

# 参与式预算的制度构建

程国琴

(集美大学法学院, 福建 厦门 361021)

**【摘要】**参与式预算在我国实践的必要性和潜在价值得到了正式认可,从灵活多样的参与式预算的实践中提取出核心要素,并进行理论提炼,成为参与式预算规范化和制度化的基础。参与式预算的制度构建需要原则层面的方向引领,还需要规则层面的具体设计。参与式预算的制度价值需要适当的制度设计才能有效的释放。每一个核心要素的设计都将从不同的程度上影响参与式预算的实效性,也将呈现出对人大预算监督改革的推动作用。参与的主体应当科学选取,参与的范围应当不断扩大,参与的形式应当便利和多元,参与的程度应当逐步深入。

**【关键词】**参与式预算;制度构建;预算监督

**【中图分类号】**D 912.2

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-889X (2018) 04-0064-06

参与式预算既是一个预算民主培育的过程,也是一个预算监督习惯养成的过程,只有在积极的参与过程中,公民才能最大限度地表达自己的愿望,拓展预算监督的社会基本盘,将政府预算真正置于广泛的、多元的监督之中。参与式预算并不是强制社会公众必须参与预算决策,而是为社会公众参与预算决策提供一种可能性或者是一种选择,即当社会公众想参与预算决策时,渠道是畅通的,有现成的制度保障,而不是把社会公众置于永久的从属地位,也不是使社会公众受完全外在于他们控制的力量所支配。但是,对于政府而言,为社会公众参与预算进行制度设计则应当是一项义务,也只有当政府提供了配套的措施进行支持时,公众的参与才能落到实处,预算的社会监督才能全面启动。参与式预算的制度构建应当从参与的主体、参与的范围、参与的方式和参与的程度等方面提炼出基本要素,再根据各地的情况进行因地制宜。参与的主体关注的是“谁参与”的问题,不仅应当关注参与的广泛性,还应当提高参与的专业性;参与的范围关注的是“参与对象”的问题,只有不断的拓展参与式预算的范围,才能更好的激活人大监督预算的制约机制;参与的方式关注的是“怎么参与”的问题,只有当参与更便利、更友好时,参与的

实效性才能得到提高;参与的程度关注的是“参与力度”的问题,当社会公众能从预算决策中得到反馈时,不仅提高了政府决策的科学性,也实现了政府与社会的良性互动。参与式预算的制度构建直接关乎参与式预算的制度价值能否得以发挥,系统地阐述制度构建的各项要素就尤为必要。

## 一、参与主体的科学选取

公共预算实质上是聚众人之财,办众人之事,众人之事就应当由众人去商定、让众人来参与、受众人之监督。社会公众中谁有资格参与,如何选出合适的人选,就成为参与式预算首先需要破解的课题。辖区内的成年公民都应当有参与的机会,参与式预算在程序上应当是开放式的,由公民自愿报名参加,至于如何选取代表以及选取多少比例的代表,各地可以因地制宜,但是应当确保代表产生的程序公开、公平、公正。

### (一) 广泛性

公众参与不等于全体公民的参与,而缺乏广泛基础的公众参与又是难以持续的。如果离开普通公众的支持,公众参与预算将不可持续。所以要提倡公众参与预算,就是试图弥补人大代表

**【收稿日期】**2018-01-08

**【修回日期】**2018-07-07

**【作者简介】**程国琴(1982—),女,山西长治人,副教授,博士,主要从事财税法研究。

不能有效反馈公众需求的不足，参与式预算的代表应当有一定代表性才能有效地表达公众的需求。明确参与式预算代表的产生规则，形成科学、有效的代表产生制度，将提高公众的参与度和参与式预算代表的代表性，也将在公众和代表之间建立起联系机制和约束机制。

公众的参与度和代表性问题聚焦于两点：代表的比例和代表的质量。参与式预算的倡导者则主张，代表的数量应当尽可能多，因为参与式预算本身也是一个学习的过程和重要信息传播的过程。行政当局的考量主要在于协商的效率和如何兼容直接民主和间接民主。在参与度和代表性之间总是会实现一个微调，要完善使参与式民主运作所需要的充分代表性的机制。<sup>[1]</sup>

### （二）利益相关性

每一种参与式预算都必须从两个方面进行评估：谁参与了？谁从中获益了？参与和收益相互增强：谁若想成为受益者，他也必须是参与者。只有利益相关者被动员起来，影响利益分配的预算决策才会在多方充分博弈的背景下尽可能科学化。

由于参与程序需要参与者投入大量的时间和精力，但是从结果中并不能直接获得回报。应该设计一些策略使得大家能从过程中有所收获。可能包括：报酬、培训、技能发展、进一步参与的机会、别的支持。<sup>[2]</sup>参与式预算以公民代表的有效参与为核心，因此为了保证这种参与的有效性，必须兼顾两大问题：（1）公民代表必须切实地感受到预算项目对于自身利益及公共利益的重要性。（2）公民代表给出的意见和建议是否得到回应和反馈。

### （三）专业性

预算涉及的领域广、专业性高等原因导致公众参与预算的门槛较高，这就决定公众参与预算的热情和能力只能循序渐进的提高。在参与式预算兴起的初期，需要充分发挥各行业专家和学者的专业优势，带动和引导公众参与；同时，加大宣传和培训力度，将预算知识通俗化，降低公众的参与成本，提高公众参与的实际效果。

1. 发挥专家和学者的专业优势。在巴西阿雷格里港，由于经常接触底层民众，精通预算和工程的专家的态度发生了转变，从技术官僚主义向技术民主主义转变，改变了与公众交流的方式，

努力用通俗易懂的语言进行表达。<sup>[3]</sup>技术性的建议必须以不掌握专业知识的人们易懂的方式进行表达，他们的合理性在于说理，而不是技术权威。曾经技术官僚主义的文化盛行，现在技术民主主义的文化逐渐浮现。公众能理解的能力已经超过了他们能听见的能力。<sup>[4]</sup>

现代预算的专业性和技术性与普通公民的知识有限性的对碰，就需要通过专业人士的疏导和解读才能形成“缓冲地带”，然后由公众逐渐吸收并形成反馈。通过专家库的建立和运行，向普通公众和人大代表普及财政预算、预算审核相关专业知

识，减少因为自身素质不高而造成的参与和高成本。充分发挥专家学者的引导作用需要通过制度保障专家的意见尽可能的科学和客观，理想的模式是形成一个专家库，当需要专家意见时，可以随机抽取。被选定的专家在预算初审环节可以对方案进行可行性研究，提供中立、公正的分析；在预算审议环节以非利益相关人较为公正、中立的身份参加解答分析，发挥专家的独特作用。

2. 通过宣传和培训提高公众参与的专业化。没有低素质的公民，只有落后的制度。对于普通公民来说，无论是民主还是法制素养更需要靠制度培养。<sup>[5]</sup>长期以来，我国公众对预算如何影响公共资源分配进而影响生活质量了解甚少，缺乏关注预算的热情和能力。随着我国民众公共意识的逐渐提高，及时地向社会公众普及预算相关专业知

## 二、适用范围的逐步扩大

讨论参与式预算的适用范围是想解决参与式预算在哪级政府推广才是现实可行的，适用在哪些项目上比较具有可操作性。现阶段，我国的参与式预算多适用于基层政府，但不应当仅仅局限于基层政府，而是应当随着条件的成熟逐渐向上级政府延伸。目前，参与式预算所参与的项目也只是零散的，是由政府挑选的，但是政府预算已

经开始关注民意,并将预算公开规范化,尝试引入预算参与,这将推动公众更加广泛地监督政府的各项预算支出以及预算收入。

### (一) 适用的层级

参与式预算成功的实践大多发生在小城市中,人口密度较大,比在大城市中更容易被根植于社会组织结构中。虽然也有一些参与式预算的项目在国家和省级层面实施,一般的参与式预算项目都在市级层面实施。纵观各国的实践模式,地方层面的参与式预算实践较多,而国家层面的参与式预算实践却很罕见。笔者认为,现阶段我国的参与式预算的实践重点也应当是在地方层面。在以地方为主实施的参与式预算中,现实的路径是:先在乡镇层面不断探索创新,总结经验,扩展至县级,延伸至市级。

从公众参与的实效性来看,各国的公民参与预算主要都是在地方政府层面开展的,尤其是县或区这一层面。这一选择主要是因为,只有在这个层面公民才有充足的兴趣以及足够的能力参与预算,地方政府与社会公众的连接也最为紧密,进行互动的效果也最好。随着行政层级的升高,上层政府与社会公众的有效连接也随之降低。

从参与式预算改革的成本收益考量,在地方层面开展公民参与预算的参与成本比较低,也比较可行。(1)从可操作性上看,参与式预算的作用范围主要在县乡两级财政,更高层级的财政预算因其涉及的人群过于广泛,管理半径过宽,成本也会大幅提高。(2)参与式预算的实践还处于“星星之火”阶段,更应当循序渐进,不适合采用制度改革的“大跃进”模式。(3)参与式预算牵涉到我国地方治理模式的转变,公众的参与理念需要文化长期的浸润,更需要政府机关的自我约束和自我提升,改革的阻力不可小觑,要形成自下而上的改革,需要积累更多的社会资源。而这种地方方式的尝试更倾向于“且行且珍惜”,通过量变引发质变。

### (二) 适用的领域

1. 经常项目还是资本项目。只要是公共支出,不论是经常性支出还是资本性支出,都可以采用参与式预算的模式。对于经常性支出而言,侧重于预算支出的规范性监督,即公共资金有没有被滥用和浪费;对于资本性支出而言,侧重于

预算支出的效率性监督,即公共资金的使用有没有切实反映公众的需求。参与式预算是一项新生事物和预算制度创新,应本着循序渐进的原则,积极稳妥地推行地方政府参与式预算改革试点。在经常性支出项目中,根据社会公众关注的热点,先从“三公支出”项目开始,逐步扩展至办公经费、工资福利等其他经常性支出项目,并不断地细化支出项目的资金安排;在资本性项目中,根据社会公众需求的程度,先从公众需求比较大的文化教育、社会保障和医疗卫生、基础设施等服务性和有关民生的支出项目开始,逐步扩展至其他资本性支出,并对各项支出的优先顺序进行排位,优化政府的支出结构。

2. 长期项目还是短期项目。参与式预算一个最大的挑战就是,如何适应城市的长期规划,特别是战略发展规划。在阿雷格里港,参与式预算委员会的顾问也是城市总体规划委员会的代表,一方面,这些代表在表达城市未来发展方向的意见时会考虑公众当下的需求;另一方面,他们同时也将城市的总体蓝图的讨论纳入参与式预算。<sup>[6]</sup>

目前,我国实行的是年度预算,预算支出项目是以“年”为单位编列的,也就是说,政府的预算支出大多也是短期项目。考虑到当下的需求,公众也会直观地对短期项目进行关注,但是并不意味着公众不关注所在区域的长期发展,关键在于政府在编制预算时如何将长期项目具体化为若干个短期项目,并将长期项目与公众潜在的需求进行连接。现实的选择是,逐步从年度预算走向中期预算,先以“三年”为单位的编制中期预算,并将具体需要实施的项目细化到每年的年度预算当中,引导社会公众学会将短期利益和中长期利益进行协调。

3. 预算支出还是预算收入。预算收入不仅包括税收收入,还包括非税收入。税收收入虽然在是否征税、征多少税、怎么征税方面要遵循税收法定的原则,但是目前我国法律层面的税种只有三个(即个人所得税法、企业所得税法、车船税法),其他都是以国务院条例的形式规定的。当以国务院条例形式规定的税种还没有上升到法律层面时,对这些税种的要素进行调整,就更应当允许有广泛形式的公众参与,以避免随意性和任意性。

非税收入是相对于税收收入而言的，二者共同构成了国家的预算收入。非税收入相比税收收入而言，更加隐蔽和庞杂，缺乏系统和透明的制度进行规范，而是散见于各种类型的规范性文件当中。公民财产权要想防止非税收入的不当侵害，除了要进行法律层面的制度约束外，还要引入公众参与，进行信息公开，充分讨论非税收入的必要性和正当性、非税收入的数额、非税收入的时限、非税收入的退出等问题，以更好的保护公民的财产权和更有效的使用公民让与的财产收益。

### 三、参与方式的多元化

要想发挥关键的作用，参与式预算就不能只是一个简单的咨询过程，而应该是一个自动向公众公开，并与公众分享决策权的机制。参与式预算应当通过多元化的方式渗透到社会公众的日常生活当中。

#### （一）听证制度

我国现行《预算法》规定人民代表大会代表或者人大常委会组成人员可以就预算中的有关问题提出询问或者质询，但并未规定代表可以对有关事项进行辩论或举行听证。缺少在关键性问题上的辩论和广泛征求意见的听证环节，是导致人大预算审查虚化的原因之一。通过预算听证会广泛征求公众意见，有助于解决预算资金使用的优先排序和效率问题。为了避免听证制度流于形式，应当合理地设置听证环节。

1. 预算听证的时间应当科学。在预算初审环节设计预算听证制度，要求预算单位、财政部门等对预算资金使用的目的和细节进一步介绍，并针对人大代表、社会公众和专家学者提出的疑问进行详细的解答，并论证资金分配方案的合理性，“倒逼”预算编制更加科学，否则在预算听证会上就会漏洞百出，难以通过预算初审。

2. 预算听证的主体应当开放。预算听证的目的就是广泛征求民意，使预算编制更加合理，公共资金分配方案更加“接地气”。这就要求预算听证的主体是开放的：人大代表可以参加，预算方案在听证会上得到解读，有助于人大代表在预算审议环节更有效的行使表决权；社会公众也可以参加，允许报名参加的公众畅所欲言，“面

对面”的交流往往比“传达式”的交流更直接，“直接参与”往往比“授权参与”更能真实地表达社会需求；邀请相关领域的专家学者参与，从专业的角度对预算方案进行质疑或者建议。

笔者在与闵行区财政局负责人交流的过程中得知，闵行区的预算听证对预算单位和财政局的“威慑”作用很大，导致预算单位很“惧怕”被选中成为预算听证的对象；财政局也很谨慎，尽量避免因把关不严而导致招受公众质疑的“难堪”。这就与预算听证程序的设计密切相关，只有当参与的主体向社会公开，关注预算领域的公众的积极性才能被调动起来，对预算监督制约的效果才能逐渐释放出来。

3. 预算听证的结果应当反馈。当公民发现他们在听证会上发表的意见对于政府决策并没有任何影响时，便会失去参与的兴趣。预算听证的程序不能“只听而已”，关键还在于对公众提的疑问进行解答，对公众提出的合理的建议和意见应当进行反馈，特别是政府相关部门的预算方案有没有进行相应的调整，如果有，是怎么调整的；如果没有，不调整的理由又是什么。只有进行多次互动才能达到预算听证的目的。可以说，预算听证的制度价值不仅在于“听的过程”，更在于“听的结果”，如果看不到“听的结果”，“听的过程”就是“徒有外表”。

#### （二）问卷调查和实地调研双管齐下

1. 问卷调查：提高参与的广泛性。在参与式预算中，问卷调查的参与方式可以和绩效预算的考核相连接，即，问题的设置应当与绩效目标相匹配，通过对问题的回答进行统计，用数据来客观的反映预算资金是否达到了预期的效果。可以说，在绩效预算中，第三方专业机构的评估具有较强的技术性和专业性，而公众的评估则具有明显的直观性和真实性。

2. 实地调研：提高参与的针对性。实地调研主要是预算资金分配部门应当深入了解预算资金使用部门的实际需求和预算资金将要惠及的利益相关方的真实需求。实地调研的目的在于通过当面直接的交流方式，各方相关主体共同探讨预算资金使用的最佳效果。

预算涉及多方法律主体，有多重的授权关系，如人民授权人大代表对预算方案进行表决，

人大授权政府使用预算资金,政府授权财政部门进行预算编制,财政部门授权预算单位使用预算资金等。如何才能降低这一系列授权关系的成本,真实地反映源授权的人民的需求,并将最终的预算资金惠及民众,就需要各方主体充分的沟通和协调。政府通过实地调研的方式,可以全面的掌握预算需求的实际情况,有助于将有限的预算资金进行统筹分配。

### (三) 网络参与:互联网技术加快预算民主进程

在信息化和大数据的背景下,积极探索公众网络参与预算的途径,减少因为地域限制和时间限制而导致的公民参与高成本,也减少政府组织公众参与而产生的必要的预算支出。考虑到相当数量的社会公众习惯于通过网络获取信息,各级政府应当与时俱进,发挥网络优势,借鉴“互联网+”的思维,推动电子政务的进程,探索公民电子化参政的途径,提供网络公共服务平台。

1. 在线普及参与式预算的相关知识。公众对预算知识的掌握和理解需要一个“润物细无声”的过程,不能奢望公众瞬间完成由不懂到懂的快速切换。如果相关的宣传部门能够利用网络技术,不断地将通俗易懂的预算知识以大家喜闻乐见的形式推送出去,公众就会在潜移默化中慢慢学习,逐渐提高自身参与的能力。目前,很多政府部门都在尝试用“微信公众号”的方式,借助漫画、网络用语等轻松的方式,定期的向公众推送信息,引起大家的关注。参与式预算推进和完善需要预算技术手段支撑,需要一个相对较长的普及预算知识和提升预算审查技能的过程,应当重视网络在这一过程中的独特作用。

2. 在线实时信息公开。预算法规定预算应当公开,但没有规定预算公开的方式。笔者认为,预算公开不仅要在传统的媒体上公开,还应当在网络媒体上公开;预算公开不是一个一步到位的静态过程,而是一个持续推进的动态过程,需要对预算的实时情况进行跟踪,这样才有助于公众全面了解预算的执行情况和预算资金的最终流向,进而判断自己向国家缴纳的税收是否“物有所值”。而网络则在推动预算公开方面发挥了不可替代的作用,政府部门的门户网站、微信公众号、微博等都可以是承载预算公开的载体。

3. 在线参与讨论互动。预算领域的电子政务不仅包括政府单方向社会提供的服务和信息,还包括政府和社会之间的广泛互动。这种互动可以是多元化的,既可以是在线民意调查,通过网络收集公众的反馈,也可以是在线公共论坛,发动公众深度参与讨论;既可以由政府自己设计互动环节,也可以由政府向社会购买公共服务,由专业的社会机构进行设计,对收集的数据进行统计分析,并将统计结果向政府和社会公开。

## 四、参与程度的不断深入

参与的阶梯理论详细地阐述了不同层次的公众参与对最终决策的影响力。<sup>[7]</sup>根据社会公众对预算决策影响力的大小,由弱到强,依次可以排列为“象征型参与”“分享型参与”和“最高层次参与”。

不同模式下的参与式预算呈现出公众参与程度是不同的,对预算决策的影响力也是不一样的。公众参与能否影响预算方案的制定,能否影响预算资金分配是判断公众参与程度的重要指标。按照参与的阶梯理论,巴西的参与式预算中公众的参与能够直接决定资金的分配,属于“最高层次的参与”。目前,我国各地区推行的参与式预算程序价值大于实体价值,公众参与并不能实质性影响预算最终决策,更多是为政府决策提供参考,至于公众的意见是否被采纳,决定权仍在政府手中,属于“象征性参与”层次。

参与式预算的最终目标是使公众能够影响并决定预算资金的分配,提高公共服务的数量和质量。我国的参与式预算刚刚起步,试点范围在逐渐扩大,不能理想地追求国外公众参与的效果,而是应当给社会公众和政府一个适应期,让彼此先不断地磨合,不断地尝试,赢得彼此的信任,共同推动公众参与预算的纵深发展。公众参与的能力是伴随着公众参与的过程提高的,公众参与的影响力也是伴随着公众参与能力的提高而提高的。虽然,我国现阶段的参与式预算还是信息咨询性质的“象征性参与”阶段,但是不能因此否认公众参与正在撬动预算改革的外壳,正在向社会公众敞开了大门:只要扎扎实实推进参与式预算的各项工作,这种外部的影响就会逐渐地传

导到内部。随着公众参与技能的逐渐成熟，公众参与氛围的逐渐浓厚，自然不会满足于表层的参与，而是会向政府争取权利，政府为了获得公众的支持和认可，也需要与公众合作，慢慢过渡到“共享型参与”，甚至“决策型参与”阶段。

## 五、结 语

参与式预算的实际操作需要具体的制度设计进行配套。在实际设计参与式预算程序时应当充分考虑影响参与效果的各种因素。在确定参与式预算的参与主体时，应当把握好广泛性和专业性的尺度；在确定参与式预算的适用范围时，要循序渐进地推动参与范围的扩展，逐步从基层政府向上级政府推进，从个别项目向全部项目推进；在确定参与式预算的参与方式时，应当因时制宜和因地制宜，广泛采用多元化和开放式的参与方式；在确定参与式预算的参与程度时，应当逐步提高公众参与对政府预算的影响力。

## [参考文献]

- [1] DE SOUSA SANTOS B. Participatory budgeting in Porto Alegre toward a redistributive democracy [J]. *Politics and Society*, 1998 (26): 486-490.
- [2] ROBERTA RYAN. Innovative citizen involvement for creating public value in local government [J]. *Journal of African & Asian Local Government Studies*, 2014, 3 (1): 35-41.
- [3] EVANDROBOCATTO, ELOISA PEREZ-DE-TOLEDO. Human resources management as a mediator of political reengagement in the participatory budget of municipalities in Brazil [DB/OL]. (2015-12-22) [2018-01-06]. <http://scholar.google.com/>.
- [4] DE SOUSA SANTOS B. Participatory budgeting in Porto Alegre toward a redistributive democracy [J]. *Politics and Society*, 1998 (26): 461-510.
- [5] 蔡定剑. 民主是一种现代生活 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 38.
- [6] YVES CABANNES. Participatory budgeting a significant contribution to participatory democracy [J]. *Environment and Urbanization*, 2004, 16 (1): 27-46.
- [7] SHERRY R. Arnstein. A ladder of citizen participation [J]. *Journal of the American Institute of planners*, 1969, 35 (4): 216-224.

# The Institutional Framework of Participatory Budgeting

CHENG Guo-qin

(Law School, Jimei University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** The necessity and the value of participatory budgeting have been accepted in China. It is of importance to extract core factors from various practice of participatory budgeting that is supposed to be guaranteed by system construction in order to be normative and large-scale. The institutional framework of participatory budgeting should be built based on fundamental principle and specific regulations to reveal its internal value. Each core element will not only have an important influence on the effectiveness of participatory budgeting, but also promote the reform of budget supervision from the National People's Congress. The participants should be selected scientifically, the scope of participation should be enlarged, the way of participation should be convenient and various, the degree of participatory should be deepened gradually.

**Key words:** participatory budgeting; institutional framework; budget supervision

(责任编辑 陈蒙腰)