

概论篇

人民代表大会制度，是我国的根本政治制度。

人大财经是人民代表大会制度的一项重要制度。它规范政府经济活动的行为 控制政府经济活动范围 监督政府经济活动方向，是人民当家作主的重要形式。

人大财经制度是科学决策的重要途径，是宏观调控的重要工具，是人类文明的重要成果。

导 言

一、人民代表大会制度

人大财经工作是人大工作的重要内容，人大财经制度是人民代表大会制度的重要组成部分。要搞好人大财经学的研究，做好人大财经工作，首先要弄清什么是人民代表大会制度。

马克思主义认为 任何事物都有它的内容和形式。国家的内容即国体，国家的形式即政体。任何一个国家的统治阶级在实现他们的统治的时候，都要采取适当的形式。没有一定的形式，就不能实现其统治，国家也就不成其国家了。国家政权组织形式问题，是国家学说的一个重要问题。政体是政治制度的核心问题之一。一个国家政治的好坏、优劣，对巩固统治阶级的地位，对经济的发展和社会的安定，都有密切的关系。

我国革命胜利之后 政权采取什么组织形式 早在 1940 年 毛泽东同志在《新民主主义论》中就指出：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会，省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统 并由各级代表大会选举政府。”这就是今天‘建国’工作的唯一正确的方向。‘建国前夕制定的《共同纲领》和建国之后的四部宪法，都确立了人民代表大会制度是我国的根本政治制度。这就是说，我国的政体是人民代表大会制度。

我国为什么要实行这一制度，而不是别的制度？这不是偶然的、随心所欲的，而是中国共产党在马克思主义国家学说指导下，从我国的实际出发，在长期的革命斗争中形成和发展起来的具有中国特色的民主政治制度，是广大劳动人民的共同愿望和历史选择。

中国共产党从诞生之日起，在领导中国人民创建政权的过程中，对建立什么形式的政权进行了积极的探索。第一次国内革命战争时期 创建了“农民协会”、“市民大会”等政权形式。第二次国内革命战争时期，创建了苏维埃代表大会和工农兵代表大会等政权组织形式。抗日战争时期 解放区通过参议会组织‘三三制’的政权形式。解放战争时期，创建了人民代表会议的政权形式。建国后，1954 年 9 月，召开了第一届全国人民代表大会第一次会议。标志着人民代表大会制度在全国范围内确立。从人民代表大会制度演进的历程可以看出，它是我国革命政权建设经验的科学总结，是马克思主义国家学说的继承和创造性的发展。

我国是社会主义国家 是人民当家作主的国家。要真正实现人民当家作主的政治地位，就要确保一个核心，解决好四个关系。一个核心，即一切权力属于人民。四个关系，即人民与人民代表大会的关系；人民代表大会与其他国家机关的关系；民族间的关系；人大上下级间的关系。我国的人民代表大会制度，成功地处理了这些

关系。人民代表大会制度有六个方面的基本内容。一是人民行使国家权力的机关是人民代表大会，各级人民代表大会由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。二是人民代表大会及其常务委员会实行民主集中制原则 集体行使职权。三是国家行政、审判、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。四是全国人大和地方人大依法审议、决定本级的大政方针。五是在各少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度。六是中央统一领导，发挥地方积极性。以上六个方面相互结合，构成了我国人民代表大会制度的内涵。人民代表大会制度不仅包括各级人民代表大会及其常务委员会，而且包括其他国家机关。这些国家机关是一个统一体，在人民代表大会统一行使权力的前提下，严格分工，各司其职。

宪法和法律赋予人民代表大会四项职权。一是依法行使立法权；二是依法行使决定权；三是依法行使人事任免权；四是依法行使监督权。国家权力机关的职权，是我国宪法和法律确认的，是保障其完成自己使命和职能的一种手段。

我国的人民代表大会制度是国家的根本政治制度，是由其地位、性质和作用决定的。

（一）人民代表大会制度是人民当家作主的制度

我们国家的根本性质是人民民主专政。这一性质决定了一切权力属于人民，人民是国家和社会的主人，人民代表大会制度的核心是人民当家作主，所以它与国家的根本性质相适应。我国地域广大、人口众多 国家由 56 个民族组成，人民群众直接决定国家重大事情是不现实的，只能通过选出其代表参加国家事务的管理。所以说，人民代表大会制度是人民当家作主和行使管理国家事务权力的基本形式和最好形式。它能够便利人民行使自己的权力，能够便利人民群众通过这样的形式参加国家管理。

（二）人民代表大会制度与我国经济基础相适应

人民代表大会制度作为社会主义的民主政治制度，属于上层

建筑的范畴。按照马克思主义原理 经济基础决定上层建筑。我国实行生产资料公有制为主的社会主义生产关系，全体劳动者有着共同的利益。这就必然要求建立统一行使国家权力的机关 以维护他们共同的利益。我国经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济的基本原则之一是公平、公正、公开 这为发扬社会主义民主提出了更高的要求。我国的人民代表大会制度是发展社会主义民主的有效途径，可以保障人民享有广泛的民主权利。

（三）人民代表大会制度体现了民主集中原则

在人民与国家权力机关的关系上，我国的一切权力属于人民，国家权力机关由民主选举产生 对人民负责、受人民监督。在国家权力机关与其他国家机关的关系上，全国和地方各级人大在国家政权体系中处于首要地位 具有全权性和至上性。其他国家机关由人民代表大会产生 对它负责 受它监督。在中央与地方的关系上，遵循在中央统一领导下 充分发挥地方积极性的原则。人民代表大会及其常务委员会行使职权时 以法定多数通过生效。人民代表大会的民主，是在宪法和法律指导下的民主；人民代表大会的集中，是在广泛民主的基础上的集中。

二、人大财经学

人大财经学，是一门研究和探讨人大财经活动基本规律和方法的科学。人大财经工作 是伴随着人民代表大会制度的产生而同时产生的。但是 作为人大财经学 则是经过多年的实践 从中不断总结和积累起许多感性知识 然后概括出若干普遍的原则 上升到理论认识的高度之后逐步形成的。它将随着生产力的发展而发展，随着人民代表大会制度的完善而完善。

科学对象问题 关系着各门学科的发展方向和基本内容 科学对象问题对一门学科具有首要的意义。毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区分 就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾

性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”

人大财经学研究的对象具有多属性和广泛性，具体有以下几个方面。

（一）研究人大财经制度与人民代表大会制度的关系

人大财经学的首要任务，是研究人大财经制度的概念、内涵、性质、特点、地位及其作用，它与人民代表大会制度的关系，如何通过完善人大财经制度来完善人民代表大会，保证人民当家作主的地位。

（二）研究人大财经的范围、性质及其特点

划清人大财经的范围，是人大正确行使职权的前提，是人大工作既不失职，又不越权的关键。从纵向看，全国人大、县级以上地方人大、乡级人大财经的范围、权限有何区别，是什么关系。从横向看，人民代表大会同其常务委员会的财经范围、职权如何划分，方法有什么不同。在社会发展问题上，人大财经与人大教科文卫有何联系，有何区别，职权是如何划分的。

（三）研究国民经济和社会发展规划、预算运行的规律，以及审批监督的法律地位、方式及程序

审批监督国民经济和社会发展规划及预算，是人大的一项重要职权，在审批过程中，如何确定经济发展战略，如何正确处理经济规模、速度、效益之间的关系、生产与消费的关系、生产领域中的各种比例关系、分配领域的各种比例关系。如何组织劳动力资源与需要的平衡，生产资料和生活资料的供需平衡，财政、信贷、外汇平衡等问题。如何搞好财源建设，合理地安排预算收支。人代会采取什么方式进行审批更加科学合理，如何搞好计划、预算的初审，人大财经应不应当建立审计制度等。

（四）研究财经立法的理论、方法和程序

在财经立法活动中，研究财经立法的概念、调整的对象、作用；

研究财经立法体制和权限的划分；研究财经法律体系的构成及相互关系 研究立法渠道、立法预测、立法计划、立法技术、立法方式和程序；研究地方财经立法的特点及其原则。

（五）研究财经法律监督的理论、方法和程序

在财经法律监督活动中 研究监督的种类和方法、监督的对象和范围。财经执法监督存在的问题，如何搞好财经执法监督和立法监督。在法制建设中“有法不依、执法不严、违法不究”的原因是什么，如何加强财经法制建设，搞好财经法律的普及，提高全社会的法律意识。

（六）研究人大财经决定的理论、范围、方法与程序

人大决定权 是人大一项极为重要权力 最能代表国家权力机关的特征，是全国人大和地方各级人大都拥有的一项权力。特别是没有立法权的地方人大，行使好决定权是把党的意图和人民意愿变成国家意志的唯一途径。在行使决定权时，人大决定与党委决定、政府决定是什么关系。财经重大事情和重大事项的决定有无区别 财经重大事项的概念、界限、范围如何界定 无立法权的地方人大的财经决定具备不具备法律效力。如何保证人大财经决定的实现。人大财经决定的原则如何确定，作出财经决定采用什么方法和程序。

（七）研究社会主义市场经济体制的建立与法制建设的关系

党的十四大明确提出 我国经济体制改革的目标 是建立社会主义市场经济体制，并载入了我国宪法。迄今为止，市场经济都是在资本主义制度下搞的，实行社会主义市场经济是前无古人的事业，没有现成的经验可循。要发挥好人大财经职能，就要学习市场经济的知识和国外管理经济的科学经验，研究它们在中国具体情况下的特殊作用和特点。在社会主义市场经济体制建立过程中，如何保障个人和企业等市场主体的独立性，让它们自主作出经济决策，独立地承担经济风险。如何建立具有竞争性的市场体系，由市

场形成价格，保证各种商品和生产要素的自由流动，由市场对资源配置起基础作用。如何建立起有效的宏观经济调控机制，对市场运行实行导向和监控，弥补市场经济本身的弱点。建立现代化企业制度 如何对价格、金融、税收、劳动工资等制度进行改革。如何实行对外开放 发展对外贸易 与国际市场对接 吸引国际投资 等等。

市场经济在某种意义上讲是法制经济。中国市场经济的建立与发展，与社会主义市场经济法律制度的建立与健全密切相关。建立社会主义市场经济法律制度，不仅是市场经济客观规律的内在要求，也是国家社会稳定、政治稳定的客观要求，是我国社会主义市场经济与国际市场、国际经济相联系的客观要求。建立社会主义市场经济法制，是人大财经的重要任务，这就迫切要求研究建立市场经济法律体系的基础，社会主义市场经济法律体系的结构，建立市场经济体系的基本原则、方法和途径等问题。

（八）研究人大财经工作与政府经济工作的关系

宪法和法律确定的人大和政府的关系，决定了人大财经工作与政府经济工作的关系。在财经管理上，政府如何做到向人大负责 如何接受人大的监督。在职权划分上 哪些是人大的职权 哪些是政府的职权，怎样才能既不失职，又不越权；既保证了人民当家作主的地位 又发挥了政府的积极性。在相互协调和配合上 法律、法规的起草与制定、执行与监督如何协调；计划、预算的编制与审批、执行与监督如何配合。在工作方法上，人大财经工作有哪些特点，政府经济工作有哪些特点，二者有哪些区别和相同之处。

（九）研究人大财经与坚持党的领导的关系

人民代表大会制度是中国共产党对国家事务领导的一大特色和优势。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是人民利益的忠实代表，是社会主义事业的领导核心，是各项事业取得胜利的根本保证。坚持党的领导是治国的四项基本原则之一，也是宪法原则。中国共产党是执政党，党的执政地位是通过对国家机关的领导来实

现的。各级人大要牢固树立党的领导的观念 永远不动摇。经济工作是党的工作中心 人大财经工作更要坚持党的领导。如何保证党的经济发展意图及时转化为国家意志，是人大财经学研究的一个重要内容。

（十）研究人大财经的历史及其发展规律 以及外国议会对财权控制的理论及形式。

三、加强人大财经学的研究

任何一项工作不能没有自己的理论。国民经济管理工作有国民经济管理学、财政工作有财政学、统计工作有统计学、物价工作有价格学、国家行政机关有行政学 人大财经工作也应有自己的理论 有自己的学科。所以 认真总结经验 建立人大财经学是十分必要的。加强人大财经学的研究和探讨 有助于民主法制建设 有助于人民代表大会制度的完善，有助于国民经济和社会各项事业的发展。

人大财经学是一门正在探索的新学科 有待于完善和丰富。开展人大财经学的研究，可采取如下方法。

（一）总结法

加强人大财经学的研究，要对人大财经的历史进行认真总结。特别是对 1954 年第一届人民代表大会第一次会议以来的财经工作进行总结。包括成功的经验和失败的教训 这些都是人大财经工作的宝贵财富。总结和认识这些经验教训 有助于把它们升华为理论，可以使人大财经学更丰富、更科学。

（二）调研法

我国宪法规定：“在中央的统一领导下 充分发挥地方的主动性和积极性。”近些年来 地方人大及其常委会勇于实践、大胆探索 在财经立法、财经决定、财经监督、国民经济和社会发展计划以及预算审批活动中 在宪法和法律原则的指导下 创造了不少好作

法取得了成功的经验。加强人大财经学的研究 要深入实际 调查研究 把这些新鲜的、行之有效的、带有普遍意义的好形式 上升为理论，吸收到人大财经学中来。

(三)研讨法

召开专家、学者、有丰富人大财经工作实践经验的同志参加研讨会、学术报告会 对人大财经工作进行研究讨论 发挥集体智慧、集思广益 互相切磋 有助于把握人大财经学。

(四)借鉴法

建立健全社会主义市场经济体制及其法律制度，是人大财经工作的新课题，我们缺乏这方面的经验。特别是有关市场经济的法律、法规的制定，有必要借鉴和吸收市场经济发达国家和地区的成功的经营管理及立法经验。这既是对人类文明成果的继承，也是人大财经学发展的一条捷径。

第一章 人大财经概论

第一节 人大财经的范围和特性

本书所说的人大 不是人民代表大会的简称 而是人民代表大会及其常务委员会的统称。本书所说的财经，是财政和经济的合称。人大财经，是人大依法管理财经的重要职能和活动。

一、人大财经的地位

（一）从议会的产生看人大财经的地位

议会 最早始立于英国 英国有“议会之母”之称。1215年 英国的诸侯和僧侣因不满国王约翰滥用权力索取各类钱税，联合起来进行反抗。当年6月 由于大势所趋 英王约翰不得不在封建贵族拟定的《自由大宪章》上盖上印鉴。《大宪章》第十二条规定 未经许可 国王一般不得征收任何税金和贡金。英王虽然盖了大印 但拒绝遵守大宪章的执行。内战在国王和封建主之间爆发。1264年，大封建主西门·德·孟福尔依靠骑士、市民、自由农民和主张改革的封建主的支持，取得了反对国王斗争的胜利。1265年 孟福尔根据大宪章的规定 召集有贵族、僧侣和骑士、市民代表参加的会议。这次会议的目的为了解决财政困难，讨论征收新税的问题。当时 议会会有三项职权 第一项职权就是决定税收 第二项职权是呈递请愿书 第三项职权是立法。1688年 议会通过了《权利法案》，课税再不是国王的特权。议会不仅控制了收入，而且控制了支出，开始安排支出的用途 对各项支出明确地加以分配 最终确定了审

批监督政府预算的制度。以此为标志，开始了近代议会和宪政新时期。从英国的议会建立和健全，都是围绕着控财权开展的，可见议会中财政预算工作的重要性。

1302 年，法国议会召开了历史上第一次会议，这次会议主要讨论的也是税收问题。美国的议会是根据宪法建立的，美国宪法第一条第八款规定征收税金、捐税、关税和其他赋税。其他资本主义国家的宪法，也都有控财权的内容。1918 年 列宁亲自起草的世界第一部社会主义国家的宪法，专章规定了财政问题。后来，相继成立的社会主义国家制定的宪法中，都确立审批监督预算的宪政制度，控财权是国外议会一项十分重要的权力。

（二）从国家的根本任务看人大财经工作的地位

我国《宪法》序言中规定：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。”这是总结了我国建国以来正反两方面的经验得出的正确结论，既符合国情，又为建设有中国特色的社会主义指明了方向。国家的巩固强盛、社会的安定繁荣，人民物质文明生活水平的提高，最终都取决于生产力的发展，取决于现代化的成功，所以全党的中心工作、国家的中心工作都要以经济建设为中心，一切工作都要围绕着这个重点，为这个重点服务。人大的工作不例外，也要以经济建设为中心。宪法还规定，我国实行社会主义市场经济体制，要加快经济立法，要加强宏观调控，要维护社会主义市场经济秩序，这些都是人大财经的范畴。可见，人大财经肩负着重要的历史使命。

（三）从人大工作看人大财经的地位

人民代表大会审查的六个报告中 政府工作报告 国民经济和社会发展规划报告、预算报告都是财经的内容，人大常委会的报告也要报告人大财经工作。人大制定的法律法规中，财经方面的法律法规占 70% 左右 人大常委会讨论的议题 有 60% 以上是财经工作。可见 搞好人大财经工作 对完善和加强人民代表大会制度 建

立和健全社会主义市场经济体制 促进国民经济持续、稳定、健康的发展，有着十分重要的意义和作用。

二、人大财经的范围

人大财经的范围 是整个国民经济和社会发展的范畴。它包括国民经济发展总量、农业生产、工业生产、商业流通、固定资产投资、外经外贸、市场物价、财政信贷、国有资产、人口生产、生活消费、城市规划、环境资源、生态保护、教育科技、文化卫生等内容。

人大财经包括人口生产、教育科学、文化卫生等方面的内容，是其重要地位决定的。

人口生产 是全部社会生产行为的基础和主体。在社会再生产过程中，人既是生产力的基本要素——物质资料的生产者 又构成生产关系的主体——物质资料的消费者。人口是社会物质生活的必要因素 没有一定的人口 就不可能有任何社会物质生活。但是人口增长过快 会给粮食、住宅、教育、运输、就业等带来一系列的问题 直接影响着整个国家经济发展的进程。因此 人口是制定国民经济和社会发展计划的出发点和归宿。

科学技术的进步和发展 是经济发展的重要条件 是人类向生产的深度和广度进军的必要前提，没有科技发展，经济就没有活力。科技是第一生产力 是提高劳动生产率的主要途径 加强现代化管理的主要手段，影响经济效益的重要因素。科技对产业结构、产品结构、产业组织结构和就业人员结构有重大影响 不难看出科技在国民经济和社会发展规划中占有举足轻重的位置。

国家的强盛和民族的振兴靠人才 人才的培养靠教育。教育担负着为现代化建设提供必要人才和智力的重任，是劳动力再生产必不可少的过程 是科学技术发展的基础 是改善劳动力结构的重要因素。可见教育是社会主义现代化建设的基础工程 在国民经济和社会发展中处于重要的战略地位，具有特殊作用。

人大财经虽然涵纳社会发展事业，但主要是研究其发展的需要与可能，而不研究其方针、原则、体制及内容。只是审批其发展计划，并监督计划的执行与完成，而不对其内容行使立法权。

人大财经的任务是根据客观规律的要求和国民经济、社会发展的客观情况，不断调整和完善生产关系，改革上层建筑，科学地组织社会生产力，高效率地组织社会经济活动。通过立法，决定、审批、监督正确处理社会主义经济生活的各种矛盾，把影响国民经济和社会发展的各种因素统一起来、协调起来，为客观规律发挥积极作用创造有利条件，促进国民经济和社会事业的发展。

三、人大财经是一项重要制度

我国《宪法》第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务、管理经济和文化事业，管理社会事务。”人民管理经济和文化事业的权力，由人民选举产生的人民代表大会行使。对经济和文化事业的具体管理，由人民代表大会选举产生的政府负责。为了规范政府经济活动行为，产生了财经立法制度，由有权立法的人民代表大会及其常务委员会制定财经法律、法规，规范政府的行为。为了限制政府经济活动范围，产生了财经审批制度，由人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展计划及预算，政府只能在批准的范围内活动。为保证政府经济活动的方向，产生了财经监督制度，由人民代表大会及其常务委员会实施计划预算监督，使其不偏离人民代表大会决议的方向。财经立法制度、审批制度、监督制度、决定制度构成了人大财经制度。这些制度都是人民代表大会制度的重要内容。

四、人大财经的特性

(一)法定性

所谓法定性，是指人大财经的职权、范围、方法、程序等，都是

宪法或法律明确规定的，必须严格遵守。行使人大财经职权时，既不能超越范围，也不能失职。严格遵循程序办事，不得随意简化和违背。制定的法律法规，不得与宪法、法律相抵触。作出的决议决定不得有不当的内容。依法办事、依序办事 是人大财经工作必须遵循的行为准则。

(二)民主性

民主 是目前世界上一个大潮流。世界各国政党都打着民主的旗号。国外一般解释民主是“多数人的统治”它相对和反对“一个人的统治”、“独裁”、“专制”。历史上有过许多民主 如原始社会的民主、资产阶级的民主、社会主义的民主。我们所说的民主 是指人民当家作主。所以说，只有社会主义的民主才是真正的民主。

我国宪法第一条是国体 是国家性质。第二条是政体 是国家形式。无论是政体还是国体，无论是国家形式还是性质，都要求加强民主政治建设，保证人民当家作主的权利。这在我国宪法史上是破天荒的 旷古未有的。毛主席谈到宪法原则时指出：“原则基本上是两个 民主原则和社会主义原则。”并强调说：“人民民主的原则贯穿在我们整个宪法中。”

人民的民主权利是广泛的 它体现在政治、经济、文化、社会等方面。人大财经制度是人民代表大会制度的一项重要制度，人大实行民主集中制，所以人大财经具有民主性。人大财经的民主性，既体现了人民管理国家的权力，确保了人民当家作主的政治地位，而且有利于集中群众的智慧，避免个人专断，克服官僚主义。没有决策的民主化，也就没有决策的科学化。只有发扬民主，才会使管理更加科学、合理、切实可行，有利于调动人民群众的积极性，主动性 创造性 才能实现建设现代化强国的历史重任。

(三)权威性

人大制定的财经法律法规 作出的财经决议、决定 对国民经济和社会发展计划、预算的审批，代表了全体人民的意志，所以具

有至上性、权威性。它以国家的强制力作后盾，具有全体社会成员一致遵守的法律效力。不受其他机关、团体和个人的干预，不因地位、权力、贫富和种族、信仰而受到优惠。制定的财经法律、法规 批准的计划、预算 非经法定程序 不得擅自修改、变更或废止。

(四)宏观性

所谓宏观调控 是指为实现宏观总量平衡 保证经济持续、稳定、协调增长的调节和控制。在市场经济条件下，宏观调控的主要目标是 经济稳定增长、重大经济结构优化、物价水平基本稳定、充分就业、公正的收入分配、国际收支平衡等。

人大可以通过其财经职能 制定国民经济和社会发展规划 对重大财经事项作出决定，引导生产力合理布局和经济结构调整，促进产业结构优化，抑止通货膨胀，促进充分就业，提高国民经济整体素质，缩短经济周期性波动的波幅，从而保障国民经济持续、稳定、协调的增长。通过立法 规定各类市场主体的行为 防止垄断和不正当竞争，建立良好的经济秩序。通过社会保障方面的立法，可以加强社会安定，进一步发挥社会主义制度的优越性，促进社会主义精神文明建设。人大财经的这些重要职能，决定了人大财经的宏观性。

充分认识人大财经的宏观性 是十分重要的。否则 事无巨细，眉毛胡子一把抓 就会“丢了西瓜 捡了芝麻。”削弱了人大职能 干扰了政府工作。“扮着人大的角 唱着政府的戏。”种了他人田 荒了自家地。”

第二节 人大财经的沿革

我国人大财经工作 是伴随着人民代表大会制度的建立、发展而逐步建立、发展起来的。

我国人民代表大会制度的历史，可以追溯到新民主主义革命

时期。它经历了农民协会制度、工农兵代表会议制度、参议会制度、人民代表会议制度和中国人民政治协商会议制度五种形态，最终形成我国的根本政治制度——人民代表大会制度。因为这五种形态都是人民代表大会制度的早期形态，因此五种形态下的财经工作构成了人大财经的早期发展过程。这个时期的人大财经工作 是新民主主义性质的。

一、人大财经的萌芽期

第一次国内革命战争时期的‘农民协会’和‘市民代表大会’等政权组织形式 是我国人民代表大会制度的萌芽 亦称萌芽期。农民协会的最高权力机构为各级农民代表会议，常设机构为执行委员会 在执行委员会中 财政管理部门 负责财政税收工作 支配农会各项财政支出。这一时期 上海市成立的市民代表大会。市民代表大会是上海市的最高权力机关 具有决议市预算、税收及公债等职权。

农民协会制定农村经济政策，决定政治经济生活中的重大事项 以维护农民阶级的政治和经济利益。湖南省农会通过了《金融问题决议案》 制定了新的金融政策。江西省农民协会为改善雇农生活状况曾作出决定，每个工作日不得超过 10 小时 假期以及各种纪念日照例休息 并发给工资 有病应供给药费和工资 不得无故辞退雇农 有特别原因要经农民协会同意。农会还管理农村的社会公益事业。如广东省海平县举办农民学校 农民药房。湖南省各级农会为了解决农村道路宽窄不均 交通困难的情况 作出了“三六九”决定 小路宽三尺 中路宽六尺 大路宽九尺。道路的整修由佃户负担 修路的伙食由地主支付。规定得具体 符合民心 很快改变了“行路难”的问题。

二、人大财经的雏形期

第二次国内革命战争时期的工农兵代表会议制度，是我国人民代表大会制度的雏形，亦称雏形期。全国工农兵代表大会闭会期间的常设机构是中央执行委员会。中央执行委员会每半月召开一次会议，闭会期间设日常工作机构中央执行委员会主席团。执行委员会之下设审计委员会，审核国家岁入岁出，监督国家财政预算的执行。根据《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》第五章规定 全国工农兵代表大会及其中央执行委员会关于财经方面的职权有：颁布劳动法、土地法以及一切单行的法律；制定度量衡和币制；发行公债 审查和批准预算、决算 制定税率 规定工业、农业、商业及交通事业的政策和计划等。

省工农兵代表大会执行委员会，既是省级国家权力机构的常设机构，又是省级国家的行政机构。执行委员会下设审计机构。主要审查省的财政预算和财政收支情况，以及县级财政的财政预、决算，调查下级国家机构的财政收支情况。

县级工农兵代表大会的常设机构是执行委员会，日常机构是主席团。县执行委员会设立劳动、土地、财政、国民经济、粮食、教育分局 但不设审计委员会。其财政预、决算由财政委员会初审 送省审计委员会复核。

乡级工农兵代表大会闭会期间不设执行委员会，直接设立主席团作为日常工作机构。主席团下设各种专门或经常的委员会，分管各项工作。如国有财产委员会、农业税征收委员会、公债改造委员会、备荒委员会等。

这个时期的人大财经工作发挥了重要的历史作用，确定了新民主主义经济制度的总原则，推动和促进了中华苏维埃共和国的经济秩序的建立和发展。在农村，发动和组织了土地革命运动，将地主豪绅占有的土地分给无地或少地的农民，彻底推翻了封建的