

规范完善人民代表大会预算审查监督制度 依法加强对政府全口径预算决算审查监督

■全国人大常委会预算工作委员会主任 廖晓军

审查批准预算决算和监督预算的执行是宪法和预算法等法律赋予人大的一项重要职权。新预算法体现了党的十八大和十八届三中全会关于加强对政府全口径预算决算的审查和监督的要求,对预算决算审查监督的范围、审查的程序和重点内容、监督的主体和责任、建立问责机制等,都作出了新规定,提出了新要求,使人大预算审查监督制度更加规范和完善。新预算法对于推动财税体制改革在法治框架内顺利进行、坚持和完善人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大而深远的意义。✍

预算法是中国特色社会主义法律体系中的一部重要法律,是财政领域的基本法律制度。修改后的新预算法,是党的十八届三中全会以后全国人大常委会通过的一部对推动全面深化改革进程具有全局性影响的重要法律案,是落实党的十八大和十八届三中全会决定要求的重大举措,是深化预算制度改革、建立现代财政制度的迫切需要,是加强人大对政府全口径预算决算审查和监督、推动人民代表大会制度与时俱进的必然要求,对于推动财税体制改革在法治框架内顺利进行、坚持和完善人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大而深远的意义。

审查批准预算决算和监督预算的执行是宪法和预算法等法律赋予人大的一项重要职权。新预算法体现了党的十八大和十八届三中全会关于加强对政府全口径预算决算的审查和监督的要求,对预算决算审查监督的范围、审查的程序和重点内容、监督的主体和责任、建立问责机制等,都作出了新规定,提出了新要求,使人大预算审查监督制度更加规范和完善。

一、扩展和规范预算决算审查监督范围,为实现对政府全口径预算决算的审查和监督提供了法制保障

明确预算决算审查监督的范围是预

算法需要解决的重要问题。党的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》,首次提出“实行全口径预算管理”,党的十八大报告进一步提出“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。新预算法充分体现了党中央的要求,明确规定政府全部收入和支出都应当纳入预算,各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。在法律层面进一步明确了预算完整性原则,通过完整的预算决算全面反映政府和公共部门的活动,并实行对政府全口径预算决算的审查与监督。同时,新预算法在总结实践经验的基础上,根据我国国情,进一步明确目前我国政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算,确立了政府预算体系,并对四本预算的概念、编制原则和相互关系作出了规定。

二、完善初步审查制度,为人民代表大会及其常委会审查批准全口径预算决算奠定了坚实基础

考虑到我国各级人民代表大会审查批准预算的特点,初步审查作为一项重要的制度安排,应当发挥更为重要的基础性作用。在对原预算法关于预算草案初步审查的规定、全国人大常委会关

于加强中央预算审查监督的决定对中央预算调整方案和中央决算草案的初步审查规定、监督法关于预算调整方案初步审查的规定进行分析总结的基础上,新预算法对初步审查制度作出了比较系统的规定。

第一,明确了初步审查范围。主要包括预算草案初步方案及上一年预算执行情况、预算调整初步方案、决算草案。第二,明确了初步审查机构。中央由全国人大财政经济委员会进行初步审查;省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的初步审查工作由人大有关专门委员会承担,未设立专门委员会的设区的市、自治州人大,由常委会有关工作机构研究提出意见(在人民代表大会会议审查预算草案时,可以由临时成立的专门委员会向大会主席团提出审查结果报告);县级由人大常委会对预算草案初步方案及上一年预算执行情况进行初步审查,由有关工作机构对本级预算调整初步方案和本级决算草案研究提出意见。第三,明确了初步审查的时间。中央预算草案初步方案和县级以上地方预算草案初步方案应当分别在人民代表大会会议召开的45日前、30日前,提交人大有关机构进行初步审查;县级以上各级预算调整初步方案和决算草案应当在常委会会议召开的30日前,提交人大有关机构进行初步审查。第四,确立了提出初步审查意见及其反馈制度。规定人大初步审查后要提出初步审查意见;对初步审查意见和有关工作机构研究提出的意见,本级政府财政部门应当及时反馈处理情况;初步审查意见和有关工作机构研究提出的意见以及本级政府财政部门反馈的处理情况报告应当印发本级人大代表。

三、明确对预算决算草案重点审查的内容,为推进对政府全口径预算决算的实质性审查提供了实现路径

如何实现对预算决算进行实质性审查,是各级人大努力探索和着力解决的问题。新预算法通过明确预算决算草案的重点审查内容,为推进实质性审查提供了实现路径。新预算法规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告,重点审查以下八个方面的内容:上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求;预算安排是否符合本法的

规定;预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策,收支政策是否切实可行;重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当;预算的编制是否完整,是否符合本法关于细化的规定;对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当;预算安排举借的债务是否合法、合理,是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源;与预算有关重要事项的说明是否清晰。同时,新预算法还明确规定了预算审查结果报告应当包括的四个方面的内容:对上一年度预算执行和落实本级人民代表大会预算决议的情况作出评价;对本年度预算草案是否符合本法的规定,是否可行作出评价;对本级人民代表大会批准预算草案和预算报告提出建议;对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。

对决算草案进行审查时,重点审查以下十二个方面的内容:预算收入情况;支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况;结转资金的使用情况;资金结余情况;本级预算调整及执行情况;财政转移支付安排执行情况;经批准举借债务的规模、结构、使用、偿还等情况;本级预算周转金规模和使用情况;本级预备费使用情况;超收入安排情况,预算稳定调节基金的规模和使用情况;本级人民代表大会批准的预算决议落实情况;其他与决算有关的重要情况。

四、拓展预算执行中需要人大审查批准的预算调整等事项范围,为加强对预算调整和地方政府债务的审查监督提供了有力约束

新预算法再次明确,经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整;各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。同时,根据经济社会发展需要,进一步拓展了预算执行中须经人大审查批准事项的范围,主要体现在加强对预算调整 and 地方政府举借债务审查监督等方面。

原预算法规定的预算调整情形,仅指原批准的收支平衡的预算总支出超过总收入,或者举借债务数额增加的部分变更。这种规定过于宽松,也不明确,导致了预算执行中的随意性比较突出。新预算法拓展了需要报人大审查批准的预算调整情形,即:需要增加或者减少预算总支出的;需要调

入预算稳定调节基金的；需要调减预算安排的重点支出数额的；需要增加举借债务数额的。对于需要人大审查批准的预算调整，采取列举的方法，既拓展了范围，又明确具体，有利于严格执行预算，依法调整预算。对不属于预算调整的地方各级政府因上级增加不需要本级提供配套资金的专项转移支付而引起的预算支出变化的特殊情形，也应向同级人大报告。

新预算法允许经国务院批准的省、自治区、直辖市可以举借债务，但对地方政府举借债务的规定更加规范、更加严格。在审查批准方面，规定举借债务的规模，应当由国务院报全国人民代表大会或者全国人大常委会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准。对于省、自治区、直辖市一般公共预算年度执行中出现短收，通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式仍不能实现收支平衡的，省、自治区、直辖市政府，报本级人民代表大会或者其常务委员会批准，可以增列赤字，并应当在下一年度预算中予以弥补。

五、丰富和细化了预算决算监督的具体规定，为增强对政府全口径预算决算的监督实效创造了条件

人大除了对政府预算执行情况的监督之外，实际上还承担着对预算法律实施情况进行检查监督和保证预算法律实施的职责。新预算法进一步明确了细化预算编制、严肃预算执行等方面的具体要求，有利于实现各环节、全过程监督，为增强对政府全口径预算决算的监督实效创造了条件。

新预算法明确了对报送人大审查批准的预算决算草案的细化要求。预算决算草案是政府预算决算编制结果的体现，是人大审查监督的基础，草案不够细化，代表很难看懂，直接影响审查监督质量。为解决预算决算草案细化问题，新预算法作了如下规定：各级预算支出应当按照功能分类和经济分类编制；报送人大审查和批准的预算草案，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；决算草案应当与预算相对应，按预算数、调整预算数、决算数分别列出，一般公共预算

算支出应当按其功能分类编列到项，按其经济性质分类编列到款；一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制，专项转移支付应当分地区、分项目编制。

新预算法还进一步完善了关于预算执行监督的规定。监督预算执行，是宪法赋予人大常委会的一项重要职责，是增强预算监督实效的重要环节。为切实加强对预算执行的监督，总结实践经验，新预算法进一步充实了以下相关规定：一是增加对预算批准前政府安排支出的监督，要求对按照法律规定在预算批准前安排的支出情况在预算草案的报告中作出说明；二是特定事项按照国务院的规定实行权责发生制的有关情况，应当向本级人大常委会报告；三是完善对决算的监督，财政部门编制的决算草案应经本级审计部门审计后，报本级政府审定，由本级政府提请本级人大常委会审查和批准；四是编制政府综合财务报告报送备案。各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人大常委会备案。

六、增加发挥人大代表和社会公众在预算审查监督中作用的规定，为健全民主制度、扩大公民有序政治参与提供了实现途径

党的十八届三中全会决定明确提出，要“更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与”。为强化人大特别是基层人大的预算审查监督工作，充分发挥人大代表特别是基层人大代表在预算审查中的作用和联系选民的优势，扩大社会公众对预算活动的参与，新预算法规定，设区的市级以上各级人大有关专门委员会对预算草案初步方案进行初步审查、常委会有关工作机构研究提出意见时，应当邀请本级人大代表参加；县、乡级人大举行会议审查预算草案前，应当采取多种形式，组织本级人大代表，听取选民和社会各界的意见。同时，随着预算公开透明的推进，社会公众对预算的监督也应有法律保障，新预算法规定，公民、法人或者其他组织发现有违反本法的行为，可以依法向有关国家机关进行检举、控告，任何单位和个人不得压制和打击报复检举人、控告人。