

浅谈城市核心城区参与式预算的操作指引

——以广州市天河区为例

林洪升 林志云

(华南理工大学政府绩效评价中心,广州,510641;广州市天河区人大常委会,广州,510000)

内容摘要:参与式预算的实践场域由乡镇转向社会结构高度分化的特大城市时,面临代表性困境与专业壁垒的双重挑战。通过对广州市天河区参与式预算实践案例的分析,发现其核心在于将人大监督关口前移,预先审查与贯穿始终的全周期监督流程相结合,构建起一套权责清晰、环环相扣的制度体系,实现了预算民主的价值理性与财政监督的工具理性的有机融合。该实践为全过程人民民主在复杂城市环境中的深化提供了可借鉴的操作指引,未来需在制度规范、绩效导向与技术赋能上持续深化。

关键词:参与式预算;参与式治理;预算民主

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2025.12.005

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,不仅是对民主理论的重大创新,更对国家治理体系和治理能力的现代化提出了系统性要求。2019年,习近平总书记在上海考察时首次提出“人民民主是一种全过程的民主”的论断,此后在多个重要场合反复强调,要“积极发展全过程人民民主,健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建多样、畅通、有序的民主渠道,丰富民主形式,从各层次各领域扩大人民有序政治参与”。这一理念的提出,标志着中国的民主实践从宏观制度建构向微观治理过程全面深化,其内在逻辑要求将人民意志的体现、人民权益的保障与人民创造的激发,贯穿于国家治理的各层次与各领域。

置于公共财政领域,全过程人民民主的价值理性必然要求构建与之相适应的预算民主机制^[1]。财政是国家治理的基础和重要支柱,预算作为政府活动的财政反映,其编制、执行与监督过程便成为体现民主价值的重要场域。参与式预算(Participatory Budgeting)作为参与式民主理念在财政领域的延伸

与具体实践,正是对这一要求的回应。学界普遍认为,参与式预算是一种旨在吸纳民众积极参与预算决策,进而影响公共资源配置的预算实践。其内涵丰富,广义上指涉及民众能对部分预算提出意见的各类过程;而从更严格的角度讲,则指向一种向全体民众开放、强调审议而非简单协商,并具备自我监管机制的制度化安排^[2]。

中国的参与式预算探索,其历史演进与制度背景呈现出鲜明的本土特征。2005年浙江温岭的乡镇参与式预算试点,被视为中国本土实践的开端。该模式以“当地群众的参与”为核心,通过人大常委会和广大代表参与的结合,实现了人大代表与广大人民群众参与的结合,使预算民主在乡镇一级取得了显著成效^[3]。究其理据,在于乡镇作为相对熟人社会的治理单元,民众对本地公共事务的熟悉性保证了预算审议所需的信息对称性,从而使民主参与具备了有效性的基础^[4]。当实践场域转换至县级以上,尤其是在社会结构高度分化、利益主体日益多元、治理边界急剧扩展的特大城市时,早期模式的适用性

作者简介:林洪升,华南理工大学政府绩效评价中心特聘研究员;林志云,广东省第十四届人大常委会财经咨询专家、广州市天河区人大常委会原二级巡视员。

便面临挑战。参与主体因专业壁垒而产生的“隔行如隔山”现象,以及城市巨大规模带来的代表性困境,使得参与式预算在更高层级的推广面临着更多挑战。

正是在这一背景下,部分特大城市核心城区的创新实践,为破解上述难题提供了新的观察样本与研究契机。自2013年起,广州市天河区结合自身实际,持续探索参与式预算的在地化实施路径。经过十余年的发展,“天河模式”在制度设计、运行流程、主体培育等方面已趋于成熟与稳定,形成了一套独具特色的操作范式^[5]。这一实践不仅证明了参与式预算在复杂城市环境中落地的可能性,更积累了宝贵的经验。因此,本文尝试以广州天河区的参与式预算实践为核心案例,立足于特大城市核心城区的特殊背景,对其具体实施过程中的各个环节与要素进行梳理与分析,以期能初步探寻一套可供借鉴与推广的操作指引,为全过程人民民主在城市基层治理中的深化提供理论参考与实践路径。

一、参与式预算的实施主体和建章立制

参与式预算作为一项旨在提升财政监督和预算民主水平的制度创新,其运行一是依赖于权责清晰、分工协作的实施主体架构;二是通过建章立制,为参与过程提供稳定、规范的制度保障。天河区是广州市中心城区,辖区内有天河中央商务区(天河CBD),又有全国十大软件园区之一的天河高新科技园。2024年辖区内GDP产值为6614.69亿元,全口径税收913.65亿元,政府一般公共预算收入86.16亿元,其财政体量与公共事务的专业性,决定了其预算审查监督改革无法简单复制其他地区的操作模式,而必须构建更为精细化和专业化的治理体系。

在实施主体的构建上,天河区的探索形成了一个以党委领导、人大负责、多方协同、内外联动的复合型网络结构。具体而言,其核心枢纽是区人大常委会及其下属的财经工作委员会。财经工委承担了总体协调与牵头的职能,负责制订年度方案、制发规范性文件,并统筹安排预先审查等具体流程,确保整个参与过程的有序性与规范性。其参与主体是广泛而多层的。区人大代表作为民意代表,是参与式预算的核心力量,通过各街道工委的组织,深入参与预算草案的预审、初审乃至年中的跟踪监督环节。同时,为弥补人大代表在财政专业知识上的不足,天河

区人大常委会设立了财经咨询专家库,引入外部智力资源,为预算审查提供专业意见与决策参考,协作对象包括政府职能部门。作为预算编制与执行主体的区财政局和各预算单位,其角色从单纯的被监督者,转变为参与式预算流程中的重要一环。它们不仅需要参与在预审和大会审议环节就预算草案接受询问,更要负责对审查中提出的意见进行后续研究与处理反馈,从而形成一个“审查—反馈—改进”的闭环机制。

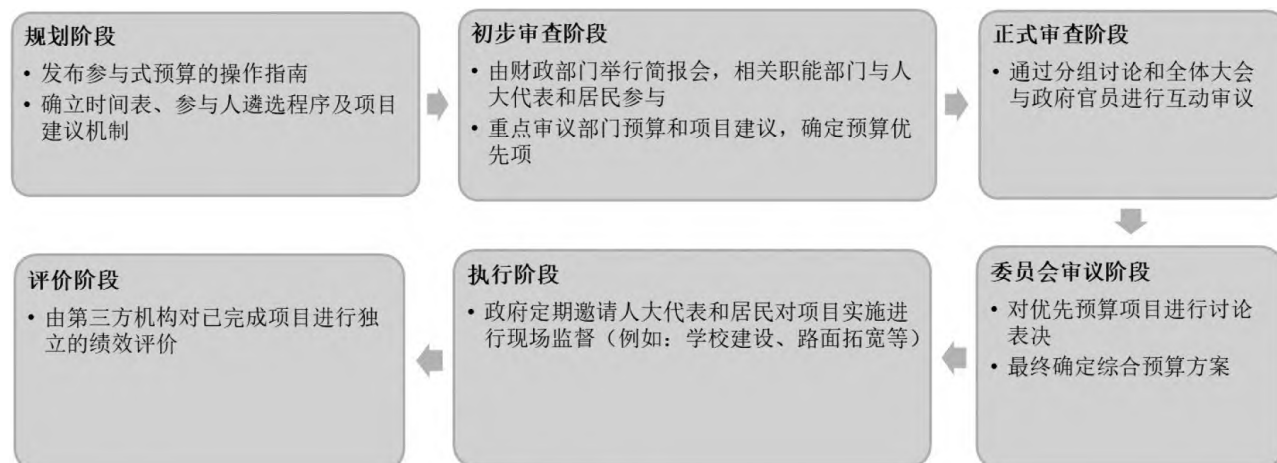
与主体架构相配套的是持续完善的制度建设。制度化是确保一项创新得以持续深化和发展的根本。天河区人大常委会深刻认识到“以制度引领和规范审查监督工作”的重要性,依据预算法等上位法进行了一系列“建章立制”工作。其成果包括先后制定了《广州市天河区人民代表大会常务委员会预算审查监督办法》《天河区人大常委会参与式预算审查监督办法》等一系列规范性文件。这些制度安排的作用在于,明确规定了预算报告在提交区政府常务会议审议之前,须先送区人大财经委进行初步审议。这一流程将人大监督的关口前移,从以往主要在人民代表大会会议期间的事后审议,转变为贯穿预算编制全过程的“预先审查”,夯实了代表审议预算的基础,提升了监督的实质性效力。

这一制度体系还体现出动态演进与自我完善的特点。为适应2015年新预算法的要求,区人大常委会在2021年对原有的预算审查监督办法进行了修订,增设“预算决算审计的监督”和“预算绩效监督”两章,将监督的触角从合规性审查延伸至绩效评价,呼应了现代财政管理的发展趋势。而在2018年出台的专门针对参与式预算的监督办法中,则进一步突出了操作层面的明确性,清晰界定了参与人员的构成与职责、审查监督的具体内容以及预审、初审和终审等各环节的时间节点,使这项创新实践真正做到了有章可循,为其常态化、规范化运行奠定了坚实的制度基石。

二、参与式预算的流程设计

天河区参与式预算的流程设计,其显著特征在于构建了一个贯穿事前、事中与事后的全周期监督流程。这一设计超越了传统人大预算审查集中于特定会议期间的模式,将监督职能嵌入预算编制、执行与决算的全过程。该流程以“预先审查—初步

图1:参与式预算开展流程图



审查—大会审查”为核心的预算形成阶段监督为主轴,辅以“年中跟踪”和“年终决算审查和评价”作为执行与反馈环节,从而构成一个动态循环的制度体系^[6](见图1)。

(一)预先审查:人大监督关口前移

预先审查(预审)是天河模式中的核心环节,其关键在于将人大监督的关口从预算草案基本定型后,前移至预算编制的“一下”与“二上”之间。这一时间节点的选择,赋予了人大代表、群众及专家在部门预算的初始框架阶段介入并施加实质性影响的可能。

该阶段由区人大常委会财经工委扮演统筹协调角色,通过制订详尽的工作方案,明确年度审查的重点部门、程序分工与时间节点,其操作流程较为规范。首先,通过工作协调会,向被审查的政府部门阐明审查要求与材料规范,确保部门预算草案的编制质量;其次,在正式预审前,组织专门的培训会,邀请财经专家为人大代表讲解预算知识,提升其专业审查能力;最后,进入正式预审会议。此环节组织形式为调研座谈,由区人大常委会各对口工委主持,组织相关街道的人大代表联组对特定部门的预算编制与执行情况进行专题审议。被审查部门负责人需到场口头汇报并接受询问,财政局相关人员则列席补充说明。值得注意的是,财经咨询专家库的专家亦深度参与其中,提供专业维度的审查意见。

预审阶段的意见并非流于形式。会后,财经工委负责汇总整理所有审议发言,形成综合审议意见,经由人大常委会主任会议审议通过后,正式函送区财政局及相关预算单位研究处理。相关部门必须依据意见修改完善预算草案,并对未能当场解答的问题进行书面回复,从而确保了预审意见的刚

性约束力。

(二)初步审查与大会审查:从整合到决议的深化

在预先审查的基础上,初步审查(初审)阶段扮演了信息整合与再次把关的角色。当区财政局汇总各部门预算,形成全区总预算草案的初步方案后,区人大常委会财经工委便组织召开初审会议。此阶段的审查主体主要为财经工委委员及财经专家,部分人大代表亦列席参与。会议结合预审阶段的意见及政府部门的修改落实情况,从全区财政收支平衡的宏观视角,对总预算草案的合法性、合理性和可行性进行整体审查。初审形成的意见经主任会议讨论后,再次交由政府研究处理,并要求其在规定时限内书面报告落实情况,为提交常委会乃至人民代表大会审议做好准备工作。

大会审查阶段则是预算监督的最终法定环节。得益于前期预审与初审的充分铺垫,在区人民代表大会会议期间,人大代表已不再是面对庞杂预算报表的“门外汉”。他们能够依据前期形成的审查意见,对总预算草案及部分重点部门预算进行更为深入、更有针对性的分组审议。被审查部门负责人同样需要到会接受询问。大会审查的结果,最终通过人大财经委向大会主席团提交的审查结果报告予以体现,并形成具有法律效力的决议。

(三)年中跟踪与年终决算:构建监督闭环

为确保预算决议得到切实执行,并防止出现审议通过无人跟进的现象,天河区人大还构建了事中与事后的监督机制,从而使整个流程形成闭环。

一是年中跟踪监督。通常在每年第三季度,由区人大常委会各工委牵头,组织代表对年初接受专题审议的部门进行回访,通过座谈调研等形式,听取

其预算执行进度汇报,分析存在的问题,并提出改进建议。这一环节强化了预算执行过程的动态监控。二是年终决算审查。在次年审查决算报告时,区人大常委会不仅听取区政府关于全区总决算的报告,还专门将被审查部门的决算情况作为一项议程,要求其提交书面报告,并选取其中一个部门进行口头报告。这种将年初预算审议与年终决算审查明确挂钩的做法,形成了“预算—执行—决算”的问责闭环,显著增强了预算监督的严肃性与连续性。

综上所述,通过这一系列环环相扣的流程设计,天河区将参与式预算从单一的审议活动转变为一个贯穿财政年度始终的系统化工作,有效提升了预算监督的深度、广度与实效性。

三、政策建议与未来展望

天河区的参与式预算实践,为全过程人民民主在特大城市核心区这一复杂治理单元的落地,提供了一个兼具适应性与操作规范性的样本。其所构建的以党委领导、人大负责、多方协同参与的主体架构,以及贯穿事前、事中、事后的全周期闭环监督流程,不仅在操作层面为其他同类城市提供了可资借鉴的操作指引,在理论层面也有着一定的启示。

广州天河区的参与式预算实践,一方面通过吸纳公民直接参与预算决策,促进了政府与民众就预算优先序达成共识,使财政资源配置更能回应公民的真实需求,这正是预算民主“价值理性”的彰显,也是一种依赖于民主参与、与政府进行有效互动的创新形式。另一方面,其制度设计与流程规范,确保了民主参与的有序性与审议的专业性,提升了财政问责的效能,体现了国家治理现代化所追求的“工具理性”。然而,面对未来,要使这一制度创新持续深化与完善,仍需在以下几个方面持续深化。

其一,优化顶层设计,促进制度的规范化。当前各地参与式预算的探索呈现出“点状开花”的态势,其模式与成效因地域社会经济环境的差异而有所不同。为推动这项制度创新更广泛、更健康地发展,有必要在国家层面,对各地区的经验进行系统性总结与提炼,形成一套既有统一原则又具地方调适性的指导性框架,为更多地区开展参与式预算提供清晰的路径指南与制度参照。

其二,深化绩效评价,构建以结果为导向的评价体系。参与式预算的根本目的在于提升公共服务的供给效率与质量。因此,必须将参与式审查与财政支出绩效评价机制结合。这要求建立一套与项目管理、公共服务责任相匹配的支出效率评价体系,确保财政资金的安排进度与项目产生的预期绩效相一致。此举不仅能回应学界关于参与式预算可能因民众需求膨胀而导致预算超支的担忧,更是推动地方政府开创高质量发展新局面的关键所在。

其三,审慎拥抱技术,探索智能决策的辅助路径。人工智能等数字技术,正为传统财政管理模式的变革提供新的可能性。未来应积极探索利用人工智能技术,辅助公共财政预算的分配过程。通过整合跨领域的财政、社会、经济数据资源,结合既定的政策目标与预算约束条件,构建科学的预算决策模型。这不仅有望提升预算编制的科学性、与效率性,更有可能为化解参与式预算中多元利益诉求的复杂博弈提供更为客观、公正的决策参考。

综上所述,特大城市核心区背景下的参与式预算,其未来的演进方向,必然是价值理性的深化、工具理性的精进与技术理性的赋能三者相互交织、协同并进的过程。唯有如此,方能使这项源于基层的民主实践,真正成为推进国家治理体系和治理能力现代化的坚实力量。

参考文献

- [1] 郑方辉,廖逸儿,卢扬帆. 财政绩效评价:理念、体系与实践[J]. 中国社会科学,2017(4):84-108+207-208.
- [2] 卢卡·巴托奇,朱塞佩·格罗西,萨拉·乔万娜·毛罗,卡罗尔·埃布登,蔡梦莹,王秋蕾. 参与式预算:系统文献综述与未来研究方向[J]. 国际行政科学评论(中文版),2023(3):151-171.
- [3] 席文启. 在党的领导下不断扩大人民有序政治参与[J]. 新视野,2024(3):5-14.
- [4] 陈家刚,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):76-83+125-126.
- [5] 吴超. 广州天河:监督政府预算,如何向前一步? [N]. 南方周末,2025-07-09.
- [6] 林志云. 基层人大创新案例:全过程人民民主推动“参与式预算”[M]. 北京:中国民主法制出版社,2024;杨云彪. 范式转换:天河样本的创新逻辑——读林志云兄的《基层人大创新案例:全过程人民民主推动“参与式预算”》[J]. 人大研究,2024(9):78.