

内蒙古自治区高等学校科学研究项目 (Njsy12246) 资助

城乡社区治理中 实施参与式预算对策研究

杨国斌 著

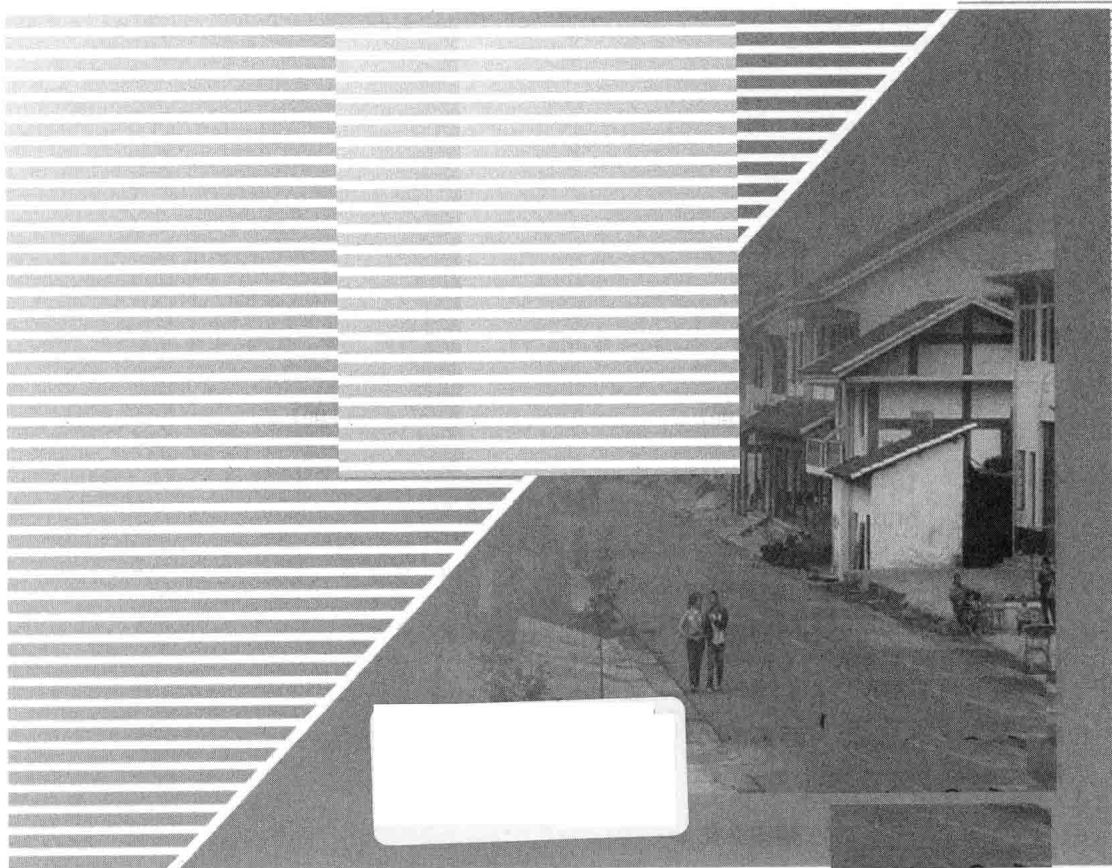


中国农业科学技术出版社

内蒙古自治区高等学校科学研究项目 (Njsy12246) 资助

城乡社区治理中 实施参与式预算对策研究

杨国斌 著



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡社区治理中实施参与式预算对策研究 / 杨国斌著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5116 - 2025 - 5

I. ①城… II. ①杨… III. ①社区管理 - 参与管理 - 预算管理 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 060433 号



责任编辑 张孝安
责任校对 马广洋

出版者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010)82109708(编辑室) (010)82109702(发行部)
(010)82109709(读者服务部)
传 真 (010)82106650
网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 者 各地新华书店
印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司
开 本 710mm × 1 000mm 1/16
印 张 14. 875
字 数 260 千字
版 次 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价 38. 00 元

— 版权所有 · 翻印必究 —

前 言

PREFACE

参与式预算（Participatory Budgeting）是公民个人和不同群体、不同利益代表直接参与地方和社区公共财政的开支和投资决策的一种方式。它包括公众直接参与财政预算的制度、决定财政开支和投资的方向、目标及其优先顺序、监督财政开支过程及其效益等不同环节。从世界范围来看，参与式财政及其做法正逐渐从地方和基层向国家层面扩展，成为参与式民主及民主治理新的发展方向。从我们国家参与式预算实践看，对于我国城乡基层民主建设，落实政务公开和民主理财，推进城乡社区民主化治理有直接的参考和借鉴价值。

近年来，国内对参与式预算的研究比较多，研究成果比较丰富，一方面是集中对国外的巴西、美国、欧洲等国家和地区引进和考察；另一方面是专家学者对集中于我国的浙江省新河镇、江苏省无锡市、上海市徐汇区和黑龙江省哈尔滨市等试点地区的研究考察分析总结。从对国内参与式预算研究的资料分析，不难发现，目前，对

参与式预算研究主要集中在对沿海发达地区开展的参与式预算经验总结分析，但对经济发展相对落后的西部地区，如何实施参与式预算的研究很少。

作者对参与式预算理论和实践的学习研究，始于2007年在中央财经大学财政学院攻读在职硕士研究生期间，当时对国内外参与式预算实践案例比较感兴趣，毕业论文选题与此相关。撰写硕士论文期间，查阅了大量与参与式预算有关的文献资料，在读硕士期间和毕业之后，公开发表了相关学术论文。近几年一直做与参与式预算有关的课题研究，积累了一定的文献资料和学术研究成果，为本书的撰写打下了良好的基础。

本书是在学习借鉴国内外专家学者研究成果的同时，整理自己硕士毕业论文，以及近几年公开发表的学术论文和课题研究成果的基础上，完成了编写工作。由于本人学术水平有限，不足之处，恳请读者批评指正。

作 者

2014年12月9日

目 录

CONTENTS

第一章 导言	(1)
一、研究的目的与意义	(1)
二、国内外相关研究现状	(2)
三、主要研究内容及基本结构	(9)
四、研究方法	(10)
第二章 财政民主化的相关理论分析	(11)
第一节 财政民主化及相关概念的界定	(11)
一、民主与公共管理	(11)
二、财政民主化与民主财政	(14)
三、民主财政的特征	(14)
四、我国财政民主化改革的取向	(19)
第二节 民主财政与财政民主化的理论基础	(21)
一、民主财政与公共财政	(21)
二、民主财政与民主政治	(21)
三、民主财政与社会和谐	(22)
四、财政民主化的理论基础	(23)
第三节 公共选择理论	(25)
一、公共选择理论概述	(25)
二、公共选择理论基本方法	(30)
第四节 社会契约理论	(32)
一、社会契约的基本特征	(32)
二、社会契约的法律意义	(34)
三、社会契约下的公共治理	(37)

第五节	协商民主理论	(41)
一、	协商民主的涵义及其核心理念	(41)
二、	协商民主的特征	(46)
三、	协商民主的作用	(48)
四、	协商民主与预算审议	(51)
第六节	财政民主化理论对我国地方财政改革的借鉴意义	(52)
第三章	现阶段我国乡镇财政民主化状况分析	(54)
第一节	现阶段我国乡镇财政民主化的基本情况	(54)
一、	背景分析	(54)
二、	地方财政民主化的进程分析	(56)
三、	乡镇财政运行中存在的问题	(58)
第二节	呼和浩特市盛乐镇财政的运行情况——基于民主化视角的 考察	(64)
一、	盛乐镇财政的基本情况	(65)
二、	盛乐镇财政存在的主要问题和矛盾	(66)
第三节	乡镇财政“参与式预算”试验：来自浙江省和上海市等个案 简介	(67)
一、“民主恳谈”——新河镇参与式预算的基本情况 及经验	(68)	
二、	温岭市泽国镇参与式预算	(70)
三、“代表点菜”——惠南镇参与式预算的 基本情况	(79)	
四、	上海市徐汇区参与式预算的实践	(89)
第四节	我国乡镇财政民主化现状分析：制度因素和现实影响	(98)
一、	制度因素	(98)
二、	现实影响	(100)
第四章	国外地方财政民主化改革的实践与启示	(102)
第一节	国外地方财政民主的形成与发展：简要考察	(102)
第二节	国外地方参与式预算的实践：基本做法和成效	(103)
一、	美国地方政府的参与式预算	(103)
二、	巴西地方政府财政参与式预算	(114)
三、	德国地方政府的参与式预算	(116)
四、	其他国家地方政府的参与式预算实践	(120)
第三节	国外基层地方政府参与式预算实践的启示	(121)

第五章 稳步推进乡镇财政民主化的路径选择与对策思考	(124)
第一节 稳步推进乡镇财政民主化的总体思路与基本原则	(124)
一、总体思路：构建农村财政公共选择机制	(124)
二、基本原则：既借鉴国外有益经验，更立足我国国情	(125)
第二节 稳步推进乡镇财政民主化的主要对策建议	(125)
一、引入参与式预算，构建乡镇财政民主机制	(126)
二、改革乡镇财政管理制度	(127)
三、推进乡镇财政预算制度改革，实现财政法制化	(128)
第三节 稳步推进乡镇财政民主化的配套措施	(129)
一、改革乡镇政治人事体制，实行乡镇领导由农民直选	(129)
二、完善乡镇人大代表制度建设	(130)
三、建立乡镇人大独立的财政权力行使机制	(130)
四、加强对乡镇农民的民主意识、参与监督意识及理财能力的宣传 培训	(131)
第六章 内蒙古自治区城市社区治理现状分析	(132)
第一节 城市社区治理理论的简要叙述	(132)
一、城市社区的基本概念	(132)
二、城市社区治理的基本原则、特征	(135)
第二节 城市社区治理与公民参与	(138)
一、公民参与的基本内涵	(138)
二、城市社区治理与公民参与的关系	(139)
第三节 公民参与城市社区治理的民主价值	(141)
一、体现了人民当家做主的民主本质	(141)
二、发展了以社区为单位的公民社会	(142)
三、培育了现代公民精神	(142)
四、锻炼了现代理性公民	(143)
第四节 公民参与城市社区治理的动力、能力和方式	(144)
一、公民参与社区治理的动力	(144)
二、公民参与社区治理的能力	(146)
第五节 内蒙古自治区城市社区治理现状分析——以呼和浩特市 为例	(153)
一、呼和浩特市的建设发展阶段	(153)
二、呼和浩特市城市社区治理中存在的问题	(156)

三、推进内蒙古自治区城市社区治理的对策	(163)
第七章 内蒙古自治区城市治理中实施参与式预算设想	(166)
第一节 内蒙古自治区城市社区实施参与式预算的可行性分析	(166)
一、内蒙古自治区“十二五”时期实现又好又快的发展	(167)
二、“8337”把改善民生和创新社会管理放在突出位置	(168)
第二节 内蒙古自治区城市社区的公众参与——参与式民主实践	(170)
一、“民主恳谈”——社区居民代表（社区议事委员会）会议 制度	(170)
二、协商民主实践案例——公共产品和服务听证会	(172)
第三节 国内城市社区治理参与式预算实践启示	(178)
一、无锡市参与式预算	(178)
二、哈尔滨市财政参与式预算经验	(198)
第四节 参与式预算实践——来自四川省巴中市白庙乡财政预算公开及 民主议事会经验	(211)
一、白庙乡参与式预算实践的背景	(212)
二、白庙乡参与式预算实践的创新与特点	(213)
三、白庙乡参与式预算实践的积极意义	(217)
第五节 内蒙古自治区地区实施参与式预算设想	(219)
一、基本原则	(219)
二、运行模式与流程设计	(220)
三、保障措施	(223)
参考文献	(226)
后记	(230)

一、研究的目的与意义

(一) 选题由来

党的“十八大”提出，完善基层民主制度。在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。全心全意依靠工人阶级，健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，保障职工参与管理和监督的民主权利。发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合。

中央“十二五”规划明确提出“健全科学决策、民主决策、依法决策机制，推进政务公开，增强公共政策制定透明度和公众参与度，加强行政问责制，改进行政复议和行政诉讼，完善政府绩效评估制度，提高政府公信力”，并号召地方政府开展参与式预算实验。

内蒙古自治区的“十二五”规划将“民生优先推进和谐社会建设”作为未来发展的一项重要内容。本课题研究对于实现自治区“十二五”规划提出的民生优先推进和谐社会建设有非常重要的意义。从现实情况看，我国城乡社区民主和法治还不完善，民主管理、依法自治将是一个漫长的过程。我国（特别是西部地区），城乡社区公众参与公共政策的程度不高，通过社区、乡村实施参与式预算，化解社区管理中的各种矛盾，提高公共政策执行力度，探索城乡社区管理制度创新的可行路径，为自治区经济和社会发展创造良好的环境条件。

尽管财政民主化建设是我国公共财政建设有待研究解决的一个具有共性或普遍性的重大问题，但从城乡社区财政层次研究如何推进财政民主化似乎更现实可行一些，至少从控制社会震动性上可能要更稳妥一些。当然，财政民主化

不仅是公共财政建设的题中应有之义，而且是当前和今后一个时期尤其需要研究的重大课题之一。在新形势下，通过制度创新，稳步推进适应社会主义市场经济发展要求的城乡社区财政民主化，可以从根本上解决地方财政存在的诸多问题。

（二）研究的目的

作者试图从财政民主化角度对我国农村税费改革以来乡镇财政以及近几年城市社区治理的现状进行分析，结合利用近年来国内城乡社区治理的民主化改革实践中业已形成的较为丰富、详实的素材，从民主财政的理论基础入手，揭示财政民主化改革对我国乡镇财政改革和城市社区治理的改革创新的重大意义。一方面，在借鉴国外基层地方财政民主化实践的有益经验的基础上，就如何立足自身国情，积极、稳妥、切实、有效和逐步推进我国乡镇财政民主化建设，提出总体思路与对策建议。另一方面在对国内外地方城市社区治理中公众参与的经验借鉴基础上，提出内蒙古自治区城市社区实施参与式预算的设想。

（三）研究的意义

第一，本课题以协商民主理论为基础，运用民主财政理论剖析自治区城市社区治理中，公共参与现状，初步得出城市社区实施参与式预算的必要性。在对国内外基层地方参与式预算实践经验进行初步总结的基础上，提出自治区实施参与式预算的可行性对策建议，因此本选题关于自治区实施参与式预算可行性研究具有重要的理论价值和实践意义。

第二，对自治区城市社区实施参与式预算可行性研究，有利于城市社区公共管理水平提高，和谐社会的构建。

第三，研究形成在内蒙古自治区城市社区实施参与式预算的可行性基本思路，并提出切实可行的主要对策和措施建议，有利于当前基层政府和财政从传统的管理型向公共服务型的转变，弥补国内目前参与式预算实践和理论研究的不足，为西部乃至国内类似地区开展参与式预算提供有益的借鉴。

二、国内外相关研究现状

（一）国外研究现状

国外有关地方财政民主化的研究成果很多，结合选题，这里只侧重从协商民主和公民参与基层地方政府预算两个方面，扼要介绍相应的研究成果。

1. 关于公民参与地方政府预算过程的观点

在过去的半个世纪里，公民参与及相关研究受到人们广泛关注，公民参与是当前政治学、公共政策等学科研究的一个重要话题。马克·彼特拉克认为，公民参与是民主的希望。伯纳（Maureen Berner）主张，公民参与到过程治理过程中，这是根植于美国政治学的杰弗逊思想传统。杰弗逊倡导，以地方为基础的、自下而上的政府，它对公民负责，并且他认为，公民冷漠对公民的健康是危险的。只有通过公民参与，社会公众才具有影响政府行为的机会。而这也是保证政府政策合法性的一个重要条件。Zie Gariyo 认为，知道他们的资源如何被分配和利用是公民的权利。

国外公民参与是与地方政府密切相关，尽管理论与实践探索很多，但学术界对于公民参与的概念尚没有一致意见。阿尔蒙德（Almond）（1996）等人的分析结论是：公民的主观意识能力比较强，就有能力影响地方政府决策。伯纳等人（2005）认为，在地方政府的政策领域中，对扩大公民参与最成熟或者说最适合的就是政府的预算过程。而对于地方政府预算过程公民参与的内涵界定上，至少需要包含参与的主体、参与的客体以及参与的途径这3个要素。

至于公民参与地方政府预算过程的功能，艾伯登（Carol Ebdon）（2002）认为，公民参与被认为是降低公民对于政府不信任程度以及教育公民了解政府活动的一种方式。它的目标是让公民在公共决策中扮演积极的角色，而不仅仅只是政府服务的“消极消费者”。而伯曼（Berman）（2005）等人的实证研究同时发现，那些有着更多参与性的城市公民被发现对于地方政府会少一些愤世嫉俗的态度。Carol Ebdon（2002）则认为，预算的复杂性和公民的不感兴趣被认为是参与的主要障碍。

2. 有关协商民主的观点

协商民主最初是作为一种决策机制而提出，即认为所有受到政策影响的公民或他们的代表都应该能够参与集体决策。随着集体决策过程中的协商模式被运用于政治生活领域后，协商民主又成为一种政府民主治理模式，即自由和平等的公民在公共利益的导向下，通过对话、商谈、讨论等形式达成共识，并最终形成具有约束力的公共政策过程。从西方民主发展的逻辑来看，协商民主理论的兴起，是对自由主义民主理论及其缺陷的回应，是为了弥补选举民主及其多数决定原则的不足，同时吸收了共和主义民主理论的道德性因素。哈贝马斯（2002）就明确指出，民主理论有3种形式：自由主义、共和主义及建立在这两者协调基础上的协商民主，协商民主正是对前两者的修正与发展。

西方学术界对协商民主的基本原则方面存在普遍共识，但不同的学者对协

商民主做出了不同的界定。一是将协商民主看成是一种决策体制，或者说决策形式（米勒，2002）；二是将协商民主看成是一种治理形式（瓦拉德斯，2001），还有学者将协商民主看成是一种团体组织或政府形式（科恩，1997）。

（二）国内研究现状

1. 关于乡镇财政民主化的必要性论述

国内对乡镇财政民主化研究兴起于20世纪90年代，研究成果相当丰富。

项继权（2002）认为，严峻的财政短缺导致基层政权和干部从农民身上过度汲取税费和其他财政资源，从而恶化了干群关系，滋生了政治上的强制和权利滥用，但是，当运行成本太高而政府无力支付时，民主成为乡村治理的一种现实选择。朱钢、贾康等（2006）从民主政治的角度提出，基层民主是我国农村财政公共选择机制的基础，认为我国具有现代民主特性的村民自治还有待于进一步完善。陈星博（2007）从民主参与的角度提出，要发挥公众的主人翁作用，使其以适当的方式参与社会管理，特别是在公共政策制定过程中保证公众的充分参与，才能使公共政策更加符合民意和公众利益，进而实现社会公正。

2. 关于制约我国乡镇财政民主化的因素剖析

吴理财（1999）认为，由于中国乡村民主化处于社会转型期的特殊社会背景下，中国乡村民主化程度低，主要由乡村人民参与质量低、农民的民主能力差和农村家族势力的复萌等因素造成。同时指出，现在不是国家“政治输出”不足而是“政治输出”过多和不恰当，阻碍了乡村民主化的进程。从制度上分析，国家权力的过多介入势必造成社会的僵化和对个人的压制，“权威”的东西多了，自治的东西必然减少，民主是以尊重个人价值为基础。周业安（2001）指出，地方财政的本质在于制度创新，并通过实证研究认为，当前地方财政困境出在集权体制上，最根本原因在于纳税人缺乏有效监督权和机制，无法控制政府的扭曲行为。“当前之所以基层民主可能流于形式，财政扭曲行为得不到控制，关键在于纳税人没有财权”，认为只有从落实纳税人的财权着手，才能使乡镇民主建设真正取得实质性进展。朱钢、贾康等（2006）指出，财政分权给地方一定的财政收支自主权，但居民没有表达自己偏好、监督公共产品生产的可行程序。陈奕敏（2007）从各地基层民主的改革和创新的历史发展角度，指出基层民主改革明显地呈现出几个特点或趋势：其一，从乡村民主到城镇民主；其二，从选举民主到协商民主；其三，从人民民主到党内民主。认为基层民主由于缺乏足够的民主养分，所以它的生长极其艰难、极其缓慢，而且常常被外力所损伤或扭曲。在现有的宪法和制度环境里，基层

(乡镇)的直接民主选举只能是试验,它是不可复制的,更没有进一步拓展的空间。这样,协商民主就可能是我国发展民主政治的一条现实路径。在基层民主的实践中,人民民主却与理论逻辑逆向地发挥着示范和推动党内民主的作用。党内民主(以及整个国家民主)进展不大的问题的关键,在于我们把民主化束缚在了基层,以致产生民主基层化的特异现象。陈星博(2007)认为,目前的问题是在政府管理过程中,公众参与的形式还较为单一,参与代表的选择程序还不够规范,公众参与还没有成为公共政策制定的必经环节。政策诉求的表达机制,公共政策的自由裁量权设计,往往又使政策在实施过程中容易出现“走样”或“肠梗阻”现象。

目前,民生问题之所以成为各方关注的焦点,与民意表达不充分有直接的联系。没有一个利益均衡表达机制,民生问题解决不了。民生问题与各种社会群体的利益表达能力、机制、博弈等直接相关。

3. 关于推进乡镇财政民主化的思路与对策建议

吴理财(1999)认为,民主化是中国乡村社会现代的一个重要主题,而民主化的进程要具体地落实在一些民主程序和民主制度上,民主选举则是中国乡村民主化的重要起点和突破口。周业安(2000、2001)在研究乡镇级财政支出管理体制时提出,应从乡镇财政民主建设的角度解决当前的地方财政困境问题,提出了财政应与政治同步的问题和实行乡镇民主财政。他认为,只有把二者结合起来,从公共财政的建设着手,以民主财政建设逐步导向政治民主化”,并提出4个方面的具体建议。吴理财等(2002)提出“乡政自治”观点,并认为,乡村治理就是构建一种国家与乡村社会良性互动的体制,实现来自国家的外生秩序与乡村社会的内生秩序的融合和协作。这不仅有利于培育和增强乡村社会的内聚力、合作能力和自我治理能力,也有利于农村基层民主的发展。金太军(2004)等提出“撤并乡镇”的观点,并提出撤并乡镇、简政放权,理顺条块关系、转变职能、大力推进基层民主,扩大群众参与,科学配置乡镇的权力运行机制和监督机制、建立独立的财政管理体制,并根据财权和事权相统一的原则提出了一些具体措施建议。朱钢、贾康等(2006)认为,让乡镇财政恪守职能的关键是建立让社区农民表达自己偏好、监督公共产品和服务生产的民主程序,并保证乡镇财政有稳定的收入来源。陈奕敏(2007)指出,民主的要义在于监督和制约公共权力。上层比基层拥有更大的权力,上层的权力就更需要监督和制约,因此民主改革也就更需要往上推进。民主政治的发展和政治体制改革是要稳妥渐进的,需要在基层不断地探索、不断地尝试、不断地积累经验,必须毅然突破民主基层化的樊篱,走出农村,走出基

层，将民主改革引向更高的层次。只有这样，我国的民主政治建设才能取得实质性的进展。陈星博（2007）提出，应推动政府管理创新，建立健全行政决策中的公众参与机制。各级政府要在其职权范围内积极探索、大胆尝试各种新型的民主参与机制。一是参与代表的选择应具有科学性。二是明确公众参与的权利和义务。三是规范公众参与程序。四是尽可能多地安排交流对话的时间。建立健全和完善政府的信息公开制度。将公众参与引入政府绩效评估机制。要解决民生问题，首先要给民众充分表达的权力，特别要重视弱势群体在公共政策制定过程中的声音；同时，利益诉求的集中要通过一定的民主程序，一定的表达形式来维护。只有建立合法、有效的共议机制，才能保障广大人民群众共建共享发展成果，最终实现公平正义、和谐有序的和谐社会。丁益民（2007）提出，加强人大监督公开工作是加强社会主义民主政治建设，实现人民当家做主，构建社会主义和谐社会的内在要求。加强监督公开工作是完善人民代表大会制度的迫切需要，是建设社会主义民主政治的需要。李图强（2004）认为，探讨公共行政与公民参与问题，首先应该把它放在政府与公民关系这样一个背景下透视，目前，整个社会科学学界对公民参与问题的兴趣，正是源于政府与公民关系问题正在世界范围内发生着深刻的变化。

4. 关于浙江省温岭市部分乡镇的“民主恳谈”及上海市南汇区惠南镇的“代表点菜”的研究观点

在探究“民主恳谈”这种形式乡镇财政民主化实践探索在近些年得以在浙江省温岭部分乡镇产生的原因方面，学者们多把温岭市的经济对民主政治的影响作为重要的变量予以考察。徐力钧（2003）认为，温岭市股份合作制的发展，不但使经济资源得到重新配置，形成新的财产占有和支配关系，而且使得原来干部靠上面任命，生产和分配以集体为单位的管理体制失去了依托；同时，经济利益的驱动，政治环境的变化，使广大农民以前所未有的政治热情关注自己的切身利益，关注村中事务的管理和乡村干部的行为方式，并迫切要求参政议政以能够用政治上的民主权利来保障经济上的自主权利。

张军（2003）指出，随着社会主义市场经济的确立和发展，温岭市日益高涨的民主政治意识和愈发拓展的民主自治空间促使农村基层民主迅速发展起来：一方面，市场化农村经济的蓬勃发展强化了农户对自身经济利益最大化的追求及其权利意识的觉醒，公民参与、协商民主与乡村公共秩序的重构增进了农民的平等观念、民主精神和参与意识；另一方面，市场在乡村经济配置中的基础性作用内在要求逐步取消乡村行政对农村生产和生活的直接干预，促使乡村自由自主的公民社会的形成，为发展乡村基层民主奠定了础。

大多数的学者从基层民主发展的角度来探讨温岭市“民主恳谈会”的理论价值和意义。谢庆魁（2003）将温岭市民主恳谈会定位为“基层民主政治建设的拓展”，认为恳谈是民主决策的新尝试、民主管理的新平台，以及民主监督的新形式。也有学者指出，温岭市的民主恳谈会表明，扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作，其主要内容和根本目的就是让人民群众通过一定途径直接参与民主决策、民主管理和民主监督，以维护人民群众的根本利益，促进政府对各项公共事务进行更为有效的民主治理。何俊志（2007）则从民主工具开发的角度指出，民主是由包括选举在内的一系列的复杂组合，民主恳谈是一种民主工具，它有利于在特定时空范围内激发出的民主工具。

舒国增（2003）从公民参与和公民文化的角度对温岭市的“民主恳谈”进行了研究。他认为，恳谈的一项重要价值就在于极大地促进了基层民众的政治参与，促使广大乡众直接参与乡村民主决策、民主管理和民主监督；同时温岭市的“民主恳谈”也极大加强了基层民众的民主政治意识和能力，激发了广大基层民众的现代民主政治和信心，培养了广大基层民众的现代民主政治意识和能力，促使乡村现代民主主体的产生。

协商民主理论也是研究温岭“民主恳谈会”的一个主要理论资源。何包钢、王春光（2007）通过对温岭市泽国镇扁屿村的“民主恳谈”进行个案研究指出，在中国农村推进协商民主，赋予村民更多的民主决策权、民主管理权和监督权，将会更好地保障村民权益，大大提高农村的民主水平；而建立独立无涉的会议主持人制度、随浙江大学博士学位论文公民参与、协商民主与乡村公共秩序的重构随机抽样选出代表的制度、信息先行公开制度、问卷调查表决的决策制度对推进中国协商民主建设具有至关重要的价值。郎友兴（2005）指出，民主恳谈会之经验表明，基层的商议式民主实践已经超出简单的基层工作方式的变化，而是要求整个中国地方治理方式的变化，表明中国乡村社区开始走出“权威型治理”模式，而一种新的称之为“商议合作型治理”模式正逐步地生成。

也有学者从决策机制的角度进行的探讨。李景鹏（2003）认为，温岭市民主恳谈会的内容包括民主决策、民主管理和民主监督，而主要是民主决策。从领导者角度来看，如果政府决策因缺乏相应的信息而与群众利益之间产生差距或偏离，则会造成政策贯彻中的困难，因此，从领导者的这一方面也会产生一种动力，就是要使决策尽可能地符合群众的利益。

董雪兵、史晋川（2005）用新制度经济学的制度变迁理论来解读温岭市民主恳谈会。他们指出，民主恳谈的发展揭示了中国民主政治改革发展和制度

变迁的重要方式，它使得乡镇和村庄两个场域内的权力主体发生了新的博弈和互动，从而形成了新的博弈均衡，导致了权力结构的重新构建。周梅燕（2007）指出，上海市南汇区惠南镇的名为“代表点菜”的乡镇财政民主化改革不仅只是乡镇人大如何完善和行使重大事项决定职权的尝试，还涉及对于基层政府公共财政资金的如何分配与使用，以及由谁来主导公共服务提供等方面的问题。中国基层政府的改革不但需要制度的保障，更需要明确改革的价值取向，否则，就很有可能达不到改革的初衷，甚至出现南辕北辙的局面。

5. 有关社区治理理论研究

国外对国家与社会之间关系以及社区自治提供分析依据的成熟理论和前沿理论主要有：“多中心理论”“非正式机制”“第三部门发展”“单位理论”“公共选择理论”“治理理论”等。具有代表性的有奥斯特罗姆、帕克斯和惠特克的《公共服务的缺席建构都市警察服务的制度结构》，对多中心理论作了研究；世界银行的《2002年世界发展报告——建立市场机制》，对非正式机制作了阐述；Putnam, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Fukuyama, F. *Trust: The Social Virtues* 对西方社会第三部门存在和发展进行了论述。以 and the Creation of Prosperity, “单位理论”作为解释模式的学者从“单位制”的解体带来的社会后果产生思考，提出相应的解决办法；以“公共选择理论”为模式的学者认为社区治理是一种集体对公共物品的选择过程，是政府、社区、企业、非营利组织、居民等共同管理社区公共事务的合作过程：“治理理论”认为政府并不是国家唯一的权力中心，私营部门、中介组织等非政府组织和公民个人参与解决共同关切的社会事务，治理的主体可以是各种机构，既可以是单独运作，也可以是他们之间多种形式的合作，与国外相比，国内学术界对社区治理问题研究起步较晚。大体说来，国内对社区治理的研究经历了一个从概念的引入、背景的探讨、价值意义的阐发到实践发展的过程。具体表现在：一是成立了一批研究机构，一些地方政府和高等院校成立了社区建设研究中心，如华中师范大学成立的城市社区建设研究中心等；二是推出一些有关社区治理和社区建设模式的著作和论文。比较有代表性的著作有：俞可平著的《治理与善治》、徐勇和陈伟东著的《中国城市社区自治》、唐忠新著的《中国城市社区建设概论》，以及唐晓阳著的《城市社区管理导论》等。

我国社区治理机制研究较为贫乏。一直以来在实务层面各地的探索较多，主要有强化街道行政功能，以行政力量推动社区建设的“上海模式”；通过组织建设促进社区民主自治的体制完善的“沈阳模式”；转变政府职能，发挥政