

赋权、动员与参与:参与式预算改革的“西湖经验”

尹利民¹, 刘 威²

(1、2. 南昌大学 公共管理学院, 江西 南昌 330031)

摘要 参与式预算改革是地方治理的一种创新方式。研究表明:基层赋权、社会组织动员和公民参与是参与式预算实践的核心要素。南昌西湖区的参与式预算改革,通过社会组织的动员,推动社区、街道的积极参与,进而调动了公民的参与积极性,而区政府对基层组织的充分赋权,为决策过程的公开和与居民的反复协商实践提供了可能,从而走出了参与式预算改革的“西湖经验”。当然,此次改革也存在诸如社区干部影响项目提议、社会组织 and 公民参与水平的差异化等问题,需要在后续的实践中改进。

关键词 组织动员; 公民参与; 基层赋权; 参与式预算

中图分类号 D624

文献标识码 A

文章编号 1003-7608(2019)03-0065-08

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2019.03.010

一、研究背景与问题

参与式预算是当前世界各国比较普遍应用的一种地方治理创新形式。1989年,它诞生于巴西的巴托阿雷格市,实践证明:它在提高行政绩效和政治民主水平方面发挥了重要作用^[1],后被联合国认为是民主创新中“最好的实践”^[2]。此后,参与式预算在德国、俄罗斯等欧洲国家逐步推行^[3]。随后,北美和亚洲等一些国家也开始尝试参与式预算改革,其在某种程度上弥补了选举民主的不足,因而产生了积极的效果^[4]。

众所周知,因受到村“两委”关系等因素的影响,中国基层选举的效果不尽如人意^[5],因而中国的地方政府一直在寻求推进基层民主发展的有效路径。从2005年开始,浙江温岭创设“民主恳谈”,进而创造出参与式预算的“新河模式”^[6]和“泽国模式”^[7]。不过,浙江温岭政府主导色彩较浓,学界认为其做法不是真正意义上的参与式预

算。无独有偶,早在2003年,上海惠南镇实行参与式预算改革,启动“公共项目民众点菜”工程^[8]。2008年,上海市闵行区也实行由代表参加的一种讨论参与式预算改革^[9]。但是,上海的改革试验也存在诸如普通群众的参与程度不够、反复协商的过程不足等问题,离真正的参与式预算还有一段距离。除了浙江和上海,北京麦子店^[10]和云南的盐津^[11]也尝试过参与式预算的改革。与其他地方相比,这两地的做法被认为大大地前进了一步,尤其是云南盐津的做法,公民的权利大大增加,项目持续的时间较长,群众参与达到一定的高度,被认为是最接近参与式预算的实质。遗憾的是,云南盐津的经验并没有很好总结并推广,2014年以后就没有再进行下去。

2016年12月到2017年4月,海南省海口市美兰区委、区政府在其辖区内的两个街道,启动了参与式预算改革试点。美兰区的做法主要是:首

收稿日期 2018-12-10

基金项目 本文为国家社会科学基金项目“包容性治理研究”(16BSH012)的阶段性成果

作者简介 1. 尹利民(1969—),男,江西永新人,南昌大学公共管理学院、江西扶贫发展研究院教授、博士生导师; 2. 刘威(1993—),女,山东淄博人,南昌大学公共管理学院行政管理专业硕士研究生。

先,项目征集,辖区居民根据自己的意愿提出项目;其次,项目的整合和初步筛选,并排序;再次,项目的再次筛选与预算配额,并投票;最后,确定项目,通过预算^[12]。应该说,美兰区的做法最接近参与式预算,取得了丰硕的成果,但美兰区的实践也存在一些问题,比如,项目的实施过程始终在政府的控制下,且社会组织在其中的作用并不明显等。

2017 年 10 月,参与式预算改革在南昌西湖区试行,被称为“幸福微实事”。该改革试点试图在海口美兰区改革试验的基础上,探索在中国现有的制度框架下推行参与式预算的基本条件,改革试验取得了一些成果,但也存在一些问题。本文正是对南昌西湖区的参与式预算改革的过程和经验做总结,在理论上做一些思考,并试图回答在当前中国的制度环境下,参与式预算改革对于推进中国基层民主发展的重要意义。

二、文献综述与理论框架

(一) 参与式预算: 一个文献综述

有关参与式预算的研究最早是在国外文献中出现的。首先从研究参与式预算的理论问题开始,如预算过程中的公民参与^[13]。但自从参与式预算改革实践在巴西诞生后,学界才开始主要转向经验研究,以提问、探讨式的研究为主。比如,预算最后由谁来决定? 哪一家机构负责决策?^[14]“由谁参与的问题”^[15]等。随着参与式预算在各国的不断推进,它所涉及深层次的影响变量问题再次引起了学者的关注。比如,参与过程中所面临的机遇与挑战问题^[16],人的个性对增加预算参与和实现预算目标的动机之间关系的影响等^[17]。这些研究虽然也关注理论问题,但探讨的重点是哪些变量在影响民众的参与积极性,以及参与对民主的影响程度^[18]。

自从浙江温岭启动参与式预算改革以来,围绕温岭的讨论就成为国内学界研究的热点。一是介绍性的研究,主要把巴西、欧洲和北美一些国家的参与式预算的一些做法介绍过来,希望对中国的读者有一些启发。比如,对国外参与式预算几种典型模式的介绍^[19],尤其着重介绍巴西的经验^[20]。二是反思性的研究,即针对参与式预算在

中国的实践,从理论上研究这种形式的价值。比如,有学者认为参与式预算与基层民主有着内在的逻辑关联^[21]。当然,参与过程的技术问题也引起了学者的注意,比如,预算的合法性与技术的有效性之间的关系^[22]。三是主要围绕浙江温岭等地的实践而展开的经验总结和理论概括研究,这部分是国内参与式预算研究的重点^[23],占据了半壁江山。第一,介绍温岭的经验^[24],有学者认为温岭的做法主要是以民主恳谈入手,并嵌入参与式预算中^[25],但温岭在实践中又衍生出了两种模式,即“新河模式”和“泽国模式”。前者被认为是一场参与的革命^[26],推动了地方民主和治理创新^[27],并且重构了基层的权力关系^[28];后者则形塑了一种“商议—合作型治理”的模式^[29],对推动中国基层民主的发展具有很重要的价值。第二,对云南盐津的经验进行了总结,研究在比较其他地方经验的基础上,突出了盐津的区域性差异以及所凸显的价值^[30]。

上述研究为本文提供了很多有价值的线索,但也存在一些研究不足。比如,社会组织在此过程中扮演何种角色? 参与式预算各要素之间的内在的关系如何? 基于此,本研究结合南昌市西湖区的经验,尝试回答参与式预算的关键要素是什么、如何实践等问题,重点探讨社会组织在参与式预算中的动员方式,并试图归纳参与式预算的“西湖经验”,为后续的改革试验提供有价值的蓝本。

(二) 基层赋权下社会组织的动员: 理论分析框架

构建参与式预算的理论分析框架,需要回答以下三个方面的问题: 其一,什么是参与式预算,它的核心要素有哪些? 其二,民众为何需要参与式预算,它对实现公民的基本权利有何裨益? 其三,谁是参与的主体以及如何参与?

参与式预算是公民通过反复的协商,对有限的公共资源进行分配的过程。它包含了三个核心要素: 一个依靠公民参与的可重复的决策过程,对于分配的公开反复的协商讨论,以及有限公共资源是由决策产生实行的^[31]。也就是说,普通公民是参与的主体,参与的过程是透明公开的,共识是经过一定的程序和规则、反复协商讨论达成的,而

公民参与作出的决策必须得到认可。如此,在上述核心要素的框定下,参与式预算的分析框架分成两个层面,即宏观层面和微观层面。

宏观层面包含了基层赋权、社会组织动员和公民参与。基层赋权是指上级政府部门把权力下放到基层组织,使其在一定的范围内有更大的自由裁量权,从而在公共事务的决策等方面有一定的自主权。赋权后的基层组织可以充分吸纳公民的参与,使其拥有决策权、知情权等,发挥其在公共政策过程中的作用。社会组织动员是指社会组织利用其价值中立、专业知识等优势,发动居民参加某种活动的过程。公民参与则是指公民试图影响公共政策或公共生活的活动。它们三者之间是一种相互依存、相互影响的关系。其中,政府对基层组织的赋权是基础,因为有了政府对基层组织的充分赋权,公民的参与才有可能。当然,公民参与是关键环节,公民的积极参与不仅是推动决策者与受影响利益相关者的双向互动,而且在某种程度上又会推动政府进一步赋权。然而,有了政府对基层组织的赋权,并不一定会激发公民参与的热情,因为公民的参与受诸多因素的影响。比如,公民的政治信任和社会公正感等对其参与都有一定的影响^[3]。因此,为了改变这种局面,在两者之间还需要增加一个社会组织的动员环节。社会组织的动员,不仅使基层赋权成为可能,而且可以提升公民参与的能力,调动他们参与的热情。这样,基层赋权、社会组织动员和公民参与就构成了参与式预算宏观层面的制度框架。在政府对基层组织的充分赋权下,通过社会组织的有效动员拉动公民由被动转向主动参与,进而实现公民对有限公共资源配置的决定权(见图1)。

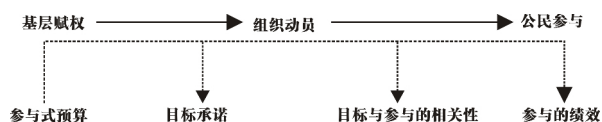


图1 理论框架

从微观层面来看,参与式预算的核心环节是公民的参与,公民参与的质量直接影响参与式预算的水平。众所周知,人的行为动机受目标的影响,确定的目标不仅是激发公民参与的动力之源,而且为公民的行动指明了方向。公民得到了确定的目标承诺

后,才会有参与的愿望。因此,可兑现的目标承诺与公民参与之间具有内在的逻辑联系,且这种联系是能够被公民感受的,并具有一定的可操作性。当然,目标和参与之间的逻辑关联需要通过参与绩效的评估来确保。通过参与绩效的评估可以判断目标的承诺是否兑现,同时,参与绩效的好坏也影响参与的可持续性。

一言以蔽之,参与式预算的理论框架,在宏观上,需要通过政府对基层组织的赋权、社会组织的有效动员和公民的参与来构建制度框架;在微观层面,通过目标承诺,并建立与公民参与之间的内在联系,为公民的可反复、充分的协商讨论提供可能,并以参与绩效来为公民的持续参与提供动力。

三、参与式预算改革的实践过程：南昌西湖区的经验

由上可知,参与式预算的关键词包括:可重复、可协商以及可决策。那么,在参与式预算改革实践中,如何来贯彻这些基本理念?以下结合案例来进一步阐释。

(一) 基层赋权下参与式预算改革的启动

2017年7月28日,南昌西湖区民政局向西湖区政府申请,希望能在两个街道——广润门街道和南浦街道共21个社区进行以“幸福微实事”为内容的参与式预算改革项目试点,即通过居民提议和民主投票的方式来解决社区群众关心的一些民生项目。项目得到了西湖区政府的支持,并把参与式预算所有需要的条件充分赋权给街道,由街道根据本地实际来展开活动,而街道又把一些必要的权力赋予社区,由社区自行组织、安排所有的活动。这样,参与式预算改革完成了向基层组织的赋权,包括街道赋权与社区赋权,为活动的正式启动奠定了基础,也为社会组织的进场提供了便利。

2017年10月29日,活动正式启动。启动阶段有两项重要工作:一是培训和动员。无论对街道、社区干部还是社会组织来说,参与式预算是一件新鲜事物。因此,对他们的培训是必不可少的。二是招募社会组织。根据已有经验,社会组织的参与可以在协助居民的平等参与,促进居民的协商、讨论和对话等方面发挥重要作用。南昌西湖区的社会组织组成大概分为三部分:全国各高校在南昌的校友会,每个社区已有的社会组织(主要是娱乐性社会组织、体育社会

组织),还有南昌大学等各个高校成立的志愿者协会。

(二) 目标承诺与社会组织动员

项目提议征集之前需要有目标承诺,让参与者能够获得预期收益。南昌西湖区给居民的目标承诺是:每个社区 30 万元的预算经费,两个街道分别为 100 万元,通过居民提议和民主投票的方式来决定实施一些民生小项目。尽管目标承诺关乎社区居民的实际利益,但社区居民的参与冷漠历来是一个问题,娱乐性参与相对积极一些,其他诸如志愿性参与、权益性参与相对冷漠^[33],而娱乐性参与也呈现出明显的年龄差异,老年人积极,年轻人则相对冷漠。因此,在目标承诺与居民参与之间,需要通过社会组织的动员来建立有机的联系。

1. 社会组织动员与项目提议征集

入户是各社区项目提议征集的主要方式,工作人员按照社区中的常住人口花名册,逐户进行意见收集。当然,这种方式的缺点是耗时大、效率低,且居民警惕性强,优点是能够向居民解释“幸福微实事”项目。入户主要采取三种形式,即社区干部入户、志愿者入户、社区干部与志愿者一同入户。我们发现:志愿者的上门宣传,效果最好。或许是因为社会组织更倾向于中立,因而更能赢得普通民众的信任^[34]。除此之外,一些社区采取摆点的方式作为入户的补充。这种方式,居民的警惕性有所放松,避免了挨家挨户的宣传讲解,能快速收集数量较多的意见,缺点是项目提议收集得不够全面。

通过上述几种方式,辖区内的大多数居民对此次活动有一个初步的了解。与温岭等地不同的是,从启动到项目提议征集完毕有两个多月的时间,从而为居民的可重复、可协商提供了条件。截至 2018 年 1 月 7 日,两个街道 21 个社区共收到 9376 条项目提议,社会组织的有效动员与居民的积极参与密不可分。

2. 社会组织动员下项目提议的整合与筛选

从 2018 年 1 月 7 日开始,进入项目提议的整合与筛选阶段。这个阶段涉及居民间的反复协商讨论,是一个共识达成的过程,因而社会组织的动员和指导非常关键。第一个阶段是项目提议的整合与初选。这个阶段的主要工作是将居民的提议整合、分类并初步筛选。初步筛选在社区层面进行,按照规则,社

区居委会是无权对居民提议项目作删减的,只能分类整理,上报街道。但属于以下 7 项范围内的可以直接删除,包括:不属于公共利益范畴,有其他责任主体如物业公司,违反政策法规,与政府在建或拟建项目重复,超出街道建设能力范围,不具有技术可行性,明显超出预算限额。对剩下的居民提议进行合并,合并方法大体分为三种:第一种,完全合并提议内容,不合并提议地点;第二种,完全合并提议内容,也合并提议地点;第三种,按照提议内容、提议地点两者情况进行合并。

项目合并完成以后,生成项目征集汇总表,为接下来开展筛选大会做准备。为了便于居民间的讨论,组织方将项目征集汇总表中的提议项目的数量设置乘以筛选大会的圆桌小组数量的倍数。比如,某社区准备在筛选大会上准备 5 张圆桌,合并的项目就会为 50 项或 55 项,若准备在筛选大会上准备 3 张圆桌,合并的项目就会为 30 或 33 项等。

可见,尽管街道拥有最后的解释权,但街道仍然对社区赋权较大,增加了社区的操作空间,为社区的自由裁量权提供了机会,也调动了社区的工作积极性。

(三) 目标与参与关联下的项目提议筛选与民主协商

项目筛选分社区进行,为了使各个社区的操作统一、规范,活动的组织者特意制定了项目筛选大会的议程,并于 2018 年 1 月 7 日在象山社区率先启动,并作为范例,供其他社区学习。项目的筛选是要经过居民代表的充分协商、讨论,达成共识后再来推选。而供居民间的可协商、可重复讨论的场域就非常重要了。

1. 圆桌协商讨论

通过设置圆桌的方式供居民协商讨论是海口美兰区首创的,南昌西湖区继续沿用,其目的是希望能够为居民提供一个可重复的、反复讨论协商的平台,而这正是参与式预算的重要环节。

象山社区的圆桌小组共有 6 组,每组人员包括桌长、记录员、技术顾问(由社会组织的成员担任)以及 8—12 个居民。各自的角色与职责是,桌长主持小组公平、流畅的发言与讨论,技术顾问引导、补充、深化居民的建议,并辅助桌长调动居民的发言热情,记录居民提出的建议。圆桌讨论大概用了 40 分钟,此后,

每一桌推选一名代表到主席台介绍本桌推选的3个提议项目,并作动员,希望居民能够投他们推选的项目,要求60个项目中最多只能投10个。投票结束后现场统计,并直接宣布投票结果。

2. 程序化、规范化的项目推选

2018年1月13—14日,其他20个社区的项目提议推选分别在这两天举行。同样,社会组织(志愿者、校友会和社区娱乐性组织)和专家组分别参与了此项活动,进行现场指导。推选大会的流程与象山社区大体一致,但受场地的影响,大部分社区在举办大会前,仅通知项目提议者、居民小组长、楼道长等来参与活动,并不主动通知全部的居民。

会前对工作人员进行简单的培训,尤其是担任桌长的居民。与象山社区的筛选大会一样,圆桌的讨论非常重要,志愿者在其中扮演了积极角色,帮助居民参与讨论,筛选项目。从总体上看,20个社区对项目提议都经过了讨论、协商等程序,由于桌长的组织能力有差异,因而讨论的层次也参差不齐,但这已经迈出了重要的一步。

3. 预算配额、投票确定实施项目

各个社区筛选后的项目,还需要投票来确定当选项目,这就需要配额,并为最后的投票作准备。

首先需要制作选票。选票是根据居民提出的项目建议而形成的项目清单来制作的。那么如何确定配额?办法仍然沿袭海口市美兰区的做法,即依据社区居民推选大会结果所形成的由高至低的项目清单,再给每个项目加上预算资金的配备额度来确定。选票分为社区项目选票和街道项目选票,分别印制,以不同颜色的纸张加以区别。

2018年1月28日投票正式开始,2月3日下午5时结束。在区政府总的投票启动开幕式与在各社区的分会场开幕式同时召开。各个社区分别派7名居民代表、4名社区干部参加在区政府举行的投票启动仪式,其他的社区干部留在各自社区,准备分会场投票开幕式等事宜。

投票站主要设在街道和社区工作站之内,各社区可以设置流动票箱以方便居民投票。除社区工作站以外,投票也在公共场所如商店、道路等地方两边进行。投票箱在每天晚上投票结束后进行封存,避免被篡改选票。按照规定,年龄15周岁以上,居住在试点地区的社区居民、工作在该社区的有关人员和在

该社区上学的学生都可以在该社区的投票点进行投票。每人最多可以投5个项目,超过则作废。居民在投票时需要进行一个简单的居民登记,主要是避免重复投票。

各社区于2018年2月4日上午9时开始进行点票,点票地点为各社区工作站,每个社区都有点票员和监票员,唱票和计票等整个过程都是公开的,有不少居民到现场参观和监督。各社区的点票要按照每个项目得票数的高低,形成项目得票清单,并报送给街道,由街道最后确定当选的项目。2018年2月5日上午,街道对社区报上来的投票清单进行最后的确认,决定最后当选的项目。项目当选的标准是:按照由高而低的得票数,计算每个项目的资金数量,不超过社区总额30万元、街道总额100万元。

这样,南昌西湖区21个社区的参与式预算改革到此结束。值得一提的是:两个街道的投票率都比较高,超过了50%。南浦街道事先有投票率的要求,而广润门街道则完全尊重居民自愿。不管怎样,经过区政府对基层的赋权、社会组织的动员,居民由被动慢慢变为主动,而居民的主动参与又推动了社区和街道的工作积极性,比较圆满地实现了预期的目标。

四、基层赋权下的社会组织动员与参与式预算

作为一种参与式预算的改革,我们关注三个层面的事实:是否为所涉及社区全体居民的参与提供了条件;是否给予居民对相关议题进行了可反复的、充分和公开的协商;是否把有限公共资源的配置决定权完全交给了居民?

(一) 基层赋权与公民参与

我们知道,公共资源是有限的,需要有一个公平、公正的分配制度,来保证公共资源的合理分配,而只有人人都享有参与分配的机会,并在此过程中拥有平等的权利,才有可能保证分配的合理性。因此,如何确保公民的平等参与权的落地,是民主发展中的重要议题。

如前所述,参与式预算是公民参与决策过程,并在过程中发挥作用。因此,参与式预算的目标是为了充分尊重每一个公民的平等权利,使公民的基本权利在实质的政治过程中能够得到体现。从这个意义上讲,参与式预算是实现民主的一种重要方式,也最能体现民主的价值。在以往的参与式预算改革中,政府赋予公民一定的权利,让他们参与到预算的过程中

来,如浙江温岭新河镇的民主恳谈。但这种赋权是有局限的,即恳谈是人大代表组成的财经小组、民意代表与政府官员一起商谈,最后的决定也是根据人大代表的投票情况作出的。因此,这种形式虽然有一定的赋权,但赋予公民参与的范围比较有限,公民协商、可反复讨论的机会也受到限制。因而,新河的做法还是有一定的局限性的,而南昌西湖区则更进了一步。首先,在赋权方面做了更进一步的改革。通过区政府赋权给街道,街道赋权给社区,完成了所谓的基层赋权,大大降低了政府主导的色彩,从而为公民的自由参与提供了条件。其次,有了基层赋权,街道、社区的自由裁量权大大增加,而街道、社区更清楚居民需要什么。这样,既调动了基层组织工作的积极性,同时又能够促进它们向居民提供更好的公共服务。比如,这次活动,社区始终扮演了重要角色,从向居民征集项目提议,到提议项目的筛选,基本都是在社区层面推动的,而且,由于区政府的赋权,作为活动具体实施的街道就可作出居民参与的目标承诺,即街道 100 万元、社区 30 万元用于民生投入,并把决定权完全交给居民。因此,赋权与目标承诺之间就有了内在的关联,为激发公民参与的热情奠定了基础。

(二) 社会组织动员与公民参与

在基层赋权下,有了目标的承诺,只是为激发公民的参与提供了理论上的可能性,在现实中,还需要动员。

在以往的参与式预算改革实践中,动员工作一般都是在政府的主导下完成的,无论是浙江温岭、北京麦子店还是云南盐津都是如此。政府的动员与社会组织的动员是不一样的,前者难以保持中立,在过程中或多或少会夹杂政府的意志,从而影响公民参与的独立性,也降低了公民行使权利的正当性和公平性;后者因不带有价值偏好,也不具有部门利益,因而更能凸显中立的、客观的角色扮演。社会组织的动员工作主要包括对项目的宣传、鼓励、引导居民的参与,以及在基层政权与公民参与之间建立联系。当然,社会组织的介入,对政府和其他组织本身也是一个监督,同时,也可锻炼自身的参与能力。

从南昌西湖区的实践经验来看,由于社会组织本身的力量和水平有限,因而在整个活动中的作用还没有发挥到极致。比如,高校的志愿者,虽然事先经过培训,但在引导居民的参与等方面还显得不足。

校友会虽然有一定的参与能力,但很多成员对项目的理解并不完全到位,加之队伍庞大,在组织方面也存在一些漏洞。社区内部的组织,很多是一些娱乐性社会组织,因此,它们在引导居民投票的过程中,带有明显的个人偏好。但不管如何,社会组织在推动居民参与,进而带动街道参与等方面发挥了积极作用,特别是在推动居民之间的反复协商中起到了重要作用。这也是西湖区参与式预算改革与其他地方另一个不同的地方。

(三) 参与的绩效与参与的可持续性

如果我们以参与式预算的核心要素作为评估标准,那么,这次南昌西湖区的参与式预算改革的绩效如何?

首先,可重复的决策过程如何,亦即整个过程是否有一套确定性的程序,并得到遵守。如果从这个指标来看,南昌西湖区的参与式预算改革是符合基本要求的。项目从启动到最后的投票决定,历时 4 个多月,居民有充分的时间去了解项目,去调研和思考社区内最急需的项目是什么。同时,对项目的宣传、介绍,项目的提议和筛选,项目的配额,主持人制度等,都有规定和操作流程,从而为项目的可重复提供了可能。其次,是否进行了公开透明反复的协商讨论。参与式预算的核心理念就是要使公民在公开平等的协商讨论中进行意见的充分表达,从而使权利能够得到切实保障,而圆桌方式的设置,其目的就是为了使参与者有一个充分的协商讨论空间。再次,有限资源最后的分配权是否完全交给居民,是否尊重居民的投票结果。从南昌西湖区最后投票的结果来看,街道基本尊重了群众最后投票的结果。比如,象山社区,社区干部的项目意愿与居民的意愿不一致,最后投票是居民的意愿获得了多数,而社区干部倾向的项目没有通过,最后街道还是尊重了投票的结果。综合这三个层面来看,南昌西湖区的参与式预算改革实践是比较接近要求的,是在海口美兰区基础上的进一步提升。

当然,南昌西湖区的参与式预算改革也存在一些问题。一是在社区层面,有些社区的干部肆意篡改与社区意愿不一致的项目提议。比如,在下湾社区,社区干部希望拿这笔资金增添楼道路灯,但居民希望建公共厕所。为了实现社区干部的目标,某些社区干部压低后者的得票数而提高前者的票数。当然,这种情况倒不是太普遍,社区干部之所以这样做,是因为他

们认为居民只顾自己,不顾社区的利益。二是社会组织的参与没有一以贯之,在项目的启动和推选上,社会组织尤其是志愿者发挥了积极作用,但在投票阶段,社会组织的作用不明显,因而在拉票这个环节其作用没有很好地体现出来,导致竞争性稍显不足。三是在追求投票率方面,两个街道有所差异,其中,一个街道对投票率有硬性要求,出现了为了投票而投票的现象,在一定程度上违背了居民自由投票的原则。

五、结语: 参与式预算的“西湖经验”

综上所述,我们发现,南昌西湖区的参与式预算改革,在海口美兰区的基础上有一些变化和进步。如果说海口美兰区的改革称之为“美兰模式”,那么,我们把南昌西湖区的改革实践称之为“西湖经验”。其以基层赋权、社会组织动员和公民参与及相互之间的内在关联为核心要素。

海口美兰区与南昌西湖区的改革最接近参与式预算的真谛,但南昌西湖区与海口美兰区相比,至少又有三个方面不同,我们把它作为“西湖经验”的核心和特征。一是海口美兰区的参与式预算的活动主体是社区居委会和网格员,其依靠传统社会管理的组织结构来承担这次活动。这次活动的主动性不强,角色定位模糊不清,他们是在美兰区政府的行政压力下被动地开展工作。而南昌西湖区的改革,区政府赋权给街道后,基本上是街道牵头,在社区居委会积极参与下推进的,是社区带动街道的一种运作方式。

由于两地的运作方式存有差异,因而政府在其中的角色也有不同,海口美兰区的政府主导角色浓一些,而南昌西湖区的政府角色相对较淡,虽然街道作为政府的代表方,但街道基本上是在专家组的意见下开展工作,很少有行政干预的色彩。二是社会组织的作用。海口美兰区前期基本没有社会组织的介入,虽然也组织了校友会参加,但前期介入不成功,只是在最后投票阶段,社会组织发挥了一定的作用。南昌西湖区的社会组织比较活跃,有多种形式的社会组织介入,如高校组织的志愿者。他们分工明细,组织有序,在对社区居民的动员、提议项目的筛选和推选中发挥了积极作用。更重要的是,由于社会组织的积极介入,推动了社区居委会工作的积极性,进而带动了街道工作的主动性,是一种自下而上的推进模式。三是专家的作用,由于海口美兰区政府比较积极,因而行政干预的色彩稍微浓一些,专家的作用受到了一定的限制。而南昌西湖区政府几乎完全放权给街道,介入较少,而街道又基本上遵循专家组的意见,因而,南昌西湖区的活动基本上能够按照专家组的预先设计推进,专家在其中发挥了重要的咨询作用。

当然,参与式预算是一项非常重要的基层治理方式,也是地方治理创新的重要表现,它的运转的可持续性和发挥的长效作用,既需要创新的宏观制度环境,也需要微观的体制机制安排,但无论如何,参与式预算将成为推进中国基层民主的重要动力。

参考文献

- [1] 王淑杰,孟金环. 巴西参与式预算经验借鉴及启示 [J]. 地方财政研究,2011(9):32~41.
- [2] [10] [11] 李凡. 中国参与式预算: 观点与实践 [M]. 北京: 世界与中国研究所,2016: 16、5~6、16.
- [3] Anwar Shah. Participatory Budgeting [M]. Washington,DC: World Bank Publications,2007: 17.
- [4] Benjamin Y. Clark ,Tatyana S. Guzman. Does Technologically Enabled Citizen Participation Lead to Budget Adjustments? An Investigation of Boston, MA, and San Francisco, CA [J]. American Review of Public Administration, 2017, Vol. 47(8) 945~961.
- [5] 尹利民,穆冬梅. 委托投票、半竞争性选举与基层弱民主化治理: 以 C 县上付村六届(1999—2014 年) 村委会选举为例 [J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2015(3):29~35.
- [6] 周红云. 公共预算中的公民制度化参与: 以浙江温岭市新河模式为例 [J]. 北京行政学院学报,2008(5):43~47.
- [7] [24] 徐珣,陈剩勇. 参与式预算与地方治理: 浙江温岭的经验 [J]. 浙江社会科学,2009(11):31~38.
- [8] 周扬. 上海基层的财政预算民主实验“点菜” [N]. 21 世纪经济报道,2007-07-20.
- [9] 申建林,谭诗赞. 参与式预算的中国实践、协商模式及其转型: 基于协商民主的视角 [J]. 湖北社会科学,2016(3):23~29.

- [1] 贾西津. 参与式预算的模式: 云南盐津案例 [J]. 公共行政评论, 2014(5): 47 ~ 65.
- [2] 李凡, 叶清逸, 项皓. 参与式预算的新突破: 海口美兰区的“双创微实事”试验 [J]. 中国改革, 2017(5): 65 ~ 70.
- [3] Brownell, P., McInnes, M. Budgetary Participation, Motivation, and Managerial Performance [J]. Accounting Review, 1986, 61(4), 580 ~ 587.
- [4] Yves Cabannes. Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy [J]. Environment & Urbanization, 2004, Vol. 16 No. 1, 27 ~ 46.
- [5] Stephanie L. McNulty. Barriers to Participation: Exploring Gender in Peru's Participatory Budget Process [J]. The Journal of Development Studies, 2015, Vol. 51, No. 11, 1429 ~ 1443.
- [6] Pravas Ranjan Mishra. Citizens Participation in the Budget Making Process of the State of Odisha(India): Opportunities, Learnings And Challenges [J]. Field Actions Science Reports, Special 2014, Issue 11, 1 ~ 5.
- [7] Justin (JP) Stearns. The Moderating Effects of Personality on the Relationship Between Budget Participation and Motivation to Reach Budget Targets [J]. International Journal of Business, Accounting, and Finance, 2016, Vol. 10, No. 1, 144 ~ 164.
- [8] Bernardino Benito. Factors Explaining Public Participation in the Central Government Budget Process [J]. Australian Journal of Public Administration, 2017, Vol. 76, No. 1, 48 ~ 64.
- [9] 王逸帅, 苟燕楠. 国外参与式预算改革的优化模式与制度逻辑 [J]. 人文杂志, 2009(3): 83 ~ 89.
- [10] 张梅. 巴西的参与式预算与直接民主 [J]. 国外理论动态, 2005(7): 46 ~ 47.
- [11] 王雍君. 参与式预算: 逻辑基础与前景展望 [J]. 经济社会比较, 2010(3): 114 ~ 120.
- [12] 韩福国. 参与式预算技术环节的有效性分析: 基于中国地方参与式预算的跨案例比较 [J]. 经济社会体制比较, 2017(5): 52 ~ 61.
- [13] 何包钢. 近年中国地方政府参与式预算试验评析 [J]. 贵州社会科学, 2011(6): 27 ~ 32.
- [14] 陈奕敏. 从民主恳谈到参与式预算 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2012: 25.
- [15] 陈家刚, 陈奕敏. 地方治理中的参与式预算: 关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究 [J]. 公共管理学报, 2007(3): 76 ~ 83.
- [16] 牛美丽. 预算民主恳谈: 民主治理的挑战与机遇——新河镇预算民主恳谈案例研究 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007(1): 14 ~ 20.
- [17] 王自亮, 陈卫锋. 参与式预算与基层权力关系的重构: 基于浙江省温岭市新河镇的个案研究 [J]. 地方财政研究, 2014(2): 151 ~ 166.
- [18] 郎友兴. 中国式的公民会议: 浙江温岭民主恳谈会的过程和功能 [J]. 公共行政评论, 2009(4): 48 ~ 70.
- [19] 林慕华. 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 [J]. 公共行政评论, 2014(5): 66 ~ 87.
- [20] 郑建君. 政治信任、社会公正与政治参与的关系: 一项基于 625 名中国被试的实证分析 [J]. 政治学研究, 2013(6): 61 ~ 74.
- [21] 杨敏. 作为国家治理单元的社区: 对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究 [J]. 社会科学研究, 2007(4): 137 ~ 164.
- [22] 姚曦, 李娜. 认同的力量: 网络社群的公共关系价值探析 [J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2017(3): 106 ~ 111.

责任编辑: 薛瑞汉