

# 中国公民参与式预算：三种不同的逻辑

[澳]何包钢 著

徐国冲 毕苏波 霍龙霞 译

**摘要：**文章通过考察参与式预算三种独特的逻辑——行政逻辑、政治改革逻辑和公民赋权逻辑，以及它们是如何运行和相互交织，借此理解中国参与式预算。首先，对近年来参与式预算的背景进行了介绍；其次，简要概述了参与式预算的三种逻辑，梳理参与式预算在中国的发展，论述了各种参与式预算模式及其特点；最后，依据一系列标准对三种逻辑下的参与式预算做出评价，并展望了未来发展前景。文章基于大量报道、期刊文章，过去六年间笔者参与五个参与式预算试验的亲身经历，大量的田野调查以及对中央和地方官员的访谈进行了深入的分析。研究表明，行政逻辑在参与式预算试验中仍将占主导地位；中央政府的谨慎和地方政府的抵制，使得赋权于地方人大的实践仍被约束；通过参与式预算赋权于公民也因政府的慎重而备受限制。

**关键词：**公民参与；参与式预算；行政改革；公民赋权

**中图分类号：**D630      **文献标识码：**A      **文章编号：**2095-5103(2018)23-0084-(13)

**基金项目：**厦门大学繁荣哲学社会科学项目、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“基本公共服务均等化实施效度和实现程度研究”(18JZD047)。

**作者单位：**[澳]何包钢，澳大利亚迪肯大学政治与国际研究学院。徐国冲，厦门大学公共事务学院，福建 厦门 361005；Email:xuguo-chong1983@163.com。毕苏波，厦门大学公共事务学院，福建 厦门 361005；Email:1073179916@qq.com。霍龙霞，厦门大学公共事务学院；福建 厦门 361005；Email:1600209456@qq.com。

## Civic Engagement Through Participatory Budgeting In China: Three Different Logics

Author: HE Baogang

Translators: XU Guochong BI Subo HUO Longxia

**Abstract:** This article seeks to understand of participatory budgeting (PB) in China by examining its three distinctive logics—administrative, political reform and citizen empowerment, and how to operate and intertwine. Firstly, the background of the PB is introduced in recent years. Secondly, it briefly summarizes the three logics of the PB, sorts out the developments of the PB in China, and discusses various patterns and related characteristics of the PB. Finally, it evaluates the three PB based on a series of criteria and looks forward to future development. The article is based on a large number of reports and journal articles, especially experience of the five participatory budget experiments conducted in the past six years, a large number of field surveys and an in-depth analysis of interviews with central and local officials. It is showed that administrative logic will remain dominant in the PB experiments, the empowering of local People's Congresses will continue to be constrained by the caution of the central leaders and resistance from local governments, the empowering of citizens through the PB will be limited by government prudence.

**Key Words:** civic engagement; participatory budgeting; administrative reform; citizen empowerment

### 一、导言

参与式预算 (Participatory Budgeting) 起源于 20 世纪 80 年代末的巴西, 是一种扶助穷人的再分配机制<sup>[1]</sup>, 是一种积极的公民参与形式, 公民得以参与预算决策过程之中; 是政治左派的动员策略, 其宗旨是解放、对自己负责 (self-governance) 和激进民主。当参与式预算被引入中国, 中国政府重塑了其核心思想, 将其用于遏制

腐败、提高行政效率和增强国家能力<sup>[2]</sup>。如此一来, 参与式预算成为行政整合、扩大参与以及减少争议的手段。这使其在其他国家主导型行政机制中成为颇具吸引力的工具, 如新加坡的民意反馈组和越南的《申诉控告法》<sup>[3]</sup>。

中国的参与式预算有三种独特的逻辑: 行政逻辑、政治改革逻辑与公民赋权逻辑。每种逻辑反映了对参与式预算的不同定义和理解, 构成参与式预算项目运作的不同框架。每种逻辑均生成并再现其独特的行为模式, 使之朝不

同方向发展。

行政逻辑解决了行政官员如何引入参与式预算以及参与式预算如何加强和改进管理过程的问题。当参与式预算受行政逻辑支配时,除非公民有可能监督预算,否则公民的概念可能被稀释,甚至丧失。

政治改革的逻辑不同于行政逻辑。在此逻辑下,中国的一些地方官员、学者和非政府组织通过参与式预算重振地方各级人大,使之更有效地工作,赋予人大代表更多权力<sup>[4]</sup>。作如是观,与其说参与式预算关注褊狭的预算过程,毋宁说它与广泛的政治改革密切相关<sup>[5]</sup>。

公民授权逻辑的特点是积极公民和非政府组织将公民参与预算编制过程视作一项政治权利,并要求有权决定当地社区的预算分配。参与式预算的目的是培养和赋予公民权力,改变国家和公民之间的关系,使之有利于后者。现有的大部分参与式预算文献都建立在这种逻辑之上<sup>[6]</sup>。

尽管政治改革逻辑与公民授权逻辑有所交叉,但在重要方面却截然不同。遵循政治改革逻辑的参与式预算本质上是由精英主导,而公民授权下的参与式预算则是以公民为中心的。此外,前者旨在建立代议制民主制度,由人大代表来审查预算,而后者希望建立普通公民讨论并决定预算的直接民主制度。

当然,这三种逻辑绝非泾渭分明、截然分开,而是相互交织。它们的一些要素是相容的、相辅相成的,另一些则相互冲突又相互破坏。现实世界中,大多数参与式预算复杂得多,绝非几句话就能言明。参与式预算常常兼具两种逻辑的特点,有时彼此重叠。尽管如此,从分析层面上看,这三种逻辑不但有助于了解中国参与式预算的复杂性,还能建立起与其他系统进行

有益比较的框架。

目前关于参与式预算的各种新闻和学术研究大多关注政治改革和公民参与,对其不吝赞美之辞<sup>[7]</sup>,通常缺乏批判性的学术分析和可靠的经验数据,且过分偏爱公民赋权,导致参与式预算的行政逻辑被忽视且研究不足。

## 二、中国参与式预算简史及其逻辑

虽然巴西的参与式预算的理念和实践直到20世纪90年代末才正式引入中国<sup>[8]</sup>,但中国农村的参与式预算实践自20世纪90初就已经开始了。村民或村民代表监督预算,确保村领导出于公益向大家收费、全村收入的公平分配以及村级投资的有效回报<sup>[9]</sup>。彼时,称之为“村务公开”和“村务民主管理”<sup>[10]</sup>。

1991年,深圳市人大成立了预算委员会,由委员审查预算。1998年,河北实行部门预算,将部分预算送交人大由代表审议。2004年,上海惠南镇进行了公众参与预算的试验。无独有偶,2005年温岭市的新河镇和泽国镇也采取了类似做法,截至2009年,试验已经推广到温岭市邻近的8个乡镇;2010年扩展到台州市的79个乡镇。2006—2008年间,无锡和黑龙江也有十几个街道实行了参与式预算。在中国,要求预算公开、透明的呼声日渐强烈。但面对政府的沉默,成功往往来之不易。例如,2006年三名深圳普通市民要求获得预算信息。他们历经了相当曲折的尝试,他们向十几个中央政府机构和十几个地方政府提出请求,但每次都被拒绝;直到2008年10月,深圳公共卫生部门向其公开预算<sup>[11]</sup>。截至2010年底,深圳92个部门中已有30多个公开了预算信息<sup>[12]</sup>。

总之,中国目前已有上千个村级参与式预

算项目、十几个镇级项目和二十余个街道级项目。但市级和国家层面的项目屈指可数。总体而言,较之于中国庞大的政府数目,参与式预算项目仍然寥寥可数。不过,中国参与式预算的发展方向十分明确:参与式预算试验会越来越多。

根据前文所述的三种不同逻辑,形成了参与式预算的三种不同理解。在行政逻辑下,参与式预算为公民提供了一种表达其偏好和意见的机制,力求使人民的选择与政府的规划匹配。它审查预算分配,确定项目的优先顺序,建立起现代公共财政制度。参与式预算的原则是预算透明和平等获取公共资源。

在政治改革的逻辑下,参与式预算是引入地方民主的工具,它扩展了参与式预算的定义,因为参与者不仅包括普通公民,还包括曾被排除在预算编制程序之外的人民代表。人民代表既是公民,又是公民代表。严格意义上说,不应该将其视为参与式预算的一部分,因为他们是审议预算的精英。但在中国独特的政治制度中,参与式预算旨在赋予其更多权力,对选民更具责任感。在这个过程中,人大代表与公民协商、沟通,从这个意义上说,此类项目也应该是参与式预算。显然,环境不同对参与式预算的理解以及参与式预算的过程也会有所不同。在中国,由于缺乏政体层面的民主化,参与式预算成为地方民主化策略。此外,中国的参与式预算是以治理为中心;巴西的劳工党则借参与式预算吸引更多的选民,参与式预算成为旨在遏制新自由主义浪潮的激进民主项目。在公民赋权逻辑下,公民和非政府组织通过参与式预算获取预算信息、分配和决定预算。这一逻辑与巴西的时间非常接近,但在中国政治现实中并

不占主导。

### 三、参与式预算的问题、诱因和动机

当前,中国的预算过程存在诸多不足,主要表现为预算权力过度集中,过程不够透明,公民对预算体系的监督少,裙带主义,缺乏社会公平,未能充分考虑弱势群体的需要。行政自由裁量权往往凌驾于立法监督之上。预算外经费是腐败的根源之一。

针对上述问题,中国政府进行了预算改革,包括预算外资金的收支单列、集中管理支出和政府账务<sup>[13]</sup>,取消多个分散账号、建立账号体系。此外,全国人大于1998年成立了预算工作委员会,地方人大进行了预算审议改革试验<sup>[14]</sup>。

进一步的预算改革还应包括公民参与,以此应对一个普遍存在的严重问题,即国家的预算往往不反映人民的需求。参与式预算试图摆脱传统官僚预算过程,以期解决上述问题。

过去,预算由国家决定,但随着人们对公共福利、公共产品和服务供给等问题的愈发关注,预算逐渐演化为公共预算。这种转变是政治经济格局变化的反映。例如,在浙江的一些县或乡镇,私营企业营业税占据地方预算的70%以上<sup>①</sup>。这凸显了公民参与、透明、共识和协商的重要性<sup>[15]</sup>。当公民和私营企业纳税时,他们要求预算透明,以确保他们的钱不会被浪费。这是公民赋权逻辑的基础。今日中国之种种让人不禁回想起英国议会的早期历史。彼时,中产阶级同君主谈判,以交税换取政治发言权<sup>[16]</sup>。

在中国引入参与式预算的动机包括遏制贪污腐败,提升治理能力,实现公开透明,服务地

① 2005年3月,对泽国镇和其他城镇的地方官员的访谈。

方公民,以及减少依法抗争(rightful resistance)事件<sup>[17]</sup>。参与式预算可以通过增加可信的透明度来保护政府官员免受腐败指控。随着地方政府收入越来越依赖商业,普通大众形成了“无官不贪”的偏见。然而,领导人逐渐学会利用透明和参与式决策来避免或尽量减少他们被开发商和其他商业精英收买的指控。

设若决策困难且可能造成巨大损失,参与式预算使领导者能够将责任推到民主进程身上,从而避免指责<sup>[18]</sup>。有限的资源和无限的需求之间常常存在矛盾,谁应该优先享受服务是一个艰难的抉择。公民参与则为做出此类艰难决定的官员提供了政治护身符。

地方主政者通常希望藉由参与式预算试验打造政治品牌。温岭市领导人则希望借此获得政治声誉。这也是遵循政治改革逻辑的参与式预算得以落地的潜在动力。所有的参与式预算实验都依赖于领导人的意愿,是否乐于在试验伊始提供关键资源,确保项目得以实施。但这对于保证试验长期持续进行具有内在的局限性。

#### 四、参与式预算的组织者及模式

许多行动者参与组织了参与式预算,其中,国际资金发挥了重要作用。世界银行牵头、发展和鼓励了参与式预算在全球推广开来,促进了南北对话,并组织了能力建设的项目。世界银行向发展中国家提供资金,正因如此,大多数参与式预算是在发展中国家开展的。世界银行为河南焦作市的参与式预算项目提供了资金支持,福特基金会也资助了有关参与式预算的研究、会议,甚至承担了参与式预算试验的成本。

官僚多元主义是另一个驱动力。政府组织

之间为获取资源和影响力展开竞争。财政部致力于建设一个现代化的财政体系,而推进参与式预算则是其中的努力之一。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会设立了预算委员会,人大代表参与预算的检查和审议,并要求预算公开。值得一提的是,温岭市人大主任张学明积极推动参与式预算实验<sup>[19]</sup>。受其倡导,温岭市在2008年有5个镇进行了试验,2009年有6个镇进行试验,2010年则增加到了10个<sup>①</sup>。此外,国务院发展基金会在无锡和黑龙江进行的大规模参与式预算试验中发挥了关键作用。

中国大多数的参与式预算项目都是自上而下的,自下而上的参与式预算不是很多。这一点有别于巴西,在巴西先是成立参与性组织,左翼政党对其予以支持。中国参与式预算则是在没有两党制和选举压力的情景下产生的。中国共产党在支持、批准和监督参与式预算试验中起着核心作用。通常由地方党组织做出重要的决策。

中国学者和非政府组织在支持参与式预算项目,推动其向政治改革和增强公民能力发展发挥了重要作用<sup>[20]</sup>。国际行动援助中国办事处(AAIC)组织了一些村级参与式预算项目。李凡领导的世界与中国研究所(CWI)为温岭市新河镇的参与式预算试验提供了指导和咨询意见,中山大学预算和地方政府专家马骏也对温岭市的人大代表进行了培训,来自迪肯大学和斯坦福大学的学者也对温岭市泽国镇的参与式预算项目提供援助。然而,尽管有一些非政府组织参与参与式预算的项目,但公民社会对其发展影响不大,也不活跃。相形之下,在巴西诸如邻里协会的社会团体则影响力较大,极为活跃。

中国的参与式预算和巴西、西方国家常见

① 2009年,在温岭市的访谈。

的参与式预算形式形成鲜明对比。在这些国家,公民社会的存在、参与和组织是参与式预算试验的核心,甚至成为评估试验的标准。

目前存在许多参与式预算模式:例如,巴西的公民主导模式,拉美其他国家的利益相关者之间的谈判,英国的非政府组织行动主义(NGO activism),即政府接受预算申请、让非政府组织管理地方社区预算。中国本土的参与式预算形式、制度、程序和方法也多种多样。参与式预算可以按照收入来源、资源分配和预算监督进行分类。村级参与式预算项目通常囊括上述所有方面,而镇级参与式预算项目大多数仅关注资源分配。

参与式预算通常包括以下过程:地方党政领导人决定引入参与式预算并确定主题;决定预算范围(可占地方总预算的3%~10%甚至30%~40%);信息收集阶段;建议 and 选择阶段;专家咨询阶段、公民会议和审议;政府最终决策阶段;实施阶段。此外也存在一些幕后进程,包括学者参与、国际社会的资助以及公安部门的监督。参与式预算遵循的逻辑不同,模式也不相同。

#### (一)在公民授权逻辑下的参与式预算

村级参与式预算遵循公民授权逻辑,关注的是如何筹集资金、创造收入和最优利用村有资源。国际行动援助组织的中国分部参与了安徽省岳东村的一个参与式预算项目。得益于此,该地的律师协会成功地抵制了乡镇政府的非法征税;还组织了对广西政府预算分配的效力(effectiveness)和效率(efficiency)的参与式预算评估。

2006年3月到6月间,泽国镇扁屿村举办了一系列的协商民主恳谈,会议讨论了五个关键问题:移民、村庄发展规划、垃圾管理、植树造林

和集体村土地管理。这些问题均涉及到村庄预算,需要讨论村基金和村民该如何承担费用。这次审议的结果决定了与利用村有资源有关的政策<sup>[21]</sup>。

泽国镇组织了协商式民意调查(deliberative polling)试验,涉及和预算事项有关的政策咨询和公共协商<sup>[22]</sup>,分别于2005年4月9日、2006年3月20日、2008年2月20日、2009年2月21日、2010年3月6日到7日和2011年1月23日进行了6次试验。镇民讨论了2005年的30个和2006年的35个基础设施项目。这些项目不但会影响全镇的未来,还会关系到2008-2011年的总预算。每次都是随机抽取镇民参与全天式的协商,向与会者发放财政收支简报。由训练有素的主持人主持小组讨论,而后小组讨论中形成的问题递交给由12名专家组成的大组会议。协商前后分别进行两次民意调查。在2005年的试验中,调查的最终结果提交给地方人大,经过投票成为政府政策<sup>[23]</sup>。

#### (二)在政治改革逻辑下的参与式预算

在英国、美国和澳大利亚等国,议会对中央、州和地方预算的审查占主导地位。同样,中国的财政体制改革也试图增强人民代表大会的作用,使其比肩西方国家议会权力。作如是观,参与式预算和政治体制改革有关。这一点从两个案例中可窥见一斑。

第一个案例是上海浦东国际机场附近惠南镇的人大代表对公共服务项目的选择。2004-2006年间,全镇预算中约有15%用于改善民生。其中,有32个项目是由地方人大代表选定的,总预算达1.496亿元。参与式预算项目一出台,地方人民代表和公民旋即就公共服务项目展开磋商。由当地专家组成的工作小组考察了每个项目的优点、整体预算和资金分配,随后向

地方人大代表提案以供审议。在惠南镇,专家和地方精英在决定最终项目中起到了重要的作用。这是因为,当地官员认为普通市民缺乏审查乡镇预算的知识和技能。项目也只是在一开始的时候征求了市民们的意见,了解了他们的偏好和愿望。这一过程为地方人大代表表达民意提供了契机。曾经,因为一个建教学楼的议案未被列入议事日程,数名人大代表愤然离席以示抗议。

第二个例子是新河镇地方人大代表审查预算<sup>[24]</sup>。2008年,在浙江省温岭市新河镇,市民首次参与预算过程的早期阶段,表达自己的偏好和担忧。随后,地方人大的90-110名代表分为三组审查预算,地方人大全会就每个预算项目进行了激烈的辩论。几番争论过后,地方人大代表提出了预算修正案。最后,最终的预算提案提请地方人大代表投票表决。2008年2月23日,在新河镇长达两小时的会议上,多数代表要求增加某部分的预算以及减少政府开支,如公车预算。

### (三)行政逻辑下的参与式预算

大多数参与式预算实践都遵循行政逻辑。例如,在财政部的指导下,河南省的焦作市出台了一系列的公共预算改革政策,这项改革也是始于1999年世界银行项目的一部分。该市已经制定和改进了一些程序,以实现平衡预算、监督预算执行和向公民和人大代表公开预算,以供审查和协商。

2008年1月13日,浙江省温岭市,来自16个镇的80多名与会者讨论了公共交通部门的预算。当天上午举行了四次小组讨论,下午进行了一次全体会议,提出了许多建议。例如,村级道路的维护费用应纳入市财政预算,尽可能高效地利用有限的资金,老年人补助不应包括在公共交通预算中,因为这将被视为腐败<sup>[25]</sup>。

## 五、参与式预算的逻辑运作机制

### (一)行政逻辑

在行政逻辑下,参与式预算旨在建立现代财政制度,促使不同的政府部门协作与整合,提高行政效率,推动预算过程更为透明,提升行政部分能力以及提供满足人民需要的公共物品即接受公共监督和审查<sup>[26]</sup>。在预算编制过程中官僚机构占主导地位,因此参与式预算是一个自上而下的过程。但它可以通过解决日常问题,如建设或改造地方公立医院、道路和地方游泳池,改善公共安全,促使普通公民对其产生兴趣。根据民生实事“群众提、群众定”的原则开展的“十大实事”工程,已经成为较为普遍的做法。

在中国,预算过程主要包括以下阶段:公民表达偏好,政府部门提案,财政官员审核预算,专家评估,党和政府委员会讨论以及人大审议。纵观整个过程,行政官员占主导地位,公众参与的作用较小,但不断增强。

参与式预算的行政逻辑有助于公民赋权,公益项目必须满足人民的需要。正因如此,公民参与成为行政逻辑不可或缺的组成部分。行政官员证明预算的合理性与合法性、并使之得以顺利执行同样有赖于此。此外,公民参与还是新的管理策略和实践的基础,参与式预算试验中开明的领导人深感理应将其少部分决策权交给公民,以赢得他们的充分支持。例如,泽国镇预算事项的协商式民意调查试验使地方政府更易于说服包括声名显赫的地方企业和个人在内的反对者支持业已选择的公共项目。协商所产生的沟通效应极大地帮助了地方行政官员贯彻他们的意图<sup>[27]</sup>。

然而,正所谓成也萧何,败也萧何。参与式

预算的行政逻辑也制约了公民赋权。北京当局决不允许参与式预算为反对派势力所用。国家领导人和地方主政者都必须权衡其中的政治风险,竭力避免形成任何独立的公民运动<sup>[28]</sup>。尽管在某种程度上世界上已经建立了推动参与式预算发展的全球网络,但事实证明,在中国很难建立此类网络。只有在教育项目和包括女性参与项目等非政治领域,以公民为中心的参与式预算才能得到充分发展和推广。限制和控制参与是行政秩序的一部分。在此逻辑之下,参与式预算并非以公民赋权为中心,而是由政府主导推动;参与式预算试验需要政治和行政认可,方可获得必要的资源和政治权威。较强的政府控制解释了中国的公民赋权水平较低的缘由。

一些由福特基金会邀请访问巴西的中国地方官员认为巴西参与式预算具有一定的借鉴意义,但对其公民主导式进程持强烈的保留态度。他们认为这种做法过于强调平均主义,过分救济穷人,不具有可持续性<sup>①</sup>。中国的参与式预算在很大程度上是一个控制有序的试验。

政府主导型的参与式预算主要关注行政职能,充其量不过是实现善治。中国的参与式预算项目遏制腐败的作用有限。通过公开预算过程,地方人大代表和公民得以质询政府人员和未具体说明的“其他支出”或“应急准备金”等项目的预算拨款是否合理。但这并不能削弱官僚机构在预算过程中的主导地位。

撇开环境、组织、意识形态和权力关系等差异不提,所有参与式预算项目都是公共管理战略的组成部分,项目之间存在诸多相似之处。第一,公众获取信息存在问题。信息往往是不对称的,行政人员比普通公民获取和了解更多的信息。对此,必须向公民公开信息。然而,如

果事无巨细地为公民提供所有预算信息,例如泽国镇的多达48页的预算报告,他们通常难以清楚准确地理解报告内容。对此,参与式预算的组织者必须对报告内容进行简化。如此一来,又会造成信息丢失、无意曲解甚至是刻意操纵。第二,参与式预算是一种综合机制和再分配手段。参与式预算分配公共资金满足人民实现发展和享受公共物品或服务的需要。然而,以无锡为例,参与式预算的结果往往以牺牲其他群体为代价而使老年人受惠。相比较而言,受到穷人积极参与和劳工党的影响,巴西的参与式预算结果往往对穷人有利。那么,地方官员如何应对街道、市辖区、村或镇预算分配的不平等呢?无锡的解决办法是建立专项基金,所有街道平等分享预算拨款,而新河镇则借助一个精巧的谈判和协商制度,制定出皆大欢喜的方案。

所有参与式预算项目遭遇的普遍问题是实现预算平衡。当人们有机会参与预算分配时,往往倾向于要求更多,这不可避免地导致预算超支甚而引发预算危机。中国已经发展出一系列应对之策,实现预算平衡。在总结2006年参与式预算试验中当地居民坚持要更多的钱的经验教训后,2007年无锡官员规定参与式项目的上限为30万元。在新河镇,有一条强制平衡的规则:如果增加一些项目的预算,就会减少其他项目的预算。泽国镇用随机选择的方法来减少对任何一个特定群体的偏向,还发展出一个既有民意表达又有人民代表审议的双重决策模式。在惠南镇,财政专家已被赋予更多的权力。所有这些例子中,地方政府一直保有行政自由裁量权,以确保预算平衡。由此观之,平衡预算的需要限制了公众参与的影响力以及参与

① 2007年,对无锡某官员的访谈。

式预算赋权于民的程度。

## (二) 政治改革的逻辑

参与式预算在巴西等民主化转型国家是作为一个议会外制度或监督机制而存在。但在业已实现自由民主的国家,它不过是附赘悬疣,早已由议会负责审查预算。相比之下,在中国,参与式预算被视为旨在激活人民代表大会制度的应有作用、实现其表达民意功能的政治改革,在此情境下,参与式预算的内涵得到拓展,参与者不但包括普通公民,还包括先前被排斥在预算进程之外的人民代表。因此,和部分国家一样,中国的参与式预算糅合了直接民主和代议制民主的混合民主形式<sup>[29]</sup>。然而,巴西的参与式预算中直接民主的成分比中国大得多,被视为超越了代议制民主。

假若中国的5万个地方人大均能获准进行参与式预算试验,无疑盛况空前。时至今日,仅有部分地方党委和地方政府的主政者将自己的部分权力交给地方人大,例如,人大代表审查和否决预算的权力予以制度化。掌权者必须考虑代表的意见和诉求,并作出一些让步。同时,他们还制定了精妙的方法来控制持不同政见的代表,例如,通过“关门”协商和开放投票的方式监督投票过程<sup>①</sup>。

显然,中国共产党主导了参与式预算的整个过程。强化立法机关的权力是为了使党的决策更具合法性。这一点有别于巴西,劳工党将立法权视为绊脚石。行政机关组织参与式预算往往是为了使立法机关无从置喙。相比之下,这一做法颇为引人侧目。在巴西,当参与式预算与立法权发生冲突时,劳工党会推动和监督参与式预算试验。与之相反,在中国,当参与式预算加强立法机关权力时,中国共产党会采取

行动确保自己能够控制整个参与式预算进程。这一差异说明了政党角色不同,其政治运作逻辑也不相同。显然,任何公民赋权的看法都不能忽视政党在参与式预算过程中的作用。

地方人大是参与式预算的主要组织者和行动者。在新河镇与惠南镇,代表讨论并审议预算。在泽国镇,居民选择项目并将结果递交给当地人大,人大代表有权予以修订。在无锡,地方人大代表是参与式预算项目工作委员会委员,地方人大在决定是否通过350万元以上的项目中起着举足轻重的作用;虽然地方人大有权决定预算分配,但居委会依然可以选择项目。

近年来,地方人大愈发显示其权威。2008年,新河镇人大否决了两项修正案。当一组人大代表因其有关学校的议题未纳入讨论事项拂袖而去,泽国镇的地方人大作废了2008年的全年预算。

在政治改革的逻辑方面,中国的参与式预算有别于巴西。在中国,参与式预算通过代议制和公民参与推动地方层级的民主化。相反,在巴西,它是左翼政党的议程和激进民主的纲领。它既不是一个斯大林主义方案,也不是新自由主义的最小国家纲领。相反,它是劳工党政治运动和动员的手段,是劳工党赢得竞选的工具<sup>[30]</sup>。在巴西,参与式预算发生于民主化的背景之下,正因如此,参与式预算已经迅速成长为社会运动。

在中国,参与式预算的实验在缺乏政体层面的民主化背景下逐渐发展。由于中国共产党尚未将赋权参与扩展至政权层面,管理层面的参与就成了一种现实替代。尽管中国政府可通过引导政治诉求转向政权民主化之外的其他方面,并从参与式预算中受益。但现实是管理驱动的

① 2009年,一个参与式预算项目中的访谈与个人观察。

参与式预算还不足以达到政体民主化的水平。

### (三) 公民赋权的逻辑

为了保证公民赋权落到实处、减少操纵控制,各地政府制定了一系列措施和办法。例如,2008年,温岭市制定政府法规保证参与式预算常态化,民主恳谈会赋予了公民一系列权利,诸如公共协商权、平等权、发起会议和动议权。最重要的莫过于同意权,任何地方公共项目都需要征得居民同意,并需要所有参与人员签字认可。在无锡,公民有权监督预算编制程序。预算项目是由居民代表或地方代表选择,有时则是由调查中选定的随机参与者选定。

公民授权逻辑可以从预算公开的效果体现出来。2005-2006年间泽国镇全镇预算中只有一小部分采用了参与式预算进行编制。转折点出现在2008年,向公众公开全部预算(整整48页),这在中国尚属首次。然而,事情并非总是一帆风顺。在2009年参与式预算会议上,向代表和居民隐瞒了2008年预算修正情况。代表和居民对于预算修订在执行过程中缺乏透明度表示了强烈不满。最终,民意占了上风:政府编写和发布的2010年简报说明了2009年预算是如何修订的。这个例子说明了以信息公开的名义,公民得以实现其获取信息的权利,尽管过程颇为曲折。显然,下一步是推动代表和公民积极参与今后的预算讨论和修订工作。

在参与式预算中,一些地方领导人尝试放弃部分权力,这是公民授权的一个进步。在泽国镇,大多数官员坐在一个教室的外面开会,不得发表可能影响居民选择的言论。居民的最终选择得到泽国镇人大认可成为官方政策。通过公开透明的机制实现了公民赋权,试验还为社会资本的建设以及地方政府和公民之间的互信

作出了贡献。泽国镇党委书记蒋招华坦言:“虽然我放弃了一些最终决策权,但我们获得了更多的权力,因为这种做法增加了项目选择的合法性,还增加了决策过程的透明度,公共政策也因此更容易实施。”<sup>①</sup>

遵循公民赋权逻辑的参与式预算实践较为有限和零散,受行政逻辑掣肘<sup>[31]</sup>。在参与式预算的理想情景中,公民是活跃的、有判断力的,并且有能力分配预算资金;但现实中公民却是物质主义者。理想与现实存在鸿沟<sup>[32]</sup>。中国参与式预算民主恳谈会中出现了几种行为模式。居民一方面要求增加与其生活环境有关的项目的预算;另一方面又要求减少政府开支。他们要求按照平均主义的方式分配公共资金,但这又会对削弱行政逻辑影响的努力产生副作用。在行政官员眼中,尽管政府需要咨询公民,但不能完全信任他们,也不能将全部预算分配权力交给他们。

公民参与预算的程度各不相同。在无锡,所选项目反映的是公民偏好。虽然居民选定了最终项目,但不能决定项目应获得多少预算拨款,这是由行政官员预先决定的。在惠南镇,尽管公民可以在项目开始阶段表达意见,但地方官员和地方人大代表最终拍板。一言以蔽之,地方政府在其中起主导作用。整个预算编制过程中公民能够控制的资金数额非常有限。地方官员怀疑公民不具备预算审查能力。在编制过程中,有人提出应将总预算的3%用于公共物品项目,且由与会者讨论和决定最重要的项目。但市政府认为普通公民不知该如何决策,而民粹主义的选择将造成分配不公。

公民通常对预算了解有限。公民参与者的数量相对较少,通常只有几十人(泽国镇是个例

<sup>①</sup> 2005年,在温岭市对蒋招华的访谈。

外,有200~300人)。除非政府提供物质激励,否则公民的参与意愿通常不高。如无锡市政府提供财政补助,每个市辖区都有20~30万元的参与式预算项目补助金。有些参会人只对当地某些公共项目感兴趣,不关注更广泛的问题。有些参与者认为参与式预算是“领导人给自己选择的机会”,这表明他们仅将其视为家长式的恩赐,没能意识到参与其中是自己应有的权利<sup>①</sup>。

更广泛地说,如果没有政府的支持,非政府组织很难组织和宣传参与式预算。出于国家安全的政治考量,中国非政府组织的发展一直受限。中央担心非政府组织将不受控制,特别是那些由外国资助的组织。公共安全部门严密监控非政府组织的运作和活动。政府对“坏”非政府组织的警惕,强化了政治和行政控制中的行政逻辑。在此情境下,公民社会对参与式预算试验的推动力有限。这一点与巴西形成了鲜明的对比,若论巴西参与式预算的成功原因,非政府组织的积极推动功不可没。非政府组织的影响力使其得以突破行政权力约束。在激进民主的助力下,巴西预算分配由公民说了算。

## 六、结语

中国的参与式预算试验提升了透明度和公平性,为人大代表和公民审查、讨论并监督预算提供了机会,还改善了政府与公民之间的沟通。有些地方人大重新焕发活力,也在一定程度上推动了行政改革的发展。然而,参与式预算并未使权力结构发生根本性变化,整个权力体系和预算进程的本质没有变,在大多数情况下,预算仍然被视为国家预算而非公共预算。

绝大多数的参与式预算都是在地方尤其是

村一级进行,涌现出许多成功的例子。最近,已经开始尝试将参与式预算扩展到更高层级的政府。市级公共产品项目的公共咨询是否会发展成参与式预算项目,将是非常有意义的观察。

未来几年里,将有更多的参与式预算试验和更广泛的公民参与。全国人大对新河模式大为赞赏,并鼓励推广乡镇参与式预算试验。政府很可能会逐步通过越来越多有关参与式预算的法律法规。例如,2014年修订的国家预算法强化了公民参与预算的权利,第十四条和第三十二条分别规定预算的相关情况“向社会公开”“按照规定程序征求各方面意见”,保障了公民的知情权和建议权<sup>[33]</sup>。只要远离党派政治、关注行政体制,中央政府就会继续支持参与式预算试验。中央领导的谨慎和地方政府的抵制,使得赋权于地方人大的实践依旧困难重重。同样,通过参与式预算公民赋权也因政府控制备受限制。总之,行政逻辑在参与式预算实验中仍将占据主导地位,政治改革和公民赋权的逻辑不过是其副产品。

## 参考文献:

- [1] Baiocchi G, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, 2005.
- [2] Collins, Paul & H.S. Chan. *State capacity building in China: An introduction*. *Public Administration & Development*, 2010, 29(1): 1-8.
- [3] Jayasuriya, Kanishka, and G. Rodan. *Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia*. Democratization.
- [4] 马骏:《中国预算改革的政治学:成就与困惑》,《中山大学学报(社会科学版)》2007年第3期。
- [5] 杨子云:《公民社会推动参与式预算改革》,

<sup>①</sup> 2010年2月,在泽国镇对40余名随机选择的参与者的访谈。

- 《中国改革》2009年第7期;李凡:《中国基层公共政策参与的新发展》,《民主与科学》2008年第5期。
- [6] Santos B. *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. Politics & Society*. 1998, 26(4): 461 - 510.
- [7] 马骏,牛美丽:《重构中国公共预算体制:权力与关系——基于地方预算的调研》,《中国发展观察》2007年第2期。苏振华:《参与式预算的公共投资效率意义——以浙江温岭市泽国镇为例》,《复旦公共行政评论》2008年第3期。张妮:《参与式预算改革试验》,《决策》2007年第7期。张妮:《“参与式预算”改革试验:谨慎乐观》,《中国发展观察》2007年第2期。祁毓:《当前农村公共产品供给机制创新的一个视角:参与式预算》,《广东财经职业学院学报》2008年第4期。
- [8] 中国发展研究基金会:《中国发展研究基金会赴巴西参与式预算考察报告(初稿)》2006年。陈家刚:《参与式预算的理论与实践》,《经济社会体制比较》2007年第2期。
- [9] He Baogang. *Rural Democracy in China. Rural democracy in China*, 2000.
- [10] 蔡炳华,袁绍志:《推进村务公开和民主管理的新起点——对密山市贯彻落实中办十七号文件的调查与思考》,《中国民政》2005年第1期。冯雨霞:《关于村务公开和民主管理制度建设的思考》,《党政干部论坛》2007年第S2期。
- [11] 王海轩:《试验“参与式预算”建设阳光型财政》,《江南论坛》2007年第2期。黄河:《深圳市民的公共预算之路》,《南方周末》2008年11月6日。
- [12] 《南方都市报》,2011年1月19日,A09版。
- [13] Ang, Yuen Yuen. *Centralizing treasury management in China: The rationale of the central reformers. Public Administration and Development*, 2009, 29(4): 263-273.
- [14] Yang D, *Remarking the Chinese Leviathan*, Stanford: Stanford University Press, 2004: 235- 248。马骏:《中国公共预算改革:理性化与民主化》,中央编译出版社2005年版。
- [15] He Baogang. *The search for deliberative democracy in China*. Palgrave Macmillan, 2006.
- [16] Bates, Robert H. *The Economics of Transitions to Democracy. Ps Political Science & Politics*, 1991, 24(1): 24-27.
- [17] O' Brien KJ, Li L. *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Steve Hess. *Deliberative Institutions as Mechanisms for Managing Social Unrest: The Case of the 2008 Chongqing Taxi Strike. China An International Journal*, 2011, 7(2): 336-352.
- [18] Kentweaver, R. *The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy*. 1986, 6(4): 371-398.
- [19] 张学明:《温岭探索——地方人大预算审查监督之路》,上海财经大学出版社2016年版。
- [20] 杨子云:《公民社会推动参与式预算改革》,《中国改革》2009年第7期。
- [21] [澳]何包钢,王春光:《中国乡村协商民主:个案研究》,《社会学研究》2007年第3期。[澳]He B:《协商民主:理论,方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版。
- [22] [澳]He B:《协商民主:理论,方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版。林龙,胡国强:《<管住政府钱袋子>专题报道之一 预算改革之“泽国试验”》,《民主与法制》2008年第10期。
- [23] [澳]He B:《协商民主:理论,方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版。Fishkin, James S, et al. *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China. British Journal of Political Science*, 2010, 40(2): 435.
- [24] 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》,《公共管理学报》2007年第3期。褚燧:

《参与式预算与政治生态环境的重构——新河公共预算改革的过程和逻辑》，《公共管理学报》2007年第3期。陈奕敏：《参与式预算的温岭模式》，《今日中国论坛》2008年第5期。

- [25] 祁毓：《当前农村公共产品供给机制创新的一个视角：参与式预算》，《广东财经职业学院学报》2008年第4期。张学明：《深化公共预算改革 增强预算监督效果——关于浙江省温岭市参与式预算的实践与思考》，《人大研究》2008年第11期。
- [26] Ma,Jun.*IF YOU CAN'T BUDGET,HOW CAN YOU GOVERN? —A STUDY OF CHINA'S STATE CAPACITY.Public Administration & Development*,2010,29(1):9-20.
- [27] He B.*Participatory and deliberative institutions in China. The search for deliberative democracy in China. Palgrave Macmillan*,2006:176-196.  
[澳]He B：《协商民主：理论、方法和实践》，中国社会科学出版社2008年版。
- [28] CAI,and YONGSHUN.*Power Structure and Regime Resilience:Contentious Politics in China. British Journal of Political Science*,2008,38(3):411-432.
- [29] 褚燧：《参与式预算与政治生态环境的重构——新河公共预算改革的过程和逻辑》，《公共管理学报》2007年第3期。祁毓：《当前农村公共产品供给机制创新的一个视角：参与式预算》，《广东财经职业学院学报》2008年第4期。章闪，张磊：《我国基层民主建设中的参与式预算》，《华商》2007年第24期。李文经，陆有山，余运军：《论预算民主与参与式预算》，《当代经济》2008年第3期。
- [30] Baiocchi G.*Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre. Stanford:Stanford University Press*,2005.
- [31] Cooke B,Kothari U.*Participation: The New Tyranny?London:Zed Books*,2001.Hickey S,Mohan G.*Participation,from tyranny to transformation?*

*Exploring new approaches to participation in development.London:Zed Books*,2004.

- [32] Nylen,William,and L.C.Dodd.*Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil.Latin American Politics & Society*,2005,47(1):133-138.
- [33] 《中华人民共和国预算法(2014修正版)》。

责任编辑：侯欣