

盐津县“群众参与预算”：国家治理现代化的基层探索

马 骏*

【摘要】三十多年的经济社会变迁对中国国家治理体系构成了巨大的挑战。中国共产党十八届三中全会明确提出了推进国家治理体系现代化的改革目标。在此进程中，基层治理是最基础性的。通过在预算过程中引入公民参与，实行预算民主，云南省盐津县在2014年实行的群众参与预算改革不仅在基层治理领域丰富和发展了基层民主，而且在基层治理领域建立起一种“共同治理”的民主治理模式，使得公共资金的分配更能满足公民的需要，进而提高了资源配置效率。此外，由于建立起一种共同治理，群众参与预算的实施也极大地降低了国家治理的成本。总之，盐津群众参与预算改革是一次成功的在基层治理领域推进国家治理体系现代化的改革试点，它不仅对盐津县也对云南省其他地方乃至中国其他地方推进基层治理体系现代化具有深远的意义。

【关键词】公民参与 公共预算 基层治理 国家治理

【中图分类号】F812.7

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2014)05-0005-30

三十多年的经济社会转型，不仅从根本上改变了中国的经济体制和社会结构，也对国家与社会关系产生了巨大的影响，在这个过程中，民众的思想观念也发生了巨大的变化。这些都对国家治理体系构成了巨大的挑战。面对这样一个已经发生了根本性变化且仍在迅速变化中的中国社会，原来行之有效的治理模式开始变得不那么有效，在某些情况下，它不仅不能解决问题，反而成为问

* 马骏，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院、国家治理研究院，教授。

基金项目：2012年国家社科基金重大招标项目“扩大公民有序政治参与：战略、路径与对策研究”（12&ZD040）、教育部人文社科重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心重点研究项目“中国预算改革评估”、广东省人文社科基地重大项目“预算透明与廉洁政府建设研究”。

题本身。一言之，经济社会变迁要求中国全面地重构国家治理体系及其治理模式。如果说前三十年国家转型的重点是经济体制改革，那么，在未来三十年，改革的重点应是国家建设（state - building），或者更准确地说，国家重建（state - rebuilding）。在国家重建的过程中，中国必须适应经济社会变迁重构国家治理模式（马骏，2010a）。对此，中国的执政者有着清醒的认识。中国共产党十八届三中全会明确提出推进国家治理体系现代化，提高国家治理能力的改革目标，并将其提到了前所未有的高度。在国家重建的过程中，国家需要重新界定它与市场和社会之间的关系。面对充满不确定性且处于全球市场体系中的现代市场经济，以及日益多元化且深受市场经济影响的社会，国家必须是有能力的。然而，同样重要的是，这个强有力的国家必须是民主的、负责的（马骏，2010a）。正如历史社会学家蒂利（Tilly，2007：15）总结的，在现代国家建设的过程中，有两个至关重要的维度，一是国家能力，二是政治民主化。中国在推进国家治理体系现代化的过程中，也应同时从这两个方面来谋划改革。

古人云，“郡县治，天下安”。在国家治理体系中，基层治理是最基础性的。在很大程度上，国家政策有赖于基层政权贯彻落实，人民对国家和政府的认识也主要来自于他们与基层政权的互动。如何推进基层治理现代化，是国家治理体系现代化的基础性问题。对于推进基层治理现代化来说，如何进一步健全基层民主则是非常核心的。中国共产党十八届三中全会明确提出“发展社会主义民主政治，必须以保证人民当家作主为根本”，并提出应“更加注重健全民主制度、丰富民主形式”。对于社会主义民主建设，十八届三中全会在强调“推动人民代表大会制度与时俱进”的同时，提出“推进协商民主广泛多层制度化发展，发展基层民主”。在健全基层民主方面，十八届三中全会明确提出“畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全村民、居民监督机制”。此外，值得注意的是，在提出国家治理现代化的同时，十八届三中全会也明确提出现代财政预算制度是国家治理的基础制度。

本文将介绍和分析云南省盐津县的群众参与预算改革。从2012年起，盐津县开始试点公民参与预算，并在2014年将其发展成为群众参与预算。通过在基层治理领域建立现代预算制度，实行预算民主，盐津的群众参与预算不仅丰富了基层民主形式，发展了基层民主，而且在基层治理层面推进了国家治理现代化，建立起一种民主治理的基层治理模式。为了提供一个理解的背景，本文首先分析预算民主的重要性，以及中国地方政府在这一领域的探索。随后，本文介绍盐津群众参与预算是如何产生的，以及它的主要制度设计。在此基础上，

本文着重分析 2014 年盐津群众参与预算的实施情况。紧接着，本文分析盐津 2014 年群众参与预算的实施成效，并探讨它对完善国家治理的意义。最后是结论和讨论。

本文对盐津群众参与预算的分析，综合运用了来自多种渠道的资料和数据，包括：①盐津县委、县政府及其财政局，以及参加群众参与预算试点的四个乡镇制定的各种文件；②云南省财政厅提供的四个乡镇编辑的 2014 年群众参与预算资料汇编；③本文作者的现场观察。2013 年 10 月 10 - 11 日，本文作者应邀观摩了豆沙镇、庙坝镇的参与预算，2014 年 4 月 2 - 3 日观摩了豆沙镇和中和镇的群众参与预算；④本文作者访谈。在 2013 年 10 月观摩后，云南省财政厅牵头对盐津参与预算进行完善。在这过程中，本文作者在提供咨询意见的同时，也就相关问题请教了云南省财政厅、盐津县委、县政府及其财政局的相关制度设计者。此外，在 2014 年 2 月 27 - 28 日，本文作者应邀为盐津群众参与预算的议事员和民主议事会主持人进行了培训。在这个过程中，也就相关问题进行了了解；⑤问卷调查。针对 2014 年盐津群众参与预算，我们设计了调查问卷。在云南省财政厅和盐津当地政府的帮助下，对参加试点的四个乡镇的群众议事员进行了问卷调查。盐津县四个乡镇随机抽选产生的议事员共有 71 人，直接推选的议事员共有 72 人，合计 143 名议事员，实际参加各乡镇第一次民主议事会的议事员为 136 人。在问卷调查中，实际发放问卷 136 份，收回问卷 132 份，有效问卷 122 份。

一、预算民主的兴起：中国基层探索

民主可以通过多种形式实现。不过，从 20 世纪开始，经过熊彼特、达尔等学者的简化式处理，民主开始被等同于选举。然而，民主并不是国家建设的最终目标。国家建设的最终目标是建立一个对人民负责的政府，民主只不过是实现这个目标的一个手段。为了建立一个对人民负责的政府，有两个问题是最基本的。一是权力由谁来使用，或者说，选择什么样的人来做官员？另一个基本问题是，权力如何使用？为了解决这两个问题，在两千多年中，人类试验了各种办法。从 19 世纪开始，在这两个基本问题上，人类社会开始逐步形成了某种共识。对于“由谁来使用权力”这个问题，竞争性选举被视为一种相对比较好的制度，但不是最民主、最公平的制度。对于“权力如何使用”这个问题，一种共识是建立权力使用的监督机制，其中，现代财政预算制度被视为最重要的监督机制。相应地，与选举制度相联系在一起是选举民主，与预算监督相联系

在一起的是预算民主（马骏，2010b）。

关于选举民主和预算民主的关系，将近百年前，美国政治学家，同时也是美国预算改革领导者的克里夫兰曾非常精辟地进行了分析。1919年，克利夫兰发表了《民众控制的政府》（*Popular Control Government*）一文。一开篇，克里夫兰这样写道：“我们美国人如此的相信选举，我们坚信通过选举能够解决一切政治弊病。在过去的一百二十多年中，我们不断地完善选举制度。不幸地，我们仍然失望地发现，民主选举产生的政府居然也是不负责任的。”（Cleveland, 1919: 237）在克里夫兰看来，这主要是因为缺乏一种有效的监督机制，一种能对权力的使用积极主动地进行监督的机制。解决之道是，建立现代预算制度，通过控制资金来控制权力的使用。在此基础上，克里夫兰呼吁，民主不能发展到选举民主就停步不前，在选举制度之上还应再建立像预算监督这样的控制机制。

在整个19世纪和20世纪80年代之前，预算民主主要是与立法机构所谓的“钱袋子”的权力联系在一起。立法机构的预算监督是代议制民主的一部分。然而，即使政治家是民选的，一旦选举结束后，公民也难以控制这些政治家，并确保他们在权力使用过程中真正关注公民的利益。在此背景下，从20世纪80年代开始，一种新的预算民主形式，即公民参与预算，开始兴起。公民参与预算是指公民直接参与政府的预算决策过程，并能影响预算资金的分配。它最初是在巴西的一些城市开始试验，随后在20世纪90年代扩展到其他拉美国家，在过去的十多年中公民参与预算开始扩展到其他发展中国家乃至发达国家。在实行选举民主的国家，公民参与预算主要是作为代议制民主的补充形式而出现的。公民参与预算扩大了公民参与，尤其是它使得那些原来被排除在政治过程之外的收入较低、受教育程度也比较低的公民能够参与政治过程。同时，由于公民参与预算将预算权力直接交给人民，这使得财政资金开始被重新配置去提高穷人的生活质量，提供公民所需要的公共服务。最后，它也显著地增加了财政透明度（Ackerman, 2003）。如果说立法机构的预算监督在财政领域建立起一种水平问责的政治问责机制，公民参与预算则建立起一种更为直接的社会问责机制（Ma, 2009; Ma & Hou, 2009）。

在过去十多年中，随着预算改革的推进，中国的一些地方开始试点公民参与预算。2005年，浙江省温岭市泽国镇试点了公民参与预算。这是中国最早的公民参与预算。它在公民参与预算中融合了美国资本预算的项目评分技术和温岭市自20世纪90年代末期发展起来的民主恳谈制度。在泽国的试验中，随机抽出的公民代表对政府提出的基础设施项目进行恳谈后再对项目进行打分，然后政府根据各个项目的得分确定纳入政府预算的项目。2006年，温岭市新河镇

试点了“预算民主恳谈”。它被放在镇“人代会”审议、批准镇政府预算的环节，以温岭本地的民主恳谈为基础，建立了预算修正程序，并吸纳部分公民参与预算审查监督。不过，最后只有镇人大代表才能提出预算修正案。一旦镇人民代表大会通过了某项预算修正案，政府就必须相应地修改政府预算。尽管都是预算民主恳谈模式，但泽国镇 2005 年模式和新河镇 2006 年模式存在着以下不同：①新河镇的预算民主恳谈是以人大预算监督为主，公民参与预算为辅的，而泽国模式则是以公民参与预算为主的。②新河模式将所有政府预算都纳入人大预算监督和公民参与，而泽国模式主要适用于资本预算，即基础设施建设支出。③新河模式的公民参与是在人大审批预算的环节，而泽国模式是在政府编制预算的环节。从 2008 年开始，新河模式开始变成温岭预算民主恳谈的主要形式。在人大审批预算环节建立预算修正程序也成为温岭预算民主恳谈制度的核心环节。不过，尽管引入了新河模式在人大预算监督环节的预算修正程序，但泽国镇在人大代表审议预算之前，继续实行公民参与预算，由随机抽取的民意代表对政府预算进行民主恳谈。根据民主恳谈的意见，政府对预算进行调整，再提交人大审议。此外，在公民代表对政府预算进行恳谈时，人大代表现场进行旁听，了解参与公民的意见与想法。这有助于人大代表在“人代会”审议政府预算的环节吸纳一部分公民的意见。同样地，与新河模式一样，参与公民也可旁听人大代表的预算恳谈。2008 年，温岭在 6 个乡镇推开预算民主恳谈，2009 年在 16 个乡镇街道全面实施。

2006 年，在中国发展基金会的推动下，哈尔滨市和无锡市开始试点称为“参与式预算”的公民参与预算，无锡市主要在街道开展了“参与式预算”试验，哈尔滨市在街道开展改革试验的同时，也选择了少数农村进行试点。2006 年，哈尔滨市在阿城县和道里区的两个街道和一个村试点了“参与式预算”，涉及 3 个项目。2007 年，改革推广到 3 区 1 县、12 个街道、5 个乡镇，共 31 个项目。2006 年，无锡市在两个区选择 2 个街道进行“参与式预算”改革试点，涉及 3 个项目。次年，改革推广到 5 个区、16 个街道，共 32 个项目。2008 年，无锡市除原乡镇建制的街道以外，在所有街道全面推行“参与式预算”，哈尔滨市各区根据实际情况继续扩大“参与式预算”的试验范围。哈尔滨、无锡的“参与式预算”主要是在政府编制预算环节引入公民参与，主要适用于与公民生活息息相关的基础设施建设，而且只是其中的一部份项目。在项目选择上，两地主要运用投票决定或协商决定模式。哈尔滨“参与式预算”的特点是，政府在项目选择上有较强的主导性，在大多数情况下，是由政府选定项目类型，再由居民代表选择项目实施的先后顺序，居民更多参与项目的后期管理。无锡

“参与式预算”的特点是，居民全程参与项目选择和项目管理（中国发展基金会，2008）。

在这些先驱性探索的影响下，其他一些地方也开始了公民参与预算改革试点。2012年，安徽省淮南市在市本级预算的编制过程中试点了参与式预算，首先运用网络评审的方式，由公民对政府拟定的项目进行评审，然后在会议评审环节纳入公民参与（黄仕兴，2012）。2011年11月，广东省佛山市顺德区在推进社会体制综合改革的过程中，将参与式预算作为深化财政管理体制改革的重点。2012年7月，顺德区出台《参与式预算试点工作方案》及《实施细则》。随后，顺德区参与式预算工作小组对2013年度区属单位申报的500多个新增预算项目进行筛选，最终确定“孕前优生健康检查项目”和“残疾人辅助器具适配、居家无障碍改造项目”为试点项目。通过公民参与的方式，最后这两个项目获得了认可，但预算金额进行了调整。不过，顺德参与式预算改革纳入的项目比较少，参与面也不够广（中国社会科学院，2014）。

目前，国内这些地方实行的公民参与预算普遍都存在着一些局限性。从2006年开始，温岭预算民主恳谈已将恳谈的重点转移至人大预算监督环节，从而变成以人大预算监督为主、公民参与为辅的预算民主形式。至于哈尔滨、无锡的公民参与预算，目前已开始陷入停顿。在顺德模式中，纳入公民参与的政府项目是非常有限的。在淮南模式中，公民只是参与评议政府项目，而无对项目的决定权。此外，在温岭模式以及哈尔滨和无锡实行的“参与式预算”中，公民获得了对政府项目的决策权，但无项目提议权。最后，在哈尔滨和无锡实行的参与式预算以及顺德实行的参与式预算中，纳入公民参与预算的财政资金在政府当年安排的财政资金中仅占极小的比重。从2012年开始，在云南省财政厅的指导下，在借鉴国外公民参与预算经验的基础之上，云南省盐津县开始探索创新公民参与预算。从2012年至2014年，盐津县在豆沙和庙坝两个乡镇试点了公民参与预算。在总结这两个乡镇改革试点经验的基础上，2014年，盐津县进一步完善了公民参与预算。2014年3-4月，一个全新的公民参与预算模式——“群众参与预算”——在盐津的四个乡镇推开。盐津的改革对于进一步在中国各地推进公民参与预算以及完善基层治理具有非常重要的意义。

二、盐津模式：群众参与预算

盐津县是云南省昭通市下属的一个县，而且是国家扶贫开发工作重点县，财政自给率比较低。例如，2010年，县级财政一般预算收入9 199万元，县级

基金收入 388 万元，中央、省、市各项补助收入 78 956 万元，其中一般性转移支付 14 875 万元，专项资金 36 206 万元（盐津县财政局，2011）。2011 年，在省财政厅的指导下，盐津县委、县政府开始谋划通过财政预算改革来推动基层政府的治理体系完善。盐津的财政预算改革包括三块互相联系的内容：部门“比例·绩效”预算、县乡财税增长激励机制、公民参与预算。其中，后两者最为密切地联系在一起（李晓，2014a）。

2008 年，云南省实施“乡财县管”体制，取得了明显成效。然而，一些新问题也开始出现。首先，《预算法》关于一级政府一级预算的规定悬空，乡镇财政职能不断弱化，财权与事权不匹配。其次，乡镇政府发展经济的积极性被削弱，抓财政收入的积极性降低，对县财政的依赖心理比较严重。第三，乡镇财政预算缺乏民主监督，乡镇人大预算监督未能落实。在“乡财县管”体制下，乡镇被视为县级预算的一个部门，每年编制部门预算，向县“人代会”简单汇报，有的甚至不汇报。乡镇预算的执行和调整也不向乡镇人大主席团汇报。2012 年，盐津县开始改革县乡财政管理体制，实行了乡镇财政增收的激励机制，包括界定县乡收入范围，核定乡镇收入基数，建立转移支付和定额上解制度。最重要的是，基数核定后，三年不变。这实质上是向乡镇下放财权，有助于调动乡镇增收节支的积极性（李晓，2014b）。

然而，向乡镇下放财权后，一个新的问题也随之而来，即如何确保乡镇政府负责地使用这些资金。盐津改革者选择了公民参与预算。在认真研究了国内外公民参与预算经验以及温岭的预算民主恳谈经验后，2012 年，盐津县在庙坝镇和豆沙镇试点了以“代表推选、民主恳谈、项目评议、编制预算”为主要内容的公民参与预算改革试点。不过，尽管都是公民参与预算，但两个镇的参与式预算又有所不同。在参与方式上，庙坝镇采取以群众为主导的“自下而上”的方式来编制预算，即群众代表参与、竞争立项，再由群众代表投票表决；豆沙镇则采取以政府为主导的“自上而下”的方式来编制预算，即政府按照当年全镇财力和经济社会发展需要，拟定当年建设项目，再提交群众代表议事表决（李晓，2014b）^①。在两年的试点中，尽管采用不同的方式，在庙坝镇和豆沙镇，公众都首次参与到项目支出预算的讨论、评议和确定，直接参与政府预算编制。在庙坝镇，公民还拥有项目提议权。参与式预算的实施改变了传统的完

^① 庙坝镇参与式预算包括“推荐代表、民意调研、额度测算、确定项目、群众恳谈、公开公示、人大审定”七个方面；豆沙镇参与式预算包括“项目额度测算、拟定项目计划、选举议事代表、推行民主恳谈、项目公开公示、人大审议批复”等六个方面（李晓，2014b）。

全由政府主导的乡镇预算编制方式。正如盐津县李晓（2014b）县长所说的，参与式预算的实施“实现预算编制由‘闭环’向‘开放’的转变”。

从2013年下半年开始，为了进一步完善和推进公民参与预算，在云南省财政厅的指导下，盐津县委、县政府对庙坝镇和豆沙镇参与式预算改革试点经验进行总结。2014年1月，盐津县将庙坝和豆沙模式的优点有机地结合起来，形成了名为“群众参与预算”的公民参与预算制度。2014年1月，盐津县政府颁布了《盐津县群众参与预算改革试点方案》，正式启动群众参与预算改革。盐津的群众参与预算改革是在县委的领导下，由县政府负责实施的。为了加强对改革工作的领导，县政府成立了“盐津县乡镇群众参与预算改革领导小组”，以统一领导和部署群众参与预算改革试点工作。同时，各试点乡镇也成立了相应的领导和工作机构，负责具体实施改革工作（盐津县人民政府，2014a）。

公民参与预算需要一个公平公正、理性规范的参与程序与规则。否则，公民参与预算不仅不能取得预期的效果，反而可能产生负面影响，例如变成公民发牢骚的会议。在充分借鉴国内外公民参与预算的经验并在两年试点准备的基础上，盐津的改革者设计了一套既符合公民参与预算要求，又适合当地实际情况的参与制度。具体而言，盐津群众参与预算包括五个主要环节：

（一）推选群众议事员

对于公民参与预算来说，如何产生公民代表是最基础性的工作。在这个问题上，盐津创设了“群众议事员”。群众议事员的推选由乡镇“群众参与预算”工作小组负责组织，包括两类从不同渠道、运用不同方式产生的群众议事员。一类是村两委直接推选的议事员，具体通过定额推荐产生，以行政村为单位，每个行政村无论大小，均有2名议事员，由“村两委”召开会议提名推荐。另一类是按人口规模随机抽取的议事员，按每个行政村人口总数0.5‰的比例分配议事员名额，从各村民小组推荐的人选中随机抽取。两类议事员的推选结果须报领导小组与监督委员会备案。群众议事员一经产生，任期3年（盐津县人民政府，2014b）。

盐津群众参与预算推选参与代表的方式非常有特色。它既借鉴了温岭泽国模式运用的随机抽取方法，但又进行了创新。首先，对各村按人口比例进行配额，然后由各村民小组推举候选人，最后在这些候选人中随机抽取议事员。这种抽取方式比较公平。但可能导致某个行政村缺乏代表。为解决这个问题，盐津模式采取各村“村两委”定额推荐议事员，确保各村都有自己的代表。这样既实现了随机抽样的公平性，也保证了各村的利益都有代表。此外，由于议事

员是从两种不同的渠道推选的，即由体制内的“村两委”推荐的代表和村民小组推荐的代表，这有助于将农村基层社区不同的利益整合进公民参与预算。最后，在盐津模式中，议事员是任期制的。这是国内试点的公民参与预算所没有的，应是借鉴了巴西公民参与预算的经验。这种模式有助于加强参与代表的责任感，也有助于提高参与代表的参与能力。不过，其局限性是不能扩大公民参与面。

（二）项目准备

盐津群众参与预算的项目准备环节包括两项工作：首先，确定资金总量。公民参与预算常常会面临一个矛盾，即公民需求与政府财力之间的矛盾。在盐津模式中，在形成项目之前，政府首先确定群众参与预算的资金总额。具体地，乡镇政府会测算全年财力及项目资金安排总量，将当年财力减去基本支出与必保刚性支出后的财力余额即为本年度群众参与预算总金额。同时，县级财政按中央清理归并专款的原则，对上级专款中未指定具体项目的部分进行测算预计，并按一定比例预下达到乡镇，群众参与预算的试点乡镇将其纳入群众参与预算项目资金安排。群众参与预算总金额需在项目提交前会通报群众议事员，并在召开民主议事会时作为确定项目的资金控制依据（盐津县人民政府，2014a）。

其次，建立项目库。如何形成项目，谁有权力提出项目，将决定公民参与预算的深度。如果公民不能提出项目，公民参与预算的深度就比较低。在盐津群众参与预算中，群众议事员获得了项目提议权。而在国内的绝大部分公民参与预算中，例如2005年温岭模式、顺德模式等，项目是政府提出的，公民只是参与讨论政府提出的项目，或者在讨论后决定或修正政府预算项目。然而，盐津群众参与预算有一个非常巧妙的制度设计，即群众议事员与政府都可以提出项目，但以群众议事员提出项目为主。原则上每位议事员可以提出1个项目，最多不超过2个。群众议事员所提项目应当符合项目管理的基本条件，并按统一规定的格式文本填报。群众议事员所提项目应当广泛、充分体现本村组村民的意见。乡镇政府根据本区域的发展规划、产业发展政策和导向，拟定当年政府主导发展的项目，经政府办公会讨论通过后进入项目库（盐津县人民政府，2014a）。

在此，一个需要讨论的问题是，对于一个真正的公民参与预算来说，政府是否可以提出项目？由于担心政府项目挤占公民项目，公民参与的拥护者可能会反对政府提出项目。然而，如果纳入公民参与预算的资金量比较多，同时将政府提出的项目数控制在一定比例内，政府提出项目并不会改变公民参与预算的性质。更为重要的是，政府提出项目也自有其道理。我们不能假定公共官员

知道公共利益是什么，尤其不能接受这样一种假定，有权者就掌握着真理。但是，我们也不能滑向另一个极端，假定只有公民才知道公共利益。无论是行政官员、公民还是其他希望从政府服务中获得满足的任何团体，都不能宣称只有自己才明白什么是公共利益，只有自己对公共利益的理解是最正确的。这实际上意味着，只有在纳入公民参与的真诚、平等的对话中，我们才能真正明白公共利益是什么，只有在这种对话的过程中，公共利益才能“社会性地”确立下来（Simonsen & Robbins, 2000: 5）。正如，吉登斯（Giddens）所说的，真实是社会性地建构起来的。任何仔细观察过公民参与实践的人，或许都会观察到这一点。公民应该参与治理。然而，每个公民参与时最主要关心的是他周围的事情，他们一般不会想离自己比较远的事情。以盐津为例，来自每个村的群众议事员最关心的肯定是与本村利益最直接的事情，他们不会站在整个镇的层面来想问题。因此，镇政府参与进来，从全镇的角度提出项目，正好可以弥补这种不足。

（三）项目审查

盐津群众参与预算在公民代表审议项目之前，专门设置了项目审查环节。具体地，由县改革领导小组组织相关部门人员或委托专业机构对纳入项目库的各类项目进行独立的技术性、政策性审查，并出具审查意见，然后在民主议事会上予以通报。项目审查主要内容包括资格审查、形式审查（例如是否符合预算规范，是否有清晰的目的等）、内容审查（例如是否违反国家政策和法律等）。在民主议事会召开 10 天前，政府须将项目库审查情况提交群众议事员，并予以公开，供群众查阅。只有审查通过的项目，才能提交民主议事会审议（盐津县人民政府，2014a）。

这是盐津模式非常独特的一个地方。由于项目审查是由政府组织的，一个非常自然的担心就是，这会不会对公民参与预算产生干扰，甚至出现政府意志取代公民需求的情况。从盐津群众参与预算的制度设计来看，这种担心是不必要的。首先，项目是民众代表提出的，而且主要是以民众代表提出项目为主。政府审查只能审查民众提出的项目，而不能将民众代表的项目否定后，提出自己的项目。其次，项目审查是由县政府组织，而不是乡镇政府组织的。在此制度环境下，设置项目审查有助于提高公民参与预算的质量。尽管那种以预算专业性很强为由否定公民参与的观点是非常错误的，但预算的确涉及各种专业性和政策性问题。例如，在陡峭的山坡上修水渠在技术上是否可行，修路砍伐森林是否违反国家森林保护政策，等等。

（四）民主议事

如何在竞争性的项目中进行选择并分配资金，是预算决策最核心的环节。在很大程度上，一项改革是不是真正的公民参与预算，关键是看，在决定项目的环节，公民代表的影响力有多大。盐津模式通过民主议事会的形式，将项目的决定权赋予了群众议事员。

在项目选择阶段，由乡镇工作小组组织召开民主议事会，民主议事会的成员是本镇的全体群众议事员，没有镇政府官员。民主议事会议每年召开两次，第一次是决定编制年初预算，第二次是审议预算执行中的预算调整。根据实际需要，亦可召开民主议事会临时会议，讨论和确定相关事宜。民主议事会的议程主要包括：①镇长向全体议事员通报上年项目执行、绩效评价及问责情况；②相关政府工作人员通报群众参与预算项目的技术性与政策性审查意见，对于审查未通过的项目，必须说明理由；③镇财政所通报项目库项目及资金总量测算意见；④群众议事员和政府逐一对所提项目进行陈述，包括立项的理由，受益群众多少，需要多少资金，申请多少财政资金等，紧接着，其他群众议事员提问，然后讨论；⑤投票表决（盐津县人民政府，2014b）。

从制度设计上看，在盐津模式中，项目选择是由参与群众投票决定的。总体来看，尽管各镇采取的计票方式有所不同，但都是根据获得支持的票数对项目进行排序，再结合预留给群众参与预算的资金总额，来确定纳入政府预算的项目。这实质上将项目的决定权交给了民众，实现了“群众的事情群众定”。当然，在投票之前，群众议事员要就自己提出的项目陈述理由，说明资金需要，然后再回答其他议事员提出的问题。这显然借鉴了浙江温岭的民主恳谈经验。不过，盐津模式有一个非常独特的制度设计。为了确保民主议事会会议能够高效、有序地进行，专门设置了民主议事会的会议主持人。最为关键的是，这个主持人不是政府官员，而是从群众中抽取的。

（五）执行反馈

为了确保公民关心的公共问题最终得到解决，在公民参与预算中，不仅需要预算资金分配环节运用公民参与，而且需要在预算执行和预算执行后引入公民参与。在制度设计上，盐津群众参与预算非常重视参与项目的执行及其效果。对于民主议事会决定的项目，镇政府将编入政府预算草案，再提交乡镇“人代会”或人大主席团会议审批。人大审议通过后的政府预算，由乡镇人民政府统一负责组织执行。在预算执行过程中，群众议事员将负责监督自己提出的

项目的执行。此外，在预算执行中，政府调整预算需经民主议事会议表决，民主议事会决定的项目，由乡镇财政编制进当年的预算调整草案，经乡镇政府审核签字并报乡镇人大主席团审议批复后，方可执行。此外，财政年度结束后，乡镇财政所会组织决算，并联系县财政局，由其牵头组织项目绩效评价及问责。在次年的民主议事会上，乡镇政府须向全体议事员报告决算及绩效评价结果（盐津县人民政府，2014a）。

三、2014 年群众参与预算的实施情况

2014 年，盐津县选择四个乡镇试点群众参与预算，即庙坝镇、豆沙镇、牛寨乡、中和镇。为了确保群众参与预算取得预期的效果，在实施群众参与预算改革之前，盐津对群众议事员和民主议事会主持人进行了培训。除了各乡镇自行组织的培训之外，云南省财政厅专门邀请国内的专家学者参与培训。培训内容包括：群众参与预算制度规则、群众议事员的权利与义务、国内外公民参与预算实践等。2014 年 3 月至 4 月，四个乡镇先后实行了群众参与预算：牛寨乡（3 月 20 日），庙坝镇（3 月 28 日），豆沙镇（4 月 2 日），中和镇（4 月 3 日）。现从群众参与预算的主要环节，对盐津四个试点乡镇的群众参与预算进行分析。

（一）群众议事员

公民参与预算并不是说全部公民都参与预算。这样做成本太高。对于公民参与预算来说，首要的问题是：谁参与，参与者的代表性如何？从表 1 可以看出，四个乡镇群众议事员的代表性比较好。各乡镇从普通群众中随机抽取的议事员在人数上至少与村两委推荐的议事员基本持平，在中和镇与庙坝镇，从群众中随机抽取的议事员多于“村两委”推荐的议事员。从群众议事员的身份上看，即使采用了“村两委”推荐的做法，但是，除了豆沙镇外，群众身份的议事员多于具有“村两委”干部身份的议事员。当然，在随机抽取的群众议事员中，有部分是村小组的组长。然而，在中国现有体制下，一方面这些人不应视为官员，另一方面他们在利益上也更多地与普通群众比较密切，而且，从受教育程度上看，群众议事员具备足够的参与能力。从四个乡镇的情况来看，群众议事员至少有小学学历，其中绝大部分都有初中以上学历。由于乡镇层面的参与预算主要是讨论基层社区的公共问题，主要是各种与每个民众的生活息息相关的事情，这样的学历是足够的。最后，从年龄上看，群众议事员的年龄分布也比较合理。除牛寨乡缺乏 30 岁以下的公民外，在其他三个镇，各个年龄段都

有公民代表。此外，群众议事员主要是30-60岁的公民代表。相较于年轻公民来说，这个年龄段的公民社会经验比较丰富，对社区历史和公共事务的了解也比较多，参与能力更好。

公民参与预算的效果如何，在很大程度上，取决于公民代表的参与积极性。整体上，盐津四个镇群众议事员的参与积极性都比较高。首先，如表1所示，群众议事员参加民主议事会的出席率比较高。牛寨乡没有议事员请假，其他三个乡镇也只有个别议事员请假，未参加民主议事会。其次，问卷调查表明，群众议事员的参与意愿也比较高。在受访的121名群众议事员中，91%的受访者表示比较乐意或非常乐意担任议事员。^①不过，更能够测量群众议事员参与积极性的是他们的参与行为，例如提出项目的情况等。

表1 群众议事员基本情况

| | | 牛寨乡 | 庙坝镇 | 豆沙镇 | 中和镇 |
|--------|-------------|-----|-----|-----|-----|
| 总人数 | | 32 | 48 | 26 | 37 |
| 实际参会人数 | | 32 | 44 | 24 | 36 |
| 性别 | 男 | 32 | 44 | 22 | 35 |
| | 女 | 0 | 4 | 4 | 2 |
| 产生方式 | 直接推选 | 16 | 23 | 14 | 18 |
| | 随机抽选 | 16 | 25 | 12 | 19 |
| 个人身份 | “村两委”干部 | 8 | 23 | 15 | 18 |
| | 群众 | 24 | 25 | 11 | 19 |
| 教育程度 | 大专 | 3 | 6 | 5 | 6 |
| | 高中 | 3 | 5 | 5 | 7 |
| | 中专 | 3 | 3 | 2 | 1 |
| | 初中 | 17 | 30 | 13 | 20 |
| | 小学 | 6 | 4 | 1 | 3 |
| 年龄 | 20-30岁(含20) | 0 | 4 | 1 | 2 |
| | 30-40岁(含30) | 6 | 11 | 8 | 8 |
| | 40-50岁(含40) | 7 | 21 | 9 | 11 |
| | 50-60岁(含50) | 8 | 10 | 7 | 10 |
| | 60岁以上 | 11 | 2 | 1 | 6 |

资料来源：关于议事员产生方式的数据，来自盐津县人民政府（2014a）。关于中和镇的其他数据，来自中和镇人民政府（2014a）；关于豆沙镇的其他情况，来自豆沙镇人民政府（2014a）；关于庙坝镇的其他情况，来自庙坝镇人民政府（2014a），群众身份的议事员中，包括1名退休干部，1名教师，其他皆是农民；关于牛寨乡的其他情况，来自牛寨乡人民政府（2014a）。

^① 关于群众议事员参与意愿更详细的分析，见林慕华（2014）。

（二）项目准备与审查

表2详细地呈现了四个乡镇群众参与预算的项目准备和审查情况。牛寨乡群众参与预算共提出32个项目，而且全部是群众议事员提出的项目，共需资金790.61万元，其中，申请政府财政资金588.639万元，各村群众以投资投劳等形式自筹的资金为201.971万元。此外，全部项目都通过了项目审查（牛寨乡人民政府，2014b）。庙坝镇群众参与预算共提出82个项目，共需资金4068.12万元。其中，群众议事员提出80个项目，共需资金4004.65万元，申请政府财政资金3863.87万元，各村群众自筹资金为140.78万元；政府提出2个项目，共需资金63.47万元。通过项目审查的项目27个，共需总投资资金763.49万元。其中，2个是政府提出的项目，25个项目是群众议事员提出的（庙坝镇人民政府，2014b）。豆沙镇群众参与预算总共提出40个项目，共需资金1421.43万元，其中申请政府财政资金1164.73万元，各村群众以投资投劳等形式自筹的资金256.7万元。其中，36个项目为群众议事员所提，共需资金1022.42万元，申请政府财政资金962.92万元，群众自筹资金59.5万元；4个项目为政府所提，共需资金399.01万元，申请财政资金201.81万元，其他来源资金197.2万元。项目审查后，有16个项目获得通过，共需资金480.2万元，其中申请财政资金434.3万元，群众自筹资金45.9万元。在审查通过的16个项目中，政府提出的项目2个，共需资金65万元；群众议事员提议项目14个，共需资金415万元，其中申请财政资金369.3万元，群众自筹资金45.9万元（豆沙镇人民政府，2014b）。中和镇群众参与预算总共提出37个项目，共需投资1437.46万元，其中申请财政资金983.24万元，各村群众自筹资金454.22万元。在37个项目中，群众议事员提出32个项目，共需资金1186.26万元，其中申请财政资金867.24万元，群众自筹资金319.02万元；政府提出5个项目^①，共需资金251.2万元，其中申请财政资金131万元，另有135.2万元的群众自筹资金。通过项目审查的项目数为18个，共需资金603万元，其中申请财政资金467万元，群众自筹资金136万元。在18个项目中，政府提出的项目4个，共需资金101万元，其中申请财政资金86万元，群众自筹资金15万元；群众议事员提出的项目14个，共需资金502万元，其中申请财政资金381万元，群众自筹资金121万元（中和镇人民政府，2014b；盐津县财政局，2014）。

^① 其中有一个项目是该镇副镇长提的，因其不是议事员，故本文将其纳入“政府提出项目”加以统计。

表2 项目提出、审查和审议通过的情况

| | | 牛寨乡 | | 庙坝镇 | | 豆沙镇 | | 中和镇 | |
|----------------------|-----|-----|-------------------------------|-----|------------------------------|-----|---------------------------|-----|-----------------------------|
| | | 项目数 | 金额(万元) | 项目数 | 金额(万元) | 项目数 | 金额(万元) | 项目数 | 金额(万元) |
| 项目提出 | 政府 | 0 | 0 | 2 | 63.47 | 4 | 399.01 (201.81, 197.2) | 5 | 251.2(131, 135.2) |
| | 议事员 | 32 | 790.61 (588.639, 201.971) | 80 | 4004.65 (3863.87, 140.78) | 36 | 1022.42 (962.92, 59.5) | 32 | 1186.26 (867.24, 319.02) |
| 项目审查通过的项目 | 政府 | 0 | 0 | 2 | 63.47 | 2 | 65 | 4 | 101(86,15) |
| | 议事员 | 32 | 790.61 (588.639, 201.971) | 27 | 700.02 (651.9, 48.12) | 14 | 415.2 (369.3, 45.9) | 14 | 502 (381, 121) |
| 民主议事会通过项目 | 政府 | 0 | 0 | 1 | 20 | 2 | 65 | 3 | 56 |
| | 议事员 | 20 | 418.240 (305.015, 113.225) | 12 | 255.45 (230.43, 25.02) | 10 | 415.2 (369.3, 45.9) | 10 | 321.4 (219.6, 101.8) |
| 民主议事会通过且安排进预算的项目资金总额 | | | 305.015 | | 250.43 | | 275.9① | | 275.6 |
| 群众参与预算可用资金总额 | | | 340 | | 310 | | 279 | | 315 |
| 群众参与预算剩余资金 | | | 34.985 | | 59.57 | | 3.1 | | 39.4 |

注释：关于项目资金金额，括弧外为总投资金额，括弧内先是申请的财政资金金额，其后是群众自筹资金金额。在豆沙镇、中和镇政府提议项目中，括号内后一个数据为“其他投资”。

资料来源：牛寨乡人民政府（2014b, 2014c, 2014d），庙坝镇人民政府（2014b, 2014c, 2014e），豆沙镇人民政府（2014b, 2014c, 2014d）。关于中和镇的数据，来自中和镇人民政府（2014b, 2014d, 2014e）和盐津县财政局（2014）。

① 只安排10个项目，议事员项目有8个，政府项目2个。

在盐津的群众参与预算试点中，群众议事员非常踊跃地参与进乡镇政府的预算过程。这首先反映在群众议事员提出的项目数上。如表 2 所示，牛寨乡 32 个议事员共提出了 32 个项目，人均 1 个项目；庙坝镇 48 个议事员共提出 80 个项目，实际参会议事员为 44 人，参会议事员人均提出 1.8 个项目。此外，通过对比庙坝镇议事员名单与议事员提出的项目汇总表，我们发现所有参会议事员最少都提出了一个项目，个别未参加民主议事会的群众议事员也提交了项目。在豆沙镇的 26 名议事员中，只有 4 名议事员未提出项目。其中，有 2 名议事员因事请假，未参加群众参与预算。这就是说，参加民主议事会的议事员只有 2 名未提出项目。参会的 24 名议事员共提出了 36 个项目，人均提出 1.4 个项目。相比较而言，中和镇群众议事员的踊跃程度比其他三个乡镇略低。中和镇有 37 个群众议事员，1 人请假未参加民主议事会，共提出项目 32 个，参会的议事员人均提出 0.89 个项目。

其次，尽管在制度设计上乡镇政府也可提出项目，但在群众参与预算中，项目主要是由群众议事员提出的，而且，在项目审查后提交民主议事会审议的项目中，政府提出的项目也只占很小的比重。如表 2 所示，在牛寨乡，项目全部是群众议事员提出的，而且全部通过了项目审查。在庙坝镇，群众议事员提出了 80 个项目，政府只提出了 2 个项目。项目审查后，政府提出的 2 个项目保留，群众议事员提出的项目只有 27 个通过了项目审查。尽管群众议事员提出的项目大部分没有通过项目审查，但通过审查的项目仍远远多于政府提出的项目。在豆沙镇，群众议事员提出了 36 个项目，政府提出了 4 个项目。在项目审查后，政府提出的项目过半未通过项目审查，议事员提出的项目有 14 个通过了项目审查。在中和镇，群众议事员提出了 32 个项目，政府提出了 5 个项目。项目审查后，政府提出的项目有 4 个被保留，议事员提出的项目保留了 14 个。除了牛寨乡外，在其他三个镇，议事员所提项目大部分都没有通过项目审查。这在一定程度上说明，公民仍然不能很好地掌握项目设计的预算规范，以及与项目设计紧密相关的技术性和政策性问题。尽管如此，在项目审查后，议事员提出的项目仍然在民主议事会审议的项目总数中占据绝对的多数。在民主议事会审议的全部项目中，牛寨乡群众议事员所提项目所占的比重为 100%，庙坝镇为 93.1%，豆沙镇为 87.5%，中和镇为 77.8%。

第三，从群众议事员所提出项目的类型来看，在整体上，各乡镇的群众议事员都比较好地履行了公民代表的角色，通过项目提议真实地反映了当地民众最关心的问题。表 3 反映了议事员最关心的问题。从中可以看出，在四个乡镇，群众议事员最关心的是桥梁道路。在历史上，盐津曾是中原入滇的重要通

道，目前仍保存有秦朝开凿的“五尺道”古迹。然而，由于地处西南的乌蒙山脉，交通极其不便。落后的交通不仅严重地制约当地的经济的发展，而且给民众的生活带来诸多困难。因此，修桥修路一直是盐津百姓最关心的问题。群众议事员提出的也主要是这一类项目。

表3 群众议事员提出项目的主要类型

| | 牛寨乡 | 庙坝镇 | 豆沙镇 | 中和镇 |
|---|-----------|-------------|-------------|-------------|
| 议 | 桥梁道路 22 | 桥梁道路 55 | 桥梁道路 24 | 桥梁道路 25 |
| 事 | 水利沟渠 5 | 水利沟渠 3 | 水利沟渠 1 | 水利沟渠 3 |
| 员 | 人畜饮水 2 | 集镇环卫设施 4 | 人畜饮水 3 | 产业发展 2 |
| 项 | 老年活动中心 1 | 产业发展 8 | 村文化广场 1 | 片区房屋亮化 1 |
| 目 | 集镇环卫设施 1 | 村卫生室 5 | 村委集中办公 1 | 文体场所建设 1 |
| | 产业发展(柑橘 1 | 村文化大院 1 | 异地搬迁 1 | |
| | 蛆虫防治) | 村委办公楼 2 | 产业发展(天麻种 5 | |
| | | 其他(农用物资 2 | 植补贴等) | |
| | | 集中供应等) | | |
| 政 | 无 | 镇政府院坝硬化 1 | 镇基础设施建设 1 | 集镇农贸市场建设 1 |
| 府 | | 文化广场建设 1 | 镇基础设施维护 1 | 教育奖补基金 1 |
| 项 | | | 集镇环卫日常维护 1 | 便民服务中心建设 1 |
| 目 | | | 保障性住房建设 1 | 集镇环卫设施建设 1 |
| | | | | 小米辣产业发展 1 |
| 项 | | | | |
| 目 | 32 | 80 + 2 = 82 | 36 + 4 = 40 | 32 + 5 = 37 |
| 数 | | | | |

资料来源：牛寨乡人民政府（2014b）；庙坝镇人民政府（2014b）；豆沙镇人民政府（2014b）；中和镇人民政府（2014b）。

最后，即使政府也可以提出项目，但是由于群众参与预算将项目的决定权交给了公民代表，这就对政府构成了约束，政府在设计并提出项目时必须充分研究当地民众最关心的问题。在牛寨乡，政府干脆不提出项目。在其他三个乡镇，镇政府提出的项目大体上都是民众关心的问题。庙坝镇政府提出的两个项目分别是镇政府院坝硬化和文化广场建设，豆沙镇政府提出的4个项目分别是镇基础设施建设、镇基础设施维护、集镇环卫日常维护、保障性住房建设。中和镇政府提出了5个项目，包括副镇长提出的集镇农贸市场建设项目和其他4个以政府名义提出的项目。在这5个项目中，只有1个是受益面比较小的产业发展项目。

（三）项目确定：民主议事会

民主议事会是盐津群众参与预算最激烈的环节。在这个环节，我们全程现场观察了豆沙镇和中和镇的民主议事会会议。在这两个镇，整个会议严格按制度规定的程序和规则进行，既激烈活跃，又井然有序。绝大部分项目的陈述表明，议事员在事前做了比较充分的准备，包括事前调研、项目理由、项目的受益群众多少、所需资金的测算等。在中和镇，每个项目陈述人还准备了PPT。在PPT中，为了争取其他群众议事员的支持，大部分项目陈述人还呈现了相关图片，例如一条雨后泥泞的黄土路等。每个项目陈述完后，基本上都会有其他群众议事员提出问题，负责陈述项目的群众议事员一般都能礼貌并有针对性地回答疑问。根据林慕华（2014）对中和镇2014年民主议事会的现场统计以及对牛寨乡2014年民主议事会现场录音的分析，在中和镇民主议事会的项目讨论环节，对项目提问的群众议事员共有61人次，每个项目平均接受议事员的提问达到3.39次，发言最多的议事员提问达到8次。不过，在36名参会的议事员中，仍有10名议事员未对其他项目发表任何意见。在牛寨乡的民主议事会上，参会的32名群众议事员针对32个项目共提问44次。由于中和镇和牛寨乡是2014年才开展公民参与预算，这样的提问次数已属不低。整体上看，在我们观察的两个乡镇，在相对中立的民主议事会主持人的主持之下，整个讨论基本都在一种理性、相互尊重的氛围中开展，而且从头到尾政府官员都没有介入讨论。所有项目陈述和讨论完后，群众议事员开始投票。在计票环节，从群众议事员中选出三位议事员分别负责唱票、写票、监票，其他议事员现场监督着整个计票过程。最后，根据各个项目得票多少，结合乡镇政府安排给群众参与预算的资金总额，确定纳入政府预算的项目。

具体地，牛寨乡民主议事会审议通过20个项目，共需财政资金305.015万元，而乡政府安排给群众参与预算的财政资金是340万元，剩余34.985万元。此外，各村群众为20个项目自筹资金113.225万元（牛寨乡人民政府，2014d）。庙坝镇民主议事会通过13个项目，共需财政资金250.43万元，其中政府提议的项目1个，即集镇环卫设施项目，用于修建4个垃圾池和16根路灯。镇政府为群众参与预算安排的财政资金是310万元，剩余59.57万元（庙坝镇人民政府，2014c）。豆沙镇民主议事会审议通过12个项目，其中2个是政府的项目，10个是议事员的项目，共需财政资金434.3万元。然而，该镇为群众参与预算安排的财政资金是279万元，只能支持10个项目。豆沙镇根据得票数排序选择了10个项目，其中政府项目2个，议事员项目8个，一共涉及财政

资金 275.9 万元。在安排了这 10 个项目后，群众参与预算的财政资金结余 3.1 万元（豆沙镇人民政府，2014c，2014d）。中和镇民主议事会审议通过 13 个项目，其中政府提出的项目 3 个，群众议事员提出的项目 10 个。13 个项目共需财政资金 275.6 万元，而安排给群众参与预算的资金为 315 万元，剩余资金 39.4 万元（中和镇人民政府，2014d，2014e）。按制度规定，群众参与预算的剩余资金滚入下一次民主议事会使用。

表 4 汇总了四个乡镇民主议事会通过项目的类型。从通过的项目可以看出，民众完全有能力参与公共事务决策，并在这个过程中作出最符合大多数民众利益诉求的判断。首先，对于应该投票给什么样的项目，群众议事员显然具有公共性的考虑，也在这方面有足够的辨别能力。在群众议事员提出的项目中，有一类是产业发展项目。这类项目通常涉及少数农户为种植某种经济作物，或者经营某种生产（例如酒厂），因资金不足而向政府申请补贴。相对于其他项目而言，这类项目不是服务于公共目的，受益面也相对其他项目小，因此不应纳入公共预算。从通过的项目来看，在四个乡镇，只有豆沙镇民主议事会通过了一个产业发展的项目。其他通过的项目都是服务于公共目的的。其次，民主议事会通过的项目绝大部分是桥梁道路建设的项目。如前所述，这是当地民众当前最关心的问题。这同时也说明，为了使得政府预算资金的分配更能反映民众最关心的问题，公民参与预算是最有效的途径。

表 4 民主议事会通过项目的类型

| | 牛寨乡 | 庙坝镇 | 豆沙镇 | 中和镇 |
|----------|---|---|------------------------------------|--------------------------------------|
| 议事 项目 | 桥梁道路:14 水利沟渠:4 产业发展:0 环卫设施:1 人畜饮水:1 其他:0 | 桥梁道路:8 水利沟渠:2 环卫设施:1(垃圾 池) 产业发展:0 教育发展:1(教育 扶贫基金) 其他:0 | 桥梁道路:6 水利沟渠:1 产业发展:1 其他:0 | 桥梁道路:9 水利沟渠:1 产业发展:0 其他:0 |
| 政府 项目 | 无 | 镇政府院坝硬 化:1 | 集镇环卫日常维护:1 集镇基础设施维护:1 | 集镇环卫设施维护:1 便民服务中心改造:1 教育奖补基金:1 |
| 总项 目数 | 20 | 13 | 10 | 13 |

资料来源：牛寨乡人民政府（2014c）；庙坝镇人民政府（2014e）；中和镇人民政府（2014d，2014e）；豆沙镇人民政府（2014c，2014d）。

在观摩前，我们一直好奇，群众议事员会如何对待政府提出的项目。如表 4 所示的，在政府提出项目的三个镇，经过民主议事会会议之后，每个乡镇都有政府项目没有通过民主议事会审议。这说明，群众代表敢于否决政府提出的项目。

最后，与国内其他地方的公民参与预算相比较，盐津群众参与预算将比重比较大的财政资金交由公民参与来决定。如表 5 所示，在盐津的四个乡镇，平均有 22.48% 的财政资金是通过公民参与预算来分配的。其中，中和镇的比重接近 30%，牛寨乡的资金比重比较低，但也有 16.5%。

表 5 群众参与预算支出

| | 牛寨乡 | 庙坝镇 | 豆沙镇 | 中和镇 |
|--------------|----------|----------|----------|----------|
| 预算总支出（万元） | 2 060.42 | 1 598.73 | 1 142.65 | 1 063.87 |
| 群众参与预算支出（万元） | 340 | 310 | 279 | 315 |
| 占比（%） | 16.50 | 19.39 | 24.42 | 29.61 |

资料来源：牛寨乡人民政府（2014d）；庙坝镇人民政府（2014d）；中和镇人民政府（2014c）；豆沙镇人民政府（2014e）。

四、改革成效与治理意义

总体来看，2014 年盐津群众参与预算改革试点是相当成功的，是真正的公民参与预算。首先，从群众议事员的构成来看，盐津群众参与预算以随机抽取和两委推荐的方式产生群众议事员，既保障了公民代表的代表性，也兼顾了基层农村社区的各种利益，同时也确保了公民代表具备足够的参与能力。同时，正如问卷调查显示的，92% 的群众议事员认为议事员的推选是公平的（表 6）。

表 6 群众议事员的推选是否公平？

| | | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
|----|------|-----|-------|-------|-------|
| 有效 | 非常公平 | 61 | 50.0 | 54.0 | 54.0 |
| | 比较公平 | 43 | 35.2 | 38.1 | 92.0 |
| | 一般 | 9 | 7.4 | 8.0 | 100.0 |
| | 总计 | 113 | 92.6 | 100.0 | |
| 遗漏 | 系统 | 9 | 7.4 | | |
| 总计 | | 122 | 100.0 | | |

资料来源：作者自制。

其次，尽管政府也可提出项目，但从2014年的实施情况来看，项目主要是由群众议事员提出的，民主议事会审议和讨论的也绝大部分是群众议事员提出的项目，政府提出的项目只占很小的比例。最为重要的是，尽管借鉴了温岭预算民主恳谈的恳谈经验，但与之不同的是，盐津模式赋予民众代表项目提议权，而不是邀请民众来讨论、选择政府提出的项目（例如，温岭2005年泽国模式），也不是邀请民众参与预算恳谈再通过人大代表对政府的项目进行修正（例如，温岭新河模式）。当然，盐津模式区别于其他公民参与预算的一个地方是，它设置了一个由上级政府（县政府）主导的项目审查环节。这容易令人担心政府会阻扰民众的意愿表达。不过，问卷调查表明，这种担心是不必要的。在民主议事会会议期间，在议事员陈述项目之前，政府首先要报告哪些项目通过了审查，哪些项目未通过审查。对于未通过的项目，政府要说明理由。如表7所示，68.5%的受访群众议事员认为政府提供的关于未通过项目的说明至少是比较有说服力的，只有4.7%的议事员认为缺乏说服力。由于不少议事员提出的项目未通过项目审查，这个百分比应该说不算低。

表7 政府关于项目未通过审查的说明是否令人信服？

| | | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
|----|--------|-----|-------|-------|-------|
| 有效 | 非常有说服力 | 25 | 20.5 | 23.1 | 23.1 |
| | 比较有说服力 | 49 | 40.2 | 45.4 | 68.5 |
| | 一般 | 29 | 23.8 | 26.9 | 95.4 |
| | 不太有说服力 | 2 | 1.6 | 1.9 | 97.2 |
| | 完全没说服力 | 3 | 2.5 | 2.8 | 100.0 |
| | 总计 | 108 | 88.5 | 100.0 | |
| 遗漏 | 系统 | 14 | 11.5 | | |
| 总计 | | 122 | 100.0 | | |

资料来源：作者自制。

第三，盐津群众参与预算不仅将项目提议权主要交给了群众议事员，而且将项目的选择权完全交给群众议事员，由群众议事员按一人一票的方式对项目进行票决。公民参与预算在多大程度上是一种民主形式，关键是看，公民是否在财政资金分配上拥有最后的决定权，是否与政府分享了这种决策权（Simonsen & Robbins, 2000: 26）。在这方面，盐津群众参与预算是非常彻底的。此外，平均起来看，在参加试点的四个乡镇，22%的财政资金是通过群众参与预算来进行分配的。这比国内哈尔滨、无锡等纳入公民参与预算的资金量要高许多，而

且已比较接近巴西等公民参与预算的最高资金比例（一般为30%）。而这在群众参与预算的试点就已实现。

最后，在参与预算过程中，群众议事员基本上都比较认真、负责地履行了公民代表的角色，而且呈现出比较好的参与能力。根据问卷调查，在提出项目前，有97.5%的受访议事员通过召开村民大会和私底下询问等方式来调查和了解民众的需求。此外，如前所述的，群众议事员不仅踊跃地提出项目，而且所提的项目绝大部分都是当地民众最关心的问题。根据问卷调查，有29.8%的受访议事员认为，议事员提出的项目全部都代表了当地民众最关心的问题，有89.4%的受访议事员认为，大部分项目做到了这一点（表8）。在民主议事会会议上，如前所述的，大部分议事员都比较活跃。从民主议事会通过的项目来看，基本上都是服务于公共目的的项目，而且都是当地民众当前最关心也最迫切希望解决的问题。这说明，即使群众议事员包括“村两委”推荐的议事员，他们在参与过程中考虑的也主要是本村民众的利益，而非镇政府的政策意图，他们主要是以本村利益代言人的身份参加民主议事会的。

表8 项目有多少代表了本镇老百姓的要求？

| | | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
|----|-------|-----|-------|-------|-------|
| 有效 | 全部项目 | 28 | 23.0 | 29.8 | 29.8 |
| | 大部分项目 | 56 | 45.9 | 59.6 | 89.4 |
| | 一半项目 | 4 | 3.3 | 4.3 | 93.6 |
| | 小部分项目 | 6 | 4.9 | 6.4 | 100.0 |
| | 总计 | 94 | 77.0 | 100.0 | |
| 遗漏 | 系统 | 28 | 23.0 | | |
| 总计 | | 122 | 100.0 | | |

资料来源：作者自制。

总之，盐津的群众参与预算是一个真正的公民参与预算。它的实施在盐津地区显著地推进着基层治理的现代化。首先，群众参与预算的实施使得政府财政资金的分配能够更好地满足公民的诉求。公共治理现代化的首要目标是提高公共治理对公民诉求的回应性。在这个问题上，一个政治体系是否实行竞争性选举不是充分条件。对于中国来说，解决这个问题尤为迫切。在世界银行的治理质量评估中，中国每年评估得分最低的一直是满足公民诉求。^① 在一些研究者

^① 参见世界银行治理指标体系及其数据，下载自：<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

眼里，这主要是因为中国没有实行竞争性选举。然而，即使没有实行竞争性选举，实行真正的公民参与预算也许比选举更能够提高政府决策对公民诉求的满足程度。如表9所示，97.3%的受访议事员认为群众参与预算让财政资金的分配更好地满足了民众的需要。其次，群众参与预算的实施在盐津县的基层治理中扩大了公民对公共政策制定的参与。这主要是因为，预算资金分配是公共政策制定过程中最核心也最具有实质性内容的领域，如果公民能真正地参与预算过程并能影响预算决策，那么，公民就能参与并影响绝大部分重要的公共政策制定。如表9所示，92.2%的受访议事员认为群众参与预算使得民众能够参与政府的政策决策。总之，群众参与预算的实施使得那些在原来的治理体制下完全不可能参与治理过程的基层民众获得了参与预算决策，进而参与公共政策制定的机会，并能发挥决定性的影响。

表9 群众参与预算是否实现了目标？

| | 群众参与预算这种方式让财政资金的使用更好地满足老百姓的需要 | | | | 群众参与预算这种方式能够让老百姓参与政府决策 | | | |
|--------|-------------------------------|------|-------|-------|------------------------|------|-------|-------|
| | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
| 非常赞同 | 85 | 69.7 | 77.3 | 77.3 | 71 | 58.2 | 69.6 | 69.6 |
| 比较赞同 | 22 | 18.0 | 20.0 | 97.3 | 23 | 18.9 | 22.5 | 92.2 |
| 一般 | 3 | 2.5 | 2.7 | 100.0 | 6 | 4.9 | 5.9 | 98.0 |
| 不太赞同 | 0 | 0 | - | - | 1 | 0.8 | 1.0 | 99.0 |
| 完全不赞同 | 0 | 0 | - | - | 1 | 0.8 | 1.0 | 100.0 |
| 总计 | 110 | 90.2 | 100.0 | - | 102 | 83.6 | 100.0 | |
| 遗漏（系统） | 12 | 9.8 | - | - | 20 | 16.4 | | |
| 总计 | | 122 | 100.0 | - | | 122 | 100.0 | |

资料来源：作者自制。

更进一步地，盐津群众参与预算在基层治理领域开展了一场意义深远的预算民主探索，推动了盐津县基层民主政治建设。在国外，公民参与预算主要是为了弥补以竞争性选举为基础的代议制民主存在的不足而产生的，而在中国，公民参与预算是在竞争性选举仍未彻底推开的条件下出现的一种基层民主形式。对盐津群众参与预算的问卷调查表明，高达98.1%的受访议事员认为这是一种很好的基层民主形式（表10）。归根结底，公民参与预算是一种社会问责机制。通过公民参与预算资金的分配，一个真正的公民参与预算也应当能够使得政府

更加对公民负责 (Smulovitz & Peruzzotti, 2000; World Bank, 2005)。在中国的政治环境中, 公民参与预算是在没有实行竞争性选举的条件下实现社会问责的机制 (Ma, 2009, 2012)。根据问卷调查, 高达 97.1% 的受访议事员认为, 群众参与预算可以让政府对民众更加负责 (表 11)。

表 10 群众参与预算是一种很好的基层民主形式

| | | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
|----|------|-----|-------|-------|-------|
| 有效 | 非常赞同 | 81 | 66.4 | 78.6 | 78.6 |
| | 比较赞同 | 20 | 16.4 | 19.4 | 98.1 |
| | 一般 | 2 | 1.6 | 1.9 | 100.0 |
| | 总计 | 103 | 84.4 | 100.0 | |
| 遗漏 | 系统 | 19 | 15.6 | | |
| 总计 | | 122 | 100.0 | | |

资料来源: 作者自制。

表 11 群众参与预算可以让政府对民众更加负责

| | | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
|----|------|-----|-------|-------|-------|
| 有效 | 非常赞同 | 84 | 68.9 | 80.0 | 80.0 |
| | 比较赞同 | 18 | 14.8 | 17.1 | 97.1 |
| | 一般 | 3 | 2.5 | 2.9 | 100.0 |
| | 总计 | 105 | 86.1 | 100.0 | |
| 遗漏 | 系统 | 17 | 13.9 | | |
| 总计 | | 122 | 100.0 | | |

资料来源: 作者自制。

不过, 如果与其他的问题机制相比较, 群众议事员对于公民参与预算的认同程度就呈现出一种非常令人好奇的下降。如表 12 所示的, 对于哪一种政治机制最能够让政府更加对民众负责, 盐津群众参与预算的议事员们目前最偏爱的问责机制仍然是好官模式, 其次是选举模式, 再后才是公民参与模式。应当说, 这准确地反映了中国民众政治认知的路径依赖。然而, 虽然人们的政治认知会影响他们的制度或机制偏好乃至选择, 但是, 政治认知也是长期实行某种制度或机制的结果, 是被这种制度或机制塑造出来的。如果盐津的群众参与预算能够在未来获得制度化, 深深地镶嵌进现有的治理过程, 那么, 公民的政治认知也会相应发生变化。

表 12 哪种做法最能让政府对民众更加负责

| | | 次数 | 百分比 | 有效百分比 | 累积百分比 |
|-----|--|-----|-------|-------|-------|
| 有效 | 1. 乡(镇)长是由我们老百姓直接投票选举产生(选举模式); | 20 | 16.4 | 17.9 | 17.9 |
| | 2. 不管乡(镇)长怎么产生,只要我们老百姓能参与政府决策(公民参与模式); | 16 | 13.1 | 14.3 | 32.1 |
| | 3. 只要乡(镇)长在作决策的时候,时时刻刻想到老百姓的利益(好官模式); | 61 | 50.0 | 54.5 | 86.6 |
| | 4. 由强有力的、有水平的乡(镇)长,根据他们认为最好的来决策(精英模式); | 3 | 2.5 | 2.7 | 89.3 |
| 缺失值 | | 12 | 9.8 | 10.7 | 100.0 |
| | 总计 | 112 | 91.8 | 100.0 | |
| 遗漏 | 系统 | 10 | 8.2 | | |
| | 总计 | 122 | 100.0 | | |

资料来源：作者自制。

最后,从政府的角度,公民参与预算也是一种筹集民间资源、减少治理成本的好机制。在世界各地,实行公民参与预算都有助于提高政府在民众中的受欢迎程度,重建民众对政府的信任,赢得民众对政府政策和项目的支持。在此基础上,民众就不再只是希望享受“免费午餐”的公民。如果公民信任政府,公民缴纳税收的积极性就会上升。更进一步,如果公民参与进预算,了解政府的财政状况,了解公共资金用于何处,并亲自确定项目,那么公民是愿意缴纳更多的税收,而且也愿意在税收之外贡献资源(Simonsen & Robbins, 2000: viii - xix; McNeil & Malena, 2010: 15, 17)。例如,在坦桑尼亚和塞内加尔,由于实行公民参与预算,不仅纳税人缴纳的税收增加,私人机构也更加乐意向政府提供捐助(McNeil & Malena, 2010: 17)。在盐津群众参与预算中,这种可喜的现象也发生了。如表 13 所示,在试点的四个乡镇,对于许多群众议事员提出的项目,各村群众都愿意以出资出劳的方式自筹一部分资金。群众自筹资金占项目总投资的比重最低有 9.79%,最高达 31.67%。而如果这些项目是由政府确定的,全部投资资金可能都要由政府承担。此外,项目实施中牵涉的其他问题,例如修路征地等,群众议事员都表示不需要政府出面解决,群众自己会去解决。正如县长李晓解释的,由于这些项目是各村群众通过群众议事员提出的,是群众愿意做的项目,群众本身就支持这些项目,有问题群众自己会去协调,

自己解决。而以前，如果是政府做这样的项目，比如修一条路，政府就得自己去和群众协商征谁家的地，要非常辛苦地和土地被征的群众谈征地补偿。^①显然，实行公民参与预算把政府要做的事情变成了群众自己要做的事情，这就大大地降低了治理成本。

表 13 群众自筹资金

| | 牛寨乡 | 庙坝镇 | 豆沙镇 | 中和镇 |
|------------|---------|--------|-------|-------|
| 财政资金（万元） | 305.015 | 230.43 | 369.3 | 219.6 |
| 群众自筹资金（万元） | 113.225 | 25.02 | 45.9 | 101.8 |
| 总投资（万元） | 418.24 | 255.45 | 415.2 | 321.4 |
| 群众自筹占比（%） | 27.07 | 9.79 | 11.05 | 31.67 |

资料来源：根据表 2 数据计算。

五、总结与讨论

盐津群众参与预算是一次真正的公民参与预算改革。在中国目前的制度环境中，由于推行竞争性选举民主仍然面临不少障碍和阻力，实行群众参与预算就具有更加重要的意义。首先，它在中国的基层治理领域改变了预算资金的分配方式，推进了预算民主的发展，进而发展了基层民主。通过实行公民参与预算这样一种预算民主形式，基层政府的财政资金分配方式开始发生根本性的转变，由原来完全由政府官员决定的分配方式，转向盐津县群众参与预算改革宣传标语所倡导的预算民主模式，即“政府的钱怎么花，群众来当家”。显然，在基层治理中实行预算民主已使得政府财政资金的分配能够更好地满足民众的利益需求，更好地被用来解决那些民众当前最迫切希望解决的问题。其次，它将中国的基层治理过程中从原来的封闭式治理转变为开放式治理，有效地扩大了政治参与。群众参与预算的实行使得那些原来完全没有机会影响预算资金分配和公共政策制定的普通民众不仅开始走进预算决策过程和公共政策制定过程，而且开始分享原来完全由政府官员垄断的决策权或决定权。第三，群众参与预算的实行在基层治理的预算过程中建立起一种社会问责机制。由于公民亲自参与了预算决策，并且拥有了决定权，这就可以使政府变得更加负责。这说明，即使没有实行竞争性选举，通过改变公共决策（包括预算决策）的规则，引入

^① 2014 年 4 月 3 日访谈。

公民参与，同样也可以提高政府的负责程度（Ma，2009，2012）。

总之，盐津群众参与预算是一次成功的、有益的基层治理模式创新。阿克曼（Ackerman，2003）在分析巴西公民参与预算时指出，公民参与预算的意义远远超越了社会问责，它建立起一种以“共同治理”（co-governance）为基础的政治问责机制。在这种共同治理模式中，公民不再是只能从外部来影响政策制定，例如通过媒体呼吁等，而是直接进入政府内部，自己来做决策，与政治家共同治理。对于中国来说，实践一种共同治理，可能更加有必要。在未实行竞争性选举的前提下，通过推行像群众参与预算这样的预算民主形式，将有助于在中国的基层政治中建立起一种“共同治理”的民主治理机制。在这个意义上，盐津群众参与预算改革不仅对盐津县乃至云南省推进基层治理现代化和发展基层民主具有重大意义，而且也对其他地方具有重要的启示。

在过去十年左右的时间里，公民参与预算民主在中国基层的探索，一直拓展很慢。而且，几乎所有的改革试点都局限在经济水平相对较好的地方。经济落后的地方能否实行公民参与预算一直是一个悬而未决的问题。在此，盐津改革的另一个意义就显现出来。如果像盐津这样的国家级贫困县都能够成功地实行公民参与预算，那么，还有什么地方不可以呢？显然，一个地方能否实行公民参与预算，关键不在于有没有客观条件，例如经济发展水平、财力充足程度等，而在于执政者的理念。长期以来，中国形成了一种好官加精英的治理模式。如前所述的，中国的民众也形成了对这种治理模式的认知偏爱。不过，这种认知偏爱可能在官员的思想中更加根深蒂固。在这种模式下，治理的关键就是选拔有能力的、心里装着百姓利益的精英好官，然后交由他们来治理。毫无疑问，选拔官员是非常关键的，这样选拔官员也是正确的。然而，对于国家治理现代化来说，这是远远不够的。套用克利夫兰（Cleveland，1919）的话，推进国家治理现代化的努力不能仅仅停留在选拔机制上，还应在此基础上建立一种民众可以控制和分享治理权力的民主治理机制。其实，个中的道理是非常简单的。即使有了精英好官，他们与其坐在办公室里想“公民最关心什么”，不如直接去倾听公民的声音，让公民告诉官员“我们最关心什么”，更不如直接开放治理过程，让公民参与治理过程，让公民来自己做决定。

此外，公民参与预算不仅能够提高治理的民主化，而且可以提高预算资金的配置效率。在此，涉及公民参与预算的一个关键性的争论。例如，在巴西的公民参与预算中，关于地方政府引入这一模式的目的或动机一直存在争论，即引入公民参与预算是为了提高效率还是增进民主，巴西似乎主要偏重于后者（Medeiros，2007）。不过，这取决于我们如何理解效率。正如著名预算专家艾

伦·希克（Schick，1990：1）在《预算能力》一书中定义的，预算能力必须包括的一个基本内容是，将稀缺的财政资金配置来解决公民最希望解决的公共问题。这就是说，对于财政资金的配置效率来说，最重要的是要在每个时期都能够将稀缺的财政资源配置去解决公民最希望解决的问题。如果从这个意义上理解资源配置效率，公民参与预算就不仅是一种预算民主，它还有助于提高财政资金的分配效率。总之，对于基层政府的预算决策来说，只有多倾听公民的需要，让民众参与决策，政府才能做最正确的事情，也才能将资金安排到最正确的方向上去。

最后，需要指出的是，盐津群众参与预算并不是一个完美的公民参与预算模式。也许，它仍然存在一些需要完善的地方，例如完善议事员的推选方式，扩大公民的参与面，完善计票规则等（贾西津，2014）。不过，这世界上没有完美的模式，我们也没有必要去构建完美的模式。对于盐津模式来说，最大的挑战在于是否能够持续，能否在未来获得制度化的机会，并被牢牢地镶嵌进中国基层治理过程。在这方面，需要更高层面，尤其是国家层面的政治支持。在此，中国也许可以借鉴拉美等国的经验，在国家层面通过立法，明确公民参与预算的地位。

参考文献

- 豆沙镇人民政府(2014a). 豆沙镇2014年群众参与预算议事员名单. 豆沙镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 豆沙镇人民政府(2014b). 豆沙镇2014年群众参与预算项目汇总表. 豆沙镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 豆沙镇人民政府(2014c). 豆沙镇群众参与预算2014年第一次民主议事会拟纳入预算项目资金安排意见. 豆沙镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 豆沙镇人民政府(2014d). 豆沙镇2014年群众参与预算项目投票结果统计表. 豆沙镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 豆沙镇人民政府(2014e). 豆沙镇财力测算表—豆沙镇2014年预算平衡表. 豆沙镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 黄任兴(2012). 淮南市参与式预算的实践与思考. 2014年8月26日下载自 <http://cz.huainan.gov.cnmainczt/2012-01-11/10750.html>.
- 贾西津(2014). 参与式预算的模式：云南盐津案例. 公共行政评论，5：47-65.
- 李晓(2014a). 努力构建跨越发展的核心动力机制——对盐津县财政“三项”改革的思考与探索. 盐津县内部总结报告(2014).
- 李晓(2014b). 盐津县“三位一体”财政改革工作情况发言提纲. 云南省财政厅盐津群众参与预算座谈会(2014年4月4日).

- 林慕华(2014). 参与式预算中的群众议事员：舞台、角色与演绎——基于盐津案例的实证研究. 公共行政评论, 5: 66-87.
- 马骏(2010a). 经济、社会变迁与国家重建：改革以来的中国. 公共行政评论, 1:3-31.
- 马骏(2010b). 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5:103-120.
- Medeiros, J. J. (2007). 财政分权背景下的公民参与：市政管理中的实践——公民参与政府预算：来自巴西的经验. 载马骏、侯一麟、林尚立主编《国家治理与公共预算》，北京：中国财经出版社.
- 庙坝镇人民政府(2014a). 庙坝镇2014年群众参与预算议事员名单. 庙坝镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 庙坝镇人民政府(2014b). 庙坝镇2014年群众参与预算改革项目基本情况. 庙坝镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 庙坝镇人民政府(2014c). 庙坝镇2014年群众参与预算项目审查情况. 庙坝镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 庙坝镇人民政府(2014d). 庙坝镇财力测算表—庙坝镇2014年预算平衡表. 庙坝镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 庙坝镇人民政府(2014e). 庙坝镇2014年群众参与预算改革通过项目基本情况. 庙坝镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 牛寨乡人民政府(2014a). 牛寨乡2014年群众参与预算议事员名单. 牛寨乡群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 牛寨乡人民政府(2014b). 牛寨乡2014年群众参与预算项目审查情况汇总表. 牛寨乡群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 牛寨乡人民政府(2014c). 牛寨乡2014年群众参与预算第一次民主议事会通过项目汇总表. 牛寨乡群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 牛寨乡人民政府(2014d). 牛寨乡人民政府关于2014年收支预算编制情况. 牛寨乡群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 盐津县财政局(2011). 关于盐津县2010年地方财政预算执行情况以及2011年地方预算草案的报告. 2011年2月, 盐津县第14届人民代表大会第4次会议.
- 盐津县财政局(2014). 盐津县财政局关于中和镇群众参与预算项目审查意见. 盐财办[2014]16号.
- 盐津县人民政府(2014a). 盐津县人民政府关于印发《盐津县群众参与预算改革试点方案》的通知. 盐政发[2014]3号.
- 盐津县人民政府(2014b). 盐津县群众参与预算群众议事员推选办法. 盐政发[2014]4号.
- 中国发展基金会(2008). 参与式预算改革：成效研究评估报告.
- 中国社会科学院(2014). 中国法治发展蓝皮书(2014). 北京：中国社科文献出版社.
- 中和镇人民政府(2014a). 中和镇2014年群众参与预算议事员名单. 中和镇群众参与预算资料汇编[内部资料].

◆ 专栏

- 中和镇人民政府(2014b). 中和镇2014年群众参与预算申报汇总表. 中和镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 中和镇人民政府(2014c). 中和镇2014年财力测算情况通报. 中和镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 中和镇人民政府(2014d). 中和镇2014年群众参与预算改革项目计票结果报告单-1. 中和镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 中和镇人民政府(2014e). 中和镇2014年群众参与预算改革项目计票结果报告单-2. 中和镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- Ackerman, J. (2003). Co-governance for Accountability: Beyond “exit” and “voice.” *World Development*, 32(3): 447-463.
- Cleveland, F. A. (1919). Popular Control of Government. *Political Science Quarterly*, 34(2): 237-261.
- Ma, J. (2009). The Dilemma of Developing Financial Accountability Without Election. *Australia Journal of Public Administration*, 68: 62-72.
- Ma, J. & Hou, Y. (2009). Budgeting for Accountability: A Comparative Study of Budget Reforms of USA Progressive Era and Contemporary China. *Public Administration Review*, Dec.: 53-59.
- Ma, J. (2012). Accountability without Election. In Mark Lenoard Eds. *China 3.0*. Paris: European Council on Foreign Relations.
- McNeil, M. & Malena, C. (2010). Eds. *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Schick, A. (1990). *Capacity to Budget*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press.
- Simonsen, W. & Robbins, M. D. (2000). *Citizen Participation in Resource Allocation*. Boulder: Westview Press.
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4): 147-158.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- World Bank. (2005). *Societal Accountability in the Public Sector*. Washington D. C.: The World Bank.