

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.03.009

哲学法律

论我国公共预算中公众参与程序的制度缺陷及其完善^①

蒋文龙, 聂辛东

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭 411105)

摘要:公共预算涉及最广泛的公众利益,因此在其中引入公众参与程序,并将其制度化,以三位一体的规制层级予以保障,是极具意义的。在我国,公共预算中的公众参与程序的发展深受公民、政府和社会资本等具体环境之影响,存在着适应地域窄、运用层级低、机制单一、有效性不足等多方面缺陷。为了填补传统研究领域空缺,构建公共预算中的公众参与程序制度,从理念到原则再到模式,作了从宪法高度到诉讼保障的全方位制度安排,以此保障公共预算中真正融合公众参与。

关键词:公共预算;公众参与;三位一体制度保障

中图分类号:D922.21

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2014)03-0047-07

The System Deficiency of Public Involvement Procedure in China's Public Budgets and Its Improvements

JIANG Wen-long & NIE Xin-dong

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: Public budgets involve the most extensive public interests, thus it is of great significance to introduce the public involvement procedure, and get it institutionalized and regulate the level of the trinity system. In China, the development of the public involvement in the public budget has been greatly influenced by the specifically environmental conditions, i. e. the citizens, the governments and the social capitals. There exist many deficiencies, such as narrowly adapted regions, low-level hierarchy, single mechanism, and lack of effectiveness. In order to fill the gap of traditional research fields and construct the system of the public involvement procedure in the public budget, this paper analyzes the comprehensive institutional arrangements in the Constitution and the litigation guarantee from the perspectives of concepts, principles and modes, so as to truly integrate the public involvement into the public budget.

Key words: public budgets; public involvement; trinity system guarantee

公共预算,是指政府在每一财政年度经立法程序批准的全部公共收支计划。在西方的预算发展史当中,新兴资产阶级限制王权的斗争最终助推了公共预算的诞生。它在进入我国之后,就适应本土产生

① 收稿日期:2014-02-10

作者简介:蒋文龙(1973-),男,湖南新宁人,高级会计师,博士生,主要从事宪法学、行政法学及人大财经预算研究。

了新的变化,然其实质都是为了高效、经济地实现政府优先权和目标而进行分配资金和利用资源的一种决策制度。所谓公共预算中的公众参与程序是一种公民直接参与公共预算决策过程,合理确定公共支出的优先次序,决定部分或者全部公共资源配置结果,并监督预算资金的安全有效运行的步骤、先后顺序规则。

一 我国公共预算中公众参与程序的现状、制度缺陷及成因分析

我国预算法就公民参与预算还没有很明确的规定,只就地方层面对公民监督预算作了些许粗略的规定。如广东、甘肃和浙江等省市的预算监督条例,在一定程度上为公民参与预算监督提供了相应的制度保障。但总的说来,我国公民参与预算法制体系尚处于起步阶段,缺乏具有可操作性的制度安排和程序规定,导致公民参与权并不能得到很好实现^{[1][23]}。总体上,其呈现出地方性、不完善性、个别性、规制层级低、程序有效性不高等缺陷。而其中成因来源于三个方面:公民、政府、社会资本。

(一)我国公共预算中公众参与程序的现状

1. 浙江温岭:强化代议制民主,增强群众话语权

浙江温岭新河以民主恳谈为依托形式,带动人大对预算的实质性审查和监督,通过人大质询的运作使得代议制民主的实质得以体现。一方面,强化公众参与,增强群众话语权,这会使得公众可以参与到公共政策的制定过程中来,从而对政府产生一定程度的制衡。另一方面,通过增加会议频次及会期解决常规会议的履职缺陷,以主席团及专门小组对预算执行的严密监督遏制政府开销的随机性。

2. 河南焦作:网络公开受监督,专家论证来质询

河南焦作以网络媒体为平台,公开政府采购、国有资本经营、社会保障等八大预算信息,为公众参与提供前提条件。对于重大预算项目在提出相应预算案后,通过网络公开征集公众意见,并召开有公众代表参与的听证会,以评价和质询预算项目,做出相应的变更或者取消决定。

除此之外,还有江苏无锡和上海闵行等地也就公众参与公共预算推出过相应制度,但都是以代议制民主为基础在预算编制和审批阶段渗入一定的公众参与。

(二)我国公共预算中公众参与程序制度缺陷

1. 地方性参与居多,国家层次的参与鲜有

我国的公共预算中的公众参与问题研究多集中在地方性研究,这和我国的公共预算中的公众参与程序特点是极为相关的,比如,温岭模式研究、焦作模式研究等。这些参与程序的设计多只适合于镇一级的预算参与。这主要是由以下几个现实条件决定的:首先,公众参与强调直接性,受众面较为广泛,即要求在预算中尽可能的多民众参与,使得尽可能多的人可以在预算中表达自己的利益诉求,以此来达到利益的均衡分配。但是,现实的条件是我国人口众多,地缘浩渺,这就使得市、省、中央一级的公共预算无法做到“人人”参与,因此大面积的参与只能交由与民众接触最密切的地方政府——镇政府来与民众互动完成。其次,公众参与在我国的发展还只是起步阶段,如果直接让它负起整个从中央到地方的公共预算参与就相当于让“小孩来扛成人的担”。不仅无法完成给予的厚望,还会扰动国家最重要的命脉——财政。再次,这和我国的民主化发展关系比较密切,在整个民主制度不健全的情况下,要自下而上的实行改革是极为困难和需要付出较大成本的,因此,这种地方式的尝试就只能“小打小闹”。

2. 形式过于单一,过程欠缺灵活

公共预算中的公众参与程序设计形式较为单一,这也是我国现今实践中的真实情况。在浙江温岭模式中,主要是以“民主恳谈会”的形式来呈现这一公共预算的参与程序的,相较于其他国家的预算参与程序,就显得形式略为单一,过程较不灵活。这也主要是由以下这几个方面的条件决定的:首先,公共

预算具有技术性,因此对于业外人士而言,本身已具有相当的抽象性,如若面向社会大众其内容的抽象性就不言而喻了,况且还是相对于镇一级较广泛的民众而言。因此,若采用问卷、听证等程序形式根本无法适应需求。所以只有通过“民主恳谈”这样相对较为固定的形式来实现参与。其次,相较于其他参与方式,“民主恳谈会”和我国现有的民主形式——人民代表大会制度可以较为合理的结合在一起,特别适合在基层操作。

3. 规制层级较低,多为县镇一级

就以新河镇为代表的地方预算中的公众参与而言,其致力于使民主恳谈这样的制度构建能够合法有效地做出决策,同时为了使这些决策能够有效地加以实施,都组建了专门工作小组,制定了相关《公共预算实施办法》,但是作为公民参与从体制外向体制内实现纵深发展的制度保障,现阶段的相关程序制度规制都局限在政府规范性文件,且大部分为县镇一级。

4. 信息获取困难,相关救济疲软

首先,信息的获得永远是任何参与的首要前提,如果没有相应的信息作支撑,那么参与就会失去基础,变得徒有形式,成为装点民主的“花架子”。然而,现有几种实验模式,在信息公开方面做得不是很到位。当然这里所讲的“信息获得”不仅是物理层面的机械接收,而是指在信息的源头存在“故意刁难”使信息晦涩化,使得信息接受者不能真正正确把握其精髓。现有制度设计没有针对此方面的相关设计。其次,“没有救济就没有权利”,这是事实检验出的真理,而在这种参与设计中并没有相关的救济程序。同样的,没有问责就没有监督。实际上,在公共预算中引入公众参与程序目的之一就是为了解决现有预算中监督不足,问责不到位的问题。然而,现有的参与设计中并未给出相关答案。

5. 缺乏参与传统,良性互动不足

由于过去我国长期实行政府单独管理预算的方式,缺乏公众参与和多元治理的传统,公民的公共精神和参与意识还有待增强。很多人往往更关注自身的直接利益,对公共事务漠不关心,而信任、网络和规范等社会资本缺失也导致了政府与社会之间的良性互动不足。并且,在参与人员的范围上也具有不均衡性,一些社会群体如老年人的代表较为欠缺。

(三)我国公共预算中公众参与程序制度缺陷之成因

1. 公民知识储备限制,参与能力不足

首先是知识储备的限制。作为一个普通公民,其往往无法真正理解相关政策中质量标准中囊括的知识概念及意义,所以,在一般情况下他们很难提出较为有意义的意见,极端情况是就科学界认定的政策质量标准仍然会有质疑。现代预算的专业性和技术性与普通公民的知识有限性遭遇,必然导致预算形成时要借专家之力,因此出现了公民参与和专家决策二者间的矛盾。其次是参与能力的制约。公民的参与能力不是与生俱来的,它必须凭借后天习得,而有意义的公民参与要求公民具有相应适当的参与能力。现阶段的中国公民尚缺此方面的能力。更进一步,沟通能力不足,理解能力参差不齐,学习能力较低等都制约了公民的参与。

2. 政府的“理性人”困境,权威决策惯性

首先是“理性人”困境。按照相关理论,政府作为利己的、理性的利益最大化者,往往会借政策的制定之机,将执行权变为获取“一己私利”的工具。为了更方便的谋取各种利益,政府就会千方百计地阻碍民众在政策制定过程中的参与,给公民参与设定障碍,堵塞政府和公民相互沟通的渠道,从而最终垄断政策过程。其次是自上而下的权威型决策惯性。传统决策是一种自上而下的模式,财政体制改革也是自上而下的,“在政治与行政二分论的假设中,公共政策一旦形成,权力影响力应从选任的政策制定者自上而下地流向行政管理,再流向公众。这里并不存在着影响力的逆向流动,即同时也允许来自公

众的影响力经由行政管理者沿科层体系向上流动。”^{[2]104}这就造成相关行政主体对民众参与所持之态度往往是消极且抵触的。

3. 社会资本不足,社区建设尚缺

社会资本不足可能导致参与式预算的基础不牢。哈佛大学教授罗伯特·普特南认为,“与物质资本和人力资本相比,社会资本指的是社会组织的特征,如信任、规范、网络,它们能够通过推动协调和行动来提高社会效率。社会资本提高了投资于物质资本和人力资本的效益。”^{[3]65-66}参与式预算的有效开展与社区本身状况有相当紧密的关系。但就中国大部分地区的情况来看,社区建设尚处于起步阶段,社区居民之间往来不多,互动不足,归属感较差。受社区参与水平的限制,其参与往往参差不齐,且被动情况居多,老年参与占主要,娱乐性参与是主要初衷,参与质量总体偏低。与此同时,作为居民自治组织的社区居委会,一定程度上已被繁杂的行政事务所羁绊,无法分身真正做到“自我管理、自我教育,自我服务”,因此上也造成了其动员能力不足、组织能力较差等缺陷,尚不具备担起“引民自治”的能力。

二 我国公共预算中公众参与程序的完善过程中的原则明晰和理念提升

(一)原则明晰:预算民主化,预算法制化,预算透明化

首先是预算民主化。民主和参与是相辅相成的。预算民主化原则要求相关公共财政活动必须建立在较为广泛的民意基础之上,将公民的监督性参与作为预算的必要环节,最大程度上保障公民的参与权。而且必须明晰的是预算的民主既应包括间接式的公民参与和监督,也应包括直接性的公民参与和监督。其次是预算法治化。公共预算只有法治化方能真正将公众参与纳入制度化的轨道。一方面应反映为预算法律制度体系的科学、完备性;另一方面当体现为制度的庄严性,做到预算有法可据、据法而行、执法当严。使得公民参与财政预算活动辖于法律之下,公众的监督与问责贯穿于政府的每笔收支、每项决策。以法治为规制手段可以调和由于预算参与者多、目的不同所造成的利益分歧,从而保证预算在既有的制度当中顺利、良性运作。再次是预算透明化。预算制度透明化是公众参与存在和发展的土壤。将“柔性约束”转变为“刚性约束”是公共预算革新的重要方向。做到这些必须一方面加强外部力量对公共预算的约束,另一方面实行公共预算的公共责任。反过来,推进公共预算的民主化和透明化改革更能强化刚性约束。最后是预算参与度。公共预算中实现公众参与必须保证参与度,良好的参与度是量度公众参与质量的标准。以社区为单位的参与群体,在良好的归属感和凝聚力之下,通过听证、质询和公民大会等形式广泛地参与到公共预算的制定、审批、执行和校正中来,这样会使得公共预算决策更符合民主性、更体现效率性和更彰显公正性,从而在真正意义上实现公共预算中的公众参与。

(二)理念提升:公众参与是代议制民主之补充

在代议制民主当中,人民通过民主选举产生的人大代表或者议员来表达偏好、提出诉求。在公共预算中也一样,民选产生的政府首脑、各机关人员代表人民行使权力,参与公共财政的分配。按理来说,这是一种不错的权利分配机制,但问题就在于选举能否对这些民选的官员构成约束,这也是需要公民参与到公共预算中来的原因。从实践操作考察,代议制民主缺乏来自人民的信任,民众的政治参与度严重不足,这些代议制民主本身存在的缺陷,使得民选基础下的代议制民主无法真正保障人民的利益实现,这是一个恶性循环:无法保障利益——导致公民对政府的信任越来越低——进而参与度越低——更使得人民利益越难实现。不得不正视的是在代议制民主制度下,一旦民选结束,也就意味着人民对自己所选官员监管的失控。选举产生的领导者,在利益攸关的选择中往往考虑的是个人的得失,这时候就需要人民重拾对于所选官员的控制,由此也产生了公众参与的必要性,也就是补充代议制民主的必要性。

三 我国公共预算中公众参与程序的三位一体制度保障

财政体制改革是自上而下的,而参与式预算是自下而上的运行过程,如何将二者结合在一起推进我国的预算改革,是目前公民参与预算亟待解决的问题。而宪法行政法是解决这个问题的有力路径,通过民主式的制度构建,可以将二者很好的结合起来,进而实现公共预算的公众参与。

(一) 宪法层面:明确具体条款中的公众参与预算

我国现行宪法中有关公民参与的具体条款设计有宪法第二条:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”这是有关公民参与管理国家事务及社会事务的根本法律依据所在。第五条:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”此条彰显了宪法至上的原则,为公民参与具体的国家、社会事务提供了根本法律保障。第二十七条:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”第四十一条:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”,这些条款为公民直接政治参与权、参与管理权和参与监督权的实现的提供了法律前提。第二条和第五条为我国公民参与公共预算提供了宏观上的法律支持和保障;第二十七条和第四十一条,为我国公民监督公共预算提供了宏观前提。但是,对人民极为重要的“钱袋子”的掌管,在宪法的这些条款都没有明确,公共预算中公众参与深度、广度和方式有必要在宪法中高度予以明确。

(二)《预算法》层面:建立预算各阶段民意表达机制

在财政问题上民主有所减损的最大原因无外乎财政问题的专业化和财政问题解决的效率要求^[4]。但正如民主体现的多数决定原则本身就是个利益博弈的过程,财政立法同样也充满着博弈。具体而言,应当完善公民的民意表达和利益实现机制。

1. 预算编制阶段建立征询参与机制。

其主要目的是为了增强民众在预算编制阶段的参与度,具体是指相关部门在制定事关公众重大利益、公众关切的重大问题等的预算方案的过程中,借广播、电视、报纸和网络等大众传媒方式向民众广泛征求意见和建议,并就该预算项目的可行性进行专家论证。在该征询机制中应从两个方面着手:一是公民咨询。建立公民咨询委员会,其委员们定期见面,并就预算资金的配置流向交换意见,其在为民众表达意愿提供更多的机会、提高参与的实效性方面具有相当大的优势,是民众参与到预算中来的相对便捷相对低成本的有效方式;二是公民调查。公民调查是随着时代的发展产生的一项新的参与方式,指政府通过问卷的方式向社会大众就政府政策与公共事务征询相关意见和建议,可用来量度民众需求和服务满意度。通过此种方式反馈的民众意见在一定程度上具有十分强的代表性,反映着一段时间内民意的走向。如若过程真实、问题设置合理,从中得出的数据可为政府制定更合理的预算方案提供定量性的依据。

2. 预算审批阶段推广预算听证机制

预算资金配置是建立在交互沟通之上的,政府如若在制定预算之初未有与民众深入沟通和交流,产生较大矛盾便难以避免,因此有必要在预算审批阶段提高民众参与度。假若民众提出异议,政府就必须根据意见进行适当修改。通过民众参与预算资金的配置,不仅能在一定程度上避免无谓的政治冲突,减少社会耗损,还能使得民众利益诉求获得广泛响应和认可^[5]。值得一提的是,新河模式中就有关于公

众参与预算审批的具体制度设计和详尽程序规定:该镇人大在审查政府预算草案阶段包括两个部分,并且此二者是相互关联的。首先是预算初审部分,该部分的与会者按照不同的职业分组,在宣读报告后分组讨论并提出各组意见。其次是再审查部分,在镇人民代表大会上,由负责财政的副镇长代表镇政府上年度预算执行情况和新一年度财政预算报告做,财经小组就预算初审民主恳谈会上各代表组所反映的意见和建议进行总结梳理,以便代表们在预算审议时斟酌参考。

3. 预算执行阶段强化社会公众和新闻舆论监督机制

目前,有关参与式预算的相关理论主要集中在预算决策制定阶段,涉及到预算执行的比较少。必须强调的预算执行不仅仅是政府内部行政控制问题,即一个技术性和管理性过程,它还是整个预算过程的关键。如若预算执行过程中资金未足额筹入,或者被随意改变用途,或者在浪费与腐败中变成低效率的挥霍,即使政策制定良好,预算编制合理,预算执行的效果也将大打折扣。因此,为了保障预算执行中公共资金的高效率,不光要有政府内部的相应控制机制,同时也应当让公民参与到预算执行监督中来,以阳光来防腐,以阳光来保障预算的“健康”。社会公众的日常监督及新闻舆论的专项监督都是社会公众行使法律赋予其监督权的方式,通过多种公众参与的形式来对公共预算执行情况的监督。

4. 预算执行的绩效评价中引入公众评价机制

所谓的预算绩效评价就是指对政府预算执行效果进行的考量与测评,以提高公共预算资金的使用效率,保证预算开支的透明性,确保公共预算计划的有效落实。在绩效评价阶段引入公众评价机制会促使政府将注意力转向公众的满意度,使得政府开始真诚听取公众的相关意见及建议。让民众对政府所提供公共产品及服务的质量进行评价,再辅以有效的反馈和补救机制,构建政府与公众的畅通交流环境,会让民意成为政府预算的指向和参考,这有利于改善政府和民众的关系,并反复作用于整个预算,保证预算愈趋合理。中央有专门的《部门预算支出绩效考评管理办法》,其中明确了公众评价的各项规定,依靠专业的社会绩效评价机构对整个预算项目实施情况作科学的绩效评价,对照既有的预算绩效评价指标体系做出预算支出绩效报告,将政府部门的绩效计划执行情况公之于众。公众不仅可以了解行政过程,还可以通过对不同部门的工作绩效,以及同一部门不同程度的绩效比较分析,了解和监督预算资金的使用效果。公众对政府活动提出意见或质询,有助于加强社会对政府的评价与监督,提高行政决策水平和行政效率。以社会公众、社会中介组织、大众传媒为主体,全方位构建预算社会征询机制预算听证机制。预算绩效公众评价机制对政府预算进行事前事中事后的全过程的社会监督模式具有重要的意义与价值。

(三) 诉讼法层面:附带诉讼保障参与权

1. 考察可获司法保障的参与权

公共预算中的公众参与权是指特定主体(公众)依法获得的参与公共预算过程,并与预算机关的程序性义务相对应的权利。对公众参与权提供司法保障意味着法院需要对预算机关的程序性行为进行审查,但是在我国行政机关的程序性行为尚不构成一个独立的行政行为,而只是行政主体作成行政决定依法必经的过程、次序或步骤。同时,行政程序抗辩权作为现代行政程序中的一种不可或缺的权利,不仅能有效平衡行政主体与行政相对人之间的地位,而且能有效消弭公共利益与个人利益之间的冲突^[6]。基于上述理由,公众的参与性权利不能获得司法的单独保障,只能借助法院对于行政行为的审查而获得附带性的救济。也就是说,当公众认为自己的参与权利受到预算机关侵害时,不能直接对预算机关的程序性行为提起诉讼,而只能待预算机关作出具体行政行为以后,以程序违法为由对这个具体行政行为提起诉讼,当然必须符合普通起诉标准。

由于公众参与权只能借助法院对于行政行为的审查而获得附带性的救济,所以可获司法保障的参

与权只能是在可诉预算行为过程中的参与权。按照上文分析,在我国现有的法律框架内,可诉的预算行为应当包括:公共预算信息公开行为;预算审批行为;基于特定事实且涉及特定主体权益的预算调整行为。

2. 可获司法保障的权利主体

前面研究公众参与权获得司法保障的可能性,现在分析权利的承载主体。由于司法审查具有被动性且诉讼往往具有公益性,因此适当的主体是使公众参与权获得司法保障的可能性转换为现实性的关键。据行诉法的规定,原告须是认为自己的合法权益受到具体行政行为侵害的公民、法人和其他组织。在我国公共预算过程中可获司法保障的参与权包括预算信息公开、预算审批以及涉及特定主体权益的预算调整过程中的公众参与权。在我国行政诉讼法尚未建立公益诉讼制度的前提下,原告仅限于与被诉的行政行为具有“法律上利害关系”的主体,享有预算过程的参与权并不意味着具有对预算行为的起诉权。唯有与预算行为具有“法律上利害关系”的主体才具有原告资格,可以通过提起诉讼的方式保护自己的参与权。那些与预算行为不具有“法律上利害关系”的参与者,则不能寻求司法对于自身参与权利的保护^[7]。

我们可以基本分析出在现有法律框架内:公共预算中,公众参与要获得保障必须是与预算行为构成“法律上的利害关系”的参与者以附带的方式对预算批准、信息公开和调整行为提起诉讼。

参考文献:

- [1] (美)约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛,译. 北京:中国人民大学出版社,2005.
- [2] (美)罗伯特·普特南. 使民主运转起来[M]. 王 列,译. 南昌:江西人民出版社,2001.
- [3] 白晓荣. 我国公民参与预算的制约因素分析[J]. 财税与会计,1996(6):65-68.
- [4] 唐云锋,绮梁蕊. 政府预算的社会监督模式研究[J]. 财政监督,2011(9):15-19.
- [5] 江必新,肖国平. 论公民的预算参与权及其实现[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2012(3):132-136.
- [6] 龚向田. 论行政程序抗辩权的和谐行政价值[J]. 湖南科技大学学报,2012(2):67-69.
- [7] 曹燕平,罗 娟. 地方政府“土地财政”与财税体制的实证分析与对策研究[J]. 湖南财政经济学院学报,2012(5):95-100.

(责任校对 朱正余)