

参与程序与预算认同：基于“盐津模式”与“温岭模式”的比较分析

苟燕楠 韩福国*

【摘要】中国现代社会治理中的一个关键环节就是基层政府公共预算的合法性和合理性问题，这取决于预算决策中的程序与社会对预算公正性的认同。论文从预算改革的民众参与的程序与社会认同度入手，通过比较分析云南省盐津县的“群众参与预算改革”与浙江省温岭市的“参与式预算”的实践，分析了民众参与公共预算的基本程序，预算决策过程中的参与技术，以及对预算合法性的认同过程。通过比较发现，经济发展差别比较大且地域跨度比较远的两种模式，在参与的程序上具有重要的相似性，即都保证了程序的公共参与度、过程的平等性和结果的合理性，同时，当地民众通过程序化的参与和理性化的相互质询，学会了相互妥协和相互支持，增加了对预算分配公正性的认同。论文认为，预算改革并不在于预算总量的增加幅度，而是预算的有限资源分配如何通过程序和技术供给，使得民众有机会参与到社会治理决策当中，从而形成一种新的基层治理格局。

【关键词】 预算参与程序 公正性认同 盐津模式 温岭模式

【中图分类号】 F812.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2014) 05-0035-12

一、问题界定：预算参与程序和公正性认同

公共预算的参与程序和公正性认同向上关系到政府行政行为的合法性，向下关系到公共事务的绩效。我国各级地方政府往往通过多元协商程序和参与机

* 苟燕楠，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授；通讯作者：韩福国（hanfuguo@fudan.edu.cn），复旦大学国际关系与公共事务学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：2014年国家社科基金一般项目“我国地方政府创新扩展模式研究”（14BZZ049）、2012年上海市教育委员会科研创新项目“地方政府创新与中国整体性社会治理：基于政府持续创新的实证分析”（12ZS016）。

制将预算决定权开放给体制外的民意代表，以激活体制内人大代表的参与度，促进民意表达和整合，提升政府决策的科学性和合理性（陈家刚、陈奕敏，2007）。问题在于：预算参与程序如何保证对预算的公正性认同？是否存在保证参与民众认同的共同要素？改革实践的结果对预算程序有何影响？

本文以我国地方政府公共预算改革中两个较为成熟的案例——云南省盐津县“群众参与预算”与浙江省温岭市“参与式预算”——为研究对象，通过分析预算改革中民众参与的程序与效果，探讨如何通过程序设计提升预算决策的公正性认同，实现基层社会的有效治理。

二、“参与式预算”的程序比较分析

（一）背景：国际社会实践中的预算参与程序

作为代议制典型国家的美国，地方政府在公共预算制定及审查监督方面，逐步形成了6个主要特点：①预算制定需要半年以上（每年12月份至次年6月30日）；②行政程序上需要经历多次听证（议会制下至少举行三次）；③由市民组成的专门委员会可在预算过程中提出建议并参与预算制定；④重大的预算问题需要进行全民公决；⑤预算方案公开透明（各类收支项目细化，公众可以随时查阅）；⑥隶属于代表大会或议会的专门审计部门监督地方收入，代表大会或议会直接掌控上级的转移支付（浙江大学，2005）。

而作为发展中国家的巴西，其阿雷格里市参与式预算的主要做法是，政府拿出一部分预算资金（尤其是涉及公共项目投资内容的资金，约占预算的20%—30%）由公众直接决定，具体过程可分为三个阶段：①广泛的公民参与阶段，包括公众评估政府上年度财政执行情况并提出下年度预算计划；②不同利益集团的代表和政府相关部门对预算项目的优先顺序进行法律和技术论证，确定预算草案；③多方协商并依法通过预算草案（浙江大学，2005）。

这两个不同发展程度的国家，都在预算参与的程序上进行了代议制下的地方探索和实践，形成了围绕着创造民众参与这一核心的预算参与程序。

（二）温岭实验的基本特征

浙江省温岭市1999年在松门镇“农业农村现代化教育论坛”上初试“民主恳谈”，此后，泽国、新河等镇党委、政府对重大事务的决策组织各方面代表召开“民主恳谈会”。2005年初，泽国镇政府引入了协商民意测验的具体程序和

方法，就该年度城镇建设项目听取了包括镇人大代表、政协委员在内的，但以随机抽样产生的民意代表为主体的各方面意见，开始了参与式预算的探索（张学明，2010）。到目前为止，温岭市通过把“民主恳谈”引入到预算参与当中，形成了比较成熟的泽国和新河两个类型。

1. 参与式预算之泽国程序

2005年初，泽国镇政府在城建领域听取包括镇人大代表、政协委员在内的各方面意见后，提出了涉及道路、桥梁、规划设计、绿化园林、旧城改造、环卫设施等方面30个建设项目，12位专家在对这些项目的可行性方案进行论证后，提出了约1.4亿元的预算需求，而预计可用于这些项目的资金仅4000万，如何选择成了一大难题。对此，镇政府深化“民主恳谈”机制，引入了“协商民意测验”程序，按照全镇户籍人口（本地人口12万，外来人口15万），进行随机抽样，产生了参加预算讨论的民意代表，就预算资金的分配问题进行恳谈。持续十年的制度坚持，泽国镇形成以下特点的参与式预算模式：①参与者随机抽样产生，让非选举产生（人大代表之外）的群众参与到公共政策制定中来；②参与人数按照大数抽样，组织规模较大；③协商前公布相关材料和信息；④小组讨论和大组讨论相结合；⑤通过协商前后的民意测量问卷，将传统定性描述转化为各种直观准确的数字分析（泽国镇人民政府，2010）。

2. 参与式预算之新河程序

与温岭市泽国镇的模式相对应，该市新河镇的参与式预算由两个阶段组成：第一阶段发生在人代会之前，通过预算民主恳谈建构“利益表达机制”，强化民意征集功能；第二阶段发生在人代会期间，通过修改预算、五名以上人大代表联名修正预算等一系列程序，完善“权利表决机制”。其最大特征为人大代表与非人大代表自愿报名参与，而非随机抽样产生民意代表，认为这一规定可以充分发挥既有体制内的资源。

3. 箬横三审预算样本

温岭市箬横镇把预算参与进行了分类，形成“区域”分片预算和“领域”预算结合的样本，同时强调民主恳谈作为人大预算审议的前置环节；民主恳谈等于民意征集会。与泽国和新河程序不同的是，箬横镇的参与民意代表和人大代表通过邀请的指定方式选定，但是其民主恳谈的程序性和规则性不明显。

4. 温岭市部门预算样本

2008年1月13日，温岭市人大常委会举行交通部门预算民主恳谈，来自社会各个层面的市人大代表、普通公民、老干部、镇（街道）人大负责人、相关

部门负责人或专家、常委会有关委办负责人及财经工委议事委员会成员等七类对象共 80 余人参加恳谈活动。这样，温岭市就把预算参与引入到市级部门预算当中，形成了县级人大主导的预算民主恳谈。它是由特定的预算部分（水利、交通等部门）开始的预算恳谈，并且形成了人大的相关制度规定。但它是以人大代表为主体的民主恳谈，其他代表是由指定而非抽样和自愿报名的民主恳谈。2010 年温岭市建立了各个领域的专家库，在这些类别库里进行参与代表抽样和选择。2009 年 7 月，温岭市通过了一系列的关于参与预算的制度文本，温岭市形成了覆盖村、镇、县三级的多层次改革程序，它们目的不同，方法各异，但却有几个类似的程序特征：随机抽样与分层抽样或者自愿报名的体制外代表；观察项目在参与（协商）前后的态度变化；科学化和量化的态度测量；政府做事，专家帮助；参与前后的预算项目的认同度比较与分析；参与结果进入政府预算的调整，以及影响人大的表决环节等。

表 1 温岭市参与式预算内部模式的结构比较表，2014

样本	过程 主导	侧重点	参与代 表构成	代表选取方式	恳谈范围	制度涵义
泽国 样本	党委 政府	预算的合 理性探讨	民意代表	抽样选取	重大项目到 全部预算	社会意见的 决策吸纳
新河 样本	人大	预算的合 法性问题	人大代表与 行业精英	人大代表为主体与 自愿参与	部分预算到 全部预算	人大制度的 激活
箬横 样本	人大	预算的合 法性问题	人大代表与 行业精英	人大代表为主体与 各领域的名额分配	部分预算到 全部预算	人大制度的 激活
部门 样本	人大	预算的合 法性问题	人大代表与 行业精英	人大代表为主体与 各领域的名额分配	部分预算到 全部预算	人大制度的 激活

资料来源：根据 2005—2010 年温岭市泽国镇、新河镇、箬横镇的参与式预算的执行方案和温岭市委、人大等《温岭市人民代表大会票决部门预算工作规程（草案）》（2013 年 2 月 22 日温岭市第十五届人民代表大会常务委员会第八次会议提出）、《温岭市第十五届人民代表大会第二次会议票决部门预算办法（草案）》（温岭市十五届人大二次会议主席团第一次会议提出）关于参与式预算的政府文件等整理归纳（韩福国，2011）。

（二）盐津“群众参与预算”的基本程序

“从 2012 年起，盐津县借鉴国外和浙江温岭的改革模式，选择庙坝、豆沙两个乡镇作为群众参与改革的试点，邀请省、市财政部门 and 高校专家进行跟踪指导，推动试点工作有序开展。”（江鸣，2014）云南省盐津县的群众参与预算

在程序上精心设计，“群众议事员”的产生方式，预算项目的提出、审核，主持人、发言程序、讨论程序，表决、统计票数，当场公布结果等方面都有严密的规定。

1. 参与预算群众议事员的推选程序^①

群众议事员分为由“村两委”提名推选和按照各村（社区）人口比例随机抽选两种方式产生。议事会设主任1名，副主任2名。议事会主任、副主任的产生由议事会1/3以上成员提名，并经镇党委政府批准确定等额候选人，再由议事会议选举产生；候选人需获得参会人员过半数票方为当选。

群众议事员通过以下两种方式产生：一是直接推选，二是随机抽选。直接推选是以村（社区）为单位，每个村（社区）均分配2名群众议事员名额，由村（社区）两委召开会议提名推选产生。随机抽选。按照每个村（社区）人口总数的0.5‰的比例计算各村（社区）议事员名额。各村（社区）所辖村民小组可推选1名群众议事员候选人进入群众议事员抽选库，由村（社区）两委召开群众会议在此库中按确定的名额随机抽选该村（社区）群众议事员。

群众议事员推选产生后，各村（社区）将本村（社区）群众议事员相关资料上报镇群众参与预算改革办公室、工作组备案。由镇群众参与预算改革办公室、工作组汇总后上报县改革领导小组办公室备案。但是群众议事员的推选须采取随机抽取方式，任何组织和个人不得指定群众议事员人选，群众议事员抽取结束后，应当场公布群众议事员当选情况。

群众议事员候选人须有5人以上的村（居）民提名，经总支委员会和村（居）委委员会审核后方可批准进入群众议事员抽选库。村（居）民代表会议须有2/3以上村（居）代表会议组成人员参加方可召开。

群众议事员每届任期3年，选任、撤换及补选需按照规定继续进行，但是如果群众议事员本人户口迁出或离开豆沙镇居住的，以及在每年至少一次的本村（社区）村（居）民会议或村（居）民代表会议民主评议中得到的不满意率票高于50%的，镇群众参与预算领导组或10名以上群众议事员联名，可以提议撤

^① 盐津县人民政府专门印发了《盐津县群众参与预算改革试点方案》（盐政发〔2014〕3号）、《群众参与预算群众议事员推选办法》等文件的通知（盐政发〔2014〕4号）的文件，提供了一个基本的选拔规则，实行群众参与预算的各个乡镇根据这些文件，制定了各自的选拔规则，但是基本一致。2014年2月27日至3月1日，该县特别邀请中山大学、复旦大学和省财政厅专家为当地县乡领导和群众参与预算改革议事员上课，对群众参与预算改革、项目编审、绩效评价等相关知识一一作了专业的辅导，为群众参与预算改革铺垫理论基础。目前，该县豆沙、庙坝、中和、牛寨四个乡镇先后进行了群众参与预算改革。

销其群众议事员资格，经民主议事会投票确认。

2. 群众议事员的参与范围

群众议事员都会参加关于预算的培训、学习，从而能提出可以纳入民主议事会讨论的项目方案。他们可以查看会议议题等相关文件资料，在民主议事会上发表自己的看法，向其他群众议事员提问并发表意见、建议，其中对自己提出的项目具有优先发言权。在咨询的基础上，对民主议事项目进行表决。

群众议事员必须听取、收集、汇总和及时反映群众的意见建议，并进行深入调查、分析和研究及制定详细的项目预算方案。同时，他们必须向其他群众议事员介绍、解释项目方案，接受其他群众议事员的提问并予以说明。在项目选择之后，他们还要执行议事会决议，及时跟踪了解决议执行情况，督促落实，积极向群众宣传、解释、通报议事会的决议、决定及执行情况，同时，对预算执行过程中的重大变动、新增预算开支以及其他重大事项进行监督并上报镇群众参与预算改革领导小组，自觉接受人民群众监督评议。

3. 群众参与预算民主议事会议事规则

群众参与预算改革所有的环节中，最为重要的就是议事规则，它是保证前期的项目能否得到有效讨论，以及能否得到认同的关键。盐津县群众参与预算民主议事会议由镇群众参与预算改革领导小组或 1/3 以上的群众议事员提议召开，由镇群众参与预算工作小组组长或议事会主任召集。民主议事会到会群众议事员超过 85%（即 22 名）方能召开，群众议事员由于特殊原因不能参会的，应向镇群众参与预算改革领导小组请假，可委托其他群众议事员代为陈述项目和接受质询、提问，但不具有投票权。

从召开频率上看，盐津县规定原则上每年召开两次民主议事会，时间由镇群众参与预算领导组确定，主要议题分别是对项目库中的项目和预算调整方案进行民主议事。如遇新增项目、预算调整等特殊情况，根据工作需要，镇群众参与预算改革领导小组可组织召开临时民主议事会。民主议事会议的组成人员为群众议事员，镇政府可以根据需要确定列席会议的其他人员。

首先是主持人清点到会群众议事员人数，宣布议事会召开，宣读会议须知、会议议程及注意事项，确保参加者能充分理解议事规则。民主议事会主持人由群众议事员和镇政府共同推荐 4-5 名，报县群众参与预算改革领导小组审定后形成主持人备选库。每次召开民主议事会前从备选库名单中随机抽取产生本次民主议事会主持人。

其次，议事会要通报上一年或上一阶段项目执行、绩效评价和问责等具体

情况。然后通报本年度财力测算情况，通报项目技术性和政策性审查等相关情况，对未通过审查的项目进行说明。

第三是项目陈述和讨论。由项目提议人（或委托人）对所申报的项目进行陈述，时间控制在5分钟以内。每个议事员都享有提问、质询的权利，每次提问须举手示意主持人，在征得主持人同意后，方可开始提问、质询，每一次提问、质询时间控制在1分钟以内，不得提与项目无关的问题；项目提议人（或委托人）回答提问和解释时间控制在3分钟以内；除主持人因维持会场秩序需要外，任何人不得随意发言及打断他人发言。

最后是表决环节。议事会现场推选监票员、唱票员、计票员，所有群众议事员现场对项目进行无记名投票。投票结束后，由“三员”现场开箱唱票、计票、统计得票情况。每个项目获得参会群众议事员二分之一及以上得票视为通过，纳入本次议事会项目预算安排的范围。由所在镇改革工作组对投票结果进行统计汇总，通过的项目进入镇群众参与预算总库，作为财政所安排项目资金的依据。未获得二分之一及以上得票的项目，不再纳入当次议事会项目预算安排。由主持人当场宣布拟纳入本年度（本阶段）的群众参与预算项目。表决通过的项目没在本次预算安排的，可在预算调整环节优先安排资金，或结转下一年度安排。

4. 后期的执行和反馈环节

盐津县经过议事会进入项目库的项目，所在镇财政所结合当年度资金总额，按照得票率由高到低安排预算并提出资金安排意见。若预算资金不足以安排1个项目时，剩余资金滚入下一次民主议事会；若预算安排中出现两个项目得票率相同且资金需求都小于预算资金时，由群众议事员投票表决选出预算安排的项目，若投票议事员为偶数，则政府参加投票。镇财政所根据民主议事会表决项目结果编制项目支出预算草案，经镇政府批准后报镇人大审议批复。

一个值得重视的制度环节是，盐津县实行群众参与预算的各个镇群众参与预算办公室都指定专人为议事会会议做记录，以保证客观、真实、完整记录整个会议过程。

三、认同与治理：基于程序与结果的样本比较

（一）程序的共同性和差异性

将盐津县群众参与预算改革与温岭模式进行比较和分析，可以发现，在具

体的程序上，盐津模式在提高议事员中妇女的比例、实施项目评分制、体现政府引导能力、项目充分探讨后的意愿变化判断程序等具体操作方面，仍然有很大的提升空间，但是盐津县的群众参与预算在整个参与人员的选拔程序上，更适合中国特定的社会结构和政治制度，具有更强的“在地化”特征。

而温岭市参与式预算改革在强调公民参与的同时，注重发挥人大代表和人大制度的作用，把民主恳谈与基层人大相结合，对如何在体制内进行预算改革方面做出了探索。同时，温岭模式的预算讨论时间比较长，利益竞争比较激烈，这对程序本身的要求也比较高（牛美丽，2007；朱圣明，2007；何俊志，2007）。

盐津县豆沙镇和中和镇的预算项目，均是现场投票表决，然后按照排序决定哪些项目进入当年预算，进入预算的项目在通过问卷调查、项目公示、人大审议批复等程序后，实行分管领导包干负责制，自预算项目实施至项目竣工验收，先后邀请镇人大主席团成员、人大代表、议事会成员对各项目实施进展、资金使用情况、工程质量等进行专题督查和调研^①。

（二）预算结果的认同性比较

在温岭的实践中，群众对公共预算项目的认同度有着具体而明确的变化，并且在这一经济较发达的地区，预算参与在一定程度上化解了过去群众对政府预算公正性的不信任问题，相关研究已经很多，我们在此只列举 2005 年的预算结果，做一个与盐津模式参与结果的比较：

温岭市泽国镇 2005 年参与式预算中，参与人被要求用 10 分制对 30 个项目的重要性打分，0 分是完全不重要，10 分是非常重要，5 分是既非重要也非不重要。表 2 显示了恳谈前后的平均值（结果被转换到 0 到 1 的区间）。结果表明，在 30 个项目中，参与人对 12 个项目的态度发生了显著变化。

虽然参与不一定能够达成一致，但仍可以清晰地观察到，参与人在“民主恳谈”前后，通过积极的参与沟通，在许多项目上达成了一致的看法。项目得分的变化可以在一定程度上反映参与人态度的变化，参与后的意见聚焦为政府调整预算奠定了合法性和合理性基础。通过温岭参与式预算的民主恳谈过程，人民群众之间、以及人民群众与政府官员之间围绕项目信息进行了充分沟通，实现了“协商”（deliberation），并且通过“前测”与“后测”两次问卷，对态度聚焦的结果进行了量化显示。这些项目的参与结果，最后形成人大表决的一

^① 豆沙镇人民政府（2014a，2014b）；中和镇人民政府（2014a，2014b）；庙坝镇人民政府（2014）。

个重要参考依据，但是它们本身并不构成决策的必要前提。

表2 温岭市泽国镇协商民主项目的优先性对比，2005

悬谈项目	N	T1	T2	T2 - T1	s. e.	p
文昌路主干道	160	0.825	0.924	0.098	0.023	0.000
牧长路一期主干道	116	0.688	0.554	-0.134	0.054	0.015
桥梁	111	0.742	0.706	-0.036	0.063	0.571
复兴路东段	96	0.578	0.505	-0.072	0.042	0.084
东城路一期	90	0.543	0.510	-0.033	0.045	0.458
东城路二期	99	0.561	0.459	-0.102	0.042	0.018
商城路一期	110	0.697	0.612	-0.085	0.040	0.035
商城路二期	96	0.600	0.466	-0.134	0.045	0.004
腾桥路	86	0.502	0.473	-0.029	0.045	0.519
东河路填土拆建	93	0.714	0.583	-0.131	0.044	0.003
东河路主干道路	101	0.563	0.533	-0.031	0.045	0.501
西城路一期	108	0.626	0.630	0.004	0.041	0.928
泽国大道二期	110	0.583	0.597	0.015	0.039	0.709
泽国大道三期	93	0.467	0.459	-0.008	0.047	0.872
空压机工业区配套	81	0.563	0.506	-0.057	0.047	0.226
牧屿、联树和水仓工业区配套	114	0.667	0.689	0.023	0.033	0.496
城区支路改造	97	0.568	0.520	-0.048	0.043	0.268
高家岭边坡治理	86	0.560	0.595	0.035	0.044	0.429
文昌公园一期	109	0.593	0.505	-0.088	0.044	0.046
文昌公园二期	98	0.518	0.350	-0.168	0.045	0.000
市民公园一期	109	0.696	0.744	0.048	0.034	0.158
城区绿化工程	118	0.755	0.731	-0.024	0.038	0.530
丹崖山公园	134	0.761	0.723	-0.038	0.037	0.305
牧屿山公园	118	0.721	0.704	-0.017	0.032	0.593
城乡规划设计	134	0.864	0.924	0.060	0.027	0.026
示范街建设	114	0.675	0.649	-0.025	0.045	0.572
老街区拆建	111	0.637	0.576	-0.061	0.045	0.178
牧屿环卫中转站	133	0.729	0.886	0.157	0.032	0.000
丹崖环卫中转站	145	0.753	0.914	0.161	0.030	0.000
污水处理前期工程	167	0.892	0.971	0.080	0.022	0.001

注：n = 235，双尾检测上的0.1水平上的显著变化。

资料来源：萧莹敏（2011）。

相对于温岭市泽国镇较大规模的预算而言，盐津县各个乡镇的财政预算总量比较小，尽管没有量化的问卷结果，但他们通过合理参与辩论、表决等程序，同样提升了预算分配的参与。但是盐津县几个试点的乡镇预算参与结果直接形成政府的预算报告，提交人大表决，这样结果的公正性认同就更加重要。这也是它与温岭模式最大的不同点。

表3 豆沙群众参与预算项目资金安排情况统计表，2014

单位：万元

项目序号	项目名称	项目提议人	项目总投资	申请政府预算资金	所得赞成票	赞成票排序	资金累计
1	豆沙集镇环卫日常维护	政府	35	35	24	1	35
2	豆沙集镇基础设施维护	政府	30	30	24	1	65
3	长胜完小人畜饮水	朱兆君	5.25	4.75	23	3	69.75
4	粮管所街面硬化与亮化	黄朋权	27.56	27.56	23	3	97.31
5	岔河公路建设	朱风云	35	30	21	5	127.31
6	新华公路建设	张华付	14	12	19	6	139.31
7	汪家湾子公路硬化	范敏	35.36	35.36	19	6	174.67
8	姚花公路建设	罗帮英	32	30	18	8	204.67
9	新村砂仁种植	徐孝东	13.2	10	18	8	214.67
10	上沟公路建设	林启银	64.08	61.23	17	10	275.9

资料来源：豆沙镇人民政府（2014a，2014b）；中和镇人民政府（2014a）。

豆沙镇2014年共16个项目参加预算分配，民主议事会实到群众议事员24名，按照得票数达二分之一及以上视为通过的原则，这次民主议事会可纳入豆沙镇群众参与预算总库的项目有12个。该镇2014年群众参与预算项目财力279万元的额度，因此，这次民主议事会拟安排群众参与预算资金275.9万元，财政支持项目为前10个。

2014年中和镇通过审查并建议提交民主议事会讨论的项目18个，参加议事人员37名，实到35名，项目资金603万元（其中拟请政府投资467万元，群众筹资筹劳136万元），根据票数为半数以上的项目可以通过实施的规则，通过了前13个项目，政府投资的资金总和为315万元，通过项目的总资金为275.6万元，年度结余资金为39.4万元。

表4 中和镇群众参与预算改革项目计票结果报告表，2014

序号	项目名称	提议人	拟申请政府 投资（万元）	累计金额 （万元）	得票数	得票 排序
1	柿子公路新建	左佳辉	20.0	20.0	31	1
2	集镇环卫及公共设施维护	中和镇政府	30.5	50.5	31	1
3	王关公路维修	田会银	18.0	68.5	31	1
4	大坪至漂坝公路新建	伍吉梁	14.5	83.0	30	4
5	四合麻纱公路铺垫	左佳琼	30.0	113.0	29	5
6	便民服务中心改造	中和镇政府	15.5	128.5	28	6
7	沙坝一村民组街面硬化	王显强	13.5	142.0	28	6
8	下坪公路维修	杨光秀	21.0	163.0	27	8
9	竹麻林至万古公路新建	邓天祥	30.0	193.0	26	9
10	教育奖补基金	中和镇政府	10.0	203.0	25	10
11	田垆至岩垆公路改建	刘 勇	25.9	228.9	25	10
12	二大堰维修	左 彬	10.0	238.9	24	12
13	大村、小村公路改建	李以彬	36.7	275.6	22	13
14	大院片区核桃种植	刘潘前	12.3	287.9	14	14
15	上场口至下街河道治理	袁诗金	58.0	345.9	14	14
16	李子园道路硬化	黄德府	67.1	413.0	8	16
17	小米辣产业发展	中和镇政府	30.0	443.0	3	17
18	方竹、核桃种植	周其玖	24.0	467.0	1	18
合计			467.0			
计票员签字：		唱票员签字：		监票员签字：		
通过项目的资金为 275.6 万元，剩余资金 39.4 万元。						

资料来源：庙坝镇人民政府（2014）；中和镇人民政府（2014b）。

上述第 18 个项目在议事员投票中是最后一名，未获通过，但该代表在会后同样表达了对结果的认同，认为未通过的原因主要是项目说明上准备不足，但决策过程的公平性和合理性没有任何问题（中和镇人民政府，2014b）。

结论：预算改革的技术与程序供给

盐津县的群众参与预算与温岭市的参与式预算均采取了适合本地现实的参与程序，增加了公民参与政府治理的机会，优化了资源配置，规避了潜在风险，提升了公共服务水平，提高了预算决策的公正性认同。对我国基层政府治理而

言,这一结论具有重要的政策内涵,即多样化的预算参与程序为传统的政府主导型决策模式提供了新选择和有益补充,可以有效缓解简单代议制下的民众参与不足问题,而通过参与程序的不断优化和完善,则可以在更大程度上赢得人民群众对预算分配结果公正性的认同,有效减少经济社会发展中的矛盾和冲突。

参考文献

- 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, 4(3): 76-83.
- 豆沙镇人民政府(2014a). 盐津县豆沙镇群众参与预算资料汇编.
- 豆沙镇人民政府(2014b). 2014年豆沙镇民主议事会记录(终稿). 5月4日.
- 何俊志(2007). 民主工具的开发与执政能力的提升——解读温岭“民主恳谈会”的一种新视角. 公共管理学报, 4(3): 102-109.
- 韩福国(2011). 211项目“乡村治理”子项目“转型期法治的理论、制度与实证研究”研究报告“民主恳谈”在中国社会治理中的实践、空间与困境——基于浙江温岭市参与式公共预算的制度回顾.
- 江鸣(2014). 盐津群众参与预算引专家媒体聚焦. 盐津县县委宣传部, 盐津网, <http://www.yynj.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=329&id=3696>
- 庙坝镇人民政府(2014). 2014年庙坝镇民主议事会(修订). 5月4日.
- 牛美丽(2007). 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. 华中师范大学学报, 46(1): 14-20.
- 萧莹敏(2011). 211项目“乡村治理”子项目“转型期法治的理论、制度与实证研究”研究报告“温岭民主恳谈的泽国样本的量化分析”。
- 张学明(2010). 从“政府预算”到公共预算——基于浙江省温岭市参与式预算的实践与思考. 人大研究, 2: 22-26.
- 朱圣明(2007). 民生决策中的公民参与——一个地方乡村治理的新技能与新策略. 公共管理学报, 4(3): 110-116.
- 中和镇人民政府(2014a). 中和镇群众参与预算改革试点工作资料汇编.
- 中和镇人民政府(2014b). 中和镇群众议事会会议记录. 4月3日.
- 泽国镇人民政府(2010). 2010年温岭市泽国镇财政预算民主恳谈实施方案. 10月.
- 浙江大学(2005). 中国地方政府公共预算改革研讨会会议纪要. 杭州, 11月25日.

●SYMPOSIUM: Citizen Participatory Budgeting in Yanjin

Introduction

..... Jun Ma , Muhua Lin & Bin Xiao
“ Citizen Participatory Budgeting ” in Yanjin : Grass Roots Research of Modern
State Governance

..... Jun Ma

Abstract Thirty years of socioeconomic changes have presented great challenges to state governance in China. The third Plenary of the 18th Congress of the Chinese Communist Party has set up the reform goal of modernizing the state governance system. For this enterprise , governance at the county or lower level is fundamental. In 2014 , the County of Yanjin tried Citizen Participatory Budgeting (CPB) . Inviting citizens to participate in the budgetary process and then developing budgetary democracy , not only enriches and develops local democracy , but also creates a form of democratic governance with co – governance at its core. The allocation of public funds are then more tailored to the needs of local citizens and allocative efficiency is improved. Moreover , CPB creates a form of co – governance and has contributes to a dramatic reduction in the cost of local governance. In the end , CPB in Yanjin was a successful reform in modernizing state governance. Yanjin’s CFB success has great implications not only for Yanjin but also for other counties in Yunnan province as well as other localities throughout China.

Key Words Citizen Participation; Public Budget; Local Governance; State Governance

Participatory Procedures and Budget Agreement: A Comparative Analysis of the Yanjin Model and the Wenling Model

..... Yannan Gou & Fuguo Han

Abstract The legitimacy and reasonability of local budgeting are crucial elements in local governance. They depend , however , on agreed procedures and impartiality during the process of budget decision – making. We compared the local budget decision – making in the cases of Yanjin Participatory Budgeting and Wenling Participatory Budgeting from the perspective of social participatory procedure and social agreement achievement. Although these two localities are at different stages of economic development , we found that they created similar participatory procedures to guarantee the extent of citizen participation , an impartial process and reasonable results. Local citizens agreed as to the reasonability of the budget results through mutual inquiry and learned how to cultivate a spirit of compromise and mutual support. Budget reform in today’s China is not only about the budget amount , but also how to distribute limited

resources through fair procedures and participatory opportunity.

Key Words Budget's Participatory Procedures; Agreement of Reasonability; Yanjin People Participation Budget; Wenling Participatory Budget

Participatory Budgeting Models: The Case of Yanjin in Yunnan Province

..... Xijin Jia

Abstract Experiments in participatory budgeting have taken place in many areas all over the world in the last 30 years. The published studies of these experiments involve procedure , performance , etc. This paper analyzes the " mass budget reform" in Yanjin County in Yunnan Province , from the angle of citizen power. The Yanjin model is analyzed through factors including the reform level , the range of the budget , participatory structure , the voting process , the election of representatives , direct involvement of citizens , participatory process , etc. The Yanjin model is then compared to the Brazilian model in order to find out the degree of citizen power in the Yanjin case. The Yanjin model allowed a rather large space for citizen power as compared with other practices in China; while still small as compared with the Brazilian model. Finally , suggestions for improvements are made in conclusion.

Key Words Participatory Budgeting; Citizen Power; Yanjin

The Participants in Participatory Budgeting: A case study of Yanjin County

..... Muhua Lin

Abstract A participatory budgeting reform , called "Citizen Participatory Budgeting" , was carried out in the towns of Niuzhai , Miaoba , Dousha and Zhonghe in Yanjin County in 2014. As the main participants , 143 citizens were gathered as a result of direct election or random selection. In this new stage of participatory budgeting , the participants take part in every segment of the budgeting process , such as project application , project evaluation , project voting and project implementation. According to the rules of the system , the citizens interpret the new roles and share the power of budget allocation with government. This reform has produced positive effects for the improvement of local governance and the construction of grassroots democracy.

Key words Participatory Budgeting; Participants; Willingness to participate; Action

●ARTICLES

The Interactional Mechanisms between NGO and Government in the Horizontal and Vertical Networks: A Comparative Case Study of Trade Associations' Strategies

..... Jinjun Wang & Changdong Zhang

Abstract The continuing development of social organizations (or non – governmental organizations) during the Reform era brings new challenges and opportunities for state