

我国参与式预算的发展现状及对策研究

李金龙, 苏妮娜

(湖南大学法学院, 湖南长沙, 410082)

摘要: 参与式预算作为实现善治的有效工具, 在世界范围内都得到了广泛的推广。近几年来, 我国一些地方政府开始引入参与式预算, 取得了显著的成效, 既提升了公民参与预算的意识, 也使预算的编制、审批、执行朝着公开、透明、民主的方向迈进。但是, 我国的参与式预算尚处于试点阶段, 还存在很多不足之处有待改进。本文在梳理我国参与式预算发展现状的基础上, 总结其成就, 发现其不足, 继而对参与式预算在我国的发展提出了改进措施。

关键词: 公共预算; 参与式预算; 公民参与

中图分类号: D63

文献标识码: A

一、参与式预算的概述

参与式预算是一种创新的政策制定方式。按照联合国的定义, “参与式预算是人们对于全部或部分公共资源配置的决策制定或参与决策制定的机制”。^[1] 由于参与式预算实施的地域、范围、形式和成效都存在较大的差异, 因此, 到目前为止, 关于参与式预算还没有一个普适的定义。但是我们能够从各国的实践经验中总结出参与式预算的基本内涵。政府允许公民直接进入政策制定过程, 通过给公民提供参与平台, 使公民有机会参与分配资源、决定各种社会政策实施的优先顺序, 并对公共支出进行监督——这就是“参与式预算”。

参与式预算最早出现于 1989 年巴西的几个城市之中, 最为突出的是工党执政的阿雷格里港市。之后, 参与式预算很快传遍巴西。截至 2005 年, 巴西有近 180 个城市在实施某种类型的参与式预算。巴西的公民参与预算不仅改变了巴西的预算和政治过程, 而且影响了其他拉美国家, 北美的加拿大, 欧洲的英国、法国等国, 以及亚洲和非洲一些国家的地方治理。在这些政治、经济、文化环境迥异的国家和城市中, 公民参与预算的机制也存在诸多的差异。但在某种程度上, 它们都具有共同的目标, 即 (1) 促进公众学习和参与; (2) 通过改进政策制订和资源配置水平实现社会公平正义; (3) 改革行政机构。^[2] 上述三点也可以说是理想中参与式预算应达到的目标。自 2005 年浙江温岭新河镇实行预算民主恳谈以来, 我国的参与式预算已走过十一个年头, 虽然目前仍处在试点阶段, 大范围的推广仍存在困难, 但这一富有创新性的实践在促进预算过程的透明化、增进公民参与等方面取得了显著的成就。

二、我国的参与式预算的发展现状

2005 年, 浙江省温岭市新河镇开始实施参与式预算改革, 开创了中国基层公共预算改革的先河。也就在这一年, 中国发展研究基金会将参与式预算列为重点科研项目, 并选取江苏无锡、黑龙江哈尔滨作为首批参与式预算的试点单位进行实验研究。在此之后, 安徽淮南、浙江临海、广东顺德纷纷开展了参与式预算的实践。结合当前的实践, 我国的参与式预算大致可分为两类, 一类是以浙江温岭新河镇为代表的与人大制度相结合的“预算民主恳谈”模式, 另一类是以江苏无锡、黑龙江哈尔滨为代表的“政府主导, 公众参与”模式。^[3]

1. 浙江温岭新河镇实践

新河镇以民主恳谈为主要形式, 从公共预算改革入手, 将公民参与纳入到基层人大制度框架内, 主要目的是发挥地方人大在整个预算过程中的中心作用, 同时扩大一般社会民众的参与, 由地方人大建立起民众需求和政府决策二者之间的桥梁。从整个预算民主恳谈的程序来看, 包括以下五个部分。

①细化并公开预算草案

以往，人大对预算草案的审议只是一种形式上的审议，走走过场而已。究其原因，是因为政府的预算编制得过于笼统，只是粗略地列出几个支出大项，没有把支出项目具体化。而新河镇一开始就从细化预算着手，把整个支出分解成 100—110 个子类，使代表们对资金的使用一目了然。新河镇人大主席团还提前两天将镇政府的预算报告草案和预算细化说明发给人大代表，并允许他们将预算草案带回家、带到办公室，充分让民众知情，将意见通过民意代表传入到议事机构内。预算草案的提前公开有助于民意代表充分读懂草案，同时，也便于民意代表听取公民的意见。

②召开预算初审民主恳谈会

在人代会召开前先举办预算初审民主恳谈会。在预算初审前 5 天发出告示，邀请社会民众参加预算初审民主恳谈会，对预算发表自己的意见，参加人员不拘身份，遵循自愿原则。会上，与会者将被分为农业、工业和社会事业三个小组，这样每个小组都是对该类型预算项目有兴趣的代表，便于高效和负责地相互沟通和审议。代表和公众都可以自由地发表自己的见解和意见并展开讨论，讨论过后，汇总各方的意见，形成预算初审报告。

③修改预算方案

新河镇在人代会召开的期间，组织召开预算民主恳谈会，恳谈会由镇人大主席团主持，全体人大代表和镇政府工作人员都必须参与会议。镇政府在会议上要作预算草案的报告以及预算细化的说明；人大预算审查小组分别作农业、工业和社会事业三个小组的预算初审报告；人大代表发言，商讨、审议预算草案；镇政府回应人大代表的询问、建议和意见。最后，由镇政府与人大主席团召开联席会议，预算审查小组全员参加，按照初审报告和人大代表的审议意见修改预算草案，并形成“预算修改方案”。

④行使预算修正权

人大代表如若不认可政府的预算修改方案，有权联名提出“预算修正议案”。由联席会议制定的预算修改方案，要经过各代表团的分组审议，此时，5 名以上人大代表联名，就可以提出预算修正议案，经人大主席团审核决定是否提交至人民代表大会全体会议表决，与此同时，规定的预算修正权限包含：削减；增加；否决，但是，必须一同提出其他支出项目的增减，以此来保持预算的平衡。

⑤预算执行监督

预算在执行过程中会有许多可变因素，为了在预算执行的过程中有效地监督政府，新河镇成立了财经小组，财经小组可以即时了解镇政府的预算执行情况，并且有权参与到下一年度的预算编制过程。

2. 江苏无锡、黑龙江哈尔滨实践

江苏无锡、黑龙江哈尔滨两地的参与式预算实践具有很大的相似性，即政府在编制预算的过程中让民众直接参与，民众通过投票表决的方式，确定关乎自身利益的各类公益项目建设的优先次序，从而决定公共预算资金的流向并监督公共支出的使用。^[4]具体可以分为以下四个步骤：

①宣传组织发动

成立参与预算工作组，拟定详细的工作计划，以社区为基本单位号召民众召开民主座谈会，或者以问卷调查的形式，收集民众的意见，进而形成项目备案以便于推选参与表决的项目。

②公众民主决策

首先，要在尊重民意的前提下，全面考虑社区的发展规划以及实际财力情况，选出拟提交给民众代表大会讨论表决的建设项目，这些拟提交的项目在广泛征求意见后形成一个初步的预算；其次，要按照既定的规则选举产生民众代表；最后，召开民众代表大会，以投票的

方式，选出正式实施项目。

③组织项目实施

在这一阶段中，要进一步细化民众选定项目的预算，民众可以对政府公布的项目预算细则提出自己的见解，也可以在办理相关规定的手续之后，参与、监督项目外包工作。

④民众跟踪监督管理

在项目的执行过程中，要组织民众对项目执行情况进行监督，并向相关部门进行意见反馈。项目执行结束之后，要组织工程验收、委托财务对项目资金进行审计，将验收和审计的结果公之于众，并且组织民众代表和权威专家对项目的实施情况进行全面的绩效评估，审计和评估结果将作为下一年度预算安排的重要依据。

三、我国参与式预算的成效

虽然我国各地参与式预算的模式不同，但都取得了不错的成效。

1. 扩大了公民参与

由于我国政府一贯以来坚持对预算实行保密的原则，使得我国政府预算的透明度和公开度较低。公民在缺乏参与意识的同时，也缺乏有效的途径来实现自己的权利。但参与式预算让那些长期实质上被排除在预算和政策过程之外的公民获得了影响预算和政策制定的机会。^[5]公民参与预算的整个过程，不仅加强了公民与政府之间的沟通，促进了公民表达自己的需求，而且使公民通过积极的参与，充分实现了自身所享有的基本权利。

2. 提升了政府治理水平

参与式预算是政府强化责任、提升绩效的重要路径和改革对策。公民参与公共预算实质上是一种社会问责模式，在这种问责模式下，公民社会主动、积极地介入公共预算过程，影响资金的分配，促使政府在编制、执行预算的过程中，加强自身的责任意识，充分保障公民的权利，接受人大代表和公民的监督。此外，参与式预算还解决了传统预算编制过程中权力过分集中和信息封闭的问题，提高了政府的工作效率和回应性。

3. 提供了更好的公共服务

我国参与式预算目前主要用于民生工程，如修建道路、基本清洁卫生、维护社会治安等等。参与式预算中，公民能通过自己的积极参与来决定公益项目建设的优先次序，因而，政府能够将有限的财力投入到公民需求最紧迫的公共项目上，最大限度地实现了公共财政对资源的优化配置，提升了政府公共产品和公共服务的质量，实现了公共服务项目效益最大化。

4. 预算编制更透明、更详细、更科学

参与式预算将预算信息公开，增进了公民对预算的了解，使预算也变成了普通老百姓“看得见，摸得着”的事物。我国预算编制过程中存在一个很大的缺陷就是，预算具有很大的随意性，一是预算支出方向的随意性，二是预算支出多少的随意性。这就使得人大代表往往在不清楚资金去向的情况下就批准了预算草案。而在参与式预算的试点地区，尤其是在像新河镇这样将年度全部预算资金进行公示的地区，政府投入了更多的时间、精力和专业知识与技术，并为人大代表和公民提供了更为清晰明了的预算草案，方便他们理解并提出意见。

四、当前我国参与式预算存在的问题

1. 公民参与的广泛性和代表性不足

首先，公民参与的广泛性不足。虽然试点地区政府进行了参与式预算的宣传号召，但真正参与到预算过程中来的公民只占地区总人口的很小一部分。2012年，广东省佛山市顺德区的部分街道开始实施参与式预算，但是总共才征集到18名公民代表，^[6]对于一个有200多万常住人口的市辖区来说，这样的公众参与比例实在太低。其次，公民参与的代表性不足。由于公民的参与积极性不高，因而在选举代表的过程中容易产生“走过场”的现象，导致选出来的代表并不能够真正代表广大公民的利益，他们可能代表的是其他组织、群体的需要，

表达着他们的特殊利益，而不是公民的普通利益。最后，非政府组织的参与不足。参与式预算向非政府组织提供了一个与公民和政府一起应付最紧迫社会问题的机制。由于非政府组织具有中立性和专业性，它既可以充当政府和参与者之间的协调者，也可以作为咨询机构向参与者提供支持。而我国的参与式预算主要在镇一级政府或市区街道进行推广，非政府组织数量本来就不多，并且又是政府主导的预算模式，参与力量较为单一，范围狭窄，非政府组织的作用没有得到充分的发挥。

2. 公民参与预算的能力不足

由于预算本身就是一个专业性很强的领域，参与预算需要公民具备基本的预算背景知识、对预算进行分析和讨论的能力以及监督和评估的技巧，而公民大多缺乏这方面的知识，又缺少受预算知识培训的机会，预算的专业性也就成为了公民参与的一道壁垒。在参与预算编制的过程中，公民如果看不懂预算，就会对预算编制是否合理缺乏准确的判断，更难以提出建设性的意见和建议，自然就会影响公民参与的积极性和有效性，这无疑又加大了公民参与的难度。

3. 预算项目草案编制仍有待完善

相对于我国其他地区而言，试点地区的预算项目草案已经进行了深入和细化，但依然存在“粗糙”的预算项目草案，并且这种情况不在少数，一些部门在申报方案中习惯将钱申报下来后，再来想钱怎么用。造成这种现象的一个重要原因是，在我国预算草案的编制是政府内部的事务，并没有完全向公众公开。人大代表也只有预算初审权以及对草案项目的增减或否决，几乎不参加草案的编制。而在香港，政府财政预算不是在编制完之后才向社会公众公布的，而是在编制的过程中就通过各种渠道阶段性地向社会、向公众咨询，获得反馈后再对预算进行修改，如此循环往复，公民得以进入预算草案的编制过程。

4. 公民缺乏有效的参与渠道

公民参与权利的实现依赖于有效的参与渠道。缺乏参与渠道，公民就难以介入预算的整个过程；而参与渠道不畅通，就会影响公民参与预算的实际成效。虽然实施参与式预算的地方政府采取了一系列的措施，诸如民意调查问卷、听证会等来征集公民对民生工程预算的意见和建议，但是公民所反馈的信息大多只是起参考作用，并没有影响预算的决策过程，公民在政策制定的过程中仍然处于被动地位，政府仍然拥有最终决定权。

五、我国参与式预算的改进措施

1. 提高公民的参与意识和参与能力

在参与预算的过程中，公民既要具备较为强烈的参与意识，更需要具备基本的参与知识和参与能力，只有这样，公共预算才能走向民主化、科学化。为了达到这一目标，首先，要培养公民的参与兴趣。政府要将预算信息通过各类媒体和多种途径公之于众，号召公民参与，并建立畅通的预算信息反馈渠道来倾听公民的诉求，只有让公民意识到自己的参与可能会影响政府政策制定时，他们的参与积极性才能被激发。其次，要对公民进行必要的政治参与培训。普及基本的预算知识，使之了解政府预算的整个流程，理解政府政策中所包含的基本内容，与此同时，也要培养公民对项目进行讨论和分析的能力、提升公民监督和评估的技巧。

2. 扩大公民参与的代表性

在以后的实践中，要特别注意，参加预算编制的代表要真正由选民经公开竞争和自由选举产生，能真实地反映民意。要使代表选举规范化，把握好选举数量及比例要求，并通过一定的方式对代表进行筛选，确定所选举的代表具有相应能力。此外，政府要积极引导社会中介组织、行业协会等一些非政府组织的参与，充分发挥非政府组织在协调利益、化解矛盾、提供服务与监督等方面的作用。

3. 提高公共预算的透明度

要实行公民参与预算，首先就必须对公民开放预算的全过程。首先，在预算编制阶段，

政府要及时公开预算信息、充分汲取公民意见。公开的预算信息要保证其完整性和通俗性,无论是预算内资金还是预算外资金都要纳入预算的编制范围,并且要进一步细化预算的支出科目,使预算尽可能地细化明了,既要使广大公民“看得到”,也要使他们“看得清”、“看得懂”;其次,在预算审批阶段,要规范人民代表大会预算审批制度,加强对人大代表预算专业知识的培训,使他们能更深入细致地了解预算草案,针对其中不合理、不规范的内容向政府提出质询;最后,在预算执行阶段,政府要严格按照《预算法》和人大审批通过的预算草案来执行预算,一旦预算资金发生变化,就必须报人大审批,政府内部不得随意调整预算。同时,要建立一套完善的预算监督体系,^[7]将人大的法律监督、政府内部的行政监督、社会公民及新闻媒体的舆论监督全部纳入到这一监督体系之中,从而形成对预算执行的全方位监督,进一步提升公共预算预算的透明度。

4. 拓宽公民参与公共预算的渠道

一方面,政府要巩固和发展预算征询、预算项目听证会等已有的参与方式,用法律的形式固定下来,使之制度化、法律化,进而使政府的预算更加科学化、民主化。另一方面,政府要继续努力拓宽公民参与预算的途径,尤其要鼓励和支持网络参与。在我国政府积极推行电子政务的大背景下,网络已成为公民和政府进行沟通交流的重要方式,政府可以通过其官方网站公开预算和发布预算信息、开展民意调查,以此来增进与公民的互动。浙江省温岭市就专门建立了“温岭参与式预算网”,在这个网站里,公民不仅可以了解基本的预算知识和相关的法律法规,还可以查询到温岭市每一年度的预算、决算信息,并提出自己的疑问和对策建议,为公民参与预算提供了畅通的渠道。

参考文献

- [1]联合国人居署编著,城市社区参与治理资源平台编译.参与式预算72问[M].北京:中国出版社,2010年,2.
- [2]陈家刚.参与式预算的理论与实践[J].经济社会体制比较,2007年02期.
- [3]刘璐,白建明,徐曼.中国、巴西参与式预算实践比较与启示[J].商业时代,2012年33期.
- [4]林敏.参与式预算的实践与探索[J].财政研究,2008年第11期.
- [5]马骏,赵早早.公共预算:比较研究[M].北京:中央编译出版社,2011年,128-135.
- [6]孟元新.2012年中国参与式预算实践综述[EB/OL].
<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=3716>,2013-04-03.
- [7]姜爱华.我国预算透明度改革中存在的问题及对策研究——基于财政民主监督的视角[J].经济研究参考,2012第62期.

The Research on the Current Situation and Countermeasures of China's Participatory Budget

Li Jinlong , Su Nina

(Law School, Hunan University, Changsha 410082, China)

Abstract: Participatory Budget as the effective tool to achieve good governance, has been widely spread in the world. In recent years, some local governments began to introduce Participatory Budget, and achieved remarkable results, not only improve the consciousness of the citizen participation in budget, but also make the budget more public, transparent and democratic. However, Participatory Budget in our country is still in its pilot phase, there are many deficiencies to be improved. In this paper, on the basis of Participatory Budget's current situation in our country, summarizes its achievements, found its insufficient, and then make improvement measures for the development of Participatory Budget in our country.

Keywords: Public Budget; Participatory Budget; Citizen Participation

作者简介（可选）：李金龙(1964—)，男，湖南慈利人，土家族，湖南大学法学院副教授，法学博士，中山大学公共管理博士后，研究方向：行政管理理论与实践、行政区划。苏妮娜（1990—），女，湖南省益阳人，汉族，行政管理硕士研究生。