
基层人大行使预算草案修正权与地方治理现代化

一 浙江温岭预算草案修正议案票决制的实证研究

赵棠

摘要：预算草案修正权是人民代表大会及代议机构行使财政监督权的重要途径，也是规范和约束公共财政运行的一项核心预算权力。文章通过对浙江温岭等我国部分基层人大行使预算草案修正权的实证研究，剖析当前各地预算审批存在的问题，旨在探究新《预算法》实施背景下，程序性和实质性并重的预算审查监督机制，逐步推行基层人大行使预算修正权实践，有效突破人大预算审批权的瓶颈。

关键词：现代治理；基层人大；预算修正权；票决制；路径

中图分类号：FS 1 2 . 3 **文献标志码：**A **文章编号：**1007 — 9092 (2016) 02 — 0084 — 007

一、引言

预算修正权作为代议机关监督行政机构和公共资金的重要权力，这是落实宪法和法律赋予人民代表大会重要职权的需要，是深化财政预算改革的需要，也是回应人大代表和社会公众呼声、促进政府提高预算编制科学性和合理性的需要。构建和推行基层人大行使预算草案修正权模式，改变我国各级人民代表大会对政府预算草案“一次性表决”、“一揽子通过”等现象，对提升人大预算审批实效，规范公共权力运行，促进地方治理现代化等，具有重大意义。

近年来，预算修正权在我国学界已有较为成熟的理论基础。较多学者认为，既然人大享有对预算的审查、批准、调整和监督权，预算草案修正权应是人大预算权力的题中之义^①。浙江省温岭市市镇两级人大提供了较丰富的预算草案修正议案实践案例，这对健全公共财政决策机制和加强政府预算权力的有效监督，提高公共财政支出的公平性和有效性，实现依法治国和依法理财，起到了积极推进作用。预算修正议案（Bill of Amending Budget），是指人大代表在人民代表大会期间，依照法律规定的程序向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的，对政府预算草案进行修改和完善的议事原案，包括对预算草案进行增减、删除、新增等。预算修正权（Budget Amendment Authority），是指具有预算审批权的代议机关，对行政机关编制的预算草案进行修改，或者对预算项目资金额度进行调整的权力，它是一项核心的财政权力。根据2014年新修订的《预算法》第五章第四十四条等条款规定，已将预算草案广泛听取意见的“预审查”和人大常委会“初步审查”明确纳入法定审查程序，因此，本文的预算修正范畴，既包括对人民代表大会期间进入审议程序的预算草案的修正，也包括对进入“预审查”、

¹ 收稿日期：2015 — 09 — 10

作者简介：赵棠，浙江省温岭市人大工作研究室，硕士，主要研究方向为预决算审查监督、参与式预算、财经理论和实践研究。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“地方政务微博受众影响力研究”（编号：15CGLI074）

① 魏陆：《人大预算修正权困境研究》，《社会科学》，2014年第12期。

“初步审查”程序的预算草案的修编。预算修正制度，是指针对预算修正权的行使，对预算草案进行修改而规定的一系列做法、制度和规范。预算修正权的行使具有较大的意义：

一是贯彻落实党的决策部署的需要。人大实施预算草案修正权，与党领导下人大预算监督体系具有制度相容性，有利于实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。地方政府预算编制指导思想和指导原则，一般根据党委确定的重大战略、决策部署而定，各部门预算也是按照本级党委、政府确定的发展目标、年度重点工作而定。人大代表对具体部门的预算草案进行深挖细查，将偏离党委决策、宏观战略方向的预算否决，并提出预算修正议案，实质上是落实党的领导和决策权，有利于提高党的执政能力，维护党委的权威性。

二是财政资源合理化配置的需要。根据美国学者尼斯坎南官僚预算最大化理论，每一个行政官僚都是追求个人效用最大化的“理性的经济官僚”。追求效用最大化的官僚们的目标就是追求自己预算最大化。为避免公共资源浪费或低效使用，代议机关受人民委托，通过正确行使预算修正权、审批权、监督权，有效抑制行政部门的“机会主义”或“本位主义”等行为，实现有限财政资源优化配置。

三是保障代表依法履职的需要。按照宪法和相关法律规定，人大代表提出的预算修正议案从本质而言，属于议案的范畴，提出建议和议案是代表一项基本权利。预算监督权中的“牛鼻子”，允许设置预算修正议案程序，有效避免人代会预算表决“打包”模式和代表所提建议意见的“软约束”问题。对于代表预算审查来说最强大的权力是否决权，最重要的预算权实际上是预算修正权^①。

四是提升预算审查监督实效的需要。当前很多基层人大，采取预算草案综合审批、举手表决通过形式，难以起到实质性监督作用。预算修正议案就成为审批预算的“救济性”机制，既避免预算整体否决，又体现人大的实质性监督，增强人大预算审批的针对性和实效性。另一方面，推进预算项目得到有效落实。通过预算议案票决，形成全体人大代表的共识，使得政府难以落实的预算项目得到顺利推进。

五是推进财政民主化进程的需要。根据财政民主主义理论，纳税人既有纳税义务，也有清楚知晓税收支用途的权利，以及参与预算配置和监督纳税支出等权利。创设预算修正制度，代表在人民代表大会制度平台上开展理性、民主的辩论、博弈，成为激活现代社会治理“良方”。吸收民意的过程，实质也是践行“主权在民”理念的体现，推进财政预算民主规范^②。

二、浙江温岭预算草案修正模式的构建与思考

自 2005 年开始，浙江省温岭市人大将民主恳谈机制与人大制度相结合，推行参与式预算改革。经过持续 10 年的探索和完善，目前已初步形成了较为健全的全口径预决算审查监督体系。

（一）市级预算草案修正议案票决

2015 年 3 月，温岭市第十五届人民代表大会第四次会议首次试行预算修正议案票决制度。本次会议共收到代表 10 人以上联名提出的预算修正议案 9 件，内容涉及太湖水库清淤、白龙潭水库净水厂及管线建设、礁山港渔用码头建设、礁山港环境综合整治、主城区公共厕所建设、环保空气质量自动监测站建设、环保污染源在线监控、城乡交通治堵、污水处理费收入等方面。

^① 张献勇：《论人大的预算修正权》，《学术研究》，2009 年第 7 期。

^② 林慕华：《中国“钱袋子”权力的突破：预算修正权》，《甘肃政法学院学报》，2009 年第 11 期。

经市政府办公会议、计划预算审查委员会审议等，综合考虑议案依据和建议合理性、民生性等，大会主席团决定将林于法代表领衔的《关于要求增加城乡交通治堵经费的预算修正议案》提交全体代表票决，其他 8 件改作预算审议意见。经出席会议的 363 名人大代表无记名投票表决，最终以 346 票赞成、8 票反对、9 票弃权，票决通过了《关于要求增加城乡交通治堵经费的预算修正议案》。大会决定在其他支出科目交通治堵项目增加支出预算 500 万元，重点用于交通治堵严管区域、严管路段整治、停车设施建设、公交优先、新建咪表车位等。为保持预算收支平衡，在其他支出科目行政事业单位养老并轨准备金项目减少预算 500 万元。这是全国县级市首个顺利通过的预算修正议案，对深化我国地方财政预算改革具有里程碑式意义。

1 . 法理基础和制度保障。《宪法》 第二条规定，中华人民共和国一切权力属于人民。人大代表受人民委托，行使预算修正权等各种权利，这是实现管理财政经济、社会事务的一种形式。《组织法》 第八条规定，县级以上的地方各级人民代表大会行使审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们执行情况的报告，讨论、决定本行政区域内的经济等工作的重大事项等职权。《代表法》 第三条规定，代表享有出席本级人民代表大会会议，参加审议各项议案、报告和其他议题发表意见；依法联名提出议案等权利。新《预算法》 提出强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度等。2011 年 12 月，温岭市人大常委会出台的《温岭市市级预算审查监督办法》 第十九条规定，在市人民代表大会举行会议的议案截止时间前，人大代表十人以上联名可以就预算草案及部门预算草案提出修正议案。2015 年 3 月，经温岭市人大各代表小组、主任会议、人大常委会、市委常委会、各代表团等多方反复讨论研究，《温岭市第十五届人民代表大会第四次会议预算修正议案处理办法》（下称《处理办法》）、《温岭市第十五届人民代表大会第四次会议票决预算修正议案和部门预算办法》 分别在市十五届人大四次会议预备会议、第二次全体会议上获得通过。这为代表依法行使预算修正权提供了有效的“制度保障”。

2 . 预算修正议案的基本要求和处理流程。预算修正议案处理办法共十七条，对提出预算修正议案的目的、法律依据、遵循原则、具体内容要求、处理流程等作了明确详细规定。代表提出预算修正议案，应当符合法律、法规的有关规定，遵循统筹兼顾，勤俭节约，量力而行，讲求绩效，确保重点，收支平衡的原则，优先保障民生项目。预算修正议案提出的事项包括增加预算收入或减少预算支出；增加预算支出或减少预算收入；否决单项预算。预算修正议案提出时，应当同时提出其他对应项目的变动，以保持预算平衡。预算修正议案应当有案由、案据和方案。案由应当明确清楚，案据应当充分合理，方案应当切实可行。具体处理流程如图 1：

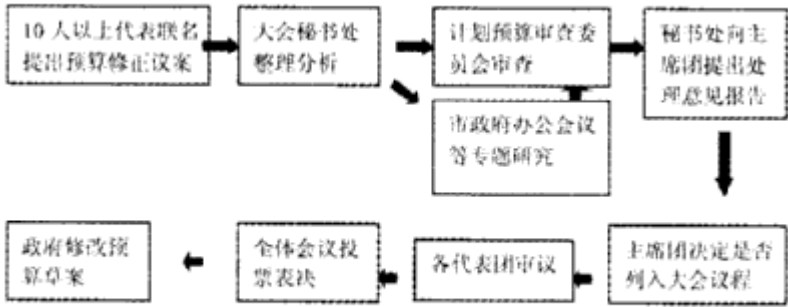


图 1 预算修正议案的处理流程

3 . 表决方式和结果运用。预算修正议案表决采用无记名投票方式，参加全体会议的代表超过全体代表的半数，始得进行表决。预算修正议案以得全体代表的过半数赞成票为通过。预算修正议案表决通过后，政府应当按照通过的预算修正议案修改相关预算草案。大会主席团决定不列入本次大会议程的预算修正议案，转作预算审议意见处理，在部门预算修编中得以体现。比如，根据代表提出《关于要求建设温岭主城区公共厕所的预算修正议案》 意见，市住房和城乡建设规划局基本建设项目支出新增城区公共厕所建设项目经费 100 万元。

（二）镇级预算修正议案的做法和实践

镇级预算修正议案在温岭具有较为成熟的实践基础，自该市新河镇于 2006 年在全国率先实行预算修正议案制度以来，截至 2015 年，该市各镇共提出预算修正议案 119 件，列入大会表决的预算修正议案 57 件，其中 49 件获得表决通过，预算调整资金达 3338 万元。比如，泽国镇 2015 年提出预算修正议案 6 件，列入大会票决 3 件，“关于收取企业污水处理费 150 万元，增加预备费 150 万元的议案”，88 票赞成，5 票反对，获得通过；而“关于公共自行车建设从 140 万元调增到 400 万元，西城路项目从 260 万元减至 0 元的议案”则因为 51 票反对、42 票赞成未获通过。“关于新增牧屿、联树城区整治项目支出 100 万元，牧西和颜家断头河整治项目支出从 100 万元调减到 0 的议案”则因为 64 票反对、29 票赞成未获通过。

表 1 温岭市各镇历年提出和表决预算修正议案统计表

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
提出件数	2	4	9	9	1	8	15	17	23	31
列入表决	2	4	3	2	0	3	2	12	14	15
涉及镇	1	2	2	1	1	1	1	8	10	11
通过件数	2	3	1	2	0	3	2	11	12	13
调整额度	100 万元	150 万元	20 万元	40 万元	0	75 万元	70 万元	755 万元	1095 万元	1033 万元

1．制度保障。温岭市共有 11 个镇、5 个街道。截至目前，共有 10 个镇出台了相关的预算审查监督制度，对提出预算修正议案的制度实现了有效突破。

2．镇级预算审议的时间设置。镇级预算处于我国政府预算体系末梢，与基层代表和群众利益密切相关，做好镇级预算审查监督非常重要。在做实做好人代会前镇级预算民主恳谈基础上，温岭各镇人代会的专门安排用于预算审议的时间呈现逐年增加趋势，预算专题审议时间均超过半天，有效改变了预算审查上重程序轻实质问题。

3．镇级预算修正议案提出和票决程序。新河镇第十六届人民代表大会第二次会议通过《新河镇预算审查监督试行办法》，第十三条规定，在镇人民代表大会举行会议的议案截止时间前，镇人大代表五人以上联名，可以向大会主席团提出预算修正议案。预算修正议案必须对所提议的案由、案据和具体方案作出说明。具体包括削减、否决、增加，但必须同时提出其他支出项目的削减，以保持预算平衡。泽国镇人大在预算草案的审议中，分别采取分组审议、大会集中审议和专题询问等形式，让代表充分发表意见。在围绕预算修正议案开展大会集中辩论环节，鼓励代表们充分陈述理由，发表正反两方面意见，设置辩论程序使人代会成为代表和政府之间、代表和代表之间理性博弈的舞台，代表理性表决财政预算草案。

三、各地预算草案修正权行使管窥和困境分析

（一）国内实施预算修正制度的分析

我国各地人大在预算修正权方面，进行了积极有效地探索。据不完全统计，十多个省市人大有关于预算修正权的相关规定。如河北省、山西省、湖北省、云南省、海南省、广东省、深圳市、福建省厦门市、上海市闵行区、浙江省温岭市均有预算审查监督条例等规定，提及预算修正议案安排或者预算修正案提出的主体、要件、程序及法律效力等^③。2001 年，广东省出台《广东省预算审批监督条例》，较为具体地规定了预算修正权。2003 年，广东省人代会期间，广州代表团部分代表据此提出预算

³ ① 闫海：《论我国人大预算案修正权的制度建构》《经济法研究》，2012 年第 11 期。

修正议案，要求将基本医疗保险纳入省级政府性基金预算，作为社会保险基金之一；主席团经过审查，认为不属于省级预算职权范畴，结果没有提交大会表决。比如 2008 年，上海闵行区出台《闵行区人民代表大会关于预算修正案的试行办法》，规定了代表行使预算修正权的原则和流程。但是，2010 年《关于调整组织部门 900 万干部学历教育支出的预算修正案》，由于案据不充分，没有列入大会进行表决；2011 年也没有列入大会表决；2012 年提出 2 个预算修正案，其中《关于调整会议、课题等六项预算项目的修正案》得以通过，将 2012 年党政机关会议、课题、调研、评估、咨询、培训等六项费用的总削减幅度定在 5%，调减下来用于预备费，最后实际压缩六项费用预算 185.5 万元。

（二）我国基层人大行使预算修正权的困境分析

探究我国基层人大预算修正权虚置或尚未有效行使的原因，有以下各种原因：

1. 预算草案修正权的顶层设计仍待强化。现行法律对预算草案修正权行使的规定过于原则和模糊，新修订的预算法只是基于中国的国情和中国配套改革的渐进，采取有限修改的原则追求有限目标^④。预算草案修正权缺乏具体的程序性设置。

2. 预算信息不对称问题难以有效突破。政府部门编制预算草案，掌握着大量的各级财政预算政策等信息，在预算编制中具有明显的信息和专业优势。而代议机关存在信息相对“闭塞”和“不对称”，介入预算深度不及政府部门，代表很少参与预算编制调研，在较短的人代会期间，难以对政府预算表格进行综合比对，有的代表看不懂预算报告，且缺少查阅预算执行情况的“大数据”财政信息平台，短期内难以适应提出预算修正议案的技术性要求。

3. 预算权配置的困境制约与平衡问题。预算权的配置涉及政府和人大、人大和执政党之间的财权分配问题。基层人大在行使预算审批权方面存在重程序、轻实质问题，对预算进行实质性监督和修正的积极性有待提高^⑤。此外，各级人大面对行政机关提交审议的预算文本，基本以编制好的预算方案为准，整体否决预算草案在我国当前制度环境下不很现实，法律法规没有作出后续处理的指导性规定。比如河北省饶阳县、湖南省沅陵县、湖南省麻阳县等曾出现否决或“搁置”政府预算草案的尴尬局面。

4. 人大自身能力建设不足的制约。审查预算草案既要了解上级有关政策，又要具备一定的经济、会计、预算、工程等知识，预算草案修正议案的提出具有一定的技术难度，在提出增加支出的同时，要提出削减支出，还涉及财政收支科目调整等问题。在我国较多的地方，人代会期间预算审议时间过短，有的基层人大审议预算草案只有一两个小时甚至更少，由于受习惯思维影响，代表在以往人代会期间，举手表决预算就通过了，但现在可以提出预算修正议案，代表一时思想转不过，这需多年的民主实践和操练，才能彻底扭转思想“惯性”。

四、温岭行使预算修正权与国内各地实践的比较研究

纵观国内基层人大行使预算修正权的探索，难以开展持久的实践，往往呈现出“观望式”、“断崖式”、“停步型”、“消失型”等特征，而温岭市在预算审查监督方面与各地相比，有其独特性和逻辑起点。温岭市从镇级开始沿着“由点到面”、“由下而上”的实践路径，预算修正议案表决工作已持续多年，呈现稳健的发展势头。

^④ ② 贾康、段爱群：《预算法修改中的色舒突破与问题评析——关于预算法修改的意见和建议》，《财政研究》，2013 年第 6 期。

^⑤ ① 黎江虹：《新〈预算法〉实施背景下的预算权配置》，《税务研究》，2015 年第 1 期

（一）各地基层人大实践的相同性剖析

1. 有限度尝试。在开始探索预算修正议案的初始阶段，由于缺乏上位法的明确规定、基层人大尚未形成预算审查监督氛围、预算监督实践处于探索阶段，各地均是持着较为“谨慎”的态度，仅结合各地实际情况，对某些明确“能够把握”的项目进行“有限度”的预算修正权探索。比如上海市闵行人大把调整干部学历教育支出、削减会议和培训等费用支出作为预算修正议案，各地预算修正议案尚未涉及政府性重大投资项目。

2. 专业化支撑。由于预算修正议案提出需要“强有力”的“技术支撑”，领衔提出预算修正议案的人大代表需要具备相对扎实的预算审查监督知识，对预算科目、预算资金调整等进行精准分析和估计。比如，温岭市各镇提出预算修正议案的人大代表较多来自于各辖区预算审查监督专业库人员，上海市闵行区人大提出的预算修正议案往往由“预算骨干”代表牵头，温岭市镇两级提出的预算修正议案，代议机构均为支持或鼓励态度，积极听取并吸收代表意见，温岭市人大常委会财经工委更是对预算修正议案开展常态化指导，温岭市阳光预算宣讲小组专门针对预算修正议案写作规范、典型案例等进行阐述和宣讲。

3. 制度性规范。由于预算法和预算法实施条例对如何行使预算修正议案尚无具体的规定，国内很多地方出台预算审查监督条例（办法）时，考虑前瞻性、实际性和规范性等要求，10 多个省（市）有探索实施预算修正权等规定。浙江省温岭市的 10 个镇有预算修正议案具体制度化规定，温岭市专门出台预算修正议案处理办法、票决预算修正议案办法等制度，保障代表规范行使预算修正权。

（二）温岭实践的差异性和独创性探究

浙江省温岭市处于我国东部改革开放前沿地区，是全国股份制经济的发源地之一，民营经济比较发达，财力相对充裕，民众的民主意识相对较强，设计者具有较强的推动力，特别是经过十年的参与式预算的“民主操练”，每年预算草案提交人大代表和选民进行“挑刺”，政府部门主动修编预算草案，并对民众格外关注的预算项目资金额度进行调整，已经成为当地各级干部和群众的“共识”。

1. 注重渐进性与连续性结合。温岭从最早 2006 年一个乡镇提出预算修正议案，到 2015 年该市辖区 11 个镇全面铺开、市级顺利通过首个预算修正议案，代表提出预算修正议案的数量、列入表决数量、通过预算修正议案的件数及调整额度，总体呈现逐步增加态势。这个发展过程得益于渐进性和连续性相结合，得益于提出的预算修正议案既符合民主政治的发展方向、符合人民当家作主的精神理念，又遵循了不断吸收民意，完善政府决策的发展过程，该螺旋式的发展提升过程，符合新事物的发展规律。相反，我国一些地方由于各种原因，没有做到渐进性和连续性相结合，经过一年或几年探索后逐渐进入“销声匿迹”。

2. 注重探究性与巩固性并重。温岭市参与式预算的设计者和实践者，根据宪法、代表法、监督法等规定，非常注重在现有人民代表大会制度下的探索创新，对如何行使预算修正权、增强预算审查监督刚性、有效发挥代表作用等进行探究。在每年各镇人代会探索实践后，均通过全市预算审查监督工作专题研讨会、参与式预算推进会等进行总结和部署，该市人大既总结和推广延续每年实践中的有益经验，又对下一步如何巩固已有成果，增强预算监督刚性和实效性提出新思路。尤其是针对实践中碰到技术难题、阻力、疑虑等，通过邀请高校科研院所专家指导、各镇（街道）人大碰头会和分组专题调研会等进行破解，实现了探索性与巩固性并重。

3. 注重代议制民主与协商民主相融合。人大代表接受选民的委托，代理行使预算审查监督权，为选民管好政府的“钱袋子”，这是人大代表的职责。浙江省温岭市在设计预算修正权行使过程中，引入会前调研、多轮恳谈、会中辩论和票决等机制，有效地发挥了人大代表在广泛吸纳民意、对区域年度预算进行对话和辩论等作用，使得代议制民主理论和协商民主理念在该市人大代表的提出预算修正议案、表决通过、预算正式修正等全过程中得到有效落实。

五、基层人大推行预算草案修正权的路径设计和对策建议

我国的政治制度架构为行使预算修正权提供了较好的保障和基础，在贯彻落实“四个全面”战略部署的关键时期，探索行使预算草案修正权比行使人大预算否决权更具有可行性和价值意义，有利于预算决策更加科学民主。全国人大财经委副主任委员尹中卿认为，要尽快从法律层面廓清预算审批权范围，赋予人大对预算草案的修正权和调整权。同时，还可以探讨建立预算草案分项审批、单项表决和部门预算表决制度^①。

（一）加强顶层设计，逐步推行预算修正权

纵观全球各国，许多国家的法律都赋予立法机关批准、否决和修正后批准预算案的权力。当前，浙江温岭市人大及其各镇人大作为可供借鉴的成功案例，亟需各地人大进行借鉴推广。在深化财政预算改革和基层人大预算权配置的顶层设计过程，建议在《预算法》相关实施细则中明确预算修正权及相关程序，真正破解“强理论弱实践”问题，切实提高人大预算审批效力。

（二）健全机构设置，提升预算审批的专业化水准

随着财政预算改革的全面深入，基层人大承担的预算审查任务逐步加重，特别是县级市要强化预算审查监督机构设置。建议设置预算工委办公室或审查室等机构，对专家智囊团如何有效介入决策、代表和社会公众如何有效参与等进行综合协调，提升预算审查监督的统筹协调能力。充分发挥中介机构作用，通过购买服务等方式，建立专门的预算信息咨询机构，为代表和公众提供广泛、及时、有效的预算信息服务，避免预算修正议案的“碎片化”。基层人大机构不应成为政府机关领导“退居二线”的地方，而应成为专业精英和年富力强人员集聚地，更好地履行财政预算监督义务^②。

（三）加强代表培训，有效突破技术难题

当前，如何有效发挥代表作为预算审查监督的主体作用，加强培训是关键，代议机关、各级人大常委会相关工作委员会要为人大代表如何提出预算修正议案、熟悉会计科目、规范文本格式等，提供有效帮助和服务，解决预算修正议案的技术难题。近年来，温岭市人大以培训为突破口，通过组建阳光预算宣讲小组到各镇（街道）辅导培训、邀请财政预算专家在人代会期间作预算知识培训、定期开展参与式预算工作理论研讨、集中高校科研院所接受系统预算培训、每年多层次的预算民主恳谈实践操练、创办参与式预算网等渠道，有效地提升了人大代表预算审查监督能力，建议基层人大对代表进行有效培训，提升预算审查监督能力。

（四）注重审查实效，健全预算修编反馈程序

按照契约论观点，政府预算是一份受社会公众委托，配置其让渡的经济资源，并向其提供一揽子公共产品和服务的契约^①。代表和公众对预算草案提出意见后，有权知晓所提意见的采纳情况。有的基层人大对代表审议预算草案提出的意见，缺乏筛选和采纳机制，代表意见能否被采纳由政府来决定，不受代议机关左右，削弱了人大审议预算草案的实效和作用。建立了预算审

^① ① 刘永刚：《专访全国人大常委、全国人大财经委副主任委员尹中卿：要赋予人大对预算草案修正权和调整权》，《中国经济周刊》，2014年第4期。

② 黎江虹：《新〈预算法〉实施背景下的预算权配置》，《税务研究》，2015年第1期。

议意见反馈落实机制，进一步增强了代表和公众参与的广度和深度。在预算修正议案方面，如果主席团决定不列入大会议案的，改作预算审议意见处理，由政府部门予以适当吸收，这有效调动了代表提出预算修正议案的积极性。

（五）引入分项表决制度，强化全过程监督

新修订的预算法仍旧没有对预算被否定后如何启动重审程序作出规定，比较务实的做法就是设计分项审查的程序，即使否定了几项，也不至于带来太大的不好后果。温岭市人大在 2015 年人代会上，首次对“四本账”预算分本进行表决、首次对预算修正议案进行票决、第三年对四个部门预算分项进行票决，以上分本表决、分项修正、分项审查的制度和程序设置有力提升了预算审查实效。在健全过程监督方面，要早编细编预算，提升预算的可读性。建议提早将预算草案发给人大代表，使预算的审阅、讨论时间前移，确保有足够时间调研、起草、提交预算修正议案。

（六）树立法治理念，推进预算法治化建设

法治预算是政府预算改革的核心与灵魂，施行预算修正制度可以推进公共财政收支管理在阳光下运行，防止公共资金滥用，促进国家治理机制健全。此外，要强化责任追究，新预算法对违法预算约束行为的法律责任追究力度进一步加大，在基层人大监督过程中，要强化问责机制的落实，避免预算审批“形同虚设”。要规范预算公开制度，进一步扩大预算的公众参与度。

六、结语

党的十八届三中全会提出“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标。党的十八届五中全会强调要“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”。现代国家治理的最终目的是通过政府、公众、社会等相互协调，促进资源有效配置，推动经济社会全面、协调、可持续发展，加强预算实质性审查监督是当前推进改革和治理的优选路径选择。深入研究地方治理的转变策略和社会治理新格局，是推进国家治理现代化的有效保障，人大代表接受选民委托，依法管理和监督财政预算资源的合理化配置，有利于推进地方公共权力公平公正行使，实现公共资源配置的科学化和现代化^⑦。行使预算修正权在基层人大预算审批过程中，具有较大的制度优势和现实意义，是看好政府“钱袋子”，行使好核心财政权力重要途径。这将代议机关和行政机关进行有效妥协，体现代议机关的预算控制和主导权。总之，预算修正议案票决制对推进预算民主化、法治化、科学化意义重大，在优化预算权力配置、培育法治预算精神、构建多方联动的预算监督机制等方面发挥了积极的作用，在当前全面深化财政改革、全面推进依法治国背景下，具有重要的理论价值和实践意义。

⁷ ①程瑜：《政府预算契约论——一种委托—代理理论的研究视角》，经济科学出版社 2008 年版，第 53 页

②彭勃、杨志军：《参与和协商：地方治理现代化问题》，《上海行政学院学报》，2014 年第 3 期。