

试水绩效监管 精准预算监督

新河镇领跑参与式预算改革有新招

本报记者 颜婷婷 通讯员 林绍禹

日前，新河镇人大六闸代表联络站的代表们来到了城南村披云山。

披云山，是新河历史文化的核心区。入口改造，让披云山显山见水，是镇里重点打造的亮点工程，也是新河镇十大民生实事项目之一，由六闸代表联络站负责跟踪监督。代表们在听取了情况介绍后，到现场了解工程进度，督促相关部门加快拆迁工作。

政府预算分配如何能更加符合公共利益？基层人大组织如何广泛深入地履行职能？新河镇 参与式预算 改革解决了这两个问题。政府编制预算、公众参与、人大批准与监督，使政府更有效地配置公共资金。

代表联络站精准督查民生实事项目只是其中的一个缩影。自2005年以来，新河镇参与式预算改革已经走过了13个年头。

新河镇党委书记王振翔说：作为参与式预算的发源地，新河必须领跑这项基层民主政治改革。今年以来，镇人大试水绩效监管，精准履行职能，继续深化了参与式预算改革，改进了过去重预算、轻绩效的不足，开创了预算监管工作的新局面。



派出所服务怎么样？人大代表明察暗访去挑刺。



人大代表对市场监管部门开展行风抽查。



人大代表督查披云山入口改造项目。

民生实事资金谁先用，人大代表来票决

今年3月16日，在新河镇第十七届三次人代会上，103名人大代表对14个民生实事项目进行票决。

根据镇人大主席团的要求，新河镇政府在本次人代会前，安排了平安、生态、农业等14个民生实事项目，涉及财政资金5990万元，由代表在人代会上票决出10个项目。

政府列出的14个项目，个个都是民生实事。但事情有个轻重缓急，究竟哪10个是群众最需要的呢？3月10日至12日，镇人大主席团分别在雅雀、塘下、六闸代表联络站，听取人大代表和选民的意见，并走访了教育卫生惠民工程、全域旅游配套服务体系工程、自来水一户一表工程、生活垃圾分类收集处置工程，现场听取大家的意见。

到了大会集中发言环节，代表陈振东提出要优先安排全域旅游配套服务体系的资金，在木城河生态游步道、金清大港节点工程植入文化元素，提升洞天景观道路，让新河在美化环境中助推全域旅游，在全域旅游中振兴乡村经济，提升百姓的幸福感和获得感。

代表王仙玲提出，塘下小学配套道路工程应入选，它关系到塘下片广大群众的切身利益。

文化礼堂建设的资金应优先保证 从新河的实际来说，我认为 物业革命 目前没有必要 其他代表纷纷为自己看中的民生实事项目积极发言。

随后，103名代表现场投票。根据投票结果，列入今年政府民生实事工程的是生活垃圾分类收集工程、公厕革命 工程 主持人当场宣布投票结果，其中10个项目入围，涉及资金5090万元。

13年前，预算改革的大胆试水

其实，在2005年之前，人大开会讨论政府预算报告时，可没有现在这么热闹。

这些变化都源自于当年该镇试水的参与式预算，即人民群众以民主恳谈为主要形式参与政府年度预算方案协商讨论，人大审议政府预算并决定预算的修正和调整，实现实质性参与的预算审查监督。这一做法将协商民主与人大预算审查监督有机结合起来，在国内算是首开先河。

回忆起2005年那年的代会上，代表陈元方印象深刻。

2005年7月的一天，新河镇人代会上，镇政府将年度预算向所有代表和公众公开，然后请他们对预算内容发表看法，并提出修改建议。这令参会的人大代表们感到十分意外。

那一天，新河镇政府领导班子来了9个人，一字排开，坐在主席台上。台下，则是90名人大代表和来自全镇的193名群众代表。大家都拿着一份《新河镇2005年财政预算（说明）》。

这样的场景令台上台下都有些不适应。有代表回忆 台下代表人手一瓶水边喝边提问，台上领导人手一支笔边答边擦汗。

听取人大代表和群众代表的意见后，新河镇政府就 真的调整了预算 车辆购置费从70万元调整为50万元，自聘人员经费从75万元缩减到70万元，慈善事业经费从30万元增加到50万元。

以票决方式替代过去的举手或鼓掌通过，可以让每一位人大代表真实地表达自己的意愿，真正体现了人民当家作主。 陈元方说。

之前，政府提交的预算报告只是粗略地列出十几个支出大项，没有进一步细化，人大代表不清楚政府到底要把资金用在哪里、如何使用。

而从2006年起，由于收支细化，新河镇的预算账本已经变成了厚厚一沓。人大代表们看得懂了，也能发现问题、提出问题了。也是在这一年，新河镇参与式预算有了新突破，首次在人代会上行使预算修正权。人大代表如果对政府最后的预算修改方案不认同，可以由5人以上联名提出预算修正议案。议案一旦通过，也就意味着政府必须按照议案作出修改。在这个江南小镇，人大代表投票行使预算修正权的创举被记入了史册。

2008年，参与式预算延伸至市级部门，2010年覆盖全市所有镇（街道）。

钱花到哪里，都知道得清清楚楚

其实，人大代表能够充分发挥职能作用的重要原因，还在于新河镇人代会召开之前，镇人大已经就政府预算问题做了大量的准备工作。比如将镇人大财政审查小组转变为专门的财经小组，这也是首次在乡镇一级设置具有常任性质的财经监督机构；比如召集民意代表举行民主恳谈会，初步审议预算草案，形成初审报告。

在镇人代会期间，首先，镇政府要向大会作预算草案的报告，各财经小组也要对各自的预算草案初审情况进行报告。其次，人大代表就这些草案提出意见建议，然后进一步讨论预算的初审报告和人大代表针对草案提出的意见建议，最终形成预算修改方案，由代表们审议预算修改方案，5名以上的人大代表联名提出预算修正议案。最后，人大主席团审查代表们的预算修正议案，再通过大会投票表决预算修正议案和预算草案。

参与式预算推行以来，新河镇政府的钱花到哪里去了，我们都清清楚楚。 代表王学尧说。

随着参与式预算的推行，尤其是对预算法中审议程序的严格遵守，人大的职能作用被完全激活。在新河镇的参与式预算模式中，财经小组除了例行审议预算草案、依法参与预算编制，还负责预算执行情况的监督。一旦政府预算在执行过程中出现重大变动，财经小组会及时向人大主席团报告，并由人大主席团召开会议，进行依法审议、表决。

参与式预算带来了新气象、新变化。在参与式预算中有两股不可忽视的力量，一为人大代表，二为民意代表。如果说人大代表的原有职能作用在工作机制、方式转变的背景下得以更为充分的实现是一种技术性的改革，那么，从 为民作主 到 让民作主，参与式预算可谓思想的重大突破。

提升代表素质，实施有效审查监管

新河镇参与式预算的改革实践走过了13个年头，在取得了一定成绩的同时，也存在一系列问题：比如参与者的素质特别是人大代表的素质有待进一步提高；比如财政预算监管需要进一步加强等。

加强对财政预算的监管是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职责，也是各级人大常委会每年都进行的一项法定监督工作。面对经济社会转型和国际金融危机对区域经济发展的影响，如何分配使用好、监督管理好辖区内财政资金，是当前地方人大预算监督工作面临的新挑战。

今年以来，新河镇人大以提升监管能力为基础，以建立健全监管机制为保障，以强化过程监管为手段，以提高绩效监管为目标，打开了预算监管工作的新局面。

代表作为参与式预算的主体，素质和能力的高低直接关系到预算改革的成败。由于乡镇人大代表基本上都不是专职代表，在审查和监督专业性比较强的政府预算上，难免存在力不从心的情况。只有看懂了预算，民意才能得到充分和正确表达，预算审查才有目的性和实效性。

针对人大代表预算审查能力不足的问题，新河镇广泛宣传预算法，发放预算培训资料，并聘请专业人员为代表开展预算法的培训辅导。为了让代表更好地审查预算草案，在人代会召开前，镇财办都会提交财政预算收支详细资料，就 钱从哪儿来，用到哪里去，向代表们进行说明，使得代表一看就懂，解决了因为看不懂 而无法实施有效审查监管的问题。

梁朝晖是上一届新当选的人大代表，之前并没有接触过预算这一块，但通过培训辅导，看懂厚厚一沓预算账本，对他来说已不是难题。

预算知识真懂后，代表们在履职时，除了认真审查预算支出，还对如何增加财政收入、国有资产增值等方面积极出谋划策，这让我们见识到代表的大局观和整体观。新河镇镇长叶晓珑说。

建章立制，强化监督的规范性

提高预算审查质量，把有限的财力用在 刀刃 上，

多办民生实事，镇人大主席团在工作中必须严把预算初审关。

新河镇人大主席江作巍说，每年10月初，他们都会开展预算编制调研，通过召开座谈会等方式，对本年度预算执行情况进行分析研判评估，严格预算草案的初步审查，通过提前介入的方式，防患于未然。

预算监管制度是预算监管体系中的重要组成部分，有助于清除预算监管内容分散、缺乏完整统一性的弊端，克服预算执行中监督不力的问题，而且能发挥各个预算监督主体应有的预算监督作用，使预算监督制度化、规范化。

今年，新河镇人大探索制定出台了《新河镇重点支出和重大政府性项目资金预算绩效监督暂行办法》，就预算编制、预算公开、预算执行、预算调整等制定了标准，使预算审查监管工作有了依据，加强了镇人民代表大会及其主席团对镇财政政府性项目资金绩效的监督，推进预算绩效管理，提高财政资金使用效益。

加强绩效监督，可以预防政府搞政绩工程、大手大脚花钱。今年政府的预算资金，90%花在了刚需的民生实事上。 代表郑仁华说。

一对一跟踪监督，提高资金使用绩效

强化跟踪，也是新河镇深化参与式预算改革的一个方式。

每季度，人大主席团、财经小组成员对财政收支进度进行分析，对预算收支明显超欠进度的情况，要求镇政府作出说明，使镇人大主席团能够准确把握财政收支预算的执行情况。每年第三、四季度，代表联络站对跟踪监管的重要工程和民生实事项目进行视察检查，对预算的执行情况进行刚性约束。

强化资金使用绩效跟踪也非常重要。镇人大主席团将财政投入镇项目资金使用绩效纳入监管内容，对项目投资招投标、资金拨付、项目进度、资金使用绩效等方面进行监管，并专题听取镇政府重要项目资金使用绩效情况报告，对项目资金使用中存在的问题，进行一对一跟踪监管整改，切实提高资金使用绩效。

通过一系列的举措，预算监管成绩显著。一方面，预算编制制度的规范性显著提升；另一方面，预算约束力显著提升，注重预算的科学性和合理性，没有预算就不能支出，促进预算执行力的提高。江作巍说：强化预算公开，也使得预算公开步入制度化、程序化、规范化，民众参与性越来越高，力度越来越大，更加透明公开。

镇政府牢固树立绩效监管理念，财政使用绩效显著提升。镇人大、镇政府对资金专项支出绩效情况进行评价，将绩效评价结果作为下一年度专项安排的依据，使重预算轻管理、重分配轻监管、重使用轻绩效的局面彻底改变，使用财政资金要讲绩效的意识全面提升。

