

# 县级预算过程中的人大:J县的经验

曾 明

(南昌大学 公共管理学院,南昌 330031)

**摘 要:**通过在J县的调研发现,县级财政的预算过程仍是行政主导,县政府和预算核心部门具有较大的发言权。人大处于比较尴尬的地位:一是人大财经小组的技术性的预算审查权力和人大代表大会的预算立法权力因实际权力结构中人大的弱势地位而被预算核心部门技术性消解;二是人大常委会对预算的编制和执行过程也只能协商性参与和在事后确认。它是以一个与政府商议预算的机构介入到预算过程中,所提的预算修正意见能否受到重视主要取决于人大领导与县政府领导的私人交情和人大拥有的选举地方领导人的程序性权力。在不超出地方财力的情况下,人大领导所提出的预算建议还是能够得到支持,起到一种非强制性的“协商性参与”的作用。这些发现表明,保障法律所赋予的人大在县级权力结构中的地位,激活人大自身的责任意识和权力意识是地方预算民主化过程中的一个重点。

**关键词:**县级财政预算;预算过程;行政主导型预算;协商性参与;县级人民代表大会

**中图分类号:**D6

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2012)03-0001-07

## 一、问题提出

公共预算的核心问题是有关财政资源配置问题。历年来无论是学术界还是公众舆论,对中国政府的公共支出都特别关注,特别是在每年“两会”召开期间,政府预算收支更是成为公众关注的焦点。

从形式上,中国的财政和预算体制似乎和西方国家相差不大,但在实质内容上则与市场经济所需求的相距甚远。因为我国的财政和预算体制仍然带有严重的计划经济色彩<sup>[1]</sup>。近年来的政府预算制度改革,是一种政府推动型的改革,其重点是在政府内部加强集中的行政控制<sup>[2]</sup>,并没有改变这一计划经济的特点。在技术上,预算改革进展不小,如部门预算、国库集中支付等,尽管预算改革离不开技术创新,但是这些创新都是服务于特定历史时期的政治、经济、社会、意识形态等环境变化的结果<sup>[3]</sup>,也没有从根本上改变中国既有的党

委领导下的“行政预算”体制。有研究发现,行政首长制的权力体制决定了地方党政首长是实际的财政资源申请的审批者或最终资源配置者。这种预算过程中的权力结构是由中国特殊的预算环境,尤其是预算的政治环境所决定<sup>[4]</sup>。

公共预算更是一个政治问题,公共财政或公共预算研究就是政治的研究<sup>[5]</sup>。政治制度理论总把预算决策看成是政治制度和组织过程的产物<sup>[6]</sup>。议会在这一过程中起了非常大的作用,某项公共政策的潜在利益相关者能够促使议会更努力去确保它获得更多的财政支持<sup>[7]</sup>。从契约关系的角度来看,政府是因公民将权力让渡而产生,以便提供公民个人无法实现的各种公共职能,每个公民都需要向政府纳税,前提是公民必须从政府那里得到相应的公共服务,而政府必须综合考虑公共诉求并有效提供公共服务(如公共基础设施服务)<sup>[8]</sup>。近年来,国外学术界特别关注公共预算中的公民参与现象,

**收稿日期:**2012-02-14

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目(09DZZ030);国家社会科学基金一般项目(10DZZ035);江西省重点人文社科基地招标项目(JD1070)

**作者简介:**曾 明(1972-),男,江西泰和人,副教授,博士,硕士生导师,研究方向:公共财政、地方治理、中国政治。

**网络出版时间:**2012-3-22 **网络出版地址:**<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120322.1933.001.html>

并提出过很多参与过程的建议<sup>[9]</sup>。有研究表明,公民参与预算有助于提高公众对政府的信任,并会减少公民对政府的嘲讽态度<sup>[10]</sup>。在中国现行的政治体制框架中,人民代表大会是实现政策过程与预算过程有机结合,也是实现预算民主化最关键和最具合法性的国家机关。个别省级人大(J省)借助于预算改革的契机,充分运用现有资源,采取一系列的行动,获得更多的预算权力建构所必需的核心资源,更加积极、主动地去重塑预算关系网络及其预算权力<sup>[11]</sup>。有些地方,河北省饶阳县人大早在1995年就曾二次否决财政预算草案,经过三次修改才被最后通过<sup>[12]</sup>。如河北省承德市人大在2009年人大会上二次将政府预算退回修改<sup>[13]</sup>,在其它地方也出现过若干次人大否决同级政府预算草案报告、要求重编再审、再通过的经典案例<sup>[14]</sup>。

还有一些基层政府也已经开始将公民参与纳入预算资金的分配过程。2006年开始的浙江温岭新河镇预算民主恳谈就是一个很好的例子,它的贡献在于通过重构公民和国家之间的关系,增强公民和政府官员的民主理财意识,提高预算决策的科学性,推动了地方政府的民主治理<sup>[15]</sup>。上海市闵行区人大2008年在全国率先举行人大听证会,由7名人大代表和4名志愿报名参加的公民、人大邀请的预算专家组成的听证会成员,听取区民政局、区劳动社会保障局关于养老机构政府补贴和农民养老保险的财政预算安排情况,听证会成员可以陈述意见和发言,另外还有20名区人大代表和20名公民组成的旁听人,他们虽然不能发言,但可以在会后以书面形式提交意见。听证会结束后将形成一份听证报告作为区人大常委会对区财政预算初审的重要参考,并向社会公开。此外,听证报告连同听证笔录还将转给政府预算编制部门,作为修改预算草案的重要参考材料<sup>①</sup>。尽管新河和闵行的实践,可以让我们看到“预算民主其实离我们并不遥远”<sup>[15]</sup>,但它们在学术界和各级人民代表大会中所引起的巨大反响却也说明这一美妙图景是多么的珍稀。有学者对西北三省的调研就发现,县级财政的预算决策权力是高度集中的,实际上往往是个别县领导说了算,在一定程度上,甚至一些政府部门的领导也被排除在预算制定的过程之外<sup>[16]</sup>。普希宁、陈刚对云南河口县农村义务教育经费预算过程的研究也发现,当地人大对部门预算的监督基本付之阙如<sup>[17]</sup>。绝大多数地方人民代表大会并没有采用与上述案例地区类似的做法,也未产生相似的对政府预算监督的效果。那么它们到底在公共预算过程中做了什么?起到了一个什么样的作用?

本文将通过对J县的实地调查,了解县级人大在

县级财政预算过程中的角色及其作用,以此来回答上述的问题。县在中国历来是一个承上启下,又具有特殊地位的行政层级,所谓“郡县治,天下安”,县级财政资金的使用效率和预算过程的民主程度都会对整个国家的政治稳定和治理效率产生基础性的作用。此次调研是在2009年12月和2010年5月进行的,主要采用深度访谈的方式,对J县人大副主任、人大财经委主任、财政局副局长、预算科长等分别进行单独访谈。并获得该县主要的财政管理、财政基本数据等方面的资料<sup>②</sup>。从经济发展水平来看,J县的经济发展水平处于全省中游;近年来虽然地方财政收入增长较快,2006年全县一般预算收入14094万元,2007年增长到17213万元,2008年达到了20507万元,年均增长近20%;但地方财政的收支差额依然较大,这三年的财政支出分别为43593万元,57336万元和75657万元,其中的差额主要是依靠上级财政的税收返还和转移支付。J县的这种财政状况在全省有一定的普遍性,1994年分税制改革以来,中国政府间财政关系呈现出收入上中央集权、支出上地方分权的特点。我国从1994年实行分税制到2005年,中央财政收入比重保持在49%-55%之间,支出比重则从30%下降到26%。同时,地方财政收入比重在45%至51%之间徘徊,支出比重则从70%上升至74%<sup>③</sup>,而县级财政,由于处于收入上收、支出下移的底端,财政支出的自给率更低。江西省县级财政的自给率在2000年后基本都在35%左右<sup>④</sup>,而J县这三年的财政自给率也仅在32.7%。J县的这些财政经济特点颇具代表性。这也使我们对它的个案研究有着一定的代表性。

## 二、文本与现实的反差： 财经小组与人大代表的尴尬

### (一)法律文本上的人大预算审批权力因实际权力结构中人大的“弱势”地位而被忽视

人大肩负着预算审查与监督的权力与责任。党的十七大报告特别提出,要完善公共财政体系,深化预算制度改革,强化预算管理与监督,同时强调要“健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道”、“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。支持人民代表大会依法履行职能”。《预算法》相关条款也规定,“国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的一个月前,将中央预算草案的主要内容提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。”“省、自治区、直辖市、设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的一个月前,将本级预算草案的主要

内容提交本级人民代表大会有关的专门委员会或者根据人民代表大会常务委员会主任会议的决定提交本级人民代表大会常务委员会有关的工作委员会进行初步审查。”1999年,第九届全国人大通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》,对人大预算监督的具体程序进行了规范。在此之后,各省、自治区和直辖市也相继出台了操作性较强的“预算审查监督条例”。到2009年,全国各个省级人大都已通过本地的预算监督条例或决定,所有这些都为人大行使预算审批监督权提供了法理依据。作为目前最为重要的指导立法监督工作的法律,《监督法》明确规定“审查和批准决算,听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告”是人大监督的内容,并专门在第3章详细规定了预算监督,包括对国务院向人大提交预算草案的时间、决算草案的编制形式、汇报预算执行情况的时间、预算调整的主体、预算审查的重点内容、预算审议意见的处理等。《监督法》第47条还规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法和有关法律,结合本地实际情况,制定实施办法。”许多地方以此为依据,因地制宜地以地方性法规形式制订了实施办法。

但从目前各地人大审查和批准、监督政府预算的实践来看,尽管宪法明确赋予了人大审查、监督预算的权力,但这种预算审查实际只是一种形式审查或者程序审查,而非实质性审查,我国《预算法》没有赋予人大预算修正权<sup>[18]</sup>。从预算草案表决来看,各级人大对预算的表决方式实行的是一次性表决的方式。即使有些代表对预算草案部分内容有质疑,由于没有审批辩论程序,在表决时既不能全部否决,也再无发表意见的机会。这导致人大的预算监督无法起到真正约束政府财政的作用,与现代公共预算制度要求通过人民及其代理机构对预算过程施加外部政治控制与监督的民主原则存在一定差距<sup>[19]</sup>。值得关注的是,人大官员自己也认为这是理所当然的事情,似乎它成为了一种历史惯例。J县人大财经委主任说:“人大必须要收敛,程序必然是要走<sup>⑤</sup>,或许预算合理不合法,但你现实情况就是这样啊”。在这种“务实又无奈”的认识背后,是对现行的县级政权结构的正常反应。一是党委对人大的领导地位决定了县委常委通过后的预算草案在人大看来只能是提建设性意见,J县人大对自身工作的定位是:“县委放心、政府服气、群众满意”<sup>⑥</sup>。其中最重要的是让县委放心,而群众满意则显得不那么重要,因为人大必须在县委的领导下工作。而“老百姓根本不知道上面有多少财政下来,也不知道具体的收支情况”。“人大(自己)也不知道有些经费是怎么运作下去的”<sup>⑦</sup>;二是人大的经

常性经费和项目经费也要依靠政府的预算,“人大领导更多的是要搞好县委与政府两方的关系,人大的经费还是由他们做预算,如果不搞好与政府的关系,人大的自身预算费用必然也会缩水”<sup>⑧</sup>。在人大看来,他们的工作更象是在帮县委和政府部门做事,帮助政府实现预算合法化。

## (二)具体的预算编制过程中人大的初步审查权会被技术性地消解

县级财政的预算编制一般按“单位申报、财政审核、政府审定、人大批准”的程序进行。首先是各部门预算基层单位(包括乡镇)按照要求编制基础资料表、单位收入情况调查表,并将有关数据上报主管部门审核。主管部门审核、汇总后,于规定时间内将本部门的基础数据和有关报表报送县财政局相关业务股室,业务股室审核完毕后,报送财政局预算编审中心。

然后,财政部门按照县长的要求“由县长拿出一个大的轮廓(定出大致的原则)”<sup>⑨</sup>,在考虑本地经济发展状况、可能获得的财政转移支付、调资补助、增值税、消费税等各方面收入情况的基础上决定总的预算控制数,然后再根据各部门上报的基础数据,计算各部门当年公用支出定额及财政拨款控制指标预计数,并将预算控制数下达给各部门预算单位。定额是指在定员的基础上,根据各种客观因素确定每一人员的资源消耗补偿额。人员经费的定额项目包括基本工资、津贴补贴资金、社会保障费等八个项目;公用经费的定额项目包括办公费、水电费、差旅费、招待费等三十个项目。对各部门预算,主要是确保人员经费,然后公用费和业务费,都以“基数加增长”的方式确定各部门预算控制数。在这些支出项目中,有三项法定支出增长必须确保,即支农支出、教育支出和科技支出,都必须高于经常性财政收入的增长幅度。在这一阶段,人大基本不参与其中。

但到预算草案正式编制阶段,人大财经委开始参与进来。各预算单位根据财政下达的支出定额及财政拨款控制数,编制部门预算草案,并在规定的时间内上报部门预算草案及部门预算编制说明。财政局对各部门预算单位上报的项目支出进行审核,审核完毕后将部门预算草案报县政府审核。先是报常务副县长,然后再报县长。在程序上,县政府在开会讨论前会与县委书记进行沟通。一般来说,书记不太干预政府的财政预算,也不会具体支出上提出不同意见;但是在重点项目支出上,他一般会要求保证他所关注的重点项目的资金保障情况,除此之外的财政支出就不太关注。正如财政局一位官员所说的“书记最关心的是他确定的重

点项目的资金保证,如果没有安排资金或安排的资金太少,他会要求重新预算,如果已经安排了,他一般就不会提什么意见。”这种重点项目一般是与经济建设、招商引资或是城市建设等“政绩工程”有关。因此财政预算报告在提交县人民代表大会审议前,一般都经过了县委书记和县长的同意。这就使得随后介入的人大财经小组颇为尴尬。

预算草案在正式提交人大全体代表会议前,人大财经小组会有一个预算初步审查程序,它主要同财政局的主要预算人员和县人大的部分常委组成。财经小组审查时的主要工作:一是与上年的支出进行比较,当年的预算是否合理,如果不合理会向人大领导汇报,由领导去与县长协调,这种情况一般较少;二是考察预算是否确保了一些法定增长的支出,比如义务教育和科技三项经费。J县人大副主任认为,人大预算审查工作具体就是“审查每年预算支出与我县发展是否相适应,看财政增长和市里要求的是否相一致”<sup>⑨</sup>。由于提交给人大专门审查的时间很短,“何况人大部门缺少财经方面的专业人士”<sup>⑩</sup>,因此往往这种审查会流于形式,通常“人大关心的是数字,具体资金去向人大不太过问”。如果有不同意见通常也很难做出较大的调整,因为财政局有时会出于怕麻烦的原因,不愿意更改,或是担心各方利益的重新协调难度很大,因而往往会以“这是经过县委书记和县长批准的”<sup>⑪</sup>为理由来搪塞。在这种情况下,财经小组也只能作罢。但如果人大财经小组提出的意见很重要或是态度比较强硬,财政局会与财经小组协商之后加以修改,但不一定会再上报领导审批,而是直接提交人大会议讨论。在这一审查过程中,人大财经小组只有建议权,“只是说说呗,还真不同意啊,不通过又怎么样,下次还是要通过”<sup>⑫</sup>。在这一过程中,作为人大常设机构的人大财经委只起一个文件传递的作用。J县人大财经委主任跟我们提到:

“我以前是做妇联工作的,后来调到人大财经委这边做主任,财政局那边有这方面的专业人才(我们没有),我过来的时候本想安排一两个专业人士来到这边,结果没被批准。每年人大开会之前,政府部门的预算材料都会提交人大审查,但是人大财经委这块没有一个专业的财经人士,材料当中提到的内容我们是什么都看不懂,而且他们提交材料的时间也就是在人大会议前几个小时。在人大会上实行举手表决通过方式,基本上每年都会通过,你说开会我们都看不懂,更别提会上会有什么样的举动了。”

在财经小组的审核通过后,财政局就会将预算报告正式提交县人大会议审议。各人大代表手中所拿到

的是一个综合性的财政预算报告,具体的部门预算只发到各代表团主席手中,而且项目支出并不列出具体的项目。特别是党派预算支出只由政府讨论决定,并不会列入部门预算交由人大讨论。人大代表们能够审议预算报告的时间非常短,他们只是在预算报告会的前半天才能看到预算材料,到了下午就要进行表决。由于预算知识的缺乏和时间不足,很多代表“根本就看不懂,或是没时间去考虑清楚,当然也就没有什么意见了”<sup>⑬</sup>。

更重要的是在会议期间,特别分组讨论时,各代表团的团长(一般是由县直部门或乡镇的主要负责人担任)会被要求做好各自代表团的代表的思想工作,要确保预算报告获得通过。可以说,保证组织意图得到贯彻,是团长的重要职责。所以在这种情况下,人大会议对预算的监督审批往往会在“团结、和谐”的旗号下难以实施。

### 三、协商性参与与事后追认: 人大常委会的尴尬

#### (一)预算草案编制后的协商性参与

人大常委会作为人民代表大会的常设机构,按照规定在代表大会闭会期间,它负有监督本级总预算的执行;审查和批准本级预算调整方案;审查和批准本级决算;撤销本级政府和下一级人民代表大会及其常委会关于预算、决算的不适合的决定、命令和决议等职责。而且人大常委会中的主任、副主任都是县级领导干部,这种身份决定了他们的地位与人大财经小组和人大财经委有很大的不同,但在预算编制过程中也仅有有限的“协商性参与”的权力。协商性参与是指,人大是以一个与政府商议预算的机构而不是以地方最高国家权力机关的身份介入到预算过程中,它所起的作用是协商和建议性的,并不具有强制性。他们可以对预算草案提出建设性意见,也可以要求预算核心部门修改或调整预算草案,但这一调整意见能否得到尊重,主要取决于人大主要领导人的权威和他们与县委、政府主要领导的私人关系。通常在县财政局编制完预算草案后,分管财政的常务副县长会带领财政局长和预算科长到人大走访,人大常委会就会对预算草案提出建议和要求,这些要求一般能够得到较好的回应,有些还能够直接影响预算的修正。比如2008年J县人大常委会提出要保障公办中小学教师的阳光工资从年人均1.3万元提高到1.5万元、乡镇事业编制(七所八站)人员的工资要由财政全额负担等建议都得到了实现。在预算草案的人大常委会预审阶段,人大为什么能够产生如此影

响呢？主要是因为对于政府领导来说，如果对人大常委会主要领导的意见过于忽视，引起人大常委会的不满，也可能会对人大最后通过预算草案产生不利影响；甚至会对分管预算的常务副县长的仕途产生一些影响，因为这会显得副县长不够尊重人大，而副县长如果要转为正县长的话，程序上还得经过县人大选举产生<sup>⑩</sup>。这也反映出有人大制度设计还是对政府官员的行为产生了一定的约束与监督效果。

## （二）预算调整的“事后追认”式的审批

预算执行中的自由裁量权掌握在县党政主要领导手中，人大在此过程中通常不能做到全程跟踪参与，对具体的资金来源、支出去向等只能通过中期调整或是检查时才能了解，因此大多时候只能对预算调整的结果作事后确认。在预算执行过程中，预算的权力也相对比较集中于政府。预算支出的最终批准人是县长，在此之前要经过分管财政的常务副县长的审批。尽管预算编制时，各类支出都有详细的总额控制，但县长仍有较大的支出自由裁量权（或者是在支出用途上，或者是在支出部门上）。这些有自由裁量权的支出主要来源有：财政增收部分、上级拨付的财力性转移支付、各类并没有规定使用部门或用途的资金，如纳入预算内管理的政府性基金和行政事业性收费的调节基金部分（占这部分预算收入的20%左右）等等<sup>⑪</sup>。这些资金有些是规定了用途，但没有规定使用部门的，大多数是连用途也没有明确。因而它们的支出去向基本取决于常务副县长和县长。一般程序是：首先由基层预算单位提出增加财政资金要求，报分管本部门的副县长批准，事情重要时副县长会主动与常务副县长或县长先沟通，然后将报告交由财政局。财政局根据财力状况和申报单位的实际情况提出追加财政拨款建议，报常务副县长，由常务副县长在县长办公会上提出讨论，最后县长签批。一般情况下副县长或是其他县委常委并不会直接向县财政局提追加预算要求，而是主动与常务副县长沟通，主要原因是“不通过他不可能签批，而且会显得不尊重常务副县长，因为即使其他县领导提出要增加预算，财政局还是得报告给常务副县长，只有他和县长才有签字权，与其这样由财政局来转一下，不如直接向常务副县长提”<sup>⑫</sup>。当然，在县级的权力架构中，权力最大的是县委书记，但由于县委书记并不主管具体的财政工作，所以“聪明的县委书记一般也不会直接递条子或签字要求财政局支付某项财政支出，这样会显得自己干预了政府的工作，又会在今后的财政审计中产生不必要的麻烦。通常是直接与县长商量，有时就是直接提要求，然后再由县长在县长办公会上提出讨论后解决，一般情况

下，只要是书记提出的，县长办公会都能通过。”<sup>⑬</sup>在这一追加拨款过程中，人大基本没有参与，更谈不上过程监督，只是在年终决算或是预算中期调整时能够看到预算调整报告。

## （三）大多数财政转移支付资金的“事后追认”式的审批

各级财政部门在编制年初预算时，纳入预算的收入部分主要是一般预算收入、相对较固定的转移支付（如税收返还、工资性和社会保障转移支付等）、上年度结余、下级固定的上解收入等。由于专项转移支付资金没有一个明确的办法和科学合理的分配标准，许多补助地方的财政资金要到年底视中央财政预算执行情况而定，且部分中央专项补助资金国家并没有明确规定下拨时间，因而部分中央专项补助资金下达不够及时，地方收款后又以专项资金需要进一步分解为由，层层滞留，资金实际下拨到用款单位往往到年底甚至第二年度才能完成。地方财政部门年初基本无法掌握本年度能得到多少专项补助，所以在年初的预算草案中，没法正式地反映专项补助，部门预算时不能确定的补助收入也不能纳入预算，只在平时列入追加预算报告。因而各部门基本把它作为预算外收入来对待。这些资金的使用不需要人大审批，财政局只在年底时将一年来获得的财政转移支付和使用情况全部上报给人大财经委，由人大常委会进行确认批准。

## 四、结论

中国的财政与政府预算制度正发生深刻的变化，预算也正从政府预算走向公共预算。近年来在预算技术方面的改革，如部门预算、政府采购、国库集中支付等对完善预算制度，实现科学预算产生了良好效果。但在作为公共预算更核心内容的预算民主化上，还任重道远。按现有的制度安排，人民政协作为一个多党合作和政治协调的组织难以担此大任<sup>⑭</sup>，而人民代表大会作为现有制度框架内的预算立法、监督的法定机构，它一方面代表人民在行使对政府预算收支的立法和监督权力，另一方面也是公共预算的实际参与者。它在预算过程中的作用和地位，直接决定了中国公共预算的民主性和法治化程度。

虽然近年来人大在预算过程中的作用和地位得到了一定的加强，在一些地方还进行了大胆的改革尝试。然而，J县的经验表明，当前地方政府的预算体系仍是一种行政主导型体系<sup>⑮</sup>，它先由行政部门准备一份标准的预算作为人大的预算议题，人大并不与各预算单位直接发生关系，县委、县政府和预算核心部门拥有更大

的发言权。县级人大在公共预算过程中的作用仍然有限,县级人大虽然拥有宪法和法律赋予的预算权力,可在现有的预算结构中,人大既没有真正地行使预算立法权力,也无法在预算过程中掌握真正足以监督的权力。县级财政预算编制过程中人大主要起到了咨询建议的作用,预算编制的主导权完全在政府手中,公共支出的决定权主要集中在县委书记、县长和常务副县长等主要党政领导手中。特别是在当前转移支付制度不完善的情况下,政府的很多转移支付支出无法进入预算,预算的中期调整较大,人大对此只能“事后确认”。当然人大也并不仅仅是“橡皮图章”,县级预算核心部门在预算编制过程中还是会征求和尊重人大常委,特别是人大主要领导的意见。在不超出地方财力的情况下,人大领导所提出的预算建议还是能够得到支持,起到一种非强制性的“协商性参与”的作用。但是普通代表在这一过程中的作用几乎没有得到体现,人大会议期间代表对预算的审议基本流于形式。这其中除了有预算技术性强、代表们对预算的理解能力差等原因之外,政府核心预算部门刻意地想避免人大代表过多干预预算也是一个重要的原因。它会在会议安排、预算文件的编制等方面做一些技术处理,以促进预算草案的顺利通过。另外,人大本身对自身地位和职责的认识也是一个原因,人大自身并不认为自己有必要或是有能力去切实地行使自己的权力。但在学术界看来,了解那些能够影响预算形成和执行的政务官和事务官员的行为激励是理解一个地方预算过程的关键<sup>[21]</sup>。从这个意义上来说,要重塑中国基层人大的预算权力,一方面要在重要的制度安排上应有突破,如保障宪法和法律所赋予的人大的预算权力,确立人大在政权结构中的法定地位;另一方面,也需要通过适当的行为激励来激活人大自身的责任意识 and 权力意识。

#### 注释:

①具体可见记者周扬报道的《养老补贴的一丝阳光,直击国内首场由人大主导的预算听证会》,刊于《人大建设》2009年第2期第3-4页。

②由于财政预算问题的敏感,为尊重受访者的要求,本文隐去他们的名字,文中直接引用部分的说法均来自县财政局、县人大有关人员的原话。本文数据除特别说明外,均来自作者在J县调研时该县财政局提供的各种内部财政资料。

③数据根据国家统计局编的《中国财政统计年鉴(2006)》中国统计出版社提供的数据整理得出。

④根据财政部历年编的《全国地市县财政统计资料》的相关数据整理得出。

⑤即还是要按程序通过的。

⑥县人大副主任的谈话。

⑦县财政局副局长的谈话。

⑧县财政局预算科长的话。

⑨县人大财经委主任的谈话。

⑩根据县财政局副局长谈话的意思转述。

⑪尽管实行了收支两条线,除了其中有20%会被作为调节基金由县财政统一安排外,这些收入和其他的非税收入主要由各执收部门使用,不算预算内收入。

⑫这种行政主导型预算体系在美国地方政府中也常见,但不同的是它的立法机关有较大的修正和否决权,详见麦克夫雷(Jerry McCaffery)的《预算过程的特征》,载梅耶斯等著的《公共预算的经典:面向绩效的新发展》,苟燕楠、董静等译,上海财经大学出版社2005年版。

#### 参考文献:

- [1] 袁星候.中国政府预算制度演变与西方经验借鉴[J].决策与信息,2006,(5):21-23.
- [2] 马骏,罗万平.公民参与预算:美国地方政府的经验及其借鉴[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2006,(4):25-31.
- [3] 牛美丽.书评:公民权与公共预算:民主治理之道[J].公共行政评论,2008,(1):183-190.
- [4] 於莉.省会城市预算过程中党政首长的作用与影响——基于三个省会城市的研究[J].公共管理学报,2007,(1):56-61.
- [5] Aaron.Wildavsky.The Politics of the Budgetary Process[M]. Boston:Little Brown and Company Press:1964:25.
- [6] Otto A.Davis,M.A.H.Dempster,A.Wildavsky.A Theory of the Budgetary Process[J].American Political Science Review, 1966,(3):529-548.
- [7] Michael J.Rich.Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants[J].The American Political Science Review, 1989,(1):193-213.
- [8] Rubin,I.S.The Politics of Public Budgeting:Getting and Spending,Borrowing and Balancing(4th)[M].New York: Chatham House Publishers of Seen Bridges Press,2000.
- [9] Cheryl S.K,Kathryn M.F.,Bridget O.S.The Question of Participation:Toward Authentic Public Participation in Public Administration[J].Public Administration Review,1998,(4):317-326.
- [10] Evan M.B.Dealing with Cynical Citizens[J].Public Administration Review,1997,(2):105-112.
- [11] 林慕华.重塑人大的预算权力——基于某省的调研[J].公共行政评论,2008,(4):162-182.
- [12] 王志广,周志杰.河北省饶阳县人大及其常委会严格依法审批财政预算[J].人大工作通讯,1995,(20):14-15.
- [13] 朱孔武.地方人大审议预算的宪法政治——以承德市人大发回预算草案为例[J].学术研究,2009,(7):60-65.
- [14] 田必耀.预算监督正在走强[J].人大建设,2005,(12):33.

- [15] 牛美丽.预算民主恳谈:民主治理的挑战与机遇——新河镇预算民主恳谈案例研究[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2007,(1):14-20.
- [16] 王蓉.中国县级政府教育财政预算行为:一个案例研究[J].北京大学教育评论,2004,(2):50-57.
- [17] 普希宁,陈刚.西部农村义务教育经费预算研究——以云南省河口县为例[J].红河学院学报,2011,(6):123-125.
- [18] 王淑杰.政府预算的立法监督模式研究[D].中央财经大学,2008.
- [19] 戴激涛.协商式预算:地方人大探索预算民主的新路径——基于浙江温岭“泽国实验”的一种考察[J].人大研究,2010,(3):17-20.
- [20] 张国镛,徐冬.论多党合作与政治协商制度的形成与发展[J].重庆三峡学院学报,2010,(1):25-28.
- [21] Andy Norton D.Elson.What's Behind the Budget Politics, Rights and Accountability in the Budget Process[M].London:Overseas Development Institute,2002.

责任编辑:万东升

## The Local People's Congress in the Budgetary Process at County Level: An Experience of “J” County

ZENG ming

(School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

**Abstract:** The paper intends to explore the roles of the Local People Congress (LPC) in the budgetary process at county level. Based on the field research of “J” County in Jiangxi Province, the results indicate that the county-level budgetary process is still administratively dominated. The county administration and the core budget department hold the priority of budget decision-making. LPC faces an awkward situation. Firstly, both the technical budget inspection power belonging to the financial and economic group of LPC and the budgetary legislative power that belonging to LPC are eliminated technically by the core budget department due to its weak position in the county power structure. Secondly, even the standing committee of LPC can only play a role of consultative involvement and confirm the decision per se in the process of budgetary decision-making and implementation. Whether its amendment can be gotten esteemed depends on the relations with the leading leaders of County Party Committee and the government. Its procedural power of election works to a certain extent. Based on these findings, the paper argues that the key to budgetary democratization is to ensure the legislated position of LPC in the structure of county power, and to activate the power and accountability awareness of LPC itself.

**Key words:** County government budget; budgetary process; administrative dominated budget; consultative involvement; LPC of County level