

李凡 主编

# 中国基层民主 发展报告

# 2008



 知识产权出版社

# 中国基层民主发展报告

2008

Grassroots Democracy in China—2008

李 凡 主编

Li Fan◆Editor in Chief

知识产权出版社

## 内容提要

本书是对2007年中国基层民主发展情况的一个回顾和反思,围绕公众参与这一主题,从宏观述评、公共预算改革、地方政府改革、公共参与的实践与方法论等方面展开对2007年中国基层民主发展的梳理,是了解中国基层民主发展情况必不可少的一本读物。

责任编辑:李琳 张静

责任校对:韩秀天

封面设计:张小力

责任出版:杨宝林

## 图书在版编目(CIP)数据

中国基层民主发展报告.2008/李凡主编. —北京:知识产权出版社,2008.5  
ISBN 978-7-80198-837-9

I. 中… II. 李… III. 社会主义民主—建设—中国—2008 IV. D62

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第043871号

## 中国基层民主发展报告 2008

ZHONGGUO JICENG MINZHU FAZHAN BAOGAO 2008

李凡 主编

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院

邮编:100088

网址:<http://www.ipph.cn>

邮箱:[bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传真:010-82000893

责编电话:010-82000887 82000860 转 8121

责编邮箱:[zhangjing@cnipr.com](mailto:zhangjing@cnipr.com)

印刷:知识产权出版社电子制印中心

经销:新华书店及相关销售网点

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:11.875

版次:2008年6月第1版

印次:2008年6月第1次印刷

字数:330千字

定价:25.00元

ISBN 978-7-80198-837-9/D·555

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

## 前言

中国基层民主的发展看起来有一个特点，就是每年都会有一些变化，而且有的时候这一年会和前一阶段有着明显的不同。例如前几年维权运动发展得比较明显，报纸上就称这一年为“维权年”。而对于学术界来讲，学者们的视角也会随之而发生变化，不同时期会特别关注不同的事情。这样当我们在做基层民主的年度报告的时候，就要注意这一年的特点和流行是什么。从这样的考虑出发，我们认为2007年中国基层民主最引人关注的就是公众参与的问题。2007年有许多重要的公众参与事件出现，例如公共预算和公共财政的持续改革，基层人大代表的踊跃参选，并且在报刊和媒体上还出现了大量的关于公众参与的讨论。在2007年的公众参与方面，网络明显地已经成为一个公众参与的天堂。网络参与在2007年有了重大的变化，出现了网络参与热，其主要内容包括了吸引所有人关注的华南虎事件，厦门的PX事件等。因此，我们认为2007年基层民主发展的主要特点就是公众参与的蓬勃发展，这是2007年基层民主发展的主题。确定了这一主题，我们这个基层民主发展报告就比较容易组织起来了。

现在许多人在讲中国特色的民主，我们支持这样的说法。实际上从我们的观察来看，中国民主的发展肯定会走出自己的道路，会和世界其他国家的民主发展道路有所不同，这应该是毫无疑问的。但是我们也注意到许多在讲中国特色民主的人，他们并没有从事实证的研究，根本不知道中国事实上发生了什么，而是在那里想当然地谈论中国特色，用中国特色来拒绝所谓“西方的民主”。不仅如

此，他们事实上还对中国民主发展中所出现的情况表示不满，这就是真正所谓“叶公好龙”式的民主了。我们认为，了解中国特色的民主的最好办法是去做认认真真的实证研究，先搞清楚中国实际在发生什么，出现了什么事情，该怎样解决，等等。有了这个事实的基础之后，才有资格出来说话。我们是做实证研究的，我们的这个基层民主发展报告就是要让大家知道每年中国的民主发展中出现了什么情况，有些什么新的变化，发展趋势会是什么，中国民主发展的前景和意义是什么。我们这个世界与中国研究所是一个民间的公共政策研究机构，进行的是独立研究。我们希望我们的工作能够使读者可以更好地了解中国民主发展的现状。

我们研究所 2007 年的活动得到许多地方政府、学校、NGO 组织和普通老百姓的大力支持和帮助，在此我照例代表研究所的全体同仁继续向所有支持和帮助了我们工作和研究的普通农民、群众、社会活动家、研究人员和老师，学校、地方干部和政府表示谢意，尤其要向那些在实际中推动了中国民主发展的人员表示我们诚挚的敬意——没有他们，就没有中国的民主发展，而我们的研究和调查也就失去了意义。

参与本书策划、研究、编辑和写作的有我们研究所的工作人员，是他们的努力工作使得本书的出版成为现实，在此我一并表示谢意。

李凡

2008 年 2 月 27 日

# 目 录

|     |   |
|-----|---|
| 前 言 | 1 |
|-----|---|

## 宏观述评

|            |   |
|------------|---|
| 中国公众参与的新发展 | 3 |
|------------|---|

## 公共预算改革

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 温岭市新河镇 2007 年公共预算案调整过程      | 19 |
| 深化“参与式”预算改革 推进基层民主建设        | 32 |
| 温岭市新河镇公共预算改革的有关文件           | 39 |
| 2007 年财政预算细化说明              | 39 |
| 关于 2007 年新河镇财政收支预算调整的议案（草案） | 41 |
| 新河镇 2007 年财政收支预算调整议案初审情况报告  | 42 |
| 新河镇 2007 年度财政预算民主恳谈会会议记录    | 45 |
| 新河镇 2007 年财政收支预算调整的议案（修改案）  | 50 |
| 对温岭市新河镇公共预算改革的有关媒体报道        | 51 |
| 新河预算民主渐进改革                  | 51 |

## 参与式预算推动地方政府治理革新

|                         |    |
|-------------------------|----|
| ——访世界与中国研究所所长李凡 .....   | 61 |
| 乡镇公共预算温岭实验 .....        | 67 |
| 温岭预算民主试点年内推广 .....      | 70 |
| 目击温岭民主参与式预算试点第三轮 .....  | 74 |
| 温岭民主恳谈：举举手是个大问题 .....   | 78 |
| 参与式预算改革：温岭模式溯源 .....    | 85 |
| 温岭试水“参与式预算” .....       | 90 |
| 乡镇财政的“阳光实验” .....       | 93 |
| 以制度避免“预算民主恳谈”人走政息 ..... | 99 |

## 理论研究

## 中国地方政府公共预算改革的试验和成功

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| ——对浙江温岭市新河镇公共预算改革的观察 ..... | 105 |
| 从“民主恳谈”到“参与式预算” .....      | 115 |
| 地方治理中的参与式预算                |     |
| ——关于浙江新河镇改革的案例研究 .....     | 129 |
| 民主工具的开发与执政能力的提升            |     |
| ——解读温岭“民主恳谈会”一种视角 .....    | 153 |
| 由公共预算启动中国乡镇人大的制度改革         |     |
| ——以温岭新河人大预算民主恳谈为例 .....    | 171 |

## 地方政府改革

|            |     |
|------------|-----|
| 惠南镇改 ..... | 187 |
|------------|-----|

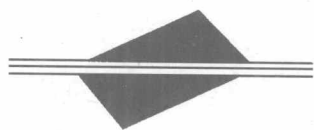
|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 基层民主改革的惠南文本·····           | 187 |
| 基层民主化与民主基层化·····           | 195 |
| 枫泾人大代表日·····               | 200 |
| 构筑发挥人大及代表作用的新平台            |     |
| ——枫泾镇人大试行“人大代表日”活动制度的      |     |
| 基本做法和初步成效·····             | 200 |
| 箬横人大代表日·····               | 204 |
| 沟通选民、人大代表、政府三方的人大代表讲坛····· | 204 |
| “老百姓说话能起作用才叫政府创新”          |     |
| ——访世界与中国研究所所长李凡·····       | 211 |
| “乡镇人大的理论与实践”研讨会会议纪要·····   | 217 |

## 公共参与的实践与方法论

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 公众参与之华南虎事件过程·····      | 231 |
| 公众参与之厦门PX事件始末·····     | 261 |
| 人大代表选举·····            | 274 |
| 走进河里试水深                |     |
| ——田奇庄参选人大代表纪实·····     | 274 |
| 杜全兵及李海顺的参选经历·····      | 283 |
| 济南市区人大代表独立候选人选举记·····  | 286 |
| 建立社区直接选举制度的三个基本问题····· | 290 |
| 取消劳动教养法·····           | 304 |
| 法学界提请对劳教制度启动违宪审查·····  | 304 |
| 废除劳动教养制度呼吁书·····       | 307 |
| 青海藏区NGO生存状况观察报告·····   | 311 |
| 开放空间：一种民主讨论会议的形式·····  | 323 |

## 附 录

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 公众参与需要高制度化.....   | 337 |
| 中国基层人大代表选举须知..... | 342 |
| 尼日利亚全国大选观察.....   | 365 |



# 宏观述评



# 中国公众参与的新发展

●李 凡

2007年在中国基层民主的发展中，令人耳目一新的感觉是公众参与取得了重大发展，有的媒体甚至认为这是公众参与年。这一年公众参与确实取得了很大的进步，特别是在网络参与上，有很大的发展和突破，对于公众参与的发展起到了重要的作用。所谓的公众参与，就是公众要对周边的事务或者其他公众感兴趣的公共事务发表意见、表达要求，并使得事件的发展取得公众满意的结果。从这一点来看，2007年是很有成绩的一年。

## 一、网络公众参与的重大进展

2007年公众参与中最引人瞩目的就是公众通过互联网表达意愿讨论事件，并引导事件不断变化，这就是网络上的公众参与。网络参与借助的平台就是互联网，这虽然是一个虚拟世界，但是讨论的事件却是有重大影响的。2007年网络参与的一个标志性事件，就是华南虎事件。陕西一个镇所公布的华南虎在该地重新出现并附有照片的事情，引起了公众的关注，互联网上成千上万的网友对这个事情展开了讨论，从而引致了意想不到的结果，最终使之成为一个重要的公共事件。

华南虎事件起因于陕西省一个镇公布了本地重新出现华南虎的消息，并且附有发现人拍摄的照片，这个消息得到了当地镇、县以及省一级有关部门的支持。但是报道出来之后，却在互联网上引起

了许多网友的质疑，认为华南虎再次出现的证据不足。之后，地方政府出面证实有关的照片，试图证明华南虎确实存在。但是这样的做法，却引发更多的质疑。大量网民认为照片有问题。之后有关专家发表意见，认为照片不是真实的，网友又证明这些所谓的华南虎照片来源于某个年画，是地地道道的复制品。于是华南虎照片的讨论又转变成质疑地方政府在报道华南虎事件上作假并有腐败，而且公布了有关地方官员吃喝送礼的详细清单。这样，华南虎事件就从揭发华南虎有无转为地方政府的公信力和腐败问题。在广大网友和媒体的不断追查之下，最后陕西省政府和国家林业局出面调查这个事件。到2008年初，陕西省政府认定陕西省林业厅公布华南虎出现的信息过于仓促，不久省林业厅一位副厅长宣布辞职。这样，一个看起来原来是对类似黑色幽默故事的报道和讨论，最终演变成对政府公信力问题的讨论。在整个事件的发展过程中，推动事件不断发展的力量主要是成千上万的网民和一些媒体。在互联网上，“华南虎事件”引起了广泛的争论和质疑，从而引起有关媒体的追踪和调查，最终使得地方政府进行道歉，事实上承认了这个事件是一个造假事件。

在中国，类似于在互联网上进行质疑、追究和讨论的事情过去有很多，但是从来没有一个事件像2007年“华南虎事件”那样引起这样广泛的关注，引起那么多人的追踪；也没有一个事件像“华南虎事件”那样有始有终，而结局也是出人意料的。这个事件参与讨论的网民之多，卷入的媒体之多，也是过去所没有的。所以说，2007年的公众网络参与，以“华南虎事件”为代表，表明中国的互联网正在成为公众参与周边事务表达自己意见和监督政府的一个有力的工具。公众的网络参与也由此而成为中国公民参与公共事务的一个重要渠道。

除了“华南虎事件”以外，2007年的网络参与还有很多，例如一些专家要求废除劳动教养法，在网络上公布了他们的意见之后，引起了网民的响应。还有一些农民的维权活动，例如有些农民

提出将土地分给个人的要求在网上公布之后也得到了广大网民的响应和政府的关注。类似这样的讨论还有一些。总体来讲,可以认为从 2007 年的情况来看,互联网在中国公民参与的过程中所起到的作用越来越大。大致来讲,网络公众参与有以下几个方面的意义。

### 1. 表达公众自己意见的方式

从 2007 年的情况来看,互联网体现出了公民参与公共事务的相当大的热情,网民们可以在网上充分表达自己的意见,顾虑比较少。他们可以就各方面的问题——国家的、地方的、周边的事务,发表自己的意见,追求事务的真相。所以,互联网已经成了一个中国公民表达自己意见的重要参与渠道,在中国私人媒体不存在的状态下,互联网就成了个人表达自己意见的主要渠道,这些意见无论是赞成的、反对的或者泄愤的,都可能在互联网上出现。

### 2. 改变公共政策

互联网上的言论因为可以表达公众的真实想法,而成为中国各级政府包括中央政府在制定政策时所要参考的“民意”。这种民意表达虽然很散,不系统,也不一定专业化,甚至可能比较偏激,但是可以表达出公众对某些问题的一些真实看法。因此,当政府在制定政策需要了解民意时,可以通过互联网来了解社会的意见。这对制定有关的政策是有好处的,可以使政策比较符合公众的意愿,而不至于在政策制定以后遭到公众的批评,甚至是互联网上的批评迫使政府要收回有关的政策。因此,各级政府的有关部门在制定某项政策时,已经循例要在互联网上看看民意再考虑如何制定相关的政策。这样,互联网对于中国政策的制定也起到了重要的作用。

### 3. 公众的“言论自由”

由于科学技术的发展,互联网已经是一个相当公开相当普遍可以广泛自由参与的渠道。互联网的出现,已经使世界各地出现了相当广泛的通过互联网而出现的公共参与和信息交流,使得人类社会的互相交往达到了前所未有的程度。中国也不例外。目前中国互联网的用户已经达到了 2 亿多人,居世界第二位。网吧遍布各地,在

许多偏僻的农村，也有网吧的存在，这加强了人们之间的互相交流。中国的各级政府和各种社会组织甚至许多个人都开有自己的网站，号称为“博客”的网上评论家、专家和消息提供者也多得数不胜数。他们利用互联网的先进技术，发布各种国内国际消息、公布意见、臧否人物、提供交流。一个键盘的按动，可以立时让成千上万的人看到各种信息。这样的一种工具和平台客观上已经成了中国言论自由表达和信息发表的场地。虽然有关方面试图控制互联网上的内容，要保证信息的“准确性”和“正确性”，但是操作起来很困难。因此，无论消息的好坏、评论的正确与否，都有可能在互联网上流行，完全封锁已经不可能。在这样的情况下，信息交流很快，客观上已经促成了互联网上的言论自由和意见的充分表达。对于执政者来讲，这些都可以成为参考的意见。这对执政来讲，是好事而不是坏事。而对于公众来讲，信息的沟通和意见的交流本身也是好事而不是坏事。各种信息暴露在公众面前，可以让公众更好地审视各种不同意见，是对公众的一种民主锻炼，对中国民主化的发展只有好处没有坏处。

## 二、公共政策的参与

### 1. 公共预算与公共财政的参与

2007年中国地方政府参与式公共预算改革在以前的基础上继续进行，并没有停止下来。2007年，《中国青年报》曾经发表文章，表示担心温岭的公共预算改革会由于人事的变动而停止下来。2007年年初，温岭市新河镇发生了人事变动，党委书记和人大主任都换了人，曾经面临着“人走政息”的可能。但是最终新河镇并没有放弃而是坚持进行了公共预算的改革，将参与式公共预算在地方制度化。在新河镇改革的基础上，温岭市计划于2008年将参与式公共预算的改革在其他乡镇也逐步推开，并有意向将参与式公共预算改革推进到温岭市进行，也就是在县一级推动参与式公共预算的改革，当然有可能是先从一个部门的预算做起。温岭市公共预算

改革的情况避免了中国地方政府改革中所不断出现的一个现象，即“人走政息”，也就是地方政府的改革都是单个的实验，不是制度化的，这些改革实验往往在改革的发动者有了工作变动以后就会出现停滞甚至消失，难以持续进行下去。温岭的做法是将一个地方出现的改革试验逐步完善，使之制度化，列为地方政府公共治理中的一项政治制度，加以扩大和推广。因此，在温岭出现的情况是单个的改革实验在进行了一段时间之后形成一个制度化的改革措施。这在中国的地方政府制度的改革中是一个很重要的发展，值得加以关注。

其实，参与式公共预算的改革不仅给广大公众包括老百姓和人大代表提供了参与预算的机会，使得预算透明化，而且对政府的执政和地方治理都有好处。这种参与式公共预算改革可以带来几个方面的好处：第一，由于预算由政府 and 人大共同修订，也有公众的意见进入，因此在整个预算的过程中，特别是在预算的执行过程中，政府的责任有所降低，压力有所减少，工作更为方便；第二，由于预算全部公开，人大代表和老百姓都很清楚预算的细节，因此，当每年的预算做完之后，避免了过去预算不公开的时候老百姓对预算不了解而指责地方政府贪污腐败的情况，现在如果按照预算的方案去做，对于地方政府来讲可以避免公众的错误批评；第三，以前在预算的执行过程中，各部门和一些领导人要求政府批条子增加开销的事情不断出现，政府领导难于拒绝，但是经过大家共同制定预算以后，这种情况已经较少发生，这样就为政府的工作减少了许多不必要的干扰，使得政府工作比以前好做。

以上这些政府感觉到的公共预算改革带来的好处实际上就是参与式公共预算改革给政府带来的变化，实际上是有利于政府的。许多地方的政府不愿意进行公共预算改革，主要担心政府花钱的权力会由于预算改革而受到限制，但是他们不了解预算改革可以减轻政府的负担，也避免了政府腐败的可能，并且可以推进政府治理水平的发展。这种地方政府官员出自改革实践的理解应该可以对在中国

进一步推动地方政府公共预算的改革有帮助，可以打消一些地方政府对于参与式公共预算的顾虑、误解以及不必要的紧张。

除了温岭市参与式公共预算改革以外，在中国其他一些地方的基层政府也出现了公共财政的改革。这些公共财政的改革不是将全部的预算都拿出来交给人大代表和公众讨论，而是拿出一部分涉及民生的财政项目（有财政支持的公共项目）由公众或者人大代表加以讨论和选择，以使这些公共项目能够符合社会的需要。哈尔滨和无锡的几个区进行的这种公共财政的改革已经有了几年的经验，上海市南汇区的惠南镇也自发地进行了几年这种公共财政的改革，已经有所成就。2007年，这种参与式公共财政项目选择的改革引起了媒体和学术界进一步广泛的关注。这种公共财政的改革能够使得公众在涉及民生问题的政府项目上发表自己的意见，并进行选择，这对公共政策的制定是有好处的，也应该得到进一步的推广。

无论是参与式的公共预算改革，还是项目选择式的公共财政改革，在中国的基层政府都有一个很广阔的发展空间，也很有可能成为将来一段时间内中国基层民主发展的主要内容之一。实际上，随着中国地方政府财政的增加，尤其是在东南沿海发达的地区，地方政府的财政发展得很快，一些乡镇地方政府已经拥有上亿或者更多的财政收入；而同时这些沿海地区公民社会的发展也很快，公众对于这些钱如何使用，特别是这些钱是否使用到老百姓所关心的民生项目上更是关注，这无疑给地方政府增加了很大的政治压力。是拿这些钱买汽车盖豪华办公楼还是给老百姓谋福利改善环境呢？任何一个决策都有可能引起公众的不同反应和广泛的注意，而政府的决策就必须让公众满意。因此，地方政府治理的难度也随之增大了，在这种情况下，公共预算改革和公共财政改革的出现就是一种必然的现象，这种改革要求公众要对于政府用老百姓纳税的钱所做的预算和财政加以监督，要知道它们用在什么地方以及是如何使用的。因此，公共预算改革和公共财政改革在沿海发达地区先行出现是理所当然的。从这个意义上可以讲，公共预算和公共财政的改革，在