

## 创新公共财政预算体制

<http://www.crifs.org.cn> 2008年12月11日 陈洁莲

关注民生，是今年温家宝总理政府工作报告的最大亮点。注重民生，必然要求建设服务型政府，建设有效的公共服务体制。公共财政预算作为政府分配和使用公共资源，提供公共产品和服务的最重要的政策手段之一，最能反映政府在社会经济政策上的优先领域和关注重点。政府通过财政资源的分配来体现政策方向、兑现政治承诺和发展优先领域，体现政府的民生关注重点和程度。因此，我国应加快财政管理的转型，要让公共财政名副其实，实现从藏富于国到藏富于民的跨越。

近几年，笔者作为某城区的政协委员，观察了每年度人大对城区财政预算的审议。通过对城区的财政预算草案及预算执行情况的报告进行分析，不难发现，预算编制结构不合理、预算科目不够细化，预算金额与经济发展水平的关联性不明确等问题依然存在，仅从报告我们无法了解预算的合理性，人大或政协对预算案的审议从而也只能流于形式。不避讳言，在中国，这样的情况是普遍存在的。造成这样的结果，其原因主要是我们的地方政府一直未能真正放权于公众，公共财政预算一直还是传统的权威决策过程，财政预算的形成是以财政部门为主，根据上一年的支出结构和今年的实际情况，财政部门通过征求各部门意见，提出预算草案，并经过法定程序形成财政预算。这种传统的操作方式，很难避免一些盲目现象的出现。长期以来，政府财政预算报告一直显得很神秘，政府资金支出不透明备受争议。为此，创新公共财政预算分配的权威机制已成当务之急。公共财政预算的真正含义，不仅是让民众分享和使用公共资源，而且其决策过程是公共的，是民主的、公众参与的和透明的过程，这是现代民主政府的应有之义。只有公开、透明花好纳税人的钱，才能提高资金的使用效率，真正把钱花在刀刃上。也就是说，要保证民生产出和提高民生效率，就必然要求建立一个权利受限制的、公民可参与的公共服务体制。通过民主促进民生，已成为当今新一轮思想解放的必然要求。

如何建立一个民主的、公众参与的和透明的公共财政预算体制？笔者认为，目前在浙江温岭市、江苏无锡市、黑龙江哈尔滨市的“参与式预算”试验，无疑成为地方政府财政预算改革的可借鉴的模式。这种基层创新的民主决策试验已引起全国人大财经委、财政部等部门的关注，被视为中国公共预算改革的基层“火种”。参与式预算，就是在公共预算的各个阶段（制定、审批、执行和评估），采用有效的创新方法，加强公众对预算的参与，创造公众参与的环境和机制，注重公众参与的能力建设。参与式预算作为一种置身于“阳光”之下的民主理财方式，它为公众开启了财政预算工作这扇“神秘之门”，让群众选择并全程参与涉及自身利益的事情，由群众参与决定财政资金的投向，监督财政资金的使用。参与式预算不仅能增强现有治理结构的公信力和透明度，更能提高政府提供公共产品和服务的绩效，有效调和不同社会群体间的利益差异，增强政权的合法性，促进和谐善治。

浙江温岭市新河镇的参与式财政预算机制始于1999年创建的民主恳谈制度。浙江温岭市委宣传

部理论研究科科长陈亦敏，是这次公共预算试验的发起者和设计者之一，他向笔者介绍，经过多年的实践，新河镇探索了民主恳谈与基层人大结合的可行性以及结合的途径，试图以民主恳谈“激活”基层人大，改变基层人大的不够作为的状态，促进乡镇人大更好地履行其法定权力，把地方基层权力机构的角色和功能演绎到位。另一方面，通过民主恳谈与乡镇人大的结合，将游离于体制外的民主恳谈纳入现行的制度框架之内，并使之逐步走向制度化、程序化、规范化，将这一原创性的基层民主形式导入可持续发展的轨道。参与式预算包括预算报告初审民主恳谈、人民代表大会预算民主恳谈、修改并通过预算报告及预算执行与监督等四个基本的环节。第一环节为预算报告初审民主恳谈，即在人代会正式会议之前，人大主席团领导人财小组组织预算报告初审民主恳谈会。在细化的预算草案提前公开的前提下，由人大财经小组成员主持如工业、农业、社会若干个专门小组，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，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。第二环节为人民代表大会预算民主恳谈，即在人民代表大会全体会议召开期间，由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。人大主席团、政府召开联席会议，讨论预算初审报告以及人大代表就政府预算报告提出的相关意见和建议，并由政府形成预算修改方案。联席会议后，向大会通报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，人大代表可联名提出预算修正议案。第三环节为修改并通过预算报告，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。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。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。第四环节为预算执行与监督，政府应每季度向人大财经小组汇报财政预算执行情况。对于重大的预算调整，应由政府提出预算调整方案交财经小组讨论，并由财经小组提请人大主席团召开人大代表会议，进行审议表决，通过后方能执行。

由以上环节构成的参与式预算，是由经过选举产生的民意代表——人大代表和公民直接参与政府的预算过程，由于在预算的过程实行了透明和参与的做法，将原来政府拟定的不公开的预算，改变成了人大代表和老百姓真正的参与，并向社会公众公开的预算。这样的预算过程就真正具有了公共预算的基本要素。而这样的预算决策体制，更需要政府解放思想，放权于民，让公众把政府的钱袋子管起来。

文章来源：当代广西           （责任编辑： x1）