责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年12月29日

参考与建议

参与式预算的路径与前景

□陈奕敏

> 推行参与式预算的直接动因是为了使政府预算编制公开、透明、公平，强化预算监督，提高财政资金的使用效率，促进公共利益最大化，而参与式预算的实践在客观上有助于基层社会治理的优化和民主进步。

社会公众参与政府财政预算编制，这是参与式预算直观而简练的表述。推行参与式预算的直接动因是为了使政府预算编制公开、透明、公平，强化预算监督，提高财政资金的使用效率，促进公共利益最大化，而参与式预算的实践在客观上有助于基层社会治理的优化和民主进步。

本世纪初以来，一些地方政府在有限的范围内低调而且拘谨地尝试参与式预算的探索，如今已渐成型。譬如浙江温岭市、江苏无锡市、黑龙江哈尔滨市、上海闵行区、河南焦作市、四川巴中市白庙乡、安徽淮南市、广东佛山市顺德区，等等。尽管各地参与式预算的做法各异，稍加归纳，也可区分为三种类型，以焦作市为代表的预算公开，以无锡市为代表的公共项目选择，而温岭市的参与式预算是这种实验的复合体，既注重公众参与下的预算编制、审查和监督，又兼有预算公开和预算项目选择。

温岭市的参与式预算起步最早，持续时间最长，探索的领域最全面，也最具有典型性和代表性。温岭的参与式预算由两大板块组成，即泽国模式和新河模式。2004年12月，泽国镇政府在筹划2005年的公共设施建设时，列出了道路、桥梁、绿化、旧城改造、环卫设施等30个需要建设的项目，共需建设资金1.36亿元，而2005年的预算支出初步安排中可用于城镇建设的资金约4000万元。为了解决这个问题，泽国镇的参与式预算由此启动。泽国镇使用随机抽选的方法，从全镇12万人口中抽取了275名参与者，在一天内经过四场民主恳谈会的小组协商和大会辩论，得出了总投资3600万元的12个城镇建设项目的排序组合。从参与者的随机抽选到民主恳谈会的讨论协商，历时5个月。新河镇的参与式预算则采取了与泽国镇迥异的方式，社会公众自愿参加，政府邀请部分对财政预算比较敏感的各界代表，210名自愿参与和政府邀请的参与者被编成经济发展、社会事业和城镇建设三个小组（2010年时已扩大为六个小组），政府召开财政预算编制民主恳谈会，组织参与者小组协商和大会辩论，讨论、修改政府提交的2005年度财政预算收支方案，预算规模9000万元；随后，新河镇召开人代会，政府提交经过预算编制民主恳谈会修改后形成的年度预算草案，镇人大代表对预算草案进行审查、修改、表决；年中，镇人大召开预算执行情况民主恳谈会，公众参与者和部分人大代表对政府预算执行进行监督。整个参与式预算的过程纵贯全年。

参与式预算已经在温岭各镇、街道和部分市政府部门推广，正在持续稳步推进。镇级预算执行情况逐月公开，每季度评估绩效，年终细化编制决算报表并委托第三方评估绩效，下年初提交人代会审查。市政府部门预算编制，举行民主恳谈会公开听取社会公众意见，经修改后提交市人代会审查并票决。在经历十年的实践之后，我们回望温岭市参与式预算探索的路径和足迹，发觉其中的某些环节和细节很值得重新思考，反思这些环节和细节的问题，可能关乎参与式预算今后的发展路径和前景。

路径：参与式预算最适宜哪个层级

一方面，公众参与的直接程度对参与式预算的影响。

乡镇是最低层级的地方行政建制，乡镇政府与民众的关系最直接，联系最多最广泛，乡镇政府的公共事务尤其是公共预算支出安排，是社会公共资源的配置，与当地民众的利益、福利以及今后的发展直接关联，社会公众有参与的意愿，公共预算项目与民众利益的关联越直接越适宜参与式预算。乡镇预算编制并不复杂，专业性不强，预算支出项目简单明了，对参与者预算专业知识的要求不高，而且参与者大致了解当地的经济社会事业发展情况，因此具有参与意识、比较关注公共事务的基层群众一般都能够参与政府预算编制或预算项目的选择。乡镇管辖的行政区域小，村庄、社区与乡镇政府近距离，经济发达地区的道路交通便捷，没有路程障碍，骑自行车即可到达，参与成本低廉，有利于民众参与。乡镇村庄毗邻，互为邻里，参与者之间陌生度低，容易沟通交流互动，也有利于预算协商的展开。直接参与是开展参与式预算的重要条件，实践经验表明，乡镇、街道是推行参与式预算最适宜的层级；街道尽管没有独立的财政，不可能组织社会公众参与政府预算编制，但并不妨碍做公共预算项目选择和预算公开等类型的参与式预算。

另一方面，财政预算收入的构成对参与式预算的影响。

乡镇政府的财政收入主要由“预算补助收入”和“非税收入”两大类组成，“预算补助收入”包括“预算内补助”“专项补助”“结算补助”“转移支付补助”等，“非税收入”包括“政府性基金收入”“国有资本经营收入”“国有资源有偿使用收入”。上述各项财政收入中占比最大的是“政府性基金收入”（偏远农村、山区例外），也就是土地出让金。以温岭市新河镇为例，新河镇2013年度财政预算收入2.65亿元，其中土地出让金返还收入为2.27亿元，土地出让金返还收入占预算总收入的比例高达85%。乡镇政府这样的财政收入结构对于开展参与式预算十分不利，因为土地出让金收入是不稳定的而且是难以预测的。在财政年度内，土地能否顺利卖出，以多高价格卖出，并不取决于政府的主观预测，而是受制于国家政策、宏观调控、经济景气度、土地市场价格波动等众多因素。新河镇2013年土地出让金收入实际完成2.93亿元，这样全年的各项预算支出项目都得到了落实；但是，假如土地卖不出去，或者卖出的土地面积低于预期，或者以低于预期的价格卖出，那么年初确定的部分预算支出项目就会落空，政府就要提请镇人代会调整预算收支。这种状况的出现势必折损参与式预算的实际效用，如果财政收入完成不了，组织、引导社会公众参与政府预算编制即使做得再好，还是犹如一架虽然技术先进却是空转的机器。

与土地财政的不确定性相比，税收的确定性要强得多，是可以参照地区GDP增长率预测的。但是乡镇政府几乎没有税收收入，新河镇2013年度预算收入中有一项“结算补助”，其中“工商税收分成”287万元，实际完成125万元，但这项收入并非工商税收收入，而是税收的超收分成，属于奖励性质。县市一级就不同，县市政府的财政收入主要是税收，尽管各地对土地财政的依赖问题仍然存在，但是毕竟有相对稳定的税收收入，一些必需的和重点预算支出安排还是能够保障的。因此，从财政收入的构成角度来看，县市一级最适宜做参与式预算。

在参与式预算的技术层面，县级预算项目和预算编制的复杂性比乡镇更高，预算支出安排的面更广，参与难度增加；县市的人口较多、行政区域面积较大，参与的直接性较低，当然并没有低到不能做参与式预算。因此，从参与的直接性和有效性分析，尽管乡镇与县市做参与式预算的条件各有优势和不足，但都适宜推行参与式预算，况且这些不足大多可以运用技术手段予以弥补。财政收入不稳定的乡镇，参与式预算不必做整个预算支出的编排，而应该组织公众参与以公共服务和公共建设项目支出为重点的预算协商。县市的参与式预算能够有更多的技术支持，鼓励、引导社会公众网上参与，现场参与和网上参与结合互动，协商的重点以专业性较低、与公众利益关联度较高的公共服务和公共项目为主。

一般而言，财政预算的层级越高，与公众的直接关联度越低，参与性越弱，县市以上的地级市、省以及中央财政不适宜也没必要做参与式预算。因为县市以上财政的预算支出项目和编制的复杂性、专业性更强，普通社会公众很难参与，而且行政区域广、人口多，预算支出安排与公众利益的直接关联度低，不仅参与成本高、参与难度大，而且一般社会公众参与的意愿相比县乡两级要淡薄得多。因此，县市以上层级的政府预算能够做也更需要做的是预算公开和人大对预算的审查与监督。

前景：参与式预算要不要推广

推行参与式预算是需要条件的。就目前情况而言，尚不具备全面推广的条件，也没有必要全面推广。

推行参与式预算，是为了使公共资源配置容纳和体现社会大众的合理意愿，加强对政府预算编制和执行的监督，提高预算资金使用效率，促进公共利益的最大化。由此而论，所有的乡镇和县市都应该推行参与式预算。但是，各地的经济社会发展水平和财政状况差别很大，有些地方尤其是基层乡镇政府的财政收入仅仅是维持政府的正常运转和基本公共服务支出，少量的建设项目和必需的专项补助、福利依赖上级拨款和财政转移支付，在这些地方，参与式预算只能是奢侈品和装饰品，不会取得实质性效果，不存在推行的意义。那么，财政收入状况良好，具有公共预算能力的地方，是否都能够做参与式预算呢？这也未必。

推行参与式预算有其局限性，需要多个因素的支撑。实施参与式预算既受制于社会公众对公共预算的认知，受制于公众对公共事务的关切度和社会责任意识，以及公众的参与意识和参与能力，更受制于政府官员对预算民主的认知和接受程度。参与式预算这种制度客观上构成了对政府官员配置公共资源权力和行政行为的制约，而任何公权力往往是天然地排斥制约和监督的。毋庸讳言，推行参与式预算有一定的阻力，而这种阻力恰恰来自我们政府官员自身，因此，这就需要当地政府官员对预算民主理念的自觉，也需要外在先觉力量的推动。由于国家相关法律并没有对参与式预算作出规定，参与式预算缺乏制度的法律刚性，基层政府没有必须实施参与式预算的法定义务，他们可以选择做或者不做，所以，参与式只能渐进地有选择地在具备条件的地方，或者为了解决当地某些问题需要开展参与式预算的地方推行，而不可能也不必要全面推广。

预算的公开、人大对预算的审查和监督，这两项改革与参与式预算有密切的逻辑关联，都契合预算民主的价值取向。从目前来看，预算公开和加强各级人大对预算的审查与监督可能更现实更有利，能够预期的作用和价值或许更显著。事实上，这两项改革已经正在有力地渐进式地推进，但是其中的许多方式和环节需要改进和完善。



有效的预算公开必须首先做到细化预算编制，各项预算支出要让大家看得明白，不能雾里看花，一头雾水。预算科目的层级是按“类、款、项、目”设置的，公开的预算编制表要尽可能先细化到“项”，再逐步细化编制到“目”。公开的方式要多样化，除了常规的预算支出一览表、明细表，还应该运用图表、漫画、卡通、动漫等方式公开预算，既通俗易懂，又能引起公众的关注和兴趣。预算既要在报纸和网上公开，又可制作成色彩鲜艳的图案、图表、图解、漫画、卡通等图文并茂的文本，发放给市民，还可以将预算内容制作成生动有趣为年轻人所喜爱的动漫视频，在网站、手机微信和公共场所的LED播放。这样，不仅预算公开能取得好的效果，又普及了公共预算知识。

人大的预算审查要改变程序性审查为实质性审查。无论是人代会之前的预算初审，还是人代会期间的预算草案审查，人大代表可以向政府提出预算修改的建议和要求，政府要积极、及时回应，并认真研究落实人大代表提出的修改意见。创制各级人代会预算草案修改程序，让人大代表依法行使预算修正权，人大代表可以联名提出“预算修正案”，经全体人大代表表决通过后，直接修改预算草案，成为正式预算的组成部分。改进预算草案的表决方式，将人大代表举手表决改为投票表决。在各级人代会的预算审查过程中设置“辩论程序”，对人大代表提出的重要修改意见以及提交表决前的“预算修正案”和“预算草案”进行公开辩论。在预算执行过程中，各级人大财经委或预算工委不仅要对重大预算项目进行常规性的视察和监督，还要运用网络技术与财政预算部门联网，实时监管财政资金流向，监督政府预算的执行。加强人大预算审查监督涉及人大制度自身的改革，将会推动人大制度理论和实践的创新，意义重大，与参与式预算相比，加强人大预算审查监督显然更为重要。

参与式预算是协商民主制度的一部分，是以财政预算为协商内容的协商民主形式。无论是参与式预算还是协商民主，都有助于培育公民意识和社会责任意识，改进基层社会治理，优化政府决策，促进基层民主的发展。在尚不具备条件推行参与式预算的地方，应该以公共政策和公共事务决策为重点，广泛推行政府决策协商，推进协商民主广泛、多层、制度化发展，将理论上的协商民主转化为行动中的协商民主。

依法治国

无法治信仰 即无法治中国

□詹正茂

没有法治信仰，法治中国就没有灵魂。1978年以来，我国公民的法治观念和法治意识不断提高，法治已逐渐成为全社会的价值共识。但是由于经济社会发展不均衡与传统依赖非法律权威的人治观念交叉影响，不少领导干部和普通民众对法治的敬畏意识并未建立起来，在诸多领域和很多方面，有法不依、违法办事的现象时有发生，客观上反映出法治信仰培育存在的问题。

培育法治信仰还存在哪些问题

“信访不信法”，“走关系”强于“走程序”的倾向较为普遍，权力等法外因素干预司法的现象依然存在。当代中国处于社会转型期和矛盾多发期。“信法不如信访，信访不如信网”几乎成了超越法律之上的“规则信仰”。而一些党政领导由于潜意识中权大于法、以言代法的“人治”思维作祟，以“舆论关注”“事关地方大局”等种种名义，以个人意志代替党纪国法，喜欢对涉法涉诉案件进行打招呼、做批示，给司法机关施加压力，加剧了司法中的关系案、人情案和金钱案等潜规则，滋长了社会上“信访不信法”的风气。

法治宣传教育实施主体有待明确，普法形式陈旧的问题值得注意。虽然从中央到地方在普法工作中明确了“谁主管谁普法、谁执法谁普法”的大原则，但是司法机关、行政机关及立法机关在普法工作中的主体责任不明确，关于普法工作的监督检查的实施主体也并不明确，这在很大程度上阻碍了普法工作的优化提升。此外，法制宣传讲座、法律咨询、普法横幅标语这些“老三样”的普法方式在很多地方尤其是农村地区依然较为普遍，普法中一直沿用“一摆”（摆摊咨询）、“二赛”（知识竞赛）、“三训”（以会代训）“四考”（开卷测试）等做法逐渐流于形式。

公众参与立法在具体法治实践中缺少广度和深度，公众立法参与的制度保障不足。受现有机制设计、政治文化条件、公民主体意识、政府信息公开不足等因素的制约，使公民参与法治建设缺少一定的广度和深度。并且公众立法参与的制度保障也相对欠缺，虽然我国宪法对公众参与做了原则性规定，宪法第二条也确立了公众参与原则，但具体法律规定过于笼统和抽象，并没有对公众参与地方立法的具体形式、程序、内容以及配套制度作出明确规定，由此带来了参与制度的不健全，这些因素很大程度上影响了民众参与立法的热情。

创新法治信仰培育的途径

在全面推进依法治国背景下，让法治成为社会共同信仰，比以往任何时候都更显迫切。因此，必须积极创新法治信仰培育途径，让法治植入社会文明土壤，成长为民众信仰。

创新法治宣传教育，在全社会大力营造法律至上的法治环境。坚持把全民普法和守法作为培育法治信仰的长期基础性工作，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。在全民教育基础上，继续推进针对不同领域、不同群体的法治教育，不断创新法治宣传方式，提升新媒体时代舆论引导能力，借助互联网等新兴媒体努力打造法治宣传教育新平台（如微信、微博等自媒体），以精准滴灌和春风化雨的形式，将生硬抽象的专业语言转化为生动鲜活、通俗易懂的群众语言，让民众在学法守法用法中深化对社会主义法治精神的认识和信仰，形成崇尚法治的风尚，最终在法治文化的熏陶下使得法治信仰在广大人民群众中落地生根，为全面推进依法治国奠定坚实社会基础。

推进司法去行政化，创新制度安排提升司法公信力。培育法治信仰，离不开法律的公正实施。一方面，将法治信仰的塑造与司法工作的实践相结合，以去行政化为重点完善确保依法独立行使审判权和检察权的制度，在司法权与地方党政权力之间建立起强有力的绝缘设计，进一步扩大司法公开，让人民群众切实感受到公正司法的阳光，以公开促公正，及时回应社会对司法公正的高度关切，增强人民群众对司法公正的信心。另一方面，积极推行政府权力清单制度，堵住党政领导任意干预司法的漏洞。通过设立政府权力清单，约束好“有形之手”，依法把权力关进制度的笼子里。通过科学周密的制度安排，把领导干部滥用权力干预司法、插手具体案件，进行全程留痕并通报追责。同时要强化各级党政领导干部的法治思维，坚决克服“权大于法”的人治思维。

拓宽民众有序参与立法的渠道，以完善的公众立法参与制度助力法治信仰的培育。扩大民众有序的立法参与，既是一个体现人民当家做主的过程，也是一个将法治信仰潜移默化融入民众思想观念的过程。一方面，对于传统的信函、电话、传真、意见箱、电子邮件、网站留言板、面谈、问卷调查、座谈会、听证会等行之有效的公众参与立法渠道，要用好用足，进一步优化其参与便捷性，降低公众参与的门槛，提高参与的广泛性。另一方面，对于行政法规和部门规章等广义法律的制定，应积极完善立法信息公开制度，并搭建公众有效参与的制度平台，积极引导公众事前参与，同时鼓励人们以舆论监督等形式进行事后参与。让公众参与得到更多的渠道、更坚实的制度保障，让公众意见得到充分表达。

议政论法

核心是依法治权

□赵德明

党的十八届四中全会指出，“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”，这表明全面推进依法治国的重点在于保证法律的严格实施。各级政府既是执法主体又受制于法，建设法治政府本质上是通过严格实施法律约束政府权力、规范政府行为，核心是依法治权。

列出权力清单，规范权力运行程序。建设法治政府的前提是要完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。重点有两方面：一方面，列出权力清单，依法明晰权力边界。对权力的内容、适用范围、适用对象、适用程序和运行界限，以及权力行使不当应受到的处罚等依法作出明确规定，把权力限制在笼子里规范运行，为抵制、制约、监督、查办、惩处权力越界、缺位行为提供明确的标准。另一方面，坚持依法、高效、规范、透明的原则，编制决策权、执行权、监督权等权力运行的程序，明确权力行使的主体、条件、方式、步骤和过程，严格规范权力运行程序，把权力运行程序纳入法治轨道，以确保公正公平文明规范执法。

把行政决策全面纳入法治轨道，在起点上制约权力。行政决策，是各级行政机关获得法律授权之后行使权力的开始，是行政行为的起点。规范行政决策行为是规范行政权力的重点，是法治政府建设的前端。行政机关能否做到依法决策，直接体现着其依法行政水平的高低，直接决定着政府能否全面正确履行职能。多年来，各级政府在推进依法行政的过程中，积累了一定的经验，决策法治化水平不断提高，但决策尊重客观规律不够，听取群众意见不足，乱决策、违法决策、专断决策、拍脑袋决策、应决策而不决策等“人治”大于“法治”的现象还依然存在。因此，深入推进依法行政、加快建设法治政府，迫切需要进一步健全依法决策机制，核心是制约决策权，把政府决策全面纳入法治轨道。

坚持严格执法，严防权力“脱轨”。实施行政决策，即行政实施，是权力运行的中间环节，也是行政行为的中间环节。现实生活中发生的许多问题，有的是因立法不够、规范无据，但更多的是因有法不依、失于规制，乃至权力脱离了法治的轨道，导致以权谋私、徇私枉法、破坏法治。社会对法治的感知和理解也集中于法律的实施环节，各种与政府有关的群体性事件，其诱因大多产生于行政实施环节。因此，必须把严格执法贯穿于行政实施的全过程，遏制有法不依、执法不严、执法违法以及执法中自由裁量权过大的现象，确保权力在法治的轨道上运行。

构建权责统一的行政监督问责机制，监督制约权力。权力与责任是对等的，各级政府依法获得权力，依法行使权力，那么，也自然要依法对权力运行的结果负责，授之有据、行之有规、错之有责是法治政府的应有之义。因此，构建权责统一的行政监督问责机制，既是法治政府建设的必然要求，也是建设法治政府的根本保障。当前，要深化行政执法体制改革，着力解决当前各方面反映强烈的权责脱节、多头执法、选择性执法等问题；还要坚持严格规范公正文明执法，使各类违法行为依法受到严厉惩处，全社会真切感受到法律的威严。有权必有责，用权受监督，这是权力运行的基本规则。防止权力滥用，就要强化对行政权力的制约和监督。