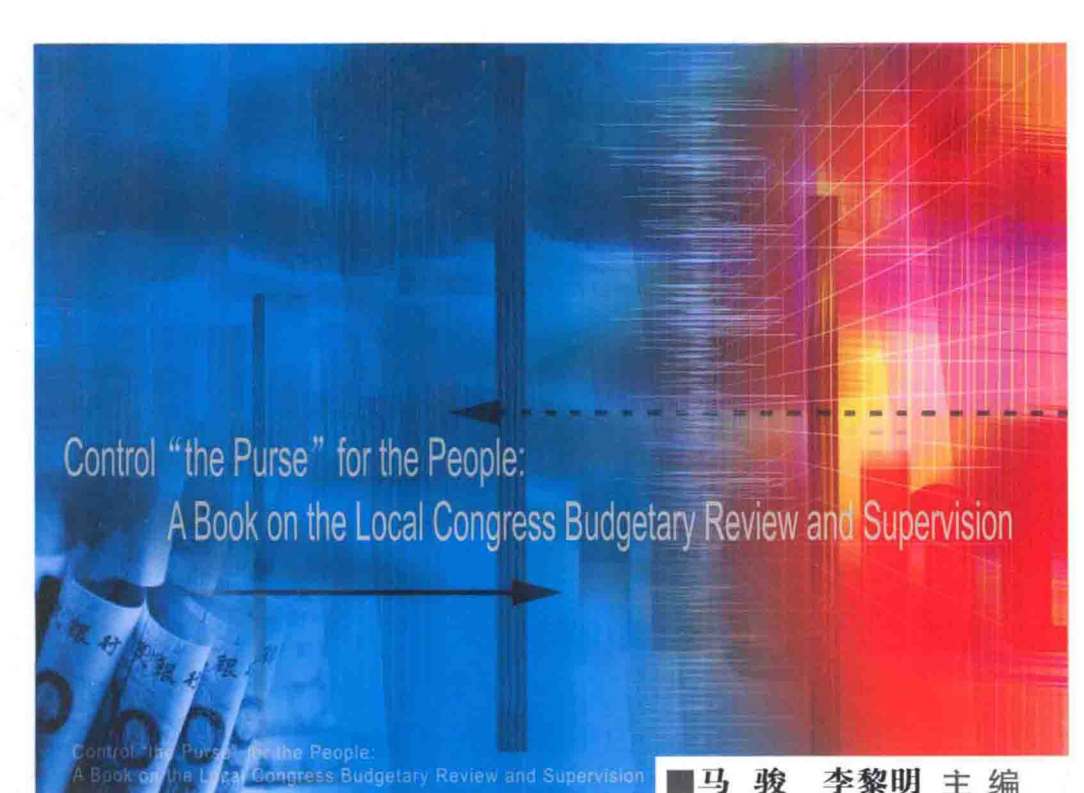




Control "the Purse" for the People:
A Book on the Local Congress Budgetary Review and Supervision

Control "the Purse" for the People:
A Book on the Local Congress Budgetary Review and Supervision

■马 骏 李黎明 主 编

为人民看好“钱袋子”

◎一本有关地方预算审查监督的书

黑龙江人民出版社

Control "the Purse" for the People:
A Book on the Local Congress Budgetary Review and Supervision

■ 马 骏 李黎明 主 编

为人民看好“钱袋子”

◎一本有关地方预算审查监督的书



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

为人民看好“钱袋子”——一本有关地方预算审查监督的书 / 马骏, 李黎明主编. —哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2010.1

ISBN 978-7-207-08583-2

I. 为… II. ①马…②李… III. ①地方预算—审查—中国
②地方预算—财政监督—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 004799 号

责任编辑:陈 愚 常 松

装帧设计:王 绘

内文版式制作:张 娟 王焱洁 贾德铭

为人民看好“钱袋子”

——一本有关地方预算审查监督的书

马 骏 李黎明 主编

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 16.5

字 数 230 000

版 次 2010年1月第1版 2010年1月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-08583-2/F·1397

定 价 49.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

序

2009年,是新中国建立60周年,又适逢人民代表大会成立55周年和县级以上地方人大设立常委会30周年。黑龙江省人大常委会预算工作委员会与中山大学等方面合作编写的《为人民看好“钱袋子”——一本有关地方预算审查监督的书》即将付梓,可喜可贺。

全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。审查、批准、监督预算、决算,是宪法、法律赋予各级人大及其常委会和各级人大代表的职权。依法正确行使这项职权,促进各级政府把预算编制好、执行好,努力维护广大人民群众的利益,真正做到“取之于民,用之于民”,是我们的光荣使命和重大责任。

几十年来,各级人大及其常委会依法认真履行预算审查监督职责,扎实开展工作,在推动政府规范预算行为、加强预算资金管理、努力改善民生、促进经济社会发展等方面,进行了不懈的探索和努力,审查监督内容不断丰富,审查监督方法不断改进,审查监督力度不断加大,审查监督实效不断增强。预算审查监督作为体现人民当家做主的重要实现形式,在我国的民主法制建设中发挥着越来越重要的作用。

欲善其工,必利其器。有效发挥人大代表对预算、决算的审查监督作用,必须学习预算审查监督方面的专业知识,不断提高预算审查监督的质量。为此,黑龙江省人大常委会预算工作委员会与中山大学等方面合作,编写了这本书,既分析了当前预算审查监督工作中存在的问题和薄弱环节,又介绍了各级人大在加强预算监督方面进行的探索和取得的经验,重点突出,深入浅出,通俗易懂,具有较强的针对性、应用性和可读性,是人大代表依法履行预

算审查监督职权的一本工具书。

“不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。”肩负预算审查监督重任的同志，应该勤于学习、善于思考、刻苦钻研、学以致用，不断提高政治、法制、业务素质和工作能力，真正做到不负重托，不辱使命。作为一名老预算工作者，愿与大家共同努力，在完善预算审查监督机制、增强审查监督实效、促进经济社会发展、改善人民生活等方面作出积极的贡献。

是为序。

全国人大财政经济委员会副主任委员

全国人大常委会预算工作委员会主任

高强

二〇〇九年十二月于北京

序

公共预算是国家治理的基本制度。一个国家的治理水平如何,在很大程度上取决于它的预算能力。建立一个对人民负责的政府,也有赖于建立现代公共预算制度,确保公共资金只能用于公共目的,并实现支出的绩效。在现代公共预算制度中,立法机构的预算监督是非常重要的一个组成部分,实质上是现代公共预算制度的两大支柱之一。如果立法机构的预算监督不能到位,现代公共预算制度就很难建立起来。在我国,人民代表大会制度是保证和实现人民当家做主的根本政治制度。审查批准政府预算、监督预算执行和决算,是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。依法正确行使预算审查监督职权,是人大及其常委会为人民行使国家权力的重要体现。

黑龙江省人大设立常委会以来,始终将预算审查监督摆在重要位置。随着社会主义市场经济体制确立和发展,预算管理改革步伐不断加快,预算审查监督在经济社会发展中的地位和作用日益凸显。省人大常委会坚持与时俱进、科学发展,制定了加强预算监督的条例和决定,使《预算法》得到更好的实施;以部门预算为基础加强预算审查,开始向实质性监督转型;建立了人大预算审查工作机构,预算执行监督逐步细化加强,等等。这些做法和经验对进一步发挥公共预算资源配置、收入分配、发展稳定职能,起到了很好的保障作用。2008年以来,为应对国际金融危机,国家实施积极的财政政策,省人大常委会审时度势,及时将预算审查监督工作重点放在推进贯彻落实中央和省委关于保增长、保民生、保稳定的一系列重大战略决策部署上,保障扩大内需项目配套资金的落实和重点支出,确保我省“八大经济区、十大工程”建设等重大项目资金及时拨付、安全运行,有力地促进了全省经济平

稳较快发展和社会事业的全面进步。

随着经济社会的不断发展,广大人民群众对预算的关注程度也越来越高。强化预算审查、增强预算监督实效,是社会方方面面的殷切期望,更是每位人大代表的重要职责。预算的编制和审议是一项政策性和专业性都很强的工作。为有效发挥各级人大代表对预算、决算的审查监督作用,加强和改进地方预算审查监督工作,省人大常委会预算工作委员会会同省财政厅,委托中山大学行政管理研究中心编写了这本《为人民看好“钱袋子”——一本有关地方预算审查监督的书》,作为地方人大设立常委会30周年的献礼之作。该书理论上求“新”,与时俱进,开拓创新,充分吸收和借鉴了现代公共预算理论及其相关学科的前沿理论,顺应人大工作不断发展变化、预算审查监督实践不断推陈出新的趋势,着重介绍代表发展趋势和方向的创新案例;内容上求“特”,立足应用,突出特色,汇集了人大代表、常委会组成人员、人大专门委员会和工作机构对相关法律法规的学习体会和理解,全面介绍了人大预算审查监督的职责、原则、程序和方法,突出地方人大特色;文字上求“俗”,简明扼要,通俗易懂,在行文风格上紧紧针对地方各级人大代表的专业和职业特点,尽可能用清晰的语言和专栏,深入浅出地介绍预算审查监督的相关知识,立足于为人大代表答疑解惑,提供帮助。我认为,该书为地方各级人大代表和常委会组成人员学习了解预算审查监督知识,提供了很好的读本和教材;对于关心预算的广大公民来说,也是一本非常有价值的必读书。

站在新的历史基点上,地方人大预算审查监督正处于继往开来、乘势而上的关键时刻。相信地方各级人大代表、人大工作者和广大公民,都会越来越关注预算,关心预算,认真学习预算知识,不断提高预算审查监督能力,切切实实为人民看好“钱袋子”。

黑龙江省人大常委会
党组书记、副主任

刘吉辉

二〇〇九年十二月三十一日于哈尔滨

目 录



导 论/ 001

第一章 地方人大预算审查监督职责与权力/ 011

第一节 预算过程	011
第二节 地方人大及其常委会在预算审查监督中的主要职责	014
第三节 地方人大代表在预算审查监督中的权力	019
第四节 地方人大预算审查监督的基本原则	040
第五节 地方人大及其常委会预算审查监督的组织机构	043

第二章 预算编制/ 051

第一节 政府预算草案的主要内容	051
第二节 部门预算编制	058
第三节 国有资本经营预算的编制	084

第三章 预算支出审查 / 089

第一节 支出结构	090
第二节 总预算支出的审查	096
第三节 部门预算支出的审查	100
第四节 其他预算支出的审查	108

第四章 预算收入审查 / 111

第一节 收入审查的内容和方法	112
第二节 一般预算收入的审查	118
第三节 政府性基金预算收入的审查	124
第四节 国有资本经营预算收入的审查	129
第五节 部门预算收入的审查	131

第五章 预算执行监督 / 135

第一节 预算执行的目标	135
第二节 监督政府严格执行预算	140
第三节 审查监督政府执行预算的灵活性	149

第六章 决算审查和监督 / 161

第一节 政府决算的内容	161
第二节 政府决算的审批	166
第三节 部门决算的监督	174
第四节 审计监督	182

第七章 进一步的探讨 / 195

第一节 总额控制	196
第二节 预算立法	204
第三节 预算透明	211
第四节 公民参与预算	216
第五节 绩效预算	223
第六节 财政转移支付	226
第七节 预算监督能力建设	231

参考文献 / 239

后 记 / 251

专栏索引

专栏 1-1	四川省人大试行人大代表计划和预算审查监督联络员制度	021
专栏 1-2	霞浦县人大代表审查预算草案,对发现的问题穷追到底	025
专栏 1-3	安徽省历年人大代表议案摘要	028
专栏 1-4	地方人大行使否决权的案例	032
专栏 1-5	单项表决权在地方人大预算审查监督过程中的运用	034
专栏 1-6	广东省十一届人大二次会议上代表对预算草案及其报告的意见和建议	036
专栏 1-7	总结成熟经验,及时规范预算监督工作	044
专栏 1-8	云南省人大常委会设立预算工作委员会	046
专栏 2-1	2009 年广东省级部门预算草案实现由“类”到“款”的突破	057
专栏 2-2	2008 年中央部门预算编制原则	059
专栏 2-3	广州市天河区确定 2010 年部门预算编制基本原则	061
专栏 2-4	黑龙江省省级部门预算公用经费类档划分	069
专栏 2-5	佛山市三水区、南海区绩效预算改革经验	073
专栏 2-6	河北省推行省级部门滚动预算经验	077
专栏 2-7	黑龙江省财政厅政府采购预算的经验	079
专栏 3-1	我国第一个省级五年“民生预算”	094
专栏 3-2	公共资金用于公共目的	104
专栏 3-3	河北省人大审查项目绩效	107
专栏 4-1	浙江义乌财政统一改革	113
专栏 4-2	意大利地方政府多年度预算收入预测	117

专栏 4-3	广州市土地出让金收入预算管理经验的经验	126
专栏 5-1	人大对政府花钱实行实时在线监督	139
专栏 5-2	甘肃省人大常委会审议财政支出进度调研报告	146
专栏 5-3	应对全球金融危机,广东省人大批准 2009 年省本级预算调整方案	152
专栏 5-4	大庆市人大审查批准“临时预算”	153
专栏 5-5	中央和地方运用超收收入设立预算稳定调节基金	156
专栏 6-1	地方政府决算报告框架	163
专栏 6-2	青岛市人大:改革决算报告写法	164
专栏 6-3	湖北省宜昌市人大预算机构“三审一评”经验介绍	169
专栏 6-4	部门决算报表的内容	175
专栏 6-5	江西省人大常委会加强监督,首次审查部门决算	178
专栏 6-6	“三结合”——厦门市部门决算(草案)审签的主要做法	179
专栏 6-7	国家审计的四种模式	183
专栏 6-8	江苏省盐城市审计局实行“审计整改通知单”制度	187
专栏 6-9	上海市人大预算工委跟踪审计查出问题整改情况	189
专栏 6-10	美国国会审计署更名政府问责署,重点监督绩效	191
专栏 6-11	专项审计调查在安庆市绩效审计中的运用及效果	193
专栏 7-1	“虚假平衡”的各种形式	198
专栏 7-2	美国地方政府的“雨天基金”	203
专栏 7-3	各地在预算透明方面的创新经验	213
专栏 7-4	公民参与预算:美国地方政府的经验	217
专栏 7-5	上海市闵行区探索预算听证会,公众讨论政府该咋花钱	220
专栏 7-6	我国地方人大第一个网络智库诞生	221
专栏 7-7	2009 年北京市人大预算监督推行绩效考评	224
专栏 7-8	国外立法机构的预算研究分析机构	236
专栏 7-9	黑龙江省人大预算工作经验	237

图索引

图 1-1	预算过程的五个阶段	012
图 2-1	“二上二下”的预算编制流程	083
图 2-2	黑龙江省部门预算信息系统结构图	084
图 2-3	国有资本经营预算编制的“一上一下”	087
图 3-1	2008 年地方财政支出结构	092
图 6-1	政府决算审查和批复流程图	167
图 6-2	部门决算编制流程图	168
图 7-1	2008 年三类转移支付分别占中央转移支付的比重	227

表索引

表 1-1	省一级地方性法规关于预算修正案的规定	029
表 7-1	当前地方人大预算审查监督立法的主要内容	206
表 7-2	当前地方人大预算审查监督立法的创新规定	207
表 7-3	预算监督中的委员会	234
表 7-4	各国公共审计委员会介入预算监督的程度	235

导 论

导

论

001

政府预算是由一级政府编制,经过本级人民代表大会(以下简称人大)批准的,具有法定效力的年度财政收支计划。预算制度是引导和规范预算过程中预算参与者的行动和行为的正式和非正式的制度安排。现代预算制度是现代国家治理的基本制度。一个国家的治理能力很大程度上取决于其预算能力,建立一个对人民负责的政府也有赖于提高预算管理水平、加强预算监督(王绍光、马骏,2008)。一方面,预算收入的汲取和使用是国家机器运转的物质基础;另一方面,收入汲取和分配的方式和制度决定了国家和社会的关系。国家通过何种形式向百姓征收税收或非税收入,提供哪些公共服务以及通过什么规则和程序做收支决策等一系列问题,都对公民的福利产生影响,进而会影响国家与社会的关系。因此,建立完善的现代预算制度不仅仅是一个财政管理问题,也是一个关系国家长治久安的政治问题。总之,财政资金的筹集和使用关系到广大人民群众的利益,也关系到国家的经济发展和社会稳定。毛泽东同志早就指出:“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。”(财政部办公厅,2000:6)胡锦涛同志指出:“财税工作是党的事业和政府工作的重要组成部分,预算里面体现了党和政府的政策和宏观调控意图,数字里面包含了

政治,包含了各级政府之间的关系、部门之间的关系、地区之间的关系。”^①党的十七大报告也进一步提出深化财税体制改革的要求。温家宝总理明确表示:“在这五年,我要下决心推进财政体制改革,让人民的钱更好地为人民谋利益。”^②要让人民的钱更好地为人民谋福利,需要建立现代预算制度。

现代预算制度有两个特点:政府内部的财政统一和立法机构的预算监督。财政统一是指政府预算必须全面、统一、严密而有时效,在政府内部建立集中统一的财政控制。预算监督是指立法机构对政府及其各个部门的收支活动进行监督,确保政府预算及其决策过程的公开、透明,确保财政资金真正做到“取之于民、用之于民”,并且用得有效果。这两种监督控制共同构成了现代预算制度的两大支柱。它们是互相支持和互相配合的(王绍光、马骏,2008)。毫无疑问,一个国家的预算制度必然要受该国政治制度的影响。但是,对于任何一个现代国家来说,预算民主都是一个无法回避的大问题。建立社会主义民主是我国政治发展的目标。社会主义民主包括直接民主和间接民主。相应的,预算民主也包括人大预算监督和公民参与预算两种基本形式。

审查、批准政府预算并监督其执行,是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要职责。回顾近代以来我国的财政监督历史,加强预算监督一直是一个重要的主题。早在晚清时期,在政府宣布预备立宪后,在商人等阶层的推动下,“咨议局”成为独立于政府的议会雏形,并于1911年改变了政府独占财权的局面,成功地将政府的财政预算核减了7790万两银(侯宜杰,2009)。在中国共产党的领导下,无论在第一次国内革命战争时期萌芽阶段的农民协会、第二次国内革命战争时期雏形阶段的苏维埃工农兵代表大会、抗日战争时期的参议会、解放战争时期转型阶段的人民代表会议,始终都把预

①这是胡锦涛同志在2000年1月12日由中共中央举办的省部级主要领导干部财税专题研讨班的讲话中强调的。

②这是2008年3月18日上午温家宝总理应十一届全国人大一次会议新闻发言人姜恩柱的邀请,与采访两会的中外记者见面中,在回答记者提问时讲的。



算监督作为一项重要职责。例如,在延安时期,中国共产党充分发挥边区参议会对边区政府财政税收的决策监督作用,以“人民利益高于一切”的原则处理财政税收问题并建立了一个高度廉洁的政府。这是延安民主财政留下的宝贵财富(李炜光,2001)。1949年9月中国人民政治协商会议通过的具有宪法地位的“共同纲领”明确规定了新中国建立预算制度,1954年我国社会主义第一部宪法进一步作出了政府预算报本级人大审查批准的规定,1975年、1978年和1982年宪法一直有这一规定。由

此可见,财政监督是我们立党建国史的重要内容之一。正如温家宝总理2008年3月在十一届全国人大一次会议上答中外记者问时所说的:“其实一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它,会从中看到不仅是经济的发展,而且是社会的结构和公平正义。”三十年来,随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和深化,随着社会主义法制逐步发展和健全,公民的民主意识不断增强,人民当家做主、民主理财的愿望越来越迫切,加强预算审查监督的要求也越来越强烈。在这个背景下,在党的领导下,各级人大和政府不断加大预算改革的力度,落实民主理财、科学理财、依法理财。在这个过程中,地方人大预算审查监督工作也取得了长足的发展。各级人大及其常委会围绕如何履行好监督预算的职权,提高预算监督实效,从预算编制、初审和审批到决算审查等环节入手进行了积极的探索,积累了不少好的经验,使预算审查监督工作逐步由程序性监督向实质性监督推进。中国共产党十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》更是明确强调,要“加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督”。这

充分说明了人大预算审查监督是我国治国方略的重要组成部分，在国家建设中占有重要的地位。为此，各级人大常委会及人大代表要充分认识到新时期加强人大预算审查监督的必要性及其重要意义，掌握人大预算审查监督的重点、难点和主要方法。

一、加强人大预算审查监督的必要性

现代国家的一个基本特征是国家通过向公众征收税费以履行其管理公共事务和服务社会的基本职能。政府预算既包括依法征收收入也包括合理安排支出，反映了政府的所有活动，是公共政策的晴雨表。经过三十年的经济和政治体制改革，在现阶段，加强人大预算监督已经变得日益迫切和重要。

首先，三十年的经济体制改革不仅从根本上改变了我国的经济体制，也对财政体制带来了重大的影响，只有加强人大预算审查监督才能更好地适应这个变化了的经济和财政体制。三十年的经济体制改革使得国家财政从“取自己之财、为众人办事”转向“取众人之财、为众人办事”。国家汲取财政资金方式的这一转变是一个根本性的转变。既然财政资金是“取之于民”，是人民在养着国家，养着政府，民众就有权利要求政府取钱合法、取钱合理，更有权要求政府把钱花好用好。对于每一位纳税人来说，既要知道政府是怎样从老百姓口袋里拿钱的，监督其中是否有不当的收入筹集行为，又要了解政府把从老百姓口袋里的钱拿去后是怎么花的，行使纳税人的权利，做一个明明白白的纳税人。1941年11月，时任边区政府主席的林伯渠向边区第二届参议会所作的政府工作报告中提到：“边区的财政是取之于民，用之于民；取之有道，用之得当。既要开源，也要节流，量入为出，也量出为人。人民的政府不能不依靠人民，人民的金钱不能有丝毫的浪费。”七十年过去了，但林伯渠老人的这段话仍然值得我们深深的回味。

1978年以来的经济改革从根本上改变了中国的经济制度，逐步从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。经济体制改革带来了财政体制改