

全过程人民民主视域下预算权配置的多维 审视与优化路径

张晨阳

西南交通大学公共管理学院，四川 成都 610031

摘 要： 全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性和中国式现代化的本质要求，而预算权配置不仅关系到国家财政资源的合理分配和有效使用，且直接体现了国家治理能力的现代化水平，全过程人民民主与预算权配置的内在逻辑存在一致性。本文基于全过程人民民主的视角，以广泛性、真实性、有效性三个维度审视了我国预算权配置的现状，指出了预算权配置存在封闭性、法律设置虚化和效能缺失的问题。在此基础上，本文提出了预算权配置优化的路径，助推预算参与民主化、预算规范实质化和预算结果绩效化，实现预算服务于公共的目的，维护最广大人民的根本利益。

关 键 词： 全过程人民民主；预算权配置；广泛性；真实性；有效性

Multi-dimensional Review and Optimization of Budget Power Allocation from the Perspective of the Whole-process People's Democracy

Zhang Chenyang

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan 610031

Abstract： The whole-process people's democracy is the essential attribute of socialist democracy and the essential requirement of Chinese path to modernization. The allocation of budget power is not only related to the rational allocation and effective use of national financial resources, but also directly reflects the modernization level of national governance capacity. The internal logic of the whole-process people's democracy and the allocation of budget power is consistent. Based on the perspective of the whole-process people's democracy, this paper examines the current situation of the allocation of budget power in China from the three dimensions of extensiveness, authenticity and effectiveness, and points out the problems of closed allocation of budget power, virtual legal setup and lack of efficiency. On this basis, this paper puts forward the path of optimizing the allocation of budget power to promote the democratization of budget participation, the substantive budget regulation and the performance of budget results, so as to realize the purpose of budget serving the public and safeguard the fundamental interests of the vast majority of people.

Keywords： the whole-process people's democracy; allocation of budget power; extensiveness; authenticity; effectiveness

一、基于全过程人民民主理论的预算权配置逻辑

全过程人民民主作为一种政治实践和理论创新，对预算权配置提出了新的逻辑要求。预算权配置不再局限于传统的政府内部权力分配，而是要扩展到包括公民参与在内的更为广泛的社会层面。这种配置逻辑强调的是民众在预算决策、执行和监督过程中的全面参与，此即广泛性。全过程人民民主也是法治的表达，预算权配置必须在法治的框架下进行，这意味着法律需要在规范层面界清政府与人的预算权配置界限，并以具体的规定实现预算权从应然向实然转变，最终保障公共利益，此即真实性。此外，全过程人民民主要求预算权配置不仅要注重过程的民主性，还要注重结果的有效性。预算权配置的目标是实现公共资源的合理分

配和有效使用，此即有效性。

概言之，全过程人民民主的广泛性、真实性、有效性维度同时是预算权配置的核心要素。基于全过程人民民主的语境和实现最广大人民根本利益的要求，预算权配置可以从其主体的广泛性、规范的真实性和结果的有效性三个维度进行评估，并以此探寻其法治优化的路径^[1]。

二、全过程人民民主视域下预算权配置的现状

（一）基于广泛性维度：预算权配置呈现封闭性

就全过程人民民主与财政分配的关系而言，理论与制度的内在是高度统一的。全过程人民民主追求广泛的民众参与和民意的

基金项目：本论文系2024年国家级大学生创新创业训练计划（项目号：202410613088）阶段性成果
项目名称：全过程人民民主在人大预算监督中的作用机理与法治优化路径研究，项目编号：202410613088
作者简介：张晨阳（2002.12—），男，汉族，浙江金华，本科在读，研究方向：宪法学与行政法学。

真实反映，而财政分配的目标是确保公共资源满足的社会需求，这一需求即广泛的民意。“一方面，需要通过财政的分配机制，让人民共享发展的成果；另一方面，意味着财政权力必须掌握在人民手中，需要实行财政法定，公开财政信息，提升财政透明度，接受人民的监督”。

参与性具有独立的民主价值。它体现了预算权力向社会开放的趋势。我国现有预算法律框架中，预算权主要集中在立法机关和行政机关之间，缺乏对其他利益相关者的充分吸纳，呈现一定的封闭性特征。尽管实践中，一些地方已开始将参与式预算纳入政府改革之中，然而，在规范意义的法律框架内，预算权仍被界定为单一权力属性的概念，体现为公权力在权力机关内的线性流动和配置。从这种预算权的法权结构来看，公共财政资源的分配几乎完全被行政机关和立法机关所垄断，行政机关享有预算编制权、执行权、管理权，立法机关则能够行使预算审批权、监督权等权力，这种配置方式并未为公众的参与式预算权利留有空间，忽视了社会监督和直接民主的独立价值。

（二）基于真实性维度：预算权的法律配置虚化

真实性是评估民主制度运行质量的核心指标，它要求制度不仅在形式上反映民意，更要在实践中贯彻民意。在全过程人民民主的框架下，预算权的法律配置必须确保其真实性，即法律所规定的预算权应真实地映射民众的意愿与需求，并在实际操作中得到有效执行。然而，现行预算权的法律配置在一定程度上呈现出虚化的现象，这不仅削弱了预算权的民主性和法治性，也影响了预算制度在国家治理中的作用。

在中国的语境下，预算权的配置呈现出法律规范与实际操作之间的不一致性。《宪法》明确规定，国家的一切权力属于人民，全国人民代表大会及其地方各级人民代表大会是人民行使国家权力的机关。《预算法》亦赋予了各级人民代表大会预算审批权和对预算执行的监督权。然而实际运作中，预算权力的分配呈现出一种倾向：预算权基本被政府控制，行政权在预算配置中占据主导地位，导致法律配置上的人大主导地位未能充分实现。

人大审批权的实质与程序失衡。在预算审批方面，全国人大和地方各级人大的审议时间较短，与国外议会在预算审议上投入大量时间，甚至出现激烈争论的情况相比，其程序性意义大于实质性功能。尽管程序控制是预算审批的题中应有之义，但笔者认为实质不应让位于程序。并且，经笔者研究，我国人大预算监督中并未确立修正权制度，这导致了对于政府编制的预算草案，人大只有选择通过或者不通过，而无修改的权利。这种情况限制了人大在预算审批过程中的实质性参与和监督能力，影响了预算审批制度的有效性和民主性。

人大对预算执行的监督不足。尽管预算批准后由行政机关负责执行，但不同国家立法机关在预算执行中的作用差异显著，这主要取决于不同国家立法与行政之间的权力分配。当前中国的预算和监管体系尚待完善，尽管各级人大有提高预算监督效能的意愿，但因宏观体制架构、机构布局及人员专业素养等限制而力量不足。特别是主体之间的责任尚不清晰，协同机制亦不完善，导致监督合力难以形成。

（三）基于有效性维度：预算权配置的效能缺失

在全过程人民民主的理论框架下，预算权配置的有效性是确保民主治理质量的关键。有效性维度要求预算权配置不仅要形式上满足民主程序，而且要在实质上实现资源的合理分配和财政资金的有效使用。然而，当前预算权配置在效能上存在缺失。

就有效性维度而言，预算绩效审查监督权配置的制度整体供给不足。当前预算法的核心目标是规范政府预算权的行使，为财政治理提供制度框架，但在推动有效治理方面仍存在不足。主要问题在于预算权的配置尚未充分引入绩效导向，绩效预算机制也未完全成型。绩效预算的关键在于将财政支出的绩效与立法机关的预算分配决策紧密结合，从而使行政机关的预算权受到绩效的直接影响。简言之，绩效水平越高，行政机关能够获得的公共资源越多，预算权的作用范围也就越大。然而，在现行的投入控制模式下，预算权的配置大多基于上一年度的预算额度进行“渐进式调整”，减少支出或采取紧缩性措施的难度较大。在我国的地方改革实践中，一些省市已经开始探索绩效与预算之间的关联，并尝试创新绩效预算管理机制，以期建立绩效结果与预算分配之间更紧密、更稳定的联系。但从预算制度来看，这些实践并未实质性地改变预算权配置的基本格局。

三、全过程人民民主视域下的预算权配置优化路径

（一）全过程人民民主要求开放预算权配置格局

预算权的内涵不应仅仅局限于权力的单一维度，它还应当涵盖权利的层面。重构预算权的核心在于明确其权力与权利的双重属性，使之既容纳公权力主体对财政资源分配与使用的权力，又包含公民对预算的知情权和参与预算决策的诉求。全过程人民民主要求开放预算权配置格局，关键在于构建预算权利体系，保障公民的预算知悉权与预算参与权^[2]。

1. 推动预算程序公开化，保障公民预算知情权

公民预算知情权是公民知情权的重要组成部分，体现了人民主权原则。根据人民主权理论，政府的权力来源于人民，公民有权了解政府如何使用公共财政资金，以确保政府行为的合法性和合理性。同时，公民预算知情权作为知情权的下位概念，是经宪法确认的公民不可被剥夺而应当受保障的自由权利。人大和政府应当通过制定和完善相关法律法规，明确预算公开的范围、内容和程序，推动预算程序公开的立法进程，例如，在《预算法》及其实施条例明确规定各级政府预算、部门预算和单位预算的公开要求，确保预算编制、执行、调整和决算等信息依法公开。政府则通过《政府信息公开条例》等规定强调财政预决算信息作为重点领域，向社会公开。

在实践中，预算公开的内容不仅包括涵盖“四本预算”的政府收支情况、各级部门预算决算、转移支付和政府债务情况，还应当包括预算绩效管理信息、政府采购信息和各机关的相关信息及运行经费安排，特别需要公开政府编制预算的依据材料，并尽可能去专业化的方法展示这些数据和资料。政府还应当通过政府公报、报纸、电视等传统媒体以及档案馆、公共图书馆等线下

渠道公开预算信息；为保证公众获取信息的便利，还应通过政府门户网站、部门官方网站、新媒体平台进行公开。

与此同时，对参与式预算民主的技术程序化，也逐渐成为了公共主体的法律义务。我国多数地区的人大已经将预算联网监督作为日常预算管理的重要手段，以技术程序化的方式进一步推进了预算公开。例如，四川省于2023年开始预算联网监督示范点建设，将乡镇预算监督纳入系统，并延伸到公众的“家、站”，探索指尖上的民主，使公众从预算编制、执行、调整到决算的数据查询和穿透监督，以更为便捷的方式保障公民预算知悉权^[3]。

2. 注重预算参与实质化，巩固公民预算参与权

在当代政治体制下，借助于新闻舆论集合而成的公民预算参与权，已经形成了能够制约立法、行政、司法三权的“第四权力”，进而具有监督公权力的力量。为进一步发挥制约公权的制度性力量，公民预算参与权应从两个方面进行实质性改革。一方面，人大应积极建立智库，借助专业力量提升预算监督的科学性和有效性。部分地区的参与式预算已经通过民主程序的自我推介和公众选举等方式，建立了各种预算参与人力资源库。例如，河南焦作和浙江温岭的地方人大组织在系统内部建立了专家咨询机构，协助人大代表审查政府预算，有效弥补了后者的专业性缺陷，增强了全过程人民民主在预算监督领域的程序民主与实体民主的统一；另一方面，公众可以通过自身力量组建公益组织，参与到预算监督之中。根据《预算法》第一百条的规定，地方人大亦可通过地方性法规的形式，支持社会民众、中介组织、大众传媒等主体，建立具有评估和审计功能的市场化组织，通过程序化的组织保障机制，促进全过程人民民主在预算运行全过程的程序化参与机制^[4]。

此外，预算参与反映的是私主体介入公共预算的过程，虽能对公权力的预算配置格局起到补充的作用，但私主体的参与并不意味着导向了一个更符合公共利益要求的分配结果，仍需要构建一个符合人民民主理念的预算权利义务机制，以政府、人大为主，遵循以社会公共利益为目标，引导公众理性参与预算，并对预算参与权进行适当的规范和约束^[5]。

（二）全过程人民民主要求完善预算权规范体系

全过程人民民主的真实性要求从规范层面落实预算权配置问题。对于预算权的配置，尽管新《预算法》在规范层面取得了一定的进步，但仍需要重构人大与政府之间的真实权力关系，发挥人大主导地位，并在《预算法》及其相关法中构建“预算人大”的相关制度，完善预算权规范体系。

1. 采取“偏重人大”的配置模式，实现人大实质权力回归

“偏重人大”的预算权配置模式的前提是政府与人大的预算共治。由于立法机关对预算层面的介入深度不及政府机关，因此将人大的预算权配置角色定位为监督者更为合适。政府的预算权力施行更具有灵活性，二者相互补充，确定双方的权限边界，才能发挥好人大的预算监督作用，提高财政管理效率。

“偏重人大”是符合我国国情的制度模式。在这种模式下，人大的预算审批权、政府的预算行政权和多主体共同配合的预算监督与预算公开是三个不同主体主导的预算活动。人大的预算审

批权是其行使国家权力的重要体现，全国人大负责审查和批准中央预算及中央预算执行情况的报告。地方各级人大则负责审查和批准本级预算及预算执行情况的报告。预算审批权不仅是人大行使国家权力的重要体现，也是保障财政透明、推动民主监督的关键机制。为了实现人大预算审查监督全方位与政府预算绩效管理全方位二者的统一，人大对政府预算审查监督就是全方位和全过程的。人大预算审查监督重点拓展转向支出绩效和政策效果，这不仅是服务国家大局的政治性原则的体现，也是贯彻预算法“讲求绩效”原则的专业性及有效性的体现。此外，加强立法监督，完善相关法律法规是实现人大预算审查监督全方位、全过程的关键保障。通过进一步细化《预算法》及其实施条例，明确预算审查监督的具体内容、程序和标准，为人大监督提供更具操作性的法律依据。同时，结合财政改革的实践需求，及时修订和完善预算绩效管理、审计监督等方面的法律法规，确保预算管理的各个环节都有法可依、有章可循。综上所述，通过“偏重人大”的预算权配置模式，可以加强人大在预算编制、审批、执行和监督等各环节的实质性审查监督，有效制约预算权力的滥用，实现预算管理的科学化和民主化，最终实现预算善治^[6]。

2. 构建“预算人大”的相关制度，完善预算规范体系

除了明确预算权配置的模式外，还应当确立以下具体的规范内容，以适应“偏重人大”的预算配置格局^[7]。

第一，确立预算草案修正权。多数国家都赋予了议会对预算草案的修正权，然而在中国，现行的《宪法》、《预算法》以及《全国人民代表大会组织法》等法律文本中，并未明确规定人大拥有预算修正权。预算修正权的缺失导致人大代表在审议草案时通常只能选择全盘接受或完全否决，而无法进行实质性的修改，体现了我国人大预算监督存在重程序而轻实质的弊端。对于预算支出部分，人大较政府接触的信息更广泛、更民主，只有赋予人大以预算修正权，才能真正发挥人大预算权配置中的“监督者”作用。

第二，实行预算分项审批制度。财政预算的目标是为政府的各类行政活动提供必要的资金支持。基于此，预算草案应按照财政资金的具体投向，细分为多个独立的预算审批项目。在审批过程中，预算编制部门需对每个预算审批项目提供详细的书面说明。预算工作委员会根据这些说明，对各个项目进行初步审查，并编制初审报告。随后，人大代表在审议这些初审报告的基础上，形成正式的审议报告，并就各个预算审批项目进行投票表决。对于未获通过的审批项目，预算编制部门需进行相应的修改，预算工作委员会将对修改结果进行复审。最终，人大代表将对修改后的审批项目再次进行投票表决。这种分项审批的方式，进一步深化了人大预算审批监督职能，可以更好地督促预算编制部门优化预算编制^[8]。

（三）全过程人民民主要求强化预算权配置的结果导向

全过程人民民主的有效性原则要求预算权配置遵循结果导向。为了确保全过程人民民主的有效实施，预算权力的配置必须注重实际成效。虽然预算法在制度上规定了绩效原则，但这还不足以确保绩效预算的有效执行，主要问题不仅仅在于绩效评价机制落实不足、预算编制与执行脱节和预算执行的责任制不完善，

而在于预算权配置的结果导向性不明显。从预算权的法权结构出发,强化预算权配置的结果导向性,并以完善预算绩效评估机制为突破口,才能确保提升预算权行使的效率。

在全过程人民民主的视域下,预算权配置应当更加注重预算资金的使用效果和公共服务的供给质量,以实现公共资源配置的最优化和公共利益的最大化^[9]。这要求人大在预算审查监督中,不仅要关注预算资金的合规性和合法性,更要关注预算资金的使用效率和效果,实现从“监督花钱”到“监督花钱效果”的转变。这种转变意味着人大预算权配置需要从传统的合规性审查向绩效导向的审查监督转变,更加强调预算资金的产出和结果。为了实现这一转变,需要在以下几个方面进行完善:

1. 确立政府绩效目标与预算编制的整合制度

在预算编制阶段,政府部门需明确设定各项支出的绩效目标,这些目标必须经过严格审核,以确保其与国家和地方的发展战略、政策目标相一致,并满足人民群众的需求和期望。这一过程要求明确绩效目标的设定和审核机制,确保预算编制与绩效目标紧密结合。

2. 实现人大绩效监控、评价与问责的动态管理

建立绩效监控和跟踪评价机制,人大在预算执行过程中对资金使用情况进行实时监控,并对偏离绩效目标的情况及时预警和干预。同时,定期进行绩效评价,将评价结果作为预算调整和未来预算安排的依据。此外,完善绩效结果的应用和问责机制,根据绩效评价结果调整资源分配,并追究预算资金使用中存在问题的责任,以增强预算执行的责任感和效率。

3. 构建多方预算审查监督与信息公开透明机制

强化人大预算审查监督的专业性和独立性,通过建立专业的

预算审查监督机构和引入第三方评估审计,提高监督的客观性和公正性。同时,推动预算信息的公开透明,提高公众参与度和预算执行的社会监督力度,形成政府、人大、社会共同参与的预算监督体系,以增强预算决策的透明度和公众的信任度^[10]。

四、结语

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性和中国式现代化的本质要求。预算权配置作为全过程人民民主实践中的关键领域,深刻体现了国家治理的基础性和民主政治的优势。在这一框架下,预算权配置的优化不仅是对民主治理结构的完善,也是对法治精神的践行。它要求我们不能仅仅满足于形式上的民主程序,而应深入到民主的实质,确保预算权配置能够真实反映人民的意愿和需求,并在实践中得到有效执行。

预算权配置的开放性、规范性和结果导向性具体体现了全过程人民民主理念的广泛性、真实性和有效性。广泛性要求预算配置格局的开放性,纳入参与式预算形式,以回应直接民主的需求;真实性要求建立规范的法律体系,确立人大与政府之间的预算权配置格局;有效性则要求预算权配置注重结果导向,以绩效为原则,实现预算权配置的最终目的:保障公共利益。在全过程人民民主理念下,预算权配置的各维度相互联动,有助于预算权的配置契合社会主义最广泛、最真实、最管用的民主政治制度,共同推进国家治理体系和治理能力现代化,保障最广大人民的根本利益。

参考文献

- [1] 童光辉,吴超,刘丹.全过程人民民主视角下基层参与式预算改革的理论进路与实践迭代[J].财政研究,2022(12):34-42.
- [2] 王淑杰.全过程人民民主视域下的人大预算监督探究[J].人大研究,2022(10):14-17.
- [3] 刘光华.预算权法律属性:基于法律关系的解读[J].首都师范大学学报(社会科学版),2012(6):62-67.
- [4] 岳红举,单飞跃.预算权的二元结构[J].社会科学,2018,0(2):108-114.
- [5] 陈治.人大预算权配置:从绩效原则嵌入到绩效审查监督[J].地方财政研究,2022(3):4-12.
- [6] 陈治.国家治理视阈下预算权配置的反思与转型[J].中国法律评论,2018(6):45-51.
- [7] 任喜荣.论宪法解释的必要性、可能性和实用性——以人大预算监督权力界限的确定为为例[J].法商研究,2021(1):95-108.
- [8] 黎江虹.新《预算法》实施背景下的预算权配置[J].税务研究,2015(1):73-78.
- [9] 张震.全过程人民民主的宪法逻辑[J].东方法学,2023(4):17-28.
- [10] 李彦岑.我国地方人大预算修正权制度构建研究[D]:[硕士学位论文].重庆:西南政法大学,2018.