

公民参与预算:理念、原则与制度

——以浙江温岭“新河实验”为分析样本

戴激涛

(广东商学院法学院, 广东广州 510320)

【摘要】随着公民权利意识的觉醒与信息技术的迅猛发展,公民要求参与国家公共事务的诉求日益强烈。作为财政民主的重要组成与运行规则,公共预算是纳税人及其代议机构控制国家财政的基本途径。为推动公民参与预算,我国浙江温岭的新河镇将民主恳谈机制与人大预算审议相结合,成为探索预算民主化路径的改革样本。考察新河镇的公民参与预算实验可以发现,人民主权是公民参与预算的核心理念,基层人大是制度载体,信息公开是前提条件,商谈辩论是有效机制。基于协商民主理论,完善公民参与预算制度,应扩大参与主体,加强人大制度建设,健全法律制度体系确保公民参与预算权的实现。

【关键词】公民参与;公共预算;人民主权;协商民主

【中图分类号】D 921

【文献标识码】A

【文章编号】1672-769X(2010)02-0023-07

作为衡量现代国家善治程度的重要指标,公共预算不仅是财政民主的重要内容与运行规则,而且是纳税人及其代议机构控制国家财政的基本途径。在我国,审查批准本级预算并监督其执行,是宪法和法律赋予人民代表大会的一项重要职权,也是人民行使管理地方国家事务权力、实现宪法规定的民主权利的重要体现。1999年开始,浙江温岭的新河等镇就开始采用民主恳谈等形式促进公民参与政府决策,构筑公民与政府对话的互动平台;2005年7月,温岭新河镇政府将民主恳谈机制应用于镇年度财政预算审议,以公民参与预算为特质的“新河实验”成为公共预算改革民主化路径的积极探索与有益尝试,被誉为“具有中国乡土特色的社会主义民主创新,……是真正中国式的参与预算。”^①

一、人民主权:公民参与预算的核心理念

作为现代立宪国家的基本原则之一,人民主权是指国家中的全体或绝大多数拥有国家的最高权力。在卢梭看来,主权是公意的具体表现,人民的公意表现为最高权力。人民是国家权力的来源,国家是自由的人民根据契约协议的产物,而政府的一切权力都是人民授予的。因此,国家的主人不是君主,而是人民,治理者只是受人民委托,主权只能属于人民。人民主权学说的出现,是国家学说发展史上的一大飞跃。在当代社会,人民主权的价值已经全面凸显在立宪国家的法治构架之中,成为实现国家民主治理不可或缺的宪法基本原则。“主权是我们的政治思想的主要表达,而且是理解宪政的历史的关键。”^②人民主权原则的价值内涵主要体现在:它是关于国家权力的一项基本原则,集中地表达了国家的一切权力归属于人民、来源于人民并服务于人民的立宪主义理念。

收稿日期:2010-02-15

基金项目:国家法治与法学理论2008年研究课题“协商民主在预算审议中的应用研究”(批准号08SFB3009)成果之一。

作者简介:戴激涛(1979—),湖南武冈人,广东商学院法学院教师,法学博士,主要研究方向:宪法学基础理论。

① 胡念飞.新河试验是中国式的公共预算——访中山大学政治与公共事务管理学院副院长马骏教授[N].南方周末,2006-03-16.

② [美]斯科特·戈登.控制国家——西方宪政的历史[M].应奇等译.南京:江苏人民出版社,2001.44.

确立人民主权原则的意义在于,它为解决国家权力与公民权利这一宪法基本矛盾提供了一种指导思想和逻辑方法。人民主权原则应包含三项内容:第一,国家权力来自于人民的授予。第二,国家权力属于人民所有。第三,人民对国家权力能进行有效监督。国家权力须依人民的意志行使,并随时接受人民的监督,人民对国家权力的非法行使能进行有效的抵抗。人民主权主要是以公民行使宪法权利的方式实现的;现代立宪国家的立足点和最终归宿都应当是人民,“人民是一切事物的原因和结果,凡是皆出自人民,并用于人民”。^③同时,人民主权原则的确立还意味着立宪国家对国家权力与公民权利进行了严格的界分,规定了国家权力的根本属性,即国家权力是公民权利的产物,从属于公民权利,服务于公民权利并促进公民权利的发展。公民权利是目的,国家权力是手段,国家权力存在的全部理由在于实现、保障并促进公民权利。

故而,现代国家的宪法中都有对人民主权理念的规范表述:一方面,明确规定人民主权原则。如法国第五共和国宪法规定“国家主权属于人民”;日本宪法规定,“兹宣布主权属于国民”;意大利现行宪法规定,“主权属于人民,由人民在宪法所规定的形式和范围内实现之”;菲律宾宪法规定,“菲律宾是一个民主共和国,其主权属于人民,政府的一切权力来源于人民”;俄罗斯宪法规定,“俄罗斯联邦的多民族人民是俄罗斯联邦主权的拥有者和权力的唯一源泉。”我国现行宪法规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民”。另一方面,通过规定人民行使国家权力的形式来保障人民主权,主要间接代议制和直接民主两种形式。如我国宪法规定,“人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“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。”朝鲜宪法规定,“劳动人民通过自己的代表机关——最高人民会议和地方各级人民会议行使权力。”俄罗斯宪法规定,“人民行使权力的最高的直接形式是全民公决和直接选举。”再一方面,通过规定公民广泛的权利和自由来体现人民主权。规定人民享有广泛的权利和自由是宪法实现人民主权的重要途径,人民主权作为宪法的一项抽象原则,其实现不仅要通过人民的委托表现为国家机关的权力,而且在现实中更突出表现为公民享有政治、经济、社会和文化生活中广泛的权利和自由。

作为立宪国家民主原则的重要内容与运行机制,公共预算“系一种以货币价值来表达周密之施政计划与财务计划,在一定期间内,将政府所需之施政措施,作周详而慎密之规划,从而配合合理适度之成本费用,透过立法程序,使具法律效力,以提供人民最佳服务,谋取国家社会最高福祉。”^④现代立宪国家内在要求财政预算遵循民主原则,政府所有收支行为都应置于人民及其代议机构的监督之下。也只有让社会公众约束政府的支出行为,才能真正有效制约和监督政府权力,使预算符合国民经济发展的需要以及真正反映未来年度财政收支情况。公共预算由此成为国家政治过程的中心和财政立宪主义的制度根基,是现代国家走向财政民主的试金石。“预算是一个政治复合体,它不仅承载着社会经济政策,还能说明法律的义务和政府的职责。”^⑤从历史来看,公共预算的确立与人民主权原则息息相关;从目的上看,公共预算的终极目标在于将财政收入与支出公示于民,接受人民监督;从内容上看,预算从根本上解决的是国家和人民的财产关系问题,这是一国重要的宪法关系,“政府没有巨大的经费就不能维持,凡享受保护的人都应该从他的产业中支出他的一份来维持政府。但是这仍须得到他自己的同意,即由他们自己或他们所选出的代表所表示的大多数的同意。”^⑥通过预算制度的运行,立法机关代表人民行使立法权,对行政机关每年施政计划及所需之经费进行审查监督,这些经费来源于人民的税款,唯有立法机关代表人民对其审议后,行政机关才能使用国家资源从事各项工作,获得经费使用的正当合法性基础。“民主过程的本质就是参与决策”,^⑦现代立宪国家通过规定公民广泛的参与权来实现人民主权原则,通过制定宪法和法律为国家权力设定其行使的依据、标准和程序,提供权力的合法性来源,规定明确其界限和责任,以此构成对政府财政民主规制的重要途径。人民基于主权者的地位授权给政府来管理自己,当然希望政府的权力能够受到限制。同样,政府施政的经费预算也应当由人民及其代议机关来审批和监督。

二、公民参与预算的原则:以法治国家建设为背景

在现代国家,公民参与不仅是民主政治的核心所在,而且构成了公民权利的重要内容。公民参与不但包括政治参与,而且还包

③ [法]托克维尔.论美国的民主[M].董果良译.北京:商务印书馆,1988.64.

④ 帅元甲.预算法释论与实务[M].台北:三民书局,1987.1.

⑤ [美]A·普雷姆詹德.预算经济学[M].周慈铭等译.北京:中国财政经济出版社,1989.42.

⑥ [英]洛克:政府论(下)[M].叶启芳等译,北京:商务印书馆,1964.88.

⑦ [美]科恩.论民主[M].北京:商务印书馆,1988.219.

括所有国家事务和公共事务管理等方面的参与。在法治国家的话语体系里,公民身份就意味着对公共事务的参与,这种参与反过来又能够帮助社会成员明确自己的公民身份,帮助其养成与法治国家相称的公民行为。理论界在对公民参与预算制度的研究中,发现预算并不是一个单纯的技术或管理问题,预算实质上是与正义、自治、公民权等相关的一个政治术语,是落实公民权利、实现民主治理的重要手段^⑧。扩大公民参与最成熟、最适合的场域是政府预算,特别是在地方政府预算过程中建立公民参与机制,被认为是降低公民对政府不信任程度以及教育公民学习民主、了解政府活动的重要途径^⑨。为此,不少国际公约和各国宪法中都对于公民参与公共事务的权利和自由进行了确认。《公民权利和政治权利国际公约》第25条明文规定,每个公民应有直接或通过自由选择的代表参与公共事务的权利和机会。目前,世界各国公民参与预算的规范依据主要体现为宪法、预算法律法规中对公民基本权利的保障。从英国的《大宪章》、《权利请愿书》、《权利法案》,到美国的《独立宣言》、《弗吉尼亚权利法案》,再到法国的《人权与公民权利宣言》,均以法律形式对公民在财政方面的权利加以确认,为公民参与预算奠定了制度基础。我国现行宪法第5条规定:“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。”这就为我国公民参与预算提供了根本法律保障。具体说来,在建设社会主义法治国家的背景下,公民参与预算应当遵循以下基本原则:

第一,坚持党的领导。我国现行宪法在序言中明确规定:“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度。”从根本上说,中国共产党是国家民主政治实践和社会活动的核心,坚持党的领导是四项基本原则的核心内容。建立现代预算制度,实现财政民主,不论是组织体系还是程序运作,都必须以中国共产党为领导核心。浙江温岭新河镇的基层民主改革试验也充分表明,只有坚持党的领导,充分发挥党的领导核心作用,善于依靠党的领导和支持来推进公众参与预算,确保党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验以及党的有关重大决策和工作部署在预算过程中得到全面贯彻落实,才能按照最广大人民群众根本利益的要求,将不同阶层人民的力量和意志凝聚起来,领导、组织、支持人民掌握好国家权力,管理好国家事务、社会事务和各项事业,实现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一。

第二,人权保障。人权是人之所以为人所应当享有的权利,是以人的自然属性为基础、社会属性为本质的人被当作人来对待的权利。人权保障状况是区别法治国家与非法治国家的重要标志,“法治国家的重要特征之一是对个人权利和自由的现实保证。人权是法治国家的精髓,也是社会整体发展的重要因素之一。”^⑩社会主义法治国家最根本的原则就是以人为本,以人权保护为出发点和归宿。建设社会主义法治国家,必须树立起宪法和法律应有的权威,坚持法律面前人人平等,让每个人都享有被尊重和被保护的权力。2004年宪法修改时写入“国家尊重和保障人权”,确立了人权原则在我国法律体系中至高无上的地位,开创了用宪法保障人权的新时代,为公民自由、平等、有序参与公共事务提供了根本法律保障。现行宪法第27条规定:“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。”宪法第35条规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”这一条是对我国公民参与政治权的最重要的保障。宪法第41条规定:“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”,这些权利是公民参与预算权实现的前提。

第三,程序正义。“遵守程序能够遏制专横权力。程序是社会的保护神。只有程序才能保护无辜,它们是使人们融洽相处的唯一手段。”^⑪法治国家的基本精神是法律至上,而法律至上的基础就是程序正义,“正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本

^⑧ onathan Kahn. Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America 1890—1928[M]. Cornell University Press, 1997.

^⑨ Maureen Berner. Citizen Participation in Local Government Budgeting[J]. Popular Government, spring, 2001, pp. 23-30.

^⑩ [俄]拉扎列夫. 法与国家的一般理论[M]. 王哲等译. 北京:法律出版社, 1999. 349.

^⑪ [法]邦雅曼·贡斯当. 古代人的自由与现代人的自由[M]. 阎克文等译. 上海:上海世纪出版集团、上海人民出版社, 2003. 236.

区别。”^⑧在现代法治国家,内在要求以宪法为主导建立的程序体系必须保障处于平等法律地位的社会主体能够参加公共决策过程,行使言论自由权,从而保证公共决策能够充分体现民意,更易获得全社会的理解支持。这种程序既能够保障个人享有选择自由,又可以促使个人为自己的行为选择负责。对于公共预算制度的研究,长期以来的一个流行观点是,预算过程决定预算结果。预算改革者都坚持认为,只要有一个设计良好的预算过程,就可以得到预期的预算结果,“如果预算程序是合理的,那么其结果也是正确的”。^⑨在法治已然成为国家治理的基本方略的当下,以法律制度保障预算活动的程序正义,对预算的依据、预算编制和审议过程、预算的执行监督过程进行公开,是实现预算法治的应有之义。实践证明,没有法律的规定,就不会有真实而完整的预算信息公开。同时,为保障公民有序参与预算过程,也应当通过法律规定使之规范化、制度化、程序化。

三、“新河实验”的民主观察:公共预算改革的制度路径

众所周知,1999年启动的预算改革,其目的是建立一种控制取向的现代预算体制。“在未来若干年中,中国预算改革的重点可能还是建立控制取向的现代公共预算制度。正如希克指出的,控制这个阶段是不可逾越的。”^⑩遗憾的是,这一改革的重点只是强调在政府内部加强对政府预算的行政控制与监督,预算过程缺乏开放性,公民参与不够,并未将公共责任问题纳入改革议程。因此,很难落实人大对预算的实质监督职能。而新河实验,正是在这一问题上的积极探索。2001年,温岭市委将民主恳谈深化为一种新型的基层民主形式,经过三年多时间的推广、规范和完善,初步建立起了党委、基层人大、政府共同引导广大群众依法有序参与公共事务的民主决策、民主管理、民主监督的新机制。民主恳谈通常由乡镇、村或乡镇部门党组织主持,由广大的群体或相关的代表参与,是政府和公民之间围绕公共事务的平等、自由、公开的对话和讨论。2005年,浙江温岭新河镇将民主恳谈经验运用于年度财政预算改革,其功能在于,构筑起国家权力机关与社会普通群众进行和谐互动的制度平台;其目的在于,通过促进公民参与,用民意表达机制激活人大监督预算功能,攻克乡镇人大闭会期间难以真正监督公共财政的难题。“新河民主预算恳谈是在乡级预算实行的公众参与试验,是地方领导支持、大学教授参与、媒体宣传、制度引导(即《新河镇财政预算民主恳谈会实施办法》)等多种因素互动的结果。”^⑪

新河镇将民主恳谈作为参与式预算的核心要素,其主要步骤如下:(1)预算初审的民主恳谈。由镇人大主席团提名,经人大预备会议选举组成人大财经小组,在政府提供预算方案及详细说明的基础上,镇人大主席团召集民意代表,包括人大代表、各协会、社会团体、各界代表和公民,一起参加初审恳谈会,财经小组成员、民意代表和政府人员分组对政府预算报告进行民主恳谈,会后汇总各组意见形成预算初审报告。(2)人大预算审议的民主恳谈。镇人大主席团在会议期间组织人大代表进行民主恳谈,审议政府预算报告,财经小组向参加预算恳谈会代表作预算初审报告,人大代表与政府人员讨论并提出意见和建议。根据预算初审报告和人大代表的意见和建议,人大主席团与政府召开联席会议,由政府修改预算方案并向大会通报。在各代表团的分组审议中,5名以上人大代表联名可依法提出预算修正案。(3)预算报告的修改与通过。镇人大主席团审查代表预算修正案,将符合条件的修正案提交人大会议表决;镇政府根据超过出席会议1/2人数的代表同意的预算修正案再修改预算方案;人大对政府的修改预算方案进行审议表决,超过出席会议1/2人数的代表赞成时通过;若不通过,重新修改直至通过。(4)预算执行与监督。人大闭会期间,镇人大财经小组对政府预算执行情况进行监督,可随时了解政府预算执行情况。政府每季度向人大财经小组汇报预算执行情况,政府预算调整应提交人大财经小组备案,重大调整以及使用超收入追加预算支出项目,政府须向财经小组提交相关方案或议案,由财经小组提请人大主席团召开人民代表大会依法审议、表决、通过后执行。人大审议新一年度预算报告之前须对上年度预算执

⑧ [美]W·道格拉斯.美国最高法院报告.季卫东.法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考[J].中国社会科学,1993,(1).

⑨ [美]艾伦·希克.现代公共支出管理方法[M].王卫星译.北京:经济管理出版社,2000.4.

⑩ 马骏.中国预算改革的政治学:成就与困惑[A].马骏等.国家治理与改革预算[C].北京:中国财政经济出版社,2007.73.

⑪ 朱圣明.温岭新河改革预算改革的“阳光试验”[J].地方财政研究,2008,(8).

行情况进行审议^⑥。

在新河镇的参与式预算实践过程中,为促进民众有序参与,采用的制度设计主要有:(1)基层人大主导。乡镇人民代表大会是我国最基层的权力机关,又是民众参与农村基层政治、行使当家作主权利的主要形式。我国宪法和法律赋予了基层人大四项重要职权:选举权、罢免权、重大事项决定权和对政府的监督权。但长期以来,人大对政府的预算审议监督,大多流于形式。为督促人大审议监督预算权的落实,新河镇通过将民众参与决策与监督与现有人大体制相结合,引入民主恳谈机制,增强了民众在预算审议中的发言权和决策权,促使人大代表、社会民众和政府之间能够进行直接、有效的对话。这不仅标志着政府与人大互动关系的良好开端,而且促进了预算决议的民意性。(2)信息公开。公开性是建立公共预算的必然要求,也是充分表达民意的基础。基于现代预算制度的原理,预算资金来源于公众纳税,政府如何花钱自然应该让公众知道,特别是那些涉及到公共利益的预算项目,如教育、卫生、扶贫、公共设施建设等,更应该让公众掌握政府开支的情况。在民主国家的财政预算制度框架内,所有的预算项目,除非涉及到国家机密,都应该向全社会公开,让公众监督。新河镇预算审议的公开性主要体现公开预算方案和公开审议过程两个方面,公开的预算方案不仅仅是非常细化详尽的预算报告草案,而且每项支出的具体子项目全部公开,预算方案也提前两天发给人大代表和民众参与者,给予其充分的时间阅读和思考。再者,预算审议的过程也是在完全公开、透明的状态下进行的,有利于广大民众更好地行使监督权。(3)协商辩论。公共预算是一个资金分配与资源配置过程,与民众切身利益息息相关,各利益主体间不可避免会产生冲突与分歧,这就需要通过建立有效机制来协调化解他们之间的矛盾。以公开、透明和广泛参与为特质的新河参与式预算就是通过民众与人大代表、政府之间的协商辩论,使各方在预算审议过程中形成公共理性,转变非理性的自我偏好,最终达成共识。为了使协商辩论更充分表达民意,新河镇在预算审议中采取两次分组、两次集中进行讨论,使参与者在辩论中相互启发,充分表达各自意见,使得预算审议更为有效^⑦。2008年,新河镇在人大审议预算修正案表决前增设了辩论程序,先由提出议案的代表陈述理由,然后代表对此议案展开辩论,在意见充分表达后再付诸表决。辩论程序增强了表决结果的正当性,并促使代表对议案做出更理性的判断。(4)参与机制规范化。为保证人大预算审议中的民众参与有序化,新河镇出台了一系列规范性文件完善预算民主恳谈。2005年7月,新河镇在财政预算民主恳谈和审议的议程中规定,人大预算审议会议允许乡镇居民全程旁听,尽管旁听人员不能在会议上发言,但其意见可以通过口头交流或者书面的形式交由任何人大代表,通过人大代表在大会上发言来表达^⑧。2006年3月8日,新河镇第十四届人民代表大会第七次会议正式制定并通过了《新河镇财政预算民主恳谈会实施办法(草案)》,这一实施办法(草案)对预算报告初审民主恳谈、人民代表大会预算民主恳谈、修改并通过预算报告及预算执行与监督这四个过程都进行了具体的规定,使得新河人大预算民主恳谈有了制度基础。通过以上制度设计,不仅促进了新河镇人大更好地履行法定职权,推动和强化了基层人大代表行使审议监督的权力,使政府财政收支预算更加公开透明;而且满足了群众参与政治生活的需要,体现了人民主权的宪法原则,有效地推进了基层民主政治建设。

四、公民参与预算制度之完善:基于协商民主的视角

从上述对浙江温岭新河镇公共预算改革的分析可以看出,新河实验其实质是在财政预算领域将民主恳谈制度与基层人大制度相结合,试图通过人大的制度载体增强公民在公共预算中的决策权和监督权,促进公民通过人大代表参与对政府预算的审议监督。从理论层面而言,民主恳谈制度与学术界晚近兴起的以公民自由平等参与为中心的协商民主理论有着天然的契合,而人大制度则是代议民主的集中体现。“选举(票决)民主和协商民主作为民主政治的两种重要形式,各有利弊,都还需要完善,但是我们把这两种民主形式结合起来,就可以把两种民主形式的优点都突出出来,就可以更好地保证人民当家作主的愿望得到实现。”^⑨质言之,民主恳谈与人大制度的结合就是协商民主与代议民主的结合,这不仅是中国特色社会主义民主的特点,也是中国民主政治的

^⑥ 徐珣、陈剩勇.参与式预算与地方治理:浙江温岭的经验[J].浙江社会科学,2009,(11).

^⑦ 陈奕敏.预算民主:乡镇参与式公共预算的探索[N].学习时报,2006-05-24.

^⑧ 周红云.公共预算中的公民制度化参与——以浙江温岭市新河模式为例[J].北京行政学院学报,2008,(5).

^⑨ 李君如.协商民主:重要的民主形式[N].文汇报,2006-07-27.

优势。

根据学者们对协商民主的理解,作为现代国家代议民主制度的补充和修正,协商民主包括如下基本要素:(1)协商主体。“对于谁应该成为对话参与者这个问题的简短回答是:每个人。… …任何人都不能以他人的名义体验参与。”^⑩协商过程实际上是各种具有不同利益倾向、不同偏好的政治共同体主体参与决策的过程,由于参与各方存在多元利益诉求,他们需要通过对话与协商以解决问题、做出决策。(2)协商机制。为保证参与主体的有效协商,必须将多元主体参与公共决策的方式规范化、制度化,如信息公开是多元主体进行协商对话的前提条件,商谈辩论能够通过公开交流寻求符合公共利益的共识,协商结果的正当合法性建立在整合所有人意见和通过辩论形成的公共理性基础上。(3)协商权利。在协商过程中,任何参与者享有平等权利,讨论规则普遍适用,任何参与者拥有平等的身份、享有同等机会提出自己的建议和方案,或对方案提出赞同或反对的论据。(4)协商责任。协商参与者在协商过程中,承担着一系列特定责任:提供理由说服所有其他参与者、对其他参与者的理由和观点摆出论据进行论证、根据其他参与者提出的观点和理由修正自身偏好以接受共识、遵守达成的有约束力的公共决策等。基于协商民主理论,结合我国现有国情,完善我国地方财政预算中的公民参与制度,可以从以下方面努力:

首先,扩大参与主体。尽管新河镇人大采取了多种办法促进公民参与,但参与者毕竟还是非常有限,大多数村民没有参与到政府预算的讨论交流中,即便有参与旁听的机会,但也不能随意发言表达自己的观点。随着公民权利意识的觉醒和信息社会的迅猛发展,公民要求参与预算的愿望日益强烈,“人们已经不能接受这样的观念,即政府的公共政策是由那些掌握权力,声称代表公共利益,但拒绝公民参与政策过程的少数领导人制定的。新技术发展的刺激,直接推动了信息快速的扩展和传播,越来越多的公民逐渐认识到,他们有能力影响那些关乎他们生活质量的公共政策的制定与执行。”^⑪因此,尽可能扩大预算参与主体,让更多民众参与到预算过程中来,应当在预算法等相关法律法规中明确规定公民是参与预算不可缺少的主体,保证不同利益主体能够平等地表达自己的利益需求。

其次,加强人大制度建设。乡镇人大是人民代表大会制度的重要组成部分,是国家的基层权力机关。新河实验最重要的意义就在于激活基层人大,使法律赋予人大的预算审议监督权力得以实现,促进了公众对预算决策的制度化参与。在新河实验中,镇人大采取一系列措施吸纳民众参与预算,但作为制度载体的人大当否充分反映民意对于预算民主但实现至为关键。因此,一方面应当提升人大代表的素质,建立对人大代表的预算知识和履职能力培训制度,增强其对预算审议的专业能力,提高人大会议过程中预算审议的效率;另一方面,建立人大代表与民众的沟通联系制度,特别是对乡镇人大在财政预算审查方面专门成立的财经小组成员,应当加强与民众之间的交流,及时搜集和反映民众意愿;再一方面,完善人大议事规则和相关程序设计,如结合各地实际情况制定规范有效、简便可行的乡镇人民代表大会会议事规则,保证人大代表在预算审议中充分表达民意。

最后,健全法律体系保障公民参与预算。在“实行依法治国,建设社会主义法治国家”已被写入宪法的当下,通过法治途径保障公民参与预算权利的实现是最重要的方式。在我国的法律体系中,尽管根本法宪法第二条对公民参与进行了原则性规定,但可以更具体详尽,如考虑在总纲部分确立政府信息公开原则和正当法律程序原则,增加“中华人民共和国实行信息公开原则,除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息外,一切国家机关的所有政务信息都应依法公开”,“一切国家机关未经正当法律程序,不得做出影响公民、法人和其他组织权益的决定或行为”等条款;在“公民的基本权利和义务”部分可以增加“中华人民共和国公民有对国家政务活动的知情权”条款等,从宪法的高度保障公民有序参与预算。在预算法中,应在总则中确立公共预算、民主预算以及公众参与预算的理念与内容;在预算审议、执行与绩效评估过程等环节中建立公民参与制度,并以规范的形式确定下来,尽可能地让公民参与预算编制、审批和执行的全过程,使政府的预算活动始终处于公众的监督之下,用法律制度保障公民参与预算权利的充分实现。

^⑩ [美]玛莎·麦科伊·帕特里克·斯卡利. 协商对话扩展公民参与:民主需要何种对话?[A]. 林莉译. 陈家刚. 协商民主[C]. 上海:三联书店, 2004. 117- 118.)

^⑪ [美]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与:公共管理工作者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛等译. 北京:中国人民大学出版社, 2005. 1.