

加强制度建设 提升监督水平

——区人大常委会出台《北京市海淀区预算审查监督办法》

区人大常委会财政经济办公室(预算审查办公室)

编者按

2018年4月17日,海淀区第十六届人大常委会第十三次会议审议通过了《北京市海淀区预算审查监督办法》(以下简称《监督办法》)。《监督办法》于2018年5月1日起施行,为新时期海淀区人大开拓创新、改进和强化预决算审查监督工作提供了制度保障。

一、《监督办法》修订的必要性

《海淀区预算审查监督办法》自2004年1月1日起实施,至今已有十四年,在规范区人大预算审查监督、推进区政府依法理财等方面发挥了重要作用。此次全面修订办法,其必要性有以下三个方面:

一是适应上位法的修改。国家和北京市先后修订和出台了《中华人民共和国预算法》、《北京市预算审查监督条例》,海淀区有必要根据上位法的规定进行相应的修改。二是固化探索创新举措的需要。近年来,区人大常委会在预算审查监督工作上探索了一些新的方式方法,收效良好,这些实践经验也有必要通过制度固定下来。三是紧跟新形势新要求。党的十八大以来,党中央提出了深化预算管理制度改革和加强人大预决算审查监督等一系列新要求,新一届区人大常委会的机构设置、监督方式也有所调整,急需完善相应制度。

二、主要修订内容和条款亮点

区人大常委会在前期培训学习、深入调研的基础上起草了《监督办法(草案)》,向常委会委员、部分代表、法律顾问,以及区财政局、发改委等相关政府部门多轮征求意见,修改完善10余次,最终定稿。主要修订内容和亮点有:

亮点一:扩大审查监督范围,规范审查监督程序

一是人大及其常委会预决算审查的内容由原来的财政总预算、总决算拓展到部门预算、部门决算,即人大对政府预决算开展全口径审查和全过程监管。二是对预算编制、预算调整和决算的审查监督程序进行了统一规范,增加了财经委员会初步审查和初审后财政部门反馈办理情况环节,细化了内容,明确了要求。

亮点二:突出审查监督重点,丰富审查监督方式

一是增加了“两重”即重点支出和政府重大投资项目、政府债务、政府设立基金、对非预算单位补贴资金等重点审查内容,加强对支出预算和政策的关注。二是提出了聘请预算监督顾问和第三方机构协助工作、人大代表参与项目支出事前绩效评估、组织专题审议和对重大问题开展特定调查、推进系统联网监督等创新工作手段。

亮点三:明确政府部门和人大机构各方职责

一是在政府方面,对财政、发改、审计、国资、人社等部门的职责、需要配合的工作、以及需要提交的材料等均予以明确。二是在人大方面,明确由区人大财经委员会对预决算进行初步审查,并对常委会预算工作机构的各项职责进行阐述。

亮点四:强化人大事前监督,注重预算绩效管理

一是将审查监督关口前移,要求区政府出台事关区域经济社会发展全局和群众切身利益的重大财税政策前向区人大常委会报告;要求审计部门研究提出下一年度审计监督重点内容和重点项目时,征求区人大常委会预算工作机构的意见。二是深化预算绩效管理改革,提出全面实施预算绩效管理,要求财政部门确定事前绩效评估项目前征求区人大常委会预算工作机构的意见,邀请人大代表参与项目支出绩效事前评估与事后评价,并建立绩效结果向人大报告制度。

亮点五:发挥专门委员会专业优势和代表主体作用

一是增加了由区人大各专门委员会负责组织对口政府部门预算的初步审查、执行监督等条款,发挥专门委员会专业优势,提升对部门预算编制和执行的审查监督质量。二是通过组织财经代表小组成员共同参与预算审查监督活动,扩大预算审查监督的代表参与面;并通过人大常委会建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制,有力保障代表的知情权和建议权,代表主体作用得到有效发挥。

三、2018年预算审查监督工作新举措

2018年,区人大常委会以落实《监督办法》为主线,在区财政局、发改委、审计局等部门积极配合下,多措并举加强对预决算的审查监督。

(一)改进决算审查工作

6月21日至22日召开区人大财经委第八次(扩大)会议,首次对海淀区级决算草案进行初步审查。此次决算初审在会

议内容上,增加了一般公共预算执行、国有资本经营预算执行和部门决算三个专项解读;在审议时间上,延长会期至一整天,使审议更加充分;在审议对象上,初次探索对部门决算的审查,逐步强化对部门预算的监督;在报告内容上,决算报告增加了政府重大投资项目执行情况表与政府性债务情况表,审计报告首次增加部门预算审计查出问题清单附表,进一步提高了审计信息公开力度。代表们提出了加强国有资本监管,强化绩效评价结果应用、建立审计查出问题案例库等建议。

(二)加强预算执行监督

把常委会听取财政预算上半年执行情况报告的议题由以往的9月调整至7月,旨在提高预算执行监督的及时性和有效性,切实加强预算的事中监督,还在财经委第九次(扩大)会议上首次对上半年执行情况进行初步审查。今年的上半年执行情况报告和附表中增加了政府性债务、市下专项转移支付、区对镇级转移支付资金明细表,并且对重点支出项目、政府重大投资项目的上半年执行情况附有表格和文字说明,为代表们深入开展预算执行监督提供了更详实的信息。代表们提出了加大医疗、养老、学前教育等领域资金投入,加快部分项目支出进度,关注民生支出的绩效评价等意见建议。

(三)继续深化对预算编制的审查

2018年预算审查工作将尝试重点审查内容向支出预算和政策拓展,探索新的审查模式,将“两重”即重点支出和重大政府投资项目的确定、执行监督、决算审查等环节做实做细。同时区人大各专门委员会部门预算审查将在去年试点的基础上扩大范围,全程参与16个区属预算单位的2019年预算编制和初步审查工作,并运用联网监督系统,实现数据信息网上查询,支持各专门委员会开展工作;最终专委会部门预算审查意见将纳入财经委对区级预算的初审意见。促进全区预算编制整体水平提升,使人大预算监督成为区委决策的助力和帮手。

今后,区人大常委会将持续推进《监督办法》的具体实施,不断总结实践经验,加强对政府支出预算和政策的全口径审查和全过程监管,督促区政府增强依法理财意识,提高财政资金的使用效益,为区域经济社会发展提供有力保障。

代表声音

2018年3月,中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》)。海淀区人大常委会把《指导意见》作为重要依据,在修订《北京市海淀区预算审查监督办法》(以下简称《监督办法》)过程中始终贯彻文件精神。5月17日,区人大常委会召开了2018年第一次代表论坛,邀请代表们讨论《指导意见》的学习体会,并围绕落实《监督办法》,对加强我区人大预算审查监督工作发表了意见和建议。以下为部分代表发言摘录。

崔新健代表



海淀区人大在对重点支出、部门预算、政府重大投资、预算绩效管理的审查监督等方面都不同程度地开展了工作,积累了一定的经验。

《指导意见》指出,全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会要按照总结、继承、完善、提高的原则,在巩固完善现有程序和方法的基础上,进一步探索健全程序、创新方式方法。海淀区人大应结合地区特点,不断推进预算审查监督工作:

一是面向未来,创新思路,加快预算审查监督信息化和网络化。开展预算联网监督,有利于人大及时了解资金流向,及时发现预算编制和执行中存在的问题并提出建议,使人大对预算的监督由事前和事后监督,转变为实时在线全程监督。预算联网监督需要提前谋划、统筹推进,并做好对人大代表的培训工作。

二是面向人民,创新方法,丰富预算审查监督的渠道、方式和制度。可综合运用各种方法充分听取各界意见建议:召开座谈会和通报会、深入开展专题调研、探索就重大事项或特定问题组织调查、开展预算专题审议等等。面向人民、面向基层,深入了解民意。

三是立足海淀,创新内容,突出当地预算审查监督的重点。中关村国家自主创新示范区建设在我国建设创新型国家战略中具有举足轻重的地位,且当前北京面临治理“大城市病”、建设国际一流和谐宜居之都的任务,预算审查监督也应围绕上述重点工作,保障中央重大决策部署的落实。

张凤琴代表



算执行的检查、监督中关注是否建立了政策调整与预算调整的联动机制。

第二要做好支出预算和政策审查监督工作的顶层设计。在区人大层面,要做好《监督办法》的宣贯培训,使各级领导、预算编制和管理单位人员、预算审查和监督单位人员都充分了解并在行动中自觉执行。在预算管理层面,政府相关部门应关注预算安排的政策性、全局性、方向性,关注是否围绕解决影响发展的热点、难点问题。在预算编制和执行层面,有关人员要深刻理解文件要求、上级规定,根据单位的职责定位,主动贯彻文件精神,从而层层落实工作和责任。

第三要转变理念、创新思路,提升预算审查监督质量。预算审查监督应由重视审查数字的真实性、完整性向重视预算绩效转变,由重视总额控制向服务于国家、市、区大局转变。在检查预算执行效果时,民生项目可考虑吸收相关受益人员共同参与评价活动;对企业等非预算单位的贴息、减免税等项目,应考虑建立效益跟踪评价机制,考察其在税收、就业等方面的贡献是否可持续。

吴刚代表



一是加强预算监督,切实提高财政资金的使用效益。有些政府部门在编制预算时习惯性地沿用过去的“切蛋糕”思维,先申请多少经费、再开展多少工作,“钱等项目”的现象在一定程度上仍然存在。因此要加强项目事前审查监督力度,把握好项目的必要性和可行性,合理安排预算,让财政资金发挥最大效益。

二是代表们应多参与绩效管理监督。只有亲自参与、认真审查具体的项目,才能找到准确的切入点,发现问题、提出建议。希望海淀区人大今后多组织代表参与财政的绩效事前评估、事后评价活动。

三是要始终坚持党的领导。《指导意见》指出,要维护党中央的权威和集中统一领导,只有与中央政策保持一致才能有利于地方事业的发展。地方人大及其常委会要在贯彻党中央重大方针政策的基础上,按照地方党委工作安排,围绕重点加强对支出预算和财政政策的审查监督。

四是加快运用信息化手段。联网监督是必然趋势和必须手段,应加快推进相关工作,提高预算审查监督的准确性和时效性。

孙英代表



一是深入学习、提高认识、创新思维。认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,深入学习领会党和国家的方针政策、有关法律法规,《指导意见》和《监督办法》,加强培训和宣传指导。组织人大常委会委员、各专门委员会委员、人大代表联系实际深入学习研讨。

二是坚持党的领导、坚持改革创新,在探索创新方式方法、健全完善程序机制等方面有所作为。建议本届人大适时研究开展重大事项和特定问题组织调查的探索工作。努力创造海淀人大的新鲜经验。

三是加强队伍建设,充分发挥人大财经委、人大常委会预算工作机构、财经代表小组、人大有关专门委员会,以及人大代表在推进支出预算和政策审查监督方面的作用。要进一步扩大代表的知情权,特别是重大决策和政策的知情权,提高代表对支出预算和政策审查监督工作的参与度。

四是切实做好对政府财政预算的初审工作,做到审查关口前移,进一步加大部门预算的审查力度。研究引入符合条件的第三方机构为人大开展支出预算和政策审查监督提供有效服务。加快推进预算联网监督,提高预算审查监督的信息化水平。

五是督促政府进一步建立和健全全面规范、公开透明的预算制度和配套政策,加大信息公开的力度。人大常委会也应当及时向社会公开对支出预算和政策的审查监督情况。

《指导意见》具有前瞻性、系统性、针对性和可操作性,对学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,加快人大实现全口径审查和全过程监管,提高审查监督的质量和效能,具有重要的指导作用。

近些年,海淀区人大及其常委会在财政预算决算的审查监督方面进行了有益探索。包括成立区人大财经委员会和区人大财经代表小组,设立区人大常委会预算工作机构;组织有关专门委员会参加预算的初审工作;邀请人大代表参与部分财政支出项目的事前绩效评估;组织开展重点支出项目专题询问等。今年,制定了《监督办法》。在看到成绩的同时,我们应当清醒地看到在支出预算和政策拓展方面还存在一定的差距和薄弱环节。为此,我提出以下建议: