

消除预算监督“盲区”

——市人大常委会监督开发园区预算纪实

本报记者 龚哲明 通讯员 周业勇

“预算草案中住房公积金这块新增500万元，按现有工作人员算人均增5000多元，这是为什么？”因为管委会的临聘人员从今年起需要缴纳公积金了，所以预算做进去了。”4月14日，在宁波杭州湾新区财政局二楼会议室里，市人大常委会财经工委组织专家对该园区2015年预算草案编制情况进行面对面询问，园区财政局负责人当场予以解答。

4月27、28日，市十四届人大常委会第二十二次会议审查批准了市属相关开发园区2015年一般公共预算和2014年一般公共预算决算。把开发园区预算纳入人大监督范畴，消除预算监督“盲区”，这是近年来宁波市人大常委会的创新之举。

上百亿元财政资金装进人大监督“笼子”

宁波市市属相关开发园区共六个，分别是：宁波国家高新区、宁波保税区、宁波大榭开发区、宁波东钱湖旅游度假区、宁波杭州湾新区、宁波经济技术开发区（含宁波梅山保税港区）。这六个开发园区都设立管理委员会，并作为宁波市人民政府的派出机构，由市人民政府授权，在开发园区内行使相关的政府管理职能，财政独立运行。其中，宁波经济技术开发区与北仑区实行“一套班子、两块牌子”。

以2013年为例，除宁波经济技术开发区外的五个市属相关园区地方财政收入达到100.27亿元，占全市地方财政收入12.65%；可用财力达到124.69亿元，占全市可用财力的12.37%。数额如此庞大的公共财政资金，长期游离在人大监督“笼子”之外，一旦出现问题，后果将十分严重。

事实上，市人大在前几年已经发现这一情况，也进行了一些探索和尝试。从2010年起，市人大常委会进行专题调研，并提出了开发园区预算管理应纳入人大监督的要求。从2011年开始，宁波市六个市属相关开发园区的预算执行和预算草案编制情况报送市人大常委会备案。2012年，市人大常委会将该项工作作为重点课题，在充分调研、听取各方意见基础上，决定从公共预算监督起步，探索市属相关开发园区的预算监督工作。

2012年12月26日市十四届人大常委会第六次会议通过了《关于加强市属相关开发园区预算监督的实施意见（试行）》。2013年2月，市十四届人大三次会议作出决议，授权市人大常委会审查批准市属相关开发园区公共财政预算，授权北仑区人大审查批准宁波经济技术开发区公共财政预算。至此，市人大常委会监督市属相关开发园区预算的职权开始行使。随后，市人大常委会先后审查批准了市属相关园区2013年、2014

一月视窗 yi yue shi chuang



4月16日、17日，市人大常委会组织民事执行工作调研组，分别到市中级人民法院、市检察院就民事民事执行工作开展调研。（任 宣）



4月22日，市人大常委会组织部分常委会委员视察三江六岸拓展提升规划工作。（朱勤锋）



4月23日，市人大常委会组织部分常委会委员视察宁波栎社国际机场三期扩建工程推进工作。（朱勤锋）

年、2015年公共财政预算（一般公共预算）和2013年、2014年公共财政决算（一般公共预算决算）。

开发园区预算管理日渐走向规范

“园区2014年预算中途未做过调整，年度收支基本平衡，做到这点着实不容易。”

“对今年预算草案中与去年相比有重大变化的数据在表格中应该作一些原因说明。”

“对你们的预算草案编制方法要作一些解释，让人对预算安排一目了然，真正体现预算的公开、透明、合理。”

……

在杭州湾新区的专家座谈会上，市人大代表、市人大财经委委员、市审计局经济责任处处长吴宗良，海曙区人大常委会财经工委主任郭丽芬，鄞州区财政局总会计师虞文萍，市卫生局巡视员、高级会计师李冠伟等专家，既肯定了园区预算的长足进步，也提出一些合理化建议。

“宁波杭州湾新区对汽车产业的预算支出达到13.2亿元，占总支出的近40%，充分体现了‘科学理财、集中财力办大事’的要求。”郭丽芬对该园区从自身实际出发科学化、精细化编制预算草案等做法表示赞赏，同时希望要更加注重财政资金使用效益，发挥最大效能。

采访中，宁波杭州湾新区管委会财政局副局长谢建明、陈旭东都表示：“市人大常委会监督我们园区预算，对规范园区预算管理的作用十分明显。”

“过去，由于园区预算没有外部监督，财政资金使用的预算意识就相对差些。”陈旭东说，“象今天，市人大常委会财经工委组织那么多专家为我们的预算草案‘把脉’，专家们提出的建议对完善园区预算草案很有价值。”

“预算编制更加系统、科学，避免了决策的偏颇，这对园区建设发展意义重大。”谢建明说。据了解，目前宁波杭州湾新区还深化部门预算的准确性和完整性，按照新预算法的要求，细化基本支出和项目支出预算编制，实现预算编制全部细化到“项”级科目和落实到具体执行项目。同时，建立起预算安排与支出进度挂钩机制和预算编制与绩效评价相结合的工作机制。

宁波杭州湾新区预算编制走向规范化正是市属开发园区预算编制整体走向规范的一个缩影。市人大常委会财经工委相关调研报告显示，通过财政指导、审计检查和人大监督，各园区正视存在的问题和不足，对存在的问题和背后的原因进行比较深入和客观的分析，结合落实整改审计意见，出台各项举措对预算管理中的薄弱环节进行整改和提高。东钱湖旅游度假区管委会连续出台投资项目资金管理暂行办法、区级基本支出预算管理办法、区级项目支出预算管理办法等规范性文件，健全管理体系。大榭开发区加强政府采购工作计划管理，节约资金约13.2%，并探索开展2015-2017年中期预算编制工作。宁波保税区和深化国库集中支付改革，将专项资金和上级转移支付资金全部纳入国库集中支付，规范操作流程，实现了全覆盖。高新区完善财政体制结算体系，积极发挥街道和专业园的考核和激励机制。这

些工作举措不同程度地改变了园区预算管理的原来面貌，提升了预算管理管理水平。

科学预算推动各项事业蓬勃发展

对一个区域发展来说，财政预算就是一盏指路明灯。好的预算，可以给予一个地区科学指引。

开发园区功能定位相对比较单一，特别在社会事业发展上不象一般的县（市）区那么系统、完整。因此，开发园区的发展重点更加明确，财政预算自

然紧紧围绕园区的发展重点。以宁波杭州湾新区为例，新区发展定位为：宁波北翼国际化新城和产业转型新基地。目前新区初步形成了产业、新城、湿地三大功能板块。产业发展上，汽车及汽车零部件、智能电气、高性能新材料、装备制造等一批新兴产业集聚发展并初具规模，产值占到工业总产值的54.8%。今年的预算草案中，新区的财政预算资金投入科技、工业、商贸领域的占比达到67.8%，充分体现了对产业发展的导向作用。

财政预算科学引领也使宁波杭州湾

新区科学发展结出累累硕果。去年，新区经济逆势上扬，全年实现地区生产总值231亿元，同比增长38.7%。据初步测算，今年1-3月份新区又实现地区生产总值60亿元，同比增长41%。

“财政预算只是一串串的数据，人大预算监督将更加关注这些数据背后的一系列政策和决策，督促园区财政由数字财政向管理财政转化，确保预算执行的高质量和高效率。”市人大常委会财经工委副主任裘睿希望市属相关开发园区在财政改革路上为全市创造更多好做法好经验。



根据市人大常委会在全省各级人大开展“人大代表监督已治理的河”主题活动要求，江东区人大常委会明楼街道工委通过跟踪监督、集中视察等形式，积极组织代表开展监督活动，为保障河道治理成效提出建议和意见。图为明楼中心组代表视察已治理河道水质情况。（续建伟 丁亚力）

不辱人大代表神圣使命

——记全国人大代表、奥克斯集团董事长郑坚江

龚哲明 章路平 何燕闻

“要继续实施新农村现代流通服务网络工程建设，健全农资、农副产品、日用消费品、再生资源回收等网络，加快形成连锁化、规模化、品牌化经营服务新格局。”这段来自4月初发布的《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》的内容，与3月初全国人大代表、奥克斯集团董事长郑坚江提交全国人代会的《关于继续发挥供销合作社重要作用的建议》内容不谋而合，展现了郑坚江代表看问题的敏锐眼光。

郑坚江文化学历不高，但谈吐的全部都是“一带一路”、“互联网+”等最前沿的发展命题，关心的都是司法修订、医疗教育、三农惠民等民生话题。市人大常委会党组书记、副主任茅临生在听了郑坚江富有见地的一

席谈后感慨地说：“你说你只有初中文化程度，但我看你的真才实学超过研究生。”

郑坚江能拥有这份“才气”，靠的就是勤奋。无论是作为民营企业家还是全国人大代表，他会从所做的每一件事中学习经验、从每天的大量信息中吸收有用的营养，就像一名酷爱学习的“学霸”。

2015年春节长假后的第一天，他早就在他办公室的长条桌上认真修改为本次全国人代会准备的议案和建议。经过大半年时间的调研和走访，与司法、医疗、金融等部门人员交谈了解情况，邀请一批宁波的民营企业企业家进行座谈，倾听“民声”、了解民意，他精心准备了18个议案、建议，其中涉及经济发展、三农惠民、医疗改革7个，涉及司法4

个，涉及民生、教育7个。他把这些议案建议当作自己的“宝贝”，一有时间就拿出来反复琢磨，力求完美。

“全国人大代表既是一份崇高的荣誉，更是一份沉甸甸的责任。”郑坚江总是说，“我要将人民的所思所想所盼带到会上，不辜负人民的信任和重托。”

作为民营企业的代表，郑坚江始终关心民营企业发展问题。这些年，围绕民营企业如何更好地转型升级、如何更好激发民间改革活力，他先后提交了近20份议案、建议。其中，“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”、“小额贷款公司应按金融企业管理”、“多培养大学生蓝领”以及“企业与机关事业单位人员退休待遇接轨”等关注民营企业发展和民生的建议，直接推动了国家相关政策的出台。

每年两会结束，郑坚江代表总是在第一时间将会议精神向全体员工进行传达宣讲，谈认识、谈体会、谈感想、谈未来。而且还受邀到政府部门、企事业单位、行业协会等进行传达宣讲，凝聚共识，传递正能量，深受广大好评。

强化监督：打好“五水共治”攻坚战

续建伟 董 辉

划和河道整治”等工程的建议。区政府非常重视并及时采纳了区人大常委会的审议意见，专门成立了区水环境综合治理工作领导小组，对全区水环境综合治理工作进行总体指挥和协调；制定了《江北区水环境综合整治工作方案》，提出了水环境综合整治的总目标和八方面工作、六大保障措施。同时，为解决群众反映较为强烈的河流污染问题，区政府还专门制定了五条重污染河道“一河一策”整治方案，并积极部署实施。

督重点 回应群众关切治水质信心

近年来，受多次超强台风和强降雨恶劣天气影响，江北全区多次发生不同程度的洪涝灾害。同时，河水发臭、发黑成为一些河流的“常态”，群众反映十分强烈。人大代表多次提交建议要求开展水环境治理。

群众最关心什么，人大就重点监督什么。2012年，新一届人大常委会履职第一年，就把水利工程建设与管理列入监督计划。2013年，常委会又把水环境整治列为重点监督议题，同时专门组织人员对全区水环境现状进行“地毯式”调查，组织开展大规模视察活动。在审议中向政府提出了“建立完整高效的水环境整治体系，完善动员、宣传和通报工作机制，加大整治的资金投入，加强整治工作的整体谋划，落实水环境长效管理机制；及时启动污水管网改造建设、农村生活污水集中处理工程、畜禽养殖业整治、河网水系沟通规

划和河道整治”等工程的建议。区政府非常重视并及时采纳了区人大常委会的审议意见，专门成立了区水环境综合治理工作领导小组，对全区水环境综合治理工作进行总体指挥和协调；制定了《江北区水环境综合整治工作方案》，提出了水环境综合整治的总目标和八方面工作、六大保障措施。同时，为解决群众反映较为强烈的河流污染问题，区政府还专门制定了五条重污染河道“一河一策”整治方案，并积极部署实施。

2013年11月28日，省委十三届四次全会作出“五水共治”重大决策。借推进水环境综合治理的政策东风，区人大常委会及时开展了“五水共治”专题询问，区人大常委会组成人员和代表们围绕“五水共治”工作体制、水系通畅、工程配套、整治减污、生态补水、河岸修复6大类17个问题，向区政府及相关部门提出询问。区政府主要领导及农水、城管、建设、环保等部门负责人当场回答了询问。

为使专题询问出实效，常委会坚持跟踪监督，持续组织人大代表对政府落实专题询问意见情况和“五水共治”工作推进情况，进行满意度测评。

聚合合力 人大联动监督显治水恒心

水环境治理是一项系统工程，涉及方方面面。常委会在推进全区水环境综合治理工作中，积极发挥各类代表活动平台的作用，采取各级人大代表联动形式，全力推动“五水共治”工作的开展。

为了让代表履职时更接地气，常委会紧密结合实际开展了“切实履行人大职责，全力推进‘五水共治’”以及人大代表“协助政府推行一项工作、集中联系一次选民、提一条意见建议”等一系列活动，认真排摸水环境基本情况，深入收集选民意见，积极提出治理对策。同时，利用全区人大代表联络站网络，充分听取群众对“五水共治”工作的意见建议。区人大常委会把收集到的建议作为重点关注建议件，列入区委重大决策执行监察平台实行重点监察、实时跟踪。

常委会还注重发挥市人大代表的的作用，组织代表在市人代会上提交建议，促使涉及及市级部门职能的有关问题及时解决。姚江西官小区段一直没有建设堤

一年一度的市人代会结束后，一个重要任务又摆在我们的面前，这就是办理代表们在大会上提出来的建议。我从多年的督办工作中体会到，现在各地办理代表建议已逐步正规化，总体情况良好。但也存在一些问题，其中一个便是市人大常委会在交办会议上把代表建议交给政府后，政府就把办理建议的任务分解到下属各个职能部门，而自己一般不办理。我认为这种做法有待改进：“分解式”更需“领衔制”，政府必须把自己放进去，而且要切实负起责任。

原杰

「分解式」更需「领衔制」

首先，不符合实际情况，致使一部分代表建议解决不了。这是因为虽然代表提出的建议大多数是可以由各个职能部门解决，但也有一部分建议由于事情比较复杂，或者牵涉到好几个部门，需要由政府自己主持办理，否则就解决不了。如新农村建设问题，你就不能推给农林局办理，因为它还涉及到财政、建设、规划、民政、教育卫生等部门，需要政府自己牵头协调、解决。其他如文化大市建设、生态市建设等也同样如此，有些还涉及到跨地区问题，一个职能部门解决不了。

其次，不能起到应有的带头示范作用。有道是纲举目张，领导重视、带头办理，事情自然就会更快地得到解决，同时对下属部门也是一种引导与督促。如果相反，你一推了之，把本不属于职能部门责任的问题，硬要他们办理解决，一方面是办不了，因为超出了他们的职责范围和精力；另一方面也会让他们产生抵触情绪，感到政府自己该办却不办，没有带好头，所以以应付为主，而不是想方设法寻找解决的途径，进而还影响到其他建议的办理。

此外，不利于提高代表的积极性。这是因为代表辛辛苦苦花精力调研写出了建议，并且有时还向群众表达了态，现在却由于政府推诿解决不了，不好向群众交代。而更让代表尴尬的是，个别建议层层下推后，最后竟然由提建议人自己解决、答复。如建设系统同志提出的关于加大城市道路建设投入建议、自来水厂总经理提出的关于发展城乡统一供水建议的办理责任，结果都落实到他们自己的头上，让他们哭笑不得，提建议的积极性也随之大减。

总而言之，政府办理代表建议要进一步提高认识，认真研究对策。这里，关键是政府自己挑起担子领衔办理，以身作则做好下属部门的表率。这既关系到代表建议办理的成效问题，更关系到政府对代表建议的认识问题，因而应引起我们足够的重视。

塘，2013年的菲特台风使该段甬江街道部分小区、村庄遭受较重洪涝灾害。常委会组织市人大代表向市级有关部门提交建议，使该段江堤的建设及时列入了建设日程。

“五水共治”中我们人大的监督一定要有力、要持之以恒，运用多种监督形式打出“组合拳”。持续监督、跟踪监督，形成扎实、高效、合力、积极推进治水工作的共识，促使政府造就江北“河畅、水清、岸绿、景美”的城乡水环境。”面对采访，江北区人大常委会主任任谷福信心满满。

采访后记

“五水共治”是省委、市委建设美丽浙江、美丽宁波、彻底改善水环境、造福子孙后代的重大决策，需要全民齐心协力、共同参与；围绕“五水共治”，更好地发挥职能作用，各级人大常委会当仁不让、责无旁贷。在江北区人大常委会坚持不懈的监督和推动下，江北区“五水共治”工作在全区范围内迅速启动，全区治水工作呈现出责任心强、措施强、成果显、氛围好的生动局面。仅在2014年，就安排了治水强基、治污提质、污水治理、节水供水4类项目108个，总投资超过17亿元。江北百姓盼望河水更清澈、城市更美丽、生活更幸福的美好心愿，正在一步步实现。