**如何避免人大预算审查监督走过场**

**——浅谈人大预算审查监督的法定性及实践思考  
程向晖　滕修福**

审查批准预算（预算调整）、决算和监督预算执行是宪法和预算法、监督法等法律赋予各级人大及其常委会的重要刚性职权。然而实践中，一些地方人大及其常委会行使预算审查监督权，往往很难得心应手抓重点，有时候也只能够走走程序过场。下面，笔者结合党的十八届三中全会决定和新修正的预算法等相关文件和法律规定，就如何避免地方各级人大及其常委会预算审查监督走过场，谈一谈人大预算审查监督的相关法定性及实践思考。

完善人大预算审查监督的专责机构，切实承担审查监督之责。

虽然说，预算审查监督的最终批准决定权属于本级人大或其常委会（预算法第二十条、第二十一条，监督法第十五条、第十七条）；但是，仅凭一两次人大或其常委会会议来进行深入细致的预算审查监督，是难以避免不走过场；因此，必须要有专门机构专业人员来承担全口径全过程人大预算审查监督的主体之责，为本级人大及其常委会行使最终的预算审查监督权提出初步审查意见。

1995年施行的预算法，时隔20年在2014年进行了大修。新修正的预算法贯彻落实了党的十八大和十八届三中全会精神，进一步改进和完善预算管理制度。新预算法特别增加第二十二条之规定，明确了中央及地方预算初步审查机构及协助机构（即人大预算审查监督的专责机构），以及这些专责机构的职权。

依据预算法第二十二条之规定，人大设立财政经济委员会（简称“财经委”）的，财经委是预算审查监督的初步审查主体，是人大预算审查监督的专门机构，依法履行人大预算审查监督的初步审查权；未设立人大财经委的，由有关专门委员会履行初步审查之责；未设立专门委员会的县一级，由本级人大常委会履行初步审查之责。各级人大常委会财政经济工作委员会（简称“财经工委”）或预算工作委员会（简称“预算工委”）作为本级人大预算审查监督的协助机构，协助本级人大财经委（或会议期间临时成立的计划和预算审查委员会）承担人大预算审查监督方面的日常事务性工作。

这里需要说明一点，预算法之所以将县一级人大预算审查监督的初步审查权赋予本级人大常委会，是因为现行预算法2014年修订时，地方组织法还没有规定县一级人大可以设立专门委员会。现如今，地方组织法在2015年第五次修正时已明确县一级人大可以设立财经等专门委员会；因此，县一级人大依法设立财经委后，本级人大常委会就没有必要再承担人大预算审查监督的初步审查之责了。

这里还需要理清一点，预算法为什么不直接表述地方各级人大财经委作为本级人大预算审查监督的专门机构，而含糊表述为“有关专门委员会”？主要因素之一是考虑有些地方人大未设立财经委，同时也兼顾人大预算审查监督也不仅仅是财经委的事，有关专门委员会也有初步审查之责，只不过由财经委牵头或以财经委为主体而已。

目前，全国人大设立了财经委，全国人大常委会还设立了专门的预算工委，在国家层面进行了完善；但是，在地方层面还有待于健全完善。纵观全国各地，县级以上地方各级人大及其常委会大多已设立有财经工委，2013年党的十八届三中全会及2014年新预算法施行以后，一些地方人大常委会也陆续开始设立专门的预算工委。2015年地方组织法第五次修正明确县一级人大可以设立专门委员会后，县一级人大财经委已陆续设立。但是，就地方各级人大及其常委会设立人大预算审查监督专责机构的现状来看，一些地方虽然设立了财经委和财经（预算）工委，但人员多为兼职（挂名），“一人委”现象在一些地方比较突出，难以承担全口径全过程预算审查监督之责。

笔者认为，县级以上地方各级人大应依法设立财经委，并强化专职委员的配置，切实承担人大审查监督主体责任；县级以上各级人大常委会要设立财经工委，有条件的要单独设立预算工委，协助财经委专人专事预算审查监督日常事务性工作。地方各级人大常委会可以探索设立专家咨询委员会或聘请专业人才，为人大及其常委会行使预算审查监督权提供专家咨询和人力资源支持。

关于乡（民族乡、镇）级人大预算审查监督的专责机构。由于乡镇一级人大闭会期间没有常设机关（机构）；因此，预算法等相关法律没有这方面规定，只明确在本级人民代表大会举行会议（简称“人代会”）前，“应当采用多种形式，组织本级人民代表大会代表，听取选民和社会各界的意见”（预算法新增第四十五条之规定）。实践中，乡镇一级人大预算审查，一般只是在人代会期间成立临时的预算审查委员会，行使预算草案的初步审查之责。笔者认为，2105年地方组织法第五次修正已经实现了乡镇人大主席团的“准常设”（地方组织法第十五条增加一款赋予了乡镇人大主席团闭会期间职能），可以由乡镇人大主席团来承担本级预算审查监督之责。

严格细化草案编列报送的法定要求，切实做到按时按质按量。

实践中，人大预算审查监督所面临的突出问题是预算编制的细化程度不高，让人大代表“看不清、看不懂”，难以实行有效的监督，有时也只能似懂非懂地走走程序过场。

如何进行预算编制、预算调整及决算，预算法均有专章及条款法定。2014年预算法修正增加（或调整细化）了下列条款规定，各级政府及财政部门要依法细化编制预算（第三十二条），非法定情形不得随意调整预算（第六十七条），决算要与预算相对应，收支要真实可信（第七十五条），预算（第四十四条）及预算调整（第六十九条）和决算（第七十八条）方案草案要确保在法定时限前报送初步方案。

关于对预算编制科目的细化。2013年，党的十八届三中全会决定就“改进预算管理制度”强调，要“实施全面规范、公开透明的预算制度”。2014年预算法修正，在第三十二条新增第四款规定，预算“收入分为类、款、项、目；支出按其功能分类分为类、款、项，按其经济性质分类分为类、款”；新增第四十六条对报送人大审查的预算草案进行了分类细化要求，即：“本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项”。如此细化法定，全口径分类编制预算到项、款、目，通过功能分类反映支出方向，通过经济分类反映支出用途，二者结合可以全面完整地反映预算支出的全貌，可以有利于保障预算编制的质量，让人大代表能够“看得清、弄得懂”，便于审查和监督。

实践中，关于提交相关草案的法定时限，一些地方政府及财政部门没能严格遵循，尤其是预算调整往往“临时抱佛脚”，人大预算审查监督审查专责机构有时也“睁一眼闭一眼”，没有足够的时间进行实质性审查，也只能“放水”走走程序过场而已。

2014年预算法修正，强化了相关草案提前提交的法定时限。新预算法将旧法中相对含糊的“一个月”统一明确为“三十日”，并将中央预算草案的初步方案提交时限由“一个月前”延长为“四十五日前”（第四十四条之规定）。在第六十九条新增了预算调整方案的法定时限，规定县级以上各级预算调整方案要在本级人大常委会会议召开前30天提交。新增第七十八条系统规定了决算草案初步审查制度，明确县级以上各级决算草案也要在本级人大常委会召开30天之前提交。如此法定时限，政府方面必须依法遵循，人大方面必须严格把关。只有这样，给予充足的时间保障，实质性的人大预算审查监督才能提升质量和效果。

把握人大预算审查内容的法定重点，切实增强审查监督实效。

实践中，困扰人大预算审查监督的突出问题就是时间紧任务重，一旦把握不住审查监督重点，就难以开展实质性审查监督，不得已只能走走程序过场。

2014年预算法修正，特别增加第四十八条明确了各级人大对预算草案及报告、预算执行情况报告的重点审查内容，为推进对政府全口径预算的实质性审查提供了实现路径。该条文所列举的八个方面预算审查重点主要涉及五个层面的实质性审查：一是合法性审查，即审查预算收支是否符合法律、法规；二是真实性审查，即审查预算有无隐瞒少列或虚列的情况，对预算收支的测算是否科学合理，与经济社会发展的实际情况是否吻合；三是政策性审查，即审查预算有无贯彻有关方针、政策，预算结构以及重点项目安排和保障是否体现确保重点、统筹兼顾的原则；四是效益性审查，即审查预算是否贯彻勤俭节约，能否最大限度地发挥财政资金的效益；五是科学性审查，即审查预算设计是否规范，能否直观地反映预算全貌和项目信息等。同时，预算法还特别增加第四十九条，规定了预算审查专责机构（财经委）向本级人大主席团提交的审查结果报告应包含有四个方面实质性内容。该条款一方面是对预算审查专责机构（财经委）开展预算草案的初步审查提出的明确要求，另一方面是要为本级人代会审查预算草案和预算执行情况实施预算监督提供参考。2007年施行的监督法第十八条，也列举了各级人大常委会应从六个方面对预算执行情况报告进行重点审查。

2014年预算法修正，借鉴监督法第十八条关于决算草案审查重点的规定，新增第七十九条进一步细化列举了各级人大常委会（含乡镇人大）应结合审计工作报告重点审查十二个方面的决算内容，以提升审批决算的严肃性和权威性。

2014年预算法修正，将原来保障“预算收支平衡”前提条件下预算调整规定，列举性规定了在预算执行过程中，出现四种情况方可调整预算（第六十七条），以强化预算执行力和避免预算调整的随意性。

笔者认为，以上关于预决算草案及预算执行情况报告的审查重点以及预算调整范围的法定，涉及合法性、真实性、政策性、效益性、科学性等层面的实质性审查内容，各级人大预算审查监督专责机构应依法进行实质性的重点审查，并按照预算法第四十九条和监督法第十七条之规定程序和要求，向本级人大或其常委会提出具有实质性的初步审查意见，以切实增强各级人大及其常委会对预算审查监督的实效。

拓展对支出预算和政策的审查监督，切实做到全口径全过程。

实践中，一些地方人大预算审查监督的重点主要是预算收入完成及收支平衡状况，是否有赤字？对如何支出、支出是否合规？对支出预算和政策、财政资金使用绩效和政策实施效果等，全口径审查、全过程监督都不够到位。

2012年，党的十八大报告在谈到推进政治体制改革时，就提出要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”，并将其作为支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力的一项重要内容。2013年，党的十八届三中全会决定就“深化财税体制改革”首先提出要“改进预算管理制度”，明确“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”。2014年，十二届全国人大常委会第十次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》，首次对自1995年施行近20年的预算法进行大修，从立法层面贯彻落实了党的十八大和十八届三中全会精神。预算法大修后，进一步限制了政府对财政预算及执行的随意性，进一步强化和细化了各级人大及其常委会全口径全过程行使预算审查监督权的刚性。2018年初，中共中央办公厅又印发《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“中央指导意见”）；同年10月，全国人大财经委员会会同财政部专门召开了贯彻落实该意见座谈会，王晨副委员长作了重要讲话；之前9月28日，栗战书委员长就贯彻该意见提出明确要求，希望参加预算审查监督重点拓展改革工作座谈会的同志深入学习领会中央精神，探索创新审查监督方式方法，不断提高人大预算审查监督工作水平。

中央指导意见明确，支出预算是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定，按照规定的程序、方法和标准编制的，对各种支出作出统筹安排，并报经本级人民代表大会审查批准后执行的财政支出计划；支出政策是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定制定的财政支出安排措施，包括财政支出的方向、规模、结构和管理制度等。中央指导意见指出，人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监督的主要内容包括五个方面，即支出预算的总量与结构、重点支出与重大投资项目、部门预算、财政转移支付、政府债务。中央指导意见要求各级人大及其常委会从八个方面入手，按照总结、继承、完善、提高的原则，在巩固完善现有程序和方法基础上，进一步探索健全程序，创新方式方法，提高可操作性和运转效率，提高审查监督的针对性和有效性。

笔者认为，拓展对支出预算和政策的审查监督是当前和今后一段时间各级人大及其常委会行使预算审查监督权的重中之重。要在贯彻落实中央指导意见的基础上，结合预算法、监督法等法律赋予各级人大及其常委会的职权，将中央指导意见所明确的四个方面重点监督内容与预算法等所规定的人大预算审查内容的法定重点相结合，抓住重点、聚焦关键，围绕一项或几项重点支出、重大项目、重要政策等，扎扎实实开展审查监督重点拓展改革工作；将中央指导意见所明确的八个方面监督路径与监督法等所赋予的监督方式方法相结合，统筹运用各种程序和方法，打好组合拳，发挥每一项程序和方法的特点优势，加大审查监督力度，形成推进改革工作的合力。要与时俱进推进人大预算审查监督的制度化、精细化、常态化，要探索创新并综合运用执法检查、专题询问和质询、特定问题调查、专项工作评议、预算监督联网等监督方式方法，着力推进人大预算审查监督的重点向支出预算和政策的进一步拓展，不断提高各级人大及其常委会开展全口径审查和全过程监督的工作水平。