



公共预算中的公民制度化参与

--以浙江温岭市新河模式为例

作者：周红云 来源：

网络编辑：系统管理员 发布时间：2010-09-03 点击数： 打印本页 [【发表评论】](#) [【关闭窗口】](#)

摘要： 本文介绍了浙江温岭市新河模式的形成过程和主要做法,分析了新河模式中公民制度化参与财政预算的途径和机制,探讨了新河模式在扩大公共参与等方面的效果、作用和意义,解剖了新河模式中财政预算的公众制度化参与过程可能出现的问题和误区,指出了新河模式存在的制度条件及其示范价值。最后,从协商民主与代议民主相结合的理论视角,对公共预算中公民制度化参与的新河模式进行了分析总结。

关键词： 新河模式;公共预算;公民制度化参与

浙江温岭新河公共预算改革是在“民主恳谈”模式的基础上又向前迈出的重要一步:它是一项以政府财政预算为切入点,以“民主恳谈”的方式,以人大制度为保障,使公民有序参与政府预算决策和监督的创新性试验和改革。我们将新河做法称为公共预算领域的公民制度化参与之“新河模式”。

一、新河模式的具体做法

温岭市的“民主恳谈”制度创建于1999年6月。新河镇的参与式财政预算改革,就是将实施了七年的民主恳谈引入镇人大体制的一种尝试,它开始于2005年7月底,在经过半年多的实践后,于2006年3月在该镇第十四届人民代表大会第七次会议通过了《新河镇预算民主恳谈实施办法(草案)》。

根据《新河镇预算民主恳谈实施办法(草案)》,新河模式的具体做法主要包括以下四个步骤:

(1)预算报告初审民主恳谈。镇人大主席团在代代会预备会议上提出并确定人大财经小组成员建议名单并在人大预备会议上由全体人大代表表决通过。镇人大财经小组成员由人大代表组成,同时可以聘请若干有关专业人士参加工作。在代代会正式会议之前,镇人大主席团领导镇人大财经小组组织预算报告初审民主恳谈会。由镇人大财经小组成员主持工业、农业、社会三个专门小组,分别组织人大代表、各协会、社会团体、各界代表和公民对预算报告进行初审。预算报告初审民主恳谈后,各专门小组分别负责汇总各方意见并形成各自的预算初审报告。

(2)人民代表大会预算民主恳谈。在人民代表大会全体会议召开期间,镇人大主席团组织人大代表进行民主恳谈审议政府预算报告→镇人大财经小组的各专门小组分别向大会做预算初审报告→镇人大主席团主持人大代表对政府的预算报告发表意见和建议。镇政府回答人大代表提出的询问→镇人大主席团、镇政府召开联席会议,就政府预算报告提出相关意见和建议,并由政府形成预算修改方案→向大会通报镇政府的预算修改方案,然后人大代表按代表团进行分组审议→在分组审议的基础上,人大代表可提出预算修正议案。提交的议案必须要有5名以上代表联名,内容必须符合《预算法》等相关法律法规的规定。议案必须在人大主席团规定的提交议案截止时间前提出。

(3)修改并通过预算报告。镇人大主席团就人大代表联名提出的预算修正议案,召开会议进行审查→在审查时,镇人大主席团可以召集有关人员,就某项议案进行沟通、协商→镇人大主席团综合各方情况,决定某项议案是否提交代代会全体会议表决→人民代表大会全体会议对主席团经审查提交的预算修正议案分别进行表决。获得出席全体会议代表的二分之一以上赞成成为通过→镇政府根据人民代表大会表决通过的预算修正议案,对政府财政预算报告进行修改,形成预算报告(修正稿),并提交人民代表大会表决→代代会对预算报告(修正稿)进行审议并表决。获得出席全体代表会议代表二分之一以上赞成成为通过→预算报告(修正稿)若不通过,则按有关规定对预算报告重新修改,直至通过。

(4)预算执行与监督。在人民代表大会闭会期间,镇人大财经小组对镇政府的预算执行情况进行监督,可以随时向镇政府了解财政预算执行情况→镇政府应每季度向镇人大财经小组汇报财政预算执行情况→预算执行过程中发生的预算调整,应提交人大财经小组备案。对于重大的预算调整,

专家名单

衣俊卿	韦建桦	俞可平
王学东	杨金海	何增科
李惠斌	杨雪冬	鲁路
陈家刚	鲁克俭	季正聚
曹荣湘	冯雷	赖海榕
丁开杰	戴隆斌	林德山
张文红	徐向梅	郭伟伟
周红云	刘仁胜	童孝华
吕华	鲁永学	杨立成
余小虎	边彦耀	蒋仁祥
翟民刚	柴方国	郗卫东
王新颖	沈红文	章林
夏静	李京洲	任建华
李义天	张慕良	周凡

点击排行 Hot

农民工劳动关系中的问题与...	[5785]
关注文化哲学的开放性	[5301]
社会资本及其在中国的研究...	[4915]
透明政府	[4889]
政府与公民社会的伙伴关系...	[4830]
公共预算中的公民制度化参...	[4809]
通过治理创新构建和谐社区...	[4769]
资本与劳动的重新同一是否...	[4420]
生态马克思主义发展概况	[4048]
咫尺之间的安全	[3815]

应由镇政府提出预算调整方案交财经小组讨论,并由财经小组提请镇人大主席团召开镇人民代表大会,进行审议表决,通过后方能执行→在预算执行过程中,若使用超收收入追加预算项目支出,应由镇政府提出追加预算项目议案交人大财经小组讨论,并由财经小组提请人大主席团召开镇人民代表大会,依法进行审议、表决,通过后方能执行→人代会在审查新一年的预算报告之前,应对上年度预算执行情况进行审议。

二、新河公共预算中公民制度化参与机制

(1)“民主恳谈”制度。这里所说的“民主恳谈”制度是指在财政预算决策和监督过程中,以“民主恳谈”这种方式来实现各参与主体参与的一种机制。在新河模式中,至少有这样几种“民主恳谈”会:第一,在人代会正式会议之前,镇人大主席团领导镇人大财经小组组织预算报告初审民主恳谈会,以预算初审报告;第二,在人民代表大会全体会议召开期间,镇人大主席团组织人大代表与政府之间的民主恳谈,听取预算初审报告,审议和修改政府预算报告;第三,在人代会闭会期间,镇人大财经小组对镇政府提出的重大预算调整方案或者使用预算外收入进行预算项目支出等提请镇人大主席团召开镇人民代表大会,召开由人大代表、政府以及普通公民参加的民主恳谈会,在此基础上,由人代会进行审议表决。

(2)财经小组制度。财经小组制度是有助于乡镇人大闭会期间人大代表履职的一种制度创新。财经小组实际上是乡镇人大在财政预算审查方面的一个专业性较强的代表工作小组。在人代会期间,财经小组帮助组织预算初审并向大会作预算初审报告;在闭会期间,财经小组则负责了解和监督政府在预算执行方面的情况,对重大预算调整提请人大主席团召开人大会议来审议决定。新河镇人大财经小组制度增强了人大对政府财政预算审查的效果,有利于提高人大在财政预算审查和监督方面的作用。

(3)增加会次和会期。增加会次和会期是为更加充分地发挥人大代表对财政预算审查和监督的作用,提高公民对财政预算审查和监督的参与度而进行的创新举措。会议会期的增加有两种方式:一种是人代会期间增加人大代表对预算审议的讨论时间,而不是像以前那样人大代表仅仅履行举手表决的职能;另一种是在人代会之前,提前发放年度预算草案和细化说明,安排代表和公民参加预算知识培训和召开公民预算民主恳谈会对预算进行初审等等,这些办法事实上间接地延长了会期,使得人大代表和公民之间有更为充分的互动和沟通,也使得人大代表和公民有更为充分的时间来审查和监督预算。

(4)“两上两下”的讨论制度。在新河改革中,“两上两下”的讨论制度细化了乡镇人大审议财政预算的程序,使得民意和代表意愿得以充分表达,是乡镇人大审查批准预算的法定职权由虚转实的有效途径。以前,政府预算编制简略,普通代表根本看不懂预算报告,无法发表自己的意见,只能简单审议和匆忙表决,根本没有什么讨论和争辩,很多时候,预算审查、预算决算报告批准都只是个程序或过场而已。然而,《新河镇预算民主恳谈实施办法》规定了对财政预算草案及其细化说明由初审→人代会审议预算方案→政府形成预算修改方案→人大代表团分组审议→人大代表提出预算修正案→人大主席团审查预算修正案→人大代表全体会议表决议案→政府根据大会表决通过的预算修正案再次修改并形成预算报告(修正稿)→人代会对预算报告(修正稿)进行再审议并表决的程序。这种多次讨论、修改的“两上两下”程序让人大代表有机会代表民意并充分表达民意,使最后通过的预算方案真正成为多方博弈后达成的共识。

(5)议案制度。根据《新河镇财政预算民主恳谈实施办法》相关规定,在分组审议的基础上,人大代表可提出预算修正案。人大代表提出“预算修正案”是在对政府所做的“预算修改方案”不认同的前提下进行的。人大代表和公众在民主恳谈会上提出意见和建议,政府在修改预算方案时,可以接受也可以不接受,这时,政府还处在主动地位,可以有选择地接受民主恳谈中提出的部分意见。但是,人大代表提出的“预算修正案”一经人代会表决通过,政府就必须修改,这时,政府处在被动地位,制度所具有的刚性约束机制要求政府无条件地接受这一修改方案。因此,人大代表提出的“预算修正案”是对政府“预算修改方案”和整个预算草案的最后也是最有力地纠正,是让民意得到充分表达的最有效的程序安排。

(6)公民旁听制度。让公民参与旁听镇人大会议审议政府财政预算的公民旁听制度使预算审查和监督过程全部在完全公开、透明的状态下运行。

2005年7月新河镇财政预算民主恳谈和审议的议程中规定,人大预算审议会议允许乡镇居民全程旁听,旁听人员参与方式是:旁听人员不能在会议上发言,他们的意见可以通过口头交流或者书面的形式交由任何人大代表,通过人大代表在大会上发言来表达。

(7)人大代表和公民培训制度。人大代表和公民培训制度对于人大代表和公民有效参与财政预算审查和监督具有重要意义。在新河改革中,人大代表和公民的培训包括两种:一种是进行公共预算知识培训,人大代表、参加初审恳谈的代表、政府官员以及有兴趣的社会各界人士都可以参加;另一种是专门针对人大代表的权力培训和相关履职培训,如关于人大代表在预算审查和监督中的权

力、预算修正议案的书写等。人大代表和公民相关知识的培训不仅大大增加了代表和公民的预算知识、调动了他们参与的积极性以及参与的深度和效率,切实发挥出人大代表和公民参与对预算审查和监督的作用,也为新河财政预算改革的成功奠定了很好的基础。

三、新河改革的意义与效果

新河改革的实践,具有如下实际意义:(1)预算方案细化,有利于人大代表和公众对审查和监督的参与。以前人代会的预算审查往往有名无实,很重要的一个原因就在于财政预算报告过于粗略,人大代表和公众不清楚资金到底用在哪里、如何使用,即使有心对财政预算进行审查和监督也无从查起。在新河2005年和2006年的人代会上提交的预算报告草案具体详细地列出了预算细化说明。例如,2006年预算报告草案中有15项大的预算支出项目,在这15个大项目下列出的具体子项目共计110项,其中,“行政管理费”则分解为17个具体小项,人大代表和公众一目了然。(2)财经小组制度,扩展了乡镇人大对政府财政预算进行监督的作为空间,强化了人大代表的参与。按照现行规定,乡镇一级人大没有常设的财经监督机构,因此,财经小组的设立使得人大对政府预算监督全程化,改变了人大“闭会无为”的状态。(3)预算修正议案的制度化,确保了人大代表参与预算审议的绝对有效性。在人大代表对预算方案不满意的情况下,只要五名代表联名就可以提出修正议案,这个修正议案一旦由人大表决通过,政府则必须对方案进行修改。议案制度形成了对政府预算的刚性约束机制。

新河参与模式产生了如下效果:

(1)从财政预算切入,将民主恳谈与基层人大制度相结合激活了基层人大。新河改革最重要的意义在于激活人大,使法律赋予人大在财政预算审查和监督的权力得以实现,强化了人大在地方事务中的作用,逐步改变了人大“橡皮图章”的地位和不作为状态,促进了公众对财政预算决策的制度化参与。

(2)建立透明民主的财政预算提高了政府在预算方面的决策合理性,同时规范了政府行为。在新河改革中,一方面,在财政预算领域以民主恳谈制度和基层人大制度相结合,改变了过去财政预算由政府说了算的情况,人大代表和普通公民的意见和建议逐步在政府的财政预算中得到反映,政府的预算安排和决策更加符合民意,从而提高了政府在预算方面的决策合理性;另一方面,由于人大代表和普通公众在审查和监督预算上开始发挥作用,尤其是财政预算的公开以及预算监督的透明,改变了过去政府在财政开支上的任意性,一定程度上规范了政府行为。

(3)公开、参与和透明的财政预算改革增强了公众对政府的信任。财政预算报告、财政预算审议过程以及对财政预算执行的监督等都是在保证公民知情权、参与权的基础上进行的,细化了的财政预算报告也使公众更清楚地了解到政府的钱花在了哪里、怎么花的,公众在财政预算上的知情权和参与权的落实大大加强了公众对政府的信任,甚至以前政府不愿也不敢拿出来的行政招待费一项也由于公开和透明而得到了公众的理解。

(4)政府与人大代表和公众之间的对话和恳谈也是对政府官员、人大代表和公众民主理念的培训。温岭实施已久的“民主恳谈”实践的一个显见效果就是干部和群众的民主意识和民主观念不断增强,民主习惯不断形成,公开、透明和平等对话的民主恳谈会早已成为培训公众民主理念的课堂。

四、新河模式的问题与实施条件

1、问题

这里所说的问题是指所有类似的实践中需要注意的问题,而不是指新河改革中当下存在的问题。事实上,文中提到的许多问题,在新河实践中都已经得到了很好的解决。

(1)财经小组和人大代表的监督能否到位是一个问题。这又牵涉到两个方面的问题:第一,财经小组人员以及人大代表们的专业水平如何。如果财经小组和人大代表们的专业水平不够,他们对预算的审查和监督就很容易变成给预算失控披上的一件合法外衣。第二,人大代表和财经小组成员所具有的浓重官员色彩导致对政府的监督很难到位。如果人大代表和财经小组的成员还不习惯对政府的监督,那么,可想而知监督的效果会怎样。

(2)充分的民意表达也可能是个问题。新河参与模式注重的是公民通过人大代表参与对政府预算的审查和监督,因此,人大代表能不能在对政府预算的审议和监督过程中充分代表民意和体现民意,是一个最根本的问题。由于人大代表在很大程度上是非自由竞争选举产生,他们对于政府的监督不主动也不习惯,自然也就在很大程度上限制着人大代表的民意表达功能,这是其一,也最为根本。其二,在预算审查和监督过程中,如果程序设置上不合理也可能导致民意表达不充分。例如,在预算审议和民主恳谈过程中,如果太多运用小组讨论,小组讨论后由联络人整理汇报结果,在整理小组意见的过程中,有价值的意见很可能被过滤掉,从而实际上虚置掉了人大代表的权力,这样,本来希望通过小组讨论增加讨论时间、提高讨论深度和质量以克服大会发言机会少、讨论不充分等弊端,却给人大代表的意见表达带来了不利影响。因此,在预算恳谈会和人代会上,既要发挥小组讨论的优势,更要强化大会发言,增强人大代表发言的分量,给政府以压力,促使政府认真应对并吸收参与者

提出的合理意见。其三,人大代表和财经小组成员与选民的联系薄弱,人大代表不能很好地履行法律赋予的职能和权利。例如,在对政府预算执行进行监督的过程中,如何收集选民对政府预算执行的意见,除了依靠个人与选民的日常联系外,财经小组成员也没有更多更好的办法,甚至一般群众都很少知道有财经小组存在。另外,由于人大代表和选民之间沟通不畅,选民对人大代表履职的监督也成了问题。这些问题都要求进一步加强人大等相关制度的建设。

(3)“人存政举、人走政息”的困境也是一个问题,它影响到新河改革的持续和深化。新河改革尝试将民主恳谈制度与基层人大制度相结合,将民主恳谈这一体制外机制引入体制内运行,从而借用体制内制度将其制度化。但是,由于历史和体制的原因,民主恳谈这一体制外机制能不能很好地契入基层人大制度,仍有待实践的发展和检验。新河改革仍需不断推进民主恳谈的形式与人大制度的结合,避免领导人一变而“人走政息”。

2、实施条件

新河模式的产生和发展有其特殊的经济、社会、政治环境,正是这些特殊背景制约着新河模式可复制程度和推广意义。新河模式得以形成和发展的条件可以归纳如下:

(1)新河改革能够取得现在的成功与当地领导的创新精神和创新意识以及上级政府的支持分不开。新河改革是政府的一场自我革命,具有创新精神和创新意识的当地政府官员主动发起了这场革命。可以说,如果没有这些具有创新精神的地方官员的主动和支持,新河预算改革将会是举步维艰。再有,新河预算改革也是温岭市在深化“民主恳谈”制度过程中的一种探索,因此,新河改革得到了上级的大力支持^①。

(2)多年来开展民主恳谈所培养的公民民主理念和素质为新河改革奠定了一定的公民社会基础。前面提到,“民主恳谈”在温岭已经推行了七年之久,公众逐渐开始习惯以民主对话的方式来参与公共事务,影响政府决策。因此,一场以人大扩权为最终目标的预算改革在温岭首先发起是有其理由和基础的。

(3)特殊的财税体制以及充足的财力保障是新河试验得以进行的基础条件。“像新河这样一个镇财政收支达亿元以上的,即使在县域经济十分强大的浙江省内,新河镇年财政总收入也相当于一个县的规模。此外,建国后浙江一直实行省管县的财税体制,县与乡镇之间的财政关系并不完全统一,但总体上乡镇财政享有较大的自由度”。[1]正是这种特殊的财税体制和充足的财力保障,使得新河改革得以开展和进行。正如有学者提出疑问,“新河镇有1个亿的财政收入放在人大中讨论,有的穷乡镇年收入只有1万块,怎么讨论?”[2]在那些经济欠发达地区财政窘迫的乡镇和实行“乡财县管”的乡镇很难移植新河模式。在浙江省已经开始乡镇财政体制改革试点的情况下——将乡镇一级财政划并到县级财政,这种改革的趋势也将直接困扰新河改革的持续发展。[3]因此,有学者建议将新河的改革模式向上推进到县级以上人大,才能取得更大进展,也更具有示范效应和推广价值。

虽然新河模式的存在有其特殊的制度背景,但是,新河模式中公民通过人大代表参与财政预算的方式、机制和原则中所蕴含的民主价值和公共财政理念对于基层人大改革和基层民主政治的发展等仍然有着明显的示范价值。

五、简短结论

协商民主与代议民主的结合新河改革是在财政预算领域将民主恳谈制度与人大制度相结合的探索。从理论上说,民主恳谈制度与协商民主之间有着某种契合,而人大代表制度体现的是代议民主,因此,民主恳谈制度与人大制度的结合就是协商民主与代议民主的结合,是建立在代议民主基础之上的协商民主的体现。

纵观学者们关于协商民主的描述,我认为,作为一种治理形式的协商民主应该包含这样几个要素和特征:(1)合法性。协商过程的政治合法性不仅仅出于多数的意愿,而且还基于集体的理性反思结果,这种反思是通过在政治上平等参与,尊重所有公民道德和实践关怀的政策制订活动而完成的。[4](2)参与性。协商民主的目的在于让公民能够真正参与决策过程,为公民提供监督权力的渠道,满足公民的利益表达,从而提高决策结果的合法性。(3)多元性。协商民主承认对话的参与者之间存在多元性,由于参与各方的权利诉求和利益表达不同,他们需要通过对话与协商以解决问题或做出决策。(4)平等性。协商民主强调参与对话者之间拥有平等的身份以及相同的表达观点的权利与机会。(5)公开性。信息的公开是协商与对话的前提条件。从前文关于新河参与机制和方式的描述中可以看出,新河参与模式的特点在于对话、公开、透明、民主以及制度化参与,这显然与协商民主的理念有着不谋而合之处。如果说,“民主恳谈”与协商民主有着相似的精神和特征,那么,新河改革试图将“民主恳谈”制度纳入人大制度的探索,则使协商民主建立在了代议民主的基础之上,使代议民主又朝前迈出了协商民主的步伐。然而,不同的是,西方的协商民主是以代议民主的充分发展为前提的,是对代议民主不足的补充和完善,而新河改革是以协商民主的实践为起点,然后再探索将协商民主实践与代议民主相结合,这种结合并不是以成熟的代议民主为前提的,只是在不完美的代议民主之上加上了协商民主的因素。可以肯定地说,新河参与模式的持续和发展不仅在于“民主恳

谈”这种协商民主方式的不断完善,更在于人大代表制度这种代议民主方式的真正建立。

参考文献:

- [1]周梅燕.新河改革对乡镇人大制度建设的重要启示[J].人大研究,2006(8).
- [2]王娜.非制度化试验的制度化生长路径——温岭新河镇预算改革再研讨[N].21世纪经济报道,2005-12-01.
- [3]周梅燕.新河改革对乡镇人大制度建设的重要启示[J].人大研究,2006(8).
- [4]陈家刚.协商民主:民主范式的复兴与超越(代序)[M]//陈家刚.协商民主.上海:上海三联书店,2004:4.
(来源:《北京行政学院学报》2008年第5期)(作者:中央编译局比较政治与经济研究中心副主任、副研究员)

相关文章:



版权所有:中央编译局 免责声明

地址:北京市西城区西斜街36号 邮编:100032

管理维护:中央编译局网站编辑部 联系电话:66509709

京ICP备05019972号