

参与式预算实践中的 协商民主要素嵌入及其逻辑 ——基于西湖区“幸福微实事”的实证研究

尹利民 程萝倩

(南昌大学 公共管理学院 江西 南昌 330031)

摘 要: 作为一种基层治理方式的参与式预算,强调赋予参与主体平等的协商权利、提升决策的合法性等,从而有利于提高治理效率、实现公共利益并促进社会公正。然而,经验研究表明:在参与式预算实践中存在诸如协商中的精英主义倾向、协商过程秩序混乱以及难以达成群体“共识”等系列问题,阻碍了参与式预算的发展。为此,需要协商民主要素的嵌入,通过构建参与式预算的平等协商机制,完善信息公开和专家培训机制等举措来解决此类问题,进而提升协商民主的治理绩效。

关键词: 参与式预算;协商民主;治理

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-0448(2020)01-0071-09

DOI:10.13764/j.cnki.ncds.2020.01.008

一 研究背景与问题

党的十九届四中全会指出“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,是全党的一项重大战略任务。”^[1]也是提升社会治理绩效的重要路径。

众所周知,基层治理是强化基础性国家能力,维护国家稳定的基石,因此,基层治理的创新对构建国家治理框架具有重要意义^{[2](P8)}。然而,基层治理如何创新,如何通过重构国家治理结构框架来提高社会治理的水平,仍然是摆在各级地方政府面前的一项刻不容缓的课题。在此背景下,许多地方政府开始探索参与式预算改革,并把它作为一种基层治理的创新方式,试图通过调动公民参与公共事务的积极性来优化预算资金的配置,培养公民的参与意识

和民主意识,进而提高基层治理的效率。理论上,参与式预算是一种创新的决策过程,公民直接参与决策,或有助于决定本地区可支配公共资源的最终用处^{[3](P52)}。从性质来看,参与式预算是一种决策方式,主要针对的对象是政府预算,关注的问题是公共资源的有效配置。而在程序上,它强调公民对预算决策过程的实质性参与,这种实质性不仅体现在公民对预算项目的提议权上,更体现在公民对预算项目的决定权上^{[4](P106)}。可见,参与式预算强调公民的平等参与,强调公民的最终决定权。

参与式预算诞生于 20 世纪 80 年代的巴西,起初目的是寻找合理分配有限财政资源的办法,结果却产生了促进公民参与国家治理热情高涨的意外效果。中国参与式预算改革肇始于浙江省温岭市的“民主恳谈”,该市新河镇开启了地方政府预算全公

收稿日期:2019-10-25

基金项目:国家社会科学基金项目“包容性治理研究”(16BSH012);江西省高校人文社会科学重点研究基地项目“贫困治理中微腐败的发生机理及防控策略研究”。

作者简介:尹利民(1969-),男,江西永新人,教授,博士生导师,从事中国地方治理研究;程萝倩(1995-),女,江西贵溪人,2017 级行政管理专业硕士研究生,从事中国地方治理研究。

开的先河^{[5] [P14]},而泽国镇将诸多政府项目的决策权交由居民代表进行投票表决,推进了参与式预算改革的进程^{[6] [P177]}。云南省盐津县的改革则更进一步,即公民与政府都可以提项目,且都有对项目提建议的权利^{[7] [P5]}。海南省海口市美兰区于2016年通过借鉴全国其他地区参与式预算改革的经验,将参与式预算改革囊括在一系列城市建设活动之中,形成了所谓的“美兰模式”^{[8] [P65]}。

参与式预算的改革在各地的实践中不断引向深入,并作为一种改善治理绩效的工具,引起了国内外学者的广泛关注。最早对其展开研究的是巴西学者,他们主要研究参与式预算在世界范围内的推行理由、时间条件和时机^{[9] [P24]},实施的基本条件、规则流程、参与主体如何参与以及可能出现的结果与不足^{[10] [P667]}等问题。当然,也有学者向世界介绍参与式预算的做法,总结和反思各国参与式预算的经验和教训^{[11] [P68]}。自从浙江温岭实行参与式预算改革之后,引起了国内学者的广泛关注,他们分别从政府合法性和预算民主等角度进行研究,主要集中在:一是关于国外参与式预算改革过程的考察与实践经验的总结^{[12] [P28]}以及对国内参与式预算实践情况的分析^{[13] [P76]};二是基于法律、制度和人大监督层面对深化参与式预算改革提出制度设计和推进方略^{[14] [P78]};三是关于参与式预算的价值意义及发展困境的研究^{[15] [P36]}。我们知道,参与式预算的核心要素包括:可重复的决策过程、公开反复的协商讨论和有限资源的公开决策分配,等等^{[16] [P5-8]}。如果参照此标准,目前各地推行的参与式预算实践仍然面临着诸如公民参与的非均衡、协商不够充分等突出问题^{[17] [P48]},通过参与式预算赋权于公民也因政府的慎重而备受限制^{[18] [P84]}。因而,这些改革实践并非是一种真正的参与式预算。基于此,有学者主张,引入协商民主而非简单的票决民主,乃是参与式预算未来的转型方向^{[19] [P23]},但如何在实践中引入协商民主的要素?其背后的逻辑是什么?这些问题既有研究关注的并不多,而这正是本文拟研究的主要问题。

二 参与式预算与协商民主的要素嵌入

毫无疑问,参与式预算需要有公民的参与,需要

公民就某个议题展开公开反复的协商讨论,以形成最后决策。一般而言,公民参与的过程本身蕴涵着协商的要素,但参与的形式多种多样,不同类型的参与,其协商的水平和层次也不一样。显然,参与式预算不是一般意义上的公民参与,它需要满足诸如可重复、公开反复平等协商讨论、公民平等参与等多种条件,而这些正是协商民主的核心要素。这样,参与式预算和协商民主之间建立了内在的逻辑关联。

1. 协商民主的要素

众所周知,“协商民主”(deliberative democracy)又称为“审议性民主”或“商议性民主”。1980年由美国学者约瑟夫·毕塞特首次提出,随后西方许多学者都对协商民主的内涵进行了再拓展,把协商民主看作是一种决策机制^{[20] [P201]}、民主治理形式^{[21] [P30]}、民主的团体组织或政府形式^{[22] [P947]}和民主决策程序^{[23] [P63]}。可见,协商民主的关键要素应该包括决策、治理和程序,即包括一种可重复的、透明而公开的,能够充分吸收广大民众建议基础上的决策,是一种民主的、反复协商和妥协包容的治理,需要遵照既定的程序有条不紊地推进。也就是说,协商民主既需要确保公民获取充分的信息,享受平等协商的权利,同时还应该给予公民享有充分表达自身偏好的机会,并最终形成具有群体“共识”性的集体决策。

理论上,协商民主应该包括协商和民主两个层面,其中民主是指决策应由公民参与,充分协商讨论后集体决定,而协商是指参与者在坚持理性和公正的理念下,通过辩论达成共识,最后形成集体决定。当然,无论是集体决定还是辩论,都要求公民不仅具有公共理性的观念,具备参与政治活动的知识与意愿,而且还需要有民主制度的架构,以确保协商和民主能同时兼顾。一般情况下,协商的议题是多种多样的,其中也包括一些有争议的问题,但通过协商的方式,不仅能使这些有争议的议题得到有效解决,而且可以进一步塑造公民的互相尊重与理解的品质。这是因为在协商的过程中,人们的观点会在交流当中得到理解,在充分讨论中达成共识,在协商中学会妥协和包容。

当然,要使协商的民主价值、包容妥协的品性得到彰显,首先,协商应是自由的,参与者有考虑各项

意见的自由,形成最终的决策是参与者行动的主要依据。其次,协商应是理性的,参与各方在表达自己的观点时都应该有理有据,而不是有感而发。再次,协商应是平等的,参与各方不因现有资源或者权力的不同而影响他们参与协商的机会,每个人都具有平等的协商机会且对最终决策都具有同样的影响力。最后,协商的目的应是通过理性的方式达成共识,协商的过程是符合程序理性的,协商所达成的最终决议也是建立在具有说服力的理由之上的。

概而言之,协商民主的核心要素应该包括:公民的平等参与,自由而理性的讨论,在充分讨论、妥协包容中达成共识,等等。

2. 参与式预算的协商民主要素嵌入

众所周知,“嵌入性”是经济社会学的一个核心概念,1944年由波兰尼首次提出,1985年格兰诺维特进一步发展了这个概念,从而构成了比较完整的“嵌入性”理论^{[24] (P142)}。不过,嵌入性的概念仍然比较模糊,学界争议也比较大,但基本认同把它看作是经济情境中决策的社会、文化、政治和认知的结构。嵌入性指出了行动者与其所处社会环境之间不可分割的联系^{[25] (P85)}。本文所使用的“嵌入”,是指在“嵌入性”理论的框架下,各要素之间相互渗透,并构成一个整体的过程。

如前所述,参与式预算是一种民主治理方式,它需要公民的平等参与,强调公民的最终决策权,但如何参与?如何能确保公民的最终决策权?这些关系到参与式预算的最终结果,而协商民主要素的嵌入,赋予了参与式预算以新的内容,其民主的品质与公民参与的内涵得到进一步丰富。嵌入协商民主要素后的参与式预算具有以下特性:

一是参与多元性。传统的预算常常忽视普通民众的意见,预算的过程一般由政府编制,经人大审议通过后由各职能部门具体执行,具有明显的政府主导特性。这种预算方式既忽视了群众的合理需求,也容易导致资源的浪费。协商民主的要素嵌入后,意味着要求参与主体的多元化,因为主体的多元才有协商的可能,而社会力量逐渐强大,公民参与政治生活的意识不断提高,为参与主体的多元化提供了可能。参与多元性还要求为多元主体提供平等参与协商的机会,充分尊重其意愿,并赋予其集体决策的

权力。当然,参与的多元性不仅能够实现政府与公民之间的沟通与协商,而且还可以提升公民政治参与的热情,也有助于培育公民的民主精神。

二是协商平等性。如果说参与主体的多元性是参与式预算的前提,是公民参与的基本要义,那么协商平等则是参与式预算的必备条件。公民参与过程所具有的协商平等性,可以通过搭建民主恳谈、民意测验和圆桌会议等协商平台的方式构建协商与对话机制,从而赋予参与式预算真正的内容。因为协商平等性不仅赋予了普通公民平等参与预算决策的权利,而且为参与群众提供平等的表达机会,并影响协商结果。在参与过程中,公民可以通过参与预算决策的形式,畅所欲言地表达自己的观点和意愿,从而使普通公民的利益诉求得到平等表达。不仅如此,协商的平等性意味着可以通过搭建协商平台、构建协商机制来促使公民公开陈述理由,以及平等地表达和主动介入,而且,所有的公民都具有平等的话语参与权利,立场不同的人可以互相了解彼此的观点和论证理由,加深对协商议题的理解并进行自我观点的反省。

三是信息公开性。参与式预算在预算方案制定过程中应该做到全过程公开透明,无论是预算项目提议征集、预算项目筛选协商,还是预算项目,最终投票都应向全体公民开放,并及时向公民群体公布相关工作的进展情况以及结果,防止“黑箱操作”。信息的公开性意味着政府与公众保持充分的互动和有效的沟通,将公共决策的协商过程向全体公民开放,使普通公民也能够参与到公共事务决策的过程中。换言之,协商过程对参与者是开放的,参与者支持某项政策的理由和偏好也是公开的,这种信息的公开能够避免信息不对称带来的协商能力差距并提升公民自治水平。

四是程序规范性。参与式预算强调:在预算改革过程中,要想得到预期结果,必须设计良好的预算程序。整个实践过程应在制度框架内有序进行,并且注重规范工作机制和操作流程。程序规范性意味着在协商过程中需要一套完备的协商程序,以便于维持协商的有序状态,进而使协商的每个环节完整、规范且科学。从理论上讲,民主的政府应当赋权于公民,并为公民与政府之间平等的对话、协商提供平

台,使其参与到公共事务的管理以及决策当中,提高公民的参与意识和民主意识(见图1)。

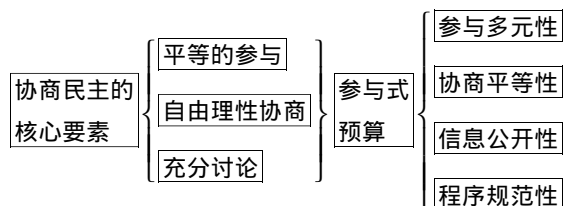


图1 协商民主要素与参与预算嵌入关系图

总之,协商民主的核心要素嵌入于参与式预算,对于提高其水平,丰富其内涵具有重要的意义,而有了协商民主要素的嵌入,参与式预算不再是一般意义上的参与,其实践也更能接近于理想要求,有利于推进参与式预算的发展。

三 协商民主要素嵌入于参与式预算的实践过程:西湖区“幸福微实事”的经验

上文主要从理论上分析了参与式预算与协商民主要素嵌入的逻辑关联,下文将结合案例从经验层面进一步分析这种嵌入在实践中是如何展开的。

前面提到,从浙江温岭启动的民主恳谈开始,多地尝试参与式预算改革的实践探索,但普遍被学界认为他们的实践不是真正意义上的参与式预算^{[26][P23]},因为上述的各类改革探索,缺乏诸如可反复协商等参与式预算的核心要素。

1. 参与式预算的启动:缘由与过程

当前中国基层治理的软肋之一在于参与主体比较单一,缺乏基于自由平等讨论基础上的集体决策^{[27][P2]},从而影响治理的效果。

2017年10月,南昌市西湖区为修补社区功能短板、化解深层社会矛盾、顺应国家治理现代化的需要,在下辖的南浦街道和广润门街道共20个社区有序试点开展“幸福微实事”工作,即所谓的“参与式预算”,试图通过吸引多主体的参与,把最终决策权赋予民众,来提高基层治理能力。基于此,西湖区府安排100万元资金给两个街道实施街道项目,30万元给每个社区实施社区项目,把项目的决策权完全交给社区居民,变“政府定实事政府做”为“百姓定实事政府做”。此次试点,重点引入协商民主的核心要素,并嵌入于参与式预算的全过程,试图以此

来激发基层社区协商民主的自治活力,增强群众的获得感和幸福感,进而提升参与式预算的水平。

“幸福微实事”项目实践过程分成三个阶段。第一阶段是准备筹划阶段,主要事项包括报政府审批“幸福微实事”项目(确定实施地点、成立专家组、领导小组);政府授权,街道社区获权,进行培训;高校志愿者召集与培训以及校友会、志愿者、社区三方对接。第二阶段是项目提议征集阶段,主要事项包括校友会及志愿者分为20组,分别进入下辖两个街道的不同社区,采用上户、摆点宣传方式、滚雪球式、电话访问等方式收集居民意见。第三阶段是项目筛选及民主投票阶段,主要事项包括社区居委会与志愿者们将收集的项目提议进行整合、分类及初步筛选,上报街道办事处。

2. 参与式预算中的协商民主要素嵌入

无疑,协商民主要素嵌入参与式预算的过程,对提高其水平至关重要,也是此次西湖区改革实践与以往其他地方改革最大的不同之处。协商民主的核心要素嵌入,增加了结果的不确定性,而这正是参与式预算需要追求的目标。因为结果的不确定性不仅是民主的固有属性,而且让参与者可以在民主制度框架内积极参与,以此增进自己的利益与价值。正是这种不确定性把人们吸引到民主博弈中来^{[28][P3]}。为了在实践中充分地嵌入协商民主的核心要素,此次改革设置了“圆桌会议”的形式,作为协商民主要素嵌入的路径和平台,以便各参与主体能够进行平等、充分地讨论。

多元参与和协商是一个问题的两个方面,只有具备了多元主体的参与,才有协商的可能和机会,而协商的过程又会在某种程度上促进参与主体的多元化成长。本次西湖区的试点改革特意设置了“圆桌会议”,作为各主体的协商平台,便于其平等参与、自由充分讨论以及达成共识。已有的参与式预算改革实践,参与主体的协商意识往往相对薄弱,大多数人都认为政府预算和政府自己的事情,与自身无关,而政府又缺乏必要的引导。比如,浙江温岭的“民主恳谈”,政府赋权给广大群众提供参与公共事务管理的机会,但参与者的选择规则尚不明晰,缺乏有效的协商路径和平台,容易导致最终的协商结果难以贯彻执行^{[19][P24]}。

从理论上讲,参与式预算过程中的协商主体主要应该是普通公民,但实际上还包括政府和社会组织。相比较而言,社会组织对提高协商的层次、进而提升参与式预算水平至关重要。基于此,西湖区“幸福微实事”的改革实践,为调动公众参与协商,充分发挥社会组织的作用,做了以下几项工作:一是在前期准备阶段,通过专家培训的方式,强化民众对参与式预算、协商规则的了解,提高社区群众的协商意识。二是引导社会组织的介入,发挥其具有的中立性、专业性等优势,调动民众参与协商的积极性与主动性。此次改革实践的社会组织主要有“校友会”“南昌大学学生志愿者”等组织。三是基层政府的角色调整。在以往参与式预算的改革实践中(比如温岭的改革),基层政府主导角色比较明显,而普通民众的作用比较弱。此次西湖区的改革,基层政府仅制定规则和程序,不介入协商过程,把项目的提议权、讨论协商权以及最后的决策权等完全交给社区居民,社会组织则在其中起引导、动员等作用。值得一提的是,西湖区的“幸福微实事”的实践,由于各协商主体的平等介入,打破了过去参与式预算被少数精英控制的桎梏,而专家培训机制的建立也加强了社区居民对参与式预算的了解,使他们认识到参与预算与自身利益的关系,提高了社区群众的协商意识和协商能力。

在协商民主的核心要素中,自由理性的协商讨论,不仅影响到参与式预算的质量,而且也关系到参与式预算的民主属性。因为只有经过自由理性的协商讨论,才有可能为所有的参与主体提供追求各自利益并充分表达意愿的机会。自由理性协商是通过“圆桌会议”的形式推进的。“圆桌会议”总共分为5个环节:第一阶段由主持人对会议召开的目、参会者、会议流程进行说明,宣布会议开始。第二阶段进行筛选方案的汇报。首先由街道办事处领导小组成员进行工作进展报告,然后居民提问,社区居委会、街道办事处成员答复。第三阶段进入项目的讨论,所形成的意见将作为预算决策的重要依据。各圆桌小组就该小组的项目进行讨论。圆桌小组成员对本桌10个项目进行讨论并推荐其中3个项目,每个小组派代表轮流上台进行5分钟的汇报。这个环节是参与式预算的关键,也是协商民主的要素是否

真正嵌入以及嵌入到何种程度的体现。第四阶段对入选项目进行优先排序。由会议主持人说明该投票环节设置的目的及规则,然后主持人组织居民对项目进行投票,优先排序列表,并当场公布结果,这一过程始终是在群众的监督下进行的,信息也是充分公开的,这也符合协商民主要素嵌入所体现的信息公开性的特性和要求。第五阶段会议结束。主持人总结会议,宣布结果。

为了使“圆桌会议”成为真正的协商讨论的平台,每张“圆桌”都配备了记录员、技术顾问和桌长各一名,10名左右的居民参与。在协商过程中,各成员扮演不同的角色,记录员主要负责记录居民的建议,不作发言。技术顾问的责任就是引导和帮助居民提炼建议并辅助桌长调动居民的发言积极性。桌长主要负责维持协商秩序,使小组成员能够平等、自由地发言与讨论。“圆桌会议”的主角是居民,他们是协商讨论的主体,也是项目提议的主要发言人。

协商的过程是一个充分讨论、相互妥协、遵循规则和程序的过程,人人都可充分发表看法,但要服从并尊重规则。“圆桌会议”这种兼具开放性和包容性的协商形式,不仅可以提高协商过程的公开性、包容性,还有利于提高协商结果的可接受性。此外,由于前期专家对居民进行了培训,从而提高了社区居民的协商能力,实现了有效且充分的民主协商。这样,协商民主的要素,即公众参与、理性讨论、平等协商、达成共识和促进决策等要素通过“圆桌会议”的平台,嵌入于参与式预算实践过程中,并被赋予了新的内容。

可见,南昌市西湖区的“幸福微实事”项目正是通过“圆桌会议”的方式,实现不同利益群体之间的沟通与交流,将协商民主的要素嵌入于参与式预算的全过程。嵌入协商民主要素的参与式预算,打破了传统参与式预算改革中固有的沟通方式,撇开了传统参与式预算过程中上下之间的层级关系,使普通群众通过讨论、协商对话的形式参与预算决策,让普通群众成为决策的主体。同时,这种形式不仅有利于促使公民间的平等而自由的交流讨论,而且还能有助于公民的积极参与,使决策的结果更具有合法性。

总之,协商民主要素的嵌入,为公众参与预算提

案提供了新的途径,降低了民众参与的成本,便于民众了解预算信息并对其决策行为进行监督,同时也对政府形成了较大的民意压力,有助于促进最终预算决策的有效落实。而充分的、可反复的讨论,有助于消除居民因信息不对称和专业知识缺乏造成的矛盾,有助于增进政府和公众间的了解和信任,培育公共精神^{[29][P2]}。当然,协商民主要素的嵌入,还提升了参与各方的协商意识,使其成为科学决策的有效机制。

四 参与式预算中的协商民主逻辑

西湖区的经验表明:参与式预算中的协商民主要素的嵌入,提高了公众参与的积极性,使得公众的决策权得到了比较好的落实,其中所蕴含的价值是不言而喻的。

1. 参与式预算中协商民主要素嵌入的价值

协商民主强调所有受到公共政策影响的公民都有权参与到讨论中来。这就意味着政策过程不仅应该主动向所有受该政策影响的公民开放,而且应该对不同立场、视角和协商形式开放。也就是说,不仅理性的声音能够有机会发声,那些非理性的声音也有机会让大家听到^{[30][P13]}。因此,协商民主要素的嵌入,不仅提升了参与式预算的民主价值,而且可以提高它的实际效果。西湖区“幸福微实事”的实践表明,协商民主要素的嵌入增强了各参与主体的责任,因决策结果是在充分讨论协商、遵循一定的程序的情况下作出的,便于决策的有效执行。而且,在协商过程中,居民可以充分表现其真实的偏好和观点,站在他人的立场分析问题,在互惠基础上形成共识,并转化为公共力量,形成集体意志。此外,协商民主可以克服简单票决民主的不足,促进公民良性的政治参与,真正保障公民权益,有效实现民主政治。

一般而言,协商民主要求平等性,参与式预算中的参与者在协商过程中都有平等的发言权利以及发言机会。然而,由于协商民主要求理性思辨,以实现偏好转换达成共识,因而边缘群体和弱势群体一般不具备相应的协商能力,导致他们缺乏公共协商话语权,缺乏影响协商结果的力量,从而形成实质上的不平等。协商民主要素的引入可以消解协商主体话语权利的不平等性,在协商讨论中把各主体共同关

心的问题及时纳入协商过程中。同时,协商民主要求机会公正平等,无论参与主体的强与弱、富与穷,都应赋予其平等参与协商的话语权。换言之,在协商环节,任何符合要求的提议,无论由谁提出,都应该被纳入协商程序之中,并且应该平等地、认真地倾听并尊重他们的声音。西湖区的改革经验表明:参与主体的能力的差异问题,可以通过专家培训、社会组织的介入引导等方式来解决,而正是可重复、自由理性平等讨论等协商民主核心要素的嵌入,推动了西湖区参与式预算改革实践的主体多元性、协商平等性、信息公开性以及程序规范性的形成,进而提升了参与式预算所蕴含的民主价值。

参与式预算协商民主要素的嵌入还有利于获得政策实施的合法性。传统的选举民主通过聚合选民的偏好以作出决策,这种民主过程体现的是一种选民意见的简单相加。或许正因为如此,政党及候选人往往只重视选票的竞争,而忽视了对民意的理解。这种注重选票的民主,其结果可能会导致不同的群体具有不同的影响力,那些资源不占优的群体,因拥有较少的影响力,往往被排除在决策过程之外,最后的决策权通常被精英所把控。协商民主要素的嵌入,由于强调参与群体的整体性,要求全体公民都在协商的过程中自由、平等地发表自己的看法,因而有利于实现不同群体之间的讨论协商。在协商过程当中,公民能够平等地参与公共决策,公民之间平等的对话能够使各方自由地表达自己的意见与偏好,政府与公民之间的信任关系也就在协商的过程当中建立起来。这种协商旨在达成利益上的共识,而共识是经过充分讨论协商达成的,因此,最终形成的决策就具有合法性。

进一步分析,由于协商民主关注决策过程,其核心要素中的可重复、自由讨论等元素实际上也是强调过程,因为这一理论的背后逻辑认为,只有在过程中,参与者的偏好和价值选择是可以改变的(而且决策的过程就是各平等主体展开对话的过程),从而才能拓展公民的视野,使其超出他们私人事务的范围^{[31][P104]}。

2. 参与式预算中协商民主要素嵌入的限度

尽管把协商民主的要素嵌入参与式预算的实践有利于提高其民主性,但由于协商民主内在的缺陷,

在实践中也存在一些不足。

首先,参与式预算实践过程中协商主体可能存在精英主义倾向,导致协商不公平。理论上讲,协商过程当中的不同主体都是自由且平等的,参与主体都拥有平等的发言权利与机会。从实际运行效果来看,协商过程中的精英往往比普通公民更具实质性的影响,因为协商要求具有理性思辨的素质,能够实现将偏好转换成共识,显然,那些受过良好教育,具有协商能力并拥有一定社会地位的社会阶层和政治精英比普通民众更具优势。在西湖区的实践中,尽管采取了诸多的措施,但在“圆桌会议”的讨论协商环节,拥有话语权的仍然是少数,并影响了其他参与者的判断。

其次,参与式预算实践过程中,因参与主体的协商意识相对薄弱,从而导致协商不够充分。作为参与主体的普通群众,受诸多因素的影响,他们普遍缺乏民主意识和参与意识,对协商民主的信心不足,大多数人认为公共政策的最终决定权仍然掌握在政府手中,认为协商参与无法产生实质性作用,从而导致参与协商讨论的主动性和积极性较弱;而作为参与主体之一的政府,尚未完全形成主动接受公民平等参与的理念,认为普通群众缺乏专业知识,没有参与协商讨论并对公共事务进行决策的能力。比如,在西湖区的改革实践中,为了避免这种情况,试图通过引入社会组织来提高居民的协商能力,但由于社会组织发展尚不健全,受其自身素质的影响,本身的专业性有限,在协商过程中对自己的角色定位不清,未能充分调动社会公众参与协商的积极性和主动性,无法形成协同治理的良性局面,从而在一定程度上影响了协商效果。

再次,参与式预算的实践过程中,协商过程缺乏相关的制度规范,导致协商秩序有些混乱,尤其是在协商程序设计方面不够周全,使协商流于形式。这不仅影响协商效果,还影响到群众民主权利的有效落实。另外,由于规则的宣传不到位,公民不了解协商规则,从而导致协商秩序比较混乱。比如,“圆桌会议”先由谁发言、发言的时间控制等等规则,很多群众并不是很清楚,导致发言被少数几个群众控制,而其他群众则没有表达的机会。

我们知道,参与式预算的最终目标是为了通过理性的协商过程达成最终的共识,形成各方都能接受的方案。南昌市西湖区“幸福微实事”项目,采用“圆桌会议”的形式,就是希望能够为参与各方提供一个充分表达意愿的机会,并在平等协商、反复讨论中达成共识,形成最后的决策。但形成共识是一个艰难的过程,需要参与者具有妥协、包容的品质,具有平衡个人私利与公共利益的胸怀,而协商民主要素嵌入的过程,就是一个不断克服障碍、摆脱困难、训练公民素质的过程。

五 结语

西湖区以“幸福微实事”为主要内容的参与式预算改革实践,把协商民主的要素嵌入其中,试图解决过去参与式预算所存在的公众参与不足、政府主导等普遍存在的共性问题,通过“圆桌会议”的形式,确实收到了不同的效果。政府的赋权,以及社会组织角色的发挥,在调动普通群众的参与主动性和积极性方面发挥了重要作用,使得参与式预算离理想的目标更近了,但由于协商民主是一个复杂的过程,对参与主体要求比较高,在实践中出现了诸如精英主义协商倾向、协商过程秩序混乱以及难以达成群体“共识”等问题,这与协商民主要素的嵌入不充分有关,再加之目前中国所处的制度和体制的大环境,也在一定程度上限制了其向纵深推进,因而还需要在实践中不断积累经验,在改革中不断进行制度创新。尽管如此,把协商民主的要素嵌入参与式预算的改革实践,对于推动参与式预算发展,进而为提高基层治理能力,优化基层治理结构仍然具有重要价值。

中国的参与式预算改革需要不断地向前推进,需要与协商民主有机结合,构建参与式预算的平等协商机制,消解协商主体对话中的权力不平等性;优化参与式预算的信息公开机制,防止协商决策过程中的“黑箱”操作;完善参与式预算的专家培训机制,克服协商结果落实中的“行动”困境;健全参与式预算的监督反馈机制,避免协商结果难以落实,推动参与式预算往更高层次发展,更好地实现以人民为中心的执政理念。

参考文献:

- [1]中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2019.
- [2]王绍光.国家治理与基础性国家能力[J].华中科技大学学报:社会科学版,2014(3).
- [3]陈家刚.参与式预算的理论与实践[J].经济社会体制比较,2007(2).
- [4]赵丽江,陆海燕.参与式预算:当今实现善治的有效工具——欧洲国家参与式预算的经验与启示[J].中国行政管理,2008(10).
- [5]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).
- [6]朱圣明.一种新型的基层民主形式:抽样民主与代议民主的结合——浙江省泽国镇的预算民主试验解读[J].当代中国政治研究报告,2009(1).
- [7]马骏.盐津县“群众参与预算”:国家治理现代化的基层探索[J].公共行政评论,2014(5).
- [8]李凡,叶清逸,项皓.参与式预算的新突破:美兰区“双创微实事”实验[J].中国改革,2017(5).
- [9]联合国人居署.参与式预算72问[M].城市社区参与治理资源平台,译.北京:中国社会科学出版社,2010.
- [10]Wampler Brain. A Guide to Participatory Budgeting [A]. Conference on Participatory Budgeting, 2000.
- [11]Goldfrank Benjamin. Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting [EB/OL]. https://works.bepress.com/benjamin_goldfrank/5/, 2007.
- [12]陈家刚.参与式预算的国际经验[J].中国改革,2007(9).
- [13]陈家刚.地方治理中的参与式预算——关于浙江省温岭市新河镇改革的案例研究[J].公共管理学报,2007(3).
- [14]张学明.地方人大预算审查监督能力建设的温岭路径——基于浙江温岭参与式预算的实证分析[J].人大研究,2011(8).
- [15]程国琴.参与式预算的经济学分析[J].当代财经,2014(12).
- [16]李凡.中国参与式预算:观点与实践[C].北京:世界与中国研究所,2016.
- [17]冯志峰,罗家为.地方参与式预算的实践经验、问题检视与破解之道——一个基层协商民主的比较分析视角[J].地方治理研究,2017(4).
- [18]何包钢.中国公民参与式预算:三种不同的逻辑[J].领导科学论坛,2018(23).
- [19]申建林,谭诗赞.参与式预算的中国实践、协商模式及其转型[J].湖北社会科学,2016(3).
- [20]Miller David. Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups [G]// Maurizio Passerin d'Entrèves. Democracy as Public Deliberation: New Perspectives. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- [21]Valadez J M. Deliberative Democracy: Political Legitimacy and Self-Democracy in Multicultural Societies [M]. Boulder: Westview Press, 2001.
- [22]Cohen Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy [M]. Boston: The MIT Press, 1997.
- [23]Elster Jon. Deliberative Democracy [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- [24]符平.“嵌入性”:两种取向及其分歧[J].社会学研究,2009(5).
- [25]简斯·贝克尔特.经济社会学与嵌入性:对“经济行动”的理论抽象[J].经济社会体制比较,2004(6).
- [26]尹利民,刘威.赋权、动员与参与:参与式预算改革的“西湖经验”[J].学习论坛,2019(3).
- [27]马良灿,哈洪颖.项目扶贫的基层遭遇:结构化困境与治理图景[J].中国农村观察,2017(1).
- [28]亚当·普沃斯基.民主与市场——东欧与拉丁美洲的政治经济改革[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [29]卞桂平.伦理正义:公共精神培育的中国进路[J].南昌大学学报:人文社会科学版,2017(5).
- [30]谈火生,霍伟岸,何包钢.协商民主的技术[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [31]毛里西奥·登特里维斯.作为公共协商的民主:新的视野[M].北京:中央编译出版社,2006.

The Embedding of Democracy Elements and Its Logic in Participatory Budget Practice ——An Empirical Study Based on “Happiness in China” in Xihu District

YIN Li-min ,CHEN Luo-qian

(School of Public Administration ,Nanchang University ,Nanchang 330031 ,China)

Abstract: Participatory budgeting ,as a kind of grassroots governance ,focuses on giving equal rights to negotiation to the negotiating body ,focuses on improving the legitimacy of decision-making ,which is conducive to improving administrative efficiency ,realizing public interest and promoting social justice. However ,in practice ,we have found that participatory budgets also have the tendency of elitist negotiation ,disorderly order of the negotiation process ,and difficulty in reaching the “consensus” of the group. Based on this ,the embedding of elements of deliberative democracy can be achieved by constructing an equal consultation mechanism for participatory budgeting ,optimizing the information disclosure mechanism of participatory budgeting ,and improving the expert training mechanism of participatory budgeting ,thereby improving the governance performance of deliberative democracy.

Key words: participatory budget; deliberative democracy; governance

(责任编辑 书华)