

践行全过程人民民主 增强预算审查监督实效

——南京市人大预算审查监督工作的实践与探索

南京市人大工作理论研究会第二课题组

习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告中提出“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，全面和系统地阐述了全过程人民民主的价值内涵、制度要求和具体工作措施。习近平总书记在中央人大工作会议上强调“要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督”，为做好新时代人大预算审查监督工作指明了方向，提供了根本遵循。

近年来，南京市人大深入贯彻落实党中央、全国人大各项预算审查监督改革部署，按照“全口径审查、全过程监督”的总体要求，预算审查前广泛征求人大代表和社会各界意见，深入开展预先审查和初步审查，精心组织人代会预算审查批准工作，严格预算执行监督，探索决算审查新方式，做好审计查出问题整改监督，努力增强人大预算审查监督实效。市人大理论研究会课题组，围绕我市人大预算审查监督工作实践进行梳理，总结做法、提炼成绩、形成经验，更主要的是通过对工作中发现的矛盾，长期困扰的问题进行分析，从政策定位、法律规定、实际工作的各个角度进行研究，探索突破瓶颈、化解问题的有效路径，为提升我市人大预算审查监督水平提出切实可行的意见建议。

一、正确理解和把握加强人大预算审查监督工作的重要意义

1. 加强预算审查监督是贯彻落实党中央重大方针和决策部署的具体体现。习近平总书记指出,“人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,坚持监督和支持相结合,确保法律法规得到有效实施,确保党中央重大决策部署贯彻落实。”审查批准预算、决算和监督预算执行,是宪法法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。按照党中央要求,根据法律规定,人大对政府预算开展全口径审查、全过程监管,完善程序和方法,确保政府预算切实贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。

2. 加强预算审查监督是规范公权力行使的制度设计。完善人大预算监督职能是健全党和国家监督体系的内在要求,是把权力关进制度笼子的重要环节,是推动政府主动接受人大监督,依法行政、依法理财的有效手段。通过对预算收支平衡、支出预算和政策、部门预算管理、资金绩效等方面审查监督的探索和实施,促进政府强化系统思维,进一步科学把握预算管理方法,统筹发展与安全,协调局部与全局,结合当前与长远,考量必要与可行,有效促进经济社会高质量发展,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。

3. 加强预算审查监督是实现全过程人民民主的有效路径。习近平总书记在中央人大工作会议上强调“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有完整的参与实践”,预算审查监督就是这一实践的生动体现。要进一步发挥好人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用,广泛地组织动员人大代表和人民群众参与到全过程的预算民主监督中,更好地倾听人民呼声,回应人民期待,监督政府管好“钱袋子”,用好“钱袋子”,进一步完善人民当家作主的运行机制、实现方式和途径。

二、提高政治站位,确保中央改革部署落地见效

1. 增强认识,落实各项改革部署

党的十八大以来,党中央和全国人大连续出台人大预算审查监督

系列改革文件，南京市人大常委会党组高度重视，及时组织传达学习，部署制定相关实施意见。为加大贯彻力度，市委全面深化改革领导小组根据市人大常委会申请，将有关改革工作列入了年度全面深化改革计划，全面加强领导。市人大财经委、常委会预算工委赴市财政、审计等部门进行专题调研，并广泛征求市政府及相关部门、市人大各工作机构、各区人大常委会、部分人大代表意见建议，为中央改革要求在我市的贯彻实施奠定基础。同时，市人大加强对各区指导，推进我市改革工作，组织全市人大财经、预算工作培训班，邀请全国人大常委会预算工委同志，围绕各项人大预算监督改革工作进行专题辅导；走访各区，介绍市人大预算监督改革的主要内容、工作重点和计划安排，听取各区的意见建议，努力形成改革共识；召开全市人大预算监督改革工作推进会，要求各区全面实施中央各项人大预算审查监督改要求，并由常委会分管主任带队进行专题督查。

2. 制定意见，突出地方亮点特色

为了保障各项改革任务顺利推进，制定出台了市有关配套文件。按照总结、继承、完善、提高的原则，在全面落实中央规定的基础上，总结和固化了市人大预算审查监督的有效做法，进一步细化了审查监督内容，规范了审查监督程序，创新了审查监督方式。关于预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制的意见，重点建立和完善预算编制前开展网上征求意见和调研，建立人大与政府部门预算审核论证联动，预算草案编制征求代表意见和反馈落实，预算草案和报告代表专题审议等制度机制，保障了预算编制工作的公开和代表预算审查主体作用的发挥。关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见，在内容中，结合南京实际，增加了对专项资金预算、财政体制、预算绩效等方面的审查；在程序和方法上，增加了完善预决算审议工作、强化预算执行监督内容。关于审计查出问题整改，进一步明确了审计全覆盖工作和完善审计查出问题整改报告方

式，要求市政府常务副市长代表市政府向市人大常委会做整改情况报告。关于人大加强对政府债务审查监督，建立健全人大开展政府债务审查制度，细化了监督的内容，增加了“探索开展对融资平台公司经营性债务的监督”有关内容。在预算联网监督系统建设中，根据“基础在联、关键在用”的要求，对全国人大预算联网监督系统进行了本地化改造，拓展了国资监督、审计监督、横向部门数据、综合经济分析等功能模块，重点在预算执行预警、数据自动比对分析、审计跟踪监督、移动 APP 等方面进行了探索，提高人大预算审查监督效率。

3. 系统集成，形成预算监督体系

南京人大统筹融合中央各项人大预算审查监督改革要求，既有所侧重，更注重联系，努力建成融预算审查监督重点拓展、预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议、审计查出问题整改、加强政府债务审查和预算联网监督系统建设为一体的“4+1”人大预算审查监督工作制度体系。其中核心是将预算审查监督重点拓展作为改革的“总开关”，在监督内容和监督程序上，集成各项改革的主要内容。同时，又注重各项改革间的相互支撑、协同配合，努力形成统一、完整的审查监督体系，提高监督效率，增强监督实效。如：预算审查前听取人大代表和社会各界意见，明确要求将支出预算和落实中央和省、市委决策部署情况作为听取意见的重点内容；在审计查出问题整改和加强政府债务监督时，要求依托人大预算联网监督系统开展审查监督；在预算监督中，充分运用审计和审计查出问题监督成果。在预算审查监督工作的实施中，我市人大也综合各项改革要求。

三、践行全过程人民民主，切实增强预算审查监督实效

本届以来，我市人大常委会深入贯彻中国特色社会主义预算审查监督制度，积极践行全过程人民民主理念，充分发挥代表作用，不断拓展人大预算审查内容，创新监督方式，推动人大预算审查监督工作由程序性审查向实质性审查转变。

1. 广泛听取各方意见。一是市人大财经委、常委会预算工委听取市财政局专题汇报，了解预算编制指导思想、基本原则、支出重点、主要政策措施等内容，对预算重点和和预算原则进行整体把握，并对预算编制工作贯彻中央和省、市委重大决策部署情况进行监督。二是广泛听取人大代表和社会各界意见，通过人大网站、微信微博、代表履职系统等平台，征求代表和社会各界关于预算编制及审查监督工作的意见建议。三是以书面形式向市人大及其常委会相关工作机构、部分专业人大代表、预算审查专家介绍预算编制情况并征求相关意见。四是走访各区人大代表团，广泛听取代表意见、吸收采纳建议，为人代会审查批准预算做好准备。通过关口前移，将人大监督提前到预算编制之前，有效提升了预算的科学性和针对性，为后续人大审查批准预算奠定了基础。

2. 积极组织预算专题审议。一是提升审议针对性。每年根据全市中心工作，邀请人大代表，围绕支出预算和政策、主要预算安排进行专题审议。重点针对专项资金预算落实中央和省、市委新出台政策情况开展审查监督。近年来，面对经济下行压力加大，重点加强了对财政收支平衡、产业发展、科技创新等方面的审查力度。审议中，代表根据工作经历和专业知识的，提出了改进和完善财政转移支付，加大基础设施建设力度，理顺市区财权事权关系，关注产业扶持资金使用绩效等意见建议，得到了市财政部门的积极回应。

二是加强代表与财政部门互动。人代会前，召开预算编制说明会，组织各代表团近四十位人大代表，听取市财政局关于预算编制情况和主要预算安排情况的汇报。市财政局有关领导及各业务处室负责人到场，与代表进行面对面的交流，回答代表询问、听取代表建议、落实代表要求。三是扩大代表参与面。每年预算审查期间，共召开各类审查会议 30 余场，近 40%代表参与审查活动，提出预算审查意见百余条，市财政部门积极回应代表诉求，逐一进行解答说明，研究吸纳合

理建议，完善预算草案内容，为人代会审查批准预算做好准备。四是狠抓意见落实，将专项审议中代表提出的意见建议，梳理汇总后，专题反馈给市政府，市政府主要领导高度重视初审意见，指出“所提建议条条都有针对性”，要求在预算编制中加以采纳，同时，在第二年预算执行中，开展“回头看”，加强对有关意见建议落实情况的监督检查，增强监督实效。

资金类别	部门	有关支出政策和资金安排
民政保障和社会 发展类	市卫健委	疫情防控和加强基层卫生建设
	市教育局	“双减”政策落实
	市民政局	养老服务和加强基层组织及建设
	市文旅局	旅游发展专项资金
科技创新 产业发展类 资金	市科技局	科技创新
	市工信局	产业发展
	市商务局	外贸及服务业发展
	市场监管局	知识产权保护
城市管理 与建设	市建委	政府投资建设项目
	市水务局	污水处理及水环境治理
	市城管局	城市维护费及养护标准
	市交通局	重大交通基础设施建设
	大数据局	政府信息化建设专项

3. 改进完善人代会预算审查。一是大会前，帮助代表了解预算内容，会前邀请代表参与多种预算审查活动，帮助代表提前了解预算编制情况备。并通过编写预算解读和制作有关预算说明动画，提高预算报告及草案的可读性，帮助代表理解、掌握，将代表知情权落到实处。二是大会中，完善代表审议平台。财政局专门派员，以线上线下相结合的方式参加各代表团审议，解答、记录代表关于预算报告及草案的疑问、建议，为代表充分审议预算报告及草案创造条件。三是表决前，加强代表审议意见的答复。及时收集人代会期间各代表团关于

预算报告及草案的审查意见，汇总整理后交财政部门办理。财政部门在大会表决前，书面答复各项意见建议，对于较为复杂的问题，以当面或电话的形式进行解释和说明。这一做法得到了代表普遍认同，预算草案的通过率近年来始终稳定在 95% 左右。

4. 深入推进预算执行监督。一方面，做好季度调研。围绕预算执行情况，每季度组织开展专题调研，在听取财税部门情况汇报的基础上，走访部分行政区、江北新区、部分园区、功能板块，重点了解经济运行、预算执行和收支平衡情况。针对预算执行中的重点、难点，开展了减税降费政策实施、留抵退税要求落实、土地出让收入情况、政府投资项目执行等重点课题的调研，并形成有关意见建议，交由政府及有关部门办理。另一方面，开展预算执行情况检查。利用预算联网监督系统，采取穿透监督方式，按照“资金到哪，监督就到哪”的工作要求，重点对中央直达资金、省市转移支付、市级专项资金、政府债务资金开展跟踪监督，不仅检查本级财政和预算部门是否按时、按用途划拨，并穿透到具体执行单位，看资金使用是否真实，管理是否规范，目标是否实现。

5. 进一步严格预算调整和政府债务的审查。一是加强预算调整规模的监督。要求财政部门完善年初预算编制，必保项目应编足预算，减少预算调整规模。重点监督预算稳定调节基金调入情况，推进政府出台相关管理制度，加强稳调基金管理，确保基金合理规模，为预算运行稳定、安全和跨年度平衡提供有力保障。二是严格调整方案审查。重点审查预算调整资金安排依据、标准，对新增建设项目，关注其纳入政府投资计划情况，要求与政府投资计划调整相衔接。同时，加强预算调整资金及时到位情况和当年执行情况的监督。三是细化政府债务限额和新增债券安排的审查监督。根据政府债务风险评估指标体系，结合债务资金安排使用和偿还计划，审查政府举债规模是否合理，用途是否规范、合法。同时，进一步加强对用债项目监督，要求细化

报告各项目具体情况，确保安排项目符合规定和我市经济社会发展的实际需要。

6. 有效开展决算审查监督。一是建立绩效审议机制。在将部分重点部门、重点专项资金绩效提交人代会审议基础上，次年市人大常委会审查决算时审议相应绩效评价结果情况。审议前，重点对部分市级专项资金绩效目标、评价情况开展专题调研，为审议做好准备。二是组织重点资金使用情况审查。以市区联动、两级代表共同参与的方式，采取实地调研、座谈交流、实地走访等形式，对农贸市场提档升级、养老服务、民生实事项目等重点资金执行情况开展跟踪监督，重点关注项目建成后使用情况及资金绩效发挥情况，并以此为依据，对下一年度预算安排提出意见建议，对使用效果差的项目要求削减或取消。三是加强对结余结转资金监督。重点关注市级预算和部门预算结余结转情况，要求严格按照当年实际支出需求安排预算，督促财政部门严格管理，及时收回资金，并作为次年预算安排、调整的重要依据，推动提高财政资金使用效率。

7. 不断强化对审计和审计查出问题整改监督。一是与审计部门同频共振。提前介入审计计划编制，要求审计部门根据市人大常委会监督工作重点和代表、群众反映的热点、难点问题，安排年度审计计划，更好发挥审计监督作用，落实人大预算审查监督目标与内容，形成人大监督、审计监督合力。二是积极拓展审计整改工作覆盖面，除按法定要求，政府向人大常委会报告“同级审”情况外，政府每年还需向人大常委会专题报告政府投资项目审计和国资审计情况，并根据需要适时报告其他专项审计工作情况。三是加大整改监督力度。严格实行“挂销号”制度，明确整改时限，强化对责任单位整改情况的跟踪监督。与审计部门开展联合检查，实地调研、检查有关问题整改情况，并召开整改工作督查会，听取问题部门和主管单位的整改措施汇报，推动整改到位。重点关注体制机制问题、屡审屡犯问题整改，增

强监督实效。四是运用结果增强实效。将审计查出问题及其整改情况，作为人大预决算审查监督和审计监督的重要参考，纳入次年监督计划；将部门预算、专项资金预算管理中存在的问题，作为预算审查的重要内容，增强监督的针对性和有效性；要求财政部门，将审计结果作为绩效评价、预算安排和政策调整的重要依据，切实提高财政资金使用效益。

8. 切实发挥专业代表作用。一是发挥财经预算专业代表作用。根据《南京市人大代表专业组工作办法》，据此，市人大财经委、常委会预算工委成立了由 25 名有财经预算专业背景的人大代表组成的财经预算代表专业组，借助其熟悉财经工作、了解预算的优势，共同参与预算审查监督工作。二是邀请非财经专业代表参与审查，在预算审查中，邀请各领域、行业专业代表参与监督工作，发挥其专业作用。例如，参与市医保局决算审查的代表，分别来自养老机构、基层医疗机构和市级医院，他们从各自专业的角度提出完善大病医疗、调整失能保险基金收支等有针对性的意见建议，提高了审议质量。三是用好预算审查联系代表。在代表团的每个代表小组中，遴选产生一名预算审查联系代表，邀请参与预算执行监督、专题审议、预算编制说明会等活动，提前了解预算报告及草案内容，在本组审议预算时积极发言，发挥引导和带头作用。

9. 大力推进预算联网监督系统建设应用。一是加强系统建设。根据全国人大“基础在联，关键在用”的工作要求，从 2017 年起，经过五年多不断努力，目前预算联网监督系统已实现与同级部门“横向联通”、各级人大“纵向贯通”的目标。二是推进自动分析。系统自动提取财税相关数据，按月、季度自动生成各类预算执行情况分析报告。同时，在前期归集发改、统计等综合经济部门数据的基础上，进一步广泛采集教育、民政、人社、交通、水务、农业等 25 个市级横向部门近 300 项数据，探索开展相关数据比对、分析。三是拓展监

督范围。从自身职能出发，将预算审查监督与国资监督、国民经济与社会发展计划审查监督、经济工作专项监督相结合，实现从预算监督向经济监督拓展。四是注重监督效率。通过系统预警模块，加强预算执行情况监测，将预警信息反馈市财政局和各预算单位处理，处理情况经市财政局审核把关后及时反馈系统，实现“发现预警——交办审核——落实反馈——结果运用”的闭环监督模式。五是提升监督的便捷性。推出预算联网监督系统移动 APP，APP 设置审查监督、意见征集、工作动态、知情知政、知识库等五大功能模块，可以随时查询数据、了解工作、提出意见，提升了代表使用系统、开展监督的便捷性。

四、预算审查监督存在的主要矛盾及对策研究

（一）监督重点与法定议题之间的矛盾

1. 存在问题及分析

人大财经预算议题较多，各项改革任务出台后，议题任务进一步加重。一是法定议题多。本届以来，我市人大常委会根据各项改革任务，增加的财经预算类议题有：审查批准债务限额及债券安排、审计查出问题整改、国有资产综合情况报告和专项报告，再加之原有法定议题及自选议题，市人大财经预算类议题每年在 15 项左右，占常委会议题比重近 1/3，部分市辖区近 1/2。二是监督内容增加。预算法修订后，对预算、决算审查分别提出了 8 条和 12 条重点内容；预算审查监督重点拓展改革，要求人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管，并重点对重大决策部署落实、财政支出总量和结构等 8 个方面提出监督要求；中央、全国人大还进一步对政府债务、审计查出突出问题整改审查监督工作专题下文，做出改革部署，监督内容进一步增加。三是监督要求提高。在增加审查内容的同时，更提高了监督要求，如：审计查出问题整改要求开展跟踪监督，政府债务监督要求细化对专项债项目审查，预算审查前要求征求社会各界意见并开展专题调研。如何根据现有工作力量，处理好预算审查监督必要性与可

能性之间的关系，科学确定监督议题和监督方向，避免出现平均用力，缺乏监督重点的情况。

2. 对策研究

一是突出重点，将中央、省、市委决策部署作为各项预算审查监督工作的“牛鼻子”。从我市预算编制实际出发，重点关注中央、省、市委的政策是否通过专项资金预算和政府投资项目安排体现和落实，尤其是新出政策的落实情况。例如，在预算审查中，将教育经费落实“双减政策”，土地出让收入支持乡村振兴情况作为审查内容；在预算执行监督中，审查抗疫特别国债和中央直达资金的拨付使用情况，对留抵退税政策执行情况开展监督调研；在决算审查中，对就业、生态保护资金绩效情况的进行重点监督，确保各项政策在我市的落地落实。二是关注难点，根据经济形势变化和全市工作中心选择监督方向。2020年以来，受到疫情和经济下行压力加大的影响，财政收支矛盾突出，我市人大为此选择市区财政收支平衡和财政承受能力、政府性债务管理、开发园区（功能板块）财政体制等议题开展专题调研，督促财政及有关部门根据实际可用财力安排支出项目，推动市区财政平稳运行。三是抓住关键点，开展对政府投资项目监督。政府投资项目预算安排资金量大，专业性强、决策程序复杂，一直是监督的难点。我市人大将政府投资项目监督与预算监督有机结合，重点围绕执行《政府投资条例》情况，通过组织市人大及其常委会有关工作机构、市人大代表和专家，对政府投资项目的必要性、可行性、成熟度、资金平衡等情况进行审查，促进提高项目投资质效。四是找到共同点，将改革任务与相关法定议题相结合。在审查批准债务限额时，同步审议政府债务管理情况的书面报告；将决算审查与绩效监督相结合；优化政府投资、国有资产审计工作报告形式，将其作为“同级审”报告附件一并提交常委会审议；10月份预算调整时，听取下一年度预算编制初步情况的汇报，在提高监督效率的同时，确保了改革任务和法定议题

的完成。

（二）监督时间与程序安排之间的矛盾

1. 存在问题及分析

预算编制与预算审查程序复杂，周期性强，有关工作集中在年底至次年初的两个多月间，同时，人代会预算审查时间短，极大压缩了人大预算审查监督工作的时间。一是会期早。预算法规定会计年度为1月1日——12月31日，全国两会在每年3月5日召开，会议准备、预算审查时间较为宽裕。地方人代会通常在一月上中旬召开，预算执行刚刚结束，有关数据产生后，正式文件只能在会前2—3天提交人大。通过与财政部门协调与沟通，确保了30天前将预算草案初步方案提交人大财经委、常委会预算工委进行预审和初审。但从预算“两上两下”编制程序看，一般每年8月启动下一年度预算编制，10月初形成“一上”初步方案，此时预算还不完整，重点项目预算编制尚未完成；十一月财政确定控制数“一下”；12月初完成“二上”，此时预算草案才较为完整，留给人大组织审查的时间所剩无几。二是会期短。全国两会会期一般在10—15天，通常安排两个半天专题审议政府预算报告及草案，时间较为充分。省、市两级级人大通常在4—5天，经过争取和努力，会议日程上安排半天审议计划、预算报告及草案，审议时间依然较短。区县级人代会只有2—3天，预算审议时间更加紧张。三是程序后置。通常预算草案首先在政府内部研究讨论，经政府专题会、常务会通过后，提交党委会常委会审议决策，最后交由同级人大审查批准，由于预算草案已获得了党委会常委会批准，人大提出修改完善的意见建议已没有太多空间。这些因素影响了人大预算审查监督工作的开展。

2. 对策研究

一是提前介入，将人大有关建议落实在预算编制时。“一上”前，提前了解下一年度预算收支平衡、重大项目续建资金需求、土地出让计

划等情况，为开展预算审查监督做好准备。“一上”时，围绕部门预算基本支出，利用预算联网监督系统中的数据模型进行自动比对，提高监督效率。“二上”时，参与政府部门部分重点专项资金、政府投资项目预算编制，围绕政策依据、经费标准、资金安排、绩效目标开展审查，提出意见建议，推进部门修改完善。如：广东省人大早在每年7月起，组织人大代表开展为期两个月的专题调研，在预算编制前将有关意见建议交由财政及有关部门。二是完善审查安排，将代表疑惑问题化解在人代会前。一方面，加强与财政部门的沟通协调，通常在预算草案初步形成后，政府常务会会议前，市人大财经委、常务会预算工委专题听取预算编制情况的汇报，组织开展预先审查，并向政府及财政等有关部门提出意见及建议，为预算草案修改完善预留空间。另一方面，针对人代会预算审查时间短的实际情况，我市人大在将大量预算审查工作、会议集中安排在人代会前，扩大代表参与面，努力确保各代表团、不同专业领域代表参能提前掌握、了解预算编制情况，提出意见建议，并督促财政及有关部门加强解释说明和修改完善。三是全流程监管，将人大监管体现在预算全过程中。审查批准年度预算是一个时点性工作，开展预算监督应贯穿与整个预算流程，从预算编制、批准到执行、调整、决算，再加之审计和审计查出问题整改，由时点性监督向全过程监管推进，参与到预算的各个环节，增强监督实效。

（三）监督工作与监督力量之间的矛盾

1. 存在问题及分析

随着财税改革和现代预算制度建设全面推进，以及加强人大预算审查监督要求陆续提出，人大有关工作任务逐步加重，相对应人大从事预算审查监督的人员力量显得较为薄弱。一是人大代表参与度不高。多数代表缺乏财政预算方面的专业知识，随预算报告及草案进一步细化和丰富，涉及到更多、更深的法律、财务、专业知识，代表“看

不懂、看不清、看不完”的矛盾更加突出。同时，人代会预算报告形式由口头报告转变为书面报告，也一定程度上降低了代表参与预算审查的积极性。二是相关专业委员会积极性不强。近年来，各地人大努力探索发挥人大相关委员会作用，参与预算审查监督工作。在实践中，随着人大监督改革推进，人大各委员会工作任务增加，加之预算编制的专业性强，各委员会参与预算审查监督积极性不高，形式大于内容，提出的意见建议也以围绕部门工作为主，与预算安排关联度不高。三是预算审查监督专业人员匮乏。预算审查监督是一项专业性、技术性、政策性要求很强的工作，人大财经、预算类专业人员基础较为薄弱，且培养周期长，如没有专业队伍支撑，这项工作很难推向深入。同时，预算编制分工进一步细化，涉及政府工作方方面面，复杂性不断加深，造成人大机构与政府部门之间信息不对称程度进一步加剧，制约了人大预算审查监督质量。

2. 对策研究

一是切实发挥代表作用。人大代表是预算审查监督的主体，提升预算审查监督水平，根本还是要发挥代表作用。在推选人大代表过程中，更加注重代表专业素质、工作背景，增加代表中财经预算类代表数量。加强代表培训，提升代表财经预算专业知识，从而审议时“有代表说”。改进和完善有关预算报告及草案的解读和说明，让代表清楚“钱从哪里来、花到哪里去，怎么用、怎么管、有什么效果”，为代表“有内容说”创造条件。如：湖南省人大，围绕预算监督工作，系统梳理基础知识、法律法规和政策文件，从怎么看、怎么审、怎么督三个维度展开，编写《人大预算审查监督指南》，为人大代表履职提供工具书。通过邀请代表参加执法检查、视察调研、跟踪监督等活动，为人大代表搭建参与预算审查监督的平台，保障代表“有机会说”。加强代表有关预算议案和建议的办理，合理意见要及时体现在预算安排和改进管理中，对不能采纳的，要加强解释说明，获得代表的理解，

确保代表“说的有用”。二是将议事与议财相结合。财政预算是政府运行的“血液”，各项民生事业、经济发展、城市建设都与财政收支密不可分，推动人大“议事”与“议财”相结合，一方面有利于推动政府依法行政、依法理财，另一方面也是人大履行监督职权的重要体现。要突破预算审查监督仅仅是人大财经委、常委会预算工委职责的观念，探索将人大专项工作监督与预算监督相融合，人大及其常委会有关委员会可以结合执法检查、听取政府专项工作报告等，对相关领域的支出预算、支出政策和建设项目开展调研，充分发挥自身专业优势，提出针对性强的审查意见。例如：北京市人大常委会要求各专门委员会参加预算审查工作，听取对口政府部门的预算编制情况，财经委初审前，专门委员会开展座谈、调研、形成专门委员会的意见。《云南省预算审查监督条例》规定“人大各专门委员会和人大常委会各工作机构应当对其所联系部门的预算、决算草案进行调研并提出意见”。我市在实践中，针对农田水利专项资金安排，市人大常委会农委审查时提出了有关资金安排与南京市农田水利建设现状、工作需求还有差距的意见，市财政局积极吸纳，增加了有关经费投入，同时，市人大常委会农委也积极利用审查中发现的这个问题，在工作中安排了农田水利条例的执法检查，从而有效提高了我市人大农业农村工作监督的质效。三是加强机构建设和人才培养。“人”是开展预算审查监督工作的关键，我市人大高度重视预算审查监督机构建设和人才培养，本届以来，市人大常委会预算工委新设一个处室，增加三名行政人员编制，各区人大配齐财经委、预算工委领导，并均设立预算审查监督科，配备了专业人员，切实增强了我市预算审查监督力量。还将通过定期培训等方式，持续优化人大预算审查监督人员专业和知识结构；加大与财政、审计、税务等部门间的学习交流、人才交流，提升人员能力水平。四是建立预算审查专家队伍。我市从2014年起制定了预算审查专家制度，有力推进了预算审查监督工作。市人大以区人大财经委、

常委会预算工委负责同志、市区审计干部、部门财务人员为主体，遴选出了一批既熟悉行政事业单位财务，又了解政府行政运行的专家，并配合选择了一些大专院校专家教授、会计事务所从业人员，组成了一支专业的审查队伍。下一步，还将扩大选择各行业、领域的专业人员，进一步提升预算监督的针对性和有效性。五是探索聘请第三方开展绩效评价。探索以人大为主导，聘请第三方开展资金绩效评价。将资金产出作为评价的主要目标，人大参与评价方案制定、评价工作实施、评价结果反馈等全过程，并与绩效审计、预算审查工作相结合，重点强化绩效评价结果应用，推进政府建立绩效评价结果与完善政策、安排预算、改进管理挂钩的机制。六是加强预算联网系统运用。进一步发挥系统自动预警、模型比对、自助分析的功能作用，逐步形成预算联网监督标准化，减轻人力需求，提高监督效率。

（四）监督刚性与监督手段不足之间的矛盾

1. 存在问题及分析

我市人大为了增强人大监督实效，改进和完善了预算审查监督程序，预算审查前，建立听取社会人大代表和社会各界意见建议机制；预算审查阶段，建立常委会预算工委预先审查、财经委初步审查、人大及其常委会审查批准的“三审”制度；意见落实阶段，建立财经委初审意见和人代会审议意见“两次书面答复”制度，通过一系列制度保障了我市人大预算审查监督的实效。但在实际工作中，也存在所提意见建议解释、说明多，落实、整改少的情况。一是预算审查权威性不够。我国现行预算体制下，预算编制主体较为单一，财政部门代表本级政府具体牵头负责预算编制工作，掌握着丰富完整的数据和信息，预算草案修改涉及预算收支管理、资金平衡、项目安排等多个方面。人大介入预算编制时间短、程度浅，掌握信息、资料有限，预算监督主要表现在预算制度的改进和完善上，提出的具体安排建议针对

性、全面性、整体性还不强，在与财政部门博弈中“底气不足”。二是预算草案修正难。基于宪法、预算法、监督法规定，人大有预决算、预算调整审查批准权和预算执行监督权，但没有预算编制、预算修改权，预算草案整体形成后，提交人代会审查时采取整体通过或者否决，而不可分项表决。现实中，人代会否决预算草案几乎不存在，对预算报告及草案内容、数据进行修改也极为困难，这造成代表审议时“腰杆不硬”。三是缺乏监督意见落实保障机制。预算法、预算法实施条例中没有赋予人大强制政府执行人大审查意见的条款，也无相关问责机制。尽管我市采取了发送审查意见函、要求书面反馈整改情况等措施，但整体上仍显刚性不足，致使代表提出的预算审查意见建议时“话语权不强”。

2. 对策研究

一是完善人代会预算报告及草案表决方式。票决结果可以充分体现了人大代表对预算报告及草案的认可程度，通过实行预算草案及报告票决制，有利于推进财政部门由被动解释向主动说明转变，激发财政部门推进预算通俗化，加强预算报告及草案解读，服务代表开展预算审查的主观能动性。二是探索设立预算草案修正权。赋予人大预算修正权，有利于强化人大预算监督职权，对具体预算安排进行修正、调整，可以有效制约政府部门不合理预算诉求，对行政部门产生实质性约束，是加强对政府监督、提升人大监督刚性和监督质效的重要措施。目前，广东、重庆、湖北等省市规定人大对本级政府提交的预算草案拥有提出预算草案修正案的权力。三是建立审查意见落实问责机制。加强人大预算决议、审查意见落实情况的监督力度，要求政府及部门在相关报告中反映决议和审查意见落实情况，探索建立落实政府执行人大审查意见的机制及相关问责制度。四是用好刚性监督手段。适时启用整改情况满意度测评、询问、质询等多种监督手段，如：全国人大组织进行审计查出问题整改专题询问，湖南、海口等省市人大

还进一步开展了满意度测评。对重大财政改革事项和重大支出政策进行审查批准。探索就重大事项或特定问题组织调查，例如：辽宁省人大常委会针对政府支出预算结构和政府债务问题组成特定问题调查委员会开展调查。通过使用刚性监督手段，可以有力推进相关工作，体现人大监督权威。

五、体会和思考

预算审查监督是一项政治性、法律性、政策性、专业性很强的工作，内容丰富、涉及面广，如何推动党委、人大、政府及社会各界提高对预算审查监督工作的认识，共同推进相关工作，提升监督质效，主要由以下三个方面的思考。

（一）乘势而为，争取同级党委支持

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，坚持党的领导是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民代表大会制度的重要特色和优势所在。要把坚持党中央集中统一领导作为预算审查监督的基本原则，人大预算审查监督工作只有在党的领导下，才能正确行使好各项职权。近年来，党中央出台多项关于加强人大预算审查监督的决策部署和完善预算审查监督工作的改革要求，各级地方人大应当乘势而为，加强贯彻落实，为人大开展预算审查监督工作奠定基础。一方面，要积极争取同级党委支持，确保各项改革顺利开展，2021 年，我市将推进审计查出问题整改列入当年市委深改议题，在相关意见中明确了推进审计监督全覆盖的要求，有力推动了全市相关工作。另一方面，工作中的重大事项要及时向常委会党组报告，必要时提请市委研究决定，2022 年，根据中央加强地方人大对政府债务审查监督的要求，结合南京实际，报请市人大常委会党组同意，制定了我市人大落实政府债务审查监督要求的具体工作措施，指导市区人大开展相关监督工作，并根据市委领导要求，开展开发园区债务及财政体制调研，提出完善制度的意见建议。

（二）顺势而进，形成多方工作合力

预算管理是行政管理的重要组成部分，进一步提高管理水平，提升资金使用绩效，已成为政府部门和社会各界的共识，各级地方人大应当顺势而进，充分调动各方积极性，为人大开展预算审查监督工作铺平道路。一是要寓支持于监督之中，人大和政府是监督与被监督的关系，虽然职责分工不同，但目标是一致的，都是为了维护和实现广大人民群众的根本利益，促进经济社会持续健康发展，预算审查监督工作中要准确把握这一关系，注意掌握好开展监督的方式和节奏，做到既不缺位也不越位。二是调动各方积极性。人大预算审查监督要与财政、审计、预算部门相向而行，监督中，帮助部门单位发现问题，指导完善整改；向财政部门反映共性问题，从体制机制上加以解决；对于突出问题，要求审计部门列入审计计划，加强审计监督。多以积极的态度，从正面的角度支持部门开展工作，既要充分肯定工作成绩，又要实事求是指出努力方向，实现监督与支持的有机统一。例如：部门预算管理中，我市人大与财政、审计、预算单位充分沟通协调，形成了加强管理的共识，根据各自职责，共同推进，极大提升了我市部门预算管理水平。三是形成工作合力。完善预算管理不是一蹴而就的，要根据社会发展阶段和经济形势变化，不断调整和改进管理方式，这是一个动态渐进的过程。人大监督、财政监督、审计监督各有侧重，在工作中相互配合协作、互通监督成果、形成工作合力。例如：为了加强预算绩效管理，要求预算单位根据人大、财政绩效评价结果和绩效审计查出问题情况，对部分专项资金下一年预算安排及政策进行调整。针对委托业务费过多的现象，人大要求审计部门加强有关预算安排的审计延伸，财政部门根据建议，在有关文件中要求严控购买服务行为。

（三）应势而动，发挥人大监督优势

习近平总书记在中央人大工作会议上对各级人大及其常委会提

出了“成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关”的重要要求，为推动人大工作高质量发展指明了前进方向，提供了根本遵循。各级地方人大要应势而动，健全监督机制、完善法律规定、加强自身建设、创新工作方法，为人大开展预算审查监督工作创造条件。作为政治机关，要坚决执行党中央、省、市委决策部署，根据人大预算审查监督工作实际和监督目标，在制定落实改革任务实施意见中，明确需要增加的审查内容和推进的监督工作，并适时制定和完善法律文件，为人大开展预算审查监督提供制度保障。作为权力机关，要深刻认识和把握“人大的民主属性”这一权力机关的中心定位，将广大人民群众的根本利益作为开展预算审查监督工作的出发点和落脚点，选好预算监督方向和监督重点，充分保证和支持人民当家做主。作为工作机关，要依法审查批准预算决算，通过推进预算联网监督系统应用、加强自身人才队伍建设、发挥专业力量等手段不断提升履职能力和工作效率，切实增强监督实效。作为代表机关，要利用好人大密切联系群众这一天然优势，将全过程人民民主落实在预算审查监督的各个环节之中，不断激发人大代表参与预算审查监督的积极性和主动性，充分发挥代表主体作用。

课题组组长：林克勤

课题组成员：王建华、马巧生、顾宏标、李路、张春辉