

地方人大预算审查监督能力建设

第三届地方预算审查监督工作创新论坛实录

INNOVATION FORUM ON LOCAL BUDGETARY
REVIEW AND SUPERVISION

主编/李黎明 刘世佳

LI LIMING LIU SHIJIA



专家与学者对话
理论与实践结合
现实与前瞻链接

黑龙江人民出版社

地方人大预算审查监督能力建设

第三届地方预算审查监督工作创新论坛实录

INNOVATION FORUM ON LOCAL BUDGETARY
REVIEW AND SUPERVISION

主编/李黎明 刘世佳

LI LIMING LIU SHIJI



黑龙江人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方人大预算审查监督能力建设:第三届地方预算
审查监督工作创新论坛实录 / 李黎明,刘世佳主编
—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2010.12
ISBN 978-7-207-08357-9

I. ①地… II. ①李… ②刘… III. ①地方各级人民
代表大会—预算—财政监督—财政制度—研究—中国
IV. ①F812.700.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 236990 号

责任编辑:陈 愚

装帧设计:王 绘

地方人大预算审查监督能力建设

——第三届地方预算审查监督工作创新论坛实录

李黎明 刘世佳 主编

出 版 者	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	哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	21.5
字 数	280 千字
版 次	2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-207-08357-9
定 价	39.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,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

出席创新论坛的20位专家学者如是说



我们在做的是启动对话与交流，而不仅仅是总结陈词，给出最后的结论。

——[美]史蒂文

序

财政预算在一个国家地方的政治、经济和社会生活中,居于非常重要的地位。党和国家历来高度重视预算工作,胡锦涛总书记曾经指出:“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,地区之间的关系。”搞好预算审查监督,对于依法编制和执行预算具有重要的保障作用。

近些年来,地方各级人大认真履行职责,贯彻落实科学发展观,在加强预算审查监督工作方面进行了很多有益的探索。中共黑龙江省委对人大预算审查监督工作和队伍建设都很重视,在2010年召开的省委人大工作会议中,明确作出了市地人大常委会增设预算工作机构,市县区设立预算审查专职人员的决定。黑龙江省人大常委会在预算审查监督方面,加强学习借鉴,勇于开拓进取,也取得了较好的成效。省人大常委会预算工作委员会创办的“地方预算审查监督工作创新论坛”,聚集了全国各地各界的一些专家学者和人大工作者,围绕预算审查监督实践中的重点、难点和焦点问题,进行了比较深入的理论探索和实践研究,是对创新地方人大预算审查监督工作的有益尝试。

加强预算审查监督能力建设,是地方人大提高履职能力,推进预算制度改革的基础。第三届创新论坛确定了这一主题,组织专家学者和人大工作者进行深入的交流与研讨,提出了一些原创性理论并总结出具有现实指导意义的经验,同时展示了利用网络和智库等信息技术进行预算监督的应用平台,对于与时俱进学习探索地方人大预算审查监督工作的新理念、新思路、新方法和新途径,加强地方人大预算审查监督工作,必将起到

积极的促进作用。

黑龙江省人大常委会预算工作委员会将本届创新论坛成果以实录的形式付梓出版,再现了论坛的当时情景,增强了现场感和可读性。这本书对于从事公共预算研究和政府预算工作的同志,特别是对于从事地方人大预算审查监督工作的同志,具有很好的参考和借鉴价值。在此,我对本书的出版,表示诚挚的祝贺!

黑龙江省人大常委会副主任 **刘海生**

二〇一〇年十一月于哈尔滨

前 言

第三届地方预算审查监督工作创新论坛,虽然已经结束,但对于这次论坛的回应和谈论,一直没有停止,热度未减反升。很多人打来电话,有的索要论坛材料,有的关注下次论坛何时召开,提前预约要求参加,提出了很好的主题建议。这些人有地方人大系统的同仁,也有来自高等院校方面的专家学者,天南地北,素昧平生。一个普通的论坛,能够如此很快地传播开去,实在超出了预料,促使我们对这次论坛重新回顾、思考与评估。

最初的想法,举办一个好的有效论坛,应该从两个方面把握:

一个是从论坛的质量上把握,突出成果的应用性、启发性、创新性特别是原创性。创新是建立在务实的基础上的,理论研究的目的在于应用,为地方人大预算审查监督工作的深入开展,提供学习借鉴、启发指导并输入动力。只有这样的论坛及成果,才是我们努力求索的方向。因此,对于本届论坛参与人员的选择,以求在论坛主题领域有所建树的专家,专业型、创新型和实干型领导,对专业热忱与有发展潜力的人员。对于来自某些单位的专家学者,更多考虑其在专业理论或者实践方面的创新性、引领性和影响力。基于这样的想法,论坛人员从中山大学、复旦大学、中央财经大学等6所高等院校,从河南、湖北、浙江温岭、上海闵行等8个省市县区人大,从中国发展研究基金会、中国财政经济出版社等汇聚而来。既有当代知名专家学者,也有尚未闻达于学界业界却颇具才识见解和创新创业精神的草根精英,还有对地方人大预算审查监督工作饱含关切的其他人士。是他们在创新论坛这个平台上,淋漓尽致地演绎了一场“专家与学者对话、理论与实践结合、现实与前瞻链接”的大戏,并形成了一些有助于推动加强理论研究和实践指导的合作意向。

另一个是在论坛形式为内容服务上把握,突出实用性元素的借鉴。论坛总体设计和议程安排,比照国际性论坛融入一些规范化、有效性元素。比如设定了论文交流,论坛发言、点评和讨论,论坛总结,专家学者访谈等板块;实行主持人轮值制,学者专家互为点评。比如会场布置,精心设计了创新论坛永久性标识以及本次论坛主题性背景墙;座位安排,突出省外专家学者上位,保证优势话语权,便于专家学者与实干家面对面PK对话,交流探讨与互动补充,最大限度地挖掘与会者的学识资源。比如借助于论坛志愿者专业团队,导入一些技术元素,现场速记采用大屏幕投影,增加同步可视性,可与同声传译媲美,并作有中英两种语言速记准备;采用按铃控制发言时间,严格执行,一视同仁,确保在限时内每个发言都能精辟;其他如记者采访、追踪访谈、预算审查监督网络中心参观安排等,也都独具匠心,有助于把论坛的讨论引向开阔与纵深。论坛从早八点开始,到晚六点结束,在短暂的一整天里,现场发言和采访达五十余人次,现场速记文字十余万,不但话语密度比较高,而且颇具价值的信息冲击量也很超强。普遍反映现场感似胜于前期论文准备,其中论坛形式的设计大大提升了论坛质量。

上述两个把握,单纯就论坛本身而言,可以说是具有比较好的促进作用。但是如果放在一个更加广泛深远的意义中考量,最初的设计也许远远不够。来自各个方面的关注,使本书的编辑出版工作也不能不成为论坛使命的一个内容。为此,我们决定围绕本次论坛做一次后期整理和编辑。本书采取不同于传统的编辑方法,在编辑思想上突出了应用性,围绕地方人大预算审查监督能力建设主题,把专家学者的积极思辨和盘端出自不待言,把论坛形式原汁原味地纳入进来,也期冀予人以启发。我们努力再现本次论坛的原貌,一切按照时间顺序排列。体例上体现五个部分:论坛综述篇;论坛论文篇,共十二篇论文、两个附件;论坛现场实录篇,包括开幕词,四个单元的论坛发言、点评、讨论,论坛总结;论坛专家学者访谈篇,收入访谈录六篇;附录篇,包括论坛议程安排,出席人员名单,第一届、第二

届论坛综述等。书中还插入现场拍摄的百余幅照片,突出了参与者的现场感受和情状。卷首请黑龙江省人大常委会副主任刘海生为本书撰写了序言,卷终向各有关方面表达致谢等等。采取这种方式编辑,不涉及论文和发言内容与观点的修改,仅进行必要的格式调整,便于有关人士浏览检索,特别是地方人大的同仁阅读参考,其中的不足与瑕疵之处,也警示我们今后不断完善和提高。可以说,该书是对本次论坛内容与形式的比较忠实完整的书面复制,也可作为一本指导地方人大如何举办论坛的工具书。

对于一个创新型组织来讲,本次论坛不过是个中继站,相信以后的论坛会更加精彩纷呈。围绕地方预算审查监督工作这个主题,将会有更多的高水平的论坛陆续出现,广大专家学者和实干家们必将助推更多的理论和实践创新活动。

创新论坛有约:我们下次依然在北国冰城相见!

本书编委会

二〇一〇年十一月于哈尔滨

目 录

■ 论坛综述篇

- 003 第三届地方预算审查监督工作创新论坛综述 李立秋 金 鑫

■ 论坛论文篇

- 027 地方人大预算审查监督能力建设的温岭路径
——基于浙江温岭“参与式预算”的实证分析 张学明
- 045 浅谈地方人大预算审查监督能力建设
——从闵行区的实践出发 顾宏平
- 053 加强地方人大预算审查监督能力建设的思考 李文涛
- 064 充分利用审计力量是地方人大提升预算监督能力的
重要途径 郑洪平
- 070 地方人大预算审查模式研究 苟燕楠
- 096 地方人大常委会预算工作委员会的职责、属性和使命
..... 黑龙江省预算审查学会课题组
- 113 供给型监督的理论与实践
——好的监督是对监督需求的有效供给
..... 黑龙江省人大常委会预算工委课题组

- 123 预算监督管理红利理论与预算监督能力建设
——关于预算监督管理目标和发展模式的思考
附：黑龙江省十一届人大常委会预算工作委员会能力建设
发展指标 黑龙江省预算审查学会课题组
- 134 关于创立“人大预算审查监督学”新学科的构想
附：《人大预算审查监督学概论》提纲
..... 黑龙江省预算审查学会课题组
- 156 预算审查监督众包网络智库构建纲要
..... 黑龙江省人大常委会预算工委课题组
- 166 预算审查监督网络中心的功能定位
..... 黑龙江省人大常委会预算工委课题组
- 171 建设学习创新型预算工作委员会的探索
..... 黑龙江省人大常委会预算工作委员会

■ 论坛现场实录篇

- 181 论坛开幕词
- 185 论坛第一单元发言、点评、讨论
- 205 论坛第二单元发言、点评、讨论
- 220 论坛第三单元发言、点评
- 236 论坛第四单元发言、点评、讨论
- 255 论坛总结

■ 论坛专家学者访谈篇

- 267 创新预算审查监督体制 切实看好“钱袋子”
——访中山大学政治与公共事务管理学院院长马骏 付彦华

275	地方人大如何刚性行使好预算审查监督权	
	——访中央财经大学宪政与司法改革研究中心主任蒋劲松	
		黄兴旺
281	财政绩效评价前置 预算监督不走“马后炮”	
	——访复旦大学公共预算与绩效评价中心主任苟燕楠 ...	黄兴旺
283	提升预算审查监督能力 让公共财政阳光普照华夏大地	
	——访浙江省温岭市人大常委会主任张学明	黄兴旺
291	增强预算透明度 让“钱袋子”每笔支出阳光运营	
	——访哈尔滨商业大学财政与公共管理学院副教授李维新	
		黄兴旺
295	让预算监督管理红利惠及全体人民	
	——访黑龙江省人大常委会预算工作委员会主任李黎明	
		付彦华

■ 附录篇

313	第三届地方预算审查监督工作创新论坛议程	
315	第三届地方预算审查监督工作创新论坛出席人员名单	
317	第三届地方预算审查监督工作创新论坛工作人员、特邀志愿者名单	
318	第一届地方预算审查监督工作创新论坛综述	金 鑫
325	第二届地方预算审查监督工作创新论坛综述	金 鑫
332	致 谢	

论坛综述篇

第三届地方预算审查监督工作创新论坛综述

李立秋* 金 鑫**



“群贤毕至，少长咸集”。第三届“地方预算审查监督工作创新论坛”于2010年8月29日在盛夏的哈尔滨举办。论坛由黑龙江省人大常委会预算工作委员会筹划并主办。来自国务院发展研究中心、中国发展研究基金会、复旦大学、中山大学、哈尔滨工业大学、中央财经大学、哈尔滨商业大学、黑龙江省委党校、中国财政经济出版社的专家学者，以及黑龙江、河南、湖北、哈尔滨、双鸭山、上海闵行区、辽宁葫芦岛、浙江温岭等省、市(区)、县三级人大常委会的实干家共31人出席。与会人员围绕“地方人大预算审查监督能力建设”论坛主题，进行了广泛深入的研讨交流。主要观点综述如下：

一、关于当前地方人大预算审查监督存在的问题

与会人员普遍认为，地方人大的预算审查监督工作虽然取得了长足发展，但在履行职责过程中尚存在着很多问题和薄弱环节，成为影响地方人大预算审查监督能力充分发挥的重要因素。顾宏平(上海市闵行区人大常委会财经工委主任)认为，在地方人大预算审查监督中存在的问题主要是缺乏实质性监督。审查程序形式化、执行监督表面化、代表履职能力弱

* 李立秋：黑龙江省人大常委会研究室理论研究处处长。

** 金 鑫：哈尔滨工业大学经济管理学院讲师、博士。

化是许多地方的共性问题。这些现象的原因是多方面的:一是法律环境不完善。地方人大的预算审查监督职权主要来自现有的几部法律,从实际操作层面上看,因授权不足而无法正常行使宪法和法律赋予的权力,特别是区县一级的人大由于缺少相应的立法权,在落实预算审查监督职权时往往处于“失职或越权”的两难境地。二是预算初审制度虚置。常委会对预算的初审往往成为预算草案提交人代会的例行的前置程序,基本上没有实质性审查内容,而且初审也通常局限于常委会或者专门委员会的成员之间,其代表参与的广泛度远远不够。三是人代会期间预算审议时间不充分,难以想象会有高质量的预算审查。四是政府预算不公开不透明,预算草案材料的细化程度和完整性不足,成为代表审查监督预算的主要障碍。黑龙江省人大预算工委课题组认为,目前在人大代表的构成中具有预算审查监督能力的专家代表数量极少,即使是专家代表,由于动态预算信息严重不对称,缺乏对政府预算工作全程跟踪和深入的情景研究,其社会职务决定其专注于预算审查的时间和精力也不够,这些因素导致预算监督动力不足。人大预算审查工作的行业专业性与配置人员专业存在偏差,使得预算监督能力不足。李文涛(湖北省人大常委会预算工委副主任)认为,预算审查监督不力主要表现:一是监督意识不够强。长期形成的政府主导型的预算模式,导致人们对人大预算监督的认识不足,政府也缺乏接受人大监督的主动性。由此在一些地方人大产生不敢监督、不愿监督、监督不力等问题。二是监督法规不完善。人大预算监督存在的一个重要问题,在于我国现有的关于人大预算审查监督的法律法规存在很多不完善之处,基本上只是原则性的法律规定,缺乏可操作性,造成了人大对预算实质性监督难。三是监督机构不健全。目前县市一级人大尚无预算审查监督的专门工作机构,具体执行预算审查的工作人员寥寥无几,严重影响人大预算审查监督的有效开展。四是监督手段不强硬。在现有的监督方式中,地方人大运用频率较高的是会议审议、执法检查、视察和调查等,而法律规定的如询问、特定问题调查、质询、罢免和撤职等刚性监督手段却很

少运用。同时缺乏对违反预算行为进行制裁的手段,没有建立强有力的预算问责机制。张学明(浙江省温岭市人大常委会主任)认为,我国的预算审查能力与要求相比还存在较大差距,主要体现在制度层面上,由于一些制度性的规定不够具体,在预算审查监督的实际工作中缺乏可操作性。蒋劲松(中央财经大学法学院教授、宪政与司法改革研究中心主任)认为,在人大常委会预算监督程序方面,主要有两个问题。第一,对于程序的规定还不够严密,表现为对初审的程序缺乏一些必要的规定。第二,现有规定没有突出六个要点:一是怎样切实保障常委会的组成人员参加预算监督的权力;二是怎样使各个专门委员会和工作委员会与财经委员会的预算初审齐头并进;三是人大常委会对于审计工作报告缺乏验证程序;四是如何从程序上明确人大常委会认为必要时可以对于审计工作报告作出决议;五是如何从程序上保障人大代表对于人大常委会的预算监督工作的主动监督权;六是公众怎样监督人大及其常委会的工作。

二、关于地方人大预算审查监督能力建设的内涵

对于地方人大预算审查监督能力的概念,李黎明(黑龙江省人大常委会预算工委主任)认为,地方人大预算审查监督能力是指地方人大及其常委会,以及专门委员会、工作机构等依法创造性地履行预算审查监督工作

