

强化民主监督 构建“贯通式”预算协同监督新体系

——广东省深圳市光明区人大常委会探索预算民主监督实践“新路径”

编者按:预算审查监督是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要职责,也是人大监督工作的重要组成部分。近年来,广东省深圳市光明区人大常委会坚决贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督的决策部署,立足人大视角、强化法治思维,坚持守正创新、积极探索实践,通过创新实施“贯通式”预算协同监督体系,切实解决基层人大财政预算监督工作弱化、虚化等问题,确保取之于民的财政资金用到群众最急需的地方、用出最佳的效益,走出一条深化人大预算监督的“光明”新路。

■ 蔡顺龙 赵艳琼 林云燕 刘芳菲

看好守牢政府“钱袋子”,让有限的资金花在“刀刃”上,是各级人大及其常委会的神圣使命。回顾近年来的预算监督工作实践,深圳市光明区人大常委会锐意改革、开拓创新,履行宪法、预算法、监督法赋予的预算监督职能,不断改进预算监督的方式方法,逐步优化预算监督的过程机制,打造了全口径审查、全流程跟踪、全方位监管的“贯通式”预算协同监督体系,为基层人大常委会履职行权、助力发展、为民服务的锦绣画卷添上了浓墨重彩的一笔。

实施背景

主动应对挑战
在助力经济社会高质量发展中彰显“人大之为”

因为人大代表未直接参与预算编制,且审议时间有限,难以有效发挥监督作用。政府预算草案审议虽是人代会的主要议程之一,但由于审议内容繁杂,难以进行深入审查。近年来,随着我国国家治理现代化的不断推进,人大对预算监督的职能不断强化。党的十八大以来,中央出台多项文件明确人大预算监督的重要性。特别是2018年发布的《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》,要求人大开展全口径、全过程的预算审查与监督,增强监督的针对性和有效性。党的二十届三中全会也提出:“强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督。”这是对人大行使监督权、履行监督职责提出新的任务和要求。

位于改革开放前沿阵地的光明区,正处于多重战略机遇并存的黄金窗口期,“双区”驱动与“双区”叠加效应显著,综合性国家科学中心先行启动区建设进展迅速,重大项目纷纷落地,产业结构持续升级,制造业经营预期趋稳向好,民生设施建设也实现了新突破。尽管财政呈现出经济社会高质量发展与财政收入平稳增长的强劲态势,但也存在财政资金紧平衡等问题:一方面,税收总量相对偏小,产业结构有待优化,税源培植工作亟待强化。另一方面,全区在高质量民生服务供给上尚有不足,要达成全市公共服务均等化仍需大量投入,加之光明科学城大规模开发建设的资金需求,区级财政收支平衡的压力愈发严峻,财政可持续运行面临挑战。

为确保每一笔财政预算资金用在实处,光明区人大常委会以民众满意度为导向,深入基层倾听民声,在政府投资、民生实事等领域,依据群众对资金效益的直观感受和体验来评判人大预算监督工作优劣,让预算监督“贯穿”财政工作始终。“在日常走访中,我们发现了工作中还存在一些不足,例如代表参与度欠缺,未能充分发挥代表监督力量与智慧;监督方式较为单一,难以全面深入地监督各环节进行审议;监督深度与广度不足,无法触及预算管理的深层次核心问题;监督成效未达预期,难以对预算的合理编制与有效执行形成强有力的推动与保障等等。”光明区人大常委会预算工委有关负责人表示。

面对新形势、新任务、新问题,光明区人大常委会积极应对挑战,深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央就加强人大预算决算监督职能作出的重要决策部署,始终秉持实践与总结并行的理念,主动探索、先行先试,深入研究各类有益的经验与理念,用好用足宪法法律赋予人大的监督权,逐步构建起一套全面深入的“贯通式”预算协同监督体系,在助力光明区经济社会高质量发展中彰显“人大之为”。

建章立制

坚持制度创新
探索构建“贯通式”预算协同监督体系

“关于政府投资某项目的预算支出执行进度较慢的原因是什么?贵局下半年有没有明确这些项目的推进时间节点和具体计划?”“当前财政收支紧平衡情况下,请问你们是如何统筹使用财政资金,充分发挥资金使用效益?”……在9月12日召开2024年预算执行情况审查工作会上,光明区人大财经委员会和区人大代表向相关职能部门连续提问。通过搭建代表和部门交流的机制平台,推动政府部门面对面答复代表关切,以实际行动回应群众期盼,进一步增强解决问题的主动性和人大监督实效。

财政预算关乎经济社会发展和人民群众切身利益。近年来,光明区人大常委会紧扣区委中心工作,探索构建多方

联动、方式多样、立体覆盖的“贯通式”预算协同监督体系,对部门预算编制、执行、调整、决算、绩效、审计及审计发现问题整改等全过程跟踪监督,推动光明区全面建立规范透明、标准科学、约束有力的财政预算制度,在财经监督领域中践行全过程人民民主打造“光明样本”。

“贯通式”预算协同监督体系,是指通过纵向、横向、相向三个维度贯通财政资金使用全生命周期,建立全过程、全链条、全覆盖的预算监督模式,真正实现正确监督、有效监督、依法监督;通过激活相关部门协同效能、整合各方资源、畅通信息流通,确保财政资金使用规范、高效、透明,切实提升群众生活质量与幸福感。

具体而言,就是通过“三个贯通、全面协同”,实现人大预算监督的全过程、全链条、全覆盖。

纵向贯通:从区人大常委会到基层的全层级联动监督。预算监督主体由区人大常委会及财经专委会延伸到基层街道、社区,形成纵向贯通到底的监督链条,通过增加人大街道工委、人大代表和社区居民代表等基层力量参与,实现监督的全层级覆盖,使预算编制更加贴合实际需要,真正打通监督“最后一公里”。

横向贯通:从预算编制到绩效审计的全链条监督。打破通常仅审查政府预算草案的局限,对预算编制、执行、调整、决算、绩效、审计及审计查出问题整改开展全流程监督,形成闭环管理,确保预算工作规范高效。此外,还通过成果回溯行动核实各环节监督效果,确保监督成果实质性推动预算管理改进,提高财政资金使用效益。

相向贯通:人大与政府的双向奔赴。由政府单方面决策民生项目清单的模式,转为政府项目与人大建议在预算安排上的相向靠近,有效避免了过去民生项目规划仅“自上而下”的现象。人大代表深入社区,通过召开民生需求调研会等方式,广泛收集群众在教育、医疗、住房等方面的意见建议,整理成项目建议清单,供政府决策。政府和人大共同确定民生项目清单,实现“群众所需、政府所为”。

全面协同:凝聚全面高效的预算监督合力。在预算监督工作中,除了邀请代表、专家监督,还积极协同职能部门参与,全力以督促进各种监督力量之间的协同联动。全方位提升监督质量与效果。

在“贯通式”预算协同监督体系的框架下,光明区人大常委会建立了五项机制:通过“苍声”机制发挥代表主体作用,搭建平台汇聚民意,推动“代表预审”“滚动重点审查”等全流程参与,确保预算监督精准深入;通过“会商”机制前置监督,人大代表与政府职能部门充分沟通预算安排意见,确保民意与政策上下联通、信息畅通;通过“慧诊”机制强化人大与职能部门协作,结合科技赋能与绩效审计报告,精准诊断预算执行中的问题并提出优化建议;通过“汇办”机制统筹监督与执行,协调人大与政府部门联动推进重点项目和审计整改,形成监督合力;通过“惠享”机制注重监督成果的转化与共享,推动监督发现的共性问题全面整改、共性问题提前预防,将成果高效应用于政策优化和民生改善。这五项机制协同发力,推动人大预算监督全覆盖、高效运作,为财政资金的高效使用和区域经济社会的可持续发展提供有力保障。

改革举措

问依据问偏差
优化源头管理及及时纠偏校正

在2025年预算编制“一上”时,各街道自行组织区人大代表、选民代表听取了本街道预算编制情况,收集相关意见建议。在此基础上,光明区人大常委会预算工委协同区财政局多次组织财经委员会委员、人大代表及专家召开2025年重点部门预算编制预先审查会,对教育、工信、住建、水务、城管等5个部门和新湖街道的预算进行预先审查,推动预算监督改革向深水区挺进。在审查会上,被审预算单位主动接受监督,详细汇报本单位2025年预算编制情况,积极回应代表关切。与会委员、人大代表、专家对报告进行深入细致的审议并提出意见建议。会议结束后,预算工委将相关意见建议整理汇总,及时反馈至区财政局,使得预算编制更加贴合实际。

预算编制预先审查是光明区人大常委会践行和发展全过程人民民主理念、履行人大“管钱钱”职责的一项主动选择。在原有的审查监督基础上,光明区人大常委会向前平移关口,引入“代表预审”机制,为人大代表有效参与预算监督,充分发表预算意见构建平台。

“我们根据中央人大工作会议精神和有关法律要求,加强预算编制监督,要求政府部门科学测算预算收入,合理安排预算支出。”光明区人大常委会预算工



光明区人大常委会围绕经济发展专项资金使用情况,组织部分人大代表调研辖区产业园区建设发展情况。



光明区人大常委会围绕2025年街道预算安排情况,组织部分人大代表召开2025年街道预算编制方案民主恳谈会。

委相关负责人表示。2024年,区人大常委会预算工委协同区财政部门选取各街道和部分政府部门为试点,在2025年预算编制“一上”前,由区人大常委会预算工委牵头,各街道自行组织部分人大代表、社区选民、企业代表等开展街道预算编制提前介入听取汇报工作,增加预算监督的精准性、实效性。

具体做法上,聚焦预算编制环节,组织代表提前预审,优化源头管理。围绕“问依据”,严格遵循“依事定费、依需定费、依规定费”原则,重点审查财政预算编制的合法性、合理性和合规性,确保每项预算安排都有充分依据;通过将审查范围从政府整体预算深入至重点单位部门预算,推动各部门承担预算编制的主体责任,为部门预算执行奠定基础。实际操作中,区人大常委会预算工委与区财政部门协作,选取重点部门从“一上”环节介入参与,发现并改进预算编制中的问题,使预算编制更加贴合实际需求。

加强对预算执行情况的监督并不是“找茬”,而是寓支持于监督中,有助于相关部门及时“纠偏”“校正”。为此,光明区人大常委会每年开展预算执行情况督查,特别是重点部门、政府重大投资项目以及支出进度明显偏慢的项目,及时督促相关部门有序推进项目实施。

具体做法上,聚焦预算执行环节,实行动态跟踪,及时校准偏差。围绕“问偏差”,从部门整体和单个项目视角对预算执行进度及偏差予以动态跟踪。于部门整体层面,严格审查执行进度的稳妥性,警惕进度异常引发的资金投放与使用问题以及专项资金使用合规性;在单个项目维度,剖析进度快慢缘由及其后续连锁反应。值得一提的是,在审查中还组织财经委员会委员、人大代表和专家借助人大预算联网监督系统对“1+N+1”重点部门开展中期审查并座谈,随后将各方建设性意见反馈至预算部门与区财政部门,助其及时校正偏差、优化资金策略并为区财政调配资金提供可靠支撑。

问原由问绩效
强化刚性约束开展评价问效

光明区人大常委会把全过程人民民主贯穿预算监督工作各环节,广泛发动人大代表参与预算监督,探索以提前介入为起点、提高监督质量是关键、动态监测为过程、贯通协同为特点、整改落实为保障的监督闭环,推动计划预算监督从程序性向实质性转变。

“人大代表应该知道部门预算由哪些构成,支出是不是合理。这样在审查的时候就能更有针对性地注重它的支出和效益并予以适当调整,确保财政资金科学合理使用。”在今年10月30日举行的2025年重点部门预算编制预先审查工作座谈会上,区人大代表陆伟伟表示。

为助推财政健康运行,光明区人大常委会严格遵守《中华人民共和国预算法》相关规定,要求政府及财政部门依法提交预算调整方案,并详细列明调整的原因、项目、数额及相应措施,极大维护了预算的严肃性。

具体做法上,聚焦预算调整环节,围绕“问原由”强化刚性约束。追踪预算调整根源,审查是否因预算数据问题或政

策变动等引发调整,审慎评估临时增支;针对多种预算调整情形细究其原因充分性,深研调整项目和数额,区分项目属性,考量其紧迫性与必要性来评估调整数额。实际操作中,推行预算调整前置,在区人大常委会审查批准预算调整方案30日前,区人大常委会预算工委与区财政部门紧密对接、研讨完善,经预算工委初审、反馈意见及区财政部门优化后,正式报送终审批准,确保预算调整科学权威,筑牢财政资金合理使用防线,推动区域经济社会协同发展。

“这个民生工程项目要根据市场变动和实际情况来配套,让预算更加合理化。”“如何通过建立健全相关制度,解决竞争不充分问题以及由此造成的投资成本过高问题?”日前,一个个“火辣”问题在光明区人大常委会开展的绩效审查活动中不断被抛出,气氛民主热烈。

这是光明区人大常委会对财政决算监督工作的新尝试,通过促进代表和政府间的良性互动,进一步提高财政资金使用绩效。近年来,区人大常委会探索引入决算绩效评价机制,拓宽预算监督路径。以当年实施的群众关注度较高的项目为抓手,借助人大预算联网监督系统数据分析力量,形成一份客观的评价报告,再由代表根据报告情况展开审查,并对项目开展综合评定打分。

具体做法上,聚焦决算环节,围绕“问绩效”开展审查监督,加强评价问效。第一,严格核查财政决算报告中收支的真实性、准确性与完整性,强化财政支出透明度与监督力度,为绩效评价提供依据,同时严密审查决算平衡、超收收入安排、短收缺口弥补及重点领域和重大项目资金到位情况,确保财政经费委员会、人大代表和专家借助人大预算联网监督系统对“1+N+1”重点部门开展中期审查并座谈,随后将各方建设性意见反馈至预算部门与区财政部门,助其及时校正偏差、优化资金策略并为区财政调配资金提供可靠支撑。

问落实问成效
回溯审查民生实事“督到底”

对路面不平问题路段进行重新回填修补,行人“无路可走”的情况有了明显改善,安全隐患得以消除;在公明街道屋园路整改路段设置护栏,禁止车辆违停驶入,居民通行更便利、安全……

日前,光明区某人大代表联络站组织进站人大代表开展“我为群众办实事”主题实践“回头看”活动,针对居民反映的调环、交通等方面问题整改情况进行回访调研,进一步推动民生事项办好。走访中,代表们惊喜地发现之前群众反映的车辆乱停放和道路不平问题已经整改落实,路段畅通、美观,有效解决了基层困难事、群众烦心事。

光明区人大常委会始终坚持问题导向,提前谋划,精准选题、靶向发力,针对政府关注、大力推进的重大项目和百姓期盼的“民生实事”,组织开展审计查出



光明区人大常委会围绕2025年部门预算安排,组织财经委员召开2025年重点部门预算编制预先审查会议。



光明区人大常委会围绕预算安排落实情况,组织部分人大代表对民生实事项目进行现场视察。

问题整改监督工作,做细做实监督“后半篇文章”。

具体做法上,聚焦审计查出问题及整改情况,围绕“问落实”着力构建财政监督网络,形成监督闭环。针对审计查出问题,当审查共性问题时,以多维度剖析如资金分配政策顶层设计缺陷致执行偏差的共性问题根源,谋系统性整改重塑制度;当审查重复发生问题时,细究被审单位思想、制度、责任追究等多方面落实瑕疵;当审查个性问题时,严谨甄别其特质与处理状况。区人大常委会还将部门审计整改关联满意度测评机制,协同多部门开展“联合专项回头看”,依据审查标准复查,督促被审计单位反思漏洞、深挖根源,自查并健全长效整改机制,提高财政管理规范化水平。

聚焦监督成果回溯审查,围绕“问实效”长期追踪,确保群众满意。一是审查执行和整改全貌,每年选取上一年度重点监督部门,细致剖析预算执行各环节及举措,审查问题整改是否全面、精准且建立了长效预防机制。二是关注执行效果与群众满意度,通过多种途径收集群众意见,以群众满意度衡量预算成果优劣,确保财政资金惠及民众,以及审议意见的整改落实、落地见效。三是推进人大与政府机制完善,探索人大监督方式的优化,审视政府相关机制能否进一步完善及政策是否与时俱进调整,助力构建科学合理、高效的财政预算管理体系。

值得一提的是,监督回溯审查是预算监督的进一步延伸,通过在传统的预算链条之外,在中长期的尺度上再次对预算监督成果进行回头看,确保监督审查结果落地落实。光明区人大常委会率先开展预算监督领域回溯审查行动,进一步推动人大监督效能转化为发展动能,让民生实事落地有声。

体系特色

立足“四个注重”推动预算监督工作提质增效

光明区人大常委会坚持以人民为中心,将预算监督工作作为人大代表履职的“责任田”,通过携手职能部门监督合力、运用科技力量提质增效、汇集群众力量改进监督方式方法,充分发挥“四个注重”作用,走出了一条独具光明特色的人大预算监督工作新路——

注重发挥代表主体作用。构建创新型“贯通式”预算协同监督体系,从预算草案编制的“代表预审”,到预算部门滚动式“代表重点审”,再到执行中的“代表跟踪”、执行中期的“代表掌握”、决算阶段的“代表评价”以及审计整改环节的“代表打分”,全流程全方位让代表深度参与,全力推动预算管理进一步科学化、民主化、透明化。

注重协同职能部门参与。积极携手区委巡察办、发改、财政、审计等多个部门共同开展预算监督工作,深度挖掘并充分利用各职能部门在自身业务领域具备的专业优势,通过多方协作,形成全覆盖、多维度的监督格局,提升预算监督的效率和精准性。部门间畅通监督通道,实现信息互通,确保监督信息高效流转,问题能够迅速反馈和解决。各部门从不同的专业

视角对预算监督提出建议,区人大各专委会、常委会各工委组织开展监督,协同配合推动建议落实,实现监督资源效能最大化。

注重运用科技赋能优势。光明区人大常委会深度挖掘并充分运用科技赋能所带来的显著优势,一方面在发挥人大预算联网监督系统功能的基础上,拓展思路,与政数“民生诉求”及统计平台联网互通。通过对接政数“民生诉求”平台,实时精准掌握群众诉求,让预算安排契合群众实际,解决急难愁盼;另一方面借助统计平台的数据处理能力,对预算相关数据多维度深层次挖掘剖析,全面准确评估预算执行效果与政策实施影响力,以科技赋能提升监督精准性、科学性,使其成为监督的“智能帮手”“场外援助”。

注重汇聚群众集体智慧。项目前期规划时,通过线上线下结合方式,如开展调研视察、发放问卷、面对面交流等,全面收集群众所思所盼并反馈至区政府,确保预算资金投向契合民众诉求;项目实施中,持续深入了解基层民众有异项目,汇聚各领域成功经验并梳理反馈至区政府,助力项目调整纠偏;项目建成后,以群众满意度调查衡量成效,组织座谈会探讨原因,总结推广高满意度项目经验,梳理跟踪低满意度项目的问题整改,并突破传统监督局限,从群众视角审视效益,用心用情守护民众“钱袋子”。

工作成效

紧盯财政“清单”将民生钱花
在“刀刃”上

“在2024年预算编制预先审查环节,针对区委宣传部、市公安局光明公安分局、区水务局、马田街道等部门和单位的实际业务需求、过往资金使用效率及当前政策导向等多方面因素,进行深入细致的审核。通过对预算项目必要性、合理性以及资金额度的精准评估,压减资金约4.18亿元,使得有限的财政资源被集中调配到更为关键和急需的领域。”

探索实施一年多来,光明区“贯通式”预算监督协同体系运行成效如何?数据是最有说服力的答案。光明区人大常委会紧抓关键节点,打通监督链条,精心建立起全方位、立体化台账,为各预算单位进行“立体画像”,构建起纵向精细化、横向科学化的“贯通式”预算协同监督体系,实现发现问题、整改问题、完善机制的一体化、系统化监管闭环,成效显著。

具体而言,主要体现在三方面:人大履职方面,监督理念不断推陈出新,秉持以民为本的理念,将民生福祉作为预算监督核心考量因素,确保预算安排紧密围绕教育、医疗、住房等民生关键领域,真正做到财政取之于民、用之于民;坚持全程监督,将监督贯穿于预算全生命周期,形成完整闭环;贯彻协同合作,强调人大常委会各工委之间以及人大与职能部门之间的协同作战,共同推动预算管理水平提升;监督手段不断创新,充分借助现代信息技术,打造数字化平台,通过大数据分析技术,精准发现预算编制中的问题,将专项审查与绩效评价相融合,针对重点与民生热点深度审查,推动主管部门引入第三方评估,多管齐下力促预算管理优化与财政资源高效运用。

政府效能方面,在财政统筹上确保财政资金科学合理安排,增强财政资金在全区范围内的整体统筹能力。在预算管理制度体系构建方面,随着《深圳市光明区部门预算管理办法》等12项规定的相继印发,从多层次规范引导预算管理,明确部门职责权限,避免无效竞争与重复投入,增强全区财政资源调配效能。在预算执行与效率提升上,借助完善的管理机制,通过资金监控与信息反馈体系实时掌控资金流向并解决问题,制定科学绩效评价体系、明确相关要素,项目完成后迅速评价并反馈结果,推动财政统筹效能持续提升。

群众利益方面,群众参与预算编制促使财政资金合理分配到教育、医疗、住房等民生领域,相关项目得以有力推进。在项目建设中,从审查预算编制保证数据准确合理,到紧盯资金流向、审查支出防止挪用浪费,再到出现进度偏差时及时调整策略,优化资源分配,全过程保障项目质量,群众满意度持续上升。借助全方位、多层次的代表参与机制,广泛收集群众对财政资金投入效果的感受与评价反馈,既强化了群众对政府财政管理工作的理解与支持,也为区域财政管理朝着更科学规范、民主透明发展注入动力,展现了全过程人民民主的“光明实践”新风貌。

展望未来,光明区人大常委会将持续深化“三个贯通”、优化“全面协同”;围绕区域高质量发展,盯好区域“规划图”,守好人民“钱袋子”、画好幸福“民生圈”,努力打造人大系统预算监督改革的“光明实践”,为世界一流科学城建设作出更多人大贡献。