

# 如何开展参与式预算监督

——广州市天河区人大的实践探索

□ 林志云 林洪升

古今中外,税收和财政无小事,“财政是国家治理的基础和重要支柱”,十九大报告指出,“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。预算透明并非是简单公开预算、决算的结果,而是财政资金支出全过程都要保证公众的知情权、参与权、监督权。天河区人大常委会探索开展参与式预算审查监督,即组织全体区人大代表提前介入审查政府年度预算草案和部分部门预算草案,并对提前介入审查的部门预算进行全过程跟踪监督,充分发挥人大代表在预算审查监督中的主体作用。

天河区是广州市中心城区,辖区内有广州的天河CBD,又有全国十大软件园区之一的天河高新科技园。2020年辖区内CBD产值为5231亿元,全口径税收851亿元,政府一般公共预算收入76.2亿元。以往天河区人大审查监督区政府预算内容和形式都比较简单,审查监督工作主要集中在每年的区人民代表大会期间。党的十八大以后,区人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,贯彻实施预算法,对预算审查监督工作进行改革和探索。

## 一、建章立制、规范流程,以制度引领和规范参与式预算审查监督工作

为了使参与式预算审查监督工作有章可循,根

据预算法的要求,天河区人大常委会先后制定《广州市天河区人民代表大会常务委员会预算审查监督办法》《天河区人大常委会参与式预算审查监督办法》,明确预算报告在上区政府常务会议前,先送区人大财经委作出初步审议后再上区政府常务会议审议,较好地处理了政府常务会议与人大常委会主任会议、常委会会议、代表大会在预算编制监督中的职责与流程,为人民代表大会期间代表审议预算夯实了基础。为适应新预算法要求,2021年,天河区人大常委会及财经专委对预算审查监督办法进行了修改完善,增加了“预算决算审计的监督”和“预算绩效监督”两个章节,使新的办法更加切合实际。2018年1月,天河区人大常委会在总结经验、结合工作实际的基础上,制定了《天河区人大常委会参与式预算审查监督办法》,突出了“三个明确”:一是明确了参与式预算的参加人员和审查内容,二是明确了预审、初审以及终审的时间节点,三是明确了参与式预算的监督方式。使参与式预算审查监督工作有章可循,并持续推进和深化。

## 二、开展参与式预先审查

从2013年开始,区人大常委会探索开展参与式预算预先审查工作,每年组织3个代表团集中审查一个部门的预算,全区21个代表共提前介入审查6个部门的预算,预先审查会议召开时间安排在预算

编制“一下”之后，“二上”之前，由部门单位行政负责人向与会人员进行报告及所管项目的预算执行和编制情况，邀请财经专家参会提出意见建议，参会的人大代表作审议发言，全程同声快速作笔录文字备案。预审会议结束后，财经工委及时整理形成代表的综合审议意见，经常委会主任会议审议后，送区财政局和相关部门。区财政局及相关部门结合审议意见，进一步修改和完善部门预算草案编制。

### 三、有始有终、完善流程，实现预算决算闭环监督

天河区的参与式预算审查监督经过多年的实践，已逐步形成了闭环监督。一是年初提前介入。组织区人大代表分团审议6个部门或项目预算，发挥代表的监督主体作用。二是年中跟踪监督。年中各线口组织部分代表深入被审单位听取执行情况汇报，分析存在问题，提出意见和建议。2018年，区人大常委会召开专题调研座谈会，听取6个单位部门预算执行情况汇报；2019年由各工委负责人带队走访被审单位，强化跟踪监督。三是年终决算审查。从2018年起，区人大常委会在听取了区政府决算报告的同时，审议去年开展参与式预算审查监督6个单位决算情况的书面报告，并选取其中一个部门口头报告决算情况，着力形成闭环效应。

### 四、重视专业、借用外脑，预算监督专业性不断提高

从2013年探索开展参与式预算审查工作开始，天河区人大常委会非常注重发挥专家的专业作用，2014年聘用11位专家，成立天河区人大财经咨询专家库，为区人大常委会的财经监督提供决策参考。一是提供专业审查监督意见咨询。在开展参与式预算审查监督工作中，每场审议会都安排专家参加并提出书面审议意见。二是提供专业培训指导。近年，财经专家已为代表作了多场培训报告。三是开展专题调研。对“一府两院”报送区人大常委会讨论

决定的重大事项，或者人大监督工作中的重点难点问题，人大常委会组织受聘专家参与调研论证。

通过实践，天河区人大常委会的参与式预算审查监督工作取得一定成效：一是有效激发了代表参与的积极性，代表监督的主体作用得到较好地发挥；二是促进了部门领导对预算编制的重视，认真把好编制关特别是绩效目标的拟定关，被审单位从开始的不适应到主动自觉接受监督，这是部门领导思想行为最大的变化；三是民主参与性得到体现，来自社会各界的市、区两级人大代表和财经咨询专家库专家的参与，体现了预算审查监督的民主、透明、公开；四是增强了常委会整体履职效能，常委会各工委积极参与分线跟进，把日常监督与预算监督结合，提升了监督工作的针对性和完整性。

人大常委会的预算审查监督，特别是天河区人大常委会的参与式预算审查监督，是一个不断深化的系统工程。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，天河区人大常委会将继续全面贯彻落实新预算法和《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》，充分发挥人大代表的积极性、主动性，监督好、管好政府的“钱袋子”，让人大的监督干在实处、走在前列。

#### 参考文献：

[1]《习近平谈治国理政（第三卷）》，外文出版社2020年版。

[2]林志云：《从参与式预算审查到预算联网监督——广州市天河区人大常委会对财政预算监督的实践探索》，载《人民之声》2018年第12期。

[3]林志云：《参与式预算监督推动预算管理改革——广州市天河区人大常委会的实践与探索》，载《人民之声》2015年第9期。

[4]《全国人大常委会预算工委调研组来穗调研》，载广州人大网2019年6月21日，[https://www.rd.gz.cn/jgz/yszgw/gzdt/content/post\\_203457.html](https://www.rd.gz.cn/jgz/yszgw/gzdt/content/post_203457.html)。

（作者单位：广州市天河区人大常委会，平安证券股份有限公司证券总部财务企划部预算管理室）