基于南昌市西湖区参与式预算改革案例研究

周杨康

(南昌大学, 江西 南昌 330031)

摘要:我国在预算改革中越来越强调公众参与,参与式预算不管是对政府职能转变、提高行政效率,还是对公民维护自身利益、解决生活需求,都具有极为重要的意义。同时,它顺应了政治民主化趋势,强调社会力量对公共政策的参与,推动国家与社会的多元互动。由于我国特殊的社会环境,社会力量在公共政策中的参与力量薄弱,根据西湖区参与式预算的案例分析,探讨出如何加强公众在预算改革中的参与程度,发挥公众在参与式预算中应有的作用。

关键词:公众参与 预算改革 多元民主 民主政治 发展

中图分类号: D67; F812.3 **文献标识码:** A

2017年10月29日,南昌市西湖区“幸福微实事”参与式预算改革正式启动。此次西湖区参与式预算改革以广润门街道、南浦街道为试点,改变传统的政府财政预算形式,从由政府决定涉及居民利益的公共基础设施建设转为社区居民自主决定基础设施建设项目。参与式预算改革的程序共分为三个阶段:

第一,准备阶段,西湖区政府在2018年财政预算中拿出830万元,每个街道层面划分100万元,社区层面30万元。并且制定参与式预算的相关规则、程序,组织成立参与式预算委员会负责项目实施。安排社区干部进行广泛动员,宣传参与式预算的相关信息。

第二,实施阶段,首先,社区内15岁以上居民均可提出建议提案,政府对居民意见进行广泛征集。其次,街道、社区、居民、社会组织(校友会、高校志愿者)共同对提案进行分类筛选、排序。然后居民对筛选出来的项目进行“全员投票”。

第三,执行阶段,政府对居民投票出来的项目纳入预算计划并负责实施,居民有权对项目进展情况进行督查,评估项目完成质量。笔者通过对南昌市西湖区参与式预算改革的实践调查,从公民参与的角度出发,研究探讨出公民参与预算的意义与作用,以及在实际运行过程中公民参与的困

境并提出解决路径。

1 参与式预算的概念及意义

参与式预算指的是政府将涉及居民切身利益的公共项目建设,交由公民民主讨论决定,实现预算的公开、民主、透明,它是公民将有限的公共资源进行公开的协商,从而实现公共资源优化配置的目的。从参与程序上来说,它是公民直接参与到公共决策过程中来,与政府预算的直接互动,能够真正影响政府预算项目的决策。参与式预算虽然由公民直接参与,是直接民主建设的重大进步,但是它并不排斥代议制民主,而是对代议制民主的重要补充,也主张推选出居民代表参与会议讨论。从参与主体上来看,参与式预算是在协商民主中政府与公众对话的过程,它由原来的政府、人大等预算主体之外,增加了社会公众力量,实现了预算权力的分享。

参与式预算是在“善治”的理念下提出的,如何提高公共治理能力?如何实现更加有效的公共资源分配?是各国共同需要面临的问题。它要求政府加强体制机制改革,建设一个更加高效包容的服务型政府,积极纳入社会、市场的力量,提高社会力量在公共事务中的参与程度,促进国家与社会的多元互动。根据以达尔为代表的多元民主理论来看,多元主义的核心是决策权力的分散化和决策过程的多元竞争性和妥协性。

参与式预算改变传统的政府主导、人大审核模式,实现地方政府、社会组织与公民群体的多元互动。

1.1 强化人民主人翁意识,推动民主政治的发展

政府的财政预算来源于税收,税收应该“取之于民,用之于民”,公众有权利也有责任参与到政府预算中来。根据卢梭的社会契约论来说,以契约方式建立的国家,其最高权力属于全体人民,政府的权力由人民授予,主权在民。公民参与预算是对应有权利的重新回归,有利于公民认识到国家主人翁的地位,增加参与民主政治的热情。基层民主自治制度是我国的基本政治制度,公众参与预算是对基层协商自治的深化,是公民参与管理国家事务、社会事务的重要内容,是直接民主的重要形式。

1.2 提高资源利用效率,建设高效政府

政府预算的实施对象是公民,只有公民才最了解自己的情况,传统的政府预算缺乏公民的积极参与,往往造成公共决策的民主化、科学化不足。政府在预算改革过程中不能脱离公民的想法与需求,将有限的公共资源投入到公民的实际需求中去,有利于提高公共资源的利用效率,提高政府的服务质量。

1.3 加强政府与公众的沟通,增进双方的了解

参与式预算听取民众声音,汲取民众智慧,在直接面对面讨论、信息充分

公开、程序公正透明的情况下，有利于增进公民对决策的理解与支持，保障预算项目的顺利实施。在项目的协商过程中，有利于建立政府与公众的对话机制，增强政府的回应性，对公民存在的问题进行答疑解惑，消除双方的误会与隔膜，从而减少公民对政府的不满，缓解政府与公民的矛盾。

1.4 纳入体制外监督力量，防止权力寻租腐败

我国对政府预算的监督涉及内部监督和外部监督，内部监督主要包括上级主管部门的监督和相关监管机构的监督，由于都处于行政系统，缺乏一定的独立性，监督效果大打折扣。外部监督主要包括法律监督、社会监督，公众作为社会监督中的重要组成力量，对于加强预算的公开、透明具有极大的意义。

1.5 其他方面的意义

公众参与预算可以提高自身政治参与能力，培育“公民社会”的成长；公众参与预算有利于增加社区的包容性，促进社区之间的交流互动；公众参与预算有利于政府决策科学化，减少公共资源的浪费；公众参与预算有利于政府职能转变，提高公共治理能力和水平。

2 公民参与预算存在的问题

西湖区位于江西省南昌市的中心城区，西湖区面积为 39.2 平方千米，下辖 10 个街道、1 个镇和 1 个农场，此次参与式预算改革选取广润门街道、南浦街道作为试点。由于属于老城区，城区规划还停留在 20 世纪 80 年代，房屋建筑存在老化现象，基础设施极为落后，给居民正常生活造成了很大的不便。随着南昌市经济的发展，人民生活水平逐渐提高，为了改善居住质量，富裕些的家庭早已搬出街道，留下的房屋出租给租客。除了在附近工作租房的年轻租客，老年人构成了社区的人员主体。西湖区特殊的地理环境和人口状况给参与式预算带来了难题，笔者通过对西湖区的案例研究也有利于丰富参与式预算改革的

案例，对参与式预算研究提供参考建议。

2.1 公众层面

居民受教育水平低，参与程度不高。由于广润门和南浦街道老年人在人员构成中比重大，居民的受教育水平集中在小学、初中程度，甚至还存在文盲现象。参与式预算专业化程度较高，它要求居民拥有一定的专业知识和能力，虽然政府已经对预算范围进行了界定，将桥梁、地铁等大型和专业性极强的项目排除在外，但是受限于知识水平、理性判断思考能力，居民还是很难提出高价值的建议。

传统价值观念影响，缺乏政治参与与热情。笔者在社区进行参与式预算宣传过程中发现，居民对参与式预算缺乏兴趣。虽然这与社区工作人员宣传力度不够有关，但是究其根源在于我国“强政府，弱社会”的政治环境。公民对自身的主人翁地位认识不足，认为预算改革属于政府国家的事，不需要自身参与；还一种观点是认为政府工作人员能力比普通百姓高，参与无用论甚嚣尘上；另外一种观点是政府让公民参与只是表面工程，最终不会重视居民提出的建议提案。

2.2 政府层面

缺乏有效的公众参与机制。首先，政府对参与式预算改革的工作人员缺乏有效的培训，街道办的工作人员自身缺乏参与预算的知识储备和专业素养，在前期宣传工作中存在很大的不足；其次，公众参与预算的途径单一，前期意见征集采取简单的填表调查，确定项目时简单召开民主恳谈会，居民发表意见的渠道还是非常狭窄；最后，西湖区政府对居民提出的建议缺乏反馈机制，居民提出的建议不知道有没有实施，以及未实施的原因。

信息公开不充分，政府主动性意愿低。在参与式预算实施过程中，街道办仅仅只是简单地张贴参与式预算的宣传信息，但是对涉及政府如何实施、经费如何使用等信息成为空白。虽然我国在 1988 年便颁布了《保密法》，对涉及国

家安全和政府重要信息进行保密，但是在 2008 年出台《中华人民共和国政府信息公开条例》，以保障公民的知情权、参与权。处于信息不对称的情况下，居民对政府的信赖程度降低，不利于有效的参与预算。

2.3 国家层面

法律体系不完善，缺乏专门性法律法规。1994 年我国颁布了《中华人民共和国预算法》，2014 年对《预算法》进行了修订，但是对于公众参与预算、公众监督以及预算信息公开的法律条文较少。我国参与式预算相对于其他国家起步较晚，很多相关立法工作都还停留在“摸着石头过河”的阶段。参与式预算缺乏法律条文的规范和指导，造成公民参与的合法性与正当性的缺失，不利于发挥居民在参与预算中的积极作用。

3 强化公众参与的建议

从公共治理的角度来看，参与式预算改革有利于构建多元民主政治，促进各个社会组织与政府平等对话，让政府只管自己应该管的，把社会和市场能做的让渡给社会和市场，实现公共产品提供主体的多元化和提供方式的多样化。同时参与式预算改革还能够协调不同群体之间的利益纠纷，实现政府与公众的良性发展。为了实现公众在参与式预算中承担主体地位，更加广泛和深入地参与到预算改革中，笔者针对西湖区预算改革的实际情况，提出如下建议：

3.1 提高公民政治参与能力，树立公民意识

在西湖区参与式预算改革中公民往往是被动地参与而非积极主动地投入，反映出公民对公共治理的权利意识、责任意识、主体意识的缺失。公民意识的缺失来源于我国“官本位”的传统文化，需要长期地进行思想教育，创造出公民意识崛起的土壤。政府在公共治理过程中要明白国家与社会的界限，创造公民政治参与的机会，鼓励公民平等、自愿地参与到预算改革中来。

3.2 推进预算信息公开，提高预算信息质量

公民对政府预算的参与和监督的前提便是预算信息的公开。2013年李克强总理在《政府工作报告》中指出要进一步加强政府信息公开，保障公民知情权、监督权，让权力在阳光下运行。在保护国家秘密和社会稳定的前提下，对政府预算信息进行公开、公示，积极接受公众的质询与监督。另外，为了保证政府预算信息能够让公民看得懂，预算信息应该大众化，达到普通公民的理解标准。

3.3 转变政府职能，建设服务型政府

新公共管理理论认为，一个好的政府并不是它具有多大的规模或者拥有多大的权力，而是它对社会提供公共服务的能力和水平。为了推动公众在预算改革最终向纵深发展，需要从“政府本位”向“公民本位”转变，政府在参与式预算改革中应该担任的是管理者的角色，制定参与式预算的相关规则与程序，确定参与式预算的范围，而不对公民进

行过多的干预。

3.4 完善相关法律体系，提供法律保障

参与式预算的长期、稳定发展离不开法律的规范指导，只有通过制定强有力的法律制度，才能为参与式预算的发展保驾护航。当前我国实施的《预算法》在政府、人大、财政部门等职能划分不明确，权责关系不系统。应该修订新的《预算法》，完善相关的制度规定，地方政府也应该在推动参与式预算发展中制定相关的规章制度。

3.5 丰富公众参与预算的渠道，建立公民回应机制

西湖区预算改革只采取简单的调查问卷与民主恳谈会是不足的，难以真正动员广大居民投入到参与式预算改革中来，形成良好的社区参与氛围。应该积极利用现代化信息技术，采取线上与线下多重方式参与，可以在政府网站收集公众建议提案，并对政府预算信息进行相关公示，形成广泛的社会舆情。另外，也可以进行社会听证制度、民意调查制度、群众信访制度、官方微博互动实现

公众的广泛参与。另外，政府对公众的建议和提案要引起足够的重视，不管是提案的采纳还是否决都需要对公众进行必要的解释。

参考文献：

- [1] 万平. 中国公众参与预算研究 [D]. 南开大学, 2013.
- [2] 许光建, 魏义方, 李天建, 廖芙秀. 中国公共预算治理改革：透明、问责、公众参与、回应 [J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(6) : 124-131.
- [3] 马蔡琛. 现代预算制度的演化特征与路径选择 [J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(5) : 27-34.
- [4] 陈家刚. 参与式预算的理论与实践 [J]. 经济社会体制比较, 2007(2) : 52-57.
- [5] 王雁红. 公共政策制定中的公民参与——基于杭州开放式政府决策的经验研究 [J]. 公共管理学报, 2011, 8(3) : 24-32, 124.

● 管理词源

成本管理

成本管理是指企业生产经营过程中各项成本核算、成本分析、成本决策和成本控制等一系列科学管理行为的总称。

成本管理充分动员和组织企业全体人员，在保证产品质量的前提下，对企业生产经营过程的各个环节进行科学合理的管理，力求以最少生产耗费取得最大的生产成果。

成本管理是企业管理的一个重要组成部分，它要求系统而全面、科学和合理，它对于促进增产节支、加强经济核算，改进企业管理，提高企业整体管理水平具有重大意义。

成本管理是由成本规划、成本计算、成本控制和业绩评价四项内容组成。

成本规划是根据企业的竞争战略和所处的经济环境制定的，也是对成本管理做出的规划，为具体的成本管理提供思路和总体要求。成本计算是成本管理系统的信息基础。成本控制是利用成本计算提供的信息，采取经济、技术和组织等手段实现降低成本或成本改善目的的一系列活动。业绩评价是对成本控制效果的评估，目的在于改进原有的成本控制活动和激励约束员工和团体的成本行为。