

我国参与式预算的发展困境与改革建议

马洪范 | 罗姗

自2005年温岭新河镇建立参与式预算制度以来,我国部分基层政府对参与式预算的形式和内容进行了探索和试点,取得一定的成效。参与式预算目前只在少数地方试行,未普遍推广。若要扩大参与式预算的应用范围、提高实践层次,需要有效解决现实中存在的诸多问题,并探索更高层级政府推行参与式预算的具体路径。

我国参与式预算改革的进展与成效

所谓参与式预算,是指通过政府、代议机关、普通民众、专家学者等多元主体参与预算编制、审查、执行、监督等预算过程以形成政府预算决策的活动。其中,民众是参与式预算的核心主体。从理论上讲,参与式预算主张民众直接参与与公共利益相关的政府决策。政府通过协调不同利益主体的诉求,实现当前财政能力下公共利益的最大化,进而提高预算的民主性与科学性,优化预算权力配置,推动实现国家治理体系与治理能力的现代化。目前,我国参与式预算主要在乡镇一级政府开展,且不同地区开展进度与成效不甚相同。其中,浙江温岭的“民主恳谈模式”与上海闵行的“绩效管理”最具代表性。

(一)温岭“民主恳谈”模式及其成效。1999年,温岭创建民主恳谈制

度,群众自愿参加政府举办的民主恳谈会,针对公共问题进行交流。2005年7月,温岭市新河镇邀请民众参与人民代表大会对镇财政预算的审议,这是我国参与式预算的首次实践。经过十余年的发展,温岭实现了对下辖11个镇的全面覆盖。在基层人民代表大会召开前一段时间,温岭通过自愿报名、定向邀请、随机抽取、摇号等方式产生民众代表参与民主恳谈会,由民众、人大代表与专家学者等对政府预算草案进行会前初审,提出相关建议形成初审报告。在人大会议召开期间,人大代表对预算草案和初审报告进行集中审议,提出修改意见。温岭市在发展参与式预算的过程中,还实行了预算修正议案制度,大大强化了人大的预算审批和监督权。此外,温岭市一级政府借鉴乡镇政府参与式预算的实践经验,在每年人大会议召开前两个月组织部门预算民主恳谈,通过组建参与库和专业库科学抽样产生民众代表参与部门预算草案的初审,为我国探索提高参与式预算实践层次提供了经验借鉴。

(二)闵行“绩效管理”模式及其成效。2008年,为推行项目绩效管理,闵行区将听证制度引入预算编制、绩效考评之中,民众通过参与“预评估”对预算草案进行会前初审,以

听证会、座谈会等形式对预算执行效果进行评价。听证会有项目公示、项目说明、陈述、询问、辩论和公开听证报告等主要程序,为保障民众权利,闵行区五届人大修订完善了《闵行区人民代表大会常务委员会听证办法》,在听证会上选择预算金额较大、存在一定争议、群众关注度高的项目,根据公众投票结果并结合当年预算支出限额、相关政策规定筛选政府支出项目,并逐渐将预算听证延伸至部门预算草案。闵行区将绩效管理推向政府预算全过程,并通过政府门户网站对绩效评价结果进行公示,激发了民众参与预算的热情,有效提升了政府预算的民主化、科学化、公开化。

参与式预算面临的发展困境

(一)预算信息公开不完善。公众对预算信息的了解,是其参与预算管理的前提。近年来,虽然我国出台了多项法律法规推进预算信息公开,但预算信息公开在范围、深度、标准等方面都有待改进。很多地方仅对“四本账”项目总额加以介绍,具体细项无从得知;大多数地方政府公开地方债务限额和债务余额,未对债务结构和项目进行说明;大部分省份只有少数城市能够联网查询预算,人大代表必须前往专设的预算联网监督

查询室方能查询到预算信息，并非有网即可查。

(二)参与主体构建缺失。与参与式预算的客观需要相比，我国存在参与主体缺失或参与主体能力不足的问题。在人大预算审查和监督方面，我国法律未明确赋予人大预算修正权，人大对政府预算只能赞成、反对或弃权，而不能针对预算草案中的项目分别进行表决，目前只有湖北、山西、广东、重庆等少数省市出台了人大预算修正权的相关条例；部分人大代表对预算相关专业知识的了解及实地调查经验均不足，不利于有效行使预算监督职能。在民众参与方面，政府部门与人大代表工作站对参与式预算宣传不到位，民众获取预算听证会信息的渠道有限；民众对政府预算的关注度不高，普遍不具备与预算相关的知识储备，降低了民众对政府预算的参与意愿。在专家参与方面，高校、科研机构和社会组织等第三方机构的专家介入预算过程的机会较少，专家在预算管理过程中的积极作用未得到充分发挥。

(三)制度建设有待改善。参与式预算的持续发展需要健全的制度体系作为支撑。我国宪法和预算法的相关规定为参与式预算的发展提供了法律依据，但都只是原则性规定，已进行试点的各地针对参与预算的程序、权利保障和救济出台的规范、标准不统一，且缺乏实际操作层面的规定。在预算参与程序上，存在民众代表选取方法、项目表决方式、激励机制不完善等问题，通过随机抽签的方式选择参与预算的代表，未充分考虑民众代表结构及其预算参与能力。采用举手票决的方式进行项目表决，不利于代表表达内心真实想法。组织者指派特

定人员参会的现象较普遍，可能导致听证会流于形式。民众倾向于支持能够增加个人利益的项目，而零碎化的民众需求与地区整体发展可能存在分歧或利益冲突，各地政府需优化当前的参与式预算的决策机制，实现有限预算资金的最优化配置，兼顾预算的民主性与科学性。

(四)实践层次较低。当前我国参与式预算实践主要在乡镇基层政府，民众通常只参与预算初审环节，缺乏对后期预算项目的落实情况与实施效果的监督。2006年以来，随着“乡财县管”改革的逐步推进，乡镇政府预算资金监管制度更加规范，但也削弱了基层政府的财政决策权，乡镇政府在预算编制过程中对民众的意见采纳受到一定限制，导致民众在预算听证会上所提建议难以落实。若要发挥参与式预算在现代财政制度改革和国家治理现代化中的作用，则必须提升其实践层次。但随着预算层级的提高，预算规模更大、内容更为专业和复杂，对民众在预算管理的专业素养要求也更高。同时，实践层次的提升意味着辖区居民的增多，不同利益群体之间产生冲突的可能性更大，协调难度加大，这要求对民众参与的程序设计和政府决策机制进行优化。此外，参与式预算实践层级的提高将耗费更多的人力、物力、财力，增加财政压力，这对经济欠发达地区是一个比较现实的挑战。

推进参与式预算改革的政策建议

(一)完善预算信息公开制度。我国政府预算信息公开在范围和深度上都有待加强，应细化预算公开项目，对不易理解的项目与预算调整的原因进行说明；完善相关法律规范，对预

算信息公开的主体、内容、程序、时间等作出具体规定；将预算信息公开情况纳入官员政绩考核范围，对未达到相关规定的行为作出处罚；积极推动地方政府债务公开，包括债务限额及总额、债务类别、具体债务项目、各辖区债务情况、债务还本情况、债务付息情况等，将地方政府债务纳入全口径预算管理；通过召开项目听证会、媒体报道、网络公开等多种方式，及时公开公共预算执行情况，使民众能够通过多种渠道获得预算信息；通过多种途径对预算听证会的信息进行公示，并大力宣传预算知识，制作宣传片对预算编制、审议、执行、监督的程序进行讲解，增进社会对预算过程的了解，提升民众参与预算的能力。

(二)健全民众参与预算的制度机制。在民众代表选取方面，应规范遴选方式、程序设计，可通过成立参与库和专业库的方式，在会议召开前设定年龄、性别、学历、身份等条件进行科学抽样产生参会代表；拓宽民众的预算参与途径，采用民主恳谈会、问卷调查、媒体采访等不同方式，使公众能够自主选择适当的方式参与预算过程；在协调零碎化的民众需求与地区整体发展方面，可以事先利用现代信息技术对民众偏好进行分析并将其纳入预算草案编制的考量范围，减少利益冲突；积极邀请预算相关领域的专家学者参与，对民众和人大代表提供专业性支持，对民众建议与票决结果进行可行性分析；在结果运用方面，对民众票决选出的项目进行全程跟踪，公开项目的进展情况和实施效果，采取专题询问、满意度测评的方式，鼓励民众对预算全过程进行监督，将参与式预算的实践由预算初审向预算执行、预算监督延伸拓展。

强化基层国有资产管理建议

苏玲凤

来源：昵图网

2006年以来，财政部陆续发布了《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》《关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作的通知》等若干行政事业单位国有资产管理的办法、规定、意见等，并于2017年12月、2019年3月两次修改《事业单位国有资产管理暂行办法》，旨在规范全国各级各类行政事业单位国有资产管理。但是，基层行政事业单位国有资产管理还存在一些问题，需要进一步规范和强化管理。

(三)加强人大预算审查和监督。我国人大拥有宪法和法律赋予的预算审批权和监督权，为加强预算审查和监督，人大应借助参与式预算发展的契机，积极参与预算编制过程，充分了解预算项目，并对其进行分析调研，提出改进意见；提高人大代表的专业素养与实践能力，完善人大代表联络员制度，努力实现人大代表联络员专职化；赋予人大代表结构化审查政府预算的权力，使人大代表对政府预算项目进行分项表决；将街道预算纳入县级预算，通过街道居民议事组织加

基层行政事业单位国有资产管理存在的问题

财政部门对行政事业单位国有资产的管理是按照《行政事业单位内部控制规范(试行)》的要求进行的，遵循不相容岗位相互分离原则设岗、定责、履职，管实物和管账务的岗位分离，定期核对，至少一年进行一次全面清查，确保账、实、国有资产管理三者相符。在实践中，有做的好的方面，也存在不少问题。

(一)国有资产的取得。一是接受

强人大代表与群众的联系，完善人大代表述职和评议制度，民众可对人大代表进行满意度评价，将评价结果与人大代表任免挂钩，提高人大代表履职的责任感和使命感。

(四)提升参与式预算的改革层次。为充分发挥参与式预算在我国国家治理中的作用，应遵循试点推广、循序渐进的基本思路，努力提升参与式预算的改革层次。在系统总结乡镇或城市社区参与式预算经验的基础上，将较为成熟的治理模式向县、市等更高层级的政府推广；借鉴温岭

捐赠的固定资产没有价格凭据，财务人员因没有价格凭据就不入账，出现盘盈资产，造成账实不符。二是承担公共基础设施牵头建设、维护管理任务的单位，对牵头建设的公共基础设施不入账，只记录资金的收付，列收入、支出，对交付使用的资产却不记录，导致一个地区投入大量资金形成的公共基础设施没有在账面上反映为资产。

(二)国有资产的使用与管理。一是单位负责人对资产管理重视度不够，管理意识薄弱。在基层单位，财务人员一般隶属于办公室，一人兼任很多岗

市将参与式预算拓展到市级政府部门预算的实践经验，在部门预算的初审环节组织民主恳谈会，鼓励社会群体参与对与公共利益密切相关部门的预算审查监督；妥善处理制度标准化和实践弹性之间的关系，在强化参与式预算的法律保障的同时，给予地方政府一定的灵活性，使不同地区能够结合本地实际因地制宜地开展改革，更好地发挥参与式预算的制度优势。□

(作者单位：中国财政科学研究院)

责任编辑 李艳芝 陆安平