# 论预算听证制度

来源：网络 作者：落花人独立 更新时间：2025-01-12

*\" 「摘要」本文介绍了国外的预算听证制度，选取了焦作和重庆两个市率先在国内进行的预算听证案例，实施预算听证制度的意义作用，需要完善的问题：主要是修订预算法，规范听证程序，逐步扩大听证内容和范围。 「关键词」预算；听证；制度「正文」 一、国...*

\" 「摘要」本文介绍了国外的预算听证制度，选取了焦作和重庆两个市率先在国内进行的预算听证案例，实施预算听证制度的意义作用，需要完善的问题：主要是修订预算法，规范听证程序，逐步扩大听证内容和范围。

「关键词」预算；听证；制度「正文」

一、国外的预算听证制度

财政预算是管理国家和社会事务的重要经济手段，是调控社会经济资源分配的主要杠杆。在国外，纳税人特别关心各级政府的财政预算编制情况，因为那是政府在花“纳税人”自己的血汗钱，预算多少，如何使用，都关乎每个人的切身利益。

实行听证是重要的公开形式。听证制度最初源于英美法中的自然公正原则。其基本含义有两个：一是任何人不应成为自己案件的法官；二是任何人在受到惩罚或其他不利处分前，应为之提供公正的申辩机会，其目的是保证司法公正。后来，这一原则推广应到行政领域，形成了行政听证制度。

听证制度最初源于英美法中的自然公正原则。其基本含义有两个：一是任何人不应成为自己案件的法官；二是任何人在受到惩罚或其他不利处分前，应为之提供公正的申辩机会，其目的是保证司法公正。后来，这一原则推广应到行政领域，形成了行政听证制度。

在国外，实行的是行政预算听证会。通常，机构将其预算提交给审查机关，由其详细对申请进行分析。审核机关，例如部门预算办公室，便着手寻找更多的信息。这一步往往通过要求部门就特别需求作正式书面回答来解决，有时也采用非正式的形式。审查者——预算检查员——准备一份对材料的分析并为听证会准备背景材料。不一定非要召开听证会，但它们能够使预算官员和行政部门更好地理解机构申请和支持申请的理由。各机构也要为听证会作准备。准备的深度各不相同，但认真准备对机构而言是明智的。可以估计审查者将提出的问题，并在机构的陈述中进行研究和答复。可以准备一份关于行动和策略的计划。

听证会本身是半正式的，很少记录证词。主管部门的首脑应主持会议，提出问题并了解预算申请。主要的预算官员参加表现得相当活跃。为了有助于整个过程，为行政首脑准备一些问题。机构提交一份声明和相应的问题，或者审查完全通过提问和问题来进行。若不考虑采用的类型，机构应解释其项目，特别是任何项目变动。提问者应对模糊观点以及潜在的政治或管理问题进行详细探究。听证会的目的仅是为了获取信息，利用这类讨论会作出暂时性或最终决策是不恰当的，因为决策必须进行更多的思考。

美国的法律《国会的预算与财政管理》对听证会和有关的报告作了具体规定：在为各个财政年度提出预算共同议案时，参众两院的预算委员会应当举行听证会，并应听取国会议员、以及联邦政府部门和机构、公众人士和全国性组织的预算委员会认为适当的代表的证词。美国联邦政府，每年至少有四个预算听证会。在正式开始听证之前，一般要进行听证会排演或模拟是一项标准操作。部门管理者承担着诸如拨款委员会主席这样的关键审查者的职责。在听证会开始之前，已对棘手的问题进行了预计并作了相应解答。模拟听证会能揭示缺乏说服力的理由，有处理问题时建立部门间的有效合作，并了解审查者观点。模拟听证会政治家助于预算官员决定在传统的公开声明中应讨论和强调什么主题。

准备预算听证会的关键是充分的调查研究，以避免或使听证会上的意外情况减至最小。一个意外常使管理者看上去无知，并会使他们在回答其余问题时也显得很糟糕。对以往听证会和陈述的详细研究往往能显示出审查者认为是重要的方面。此外，在设想很难回答的问题时，对项目本身以及对项目的反应的审查是必不可少的。通常，预算官员和其他人（比如中心预算办公室中的人）的密切关系，能够成为智慧的重要来源。

关于听证会的简明书籍是有帮助的。一般而言，它们仅包括预计到的很难作答的问题或标准问题以及答案。它们可能包括对每一审查者观点的简要讨论，但这些信息常常是一般性的知识。这些描述还可能产生误导，引发不必要的困惑。

听证会的问题有许多来源，包括审查者（比如一位参议员）、职员、顾客、甚至部门本身。问题有时完全根据部门提供的问题清单来设置。有时设置的问题是非常困难的，这样部门便能够以可能是最好的方式继续记录某一主题。机构和OMB的听证会很少设置问题，但当友好的立法者想援助一个项目时，在国会听证会上设置问题也司空见惯的。有时职员间关系相当融洽，其效果与设置问题相似。

听证会上的表现往往会在审查者心目中勾勒出该部门的领导状况。听证会是部门塑造自我形象和营造对自身良好感情的一个机会。领导者将被披上公共安全卫士、科学家、政治家、环境保护者等外衣。在听证会上的出色表现有利于避免对部门费时的和非善意的审查。

了解预算是在听证会上留下好印象的最佳方法。了解有关知识必不可少，而知识又往往伴随着好的有组织的表现。通常，为接下去更深入的问题提供机会的简短的回答和恰如其分的表现最为有效。关注使人感到重要的主题没有被忽视。管理者不了解某一细节是可以原谅的，此类数据在听证会后常常被补充进记录。但对管理者来说，不知道如何回答有关管理方向的问题，却是不可原谅的。问题——甚至在细节上——常能被预计和回答或在听证时被传达。这一活动能给人留下深刻印象，并能建立信心。

听证会是一项有某些禁忌的游戏。部门官员意识到他们有两个管理者——立法部门和行政部门，但部门官员不能对行政首脑的预算提出异议，尽管他们希望得到更多的支持。如果核心预算办公室或机构认为该部门不遵守已建立的行政部门政策，那么部门领导或其他政治雇员便会被解雇。但在一些情况下，核心预算办公室或机构从政治策略的考虑出发可能并不希望部门违背立法部门的愿望，将预算提高到行政部门规定的水平之上。每种情况必须被单独加以考虑。此外主管部门不应当同意向客户的压力让步。主管部门应当对的有的人负责；因此，向某一客户让步意味着偏袒。它也承认施加压力可能取得成功。与此相反，主管部门精心组织语言，表示他们希望听取民众的建议，并且会依照有价值的建议行事；主管部门的确接受好的建议，但只根据建议的内在价值决策。由于这项禁忌，压力没有什么影响，不会被公开接受。

二、焦作市实施的部门预算听证

河南省焦作市财政局根据市政府提出的“公开透明理财、科学民主决策、规范预算管理、提高资金效益”的总体要求，将进一步深化和完善预算管理制度改革列为工作重点之一。经过充分酝酿和准备，2004年3月23日下午召开了首次部门预算听证会，市水利局、卫生局、司法局和焦作大学四家即将提交市十届人大一次会议审议的部门预算举行了局内听证和社会听证，广泛征求各方面意见，以提高预算编制的规范性和科学性。

1.会议组织情况。会前焦作市财政局专门就举行听证会的有关事项进行了认真研究，由于时间较为仓促，与规范的听证会\" 程序相比，本次预算听证会未能提前30天向社会公众告知听证会的内容、时间、地点和程序，没有聘请相关专家，没有接受社会公众的参加申请。参会人中仅限于财政局副科级以上干部、预算单位代表，各会计站站长和财政局从人大代表、政协委员、新闻单位、社区中聘请的10位社会财政监督员，因此办能称为准意义上的预算听证会，是一次益尝试

2.预算听证情况。听证会按照业务科室介绍、听众提问的程序进行，采取了投影仪显示的现场互动形式，台听众对四个部门的每一笔支出安排情况都一目了然，对有疑问的地方随时提问，农业科、社保科、行政政法科、教科文科的四位科长现场给予解答，对一些涉及四个部门具体业务的项目支出安排，由预算单位代表给予具体的补充说明。由于现场观众提问十分踊跃，并且涉及到一些深层次的问题，听证会一直持续了四个多小时。

3.听证会取得的成效。通过财政预算社会听证，让纳税人和老百姓知道了政府财政的钱是怎样花的，准备为老百姓办哪些事情，增强了政府理财的透明度和公信力，让纳税人有了知情权、参与权与监督权，体现了政府为民理财、科学民主、公开透明、权力制衡、主动接受监督的亲民为民形象。但由于此项工作刚刚开始，各方面阻力也比较大。加上目前预算管理体制的先天性欠缺，财政局内部也仅仅是各个支出科室与预算科的相互讨价还价，导致预算编制的透明度不高，定额、标准等技术性问题也不尽完善，暴露出部门预算编制存在一些亟待规范的地方，归纳起来主要有几个方面：一是预算内外资金安排标准不统一，综合预算落实不到位。财政预算内资金基本上都能安排到项目，相对较为规范。但预算外收入安排一粗二宽，缺乏成本核算和定额标准，宽打窄用的问题比较突出。如焦作大学预算外收入3300多万元基本没有落实到项目，结防所200多万元预算外收入成本支出失真等，资金安排的科学性无法考察，反映出财政对预算外郊外的管理相对落后。二是预算安排的依据有待规范。主要是财政资金的供给范围不清导致一些项目安排不能叫人信服，如医院的定额补助和贷款贴息问题是个热点，许多听众提出财政对医院补助不能适应公共财政的基本要求，建议能否将补助与项目结合起来，按照医院所提供的公共卫生服务的数量和质量安排相应支出实行零基预算，不搞一刀切，同时也体现出财政支出与群众受益间的对应关系。三是预算编制的一些基础性工作仍有待加强。如基本支出预算不管是人员经费还是公用经费都有定额，但项目预算缺乏合理的定价机制，且经费与专项资金界限不清，实际工作中单位有虚报项目支出用作公用经费的对策，财政资金的使用效益不高与此有很大关系。四是财政内部各个业务科室在编制预算时存在水平和标准不统一的问题，表现在预算编制质量差别较大，同类支出在不同单位间执行不同标准，如会议费支出、车辆燃修费、临时工工资等。五是预算编制缺乏绩效评价前提，预算单位在项目申报时追求预算最大化目标，往往是宽打窄用，最终表现为年终结余，但这并没有与单位申报下年度预算结合起来，结果是预算编制与预算执行结果相脱节，最终导致财政资金的浪费。

三、重庆市财政局的预算追加实施听证

预算追加听证是指在年度部门预算执行中，有关部门或部门提出追加支出申请后，经财政部门联系处室初审并提出听证提议，由听证评议小组对预算追加项目进行审议、确定的过程。过去，单位或部门提出申请后，主要由联系该单位的处室审核意见，并按程序审批。这种方式在操作上缺乏公开和透明，决策上缺乏公开和透明，决策上缺乏民主和科学，容易产生分配上的不平衡。市财政局在进行了大量调查研究和可行性论证的基础上，2003年上半年，制定了《重庆市财政局预算追架听证会暂行制度》，用于规范追加预算指标的审议和确定程序，建立了从听证准备（单位申请、处室初审、建档入库、提请审议、列入议程）到听证审议（听取意见、研究讨论、初步确定）、听证确立（呈报局长办公会）和指标公示、追加预算等一整套程序。即：市级预算单位提出预算追加的申请后，由市财政局联系该单位的处室进行调查研究并提出听证提议，然后召开听证会，由局主要领导主持，办公室、条法处、监督处、监察室等不管资金或不联系预算单位的处室人员组成评议小组，听取处室汇报项目情况、资金需求和申请理由，由听证评议小组集体研究决定是否给予追加，然后报局长办公会审定。

（一）、听证程序

具体分为听证准备（处室初审、建档入库、提请审议、列入议程、召开会议），听证会议（听取意见、研究讨论、初步确定），听证确立（呈报局长办公会），指标公示，追加预算等程序。

2、听证会议。包括听取意见、研究讨论、初步确定等程序。（1）。听取意见

由会议主持人宣读听取议程、介绍参会人员、告知责任义务、宣布会议开始。

提议者提供项目资料、陈述项目内容、发表初步意见。（原则上控制在20分钟内完成）。

评议组成员询问项目事由、可行依据及经费需求。（2）。研究讨论。评议组成员阐述个人观点、进行会议讨论。（3）。初步确定。由会议主持人宣布提议者退场、综合各位意见、进行评议表决，宣读会议结果。

3、听取确立。由评议组办公室整理会议内容，形成会议纪要，呈报局长办公会审定。如需动支预备费，要拟文报市领导审批。

4、指标公示和追加预算等程序。经局长办公会研究同意确立的项目预算指标，要通过局网络和会议纪要等多种方式予以公示。同时通知项目单位，办理预算指标下达相关手续。

（二）、复议程序

具体分为提出复审申请、申述复议理由、研究复议内容、回复复议处室。采取会议集中研究或分别征求意见等方式进行。

听证结果公示过程中，听证提议者如有异议，应在公示后3个工作日前向评议组办公室提出复议申请，由听证秘书听取复议理由申述，整理申述内容，向局领导及评议组成员处室通报有关情况或召开复议会商会议，形成复审决定，并及时将复审决定通知复议申请人。

1.听证过程中，提议者有过激行为致使听证无法进行的，听证主持人有权宣布听证中止；

2、听证全部活动，应当由听证秘书整理形成听证笔录，经听证主持人审阅，并由听证主持人、听证评议组成员和听证秘书签名后，呈报局长办公会审议。

3、听证结束后，听证秘书应当依据听证情况及笔录，写出听证纪要，连同听证笔录报局长办公会审议。听证纪要应当载明下列事项：听证的时间、地点、议题、主持人、秘书和其他参加人；提议项目内容及其可行性、初步意见、经费额\" 度，以及评议主要分歧和听证主持人的意见和建议。

4、听证会议内容、听证笔录、听证纪要在未经局长办公会研究及公示前均为机密资料，所有涉及人员要严格保密，不得泄露。

5、听证主持人、评议组人员、听证秘书应当严格按照法律法规行使其权利，如有违反法律法规的行为，将取消其作为相应资格，并按有关法律法规承担相应责任。

四、预算听证的意义作用和需要改进的意见

举行预算听证将对提高预算管理水平有十分重要的作用，对政府财政接受社会监督，实践执政为民和政治民主也将产生重大推动。公开透明本身就是一种进步，把听证制度引入预算管理中是财政管理制度的创新，也是深化财政支出改革、强化财政管理的一项重要举措，具有十分重要的意义。

1、实行预算追加听证制度是加强财政管理、规范财政资金分配的有效途径。作为财政支出改革的一种形式，预算追加听证制度首先规范的是财政自身的行为，有利于促进财政部门不断加强自身建设，促进财政支出管理的科学化、规范化、制度化。

2、实行预算追加听证制度是提高财政资金分配公开、透明的主要形式。预算追加听证制度的建立，使财政资金分配在“阳光”下进行作业，对于杜绝“人情”预算、“个人”预算，防止资金分配中的暗箱操作和不正之风，从源头上防治腐败具有重要作用。

3、实行预算追加听证制度是提高财政资金使用有效性的重要保证。实行预算追加听证，旨在通过规范的审核制度，严格的审核程序，从可行性、有效性等多方面加强对预算追加项目的审核，切实保证财政资金分配科学合理，提高财政资金使用的经济效益和社会效益。

4、实行预算追加听证制度是财政部门科学理财、民主决策和依法行政的具体体现。实行预算追加听证制度，引入了民主、科学的决策机制，免了一家之言，合理地确定预算额度，是财政部门实践“三个代表”，对纳税人、对广大人民群众高度负责精神的具体体现。

从两个地方开始的预算听证的情况看，我国的预算听证还处于初始阶段，主要是内部和少数部门的听证活动，内容和范围较少，公开性不够，因此作用甚微，但毕竟迈开了步子。为了进一步做好预算听证工作，需要完善以下方面的内容：

一是完善预算法。在修订预算法时增加关于预算听证的内容。根据法律，再制定《财政部门预算听证实施办法》，推动预算听证制度的全面实施。应当逐步将预算听征的内容和范围扩大到整个预算。

二是扩大预算听证的公开形式，逐步将预算听证由内容听证、部门听证扩大到报纸、电台、电视等公开媒体的听证。

三是建立专门的预算听证机构，可以由财政机关预算、法规和办公室负责这项工作。

「参考资料」

4、《世界著名法典选编宪法卷》主编萧榕 中国法律出版社1997年6月第1版

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn