



桐庐党校教研项目

门窄路长集

基层普法专题读本

冀法治 主编

“潇洒桐庐·红色讲坛丛书”：“六五”普法（2011-2015年）教研成果

门窄路长集

基层普法专题读本

冀法治 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

门窄路长集：基层普法专题读本 / 冀法治主编.

—杭州：浙江大学出版社，2013.5

ISBN 978-7-308-11298-7

I. ①门… II. ①冀… III. ①社会主义法制—法制教育—中国—普及读物 IV. ①D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 054252 号

门窄路长集

——基层普法专题读本

冀法治 主编

责任编辑 陈丽霞

文字编辑 殷 尧

封面设计 阿 芥

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州丰源印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 17.25

字 数 319 千

版 印 次 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-11298-7

定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

序 薪火相传 播火向辉

石东坡^①

韩愈有言：燕赵多慷慨悲歌之士。的确，自古如高渐离、赵云、祖逖、刘琨等演绎了侠义肝胆、报国就义的壮举。与此同时，河北这片热土上诞生和活跃着的同样不乏法家拂士。

早在战国时期，赵国人慎到是先秦法家的一位代表人物，著有《慎子》。尽管其夹杂道法，但是其中法律思想还是比较突出的。首先，慎到强调法律制度的规范性调整功能，认为是治国理政不可或缺的重要尺度与社会生活的秩序保障。他提出“法制礼籍，所以立公义也”，“法者，所以齐天下之动，至公大定之制也……至法不可阙也”。这在文明社会的早期，是难能可贵的。其次，慎到强调法与势之间的依存关系，归根结底，凸显了法律和权势之间须臾不可分离，暴露了将法律制度作为君王统治手段的工具主义立场。他提出“抢法处势”，“以力役法者，百姓也；以死守法者，有司也；以道变法者，君长也。”“为人君者不多听，据法倚数以观得失。”再次，慎到强调变法，尽管是在君王主宰下的变法，但是对于固守旧法而拒绝改变的观点而言，则是有辩证色彩和积极意义的。最后，慎到强调法律必须得到有效的实施，他指出：“治国无其法则乱，宗法而不变则衰，有法而行私谓之不法。”^②

及至大唐盛世，名臣魏征，系河北巨鹿人，祖籍为四川省广元剑阁人。魏征

① 石东坡，1970年12月生，河北无极人，北京大学法学博士，河北省人大常委会法律咨询委员会委员、河北省人民政府法治专家咨询委员会成员，北京大学立法学研究中心研究员等。时任河北大学教授、法律硕士教育中心副主任、宪法学与行政法学硕士生导师组组长、河北金融学院法律系主任、河北省金融法学研究会副会长等。现任浙江工业大学教授、全球浙商信息中心浙江企业政策法律环境研究所所长、研究员、浙江省宪法与地方立法研究会副会长等。主要研究立法学、宪法学。

② 参见《慎子》，华东师范大学出版社2010年版。在这一点上，他强调法律和权势之间的接合，在一定程度上可能也是为了保证法律的实现。

在贞观年间先后上疏二百余条,其中强调“兼听则明,偏听则暗”,这对唐太宗政务决策、知人善任、权衡利弊等具有准则的、方法的意义和作用。至今,这一点仍然不失为在政策科学、立法科学和程序法学方面的正面价值,成为活化、融注和支持程序法治的有益的历史文化资源要素之一。

又及北宋时期,名臣范仲淹,生于河北真定府^①,不仅有着千古传诵的“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”情怀名句,而且在《答手诏条陈十事》“十曰重命令”中集中阐发了他的法律思想。他首先援引:臣闻《书》曰:“慎乃出令,令出惟行。”进而强调严格追究违法行为的法律责任:“准律文,诸被制书有所施行而违者,徒二年;……盖先王重其法令,使无敢动摇,将以行天下之政也。”再次,痛责“今……每降宣敕条贯,烦而无信,轻而弗禀,上失其威,下受其弊。”由此主张:“臣请特降诏书,今后百官起请条贯,令中书、枢密院看详会议,必可经久,方得施行。”这一纲领性的政治法律制度改革论著,再次彰显了绵延不绝的重视法制、厉行法治的中国古代思想的璀璨精华,也是在逐步科学和深入的认知与实施国家政权、社会生活的治理工程中制度规范的必要性、必然性、承上启下的重要历史节点。

在近代波澜壮阔的历史画卷中,“五四”新文化运动的旗手、中国共产主义的先驱、伟大的马克思主义者、杰出的无产阶级革命家、中国共产党的主要创始人之一,李大钊,系河北乐亭人,学识渊博、勇于开拓,曾入东京早稻田大学政治本科学习。他“铁肩担道义,妙手著文章”,是我国的无产阶级法律思想、马克思主义法学的开创者和奠基人之一。他不仅在马克思主义立场上率先解释和阐发了法律的本质,而且还有着丰富的宪政思想。他撰写了《孔子与宪法》、《论宪法公布权当属宪法会议》、《法律颁行程序与元首》、《制定宪法之注意》、《省制与宪法》、《宪法与思想自由》、《孔子与宪法》等多篇文章,强调宪法应“居至高地位,有极强效力”,宪法对于人权、民主、自由的保障意义重大。在《宪政与思想自由》一文中,他指出应将自由特别是思想自由(指出版自由、信仰自由、教授自由)写入宪法加以保护。他还对于国家政权结构、国家组织形式等进行了有的放矢的深刻论述。他指出根除吏治腐败,主张建立健全官吏选、考课、监察等制度,特别强调要加强监督,即腐败“必为群治”,加强群众监督、议会监督和舆论监督,使得政府官吏不能够利用权势“范制群众”,“使人人不得不弃旧恶,就新善,涤秽暗,复光明”。他还主张“律令不可脱离国情,律文切忌自相矛盾”,提出了基于国情而自主、科学立法的宝贵思想。他还撰写了《暗杀与群德》、《立宪

^① 据方健考证,生于成德军节度掌书记官舍(治今河北正定)。中国范仲淹研究会官网, <http://www.zgfanzhongyan.com/fan/navs/nianpu>, 2013年2月12日访问。

国民之修养》、《简易生活之必要》等文章，提出了公民作为社会主体的权利义务观念、道德法律观念等方面的一系列主张。他甚至对于革命与法律之间的关系还进行了难能可贵的论述。^①

新中国成立以来，特别是进入“拨乱反正”的新时期以来，河北的民主法制建设、法学教育交相呼应、不断繁荣，为河北涌现出新时代的“法家拂士”即信法有度、济世为民的栋梁之才提供了不断夯实的基础、锻炼成长的园地、施展才华的舞台。其中，河北大学率先开展法学教育，早在1980年即成立法律系，1981年开始招收法学专业本科生。长期以来，坚持育人的正确导向和根本任务，筑牢教学的基础职能和核心地位，坚持理论教学与实践教学并重，坚持基础教育与科研反哺并举，设有法庭科学实验室、司法鉴定中心等，积极推进教学改革，培养出了全国十大杰出青年法学家刘俊海教授，全国十佳法官、秦皇岛中级人民法院刑事审判庭赵爱彬等为杰出代表的一大批优秀毕业生。他们薪火相传、播火向辉，哪怕是萤火虫一样的光亮，也是宝贵的推动河北乃至我国法治实践得以点滴累积、展开铺陈、弘扬广布的正能量！

今天，由河北大学法学学士、浙江大学法学硕士刘辉同学与各位同学着眼于党校法治教育和社会法制宣传的现实需要，通力合作，精心编撰，在其本科年级考取硕士等各位青年才俊的学位论文等研究成果基础上汇编成书，交由浙江大学出版社正式出版专集，以诸篇对我国法律制度和法治理念进行生动活泼、深入浅出又间或真知灼见、甚至睿智洞见的论述剖析，以更加广泛地推动法治的权威转换为人们的信仰，从而助力转型法治、具体法治、微观法治的渐次布局与持之以恒，显然，是值得倍加赞赏的切实行动！

回望历史深处，这不正是一种执着精神、科学韧性、仁人大义和法治追求的绵延不绝而又如早春风华一般的绽放新蕊吗？！

今刘辉同学厚情敦谊，诚邀为序，谨斗胆续之。

癸巳年春 杭城

^① 参见《李大钊文集》，人民出版社1984年版。

目 录

宪法与行政法篇

地方人大预算执行监督	003
我国的行政层级监督制度	017
纳税人诉讼制度	030
谨慎地保护公共行政记录中的个人信息	040

刑法与刑事诉讼法篇

谦抑地看待刑法的作用	055
犯罪中止成立条件研究	063
操纵证券市场罪的犯罪构成条件	074
我国的侦查阶段告知规则	085
我国的未决羁押替代制度	094

民商法篇

外贸经营中的代理问题	105
我国的动产抵押制度	116
履约保证保险制度	125
产品警示缺陷的侵权责任	136
我国的企业破产管理人制度	146
我国农村土地的流转制度	155
人工生殖中的亲子认定问题	166

知识产权法篇

商标权的限制	179
--------------	-----

对地理标志的知识产权保护	192
对植物新品种的知识产权保护	202
知识产权证券化	214

法理与国际法篇

对某村民间个人调解的法社会学观察	227
马基雅维里的现代政体观	237
《服务贸易总协定》对发展中国家的影响	249

附 录	262
后 记	267

宪法与行政法篇

地方人大预算执行监督^①

导读:完善地方人大预算执行监督,应该细化程序,注重通过中央和地方的立法措施来完善各项监督程序规范,确保制度运作的便利性、避免预算执行监督流于形式。从程序上完善地方人大预算执行监督,第一,必须保障人大的知情权,这是完善地方人大预算执行监督程序的前提。第二,必须确保监督日常化,这是完善地方人大预算执行监督程序的途径。第三,必须合理运用各种监督手段,这是完善地方人大预算执行监督程序的保证。第四,必须严格控制预算调整,这是完善地方人大预算执行监督程序的关键。其中,人大的预算监督真正实现从形式性向实质性转变,必须借助质询和询问、听取审计工作报告和调查权等多种法定手段。

引言:地方政府预算监督的现状

国家预算是由政府编制,经由国家权力机关按一定的法律程序审查批准,具有法律效力的、政府必须贯彻执行的国家年度财政收支计划。现代预算制度得以确立的关键性标志之一,就是政府预算计划必须得到权力机构(议会)的批准,并接受人民代议机关的监督。预算在现代法治国家具有至为重要的地位。^②在我国,国家预算按照政府级次,分为中央预算和地方预算。国家预算的体系构成都是按照国家的政权结构和行政区域来划分的。国家实行一级政府一级预算,设立中央、省(自治区、直辖市)、市(设区的市、自治州)、县(自治县、不设

^① 参见杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文。

^② 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第6页。

区的市、市辖区)、乡(民族乡、镇)五级预算。不具备设立预算条件的乡(民族乡、镇),经省(自治区、直辖市)政府确定,可以暂不设立预算。地方预算是经法定程序批准的地方各级政府的财政收支计划的统称,包括省级及省级以下的四级预算。地方各级总预算由本级政府预算(以下简称本级预算)和汇总的下一级总预算组成,地方各级政府预算由本级各部门(含直属单位,下同)的预算组成。在我国,地方预算负有组织国家大部分国家预算收入和相当部分预算支出的重要任务,是保证地方政府职能实施的财力保证,在国家预算管理体系中居于基础性地位。^①

预算审批后,需要通过预算执行来完成。预算执行是各级财政预算的具体组织实施,是国家机关组织、实现收入支出计划的过程,是平衡和监督过程的总称。预算执行有两方面的依据:经过批准的年度预算和国家有关预算的法律、法规和制度。在预算的实施过程中,预算执行是最为关键的环节。预算执行是预算制度的中心和归宿。无论是预算编制,还是预算审批,抑或是预算监督,都是为了保证预算执行的合理性与合法性,提高预算执行的效率。^②

目前,只有北京、广东等省市已经建立预算工作委员会,担负起预算执行监督的重任,大部分省市还没有建立起相应的专门机构。现在地方各级预算大多由同级人大常委会或者财经委员会进行监督,然而,无论是同级人大常委会还是财经委员会,其组成人员都难以承担预算这一专业性极强的工作,这就使得人大在预算执行阶段的监督力度大打折扣。缺少了专业人士的参与,各级人大及其常委会在预算执行阶段的监督不可避免地流于形式,不可能对预算执行进行实质性监督。^③ 地方人大预算执行监督制度是地方人民代表大会及其常务委员会依据宪法和有关法律法规,对本行政区域的预算执行监督的全面规范,是从财政方面对政府活动进行约束的重要机制。目前,我国已经形成关于各级地方人大预算执行监督的初具规模的、具备一定操作性的法律体系。但在现实中,地方人大及其常委会对预算执行的监督是人大监督工作的难点,存在组织机构建设不到位、监督机制不完善、法律责任不明确、处罚力度不够等问题,削

^① 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第7页。

^② 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第8页。

^③ 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第19页。

弱了人大监督的权威,导致预算执行监督缺乏实效,预算执行缺乏严肃性。^①

一、地方人大预算监督的法律依据

我国地方人大预算执行监督的法律依据主要来源于《宪法》、《预算法》,以及《预算法实施条例》、地方预算监督条例和最新颁布的《人大常委会监督法》。《宪法》规定:各级人民代表大会审查和批准国民经济计划和财政预算及执行情况,各级人民代表大会常委会审查和批准计划和预算执行过程中所必须作的部分调整(变更)。这是其他法律法规对地方人大预算执行监督规定的宪法依据。1994年3月通过的《预算法》,对人大及其常委会的预算执行监督权作了一些新的和更为具体的规定。《预算法》明确规定了预算执行的具体内容以及在执行过程中预算调整的情形,使得各级地方人大在进行监督时有着确定的监督内容。同时,《预算法》第9章专门对于预算监督进行了详细规定,首次明确规定“各级政府应当在每一预算年度内至少两次向本级人民代表大会或者其常务委员会作预算执行情况的报告”。与之配套的《预算法实施条例》第74条规定了县级以上各级政府应当接受本级人民代表大会及其常务委员会对预算执行情况和决算的监督,同时第一次明确了各级人大及其常委会在预算执行过程中,可以就改进预算管理提出建议、批评和意见,并要求政府及时作出答复。《预算法》及其实施条例颁布后,地方人大预算执行监督进入了比较规范的法制轨道。但是,对于地方各级人大来说,预算法的规定过于原则化,《预算法实施条例》的操作性也不够强。有鉴于此,地方各级人大又制定了一批实施上位法的地方性法规。其中对于预算执行监督的规定主要集中在专门的预算监督条例或者人大议事规则中。2006年第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《人大常委会监督法》,其中第18条规定了常务委员会对决算草案和预算执行情况报告进行监督的六个方面,增强了地方人大进行预算执行监督时的可操作性。^②

(一)预算执行的监督机关

《宪法》规定:各级人民代表大会有权审查和批准财政预算及执行情况,各级人民代表大会常委会审查和批准计划和预算执行过程中所必须作的部分调

^① 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第41页。

^② 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第12—13页。

整(变更),所以地方人大预算执行监督的主体为各级人大及其常委会。^①自1982年《宪法》规定全国人民代表大会设立专门委员会以后,地方人大开始陆续仿照全国人大的做法设立专门委员会,地方人大专门委员会获得正式的法律地位。但是,我国目前的法律并没有规定人大专门委员会的监督职能,而是由很多省一级人大常委会以监督条例和常委会工作规则的形式界定了地方人大专门委员会的监督职能,赋予了地方人大专门委员会协助常委会进行监督工作的职权。在地方人大专门委员会中间,财经委员会担任了审查预算执行情况报告并提出审查意见的重要职责。^②

根据1998年12月第九届全国人大常委会第六次会议的决定,全国人大常委会设立了预算工作委员会。这一举措顺应了人大及其常委会加强对预算审批和监督工作的需要,指明了人民代表大会制度发展和完善的方向。地方人大常委会设立预算工作委员会也是大势所趋。目前,北京、广东等省市已经率先建立预算工作委员会,担负起预算执行监督的重任。地方人大常委会设立的预算工作委员会,其主要职责应是为地方人大及其常委会审批预算和监督预算执行服务,协助人大及其常委会审查财政预决算、审查预算调整、监督预算执行,实施财税法律、法规检查,为代表和常委会组成人员提供财政预算的专业咨询服务,承办常委会、主任会议交办的有关事项。作为预算执行的专门监督机关,预算工作委员会在实际中已经开始发挥重要的作用。^③

(二)地方法规的立法尝试

在1991年以前,安徽、四川、陕西、河北等省都制定了本省的预算监督管理条例。1994年第八届全国人大第二次会议通过了《预算法》,这是新中国成立以来颁布的第一部预算单行法,标志着我国预算管理工作在法制化、规范化的轨道上又迈出了重要的一步。《预算法》第9章专门规定了预算监督,其中第一次明确规定“各级政府应当在每一预算年度内至少两次向本级人民代表大会或者其常务委员会作预算执行情况的报告”,增加了预算执行监督的手段。其后,各级人大及其常委会、财经委员会对预算执行监督工作进一步重视和加强。为加强对预算执行的监督,各级人大常委会每半年听取一次政府关于预算执行情况

① 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第13页。

② 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第13页。

③ 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第14页。

的报告,全国人大财经委员会和有的地方人大常委会还每季度听取一次预算执行情况的报告。2006年8月,酝酿了近20年的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》)出台,人大强化了对“一府两院”的监督,对于预算执行监督来说,《监督法》在同《预算法》、《审计法》、《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》和《关于加强经济工作监督的决定》相衔接的基础上,从六个方面具体规定了各级人大对于预算执行监督的详细内容,地方人大在进行预算执行监督的时候开始有了明确的依据,这在地方人大预算执行监督的历程中是前所未有的创举。^①

在预算执行监督规则的制定上,深圳市最先进行了立法试验。早在1991年,深圳市人大常委会就制定了《深圳市人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展规划及财政预算暂行规定》,第一次把预算执行监督推向法制化。1997年,深圳市通过了《深圳市人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展规划及预算规定》,同年深圳市人大常委会还制定了《深圳市人民代表大会常务委员会监督条例》,基本形成了较完整的预算执行监督工作的法律规范。此后,深圳市人大常委会又相继制定了15个涉及经济、预算监督管理方面的地方法规。在预算执行监督的组织保障上,早在1995年5月,深圳市第二届人大第一次会议就成立了深圳市人大常委会计划预算审查工作委员会。2000年,深圳市第三届人大第一次会议将计划预算审查工作委员会升级为独立委员会,并改称计划、预算和监督特别委员会,聘请了一批各方面的专家作为顾问协助工作,从而在机构设置上进一步加强了人大预算监督的力度。这在广东省乃至全国人大系统都起了一定的示范作用。^②从1999年下半年起,深圳市开始进行部门预算改革试点。2005年12月,市属400多个预算单位全部实行了部门预算,初步建立了适应社会主义市场经济要求的部门预算制度。部门预算制度的推行,使得深圳市人大对预算执行监督由形式上的审查向实质上的审查迈进。深圳市人大的做法,对全国人大系统进一步加强对预算执行的监督,起到了一定的示范和促进作用。^③

在地方立法方面,重庆市为保证人大对预算执行监督的经常性,出台了《重庆市市级预算监督条例》,该条例第21条规定,市财政、税务等部门应当按月向

① 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第9—10页。

② 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第25—26页。

③ 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第26页。

财经委员会、预算工作委员会报送预算收支和税收征收进度报表等资料。这个规定在加强人大经常性监督方面,迈出了很大一步。在实际监督工作中,广东省和四川省人大建立了完善的信息交换平台,确保地方权力机关和执行机关之间透明、适时的信息交换。如2004年8月,广东省人大财经委与省财政厅实现了联网,通过“广东省国库集中支付系统”,确保财政花出去的每一笔钱在第一时间进入人大监督的视野,使政府财政成为“透明钱柜”。这改变了长期以来财政预算一家独管的局面,是中国历史上从未有过的创举。四川省人大也与省财政成功实现国库集中支付系统的联网,此后凡是被纳入省财政国库集中支付系统的每个预算单位的预算和划拨的每一笔资金,都在人大的监督下。^①

二、预算监督的具体内容

根据我国《宪法》及《预算法》的有关规定,人大及其常委会对政府财政的监督手段包括:对预算特定问题组织专门调查、按照特定法律程序对预算和决算中的问题进行询问和质询、政府对人大定期进行预算执行情况的报告。这些监督手段在日常工作中运用得并不平衡,其中,询问和质询、审议政府预算执行情况的报告比较常见,专门调查则很少运用。各种监督手段在实际运用中的效果均不尽如人意,需要从程序上予以完善。人大的预算监督要想真正实现从形式性向实质性转变,必须借助多种法定监督手段。^②

(一)《人大常委会监督法》的规定

《人大常委会监督法》对人大常委会审查和批准决算、听取和审议预算的执行情况报告、审查和批准预算调整方案及重要预算科目资金调减等作出了明确的规定。按照《监督法》第18条第1款规定,人大常委会对预算执行情况报告,重点审查监督以下几个方面的情况:(一)预算收支平衡情况。预算收支平衡也称财政收支平衡,是国家预算收入和支出在量上的一种对比相等关系,即在一个预算年度内预算收入和预算支出达到平衡。保持财政收支平衡,对于保持社会总需求与总供给之间的平衡,促进经济社会持续、快速、协调、健康发展,具有重要意义。按照《预算法》的规定,各级预算应当做到收支平衡。地方各级预算

^① 于津涛:《四川省人大对公共财政实施“在线”实时监督》,载新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/05/content_5049455.htm, 2007年4月1日。转引自杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第31页。

^② 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第31页。

按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。(二)重点支出的安排和资金到位情况。财政资源总是有限的,不可能满足所有的支出需要,必须在统筹兼顾的基础上保证重点支出。各级预算的重点支出,因时、因地、因事、因人而可能不尽相同。(三)预算超收收入的安排和使用情况。预算超收收入是指预算收入的实际执行结果超过经人大批准的收入预算数,是预算收入实际执行结果与收入预算数的差额部分。预算是一种预先的安排,其实际执行结果往往会出现一定差额。在实践中,预算收入超收的情况较多、短收的情况较少。全国人大常委会《关于加强中央预算审查监督的决定》明确提出,加强对预算超收收入使用的监督,地方人大也依此加强了对预算超收收入的监督。(四)部门预算的执行情况。按照《预算法》确定的我国预算组织体系,中央预算由中央各部门的预算组成,地方各级政府预算由本级各部门的预算组成,各部门预算由本部门所属各单位预算组成。2000年以来,我国开始实施部门预算改革。地方部门预算改革也加快了步伐。人大预算监督工作的一个具体要求就是要督促部门预算制度的落实。(五)本级人民代表大会关于批准预算的决议的执行情况,即对照年初本级人大作出的批准预算的决议,监督预算执行情况。人大在批准预算时,一般都要在决议中有针对性地提出若干要求。常委会的监督主要是看决议提出的要求是否得到贯彻落实、工作进展如何;对存在的矛盾、困难和问题要认真分析,提出完善的意见和建议;需要了解有关情况的,可以要求政府有关部门作出说明、解释。^①

(二)预算调整监督权

预算是国家发展经济、管理社会事务、实现宏观调控的主要手段,直接影响着国计民生和社会稳定。世界各国无论从理论上还是在实践中,都把预算作为国家最重要的权力之一,纳入依法监督的轨道。在号称“世界议会之母”的英国,议会对政府的监督,很大程度上是通过预算监督来实现的,预算一经议会否决,内阁就要集体辞职。相比之下,同样是代议机构的我国人大在行使财政监督权上要明显“乏力”得多。在目前我国人大预算监督的实际操作中,存在着重预算编制和审批、轻预算执行和调整的倾向。地方财政活动中,预算被任意改变、经常调整,预算执行缺乏严肃性。可见我国预算执行监督的效果并不明显。正如有的学者所评价的那样,人大及其常委会对预算的审批和监督,处于“程序

^① 杨德润:《地方人大预算执行监督——制度的建构与完善》,吉林大学2007年硕士学位论文,第14—15页。