

参与式预算技术环节的有效性分析

——基于中国地方参与式预算的跨案例比较

韩福国

内容提要:公共预算的合法性问题取决于预算决策中的参与技术环节所形成的预算正当性的社会认同,它与后续的预算执行的有效性构成了两个核心支撑点。文章从参与式预算的具体技术环节入手,通过比较上海市浦兴路街道的“自治金协商民意测验分配”与云南省盐津县的“群众参与预算”等案例样本,分析了预算参与代表的选取方法,参与决策过程中的协商技术,以及预算的表决方式的差异。通过比较发现,中国预算改革并不在于预算总量的增加幅度,而是预算的分配如何通过民主参与的技术供给和科学的程序设计,使得民众有机会参与到预算决策当中,从而增强预算的正当性。同时,中国参与式预算中民众参与的一个意义在于“民意可能激活代议制审查功能”。

关键词: 参与式预算 技术环节 代表选取 协商环节 表决方式

中图分类号: D08 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3947(2017)05-0052-10

公共预算向上关系到政府公共政策的合法性,向下关系到许多公共问题的解决。世界范围内无论民主制度还是威权体制,公共预算的一个改革趋势就是增加民众参与,以形成更大范围内的社会认同,解决传统预算制定过程中的信任危机。尤其是在盲目追求政绩的前提下,即使有代议机关批准和监督,公共预算也会因为缺乏公共参与而使执行过程中的不合理增加,最后导致公共事务治理的失败。因此,如何通过一个合理的参与程序来提升公共预算的质量,创新必要的预算决策技术来改进参与品质,则是预算改革的核心问题。

本文通过几个比较完整的参与式预算案例,用跨案例方式进行梳理,聚焦三个核心技术环节:代表选择(谁参与预算讨论?)——参与过程(如何进行预算讨论?)——项目选择(如何进行预算决策),集中讨论参与式预算的技术环节,如参与代表的选择方法、参与的协商和讨论程序、项目选择方式等,在各个实践模式中如何得到实现,以及实践结果如何正向激励了参与式预算程序的不断优化。

一、问题界定:参与式预算的技术环节如何保证结果认同?

(一) 国际上的预算参与

世界比较成熟的参与式预算(PB)模式包括“从激进的民主化向共识管理模式的转

变”的巴西阿雷格里港市(勒波特、诺维、贝克尔,2009),以“议会与公民对话”为基础的巴黎大区公民组织,印度班加罗尔以绩效评估为导向的参与式预算监控,以及强调预算执行中的参与式追踪的乌干达模式等。

美国当前公民参与预算的机制包括“公众听证、公民或消费者问卷、公民领袖和利益团体会议、公民咨询委员会、政府官员会议、公民陪审团等”(马骏、罗万平,2006),形成了时间周期长、公民参与充分、具备公决环节以及监督机制完善等基本特征。巴西阿雷格里市则构成了发展中国家的典型案例,主要是由政府拿出一部分预算资金由公众参与决定^①。

参与式预算的目的是把“公民纳入到政策制定过程中,以刺激行政改革”,并向其他弱势群体分配公共资源,让“传统上被排斥在政策制定之外的政治活动分子有机会参与到政策制定过程中来”,实现“促进公众学习和参与,通过改进政策制定方式和资源分配结构实现社会正义,以及改革行政机构”(布赖恩,2014)。从现有效果来看,参与式预算的确扩大了公众参与的范围,强化了对政府财政的监控,有利于抑制腐败;同时也促进了财政资源及公共服务的公平分配,改善了特定弱势群体的生活条件和环境。许多观察和研究表明,参与政府预算有利于加强对公民的教育和政治能力的训练,利于培养公众协商、妥协、宽容的精神,参与式预算也因此被作为“协商民主”的典型案例。

(二) 中国参与式预算的核心问题

中国预算改革是试图建立现代预算体制,尤其是地方政府相继开展了以部门预算改革、政府采购改革及绩效预算等实践,但中国预算改革起点不是民众参与,而是预算透明问题,其后才是人大预算监督审查的制度改革,但都局限于“大政府”的内部流程调整,以及人大权力落实(周梅燕、何俊志,2008),而忽视了公民参与的程序和技术供给。

如果缺乏必要的民众参与程序,那么在现有的制度架构内仅依靠人大“看好人民的钱袋子”并不容易(马骏、李黎明,2010)。由于中国参与式预算并不包含“增加税收”的目标,关键在于通过何种技术环节保证参与者的“身份代表性”和“参与的科学性”,以及参与的结果如何进入到政府制定预算和人大表决预算的环节中去。中国目前比较完整的案例有浙江省温岭市几个乡镇、上海市浦东新区浦兴路街道,以及作为国家级贫困县的云南省盐津县的几个乡镇实践样本。

二、代表选取方式的比较

中国各级预算编制基本上都是政府部门内部的事情,普通民众既缺乏参与的制度可能性,也缺乏参与的具体渠道,职能部门和专家均认为预算是一个“技术活”,普通民众缺乏相应知识来参与。但如果让普通民众参与,哪些人“应该”以及“可以”参与预算?

(一) 随机抽取模式: 浦兴“自治金协商民意测验”

上海市浦兴路街道改变了过去依靠“专家+领导”的方式评审街道居民自治金,采取“协商民意测验”程序(Fishkin, Baogang He, Robert C. Luskin & Alice Siu, 2010) 2014年

^① 尤其是涉及公共项目投资内容的资金,约占总预算的20%~30%。

随机抽取居民代表,来选择由街道财政所支撑的“自治金项目”。代表选择方式遵循了“协商民主”所倡导的参与者的平等性原则,与充分而平等的协商过程一起,构成了协商民主的“一体两面”(Fishkin 2009)。

有研究认为普通民众的参与能力值得考量,如果“大多数公民没有时间、没有精力、没有意愿去处理复杂的公共政策议题”,“扩大公民参与只是简单地增加了组织良好的积极行动者的权力而已”(凯恩 2015)。但随机抽取的参与机会均等的理念,仍然被广泛接受。在温岭市泽国镇的“协商民意测验”案例中,参与预算的民意代表就通过随机抽样的方式产生,让非选举产生的公民参与到公共预算中来。

2015年上海市浦兴街道“自治金项目分配”采取了分两步的抽样方式,最后确认有效抽取样本为360,其中138个代表答应参加协商民意测验会,最终109个代表参加了当天的协商会议。浦兴路街道自治金通过协商民主测验分配项目,形成了一套完整的参与程序:(1)随机抽样产生全部参与者;(2)协商前的材料与信息公布;(3)小组讨论和大组讨论相结合;(4)协商前后的民意测量问卷;(5)哪些自治金项目得到资助,完全按照协商民主之后的民意量化结果进行选择。预算协商的结果得到了政策实现,并不是形式上的“参与”。

(二) 自愿参与模式:新河参与式预算

1999年温岭市开展了对话式“民主恳谈”,是为了解决村级选举和村委问题,这个模式开启了民众平等参与的模式,而不是过去政府主导的意见征集式的座谈会,虽然有一定名额的政府邀请代表,但它本质上是民众自愿参与,这构成了中国协商民主的“本土座谈会民主模式”。

这一自愿参与模式延续到了温岭新河镇的预算参与当中,但实际上参加人员却以人大代表为多数,少数民众自愿参与为辅助。引起全国关注的“企业工资民主恳谈”,也是工人选派代表和企业主共同协商行业工资。值得注意的是温岭市各个乡镇比较普遍采取这一自愿参与方式的参与式预算,例如箬横镇的“三审预算”,其参与的民意代表和人大代表通过政府部门邀请的方式选定。

在全国许多地方的参与式预算实践中,普通民众的参与代表基本上都是自愿报名,然后经过政府部门的筛选,虽然这一方式比传统上全部由政府邀请或者指定代表来参与更加体现参与式预算的本来内涵,但如果参与代表不具有平等性,则无从保证这些自愿参加的代表在多大程度上是“自愿”的。一个可能的结果是,正如在许多社区参与行动中那样,一些社区干部或者经常参加政府活动的积极分子报名参加,而一般民众并不会参与,这也是我们在诸多协商民主案例中一直强调参与的平等性,以及“沉默的大多数人”的民意具有重要性的原因所在(费什金 2015;韩福国 2017)。

(三) 分群“选取”模式:温岭市部门预算

温岭市乡镇层面的预算参与程序一直呈现出多元模式,其中泽国镇的随机抽样与其他的“自愿报名与邀请代表”的结合方式并存,但后者是一个普遍的做法,因为它让政府感觉到操作的“可控”和“方便”。在推行“部门预算”时,温岭市人大常委会开始也采取了这种除了人大代表外的“邀请代表方式”。人们一直认为,从几十万人口当中随机抽样

比较麻烦,“随机”也缺乏可预测性和可操控性,除了不了解随机抽样的原理,也有既想改革又有传统思维惯性存在的“矛盾心理”。人们也认为随机抽取的人,对市级职能部门的预算并不了解,无法发挥基本的参与功能。

后来,温岭市人大常委会改进了部门预算参与的方法,建立了“专家库”和“民意代表库”几个不同领域的代表库,除了人大代表参加外,社会参与代表从专家库里随机抽选,初步实现了“分群选取参与代表”的方式,而不是单纯的人大代表或邀请的特定社会代表参与。但在2017年温岭市人大审查国有资产的民主恳谈会议时,参与的都是人大代表,缺失了部分民众代表。这样,温岭“市级部门预算”又变成了人大组织的预算制度改革,和参与式预算改革没有太多的结构相同点。

(四) 推选模式: 盐津县“群众参与预算”

云南省盐津县的群众参与预算设计了一套完整程序,以此来保证参与的科学性。从参与预算的“群众议事员”的产生开始,到预算提出和审核,主持人选择,发言和讨论程序,以及表决和统计票数,乃至当场公布结果,都做了严格的规定。

根据盐津县实践群众参与预算的材料,群众议事员由“村两委直接提名推选”和“按照各村(社区)人口比例随机抽选”两种方式产生。先以村(社区)为单位,每个村(社区)均分配两名群众议事员名额,由村(社区)两委召开会议提名推选产生,其他名额按照每个村(社区)人口总数的0.5‰的比例计算各村(社区)议事员名额,然后进行随机抽选。各村民小组可推选1名群众议事员候选人进入抽选库,“候选人”须有5人以上的村(居)民提名,经总支委员会和村(居)委委员会审核后进入群众议事员抽选库。由村(社区)两委召开群众会议,在此库中按确定的名额随机抽选该村(社区)群众议事员。

盐津县规定群众议事员的“推选”须采取随机抽取方式,任何组织和个人不得指定群众议事员人选,抽取结束后当场公布当选情况。这里对于随机的理解出现了“偏差”,进入议事员候选人库的过程,是一个推选程序,因此后面的随机也是在推选好的名单里随机,也就不是真正意义上的随机抽取。事实上,许多基层“民主议事会”参与代表都是推选的。

通过比较可以发现,盐津模式在提高女性在议事员中的比例、实施项目评分制、体现政府引导能力、项目充分探讨后的意愿变化判断程序等具体操作方面,仍然有很大的提升空间,但盐津县的群众参与预算在整个参与人员的选拔程序上,更加体现了中国特定的社会结构和政治制度,似乎具有更强的“在地化”特征。

三、讨论议事环节的比较

在参与式预算改革所有的环节中,最为重要的就是讨论议事规则,它是保证项目能否得到有效讨论以及是否得到认同的关键。

(一) “群众座谈会”式讨论

中国政策决策过程中一直很流行“群众座谈会”式讨论,但意见却无法被量化和精确衡量,在结构上也呈现出“碎片化”,因此,决策者是否采纳,在政策结果上无法判断。

温岭市新河镇对自愿报名参与的人员进行确定和筛选后,就进入了一个“群众座谈

会方式”的发言和提问程序,而后会议有一个总结,提交镇政府和人大。由于其参与的人员中有很多人大代表,因此,许多自愿参与者的发言往往很难进入到意见总结当中。这种方式曾经作为整个台州市的制度要求,每个台州市、下辖县市级和部门领导干部,都要进行类似的“民主恳谈”,听取民众意见,这完全回归到了传统的“群众座谈会”的模式,某种意义上更像是“群众走访”与社情民意调查的活动。

温岭箬横镇的“预算恳谈”包括了“区域”分片预算和“领域”预算结合,但“民主恳谈”是作为人大预算审议的前置环节,这样参与就等于民意征集会。同时,其具体“恳谈”的程序性和规则性也没有科学的规定,连基本的“罗伯特议事规则”都缺失。

盐津县“群众参与预算”中的民主议事会议,原则上每年召开两次,在政府负责人通报本年度财力测算、项目技术性和政策性审查等相关情况,对未通过审查的项目进行说明之后,由项目提议人(或委托人)对本次所申报的项目进行陈述。他们制定了讨论与咨询的规则,例如每个项目陈述、质询和回答的时间都有明确的规定,议事员提问须举手示意,主持人不得提与项目无关的问题,除主持人因维持会场秩序需要外,任何人不得随意发言及打断他人发言^①。

一个比较有意义的环节是,盐津县组织群众参与预算的镇群众参与预算办公室,也指定专人为议会会议准备了记录员,以保证客观、真实、完整记录整个会议过程,但它本质上仍然是意见座谈会,意见无法量化。

(二)“大一小组”讨论模式

一般而言,很多基层议事案例中,都制定了模仿“罗伯特议事规则”的发言规则。按照“协商民意测验”或者“复式协商民主决策程序”进行的“小组讨论—大组沟通—小组再讨论”的程序,较有利于信息的沟通 and 问题的解答。这一方式要求讨论之前,为所有参加者提供经过专家编辑的、通俗易懂的项目信息材料,使得参与者达到“知情决策”(Informed Choice)。

泽国镇基本上花费一整天的时间进行“大、小组”的讨论,观点表达也比较激烈,对程序本身的要求比较高。在浦兴街道的“自治金协商民意测验”中,所有参与者在协商当天报到并随机分组,而不是自己选择组别。一个小组控制在10~12人左右,保证每个人都有时间发表自己的意见,同时又能接触到不同的意见。

“大一小组”讨论模式下,各小组经过第一次讨论后,需要整理出若干问题,并选出2~3个组员认为最为重要的问题,在所有参与者参加的大会上,向专家组(项目决策官员和专家)提出。针对各个小组提出的问题,专家团队进行答复,所有参与者围绕着这些问题进行适当讨论。大会互动之后,各个小组根据自己在大会上获得的协商信息,进行第二次小组讨论。因为第二次小组讨论是在获得大范围信息基础上进行的,是基于第一次小范围内协商讨论的进一步提升,能更为准确地反映参与者在协商后的意见“坚持”和“改变”。

^① 民主议事会到会群众议事员超过85%(即22名)方能召开,群众议事员由于特殊原因不能参会的应向镇群众参与预算领导小组请假,可委托其他群众议事员代为陈述项目和接受质询、提问,但其不具有投票权。

但是即使有严格的程序规定,在具体操作过程中,仍然有参与者不顾劝阻,自行选择和熟人坐在一个小组里面进行讨论,说明了参与者对随机分组的意义并不是很理解。

(三) 主持人身份差异的影响

无论是在“群众座谈会式讨论”还是“大一小组随机分组谈论”中,如何选择主持人来主持讨论过程,直接关系到讨论的质量。许多参与式预算的主持人都是中立的第三方,和预算项目没有直接的利益关系。浦兴街道的每个恳谈小组设有一个独立的主持人,一个记录人,在得到参与者允许的情况下,可以进行讨论过程的录音。唯一不同的是,泽国镇虽然选择了镇中学的老师,但是他们仍然在镇预算的覆盖范围内,严格的独立性无法保证。浦兴街道由于是城市区域,其主持人是浦东新区社区服务中心帮助招募的志愿者,基本上和街道自治金项目没有利益相关性。盐津县群众参与式预算中的“民主议事会主持人”是由群众议事员和镇政府共同推荐4~5名形成备选库,每次召开民主议事会前从备选库名单中随机抽取产生本次民主议事会主持人,其利益相关程度没有明确的说明。

一般而言,主持人要经过系统的主持技巧培训,尤其是要注意保持中立和公平的立场,掌握时间和协商讨论的进度,维持讨论的基本规则,保证协商过程是一个“协商恳谈”,而不是“相互争吵”。主持人最好是当地的中小学教师,他们具有协调和掌控的经验,不能是当地的政府官员和基层社区或村干部,以避免出现主持人立场不中立的现象。上海的项目操作中,一般邀请中小学教师群体,主持效果比较好。

何包钢等专门试验了主持人的不同规则要求,即设置了“常规组主持人”和“理性组主持人”进行对比。有学者提出,无论是职业化的主持人还是在校师生,都存在一个问题,即“地方性知识”欠缺(谈火生、何包钢,2014),而在针对社会矛盾进行的民主协商中,这个缺陷几乎是无法弥补的。

四、预算项目的选择环节比较

参与的意见整合结果进入到预算的决策中去,是参与式预算的核心环节之一,否则,参与式预算就单纯地变成了一个公共意见表达的“过场”,而没有真正的决策参与。

(一) “票决式”决定方式

盐津县群众参与预算采取当场投票方式,主持人当场宣布拟纳入本年度的预算项目。经议事会表决通过的项目,但没在本次预算得到安排的,可在预算调整环节优先安排资金,或转下一年度安排。各镇财政所结合当年资金总额,按照得票率“由高到低”安排预算,若预算资金不足1个项目时,剩余资金“滚入”下一次民主议事会;若预算安排中出现两个项目得票率相同且需求资金都小于预算资金时,由议事员再次投票,表决选出一个项目,若投票议事员为偶数,则政府人员参加投票。

根据民主议事会表决项目结果而编制的项目支出预算草案,经镇政府批准后报镇人大审议批复。

例如,中和镇2014年群众参与预算项目的最终额度为275.6万元,根据各项目得票率,安排项目13个。作为“盐津县党员学习典型”,并且长期担任村支部书记的老党员黄德府,根据自己所在社区的需求,提出了“李子园道路硬化”的预算项目,未获得足够票数

也无法进入预算安排,但他对结果很服气,没有任何怨言,并想着下次如何更好地完善预算项目,“说服”参与表决的议事员们(苟燕楠、韩福国,2014)。

(二) 前后测问卷比较

前后测的两次问卷调查,可以将传统定性描述转化为各种直观的精确数字分析。在泽国镇的参与式预算实践中,民众对预算项目的认同度有着具体而明确的变化,预算参与化解了过去民众对政府预算公正性的不信任问题。2015年上海市浦兴路街道进行的居民自治金项目的预算分配,24个项目的前后测问卷的结果如下^①:

表1:浦兴“自治金协商民意测验分配”统计对比表

| 名称 | T1 均值 | T2 均值 | 变化值 | T1: N | 备注 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 金桥湾“老年之家” | 8.06 | 7.15 | -0.91 | 102 | 资助 |
| 金泽苑“爱心助老卡” | 7.07 | 6.55 | -0.52 | 98 | 资助 |
| 东四“便民服务” | 7.65 | 6.48 | -1.17 | 101 | 资助 |
| 凌一“结对居家养老项目建设” | 7.45 | 7.26 | -0.19 | 102 | 资助 |
| 双桥“老友之家” | 6.81 | 7.35 | 0.54 | 95 | 资助 |
| 东一“睦邻文化” | 6.55 | 6.49 | -0.06 | 94 | 资助 |
| 证一“邻里守望和谐家园” | 7.26 | 6.66 | -0.60 | 96 | 资助 |
| 荷三“荷三老年读书会” | 6.84 | 7.04 | 0.20 | 96 | 资助 |
| 巨峰“沪剧沙龙” | 6.84 | 6.35 | -0.49 | 103 | 资助 |
| 浦三“夕阳红合唱队” | 6.56 | 6.12 | -0.44 | 95 | 资助 |
| 银桥“种爱心织情网” | 6.35 | 6.30 | -0.05 | 96 | 资助 |
| 荷五“彭阿姨议事会” | 6.67 | 6.44 | -0.23 | 93 | 资助 |
| 凌五“缓解停车难自治机制” | 7.90 | 6.05 | -1.85 | 107 | 资助 |
| 证一“变废为宝环保小分队” | 7.23 | 6.17 | -1.06 | 96 | 资助 |
| 胶二“合理物业管理费” | 7.10 | 5.02 | -2.08 | 102 | 不资助 |
| 金桥“金桥睦邻团” | 6.71 | 5.80 | -0.91 | 96 | 不资助 |
| 凌八“安全文明巡逻队” | 7.66 | 6.90 | -0.76 | 99 | 资助 |
| “相约星期四,家园来‘找茬’” | 6.23 | 6.07 | -0.16 | 95 | 资助 |
| 证一“活动室自我管理服务” | 6.71 | 5.93 | -0.78 | 94 | 不资助 |
| 胶三“老年人休闲长廊” | 7.54 | 7.28 | -0.26 | 98 | 资助 |
| 金鹏“小区休闲设施更新” | 7.43 | 6.95 | -0.48 | 100 | 资助 |
| 中大“门禁系统和停车费收缴” | 6.84 | 4.80 | -2.04 | 97 | 不资助 |
| 胶一“爱法啄木鸟”巡访队 | 6.48 | 5.52 | -0.96 | 95 | 不资助 |
| 凌一“休闲区改造” | 7.48 | 6.86 | -0.62 | 101 | 资助 |

由表1可清晰地观察到参与人在协商参与决策之后,项目的评分发生了变化,反映出参与人对项目本身的态度变化,这为街道政府选择的自治金项目奠定了民意变化的精确

^① 0分代表“完全不需要”这一项目,10分代表“特别需要”这一项目,5代表“中间”态度,99代表“没看法”。T1是第一次问卷,T2是第二次问卷(项目执行人员包括韩福国、代敏、杨旭、萧滢敏等,2015年6月)。

量化基础。为了检验前后民意变化的科学性,我们进行了前后数据的变化显著程度分析,前五项的检验结果如下:

表 2: 浦兴协商民意测验两次结果统计对比表(第 1~5 社区服务项目)

| 项目 | 协商前 | 协商后 | 协商前后平均意见变化 | 变化显著度 |
|--------|------|------|------------|---------------------|
| 老年之家 | 8.01 | 7.25 | -0.76 | 0.026 [*] |
| 爱心助老卡 | 7.04 | 6.62 | -0.41 | 0.161 |
| 便民服务 | 7.51 | 6.41 | -1.10 | 0.004 ^{**} |
| 结对居家养老 | 7.52 | 7.27 | -0.25 | 0.491 |
| 老友之家 | 7.10 | 7.38 | 0.28 | 0.455 |

(三) 意见征询方式

参与式预算如果只采取“群众座谈会”方式,那么意见也只能是对决策起到“咨询”作用。温岭新河镇整个基本程序集中在预算的审查环节,以形成中期预算调整,它由两个阶段组成:第一阶段发生在人代会之前,通过预算民主恳谈,起到了“利益表达机制”的作用;第二阶段发生在人代会期间,通过修改预算、五名以上人大代表可以联名修正预算等一系列程序的设计。它有参与者的协商座谈,但也没有盐津模式中的“投票环节”,只是把参与者的意见吸纳进镇政府的预算调整当中。由于人大代表参与其中,许多意见在这一表达过程中,已经被人大组织所吸纳,同时,这些座谈也有政府部门参加,这就形成了“政府—人大—民众”之间的“三者座谈”,虽然一些重要的信息也得以传递到决策部门当中。但这些意见是以咨询方式进入到相关决策者的视野中的,如前所述,缺乏一个界定这些意见的科学过程和量化程序。

新河模式的最大特点是充分发挥人大代表的作用,采取人大代表与非人大代表自愿报名参与的混合座谈会形式。由于该模式简便易行,温岭市的部门预算在初期也采用了这一方法。

五、可讨论的程序创新和制度改革问题

(一) 民主参与: 提升合法性认同

一般而言,国际社会认为参与式预算可以达到以下将地方公共事务进行信息整合,增强地方治理的绩效,以及通过解决“冲突”来增加社会共识等参与效果(董石桃, 2016),但它也带来了更深层次的制度讨论:“如果政府有兴趣实施参与式预算项目的話,需要考虑以下的问题:是否具有充足的自由决定基金以满足公民选择特殊的公共工作?参与式预算项目是否能够增加税收?政府是否准备好了放权给公民?参与式预算项目能否帮助政府建立新的政治支持的基础?”(布赖恩, 2014)

如何构建制度化、程序化的利益表达渠道,使公民能有组织的、有序地维护自身的合法权益,提高政治参与的积极性,增强政府决策合法性基础,参与式预算似乎为我们提供了一条可行的道路。在无法发生结构性变迁的前提下,具体的参与式预算案例仍然出现了民众参与的认同变化。

(二) 预算参与的具体技术供给

“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”^①这对中国预算改革提出了国家政治层面的要求。

民主的一个功能在于对有限资源的分配认同,无论是民营经济发达的温岭市,成熟都市区的浦东街道,还是相对比较贫困的盐津县,政府的财政都无法满足所有民众对社会发展、公共服务的需求,各个地方在技术环节设置上多元化,均为传统单一的政府主导预算的方式提供了“风险规避”的转型路径,而民众通过参与本身,获得一种关于有限资源分配的妥协和折中的民主决策精神,因此,地方参与式预算实践就通过合理的参与程序,试图最大程度地获得民众关于预算公平性的认同。

中国在一定意义上并不缺乏参与制度上的政治规定,但是缺少具体可执行的技术方法。这对未来社会治理的一个政策启示,就是如何重视提供预算参与程序和技术方法,以解决社会发展中的诸多矛盾。

(三) 民众参与和法定代议之间的预算权力冲突

现代民主社会过多依赖代议民主制,参与式民主理论认为解决这一困境的主要手段是使议会、国家官僚机构和政党采取开放的通道,让公民有机会和程序直接参与社会和国家的管理。但无论“人大制度是否被激活”(陈家刚、陈奕敏,2007),人大和政府之外的参与代表,包括随机抽取和自愿报名以及推选的,他们对预算的决策权与人大代表之间如何协调?

虽然参与式预算改革在强调公民参与的同时,注重发挥人大代表和人大制度的作用,但民众参与如何与基层人大相结合?能否真正激活人大,或是要等到中国整体性政治结构发生变迁,人大预算审议功能和民众参与才有一个合理的互动结构?“人大权力—民众参与”的两条腿走路,是否可行?这些问题仍然需要进一步的案例观察,尤其是在预算决策的程序环节上,“政府—人大—民众”之间如何设置一个合理的议程,也直接关系到中国预算制度的具体改革进程。

参考文献:

陈家刚、陈奕敏,2007.“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”,《公共管理学报》2007,4。

董石桃,2016.“欧洲参与式预算的目标与模式:基于法、德、西、意四国的总体考察”,《党政研究》,2016,5:86—94。

苟燕楠、韩福国,2014.“参与程序与预算认同:基于‘盐津模式’与‘温岭模式’的比较分析”,《公共行政评论》2014,5:35—46。

韩福国,2017.《我们如何具体操作协商民主:复式协商民主决策程序手册》,上海:复旦大学出版社。

马骏、罗万平,2006.“公民参与预算:美国地方政府的经验及其借鉴”,《华中师范大学学报》2006,45(4):25—31。

^①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日第2版。

- 马骏、李黎明 2010 《为人民看好“钱袋子”》, 哈尔滨: 黑龙江人民出版社。
- 吴建南、李泓波、阎波 2013 “基层政府财政信息公开影响因素: 以白庙乡为例”, 《情报杂志》, 2013, 11: 154—158。
- 周梅燕、何俊志 2008 “乡镇公共预算改革的起步与思考——上海市南汇区惠南镇‘公共预算制度改革案例研究’”, 《人大研究》2008, 1: 23—28。
- [德]伯恩哈德·勒波特、[奥地利]安德烈亚斯·诺维、[奥地利]若阿基姆·贝克尔 2009 “阿雷格里港参与模式的变化”, 《国际社会科学杂志(中文版)》, 2009, 4: 108—120。
- [美]布赖恩·瓦穆勒 2014 “巴西改革经验: 参与式预算改革”, “公共预算与政府创新”研讨会论文 <http://www.ccp.org.cn/becandy.php?fid=45&id=159>。
- [美]詹姆斯·S. 费什金 2015 《倾听民意: 协商民主与公众咨询》, 孙涛、何建宁译, 北京: 中国社会科学出版社。
- Fishkin James, Baogang He, Robert C. Luskin, and Alice Siu, 2010. “Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China.” *British Journal of Political Science*. 40(2): 435–48.
- James S. Fishkin, 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Shawn W. Rosenberg, 2007. *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Palgrave Macmillan.

Efficiency of Procedure in Participatory Budgeting (PB) : An Inter – Case Study of Local Budget Innovations in China

Han Fuguo
(Fudan University , Shanghai)

Abstract: The legitimacy of public budget depends on the social recognition of justification by the participatory processes in budget decision – making which constitutes two core supports for the effectiveness of following budget enforcement. This paper analyzes the selection method of participants in the budget and negotiation techniques in the decision – making process of and differences in budget’s decision by comparing the technical aspects of the PB of the Puxing Road Autonomous Fund Deliberative Polling in Shanghai and the distribution of the Yanjin County Public Participating Budget in Yunnan Province. By comparison, the focus of China’s budget reform is the budget allocation by the democratic participation processes with the technology supply and scientific programming instead of the increase of budget, so that the citizens have the opportunity to participate in budget decision – making to enhance the legitimacy of the budget while China’s public participation in PBs may reactivate the Congress’ power of budget review.

Key words: Participatory Budget; Participatory Technology; Participant Selection Method; Deliberative Techniques; Budget’s Decision

(责任编辑: 王燕燕)