

## 有限民主治理與威權鞏固：以浙江溫嶺 參與式預算為例(2008-2015)<sup>1</sup>

徐斯儉

(中央研究院政治學研究所副研究員)

吳建忠

(臺北海洋科技大學通識中心助理教授)

### 摘 要

浙江溫嶺的參與式預算改革，具有一定的民主意涵，但在中國現行政治體制下仍是屬於一種有限的改革，並無法達到改變威權政治秩序的效果。然而在一個威權政體下，為何會進行這樣具有民主意涵的

---

1. 作者 2008 年、2009 年（3 月、8 月、12 月）、2010 年、2013 年、2015 年分別到浙江溫嶺田野調查七次，總共訪談基層民主、公民參與、黨政建設等不同系統的四位學者、七位鄉鎮層級官員、兩位公民代表及四位人大代表。透過學者的角度，希望可以了解制度創新與現有制度嫁接的困難，前述學者包括復旦大學、清華大學、浙江大學及民間智庫專家等。而透過鄉鎮層級的官員幹部，實際探究其制度引進及延續性的思考，包含鄉鎮黨委書記、鎮長、人大主席各自的盤算，以及溫嶺縣級市的政府、人大主任如何思考參與式預算的發展。透過公民代表、人大代表，以了解他們如何看待參與式預算？這裡所稱之公民代表，是指可以參加在人代會前所召開的「預算編制民主懇談會」者，普通公民自由報名參加，而人大代表也視同普通公民，這個會議制度設計希望普通公民愈多愈好。部分田野訪談對象在經過作者詢問過後，要求或同意呈現其真實姓名，其餘依照田野倫理以代號表示。

改革？本文指出，溫嶺的參與式預算不是為了解決具急迫性的公共治理問題而施行的政策改革，而這項改革之所以得以持續與發展，主要是中央政權認為此利於制約基層政權官員的權力，降低基層國家社會的緊張關係，有助於威權統治的穩定。

**關鍵詞：**參與式預算、民主懇談、預算改革、治理改革、威權鞏固

## 壹、引言

2005年浙江溫嶺民主懇談會開始與人大制度嫁接成「參與式預算」。這個改革將鄉鎮一級，以及縣級市部門的預算，公開讓社會和人民參與討論，兼具公共行政和民主改革的意涵。<sup>2</sup>但是為何威權政體要進行像參與式預算這樣具有某種民主意涵的改革？這種政府治理手段的運用是否僅止於工具性意義？在與民間社會之間所形成的權力競逐過程中扮演何種角色？是否達到某種程度提升共產黨威權統治穩定性的效果？當威權政體採取了具有民主意涵的改革時，透過被局部化和區隔化的利益表達來控制改革的成果，公民或人大代表並無任何意識去影響或挑戰威權政體的統治，甚至不會去挑戰預算編列背後的發展觀，譬如土地財政。綜上所述，改革為威權政體帶來了什麼影響？本文企圖回答這些問題。

## 貳、文獻回顧

中國大陸預算改革的啟動，主要源於立法監督和審計部門的外部推動。1999年6月，審計署代表國務院在第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議上所作的〈關於1998年中央預算執行情況和其他

---

2. 以作者所知，雖然許多省市鄉鎮也都有以參與式預算為名的改革，但與溫嶺類似方式的參與式預算，尚未在其他省市鄉鎮被持續地模仿實施。

財政收支的審計工作報告〉，以及 12 月全國人大常委會第十三次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會關於加強中央預算審查監督的決定》，針對財政預算管理中存在的問題，就進一步改進預算管理工作提出了明確的要求。<sup>3</sup>2013 年 11 月，中共十八屆三中全會審議通過的〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉指出，財政是國家治理的基礎和重要支柱，並要求從實施全面規範、公開透明的預算入手，改革預算管理制度。2014 年 8 月 31 日，十二屆全國人大常委會第十次會議表決通過《預算法》修正案，完成了該法 20 年來的首次大修，給予法律的制度性支持。2017 年 10 月，中共十九大的政治報告也提到要建立全面規範透明、標準科學、約束有力的預算制度。以下我們就溫嶺參與式預算及威權政體改革的文獻進行回顧：

### 一、關於溫嶺參與式預算的文獻

預算改革有助於威權政體穩定，改善其治理品質，是符合中共協商民主的案例，可以產生穩定基層政權的效果。<sup>4</sup>對於民主化理論，中共所選擇的政權穩定優先的改革思路，無疑提供了一個很好的研究案例。

#### (一)參與式預算如何具有民主意涵？

道爾(Robert A. Dahl)在《論民主》書中提到五種民主指標，分別是有有效的參與、投票的平等、充分的知情、對議程的最終控制，以及成年人的公民資格。<sup>5</sup>普沃斯基(Adam Przeworski)認為民主是一種將各種利益引入競爭，並將不確定性加以制度化的行為。<sup>6</sup>公共預算研究

---

3. 馬蔡琛，〈中國公共預算管理改革的法治化進程及其路徑演化〉，《復旦公共行政評論》（上海），2008 年第 1 期，2008 年 8 月，頁 72-75。

4. 景躍進，〈演化中的利益協調機制：挑戰與前景〉，《江蘇行政學院學報》（南京），2011 年第 4 期，2011 年 7 月，頁 74-88。

5. Robert A. Dahl 著，李柏光、林猛譯，《論民主》(On Democracy)（臺北：聯經，1999 年），頁 43-44。

與國家社會的研究有關，研究公共預算的理由之一就是藉由觀察政府支出的方式、過程與優先順序，來了解社會在不同的時空下，公共預算過程之異同。不過，無論是在民主社會或威權社會，公共預算皆是很重要地。<sup>7</sup>公共預算反映了社會的哪些利益及公共議程？如何反映？這都反映了國家社會關係。<sup>8</sup>凱頓(Naomi Caiden)認為公共預算在於立法機關可藉由參與預算審查過程，對預算進行刪減、調整，甚至增加支出。行政機關和議會對預算的編製與審議一方面要為人民看緊荷包，另一方面為人民爭取必要經費。<sup>9</sup>威普勒(Brian Wampler)指出參與式預算可以讓民眾發聲與討論，讓民眾決定、追求社會正義的預算分配與民眾監督預算執行。<sup>10</sup>

許多學者對於浙江溫嶺各鄉鎮的公共預算改革有著非常詳細的觀

---

6. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 14.

7. 苟燕楠、韓福國，〈參與程序與預算認同：基于「鹽津模式」與「溫嶺模式」的比較分析〉，《公共行政評論》（廣州），2014年第5期，2014年3月，頁35-38；韓福國、張開平，〈社會治理的「協商」領域與「民主」機制—當下中國基層協商民主的制度特徵、實踐結構和理論批判〉，《浙江社會科學》（杭州），2015年第10期，2015年10月，頁48-61。

8. Yan Wu & Wen Wang, "Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 71, Issue 2, June 2012, pp. 122-135.

9. Naomi Caiden, "Public Budgeting in the United States: The State of the Discipline," in Naomi B. Lynn & Aaron B. Wildavsky, eds., *Public Administration: The State of the Discipline* (London: Chatham House, 1990), pp. 228-255.

10. Brian Wampler, "Participatory Budgeting: Core Principles and key Impacts," *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, Issue 2, December 2012, pp. 1-13.

察與描述，<sup>11</sup>周梅燕認為公共預算啟動中國鄉鎮人大的制度改革，透過預算作為突破口，使人大真正行使憲法職權。<sup>12</sup>透過預算改革可提高執政能力，並有效地化解社會矛盾，但是如何處理少數人決定多數人之間的緊張關係，以及如何向政府決策引入等等則稍嫌薄弱。<sup>13</sup>溫嶺市財政經濟工作委員會則對實施預算民主懇談提出建議，包括組織代表培訓、預算草案初審如何與現有制度進行結合。<sup>14</sup>這些學者多親自觀察參與式預算，對於制度的界線與限制較缺乏闡述，著重於描述性的分析，<sup>15</sup>對於實踐經驗的內涵與規範意義之間的差距，探討較少。

## (二)關於溫嶺為何採取民主懇談的文獻

檢視文獻中可以看到溫嶺或浙江並沒有遭受革命顛覆或群眾抗議的威脅，何俊志認為溫嶺的預算改革無論是在發生、發展還是深化階段，都是在市鎮兩級黨委的領導和黨務官員的有力推動下逐步展開。<sup>16</sup>

- 
11. 李凡，〈中國地方政府公共預算改革的試驗和成功——對浙江溫嶺新河鎮公共預算改革的觀察〉，《甘肅行政學院學報》（蘭州），2007年第3期，2007年7月，頁9-12；蔣招華、何包鋼，〈協商民主決策的實踐與價值：以溫嶺市澤國鎮協商民主懇談為個案的實證分析〉，李凡主編，《溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革》（北京：北京知識產權出版社，2009年），頁31-47。
  12. 周梅燕，〈公共預算啟動中國鄉鎮人大的制度改革——以溫嶺新河人大預算民主懇談為例〉，《公共管理學報》（哈爾濱），2007年第3期，2007年7月，頁96-101。
  13. 蔡定劍，〈如何推進公共預算改革？——上海閩行區等地的作法〉，2010年3月3日，《中國經濟學教育科研網》，<<http://economics.efnchina.com/show-2206-33337-1.html>>。
  14. 何培根、林應榮，〈引入民主懇談機制強化預算監督效果：關於實施預算民主懇談的幾點思考〉，《人大研究》（蘭州），2009年第3期，2009年3月，頁17-19。
  15. 郎友興、喻冬琪，〈公民參與能否帶來治理績效？——以溫嶺市為例〉，《中共浙江省委黨校學報》（杭州），2014年第6期，2014年12月，頁36-42。

直接的動力來自於基層黨委試圖提升自己的執政能力需求，這種內在需求是基層黨委和黨務人員為了響應中央號召，又要化解基層問題的雙重壓力下所找尋出來的執政工具。<sup>17</sup>牛美麗曾經就溫嶺市 X 鎮預算民主懇談的成功因素進行分析，包括了 X 鎮領導的創新意識和強而有力的領導能力、當地經濟文化的影響、上級的關注與支持、善於借助專家的力量、媒體的大量宣傳等。<sup>18</sup>陳奕敏分析具有不同動機和發揮不同利益的相關者，能夠使我們清晰地發現改革博弈和發展的方向。<sup>19</sup>由於溫嶺參與式預算甚至民主懇談，並非中共高層下令進行的改革，所以也不能用中共政權整體受到威脅的邏輯來解釋。

### (三)政府限制參與式預算改革的策略與手段

參與式預算基本上屬於一種有限的改革，但如何理解其有限性呢？首先，可以從參與的角度來理解「參與式預算」的出現。余遜達認為此項改革涉及到基層政權的民主決策問題，不像選舉制度受到時間的限制，而可以在平常時期開展，相較於當前一些公民已有在公共財政上的發言權，而中央政府也僅「試探性」地對相關需求作出回

---

16. 何俊志，〈民主工具的開發與執政能力的提升—解讀溫嶺「民主懇談會」的一種新視角〉，《公共管理學報》（哈爾濱），2007年第3期，2007年7月，頁102-109。

17. Joseph Yu-shek Cheng, "Local Governments' Consultative Budgetary Reforms in China: A Case Study of Wenling City," *China: An International Journal*, Vol. 13, No. 1, April/July 2015, pp. 115-138.

18. 牛美麗，〈預算民主懇談：民主治理的挑戰與機遇—新河鎮預算民主懇談案例研究〉，《華中師範大學學報》（人文社會科學版）（武漢），2007年第1期，2007年1月，頁14-20。

19. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，陳奕敏，溫嶺市民主懇談辦公室（溫嶺），2015年12月20日。包括陳家剛、李凡等學者也都注意到了這個過程中，領導幹部的政績考量所發揮的作用，對鄉鎮一級的幹部而言，進行改革可以提高知名度、增加曝光率，可被視為是另一種形式的補償，此為其支持和推動改革的動力來源之一。



應。<sup>20</sup>浙江溫嶺市推動公共預算改革，後來形成「參與式預算」，即在鄉鎮人大代表和一般民眾以「民主懇談」為主要形式，「參與」政府年度預算的審查。人大代表若是對修改後的預算報告不滿意，可以五人以上聯名提出預算修正議案，最後再由大會投票表決通過預算修正案。會後鄉鎮人大財經小組負責監督預算的執行，鄉鎮政府則在每季度向市人大財經小組彙報執行情況。這種預算民主的嘗試，旨在紓解當地因社會發展過程中湧現的社會矛盾，「參與式預算」使政府在預算草案編制之初，就必須考量民眾的觀感。<sup>21</sup>

我們看到政府限制參與式預算改革的策略與手段，公共預算除了「誰來啟動」和「誰來參加」之外，「參與深度」、「議程設定」和「結論形式」都影響到審議的過程和結果，<sup>22</sup>這些程序仍尚待完善，若能使民眾參與公共決策形成一種長期制度，也成為基層民主的一個重大進展。張小勁也進一步指出，因為群眾的積極參與及相對集中於某些議題，而使得政策出現反饋現象。<sup>23</sup>景躍進採取金耀基「行政吸納政治」的思路，說明此一改革付出成本低廉，啟動門檻也低，更不直接衝擊既有權力結構，從技術層面來看具有很強的可操作性，而且對黨政幹部而言，可控制程度也較高。<sup>24</sup>

---

20. 余遜達，〈民主治理是最廣泛的民主實踐〉，《浙江社會科學》（杭州），2003年第1期，2003年7月，頁30-33。

21. 黃曉梅，〈地方人大公共預算審批與監督研討會會議紀要〉，李凡主編，《溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革》（北京：北京知識產權出版社，2009年），頁357-376。

22. 林國明，〈審議民主實踐的多元模式〉，《臺灣民主季刊》，第4卷第3期，2007年9月，頁194。

23. 張小勁，〈民主建設發展的重要嘗試：溫嶺「民主懇談會」所引發的思考〉，《浙江社會科學》（杭州），2003年第1期，2003年7月，頁23-27。

24. 景躍進，〈行政民主：意義與局限—溫嶺「民主懇談會」的啟示〉，《浙江社會科學》（杭州），2003年第1期，2003年7月，頁25。

#### (四)為何一個威權政體要採取有民主意涵的改革？

地方與區域治理的發展，不僅是全球化變遷過程中，各地政治與社會互動的新型態，也是整個民主化發展浪潮中，民主轉型與鞏固的主要基礎。普遍來看，鄉鎮基層能力的弱化表現在幹群關係緊張、農民上訪等矛盾突出。<sup>25</sup>溫嶺從「思想政治工作」向基層政府決策的「聽證會」轉型，吸納了人大代表參加，不過在形式上，鎮人代會仍然是最終決策主體。<sup>26</sup>民主懇談會從「權威型治理」走向「商議合作型治理」，該制度轉變了地方治理方式，透過商議與對話有助於重構鄉鎮與村民的信任關係，亦有助於緩和鄉村社會的各種矛盾，尤其是農民與鄉鎮政府的矛盾。<sup>27</sup>也有學者提到民主懇談會是「多中心治理模式」，村級多中心治理以農村社會公共服務的有效供給為目標導向，其要求權力來源的多樣性和參與主體的多元化，可以在平等對話和共同協商的基礎上達成共識，以達到善治的狀態。<sup>28</sup>公共治理思維所帶來的變化，除了改變傳統中央集權或統治威權的管控與統治型態，促成了政治權力與行政權威在運作上的轉變外，治理也帶來了更多政治上的協調，而其中是否引進了更複雜的資源及利益交換、互賴、結盟，則必須更進一步觀察。

## 二、小結

為何威權政體要進行像參與式預算這樣具有某種民主意涵的改

---

25.李昌平、董磊明，《稅費改革背景下的鄉鎮體制研究》（武漢：湖北人民出版社，2004年），頁5。

26.景躍進，〈行政民主：意義與局限—溫嶺「民主懇談會」的啟示〉，頁26。

27.林軍暉、郎友興，〈協商民主與預算改革〉，《浙江人大》（杭州），2009年第4期，2009年4月，頁34-35。

28.周松強，〈鄉村社會治理變遷與多中心民主協作治理制度的創新：以浙江省溫嶺市村級「民主懇談會」為例〉，《理論與改革》（成都），2005年第5期，2005年10月，頁50。



革？徐斯儉、吳建忠觀察到參與式預算改革可能其實一開始並非是有意的，而是某種制度經演化後的「非意圖性後果」，主要是透過地方黨組織及學者專家激盪。<sup>29</sup>溫嶺鄉鎮人大的參與式預算，其發生無法僅從原有的村級民主懇談制度推演出，鄉鎮人大制度內部也無從找到促發的內在動力。從行為者的動機而言，其出現既非是由上而下地由統治的政治菁英預先安排而產生，亦非是由下而上地由社會力量推動施壓而出現。<sup>30</sup>像市委宣傳部陳奕敏科長及其諮詢的外部學者們，扮演了「政治企業家」(political entrepreneur)的角色，<sup>31</sup>因為想要在溫嶺推動具有民主意義的改革，努力整合資源並掌握機會，又在溫嶺豐厚的「民主懇談」制度基礎和政治文化環境下，才能使這個具有某種民主意涵的人大「參與式預算」改革出現。

而威權政體對改革的風險往往是在實踐過程中，逐漸發展出控制的策略，地方政府經過幾次運作之後也發現，參與式預算其實是在可控制的範圍內，<sup>32</sup>從 2006 年迄今人大代表所提出來的議案都是貼近民生議題，並無試圖動搖政權合法性的意圖，威權政體也正在學習如何以更開放的心胸與民意接觸。<sup>33</sup>政治企業家是有意義的行為者，而公民

---

29. 徐斯儉、吳建忠，〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，《中國大陸研究》，第 54 卷第 1 期，2011 年 3 月，頁 7。

30. 關於參與式預算改革的演變流程，請見徐斯儉、吳建忠，〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，頁 10-16。

31. Michael Mintrom, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, July 1997, pp. 738-770.

32. S. Philip Hsu, "In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China," *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 68, Issue S1, March 2009, pp. 40-50.

33. Baogang He, "Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work," *Public Administration and Development*, Vol. 31, Issue 2, May 2011, pp. 122-133.

代表或人大代表目前尚未出現與國家衝突的立場或利益，威權政體在某種程度上進行公民參與的鬆綁，以及更有自信地讓民眾參加政府治理鄉鎮的公共政策過程，而且我們也可藉由參與式預算多次獲頒政府創新獎，顯示出其相當受到肯定。<sup>34</sup>

## 參、溫嶺參與式預算的制度演變邏輯及「非意圖性後果」

### 一、改革動機：只是為民主懇談尋找進一步的動力

在民主懇談進入穩定運作之後，溫嶺市宣傳科陳奕敏科長開始尋找新的突破口，李凡給了他啟發，建議把懇談和預算掛起鉤來。與鄉鎮幹部的接觸中，這個想法得到了 X 鎮領導的支持和配合，於是緊接著被大量報導的溫嶺公共預算改革就這樣開始了。<sup>35</sup>但是這樣一種簡單的動機，卻形成了許多當初非意圖性的後果。以下從制度演化的角度討論這些非意圖性後果。

### 二、制度的演化軌跡

參與式預算本身作為一項制度，在溫嶺的實踐過程中，也發生了一些自身的變化。這些變化往往非由政府一方刻意形成的，而更多是循著制度本身自我完善的邏輯而發生的。

#### (一)預審的出現與定期化

在 X 鎮人民代表大會召開前，引入民主懇談模式對預算草案進行預審，已成為定期化的作法。預審這個概念是這樣來的，經歷過 2008 年退團事件後，<sup>36</sup> 陳奕敏 2009 年事先去找人大主席 LNF，提出預算要

---

34. James S. Fishkin, Baogang He, Robert C. Luskin, & Alice Siu, "Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China," *British Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 2, April 2010, pp. 435-448.

35. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，陳奕敏。

36. 本處所稱之退團事件，詳細內容將在「二、制度演化軌跡」的「(四)確立制

有公民代表參加，與會主體不只是人大代表而已，還要有公民代表。人代會前的「預算編制前民主懇談會」，主體應該是公民，陳奕敏提議一個討論組必須有 10 個公民代表，共三個組別，但是 LNF 不同意。最後，LNF 妥協，一個討論組兩個公民代表。陳奕敏認為這可能是動機不同，LNF 在人代會前召開「預算編制前民主懇談會」的預審，是為了讓人大與鎮長及業務負責人見面，進一步讓選舉順利舉行。<sup>37</sup>以前 JLM 鎮長時代便已有不少公民代表參與，到了 2009 年反而是退步，陳奕敏因此想要將此一模式搬到 W 鎮去舉辦，在人代會前一個月進行初審。把預算初審提早一個月，雖然 2009 年時 J 鎮也曾進行，但是沒有做得很好，因為參與者是以人大代表為主。但即便如此，預算初審與定期化仍從 2008 年開始確定下來。

另外，還有增加會期讓人大代表充分審議預算草案、以代表議案形式提出政府預算修正案並交大會表決、成立鎮人大財經小組作為閉會期間代表監督機構等舉措。

## (二)正式審查中出現不同意見的辯論和對官員的詰詢

2007 年首先引入辯論的作法，這在講求和諧的人大體制內甚為少見。2009 年 12 月 18 日下午，X 鎮召開 2010 年度財政預算編制民主懇談會。130 多位與會人員中，有 40% 左右是普通群眾，他們看到 X 鎮政府在五天前發布的公告後，主動報名要求參加。<sup>38</sup> 會議分為四個議

---

度本身的規範性」中說明。

37. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，陳奕敏。

38. 在 X 鎮的作法，設計者陳奕敏是希望鎮政府能夠盡力去邀請鼓勵民眾來參與，方式包含有張貼海報、人大代表去宣傳、參與者發給誤工費 50 元人民幣，願意參加的人可以事先跟鎮宣傳委報名，也可以現場報名參加。但若是以 X 鎮的人口規模來看，參與人數還是有限。鎮人大主席的想法是有邀請就可以了，活動主要目的是要讓人大代表可以跟鎮政府見見面。上述兩者思維不同，但是溫嶺 X 鎮已經行之有年，每年都有全國性媒體來報導，光榮感也強化公民參與的意願。

程：首先，由 ZYH 鎮長介紹 2009 年度主要工作與 1-11 月份的預算初步執行情況，以及 2010 年度主要工作和財政預算編制的初步規畫。然後，分為經濟發展組、城鎮建設組和社會事業組三個組，分別召開預算編制民主懇談會，由參與者就 2010 年的預算編制展開討論，提出翌年預算編制的要求及建議。大會中，先由三個組的組長各自向大會介紹分組民主懇談的討論情況，然後由全體參與者與政府諮詢、對話、協商，對 2010 年度的預算編制提出意見、建議與要求，並由鎮領導當場答覆。最後，鎮黨委、人大、政府、政協召開聯席會議，商討預算編制民主懇談情況，形成 2010 年主要工作及預算編制的初步意見，作為政府編制財政預算草案的重要依據。以下我們就出現過辯論的議題，以及政府如何回應進行說明：

1. 水庫議題：2009 年在 YMF 公民代表的訪談過程中提到，公民代表可以發言，但不可以投票，作者認為此在制度意義上只是「諮詢」。YMF 在分組討論時（預審）有對自來水問題發言，其表示 TX 村那邊沒水喝，都喝小水庫或地下水，要是可以從大水庫拉水過來就可以解決問題，這陣子幸好下了雨否則就缺水。YMF 認為不管有沒有缺水都要接水，由鎮出錢，鎮政府要把不同村連接起來，不是單獨只給這個村。可是在大會上，其他村代表有意見，他們從水庫拉水是自己村出錢，為何現在要由鎮來出錢？X 鎮自來水一直存在損耗大、水價高的問題，群眾意見很多，也常引起鄰里糾紛，建議政府加大管網改造資金投入，同時盡快實行一戶一表。ZYH 鎮長對此提出說明，對於自來水管線汰舊換新每年都有編列預算，請代表可以從預算書翻閱，不過 ZYH 鎮長也承認一戶一水表可有效減少浪費，當場責成相關承辦人員應優先進行。

2. 天網工程議題：2010 年人大代表提案認為天網工程可以做到全覆蓋，打黑除惡工作常態化。這次天網工程僅能滿足部分人員工資和水電費等日常支出，無法對現有設備進行維護更新，希望政府多點投入。也有代表發言，除了天網工程的投入外，目前，社會治安形勢嚴

峻，建議政府加大村級治安管理費用，全力構建平安 X 鎮。主席團對此進行說明，X 鎮非常多外來人口打工，造成民眾憂慮，也請公安部門對於外來人口主動進行登記，鎮政府每年對於此項預算編列，都是優先考慮，也逐年增加，不過財政有限，請各位代表諒解。

3.巡守隊議題：2011 年的提案包括了夜巡隊、垃圾倉與污水處理。LHP 人大代表表示 TX 片 XL 村原本有六個夜巡隊，<sup>39</sup> 這邊外來人口多，居民對於治安的顧慮比較多。原本夜巡隊一個人一個晚上 50 元人民幣，希望籌組一支精幹、服裝整齊，且配備一些較優良裝備的夜巡隊。這個提案是希望人民政府出一點、企業出一點，三到五個村出一點。每個村拿兩萬塊，企業去募一點絕對沒有問題。社會治安組有 20-30 人左右，TX 片有好幾個民警，不過仍然不夠用。這個案子提到大會後，到了大會全部沒有反對意見，不過鎮政府這邊有點經費困難，鎮政府在提出說明後，指示將在預算上挪移部分經費補助，仍然希望各村能夠多出點經費。

### (三)預算資料在審前公開

隨著預算改革深化，我們實地看到 X 鎮政府對於預算書公開時間提早，公開內容更為詳細。2008 年的預算草案僅有三頁，2009 年預算書就增加到七頁，2010 年預算書也有八頁，2011 年來到了 11 頁，同時預算越編越細，2015 年的預算書則已經有了 25 頁，2016 年的預算書更達 42 頁之多，而且預算編制前民主懇談會多在過年前召開已經成為慣例，成為固定化的時段，人大代表及有心參與的公民代表可排開行程來參加。預算項目的細化是審議預算的基礎。早期人代會審議預算是徒有其名，人大代表即使有心想認真審議也是無從審起，其中的一個原因就是政府提交的預算報告只是粗略地列出十幾個沒有具體內容的支出大項，而沒有將這些支出項目細化、具體化，人大代表不清

---

<sup>39</sup>所謂的「片」，指的是管理區。這是由十多個村組成，不屬於一級政府，是鎮政府為了便於管理而設立，無行政職權。X 鎮在 2018 年以前共設有七個「片」，2018 年年初改為四個「片」。

楚政府到底要把這些預算資金用在哪裡、如何使用，所以人大審議政府預算效果並不好，充其量只是一種軟約束。2015年X鎮預算書編制的進步是從「項細化到目」。<sup>40</sup>X鎮對政府預算報告首先進行了細化說明，這樣，人大代表對鎮政府一年的行政開支就一目了然，就能夠仔細地審查各項行政開支的必要性和合理性。此外，公民代表也希望公開的日期能再提早，至少在預算民主懇談會召開的一周前就必須把資料發給代表們。<sup>41</sup>

#### (四) 確立制度本身的規範性

以下我們對退團事件進行說明，並以此案例來說明制度的規範性確立。2008年X鎮人大代表提出17個議案，其中13個議案不符合要求，因為人大代表不會寫議案。議案提出後，人大主席團還是要進行審查，剩下四個議案有兩個沒拿上去表決，有一個議案在人大會民主懇談會由人大提出時，政府已經主動修改，那就沒必要再拿出來討論，另外一個則在人大主席團將其拿掉時就引起爭議。人大主席團對議案的審查應該是程序審而非實質審，不能審查合不合理，是不是符合政策方向，只能審查符不符合法律。X鎮有一個管理區叫做TX管理區，TX原本是TX鎮，後來併入X鎮，所以有一個TX中學，這個中學教育條件相對不足、師資不強，TX居民有意見，希望把中學撤掉，把學生併到好的學校去（ZU中學、X鎮中學），品質比較好，但是政府沒有要撤TX中學。TX代表表示既然政府不撤TX中學了，那政府就應增加投入，把好的老師調進來，增加資金來修繕學校，尤其前面那條路要修、校舍老舊要修繕，既然不撤就要求增加200萬人民幣投

---

40. 王春暉，〈國家治理能力現代化與公共預算改革研討會會議記錄〉，《背景與發展》（北京），第348期，2015年1月16日，《世界與中國研究所》，〈<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=3845>〉。

41. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，MHL，溫嶺市X鎮（溫嶺），2015年12月21日。在我們訪談XW村前任村長MHL，提及當年度的預算書何時拿到，作為人大代表的他表示，還希望能夠更早拿到預算草案。



入，改造TX中學，但是政府認為不行，現在不撤，不代表以後不撤，二、三年以後還是要撤的，那這資金不就浪費，而且資金不充裕，並不符合發展方向，所以人大主席團就勸TX管理區領團團長自己收回議案。領團團長MHL同時是人大主席團成員，他為顧全大局，就收回這個議案。

但是當MHL回代表團時，代表團成員就不願意了，代表團團長怎可獨自收回議案呢？我們可是人大代表五人聯名提出議案，不能撤回，我們一定要政府增加投入預算，不是要表決嗎？LHP表示如果表決輸了沒有意見，被否決都可以，但沒表決議案就被拿下，人大代表就有意見了。於是人代會時全部代表團都退出不參加，退團後人代會就開不下去了。這時候還要進行預算修正案表決，更何況政府預算的表決都還沒有表決，這人代會就開不下去。前來觀摩的記者很興奮，還沒有看過整個人大代表團退出的情況，但當地政府、黨委、人大都前往勸回。陳奕敏告訴人大主席團，他們只能程序性審查，今年四個議案拿掉兩個是很不合理的，不可以進行實質性審查。

#### (五)民主懇談辦公室的建立、考核制度的建立

溫嶺進行改革的鄉鎮開始增多，許多學者也都注意到了這個過程中領導幹部的政績考量所發揮的作用。據陳奕敏表示，透過考核的分數10分（民主懇談4分、參與式預算4分、工資協商2分），能以考核促探索、以考核促深化。<sup>42</sup>透過分數考核後，很多鄉鎮就已經開始進行探索，很多鄉鎮幹部打電話給陳奕敏詢問要怎麼做，甚至有的直接邀陳奕敏到現場指導。透過講課，陳奕敏也提出許多行動方案，由此我們能看到中共的力量也可以就此展開。進一步來看，溫嶺市人大張學明主任，也開始對下一級人大進行考評分數的建立，R鎮人大JZF主席表示市人大要求每一鄉鎮人大都必須進行創新性探索。<sup>43</sup>

---

42.徐斯儉、吳建忠，當面訪談，陳奕敏。

43.徐斯儉、吳建忠，當面訪談，JZF，溫嶺市R鎮（溫嶺），2015年12月23

#### (六)自下(鄉鎮)而上(市級)延伸

部門預算民主懇談率先在溫嶺市交通局探索，實施 2008 年部門預算民主懇談，讓部門預算審查監督逐步進入實質性監督軌道。迄今，溫嶺市人大已在各部門舉行部門預算民主懇談，繼續探索和深化民主懇談與部門預算審查監督的結合。而且更重要地是，溫嶺市人大網站也率全中國大陸之先，將預算公布在《溫嶺參與式預算網》網站上。

#### (七)對黨政領導的制約性增強

X 鎮消防隊的消防車數量不足，隨著經濟繁榮，既有消防車老舊已無法應付高樓層火災，原本鎮政府並沒有編列相關性預算，消防隊長在預算審議過程中向人大代表遊說，訪談中消防隊長 LJC 提到，他並不是無理要求預算，消防車編列可用於全鎮鎮民的生命財產保護，而且他知道參與式預算有用，這些人大代表對於鄉鎮政府有實質建議權。但是在 2012 年 X 鎮的人大預算參與式懇談會中，此一提案被某代表團正式提出後，在主席團（與黨政領導）聯席會議時，X 鎮書記裁定，相對於其他幾項提案（也都需要刪減其他預算去滿足），這項需求並不急，所以建議暫緩，等於是主席團（其實就是 X 鎮的黨政領導）對此的回應。沒想到，回到最後的全體會議時，主席團宣布了此一意向，但是在全體代表投票時，這個提案還是被通過了。這等於是用全體代表的意志，否定了黨政領導的意志，這或許可說是在 X 鎮有史以來沒有過的。結果，X 鎮領導（也就是主席團）什麼也沒說，X 鎮政府也只能按照此一決議執行。我們後來訪談消防隊長時發現，這項經費不只有編列，且該隊長還想爭取更多的經費，因為發現原來提的金額購買最新的消防車其實是不夠的。這個案例說明，這項制度已經不只是作樣子了，社會透過參與式預算提出的需求，經過大家投票通過，便具有制度性的剛性制約效果，黨政領導也只能照辦。<sup>44</sup>不僅沒有

---

日。

44.徐斯儉、吳建忠，當面訪談，LJC，溫嶺市 J 鎮（溫嶺），2015 年 12 月 24

刪減預算，而且還追加了預算。

### 三、對公共治理造成的非意圖性後果

在溫嶺的參與式預算，經過若干年的實踐，從公共治理的角度而言，可說取得了以下幾種結果：

第一，國家能夠更多地回應社會的需求。我們在田野訪談中發現，許多村級的幹部或者參加預算審議的代表們，對於這樣一個表達和爭取利益的機會都非常在意。YWJ 代表說，無論是預算編製或審查的懇談會之前，他都要徵詢村民的意見，會後也都會向大家說明。2015 年我們更進一步看到人代會將代表意見形成「決議」，<sup>45</sup> 決議內容是優先意見立為「議案」，對於沒有形成「議案」的建議、批評與意見處理，必須要在規定期限內答覆代表，可以說是某種程度的一種「負責」機制(accountability)。<sup>46</sup> 我們在田野訪談中也屢次聽到人們說，參與式預算恐怕是不可能停止的，哪個領導上來恐怕都得繼續做。這種意見可以理解為，人民已經對此制度形成期待，是一個固定可以去爭取利益、參與預算分配的機會。一旦此一預期形成，便會形成各片區間的某種博弈平衡，可說有一種自我執行的內在動力。例如 ZU 代表團提案 ZU 市區的 CM 路要修，對整個 X 鎮不是最重要的，孰輕孰重？

第二，藉此產生的改良治理，可為政權帶來某種正當性強化。在我們的訪談中，X 鎮的一位領導班子成員說，對於參與式預算，坦白說一開始他們是不太適應的，覺得很不方便。但是經過若干年之後，他

---

日。

45. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，LHP，溫嶺市 X 鎮（溫嶺），2013 年 1 月 10 日。

46. 以 2015 年為例，我們看到人大代表共有 19 個提案單，經過主席團四次會議及黨政聯席會議後，變成一項「議案」，其餘意見由政府限時回答。

們發現，其實預算的編列會愈來愈合理（他的用詞是「愈來愈理性」），這樣政府權力的邊界也愈來愈清楚，政府權力的行使會在一個軌道上，這樣對於政府其實是很好的。2015年R鎮人大主席JZF主席提到，2010年新來的鎮長將預算增加了40%，人大主席團覺得太多，一般是增加15%，因此舉辦了「預算收入民主懇談會」，形成了人大對政府的制約，避免政府的浪費。我們對於代表或參加審查的公民訪談時也發現，他們也說，現在大家對於政府比較不會懷疑，也比較了解鎮政府在做些什麼，因為每年都會有機會和領導面對面溝通。該鎮領導班子成員說，近年來比較沒有大型的群眾性事件，個別案例多半是某些戶徵地款項的問題，而非一整批群眾的問題。<sup>47</sup>

第三，形成了參與公民很強的「公共意識」，讓參與者從關切局部利益走向關切公共利益。明明是自私，大家不願意被說成自私，所以要包裝表面性，如此形成了表面上的價值，大家也不敢挑戰。

在田野訪談中，女公民代表WXJ說，有一次她提了一個預算修正案，希望能讓政府重修鎮公所在街道的老舊道路，因為附近各村的人們都到鎮公所在街道來辦事洽公，使得街道老舊排水不良問題益顯重要。但是她的提案被其他代表團認為是該街道利益，因此提案被否決。她說她當場哭了，因為她認為大家誤會她了，其實她提此案完全是為了公共利益著想，在訪談時，她說到此處仍顯得非常激動。我們發現，在鄉鎮政府的預算編製或者鄉鎮人大的預算審查過程中，參與的代表或公民，以及各代表團，都很在意將提案切合某種「公共利益」，而非僅僅是局部的村片利益。<sup>48</sup>訪談中我們發現，即便在村一級的民主懇談參與過程中，如果有人說的是自己家裡的利益，或者私人的糾紛，會被認為很丟臉，被人看不起，所以這種「為公」的精神，

---

47. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，JZF。

48. X鎮原有七個「片」，2018年初X鎮已調整為X管理區、TX管理區、ZU管理區、GC管理區。

其實是很清楚的。我們也發現，部分真的太過反應局部利益的提案也有被否決的，譬如有人提出要增加治理河川環境污染的經費，就有人提出，其實羊毛衫行業集中在該鎮的某幾個村，他們造成的污染不該由其他各村片共同負擔，應該「誰污染誰付費」。一些鄉鎮領導幹部也說，其實他們在參與式預算施行若干年後，他們已經不擔心老百姓亂說話，或者給政府故意找麻煩，因為發現大家其實都懂得自我節制，朝向公共利益的方向提案。

#### 肆、限制溫嶺參與式預算民主意涵之策略：被局部化和區隔化的社會利益表達機制

雖說參與式預算本身產生了各種自我完善的制度演化，又對公共治理產生了不同的正面影響，但整體而言作為一項改革，其局限性仍非常明顯。本段分析此一改革如何受到限制。

##### 一、策略：被局部化和區隔化的利益表達

###### (一)以片區為代表團：利益被區隔，沒有整體性規畫

在X鎮TX片人大代表中途集體退場的2008年X鎮的人代會上，代表們共計提交了17件預算修正議案，其中有效修正議案四件，因未涉及具體金額的增減變化，不符合預算修正議案格式的有13件。這四件預算修正議案經人大主席團討論，認為「關於增加農村聯網公路支出」這一修正議案已在《X鎮2008年財政預算修改方案》中給予調整，因此不再繼續討論；「關於增加TX片教育資金投入」的修正議案亦未被人大主席團採納。人大主席團最後決定將剩下的二項修正議案提交大會討論並表決，先由議案領銜人MHL說明其議案內容，然後由代表自主發言進行論證。2008年2月24日下午，大會進行了修正議案討論與表決，該鎮TX片代表團因其提出的「關於增加TX片教育資金投入」的修正議案未被人大主席團採納，於是除領銜代表MHL之外，

該片 15 名人大代表集體退場以示抗議。在鎮黨委書記 ZBQ、人大主席 LNF 等人的解釋勸說下，退場的代表們才返回會場，繼續參加人代會。

進一步來看，2015 年我們觀察到在溫嶺的 R 鎮，溫嶺市人大開始以工作站的形式或功能代表的形式，藉由確立每月一次的代表接待日活動，方便選民聯繫代表或電話約訪。把「人民→政府」這種直接的關係，變成了「人民→人大代表→政府」的新型態關係，由人大代表所收到的意見，代替缺位的政府來改善全局性思維，不過仍有很大努力空間。整體來說，這種威權政權統治下，人民的意見仍舊是原子化，社會分散程度高，有利於威權統治，人大代表有接待信訪的功能，但人民並沒有由下而上的志願結社的政治過程，仍屬於個別的利益。威權政體的低度制度化或是社會分散程度高，並不有利於民主的發展，而有助於威權政體的執政，這種先天條件不良（欠缺社會基礎）、後天環境失調（市民社會是一種欠缺組織性的公民力量，欠缺具有自主意識或積極而有組織的社會團體，當然更沒有反對黨存在）的窘境，連帶導致課責性不明、政治行為不易預估。民主國家則是透過個別的意見呈現，在溝通意見的政治過程中，藉由選舉凝聚成共識，將分子化的人民意見，形成共識。

由上述的兩個案例可以看到，人大代表彼此之間並沒有互相遊說的機制，容易產生不理性的結果。其中，在黨政聯席會議上，黨委可以控管風險。最後，陳述完意見或辯論完就馬上進入表決，缺少獨立協商的空間。

## (二)預審時的分組和正式審查時的分組不同，不利於跨區議題的串聯

X 鎮敬老院院長 WXJ 代表領銜提出預算修正議案—「增加老城區改造支出」。理由是：老城區的路面和很多陰溝都要鋪設水泥，老城區的小街小巷都是上世紀二、三十年代修建的，現在破損嚴重，周圍住戶大多是孤寡老人、外來人員，沒有能力自己出資，原先住在這裡的人有了錢以後都搬到新城區去了，老城區的改造只有靠政府，這 150



萬元人民幣是遠遠不夠的，要求增加這一項的預算開支到 250 萬元人民幣，並從各地塊配套基礎設施支出 1,100 萬元人民幣中減去 100 萬元人民幣用於增加老城區改造，以改善民生。

由 LZF 代表領銜提出預算修正議案—「關於 CM 路改造」。理由是：ZY 片還有 CM 路等三條石塊路沒有改造，而 ZY 片人口三萬多，附近有學校、衛生所、菜市場等，人流量很大，該問題已經提了三年了都還沒有解決。而 CM 路又是連接三個村莊與溫嶺著名景點—長嶼硯天的主要通道之一，但景區歸溫嶺市直接管轄，三個村莊不僅未能從景區中直接獲益，反而因為大量的車流通過讓原來的石塊路損毀嚴重，影響周圍民眾的出行。因此，建議 CM 路改造由原來的 100 萬元人民幣增加至 150 萬元人民幣，調增的 50 萬元人民幣從項目徵地報批中調減出來。代表們對此展開激烈的辯論，既有贊成意見，也有反對意見。在最後的無記名表決中，LZF 領銜的預算修正議案以 37 票支持，42 票反對，6 票棄權，8 票廢票的結果未獲得通過。後來 CM 路是分段修的，頭尾兩段修好了，中間有一段附近的村沒錢修，鎮的預算也沒通過，因此修好的部分始終無法通車。

### (三)缺乏對預算整體結構審議的機制安排

另外一個明顯的案例是，X 鎮的預算中，大約有 60% 多的財政收入是靠土地財政，也就是國有土地的拍賣（使用權）。這種依賴土地財政的收入結構，其實自始鎮政府就沒有隱瞞過，大家也對此沒有太大的意見。雖然有人曾提出憂慮，但是在既有分組的結構下，沒有哪個代表團或代表有機會或合適的場合討論此事。由 2015 年的訪談得知，土地財政的問題愈加嚴重，X 鎮也沒有找出解決方案，因而在 2015 年人代會議上遭到很多人大代表質疑，且 2014 年財政已經赤字，資金缺口大，這都導因於土地收入的不足。2015 年鎮政府回答代表的憂慮，包括濱海地區蓋別墅、引進全國性的開發商等，在場一片譁然，可以看出鎮政府的回答其實無法釋疑。不過 R 鎮已經從問題探索出解決之道，也就之前提到的「財政預算收入民主懇談會」。此外，

對於預算，各代表團多半集中於某項個別議題的預算增加或減少，也從沒有人對於整體預算編列的結構提出討論。

## 二、結果

我們在實際參與觀察過程中看到上述缺點，但是我們也看到譬如對土地財政雖有質疑，人大代表卻從來沒有修改提案，對於長期結構性的發展規畫沒有討論與審議。對於整體要不要調整產業結構，要不要花大錢提振旅遊業等，這些都仍掌握在黨政領導班子的手上。如果此次黨政領導沒有此種構想，目前的鄉鎮參與式預算便很難觸及這些結構性的財政分配議題。如此，作為一個審查預算的議會，仍遠遠沒有透過預算過程來進行議題設定的能力。

## 伍、參與式預算治理改革中的政治意涵

參與式預算可以說是一項公共治理的制度改革。這項改革是在威權政體的環境下展開，本段擬就下列四個分析層面，即治理改革的理念、治理改革的內容與形成、治理改革的制度發展，以及治理改革的實施，分別來探討國家社會關係，或者說在每個不同的層次，國家社會間的權力關係是否或如何受到改變。

### 一、治理改革之理念意涵：未企圖改變威權體制權力格局

關於參與式預算的理念與價值觀本來是藉著強化公民對公共過程的參與，來達到健全民主體制程序的目的。但在中國大陸的宏觀政治背景下，這樣的改革要能被容忍，首先不能削弱威權政體本身的統治有效性和正當性。參與式預算本身是一種將預算過程向公眾公開，並鼓勵公民參與的改革。所以此改革內涵的價值，就是公共資訊透明、鼓勵參與，以及追求公共利益。

我們從案例中可以發現，無論是參與的人大代表或公民代表，的確並無任何意識去影響或挑戰威權政體的統治，甚至不會去挑戰預算

編列背後的發展觀，譬如土地財政。但是對於預算應該愈來愈公開、程序應該公平公正則甚為堅持，並且對於人大本身產生的制度性剛性約束，也是國家與社會所共有的共識。人大通過的決議，實際上政府不太敢打折扣，也不敢否決。在審議的過程中，我們也看到官員必須現場回答代表們的提問，這也形成了某種官員須向人民「負責」的意義，官員也不能胡扯或搪塞，因為這不是一次性的，是年年都要進行的。如此，這樣的人大，恐怕不是黨政領導可以輕易掌控得了的。

但畢竟人大代表修正議案只是突顯出鄉鎮政府施政不合理之處或者沒有回應社會需求的部分，並在現行遊戲規則下加以改善。這項改革並不會產生一種能替代或挑戰黨政領導整體規畫政策或制訂總體發展方針的效果。說到底，這項改革的社會行動者（除了政策企業家的外地學者以外），其實都不是發起這項改革的一方。在溫嶺的社會（在鄉鎮一級，就是各個村與片區）其實是被動被捲入這個過程的。只不過一旦此制度開始運作後，他們便成了從中得利的一方，他們因此成了此一制度的擁護者和參與者。所以，國家社會關係是在實踐中開始被改變的，而不是一開始社會想要改變國家，進而要求發展出這樣一套公共治理的制度。

因此，從政策或治理理念的層次來說，參與式預算沒有改變威權政體下國家與社會的基本權力格局，社會也沒有意願要這麼做。總體而言，更為參與式的治理模式已經成為溫嶺的共識，這個價值因為參與式預算更為強化，政府的文件和溫嶺市（宣傳部、市人大）對鄉鎮的政績考察，都是朝著這個方向演變。可以說，參與式預算到了後來，有點變得像是一場「訓政式」具民主價值的治理改革。

## 二、治理改革之權力意涵：有限度地活化人大及社會力量

參與式預算並不是為了解決公共治理問題而施行的政策，從訪談可以得知，2004年在浙江溫嶺推行了五年的民主懇談有點陷入僵持狀態：民主懇談作為一種基層民主形式，源於基層的實踐創新，是沒有

法律地位的，屬於體制之外的非制度性安排的產物。如何讓這種體制外的制度安排取得合法性，且具有可持續性？陳奕敏在困惑之中找到李凡，李凡給出的建議是從政府公共預算改革入手，把民主懇談從政治體制外轉入到政治體制內，使多數老百姓同意的東西對政府政策具有約束性，讓參與式預算成為一個可用的工具。<sup>49</sup>所以當初對於制度的設計出發點只是想活化民主懇談，或者活化一些人大民主傾向。

但在後來的實踐過程中，制度本身的邏輯開始發揮效果，使得制度本身產生了「非意圖性」的演化。這些演化是在實踐的過程中，由參與的行動者意識到制度背後的理念（如透明、審議、負責等），而逐漸產生的，並非事先設計好的。這些結果讓人大制度在溫嶺被賦予更為實際、更為可行，且（對黨政領導）更具約束力的效果。甚至，在中國全國而言，履行法律賦予人大的預算審查權力，溫嶺的實踐恐怕也是領先全國的。

所以，就制度的內容而言，此一改革過程中社會並沒有創造新的政治制度，人大是國家本來就有的制度。但通過此一改革，卻把人大這個本來沒有實質權力的制度給活化了，同時，社會的力量也在這個制度平台上活化了。不過若脫離了人大參與式預算，則社會並沒有取得獨立於此一制度的結構性力量，也沒有另外創造體現社會結構性力量的新制度。

### 三、治理改革之制度發展意涵

從制度的發展來看，我們可以從合法性、透明度、參與包容性，以及回應性等不同層面來分析國家社會關係的變化。

從合法性來看，溫嶺的公共預算改革主要是以社會公眾和人大在預算審議階段進行參與來體現的，屬於人大審議預算的類型。因此一旦人大作成了決議，那麼就具有法律性的剛性地位，這點已經在實踐

---

49.徐斯儉、吳建忠，當面訪談，陳奕敏。

中獲得證明了。此外，參與式預算本身作為一項治理改革的制度，其合法性出現得比較晚，溫嶺市市委一直至 2010 年方下發〈關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見〉及關於印發修訂後的〈關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見〉的正式通知，<sup>50</sup> 已是 2005 年啟動的五年之後，等於溫嶺及上級政府觀察了這項改革五年，確定了其基本上有益無害，才正式賦予其合法性。此外，本文所說溫嶺市在黨委直接領導下建立了「民主懇談辦公室」，此辦公室在對各級黨政領導的考核中又有可以針對參與式預算進行打分考核的制度，都大大強化了此一制度在溫嶺各鄉鎮推廣實施的制約剛性程度。而溫嶺市人大也積極加入對下一級人大的考評，並在預算討論中帶入專家資料庫的概念，形成一種混合體的概念。但這些制度化的取得，不能說得力於社會力量的推動，更多是得力於國家中上層政府發現這有利於監督下層政府，可以避免基層出亂，又沒有太大的政治風險等的動機。

從透明度來看，參與式預算向公眾披露有關的政策或治理問題和關鍵訊息。參與式預算從而提高了財政資訊的透明度。原來預算不公開透明，屬行政系統官僚體制的內部作業。而參與式預算實行後，帳目公開可以讓公眾參與進來之後就減少這樣的苛責，公民、人大代表反而會更加體諒政府的難處，反過來可能更有利於鄉鎮問題的解決，還可以使政府從整天圍繞著要錢、分錢的困境中擺脫出來，這無疑減輕了政府的壓力，鄉鎮政府也認識到這個好處。此一制度中透明度的逐漸提高，倒是應該歸功於實踐過程中人大代表及公民代表的要求與壓力，學者專家也扮演了強化此種意見的角色。而基層的國家行為者也發現這傷害不大，所以也肯讓步，不過這種讓步也還只能是漸進的。

---

50. 徐斯儉、吳建忠，〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，頁 19。



參與式預算在實踐過程中也逐漸體現出更大的參與包容性，讓社會行動者能更多參與，這包括提早貼公告、公告要貼在醒目之處、強調開放公民代表自願報名的原則等。參與式預算將自我利益與公共利益結合在一起，有利於從狹隘的關懷走向更廣泛的問題，但是參與式預算並沒有鼓勵公民文化的自我動員與組織，並沒有新的公民團體因此產生，跨片區的協調也沒有制度化，而只是將既有基於村或片區的社會資本再次凝聚而已。

在回應性方面，由於參與式預算的制度設計本來就是以預算之編列作為對社會需求的回應，因此只要制度的其他各方面獲得推進，此制度產生的回應性也必然會提高。譬如，隨著此一制度的法治化與剛性化程度愈來愈高，各鄉鎮的領導開始認真對待這件事情，社會需求獲得回應的機會也隨之提高。參與式預算嚴格來說還要在人大中成立一個人大財經小組對人大通過的決議對政府進行監督，但一般而言，由我們在田野中所見，沒有政府敢不執行人大通過的決議，因此尚未看出此財經小組的監督作用。這等於是追蹤政府是否回應通過參與式預算所表達出的需求。但至少 X 鎮消防車的案例和 X 中學的案例都說明，在此制度下，黨政領導很難以主觀意志忽視社會藉由此一制度所表達出的需求。

在審議性方面則付諸闕如。沒有橫向審議過程，提案過程中，大家僅有意識到必須用公共利益來提出主張，並沒有看到具體協商過程。

#### 四、治理改革下的利益博弈

參與式預算本身的執行分為預算編列、預算審查和預算監督，這三者的執行其實既有國家的因素，也有社會的因素。

國家方面，在溫嶺市宣傳部及民主懇談辦公室的要求下，本來作為人大程序一部分的預算編列民主懇談會，已經被剝離出來，成為政府編列預算時的一個程序。原來的宣傳部和現在的民主懇談辦公室，



也對於具體如何操作參與式預算編寫了一套標準作業手冊，發給各鄉鎮。但即便這樣，在具體執行過程中，各鄉鎮往往還是要去問民主懇談辦公室，所以可以說在具體制度操作執行上，處於一種由上而下指導的狀態。

但從制度本身的邏輯來分析，由於這是一種多次博弈，因此一方面產生各代表團（片區或村）願意就某些議程妥協（譬如被否決），但另一方面他們的妥協是希望之後政府能用其他方式補償，或者他們下一次有優先提其他案的權利。這是一種沒有說出來的默契與潛規則。在此默契與規則下，這個博弈是不能停止的，因為如果停止，大家原來建立在預期是多次博弈前提下的妥協就無法獲得補償，其期待就會落空，那麼所有人都會不服，政府將會無法收拾。但如果按這個規則玩下去，政府其實可以讓各片區的利益自己相互妥協平衡，取得的決議是大家都接受的，不是政府強加的，這樣會取得施政的正當性和有效性。也就是說，此一制度在制度內部已有一內在的自我執行(self-implementing)的動力。這種動力不是國家強加諸於社會的，也不能說是社會向國家挑戰得到的，而是一種制度本身賦予的動力。

## 陸、結論

溫嶺的參與式預算並不是為了解決某項具急迫性的公共治理問題而施行的政策改革，一開始也不算是一種由威權政體的國家主動發起的改革，其開始有一定的偶然性。但是在實施之後，愈來愈成為某種由上而下監督的公共治理改革。此改革在施行的過程中形成了一系列的「非意圖性後果」，包括「對官員的詰詢」、「資料的更加公開」、「因為考核制度化而導致更多鄉鎮施行」、「對黨政領導的制約性增強」，以及「向上延伸」等現象。這些制度的演化，都不是預先設計的，更多是在實踐過程中，回應參與民眾和人大代表的要求，或者來自上級擬推廣的動力。

在具體的治理效果上，此一改革也造成了很多影響，包括：國家

能更多地回應社會的需求；某種程度的「負責」形成；對基層政權的權力給予限制、同時也強化了基層政權的正當性；強化社會與民眾的「公共意識」，讓公民更關切公共利益。從本案例來看，威權政體統治集團內部菁英並沒有因政策路線差異或權力（人事、利益）分配分歧，而造成的集團分化和派系對立，當然也沒有撼動威權統治。

溫嶺參與式預算與國外經驗不同，公民不是在一定預算額度進行分配，也不是提政策需求，而僅僅只是修正鎮政府所提出預算草案，居民、組織與社區沒有獲得支配自身事務的機制。國外參與式預算被設計成一個民主學校，公民學習審議，了解政府的職能，並開始參與民主實踐。若進一步來比較，第一，溫嶺的作法，並沒有培養一個公民或群體擁有自主思考與行動的能力，公民無法透過參與式預算獲得參與政治及熟悉公共事務的能力。中共給予的操作空間，只是一種反應民意的機制，沒有公民參政的培養，故無法產生公民社會。第二，嫁接在人大體系的作法，也與國外經驗不同，公民無法設定議程，且政策監督根本不存在。公民參與層面低、不能提出完整的公共預算項目、無法透過此一過程進一步了解公共過程的運作，也無法在過程中與其他公民進行交流協商與妥協，參與公共事務的基本素養訓練幾乎沒有。這是因為制度設計者主要是希望活化人大，而不是公民賦權。此外，基層人大在中國畢竟不是民主選舉產生的，溫嶺參與式預算最後是由人大來表決，而非像一般參與式預算是開放公民投票，可以說把參與式預算最關鍵的過程打了折扣，減損了其對民主化可能產生的意義。參與式預算在溫嶺的實驗，可以產生局部負責，卻依舊無法突破威權政體的權力邏輯，議程設定還是在黨政領導幹部，公民對整體財政結構、財政資訊透明程度仍不容置喙。

無論集權或分權，威權政體始終無法擺脫政治經濟利益的委託代理問題。但此種治理改革在制度設計上，社會利益仍然被沿著既有的行政區劃而被局部化與區隔化，這些包括以片區為代表團，但代表團在審議時又被打散參加不同分組，且預審的分組又與正式審查的分組

不同，以及對預算整體結構缺乏審議機制等。這些制度上巧妙的安排，讓跨區域的串聯不容易出現，也讓黨政部門的領導仍然牢牢掌握議程設定的權力，人民並沒有被真正自我組織起來，形成所謂標準的「公民社會」。

從國家社會關係來看，此一治理改革的理念固然強化了民主參與與監督的作用，提高了公民的公共意識，讓資訊更為透明，但是威權政體下國家對社會的基本宰制絲毫不受挑戰。在預算背後黨政領導的一些宏觀發展規畫也不會被質疑，反倒是縣級市級政府屢屢推出文件要推廣落實此一制度，搞得有點像一種「訓政式」而具民主價值的治理改革。在微觀上，基層政權的黨政權力在預算編列和回應社會需求方面，的確可以說因為此一治理改革獲得有效制約，但是在宏觀上，威權政體國家對社會宰制的基本權力格局絲毫未受影響，且其正當性一定程度還獲得增強。

溫嶺的參與式預算要突破現況，首先必須要針對議題設定，必須讓議題範圍能夠開放，不是由地方政府或黨來做決定。其次，國際間具有民主意義的參與式預算，最後決定權是在公民手上，只是溫嶺的案例是嫁接在人大制度，這不算是真正的參與式預算。如果要真正突破，則參與式預算重視參與，且參與是公民的參與而不是人大代表的參與。最後，在參與的過程，必須要有助於公民的自我組織，或是審議能力的提升，但目前沒有這樣的制度空間。

但是，本文也要提出，這個看似非常漂亮的改革，一方面具有民主意涵，另一方面卻又可以強化威權。在這個圖像的背後，卻隱藏著另一個從局部看不到的、令人憂心忡忡的景象。在與溫嶺某鄉鎮領導班子主要成員訪談時，該官員說，透過參與式預算，上級政府和當地社會的確可以把基層政府官員的任意性給相當程度地限制住，基層政權的施政也獲得了民眾的支持，國家社會之間的矛盾也不那麼尖銳了。但是，在整個國家財政結構上的大問題，這項改革卻一點也碰不到，那就是由土地財政所反映出來財政資源頭重腳輕的不合理分配格

局。

如本文所說，土地財政在參與式預算過程中社會不是不知道，但卻沒有人挑戰。沒有人談論這個的原因，本文猜想，大家的想法是，反正地方政府債臺高築，面臨破產風險，共產黨不會放任不管，到時候出事也不是僅僅自己鄉鎮出事，要出事也是全國大部分鄉鎮都要出事，那就是上級政府買單，不是當地社會買單。這反映了一個基本問題，那就是稅收與財政分配並沒有產生合理的聯繫關係，在最基層的微觀層次具民主意涵的參與式預算改革，可說是螞蟻難撼大樹。某位鄉鎮幹部說：「我覺得從基層財政的角度來看，整個政權的基礎已經搖搖晃晃」。<sup>51</sup>沒有看到這個更大的圖像，恐將無法窺見參與式預算對國家社會關係意涵的全貌。

在習近平執政後，溫嶺市的參與式預算在表面上並未停止，但由於在2017年溫嶺市級某領導因貪腐遭徹查，致使整體改革缺乏進一步的落實及推進的動力，再加上整體政治環境並不鼓勵地方政府改革創新，所以民間推廣參與式預算的力量也非常微弱，只有海南海口市某區、江西南昌某區進行了類似參與式預算的改革，但卻非以此為名。以此觀之，我們雖然不敢說中國的參與式預算改革將成絕響，但整體改革的確呈現卻步不前的現象，更證明了本文的觀點，即這種有限改革毫無推動民主的效果。

最後，從理論的角度來看，溫嶺的參與式預算改革引起了許多中國和國際學者的注意，某些學者對中國類似的改革甚至寄予可能產生民主化影響的厚望。<sup>52</sup>本文透過對此案例的一手觀察，發現溫嶺參與式預算固然為不同片區利益博弈的平衡及意見的反映，提供了制度化的

---

51. 徐斯儉、吳建忠，當面訪談，JZF。

52. Baogang He & Mark E. Warren, "Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development," *Perspectives on Politics*, Vol. 9, Issue 2, June 2011, pp. 269-289.

保障，但此一局部和表面看起來具有民主意涵的改革，實際上在整體層面不僅沒有撼動威權政體的權力格局或資源分配格局，也沒有孕育真正公民社會的力量和為公民賦權，其產生的效果反而是改善威權的治理、鞏固威權的統治。何包鋼和華倫(Mark E. Warren)所期待在中國這樣的威權政體下，透過審議帶動民主化，必須要有能讓公民增長權力，以及能讓公民投票決定的參與程序，否則這種局部改革是不可能帶來民主化效果的。進一步來看，本文與既有研究結果來比較，本文認為在治理層面具有民主化意涵的改革，無助於威權政體朝向民主政體的轉型。換句話說，在威權政體下具有民主意涵的治理改革，對於政體的民主化幫助不大。何包鋼是希望透過威權審議做為威權政體民主化的路徑，本文的理論意涵就是指出這個路徑的可能性並不大。

從本文觀之，在理論與實踐而言，治理層次的改革與政治層次的改革實屬不同層次，不可混為一談。威權政體用貌似具民主性質的治理改革來強化統治、回應民意，其結果反而鞏固了整體威權的統治。本文的案例研究清楚地指出，混淆治理層次和政體層次的分析，就會導出錯誤的結論。

(收件：2017年11月1日；修正：2018年4月24日；採用：2018年5月4日)

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

李昌平、董磊明，2004。《稅費改革背景下的鄉鎮體制研究》。武漢：湖北人民出版社。

#### 專書譯著

Dahl, Robert A. 著，李柏光、林猛譯，1999。《論民主》(*On Democracy*)。臺北：聯經。

#### 專書論文

黃曉梅，2009。〈地方人大公共預算審批與監督研討會會議紀要〉，李凡主編，《溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革》。北京：北京知識產權出版社。頁 357-376。

蔣招華、何包鋼，2009。〈協商民主決策的實踐與價值：以溫嶺市澤國鎮協商民主懇談為個案的實證分析〉，李凡主編，《溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革》。北京：北京知識產權出版社。頁 31-47。

#### 期刊論文

牛美麗，2007/1。〈預算民主懇談：民主治理的挑戰與機遇—新河鎮預算民主懇談案例研究〉，《華中師範大學學報》（人文社會科學版）（武漢），2007年第1期，頁 14-20。

李凡，2007/7。〈中國地方政府公共預算改革的試驗和成功—對浙江溫嶺新河鎮公共預算改革的觀察〉，《甘肅行政學院學報》（蘭



- 州)，2007年第3期，頁9-12。
- 何俊志，2007/7。〈民主工具的開發與執政能力的提升—解讀溫嶺「民主懇談會」的一種新視角〉，《公共管理學報》（哈爾濱），2007年第3期，頁102-109。
- 何培根、林應榮，2009/3。〈引入民主懇談機制強化預算監督效果：關於實施預算民主懇談的幾點思考〉，《人大研究》（蘭州），2009年第3期，頁17-19。
- 余遜達，2003/7。〈民主治理是最廣泛的民主實踐〉，《浙江社會科學》（杭州），2003年第1期，頁28-33。
- 周松強，2005/10。〈鄉村社會治理變遷與多中心民主協作治理制度的創新：以浙江省溫嶺市村級「民主懇談會」為例〉，《理論與改革》（成都），2005年第5期，頁50-52。
- 周梅燕，2007/7。〈公共預算啟動中國鄉鎮人大的制度改革—以溫嶺新河人大預算民主懇談為例〉，《公共管理學報》（哈爾濱），2007年第3期，頁96-101。
- 林軍暉、郎友興，2009/4。〈協商民主與預算改革〉，《浙江人大》（杭州），2009年第4期，頁34-35。
- 林國明，2007/9。〈審議民主實踐的多元模式〉，《臺灣民主季刊》，第4卷第3期，頁191-196。
- 郎友興、喻冬琪，2014/12。〈公民參與能否帶來治理績效？—以溫嶺市為例〉，《中共浙江省委黨校學報》（杭州），2014年第6期，頁35-44。
- 苟燕楠、韓福國，2014/3。〈參與程序與預算認同：基于「鹽津模式」與「溫嶺模式」的比較分析〉，《公共行政評論》（廣州），2014年第5期，頁35-46、189-190。
- 徐斯儉、吳建忠，2011/3。〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，《中國大陸研究》，第54卷第1期，頁1-28。

- 馬蔡琛，2008/8。〈中國公共預算管理改革的法治化進程及其路徑演化〉，《復旦公共行政評論》（上海），2008年第1期，頁72-80。
- 張小勁，2003/7。〈民主建設發展的重要嘗試：溫嶺「民主懇談會」所引發的思考〉，《浙江社會科學》（杭州），2003年第1期，頁23-27。
- 景躍進，2003/7。〈行政民主：意義與局限—溫嶺「民主懇談會」的啟示〉，《浙江社會科學》（杭州），2003年第1期，頁25-26。
- 景躍進，2011/7。〈演化中的利益協調機制：挑戰與前景〉，《江蘇行政學院學報》（南京），2011年第4期，頁74-88。
- 韓福國、張開平，2015/10。〈社會治理的「協商」領域與「民主」機制—當下中國基層協商民主的制度特徵、實踐結構和理論批判〉，《浙江社會科學》（杭州），2015年第10期，頁48-61。

#### 網際網路

- 王春暉，2015/1/16。〈國家治理能力現代化與公共預算改革研討會會議記錄〉，《背景與發展》，第348期，《世界與中國研究所》，<<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=3845>>。
- 蔡定劍，2010/3/3。〈如何推進公共預算改革？—上海閘行區等地的作法〉，《中國經濟學教育科研網》，<<http://economics.efnchina.com/show-2206-33337-1.html>>。

#### 訪談資料

- 徐斯儉、吳建忠，2013/1/10。當面訪談，LHP，溫嶺市X鎮（溫嶺）。
- 徐斯儉、吳建忠，2015/12/20。當面訪談，陳奕敏，溫嶺市民主懇談辦公室（溫嶺）。
- 徐斯儉、吳建忠，2015/12/21。當面訪談，MHL，溫嶺市X鎮（溫嶺）。

徐斯儉、吳建忠，2015/12/23。當面訪談，JZF，溫嶺市R鎮（溫嶺）。  
徐斯儉、吳建忠，2015/12/24。當面訪談，LJC，溫嶺市J鎮（溫嶺）。

## 英文部分

### 專書

Przeworski, Adam, 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

### 專書論文

Caiden, Naomi, 1990. "Public Budgeting in the United States: The State of the Discipline," in Naomi B. Lynn & Aaron B. Wildavsky, eds., *Public Administration: The State of the Discipline*. London: Chatham House. pp. 228-255.

### 期刊論文

Cheng, Joseph Yu-shek, 2015/4-7. "Local Governments' Consultative Budgetary Reforms in China: A Case Study of Wenling City," *China: An International Journal*, Vol. 13, No. 1, pp. 115-138.

Fishkin, James S., Baogang He, Robert C. Luskin, & Alice Siu, 2010/4. "Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China," *British Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 2, pp. 435-448.

He, Baogang, 2011/5. "Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work," *Public Administration and Development*, Vol. 31, Issue 2, pp. 122-133.

He, Baogang & Mark E. Warren, 2011/6. "Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development," *Perspectives*

*on Politics*, Vol. 9, Issue 2, pp. 269-289.

Hsu, S. Philip, 2009/3. "In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 68, Issue S1, pp. 40-50.

Mintrom, Michael, 1997/7. "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, pp. 738-770.

Wampler, Brian, 2012/12. "Participatory Budgeting: Core Principles and key Impacts," *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, Issue 2, pp. 1-13.

Wu, Yan & Wen Wang, 2012/6. "Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 71, Issue 2, pp. 122-135.

## **Consolidating Authoritarianism with Limited Democratic Governance: A Case Study on the Participatory Budgeting of Wenling City in Zhejiang Province (2008-2015)**

**Szu-chien Hsu**

(Associate Research Fellow, Institute of Political Science,  
Academia Sinica)

**Chien-chung Wu**

(Assistant Professor, Center for General Education,  
Taipei University of Marine Technology)

### **Abstract**

“Participatory budgeting” in Wenling, Zhejiang, is a reform which has implications for a limited form of democracy. However, under the current authoritarian political structure, the democratic impact of such a reform can only be limited. But why would such a reform be adopted under an authoritarian regime? What strategies and measures did the local government which implemented this reform adopt? How did the local government control it? How did it benefit from it? And what was the impact of such a reform on the authoritarian rule of the local government? This article intends to answer these questions. The article points out that the reform was not adopted to cope with some urgent governance crisis. The regime allowed it to develop because it was helpful in constraining the power of local

government and in easing the tension between the local government and society, which in turn stabilizes authoritarian rule. However, given the unreasonable fiscal structure of the local Chinese government structure, the macro-level political implications of “participatory budgeting” is still very limited.

**Keywords:** Participatory Budgeting, Democratic Consultation, Budget Reform, Governance Reform, Authoritarian Consolidation