

· 财政与税收 ·

人大预算审查监督重点 向支出预算和政策拓展^①

——改革经验与推进建议

汪德华¹, 李 苗²

(1. 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100027; 2. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘 要: 过去各级人大对政府预算审查监督的重点是赤字规模和预算收支平衡状况。随着2018年3月《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》的出台,改进这方面的工作显得日益重要。本文阐述了支出预算审查监督和政策审查监督的概念与相互关系,分析了推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的必要性。在此基础上,从审查监督的参与主体、审查监督的流程、审查监督的内容、审查监督的方法以及审查监督中人大与政府部门的合作等维度分别总结了全国人大和若干省份地方人大的改革经验,并提出了改革的推进建议。

关键词: 人大预算审查监督; 支出预算; 公共政策

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2019)08-0080-07

一、引 言

现代预算制度有两个最基本的支柱: 政府内部集中统一的预算控制, 立法机构的预算监督^[1]。对政府财政预决算行为进行预算监督是代议制国家议会的重要职能, 也是预算民主的题中之意^[2]。2018年3月, 中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》), 部署了预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的改革任务。此举回应了新时代人大监督制度及财政制度改革的需要, 这将在人大预算审查监督制度发展历程中写下浓墨重彩的一笔。对照以往全国人民代表大会(以下简称“全国人大”)与地方各级人民代表大会

^① 作者感谢汤林闯、于树一、赵早早等对本文的有益帮助, 以及全国人大预算工作委员会预决算审查室、北京市人大预算工作委员会、安徽省人大预算工作委员会对调研的支持。文责自负。

收稿日期: 2019-04-14

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“‘以奖代补’: 中国政府间转移支付制度设计中的激励导向及影响评估”(71773139); 中国社会科学院创新工程 A 类项目“加快建立现代财政制度研究”(2018CJY01-A002)

作者简介: 汪德华(1974-), 男, 安徽安庆人, 研究员, 博士, 主要从事财税理论与政策、国家审计等研究。E-mail: wangdh@cass.org.cn
李 苗(1990-), 男, 湖南常德人, 博士研究生, 主要从公共财政与公共政策研究。E-mail: miao.li@ruc.edu.cn

(以下简称“地方人大”)的预算审查监督工作安排,可以发现,突出人大对支出预算和政策的审查监督之所以说具有重要节点意义,其原因在于其跳出了以往重点关注赤字规模和预算收支平衡状况的视野,增添了预算绩效管理的新元素,强调了公共政策对支出预算的指导和约束作用,也为今后一段时期内完善人大预算审查监督的实践工作和理论研究指明了方向。

现有文献对预算审查监督的研究主要侧重于整体框架或理论层面。林尚立^[3]通过对全国人大预算审查报告的比较分析认为,人大预算审查制度运行的效度不完全取决于制度的健全,在很大程度上取决于制度的行动者。周振超^[4]用“行政主导下的简约治理”解释了人大在监督政府“钱袋子”方面的虚置现象,提出通过扩大公民参与、提升人大预算监督能力、修订公共预算的法律框架等有助于落实省级人大的预算监督权。林慕华和马骏^[1]从政治问责的三要素——信息、对话与强制出发,分析了地方人大预算监督的现状及其存在的问题。朱大旗^[5]从修订预算法宗旨、细化预算编制规定、完善预决算实质性审查的相关配套措施、引入公民参与预算、补充预算法律责任规定、财税立法步伐等方面,对人大预算审查监督提出了建议。许聪^[2]通过对省级人大关于预算监督的条例或决定的文本进行分析,考察了《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)修订后省级人大预算监督权力的运行情况。显然,现有文献尚未涉及到人大预算审查如何向支出预算和政策拓展的问题。

实践中,近些年来全国人大和地方各级人大均在积极探索如何有效提升预算审查监督的实际效果。各级人大从审查监督的参与主体、审查流程、审查内容、审查方法,以及审查监督中的人大与政府部门合作等维度出发,在实质上推动了预算审查向支出预算和政策拓展。因此,《指导意见》的发布有其相应的实践基础。考虑到现有文献中的欠缺及实践中的丰富经验,根据对全国人大、安徽省人大及北京市人大的实地调研,本文专门从支出预算审查监督和政策审查监督视角出发,对如何推进《指导意见》落地提出若干建议。

二、人大预算审查监督向支出预算和政策拓展的内涵和改革必要性

(一) 支出预算审查监督与政策审查监督的内涵与相互关系

理解人大支出预算审查监督的内涵需要对支出和支出预算的含义进行阐述。根据2015年1月修订的《财政总预算会计制度》第三十六条规定,支出预算可以理解为保障政府机构运转和履行政府职能的预算安排活动。其中,保障政府机构运转的支出对应的是基本支出,而履行政府职能的支出对应的是项目支出。由此,人大支出预算审查监督就是人大部门对保障政府机构运转和履行职能的资金分配与使用活动开展的审查监督工作。相似地,在理解人大政策审查监督的内涵之前需要对公共政策的含义进行阐述。谢明^[6]对公共政策的概念进行了梳理,从关注政府职能与公共政策间的联系而言,美国学者内格尔对公共政策的定义具有代表意义,他认为“公共政策是政府为解决各种各样社会问题所作出的决定”。从预算审查监督的视角出发,人大审查监督的政策还应该与政府预算管理活动密切关联。也就是说,那些不具有公共政策特点,以及虽然属于公共政策但与政府预算管理活动缺乏密切关联的政策,都不在人大预算审查监督向政策拓展的主要范畴之内。由此,人大政策审查就是人大部门对那些与政府预算管理活动密切关联的公共政策开展的审查监督工作。

预算支出审查监督与政策审查监督的关系可以概括为:预算支出审查监督往往伴随着政策审查监督,但政策审查则不一定伴随支出预算审查监督。一方面,政策是预算支出的重要依据,且政策安排对于预算支出的规模、结构、效果与绩效都将产生重要的影响。为此,在支出预算审查监督时不仅需要关注支出预算本身的绩效情况,还要关注预算支出背后是否有相应的政策依据、预算支出是否能够满足政策目标,并进一步审查相应的政策出台是否具有合法性、可行性和有效性等。另一方面,虽然总体上政策的执行往往需要预算支出作为重要的实施条件,但由于具体的政策领域不同,有政策不一定产生预算支出。如税收改革政策,其主要影响的是预算管理的收入端,而不是预算管理的支出端。所以说,人大部门在进行政策审查监督时并不必然要进行预算支出审查监督,也并不完全依附于对支出预算的审查监督,可以单独进行。

(二) 人大预算审查监督向支出预算和政策拓展的改革必要性

以往的人大预算审查监督中存在一系列问题,主要表现在两个方面:人大预算审查监督的重点在

于赤字规模和预算收支平衡,对预算支出关注不够;人大预算审查监督对政策关注不够,出现了预算支出与政策相脱节的情况,弱化了政策对支出预算编制的指导和约束作用。由此,人大预算审查监督向支出预算和政策拓展是党中央作出的有针对性的改革举措。

第一,提升财政资金使用绩效的应然之举。在财政收入增速持续高增长甚至超GDP增速的时期,财政资金相对充裕,财政资金使用绩效问题并不突出。随着财政资金日趋紧张,稀缺的财政资金配置必然要求提高支出绩效^[7]。事实上,在经济新常态下,中国财政在收支上出现了一系列新的变化:财政收入增速急剧下滑,税收弹性系数快速走低;财政支出逆势上扬,刚性增长格局日趋强化^[8]。由此带来预算支出持续大于预算收入的结果,解决这一差距的可能方案有三个:一是增税,二是扩大赤字规模,三是提升财政资金使用绩效。当前,方案三是政府和学界的普遍共识。故而,人大预算审查监督向支出拓展,正是新常态下重视财政资金使用绩效、落实绩效预算理念的应然之举。

第二,确保国家政策落实的重要安排。政府要履行职能、应对公共问题必须要制定政策,而在执行政策与政府收支行为具有直接联系的公共政策过程中,必然会涉及到政府预算安排,这些公共政策需要在预算编制中得到反映,并通过预算执行得以落实。由此,政策与预算行为形成这样的逻辑链条:履行政府政策—制定政府政策—编制政府预算、执行政府预算。人大预算审查向政策拓展,不仅能增强政策对支出预算编制的指导和约束作用,通过对政策本身的审查监督也有助于强化政策制定的合法性、可行性和有效性,帮助政府修正政策或调整政策执行的方式,从而使得政策更好地服务于政府职能的履行和公共问题的解决。

第三,加强人大监督制度的创新举措。预算和权力密切关联及权力的扩张性决定了权力预算管理权的运行必须得到控制^[9]。实际上,当代的政府预算已经从单纯的政府财政收支计划,发展成为制约政府权力、保障人民权利的制度安排。《中华人民共和国宪法》《预算法》等相关法律赋予了人大进行预算审查监督的权力,预算审查监督也一直是人大的重点工作。但长期以来,中国行政主导型预算审查监督使得人大对预算审查监督的有效性有待提高。因此,强化人大对预算支出和政策的审查监督,有利于通过外部力量推动实现对政府内部权力的制约,这也是加强和改进人大监督工作的创新举措之一。

第四,推动国家治理现代化的有效手段。十八届三中全会强调财政是国家治理的基础和重要支柱,这要求建立现代财政制度,而现代预算制度是现代财政制度的核心内容,必将在实现国家治理体系与治理能力现代化的进程中,发挥基础与保障性的作用^[10]。在推动国家治理体系与治理能力现代化的战略目标指引下,人大想要了解政府“应该做什么”的问题就必须抓住政策导向,由此人大加强政策审查监督有助于推进国家治理体系的现代化;人大想要了解政府“做了什么”“做的怎么样”的问题就必须抓住支出预算,由此人大加强对支出审查监督有助于提升国家治理能力。

三、全国人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的改革经验

全国人大高度重视预算审查监督在治国理政中的作用,积累了很多改革经验:在审查监督的内容上,全国人大拓展《预算法》中预算审查的重点内容、围绕中央重大决策开展预算审查监督;在审查监督的方法上,建立预算审查前听取意见建议制度、听取和审议审计查出问题整改报告。

(一) 拓展《预算法》中预算审查的重点内容

《预算法》规定了人大对预算草案及报告、预算执行情况进行重点审查的内容,全国人大对其进一步拓展,增强了《预算法》相关规定的可操作性:从落实人大财政经济委员会审查报告意见、预算支出顺序、报批预算调整及超收收入合法性出发,拓展了预算执行情况符合预算决议的要求;对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障基金预算及部门预算编制提出了详细规定,拓展了预算安排符合《预算法》的要求;从中央经济会议重大方针、国务院预算编制要求、经济社会发展以及财政政策相适应和统筹兼顾原则等方面出发,拓展了预算安排贯彻经济社会发展方针及预算收支切实可行的要求;从中央经济工作会议重点任务要求、政府职能范围,以及央地事权与支出责任划分出发,拓展了重点支出与重大投资适当性的要求;从全口径、预算功能性与经济性分类编制出发,拓展了预算编制完整细化的要求;从转移支付目标原则与结构、专项设立以及退出机制和预

算编制出发,拓展了转移支付规范性与适当性的要求;从举借债务的合法性、合理性以及计划性出发,拓展了预算举借债务的相关要求;从上年预算执行情况说明、当前预算情况安排说明、部门预算安排说明以及跨年度预算安排出发,拓展了预算事项说明清晰的要求。

(二) 围绕中央重大决策开展预算审查监督

中央决策是中央政策的现实表现,落实中央重大决策是用好财政资金的重要目标,也是判断财政资金是否有效的关键标准。全国人大积极围绕中央决策开展预算审查监督工作,这有利于明确预算审查监督的重点方向,有助于支出预算更好地体现中央政策,继而推动预算审查监督重点向政策拓展。在2016年预算审查过程中,全国人大预算工作委员会紧密围绕中央经济工作会议精神和中央重大决策开展预算审查监督工作,预算分析报告从规范预算行为、加强地方政府债务管理、实施精准扶贫提高资金使用效果以及增强社会保障制度的可持续性等四方面提出意见建议;审查结果报告围绕充分发挥积极财政政策的重要作用、积极推进财税改革与立法、着力提高财政支出绩效、高度重视和防范政府债务风险、严格按预算法要求规范预算管理以及加强审计监督等六个方面提出意见建议。

(三) 建立预算审查前听取意见建议制度

人大预算审查监督是贯彻人民民主的重要方式,在这个过程中应该充分尊重人大代表的主体地位,积极借助社会各界力量,以此搜集和回应人民群众的预算支出和政策需求。2016年全国人大出台的《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》在预算编制工作通报、听取有关方面专家意见建议、听取部门预算意见建议、预算草案和预算报告通报、人大代表参加预算初步审查会议,以及人大代表意见建议网络服务平台建设等方面作出了明确部署。在2017年预算审查监督的前期准备中,全国人大财政经济委员会与预算工作委员会积极听取了部分全国人大代表、各专门委员会委派人员、财政等有关部门、专家学者及利益相关方代表的意见建议。

(四) 听取和审议审计查出问题整改报告

听取和审议审计查出问题整改报告有利于推动落实审计查出突出问题整改,有助于全国人大于借助审计力量对支出预算和政策揭露的问题加以重点关注,进而督促政府相关部门落实审计整改,借以完善支出预算和政策的长效机制。2015年通过的《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委报告机制的意见》在审计查出突出问题整改情况报告时间、报告主体、报告形式、报告内容、被审计部门单位派人到会听取意见安排及跟踪调研等方面作出了明确部署,自此全国人大常委会听取和审议国务院关于审计查出问题整改情况报告成为一项常态化监督工作。

四、地方人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的改革经验

根据北京市、安徽省人大预算工作委员会的调研资料,总结出典型的改革经验主要有以下八点:

第一,成立专门的部门预算审查小组。预算审查工作任务繁重,而作为人大预算审查监督的主要负责机构——人大财政经济委员会与预算工作委员会——人员相对不足。在人大代表为兼职性质的情况下,安徽省人大成立专门的部门预算审查小组,是充实人大预算审查监督力量的重要探索。安徽省人大抽调30—40名审计、税务、人民银行、财政部专员,以及市县区人大等部门的人员组成部门预算审查小组。部门预算审查小组中加入市县区的人大工作人员,有助于通过“以审代训”的方式提升下级人大的预算审查监督能力。部门预算审查小组重点关注财政资金使用量较大的政府部门,并以审计底稿的形式呈现、分析部门预算编制中的经验与问题,最终汇总为初步审查报告。安徽省人大还拟邀请院校专家加入,以进一步优化部门预算审查小组的人员结构。

第二,重视各专门委员会和人大代表的作用。人大预算审查监督的参与主体除了财政经济委员会与预算工作委员会之外,还需要各专门委员会和人大代表积极参与,以发挥专门委员会的业务优势和人大代表的客观性。北京市人大预算工作委员会与各专门委员会就各专门委员会重点工作中的支出政策进行沟通,将人大支出预算和政策审查监督嵌入到各专门委员会的业务工作之中,增强了各专门委员会参与预算审查监督的积极性。同时,北京市人大预算工作委员会建立财经代表小组,选择各区县中具有财经背景、来自基层、非领导职务、对预算审查监督感兴趣的人大代表,以及政协委员以专家组成员的身份参与到财经代表小组,开展重要项目的事前评估工作。并且,重要项目只有通过事前评

估,才能纳入政府预算。

第三,实施部门决算编制试点改革。决算对预算的回应程度直接影响财政资金能否有效落实原有的预算安排,而开展决算编制改革是决算审查监督的重要条件。安徽省人大选取省直单位实行分项目部门决算编制试点改革,改变以往将所有项目支出混在一起再按功能分类进行编制的方法,增强了部门决算的可读性。细化每个项目的经济性质分类,便于分析财政支出的真实性与合理性,也为项目的绩效审查监督奠定了基础。此外,试点改革要求将决算数与预算数、预算调整数进行对比列示,有助于在决算中反映预算的落实情况。

第四,实行财政政策的全过程审查监督。财政政策是财政支出的重要依据,财政政策的科学性和合理性也决定着财政支出的科学性和合理性,为此加强对财政政策的审查监督是落实政策审查监督的重要内容。2015年出台的《安徽省预算审查监督条例》规定,重大财政政策出台前,财政部门应向本级人大常委会报告征求意见;重大财政政策出台后,财政部门应向本级人大常委会报备;财政收支政策出台后,财政部门应抄送本级人大预算工作机构。同时,安徽省人大积极介入财政政策制度过程之中。近年,安徽省人大参与了省财政厅开展的社会养老服务体系建设和公共交通示范城市创建补助两项财政政策的评审工作。

第五,细化预算支出审查监督标准。细化对支出审查监督标准,可以为人大支出预算审查监督提供可操作化的评价尺度。安徽省人大积极推动基本支出标准化体系建设,实行人员支出预算据实核定到人,定额公用预算按照综合定额和单项定额标准,保障了各政府部门顺利运转,也为人大对基本支出审查监督提供了参考标准。与此同时,北京市人大明确重点支出和重点投资项目界定标准。2017年出台的《北京市预算审查监督条例》将重点支出界定为与北京市人民政府确定的年度重点工作和重点事项相对应的财力支出,这体现了支出政策是支出预算的依据,并将重点投资项目界定为单项固定资产投资总额占比在当年政府固定资产投资总量1%以上,或者固定资产投资总额排序前10位的投资项目,这有助于人大明确对财政资金重点项目的审查监督。

第六,选取重点支出开展专题审议。在预算审查监督中加强预算审查监督主体与财政资金使用部门的互动,有利于明确财政资金使用部门的支出责任,有助于提升财政资金的使用效率。北京市人大预算工作委员会在初步审查过程中引入专题审议。在初步审查之前,北京市人大预算工作委员会与政府部门、各专门委员会、人大代表等沟通,选取人民群众关心、项目资金中的重点支出,以专题询问的形式进行专题审议。被审议的相关部门负责人到会听取审议意见,解读项目资金预算情况,并接受参会人大代表、人大工作人员、专家乃至第三方评估机构的询问。北京市人大预算工作委员会还拟引进第三方对专题审议的重点支出进行技术性审查,且拟通过听证会的方式开展专题审议。

第七,重视初审环节与政府部门沟通。人大要加强与政府部门,特别是与政府综合性部门的沟通,有利于人大以更加综合的视角谋划预算审查监督重点拓展工作,也有助于将人大预算审查监督嵌入到政府权力运行之中。在初步审查会议前,北京市人大加强与财政局、发展和改革委员会、国有资产监督管理委员会、税务局与人力资源和社会保障局等综合性部门交流。在召开初步审查时会议时,邀请上述政府综合性部门的相关负责人到会听取审议意见,对市级预算草案初步方案进行说明,并接受询问;在初步审查会议后,北京市人大以人大党组的名义将初步审查意见提交给市委,为市委下年工作决策提供重要参考。

第八,借力政府审计进行预算审查监督。审计监督在改进财政资金使用的合法性和有效性、督促被审计单位落实重大政策等方面发挥着重要的作用,借力政府审计为人大开展预算审查监督重点拓展提供了有力的抓手。安徽省人大预算工作委员会基于自身本年度预算审查监督的工作重点,在审计部门确定下年度工作计划之前征询预算工作委员会的建议时提出工作建议,这有助于人大预算审查监督重点拓展工作内嵌到政府审计之中。同时,安徽省人大积极完善审计查出问题整改情况向人大常委会报告机制。2011年安徽省人大将审计整改报告形式从书面改为口头,并安排被审计部门负责人列席会议、接受询问。2016年安徽省人大起草的《关于完善审计查出问题整改情况向省人大常委会报告机制的意见》规定,审计查出问题整改情况要以人大常委会党组的名义报送省委,此举进一步增强

了人大对审计查出问题整改的约束力，有助于人大借助政府审计提升财政资金使用效率，推动政府公共政策的完善与优化。

五、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的推进建议

推动人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，是新时代下人大用好预算这个治理工具的重要条件。《指导意见》提出了大的改革方向，具体落实还需要各级人大和政府部门进一步探索与创新。结合在全国人大和若干省份地方人大调研的结果，本文从审查监督的参与主体、审查监督的流程、审查监督的内容、审查监督的方法以及审查监督中人大与政府部门的合作等维度出发，对推动各级人大预算审查监督的重点向支出预算和政策拓展提出若干展望性建议。

（一）推动多元化主体积极参与

第一，加强人大财政经济委员会与预算工作委员会的能力建设。首先，完善财政经济委员会与预算工作委员会的组织建设。进一步厘清财政经济委员会与预算工作委员会的职能分工，并适当扩充二者的人员编制。其次，提升人大财政经济委员会与预算工作委员会的业务能力。二者的人员培养需要综合能力与专业能力并重，使其既拥有较全面的预算、财政、审计、会计、法律等素养，也能适应某一方面的预算支出和政策审查监督工作。

第二，鼓励各专门委员会、人大代表及专门审查队伍等主体积极参与人大预算审查监督工作。首先，充分利用各专门委员会的专业优势。进一步激发各专门委员会参与人大预算审查监督的积极性与责任感，加强财政经济委员会、预算工作委员会与各专门委员会的沟通交流，慎重对待各专门委员会提出的意见建议，以此把握各专门委员会对口领域的重点预算支出和政策情况。其次，增强人大代表的履职能力。加强探索人大代表提前介入的机制安排，让他们更多地参与到预算编制与事前重大项目评估工作中。再次，组织专业的审查队伍。审查队伍的人员除来自人大系统之外，还可以邀请政府各部门及高等院校的专家等，人员构成上要在充实当前力量与培养后备力量间实现相对平衡。

（二）实行全过程的闭环式管理

第一，完善预算编制审查监督。首先，强化对预算编制的科学性的审查监督。人大应该加强对重大项目资金的事前绩效评估，将财政资金使用效率从前端抓起。其次，增强预算编制完整性的审查监督。人大应该推动政府部门将全口径预算落到实处，特别是加强对政府债务、非税收收支和上年结余结转等资金预算编制完整性的审查监督。再次，加强预算编制细化程度审查监督。人大应该推动政府部门继续细化预算编制，逐步改变预算编制难以反映财政资金具体用途的情况。最后，推行预算编制的透明度审查监督。除确实存在保密需要之外，政府部门应该推动预算信息在人民政府、财政部门或人大等网站上进行集中公布，以便社会公众获取。

第二，健全预算执行审查监督。考虑到对所有的预算资金进行事中监督不太现实，人大可以选取重点部门、重点项目资金以及临时追加的预算资金作为工作抓手，并进一步确认政府部门提交预算执行情况报告的时间、内容及形式等。

第三，强化事后决算审查监督。首先，推动强化决算编制对预算编制的回应性。人大应该推动决算编制积极回应预算目标，使决算审查监督能清晰地比对决算与预算间的差异，进而提出针对性的解决方案。其次，严格落实决算问责。人大应该逐渐细化对决算偏离预算的问责制度，加强法律处罚力度，并进一步落实决算偏离预算问题的整改监督工作。

（三）细化重点拓展的具体内容

第一，平衡收入审查监督与支出、政策审查监督的关系。预算审查监督重点拓展并不意味着赤字规模和预算收支平衡不再重要，关注赤字规模和预算收支平衡仍然是促进财政稳定的重要手段，财政收入依旧是财政支出的重要物质基础。未来人大预算审查监督中要实现全面性与重点性的平衡，收入审查监督的重点应放在财政收入目标的恰当性、合法性，以及质量的改善与结构的优化之上。

第二，明确支出预算和政策审查监督的重点内容。对于支出预算审查监督的重点内容可以从重点支出、重大投资项目、转移支付、政府债务及部门预算着手。其中，对于重点支出和重点投资项目主要依据资金数额以及是否为党中央重点决策部署等原则而确定；对于转移支付需要加强绩效评价与专

项转移支付整合情况的审查监督;对于部门预算可以重点关注资金量大的部门,并在一届人大任期内实现对一级政府的全覆盖,人大对预算政策审查监督应该聚焦于影响财政收支的政策,对于不同层级预算政策,其审查监督的重点也有所差异。对于党中央的决策部署,全国人大主要审查监督政策在政府预算中的落实情况,对于政府各部门的政策,全国人大主要审查政策的合法性和科学性。

(四) 完善重点拓展的实施方法

第一,积极总结现有的预算审查监督方法。人大预算审查监督在方法上取得了很多有益的经验,在人大开展预算审查监督重点拓展时也具有较强的适用性。这些方法有:听取报告汇报、专题调研、特定问题调查、规范性文件备案审查、询问和质询等。未来要将这些方式方法进一步规范化、程序化和制度化,以便推广采用。

第二,推动预算审查监督方法创新。近年来在人大预算审查监督重点拓展中出现了一些新方法,需要加强总结、提炼、试点与推广。首先,探索审查前听取意见建议制度。进一步探索审查前听取意见建议制度,加强初步审查前人大财政经济委员会、预算工作委员会与各专门委员会、人大代表、专家学者及政府综合性部门的沟通交流。其次,深化专题审议工作。专题审议工作需要进一步明确专题的选取标准,政府相关部门负责人应到会接受询问。借助各专门委员会与社会中介机构为专题审议提供技术支撑。再次,改进预算联网监督。加快预算联网监督的标准化建设与跨部门联网,并加强数据联网后的数据分析和数据应用工作。

(五) 加强人大与政府部门合作

第一,增强政府部门对人大预算审查监督重要性的认识。对预算进行审查监督是宪法和法律赋予人大的重要职权,人大预算审查监督与政府行政权力运行间不存在本质上的对立,从根本上而言二者都是为了维护和发展人民利益。加强人大预算审查监督工作有利于改善财政资金的使用效率,有助于规范行政权力运行,进而更好地维护和发展人民利益。

第二,密切联系政府部门推动人大预算审查监督。增进财政部门对人大预算审查监督的配合。由财政部门归口负责收集、准备预算审查资料,人大进行预算支出审查时可以借鉴财政部门已有的支出绩效标准。充分利用审计监督成果和审计力量。人大对支出预算和政策进行审查监督时,可积极借鉴审计查出问题及其整改等审计监督成果,提炼审计查出问题的背后体制机制原因,在此基础上发表审查意见。人大可以就特定议题,委托审计机关进行专项审计、出具审计报告,并到会说明。

参考文献:

- [1] 林慕华,马骏.中国地方人民代表大会预算监督研究[J].中国社会科学,2012,(6):73-90+207.
- [2] 许聪.省级人大预算监督权力考察——以30个地方预算监督条例(决定)为基础[J].财政研究,2018,(10):92-104.
- [3] 林尚立.行动者与制度效率:以文本结构为中介的分析——以全国人大预算审查为研究对象[J].经济社会体制比较,2006,(5):75-82.
- [4] 周振超.行政主导下的简约治理——省级人大预算监督权悬空的政治逻辑[J].江苏行政学院学报,2012,(1):82-88.
- [5] 朱大旗.完善人大对政府预算全方位的审查监督制度[J].法学杂志,2014,(2):13-22.
- [6] 谢明.公共政策导论[M].北京:中国人民大学出版社,2014.7-8.
- [7] 马骏.中国公共预算面临的挑战:财政可持续[J].国家行政学院学报,2013,(3):19-30.
- [8] 高培勇,蒋震.新常态下的中国财政:若干趋势性变化[J].财政研究,2016,(6):2-15.
- [9] 王维国.完善基于“五个导向”的人大预算审查监督机制[J].新视野,2017,(2):22-26.
- [10] 李燕,王晓.国家治理视角下的现代预算制度构建[J].探索,2016,(3):58-61+84.

(责任编辑:邓菁)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2019.08.010

[引用格式]汪德华,李苗.人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展——改革经验与推进建议[J].财经问题研究,2019,(8):80-86.