

# 参与式预算问题探析

——以南昌市西湖区“幸福微实事”项目为例

李春艳

(南昌大学公共管理学院,江西 南昌 330031)

**摘要:** 参与式预算是参与式民主的一种制度创新形式,通过将公民纳入决策过程中,实现“为民做主”向“由民做主”转变,以促进民主政治发展。本文基于南昌市西湖区“幸福微实事”社区治理参与式预算改革试点工程,从居民对该项目的认知和参与情况以及项目执行情况等方面入手,分析试点项目实施过程中存在的问题并给出建议,以便更好地推动基层公共治理的民主化进程。

**关键词:** 参与式预算;幸福微实事;问题

## 1 参与式预算的内涵和发展

参与式预算是一种公民直接参与决策,决定或者有助于决定本地区部分或全部可支配预算或公共资源最终用处的机制和过程。在这种模式下,公民可以通过参与会议的形式参与政策的制定与讨论,以促进资源的公平合理配置。参与式预算起源于巴西,试验取得较好成效后,逐渐扩展到北美、非洲、欧洲和亚洲的许多国家和地区。作为参与式民主的一项创新形式,参与式预算在我国开展也已经十年有余。但由于我国具体国情的限制,这一模式还尚未在全国范围内得到推广和实践,目前试行主要集中在乡镇、城市街道社区这一层面。

## 2 南昌市西湖区“幸福微实事”项目概况

2017年10月底南昌市西湖区“幸福微实事”社区治理参与式预算改革试点工程正式启动。“幸福微实事”是指群众关注度高、受益面广,贴近居民、贴近生活,群众热切希望解决的与环境、环保、交通等有关的工程和服务项目,由居民民主投票决定,然后政府出资实施。此次项目由南昌大学公共管理学院142位学生作为试点工作志愿者,21家高校江西校友会组成小组,与西湖区广润门、南浦两个街道21个试点社区结对共建,共同参与改革试点工作。项目资金由政府从2018年度财政预算中拨出830万元,其中划分给每个街道100万元,每个社区30万元。

实施过程中首先对社区15岁以上居民进行预算使用建议的收集,根据具体情况采取入户和街访相结合的形式,以确保意见的广泛性和代表性;然后由居民、校友会通过圆桌会议进行项目筛选,预选出街道和社区两个层面的项目;再由社区15岁以上的全体居民代表对预选出的项目进行投票,根据票数多寡与预算额度,最终选出街道和社区两个层面的民生项目,由政府出资实施。这种由全民提议、民主协商、全民投票方式确定民生项目实施的模式提高了居民参与社区治理的积极性,让居民自己决定财政预算的使用安排,受到了社会的好评,项目也取得了一定的成效,基本达到预期效果。

## 3 试点项目实施过程中存在的问题

参与式预算虽然在我国试行已经有十多年了,但由于没有在全国范围内进行推广,相关理论和知识在公众当中也没有进行广泛的普及,因而此次试点工作存在一定的实施难度,出现了一些不可避免的问题。

### 3.1 居民参与热情不高

在此次项目实施过程中,不论是意见的征集,还是项目的筛选,居民的参与热情都不高。在意见征集过程中,志愿者入户对项目进行介绍和解释后,大多数居民态度敷衍,没有参与的意愿。多数居民带有一定的冷漠和抵触情绪,只有少数老年妇女对于此事较为积极,其动力是迫切希望政府能解决与自己息息相关的公共事务。大部分国人对其理论的陌生,对这一崭新的民主决策模式所持的观望和质疑态度,在一定程度上抑制

了人们的积极性和热情。而导致这一难题的深层次原因在于我国几千年来精英政治文化思想根深蒂固,再加上我国公民社会尚未成型以及公民参与政治生活主观判断上的成本收益失衡的影响,导致了公民对于参与政治生活的冷漠。

### 3.2 各方力量未能充分发挥

项目的成功施行,需要参与各方力量的协调共进和共同努力,而此次试点项目由于各方均缺乏经验,也未经较好的培训,因而专业性还不足。部分社区工作人员,自身对项目推选流程不清楚,对居民参与社区管理能力不信任,在工作中带有一定的畏难和倦怠情绪;校友会不明确自身职责,缺乏激励机制,因此在项目施行过程中发挥的作用甚微;志愿者对自己自身的定位不清晰,在工作当中缺乏自主性。同时各方力量之间缺乏沟通和协调,其作用没有得到充分凸显。

### 3.3 缺乏制度保障的规范性

参与式预算这种新的民主参与模式还处在试点阶段,尚未普及,相关的法律法规还未建立健全,在国家层面缺少真正意义上的对参与式预算进行具体规定的一部法律,在试行的西湖区也缺乏完备的制度规定。除参与式预算制度本身,其他与之相关的制度也尚未完善,如相关的人事任免、绩效考核制度,因而存在制度化、约束力不强的特点。同时由于缺乏法律制度的保障,效力和权威性不足,使其在实施过程中调动人力、物力的能力受限。

## 4 破解难题的相关建议

### 4.1 提升公民参与意愿与能力

公民参与是参与式预算的核心,只有调动公民积极性,让公民参与公共治理,才能达到改革的预期效果。首先,加强政策宣传,通过广播、电视、网络等媒体进行参与式预算的知识理论普及,同时还可通过听证会、征询会等形式增加公民参与预算的方式;其次,基层政府要自我管理,提升公信力,使项目的实施能得到认可,让公民相信自己的参与可能改变政策的结果,而不是形式主义;最后,要多开展社区活动,培育公民的社区意识,增强居民认同感和归属感,同时要着重培育社区居民的参与意识和社区居民的自治意识。条件允许的情况下可对公民进行培训,以提高其参与公共事务的素质和能力。

### 4.2 鼓励各方力量积极配合

经验的缺乏、职责的不明确以及动力不足是各方力量未能积极作为、协同共进的一大影响因素,因此在项目施行之前应当加强对各方力量的培训,使其正确理解政策目标,明确自身的职责,同时建立相应的激励机制。首先,针对基层工作人员,可以将参与式预算项目实施成效纳入考核机制中,绩效考核与预算项目实施情况挂钩,在一定程度上可以使项目得到重视并激发基层工作者的动力。其次,针对校友会,可通过授予社会

(下转第183页)

在现今银发浪潮来袭的前提下,房地产商决不能再轻视这个年龄阶段的需求了。但由于收入来源减少,老年人将回归到负储蓄。出于照顾目的,子女也会产生较强的就近居住需要。在交易当中,经常会有决策者、出资者和使用者三权分立的购买情况出现,A公司进入二代居市场,可以把交易对象锁定在负责购买升级二代居的中年购买者身上,减少交易决策的复杂性。

A公司现今项目开发已经两期了,借着重点小学配套的东风,一二期都是以学区房的模式出售,并且获得颇好的销售业绩,可见自身已经拥有了一批“85后”“90后”的客户资源。但随着其他的企业在周边拿地建设,几个楼盘一起共享学区房资源,假如后期依然以学区房作为主打定位,就违背了交错定位的生态定位理论。在此,笔者认为,A公司可以考虑把眼光放在为一二期业主的配套上,同时也考虑周边楼盘对养老地产概念还没有形成,尽早三期试水配套二代居适老化住宅。并且借助自身拥有物业公司的管理优势,并考虑和即将竣工的银葵医院合作建立绿色通道,打造独一无二的适老化住宅优势。打造良好的养老服务形成了口碑品牌之后,目标是将四期、五期时将周边楼盘业主的二次购买计划也吸纳进本项目的二代居市场当中。

### 5 老龄化下A公司的二代居产品定位

准确界定目标市场消费群体,可明确看出,A公司的市场细分对象有两种类型:第一种是26~36岁群体,他们所需要的居住状态是满足育儿和就近入读幼儿园的需要,大多要求楼盘带小学的学位,不少双职工年轻家庭需要长辈同住,帮忙照顾年幼的孙辈。这时家中老人年纪尚轻,精力充沛,并没有什么后顾之忧。但是由于婚姻生活开始不算久,还需要磨合,也要有一

(上接第180页)

保证预算编制工作质量,事业单位首先必须要把握资产预算编制的依据,必须要全面考虑到增量资产配置与存量资产应用之间的配比调整。要以调查结果胃口成绩去规划各类资产的数量以及实际使用情况等,并且要根据单位的实际职能作用以及未来的发展需求去合理调整资产配置基准,并且要把各个项目的支出预算编制都进一步进行细化以确保提升可操作性,得出更加有效的资金配置计划。此外还要尽可能避免资源浪费及重复购置等问题的出现,对于影响较大的项目类型应当适当给予倾斜以确保资金投放的针对性。

#### 4.3 提高预算编制执行力度

预算编制工作不是一个简单的规划,而是要依照方案实际去执行的编制与分析过程,事业单位应当依照预算编制的实际内容及执行进度,确保各项财务工作得到执行。这一过程中必须要严格禁止对资金用途随意变更,避免资金项目的随意增加以及过度使用,确保资金管理的明确性、精准性,提升编制的安全性及规范性。还要建立起通报制度,要确保一定时间内单位内各个部门的预算执行情况都能得到精准真实的通报,要事先

(上接第181页)

荣誉或给予一定补贴的方式激励其发挥专家、学者的指导作用,促进项目的有效推进。最后,针对大学生志愿者则可采用精神激励的方式,对其积极行动予以肯定,在条件允许的情况下也可进行适当的补贴。

#### 4.3 为参与式预算提供制度保障

要让参与式预算项目得到认可和重视,并实现实践稳步推进,那么实施过程中就需要通过制度设计,将其纳入法律约束的框架之内,导入规范化、法制化轨道。尤其是试行地区应当在实施项目之前将相关内容写进正式文件,同时出台相应的配套制度和措施,使整个项目的进行在权威性下被充分认可。

现阶段参与式预算在我国还处在试点阶段,相关知识还未普及,制度还未建立,再加上具体国情的限制,因而在试行过程中存在问题不可避免。但随着不断的试点、总结和修正,

定空间来缓和两代之间的矛盾。所以对这个细分市场同住一个单元的拼接式二代居是比较适宜的设计选择,方数一般为130左右,可以形成2房一厅一卫+1房一厅一卫,共同使用玄关或者入户花园的模式。

第二种是37~48岁阶段群体,一般情况这时夫妻收入水平可以更上一个台阶,儿女也逐渐从年幼期进入青少年期,二胎家庭会感觉拥挤,存在居住空间不足的情况。同时,家中老人大多进入65~75岁,重大疾病的发生概率会提高,部分会存在不良于行或者体能衰退的情况,这时就需要适老化住宅—即是分离式二代居中的长者居。长者居住宅并不需要太大,一般60~80方均可,考虑老人对光照的需要,需要设计为南向小户型更适宜。

### 6 结语

在青年到中年的两个十年,正是不同两种二代居户型推出的时机点:可分可合,一举两得。既能照料老人,又让老人和自己有相对独立的日常空间,防止日常起居和生活习惯的差异。也就是说,两代人尽管寓居在一起,却又互不干扰。二代居可以最大程度节省他们的精力投放。

房地产产品创新永远是开发商的责任和义务,如何对待产品策划与设计是衡量开发商水平的重要指标,地产产品创新不单只是文化挖掘,更是技术的更新和居住观念的更新,从而引领着人们的生活水平的上升。

#### 参考文献

- [1] 边敬国,孙剑锋.生态位理论与企业的错位经营[J].统计与决策,2000(3).
- [2] 英英.从家庭认识社会——访天津社会科学院潘允康教授[J].社会,1997(3).

对相关的统计数据与信息进行公布,要尽可能确保透明化,维护内部的管理风气,才能真正确保预算编制的权威性。预算执行情况的通报体系,也能够确保事业单位能够及时发现预算管理中存在的不同问题,同时能够有效避免违规操作的出现,确保预算编制的有效实施。

### 5 结语

事业单位是我国社会体系的重要构成,体现着我国的社会形象,其内部预算管理工作的实施决定着事业单位的利益是否会受到损害。为此必须要不断完善预算编制工作思想及工作方式,才能真正促进事业单位的发展。

#### 参考文献

- [1] 卢平祥.事业单位预算管理问题探讨[J].中国经贸,2017(21).
- [2] 卢勇彬.事业单位预算管理问题研究[J].中国经贸,2017(20).
- [3] 胡慧勇.浅析如何加强事业单位预算管理[J].当代会计,2017(9).

参与式预算将会取得更大的进展,从而推动基层治理的民主化进程。

#### 参考文献

- [1] 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).
- [2] 杨国斌.城乡社区治理中参与式预算改革实践经验与思考[J].财经理论研究,2017(1).
- [3] 龙大江与伍勋亮.地方政府参与式预算扩展的困难与对策[J].云南行政学院学报,2009(6).
- [4] 陈家刚与陈奕敏.地方治理中的参与式预算——关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究[J].公共管理学报,2007(3).
- [5] 任勇,许琼华.基层协商民主中的参与式预算:困境与出路[J].公共管理与政策评论,2015(3).