

[法] 伊夫·辛多默

[德] 鲁道夫·特劳普-梅茨

张俊华

——主编

Yves Sintomer

Rudolf Traub-Merz

Zhang Junhua

(Eds.)



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Participatory Budgeting in Asia and Europe

Key Challenges of Participation

亚欧 参与式预算

近年来，多国政府将涉及公众切身利益的
公共项目建设资金交给公众讨论，并由公众决定，
使预算编制更加公开、民主、透明——
这就是“参与式预算”

民主参与
核心挑战



YZLI0890145662

上海人民出版社



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Participatory
Budgeting
in Asia and Europe

Key Challenges of Participation

[法] 伊夫·辛多默

[德] 鲁道夫·特劳普-梅茨

张俊华

—— 主编

卡斯滕·赫茨贝格

—— 参编

Yves Sintomer

Rudolf Traub-Merz

Zhang Junhua

(Eds.)

With the assistance of

Carsten Herzberg

亚欧 参与式预算

民主参与的
核心挑战



YZLI0890145662



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

亚欧参与式预算:民主参与的核心挑战/(法)辛多默,(德)特劳普-梅茨,张俊华主编;

—上海:上海人民出版社,2012

ISBN 978-7-208-10410-5

I. ①亚… II. ①辛… ②特… ③张… ④赫… III.

①预算管理-研究-亚洲 ②预算管理-研究-欧洲 IV.

①F813.02 ②F815.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 232736 号

责任编辑 韩梅梅

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

亚欧参与式预算:民主参与的核心挑战

[法] 伊夫·辛多默

[德] 鲁道夫·特劳普-梅茨 主编

张俊华

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 14 插页 4 字数 243,000

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10410-5/D·2011

定价 32.00 元

前 言

参与式预算首先在拉丁美洲,然后也在亚洲、非洲和欧洲传播开来,随之成为了政治参与方面最具创新性的新形式。为了更深入地认识参与式预算形成与传播的动力,浙江大学、德国柏林马克·布洛赫中心和德国弗里德里希·艾伯特基金会(上海协调项目办公室)等三方于2009年8月17日至19日在杭州联合举办了主题为“亚欧参与式预算:民主参与的核心挑战”的国际会议。在会议的报告中,就参与式预算的运作方式、参与式预算与地方参与的其他形式相比较而独具的创新点以及参与式预算移植到其他城市和国家的可能性等议题展开了讨论。讨论的案例来自六个亚洲国家和六个欧洲国家。

鉴于会议得到了高度评价以及讨论和发言非常热烈,主办方决定把若干论文——它们大多经过修改——以中文论文集的形式加以出版。

浙江大学、马克·布洛赫中心和德国弗里德里希·艾伯特基金会感谢各位参与本出版项目的作者所贡献的高价值的论文。

没有翻译的帮助,本论文集是无法顺利出版的。郑春荣教授把英语的文章翻译成了中文;詹姆斯·帕特森作为文字编辑为出版需要对所有的英语文章进行了修改润色。他们的专业工作理应得到我们的赞赏。

我们希望本论文集能引起大家的阅读兴趣。

上海,2011年2月

伊夫·辛多默教授
(Prof. Yves Sintomer)

鲁道夫·特劳普-梅茨博士
(Dr. Rudolf Traub-Merz)

张俊华教授
(Prof. Zhang Junhua)

德国柏林马克·布洛赫
中心副主任

德国弗里德里希·艾伯特基金会
上海协调项目办公室主任

浙江大学
公共管理学院

CIP Data

Participatory Budgeting in Asia and Europe—Key Challenges of Participation/

Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Zhang Junhua (eds.), with the assistance of Carsten Herzberg, Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2011

Editor: Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Zhang Junhua

Liability Editor: Han Meimei

Cover Design: Chu Ping

Publisher: Shanghai People's Publishing House

193, Middle Fujian Road, Shanghai

Tel: +86-21-53594508

Zip Code: 200001

Distribution and Sales: Xinhua Bookstore

Publishing Date: December 2011

ISBN 978-7-208-10410-5

Price: 32.00 CNY

© All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced without the prior permission of the publishers.

目 录

前言	1
鲁道夫·特劳普-梅茨(Rudolf Traub-Merz)	
导言	1
伊夫·辛多默(Yves Sintomer) 卡斯滕·赫茨贝格(Carsten Herzberg)	
参与式预算:一个全球视角	6

第一部分 亚洲的经验

松原村晶(Akira Matsubara)	
日本市川市参与式预算	27
安宋敏(Ahn Songmin)	
蔚山东区的参与式预算:一个韩国案例	35
斯利·玛思图迪(Sri Mastuti) 玛蒂娜·诺内克(Martina Neunecker)	
印度尼西亚的参与式预算:塔纳达塔的经验	47
桑尼·乔治(Sunny George) 玛蒂娜·诺内克(Martina Neunecker)	
民主分权和参与式预算:印度喀拉拉邦的经验	60

第二部分 重点:中国的经验

何包钢	
中国的参与式预算概览	79

刘 微

中国公众参与预算的若干思考——以上海市闵行区预算改革为例 89

张俊华 张 灵

试析中国“阳光财政”政策:离线和在线的评估 94

蒋 洪

中国大陆省级财政透明度评估 109

托马斯·海贝勒(Thomas Heberer)

当今中国参与中存在的问题:城市社区 122

第三部分 欧洲的经验

卡斯滕·赫茨贝格(Carsten Herzberg)

参与与现代化:参与式预算在德国——以柏林利希滕贝格区为例 141

杰斯·霍尔(Jeremy Hall) 安雅·若克(Anja Röcke)

英国的参与式预算:介于新自由主义议程与社区赋权之间 153

乔瓦尼·阿莱格雷(Giovanni Allegretti)

参与式预算与社会公正——西班牙与意大利若干案例的影响 166

多罗塔·达考沃斯卡(Dorota Dakowska)

一个波兰案例研究:普沃茨克市的参与式预算 179

埃内斯托·甘露莎(Ernesto Ganuza) 弗朗西斯科·法兰西斯(Francisco Francés)

西班牙的参与式预算与动员:谁参与以及如何参与 189

伊夫·辛多默(Yves Sintomer) 安雅·若克(Anja Röcke)

朱利安·塔尔平(Julien Talpin)

参与式民主或“相近民主”?

——法国普瓦图-夏朗德的“中学参与式预算” 205

作者简介 216

导 言

鲁道夫·特劳普-梅茨(Rudolf Traub-Merz)

公民预算,也就是众人皆知的参与式预算,是近年来地方民主发展过程中最激动人心的创新之一。至今为止,其传播可能还不够广,而且,其地区上的覆盖范围可能还过于不平衡,以至于它们还不能为一个全世界范围稳定的发展趋势提供论证。目前,全世界范围有记录的是1000多个案例,多数在拉丁美洲,其后是欧洲、亚洲和非洲,这表明,它们远不再只是一个才刚刚受到广泛关注的地方性倡议行动。自从参与式预算的原始模型于1990年在巴西的阿雷格里港面世并在各个城市、国家和大洲以不同的形态与速率繁殖以来,参与式预算在许多地方成为政治现实。随之,这种处于正式选举程序以外的公众政治参与的新形式试图对地方政府层面的公共资金的分配施加影响。

现代社会的特征在于国家在制度上的外包,只有通过这种分离,政治权力机构才能关切整个社会,并在特定程度上反映所有人的利益。但是,这一外包过程也蕴含着风险,即国家会成为庞然大物,因此政治民主的任务就是要用其手段和机构来使国家能够与社会的需求再次接合。其中,选举和权力下放特别重要。此外,正是在地方政府层面,即在政治和行政等级结构的最底层,国家机构最易于与公众的利益相结合。政治机构可以和在地方扮演积极角色的居民重新连接在一起。参与式预算恰恰就属于这个类别,其目的在于使预算政策以地方居民的需求为导向;地方居民是一个战略性群体,在全国层面或超国家层面的财政政策决定中,他们的利益往往被忽视了。

但是,审视参与式预算全球的传播情况,马上就可知,参与式预算在极其不同的政体中建立了起来。于是产生了一个重要问题,即是否参与式预算在政治上的确是中性的和无危险性的,以至于它们与许多(虽然不是所有的)政治统治模式是相兼容的?是否这些公众参与形式易于受高层的引导和控制,公众参与可能影

响到政治权力的分布,但很少使高层动摇?无论如何,它们的意识形态或政党政治归属是不明确的,因此,从中较少能就其发展动力得出结论。参与式预算在巴西和印度是左翼的活动,而且在很多时间里,它与在地方政府层面执政的左翼政党结盟。但如今,参与式预算可以在威权政体和民主政体中看到。有人认为它们作为直接参与政治决策的手段会与选举式民主相抵触,这一观点也远未被普遍接受。几乎到处可以发现,民主选举产生的代表支持参与式预算,由此至少部分侵蚀了他们的选民授权。甚至于保守政府,例如英国托利派领导的政府,也不把参与式预算看作是左翼对其权力的破坏。参与式预算一经确立后,便有了自己的生命,不受政治超结构的约束。

介绍威权社会中的参与式预算是完全合理的,虽然实施的背景以及它们被许可的形式需要特别的解释。它们在严格意义上只能在社区层面实施,因为那里的政治体制很少会受到质疑。

甚至在参与式预算的诞生地拉丁美洲,其形式也是多样性的,在本论文集,辛多默与赫茨贝格称之为“有多个极端和极点”。只有一端是包含公民赋权(在这种情况下是穷人赋权),而且,只有有了公民赋权,参与式预算才能超越单纯的参与地方上的预算事务,成为一个更广泛的、致力于全国性政治改革运动的组成部分。而在其他情况下,参与式预算可能影响地方政治关系的配置,但是未能触及全国性的政治体制。

参与式预算的呼声在民主政体的社会中也得到了响应,这起初有些令人感到迷惑,这是因为缺乏问责制和政府的响应。要求实施参与式预算,这在根本上是对地方当局不满(倘若不是抗议)的结果。在选举式民主体制中,人们可以针对当地的计划公开举行示威游行,或通过抵制选举来表达不满。针对公开的抗议行动,地方政府可以用镇压或表示对话意愿进行回应。公民的选举弃权这种消极抵制的方式更为微妙,而且在根本上更加意义深远,因为它对代议制民主以及建立在它之上的地方上的多党体制的合法性提出了质疑。这可能就是为什么地方政府愿意引入参与式预算的原因,也就是说“由上至下”倡导参与式预算的原因。在许多城市中,之所以设立了参与式预算,不是因为示威游行的公民要求引入它,而是因为市长和政治家们看到了日渐疏远自己的选民,他们通过寻找新的沟通方式,希望藉此确保他们自己的政治前程。

在公共财力不断下降的国家里,“从上至下”推动参与式预算还有其他的意图。当投票临近时,公共开支的削减是很难向选民兜售的。政治职务候选人倾向于通过承诺更多的公共物品,以及通过扩大公共财政困难(而非削减公共财政赤字),来改善其选举获胜的机会。至于要在哪里削减开支的决定,抛给了公民,这

乍一看来是有诱惑力的,似乎能帮助城市行政机构走出困境以及避免公共抗议行动。但是,倘若公民只是被要求就公共服务的削减提出建议或作出决定,那么公民是否会持久地投入参与式预算,这是值得怀疑的。

除了在政治体制上提供或保留某些参与形式的政治体制,以及实行国家的分权化(它规定在哪里、在何种程度和在怎样的条件下配置公共财政资金),福利国家体制是参与式预算的第三个参考框架。一个成功在全国层面保障了民众的各种意外风险的福利国家政府,将被委托负责其他领域的任务。因此,在发达的福利国家,市政预算大多不计入社会福利支出,或充当纯粹的固定预算,没有或只有很少的修正余地。

在那些其公民没有任何社会最低水准保障以及其居民群体由于巨大的收入差距而分裂的国家里,情况则完全不同。在这些国家,参与式预算只有与公共产品的再分配,且这种分配有利于城市里的贫困居住区时,它才能得到认可。甚至于在欧洲,本论文集也指出了—个北—南差距。在南半球,参与式预算主要致力于社会再分配,在那里,福利国家体制表现较弱,为此,地方政府必须在社会服务方面承担补救角色。

每一种参与式预算都必须从两个方面进行评估:哪些公民团体参与了,以及谁从中获益了?参与和收益相互增强:谁若想成为受益者,他也必须是参与者。只有当穷人被动员起来了,有利于穷人的再分配才能运作,否则参与式预算也将陷入政治狭隘主义。咨询与决策程序必须不只是在形式上是开放的,它还需要社会技术,这些社会技术确保感兴趣的人和当事人能够克服抑制性因素,从而进入公共领域并影响决策过程。倘若参与式预算不想陷入复杂的沟通技术的陷阱,不想沦为受过良好教育的中产阶级的工具,那么它们必须开发出能平衡社会结构中固有障碍的方法。而大规模公民集会显然是不够的。

这些少量的说明已经表明:对于参与式预算而言,“一刀切”的方法肯定是不适当的。本论文集中选取的案例的运作方式非常不同:它们可以充当地方上政府的咨询委员会或决策委员会,成为社会变革的工具,或仅具有象征性;它们集中在物质再分配,服务于行政现代化,成为卷入政党权力游戏之中的草根运动,或者帮助非政府组织融资。鉴于这一多样性以及极大的差异性,必须对参与式预算主流化的要求以及参与式预算可以达到的目标方面的期待加以限定。参与式预算的组织安排在很大程度上取决于各国的背景情况。至今还没有有关参与式预算必须满足的最低标准的公认的定义。正因为如此,确立这类最低标准的尝试(参见本论文集中辛多默与赫茨贝格的文章)不仅是值得称赞的,而且出于分类以及出于评估的需要,绝对是必要的。

本论文集并非试图就亚洲和欧洲的参与式预算的相似性和差异性进行系统比较。这里介绍的案例是彼此并列的，之所以如此，就是因为在两大洲找不到其他可以对照的统一模式。辛多默与赫茨贝格为欧洲确认了六种理想模式。在政治差异非常大的亚洲，更难以把参与式预算归入某一类或某几类。为此，亚洲和欧洲的参与式预算在本论文集中主要是在地理范畴的意义里加以理解的，它们的特征必须从各国的具体背景里去理解。或许人们可以较为谨慎地称存在着日本类型和韩国类型的参与式预算。但是，本论文集中介绍的其他亚洲案例更多的是孤立的案例，而且在一段时间里，在这些国家里参与式预算将向何处发展还有待观察。

本论文集特别关注中国的案例，但这并不是因为这里的参与式预算的发展趋势特别显著。中国之所以重要，是因为执政的中国共产党摒弃了西方多党制下的政治多元模式，选择在威权条件下对国家行政现代化，并推动地方上的参与。在允许若干公民参与形式而排斥其他公民参与形式的政体里，参与式预算的存在方式是特别令人感兴趣的。和其他社会政策领域一样，我们在有关中国参与式预算的介绍中，看到了“有中国特色的”这一附加词。一般而言，这意味着中国共产党对政治权力的掌控是神圣不可侵犯的。行政改革具有优先性。对行政机构提出的、预算向公众公开以及放到因特网上去（“阳光财政”项目）的新义务，其目的在于改善问责性，以及限制腐败的活动空间。预算咨询的目的在于提高人民代表大会对应于政治行政机构的地位。迄今未看到过预算细目分类的人民代表大会代表，无论行政机构递交什么内容，他们都被要求不经审查就批准，如今可以在试点项目中实施公民和专家咨询，以便改善他们在投资规划上的能力。从狭义上理解，人们可以称之为公共预算，而不是参与式预算，这是因为决策的场所从行政机构移向人民代表大会，但不是移向民众。

日本市川市的案例突出了参与式预算的另外一个基本问题。参与式预算资金的使用由纳税人决定。把纳税与预算参与联系起来，这是以略微变化的方式落实了在欧洲中世纪针对君主提出的“不给参与权不纳税”口号，以及帮助建立了基于所有权关系的议会制的原则。但是，公民在参与式预算中的参与是应与一份应税收入挂钩，还是应仅和居住权相联系？市川市向不纳税的主要群体，即家庭妇女、失业人员、大学生和中小学生，开启了一扇后门：向志愿社区劳动者，发放社区服务分，它们可以转化为货币抵用券，使其所有人可以就参与式预算进行表决。由此，社会志愿投入被赋予和纳税同等的地位与权利。

本论文集中介绍的案例之间的差异是显著的。分辨不出一一种主导的模式和一种居主导地位的影响。若是期望地方的发展状况会对全国层面的政治体制产生深刻的影响,这种想法不切实际。参与式预算是拼图中的一块,它可以对公民、地方政府以及中央政府之间的关系施加影响。在许多国家里,它是一个带有多侧面的、令人激动的实验,这些侧面不多当然也不少。

参与式预算：一个全球视角

伊夫·辛多默(Yves Sintomer) 卡斯滕·赫茨贝格(Carsten Herzberg)^①

一、引言

参与式预算是过去 15 年里最成功的参与手段之一^②。在参与式预算于巴西阿雷格里港发明之后，它首先在拉丁美洲传播，然后传播至全球，包括欧洲和亚洲（2010 年分别有大约 200 个和 100 个实验）。参与式预算是在一个非常特殊的背景里发明的，但后来以形成鲜明对比的形式混合了。因此，任何比较性综述都面临着一个定义问题，由于参与式预算是一种方案，其标签不能由某一个组织控制，因而定义变得更为困难。在某些地方，某些程序也被列为参与式预算，虽然它们在其他国家不会被称作参与式预算。这也是为什么需要一个包含最小的一组要求的定义的原因，以便明确地把这一参与式程序与其他程序区分开来，而且这个定义也必须足够全面，以便给予有着不同特点的程序以足够的余地。

一般说来，参与式预算使非经选举产生的公民也能够参与公共财政的方案规划和配置。因而，关于参与式预算的定义可以进一步增加 5 个标准(Sintomer et al. 2008, 2011)：

- (1) 必须讨论财政和预算维度；参与式预算涉及的是稀缺资源；
- (2) 市镇层面必须被包容进来，或区层面的，有经选举产生的机构并拥有对行政机构某些控制权(居住区层面是不够的)；

① 本文部分内容已经发表在：Sintomer, Herzberg and Röcke 2008 和 Sintomer, Herzberg, Allegretti and Röcke 2010。

② 本文两位作者想要感谢所有参与由柏林马克—布洛赫中心与柏林洪堡大学合作在汉斯—伯克勒基金会和法国国家科学研究院(CNRS)资助下实施的“欧洲参与式预算”研究项目的研究人员(参见 www.buergerhaushalt-europa.de，以及 Sintomer, Herzberg and Röcke 2011)。

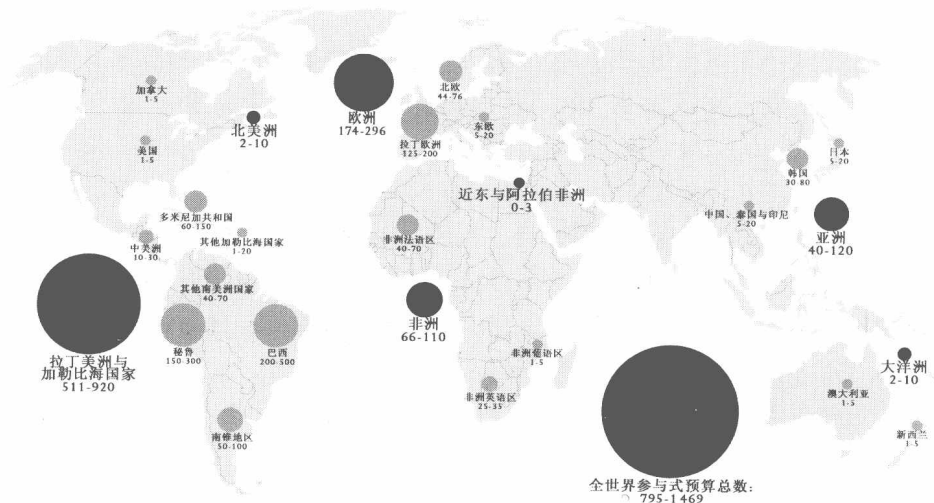
(3) 它必须是一个反复的过程(有关财政议题的一次会议或一次公投不是参与式预算的例子);

(4) 参与式预算过程必须在特别的会议、论坛的框架内包含某些公共商议的形式(把行政会议或传统的代表实体向“普通”公民开放,也不是参与式预算);

(5) 必须有对结果的某种问责。

倘若我们脑子里带着这些想法放眼世界,在2010年有795个到1469个地方实行了参与式预算(Sintomer et al., 2010)。这一结果表明参与式预算的发展是非常具有活力的。例如,在10年前,在欧洲只有少数地方有参与式预算;如今,在欧洲有200多个。在亚洲,参与式预算正在引起人们巨大的兴趣,因此,类似的发展情况也即将发生。目前亚洲有40至120个参与式预算案例,很可能在未来数年里翻一倍或翻两倍。这是在拉丁美洲已经发生的情况,拉美如今拥有的参与式预算数是最高的(500至920个)。在非洲,公众在预算中的参与程序也在稳定发展中。因此,从全球视角来看,情况是极具动力的。

图1 参与式预算在全世界的传播情况



资料来源: Sintomer et al., 2010。

本文的目的在于回答以下问题:参与式预算的扩张仅是一种暂时的时髦,还是一种朝着新型城市政策发展的可持续路径?世界上存在着哪些类型的参与式预算,以及在何种条件下,它们能够为行政机构的现代化、民主的复兴与社会公正的增强

作出贡献？我们想要理解，是什么使得参与式预算与其他参与手段相比是独特的，并表明，参与式预算并不是局限于一种模式，而是可以有若干不同的形式。为了回答这些问题，我们将首先说明参与式预算在阿雷格里港和拉丁美洲的发明，而后我们将介绍参与式预算在欧洲的发展经验，连同参与式预算的六种分析模式，最后将关注亚洲。在结论部分，我们试图领会全世界范围参与式预算的复杂动力。

二、阿雷格里港：参与式预算的摇篮

当参与式预算在巴西出现的时候，背景是相当独特的。巴西是世界上收入差距最大的国家之一。在 20 世纪 80 年代，巴西正处于从独裁到民主的转型取得决定性成果的阶段。在近 20 年以来，要求政治和社会变革的大型社会运动冲击着巴西。1988 年通过的新宪法是非常进步的，它向公众参与开放，但是政治体制的特征仍然是腐败与庇护主义。在参与式预算的全球传播中扮演一个关键角色的阿雷格里港市是相当与众不同的。它是南里奥格兰德省的首府，2007 年有 140 万人口；那里的生活水准是超出巴西城市平均水平的，而且，它是社会运动，尤其是城市运动最为显著的地方之一（Baierle, 2007; Avritzer, 2002, 2009）。该市也是工人党的一个大本营。

（一）原始方案

在若干较小型城市里进行了实验之后，在阿雷格里港，1988 年由于工人党选举获胜之后实施了“机会之窗”政策，从而使参与式预算逐渐成形（Abers, 2000）。但是，不只是推动了这次新的参与式过程的新左翼地方政府要求更多共同决策权；公民社会，尤其是社区协会，也提出同样的要求。因此，参与式预算的发明是从上至下和从下至上过程的一种结合。它是一次务实的变革，而不是学者或政治家设计的应用。到 1993 年，阿雷格里港参与式预算具有现在仍有的主要特征；当工人党在掌权 16 年后于 2004 年失去市长职位而由反对党担任时，由于参与式预算已深入人心，因而新政府当时不敢废除它。

阿雷格里港构思的这个机制是一种真正的制度发明。基本理念是让未经选举产生的公民参与到公共资金的配置中，使他们在基层有直接决策权、在城市层面有共同决策权以及在全国层面有一定程度的监控权。参与式预算的“金字塔”有 3 个层级：向居住区里所有的人开放的大会；区里的大会和一个由代表组成的参与理事会；以及在城市层面的一个总的参与理事会。在这些在地域基础上举行的会议以外，还有一些特别机构关注特定的主题（如住房、城市基础设施、卫生保健、教育、青年、文化与体育）。这些机构的目的在于讨论优先选项，以及选举一些能追踪所提建议的发展情况的代表。任何一个想要参与公共会议的个人均可以

这样做。协会没有任何特权,虽然协会在公众的组织 and 动员方面扮演着一个关键性角色。它们也遵循它们仍然独立于城市行政机构的原则,后者是它们主要的伙伴:虽然立法机构在法律上有权接受或拒绝市政预算,但是它正成为一个边缘角色。所有代表完全受到基层民众的监控,他们可以被罢免,仅拥有一年的授权,他们的再次当选也是受限的;所有这些特点大幅降低了他们的自主权,并使得他们非常有别于通常经选举产生的代表。在城市层面,参与式预算理事会每周召开一次,每次两小时。独立的非政府组织培训参与式预算的代表,以便使它们能与行政机构一起规划。这个过程并不限定在某一个特定时期,而是以年为周期。

大多数讨论都是有关年度公共投资的。城市收入、结构性支出(诸如公务员薪水、长期城市与经济发展)不在参与式预算的范围之内,或仅是次要的议题。最后,除了对由公民建议的市政工程的可行性进行技术监督以外,供每个投资领域支配的资金在各个区之间分配,但需考虑到(1)地方上的优先选项表,连同多数表决原则“一人一票”; (2)居民人数; (3)可供利用的基础设施或服务的质量,连同—个分配表,它给予那些拥有较少资源的区更多关照(通过一个可以每年修订的系数)(Genro/De Souza, 1997; Fedozzi, 2000; Herzberg, 2001; Baiocchi, 2005)。社会公正原则在这一标准中的具体化是这个实验最原始的成果之一。

总体的成果是惊人的。首先,阿雷格里港的参与人数在2002年以前每年都在增长。那些参与预算的人的社会特征甚至更为令人吃惊:较低收入人员相对于其他人群更趋向于更多的参与,在数年之后妇女成为了这些活动的多数,而且年轻人非常积极。虽然代表们是略微受过更好教育的人、男性和年长的人,但是,他们公正地代表了阿雷格里港的公民(Fedozzi, 2007)。参与式预算给予那些此前政治体制局外人以发言权。这导致了公民社会的真正赋权,特别是对工人阶级的真正赋权(Baierle, 2007)。庇护主义结构大部分被克服了,而且,政治体制与公民社会之间的关系得到了相当大的改进(Avritzer, 2002)。

此外,参与式预算使公共投资投向了最落后的区:在贫困人口居住区域设立了基本卫生保健,中小学校以及幼儿园的数量得到了扩大,贫民区的许多马路铺上了沥青,绝大多数家庭如今可以获取饮用水和使用废物处理系统。这一切之所以发生,是因为主要是工人阶级推动了这些投资,并且它有助于改善公共服务与基础设施。

另外一个关键议题是,这个过程改善了政府执政。腐败(它虽然在阿雷格里港不是特别高)变得不再容易。参与式预算也促进了公共行政机构的改革:设立了一个强大的规划办公室,使得参与理事会的讨论成为可能;在行政机构之间有了更多合作;引入了新的关注产品的预算方法;而且,技术人员与用户之间的关系

得到了改进(Fedozzi, 1999, 2000)。从这一角度来说,参与式预算存在的弱点在于,它关注于年度投资项目,而不够重视长期视角。其风险在于,在参与式预算框架里作出的决定可能从长远来看是不可持续的支出(诸如维护与薪酬)(World Bank, 2008),或者它可能使得开发另一种城市发展方案变得更为困难。

尽管有着这些局限性,但是,阿雷格里港仍是参与式预算的首个全球性参照,而且仍然是最重要的例子之一。这个实验说服了反全球化分子、地方政府以及诸如世界银行、联合国开发计划署等国际组织的顾问。为了要理解它取得的成功,我们必须考察一下作为参与式预算诞生地的拉丁美洲的实施结果。

(二) 拉丁美洲的参与式预算

在巴西,取得的进展令人印象深刻,在2001年有200至250个参与式预算(Grazia de Grazia/Torres Ribeiro, 2003)。参与式预算在大型城市中的发展更为不同寻常:在2001年至2004年,在有10万以上人口的城市中,有三分之一引入了参与式预算,而在有100万以上人口的城市中,这一数字达到60%,与此同时,生活在100万及以上人口的城市中,有58%的是当地地方政府决定实施参与式预算(Marquetti, 2005)。

在巴西以外,在21世纪的头几年,这一机制吸引了拉丁美洲的许多人。10年之后,参与式预算成为最受欢迎的公众参与手段之一:有400座至900座城市(拉美总共有16000座城市)引入了参与式预算,其中某些城市是拉美最重要的城市。这一地理上的传播近乎影响到拉丁美洲的每一个区域。

拉丁美洲30年参与式预算的结果是意义重大的,虽然它们在方向和范围上有相当大的变化。第一个影响显然是参与式预算得到了几乎所有行为体与观察家的认可。如果认真设计和实施,参与式预算将增加公共资金使用的透明度并减少腐败(Zamboni, 2007)。另外一个结果有关庇护主义。参与式预算有助于反腐,也有利于降低庇护主义(Avritzer, 2002)。第三个结果对于地区而言至关重要,在拉丁美洲,参与式预算是一种把财富向穷人再分配的有力手段。一系列研究报告已经表明,贫困区获得的投资比富裕区多(Marquetti et al., 2008; Baiocchi et al., 2006; World Bank, 2008)。第四个结果(尽管较难观察到)是,倘若参与式预算与对公共行政机构的现代化与效率的更广泛关切结合在一起,那么这两个过程可以相互增强(Herzberg, 2001; Gret/Sintomer, 2005)。

概括起来说,在拉丁美洲存在着广泛的方案。一个极端是明确与阿雷格里港实验相联系的方案。“赋权参与式治理”(empowered participatory governance)(Fung/Wright, 2003)的特征在于一个强有力的政治意志和由下至上运动之间的互动,这是一种真正争取权力下放给地方当局的方法。这一“赋权”是一种更广泛