从人大预算审查结果报告看全过程人民民主生动实践

中央财经大学财税学院｜**李燕**

今年全国两会召开的背景与以往有所不同。2021年我们党首次召开了中央人大工作会议，提出了全过程人民民主重大理念，2021年全国人大及其常委会还分别修改了《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则》（以下简称《人大议事规则》）《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》（以下简称《预算审查监督的决定》）等。所以说，这次人民代表大会是在提出全过程人民民主重大理念以及《人大议事规则》《预算审查监督的决定》修改后开展预算审查工作的第一年，意义非凡。

人民代表大会制度是实现全过程人民民主的制度载体、重要平台和有效途径，在全过程人民民主的实践中要把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，即通过人民代表大会制度将党的主张通过法定程序上升为国家意志，再通过国家决策部署和聚焦民众所思所盼所愿的政策及规划计划及相应预算保障得以最终实现，其中，人大对政府预算报告和预算草案所做的审查批准程序过程及审查内容，反映着我国全过程人民民主在预算审查监督过程中的生动实践。

预算审查监督程序反映着全过程人民民主

审查批准预算、决算和监督预算执行是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权，政府预算草案需要经过大会表决通过方可执行。在大会审议期间，人大财经委要向大会主席团提出关于上一年预算执行情况与计划年度预算草案的审查结果报告（以下简称《审查结果报告》），从人大《审查结果报告》的形成过程以及人大审查批准预算的程序中可以充分体现出预算全过程的人民民主。

（一）预算的初步审查。由于人民代表大会会议规定议程多、会期短，如何在较短的时间内对丰富的会议内容进行较为深入、详细和具体的审查，就需要根据宪法和预算法等相关法律的要求，在代表大会召开之前，由各级人大常委会有关机构提前介入，对政府准备提请大会审议的预算报告和预算草案主要内容进行初步的审查，做好预算的初审工作。依照法律规定和人大工作惯例，初步审查一般包括四个环节，即提前介入、听取预算编制情况报告、进行初步审查、提出审

中国财政杂志社

积极作用，资本的有序流动对于科技进步和经济高质量发展具有强大的推动作用，但也要看到资本具有双重性。也就是说，资本逐利的本性容易使其陷入野蛮生长，无序扩张。要实现以人民为中心的经济高质量发展，必须高度重视资本的作用，支持和引导资本规范健康发展。要发挥资本作为生产要素的积极作用，为各类资本健康发展提供支持和引导。在我国社会主义制度下，各种形态的资本都需要服务于社会主义前进方向和国家战略。有效的制度安排和严格规范的监管，有利于控制甚至消除资本的消极作用。要研究为资本设置“红绿灯”，为资本设计合理合法的活动边界，在发展中规范、在规范中发展，这是完善社会主义市场经济体制，推动经济高质量发展的客观要求。

责任编辑 李烝

查结果报告初稿，具体程序见表1。

（二）大会预算审查程序。依照相关法律规定以及人大工作惯例，大会审查程序一般包括三个环节，即印发预算执行情况报告和预算草案代表团进行审查，财经委员会、预算工作委员会和有关专门委员会进行审查等，具体程序见表2。

（三）预算批准程序。依照法律规定和人大工作惯例，批准程序一般包括四个环节，即提出审查结果报告、代拟决议草案、代表团审议、大会表决。具体程序见表3。

上述实践可以看出，人大提前介入，特别是组织人大代表开展专题调研和视察等活动，是贯彻预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制的具体体现，有利于更广泛的了解民意。在此基础上，人大还要就预算政策和预算安排举行一系列的会议，例如，全国人大预算工作委员会从2021年第四季度开始就组织召开了一系列会议，分专题听取有关重点领域财政政策和资金安排使用情况的介绍。如减税降费工作座谈会、税收收入专题座谈会、税收立法以及预算编制工作通报会等。同时，为贯彻落实党中央要求和预算法规定，按照2022年预算审查具体工作安排计划，就重点关注领域支出政策和预算安排召开了多次座谈会，包括科技领域、农业领域、住房保障领域以及地方政府债务方面等。这些会议有人大财经委、预算工委及各专门委员会人员参加，也有政府有关部门及研究机构和高校的专家学者参加。这种沟通与参与机制是我国全过程人民民主在预算审查监督中应用的生动实践，这种机制有利于人民群众更畅通地表达利益要求，可以为人大审议预算提供高质量参与决策的参考资料，有利于提前了解预算政策和预算草案的主要内容，从而为代表们的审议提供良好的基础。与政府财政部门及其他政府部门提前沟通机制有利于了解预算执行和编制中的有关问题，有利于国家决策实现科学化、民主化。而人大代表的有关预算审查意见和建议也集中反映在人大的《审查结果报告》中，对预算执行情况报告的审议意见体现了人大的监督权，对预算报告和预算草案的审批意见以及年中常委会对决算的审批意见则体现了人大的决定权，经过人大会议表决通过后的预算即具有法律效力。可见，我国全过程人民民主已

表1　全国人大预算初步审查程序

程序	内容	依据	程序
预先审查	提前介入	《预算法》《全国人大议事规则》《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》等	1.人大组织代表开展专题调研和视察等活动，提前了解预算编制有关问题。 2.人大常委会预算工作委员会进行前期调研，召开有政府有关部门、研究机构和专家学者参加的座谈会，参加中央经济工作会和政府有关预算编制会议，参加有关综合经济部门年度会议，分析研究经济运行和社会发展情况。 3.整理代表意见和会议简报，研究提出预算分析报告、预算概览、税收预测报告等，为人大代表、财经委组成人员审查预算提供参考。
	预先审查		1.人大会议举行50日前，政府财政部门向人大预算工委和预算审查联系代表通报预算执行情况和预算草案的主要内容。 2.人大预算工委就有关重点问题听取相关部门情况介绍，开展预先审查。
初步审查	进行初步审查		1.人大会议举行45日前，人大财经委对预算报告和预算草案进行初步审查，其他专门委员会派员参加会议。在预算初步审查阶段，人大有关专门委员会对相关领域部门预算初步方案、转移支付资金和政策开展专项审查，提出专项审查意见。 2.人大财经委在初步审查的基础上，整理出对预算的初步审查意见，并送政府有关部门研究反馈。 3.政府有关部门将对财经委初步审查意见的反馈意见及时向人大财经委通报。
	提出审查结果报告初稿		1.财经委、预算工委根据初步审查情况起草关于预算执行情况与预算草案的审查结果报告初稿，经讨论修改后送政府有关部门征求意见。 2.再根据人大常委会负责同志及有关部门的意见对审查结果报告初稿进行修改。

中国财政杂志社

表 2　全国人大大会预算审查程序

程序	内容	依据	程序
大会审查程序	印发预算报告和预算草案	《预算法》《全国人大议事规则》《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》等	在人大会议期间，政府财政部门向全体会议提交关于预算执行情况和预算草案的报告，并印发代表团。
	代表团进行审查		1．人大各代表团对预算报告进行审议，对预算草案进行审查。 2．在代表团审查过程中，财经委、预算工委有关人员听取代表团的意见和建议，及时了解和反映代表在审查中提出的意见和建议。
	财经委和有关专门委员会进行审查		在人大会议期间，财经委召开全体会议，其他专门委员会派员参加，根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，对预算草案进行审查，并对人大审查结果报告初稿进行修改。

表 3　全国人大预算批准程序

程序	内容	依据	程序
批准程序	提出审查结果报告	《预算法》《全国人大议事规则》《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》等	财经委向大会主席团提出关于预算执行情况与预算草案的审查结果报告。审查结果报告应当反映有关专门委员会和代表的审议意见。
	代拟预算决议草案		大会秘书处为大会主席团代拟关于预算执行情况报告与预算的决议草案。决议草案应当包括是否批准预算草案和报告的内容。
	代表团审议		1．财经委关于预算执行情况与预算草案的审查结果报告，经大会主席团审议通过后，印发会议。 2．大会秘书处为大会主席团代拟的关于预算执行情况报告与预算的决议草案，经大会主席团审议表决后，交各代表团审议。
	大会表决后向社会公布		关于预算执行情况报告和预算的决议草案，经各代表团审议后，由大会主席团提请全体会议表决，通过后向社会公布。

经嵌入到了全过程预算审查监督之中。

预算审查结果报告内容反映着人民的要求和期盼

人大的《审查结果报告》是在前置程序基础上的人大对政府预算意见建议的集成，一般包括四个部分：一是对上一年预算执行情况的评价；二是对当年预算报告和预算草案的评价；三是对是否批准当年预算报告和预算草案提出建议；四是对完成当年预算情况提出的意见和建议。由于人大的《审查结果报告》是建立在前期充分调研以及与政府部门和社会各界广泛沟通基础之上形成的，因此有着扎实的基础和体现着广泛的民意。

在本次人大关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的审查结果报告中，可以看出人大对政府预算报告和预算草案的评价及给出的结论和相关建议。

（一）对上一年预算执行情况的评价。《审查结果报告》对2021年中央和地方预算执行情况给出了“总体良好”意见，同时也指出了七个方面不容忽视的问题，集中表现在：部分预算编制不够规范和细化，预算执行不够严肃；部分支出结构固化问题仍较突出；部分财政资金使用绩效不高；一些地区政府债券重发行轻管理，有的地方存在虚假化解隐性债务问题；部分基层财政运行存在一定困难，“三保”支出压力较大；一些地方违规兴建楼堂馆所、一些企业财务造假等现象时有发生；税制改革和税收立法工作有待进一步加快。对于这些问题人大要求要予以高度重视，认真研究，采取有效措施加以解决。

（二）对当年预算报告和预算草案的评价。《审查结果意见》对国务院提出的2022年预算报告和中央和地方预算草案给出了“符合预算法规定，总体可行”的审查结论。具体体现在“三个符合”和“一个基本协调匹配”的评价上。首先，预算草案安排依据的“三个符合”：即符合党中央的要求、符合年度经济社会发展目标和宏观调控总体要求、符合预算编制和财政工作的

中国财政杂志社

总体要求。“三个符合”是政府预算如何编制的重要前提，包括了法律依据、政策依据、制度依据。其次，《审查结果报告》认为主要收支政策、预算收入预计和支出安排上基本协调匹配。这一点意见实质是反映了人大对政策、收入与支出三者关系的看法，即政府预算首先要为党和国家的重大战略部署及基本民生支出提供良好保障，而体现这一保障的预算支出又要在可能的收入范围之内，三者之间要协调匹配，既不能简单的“码事”而不考虑资金的可能，又不能简单的囿于眼前收入而影响发展。在实践中，需要做到计划部门与预算部门的协调，不能编制超过收入保障的“大计划”；需要收入征收部门与财政部门的协调，财政部门编制收入预算草案时，应当征求税务、海关等部门和单位的意见；需要做到财政眼睛向内，如财政及部门内部资源的统筹协调，如四本预算之间、跨年度财政资金之间、部门财政拨款与非财政拨款之间的统筹，如税收收入与非税收入、财政赤字与政府债务等各种财政手段的协调；还需要财政与金融之间的政策手段及资金协调。由此可见，《审查结果意见》的“基本协调匹配”这一结论是对各个方面共同努力协调结果的认可。

（三）对于是否批准预算报告和预算草案提出建议。人大《审查结果意见》提出了三个批准建议：批准国务院提出的《关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告》；批准2022年中央预算草案；同时批准2022年地方政府一般债务余额限额和专项债务余额限额。这三个批准反映立法机关对政府过去一年财政预算工作的肯定，对计划年度政府预算安排的认可，以及对地方政府债务余额限额给出的不能超越的“天花板”和红线。可以说，人大的这三个批准反映着预算的法律效力和约束力。

（四）对完成当年计划情况提出的意见和建议。预算草案经过立法机关批准后就进入预算执行阶段，即按照预算组织收入和安排支出，为党和国家重要战略、重点政策的落实提供保障。由此，《审查结果报告》的第四部分是对做好预算执行和财政工作提出的总体建议，概括为七个“进一步”：进一步增强财政政策效能和可持续性；进一步增强国家重大战略任务财力保障；进一步做好重点民生保障工作；进一步防范化解地方政府债务风险；进一步强化预算管理；进一步推进财税改革和税收立法；进一步严肃财经纪律。可以看出，这七个“进一步”既是人大对2021年预算执行中提出问题的进一步跟踪，也充分对接了中央经济工作会议及政府工作报告的精神及工作要点，即需求收缩、供给冲击、预期减弱三种压力下如何实现六稳六保，同时更是人大对批准的预算在接下来的执行中行使监督权的着力点，满载着人民对政府实现预算预期目标的要求和殷切期望。

第一，关于财政政策的形成和落实问题。《审查结果报告》要求进一步增强财政政策效能和可持续性，因2022年我国的积极财政政策进入了第十四个年头，其政策着力点逐渐从加大力度转向要提升效能，更加注重精准和可持续，并在预算草案中落实到了一系列的收支活动中，也成为了人大的关注点。一是强调通过进一步细化各领域目标任务和预算安排以实现政策精准发力、靠前发力；二是强调要精准实施减税降费和退税制度并确保落地见效，同时要坚决查处乱收税费、加大清理各种拖欠，通过这种宽严并举的措施实现保市场主体、保工资和保基本民生；三是强调财政政策协同其他宏观政策形成合力引导资金投向实体经济和民生领域，促进产业和消费双升级；四是强调在财政政策制定和实施过程中要广泛征求和充分听取人大代表及人民群众意见建议，使政府决策聚焦人民群众所思所盼所愿。

第二，关于增强国家重大战略任务财力保障问题。《审查结果报告》从重点保障什么和如何保障两个方面提出要求：一是对重点方向和领域的财政保障。重点关注了财政科技资金投入、保障国家粮食安全、农村基础设施建设、农村基本公共服务、实现共同富裕、支持做好碳达峰碳中和等方面，并提出了具体要求。例如针对保障国家粮食安全涉及如何把十四亿人口的饭碗牢牢端在自己手里的问题，提出了要适当提高高标准农田建设的财政补助标准，开展重大种子品种研发与推广后补助试点两项具体措施。二是对于如何保障问题。《审查结果报告》提出了要综合运用财政资金引

中国财政杂志社

来源：视觉中国

导、税收调节、市场化多元化投入、政府绿色采购等政策措施，即财政眼睛如何向外问题。

第三，关于重点民生保障工作。《审查结果报告》重点关注了就业、教育、医疗、养老、住房保障、常态化疫情防控以及法律援助等重点民生问题。其中，特别提出了要健全多渠道筹集义务教育学校课后服务经费保障办法，这也是人大代表议论较多的“双减”后义务教育学校教师及教辅人员在延长教育服务时间后的合理补偿问题，也涉及到课后服务经费的属性以及如何在财政、社会及家庭中分担的问题。而提出法律援助等公共法律服务的投入问题则关乎到社会弱势群体的法律诉求保障问题。

第四，关于防范化解地方政府债务风险。《审查结果报告》重点关注了债务风险问题，强调了加强专项债券项目全生命周期绩效管理、压实使用债券资金地方和单位还款责任、落实地方财政金融风险处置机制等，特别提出了要严肃查处债务资金管理中的腐败，同时要求要及时向本级人大报告债务风险情况，体现了人大对政府债务的全过程监督和监管。

第五，关于进一步强化预算管理工作。《审查结果报告》特别强调了以下几个方面：一是提出要严格控制预算调剂，这是因为受预算法约束，预算调整要经过严格的法定程序，而预算调剂则相对宽松，因此现实中预算调剂的随意性弱化了预算约束力，引起社会和人大的关注。在全国人大《预算审查监督的决定》中也特别规定“各部门、各单位的预算支出应当按照预算执行，因重大事项确需调剂的，严格按照规定程序办理。”二是提出要加快建立税式支出制度，这是人大继去年后又一次提出，其背景是“十三五”至2021年财政累计新增减税降费达8.6万亿元，体现“放水养鱼”为企业纾困解难的政策实施，但是这些减税降费资金的具体去向、行业分布、对不同行业和企业的拉动效应如何等还不够清晰和透明，需要有较为完备的税式支出制度作保障，以反映出减税降费所带来的政策效应，同时也有利于财政政策的精准发力。三是提出要深化国有资本经营预算改革，逐步实现将国有资本收益在一本预算中列示的要求，这是由于我国目前的国有资本经营收益由于管理的主体不同，所以还不能在一本预算中完整反映，而是分列在国有资本经营预算、一般公共预算等预算中，这既不符合我国预算全面完整的法律规定，也不利于提升预算的透明度，因此有必要通过推动体制机制改革及突破部门权力利益的阻力逐步实现。同时，《审查结果报告》还重点关注了科学界定财政补贴功能定位，规范财政补贴制度的问题；建立完善绩效激励约束机制实现压减低效支出和取消无效支出问题，提出了2022年编制中央政府综合财务报告，进一步做好向全国人大常委会备案的准备工作。此外，《审查结果报告》还提出了进一步推进财税改革和税收立法，明确了积极推进增值税法、关税法等税收立法工作，在2022年提请全国人大常委会审议的要求，以及进一步严肃财经纪律等要求。

责任编辑 李丞

中国财政杂志社