

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

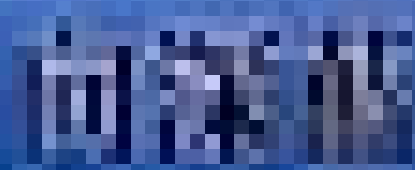
黑龙江省人大常委会
预算工作委员会工作创新实录

上卷

2011

黑龙江省人大常委会预算工作委员会 编

2017年12月15日 星期五



2017年12月15日 星期五
湖南广播电视台 湖南广播电视台

2017

2017年12月15日 星期五

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

2011

黑龙江省人大常委会预算工作委员会 编

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(2011)24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 500册

版 次 2011年12月第1版 2011年12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，2008年、2009年、2010年三个年度五卷本即将同时付梓，2011年上下两卷本亦在编辑之中，2012年工作蓝图也已初步绘就。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，最终有望形成一套九卷本系列丛书，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。

本届第四年的工作已经接近尾声，最后一年工作有的开始启动和提前展开。本届预算审查监督工作不断开创新局面，《红海·蓝海·向深蓝》系列丛书亦顺利编辑出版，相辅而行，一切应在预期之中。“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、黑龙江奥宇新印务有限责任公司张延华女士，没有她们的辛勤努力，本系列丛书如期出版将不可想象。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

2011年12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》2011年度卷编辑出版之际,作以简要的说明。

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

2011年12月

目 录

第一部分 省十一届人民代表大会第六次会议材料

财政预算议题审议材料

关于黑龙江省2010年预算执行情况和2011年预算草案的报告(书面)	002
黑龙江省第十一届人民代表大会第六次会议关于黑龙江省2010年预算执行情况 和2011年预算的决议	014
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2010年预算执行情况 和2011年预算草案的审查报告	015
省十一届人大第六次会议预算审查监督“4513”服务供给平台	018

第二部分 省十一届人大常委会第二十五次会议材料

政府债券议题审议材料

黑龙江省人民政府关于提请审议2011年省本级预算调整方案(草案)的议案	022
关于《2011年省本级预算调整方案(草案)》的说明	023
2011年省本级预算调整方案(草案)	026
黑龙江省人民代表大会常务委员会关于批准2011年省本级预算调整方案的决议	029
关于转发《黑龙江省人民代表大会常务委员会关于批准2011年省本级预算 调整方案的决议》的函	030
省人大财政经济委员会关于省人民政府《关于提请审议2011年省本级预算 调整方案(草案)的议案》的审查报告	031
预算工委关于省人大常委会对省人民政府《关于提请审议2011年省本级 预算调整方案(草案)的议案》审议情况的汇报	033
省十一届人大常委会第25次会议关于地方债安排与预算调整议题的特点	034

关于制发2009年至2011年我省地方政府债券和预算调整工作材料光盘的说明 035

第三部分 省十一届人大常委会第二十六次会议材料

财政决算议题审议材料

黑龙江省人民政府关于2010年财政决算的报告 038

黑龙江省人民代表大会常务委员会关于批准2010年省本级决算的决议 040

省人民代表大会财政经济委员会关于2010年省本级决算审查结果的报告 041

预算工委关于省人大常委会对2010年省本级决算审议情况的汇报 043

决算专题询问材料

决算专题询问联组会议现场实录 045

领导同志对开展决算专题询问工作的批示 068

黑龙江省人大常委会关于开展决算专题询问的实施方案 070

黑龙江省人大常委会决算专题询问领导小组办公室人员名单 074

关于专题询问的考察报告 075

关于决算专题询问需要重点了解和把握的有关问题的汇报 082

关于拟开展决算专题询问的汇报 085

黑龙江省人大常委会决算专题询问征求代表意见范围的方案 087

关于黑龙江省人大常委会2010年省本级决算专题询问征求
省人大代表意见和建议的通知 089

关于观摩十一届全国人大常委会第二十一次会议专题询问的函 090

关于决算专题询问工作情况的汇报提纲 091

关于省人大常委会二十六次会议决算专题询问的具体实施意见 093

关于召开省人大常委会决算专题询问咨询部门协调会的通知 095

关于省人大常委会决算专题询问的筹备情况 096

黑龙江省人大常委会开展决算专题询问工作大事记 099

黑龙江省人大常委会开展首次专题询问(《法制日报》) 107

省人大常委会首次开展专题询问(《黑龙江日报》) 109

八问支出 细审财政账单

——省人大常委会专题询问2010年省本级财政决算侧记 111

敲响监督这面锣

——省人大常委会首次专题询问	117
为人民管好“钱袋子”	
——省人大常委会专题询问2010年省本级财政决算	124
代表人民“问” 政府现场“答”	
——省人大常委会“专题询问”2010年省本级财政决算纪实	132
我省“三公”经费将向社会公开	138
监督政府管好“钱袋子”	
——省人大常委会首次开展专题询问	140
黑龙江省人大常委会首次专题询问纪实	142
问答间感受人大监督的进步(《中国人大》)	146
问答间的法治进步	149
决算专题询问向党组汇报	155
电话记录	156

审计工作议题审议材料

关于2010年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告	157
黑龙江省人民代表大会常务委员会关于进一步加强审计监督工作的决议	168
关于《黑龙江省人民代表大会常务委员会关于进一步加强 审计监督工作的决议(草案)》的说明	170
预算工委关于省人大常委会对《2010年度省本级预算执行和其他财政收支 的审计工作报告》及决议(草案)审议情况的汇报	172
关于开展2010年度省本级预算执行和其他财政收支审计情况调研的通知	174
2010年度省本级二十个部门审计报告及决定书汇编说明	175
省人大常委会第26次会议决算、预算执行和审计议题工作汇报提纲	176

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2011年上半年预算执行情况的报告	177
省人民代表大会财政经济委员会关于2011年上半年预算执行情况审议结果的报告	183
预算工委关于省人大常委会对省政府《关于2011年上半年预算执行情况的报告》 审议情况的汇报	185

在省十一届人大常委会第二十六次会议分组会上审议预算议题时的发言(速记) 187

第四部分 省十一届人大常委会第二十九次会议材料

审计整改议题审议材料

关于2010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) 192

关于《2010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) 198

预算工委关于省人大常委会对《2010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 200

关于2010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 202

关于2010年度省本级预算执行审计查出问题整改情况调研的通知 204

2010年度审计查出问题整改情况工作方案 205

2010年度省本级二十个部门审计整改情况汇编说明 208

财政超收议题审议材料

黑龙江省政府关于2011年省本级地方财政收入预计超收情况及安排意见的报告(书面) 209

关于省政府《关于2011年省本级地方财政收入预计超收及安排意见的报告》的审查报告(书面) 212

预算工委关于省人大常委会对省政府《关于2011年省本级地方财政收入预计超收情况及安排意见的报告》审议情况的汇报 214

关于开展2011年省本级预算超收调研的通知 216

第五部分 部门预决算审查材料

2011年部门预算审查材料

关于省教育厅等十个省直部门2011年预算草案的审查报告(书面) 222

关于省发展和改革委员会2011年部门预算(草案)的审查报告 227

关于省工信委2011年部门预算(草案)的审查报告 230

关于省教育厅2011年部门预算(草案)的审查报告 233

关于省科技厅2011年部门预算(草案)的审查报告 237

关于省旅游局2011年部门预算(草案)的审查报告	240
关于省商务厅2011年部门预算(草案)的审查报告	244
关于省水利厅2011年部门预算(草案)的审查报告	248
关于省政府外事办公室2011年部门预算(草案)的审查报告	253
关于省卫生厅2011年部门预算(草案)的审查报告	256
关于省药监局2011年部门预算(草案)的审查报告	259

部门决算审查材料

关于对省民政厅、国土资源厅、卫生厅2010年度部门决算(草案)进行审查的通知	261
关于对省民政厅、国土资源厅、卫生厅2010年度部门决算(草案)审查工作方案	262
关于省民政厅、国土资源厅、卫生厅2010年度部门决算情况的审查报告	273
关于省民政厅2010年度部门决算(草案)的审查报告	282
关于省国土资源厅2010年度部门决算(草案)的审查报告	290
关于省卫生厅2010年度部门决算(草案)的审查报告	296
2010年度省级部门决算审查(速记一)	303
2010年度省级部门决算审查(速记二)	308
2010年度省级部门决算审查(速记三)	331

2012年部门预算审查材料

关于对省人力资源和社会保障厅等十部门2012年预算(草案)进行审查的通知	346
关于对省人力资源和社会保障厅等十部门2012年预算(草案)进行审查的补充通知	362
在部门预算审查工作会议上的讲话	366
关于部门预算审查的几点建议	370
关于省人力资源和社会保障厅等十个省直部门预算(草案)审查情况的综合报告	371
关于省人力资源和社会保障厅2012年部门预算(草案)的审查报告	376
关于省工商局2012年部门预算(草案)的审查报告	380
关于省住房和城乡建设厅2012年部门预算(草案)的审查报告	383
关于省文化厅2012年部门预算(草案)的审查报告	387
关于省交通运输厅2012年部门预算(草案)的审查报告	390
关于省林业厅2012年部门预算(草案)的审查报告	394
关于省粮食局2012年部门预算(草案)的审查报告	398

关于省质量技术监督局2012年部门预算(草案)的审查报告	401
关于省体育局2012年部门预算(草案)的审查报告	404
关于黑龙江省安全生产监督管理局2012年部门预算(草案)的审查报告	408
省人大常委会刘海生副主任在《关于省直十个部门预算审查工作情况的简要汇报》上的批示 ...	412
2012年度省直十个部门预算审查(速记一)	413
2012年度省直十个部门预算审查(速记二)	420
2012年度省直十个部门预算审查(速记三)	431
2012年度省直十个部门预算审查(速记四)	440
2012年度省直十个部门预算审查(速记五)	448
2012年度省直十个部门预算审查(速记六)	462
2012年度省直十个部门预算审查(速记七)	475
2012年度省直十个部门预算审查(速记八)	486
2012年度省直十个部门预算审查(速记九)	489
2012年度省直十个部门预算审查(速记十)	503
2012年度省直十个部门预算审查(速记十一)	516
2012年度省直部门预算审查需要完善的工作(速记十二)	518
2012年部门预算审查人员名单	527

第一部分

省十一届人民代表大会第六次会议材料