

[法] 伊夫·辛多默

[德] 鲁道夫·特劳普-梅茨

张俊华

——主编

Yves Sintomer

Rudolf Traub-Merz

Zhang Junhua

(Eds.)



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Participatory Budgeting in Asia and Europe

Key Challenges of Participation

亚欧 参与式预算

近年来，多国政府将涉及公众切身利益的
公共项目建设资金交给公众讨论，并由公众决定，
使预算编制更加公开、民主、透明——
这就是“参与式预算”

民主参与的
核心挑战



上海人民出版社

亚欧参与式预算： 民主参与的核心挑战

伊夫·辛多默、鲁道夫·特劳普-梅茨、张俊华 主编

卡斯滕·赫茨贝格 参编

上海人民出版社

目 录

前言	1
鲁道夫·特劳普-梅茨(Rudolf Traub-Merz)	
导言	1
伊夫·辛多默(Yves Sintomer) 卡斯滕·赫茨贝格(Carsten Herzberg)	
参与式预算:一个全球视角	6

第一部分 亚洲的经验

松原村晶(Akira Matsubara)	
日本市川市参与式预算	27
安宋敏(Ahn Songmin)	
蔚山东区的参与式预算:一个韩国案例	35
斯利·玛思图迪(Sri Mastuti) 玛蒂娜·诺内克(Martina Neunecker)	
印度尼西亚的参与式预算:塔纳达塔的经验	47
桑尼·乔治(Sunny George) 玛蒂娜·诺内克(Martina Neunecker)	
民主分权和参与式预算:印度喀拉拉邦的经验	60

第二部分 重点:中国的经验

何包钢	
中国的参与式预算概览	79

刘 微

中国公众参与预算的若干思考——以上海市闵行区预算改革为例 89

张俊华 张 灵

试析中国“阳光财政”政策:离线和在线的评估 94

蒋 洪

中国大陆省级财政透明度评估 109

托马斯·海贝勒(Thomas Heberer)

当今中国参与中存在的问题:城市社区 122

第三部分 欧洲的经验

卡斯滕·赫茨贝格(Carsten Herzberg)

参与与现代化:参与式预算在德国——以柏林利希滕贝格区为例 141

杰斯·霍尔(Jeremy Hall) 安雅·若克(Anja Röcke)

英国的参与式预算:介于新自由主义议程与社区赋权之间 153

乔瓦尼·阿莱格雷(Giovanni Allegretti)

参与式预算与社会公正——西班牙与意大利若干案例的影响 166

多罗塔·达考沃斯卡(Dorota Dakowska)

一个波兰案例研究:普沃茨克市的参与式预算 179

埃内斯托·甘露莎(Ernesto Ganuza) 弗朗西斯科·法兰西斯(Francisco Francés)

西班牙的参与式预算与动员:谁参与以及如何参与 189

伊夫·辛多默(Yves Sintomer) 安雅·若克(Anja Röcke)

朱利安·塔尔平(Julien Talpin)

参与式民主或“相近民主”?
——法国普瓦图-夏朗德的“中学参与式预算” 205

作者简介 216

前 言

参与式预算首先在拉丁美洲,然后也在亚洲、非洲和欧洲传播开来,随之成为了政治参与方面最具创新性的新形式。为了更深入地认识参与式预算形成与传播的动力,浙江大学、德国柏林马克·布洛赫中心和德国弗里德里希·艾伯特基金会(上海协调项目办公室)等三方于2009年8月17日至19日在杭州联合举办了主题为“亚欧参与式预算:民主参与的核心挑战”的国际会议。在会议的报告中,就参与式预算的运作方式、参与式预算与地方参与的其他形式相比较而独具的创新点以及参与式预算移植到其他城市和国家的可能性等议题展开了讨论。讨论的案例来自六个亚洲国家和六个欧洲国家。

鉴于会议得到了高度评价以及讨论和发言非常热烈,主办方决定把若干论文——它们大多经过修改——以中文论文集的形式加以出版。

浙江大学、马克·布洛赫中心和德国弗里德里希·艾伯特基金会感谢各位参与本出版项目的作者所贡献的高价值的论文。

没有翻译的帮助,本论文集是无法顺利出版的。郑春荣教授把英语的文章翻译成了中文;詹姆斯·帕特森作为文字编辑为出版需要对所有的英语文章进行了修改润色。他们的专业工作理应得到我们的赞赏。

我们希望本论文集能引起大家的阅读兴趣。

上海,2011年2月

伊夫·辛多默教授
(Prof. Yves Sintomer)

鲁道夫·特劳普-梅茨博士
(Dr. Rudolf Traub-Merz)

张俊华教授、博士
(Prof. Dr. Zhang Junhua)

德国柏林马克·布洛赫
中心副主任

德国弗里德里希·艾伯特基金会
上海协调项目办公室主任

浙江大学
公共管理学院

导 言

鲁道夫·特劳普-梅茨(Rudolf Traub-Merz)

公民预算,也就是众人皆知的参与式预算,是近年来地方民主发展过程中最激动人心的创新之一。至今为止,其传播可能还不够广,而且,其地区上的覆盖范围可能还过于不平衡,以至于它们还不能为一个全世界范围稳定的发展趋势提供论证。目前,全世界范围有记录的是 1 000 多个案例,多数在拉丁美洲,其后是欧洲、亚洲和非洲,这表明,它们远不再只是一个才刚刚受到广泛关注的地方性倡议行动。自从参与式预算的原始模型于 1990 年在巴西的阿雷格里港面世并在各个城市、国家和大洲以不同的形态与速率繁殖以来,参与式预算在许多地方成为政治现实。随之,这种处于正式选举程序以外的公众政治参与的新形式试图对地方政府层面的公共资金的分配施加影响。

现代社会的特征在于国家在制度上的外包,只有通过这种分离,政治权力机构才能关切整个社会,并在特定程度上反映所有人的利益。但是,这一外包过程也蕴含着风险,即国家会成为庞然大物,因此政治民主的任务就是要用其手段和机构来使国家能够与社会的需求再次接合。其中,选举和权力下放特别重要。此外,正是在地方政府层面,即在政治和行政等级结构的最底层,国家机构最易于与公众的利益相结合。政治机构可以和在地方扮演积极角色的居民重新连接在一起。参与式预算恰恰就属于这个类别,其目的在于使预算政策以地方居民的需求为导向;地方居民是一个战略性群体,在全国层面或超国家层面的财政政策决定中,他们的利益往往被忽视了。

但是,审视参与式预算全球的传播情况,马上就可知,参与式预算在极其不同的政体中建立了起来。于是产生了一个重要问题,即是否参与式预算在政治上的确是中性的和无危险性的,以至于它们与许多(虽然不是所有的)政治统治模式是相兼容的? 是否这些公众参与形式易于受高层的引导和控制,公众参与可能影

响到政治权力的分布,但很少使高层动摇?无论如何,它们的意识形态或政党政治归属是不明确的,因此,从中较少能就其发展动力得出结论。参与式预算在巴西和印度是左翼的活动,而且在很多时间里,它与在地方政府层面执政的左翼政党结盟。但如今,参与式预算可以在威权政体和民主政体中看到。有人认为它们作为直接参与政治决策的手段会与选举式民主相抵触,这一观点也远未被普遍接受。几乎到处可以发现,民主选举产生的代表支持参与式预算,由此至少部分侵蚀了他们的选民授权。甚至于保守政府,例如英国托利派领导的政府,也不把参与式预算看作是左翼对其权力的破坏。参与式预算一经确立后,便有了自己的生命,不受政治超结构的约束。

介绍威权社会中的参与式预算是完全合理的,虽然实施的背景以及它们被许可的形式需要特别的解释。它们在严格意义上只能在社区层面实施,因为那里的政治体制很少会受到质疑。

甚至在参与式预算的诞生地拉丁美洲,其形式也是多样性的,在本论文集中,辛多默与赫茨贝格称之为“有多个极端和极点”。只有一端是包含公民赋权(在这种情况下是穷人赋权),而且,只有有了公民赋权,参与式预算才能超越单纯的参与地方上的预算事务,成为一个更广泛的、致力于全国性政治改革运动的组成部分。而在其他情况下,参与式预算可能影响地方政治关系的配置,但是未能触及全国性的政治体制。

参与式预算的呼声在民主政体的社会中也得到了响应,这起初有些令人感到迷惑,这是因为缺乏问责制和政府的响应。要求实施参与式预算,这在根本上是对地方当局不满(倘若不是抗议)的结果。在选举式民主体制中,人们可以针对当地的计划公开举行示威游行,或通过抵制选举来表达不满。针对公开的抗议行动,地方政府可以用镇压或表示对话意愿进行回应。公民的选举弃权这种消极抵制的方式更为微妙,而且在根本上更加意义深远,因为它对代议制民主以及建立在它之上的地方上的多党体制的合法性提出了质疑。这可能就是为什么地方政府愿意引入参与式预算的原因,也就是说“由上至下”倡导参与式预算的原因。在许多城市中,之所以设立了参与式预算,不是因为示威游行的公民要求引入它,而是因为市长和政治家们看到了日渐疏远自己的选民,他们通过寻找新的沟通方式,希望藉此确保他们自己的政治前程。

在公共财力不断下降的国家里,“从上至下”推动参与式预算还有其他的意图。当投票临近时,公共开支的削减是很难向选民兜售的。政治职务候选人倾向于通过承诺更多的公共物品,以及通过扩大公共财政困难(而非削减公共财政赤字),来改善其选举获胜的机会。至于要在哪里削减开支的决定,抛给了公民,这

乍一看来是有诱惑力的,似乎能帮助城市行政机构走出困境以及避免公共抗议行动。但是,倘若公民只是被要求就公共服务的削减提出建议或作出决定,那么公民是否会持久地投入参与式预算,这是值得怀疑的。

除了政治体制上提供或保留某些参与形式的政治体制,以及实行国家的分权化(它规定在哪里、在何种程度和在怎样的条件下配置公共财政资金),福利国家体制是参与式预算的第三个参考框架。一个成功在全国层面保障了民众的各种意外风险的福利国家政府,将被委托负责其他领域的任务。因此,在发达的福利国家,市政预算大多不计入社会福利支出,或充当纯粹的固定预算,没有或只有很少的修正余地。

在那些其公民没有任何社会最低水准保障以及其居民群体由于巨大的收入差距而分裂的国家里,情况则完全不同。在这些国家,参与式预算只有与公共产品的再分配,且这种分配有利于城市里的贫困居住区时,它才能得到认可。甚至于在欧洲,本论文集也指出了北—南差距。在南半球,参与式预算主要致力于社会再分配,在那里,福利国家体制表现较弱,为此,地方政府必须在社会服务方面承担补救角色。

每一种参与式预算都必须从两个方面进行评估:哪些公民团体参与了,以及谁从中获益了?参与和收益相互增强:谁若想成为受益者,他也必须是参与者。只有当穷人被动员起来了,有利于穷人的再分配才能运作,否则参与式预算也将陷入政治狭隘主义。咨询与决策程序必须不只是在形式上是开放的,它还需要社会技术,这些社会技术确保感兴趣的人和当事人能够克服抑制性因素,从而进入公共领域并影响决策过程。倘若参与式预算不想陷入复杂的沟通技术的陷阱,不想沦为受过良好教育的中产阶级的工具,那么它们必须开发出能平衡社会结构中固有障碍的方法。而大规模公民集会显然是不够的。

这些少量的说明已经表明:对于参与式预算而言,“一刀切”的方法肯定是不适当的。本论文集中选取的案例的运作方式非常不同:它们可以充当地方上政府的咨询委员会或决策委员会,成为社会变革的工具,或仅具有象征性;它们集中在物质再分配,服务于行政现代化,成为卷入政党权力游戏之中的草根运动,或者帮助非政府组织融资。鉴于这一多样性以及极大的差异性,必须对参与式预算主流化的要求以及参与式预算可以达到的目标方面的期待加以限定。参与式预算的组织安排在很大程度上取决于各国的背景情况。至今还没有有关参与式预算必须满足的最低标准的公认的定义。正因为如此,确立这类最低标准的尝试(参见本论文集中辛多默与赫茨贝格的文章)不仅是值得称赞的,而且出于分类以及出于评估的需要,绝对是必要的。

本论文集并非试图就亚洲和欧洲的参与式预算的相似性和差异性进行系统比较。这里介绍的案例是彼此并列的，之所以如此，就是因为两大洲找不到其他可以对照的统一模式。辛多默与赫茨贝格为欧洲确认了六种理想模式。在政治差异非常大的亚洲，更难以把参与式预算归入某一类或某几类。为此，亚洲和欧洲的参与式预算在本论文集中主要是在地理范畴的意义里加以理解的，它们的特征必须从各国的具体背景里去理解。或许人们可以较为谨慎地称存在着日本类型和韩国类型的参与式预算。但是，本论文集中介绍的其他亚洲案例更多的是孤立的案例，而且在一段时间里，在这些国家里参与式预算将向何处发展还有待观察。

本论文集特别关注中国的案例，但这并不是因为这里的参与式预算的发展趋势特别显著。中国之所以重要，是因为执政的中国共产党摒弃了西方多党制下的政治多元模式，选择在威权条件下对国家行政现代化，并推动地方上的参与。在允许若干公民参与形式而排斥其他公民参与形式的政体里，参与式预算的存在方式是特别令人感兴趣的。和其他社会政策领域一样，我们在有关中国参与式预算的介绍中，看到了“有中国特色的”这一附加词。一般而言，这意味着中国共产党对政治权力的掌控是神圣不可侵犯的。行政改革具有优先性。对行政机构提出的、预算向公众公开以及放到因特网上去（“阳光财政”项目）的新义务，其目的在于改善问责性，以及限制腐败的活动空间。预算咨询的目的在于提高人民代表大会对应于政治行政机构的地位。迄今未看到过预算细目分类的人民代表大会代表，无论行政机构递交什么内容，他们都被要求不经审查就批准，如今可以在试点项目中实施公民和专家咨询，以便改善他们在投资规划上的能力。从狭义上理解，人们可以称之为公共预算，而不是参与式预算，这是因为决策的场所从行政机构移向人民代表大会，但不是移向民众。

日本市川市的案例突出了参与式预算的另外一个基本问题。参与式预算资金的使用由纳税人决定。把纳税与预算参与联系起来，这是以略微变化的方式落实了在欧洲中世纪针对君主提出的“不给参与权不纳税”口号，以及帮助建立了基于所有权关系的议会制的原则。但是，公民在参与式预算中的参与是应与一份应税收入挂钩，还是应仅和居住权相联系？市川市向不纳税的主要群体，即家庭妇女、失业人员、大学生和中小学生，开启了一扇后门：向志愿社区劳动者，发放社区服务分，它们可以转化为货币抵用券，使其所有人可以就参与式预算进行表决。由此，社会志愿投入被赋予和纳税同等的地位与权利。

本论文集中介绍的案例之间的差异是显著的。分辨不出一一种主导的模式和一种居主导地位的影响。若是期望地方的发展状况会对全国层面的政治体制产生深刻的影响,这种想法不切实际。参与式预算是拼图中的一块,它可以对公民、地方政府以及中央政府之间的关系施加影响。在许多国家里,它是一个带有多侧面的、令人激动的实验,这些侧面不多当然也不少。

参与式预算：一个全球视角

伊夫·辛多默(Yves Sintomer) 卡斯滕·赫茨贝格(Carsten Herzberg)^①

一、引言

参与式预算是过去 15 年里最成功的参与手段之一^②。在参与式预算于巴西阿雷格里港发明之后,它首先在拉丁美洲传播,然后传播至全球,包括欧洲和亚洲(2010 年分别有大约 200 个和 100 个实验)。参与式预算是在一个非常特殊的背景里发明的,但后来以形成鲜明对比的形式混合了。因此,任何比较性综述都面临着一个定义问题,由于参与式预算是一种方案,其标签不能由某一个组织控制,因而定义变得更为困难。在某些地方,某些程序也被列为参与式预算,虽然它们在其他国家不会被称作参与式预算。这也是为什么需要一个包含最小的一组要求的定义的原因,以便明确地把这一参与式程序与其他程序区分开来,而且这个定义也必须足够全面,以便给予有着不同特点的程序以足够的余地。

一般说来,参与式预算使非经选举产生的公民也能够参与公共财政的方案规划和配置。因而,关于参与式预算的定义可以进一步增加 5 个标准(Sintomer et al. 2008, 2011):

- (1) 必须讨论财政和预算维度;参与式预算涉及的是稀缺资源;
- (2) 市镇层面必须被包容进来,或区层面的,有经选举产生的机构并拥有对行政机构某些控制权(居住区层面是不够的);

① 本文部分内容已经发表在:Sintomer, Herzberg and Röcke 2008 和 Sintomer, Herzberg, Allegretti and Röcke 2010。

② 本文两位作者想要感谢所有参与由柏林马克—布洛赫中心与柏林洪堡大学合作在汉斯—伯克勒基金会和法国国家科学研究院(CNRS)资助下实施的“欧洲参与式预算”研究项目的研究人员(参见 www.buergerhaushalt-europa.de,以及 Sintomer, Herzberg and Röcke 2011)。

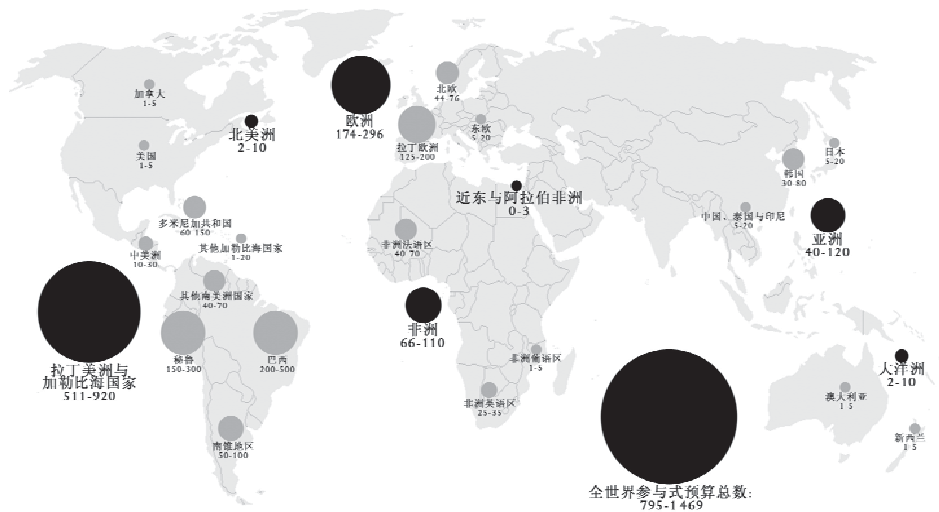
(3) 它必须是一个反复的过程(有关财政议题的一次会议或一次公投不是参与式预算的例子);

(4) 参与式预算过程必须在特别的会议、论坛的框架内包含某些公共商议的形式(把行政会议或传统的代表实体向“普通”公民开放,也不是参与式预算);

(5) 必须有对结果的某种问责。

倘若我们脑子里带着这些想法放眼世界,在2010年有795个到1469个地方实行了参与式预算(Sintomer et al., 2010)。这一结果表明参与式预算的发展是非常具有活力的。例如,在10年前,在欧洲只有少数地方有参与式预算;如今,在欧洲有200多个。在亚洲,参与式预算正在引起人们巨大的兴趣,因此,类似的发展情况也即将发生。目前亚洲有40至120个参与式预算案例,很可能在未来数年里翻一倍或翻两倍。这是在拉丁美洲已经发生的情况,拉美如今拥有的参与式预算数是最高的(500至920个)。在非洲,公众在预算中的参与程序也在稳定发展中。因此,从全球视角来看,情况是极具动力的。

图 1 参与式预算在全世界的传播情况



作出贡献？我们想要理解，是什么使得参与式预算与其他参与手段相比是独特的，并表明，参与式预算并不是局限于一种模式，而是可以有若干不同的形式。为了回答这些问题，我们将首先说明参与式预算在阿雷格里港和拉丁美洲的发明，而后我们将介绍参与式预算在欧洲的发展经验，连同参与式预算的六种分析模式，最后将关注亚洲。在结论部分，我们试图领会全世界范围参与式预算的复杂动力。

二、阿雷格里港：参与式预算的摇篮

当参与式预算在巴西出现的时候，背景是相当独特的。巴西是世界上收入差距最大的国家之一。在 20 世纪 80 年代，巴西正处于从独裁到民主的转型取得决定性成果的阶段。在近 20 年以来，要求政治和社会变革的大型社会运动冲击着巴西。1988 年通过的新宪法是非常进步的，它向公众参与开放，但是政治体制的特征仍然是腐败与庇护主义。在参与式预算的全球传播中扮演一个关键角色的阿雷格里港市是相当与众不同的。它是南里奥格兰德省的首府，2007 年有 140 万人口；那里的生活水准是超出巴西城市平均水平的，而且，它是社会运动，尤其是城市运动最为显著的地方之一（Baierle, 2007；Avritzer, 2002, 2009）。该市也是工人党的一个大本营。

（一）原始方案

在若干较小型城市里进行了实验之后，在阿雷格里港，1988 年由于工人党选举获胜之后实施了“机会之窗”政策，从而使参与式预算逐渐成形（Abers, 2000）。但是，不只是推动了这次新的参与式过程的新左翼地方政府要求更多共同决策权；公民社会，尤其是社区协会，也提出同样的要求。因此，参与式预算的发明是从上至下和从下至上过程的一种结合。它是一次务实的变革，而不是学者或政治家设计的应用。到 1993 年，阿雷格里港参与式预算具有现在仍有的主要特征；当工人党在掌权 16 年后于 2004 年失去市长职位而由反对党担任时，由于参与式预算已深入人心，因而新政府当时不敢废除它。

阿雷格里港构思的这个机制是一种真正的制度发明。基本理念是让未经选举产生的公民参与到公共资金的配置中，使他们在基层有直接决策权、在城市层面有共同决策权以及在全国层面有一定程度的监控权。参与式预算的“金字塔”有 3 个层级：向居住区里所有的人开放的大会；区里的大会和一个由代表组成的参与理事会；以及在城市层面的一个总的参与理事会。在这些在地域基础上举行的会议以外，还有一些特别机构关注特定的主题（如住房、城市基础设施、卫生保健、教育、青年、文化与体育）。这些机构的目的在于讨论优先选项，以及选举一些能追踪所提建议的发展情况的代表。任何一个想要参与公共会议的个人均可以

这样做。协会没有任何特权,虽然协会在公众的组织 and 动员方面扮演着一个关键性角色。它们也遵循它们仍然独立于城市行政机构的原则,后者是它们主要的伙伴;虽然立法机构在法律上有权接受或拒绝市政预算,但是它正成为一个边缘角色。所有代表完全受到基层民众的监控,他们可以被罢免,仅拥有一年的授权,他们的再次当选也是受限的;所有这些特点大幅降低了他们的自主权,并使得他们非常有别于通常经选举产生的代表。在城市层面,参与式预算理事会每周召开一次,每次两小时。独立的非政府组织培训参与式预算的代表,以便使他们能与行政机构一起规划。这个过程并不限定在某一个特定时期,而是以年为周期。

大多数讨论都是有关年度公共投资的。城市收入、结构性支出(诸如公务员薪水、长期城市与经济发展)不在参与式预算的范围之内,或仅是次要的议题。最后,除了对由公民建议的市政工程的可行性进行技术监督以外,供每个投资领域支配的资金在各个区之间分配,但需考虑到(1)地方上的优先选项表,连同多数表决原则“一人一票”; (2)居民人数; (3)可供利用的基础设施或服务的质量,连同—个分配表,它给予那些拥有较少资源的区更多关照(通过一个可以每年修订的系数)(Genro/De Souza, 1997; Fedozzi, 2000; Herzberg, 2001; Baiocchi, 2005)。社会公正原则在这一标准中的具体化是这个实验最原始的成果之一。

总体的成果是惊人的。首先,阿雷格里港的参与人数在 2002 年以前每年都在增长。那些参与预算的人的社会特征甚至更为令人吃惊:较低收入人员相对于其他人群更趋向于更多的参与,在数年之后妇女成为了这些活动的多数,而且年轻人非常积极。虽然代表们是略微受过更好教育的人、男性和年长的人,但是,他们公正地代表了阿雷格里港的公民(Fedozzi, 2007)。参与式预算给予那些此前政治体制局外人以发言权。这导致了公民社会的真正赋权,特别是对工人阶级的真正赋权(Baierle, 2007)。庇护主义结构大部分被克服了,而且,政治体制与公民社会之间的关系得到了相当大的改进(Avritzer, 2002)。

此外,参与式预算使公共投资投向了最落后的区:在贫困人口居住区域设立了基本卫生保健,中小学校以及幼儿园的数量得到了扩大,贫民区的许多马路铺上了沥青,绝大多数家庭如今可以获取饮用水和使用废物处理系统。这一切之所以发生,是因为主要是工人阶级推动了这些投资,并且它有助于改善公共服务与基础设施。

另外一个关键议题是,这个过程改善了政府执政。腐败(它虽然在阿雷格里港不是特别高)变得不再容易。参与式预算也促进了公共行政机构的改革:设立了一个强大的规划办公室,使得参与理事会的讨论成为可能;在行政机构之间有了更多合作;引入了新的关注产品的预算方法;而且,技术人员与用户之间的关系

得到了改进(Fedozzi, 1999, 2000)。从这一角度来说,参与式预算存在的弱点在于,它关注于年度投资项目,而不够重视长期视角。其风险在于,在参与式预算框架里作出的决定可能从长远来看是不可持续的支出(诸如维护与薪酬)(World Bank, 2008),或者它可能使得开发另一种城市发展方案变得更为困难。

尽管有着这些局限性,但是,阿雷格里港仍是参与式预算的首个全球性参照,而且仍然是最重要的例子之一。这个实验说服了反全球化分子、地方政府以及诸如世界银行、联合国开发计划署等国际组织的顾问。为了要理解它取得的成功,我们必须考察一下作为参与式预算诞生地的拉丁美洲的实施结果。

(二) 拉丁美洲的参与式预算

在巴西,取得的进展令人印象深刻,在2001年有200至250个参与式预算(Grazia de Grazia/Torres Ribeiro, 2003)。参与式预算在大型城市中的发展更为不同寻常:在2001年至2004年,在有10万以上人口的城市中,有三分之一引入了参与式预算,而在有100万以上人口的城市中,这一数字达到60%,与此同时,生活在100万及以上人口的城市中,有58%的是当地地方政府决定实施参与式预算(Marquetti, 2005)。

在巴西以外,在21世纪的头几年,这一机制吸引了拉丁美洲的许多人。10年之后,参与式预算成为最受欢迎的公众参与手段之一:有400座至900座城市(拉美总共有16000座城市)引入了参与式预算,其中某些城市是拉美最重要的城市。这一地理上的传播近乎影响到拉丁美洲的每一个区域。

拉丁美洲30年参与式预算的结果是意义重大的,虽然它们在方向和范围上有相当大的变化。第一个影响显然是参与式预算得到了几乎所有行为体与观察家的认可。如果认真设计和实施,参与式预算将增加公共资金使用的透明度并减少腐败(Zamboni, 2007)。另外一个结果有关庇护主义。参与式预算有助于反腐,也有利于降低庇护主义(Avritzer, 2002)。第三个结果对于地区而言至关重要,在拉丁美洲,参与式预算是一种把财富向穷人再分配的有力手段。一系列研究报告已经表明,贫困区获得的投资比富裕区多(Marquetti et al., 2008; Baiochi et al., 2006; World Bank, 2008)。第四个结果(尽管较难观察到)是,倘若参与式预算与对公共行政机构的现代化与效率的更广泛关切结合在一起,那么这两个过程可以相互增强(Herzberg, 2001; Gret/Sintomer, 2005)。

概括起来说,在拉丁美洲存在着广泛的方案。一个极端是明确与阿雷格里港实验相联系的方案。“赋权参与式治理”(empowered participatory governance)(Fung/Wright, 2003)的特征在于一个强有力的政治意志和由下至上运动之间的互动,这是一种真正争取权力下放给地方当局的方法。这一“赋权”是一种更广泛

和更深刻的社会与政治转型的组成部分,因此,一直存在于拉丁美洲的不平等问题引起了质疑(Santos, 2005)。在一定程度上,参与式预算的发明与传播可以被看作一个更大的进程,它动摇了拉丁美洲使其从实施新自由主义政策的独裁政权转向民主政体,其新政府试图推动另一种发展模式。

在另一个极端——我们撇开众多“虚假的”实验——拉丁美洲的许多参与式预算案例主要是由上至下的,并非基于对公民社会的动员。它们包含有限数量的资金,几乎对资源的再分配没有任何影响。参与式预算确实可以带来更多透明度、社会问责性与回应性,并减少腐败。与其他“扶贫”政策一起,它们也有助于缓和的不平等。但是,尽管它们在形式上可能受到了阿雷格里港方法的启发,但它们并未准备好朝着政治参与与赋权发展。在2000年同意制定“扶贫政策”的世界银行,在这一参与式预算的扩展过程中扮演着一个重要角色。

在这两极之间,众多的参与式预算项目是由带有左翼取向的行为体或由真正想改变发展模式的非政府组织推动的,但是缺乏从下至上的动员以及一个广阔的政治视角。此时,参与式预算计划僵化为单纯的例行公事。某些见证了第一波参与式预算的激进行为体谴责这些计划为“精简版参与式预算”,它们丢失了参与式预算的灵魂(Baierle, 2007)。

三、 返航的卡拉维尔帆船：欧洲的参与式预算

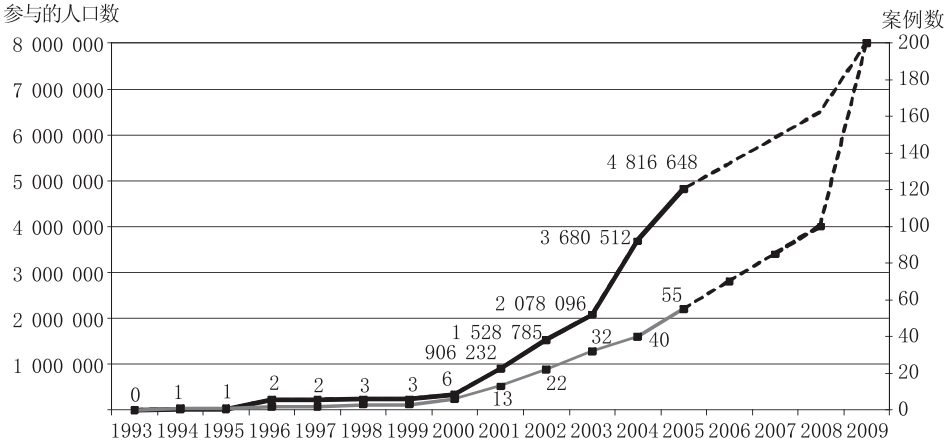
目光转向欧洲,这里的情况明显不同于拉丁美洲的情况。人们可以说,在当代开始之初把发现者载向新世界的卡拉维尔帆船^①,如今返航了,承载着一种能把公民、经选举产生的官员和公务员更紧密地联系在一起的创新之物。对它的需求当然是强大的:选举抵制和政治不满向西方世界的政治体制施加了压力,迫使它重新展示其合法性,而且,许多国家的地方政府受困于财政问题。各个市镇通过开发参与式预算,来对这些多层面的挑战作出响应,虽然迄今阿雷格里港模式并不是主导的(Sintomer et al., 2008; 2011)。

(一) 兴趣日益增长

参与式预算迅速在欧洲传播,它主要由在阿雷格里港举行的世界社会论坛推动的;出席当时世界社会论坛的既有非政府组织的积极分子,也有来自不同国家的地方政府政治家。那些出席当地政府论坛的人扮演了尤为重要的角色,这些地方政府论坛与世界社会论坛是同时进行的。发展情况给人留下深刻印象:实验的数量从2000年的6例增长到2009年的200多例。

^① 卡拉维尔帆船(Caravel)是一种小型、高度机动的帆船,由葡萄牙人在15世纪开发而成。

图 2 欧洲参与式预算数以及受到影响的人口数



资料来源：Sintomer et al. , 2011.

在 21 世纪最初 10 年结束的时候，尽管某些参与式预算结束了，但是，它在地理上的扩张和数量上的发展同样令人印象深刻。在第二个 10 年开始之初，最具活力的发展可能在英国，以及在较小程度上，在葡萄牙和德国也会看到。与此相反，意大利经历了一个重大挫折。

一个较为有趣的方面是现有方案的多样性。对阿雷格里港模式的改编主要可以在西班牙和意大利发现 (Ganuza, 2007)。在伊比利亚半岛普遍传播的还有那些整合了“利益集团”参与模式的参与式预算。但是，在欧洲最为普遍的参与式预算非常类似于“就近参与”模式；这类例子可见于法国、意大利、葡萄牙和斯堪的纳维亚半岛国家。最初，在西欧通常是社会民主党或后共产主义左翼政党进行参与式预算的传播 (Sintomer et al. , 2011)。如今，保守政府也积极参与进来，而且，在德国，参与式预算从一开始就是一种跨党派的现象 (Herzberg, 2009)。在大多数西欧和北欧国家里，众多地方政府网络和国家组织也支持参与式预算的引入。但是，在东欧，不存在标准程序，而且参与式预算主要由诸如世界银行、联合国、美国国际开发署或德国技术合作公司等国际组织通过与它们的地方伙伴合作来推动的。因此，参与式预算舶来品，主要的目的在于动员公民并促进地方上的良治。参与式预算通常是从公共预算的公开透明开始的。在许多案例中，均呈现一种清晰的参与式预算结构，诸如在保加利亚的斯维什托夫或阿尔巴尼亚的爱尔巴桑 (Shah, 2007; Co-Plan, 2005; 2007)。欧洲参与式预算的另一个共同特征在于，它们中的大多数包含的是试点项目，一旦国际支持停止了，这些项目也就结束了。

由于存在地域差别，所以难以分析迄今为止欧洲参与式预算实验的影响。但

是,参与式预算对行政现代化、政治的复兴和社会公正的增强会产生什么样的影响呢?

和在拉丁美洲一样,在参与式预算和更多透明度之间存在一种明确的联系(Shah, 2007)。这适用于总的预算状况以及讨论过的项目。但是,到目前为止,透明度还不足以使得公民真正能够监控城市的财政。在这以外,正如卡斯滕·赫茨贝格在本书的文章中所解释的,可以在各种案例中分析出发现四种行政现代化的趋势:(1)基于公众建议改进公共服务;(2)各个行政部门之间更好的合作;(3)内部行政处理程序的加速;以及(4)公共行政机构更好的回应性。总而言之,看来可信的是,参与式预算成功的一个重要标准就是参与式预算与全面现代化之间的联系。具体而言,现代化的影响主要发生在那些在政府机构与参与理事会间存在着丰富讨论的地方。

潜在的政治影响更为多变。在许多场合,参与式预算为公民、行政机构以及地方政治精英之间沟通的改善作出了贡献。至于它是否能真正扮演媒介角色——正如政党曾经扮演的,仍然是一个疑问。至于普遍希望投票率随着参与式预算的增加而增长,这一期望并未得到实证研究的支持。在若干案例里,虽然可以针对执政党观察到更好的结果,但是,这很可能不是一个直接结果。似乎更为准确的是把参选率的提高解释为地方政府普遍采纳的参与式方案的结果。此外,参与式预算可以对政治文化和参与者的能力产生积极影响。在某些情况下,它导致了公民社会更好的协调,尤其是在那些间隔好长时间才定期举办一次会议而不是每年仅举行一次活动的地方。但是,市议会很少把具体的公民建议作为它们最终决策的主要指针(在西班牙和意大利有某些例外)。这是由于预算的关键方面并未在参与式过程中讨论。无论如何,欧洲参与式预算对政治真正产生的影响,只有在中期或长期视角里才能看得到。到目前为止,参与式预算在欧洲展现的政治维度,远不及在阿雷格里港的情况。

至于社会公正,与拉丁美洲比较,反差则更为剧烈。意大利城市格罗达马莱是通过参与式预算取得根本性社会进步的唯一案例。而在某些城市,边缘群体只有通过动员才加入参与式预算,例如在西班牙城市阿尔瓦塞特。在意大利,辛提人与罗姆人这些少数民族群体以及移民在参与式预算代表委员会中拥有固定席位,能够实现一个符合他们需求的社区中心的建立。为了在社会公正方面取得更多总体性影响,参与式预算必须有不同群体和不同社会阶层的参与(例如通过适当的程序和分配标准)。

(二) 参与式预算的模式

在拉丁美洲,参与式预算程序长时间来是在阿雷格里港模式基础上发展起来

的混合物。当参与式预算理念扩散到其他大洲以后,这一点发生了改变。众多不同的形式涌现了。为了避免被参与式预算的数百个变体弄得困惑不堪,对它进行分类是有益的。在这里介绍被许多学者和城市实务工作人员采纳的一个参与式预算程序模式的分类法。

这一分类法分为六种可以在欧洲参与式预算分析中加以区分的模式(或“理想类型”)(Sintomer et al., 2008, 2011)。这些模型可以在做某些修改后,部分地应用于世界上的其他地方:

- (1) 阿雷格里港改编版;
- (2) 就近参与;
- (3) 公共财政咨询;
- (4) 多方利益相关者的参与;
- (5) 社区参与式预算;
- (6) 利益集团的参与。

这些理想化的模式从未完全符合现实状况。但是,它们可以被用来提供指导、引入新的类型以及进一步发展已有的、被认为不合适的程序。这些模式是通过在以下四个标准方面体现差异而设计的:参与式预算的起源(标准1);会议的组织(标准2);商议的范围与质量(标准3);以及公民社会的组成与角色(标准4)。为了缩短长长的模式列表,以下把它们成对列出。它们之间的差异性和相似性将按照我们所说明的那样指出来。

1. 阿雷格里港改编版与利益集团的参与

在欧洲和其他地方,许多市镇遵循或改编了阿雷格里港方案。这也是为什么来源于那里的这个理想类型被称作“阿雷格里港改编版”的原因所在。在第二个被称作“利益集团的参与”的模式中,阿雷格里港的影响只是间接的,其突出的特征在于,只有利益集团(它们是公司、非政府组织、工会等)被允许参与。这个程序是基于一个新合作主义逻辑:参与式预算只在利益集团参与的背景里出现。

另一个区分与商议的对象有关。在“阿雷格里港改编版”模式中,讨论集中在具体的投资和项目上。在“利益集团”模式中,政策目标的拟订以及政策议程的设置(例如社会政策、城市发展政策、教育政策或卫生政策)变得至为重要。提出的建议的约束力也是各异的。在“阿雷格里港改编版”模式中,市议会保留了对预算的最终决策权,但是在可被利用的资金的范围,存在着决策权的事实上的转移。社会标准也开始起作用,确保贫困地区(依照社会、环境或其他标准)获得更多关注。在“利益集团”模式中,焦点在于总体导向,而且参与通常是咨询性的。

两种模型的优势在于它们推动良好商议的潜力。公民的讨论通常并不局限

于一个大型的全体大会,而是也发生在随机选举产生的评审团,以及各类委员会或代表委员会中,在那里深入的讨论成为可能。但是,这两种模式的一个弱点在于难以把参与式预算程序与整个行政机构的全面现代化战略联系起来。另外一个挑战涉及如何解决个体公民的参与与利益集团参与之间的潜在冲突。

2. 社区参与式预算与多方利益相关者的参与

“社区参与”与“多方利益相关者的参与”模型在欧洲以外有影响。前者可以在北美和南美找到,而后者则是由国际组织在南半球的其他国家和东欧推动的。这两个模式的基本共同特征是,它们都设立了一个用于资助社会、环境与文化部门项目的基金。这两个模式的特殊性在于,这一基金的资金只有部分来自地方政府,其他资金则常常是由国际组织、私营公司或非政府组织提供的。这也是为何经选举产生的市政代表经常不拥有对提出的建议的最终决策权,而是由一个由公民代表组成的董事会、委员会或大会最终作出决定。这些机构也拟订最终的优先选项表格。诸如协会、居住区倡议行动和社会组织等利益集团可以参与这两个程序。讨论的质量经常是高的,这是因为若干会议是在有适当数量参与者的情况下举行的。

对于有多方利益相关者参与的参与式预算,部分资金是由私营公司提供的。鉴于它们的财政贡献,只能期待是私人赞助者影响着过程的结果。与之相比,社区参与式预算的规则是由参与者自主决定的,私营部门被排斥在外;资金来自国家或国际项目,或者是由社区自己筹集的。它习惯于促进社会上弱势的群体或社区。社区参与式预算模式的一个特征在于,它更多的是授权给申请者本人而非地方行政机构实施这些项目。这在多方利益相关者参与方面也是可能的,但不是强制的。

这两个模式既有优点也有缺点。它们与地方政治结构的联系是虚弱的或根本不存在,虽然市议会因为增加了部分资金而保留了某些影响力。在公私谈判中,私人投资者的影响力取决于其出资,但是,无论如何,激进地转向更多的社会公正是不可能的。同样地,社区基金模式为参与式预算提供了新的可能。例如,全国或全欧洲范围内用于促进城市和基础设施建设的计划也可以在地方上实行参与式预算,并促进弱势的居住区或居民群体。

3. 就近参与和公共财政咨询

“就近参与”在法国和葡萄牙占据主要地位,而“公共财政咨询”则在德国有影响。这两个程序共同的特点在于,它们都是纯咨询性的。商议的结果由地方当局而不是由参与的公民做出:公民无权对这些建议进行商议和优先排序。相反,这两种类型均包含了一个“选择性倾听”的做法:地方政府或市议会仅实施那些与

它们自身利益相一致的建议,而无需就它们的选择说明理由。公民社会对这些程序的影响较少,而且对于再分配不存在分配标准。另一个共同特征在于,协会扮演的角色是有限的。参与以公民大会的形式进行,在公民大会中,公民通过媒体中的通告、电子邮件或私人邀请而受邀出席。另外一个经常用来动员公众的(补充)方法是从人口统计资料中随机挑选公民,并向他们发出邀请。

这两种模式之间的不同在于,就近参与涉及的是各个区,而且,也可以处理关于投资方面的事情。但是,对于整个城市或乡镇层面,参与的内容不再是涉及投资,而是针对一般战略目标,并且经常没有对费用进行具体测算(这也是为什么这可以和战略规划过程联系起来的原因)。公共财政咨询与此相反,它的第一个目标就是要使乡镇或城市的财政状况变得透明。信息通过小册子、因特网和新闻通报进行传播。而就近参与的程序可以促进更高质量的讨论,这是因为它通常能够以小组的形式进行讨论。

“公共财政咨询”模式是地方行政机构的现代化的组成部分,虽然每年一次或两次的会议讨论不大可能产生剧烈的影响。此外,公民参与仅仅构成了这个现代化过程的“附属品”,与社会问题或政治复兴没有直接关系。“就近参与”模式可以引起公民与行政机构或议会成员之间的讨论,但是不大可能导致城市层面的现代化,或促成社会公正。在上述两种模式中,在建议的实现方面,问责性低,且公民社会的自主性弱。

四、亚洲的参与式预算：自生发展与国际交流

借助模式分析,我们可以勾画出参与式预算的概念图,这样我们就能更好地理解参与式预算的“马赛克”(Sintomer et al., 2008, 2011)。然而,也应在其他大陆区分各个程序模型。在亚洲,参与式预算的出现晚于欧洲,但是它增长显著。与其他大洲相比,这些实验最初主要是原地形成的,尽管它们的原则和方法与那些拉丁美洲或欧洲的有着众多的共同之处(Liu and Traub-Merz, 2009)。它们包含了对政治、经济与行政改革之间关系提出的质疑。这些实验并非真正知道在其他城市和国家发生的内容。它们的方法和政治意义在各地之间有着显著差异,使得它难以勾画一幅全景。此外,亚洲的政治结构的差异要比欧洲或拉丁美洲大得多,其中包括联邦制国家和中央集权国家、带有议会政体的君主立宪制、单一总统制和单一政党执政国家等。文化和生活水准方面的差异显著。另外一个共同因素在于,参与式预算发生在一个经济加速发展的时期里,而且,在较低程度上,是在一个连续分权化的阶段里(UCLG, 2008)。总的来说,亚洲的参与式预算有点像混合体(Raza, 2006)。

在参与式预算的第二个阶段,国际交流增加了,但是,不确定国际交流是否会有助于事物的统一,这是因为它们的影响在各地是不同的。“参与式预算”的概念只是大约在 2005 年才开始被使用的,明确参照了巴西的做法。首个与欧洲或拉丁美洲讨论建立联系的实验是印度喀拉拉邦的参与式预算,它借助于左翼学者(Fung/Wright, 2001; Santos, 2005)和另立全球化运动(alter-globalist movement)获得了国际认可,而且在 2004 年孟买世界社会论坛上受到了广泛讨论;而在印度尼西亚,透明国际组织在 2003 年邀请了某些培训员去解释巴西模式是如何运作的。在 2004 年,圣保罗参与式预算办公室的代表受邀去韩国解释它们的模式。自那以来,中国也成为亚洲对参与式预算兴趣与日俱增的地方,并成为了国际交流的中心。

正如索尼·乔治和玛蒂娜·诺内克在本书中说明的,亚洲首个,也是最著名的参与式预算(它在事实上未使用这个名称)是 1996 年在喀拉拉邦发生的,它是在邦的层面发展起来的,有市级和省级机构的积极参与。这个主意由印度共产党(马克思主义)较年轻的政党领导人提出的,他们希望在一个由共产党和温和左翼国大党轮流执政的政府中,避免左翼联合阵线被解散。在 1996 年,“喀拉拉邦第九个计划的人民运动”开始实施,动员了该地区 3 100 万居民的 10% 以上(其中三分之一是妇女)。在 1996 年至 2001 年间,参与者可以就该邦近 40% 的收入作出预算决定。以下两个主要的元素使得这一运动成为一种真正且特别具有活力的参与式预算案例(尽管事实上它最初与巴西经验并无联系):首先,它通过一个周期性的过程动员了公民,得到了 373 名本邦的培训师、近 10 500 名受过培训的省级人才以及 50 000 名受过培训的地方积极分子的支持(在他们当中有 4 000 名退休技术人员,他们被作为“志愿技术军团”动员起来,目的在于传播诀窍和进行高质量的讨论)。这个过程的启动是一项政治决定,但是它向大量使得实验成形的社会运动敞开了大门。除了在拉丁美洲的某些地方之外,在任何其他地方,参与式预算均不是这样的由群众动员起来的。其次,民众选举代表,让他们在各个阶段参与到预算进程中去,使他们一致达成的关于优先次序、实施与监督的要求能够在地方的和超地方的发展计划中被考虑进去,让他们有发言权。自这一模式诞生 13 年以来,喀拉拉邦参与式预算逐渐具有了“可塑性”(Chaudhuri/Heller, 2002),使得它能够经历政治变革(邦政府更迭了两次)而续存(Jain, 2005)。

中国和印度在许多经济与社会特征上有着共性,但它们的政治结构是完全不同的,而且对参与式预算日益增长的兴趣是一个从上至下的过程。这个方案是在 2005 年制定的,在实施所谓的“阳光财政”政策——旨在提高政府绩效而推行预算透明化——之后,人们对它的兴趣日益增长。在中国,地方当局只有 32% 的收入

来自中央政府(UCLG, 2008),因而中国存在着通过参与式预算分配资源的巨大潜力。在这样一个庞大的国家里,从比较的视角来确证参与式预算案例的主要难题在于中国的“参与”概念的模糊性。在知情权通常仍然为行政官员和党的各级领导垄断的背景下,参与式预算的概念未必就是指让民众直接参与公共政策,而是经常被用作指立法机关系统内(地方人民代表大会代表在传统上被排斥在城市预算的决定之外)机构间的对话、信息披露、公开告示,以及在最佳情况下还指立法听证、民意测验、咨询与调查。在某些情况下,参与也意味着与私营企业、居民委员会和非政府机构等机构间的磋商。只有几个实验是建立在“普通”公民的积极参与之上,可以被视作“真正的”参与式预算,最佳的例子很可能是泽国镇,何包钢在本论文集中对这个案例进行了详细分析。这个案例混合了阿雷格里港的让公民决定优先投资项目的理念和随机挑选公民组成大会(改编自协商式民意测验的方法)。在实践中,这些实验有助于参与概念的澄清,可以为一种与欧洲、拉丁美洲和印度的参与式预算的含义更为一致的概念的巩固乃至主流化作出贡献。它们的发展也有助于公共行政机构的现代化,以及地方层面的民主化。但是,参与式预算的发展仍然依赖于地方上党的领导人的意志。此外,这类创新型实验能使他们更快得到升迁的机会,也就是说,倘若实验获得成功,他们就可能升调到别的地方去了。因此,参与式预算的试验难以在地方层面持续下去。

在日本和韩国这两个既富庶又是经合组织成员的国家里,社会、经济与政治背景与印度的没有多少共同性,与中国的共同点则更少。参与式预算已成为处理与资源匮乏、不完全分权问题以及应对经选举产生的机构缺乏对其公民(尤其是穷人)需求的问责作出回应等问题的一种工具。但是,在韩国,公众参与有着很强的传统,这是因为群众动员是该国在20世纪80年代实现渐进民主化过程中的一个决定性因素。然而,在总统卢武铉把民众的参与突出为赢得民众对国家的各个机构的“信任与信心”的一种手段后,参与式预算的发展便与一种框架相联系,在这一框架中,政府负债的规模以及它们借款的能力从2000年以来一直受到中央政府的严格控制。卢武铉的执政授权(2003—2008)被贴上了“参与式政府”的标签,并为参与式预算在韩国的迅速扩张作出了很大的贡献。如今,正如安宋敏在本论文集中所表明的,韩国是参与式预算最发达的亚洲国家,而且是世界上参与式预算最具活力的国家之一。该方案是作为一种从下至上的过程引入的,但是其传播、扩散则是由中央政府从上至下推动的。最著名的案例之一是在东谷区,安宋敏在本论文集中对此作了介绍、分析。韩国参与式预算是从巴西输入的,但是在地方上实施时又进行了调整,导致了阿雷格里港模式“简版”的产生。韩国参与式预算的倍增以及规章制度的采纳并未培育同质性。两个主要的局限性在于,参

与式预算内用于讨论的时间表的缩短(这种讨论完全取决于国家对预算批准的截止日期方面的规定,通常要求参与的各个阶段集中在三个月内)以及地方预算的不灵活性(它完全取决于不可谈判的来自省层面的转移支付,这意味着,参与式过程成为一种政府可以把棘手决定转手给公众以便管理的方式,而不是突出地方公民创造力)。但是,提供了若干工具(例如网上调查、在线投标、网络论坛、在线公告、公共听证会和研讨会),以便培育针对所有公民在每个阶段参与的非排他性过程,而且,公民预算学校和预算政策研讨班是韩国在这个领域对世界上其他地区最大的贡献之一。

日本的君主立宪制度导致它面临与韩国同样多的问题,诸如全国性政党对地方选举的强大影响、地方选举参选率的不断下降(低于 50%)、官员腐败的增加以及国家对地方预算转移支付的不灵活性(UCLG, 2008)。在日本,地方政府的专责事务非常多,由地方负责总公共支出的一半以上(即 GDP 的 10%)。这一形式上的强有力角色是与赋予公民的广泛权力(如要求地方上全民公决、改进或废除条例、进行审计的权力,甚至于解散地方大会以及罢免市长、议员或官员的权力)相匹配的。尽管如此,但是,正如松原村晶在本论文集中所表明的,公民对公共决策中的参与还是比较少的,尤其是在财政规划领域。

民众参与预算议题的第一次尝试可能始于某些草根组织的积极参与,这些组织的地位在 1998 年得以合法化。2003 年以后,许多预算过程均有公民和草根组织参与到公共预算的讨论中。要求立法支持公民组织的联盟分为若干类型:预算编制过程中的透明度(有时只是信息性的);由公民委员会进行反向预算编制;把预算资金交给社区;公民执行预算;以及 1% 的住宅税移交给非营利组织,用于公民可以投票表决的项目。市川市是这个方面的一个突出例子,该市的参与式预算把 1% 的住宅税收入用于非营利项目。其他日本城市受到了市川市经验的启发。“参与式预算”的概念被普遍使用。2009 年,市川市组织了一次“百分之一税收参与式预算峰会”,目的在于开发一个共享这一社区发展参与式预算特殊方案经验的网络(Sintomer et al., 2010)。虽然这些参与式预算主要影响了各类计划和项目,未包含公共机构和公共空间,但由于它们具有赋权社区的能力,仍然是令人感兴趣的。该峰会的目的在于集体探寻巩固日本的参与式预算的方式,毕竟日本的参与式预算是非常脆弱的,强烈地依赖于市长的意志和政策。

结 论

参与式预算在全世界以不同的方式传播,经历了转移、改编和原地创新的复杂混合的过程。这既适用于拉丁美洲与欧洲之间的交流过程,也适用于正在开展

独创实验的亚洲,包括在印度喀拉拉邦的参与式发展、中国的协商式参与式预算、日本的纳税人预算以及韩国版阿雷格里港模式。我们在文中建议了六种模式,即阿雷格里港改编版、利益集团的代表、地方和城市层面的社区基金、多方利益相关者的参与、公共财政咨询以及就近参与,它们彼此之间呈现显著的差异,这些差异受到参与和民主的现有政治传统的强大影响。但似乎较为明确的是,参与式预算的发展方向在全球并不是单一的。

相反,我们可以确证三个趋势,它们告诉了我们某些关于参与式预算影响方面的事情。这三个趋势也可被看作三种不同的强度。在最高层面,我们看到参与式预算的目的在于根本改变现有条件,是要作为一个广泛的复兴运动的组成部分。它们基于政府与草根运动之间的互动,这些参与式预算的目的是克服社会不公正以及实现可持续发展。这意味着与庇护和腐败的固有传统决裂。如果公民社会被动员起来,那么它所施加的压力有助于实现这一点。我们在巴西和拉丁美洲见证了许多这类例子。很长时间以来,阿雷格里港经验代表着这种例子,而且它在拉丁美洲重复了百余次。然而,欧洲这类参与式预算的结果要比在拉丁美洲弱得多,至今,在任何欧洲城市,还没有一个案例是可以和阿雷格里港相媲美的。在喀拉拉邦,阿雷格里港模式与乡村发展结合在了一起,这是社会变革的又一个例子。

第二种趋势是使用参与式预算来推动一项改革议程。尽管它并不是要与过去的实践决裂,而且目标仍未改变,但是这类参与式预算却有切实的影响。在这当中,地方政府是主导行为体,但是公民也不置身事外。参与式预算至少存在着若干清晰的规则或程序,它们允许惯例成为规则。但它们的目标差异也很大。在大多数国家,参与式预算是与行政现代化联系在一起的。在许多情况下,参与式预算是用来深化分权化过程,以及把市镇的新的自主权转变为公民可以体验和感受的东西。同样的事情适用于社会影响方面,这无需总是开创性的。参与式预算的目的通常是改善社会弱势群体的生活条件,同时保留体系的基本结构和现有分配方式。但是,改革最大的影响是产生了沟通,这一点可以在受到各种不同模式影响的实验中看到。全世界范围的参与式预算使地方政府与其公民之间的关系得到了改善。尽管其影响超出了预期,但是地方政府表现出开放性,且愿意实施公民提出的建议,这可以被看作一种信心建立和信任的诱导措施。在南半球和东欧,这类参与式预算通常得到了国际组织的支持。

某些第二种类型参与式预算表现出了第三种类型的特征,即参与式预算主要具有象征意义,在其中,宣示的目标和现实之间存在着巨大缺口。在此,目标不再是真正地去咨询公民。利用各次会议,其目的更多的是为一条已经开辟的路径提供合法性,而且,那些负责人不再希望变革。在某些情况下,公民有关财政节约一

揽子计划设计的建议不再被充分分析,而且,也不采取任何措施让公民获取相关信息。象征性参与式预算既可以在成熟的民主政体中找到,也可以在威权政体中发现。在后者情况里,它们的意图是表现出一种虚假的开放性,这种开放性在现实中是不存在的;参与是设计来抚慰民众和国际赞助者的。

一方面,一种能够与现有参与传统相结合的过程可能会比一种“人造的”、与现有结构没有联系的过程产生的影响更大。但另一方面,又似乎需要激进的创新来挑战大多数一般的参与设置和社会中现有的非对称权力关系。这一困境并不是轻易能解决的,这也是为何在欧洲存在着多种迈向更为公正和民主的城市发展的途径而不是只有一种“坦途”的原因。是否参与式预算只会成为国际组织、国家和地方政府议程中的又一种参与“工具”?它们是否会导致地方上公民和市镇政府之间关系、地方当局和中央政府之间关系以及城市决策过程权力平衡方面的根本变革?未来尚不得知,但不是仅仅取决于国家层面和地方层面政府的政治意志:公民社会以及草根运动的参与也将是一个决定性因素。

参考文献

- Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Allegretti, G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre: Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze: Alinea.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Avritzer, L. and Z. Navarro(eds)(2003), *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*, São Paulo: Cortez.
- Baierle, S. (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: Between Political Revolution and Transformism*, Porto Alegre: NGO Cidade.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford: Stanford University Press.
- Bpb, InWEnt and CMB (eds) (2010), *Documentation of the Congress “International Congress on Models of Participatory Budgeting”*, Bonn: GIZ, online: www.service-eine-welt.de.
- Cabannes, Y. (ed.) (2003), *Participatory Budgeting and Local Finances*, Network Urban No. 9, Porto Alegre: PGU-ALC, European Community.
- (2004), *Answers to 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*,

- Quito: UMP-LAC, UN-HABITAT, UNDP.
- Chaudhuri, S. and P. Heller(2002), *The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment*, online; http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf (accessed 24 November 2009).
- Co-Plan(ed.)(2005), *Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality*, Tirana: Co-Plan, online; www.co-plan.org.
- Co-Plan(ed.)(2007), *A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier*, Tirana: Co-Plan, online; www.co-plan.org.
- Fedozzi, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre: Tomo.
- (2000), *O Poder da aldeia*, Porto Alegre: Tomo.
- (2007), *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre: Tomo.
- Fung, A. and E. O. Wright(eds)(2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London/New York: Verso.
- Ganuza, E. (2007), *Tipologia y Modelos de los Presupuestos Participativos en España*, Working Paper, Cordoba: IESA.
- Genro, T. and U. de Souza(1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Grazia de Grazia, A. C. and R. Torres (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Porto Alegre: Vozes.
- Gret, M. and Y. Sintomer(2005), *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*, London: Zed Books.
- He, B. (2008), *The Fourth Chinese Deliberative Poll*— Report, manuscript.
- Herzberg, C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Münster: Lit.
- (2009), *Von der Bürger zur Solidarkommune*, Hamburg: VSA.
- Jain, L. C. (2005), *Decentralisation and local governance*, New Delhi: Orient Longma.
- Kim, K.O.Kim(2007), Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the Government Budgeting Process, in: *The Korean Journal of Local Government Studies*, vol. 2, no. 11, 87—107(in Korean).
- Kwack, C. G. (2005), Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting, in: *The Korea Local Finance Journal*, vol. 1, no. 10, 247—276(in Korean).
- Leib E. J. and B. He (eds)(2005), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Houndmills: Palgrave-MacMillan.
- Lerner, J. and E. van Wagner(2006), *Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces*, Amsterdam: TNI, online; www.tni.org.

- Liu, P. and R. Traub-Merz(eds)(2009), *Public Participation in Local Decision-Making : China and Germany*, Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press.
- Marquetti, A. G. de Campos and R. Pires(eds)(2008), *Democracia Participativa e Redistribuição : Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo: Xamã.
- Marquetti, A. (2005), *Characteristics of Brazilian Cities Experimenting with Participatory Budgeting*, Porto Alegre: Working Paper, PUCRS.
- Raza et al. (2006), *Fostering Participatory Budgeting*, Manila: Asian Development Bank and The Asia Foundation.
- Santos, B.de Sousa(ed.)(2005), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London/New York: Verso.
- Shah, A. (ed.)(2007), *Participatory Budgeting*, Washington, D. C. : World Bank Publications.
- Sintomer, Y, C. Herzberg and A. Röcke(forthcoming 2011), *Participatory Democracy and Public Service Modernisation*, Farnham: Ashgate.
- Sintomer, Y, C. Herzberg, G. Allegretti and A. Röcke(2010), *Learning from the South : Participatory Budgeting Worldwide—an Invitation to Global Cooperation*, Bonn: GIZ, online: www.service-eine-welt.de.
- Sintomer, Y. , C. Herzberg and A. Röcke (2008), Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no. 1, 164—178.
- Smoke, P. (2007), *Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries : Linking Policy Reform, Governance and Capacity*, Cambridge (USA): Lincoln Institute.
- UCLG(ed.)(2008), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*, Barcelona: UCLG.
- UN-HABITAT(ed.)(2004), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT , Nairobi(organised by Yves Cabannes), online: www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf.
- UN-HABITAT and MDP(eds)(2008), *Participatory Budgeting in Africa : A Training Companion*. Nairobi/Harare: UN-Habitat/MDP.
- World Bank(ed.)(2008), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, Washington, D. C. : World Bank.
- Zamboni, Y. (2007), *Participatory Budgeting and Local Governance : An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Working Paper, Brasilia: Controladoria General da União, online: <https://bvc.cgu.gov.br/>.

第一部分

亚洲的经验

日本市川市参与式预算

松原村晶 (Akira Matsubara)

一、引言

目前,日本改革了地方政府的预算编制过程。数十年来,地方政府预算由中央政府规制。但是,从 2000 年以来,日本实施了分权化过程,并努力在城市中进行参与式预算。

本文第二部分提供日本的地方政府预算编制的一个概览,并介绍日本的五种参与式预算做法。第三部分介绍市川市(Ichikawa)的案例,并分析该市的参与式预算的特征。本文最后得出一些结论,并讨论日本的参与式预算所面临的诸项挑战。

二、日本地方政府的预算编制与公众参与

(一) 参与式预算的引入

在 2000 年以前,只存在着非常有限的参与地方政府预算的渠道,这主要由于三方面原因。首先,日本中央政府规制地方政府的预算并分配资金;下级政府就预算议题决策的余地很小。其次,以直接与间接的形式参与预算仍然被视为是相互排斥的,而且存在着这样一种信念,即认为参与式民主会干扰代议制民主。日本的地方统治拥有双重结构,即市长行使预算制定权并担任预算执行官,而地方议会拥有监督预算执行的任务。第三,预算制定过程对公众而言不够透明,其结果是,它被视为复杂的事情,公民表现出较少兴趣。

2000 年以来,各个城市面临引入参与式预算的挑战。同样,这里也有三个可以解释这一新方案的主要原因。首先,公交分权法案于 2000 年生效。虽然中央政府与地方政府之间以前的关系是基于一种主仆结构,但是,该法案增加了地方

当局的自主性,两个治理层级如今处于平等地位。行政管理不再完全由中央政府发起,新的法律改革给予了公民一定程度的自治。让公众参与预算过程的第二个原因是地方政府所面临的金融危机。为了在严厉的预算限制框架里处理公民的需求,公众对稀有资源利用的赞同就变得特别重要。第三,出现了朝着允许公民参与政治事务发展的普遍趋势。促进特殊非营利行动法(即非营利组织法)于1998年通过以后,非营利组织参与政府提供的服务以及预算制定过程的需求增加了。

这并不是说,所有行为体在增加预算中的公共参与方面都是思想开放的。经选举产生的地方议会的许多成员仍然对参与式预算的引入表示不满,担心自身的作用将会被降低。但是,市长们更具前瞻性和创新性,因而他们成为了引入参与式预算背后的驱动力。那些想要维持现状的人与那些想要引入参与式预算的人之间主要的争论点在于代议制民主的效果。主要的挑战是,如何以及在哪个阶段引入参与式预算是合理的,与此同时又维持地方统治中的代议制民主。

(二) 参与式预算的种类

比较日本预算中公民参与的各种不同方案,可以区分五种参与式预算:(1)预算制定过程的信息公开披露;(2)由市民委员会提出预算制定意见书;(3)将预算资金提供给社区和公民,让它们执行自己的项目;(4)将百分之一预算提供给非营利组织,用于执行基于市民表决的项目;(5)行政部门与非营利组织之间联合进行项目规划。

1. 预算制定过程的信息公开披露

鸟取县(Tottori)关注的是将预算制定过程的信息向普通大众披露,目的是提高问责。在县长的领导下,该县于2003年通过因特网启动了一个信息披露的倡议行动。披露的信息涵盖的议题范围较广,包括单个部门的预算、单个计划的财政资金、项目(再次)评估后的预算资金的变更、各单项预算的原因、背景信息、目标、时间表、项目计划、需求、影响、总预算、分类细账、不资助特殊事务的原因以及削减支出的原因等等。进行这些信息的详细披露是较为独特的,它具有两个主要的影响:(1)对财政主管和行政主管而言,由于对他们的问责增加了,因而它们具有更多的责任;(2)公民对预算制定显示出更多兴趣。但是,至于这个体系能否运作,取决于县长的领导能力。

2. 由市民委员会提出预算制定意见书

2004年,志木市(Shiki)发起了一个预算过程,其中,市政府和市民委员会在起草预算建议的过程中互相合作。这些建议然后转交给市长,他在向经选举产生的地方议会建议最终草案之前,对每一个建议进行深入思考。市民参与到社区需

求信息的收集过程,并基于他们的研究提出建议。市民委员会中的参与对每个提出申请的市民开放。这个新方案是由志木市市长倡议的,他引入了参与式模式,以发展“可持续的地方政府”。这一新的合作提升了市民有关预算过程的知识,而且地方政府与市民之间的伙伴关系得到了改进。市民委员会在 2004 年和 2005 年两次加入了预算起草过程。它们的参与在金融危机时期是意义重大的,因为该委员会建议政府关注福利计划并在其他预算项上省钱。但是,2005 年选举了一位新市长,在新的领导层领导下,参与式模式受到了批评并被取消了。

3. 将预算资金提供给社区和公民,让它们执行自己的项目

这类参与式预算可以在名张市(Nabari)观察到,名张市从 2003 年开始实施这一预算过程。该市拿出其年度预算的一小部分,分给该市 14 个社区,每个社区 5 万日元。每个社区设立一个委员会,它倾听公民的需求并决定如何使用这笔资金。除了这个相对低的资金上限以外,不存在进一步的限制,社区可以基于它们的需求并根据它们自己的优先选项支出资金。此外,决策过程还有地方社区志愿者团体的参与。在这些社区委员会就不同项目作出决定之后,它们也负责项目的执行。

4. 将百分之一预算提供给非营利组织,用于执行基于市民表决的项目

这类参与式预算在市川市实践了,将在下面作详细论述。

5. 行政部门与非营利组织之间联合进行项目规划

这类参与式预算可以在千叶县(Chiba)看到,被称作“伙伴关系市场”,它于 2004 年启动,包含了在预算过程的早期规划阶段地方行政机构与非营利组织之间的合作。这个体系容纳了行政机构的所有部门,它们解释由千叶县处理的议题,然后邀请非营利组织申请伙伴关系计划。这些申请经过一个筛选程序,某些建议被接受了而其他建议被拒绝了。这个过程是开放的;相当普遍的是,某些建议非常不切实际,因而在执行方面不具可行性或合理性。另外,千叶县还设立了一个审查体系,官员、非营利组织的代表以及所谓的“预算的解释者”坐在一起,尝试修改和调整建议。对于县官员而言,咨询过程是有益的,这是因为它使得他们可以更为精确地预见他们的预算需求,并提前获取政策建议。联合规划确保社区需求在很大程度上能够得到反映。地方政府与非营利组织之间的伙伴关系也得到了改进。但是大多数建议未被采纳。此外,县的预算周期仅为一年,因而各类计划难以有持久效应。

第三种类型和第四种类型的参与式预算获得了某些发展动能,并似乎已出现了进一步发展的势头。名张市启动了第三种类型的参与式预算,紧跟其后的是池田市和名古屋市。市川市是第四种类型参与式预算的先驱城市,这一模式如今有

6 个例子。这两个参与式预算体系均促进了公民的参与,并有助于地方政府自主性的增强。

三、市川市的参与式预算^①

(一) 市川市简介

市川市是东京旁边的一个郊外住宅区,区域面积为 56 平方公里,人口为 473 055 人,人口密度为每平方公里 8 200 人。大约四分之一的公民每天坐车到东京中心区工作或上学,大约 30 分钟的车程。市川市大约有 23 万纳税人,总计税收为 2.8 亿日元。由于税负的 70%至 80%未在工资单上列项,因此,纳税人不了解他们交的税去了哪里。但是,社区的需求与问题,诸如福利、环境、市镇发展和年轻人事务等,是需要有支出的。

(二) 百分之一参与计划

在市长的领导下,市川市通过了它所谓的“百分之一法令”,并于 2005 年起生效。这个政策借用自匈牙利的百分之一体系。从年度预算中的住宅税中留出 1%,用于由非营利组织实施的项目。这个过程共分四个阶段:(1)非营利组织准备它们的年度行动计划,包括支出表;(2)该市组织一个开放式会议,在会上,感兴趣的非营利组织展示它们的行动计划,解释其效果并解释若它们获得资金将做些什么;该市通过传单为这个体系做宣传,并在车站和超市旁与公民交谈,以确保更多的人出席表决会;(3)关于哪些行动计划要加以实施的决定通过地方纳税人的投票表决(主要是函选)作出;(4)在票数被计数后,基于投票结果,百分之一的住宅税分配给非营利组织。

(三) 非营利组织的角色

2005 年以来,市川市每年通过非营利组织实施参与式预算。数年以来,这一政策吸引了越来越多的非营利组织参加,这可以从展开活动以使其行动计划被采纳的非营利组织的数量上看出。这些非营利组织的数目从 81 个(2005 年)增加到了 130 个(2009 年)(参见表 1),尽管参与是相当耗费时间的,例如必须书写申请书,然后准备在公众场合的介绍。行动计划的展示可以使用 PPT、宣读故事或介绍引人入胜的场景。这个过程似乎是非营利组织获取资金的一个良好渠道,虽然政府设定资助的上限,也就是设定了可以从百分之一计划中获得的资金的最高份额,这个上限即资助额不超过该组织总预算的一半。

对于非营利组织而言,从市行政机关获得更多的资金是十分重要的,因为这

^① 本文作者是这个过程的顾问,并且是市川市“百分之一委员会”最初三年的主席。

在很大程度上可以使它们扩大其行动的范围。在以前,行政机构提供的补助金约为 200 万日元,随着百分之一体系的引入,这个数额增长十倍,达到了 2 000 万日元。得到资助的行动中大多数与社会服务的提供相关,例如对无家可归者、老年人和残疾人的支持、给予临时工的支持、关于城镇发展的项目或者是有关促进青少年体育活动的项目。

(四) 投票

百分之一体系区分了纳税人和非纳税人。只有住宅税纳税人被允许参加投票。家庭主妇、大学生、非居民和非纳税人不能参与,无论他们的兴趣如何以及他们是否受益于这一计划。对此有某些人士反对,但是,百分之一体系基于这样一个原则,即只有纳税的人才有权投票决定。

不投票的公民有间接参与的可能。城市需要家庭来讨论地方上的需求。妻子普遍会给她们的丈夫提供信息,因为丈夫们大多数时间不在本社区,并提供有关要在什么上面花钱和如何投票的建议。

最初,纳税人仅被允许投一票,只能选择一个非营利组织。在第三年,这个体系被修订了,自那以后,纳税人可以最多挑选三个非营利组织。

这些年来,投票参与这个计划的纳税者人数增加了。在 2005 年,只有 5 557 名投票者,在 2009 年这个数字达到了 9 110 人(参见表 1)。尽管这一增长率超过了 60%,但参与率仍只有 5%。绝大多数纳税人仍然对参与式预算没兴趣。

表 1 市川市参与式预算的特点(2005—2009)

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
想要参与的非营利组织	81	98	85	104	130
投票的纳税者人数	5 557	6 344	5 136	8 278	9 110
给予非营利组织的资金(日元)	12 427 815	14 168 225	13 003 271	17 369 120	20 007 861

(五) 从投票到非营利组织的预算

尽管非营利组织有资格获取最多 1% 的税收,但是实际分配给参与式预算的资金越来越少。支付的数额不是从支付给城市的所有税收中计算,而是与投票者的税收贡献挂钩。参与投票的人数少,会使得投入参与式预算的资金处于较低水平。在 2009 年,支付给非营利组织的资金并不是占地方纳税者缴税总额 1% 的 2.8 亿日元,而是只有 2 000 万日元。

通过参与投票,一名投票者把等同于其缴纳的个人所得税的 1% 转移入了选

定的非营利组织。因此，每家非营利组织依据它所获得的投票以及其投票者缴纳的税收获取资金。

百分之一体系对于非营利组织有着内在激励机制，激励它们为获得高的投票率而开展活动。但是，这一体系优待了高收入者，因为他们是高税收缴纳者。

市川模式向非纳税人提供了参与投票的机会，倘若市民参与社区工作的话。对于任何参与环境行动、承担志愿工作、从事水的再利用或监督城市行政管理有效运作的人，市川市给予他们社区服务分数。例如，回收金属罐的儿童获得用于投票的社区服务分。甚至对于非市民也是开放的，他们也可通过获得社区分而参与计划。

社区分可以直接转为货币抵用券（社区分一分相当于 1 日元），而且，在表决期间，分配到某人喜欢的非营利组织的预算中。

（六）评估市川市案例

市川市的参与式预算表明了其明显的局限性。表决机制仅包括纳税人，而且可供使用的资金仅来自居民的税收，并被限制在税收收入的 1%。但是，所采纳的方法对日本而言代表着一种模式，在评价市川市参与式预算案例时，还有几个议题值得一提：

（a）百分之一计划通过由获得公共资金的非营利组织而非行政机构实施的项目来照顾公民的需求；

（b）公众对非营利组织的活动和计划的了解有了很大提升，这是因为这个体系向非营利组织提供了丰富的余地，来宣传和介绍它们的特征。这个计划同样在多个层面促进与非营利组织的伙伴关系，包括与地方政府、地方上的公司与市民之间的伙伴关系，同时也改善了非营利组织之间的伙伴关系。

（c）非营利组织的问责性得到提高，这是因为它们必须公开露面宣传、努力接近公民、解释它们的任务以及筹款，并论证它们的计划；倘若它们不做这些事情，它们会受到投票人的惩罚。

（d）公民对预算议题的兴趣呈增长态势。尽管参选率还只有 5%，但是，这个体系可以进一步改进。

（e）这个体系是作为一个试点项目启动的，它在其他地方也引起了注意，并被其他城市复制。

（七）一种可推荐给其他城市的模式

如前文所述，市川市的计划如今被其他县市复制了。北海道 2008 年启动这一模式，一宫市、爱知县、八千代市和千叶县于 2009 年启动，其他县市包括奥州县、岩手县、大分市、大分县和惠庭市。

在惠庭市和北海道市,投票是对任何一位初中学历以上的公民开放的。分配的资金是与票数相挂钩的。每获得一票,一家非营利组织可获得 500 日元。在一宫市和爱知县,每个 18 岁以上的公民拥有投票权。在一宫市,该市把 1% 的住宅税除以公民数,从中得出的 658 日元(2009 年)给予非营利组织获得的每一票。一宫市启动时的参选率为 10%。

2009 年 11 月,市川市主持了百分之一峰会,所有引入了同样计划的城市与会并分享经验。这包括一宫市、奥州市、大分市、惠庭市和八千代市。另有众多城市对引入一个类似体系表示出兴趣。

四、结论

随着对分权化的促进以及公民兴趣的与日俱增,参与式预算如今是日本地方政府发展中的议程。因为 2000 年公交分权法案为地方层面的自主倡议行动打开了政治与法律空间,众多城市启动了引入参与式预算的倡议行动。

参与式预算的生根,正值各城市面临金融危机、被迫削减用于社会福利计划资金之际。存在着这样一种观点,即认为参与式预算只是使得地方政府能够把社会服务外包给非营利组织、削减社会福利预算但维持对其他公共计划资金的一种手段。

参与式预算演进的方式完全取决于市长的领导能力。在 2005 年投票选出了一位新市长之后,志木市未继续其计划。现在已到了进一步深化公民对参与式预算的意识以及推动更多由公民倡议的参与式预算计划的时候了。

日本的参与式预算面临许多困难。部分地方政府的预算仍是由中央政府规制的,而且程序与方法较为复杂、难懂。公民普遍缺乏提出所需项目建议的技能,而且向公共参与开放的项目和资金的范围还是有限的。

尽管如此,日本仍然建立了一种新趋势。分权化如今是选举中一个重要的政策主题。倘若地方政府明智地使用其预算,那么人们对公共讨论的兴趣将更加浓厚。非营利组织挑起了监督与审查地方预算的重任,而且,由他们建议的用于补充地方政府政策的项目的数量正呈增长态势。

毫无疑问,非营利组织以更为灵活和适当的方式来满足公民的各种不同需求。地方政府仅能提供标准化的服务。非营利组织在老年人照料、残疾人照料、扶贫和反家庭暴力等领域积极作为。政府对于各非营利组织提供的服务表示欢迎,而且许多政府表示,它们希望从非营利组织那里获得更多这样的服务。参与式预算只有通过发展地方政府和非营利组织之间的伙伴关系才能获得改进。随着参与式预算在日本传播开来,挑战也将增加,由此将开启公众参与的新渠道。

参考文献

- Fukushima, Eriko (2009), *Jichitai yosan hensei katei no bunseki to aratana type no doushutu* (Research report on local government budget-making processes and the emergence of new types), Gunma University.
- Matsuda, Mayumi(2005), *Jichitai yosan hensei katei e no simin sanku* (Citizens' Participation in Local Government Budget-making Processes), Tottori seisaku sougou kenkyu senta.

蔚山东区的参与式预算：一个韩国案例

安宋敏(Ahn Songmin)

一、引言

参与是民主的一个中心要素，参与式预算被宣传为一种使得政府支出更为透明和进行问责的途径。自从参与式预算首先于 2003 年在韩国光州北区引入后，韩国许多其他城市也纷纷效仿，尽管多数城市对实验这一公众参与的新形式还犹豫不决。总的说来，246 个地方政府中有 90 个（占 36.6%）自 2009 年 7 月起颁布了参与式预算法令。在这 90 座城市中，有 33 个地方政府选择设立针对参与式预算的公民委员会，而另外四座城市设立了其他的财政委员会，来担当公民委员会的职能。剩下的 53 个地方政府至今未超出制定一部参与式预算法令，尤其是至今未设立公民委员会。在设立了委员会的 37 个地方政府中，只有 11 个设立了一个参与式预算理事会。

多数地方政府（包括许多未颁布参与式预算法令的城市）建立了沟通渠道，通过这些渠道，行政机构可以听取居民对下一年度预算项目的观点，例如通过网页或走访地方政府机构。许多城市也准备了网上问卷表，以便发现公民在预算方面的偏好。拥有参与式预算公民委员会的 37 个地方政府不只是单纯地收集意见，而且还提供了一个公民可以聚会以讨论预算议题以及建议与商议个别预算项目的舞台。

但是，在 37 个地方政府中，参与式预算中的参与程度有着相当大的差异。虽然有若干参与式预算的成功案例，但是公民参与在大多数场合仍然是有限的。这导致的结果是，只是在设立了参与式预算委员会并把表决权转移给该委员会的 11 个地方政府中，我们才能有意义地谈论公民在预算决策中的参与。

多座城市不愿意从事参与式预算,这有若干原因。许多地方政府官员担心,公民参与将是耗时的、将会导致预算过程的处理变得低效。某些学者只是将参与式预算视作一种象征性活动,这是因为许多城市可自由决定的资源是很有限的。然而,各座城市难以忽视来自公民与非政府组织不断增长的对参与式预算的需求。这类呼声得到了那些建议将引入参与式预算作为一种使政府支出更加透明和进行问责的学者的支持。正是由于有着这些相互矛盾的关切,有必要详细研究参与式预算的实践。

在本文中,我将考察蔚山东区(Dong-gu, Ulsan)的案例。蔚山东区在光州北区引入参与式预算一年之后,于2004年引入了参与式预算。但是,东区采纳了一种特别有趣的方案,如各类主题会议以及在预算过程完成后进行的评估活动。我将首先研究东区实施参与式预算的背景情况,然后分析在那里参与式预算是如何运作的,其后评估这个过程,关注点是它的参与式特征。

二、背景情况

(一) 政治、法律与财政背景

韩国当代的地方自治在过去50年里(从1952年至今)经历了一段艰难的发展历史,包括朴正熙军政府统治期间颁布的关于地方自治的特别措施法暂停了地方自治有将近30年(1961—1990)。地方自治通过1991年的省市县区议会的选举以及1995年的省长、市长、县长和区长的选举而正式复兴。

韩国地方政府拥有一个双层级结构。上一层级由9个省(道)和7座大城市(广域市)组成,包括首尔市政府(特别市),而下一层级是由75座城市(市)、86个县(郡)和69个自治区组成。在41603种不同的政府职能当中,地方政府负责其中的27.3%(11363种)。这当中,又有55.5%(6306种)是地方政府的特别职能,而33%(3746种)是中央与地方的共同职责,而另有11.5%(1311种)是由中央政府委派的。

韩国的地方自治权自1991年正式重建以来,得到了加强。尽管取得了某些显著的改进,但是地方行政机构在法律、政治、组织和财政自主权方面仍然受限。韩国地方政府仅具有有限的立法权。尽管地方政府在其工作人员等方面取得了某些自由决定权,但是它们的财政自主权(不受中央政府约束地自行提高税收和设定支出优先选项)仍然是有限的。

表1提供了地方政府收入结构及其来源的概览。在地方政府的不同层级之间,财政状况有着显著差异。更低层级的行政机构拥有的财政自主权的程度更低,并依赖于来自中央政府和更高层级政府的支持。来源于地方税的、市县区的

收入份额少于 20%。尽管较低层级政府的非税收收入超过了总收入的 30%，但是，经常性的非税收收入仅为 15% 不到，而非经常性的、非税收收入，例如来自上一年的转账，占了 85% 以上。

表 1 韩国地方政府的收入结构, 2007 年 (%)

收入来源	大都市	省	市	县	区
地方税	43.4	28.2	15.8	5.6	14.1
非税收收入	35.5	18.2	46.1	34.5	35.4
一般拨款	3.8	10.6	15.3	29.5	2.3
在市和省之间共享的收入	0	0	5.0	1.5	23.3
分类拨款	12.3	38.0	16.1	28.4	24.6
地方借贷与保证金收回	5.0	5.0	1.8	0.5	0.3

资料来源: Local Finance Yearbook(2008)。

(二) 城市背景

东区是大都市蔚山的一个行政区, 蔚山是韩国主要的工业化区域。作为一个工业中心, 大都市蔚山(以下简称蔚山)是所有大都市中人均地区生产总值最高的(2007 年为 4 451 万韩元)。其人口结构特征与全国平均水平的不同之处在于它人口年轻。其劳动力的相对量是所有大都市中最高的, 而其 65 岁以上(含 65 岁)的人口比例低于全国平均水平。蔚山坐落于朝鲜半岛的东南地区, 人口超过 100 万。东区位于蔚山的东部, 面积为 35.77 平方公里, 人口为 176 431 人(2008 年)。作为一个工业区, 东区 64% 的劳动力受雇于第二产业, 而第一产业从业人员仅为 0.2%, 第三产业为 35.8%。许多居民在工业公司工作, 并拥有工会经验, 这提高了他们参与到参与式预算中去的兴趣与意愿。

东区公共服务的质量是相对较高的: 98.5% 的居民可以获取自来水, 85.3% 的居民获得城市污水处理体系的服务。另外, 铺面道路比例达到 91.1%。

尽管东区居民享有高水平的公共服务与高收入, 但作为一个行政区, 东区对其资源仅具有有限的自由决定权。从表 2 中就可看出, 东区的 66.2% 的收入来自中央政府或蔚山大都市政府, 因此, 严重依赖外部资金。鉴于只有 12.2% 的支出由自己的来源覆盖, 并可用来为自己的项目融资, 它从事参与式预算的财政余地是相当有限的。

表 2 东区的收入与支出 (%)

收 入			支 出	
自己的收入	地方税	19.5	运营支出	44.9
	非税收收入	14.3	项目获得的拨款	40.0
拨款	一般拨款	4.4	拥有自身收入来源的项目	12.2
	市和区共享的收入	27.5	地方借款的偿还	0.1
	分类拨款	34.3	储备基金	2.8

资料来源：改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

三、参与式预算的运作

(一) 东区参与式预算的起源

在民主劳动党执政两年后的 2004 年起东区引入了参与式预算。当时，民主劳动党向选民承诺，它将在 2002 年的地方选举中引入参与式预算。非政府组织，例如蔚山参与式民主人民团结运动以及蔚山经济公正联盟，要求引入参与式预算，以便改进财政透明度和问责。同时，卢武铉总统领导下的政府（2003—2007）也鼓励参与式预算的引入。

东区的参与式预算，与阿雷格里港相同，是根据非政府组织的提议而建立的。某些政府工作人员和区议会成员公开反对参与式预算，然而，绝大多数居民没有觉察到这一想法。正是东区当选区长李甲龙，他在参与式预算引入上显示出很强的领导力，并决定设立一个参与式预算特别小组以及一个参与式预算咨询委员会。这两个机构均研究参与式预算的方法，并与区议会成员、政府工作人员与居民讨论参与式预算的资金来源。信息运动以及与区议会成员、政府工作人员和居民之间的讨论最终促成了 2004 年 6 月 10 日东区参与式预算法令的通过。

(二) 东区参与式预算的运作情况

东区的参与式预算使公民在针对由地方税收融资项目的地方预算决策程序中的参与制度化了。从其他来源中获得的收入被排除在参与式预算操作外。来自地方税收的资金占有所有支出的大约 12% 至 15%。公民不仅被授权建议新的项目，而且也能参加提交给区议会供通过的预算建议的最终批准过程。由于在没有区长同意下，区议会不能增加拟建项目的预算，也不能增加新的项目，因此，公民建议的预算通常被区议会采纳后，至多只有微小修改。

东区的参与式预算过程经历了多个阶段，包括一个参与式预算公民委员会、多个主题委员会、地区会议和一个全体大会，以及参与式预算理事会和参与式预

算咨询委员会。参与式预算是围绕着参与式预算公民委员会建立的。公民委员会的成员限定为 100 人。其中一半成员从志愿者中选出,另一半则由东区小区的居民自治委员会、居住区组织或非政府组织提供。倘若志愿者人数超过了 50 名,预算规划办公室与参与式预算咨询委员会将一起从平衡性别及居住地(如东区居住小区的做法)的角度出发,从志愿者中随机挑选。在那些被挑选出来的人中,只有那些完成了为期三天的参与式预算培训的人能够成为公民委员会的成员。这一教育培训是为了确保该委员会的全部 100 名成员均具有预算议题的基础知识。

参与式预算公民委员会的成员被分为五个主题委员会。每个主题委员会举行三次会议。在第一次会议期间,政府工作人员向委员会成员介绍财政状况,委员会成员也有机会展示他们的项目建议。

也有把项目建议插入参与式预算过程的第二条路径。东区的 10 个居住小区中的每一个小区均组织地区会议,在会议上,政府工作人员解释当前不同领域公共投资计划的进展情况,地方上的居民被要求就来年建议项目提供点子。无论是居民自治委员会成员还是 10 个居住小区的居民均可参加地区会议。

在从第一轮主题委员会和地区委员会会议中获得了建议之后,政府工作人员将检查这些项目的有效性及其支出,并为第二次各主题委员会会议准备一份预算草案。在第二轮会议期间,每个主题委员会分别检查由政府部门工作人员提交的、预算草案中与它相关的部分。委员会然后排列各个不同项目的优先顺序,这包括来自各地区会议和首轮主题会议的建议。该会议通常为期三天,包括参观所建议项目的位置以及在主题委员会成员之间进行商议。然后五个主题委员会将排好优先顺序的预算计划提交给参与式预算理事会,以便汇总和合并。

参与式预算理事会由五名代表(五个主题委员会各一名)、东区区长以及 4 名政府高官组成。参与式预算理事会讨论从各主题委员会获得的项目建议,并加以汇总、合并,然后准备一份由项目表以及费用评估构成的预算建议书。讨论和磋商将在参与式预算理事会中进行。

预算建议首先提交给各主题委员会的第三轮会议,该轮会议听取并讨论汇总后的项目表。再从那里把项目表提交给公民委员会全体大会,所有公民委员会成员受邀参加,并就提交给区议会的最终项目作出决定。区议会仅有有限的修改预算建议的余地,这是因为在没有获得区长(他事实上已经对建议表示了同意)批准的情况下,区议会既不能增加资金也不能添加项目,因此,区议会通常接受项目建议,只做微少修改。

参与式预算咨询委员会负责设计东区参与式预算过程的组织结构,它获得的任务在于每年调整参与式预算的制度。参与式预算咨询委员会的成员包括区议

会成员、教授、非政府组织代表以及高级行政官员。

表 3 东区的参与式预算过程

第一阶段	会 议	参与者	行 动
第一轮次	地区会议	地方上的居民	由行政机构提交账目； 建议预算项目
	第一轮主题会议	各主题委员会成员	
东区的政府部门		检查项目建议，并准备一份预算建议草案，包括所建议的项目	
第二轮次	第二轮主题会议	各主题委员会成员	讨论预算草案，并排列预算项目的优先顺序
	参与式预算理事会	议会成员	对所建议的预算进行汇总
规划与预算办公室		为全体大会准备一份预算建议	
预算决策轮次	第三轮主题会议	各主题委员会成员	解释参与式预算理事会作出的决定，并就最终预算建议进行讨论
	全体大会	公民委员会的成员	就最终预算建议作出决定

资料来源：改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

东区的参与式预算过程与阿雷格里港相比有若干不同的特征。首先，公民委员会的组成不同。在巴西案例中，代表是在地区会议选出的；而韩国蔚山东区既运用从志愿者中公开挑选，又运用基于居住区组织推荐的挑选，此外，还按照能力标准，要求成员完成一个参与式预算培训课程。其次，运作的方法不同。阿雷格里港大致把其投资预算的一半用于参与式预算，并把余下的预算留给传统的市政决策过程(Koonings，2004)，而东区把其所有从地方税收中获得的预算分配给参与式预算。

另外，在公民与政府工作人员在参与式预算期间合作的方式方面，也存在着差别。在东区，公民委员会的成员或居民可以在第一轮中就预算项目提出建议，然后由政府工作人员检查并发展成为第一轮预算草案。此时，添加公共机构的建议，并被提交给公民委员会审查。然后交给由公民委员会以及高级官员组成的参与式预算理事会，由他们汇总项目表并批准预算草案。东区采取的是一种步进式方案，包括公共机构与其公民委员会之间的紧密合作，而阿雷格里港的参与式预

算把它的投资预算分离到两个不同的决策空间中。

最后,东区可自由决定的资源有限,由此,参与式预算的对象,即“拥有自己的收入来源的项目”,表现出频繁的流动性。可利用资源的波动率使得参与式预算的实施变得困难。例如,可供参与式预算利用的总资金从 2005 年的 134 亿韩元,下降到 2006 年的 65 亿韩元。这种突然削减让那些从事参与式预算的人员感到困惑和失望。

四、对东区参与式预算的评价

参与式预算对增强民主治理的贡献可以通过评价参与的范围与形式来进行评估。倘若参与只是局限在很少的人身上,或者在社会标准方面(如年龄、性别、受教育程度或职业地位)是有选择的,那么就不能主张政治合法性。参与的形式关注的是参与式预算中的决策过程。在居民能参与预算决策过程的地方,参与的程度是最强的。

(一) 参与的范围

表 4 介绍了出席各地区会议的居民数。数年以来,该数据保持稳定,每次会议在 224 名至 295 名参与者之间。在总人口方面,各地区会议的参与率自 2005 年以来保持在 0.14%。

表 4 各地区会议的参与者人数

年 份	参与者人数	人 口	参与率
2004	224	185 383	0.12%
2005	260	184 599	0.14%
2006	285	185 954	0.15%
2007	257	181 844	0.14%
2008	250	176 431	0.14%

资料来源:改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

表 5 说明了在各主题会议中的参与情况,只有参与式预算公民委员会的成员能参加主题会议。在过去 4 年里,平均出席率为 68.5%。2007 年,出席率显著下降,从 73.8%下降到 60.7%,但是在 2008 年又上升了。参与率的下降是与可供参与式预算利用的收入的突然减少相联系的(正如前述,资金从 2005 年的 134 亿韩元减至 2006 年的 65 亿韩元),也反映了当参与式预算过程的重要性降低时公众也将失去兴趣。此外,期间出现了人事变革,新的区长不是民主劳动党成员,开始

时不情愿接受参与式预算。但是，在 2007 年与非政府组织以及参与式预算咨询委员会成员讨论后开始持支持态度。

表 5 各主题会议中的参与者人数

		第一轮会议	第二轮会议 ^①	第三轮会议 ^②	总计
2005 年	参与者人数(期望人数)	56 (77)	147 (193)	48 (77)	251 (347)
	参与率	72.7%	76.2%	62.3%	72.3%
2006 年	参与者人数(期望人数)	51 (67)	134 (186)	51 (67)	236 (320)
	参与率	76.1%	72.0%	76.1%	73.8%
2007 年	参与者人数(期望人数)	57 (77)	130 (231)		187 (308)
	参与率	74.0%	56.3%		60.7%
2008 年	参与者人数(期望人数)	57 (71)	132 (213)		189 (284)
	参与率	80.3%	62.0%		66.5%

注：① 第二轮会议为期两至三天。

② 2007 年以来，第三轮会议与全体会议在同一天举行。
资料来源：改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

参与范围的第二个重要方面关系到参与者的社会组成。参与式预算咨询委员会把征募体系设计为开放式的，是可以提供平等机会的，例如通过把性别和居住地作为委员会成员的挑选标准。2007 年，公民委员会成员人数为 77 人，性别之间平等分布(38 名女性和 39 名男性)。年龄特征方面，占主导的是那些 40 岁至 49 岁的人(占 58.4%)，其后是那些 50 多岁的人(占 26%)，而缺少 20 多岁的人。这毫不奇怪，因为参与式预算对于年老的一代要比对年轻的一代更具吸引力。

在受正式教育程度方面，三分之一以上的成员是中学以上文凭，而三分之二的人只受过中等学校教育。这一受教育特征并未预示参与式预算偏向于受过高等教育的人。在职业方面，有三个群体得到了强势代表：家庭妇女(36.4%)、个体经营者(29.9%)以及公司雇员(24.7%)，而非政府组织成员和专业人员仅为 7.8%。这表明，参与是对所有的人开放的，而且不只限于精英群体。

表 6 公民委员会成员的特征(2007 年)

年 龄		职 业		教育程度	
20 岁年龄段	—	公司雇员	19(24.7%)	研究生毕业	4 (5.2%)
30 岁年龄段	9 (11.7%)	个体经营者	23 (29.9%)	大学毕业	21 (27.3%)
40 岁年龄段	45 (58.4%)	非政府组织 工作人员 和专业人员	6 (7.8%)	中学毕业	52 (67.5%)
50 岁年龄段	20 (26.0%)	家庭妇女	28 (36.4%)	初级中学 毕业	—
60 岁以 上年龄段	3(3.9%)	其他人员, 如退休人员	1 (1.3%)		
总计	77	总计	77	总计	77

资料来源:改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

(二) 参与的形式

公民参与不存在统一的模式,各种不同形式和不同程度的公民参与均可以被归入参与式预算。麦吉(McGee, 2003)将参与形式分为四种:信息共享、咨询、共同决策以及由利益相关者启动与监控。东区的参与式预算可以归入“共同决策”类。

参加各地区会议的居民以及参加第一轮主题会议的委员会成员有权提出项目建议。行政办公室检查这些项目,出于可行性原因终止某些建议,但是所有其他建议被包含在一份预算草案中,也包括行政机构自己对于五个主题会议中的详细审查和优先顺序排列提出的建议。参与式预算理事会(由委员会成员和政府工作人员组成)从中选出 5 个草案用于汇总、合并。然后预算建议的合并版由公民委员会全体大会修订和批准,委员会大会的建议将提交给区议会以最后通过。

表 7 概述了在参与式预算的各个不同阶段,这些项目是如何处理的。在 5 年的时期里(2004—2008),建议的项目总计有 306 个,约有三分之一的建议被行政机构出于可行性原因终止了,84 个项目被列为长期项目,另有 116 个项目被行政机构纳入预算草案,以便在第二轮主题会议上进行考虑。这是一个意义重大的数字,表明了参与式预算的重要性。在第二轮会议上排列优先顺序后,参与式预算理事会终止了表中的 44 个项目,并把 72 个项目纳入合并后的预算草案。公民委

员会的全体大会然后就这一即将提交给区议会的合并后的预算作出决定。区议会独自做了某些修订,并终止了另 12 个建议。但是,总体上,这些选举产生的议员遵循了公民委员会的建议,并最后批准了 83.3%的项目。

表 7 项目建议的拒绝与通过(2004—2008)

	2004	2005	2006	2007	2008	总计
1. 最初建议的项目	51	60	66	57 ^①	72	306
2. 由于不可行,被行政机构终止	10	21	20	22	33	106
3. 被认为是长期项目,超出了当前预算范围	21	12	13	19	19	84
4. 由政府机构办公室纳入预算草案	20	27	33	16	20	116
5. 被公民委员会终止	1	16	22	3	2	44
6. 由公民委员会提交给区议会	19	11	11	13	18	72
7. 被区议会终止	6	6	0	0	0	12
8. 区议会最终通过	13	5	11	13	18	60

注:① 最初建议的计划数是 59 个,但是两项非预算类计划被排除在外。
资料来源:改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

表 8 重复了表 7 中表明的参与过程,但是表 8 是以货币形式加以说明的。这些数字证明了参与式预算的重要性。在 2004 年至 2008 年间,公民委员会因为认为某些项目是“不必要的”,终止了来自区办公室的所有预算建议中的一半以上,而区议会大多遵循了公民的建议,并通过了来自该委员会的多数预算建议。

表 8 东区预算决策结果(2004—2008)(单位:百万韩元)

	2004	2005	2006	2007	2008	总计
1. 预算草案:区办公室	24 812	28 393	29 072	16 048	15 495	113 820
2. 行政机构预算:公民委员会	12 990	7 788	9 669	15 050	10 248	55 745
变化(2-1)	-11 822	-20 605	-19 403	-998	-5 247	-58 075
变化百分比	-47.6%	-72.6%	-66.7%	-6.2%	-33.9%	-51.0%
3. 批准的预算:区议会	13 377	6 510	10 608	14 185	9 067	53 747
变化(3-2)	387	-1 278	939	-865	-1 181	
变化百分比	3.0%	-16.4%	9.7%	-5.7%	-11.5%	

资料来源:改编自东区规划与预算办公室的内部文件。

（三）反馈渠道

参与式预算的演进与提炼需要反馈机制，以便把实践中取得的经验引导回制度建设中。拉丁美洲的许多城市未能成功实施参与式预算，是因为它们未给予制度设计足够的考量。雄心勃勃地想要实施公民建议的、超出城市财力的参与式预算，这样的努力注定要失败。由于政治与财政资源有限，东区在开始之初就未计划一种完美的参与式预算模式，而是选择了一种渐进式方案，它允许通过反馈渠道来学习、改进。自从2004年初开始，公民委员会在参与式预算过程的后期，举行了一次评估会议，以评估其绩效以及在行政机关官员和公民委员会成员之间共享经验。从这类评估中产生的修改建议由参与式预算咨询委员会进行审查，倘若它认为需要改变，就要调整相关制度设计。

若干源自这类批评性评估的变化已经被采纳。在首次评估活动中，将预算建议提交全体大会的做法遭到了批评，受到批评的还有政府机构工作人员和参与者沟通与传递信息的方式。政府机构工作人员也就某些参与者的不当行为表达了关切，而其他人士则要求扩大参与者的范围，以便增强参与式预算。

参与式预算咨询委员会对这些建议作出了回应，取消了首次全体大会并引入了第三轮主题会议，以便使项目建议的描述变得容易，同时便于改善信息的传播和参与者与公共机关官员之间的沟通。

在第二轮评估期间，在指派公民委员会委员到主题委员会的方法上也有了改变。一名成员建议，一个与主题委员会的某一个项目有商业利益的人不能被指派进入该委员会，以便避免不必要的冲突。这个建议被参与式预算咨询委员会接受了，并从2006年起实施。

五、结论

东区参与式预算的特征在于预算决策过程中真正的平等参与。同时，东区参与式预算基于共同决策，这意味着参与者和政府工作人员共同协作。东区参与式预算拥有反馈渠道，它们把实践经验与制度建设联系起来。

东区的案例介绍表明，参与式预算提供了公民委员会成员与政府工作人员之间公开商议和磋商的一个新舞台。尽管可自由决定的资源有限，这使得参与式预算变得困难，但是，东区案例显示了一种可能的解决方案。只有当参与式预算的制度被设计来确保平等参与和平等影响，并能够通过反馈渠道加以改进时，参与式民主才能够得到增强。

参考文献

Ahn, Songmin (2005), *Participatory Budgeting and Local Governance*, Ulsan: UUP.

Koonings, Kees (2004), Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre, in: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23(1): 79—99.

McGee, Rosemary (2003), *Legal Framework for Citizen Participation: Synthesis Report*, LogoLink report, Institute for Development Studies, University of Sussex, Brighton, United Kingdom.

Local Finance Yearbook (2006), Seoul: MOGAHA.

印度尼西亚的参与式预算：塔纳达塔的经验

斯利·玛思图迪(Sri Mastuti) 玛蒂娜·诺内克(Martina Neunecker)

一、引言

约有 14%至 15%的印度尼西亚人口被归入贫困人群^①。在所有原因当中,导致贫困的主因是与财政资源的分配紧密交织的。因此,减贫是该国主要的政策议题之一。印度尼西亚《宪法》(第 23 条)宣称:“国家财政预算作为国家资金管理的基础,必须以公开和问责的方式实施,以便最佳地实现民众福祉的繁荣。”政府对这一公开而又问责的预算负责,并确保实现最可能的繁荣,例如通过提供服务以及通过缩小公民之间的社会与经济差距。但是,实际上,预算的这些功能仍然被政府官员忽视了。预算中仅有 30%直接用于发展,包括公共服务。此外,预算的分配仍缺乏效率和效果或平等性。获得资金支持的政策和行动通常不是基于民众的需求,这尤其是因为穷人的声音很少被带入预算编制过程。在大多数情况下,旨在解决贫困问题的计划与活动缺少效率。这些缺点是寻找规划与预算体系新方案以及改革机遇的背景。在印度尼西亚的某些区域,地方行政机构通过让公众参与规划与预算过程而实现了创新。

本文研究这些创新中的一种,也就是在印度尼西亚的一个行政区的参与式预算过程。我们将通过介绍塔纳达塔(Tanah Datar,西部苏门答腊省的一个区)的案例来分析印度尼西亚的参与式预算^②。在世界其他地区(例如巴西或西欧)所观察到的参与式预算过程被认为是成功故事的案例。但是,如果将参与式预算过程

① 参见 www.forbes.com/feeds/afx/2009/07/01/afx6607212.html(访问日期:2010 年 7 月 27 日)。

② 本文中所介绍的塔纳达塔的参与式预算过程的数据与信息是基于实证调研、对地方预算过程中的利益相关者的采访以及对文件与报告的审读。

移植到完全不同的背景中结果又会怎样呢？人们可以相当确信的是，一个在长期建立的民主政体中运作的手段，应用到一个启动民主化和分权化过程才仅 10 年的国家里，可能会导致不同的结果。

参与式预算在塔纳达塔是如何实施的？谁是参与者？想要取得什么结果，通过什么手段？公众、政治家以及行政管理人员必须解决什么问题？这些是以下部分讨论的主要问题。我们先简述印度尼西亚的分权化过程，这对于理解地方层面的公众参与而言是必不可少的。接下去，我们将简要介绍印度尼西亚的规划与预算编制周期，以便指出在这个周期的哪些阶段出现了公众参与的可能性。紧接着讨论我们的案例，即塔纳达塔区，包括其在 2008 财政年度的参与式预算过程，并评价其优势与劣势、提出未来建议。本文最后将做一个小结，并对参与式预算在塔纳达塔的前景作若干评论。

二、印度尼西亚的背景——“大爆炸式”分权化过程

印度尼西亚的分权化过程，尤其是在财政事务上，是参与式预算的一个主要的先决条件。苏哈托将军执掌三十年之久的“新秩序”政体的特征在于国家机器高度集中，在其中，基本上所有主要的权力都集中在国家元首手中。分权化或者权力向次国家层面的任何实质性转移，都会与居于统治地位的精英的要求相抵触。省长、市长与地方官员都由总统或内政部长任命(Fritzen, 2009:87; Prasetyo, 2005:50)在 1998 年苏哈托垮台后的年份里，印度尼西亚见证了一个强有力的，且从地区比较来看，独一无二的“大爆炸式”分权化过程(UCLG, 2008:56)。这一地区自治权(Otonomi Daerah)的法律依据是第 22/1999 号法律(有关地区治理，由第 32/2004 号法律修订)以及第 25/1999 号法律(有关中央与地区的财政平衡，由第 33/2004 号法律修订)。《宪法》第 18 条的修改也给了次国家层面更多自主性(Shiroyama, 2003)。分权化过程包括政治、行政与财政事务(Fritzen, 2009:85)。

授予地区和地方行政单位新的权限使地方的收入来源改变，这是因为，在分权化之前，次国家层面高度依赖来自中央的拨款。如今，地方政府具有了征税的权力，例如在宾馆与餐厅、娱乐设施、停车、地下水和环境领域征税(UCLG, 2008:67)。此外，地方政府和各省一起共享土地税、财产税、机动车税等等(UCLG, 2008:67)。由于上述税种并未带来很多收入，所以地方政府还征收管理费与使用费，例如针对公共服务与许可(Kersting, et al., 2009:175)。

分权化“加速了社区层面的决策过程，使得利益相关者的参与成为可能，并提高了基本服务提供方面的效果与效率”(Guiza, 2005:44)。若没有分权化过程，有效的公众参与(例如通过参与式预算过程)似乎是不可能的。只有当地方政府被

赋予必要的财政与政治权限,来处理它们自己的问题并寻找适当的解决方案之时,公众的参与才可能是有益的:“在财政管辖权下放到地方层面的程度与公众感受到一种激励去参与地方治理的程度之间,出现了一种积极的关系”(McGee, 2003:66)。总而言之,分权化过程以及次国家层面财政自主权的提高可以被视为使得印度尼西亚的参与式预算过程成为可能的一个重要先决条件。然而,一个限制性因素仍然遗留了下来,即按照第 22/1999 号和第 25/1999 号法律,地方政府能够批准自己的预算,而这一规定被再次修改了^①。如今,地方财政预算必须由省长与内政部审核,然后它们才能被实施。

因此,正如某些新兴民主化国家的高度庇护主义结构和政治分赃体系的例子所显示的,分权化不能被误解为民主化,也不能以为实施分权化就可自动减少贫困并解决贫穷问题(Blair, 2000; Ramos, 2007:2)。在分权化过程之后,公民参与在何种程度上有助于这些议题的进步,这仍是一个有待考证的问题。

(一) 地方层面的规划与预算编制体系

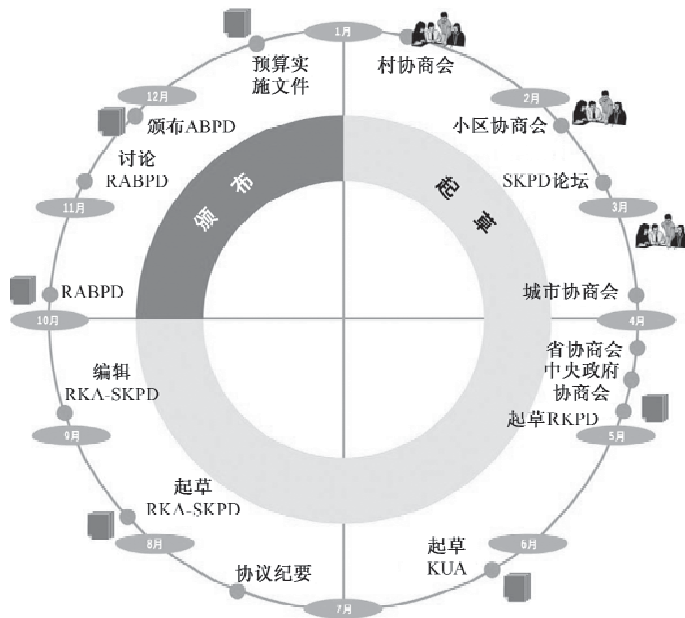
以下对印度尼西亚规划和预算编制周期的概述集中在公众参与的前景上,因为这是我们研究工作的中心兴趣点。印度尼西亚的财政年度是从 1 月 1 日起至 12 月 31 日止。调整预算过程的两部主要的法律是关于国家财政的第 17/2003 号法令以及关于发展规划的第 25/2004 号法令。尤其是后一部法令表示,规划必须既采用由下至上的方法,也采用由上至下的方法,以及公民的参与是主要要求之一。问题是,公民是否有效地参与到预算政策中,以及他们的声音是否反映到了预算政策中。

预算过程的由上至下的方案是由地方政府的技术部门实现的,而由下至上的方案是由 musrenbang(发展规划协商会议论坛,以下简称“协商会”)实施的。这一方案对于公民在不同政府层面的预算编制过程的参与具有中心意义。协商会过程于 1 月在居住区层面开始,当时社区成员聚集在一起讨论存在的问题以及他们的愿望与目标。地方政府的代表不出席这个层面的会议。然后,协商会在乡村层面举行。参与者都会获得预算信息、提议的计划与行动,并为乡村选定预算优先选项。此外,该会议还选出一个代表团,以便在接下来的小区协商会中代表该乡村。代表团中的女性代表也有所规定。地方议会的成员以及地方政府机构的部门主管也要出席这些小区层面的会议。这些通常在 2 月举行的小区协商会的目的在于对更低层面会议上作出的建议进行汇编,并按优先顺序排列。然后再次选出一个民众代表团,以便在下一个更高的层面代表小区。

^① 内政部第 13/2006 号和第 59/2007 号法令(Permendagri)。

在小区会议之后举行的地方政府技术部门(SKPD)论坛是按照部门来进行的,这与基于地域的协商会不同。在地方政府技术部门论坛上,地方政府技术部门的成员与部门的各家利益集团(例如工会、商业集团或卫生组织)的代表聚在一起。各技术部门向公民社会代表介绍它们的项目建议草案,并在考虑不同部门的需求的情况下,讨论可以由下一期预算提供资金的计划与活动。地方政府技术部门论坛的结果是一份基于部门的年度规划文件。其后,在3月,举行区层面的协商会,汇总并讨论源自地域性协商会以及部门性地方政府技术部门论坛的计划与行动建议。因此,区层面的协商会通常有众多政府官员与公民社会代表参加;这些会议充当各种建议的协调平台,并形成一份更新后的年度规划文件。地方政府的各个部门以及地方议会(DPRD)主导了预算周期的以后步骤,虽然议会在通过年度预算之前必须举行咨询会^①。图1提供了印度尼西亚地方层面预算编制周期的概览^②。

图1 印度尼西亚地方预算编制周期



注释:(SKPD=地方政府技术部门;RKPD=地方政府工作计划;KUA=一般预算政策;RKA=工作与预算计划;RAPBD=年度预算草案;APBD=年度预算)
资料来源:Ahmad / Thébault Weiser, 2006:15。

① 地方议会应通过邀请社区代表(例如公民社会组织代表)或通过媒体公布预算草案、要求公众作出贡献,来举行公共咨询。
② 有关印度尼西亚预算编制周期的详细介绍,参见 Ahmad/Thébault Weiser 2006。

所有的协商会会议对任何愿意参与的、感兴趣的公民开放,社区不同部门的行为体均应出席(且至少在理论上是这样),例如妇女组织、传统领导人、学校委员会、农民与渔夫等。但是,情况经常不是这样的。即使普通公民能够参与,公民“来倾听议程,但是不……插话或……发言”(Ahmad/Thébault Weiser, 2006: 14)。而且,不同层面的协商会通常得出的是一个“希望清单”(Ahmad / Thébault Weiser 2006: 14),公民建议的项目只有少部分有获得资金资助的机遇。公民的参与通常被认为是装饰性的。这些缺点是预算倡导团体促进公民在规划与预算编制过程中有效参与的出发点。

(二) 地方层面的预算倡导

非政府组织和公民社会组织是地方治理中公民参与的一个重要激励:“在印度尼西亚,……公民社会非常熟悉分权化法律,尤其是其中有关扩大参与的规定,赋予了公民社会组织权利,而且,相对于公众意识和公民社会组织意识更低的国家,有助于更强有力地利用这些参与机会”(McGee, 2003: 57)。和该地区的其他国家相比,印度尼西亚的预算倡导团体的数量和实力是相对高的(Ahmad/Thébault Weiser, 2006: 13)。在印度尼西亚,有众多的非政府组织与公民社会组织在致力于规划与预算编制过程。根据目前的数据,印度尼西亚全国有大约 127 家非政府组织和 14 家公民组织包容在预算倡导工作中(Ahmad/Thébault Weiser 2006: 13)。这些团体在促进预算编制过程中的公民参与方面扮演着一个重要角色;若没有它们的支持性工作,有效的参与式预算过程就很可能无法实现。正如以下章节将要表明的,一个非政府组织 CiBa^① 为塔纳达塔的参与式预算的实现作出了显著的贡献。

由于这些倡导团体如今已经运作多年,且规划与预算编制过程中的公众参与的一个法律框架已经设立,包括协商会体系的建立,越来越多的市镇开始实施某种形式的参与式预算。已经有参与式预算经验的例如有苏拉卡尔塔(Pratikno, 2005)、西瓜哇的双木丹与万隆,以及(以改良后的方式)帕雷帕雷,那里是公民论坛。

三、塔纳达塔案例

塔纳达塔是印度尼西亚苏门答腊岛西部的一个区,或者说一个“摄政”(kabu-

^① CiBa(公民教育和预算透明度倡导团体)是 2002 年在雅加达建立的一家非政府组织。它的工作焦点在于社会领域的预算倡导,诸如减贫预算、性别预算以及儿童预算。CiBa 从 2006 年起在塔纳达塔运作,尤其致力于参与式预算以及支出跟踪。

paten),面积大约为 1 336.60 平方公里。根据 2008 年的数据,塔纳达塔区人口为 331 274 人,他们中的约 21%被归为生活在贫困之中。下辖的 14 个小区的贫困率不均衡分布,从 X-科多小区的 13.5%到巴蒂浦-塞拉坦小区的 40%。由于缺少地方政府的响应,以及由于缺少对小区内穷人和弱势人群需求的分析,预算具有效率低、效果差的特点。因此,资金的定向投放以及扶贫是非政府组织倡导下的预算和规划过程的中心关切。

为了补充现有的国家法律,塔纳达塔区通过了两部有关地方规划与预算的重要的地方条例(Perda)。其中第一部重要的 Perda 是有关地方财政管理的第 4/2007 号地方条例,其中声明,例如,地方预算必须以严格的方式实施并依据该条例进行管理;预算必须为了人民的福祉注重效率和效果、透明、可问责且关切公正。塔纳达塔区第二部使参与式预算成为可能的重要 Perda 是有关透明度和参与的第 2/2005 号地方条例范,其中第 11 条规定,公共机构有义务发展公众参与,方法是在作出决策前给予他们表达观点以及提供贡献的机会。此外,根据第 12 条,公民有权参与公共政策的拟订与监督。必须注意的是,塔纳达塔通过这些条例的时间,要早于中央政府 2009 年颁布其有关信息透明度的法规。参与式预算项目首次于 2006 年实施,并延续至今,虽然这个过程如今(至 2010 年)经受了一次挫折。我们将在后文再谈这一点。

(一) 参与式预算过程：扶贫预算与性别响应式预算

塔纳达塔的参与式预算过程有两个主要目标:减贫以及完成性别回应预算(gender-responsive budget)。相应地,该过程基于一种双轨方法(two-track method)。塔纳达塔参与式预算过程的第一条线是扶贫预算,它的意思是,预算必须对穷人的需求,尤其是他们的基本需求作出响应。“基本需求”(参见 Friedmann, 1992:59)首先包括一个家庭对食物、避难所(住所)和衣服的最低需求,其次包括社区消费所需的基本服务的提供,诸如卫生、水、卫生设备、电、公共交通以及健康与教育设施;最后包括社区在决策过程中的参与,尤其是有关影响穷人的政策与计划。一种可能的方法是,穷人无需缴税或缴纳分摊额,就可获得卫生保健和教育等基本社会服务。就支出而言,国家预算可以涵盖预算配置,通过提供社会服务,来满足穷人的需求。直接的扶贫预算支出包括针对穷人的健康保险、给大学生的奖学金、用于旧房翻新的补助金等等;间接的扶贫预算包括贫困数据库的开发以及为 Puskesmas(公共卫生中心)的准备运营提供预算。

作为参与式预算过程的第二条线,塔纳达塔的扶贫预算倡议行动是和性别回应预算分析结合在一起实施的。它针对的是以下这些问题:女性和男性或男孩和女孩需要什么?在男性与女性之间,在准入、参与水平、控制和收益方面是否存在

着一个缺口？应该为男性和女性实施哪些行动，以便使服务的提供变得更加有效果和效率？应分配多少钱用于男性和女性的赋权？

总而言之，在塔纳达塔，同贫困做斗争的主张包含两个目标：减贫与性别回应预算；参与式预算被用作实现这些目标的一种手段。在这个背景里，公民社会参与了规划和预算过程，以及对政府部门和地方立法机构的倡导。

（二）应用的方法

为了实现前面提到的目标，部署了各种元素，从专题小组、部门工作小组以及与议会派系的政治协议，到监督预算的实施过程。这些方法被作为法律规定的协商会会议的补充。这里运用了双重方法：一方面，民众被鼓励去参与预算过程；另一方面，决策者被激励在预算中提出贫困和性别议题。在2008年的参与式预算编制过程中，做了以下事情，来处理扶贫政策和赋权女性参与预算编制过程。

首先，民众通过参与来找出与贫困相关的问题。虽然塔纳达塔已经有一份有关同贫困做斗争的战略规划文件，但是其质量仍然是有问题的，这是因为，它未涵盖微观层面的问题，例如村庄的问题，而且，教育也未被作为一个优先议题落实下来。任务在于澄清社区内与贫困相关的问题，并制作一个旨在解决这些问题而要采取的行动的一览表。这里运用的方法是专题小组讨论。参与者通过小组自行选择和邀请来挑选。一方面，专题小组的会议是公开宣布的，因此每个想要参与的人都是开放的。另一方面，定向地邀请特定的群体，这弥补了这个过程的不足，确保了社区的各种元素均能得到代表。因此，出席专题小组会议的有乡村的代表、非政府组织、学者、bundo kandung（村级妇女组织）、政府官员，以及一些职业从业人员，诸如教师、农民、渔夫，还有地方立法机构的成员。参与者中既包括女性也包括男性。通过专题小组的讨论，参与者同意给予教育、卫生保健和微型金融以优先权。在教育方面，关注的主要议题包括受损学校的条件、教师在次城区和村庄的分布不均以及学生辍学等问题。在卫生部门，营养不良、对女性的暴力、产妇死亡率以及公共卫生中心的服务质量等成为主要问题。至于微型金融，公众关切的是在资本获取、新工艺引入和其产品营销方面的困难。

其次，参与式预算过程的第二个阶段在于授权社区男女参与规划和预算编制。无论男女，均被邀请参与由非政府组织 CiBa^① 推动的、特殊的培训课程，课程有关如何参与规划与预算过程以及如何使他们的声音能在规划与预算过程中被听到。然后，参与者积极要求村当局邀请他们参加村的协商会。结果是，村协

^① CiBa 在参与式预算过程的角色是通过对政府的倡导、监督、信息传播以及公民与政府的能力建设，来在民众与政府之间进行中介。

商会的参与者人数增加了,而且,从未参加过地方事务的女性成为了参与者并积极表达她们的观点。妇女也被视为其所在村参加小区协商会代表团的成员。

再次作为参与式预算过程的第三部分,设立了基于由各专题小组排好优先顺序的主题的部门工作小组。这里,这些小组依据排好优先顺序的政策领域,也就是教育、卫生保健和微型金融领域而设立。各个部门工作小组是开放式的,任何感兴趣的公民均可出席这些会议。例如,教育小组由教师、父母、学校委员会以及区教育委员会组成。这些部门工作小组聚在一起讨论主要问题,并支持把这些问题提交地方政府官员。这些会议召开的频率有所不同,在不同情况下均取决于各个部门的需要。各个部门工作小组在地方发展规划署的协调下,也参与政府的部门规划署会议(地方政府技术部门论坛)。在此,各个部门工作小组对在协商会上提出的教育、卫生保健与微型金融方面的行动进行编辑汇总,作为向地方政府技术部门论坛提出建议的一个基础。

第四,在3月和4月举行了区层面的协商会。协商会最后拟定出了针对每个部门的、按优先顺序排好的活动的草案,包括对更低层面协商会以及部门工作小组的若干建议,而这些建议是由地方政府技术部门建议提出的。然后,那些已经转换为预算建议的、排好优先顺序的活动,被提交给地方议会(DPRD)。各个部门工作小组然后在以下几点上分析年度预算草案(RAPBD):有多少预算配置给了扶贫和性别回应预算和活动?在协商会中形成的社区的建议以及各个部门工作小组的建议被包括在年度预算草案中了吗?是否可能存在着某种无效预算?以这种方式找出的预算草案里潜在的无效率部分,在对扶贫计划与活动的再分配,尤其是那些已经在协商会中建议的计划与活动中,得到了提醒。在卫生部门,权益组织建议削减用于补贴政府交通的预算,并把从中获得的资金用来克服儿童营养不良问题,使他们获得更多的食品补贴,或者用于为村庄里的助产士购买摩托车,目的在于改善对生活在偏僻区域的产妇的服务。在教育部门,建议将资金配置给学校用于修缮。此外,工作小组建议改进奖学金体系,以便提供贫困大学生使他们有进入大学学习的可能。在微型金融领域,建议了预算分配用于产品促进,以及把资金转移到中小企业身上。

最后,作为第五个步骤,以与地方议会的不同派系达成政治协议的形式,作出了进一步的倡导和游说。这与鼓励决策者提出贫困议题并支持相关政策的目标是相符的。在印度尼西亚,预算体系明确声明,行政机构人员负责预算的准备与执行,而立法机构负责预算的批准。但是,正如实际经验所表明的,塔纳达塔的立法机构并不是自动就会批准行政机构递交的预算建议,为此需要对议会进行更多的说服。这一倡导工作集中在地方议会的不同派系身上,这是因为它们在政策的

通过上拥有相当大的权力。这一倡导是通过与各个派系订立政治协议来完成的。通过与倡导小组(主要是非政府组织)订立协议,这些派系同意让它们获取所有预算文件,同意支持协商会提出的建议,并愿与公民共享预算信息以及允诺让他们参与地方议会中的预算讨论过程。这些协议的总体目标在于实现代表之间对公民在参与式预算过程的前面几个步骤中讨论过和排好优先顺序的扶贫与性别回应预算建议的支持。表 1 总结了不同派系对公民在协商会以及部门工作小组中提出的扶贫行动建议的支持情况。

表 1 地方议会派系在支持扶贫行动方面的表现(2008 年)

地方议会派系	支持的扶贫行动的数量
改革星党派系	14
新月星党派系	8
联合发展党派系	7
公正与繁荣党派系	6
国家使命党派系	2

资料来源: CiBa(2009):塔纳达塔与索洛克参与式和预算支出追踪报告。

在议会通过年度预算之后,倡导小组继续监督和评估预算执行情况。非政府组织 CiBa 以传单和海报的形式传播预算信息^①。基于这些信息,公民可监督预算的执行情况并修正资金的分配。例如,他们审查学校的修缮是否实施了,或供水设备和卫生设备是否如所计划的那样适当发展了? 普通民众(例如农民或学生的家长)在这类监督活动中较为积极主动,并就任何腐败或违反状况进行报告。社区和部门工作小组的某些成员从事基于用户的调查和报告单调查,以便监督和评估公共服务以及预算执行的质量。

四、 塔纳达塔的参与式预算：优势与劣势

在讨论了塔纳达塔参与式预算过程的不同元素和议程之后,我们将评价它的结果及其优势与劣势。总体上,正如已经提到的,参与式预算是与一系列可能的结果相联的。参与式预算可能吸引公众参加,引导他们和赋权给他们;有助于一个充满活力的公民社会;推动透明度与问责制;降低腐败;以及把被排斥在外的少数群体包容进来(参见 Wampler, 2007:21)。总而言之,参与式预算可以“改善国

① 这些传单与海报的费用由政府承担。

家的表现”以及“提高民主的质量”(Wampler, 2007:21)。塔纳达塔的参与式预算过程能否实现这些目标呢？

首先,所倡导的各个部门(教育、卫生保健与微型金融)里的预算分配情况的比较表明,在 2007 和 2008 财政年度之间这些部门的预算出现了显著增长。在教育部门,区里的总的公共支出从 3 200 万印尼盾上升到大约 4 700 万印尼盾,在微型金融和工业部门的预算增长了四倍以上。卫生部门则只经历了微不足道的增长。表 2 提供了参与式预算过程中分配给三个优先部门的预算的概览。

表 2 2007—2008 财政年度的三个优先部门的年度预算

部 门	2007 财政年度	2008 财政年度
教育	32 473 680.00 印尼盾	47 308 302.62 印尼盾
卫生保健	14 024 733.00 印尼盾	14 666 561.50 印尼盾
微型金融与工业	445 350.00 印尼盾	2 216 363.00 印尼盾

资料来源：塔纳达塔 2007 和 2008 财政年度的预算。

这些部门支出的增加是由于预算的再分配,它可以被看作是参与式预算过程以及相关的扶贫倡导工作的结果。在参与式预算过程期间,得到 CiBa 支持的社区成员找出了地方预算中潜存的低效性,并主张把这笔资金进行再分配,用于扶贫行动。例如,他们建议削减用于政府官员差旅费用的预算,或建议审查双重支付情况。因此,从结果来看,参与式预算过程可以被认为是成功的,因为政府在所倡导的部门里的支出显著增长了。

除了上述直接结果以外,遗留下来的问题是,这些预算过程是否经过严格审查(如本文所说:“全面”参与过程),或者是否它只是一种单向的咨询形式。按照(Sintomer et al. , 2010:42)提出讨论的五个基本标准,塔纳达塔似乎相当符合前四项:参与式预算过程针对财政维度;包含一个拥有某些行政管理权的区;这个过程反复举行;并包含若干种公开商议,诸如专题小组讨论和部门工作小组。只是最后一项标准的实现,即地方政府的问责,是受到质疑的,需要进一步审视。但预算过程产生的一个积极面是,地方政府官方公布了年度预算,而且公民可以在政府网页以及地方报纸、传单和小册子中获取预算信息。但是,政府并未就为何某些计划建议未被包含在年度预算中而向公众作出系统的反馈。这一问责机制的缺乏表明这个过程的一个主要劣势。此外,有必要在每个财政年度对参与式预算进行彻底而又独立的评估,以便揭示存在的缺点并改进整个过程。

除了问责机制令人不满意以及评估过程缺乏以外,对捐赠代理人以及对市长的政治承诺的依赖,构成了塔纳达塔的参与式预算过程的又一个主要挑战。若没有国际捐赠机构的资金支持,该区本身没有能力执行有效的参与式预算。因此,遗留下来的问题是,倘若这类资金支持行将结束,那么参与式预算过程在何种程度上能被制度化。此外,这个过程极大地取决于地方政府尤其是市长的政治意志和承诺。倘若政府官员拒绝促进公民的参与,那么一个成功的参与式预算的过程将难以实现。

在塔纳达塔的案例中,参与式预算过程有助于地方层面民主的增强。公民得以参与决策过程,表达意见,并能为政府所倾听。这个参与过程增进了性别平等,这是因为女性——她们通常不参加公共政策的制定以及公共领域——参与并表达了她们的需求。参与式预算过程的另一个优势在于提高了地方政府的透明度。在参与式预算启动前,政府未公布预算信息,也未允许公民参与地方政府技术部门论坛。在这之后,通过参与式预算,公民监督预算分配的执行,并向政府提供有关是否存在违法情况或腐败例证的反馈。例如,公民会质询,为何村庄中某座应该由年度预算提供资助的桥梁在财政年度结束时还未建成。同样地,社区成员检查那些应该分配给地震受难者的资金为何至今未分配出去。

五、总结与展望

印度尼西亚塔纳达塔区的参与式预算过程可以被部分看作一个成功故事。在一个需要同贫困和不平等等重大问题作斗争的时代里,公民的参与至少在某种程度上能够使资源的配置更为有效,以及使预算能更多地满足公民的需求。这些积极的结果例如被教育、卫生保健和微型金融领域支出的增加所证明。此外,女性的参与得到提高。这个区的参与式预算中最大的劣势在于明显缺乏问责机制以及对政治承诺和捐赠代理机构的高度依附性。

2008年塔纳达塔的参与式预算过程是以专题小组会议开始的,目的是为了探寻人们的需求和偏好。然后,参与者被邀请参加(得到非政府组织的促进)特殊的培训,培训有关如何参与规划与预算编制过程。设立在三个不同政策领域的相邻部门工作小组讨论它们部门里的主要问题,并把它们提交给地方政府官员。在以下的地方政府技术部门论坛与区协商会上,公民参与与政府机构代表的讨论,并审查有关扶贫行动的年度预算草案。与地方议会派系之间的政治协议的签订,保证了政治家们至少支持把公民提出的某些行动纳入年度预算中去。最后,社区成员也参与预算计划执行的监督和对可能存在的不法行为的揭露,由此也为透明度的提高作出了贡献。

但是,塔纳达塔的参与式预算以前的积极发展状况,如今看来正在经历一个严峻的衰退趋势。正如前面已经提到的,塔纳达塔的参与式预算过程在 2006 年开始后一直在延续,但是,在 2010 年,这个过程经历了一个重大挫折。地方发展规划办公室主任的易人以及新区长选举,改变了政治环境以及地方政府对公民参与的承诺。这个过程的诸多元素,诸如发展规划会议(协商会)或部门会议(地方政府技术部门论坛)仍然在执行,但是公民在这个过程中的参与下降了,而且参与不像以前那样重要了。这一衰退是对公民在塔纳达塔规划和预算过程中参与的一个主要挑战。有待观察的是,非政府组织的倡导工作能否给予这个过程以新的动力,或者公民本身是否会努力争取有效的参与。但是,若没有地方政府的支持和政治意志,成功地延续下去看来不太可能。

参考文献

- Ahmad, Raza/Thébaud Weiser, Erin (2006), *Fostering Public Participation in Budget-making*, Manila/San Francisco: Asian Development Bank/The Asia Foundation.
- Antlöv, Hans (2003), *Civic Engagement in Local Government Renewal in Indonesia*, SEA Regional Paper Vol. 4, LogoLink Southeast Asia.
- Blair, Harry (2000), Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, in: *World Development*, Vol. 28 (1), 21—39.
- Fölscher, Alta (2007), Participatory Budgeting in Asia, in: Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, D. C. : The World Bank, 157—189.
- Friedmann, John (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Fritzen, Scott A. (2009), Public Administration, in: Beeson, Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 74—90.
- Goldfrank, Benjamin (2007), Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting, in: Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, D. C. : The World Bank, 91—126.
- Guiza, Edel C. (2005), Citizens, Government, Business and the Transformation of a Ravaged Philippine City: The Case of San Fernando, Pampanga, in: *Asia Pacific Perspectives*, Vol. 5(2), 44—58.
- Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/ Nickson, R. Andrew, et al. (2009), Local Governance Reforms in Asia, in: Dies (ed.), *Local Governance Reform in Global Perspective*, Wiesbaden: VS Verlag, 167—195.
- Krueathep, Weerasak (2004), Local Government Initiatives in Thailand: Cases and Lessons Learned, in: *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 26 (2), 217—239.

- Lerner, Josh/Duarte Laudon, Joanna Maria (2009), *Participatory Budgeting at Toronto Community Housing*, 2009 Evaluation Report.
- McGee, Rosemary (2003), *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*, LogoLink Southeast Asia.
- Prasetyo, Pius (2005), *Developing Local Democracy. Decentralization in Indonesia*, IRU Working Paper Series, Vol. 1(7), Giessen.
- Pratikno (2005), Initiating Participatory Democracy in Indonesia: The Case of Surakarta Municipality, in: *Asia Pacific Perspectives*, Vol. 5(2), 59—66.
- Ramos, Charmaine G. (2007), *Decentralization and Democratic Deepening in the Philippines*, LogoLink Southeast Asia.
- Shall, Adrienne (2007), Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting, in: Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, D. C. : The World Bank, 191—223.
- Shiroyama, Hideaki (2003), Regional Governance in Asia: Comparative Analysis of Experiments of Decentralization and Deconcentration in Indonesia, Thailand and Korea, in: Shimomura, Yasutami (ed.), *The Role of Governance in Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 6—26.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (ed.) (2010), *Der Bürgerhaushalt in Europa-eine realistische Utopie?* Wiesbaden: VS Verlag.
- UCLG, United Cities and Local Government (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World*, Barcelona: The World Bank/UCLG.
- Wampler, Brian (2007), A Guide to Participatory Budgeting, in: Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, D. C. : The World Bank, 21—54.

民主分权和参与式预算：印度喀拉拉邦的经验

桑尼·乔治(Sunny George) 玛蒂娜·诺内克(Martina Neunecker)

一、引言

1996年8月,印度最南面的邦,即喀拉拉邦(Kerala),在分权规划中引入了一种引人注目的、新颖的方案,也就是说“第九个计划的人民运动”^①。这一过程的主要目标是确保地方自治机构在公民社会积极参与的支持下,独立地准备年度计划并排列有关事项的优先顺序。本文旨在提供有关喀拉拉邦参与式规划和预算过程的一个概览,这个过程如今被称作“人民计划”(People's Plan)(Government of Kerala, 2007)。它最初是由邦政府倡议的,但得到了所有政党的支持。在这个预算过程中,公民能够表达他们有关发展过程的意见,为项目排列优先顺序,从而确保给社会上被边缘化的、经济上处于弱势的群体以帮助。经济发展与社会公正是这个过程的主要目标之一。喀拉拉邦是印度参与式规划与预算的先驱之一,印度其他邦如今也实施了相关做法。这里仅举个别例子,如古吉拉特邦的 DISHA 项目、拉贾斯坦邦的 MKSS 项目以及班加罗尔邦的 PROOF 项目(参见 Fölscher, 2007; Paul, 2007)。

本文分析的喀拉拉邦的分权规划和预算过程可以被归入参与式预算过程。但是,援用这个概念,具体又意味着什么? 由于全世界范围的参与式预算的做法极其多样,不可能有一个“包罗万象”的单一概念。一般而言,参与式预算是“一种机制(或过程),通过它,民众决定所有或部分现有公共资源的用途,或为这类决定作出贡献”(Cabannes, 2004:20)。但是,在这个一般性定义之外,各种参与式预算过程在设计、参与的强度、公民实际参与决定的程度(而不只是被咨询)及其他方

① “第九个计划”指的是由邦准备的第九个五年发展计划。

面差异明显。在整个预算周期中,存在着各种公民参与的切入点(参见 Wagle/Shah 2002)。民众可以在计划拟订阶段参与,或参与预算分析或跟踪,或者在预算周期的最后参与绩效评估。在计划拟订的起步阶段,公民的参与可以影响这样一个问题的决定,即哪些项目或部门应得到下一周期预算的资金。公民参与的接下来一个切入点,即预算分析,它“包括对不同政策建议和资金配置的效果和影响的审查”(Wagle/Shah 2002:4),焦点主要在于预算的易懂性,以及在公民中“去除使得预算看起来非常技术性的内容”(Wagle/Shah 2002:4)。接下来,支出的跟踪意味着,公民监督财政资源的分配,以防止腐败事件以及确保资源的确达到指定的受益者那里。最后,公民在预算周期中的参与,可以包括对预算绩效的评估,以揭示成果与缺点。

本文中有关参与式预算的讨论也将致力于这样一个问题,即在这个过程的哪些阶段,喀拉拉邦的公民能够有机会参与。我们的分析将先从对喀拉拉邦的简介开始,然后介绍该邦的分权化和地方治理的某些关键特征。文章第三部分先简要讨论 1996 年“人民运动”开始时的情况,然后详细分析喀拉拉邦参与式预算过程的原则、目标以及不同步骤。接下来的部分讨论这一过程的主要影响,涉及扶贫、性别平等以及管理效率。我们最后将总结喀拉拉邦的参与式预算并展望其发展的未来。

二、喀拉拉邦简介

喀拉拉邦是印度最南面的一个邦,地理区域面积大约为 39 000 平方公里,2008 年的人口为 33 268 000 人。它是印度人口密度最大的邦之一,每平方公里人口数为大约 850 人。该邦在建立一个高效的地方治理体系方面取得显著进展。和印度其他地方一样,第 73 份和第 74 份宪法修正案“要求全面修正”(Charvak, 2000:22)此前存在的结构。喀拉拉邦的地方治理的特点在于人民参与、参与式预算、透明度与问责制。权力、职能和责任大幅转移到了地方层面。该邦大约三分之一的补助金转移给了地方单位,并根据预先确定的标准在各个地方单位之间进行分配。

喀拉拉邦在发展中取得的进步是显著的,尤其是在依照联合国人类发展指数测定的生活质量方面。喀拉拉邦的人类发展指数被认为是与世界上中等收入国家的水平相当,尽管它的人均收入水平低于低收入国家的平均人均水平。因此,喀拉拉邦模式表明,一个经济体是如何以较低的人均收入取得较高的生活质量的。喀拉拉邦的许多发展趋势有助于地方层面规划的能力建设,如今,这些离心力获得了动能,而且,尽管人均收入非常低,但仍实现了生活质量的可持续发展。

该邦约有 25% 的人口居住在城市区域,比全国平均水平略低。但是,与印度的其他地区不同,喀拉拉邦的城市化过程未局限于指定的市镇。一个与众不同的特征在于,该邦不存在城乡之间的极化。公共政策确定的目标是,把城乡差别降低到最小程度。除了个别丘陵地带的潘查雅特(Panchayat,自治单位)以及个别与外部隔绝的地区,整个邦构成了一幅城乡一体的画面。整个社会总的来说可以被称作城市化了的(Government of Kerala, 2002)。

地方自治的方案对于印度共和国而言不是什么新事物。印度目前的制度结构是在 1688 年成型的,当时英国人在印度马德拉斯设立了一个自治团体,其后在 1726 年在孟买和加尔各答设立了类似团体。印度宪法的第 74 份修正案(有关城市地方团体)在 1992 年由议会通过,并在 1993 年 4 月由总统颁布。这一法案寻求为印度的城市地方团体的结构与任期提供一个共同的框架(包括给予各邦足够的自由以适应各邦的特殊性),原因是地方政府是由邦法律创立的。由此,中央政府与各邦之间的关系多年来变得平衡、稳定,但是,邦和地方政府之间的关系仍尚待整固,包括相应地转交相关职能并分配为此所需的财政资源。

印度宪法的第十二份目录列出了如下要由各邦转移给城市地方团体的职能:

第十二份目录(第 243W 条)

- (1) 城市规划,包括镇的规划
- (2) 土地使用和建筑物建设的规制
- (3) 经济与社会发展的规划
- (4) 路和桥
- (5) 家庭、工业与商业用供水
- (6) 公共卫生、卫生设备的管理以及固体废弃物管理
- (7) 消防
- (8) 城市绿化、环境保护与生态维度的促进
- (9) 社会弱势群体利益的保护
- (10) 贫民窟改善与升级
- (11) 城市扶贫
- (12) 公园、花园和游戏场地等城市设施的提供
- (13) 文化、教育与审美方面的促进
- (14) 土葬和土葬地、火化和火化地以及电力火葬场
- (15) 牲畜池塘,避免虐畜
- (16) 人口动态统计,包括出生与死亡人口登记
- (17) 公共娱乐场所,包括道路照明、停车场、公交站和公共便利性

(18) 屠宰场和制革厂的规制

但是,这些权限中有许多仍然未真正转让。准政府机构,例如水务局或发展局,掌握着地方政府的许多强制性职责。规划(城市治理最重要的任务之一)仍然掌握在城乡规划部手中,该部在大多数邦中是一个独立单位。

在印度,有大约 3 700 个城市地方团体,它们在较大型城市区域被分为 100 个自治团体(Mahanagar-Palika)、在较小的城市区域分为 1 500 个自治机构(Nagar-Palika)和在城乡结合部的 2 100 个市镇委员会(Nagar Panchayat)。正如此前已经提及的,宪法提供给各邦在设立城市地方团体方面足够的自由,例如,市长和议长的选举模式也留给了各邦的自由裁量。相应地,在整个印度,人们可以观察到在许多方面的相当大的变化^①。

邦政府设立了众多职能机构,例如发展局、住宅建设委员会、贫民窟发展署和水与环境卫生委员会等。这些专门化代理机构的增长削弱了市政机构的权力,并导致它们的萎缩。这同样也导致了市政府机构的分散化,即众多机构相互孤立地在运作。结果是,城市地方团体在技术力量和组织能力方面仍然不足,而且没有能力应对城市化向农村地区扩散带来的问题。^②

通过提供给公民便利设施来改进公民生活的质量,一直是地方政府设立以来的基础职能。地方政府理想上适合于提供以下服务,例如供水、固体废物管理、卫生设施等等,这是因为这些服务和人民生活贴得很近,而且地方政府能更好地满足人民的关切。一项经济学上的原则就是,这类服务最好由最贴近民众的政府层级来提供。但是,大量地方团体在这个方面的表现总体上不能令人满意。

喀拉拉邦有着若干特殊性。1994 年 5 月生效的喀拉拉邦市政法令纳入了若干与宪法(第 74 份)修正案相符的规定,并经过四次修订以增强该邦中的城市治理。除了城市地区的行政管理,经济发展和社会公正的规划也成为地方团体(作为地方自治的机构)的主要责任。在 2010 年初,地方团体也开始设法管理转移给它们的机构,使它们服从政府的指导方针和技术指令,以及符合邦和国家的政策。

在行政区划方面,喀拉拉邦被细分为:农村地区有 999 个村(Grama Panchayats)、152 个乡(Block Panchayats)和 14 个区(District Panchayats);城市地区有 53 个自治机构和 5 个自治团体(参见 Vijayanand, 2009)^③。目前没有从农村向城市

① 例如,在某些邦,市长和议长是从议员当中选出的,也就是间接选举产生的,而在另外一些邦,市长和议长是由人民直接选举产生的。他们的任期也因邦而异。

② 此外,印度的特大城市的特征在于,仍存在着诸如日益严重的基础设施不足、大规模人口移入以及仍然不专业、不负责任和不透明的治理结构等特殊问题。

③ 本文只讨论城市地区的地方政府单位,而不考虑农村地区的单位,即村、乡和区。

转变的(带有其特殊的市政委员会(Nagar Panchayat))区域。喀拉拉邦的城市地方团体比其他邦中的城市地方团体要小,尤其是在人口规模方面。此外,喀拉拉邦没有大都市区域。自治区的平均人口为约 52 000 人,另有 3 个自治区人口超过 10 万人以及 6 个少于 25 000 人。喀拉拉邦自治市的平均人口大约为 49 万人。

在行政区划上,自治区与自治市还进一步分成城市区划单位“小区”(ward)。这些小区的数量取决于相关市镇的人口数。若自治区的居民少于 2 万人,就设有 20 个小区。在人口超过 2 万人的地方,每 2 500 名居民增加一个小区,但是上限为 50 个小区。自治市由 50 至 100 个小区组成,人口数少于 40 万人有 50 个小区;若超过 40 万人,每 1 万名居民增加一个小区。一名直接选举产生的议员代表一个小区,这些议员组成的大会构成市镇委员会。喀拉拉邦地方团体的选举由政党展开。妇女、设籍种姓与设籍部落^①在委员会中拥有保留席位,席位数取决于他们在人口中的比例。委员会主席和市长从其成员中选出,然而议会成员并未被给予在委员会中的任何代表席位。主席和市长作为委员会的行政首脑,是一名全职官员,负责监督市政当局的行为、协调各职能部门与官员。此外,他掌控行政机关,准备秘书处机密报告,并批准付款。委员会基于多数支持票作出政策决定。

三、喀拉拉邦的参与式预算

参与式规划与预算的方案对于喀拉拉邦而言并非完全崭新的。以下首先简要介绍 1996 年启动的、所谓的“人民运动”的初期概况,然后讨论目前参与式预算过程的与众不同的特征、目标、成果与缺点。

(一)“人民运动”简史^②

喀拉拉邦,在印度共产党(马克思主义)领导下的左翼民主阵线执政下,在 1996 年 8 月在分权规划与参与式治理中引入了一个新方案,即“第九个计划的人民运动”。这一过程的启动,连同它的“深化与扩大民主的目标”,代表了“喀拉拉邦独立后历史上的一个分水岭”(Thomas Isaac/Heller, 2007: 106)。这一过程的最初目标是确保地方自治机构在公民社会积极参与的支持下,自主地准备一份年度发展计划,并排列有关项目的优先顺序。为了提供必要的财政支持,喀拉拉邦政府指定了大约年度发展预算(补助金)的三分之一给地方团体。在左翼民主阵线重新掌权的推动,以及主要在喀拉拉邦规划委员会的促进与驱动下,人民运动

① 设籍种姓(被称为“贱民”或达利特)以及设籍部落是印度社会的组群,不属于四个传统的瓦尔纳(种姓)。

② 在“人民运动”启动前数十年里喀拉拉邦的分权规划的详细概览,参见 Chavarvak 2000。

被证明是分权规划和赋权公民的一种独特的做法。在 1996 年和 2001 年间,公民与地方社区能够就该邦 40% 的收入分配作出决定(Sintomer, et al., 2010)。

这场运动由不同层面的 6 个阶段组成,目的在于设法动员喀拉拉邦的成千上万的居民。例如,1997 年村层面的大会有约 200 万公民出席(占有表决权人口的 10% 以上),30 万名代表出席发展研讨会,另有 10 万名志愿者在准备项目建议的特别小组中工作(Heller/Thomas Isaac 2007:419)。

人民运动实施后最初三年的总体物质成果被证明是令人印象深刻的:地方社区建造了 30 万幢房子(而前 5 年建造了约 27 万幢比较),其中有 38% 的房子是给设籍部落和设籍种姓的;地方社区还建造了 40 万座公共厕所,并为农业与工业增长的主要成果作出了贡献(Thomas Isaac/Franke, 2002:6)。若干村镇被证明在项目的建议和实施中非常创新。这里仅举一例:若干地方单位开发了一种社会审计体系,在其中,项目的受益者被公示,以便防止腐败(Franke, 2007:6)。在最初几年里,“人民运动”还能使得公共服务的提供变得更为高效,以及实施针对妇女发展的特殊项目(Thomas Isaac/Franke, 2002:7)。但是,这个过程远非没有缺陷,这是因为,例如,受益人选择和计划实施中的腐败与裙带关系事件仍然时有发生(Thomas Isaac/Franke: 187)。

(二) 原则与目标

在民主分权化过程中,喀拉拉邦遵循了特定的基本原则,这些原则指导了权力向地方自治政府的让渡过程。这些原则是 1997 年由分权委员会(它被普遍称为“森委员会”)确立的(参见 Thomas Isaac, 2000:1-2; Vijayanand, 2009)

自主性:在地方自治机构当中,第一项原则,即自主性,是通过把邦政府的监管限定在强制性和规制性职能上来保证的。这意味着财政上、功能上的自主性以及行政管理自主性。地方自治机构的各个层级不应被视为等级式组织的,即不应被视为一个单位控制它下面的其他单位。相反,这些机构与邦政府间存在着积极的合作、协调、互补和融合,邦政府在全国框架内拟订本邦的优先项目上扮演一个主动积极的角色。因此,一个多层级的发展功能的运用意味着,“在每个层级存在着一个独立行动的空间,一个合作和协调行动的空间,一个授权代理职能的空间,以及一个由上向下代理的空间,它们在数量上依次递减”(Committee on Decentralization of Power, 1997)。

辅助性、角色清晰性与互补性:辅助性是第二项调整地方自治机构不同层级间职能划分的原则。辅助性原则的意涵是,能在特定层级成功完成的事情,就应在那个层级完成。只有剩下的职能才能交给更高层级完成。这个过程由下开始,把职能与权力从小区萨巴(Ward Sabhas)向上移交给联邦政府。角色清晰性的意

涵是,赋予不同层级政府的职能一个明确的分工,这不仅是指方案性事务,也包括操作性事务。第四项原则即融入,它可能是分权规划中最重要的任务。整个体系是依靠统一的愿景却多样的手段来运作的。随着各项职能的融合,职能的重叠和重复得以避免。这意味着,较高层级的行动应补充那些较低层级的行动,以至于使得一个既定地方团体的所有代理机构所实施的项目能符合地方的需求和优先选项。结果应该是形成一个一体化的地方计划。

一致性:一致性原则确保的是,在一个既定地方团体中,受益人的选择、位置的确认、行动的优先顺序排列以及资助的方式等方面的规范和标准,对于一个特定的计划必须是相同的,不论代理机构是否资助这些项目计划。这有助于决策标准的拟订,这些标准可以向公民公开,这样易于确保透明度。

人民的参与:在分权治理中,人民参与被设想为,赋权民众在分析他们自己的问题之后自行作出决定。事实上,地方自治提供了实施参与式民主的一个制度性框架。人民的参与是在一个发展计划的各个阶段均被期望的,包括需求的确认、计划的形成、实施、监督和评价。为妇女、设籍种姓和设籍部落预留席位,这是确保主流发展行动中弱势群体参与的可能性之一。像村萨巴(Grama Sabhas)这样的机构的目的是要在动员资源和决策能力方面推动公民的参与。此外,公民的主动积极角色也在于,期望能促进社会不同组成部分之间的和谐,以及促进文化素养和改进公共卫生。

透明度和问责:通过检查不同阶段的地方自治机构的行动,同样有助于提高参与透明度与问责。这需要一个社会审计体系,以便监督地方团体的表现。社会审计由村萨巴通过检查相关领域的发展计划来实施。所做的每一项决定必须基于特定的、预先确定的规范与标准,它们是在社会共识基础上发展形成的,而且每项决定后面的论据必须公开。出于这个目的,行政机构的程序和语言必须简单易懂,而且对民众友好。在这样一个体系中,公民有权了解项目文件的细节、估算、监督、财政支出以及评估。民众被期望在发展行动的顺利运作的过程中能起到促进作用。

依赖这些原则,喀拉拉邦的参与式规划与预算的过程有着若干目标。概括地讲,它们是地方经济发展、社会公正、提高公共服务质量与良治。

地方经济发展:发展地方经济,以便创造额外收入和更多就业机会,这是“人民计划”的首要目标。尤其要改善社会中被边缘化的和相对贫穷群体的状况。农业的复兴,例如基于流域治理的粮食作物,是第一产业的目标之一。同时结合扩大微型企业,例如具有提供新工作岗位巨大潜力的农产品加工业。通过人力资源开发填补就业能力缺口(重点是培训),这也是增强地方经济的一个关键要素。

社会公正：社会公正的实现是喀拉拉邦参与式规划与预算过程的第二项总目标。通过努力把社会和经济上被边缘化的群体纳入参与过程以及提供给他们参与的机会等，来解决紧迫的减贫问题。此外，所有地方政府单位都必须制定一个减贫分计划。亚沙雅(Ashraya)，是一项综合消除贫困的计划，它可应用于所有地方团体，包括城市和农村。

提高公共服务的质量：改进喀拉拉邦地方单位的公共服务的质量，这是参与式规划和预算过程要实现的第三个目标。这包括取得高水平的教育设施、提升妇女和儿童保健中心(Anganwadi)提供的服务以及改进公共卫生。公共服务的其他内容还包括提供干净的饮用水、确保能源安全以及环境卫生的改善(焦点为固体废物处理)。另外一个重点是向贫困家庭提供避难所。公共服务质量的提高是与辅助性原则紧密相联的，这是因为在分权化过程中，每个层级的政府被分派了最适合它的职责(Franke, 2007:5)。

良治：实施良治的要素是参与式规划与预算过程要达到的第四项目标。为了改进地方政府的发展任务，每个地方政府必须准备一份良治计划，该计划应涵盖以下因素：增加民众在规划、实施与监督过程中的参与，确保账目的适当维护，创建一个一体化的受益人数据库，改进办公系统以满足知情权，从而确保最大限度的透明度和积极主动的信息披露；为所有公共服务引入网上办公申请；统一出生、婚姻与死亡登记；实施诸如公民记分卡等问责手段，实行社会审计并消除腐败；贮备详细的服务提供计划，作为公民宪章的组成部分；引入公共投诉处理体系；通过培训和绩效评价来改进官员工作效率，包括守时性；或通过 Kudumbashree 网络引入社区监督体系(参见 Government of Kerala, 2007)。

(三) 参与式规划与预算过程

喀拉拉邦的参与式规划与预算过程由若干连续的阶段组成，它始于小区层面的大会，终于获得资金资助项目的实施、监督与评估。

第一阶段：村萨巴/小区萨巴(小区委员会)^①。

分权规划始于最低层级，也就是小区层级，借助于被称为村萨巴或小区萨巴的公民大会。喀拉拉邦每个市镇的选民构成一个小区层级的大会，任何一个居住在小区里的对大会感兴趣的公民均可参与。小区萨巴是集体的确认民众需求的论坛，也是作为揭示潜在干预领域的论坛。在简要介绍之后，会议被分成若干较小

^① 对于农村地区的地方团体而言，一个小区里的公民大会被称作村萨巴；对于城市地区的地方团体而言，它被称为小区萨巴。在一个城市地方团体的一个小区人口超过 20 万人的地方，有着一个代表小区里公民的委员会，它被称为小区委员会(Ward Committee)。

的讨论小组。在接下来的全体大会上,讨论小组的成员向所有其他参与者介绍他们的建议和要求。在小区萨巴中提出的任何建议都将提交给地方团体。小区萨巴讨论的结果将以市镇发展报告的形式予以发布。这一报告的草案将作为下一阶段(也就是开发研讨会)的背景材料。

第二阶段:发展研讨会。

分权规划过程的第二个阶段是地方团体层面的发展研讨会。出席这一为期一天的研讨会的是经选举产生的代表、行政人员、专家以及由小区层面大会提名的代表。该研讨会讨论包含在市政发展报告草案中的建议,提出战略建议并确定为地区发展而要融资实施的项目。研讨会的结果将以发展报告的形式加以公布,以便更广泛地传播信息。值得注意的是,喀拉拉邦的所有地方团体都公布了自己的发展报告。

第三阶段:项目的准备。

在发展报告准备好以及分发以后,发展战略被转变成具体的项目建议。这由专门为此目的设立的工作小组完成。和发展研讨会的参与者相类似,工作小组由经选举产生的代表、行政人员以及公民中的专家组成。各工作小组为挑选出的优先部门设立,原则上为以下领域设立:流域治理;畜牧业;地方经济发展;扶贫;设籍种姓的发展;妇女与儿童的发展;卫生保健、供水与卫生设备;教育;基础设施;以及社会保障。这些工作小组通过让社会边缘群体选出代表,来保证社会公正。每个工作小组的组长由一名经选举产生的成员担任。设籍种姓发展的工作小组的头由设籍种姓成员担任;妇女与儿童发展工作小组的组长由一名女性成员担任。每个项目建议的细节包括明确目标、预期花费、资源、受益人与公众的出资、实施模式、监督机制与时间表。

第四阶段:计划文件的准备。

在这个阶段,地方团体最后确定它们的计划文件。在这个过程的前期准备阶段(例如小区萨巴或工作小组),项目不只要被编制出来,而且要排列优先顺序。这一优先顺序排列必须考虑到现有资源的限制以及人们对地方层面发展的长期视角。为此,人们可以看到这些计划显然不是简单地在小区层面分配补助金(作为经选举产生的成员施压的一个结果),而是基于该地区的总体发展的优先选项来提供资金。经选举产生的机构以民主的方式决定哪些项目必须纳入最后颁布的计划文件中。

第五阶段:由区规划委员会通过的计划。

在每一个区,地方政府的计划文件必须由区规划委员会通过。区规划委员会在区层面设立的技术咨询委员会的支持下,检查地方团体的每一个项目。这个技

术咨询委员会由官方专家和非官方专家组成,评估各个项目的技术可行性,并推荐某些项目给区规划委员会批准。倘若在一个规划的项目中存在着某些技术缺陷,地方团体则被要求修改相关项目,但是技术咨询委员会既不拒绝某一项目,也不修改项目的优先性。

第六阶段:执行、监督与评估。

由区规划委员会通过且包含在发展计划中的每一个项目,在专业的地方团体的监督与控制下实施。项目本身的实施可以由受益人委员会、地方团体、转让的机构、经认证的代理机构或根据合同来进行。此外,还有一个监督委员会实时监督执行的状况。小区萨巴有权检查一个项目的进展情况以及其他细节。每个受益人均是由小区萨巴根据地方团体预先确定的标准挑选出来。在这一挑选程序方面,各地方团体没有权力改变由小区萨巴所确定的优先顺序。

(四) 特里苏尔自治团体的预算^①

表1作为范例,表明了特里苏尔(Thrissur)自治团体2008/2009年度的参与式预算,并显示了它的资金来源。该自治团体当年度的总预算为11.5亿卢比。参与式预算主要被分成三部分:生产部门、服务部门以及基础设施部门。特里苏尔的预算有7个主要来源:自有资金(收入减去支出后的余额)、计划资金(邦政府直接给予城市地方团体的补助金)、邦政府的补助金(通过邦政府部门间接给予城市地方团体)、中央政府补助金、直接受益人的出资、机构受益人的出资以及其他补助金。

特里苏尔参与式预算涵盖分派给自治团体的所有领域和任务。在每个部门,通过公众参与,确认、规划、实施、监督和评价项目。以下段落概要介绍公民总体上参与喀拉拉邦参与式规划与预算过程的切入点。

(五) 贯穿整个过程的公民参与

在本文的引言中,我们讨论了一个参与式预算过程中公民参与的不同的切入点:计划拟订、预算分析、跟踪与绩效评估。喀拉拉邦的过程能够让民众参与的是哪些点?喀拉拉邦规划与预算过程中几乎所有的阶段均提供了公民参与的机会。正如前面已经提到的,从小区萨巴开始,小区中的所有选民均获得了参与该过程的机会。公民评估上一年度预算的表现,确定当年的优先选项,对要采取的行动作出初步决定,并核实他们村庄里穷人的数量。这些小区层面大会(和发展研讨会一样)的焦点主要在于拟订计划。预算分析是公民的又一个重要工作,例如在

^① 特里苏尔是喀拉拉邦中心的一个自治团体,人口大约为32万人。在行政区划上,它被分成52个小区。

表 1 特里苏尔自治团体 2008—2009 年参与式预算汇总 (单位：卢比)

部门名称	计划资金	自有资金	邦政府	中央政府	受益人 (直接)	受益人 (机构)	其他补助金	总 计
流域治理	12 863 164	225 000	—	—	7 099 510	87 500	—	20 275 174
地方经济发展	2 250 000	—	—	6 136 968	—	—	—	8 386 968
生产部门	15 113 164	225 000	—	6 136 968	7 099 510	87 500	—	28 662 142
扶贫	30 144 950	19 983 360	8 288 400	198 000	—	—	158 800	58 773 510
妇女发展与儿童照料	20 616 442	3 167 705	—	3 599 967	—	—	—	27 384 114
社会福利,残疾人	38 634 339	5 735 000	675 000	—	—	—	—	10 273 439
卫生保健	1 985 000	2 146 983	—	—	—	—	—	4 131 983
供水,卫生设备	14 256 542	5 701 052	—	—	—	—	—	19 957 594
教育、文化、体育	13 937 360	11 495 000	7 000 000	—	—	—	400 000	32 832 360
良治	170 000	5 000 000	—	—	—	—	—	5 170 000
服务部门	84 973 733	53 229 100	15 963 400	3 797 967	—	—	558 800	158 523 000
能源	4 255 888	3 000 000	—	—	—	—	—	7 255 888
基础设施	1 313 215	23 495 000	—	—	—	—	—	24 808 215
基础设施部门	5 569 103	26 495 000	—	—	—	—	—	32 064 103
表列种姓的发展	50 474 574	201 000	3 937 500	—	55 000	170 000	20 000	54 858 074
支持性补助金:非道路	—	7 196 561	—	—	—	—	23 054 000	30 250 561
支持性补助金:道路	—	1 370 049	—	—	—	—	10 341 000	11 711 049
支持性补助金:总计	—	8 566 610	—	—	—	—	33 395 000	41 961 610
补助金总计	156 130 574	88 716 710	19 900 900	9 934 935	7 154 510	257 500	33 973 800	316 068 929

资料来源：Thrissur Corporation 2009。

工作小组的阶段。因为参与者要把各项建议转变为具体的项目计划,他们需要非常清楚地评价计划中的项目的影响。在预算通过和颁布之后,公民在跟踪支出和评估预算的表现方面也扮演着一个重要角色。例如,小区萨巴有权监督项目的进展以及适当实施的情况。总之,人们可以得出结论说,在喀拉拉邦的参与式预算过程中,几乎在所有的阶段(从方案的提出、实施到监督)都提供了公众参与的机会。

此外,这个过程确保了政治家和官员在整个预算周期均必须面对公众问责。除了在小区萨巴、发展研讨会和工作小组中的讨论,感兴趣的民众也可以出席地方议会的会议。除此之外,地方团体的每一份文件都是公开的,公众依据相关法律框架提供的知情权,在任何时候均有权获取这些文件。

四、成果

喀拉拉邦的参与式规划与预算过程在其 1996 年倡议引入以来,对许多不同领域有着不同的影响(参见 Thomas Isaac/Franke, 2002)。

(一) 对扶贫的影响

首先,喀拉拉邦的参与式规划与预算在社会发展的总体状况方面带来了显著变化。通过对地方经济发展的投资,促进了就业与收入的增加。借助于对创业的个人给予扶持、对建房的支持以及对其他损失的帮助,几乎所有的公民都有机会获得最低生活保障。例如,特里苏尔自治团体在 2007—2008 财政年度实施了 460 个项目。正如前面提到的,每个参与式预算的部门被进一步分为各个焦点区域,而且资金也相应地分配给每一个部门。对扶贫领域的投资是大量的,而且全年不断增加,这反映了对社会发展的重视。表 2 说明了特里苏尔 2007—2008 年度用于扶贫、贫民窟发展和建房等项目的支出,表 3 则说明了 2008—2009 年度的资金分配情况。

表 2 用于特里苏尔优先领域的预算(2007—2008 财政年度)

序号	优先领域	支出(单位:卢比)
1	建房(常规)	2 330 000
2	建房(用于寡妇、独身人士以及 50 岁以上的人)	230 000
3	房屋维修(常规)	1 166 000
4	更换房屋屋顶(常规)	17 000
5	公共厕所	307 000
6	贫民窟区域的供水	329 770
7	贫民窟区域的排水	783 000
8	Ashray 计划(对穷困公民的支持)	5 000 000
9	通往贫民窟复兴区域的道路	1 430 827

资料来源:Thrissur Corporation 2009。

表 3 用于特里苏尔优先区域的预算(2008—2009 财政年度)

序号	优先区域	支出(估计)(单位:卢比)
1	给儿童的食品	6 000 000
2	Ashraya 计划(常规)	500 000
3	Ashraya 计划(特别分计划)	1 551 600
4	E. M. S. 建房计划	22 448 040
5	教育	4 861 044
6	妇女部分	24 444 459
7	儿童与老年人	10 838 844
8	贫民窟发展	60 446 050

资料来源: Thrissur Corporation 2009。

(二) 对性别平等的影响

Kudumbashree 是一个参与式扶贫项目,是喀拉拉邦社会动员过程的最近的一件逸事。在地方语即马拉雅拉姆语中,Kudumbashree 是指“家庭兴旺”。这个项目是一项社区倡议行动,运用了有法律支持的妇女代理机构,作为潘查雅特行政体系的组成部分(包括城市和乡村)加以实施。因为它在结构上和功能上与地方团体相关联,漏洞被减少到最小程度。总体而言,它是一个针对贫穷妇女的赋权项目,但是,适当的服务递送机制也被赋予同等重要性。Kudumbashree 有它自己的经济基础,这保障了它的自主性和可持续性。其设想是,不同政府机构和准政府机构的服务应聚合在这个项目中。

在组织结构方面,Kudumbashree 由一个三级体系构成。在最低层级上,存在着由 15 名至 40 名成年女性组成的居住区小组,每个人均来自前面确认的风险家庭(risk families)。在中等层级上,形成了区域发展社团,它们是一个地方团体的小区内的居住区小组组成的联盟。在地方团体层级,存在着社区发展社团,它们是地方团体内区域发展社团的联盟。在分权规划过程中,Kudumbashree 扮演着一个重要角色。居住区小组基于调查和讨论,准备了一份微型计划。区域发展社团编写出微型计划,并为潘查雅特/自治市的小区准备一份计划。另外组建了一个监督与咨询委员会,由代表那个区的市政当局经选举产生的成员担任主席。社区发展社团与市政当局相连,通过汇总由区域发展社团准备的计划,来准备地方层面的发展计划。

除了 Kudumbashree 行动以外,特里苏尔扩大了对直接有益于妇女与儿童的行动的特别的财政支持。该自治团体在这个领域取得了显著的结果。表 4 简要

说明了 2007—2008 年度资助的、妇女发展与儿童照料方面的主要行动。

表 4 特里苏尔用于妇女与儿童发展的预算(2007—2008 财政年度)

序号	使用的类别	支出(单位:卢比)
1	对妇女地位的研究	2 000
2	妇女法律扫盲项目	168 824
3	共用设施中心	5 824
4	Anganwadi(妇女与儿童照料中心)助手的额外报酬	343 800
5	Anganwadi 的饮用水	24 188
6	Anganwadi 的餐具	150 000
7	Anganwadi 的供气	199 950
8	Anganwadi 的营养食品	5 000 000

资料来源:Thrissur Corporation 2009。

（三）对行政效率的影响

民主分权与参与式预算过程的一个显著特征是通过建立一个委员会体系而实现地方团体内部的分权化。喀拉拉邦的市政委员会配备有 5 个常设委员会，自治团体配备有 7 个常设委员会。地方团体的所有职能将按照政策领域在这些委员会之间分配，例如金融、发展、福利或健康和教育等委员会。在常设委员会以外，还存在着一系列别的单位。例如，设立了一个调控委员会，以协调与监督这些常设委员会。这个调控委员会由主席、副主席以及这些常设委员会的主席组成。此外，某个市政当局的委员会可以加入另一个地方自治机构，以便组成一个针对共同事务的联合委员会。为此，一个针对公共卫生机构的管理委员会（包括其主席，由不超过 15 名成员组成）建立了。这种把职能分割到地方政府单位的做法，有助于提高行政效率。在这方面的另一个重要因素是公共机构雇员在参与式规划和预算过程中的参与。

此外，作为分权过程的组成部分，在一个特定地理区域运作的所有主要机构被转移到相关地方团体。这些机构中的人员被授权参加参与式预算过程。其他机构里的大量公共雇员如今也在自愿基础上与参与式预算相联系。另外，所谓的志愿者技术团体由数千名退休公务员组成，他们通过提供建议和共享信息来支持参与式预算。

五、 总结与展望

喀拉拉邦的“人民计划”，以前被称为“人民运动”，是一个全面的民主分权与

参与过程。所有地方团体都必须准备一份利用计划内补助金的五年计划和年度计划,广泛的公民参与是这一过程最显著的特点。在几乎所有阶段,公民能够表达他们的观点,建议项目,监督实施状况以及评估影响。自从参与式规划与预算过程于1996年倡议引入以来,它在地方发展、扶贫、性别平等和行政效率等方面取得了显著成果。

这一成就得益于许多因素(Thomas Isaac/Franke, 2002)。最有利的因素之一是该邦中可追溯到20世纪20年代草根运动的重要传统和充满活力的公民社会(Heller/Thomas Isaac 2007)。这一传统使得这个过程能够得到群众参与的支持,尤其是社会中贫困群体的支持。

但是,这个过程仍然高度依赖于政治意志,正如国大党领导下的政府在2001年重掌政权后该过程遇到的挫折所表明的。但是,左翼民主阵线联盟(它在2001年至2006年间被联合民主阵线取代)的大选获胜,标志着地方参与式规划过程获得了新动力(Franke, 2007:9)。

但总体上,人们仍可观察到喀拉拉邦参与式预算过程所面临的两个挑战:第一个挑战在于维持和改进公民参与的层次;第二个挑战在于,在参与式预算试图干预的众多领域里缺少技术知识。这两个方面是在未来实现有效的参与式预算过程所必不可少的。

从比较视角来看,喀拉拉邦参与式规划与预算模式是可以复制的,或许在特定条件下可以转用到其他国家或世界上某些地区。实现成功的、充满意义的参与式预算过程所必须具备的基本条件是:文化知识、社会中介、一个积极而又活跃的公民社会,以及一个拥有政治意志来实施分权和让民众参与决策过程的积极主动作为的政府。如果或多或少满足了这些标准,那么参与式预算就可以是一种有效的工具。

参考文献

- Cabannes, Yves (2004), 72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, Urban Governance Toolkit Series, Nairobi: UN Habitat, 72.
- Charvak (2000), *From Decentralisation of Planning to People's Planning: Experiences of the Indian States of West Bengal and Kerala*, Discussion Paper No. 21, Kerala Research Programme on Local Level Development, Thiruvananthapuram.
- Committee on Decentralization of Power (1997), Government of Kerala, Thiruvananthapuram.
- Fölscher, Alta (2007), Participatory Budgeting in Asia, in: Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington, D. C. : The World Bank, 157—189.
- Franke, Richard W. (2007), *Local Planning: The Kerala Experiment*, Montclair:

- Montclair State University.
- Government of Kerala (2002), *Urban Policy and Action Plan for Kerala*, Department of Publications, Thiruvananthapuram.
- Government of Kerala (2007), Guidelines for the Preparation of Annual Plan (2007—2008) and Eleventh Five Year Plan (2007—2012) by Local Governments, Local Self Government Department, Thiruvananthapuram.
- Heller, Patrick, and T. M. Thomas Isaac (2003), Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala, in: Archon Fung and Erik Olin Wright (ed.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- Heller, Patrick/Thomas Isaac, T. M. (2007), The Politics and Institutional Design of Participatory Democracy: Lessons from Kerala, India, in: Santos, Boaventura de Sousa (eds.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London/New York: Verso, 405—443.
- Sintomer, Yves/ Herzberg, Carsten/ Allegretti, Giovanni (2010), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide—an Invitation to Global Cooperation*, Bonn: InWEnt.
- Paul, Samuel (2007), India: Civic Participation in Subnational Budgeting, in: Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington D. C. : The World Bank, 31—48 (CD-ROM).
- Thomas Isaac, T. M. (2000), *Campaign for Democratic Decentralisation in Kerala: An Assessment from the Perspective of Empowered Deliberative Democracy*, Madison: University of Wisconsin.
- Thomas Isaac, T. M. / Franke, Richard W. (2002), *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*, Oxford/Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Thomas Isaac, T. M. / Heller, Patrick (2003), Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala, in: Fung, Archon/ Wright, Erik Olin (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London/New York: Verso, 77—110.
- Thrissur Corporation (2009), Plan Document 2008—2009, Thrissur.
- Vijayanand, S M (2009), *Kerala—A Case Study of Classical Democratic Decentralization*, Thrissur: Kerala Institute of Local Administration.
- Wagle, Swarnim/Shah, Parmesh (2002), *Participation in Public Expenditure Systems: An Issue Paper*, Washington D. C. : The World Bank.

第二部分

重点：中国的经验

中国的参与式预算概览

何包钢 (He Baogang)

本文将对中国的参与式预算做一个概述。本章将介绍最近参与式预算试验的背景、中国各地的活动、形式和特点、目前存在的问题和未来展望。

一、参与式预算简史

1989年,巴西劳工党在阿雷格里港首次进行了参与式预算的实践。此后的一段时间,参与式预算的传播极为缓慢。不过,1996年之后,传播速度加快,目前巴西已有180个城市采用了此种做法(Novy and Leubolt, 2005; Baiocchi, 2005)。它的发展经历了三个阶段:在若干城市进行试验的第一阶段(1989—1997),巩固阶段(1997—2000)以及2000年后的全球传播阶段。到2005年,它已经从南方传播到了北方,从巴西传到了意大利、瑞典,还包括多伦多(Lerner, 2003)、首尔、纽卡索尔(Lerner and Hall, 2007)、布莱德福德(Blakey, 2007)、南非(Langa and Ateikhena, 2004)以及巴黎。据估计,截至2008年,世界各地共有2000个城市引进了参与式预算。

虽然巴西的参与式预算思想和实践直到20世纪90年代末期才引入中国(中国发展研究基金会2006;陈家刚,2007),中国农村的参与式预算实践从20世纪90年代早期就开始了。村民或村民代表参与了各种公民流程,对预算进行监督,确保村领导出于公益向大家收费、全村收入的公平分配和村级投资的有效回报(蔡炳华、袁绍志,2005;冯雨霞,2007)。当时这不叫“参与式预算”,而是“村务公开”或“村务民主管理”。

1991年,深圳市人民代表大会建立了预算委员会,由委员对预算进行审查。1998年,河北省引入了部门预算,并将预算的部分内容送呈人民代表大会审议。2004年,上海惠南镇进行了公众参与预算的试验。随后,新河及泽国两镇在2005

年进行了类似的试验。无锡和黑龙江分别在 2006 年和 2008 年推出了街道层面的参与式预算。两地的市政府开展了十多个参与式预算项目,其规模和参与度令人赞叹。

总的来说,中国目前已有数千个农村参与式预算项目和十几个镇级项目。不过,覆盖整个城市或全国的参与式预算项目寥寥无几。有的参与式预算项目仅仅起到展示作用,另一些参与式预算项目具有许多实质性内容,还有一些项目兼有前两类项目的特点。相比中国的村镇总数,现有的参与式预算项目还很少。参与式预算在中国刚刚起步。参与式预算试验暴露出许多问题。尽管如此,参与式预算的发展方向非常明确:参与式预算试验将会越来越多。

二、定义

在中国,因为视角不同,所以对参与式预算的理解也不同。从行政的角度来看,参与式预算是公民表达自己偏好和意见的机制,希望借此能把人民的选择和政府的计划统一起来。此种参与式预算审查预算分配,对项目重要性进行排序,建立起现代公共财政体系。其原则是预算透明和公共资源的平等利用,它也是一种建设行政民主的行政计划。

从政治改革的角度来看,参与式预算是引入地方民主的工具。它拓宽了“参与式预算”的概念,因为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。人民代表是公民,也是公民的代表。严格来说,他们不应该被视为“参与式预算”的一部分,因为他们事实上是参与审议预算的精英。然而,在中国独特的政治体系中,人大代表并无权力。他们参加参与式预算既合理又关键。因此这些地方性参与式预算的主要目标就是改革地方人大体系。从这种意义上来说,中国的此类项目也被称为参与式预算。

第三种定义认为,参与式预算是一种公民和非政府组织通过它来决定预算的原则、程序和过程;人民参与预算是决策过程中的一个重要阶段。这一定义非常接近巴西的定义,但它在中国现实政治世界中尚未占据优势。

显然,环境不同,对参与式预算的理解以及参与式预算的进程都会有所不同。随着巴西民主化进程的深入,参与式预算成了旨在遏制新自由主义浪潮的激进民主项目。在中国,由于缺乏政体层面的民主化,参与式预算就成了一种地方民主策略。在巴西,劳工党希望通过参与式预算争取更多选票,而在中国,共产党则通过参与式预算来完善治理。

三、从国家预算到公共预算：激励机制和动机

中国预算进程存在严重的问题，主要是预算权力过度集中在少数人手中、过程不透明、公民对预算体系的监督少、裙带主义、利益集团的影响、缺乏社会公平、未充分考虑弱势群体的需求。王蓉指出，“目前没有机制来保证预算进程对公民要求和偏好的体现，因为中国的代议组织，即人民代表大会，在大多数情况下都是橡皮图章”（Wang, 2002）。行政裁量往往超越立法监督。预算外经费是腐败的一个源头。

针对上述问题，中国政府进行了预算改革，如将预算外资金的收支单列、集中管理支出和政府账务、取消多个分散账号、建立账号体系。此外，全国人大在1998年建立了预算工作委员会，地方人大进行了预算审议改革试验（Yang, 2004）。

公民还应参与预算改革，以解决一个普遍存在的严重问题，那就是，国家的预算往往不反映人民的需求。一项横跨三个贫困国家和地区的实证研究表明，预算都花在地方官员的薪水上，而不是公共服务上（Wang, 2002）。参与式预算试图摆脱传统的官僚预算进程，解决上述问题。

过去，预算是国家的事，但随着人们对公共福利、公共产品和服务的关注度的提高，预算逐渐演变成了公共预算。例如，在浙江的某些县、镇，私企营业税占到了地方预算的70%以上。^①2008年，泽国镇的营业税收入高达45 750万元，土地转让收入为20 564万元。因此有必要质询，这钱该怎么为公众服务？这就突出了公民参与、透明性、共识和协商的重要性。个体户和私营企业交税后，要求预算透明，以确保他们的税金未被浪费。如今中国的情况让人想起英国议会的早期历史。当时，中产阶级同皇室谈判，用交税来换取政治发言权（Bates, 1991）。

中国引入参与式预算的初衷是遏制腐败、改善治理、实现公开和透明、为当地人民提供社会服务（“民生”），以减少“依法抗争”事件（O'Brien and Li, 2006）。

通过增加可信的透明度，参与式预算可以让政府官员不再被指控为腐败。地方政府财政收入日渐倚重企业，中国民众一般认为所有政府官员都腐败。然而，领导逐渐学会利用透明的、参与式的决策来避免或弱化对他们已被地产商及其他商业精英买通的指控。^②

如若重大决策有可能造成损失，参与式预算可帮助领导者将责任推到民主进程身上（Weaver, 1986）。资源有限，需求无限，两者之间往往存在矛盾，决定谁先

① 本文作者2005年3月在泽国等镇访谈当地官员后所获数据。

② 在本文作者帮助泽国镇和扁屿村党委书记设计协商民主程序时，两人均强调了这一点。

享有服务是一个艰难的过程。公民参与让遇到此类难题的官员有了一个政治上的护身盾牌。因此，“地方民主”就成了一种减少责任风险的工具。

有些地方领导人往往希望借助参与式预算试验来创建政治“品牌”或者是打造自己的声誉。他们着眼于“声誉”或“荣誉”，所以他们乐意为试验提供资源。中国所有的参与式预算试验都取决于领导人的意愿。

四、参与式预算的组织者

许多组织参与了参与式预算。国际资金扮演了重要的角色。世界银行领导、推动并鼓励了参与式预算在全球各地的传播，促进了南北对话，组织了能力建设项目。世界银行向发展中国家提供经费，因而大多数参与式预算试验都是在发展中国家进行的。福特基金会资助参与式预算的研究和研讨会，甚至承担参与式预算试验的成本。近年来，随着中国的崛起，国际社会要求中国引入大选制度的呼声渐降。目前看来，“哄”是一种更有效的诱导手段。换句话说，国际组织应该通过劝说甚至奉承来影响地方领导人，使之开展参与式预算试验。

官僚多元主义是另一股推动力量。政府组织之间相互竞争，以获取资源和影响力。财政部努力推进现代财政体系建设，开展了一些参与式预算试验。全国人大和地方人大正在发展和改善审议职能，建立了预算委员会，人大代表参加预算审查和审议，而且提出预算公开。值得一提的是，温岭人大主任张学明积极倡导参与式预算试验。在他的倡导下，温岭有五个镇在2008年进行了试验，2009年有六个镇，2010年有十个镇。2010年，他将参与式预算试验扩大到了全市。国务院发展研究基金会在无锡和黑龙江组织了大规模参与式预算试验。

大多数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。这跟巴西的情况不同。巴西先建立参与性组织，再由左翼政党对它们进行支持。中国没有两党制，没有选举压力。但是中国的一党制体系中包含了内部竞争机制，从而推进了参与式预算。中国共产党在参与式预算试验中起到了重要的支持、批准和监督的作用。通常最关键的决策都是地方党组织作出的。然而，这样的决策方式有时会干预预算规则，与预算行政改革产生矛盾。

中国的非政府组织也开始扮演重要角色，协助公民社会的参与式预算（杨子云，2009）。国际行动援助中国办公室（AAIC）是国际行动援助在中国的分支，它组织了一些村级参与式预算项目。^①李凡领导的世界与中国研究所（CWI），为新河镇的参与式预算试验提供了咨询意见。迪肯大学和斯坦福大学的学者协助了泽

^① 参见 <http://www.actionaid.org/china/>。

国镇的参与式预算项目。然而,在中国,公民社会的现实作用有限。虽然有一些非政府组织参加了参与式预算项目,但公民社会在中国参与式预算的发展过程中仍然影响不大,也不活跃。与此相反,巴西的公民社会团体,如邻里协会,非常活跃,影响力也很大。2007年,巴西反对党执政后决定进一步发展参与式预算,并且认为参与式预算应归功于公民社会,而非劳工党。

五、参与式预算的不同形式

(一) 概述

在西方民主国家,议会对国家、州和地方预算进行审查是主要形式。中国的财政改革也试图加强人民代表大会的作用。参与式预算应当在这种改革中找到自己的位置。

世界各地存在许多参与式预算模式:巴西的公民主导式进程,德国的新公共管理,拉丁美洲的各利益相关者之间的谈判协商,英国的让政府接受预算申请、让非政府组织管理地方社区预算。中国的参与式预算的形式、制度、程序和方法也是多种多样。

参与式预算可以按主题、区域或行为主体来划分。主题式参与式预算的核心是投资、医疗保健、道路和补贴。区域式参与式预算涉及不同行政层级,如村、镇、市。行为主体式参与式预算主要看有哪一些公民参与,如全体公民、妇女、穷人、失业者或是社会边缘群体。当然,也有一些混合形式的参与式预算。参与式预算也可以按照收入来源、资源分配和预算监督这些职能来划分。村级参与式预算涵盖所有三个方面,而镇级参与式预算在大多数情况下只关注资源分配。

参与式预算一般包括以下过程:地方领导决定引入参与式预算及其主题;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;建议和选择阶段;专家咨询阶段、公民会议的审议;政府最终决策阶段;实施阶段。还有一些幕后的进程,涉及学者参与、国际社会的资助,还有最重要的是,公安部门的监督。以下的案例将详细说明参与式预算的不同形式。

(二) 村级直接参与式预算

村级参与性预算关注的是如何筹集经费、如何获得收入、如何最好地运用村有资源。国际行动援助参与了安徽省岳东村的一个参与式预算项目。使得某协会成功地抵制了镇政府试图征收的一项不合法税收。国际行动援助还组织了对广西省政府预算分配的效力和效率的参与式评估。此外,它还在甘肃省进行了性别预算,还把国际预算合作组织的《非政府组织预算工作指南》翻译成

了中文。^①

2006年3月和6月,本文作者在泽国镇的扁屿村组织了一系列协商民主恳谈,讨论了五大关键问题:移民、村发展规划、垃圾管理、植树和集体土地的管理。这些议题都牵涉到村预算,因为要明确村基金和村民各自该分担多少费用。有意思的是,尽管大多数与会者一开始反对为外来民工建新楼,但他们最终还是取得了共识,同意建楼(何包钢、王春光,2007)。

(三) 新河地方人大代表的预算审查

2008年,浙江省温岭市的新河镇展开了一系列参与式预算的试验(陈家刚,陈奕敏,2007;陈奕敏,2008;朱圣明,2007)。市民们参与了早期阶段的预算编制,表达了自己的偏好。其后,新河镇地方人大的90至110名代表分成三组,在预算呈送地方人大之前对其进行审查。审查后,地方人大代表提出了预算修改案。地方人大全会对每一个预算项目进行了辩论。最后,地方人大代表对最终预算提案投票表决。在2008年2月23日长达两小时的全会上,大多数代表要求增加某部分预算。他们讨论了原有预算上未提及的重要问题,还要求减少政府在公车等方面的支出。

新河镇政府要求预算平衡,也即某些预算项目的支出增加必须由其他项目支出的减少来平衡。只有两三位人大代表把这个要求当作一回事。为了解决这个问题,镇召开一个所有利益相关方参加的特别会议。合法的要求被摆到了台面上,进行了讨论,在预算中得到了体现。而其他的不合理要求,要么在一开始就被否决,要么是在审议后被否决。最后,与会者讨论了修订和平衡预算的方法,以更好地考虑全镇的利益诉求。总的来说,地方人大代表行使了权利,对预算进行了修改,对某些预算项目进行了辩论,还否决了2008年的另外两个提案。

(四) 无锡市民的项目选择

无锡市地方政府成功地获得了高层政治的支持(中国发展研究基金会,2008)。市政府提供了经济激励,建立了参与式预算专项基金(占总预算的3%),2006年和2007年的基金总额分别是100万元和275万元。作为参加参与式预算试点计划的奖励,每个街道各从基金中领到了20万元。

该参与式预算选择了一些在10万元到30万元之间的小型公共项目,2006年关注的是基础设施建设,2007年是就业。两者都进行了多层次的磋商。首先,市民们应邀提出初步项目建议。接着党员开会,选定其中的四个项目。最后,80至90名市民对项目进行讨论和投票。最后选中的项目一般对老年人有利,因为他们

^① 参见 http://www.chinacsrmap.org/E_Org_Show.asp?CCMOrg_ID=121(2008年3月6日)。

积极与会,参加了整个进程。

(五) 上海惠南镇人大代表的项目选择

随着经济的发展和预算的增加,地方政府越来越感到有必要开展符合公共利益的项目(这一般被称为“十大实事工程”)。惠南镇离上海浦东国际机场不远。2004年至2006年间,该镇15%的预算用在改善民生上,其中32个项目是由地方人大代表选定的,总预算达1.496亿元。

参与式预算项目伊始,地方人大代表和市民就公共服务项目展开磋商。一个由当地专家组成的工作小组逐一考虑了每个项目的优点、整体预算和资金的分配,然后向地方人大代表递交了一份供审议的提案。在惠南镇,专家和地方精英在项目的最终确定上起到了重要作用。这是因为,地方官员认为,普通市民缺乏审查镇预算所需的知识和技能。该项目只是在一开始的时候征求了市民的意见,了解了他们的偏好和愿望。该项目也为地方人大代表提供了表达民意的机会。有一次,因为发现议事日程上少了一个学校楼建设计划,十几位人大代表离席表示抗议。

(六) 温岭市的公共交通

2008年1月13日,来自温岭16个镇的80余名市民、专家和地方官员聚集在一起,讨论当地的公共交通预算(张学明,2008;朱圣明,2008)。上午是四个小组分组讨论,下午开全会。会上提出了许多建议,例如,有人建议说,村级公路的养护应包括在市级预算中。还有的建议说,有限的资金应该用到刀口上。最后还有人建议说,老年人补助不应包括在公共交通预算中,因为这可能会被视为腐败。^①

(七) 泽国镇的协商式民意测量

在2005年4月9日、2006年3月20日、2008年2月20日和2009年2月21日,泽国镇分别进行了协商式民意调查(Deliberative Polling)试验。协商式民意调查代表公众获得更多信息后的想法。协商式民意调查可以说是社会科学调查、公共政策和公共协商的结合。在泽国镇,协商式民意调查建立在当地的“民主恳谈”制基础上,不过又避免了恳谈制的缺点(如安排不平等、缺乏代表性和结果不明确)(何包钢,2008:第11、12章)。它包括以下因素或程序:

- 随机选取镇民参加全天协商;
- 分别讨论了30个(2005年)和35个(2006年)基建项目,影响全镇的未来及2008年、2009年的总体预算;
- 向参与者提供了包含正反方意见的资料;

^① 参见 <http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2143>(2008年3月7日)。

- 由训练有素的主持人主持小组讨论，小组讨论中形成的问题递交大组会议讨论；
- 协商前后分别进行两次民意调查，比较两次民调结果，可反映公民意见的变化。第二次民调结果成为决策的依据。

六、问题

要提高参与式预算的质量，市民必须看得懂财务数据，而且具备财政专门知识。但在参与式预算实践中往往会发现，市民看不懂通报材料，讨论不了复杂的财政问题。因此，泽国镇对通报材料进行缩编，删去了某些话题。

在协商水平和讨论范围之间必须作出取舍。例如，2005年至2006年的泽国镇参与式预算试验对30个项目进行了轻重缓急排序，而这些项目占全镇预算比例不到40%。讨论范围相对比较狭隘，但协商水平比较高。尤其是2006年的试验提高了参与者的协商能力。与之形成对比的是，2008年的参与式预算将讨论扩大到了所有预算项目和预算的方方面面。然而，范围扩大了，协商能力却降低了。参与者们感到，有待讨论事宜太多，无法充分集中讨论。

民意压力和利益集团的角力把预算平衡变成了一项艰巨的任务。这是参与式预算遭遇的一个普遍问题。在中国，为了做到预算平衡，各地采用了一些措施和方法。2007年，无锡市规定参与式预算项目的上限为30万元。泽国镇用随机选择的方法来将偏见降低到最低程度，还发展出了一个既有民意表达又有人民代表审议的双重决策模式。新河镇有一个强制平衡的规则：如果一个项目的预算增加了，另一个项目的预算就必须减少。这样的规则能保证预算平衡，但同时又摒弃了人民提出的许多预算提议。所有地方政府都保留行政裁量权，对平衡预算进行进一步修改和完善，但这一做法抑制了民粹主义力量。

大多数参与式预算试验都是当地的党委书记拍板决定的，不是公民自发的。整个参与式预算进程都在行政当局的控制之下。其结果是，这些试验并未增强和利用公民社会的力量。尽管有些参与式预算项目的确影响到了决策过程，但大部分参与式预算项目只起到了咨询顾问作用。

七、展望和结论

中国的参与式预算试验提高了透明性和公正度；为人大代表和市民提供了讨论、审查和监督预算的机会；改善了政府和人民之间的沟通。经过试验，有些地方人大重焕活力，行政改革也有了一定程度的发展。不过，参与式预算并未带来权力结构的根本性变化。整个权力体系和预算进程的本质没有变。在大多数情况

下,预算仍被理解为国家预算,而非公共预算。

大部分参与式预算项目都在地方层面,尤其是村级层面展开。将参与式预算扩展到政府的更高层面似乎很困难。这里还有一个更大的挑战:在参与式预算扩大公民参与的过程中,如何结合全国性和全球性的议题?

未来几年,我们会看到更多的参与式预算试验和更广泛的公民参与。目前,全国人大正在鼓励推广地方人大参与式预算试验。未来十年,中央或地方政府有可能通过有关参与式预算的法规法律。不过,未来参与式预算的发展仍会局限于行政层面。

目前世界上已经有了推动参与式预算发展的全球网络,但在中国建立此类网络会很困难。只有在非政治领域,例如对公民进行财政知识宣讲和女性参与这些领域,以公民为中心的参与式预算才有可能得到发展和推广。没有政府的支持,非政府组织想要组织参与式预算行动和宣传会非常困难。总之,至今为止的中国参与式预算试验都是行政逻辑主导的,真正的公民主导发起的参与式预算试验还是很少。

参考文献

- 蔡炳华、袁绍志(2005),《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》第1期,第35—37页。
- 陈家刚(2007),《参与式预算的理论与实践》,《经济社会体制比较》第130卷,第2期,第52—57页。
- 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》第4卷,第3期,第76—83页。
- 陈奕敏(2008),《参与式预算的温岭模式》,《今日中国论坛》第5期,第95—98页。
- 冯雨霞(2007),《关于村务公开和民主管理制度建设的思考》,《党政干部论坛》第10期,第238—239页。
- 何包钢(2008),《协商民主:理论,方法和实践》,《北京中国社会科学出版社》第11和12章。
- 何包钢、王春光(2007),《中国乡村协商民主:个案研究》,《社会学研究》第3期,第56—73页。
- 林龙、胡国强(2008),《“管住政府钱袋子”专题报道:预算改革之“泽国试验”》,《民主与法制》第10期,第4—9页。
- 王蓉(2004),《中国县级政府教育财政预算行为:一个案例研究》,《北京大学教育评论》第2期。
- 杨子云(2009),《公民社会推动参与式预算改革》,《中国改革》第7期。
- 张学明(2008),《深化公共预算改革,增强预算监督效果:关于浙江温岭市参与式预算的实践与思考》,《人大研究》第11期。

中国发展研究基金会(2006年),《中国发展研究基金会赴巴西参与式预算考察报告》。

中国发展研究基金会(2008年),《哈尔滨市和无锡市的参与式预算》。

朱圣明(2008),《温岭参与式预算的衍进与深化:基于预算民主悬谈“实验场景”的解读》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》第3期。

褚燧(2007),《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》第4卷,第3期。

Baiocchi Gianpaolo(2005), *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford: Stanford University Press.

Bates Robert H. (1991), The Economics of Transitions to Democracy, in: *Political Science and Politics*, 24, 24—27.

Blakey Heather(2007), *Radical Innovations or Technical Fix? Participatory Budgeting in Bradford: How Latin American Participatory Traditions Are Reinterpreted in the British Context*, Bradford: University of Bradford.

Langa Bheki and Ateikhena Jerome (2004), *Participatory Budgeting in South Africa*, working paper 2004/1, Dakar.

Lerner Josh(2003), *Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto*, University of Toronto, April 2004; and Hendrik T. Nieuwland, *A Participatory Budgeting Model for Canadian Cities*, July.

Lerner Josh and Hall Jez(2007), *Participatory Budgeting: A New Tool For Democratic Decision-Making*, in: *Transformation Journal*.

Novy Andreas and Leubolt Bernhard(2005), Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, in: *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2023—2036, October.

O'Brien Kevin J. and Li Lianjiang(2006), *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wang Rong(2002), *Political Dimensions of County Government Budgeting in China: A Case, Study*, working paper, Institute of Development Studies, Sussex University, August, 3.

Weaver Kent R. (1986), The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6: 371—398.

Yang Dali(2004), *Remaking the Chinese Leviathan*, Stanford: Stanford University Press, 235—248.

中国公众参与预算的若干思考

——以上海市闵行区预算改革为例

刘 微 (Liu Wei)

一、引言

近年来,在多种因素的共同作用下,中国公众参与式预算实践取得了较快进展,与此同时,公民对政治参与和政府理财的关注达到了一个新高度。多维度公众参与预算改革形式在中国的出现,有利于满足公众对国家预算的知情权、对预算实践的监督权、政策建议权乃至让公众更多地参与到预算决策中,这些新发展是对中国既有民主政治制度的完善与补充,促进了政府履职能力的提高,加强了国家预算管理体制的科学化和精细化。尽管中国公众参与预算的必要性和潜在价值得到了正式认可,但是,无可否认,中国公众参与预算在参与的深度与广度及其综合效果方面都还存在着一些问题,如社会公众参与意识薄弱、制度设计欠缺、主观认识不足或偏差等。从趋势上看,在中国社会主义民主政治建设的不断推进和政府行政管理体制改革的深化过程中,不同层面的动力或压力必将促使相关机构推动公民参与,公众参与预算将变得更具活力。

为了近距离接触和观察公众参与预算的实际案例,本文以上海市闵行区为例,总结分析该区在地方预算改革进程中公众参与的模式。基于此分析,本文提出相关思考,以便为今后公众参与预算在中国的推动提供一些有益的思路。

二、背景

上海市闵行区自 2007 年启动了加强预算管理与审查监督方面的相关改革。其中,公众参与成为改革不可或缺的构成要素。在接受了一些先进的预算管理和监督理念的基础上,闵行区主动开始了以理财为突破口寻求优化财政资源配置、

提高政府执政能力的改革之路。在这一背景下,公众参与被置于十分重要的地位。

首先,在闵行区委、区政府主导下,实施了以结果为导向的绩效预算改革。

具体来说,以结果为导向的绩效预算模式,是一种新的“产出—投入”式的预算模式。在这一模式下,最为核心的是区委、区政府的当年或中期的战略目标被放大、细化、分解,并真正成为预算编制的重要基础。各个预算申报单位需要详细描述上级的战略目标,并相应地描述部门职能、部门年度工作目标和中长期发展规划。此外,各个预算申报单位提出绩效目标设定的依据。最后,它们还需详细描述实现绩效目标的活动和所需资金量。后续的预算执行以及预算评估也在上述维度进行。

预算改革通过规定以下五个领域的支出来展开:教育(义务教育)、卫生(城市公共卫生与农村基本医疗)、劳动就业、社会保障(包括农民的最低收入)、公共安全(社会治安、食品卫生、安全生产)。这五个领域被公认是关切民生的领域。2009年,改革侧重于上述这些领域的公共项目和民生项目,同时对项目规模进行了规定。2010年改革向镇、街道全面推进时,也采纳了这一做法。

其次,在闵行区人大主导下,加强预算的审查与监督。

改革的目的是建立一套与人大批准审查预算过程相关的机制,包括其程序以及有公众参与的民主审查监督预算的制度。甚至在预算审查批准过程开始前,人大专门委员会可提前介入审查预算计划,这包括举办部分预算项目的听证会。闵行区还通过了《闵行区人民代表大会关于预算草案修正案的试行办法》,落实了人大代表就预算草案“向区人代会提出修正案”的方式和流程。下一步这项改革还将扩展,由此人大将更多地参与到部门预算绩效评价中。

三、具体做法

这些预算改革步骤为闵行区公众参与预算提供了坚实的基础,促成了它的一些特色、特点的形成。其具体做法可归纳如下:

(一) 参与的三个阶段

在以结果为导向的绩效预算改革中,公众参与预算主要有三个阶段:

第一个阶段是前期评价。根据闵行区的规定,凡是纳入以结果为导向预算编制的项目,必须广泛听取社会公众的意见,同时还将组织相关人员开展审议,并对项目使用统一的评价工具进行自评。在预算单位上报绩效预算材料和自评的基础上,区财政局将组织相关专家、公民和政府官员审查这些材料与报告。前期绩效评价中预算单位设定的绩效项目及相关材料是今后开展过程评价和结果评价

的重要依据,也是公众此轮评价的重点。

第二个阶段是过程评价,即“事中”评价。过程评价的目的在于确保有效管理以及获取社会公众的及时反馈。

第三个阶段是结果评价。它是通过与项目计划(“事前”绩效预算评估结果)进行对比,来评价项目的结果。和第二个阶段的评估相类似,仔细审查两个方面:一是预算实施的结果,二是社会公众的接受度和反馈。

公众包括人大代表全程参与了评价过程。有三个方面特别值得一提。

第一,人大代表审查监督预算的质量得到了提高。这主要是通过改进预算报表实现的。在区财政局的主动配合下,建立了一套外行也能理解的预算报表体系。这大大便利了区人大代表对预算的审查和监督,同时,使得预算信息更容易为公众获取和理解。

第二,举行了部分预算项目的听证会。人大代表、普通公众受邀参加听证会,可以充分就听证项目的预算发表意见和看法。

第三,在听证结果基础上修正了预算草案。为此,闵行区出台了《闵行区人民代表大会关于预算草案修正案的试行办法》,据此,每位人大代表均有权利“向区人代会提出修正案”。

(二) 参与的程序与路径

主要采取的促进公共参与的手段是网络与会议(或听证会),或两者相组合。

为了确保在以结果为导向的绩效预算改革的前述三个阶段中的公众参与,闵行区政府门户网站专设“以结果为导向绩效评价——信息公开”专栏,专栏根据项目达到的阶段及时更新。公众可以点击进入,对项目的设置、执行情况、执行效果发表意见。如在2008年8月13日至9月13日,对2009年涉及民生预算单位申报的项目实施为期一个月的网上公示,由此,政府启动了项目的前期评价工作。

在网上平台以外,在人大框架内还组织了预算议题上的其他公众参与形式。在公众参与方面,听证会扮演着主要角色。想要参加听证会的公民必须报名,一旦他们的申请被批准,他们就可以出席听证会。通常,人大也经常设立一个特别的数字论坛,如“财政预算监督专题”栏目。听证会召开前一个月左右,确定需要听证的预算项目,然后在网站及其他媒体上发布听证公告,普通公众均可通过网站进行报名申请参加听证会。受邀公众分为两类,一类是社会公众陈述人,在听证会上,陈述人可以就听证项目及其预算发表意见,发言时间不超过5分钟,经主持人同意,可以获得第二次发言的机会。一类是旁听代表。此类公众不能在听证会上直接发表意见,但是可以在听证会后向人大提交书面意见。

（三）参与的范围

大多数审查与评估过程是向广大普通公众开放的。只有少量过程只针对特定群体，如专家、政协委员和人大代表。

（四）参与的效果

总体上看，在闵行区，在审查评估预算议题过程中的公众参与还处在初期发展阶段。参与的人数仍然相对较少。以2009年五大民生项目的普通公众参与率来看，预算实验期间相关网页的阅览人数为2000人次多一点，对相关预算议题发表意见和评论的不到300位。必须指出的是，2008年末闵行区户籍人口数为91.50万。

与改革前的阶段（2009年以前）相比，人大代表对于预算报表体系的改进比较满意，财务报告变得更加透明和易懂。相应地，审查与质询的针对性明显增强。从预算听证会报名情况来看，公众的参与意识并不强，但一旦被挑选出来，作为社会的陈述人出席听证会，他们在意见表达时都比较活跃。在2009年人大审议预算报告中，人大代表没有对2009年的财务报告提出修正案。

四、思考与启示

闵行区大力实践公众参与预算以来，在一些环节上取得了突破性的进展，受到了社会各界的广泛关注。但是，如前所述，它总体上仍然还处于一个起步阶段，公众参与的范围和力度都有待进一步扩大和提升。

（一）多层次的、针对不同类型公众的预算参与实验已经形成

在过去数年中，中国在地方层面已经出现了多层次的、针对不同类型公众的预算参与实验，闵行区就是其中的一个例子。不同实验的做法强调预算改革的不同方面。有的直接以增加公众参与度为主题，有的则是在预算改革的大主题中加入了公众参与要件。如果按照是否有法律法规依据划分，则可以分为制度内和制度外形态，人民代表大会框架下进行的改革是制度内的，而某些实验则是在现有制度框架以外探索的；如果按照预算改革的推动力量来划分，在某些地方是政府主导，而在另外一些地方，人大是主要的倡导者。尽管所有这些实验仅仅处在启动阶段，但却已经显示了相当大的、进一步发展的潜力。

（二）地方政府大多容易满足公众的预算知情权

知情权是发展公众参与预算的起点。离开了知情权，公众参与预算就成为空谈。知情权也是公众对于政府理财的监督权乃至参与预算改革权力的基础。纵观闵行区的公众参与，可贵之处之一正是在各个环节都重视了普通公众的预算知情权。实际上只要简单地设立一个网页，并把有关信息在网上公布。但是，中国当前各级财政管理中离这个最低要求也相去甚远，在公共财政体系建设成就已经

足够支撑预算公开的清晰、规范的前提下,预算的透明度、开放度仍然没有特别明显的改观。

(三) 人民代表大会制度的自我完善应当成为中国公众参与预算的主渠道

在知情权满足的基础上,公众有选择继续关注预算并进一步参与的权力,也有选择不关注、不参与的权力。在具体的实践中,推动公众继续参与预算就需要搭建针对性的平台或渠道。就其主渠道而言,中国公众参与预算应当更多致力于在人民代表大会制度框架下进行,这是保证中国公民政治参与有序扩大的根本路径。闵行区公众预算参与的突出特点就是人大、政府同时发力,自上而下,而公众参与作为预算改革的一个有机补充。当然,现行的人大制度优势还存在着很大的拓展空间;不幸的是,“人大弱、政府强”的格局在一些地方仍具有一定普遍性,在人大机构履行其审查监督预算和调整预算的实施方面还未取得任何突破。所以,人大制度的自我完善仍是中国预算改革发展中的一个重要议题。

(四) 培育、激发和保护普通公众的参与积极性是中国公众参与预算所面临的关键性问题

公众参与并不等于全体公民的参与,而缺乏广泛基础的公众参与又是难以持续的。中国正处于一个深刻的社会经济变革期,势不可挡的城镇化进程使政府面临着更多更复杂的公共事务。为了更有效果和效率地解决这些问题,无论是政府还是公众,都要付出努力。这包括吸引更多的公众参与到公共事务管理中来,了解政府、进而理解支持政府的政策;同时,政府应更紧密地贴近公众,使得公众参与到决策过程中来。但是,必须注意到一个事实,一些欧洲国家的经验表明,在公众参与预算方面,令政府最为尴尬的是公众的漠视与冷淡。这一点甚至发生在公民社会发展较为成熟的国家里。在中国,参与预算在某些地方政府的实践中实际上已经暴露了这种苗头。闵行区的预算改革也遇到了这一问题:如前所述,公众对于和自身医疗、就业、社会保障的项目安排表现得并不热衷,浏览网页以便知情的人数仅占其户籍人口数的 2%,发表意见的人数占比则不到户籍人口数的 0.4%。客观地说,在现阶段,普通公众参与率不高、对政府预算决策过程不感兴趣的原因不是因为缺乏政府方面的动员,而是普通公众民主意识淡漠、缺乏关注预算的习惯,反映的恰恰是基层民主政治建设落后的现状。

如果离开普通公众的支持,公众参与预算将不可持续。因此,政府的任务在于培育、调动、激发甚至是保护广大公众参与预算的积极性。这也包括政府提供合适的路径、程序,使公众能在参与预算过程中表达意见和建议,以及政府对公众意见和建议的认真采纳和反馈;反之,如果公众的意见或建议不断被拒绝或忽视,那么将导致公众对政府的不信任,以及可能导致公民对参与不感兴趣。

试析中国“阳光财政”政策：离线和在线的评估

张俊华(Zhang Junhua) 张灵(Zhang Ling)

一、引言

今年全国人大向公众传达的一个重要信息是,全国人大将作更大的努力,打造一个透明的政府预算。众所周知,财政部提倡“阳光财政”已多年。该政策的关键点就是将预算信息透明化。然而,至今仍无明显的进展。2010年3月,全国人大似乎意识到政府预算透明之急迫性和重要性。在《关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算草案的审查结果报告》中,全国人大财政经济委员会明确指出:“在明年向人大报告预算时,要报告政府的基本建设情况和政府行政开支情况……预算经批准后,应在15日内向社会公开。”在2010年全国人大和全国政协会议期间,全国人大常委会预算工委主任高强透露,从明年起所有提交并获得全国人大会议批准的预算将通过财政部及其他政府部门网站发布。^①

一个高度透明的政府预算,是防止普遍存在的政府官员腐败的重要工具。同时,通过让公民有足够信息了解政府如何使用纳税人的钱,中国共产党的合法性将能够得到进一步的巩固。

为什么中央政府如此迫切地打造透明政府预算?财政部是否确实希望——正如它所强调的那样——积极提倡“阳光财政”并将其当作提升公民参与程度的一个部分?在既能保证中央政府预算透明度和预算监控机制,又能使公民也参与监控这两方面,到底存在着多少可能性?

如要回答以上的问题,有必要对“阳光财政”框架内的实践作一个双重深度分析,即“离线分析”和“在线分析”。所谓“离线分析”指的是透明政府预算的环境审

^① 详见 <http://news.qq.com/a/20100311/000135.htm>。

视；而“在线分析”则旨在考察相关政府在利用电子政务作为向公民提供足够信息以及为透明财政和参与式预算（不管这种参与是正式的还是非正式的）创造条件的重要工具方面的绩效。

基于“离线”和“在线”两个视角，本文主要分为三个部分：首先，从理论和实践两方面来看透明预算的必要性；其次，阐述体现在财政部的“阳光财政”实践中的中国制度化进程的策略和局限；最后，对地方政府利用互联网即电子政务实现透明预算作一个比较分析。

二、力争制度化的监控

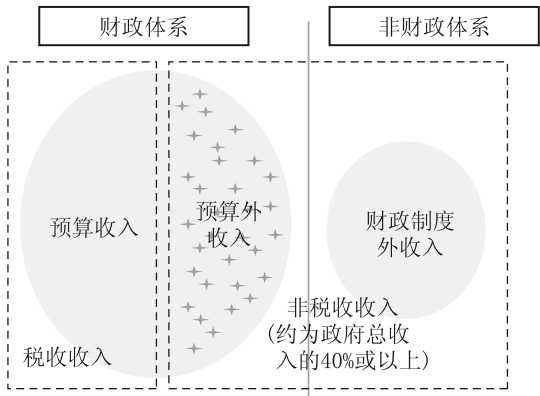
自20世纪90年代起，中国政府已在公共财政管理方面进行了几次大刀阔斧的改革。改革以1994年通过并颁布《预算法》为起点，该法律在当时是一个新生事物。^①随后，在1998年，政府开始了会计委派制度和国库集中收付体制改革。在1992年之前，中国资源的分配是由中央计划决定的，预算是计划经济的体现。基于1999年的财政改革，在全国人大常委会及地方人大常委会之下，设立了旨在审查预算报告的预算工作委员会。预算审查程序发生了改变，从提前1天由人大财政经济委员会和人大常委会的预算工作委员会进行预审，转为在人大会议召开前1个月或2个月进行预审。2000年开始了分部门预算改革，旨在提高政府对预算的监督以及预算透明度。2001年，设立了一个集中的财政国库管理制度，目的是提供一个能够共享预算编制、经济和收入预测、支出与现金管理等方面财政信息的制度（中国社会科学院，2010）。

但是，至今实施的改革的局限性也是非常显著的。这首先体现在中国财政制度的现有结构中。在预算收入以外，还存在着另外两种政府收入：预算外收入和所谓的“非财政预算收入”（见图1）。预算外收入是指不计入国库的收入，它主要是由地方政府依法取得的，但是它可以储存在不同的机构。尽管存在着中央政府方面的规章，但是，地方政府在这部分资金的配置上有着明显更多的自由度。此外，中央政府很少了解地方政府预算外收入的准确数额。值得一提的是，地方政府通过在过去数年里出让土地而获得了大量的预算外资金。

“财政制度外的收入”是指主要依据地方条例或地方政府颁布的专设罚款和行政收费而获得的收入。这些条例和规章大多是任意制定的，因此是违反国家宪法和法律的。“财政制度外的收入”恰恰反映了地方政府不愿遵守国家法律。这

① 《预算法》为预算管理确定了四项原则：（1）国家实行一级政府一级预算的原则；（2）预算收支平衡的原则；（3）实行分税制的原则；（4）预算的法定原则。详见 Deng and Peng (2009)。

图 1 中国财政制度的现状

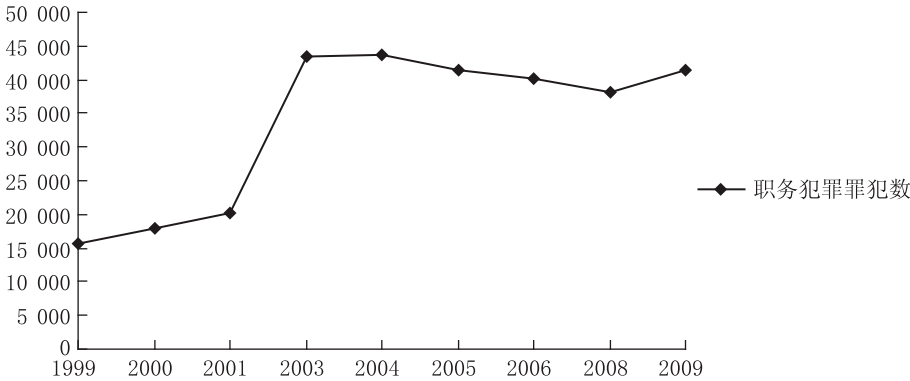


类收入越高,也就意味着,地方政府作为的合法性程度越低。^①

对于中央政府而言一件头痛的事情是,数十年来,这两类收入的数额,尤其是“非预算收入”的数额是不清楚的。反对这些资金透明化的阻力是相当大的,因为地方政府不愿拱手交出使用这些资金的“特权”和“自由”。

结果是,腐败和浪费的范围越来越广、程度越来越高。尽管在“透明国际”所做的一份调查中,中国在世界各国的排名中,从 1995 年的倒数第二位上升到 2008 年 179 个国家中的第 73 位^②(换言之,从全球视角来看,中国大幅改进了)。但是,客观地讲,政府官员中的腐败规模仍然呈日益增长态势(参见图 2 和表 1)。这可

图 2 1999—2009 年间中国腐败的政府官员总数



资料来源：中华人民共和国最高人民法院和最高人民检察院在 1999 年至 2009 年间的工作报告。

① 实际上,预算外收入和非财政预算收入也存在于中央层面,许多部委存在获取和使用非税收资金的问题。
② 详见 <http://www.transparency.org/publications/gcr>。

以通过 2008 年和 2009 年间腐败的政府官员数不断增长中证明。随着中国经济的不断增长,反腐形势只会变得更为严峻和更为复杂。中国监察部副部长郝明金在 2010 年 5 月表示,伴随着密集的城市化过程,大量工程建设项目由于缺乏监督机制而导致了更多腐败案。在 2009 年 7 月至 2010 年 4 月期间,全国共受理工程建设领域举报线索 17 269 件^①。

表 1 承认职务犯罪的公务员数

年 份	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2009
省部级	2	3	5	6	6	6	9	8
地方/厅局级	65	52	89	73	98	178	92	204
县处级	367	350	419	458	772	1 932	825	2 670

资料来源:中华人民共和国最高人民法院和最高人民检察院在 1999 年至 2009 年间的工作报告。

此外,由于政府采购业务的不透明以及缺乏监督,因而政府开支中的浪费或奢侈支出呈日益增长的趋势。这可以从以下三个方面来说明,即:大肆吃喝、大肆建造办公楼以及政府官员豪华轿车的大幅增加。从 1986 年至 2005 年,中国人均负担的年度行政费用增长了 23 倍,从 20.5 元人民币增长到 498 元人民币,然而,同期人均 GDP 仅增长了 14.6 倍,人均财政收入和支出分别增长了 12.3 倍和 12.7 倍。显然,人均负担的行政费用的增幅超过了人均 GDP 或人均财政收入与支出的增幅^②。

现实表明,政府官员腐败后面的一个重要原因在于缺乏对政府收入与支出的管理。各个地方政府以及某些中央部委混乱的预算是腐败日益增长的一个巨大的滋生地。表 2 表明,近年来预算外资金和支出的数目(无论是中央的还是地方的)比 20 世纪 90 年代末要大得多。

中国各级政府获得了预算内收入和预算外收入。实际上,预算外收入的增幅远超预算内收入的增幅。此外,表 2 中的数据远非全面。涂晓芳认为,大约 30% 的预算外资金根本未被记录(涂晓芳,2007:259)。

这一现象并非一日之寒,一个主要原因是 1994 年的税收改革拉大了中央政府收入和地方政府收入之间的鸿沟,前者获得了最大份额。同时,越来越多的日

① <http://www.zaobao.com/special/china/cnpol/pages3/cnpol100521c.shtml>.

② 详见 <http://hi.baidu.com/dd5789/blog/item/c7f6c5fca5ee8b83b801a0af.html>。

表 2 中国预算外财政收入与支出(单位:亿元)

年份	预算外 总收入	预算外收 入:中央政府	地方上的预 算外收入	预算外 总支出	预算外支 出:中央政府	地方上的预 算外支出
1998	9 875. 95	4 892. 00	4 983. 95	10 798. 18	3 125. 60	7 672. 58
1999	1 144. 08	5 849. 21	5 594. 87	13 187. 67	4 152. 33	9 035. 34
2000	13 395. 23	6 989. 17	6 406. 06	15 886. 50	5 519. 85	10 366. 65
2001	16 386. 04	8 582. 74	7 803. 30	18 902. 58	5 768. 02	13 134. 56
2002	18 903. 64	10 338. 64	8 515. 00	22 053. 15	6 771. 70	15 281. 45
2003	21 715. 25	11 865. 27	9 849. 98	24 649. 95	7 420. 10	17 229. 85
2004	26 396. 47	14 503. 10	11 893. 37	28 486. 89	7 894. 08	20 592. 81
2005	31 649. 29	16 548. 53	15 100. 76	33 930. 28	8 775. 97	25 154. 31
2006	38 760. 20	20 456. 62	18 303. 58	40 422. 73	9 991. 40	30 431. 33
2007	51 321. 78	27 749. 16	23 572. 62	49 781. 35	11 442. 06	38 339. 29
2008	61 330. 35	32 680. 56	28 649. 79	62 592. 66	13 344. 17	49 248. 49

资料来源:国家统计局的《中国统计年鉴(2009 年)》。

常权力被下放。“中央政府在下放事权的同时并没有合理地下放相应的财权。这给地方政府造成了很大的财政收支压力,导致地方政府的财政自给率严重下降,仅为 60%左右”(涂晓芳,2007:257)。结果是,较低层级的政府必须依赖于不规范的手段,来扩大其收入来源。因此,它们的总收入与支出变得对于中央政府而言是不透明的,而且,这种不透明也提供给了政府官员滥用公共资金的可能性。蔡定剑确认了可能滥用的四个指标:

一是政府没有建立起完整、统一的预算。各级政府不但有预算内资金,还有大量的“预算外收入”,这些资金来自地方政府的罚款收入和土地出让金,这些钱并未公告,而是被相关地方政府留用。中央政府不知道具体数额,更不用说监管。

二是没有规范的政府采购制度。各个地方政府通过其监管的地方商业银行支付款项。这两个因素增加了政府采购业务的不透明性。

三是没有建立起有效的预防性财政监管和严格的会计制度。有关部门不能对政府预算的执行情况进行监管。

四是人民代表大会没有对预算进行实质上的审批。政府预算大多只做非常粗线条的分类,缺乏精确的财政信息,这一模糊性使得人大很难对政府预算的执行进行监督和审查。人大也不能追踪政府的实际支出,因为它丝毫不参与事后的审计(蔡定剑,2009)。

可见,腐败以及公共资金低效使用的根源不只是政府官员的品行问题,它直

接在于中国的财政制度以及法律制度本身。中国财政腐败的主要原因在于，中国不存在预算决策权和预算执行权之间的分立。而这一分立是写入中国的《预算法》的！^①结果是，政府不用在年末对原有预算负责。自从2000年以来，中国试图修改现行的预算法。但是，由于各种利益集团的阻挠，这一提议未能付诸实施。

三、“金财工程”的三项措施及其高期望

“阳光财政”的概念是2002年由财政部正式提出的。这一方案事实上来自胡锦涛总书记在中共十七大报告中提出的“必须让权力在阳光下运行”。但是，财政部从未对这一概念作过正式的定义，而让感兴趣的人自己去推断胡锦涛和温家宝领导下的政府真正想要做什么。

从2006年开始，行政部门和立法部门采取了三项措施：建立和改善阳光财政的法律制度、基层试点研究以及建立技术支持，以便中央政府可以更好地监督地方政府。

第一步是加强财政透明和监督方面的法律制度。尽管2000年修改《预算法》的提议最后暂时未获得通过，但是，仍然可以预期的是，新版《预算法》将会在不远的将来形成并施行。由于党和政府之间的紧密联系，因而要想通过这一新版《预算法》建立一种“制衡”机制几乎是不可能的。从中央政府的观点看，收紧地方政府的预算外资金的缰绳至关重要，毕竟中央政府从20世纪90年代中期开始一直没有能力监督这类资金，它们已经成为地方政府的重要财政来源。

为了加强自上而下的监控，2006年通过了《各级人民代表大会常务委员会监督法》。显然，中国的领导人在寻找一种能使预算管理变得更为高效的平衡机制。在同样背景下，国务院于2007年1月17日公布了《政府信息公开条例》（2008年5月1日生效），倘若该法得到全面遵守，那么在某种程度上将有助于预算透明。

但是，中国不同法律之间的冲突经常发生。以预算信息公开为例，在《政府信息公开条例》和《国家保密法》（1988年生效）以及《档案法》之间存在着冲突。尽管后来努力协调《预算法》、《国家保密法》以及《档案法》，但是，有关现代政府信息的一项重要原则，即“公开为原则、保密为例外”未在中国明确或实施。

政府采取的第二项措施是“阳光财政”政策，它是开展参与式预算和预算透明

① 该法强调的是政府部门在预算过程中的地位。《预算法》的第一条突出的便是政府（或者说国家）在预算中的主导和中心地位。详见：<http://www.chinaacc.com/new/63/74/1994/3/ad78648011122349914248.htm>。

的试点。从2005年起,财政部在一些城市实施了某些小规模参与式预算实验。至今在中国出现了三种带有参与性质的预算模式:第一种模式正如上海市南汇区汇南镇的“人大代表点菜”模式所反映的,目的在于通过“获取决策信息”来提高人大代表在预算讨论中的地位;第二种模式是浙江省温岭的预算民主恳谈模式,它“以提升政府行为合法性为目标”;第三种模式是“项目预算支出选择”模式,它“以提升公共服务可接收性为目标”,这一模式存在于焦作,以及上海浦东新区的某些居住区、无锡市的某些区和哈尔滨道里区(李瑞昌,2008)。

第三项措施也是促进这一制度化最重要的步骤表现在“金财工程”上,它被正式视为电子政务的组成部分。这个项目旨在增强中央政府对地方政府的监控,其重点是建立复杂的技术支持。这个项目的关键组成部分即所谓的“政府财政管理信息系统”。

2002年,国务院确定了12个“金字”工程,它们被列为政府在电子政务工作制度化中的关键^①。尽管“金财工程”被列为这些工程中的一个,但是财政部到2005年还未建立这个项目的工作小组(王长胜,2007:243)。这反映了中央政府所面临的来自地方政府部门的阻力。显然,中央政府对于通信技术在预算过程制度化中的作用怀有高的期望值。金财工程是一个包含8个子系统(诸如国库集中支付系统等)的综合工程。计划是要在2010年底^②实现各级政府部门之间的联网。一旦开始运作,依照中央政府的说法,它将从地方政府获得全部财政数据,由此非税收入、预算外收入和所有其他不规范收入均可加以监督和管控。

中央政府强烈希望通过规制其财政收入与支出体系来改进其监督系统,由此在中国实现“预算标准化”。“金财工程”当然能够使得地方财政更加明显地呈现在中央政府面前。而且,这样一种以技术为导向、以纵向和内部结构调整为中心的方法,可能会走向一个更为制度化的、更为高效的财政体系。但是,仍然有待观察的是,这能否阻止腐败,以及能否改变政府内部陈腐的政治文化。目前,中央政府并未表示想要给予地方政府更多财权的意图。换言之,既没有改革整个财政制度的积极性,也没有(依照西方民主形式的制衡原则)改变政治制度或法律制度的意图,来彻底解决这些问题。

① 国务院2002年第17号文件确定了12个项目:办公业务资源系统、金关工程、金税工程、财政监管(包括金卡工程)、宏观经济管理、金财、金盾、金审、社会保障、金农、金质、金水等系统。详见:Zhang(2009)。

② 金财工程最初计划在2008年年底完成。鉴于存在着无数的障碍,包括来自各个政府部门的阻力,完工的日期延迟到了2010年。但是,并没有关于该项目的确在2010年年底完成的官方声明。详见:Bi(2008:21)。

四、电子政务：财政制度化的希望所在？

现代的信息与通信技术既给发达国家也给发展中国家带来了改进财政制度化的良好机会。中国对此尤其感兴趣。除了上述“离线”形式的努力，“金财工程”可以被视为“在线”形式努力的组成部分，虽然它涉及的只是内部网，而非互联网。在威权背景下，电子政务由一个内部网和一个联系政府与其公民的平台组成。从这意义上说，电子政务应首先被看作一种有利于内部监控的手段，这也是中央为何向“金财工程”投了那么多钱的原因所在。

电子政务可以对公民社会的建设与强化起到积极影响。它可以帮助公民对政府进行监督，而且它也可以建设公民参与和监督政府工作（包括预算过程）的能力。电子政务可以向公民提供有用的知识（诸如如何解读政府预算），以至于他们能更好地理解预算议题。简言之，无法想象“阳光财政”若不使用电子政务会取得好的效果。

在电子政务建成并投入使用之前，必须满足某些先决条件，这些要求是：先进的互联网设施以及广大的网民。中国恰巧两者兼备。

根据中国互联网信息中心的报告（2010年7月），中国已建成全球最大的互联网基础设施，互联网覆盖全国所有城市，95.6%的乡镇接通宽带互联网，99%的行政村能够有互联网连接。截至2010年6月底，中国的网民总数达到4.2亿，普及率达到31.8%^①，而且互联网基础资源规模不断扩大，IP地址达到1.23亿个，达到全球第二，CN域名注册量达到500万，为全球第一。在2008年，98.5%的地市级的政府部门和95%以上的政府，都开通了政府门户网站。2009年上半年，中国有2.6亿人通过网络浏览新闻、2.4亿人通过即时设备进行沟通（赵亚辉，2009）。

财政透明已成为善治的一个重要标准，也是鼓励公众参与对政府预算工作监督的第一步，为了揭示中国财政透明的程度，本文作者在2010年4月做了一次有关网上评估。

报告的作者们选择了中国内地的6座代表性城市，它们分别代表着中国各地不同的发展水平，它们是：广州、上海、无锡、焦作、温岭和赤峰。还选取了另外两座城市进行比较：香港和洛杉矶。6座中国内地城市的GDP水平、教育状况（文盲的比例）、地理位置和政府收入各不相同。除了这些差别以外，广东省（及其省会

^① 中国互联网络信息中心（CNNIC）的报告（2010年7月），详见 <http://research.cnnic.cn/html/1279173730d2350.html>。

广州)、上海和浙江省(温岭市所在省份)位于沿海地区,网民的比例是最高的(分别为48%、59.7%和41.7%),而其他省份,诸如江苏省(无锡市所在省份)、河南省(焦作市)和内蒙古(赤峰市)的网民数要低得多(分别为27.3%、13.7%和16%)(中国互联网络信息中心,2009)。

在公开表示和采取措施以实现信息公开方面,广州和上海领先于其他城市和省。2010年,广州市政府在市财政局网站上公布了其政府部门的预算,这在中国是史无前例的。无锡和焦作属于财政局参与式预算试点实验基地^①。温岭是从下至上的协商民主的“诞生地”,这是基于上海泽国镇和新河镇的试点经验。赤峰市此前没有财政透明做法的记录。

为了评估在线预算透明度和参与式预算,调查报告设计了一组标准。在线预算透明度是参与式预算的先决条件。本文作者之所以决定在中国内地城市、香港和美国洛杉矶之间进行比较,是基于以下假设:尽管存在着政治制度上的差异,且不论程度或规模上的差异,所有政府都在以在线形式追求财政透明和参与式预算。

所有评比标准被分成三个部分:

第一个分析的部分适用于“政府”,这是因为市政府是电子政务平台的倡导者和设计者,它们的有关透明财政管理的政策,对于确定“阳光财政”的程度而言是决定性的。通过研究地方政府对信息公开的态度以及为此采取的措施,可以认识到政府在信息公开(包括财政透明)上是否有清晰的目标。此外,详细分析政府网站上现有信息的质量,也可看出公开的信息是否完整以及符合标准(依据《政府信息公开条例》的条文)。

第二个分析的部分涉及“门户网站”。作为调查的一个主要目标,对门户网站进行测评,看它的功能和特点是否满足用户的需求和偏好,它们是否提供了可靠的和不断更新的财政信息,以及它们的搜索工具和信息结构是否用户友好型。

最后一个分析的部分是“公民”,重点更多地在于一个有利于网民与政府间互动沟通和在线信息交流的设计。为此,培训公民处理政府预算议题的方法方面的能力,也是评价的标准。

表3揭示了这些标准以及6座城市的市政府运行的网站的得分。如表3所示,赤峰市政府在线表现方面的得分是最低的。

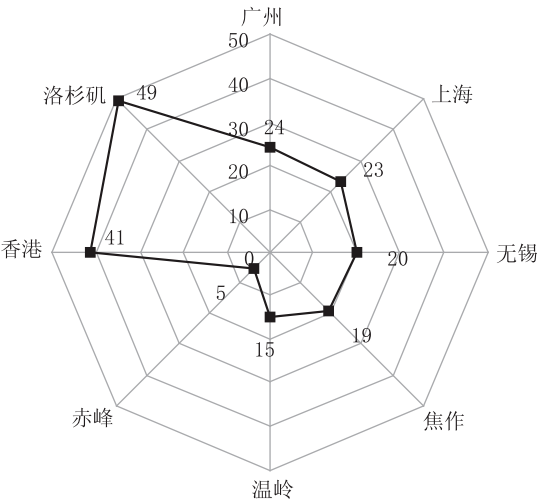
① 至少中国的官方媒体把它们作为典型代表在宣传。

表 3 6 座城市的电子政务在财政透明与参与式预算方面的总体表现

城 市			广州	上海	无锡	焦作	温岭	赤峰	香港	洛杉矶
政府	清晰的目标		3	3	2	2	2	2	5	5
	表示公开基本预算信息的打算		3	3	1	2	1	0	5	5
门户网站	便利性	界面	5	5	5	4	4	1	4	5
		导航	3	3	5	3	3	2	3	5
	单 向 预 算 信息	信息组织	4	4	4	4	2	0	4	5
		信息质量	3	2	1	1	1	0	4	5
	互动沟通与 办理	服务工具	0	0	0	0	0	0	3	4
		公众参与	0	0	0	0	0	0	4	5
公民*	能力建设(包括网上问卷)		0	0	0	0	0	0	5	5
	关于预算议题的知识		3	3	2	3	2	0	5	5
总得分			24	23	20	19	15	5	41	49

分级:5分:很好;4分:相当好;3分:好;2分:不大好;1分:差;0分:很差。
* 公民:吸引公众注意,提升门户网站,培训如何使用网站,以及激励访问门户网站。

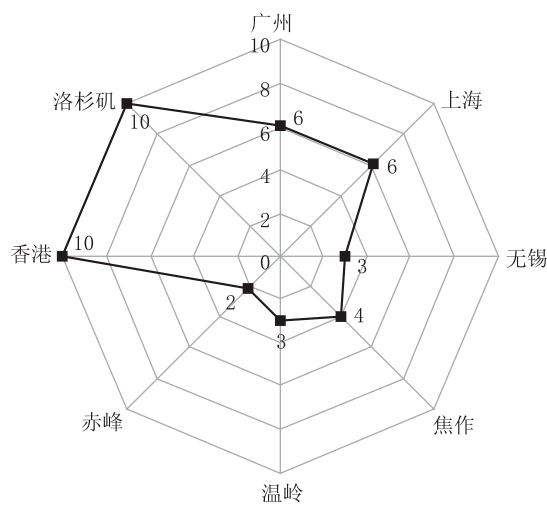
图 3 6 座城市的电子政务在财政透明与参与式预算方面的总体表现



倘若这三个部分分开评估,那么,上海和广州显然领先于其他城市,尽管这两座城市在其财政管理的远景和目标上,仍然远远落后于香港和洛杉矶。这两座城

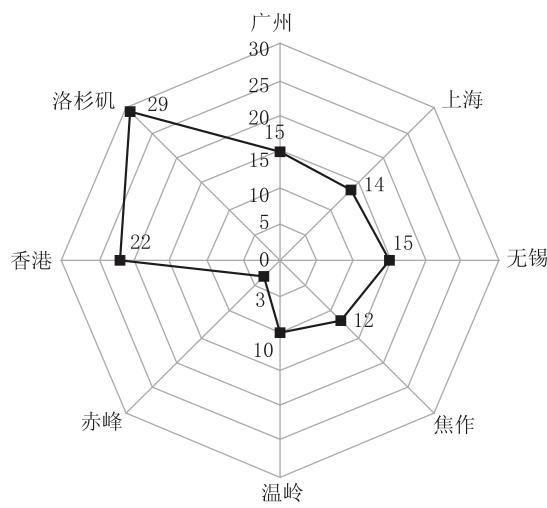
市中的预算信息主要是有关财政透明的打算或总体设想,但是,它们并没有具体的或详细承诺的承诺(见图 4)。

图 4 6 座城市政府部分部门的得分



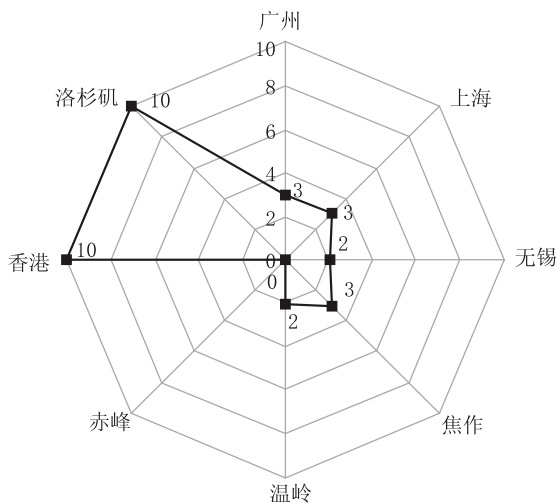
如果看一下表 3 中第二个部分“门户网站”,那么,上海和广州在中国诸城市中领头,但是这两座城市所公布的预算只是粗线条表述的。此外,没有任何有关预算执行的报告。从技术上看,上海和广州的门户网站比中国其他城市设计得要好一些(见图 5)。

图 5 “门户网站”部门的得分



在“公民”部分,中国内地所有的地方电子政务均得分很差,这反映了整个中国的一个共同趋势,这就是,社会仍然由政府主导。至少对于地方政府而言,它没有非常强烈的意愿来建立一个独立的公民社会;要知道,在这样一个公民社会中,公民积极主动地作为,来收集预算信息和参与政府财政议题的讨论。因此,在中国内地城市和香港或洛杉矶之间出现如图 5 所示的鲜明反差是理所当然的。值得注意的是,在洛杉矶市政厅的网站有一个专门的栏目致力于城市的预算信息,诸如预算编制的基本知识,包括预算编制过程、参与的政府部门及其相关角色。在洛杉矶预算报告的首页,有清楚的定义,什么是财政预算,每个政府部门的职能是什么,它们是如何支出纳税人的钱的,以及预算是如何编制的^①。

图 6 “公民”部分的得分



如果我们用一面“放大镜”仔细审视中国这些内地城市,我们会发现它们在电子政务方面存在以下问题:

首先,尽管官方在宣传“阳光财政”政策,但是各级政府,尤其是地方政府缺少信息公开的强烈意愿和动机。因此,可以预见的是,越来越多的政府机关(这是指部委)和地方政府将只是遵照中央政府的指令或应人大的要求公开它们的预算,但是它们不会提供民众通常所希望看到的详细预算信息。事实上,许多地方政府习惯于通过夸大它们在财政透明上的实际行动,来自吹自擂。

^① 详见 Budget FAQ. <http://mayor.lacity.org/Issues/BalancedBudget/FrequentlyAskedQuestions/index.htm>。

其次,非用户友好型政府门户网站在事实上是“结构性负投资”的一部分。一个用户友好型政府门户网站必须符合两个要求:一是预算信息的易获取性,二是公民能力建设的可能性,即培训他们如何来监督和评估预算及其执行情况。即使最佳的预算信息可以在线获取,但是倘若上述两个(基本)要求未得到满足,这也不会有多大帮助。

再次,与香港以及洛杉矶相比,中国政府门户网站对公众的影响是有限的,对此有各种原因。除了互联网基础设施质量低、在地方层面(尤其是在贫困地区)缺少对政府网站的财政支持以外,市政府采取的旨在吸引公民对预算议题关注的策略也是一个决定性因素。香港的做法是特别值得一提的。在每年预算周期开始时,或在公开听证阶段,香港的电视广播通告公众,号召民众参与预算讨论、浏览政府网站并留言。这一策略在很大程度上有助于扩大政府门户网站的影响力。

最后,温岭市政府门户网站在预算信息公开和公众参与上的“低分”是值得注意的。温岭一直以来由于其作为“从下至上”财政商议和参与式预算的榜样而比较出名,但是,其电子政务方面的表现是非常弱的。显然,尽管温岭在财政管理上的做法得到了公认,但是在在线透明度方面,仍有着巨大的改进空间。

五、结论

中央政府推行的“阳光财政”政策是失衡的。虽然,通过在政府内部增强透明度来提高治理能力,是积极而又必要的步骤。但是,各级地方政府对面向公众的、大规模的透明并不感兴趣;“阳光财政”仅是地方政府面向中央政府的一种内部财政透明,这反映了中央政府急需收紧对地方政府收入(尤其是预算外收入以及财政预算外收入)的管理。实际上,“阳光财政”政策是行政管理和预算过程制度化的组成部分。但是,其意图并非一种由公众制衡的、从下至上的监控,而是一种从上至下的形式。在某种程度上,“阳光财政”政策及其实践可以被视为政治发展的组成部分。亨廷顿和纳尔逊(Huntington and Nelson, 2008:4—6)把政治发展定义为维持政治稳定。他们表示,政治稳定既有静态模式也有动态模式。静态的政治稳定是指政治制度化,或有关获取持久性和效率的组织和程序。而动态的政治稳定则是指提高政治参与和均衡不同阶层的利益。根据他们的主张以及基于本文作者的考察,中国主要是对静态稳定的模式感兴趣。

不言而喻,在各个城市中以“阳光财政”名义实施的若干实验促进了公民参与预算议题讨论的好奇心,但是它们对公民参与地方政府的预算事务的影响非常有限。在中央政府看来,所有与“阳光财政”政策相关的努力,其目的在于提高政府工作的制度化,但这仅限于建立一个等级式监督体系。

事实上,“在线”表现十分依赖于“离线”的发展情况。中国通过“阳光财政”实现地方电子政务所面临的挑战反映了一系列的政治问题:法律制度必须加以改革,中央政府与地方政府之间的收入分配必须加以重组,最后,政府官员的政治文化必须加以改变。如果没有这些“离线”的工作,作为一项合理的“阳光财政”政策的基础,那么几乎不可能提供一个有利于从下至上形式、以公民为导向的财政透明的、公民友好型政府网站。可以预见,“金财工程”不久就将完成。在这之后,仍然有待观察的是,中央政府到时能否实现中国财政制度的标准化,以及促进政府工作包括预算体系拥有以公众为导向的透明度。

附录

分析、评估的政府网站:

广州:<http://www.gz.gov.cn/>。

上海:<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/index.html>。

无锡:<http://www.wuxi.gov.cn/>。

焦作:<http://www.jiaozuo.gov.cn/>。

温岭:<http://www.wl.gov.cn/>。

赤峰:<http://www.chifeng.gov.cn/>。

香港:<http://www.gov.hk/sc/residents/>。

洛杉矶:<http://www.lacity.org/index.htm>。

参考文献

毕瑞祥(2008),《财政信息化研究》,经济科学出版社。

蔡定剑(2009),《中国公共预算改革——透明化法制化与民主化》。见:<http://www.law-thinker.com/news.php?id=2327>。

李瑞昌(2008),《参与式预算:民主神话抑或执政策略?》<http://www.umac.mo/fsh/pa/3rd-conference/doc/all%20paper/Chinese%20Paper/4panelE/Li%20Ruichang.pdf>。

上海财经大学公共政策研究中心(2009),《2009 中国财政透明度报告》,上海财经大学出版社有限公司。

涂晓芳(2007),《政府利益论——从转轨时期地方政府的视角》,北京航空航天大学出版社。

王长胜主编(2007),《中国电子政务发展报告 NO. 4》,社会科学文献出版社。

赵亚辉(2009),《我国建成全球最大的互联网基础设施》,见 http://www.gqt.org.cn/newscenter/news/200911/t20091103_307807.htm。

中国社会科学院(2010),《十二五时期的税收改革》,北京。

中国互联网络信息中心(2009),《第 25 次中国互联网络发展状况统计报告》,见: <http://www.cnnic.net.cn/>。

周汉华(2003),《我国政务公开的实践与探索》,中国法制出版社。

Deng Shuliang and Jun Peng(2009), Reforming the Budgeting Process in China, http://www.hku.hk/kadinst/PDF_file/PA_Deng_and_Peng.pdf.

Huntington, Samuel P. and Joan M. Nelson(1976), *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Zhang Junhua (2009): Good Governance through E-governance? —Assessing China's E-government Strategy, in: Louis Leung/Anthony Y. H. Fung(ed.), *Embedding into our Lives*, Hongkong: The Chinese University Press, 235—268.

中国大陆省级财政透明度评估

蒋 洪 (Jiang Hong)

一、评估的背景与宗旨

2008年5月1日,国务院于2007年1月17日审议通过的《中华人民共和国政府信息公开条例》正式施行。《条例》开宗明义指出,“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,制定本条例。”^①《条例》的施行标志着我国信息公开的进程进入了一个有法可依的崭新阶段,对我国在新形势下建设真正意义上的公开、透明、阳光政府有着重大的意义。

但是,由于原有制度的惯性等原因,我国政府长期习惯于操作不公开,缺乏基本的透明度,因此,《条例》的贯彻实施必将是一个艰难的过程。为促进《条例》的贯彻落实,同时增进对我国政府信息公开状况的了解,我们设立了关于中国省级财政透明度评估的研究项目,希望能通过该项目对我国各地政府财政信息公开的现状进行评估,并提出进一步推动该项工作的建议。^②

之所以选择财政透明度作为推进政府信息公开进程的切入点,是基于以下原因:

首先,我们认为,一个家庭谁当家通常就谁看管钱,他至少对家里有多少钱,

① 参见该条例第1条,引自中华人民共和国中央政府网:http://202.123.110.3/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm, 2009年12月14日。

② 本文所述研究项目是上海财经大学公共政策研究中心的研究成果,已由上海财经大学出版社出版《2009中国财政透明度报告》一书,该书的撰写者有刘小兵教授、邓淑莲副教授、宋健敏副教授、杨丹芳副教授、徐曙娜副教授、曾军平副教授、彭军副教授、温娇秀博士。本文为该书内容概要,所有资料来源于该书。

用到哪里去应该心中有数。同样,政府信息公开的实质内容就应该是财政透明度。承认人民当家作主就应该让人民了解自己的家底,他们委托政府管理的资金有多少,从什么渠道获得,用于哪些用途,资金安排和使用结果是否符合他们的要求和愿望。保障人民知情权的一个基本要求是让人们知晓他们委托政府管理的所有公共资金和资产的运行状况。换句话说,必须有一个公开、透明的阳光财政。实际上,自 20 世纪 90 年代末以来,财政信息公开问题日益受到世界各国公共政策制定者们的关注,纷纷专门就财政透明度进行了立法。

其次,财政透明是政府其他信息公开的基础。历史唯物主义认为,经济基础决定上层建筑。就主要涉及公共权力与公共资金使用的政府信息公开而言,公共资金的应用,可以被视为是经济基础,而公共权力的使用则对应上层建筑。因此,做到财政透明意义重大。人民要能有效控制和监督政府的权力使用,防止和惩治腐败,就必须抓住财政透明这一根本点。在财政没有做到透明的情况下,要想通过其他方式和途径来防治腐败,即使不是不可能的,也必然是代价高昂的。

再次,财政透明度建设在操作上相对简易可行。在技术操作层面,财政透明度建设是最容易推动的,也是最容易攻克和取得进展的。政府信息公开牵涉的内容很多,牵涉的面很广,而我国信息公开的制度建设刚刚步入正轨,信息公开的其他制度性条件尚不完全具备,在许多方面要想立刻取得突破存在一定的困难。但就财政透明度而言,即使在 2006 年政府收支分类改革之前,政府财政信息的登记都是十分规范的,信息公开几乎不存在什么技术上的困难,关键是政府愿不愿意公开。因此,本研究项目选择了财政透明度作为整个政府信息公开进一步建设的突破口,希冀能够通过政府对财政透明度的推进来推动整个政府信息公开的进程,为打造阳光政府服务,为中国的政治现代化进程服务。

二、项目设计与组织

如何评判一国政府的财政透明度? 财政透明度的衡量标准是什么? 应该从哪些方面进行考察? 对此,许多国际组织以及各国众多民间机构经过多年的实践已发展出多种比较成熟的评价指标体系和方法,如国际货币基金组织(IMF)的《财政透明度守则》^①、经济合作与发展组织(OECD)的《预算透明度最佳做法》^②、国际预算合作组织(IBP)的“预算公开调查问卷法”^③、日本非营利民间组织“全国

① 参见国际货币基金组织:《财政透明度》,人民出版社 2001 年版。

② 参见上书第 108 页列示的该文件网址。

③ 参见网址: www.openbudgetindex.org。

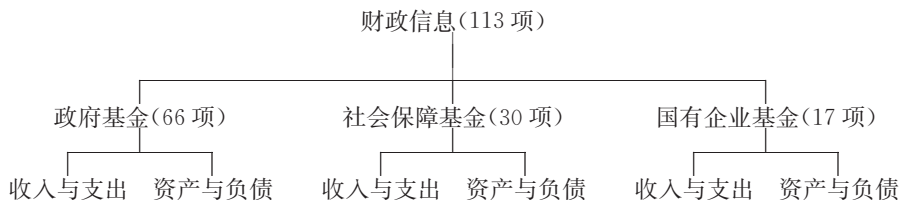
市民行政监察(ombudsman)联络会议”的“地方政府透明度排名调查”^①等等。

综合已有的各种标准和考察的视角,结合财政透明的宗旨,完全和真正意义上的财政信息透明,应满足公开、法定、完整、多维、具体、真实、规范、便利和及时的原则。鉴于各种原因或受条件限制,迄今尚未有如此全面的财政透明度考察。已有的各种做法,其项目设计大多只选择其中的几个视角展开。同样地,关于中国省级财政透明度评估项目,受条件与能力限制,我们也只选择公开、完整、具体、便利这样几个我们认为是最基本的和重要的视角进行项目设计与组织。我们选择 2006 年省级财政的决算数据作为调查对象,用财政信息的公开性和可获得性作为一个基本的评价标准,重点考察各省财政信息的公开程度、信息所覆盖的范围、信息的具体程度等三个方面,对各省的财政透明程度作出评估并进行比较分析。整个项目的开展主要分为财政信息提纲设计、信息获取、信息统计与确认、透明度评估、省际和国际对比分析等几个阶段。

(一) 提纲设计

本项目开展的第一项也是最为重要的工作是信息提纲设计。为了进行这项工作,我们认真研究了上述国际组织和民间机构的做法,结合我国国情形成了本研究项目的信息提纲。考虑到中国大陆省级财政信息的公开尚处于起步阶段,对本次调查的范围适当做了精简。在预算编制、审批、执行与决算全过程的多阶段财政信息中,本项目只调查决算信息,而且仅以 2006 年的财政决算数为调查对象。该提纲在总体上将公共资金分为政府基金、社会保障基金、国有企业基金三个部分。每个部分从流量(收入与支出)与存量(资产与负债)两个视角来考察,从总额、总分类一直追溯到各种详细分类的信息,共 113 项调查指标全面考察社会公众委托政府管理的所有资金的透明度情况。如果能以不同公民的身份获得这 113 项财政信息,那么政府的财政透明度才是完好的。政府财政透明度的高低取决于信息获得的多少。

图 1 113 项财政信息结构



① 参见日本全国市民行政监察联络会议的网站: <http://www.ombudsman.jp/>。

（二）信息获取

1. 信息申请

确定信息提纲之后，下一个关键步骤是获得提纲中所需要的信息内容。获得信息的一个最重要途径是向各省级政府信息公开机构提出信息申请。《政府信息公开条例》规定了公民申请信息的权力，同时也规定了各级政府信息公开机构提供信息的责任和义务。

项目组通过网上搜索的方式，获得了大陆各省级政府信息公开机构的联系地址和方式，并由项目组成员以普通公民的身份向这些机构发出信息申请书和信息提纲，申请书及信息提纲以电子邮件和挂号邮政信函两种形式发出，并且通过电话与这些单位进行了联系。考虑到本项目的评估结果要进行评分排序并向社会公布，因此，客观性是最为重要的。为避免由于具体操作人员的个别原因或者其他偶然性因素（例如发出的信件遗失，接收人员的疏忽或懈怠），申请书和调查提纲由五位成员分别独立发出。由于本项目关注的是财政信息，项目组还向各省、市财政厅（局）提出了同样的信息申请，这也是各省、市信息公开办公室在收到申请书之后向我们提出的一个建议，这是因为部分省的信息公开办公室暂时还缺乏关于财政方面的具体信息而请财政职能部门协同提供。

2. 信息搜索

财政透明的一个最主要表现是政府主动地通过媒体、网络、政府权威机构的公开出版物等各种方式向社会公布相关财政信息，因此，本项目也在那里搜索有关信息。项目组按照调查提纲所要求的信息对各省级政府网站进行了检索，并尽可能地通过各省级政府的各种统计年鉴获得相关的财政信息。这项工作的工作量比较大，项目组在上海财经大学公共经济与管理学院组织本科生志愿者近百人在网上进行搜索，并从各类统计年鉴中逐个收集信息。为了保证这项工作有效地进行，项目组将学生分成 31 个小组，分别负责我国大陆 31 个省、自治区、直辖市的信息搜集工作。每个小组三个成员，三个成员分别独立地进行信息搜集工作，以避免三人以相同或类似的渠道去搜索信息，也避免由于个人的努力程度不同而造成遗漏。此外，项目组对个人的信息搜集成果制定了评估奖励机制，激励各成员努力搜集信息。项目组给各个小组搜集信息的时间为一个月，这是因为，项目组必须有一个统一的时间规划，另一方面，一个月的搜集时间也足以表明相关信息的可获得性。在各小组搜集信息的基础上，项目组对信息进行汇总。比较各组的信息搜集情况，通过各省之间的对比、相互的印证来补充信息线索。对于那些初次调查结果中信息较为欠缺的省份，项目组组织博士生和硕士生进行补充调查，力求在最大限度上避免遗漏已经公开的财政信息。信息的复查和补充工作又

持续了一个月。

(三) 信息统计与确认

项目组将搜集到的信息进行了统计。统计工作分为两个部分：一是关于信息申请的反馈统计；二是关于所获得的信息统计。项目组将各省的信息统计初步汇总结果以书面方式通过快递邮件分别反馈给各省信息公开机构和财政厅(局)，要求相关机构对调查信息的情况进行确认或补充。

(四) 透明度评分

本项目对于各省财政透明度的评估分为两个部分：一是对信息申请过程中各省信息公开机构和财政厅局所表现出来的工作态度和责任心进行评分；二是对搜集到的财政信息的数量和质量进行评分。在两部分内容的评分中，后者占决定性的权重。项目组将态度和责任心评分的总分定为 50 分，将披露信息的数量和质量评分总分定为 1 130 分(113 项×10 分)，目的是为了态度、责任心的评分对评估结果和排名顺序不产生过大的影响。本项目将各项评分加总，得到各省财政透明度的综合评分，并按评分高低进行排序。

三、 评估结果及简要评述

(一) 评估结果

经过近半年来的努力，在多方的积极配合下，我们评估项目的工作基本告一段落，表 1 是我们统计的“中国省级财政透明度排行榜”。

表 1 中国省级财政透明度排行榜(2009 年)

名 次	省 份	综合评分	名 次	省 份	综合评分
1	福 建	739.39	15	湖 北	224.51
2	内 蒙 古	400.76	18	湖 南	223.35
3	安 徽	380.83	19	江 西	222.58
4	北 京	361.42	20	陕 西	220.23
5	辽 宁	320.36	21	新 疆	217.85
6	江 苏	316.60	22	山 西	210.51
7	天 津	277.75	23	广 西	200.76
8	四 川	262.47	24	河 北	199.70
9	河 南	247.63	25	重 庆	194.18
10	青 海	242.85	26	宁 夏	192.61
11	广 东	241.18	27	黑 龙 江	189.93
12	西 藏	231.73	28	海 南	186.18
13	贵 州	229.51	29	云 南	179.51
14	山 东	228.35	30	吉 林	174.51
15	上 海	224.51	30	甘 肃	174.51
15	浙 江	224.51			

（二）简要评述

根据表 1 中的排名数据,结合本评估项目的整个工作过程,对于我国的财政透明度以及整个政府信息公开的工作,项目组作出以下几点评述:

(1) 总体来看,中国财政透明度状况在不断改进,政府对信息公开的意识在不断加强,这是我国政府信息公开进程中值得称赞的地方。在本项目的调研过程中,许多政府部门表现出积极的配合态度。如北京、上海、浙江、江苏、四川、辽宁、安徽、青海、新疆这些省、自治区、直辖市对我们前后三次的信函均有回复,福建、北京、江苏、辽宁、安徽、内蒙古直接向项目组提供了部分信息。

(2) 本项目确定的评估指标满分是 1 130 分,得分最高的福建省只达到 65%,最低的省份则只达到 15%,平均得分比重只有 22%。从这点来看,我国目前财政透明度状况不容乐观,政府财政信息公开之路还很漫长。调研中,我们也注意到,有 5 个省份对项目组发出的三次信函从头到尾均置之不理。

(3) 在统计评分中,我们发现,得分较高的 6 个省、自治区、直辖市都是直接向项目组提供了财政信息。这说明,通过公开出版物或网站能够获得的财政信息是非常少的。由此可见,政府财政信息主动公开的意识还有待加强。

(4) “魔鬼隐藏在细节之中”,只有了解到政府最基层单位的所有收支情况才算得上是了解政府的财政信息情况。但在项目组统计整理所获得的财政信息时注意到,只要是涉及细节的信息基本无法获得。诸如“津贴补贴和奖金项目明细支出内容”、“差旅费项目的明细支出内容”、“本级财政累积债务按期限结构分类的政府债务金额”、“本级政府直属各国有企业集团(总公司)年度合并利润及利润分配表”等细节的财政信息,所有省份均无法获得和未能提供。在我们调查搜寻的 113 项财政信息中,即使是提供最全面的福建省,仍然有 40 项信息无法获得。项目组认为,这种情况离真正意义上的财政信息透明尚有较大的差距。

(5) 在对我国大陆 31 个省、自治区、直辖市的财政透明度进行评估、比较的同时,项目组选择了中国的香港、澳门,美国的纽约,日本的奈良县、大阪府这些大致相当于我国大陆省级部门的城市,用同样的信息调查提纲对它们的财政信息透明度进行评估^①,看看我们想了解的这些财政信息在这些城市是否能够获得。评估结果显示,尽管不同国家与地区之间的财政信息在统计口径上存在一定的差异,但信息调查提纲中的所有财政信息,只要是政府确实发生和存在的,在这些城市都可以很方便地获得。这个结果无疑对提高我国的财政透明度,加快推进政府的

① 数据来源于香港、澳门、纽约、奈良、大阪等的各种网页。

信息公开步伐提出了严峻的挑战和更高的要求^①。

四、基本建议

本次对我国省级财政透明度的调查结果表明,我国财政透明度状况即使从一个较低的标准来评价,仍存在许多问题,对于保障公民的知情权,实现“让权力在阳光下运行”还有很大的距离。下面我们提出下一步要做的事情。

(一) 切实贯彻落实《政府信息公开条例》

首先,转变“保密”思维,培养“阳光”意识。公共预算的首要特征就是公开性,就是预算必须向公众公开,接受公众监督,并且允许公众全程参与。尽管党中央反复要求权力公开和透明,公众对提高财政预算透明度的呼声高涨,部分地方基层政府也进行了一些可贵的实验,但整体上来看,实际的预算公开情况并不尽如人意。从本项目的调查来看,一些政府信息公开部门对《条例》的解释偏向于保密,而不是公开。长期以来提高保密意识、强化保密管理的要求,使得政府部门中不可避免地存在着保密的惯性氛围。中共十七大明确提出“必须让权力在阳光下运行”,落实这一要求,需要政府部门内部上下协力,共同推进。政府部门任何目标和效能的实现,行政领导的行为和意识的影响是主导性的,因此,行政领导需要率先转变观念,重视公开,同时每一个公务人员都需要具备公开意识,转变保密思维。

其次,加强组织保障,提供人力支撑。《条例》颁布实施以后,各级政府及其部门虽然都按照要求成立机构、配备人员,但仍然存在人员,尤其是专业人员配备不足的问题。从《条例》规定的政府信息公开工作机构的具体职责来看,信息公开的具体工作是相当繁重的,并且需要专业人员和政府多部门的协作。但从实际情况

^① 对于评估结果需要做几点说明:(1)本项目只是从某些侧面来考察我国大陆各省的财政透明度,并非是对财政透明度全方位的考察。因此,即使评分为满分,也并不表示在财政透明度方面已经做到尽善尽美。(2)我们只是希望通过这个评分来考察大陆各个省在财政透明度方面所存在的差别。我们所提出的评判标准只是想与我国财政透明度的现状相适应,并以这个评判标准来作为提高我国财政透明度的近期目标。(3)本项调查的结果可能不能准确无误地反映现实。尽管我们已经尽可能去搜集信息,但某些已经公开的信息未收集到,或者调查中出现某些差错是在所难免的,从这个意义上来说,评分只是大约地,而非精确地反映各省之间财政透明度的差别,我们期望,它能够对提高我国财政透明度起到一个促进作用。(4)鉴于某些评分标准的制定不可避免地带有一定的武断性,因此各省之间的分数差距并不能绝对地反映各省之间财政透明程度的差距。评分只是用某种特定的方式大约地反映现状,目的在于提高各省的财政透明度,推动我国政府信息公开制度的进一步完善。一些省份对本项目的研究积极地提供了信息,受项目截止时间的限制,有些信息未能完全反映在评估结果中,我们欢迎各地相关部门继续积极地为本项目的调研提供信息,并对本项目的研究方法提出宝贵的意见和建议,使我国的财政透明度在下一期的评估中有大幅度的提高。

来看,政府信息公开工作机构大多是名义上的单独机构,专职工作人员较少,甚至很多部门并没有实际的人员编制。因此,保证充足、稳定、具有较高业务水准的专业人员配备,势在必行。

再次,要构建信息库,科学分配公开权限。一是要依托“金财工程”构建完整的财政信息库,将所有的财政资金纳入该监督系统,并使该系统成为政府信息公开机构信息库的重要组成部分。这将是进一步实现财政信息公开,提高政府信息公开效率和服务质量的一个有力保证。二是要科学分配公开权限。由于担心公开“敏感”信息可能会带来各类“风险”并且承担潜在的“责任”,信息的公开诉求时常会在预算单位和财政部门之间、政府业务部门和政府信息公开工作机构之间引起推诿扯皮的现象。为此,需要在预算单位和财政部门之间、政府部门内部机构之间明确公开权限,这是解决当前“敏感”信息公开难题的一大关键。由上级部门或主要领导出面协调解决偶然的公开诉求问题并非一种制度化的解决方式,必须从法律主体的角度明确公开义务主体,必须完善内部制度明确答复公开诉求的责任部门,只有通过这些细节的完善才能不断推动公开进程。

(二) 根本性修订《保密法》及其相关条例

我国目前财政信息公开的主要问题不在于信息公开机构的工作能力或者工作人员的责任心。在本次调查中,很多地方的政府信息公开机构的工作人员都付出了很大的努力。透明度不高的根本原因在于信息公开的范围受到了《保密法》以及根据该法制定的各种条例的制约。要提高财政透明度就必须修改这些法规。

1989年5月1日起实施的《保密法》存在国家秘密的界定过于宽泛、什么是国家秘密由政府行政部门决定、程序上缺乏必要的制约等问题^①,由此形成了与《政府信息公开条例》的冲突。《政府信息公开条例》所规定要主动公开的信息根据现行的《保密法》和相关规定则成了国家秘密,不予公开。在这种冲突中,属于政府行政法规的《政府信息公开条例》服从了《保密法》。《政府信息公开条例》第14条规定:“行政机关在公开政府信息前,应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查。”这样,“以公开为原则,不公开为例外”在实践中就成了“以不公开为原则,公开为例外”。本项目调查的结果为这种情况做了一个注释。

可以肯定地说,不修改《保密法》及其相关规定,《政府信息公开条例》就不能

^① 参见《中华人民共和国保守国家秘密法》第2条、第8条相关条文。可参阅网址:http://qz.hainan.edu.cn/Article_Show.asp?ArticleID=163。

实现“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度”的初衷,就不可能有财政信息的公开及受到公众和立法部门监督与制约的政府财政。因此,我们对现行《保密法》建议做以下重大修改:

(1)《保密法》必须与宪法的基本精神相一致,与宪法所规定的公民权利以及各级人民代表大会的各项权利和职责相一致,保障公民和立法机构的知情权,将“以公开为原则,不公开为例外”写入保密法。

(2)《保密法》必须对国家秘密的范围作具体、明确的界定。例如“国民经济和社会发展中的秘密事项”应通过具体、明确的列举加以规定。

(3)国家保密工作部门负责提出《保密法》实施细则的建议,对于需要保密的事项应向人民代表大会说明其对公众利益和国家安全的可能产生的影响。人民代表大会对国家保密工作部门提出的实施细则建议有修改、补充或者否定的权力。实施细则需经人民代表大会批准方能生效。

(4)对现有的各种保密条例逐条进行清理,废除或修改与政府信息公开的基本原则相抵触的各项条款。例如,将国家和县以上各级财政的中、长期财政收支计划、年度财政收支计划、预算、预算执行情况和决算作为国家秘密而不予公开的条款。

(5)在对是否属于国家秘密有争议的情况下,应通过的法律程序由人民法院作出裁决。

(三) 修订《预算法》

预算法的宗旨是为了规范政府的财政收支行为,保证公共资金的筹集、分配、使用最大限度地满足社会的共同需要,符合人民群众的根本利益。这种规范的要求从本质上来说来源于社会公众以及代表社会公众的立法机构——人民代表大会。被规范的对象是接受公众委托、为社会公众管理公共资金和资产的政府行政部门。尽管政府行政部门在履行职责的过程中有规范所属单位、其他行为主体以及个人行为的权力和责任,但社会公众及其代表机构对政府行政部门行为的规范和监督是预算法的根本宗旨所在,应该放在首位。但我国现行预算法只强调了政府行政部门对所属机构、单位、个人行为的规范和监督,而社会公众及其代表机构对政府行政部门行为的规范和监督没有得到体现,从而使得预算法只成为行政部门自身管理以及管理社会的法律。

要实现预算法的宗旨,财政信息向公民及其代表机构公开是一个必要条件。为了规范政府及其所属机构的筹集、分配和使用公共资金和资产的行为,防止公共资源的浪费和滥用,让公共收支活动最大限度地满足社会公众的愿望和要求,预算法应该明确规定财政信息公开的法律要求。因此,我们建议在对预算法的修

订中对财政信息公开作如下规定：

(1) 财政公开透明是预算的基本原则。财政信息以公开为原则，不公开为例外。除法律规定的保密事项外，所有财政信息一律向社会公布。对于有争议的不公开信息，政府相关部门有责任公开说明不公开的理由，必要时通过法律程序作出裁定。

(2) 公民以及各级人民代表大会有权要求政府相关部门提供财政信息；政府相关部门有责任和义务主动地或者应要求向前者提供财政信息，并对所提供信息的完整性、及时性和真实性负责。

(3) 财政信息应覆盖所有公共基金，包括一般政府基金、社会保障基金和各专项基金以及国有企业基金。

(4) 财政信息包括各类公共基金的收入、支出、余超、资产、负债、所有者权益及其构成，以及与上述内容相关联的统计和说明。

(5) 财政信息公开的详尽程度和信息公开的时间以满足信息需求者行使法律赋予的权利和义务为原则。

(6) 财政信息应以对信息需求者来说最便捷、获取成本最低的方式公布。

(7) 所有财政信息必须符合公认的政府会计和统计规范。

五、 财政透明度的提高

这一研究项目受到社会各界的广泛重视，全国数十家平面媒体对这一项目的研究结果进行了报道，包括国内所有门户网站的上百家网络媒体进行了转载和评论。在2009年3月9日于人民大会堂举行的全国政协第四次全体会议上，项目组负责人做了《提高财政透明度，保障人民的知情权》的大会发言，向全体政协委员报告了中国大陆省级财政透明度评估报告的结果，并呼吁全社会关注财政透明度问题，为提高财政透明度采取必要的行动和措施。

2009年全国人大和政协会议结束不到一周，财政部就公布了经第十一届全国人民代表大会第二次会议审议通过的2009年中央财政预算，^①在财政部官方网站正式公布的信息包括2009年中央财政收入预算表、2009年中央财政支出预算表、2009年中央本级支出预算表以及2009年中央对地方税收返还和转移支付预算表。财政部新闻发言人说：“此次在审议通过的第一时间在财政部网站上予以公布，尚属首次。”

① 参见财政部网：http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/200903/t20090320_125012.html。

4月10日,财政部党组成员、纪检组长贺邦靖就财政信息公开有关问题回答了记者的提问^①,并表示:今后一段时期,财政部将根据《政府信息公开条例》及相关规章制度的要求,不断深化公开意识,健全公开机制,明确公开范围,拓展公开内容,夯实硬件平台,全面推进我部政府信息公开工作,促进依法理财、科学理财、民主理财。一是积极拓展公开内容。二是努力改进公开方式。三是着力提高公开时效。四是切实增强公开效果。此后财政部多次举行财政信息公开的工作座谈会,交流经验,表彰先进,进一步强调全国各级财政部门要坚持“让群众知情、解群众疑惑、保群众满意、促事业进步”的工作目标,深化公开认识,把握公开要求,完善公开制度,突出公开重点,大力提高政府信息公开工作质量和水平,为提高财政工作水平服务。

2009年10月下旬,广州市财政局在其官方网站上公布了市直属的114个单位的部门预算^②,标志着中国地方政府财政透明度取得了突破性的进展。在公布的部门预算中包括部门基本情况、预算收支基本情况、项目支出基本情况、收支预算总表、收入预算总表、支出预算总表。预算文件由图片格式构成,占用了2.08G的硬盘空间。如果打印成普通杂志般大小,将会厚如两块砖头。广州市部门预算的公布在全国引起了极大的反响,万众争睹政府财政信息,在不到半天的时间里网站点击量达到4万,而此前一个月的平均点击量只有3万,访问量的激增造成网站一时瘫痪。公众和媒体对广州市财政局的这一举措给予了高度赞扬,并建议将此推广至全国。

11月,最高人民法院发布了《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》(征求意见稿)^③,该文件第一条明确规定:公民、法人或者其他组织对下列政府信息公开行为不服,依法提起诉讼的,属于行政诉讼受案范围:(一)向行政机关申请获取政府信息,行政机关拒绝提供或者逾期不予答复的;(二)认为行政机关提供的政府信息不符合其在申请中要求的内容或者形式的;(三)认为行政机关依他人申请公开政府信息涉及其商业秘密、个人隐私的;(四)认为与其自身相关的政府信息记录不准确,要求行政机关予以更正,行政机关拒绝更正或者不予转送有权机关处理的;(五)认为行政机关主动公开或者应当主动公开而未公开政府信息侵犯其合法权益的;(六)认为行政机关在政府信息公开工作中的其他行政行为侵犯其合法权益的。公民、法人或者其他组织认为政府信息公开行政行为侵犯其合

① 参见财政部网:http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/200904/t20090410_131494.html。

② 参见新浪网:<http://news.sina.com.cn/c/2009-10-23/210318895741.shtml>。

③ 参见中国法院网:<http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=379436>。

法权益造成损害的,可以一并提起行政赔偿诉讼。该文件表明,中国政府信息公开已正式纳入法治化的轨道。

参考文献

- 杨立新(2000),《隐私权与知情权的冲突与协调中国民法案例与学理研究:总则篇》,中国法制出版社。
- 杜钢建(2000),《世贸规则信息公开中国经济的弱势》,经济日报出版社。
- 赵正群(2001),《政务公开让公民充分享有得知权》,《人民法院报(法治时代特稿)》,1月9日。
- 华琳(2001),《各国宪法对知情权的规定(读书摘译)》,http://www.adminlaw.126.com,2月2日。
- 肖君拥、唐智宏(2001),《全国信息公开研讨会综述》,《法学论坛》第5期。
- 刘恒等(2002),《广州市政府信息公开规定》,《行政法论坛》,http://www.adminlaw.126.com。
- 周汉华(2002),《我们为什么需要政府信息公开制度》,《南方周末》,11月21日。
- 应松年、陈天本(2002),《政府信息公开法律制度研究》,《国家行政学院学报》第4期。
- 杨良敏(2002),《政府信息公开法制建设先行》,《中国经济时报》,11月14日。
- 秦平(2002),《政府信息公开难在何处》,《法制日报》,10月8日。
- 黄玫、陈伟秋(2002),《广州市政府宣布:自2003年起全面开放政府信息》,http://www.gz.gov.cn。
- 张明杰(2003),《开放的政府——政府信息公开法律制度研究》,中国政法大学出版社。
- 周汉华(2003),《政府信息公开条例专家建议稿》,中国法制出版社。
- 周汉华主编(2003),《我国政务公开的实践与探索》,中国法制出版社。
- 王光辉(2005),《我国信息公开的现状、问题与对策》,《中州学刊》第11期。
- 周云帆(2005),《我国政府信息公开立法评析》,《暨南学报》第6期。
- 邵佳宏(2002),《政府信息公开与“政府上网”工程》,《情报科学》第9期。
- 程妮(2005),《我国政府信息公开制度初探》,《图书与情报》第2期。
- 汪全胜(2005),《政府信息公开立法的路径依赖约束》,《理论与探索》第6期。
- 刘恒等(2004),《政府信息公开制度》,中国社会科学出版社。
- 刘飞宇(2006),《多维视角下的行政信息公开研究》,中国人民大学出版社。
- 杨海坤、章志远(2004),《中国行政法基本理论研究》,北京大学出版社。
- 李步云主编(2002),《信息公开制度研究》,湖南大学出版社。
- 李真、黄瑞华、陈园(2001),《政府信息公开的立法研究》,《西安交通大学学报》(社会科学版)第2期。
- 方向主编(2003),《信息公开立法》,中国方正出版社,第1—15、237—316页。
- 胡仙芝(2005),《政务公开与政治发展研究》,中国经济出版社,第96—119页。

- 石雨霞(2007),《浅议〈政府信息公开条例〉的贯彻落实》,《法制与社会》第7期。
- 刘飞宇(2004),《论行政信息公开制度在中国的价值——沿着韦伯的思路》,《宪法与行政法评论》第1期。
- 刘杰(2005),《知情权与信息公开法》,清华大学出版社。
- 高俊宽(2005),《国内政府信息公开立法现状分析》,《档案管理》第5期。
- 日本全国市民行政监察联络会议网站:<http://www.ombudsman.jp/>。
- 日本财务省官方网站 http://www.mof.go.jp/zaisei/con_07.html。
- 国际预算合作组织网页:<http://openbudgetindex.org/>。
- 国际信息自由网站:http://freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf。
- 上海财经大学公共政策研究中心(2004),《2004 中国财政发展报告》,上海财经大学出版社。
- 鹤光太郎,《政府的透明度——财政和金融政策的透明度》,《日本经济评论》,http://www.rieti.go.jp/users/tsuru-kotaro/index_cn.html。
- 周汉华(2003),《外国政府信息公开制度比较》,中国法制出版社。
- 国际货币基金组织(2001),《财政透明度守则》,人民出版社。
- G. Kopits, J. Craig (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF occasional paper 158.
- J. Poterba, von J. Hagen (1999), Introduction, in: J. M. Poterba, von J. Hagen (eds), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press.
- A. Alesina, R. Perotti (1996), Fiscal Discipline and the Budget Process, in: *American Economic Review* 86, 401—407.
- James E. Alt and David Dreyer Lassen (2005), Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries, in: *European Economic Review*, 5 April.

当今中国参与中存在的问题：城市社区

托马斯·海贝勒(Thomas Heberer)

一、参与：形式与政治维度

(一) 参与的定义

西德尼·伏巴(Sidney Verba)与诺曼·尼(Norman H. Nie)对政治参与的经典定义是：

政治参与是指平民或多或少以影响政府人事甄选及(或)政府活动为直接目的而进行的活动(Verba and Nie 1972:2)。

但是,就此类参与的内容而言,还有许多可以探讨。这里讨论的是平民的哪些活动?“或多或少”以及“直接”又是什么含义?以及在何种程度上(直接或间接的)对政治决策产生了影响?阿伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)在他的代表性文章《政策分析的艺术与技巧》中指出,由公民来执行政策,是参与的组成部分,把他们也纳入分析之中将有助于更好地理解参与的概念(Wildavsky, 1979: 252ff)。在此,我们必须区分政治参与与社会参与。从这个意义上讲,什么可以被称为社会参与呢?例如,公民参加公共活动(比如,在中国,社区的卫生与环境运动,社区在计划生育领域的支持和教育咨询活动,或针对贫困家庭与人员的社会关怀)可以被认为是政策执行的组成部分,因为它们可以补充完善政府行为,进而对其产生影响。公民对社会福利、环境保护以及职业继续教育工作的集体参与,使普遍获取公共产品和公共服务成为可能,因而有助于提高城市服务的质量(比较 Marschall, 2004:232)。所以,社会参与是一种提高政治质量的手段,它使政治决定的执行和接受变得更顺畅,并对政治信任和社会信任的建立产生积极影响(针对类似观点,参见 Uslander, 2004; Kamerade and Burchell, 2004)。

为此,我们必须区分作为政策制定要素的参与和作为政策执行要素的参与。

在政策执行方面,“合作生产”的理论学说主张公民自愿提供特定的公共产品(例如邻里相助)。这类公共服务也要求国家为与之相应的参与式活动建立制度条件(例如,通过减税、补贴或组织优势)(Gittell, 1980; Pammer, 1992:920ff)。正如梅丽莎·马歇尔(Melissa J. Marschall)所指出的,这其中关键的一点就是,若没有公民的积极参与,“政府提供公共产品与服务的能力便会受到严重影响”(Marschall, 2004:233)。公民在其居住区承担社会义务与进行社会活动,这不仅减轻了国家的财政负担,而且由于居民对社区组织和社区维护有强烈意愿,它们通常比国家的福利措施更为有效。合作理论认为,公民承担义务改善了公共服务的质量,提高了公民对国家的满意度,减轻了他们对国家行为的批评,甚至推动了对政府的积极态度的形成(比较 Brudney 1991; Berry et al., 1993)。此外,内部和外部的政治功效趋向于生长,也就是说,一方面人们对自身影响政治的权限与能力有信心,另一方面相信国家会建设性地致力于公民的议题。因此,政治的基本任务就在于促进与支持参与式资本,换句话说,就是促进与支持公民自愿承担义务(Rosenstone and Haus, 1993; Marschall, 2004:242)。这也是为什么我认为社会参与和政治参与具有同等功效,也是一种可以驾驭人们政治意识的模式^①。

因此,我将采用一种最小限度的定义,把政治参与定义为“一个群体的成员之间在任何影响社会或其子群的共同公共事务的决议过程上进行合作”。相应地,我把社会参与定义为“既定群体在影响社会或其子群的共同公共社会事务的决议过程中的合作”。从这个意义上讲,社会参与对人们的政治意识有着和政治参与相类似的影响,甚至可以被理解为真正的政治参与的一种前导。倘若对增加政治参与的需求是由此前的社会参与的经验所造成的,那么情况就是这样。

这一对政治参与最狭义的定义可以应用于有着不同文化背景的社会之中,同样可以用于民主政体和非民主政体,以及用于农业国家和工业化国家。由此,这里所定义的“参与”比西方民主社会所构建和应用的“参与”概念的范围更为宽泛(也可参见 Friedgut, 1979:19ff)。后一种参与更贴近于强调正式和直接参与的概念。那样的话,政治参与意味着个体或群体出于保护或改变公共事务的利益而进行的干预,可以看作一种影响决策(政治输出)或影响公共舆论的干预。这样一种参与概念实质上默认只存在两类社会:参与式社会(也就是民主社会)和非参与式社会(非民主社会)。但是,这一视角的狭隘性排除了分析像中国这样一个国家里

^① 这是与政治学里人们所熟悉的、对政治参与的共同理解相矛盾的:政治参与在政治学上通常被定义为在公共生活中对特定目的与利益提出主张和进行操控。其主要关注的是政府行为;但也要区分直接控制(立即实施或执行政策)和间接控制(对那些将要制定政策的人的选择施加影响),也请参见 Burns et al. 2001:4。

的政治参与的可能性。相反,我想证明,即使在中国,政治精英也体会到了重视民众政治意识的必要性。此外,还有一些我们可以观察到的现象必须被看作参与的模式。这些影响政治决策的现象包括:包容(把大量无党派人士、群体或组织纳入政治协商和政治决策的过程)、妥协(各个阶层之间或阶层内部为了形成最高共识而进行谈判的传统)、集体行动(某些形式的集体行动虽未经组织,但可以非常有效地影响政治)以及关系(也就是社会关系网络或腐败网络)。

与此同时,因特网发展成为一个参与、公共讨论和交流观点的基本平台。虽然这个政党国家不断地尝试从政治上监控因特网,但用户仍设法找到途径进入被审查机构封锁的网页,或者利用网络就批评性的社会与政治议题交换观点。同样的原因也激励着媒体不顾地方和中央审查机构一再地干预,而对批评性议题进行调查和报道。社会、专业和利益团体的组建是另一种参与的渠道。虽然政党国家试图对他们进行严格控制,但还是有无数团体致力于专业、社会、环境及其他方面的议题。

(二) 参与的形式

在中国,存在着各种各样的参与形式,这些影响政治输出的形式和手段,尤其是城市里的参与形式,确实有别于西方民主社会的参与形式。在这种情况下,参与的目的与其说是社会解放,倒不如说是在特别兼顾一个(地方)共同体现有的社会关系的情况下,解决直接影响人们日常生活的问题。在某些情形下,就会形成对参与的一种规范性理解,按照莱纳-奥拉夫·舒尔策(Rainer-Olaf Schultze)的说法,它“由共识驱动,以共同体为基础,并具有表现力”(Schultze, 2001:363)。在这一背景下,“规范性”指的是一个地方共同体的共同义务以及共享价值的实现,其目的在于维护社会秩序。

正如中国的经验所表明的,人们参与政治活动并不总是出于自愿,也有可能是因为上层的组织或强制。因此,我根据亨廷顿和纳尔逊的观点,提出要区分动员式参与和自主式参与(Huntington and Nelson, 1976:7ff)。动员式参与指的是,人们变得积极是基于指令和要求,而不是出于自愿。这可以包括党员,他们有义务遵守党的规定,以及负责特定的任务(在社区里担任物业或大楼管理员,以及居民代表),还可以包括那些依赖地方行政机关的人员(例如低保人员、失业人员、罪犯等)。自主式参与表示的是由行为主体自由选择的自愿行为。尽管如此,明确区分这两类参与不是件容易的事情;两者之间的界限是模糊的。例如,人们可以自愿参与,但同时认为他的参与是被期望的。又或者,人们按照党组织的命令参与邻里里的“精神”宣传活动,例如社区学雷锋活动,但同时相信这项任务是有益的。因此,还存在征募式参与这样一种混合形式(也可参见 Brady, 1999),它通

过诸如鼓励、劝说或交流等手段来获得人们的支持。这是当前中国参与中的一种重要形式。

于是就产生了这样一个问题,即动员式参与可否被理解为政治参与的组成部分,这是因为在西方政治学中,“自愿”常被认为是参与的一个要素。民主社会中自主式参与的程度无疑要高于威权社会。然而,即使在民主社会,参与也并不总是建立在自愿的基础上。对此具体的例子包括:工会罢工,在这个过程中,对那些表决反对罢工的工会会员施加巨大压力,促使他们参加罢工;在竞选中动员党员;或者公民在某些倡议行动中之所以变得积极,主要是为了保护他们自己及其家人免受可能的威胁。但是,与西方民主社会相比,动员在中国确实扮演着更重要的角色。与此同时,和那些被认为可选择的或合意的活动相比,义务参与(毛泽东时期提出的“必做事情”)退居次要地位。在当今中国,参与者个性化的、特殊的动机和利益,也是激发各种社会活动的基本因素。因此,这两种形式(动员式参与和自助式参与)都属于政治参与的范畴。最后,正如我们的调查所表明的,倘若动员式参与可以不断地转变为自主式参与,那么这两类参与形式之间就存在着一种动态的关系(比较 Huntington and Nelson, 1976:9)。

政治参与的重要因素也包括由机会结构、资源(特殊技能、信息)和基于利益、信息的政治导向等所提供的各种形式的参与的可能性。政治机会结构(political opportunity structure)可用来抑制或提高参与。参与社区工作的可能性以及允许在一般层面上表达利益的制度的存在,都是可以促进参与的因素。改革已经为中国的社会与政治变迁奠定了基础,这对于提升参与的层次是必要的。日益开放的政治体制促进了机会结构的扩张,从而使得直接或间接参与公共活动成为可能,例如参与社会团体或职业团体、参与因特网聊天群、向官员提交请愿书等等。

尤其当人们能够成功获取有形与无形的资源,并调动这些资源来实现他们的目标时,政治参与就运作起来了。其中,非正式的关系网络发挥了关键作用。因此,虽然参加选举是政治参与的一个实质内容,但是政治参与要比参加选举更加意义重大。

(三) 在城市社区中参与的政治维度

中国的城市社区有着各种参与形式:(1)正式的参与,例如,参加社区的主要行政机关居民委员会的活动,参加选举和选举程序,参加政党(共产党或其他政党)、服务社团,以及担负起居民和居民委员会之间中介的责任;(2)非正式的参与,诸如社区干部建立社会联系或关系,以便为某些个体或群体争取特定的利益。以下我将关注正式的参与。

作为社区参与的首要中介,居民委员会是社区中的指导和控制力量。那些希

望参加居民委员会活动的人必须首先熟悉居民委员会的职责。出于这个原因,我将论述居民对居民委员会的态度。我相信,居民与其居民委员会的紧密度以及他们对居民委员会活动的了解程度,是参与的重要先决条件。

二、社区中的选举与选举程序

(一) 概论

最近几年来,通过扩大村镇选举以及城市社区的居民委员会选举,中国的选举程序发生了显著的变化。如今,村干部必须由村民通过直接的、无记名投票选举产生。在乡镇和城市居民委员会层面,也进行了相关的干部由直接选举产生的实验。选举被视为政治参与最普遍的形式。在下文中,我一方面关注选举和选举程序的发展,另一方面关注人们对选举以及选举形式的态度,包括选举的制度性影响。然后,就参与和选举作一个初步总结。

农村选举的初步成功加大了把农村地区的相关经验向城市地区推广的努力。正如民政部所指出的,选举将增强人们的参与及政治体系的合法性。选举将有助于提高城市地区居民委员会的地位以及居民对他所在居住区的认同。

无论是在农村还是在城市,主要的议题是选举机制的实际实施以及具体的选举程序。因此,选举的制度化和内在化,代表了选举程序方面的第一个发展阶段。

政治精英们表示,他们希望也在城市区域实施在农村取得成功的选举体制(指村级行政机关的选举)。但是,城市与农村的差异使得把农村直接选举转用到社区变得比较困难,因为:

(1) 在农村地区,推动村选的动力是自下而上的,但是在城市中则是自上而下的^①。

(2) 村民委员会的工作比城市居民委员会对居民生活水平具有更直接的影响。例如,从法律上看,每个村庄都有集体的土地,这些土地必须分给每户家庭进行耕种。乡村常常还有村办企业及村民自己缴纳的公积金。因此,村民对于共同参与村庄经济活动的组织和(或)基金的使用有着很大的兴趣。但是,城市社区一般没有这种集体经济。

(3) 在城市的居住区里,居民委员会的工作并不会带来任何集体收益。相反,它们的中心工作是组织日常事务以及提供一些居民服务(如卫生服务、公共安全、

^① 在 20 世纪 70 年代末的农村改革中,在农村首先出现了自发的村民大会和村民委员会。它们的前身可以追溯到封建社会和民国时代,参见 Ran 1989;和中国社会科学院社会学研究所所长陆学艺的访谈,1992 年 2 月 21 日。

社会服务等)。在城市地区,组织这些活动并为这些活动融资的是国家,而不是居民自己。

(4) 在收入、住房、就业或环境议题上,村民委员会比城市社区有着更大的决定权。

(5) 作为一个天然的单位,村庄是一种邻里社会,而城市则是朋友社会^①。换句话说,城市中的关系不是建立在天然的邻居关系之上,而更多的是基于延伸到社区边界的广泛关系。

但是,贿选、利益集团(宗族、“强人”)主宰以及村庄专制政治等问题的普遍存在是对乡村选举进一步发展的一种威胁。那些行贿者期望从中牟利,例如把村民的土地出售给开发商,以及把大笔收入装入自己的腰包。在某些地区,这一现象是如此严重(例如,参见 Lang, 2006),以至于无论是地方干部还是社会学家均建议废除这类选举。但是,其他地区的报告却表明,选举可以起到激励村干部为选民利益着想以免在下次选举时丢掉乌纱帽。相应地,在不同的地区之间存在着大量不同的选举效应,具体取决于不同的地区利益、战略以及地方上精英的参与情况。这再一次表明整个中国的条件是极其不同的。

(二) 调查结果

以下我将关注城市社区中的选举。居民委员会选举每三年举行一次。我们所调查的社区^②的选举是间接的,即通过居住区居民的代表(选民代表)进行选举。居民委员会由社区相应的居民代表大会选举产生,这就是说,居民委员会是由选民代表选举产生的,而不是由所有居民选举产生的。这个居民委员会由居民小组的头或街道的领导以及社区地域内单位的代表组成。

在我们所调查的所有 12 个居住区中,居民委员会成员的选举——这是我们采访的重点——以间接选举的形式举行。只有选定数量的“居民代表”有投票权。由于这些代表不是由居民选举产生的,而是借助于一种“柔性”商议加以指定或挑选出的,这些选举是否存在或其形式往往是居民不清楚的。

社区中居民对选举与选举程序的态度如何? 一份中国城市调查报告考察了人们对参加选举不感兴趣的原因,并得出了以下结果:

^① Vobruha(1994), 25.

^② 在 2003 年至 2005 年间,在沈阳、重庆、深圳、青岛和北京等城市,我们对地方决策者以及社区中挑选出来的居民进行了定性访谈。数据同时在宏观、中观和微观层面采集,重点在微观层面。在该层面,数据是借助半标准化的访谈获取的。接受采访的人包括城市、城区、街道办事处和居民委员会层面的 140 名居民以及 38 名干部。这一城市调查的合作组织是中国人民大学社会学研究所。

表 1 您为什么不想参加选举？

	人 数	%
选举只是一种形式,纯粹装门面	634	59.0
选举与我无关	147	13.7
选举毫无用处	131	12.2
选举是浪费时间	112	10.4
其他	51	4.7
总计	1 075	100.0

资料来源：Wang Tiemin 2002:169。

多数受访者怀疑选举的严肃性。与诸如“浪费时间”或“毫无用处”等回答相比，“选举只是一种形式”的表述是表达了这样一种观察，即选举不能看得太认真，参加选举是没有意义的。相应地，受访者中有四分之一以上的人(占 28.2%)不能确定无疑地说，“他们的”候选人是否当选了。三分之二的人说，候选人已经由上面内定，另有四分之一的人表达了对候选人挑选程序的不满(Wang Tiemin, 2002:171ff)。

我们自己的观察结果表明，能够不被居民委员会的宣传所左右的那些人，也表示对社区乃至对选举明显缺乏兴趣，这一点也尤其适用于受过较高层次教育的人、干部、私营企业家、在社区以外工作的人以及男性居民。积极参加居民委员会活动的主要是老年妇女，她们要么是失业人员、被迫提前退休人员，要么是靠低保生活的人，以及想通过为社区工作来获得低保的人(通过建立联系网)。某些妇女参与其中，她们的动机是希望在退休后能做些有意义的事情，从中获得社会成就感或幸福感^①，以及获得某种社会地位或相关的利益。也恰恰是这些群体有足够的时间贡献于社区参与。

居民对于居民委员会应不应该由选举产生这一问题怎么看？总计有 62 人被问及这个问题，他们的观点分布如下：

表 2 居民委员会应不应该由选举产生？

	人 数	%
应该	25	40.3
不应该	5	8.1
无所谓/不重要	18	29.0
选举与否没有区别	11	17.8
每个人可以自己决定	3	4.8
总计	62	100.0

资料来源：作者的调查结果。

^① 关于社会参与与幸福感之间的关系，参见 Phillips(1973)。

超过一半的回答者不赞成居民委员会选举。不过,仍大约有 40% 的人赞成这一选举,尽管目前的选举不是直接选举。原则上那些“被允许”投票的人(居民代表)比那些没有资格投票的人对选举的兴趣更大。因此,我们并不能从表 2 中得出人们普遍对选举缺乏兴趣的结论,显著多数的人认为区人民代表大会的选举是非常重要的。所以,中国研究选举的学者李凡认为,无论选民还是候选人对待社区选举都不是特别认真(李凡,2006:369),这一观点可以说过于简单化了。

当问及选举的好处时,受访者列出了以下几点:

- (1) 工作不出色和不投入的人将不再被选上;
- (2) 居民更尊重选举出来的人;
- (3) 选举改善了居民委员会对居民的服务;
- (4) 居民本人会因此更加支持居民委员会的工作;
- (5) 居民最了解谁应该被选上;
- (6) 选举对居民委员会具有约束作用。

许多人觉得,居民委员会的工作和他们日常生活与关切没什么关系。此外,倘若人们对选举一无所知,尤其是人们对居民委员会的工作不感兴趣,或未被要求对此感兴趣,那么选举还有什么意义呢? 只要参与者不清楚自己真正的利益,那么他们参与的意愿很可能依然不高。

另一方面,从表 2 中可以看出,相当大比例的人(40.3%)赞成这类选举。至于他们赞成的主要原因,受访者表示:选举增强了居民委员会成员的责任感(12%);提高了居民委员会的合法性(7%);以及提高了对居民委员会的信任(6%)。

在根本上,这一选举模式延续了从前的选举模式。领导机构(党委和居民委员会)进行挑选;街道办事处进行控制和监督;选民举手表决进行选举。这类选举程序意味着对选举的兴趣依然是比较低下的,国家把居民纳入可控参与过程的尝试未获成功。鉴于以往的经验,居民仍然把选举理解为从上至下、很少带来变化的活动。

(三) 选举的形式:居民的观点

我们的调查表明,沈阳 1 237 个居民委员会中只有 99 个是直接选举产生的,而重庆则一个都没有。

不仅是社区的领导,还有大多数受访居民,在说明不实施直接选举的理由时,指出了诸如人口数量、组织与财政支出以及人们对选举感兴趣程度低等方面的原因。某一街道办事处的领导解释说:“人们必须充分了解本地情况;否则直接选举

会失控。”^①

此外，沈阳和重庆的受访居民中有多数人不清楚直接选举的概念。在获得解释后，许多受访者表示，直接选举无疑是一种更好和更民主的选举形式（见表 3）。

在我们所问及的人员当中，几乎没有人主动提出有关选举形式的问题。在选举兴趣较低的地方，居民很少对形式感兴趣。如果居民自己作为代表参加投票，他们也很少质疑选举的形式。总的来说，只要居民委员会能为他们做些事情，人们赞同所有的选举形式。

存在的问题是基本信息的匮乏。多数受访者（超过 90%）并不知晓，在中国城市中除了代表选举以外，也有直接选举，而且在中央政府看来，必须努力普及这种直接选举。在向受访者提示了不同的选举形式（代表选举和直接选举）之后，基于我们前面把直接选举解释为所有居民都允许参加选举，我们得到了以下的回答：

表 3 您更喜欢哪种选举形式？（居民）

形 式	沈阳	%	重庆	%	深圳	%
直接选举	13	30.9	16	45.7	13	31.7
代表选举	7	16.7	3	8.6	11	26.8
两种都好	13	30.9	6	17.2	7	17.1
没必要选举	—	1	2.8	4	—	9.8
选举一名领导人就够了	2	4.8	—	—	—	—
不知道	7	16.7	9	25.7	6	14.6
总计	42	100.0	35	100.0	41	100.0

资料来源：作者的调查结果。

作为一种选举形式，直接选举比间接选举获得了更多的认同。赞成间接选举的人中有一部分相信，目前还不具备实施直接选举的充分条件。而拥护直接选举的人提出的主要理由是，这种选举更能代表所有选民的意见，因而更加民主。那样人们将更多地参与，这是因为他们会更理解居民委员会的工作。倘若每个人都可以参加选举，人们就更能理解选举的重要性。此外，居民委员会将更加负责。居民委员会应该是代表所有的居民，因此，必须由所有居民选举产生。

在赞成直接选举的人中，有两种态度经常被提到：（1）“如果有人要求我，我就去参加选举”（选举作为一种“义务”）；（2）“参加选举是我的权利”（选举作为一项

① 访谈，深圳，2003 年 3 月 4 日。

“权利”)。第一种态度主要是 50 岁以上、受教育程度低的人表达的意见,更多的代表的是一种被动的立场:在被要求的情况下,他被迫去参加选举;而且,这样一种行为不会犯错误,因为他只是服从“上面”的命令。而赞成第二种态度的主要是受教育程度较高、较年轻的人。这一群体将选举视为一项有保证的、因此应该积极行使的权利。在深圳,大量受访者把选举与“民主”联系在一起。

反之,那些赞成间接选举的人依次列举以下论据来反对直接选举:

表 4 您为何反对直接选举? (居民)

回 答	人 数	%
1. 人们不知道应选谁、不认识候选人	19	20.4
2. 难以组织	14	15.1
3. 居民兴趣低、许多人不会去参加选举	14	15.1
4. 会导致混乱	12	12.9
5. 人们没有时间	8	8.6
6. 居民意识不足	7	7.5
7. 缺少必要设施	6	6.4
8. 条件还不成熟	5	5.4
9. 涉及的人过多	5	5.4
10. 也许选上的人不是由街道办事处挑出的候选人	3	3.2
总计	93	100.0

资料来源:作者的调查结果。

表 4 中所列举的反对直接选举的理由可以分成两大类,即主观和客观:(1)主观方面,例如,信息缺乏、选民兴趣低;(2)客观方面,是把物质要求作为先决条件,如资金和组织因素至今跟不上。

一个更加合理的理由是选举的成本因素。例如,社会学家曾计算得出,在北京的一个社区举行直接选举将花费大约 10 万元人民币(2004 年)^①。这一成本包括选举宣传费、组织费(场地租金等),以及选举工作人员的酬金与食物、饮料和礼品支出等。无论是市政府,还是区政府,都在财政上没有能力提供这一资金,更何况居住区。

但是,也有反驳这些理由的意见。中国一份有关各个社区的研究报告确证,如果参与的意识较低且社区网络比较松散,则成本就会很高;反之,成本就会低得多。为此,研究报告给出了以下例证(社区 A:参与的意识较低/关系网络松散;社

① 与中国人民大学社会学系主任李路路教授的一次交谈,2004 年 3 月 11 日,北京。

区 B:参与的意识较高/关系网络紧密)。

表 5 在两个不同社区组织选举的费用(单位:元)

社区	合计	材料费	宣传费	纪念品、礼品费	劳务费	误餐费	其他费用
社区 A	80 666.7	26 647.4	14 761.0	18 484.5	11 500.0	5 771.0	3 512.8
社区 B	9 400.0	3 000.0	5 500.0	—	—	200.0	700.0

资料来源:Wu Meng 2004:12。

参与的兴趣越低,提供给选举工作人员和选民的物质激励必然越高;反之则越少。如果干部依据成本因素来论证,那么基本的观念就是,参与的兴趣越低,费用就将相应比例地提高。

(四) 选举的形式：干部的视角

干部对选举以及选举形式有着不同的看法。根据我们的调查,城市各区、街道办事处和居民委员会层级的干部赞成代表选举的比例,与其他人群的平均值相比更高。

表 6 您更喜欢哪种选举形式? (干部)

	人 数	%		人 数	%
代表选举	22	73.3	其他	1	3.3
直接选举	5	16.7	总计	30	100.0
两者都一样	2	6.7			

资料来源:作者的调查结果。

表 7 您为何反对直接选举? (干部)

回 答	人 数	%
1. 居民兴趣低、许多人不参加选举	6	27.3
2. 物质条件缺乏	4	18.2
3. 情况可能会失控	4	18.2
4. 太复杂了	3	13.6
5. 为时尚早	2	9.1
6. 不知道	1	4.5
7. 其他	2	9.1
总计	22	100.0

资料来源:作者的调查结果。

排在第一位的是担心选民参选率低,这可能会被归咎于居民委员会或地方干部。干部们清楚地意识到民众对这种选举的兴趣低。在所有回答的背后或多或少隐含的疑虑是,担心到最后干部必须以某种方式为选举程序的失败负责。此外,干部们对选举也无特别的兴趣,这是因为选举过程意味着要做大量的工作,但是(恐怕)不会给任何人带来好处。

受访的干部解释说,“民主”还为时过早,这是这个政党国家一再反对过快引入直接民主形式时引用的一个论点。根据这一论点,一方面民众必须在主观上为民主做好准备,另一方面它还需要一些客观条件,鉴于中国目前的发展阶段,这些条件至今还不存在。与此同时,这一论点表达了一种对民众不信任的态度,以及担心民主的方法或许会导致“混乱”:换句话说,在大型集会的框架里,某种不确定的情况会变得无法管理(混乱)。这一情况假定是,例如,万一选民选出来的是其他人,而不是一个上面预选好的人,抑或具有选举权的人中仅有很少一部分选民去参加选举,那么负责选举的“领导”可能会因为准备工作做得不充分而受到上级的批评。

总而言之,可以说选举反映了一种社区中的新现象,仍须经历进一步的发展。定期的选举可以培养学习能力、内在化以及实践选举的过程和参与。这将导致公民政治知识的增长,随之他们的政治需求也提高了。与此同时,定期选举将增强选民对候选人的信任,而且经选举产生的干部可以通过以公众为导向的行为而形成信任。直接选举将增强选民与当选干部之间的信任基础。只要选举继续具有间接的特征,且候选人由地方政府提名,那么信任的程度仍将是低的。对此,研究选举的学者李凡提到“错误的选举”可能会破坏“公众的信任”(Li Fan, 2005: 370)。

政治领导人也清楚地意识到了这一事实,所以,日益倾向于直接选举。《人民日报》上的一篇文章指出了这样一个事实:在间接选举中,最终是街道办事处决定候选人。该文继续写道,这对居民对其社区的认同产生负面影响。直接选举会培育参与,这反过来也是居民自治的一个要求。此外,基层民主的前提是公民可以就其特别的关切自己做决定。因此,直接选举将有助于培养公民的民主意识、民主能力和民主习惯(Pan Yue, 2004)。这个观点最终反映了这样一种理念,在社区并通过社区边干边学(边参与边学习)。

间接选举不仅是一种社会不平等的反映(因为某些人可以选举,而另一些人未被允许)。它也最终可以被理解作为一种制度不信任,这是因为干部们认为,在直接选举中,选民的参与将会是相对低的。这将破坏他们的可信度以及政府的威望。另一方面,在一个威权体制的条件下,直接选举未被证明是非常民主的。正

如学者以上海为例所做的研究表明的,社区党委花大力气动员居民去参加选举,以达到街道办事处设定的85%参选率的选举目标。即便如此,居民仍较少有兴趣参加选举。动员工作几乎完全由党员承担。除了极少例外,甚至于选举委员会也是由党员组成。学者们得出的结论是:“如果居民想表达其自由的意志,党可能会在选举中或选举结束后遭遇到无法控制的局面。”(Gui et al., 2006)居民可以选举不受党和上级政府机关控制的独立候选人。

三、总结

毫无疑问,通过法律规定的和制度化的社区中的选举程序、业主大会或业主委员会中的共同行动^①以及新型的社会参与,增加了人们进行参与的机会。这种自上而下发起的制度变革不是出于对参与抽象的渴望,而是基于社区居民为了改变社会安全和社会控制体系而产生的对参与的具体需要^②。这一发展的一个重要结果是,参与不再都是被动的义务,人们现在也可以选择“不参与”。

总的来说,人们对社区参与的兴趣依然不大。参与的程度因以下因素而不同:社区居民的人口结构以及他们对社区认同的程度;居民委员会的声誉与能力;居民的特殊利益以及它们在居民委员会的成功代表;动员居民的能力以及运作良好的活动中心的存在。与深圳及其他更富裕的新居民区相比,这些因素在像沈阳那样的较老的社区——那里的领导更有能力动员他们的居民——更为重要。相应地,在沈阳的参与程度也明显高于深圳。这一点也适用于居民委员会和党组织。

当前,社区的志愿者人数仍然有限。这部分是与政党国家的家长式角色相关的,它只允许可控的和动员式的参与^③。另一方面,居民未把居民委员会看作其利益的捍卫者。相反,他们把居民委员会看成是国家利益的代言人。参与性最强的事例都集中在那些基于居民利益的领域:如休闲、继续教育、文化活动、卫生、社区秩序以及社区支持等领域。本杰明·巴伯曾写道:“公民不是利他主义者。”(Barber, 2003: xxvii)他们倾向于以社区满足他们利益的程度来进行评判。

对居民而言,选举完全是次要的。因为选举受到国家的控制和限制,其结果

① 在20世纪80年代的住房改革发展过程中,要么公有住房出售给了居民,要么新的住房或公寓被拿出来在自由市场上出售。通过这种方式,在城市中形成了新的有产阶级。由于他们的利益未在其他机构(包括居民委员会)中得到代表,业主委员会在社区内出现了。在很大程度上,这些机构是自主选举产生的,而且在理想状态下,目的在于直接代表业主的利益。

② 更多有关社区中的社会安全议题,参见 Heberer(2009b)。

③ 更多有关这一点的内容,参见 Heberer(2009a)。

并未和居民的需求与关切联系在一起。在这种情况下,直接选举的引入可以使居民对参与选举过程的兴趣激增。无论如何,许多居民意识到了选举的优越性及其潜在影响。选举被理解为一项可以用来实现居民利益的“权利”。因此,不能肯定地说居民对选举漠不关心;相反,目前确实存在着对选举有效性的不信任。

居民对居民委员会及其相关选举的评价也清楚地表明,倘若选举能跟居民的利益及利益的实现联系在一起,人们就会认为它是一种积极的手段。

另一方面,沿着上面提到的“合作生产”学说的路线,我们可以认为,居民开始自愿提供特定的公共服务,例如,邻里相助,这样做减轻了国家的负担。尽管这类参与大多是由上至下发起的,但是,它不仅有助于改善公共福利和服务,而且有助于扩大社会参与。这从长期来看将提高公民对国家的满意度。然而,这个领域的参与人数仍然不算多。

与此同时,我们的研究表明,新的参与形式分散了负担,也提高了对那些掌权者的问责,但未导致权力的再分配。这种形式的参与趋向于巩固体制,而且在中国,参与的目的并不是要公民参与决策过程,而是为了使政党国家的政策更为有效。

参考文献

- Barber, Benjamin R. (2003), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, California: University of California Press.
- Berry, Jeffrey M., Portney, Kent E. and Thomson, Ken (1993), *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Brady, Henry E., Schlozman, Kay Lehman and Verba, Sidney (1999), Prospecting for Participants: Rational Expectations and the Recruitment of Political Activists, in: *American Political Science Review*, 93(1), March, 153—168.
- Brudney, Jeffrey L. (1991), Coproduction and Local Governments, in: Kemp, Roger L. (ed.), *The Provision of Public Services by the Private Sector*, Jefferson: McFarland.
- Burns, Nancy, Schlozman, Kay Lehman and Verba, Sidney (2001), *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Action*, Cambridge/Mass./London: Harvard University Press.
- Friedgut, Theodore H. (1979), *Political Participation in the USSR*, Princeton: Princeton University Press.
- Gittell, Marilyn (1980), *Limits to Citizen Participation: The Decline of Community Organizations*, Beverly Hills/London: Sage Publications.
- Gui, Yong, Cheng, Joseph Y. S. and Ma, Weihong (2006), Cultivation of Grass-Roots Democracy. A Study of Direct Elections of Residents Committees in Shanghai, in: *China*

- Information*, March, 7—31.
- Heberer, Thomas (2008), Institutional Change and Legitimacy via Urban Elections? People's Awareness of Elections and Participation in Urban Neighborhoods, in: T. Heberer and G. Schubert (eds), *Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability*, London/New York: Routledge, 79—106.
- Heberer, Thomas (2009a), Evolvement of Citizenship in Urban China or Authoritarian Communitarianism? Neighborhood Development, Community Participation and Autonomy, in: *Journal of Contemporary China*, September, 491—516.
- Heberer, Thomas (2009b), Relegitimation through New Patterns of Social Security: Neighborhood Communities as Legitimizing Institutions, in: *The China Review*, 2 Fall, 99—128.
- Heberer, Thomas, and Schubert, Gunter (2008), *Politische Partizipation und Regimelegitimität in der Volksrepublik China*, in: *Der urbane Raum*, 1, Wiesbaden: VS Verlag.
- Heberer, Thomas, and Schubert, Gunter (2009), *Cong qunzhong dao gongmin. Zhongguo zhengzhi canyu* (From Masses to Citizens. Political Participation in China), Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe.
- Huntington, Samuel, and Nelson, Joan M. (1976), *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Kamerade, Daiga, and Burchell, Brendan (2004), Teleworking and Participatory Capital: Is Teleworking an Isolating or a Community-Friendly Form of Work? in: *European Sociological Reviews*, 20(4), 345—361.
- Lang, Youxing (2006), Crafting Village Democracy in China: The Roles, Networking, and Strategies of Provincial Elites, in: *Journal of Chinese Political Science*, 2, 61—80.
- Li Fan (2005), Xuanju gaige zai chengshi shequ jianshe zhong de zuoyong (The Function of Electoral Reforms during the Build-up of Urban Shequ), in: Li Fan (ed.), *Zhongguo jiceng minzhu fazhan baogao 2004* (Report on the Development of Grassroots Democracy in China 2004), Beijing: Zhishi chanquan chubanshe, 366—371.
- Marschall, Melissa J. (2004), Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods, in: *Political Research Quarterly*, 57 (2), 231—244.
- Milbrath, Lester W., and Goel, M. L. (1977), *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* (Second edition), Lanham, New York/London: University Press of America.
- Pammer, William (1992), Administrative Norms and the Coproduction of Municipal Services, in: *Social Science Quarterly*, 73:920—929.

- Pan Yue(2004), Cong zhixuan kann jumin zizhi (Viewing Residents' Autonomy from the Perspective of Direct Elections), in: *Renmin Ribao* (29 January).
- Phillips, Derek L. (1973), Social Participation and Happiness, in: Edwards and Booth(eds), *Social Participation in Urban Society*, Cambridge: Schenkman, 245—253.
- Rosenstone, Steven J. , and Haus, John Mark (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York: Macmillan.
- Schultze, Rainer Olaf (2001), Partizipation, in: Nohlen, Dieter(ed.), *Kleines Lexikon der Politik*, Munich: Beck, 363—365.
- Uslaner, Eric M. (2004), Trust and Social Bonds: Faith in Others and Policy Outcomes Reconsidered, in: *Political Research Quarterly*, 3:501—507.
- Verba, Sidney, and Nie, Norman H. (1972), *Participation in America*, New York: Harper and Row.
- Vobruba, Georg (1994), *Gemeinschaft ohne Moral: Theorie und Empirie moralfreier Gemeinschaftskonstruktionen*, Vienna: Passagen Verlag.
- Wang Tiemin (2002) Xuanmin xuanju xinli he xingwei de diaocha fenxi (Investigation and Analysis of Attitudes and Behaviour of Voters towards Elections), in: Cai Dingjian (2002a), 150—198.
- Wildavsky, Aaron (1980), *The Art and Craft of Policy Analysis*, London and Basingstoke: Macmillan.
- Wu Meng (2004) Fayu linli wangluo: jiangdi shequ zhixuan chengben de genben tuijin (Develop Neighborhood Networks: Main Way of Reducing the Costs of Direct Elections), in: *Shehui* 10:10—12.

第三部分

欧洲的经验

参与与现代化：参与式预算在德国——以柏林利希滕贝格区为例

卡斯滕 ■ 赫茨贝格 ■ Carsten Herzberg ■

一、引言

国际上有相当多学者以及实务工作者难以理解德国的参与式预算。当柏林利希滕贝格区(Lichtenberg)区长宣布总预算 5 亿欧元中有 3 100 万欧元(相当于 6.83 亿美元中的 4 200 万美元)^①将和公民一起讨论用途时,这意味着什么? 这是否意味着,公民可以根据他们的想法花费这些钱? 相较于欧洲其他城市,这是一笔大数目。例如,在西班牙的塞维利亚市(Serville),居民数几乎是利希滕贝格区的三倍,而投入参与式预算的钱只是它的一半。对这个问题的详细回答将会在后面文中给出。但是,重要的是要注意,对柏林案例的这种解读是误导的。德国的参与式预算不能从“阿雷格里港参与式预算的视角”来解读。

德国公共预算过程中公众参与的想法,与巴西和其他拉美国家的参与式预算的动机完全不同。在德国城市中,公众参与的出发点是对公共服务实施一种参与式评估,而不是讨论优先项目的投资。出于这个原因,被选作参照案例的并不是阿雷格里港,而是新西兰的克赖斯特彻奇,该市在 1994 年赢得了一个由全球媒体集团贝塔斯曼的基金会所颁发的良治最佳实践奖。在继承上述精神的前提下,德国参与式预算实验对国际范围讨论的贡献,一方面可能尤其在于行政现代化和参与之间词面上的联系;另一方面,就在于辛多默、赫茨贝格和罗克(Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008)在其有关欧洲参与式预算的研究中所称的“参与式现代化”。通过服务提供民营化,它为新自由主义现代化提供了一个替代视角。

^① 这里使用的汇率是 2010 年 3 月 8 日的汇率:1 欧元兑换 1.367 4 美元。

但是,上述这些引言并不意味着,遵循阿雷格里港路径的参与式预算通向现代化就不会取得成效,也不意味着,德国的“公共财政商议”方案就会自动带来这类结果。我们在本文的最后将回到这些假设上。为了更好地理解利希滕贝格区的参与式预算的实际影响及其对“参与式现代化”讨论可能的贡献,本文试图解释:为何参与式预算在德国采取了一种和其他地方不同的形式,以及它是如何运作的、它的动力又何在。

二、参与式预算和参与式现代化的背景

若不是影响各座城市的金融危机在 20 世纪 90 年代的进一步恶化,参与式预算可能在德国根本不会发生。其中的原因是结构性的:乡镇未能从联邦州获得足够的资金,以便承担由它们负责的、日益增加的任务,而与此同时,税收改革以及艰难的经济形势减少了地方的营业税收入。这导致若干社区寻找创新性解决方案以改善其行政管理的效果,同时增强它们的合法性。第二个有利因素是地方政治制度的总体发展态势。在 20 世纪 90 年代,伴随着地方层面全民公决的日益流行,市长的直接选举以及他们权力的增长,成为了事实上横跨全国的准则(Wollmann, 2003a, 2003b)。与此同时,咨询性的参与,诸如圆桌会议、公众评委会、地方 21 世纪议程等也在迅速增加。这些发展从行政改革以及一种地方民主的新模式,即“公民公社”(Bürgerkommune) (Banner, 1999)的实施中汲取养料。“新公共管理模式”是 20 世纪 90 年代的一个主要改革项目,它建议把私营部门管理的若干标准运用于行政部门,目的在于改善公共服务,并提升它们的竞争力。这一新模式是国际范围内社会民主版的新公共管理理论,和纯新自由主义的现代化模式有所不同,后者在本质上依赖于私有化、增加服务业的竞争以及引入与盈利相关的标准。

“公民公社”把“新公共管理模式”又向前推进了一步,声称公民不只是受益者,而是应在自愿基础上为公共服务的生产作出贡献。作为交换,公民将获得参与协商的机会。施罗德政府于 20 世纪 90 年代末推动的大型城市再生项目“社会城市”(Soziale Stadt)几乎对德国参与式预算的发展没有任何促进,尽管这个项目旨在促进弱势群体社区里公共部门行为体、经济行为体以及公民社会之间的紧密合作。

在一份对新公共管理模式的中期评估中,雷查德(Reichard, 1997)观察到,在内部行政改革以及向竞争开放方面取得了进展,但是乡镇与公民一起做的工作太少。“未来乡镇”网络(1998—2002)的建立可以被视为对这一情况作出反应的努力。贝塔斯曼基金会以及汉斯—伯克勒基金会与社区管理

联合会^①推动了一个项目，目的是设计公众参与的有效行政手段。参与式预算是这个项目的一个组成部分，但是在项目启动仪式上，当该网络寻找乡镇来试点这个经验时，只有格哈德·迪茨自告奋勇。尽管他的同事们表示出疑虑，但迪茨，这位黑森林地区门希韦勒市（2 500 名居民）的年轻市长，敢于实施这个新的程序。为了理解在德国开展的过程，必须记住的是，基于新西兰经验的德国做法不是产生于对参与式民主的政治思考，而是通过公民—用户的参与，促进一种“以公民为基础的现代化过程”。

从这个视角来看，辛多默、赫茨贝格和罗克（2008a）确定了参与式预算可能会给参与式现代化产生 8 个影响：（1）参与可以改善地方行政机构的不同领域与部门之间的合作。当公民表达其需求时，他们并不考虑行政机构的组织结构。这经常意味着，某个问题的解决无法由单个部门完成。因此，参与可以支持行政机构内部的横向合作。（2）公民还希望自己提出的问题能在一定时间内得到解决。他们对行政机构施加压力以使其能迅速给予回应，这样将有助于行政程序的加速运行。（3）此外，在某些情况里，公民会为实现其建议作出努力，因此，参与可以让公民也提供服务。（4）显然，参与式预算（同其他咨询程序相同）可以通过集群众智慧来解决问题。（5）公民与协会的专业知识以及它们的建议可以有助于服务的改善，这一点我们会在后面有关德国参与式预算的案例中看到。（6）在德国，市长们也期待获得节约开支的建议。通过询问公民哪些服务是他们不需要的，或者是他们几乎不会惦记的，从而提出预算削减建议。（7）有时候，传统的现代化措施被阻挠了，但公众参与可以促进结构与工作程序上的改变。（8）即使现代化被认为是成功的，必须至少有某种程度的、由参与式预算的参与者施加的对行政机构的监控。只有当公众能真正检验他们的建议是否被付诸实践，以及资金是否被良好使用时，才能提高行政效率。

三、第一个阶段（1998—2004）：希尔登与埃姆斯代滕的经验

考虑到上述方面，我们下面追溯参与式预算在德国的发展历程。门希韦勒在 1998 年设立参与式预算，是德国首个设立参与式预算的乡镇。其他乡镇紧跟其后。莱因斯泰腾（卡尔斯鲁厄附近）2000 年当选的市长格哈德·迪茨是第一个与 2 万多居民讨论其预算的乡镇。德国参与式预算的某些与众不同的特征已经出现。例如，讨论集中在行政机构的服务质量上，而不是像阿雷格里港那样，专注于

^① 社区管理联合会（KGSt）是德国城市大会的研究和咨询机构，它的分析报告和建议大幅影响着乡镇的行政管理机关。

投资以及居住区之间的公共资源再分配的社会公正问题。因此，政治上独立的行为体扮演着一个重要角色，尤其是那些融入行政现代化过程的机构，它们把“基于公民的乡镇”作为模式。

在未来乡镇网络启动的两年后，贝塔斯曼基金会以及北莱茵—威斯特法伦州政府推动了又一个试点项目；一个“参与式城市预算”（2000—2004）基于大致三个阶段：告知、咨询与问责。在参与的六个乡镇中，希尔登与埃姆斯代滕是特别有趣的案例。它们的参与式预算还在运行，它们的体系是德国式参与式预算的两种主要类型，前者关注于公共服务的优化，后者的目的主要在于平衡城市预算。此外，这两个乡镇的独特之处还在于这样一个事实，即它们未面临迫近的金融危机，这和北莱茵—威斯特法伦州的绝大多数乡镇有所不同。埃姆斯代滕（35 000 名居民，由保守的基督教民主联盟人士出任市长），是一种良好管理的模式，它非常迅速地运用了新公共管理模式中的各种要素。希尔登（56 000 名居民，由社民党人出任市长）的优势在于它与其公民的接近（亲民）。

运作方式

希尔登通过手册和媒体让居民了解参与式预算，其程序基于一个中央公民论坛。在那里，市政府的工作人员介绍其公共服务和机构，并在信息咨询台回答公众的提问。绝大多数参与者是从公民登记册中随意抽取的，但是任何感兴趣的人均可以参与。以特殊形式记录提出的建议是可能的，而且，每一个提出建议的人会受到一封私人信件，信件中告诉他们地方议会的决定。若适当的话，在项目启动时和结束时，还有其他的信件。在埃姆斯代滕，参与式预算是 2002 年引入的，然后经修改在后续几年继续实施。同样，地方议会也在咨询阶段组织了一个带有信息咨询台的公民论坛。除了抽签体系（通过这个体系，向居民随机寄发邀请信），还向参与了前一届参与式预算的公民以及参与了其他参与式程序的“积极”公民发出邀请信。无论如何，目标不是去评价公共服务，而是提出建议，以重新平衡预算（2002 年的城市预算为 6 300 万欧元，赤字达 280 万欧元，这分别相当于 8 600 万美元和 380 万美元）。这可以采取裁员、降低公共支出、减少选择性支出（文化、体育、休闲活动等等）或提高税负等形式。每个参与者通过组合各种可能性，提出个人建议。各种意见被统一收集在一张问卷调查表中，代表了公民论坛的投票结果。然后，地方议会经过商议阶段之后宣布其决定，并把反馈信息提供给参与者。

优先“选择性倾听”

希尔登和埃姆斯代滕参与式预算的亮点在于预算的透明度，如果和存在于欧洲其他地方的大多数体系相比，这一点是尤其值得注意的。然而，公众对大型旗

舰项目的支出了解的并不多,这些项目更多地产生于公共舆论,而不是参与式预算。而且,公众也未对过程本身进行真正的控制。虽然他们的知识被用于改进制度、服务和基础设施方面的问题,但仅限于次要的项目,诸如为一个地下车库加一个顶板,或者加宽自行车道,而不涉及中心议题。

德国参与式预算的社会影响很小,埃姆斯代滕的公民论坛是唯一提出了具有广泛社会意义的建议的论坛:公众认为,通过提高地方营业税来平衡预算比通过削减服务更为可取,虽然地方议会只部分地听从了该建议,但它带来了61万欧元(83.4万美元)的额外税收收入。与其他国家所使用的居住区资金相比,这笔税收并未降低埃姆斯代滕公众的影响力。无论如何,必须指出的是,听从公民的建议对地方议会也是有利的,这是因为该税率低于州政府建议的水平。中期来看,倘若这个乡镇仍未提高其税率的话,它的某些补贴将被扣留。

尽管有埃姆斯代滕的经验,但是,一直到2005年,绝大多数城市采用的仍是希尔登倡导的方法,希尔登的决策权配置的特征可以描述为“选择性倾听”。这一表述是在有关欧洲参与式预算(Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008a)研究项目的讨论中首次被使用,当时把德国的经验与其他国家的经验直接进行了比较。“选择性倾听”代替了严格的咨询程序:人们可以提出建议,但是在最后,由政府或行政机构对最终的建议作出解释。众所周知,例如在阿雷格里港和其他实施参与式预算的乡镇并未对建议进行优先顺序排列,这在这里不存在。行政机构拥有最终决策权,它可以说:“好的,这是公众建议的,我们就这样做。”通常,只有符合政府计划的建议才有实施的机会,或才会被认真考虑以提供资金。一种彻底批评的视角把“选择性倾听”视作“参与式专制”的一种委婉表达方法。在更为乐观的视角里,某些法国政治家用“为公众舆论号脉”来描述这一做法。

参与这些咨询程序的人一般是中产阶层;其中三分之二的人在40岁以上;5%不到的参与者是年轻人;而且,其中几乎没有外国人。女性代表仅为参与者中的三分之一:居民若被选中后选择不参加,这就意味着,随机抽取体系(它尤其经常被用于德国的参与式预算)并不自动产生一个具代表性的居民群体(Röcke, 2009)。但是,这个方法拥有其支持者,他们主张,它推进了参与、限制了游说集团的影响。参与式预算经常被期望在抵制政治不信任方面——这既是德国的现象,也是欧洲其他地方的现象——起作用,但是统计资料表明,它们既未改善现任者的选举结果,也未减少弃权率。

最令人惊讶的是这样一个事实,尽管所有的人都在谈论参与式现代化,但是它在行政改革方面的影响仍然略显不足,且主要关注透明度以及特定边缘议题方面的改进。从这一点来看,缺乏深入讨论是限制公众知识的利用的一个主要方

面。和阿雷格里港不同,这里缺少可以让小群体分析问题并拟订建议的定期会议。

四、第二个阶段(2005年以来):柏林利希滕贝格区——德国的阿雷格里港?

尽管如此,自2001年在阿雷格里港举行首届世界社会论坛以来,德国的参与式预算仍取得了进展。第一份德国研究巴西城市参与式预算的报告也是在2001年发表的(Herzberg, 2001),联邦政治教育中心^①开始对这个体系的发展表现出兴趣,在来自阿雷格里港的两个代表团来访之后,地方公民倡议行动倍增。在2002年选举中当选的柏林新政府采取了一系列旨在对柏林这个直辖市^②的行政机构进行现代化的措施之后,有关的讨论进一步增加。民主社会主义党(前共产主义政党,如今和另一个左翼政党联合为“左翼党”)说服了其联合执政伙伴社会民主党在区的层面从事参与式预算的实验。柏林市东部的两个区被挑选出来作为试点。然后,马萨恩—赫勒斯多夫区(25万名居民)启动了这一过程,包括高质量的商议,部分地与城市重建计划结合在一起。但是,该实验依然是不完整的,在2007年市长更迭后就被放弃了。利希滕贝格区(25.2万名居民)成了坚定地进行参与式预算实验的地方。这个位于柏林东部的区——某些地段主要是大型、呆板的社会主义式住宅建设——拥有一个有改革思维的行政机构,它推行了一系列现代化措施,却在创新与传统之间左右为难。那里是民主社会主义党的大本营,它在那里取得了其最好的选举结果;那里也是它全国党员最集中的地方。该区的声誉由于右翼激进分子的暴力行为而受到损害。超越党派之争的参与式预算的目标在于为巩固民主作出贡献,并提升该区的形象。此外,民主社会主义党渴望把利希滕贝格区转变为其政策的示范地。

当柏林利希滕贝格区在2005年9月正式启动参与式预算时,某些活跃分子把它与阿雷格里港进行比较。柏林的另类报纸《日报》(Taz)幽默地宣布利希滕贝格区变成了一个“人民共和国”。这一煽动性的名称反映了参与式预算所引发的高期望值。在德国背景里,在准备参与式预算方面所付出的努力的确令人印象深刻:出于宣传、公民动员、网上展示、过程主持与评估等目的,区政府与外部服务供应商达成了众多的合作协议。用于组织这个过程的官方支出达到12.5万欧元

① 这是一个联邦政府的机构,任务在于提高民众对民主以及德国政治体制的知识。

② 德国是一个联邦制国家,由16个联邦州组成,其中有三个市(其中包括柏林)拥有联邦州的地位。由于这个原因,柏林既是一个联邦州,又是一个直辖市。在市层面以下,有12个半独立的区,它们有自己的议会和行政机构,但是它们的政治职权是有限的,例如,各区的预算要由柏林市批准。

(17.1 万美元)^①,由此,利希滕贝格区在参与式预算中投入的钱,无疑比所有其他德国城市的总额还要多。接下来的问题是,资金是否被很好地利用了?

尽管人们对于在一个大型城市实行参与式预算存在着某些疑虑,但是利希滕贝格区通过运用一种专门为首都柏林设计并写入联邦政治教育中心文献的模式,从而找到了一种适当的方法。这一方法看来与前面描述的程序有所不同。参与者并未受到参与式倾听逻辑的限制,这是因为通过投票体系可以排出优先选项,在这个投票体系中,每位参与者可对各种建议投五票,以此决定次重。居民可以在居住区会议期间通过因特网论坛或通过由行政机构向随机抽取的人员发放的问卷调查表,排列这些建议的优先顺序。在参与式预算过程的最后,参与者可以递交给区议会一个建议表,其中的建议是按优先顺序排列的。议会有义务对每一个建议(至少对排在最前面的 20 个建议)做出声明,为何它接受或不接受某个建议,抑或它为何要以后审查提供资金的可能性^②。这打破了“选择性倾听”的逻辑。此外,必须注意的是,利希滕贝格区推行了一个重要的沟通活动,以动员它的民众。它举行了微型会议,以使移民和其他被认为是参与过程局外人的群体信服。这一做法在德国是某种新鲜事物,毕竟在德国,通常通过随机抽样或通过已经“活跃的”居民的倡议来动员公民。

案例 1:在北霍恩舍恩豪森的一次居住区会议

在利希滕贝格区周边的北霍恩舍恩豪森,面向公众的公共会议在一所学校举行。附近居民楼的约 100 名居民出席会议。大多数人的年龄在 40 岁至 50 岁之间,出席人员中也有一些年轻人与退休人员。那些出席的人围坐成一个大圈。区长宣布会议开幕,欢迎各位出席人员并介绍“参与式预算项目”。然后,来自一家公关公司的主持人发言,提醒那些出席的人,有不同参与的途径:因特网、现场填表格和参加会议。她解释说,四分之三的预算相当于固定支出,是不能更改的。无论如何,区议会对 3 100 万欧元(4 200 万美元)有直接影响力。这些“可变动的”资金可以根据参与式预算结果进行更改。随后分发描述各项服

① 组织参与式预算的总支出可能更高。但是,该区如今减少了其宣传方面的工作。投入这个过程中的资金减少了,这是因为外部代理机构被公务员或社区管理代理机构所替代,后者已经依据合同负责社区服务中心的运营。

② 第三种(但是普遍的)符合这项义务的途径是一个模糊的回答,宣称,并不清楚的是,这个建议是否会在将来某一天实现。有时,这被用作一种策略性回答,这是因为,若资金的提供不是马上作出决定,可能资金的提供永远不会再发生。

务的一份目录。根据主持人所言,这部分会议的目的是在于收集建议,着眼于它们的接受或拒绝。主持人希望选出一个编辑小组来处理这些建议,但是没有志愿者。因此,会议关注于讨论已有的建议,并提出新的建议。行政机构为此竖立了信息台,每项服务有自己的信息表。在“建设与交通”信息台,参与者与一名地方行政机构的代表讨论有关事务。他们然后用适当的表格建议改善学校与环路之间的通路。一群年轻人希望滑冰公园能够得到修理,另一群人希望扩建。有人宣布会议将要在 10 分钟以后结束。房间各个角落的响声表明参与是积极的,但是在卫生保健方面未提出任何建议。另一方面,这一次选举出了一个编辑小组,包括一名滑板运动团体的成员。在接下来的投票期间,年轻人的各个建议表明,它们获得了相当大的支持,排在第一位,紧接其后的是一块纪念碑的维修。

在这些特点以外,这个新程序总体上与前述德国方案一致。正如已经阐明的,想法总体上是去获取有关该区服务提供方面的反馈信息。尽管如此,大部分地方预算必须花在委托的州项目上,诸如社会保障方面福利的分配。区的实际管辖权包括图书馆、公共公园、体育设施等服务,它们被分成 40 种“产品”^①。为这些产品,区政府花费了约 3 100 万欧元(4 200 万美元),包括人员、运营费用和其他支出。让我们回到引言中提出的问题:公众能否依照他们自己的想法支出这笔钱?回答大体上是:否。这部分预算提交供讨论,但是它并不意味着公众可以自由决定如何支出这笔钱,这是因为必须遵守约束公共机构的长期合同和承担的义务,而且,不存在再次从头开始启动有关区的目标讨论的政治意志。最后,区议会通过的建议的总价值大致在 50 万欧元与 300 万欧元之间(68 万美元和 410 万美元之间)^②。

对通过参与式预算达到有限支出的解释来自于所运用方法的特征以及参与式现代化的理念:参与式预算资金的大部分(例如,用于 2006 年被批准的 38 项建议)未包含原预算构成中的任何变化,这是因为用于 40 项自治“产品”的预算是封

① 在柏林正式使用“产品”这个术语源自新公共管理,它是随着预算改革一起发生的。利希滕贝格区和许多其他地方当局一样,把传统的行政预算计划转变成为一个企业预算版,称作“双重簿记”,这样的预算被期望是更为透明,但仍然不像巴西和北美的基于项目计划的预算那样清晰。

② 分发给公众并公布在网络上的问责手册说明了,针对每个建议,有哪些行动已经启动来实施这个建议。但是,往往没有关于哪些资金被专门用于这些行动的信息。当做好了,不清楚是否在优先选项上发生了真正改变,或者这些只是此前已为这一任务预留的同一资金。最后,很难回答多少钱是参与式预算的指令,而且,似乎有意让它这样去了。

顶的。一位柏林的政府工作人员解释说：“倘若有人想要马路清扫服务部门每周两次清扫他们的马路，就意味着对其他街道的次数将减少，清扫服务需求少的其他街道的清扫服务将被减少。”中心想法是按照公众表达的需求来使服务的提供合理化。只是针对一小部分建议，资金从一个“产品”再分配到另一个“产品”。例如，在公众和游说团体动员社区支持公共音乐学校后，在2006年，学校获得了比原计划更多的资金。一年以后，利希滕贝格区也允许参与者通过因特网就小的花费作出决定。但是，这些元素未改变前述“参与服务提供评估”逻辑的总体主导地位。

五、就近民主发展的趋势

这一新方法是否引发了一个新的现代化动力？在利希滕贝格区，预算透明度与埃姆斯代滕、希尔登和莱因斯泰滕相近，包括可在手册中和因特网上获取相关信息。最大的变化在于各种建议按照优先顺序进行了排列，突出了最紧迫的议题。但是，那些完全融入“公众知识”和预算讨论的各种建议，被汇总在两三行字里，那就显得太简要了。因为通过讨论而产生的更多信息在此根本得不到体现。理论上，因特网讨论平台提供了这一可能性，但是，它们聚焦于微观—地方议题或次要议题，结果是高度分割的讨论，导致人们难以了解全貌。

从量上说，尽管利希滕贝格区努力动员民众，但是那里仍缺乏参与热情。倘若人们考虑城市的规模，利希滕贝格区的情况和希尔登与埃姆斯代滕的情况相当：在有着2万至8万居民的较小型市镇，有100至200人参与了公共集会；在利希滕贝格区，人口为25万，约有500至1000人参与^①。确实，和德国其他地方相比，利希滕贝格区有更大比例的年轻人和年轻大学生参与了，但是离一个“人民共和国”还有很长距离。除了把各类建议根据重要性排序的创新做法，公民社会的影响仍然薄弱。

但是，在政治沟通方面，柏林利希滕贝格区的参与式预算起初有着非常显著的影响。联邦政治教育中心的支持，使该区史无前例地被地方性和全国性媒体报道，利希滕贝格区自然为激励有关参与式预算的讨论作出了贡献。柏林的做法也使总的乡镇（这里是指“区”）层面讨论与微观—地方居住区层面会议之间形成了某种联系，这一特征是以前德国的参与式预算所缺乏的。尽管有着这

^① 官方数据通常更高，原因在于它们包括通过因特网参与的人员。此外，2009年，引入了一个所谓的投票日。在没有商议情况下，民众可以在社区中心、街道站点等地方投票。这一快捷投票方式的增加，显然是为了获得更好的参与结果。

一声名远播的倡议行动，但民主社会主义党在 2006 年利希滕贝格区选举中却遭受了超乎寻常的选票流失，由此失去了它总体上的多数票。利希滕贝格区是柏林选举参与的试金石，它也是极右翼政党，即国家民主党，有地方议员能够当选的少数地方之一。

但是，利希滕贝格区坚定地施行了参与式预算，尽管对这个过程进行了轻微修改。分散的居住区会议的数量增加了。至于利希滕贝格区参与式预算在国家与国际层面的象征性角色，我们假设，尽管有官方的表述，但是参与的目标最终不是现代化，而是就近民主。在他们对参与模式的定义中，辛多默、赫茨贝格和罗克（2008a）解释说，就近有两个维度：一是对社区需求的响应以及把服务更贴近公众。在这个维度上，利希滕贝格区有许多集会，它们构成了就近的第二个维度的基础：公众与议会成员和行政机构之间的联系。要点在于改善行政机构的形象。“参与式民主”意味着，区层面的参与是完全咨询式的，而在社区层面，参与可能更为有力，甚至走得更远，直至获得某些社区层面的权力。例如，利希滕贝格区打算在 2011 年为它的参与式预算区域引入社区专项基金，但是其局限性是显而易见的：5 000 欧元（6 800 美元）被指定给了每个参与式预算区域，整个区的总额则为 65 000 欧元（88 000 美元）。

六、参与式现代化的前景何在？

“就近民主”仿佛是一个总的发展趋势。有趣的是，德国其他著名的参与式预算的做法，如科隆（100 万人口）的参与式预算也朝同样的方向迈进。科隆因其因特网参与式预算程序而赢得了各种联合国和国际上的良治奖项（参见案例 2）。参与式预算是一个全市范围讨论的议题，有大量居民参加了在线论坛，到最后，各类项目得到了总价值达 800 万欧元的支持（该市每年的预算大约为 30 亿欧元，即 41 亿美元）。但是，没有一个项目是针对城市层面的主要问题。资金主要用来改善居住区里的生活条件。当然，居住区层面的改进是重要的，但是，从参与式现代化的视角来看，行政机构的改革不应局限在居住区层面。

存在的悖论是，虽然德国参与式预算行为体把参与式现代化的问题，引入了国际讨论，但并未产生令人信服的效果。这提出了这样一个问题，即参与式预算是否真的是参与式现代化的一种适当手段。倘若看一下德国做法的细节，我们可以发现加强利用网络用户知识的例证。换句话说，公众给出了若干有关如何来改善服务质量的建议。例如，在利希滕贝格区确实如此，在那里，公共图书馆调整了它的馆藏；作为对越南裔少数民族的要求的回应，图书馆如今也提供越南语书籍，并雇佣了一名讲越南语的职员。有关欧洲的参与式预算的研究（Sintomer，

案例 2:科隆的在线参与式预算

2007年,在制定未来两年的预算,科隆市在线实施了一个广泛的参与式预算。以博客的形式组织了一场讨论(Engel 2009)。所有的参与者都能就各个建议发表他们的评论,并按优先顺序对建议进行排列。这意味着,科隆采纳并进一步发展了利希滕贝格区的表决方法。科隆总计收到了约5 000个建议,为三个领域,即“绿色能源”、“道路、小道和广场”和“体育”。议会事先做好了准备,针对三个领域分别获得的首批100个建议,给出了回应;这是以非常细心的方式做的。各种建议连同添加的评论被放在网页上,而且可以连同议会和各委员会公布的回应一起阅读。网页使用者也可下载报告,其中记录了可供参与式预算支配的、额外的820万欧元(大约1 000万美元)是如何支出的,具体名目如绿地和体育场的维护与保养。所有的措施均直接关切公众的利益。科隆的公民欢迎参与式预算,它也成了该市的热门话题。国际组织也是从非常积极的视角看待这个程序,并为此授予科隆各种奖项。

Herzberg, Röcke, 2008a)揭示了现代化在那些主要关注社会公正的参与式预算中的深层次影响。在西班牙与意大利,某些地方实施了类似“欧洲阿雷格里港”理想类型的参与式预算,这不仅说明了对网络用户知识的利用,也说明了行政机构内部横向协调的增加以及内部程序的加快。

因此,参与式现代化看来在参与式预算背景里是可能的。比较德国与其他欧洲国家的做法,可以至少为此确定三项前提条件:首先,要有良好的商议和讨论论坛。具体而言,就是以各个小组形式工作,这些小组多次碰头,以便为民众的不同需求精心设计解决方法。其次,行政机构必须为这项工作做好准备。在德国,许多公务员并未真正希望获得有关如何改进服务的建议。倘若他们在向公众学习的过程中贡献他们那一部分的力量,例如通过提出有关他们服务提供的具体的、诚实的问题,他们可以很好地从参与式预算过程的反馈中得益。最后,参与不应限定在居住区问题的“细小”议题上。倘若行政管理改革希望向前走,“中心”议题也应包含在参与式预算的讨论中。

上述第三个标准是德国参与式预算所面临的主要挑战。但是,即使在欧洲其他国家,也不能确保中心议题和方案被真正放到参与式预算的自由决定权上。我们的研究在意大利的小村庄找到若干证据,但是在西班牙的较大型城市,参与式预算往往不在城市政治中枢讨论的范围之内。而参与式预算的影响预计在拉丁美洲或非洲反而较强,那里是国际参与式预算讨论中的“新天

地”。尽管如此,参与式现代化的视角仍需进一步发展。尽管参与式现代化不能简单地取代传统的现代化,但是它可以被用作增强传统现代化的一种手段,并通过改善公共行政机构以及公共事业部门的绩效,而无需将公共服务大幅私有化。

参考文献

- Banner, Gerhard (1999), Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von Arnim, Hans-Herbert (ed.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Berlin: Dunker & Humblot, 133—162.
- Bezirksamt Lichtenberg (ed.) (2008), *Participatory Budget in Lichtenberg*, Bezirksamt Lichtenberg, Berlin, www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/broschuere_bueha_2010_english_version.pdf.
- Engel, Denise (2009), *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie*, Aachen, Master thesis at RWTH Aachen University.
- Herzberg, Carsten (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*, Lit-Verlag, Münster.
- Reichard, Christoph (1997), Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder; Oppen, Maria; Wegener, Alexander (ed.), *Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Kohlhammer, Stuttgart, 49—74.
- Röcke, Anja (2009), *Frames of Citizen Participation and Participatory Budget Institutions in France, Germany and Great Britain*, PhD thesis at European University Institute Florence, Florenz.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, and Röcke, Anja (2008a), *Les budgets participatifs en Europe: Des services publics au service du public*, La Découverte, Paris.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten and Röcke, Anja (2008b), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, in: *IJUPR*, Vol. 32, No. 1, 164—178.
- Wollmann, Hellmut (2003a), German local government under the double impact of democratic and administrative reforms, in: Kersting, Norbert; Vetter, Angelika (eds.), *Reform Local Government in Europe*, Leske + Budrich, Opladen, 85—112.
- Wollmann, Hellmut (2003b), “The Directly Elected (chief executive) Mayor and Local Leadership in German Local Government: In Comparative Perspective”, in: *Kommunallistieteellinen Aikakauskirja Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (Finnish Local Government Journal), No. 2, 126—143.

英国的参与式预算： 介于新自由主义议程与社区赋权之间

杰斯 ■ 霍尔 ■ Jeremy Hall ■ 安雅 ■ 若克 ■ Anja Röcke ■

“我们相信,今天的英国,已经到了更加广泛地分散权力的时候了;也到了应该认识,只有当我们帮助人们携手使生活变得更美好,我们才能取得进步……政府认为,我们需要打开公共机构的大门,以便使公众能够对政治家问责……政府相信,已经到了根本转移权力的时候。我们想要促进分权化与民主行动,而且我们想要通过提供新的权力给地方议会、社区、居住区和个人,来结束从上至下统治的时代”^①。这一段摘自保守党和自民党 2010 年联合执政宣言的引文,抓住了英国有关公民参与讨论的核心。本文将对这一讨论进行分析,尤其关注 20 世纪 80 年代末在巴西的阿雷格里港发明的、被称作“参与式预算”的民主创新。与其他欧洲国家不同,在英国,参与式预算在全国层面获得了政府的支持,在地方层面,在威尔士与苏格兰也从上至下得到了推动;如今,可能在北爱尔兰也如此。在 2008 年的国家参与式预算战略中,英国的地方当局被要求接受公民赋权。2008 年的战略文件表示:“参与式预算让地方上的民众直接参与到有关一笔确定的公共预算的优先支出选项的决定。这意味着,让社区所有的居民和社区群体代表参与讨论支出的优先选项,提出支出建议,并就此进行表决,以及让地方民众在这个过程的审查和监督中扮演一个角色。”

南美社会党人与社会运动的这一个激进发明,被在英国国家层面采纳,可能会成为增强这个以市场为主导、新保守主义欧洲国家的民主的手段。但是,参与式预算如何能协调一致地应对以下两个方面:一方面是一个力图策划社会变革的非常中央集权化管理(也就是“新工党”)的政治文化;另一方面是奉行小政府、企

^① 本文早先的一个版本发表于 Sintomer, Herzberg and Röcke (2008)。

业家型(自由保守主义)的观念,就像如今由戴维·卡梅隆以及2010年的联合政府所倡导的“大社会”方案。从一个中左政党到一个中右政党的转变,阿雷格里港的经验还能应验吗?用英国的一位知名评论家的话来说,就是:“新来的新自由‘社会主义民粹党’稀释了城市的参与式预算,并把它部分地私有化了,还重新命名了这一过程,这可能出于‘良治’的原因,通过把收益系在有限的‘企业家’身上,蒙蔽了许多贫穷的参与者。”^①那么,在什么时候政治言辞才可以压倒真正的从下至上的赋权过程,以及在严重的财政紧缩的时光里,参与式预算可以在英国当前恢复元气的民主中扮演怎样一个角色?

在以下章节中,我们将考察参与式预算从阿雷格里港移植到英国的过程,通过举出例证来说明其运作有何不同;最后,思考它对公民与政府之间的关系,尤其是在地方层面,会带来哪些长期差别。

一、中央集权主义、私有化和社区赋权

参与式预算最初是在2000年由一小群对权力再分配感兴趣的非政府组织引入英国的,如今它已被纳入英国有关社区赋权的主流讨论中。英国的参与式预算不再被作为从海外舶来的点子,而是作为一种土生土长的现象。尽管没有精确的数字验证(部分是由于难以明确界定哪些是、哪些不是参与式预算,部分是因为通常以自我声明为准,而无外部验证),但是在2010年中,最多有100个地方政府表示,它们开展了某种参与式预算过程。这表明了从2005年以来已发生了显著变化,当时只有1个或2个地方政府会声称它们运用了或熟悉参与式预算。在英国有关参与式预算的讨论中,不再要求承认是受了阿雷格里港和世界社会论坛的影响。据估计,民众通过参与式预算至今已支出了超过2000万英镑。然而,目前还没有足够证据表明,许多“英国式”做法的效率,以及参与式预算如今是否已嵌入英国的民主文化中。此外,重要的是认清整个政治背景,它主要是各种公私伙伴关系的建立,乃至将先前公共机构的服务如今也外包给私营企业。

从法律视角来看,英国的地方政府历来比其他欧洲国家要弱得多:尽管近年来英国进行了有限改革,但是“越权”的原则把它们的行为范围限制在了明确规定的行动范围内,并给地方政府规定了法定要求(诸如照管儿童福利),禁止它介入其他领域。在英国,不存在一份编纂成典的所谓“英国宪法”的文件,因而也未界定中央政府的行动,或规定地方的自主权。实际上,所有的主权最后均归属议会

^① <http://baierle.wordpress.com/2010/08/26/participatory-budgeting-today-proliferation-compromise-diversification/>.

(这是因为英国受制于议会主权的原則),因而特定的、不可剥夺的地方权利、特权或规则的概念是不存在的。1979年当选的撒切尔政府彻底削弱了地方当局在财政上的独立性,并开始朝着公共服务私有化方向转变。尽管在地方上有来自工党主导的议会和公共部门工会的强烈抵制,但是撒切尔政府仍然成功推行了这一做法。

这对于地方当局有着相当大的影响,这种影响至今还能感受到。公共部门的私有化、地方当局财政依赖性的增强以及各种公私伙伴关系委员会和所谓的“准自主的非政府组织”(半公共机构,受中央政府的规制控制,但在明确的民主控制之外运作)提供的服务的碎片化,这些有时对于地方民主有着灾难性影响。1997年,欧洲理事会会议以及欧洲地方与地区当局强调,和保加利亚、拉脱维亚、摩尔多瓦和乌克兰在这方面的情况相比较,英国的地方民主面临着“严重问题”(Wilson and Game, 2002)。除了这一严重问题以外,在地方民主内部还存在一个更为结构性的问题,即合法性问题。例如,与其他欧洲国家相比较,英国的参选率极低(Steward, 2003:36),在某些选区,参加地方选举的参选率不超过15%或20%,而且,随着时间的推移,参选率的下降变得非常突出,不仅在全国层面如此,地方层面也是。

当托尼·布莱尔赢得1997年大选后,当时允诺要同在地方议会中发展形成的、严峻的融资状况做斗争,以便培养(地方)民主,以及增加对卫生服务、教育和住房的投资。在许多方面,布莱尔兑现了诺言,在新工党执政的年份里,还增加了许多新的公共投资。因此,布莱尔的政治纲领,有时被称为“第三条道路”,而不是简单地拷贝马格丽特·撒切尔的纲领,但是,新工党并未放弃其前任的所有理念。例如,布莱尔并未终止私有化政策,而且新工党引入了大范围的私人融资倡议行动;它如今大量地取代了其他的为主要公共资本项目融资的手段,建造了新学校、医院和马路,以及进行可能的经济和城市开发。尽管这些公私伙伴关系的拥护者也承诺以更低成本实现更好的质量,但是,现实是,他们经常大幅提高服务提供的长期成本,并限制地方政府和诸如国家卫生服务署等公共机构的财政自由。一旦这些设施利用私人资金建造成以后,公共机关就要对这些医院、学校等承担复杂的长期租赁义务,因为这样才能使拥有合同的私人投资商有可靠的回报。因此,对于政府而言,这样一种机制的一个主要的好处是,它把公共支出的实际水平隐藏起来,或“不上资产负债表”。私人融资倡议行动合同的真实成本不是作为中央政府的债务,而且,随着私人融资倡议行动而发生的财政义务被转移到了使用私人融资倡议行动资金建造设施的地方供应商身上。因此,私人融资倡议行动提供了一条能带来投资,却无需增加中产阶级税负的途径。在以市场为导向的保守党

与自由党联合政府中,私人融资倡议行动以及私营部门的服务提供将进一步增长。因此,显著的公共支出仍将隐藏在保护私人竞争的保密条款的后面,而公共机关被绑在了与私人公司之间的复杂的合同约定上,而且这些约定是在公众问责或地方上的政治审查之外的。

但是,在这些新自由主义政策之外,有大量更为先进的倡议行动,开辟了诸如参与式预算等民主创新的道路。在新工党执政的最后几年,参与式预算被慢慢纳入一个广泛的、“地方主义的”政治议程,这个议程是面向客户的公共部门改革,旨在培育地方民主制度的倡议行动以及赋权社区。从一开始,新工党设立了大量新的针对客户、公民和地方社区的咨询机制。各种形式的、与服务使用者的单向互动(例如满意度调查或随机抽样机制)业已存在。新工党吸纳了这些行动,把它们系统化,并把它们和其他参与形式搭配在一起。在布莱尔执政早年,公民评审团被用来作为形成国家政策的一种途径。客户服务小组、家长董事、社区专家、儿童委员会、教区理事会、社区新政以及最近引入的居住区管理机构,所有这一切都为积极的公民参与提供了机遇。在2005年之后,讨论朝着一个更为参与式的方案转变,至少在地方政治领域里如此。“我们想要把权力、影响力和责任从现有的权力中心移开,转移至社区和公民个体手中。……一种充满生机的参与式民主将增强我们的代议制民主”(Communities and Local Government, 2007:1)。

与此同时,中央政府似乎不愿意放弃自己的权力。公民和社区被迫在地方层面参与(且地方议员呼吁把他们的权力转移给公众),但是总体制度框架并未受到修正。这也是某些观察者称把重心放在社区参与和社区赋权,“更多的是一种保守的改革战略”的诸多原因之一;在他们看来,这种战略不可能真正赋权给地方民众和解决代议制政府的“危机”(Smith, 2009; Hay, Stoker et al., 2008)。

二、参与式预算作为参与式拨款

英国参与式预算的开端是温和的。传播的最初渠道之一是两座英国城市(索尔福德和曼彻斯特)和两座巴西城市(累西腓和阿雷格里港)之间的一次“学习交流”,这是由社区自豪倡议行动(Community Pride Initiative,即如今的参与式预算单位)发起的,它是一个位于曼彻斯特的、由乐施会(OXFAM)赞助和支持的组织。社区自豪倡议行动制作了一系列的讨论文件,它们尝试把阿雷格里港每年的预算周期以及决策用预算矩阵的思路,与在英国用于让居民参与地方当局预算编制过程的机制匹配起来。

英国的首个“正式的”参与式预算过程是2004年在布拉德福德市组织的。布拉德福德采纳的模式被贴上了“参与式拨款”或“社区拨款”的名称,且变得非常有

影响。可能今天英国的绝大多数参与式预算的案例类似于这一方案。在这个过程中,公共资金被交付,以支出在一个特定的区域或支出于一个特定的主题(例如,儿童和年轻人)。它包含一般提供给第三部门组织和基于社区的协会的资金,允许它们从事小规模项目,以改善地方社区。支出决定的机制是设定公共投票日,在投票日当天,申请人做一个简短的介绍,社区通过书面或电子投票作出决定。总体上,讨论很有限,但是共同之处在于参加者均是一个现有组织的成员,在这个组织中,事先已经进行了讨论。大多数以这种方式融资的项目都是短期的、小规模的项目,且不期望重新获得资助以实施新的倡议行动。

和人们充分了解的阿雷格里港参与式预算模式不同,英国的案例中涵盖整个乡镇乃至多个镇区的不多,这也是为何某些学者并未把参与式拨款定义为完全意义上的参与式预算的原因(Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008)。这样一种在一个城市区域组织的“参与式预算”的典型例子是曼顿(Manton),一个小型的、资源匮乏的社区,那里政治参与率很低,它位于诺丁汉郡的巴西特劳区议会区域。2005年,在曼顿出现22%这样低的地方参选率是经常现象,而在更广大的区议会,参选率平均值约为35%。在2010年的地方选举中,这个参选率提高到了28%,曼顿社区联盟把这一增长的主要原因归于其参与式预算工作。这一过程是由曼顿社区联盟(即地方社区管理机构)组织的。在使用了其自有资金中的约50 000英镑,以及其他伙伴的支持下(包括地方卫生服务署、警察局和地方当局),曼顿社区联盟开发了一个高度参与式过程,从2007年开始实施(PB Unit, 2010)。这个过程始于地方上的居民确定年度的地方优先选项,然后投票表决他们的10大优先选项,分数最高的5项被挑选出来。通过投票,居民决定有多少钱应配置给每一个优先项目。然后,组织者自愿要求社区和公共组织提出满足这些优先选项的项目。对所有项目中的每一个,居民可通过简短的视频片段进行了解,视频可在网上在线或在地方会议场所获取。然后,居民通过邮寄或去投票箱投票,表决他们希望获得资助的项目,得票最多的项目将获得资金。申请成功的项目然后全年获得资金,并定期向居民提供反馈信息。

这个模式受到了在布拉德福德启动的倡议行动的启发,这些倡议行动通过一个不断发展的全国性网络和参与式预算单位的行动进行运作。布拉德福德(47.4万居民)位于西约克郡,英国的一个老工业区。在过去15年里,布拉德福德议会由保守党和工党轮流执掌。在地方居民中白人多数和巴基斯坦人少数之间的严重冲突背景下,极右的英国国民党有时也获得了地方议会中的席位。布拉德福德是一座后工业化城市,社会问题集中在市中心区域。这也是为什么这些区域从新工党的各类国家复兴计划(诸如居住区复兴计划和社区新政)中获得了国家的资

金,用于社会、经济和政治发展。这些城市复兴计划中的部分资金被提供给居住区中的问题社区。这是着眼于支持地方项目以及为改善生活质量作贡献。这一方法使得居住区行动计划在 2002 年至 2003 年期间获得的资金达到 313 万欧元,有 149 万欧元用于特殊领域(同犯罪做斗争、改善环境和卫生等)。地方战略伙伴关系委员会(被称作布拉德福德愿景)负责管理这些资金。居住区行动计划必须符合居住区复兴计划的一般标准以及布拉德福德愿景的优先选项。

在布拉德福德,2004 年的参与式预算是把特定居住区里的地方社区发展项目扩展到整个乡镇(资源缺乏的区域从居住区复兴基金中获得了资金)。这个主意和过程是在 2004 年由居住区复兴小组在布拉德福德愿景的框架内开发形成的,并且在接下来几年里又重复了数次,每次都获得一笔新预算。这个项目包括地方社区团体,这些团体建议了费用在 1 500 欧元至 15 000 欧元之间不等的项目。组织者接纳了所有完全符合标准的项目。然后,在城市层面举办了一个参与式预算论坛,以就提出的项目的融资作出决定。实际的投票过程或决策过程限制在向得到布拉德福德愿景支持的基金投标的地方团体的成员上。对英国而言显著的是,经选举产生的议员或政府工作人员,虽然保留了最后的否决权,但是遵循了未经选举产生的公民的决定,这些公民要么作为寻求资金支持的社区团体(例如 2004 年布拉德福德的社区团体)的成员,或更多地作为与所在地方区域的投资事务有着更为普遍利益关系的个体居民。

从一开始,布拉德福德的参与式预算过程就让各个社区扮演重要角色,而且地方战略伙伴关系被证明是一种适当的基础,借此把社区发展从居住区层面推向城市层面,或至少推向城市的多个区域。独立决策是这个项目的基础,和欧洲绝大多数参与式预算做法不同,少数民族大量地参与到这个过程中。这些项目需要符合社会标准,并由参与者按等级秩序排列。但是,具体做法表明了与固定在一个社区发展过程中的参与式预算相关的某些限制。这个程序并不总是对所有民众开放:有时,只有那些其项目被接受的社区团体的成员才有权进入,有时,出于实际的原因,只有全体民众中的一小部分才能投票。在布拉德福德的案例中(以及其他许多“参与式拨款”形式的参与式预算),公共会议并不允许真正的讨论发生:提出的项目的优点和缺点未经过讨论;而且不可能要求获得额外信息;会议关注的是表决程序。此外,典型的参与式预算项目是基于地方战略伙伴关系或类似机构中工作的一小群官员的承诺,因此,不具有真正的制度基础。与地方政治家和城市管理机构的关系经常是比较弱的,而且这一方案不大可能有助于现代化;最多可以期望它通过使得市政政策合法化,来施加间接影响。最后,摊入参与式预算的资金是“膨胀的通货”,来自国家的城市复兴计划;这一计划是有时间限制

的,并未把地方政府财政包括进来。虽然这个程序在某些领域多次重复了,经常这是一种一次性的做法,很少有未来资金保障。

三、参与式预算的传播

布拉德福德模式影响了英国的许多其他倡议行动,例如纽卡斯尔市的一个倡议行动(Lavan, 2007)。纽卡斯尔——议会由自民党(和工党的)多数议席主导——在儿童与年轻人项目(2006年)或环境项目(“宜居试点”,2007年)上成了其他地方的参照。无论是在“你来决定儿童与年轻人试点项目”,还是在“宜居试点”项目上,组织者(地方战略伙伴关系和议会)在两年多时间里从居住区复兴基金中使用了75 000英镑(第一年30 000英镑)。第一个试点项目把它的资金瞄准整个城市(这个项目在2008年又重复开展了一次^①),而第二个项目仅包括三个小区。

“你来决定”宜居试点项目:过程^②

“你来决定”试点项目使用由地方战略伙伴关系分配但由地方议会提供的资金。两个“你来决定”试点项目均在一个参与式拨款的框架里开发形成,在其中,资金要么直接分配给社区项目,要么分配给那些为了实现它们的想法而与议会和其他服务提供商以伙伴关系合作的团体。

宜居试点项目发生在纽卡斯尔西郊的三个小区,那个地区经常被看作城市的周边地区,和该市的其他地区相比,获得的复兴计划资金要少。这个试点项目的主题是“更安全、更干净、更绿色”。基于一个在整个城市实施的广泛的调查,挑选出了这三个小区中各自排在最前面的两个优先选项。这个试点项目的设计主要由地方居民的一个工作小组,在和一个来自议会的社区发展官员协作下决定。这个40人小组负责这个试点项目各个方面的决策,从信息公开和过程展开,直到集合地点。由议会官员、伙伴组织以及地方上大学代表组成的学习小组跟踪这个过程,并偶尔对这个过程提出建议。在整个过程中,参与式预算单位也给予了支持。

“你来决定”试点项目推动公开性和大力品牌化,是为了让居民以及其他利益相关者了解这个过程。居民被邀请来填写一个简单的表格,提出他们关于钱

① 总计139名年轻人参加了2008年5月的过程。这一次,他们在该市的225万英镑的儿童基金的服务采购上的表决票中被分配了20%的份额。

② 这一介绍采纳自Lavan(2007, 16)。

可以如何在三个主题之一上支出的想法。在检查了合法性之后，一名议会官员和这些团体一起工作，来形成他们的想法。然后举行一次活动，在这次活动中，每个项目的一名代表向其他项目建议人以及居民就他们的想法做一个简短介绍。之前会提供支持，帮助他们掌握介绍的技巧。活动的参与者用 1—10 给每个项目打分。然后，得分最高的 15 个项目将优先获得资金资助。在活动结束后，拨付资金给这些团体，并由议会提供实施项目所需的支持。

此外，其他市镇，诸如伦敦的自治区陶尔哈姆莱茨区(Tower Hamlets)(于 2009 年启动参与式预算)拷贝了纽卡斯尔所使用的“你来决定”经验。该过程是由陶尔哈姆莱茨区伙伴关系，即地方战略伙伴关系的负责人倡议的。陶尔哈姆莱茨区是一个非常都市化的位于伦敦东区的自治区，有一个工党主导的议会。尽管该自治区跨度只有 5 英里，它却有近 22 万居民，讲 110 种不同的语言。近 50% 的居民不是“英国白人”。该区分割成了 8 个“地方区域伙伴关系”区域，它们构成了参与式项目的基础。议会为 2009 年的过程提供了 240 万英镑的资金，所有 11 岁以上的居民均可参加投票。资金来源于“基于区域的拨款”(Area Based Grant)，这是一笔分配给地方当局的总拨款，作为提供给各个区域的额外的收入，换句话说，就是中央议会基金。

2009 年 1 月至 4 月，在 8 个地方区域或者地方区域伙伴关系(各有 25 000 人)组织了 8 场活动，居民有机会就所在地方区域应“购买”哪些服务进行表决；虽然没有进行全市范围的讨论，但是在各个社区举行了会议。每个区域提供的资金大致为 27.5 万英镑。居民可以从 46 项服务的“菜单”中进行挑选(“菜单”是由议会、初级医疗信托公司或警察局提供的)，这些服务都是围绕着政府当年的 5 个优先选项而确立的。所提供的服务由议会官员汇总(但若是初级保健信托或治安维护，则由这些组织的官员汇总)，然后在提供给大众之前，拿给一组居民和政府进行修改和批准。

伦敦陶尔哈姆莱茨区的“你来决定!”过程(2009 年)^①

各项活动被分为三个部分：

1. 通告：分为两个部分。首先，地方区域伙伴关系的控制小组的两主席介绍地方区域伙伴关系的优先选项，并介绍这些选项为何对地方区域来说是重要

^① 有关描述摘自参与式预算单位的网页，可参见 <http://www.participatorybudgeting.org.uk/case-studies/you-decide-tower-hamlets-london>。

的。而后,那些要把 33 项服务放到“菜单”上去的服务署的头头们把他们的服务介绍给居民(因为它们是按照题目归类的,所以这意味着只有三名高级管理人员可以出席每次的活动)。这个想法是为了提供如下信息,即存在的问题,已经提供了哪些服务,以及追加的资金将带来哪些结果。在每次介绍之后,就是提问时间段。

2. 商讨:当民众抵达后,他们被要求坐在咖啡馆风格的房间中的桌子旁。每张桌子旁有一个受过培训的引导员,在活动的这个环节,引导员致力于鼓励居民互相讲述他们喜欢哪些服务,以及为何他们认为这些服务对于地方区域而言是重要的。在活动进行期间,也向他们提供食物,这有助于给讨论添加某些非正式性。

3. 决定:然后转到投票阶段。每个参与者手上有一张类似“谁想要成为百万富翁”的测试表。在第一轮投票中,所有参与者被要求投票选择他们认为最重要的服务项目。获得最多选票的项目列为已购,用于这个项目的资金从总金额中移除,下一轮投票开始。在每一投票轮次,获得最多选票的项目被列为已购,投票继续直到所有资金支出完毕。所有投票实时显示在大屏幕上(如同克里斯·塔伦特的做法),已购项目显示在另一个大屏幕上,而剩下的项目和总预算在旁边。这使得整个过程非常即时、开放。

在这些活动完成以后,所有的地方区域伙伴关系督导小组(尽管只有居民和议员可以出席)以及所有的服务部门的代表受邀参加一个被称为“服务速配”的晚会。每个服务部门受邀做一个粗略介绍,说明它们计划将这笔分配给它们的钱用来做什么(提供比在前面活动中已经提供的信息更加细节的内容)。地方区域伙伴关系督导小组然后可以和服务部门就它希望实现改变的种类进行谈判。在活动的最后,在每个督导小组和该领域已购服务(部门)之间就即将提供的服务达成一个粗略的蓝图。许多服务内容由于居民的参与而有了相当大的改变,控制小组的许多成员欢迎这一状况,把它视为针对他们所在地方区域的服务施加影响的一种途径。

在这一活动之后,各个服务部门获得了指令去提供这些服务。每个月,各服务部门填写一份进展报告,该报告由中央战略与绩效(S&P)小组监督。这份报告也发送给各督导小组,后者被要求对报告与服务进行评价,并把评价提交给中央战略与绩效小组。这些报告然后按季度传递给政府,并报告例外情况。

有 800 多人前来参加这些会议,而且,这个过程在 2010 年再次展开。项目资

金必须每年由正式的预算编制程序核准。项目在预算内部有其自己的“代码”，这意味着，议会必须考虑（若提供资金）每年有多少资金分配给该项目。

虽然陶尔哈姆莱茨区的参与过程并未对全区范围总的优先支出选项进行讨论，但它显然与“参与式拨款”方案有着显著区别：它包含主流资金，并涉及市政服务内容，而不只是有关单个社区团体的个别倡议行动。分配给这个过程的资金明显超出了许多其他试点项目，例如在刘易舍姆区的两个小区（每个 6 万英镑）或索德福德（用于一个区域的道路工程的预算为 10 万英镑）。陶尔哈姆莱茨区从审计委员会获得了一面“绿旗”。这个例子，在其他令人感兴趣的倡议行动，诸如在诺福克（它也因为其参与式过程获得了绿旗，一个县范围的程序，使用了源自第二套住房家庭税收收入的 20 万英镑^①），或者在纽卡斯尔（那里正在讨论引入一个参与式预算的五年计划）以外，证明了更加复杂模式的连续实验与开发，虽然大多数实例的规模仍然较小且投入的数额也不多。

从 2007 年起，参与式预算单位开始推动不同“层级”参与式预算的思路，并放弃了先前对“原始的”阿雷格里港模式的强调。笼统而言，这被视为引入这一程序的一个渐进方案。通过若干步骤走向成熟，比期待脱离谨慎的地方当局而发展出一个成熟的参与式预算过程更为现实。通过记录某些早期参与式预算做法，作为这一共同架构内的“试身”，允许最近才意识到的地方当局去看一下，它们在哪个阶段可以把这一手段装配到这个区域的现有活动中，以及在哪个阶段这个过程可以携带上这些现有的活动。最为重要的是，不能操之过急，而引起地方议员的反感。

在“全国战略”（它是一次重要的全国性会议的中心内容）以外，参与式预算单位发布了两份文件（PB Unit, 2008a, b），其中就如何来执行参与式预算过程提出了实际建议。这些主要的政策文件将继续促进参与式预算在英国的发展。社区与地方政府部门不但继续给予参与式预算单位以财政支持，而且还委托实施了对巴西参与式预算过程影响的独立评估，它们收集了重要的基准数据。有关参与式预算影响的研究证据仍然多半是定性的，但是仍然有人试图对进展情况进行研究。

① 2000 年以来，时常有抱怨说，用于休假目的的第二套房获得了显著的家庭税减免，这也损害了农村地区。此类度假居所推动房价超出了较贫穷居民的承受范围，给地方议会的社会住房提供添加了负担，而且这些房子一年中大部分时间保持空关，这无助于地方经济，而且获得了家庭税减免。为此，在 2005 年左右，规定作了改变，允许相关议会征收一笔度假居所附加费。这给诺福克带来了一笔意外之财，它们常常被投入参与式预算过程。在其第一年（2008 年），这笔资金支持了县范围的过程。但是在 2009 年，组织者决定另外再组织 7 个地方参与式预算过程，在其中，参与者就他们所在区域而不是整个县的项目作出决定。

四、结论：第四条道路？

2010年，新工党的统治终于结束了，但是选民的决断仍不是很清晰。保守党不得不面对与此前被边缘化的第三党即自民党组建联合政府的现实。这一意料外的政治联合引发了政策巨变，公务员和智库试图将自民党对社会公正和进步政府的关切，与渴望分解“大政府”机构的后撒切尔新保守主义加以融合。而所有这一切发生的背景正是（公众对）政府支出不可持续性的认知，使得大家认为大幅削减公共支出以缩小公共负债规模成为必需。这意味着，英国面临要大规模废除地区政府结构、“半公共机构”（参见本文第一部分）以及未经选举产生的委员会与伙伴关系，终结政府目标以及收回新工党的诸如“结束儿童贫困”的承诺，连带还将对某些公共部门进行非常激进的削减。只有经济增长与志愿服务才可以弥补未来几年中地方政府预算的严重缩减。许多议会预计，在5年时间里它们的预算将减少30%至40%。

在2010年大选前，参与式预算仍然是一种新构想，但是它似乎与最近的旨在取代“大政府”的政策（如“大社会”）产生了共鸣。这一做法如何成为政府议程的组成部分，以及地方上的实例看起来是怎样的？到目前为止，其结果如何，是积极的还是消极的？

英国的许多组织者强调参与式预算在社区参与方面可能带来的积极结果，参与式预算议程是可以在工党和许多保守党政治家以及自民党政治家之间共享的。确实，在这一程序引入全国的政治议程中以后，导致了新的民主经验的长足发展。这一程序的成功是否预示着“第四条道路”的形成？这条道路能够把地方行政机构、强势地方当局的现代化与旨在赋权公民的新的参与空间的开发组合在一起，整个社会对公正（或者正如2010年新联合政府听说的“公平社会”）的渴望将所有这三个元素结合在了一起。“参与式拨款”或“社区拨款”的例证在这个方面是相互矛盾的。它们通常非常突出社会元素，目的在于通过让渡决策权来赋权居民中的特定（被剥夺了这一权力的）群体，且可能包含若干区域或整个市镇。但是，它们与各个地方机构的联系弱，并经常是基于一笔特殊的、非主流的资金，即所谓的“膨胀的通货”。这通常涉及单个社区群体的小项目（虽然相关的资金可以是数额相当大的），而且和“大”政治或服务的提供没有关系。这导致了参与式空间与城市政治结构平行产生的可能性，因此，最大的挑战在于把参与式政治与机构政治结合起来。至于包含主流资金的项目，一个重要的挑战在于，如何超越仅在单个居住区内讨论的小规模参与式预算，并把这个程序植根于制度结构中。尽管有像陶尔哈姆莱茨区那样将主流预算用于整个城市区域的案例，但是，讨论也只是在

单一的居住区进行,而不讨论涉及整个区的优先选项,也不涉及讨论影响其他居住区的优先选项。但陶尔哈姆莱茨区可能会辩解说,它有其他机制在做这类工作,参与式预算只是其广泛的参与战略的一个构成元素。

总的说来,大陆欧洲以及拉丁美洲的参与式预算被视为改善官方预算的周期性年度预算编制过程,而英国的做法更为实用。地方当局被鼓励去选择一种最适合当地情况的参与模式,然后进行参与式预算的实验,直到第一个试点轮次结束。在建立起地方的学习与评估小组(居民和地方议员有希望一起参加)之后,下一步的建议是探索如何开发一种更有意义、共同设计、广为接受且与本地相宜的参与式预算计划。通常普遍被接受的做法是,先在最容易展开的地方进行参与式预算,随后再尝试改进这一做法。

到目前为止,英国大多数参与式预算的共同特征是简单、规模小,因而其转型价值是成问题的。尽管这些新做法在多样性、数量和规模上是可观的,但是包含在许多宣称是参与式预算的倡议行动中的资金数额相对小以及许多项目的范围有限,加之地方层面的制度化迹象有限,这一切意味着,仍然不确定,参与式预算能否对普通民众已经可获取的权力和影响力产生重大影响,以及能否甚至为一个更加公正的社会的形成作出贡献。到目前为止,参与式预算仍然对所有派别的政治家具有吸引力,而且普遍被普通民众所接受。它被开发为英国的一个反复出现的主题,包括更多地方主义、个人对所利用服务的选择、权力转移以及放松对地方议会的某些旧的越权方面的限制。正如前面的引述所表明的,新政府(2010年)的新言辞迈向了一个类似的方向,尽管是在一个以公共预算面临很强的财政压力为特征的背景下。

参与式预算在社区行动主义和地方民主的未来发展过程中将扮演怎样的角色?它可能仅仅变成那些更为主动积极、见多识广的公民表达自己的观点,并通过自己的努力解决地方需求的简单而又不切实际的梦想。或者它会被证明是一种创新,其时代已经真正到来,它宣告响应式、定向和高效的公共服务的新时代的到来;在这样一个时代,国家的单一供给被地方倡议行动、地方企业家和公共责任所替代。问题是简单的:当讨论是有关优先选项而非投资时,是否将有同样的人参与?当地方议会面临要削减某些服务领域中25%的服务内容,并试图终止它们整个自由裁量的服务领域(诸如青少年服务)之时,地方上的民众如何能真正参加艰难的且政治上有争议的决定,诸如,要解雇哪个警察、关闭哪一所学校,或应雇佣哪家私营公司来以更低的成本提供服务?无论如何,参与式预算的引入需要辅以更广泛的政治改革,这一改革应增加地方当局的权力、促使政治决策更为透明以及限制运行在民主监督以外的私营公司和非经选举产生的机构的权力。

参考文献

- Blair, T. (1998a), *The Third Way: New Politics for the New Century*, London.
- (1998b), *Leading The Way: A New Vision for Local Government*, London.
- Community Pride Initiative (2000), *A Citizens' Budget: Regenerating Local Democracy through Community Participation in Public Budgeting*, CPI, Manchester.
- Communities and Local Government (2006), *Strong and Prosperous Communities*, Local Government White Paper, DCLG, London.
- (2007), *Communities in Control: Real People, Real Power*, London: Communities and Local Government Publications.
- (2008), *Participatory Budgeting: A Draft National Strategy: Giving More People a Say in Local Spending*, London.
- Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Stanford.
- Hay, C., G. Stoker et al. (2008), *Revitalising Politics: Have We Lost the Plot?* Paper presented at conference “Revitalising Politics: Have We Lost the Plot?” London.
- Lavan, K. (2007), *Participatory Budgeting in the UK: An Evaluation from a Practitioner Perspective*, Manchester.
- Lowndes, V., L. Pratchett and G. Stoker (2001), Trends in Public Participation: Part 1—Local Government Perspectives, in: *Public Administration*, 79: 205—222.
- Ministry of Justice (2008), *A National Framework for Greater Citizen Engagement: A Discussion Paper*, London: Ministry of Justice.
- Stewart, J. (2003), *Modernising British Local Government*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PB Unit (2008a), *Participatory Budgeting in the UK: Tool Kit*, Manchester, PB Unit, available at: www.participatorybudgeting.org.uk.
- (2008b), *Participatory Budgeting: Values, Principles and Standards*, Manchester, PB Unit.
- (2010), *What Is Participatory Budgeting?* Manchester, PB Unit.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke (2008), *Les budgets participatifs en Europe: Des services publics au service du public*, Paris: La Découverte.
- Smith, G. (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, D. and C. Game (2002), *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

参与式预算与社会公正

——西班牙与意大利若干案例的影响

乔瓦尼 ■ 阿莱格雷 ■ Giovanni Allegretti ■

欧洲在参与式预算方面的经验与南美的经验之间的一个主要区别在于社会公正这个议题。在拉美,“地域再分配”的概念是与这样的理念紧密相连的,即把参与式预算作为“反相优先权”(inverting priorities)以及给予传统上被排斥在决策过程以外的社会群体以话语权的一种手段,而这似乎不是大多数欧洲实验中的关键目标。在限于“就近范式”(proximity paradigm)(Sintomer and Allegretti, 2009)的参与式预算的地方经验中,大多数政治家坚持认为,只有经选举产生的代表有权作出最后决策。按照这个模式设计的参与式预算(尤其在法国、葡萄牙和比利时)共同之处在于,它未被当成有利于最弱势群体的财富再分配的工具。这和阿雷格里港的经验形成了强烈反差;尽管如此,后者还是被视作主要的参照对象以及灵感的源泉。在其他国家,诸如英国与加拿大,由于悠久的“社区发展”过程,因而包含社会中的少数民族与弱势群体的参与式预算(尽管不是再分配),这样的目标至少获得了象征性注意。

而在诸如意大利,此外还有西班牙等国家的大多数参与式预算经验里可以观察到,它们乐于实验的主要原因似乎在于构建社会对话过程,这一过程受到了参与式民主这一最终目标的启发。在这些经验里,把公众纳入预算再分配中的想法主要与决策权让渡给公民社会是联系在一起的,而且,对社会公正的促进也开始成为其主要的目标(尽管有些迟疑),但是具体的、能使社会公正脱颖而出成为参与式预算的关键目标的手段仍是缺乏的。尤其在西班牙,参与者通常可以影响参与式过程中规定的各种条文,为此还存在为参与式预算设定新目标的空间。

巴西大都市阿雷格里港的例子在西班牙和意大利这两个地中海国家有着相当直接的影响,其影响是通过世界社会论坛(World Social Forum)的活动施加的,

但也是通过在地方当局论坛期间开展的参观和项目来施加,有进步思想的市长与政治家在世界社会论坛间隙进行会晤。另一个影响的来源是阿雷格里城区网络(URB-AL Network,尤其是致力于《地方财政与参与式预算》的9号网络),这是一个欧盟提供资助的国际合作项目线,设置的目的是为了使欧洲与南美城市进行合作,以及交流城市管理方面的最佳创新实践(Cabannes, 2005)。在URB-AL网络内部,大多数参与的地方议会来自西班牙与意大利,而且诸如社会包容等议题是某些分项目的关键分析领域。它们设法将那些有代表性的巴西项目的“核心”要素复制过来,以及学习它们如何把这些要素嫁接到更为传统的参与形式之上,这是本文要论述的中心议题。除了描述意大利和西班牙的众多参与式预算经验,本文关注的焦点在于社会公正的议题是否被纳入参与式预算。

一、意大利：另一个城市世界的可能性

在20世纪90年代,意大利的地方民主经历了显著变化。反腐行动“Mani pulite”(意为“干净的手”)使得众多卷入腐败丑闻的政治阶层靠边站[tangentopoli(贿赂之都)]。从1993年起,主要省市的行政首脑开始由公民直接选举产生,这项措施然后被扩至大区区长。这导致了政治体制的失衡,其代表性被所谓的“多数奖励”扭曲了,这种奖励是由获胜的执政联盟实现的“红利”。主要目标在于通过各种小项目促使治理成为可能,即便在那些其政治传统以政府机构短命、政治勒索接连不断的地区,而那些小项目正是利用了分裂的和多样化的政党体制。

从20世纪90年代初开始,西尔维奥·贝卢斯科尼政府(共三度当选)在所有层面的公共管理机构引入了市场标准,实施的是一种在中央集权主义与放任新自由主义之间波动的政治形式。他的改革(在2006年至2008年左翼政党的短暂执政期间,这一改革并未受到左翼的真正挑战)严重限制了地方当局行动范围。这一以牺牲地方政府为代价的再集中化与大多数其他欧洲国家的发展态势形成强烈对比,也与贝卢斯科尼执政联盟的言辞不符;毕竟其执政联盟中的主要支持者是北方联盟(一个拥护联邦制和分权的政党)。

在21世纪初,参与式预算以及其他旨在将公众纳入决策过程的方法,日益被视作重振民主潜力的工具(Bobbio, 2003)。但是,无论如何,意大利是欧洲唯一的进行广泛的社会运动明确呼吁参与式预算的国家。曾在2001年至2002年前后在意大利非常强势的“另立全球化”运动,把参与式预算纳入其愿景中,提出的口号是“另一个世界是可能的”。正如在西班牙,参与式预算是由左翼政党(经常是共产党人士)出任的市长或者与共产党议员联合的市长推动的,他们公开宣称其目标在于把他们自己与政府的新自由主义政策区分开来。此外,“新市政网络”

(一个包括市镇、学术机构与极左或另类左翼知识分子的网络)采纳了这个议题,并为这个议题的传播作出了积极贡献(Magnaghi, 2004)。这个由 80 个市镇组成的网络是在阿雷格里港举办的 2002 年世界社会论坛上设立的,此届世界社会论坛提出了一个由参与、社会公正与可持续发展组合而成的计划。这个计划试图对全球化作出回应,并认为参与式预算对这一目标是重要的。从 2003 年以来,每年举办一次特殊的活动以促进参与式预算以及参与式民主的其他做法。

(一) 格罗达马莱的实验

相关市镇中最为著名的实例是格罗达马莱,一个亚得里亚海海岸的旅游目的地,该市的市长目前是“新市政全国网络”的主席。甚至于在阿雷格里港在意大利名声大振之前,这个居民数少于 15 000 人的城市就已推动了一个独立的、前所未有的公众参与方面的冒险行动。格罗达马莱在 1994 年实行了一个“本土的”参与式预算,未明确使用“参与式预算”这个当时在意大利还不知晓的概念。在阿雷格里港的直接影响下,有着大约 14 000 名居民、位于米兰郊区的工人阶级聚集的皮耶韦埃马努埃莱(Pieve Emanuele),在 2002 年启动了一个示范项目。这两个案例中的做法都完全打破了前行政机构的习惯做法。对于其他城市而言,参与式预算的采纳包含了一种在“和过去的咨询做法决裂”与“延续一种根深蒂固模式”之间的长时间摆动(Allegretti, 2005)。

在格罗达马莱,大规模的旅游业制造了广泛的地产投机与腐败。1993 年,该市行政人员被解职,城市被置于国家监督之下。来自各种公民社会组织和倡议行动的愤怒的和受到挫折的年轻人组建了一个独立的名字叫“团结与参与”的竞选团体,并设法赢得 1994 年的选举。这个联盟(一个公民运动,其指导方针至今依旧由每周三在开放的公共会议上决定)希望自己有别于固有的政党,并意欲用一个高效的行政机构,来取代一个笨重的、官僚主义的行政机构。它与极左翼政党的合作使得它赢得了选举,并产生一个由共产党人士担任的市长——马西莫·罗西(Massimo Rossi),他是一名强势且高度独立的人士,后来被选为一个省的首个新共产党省长。

财政状况真正公开,地方议会的支出和投资通过居住区会议进行讨论。地产投机和在沿岸未开发地区的建设被阻止。最初,讨论以“选择性倾听”的方式进行,包括行政内阁总结它认为恰当的结果。从 2003 年开始,在国际范围有关参与式预算讨论的影响下,这个机制进一步发展,公民自己可以通过对区的层面和市的层面需求的表决来确定优先顺序,前述需求是把投资建议与同保持服务与基础设施相关的、可以立即解决的建议相区分。参与式预算如今基于居住区委员会,由该委员会实施被认可的项目。该委员会已成了众多参与的工具,主要体现在一

个叫做“团结与参与”的团体组织举行的每周的例会。该组织扮演的角色定位模糊,它介于政党与公民自发组织之间。

这一参与方案取得了巨大成功:“团结与参与名单”赢得了接下来的三次选举(最后一次是2008年的选举,任期为5年)。民众甚至投票反对国家的政策选择:他们在地方选举中支持左翼选举人表,而在议会选举中继续投票给中右翼和右翼政党。通过各种参与工具,地方政府设法在公众与行政机构之间建立信任,并扩展资源;有关资源的决策可以根据公众的投票作出。这其中也涉及所谓的项目协议,它是市镇收益的一个重要来源,这是这些项目协议提供给地方政府以获得建造许可的补偿。在2010年,一个1000万欧元之巨的、由一家银行基金会资助的大型项目也是与公众讨论过的。

公众的优先选项被迅速实施,而不是被纠缠在官僚主义的迷宫之中。在习惯上,所使用的方法是全面修订城市发展计划,当然是在对可持续性原则以及要求减少海岸和地方乡村的过度投机的广泛共识基础之上。大量宾馆的建造以及生态资源的大幅破坏让路给了审慎的发展模式,它保护市镇的文化遗产以及生态平衡。这使得格罗达马莱多年来(一直到2010年)获得了“蓝旗”,这是欧盟对那些海滨疗养地的赞誉,在那里,好的公共设施与未受污染的自然环境以及高质量的海水组合在一起。

格罗达马莱未制定专门标准以在公共资源的再分配过程中保障社会公正,但是,由促进体系实现的协商会议的质量,以及城市地域被聪明地再次划分成各个区(这些区构成了讨论的基础),意义重大。在两个工人阶级居住区,参与式预算导致了社会状况实现了意义深远的转变。在市郊结合区伊其亚一区 and 伊其亚二区两个居住区的居民,主要是弱势群体、新建家庭与移民,他们设法通过参与式预算大幅提高其居住区的生活质量,并制造压力来促使公共投资朝着他们赞成的方向重新定向。腐败成了“过去之物”,而且公众对公共事务进行了有效监督。在参与式预算实验的第一个阶段,这个历史性小镇中心的居民并未适当地组织起来,但是当周边居住区施加压力的能力开始变得明显起来,并使得市政资源的传统的再分配失去平衡(这种分配通常倾向于给予现有城市区域以特权),他们决定行动起来。结果是,通过大众参与,在没有任何其他额外的、鼓励城市资源再分配的保证的情况下,格罗达马莱取得了显著的、资源的地域性再分配。

(二) 其他意大利案例

若是把格罗达马莱与属于第一代参与式预算(预计全国范围这类参与式预算激增到了约150个市镇和城区)的其他意大利小镇进行比较(Allegretti and

Allulli, 2007),则明确表明,亚得里亚海沿岸的市镇的经验是独特的,未必能转用到其他环境里。事实上,虽然格罗达马莱实现了显著的、资源的社会再分配,甚至未建立关于保障资源在各个地方更公正分布的特别标准,但是其他市镇仍难以取得同样的结果。

这适用于罗马市的第十一区,一个有着 20 多万人的城区,它是意大利的区一级参与式预算的第一个例证,为若干其他城区开辟了道路。在这里,资源的有效地域性再分配通过这样一个事实得到了保障,即 7 个建立了参与式预算的街道中,每一个辖区均可在文化领域、绿地问题、地方流动性以及其他问题上,能参与决定项目的轻重,而这些微观管辖权领域原本属于意大利区一级职责范围。在意大利属于地区职责的微观管辖领域要求某些优先权。这一在若干区域(不像过去那样只是把它们集中在很少几个居住区)平衡资源的分配的能力甚至也得到了政治反对派的认可,要知道政治反对派曾经批评参与式预算,说它是对代议制民主的一种威胁,并批评传统的社会团体的谈判能力。但是,地域性再分配未必意味着一种公正的社会再分配,这是因为这类项目取决于地方在每个亚城区内进行组织的能力。

在皮耶韦埃马努埃莱,在 20 世纪 70 年代城市大规模增长期间,地产投机与腐败盛行,当时人口从 3 000 人增长到 15 000 人(Amura, 2003)。在 20 世纪 90 年代初,共产党人士出任的市长由于向贝卢斯科尼家族出售一片坐落于受保护的考古区域的建设用地,而被逮捕。在发生这一丑闻之后,这一乡镇被置于国家监管之下。一群年轻政治家决定启动新的尝试:一个由社民党人领导、包括共产主义重建党(PRC)成员的左翼联盟赢得了 1994 年的选举,并把居民在决策过程中的参与作为其主要关切之一。它采取的首批措施之一便是通过一部新的城市章程,给予公众和协会的参与更为突出的地位。对协会的定期咨询过程启动了,同时收集单个公民对特定项目例如学校项目的意见。2003 年,当一种像阿雷格里港那样以个体参与为基础的参与式预算引入的时候,没有任何投诉抱怨。必须要说的是,传统上,与某些西班牙的案例不同,各类协会没有从市镇的正式优先权中受益,而且这些协会中多数是从地方政府的参与政策中涌现的。公民从体系中至关重要的程序独立性中受益,并且能够就一系列议题作出直接决定。城市政策的这一变化似乎消灭了腐败。这种参与式方案改善了弱势群体的融入,并造就一群积极作为的年轻公民。资源的地域性再分配主要是受到致力于培育参与人员的“社会多样性”的市政当局(以及参与事务办公室的技术人员)的保护。这一点通过学校参与的特别活动,以及通过为召开公共会议大量场地和时间表的(有效)利用来加以保障,目的是不断地提高参与人员的数量及其地域、社会 and 性别方面的隶属

关系。基于社会公正目标的“分配标准”的缺乏是显而易见的,体现在某些边缘的居住区——它们由于缺乏基础设施,已经从大量的公共资源中获益——能够使它们的呼声盖过那些更为“贫困的”潜在接受者而被听到。

当新的参与式预算在相对较大型的城市,例如摩德纳(176 000 人)、雷焦艾米利亚(164 000 人)、帕尔玛(163 500 人)、阿雷佐(98 000 人)以及贝加莫(117 000 人)建立时,并未就资源的社会分配规定任何特别的标准。通常,在各类会议上调解质量的提高(阿雷佐和贝加莫)、在会议期间与社会倡导组织的对话(摩德纳)或者赋予主题理事会在投资与新服务方面的正式角色(帕尔玛),这都被认为是一种充分的应对措施,来均衡来自较弱的社会区域的行为体被边缘化的风险。参与式预算与规划文件之间的联系很少,甚至与可能有兴趣测定参与式实践对社会公正影响的研究机构的联系也很少。

在大致从 2005 年开始的“第二代”参与式预算期间,意大利做了一些小的尝试,来明确处理这个议题。在维莫德罗乃(14 000 人),设立了一些系数,以便推动一种基于个别地域实际需求的、更为合理的资源再分配。在罗马的第九区(134 000 人),参与式预算的运作是基于选出的行政人员与罗马大学之间的一份协议,该协议建议使用分析网络过程(ANP),这是一种用来评判公民建议的多标准评估方法,目的在于评估每项需求的成本—收益比,考虑的不只是货币因素,还有其他因素。该手段的目的也在于化解地域性偏见和成见,并激励有关公共选择的实质性公开讨论。出于这些原因,这一方法使人们会与“大篷车”或“散步”的做法联想在一起,即对城市的各个区域进行集体参观,而且这发生在对由公共资源提供资金的各项选择排列优先顺序之前,对城市的各个区域进行集体参观。ANP 方法产生了有趣的结果,考虑到公民在 2008 年 10 月引入了某些新标准,公民重新调整了技术指数,以便引入新参数,从而增加参与式预算的再分配效应及其与其他决策领域中行动的一致性。

在 2008 年的金融法确定了废除各区部门的可能性之后(1976 年的一部法律允许由经选举产生的议会来治理),许多意大利的参与式预算可能仅仅成为已被证明走近尾声的、就近民主实践的一种“替代”。因此,存在着一种真正的风险,即意大利参与式预算的“第三代”可能会忘记社会公正的更广大的目标,而只支持居住区里微观投资的最小分配。

二、西班牙：再分配的目标明确但效果有限

与其他欧洲国家相比,西班牙的民主仍然处在发展初期。居住区委员会在佛朗哥独裁结束后的转型过程中扮演着必不可少的角色,使得能够就城市议题展开

广泛的社会动员，它为反对派积极分子的行动提供了一种有保证的法律框架。从20世纪80年代以来，绝大多数地方政治家从这些委员会中产生。但是，这些委员会事实上衰弱了，尽管它们在制度上获得了承认，但这未能阻止它们在运作上的停滞以及参与者人数的减少。

西班牙自治市的一个特征是，它们的任务依据其规模而变化。它们均对特定基础服务负责，诸如供水、家庭垃圾的收集、公共场地的照明以及路面的修复，而较大型的市镇有着额外的职责。市长普遍由市议会选举产生，通常是相对多数党的领袖。目前的有关大型市镇的法律改变了乡镇的状况(Ballesteros, 2004)：它们的独立性得到了增强，而且在许多情况下，行政（而非政治）区的建立对分权化有着显著影响。许多新的参与式方案在这一新的框架内也有一席之地。

首个预算类倡议行动可追溯到20世纪80年代^①，但是又经历了20年，直到首个真正的参与式预算形成。托马斯·维拉桑特(1995；Villasante and Garrido, 2002)是一名生态社会主义积极分子，同联合左翼党有联系，是其精神之父。通过研究行动，他推动了拉丁美洲与西班牙之间的知识转让，他和他的研究团队参加了西班牙的部分引人注目的参与式预算(Ganuza and Álvarez de Sotomayor, 2003)。参与式预算的数量从2001年(首届世界社会论坛召开的年份)的3个，上升到2005年的14个，到2010年更是达到50个。地区上的焦点是西班牙的南部地区，即加泰罗尼亚和马德里大都市区域。有着70万人口的安达卢西亚首府塞维利亚是欧洲实施了参与式预算的最大的城市之一。在2006年大选期间，参与式预算在地方层面被所有的政党采纳。

（一）阿尔瓦赛特和科多巴

许多参与式预算的实验是在阿斯纳尔保守政府执政期间出现的，绝大多数倡议行动希望把它们自己与国家政治区分开来（正如在意大利在贝卢斯科尼的第二个任期）。最初，阿尔瓦赛特市(152 000人)和科多巴市(319 000人)代表了西班牙参与式预算的两种不同的方案。第一个方案是由社会主义党运作的，偏爱的是在一种有着高度独立性和活力的社区参与。第二种方案，这个由联合左翼党执掌的西班牙最大的城市，则是更多地直接受到了阿雷格里港的启发，其参与基于个体公民的意愿，由此打破了西班牙的传统。在两种做法里，在各种“自治”文件里设立了某些社会标准，以便强调巴西参照模式中关键的、社会公正的目标。

在阿尔瓦赛特市，参与式预算的实施产生于一个动态的互动过程，而不是形

① 未被贴上参与式预算的标签，原始的参与式预算是1982年在加纳利群岛的提拉亚纳(34 000名居民)建立的，以及1980年和1982年在安达卢西亚的玛丽娜雷达和勒布里亚(Villasante, 1995)。

成于传统政治危机。阿尔瓦赛特市的协会与居住区委员会与政府不存在保护者—被保护者关系,维持着高度的活力与代表性。从2002年以来,就有了一个参与式预算委员会,但与在科多巴市不同,在阿尔瓦赛特市,只有那些来自公民社会组织的代表才有表决权。选举委员会成员的会议是在整座城市举行,而不是在居住区层面,而且所有的部门(教育、青少年、工会、合作与发展、妇女、移民等)都有两名代表。使用的挑选标准是为了给各种建议建立一个等级顺序,但未考虑居住区之间的再分配。参与式预算本质上包含了投资行动和市政行动计划,偶尔也关注一般的居住区政策议题,诸如移民融入、价格稳定、供水以及年轻人酗酒等。

虽然社会分配的标准是弱的,但是在社会分配资源方面,参与式预算取得了有趣的结果。阿尔瓦赛特经验的优势往往依赖于设立参与式预算的团体的专业知识。在参与式预算委员会里的讨论具有很高的质量,而且这些委员会组织主题日,来关注特殊议题,诸如移民的生活条件。某些项目对社会公正方面具有一定影响,例如支持旅行者/罗马人的项目(Perez, 2004)。旨在帮助大家庭而实施的措施是另外一个显著的例子:他们享受到减价的公共交通费,地方为他们建造适当规模的集体公寓。

科多巴,安达卢西亚的第三大城市,是在完全不同的情形下建立参与式预算的,那里的失业率(达到23%)是经合组织标准的两倍多,33%的家庭生活在贫困中。它是西班牙首个采纳参与式体系的城市,可一直追溯到1979年。这座城市拥有2000多个协会,还有各种各样的使各类协会可以参与到公共决策中去的机制。参与式预算之所以被建立,是因为当时建立在居住区委员会基础上的、旧的参与式程序开始显出疲态:它们的机构性特权遭到了日益多样化公民社会的质疑,而当时存在的程序仅包含了有限数量的公民。

在来自维拉桑特团队顾问的支持下,市政管理机构在阿雷格里港的庇护下,拟订了首个参与式预算计划。但是,选择的方法更多的是一种改编,而不是直接拷贝巴西的方法。虽然参与式过程的核心是个体公民,而且它的焦点是执行具体的项目,但是行政机构也努力把各类协会纳入这一机制。只有预算的某些部分变成参与式的。这个程序关系投资和服务项目,在2003年包含了大约900万欧元,这比欧洲任何其他地方都要高得多。虽然市议会保留了所有法律决策权,但是它承诺遵循参与式预算代表的决定。参与式预算的第一个阶段在居住区层面举行,在那里,人们就最重要的建议进行表决。各居住区挑选出代表,然后由他们列出区层面和市层面的优先选项列表。和阿雷格里港一样,阿尔瓦赛特运用了带有系数的分配标准。他们未在不同居住区之间建立可比较的和易懂的指数,但是提出了议题,以改进公共集会讨论的质量。这涉及基础设施和服务的完全或部分缺

失、会对弱势地区有积极影响的工作、计划、项目或服务的种类,以及从新项目或服务中获益的人口的范围与结构。给予 14 个市区预算中的部分(不是主要部分)依据这些标准加以分配,而预算的其他部分则以更为统一的方式进行划分。一个支持委员会全年致力于这类议题,观察公民的优先选项是否以及如何纳入预算草案中,以及它们后来是否实现。为了考虑协会的利益,地方政府给它们在区委员会中一个永久席位,并让它们参与确诊不同居住区需求的程序的拟订过程。

某些限制显得非常显著。尽管它存在着激进特征,科多巴体系只关注严格意义上的城市预算,但是与此同时,共产党领导下的市镇增加了由市政府所有的(但是在私法下的)公司的数量,以便应对其金融危机和改进服务,与此同时摆脱公共服务地位的不灵活特性。这些公司不在参与式预算的拨款范围内。此外,选择公民建议的标准并不完全符合预期,而且,那些获得更多补贴的边远居住区并不一定是最不富裕的。14 个居住区的资源的参与式预算分配与社会需求之间的比例并不一定是均衡的,而预算分配与公民参与之间的紧密关系也不清晰(Ganuza, 2007)。

(二) 塞维利亚

塞维利亚(70 万人)如今可以被认为已经领先于科多巴,从而成为西班牙参与式预算最著名的例子以及欧洲最重要的例子之一。这座安达卢西亚的首府也是从阿雷格里港获得了灵感。但是,当左翼执政联盟在 2004 年倡议一笔参与式预算时,它试图避免科多巴市曾经犯过的错误。每个居住区有“核心发动小组”,在其中,在外部调节人的指导下,公民组织这个过程。他们确立会议的议程,讨论旨在增强意识的活动,并拟定提出建议用的表格。公民社会能够借助于标准来影响整个体系,依据这个标准,建议被按照优先顺序排列(Talpin, 2007)。各类协会被明确邀请参加这些核心发动小组,但是,和阿尔瓦赛特市的做法不同,它们没有特殊的权利。它们的代表只是简单地作为普通个体参与其中。在一座传统上带有强大的保护者—被保护者关系的城市中,这一发展状况代表着与过去的真正决裂,并把塞维利亚转变成西班牙其他地方效仿的一个模式^①。时间将证明,这一做法是否会成功,尤其是在参与式预算过程被城市结构“内化”后,不断降低了设立这一计划的外部咨询人员的角色(与维拉桑特方案相联系的 IEPALA 合作小组)。在 2007 年选举期间,激进左派略微增加了它在塞维利亚的多数席位,在市议会获得了额外的一个议席,而且一名左盟议员仍然协调参与式预算过程。

在塞维利亚参与式预算框架里实施的最重要的创新做法,无疑是自治文件为

^① 2006 年,有约十多个基于或多或少类似方案的参与式预算(Ganuza, 2007)。

了保障更好的商议质量(尤其是在通过共识性选择来实现社会公正方面)而建立的广泛标准。它包含两组不同的标准:

(1) 有关投资与维护的建议是依据以下三个主要标准进行评判的:(i)基础设施的缺乏;(ii)基本需求;(iii)地方人口数量。额外的标准包括:(a)居住区的表面面积;(b)环境可持续性;(c)城市形态。

(2) 有关计划与行动的标准是依据以下三个标准评判的:(i)受益人数量;(ii)区域中社会结构的缺乏;以及(iii)公共社会计划的缺乏。依据它们在促进团结性、慈善和民主价值(和平、宽容、好客等)的能力,可以增加额外的标准。当各类建议接受评估时,这些标准是以“问题”形式提交给参与者,目的是避免感情因素在优先选项表决过程中起过大的作用。

这一组标准与对塞维利亚的生活质量的一次调查有关,该调查作为2010年战略计划的一个诊断基础,目的是形成来自该城市不同区域的可比较数据。这一程序的两个主要的副作用是:(1)由于这些标准是错综复杂的,它们可以被理解为行政机构强加给参与者的,是以影响参与者的需求为目的的;(2)它们必须参考一个共同的数据库,但它很少更新。尽管如此,这些促进社会公正的标准的存在,数年来帮助改进了商议和讨论的质量与合理性。出于同一目的,以及为了实现参与者和居住区之间团结的目标,也组织了“大篷车”。如同罗马的第九区一样,它们存在于在所有区域组织的集体参观考察,人们提出他们的需求,以便提供给他们有关地域和需求的更好的信息。这些标准每年由参与者在有关自治文件的修正会议期间加以审核。这些会议对于公民代表而言是强制性的,由此降低了他们的代表权的任意性,并被证明在面对政治反对力量而改进这个过程的合法性方面是有益的,这是因为它们的存在不仅要出席和参与会议的公民的需求考虑进来,而且也要兼顾那些缺席的公民的需求。

根据科多巴和塞维利亚的做法,西班牙的许多其他城市采纳了各项再分配标准,目的在于提高预算讨论期间的社会公正。如今,马拉加省和巴塞罗那省协助30多座城市来改进、准备乃至启动参与式预算。

三、一个开放式结论:社会公正起多大作用?

在由“另立全球化运动”(它在传播参与式预算的过程中扮演了重要角色)提出的理念当中,阿雷格里港开发出的这一手段始终被认为是转向新自由主义的一个跳板。尽管参与式预算有潜力变成一种促进社会公正的有力机制,但是,这一潜力(目前)在欧洲未能真正挖掘出来。事实上,分配公平的议题很少是西方参与式预算计划的明确目标;相反,决策机制的现代化及其民主化似乎更为重要。经

常,参与被引入来服务于“增强社会资本”的假设;它也常常允许平权行动(affirmative action)。只是在例外情况下,它被利用来实现分配公正,但是很多时候,其实际影响是非常有限的(Sintomer and Allegretti, 2009)。

在意大利和西班牙,参与式预算计划至今的发展要比欧洲其他国家更具活力。它们引进阿雷格里港体系的努力也比其他地方更忠实于巴西的程序。如果说在意大利城市格罗特马莱和皮耶韦埃马努埃莱主要是处理资源在不同地域的分配(而不是社会再分配),那么在西班牙市镇如科多巴(专门用于参与式预算的资金大约为每个居民 28 欧元)和塞维利亚(17 欧元),社会公正被列为一个关键目标。在这里,程式化共享的标准有利于弱势群体以及基础设施或服务缺乏的居住区。但是,具体的结果是模糊不清的。虽然参与式预算毫无疑问鼓舞了社会实施,但是难以声称它已经“改变了事情”。

在科多巴,最贫穷的居住区从额外投资中的获益,要少于基础设施虽缺乏但其居民倾向于生活在更为舒适的社会经济条件下的边远居住区,参与者似乎不是来自社会中弱势的居住区。在塞维利亚,该市中最贫穷的居住区之一,即拥有数万居民的泊里钩诺·梭尔街区(Poligono Sur),利用了参与式预算的分配公正的标准,但是包含其中的资金依然显得可笑:相比以前用于整个市镇的人均 8.7 欧元,现在每人平均资金为 10.9 欧元,这相当于该区获得“奖励”总共 7 万欧元:一条公路的表面重修或者一座运动公园的设立,就要花费数十万欧元。尽管总计数百万欧元资金的确拨给了泊里钩诺·梭尔街区,但是这笔资金是由欧盟与安达卢西亚省提供的,未进行参与式预算。一个保守的市政当局会做的仅此而已。

严肃的研究表明,拉丁美洲的参与式预算有着非凡的社会影响(Marquetti, Campos and Pires, 2008),这是因为它们涉及较高比例的用于投资的资金,以及包括了分配公正的标准,这鼓励资源被配置给最弱势的公民,同样是因为弱势公民倾向于被大幅包容到参与式预算过程中,以至于这些参与式预算被普遍看作“穷人的手段”。南欧的做法增强了这样一种观念,即我们的社会福利国家模式缺乏对公民的信任,把他们设想为自私自利和自我指涉的,由此没有能力作出旨在培养团结性和稳定公共产品提供的集体决策。在某种程度上,我们的有关政府机构似乎认为,“再分配是由这些机构负责的”,因此不能通过与潜在的受益者和一般公民集体共享决策权来实现。这解释了为什么从整体上来说,这个本来应通过与地方居民讨论的“资源之总量”总是与公共投资数额相去甚远,这和南美的情况一样。

在前面引证的、存在着推动再分配的社会标准的例子中,它们的管理被证明

并不容易。有关城市的不同部分的基础设施和社会质量的数据经常是过时的,或者难以毫不含糊地加以解读。此外,还存在着“基础设施缺乏”与“社会弱势”之间的持久冲突;这两者经常被认为是同义词,但是经常不一致。此外,参与者的实际多样性至今在许多欧洲参与式预算计划中未能实现,以至于无法预见更大的多样性可能带来的、再分配的全部空间和社会影响。

展望未来,能否设想,有助于将社会公正设定为欧洲参与式预算的一个优先项将成为现实?当前的经济危机(这场危机减少了可利用的资源并增加了排斥)能否刺激政治文化的转变?参与式预算需要多少时间来重建公民与机构之间的互信,鼓励它们敢于将很大一部分公共资源供参与式决策决定?这些问题仍然悬而未决。但是,可以说,若没有实现社会公正的特殊措施,资源的社会再分配的发生将是根本不可能的事情(Collective, 2006)。

参考文献

- Allegretti, G. (2005), *I territori locali in Italia come avanguardia di un cambiamento possibile*, in: D. Chavez, B. Goldfrank and G. Allegretti(eds), *La sinistra e le città*, Florence: Caminito Editrice.
- Allegretti, G., and Allulli, M. (2007), *Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma “ponte” para a construção do Novo Município*, in RCCS, no. 77, Coimbra.
- Amura, S. (2003), *La città che partecipa*, Rome: Ediesse.
- Ballesteros, F. (2004), *Modernización del Gobierno Local. Comentario Ley 57/2003*, Madrid: Angel.
- Bobbio, L. (2003), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Rome-Bari: Laterza.
- Cabannes, Y. (2005), *Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento Base. Segunda versión ampliada*, Red Urbal no. 9, Alcaldía Municipal de Porto Alegre Porto Alegre. Available at: [www. portoalegre. rs. gov. br/urbal](http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal), updated version of the original text edited in 2003.
- Collective (2006), *El Presupuesto Participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial*, PROYECTO INCLUIR/URBAL 9, Venice: Comune di Venezia.
- Fanesi, P. (2004), *Democrazia deliberative e politiche pubbliche: il caso di Grottammare*, Macerata University.
- Ganuza, E. (2007), *Tipologia y Modelos de los Presupuestos Participativos en España*, IESA WP Series.
- Ganuza, E., and Alvarez de Sotomayor, C. (eds) (2003), *Democracia y Presupuestos Participativos*, Barcelona: Icaria.

- Magnaghi, A. (2004), *Il Nuovo Municipio: un laboratorio di democrazia partecipativa per una economia solidale*, in A. Caille and A. Salsano (eds), *MAUSS. Quale “altra mondializzazione?”*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Marquetti, A. , de Campos, G. and Pires, R. (eds) (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo: Xamã.
- Perez, M. (2004), La experiencia de los Presupuestos Participativos en Albacete, in: *Temas para el Debate*, no. 113.
- Sintomer, Y. , and Allegretti, G. (2009), *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze*, Rome: Ediesse.
- Talpin, J. (2007), *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, PhD thesis, IUE, Florence.
- Villasante, T. (1995), *Las democracias participativas*, Madrid: HOAC.
- Villasante, T. , and Garrido, F. J. (eds) (2002), *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid: IEPALA.

一个波兰案例研究：普沃茨克市的参与式预算

多罗塔 ■ 达考沃斯卡 ■ Dorota Dakowska ■

本文关注波兰城市普沃茨克的参与式预算案例^①，它引起普遍关注主要基于以下两个原因。首先，参与式经验在波兰极其稀有。作为在这个领域的一个先驱，普沃茨克不只在波兰，而且也在中东欧经常被当作范例或样本。其次，这一案例进一步揭示了在以新自由主义政策和权力流散为特征的体系变迁背景里，公共部门、私营部门和非营利部门之间关系的变化。

一、背景

（一）总体政治背景

在波兰，地方政府拥有自治权是最近才出现的现象，正是由于过去二十多年里发生的和平转变才使它成为可能。以前，波兰人民共和国是一个中央计划经济体，一个一党执政、无选举竞争的苏联卫星国家。这在 1989 年彻底改变了。1989 年 6 月 4 日的首次半自由立法选举，为民主机构和多元政府以及自由市场经济的发展铺平了道路。这一过程也在城市层面产生了巨大影响。在 20 世纪 90 年代初，波兰议会通过了一部新的法律，它引入了地方自治的原则。自那以来，波兰市议会经选举产生。而在以前的中央集权的共产党执政体系里，没有地方自治的空间。

（二）总体法律背景

地方层面与地区层面的转变是渐进发生的。和其他转型国家一样，这里存在

^① 在此我要感谢普沃茨克和华沙的被采访人，他们与我共享他们的经验。我还要感谢吉恩-伊夫·巴特(Jean-Yves Bart)、鲁道夫-特劳普·梅茨(Rudolf Traub-Merz)与伊夫·辛多默(Yves Sintomer)对本文的评论。

着许多不确定因素、冲突与挫折。如今,虽然自治了,但是许多地方上的自治市资金匮乏,而且,在富市和穷市之间存在着巨大差异。分析家把这个与中央国家分离的过程描述为“预算困难的下放”(Gilejko, 2006)。在1998年,耶日·布泽克的中右翼政府启动了一次重要的地域改革。49个部门被分组,并被16个地区(称为voivodships)所取代。结果是,如今有一个三级体系,包括国家层面、地区层面和地方层面。每个层面有一个行政机构和一个经民主选举产生的大会。中央政府在地区层面也有代表,并与地区自治机构分享权力。

波兰有2489座城市,分布在16个区。在地方当局(乡)和地区的省(voivodship)之间,还有一个中间的行政层面,即区(powiat)^①。根据辅助性原则,乡负责具有地方重要性的公共事务,诸如教育、社会救助、地区政策、环境与失业问题等。区负责学校基础设施、家庭政策、旅游与就业等,除非它们已经在乡层面得到了提供。但是,区的政治和财政资源仍然很有限。

2002年6月20日通过的一部法律修改了地方议会的选举体系,引入了市长直接选举制。而在以前,只有市议会是经选举产生,然后由它任命市长。这一新的发展状况使市长们在行使他们的相当大的行政权当中拥有更多选举合法性。但是,它也带来了冲突的空间,因为可能会发生市长和市议会的多数分处不同政党谱系的状况。

(三) 地方城市背景

普沃茨克是一个中等规模城市(依据波兰的水准),有13万居民。它的人口在民族上是同种的,只有数十个罗姆人家庭^②。这是一座历史悠久的城市,坐落在波兰中部,位于一个受到华沙经济影响的地区。该市的重要地位和收入的一个主要因素是,波兰最大的石化厂就坐落在这里。这也是为何首创的参与式预算在这里实施的主要原因。波兰国营石油公司(PKN),这个波兰最大的石油公司是该市最大的雇主、最大的纳税户,也是本文中分析的参与式预算的主要出资者。尽管存在着这样一个经济巨人,但是,这座城市(和转型开始以来的许多其他城市一样)遇到了高失业率的问题,在2002年至2003年达到了20%,到2006年降至15.6%,2007年为13.1%(Miejski zeszyt, 2007)^③。该市人口中有一半是在劳动力市场中就业的。至于受教育程度方面,2007年大约18%的人拥有大学学历,

① 目前,波兰有379个区:314个农村地区的区,以及65个拥有区权利的市镇(PAIZ:波兰信息与对外投资署;<http://www.paiz.gov.pl>)。

② 在第二次世界大战前,这个市的人口中有四分之一是犹太人,其中绝大部分人死在纳粹集中营中。

③ 至于在何种程度上,失业率的下降是由于有利的经济形势,还是由于到西欧国家去的工作移民(这类人在波兰加入欧盟的2004年达到了最高峰),这不好说。

42%的人拥有中等教育学历,18%的人则拥有职业教育学历,另有 20.6%的人完成了初等教育。

二、“小额补助基金”的起源与运作

(一) 起源：一个联合国开发计划署倡导的、得到公共与私营部门支持的倡议行动

对参与式预算在普沃茨基的起源可以做两个初步的说明。首先,这一倡议行动的根源在波兰以外;其次,在这一跨国转移的实例里,主要的思想参照不是阿雷格里港的地方民主替代项目的经验。

这个项目的直接倡导人是联合国开发计划署波兰办公室。在其城市开发项目中,联合国开发计划署促进了所谓的“跨部门伙伴关系”。这个点子是把公私伙伴关系(PPP)的原则作为基础,但为它添加了一个“社会元素”。这一社会元素采取的形式是,更强有力地把第三部门(非营利部门)组织纳入这一过程。

总体来说,若干国际范围的发展状况启发了这一模式。首先,联合国 2000 年提出的千年发展目标,确立了雄心勃勃的消灭贫困与促进发展的目标。在稍早的时候,即 1999 年,联合国秘书长科菲·安南呼吁全世界的公司来支持“全球契约”计划。这一计划鼓励私营部门从事有利于人权与可持续发展的行动;它促进了企业社会责任(CSR)的理念,这个理念近年来在中东欧得到了广泛传播。该地区外资公司的存在促进了这一新方案的成功(Kuraszko, 2008)。

在波兰,企业社会责任是在波兰加入欧盟前夕,由联合国开发计划署以及世界银行推动的。但是,商界领导人以及经济学家在开始时对这一方案漠不关心,乃至反对。这个方案“受到了把‘市场的无形的手’作为万灵药的理念的压制”(UNDP, 2007:22)。只是从 2003 年起,在波兰的公司才开始开发企业社会责任项目,并把伦理和社会承诺纳入其公共关系战略中。

中央政府机构也跟着推行企业社会责任,尤其是在波兰加入欧盟之后,这是因为波兰向欧盟委员会的各个工作小组(诸如“中小企业中企业社会责任主流化”工作小组)委派了代表(UNDP, 2007)。欧盟委员会促进其成员国当中的企业社会责任如今已有多年。加入欧盟,连同结构基金的实施,加速了公共部门与第三部门之间的合作形式的传播,在地区层面尤其如此(Herbst, 2005)。

总而言之,由联合国开发计划署推动的这个战略相当符合波兰的政治背景,这个背景在转型过程开始以来是以新自由主义经济政策以及中央政府尤其从社会与文化领域退出的趋势为特征的。因此,在整个 20 世纪 90 年代,在公共讨论中存在着显著的趋势,来赞赏个人的企业家精神以及动员自主组织起来的公民社会的资源。为此,增强三个部门(即私营部门、公共部门以及第三部门)之间合作

的理念在普沃茨克获得了广泛的支持。

在这些情况下,在各方的参与下,参与式预算的成功实施成为了可能。这个主意在形式上是由联合国开发计划署倡导的,但是得到了一名代表波兰国营石油公司的公共关系专家的大力推动。这一在 20 世纪 60 年代在共产党执政期间创建的大公司,希望既提升其公共形象,又能改善与市政当局的关系。另外一个原因是石油公司管理层希望对公司的慈善行动加以合理化。确实,石油公司传统上资助了许多地方倡议行动与地方机构,诸如医院或体育俱乐部,但是未过多关注钱花到哪里去了。

普沃茨克地方当局欢迎设立一个基金的想法,这个基金大部分将由私人资金出资。对于这个项目相对顺滑的推动尤其有帮助的是,联合国开发计划署是一个众所周知的国际组织。而且,不论在石油公司还是在城市的行政机构中,熟悉联合国开发计划署工作方法的年轻管理人员支持创新性的参与式做法的理念,这一事实看来也激励了这些机构之间的合作。

虽然声称某些利益相关者直接反对参与式预算是错误的,但是参与式预算的实施并非没有遇到任何困难。例如,在开始时,地方上的政治背景被证明是相当紧张的。就在不同部门(联合国开发计划署、普沃茨克市当局以及石油公司)代表之间在 2002 年签订了伙伴合作协定之后,当选市长(来自一个后共产党左翼选单)不得不在被控告选举欺诈后辞去他的职务。他的前对手,也就是来自一个右翼政党的继承者 M. 米莱乌斯基上台。因此先要说服他本人,连同他的团队,让他们相信参与式项目不是一个单纯意图促进政治反对派的倡议行动。在成功说服之后,这个项目得以由相关各方在联合国开发计划署的严密监督下实施。在最初几年里,联合国开发计划署正式负责这个项目的实施,后来这个项目才被允许自主运作。这一最初的背景,以及在市议会中没有明确多数这一事实,可能反而帮助这个项目获得了政治合法性。为此,几乎不能说参与式预算是由某一个政治派别所推动的。

在没有明显反对的情况下,使得跨部门伙伴关系的建立变成一个不寻常的和具有挑战性的倡议行动的原因主要是结构性的。尽管存在着增强私营部门与非营利部门之间联系的呼声,但是仍然有一个大鸿沟把它们分隔开来(在 2006 年,有 40% 的波兰非政府组织声称,它们与公司无任何关系)(Kuraszko, 2008)。与此同时,相互不信任是非政府组织与公共行政机构之间关系的特征所在,虽然这一特征似乎正在发生变化(Gliński, Lewenstein and Siciński 2002; Rymsza, 2005)^①。

① 2003 年的一部有关公益行动和志愿活动的法律强迫公共机构与非政府组织合作(Rymsza, 2005)。

（二）咨询与公共预算的公开宣布和未公开宣布的目的

这个项目首个公开宣布的目的在于革新和增强地方发展战略。首先，组织了一场审计，来修正现有的城市发展计划。其次，设立了一场有组织的咨询行动，以便制定一个新的可持续发展战略。这一咨询活动的目的在于把三个部门的代表聚集在一起，以考虑城市发展的优先选项，以及建议实施这些优先选项的解决方案。人们假定，如果不进行这些活动，代表们之间可能彼此没有互动，即使有互动，也不是处于平等地位。此外也还有其他未公开宣布的目的，它们主要与相关行为体期待的形象方面的收益相联系。我将在本文的最后一个章节重新回过头来谈这个问题。

（三）参与式预算的运作

在进入参与式预算的运作细节前，重要的是要指出一个使得整个倡议行动成为可能的事件。有组织的咨询活动在 2002 年 10 月启动，它是在联合国开发计划署支持下设立的，必须被看作参与式过程的第一个阶段。在联合国开发计划署专家的主持下，这些咨询活动，即“普沃茨克论坛”，把市议会、地方商界和第三部门的代表以及若干记者聚在一起（总计 80 人）。邀请记者参加讨论，意图在于把地方媒体带入活动过程中，并确保该论坛取得足够的公开性。会议持续 6 个月，目的在于为该市制定一个更为具体的可持续发展战略，它将包括一般的优先选项以及更为明确的截止日期与指标。

新战略的主要优先选项关注于商业与技术基础设施的开发、文化遗产与环境保护，以及居民生活条件的改善和非政府组织的增强。在讨论期间，明确提出的建议是，这个战略应有一个强有力的“公民社会元素”，这在实际上意味着与地方上非政府组织的更紧密合作。其目的之一在于“选出一些地方的领导人，使得他们彼此之间以及与地方当局能展开合作”。论坛上的讨论被绝大多数参与者认为是成功的。这是由于这些讨论的创新形式。在互动式座谈会期间，参与者被要求不仅要代表本部门，还要代表其他不同部门。这一角色被认为有助于更好地理解不同利益相关者的优先选项和限制。它允许参与者自由交换观点，以及就共同优先选项达成协议。

随着一个“小型补助基金”的设立，参与式预算在 2003 年得以制度化了。这个基金在第一个阶段由联合国开发计划署管理，由普沃茨克市和私人公司出资，出资公司主要是波兰国营石油公司、巴塞尔石油聚烯烃公司和利维—施特劳斯公司。这个补助基金按同样的路线，连续运作三年。该基金主要资助社会、教育与文化领域的非政府组织项目（以这种方式每年最多分配 30 万欧元）。

参与式元素涉及这些项目是如何被挑选出来的。重要的职责交给了基金的

指导委员会。这个委员会由来自地方社团与协会的知名人士组成。他们是从杰出的地方公民中(例如赢得了地方上的“普沃茨克年度公民”大赛的公民)提名的。委员会当中还有一名“年度教师”，一名由患者在一个由地方媒体发起的相关投票中提名的医生，另外还有一名运动员，以及在社会行动上杰出的年轻志愿者。指导委员会的建议必须得到补助基金董事会的确认，但是这些建议似乎在大多数情形下被采纳。

随着补助基金的制度化，情况发生了些微改变。在经过最初三年(这期间，基金由联合国开发计划署管理)之后，2005年作出了建立一个自主运作和法律上独立的基金会的决定。尽管补助金分配的原则仍然未变，但这一被称作“普沃茨克补助基金”的新实体要求有更多的行政设施，尤其是似乎对公民参与的重视程度要低于前三年。公共和私营利益相关人(市议会以及公司的代表)在基金会各委员会中占据中心地位。一个由三名成员组成的小型董事会确保出资者与新的指导委员会之间的联系。但是，这个指导委员会的作用看来降低了，这是因为它只具有咨询特征，而且咨询结果可能被基金会理事会修改。

总而言之，如果人们看一下补助金分配的结果，就会发现受益人与得到资助的项目并未发生彻底改变。补助金资助了普沃茨克男声合唱团和地方舞蹈团体的演出；若干残疾人团体也从中获益，获得了用于举办活动和购买设备的资金；而且，老年人俱乐部和文化协会也经常是受益人中的一员。

(四) 何种参与？

在评估参与的特征之前，必须记住，补助金分配的参与式方法不是这个项目的主要目的。补助基金倡议行动的目的在于确保公共、私营与非营利部门之间的更紧密的合作。因此，补助金的参与式分配只是副产品。指导委员会的成员是普通公民，但不是随机挑选出来的：每个人都是某个方面的杰出人士。在第一个阶段，指导委员会由联合国开发计划署专家进行训练。通过这种方式，在地方非政府组织积极分子的“日常知识”之上，补充了关注更多程式维度(诸如申请的提交及其可行性)的专家知识。虽然有某些批评意见，但是这一方法被证明是令人满意的。

最严厉的批评在于可能存在的利益冲突。相关的事实是，指导委员会的成员有时必须就他们在其中有利益的项目作出决定。这些批评经由新闻媒体报道，有时会导致非常激烈的讨论。在另一方面，这也导致了一系列用以阻止滥用的机制的实施。另一个批评与这样一个风险有关，即那些已经众所周知且参与到过程中去的组织，比那些较小的、新的或创新性项目更容易获得资金资助。但是，联合国开发计划署专家作为基金经理人，试图以尽可能透明的方式处理这些议题。在补

助基金行动的第一年之后实施了一次审计(为一份独立报告做好准备),促成了一系列的建议与后续调整(Kuczmierowska, 2004)。

(五) 反馈信息

由于普沃茨克的补助基金未对地方公共政策提出建议,而是直接向非政府组织提出的项目提供资金,为此,向民众提供反馈信息的主要途径是把受益人进行公示。信息的反馈是以多种方式来实施的。例如,每年组织一场官方公开仪式,在这个仪式上,出资方(市长以及商业部门的代表)正式向受益人递交象征性的支票,后者介绍他们取得的成果以及项目。

公开挑选结果的另一条途径是通过地方上的新闻媒体,它们定期报道这些计划。此外,还做了多种尝试来获取非政府组织代表的观点。在2008年组织了一场书面咨询活动,但是问卷调查表的回收率非常低(只有14%)。定期地举行训练研讨班,以便向非政府组织的代表解释资金筹集与管理的法律或技术知识。在这些联系中,大多数是基于单向沟通。这些联系的目的要么在于让非政府组织知情,要么在于向非政府组织咨询,未更多强调公共商议。

三、 补助基金倡议行动的结果

(一) 行政层面的结果以及社会影响

尽管宣布补助基金的实施已改善了地方行政机构的运作,还为时过早,但是,已经可以看到些许成果了。首先,对地方非政府组织作为地方社区服务经营者(以及在某些情况下作为伙伴)的角色的正式认可得到了增强。其次,补助基金的设立促进了对物力和人力的投资。在基金协调处市政当局成立了一个进行志愿行动以及与非政府组织合作的中心,提供了一间会议室,并向第三部门积极人士提供培训。至少设立了三个由公共资金出资的工作岗位,以促进与非政府组织之间的合作。由于这些新的结构的出现,市政机构与第三部门之间的沟通得到了改善。

但是,就此断言这些变化带来了更多社会公正或更多地赋权给了少数群体,还似乎有点夸大其词。的确,公共与私人资源的配置经历了某些(虽然不是革命性的)变化。对于大多数非政府组织而言,补助基金仍然是其许多不同收入来源中的一种。但是,补助基金的存在使得向基金出资的市政当局和私营公司能够更加容易重新定向第三部门的资助请求。

至于非政府组织方面,补助基金倡议行动向它们开启了增强专业化程度方面的可能性。无论是正式的申请过程,还是提供的培训,这都激励积极作为的非政府组织加强它们在资金募集、公共关系、项目书写等方面的知识。这项工作对于

强大而具活力的,也就是说已经众所周知且能以这种方式为它们的项目筹集资金的非政府组织可能更容易些。但是,这个过程在形式上是对各类协会开放的。

(二) 更为一般的政治与战略结果

跨部门伙伴关系给主要的出资方带来了若干实在的结果。尽管波兰国营石油公司属于私营部门,但基于其经济上的强势及其与政府的紧密联系,因而它也是一个政治行为体。在补助基金存在的第一个阶段,受到一场全国范围的腐败丑闻的不利影响以及地方上被认为是主要污染源之后,该公司能够改善其在普沃茨克的形象,作为一个主要的慈善行为体出现^①。此外,跨部门伙伴关系所必需的、与市议会当局程式化的合作可能也有助于改善它们之间的关系。

就普沃茨克当局而言,必须指出的是它也从中获得了若干直接和间接的收益。对非政府组织进行咨询以及实行透明的融资程序,这些做法对于改善地方居民与选民对市议会的看法起到了积极作用。地方的社会积极分子不再能抱怨市政当局对他们的需求置若罔闻了。显得市政当局十分关心公民的需要。

但是,市议会参与这个创新性的倡议行动,也产生了若干间接影响。除了上述方面,由于联合国开发计划署网络的公开宣传,(来自瑞士、格鲁吉亚、保加利亚、乌克兰和白俄罗斯的)外国代表团来到普沃茨克,考察这里的跨部门伙伴关系。2004年6月,普沃茨克被联合国训练研究所(UNITAR)挑选出来,开办了一个国际地方政府培训中心(CIFAL)^②。

四、 结论:普沃茨克经验的一般结果与局限

作为一种得到国际专家帮助的开创性倡议行动,补助基金不仅使地方非政府组织获益,地方当局和公司也获益,提高了它们的可见度和合法性。但是,很难预言这一参与元素在将来是否以及在何种程度上能够得到保持,这是因为这个项目的特征正在发生改变。目前波兰的一部有关公共财政的法律禁止市政当局拨款给基金会,这也是市议会最后一次慷慨拨款给补助基金的时间要追溯到2005年的原因。尽管市政当局仍然在为有形费用(如房间、网页等)买单,但是它的出资受到了质疑。倘若基金会必须更为单一地依赖于私人资金,那么跨部门伙伴关系及其已经被削弱的参与元素就将受到质疑。

若干想要复制普沃茨克经验的努力表明,它激发了人们的兴趣。三座波兰城

① 但是,必须指出的是,并非公司的所有经理都对补助基金的存在有同样兴趣。对于某些经理而言,基金的公关效应是有限的,因而可以被其他慈善行动所替代。

② 2009年,全世界范围只有12家这类中心,其中6家在欧洲。

市在联合国开发计划署的帮助下采纳了类似的补助基金方式^①。但是,这些倡议行动的生存能力取决于一个愿意在资金上投钱到预算中去的战略性私人投资者的存在。某些参与式预算也在邻国乌克兰启动了。

总而言之,普沃茨克“参与式预算”的目的并不在于把公民置于决策过程的中心。相反,可以说其目的在于,融合公共与私营部门,这促使第三部门被包容进来。一个跨部门的补助基金并未体现“参与式民主”的理想;它反而像管理主义模式以及“参与式现代化”(Bacqué and Sintomer, 2005)。某些人把普沃茨克案例描述为“参与式新自由主义”的一个例子,这是因为公民的参与从属于经济利益,并且与中央政府的退出相联系(Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008)。

在普沃茨克,把公共决策权转移给公众,这一意愿无疑已经存在。但是,其目的与其说是把公民纳入决策过程,倒不如说是对组织起来的公民代表进行咨询。人们的期望是,对草根倡议行动持积极态度将促进公共决策被更好地接受、私人资金更为高效的分配以及知识向非营利部门的转让。

参考文献

- Bacqué, M. -H. , Rey, H. and Sintomer, Y. (2005), La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme, *Mouvements*, no. 39—40:121—132.
- Gilejko, L. (2006), Administracja publiczna III RP—zmiany i wyzwania(Public administration of the Third Republic of Poland. Changes and Challenges), in: *Prace I materialy ISM*, Warsaw, Szkoła Główna Handlowa, Instytut Studiów Międzynarodowych, pp. 145—148.
- Gliński, P. , Lewenstein, B. and Siciński, A. (2002), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor* (The Self-organisation of Polish Society: The Third Sector), Warsaw: IFiS PAN.
- Herbst, J. (2005), Stare problemy według nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych(Old Problems According to New Rules; Cooperation between NGOs and the Administration in Light of Qualitative Research), in: *Trzeci sektor*, no. 3:42—52.
- Kuczmierowska, L. (2004), *Organizacje pozarządowe w Płocku-diagnoza obecnej sytuacji oraz propozycje możliwych form wsparcia* (Non-governmental Organisations in Płock: Diagnosis of the Current Situation and Possible Forms of Support), report.
- Kuraszko, I. (2008), Współpraca biznesu z organizacjami pozarządowymi w kontekście społecznej odpowiedzialności firm (CSR)(Cooperation between Companies and NGOs in the Context of Corporate Social Responsibility), in: *Trzeci sektor*, no. 12:9—18.

① 大波兰地区奥斯特鲁夫、瓦乌布日赫以及塔尔努夫。

Miejski zesztyt statystyczny no. 15(2008), Plock.

Rymsza, M. (2005), *Polityka państwa wobec trzeciego sektora: nie tylko jedna ustawa*(The State's Policy towards the Third Sector: More than a Law), in: *Trzeci sektor*, no. 3: 2—10.

Sintomer, Y. , Herzberg, C. and Röcke, A. (2008), *Budgets participatifs en Europe. Les affinités électives de la modernisation administrative et de la participation citoyenne*, Paris: La Découverte.

UNDP (2007), *Corporate Social Responsibility in Poland : Baseline Study*, Warsaw.

西班牙的参与式预算与动员：谁参与以及如何参与

埃内斯托 ■ 甘露莎 ■ Ernesto Ganuza ■ 弗朗西斯科 ■ 法兰西斯 ■ Francisco Francés ■

一、引言

组织参与式预算的目的在于就公共预算的某些部分展开讨论。这类讨论是按照大多数欧洲城市的咨询程序进行的。但是，在西班牙，参与式预算总是先假定了一种决策程序。把参与与公共决策过程组合起来，这引发了政治合法性的问题，一方面，必须设计一种允许公众就部分公共预算进行讨论和决定的程序，而且讨论和决定必须是按照一种公正的方案进行，从而赋予被采纳的决定以合法性。另一方面，必须组织一种参与式过程，它应尽可能具有更大的包容性，从而使反映公民多样参与的决定合法化。

在大多数西班牙与意大利的版本中，公共决策过程基于一个多阶段的过程加以组织，在这个过程中，决定渐进地被采纳。商议性程序和均衡偏好的程序相混合，以便取得一个慎重的决定。这样，这个过程的组织旨在降低投票表决的影响，并纳入一个商议程序，在这个程序中，公民不仅能为自己的利益进行辩护，还必须总体评价现有市政当局框架内稀有资源可能的最佳分配方式。在几乎所有的西班牙参与式预算中，都包含了一个基于运用分配公正标准的商议过程(Ganuza et al., 2008)。

另一方面，商议力图纳入公民多样性(Gutman and Thompson, 2004)；也就是说，合法性意涵在商议过程中公民的异质性。在商议理论中，这一过程或是通过直接的形式，或是通过代表的形式。参与式预算与其他公共商议过程的不同之处在于公民被直接邀请参加公共讨论。这一事实使得包容公众的做法成为所有组织实施的实验的一个关键问题。马上产生的一个问题是：参与式预算是否具有足够的包容性？

参与式预算以公众整体为目标,这并不一定意味着每个人均需参与。维巴等人(Verba, Scholzman and Brady, 1995)认为,若要讨论公众参与(公民参与),就必须考虑用三个因素来解释参与:(1)人们是否真的想要参与;(2)他们是否可以参与;以及(3)他们是否受邀去参与。这三个因素中的第一个有关个人的动机;第二个因素涉及参与的现存有形的和象征性的障碍。例如,可以理解的是,对于一名未受过教育的人而言,会存在着更大的参与障碍,这是因为他们一般不具备参加参与式过程所需要的技能。第三个因素表明了,公众应感受到是受邀参与的重要性。人们接触的人和物为他们提供了参与的知识与手段,而这往往先于公众在政治中的参与。这也是为何在最近几年,分析公众动员变得如此重要的原因所在。

至于公民的事先环境,通常提到的是参与中不平衡问题的存在。例如,年轻人一般比成年人参与少;男性更多地参加管理团队;社会经济层次高的人参与更多,把自己称作左翼人士的人也是如此(Parry, Moyser and Day, 1992; Verba, Scholzman and Brady, 1995; Dalton, 2000; Ferrer, Medina and Torcal, 2006)。不是每个人都以同样的方式参与,而且参与过程中的环境也会扭曲公众参与。以下我们将试图回答这些问题,尤其关注可能会在参与式预算内出现的不平衡参与。首先,我们将分析为了让人们参与进来,公众动员是如何构思与实现的。随后,根据这一思路,我们将分析参与是如何组织的以及可能受邀参与公民的特征。最后,我们将分析最终被动员的参与者的特征。

二、如何动员参与者

在西班牙,参与式预算的目标在于最大限度地把公众包容进来,以及建立一个针对参与式预算执行过程的透明程序。原则上,公民的角色包含了一种特定的知识,这个过程不仅让民众有谈论他们自己偏好的空间,而且让他们也去思考在一般情况下其他人的偏好也必须兼顾到。商议是整个过程固有的组成部分,公民不断地被邀请参与到向每个人开放的公众会议中进行商议。在此,必不可少的是倾听其他人的需求并选出最有益的建议。对于大多数参与者而言,参与是不连续的。他们出席一个公众会议需要2至3小时,而在为期6个月的周期内这样的会议只有2至3次。另一方面,对于少数参与者而言,他们的参与为了管理参与式预算的运营以及公正分配标准的应用而设立的管理团队,因而他们的参与是更为稳定的。

现在,我们将分析公众是如何被动员的。首先,有必要介绍一下邀请公民参与的不同方法。在西班牙,对参与者的动员主要依赖于就采纳参与式过程作出决

定的地方议会。从这个意义上讲,不存在这种有组织的外部动员。在意大利,有时候,动员活动是由一家致力于促进更公正和有更多社会支持等另类价值的利益集团所推动的(Sintomer et al., 2008)。相反,在西班牙,地方议会承担了公众动员的任务。

为了描述公众动员,我们总结出五种不同的类型,我们把各个地方议会用来邀请其公民参与的所有方法排列在这五种类型中。这五种类型的强度不同,但是它们大致描绘了动员被构想的方式。当然,动员也取决于每座实施参与式预算的城市的参与历史。因此,重要的是要知道每座城市的组织层级、它此前实施过的任何参与式实验及其政治历史。鉴于动员是以邀请参与为先决条件的,因此,一座有着参与背景的城市和一座没有参与背景的城市是不同的。事实上这个问题很难回答,原因是各城市的数据稀缺。然而,以前的研究表明,一座城市的相关历史对于它采纳参与式预算的方式是十分重要的,但是对于公众动员的程度没有那么重要(Ganuza et al., 2008)。在同样的政治历史或参与背景情形下也能应用,它们影响动员的形式,但对动员的程度的影响并不多。在参与式预算方面取得的经验当中,我们发现了有着或多或少强大的协会会员结构的城市,它们有着不同的政治历史或参与背景。这些经验做法中的社会动员存在着结构性差异(Ganuza et al., 2008),但是差异似乎主要源自预算组织的方式,方式的不同要求参与的多少也不同,或者让这一群或者让那一群人参与。

不管怎样,对动员类别的分析将给我们提供一个有关邀请公众参与中所使用的不同方法的简介。借助于它们,我们可以观察,哪群人受到了或多或少频繁的邀请。我们把这五种类别综合如下:

- (1) 参与的常规渠道(协会);
- (2) 宣传;
- (3) 随机挑选;
- (4) 新技术;
- (5) 参与式会议:调控小组。

参与的常规渠道意思是,运用现已存在的参与结构。运用这种动员方法,促进了与协会成员的联系,因此,也引进了非政府组织中的内在不平衡。例如,参与的成年人多于青年人,而处在较低的社会经济层级的人参与较少;那些参与的人多有政治动机的,对政治有着更大的兴趣,而且,可能最为重要的是,拥有参与的背景,因此习惯于被纳入参与式过程,另外,他们也拥有参与所需的技能和知识(Morales et al., 2006)。民众的态度向我们表明,大多数人并不具有这一特征。倘若我们考虑对政治的兴趣,在欧洲,表示对政治感兴趣的公民的比例不超过

40%(Deth et al., 2004),而在西班牙,这个比例仅为 33%(Bonet et al., 2006)。

第二种动员的类别是宣传。一个相同的信息发送给公众,邀请他们参加参与式预算。地方上的媒体,如广播、电视或报刊,一般都被利用了,宣传广告也被张贴于公共汽车内、围墙广告板上,在某些情况下,明信片被随机寄给广大民众。这一方法产生了出人意料的动员作用。然而,这是一种“通用的”、可以达到城市的各个角落的方法。在 2007 年的一份对实施参与式预算的三座市镇的调查表明,科尔多瓦市(参与面向全体民众)把明信片寄给了全部民众,因而有 34%的人知道参与式预算,而在未应用明信片宣传的阿尔瓦赛特市(参与面向协会),这个比例下降到了 17%(CIS, 2006)。毫无疑问,这种联系的方式促进了对不知名公民的动员,但是同样,这是一种脆弱的和不确定的动员方法。

随机挑选也是一种“普遍的”动员手段,只是更为结构化。这种抽签体系也邀请不知名公民参加,但是,这种自我挑选方式产生的效果(它是随着宣传而发生的)较小。任何公民都可能被要求和受邀亲自出席参与式预算。这也确保了解释与对话者的问题相匹配,这个过程向此前没有参与兴趣的人开放。这一特征的人可能此前没有参与经历,这也正是多数民众的特征。随机挑选使得与普通公民相联系,而且是唯一的保障民众的代表性样本的方法。

当谈到新技术,指的是集中利用新技术,作为一种动员公民的手段,而不是消极地使用新技术;换句话说,公民获得信息并被邀请积极参与,例如通过放置一个通知在市政府的网页上。这类实验在西班牙仅有一例。通过使用新技术,可以明智而审慎地使用宣传,使得信息变得人性化,并避免盲目地散布信息。这允许参与者立即获得有关其建议发展情况的信息以及参与式预算的所有信息;这一媒介也使得会议的提醒和通告能迅速而又高效地发出。原则上,由于新技术的推广,任何公民均可参与。最广泛运用的方法是移动电话,其次是因特网。目前,移动电话的使用仅限于那些此前与市政府有联系的公民,主要是通过在一个可以在市政府办公室获得的表格上发表一个建议。这意味着这一方法的有限性,这是因为大约 60%的民众从未访问过市政府办公室,16%的人很少这样做,而只有 6%的人经常这样做(CIS, 2006)。

参与式会议是一种非常积极的动员类别。通过一些参与手段,使用煽动性消息聚集公众,或通过邀请公民参加社会过程,来扩大邀请。利用剧场、工作车间以及视听媒体等等,全面地与公民进行联系。这类动员可以结构化,以便形成一群在整个过程中想要以稳定的形式参与的积极作为的公民。正是因为它是对全体民众开放这一事实,因而这个结构成为邀请公民参与的一种手段。这一群体通常由有参与背景的人组成,他们已经是一家协会的成员。它们动员公民的努力,是

通过会员的网络实施的,可能与各类协会构成的世界相联系。然而,这一动员方法力图扩展一种较少统一的邀请,它更适用于城市的参与历史,而且它考虑到了公民的不同特征。公民参与可能有很大不同,但是,在每一种情形下,正是这些不同的参与方式,才可能让公民形成某种社会,从而成为某一群体的组成部分,并在公众中表达自己的观点,但这可能给另外一些人设置了障碍。

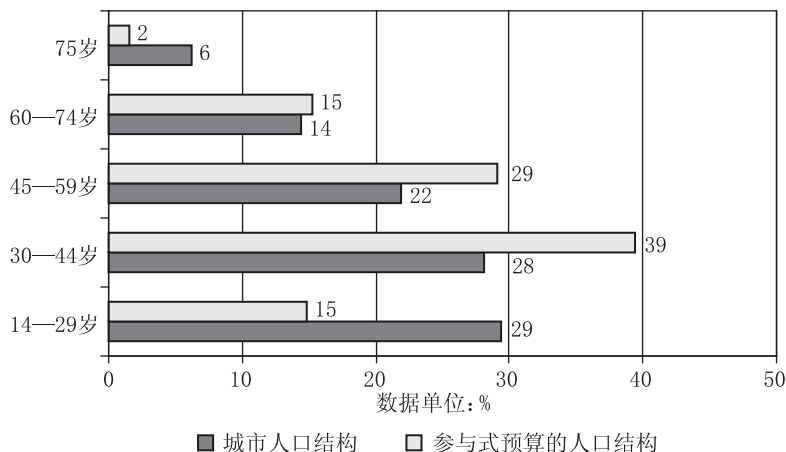
三、谁参与?

公民在参与式预算中的总体参与率为人口总数的1%至3%之间。这个数据与阿雷格里港发现的平均参与率相类似,后者是参与式预算的一个参照(Fedozzi, 2005)。但是,这些数字并未告诉我们参与的情况。为此,我们以下将介绍西班牙参与式实验中对参与者特征的开创性研究的成果。

(一) 社会—人口结构特征

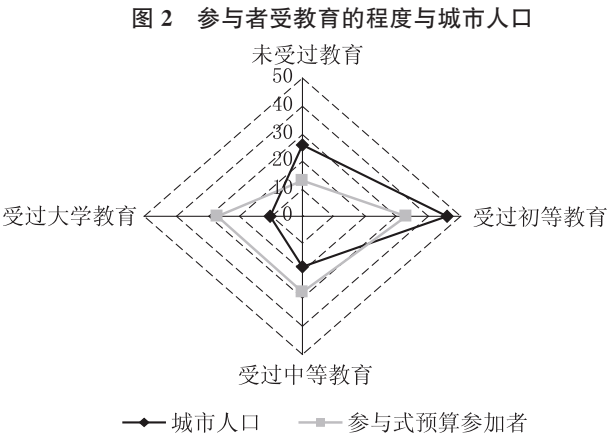
一般地说,社会—人口的结构特征至关重要。男性、成年人和受过教育的人的参与,要比女性、青年人或较少受过教育的人多。但是,在那些有着更长的历史(6年)的参与式预算实验中,女性占了多数(占52.8%),而只有2年历史的参与式预算中,这个比例则为44%。同样的事实是,在管理参与式预算过程的参与式预算团队或结构中,男性占多数。这和协会世界中发生的事情是类似的(Montero et al., 2006)。从与总人口的比例来看,与年轻的成年人(30—44岁)相比,青年人的参与很少。这是一种在传统参与形式中反复出现的模式(Montero et al., 2006)。图1说明了参与式预算中参与者总数与我们所有城市的平均人口结构之

图1 人口结构与参与者之间的差异



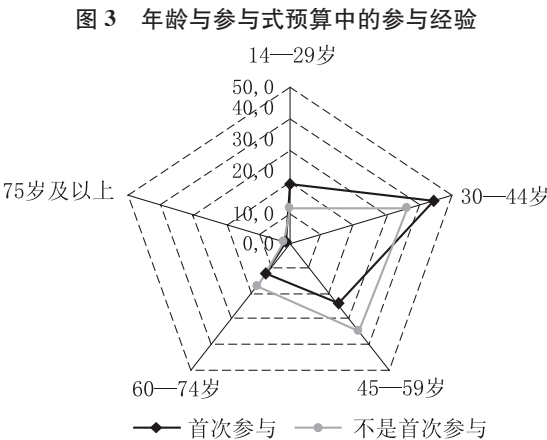
资料来源:IESA(E-0705)和 Spanish Census(2001)。

差。我们可以观察到，青年人的代表性不足，而 30 岁至 60 岁的成年人超额代表。倘若我们考虑他们的受教育水平(图 2)，在参与式预算中，拥有中学或大学以上学历的人与各座城市的人口结构相比，超额代表了，这是一个在有关抗议的参与式过程中也反复出现的现象。



资料来源：IESA(E-0705)和 Spanish Census(2001)。

但是，有关参与的数据提供给我们的是一幅静态的图像。倘若我们考虑那些首次参与以及那些已经参加过一次以上的人，我们就产生了参与者的年龄替代的观点，我们据此可以说参与式过程演进了。在这种情形下，我们看到，在首次参与者中间，青年人代表的比例与成年人代表的比例相类似，尤其是与那些 45 岁至 59 岁之间的人相类似。在某种程度上，这使得我们可以说参与者被更年轻的年龄组人口所替代了。



资料来源：IESA(E-0705)。

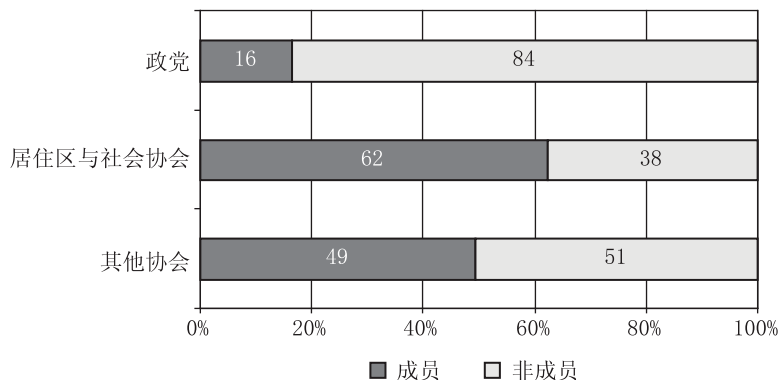
但是,我们所拥有的有关利用新技术的参与实验的数据则呈现一幅不同的景象。我们所使用的数据是由行政机构在 2007 年提供的,而不是来自高级社会研究所(IESA)实施的调查。然而,我们仍然可以比较社会—人口结构特征。在这一经验里,公民只向行政机构提出建议,由后者实施。提出建议的公民平等地在男性和女性之间分布(51%为男性,49%为女性)。占多数的年龄组是年轻的成年人(30 岁至 45 岁),他们占提出建议总人数的 40%,正如其他经验一样。但是,我们注意到年轻人的高参与率,相比之下,他们占据第二个人口组,包含了 30%的提出建议的人。最年老的成年人(45 岁至 65 岁之间)占参与者中的 22%。

(二) 社会—政治特征

在参与者的政治特征方面,令人感兴趣的是了解他们以前的参与情况以及他们对政治的态度。至今展开的研究表明,大多在参与协会或抗议的个体,均是那些已经有参与背景或以前就关注政治事务的人(Van der Meer and Van Ingen, 2009; Deth and Elff, 2004)。我们将按照三个变量来检查这一情况:参与协会的程度、参与者对政治的兴趣以及参与者对其意识形态的自我描述。

在协会参与方面,我将区分那些属于一个政党、一个居住区或社会协会,或其他类型协会的人。倘若我们把调查过的所有城市的所有类型的集体机构综合起来,就会发现,74.1%的出席参与式预算大会的人属于某一类协会。这一数据显示了在这一群体内加入多个协会人员的重要性。的确,四分之一的出席参与式预算大会的人加入了上述某一集体;6%的人是上述所有三类集体的成员。不幸的是,有关每座城市的协会参与的数据无法获取,但是经由演示,我们可以说,参与式预算中,协会成员的人数是同类参与群体的两倍,在西班牙,协会成员的人数在总人口中约占 40%(Montero et al., 2006)。

图 4 各类组织的成员关系



资料来源:IESA(E-0705)。

区分协会成员程度的一个变量是参与到参与式预算中的人口比例。在被动动员起来的人口少于1%的城市里，协会成员与参与者总数之比超过了80%，而在被动动员起来的人口超过1%的城市里，协会会员的比例下降到了68%。持续更长时间的预算也是那些拥有更高比例属于协会成员的参与者的预算。从这一切当中，我们可以得出结论，参与式预算的增长明显源于协会部门，它成为了汇集民众到参与式预算大会中来的一个催化器。虽然这个方案面向所有民众，但协会所扮演的角色是十分重要的。大多数参与者也表现出对政治的强大兴趣（参与者中有70%至80%的人表达了对政治有很大兴趣或中等程度的兴趣）。在这方面，如果比较一份西班牙的调查数据，就会发现参加参与式预算的公民与一般公民有着显著偏差（CIS，2007）。在参与式预算框架内被调查的民众中有几乎一半人表达出对地方政治有很大兴趣，对于西班牙全部人口而言，这个比例降至7.5%。

在参与者的意识形态特征方面，调查的数据表明，偏差是非常显著的。在从0至10的刻度里，0代表极左，而10代表极右，那么参与式预算中参与者的平均值为3.71。这一平均值在性别、年龄或受教育程度等方面未呈现显著变化。我们不可能把参与者的意识形态排列与每个地方总人口的意识形态排列相比较，但是，我们可以在参与者的意识形态导向和参与者的投票记忆（把这与不同政党是如何在每个市政厅得到代表的联系起来）之间关系的基础上，拟定一个近似值（参见表1）。

表 1 个人的政党偏好以及政党在大会中的（缺额或超额）代表情况

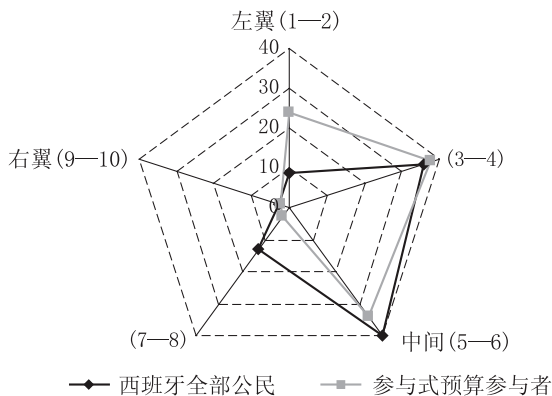
城 市	2007 年政府	PSOE	PP	IU	CiU
赫雷斯	PSOE(联合政府)	+20	-18	=	
雷亚尔港	IU(少数政府)	=	+2	-2	
科多巴	IU	2	-34	+7	
蓬特赫尼尔	IU	-10	-5	6	
托雷佩罗希尔	IU	-26	-14	12	
彼得雷尔	IU(少数政府)	-1	-21	12	
莱加内斯	PSOE	30	-32	-8	
特拉萨	PSOE(联合政府)	-8	-12	-1	+1

PSOE：社民党，PP：保守党，IU：后共产主义政党，CiU：地方主义政党。
资料来源：IESA(E-0705)。

分析的一般结果揭示了一种在参与者中存在的、与执政党之间显著的意识形态偏差。例如，在社民党(PSOE)是执政党的城市里，它是超额代表的；特拉萨是个例外，在那里，我们可以发现由社民党与民族主义左翼党组成的执政联盟。但

是在后共产主义政党(IU)执政的城市,社民党的支持者是代表性不足的。某些类似情况也重现在后共产主义政党的选民身上。在保守党(PP)情况里,我们发现它在所有城市均代表性不足,唯一的例外是雷亚尔港,在那里,该党有一个象征性的选举存在。若扩大人口框架,我们发现我们面对的人口特征在意识形态上偏向左翼。有大约 65%的参与者把自己称为左翼,而在西班牙总人口情形里,这个比例大致低于 20%。

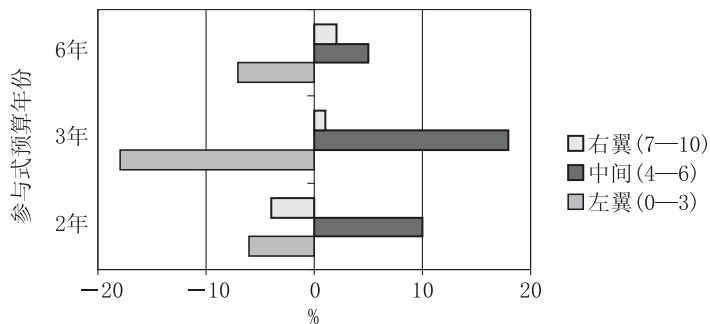
图 5 参与式预算参与者的意识形态自我描述



资料来源:IESA(E-0705)和 CIS(2009)。

如果我们兼顾各种过程的时间跨度,则存在着意识形态上的变化。在参与式预算经验较少的城市里,新参与者增加了,他们把自己置于意识形态的中间位置,而一个可能被注意到的消极变化在于,在此前已经参与过的参与者中存在着左翼和右翼参与者。无论如何,这不是一种具有非常显著变化的问题。但是,在有着 3 年参与式预算经验的城市里,我们的确可以宣称,与已经参与的人相比较,在新的参与者的组成上有可感知的意识形态上的相对更新。在这些城市里,我们可以观察到,在来自意识形态中间位置的新参与者,几乎一对一地取代了左翼参与者。与此同时,人们可以注意到右翼参与者在适度地增长,这是一个在有着 6 年参与式预算经验的城市里趋向于巩固的群体。这些后面的预算代表了参加参与式预算的民众的意识形态构成的相对沉淀,未在新老参与者之间显现过多的变化,虽然意识形态中间位置的人取代左翼参与者的这同一特征仍在延续。我们必须考虑到,新参与者的数量随着时间的推移在不断地下降,这表明参与者的取代缩小了,虽然它仍然相当高(在有着 6 年参与式预算经验的城市里,新参与者为 46%;而在只有 2 年实验的城市,这个比例为 61%)。

图6 参与者方面(新老参与者之间)的意识形态变化



资料来源:IESA(E-0705)。

根据所有我们看到的,可以把参与式预算称作一种现象,它在原则上满足了左翼民众的参与动力的期望,他们是第一版参与式预算大会过程的领导人物。上述情况也表明了,在何种程度上政党在政府中的影响是重要的。但是,意识形态方面的乖离率会随着参与式预算会期的连续进行而逐渐消失,这使得有着不同意识形态派别的人均能被纳入。

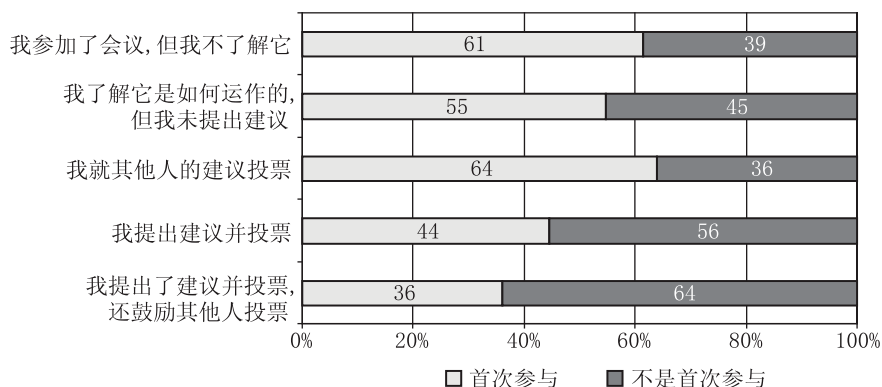
(三) 谁在西班牙参与式预算框架里商议?

倘若由于社会—人口结构和社会—政治变量而使参与过程的包容性产生偏差,我们会质疑,参与者是否被平等地纳入公共讨论中,或者是否同样的不平等也在这里持续。政治批判理论质疑,是否所有公民可以平等地参与商议过程(Sanders, 1997; Young, 1997),主要是因为在一个公开讨论中的智力要求(Bohmann, 1997:322; Dryzek, 2000:58)。以下我们将证明,在何种程度上商议程序允许施加影响的权力在参与式预算的大会中平等地分配。为了分析这个问题,我们将分析参与者的商议行为,把它放在五个主题的刻度上,从(1)未参与或不了解会议,一直到(5)提出建议并鼓励其他人投票赞成。

那些首次参加参与式预算的人具有的影响力要少于已经有经验的参与者。所有声称不了解会议是如何运作的大会参与者中,有60%以上的人是新参与者。参与者角色在大会中的影响越大,承担这些角色的有经验的参与者的比例也就越高。这一事实一点也不违反直觉。可以预期的是,已经多年出席参与式预算的人应该对会议的范围有着更好的理解。因此,这些结果表明的竟是可以预料的东西:即虽然参与式预算是一种向任何公民开放的机制,但是它仍然要求对其工作方法的详细知识,倘若参与者的目的是尽量扩大他们影响最后决策的渠道。即使如此,仍然值得注意的是,有一定比例的(虽然是小比例的)、此前已经参与过的人还是声称不了解参与式预算是如何运作的。此外,持续时间更长的参与式预算是

那些在其中有更高比例的参与者(包括新老参与者)声称不了解大会是如何运作的预算。在只运作了2年的预算中,3.7%的参与者落入这个范畴,而在有着6年经验的预算中,这个比例上升到了8%。通过对参与式预算的连续修改,这个过程年复一年地逐渐改进,这似乎产生了一种召开参与式预算大会的动力,它变得越来越复杂,在某种程度上,使得积极作为的公民的参与也变得困难,至少对某些人而言如此。

图7 商议与某人自己的参与式预算经验

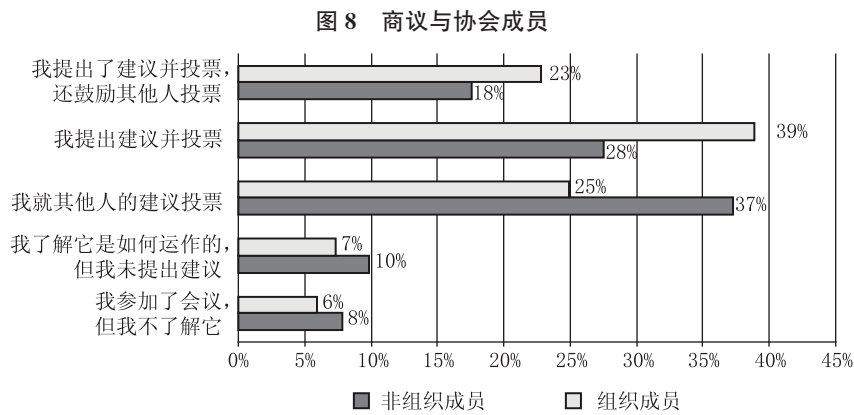


资料来源:IESA(E-0705)。

大部分参与商议的人(那些最为积极主动和充满活力的公民)具备一种我们在参与理论里所称的“经典的”政治态度:他们对政治感兴趣,经常对政治事件进行评论或与其他人讨论政治事件,最后,他们与居民区的其他公民协作以便解决问题,或他们是协会成员。所有这一切总体上均支持参与理论家,但是它也告诉我们某些参与式预算本身的事情:这些倡议行动尤其促进了有参与经验的公民的参与。这并不一定意味着未参加协会的公民只是观众。不属于某一协会的5名参与者中有4名在大会中从事某类行动:投票、提出他们自己的建议或鼓励其他人支持他们的想法。

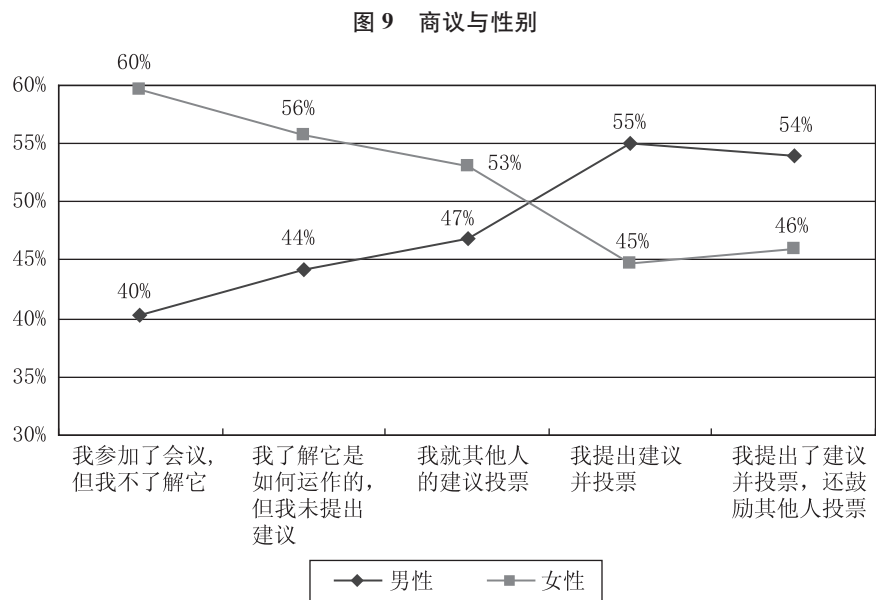
与此相反,倘若意识形态是一种显著影响参加会议的人员构成的因素,那么当提到采纳参与式预算中的某一个角色或其他角色时,情况就不是这样。意识形态方面的自我描述未显著影响参与者在公共会议中的商议角色。

除政治态度以外,社会—人口结构特征根本不起作用。男性和女性确实不是以同样的方式参与公共会议。有着更大影响的行动是参与者提出建议并鼓励其他人支持的行动,在其中,我们发现男性的参加率更高,但是女性仍然在提出建议



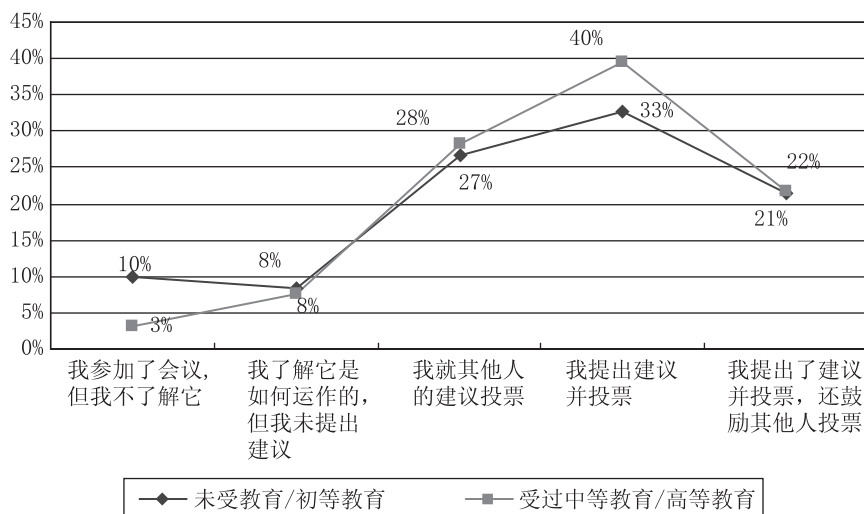
资料来源：IESA(E-0705)。

的过程中扮演着显著的商议角色。另一方面，参与者的年龄对于他们在大会中的表现的影响似乎并不重要。青年人、成年人和其他公民在其商议角色方面是按同样的方式分布的。在参与者受教育程度方面同样如此，它对于在大会中采取的商议角色没有影响，除非大会中有更多未受过教育而因此不了解会议的人。



资料来源：IESA(E-0705)。

图 10 商议与受教育程度



资料来源：IESA(E-0705)。

四、 结论

公众参与得到确保的方式存在着不可否认的差异。一方面，受过更多教育的人以及对政治特别感兴趣的人的参与率更高，这一点也适用于抗议性参与。另一方面，政府对实验的组织显著地影响了参与者的意识形态特征。用于动员公众的方法是重要的，这是因为它们显著地影响了参与。这提出了一个关键性问题：在何种程度上，一个政府组织的有关公共政策的商议过程可以是公正的？在目前的情况下，行政机构有着较大的影响力，虽然正如我们看到的，这种乖离率随着时间的推移而逐渐消失，这是因为实验持续的时间越长，就会有越多的有着不同的意识形态的人参加。然而，这一演进可以更多是由于商议及其产生的对参与者的信任，而不是由于动员带来的变化。正如我们看到的，这个实验持续的时间越长，协会成员数增长也就越多，这意味着内在的不平等也增长了。

但是，这一重要差异并不是由大会中的商议所引起的。由于社会—人口结构变量造成的不平等逐渐褪去，这意味着，有着不同教育程度或不同年龄的个体可以平等地参与讨论。这给了我们一种混合的结果，这是因为参与商议确实受到政治态度的影响(对政治感兴趣)，虽然不是由于意识形态倾向，这意味着是商议而不是邀请参与本身，使得一个更为开放的方案成为可能。当然，商议程序要求参与者理解这个程序，但该程序绝不能被看作对拥有更多或更少资源的个人的障碍，倘若我们观察一下大多数参与者达到的商议程度，尤其如此。所运用的商议

方法似乎并未成为明显的、可能影响各种参与者的障碍、参与的人并不刻意去学习这些方法。

总之，不同变量对大会中参与者的构成以及对这些参与者在大会商议中扮演的角色所产生的影响的程度如下：

表 2 不同变量对参与式预算动力的影响

	对大会的参与的影响	对在大会中所扮演商议角色的影响
性别	低	中
年龄	高	低
学业	高	低
意识形态	高	低
对政治的兴趣	高	高
过程中的经验	低	高
协会中的行动	高	高

考虑到目前参与者的构成，看来清晰的是，参与式预算是按照现已存在的参与结构设计的，因为基本上是那些与这些结构已经有联系的人参与了其中（74%）。哪些政党执政，对参与者的重要性也是明确的。在动员的方法方面，需要独创性以便跳出这个圈。考虑我们在其开始时看到的每一种动员方法的特点，显然新技术能邀请更多的年轻人参与，这一方法能可信地吸引更多保守的人，他们否则会回避一个大会所提供的空间，或回避左翼政党所特有的通常的参与渠道。随机挑选无疑是一种可以用来邀请各类特征人群参与的动员方法；我们怀疑，那些已经参与的人以外的人能否通过宣传或通常的参与渠道受邀参与。在许多情况下，所实施的宣传活动是别出心裁的（挨户寄信、海报、地方媒体与广告板上的宣传广告），但是，正如我们所看到的，它在吸引新的、“普通”参与者方面的成就很少。

用来动员参与者的方法并非中性的：每一种方法建立了一种参与式过程的不同组织，引起了一种或另一种不平等的形式。与此相反，商议程序似乎在某种程度上提供了一个更为开放的讨论的公共空间；而且，它们使得公民能够有效利用他们的商议机会（Bohmann, 1997:345）。因此，面对包容的问题，也意味着处理参与式过程组织的方式。倘若商议的成功可以得到扩展，它也将取决于谁参与了。否则，不可能利用商议程序似乎提供给广大公众平等参与公共讨论的机会。

参考文献

- Bohman, J. (1997), *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources and Opportunities*, in: Bohman, J. and Rehg, W. (eds), *Deliberative Democracy*, 321—348, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bonet, E., Martín, I. and Montero J. M. (2006), Las actitudes políticas de los españoles, in: Montero, J. M., Font, J. and Torcal, M. (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: CIS.
- CIS (Spanish Sociological Research Centre) (2006), Spanish survey 2661 on Local Participation. Available at: www.cis.es (accessed on 1 May 2009).
- CIS (Spanish Sociological Research Centre) (2007), Spanish survey 2701 on the quality of democracy. Available at: www.cis.es (accessed on 1 May 2009).
- CIS (Spanish Sociological Research Centre) (2009), Public Opinion Barometer 2782. Available at: www.cis.es (accessed on 1 May 2009).
- Dalton, J. R. (2000), Citizens Attitudes and Political Behaviour, in: *Comparative Political Studies*, 33(6/7):912—940.
- Deth, J. W. van and Elff, M. (2004), Politicisation, Economic Development and Political Interest in Europe, *European Journal of Political Research*, 43:477—508.
- Dryzek, J. S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Fedozzi, Luciano (2005), *Perfil Social e Associativo dos Participantes do OP de Porto Alegre*, POA: UFRGS Editorial.
- Ferrer, M., Medina, L. and Torcal, M. (2006), La participación política: factores explicativos, in: Montero, J. R., Font, J. and Torcal, M. (eds), *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*, 133—156, Madrid: CIS.
- Font, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- Ganuzo, E. and Gómez, B. (2008), *Control democrático y presupuestos participativos en España*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Gutman, A. and Thompson, D. (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Montero, J. R., Font, J. and Torcal, M. (eds) (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*, Madrid: CIS.
- Morales, L., Mota, F. and Perez-Nievas, S. (2006), La participación en asociaciones: factores individuales, in: Montero, J. R., Font, J. and Torcal, M. (eds), *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*, 157—182, Madrid: CIS.
- Parry, G., Moyser, G. and Day, N. (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, New York: Cambridge University Press.

- Sanders, L. (1997), Against Deliberation, in: *Political Theory*, 25:347—376.
- Sintomer, Y. , Herzberg, C. and Röcke, A. (2008), *Budgets participatifs dans Europe*, Paris: Découverte.
- Van der Meer, T. and Van Ingen, E. (2009), Schools of Democracy? Disentangling the Relationship between Civic Participation and Political Action in 17 European Countries, in: *European Journal of Political Research*, 48:281—308.
- Verba, S. , Schlozman, K. L. and Brady, H. E. (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, I. M. (1997), Difference as a Resource for Democratic Communication, in: Bohman, J. and Rehg, W. (eds), *Deliberative Democracy*, 383—406, Cambridge, MA: MIT Press.

参与式民主或“相近民主”？

——法国普瓦图-夏朗德的“中学参与式预算”

■■■■■■ Yves Sintomer ■■■■■■ Anja Röcke ■■■■■■■■ Julien Talpin ■

一、引言

当前,参与式预算是在公众参与方面可被利用的、最具创新性的手段。它们在全世界获得了相当大的政治响应^①。这一程序包含非选举产生的公民被纳入公共资金的确定或分配中。这个方案是在 20 世纪 80 年代从巴西城市阿雷格里港发端的(Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005; Gret and Sintomer, 2004; Granet and Solidariedade, 2003)。这个做法首先在拉美传播开来,后来传至欧洲。这个理念转移至旧大陆的大多数国家,是通过各个政党或非政府组织的积极分子实现的,他们要么参加了在阿雷格里港举行的世界社会论坛(首次论坛于 2001 年举行),要么对此感兴趣。这座城市看来提供给大多数参与者一种令人着迷的模式,它能使得代议制民主体制实现“民主化”。这发生在这个大洲上的人们面临幻灭和一场合法性危机的时候。但是,这个程序和方案的输入所带来的动力,明显不同于那种在南里奥格兰德首府形成的动力(Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008a; Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008b)。

我们想介绍法国参与式预算发展的一个方面,它证明了随着普瓦图-夏朗德

① 这里介绍的反思是一个得到德国汉斯·伯克勒基金会资助、有关欧洲参与式预算研究项目的研究结果。这个项目是由马克·布洛赫中心和柏林洪堡大学实施的(Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008a; Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008b),田野调查是在普瓦图-夏朗德由马里恩·本-哈默(Marion Ben-Hammo)、朱利安·塔尔平(Julien Talpin)和安雅·若克(Anja Röcke)完成的。这些项目(2005—2008)包含民族志研究、广大的实地考察,以及对“中学参与式预算”会议的定期考察(超过 50 场)、60 多次正式的个人和群体采访以及无数次非正式的讨论。它包括在各次会议后系统分发的评估表以及该地区评估过程。

最近经验的展开,可能达到了一个转折点。它预示着在欧洲到达了一个新时代,即行动是在地区层面。这个方案在法国获得了相当多的政治新闻报道,该地区的主席是塞格林·罗雅尔,她是参加2007年总统选举的社会党候选人。这个程序包含了相当大数额资金,涉及在参与式过程中决策权的转移,方式是通过投票来排列项目的顺序。这两个元素令人回想起阿雷格里港模式。普瓦图-夏朗德仅有160万居民,是法国人口最少的区之一,也是法国最郊区的区之一。它在传统上有着右翼政治导向,在2004年选举中摇摆向了左翼。新的领导人把“参与式民主”的议题放在他们运动的最前沿。它具体应该包含什么,这还是相当模糊的,虽然明确地提出了参与式预算和公民评审团。这并未阻止一个独创实验的直接实施,这个实验在短短几个月内就被证明是法国最有前途的倡议行动之一。

这个实验公开宣布的目的是超越“相近民主”,它在特征上纯粹是地方性的,而且是严格咨询式的;绝大多数法国的参与式倡议行动均局限在地方这个舞台里。“中学参与式预算”是作为“参与式民主”的一个例子提出来的,其主张与阿雷格里港模式有着明确的关系。这在何种程度上是一种真正动力的反映?我们该如何解释这个过程的产生?它在何种程度上为参与式民主的模式和言辞在法国政治讨论中的传播作出了贡献?

我们首先要说明,这个项目的决策权以及高水平的公众参与如何使得这一案例成为欧洲独一无二的案例。在文章的第二部分,我们将解释,参与式预算在中学中的引入对地区行政机构的现代化将产生哪些主要影响。此后,我们将审视这个实验的局限性。我们尤其关注各个学校里参与是如何组织的,而且,一个地区性的参与计划的缺乏,是限制再分配公正的潜在效应的因素。我们然后审视这个方案的政治含义,并区分在法国公共讨论中两个经常被混淆的模式,即“相近民主”与“参与式民主”。

二、权力与参与

2004年6月,在塞格林·罗雅尔赢得地区选举并成为普瓦图-夏朗德区主席后不久,她推动了参与式项目。她的竞选是在这一旗帜下实施的,却未明确其中的含义。此外,起先必须说服许多当选的地方左翼代表相信这个项目,这是因为他们是有所保留的、持怀疑态度的,或仅仅缺乏信息。在她私人顾问的协助下,以及在较小程度上,在若干学者的协助下,塞格林·罗雅尔在不同领域开发了一种咨询方案,它们列入了地区立法的范围,尤其是引入了“中学参与式预算”。

在两个重要的地区知名人士以及参与式民主长期支持者的支持下,她的组织团队出于可视度原因选择了中学:它们涵盖很大一块地理区域,而且涉及众多公

共部门。这一选择也是有可行性的,因为中学只依赖于一个行政部门,即教育部门。团队中两个主要成员的政治与管理技巧以及他们高水平的参与,是这个项目取得成功的关键因素。他们负责这个过程的实施以及负责日常管理。他们也引入了非政府组织以及外部专家,这增加了这个方案的可信度。因此,普瓦图-夏朗德的参与式民主,与欧洲大多数其他案例一样,不是来自对公民社会的动员,而是由一些开明的精英成员自上而下开展的。

但是,中学参与式预算真正把决策权授予参与者。分配的资金总额为1 000万欧元,来自地区层面中学1.1亿欧元的总预算。该参与式预算资金只能用于数额最高在15万欧元以下的投资行动和项目,不包含诸如学校建造或学校彻底翻新等重大投资活动。该地区当局的承诺是尊重参与者作出的选择,前提是这些项目属于它们的立法权限范畴。在93所中学中的每一所举行了两次会议,这些会议对所有学生、教师、行政人员和技术人员以及家长开放。由第三方主持,而且地区行政人员和行政服务署的代表也经常在场。

每所学校举行的首次会议是为了提出参与式预算。然后,各个工作小组碰头讨论能改进学校的项目。为了鼓励自由讨论,地区代表和领导不参加。各个工作小组向一个全体大会提交他们意见的汇总。在接下来的几周里,技术服务部门检查这些建议,并评估它们是否在地区管辖权范围之内;若如此,则包含评估费用。倘若被认为有必要澄清某些事情,那么通常的做法是与地区的工程人员以及来自学校的一个志愿者团体再举行一次会议。在这第二次会议中,将提交一份汇总各种项目的文件。经过讨论,参与者投票排列他们偏好的项目。每个人可以投10票,然后排序是基于每个项目所获得的总票数。所有文件可以在线在有关参与式预算的页面上获取,而且学生们通过学校信息板上的信息,获得地区议会讨论的结果。参与者系统地填写一份评估表格(民众普遍地对这个方案表示出很高的满意度)。另外每年也还有一次审计。

这个过程看来打破了代表着绝大多数法国实验的“相近民主”框架特征,这个过程有两个维度:地理上的相近(包括居住区委员会以及地方行政部门办事处的设立)以及政治相近(通过居民与当选的代表和行政服务部门之间的直接沟通渠道来实现)(Bacqué, Rey and Sintomer, 2005; Le Bart and Lefebvre, 2005)。“相近民主”意味着“选择性倾听”参与者的意见,或意味着选择代表或公务员,他们的工作在于汇总各项讨论;该程序并未明确阐明保证公正和问责的规则或程序;政客们没有义务说明为何把某些既定建议纳入进来而不考虑其他建议的理由。相比之下,在普瓦图-夏朗德的参与式预算过程中,程序方面的动力是非常不同的。这是因为直接的决策权授予了参与者,且涉及的资金数额相对大,还有程序的明

确性。

但是,若干关键问题仍然未得到解答。第一个悬而未决的问题有关参与。在2007年至2008年,16 400人次参加了各次会议,在两年的周期里增长了60%^①。12万名受邀出席的民众中有7%至8%的人出席各次会议的每个周期,这使得它处在参与式手段出席情况的顶端,而且与阿雷格里港居住区大会的出席情况相媲美。这一比例要比在大多数其他欧洲实验高得多。但是,考虑到投入的后勤保障与人力资源,以及鼓励学生出席的方式(在某些情形下几乎是强制的)明显扭曲了这一数字^②,因而这一数字是有局限性的。

这些数字表明,参与式方案未包含强有力的由下至上的动员;它也未引发年轻人的社会运动,尽管2006年春天大量中学生在该地区为反初次雇佣合同示威游行进行过动员^③。在中学参与式预算的初期必须打消在地区议会左、右两翼的一些当选成员的怀疑,以及中央政府(它在学校事务上拥有主要权限)、工会、学校领导以及某些负责学校简报的地区政府工作人员的怀疑态度。塞格林·罗雅尔及其随员坚定的政治决心是促使这个项目启动的决定性因素。

权力问题虽然被明确提出了,但至今未有明确答案。所有参与者拥有平等的表决权。工会、协会、学生社团中选出的成员(管理委员会和理事会)、教师与学校领导们都没有特殊权利;同样地,一个历史上相对封闭的机构的部分开启,这自身就是一个相当大的发展。从这个视角来看,这个过程明显地构成了这一机构民主化过程的一部分。在会议上使用的评估表表明,许多参与者明确肯定了会议的非等级式的组织结构。而且,正如一所学校的学生在接受采访时所说:“走廊对每个人开放,民众说他们所想。民主就应该始终如此!”毫不惊奇,领导们起先是最沉默的,因为这个过程蚕食了他们以前垄断的领域。学校内部选举代表的传统机构也受到了挑战。它们以一种高度程式化和官僚化的方式运作,在很大程度上被参与式预算包围。这个项目明确揭露了学校内传统上存在的民主匮乏。最后,中央政府阻止了这个由政治反对派所代表的地区所倡导的过程,它禁止所有学校把学生名单或家长的详情透露给地区的行政人员。

参与式预算授予参与者的权力仍未明确定义。这个程序给予参与者相当大

① 同一个人若参加了每一次会议,则被计两次。

② 从类别来看,存在着不平等的参与:虽然学生中的参与总体增长了20%,但是家长与教师的参与下降了,技术人员的参与轻微增长。

③ “初次雇佣合同”是多米尼克·德拉维潘领导下的右翼政府的一部法律草案,目的在于修正年轻人在其初次工作中的合同,其中提供的合同保障更少。这导致了大幅的学生抗议行动,后来,该法未获实施。

的自主性,这是因为参与者可以投票对项目排序,然后,该区政府承诺实施这些项目。取得这一进步,并非一件容易的工作。塞格林·罗雅尔本人起先不愿接受投票的想法,后来,她的团队以及这一过程的具体活力最终说服了她。然而,地区行政人员到目前为止负责参与式规则的定义、参与者建议的挑选以及引入顾问以发展这些建议。但是其中存在的矛盾经常受到相关行为体的批评,这一矛盾即行政人员希望加强民主与在游戏规则制定中参与者的观点如何被纳入方面缺乏透明度之间的矛盾。同阿雷格里港的情况一样,由参与者联合管理的规则,没有可预见的计划。

这一经验也几乎完全由地区行政人员组织,而且,出于这个目的雇用了外部的顾问。倘若设立了与文化事务协调人一起工作的志愿者“跟踪小组”^①,这将使参与式过程的商议质量产生里程碑性的改进。它将大幅改善针对提出的项目所做的准备工作的质量,以及改善会议的准备情况。这好像是该区 2007 年在文化主持人为期一天的培训期间采纳的方案。2008 年在游戏规则问题上又向前迈进了一步。通过公民评审团的形式,把教育共同体的所有成员代表聚集在一起,以便共同评估这个项目该如何运作,以及评估地区政府有关中学教育的政策^②。

三、参与式现代化的进展与问题

该项目管理团队公开宣布的目标是政治性的(对同样影响学校的代议制民主所面临的危机提供了一个解决方案,并发展一个强有力的政治形象)、社会性的(鼓励一种在地区层面的再分配方案,目的在于部分减少各所中学之间的差异)以及行政性的(废除庇护,确保公共服务符合其使用者的需求并确保这些需求得到确认,并建立公民的专门知识)。事实上最强大的影响来自行政领域,它可以与某些新公共管理的“以公民为中心的”、有关现代公共服务的理论相媲美。

正如其他法国实验一样,这个参与式方案根据行为体的地方知识,鼓励地方层面更好地进行管理(与通常的公共服务改革截然相反)。这减少了由于未与民众的实际需求有接触的技术人员决策所造成的损耗。绝大多数管理这个过程的公务员对已经取得的进步感到高兴。中学日常事务部门的一名工作人员相信:

这是一条对草根进行咨询的途径,这很重要。参与者并非总是对的,但

① 这些协调人是“青年就业计划”的一个扩展,他们被区政府雇用,作为中学参与式预算的一项跟踪措施,毕竟参与式预算揭示了对文化主持的普遍需求。

② 随机挑选出的公民评审团也评估同年地区公共政策中的若干元素。

是由于他们，事情向前推进了。我觉得有时候草根对问题的感受更为清晰。……这是因为草根代表着巨大多样性，而且我们需要避免只基于一种思想潮流来做出决定。

这与一位运行经理所表达的想法相呼应：

它使得大量事情浮出水面；我们发现了存在的问题：例如，我走过厕所，它们在我看来的确是干净的。……管理层听说了一些小问题，但是没有人（真正）在意它们。然后突然间，随着中学参与式预算的引入，我们才发现学生们在抱怨浴室地板上的积水漏到他们头上去了。

所有行为体（从最热情的人到最反对的人）都认为，参与不能只是表面文章，而应对相关公共服务的提供产生真正的影响。发送给技术部门的、用于评估项目成本的要求表明，技术人员往往没有相关会计工具或技能来快捷而又精准地开展这一工作。参与式预算所包含的透明度突出了行政失效，并也节约了相当大数额的资金。由于项目的估计费用是公开的，因此，参与式预算激励行为体去找寻最廉价的解决方案（某些学校甚至选择自己做工作，而不是让私营部门完成这些工作）。这也避免了落入建筑公司的陷阱：它们趋向于过高估计费用，所提供的解决方案超出了会议上确定的需要。参与式预算的引入通过突出服务提供上的缺口以及行政失效，强有力地鼓励了地区公共行政机构的现代化。但是，这并不总是一件容易的工作，而且，公共服务的重组被证明是一项长期工作。同时还需要雇用相信这个过程的有效性以及拥有足够知识的新工作人员。

公共服务部门的反应是参与的一项决定性因素：阿雷格里港的经验表明，一旦参与式预算的初步成果显现，参与就会有显著增长（Abers, 2000）。反之，最初有限的“示范效果”可以解释在最初几年里普瓦图-夏朗德过程的参与程度相对较低的原因。正如一名学生解释的，特定项目未得到实施的事实阻碍了这个过程的发展：

当其他人或者我本人试图动员大家，我们常会听到同样的话：“当然，但是去年的项目进展如何？”……我相信，如果我们已经有了绿灯[一个被接受的项目]，那么出席上周举行的项目投票会议的学生就会增加四倍。这毫无疑问！

行政机构的反应是成问题的，这是因为它的步伐绝对跟不上参与式过程的步伐，后者要快得多。而且，虽然参与式预算认为传统行政过程繁琐，但它也面临新的挑战。中学参与式预算最初意味着双重行政轨迹，许多部门已经觉得难以管理他们传统的工作量，更何况参与式过程是在完全不同的轨道上运作。这也意味着

工作量的增加,并引起了某些地区公务员的抱怨^①。此外,他们中的某些人被这样一个事实所震惊,即参与所涉及的预算额相当大,却被用于“多余”项目(诸如到红海潜水旅行以及到欧洲迪斯尼旅行),而且要在短短的数小时之内作出决策。这些项目是与实际需求无关的。

然而,这类项目在数量上是很少的,而且该区政府试图通过加强实验以及逐步地改进过程,来克服这些障碍。涉及特定类型项目的费用的估计,被内化到中学参与式预算部门中。地区政府工作人员,将基于此前几年的经验(项目趋向于周期性的,年复一年展开),有能力运用其经验来更好、更快地完成需求评估。另外,通过在两次公共大会之间举行一次系统性的中间会议来改进项目,这有助于更明确地定义项目。最终,通过对公务员施加压力以及鼓励他们的重组,参与式预算满足了用户的需求,且这一需求得到及时的考虑,而且费用经常更低。

无论是部门之间的协调,还是参与融入行政机构日常工作中去的程度,都是关键性问题。它们有助于避免让一个“政治”奇想倾覆行政逻辑,以及有助于实现更高质量的做法。在普瓦图-夏朗德实验的情形里,整个负责学校的地区行政机构在2008年春天重组了。这是参与式预算的直接结果,并证明了参与式民主可以有助于公共服务的现代化。

四、超越相近：关于规模的问题

最后的问题是规模问题,也即参与式实验的社会影响问题。这是一个决定性的问题,无论是出于在地区层面实施参与式方案的目的,还是作为一个超越了简单的相近民主的参与式民主的强力声明。在最初的项目中,计划了第三轮会议,以便他们在相应的集中地区把学校代表汇聚起来,不用逐个学校进行讨论,就可在各所学校之间实现真正的公正分配。这一想法超越了微观—地方层面,支持最贫困的中学,以及激励对地区团结性进行反思。参与式过程的这一阶段并未实现,原因在于学校领导们反对,他们认为这是一种会进一步干涉学校独立性以及他们自身权力的东西。但是,只有通过创建这个学校间层面,无论是以选举代表的形式还是以公民评审团的形式,这方案才能真正变成完整意义上的参与式预算,这意味着对微观—地方层面的超越(Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008a, 2008b)。

政府行政人员觉得,要优先考虑的事情是巩固现有手段,虽然他们在思考如何最佳地来实施这一额外的手段。尽管这是一个能够理解的选择,但是它有若干

^① 依据各次采访期间收集到的信息,额外的工作量大约为20%。

中学参与式预算过去四年所涵盖的项目类别(文化活动、寄宿学校的重新装饰与翻修,等等)明确表明,这些新的、以前被忽视的需求得到了兼顾。这些需求过去被忽视这一事实,是由于学校中传统参与方案的不充分。然而,事实仍然是,参与式方案本身只是一种社会公正的间接手段,目前学校与学校间层面不存在这一手段,而且有关总的地区预算的咨询过程仍然是会议中的边缘因素。

中学参与式预算指出了在盎格鲁—撒克逊国家已得到普及但在共和制的法国则更多的是被忽视的观念,例如“社区赋权”(Barnes, Newman and Sullivan, 2007)或“社区发展”。社区赋权事实上意味着权力转移给限于微观—地方层面(通常是一个居住区,或者在我们的案例里,是单一的一所中学)的普通公民。此外,这个观念的使用往往与弱势群体相关。社区发展意味着,社会、经济或文化活动由公民自己实施,而不是由国家官员。在中学参与式预算框架内,目标是致力于学习过程,它提供给民众必要的能力,使他们能够自己实施特定的项目(或甚至于接管特定议题的管理)。大量被认可的项目(诸如学生俱乐部或学生旅行)由学校共同体自我管理。在这方面,普瓦图-夏朗德实验介于阿雷格里港参与式预算过程和布拉德福德市的参与式预算过程之间:在前者中,城市的行政机构负责大量的项目;而在后者中,社区成员自己实施必要的工作(除非技术上不可行)。法国组织者不认为这些发展是依照与“社区”相关的行动,这是因为他们不熟悉社区参与的理念和传统。他们主要是依照“民主体制的民主化”的政治过程,来构思这个过程。尽管如此,这个实验和许多其他实验一样,构成了不同参与传统和模式之间的混合。

暂时来看,普瓦图-夏朗德的实验仍然是一项尚在进展中的工作。尽管它可能还会受到批评,但是,若干真正的成果给予它与日俱增的合法性,这种合法性得到了地方行为体的认可:更好地了解中学生的需求;设立地区项目来满足这些需求;区政府与各所学校间直接联系的扩大;行政机构反应度的增加以及重组;通过对学校里传统的等级式关系提出质疑来加以民主化;传统的决策渠道以外的资金的可用性。然而,中学参与式预算面临相当大的挑战。在最初阶段,存在着丧失可信度以及参与者动力缺乏的风险,这是因为项目的实施是缓慢的。对这些计划的内部准备工作的缺乏也对所举行的讨论的质量造成了消极影响。这些议题至少已经部分得到了解决。但是,倘若参与式策略变得只是被当作一种可以战略性地用来增加额外资金的手段,那么它就会沦落为一种简单的管理工具,而丧失其政治维度。

五、介于相近民主与参与式民主之间

在法国,“参与式民主”的概念几乎成为所有把非经选举产生的公民纳入决策过程中来的方案的同义词。但是,更为可取的是要更为精确地使用这个概念,并把这个概念用来描述把直接民主程序(即非经选举产生的居民成员或接受了“类似于有约束力的授权”的代表拥有经认可的决策权)与代议制政府的传统机制(即这些代表是唯一拥有决策权的人)组合起来。此外,当参与式民主得到下层阶级的社会动员的支持时,它也可以变成一种实现社会公正的手段。

与居住区委员会或地方社区基金截然不同,参与式预算最独创的特征在于,它们可以达到微观—地方层面,并且程序本身拥有潜力使它们克服邻避效应(NIMBY)。但是,事实上,大多数法国实验只是最低限度地超越了相近逻辑,也就是说,过程仍然只局限在微观—地方层面,而且是以决策者的“选择性倾听”逻辑为特征的。这一框架的总体影响与成功可以归因于以下两点:首先,在传统的政治领导层遭受日益增强的检视之时,它能让地方领导人以极好的方式更新与公民之间的联系机制。相近参与的另一个优势在于它通过要求事情必须“尽可能地贴近”用户,为公共服务提供的改进作出重要贡献。基于此,公共服务越采纳这一范式,参与的影响可能也就越积极(Bacqué, Rey and Sintomer, 2005)。

但是,“相近”模式呈现若干局限性。尽管它使得地方管理得到相当大的改进,并提供地方政治—行政系统与大多数积极作为的公民之间的定期沟通的渠道,但是,它仍然是代议制政府的一个变种。尽管它可能有助于改进地方上公共政策的合法性,但是它很难实现例如阿雷格里港那样的大规模的动员:极其不可能的是,民众会投入更多精力到他们没有真正决策影响的且其具体效果有限的项目中去。这些参与式过程仍然是由上至下的,而且在社会公正或全面行政现代化方面的影响较低。赋权给公民社会行为体,尤其是赋权给弱势群体,这方面的增强只是最小限度的。对大多数重要决策的影响是微不足道的。

普瓦图-夏朗德的中学参与式预算是法国与阿雷格里港开发形成的“参与式民主”理念最接近的实验。这可以通过直接决策、清晰的规则以及各所中学公正分配的前提来解释。但是,这个方案有着若干局限性,它们主要是由于学校与学校间层面的缺乏造成的。意识到这一缺点,如今,区政府的工作人员在思考在2010年4月开始的新学期启动针对中学的地区参与式预算。但是,下一步取决于最近重新当选的区主席的反复无常的政治意志。在中学的参与式预算过程以外,组织者近年来也实施了其他的参与式手段,诸如用于评估地区公共政策的公民评审团,或者(最近的一个实验)私营农村学校里的一个参与式预算倡议行动,这个

倡议行动集合了这些机构的 600 名成员(部分是通过抽签挑选的,部分是由行政委员会任命的),目的在于对行动的总体优先选项作出决策。在这些不同的实验中,公民所拥有的权力的程度各不相同,但是总体上,组织者的目的是想提供给民众真正的影响政治的可能性,但这未反映大多数在法国实施的参与的手段,也未反映在其他地方“参与式民主”旗帜下的参与的手段。这种不同的做法无疑成了政治词汇的一部分,这些理念的成功程度普遍地与它们是如何清晰地得到表达成反比例。自相矛盾的是,这可能是这一主题变得主流化的原因。尽管存在着所有这些混乱,但是也可能出现的情况是,新的意识形态背景将导致充满活力的实验更广泛地传播,其中很可能会有真正意义上的“参与式民主”。

参考文献

- Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Bacqué, M.-H., H. Rey and Y. Sintomer (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris: La Découverte.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford: Stanford University Press.
- Barnes, M., J. Newman and H. Sullivan (2007), *Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation*, Bristol: Policy Press.
- Granet, E. and Solidariedade (2003), *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Paris: Syllepse.
- Gret, M. and Y. Sintomer (2004), *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*, New York: Zed Books.
- Le Bart, C. and R. Lefebvre (eds) (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Paris: PUF.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke (2008a), *Démocratie participative et modernisation des services publics: les affinités électives*, Paris: La Découverte.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke (2008b), From Porto Alegre to Europe: Potential and Limitations of Participatory Budgeting, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No. 1 (March): 164—178.
- Santos, B. de Sousa (ed.) (2005), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London/New York: Verso Books.

作者简介

- 阿尔弗雷多·阿列格列蒂 (Giovanni Allegretti), 意大利人。
- 安·松敏 (Ahn Songmin), 韩国人。
- 多萝塔·达科夫斯卡 (Dorota Dakowska), 波兰人。
- 弗朗西斯科·法朗西斯 (Francisco Francés), 西班牙人。
- 埃内斯托·加努扎 (Ernesto Ganuza), 阿根廷人 (布宜诺斯艾利斯)。
- 桑尼·乔治 (Sunny George), 印度人 (HUDCO)。
- 杰里米·霍尔 (Jeremy Hall), 英国人 (伦敦)。
- 何宝刚 (He Baogang), 中国人。
- 托马斯·海伯勒 (Thomas Heberer), 德国人 - 柏林。
- 卡斯滕·赫兹伯格 (Carsten Herzberg), 德国人。
- 江洪 (Jiang Hong), 中国人 (上海、北京)。
- 刘伟 (Liu Wei), 中国人。
- 斯里·马斯图蒂 (Sri Mastuti), 印度尼西亚人 (雅加达)。
- 阿吉拉·马茨巴拉 (Akira Matsubara), 日本人 (东京)。
- 玛蒂娜·诺伊内克 (Martina Neunecker), 德国人。
- 安雅·罗克 (Anja Röcke), 德国人 (柏林)。
- 伊夫·辛托默 (Yves Sintomer), 法国人、比利时人。
- 朱利安·塔皮 (Julien Talpin), 法国人、比利时人 / 荷兰人。
- 鲁道夫·特拉布-默茨 (Rudolf Traub-Merz), 德国人。
- 张军华 (Zhang Junhua), 中国人。

■ ■ ■ ■ ■ CIP ■ ■ ■ ■ (2011) ■ 232736 ■

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

■ ■ 32.00 ■

CIP Data

Participatory Budgeting in Asia and Europe—Key Challenges of Participation/

Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Zhang Junhua (eds.), with the assistance of Carsten Herzberg, Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2011

Editor: Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Zhang Junhua

Liability Editor: Han Meimei

Cover Design: Chu Ping

Publisher: Shanghai People's Publishing House

193, Middle Fujian Road, Shanghai

Tel: +86-21-53594508

Zip Code: 200001

Distribution and Sales: Xinhua Bookstore

Publishing Date: December 2011

ISBN 978-7-208-10410-5

Price: 32.00 CNY

© All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced without the prior permission of the publishers.