

地方人大財經監督探索

DIFANG RENDA CAIJING JIANDU TANSUO

◎ 龚焕文 / 著

中国民主法制出版社



序 言

柳随年

加强对计划、预算为重点的财经工作的监督,是我国宪法和法律赋予各级人民代表大会及其常委会的重要职权。但是,由于受多种因素的影响和制约,地方各级人大在行使监督职权中,存在着对法定职权认识不到位、对监督的程序、范围、效力把握不够准确,导致一些地方存在不敢监督或不善于监督的问题。如对计划、预算审批,每年各级人代会都列入大会议程,常委会会议审批决算也是如此,但都因为对审什么、怎么审等可操作性问题缺乏具体的法律依据和经验,加之政府提交的计划、预算一般都比较粗,缺乏透明度和可审性,许多人反映是“外行人看不懂,内行人看不清”,所以多数地方人大对计划、预算的审批只能是“政府说什么听什么,报什么批什么”,提出的审查报告,多是对工作提出要求,实质性的意见不多。在财经法律、法规的实施监督中,也同样存在监督主体意

识不强,监督程序不规范,因而在执法检查中既有监督不到位问题,也有主体错位、工作越位等问题,直接影响到人大监督权的正确行使。

近些年来,各级人大及其常委会,为了落实好宪法和法律赋予的财经监督权,结合工作实践不断探索,都取得了不同程度的进展,向实质性监督迈出了可喜步伐。河北省人大常委会在财经监督立法、执法检查、计划预算审批监督等方面,也初步摸索到一些有益的经验,得到有关方面的肯定。现出版的《地方人大财经监督探索》一书,是河北省人大常委会分管财经工作的副主任龚焕文同志,在几年工作实践中总结的体会,发表的文章和讲话,反映他们省在这方面的一些经验,内容实在,语言朴实,谈思想有针对性,讲做法有操作性,是一个有益的探索。希望本书的出版能使所有从事人大财经工作的同志,在实践“三个代表”重要思想过程中,勇于实践,大胆探索,不断创新,一起为开创人大财经监督工作的新局面作出各自的贡献。

2001年12月18日

目 录

1 | 序言

财经监督探索篇

- | | |
|----|-----------------------------------|
| 3 | 积极探索地方人大财经工作新路子(1998 年 7 月 21 日) |
| 17 | 学习矛盾理论 履行人大监督职责(1999 年 11 月 25 日) |
| 29 | 努力当好先进社会生产力的代表(2000 年 6 月 29 日) |
| 41 | 发挥财经顾问专家组的作用(2000 年 11 月 30 日) |
| 47 | 加强人大财经委与政府对口部门的协调(2001 年 2 月 20) |
| 51 | 克服形式主义, 狠抓工作落实(2001 年 5 月 10 日) |
| 58 | 贵在探索(2001 年 11 月) |

财经法制建设篇

- 63 要实行依法治价(1998年4月23日)
- 66 人大和政府要共同推进依法治省工作(1998年6月15日)
- 72 关于依法治税中的几个问题(1999年4月12日)
- 76 加强全省保险市场法制化建设(1999年4月23日)
- 81 支持注册会计师依法执业(1999年5月8日)
- 83 依法维护消费者的“知情权”(2000年3月15日)
- 86 依法管理广告市场(2000年3月17日)
- 90 加强商品市场法制建设(2000年6月2日)
- 94 依法规范咨询市场(2000年6月20日)
- 96 运用法制力量,加强地质环境和海洋环境保护(2001年4月20日)
- 99 在《河北省支持和鼓励个体工商户私营企业发展条例》新闻发布会上的讲话(2001年4月27日)
- 106 应对“入世”要求,做好经济立法工作(2001年4月29日)
- 112 保护环境就是保护自己(2001年6月2日)

- 114 财经立法应坚持因事设人(2001年10月)
117 关于财经立法中的几个问题(2001年11月
23日)
130 加强经济法制建设,保障经济健康发展(2001
年12月26日)
141 在《河北省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办
法》新闻发布会上的讲话(2001年12月28日)

财经执法监督篇

- 153 严格执法,常抓不懈(1998年10月13日)
157 关于搞好执法检查的几个问题(1999年4月
20日)
165 执法队伍建设要抓三个落实(2000年2月29
日)
170 执法检查一定要认真(2000年4月5日)
175 执法检查要注意三个结合(2000年4月27日)
178 执法检查一定要讲效果(2000年6月18日)
185 认真自查自纠是搞好执法检查的关键(2001
年3月26日)
189 执法检查重在检查执法主体(2001年4月4日)
196 就深入开展全省打假执法检查工作答记者问
(2001年7月16日)

- 202 | 执法检查中注意处理好打假与发展经济的关系(2001年9月15日)

计划、预算工作监督篇

- 213 | 切实搞好计划、预算初审工作(1998年7月28日)
- 217 | 在听取财政厅预算改革及2000年预算(草案)汇报时提出的意见和建议(1999年12月3日)
- 222 | 关于计划、预算指标的有效性问题的(1999年12月19日)
- 226 | 抓住入世机遇 做好我省利用外资工作(1999年12月26日)
- 233 | 在计划、预算初审中提出的问题(2000年1月17日)
- 238 | 搞好预算审查的几个问题(2000年2月14日)
- 246 | 意义不单是节约资金(2000年2月16日)
- 249 | 人大坚决支持预算管理改革(2000年3月21日)
- 254 | 就实施《河北省预算初审办法》答记者问(2000年5月25日)
- 258 | 面对新世纪 制定新战略(2000年8月29日)

目 录

264	唐山计划执行中应研究解决的问题(2000年12月8日)
268	在全省计划会议上的讲话(2000年12月18日)
276	增加农民收入要在千方百计上下功夫(2001年2月21日)
283	财经监督向实质性转变的几个问题(2001年5月12日)
297	在《预算审查监督条例》和《经济工作监督条例》新闻发布会上的讲话(2001年12月27日)

附 录:

306	赴各省、市、区学习考察报告摘要
328	关于对比利时、荷兰、加拿大省级议会预算审批监督情况的考察报告
334	河北省预算初审办法
340	河北省各级人民代表大会常务委员会预算审查监督条例
350	河北省各级人民代表大会常务委员会经济工作监督条例
360	后记

财经监督

探索篇

圖書集成

彙編

积极探索地方人大 财经工作新路子

(1998年7月21日)

我省人大财经工作会议,顺利完成了各项议程,开得很好。讨论中大家紧紧围绕如何发挥人大财经委职能这个中心问题,发言积极热烈,理论联系实际,结合各市工作实践,还研究起草了计划、预算初审办法,综合各市人大经验,还在以下几个方面形成了共识:

第一,立法工作要逐步适应经济体制改革和经济发展的需要,要与经济发展的重大决策结合起来,不仅要加快立法速度,还要提高立法质量。邯郸市人大财经委为保证立法质量,强调立法的及时性,法规的实用性和可操作性,改进立法方法,拓宽了起草渠道,同时注意严格把关,防止利用立法随意扩大和强化部门利益的倾向。石家庄、唐山两市人大财经委也积累了很好的经验。

没有立法权的人大常委会,也在充分运用决定权,提高依法决策水平方面作出了安排。承德市人大常委会准

* 此文是在河北省人大财经工作会议上的讲话。

备加大行使重大事项决定权的工作力度。为了确保人大作出的决定的法律效力,许多市都提出了应当在提高决定的针对性和决定内容的可操作性上下功夫,使所作出的决定便于实施。

第二,财经监督工作要贯彻依法治国的方略,突出重点、难点和热点问题,不仅要加大力度,还要抓出实效。邯郸市强化执法监督,推行“一体两翼监督制”^①的经验;秦皇岛市抓住重点,深入调查,提高监督质量和实效的做法;承德市注重发挥“四个作用”^②,积极推进依法治市的做法;张家口市加大对政府工作的监督深度和力度的经验;廊坊市对政府部门的工作进行经常性监督的做法等,都取得了很好的效果。

第三,计划预算审批监督工作,要坚持提前介入,全程监督,不仅要搞好重点审查,还要注意经常监督。唐山市财经委对计划审批工作的方法作了比较深入的研究;邯郸市在强化计划预算调整、变更情况的监督方面有一些新的举措;衡水市财经委对计划预算监督的体会和建议有独到之处;沧州市对计划预算审查抓“三个环节”^③,邢台市把好“三关”^④的做法,都取得了一定实效。

第四,发挥整体优势,完善各项制度,使各项工作逐步走上程序化和规范化。各市都把改进工作方法,修改完善制度提到了议事日程。石家庄市人大财经委清理思想,大胆实践,在自身建设上实行“八抓”^⑤,同时注重发挥人大系统的整体优势,建立了财经工作联系点、

联系片和人大代表财经专业小组制度,收到了很好的效果。保定市人大财经委正确分析形势,努力实行“四个转变”^⑥,建立健全监督机制,注意发挥人大财经系统和政府财经部门两个积极性,加强了联系与沟通,做到相互理解、相互支持,促进了政府依法行政,使政府执法工作逐步向规范化发展。廊坊市整顿思想,查找差距,制定改进措施,在工作中“强化三个意识”、“搞好三个坚持”、“建立三项规章制度”,^⑦有力地促进了干部队伍的思想建设和作风建设。

所有这些做法和经验都是十分宝贵的,它使我们进一步增强了做好人大财经工作的信心和决心。但是因为时间短,同志们提出的有些问题还没来得及研究和讨论,各市可以根据自己的实际情况,继续进行研究,大胆实践,积极探索地方人大财经工作的新路子。下面,我就今后的工作讲几点意见,供大家参考。

一、充分认识地方人大及其常委会在依法治省中的地位和作用,进一步增强做好人大财经工作的责任感

党的十五大明确提出要把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略,这标志着我国民主法制建设进入了一个新的阶段。据此,省委、省人大分别作出了依法治省的决定和决议。全面实施依法治省,既是推进依法治

国进程的重要实践,又是把全省政治、经济、文化等各项事业纳入法制轨道,实现政治安定、经济发展和社会全面进步的基本途径。我认为贯彻依法治国方略,实现依法治省有两个重要标志,一是保证政治、经济、文化、社会生活的各个方面都有法可依;二是保证国家各级权力机关的各项工作都依法进行,即政府部门依法行政,司法部门公正司法,广大公民、法人和各种社会组织都遵法守法以及依法保护自身合法权益。而解决这两个问题就需要各级人大及其常委会加强立法和执法监督,这也是应尽的责任,如何行使好宪法和法律赋予我们的职权,在推进依法治省中发挥更大的作用,这是摆在我们面前的一个重要课题。最近,中央领导同志对人大工作作了一系列重要指示。江泽民同志要求新一届人大及其常委会,要坚持以党的十五大精神统揽自己的工作,把民主法制建设作为根本任务,积极行使各项职权,更好地发挥权力机关的作用。要围绕提高立法质量,重点抓紧抓好制定和完善适应社会主义市场经济体制的法律,要改进和加强对宪法和法律实施的监督,坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究、以言代法、以权压法等现象,促进依法行政和公正司法。李鹏同志在九届全国人大常委会第二次会议上指出,全国人大要在本届任期内,初步形成有中国特色的社会主义法律体系。人大立法工作要与党中央国务院对改革、发展和稳定的重大决策结合起来,改革的重点也是立法的重点,既要讲立法质量,又要讲立法进度,有计

划、有重点、有步骤地进行。党的十五大提出的宏伟目标和中央领导同志对人大工作的一系列重要指示,对于我们做好新一届人大工作提出了新的要求,具有十分重要的指导意义。

人大财经工作是整个人大工作的一个重要组成部分,在整个人大工作中占有很重要的地位。按照建立社会主义市场经济体制的总体要求,急需制定规范市场行为、调整市场主体关系、维护公平竞争、加强宏观调控、促进经济协调发展的财经和社会保障方面的法规,立法任务较重。执法监督工作中各级人大财经部门的责任也很重要。另外,还有大量的国家事务中的全局性工作,诸如审查批准计划、预算和决算及计划、预算的变更;监督检查计划、预算执行情况;听取审计部门对预算执行情况的审计报告;对财经方面的重大事项作出决定等等,均属于人大财经工作的重要任务。广大人民群众关心的“热点问题”,改革开放中的“难点”大多是经济方面的,也多与人大财经监督密切相关。人大财经工作涉及的政府组成部门及有关单位较多,监督政府及这些部门依法行政是人大财经部门的一项经常性工作,而这些工作又都直接关系到依法治国方略的实现。

由此可见,财经工作责任重大,任务艰巨。我们应该增强做好人大财经工作的责任感,积极工作,认真履行职责,为推进依法治省,实现依法治国,建设社会主义法治国家的战略目标作出应有的贡献。

二、积极探索,勇于创新,努力把本届 人大财经工作提高到一个新水平

面对新的形势和艰巨的任务,我省各级人大常委会的财经机构在财经工作中必须全面贯彻党的十五大精神,创造性地开展好工作,使之达到一个新的水平。

(一)要继续加强地方财经立法工作

党的十五大提出,“到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系。”地方性法规是国家法律体系的重要组成部分,地方立法工作是我们依法治省的前提和基础,也是省人大常委会和有立法权的市和自治县人大常委会的首要任务。近些年来,省人大常委会和有立法权的石、唐、邯三市及六个民族自治县都根据实际需要制定了一些法规,发挥了重要作用,但与市场经济发展的实际需要相比,立法的工作还十分繁重和艰巨。最近召开的省人大第三次常委会审议通过了本届省人大的五年立法规划,共列入立法项目 131 件,其中省人大制定 54 件,包括财经法规 28 件,占 51.9%。在市、县立法项目中财经方面的任务也是很重的。我们应充分运用宪法和法律赋予我们的职权,增强立法工作的主动性,既要积极办理政府提出的立法议案,又要善于根据市场经济发展的需要自己出题目,自己作文章;既要根据国家法律积极搞好地方性法规配套,又要善于根据本地经济发展需要在国家法律

允许的范围内敢为人先,进行独创性立法工作,使建立和完善社会主义市场经济体制急需的地方性法规尽早出台,也为全国立法提供经验和资料。要在加快立法进度的同时,努力提高法规的质量。一是在不与宪法、国家法律、行政法规相抵触的前提下,注重从我省实际情况和需要出发进行立法,不要重复国家法律,要体现地方特色。二是法规要注重实用性和可操作性,在条文上既要简明扼要,又要考虑需要,该细则细,能写几条就写几条。三是起草法规时要从大局出发,从全省的整体利益和人民的根本利益着眼,不能囿于局部利益不适当地扩大部门的利益和权力,要切实防止立法中的部门利益倾向。四是继续拓宽法规起草渠道。目前多数法规由政府部门起草,今后有的法规可由人大自己起草,也可委托专家起草,或招标起草,要继续改进立法方法和提高立法技术,努力从整体上提高立法工作的效率和水平。

有立法权的石、唐、邯三市和六个民族自治县,要积极用好这项职权,根据当地的实际需要,制定出符合当地实际情况的法规。在这方面,各市已经进行了不少有益的尝试,为省人大立法提供了宝贵的经验。没有立法权的市、县也应积极参与立法工作,一方面可以针对本地经济运行中亟待通过法规规范引导的事宜,向省人大提出立法建议。另一方面,做好法律法规草案征求修改意见的工作,以保证制定的法律、法规真正反映实际,体现人民的意志和利益。总之,各级人大财经部门要形成合力,