

公众参与预算监督研究

张茜

(湖南大学法学院, 湖南省、长沙市, 410000)

摘要: 随着公共预算改革的深入和预算信息公开的落实, 社会公众对预算监督提出了更高的要求。公众参与预算监督有利于增强公共预算管理过程的监督力量, 有利于公共预算改革的民主化和公开化目标的实现。公众参与的积极性不断地提高, 公众对公共预算的监督也取得了很大的发展和成效。通过调查分析和文本研究, 发现我国公众参与预算监督在预算听证、网络问政和制度建设等方面有了一些成果, 但是在参与预算监督的方式和渠道、实效性、制度保障等方面也存在一些问题, 需要采取相应地对策来进一步推进和完善公众参与预算监督。

关键词: 预算监督; 公众参与; 治理

中图分类号: D630.9; F812.3 **文献标识码:** A

引言

随着公共预算改革的推进, 预算管理过程逐步开放, 在强化预算公开和预算民主的基础上, 公众参与预算监督得到了进展。预算监督除了立法机构和行政机构监督, 还包括公众监督, 从而将预算监督从立法监督和行政监督层次推向全方位多层次监督。这样既保证了公共预算的公共性和公共利益的实现, 也发挥了公众的民主监督作用。我国各地都展开了公众参与预算监督的实践, 如预算听证会、行政诉讼等。但是从参与监督的主体、参与方式和渠道、制度建设等方面还存在一些问题, 因此, 需要对我国公众参与预算监督进行进一步的规范和完善, 真正发挥公众的预算监督力量, 保证公众在公共预算管理上的利益。社会公众作为一个非常庞大的群体, 从目前来看, 公众的预算监督力量还很薄弱。研究公众参与预算监督, 对于公众参与、预算民主、预算能力等方面具有一定的理论意义和实践作用。对公众参与预算监督的研究有助于找寻推进和完善公众监督的方案, 鼓励公众进行更深一步深层次的预算监督。同时, 进一步推进和完善公众参与预算监督有利于完善多层次全方位的预算监督体系, 提升我国公共预算监督能力。

一、公众参与预算监督的内涵与意义

(一) 公众参与预算监督的内涵

按照委托-代理理论, 政府作为公众委托管理公共事务的机构, 其权力来源于公众的赋予。有权力, 就必然有对权力的制约监督。为保证公共事务的管理权力正常运行, 同时为了捍卫自己正当的利益, 公众必须对政府的管理行为进行监督, 设计有效的激励和监督机制, 激励和约束代理人的预算管理权力。李炳鉴指出, 预算监督是具有预算监督权的各监督主体, 依据法定程序和权利范围, 对公共预算进行的检查和监督行为。^[1]概括来说, 预算监督是预算监督主体对公共预算管理活动的监督行为。

根据广义的预算监督定义和委托-代理理论的理解, 预算监督的主体就不仅限于财政部门 and 立法机关, 公众作为一种社会力量, 也是预算监督的主体。公民个人或团体如非政府组织等公民自发形成的组织, 都有理由与政府一起共同管理国家公共事务。^[2]公众参与管理国家公共事务, 显现出公众在公共事务管理方面的主体地位, 也是国家治理现代化的要求。因此, 公众参与预算监督可以理解为, 公众在治理语境下, 与政府共同管理公共预算, 与其他预算监督主体共同监督公共预算管理的行为。

[1] 李炳鉴, 王元强. 政府概算概论. 天津: 南开大学出版社, 2006: 429

[2] 桑玉成. 论现代国家治理体系的建构. 思想理论教育, 2014, (1): 11-15

（二）公众参与预算监督的意义

预算监督是预算监督主体对公共预算管理活动的监督行为，目前，预算监督已经形成了财政等政府部门和立法机关的行政和立法监督。公众作为预算监督的重要主体，参与预算监督极大增强了预算监督的民主性，也增强了预算监督的监督力量。

公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主。^[3]公共预算管理是政府管理国家公共事务的重要内容，因此，公众参与预算监督有利于保证公民拥有的知情权、参与权、监督权等政治权利的实现。狭义的预算监督的监督主体仅指财政部门，但对公共预算的监督仅依靠财政部门一己之力是远远不够的。公众参与预算监督扩大了传统意义上预算监督主体的外延，这意味着预算管理权力增加了一层监督力量，既有利于弥补内部预算监督的不足，也有利于提高政府公共预算管理的科学性和民主性。同时，有利于和行政部门与立法部门共同构建内部监督和外部监督相配合的全方位、多层次的全面预算监督体系。

二、公众参与预算监督的实践考察

（一）公众参与预算监督的主要方式

1、预算听证

2013年底，广东南海就对预算听证进行了一次探索，以预算编制为切入点，摸索出预算协商听证模式。从人大代表、政协委员、行业代表、社区群众及利益相关群体中产生的预算听证代表，就项目进行问询，主要包括预算项目资金的监管、预算资金使用情况的公开、项目预算的明细、项目的绩效考评等。预算单位要将被听证项目的具体实施和改进情况挂在单位官网上公布，并定期公开听证项目的实施进度、管理情况及绩效目标的实现情况等信息，自觉随时接受听证代表的垂询、监督。上海闵行在预算编制阶段也进行了预算听证，对某些项目如农业经营、社保和教育等公众关心的民生项目公开征求意见。在网络媒体这类在线平台收集意见，通过人大主持听证会的形式进行预算听证，向公众公开征求意见，并成为初步审查预算草案的依据。

预算听证主要运用在预算编制阶段，吸收公众参与决策，就预算项目的设置、预算项目的资金使用情况等听证，政府和公众公共利益相关人通过预算听证，讨论预算编制问题，表达意见，问询反馈，增加预算的科学性和民主性。

2、网络问政

网络问政是公众监督的现代方式，通过网络平台，直接与政府对话，达到监督效果。政府门户网站是公众了解预算信息、反馈意见和建议，监督预算全过程的重要平台。公众通过政府财政部门的门户网站，了解预算信息，再利用互动交流、咨询反馈等形式，达到监督预算的目的。

在31个省级财政部门的网站上基本都可以找到预算信息，这表明公众获取财政预算信息有一定的便利性。但是，预算信息公开的内容的完整性和具体性却差异较大。31个省、市、自治区中，共有14个省、市、自治区将一般公共预算支出表按照功能性和经济性进行了公开。^[4]同时公开的预算表中，具体类、款、项科目的编制情况参差不齐。但也有部门公开信息相对完备的。以2016年上海政府门户网站上海财政发布的预算信息内容为例，公开的预算信息主要包括2016年每月的一般公共预算收支情况、全口径预算收支（一般公共预算收支、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营的预算表、决算表、执行情况表）、2016年财政局“三公”经费预算、2016年部门预算、2016年预算调整表等主要内容。

通过网络访问31个省级财政部门网站，共有12个省、市、自治区的财政部门网站，有公众参与预算监督的渠道。除西藏自治区财政厅，都设有预决算信息公开栏目，但是没有专

[3] 俞可平.推进国家治理与社会治理现代化.北京:当代中国出版社,2014:2

[4] 潘力铭.对中国省级层面财政预算透明度的研究——基于2015年省级财政预算公开数据的分析.财政科学,2016,(6):37-46

门的预算监督栏目。公众参与预算监督的方式只能在互动交流栏目下，查找在线访谈、公众咨询、民意征集这样的子栏目提出咨询和建议。部分省级财政部门网站虽然设有公众参与、互动交流一级栏目和意见征集、公众咨询等二级栏目，但栏目下并没有有关预算编制、预算草案、预算调整草案等的征求意见稿的内容。

3、行政诉讼

公众通过行政诉讼的监督方式，要求公开的预算信息主要是年度财政预决算报告、部门预算执行情况，某项工程资金预算情况及其执行情况，社会保险基金预算，还有要求政府公开“三公经费”预算和预算外资金等预算信息。例如，山东省王振宝向山东省部分政府职能部门提请公开预算信息，要求公开年度部门财政预算、决算及其执行情况，黄山市茹海等十人要求黄山区人民政府公开政府用于网箱退湖工程的16亿资金的预算来源及使用情况。公众通过行政诉讼途径要求预算信息公开，是公众监督预算的重要途径。但是通过案例分析，要求预算信息公开的行政诉讼案件多以败诉结果为主，其中原因既与公众对预算知识缺乏了解有关，也与预算信息公开条例等制度中相关规定比较笼统、可操作性不强等有关。

（二）公众参与预算监督的制度保障

1、法律制度

法律赋予了公众监督政府行为、参与公共事务管理的权利，保障了公众的监督权和参与权，这为公众参与预算监督提供了一定的制度支持和保障。修订的新《预算法》，第八十九条规定县级以上政府对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开，第九十一条规定公民、法人或者其他组织发现有违反本法的行为，可以依法向有关国家机关进行检举、控告。这些法律规定都为政府在预算管理过程中接受公众监督提出了严格的要求，也为公众对政府的预算管理行为进行监督作出了有力的保障。

2、法规规章

2007年国务院制定了《政府信息公开条例》，其中规定与公众相关的应当公开的事项，以及对违法行为有监督的权利。公众认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的，可以向有关部门举报政府没有依法履行信息公开义务的行为，并且公众的举报意见应当予以调查处理。公众认为在政府信息公开工作中过程有侵犯其合法权益行为的，可以依法提请行政复议或者行政诉讼。

大部分省级行政区域的人大和政府先后制定《预算审查监督条例》《预算监督条例》《预算管理制度改革实施意见》等，设置了相关公众参与预算监督的类似规定，为公民参与预算过程提供了规则和法律保障。2014年国务院颁布《关于深化预算管理制度改革的决定》，提出坚持依法理财，自觉接受人大监督和社会各界的监督。许多省级政府根据国务院关于深化预算管理制度改革的决定，先后颁布了《关于深化预算管理制度改革决定的实施意见》。例如，广东省人民政府2015年4月30日颁布的《关于深化预算管理制度改革的实施意见》规定，要建立起社会和舆论监督在内多层次的预算监督体系。

（三）公众参与预算监督存在的问题

1、公众参与预算监督的监督实效有限

预算听证主要运用在预算编制过程，而且更多是一种参与式预算模式。公众通过行政诉讼程序参与监督，虽然体现了公众监督政府预算管理行为的法治意识，但是从案件判决结果来看，行政诉讼的监督效果不大。公众和政府的互动性缺乏，使网络问政的监督作用受限，公众一方主动监督，但是如果政府部门不予回应，不作为，监督也就无法达到目的。运用网络技术将预算监督网络在线化，是新媒体时代对预算监督提出的新要求，这为公众参与预算监督提供了一个方便、及时、快捷又有效的途径。虽然武汉市和天津市人大建立起了预算监督网络中心，但是公众并不能通过预算监督网络中心进行网络监督。

2、公众参与预算监督的制度保障不完善

新《预算法》丰富了有关预算监督的内容，规定了公民、法人或者其他组织可以依法向

有关国家机关进行检举、控告违法预算法的行为,这也赋予了公民监督预算更强的法律保障。但是没有明确公众监督预算的形式、内容、程序、责任追究等方面。各省份的预算监督条例只是赋予公众监督的权利,并没有明确规定公众通过何种方式和渠道进行监督,以及参与监督的程度有哪些。而有关预算监督相关条例没有实现全覆盖,也就是说并不是我国所有省、市、自治区的公众监督预算都有法可依、有制度可循。

三、进一步完善公众参与预算监督的建议

善治就是公共利益最大化的治理过程,其本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理。^[5] 公众和政府及人大是作为公民、行政机构和议会机构在预算监督上的三方重要主体,公众参与预算监督的进一步完善,不仅仅只是公众一方去完善,更是需要政府和人大支持。

(一) 提高公众参与的自觉意识

公众要充分认识到自己作为公民对于维护自己的合法权利的重要性。^[6] 监督权是法律赋予公众的权利,公共预算是公众委托给政府实现公共利益的一种公共资源,公众有权参与预算监督。因此,要提高公众参与的自觉意识,增强公众参与监督的主动性。

可由预算专家、掌握丰富预算知识的人大代表组成专门的预算宣传小组开展教育培训,人大和政府门户网站等平台提供涉及预算内容的视频或音频,通过教育培训和媒体引导,向公众普及预算知识,提高预算监督意识,以增强公众参与预算监督的主动性。政府要为公众参与预算监督提供更多的渠道,开辟新的参与途径,运用现代的科技手段进一步完善网络问政和电子监察监督途径,使公众实质性地尽量参与监督预算编制、审议、执行和调整、决算全过程。

(二) 提高政府预算管理的透明度

一个有效的公众参与所应具备的制度条件之一是政府的信息公开和透明化程度高,^[7] 预算透明度是公众知晓预算的保证,而知情是参与的前提,政府信息公开和预算透明为公众参与预算监督提供了两个重要条件。从某种意义上来说,知情权是参与权的前提。公众知情预算信息后,便会参与到预算过程,监督政府预算管理权力。因此,要进一步完善公众参与预算监督,要提高预算透明度。提高政府预算管理的透明度,公众能有效地参与公共预算管理,对公共预算管理过程进行有效地监督。预算公开后,权力的使用就置于人民的监督之下,权力就在阳光下运作。^[8] 这保证了公众获取预算信息,也就利于达到监督预算管理权力的目的。

(三) 提高公众和政府的互动性

从公众通过网络参与预算监督的现状来看,部分省级财政部门网站虽然设立有公众参与、咨询反馈等栏目,但没有反馈内容,公众无法知道政府有没有给予关注并回应。省级网站如此,市、县级网站的互动参与则更差。这一方面会影响公众网络参与预算监督方式的有效性,另一方面也会影响公众监督的积极性。

公众参与预算监督如果只是公众一方采取各种方式监督政府管理公共预算,而政府一方对公众的监督置之不理,对公众的问询、建议和意见不做回应,只有单方的行动而没有互动过程的行为不能成为公众参与。^[9] 因此,要改变这种单方面参与情况,政府要给予回应,实现双向互动。政府对公众的要求作出积极地回应,实现交流畅通,从而使公众参与预算监督达到真正意义上的参与效果,更好地保证政府管理预算的科学性,避免政府管理权力的滥用。

[5] 俞可平.论国家治理现代化.北京:社会科学文献出版社,2005:28

[6] 俞可平.思想解放与政治进步.北京:社会科学文献出版社,2008:232

[7] 蔡定剑.公众参与:风险社会的制度建设.北京:法律出版社,2009:21

[8] 马骏,林慕华.中国预算改革未来的挑战.中国行政管理,2012,(6):7-12

[9] 蔡定剑.公众参与:风险社会的制度建设.北京:法律出版社,2009:21

（四）建立健全制度和机制

只有将公众参与置于制度化框架下，公众参与才具有可持续性。^[10] 为了使公众持续性、规范性参与到预算管理过程的监督，需要为公众搭建一个制度框架，从制度建设上着手，以增强公众的预算监督力量。

公示制，是提高预算管理透明度、强化公众监督的重要措施，是善治的重要标志。^[11] 财政部门将公共预算管理过程的具体内容向社会公开明示，做到全口径预算公开，公示形式有效、时间充分，以接受公众的评议和监督。预算公示后需要进行听证，因此要建立并完善预算听证制度，预算听证程序要规范、公正，预算听证会代表将公众代表的比重提高，保证公众监督的声音通过预算听证反映到政府部门，使公众参与预算监督有序又合法。完善公众预算监督机制，发挥公众监督的积极作用，应从法律制度上明确社会公众的监督职能、监督范围、监督程序、监督方法。各省级单位应率先将公众监督的具体内容纳入到预算监督相关法规或规章，公众能够明晰预算监督的具体内容，使公众有法可依。

四、结论

在国家治理语境下，公众和政府共同治理公共事务，赋予了公众更多的参与内容和监督内容。因此，公共预算改革要保证公众的主体地位，落实公众的参与权和监督权，以实现预算民主目标，适应国家治理现代化的要求。

公共预算管理是公众委托给政府的权力，公众理应监督制约政府的预算管理权力。公众对公共预算权力的监督制约，既保证了公民参与权和监督权的政治权利的实现，也增强了预算监督的监督力量。目前，还存在着途径有限、监督效果有限、制度机制不完善等问题，需要从监督的途径、程序、制度等方面更有力的推进和完善公众参与预算监督，以保证公众参与预算监督的有效性、合法性、规范化和主动性。

[10] 赵棠. 人大代表和社会公众参与预算审查监督面临的问题、成因及思考. 人大研究, 2013, (11): 31-34

[11] 何增科. 中国政治体制改革研究. 北京: 中央编译出版社, 2008: 119

参考文献

- [1] 马骏,侯一麟,林尚立.国家治理与公共与预算.第一版.北京:中国财政经济出版社,2007
- [2] 李炳鉴,王元强.政府概算概论.天津:南开大学出版社,2006
- [3] 曹艳杰.部门预算编制与审查监督.第一版.北京:知识产权出版社,2007
- [4] 桑玉成.论现代国家治理体系的建构.思想理论教育,2014,(1):11-15
- [5] 俞可平.推进国家治理与社会治理现代化.北京:当代中国出版社,2014:2
- [6] 潘力铭.对中国省级层面财政预算透明度的研究——基于2015年省级财政预算公开数据的分析.财政科学,2016,(6):37-46
- [7] 张峰.公共预算监督制度研究——以闵行改革实践为重点:[上海交通大学博士学位论文].上海:上海交通大学,2013
- [8] 刘小楠.追问政府的钱袋子:中国公共预算改革的理论与实践.北京:社会科学文献出版社,2011
- [9] 俞可平.论国家治理现代化.北京:社会科学文献出版社,2005:28
- [10] 俞可平.思想解放与政治进步.北京:社会科学文献出版社,2008:232
- [11] 蔡定剑.公众参与:风险社会的制度建设.北京:法律出版社,2009:21
- [12] 马骏,林慕华.中国预算改革未来的挑战.中国行政管理,2012,(6):7-12
- [13] 赵棠.人大代表和社会公众参与预算审查监督面临的问题、成因及思考.人大研究,2013,(11):31-34
- [14] 何增科.中国政治体制改革研究.北京:中央编译出版社,2008:119

Public participation in budget supervision research

Zhang xi

(Law School,Hunan University,Changsha/Hunan,410000)

Abstract: With the deepening of public budget reforms and the implementation of budgetary information disclosure, the public has placed higher demands on budgetary supervision. The participation of the public in budget supervision is of great significance in improving the effectiveness of budget supervision and realizing the democratic rights of citizens. The enthusiasm of the public to participate in budget supervision has been continuously improved, and great developments and results have also been achieved. Through investigation and analysis and textual studies, it has been found that public participation in budget supervision in China has achieved some results in budget hearings, network inquiries, and system construction, but participation in There are also some problems in the methods and channels of budget supervision, effectiveness, and institutional guarantees. It is necessary to take measures to further promote and improve public participation in budget supervision.

Keywords: budget supervision; public participation; governance