

# 省财政厅与省人大的 关系忆谈

四川省副省长 李达昌

## 一

我曾担任四川省财政厅厅长8年,从1988年起连续九次受省政府的委托,向省人民代表大会作财政报告。每当我站在省人民代表大会庄严的讲台上,心情总是特别激动,强烈的责任感促使我尽最大努力把报告念得清楚一些,流畅一些,尽量让全体代表能准确地了解全省财政收支的情况和财政工作,以便更好地审查和评论报告。

大家知道,能够直接在省人民代表大会上报告工作的,就政府部门来讲,只有省计委和省财政厅有此殊荣。我认为,这不只是说明这两个部门在政府工作中的极端重要性,而且也集中体现了人民代表对以经济工作为中心的整个政府工作的关心和监督。一个个建设项目,一项项财政收支,社会关注,人民瞩目,抓住了这两个东西便可以大体上把握住全省社会经济发展的现状和未来。因此,国家法律特别规定了省人民代表大会及其常委会不仅要计划对和财政进行经常性的监督,而且每年都要集中审查全省国民经济和社会发展计划的编制和执行情况,集中审查全省和省本级财政预算的编制、实施以及决算的结果。这是法律赋予省人民代表大会至高无上的权力。

正因为如此,我一贯认为,省财政厅必须自觉地、主动地将全部财政活动限定在全国人大所颁布的有关法律和省人大制定的有关法规的范围之内,自觉地、主动地接受省人大的监督。同时也要监督别的部门和单位执法守法。特别是在社会主义市场经济体制的条件下,随着政府职能的转化,传统的行政性的命令和指令在许多场合逐渐不适用或削弱,以法律为手段的规范化制度化的管理、监督和调控日渐普遍和强化,更需要每一位财政干部透彻地理解法律,模范地遵循法律,自觉

地运用法律,促进财务管理水平的不断提高。实践使我深切体会到,同省人大及其常委会保持经常的密切的联系,对搞好财政工作,更好地贯彻党的财政政策,深化财政改革,妥善处理改革过程中出现的各种财经问题等,有百利而无一害。我这样说并不只是因为不少人大常委都是长期从政、具有丰富阅历和经验的老同志,单纯从尊老敬贤的品德上讲我真心实意地充分尊重他们的意见;也不只是因为人大的许多常委,尤其是人大财经委的委员多数都是从政府各部门的领导岗位上转调过来的,我担任财政厅长的时间比较长,同他们有过良好的工作关系,从同志间真诚相助的感情上讲我非常乐意虚心听取他们的意见。而是在于必须自觉摆正省财政厅和省人大及人大常委会的位置,主动争取省人大的指导和监督,还在于人民代表大会是我国的基本政治制度。我始终认为省人大及其常委会代表的是一亿二千万四川人民,党教导我懂得任何政府机关的工作人员,无论职务的高低和工作在什么岗位,都是人民的公仆,人民的勤务员。按照全心全意为人民服务这一根本宗旨的要求,我只有诚诚恳恳、老老实实地汇报工作、接受监督的义务,绝没有游离于人民的监督之外的任何特权。因此,我心中的省人大历来绝非个别具体的人,而代表的是神圣的、崇高的四川亿万人民群众,那广大的生我养我的父老乡亲。

过去,曾有相当一部分人错误地把人大当成缺乏独立意志的“橡皮图章”。我认为,每一位党政机关的负责人都应当以自己的模范行动遵从《宪法》,维护人大作为国家最高权力机关的权威和形象,以纠正社会上的错误认识。作为政府一个重要职能部门的负责人,如果只是在口头上而不是真正在实际行动上,做爱护人大、尊重人大,亦即爱民护民、尊法执法的表率,那影响将是相当坏的。不仅从党性上说不过去,有损

于“人民公仆”的纯洁,而且不按人大颁布的法律、法规办,脱离人大的监督,政府工作将会无章可循,缺乏约束,不能正确地行政,也必然要产生腐败。

多年以来,我是这么想的,也是这么做的。

## 二

回顾我在主持省财政厅工作期间,为实现依法理财,主动自觉地接受省人大及其常委会的指导和监督,除了在具体财政业务工作中坚持按省人大通过的各种法规办事外,还从下述五个方面进行了自己的探索和努力:

(一)认真地、一丝不苟地准备好一年两次分别向省人民代表大会和省人大常委会的预算报告、决算报告。勿庸讳言,以往的这两个报告,常有刻板 and 形式化的毛病,格式单调再加上语言也雷同,所以有人讽之为“今年的报告换几个数字拿到明年也能用”。我认为这既有财政工作形式上周而复始、运转有序的客观因素,也有省财政厅自身动脑筋不够的主观原因,而在更深的层次上却反映着对省人大的态度问题。省财政的实际运转表面上看年年多有重复,但同时应当看到,随着客观经济环境的变化,改革开放的深入,各项财政指标所反映的经济内容肯定在不断变化着,更何况财政自身的运行也年年都有新情况、新特点出现,很值得我们认真挖掘、分析。正是从这样的指导思想出发,我每年再忙也要参予这两个报告从起草到定稿的全过程,腾出时间和精力来考虑如何向省人大报清楚帐,交一份合格的答卷。一般的程序是:我首先布置预算处汇总数字、梳理情况,然后要求厅办公室协同合作,拿出初稿。紧接着,我与厅内各主要处、室的负责人进行认真分析、审稿。这种讨论会旨在突出每年的特点,透过各项财政指标,准确而真实地反映一年来财政工作的成绩和不足,以便有针对性地提出第二年的奋斗目标和重点工作。在集思广益的基础上,经过仔细修改拿出第二稿。如果我感到特点不突出,问题抓得不准,还要组织进行第二次讨论审稿。之后,再由我斟酌、订正成为“送审稿”,分别报省政府领导和省人大财经委审查。最后根据省政府领导和省人大财经委的修改意见定稿,经省政府领导审签后正式呈报省人大。程序的严格反映了态度的认真。我认为,这是我们向党和人民报帐的庄严时刻,准备、草拟报告的过程正是我们厅总结一年来的财政工作,分析存在的问题,克服工作中的缺点和不足的机会。在这段时间,我每年总是集中精力,苦思冥想,常常为一句话、一个字亲自到文印室去改正。为什么差不多每次报告代表或常委们都反映我吐词流利,读数准确,一气呵成?皆因报告出自我心,唯我最熟悉。

(二)组织厅内骨干,直接到省人民代表大会和省人大常委会听取对财政报告的意见。每年省人大常委会审议财政决算,都有由厅长、处长为主的6—8人小组,分别到各组听取审议意见。每年的省人民代表大会讨论头一年预算的执行情况和当年的预算安排,我都亲自带队,组织40多位厅内骨干,分赴20多个代表团直接听取人民代表们对财政工作的意见。

单就参加一年一度的省人民代表大会来说,由于赴会的多数同志分散在厅内各业务处室,并不熟悉全省财政总的运行情况,为了更好地回答人民代表的提问,事先都由厅预算处针对我所作的财政报告写出轮廓介绍,准备答问提纲,对全体赴会同志进行培训。每次赴会前的培训差不多我都亲自进行动员,再三强调以“人民公仆”的态度,虚心聆听代表意见,做好详细记录,不得迟到早退,不得强词夺理、妄加解释,要把代表的愿望和要求原原本本地带回来。在省人大财经委的帮助下,每次都由我主持汇报会,逐一听取赴会人员汇报,分析意见,属于能够纠正的缺点马上部署纠正,能够解决的问题马上研究解决意见,需要做出说明的指派专人立即到人代会上直接同人民代表见面。这不仅使广大代表更加了解我省财政改革的进程和财政状况,密切了同省财政厅的联系,而且我们自己也受到深刻教育。人民代表对财政问题的重视更加激励我们勤政为民,关心基层,以支持全省经济和社会事业的发展为己任,以一年比一年更好的财政业绩来报答全省人民的殷切期望。

(三)认真处理人民代表的批评、意见和建议,把办理代表议案的过程自始至终当成我们不断改进财政工作,增强全心全意为人民服务的公仆意识的过程。每年人代会上关于财政问题的议案都较多,有对财税改革的评述,有关于财政政策建议,有对调整财政体制的要求,更多的是希望省财政帮助解决基层的一些具体困难。这反映了人民代表对国家利益的关注,也是人民代表支持财政部门行使职权、更好地管家理财的具体表现。省财政厅按照省政府的统一要求,每年都将办理省人民代表和政协委员的议案纳入全厅重要的工作日程,分配到各有关处室落实专人具体办理。一般的程序是处室先研究,写出答复初稿,对代表们的好建议坚决采纳,对中肯的批评虚心接受,能解决问题的尽量帮助解决,一时还办不到的事情耐心地说明缘由。初稿统一由厅办公室进行汇总、修改,最后分别由分管厅领导签发。一些涉及全局的重要的议案往往由我审定签发。多年来,省财政厅全面做到了件件有回音,件件办落实,多次被省政府办公厅评为办理议案的先进单位。我是全国人大代表,曾发现中央财政部对人民代表所提各种议案的答复文字叙述清楚,措词简明准确,语言和藹、谦逊,读过以后内心会有一种温暖和亲切感。我深受启发,曾在厅务会上专门就答复省人大代表和省政协委员所提各种建议、意见和批评问题,要求向财政部学习,进一步摆正公仆位置,改进我们复函的文字表述,提高办理质量,并且身体力行,亲自阅改、润饰过不少对人民代表和政协委员的答复,受到好评。

(四)随时走访省人大代表,密切同省人大代表的直接联系。作为一种号召和要求,省财政厅每年都针对当年省人大代表提出的议案,在厅务会上布置处以上负责同志下基层时,注意将自己所要完成的专项工作,同走访当地的省人民代表、直接听取他们的意见和要求结合起来。特别是厅领导,只要下到地、市、州、县,一般都带有同当地省人民代表见面的任务。多年来,我就利用出差基层的机会,曾在达县、雅安、南

充、巴中、广元、宜宾、黔江等地直接同当地的省人大代表交谈过,聆听他们对财税改革和财税工作的建议和要求,关心当地经济和社会事业的发展,力所能及地为他们排忧解难。我们这样做,不仅密切了干群关系,真正树立起政府的人民公仆形象,而且也使我们了解到许多基层的真实情况,丰富了我们的认识,有助于改进财政管理工作。比如,1993年10月我去巴中,走访了担任巴中罐头厂厂长的陈代表,他向我介绍了该厂的生产经营状况和面临的资金匮乏等严重困难,加深了我对该厂在巴中地区经济和财政发展中重要地位的理解。我回厅后果断地研究决定,增补巴中市为省财政重点扶持的扭补县,用已经建立的扭补基金,一揽子帮助解决了包括罐头厂在内的4个骨干企业急需的部分技改和流动资金问题,起到了雪中送炭的作用。

(五)保持同省人大常委会财经委经常而密切的联系,主动争取省人大的指导和监督。长期以来,省财政厅同省人大财经委始终保持着亲密和谐的工作关系。我一直非常乐意同省人大常委会和财经委的同志们交谈省财政的情况。我的思想很明确,省人大闭会期间就是由省人大常委会在行使最高权力机关的职权,尊重省人大常委会及其财经委员会的指导和监督,就是在日常财政业务工作中尊重省人大、自觉接受省人大监督的具体表现。因此,每年在召开全省财政工作会议时,我们都主动邀请省人大财经委的领导同志赴会;重要的财税法律、法规的颁布实施,我们也请省人大常委会及财经委的领导出面宣讲;每年组建税收财务大检查工作组,我们也希望省人大常委会派员参加和指导;除按规定在省人民代表大会和省人大常委会上审议的财政预算、财政决算报告要事先征求省人大财经委的意见外,其他的一些重大财税工作,如对粮食财务的审计,财政体制的重大调整,个别地区和单位在财务会计管理中的严重违纪,财政预算执行中遇到的重要问题和收支的重大调整,妥善解决财政困难县教师工资的按时发放等问题,我们都及时向省人大财经委做专题汇报,听取指导、监督和咨询意见。通过这样的密切交往,我的确受益匪浅,深感有省人大常委会和财经委的关心和支持,依法行政更加理直气壮,办法更多,处置问题也更周全、稳妥、合法。多年来,只要我没有出差在外,向省人大财经委的各种专题汇报都由我亲自出面。我同几届省人大财经委的委员们及其办公室的所有同志都非常熟悉,他们曾给了我许许多多感人至深的帮助和支持,以至今天回想起来依然记忆犹新,兴奋不已。

### 三

如前所述,作为省财政厅厅长,尽管我尊重省人大的态度是诚恳的,带头模范遵守人大颁布的各项法律、法规,把对省委和省府负责同对省人大负责统一到全心全意为人民服务,替人民管好家、理好财上来,但是,也深深感到,我们所做的努力和探索还是初步的,不成熟、不完善的,还需要适应建设有中国特色的社会主义的客观要求,兼顾我国社会主义根本政治制度和社会主义市场经济体制两方面发展的趋势,不断沿着依法治税、依法理财的路子有新的改进。

其一,帮助更多的人民代表读懂弄清财务报告。财政、税收是一门科学,它涉及许多专业知识,不经过专门的学习是很难以全面掌握它的知识体系和内容的。但我觉得,财政、税收并非高深莫测的尖端学科,它在日常的社会经济生活中随时可见,我们可以像普及自然科学知识一样,在全社会普及财政、税收知识。按照向社会公众宣传、普及科学知识和普及法律知识的方法及途径来普及财政、税收基础知识,对增进公民的纳税意识、维护国家经济利益大有好处,这对人民代表监督财政、税务部门依法行政更是帮助极大。目前人大代表普遍反映财务报告中专业术语太多,听不懂,闹不明白,为什么总是把一个简单的问题讲得那么复杂、弯来绕去?我认为眼前最实际的就是尽可能把向人代会的财务报告写得通俗些,少用专业化词句,多用常识和白话解释;多一些结论性的数据,少一些具体的计算公式及过程;多用最终数据说明问题,少用中间性数据做解释。在这方面我曾做了多年努力,但还远远不够,还需要多下功夫。

其二,通过进一步提高财政预算安排和执行的透明度来方便人大强化对财政的监督。我认为,除涉及国家的国防、外交等重要的机密外,一般性的收支还可以向人代会报告得细一些,再具体一些,还可以在适当范围内对预算安排的某些项目和数额,组织人大常委会及财经委员会进行辩论,充分发表意见。只有不断增加财政预算的透明度,才能不断增强人大对预算监督的力度。

其三,把所有党政机关、事业单位的机构设置、编制配备统统纳入人大的监督范围。目前财政支出中最突出的问题之一就是财政供养人口的超速增长,许多县级财政每年增长有限的财力大部分都被新增人员吃掉了。虽说是近年来从上到下连续进行了多次以精减机构为目的的机构改革,在适应市场经济发展的要求,转变政府职能,提高办事效率方面也取得了一些进步,但从国家财政的负担方面看,从整体上讲并不尽人意,一些地方不仅没有减轻财政的包袱,反而与日俱增地加重了财政负担。而且这也是目前财政管理最无力、最头痛的地方。鉴于目前行政事业费的开支已占到国家财政开支相当大的比重,而这中间,人头费的刚性开支又是大头,所以,裁减冗员、消肿机构的问题再一次突出地提到人们的面前。为促进解决好这方面的问题,我建议,将各种党政机构乃至事业单位的设置都纳入各级人大的监督范围,以增强控制的力度。这方面的问题解决好了,将为深化财政改革创造必备的良好环境。可以说,国家财政用于人员方面的经费开支不要说减少,就是真正得到控制,那绝对地是各级财政的福音,国家财政便可以逐渐腾出更多的财力来支持各项经济建设和社会事业的发展,有力地调整支出结构。可以在财政支出的一个主要方面真正实现节约,我们何乐而不为呢?至于有助于党政机关廉政建设的政治意义,我想就不用再多说了。

在我调离省财政厅近一年之际,仅以此文感谢和怀念同我有过良好工作关系的省人大的代表和常委们。

(责任编辑 王尚明)