

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

下卷

2009

中国地方人大预算审查监督工作实务书

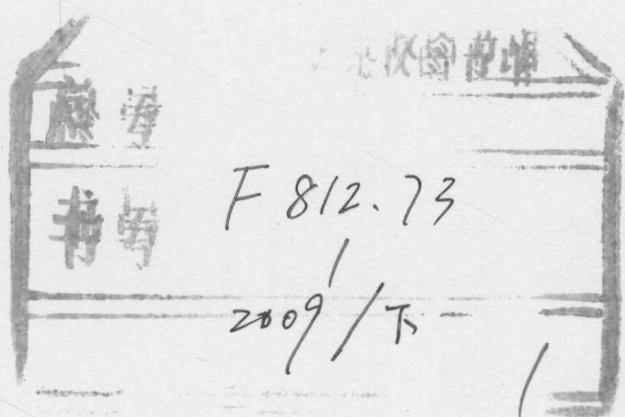
# 红海 蓝海 向深蓝

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

下卷

2009



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 黑龙江神龙制版有限公司

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9月第1版 2011年9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入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、神龙排版公司韩丽娜女士，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9月 于冰城

# 目 录

## 第一部分 省人大常委会预算工作委员会《参阅件》

关于编发省人大常委会预算工作委员会《参阅件》的请示 .....	002
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总1期) .....	004
发刊词 .....	004
全国人大常委会调研组来我省开展今年政府保障性住房建设专题调研 .....	005
我省保障性住房建设情况与建议 .....	006
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总2期) .....	015
携手公共预算专家 共谋改革创新路 .....	015
哈尔滨市开展参与式预算改革效果显著 .....	016
巴西开展参与式预算的经验 .....	020
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总3期) .....	022
信息两则 .....	022
省审计厅围绕扩内需保增长促发展推出多项新举措 .....	023
好的监督是对监督需求的有效供给 .....	025
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总4期) .....	028
高强同志就我省保障性住房建设问题与省政府领导同志的交换意见 .....	028
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总5期) .....	035
黑龙江省2008年决算、审计和2009年上半年预算执行情况的评估及建议 .....	035
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总6期) .....	051
参加2009年中国法学会财税法学研究会年会暨第十一届海峡两岸财税法学术研讨会 的报告 .....	051
关于学术席位、预算工委履职、众包网络智库构建访谈录 .....	059

财政法学的立场、观点与方法 .....	062
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总7期) .....	072
分配有道,理念为先 .....	072
免征农业税后农民负担问题的研究 .....	078
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总8期) .....	087
论科学发展观视野下的行政机关预算权 .....	087
论预算行为与我国《预算法》的修改 .....	103
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总9期) .....	117
财政法学视野下的金融危机应对 .....	117
地方债的基础法律条件探讨 .....	138
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总10期) .....	148
试析我国社会保障税的开征 .....	148
科学发展观与税法的生态化 .....	154
试析资源税的不足与完善 .....	164
服务型政府中税收征管模式的改革方向研究 .....	169
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总11期) .....	176
赴德国汉堡参加预算审查监督考察培训总结报告 .....	176
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总12期) .....	182
高强同志在全国人大财经工作座谈会上的讲话(摘录) .....	182
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总13期) .....	193
关于广东等省人大与财政联网工作的考察报告 .....	193
由“4万亿”投向的公开过程看我国政府信息公开之旅 .....	197
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总14期) .....	207
关于参与式预算的调研报告 .....	207
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总15期) .....	216
公共预算体系与模式 .....	216
黑龙江省人大常委会预算工作委员会参阅件(总16期) .....	229
地方预算审查监督创新论坛综述 .....	229

## 第二部分 省人大常委会预算工委调研、考察、参加会议等其他材料

黑龙江省人大常委会预算工委向全国人大预算工委领导的工作汇报 .....	236
附:黑龙江省自然、经济和社会发展简要情况 .....	240
与吉林省人大常委会预算工委工作交流提纲 .....	244
与海南省人大财经委工作交流提纲 .....	249
关于四川省、广东省及深圳市人大预算审查监督工作的考察报告 .....	257
省人大常委会预算工委、省财政厅参与式预算调研方案 .....	264
关于做好全国人大保障性住房建设专题调研准备工作的通知 .....	267
关于做好全国人大保障性住房建设专题调研准备工作的通知 .....	269
关于做好全国人大保障性住房建设专题调研准备工作的补充通知 .....	271
附1:调研组人员及分组名单 .....	272
附2:调研日程 .....	274
全国人大常委会保障性住房建设调研汇报会主持词(提纲) .....	276
关于全国人大保障性住房建设专题调研组与省政府交换意见的函 .....	279
关于南非、肯尼亚经贸情况的考察报告 .....	280
预算工委会议纪要的编写体会 .....	288
规范·创新·推进	
——在省人大常委会机关纪念地方人大设立常委会三十周年会议上的发言 .....	291
从程序性监督向实质性监督转变	
——黑龙江省人大预算审查监督工作三十年回顾与展望 .....	294
《为人民看好“钱袋子”》编审委员会成员 .....	304
《为人民看好“钱袋子”》序言(一) .....	306
《为人民看好“钱袋子”》序言(二) .....	308
《为人民看好“钱袋子”》后记 .....	310
为人民看好“钱袋子”五专家联袂强力推荐: .....	311
接待公共预算专家苟燕楠、周梅燕一行工作安排 .....	312

财经委副主任委员、预算工委主任李黎明2009年度工作述职报告 .....	315
预算工委副主任许家鹏2009年度工作述职报告 .....	319
省人大常委会预工委2009年度工作完成情况统计表 .....	322
省人大常委会预算工委工作面貌管窥 .....	330
2009年省人大常委会预算工委工作人员部分网络工作情况下载 .....	333
省人大常委会预算工作委员会成员 .....	340



## 关于编发省人大常委会预算工作委员会 《参阅件》的请示

海生主任：

结合学习实践科学发展观活动，反思预算工委履职情况，感到在省人大常委会层面，预算审查监督信息与省政府掌握的财政、税务和审计情况有很多不对称。如去年一些比较重大的预算变化情况，有关方面与我们通气，也多是口头传递，内容简单，随意性较大，常有延迟与失真，非常不利于省人大常委会尤其是领导同志作出判断和决策。

今年年初在与省财政厅、审计厅工作对接时，提出这个问题，三方都有共同意愿，认为尤其在当前应对国际金融危机、积极财政政策出台与政府资金支付比较密集、情况复杂多变的情况下，应该建立一个直接面向省人大常委会主任会议、常委会组成人员的即时信息直通管道，确保省人大常委会与省政府重要预算信息对称，工作及时协调衔接。

这个方面全国人大常委会预算工委编辑刊发了《参阅件》，直接面向委员长会议与常委会，效果和反响很好。我们拟学习借鉴这种形式，编辑刊发黑龙江省的预算审查监督《参阅件》。

基本设想是，《参阅件》由省人大常委会预算工委主办，所属预算审查学会协办，为不定期内刊。省政府财政、税务、审计及其他预算部门和单位等采集提供信息材料，内容突出与省人大常委会履行预算审查监督职责的相关内容，主要是重要即时信息、最新工作动态、深度问题研究、制度机制和工作创新情况等。印发范围拟定四个限制级，第一限制级：专送省人大常委会主任、主持工作副主任、分管副主任、秘书长、财经委主任委员、预算工委主任；第二限制级：印发省人大常委会主任、副主任，正副秘书长，财经委正副主任委员、预算工委正副主任；第三限制级：印发省人大常委会主任会议成员；第四限制级：印发省人大常委会组成人员，省人大常委会机关委办厅室，全国人大财经委、预算工委，各省区市人大财经委或预算工委，我省地市人大经济委（办）或预算工委。不同限制级《参阅件》印发不同对象，加发（抄送）不同方面。《参阅件》出印刷版、电子版两种。电

子版即时网络传递,纳入黑龙江省预算审查监督智库。

以上报告,请批示。

省人大常委会预算工作委员会

2009年2月26日

参 阅

开展今年政府保障性住房建设专题调研

6月16日,省人大常委会预算工作委员会、预算工委主任委员李为超,副主任委员... 赴省住房和城乡建设厅... 开展今年政府保障性住房建设专题调研...

这是全国人大常委会深入贯彻中央经济工作会议和十二届全国人大二次会议精神,落实中央... 稳增长、保民生、保稳定一系列重大决策部署,贯彻落实今年政府重大公共投资计划... 的重要举措和专题调研之一。

我省对保障性住房建设高度重视,省人大常委会、省政府先后多次专门进行了研究部署... 调研组由... 组成,调研组一行... 赴省住房和城乡建设厅... 开展今年政府保障性住房建设专题调研... 调研组一行... 赴省住房和城乡建设厅... 开展今年政府保障性住房建设专题调研...

调研组一行... 赴省住房和城乡建设厅... 开展今年政府保障性住房建设专题调研... 调研组一行... 赴省住房和城乡建设厅... 开展今年政府保障性住房建设专题调研...

## 黑龙江省人大常委会预算工作委员会

# 参 阅 件

总 1 期

2009年6月16日

第 1 期

- 发刊词
- 全国人大常委会调研组来我省开展今年政府保障性住房建设专题调研
- 我省保障性住房建设情况与建议

## 发 刊 词

在省人大常委会的领导、支持及有关方面的努力下,黑龙江省人大常委会预算工委《参阅件》与大家见面了。

《参阅件》是省人大常委会预算工委主办、省预算审查学会协办的不定期内刊。宗旨是为省人大及其常委会履行法律赋予的预算审查监督职权提供服务。《参阅件》由省政府财政、税务、审计及其他预算部门和单位等采集提供初始信息材料,预算工委及预算审查学会综合编辑,突出与省人大及其常委会履行预算审查监督职责的相关内容,主要包括我省财政预算、税收、审计方面的重要即时信息,国家财税体制改革、全国人大预算审查监督最新工作动态,国际、省外可供借鉴模式和我省人大及其常委会、市县人大预算监督的创新经验,预算审查监督课题研究及深度调研报告等。《参阅件》编印工作将体现务实、创新与效率,出电子版、印刷版两种,印发范围根据信息情况设定不同限制级,分别送发不同的服务对象,并纳入黑龙江省人大预算审查监督智库。

我们相信《参阅件》会越办越好。

## 全国人大常委会调研组来我省 开展今年政府保障性住房建设专题调研

6月16日,以全国人大财经委副主任委员、预算工委主任高强为组长,财经委委员、预算工委副主任冯淑萍,财经委委员何晓卫以及预算工委调研室、国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部派人参加的全国人大常委会保障性住房建设专题调研组一行十七人,来我省就保障性住房建设情况,进行为期八天的调研。

这是全国人大常委会为深入贯彻中央经济工作会议和十一届全国人大二次会议精神,落实好中央保增长、保民生、保稳定一系列重大决策部署,所确定的对今年政府重大公共投资部分项目的实施情况开展的专题调研之一。

我省对这次调研非常重视,省人大常委会、省政府及有关部门进行了充分的准备。调研组听取了省政府的汇报,将深入到哈尔滨、齐齐哈尔、大庆、伊春、鹤岗市及县市、垦区、林区等,现场考察保障性住房建设具体情况,了解保障性住房的总体安排、项目下达、资金拨付与配套、工程进度、投资效果以及当前存在的主要问题和下一步的工作安排等。

这次保障性住房建设专题调研工作由全国人大常委会预算工委负责组织。高强主任、冯淑萍副主任等来我省调研考察,是省十一届人大及其常委会换届以来第一次。我省人大常委会预算工委是在全国人大常委会的指导下,于2005年按照全国人大常委会预算工委的体制模式设立的,多年来全国人大常委会给予了很多的工作指导与支持。他们的到来必将加强对我省人大及预算工委工作的指导,对于推动我省人大预算审查监督起到积极的作用。

(余供帷)

## 我省保障性住房建设情况与建议

### 一、工作情况

我省城市、煤矿、林业、垦区的棚户区大多是建国初期所建,所处环境脏差,道路狭窄泥泞,通道不畅,出行不便,缺乏上下水、集中供热等基本生活条件,室内面积窄小,简陋破旧,广大居民改造的愿望十分迫切。农村的泥草房低矮潮湿,阴暗透风,结冰漏雨,因房致病的事例时有发生。老百姓有个形象说法:低头弯腰拄拐棍,披头散发掉眼泪。相当多的农危房几乎没有基本的防御自然灾害能力,影响了农民的身心健康和居住安全。据统计,到2007年末,全省连片2万平方米以上的城市棚户区面积5500万平方米,农村泥草房近1.4万平方米。

2008年初,省委、省政府做出决定,在全省实施保障性城乡安居工程。该工程包括:煤矿城市棚户区改造、非煤城市棚户区改造、农村泥草房改造,我们称之为“两棚一草”工程。去年末,国家实施扩大内需的政策后,相应增加了城市廉租住房建设、国有林区棚户区改造(含中央直属企业大兴安岭林区棚户区改造)以及垦区危房改造(以下简称“四棚一草一租”)。“四棚一草一租”改造建设基本上覆盖了全省城乡的保障性住房。全省保障性住房安居工程计划总投资2839.7亿元,建筑面积2.3亿平方米。截至目前已完成投资402.5亿元,其中国家投入资金45.2亿元,省政府投入资金12.1亿元,银行贷款55.8亿元,地方政府安排、税费减免及居民出资等289.4亿元,完成改造面积2598.9万平方米,惠及居民32.7万户。

省委、省人大、省政府对城乡保障性住房建设高度重视,去年省委全会又将其纳入了全省十大民生工程之一,作为全省重点工作全力推进。省政府成立了以省长为组长的领导小组,成立了煤城棚户区改造办公室,非煤城市改造办公室,农村泥草房改造办公室,国有林区棚户区改造办公室,负责具体推进落实。各市县主要领导与省政府签订了目标责任状,并成立了相关机构。省政府分别出台了支持棚户区、农村泥草房改造优惠政策,地方政府也相继出台了一系列优惠政策,加