

China Governance Review

The Impact of Participatory Budgeting on Basic Services: Municipal Practices and Evidence from the Field / Yves Cabannes

Building of Modern State and Modern State Governance / Yan Jirong

Confucian Doctrines on Governance, Chinese Tradition and Its Rebuilding / Yao Zhongqiu

China's Social Organizations in Perspectives—Findings from China Social Organizations Survey (2001-2011) / Yutaka Tsujinaka and Yohei Kobayashi

US Socialized Fire Protection Governance System and Its Merits / Si Ge

Governance Modernization: Experiences from Zhejiang Province / Lan Weiqing

中国治理评论

●俞可平/主编

第7辑
2015年 第1期

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

参与式预算对基本服务的影响：市政实践和田野证据

[英] 伊夫·卡巴纳

现代国家建设与现代国家治理

燕继荣

治理之儒家义理：中国传统及其重建

姚中秋

比较视野中的中国社会团体

——基于中国社团调查(2001—2011)的国际、地区、年度比较

[日] 辻中丰 [日] 小桥洋平

美国社会消防治理体系及其借鉴

司戈

治理现代化的浙江探索

蓝蔚青



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

China **Governance Review**

中国治理评论

●俞可平/主编

第 7 辑
2015年 第1期



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国治理评论. 第7辑 / 俞可平主编. —北京: 中央编译出版社, 2016. 11
ISBN 978-7-5117-2871-5

- I. ①中…
- II. ①俞…
- III. ①行政管理—政治体制改革—研究—中国
- IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 282367 号

中国治理评论. 第7辑

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 侯天保

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612339 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京时捷印刷有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 247 千字

印 张: 17.25

版 次: 2016 年 11 月第 1 版

印 次: 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

主办单位

中央编译局比较政治与经济研究中心
清华大学凯风发展研究院

编辑委员会

(以姓氏拼音排序)

陈国权	浙江大学	王绍光	香港中文大学
褚松燕 ^(女)	国家行政学院	王正绪	英国诺丁汉大学
丁元竹	国家行政学院	吴建南	西安交通大学
龚维斌	国家行政学院	徐 勇	华中师范大学
何增科	中央编译局	薛 澜	清华大学
黄卫平	深圳大学	燕继荣	北京大学
姜晓萍 ^(女)	四川大学	杨大利	芝加哥大学
景跃进	清华大学	杨光斌	中国人民大学
蓝志勇	美国亚利桑纳州立大学	杨雪冬	中央编译局
	中国人民大学	余逊达	浙江大学
马 骏	中山大学	赵树凯	中国发展研究基金会
米加宁	哈尔滨工业大学	周光辉	吉林大学
浦兴祖	复旦大学	朱光磊	南开大学
王长江	中央党校		

编委会主任、主编

俞可平

编委会副主任

何增科 张小劲

执行主任

褚松燕

执行单位

清华大学政治发展研究所

清华大学政治学系

赞助支持

凯风公益基金会

出版单位

中央编译出版社

Contents

001 **Special Article**

- 002 The Impact of Participatory Budgeting on Basic Services: Municipal Practices and Evidence from the Field / *Yves Cabannes*

039 **National Governance**

- 040 Building of Modern State and Modern State Governance / *Yan Jirong*
- 069 An Approach to State Governance Modernization—Experiences from “Smart Government” / *Zang Leizhen*

091 **Governance Theory and Practice**

- 092 Confucian Doctrines on Governance, Chinese Tradition and Its Rebuilding / *Yao Zhongqiu*
- 123 China’s Social Organizations in Perspectives—Findings from China Social Organizations Survey (2001 – 2011) / *Yutaka Tsujinaka and Yohei Kobayashi*
- 161 US Socialized Fire Protection Governance System and Its Merits / *Si Ge*
- 189 Successful Healthcare Reform Requires Two Thoughts of the Rule of Law and

Good Governance—A Thinking Based on the Theory of Triple Attributes of
Right to Health / *Huang Qinghua*

227 **Governance Case**

228 Governance Modernization: Experiences from Zhejiang Province / *Lan Weiqing*

245 **Latest Books and Articles**

246 Chinese Articles

251 Chinese Books

255 English Articles

260 English Books

264 **Invitation of Articles to *China Governance Review***

001 特稿

- 002 参与式预算对基本服务的影响：市政实践和田野证据 / [英] 伊夫·卡巴纳 著
胡淑佳 严海兵 译

039 国家治理

- 040 现代国家建设与现代国家治理 / 燕继荣
- 069 国家治理现代化的建构路径
——作为治理主体的灵巧型政府实践 / 臧雷振

091 治理理论与实践

- 092 治理之儒家义理、中国传统及其重建 / 姚中秋
- 123 比较视野中的中国社会团体
——基于中国社团调查（2001—2011）的国际、地区、年度比较 /

[日]辻中丰 [日]小桥洋平 著 黄媚 译

161 美国社会消防治理体系及其借鉴 / 司戈

189 成功的医改需要法治思维与善治思维

——基于健康权三维理论的思考 / 黄清华

227 治理案例

228 治理现代化的浙江探索 / 蓝蔚青

245 书刊架

246 中文论文

251 中文书目

255 英文论文

260 英文书目

264 《中国治理评论》约稿函

■ 特稿 | Special Article

参与式预算对基本服务的影响： 市政实践和田野证据

[英] 伊夫·卡巴纳 著 胡淑佳 严海兵 译

摘要：在 2013 年，40 多个国家的逾 1700 个地方政府一直在实行参与式预算，参与式预算需要公民为他们的社区或整个城市议定部分当地政府预算的优先顺序，并帮助监督项目落实。本文研究了位于不同大洲中的 20 多个城市中的参与式预算的情况，这些城市包括一些小型城市中心，也有像中国成都这样拥有超过 1700 万居民的大城市，本文还考察了 2 万个最近投资的总价值超过 20 亿美元的项目。研究发现，参与式预算使基本服务的提供和管理得到了显著改善，由于社区控制和监督的作用，这些项目通常会更加便宜和优质。虽然在大多数情况下，参与式预算会改善治理和服务的提供，但它通常不会从根本上改变当地政府和公民之间存在的权力关系。本文还讨论了参与式预算的有效性和扩大其规模面临的挑战，以及相应的解决方案。

关键词：基本服务 预算 民主管理 财政 创新 参与式预算

一、引言

在过去的 25 年中，某种形式的参与式预算（participatory budgeting, PB）的实施，从巴西的两个地方政府扩展到了 40 多个国家的至少 1700 个

地方政府。在那里，公民为他们的社区议定部分当地政府预算的优先顺序并帮助监督那些优先项目的实施。基于对 20 个城市地区中的参与式预算的分析和对关键知情人士的访谈，本文^[1]回顾了这些地区的优先项目和投资规模。本文对 2 万多个项目进行了分析，这些项目的投资总额超过 20 亿美元。

本文使用的参与式预算的概念是由参与式预算的创始人之一德·苏萨（Uribatam de Souza）在巴西的阿雷格里港（Porto Alegre）的案例中提出的：“它是一种机制（或过程），人们通过它界定公共资源的一部分或总体的目标。参与式预算是一种普遍和自愿的直接民主过程，人们通过它可以讨论和界定公共预算和政策。参与式预算结合了直接民主和代议制民主。”

大多数现有的关于参与式预算的著作和研究把重点放在其对社会正义和参与民主的政治和社会的贡献上。本文评估了参与式预算给公民的日常生活带来的实质性好处，特别集中评估了其对基本公共服务的提供和管理的贡献。为此，我们邀请来自非洲、拉丁美洲、北美洲、欧洲和亚洲的 20 个城市的团队记录了他们在这方面的经验（见附录 1）。

本文基于对上述 20 种经验的分析以思考参与式预算是如何被组织起来的，哪些人会参与，以及其对公民和当地政府的关系又有哪些影响。本文考察了政治和社会变化，以及公民切实的日常利益，从而思考参与式预算的过程如何让公民区分基本服务、（本地和外部的）可用资金、PB 的使用效率以及它对地方政府在透明度、问责性和现代化等方面的改变的优先次序。本文还对动员了额外资源的参与式预算案例进行讨论，包括那些在项目实施和维护过程中，公民和社区做出了贡献的案例。本文还讨论了对参与式预算的有效性构成挑战的因素，以及如何克服这些挑战，从而增加参与式预算规模和范围的方法。

我们的分析集中在七大类基本服务上^[2]：

- 供水，包括水提取和处理，也包括给那些没有水管供水的家庭提供公共产品（储水塔、电话亭）；
- 卫生设施，包括下水道的连接线、坑式厕所或化粪池的排空和公共厕所；
- 暴雨和地表水的排水；

- 固体废弃物的收集、处理和处置；
- 公共交通和流动；
- 公路和小路；
- 电力和能源（如果需要当地负责的话）。

分析对象还包括为地方经济发展提供的基础设施与服务、社区设施、区域卫生设施、新的居民区、教育设施和公园，因为在一些城市中，这些要素对参与式预算是很重要的。

二、研究方法

本研究选择的 20 个城市并不能充分代表 1700 多个参与式预算流程的广度与深度，但它们在人口、国家和地区（见表 1）以及创新和巩固过程的许多方面代表了很多不同的城市或城区。总而言之，它们被证明是世界上最先进的 PB 过程。

表 1 每个地区参与的城市和居民人口

人口	欧洲或美国	亚洲	非洲	巴西	拉丁美洲	总数
大于 1000 万		成都				1
100 万—400 万				阿雷格里港、贝洛奥里藏特、瓜鲁柳斯	罗萨里奥（阿根廷）、伊斯塔帕拉帕（墨西哥）、麦德林（哥伦比亚）	6
50 万—100 万	塞维利亚、卡斯卡伊斯			卡诺阿斯、保利斯塔		4
5 万—50 万	芝加哥第 49 街区		吕菲斯克东部、雅温得第 6 社区、栋多		拉塞雷纳（智利）、圣安东尼奥（智利）、基约塔（智利）、伊洛（秘鲁）	8
小于 5 万			安帕西			1
总数	3	1	4	5	7	20

资料来源：地方研究报告

为了建立参与式预算的档案 (profiles), 每个城市的研究人员使用了扩展式问卷调查^[3], 这和在研究 21 世纪初的 30 个城市中使用并在后来用于调研大量城市的问卷是同一个。^[4] 该档案包括四个维度: 资金和财政、参与、治理和法律框架、空间/领土, 并分析了参与式预算对上述基本服务的提供和管理的贡献。数据收集长达至少三年, 并且因此包括不同的参与式预算周期。本文的作者还采访了 12 位研究 PB 的著名专家以及地方政府、非政府组织、基层组织、大学、研究中心和地方政府协会中的实践者。^[5] 对每一个城市的相关文献和纪录片也进行了考察。

三、20 个城市

这 20 个城市, 大多数位于拉丁美洲和非洲, 有 2 个分别位于亚洲和北美, 还有 2 个位于欧洲, 从人口不到 1 万的小城市 (Ampasy Nahampohana, 安帕西) 到人口超过 170 万的大城市 (成都) 都有。并不是所有这些城市都是根据人口和政府来选择的。选择标准还包括:

- 在矿产城市郊区的乡村政府 (rural municipality): 安帕西, 马达加斯加 (Madagascar);

- 相对较小的城市中心: 栋多 (Dondo), 莫桑比克 (Mozambique, 7 万居民);

- 首都和国际大都市的周边城市: 葡萄牙的里斯本都市圈中的卡斯卡伊斯 (Cascais), 巴西阿雷格里港 (Porto Alegre) 都市圈中的卡诺阿斯 (Canoas), 巴西圣保罗都市圈当中的瓜鲁柳斯 (Guarulhos) 和保利斯塔 (Várzea Paulista), 智利的瓦尔帕莱索 (Valparaiso) 大都市圈中的基约塔 (Quillota) 和圣安东尼奥 (San Antonio);

- 不同大小的地区首府: 阿根廷的罗萨里奥 (Rosario), 哥伦比亚的麦德林 (Medellín), 秘鲁的伊洛 (Ilo), 西班牙的塞维利亚 (Seville) 和智利的拉塞雷纳 (La Serena);

- 大都市: 中国成都^[6];

· 被挑选的次级市政区域：墨西哥城联邦地区的伊斯塔帕拉帕 (Delegación Itzapalapa)，以及首府的社区型郡 (*communes d'arrondissement of capitals*)：雅温得第6社区 (Yaoundé Commune 6) (喀麦隆)、吕菲斯克东部 (Rufisque Est) (塞内加尔达喀尔) 和芝加哥第49街区。

大约有一半参与式预算的资金用于基本服务项目，如供水、卫生设施、排水、垃圾收集、公共交通、公路和人行道以及电力等相关领域。几乎所有剩下的资金都投入到了为地方经济发展提供的基本设施和服务、街道级设施、区域卫生设施、新的居民区、教育设施和公园当中。在成都的案例中，有4万个参与式预算支持的项目，这里只分析了其中的10%。^[7]

这些城市的地域分布大致相当于参与式预算在全世界的地理分布：3个位于欧洲和北美；4个在非洲；1个在亚洲；12个在拉丁美洲，其中有5个在巴西。图1给出了参与式预算在每个城市的时间表——它从何时开始并且已经维持多久。

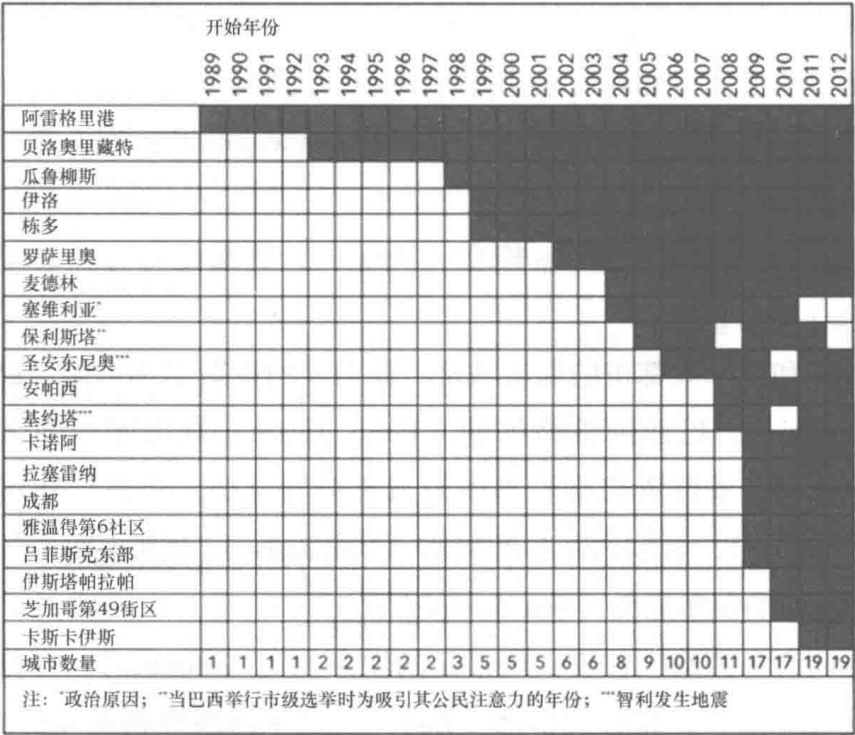


图1 20城市的PB时间表

资料来源：Compilation and processing: Cabannes, Y. and C. Delgado (2013) from local studies。

这20种经验展现了PB从巴西扩张到世界其他地区的各个阶段。阿雷格里港是第一个在1989年巩固了参与式预算的城市。PB在巴西的第一次扩张是在1993年的贝洛奥里藏特（Belo Horizonte）和1998年的瓜鲁柳斯。莫桑比克的栋多（1999）、秘鲁的伊洛（1999）和阿根廷的罗萨里奥（2002）是参与式预算从巴西向外扩张的先行者。有时，与伊洛类似，有些城市设计它们自己的规则，没有过多地参考阿雷格里港。其他城市，如西班牙的塞维利亚和哥伦比亚的麦德林，也可以认为是在20世纪90年代末和21世纪初期参与式预算传出巴西的第一阶段中的一部分。

随后的扩张发生在巴西的一些城市，如保利斯塔（2005）以及最近的如卡诺阿斯（2009）。参与式预算实践在其他地区的增长包括了芝加哥第49街区（2010）和中国成都（2009）这些先驱。一些PB实践因为政治原因而被中断（塞维利亚，2012），也有一些PB实践因为海啸和地震的影响而中断，比如智力的圣安东尼奥和基约塔（2010）。

四、结论和成果

参与式预算是地方政府之间一个重要的共享机制，但其在20个城市各自进行的优先排序是每个地方所特有的。74个PB程序经过一年一次或两次周期性的投资建立了2万个项目，这些项目显示了PB作为一种机制，对市政服务的重要性。对于大多数城市，这些被分析的项目持续进行了三年；在有些国家，持续了更多时间：贝洛奥里藏特6年（2009—2014），塞维利亚8年（2004—2011），以及阿雷格里港9年（2004—2011）。在阿雷格里港的案例中，我们将所有项目，包括计划在2004年之后两年内实施的项目都视为是从2004年开始实施的。我们观察的城市中只有个别项目持续不到三年的。^[8]

第一个也可能是最重要的发现是PB总是支持并且能够实现基本服务

项目的优先化，并且在地方层级中，PB 对于基本服务的提供来说是一个强大的机制。2010 年人口普查数据表明，在巴西的阿雷格里港，超过 99% 的家庭通了电、拥有充足的供水并享受生活垃圾收集服务，并且 94% 的家庭有足够的卫生设施。这些骄人的成绩，是在巴西的第一个 PB 实施 20 年后取得的，这有赖于市民的优先选择权以及让市民和当地政府共同遵守这些优先事项所进行的动员。

第二个发现是，所有项目中，这七个主要类别的基本服务项目超过了总体的三分之一，并且用于这七个类别的项目的支出达到总支出的一半以上。每年有成千上万的基本服务项目作为 PB 程序的成果被实施。

第三个发现是，20 个城市之间基本服务项目占总体项目的比例差别很大。2009—2011 年，有四个城市的基本服务项目占有所有项目的比例为 90%—100%；四个城市为 50%—80%；五个城市为 20%—40%；还有六个城市为 10%—20%。在那些基本服务保持优先权的贫穷城市和最近实行 PB 的城市，这七大类基本服务项目往往会更多。许多参与型城市，如阿雷格里港或贝洛奥里藏特，早年都主要优先支持基本服务项目，这些需求得到满足后，才开始支持其他项目。大部分基本服务项目比例很低的城市（比如智利的三个城市）并不把重点放在那七大类项目上。

到目前为止，最经常通过 PB 得到资助的基本服务项目有公路、小路、小巷的开辟和街道的铺设（图 2 和图 3）。在 18 个有完整数据的城市中，有 17 个城市将上述项目放在第一或第二优先级。废水的管理和处理、能源和公共照明并列第二位，有 13 个城市将它们放在第一或第二优先级。风暴和雨水的排泄排名第四（图 4），其中有 11 个城市提到了它们。

交通和增加的流动性排名第五，18 个城市中有 10 个提到了它们。然而，这一类别和公路与小路类之间的差异，有时并不清晰——例如，塞维利亚的自行车道（图 5）应该被归于哪种类别之下呢？