

## 参与式预算改革的探索

### ■ 黑龙江省哈尔滨市财政局

推行参与式预算是对预算编制制度改革的积极探索,也是建设“阳光财政”的具体实践。2006年,黑龙江省哈尔滨市在全国率先进行了参与式预算改革试点,此后,哈尔滨市财政本着“循序渐进、逐步推开”的原则,积极推进参与式预算改革,走出了一条具有地方特色的参与式预算改革之路。

(一) 总结经验,设计参与式预算具体运作模式。哈尔滨市财政部门在总结试点经验的基础上,结合其他城市的做法,提出了符合本市实际的参与式预算的运作模式。选定项目:根据本地区发展规划、整体布局和财力状况,对外公布用于参与式预算资金额度;通过召开座谈会、发放问卷等多种形式,征求与群众生活密切相关的公共服务建设项目,归纳整理后定为备选项目。确定代表:根据选定项目情况,在项目地区通过抽签、民主选举或推荐等方式确定群众代表,代表包括项目地区的在籍居民、人大代表、政协委员以及外来务工人员;或者沿用已有的代表组织形式,如将经村民选举产生的村民代表,直接确定为参与式预算的群众代表。确定顺序:首先,由财政部门介绍本年度参与式预算改革方案,向群众代表说明本年度用于本地区公共建设项目的可支配资金额度;其次,由规划、建设部门详细介绍本地区发展规划和备选项目情况;最后,进行投票表决,确定当年参与式预算的优先实施项目。编制预算:按照群众代表讨论的结果,由城建、规划等相关部门对项目方案进行细化修改,形成项目资金预算草案,经评审机构评审后,财政部门按进度核拨项目资金,乡镇、街道负责组织实施。跟踪监督:按照公开透明的原则,由群众代表参与选出建设(服务)单位并进行公示,合同签订后启动施工;在项目执行过程中,定期向群众代表通报项目进度情况,并组织群众代表对项目实施情况进行集中检查,接受群众的监督。验收评估:项目执行完毕后,委托中介机构进行项目专项审计,组织群众代表和有关专家对项目实施效果进行绩效评估,实地验收工程质量,形成工程建设质量评估报告。

(二) 结合实际,创新参与式预算改革方式。一是政府主导、统筹兼顾。哈尔滨是老工业城市,历史包袱沉重。由于财力有限,全市没有单独安排参与式预算专项资金,而是将参与式预算改革与老城区改造、社区建设等重点工作紧

密结合,选定与百姓生活密切相关的项目,使有限的财政资金投入到群众需要的公共建设项目上。二是注重扶助民生项目,打造和谐社会。结合市委、市政府提出的实施惠民工程、加大民生支出投入力度的要求,哈尔滨市参与式预算项目全部选取了与百姓联系紧密相关的民生项目,如道里、香坊、南岗和依兰等区县的庭院绿化,阿城、通河和双城等区县的巷路改造,巴彦县兴隆镇自来水厂改扩建工程等,体现了对民生的关注,促进了社会和谐发展。三是多方参与,投资渠道多样化。参与式预算改革的顺利实施需要吸引社会组织广泛参与,带动多方资金参与建设。阿城区、道里区和香坊区在试点工作中逐步形成了政府投入为主,民间组织、企业出资为辅的多元化资金投入格局。借鉴试点经验,哈尔滨市参与式预算的形式不断丰富,项目的确定形式也由原来的群众代表大会一种发展到协商会、论证会、听证会和研讨会等多种形式。

(三) 全力以赴,推动参与式预算改革前行。一是加大力度,全面启动改革工作。哈尔滨财政将推行参与式预算改革列为年度重点工作,组织人员多次深入试点项目现场调研。2008年,制定了《关于进一步推进参与式预算改革工作方案》,全面启动区县参与式预算改革工作。2009年,下发了《农村公益事业建设资金参与式预算管理工作试点方案》,明确规定将农村公益事业建设一事一议财政奖补资金、新农村建设试点补助资金等农村公益事业资金纳入参与式预算试点范围。二是选取民意项目,强化项目监管。为了使参与式预算项目真正体现群众意愿,各区县按照选定项目、确定代表、确定顺序、编制预算、跟踪监督和验收评估等程序进行规范操作。由于项目工程关系群众切身利益,工程质量的好坏直接影响到预算改革在群众中的威信,为此,各区县发挥群众代表的监管作用,建立群众代表监督质询制度,及时听取群众对工程质量的意见和建议;分批组织群众代表视察项目实施情况,在工程施工现场进行检查和监督。三是创新参与形式,接受人大代表监督。从2008年开始,哈尔滨市本级财政对年初预算中单独安排的部分民生支出项目提请市人大财经委审议,使人大直接参与了财政资金具体项目的决策。

目前,哈尔滨市累计选定实施参与式预算项目447个,项目资金达到3.9亿元,涉及社区庭院改造、文化健身广场建设、社区图书馆建设、村级道路改造、农村饮水工程、救助弱势群体等多个领域,不仅改善了群众出行条件,美化了社区和村屯环境,更重要的是使群众直接参与了政府资金预算编制和工程建设监督验收,取得了明显的经济和社会效益。一是确保了政府施政民生优先、以人为本。参与式预算使政府在施政过程中更好地了解不同利益群体的需求,通过规范的程序和群众的广泛参与,密切了政府与群众的联系,实现了广大人民群众共同参与经济社会建设、共同分享改革发展成果的目标。二是增强了财政资金分配透明度,提高了资金使用效益。实行参与式预算,将群众参与贯

穿到项目选定、执行、监督、评估全过程,将有限的财政资金投入到群众最需要的公共项目上,使财政资金分配更加科学、公开、透明,减少了重复建设和资金浪费,实现了“阳光”理财。三是增强了人大监督力度,提升了预算管理水平。通过人大代表参与确定具体民生项目以及对民生项目实施过程中的监督检查,增强了预算管理透明度,提升了民主理财水平,使政府决策更加公开、透明、民主。四是为群众提供了参政议政的平台,推进了基层民主政治建设。参与式预算的实施构筑了群众参政议政的新平台,体现了政府对公众权利的充分尊重和切实保障,是推进基层民主政治建设的有益尝试。

责任编辑 常嘉

## 注重风险防范 强化资金监管

■ 胡秋兰

近年来,湖南省常德市住房公积金管理中心坚持“完善制度、规范管理、强化监督、阳光运作”,努力打造风险防范体系,强化资金监管,促进公积金事业健康发展。截至2010年6月底,全市共有20.46万人建立住房公积金账户,累计归集51.04亿元、提取20.83亿元,发放个人委托贷款总额29亿元,贷款余额19.83亿元,为2.8万户家庭改善住房条件提供了资金支持。

打造风险防范体系,确保资金管理规范。按照“规范管理,防范风险”的工作思路,以完善政策法规体系为基础、信息化建设为途径、合规管理为保障,构筑了坚固的住房公积金风险防范体系。一是用法规体系促进规范。在国务院住房公积金管理条例的框架下,全市统一了住房公积金的业务政策,市政府制定了一系列相关办法,如住房公积金管理暂行办法、住房公积金贷款管理办法等,市住房公积金管理中心制定了住房公积金归集、提取管理办法以及住房公积金业务管理规程,明确住房公积金归集、提取、贷款业务及财务工作的办事要件、办理流程、审核时限等具体岗位操作标准。二是用信息化程序保障秩序。工作中运用住房公积金信息管理系统,实现全市业务和财务数据的集中,使各项公积金业务形成“一盘棋”。建立了公积金的归集、贷款、财务核算和控制中心四大核心系统,建立了总账、单位账和个人明细账三级账户,实现了业务管理职能和财务核算职能相统一。三是用约束机制保证落实。设立监察室,负

责党风廉政建设、效能建设、作风建设、内部控制和内部监督等工作。先后制订67项工作制度、管理办法,其中首问责任制、服务承诺制及责任追究制等向社会公开,承诺做到提取快捷化、房贷限时化、风险最小化、财务公开化、管理透明化。

健全联动监督机制,确保资金安全。一是不断加强内部监督。通过岗位职责的设置和在相关业务软件设立控制程序、实行严格的资金划拨制度,对住房公积金业务流程和资金流向进行监控。内部审计制度化,每年进行两次全面的内部审计,对各项业务情况的真实性、合法性、准确性、完整性进行稽核监督。二是自觉接受部门监督。每年接受审计部门对住房公积金管理和运作情况的专项审计,以及单位主要领导的经济责任审计,做到审计监督常态化。接受监察、财政、人民银行、银监及省监管办等有关部门的监管,将经常化的部门监管置于日常工作中,做到部门监管经常化。三是主动接受社会监督。通过新闻媒体、民主评议、公布投诉电话、开通网上投诉渠道等手段,不断加强对公积金管理、运作情况的监督。主动邀请新闻媒体、人大代表、政协委员召开座谈会,广泛听取意见和建议。在地方报刊和政府网站上及时公开发布全市住房公积金计划执行情况 and 运作规划,积极接受社会监督。

(作者单位:湖南省常德市住房公积金管理中心)

责任编辑 冉鹏