

参与式预算的模式：云南盐津案例

贾西津*

【摘要】参与式预算近三十年来在国内外很多地区得以实验。从流程设置、治理绩效等方面对之的研究已经很多。论文从公民权力的视角来定义参与，通过对云南盐津“群众参与预算改革”的实践观察，从改革层次、预算层级、预算范畴、参与结构、民主流程、代表产生、预算决策、过程控制、公民直接参与、参与流程等方面，对公民权力进行了分析，并与巴西模式和国内其他做法相比较，分析了盐津模式中公民权力的实现程度。论文认为盐津模式在国内相关创新中，体现了比较大的公民权力空间，但相比巴西模式其实现程度仍然较低。文章最后对盐津参与式预算模式的改进提出了建议。

【关键词】参与式预算 公民权力 云南盐津

【中图分类号】 F812.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2014) 05-0047-19

“参与式预算”通常被认为是1989年巴西南部城市阿雷格里港（Porto Alegre）的民主试验创新。其目的是除了间断性的选举民主外，增进“全民管理”的方式参与政府管理。（Marquetti, 2012）

在“协商民主”“参与式民主”兴起的时代环境下，巴西的这项创新得到了广泛的扩展。首先是在巴西更多城市之间不断展开，进而这一做法开始传播到全球范围。目前巴西已有80%的城市采用了此种做法，而截至2008年，世界各地有2000个城市引进了参与式预算（何包钢，2011），包括美国、加拿大，欧洲的德、法、意大利、西班牙、瑞典，拉美的秘鲁、阿根廷、墨西哥等国，以及印度、韩国、日本、印尼、南非等亚非国家（Sintomer, 2008；徐娟娟，2011）。

“参与式预算”在明确提出后之所以吸引了广泛关注，是因为它代表了这个时代的一种思潮，即重新拥抱直接民主，它反映了人们对代议制民主的间接权力控制、间断性公民权力行使的不满足，期求有更全面的、持续的、直接的公

* 贾西津，清华大学公共管理学院，副教授、*China Nonprofit Review* 执行主编。感谢匿名评审人的意见。

民权力的参与过程。其中，公共预算显然是重要且适宜参与的切入点。

参与式预算的核心是公民参与，并特别强调普遍的、全过程的、直接的公民参与控制国家的过程。公民参与理论的一位代表人物阿恩施泰因（Arnstein, 1969）基于对美国参与实践的实证分析，提出以公民权力来划分参与类型的理论，从而将公民参与依程度分为三个层次八种模式。^①在“公民权力”的理论框架下，可以看出参与式预算创新的目的，在于试图让“代表权”走向“公民控制”的层次，在制度含义上即以直接民主补充代议民主。但是对现实实践的观察发现，“参与式预算”是不是能够体现“公民控制”？具体做法在多大程度上体现了公民权力？尤其对于中国这样的转型国家，参与式预算并不是在代议制民主作为正式制度的基础上演进的，而在很大程度上，是作为选举民主程度不足的弥补性改革以及制度创新路径而出现的。那么，中国的参与式预算在大多程度上体现了公民权力？“公民控制”的实现程度与参与过程中的哪些要素安排有关？这些要素安排的前提条件是什么？在不同要素安排下相应的参与效果是怎样的？

本文基于国内外参与式预算的创新试验经验，提出以公民权力的视角来观察不同参与式预算模式的基本框架，并对中国新近的一个改革案例：云南省盐津县的群众参与预算改革，进行了具体分析；进而以经典的巴西模式作为参照样本，比较分析了盐津模式的特点，指出参与式预算模式的关键环节制度安排，如何影响公民权力的实现程度，提出模式进一步发展的建议。

一、理解参与式预算：公民权力的视角

参与式预算目前在世界各地的实践，其模式却是千差万别，做法各式各样；即使在巴西的不同城市中，开展的形式也是不一样的；即使作为参与式预算首创城市的阿雷格里港，自1989年第一次实践参与式预算以来，程序也在不断发生着变化。可以说，参与式预算很难找出一个确切的固定模式，我们只能从各

^① 阿恩施泰因教授的框架中，参与的最高级别是“公民控制”（Citizen Control），它与次之的“代表权”（Delegated Power）和共享权力的“伙伴关系”（Partnership）构成第一个层次的参与，即“公民权力”（Citizen Power）；第二个层次的参与被称作“象征”（Tokenism），它又包含了“纳谏”（Placation），“咨询”（Consultation）和“知情”（Informing）三个等级，它们均有公民的参与，但是最后的选择和决策权仍然在于政府；第三个层次是形式上的而不具有真实公民权力意义的“非参与”（Nonparticipation），包括“训导”（Therapy）和“操纵”（Manipulation）两种形式，指政府通过让公民参加的形式达到训导公民的目的或者是摆样子看的。

地不同的实践中，寻找出参与式预算所体现的基本理念，以及那些关键要素会如何影响参与的效果。

纵观世界各地的实践，参与式预算的范畴、程序、公民参与的形式、广度、深度等各不相同，总是与当地的治理结构和预算条件相关联的。达尔（Dahl, 1989）认为参与式预算可被称为民主的条件包括：有效参与，即每个公民对偏好的平等表达权；决策阶段的平等（等权重）投票；充分理解，即每个公民有平等的机会了解要决策的事务；公民控制要决定的事项；民主过程涵纳全体公民。卡巴纳（Cabannes, 2004）则列出参与式模式的七个要素：直接民主而不只是在社区层次的代议民主；参与式决策层级在市级而不是区级；谁主导参与式的决定；多少预算纳入参与式过程；谁做最后的决定；预算批准后的社会控制与监督；规范化和制度化的程度。

参与的意义在于实现公民权力，那么如何分析公民权力在参与式预算模式中的实现程度和实现特点？本文经过综合提炼，将观察分析参与式预算的模式归纳为以下三个维度共十个要素：

第一个维度，参与的组织结构。参与主体本身就是权力的主体，参与的组织结构要素直接反映了权力配置的结构。关键要素包括：谁发起？谁是过程的控制者？政府和公民社会方面各自有哪些组织机构或参与平台？

第二个维度，参与程序中的权力配置。其中可以细分为七个方面的关键权力配置。其一，预算开放权限。哪部分预算进入公民参与，是什么政府层级的预算？是其全部还是部分预算？如果是部分，是哪一部分，谁来定义？其二，公民参与权重。谁有参与资格？是平等资格吗？如果有代表是如何产生的、有几个权力层次的代表、其各自的权限是什么？代表产生有没有选举过程，选举程序是什么样的？最后实际实现的权力结构是什么样的、与制度设计的权力结构是否一致？有没有人被排除在参与之外、因为什么？其三，预算的最终决策权配置。最终预算分配决策由谁做出、如何做出、是投票还是协商、有没有计算标准、谁掌握标准制定权、决策者有多大自由裁量权？有没有全体公民对于预算的投票、全民投票决定的是什么、投票的权重如何？公民、不同代表和政府预算决策权配置中是什么关系？其四，除预算最终决定权外公民的其他预算权力。包括信息权、议题提出权、预算编制权、预算修正权等，有没有制度安排？其五，规则制定权。参与的规则由谁决定？会议谁来召集主持，谁来安排议程，对规则的解释权在谁，参与过程中对规则有异议如何解决？有没有专门的安排规则和程序的机构？在规则和程序的安排中有没有第三方的介入？其六，公民参与的权程。参与式预算的一次完整过程时间是多长？公民是一次性

参与还是在公共预算过程中反复的参与？公民的参与是涉及预算的提出、编制、决议、执行、监督及调整的全流程，还是体现在其中的某些部分？预算决议后的阶段有没有持续参与的机制和组织结构？有没有决算的参与、在决算中有没有体现向公民反馈的责任机制？其七，公民组织的参与及其权力。预算参与过程有没有社会组织角色？是自发参与还是制度安排？

第三个维度，参与的制度属性。包括两个方面，其一，参与式预算的制度安排在现行正式预算制度之中，是有所冲突的、相对独立的，还是能够衔接的？该参与式改革有没有改进正式制度并成为其一部分的趋势？其二，参与式预算有没有得到法律保障？与前一个问题相关，这种改革做法在多大程度上依赖于改革者的个人偏好？还是发展出了法律制度的保障，有多大持续性？

下文将以这个基本框架中的要素，考察中国一个新近的参与式预算创新试验——云南省的盐津试点，并与巴西的经典模式及中国其他参与式预算模式相比较，说明了盐津模式的意义，以及其制度递进的方向。

二、参与式预算在中国的实践

中国参与式预算的试验主要在2004年之后，至今至少已有十余处不同的创新实践。归纳起来，大体可分出三类：第一，全面预算的参与式改革，典例是浙江省温岭市“民主恳谈”基础上的多元化改革。温岭改革是起步最早、最持续深化，也是被关注最多的一项改革试验。温岭市自1998年创新群众参与政策对话的“民主恳谈”之后七年，2005年选择新河镇和泽国镇分别尝试了赋权人大和随机抽样两种不同的参与式预算改革，至今已扩展到全市多乡镇，并开始进入市级改革。可以认为，温岭的参与式预算改革已构成一个地区改革生态群，内中具有类似“湿地”结构的复合性呈现。另一个复合性预算改革的尝试是2010年四川省巴中市巴中区白庙乡启动“财政预算公开及民主议事会”，试图全面进行预算公开和开放公众参与，遗憾的是环境并不支持这样大的改革步伐，改革受于外界压力流产了。

第二，乡镇、街道单笔固定金额预算的公众参与决策。这是最多的一类实践，其中规模最大的当属2006年和2008年中国发展研究基金会相继在江苏省无锡市和黑龙江省哈尔滨市推进的大规模“参与式预算”改革试验，先后有至少8个街道十多个项目开展，但由于是外力资源推动，在项目结束后，参与也就偃旗息鼓了。2012年北京朝阳区麦子店街道从“问政”升格为预算参与，也由于领导人变动，只试验一年、未待制度完善，就退缩回形式上的参与。

第三，基于人大的预算公开、听证等公众参与，如2004年上海惠南镇将民生预算交由镇人大代表及公众协商，同年广东省在人大会议中创新“预算草案座谈会”，这些改革重在人大，公众参与多止于信息公开和听取意见的层次。

在上述三类改革中，第一类是最为少见的，综合改革往往要求更多的制度条件，也需要更多的经验积累。温岭模式至今吸引了诸多研究者的关注，但是要再找到其他全面预算参与的改革实践就非常困难。本文所针对的案例是2012年云南省盐津县的“群众参与预算改革”，它虽然起步较晚，但它在制度架构上的特点使之成为值得关注的一个案例。首先，盐津县的参与式预算改革是在省财政预算改革的战略布局中展开的，从而具有综合改革的背景；第二，不是单笔固定金额的预算参与，而是将全部预算放入考量的制度设计，其中更涵盖了村级和乡镇级公共事务；第三，改革实践发生在县级，却是作为云南省财政体制改革的试点进行的，因而是目前国内参与式预算改革中最具有推广平台的案例。目前对盐津群众参与预算改革的案例介绍还较少，本文则以之为案例，进行了具体考察和模式探讨。

三、参与式预算的盐津模式分析

2012年，云南省在推动财政预算改革的战略布局中，在盐津县试点群众参与预算改革，形成庙坝镇和豆沙镇两种模式，2013年扩大至中和镇、牛寨乡共四个试点乡镇。盐津县是云南省昭通市下属的一个县，是国家级贫困县，全县10个乡镇，财政自给率低。

本文在对2014年4月盐津县豆沙镇、中和镇等群众参与预算改革会议实地观察的基础上，总结盐津县的制度特点，并与国内外其他模式相比较，探讨参与式预算模式关键环节的制度安排对公民参与权力的影响和意义。

（一）谁的改革：更高层级的政府平台

盐津县的乡镇参与式预算改革是云南省财政厅在财政体制改革总体构思中的试点，所以虽然改革是在县级实施、在乡镇级预算参与，这一创新模式实际具有更为宏观的支持平台和潜在的广泛扩展前景。在创新启动方面，盐津县的改革是在国内目前参与式改革中最具备“上下结合”、省内推广条件的案例。

相比而言，在国内时间最持久、演化最丰富的温岭模式，创新发起于温岭市的宣传部门，在创新层级上启动于县级市，在部门系统中依托于宣传部，从而带来路径中不一样的特点。而无锡和哈尔滨的创新，是外来项目的支持与促

动，虽然一度做到十几个街道的规模，但项目结束，做法也就复归原位了。上海闵行和广东省的改革，创新层次比较高，分别在直辖市的区和省级，但主要是人大审议公共预算的深化，重点非直接的公众参与。改革的启动层级对模式演进和扩展前景具有重要影响。巴西阿雷格里港参与式预算成为国际上的典范，并扩展到本国大多数城市，便与其国家1989年从军政府回归民主化后，左翼执政党执政思路相应。

盐津模式是省县互动、财政厅试点、直接公众参与预算的改革。盐津县财政改革2012年启动，是一个综合性改革，包括三项内容：县乡财政体制改革、县直部门“比例-绩效预算”改革、乡镇群众参与式预算改革。改革的方向是将现行“乡财县管”、乡镇仅作为一个部门预算管理的体制还归《中华人民共和国预算法》规定的“一级政府一级预算”、乡镇作为一级政府预算单位的地位。这一改革对于云南而言有更加切实的意义，即云南多交通不便的山区农业县，乡财县管的每月审批工资、请拨、报账，往返乡县成本和效率都凸显问题。县乡财政体制改革，实行了县和乡镇的收入划分，下放乡镇财权，而乡镇获得财权后怎么管？乡镇“参与式”预算改革即是针对相应的管理环节的改革。

可见，盐津改革与国内其他参与式改革类似，是政府启动的；但盐津改革的启动层级是省级全面预算改革，因而相比于县或区发起的改革而言，又有着相对超脱的激励和资源整合机制，以及更广的推广平台。

（二）哪级预算：乡镇-适宜但较小的规模

盐津县参与式改革预算参与的层次是乡镇预算。农村的乡镇和城市的街道也是目前国内参与式预算试验比较普遍的参与层级。^①开展于市区或省级的预算改革，如上海市闵行区、广东省级的预算改革，侧重于人大制度层面，直接针对民众的开放参与度局限于信息公开。1990年代即开始的农村“村务公开”、“村务民主管理”，参与程度直接关涉每一个村民，但由于不是一级财政预算单位，这种参与构不成“参与式预算”。

预算参与层次和参与深度的关系，预算层级较低，参与程度越可能普遍直接；预算层级越高，涉及人口越多，直接民主越难，参与程度越弱、越间接。从国际经验看，参与式预算的典型层级是市级预算，如最早开展参与式预算的巴西阿雷格里港1994年市区人口130万（Souza, 2001），参与人数从1989年开始时的不到1000人发展至2000年的2.7万人（Wampler, 2004），2002年迅

^① 街道作为区的派出机构，严格来说在法律意义上不是一级预算单位。

速扩大到30余万（张梅，2005）；同样进行了参与式预算的西班牙塞维利亚市人口70万，日本公民投票决定居民税给予的市川市人口48万（朱圣明，2014）。相比较，云南盐津县人口39.6万，开展参与式预算的豆沙镇、庙坝镇、中和镇、牛寨乡人口分别为2.36万、4.88万、3.63万、3.3万；^①浙江温岭模式中，温岭市人口136.7万，最早进行参与式预算的新河镇、泽国镇人口分别为4.7万、11.7万。^②可见，中国乡镇是一个适宜的、但仍然是较小的参与范畴，在具有条件的地区可以尝试县级预算。参与层级递进将大大提高公民的权力意义。

（三）参与预算中的什么：“财力总余额”

盐津县《群众参与预算试点方案》明确规定，乡镇政府测算参与式预算的资金总量，是当年财力减去基本支出和政策性规定必保刚性支出后的财力余额，对上级专款未指定具体项目的资金，由县财政测算预计、按比例下达到各乡镇，乡镇应一并纳入群众参与预算的项目资金安排。其中，基本支出主要是人员经费和办公（公用）经费，必保支出主要是依上级政策要求的本级支出。

例如2014年群众参与预算中，庙坝镇全年预计可用收入总计2414.83万元，^③财政预算支出预计完成1598.73万元，^④其中基本支出624.47万元（有详细明细）、政策必保项目支出415.86万元（包括各种本级活动经费）、拨付欠拨工程款133.4万元、年初预留70万元、总预备费3%即45万元，^⑤当年用于群众预算参与资金310万元。豆沙镇全年预计财政可用收入总计1142.65万元，^⑥财政支出预算基本支出473.23万元（包括人员经费369.97万元、公用经费103.26万元），按照上级政策安排本级支出15万元、上年未拨专款支出345.42万元，另预留总财力的3%即30万元预备费，余额全部纳入参与式预算，共279万元。2014年四个参与试点的乡镇，纳入参与式预算的资金总额均

① 分别见：豆沙镇人民政府（2014）；庙坝镇人民政府（2014）；中和镇人民政府（2014）；牛寨乡人民政府（2014）。

② 第六次、第五次人口普查公报数据。

③ 包括地方财政预算收入1289.57万元、专项转移补助收入80万元、上年结余1045.26万元。

④ 滚存结余816.1万元结转下年使用。

⑤ 《中华人民共和国预算法》规定总预备费用于当年财政预算执行中不可预测自然灾害等特大事件支出，按预算总支出1-3%提取。

⑥ 包括地方财政预算收入123.93万元、上级补助收入797.31万元、上年结转结余221.41万元。

在 270 ~ 340 万元，占该乡镇全年预计可用收入总额的 10%（牛寨乡）~ 30%（中和镇）。^①

国内大多数试点参与预算的资金是政府专门拨出一笔用于民生建设的资金，比如几十万，参与式预算更类似于在方法上的探索，而其结果无论如何都不会影响到整体预算的支出结构。温岭的新河模式由于紧密嵌入人大会议制度中，纳入参与额度是全部可支配预算。国际上如巴西的参与式预算也是部分预算，主要涉及投资建设部分，不超过 30%。云南盐津的试点，在制度设计上是全部“财力余额”，即政府基本运转以外的所有非指定的公共财力全部纳入公民决策，在纳入的预算范畴上是力度较大的。将政府的全部可自主支配资金，包括转移支付的资金，交给公民决策，显然比从总资金盘中拿出一笔有限的无关大局的资金，远更有挑战性和公民权力的意义。其中，乡镇政府能否获得足够资金提供乡镇公共服务，是最有挑战性和压力的事情，结果将在下文“预算如何投票及决策什么”部分具体阐释。

前述具体数据显示，地方公共财政预算收入较低、主要依靠转移支付的豆沙镇和中和镇，基本是全部财力余额参与预算；地方公共财政预算收入较高、财政收入较为自给的庙坝镇和牛寨乡，会将常规的各类活动、“人代会”已通过的项目，或政府已承诺的实事工程等事先安排，并提取足够预备费和留出较大结转空间。以盐津全县情况看，盐津是国家级贫困县，地方公共财政预算支出中上级补助比重达 90%，财政自给率不足 10%；在公共预算支出中，全县人员经费、公用经费、上级专款支出、项目经费分别占总预算支出的 31.8%、3.5%、32.1%、32.7%（李晓，2014）。可见在豆沙镇和中和镇纳入参与的预算比例基本达到县平均“财力总余额”比例。这样看，参与式预算在越是“保工资、保运作”的地区越可能带来显著的公共事业绩效。

（四）参与的组织结构：两级、三方平台

盐津县的改革试点由县委、县人民政府领导实施。在县、试点乡镇，乃至有些村/社区（如中和镇），均成立了改革的专门责任机构。在县级，县人民政府成立三个宏观组织机构和一个具体评审机构。三个宏观组织机构包括：第一，“盐津县乡镇群众参与预算改革领导小组”（以下简称“县领导小组”），县长为组长，县 15 个部门的负责人和试点乡镇的乡镇长参与其中，下设办公室在县财

^① 如果扣除预计结转金额，安排的参与式预算资金量占当年预计完成预算支出的比例则在 16%（牛寨乡）到 30%（中和镇）。

政局，负责群众参与预算工作的统一领导、统一部署、统一安排；第二，“盐津县乡镇群众参与预算改革监督委员会”（以下简称“县监督委员会”），主任为人大常委会主任，其他参与者包括6名人大常委会相关负责人员，以及试点乡镇的人大主席，下设办公室在县人大，办公室主任为人大常委会财经委主任，县监督委员会负责改革的全程监督包括民主议事会的监督；第三，“盐津县乡镇群众参与预算改革专家咨询小组”，成员全部是相关的专家学者，负责改革方案的整体设计、项目库管理等过程控制、绩效评价和群众议事员培训等工作指导。一个具体评审机构是盐津县财政局成立“项目评审领导小组”，负责从申报项目库到正式项目库的审查环节的具体组织工作。

相应地，试点乡镇也成立改革领导机构，其中，牛寨乡以党委书记为组长、乡长为常务副组长、各村联系人为村总支书记，其他三个试点乡镇均是镇长作为领导（小）组组长、村联系人为各村村长。具体组织结构各乡镇有细微差异，如豆沙镇是改革领导小组、改革工作组、改革宣传组、预算监督委员会四个机构并列；庙坝镇和中和镇则在改革领导小组下设办公室、宣传组、资金额度测算组、群众议事员推选组、项目编制审查组、项目实施审查组、项目绩效评价组七个部门。牛寨乡组织结构比较简单，成立群众参与预算试点工作领导小组，下设办公室和工作组。

预算参与的主要平台是乡镇民主议事会，议事的主体是各村推选出来的群众议事员。

盐津县的乡镇参与式预算组织结构特点是：在政府方面，县、乡两个层级成立专门机构，起到领导作用，其中，试图在县级搭建起政府领导、人大监督、专家技术支持的架构。人大在这个组织架构中主要体现的是监督权，而不是预算审议权；人大的监督权又是通过县级委派监督员实现对各乡镇预算过程的监督，而不是乡镇人大对同级政府的监督。在公众参与方面，主要依托于村民小组、行政村的现有制度架构，产生代表（群众议事员）参与到预算决策过程，没有民众自发组织或社会组织的参与。参与式预算最后通过群众议事员在乡镇“民主议事会”中实现，是在人大制度之外的代议权力结构，群众不直接参与预算决策。

国际上参与式预算的典型例子，均有政府方、公民方和中间结构三方面形成组织架构，其中公民方面的活跃自组织系统是参与必不可少的组织主体，国内创新中政府的单方主导性均较突出；同时，国际案例中均有公民直接决策的制度设计，比如议题优先性的直接民主会议，国内实践目前没有公民直接投票的案例。

(五) 参与的流程：代表间接民主

盐津县的乡镇参与式预算核心机制是“民主议事会”。

在“民主议事会”之前的准备工作有三方面：群众议事员的推选、乡镇政府测定参与式预算资金总量、项目库的准备。其中，项目库建立的程序是：首先，申报项目库，群众议事员和政府分别提出项目，全部汇总形成项目库，一般每个议事员提1个项目，最多不超过2个。第二，项目审查，项目汇总后，由乡镇改革领导小组上报县改革领导小组，后者组织相关部门人员或委托专业机构进行独立审查，审查标准包括技术性审查和政策性审查，具体包括，其一资格审查，即项目是否属于乡镇财政支持范畴，其二形式审查，即材料是否规范齐备，其三内容审查，即是否立项真实、预算合理、没有重漏等，审查结果在民主议事会召开十天前提交群众议事员，无论项目是否通过，审查意见均在民主议事会上通报。第三，通过审查的项目构成民主议事会竞争环节的正式项目库。

在上述准备齐备之后，乡镇工作小组组织召开“民主议事会”，民主议事会每年两次，分别于2月和11月召开，分别决定年初预算编制和预算调整方案。遇紧急新增项目或执行过程的重大问题，工作小组可召集临时会议。县群众参与预算监督委员会向各乡镇民主议事会派监督员对议事会进行全程监督。

民主议事会决定投资项目之后，进入预算过程：乡镇财政依表决结果编制预算草案，经乡镇政府批准，报乡镇“人代会”或人大主席团会议审议通过后批复预算，乡镇人民政府依次执行，调整预算也需经民主议事会表决、乡镇人大主席团审议批复。财政年度结束后，乡镇财政所组织决算，县财政局牵头组织项目绩效评价和问责，在次年民主议事会上公布。

2014年豆沙镇7个村（社区）共有申报项目40个，通过审查的正式项目库项目16个（含2个镇政府项目）；中和镇9个村（社区）共有申报项目37个，通过审查的正式项目库项目18个（含4个镇政府项目）；庙坝镇12个村（社区）共有申报项目81个，通过审查的正式项目库项目27个（含2个镇政府项目）。项目审查环节被剔除资格的项目比例在51%~67%，^①一多半项目在资格审查环节被剔除，其中内容审查也是重要一部分。政府审查是形式合法性还是包括内容合理性，可以考虑逐步放开、将后者交由议事员投票判定。

^① 分别见：豆沙镇人民政府（2014）；庙坝镇人民政府（2014）；中和镇人民政府（2014）。

（六）代表怎么产生：村权和公民权

盐津县的乡镇预算参与最后的项目决策是群众代表做出的，这些代表称为“群众议事员”。群众议事员以行政村为单位产生，由两部分人构成：第一，定额推荐，即每行政村（社区）两名，“村两委”召开会议提名推选；第二，随机抽选，即每个行政村（社区）人口0.5‰的名额，各村民小组推荐1人进入抽选库，然后村（社区）两委召开群众会议，从抽取库中随机抽取与名额相应的议事员。2012年议事员产生模式，豆沙镇采取与人大代表推选类似的过程，以村（居）民代表提名、镇政府批准确认、村（居）民代表会议无记名投票方式产生，每村2-3个名额；庙坝镇采取以户代表选举的方式，由村（社区）党总支主持，以户代表无记名投票方式选举产生。

2014年四个试点乡镇群众议事员一共是：庙坝镇48名（23定额、25抽选），豆沙镇26名（14定额、12抽选），中和镇37名（18定额、19抽选），牛寨乡32名（16定额、16抽选）。以中和镇为例，37名议事员中村干部18名，群众19名，“村两委”以外的代表大概占到一半。^①

在议事员担任资格上，必须是年满18岁的户籍或常住人口，一般应具备初中以上文化程度。一旦当选，任期三年。议事员资格撤销有7种情况，除一些不能继续履职原因外，所提出并参与实施的项目累计两次绩效评价不合格，也将被撤销议事员资格。

由于预算是通过代表，即“群众议事员”，做出表决，因而代表的产生规则就会相应影响代表权的配置。盐津县对议事员的名额规定兼顾了村和人口量两方面的权重，产生方式一是推选，二是随机抽选，没有明确的投票规则。其中推选相应体现“村两委”的权力，随机抽选的单位决定代表权的范畴。以村民小组为单位的随机抽选，由于每个议事员代表范畴为村民小组，会造成两个相应后果：一是会造成部分人群有代表、部分人群没有代表；二是议事员所提议题范畴局限于村民小组单元内，不太可能提出较大受益范畴的议题。国际上的做法一般是公民投票产生议事员，如巴西阿雷格里港的参与式预算划分十六片区，片区即是投票单元。温岭的新河模式直接嫁接于人大代表机制，没有单独的代表产生机制；其泽国模式则采取全镇人口为抽样库的随机抽样，是个人代表意见汇集的模式。盐津模式如果使代表权具有普遍覆盖性，每个村（居）民

^① 分别见：豆沙镇人民政府（2014）；庙坝镇人民政府（2014）；中和镇人民政府（2014）；牛寨乡人民政府（2014）；以及现场统计。

或每个户代表直接投票产生村（社区）议事员，是一个可行的方案；另一种可能是在村内按议事员名额划分为几个较大片区（如几个自然村为一个片区），每个片区村民或户代表直接投票产生一名议事员。直接投票选出符合名额的议事员，才可能使议事员的代表权具有覆盖性，同时扩大议题的受益范畴。

（七）预算如何投票及决策什么：竞争村务和乡镇公共事务

盐津县的乡镇参与式预算决策机制为“民主议事会”。民主议事会的决策主体是群众议事员，政府其他人员经登记后可参加、经主持人同意可发言，但没有表决权。庙坝镇特意适当邀请党代表、人大代表、政协委员和知名人士列席。

民主议事会的主持人有专门的产生机制。第一步，乡镇群众议事员和乡镇政府共同推荐4-5名候选人，报县领导小组审定后形成主持人备选库；第二步，备选主持人需参加县的培训、具备一定的会议主持技能；第三步，民主议事会前三天，从主持人备选库中随机抽取出本次会议的主持人。庙坝镇采用的是乒乓球抽取箱的方法，在乒乓球上写上主持人号码，由乡镇改革领导小组指定人员，在镇人大、纪委等监督下，从抽取箱随机抽取号码，确定主持人。主持人负责会议进程、控制时间、维持会场秩序。2014年豆沙镇和中和镇的民主议事会主持人分别是一名中学教师和一名政府机关的普通工作人员。

到会议事员不低于本届登记议事员85%为会议有效，豆沙镇的这一比例是2/3到会。会议议程依次是：第一，主持人统计议事员实到人数、宣布大会开始、议程和议事规则；第二，议事员中推选监票员、唱票员、计票员；第三，乡镇工作小组通报上年项目执行、绩效评价与问责情况，乡镇财政所负责人（或乡镇改革领导小组）通报本年度财力测算，项目库项目、未通过审查项目逐一说明审查意见；第四，逐一进行项目陈述，^①每个陈述5分钟，提问、讨论，每次发言不超过3分钟；第五，议事员投票表决，投票规则采取一人一票，超过（含）1/2票数（如豆沙镇）或2/3票数（如庙坝镇、中和镇）为通过；第六，公开唱票、监票、计票，监督员复核无违规后，乡镇工作小组现场宣布投票结果；第七，表决通过的项目，按照得票顺序确定实施项目，直到可分配资金总额分配完为止。超出预算总额时，表决通过的项目可在下半年预算调整环节顺序安排，当年仍无法安排的，直接进入下一年项目库（如豆沙镇）或取消当年资格（如庙坝镇）。

^① 中和镇为保证项目陈述顺序的公正性，对陈述顺序也采取了乒乓球抽序号的方式，按照现场随机抽取的顺序安排项目陈述。

2014年豆沙镇正式项目库项目16个（含2个镇政府项目），议事会表决票数过半通过项目12个，申请政府资金共344.19万元，本期可安排预算经费279万元。中和镇正式项目库项目18个（含4个镇政府项目），议事会表决票数过2/3通过项目13个，申请政府资金共275万元，小于可安排预算经费315万元的总额，剩余资金留待预算调整接受新申请项目。^①

镇政府项目会否在表决中通过？结果显示，豆沙镇政府2个项目，环卫基础维护和集镇基础设施维护，全部以满票通过，也是仅有两个获得满票的项目；中和镇没有满票项目，镇政府4个项目中，集镇及环卫基础维护、便民服务中心改造、教育奖补基金，以较高票通过，但小米辣产业发展仅获得3票而落选。在议事会讨论中议事员提出了一系列问题，如土地适合性、市场问题、效益一直不好、受益人群为何选择两个特定村等，镇政府提出了自己的效益计算理由，但对部分问题无法给出解答。以全部“财力余额”纳入参与式预算，政府非常担心的一个问题是各议事员只关心自己的村项目利益，导致诸如环卫等基本公共维护费得不到通过，使乡镇基本公共服务无法维系。在盐津至今为之的试验中，尚没有发生过这类问题。浙江温岭的长期实践同样表明，代表对乡镇的基本公共服务，包括乡镇政府的办公、运行经费，表现出相当的理性和理解。可见将乡镇本级的公共服务纳入参与式预算，是可行的。

参与式预算能不能决策乡镇本级的公共服务，是体现公民权力的一个重要维度。预算决策什么？实践中实际有三种情况。第一是代表共同参与整个乡镇的公共事务决策，第二是代表协商表决、决定资源在各自代表区的投入分配，第三是政府将资金平均分配给各村（社区），各村（社区）决定资金的具体使用项目。最后一种形式实质已经不是公共预算资金配置的参与了。盐津模式是前两种形式的结合，以第二种形式为主。进一步的改革可以尝试扩大项目的覆盖人群范畴，不仅是村民小组级别的小项目竞争，而且纳入联合项目机制、扩大受益人群覆盖面，及至乡镇层级公共事务的决策。

产生覆盖面更大的项目，在制度安排上与代表产生机制相关，需要有广泛代表权或联合代表权的发生机制，如大片区直选代表机制，或者联名提议项目的权重安排。如庙坝镇的改革方案中规定，50名民众代表中7人以上联名提出建议案或会议期间7名以上代表提出建议案，政府应纳入预算草案并一并提交议事会讨论，单个建议案项目不得超过参与预算总额的25%。这是一种非常值

^① 根据豆沙镇群众参与预算改革资料汇编、中和镇群众参与预算改革资料汇编，现场投票情况统计。

得探索的方向。另一方面，乡镇政府能不能代表乡镇整体利益加入参与式预算决策流程，在议事会中政府能不能有投票权？豆沙镇规定若投票议事员为偶数，则政府参加投票。在巴西模式中，市政厅不参加投票。北京麦子店的模式则是政府代表和群众代表的混合议事会，政府代表街道的总体利益，有一定的票数比例。2012年豆沙镇的试点以“政府主导”拟定建设项目，群众议事员只有表决优先权。温岭泽国模式类似，也是政府拟定项目，民众抽样代表只表达对每个项目的倾向顺序。政府拟定项目，议题开放性受局限；小单元的代表提议题，议题覆盖面有局限，多层次的议题提出单元，包括联合议题和政府提议题，是一种结合。

（八）谁控制过程：中立主持人

规则本身也是一种权力。在中国参与式预算改革中，政府的主导角色是明显的。盐津县的改革方案是县领导小组总体部署的，包括基本组织结构的建立、群众议事员选取方案、培训方案、民主议事会实施办法、项目库管理办法、项目支出管理办法、项目预算执行情况监督办法、项目预算执行绩效评估办法等，县领导小组给出了基本规则。乡镇改革领导小组扮演了对规则具体实施的角色，包括“群众议事员”的推选组织过程，决策预算的“民主议事会”则在县乡两级改革领导小组领导下进行。

不过，盐津县乡、镇政府避免了直接介入决策过程，最重要的一个制度安排是民主议事会的主持人角色。主持人是非利益相关者的中立角色，经过专业培训，他们良好地保持了议事会民主决策机制的独立性，避免了党政一把手主持会议对决策带来的倾向性影响。

改革咨询小组设置也是盐津县的制度特色，改革方案中的规则设计，在很大程度上体现了专家的意见，这也是盐津的改革尽管实践时间不长，模式却比较成熟，且具有一定多样性、试验性的一个因素。

（九）公民做什么：抽样代表和议题的同意

参与式预算的目的是实现公民的直接参与。以巴西为代表的国际经典模式，均分为直接民主和间接民主两个参与阶段，其中前一个阶段是公民的直接投票，确定议题优先性和选举代表。在最后的决策结果中，直接民主和间接民主的结果均体现出一定权重。中国各创新模式中公民直接投票参与的环节一般较弱，没有明确的投票议题和投票程序。

公民直接参与不足，其中很核心的原因是中国创新模式中，几乎都没有公

民组织的身影。国外模式中，在直接参与阶段，公民自组织，特别是联合性组织，是公民参与的主要组织途径。

（十）参与的时间：节点性参与

时间本身是预算权力配置的一个重要因素。民主国家的预算编制周期通常在数月甚至一年以上，也就是提前一年时间要进入下一财年的预算过程环，预算在议会与政府之间往复地讨论修改，历经多个回合，才进入最后的表决过程。同样，参与式预算改革介入预算的时间周期也是相当长的，巴西一个参与式预算的流程是7个月，而参与式组织机构介入整个预算编制、执行、修订评估的周期环则是全过程的。

中国预算参与的流程时间均不长，核心决策往往在一天会议议程做出。盐津县的参与式预算，一次预算参与的流程，主要经历选群众议事员、准备项目库到民主议事会表决预算项目，其中主要决策环节民主议事会为一天时间。浙江温岭的改革在人大会议期间适当延长了讨论预算环节的时间，并试图在人大会议闭幕期间建立监督机构，跟进预算执行，但是这种制度创新无法得到正式制度的支持。

在预算周期中，包括预算参与的制度设计，是仅有“是”或“否”的一次性决策，还是有预算修订环节，会对参与权有不同影响。中国人大会议表决预算通常是某半天会议中的一个环节，简单“同意”或“反对”的选择，预算被人大否定的可能性几乎是不存在的，以至于人大的决议成为“走形式”。在温岭新河模式中，人大预算讨论延长了讨论时间，增设了讨论、意见反馈、政府修改预算、再交由代表讨论的循环过程，如此反复，“三上三下”，最后针对修订案再表决，修订权赋予了人大一个可实现性的参与权力。盐津县制定的民主议事规则中提出了修改预算，但由于实际会议议程时间较短，在每个项目陈述、讨论后，就直接进入了表决，没有预算修订环节。在试点的参与预算进入常态化后，可以适当提前参与的时间，容留更宽裕的时间，增加民主议事会之前的准备过程，在民主议事会上增设预算调整修改的环节等。

最后，在与正式制度衔接和法律保障方面，盐津的改革定位在政府编制预算阶段的民主参与，它不介入现行人大预算程序，优点是改革阻力小，可行性较普遍，但必然面对的是与正式预算制度之间的关系问题。

四、公民权力要素特征：从与巴西模式的比较中总结

参与式预算是公民和公民组织直接参与预算决策权的民主形式。这种参与

形式在多大程度上体现公民权力，是分析参与模式的重要指标。总体上看，盐津的参与式预算改革与中国除温岭之外的其他模式相比，已经在更大程度上表现出公民权力的空间。其在启动层级、预算层级、预算范畴、组织结构、预算投票等方面，都具有体现公民权力的制度特色，比如将乡镇“财力余额”全部交由公民参与，将村（社区）竞争性事务与乡镇本级公共事务预算一并纳入参与式预算，政府不参与决策而开放由群众议事员提议项目、竞争表决，程序交由中立主持人、制度性屏蔽政府干预，设立政府领导、人大监督、专家技术支持的三方架构等，整个过程体现的公民参与权力程度是相对较高的。同时，盐津作为云南省参与式预算改革的试点，自2012年以来，一直有意在各乡镇尝试不同的制度规则，在代表产生方式、投票规则、项目入选标准、村民参与等方面，进行多元化的试验，以观察和摸索更好的制度效果，这种有意识的多元化试验对于累积改革经验、深化扩展模式，非常有意义和有价值。

当然，与国外较成熟的经验相比，仍然有很多可以探讨的空间。盐津的改革试验进行的两年，是一个探索和深化的过程，为改革未来的发展方向考量，下面将选择国际上参与式预算最为经典的巴西模式，将盐津实践与之在各关键要素上的差异进行概括总结，以进一步理解盐津模式中所体现出的公民权力。必须指出的是，盐津模式相比于巴西模式所反映出的公民权的空白点，对中国目前参与式预算的实践而言是普遍的。^①盐津的做法在国内实践中相比的情况如上概述，具体在第三部分各要素中也有所阐述，限于篇幅原因，在此对国内其他实践的具体特征、以及盐津不同做法之间的详细差异，不再一一比较。盐津与巴西模式比较而言的公民权力特点见表1。

从表1可以看出，盐津参与式预算改革基于省级搭建的平台，具有较广阔的发展前景，其目前参与的预算范畴体现较高开放程度，预算层级适宜、并尚有进一步提升空间；但在预算参与的组织结构和流程设计方面，表现出以议事员权力为主、未纳入村民的直接权力特别是直接投票权，节点性权力行使、非预算全程的参与权力，村民在自组织参与及规则话语权力上缺位等特点。回溯到参与式预算的理念，即对全面的、持续的、直接的公民权力的关注，上述制度环节也是今后改革可以推进的领域。当然，参与式预算的意义并不是单纯追求越高度的公民权力越好，尤其在中国预算体制改革的进程中，能够在与现行制度的对接中，寻求到公民权力的生长点，促进预算民主化的进程，就是其价值的体现。

^① 温岭模式在某些方面有自己的特色。

表1 盐津参与式预算与巴西参与式预算的公民权力要素比较

关键要素	盐津模式	巴西模式	公民权特点
1 启动层级	省财政改革试点	市	有空间
2 预算层级	乡镇预算； 村+乡镇公共事务	市级预算； 片区公共事务	适度但较小
3 预算范畴	“财力总余额”	公共建设投资的部分预算， 约占总预算30%	较高
4 组织结构	政府领导、人大监督、专家咨询三方架构 没有社会自组织	政府、居民、中间结构三方架构 居民主要依托发达的自组织体系	缺公民组织
5 参与程序	代表代议	第一个阶段直接民主+第二个阶段代议民主	少直接权力
6 代表产生	村定额推荐+人口比代表随机抽选	公民投票	少直投、权力不均
7 预算投票	项目库来自议事员和政府；政府审核权 投票通过项目依次获得投资 有中立主持人 政府没有投票权	公民投票议题优先性 参与预算委员表决要素计算权重 决策是公民投票权（议题优先性）和委员权力（权重安排）的结合	少公民直接投票权
8 规则控制	县、乡改革领导小组	公民选举参与预算委员主导标准，政府制定技术标准，公民与政府两方面密切互动	少公民控制
9 村民参与	在议事员调研或村民大会中提议项目，在村民小组中推选议事员	活跃的社会自组织	主动权较低
10 参与时间	预算编制和预算调整，单次决策	一次预算参与过程7个月， 全过程参与、多次往复	间断权力

资料来源：Marquetti（2012）；Souza（2001）；Santos（1998）；刘邦驰（2009）。

五、如何增进公民权力：盐津模式的制度讨论

比较国内外经验，盐津参与式预算改革具备在以下几个关键环节进一步深化的可能性：

第一，扩展参与的时间，特别是村（居）民直接参与的阶段，更多体现群众的需求表达，并依此提出预算额度高低不等的项目方案，进而在民主议事会上加入权重计算，增加修正案等方法，不仅是“是”或“否”的单次表决；并使参与贯穿编制、执行、监督的预算环节，规范决算责任。

第二，代表选择方式，除村（居）两委推选的定额代表外，可以将按人口比例配置的代表名额开放竞选，由全体村（居）民或户代表直接投票选出相应数量的议事员，或者按照名额划分片区，每个片区全体村（居）民直接投票选出一个议事员。这样通过增大议事员代表范围，可以避免部分人群有代表、部分人群没有代表，以及代表只能提出小受益面项目的问题。

第三，乡镇层次公共事务的参与决策机制，除政府提项目进入项目库外，可以设立议事员联名提案制度，对联合提案作为额外名额，鼓励跨越片区或者行政村的项目提案，这样使得乡镇预算参与不仅是讨论“分钱”、决定各村之间的资源配置，而且可以使议事会成为共同的公共事务讨论平台。

第四，激励村（居）民自组织的作用，包括开放一定的规则制定权，激发社会活力。

第五，在适宜的条件下，探索参与式预算与人大制度改革相结合。

第六，国际比较显示，县级规模也是适宜的参与规模。目前国内直接的公共预算参与均止于乡镇、街道层级，探索县级参与式预算，是未来的制度创新方向。

中共第十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出构建现代国家治理体系，促进社会改革和协商民主的发展，并将财政定位为国家治理的基础和重要支柱。参与式公共预算的试点，是现代国家财政体系改革道路上非常有意义的探索，它的多元化制度尝试正在为改革提供宝贵的经验。

参考文献

- 豆沙镇人民政府(2014). 豆沙镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
庙坝镇人民政府(2014). 庙坝镇群众参与预算资料汇编[内部资料].

- 中和镇人民政府(2014). 中和镇群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 牛寨乡人民政府(2014). 牛寨乡群众参与预算资料汇编[内部资料].
- 何包钢(2011). 近年中国地方政府参与式预算试验评析. 贵州社会科学, 6:27-32.
- 李晓(2014). 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. 云南盐津县财政改革资料汇编[内部资料].
- 刘邦驰、马韵(2009). 试析参与式预算的理论基础与实践：基于巴西与中国浙江温岭两镇的比较. 财政研究, 9:63-66.
- 徐娟娟(2011). 巴西与中国的参与式预算比较：财政选择和制度思考. 黑龙江对外经贸, 10:143-144.
- 张梅(2005). 巴西的参与式预算与直接民主. 国外理论动态, 7:46-47.
- 朱圣明(2014). 国外参与式预算的实践与探索. 四川行政学院学报, 3:83-87.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Jaip*, 35(4):216-224.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1):27-46.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Marquetti, A., Schonerwald da Silva, C. E. & Campbell, Al. (2012). Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989—2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1):62-81.
- Santos, B. D. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4):461-510.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Rocke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1):164-178.
- Souza, C. (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1):159-184.
- Wampler, B. & Avritzer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3):291-312.