

浅谈我国参与式预算改革及国际经验借鉴

王梦妮

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 421000)

摘要: 参与式预算改革有助于实现真正的民主, 筑起反腐防线。一些国家的参与式预算实践取得了良好效果, 这种示范性经验, 令很多国家都开始了自己的参与式预算改革之旅。我国的参与式预算改革及其试点工作正是在这样的世界背景下展开的, 目前已经积累了一定的经验和做法, 形成了一定的理论和模式。本文试图从参与式预算改革的概念、意义及实践的宏观背景下, 探讨三个问题: 第一, 我国参与式公共预算改革的先河——“温岭模式”的特色、成效及其问题; 第二, 国外成功国家的参与式预算实践的特点及其启示; 第三, 我国参与式预算改革如何进一步有效推进。

关键词: 参与式预算改革; 温岭模式; 国际经验

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A

一、引言

参与式预算指在公共预算过程中, 政府将涉及公众切身利益的公共项目建设资金交由公众讨论与决定, 并对政府公共支出的方向和效果进行监督, 使公共预算编制更加民主、公开、透明。部分国家参与式预算改革实践已取得了良好效果, 这种示范性经验, 令很多国家都开始了自己的参与式预算改革之旅。我国的参与式预算改革及其试点工作正是在这样的世界背景下展开的, 目前已经积累了一定的经验和做法, 形成了一定的理论和模式。本文试图从参与式预算的概念、反腐机理及其实践的宏观背景下, 探讨三个问题: 第一, 我国参与式公共预算改革的先河——“温岭模式”的特色、成效及其问题; 第二, 国外成功的参与式预算实践的特点及其启示; 第三, 我国参与式预算改革如何进一步有效推进。

二、参与式预算改革的意义

参与式预算是一种创新的决策过程: 通过参与各种会议, 公民能够直接参与决策, 决定或有助于决定本地区可支配公共资源的最终用处。

参与式预算改革有助于实现真正的民主, 筑起反腐防线。首先, 参与式预算改革有助于优化公共资源配置。从总体上说, 财政资金是一种稀缺资源, 而参与式预算打破了传统财政分配制度的封闭性和局限性, 让公众能够直接参与财政预算制定, 将预算分配置于广大群众的监督之下, 将有限的财力用到公共利益最需要的地方。其次, 参与式预算改革建立了政府与群众沟通的桥梁。通过鼓励公众参与决策, 搭建政府和公众之间的信息沟通平台, 密切了政府与公众的联系, 增强了公众对政策的理解与认知程度, 实现了政府与公众间的良性互动, 有助于提升政府公信力, 使政府的行政行为获得更为广泛的支持。再次, 参与式预算改革实现了基层民主。实践参与式预算改革, 虽只是财政改革的一小步, 却是基层民主建设的

一大步。民众的直接参与,既有效约束了政府权力,促进政府转变执政方式,又解放了政府权力,使其最大限度地提高决策的科学性。政府将决策权交给人民群众,从扮演“为民作主”的清官角色,回归到“让民作主”的公仆本色,实现了真正意义上的民主。最后,参与式预算改革有效防止了腐败问题的发生。预算决策和实施的全过程公开透明,投资项目决定权完全交给基层群众,各个环节规范有序,接受全方位监督,参与式预算的民主内涵使其具有天然的防腐能力。

三、我国参与式公共预算改革的先河——“温岭模式”评析

浙江温岭地区是我国最早实践参与式预算改革的地区,“温岭模式”通过民主理念的转变和科学的程序设计为我国公共预算改革实践提供了宝贵的经验。

(一) “温岭模式”的特点

1、多元的参与主体。参与主体主要包括镇政府、乡镇人大和财经小组、社会民众等。第一,镇政府。主要职责是提出公共预算的基本方案,这是整个预算决策过程的基础;第二,乡镇人大和财经小组。首先由财经小组组织社会公众、利益团体等参与预算中来,再由乡镇人大听取他们的意见并与政府相关部门进行充分讨论的基础上,对财政预算方案进行审议、修改和表决。乡镇人大财经小组主要起帮助乡镇人大审查与监督财政预算的作用,其成员主要由人大代表组成,也有部分专业人士;第三,普通公众。可以分为两部分,一部分是由财经小组组织的参加预算报告初审时的各协会、社团、各界代表和公众等;另一部分是贯穿整个财政预算过程的自愿性普通公民。

2、民主科学的参与机制。主要包括以下参与机制:(1)民主恳谈制度。核心内容是政府在公共事务决策过程中,把利益相关者召集起来,通过多元形式的沟通讨论,得出体现各利益团体和个人意见的最终决策;(2)财经小组制度。根据全国人大的规定,乡镇一级人大不设常设机构,只在开会期间选出一个预算审查小组,会议结束后便自行解散。(3)“两上两下”讨论制度。这种经过多次讨论和修改的“两上两下”程序让人大代表有机会代表民意并充分表达民意,使最后通过的预算方案真正成为多方博弈后达成的共识。(4)公民旁听制度。旁听者不能在会议上发言,其意见可以通过口头交流或书面的形式交由人大代表,通过人大代表在大会上发言来表达;(5)人大代表和公民培训制度。增加了人大代表和公民的相关预算知识,调动了他们参与的积极性及参与的深度和效率,有助于发挥他们参与对预算审查和监督的作用。

(二) “温岭模式”的成功之处

1、优化了公共支出配置。参与式预算使政府将有限的资金用于社会事业发展急需投入和社会公众密切关注需要解决的项目上。在公众参与的影响下,人大代表通过人代会前对预算草案的初审和人代会期间的审查与监督,使得政府不能不认真对待广大公众提出的合理建议,理性设计和修改预算草案。

2、完善了人民代表大会制度。参与式预算改革中民主恳谈制度,使人大代表和政府部门

之间能够进行直接、有效的对话,人大参与到了政府预算的决策过程中,在人大与政府的制衡关系问题上迈出了重要的一步。在恳谈会之前,人大代表还接受了专业知识培训,使他们更加了解参与的程序和规则,从而有效提高了其参与的效率和质量。

3、民主恳谈形式制度化。在参与式公共预算改革中,温岭地区开始将民主恳谈由一种民意沟通与表达的体制外制度安排演变成了一个民众参与决策的过程,并通过将民众参与决策与监督与现有人大体制相结合,开始了民众参与决策与监督的制度化演变。

(三) “温岭模式”的弊端分析

1、参与层级问题。这是指目前温岭地区的参与式预算实践主要在街道和乡镇一级展开,较少涉及到县级及以上公共预算。要推进参与式预算改革,必须涉及到在乡镇一级,但是这又面临着另外的问题:在全国目前推行的乡财县管,将很大程度上削弱乡镇政府的财政主导权,这对参与式预算改革无疑有一定的阻碍作用。因此,有学者提出将温岭地区改革模式提高其参与层次,向上推进至县级以上人大,才能取得更大的进展,也更具有推广价值和示范效应。

2、参与项目的范围问题。这是指目前参与式预算试点,只有极个别涉及政府的全部预算,绝大多数只涉及公共建设项目预算。对公共建设项目进行讨论、协商和监督固然重要,但是更为重要的是对政府的基本人员支出尤其是政府的基本公用支出进行监督,因为这两类支出占政府财政支出的比例大大高于公共建设项目支出。

3、参与人员的身份问题。这是指在参与式预算改革试点中,选择参与的代表和参与形式,既有体制内的选择,即以“两上两下”讨论制度、人民代表大会恳谈制度等作为参与形式,其中人大代表成为主要的参与者;也有体制外的选择,即有财经小组组织抽选、推选或选举等方式产生代表,组成参与式预算的代表会。

四、参与式预算改革的国际经验

(一) 巴西阿雷格里港市的参与式预算实践

1、简介。运作过程时间跨度较长,分以下阶段进行。①第一阶段:向公众征求意见,并动员其参加代表的选举。3月公民及代表对政府上年度的实际财政执行情况进行审查和评估,再由市政府根据公众及代表的建议,提出下年度公共预算的基本方案。②第二阶段:6月组织召开第二次全民会议,成员包括各领域利益团体和政府部门,组成参与财政委员会进行讨论并形成预算草案,再由各社区民众评估通过后,最终交由市议会讨论。③第三阶段:政府与市议会、居民等进行长时间充分讨论评估后,最终确定市政府年度财政预算并依法通过。

2、特点。①公开性与透明性;②参与性。社会不同群体及利益代表有权参与财政事务决策;③合作性。预算决策是政府与社会不同群体和组织、官员与公众密切配合,共同协商的产物;④制度化。对参与方式和程序等都有比较完备的规范,对政府议会及相关部门的权责也有明确的法律规定。

3、启示。①对公民的参与过程进行良好的设计与规划,使公民在预算过程中普遍参与,

并培养公民的参与意识,才能推动参与式预算改革的顺利进行。②参与预算的协商、讨论时间长,有利于公民意愿的有效表达,及政府、公众和社会各利益团体意愿达成一致,确保预算的科学合理。③对参与预算决策各方的权责进行明确的法律规定,是其顺利进行的保障。

(二) 印度古吉拉特的参与式预算实践

1、简介。具体实施分为四个阶段。第一阶段,政府和专业审计部门 DISHA 签署合作协议后, DISHA 开始预算草案的收集工作。弱势群体和贫困地区等社会焦点问题是分析调查的重中之重。第二阶段,预算培训工作。即对选举的代表进行预算培训,内容包括预算的基本知识和方法,对当地基本需求情况的讨论后撰写需求报告。第三阶段,把相关信息资料发给各部门责任人、新闻媒体及自愿参与的公民团体,发起讨论并公布项目的执行与修订情况。第四阶段,政府根据 DISHA 提交的课题报告安排下年度预算并依法通过。

2、特点。①公共预算决策从以政府为主导走向协同治理。② DISHA 作为非盈利组织在参与式预算中发挥了主导作用,其对政府预算信息的宣传报道,有助于政府与公众之间的联系与了解。③整合了城市与乡村弱势群体和精英阶层的利益偏好。

3、启示。①提高公共预算透明度,激发了公众参与热情,促进了参与式预算开展,实现了政府行政管理部门与公众之间的良好互动。②具有专业知识的社团(NGO)参加,在一定程度上发挥连接个体公众与政府的桥梁与纽带作用,又增强了政府预算的力量和能力,有利于行政预算服务于公共利益。

(三) 德国利希滕贝格参与式预算实践

1、简介。主要有以下几种参与方式:①在分区直接参加讨论。来自政府代表、各党派及社会公众都可以参与讨论本分区的公共预算计划,然后将建议方案放在网上进行评估;②互联网在线对话讨论。公民可以在线讨论与投票,提出希望在预算中增加的内容,并对其他人提出的建议进行评估;③邮件参与;④问卷调查研究。主要有以下几个阶段:第一阶段是公开预算信息,公民可以了解财政收入与支出、税收及社区基本情况等详细信息;第二阶段是公民在公共会议上对预算项目的优先性进行协商讨论并咨询;第三阶段是地方议会审核并依法通过正式预算报告。

2、特点。①参与公共预算的方式多元化。公民既可在所在分区直接参加预算讨论,或邮件形式参与,也可通过网络提出建议;②参与预算的项目较广,几乎涉及了各社区公共项目的各个方面。

3、启示。①预算信息的充分公开,有利于公共预算透明度的提升,在一定程度上激发了公众的参与热情,拓展了政府、社会利益团体及公众之间良好的互动空间。②政府在参与式预算中应起主导作用,对公众提出的建议进行认真分析与讨论,并做出相应处理意见。

五、推进参与式预算改革的建议

我国参与式预算改革实践已取得一定成效,其对地方财政体制改革、地方民主治理,乃至政治体制改革都产生了深远影响。但是,在学习与借鉴国外参与式预算实践经验下,我国

如何进一步完善参与式预算，稳步扩大参与式预算的范围仍值得我们思考。

（一）推进参与式预算改革，要立足我国基本国情，因地制宜。参与式预算最早诞生于巴西，但在巴西国内并没有形成一个固定模式，在其他国家也因政治制度、经济发展与社会文化等差别，形态各异。我们在学习、借鉴各国参与式预算实践经验时，必须从我国国情出发，考虑到现行管理体制，经济发展水平与国外的差异。一方面是我国与国外在文化传统、政治体制方面存在着很大的差异，经济社会发展水平不同，参与式预算不能完全照搬别国模式；另一方面是我国独特的地域情况，导致区域经济发展和地区文化等存在很大差别，比如我国西部欠发达地区政府财力较为困难，基本依靠上级政府拨款，预算规模难以根据本地区公众偏好，实施参与式预算改革缺乏相应的财力支持。因此，如何开展参与式预算实践值得探讨，若将国外某种成功模式复制到我国所有地区，可能会水土不服，若将国内部分地区参与式预算实验取得的成功经验照搬至所有地区，也难取得好的效果。故，我国推进参与式预算实践要因地制宜，探索符合本国国情和地区特点的模式。

（二）财政管理制度要进行创新。国外参与式预算实践经验证明，透明的预算信息公开制度，是实现公众参与预算决策、执行与监督的前提条件。对我国来说，通过参与式预算改革实践，可以推动民主财政、民生财政的建设与完善。而要提高公共预算的透明度，第一要提高地方公共预算的透明度。要实现公众参与预算的决策、执行与监督，只有向公众提供真实与完全公开的预算信息，令公众对政府项目与资金状况清楚了解，才能出社会公众的作用；第二要建立客观准确、及时全面的政府预算信息和资金运作情况的管理制度；第三，预算编制应简明易懂。政府公共预算的专业性很强，要看懂政府预算数据表，需要有相关的财务和财政专业水平。而大多数参与预算的社团与公民并不具备这方面的专业知识和技能，这导致预算实践中，公民看不懂相关预算通报材料，对复杂问题难以进行讨论。我们可以通过对预算材料进行缩写，删去部分专业性太强的话语，使预算材料通俗易懂，这将提高参与式预算的质量，增加公民参与的机会。

（三）加强参与式预算的制度化、法制化和民主化建设。国外参与式预算都有非常严格的实施规则，对参与预算的各方权责有非常明确的制度性及法律规范，这保证了参与方式的多样、参与渠道的畅通与参与预算的公平合理。德国等欧洲国家，有较完善的民主制度与发达的社会团体组织，公民的民主意识非常高，这为参与式预算实施创造了良好的环境基础。因此，我国参与式预算的推进，需要加强制度化、法制化和民主化建设。第一，通过推进我国财政民主化进程与地方治理，并与我国当前政治文明建设、政治体制改革、政府职能转变、政府政务公开等并行推进，才能使参与式预算改革持续顺利地展开下去，有效治理当前经济体制中存在的弊端与顽疾。第二，我国参与式预算改革需要加强制度性保障的建设，必须明确人大在政府公共财政预算审查制度中的角色定位，及确保人大在预算审议中的决策作用并以法律形式规定下来。第三，在参与式预算改革中加强民主化建设，不断拓展公民与政府互动治理的平台与工具，发挥出公民、社会团体、立法机关与行政部门的协同作用。政府对参与

预算的项目范围和程序等相关条件进行预先设计,让更多的普通公众代表和NGO能够参与进来,进一步保障公民参与的代表性、公平性和广泛性,使参与式预算实践能持续和稳定发展,使国内参与式预算实践转向以政府主导为主,实现协同治理。

(四) 提高参与公众的素质和参与式预算的质量。通过对国外参与式预算实践经验进行研究可发现,对社会公众进行广泛的教育宣传和培训,也是参与式预算改革取得成功的重要原因。因此,对我国来说,要发挥社会团体组织及公众积极参与政府公共预算的编制、执行和监督功能,应对其进行相关预算知识的教育培训,内容包括民主意识、民主理财、参与者的权利与义务及政府公共预算编制的内容与流程等,这有利于提高参与公众的素质和参与式预算的质量,使公民在参与预算的过程中,能够提出有针对性的建议。

参考文献

- [1] 李旭臣.我国参与式公共预算改革的实践探索与制度建设[D].山东大学,2011
- [2] 代大为.我国参与式预算研究[D].安徽大学,2012
- [3] 任传涛.参与式预算的理论、制度及实践[D].复旦大学,2009
- [4] 郭斌.中国参与式预算问题研究[D].甘肃政法学院,2012
- [5] 张雷.我国参与式预算的现状分析[J].学理论,2012
- [6] 杨国斌.国外参与式预算实践启示与经验借鉴[J].广播电视大学学报,2011
- [7] 陈静.中国参与式预算改革:比较与启示[J].云南社会科学,2012.
- [8] 马蔡琛、李红梅.参与式预算在中国:现实问题与未来选择[J].经济与管理研究,2009
- [9] 赵新峰.参与式预算改革的制度设计与推进方略[J].财政研究,2011
- [10] 王逸帅、苟燕楠.国外参与式预算改革的优化模式与制度逻辑[J].人文杂志,2009

Introduction to participatory budget reform and clean government construction

Wang Mengni

(Hunan University, Changsha / Hunan, 421000)

Abstract: Participatory budget reform contributes to the realization of democracy, build anti-corruption defense. Participatory budget practice in some countries have achieved good results, this model makes experience, many countries began their journey of participatory budget reform. China's participatory budget reform and pilot work is carried out in this world, has accumulated some experience and practice,

formed the theory and some model. This paper attempts to discuss the three problems from the macro background of budget reform of the concept, meaning and practice involved: first, China's participation -- the first of its kind of public budget reform Wenling characteristics, achievements and problems; second, participation budget practice characteristics and Enlightenment of successful foreign countries; third, China's participation in budget reform how to more effectively promote.

Keywords: participatory budget reform; "Wen-ling model"; Foreign experience.