

淮南财政文化丛书

打造阳光财政

——淮南市参与式预算改革纪实

陈永多 主编

 中国财政经济出版社

淮南财政文化丛书

打造阳光财政

——淮南市参与式预算改革纪实

陈永多 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

打造阳光财政：淮南市参与式预算改革纪实 / 陈永多主编.
—北京：中国财政经济出版社，2012.8
(淮南财政文化丛书)
ISBN 978-7-5095-3637-7

I. ①打… II. ①陈… III. ①地方预算—财政改革—
淮南市 IV. ①F812.754.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 184313 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142
新华书店经销 安徽煤田光大彩色制印有限责任公司印刷

开本：850×1168 1/32 印张：4.25 字数：95 千字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

统一定价：104 元(本册 20 元)

ISBN 978-7-5095-3637-7/I·0093

序

随着经济发展、社会进步和民主法治化进程的加快，财政工作内容随之增加，财政发展的任务很重，财政改革涉及的领域越来越多，改进财政预算方式应为紧急之要、当前之务、事业之求。2011年淮南市财政局主动积极探索实施的参与式预算，便随之蕴出，经过认真组织、多方努力、科学有序的开展，收到了一定的效果，得到了社会的好评，并逐步引起财政同仁的关注。《中国财经报》、《工人日报》、《安徽日报》等报刊和相关网络媒体进行了报道。财政预算的路很长、改革的任务很重，财政绩效管理更是新的课题，需要我们探索。财政预算是一个系统工程，预算编制、执行、监督、绩效管理和审计意见、建议的整改、落实应作为一个整体，做到有机融合、有力促进、有的放矢。参与式预算对我们而言，仅仅只是开始，仅仅只是做了些有益尝试，还有很多工作要做，还存在很多不足，更需要财政同仁、专家和学者给予解疑释惑、给予明晰矫正，我们将不胜感激。通过我们的共同努力，让参与式预算在量力而行、积极而为、共同参与、管理绩效的原则下越走越远，真正实现“财权还百姓，财政更透明”的目的。



二〇一二年八月

目 录

媒体报道

参与式预算 民主理财的有益尝试·····孙玉宝 洪 浩	1
淮南试点“参与式财政预算”网民投票评审“拿下”四个项目·····	5
财权还百姓 财政更透明·····	7

文件

淮南州市本级 2012 年参与式预算管理试点工作方案·····	9
关于开展参与式预算管理试点工作的通知·····淮南市财政局	13
附件 1: 2012 年市级财政预算项目申报表·····	16
附件 2: 《2012 年市级财政预算项目绩效目标申报表》 填报说明·····	17

参评项目

第四届“大地欢歌”群众文化节项目建议书 ·····淮南市文化广电新闻出版局	20
2012 年中考网上阅卷项目建议书 ·····淮南市教育局	26
淮南市“数字物价”系统工程平台建设项目建议书 ·····淮南市物价局	30
“困难群体购药补贴”项目建议书 ·····淮南市食品药品监督管理局	34
罗山国家粮库维修改造工程项目建议书·····淮南市粮食局	37
淮南市安全生产应急平台项目建议书 ·····淮南市安全生产监督管理局	42

市法院档案信息化管理系统项目建议书···淮南市中级人民法院	48
蔬菜社区便利店及配送中心项目建议书·····淮南市商务局	53
蔬菜全程标准化直销网络建设项目建议书·····淮南市农委	58
突发公共卫生事件应急指挥与决策系统建设项目建议书	
·····淮南市卫生局	65
优质高产草莓引种选育及脱毒种苗体系建设项目建议书	
·····淮南市农科所	72
再生资源分拣加工中心升级改造项目建议书·····淮南市供销社	77

会议评审

淮南市本级 2012 年参与式预算候选项目会议评审方案 ·····	80
会议评审小组和监督小组人员构成方案·····	82
附表 1 淮南市 2012 年参与式预算会议评审委员和 监督小组人员名单·····	84
附表 2 淮南市本级 2012 年参与式预算管理试点会议 评审候选项目·····	86
附表 3 淮南市本级 2012 年参与式预算候选项目陈述 人名单·····	88

参与式预算改革研究文选

深化预算管理改革 推行预算绩效管理····· 张琳娜	91
参与式财政预算的理论与实践····· 白 林	98
对淮南市参与式预算管理项目试点的几点思考····· 刘 波	107
浅议参与式预算对预防腐败的作用····· 余承斌	112
参与、建言、见证····· 王宝虎	118
淮南市参与式预算的实践与思考····· 黄仕兴	124

参与式预算 民主理财的有益尝试

孙玉宝 洪 浩

民主评审打破“闭环现象”

淮南市财政局副局长管迎新曾经说：“我国现行的财政预算编制流程是，由业务部门提出资金需求，将项目申报给财政部门审定，最后再送交人大审查后实施。”但他认为，这种制度缺少外部监督，形成“闭环现象”，易造成项目预算执行难，绩效难以有效监督，资金使用效率低。

就此，淮南市开始在 2012 年市本级部门预算中试点“参与式预算”，即预算编制过程向社会公开，广泛接受社会对财政支出计划的评议，主动邀请社会公众和专业人员，参与部门申报项目预算编制的评审和监督。该市拿出了 1000 万元作为试点项目总预算，试点项目先由市直预算部门在部门遴选的基础上提出申请，市财政局在所有申请项目中确定 12 个候选项目，然后再交由社会评审。

社会评审分为网络评审和会议评审两个阶段。网络评审是将候选项目在淮南市政府网、市财政局网站公示，由网民通过注册名和实名两种方式登录评分。会议评审是由人大代表、政协委员、市民代表和各类专业技术人员组成评审小组，在评审小组会议上，

经过项目部门陈述申请预算理由、专家现场提问、财政部门作出情况说明、评审小组闭门会议评分等环节，最后确定入选项目资金预算建议数额。

淮南市对会议评审过程全程网络直播，财政部门还邀请纪检监察、审计、招标等相关部门现场监督。会议评审监督小组成员、淮南市审计局副局长李长安认为，通过民主评审，提高了社会公众对预算编制的知晓度和参与度，既打破了“闭环现象”，也推动了民主理财。

公众评分实行“优胜劣汰”

通过网络评审和会议评审，12个候选项目最后淘汰掉4个，另外8个项目获得预算立项资格。这个“优胜劣汰”的结果完全根据社会公众的评分决定。

据淮南市财政局相关人员介绍，网络评审系统2011年10月正式上线后，在规定的近一个月时间内，累计收到有效票21718票。经计分，中考网上阅卷等2个项目被淘汰，10个项目进入会议评审环节。会议评审现场，15位评审成员“连珠炮”式的提问，考验着每一个项目的陈述答辩者。“这个项目实施后，要多少年才能实现盈利？”“你们有没有考虑如何弥补后期的管理漏洞？”“这个项目由企业实施，是否会扰乱正常市场竞争？”

评审中，有两个项目因操作性不强，被评审小组成员“问倒”而淘汰。如：某单位申报的“困难群众群体购药补贴项目”，因评审小组认为存在信息不好发布、难以监督购药补贴是否真正发给困难群众、政策的持续性无法规定等“硬伤”而被淘汰。

8个项目最终确定后，评审小组通过会议又对部分项目资金

需求进行适当调整，调整幅度为预算的 10%~20%。像某单位申报的再生资源项目，评审小组考虑到实施方是企业、利润预估较大等因素，建议将该项目预算从 150 万元减少至 111 万元。

“我们申报的项目涉及草莓引种选育，由网络评审第 9 名进入会议评审，以为没希望了，但我们还是客观认真地回答了现场提问，没想到这个项目最终因前瞻性强、推广价值高而成功入选。”某科研机构申报项目的陈述答辩人顾虹认为，这次与以往科研项目申报不同，不仅公开度高，而且公平。

公众参与保障“阳光财政”

据了解，通过试点“参与式预算”的入选项目，目前均在紧锣密鼓地实施中，部分项目已取得一定的社会效益和经济效益。例如：作为“蔬菜社区便利店及配送中心项目”的一部分，淮南市淮河新城蔬菜社区店已于 2012 年 1 月中旬开业，给周边近 3 万居民带来便利。

据淮南市财政局预算科科长黄仕兴介绍，参与式预算是该市财政预算改革的“破冰之举”，其中网络评审在安徽省尚属首次。参与式预算在公共预算中突出了公众和专家的参与和监督作用，可以促进财政预算更加民主、公开和透明。

淮南市财政局预算编制办公室主任宋晓云说，此项改革获得了社会公众的广泛参与，群众所倾注的热情出乎意料。在网络评审阶段，评分系统点击率达 12 万人次，会议评审网络在线直播或视频，点击率接近 10 万人次。据统计，整个活动有近 50 万人直接或间接参与评审和讨论，占全市 240 万总人口的五分之一。“原以为政府不过是作作秀，没想到，我们不仅能参与评审打分，而

且由我们大家共同作出的评审结果还真的作为重要的决策参考依据。”网民代表、中学老师王宝虎告诉记者，财政资金是广大纳税人的钱，决定钱怎么花、花到哪儿去是纳税人的权利，淮南市的这项试点在一定程度上保障了公众的民主权利。

淮南市委常委、常务副市长王诚也表示，“参与式预算”制度是发扬政府民主理财的一种探索，也是推行“阳光财政”的一点尝试，为发挥财政资金效益、提升财政管理水平提供了借鉴。淮南将跟踪做好预算的执行、监督检查和绩效评价工作。在此基础上，市政府将扩大试点范围，让更多的财政项目在阳光下运行。

（原载于2012年7月12日《安徽日报》）



淮南试点“参与式财政预算”网民 投票评审“拿下”四个项目

从安徽省淮南市财政局了解到,该市在 2012 年度财政预算编制过程中采用“参与式预算”制度,首次引入网民等社会公众参与。试点拿出的 12 个“参与式预算”试点项目,经由网民投票和由网民代表参与的会议评审,最终有 4 个预算项目被取消,其中两个项目在首轮网民投票中即遭淘汰。

据介绍,“参与式预算”是一种让公众直接参与财政预算编制,确定资源分配和支出政策的新型财政预算编制模式。淮南市此次试点项目由市直业务部门提出申请,实行“零基预算”,要求单个项目申报财政拨款资金不超过 150 万元。市直部门从 6 个类别中,每类部门选择 1~3 个项目进行试点。市财政局预算编审委员会最终确定 12 个项目作为候选项目。

参与式预算的第一阶段为网络评审阶段。淮南市政府网“参与式预算网民讨论区”于去年 9 月 27 日对外开放,候选项目网络评审系统随后上线,网民和市民可以分别通过注册网名和“身份证+实名”两种方式参与评分。

“一个月时间里,12 个候选项目申报单位、主管部门以及广大网民倾注了极大的热情。”市财政局预算科科长黄仕兴说。

据淮南市信息中心初步统计,近 30 万人直接或间接参与了评

审活动和讨论，评分系统点击率达到 12 万次，累计收到有效票 21718 票。中考网上阅卷等两个项目，网络评审评分靠后，首轮即遭淘汰。

在第二阶段即会议评审阶段，网民代表与人大代表、政协委员、党代表、有关专家共同组成评委。进入第二轮的 10 个候选项目的单位主要负责人，分别就项目实施依据、可行性、预期目标等逐一陈述答辩。有两个项目因操作性不强，被评审小组成员“问倒”而淘汰。例如某单位申报的“困难群众群体购药补贴项目”，因评审小组认为存在信息不好发布、难以监督购药补贴是否真正发给困难群众等“硬伤”而被淘汰。

会议评审得分与网络评审得分按照 8:2 的比例加权相加确定最后得分。最终，市安全生产应急平台建设等 8 个项目获得财政预算立项资格。

市委宣传部有关人士表示，从网络评论来看，网民对此次“参与式财政预算”的认知度非常高，普遍认为这是件好事。从评审结果看，网民的参与提升了财政预算的科学性。

市财政局有关负责人表示，除了百姓关注度低、受益面狭窄、专业性强的项目不适宜纳入“参与式预算”范围外，今后将对“与老百姓生活、生产相关度高的民生项目”逐步放开，接受公众参与预算评审。

（原载于 2012 年 7 月 22 日《工人日报》）

财权还百姓 财政更透明

安徽省淮南市正在编制的 2012 年市级部门预算中,有 8 个与民生息息相关的项目是网民参与评定的。该市财政局在参与式预算管理试点工作中,改变现行预算编制的“闭环现象”,首次引入网络评审机制,大大扩宽了预算编制的参与面,赢得了社会各界的广泛好评。

据介绍,淮南市在明年预算编制过程中,将市直部门按照经济发展类、城市建设和管理类、公共服务和市场监管类、社会管理类、政务运行类、群团组织类分六大类,每类部门选择 1—3 个项目,由市财政局预算编审委员会确定 12 个项目作为参与式预算编制的候选项目。

淮南市对预算项目的编审分为两个阶段进行。第一阶段进行网络评审。9 月 27 日淮南市政府网参与式预算网民讨论区对外开放,10 月 1 日候选项目网络评审系统正式上线,网民和市民可以分别通过注册网名和“身份证+实名”两种方式参与评分。近 30 万人直接或间接参与了评审活动和讨论,累计收到有效票 21718 票。评分靠后的 2 个项目直接淘汰。

11 月 1 日,10 个候选项目进入会议评审阶段。评审小组由人大代表、政协委员、党代表、网民代表和各类专业技术人员共 10—15 人组成。其中社会各界代表占评委总人数的五分之三,市财政局工作人员不担任评委。评审会议分为部门陈述申请预算理由、

专家现场提问、财政部门作出情况说明、专家评分、评审小组闭门会议等 5 个阶段，同时邀请纪检监察、审计、招标局等部门现场监督。会议评审得分与网络评审得分按照 8:2 的比例加权相加确定项目最后得分，淮南市安全生产应急平台建设等 8 个项目最终入选，获得 2012 年市财政预算立项资格。淮南市财政局将根据 2012 年市本级可用财力情况和评审委员会意见，对入选项目资金需求进行适当调整，确定入选项目资金预算。

为维护参与式预算的严肃性，淮南市明确规定，候选项目一旦淘汰，当年不得以任何方式另行安排资金。

淮南市财政局有关负责人表示，随着参与式预算试点的开展，在决策机制方面，财政部门实现了角色的完全转换，由资金分配的主导者转变为项目的推介人和答辩者，项目的选择和资金的分配全部根据网民好评委的评分、表决确定，避免了“长官意识”和“财政倾向”影响评审结果的出现。

“让市民知道、让市民参与、让市民决策，这是网络的力量、网民的力量。”网友 aabbcc 留言说，“市财政局能把网民当成重要的资源，这是市委、市政府真正执政为民的良好体现。”

（原载于 2011 年 12 月 6 日《中国财经报》）

淮南市市本级 2012 年参与式预算管理 试点工作方案

(2011 年 9 月 20 日)

为进一步提高财政支出预算管理水平,创新资金分配机制,促进项目支出预算编制的规范化、科学化、精细化,经研究决定,在 2012 年市级部门预算中开展参与式预算管理试点工作。为确保试点工作的顺利实施,拟定如下工作方案。

一、成立试点工作领导小组

领导小组下设业务组、宣传组、后勤组,分工协作,协调安排相关事宜。

业务组:由预编办、预算科、相关业务科室人员组成。负责牵头组织协调,分发、收集材料;通知联系单位、维持评审会场纪律、记录专家意见和部门意见。

联络组:由行政政法科、采购科人员组成。负责拟订评审专家候选名单,联络邀请评审专家,邀请纪检监察、审计、招标局等部门现场监督。

宣传组:由办公室、行政政法科、教科文科人员组成。负责候选项目公示,参与式预算试点工作的宣传。

后勤组:由办公室负责。做好评审会议会场安排、会议布置、

材料印刷及评审专家就餐、交通等后勤保障工作。

二、市直部门分类（6 类，76 个）

参加评审的部门为业务主管部门，根据各部门职能，划分为政务运行类、经济发展类、城市建设和管理类、公共服务和市场监管类、社会管理类、群团组织等其他类六大类别，每大类主要部门如下：

1. 政务运行类：市人大办公室、市政协办公室、市委办公室、市政府办公室、市纪委、市政法委、市委组织部、市委宣传部、市委统战部、市公安局、市司法局、市检察院、市中级人民法院、市法制办公室、市审计局、市统计局、市信访局、市行政服务中心、市直工委、市台办、市老干局、市地方志办公室、市编办。

2. 经济发展类：市发展改革委员会、市财政局、市经济和信息化委员会、市物价局、市商务局、市招商局、市旅游局、市粮食局、市农业委员会、市水利局、市供销社。

3. 城市建设和管理类：市城乡建设委员会、市国土资源局、市规划局、市容局、市房地产管理局、市林业局、市环境保护局、市重点工程建设管理局。

4. 公共服务和市场监管类：市人力资源和社会保障局、市民政局、市卫生局、市安全生产监督管理局、市人口和计划生育委员会、市招投标管理局。

5. 社会管理类：市教育局、市文化广电新闻出版局、市体育局、市科技局、市民族事务委员会、市外事侨务办公室、市人民防空办公室、市档案局、市地震局。

6. 群团组织等其他类：市妇联、市委讲师团（社联）、团市委、市文联、市科协、市残联、市侨联、市红十字会办公室、四大工业协会、市委党校。

三、评审方法和步骤

第一阶段：网络评审阶段（20分）。

9月21日前，业务主管部门向局归口业务科室报送项目申报材料。

9月22日，业务科室推荐候选项目，每科室推荐2—3个，由预编办汇总报局预算编审委员会审核讨论，正式确定12个候选项目。

10月1日—10月15日，候选项目将在淮南市政府网、市财政局网站进行公示，由网民评分。评分靠后的2个项目淘汰。

第二阶段：会议评审阶段（80分）。评审会议时间初步确定为10月17日。

评审会的具体程序：原则上每个项目20分钟。

1.项目单位主要负责人介绍项目情况，陈述申请预算理由（7分钟）。

2.评审专家对陈述内容提出询问，单位主要负责人进行解答（8分钟）。

3.市财政局归口业务科室对候选项目作出情况说明（5分钟）。

4.评审组成员独立打分（评分细则另发）。

全部候选项目评分完成后，根据得分排序最终确定入选项目，8个项目入选，2个项目淘汰。进入专家评审小组合议程序（方案见后），无记名投票提出入选项目预算资金安排调整意见。

四、网络评审方案

项目公示网站：淮南市政府网、市财政局网站

项目评分网站：淮南市政府网

评分参与方式：两种，一是淮南市政府网的注册网民；注册时间超过3个月，发帖数超过5条。二是实名参与。通过“淮南市本地身份证+实名”，可以直接参与评分。“淮南市本地身份证+实名”不符的评分无效，将在统计得分时被删除。