

【观察之二】

全口径审查监督是对政府理财的一场革命

嘉宾：刘连泰(厦门大学法学院教授、博士生导师)

刘 桓(中央财经大学教授)

叶海波(深圳大学法学院副教授)

李卫民(福建省人大常委会财经工委预算处副处长)

主持人：刘志锋(人民政坛杂志社记者)

全口径审查监督 是对政府理财的一场革命

人民政坛：党的十八大报告中关于“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”的提法，令人眼前一亮。“全口径”究竟囊括哪些预算决算？

刘连泰：我国关于全口径预算决算审查和监督的表述，最早出现于2003年10月，中共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》第21条中，“实行全口径预算管理和对或有负债的有效监控。加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督”。当时，提出了全口径预算管理，与之相比，十八大报告的提法有两点区别：一是“加强”，语气有所增强；二是将决算也纳入全口径监督管理的范围，即范围有所扩大。

所谓全口径预算决算审查和监

督，就是要对全部政府性收支，实行统一、完整、全面、规范的预算审查和监督，即，凡是凭借政府权力获得的收入与为行使行政职能所管理的一切支出，都应纳入预算审查和监督的范围。过去政府报给人大的预算不全面，像社保收入和支出，国有企业收益、土地出让金等收支都没有报人大审查监督。全口径预算决算监督，就是除了公共预算外，还要把政府性基金预算、国有资本经

有的代表主观上缺乏履职的积极性和主动性，把代表身份当作“荣誉称号”、“政治待遇”，甚至当成“特别护身符”，而没有意识到代表是一种职务、一份责任，具有崇高的法律地位和重大政治责任，担负着代表人民行使当家作主权利的重要职责。其次，改变工作方式。代表依法履行职权时，其首要身份是“人大代表”，应强调其“人民性”、“代表性”。同级党委应充分信任代表中的中共党员能够处理好代表选民意愿与维护党的利益的关系。第三，完善联系制度。建立健全代表联系选民或原选举单位制度，及时总结、交流和推广基层

人大代表向原选区选民和原选举单位述职、接受评议等经验。尽快就新修订的代表法制定具体的实施办法，明确代表联系选区选民至少要保证的次数和时间，以促进代表履职。同时，要建立代表公示制，将代表的姓名、工作单位和联系电话等向选民公示，以便于选民与代表联系和代表接受选民的监督。第四，加强调查研究。紧紧围绕关系改革发展稳定全局和人民群众关注的重大问题，每年选一、两个课题，进行深入调查研究，提出有真知灼见、有分量的意见建议。最后，注重任职培训。人大代表是国家权力机关的组

成人员，代表人民的利益和意志，依法行使国家权力。这就要求我们对人大代表特别是对基层一线代表进行法律、经济、金融、环保等专业知识的培训，提高依法履职能力。

人民民主是我们党始终高举的光辉旗帜。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是保障人民民主，实现人民主权的顶层制度设置。人大代表应义不容辞地承担起时代赋予的光荣使命，依法履职、尽职尽责，充分发挥人民代表大会制度这一我国根本政治制度的巨大政治优势，为积极稳妥推进政治体制改革作出应有贡献。■

营预算、社会保障预算这三项预算及各项决算都上报给各级人大审查和监督。

叶海波：财政可谓政府的生命，财政监督自然是人大监督中极其重要的一环，可谓财政政治大厦的拱顶之石。所谓“全口径”，乃指政府腰包的每分钱都必须说明来路，表明去向，税收法定，预决算公开，此其一；其二是财政监管无死角，无政府部门可例外；其三是财政过程全监督，无遗漏，物无大小，公开采购，是关键。质言之，全口径财政监管，即要求政府明白报告每分钱游动的轨迹，最初取自何人，最后去向何者，何价何物。而且，政府必须以看得见和看得懂的方式向人民作出报告。在信息时代，建立财政追踪网站，以备人民查验，是有效的方法，值得推进。让政府的每两银子都晒在阳光下，是为“全口径”财政监督。

对财政收支进行更为精细化的管理监督已迫在眉睫

人民政坛：为什么要对政府预算决算进行全口径的监督？当前政府预决算存在的主要问题是什么？

刘连泰：当前政府的预决算仍

存在一些问题。首先，预决算没有涵盖政府全部收支和明细；其次，预决算的透明度不高，没有充分保障社会公众对预决算的知情权；再次，预决算违法行为仍在一定范围内存在。近年来，对预决算的审查和监督取得了很大的进展，预决算审查和监督的基本框架已经建立，预决算审查和监督的形式趋于完善，但从预决算审查和监督的效果来看，受多种因素影响，人大预决算审查和监督的功能发挥还有进一步加强的空间。

李卫民：现有的预算管理与监督尽管取得进步，但与法律要求相比，仍然存在不小的差距。政府在编制预算、安排资金时，还存在一定的“人情项目”、“面子项目”，预算执行中，各种调整、变更过于频繁、随意；“重分配、轻管理”的现象仍然存在，造成有的项目资金被挤占、挪用。

刘 桓：据不完全统计，如果说我国预算内收入为100元，那么预算外收入可能接近60元。从具体项目看，土地出让金、政府性基金等很多收入，都还没有纳入全口径预算决算管理。依据现有的机制，中央政府的预算权其实是分散在各政府部门，尚未实现政府内部的“财政统

一”。此外，一些重要的政府收支项目尚未纳入严格的预算管理，比如社会保障预算等。这种情况会导致一系列问题，最大的问题就是导致资金使用效率不高。

过去一段时间，全球和我国的经济增长都很迅速，我国财政在近年来也保持了较为高速的增长，这使得少数资金的浪费，或者说资金利用效率不高还有一定“资本”，而现在国际经济衰退，我国经济增速也在放缓，财政增收压力越来越大，而财政支出因为社会经济的发展愈显庞大。在这一基础上，搞好全口径预算决算管理改革，对财政收支进行更为精细化的管理，就已经是迫在眉睫了。

人民政坛：各级人大在全口径预算决算监督方面，是否也存在薄弱环节？

李卫民：是的。当前人大在开展预算审查监督中，对于各种财政资金在监督力度上还是有所侧重，特别是对部门预算，重点仍然主要对一般预算拨款进行监督，对于政府性基金等其他资金，往往考虑到“专款专用”等情况，不作深入细致的审查。按照政府预算体系包括“公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算”的要求，各种预算都必须尽快建立健全，并接受人大审查监督。以某省为例，社会保障资金（主要是“五险”资金）还列在政府性基金预算中，既不独立，也不完整；而对于国有资本经营收益，某省目前还正在推进收益收缴工作，真正落实预算编制与预算管理还是下一阶段的任务。人大预算审查监督的工作机制也还不够完善，主要表现为具体工作还不够深入扎实，工作的针对性和有效性有待提高。



建立健全“横向到边、纵向到底”的预算审查监督机制

人民政坛：全口径预算决算监督已经成为预算制度改革的一面旗帜。今后各级人大如何加强全口径预算决算审查监督？

李卫民：十八大报告对如何进一步做好人大预算审查监督工作，提出新的更高的要求，我个人认为，其内涵是要建立健全“横向到边、纵向到底”的覆盖所有财政性资金和财政运行全过程的预算审查监督机制，促进政府依法理财、科学理财、民主理财，不断提高财政资金的使用效益，为促发展、转方式、惠民生提供坚实的财力保障。

第一，不断扩大预算审查监督的资金范围。很长一段时间里，我国政府事实上存在三种财政性资金，分别实行不同的管理模式：预算资金，资金的收入、支出都纳入国库，接受人大预算审查监督；预算外资金，实行财政专户管理，收支计划不需要报请人大批准，制度外资金，没有合法的制度依据，不仅脱离人大预算监督，而且也不受政府的有效监控。不管何种财政资金，最终都来源于国民的税费负担，都具公共财政性质，因此，都应纳入公共财政的统一规范管理，确保用于增进国民福祉。人大推进预算审查监督，首先需要拓宽资金监督范围，在坚持加强重点监督的同时，要有意识地兼顾到其他财政资金的监督，并按有关要求，积极推动国有资本经营预算、社会保障预算的建立，以此促进所有的财政资金都能规范运行、高效使用。

第二，逐步改进预算审查监督的工作模式。一个完整的预算流

程，包括预算编制与审批、预算执行与调整、决算等几个主要环节，各环节间有机联系，形成一个整体，完善预算管理，充分发挥资金使用效益，需要对预算流程的每一个环节都监管到位。人大应当进一步研究完善预算审查监督工作机制，针对预算编制、预算执行、预算调整、决算等预算流程的各环节，积极探索切实可行的工作方式方法。如预算编制阶段，应针对部门项目安排进行实质性审查，提出实质性的修改意见、建议；在预算执行阶段，应进一步深入开展资金使用跟踪调研，督促资金及时用于预算指定项目，发挥应有的效益；在决算阶段，应认真查找政府预算管理中存在的不足和问题，提出建设性的意见、建议，督促政府整改到位，改进管理。

第三，巩固强化预算审查监督的权威地位。预算是国家管理的重要工具，预算收支关乎每一个国民的切身利益，因此需要从各方面加强监督，确保预算规范运行。一个完整的预算监督体系，包括人大预算审查监督，政府审计监督、财政监督、部门监督，以及社会监督等。在这个监督体系中，作为国家权力机关和民意代表机关实施的预算审查监督，无疑具有最高的权威性和严肃性。为此，一要推动建立健全有利于科学发展的财税体制机制，促进基本公共服务均等化和主体功能区建设，为完善预算管理奠定良好的体制机制基础。二要推动政府不断完善预算管理各项具体制度，特别是要制定出台并切实落实专项资金管理办法，推进项目支出标准体系建设，规范专项资金的分配、使用及监管。三要加快预算法

的修改步伐，进一步完善政府预算管理与人大预算审查监督的法律制度，推进预算管理的法制化、科学化和民主化。

刘 桓：我们需要进一步加强人大常委会的职能，提高立法机关行使预算权的能力，加强对立项的管理，勇于行使否决权。审计部门凭借其专业性强的特点，应该关注财政预算不够细化、个别部门挤占挪用预算资金、工程项目违规招投标等老大难问题，以及政府预算未能覆盖全部收支、政府采购缺乏有效监督制约、惠民政策目标完成率低等新问题。与此同时，审计部门还要通过全口径预算决算管理，从源头上预防和治理腐败。财政部门作为预算的初步审查单位，应重视预算的事前绩效评估，如可以在编制预算时，通过财政部门委托第三方的方式，对部门申报项目的必要性、可行性、绩效目标、项目内容等进行研究论证，并提出评估建议，作为资金分配的参考依据，提高资金安排的科学合理性，推进政府预算公开进程，促进科学民主决策。

刘连泰：预算法的修改已经提上了日程，这为人大行使预决算监督审查和监督职权提供更有力的法律武器。与十八大报告的表述相对应，这部法律应当改为“预决算法”，以涵盖人大对预决算监督和审查的全过程；其次，应贯彻预决算全面性原则，将政府全部收支纳入人大预决算审查和监督范围；再次，完善人大预决算审查和监督机制，将人大预决算审查和监督贯穿于预决算活动始终；最后，应进一步明确政府违反预决算法的法律责任。当然，法律的执行比法律的制定和修改更为重要。■