



中国地方人大预算审查监督工作实务书

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
黑龙江省人大常委会

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

中卷

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 省人大常委会预算工作委员会《参阅件》

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第1期(总54期)

2012 年工作安排汇报(提纲)	2
------------------------	---

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第2期(总55期)

与省财政厅 2012 年工作对接备忘录	4
---------------------------	---

与省审计厅 2012 年工作对接备忘录	7
---------------------------	---

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第3期(总56期)

刘东辉同志在全国人民代表大会上参加黑龙江代表团审议全国人大常委会

工作报告时的发言	11
----------------	----

刘海生副主任在黑龙江省人大预算审查监督工作第二期研习班上的讲话	13
---------------------------------------	----

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第4期(总57期)

省委常委、副省长刘国中在全省财政工作座谈会上的讲话	20
---------------------------------	----

省财政厅厅长王庆江同志在全省财政工作会议上的讲话(摘要)	25
------------------------------------	----

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第5期(总58期)

省审计厅厅长李希龙同志在有关省直部门审计情况通报会上的讲话(摘要)	36
---	----

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第6期(总59期)

关于举办第二期研习班暨第四届创新论坛的报告	43
-----------------------------	----

黑龙江省人大预算审查监督工作第二期研习班会议议程	52
--------------------------------	----

第四届地方预算审查监督工作创新论坛会议议程	53
-----------------------------	----

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第7期(总60期)

黑龙江省人大预算审查监督工作第二期研习班主持词(提纲)	55
-----------------------------------	----

黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第8期(总61期)

第四届地方预算审查监督工作创新论坛致辞(提纲)	67
第四届地方预算审查监督工作创新论坛总结(提纲)	69
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第9期(总62期)	
地方人代会预算审查服务工作平台化建设的实践与思考	72
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第10期(总63期)	
哈尔滨、大庆等市地人大常委会贯彻省委人大工作会议精神情况及建议	82
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第11期(总64期)	
黑龙江省人大部门预决算审查的实践与展望	87
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第12期(总65期)	
地方人代会预算审查结果报告的撰写及范文解析(提纲)	94
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第13期(总66期)	
地方人大预算审查监督制度体系构建	102
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第14期(总67期)	
论议会对政府预算决策的监督权:地位和机制	108
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第15期(总68期)	
省直十部门预算审查观察	121
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第16期(总69期)	
顶层设计与地方人大预算机构建设	129
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第17期(总70期)	
省人大预算工委与哈师大西语学院应用英语系关于地方预算立法决策前沿信息	
国际交流工程合作备忘录	139
哈尔滨师范大学西语学院与省人大预算工委合作启动地方预算立法决策前沿信息	
国际交流工程工作计划	141
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第18期(总71期)	
部分省(市、区)人大预算审查监督工作情况(摘编)	144
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第19期(总72期)	
省财政厅召开全省预算信息公开电视电话培训会议	149

明确任务抓好落实 进一步做好财政预算信息公开工作	150
突出重点积极做好政府信息公开	156
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 20 期(总 73 期)	
黑龙江省十一届人大预算审查监督工作的回顾	158
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 21 期(总 74 期)	
黑龙江省十一届人大开展部门决算审查的实践与探索	163
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 22 期(总 75 期)	
美国国会预算办公室(CBO)网站信息翻译参考(十一篇)	174
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 23 期(总 76 期)	
关于参加全国人大预算工委德国预算审查监督考察培训的报告	189
欧债危机	194
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 24 期(总 77 期)	
《预算法修改》学术研讨会纪要	201
《预算法修改》学术研讨会主题研讨情况	203
《预算法》草案二审稿征集意见 学者建议加强人大对预算的监督	206
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 25 期(总 78 期)	
黑龙江省启动 2013 年省本级部门预算编制工作	210
省财政厅副厅长史青衿在 2013 年部门预算布置会议上的讲话	212
省财政厅预算编审中心主任周广宇在 2013 年部门预算布置会议上的发言	220
省人大常委会预算工委处长刘成禹在 2013 年部门预算布置会议上的发言	224
省审计厅副处长贾茵在 2013 年部门预算布置会议上的发言	227
2012 年黑龙江省省直部门预算信息公开工作实现“四个突破”	229
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 26 期(总 79 期)	
关于省人大常委会预算工委第三次小区域座谈会情况的报告	230
美国国会预算管理局与黑龙江省人大常委会预算工委履职比较分析研究	237
省人大常委会预算工委第三次小区域座谈会会议日程	239
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 27 期(总 80 期)	

关于“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”的初步解读	240
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 28 期(总 81 期)	
黑龙江省人大常委会预算工作委员会预审工作规则	243
黑龙江省人大常委会预算工作委员会预算审查监督议题服务平台化建设规则	245
黑龙江省人大常委会预算工作委员会制发《意见建议书》规则	247
黑龙江省人大常委会预算工作委员会制作《备忘录》规则	249
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 29 期(总 82 期)	
黑龙江省人大常委会预算工作委员会主任办公会议规则	251
黑龙江省人大常委会预算工作委员会指导基层人大预算审查监督工作的规则	253
黑龙江省人大常委会预算工作委员会制发《参阅件》规则	255
黑龙江省人大常委会预算工作委员会党务工作建设规则	257
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 30 期(总 83 期)	
黑龙江省人大常委会预算工作委员会预算审查监督工作人力资源发展战略规划纲要 ...	259
黑龙江省人大常委会预算工作委员会工作人员外出考察工作规则	261
黑龙江省人大常委会预算工作委员会接待工作规则	263
黑龙江省人大常委会预算工作委员会工作人员休假制度	264
黑龙江省人大常委会预算工作委员会《参阅件》第 31 期(总 84 期)	
关于参加德国预算审查监督培训班总结会的报告	266
美国国会预算办公室(CBO)网站信息参考	270

第二部分 省人大常委会预算工作委员会

主任办公会议纪要及速记

2012 年度预算工作委员会主任办公会议纪要(截至 2013 年 1 月 25 日省十二届一次人代会)

省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇一次)	286
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇二次)	289
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇三次)	292

省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇四次)	295
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇五次)	298
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇六次)	302
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇七次)	306
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇八次)	309
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一〇九次)	312
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一〇次)	316
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一一次)	319
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一二次)	322
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一三次)	325
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一四次)	328
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一五次)	332
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一六次)	335
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一七次)	338
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一八次)	341
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一一九次)	344
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二〇次)	347
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二一次)	350
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二二次)	353
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二三次)	356
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二四次)	359
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二五次)	361
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二六次)	365
省人大常委会预算工作委员会主任办公会议纪要(第一二七次)	368

2012 年度预算工作委员会主任办公会议速记

省人大常委会预算工作委员会第一〇一次主任办公会议(速记)	371
省人大常委会预算工作委员会第一〇五次主任办公会议(速记)	379

省人大常委会预算工作委员会第一〇六次主任办公会议(速记)	390
省人大常委会预算工作委员会第一〇八次主任办公会议(速记)	401
省人大常委会预算工作委员会第一〇九次主任办公会议(速记)	411
省人大常委会预算工作委员会第一一〇次主任办公会议(速记)	420
省人大常委会预算工作委员会第一一一次主任办公会议(速记)	431
关于对《地方人大部门预算审查监督研究》书稿的讨论意见(速记)	436
省人大常委会预算工作委员会第二次小区域座谈会(速记)	448
李黎明对省十一届人大常委会工作报告稿的修改意见(速记)	457
关于省人大内司委与常委会预算工委对黑龙江省人民法院部门预算审查课题 的一次讨论(速记)	459
关于省法院 2013 年部门预算编制碰头会(速记)	464

省人大常委会预算工作委员会《参阅件》

黑龙江省人大常委会预算工作委员会

参 阅 件

总 54 期

2012 年 2 月 17 日

第 1 期

● 2012 年工作安排汇报(提纲)

2012 年工作安排汇报(提纲)

主任会议:

预算工委是人大常委会预算工作机构。根据省人大常委会 2012 年工作要点,进一步贯彻落实常委会党组和分管主任的指示要求,形成 2012 年度预算工委工作安排。

一、年初以来已经完成和启动的工作

共有六项:一是为省十一届人大第七次人代会提供“十七八九四”预算审查服务工作平台,圆满完成任务并得到省领导尤其是王宪魁省长的表扬。二是召开了四次主任办公会议,对去年的预算审查工作、对本届五年人代会预算审查“平台化服务”工作全面总结,形成了研究报告。三是分别与省财政厅协调对接了 12 项工作,与省审计厅协调对接了 9 项工作,形成了工作备忘录;四是完成《预算法修正案(草案)》征求意见工作并已上报;五是初步完成市(地)人大预算机构第二期