

中国地方人大预算审查监督工作实务书

红海 蓝海 向深蓝

RED SEA BLUE OCEAN TO THE DEEP BLUE

黑龙江省人大常委会
预算工作委员会工作创新实录

上卷

2012

黑龙江省人大常委会预算工作委员会 编

THE UNIVERSITY OF CHINA PRESS



THE UNIVERSITY OF CHINA PRESS
100107 BEIJING, CHINA

1012012

THE UNIVERSITY OF CHINA PRESS

中国地方人大预算审查监督工作实务书

红海 蓝海 向深蓝

RED SEA BLUE OCEAN TO THE DEEP BLUE

黑龙江省人大常委会
预算工作委员会工作创新实录

上卷

2012

书籍装帧 / 王绘设计工作室

封面设计 / 杨长路

黑新出图行审字(2013)5号

编 者 黑龙江省人大常委会预算工作委员会

设 计 绘润版务(哈尔滨)制作有限公司

制 版 黑龙江奥宇新印务有限责任公司

印 制 哈尔滨经典印业有限公司

开 本 8开

印 数 300册

版 次 2013年4月第1版 2013年4月第1次印刷

本书如发现印装质量问题,请直接与印刷厂 0451-85991518 联系调换。

任何媒介对个人和社会的任何影响，都是由于新的尺度产生的；我们的任何一种延伸，都要在我们的事务中引进一种新的尺度。

创造性的认识过程将会在群体中和在总体上得到延伸……正像我们的感觉器官和神经系统凭借各种媒介而得以延伸一样。

[加拿大]马歇尔·麦克卢汉 (Marshall McLuhan)

前言

《红海·蓝海·向深蓝》——黑龙江省人大常委会预算工作委员会工作创新实录，作为黑龙江省十一届人大预算审查监督五年工作实践的副产品，最终形成一套十卷本系列丛书，这的确是一件令人欣喜的事情。

财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段，在国家经济和社会发展中处于十分重要的地位。2008年至2012年是我国改革开放和现代化建设历史上颇不寻常的五年。一方面，经济发展和预算管理的加强带来国家财政收入的空前增长，实施积极财政政策应对国际金融危机也导致预算支出的空前增加；另一方面，社会各界热切呼唤各级人大切实加强对政府财政预算的实质性审查监督，为人民看好“钱袋子”。在这样一个复杂多变、充满机遇与挑战的社会背景之下，地方各级人大及其常委会围绕党的工作中心和大局凝聚共识，顺应时代潮流有所作为，对地方政府财政预算管理给予更多的关注和支持，不断加大预算审查监督的力度，共同推动财政预算体制的改革。

黑龙江省十一届人大及其常委会的预算审查监督工作，只是这个时期我国地方人大监督工作的一个缩影。黑龙江省委对人大工作高度重视，2010年召开省委人大工作会议，作出了进一步加强人大工作的决定；省人大常委会认真落实科学发展观，解放思想，开拓创新，为人大代表依法履职及预算工作机构深入开展工作，不断营造良好的环境氛围；省政府及部门依法行政，科学和民主理财意识得到了增强。然而，地方预算审查监督的工作基础还很薄弱，来自内部与外部的阻力此消彼长依然不小，法律法规的不健全与工作中的缺位与越位，也时常困扰着我们。一切一切都需要重新考量、定义定位和厘清理顺。

换届之初，在省人大常委会的领导和支持下，我们对本届预算审查监督工作进行了科学定位，着眼于中长期发展战略，确定本届五年为“基础建设届”，立足打牢基础为下一步发展积蓄后劲。先是制定“35781”工程规划，以后完善为“47891”工程规划，即以“四个坚持做好”为保障，以“七大工作理念”为指导，以“服务八大议题”为重点，以“创新构建九大平台”为支撑，以“创建地方人大一流预算工委”为目标，加强基础和工作机制建设，积极探索具有我省特色的预算审查监督的工作模式。规划的实施并非一帆风顺，而是从现状的“红海”困局中突围，进入由开拓创新主导下的“蓝海”环境，并向更为科学开阔的“深

蓝”世界长途跋涉的过程。“蓝海”环境充满挑战和机遇，我们坚持把创新务实贯穿于工作始终，工作谋划要求增加创新性权重，每个议题工作方案必须有创新点，上一个议题成果应是下一个议题的创新底线，每项较大创新工作完成后尽可能形成制度或机制，使工作创新务实的链条不断规范、巩固和延伸。

在边探索、边推动、边总结过程中，每年的工作材料自动生成。开始是简单地汇编以方便自身对工作材料的检索使用，渐而应基层人大的索求增加汇编的容量以作为工具书，后来又有专家学者建议编辑出版以期发挥更大的社会效用。受此启发我们注意到：近年来，有的省级地方人大着手对人代会、常委会通过的预算报告、人大审议报告等预决算材料进行年度汇编，但是尚未见到包括人大与政府预决算工作材料在内、比较全面完整的年度或者连续多个年度的工作材料汇编。如果说政府预决算报告、人大审议报告和决议等是阶段性工作任务完成或新的目标确定的标志，那么人大与政府工作层面的业务计划、实施方案、调研报告、督办落实等预决算工作材料，则以能够充分反映其前期和后期的工作操作过程，而具有很好的工作启发性和指导性。如果能够把每个阶段、每个环节的工作片段全面完整地组合起来，从始至终重新恢复这个时期的历史原貌，不仅会给下届人大和基层人大做好工作提供工具模板和参考借鉴，而且也可以为专家学者深度研究提供完整的原始资料，同时还将填补地方人大预算审查监督工作在编辑出版方面的一个空白。

自2011年初，我们即着手进行这项工作。编辑的原则是尊重历史，全面收集，力争保留完整的情节、人物、语境、情景等，保持现场的原汁原味。于是这套材料反映了民主议事和充分表达，有了直言不讳，有了据理力争，有了针锋相对，有了语重心长，也有了微言大义。纵观这套材料，有的工作形式渐次消失，这不是材料的散失和编辑的疏忽，而是在工作中将内容整合在其他形式中，或是因有更为重要的工作不得不舍弃权重小一些的，或是工作探索中试错与纠错的表现；有的工作重点渐次发生变化，这是由于工作的深入导致对机会成本的选择，作为人员编制有限的一个预算工作机构，选择深入往往意味着损失全面。从发展战略考虑，我们始终坚持不懈地夯实工作的基础，“横有多长竖有多高”，为以后的持续发展准备充分条件；从现实工作出发，我们围绕预算审查监督议题认真做好专业化服务，努力

规范和推动相关的工作；从工作绩效最大化角度，也尝试跨越式前进，前瞻性建设些许的工作路标，尽管这异常艰难，却对于勇于探索和奋力前行的基层人大的先行者们给予鼓舞、激励与指引。我们省十一届人大的五年预算审查工作，无论是正确与错误、经验与教训、奋进与彷徨、积极与消极、赞扬与批评等，在这套系列丛书里实实在在、真真切切皆有反映，因为历史、事实本是如此。或许这正是本套系列丛书的难能可贵之处。

十一届五年工作已经结束。《红海·蓝海·向深蓝》系列丛书亦顺利编辑出版，相辅而行，一切都在预期之中。“红海”不过是预算审查监督工作的逻辑起点，“蓝海”只是奋力前行的过程，“向深蓝”才是令人神往的终极目标。我们始终坚信规律、趋势、逻辑的力量，始终自觉融入其中推波逐浪、开拓创新，为我国地方人大预算审查监督工作聊尽微薄之力。不管今后的道路平坦或是崎岖，“向深蓝”永远是我们无悔的选择和行进的方向。

感谢预算工委同事们的辛苦劳作，用心血和汗水写意人生，绘就了本系列丛书的底色；感谢速录师们帮助保存了这些文字、摄影师们帮助留下了这些影像，否则一部分历史会尘封湮没；感谢绘润版务王绘先生及周围的设计师们，这是我所熟悉的最具创意的精英团队，即使在书籍装帧设计的微小细节，也体现了独具匠心的精致；感谢经典印刷厂师桂银经理及员工，没有她们的辛勤努力，本系列丛书出版也将不可想象。最后，也是最为重要的，省人大常委会的领导、关怀和支持，来自省人大常委会机关和基层人大同志的关注、指点和鼓励，以及有关方面人士对本系列丛书编辑出版所表现的愈发强烈的诉求、需求和索求，始终是推动我们做好这项工作的根本动力，在此一并表示衷心的感谢。

李黎明

2013年4月 于冰城

出版说明

黑龙江省人大常委会预算工委《红海·蓝海·向深蓝》系列丛书出版以来,有的读者不约而同提出了两个问题:预算工委徽标的寓意是什么?这套汇编丛书为何名之谓《红海·蓝海·向深蓝》?现借助于《红海·蓝海·向深蓝》2013年度卷编辑出版之际,再次作以简要说明。

关于黑龙江省人大常委会预算工委徽标的说明。从我们研发设计的角度,反映了预算工委履职需要侧重把握的方面。1.徽标整体结构方面,用中国古代硬币即“大钱”外圆内方钱币的变体,——体现策略把握。2.徽标的波浪标帜,表明行进、穿越和突破的方向,由红海、蓝海、向深蓝,——体现战略把握。3.徽标的BAC符号,表示目前所在蓝色海域和处于低调、恪守职责的位置,是现阶段定位,——体现时代把握;4.徽标的问号和大脑形状,代表思考并由红海、蓝海、向深蓝探索,代表行动并推动向省内基层区域、向地方人大系统拓进,——体现方向把握。5.徽标的英文字母:反映注重“读图看深”时代和国际化的诉求,——体现目标把握。6.徽标的英文字母之间对比关系,象征专业化、精细化工作风格,——体现业务把握。这个徽标作为黑龙江省人大常委会预算工委标志象征,作为黑龙江省地方各级人大创新和突破性工作品牌形象,目前在越来越多的预算审查监督活动中打下印记,为理论界和实务界所关注。

关于《红海·蓝海·向深蓝》系列丛书的名称。由W·钱·金教授、莫博涅教授著述的《蓝海战略》书籍,自2005年出版以来,已被译成近三十种文字,在世界范围内引起很大反响并得到广泛的应用,专业人士对此并不会陌生。本丛书名称,借鉴于商界的红海、蓝海、深蓝的战略理念,体现了把我们对我国预算监督的理解、领悟和理论成果,对本届我省人大预算审查监督工作的探索、把握和实践轨迹,升华到全新战略的角度,认真观照与深入思考。

预算工委脱胎于红海世界,红海环境是始初的摇篮,其工作职责、边界和规则在这里被约定俗成,推动变革不易,发展尤其艰难。或者安于现状,或者蹒跚前行,预算工委面临着使命与现状的挑战。唯有摆脱红海环境的干扰、冲突和森严壁垒的束缚,预算工委与预算审查监督工作才能得到根本的改变。

蓝海战略另辟蹊径,营造了预算工委的科学发展和快速成长的生态环境。这里以前瞻性为方向、以推动改革为趋向、以绩效结果为导向,以价值最大化为取向,既坚持了顶层设计的理念和原则,又重新厘清确定了职责,赋予具有全新价值的职权;重新界定并扩大了工作边界,拓展潜在的未来工作空间;重新定义了监督与被监督关系,瞄准需要进行供给型监督。最终,把预算

审查监督的精力和行动,放在共同推动和谋求社会各方共赢上,而非望文生义、简单肤浅的程序性工作上。毫无疑义,预算审查监督的价值创新是工作基础,等同于实质性监督,通过蓝海战略布局,动员、开发、筛选和整合新的价值元素,以整体性方法推动预算审查监督工作发生系统化改变,预算工委在一定意义上也成为新规则、新机制的制定者,自身实现了工作的范式性转变,对于地方基层人大也以系统复制的方式进行推动,使预算工委新体制的优势更大更多更好地释放出来。

“深蓝”体现一种更深层次的向往与追求。从实体方面,最初深蓝也许是美国 IBM 公司研制的世界上功能最强大的计算机,即首个在标准比赛时限内击败国际象棋世界冠军的电脑系统。“更深的蓝”机器战胜人,标志着世界进入一个崭新时代。“深蓝战略”是建立在信息社会、云计算基础上的,我们提出,有云计算就有云预算、云审计,也必然要有云预算审查监督。“深蓝战略”对预算审查监督工作提出全新的要求,比如要大视野瞭望、大智慧谋划、大战略布局、大思路运作、大平台建设、大手笔推进、大境界监督;比如要求预算工委至少具有“十项职责、四大属性”,工作团队具有强烈的使命感、事业心、意志力和正确价值观,拥有进步的理念观念、前瞻性视野,科学务实精神和开拓创新的勇气,以及对前沿理论、现代专业技能的全方位把握等等。因而,向往深蓝世纪,寻求一步深蓝、甚至每一公尺深蓝的突破,进一步成了更加富有挑战性的工作,也是对预算工委智慧、境界等方面的考量与重塑。

我们把上述理念、思想、世界观、价值观和工具框架等,运用在地方人大预算审查监督工作中去,把在理论和实践探索过程中的种种认识、感悟和行动,落诸笔下汇编成册,冠以《红海·蓝海·向深蓝》名称谓之,也许相为表里,恰如其分。

最后,请允许用《蓝海战略》前言的一段话及句式,作为本出版说明的结束语:“我们对本书提出的思想深信不疑。这些想法不是为那些满足于得过且过、勉强生存的人准备的。我们对那种生存方式从来不感兴趣。……但是,如果你想干一番事业……构建一个令……都成为赢家的未来,请读下去。”

编 者

2013 年 4 月

目 录

第一部分 省十一届人民代表大会第七次会议材料

财政预算议题审议材料

关于黑龙江省 2011 年预算执行情况和 2012 年预算草案的报告(书面)	2
黑龙江省第十一届人民代表大会第七次会议关于黑龙江省 2011 年预算执行情况 和 2012 年预算的决议	13
黑龙江省第十一届人民代表大会财政经济委员会关于黑龙江省 2011 年预算执行情况 和 2012 年预算草案的审查报告	14
黑龙江省第十一届人民代表大会财政经济委员会关于黑龙江省 2011 年预算执行情况 和 2012 年预算草案的审查报告(释义)	17
关于回复黑龙江省财政厅关于省人代会、常委会议对预算、决算表决情况要点的便函	23
地方人代会预算审查服务工作平台化建设的实践与思考	24

第二部分 省十一届人大常委会第三十三次会议材料

政府债券议题审议材料

黑龙江省人民政府关于提请审议 2012 年省本级预算调整方案(草案)的议案	34
关于《2012 年省本级预算调整方案(草案)》的说明	35
省人民政府关于《2012 年省本级预算调整方案(草案)》	37
黑龙江省人民代表大会常务委员会关于批准 2012 年省本级预算调整方案的决议(草案)	39
省人大财经委员会关于省政府《关于提请审议 2012 年省本级预算调整方案 (草案)的议案》的审查报告	40

预算工委关于省人大常委会对省人民政府《关于提请审议 2012 年省本级预算调整方案
(草案)的议案》及决议草案审议情况的汇报 42

关于 2012 年省本级预算调整的意见 43

关于中央代发 2012 年地方债券议题特点 45

第三部分 省十一届人大常委会第三十四次会议材料

财政决算议题审议材料

黑龙江省人民政府关于 2011 年财政决算的报告 48

黑龙江省人民代表大会常务委员会关于批准 2011 年省本级决算的决议 51

黑龙江省人大财经委员会关于 2011 年省本级决算审查结果的报告 52

关于省人大常委会审议省政府 2011 年省本级决算情况的汇报 54

关于开展 2011 年省本级决算和 2012 年上半年全省预算执行情况调研的通知 56

省人大常委会预算工委关于 2011 年省本级决算和 2012 年上半年
全省预算执行情况的调研方案 57

省人大常委会第三十四次会议预决算议题工作创新特点 60

审计工作议题审议材料

省人民政府关于《2011 年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》 61

关于省政府《2011 年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》审议情况的汇报 ... 67

预算工委预审省政府《2011 年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》的
工作方案 69

财政上半年预算执行议题审议材料

黑龙江省人民政府关于 2012 年上半年预算执行情况的报告 72

黑龙江省人大财经委员会关于 2012 年上半年全省预算执行情况审议结果的报告 79

关于省人大常委会审议省政府《关于 2012 年上半年预算执行情况的报告》情况的汇报 81

第四部分 省十一届人大常委会第三十六次会议材料

审计整改议题审议材料

省人民政府关于 2011 年度省本级预算执行和其他财政收支审计

查出问题整改情况的报告(书面)	84
关于《2011 年度省本级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》	
审议情况的报告(书面)	91
关于《2011 年度省本级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》	
审议情况的汇报	93
关于 2011 年度省本级预算执行审计查出问题整改情况调研督察的通知	95
关于进行 2012 年省本级预算超收和 2011 年度审计查出问题整改调研的通知	97

预算超收议题审议材料

关于取消省人大常委会审议《省政府关于 2012 年省本级地方财政收入

预计超收情况和安排意见的报告》议程的说明	100
关于第三十六次常委会议预算超收、审计整改议题准备情况的汇报	101

第五部分 2011 年部门决算审查材料

2011 年度部门决算审查材料

关于省发改委等十个省直部门 2011 年度决算(草案)审查情况的综合报告	104
关于对省发改委等十部门 2011 年度部门决算(草案)进行审查的通知	109
关于对省发改委等十部门 2011 年度部门决算(草案)进行审查的补充通知	122
省发展和改革委员会决算审查	
省发展和改革委员会关于 2011 年部门决算编制情况的汇报	126
省财政厅经济建设处关于省发展和改革委员会 2011 年度部门决算编审情况的汇报	132
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》	136

关于省发展和改革委员会 2011 年度部门决算(草案)的审查报告·····	137
省发展和改革委员会关于决算审查报告的反馈意见·····	141
省科学技术厅决算审查	
省科学技术厅关于 2011 年度部门决算编制情况的汇报·····	143
省财政厅教科文处关于省科学技术厅 2011 年度部门决算编审情况的汇报·····	176
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》·····	181
关于省科学技术厅 2011 年度部门决算(草案)的审查报告·····	182
省科学技术厅关于决算审查报告的反馈意见·····	187
省卫生厅决算审查	
省卫生厅关于 2011 年部门决算编制情况的汇报·····	188
省财政厅社会保障处关于省卫生厅 2011 年度部门决算编审情况的汇报·····	197
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》·····	201
关于省卫生厅 2011 年度部门决算(草案)的审查报告·····	202
省卫生厅关于决算审查报告的反馈意见·····	207
省食品药品监督管理局决算审查	
省食品药品监督管理局关于 2011 年部门决算编制情况的汇报·····	209
省财政厅社会保障处关于省食品药品监督管理局 2011 年度部门决算编审情况的汇报·····	217
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》·····	220
关于省食品药品监督管理局 2011 年度部门决算(草案)的审查报告·····	221
省食品药品监督管理局关于决算审查报告的反馈意见·····	226
省人民政府外事办公室决算审查	
省人民政府外事办公室关于 2011 年部门决算编制情况的汇报·····	227
省财政厅行政政法处关于省人民政府外事办公室 2011 年度部门决算编审情况的汇报·····	237
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》·····	241
关于省人民政府外事办公室 2011 年度部门决算(草案)的审查报告·····	242
省人民政府外事办公室关于决算审查报告的反馈意见·····	246
省工业和信息化委员会决算审查	

省工业和信息化委员会关于 2011 年部门决算编制情况的汇报	247
省财政厅经贸处关于省工业和信息化委员会 2011 年度部门决算编审情况的汇报	256
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》	260
关于省工业和信息化委员会 2011 年度部门决算(草案)的审查报告	261
省工业和信息化委员会关于决算审查报告的反馈意见	266
省教育厅决算审查	
省教育厅关于 2011 年部门决算编制情况的汇报	268
省财政厅教科文处关于省教育厅 2011 年度部门决算编审情况的汇报	282
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》	287
关于省教育厅 2011 年度部门决算(草案)的审查报告	288
省教育厅关于决算审查报告的反馈意见	293
省旅游局决算审查	
省旅游局关于 2011 年部门决算编制情况的汇报	294
关于金龙山旅游名镇建设及省旅游发展金使用情况的汇报	303
省财政厅行政政法处关于省旅游局 2011 年度部门决算编审情况的汇报	310
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》	314
关于省旅游局 2011 年度部门决算(草案)的审查报告	315
省旅游局关于决算审查报告的反馈意见	318
省商务厅决算审查	
省商务厅关于 2011 年部门决算编制情况的汇报	319
省财政厅经贸处关于省商务厅 2011 年度部门决算编审情况的汇报	327
黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》	331
关于省商务厅 2011 年度部门决算(草案)的审查报告	332
省商务厅关于决算审查报告的反馈意见	336
省水利厅决算审查	
省水利厅 2011 年部门决算编制情况的汇报	337
青冈县人民政府汇报提纲	343

省财政厅农业处关于省水利厅 2011 年度部门决算编审情况的汇报 347

黑龙江省人大常委会预算工委《意见建议书》 349

关于省水利厅 2011 年度部门决算(草案)的审查报告..... 350

省水利厅关于决算审查报告的反馈意见 354

部门决算审查领导批示及相关材料 356

黑龙江省十一届人大开展部门决算审查的实践与探索 356

关于省发改委等十个省直部门 2011 年度决算(草案)审查工作情况的汇报..... 366

省人大常委会刘海生副主任对 2011 年度部门决算审查工作的批示 367

黑龙江省人大部门预决算审查的实践与展望 368

2011 年度部门决算审查(速记一) 374

2011 年度部门决算审查(速记二) 380

2011 年度部门决算审查(速记三) 389

2011 年度部门决算审查(速记四) 399

2011 年度部门决算审查(速记五) 408

2012 年部门决算审查工作机制 417

第六部分 2013 年部门预算审查材料

2013 年部门预算审查材料

关于省农业委员会等十个省直部门 2013 年预算(草案)审查情况的综合报告..... 420

关于省农业委员会 2013 年部门预算(草案)的审查报告..... 425

省农业委员会关于预算审查报告的反馈意见 453

关于省民政厅 2013 年部门预算(草案)的审查报告..... 454

省民政厅关于预算审查报告的反馈意见 461

关于省环境保护厅 2013 年部门预算(草案)的审查报告..... 462

省环保厅关于预算审查报告的反馈意见 467

关于省畜牧兽医局 2013 年部门预算(草案)的审查报告..... 468

省畜牧兽医局关于预算审查报告的反馈意见	474
关于省统计局 2013 年部门预算(草案)的审查报告.....	475
省统计局关于预算审查报告的反馈意见	480
关于省国有资产监督管理委员会 2013 年部门预算(草案)的审查报告.....	481
省国有资产监督管理委员会关于预算审查报告的反馈意见	487
关于省民族事务委员会 2013 年部门预算(草案)的审查报告.....	489
省民族事务委员会关于预算审查报告的反馈意见	496
关于省监狱管理局 2013 年部门预算(草案)的审查报告.....	497
省监狱管理局关于预算审查报告的反馈意见	504
关于中国国际贸易促进委员会黑龙江省委员会 2013 年部门预算(草案)的审查报告.....	505
中国国际贸易促进委员会黑龙江省委员会关于预算审查报告的反馈意见	511
关于省高级人民法院 2013 年部门预算(草案)的审查报告.....	512
省高级人民法院关于预算审查报告的反馈意见	517
关于对省农业委员会等十部门 2013 年预算(草案)进行审查的通知.....	518
关于对省农业委员会等十部门 2013 年预算(草案)进行审查的补充通知.....	529
关于对省法院 2013 年部门预算审查开展调研活动的通知	532
对省农委等十部门 2013 年预算(草案)审查主持词.....	536
关于加强对省高级人民法院 2013 年预算编制规范的几点建议	542
2013 年部门预算审查基本特点、主要不足及完善意见	544