

# 参与式预算的地方实践<sup>①</sup>

## ——公共预算改革中的焦作模式

杨文涛, 任中平

(西华师范大学 政治与行政学院, 四川 南充 637002)

**摘要:** 在借鉴国际参与式预算经验的基础上, 河南省焦作市基于现有的法律框架, 进行了财政预算改革, 成效显著: 通过建立公众参与的财政民主决策机制与“四权分离”的权力制衡机制, 充分发挥了人大制度平台的作用, 切实保障了公众的“知情权”、“参与权”和“监督权”及合法利益。焦作市以财政预算作为改革的切入点, 深刻影响着基层民主与地方治理的发展, 为我国基层民主建设提供了新视角。

**关键词:** 参与式预算; 焦作模式; 财政预算; 四权分离

**中图分类号:** F810.7      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1674-117X(2010)05-0092-05

## The Local Practice of Participatory Budgeting

### ——Jiaozuo Model in the Public Budget Reform

YANG Wentao, REN Zhongping

(School of Politics and Administration, China West Normal University, Nanchong Sichuan 637009, China)

**Abstract:** Based on the law framework and the international experience of the participatory budget, Jiaozuo City in Henan Province reformed its financial budget and the result was outstanding. By establishing the mechanisms of democratic decision-making and “four powers” separation of power balancing, the reform gave full play to the role of the NPC system platform and safeguard the public’s “right to know”, “right to participate”, “right to supervise” and their legitimate interests. Taking financial budget as the cut-in point, Jiaozuo Model exerts a profound influence on the development of grass-roots democracy and local governance and provides a new perspective for the construction of democracy in China.

**Key words:** participatory budget; Jiaozuo model; financial budget; separation of the four powers

参与式预算是一个舶来品, 它是指通过一系列民主讨论会形式, 吸纳公众参与公共资金的分配、公共政策的制定过程。<sup>[1]</sup> 近几年, 随着我国政治经济体制改革的不断深入, 大力推广构建服务型政府的趋势下, 广大群众要求政务公开、经济民主、公众知情等愿望日益强烈, 开始关注政府财政支出的绩效性, 提出参与预算改革的要求。目前我国少数地区已经让公众参与财政预算, 如河南省焦作市、黑龙江省哈尔滨市、江苏省无锡市以及浙江温岭市都在借鉴国际经验推行“参与式预算”试验。通过广泛宣传、公共财政信息公开、网民投票和邀请社区群众参与预算决策等多种方式使财政预算更加民

主、公开和透明, 让人民群众充分享受到经济发展成果和政治民主权利。本文结合焦作模式, 总结焦作市财政改革的实践经验, 分析参与式预算对地方治理的影响。

### 一、焦作模式——参与式预算的实验模式

焦作市位于河南省西北部, 北与山西省接壤, 南临黄河与郑州、洛阳相望。现辖2市4县4区和1个高新技术产业开发区, 总面积4 071.1平方公里, 总人口355.13万。2008年, 全市国民生产总值突破1 000亿元, 居河南省第7位, 与2007年比较增长12.6%, 是2003年的2.1倍。人均国民生产总值

① 收稿日期: 2010-03-11

作者简介: 杨文涛(1985-), 女, 山东沂水县人, 西华师范大学硕士研究生, 主要从事政治学研究;

任中平(1955-), 男, 山西柳林人, 西华师范大学教授, 主要从事政治哲学和基层民主政治研究。

30 356元,是2003年的2.1倍。财政一般预算收入49.2亿元,是2003年的3.2倍。<sup>[2]</sup>

从1998年推行综合预算开始,焦作市财政局在焦作市委市政府的支持下,大力推进公共财政改革,其会计委派制、参与式预算、公开政府官员薪酬等多项改革举措以及由此创立的焦作模式得到了上级领导和社会公众的认可,并引起了国内外学者和媒体的广泛关注。焦作市财政局长申相臣认为焦作的财政改革即“政府主导、人大监督、公民参与、财政干活”<sup>[3]</sup>。关于焦作模式学界存在不同的看法:李凡认为焦作模式倾向于技术性改革,<sup>①</sup>有的则认为焦作模式是一种参与式预算。中国发展研究基金会秘书长卢迈说,焦作模式借鉴自全球最早在巴西推行的“参与式预算”,即通过定期举办各种讨论会,将普通公众吸纳到政府对财政资金的分配和政策决策过程中,激励行政体制改革,实现社会公平。<sup>[4]</sup>

作为一种制度化的参与式预算,是指公共权力在制定公共预算时,由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息,听取意见,并通过反馈互动对公共预算及决策产生影响。社会学教授维斯·辛特马(Yves Sintomer)认为参与式预算有五个基本的特征:(1)参与式预算涉及到如何分配有限的资源,讨论主题围绕财政或预算方面进行;(2)必须是在市一级进行或在一个拥有选举团体并对行政当局有一些影响力的层级进行;(3)它必须是一个重复进行的过程;(4)这一过程在特定会议或论坛内必须包括公共协商,即行政当局与参与者就预算问题进行共同协商;(5)参与者必须对结果承担一定的责任。<sup>[5]</sup>根据以上特征,焦作模式实质上就是在预算编制层面引入公众直接参与,是参与式预算改革的一种模式,是“地方政府创新式民主”<sup>②</sup>的一种探索。在这种创新的决策过程中,公民直接参与决策、讨论和决定公共预算和政策,确定资源分配、社会政策和政府支出的优先性,并监督公共支出。

## 二、焦作市参与式预算的实践经验

旧财政制度资金分配不透明,程序不规范,单位大量占有财政资金等弊端,严重影响财政资金的

整体效益,使得各地财政改革迫在眉睫。在焦作市政府的领导下,一场涉及人们思想观念、利益调整和制度创新的财政综合改革在焦作拉开了帷幕,并持续了10余年之久。焦作市参与式预算的实践经验主要有以下两个方面:

### (一)建立公众参与的财政民主决策机制

在预算编制的中间环节,焦作市财政局依据参与式预算的新理念,通过引入公共选择程序,创新参与方法和参与途径,科学设计参与流程,逐步扩大群众对财政预算编制的知情权、参与权,实现了公开透明理财和科学民主决策。从信息公开、部门申报、财政汇审、民意测评、专家论证、社会听证到人大公审等程序,都注意广泛吸收各界人士包括普通民众的参与。并且在不同的环节配之以不同的参与形式,根据需要的差异,侧重倾听不同人群的意见。以2009年焦作市预算编制及2008年预算执行情况为例,焦作市实施参与式预算的主要改革措施有:

一是公开预算编制基础信息。财政部门通过政府网站和财经沙盘等信息平台,公开预算编制基础信息、资源分布和定额标准。

二是部门申报和财政汇总。2008年7月份,各预算单位按照政府财政编制要求,在规定时间内及时编制本单位部门预算,并经其主管部门审核后报财政部门。财政局于10月底就收集完各部门的预算意向进行统一汇总,并登陆财经沙盘广泛征求意见,通过“两上两下”程序开展财政部门的审核,初步达成共识。

三是民意测评。通过焦作电视台专栏节目、焦作日报、网络等形式,对市委市政府确定的重大支出项目和事关民生等公共支出项目进行公示并公开征集意见,邀请公众进行网上投票。政府以此推选出代表公众心声的项目,使财政预算决策体现民意。

四是专家论证。2008年10月29日,焦作市政府财政投资项目专家论证会召开。来自焦作市人大、审计、河南理工大学等社会各界的8名专家和教授,对2008年部门预算已经安排到部门但未细化到具体单位和项目的专项资金,进行了专家论证。而且会后,论证委办公室将每位专家的意见汇总成

① 李凡认为中国预算改革有两个思路,一个思路是技术性改革,另一个是政治性的改革。所谓技术性的改革是指由财政部自上而下推动,这个改革的基本目标是要求各级政府将预算规范化,使得各级地方的预算报表能够被看懂,能够细化,也要求各级政府部门要将所有的收入都纳入预算管理的范围。参见杨子云《公民社会推动参与式预算改革》,http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2694.

② 参见李凡《地方政府创新式民主的出现》,http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2617.

册,形成论证报告,作为科学编制部门预算的重要参考和依据。

五是社会听证。2008年10月31日,焦作市财政局召开了2008年部分政府财政投资项目社会听证会议。此次听证会选取教育局、农业局、城管局、林业局、卫生局等单位已安排但没有详细实施方案的8个年初预算项目,邀请人大代表、政协委员、决策咨询委员会专家库专家、预算单位代表、财政监督员和普通公众代表等70余人参加听证,并请相关部门领导进行监督。与会人员就教育质量奖的绩效、专业合作社认定、城市垃圾处置、生态城市建设等项目进行了提问,发表意见和建议。预算单位认真进行陈述、申辩,提供详细充分的依据。根据预算听证委员会听证代表和有关专家的意见,预算单位调整或修改部门预算相关内容,经市政府批准后,及时向社会公开,自觉接受监督。

六是通过人大公审,让社会监督民主监督得到真正体现。2009年7月28日,焦作市人大常委会在财政局组织召开财税工作座谈会,听取《2008年财政决算和非税收入管理及2009年上半年财政预算执行情况》的汇报,对2008年市级财政决算报告进行初审,为即将召开的焦作市十一届人大常委会第三次会议做好相关准备工作。<sup>[6]</sup>会上,代表就若干部门预算及项目实施情况公开问询、审查,并提出建设性的意见和建议。

七是财政政务公开。其主要途径如下:(1)建立服务大厅,将公共财政事项向社会公开。(2)财政部门通过媒体、网络开展“公共财政与百姓生活”动态报道,及时有效地把事关民生的财政支出和预算变化情况向社会公开,自觉接受人民群众和社会舆论的监督。(3)焦作市财政局自主研发设计了财经沙盘,即一种新型财政综合管理与决策支出系统,它汇集了焦作市地理、宏观经济、财政预算等多方面信息,通过专业统计分析和数据挖掘技术拓展深层应用,直观地反映出焦作市宏观经济概况、公共财政运行、税源动态分布以及各单位预算、实际支出的动态数据和历史数据。

#### (二)建立了“四权分离”的权力制衡机制

焦作市委市政府从制度建设和机制创新入手,大力推进财政支出改革,紧紧抓住财政预算这个总开关,制定市委1号文件《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》,明确提出了建立和完善财政预算编制、预算执行、预算监督、绩效评价相分离相制衡的“四权分离”财政运行新机制,初步构建了财政资金运作的保廉新体系。

一是将各业务科室的预算编制职能和相关人

员集中起来,和原预算科相整合成立预算编制局,其主要任务是研究政策、制定标准、审核把关。二是在原国库业务部基础上成立预算执行局,着重组织执行年度市本级预算,合理组织收入,均衡支出进度。三是建立财税监督局。依靠制度保障、技术支撑和网络程序,对预算编制、执行实行全程动态实时监督。四是加强绩效评价机构的建设。绩效评价权由绩效评价科和各业务科室行使,主要职责是对重大财政支出资金或项目的资金来源、成本支出、预期收益等信息的综合评价。为保障“四权分离”的财政管理新机制顺畅运行,全面完成财政工作任务,焦作市在借鉴中央“大部制”机构成功经验的基础上,建立财政“大办制”外圆内方的工作机制。外圆内方的“大办制”工作机制,围绕财政发展战略任务和阶段性工作重点,按照科学统一、提高绩效的原则,适时适度、适宜有效地跨越领导分工和科室界限,根据工作需要整合业务职能,优化人员配置,建立综合办公室,管理预算编制、执行、监督、绩效评价等业务。切实做到决策科学,执行顺畅,监督有力,降低行政成本,提高财政绩效。

### 三、焦作模式的绩效评价

在充分吸收国外参与式预算实践的基础上,焦作市基于国家现有的法律框架,开始实施预算改革,扩大了公民参与政府决策的广度和深度,深刻影响着中国基层民主的发展。

#### (一)积极效果

1. 预算内容更加全面细致、公开化、科学化。以前不同层级政府及其部门的预算草案只是个粗略的框架,代表能看到的只是预算数字的汇总或堆砌,往往造成“外行人看不懂,内行人搞不清”的结果。因此,在审查和表决预算时,只能是形式上的表决通过,缺乏实质性的审查考评。2008年,焦作市在一系列体制框架和制度保障的基础上,编制了包括部门预算、社会保障预算、政府债务预算、国有资本经营预算、国有土地基金预算、政府采购预算、政府非税收入预算、住房公积金预算在内的八大市级预算,覆盖了全部政府性资金,以求让公众了解钱从哪来,用到何处。而且焦作市的预算编制更加细致化,在部门预算支出明细表上,各单位的支出按办公费、差旅费、业务招待费、培训费、水电费等明细全部列出。从实践来看,焦作市还公开了预算审议过程,无论是对每一个预算项目的审议,还是审议的每一个环节,都是在完全公开、透明的状态下进行。由于实行了预算编制听证会制度和项目资金“事前评审”制度,在部门预算编制、财政投资

项目实施前,通过专家的科学论证和评价,比较准确地测算出项目的可行性和资金规模,保证了预算的科学性。

2. 财政政务公开,保障市民的财政知情权。焦作市在全国率先建立了面向社会公众、高效便捷、公开透明的服务大厅,将行政审批、财政预算、政府采购、会计委派、预算文本等公共财政事项向社会公开。同时,焦作市在财政信息网上还公开了有关预算资料。焦作电视台等新闻媒体设立了专题栏目,在人民广场、火车站、行政服务窗口等人群集散的地方设立电子屏幕,开展“公共财政与百姓生活”动态报道,及时有效地把事关民生的财政支出动态变化情况向社会公示,自觉接受人民群众和社会舆论的监督,使更多的政府财政资金由人民群众共监管,让宪法赋予人民群众当家作主的民主权利得到保障。

3. 增强人大监督的职能和作用。过去,法律赋予的人大职权好多并没有真正到位,财政的预算和执行权实际上掌握在地方政府个别领导手中,人大基本处于虚位的状态。焦作模式打破了以往人大审查形式化的缺陷,在参与式预算流程中加入人大初审环节,实行人大初审和人大履行职能的预算审查双重监督,创新了人大审查监督财政预算编制的新模式。在人代会之前,人大常委会选择市直单位部门预算进行初审,组织人大代表就百姓关注的热点难点问题公开审查,各位委员和代表分别就关心的问题提出建设性的意见和建议,让社会监督民主监督得到真正体现。充分发挥人大初审和人大履行职能的预算审查作用,增强了监督力度。

4. 改进政府工作,提高了财政资金的使用效益。对政府而言,参与式预算是一个接受代表、公民参与决策的过程,是一个吸纳“民意”的过程,是一个得到公众认同的过程。在财政预算安排和资金运作中,焦作市大胆引入专家论证制度,变领导定夺为领导决策与专家论证有机结合,客观公正地选出急需安排财政资金的项目,借助专家智慧为焦作市经济社会发展提出有益建议,对申报项目的必要性、合理性、经济性、效益性等作出更为科学准确的判断,为政府决策提供参考和依据,使得决策更加科学化、民主化和规范化。另外,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,使为群众办好事、办实事的政府职责和工作目标符

合大多数群众的利益。通过规范的程序和群众的广泛参与、对话和协商,使政府行为更具合法性与正当性,密切了政府与群众的联系,培养了社会群体的认同感,促进了政府工作效率的提高,并且在一定程度上改善了干部的工作作风,促使政府树立服务意识。

5. 经济腐败得到有效制约。2009年8月17日,财政部财政科学研究所所长贾康在杭州举行的“亚欧参与式预算”国际研讨会上介绍“焦作模式”时指出,这一举措从源头上预防和治理腐败,初步构建了财政资金运作的保廉新体系。在深知只有公开、透明,才能有规范化的操作以及公众的知情权是对政府行为最好的监督的前提下,焦作市大力推行全口径预算管理及公开透明的管理制度,将公众参与贯穿到项目选定、执行、监督、评估全过程,使财政资金分配更加科学、公开、透明,有效防止了各种腐败行为的发生,为财政资金编织了一层“安全网”,实现了“阳光”理财。预算的公开透明割断了行政事业单位领导干部对本单位资金随意使用的权力,从源头上铲除了腐败的条件,相关管理人员贪污、挪用、截留资金变得相当困难。据焦作市纪委和检察机关统计,自1999年以来焦作市领导干部经济犯罪立案总数、涉案金额均大幅下降,立案总数、涉案金额分别从1999年的8起、580.5万元,下降到2007年的2起、13万元。

6. 推进民主进程。一方面,参与式预算为公民自由、广泛、直接、真切地参与社会公共事务决策、管理和监督提供了新的渠道,体现了政府对公众权利的充分尊重和切实保障,扩大了公民有序政治参与,赋予了人大代表和民众充分的知情权、参与权、表达权和监督权,是推进基层民主政治建设的有益尝试。具体来看,焦作市在实践中通过项目公示、民意测评、社会听证、人大质询等形式,使人民群众全程参与了政府资金预算编制、项目建设过程,保证了群众的权利,拉近了政府与百姓的距离。阿尔蒙德和费尔巴(Gabriel A. Almond, Sidney Verba)等人认为“社会底层人员的参与程度通常比较低,因为他们认为自己不具备改变政治的力量。”<sup>①</sup>焦作实践同时也为公民监督政府预算的权力行使提供了新的方式,增强了民意的表达和公民在决策过程中的影响力,增强了公众参与的“效能感”<sup>②</sup>。另一方面,参与式预算培育了公民意识,使广大群众的民

① 参见 Almong/Verba 1965; Milbrath 1965; Gittel 1980:22f

② 坎贝尔等把效能感定义为这样一种感觉:个人的政治行为对于政治过程确实有影响或者能够有影响,也就是个人认为履行公民责任是值得的。

主意识和民主观念不断增强、民主习惯不断形成、行使民主权利的能力不断提高,有利于形成一种更加民主的政治文化。

## (二)不足之处

焦作市的参与式预算改革让广大群众和社会各界人士直接或间接参与了政府财政预算编制过程,取得了明显的经济和社会效益,达到了预期效果。但改革尚处在试验阶段,还有明显的不足之处。

1. 焦作模式属于政府主导型的公众参与,存在一些难以克服的缺陷。首先,政府过于主动的介入使得公众参与的空间变小,甚至被迫接受政府提出的条件和意见,而不能自主地做出选择。虽然焦作市给出60个项目让公众投票选出最满意的10项,但政府部门已经为参与式预算的项目范围划定了一个框框。其次,政府主导型的公众参与容易削弱公众的主动精神,使其变成被动的参与者。在焦作的改革中,公众参与的各个步骤和具体程序已由财政局设计,公众参与只是遵照程序行事。

2. 参与者的代表性不够广。以焦作市2008年部分政府财政投资项目社会听证会议为范本。此次听证会参会者有部门领导6人,决策咨询委员会委员、专家4人,行风评议代表3人,财政监督员1人,各县市区2名人大代表或政协委员、1名财政干部,被听证7个部门的单位领导及有关人员,市财政局有关科室负责人和社会群众共70余人。由此可以看出,一是官方或有官方背景的参与者占的比例较大,诸如党委、政府官员、人大代表、政协委员等;二是作为普通民众的参与者的背景缺乏多样性。如何保障公民参与的公平性、代表性和广泛性,是未来推行参与式预算需要解决的一个问题。

3. 可持续性堪忧,参与式预算尚游离于法律制度框架之外。焦作模式作为一种预算监督民主形式,属于体制外的自然生长,是地方政府改革的试验结果,尚没有法律地位,缺乏法律法规保障和上级政策支持。而且焦作处于相对落后的中部内陆地区,属于地级市层面起点较低,高层次政策理论和专家指导等许多方面不如沿海发达地区。

发端于焦作市的财政改革已进入第11年,其基本经验就是:对涉及老百姓切身利益的公共项目建设通过社会公众参与决策的过程,使财政资金使用接受全程监督,促进了政府财政资源及公共服务分配的透明度,杜绝了公共投资预算的暗箱操作现象;切实保障公众的“知情权”、“参与权”和“监督权”及合法利益,把有限的资金用在民众最关心、得到实惠最大的项目上,使公共资源“优先权”的排序在多方博弈中实现了有效均衡。财政预算改革涉及到经济、社会、政治、文化等各个领域,成为改革的切入点关键点,焦作模式从体制、制度和技术创新着手,深层次地推动了政治经济体制实质性改革,正在为我国的公共预算改革探路,并积累了不少经验,但愿其能够成为我国民主政治建设的新起点。

## 参考文献:

- [1] 苏永通. 五万亿财政收入怎么花出去——四学者呼吁公共预算改革[N]. 南方周末, 2008-04-17.
- [2] 孙立坤. 政府工作报告——2009年3月29日在焦作市第十一届人民代表大会第一次会议上[EB/OL]. <http://www.jiaozuo.gov.cn/toushizhengfu/qita-12.htm>.
- [3] 向晨, 晓光, 明杰. 参加地方财政支出的规模约束和结构优化的制度框架国际研讨会后感[EB/OL]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_5d923a7a0100c2nk.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_5d923a7a0100c2nk.html).
- [4] 张瑜, 秦亚洲, 哲生. 阳光财政的“焦作模式”[J]. 浙江人大, 2009(9).
- [5] Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Roecke. *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*[J/OL]. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32.1, 2008, 32(1).
- [6] 杜玲. 市人大常委会初审2008年市级财政决算报告[N]. 焦作日报, 2009-07-29.

责任编辑: 骆晓会