

曾经与每个人息息相关,却又长期处于“秘密”状态的财政预算,正渐渐地变得清晰可触。
继3月25日财政部向社会公开2010年中央财政预算数据之后,国土资源部、财政部、科技部、住建部、国家统计局和审计署相继公布了2010年部门预算,国家食品药品监督管理局公布了2010年收支预算情况。紧随其后,昨天,商务部、安监总局、国家邮政局也“晒”出2010年收支预算。这是预算透明的标志性一步,这也是在全国人大强力推进预算公开之后,在一些地方政府部门已经启动预算公开作出示范之后,部分中央政府部门实施的明确举措。意味着,中央部委的部门预算公开之门已经打开。
公开,仅仅是开始,更重要的是让公众参与公共财政的过程。实际上,一些地方的“参与式财政”改革,已经悄然进行了多年,也取得了很大的成绩。可以预见,公共财政的改革,必将有力地推动民主政治的前行。

【调查】

你如何看待预算公开



你会仔细研究预算吗



合作调查:人民网观点频道
(数据截至3月24日14时)

人民网曾做过一项有关“如何看待预算公开”的调查

部门预算公开已大势所趋

随着公民纳税人意识的逐渐增强,政府部门预算逐步公开和透明已经大势所趋。

全国人大常委会预算工委主任高强在今年全国“两会”期间表示,全国人大今年强力推进预算公开,要求经过人大批准的政府预算都要公开。

从2009年年底到2010年初,财政部酝酿并最终印发了《财政部关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》,积极推动部门预算公开。

两会之后,财政部在其网站上公布了中央财政的全部预算内容,除了往年公布的收入预算、支出预算和转移支付之外,中央政府性基金预算、国有资本经营预算和国债余额等数据也首次公开。

“感觉比较高兴。”“公共预算观察志愿者”发起人吴君亮表示,虽然从此前的一系列信息来看,此次中央部门预算公开是预料中的事情,但是中央部委公开部门预算的意义在于清晰地传递出这样的信号:“无论哪个级别的公共预算信息,民众都有知情权”。

回看历史,部门预算一度被视为“国家机密”,原本应当向纳税人公开的政府“账本”,被人特地增添了几分神秘色彩。但随着社会的发展,现在人们已经逐渐认识到,预算应该遵循一个起码的原则:公开是一般的、必需的、正常的,不公开是例外的、特殊的。从“国家机密”到公开账目,这期间走过的是一段迂回的路。

中央部委的部门预算公开正式起步,这是好事,但也只是一个开始。更重要的是要让公众参与公共财政,实现“参与式财政”的改革,对此可以借鉴温岭、巴中的经验。一个透明的政府更值得期待。

快报综合



政府花钱公众如何做主?

解析中国式的“参与式财政”

浙江温岭

推广温岭经验应超越技术层面

中山大学政治与公共事务管理学院副教授牛美丽

温岭的参与式预算,是公民以民主恳谈为主要形式,参与政府年度预算方案讨论,人大代表审议政府财政预算并决定预算的修正和调整,实现实质性参与的预算审查监督。2005年,新河、泽国两镇率先组织财政预算民主恳谈会和审议会,组织人大代表开展公共预算审核和监督。到今年,温岭市实施参与式公共关系的镇达到6个,教育、建设等15个“大块头”部门都站到了“阳光”下。

政府预算决策是政府决策的核心内容之一。市场经济改革改变了公共财政资源的分配方式,也带来了国家-社会关系的变化。浙江温岭的预算民主恳谈,是中国式基层民主的演练,对于参加这场民主演练的所有各方,包括公众、人大、政府、专家,都是一个前所未有的尝试。

预算民主恳谈,不只是一单纯的预算管理创新,更重要的是,它适应了当前国家和社会的转型,在公众、人大、政府之间建立了有效的对话机制,这代表了我国国家治理模式变迁的方向。

温岭的做法,是否有普遍的意义?能否进行复制和推广?我的答案是肯定的,这是不可逆转的大势所趋。

当然,首先需要界定一下

“温岭经验”。回顾温岭过去6年中每一年、每一镇或部门的公民参与,就会发现,从技术上看,并没有一个统一的模式。因此,对温岭经验的推广应该是超越技术层面的,更广泛意义上的复制,即在政府预算决策、人大预算审查和监督过程中引入民主协商机制,建立起公众与政府、人大之间的对话机制,从而落实公民的知情权、参与权、表达权、监督权,完善政府的财政责任机制。至于技术环节,应该是因地制宜,不拘一格,为充分发挥各地的能动性和创造性保留一定的空间。只有这样,中国基层民主的发展才能稳步前进。

温家宝总理的讲话中再次强调了政府决策的民主化,而财政部和审计署也相继公布了政府预算,这种自上而下的推动非常有利于规范、有序地在大规模推广公民参与预算的实践,充分发挥“自上而下”和“自下而上”改革的双重优势,积极稳妥地进行地方政府预算民主改革的实践。

当然,对参与式预算民主的认识必须客观。首先,公民参与政府决策尚存在一些普遍性问题:公民参与的动力不足是各国的预算参与普遍面临的问题,如果参与范围有限,代表性不足,那么参与者的信息很可能误导政府决策;公民参

与的程序需要十分精细的设计。参与的议题、时间安排、意见表达的方式等等都直接关系到参与的效果。然而在实践中,很多国家都只是提供一个公民表达意见的平台,并没有对这些技术性细节做精细化要求;参与的目的是要影响政府决策,然而,政府或代议机构的最终决策到底在多大程度上要遵循公民参与的结果,这是一个很复杂的问题。换句话说,并不是参与的老百姓说什么,政府就要做什么,涉及如何协调公民参与和国家现有的决策机制。

在我国目前的财政预算管理体制改革下,参与式预算仍不能解决预算管理中的所有问题;表面上看,中国是一级政府一级预算,但是越到基层政府,就越没有财政自主权。因此,并不是所有的预算项目都适合公民参与,例如一些上级政府的指令性支出、地方政府的收入决策;我国政府预算编制还不够细化,政府会计系统还不健全,无法为公民参与提供足够的信息;预算执行中存在大量的预算变更,这些变更相当于预算资源的重新分配,公众很难在这个环节参与其中;公民参与的法制化对于实现公民的民主权利,推进民主的制度化 and 可持续至关重要。然而,我国的法律制度在这方面还存在真空。



【链接】巴西模式

巴西阿雷格里市的“参与式财政”始于上世纪80年代末。其运作包括三个阶段:第一阶段是广泛的公民参与阶段,包括公众对政府上年度财政实施情况的评估,并提出下年度预算计划和投资动议;第二阶段是社区不同群体和利益的代表及政府相关部门,对公民提出的预算投资的优先顺序进行法律和技术论证,确定预算草案;最后是预算和投资的各方协商并依法通过。

迄今为止,“参与式财政”已经在巴西80%的城市推行,同时被爱尔兰、加拿大、印度、英国等一些国家的不少地方政府所采用。

四川巴中

中西部更能开展参与式改革

世界与中国研究所所长李凡

2010年1月24日上午,四川巴中白庙乡召开2010年财政预算公开及民主议事会,开我国中西部省区财政预算公开之先河。该乡预算编制公共参与采取“四步法”,包括民意台、议定会、编制组、公示墙。全部预算在人大会议上公开,由人大代表审议通过,人大预算监督小组负责对预算的执行情况进行监督。而该乡因在网上公示了公务开支明细表引来极大关注。

近几年,中国地方政府进行了一系列公共预算改革的试验,但这些试验绝大部分都集中在沿海和较发达地区。中西部地区公共预算改革开展不起来的原因,在于经济水平比较低,一般都实行乡财县管的方法,而且预算的资金数量比较少,因此政府担心这一点钱的使用会受到限制,不愿意公布自己的预算,特别是一些行政类的开销和招待费就更不愿意公开,也就谈不上公众的参与了。就是在这样的背景下,四川巴中白庙乡今年启动的改革,对于打破中西部地区预算改革困局,可说是一个重大突破。

巴中白庙乡的改革是在一个非常贫困的山区小乡进行

的。从客观条件看,这里似乎不是一个适合进行公共预算改革的地方。但从实际在白庙进行的预算改革来看,恰恰是这个比较贫困的地方,政府完全公开了预算,而且公开得还非常彻底,政府的预算书也编制得非常细,让人一目了然。

白庙采用的办法是在政府预算公开的基础上,让公众代表广泛讨论他们对于乡民生项目想法和建议,并从这些建议的项目中选出意见比较集中的几个,交由代表进行投票,以票决的方法选出意见最为集中的前三项,就是路、电和生活用水问题,作为公众2010年希望乡政府预算加以解决的首要问题。

由于当地实行乡财县管,乡政府无法对财政做主,因此只能上报,希望区里在考虑预算安排时能够听取公众意见。白庙的改革,为在贫困且实行乡财县管的中西部地区开展以公开和参与为方向的公共预算改革,提供了一条可行的思路。

在中国基层民主的发展过程中,一直有一个看法,就是经济发展的程度决定了该地区民主发展的程度。但从实际情况看,中西部地区的基层民主在

很多情况下比东部沿海地区要好,这样的例子有很多。白庙乡的预算改革表明,中西部地区是可以进行公共预算改革的,也就是说政府根本不必担心预算公开会带来社会的不稳定,也不必担心公众参与会故意刁难政府。在某种意义上可以认为,广大中西部地区是更适合做公共预算改革的,因为这里的经济不够发达,公众更为关注社会的公共产品和公共利益——这些和他们的切身利益更为密切相关。这是一个在中国推动公共预算改革中非常值得关注的问题。

如何在中西部地区推动预算改革?依照目前的情况,公共预算改革的第一步是要将预算公开。这个办法简单、方便、操作成本低,对于预算改革刚起步的地方,尤其是对中西部地区来讲是比较适合的。在此基础之上,应该进一步加大人大代表审议预算的力度,建立适合中西部地区特点的审议制度和程序;同时也要加大广大公众对预算的参与程度,并且探讨不同的参与方式。当然各地在进行公共预算改革的时候可以不断进行制度创新,对适合本地情况的做法进行不断的探讨。



【链接】香港经验

财政司司长在向立法会正式发表财政预算案前3到4个月,便须向社会公众展开咨询:其间政府部门通过热线电话、宣传网站及民意调查等方式搜集市民看法;财政司司长等政府官员,也要通过对商户、企业和社区的走访,感受经济政策调整的影响。

由于每一项预算项目都细化到了具体人工和资金数量,因此审核方能够很容易地从绩效角度判断预算内容的投资收益;而每个项目都对应着具体的问责官员,因此在提交部门预算时,各部门都必须十分审慎。