

DOI: 10.15896/j.xjtuskxb.201705007

协商民主的基层实践程序与效能检验^①

——浙江温岭参与式公共预算的制度分析

韩福国^{1 3} 萧莹敏^{2 3}

(1. 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433;

2. 斯坦福大学协商民主研究中心; 3. 复旦大学城市治理比较研究中心, 上海 200433)

[摘要] 协商民主是一种有效的民意征集和利益整合方式,尤其是在中国基层社会的治理实践中。通过观察协商民主在浙江温岭市15年的实践程序发展,对其在基层治理中的效能进行了实证分析。温岭协商民主从最初的公共事务的民主恳谈,到重大公共工程项目预算的协商民意调查,最后形成整个乡镇与市级部门的参与式预算,呈现了协商民主在中国基层治理中的典型实验样本。在此基础上,对参与协商的样本科学性、协商前后参与人的态度变化、参与人地位与讨论团体的影响,进行了实证性的效能检验,并对实践程序的前提条件进行了归纳,分析了这一实践存在的问题。

[关键词] 协商民主; 基层社会治理; 民主恳谈; 协商民意调查; 参与式公共预算; 效能检验

[中图分类号] D621 [文献标识码] A [文章编号] 1008-245X(2017)05-0059-12

一、问题的界定: 协商民主整合民意的效能

任何社会的存在和延续,都需要一个明确的正义原则和稳定的制度,因为人们要面对什么样的原则是合理的、什么样的制度是合法的,进而依靠什么路径做出决策、解决冲突、行使权力,并保持构成社会生活的各种行为和愿望的统一等一系列问题^[1]。因此,无论基层治理还是国家整体治理,都需要解决好决策程序的公正性和科学性的问题。改革开放以来,中国公共政策制定和执行的标准一直延续的是“科学、民主、法治”,排除具体的政策主张差异,整个政治理念上基本坚持着这一方向,但问题在于:在具体的社会治理中,科学与民主的具体结合一直是一个核心制度问题,也是制度改革的最大困境。

(一) 理论回顾: 协商民主是一种决策参与机制和意见整合程序

各个国家基本上都有两种公共决策方式:一种是诉诸民意(投票和民主参与),另一种是执政党或代议

制政府决定。政(党)意与民意会出现不同程度的脱节现象,因此在政(党)意决定的整体框架下人们考虑如何增加民众直接参与以作为补充。

重视决策中的协商民主并不是一个全新的问题,20世纪后期人们已经开始比较广泛地使用协商民主的概念^[2]。1980年毕塞特(Bessette)提出了“协商民主(deliberative democracy)”概念,认为它解决了既体现多数原则,同时也实现了对多数的制衡问题^[3]。有学者为了与中国的“政治协商制度”相区别,把“deliberative democracy”译成“恳谈式民主”。20世纪90年代后期,恳谈民主理论的研究逐渐变得多元。虽然中国政治语境下的协商民主是与竞争性民主相对应的,“在一定程度上是作为竞争政治的替代来强调的”^[4],不是西方语境下的补充和修正,但中共十八大报告中明确提出了“协商民主”在各个层面的治理功能诉求,其内涵包括了各个层面的协商式民主(deliberative democracy)和咨询式民主(consultant democracy)。

协商民主研究的一个重要趋势是逐步重视对决策

[收稿日期] 2017-03-21

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(14BZZ049)

[作者简介] 韩福国(1976-),男,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授;萧莹敏(1982-),女,美国斯坦福大学协商民主研究中心副主任。

①感谢郎友兴教授、余逊达教授、冯刚教授、任强副教授的意见;感谢评审人的意见。

中的民意征集的程序问题^[5]。协商民主被理解成一种公民都能够平等地参与的民主决策方式,它强调自由地表达意见,倾听不同观点,理性讨论和协商,最终能形成具有集体约束力的决策^[6],因此,它是一种民主治理形式,即平等、自由的公民以公共利益为取向,在对话和讨论中达成共识,通过公共协商(public deliberation)制定决策。协商是各种观点相互比较的过程,包括集体的或者个人的协商过程,但协商民主并不完美,而是尽可能合理地实现意见沟通和整合,进而做出决策的方式^[7]。

事实上,协商民主的实践形式很多,例如国际上的公民会议、公民陪审团、SOWIT(The Social Web for Inclusive and Transparent Democracy)模式等。许多国家和地区在多项公共治理项目中,已经把协商民主引入到民意征集的过程当中,例如阿根廷、巴西、保加利亚、美国加利福尼亚州、欧盟、希腊、中国香港、中国澳门、匈牙利、意大利、日本、北爱尔兰、波兰和英国等。有些地区也把这一方式引入到公共预算当中,例如巴西阿雷格里市。中国台湾省的一些社区建设也进行了协商民主实践。许多学者认为中国大陆社会治理中的听证

会、评议会、城市居民议事会、乡村村民代表会等都是协商民主的实践形式^[8]。

(二) 协商民意调查的实践程序

如何才能代表民意,最简单的方法就是进行民意调查,一个严谨的民意调查需要严肃的程序作为基本保证^①,所以协商民主的核心议程就是民主协商(democratic deliberation)的程序。协商民意调查是对一般的社会调查的改进,这是由于民众对于重要公共议题通常缺乏全面了解,而传统的民意调查只能获得公众对议题的表层的、未经过深思熟虑的意见。许多时候公众是理性地忽略与议题相关的信息,因为对他们来说,花费大量时间和精力获取信息以形成深思熟虑的意见,成本太高。因此,解决方案是对传统民意调查进行一种有建设意义的新尝试,把协商民意调查(Deliberative Polling?, DP)引入协商民主的环节当中,参与者在获得均衡全面的信息基础上讨论议题,从而形成经过深思熟虑的意见^②。

根据费什金(Fishkin)等的界定,一个基本的协商民意调查流程如图1所示。

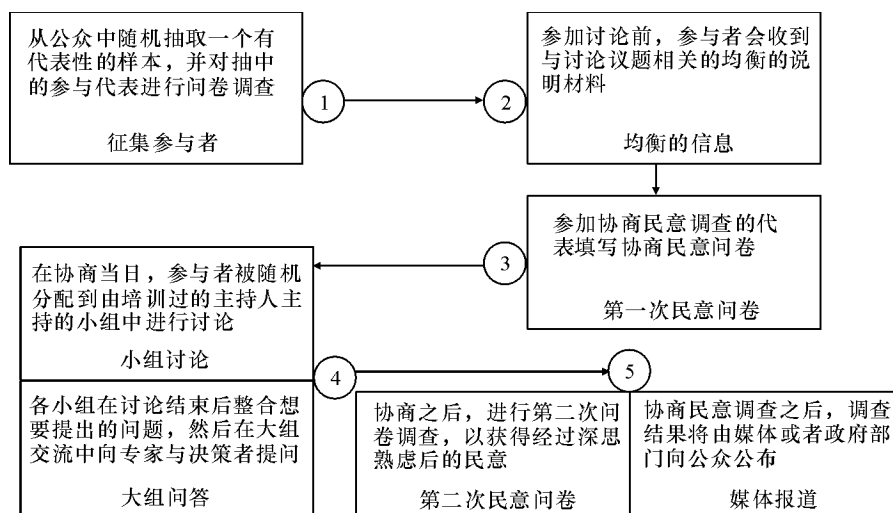


图1 协商民意调查的基本流程

资料来源:根据斯坦福大学协商民主研究中心的资料绘制。

(三) 中国协商民主操作实践的进展

随着经济的迅速发展,中国社会结构发生了很大变迁,公共事务的体量与过去相比发生了本质的变化,人们的参与积极性随之也发生了变化,各种社会矛盾更加凸显,因此,如何建构一个民众参与的具体载体,使社会矛盾得以解决而不是积累是一个亟待解决的问题。这也是将协商民主引入中国基层社会治理的整体

性背景,尤其突出地体现在东部沿海地区。

① 在民意调查执行过程与抽样上仍有争议,但至少民意调查可让政府在处理问题上省很多事,即使存在方法上的误差,使得调查结果可能出现与理想之间的差距,但在抽样误差范围内也不至造成决策困扰。

② 菲什金(Fishkin)运用“协商民意调查”方法在全球17个国家进行了几百场的实验和尝试。斯坦福大学协商民主研究中心还把“Deliberative Polling?”申请了专利,注册为商标。参见<http://cdd.stanford.edu>。

浙江温岭市在全国率先进行了协商民主的基层实践,通过引入协商民主的基本程序,不但让公众了解了公共决策的内容,而且让公众参与到决策过程中,提供了民众在公共决策中的参与程序与参与效果的效能检验方式。1999年,浙江省普遍开设了“农业农村现代化教育论坛”,温岭市松门镇以此来解决农村基层自治组织涣散而产生的治理混乱现象时,经专家介绍,采取了“协商民主”的名称和方法^①,使得协商民主在温岭的基层治理中“生根发芽”。此后,温岭市各地陆续开展了各式各样的民意沟通活动,并使用了“民情恳谈”“农民讲台”“民情直通车”等名称^[9]。

协商民主不仅在东部沿海的浙江省得到了实践,而且在中国其他地区,例如北京市的一些街道和云南省盐津县的一些乡镇等也进行了尝试。总体观察这些实践,地方社会治理中的协商民主就是试图将地方的重大事项决策权和预算决定权、监督权的参与空间开放给社会民众,使得广大民意能够得到充分表达和整合,并且上升为公共决策的依据。

但基层协商民主操作程序的基本流程是什么?协商过程如何保证民主性?民众参与协商前后的态度变化如何?对此,本文集中于持续进行了十年实践的温岭样本,通过基层治理中的实践程序与效能这一视角,对中国语境下的协商民主功能进行了分析。

二、协商民主的实践样本与演变过程

浙江省温岭市协商民主的实践,围绕着公民参与的广度和深度进行了尝试,从最初的公共事务的公开谈论和广泛参与起步,到重大公共工程项目的预算进行协商民主,最后到整个乡镇和市(县)部门公共预算的协商民意调查,持续扩展和深化,初步形成了一个比较典型的基层协商民主的实践样本。目前,温岭市泽国镇和新河镇等镇党委和政府对于重大事务的决策,尤其是公共预算,都会组织各方面代表召开协商民主会议,在听取和吸收参与协商的各方人士意见的基础上进行集体讨论决策。

(一) 协商民主引入地方预算的过程

在发展初期,温岭的协商民主较有效地使公民参与到了公共政策的制定过程中,但基本没有涉及财政预算问题。随着协商民主的深化,民众、官员和学者都发现,真正制约公共决策项目能否执行的,其实是关于项目的财政预算问题,否则民众协商意见对政府政策没有决定性作用。所以,引入协商民主来决定预算分配过程就形成了参与式预算模式,即围绕财政权进行

政府权力的公开,把民众的参与引入到基层治理当中。在这个意义上看,参与式预算具有与选举制度改革同样重大的社会意义^②。

参与式预算,是指部分经过随机抽样或者自愿报名的当地公民,以协商民主为主要形式,尤其是采用程序性比较严格的协商民意调查,使得民意代表参与政府年度预算分配方案的讨论,为体制内的人大代表审议政府财政预算提供了民意征集的基础,实现了对预算的审查与监督。因此,温岭的参与式预算是与协商民主紧密联系在一起,是“一体两面”。它主要包括新河模式和泽国模式,以及部门预算模式。这一模式得到了中央、省地市政府部门的认同^③。

温岭参与式预算经历了三个发展阶段。(1) 实验阶段(2005-2007年)。新河镇先后进行了5次年度预算审查和中期预算调整的参与式预算;同时,泽国镇采取随机抽样民意代表协商决定城镇建设项目资金预算安排。(2) 扩展阶段(2008-2011年)。在新河镇与泽国镇的试验基础上,2008年温岭市将参与式预算从两个镇推广到六个镇^④,民主协商中的预算比例已占全市乡镇财政资金的80%以上;同时,从镇一级延伸到市一级,坚持市人代会前协商民主与大会期间专题审议部门预算相结合,对交通局、水利局等部门开展预算协商民主,对建设规划局、科技局、计生局等17个部门预算实行专题审议^⑤。(3) 协商民主制度化(2011年以来)。2011年1月,温岭市人大出台了《关于开展预算初审协商民主,加强镇级预算审查监督的指导意见》,从会前初审、大会审查、会后监督三个环节对预算审查监督的程序和做法进行了规范,明确了组织培训、提交预算草案、召开预算初审协商民主会等会前初

① 根据我们2006-2008年在温岭的走访和实地调查,之所以引进“协商民主”的方式,初衷是因为政府面对基层自治组织的涣散,索性采取了民主公开的方式以解决基层矛盾。

② 人事权和财政权是政治运作中的两项核心权力,政治改革主要是围绕人事权而进行的,表现为选举制度的改革。

③ 2004年,温岭市协商民主获得了第二届“中国地方政府创新奖”,2007年温岭市“参与式”预算审查改革入选“十大地方公共决策实验”与“中国改革开放30年创新案例”120个候选名单。2009年5月,第十九届全国人大新闻奖评选中,报道温岭市“参与式”预算审查改革的通讯《公共预算改革:泽国的“N”个第一》获一等奖。2009年温岭“参与式预算改革”获得中国地方政府创新奖提名奖。

④ 即在新河、泽国、箬横、滨海、大溪、松门等地相继开展参与式预算。

⑤ 2008年8月28日,温岭市人大就交通部门1-7月份预算执行情况再次举行协商民主,跟踪监督年初部门预算协商民主的落实情况。2009年2月,温岭市人大在交通、水利两个部门再度举行部门预算协商民主,继续探索和深化协商民主与部门预算审查监督的结合。

审的各个环节,分组审查预算草案、集中审查预算草案、修改预算草案、批准预算等大会审查的各个环节以及会后监督的各个关键程序与环节^①。

(二) 实践样本的基本程序比较

1. 新河模式。新河镇侧重于年度预算审查和中期预算调整的民主协商。核心环节是在人代会召开之前,由镇人大主席团领导下的人大财经小组组织召开预算初审协商民主会,参与者除人大代表外,还包括各协会、社会团体、各界代表和普通公民,各小组形成预算初审报告。核心特征是恳谈代表是自愿报名参与和人大指定代表参与。

2. 泽国模式。泽国模式与新河模式最大的区别是,参与协商的代表采用乒乓球摇号的随机抽样方式,按照2%的比例,从全镇18岁以上居民中产生代表,直接参与城镇建设项目资金预算安排决策过程。核心特征是代表要填写协商前后两次的项目调查问卷,同时,整个协商民主行动是由镇党委和镇政府协同组织的,人大组织人大代表旁听整个会议。

3. 箬横模式。温岭市箬横镇预算协商的层次比较多元“区域”分片预算和“领域”预算结合;民主恳谈作为人大预算审议的前置环节;民主协商的功能等于了人大应该进行的民意征集程序。核心特征是民意代表和人大代表通过邀请的指定方式选定。

4. 部门模式。温岭市人大常委会2008年开始进行交通、水利等部门预算的民主协商,市人大代表、普通公民、老干部、镇(街道)人大负责人、相关部门负责人或专家、常委会有关委办负责人及财经工委议事委员会成员等七类对象共80余人参加协商。核心特征是由人大主导预算民主协商,由特定的预算部分开始,同时,人大代表是主体,其他代表由市人大指定而非随机抽样和自愿报名。

综上,温岭市协商民主程序吸纳民意的特征比较见表1。

(三) 基层协商民主的基本程序与操作流程

温岭的实践从协商民主的技术方法入手,利用协商民意调查在公共预算中的使用,通过民主和透明的程序,把征集的民意科学地呈现出来,并且以量化方式整合到公共决策中去。根据温岭市多样的实践样本,基层协商民主的实践程序具有如下几个基本特征:(1)参与者随机抽样产生或者自愿报名,但是都排除了政府官员;(2)参与人数较多,组织规模较大;(3)恳谈前公布材料与信息;(4)小组讨论和大组讨论相结合。

此处以2010年温岭市泽国镇公共财政预算中的协商民主实施方案(见表2)为例,来观察较为成熟的协商民主在基层操作中的安排与流程。

表1 温岭市协商民主程序吸纳民意的特征比较

案例	民意吸纳主体	民意表达的侧重点	参与代表构成	代表选取方式	民意审议的议题范围	民意吸纳程度
泽国模式	政府和人大	预算的合理性确认	民意代表	抽样选取	重大项目到全部预算	社会意见的决策吸纳
新河模式	人大和政府	预算的合法性确认	人大代表与行业精英	人大代表邀请民众自愿参与	部分预算到全部预算	人大制度的“激活”
箬横模式	人大和政府	预算的合法性确认	人大代表与行业精英	名额分配	部分预算到全部预算	人大制度的“激活”
部门模式	人大和政府	预算的合法性确认	人大代表与行业精英	名额分配	部分预算到全部预算	人大制度的“激活”

资料来源:笔者整理得到。

事实上,具体协商流程安排在每个地方并不完全一样,主要根据各地的参与代表特征、议题的多少,以及预算总量而有所区别。2013年上海市闵行区古美街道的党内协商民主操作,基本采取了协商民意调查的完整程序^②。2012-2014年的云南省延津县的基层乡镇财政预算的群众参与改革,程序比较集中,直接对由各个村庄推荐的议事员与按照人口比例抽选的议事员提出的建设项目进行咨询,然后当场投票表决^③。

三、基层协商民主的效能检验:基于泽国样本的实证分析

整体上观察,温岭市泽国样本采取了严格的随机

抽样,同时又有前后两次问卷调查,其协商民主的结果具有可以量化测量与比较的载体,因此,我们通过以下指标来检验协商民主在泽国预算决策中的效能情况:

① 2011年7月,温岭市第十四届人大常委会第十九次会议听取并审议通过的市政府《关于2008年全市财政决算的报告》《关于2008年政府性基金收支决算和预算外资金收支管理的情况报告》《关于温岭市2008年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告》以及市人大常委会《关于我市2008年度预算执行和其他财政收支审计工作报告的审议意见》等,均在温岭网络和媒体上公布。后续2013-2015年的文件,收录在《民主恳谈:中国基层协商民主的温岭实践》一书中。

② 古美街道办事处“2013年党建论坛及党内民主制度的协商民意调查的资料”2013年7月。

③ 延津县人民政府《云南延津县财政改革资料汇编》2014年3月。

表2 2010年泽国镇公共财政预算协商民主各工作阶段安排

时间	工作任务	负责人
2月22日前 (正月初九)	1、建立泽国镇2010年公共财政预算编制工作委员会,制定《民意代表产生实施办法》 2、各村(居)准备好村民代表名册,并完成编序 3、各办准备好本办所需的行业代表名册,并完成编序 4、设计相关表格,包括抽号记录表、恳谈代表预告及回执单、恳谈代表情况一览表等	(略)
2月23日 (正月初十)	1、召开各管理区副书记、各办分管农村副主任会议,部署恳谈代表抽样工作 2、制作好横幅1条(泽国镇2009年恳谈代表抽样仪式),并落实好人员分工、抽样地点及各项准备工作	
2月23日前 (正月初十)	1、联树、东片管理区相关村和各办分别抽样产生村民民意代表及各行业恳谈代表 2、落实每组工作人员5名,其中抽样人员2名、记录人员2名、监督及拍照人员1名 3、各村(居)联村干部和会计参加抽样过程,各村(居)要根据《抽样实施办法》的要求,编制好序号 4、做好本管理区、本办抽样仪式各项会务工作 5、确定参加恳谈的受邀人员名单	
2月24日 (正月十一)	1、完成项目初选公告的编制工作 2、在镇及村(居)公开栏中张贴公告	
2月25日 (正月十二)	1、完成恳谈调查问卷初稿的编制工作 2、完成恳谈代表的汇总造册工作	
2月26日 (正月十二)	1、确定好小组主持人及工作人员,落实好会场和讨论地点,发放协商民主通知 2、讨论调查问卷,制定会议日程,准备导言及恳谈资料 3、将恳谈相关资料分发到民意代表和人大代表手上,要求恳谈代表至少走访本村(居)5户,并作简要记录和意见收集	
3月5日前 (正月二十)	1、完成会议的各项准备工作,制定安保预案 2、会场布置方面包括主会场、讨论地点、会标、席位名单、音灯设备和安全设施等 3、人员安排,包括工作人员、接待人员、摄影人员、安保人员;食宿安排;车辆准备等 4、资料准备包括材料汇编、问卷印制、记录单的抽签、会议日程等 5、通知镇人大代表参加协商民主	
3月6日下午	1、由政府主要负责人讲解规则,按管理区分组 2、各小组召开第一次协商民主会,有侧重点地讨论各预算项目 3、向各代表分发民意调查问卷,并收回问卷 4、由政府主要负责人主持召开民意代表集中恳谈	
3月7日		
上午	1、政府主要负责人介绍财政预算情况 2、分代表团进行财政预算初审讨论	
中午	1、安排好与会人员的饮食和休息 2、调度好所需车辆	
下午	1、大会集中恳谈,镇领导、民意代表和人大代表进行对话、讨论。完成问卷调查等各项工作 2、镇人大代表对财政预算进行初审 3、落实会议结束后的各项工作,包括问卷收集、物品整理、数据处理及其它接待等	
3月8日	1、工作委员会统计好民意调查问卷,提供结果 2、政府根据民意调查结果对2010年公共财政预算进行修改,形成报告用于提交人代会表决	

资料来源《协商民主:参与式公共财政预算安排决策机制——泽国镇公众参与2010年城镇建设项目预算安排决策过程资料汇编》,中共温岭市泽国镇委,温岭市泽国镇人民政府,2010年4月。

(1) 参与协商的样本代表性; (2) 协商前后的民意倾向变化及幅度^①; (3) 政策倾向的变化与预期标准的关联程度(它包括对不平等结果的预防情况,是否存在态度极化的现象,关注公益的民意偏好的发展情况,学习现象的发生与幅度,以及学习过程对态度变化的影响程度等层面)。需要说明的是,我们选择了2005年的

①通过前后两次问卷数据的比较结果,可以观察到协商民主在多大程度上影响了民意的选择意向。

泽国操作数据 因为这一年是严格按照协商民意测验的程序操作的 数据的质量比较可靠 其后的操作程序有所“本地化”。

(一) 协商民主参与的样本选择

2005年4月 温岭市泽国镇采用随机抽样方法从全镇12万人口中抽选了275名代表 对城镇建设资金使用安排情况进行了协商民意调查。会前向民意代表发放了说明材料 当天(2005年4月9日)有259名民意代表参加了恳谈^① 并且填写了第一次的调查问卷 协商后填写了第二次的相同问卷。

在275名随机抽样代表中 有269人完成了会前问卷 235人完成了会后问卷 34名非参与人填写问卷^② 因此 回应率(完成最初访谈的人员比例)与参与率(参加恳谈会议的人员比率)都符合协商民意调查的要求。具体统计情况如表3所示。

表3 2005年温岭市泽国镇参与协商民主的人口统计情况

样本特征	整个样本 (n=269)*	参与人 (n=235)	非参与人 (n=34)
性别			
男**	70.1	66.2	80.8
年龄***	42.6	47.5	37.6
婚姻情况			
已婚	94.0	92.9	92.0
文化程度			
高中以上水平***	24.3	20.8	51.8
职业			
农民***	60.0	62.8	21.7
工人	3.9	3.7	4.3
企业家(商店老板)***	21.0	16.5	52.2
商人	8.3	7.4	13.0
老师	2.0	1.6	4.3
公务员	1.5	1.6	4.3
其它	3.4	3.7	0.0

注:除年龄以外 数据单位为%。*表示参与人与非参与人的差别显著程度达到了0.10的水平; **表示参与人与非参与人的差别显著程度达到了0.01的水平; ***表示在参与人和整个样本中并不存在统计学意义上的显著差别。

从社会人口学的角度观察 在参与人与非参与人之间虽然存在一些统计学上的性别等差异^③ 但参与样本很好地代表了整体人口样本。尽管在性别上参与人相对于非参与人来说 男女比例更均衡 但该样本并不完全与整个人口的男女比例一致 男性参与人较多。

这是因为样本是从户口登记本中随机选取的 同一家庭内的成员在决定谁去参加协商时具有一定自由决定权 因此导致了男性比例过高^④ 这也基本符合中国家庭文化结构特征。

(二) 协商前后参与人的态度变化分析

此次协商进行了小组讨论与全体会议两个环节 在16个小组的讨论中 每个小组平均有16个参与人 他们受小组主持人(从泽国镇中学的老师中选出)的指导。主持人接受了不表露任何有关自己意见暗示的训练 以保证讨论的表达平等和语言文明 并且为大会形成提交给政府决策者与专家的问题提供了整合保证。

1. 项目优先性上的态度变化

协商代表对30个项目的重要性进行打分 采用10分制 其中0分是完全不重要 10分是非常重要 5分是既非重要也非不重要。协商前后的分数平均值见表4(结果被转换为0-1之间)。结果表明 在30个项目中 参与人对12个项目的态度发生了显著变化。总体上看 参与人对“污水垃圾处理”和“道路建设”这些影响日常生活的项目表现出了更大的认同。协商之后 所有污水与垃圾处理项目的支持度显著上升; 在公园问题上 更加适于民众休闲的“市民公园”的支持度出现了上升 而用来提升城市形象的“文昌公园”的支持度出现了下降 支持度同样下降的还有用来联结工厂与主干道的“商贸道路”项目。

2. 协商参与代表对公益关注程度的变化

各种涉及公共问题的协商民主形式是否会培养公民的“公益心”——协商参与人是否对涉及更广泛公众利益而不是部分群体利益的政策给予更多支持? 密尔以托克维尔对美国市镇会议与陪审团的描述为依据 高度评价了作为“公共精神学校”的各种组织和制度——在其中 整个社区的利益能够得以讨论 并且作

① 参与人获得了适当补贴 每个参与代表得到了50元人民币 相当于6美元。事实上 在这些地区 这些报酬是一种象征性的 主要是他们获得了一种被尊重感。

② 有些参与人让其家人或朋友来参加会议而不是自己亲自出席 这些参与人被排除在分析范围之外。

③ 大约有2/3的参与人以及80%的非参与人是男性。参与人平均年龄为47.5岁 非参与人为37.6岁。只有20%的参与人具有高中以上文化 但超过50%的非参与人拥有高中以上文化。60%以上的参与人是农民 在非参与人中只有20%的人是农民。只有16.5%的参与人是企业家 而52.2%的非参与人是企业家。

④ 此后在泽国进行的协商民意调查中纠正了这一问题 从选民登记表而不是户口本上随机选取参与人。

表4 2005年温岭泽国镇协商民主项目的优先性对比

恳谈项目	N	协商前 (T1)	协商后 (T2)	T2 - T1	s. e.	p
文昌路主干道	160	0.825	0.924	0.098	0.023	0.000
牧长路一期主干道	116	0.688	0.554	-0.134	0.054	0.015
桥梁	111	0.742	0.706	-0.036	0.063	0.571
复兴路东段	96	0.578	0.505	-0.072	0.042	0.084
东城路一期	90	0.543	0.510	-0.033	0.045	0.458
东城路二期	99	0.561	0.459	-0.102	0.042	0.018
商城路一期	110	0.697	0.612	-0.085	0.040	0.035
商城路二期	96	0.600	0.466	-0.134	0.045	0.004
腾桥路	86	0.502	0.473	-0.029	0.045	0.519
东河路填土拆迁	93	0.714	0.583	-0.131	0.044	0.003
东河路主干道路	101	0.563	0.533	-0.031	0.045	0.501
西城路一期	108	0.626	0.630	0.004	0.041	0.928
泽国大道二期	110	0.583	0.597	0.015	0.039	0.709
泽国大道三期	93	0.467	0.459	-0.008	0.047	0.872
空压机工业区配套	81	0.563	0.506	-0.057	0.047	0.226
牧屿、联树和水仓工业区配套	114	0.667	0.689	0.023	0.033	0.496
城区支路改造	97	0.568	0.520	-0.048	0.043	0.268
高家岭边坡治理	86	0.560	0.595	0.035	0.044	0.429
文昌公园一期	109	0.593	0.505	-0.088	0.044	0.046
文昌公园二期	98	0.518	0.350	-0.168	0.045	0.000
市民公园一期	109	0.696	0.744	0.048	0.034	0.158
城区绿化工程	118	0.755	0.731	-0.024	0.038	0.530
丹崖山公园	134	0.761	0.723	-0.038	0.037	0.305
牧屿山公园	118	0.721	0.704	-0.017	0.032	0.593
城乡规划设计	134	0.864	0.924	0.060	0.027	0.026
示范街建设	114	0.675	0.649	-0.025	0.045	0.572
老街区拆迁	111	0.637	0.576	-0.061	0.045	0.178
牧屿环卫中转站	133	0.729	0.886	0.157	0.032	0.000
丹崖环卫中转站	145	0.753	0.914	0.161	0.030	0.000
污水处理前期工程	167	0.892	0.971	0.080	0.022	0.001

注: n = 235, 双尾检测上的0.1水平上的显著变化。

为个体的公民可以在讨论中扮演某种地方决策角色^[10]。近现代的研究^[11]认同这一观点,但在寻找实证数据时遇到了困难。泽国镇的协商民意调查中,不同项目的受益范围相差很大。我们采用5分制的评分标准来衡量每个项目对整个泽国镇的利益影响范围:只使得很少几个村庄受益的项目为1分,很多村庄受益的项目为5分(评分结果见附录)。在30个具有优

先等级性的项目中,共享的利益程度与决策优先性之间的相关度为0.665。在协商之后,参与人会优先考虑那些使整个镇受益的项目。至少从这方面说,协商参与人变得更有公益心了,例如对“文昌主干道”的支持几乎提高了1分,因为这条公路将穿过许多村庄,相反,只会让特定村庄受益的道路的支持度出现了下降。从表5可以看出,参与人对文昌主路和污水垃圾处理项目给予了更多重视,对村庄道路、商贸道路、城镇形象和文化遗产的重视出现了下降。

表5 2005年温岭泽国镇协商民主特定项目指数变化

恳谈项目	N	协商前 (T1)	协商后 (T2)	T2 - T1	s. e.	p
工业道路	153	0.623	0.610	-0.013	0.029	0.656
村庄道路	158	0.597	0.538	-0.058	0.032	0.066
主干道	173	0.624	0.604	-0.020	0.025	0.433
商贸道路	121	0.642	0.562	-0.080	0.032	0.015
文昌主干道	160	0.825	0.924	0.099	0.023	0.000
其它公园	174	0.714	0.684	-0.030	0.027	0.270
休闲公园	109	0.696	0.744	0.048	0.034	0.158
城镇形象	176	0.663	0.618	-0.045	0.025	0.076
文化遗产	136	0.590	0.491	-0.099	0.035	0.005
污水与垃圾处理	194	0.829	0.921	0.092	0.017	0.000

注: n = 235。

3. 协商参与代表的知识变化对态度的影响

协商调查问卷有四个问题来了解参与人对泽国镇预算决策背景的了解程度:(1)在2003年到2004年间,泽国镇的财政收入是上升了10.2%、20.1%、33.7%,还是根本没上升?(2)泽国镇的流动人口是5万人、12万人、20万人还是30万人?(3)在以下项目中,是否有不是泽国镇的主要产品(水泵、鞋、塑料制品或空压机)?(4)泽国镇公园有0、1、2、5还是7个?^①如表6所示,在所有四个问题上,经过协商后的回答正确率平均上升了11%,这说明参与人的知识水平都有所上升,在其中三个问题上上升显著,这一变化深刻地影响着决策中民意表达的质量。从而可以基本推断的是:各项目被赋予的优先性变化情况,在很大程度上是受到知识学习过程推动的,因此,知识水平越高的参与人对整个民意变化的影响越大。

① 各个问题的正确答案分别是33.7%、12万人、塑料制品和2个。

表6 2005年温岭泽国镇协商民主中参与人知识获得的变化

知识项目	协商前 (T1)	协商后 (T2)	T2 - T1	s. e.	p
泽国镇 2003 - 2004 年的财政收入增幅	0.204	0.315	0.111	0.037	0.002
泽国镇的流动人口	0.391	0.528	0.136	0.039	0.001
不是泽国镇的主要产品	0.421	0.494	0.072	0.038	0.028
泽国镇的公园数	0.230	0.362	0.132	0.036	0.000
总系数	0.312	0.424	0.112	0.026	0.000

注: n = 235, p 值单尾检测。

(三) 协商参与人地位与讨论团体的影响分析

1. 参与人地位的影响分析

一些批评者指出,那些享有优势地位的个人将主导讨论,并因此程度不等地影响最终结果,使其偏向符合他们观点的方向,而这种偏移使得“希望每个人的观点都能够根据其价值得到一定程度的重视”的理想受到打击。对中国组织程度较差的公共磋商活动的批评者,同样认识到这种危险^[12]。所以,对这一问题的实证检验,就需要考察协商项目前后变化的整体情况,观察协商结果是否倾向于那些具有优势或较高社会地位的参与者的观点。

我们选择男性、更高受教育水平和从事具有优势

地位的职业(在这里指企业家和商人)三个指标进行检验。表7的结果显示,协商结果并没有向那些具有优势地位的参与人的立场偏移,有一半的指标远离受教育水平较高参与人的立场,3/5的指标远离男性参与人,4/5的指标远离企业家和商人的立场。这表明,协商民主的程序至少创造了一种环境,使得参与人地位不平等的因素不会影响到民意的整合和表达进程。

2. 协商参与人的极化与共识

卡斯·孙斯坦针对在模拟陪审团中出现的问题,提出了“群体极化法则(polarization)”,即协商中的讨论将不可避免地推动参与人走向更加极端的立场,从中立观点任何一侧开始讨论的群体将在这一侧走得更远。这就使得人们质疑协商会以人们能够预想的方式,通过人为操纵群体心理的方式改变参与人的态度,而不是依靠参与人的自身判断来改变其观点,尽管研究者并没有在过去的协商民意调查中发现这种变化^[13]。

协商民主在泽国协商民意调查中是否出现了极化现象?表8显示了在16个协商小组中,接近或偏离中间立场的10个指标的变化情况。从总体上看,在160个“小组-话题”组合中只有47.5%的组合偏离了第一次问卷时的中间立场。这说明在协商民意调查中没有出现“群体极化”的现象。

表7 2005年温岭泽国镇协商民主中参与人的社会影响分析

项目	N	协商前(T1)	协商后(T2)	T2 - T1	p	男性 T1	更高的受教育水平 T1	企业家/商人 T1
工业道路	153	0.623	0.610	-0.130	0.656	0.606	0.618	0.632
村庄道路	158	0.597	0.538	-0.500	0.066	0.618	0.661	0.601
主干道	173	0.624	0.604	-0.199	0.433	0.625	0.609	0.632
商贸道路	121	0.642	0.562	-0.798	0.015	0.651	0.650	0.657
文昌主干道	160	0.825	0.924	0.988	0.000	0.805	0.841	0.760
其它公园	174	0.714	0.684	-0.295	0.270	0.698	0.732	0.728
休闲公园	109	0.696	0.744	0.477	0.158	0.668	0.722	0.698
城镇形象	176	0.663	0.618	-0.464	0.076	0.650	0.664	0.645
文化遗产	136	0.590	0.481	-0.993	0.005	0.619	0.638	0.642
污水垃圾处理	194	0.829	0.921	0.092	0.000	0.830	0.873	0.835
总的变化								
接近						40.0%	50.0%	20.0%
远离						60.0%	50.0%	80.0%

①孙斯坦认为,存在两种使讨论造成极化现象的基本机制:首先,如果群体位于中点的某一侧,讨论中的声音倾向于对这一侧的观点给予更多重视;其次,存在一种社会比较压力,人们会感受到明显的多数意见的压力。孙斯坦和合作者通过模拟陪审团实验验证了这些假设。

另一个需要检验的是,给定的参与人也许总会集中在某一特定立场上,因此协商会趋向于产生一致意见,即使没有受到外在操纵也是如此。人们假定的这一现象,在很大程度上取决于被成员所分享的利益和价值。在过去的协商民意调查活动中,超过一半以上的协商小组的意见多样性并没有出现下降。但表8最右边的一列显示,泽国镇有70.6%的“小组-问题”组合在意见多样性上的确出现了下降情况,这超过了通常的比例。

表8 2005年温岭泽国镇协商民主中参与人极化与统一现象

项目	偏向 T1 中点的 小组比例(%)	内部意见减少的 小组比例(%)
工业道路	43.8	75.0
村庄道路	37.5	62.5
主干道	50.0	68.8
商贸道路	50.0	43.8
其它公园	43.8	50.0
城镇形象	43.8	75.0
文化遗产	0.0	100.0
污水垃圾处理	87.5	87.5
文昌主干道	87.5	87.5
休闲公园	75.0	81.3
总体	47.5	70.6

虽然这一比例还没有大到让人担心的地步,但它为什么会比其他地方的恳谈性民意调查的比例更大呢?一个可能的原因是受到了问题性质的影响。仔细观察会发现,那些使整个镇受益的项目,小组内不同意见的减少情况最为明显。“污水垃圾处理”“文昌主干道”和“休闲公园”的平均指数是85.4%,而其它7个指标则只有67.8%。在所有30个项目中,利益共享范围与那些在小组内出现不同意见下降现象比例之间的相关度为0.429;而在10个项目中,相关度为0.142。据此判断,使整个镇受益项目的支持度上升的现象,是参与人公益心增强的表现,而不是简单的“群体极化”。

协商与极化现象之间的联系取决于制度设计,协商民意调查的两个特点能限制这一问题:首先是介绍材料的均衡、受到协调的小组讨论方式,以及考虑各种互相对立观点的平衡,都有利于使参与人的观点获得平衡;其次,参与人的最终观点只会反映在调查问卷中,并不要求达成一致意见,因此只存在最小的社会压力,这使得协商民意调查与模拟陪审团活动大不相同。

3. 传统的公共决策思维和方式的改变

在温岭市泽国镇实施的协商民意调查的许多结果,使当地政府官员感到惊讶。例如镇党委和政府原本没有预期污水垃圾处理和其他环境项目能打高分,也没有想到形象工程和道路设施会打低分,即10项环境建设项目中的8项进入了前十名,而17项道路建设项目中只有1项(“文昌主干道”)进入前十名^[14]。进一步讲,使当地政府惊讶的是,在协商民意调查之后显现了一个事实,就是地方领导认为民众需要的和民众实际需要的东西之间存在着巨大差别。

因此,协商民主提供了一个回应民意偏好的途径。泽国镇许多领导开始对协商民主没有多大热情,但看到参与者通过这一过程增进了对项目的理解,对各项项目的优先性进行了考虑,并且获得了更广阔的公共视角,观点也发生了变化。尽管政府放弃了一些最终决定权,但是政府决策获得了更多的认同。协商过程增加了具有优先性的项目的正当性,同时为公共政策决策过程创造了透明度,使得政策变得更加容易实施^①。可以对比的是,泽国附近的一个镇因为在给化工厂划批土地之前没有征求公众意见,结果面临着抗议甚至骚乱,相反,泽国镇则从当地人的支持中获益。

泽国镇在第一次恳谈性民意调查之后的第二年(2006年3月20日)又举行了第二次调查,以帮助选择当年的基础建设项目,调查结果再次表现出对环境的高度重视,随后泽国镇党委任命了一名官员负责环境事务,并为环境项目追加了100万元拨款。第三次恳谈性民意调查是在附近的一个工厂举行,并最终改善了它的环保条件^[15]。2008年7月,泽国镇举行的另一次协商民意调查恳谈了整个镇预算的优先选择,大多数镇人大代表(97人中的75人)旁观了这一活动,并在一周后的正式会议上,根据他们了解到的恳谈情况调整了预算^[16]。

四、基层协商民主操作实践的的制度基础

从启动至今,中国协商民主的基层操作实践已经进行了15年,逐渐形成了一个比较完善而多元的程序与制度结构。

(一) 基层协商民主操作实践的基础条件

浙江温岭市等地的实践为协商民主提供了空间,但要推动协商民主的可持续发展,必须克服巨大的制

^① 2005-2015年连续多年的观察和参与过程中,我们经常听到当地的官员谈到类似的观点。

度“惯例”阻碍。在中国基层社会治理中,协商民主得以操作实践需要四个必备要件。

1. 官员的责任心推动

官员的责任心推动是协商民主进入公共决策环节的关键,因为要将过去一直由政府内部进行的决策过程、内容、结果向社会公开,接受协商代表的质询监督,难免会出现很多难以控制的状况^①。因此,原本作为决策主导方的地方政府要打破“惯例”,改变习惯性的模式,需要极大的勇气与能力,这就离不开理性官员尤其是政府领导者的推动^②。许多地方官员都是协商民主等制度创新的参与者。2007年1月,温岭市人大出台了相关规定,该地协商民主实验的制度环境才有所变化^③,领导干部的个人努力也是关系到参与式预算改革能否进行的重要因素^④。

2. 技术支持使得协商民主可操作化

中国基层协商民主改革与有关专家学者的指导密不可分,专家的客观立场和丰富的理论知识在推动改革启动中的作用是不可忽视的。在协商民主从一种传统的思想政治工作形式迈向一种基层民主形式的两个关键节点上,专家发挥了非常大的作用:(1)正是由于专家们的当场肯定和认同,不断使用民主术语来概括温岭的创新,促使当地的官员将各种各样的活动都用“协商民主”统一起来;(2)专家所提供的新的思路和技术支持,使得协商民主可操作化,也让当地的干部保持了信心。这一现象似乎表明,在上级政府没有对基层的创新活动表态的时候,专家的介入可以在一定程度上推动既有的地方政府创新走向深度发展^⑤。

3. 民主利益诉求的推动

协商民主在基层扎根的一个强大动力来源于民众的民主诉求。随着社会生活水平的提高,人们在满足了基本物质需求之后更注重精神需求,注重公民权利的实现。在具有多年协商民主经验的温岭市,民众在长期的基层治理中已形成了较强的民主意识、民主观念和民主能力,民意代表们敢讲、敢提要求,敢于同政府官员辩论,懂得运用权利争取自己的利益,从而推动协商民主的发展,而同时协商民主也为他们提供了参与政治过程的有效途径。

4. 制度实践效果的正面激励

基层协商民主改革一直难以推动的主要原因,是既没有成熟经验可以借鉴,也没有现行模式可以参考,而且对改革的收益与成本也难以预计。泽国镇、新河镇等地区协商民主取得的成效,是完善、推广协商民主

的重要动力。许多地方官员并不忌讳他们的政绩驱动心理,但他们更看重协商之后政府与民众之间的相互理解,政府形象的提升,以及人大对政府工作的监督。改革的成功极大地唤醒了民众的参与诉求和对政府财政透明的要求,也激励了政府有关人员的改革意识和民主意识,由此形成的习惯性力量正是推动参与式预算发展完善的内在动力。

(二) 问题与未来的提升空间

协商民主这一新的民主治理工具在中国基层的实践,是在不触动现行的基本政治制度,在基层社会治理和制度创新的背景下逐步进行的。它从“民主管理和民主监督”的环节,延伸到了“民主决策”的环节,与正式的政治制度镶嵌在一起,并在一定程度上激活了原有的人大审议预算制度功能,因而协商民主本身已经成为中国基层民主制度演进的一个组成部分。但从进一步推进的需求条件来看,基层协商民主的发展还面临着一些问题,如政府核心议题的公开程度、与现有制度框架的细节衔接、公众参与的专业性以及政府的科学决策能力等。

协商民主会在多大程度上提升中国基层社会治理的水平,或者进一步推进中国基层民主的进程,依然是一个有争论的问题。奥格登注意到“协商在中国政治体系中作为一种达成共识途径”的重要性,认为这种协商“可能被证实是实现民主化的重要步骤”^[17]。有些中国学者也支持协商导向的民主化过程^[4]。协商民主的具体技术路径和方法,没有直接增加任何竞争成本,反而增强了政府对公众需求做出回应的水平和能力,使公民能够在平等和互相尊

① 例如泽国许多干部也担心一旦预算公开并接受质询后,公众会针对政府招待费用和房子、汽车等开销做文章,社会公众会指责政府腐败,从而引起社会不满。

② 蔡定剑曾在2006年5月14日召开的“公共财政和预算审查监督国际研讨会”指出“当前中国要推进改革,第一需要政治责任心,第二需要有政治智慧。我说的政治责任心就是要有这样一些重视、想干、想改革的人来推动改革。”

③ 张学明曾公开表态,“‘参与式预算’不但要继续搞,而且要在全市铺开,并逐步过渡到市一级”。温岭市人大预算工委主任何培根曾说,“按照温岭市人大的设想,2009年会再增加2-3个乡镇参与试点,实施‘参与式预算’的乡镇将占到整个温岭乡镇总数的70%以上”,“从明年开始,温岭市主要的政府组成部门,如教育、城建、交通、农业等占到整个市预算支出70%的大部门,都要拿出来做参与式预算的改革”。

④ 像蒋招华、赵敏、王晓宇、罗新军、陈亦敏、梁云波等,都是积极参与其中。

⑤ 记者的采访和大量的报道所产生的社会效应,也对温岭当地的党务官员起着一定程度的激励作用。

重的环境下表达自己的声音。因此,协商民主从长远来看能够促进中国基层民主发展的品质,但是它也可能通过增强现存的没有充分民主化的制度的合

法性,阻碍基层民主的发展。这些都是复杂而尚不确定的问题,依然需要以中国的具体实践推进为观察载体。

附录: 项目类别、信度系数(α)及项目共享受益范围评分

1. 工业道路($\alpha = 0.66$): 包括工业区中的道路,其目的是用来改善这些工业区的环境。

腾桥路(1分)

空压机工业区配套环境建设(1分)

牧屿、联树和水仓工业区配套(1分)

2. 农村道路($\alpha = 0.64$): 包括在一些特定村庄中的道路建设。

牧长路一期主干道(3分)

东城路一期(2分)

东城路二期(1分)

3. 主干道($\alpha = 0.73$): 包括穿越整个镇或者对大部分村庄都具有重要性的道路。

东河路填土拆建(1分)

东河路主干道路(2分)

西城路一期(2分)

泽国大道二期(2分)

泽国大道三期(2分)

城区支路改造(1分)

4. 商贸道路($\alpha = 0.54$): 包括连结工厂与主干道的道路。

商城路一期(2分)

商城路二期(1分)

5. 文昌主干道: 单一项目指数。

文昌主干道(4分)

6. 休闲公园: 单一项目指数,涉及一个为整个镇服务的公园。

市民公园一期(4分)

7. 其它公园($\alpha = 0.60$): 指用于特定村庄的公园。

文昌公园一期(3分)

丹崖山公园(3分)

牧屿山公园(3分)

8. 污水垃圾处理($\alpha = 0.67$): 涉及四个污水和垃圾处理项目,这些项目都被设计用来服务于整个城镇。

城乡环境建设项目(5分)

牧屿环卫中转站(5分)

丹崖环卫中转站(5分)

全镇污水处理前期工程(5分)

9. 城镇形象($\alpha = 0.60$): 涉及以改善城镇形象为目的项目,例如绿化与栽花。

桥梁(2分)

复兴路东段(2分)

文昌公园二期(2分)

城区绿化工程(4分)

10. 文化遗产($\alpha = 0.37$): 涉及两个项目(古街重建与文昌公园二期建设项目),这两个项目都利用了传统文化建筑结构和设计。

文昌公园二期(4分)

老街区拆建(2分)

[参 考 文 献]

- [1] MANIN B,STEIN E ,MAMSBIDGE J. On Legitimacy and Political Deliberation[J]. Political Theory ,1987 , 15 (3) : 338 - 368.
- [2] 陈家刚. 协商民主研究在东西方的兴起与发展[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2008(7):71-78.
- [3] BESSETTE J. Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government [C]//GOLDWIN R A , SCHAMBRA W A. How Democratic is the Constitution? Washington: American Enterprise Institute ,1980:102 - 116.
- [4] 林尚立. 协商政治: 对中国民主政治发展的一种思考[J]. 学术月刊,2003(4):19-25.
- [5] GUTMANN A ,THOMPSON D. Deliberative Democracy Beyond Process [J]. Journal of Political Philosophy ,2002 ,10 (2) : 153 - 174.
- [6] MILLER D. Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups? [M]. Manchester: Manchester University Press ,2002: 201.
- [7] STEFFEK J. The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach [J]. European Journal of International Relations ,2003 ,9 (2) : 249 - 275.

- [8] 何包钢. 中国协商民主制度[J]. 浙江大学学报, 2005 (3): 13-21.
- [9] 朱圣明. 民主恳谈: 中国基层协商民主的温岭实践[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2017: 13-14.
- [10] 密尔. 代议制政府[M]. 汪瑄, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 78-79, 171-173.
- [11] 曼斯布里奇. 反思代表模式[J]. 国外理论动态, 2017 (5): 93-106.
- [12] 陈剩勇, 何包钢. 协商民主的发展[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 445-449.
- [13] LUSKIN R C, FISHKIN J S, JOWELL R. Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain[J]. British Journal of Political Science, 2002, 32 (3): 455-487.
- [14] 蒋招华, 何包钢. 协商民主: 参与型决策机制[C]//陈剩勇, 何包钢. 协商民主的发展: 协商民主理论与中国地方民主国际学术研讨会论文集. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 227-228.
- [15] 何包钢. 工作场所的参与: 对龙标公司协商论坛的一个案例研究[J]. 二十一世纪, 2008(4): 102-112.
- [16] FISHKIN J, HE B, LUSKIN R C, et al. Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China[J]. British Journal of Political Science, 2010, 40 (2): 435-448.
- [17] OGDEN S. Inklings of Democracy in China[M]. Cambridge: Harvard University Press, 2002: 257.

(责任编辑: 张丛 高原)

Practicing Process of Deliberative Democracy and its Effectiveness Assessment: Analysis of Institutional Change of Participatory Budget of Wenling City

HAN Fuguo^{1,3}, Siu Alice^{2,3}

(1. School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. CDD of Stanford University, USA;

3. Comparative Research Center of Urban Governance, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract Deliberative democracy (DD) is an effective way of collecting public opinion and integrating public interests, especially in the governance of China's grassroots society. By reviewing the practicing process of deliberative democracy in Wenling City of Zhejiang Province in the past 15 years, we have conducted an empirical analysis of its effectiveness in grassroots governance. Deliberative democracy in Wenling demonstrates a typical experimental sample of DD in China's local governance from the initial democratic forum of the public affairs (Minzhu Kentan) to the Deliberative Polling of the major projects' budget, and finally the participatory budget of towns and municipal departments of Wenling. The paper examines the validity of sample, the change of participants' attitudes, the influence of status of participants and discussion groups. Finally, we summarize the preconditions of practicing process and some problems existing in this practice.

Key words deliberative democracy; grassroots governance; the democratic forum of the public affairs; deliberative polling; participatory public budget; effectiveness assessment