参与式预算72问

联合国人居署 • 编著
城市社区参与治理资源平台 • 编译

中国社会出版社

UN@HABITAT
为城市更美好而奋斗

参与式预算 72 问

联合国人居署　编著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

参与式预算72问/联合国人居署编著:. —北京:中国社会出版社,2010.10

ISBN 978-7-5087-3371-5

Ⅰ.①参… Ⅱ.①联… Ⅲ.①—②— Ⅳ.

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第号

书　　名:参与式预算72问
主　　编:联合国人居署
策划编辑:李春园
责任编辑:邢幼弢

出版发行:中国社会出版社　　邮政编码:100032
通联方法:北京市西城区二龙路甲33号
电　话:编辑部:(010)66060097
邮购部:(010)66060275
销售部:(010)66080300　传真:(010)66051713
(010)66051698　传真:(010)66080880
(010)66080360　传真:(010)66063678
网　　址: www.shcbs.com.cn
经　　销: 全国各地新华书店

印刷装订:
开　　本: 145mm×210mm　1/16
印　　张:
字　　数: 千字
版　　次: 2010年月第1版
印　　次: 2010年月第1次印刷
定　　价: .00元

原文第一版信息及致谢

著作权所有：联合国人居署（UN－HABITAT）
联合国人居署鼓励这一出版物的再版。但是，除了在重要文章、评论和专题研究中能简单引用外，该出版物不允许任何形式的使用或再版。其中所用的一些定义和表述并不代表联合国秘书处对任何国家、地区、城市或区域的法律地位或其主权的观点，以及对其边界的划定，或者对其经济体制、发展水平的评价。本书中的分析、结论和推荐也不代表联合国人居署及其执委会或其成员国的观点。

版权所属及编委会

本书是在联合国人居署全球城市治理运动中诞生的。

项目负责人：

◆保罗·泰勒（Paul Taylor），联合国人居署城市发展部主席

◆穆罕默德·哈尔法尼（Mohamed Halfani），联合国人居署城市治理部主任

统筹：

◆杰米·凡斯科内（Jaime Vasconez），联合国人居署拉丁美洲及加勒比海地区办公室城市治理项目区域协调官员

◆拉夫·特斯（Raf Tuts），联合国人居署人类安居官员

主要作者：

◆伊夫·卡巴纳（Yves Cabannes），城市规划专家，联合国人居署拉丁美洲及加勒比海地区办公室城市治理项目地区协调官员（1997—2003）

编辑审查委员会：

◆杰米·凡斯科内（Jaime Vasconez），拉丁美洲及加勒比海—人民运动联盟基多（Quito）协调人

◆伊丰·德·索拉（Ivone de Souza），联合国志愿者项目城市发展专家

◆阿瓦罗·姆瑞尔（Alvaro Muriel），拉丁美洲及加勒比海—人民运动联盟知识管理协调官员

◆阿尔杰多·路凡诺（Alejandro Luevano），墨西哥地方发展和管理项目协调官员

◆佩多·庞托（Pedro Pontual），城邦研究所协调官——圣保罗及 CEAAL 主席，圣保罗

◆奥格多·巴瑞拉（Augusto Barrera），厄巴纳时代参与式预算专题特邀编辑

◆伊夫·西托莫（Yves Sintomer），马克布洛克中心（柏林），城市文化和社会中心（巴黎）学者

行政及技术支持：

罗德·萨瓦德（Lourdes Saavedra），阿杰多·史瑞伯格（Alejandro Chiriboga），莫妮卡·洪（Monica Rhon），尤哈尼·瑞斯（Yohani Ruiz）——城市管理项目，基多

翻译：

◆理查德·胡博（Richard Huber），联合国志愿者/联合国城市治理项目——拉丁美洲及加勒比海地区

鸣谢

致谢联合国人居署城市发展部促成该书中文版的出版。

致谢基多（Quito）城市治理项目小组。

致谢阿雷格里港市（Porto Alegre），通过拉丁美洲城市研究

网络（地方财政和参与式预算）为本书提供说明案例。

特别感谢本书的编审委员会。由于他们尽责的工作，保证了本书内容与形式的品质，他们的贡献是无价的。

对本书中文版的致谢

感谢本次中文版本的贡献者，以及来自中国的经验和案例。感谢城市社区参与治理资源平台（CCPG）为本书的出版付出的努力，并感谢城世化（中国）顾问公司（UCP）及卫定达（David. G Westendorff）先生为此提供的协助。特别感谢福特基金会北京办公室及贺康玲女士给予的支持。

感谢意大利的拉齐奥区（Regione Lazio）政府，埃及政府，西班牙的科尔多瓦（Cordoba）、塞维利亚（Seville）和赫塔菲（Getafe）市政府、摩德纳（Modena）政府。特别要感谢科英布拉大学（Coimbra University）经济研究中心，以及罗科协会（Loco Association）葡萄牙关爱国际（Portugal and Care International）的平等项目允许使用原书阿拉伯文、葡萄牙文和意大利文版本中的案例。

感谢弗朗西斯科·拉斐尔·弗拉里（Francesco Raphael Frieri）、吉奥瓦尼·阿莱格雷蒂（Giovanni Allegretti）、罗西奥·洛佩兹·洛萨诺（Rocio López Lozano）、卡斯滕·赫茨伯格（Carsten Herzberg）、穆罕默德·纳达（Mohamed Nada）和卡蒂亚·利马（Kátia Lima）为此书中图表和案例作出的贡献。

本书是在2004年西班牙文出版的基础上，加入了中国、欧洲和阿拉伯国家城市中近年来的创新和改进。一些用于说明和示例的图表是从2009年在巴西阿雷格里港市的参与式预算20周年纪念大会上出版的葡萄牙文、意大利文和阿拉伯文版本中摘取的。

原文主要作者：

伊夫·卡巴纳（Yves Cabannes），城市规划专家，伦敦大学学院发展规划中心教授；联合国人居署拉丁美洲和加勒比海地区城市治理项目协调官员（1991—2003）

翻译出版事务协调人：

穆罕默德·哈尔法尼（Mohamed Halfani），联合国人居署城市治理部主任

庄明，本书翻译及出版事务协调人

英译中翻译：

翻译：牟兵、曲桂敏

翻译审校：郭虹、李利亚、卫定达、庄明、郭荣娟、王燕、李军伟

中文部分作者：

黄海莉

资助：

感谢福特基金会北京办公室对本书的出版给予了资助

第一版前言

联合国人居署的一项战略工作就是支持城市用社会融合的、包容的、无障碍的、透明的、可参与和可问责的方法来治理和管理好城市，只有这样才能实现城市的可持续发展。联合国人居署通过城市治理全球运动和城市治理项目这两种互相补充的机制，鼓励城市开展良好的城市治理实践。这是联合国针对地方政府工作的重点。

城市治理全球运动旨在促进参与式治理的原则被更广泛地接受和应用。通过宣传和推广，合作伙伴和地区的选民参与，以及国家运动的开展，参与式治理的原则已被广泛地认同和广泛地应用，并根据不同地区的情况进行了调整。为了把参与式治理原则进一步运用于实践，全球运动已经开发了一系列工具。该运动已在全球超过 30 个国家成功发起了具体活动，旨在促进政策改变提高机构能力。

为帮助发展中国家的城市和城镇更好地致力于经济增长、社会发展和减少贫穷，联合国人居署和联合国开发计划署及其他外部支持机构提出了城市治理项目（UMP）。这个项目已经在 58 个国家的 140 个城市开展，是对城市治理全球运动的重要补充。全球 19 个国际机构和超过 40 个地区及国家机构通过参与该项目的实施，提高了当地合作伙伴和城市政府参与式治理的能力。在过去的 18 年里，这个项目为合作伙伴搭建了一个平台，以便他们投入到解决新的城市管理难题工作中去。

参与式预算是一种城市管理实践创新，很好地体现了城市善治的原则。实际上，参与式预算可以给地方政府和公民社会带来很多好处。它可以增加政府财政支出的透明度，鼓励市民在公共资源决策上的参与，能帮助城市增加财政盈余，能够促使政府投

入转向到贫困街区的基础设施；还能够强化社会网络，并融洽当选领导人和公民社会群体的关系。

随着公共资源分配中市民参与的扩大与加深，参与式预算让城市更加包容，打破了以往边缘人群被排斥的局面，体现了善治的原则。参与式预算作为城市民主化的一个重要工具，被越来越多的城市所采用，并发展出参与式预算的地方多样性。

这些潜在的好处促使全球城市治理运动和城市治理项目，拉丁美洲和加勒比海地区办公室携手开发了一个工具包，以帮助加深对参与式预算的理解，并有助于其推广应用。本书中 72 个常见问题的问答是这一工具包的重要组成部分。

这一工具包主要基于拉丁美洲城市的经验，补充了一些欧洲城市的经验。联合国人居署不断收到一些来自非洲和亚洲城市的询问，希望能引进参与式预算。联合国人居署希望借此工具包能推进参与式预算经验跨地区的传播。

一些地方政府官员和公民社会组织致力于完善他们城市治理的水平，我希望这本书对他们有所帮助，使他们的城市更为包容。

Anna Kajumulo Tibaijuka
联合国人居署 执行主任

关于本手册

本手册的目的是以直接及实际的方式，来回答如何更好地解决实施参与式预算中遇到的一般性问题。我们形成了由四类资源组成的工具包（见图表1：参与式预算工具包示意图），本手册是这个工具包的重要起点。这四类资源互相紧密联系，分为以下形式：

a. 数字图书馆；

b. 技术和法律工具集；

c. 14个城市的情况表格[①]；

d. 相关人员、机构联系方式和网址的资源目录。

城市治理项目拉丁美洲及加勒比海地区办公室的网站（www. pgualc. org）也提供了这一信息。

参与式预算没有一个单一的模式，它在不同地方各有创新的特点，而且这些特点也是在不断演化和改变的。可以从四个维度来审视这些复杂多变的过程：a. 参与；b. 财政；c. 法律；d. 地域。在城市治理项目拉丁美洲及加勒比海地区办公室出版的系列工作文件中，有一份“概念文件”[②] 提出了一系列参数，来区分不同城市参与式预算的特点。

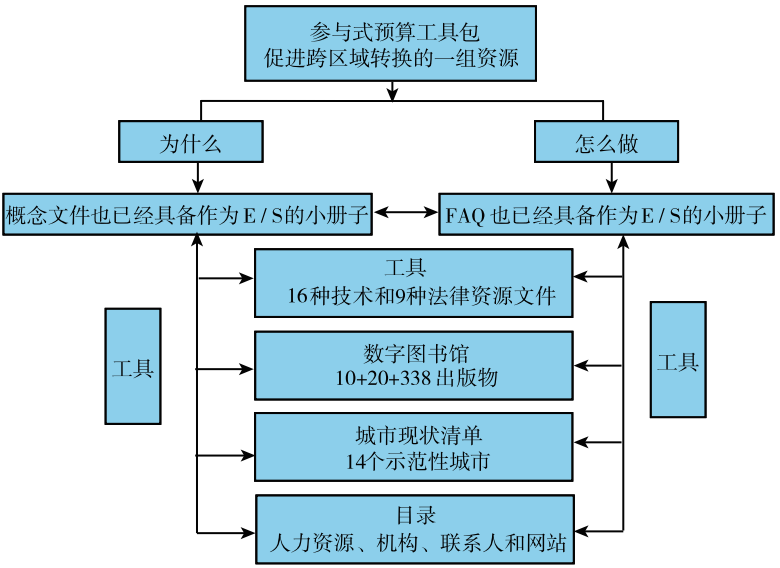
参与式预算的一个重要特点就是，它是一个随时间（通常是

① 原文注：7个巴西城市：阿雷格里港市（Porto Alegre），贝洛奥里藏特（Belo Horizonte），坎皮纳斯（Campinas），阿尔沃拉达（Alvorada），南卡希亚斯（Caxias do Sul），圣保罗（São Paulo）和伊卡普伊（Icapuí）。5个其他拉丁美洲城市：蒙得维的亚（Montevideo），萨尔瓦多（Villa El Salvador），昆卡（Cuenca），卡奇（Cotacachi）和伊洛（Ilo）。以及2个欧洲城市：科尔多瓦（Córdoba）和圣丹尼斯（Saint Denis）。

② 原文注：《参与式预算概念框架及分析对城市管理和千年发展目标的贡献》，拉丁美洲及加勒比海地区工作文件，2004年7月，第一部分。

年周期）和地理空间（通常是城市）管理的过程，其主体是地方政府和公民社会。根据其重要性，参与式预算在提高城市治理水平的贡献分别是：①参与的扩大和加深；②效率提高；③性质不同的问责制；④促进公平；⑤加强公共安全。[①]

图表 1　参与式预算工具包示意图



参与式预算不仅是促进城市善治的方法，其最重要的特点之一是与民主进程相关联，而且在短期内就有具体可见的成果，特别是在住房、医疗、教育设施等基本公共服务方面改善了城市贫

① 原文注：参与式预算概念框架及分析对城市管理和千年发展目标的贡献，拉丁美洲及加勒比海地区工作文件，2004 年 7 月，第二部分。

民的生活水平，对联合国千年发展目标的实现有着积极的贡献。[①]

所以，本手册关注的焦点是“如何”，而概念文件则回答“为什么”。这两者并不是源自单一的模式，正相反，它们展示了范围广阔和多样性的参与式预算经验。它们并没有指出哪种参与式预算是“最好”的，而是展示了一系列的方法，可以有助于根据每个地方的情况找出最适合的解决方案。

为了简化对参与式预算工具包的理解，前面提供的图表 1，方便读者顺利查找本套工具包的相关信息。

本书中的大多数问题都是与拉丁美洲城市研究网络——9 开展的城市案例研究相同的，主要分为两个方面：参与式预算和当地财政。也就是说，本书中的许多问题都有 17 个城市案例对应的答案[②]。这些答案有些相同，有些不同，这样使得有兴趣的读者能学到参与式预算的详细内容和不同城市间的细微差别，可以直接和简要地回答本书中没有单独列出的问题。

作为 17 个案例研究和示例的城市是：

巴西：阿尔沃拉达（Alvorada）、贝洛奥里藏特（Belo Horizonte）、坎皮纳斯（Campinas）、南卡希亚斯（Caxias do Sul）、伊卡普伊（Icapuí）、阿雷格里港市（Porto Alegre）、圣保罗（São Paulo）

拉丁美洲其他地方：蒙得维的亚（Montevideo），萨尔瓦多（Villa El Salvador），昆卡（Cuenca），卡奇（Cotacachi）和伊洛（Ilo）。

欧洲：科尔多瓦（Córdoba）和圣丹尼斯（Saint Denis）。

中国：黑龙江省哈尔滨市，河南省焦作市，江苏省无锡市。

---

① 原文注：参与式预算概念框架及分析对城市管理和千年发展目标的贡献，拉丁美洲及加勒比海地区工作文件，2004 年 7 月，第三部分。

② 译者注：本书中文版在第一版的基础上加入了意大利、葡萄牙，以及中国、阿拉伯国家一些城市的案例。本书中文版中涉及的案例城市超过 20 个。

1 什么是参与式预算?

由于各地区之间存在着很大差异，参与式预算并没有确定唯一的定义，本手册将试图揭示这些差异。概括地讲，参与式预算是这样一个机制或过程——“公民通过这个机制或过程，直接或间接地参与公共资源分配使用的决策”。

巴西阿雷格里港市（Porto Alegre）参与式预算项目的主要负责人之一乌比拉坦·德·索拉（Ubiratán de Souza）提出了一个符合巴西大部分案例的更准确、更具有理论性的定义：“参与式预算是一个直接、自愿和普遍参与的民主过程，公民在这个过程中就公共预算、政策进行讨论和决策。公民的民主参与不只局限于选举行政人员或立法者，同时也扩展到公共支出优先性决策和对政府治理的监督等方面。参与式预算不是传统政治的支持者，而是公共治理的永久推动者。将直接民主与代议制民主结合起来，是参与预算的一项值得珍视和保持的优点。”[①] 事实上，参与式预算是参与式民主的一种形式，也就是直接民主或半直接民主的成分与代议制民主的结合。

在中国，有两种基本的参与式预算模式（见图表 2：参与式预算在中国的两种基本模式），来自无锡市和哈尔滨市的案例。

① 原文注：参见参与式预算工具集电子图书馆。引自塔尔索·任罗、德·索萨《当人们真正在他们的城市当家作主：来自阿雷格里港市的经验》，《查尔斯·利奥波德市长论文集》第 82 期，第 103 页，1998 年，巴黎；以及《参与：来自阿雷格里港市的经验》，CTA，EUDEBA，布宜诺斯艾利斯，1998 年，第 123 页。

图表 2　参与式预算在中国的两种基本模式

参与式预算在中国的两种基本模式

中国参与式预算主要有两种情形：

一是以黑龙江省哈尔滨市、江苏省无锡市为代表，主要特征是学习巴西等国家的经验，由一般社区居民参与部分公共资金的决策、执行和监督的过程；

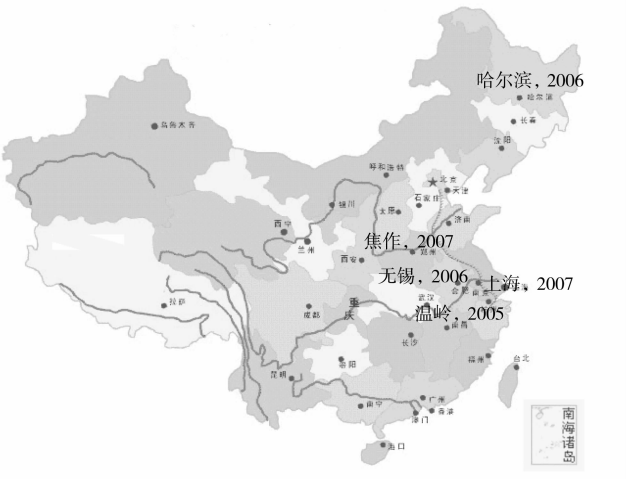
二是以浙江省温岭市为代表，主要特征是人大代表的充权，即人大代表更具体、深入地参与政府预算的分配和决策过程。

2 参与式预算是何时产生的?

尽管之前已经存在不完全的实验项目，但参与式预算正式产生于 1989 年巴西的几个城市之中，尤其是阿雷格里港市。除巴西外，乌拉圭的蒙得维的亚也在 1990 年以后，邀请市民对五年计划中政府公共资源的使用提供建议。

在中国，城市的参与式预算最早开始于 2004 年春，是在浙江省温岭市，由该市民主恳谈会发展而来的参与式预算工作。2005 年夏，黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市也开始了参与式预算工作，并扩展到两个城市的多个城区和乡镇；到 2006 年一共产生了 8 个共计 480 万元的参与式预算项目。[①] 见图表 3：中国参与式预算工作的推广。

图表 3　中国参与式预算工作的推广



3 参与式预算的经验推广状况如何？

参与式预算的经验推广可以划分为三个大的阶段：第一阶段

① 资料来源：城市社区参与治理资源平台，2010。

（1989—1997），仅在有限的几个城市中开展实验；第二阶段（1997—2000），在巴西的巩固发展阶段，这一时期超过 130 个城市开展了参与式预算；第三阶段（2000 年以后），参与式预算在巴西以外的推广和多样化阶段。

4 现在有多少城市开展了参与式预算?

到 2010 年，全世界范围内至少有 1000 个城市和地区在公共行政中采用了参与式预算的方法。

在中国，到 2009 年，有 4 个城市，20 个乡镇和 20 个地区都开展了不同形式的参与式预算。另外还有大量的乡村也进行了预算的参与讨论。

5 参与式预算在哪些地方开展?

参与式预算主要在城市中开展，更准确地说是在市、镇一级，例如中国的焦作市（见图表 40：河南省焦作市在市一级财政预算推行参与式预算）。鉴于这种方法正在迅速推广，要获得其全部实施经验是很困难的。在全部参与式预算项目中，巴西的项目大约占 80%。所以，巴西仍然是实施参与式预算的主要国家。安第斯地区国家（如秘鲁、厄瓜多尔以及近来的玻利维亚、委内瑞拉和哥伦比亚）是参与式预算实施经验的第二大来源。但在其他拉丁美洲和加勒比海地区国家中（如阿根廷、巴拉圭、乌拉圭、智利和多米尼加共和国），也不同程度地存在着制度化水平各异的参与式预算实施经验。欧洲的一些城市也已经开始实施参与式预算（最重要的是西班牙、意大利、葡萄牙、德国及英国）。这种方法在非洲（如非洲的喀麦隆、塞内加尔和莫桑比克）和亚洲（如韩国，和近几年在中国）的一些城市也付诸实施。其他一

些城市和国家使用另外一些参与性机制来配置政府公共资源。这些参与性的机制虽然不叫做参与式预算，但具有与参与式预算相似的特征（如瑞典和肯尼亚[①]）。

6 参与式预算已经在哪些类型的城市中实施?

参与式预算已经在不同规模的城市中实施。这些城市既包含居民不到 2 万人的小城市［如巴西的伊卡普伊（Icapuí）[②]、蒙多诺沃（Mundo Novo），德国的莱茵施泰滕（Rheinstetten），意大利的格罗托马雷（Grottomare）］，也有人口超过 100 万人的大城市，例如，阿根廷的罗萨里奥（Rosario），巴西的福塔雷萨（Fortaleza），还包括一些国家的首都，例如，哥伦比亚的波哥大，葡萄牙的里斯本，莫桑比克的马普托（Maputo），也有像布宜诺斯艾利斯（Buenos Aires）和圣保罗（São Paulo）这样的特大城市。在农村和半农村地区［如厄瓜多尔的昆卡（Cuenca）］以及完全城市化地区［如巴西的贝洛奥里藏特市（Belo Horizonte）］也同样存在着参与式预算项目。实施参与式预算的城市既有公共资源十分有限的城市［如秘鲁的萨尔瓦多（Villa El Salvador），每个居民每年的预算只有 20 美元］，也有一些资金十分充裕的欧洲城市（人均财政收入在 2000 美元以上）。

① 原文注：参见尼克·得瓦斯及其他四名咨询顾问，《肯尼亚“地方权力服务提供行动计划评论”》，内罗毕，2002 年 5 月。

② 原文注：参见参与式预算工具集示例城市，伊卡普伊案例研究及相关资料。

7 参与式预算是否只在省级以下的城市中实施?[①]

并不完全只在省级以下的城市中实施。尽管已经实施参与式预算项目的城市绝大多数是省级以下的城市，这些地方针对政府公共资金的使用展开讨论。但在次国家层面（省、地区、大区、州等），如巴西南里奥格兰德州（the State of Rio Grande do Sul）的经验也值得一提。这项经验由阿雷格里港市的实践发展而来，目前处于暂停状态。从省及以上的层面来看，哥伦比亚的新方案也是值得关注的。同样值得一提的是哥伦比亚的超级行政大区行动的经验，在省或者部门的层面实行；前者如托利马省（El Tolima）洛斯内瓦多斯（Los Nevados）地区各市采取的分组法，后者如里萨拉尔达大区（Risaralda）2002 年开始实施的项目。秘鲁也开始在省级层面采取一系列措施实施参与式预算，如丘卡姆帕斯省（Chucampas）、塞伦丁省（Celendín）、莫罗蓬省（Moropon）以及丘卢卡纳斯省（Chulucanas）。到目前为止，有秘鲁、多米尼加共和国和英国 3 个国家有适用于所有省及省以下城市的“国家参与式预算法”。[②] 在中国，参与式预算一般是在街道或者村级等基层层面开展。

另外一个方面，在有些城市，尤其是大城市中，参与式预算项目由其中的特定部分发起实施或者被限制在这部分中（如城市中的行政区域、城区或者代表团）。布宜诺斯艾利斯就是如此，最近玻利维亚的埃尔奥托（El Alto）市（人口 68 万）的第 7 区（人口 3.4 万），以及蒙特利尔的皇家高地县也是如此。

---

① 译者注：有些拉丁国家的一级行政区不叫做省（Province），而是叫做大区（Department），如哥伦比亚。

② 原文注：参见参与式预算工具集，技术工具，国家法律、法规和最高准则。

8 不同地区之间参与式预算的实施方式是否存在差异?

这种差异是存在的，并且是一种积极性的差异。不存在适用各地区的单一模式，同时不同地区采用统一模式也是不可取的。因为已有经验是多种实际因素的结果，这些因素包括当地的现实状况、历史、公民文化、公民社会组织、可获得的资源及当地政府的行政文化。在巴西，城市中的社会运动力量及其工党（Workers' Party）的存在，解释了为什么参与式预算更多地在城市开展。在安第斯地区，参与式预算在中小城市的出现与社会运动的活跃和当地非政府组织有关。而考察欧洲的参与式预算，应当考虑的首要因素是与公众参与相联系的公共管理现代化。

9 对于城市及其居民，参与式预算的好处有哪些?

大部分学者和参与者都认为，参与式预算最重要的好处是通过公共权力机构与市民的对话来深化民主实践。参与式预算的另一好处是使政府对社会负责，并且促进公共治理的现代化。

在拉丁美洲的许多案例中，参与式预算是对社会事务优先性重新排序以及推动社会正义的一种工具。在公共管理中，市民从仅作为旁观者的角色转变为长期的推动者——完全的、积极的、理性批判的、有要求的参与者。最重要的是，在这样的地区，市民有更多的机会获得公共设施和服务，如基本公共卫生、道路、交通的改善，以及医疗和教育机构。通过在参与式预算过程中的积极参与，市民可以决定各项社会事务的优先性，从而有可能在短时间内大幅地提高生活质量。此外，他们也有可能控制和监督

预算的执行。

另外一方面，参与式预算可以推动行政过程的现代化，同时也会对地方政府的战略规划过程产生影响。

10 对于地方政府的公共管理，参与式预算的好处有哪些？

参与式预算可以：

- 提高公共管理的透明度和公共支出的效率。
- 鼓励市民参与决策过程，参与对公共资金使用的分配和监督过程。
- 增强对公共领域领导者和管理者的问责制。
- 使集体优先和对各种资源的共同管理成为可能。
- 增强政府和社会之间的互信。
- 在社区中创造民主文化，加强社会凝聚。

11 谁从参与式预算中获益？

所有参加参与式预算讨论过程的地区、社区和部门都会获益。由于可获得的资源通常不足以满足所有需求，有良好组织、参与这一过程最多的社区更可能比其他社区获益更多［见图表 4：巴西阿雷格里港市实施参与式预算 15 年取得的成果（1989—2003）］。

图表 4　巴西阿雷格里港市实施参与式预算 15 年取得的成果（1989—2003）

巴西阿雷格里港市实施参与式预算 15 年取得的成果（1989—2003）

a. 住房：当地住宅[①]建设量由 1973—1988 年的年均 493 套增加到 1989—2003 年的年均 1000 套。这使得阿雷格里港市第一次控制住了住宅建设的负增长。

b. 道路：需要铺设的道路从 1998 年的 690 千米减少到 390 千米。2003 年，参与式预算项目帮助改善了阿雷格里港市最贫穷社区的交通和公共基础设施。

c. 供水和基本公共卫生：居民获得净化水的比例由 1989 年的 94.7% 上升到 2002 年的 99.5%；排污系统的覆盖率由 1989 年的 46% 上升到 2002 年的 84%；污水处理率由 1989 年的 2% 上升到 2002 年的 27.5%。

d. 教育：公立学校的数量从 1988 年的 29 所上升到 2002 年的 84 所，在校学生数量相应地从 17862 名上升到 55741 名。此外，教育服务提供的范围扩展到成人扫盲课程和成人教育项目，这些项目也都被纳入到公共教育体系当中。另外，通过参与式预算实施了儿童照顾计划（Child Care Compact）。目前已经建立了 126 家儿童照顾机构，向 10000 多名儿童提供服务。

e. 医疗服务：虽然医疗服务只是在 2000 年以后才上升为参与式预算前三位的主题，但公共医疗管理应该是当地政府的本质职责，尽管来自中央政府相应的转移支付没有增加也是如此。目前，每年市政府有超过 18% 的支出用于提供医疗服务，而 20 世纪 80 年代这个比例还不到 10%。

f. 社会福利：这一领域在 1997 年以后才成为参与式预算的主题。目前进行中的各项活动针对特定群体，如有特殊需要的人群、弱势儿童和青少年、无家可归者、暴力行为受害者、被遗弃的老年人、低收入家庭及其他群体。

资料来源：拜尔勒，参与式预算基础文档。

在实施了参与式预算的城市中，基本公共服务、基础设施和公共空间得到了有效的改善。例如，西班牙的科尔多瓦（Córdoba），设

① 译者注：针对穷人的廉租房。

立在市区边缘的公共公园得到了改善（见图表 5：通过参与式预算改进的公共活动空间）。

图表 5　通过参与式预算改进的公共活动空间

通过参与式预算改进的公共活动空间（西班牙科尔多瓦）

通过参与式预算，人们向当地政府表达了例如铺设道路、公共照明、公园和花园等需求。这样，一些公共设施得到了完善，改善了环境景观，扩大了公共活动空间，特别是在城市郊区等边缘地区。

下面的图片是一个在科尔多瓦的郊区重建的公共活动广场。这个项目开始于 2006 年，一共投入了 24 万欧元用于改善和维持这个公共活动空间的质量和运作。

资料来源：罗西奥·洛佩兹·洛萨诺（Rocio López Lozano），科尔多瓦市公民参与部协调人，2009。

http：//participacionciudadana. ayuncordoba. es.

12 参与式预算的维度有哪些?

参与式预算是一个多维过程：

1. 预算和财政维度；
2. 参与维度（以上两个维度是整个过程的基础）；
3. 规范化和法制化维度；
4. 空间和地域维度；
5. 政治和治理维度。

前 4 个维度将在本手册中进行探讨。[①]

13 哪里可以获得关于参与式预算的更多信息?

通常实施参与式预算的城市会在网站上更新他们的经验（见图表 6：参与式预算相关网站、地方行政管理和地方治理）。一些非政府组织在单个的城市中还进行了专门的相关研究。然而，信息还是缺乏的，并且已有信息基本上都是西班牙文和葡萄牙文资料。

在“全球城市治理运动”的背景下，联合国人居署通过其拉丁美洲和加勒比海地区办公室的“城市治理项目”搜集了一系列资料［见图表 7：参与式预算地区间交流的相关资料，联合国人居署——城市治理项目（UMP/UN—HABITAT）］。这些资料可以通过相关网站获得，以提供已经在某些地区广泛使用的信息和工具。这些资料使得本手册更加完善。

① 原文注：政治和治理维度将在另外一篇单独的论文中探讨。然而，由于政治和治理维度是一个贯穿性的主题，本手册的几个问题也对此有所涉及。

图表 6　参与式预算相关网站、地方行政管理和地方治理

巴西：

- 累西腓（Recife）
  http：//www. recife. pe. gov. br
- 阿雷格里港市（Porto Alegre）
  http：//www. portoalegre. rs. gov. br
- 贝伦（Belém）
  http：//www. prefeituradebelem. com. br
- 贝洛奥里藏特（Belo Horizonte）
  http：//www. prata. pbh. gov. br
- 圣安德鲁（Santo André）
  http：//www. santoandre. sp. gov. br
- 坎皮纳斯（Campinas）
  http：//www. campinas. sp. gov. br
- 阿尔沃拉达（Alvorada）
  http：//www. alvorada. rs. gov. br
- 茹伊斯迪福拉（Juiz de Fora）
  http：//www. juizdefora. mg. gov. br
- 南卡希亚斯（Caxias do Sul）
  http：//www. caxias. rs. gov. br
- 伊卡普伊（Icapuí）
  http：//www. icapui. ce. gov. br
- 蒙多诺沃（Mundo Novo）
  http：//www. mundonovo. ba. gov. br
- 圣保罗（São Paulo）
  http：//www. prefeitura. sp. gov. br

拉丁美洲其他城市：

- 墨西哥联邦区，墨西哥（México Distrito Federal，México）
  http：//www. df. gob. mx
- 布宜诺斯艾利斯，阿根廷（Buenos Aires，Argentina）
  http：//www. buenosaires. gov. ar
- 蒙得维的亚，乌拉圭（Montevideo，Uruguay）
  http：//www. montevideo. gub. uy/gobierno
- 罗萨里奥，阿根廷（Rosario，Argentina）
  http：//www. rosario. gov. ar
- 萨尔瓦多，秘鲁（Villa El Salvador，Perú）
  http：//www. munives. gob. pe
- 昆卡，厄瓜多尔（Cuenca，Ecuador）
  http：//www. cuenca. gov. ec
- 卡奇，厄瓜多尔（Cotacachi，Ecuador）
  http：//www. cotacachi. gov. ec

欧洲：

- 科尔多瓦，西班牙（Córdoba，España）
  http：//www. ayuncordoba. es
- 蒙斯，比利时（Mons，Bélgica）
  http：//www. mons. be
- 圣但尼，法国（Saint Denis，Francia）
  http：//www. ville – saint – denis. fr
- 帕尔迈拉，葡萄牙（Palmela，Portugal）
  http：//www. bm – pinhalnovo. com
  http：//www. cm – palmela. pt
- 博比尼，法国（Bobigny，Francia）
  http：//www. ville – bobigny. fr
- 皮耶韦埃马努埃莱，意大利（Pieve Emanuele，Italia）
  http：//www. comune. pieveemanuele. mi. it
- 莱茵施泰滕，德国（Rheinstetten，Alemania）
  http：//www. rheinstetten. de
- 曼彻斯特，英国（Manchester，Inglaterra）
  http：//www. participatorybudgeting. org. uk
- 其他相关网站：
- 红色拉丁美洲城市 – 9（Red URBAL 9）
  http：//www. portoalegre. rs. gov. br/urbal
- 拉丁美洲城市治理项目（PGU – ALC）
  http：//www. pgualc. org
- DRD
  http：//www. budget – participatif. org

资料来源：参与式预算资源介绍。

图表 7　参与式预算地区间交流的相关资料，联合国人居署——城市治理项目（UMP/UN—HABITAT）

参与式预算地区间交流的相关资料，联合国人居署——城市治理项目（UMP/UN—HABITAT）

四个相互关联的组成部分：

（A）一个由三部分组成的数字图书馆：①关于 20 本附加了说明的基本文献，这些基本文献对现状进行了介绍，是从 200 本参考文献中筛选出来的；②包含 130 个题目的文献目录，该目录是按照各个城市编排的，尤其是那些进行了案例研究的城市；③一个由 10 本文献构成的城市治理项目图书馆，这些文献由城市治理项目及其合作者创作。读者可以获得这些文献的 PDF 文本。《城市时代》的参与式预算专刊登载的文章使得城市治理项目图书馆更加充实。

（B）一个由操作性和技术性的文件、法律和规则组成的工具集。这些工具是由一些案例城市所创造的，并且已经被成功使用。通过所包含的 15 个技术性工具及相关法律案例，对此感兴趣的实践者将会面对实施参与式预算必须解决的一些关键问题，他们可以从中得到这样一些启示：如何定义预算分配的标准、规则和功能方面的问题，参与式预算不同周期的案例，问责的相关文件，控制系统，有利于增加透明度的法律法规，等等。

（C）关于 14 个案例城市的情况表格。这些资料详述了案例城市当前的各种实施经验和相关背景，如：城市规模、地区差异、整合率、资源筹集的来源和水平以及各种具体方法。该资料引导使用者放弃模式化的方法，深入分析多样化和已有经验在不同地区的适用性。

（D）相关人员、机构联系方式和网址的资源目录：①来自案例城市的资深人士；②专家和学者，尤其是基本文献的作者；③主要城市网站的列表，包括案例城市。

一些相关的信息和资源：

- 这本常用问答手册是操作性的，并且尽量简洁。对更详细的信息感兴趣的使用者可以求助于上面提到的案例城市情况表格。对于常见问题的回答也只是引导读者使用上文提到的一系列工具和数字图书馆。

• 概念文件将读者引向资料目录、案例研究、相关工具和法律文件。虽然这些文献在很大程度上是概念性的，但它来源于操作性经验，并且将参与式预算同城市治理全球运动和千年发展目标联系起来。

• 案例城市相关的信息：读者能找到每个案例城市的相关数据，这些数据涉及参与式预算的四个方面（财政、参与、建设规划、法律法规），一个相关工具、网站和人员的信息，以及他们的邮件和通信地址。

• 概念和实际操作层面的信息，包括从地方到国家层面（见联合国人居署城市治理图书馆、相关研究机构目录和国家宪法和法律等）。

资料来源：联合国人居署——城市治理项目图书馆资源，2004 年。

14 任何一个城市都可以实施参与式预算吗?

原则上讲，任何一个城市都可实施参与式预算。然而，实际经验表明一些特定的前提条件对于参与式预算实施的成功十分重要。

15 一座城市实施参与式预算应当具备哪些基本条件?[①]

实施参与式预算需要一些基本的前提条件。第一个条件是市长和其他政府决策者应当对此有清晰的政治意愿。政治意愿对于整个过程的持续稳定是必要的，最直接体现这种必要性的是在实施阶段，即有无这种政治意愿决定着能否将承诺具体化为实际的投入。

第二个条件是社会组织对此感兴趣并参与其中，如果全体市民都能如此就更好了。这一点对于相关实践的可持续性有决定性的影响。

第三个条件是清晰的既定规则。这些规则涉及纳入讨论的预算金额、步骤和各自的时间周期、决策规则（在发生分歧情况下，每一个参与者的权利和责任）、责任的分配方法、城市不同地区之间权利和资源的分配，以及参与式预算委员会的组成。这些方面的规则不能单方面制定，它应当通过市民的广泛参与来制定，并且基于运行的效果每年进行调整。

---

① 原文注：参见参与式预算工具集电子图书馆，伊夫·卡巴纳，《来自拉丁美洲参与式预算的经验》，摘自“玻利维亚参与式研讨会”文集，拉丁美洲城市治理项目工作文件第 130 号，2003 年。

第四个条件是培养市民和政府官员在一般公共预算方面，尤其是参与式预算方面的能力。要做到这一点，必须对资金的来源和数量以及当前的支出体系进行解释说明。同时，澄清哪些公共支出领域是市政府的责任而哪些领域超出了其职责范围，这一点也是很重要的。

第五个条件是通过各种途径进行广泛的信息传播。会议时间和地点、已经确定的相关规则应当向市民公开。

第六个条件是在运用各种技术性的标准对现有基础设施和公共服务的不足进行分析的基础上，由市民对各种需求的优先性进行排序。这一点对于更加公平的公共资源分配是非常重要的。

另外，在中国的案例中有一些重要的因素会影响选择什么样的街道、村或者乡镇作为参与式预算的试点（见图表 8：以街道、乡镇为参与式预算试点的有利因素）。

图表 8　以街道、乡镇为参与式预算试点的有利因素

以街道、乡镇为参与式预算试点的有利因素

1. 街道办事处的社区居委会和乡镇的村委会，是与社会公众接触最频繁、最密切的基层单位，平时的主要工作就是为居民和村民服务。在街道和乡镇开展试验工作，具有广泛的群众基础和成熟的组织架构，易于调动各个阶层的积极性。

2. 随着经济发展和属地化财税管理体制的实施，各街道、乡镇在每年完成或超额完成税收基数后，都会分得一部分税收分成资金；另外，新农村建设等重点工作有来自各级财政拨付的专项资金，可以将其中一部分用于区域内的建设项目和民生发展项目。这样为试验搭建了平台，也提供了资金保障。

3. 现阶段我国正在推进社区建设和新农村建设，可以结合这两项重要工作，推进基层民主建设，促进政府职能从管理型向服务型转变。

16 在什么情况下不适合实施参与式预算?

在上文提到的各种前提条件不具备的情况下，是不适合实施参与式预算的。此外，在政府和市民有一方不愿改变目前公共资源管理现状、不愿分享权利的情况下，实施参与式预算也是不适合的。

如果地方公共管理中缺少诚信和透明度，也应当尽量避免实施参与式预算。在这种情况下实施参与式预算，会为与参与式预算基本原则相悖的行为提供合法性或者掩盖这种行为。

某个地方在特定的时间实施参与式预算的条件不理想，不意味着应当永远放弃这种设想。这种情况下可以实施一些有限的初步措施，如提高预算过程的透明度。[①] 在论坛和其他一些活动的组织中引入公民社会合法代表的参与，这是一种能够促进对预算的公开讨论和社会监督的机制。许多城市目前都处在实施参与式预算的准备阶段。

17 参与式预算的基本原则有哪些?

这些基本原则包括作为一种政治范例的参与式民主和善治。[②] 如果这些原则确实被认为是普遍适用的，那每个城市都应当将其转化为反映当地实际情况和需求的实际措施。

举例说明，下面是秘鲁参与式预算法的八项指导性原则（概

① 原文注：《在地方政府层面提高透明度的初步措施和方法》，参见联合国人居署与透明国际主持的全球治理城市行动，2004 年 3 月。

② 原文注：参见联合国人居署，全球城市治理行动概念文件及其网站，2002 年 3 月。http：//unhabitat. org/campaigns/governance.

括性的）。[①]

- 参与
- 透明公开
- 平等
- 包容
- 效率与效果
- 公正
- 竞争
- 尊重协议

对公共资源的共同管理是这些原则的另外一个维度。

18 如何将参与式预算付诸实践?

对于发起实施参与式预算，没有普遍适用的方法。每个地区的实际情况都有所不同。

第一步是进行情况分析和评估，弄清参与式预算的基本原则在多大程度上被认可，以及实施的前提条件在多大程度上得到满足。在不同的城市，这种分析的内容可能存在差异（见图表 9：前期诊断性研究的方法，英格兰索尔福德的经验）。

第二步是以参与式的方式对当地的主体进行评估。评估的对象既包括对参与式预算感兴趣的主体，也包括那些可能反对这项措施的主体。

第三步是对作为参与式预算对象的资源和实施参与式预算所需要的资源，由政府对其数量和来源进行清晰的分析和界定。在这一点上，建议地方政府对这项计划进行成本收益分析。

① 原文注：更详细的文本参见参与式预算工具集，法律工具。

图表 9　前期诊断性研究的方法，英格兰索尔福德的经验

前期诊断性研究的方法，英格兰索尔福德的经验

提交给索尔福德市议会的研究报告的目标有以下三条：

1. 设计出一个假设性的预算提案，用来探讨索尔福德社区规划中现有的各项主题和它们的优先性。

2. 探讨预算提案如何与社区规划和预算周期相融合。

3. 基于这种分析，评估在索尔福德市预算过程中引入更多参与式方法的机遇和挑战。

另外，设计预算模型的七个步骤已经建立起来，归纳如下：

- 步骤 1：确认可用的投资数量。
- 步骤 2：阐明各个地区的想法和优先性排序。
- 步骤 3：将各个地区的优先性排序转变为整个城市范围的优先性排序。
- 步骤 4：根据人口数进行调整。
- 步骤 5：根据需求的层次进行调整。
- 步骤 6：对预算模型进行加权。
- 步骤 7：确定具体的分配方案。

资料来源：《以社区为荣行动，建立人民的预算》，索尔福德市预算委员会预算研究报告，2003 年 5 月。

第四步是建立联盟，开展广泛对话，以获得更多的支持者和合法性。关于这一点的关键要素可能包括：

- 在政府内部达成一致
- 与最相关的市民代表开展对话
- 使地方议员尽早地参与到这个过程当中

第五步是设计参与式预算的内部规则，定义这项制度在第一年的运行规则。

在设计规则时，考虑以下的操作性原则是重要的：

- 普遍参与：不管社会经济地位如何，所有市民都可以参

与。然而，有组织的群体在这个过程中发挥了重要的作用。事实上，有意识地考虑如何将最弱势群体纳入到参与过程中是必要的。

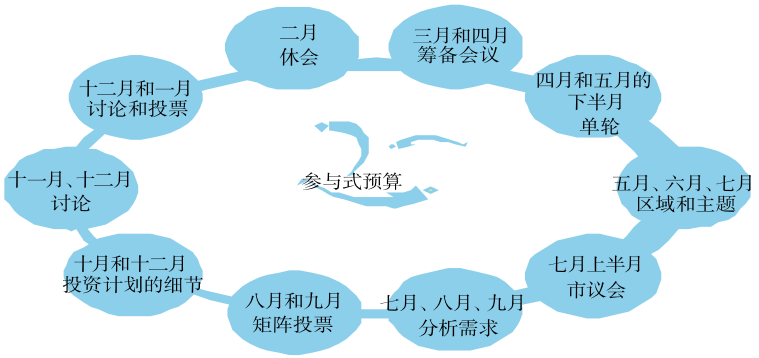
- 预算的透明度：体现在收入和支出两个方面。
- 灵活性：这个过程应当保持足够的灵活性，以不断进行评估和调整。
- 客观性：应当依照客观清晰的标准进行资源分配，以确保整个过程的可信度。
- 性别视角：男女平等参与。获得与预算和投资效果相关的分性别数据是很重要的。
- 多元文化与多民族聚集：通过积极的非歧视和肯定的举措确保被排斥群体（如土著群体）的参与和决策权利。

19 参与式预算的主要步骤有哪些?

各个步骤是被称为“参与式预算周期”（Participatory Budget Cycle）的年度周期的组成部分。不同城市之间有所差异。[①] 下面是参与式预算的主要步骤［见图表 10：参与式预算在巴西阿雷格里港市的周期；图表 11：巴西皮内拉奥（Pinheiral）参与式预算循环图；以及图表 42：参与式预算的周期（黑龙江省哈尔滨市、江苏省无锡市、浙江省温岭市泽国镇）］。

① 原文注：参见参与式预算工具集，参与式预算周期的三个例子。

图表 10　参与式预算在巴西阿雷格里港市的周期



资料来源：2004年阿雷格里港市政府。

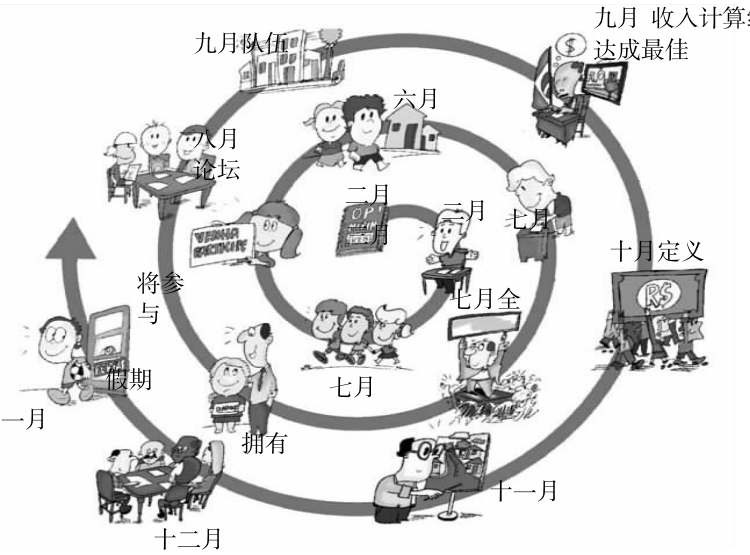
资料来源：本市2003年www.ongcidade.org网站。

参与式预算的讨论、协商和具体细化过程的周期需要 1 年时间，主要包括以下一些步骤（尤其是在大城市中）：

- 地区（教区、社区、行政区等）和部门集会

在这些会议上，市长要对上一个时期完成了哪些任务和哪些没有完成进行解释，说明投资计划和参与式预算的程序规则。根据一系列规则所确立的标准，选举（或委派）参与式预算的地区和部门代表（主题性的或基于具体事务的）。

图表 11　巴西皮内拉奥（Pinheiral）参与式预算循环图



资料来源：皮内拉奥市政府——参与式预算周期。

● 地区和部门的会议（选择性的）

这些会议是代表和他所代表的社区之间的会议。如果代表愿意，会议可以在没有当地政府出席的情况下召开。参与者通过这些会议决定将被执行的优先项目。在欧洲和拉丁美洲的许多城市中，政府一定程度的参与是必要的，至少某些会议需要政府参与。因为市民社会的组织程度和能力不足以独立开展这项工作。鉴于一些会议中的讨论质量不高，代表之间应当在地区、具体事务和整个城市的不同层面进行定期讨论，以使这项制度更加完善。这一点对于防止参与式预算成为一种流于形式的公民投票和平民主义是必要的。

● 市级集会

参与式预算委员会在市级会议上正式向市长提交通过市民参与确定的优先项目清单。参与式预算委员会成员也是在这次会议上正式就职。

● 预算提案的制定

由市政府和参与式预算委员会来制定预算提案。这是整个过程中基础性也是最具争议性的一步。投资方案也与预算提案一同制定出来，向市民公布并公开出版，以便监督已达成协议的执行情况。

● 过程的评估

一旦周期结束，应当对参与式预算的程序规则进行评估和调整。新的规则将在下一年使用。

周期的第一轮从社区中的第一次会议（一般在 3 月）开始，以预算提案获得通过（10 月或 11 月）而告终。

周期的第二轮是执行和监督周期，在第二年开始（见图表 12：参与式预算是如何运作的）。[①] 周期的这一轮以技术性的研究开始，以各项被批准的项目开始实施而结束。在整个过程中，当地政府、市民以及具体的监督委员会不断地互动。

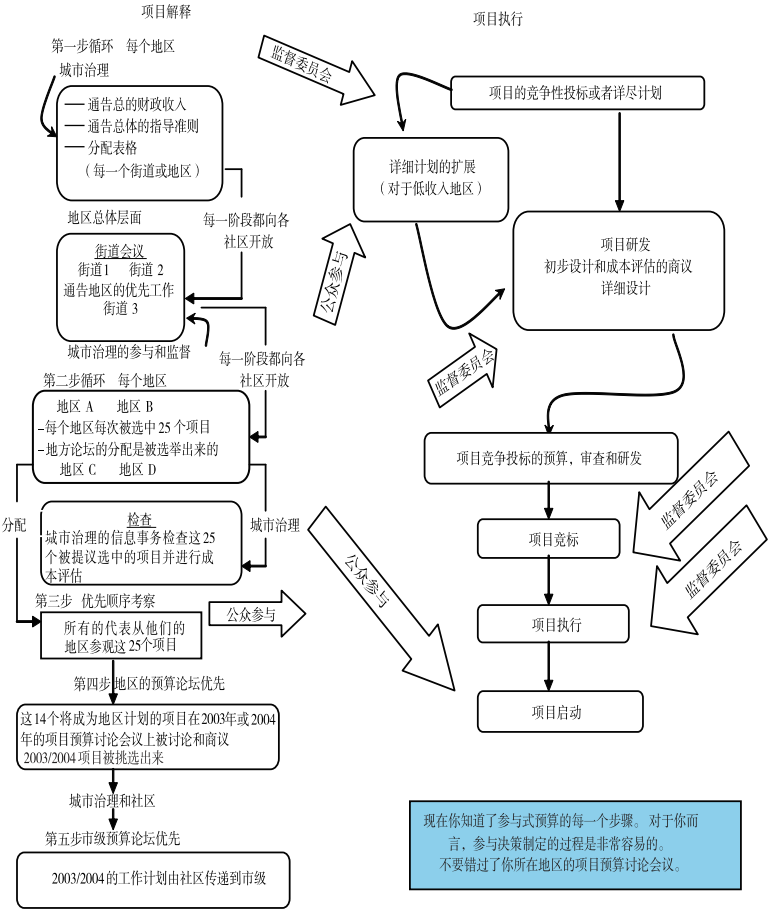
城市社区参与治理资源平台总结了参与式预算在中国开展比较典型的周期，分为以下几个部分：

1. 建立组织架构

在参与式预算中组织框架的构建有两个方面：政府和居民。政府部门，包括区、县乡级政府成立参与式预算领导组，街道办事处、镇一级成立参与式预算工作组。居民层面的机构是社区和街道的居民代表大会。

① 原文注：贝洛奥里藏特行政区，《参与式预算：贝洛奥里藏特十年经验》，2002 年。

图表 12　参与式预算是如何运作的



2. 确定资金额度

在进入项目设立和讨论之前，参与式预算工作领导小组按照整个城市年度发展计划和财政收入情况，确定通过社会公众参与讨论确定的预算资金额度，并进行公示和说明。

3. 制定相关规则

包括：①居民代表选举办法；②参与式预算工作流程和预算资金配套原则；③居民代表大会的投票规则以及监督评估机制等。相关规则一经确定，必须向公众公布，并进行解释，以确保居民的理解。

4. 收集居民意见，形成备选项目

收集参与式居民预算居民代表建议,以及对可能项目的不同意见。

5. 社区居民大会

不同的部门和利益代表都可以在这个过程中分析和讨论备选项目的可行性、成本效益。参与式预算工作组会对居民代表大会的讨论作最终决定。一旦居民参会代表和居民代表大会的日期确定，相关的信息应该通过网站等方式向居民公布。

在大会上，社区居民、参与式预算领导小组和政府部门介绍现阶段的预算和优先计划，对备选项目进行介绍，居民根据对自己生活重要性的程度进行投票。

参与式预算工作组成员根据居民的投票，考虑政府的财政预算和建设规划，确定项目。然后在社区层面公布，并将项目计划提交区级人民代表大会常务委员会批准。最终通过的项目会通过不同渠道向社会公示。

6. 项目的执行和居民监督

参与式预算工作小组对项目组织工程招标及政府采购工作，对施工单位进行公示，签订合同，启动施工。居民选出代表组成监督小组，负责对项目建设施工过程进行监督。

7. 完成项目和居民评估

项目结束、工程验收后，组织居民进行评估，并公布评估结果和项目详细指出。居民通过调查问卷等方式表达满意程度。[①]

① 资料来源：城市社区参与治理资源平台，2010。

20 全部市政预算中提交参与式预算审议的部分占多大比例?[①]

总体上讲，尤其是在巴西，提交参与式预算审议的部分占已执行预算（即已实际支出的量）的 2% ~10%，已执行预算通常少于前一年计划的预算。这也表明城市政府投资预算所占比例是变化的。然而，就全部预算中进行讨论的比例而言，很少有城市超过 10%，更少有城市像蒙多诺沃或阿雷格里港市那样（至少在技术上）对全部的预算进行讨论［见图表 13：巴西的蒙多诺沃（Mundo Novo）和阿雷格里港市——两个将全部预算进行公开讨论的城市］。另外一个极端是，有些城市，尤其是在欧洲，参与式预算可以讨论的内容占整个城市政府预算的比例还不到 1%。

图表 13　巴西的蒙多诺沃和阿雷格里港市
——两个将全部预算进行公开讨论的城市

巴西的蒙多诺沃和阿雷格里港市——两个将全部预算进行公开讨论的城市

在阿雷格里港市，所有的预算都被认为是用参与式方法制定的。因为所有的预算在被提交市议会之前，都要经过由选举出的代表组成的参与式预算委员会（原文注：葡萄牙语简称为“COP”）的检查和讨论。经过全体市民参加的集会讨论的部分占可获得的投资资源的比例达到了 100%。虽然具体的情况每年都有变化，但这部分占全部预算的比例始终在 10% 以上。

在巴西南马托格罗索州（Mato Grosso do Sul）的一个只有 16000 人的小城市蒙多诺沃，情况也是如此。在那里，所有的预算都是讨论的对象。与阿雷格里港市不同，这里采取了一种更直接的方式，即开放式的市镇会议。这是参与式预算最先进的形式，它表明整个城市政府预算，甚至包括市长的工资，都可以进行公开的讨论。

资料来源：参与式预算工具集电子图书馆基础文档。

① 原文注：关于更详细的信息参见第 23 问的示例城市数据。

21 城市政府投资预算中经过讨论的比例是多少?

在全部投资或基本建设预算中，经过讨论的部分所占比例从几个百分点到100%不等［见图表14：在巴西103个城市中参与式预算讨论的预算资金所占比例（1997—2003）］。也就是说，如果用大写字母“P”来代表部分参与式预算项目，就应当用小写字母“p”来代表另外一些参与预算项目。①

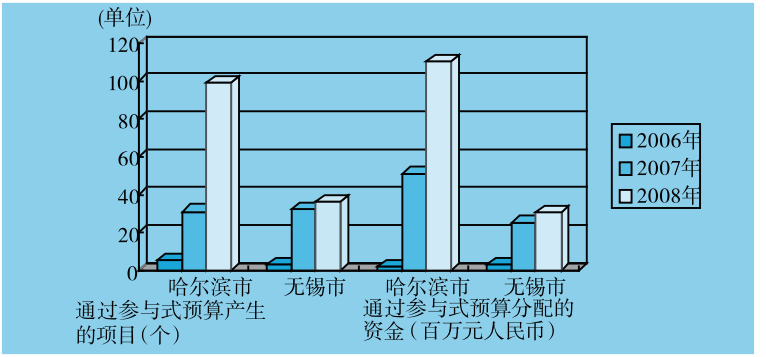
图表14　在巴西103个城市中参与式预算讨论的预算资金所占比例（1997—2003）

被讨论的预算资金所占比例	城市的数量（个）	占全部城市的比例（%）
1% ~10%	15	15.0
11% ~20%	5	5.0
21% ~30%	4	4.0
31% ~40%	5	5.0
41% ~50%	7	7.0
51% ~60%	—	—
61% ~70%	2	2.0
71% ~80%	5	5.0
81% ~90%	1	1.0
91% ~99%	—	—
100%	22	21.0
不对预算资金进行讨论	10	10.0
缺少信息	27	26.0
总计	103	100.0

① 译者注：参与式预算英文首个字母为P。

在参与式预算资金讨论过程中资金和项目的数量可能每年都不同。例如，在中国无锡市，2006 年的讨论数量是 300 万元，2007 年是 2500 万元，到 2008 年增加到 3000 万元以上。这样，中国的参与式预算的项目数量也从 2006 年的 3 项，发展到 2007 年的 32 项，到 2008 年的 36 项（见图表 15：中国黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算项目和金额的发展变化）。

图表 15　中国黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算项目和金额的发展变化



22 城市政府预算中提交参与式预算的部分是否存在一个最佳的比例?

这个比例是不存在的，它取决于当地的实际情况，尤其取决于城市政府当局的政治意愿和来自市民的压力。在一些城市，随着参与式预算实施中经验的不断巩固和参与者（包括市民和政治人物）信心的增强，预算中被提交公开讨论的比例逐年稳步上升。预算中

经过讨论的比例越大，市民的经验就越丰富，利益就越大。

23 被讨论的资源来自于哪里?

通常这些资源来自于城市政府预算，但指出以下几种典型情况仍然是必要的：

- 最常见的情况是，经讨论的资源量是总额预算（或者是投资预算，或者更多）的一部分，被看做参与式预算。
- 在几个城市中，尤其是在安第斯地区，参与式预算主要针对中央政府转移支付的一部分资金（例如，秘鲁所谓的“城市政府补助基金”）。在这种情况下，讨论可能受到与这些资金一些相关条件的限制。
- 有些国家，中央政府转移支付受到与参与式预算相似的过程的影响。例如，肯尼亚实施了一项名为“地方政府公共服务行动计划”（Local Authority Service Delivery Action Plan，LASDAP）的项目[①]，该项目成为各个社区参与中央对地方转移使用相关决策的平台。
- 参与式预算所讨论的资金也可能局限于某个领域的资源，如社会福利或者教育。讨论的对象也可能局限于某一个具体项目的资源，如修复一座广场、改造一个老城区或兴建一条大街（如西班牙的圣·费利乌德穆尔克，St. Feliú de Lobregat）。在这些情况下，资源可能来自于国家、省或市一级的政府。

到目前为止，被讨论的资源本质上讲都是“内生的”，也就是来自于国家或地方政府的资源，而不是贷款或国际援助，至少在拉丁美洲如此。

---

① 原文注：参见尼克·得瓦斯及其他四名咨询顾问，《肯尼亚“地方权力服务提供行动计划评论”》，内罗毕。

在中国，最近几年有两种比较典型的情况：

（1）特别经费模式，在财政预算外增加一部分特定目的的经费，例如养老、农村发展资金等。这和上面谈到局限于某个领域资金的情况是类似的。

（2）发展型资金，用于特定地区社会发展的资金。

这两种基本的参与式预算资金模式的情况（见图表 16：中国参与式预算资金的两种模式：无锡市和哈尔滨市）。

图表 16　中国参与式预算资金的两种模式：无锡市和哈尔滨市

中国参与式预算资金的两种模式：无锡市和哈尔滨市

无锡市财政情况较好，用于讨论的资金通常是未既定用途的“发展型资金”，即区财政将分配到街道的用于社会发展和民生建设的资金。通常，无锡市参与式预算是三级资金来源，项目在街道层面，资金则以街道为主，区、市两级财政配套；其中市级财政的资金主要是引导资金。在这种“引导资金模式”下，在街道范围按照需求来分配本区街道发展资金。

哈尔滨市相对财政紧张，因此主要通过参与式预算方式分配各种专项资金，如新农村建设资金、老旧社区改造资金等，以确定资金的具体用途和地域分配，满足最为迫切的民生需求，并在一定程度上缓解资金少、发展需求多的矛盾。这种模式可以总结为“专项资金模式”。

24 参与式预算对财政征收和政府收入的影响是怎样的?[①]

在拉丁美洲，有明确的证据表明，参与式预算过程带来了财政征收（税收和其他收费）的增加，同时减少了偷税漏税。研究认为，财政收入增加的原因与包含在参与式预算之中的公共行政

① 原文注：更详细的信息参见第 25 问中的城市案例数据。

透明度有关（见图表 17：参与式预算与财政绩效之间的关系）。参与式预算还使短期公共工程和公共服务具有透明度，这有助于城市财政文化的调整。

图表 17　参与式预算与财政绩效之间的关系

参与式预算与财政绩效之间的关系

在坎皮纳斯、累西腓和昆卡，税收收入在短短几年内有显著的增加。在阿雷格里港市，财产税欠税程度由 20% 下降到 15%。在不到 10 年的时间里，财产税占当地政府收入的比例由 6% 上升到当前的接近 12%，这种结果是合乎逻辑的。在巴西蒙多诺沃，拒绝支付税款的减少也很明显。

在秘鲁的伊洛（Ilo）和萨尔瓦多两个城市，参与式预算资源在各个地区之间的分配直接与税收的拖欠水平挂钩。尽管缺乏直接、确切的证据证明“税收关联标准”在缓解税收拖欠方面所起的作用，但有一点是明确的，即在伊洛市参与式预算过程引起了对于城市资源及其有限性和来源的更多关注。

资源来源：案例研究，萨尔瓦多和伊洛，见参与式预算工具案例。

25 是不是市民的所有需求都会得到相应的公共工程和公共服务?[①]

通常，是不可能完全做到的，一般需求和被提出的项目的数量以及其资金数量都超过可获得的资源量。因此，进行优先性排序的标准和每年筛选优先性项目的过程至关重要。当年没有被列入优先项目的需求，在下一年可以继续提出。在一些城市，可以获得资助的项目数量是事先确定的，例如在贝洛奥里藏特，每一

① 原文注：更详细的信息参见第 27 问中的城市案例数据。

个下属区有 14 个项目。

此外，市民的一些需求可能会在当地政府的管辖范围之外，这些需求可能要依靠更高层级的政府或国家主管当局的特权。在这种情况下，需求通常不被接受。

在中国，参与式预算的项目通常是和直接影响居民日常生活的公共基础设施相关的（见附：中国参与式预算：哪些类型的项目适用于参与式预算讨论）。江苏省无锡市和黑龙江省哈尔滨市的经验给公共需求和公共利益带来了一些启示：①人们对于与日常生计相关的公共利益需求范围是很宽广的；②参与式预算对于其他全局性的决策或者大型投资项目的影响是很有限的，所以市民容易和政府就参与式预算项目达成一致；③参与式预算项目通常规模较小，且周期短，能产生社会价值和效益。

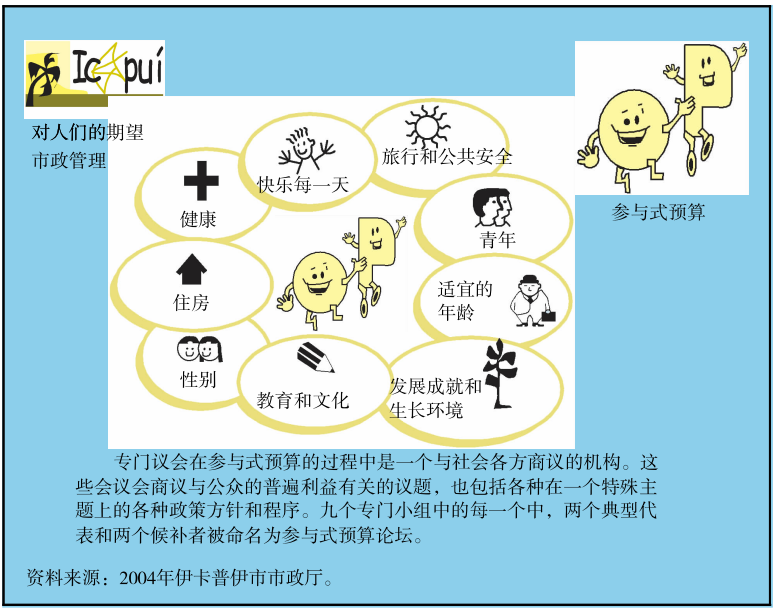
26 在城市内部，资源怎样分配？是按照不同领域分配，还是按地区分配？[①]

资源的分配可以按照两种方式来安排。第一种方式是按地区或次级地区来分配，有时会为推动最贫困地区（如贫民区）发展而安排专门的分配额。第二种方式是按照不同的领域来分配。不同领域的优先性反映了整个城市的当年的需求（尤其是这些领域，如覆盖全民的医疗体系、以人为本的交通运输、有利于下一代发展的未来——社会融合以及城市化和环境保护等），并且每年都可以改变。要理解参与式预算是如何基于针对不同领域和属地性（社区、行政区域）的会议和论坛而建构的，理解这种双重分配体系很重要（见图表 18：2004 年巴西伊卡普伊市主题集会）。[②]

① 原文注：更详细的信息参见第 27 问中的城市案例数据。

② 原文注：参见参与式预算工具集：城市案例，伊卡普伊案例研究及相关文献。

图表 18　2004 年巴西伊卡普伊市主题集会



专门议会在参与式预算的过程中是一个与社会各方商议的机构。这些会议会商议与公众的普遍利益有关的议题，也包括各种在一个特殊主题上的各种政策方针和程序。九个专门小组中的每一个中，两个典型代表和两个候补者被命名为参与式预算论坛。

资料来源：2004年伊卡普伊市市政厅。

27 预算分配的标准如何制定?

预算分配标准的制定对于整个过程的正常发展是关键的一步。不存在固定的或预先设定的标准，按照地区、次级地区和不同的领域来分配资源的标准应当由每个城市以参与式的方式分别制定［见图表 19：资源分配标准，来自 2002 年秘鲁的维拉艾尔萨尔瓦多（Villa El Salvador）和巴西的多拉多斯（Dourados）的例子］。标准的制定是整个过程的关键性步骤，在这个过程中社会组织和市民通常开始发挥主导作用，能够理解并向其他人解释制定出来的标准。每个城市都使用数量不同的标准来分配资源。

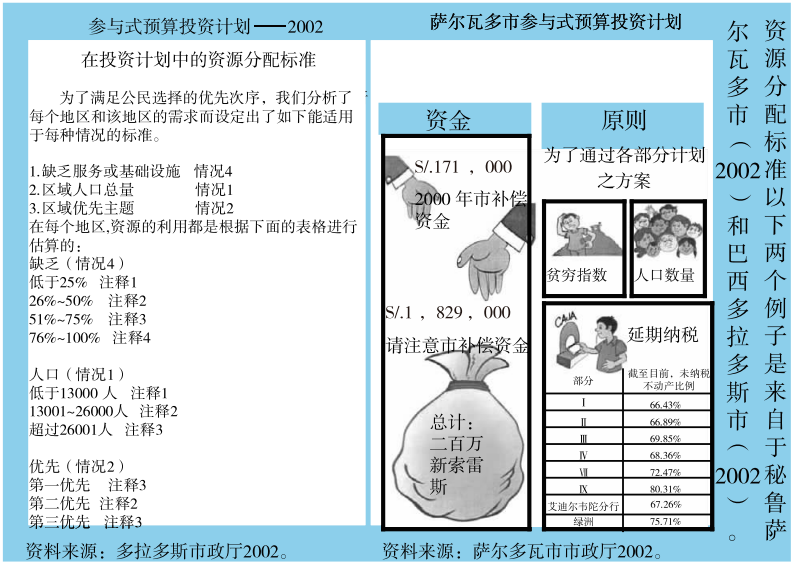
这些标准中最常见的有：某一地区的人口数、居民对不同领域的优先性排序（住房、街道、教育、健康、排污等）、未满足的基本需求（供水、供电、公共卫生）、参与程度、偷税漏税和拖欠税款的程度、几年来的受关注程度，项目对社区和弱势群体的影响。此外，还有其他一些标准。

这些标准可以有不同的权重。例如，如果一个城市资源地理分布的标准是人口和未满足的基本需求（简称 UBN，包括饮用水供应、垃圾收集系统在家庭中的覆盖率、适当的住房条件）的比例，城市 A 可能赋予每个标准相同的权重，而城市 B 则可能赋予未满足的基本需求 3 倍的权重。在第二种情况下，更多的资源将流向处于不利地位的地区。在一些案例中，资源分配的标准是根据实际情况制定的。在葡萄牙的阿克契特（Alcochete）就将标准制定为优先住房和公共设施的项目（见图表 20：葡萄牙的阿克契特市在住房和公共设施等项目中使用参与式预算优先选择的例子）。

这些标准不是一成不变的。在不同的周期之间或者一个周期内部，被选出的代表和理事（有时和当地政府一起）通过参与式预算，可以修改既有标准或增加新的标准，也可以删除某些标准，还可以调整标准的相对权重。这些决定将在下一年实施，并且被编入程序规则或城市政府规章。这个过程体现了参与式预算循序渐进、可调整和灵活性的特征。

除标准加权外，巴西城市所使用的另一项非常重要的方法（不仅限于巴西的城市）是“对项目优先性的实地调查”。在实地调查过程中，代表们访问城市的各个不同地区，亲自考察被认可的需求。这使得他们可以对不同需求的紧迫程度获得形象具体的认识，最重要的是这个过程赋予提交的技术标准更大的合法性。实地调查过程还使社区代表注意倾听来自他们社区之外的需求，将城市作为一个整体来看待。

图表 19　资源分配标准，来自 2002 年秘鲁的维拉艾尔萨尔瓦多（Villa El Salvador）和巴西的多拉多斯（Dourados）的例子



资源分配标准以下两个例子是来自于秘鲁萨尔瓦多市（2002）和巴西多拉多斯市（2002）。

图表 20　葡萄牙的阿克契特市在住房和公共设施等项目中使用参与式预算优先选择的例子

葡萄牙的阿克契特市在住房和公共设施等项目中使用参与式预算优先选择的例子

优先的项目、行动：

阿克契特市邀请市民对所有公示的项目进行选择，在调查表格中填入项目及其分类信息。优先选择的原则包括：

1. 能够从该项目中获益的人数；

2. 是否已存在类似的项目；

3. 社会公正：重点关注更有需要的群体，如老年人、婴幼儿、不良行为青少年以及处于不利状况的家庭。

资料来源：阿克契特城市政府，2007。

28 参与式预算由哪里进行决策，谁拥有决策权？

通常，尤其是在巴西，关于预算基准线和纳入讨论范围预算数量的初始决策由市议会（或相对等的机构，例如中国的地方人民代表大会）投票决定。相似地，参与式预算提交的预算提案也是由市议会最终正式批准。经验表明，市议会很少否决或更改提交的预算提案。

基于不同地区和不同领域需求形成“预算提案”，是参与式预算的独有特征之一。对不同需求优先性的第一层次的排序是在各次公共会议上做出的。第二层次是对各项需求的优先性做最终汇总和排序。如果城市中设有参与式预算委员会，应当由理事们来负责这项工作。

有的城市参与式预算是通过社会组织（社区理事会和联合会）或者政治实体（例如厄瓜多尔的教区理事会）来实施的，由他们来作最后的决策。

在有些国家，包括欧洲国家的案例中，被纳入讨论过程的资源仅限于某些具体的项目或领域。在这种情况下，由执行委员会和市或区级政府部门共同决策，而不经过市议会。

29 参与式预算是否只限于规划短期支出？

参与式预算只限于对年度城市政府预算的全部或一部分进行分配。这一点是参与式预算的特征，也是它的一个局限。然而，预算支出的实施周期可以是两年，以使实施过程更加便利。有些城市的参与式预算是每两年进行一次。

蒙得维的亚从 1990 年开始邀请市民通过选举“社区理事会”（Neighbourhood Councils）参与 5 年期财政预算的决策过程，像这

样的案例是相当罕见的。[①] 不过巴西有一些城市针对多年投资规划进行公开讨论，每 4 年对支出项目的优先性进行一次排序。

30 分配的预算资源多是否会有利于更多更好地参与，讨论的资源较少是否会成为不利因素？

纳入讨论过程的预算越多（在绝对量和相对比例两个方面）对市民越有利。然而，没有证据表明纳入讨论的资源量与参与水平有直接联系，就参与的数量和质量两个方面而言都是如此。纳入讨论的资源量较少并不是一个障碍或制约因素（见图表 21：来自资源缺乏城市的经验）。重要的是不论多么有限，纳入讨论的资源量是透明的，资源有限的原因被清晰地解释和理解，并且公众对资源的分配规则制定出清晰的规定。

图表 21　来自资源缺乏城市的经验

来自资源缺乏城市的经验

2000 年，在秘鲁的萨尔瓦多，利马都市区（Lima Metropolitan Area）的一个贫穷的区域在资源非常有限的情况下开始实施参与式预算——30 万人口只有 60 万美元资金（人均不到 2 美元）。尽管资源很少，同时亟待解决的问题很多（如垃圾得不到处理），这里的参与式预算却富有成效，而且参与水平在这一地区中也位于前列：25 岁以上人口中有 25% 都参与其中。

从里约热内卢州（State of Rio de Janeiro）巴拉曼萨（Barra Mansa）“青年人参与式预算”项目的经验来看，也可以得出相似的结论。儿童和青年人在对当地政府授权给参与式预算的资金量没有明确概念的情况下，依然参与其中。第一年的资金是 18 万雷亚尔（Reals，巴西货币单位——译者注），相当于 18 万美元。在这个过程中，令人感兴趣的是 7000 名儿童

① 原文注：参见参与式预算工具集，《来自蒙得维的亚的案例研究和技术工具》。

和青年人参与了进来，并且提案非常多样化。本来，设想预算值较低会导致青年人和代表们之间的紧张局面，如果青年人的项目没有被选中，他们就会感到失望，并因此不愿参与其中。但事实并非如此，青年人仍然积极参与。由于规则明确，紧张局面也是微不足道的。

资料来源：“玻利维亚参与式预算”国际研讨会，伊夫·卡巴纳。

31 参与式预算讨论的对象是否仅限于城市自身所取得的收入？

参与式预算经常只覆盖城市自身所取得的收入（如税收、专业服务费、各项征费、服务性收费等）。一些新方案和经验也对更大的地区层面和中央政府的公共支出的优先性排序进行讨论。目前，对于国家和国际层面的财政事务是否可以经过参与式预算的讨论和批准，还存在争议。由参与式预算委员会来批准国际机构资金预算（如贷款或借款）的案例是非常少见的。

社区组织——有时候是非政府组织，对分配给经过投票决定的计划和优先项目的公共资源进行管理。

32 是否有相关程序来确保参与式预算过程中的问责？[1]

通常是有的。

这些程序可以分为四种方式：

● 公开听证会（每年一次或更频繁）。在听证会上，市长和政府决策者向市民解释整个预算的使用和流向。在最初的时候，大开罗地区的阿芒特区（Armant District）的公共听证为市民提供了表达对他们对当地服务质量和优先度的意见（见图表 22：埃及

① 原文注：更详细的信息参见第 41 问中的案例城市数据。

开罗阿芒特地区的公众听证会），后来逐渐发展为促进地方政府问责性的方式。

图表 22　埃及开罗阿芒特地区的公众听证会

埃及开罗阿芒特地区的公众听证会

在阿芒特（Armant）地区，公民社会组织的成员在提高本地透明度和政府责任方面发挥了主导作用，他们与政府公务员、民选议员一起召开公众听证会，让普通公众能够自由表达他们对本地区政府服务质量所关注和优先考虑的事项。

在举行此类讨论之前，公民社会组织的志愿者帮助社区居民了解政府公务员和民选议员的职能和工作内容。在听证会期间，政府公务员和民选议员首先简要介绍他们在提供公共服务方面所取得的成绩和面临的挑战。然后，居民们表达他们对地方政府的期望，以及他们所关注的问题，如街道路灯不足、小学教室过于拥挤等。同时，居民还可就民选议员在征询居民需求方面的工作效率提出质疑，并建议其如何更好地履行职责。

这类公众听证会产生了效果，地方政府同意将铺设街道路灯作为下一个财政年度的优先事项，并调动资源为学校建设更多的教室。为了提高居民与地方政府的互动，公务员和民选议员同意与公民社会组织合作，每月都召开类似的公众听证会。

迄今为止，该地区已经召开了二十多次公众听证会。鉴于他们言行一致的表现，对公务员和民选议员的公民满意度得到了提升，同时对地方政府的信任度也有所提高。

资料来源：穆罕默德·纳达，关爱国际，2009。

● 通过宣传册或者报纸插页，分地区、分领域地提供每一个被批准的公共工程和服务的详细信息，包括其资金量和实施进度。在最好的实践案例当中，这些宣传册被广泛地分发到每一个

家庭当中[①]，并成为获取参与式预算具体效果信息的主要来源。

● 将参与式预算的财务信息和实施效果放在市政府的网站上，对这些网站的访问（见图表 6）表明参与式预算占据了它们的重要位置，这也表明参与式预算改善了政府与社会之间的沟通和信息共享系统。[②]

● 第四种模式并不那么常见，是通过将以往的参与式预算项目的细节在网站地图上公布来实现。意大利的摩德纳（Modena）在社会沟通和社会责任方面就做出了积极的努力（见图表 23：意大利摩德纳参与式预算的城市互联网地图）。他们将数百个已获得通过的参与式预算项目细节在该市的谷歌地图上标记出来。每一个标记都能显示出关于该项目的细节描述和进展情况。

图表 23　意大利摩德纳参与式预算的城市互联网地图

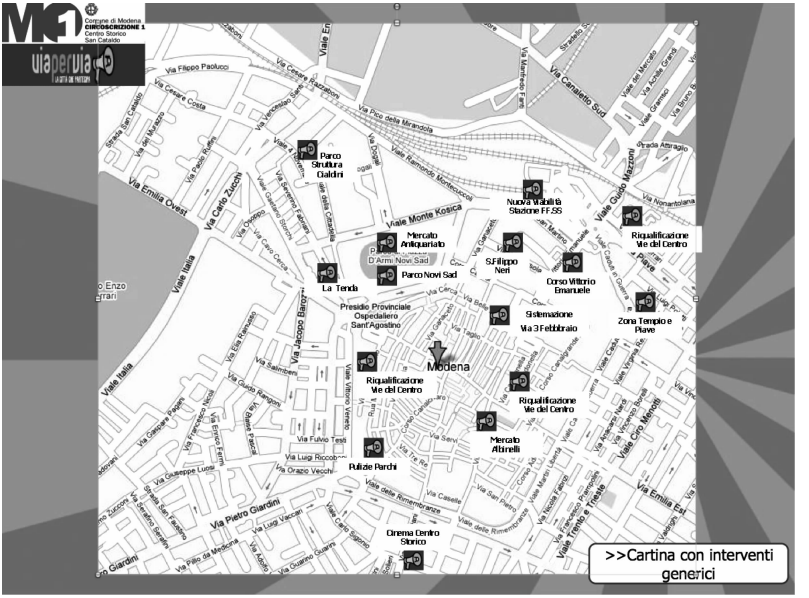
意大利摩德纳参与式预算的城市互联网地图

自 2009 年，通过参与式预算融资的 100 多个不同项目的所有信息都可以在摩德纳城市网站进行查询。只需要轻轻点击一下项目的名称，项目的相关信息和图片就可以一览无余。作为提升城市透明度的一种尝试，摩德纳前正在将这种通过网络发布信息的方式扩展到其所有的政府项目，而不仅局限于参与式预算项目。原参与式预算负责人表示："我们使用的信息系统十分复杂，借助了 GIS（地理信息系统技术），以及基于城市和谷歌地图的参与式预算服务所提供的信息。这是一项巨大的工程，它意味着公开将近 5000 个项目和 4 亿欧元的财政资金信息。"

资料来源：弗朗西斯科·拉斐尔·弗拉里，摩德纳财政与参与部主任，2009。http：//comune. modena. it.

① 原文注：参见参与式预算工具集，《南卡希亚斯市和塔佩雅拉问责制手册》，2002 年。

② 原文注：参见参与式预算工具集，参与式预算相关网站。



33 参与式预算的成本是多少，当地政府如何支付这些成本？

参与式预算需要当地政府花费一系列的支出。要使参与式预算正常实施，四类资源是必要的：①经过培训并致力于实施参与式预算的政府职员，包括愿意在夜晚和周末工作；②能够接送相关政府职员到各个社区的交通工具；③形式多样和大量的信息交流资源，以便和公众共享信息；④能从技术、经济和预算角度对经过优先性排序的需求进行可行性研究的人员。此外，为了加快速度并确保质量，获得资源来支持接送居住地离会议地点较远的人群和培训职员及市民——尤其是代表，在参与式预算过程中是很重要的。通常来讲，没有事先规划这些支出的城市已经遇到了

困难，有些城市甚至已经停止了参与式预算的实施。所以，在决定实施参与式预算之前进行成本效益分析是很重要的。

成本效益分析应当考虑在参与项目的执行过程中，社区的贡献和社会资本的杠杆作用（更详细的信息见第 47 问）。如果参与式预算只局限于提供意见征询的水平上，政府在这方面的支出会更大。因为当地行政机构必须重复进行两次讨论：一次是参与式预算过程中的讨论，另一次是在行政机构内部进行。如果参与式预算相关机构可以进行决策（审议权），这将减少一次在行政机构内部的会议，节省工作人员的时间和支出。这样的决策过程比传统的官僚化的程序更短、更简单。

由于各地在人员、交通和交流沟通所需资料方面的支出不同，很难给出关于绝对数字的说明。以阿雷格里港市（2004 年该市人口 140 万）为例，这座城市每年安排超过 25 万美元来实施参与式预算。

在贫穷城市中，这些支出很容易通过国际援助来支付。不幸的是，目前来自国际的资源经常伴随着自上而下的技术至上倾向和一些限制条件，这可能会对当地的实施过程以及市民和政府自己的创造性方法产生扭曲效应。

34 谁参与到参与式预算中?

巴西和其他地区的情况有所不同。多数巴西城市参与式预算的一个主要特点是市民都有权以个人志愿的、个人的、直接的方式参与，不需要通过社区、工会或其他代表进行参与（见问题1），即市民不需要身属任何组织就能参与进来。组织的作用无疑很重要，但他们没有任何特权。实际上，起决定作用的就是这些动员起来的市民，而不论他们是有组织的还是个人行为。这种参与很多时候对欧洲也很有参考价值。

相反的是，其余拉丁美洲和欧洲城市（例如西班牙）则倾向通过现有组织的代表来参与。这种模式反映的是“社区或结社代议制民主”。这种情况下，个人的参与是通过其代表实现的，通常其代表比传统的代议制民主更了解他们的关心和要求。

还有一种“混合”体制，依靠的是社区组织，同时也把预算讨论扩大到所有居民。因为有着强烈的参与传统，科尔多瓦（西班牙）、昆卡（厄瓜多尔）、萨尔瓦多镇（秘鲁）都是这一参与方式的典型案例。

最后，对于很多欧洲城市来说，市民评审会的参与者或代表是抽选的，这样能促进那些平常不参与进来的市民的参与度，尤其是边缘群体的参与［见图表 24：德国柏林利希滕贝格（Berlin Lichtenberg）和法国蓬德克莱（Pont de Claix）的参与式预算市民评审团］。这个方式是来自于希腊古老的民主传统，将那些通常情况下没有参与其中的市民包括进来。

图表 24　德国柏林利希滕贝格和法国蓬德克莱的参与式预算市民评审团

德国柏林利希滕贝格和法国蓬德克莱市参与式预算市民评审团

蓬德克莱是一个仅有 12000 人的小工业城市，坐落在法国的罗纳－阿尔卑斯地区。2004—2007 年，该市成立了一个由 48 位居民组成的预算咨询委员会（Budgetary Consultative Council，BCC）：其中 35 人从选民中随机抽取产生，5 人从 18～25 岁的新选民中随机抽取产生，其余 8 人由 4 个业主委员会指派（每个社区 2 人）。这些居民共同分析城市的预算，以 2007 年为例，他们分析 600 万欧元的政府投资和 2200 万欧元政府运行费用。在这些分析的基础上，他们向城市议会提交一份关于预算优先项的工作建议。

资料来源：吉奥瓦尼·阿莱格雷蒂，科英布拉大学社会研究中心，葡萄牙，2009。

德国柏林利希滕贝格随机抽选的居民参与式预算

资料来源：卡斯滕·赫茨伯格。

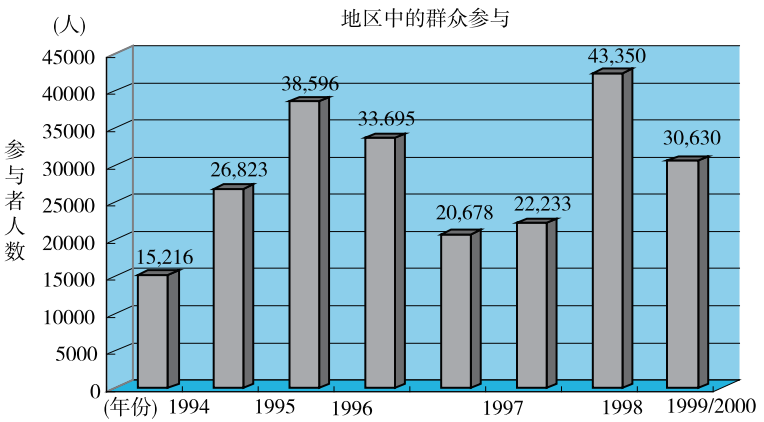
在中国，城市中参与者的选择方式通常是以随机抽选的方式，或者通过一定的标准遴选的；在农村主要是通过直接选举的方式（见附：中国参与式预算：参与式预算的社会公众代表怎么产生）。

在一些乡镇中，一些基层组织扮演着重要的角色，详情见附：中国参与式预算：参与式预算如何与基层现有组织结构相结合。

35 参与式预算有多少人参与是合适的?

从参与个体来讲，直接参与的比率通常是有选举权（即一般是年满 16 周岁的公民）人数的 1% 至 15%。参与比率超过 15% 的案例就是例外了。通常情况下，在小城市或是在更小的区域里参与度较高。值得指出的是，每年参与的人数都有很大的不同（见图表 25：贝洛奥里藏特每年参与情况的差异）。另外，每年参与的人不同，轮换频率也很高。在最初的几年里，参与度可能很低，随着过程的完善，参与的人数就会增加。像巴西阿雷格里港市这样有 140 万居民的城市，项目开始时只有大约 1000 人参与，而现在参与人数已接近 4 万人。

图表 25　贝洛奥里藏特每年参与情况的差异



资料来源：贝洛奥里藏特市政府。

在通过社会组织的代表进行参与的城市，市民参与人数比上述例子低，有时也会相等。在卡奇，“参与人数为 788 人，代表了该地区 90% 的社会组织”。在伊洛有 100 个组织参与进来。在阿西斯港 232 位“很具代表性”的人参与其中。在昆卡，选出的 1100 位参与者代表了 21 个教会组织和社区居民。

青少年和儿童的参与人数较多，因为参与式预算一般都是在公立学校开展的（很少在私立学校）。自由（无强制性）参与的议题讨论可以在学校外举行。但是，对青少年进行参与式预算教育和动员主要还是在学校。其结果就是数千万的青少年参与并决定部分政府预算的目标。

36 若参与有限，参与式预算是否还能得到承认？

这是有可能的。因此，参与式预算一个最重要的目标就是在多数市民，包括没有参加市民的监督下，得到承认，这需要通过政府的有力沟通方能达成。政府努力使每个市民感到被邀参与，使他们能够知道主要的财政信息和参与式预算中的决策。

其他合适的工具如公共舆论调查，可以检查参与式预算在普通大众中的认可度。对于某些有特殊敏感性的决策，还可以通过公投方式获得认可。另一个重要目标是要把所有社会群体的代表都包括在内，要特别注意妇女、青年、贫民、弱势群体以及受歧视群体（少数民族、移民、性少数群体等）的参与，尽管有时参与人数有限，但要为每一个边缘人都提供参与机会。

37 谁来控制参与式预算过程？[①]

在大多数巴西的案例，还有其他一些案例中，参与者是选出

① 原文注：更多信息见问题 29 和问题 30 中的示范城市概况介绍。

的代表，他们会再选举成员组成参与式预算委员会。这个理事会，或类似于这样的机构是制定游戏规则的核心机构，其制定的规则将转变为内部制度。理事会还制定决策体系、资源分配的标准、全体会议数量和预算主题等。另外，参与式预算经过市议会的批准，理事会还要负责其实施。许多非巴西经验则是建立在现有社区组织结构（社区委员会、社区理事会）或政治组织上的。

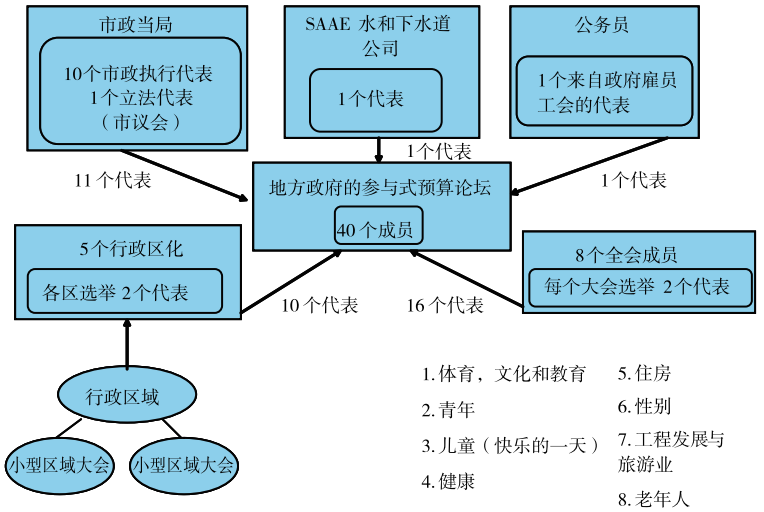
38 作为参与式预算核心的参与式预算委员会由哪些人组成?[①]

参与式预算委员会，或其类似机构，是根据参与式预算而特别设立的。每个城市参与式预算委员会的组成、成员人数都有着很大不同，它所代表的社会群体和社会领域也是如此［见图表 26：巴西伊卡普伊市政参与式预算的结构（2001、2002）；图表 27：巴西贝伦城市代表大会结构（2002）］。通常来说，理事会有 30～50 名成员，候选人数目也和此相当。这些理事从不同领域（每个领域一到两名代表）和地区中选出。此外，还可能有代表来自政府（有或者没有投票权）、群众运动、工会，被排斥群体如妇女、青年、土著人民、少数民族、特殊需要人群、同性恋（在极少数城市中有），私营部门、非政府组织（有时）或战略规划委员会。一些案例中，还有来自其他城市的委员会代表，如健康、教育方面的代表。

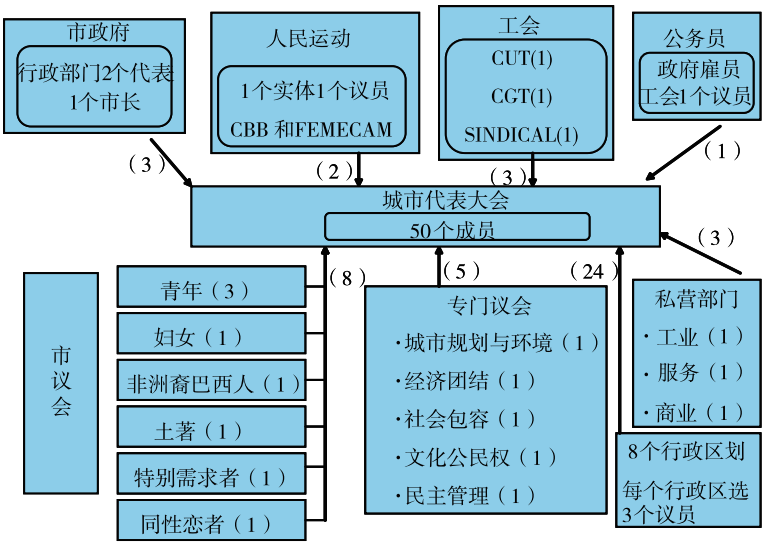
成功的另一个重要步骤就是参与式预算委员会或论坛组成人员的召开的广泛讨论。伴随着参与式预算委员会内部的变化，每年内部规章或程序规则都会有变化，有些还是重大的变化。

① 原文注：更多信息见问题 31 中的示范城市概况介绍。

图表 26　巴西伊卡普伊市政参与式预算的结构（2001、2002）



图表 27　巴西贝伦城市代表大会结构（2002）



39 参与式预算委员会的代表和成员可以连任吗?

一般来说成员和代表的任期是一年，并且不能再次当选。极少数的例子中代表的任期是两年。

40 怎样避免参与式预算代表的官僚主义甚至是腐败?

代表和成员利用参与式预算作为政治、选举的踏脚石或是为个人牟利，这样的风险还是存在的。需要指出的是，通常成员和代表的工作都是无报酬的。有些城市建立了规章来降低这一风险，但仍然有很多要注意的地方。不允许代表或成员再次连任只是这一举措中的第一步。

在阿雷格里港市，政府工作人员不能成为参与式预算的代表。在厄瓜多尔的一个原著民城市卡奇，用克丘亚语表示的“不偷，不骗，不懒”[①] 口号经常在公开场合中重申。但是，除了这些积极的例子外，还需要记住的是参与式预算并不是孤岛，在那些已有腐败或政治庇护作风的地方，参与式预算就要面对这一风气的挑战。参与式预算可以为这一风气的扭转做出努力，但不可能仅凭参与式预算就带来完全的改变。

41 妇女能有多大程度的参与?

“在街道和地区的委员会中，通常妇女参与的比例超过 50%。但在政府部门的会议和参与式预算的代表及理事会中，妇女的比

① 原文注：“Ama Quilla，Ama Llulla，Ama Shua”.

例则大为减少，原因之一是会议地点和她们家庭之间的距离，还可能因为没人照看孩子或没钱坐公交车。一些妇女说她们不愿意参与到权力斗争中，这也是妇女作为参与式预算代表和理事减少（一般比例是30%）的一种解释。然而，在这些位置上的妇女，通常被认为是倾向于服务大众利益，而不是为了升官发财。[①]

42 有性别敏感性的参与式预算吗?

性别敏感性问题在参与式预算中还只是刚开始被关注，因此所采取的措施还不足以纠正对女性的不公正，比如妇女和女孩在住房、暴力侵犯或工资待遇上都会受到不公正的待遇。整合性别视角还有许多事情需要做。在预算中要考虑性别的特殊性，还要根据很多城市人口中女性比例较大的情况，适当地给予女性倾斜以确保公正（在墨西哥城联邦区女性比男性多38万人；在贝洛奥里藏特则多出12.4万人）。[②]

尽管如此，在寻求解决之道上还是有一些由女性主导的初步尝试值得肯定：

- 配额限定政策，要求代表中50%为女性（秘鲁，伊洛）；参与式预算委员会中至少1/3的理事是女性（罗萨里奥，阿根廷）；以及制定特殊条例来增加女性代表人数。
- 针对男性和女性的不同针对性地采取不同的沟通方式。在西班牙的塞维利亚（Seville），为了让来自不同地区的男性和女性加入到参与式预算中，宣传海报使用了西班牙语、阿拉伯语、英语和法语（见图表28：西班牙的塞维利亚将不同国籍的妇女融入到参与式预算中的沟通工具）。

① 原文注：见参与式预算工具集，案例研究及基础文档。
② 原文注：见参与式预算工具集，案例研究和基础文档。

• 一些城市已实行了专门领域的女性大会（尤其是巴西的贝伦和累西腓）。

• 设立公共服务设施，如儿童中心，以方便女性参与（累西腓）。

• 从性别角度来分析公共预算（安第斯地区[①]及北欧的很多城市）。

图表 28　西班牙的塞维利亚将不同国籍的妇女融入到参与式预算中的沟通工具

西班牙的塞维利亚将不同国籍的妇女融入到参与式预算中的沟通工具

“通过你的参与，我们所有人，男人和女人，来自不同国家的人，都受益了……”

海报以不同的语言，在尊重性别的同时邀请男性和女性，不同国籍的人来参与。这与市政府希望移民也参与到参与式预算中来的想法是一致的。

资料来源：塞维利亚政府。

① 原文注：见参与式预算工具集，示例城市案例研究。

43 被排斥和边缘人群如何参加参与式预算？如移民、无证务工者或无家可归者会不会面临更大的社会排斥风险？

最易受到偏见、被边缘化的群体是女性、青少年、黑人以及城市原住民（拉丁美洲）、移民、无证务工者、流离失所者、难民、同性恋，他们在参与式预算中被放在次要位置。参与式预算通常是以地理区划（区，街道，社区）为基础，从专题（健康，交通，互助经济，娱乐等），而不是从个人或被排斥群体角度出发的，这是大多数参与式预算现有形式上的一个局限。

44 如何促进穷人、被排斥者及无组织者的参与？

很多城市的参与式预算为了向被排斥人群开放，提供了一系列解决之道（见图表 29：巴西圣保罗有利于被排斥群体参与的机制）。一些专题会议并不局限于该主题，而是从弱势群体自身角度出发，抱着为他们解决问题的目而召开的，如市民专题会（坎皮纳斯[①]）或社会包容大会（南卡希亚斯[②]）就解决了与女性及青少年相关的问题。

① 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。
② 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。

图表 29　巴西圣保罗有利于被排斥群体参与的机制

巴西圣保罗有利于被排斥群体参与的机制

圣保罗的参与式预算是“倡导建立帮助那些最被歧视的、最边缘化的群体——社会中最为弱势的群体——表达其意愿的机制。在现实生活中，这个群体虽然人数众多，但是在公共领域，他们往往是失语的。”

现在，参与式预算包括了旨在表达这些弱势群体意愿的机制。如所谓的“配额政治”，为 9 类弱势群体设定了特别的选举条件，即女性，黑人，儿童和青少年，老人，年轻成人和 GLBTs（同性恋、双性恋和换性者）；每 5 人选一名代表；而原住民、无家可归者和残疾人则每位选民产生一名代表。而对一般人群来说，选举的比例是 20∶1。

资料来源：圣保罗行政区，参与式预算：反贫困和社会排斥的工具，2003，第 19 页。

1997—2000 年，巴拉曼萨（儿童参与式预算）和伊卡普伊[①]（快乐日）作为先行者，引入了以参与者为基础的视角，比如儿童和青少年的视角。现在这样的参与式预算在一些巴西城市中有着多种多样的实践及发展：皮内拉奥（Pinheiral）［见图表 11，巴西皮内拉奥（Pinheiral）参与式预算循环图］，累西腓（儿童参与式预算和青少年问题专题大会），圣保罗[②]（儿童参与式预算），哥亚尼亚，蒙多诺沃（青少年预算）以及阿尔沃拉达（2004 年青少年参与式预算）。

在贝伦（巴西），城市议会为传统上被排斥的群体打开了通向参与式预算的两条道路：一方面，在参与式预算中年轻人、女性、非裔巴西人、土著群体、残疾人和同性恋的区议会代表；另一方面，这些区议会中都有各自的代表成为城市议会的成员，在 50 名议会席位中就有 8 位这样的代表（见图表 27：巴西贝伦城

① 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。

② 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。

市代表大会结构）。

西班牙的赫塔菲（Getafe），是 8 个带头示范的城市之一，这些城市将外来流动人口纳入到城市的决策行动中，推动参与式预算的开展（见图表 30：西班牙的赫塔菲将流动人口纳入到参与式预算中的案例）。这一类型的机制对中国有一定的借鉴意义。在中国，大量从农村进入城市的流动人口没有能够参与到预算的讨论中。为了能尽量收集和采纳来自不同群体的需求和建议，参与式预算不应该只针对那些登记了的城市居民，还应该针对那些没有登记的居民，包括来自农村的流动人口和外国居民。

图表 30　西班牙的赫塔菲将流动人口纳入到参与式预算中的案例

西班牙的赫塔菲将流动人口纳入到参与式预算中的案例

2004 年，在将近 70 个本地各类组织的支持下，赫塔菲尝试进行参与式预算。逐渐地，在社区议会的努力下，参与式预算的经验为该市所有的社区所采纳。

现在赫塔菲已经成为西班牙参与式预算的一个标杆，其中接纳和包容移民是它的一个重要特点。在赫塔菲参与式预算工作所涉及的 8 个市政部门中，有一个是“教育、青少年、参与、公民身份和移民部”，该部门的职责包括引导移民参与其居住社区的各种集体活动。这就使得这类通常无法参与预算的群体，参与到参与式预算过程中来。

资料来源：赫塔菲，2009，http：//www. getafe. es/PREPARTI/PREPARTI. home.

45 谁来监督和监测预算的执行，以及项目的批准?[①]

大多数欧洲城市的经验通常是由地方政府的行政部门来管理

① 原文注：更多信息见问题 34 中的示例城市概况研究。

参与式预算实施。与其相反的是，大多数拉丁美洲案例中，在参与式预算和项目实施上，都包括有公众的参与。每个城市可根据情况，通过以下机制来实行这一管理：

a. 如科尔多瓦、南卡希亚斯、伊卡普伊，其机制是参与式预算委员会。[①]

b. 如阿雷格里港市、坎皮纳斯，参与式预算委员会设有专门部门或工作组。[②]

c. 如在南卡希亚斯，有居民和社区协会以及市民组织。[③]

d. 社区组织的专门委员会，如社区委员会中产生的公共工程委员会（蒙得维的亚[④]）或教会（昆卡[⑤]）。

e. 一些例子中，如博比尼（法国）有专门的机构来监督公共权力部门的活动。

除了这些不同监督委员会和市民监督的方法，城市社区参与治理资源平台基于中国的经验，也提出了两种方式：

- 信息委员会。在项目的实施地设立委员会，对项目的状况、持续时间、预算等状况进行详细监督。当项目完成的时候，作为外部监督的信息就会向公众公开，以便使公众能够得到项目进展和结果的信息。
- 项目计划。把项目进展的计划时间表向公众公开，让观众能够了解项目的进展状况，以及对资金的使用进行监督。

当参与式预算得到批准后，公众监督就是保证参与式预算项目实施质量、透明度，以及避免工程或服务实施过程中发生腐败的关键因素（见图表 31：卡奇市民监督委员会的经验和透明度）。

---

① 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。
② 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。
③ 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。
④ 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。
⑤ 原文注：见参与式预算工具包，示例城市案例研究。

图表 31　卡奇市民监督委员会的经验和透明度

卡奇市民监督委员会的经验和透明度

厄瓜多尔的卡奇的例子是独特的，由卡奇州大会在市一级建立了市民监督委员会，将各种公民组织与政府结合起来。

市民监督委员会，是卡奇州大会的组成部分，负责监督参与式预算通过的工程和项目的执行情况，复审合同签订程序及其执行。值得指出的是通常它只能监督 3 个或 4 个工程，审视其中要素，审视如签订合同的方法、数量和地点等因素，当然这是在委员会的成员是荣誉性而非物质报酬性的前提下。每年大约有 140 个工程和项目得到批准。

同样，卡奇还实行了公共工程透明度和社区监督项目，通过参与式预算效果和监督报告，中期和末期报告，以及社区项目完成交付验收等方式，促使社区和街道参与到公共项目合同审查以及实施过程中。

资料来源：卡奇市政府，2003，URBAL 案例研究。

46 非政府组织、大学和专家在参与式预算中有什么样的作用？[①]

专业机构，尤其是非政府组织在不同地方所起的作用是不同的：倡导、咨询、培训、研究或推广，这些都是他们的作用。除了布宜诺斯艾利斯，在多数例子中，非政府组织全部被排除在参与式预算权力机关（参与式预算委员会）之外，但是，这些组织的成员作为市民可以被选为代表或理事。

在还没有实行参与式预算的城市里，这些组织可以从公民社会的角度，在鼓励城市建立预算论坛，推动城市预算的讨论，促使地方政府在实行参与式预算等方面作出极大贡献。

① 原文注：更多信息见问题 36 中的示例城市概念介绍。

47 参与式预算中有志愿服务吗？其作用是什么？

通常参与式预算中，无论是公民社会还是各地方政府，都有很多志愿服务。参与式预算全过程中的每一步，不论是在参与式预算的制定阶段还是在它的执行阶段都离不开志愿服务。为了加强公民参与和志愿行动，一些城市把志愿服务作为项目优先次序的选定标准。①

进一步说，经验分析表明，参与式预算增加了社会资本，鼓励了志愿行动，并且激活了社区传统的志愿服务。例如，安第斯地区的名嘉斯（Mingas 或 Minkas）的参与式预算就带来了这样的社会效果。在昆卡，社区居民在劳动力、原料和设备方面上的志愿行为使参与式预算项目的价值得到了加倍提升。

48 地方政府在参与式预算中的作用是什么？

从决定优先次序到决策的执行，地方政府在参与式预算的每一阶段都有着决定性的作用。得到了市长的政治认可后，地方政府就能推动参与式预算。在中国，各级人民代表大会和政治协商会议等制度是公众进行政治参与的途径。在不同的体制下使用参与式预算的方法和途径（见附：中国参与式预算：参与式预算如何与人大、政协等机构的工作相结合）。

地方政府的另一重要作用就是采纳参与式预算中所制定的行政措施。

在创造机制来解决城市广泛的需要和问题上，地方政府负有主要的责任。因此，政府应当公示其自身项目并把它们列入参与

① 原文注：见参与式预算工具集：分配资源的原则，伊洛案例研究。

式预算的讨论中。需要记住，政府拥有的合法性是因为赢得了选举。从这方面来说，参与式预算应当综合两个合法性：一个来自公民参与，另一个则要来自政府规划中所委以的授权。

49 什么理念决定参与式预算在地方政府中的地位？

在欧洲，还有拉丁美洲，参与式预算的目的都不同（尽管这之间并不互相排斥）。第一种是行政性的：参与式预算作为提高公共行政效率的一种方式。第二种是社会性的：参与式预算应该有社会效果，要么帮助“优先事项再排序”（巴西），要么“形成社会纽带”（法国）。第三种是严格的政治性的：“民主化的民主”的理念。[①] 在拉丁美洲经验中，社会性和政治性目的占主要地位。

50 参与式预算中哪些方面由政府部门负责？

在每个城市中，“设立”参与式预算的行政机关部门有很大差异，这与上一个问题中的理念有很大的关系。

一般来说，实行参与式预算的城市会确定以下一个部门来负责参与式预算工作：

- 财政办公室或规划部门，这是从提高公共行政效率角度出发的。
- 参与或社会行动部门，这是从重新调整优先事项角度出发的。
- 文化部门，这是从形成新的政治文化和强化参与式预算文

① 原文注：见参与式预算工具集，案例研究。

化角度出发的。

- 市长内阁，这无疑是从政治角度出发的。

51 参与式预算仅依赖于政府的一个部门吗？

当然不是。在很多城市，与参与式预算有关的政府部门不止一个，这既反映了城市目标的多样性（政治的、社会的，等等），也取决于参与式预算多维度的特点。例如在贝洛奥里藏特，参与式预算设立在三个行政部门中：第一个是规划秘书处，第二个是住房秘书处（负责参与式预算住房），第三个是进行城市政策协调的市政秘书处。在萨尔瓦多市，参与式预算也直接进入到各部门：8 个地区的人力发展、城市发展和市政发展部门都有涉及。另外，为了让参与式预算更有效，还会有交叉部门来进行政府内部协调（协调会议、部门内部委员会、部门间工作组等）。

52 立法部门在参与式预算中的作用是什么？

通过选举产生的市议会，立法部门一如既往地扮演着最终批准参与式预算的角色。市议会成员对待参与式预算的态度有着很大的差异，尤其是在相关利益（交通、卫生、体育等）的专题会议上，有反对的、有弃权的，也有积极参与的。也有一些例外案例（但也是积极的），就是市议会的议员或议长，成为了参与式预算委员会的一部分。在这种情况下，他们有话语权，但没有投票权。

在一些国家，市长不是直接由人民而是由市议会选举产生的。在市长同时兼负着行政和立法双重责任的情况下，参与式预算实施过程中两部门间的紧张状况会减少。

另外还需要与立法成员们（议员）建立起有益的对话，邀请

他们参与到参与式预算中来。必须澄清的是，参与式预算并非意在夺取他们的立法职能，而是要通过公民参与来提升民主进程。

53 政府如何邀请市民加入参与式预算?[①]

可以通过各种媒体和信息渠道，来公布公众加入参与式预算的有关信息，如利用当地报纸、直接信件、通知传单、说明手册或海报［见图表 32：巴西 103 个城市动员公众进行参与式预算的形式（1997—2000）］等方式发布信息。这些信息不仅仅是说明进行参与式预算的目标和准则，还提供了下一次街道会议或部门大会的日期、时间、地点等详细信息。

一些城市已经开始使用互联网这一互动沟通方式来通知公众。当然，也不能忘记其他通知公众的方式，如报纸、海报、电台等，因为低收入人群常常没有电话，也没有那么多计算机，一些地方还会供电不足。

在一些较大城市的案例中，通过主要的报纸、电台和电视等渠道进行传播也是尤为重要的。这需要政府启用部分公共关系和传播资源，邀请公众进行参与。

图表 32　巴西 103 个城市动员公众进行参与式预算的形式（1997—2000）

传播方法	采用这一方法的城市数量（个）	采用这一方法的城市百分比（%）
地方报社	77	75.0
电台	76	74.0
喇叭宣传车	76	74．0
大量信件	69	67．0

① 原文注：更多信息见问题 39 中的示例城市概念介绍。

续表

传播方法	采用这一方法的城市数量（个）	采用这一方法的城市百分比（%）
海报	60	58．0
小册子、卷宗、邀请	29	28．0
户外活动	23	22.0
电视	17	17.0
公共文化机构（学校、教堂、剧院）	10	10．0
其他	20	19．0
无回复	3	3．0

资料来源：FNPP 研究，“巴西的参与式预算经验”，2002。

54 政府可以采取什么步骤来鼓励和动员社区加入到参与式预算中?

一般来说，由负责参与式预算部门直接设计年度项目，并动员其他行政部门参加，可能的话还有城市中的大众传播媒体（报社、电台、电视台）。有一些例子展示了在参与式预算过程中如何说服并动员市民［见图表 33：两个动员公众的经验：萨尔瓦多（秘鲁）和巴拉曼萨（巴西）］。在意大利的罗马和艾米拉罗马涅（Emilia Romagna）地区，近年来有创造性地采用了参与式剧场的形式来进行预算讨论，以往这些讨论和主题都是非常严肃的，缺乏了对一般公众的吸引力（见图表 34：意大利的罗马和艾米拉罗马涅，参与式剧场的预算讨论方式）。

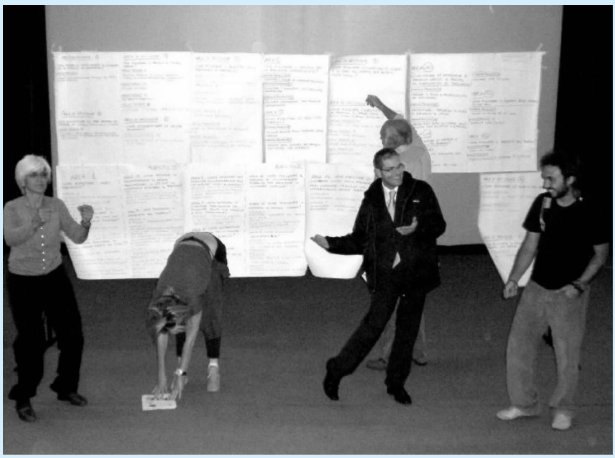
图表 33　两个动员公众的经验：萨尔瓦多和巴拉曼萨

两个动员公众的经验：萨尔瓦多和巴拉曼萨

1999 年，萨尔瓦多镇（秘鲁）在实施参与式预算之前，首先针对发展规划中的优先事项进行了全民公投。为了通知到每一位市民，他们做出了极大的努力：印发了数千本小册子分发到每家每户，通过各种非政府组织、视频、广播、剧场来动员年轻人，提升公众的意识。这一努力得到的积极回报，就是超过半数的市民参加了优先事项的投票。

在巴拉曼萨（巴西，人口 20 万），为了动员儿童和青年人参与，市政府分发了 T 恤衫、帽子、尺子和说明手册。通过这些，参与式预算传播到学校和城市中。城市教育秘书处组织教师来解释开展参与式预算的步骤，贯彻说明手册（入门手册）精神。同时，曾与市政府在年轻人问题上合作过的一家非政府组织“ENCOMEN”，也在社区中进行了重要的初步尝试。儿童和年轻人反过来通知他们的家庭。第一年，不光是 7000 名儿童参与其中，400 名成人受此影响也加入到这一过程中来，虽然他们之前并没有社区参与的经验。

图表 34　意大利的罗马和艾米拉罗马涅，参与式剧场的预算讨论方式



参与式预算过程和预算讨论必须使用一些沟通工具，帮助居民能够以愉悦和非正式的方式参与，避免枯燥的数字分析。这种观点在意大利已经越来越为人接受。以下两个例子是非常典型的：

第一个案例来自艾米拉罗马涅的 Entrate Dell，2005 年他们排演了一出名为《绅士纳税时代》的剧目。这个活动旨在让家庭和公民都认识到好的财政管理、公民的诚实守信和管理服务的效率之间的关系。

第二个经验来自 2008 年罗马第六区的参与式预算，一些建设性的互动工具被用来解决辩论中出现的冲突。一个叫做“公民剧院”的职业演艺群体被邀请作为参与式预算协调员。他们使用了巴西“被压迫者的剧场”中类似的技巧，邀请居民参与演出，说明他们面临的问题，并提出建议；其他的居民则可以自由表达观后感，并最终参与到这个过程中来。

资料来源：参与式预算 2009—2011，罗马，罗马大学，2009。

55 如何将参与式预算和其他公民参与的方法和机制联系起来？

参与式预算与其他参与机制、方法彼此之间都是紧密联系并持续互相影响的。参与式预算是一种途径，但并不是参与式民主中地方政府与社会之间对话的唯一机制，还有其他方法可行。如巴西的部门委员会、共识圆桌会议、地方议程[①]、参与式战略规划等，每个城市情况都不一样。巴西、欧洲的种种例子表明了编织这种参与织锦的复杂性和多样性［见图表 35：阿雷格里港市（Porto Alegre）、圣安德鲁（Santo Andre）和科尔多瓦（Cordoba），参与式预算和其他参与机制间的关系］。

① 原文注：更多信息见问题 44 中的示例城市概念介绍。

图表 35　阿雷格里港市、圣安德鲁和科尔多瓦，参与式预算和其他参与机制间的关系

阿雷格里港市、圣安德鲁和科尔多瓦，参与式预算和其他参与机制间的关系

巴西阿雷格里港市

除了参与式预算外，阿雷格里港市还有其他的参与式民主机制，如 22 个旨在明确各个领域政策和指令的部门理事会，8 个执行总体发展和环境计划中管理战略职能的地区发展论坛，以及每年召开 4 次的部门会议和城市议会。

巴西圣安德鲁

圣安德鲁的参与式预算和未来城市项目已经成为主要的工具，并成为全国甚至国际性的标杆，但是，我们必须认识到圣安德鲁所采用的参与式工具并不局限于这两种。圣安德鲁还有 17 个专题议会和 2 个论坛，一个被压迫者剧院（用戏剧的方式促进公民参与的组织）、公民数字包容网络、植被保护委员会、水产品储备区参与式管理组织、公众听证会和申述听证会（监察员）等。

科尔多瓦按照 1986 年公民参与指南，科尔多瓦市政府与以下公民团体相结合来共同促进公民的参与活动。这些团体包括：①地区议会（14 个）；②公民运动理事会；③市政公用事业公司、基金会和信托基金代表；④其他以组织、联合会等形式出现的某一部门的代表。

此外，公民运动理事会被认为是以特殊方式来协调和引导公民运动的例子，同时也协调和引导公民对城市各种问题的参与。为履行这一职责，该理事会加入了参与式预算的支持与跟进委员会。在市政公用事业公司的董事局，以及市政基金会和信托基金的执行机构中，公民运动理事会都派驻一位居民代表进行监督。

资料来源：参与式预算工具基础文件。

56 政府在实行参与式预算时面临的主要困难是什么？

第一个困难是，执行参与式预算过程中缺乏相关的行政手段。在大多数例子中，政府在采纳对他们的新要求时也面临一些困难，比如，采用一种新形式与市民对话、超时工作、在社区开展工作等。

第二个困难与社区管理信息系统有关，即传达给参与者的信息质量低。

另外还会遇到其他一些困难，并且这不仅仅只发生在巴西。[①] 这些困难包括：已通过但还没实施的工程，资源无法满足需求，政府预算赤字，公共参与不够，政党之间的争论和紧张关系，政治庇护体系，还有立法部门和市议会之间的问题。

如果不引进公共管理的新模式（比如项目和目标管理制，不同政府部门的透明性、评估和问责制，新预算会计方法，政府部门间协调行动能力等），那就会降低参与式预算的效率。

通过税收、可靠的财政政策、肃清腐败以及优化（甚至减少）支出，来增加政府财政收入和投资，这都是公共管理改革中的重要方面。这些措施可以使参与式预算提高公众，特别是最需要帮助群体的生活质量。

除了这些潜在的困难，图表 36 列出了在中国开展参与式预算所面临的主要挑战。

① 原文注：更多内容见第 44 问的示例城市数据。

图表 36　在中国开展参与式预算所面临的主要挑战

在中国开展参与式预算所面临的主要挑战

- 参与式预算的制度化；
- 信息披露机制；
- 居民的参与能力和自觉参与意识淡薄；
- 基层工作者的动力。

资料来源：城市社区参与治理资源平台，2010。

57 如何把私人部门整合到参与式预算中去?

到现在为止，能加入参与式预算的正规私人部门还很有限。尽管如此，在一些城市中，正规的私人部门或特定企业仍有话语权，有时也能有预算的决策空间。基于这种情况，在贝伦，工商业和服务部门也是市议会的一部分，50 个代表中有这些部门的 3 个席位。在伊卡普伊，城市参与式预算委员会中有 1 名代表来自水处理公司（SAAE）。位于圣保罗城区工业中心的圣安德鲁，则邀请了来自石化和冶金公司的代表参加名为“城市未来”的长期战略规划。今天，这些部门通过一个委员会组织在一起，在城市参与式预算委员会中拥有话语和投票权。

58 如何整合非正规就业或互助经济部门?

在拉丁美洲，与正规就业部门相比，非正规就业部门，例如小作坊、小商业、街头摊贩、年轻人生产协会、垃圾收集和回收者、城市农民等更有积极参与表达的意愿。这些城市财富生产者可以从参与式预算中获得福利来改善他们的状况，也可以给非正规就业部门带来福利，哪怕只是一部分，却也是参与式预算的一

个重要优点，虽然在这方面还有很多事要做。

非正规和互助经济部门得到的好处有两种：第一种，参与式预算选出的项目可以使他们直接受益（例如培训、资金信贷周转计划、提供工具、获得公共市场等）；第二种，参与式预算批准的项目可以由社区管理，由非正规就业群体的有报酬工作来实施。

59 什么时候、如何将参与式预算正规化、法制化?

在大多数巴西城市中，参与式预算是没有立法和制度化的。这依赖于地方政府的意愿，以及公众的动员和热情。参与式预算的操作规则由制定参与式预算基本原则的双方确定。没有将参与式预算制度化的原因是为了保护开展参与式预算的动力，避免官僚主义和政治收买。根据地方实际修改和调整进程规则的年度讨论会允许进程自身的自律，保留其创造性的本质。另外，若把参与式预算绩效和政党的选举结果绑在一起，可能会有更大的风险。

大多数非巴西城市中，参与式预算或由政府命令，或由市议会批准，或是市长起草的法令[①]来正规化和制度化的。为了避免“自上而下”的决策，一些城市在参与式预算实施一两年后就将其立法，还对那些不会影响参与式预算动态本质，并能巩固参与式预算的基本元素也进行了立法。

60 需要将参与式预算的哪些方面纳入法律框架内?

这要根据现有的法律状况和规范框架来具体回答。为了保证参与式预算的持续性，以及实施过程的灵活和发展的特点，最起码可以将以下元素纳入立法。

- 政府法令承认参与过程作为公共管理的一种形式。
- 把参与式预算纳入到城市财政法律，或存在城市机制法的

① 原文注：见参与式预算电子图书馆；巴西经验。

法律中。

- 通过投票和批准的预算额度。
- 为政府参与式预算小组提供资源，旨在确保管理机制充分运行。
- 市议会对进行了参与式预算的“预算提案”投票和表决。
- 以“政府公报”或其他政府公文的形式公布结果。
- 政府对“参与式预算和公共工程监督委员会”的组成和权责以法律的形式规定下来，必要时可对这一法律进行修改、补充。

61 需要把参与式预算和城市发展规划（包括长期性、战略性或现实性的规划）联系起来吗?

这并非绝对需要的，在一些参与式预算案例中就没有将两者联系起来。毕竟，这些案例中参与式预算不是在城市级别实施的。当然，非常推荐能把这两者相互联系起来，这样的话，就可以避免一些短期决策所产生的不良因素影响到城市的长期发展。

62 参与式预算如何与城市规划工具结合?[①]

很多城市都选择了把参与式预算和城市规划捆绑在一起，使其互相补充，巩固参与式预算。有两种典型情况：

第一种情况是，城市发展规划在先，参与式预算是在这些规划通过后才开展的。这种情况下，参与式预算“要植入到可持续发展规划、总体规划和短期规划中去”。[②] 在一些城市中，参与式

① 原文注：见参与式预算工具集，城市条例案例。

② 原文注：更多内容见第 43 问示例城市的数据。

预算已成为选择性实施规划的手段。为了促进参与式预算与城市规划的联系，应该对相关人员进行参与式预算的培训，以便在进行参与式预算项目决策时能够考虑到城市规划需求的兼容性。

第二种情况是，城市没有战略发展规划，规划已过时，或者没有实施。这种情况下，参与式预算就成为了迈向城市参与规划的第一步。在制定城市长期规划时，就要综合考虑公众的需求和顾虑。这种情况在巴西很常见。

63 谁把长期规划和参与式预算连接起来?

能做这一连接的人首先是都参与了制定参与式预算和制定城市长期规划的市民，以及那些参与了制定城市短期发展与长期发展[①]远景的代理、代表和议员。以阿雷格里港市为例，参与式预算委员会的理事同时也是城市总体规划委员会的代表组成的一部分。一方面在讨论城市未来发展时，他们也能着眼和兼顾眼下需要；另一方面，这些代表也可在参与式预算中就总体规划展开讨论。

如果市民是主要角色，那么地方政府在制定和整合参与系统方面的作用也不能忽视。建立一个统一的参与系统，把各种参与渠道和讨论空间，尤其是长期发展规划与参与式预算联系在一起，这是地方政府的职责。

64 参与式预算有评估机制或系统吗?

在现有的案例中，在现有参与式预算案例中已经建立评估机

① 原文注：见参与式预算工具集，伊洛案例。

制。[①] 但不同地区的经验证明，由于用于评估的资源明显缺失，因此有参与式预算评估机制的比较少。巴西 103 个案例的评估[②]，拉丁美洲城市研究网络——9 案例库中 25 个国际案例的记录[③]，欧洲参与和参与式预算研究，这三项行动使用了相同的变量和标准。

① 原文注：见参与式预算工具集，蒙得维的亚和伊洛案例研究。
② 原文注：见参与式预算工具集，电子图书馆和城市治理项目图书馆。
③ 原文注：格拉齐亚·G，托雷斯·里贝罗，《巴西的经验》。

65 参与式预算如何与政府的分权结合起来?[①]

参与式预算与地方政府公共服务区集中化和政府分权紧密相关。在一些城市，地方政府分权的进程是先于参与式预算的，这是建立在城市地区划分的基础上（市、区、分区等）。相反，在其他一些城市，参与式预算则先于政府分权的进程。

66 常运行的地区或分区的最佳数量是多少?

答案是没有。在每一个案例中，依赖于市政府贴近街道和社区的意愿，及其动员和介入的能力，还要依赖于市民对地区细分程度的意愿，这样才能使参与式预算更贴近他们的利益。这一数字可根据地方实际情况不断变化调整，如街道历史，城市增长模式，享受不到基础设施社区的位置等。一般来说，开展参与式预算的区域小于现有的行政划分区，这样能使市民更接近公共权力。例如，在贝伦（人口有 130 万）8 个行政区就被划为 28 个小区；在布宜诺斯艾利斯的联邦中心区（300 万居民），16 个市民参与管理中心划分成为 51 个参与式预算区；贝洛奥里藏特 9 个行政区划为 41 个参与式预算区。在更小的区域或分区中，市民的参与度更高。

一些市政府希望把参与式预算地域划分（地区数量）和市政府部门如健康、教育或公共服务的分区相匹配。尤其是对那些还没实行地方政府分权的城市来说，这样的努力就是一个重大的进步。

---

① 原文注：见参与式预算工具集，经验记录问卷。

67 乡村地区也有参与式预算吗?

是的。把最贫穷人群居住区（农村、教区、村子等）融入其中是非常重要的。尽管这部分居民占全部人口的比例（以百分比计算，而且也指经济而言）很低，很多市政府还是分配给了他们比其所占比例高得多的资源数量。[①] 在一些城市中，参与式预算是作为乡村发展的一种手段。有的地方甚至只将参与式预算在城市郊区使用。

68 城市和乡村的参与式预算方法一样吗?

通常，把城市的参与式预算方法运用到乡村时，要根据乡村的实际情况作出调整，主要是考虑参与者居住的距离较远、社区之间相对隔离的状态和他们的需求等因素。主要的不同有：更小型的集会、参与者的交通需求，还要顾及项目实施中的自助文化。乡村政府的另一个做法是在乡村地区发展规划基础上开展的参与式预算，在确定出所有的优先事项后，才引入参与式预算。

① 原文注：更多信息见第 46 ~ 48 问的示例城市数据。

69 参与式预算是不是来自于某些政党的提议？这些政党有特别的倾向吗？

历史上，参与式预算曾得到左翼或偏左政党的推动。在很多城市这都是公民社会运动的成果，同时也使民选的市长更关心市民的需求。在巴西，工党（P T）把参与式预算作为实现社会公正（再次分配公共资源给被排斥的人）、财政公正和政治公正（给从未发言权的人以话语权）的一种工具。这些政党在既有的法律框架中推行参与式民主都有共同之处。尽管如此，参与式预算还是由政治手法转化为政治行政过程。最近几年，开展参与式预算的城市或由不同政党联盟实施，或由与最初推动参与式预算不同的政党来实施[①]，在这些例子中，参与式预算都经历了改变的过程，有时还是重大的改变。[②] 例如在德国，所有政党下属的基金会都已达成了一致来推行参与式预算的方法。

70 把参与式预算当做治愈百病的万能药会不会有风险？

当然！不管对政府（可能作出过多承诺）还是市民（可能期望过高）来说都有着很大的风险。另外，参与式预算只能决定政府公共预算资源中有限的、很小的一部分。因为这个原因，政府和公众在初期就确定参与式预算范围和规则就变得很重要。

---

① 原文注：见参与式预算工具集，南卡希亚斯市、蒙多诺沃、昆卡和卡奇的城市数据。

② 原文注：见《圣保罗市参与式预算》，威尔逊·派瓦，2001 年。

71 参与式预算能减少腐败吗?

可以，尤其是在执行预算和相应的工作中，有市民监督机制的时候。参与式预算委员会对项目进行招标，极大地减少了商人或公职人员行贿受贿的机会。政府的问责制和账目公开避免了资源使用中的不透明。在设计“预算提案”时期，这些相似的方法避免了政治庇护主义和分配中一些趋利议员的常见做法。这些对欧洲也是很有用的。

参与式预算通过分享参与信息和对部分政府官员或参与式预算代表的问责制，加强了其透明性。给这些机制带来了信任，提升了城市治理质量。

72 如何确保参与式预算的可持续性?

对巴西大众参与论坛的研究表明，1997 年至 2000 年，所考察的 103 个案例中，20% 的案例被中止了。这一状况迫使我们考虑如何使参与式预算不被逆转。换而言之，探索新的机制确保参与式预算不随市长的更迭而变化，不受市民运动的影响，确保其逐步得到巩固和加强。

公众的赋权越充分，对参与式预算及其带来的好处理解就越多，参与式预算的可持续性就越能得到加强。这种赋权需要将针对基层的意识提升和培训工作放在首位，可借鉴保罗弗莱雷（Paulo Freire）的培训方法，对参与式预算的培训进行提升。巴西圣保罗地区的瓜鲁由斯政府（Guarulhos），从 2005 年开始，通过与保罗弗莱雷学院（Paulo Freire Institute）的合作，采用了一种独特的培训项目，成功地应对了这一挑战（见图表 37：巴西圣保罗都市区的瓜鲁由斯政府与保罗弗莱雷机构合作开展对参与式

预算参与者的培训项目）。

图表 37　巴西圣保罗都市区的瓜鲁由斯政府与保罗弗莱雷机构合作开展对参与式预算参与者的培训项目

巴西圣保罗都市区的瓜鲁由斯政府与保罗弗莱雷机构合作开展对参与式预算参与者的培训项目

瓜鲁由斯参与式预算的一个重要目标是“让社区领导人能够独立参与建设团结正义的城市”。为了实现这一目标，完善参与式预算过程，瓜鲁由斯市从 2005 年开始就与保罗弗莱雷机构合作开展了一个特别的培训项目。该培训面向数百名从社区选出的参与式预算代表，从参与式预算代表中选出的参与式预算理事，公众教育的支持者，以及城市现有各类有关教育、卫生的团体的成员。针对上述不同的群体，培训的课程也有所不同，在过去的 4 年里，这项培训项目累计超过了 1350 小时。

对参与式预算代表的培训大纲：参与式预算代表的职能；认识世界；社会运动的历史；公众教育的方法；瓜鲁由斯公民的权利和义务；参与式预算论坛和议会；参与式预算；预算过程；参与式研究；民主；公共政策，地方权力；生态教育学和可持续发展。

对参与式预算理事的培训大纲：公共预算；公共社区委员会；冲突协调；参与式预算理事的作用和职能。

对瓜鲁由斯公民教育者的培训大纲：性别关系和相关的政策；种族关系和相关政策；参与式观察。

这个培训的基本目标就是为参与者提供一些知识和常识，从而参与者可以了解他们所讨论的问题的基本情况。培训者只是起到辅助作用，帮助形成对单个问题的集体认识。接受培训的地方领导人对这些培训十分满意，他们从培训中获取技术和政治方面的知识，了解城市的运作机制。他们同时还强调培训能帮助他们更好地在社区开展工作，也对他们的日常生活，包括家庭、社会和职业都起到了积极作用。

资料来源：卡提亚·利玛，参与式预算协调人，瓜鲁由斯政府和保罗弗莱雷学院，2009。

http：//www. paulofreire. org/Programas/Mobilizacao Popular Orcamento Participativo Guarulhos 2009.

另一个方法就是对参与式预算进行立法，而且应当足够开放，从而不会影响到它的灵活和发展的特点，并允许其自律。同时，这一具有弹性的立法应把参与式预算植入到正规的法律框架中，允许其制度化，并高于任何市长的执政权力。但这也很可能是面临的最大挑战。

最后，如果各参与者能把其作为一个实现其价值和利益的机会，参与式预算就能持续下去：政治家可以巩固其合法性，专业技术人员和公职人员可提高他们的工作效率及社会意义，国际组织可以看到他们提供的资源能得到更好地使用，市民们也可以为地方决策和管理作出卓有成效的贡献。

什么是参与式预算?

参与式预算没有一个通用的概念。从中国的实践来看，参与式预算可以概括为：一种全新的预算模式和政策制定方式，是将政府涉及社会公众切身利益的公共支出，通过社会公众参与决策的过程，交由公众讨论，并由公众决定，接受公众监督，使得预算编制、执行更加民主、透明。从现有实践来看，主要有两种主要情形：一种是以黑龙江省哈尔滨市、江苏省无锡市为代表，主要学习巴西等国家的经验，由社会公众（包括常住居民和流动居住者）参与部分公共资金的决策、执行和监督的过程。在上海市惠南镇、浙江省宁海县也有类似的做法。本问答将主要基于黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市的经验。

另一种参与式预算改革以浙江省温岭市为代表，其主要特征是人大代表的充权，即人大代表更具体、深入地参与政府预算的分配和决策过程。

中国参与式预算什么时候开始的?

相对国际上始于 20 世纪 80 年代初的参与式预算改革浪潮，中国的参与式预算改革尝试开展较晚。从公众广义参与来看，中国很早就利用城市居民委员会、农村村民委员会等基层自治组织，在政府制定预算之前和制定预算过程中，以问卷调查、个别访谈、听证会、座谈会等多种方式，了解社会公众意愿，吸引公众参与预算部分工作。但是，将公众参与以制度化的方式引入政府预算流程，有以下几个标志性事件：

（1）2003 年年底，上海市惠南镇启动“公共项目民众点菜”改革。

（2）2004 年春天，浙江省温岭市的民主恳谈会工作逐步演化为参与式预算工作，以新河和泽国两个版本推进，其中新河模式主要由世界与中国研究所所长李凡推动，泽国模式主要由澳大利亚迪肯大学政治系教授何包钢推动。

（3）2005 年夏天，由中国发展研究基金会组织的“公共预算培训班”，启动了黑龙江省哈尔滨市、江苏省无锡市两地的参与式预算工作，并将改革迅速扩展到两个城市的多个城区、县和乡镇。

（4）2007 年，由中国政法大学宪政研究所和财政部财科所联合组成公共预算改革课题组，在上海市闵行区启动公共预算改革。

各地参与式预算都遵循统一模式吗?

从实践来看，各地参与式预算虽遵从了大致类似的运作周期，但是根据各自实际情况的差异，所选择的模式也各不一样。

（1）巴西模式，如江苏省无锡市和黑龙江省哈尔滨市（这两个城市的经验本书将详细介绍，这里不再赘述）。

（2）欧洲模式，如浙江省温岭市。

（3）“公共项目民众点菜”模式，如上海市惠南镇。在每年预算草案制定过程中，镇政府将基础设施建设、劳动就业、教育卫生等与民众关系非常密切的实事工程，先由人大办公室和镇政府征集各方意见，汇总形成“年度政府实事工程征询表”，由人大代表按照轻重缓急等标准投票后，排序靠前的项目优先入选预算总额。

（4）绩效参与式预算改革模式，如上海市闵行区。闵行区的参与式预算改革是一整套预算改革的试验，囊括了预算编制、预算审查和预算执行监督的全过程。8 ~9 月经由当地媒体发布预算初稿，供公众公开讨论。年底，区人大常委会举行部分财政预算

项目初审听证会，听取人大代表和社会公众的意见。闵行区的公共预算改革一个突出特点是从技术层面改革现有的预算编制方法，推行综合预算、复式预算，改革完善了预算表格，将人员经费如基本工资、津贴补助、社保医疗住房福利等基本支出，以及日常办公费、交通和公车运行、差旅接待费等日常运行支出，购车等特别购置和大型庆典等非经常性项目支出均单独列出，反映必要的、受社会公众关注的预算信息，为人大对预算进行实质性审查提供了可操作性的工具和手段，也便于进行政府绩效的监督和评估。

（5）本土创造模式。这些模式虽然不具备参与式预算完整的元素，但已经具备公民参与、集体决策等核心特点，如在宁夏一些农村出现的五牙子章村务管理、四川省巴中市巴州区白庙乡预算公开改革，上海社区公益基金创投活动等。

图表 38　一些本土的参与式预算创新

一些本土的参与式预算创新

贺兰乡村的“五牙子章”。“五牙子章”理财制度是一种公开、透明的民主理财制度，最早起源于宁夏中宁县石空镇枣一村，村里把“枣一村民主理财小组审核”图章分成 5 瓣，由村民两轮民主选举产生的 5 人理财小组成员人手一块。如果 5 人都同意某项开支，就把 5 瓣儿印章用橡皮筋绑在一起，合成一个印章后盖在票据上；反之，如果有“一块”对需要报销的单据有质疑，那就不能报销，这就是“五牙子章”民主理财制度。“五牙子章”制度的实行，改变了村级财务管理混乱、村干部胡支乱花的现象，实现了群众明白、干部清白，被称为“中国农村民主理财的新模式”。

白庙乡预算公开改革。2010 年 1 月，白庙乡政府初步拟定“四川省巴中市巴州区白庙乡财政预算公众参与实行办法”，规定在预算编制前通过全乡的“民意台”，收集村民、村民代表、村社干部平常反映较多的公共公益事务要求，通过较广泛的代表的充分讨论，确定可行性的公共事务一至三件，领导小组办公室结合完善后的预算制定，通过公示墙专栏公示预算的详细内容。

上海社区公益基金创投活动。上海社区公益创投大赛是由上海市民政局2009年主办的一个活动，由上海浦东非营利组织发展中心（NPI）承办。该活动主要针对社区公益发展基金的使用，面向全社会征集社区服务的创意金点子和操作方案，并从福利彩票募集的慈善资金中安排部分资金用于资助和扶持符合“扶老、助残、救孤、济困”宗旨的公益项目和公益组织，同时带动公益基金会、爱心企业等社会各界力量的广泛参与。通过这样的活动，上海市试图通过这样的方式，由社会参与管理并监督社区公益发展基金会的使用。

中国参与式预算工作是如何扩展和推广的?

中国的参与式预算工作很大程度上依赖外生力量的推动，其扩展和推广更多的是由学术机构、非政府组织与地方政府的合作共同作用的结果。

2005年，温岭市的新河镇和泽国镇开始探索参与式预算改革。截至2008年，温岭市的参与式预算又有了新的推进和深化。一方面，由点到面，从新河、泽国两个镇扩展至新河、泽国、箬横、滨海、大溪五个镇；另一方面，由下而上，在1月、8月相继开展市级（交通）部门预算和预算执行民主恳谈。

2006年，哈尔滨市和无锡市分别在四个城区和一个乡镇开展了参与式预算工作，通过参与式预算两地共选出了8个项目，资金总量为480万元。到2008年年底，哈尔滨市已经在道里区、阿城区、香坊区和巴彦县三区一县的全部城区和部分乡镇开展了工作；无锡市也在其所辖北塘区、崇安区、滨湖区、南长区以及高新技术开发区全部城区推广了参与式预算工作，并于2009年在江阴县和城区的部分乡镇试行。2006年至2008年，两地通过参与式预算分配的资金量如图表39：黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算工作的发展变化所示。

图表 39　黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算工作的发展变化

年份	内容	哈尔滨市	无锡市
2006	通过参与式预算产生的项目（个）	5	3
	通过参与式预算分配的资金（百万元人民币）	1.8	3
2007	通过参与式预算产生的项目（个）	31	32
	通过参与式预算分配的资金（百万元人民币）	51	25.06
2008	通过参与式预算产生的项目（个）	99	36
	通过参与式预算分配的资金（百万元人民币）	110	30.43

除了哈尔滨市和无锡市之外，2007 年起，上海市闵行区和河南省焦作市都开始试行参与式预算。

中国的参与式预算主要在哪个级别政府开展工作?

中国各级政府预算审批实行的是人民代表大会审批制度，即各级政府预算由同级人民代表大会评审并批准。基层政府，尤其是区以下的街道等政府派出机构，有一定行政职能和集体资金，但缺乏制度化的资金分配方式。这成为参与式预算工作的制度基础。同时，包括区、县、乡镇等在内的基层政府，是与民生直接相关、直接向社会公众提供公共服务的，其预算的安排和执行，更容易成为社会公众关注的焦点。因此，从现有实践来看，中国的参与式预算主要在街道、村庄试点，逐步推广到区本级或乡镇等，甚至是市、县一级。如哈尔滨市和无锡市以区为主开展工作，温岭市以乡镇为主开展工作。

另外，由于参与式预算方法和工具多样，除了引导社会公众直接参与外，还包括政策听证会、专家咨询会、群众需求调查

等，这些工具均可在各级政府制定和审议预算之前使用，如哈尔滨市邀请人大代表参与市本级财政预算，焦作市的社会公众参与预算等。值得注意的是，在制度安排过程中，必须保证有畅通的意见表达和反馈体制，才能真正达到社会公众参与的效果。

图表 40　河南省焦作市在市一级财政预算推行参与式预算

河南省焦作市在市一级财政预算推行参与式预算

焦作市在市一级财政预算引入项目公示、网民投票、专家论证、社会听证、人大审查、信息公开等一系列社会公众参与程序，推行参与式预算改革。主要做法是：

（1）项目公示，市委、市政府将为民办实事项目通过媒体、网络等形式进行项目公示，公开征集意见。

（2）专家论证，聘请专家学者对市委、市政府的中心工作和涉及民生发展的重点项目和重大资金安排开展论证，汇总意见形成论证报告作为编制部门预算的重要参考和依据。

（3）社会听证，邀请社会行风评议代表、行政监督员及相关社会人士对部门预算中的重点项目进行听证，提出听证意见报市政府参考决定。

（4）人大审查，人大常委会选择部分市直单位初审，组织人大代表对预算单位预算执行和部门预算情况公开审查，就百姓关注的热点难点问题提出意见和建议。

参与式预算需要什么前提条件?

实行参与式预算工作并不需要政府有大量的财政资金，一般讲，需要如下几个前提条件：①各级领导，尤其是主要领导的重视和支持。②创新的理念和工作。③社会公众的广泛参与。④相应的组织架构。⑤既定的工作方式或程序。⑥相应的信息披露机制。⑦用于社会公共建设或公共服务支出的可支配资金。

在上述前提条件满足后，为推行参与式预算工作，应做好如下准备工作：

（1）设立组织架构

参与式预算工作的组织架构可以分为政府和居民两个层面。政府层面的机构包括区县一级的参与式预算工作领导小组和街道、乡镇一级的参与式预算工作小组，前者是工作的指导方和主导方，负责制定相关规则并最终作出决策；后者则是工作的具体执行方。居民层面的机构是社区和街道的居民代表大会。

（2）确定资金额度

在进入项目设立和讨论之前，参与式预算工作领导小组按照整个城市年度发展计划和财政收入情况，确定通过社会公众参与讨论确定的预算资金额度，并进行公示和说明。

（3）制定相关规则

在前期准备工作中，还需要制定相应的规则，包括居民代表选举办法、参与式预算工作流程、预算资金配套原则、居民代表大会的投票规则以及监督评估机制等。参与式预算工作的相关规则一经确定，必须向公众公布，并通过组织社区层面的会议对这些规则进行解释，以确保居民的理解。

图表 41　来自领导对参与式预算的认识和支持

来自领导对参与式预算的认识和支持

江苏省委常委、无锡市委书记杨卫泽同志指出，“阳光是最好的防腐剂；要用好纳税人的每一分钱，就要公开透明，在阳光下来制定财政预算。‘参与式预算’就是要让政府在‘阳光’下实行民主财政。我们的权力来自于人民，就应当服务于人民。我们的政府不应是权力政府，而应当是责任政府、服务政府。”

参与式预算的周期是怎样的?

参与式预算工作是一个综合性、周期性的工作，包括了预算的制定、执行、监督和审计以及评估等几个阶段，必须有严密的程序进行控制。下面将以江苏省无锡市和黑龙江省哈尔滨市开展的参与式预算工作为例，介绍其工作周期。

第一阶段，预算制定。

（1）收集居民意见，产生备选项目。参与式预算工作小组开始征求居民意见，产生相应各社区的备选项目。

（2）召开社区居民代表大会。各部门对备选项目进行可行性分析和成本收益分析，并做出效果示意图。参与式预算工作小组确定居民代表大会的日期。代表名单、社区居民代表大会日期和讨论的项目内容一经确定，须在社区内进行张榜公布，并通过简报、互联网等方式进行广泛告知和宣传。

在社区居民代表大会上，参与式预算工作领导小组介绍本年度政府工作计划和工作重点，并介绍备选项目的内容、预概算和收益群体。居民对备选项目进行投票，产生本街道民生项目的优先顺序。

参与式预算工作小组的成员根据社会公众选择的街道民生项目的优先顺序，参考街道自有财力和资金配套规则以及本年度工作计划，确定本年度街道将要建设的民生项目，并在社区层级进行公示，并将结果提交区级人大常委会批准。最终确定的年度街道民生项目也需要通过各种渠道向社会公布。

第二阶段，预算执行和公众监督。

工作小组研究制订项目建设招标实施方案，组织工程招标及政府采购工作，对确定的施工单位进行公示，签订合同，启动施工。居民选出代表组成监督小组，负责对项目建设施工过程进行监督，向工作小组反映社会公众的意见和问题，并负责传达工作

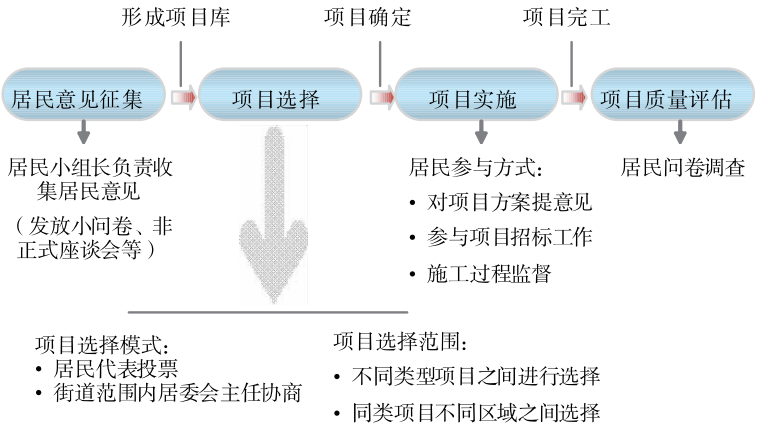
小组对居民意见的解决方案。

第三阶段，审计和评估。

项目施工结束之后，组织工程验收和项目的资金审计，向项目所在的社区或者村屯公布工程验收结果和工程资金的支出明细，并组织居民代表评估项目的情况，填写满意度问卷。

按照我国现行制度，每年的人大全体会议将审议本年度政府预算报告和决算报告（对于市、区、县来说，通常为每年的 1 月中旬），因此第一阶段工作应该在政府预算报告制定前完成，第三阶段则在政府制定决算前完成。但目前许多地方部门预算制度尚不完善，政府预算还非常粗糙，政府预算报告并没有细化到项目，只有大块的资金分配。因此，黑龙江省哈尔滨、江苏省无锡两市均根据这一实际情况，在制定政府预算时，留出部分资金作为“参与式预算资金”，将第一阶段的工作调整到每年的 3 ~ 5 月进行，第二阶段的预算执行工作在 5 ~ 10 月完成，而审计和评估阶段则在每年的 11 ~ 12 月完成。

图表 42　参与式预算的周期（黑龙江省哈尔滨市、江苏省无锡市、浙江省温岭市泽国镇）



浙江省温岭市新河镇的参与式预算工作可参见图表 43。

图表 43　浙江省温岭市新河镇的参与式预算工作

浙江省温岭市新河镇的参与式预算工作

2005 年至 2007 年，浙江省温岭市新河镇进行了五次年度预算审查和中期预算调整的参与式预算改革，取得了一些创新成果，在公共预算改革领域有一定的突破。

新河镇参与式预算改革的内容主要包含预算草案初审、人民代表大会审议与批准预算草案、预算执行与监督三部分。

（一）预算草案初审。在每年镇人代会召开之前，在镇人大主席团主持下，镇人大财经小组分工业、农业、社会三个专门小组，组织自愿参与的本镇公民通过辩论以及与政府对话、咨询对预算草案进行初审，并形成初审报告。

（二）人民代表大会审议与批准预算草案。在镇人民代表大会召开期间，镇人大主席团组织人大代表（允许公民旁听）审议、修改、批准政府预算报告。主要包括以下几个步骤：①镇政府向大会作预算草案（包括预算细化方案）报告，镇人大财经小组的各专门小组分别向大会作预算初审报告；②人大代表通过两轮的分组与集中审议，对预算草案提出意见和建议，镇政府答复和解释人大代表的询问；③召开镇人大主席团会议，镇政府和人大财经小组参加，讨论预算初审报告以及人大代表就政府预算报告提出的相关意见和建议，并由政府形成预算修改方案；④人大代表分组讨论、审议镇政府提出的预算修改方案，然后人大代表五人以上联名提出“预算修正议案”；⑤人大主席团审查人大代表提出的“预算修正议案”；⑥大会投票表决“预算修正案”和已经修改的预算草案。

（三）预算执行与监督。在镇人民代表大会闭会期间，镇人大财经小组对镇政府的预算执行情况开展经常性监督；在年中人大主席团组织部分人大代表和自愿参与的公民对半年来政府预算执行情况进行询问和讨论；镇政府若在预算执行过程中提出预算调整案，则需召开人民代表大会进行审议和批准。

哪些资金适用于参与式预算讨论?

由于存在知识、信息的限制，社会公众无法就地区经济社会的整体发展规划和战略等事务展开讨论。因此在参与式预算过程中，用于社会公众参与讨论决定的财政资金主要是部分用于社会发展和民生建设的财政资金（该资金占全年度财政资金总额的比重一般不大，即使在改革参与式预算开展较早的巴西阿雷格里港市，也仅仅为全年预算总额的 5% ~10%）。这些资金与社会公众的生活息息相关，公众也能根据自身的需求发表意见，表达需求。

由于城市财政状况不同，用于参与式预算讨论的资金也各有特点。

（1）江苏省无锡市财政情况较好，用于讨论的资金通常是未既定用途的“发展型资金”，即区财政将分配到街道的用于社会发展和民生建设的资金。通常，无锡市参与式预算是三级资金来源，项目在街道层面，资金则以街道为主，区、市两级财政配套；其中市级财政的资金主要是引导资金。在这种“引导资金模式”下，在街道范围按照需求来分配本区街道发展资金。

（2）黑龙江省哈尔滨市相对财政紧张，因此主要通过参与式预算方式分配各种专项资金，如新农村建设资金、老旧社区改造资金等，以确定资金的具体用途和地域分配，满足最为迫切的民生需求，并在一定程度上缓解资金少、发展需求多的矛盾。这种模式可以总结为“专项资金模式”。

（3）浙江省温岭市新河镇的做法是由镇人大在人代会召开之前，组织人大代表、各协会、社会团体、各界代表和公民，对政府提交的预算草案进行预算初审进行民主恳谈。换言之，人大代表和普通民众以民主恳谈的方式，参与政府年度预算的审查，对

政府的整体花钱计划发表意见并促成预算的修正和调整。

（4）浙江省温岭市泽国镇的改革则与无锡市和哈尔滨市类似，政府首先选出一批属于本级行政范围的、事关民生问题的城建项目，抽样选出的民众代表排序这些城建项目的先后顺序，镇政府再根据民众排序以及财力情况，按顺序形成一份优先方案。换言之，公众参与的是政府划定的某个领域的部分资金的分配。

哪些类型的项目适用于参与式预算讨论?

从无锡市和哈尔滨市的经验来看，适用于参与式预算讨论的项目主要具备以下特点：

- 公众可参与性较强、与社区居民和村民密切相关的为民办实事项目。
- 对全局决策影响不大、公众与政府之间比较容易达成共识的项目。
- 规模小、周期短、短期能够产生社会效益的小型建设性项目。

换言之，通过参与式预算讨论的项目主要是直接关系到社会公众生活的各种公共设施和公共项目。如：

- 城市公共交通改造，如社区公路、公共汽车线路增改和站点确定，等等。
- 城市生活设施建设，如社区绿地、健身场所、下水管道、暖气管道，等等。
- 城市文化生活建设，如小学、幼儿园、博物馆、剧院，等等。
- 其他与社会公众生活相关的公共设施和公共项目。

谁是参与式预算的主体，他们各自有什么作用？

参与式预算的主体包括以下几个方面：

● 社会公众。包括常住居民（户籍人口）和流动居住者，以及相关企业和机构等。他们主要是直接参与预算的编制和执行过程，以及在预算执行过程中进行监督。

● 政府部门。包括政府的计划部门、财政部门和职能部门，其作用是制定并执行预算，并对预算结果负责。

● 相应级别的人民代表大会。人民代表大会承担着参与式预算讨论结果的最终评审和批准的责任。

● 社会团体。这个主体在国内的改革尝试中地位并不突出，主要是一些学术机构和少量非政府组织。但是从国外经验来看，社会团体在参与式预算中也扮演着重要角色，他们往往对政府政策提供独立的分析和评价，进行独立的调查和数据统计，帮助社会公众了解政府政策及其影响，也起到对政府政策制定和执行的独立监督作用。同时，各社会团体还直接代表了不同群体的利益，并为其利益的实现寻找依据和支持。在国内，社会团体发展相对较慢，其功能部分地被高等院校、学术研究机构等代替。不过近年来，社会团体发展得很快，已经在一些地方的社会参与工作中起到重要的作用。

一般的情况，以上各个主体在参与式预算工作中都发挥重要作用，但是各地实际情况不同，重要性也会有差别。如哈尔滨市、无锡市、上海市闵行区、温岭市泽国镇以社会公众为主，而温岭市新河镇则主要以人大代表为主。

参与式预算的社会公众代表怎么产生?

为了最大范围地收集和采纳各个利益群体的需求和建议，参与式预算过程中的参与者不仅包括当地的在籍居民，还应该包括所有的外来人口、农民工、外国居住者，等等。另外，在参与人数方面，并非要求试验区全部人口都参与这个过程。巴西榆港市进行了十多年的改革，现在参与预算过程的居民占全市总人口的10%。但是由于程序明确、记录清楚，其整个预算过程就被认为是非常成功的。

在具体实践中，参与式预算工作中的社会公众代表产生机制可以灵活多样，大致有如下三种：

（1）直接选举。即由社会公众直接选举出代表，并有一定的公示程序确保其合法性。这在村一级采用参与式预算的方法时较为常用；更常见的，由于村委会就是直接选举产生，可由村委会成员直接担任代表。

（2）随机抽取。即按照常住人口登记表，等距抽样，随机选出一定比例的居民成为代表。

（3）分层抽取。即各个群体中抽取一定比例的代表，分别代表不同的利益诉求。后两种代表产生方法比较适合于城镇参与式预算工作。

图表 44　分层抽取代表的例子

分层抽取代表的例子

2006 年，按照分层抽取代表的原则，江苏省无锡市某街道 102 名社会公众代表构成是：街道所在地区全体人大代表和政协委员共计 13 人，每个社区代表为 7 人（包括社区居委干部 2 人，居民组长 2 人，离退休人员 2 人，外来人口 1 人），共计 12 个社区 84 人；另有个体私营业主 5 人。

谁决定参与式预算资金的分配决策?

从我国现行法律规定来看，对预算资金的分配决策应该是各级人大代表大会审批通过。参与式预算也是如此。因此，通过参与式预算产生的社会公众票选结果是政府决策的重要基础，同时也要参考城市发展规划和实际情况，交由同级人民代表大会审批通过。

在实践中，目前哈尔滨市和无锡市的参与式预算工作的公众讨论环节都在每年的 3 月左右开始，因此参与式预算资金额度在 1 月的人大会上已经通过批准，具体用途（即拟建项目、项目地点等）由社会公众讨论后，由同级人大常委会审批通过。这也在一定程度上反映出我国预算相对较为粗糙的特点。

谁从参与式预算中受益?

可以说，参与式预算过程中涉及的各个主体都能从参与式预算中受益。

- 社会公众。社会公众可以在这个过程中：①获取和了解信息。社会公众有合适的途径全面了解本地区市政的发展规划，民生项目的具体背景和成本收益分析，也可以充分了解公共服务项目的进展情况。②提出和发表意见。社会公众可以通过多种渠道表达自己的利益和诉求，并及时了解相关部门的信息反馈。
- 政府部门。政府部门可以：①更详细地了解城市公共服务现状，以及各公共服务设施和公共物品的使用状况，避免重复投资。②较为全面地了解社会公众对公共服务需求的优先排序，加强预算决策的科学性。③使得政策制定更具备群众基础。④加强绩效管理，增强政府透明度和责任感。⑤获取社会公众的信任，

进一步改善政府与社会的关系。

• 人民代表大会。人大可以：①切实了解社会公众的需求，更好地代表社会公众的利益。②更具体地审批政府的预算，监督预算的执行。

• 社会团体。对社会团体来说，参与式预算可以帮助他们：①更好地履行宗旨和愿景。②更好地发挥表达利益诉求、沟通政府和社会公众、对预算执行进行监督等作用。

如何提高参与式预算分配的效率？

从国际经验和国内经验来看，要想提高参与式预算分配的效率，应该：

（1）了解城市的公共物品资产现状。这是指该城市公共物品和公共服务，如桥梁、道路、学校、医院等的现状，其服务人群、人群规模和服务半径，以及公共服务欠缺的情况等。了解资产现状有利于参与者了解城市公共服务水平，从而做出更合理的选择。

（2）公布相关信息。参与者了解的预算相关信息越详细，就越有利于参与者做出合理选择。这些信息包括年度城市发展规划、城市预算框架、筹资来源和支出结构等，也包括备选项目的概算、受益人状况和服务半径等。

（3）畅通的沟通渠道。参与者之间互动的渠道必须畅通，这样可以避免决策过程中的误解。

在这其中，公开的财政信息是提高参与式预算，乃至提高整个政府预算效率的基础。

图表 45　河南省焦作市财政信息公开

河南省焦作市财政信息公开

焦作市的财政信息公开走在全国前列。其行政审批、财政预算、政府采购、产权交易、公物拍卖、会计委派等公共财政事项在财政服务大厅向社会公开，所有预算单位和社会公众都可以自由在财政大厅办理业务、查看预算报告的文本资料，或通过电子触摸屏查询相关信息。在焦作市电视台等新闻媒体上设立专题栏目，在人民广场、焦作市火车站、市行政服务窗口等人群集散的地方设立电子屏幕，开展“公共财政与百姓生活”的动态报道，及时将事关民生的财政支出和预算变化情况向社会公开，接受社会公众和社会舆论监督。同时，在焦作市财政局的门户网站上，可以通过财政部门自主研发的财政综合管理与决策支出系统——财经沙盘，了解各类政策、预算、管理、资金等综合信息，为各预算单位提供部门预算、集中支付、单位财务、统发工资等信息支撑。通过一系列的预算改革，焦作市已经建立了涵盖政府全部收支、完整统一的公共预算体系，行政审批、财政预算、政府采购、产权交易、公物拍卖、会计委派等公共财政信息均向社会和公众公开。

图表 46　其他地方政府预算公开的尝试

其他地方政府预算公开的尝试

四川省巴中市巴州区白庙乡。在 2010 年两会期间，白庙乡政府公示了 2010 年的对公业务支出，包括餐馆、摊点和车费三类，广受关注的公款招待费和公车费用都明示于众，不仅列明每笔费用，还列明每笔开支的经办人、证明人、审批人和安排人，供乡镇居民了解情况。

广州市财政局。2009 年广州市财政局应公众申请，将总额接近 300 亿元的广州市 2009 年 114 个部门的部门预算全部通过网络公开。其中，有一些细项也得以公开，比如：“市高级技校 1084. 10 万元：模具精密加工配套设备，新建课室多媒体及监控设备、更新教学电脑 130 台。”广州市部门预算公开引起了公众的广泛关注。但是，在这些公开的数据中，公众最为关心的公款出国、公款招待和公车消费等“三公消费”未能详细列出。

图表 47　浙江省温岭市新河镇的预算公开和公众参与

浙江省温岭市新河镇的预算公开和公众参与

温岭新河的预算公开主要体现在两个方面：①公开预算草案。预算草案（包括预算细化说明）在预算初审之前就发给人大代表和公众参与者，他们可以把预算草案带回单位、带到家里，与他人共同讨论或者征求意见，因此预算草案其实是向全镇公开，使得新河镇的公民对政府计划在本年度怎样花钱、钱花在哪里都清清楚楚。②公开审查过程。在完全公开、透明的状态下，进行预算初审、人代会审查、修改预算草案、提出预算修正案和预算草案的表决。

公众参与的方式是，在人大组织预算初审的五天前，在各村、居张贴通告，社会公众可自愿参与。预算初审阶段，参与者可就预算草案向政府询问，或者提出建议、意见和要求，与人大代表有同等的发言权；在人大代表讨论、审查阶段，公众参与者可以旁听，可以向人大代表书面或口头陈述自己的建议、意见和要求。实施参与式预算的 3 年间，新河镇共计有 872 名公众参加了预算的审查和讨论，提出的建议、意见和要求共计 350 件，这些显示了公众参与的广泛性和参与的有效性。

怎样增进参与式预算的参与能力?

要想增进社会公众参与预算的能力，应该做到：

- 提高社会公众参与的意愿。这要求公众的参与能有效果，有有效的利益表达机制和意见反馈机制。换言之，公众提出的建议，要有渠道说明是否得以采纳；公众提出的意见，要有渠道说明是否得以解决。
- 提供充分的信息。这要求向社会公众提供充分的信息，以帮助公众做出判断。
- 进行适当的培训。对社会公众进行适当的培训，包括如何

表达需求、如何倾听他人意见、如何与其他代表讨论等方面的技巧，以及简单的预算知识。

怎样增进参与式预算的参与效率?

● 设立一个专门的咨询办公室，通过网络、电话等方式解答在参与过程中社会公众所产生的疑问。同时，咨询办公室还需要通过组织不定期的社区培训，或者参与社区代表大会等方式让社会公众以最快速度了解政府政策的新动态。

● 制定一个详细的时间表，提前公布居民调查、项目提出、公示、预算制定、执行等事项的时间，在试验之初通过信息发布会、试验办公室网站等方式予以公布。

● 讨论并制定工作规则，包括工作流程、社会公众代表产生的方法，民生项目的类型和规模，公众代表大会投票规则等内容，并提前公布。若对上一年规则有修改，也需要提前征求意见，并公示。

● 各级政府部门和办事机构需要改变工作理念，摒弃为民做主、大包大揽的工作方式，更多倾听和了解社会公众的需求，鼓励其自我管理。

● 预算培训中还需要进行预算约束方面的培训，帮助社会公众了解参与预算是在现有财力基础上进行的，避免提出政府在现阶段无法满足的要求，从而降低参与式预算的公信力。

参与式预算如何与基层现有组织结构相结合?

在我国各地方的实践中，参与式预算工作都是结合基层自治组织，如村委会、社区居民委员会等来开展的。具体来看：

（1）基层现有组织大都通过直接选举产生，具有良好群众基

础，可以直接成为参与式预算的社会公众代表，参与预算过程。

（2）基层现有组织结构是最为贴近社会公众生活的组织，直接对公众提供服务，最了解公众的需求和情况，因此最适合承担参与式预算工作中的桥梁作用。

（3）为帮助政府部门收集相关信息，基层现有组织经常应政府要求开展了许多调查工作，包括群众问卷调查、满意度调查等，有些工作已经成为常规性工作。甚至有些城市的基层组织已经基本具备了收集群众信息，向上级政府推荐民生项目等组织架构和功能，与参与式预算的部分工作步骤极为相似，也很容易结合起来。

参与式预算如何与人大、政协等机构的工作相结合?

参与式预算与人大、政协机构工作相结合可以有如下几种方式：

（1）对于在街道、乡镇一级的资金分配，人大代表、政协委员直接作为社会公众代表，参与到参与式预算工作中。

（2）对于市、区、县一级的预算，可以借助人大常委会财经委，直接参与财政资金项目的决策。

（3）同时，人大代表、政协委员可以借助参与式预算工作，更深入地了解社会公众需求，从而在人民代表大会和政治协商会议上提出好的提案，也对政府工作加强监督，提出有效建议。

图表 48　黑龙江省哈尔滨市人大参与预算

黑龙江省哈尔滨市人大参与预算

在借鉴区、县参与式预算改革经验的基础上，2008 年，哈尔滨市本级财政对年初预算中单独安排的社区图书馆建设、为独居贫困老人购买家庭护理服务、困难家庭精神病人医疗救助等 11 个民生方面的支出项目实施参与式试点，投入资金 5753 万元，提请市人大财经委审议，使人大代表直接参与了财政资金具体项目的决策。这是人大审议监督财政预算一种新的尝试。在项目实施过程中，市人大代表多次深入社区图书馆建设、农村贫困残疾人危房改造等项目现场，检查进展情况，有效地推动了项目的实施。这种做法有利于人大代表了解政府决策的依据和基础，也有利于人大代表切实监督政府资金的使用。

图表 49　浙江省温岭市新河镇参与式预算与人大工作

浙江省温岭市新河镇参与式预算与人大工作

（一）细化预算草案

预算草案的细化是预算审查的基础。新河镇政府向人代会提交的不仅仅是粗略的预算草案报告，而且还有具体到每个项目的预算草案细化说明。以 2006 年为例，镇政府提交给人代会审查的 2006 年度预算草案报告中有 15 个预算支出项目，预算资金共计 9297 万元。其预算的细化说明则列出 15 个支出大项所包含的全部具体的项目，共计 110 项，其中的“行政管理费”支出是 1587 万元，预算的细化说明将此大项分解为 17 个具体的子项目，人大代表对镇政府的行政开支就一目了然，就能够仔细地审查各项行政开支的必要性和合理性。

（二）行使预算修正权

在人代会预算草案审查期间，人大代表 5 人以上联名可以提出“预算修正议案”。镇人大代表的预算修正权限是，削减或者增加某项预算支出的金额、否决某项预算支出。“预算修正议案”经人大主席团审查后，由人大主席团提交全体人大代表表决。新河镇在 2006 年、2007 年的人代会上人大代表共提交了24份“预算修正议案”,其中有3份“预算修正议案”

经表决获得通过。“预算修正议案”是对政府预算草案最有力的修正，人大代表行使财政预算修正权是对政府预算的刚性约束。

（三）设立人大财经小组

自 2005 年始新河镇就设立了人大财经小组。人大财经小组由人代会期间的“预算审查小组”过渡而来，由 8 名人大代表组成；财经小组成员候选名单由人大主席团提出，人代会表决通过；镇人大副主席兼任组长，人大财经小组可以聘请若干专业人士帮助开展工作。人大财经小组的职责主要有四项：①监督政府预算执行，可随时向镇政府了解预算执行情况；②每个季度镇政府应向财经小组汇报预算执行情况；③对预算执行过程中的重大变动、新增预算和其他重大事项，财经小组应及时向人大主席团报告，并由人大主席团召开人民代表大会，进行依法审查、表决；④参与下一年度的预算编制。人大财经小组不是人大的常设机构，设立人大财经小组是为了便于镇人大代表在人代会闭会期间的履职活动。

如何监督参与式预算资金的使用？

对参与式预算资金的使用可以由以下几种方式来进行监督：

- 公告牌。在项目地点设立公告牌，向社会公众公开项目的起止时间、项目内容和预算金额，以及项目完成后项目资金的审计结果，方便社会公众了解项目情况和监督项目进展。
- 项目时间手册。可以为项目编制项目时间手册，公开项目进展时间表和实施进度表，便于社会公众按照相应时间阶段监督项目的进展和资金使用。
- 组织监督委员会实地调研。组织社会公职代表成立监督委员会，定期对项目的实施进行实地调研。

政府在参与式预算过程中起到什么作用？

参与式预算，就是在预算的制定和执行环节增加了社会公众

参与，因此除了制定预算草案、执行预算等职能外，政府的作用还包括：

- 确定城市发展规划和重点，并公布相关信息。城市发展规划等相关信息，是社会公众参与的基础。社会公众只有了解了这些信息，才能更为合理地对自己的公共服务需求进行排序。
- 制定并严格遵守合适规则，引导社会公众有序参与。政府是参与式预算工作规则的制定者，也有责任确保这些规则得到严格的遵守。参与式预算不能只是走个过场，并不是完成所有程序就能确保社会公众真实有序参与。但是，如果社会公众发现事先制定的规则没有得到遵守，公众的意愿没有得到表达和满足（或者及时地解释和反馈），公众就会慢慢失去参与的动力，不再支持参与式预算工作，对政府的信任度也会大打折扣。

参与式预算只与财政部门有关吗？

与预算一样，参与式预算不仅与财政一个部门有关。参与式预算的创新和特点在于预算制定过程中有序引导社会公众参与，通过开辟公众表达意愿的渠道，帮助职能部门更好地了解公众对公共服务和公共产品的需求，从而更好地做出政策选择。但是，参与式预算仍然是一个预算过程，其结果是以数字方式反映职能部门制定的政策，是在预算约束下作出的政策选择。因此，参与式预算不仅仅与财政部门有关，而是需要各个职能部门的配合与支持的。

参与式预算怎样提高政府的工作效率？

简单地说，参与式预算工作从以下几个方面提高政府的工作效率：

1. 改善政府决策的过程。

2. 提高财政资金的使用效率。

3. 增加政府工作的透明度。

4. 提高社会公众对基层政府的满意度，加强政府与社会之间的联系。

5. 便于政府政策的执行。

6. 为政府履行政府信息公开条例的各项公开工作，尤其是预算公开、重大建设项目、社会发展项目的信息公开提供借鉴，奠定基础。

图表 50　零点公司对黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算效果的调查

零点公司对黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算效果的调查

2008 年，零点公司在黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市随机抽取了 1000 名社会公众，了解参与式预算试验的效果，收回有效样本 946 份。调查结果表明，94.2% 的居民认为“参与式预算”项目工程是当地最急需解决的问题，或是急需解决的问题之一；82% 的受访者对参与式预算项目比较满意；对于街道社区工作人员在“参与式预算”项目中的表现，90.6% 的受访者给出了正面评价，远高于对常规工作的满意度（47.5%）。

参与式预算工作有什么效果?

● 参与式预算是实现社会和谐的重要途径

通过实行参与式预算模式，可以帮助政府了解不同利益群体的需求，确保政府“为人民群众办实事、办好事”的政府职责和工作目标符合大多数人的利益，从而促进公共治理的和谐；可以畅通诉求渠道，促进社会各个利益群体之间的和谐；可以增强公众对政府决策的理解，培养社会认同感，促进社会与政府的和

谐。可以说，采用参与式预算模式是实现社会和谐的重要途径。

● 参与式预算有利于推动政府职能转型

通过实行参与式预算模式，可以使得政府的各个部门更加关注社会公众的需要，更加关注地区的公共服务体系和投资环境的建设，从而有利于推动政府职能转型。另外，基于社会公众建议和意见进行决策，并接受社会和公众的监督，有利于提高公共财政的决策过程的公开度和透明度，促进政府决策的科学民主化。

● 参与式预算有助于加强政府竞争力

通过实行参与式预算模式，可以帮助政府将有限的财政资金投入到最需要的领域，减少重复建设和资金浪费；可以促使政府明确各个机构或部门的权利和义务，减少腐败和寻租行为以及所谓的“签字财政”现象；有利于政府按照国际标准行使职能和提供服务，加强社会的凝聚力和向心力，最终加强政府和地区的竞争力。

● 参与式预算是绩效政府改革的发展方向

通过实行参与式预算模式，可以在公共政策和公共项目制定的初始阶段，就进行相应的成本效益分析，确定评估的指标，从而进一步推进各地政府正在开展的绩效政府改革。绩效预算是当今世界财政和预算改革的潮流，如果能够结合本地实际情况，积极吸纳社会公众参与预算编制过程，探索出有中国特色的参与式预算模式，不但是国内预算改革的最新尝试，在国际上也走在了预算改革的前列。

● 参与式预算还是一所“公民学校”

通过实行参与式预算，公众可以参与讨论和决定公共预算，从而使公众获得了分配公共资源、监督公共支出的机会，有可能影响社会政策的优先性。同时，公众在参与式预算的过程中，要学会表达利益，学会平等地与不同群体讨论、协商，学会关注公共问题、维护公共利益，从而提高公民的参与意识和参与能力。

参与式预算实施面临哪些挑战？

1. 参与式预算的制度化

来自政府对参与式预算的重视，既是这项工作成功的关键，又是参与式预算未来发展的瓶颈。在现有的参与式预算工作中，试验工作的主要动力仍然来自市委和市政府的支持、要求或者相关批示，但是如果缺乏相应的制度，那么试验工作将随着试点增加流于形式化，甚至有可能由于领导的更替而消失。

2. 信息披露机制

从国际经验来看，在参与式预算工作中，信息披露机制是整个工作程序中关键的一环。通过成熟的信息披露机制，一方面可以帮助社会公众了解政府当前阶段的工作重点、城市的发展阶段以及财政能力的实际情况，从而更好地理解政府所制定的相关政策和推行的相关改革措施；另一方面，政府可以了解社会公众的实际需求和关注重点，从而更加科学地作出决策。在一定程度上，参与式预算所构建的组织架构——参与式预算工作小组和居民代表成为政府和社会的桥梁，促进彼此的了解和沟通。

但是就现阶段来说，我国各地虽然进行了许多电子政务改革和信息化改革，但是政府的信息披露机制建设尚不完善。在参与式预算试验实践中，部分政府人员并没有认识到信息沟通在整个工作中所起到的作用，甚至较为武断地认为百姓所知有限，让社会公众参与小的建设项目，提提意见已经是一种“待遇”，而让他们了解更多的信息、参与更高层面的决策，除了增加工作量以外，不会收到任何效果。

这种认识存在许多问题。首先，如果在参与式预算工作中不能保证信息的上下沟通，社会公众会依据自己所了解的信息对未公开的信息产生疑问，从而滋生新的矛盾，破坏社会公众对政府

的信任度。其次，如果将通过参与式预算确定的项目局限在社区范围，而不是整个街道的宏观范围，不向居民介绍整个街道，甚至整个城市的发展信息，必将导致居民决策过程中的社区主义，造成社区之间的矛盾。

3. 社会公众的参与能力和自觉参与意识淡薄

社会公众参与是参与式预算的核心内容，也是这种预算模式的核心所在。从过去的试验工作来看，社会公众的参与热情在逐渐地增强，但是参与能力方面有所欠缺，包括对项目进行讨论和分析、监督和评估的技巧，以及基本的预算背景知识等，从而使得社会公众参与仍然局限在对单个项目本身的参与上。同时，虽然公众代表在政府与居民沟通过程中起到了良好的作用，但是群体利益纠纷，如拆迁过程中的思想工作等，仍然难以通过自助和互助的方式得以解决。这需要在下一阶段工作中加强社会公众的能力建设。

另外，虽然在实践中，社会公众参与热情高，对试验工作关注度很高。但是从社会公众代表结构来看，参与群体单一，以离退休在家的中老年人为主；高学历、高收入者和青年人中关注的人多，参与决策的人少，自觉参与意识还比较淡薄，社区责任感和主人翁意识还有待加强和提高。

4. 基层工作者的动力

在实践中，无论是江苏省无锡市的“引导资金模式”还是黑龙江省哈尔滨市的“专项资金模式”，或者是浙江省温岭市新河镇、泽国镇等地的参与式预算工作，都需要特定来源的资金做基础。如果失去了这部分可支配资金，参与式预算模式该何去何从？承担繁重的招商引资任务和经济发展任务的街道，是否还有足够的动力通过这种复杂的方式制定预算，促进民主？政府间的各项转移支付和专项资金，如新农村建设资金等，是否可以通过参与式预算方法进行分配和管理？这是在下一阶段工作中值得我们进一步思考的问题。

附录：地名、人名、机构及项目名称翻译对照表

原文	翻译
地名对照表	
Alcochete	阿克契特
Alvorada	阿尔沃拉达
Andean Region	安第斯地区
Armant District	阿芒特区
Barra Mansa	巴拉曼萨
Belém/ Belem	贝伦
Belo Horizonte	贝洛奥里藏特
Bobigny	博比尼
Buenos Aires	布宜诺斯艾利斯
Campinas	坎皮纳斯
Caxias do Sul	南卡希亚斯市
Celendín	塞伦丁省
Chucampas	丘卡姆帕斯省
Chulucanas	丘卢卡纳斯省
Córdoba/ Cordoba（Spain）	科尔多瓦
Cotacachi	卡奇
Cuenca	昆卡
Dourados	多拉多斯
Ecuador	厄瓜多尔

续表

原文	翻译
地名对照表	
El Tolima	托利马省
Emilia Romagna	艾米拉罗马涅
Fortaleza	福塔雷萨
Getafe	西班牙的赫塔菲
Goiania	哥亚尼亚
Grottomare	格罗托马雷
Guarulhos	瓜鲁由斯
Icapuí	伊卡普伊
Ilo	伊洛
Juiz de Fora	茹伊斯迪福拉
Lima Metropolitan Area	利马都市区
Los Nevados	洛斯内瓦多斯
Manchester	曼彻斯特
Maputo	马普托
Mato Grosso do Sul	南马托格罗索州
Mingas/Minkas	名嘉斯
Modena	摩德纳
Mons	蒙斯
Montevideo	蒙得维的亚
Moropon	莫罗蓬省
Mundo Novo	蒙多诺沃

续表

原文	翻译
地名对照表	
Palmela	帕尔迈拉
Paulo Freire	保罗弗莱雷
Pieve Emanuele	皮耶韦埃马努埃莱
Pinheiral	皮内拉奥
Porto Alegre	阿雷格里港市
Puerto Asís	阿西斯港
Quito	基多
Recife	累西腓
Rheinstetten	莱茵施泰滕
Rosario (Argentina)	罗萨里奥
Saint Denis	圣丹尼斯
Salford	索尔福德
Santo André/Santo Andre	圣安德鲁
São Paulo/Sao Paulo	圣保罗
Seville	塞维利亚
St. Feliú de Lobregat	圣·费利乌德穆尔克
State of Rio de Janeiro	里约热内卢州
the State of Rio Grande do Sul	南里奥格兰德州
Villa El Salvador (Peru)	萨尔瓦多

续表

原文	翻译
人名对照表	
Alejandro Chiriboga	阿杰多·史瑞伯格
Alejandro Luevano	阿尔杰多·路凡诺
Alvaro Muriel	阿瓦罗·姆瑞尔
Augusto Barrera	奥格多·巴瑞拉
Ivone de Souza	伊丰·德·索拉
Jaime Vasconez	杰米·凡斯科内
Lourdes Saavedra	罗德·萨瓦德
Mohamed Halfani	穆罕默德·哈尔法尼
Monica Rhon	莫妮卡·洪
Paul Taylor	保罗·泰勒
Pedro Pontual	佩多·庞托
Raf Tuts	拉夫·特斯
Richard Huber	理查德·胡博
Ubiratán de Souza	乌比拉坦·德·索拉
Yohani Ruiz	尤哈尼·瑞斯
Yves Cabannes	伊夫·卡巴纳
Yves Sintomer	伊夫·西托莫
机构、项目名称对照表	
UN – HABITAT	联合国人居署
United Nations Human Settlements Programme	联合国人类居住方案
UMP – LAC	拉丁美洲和加勒比海人民运动联盟

续表

原文	翻译
机构、项目名称对照表	
Urban Development Branch	城市发展分部
Urban Governance Section	城市治理分支
Urban ManagementProgramme – Regional Office for Latin America and the Caribbean	拉丁美洲及加勒比海地区办公室城市治理项目
The Young People's Participatory Budge	“青年人参与式预算”项目
PBC – the Participatory Budget Council	参与式预算委员会
Children's PB	儿童参与式预算
Happy Day	快乐日
The matic Assembly on Youth Issues	青少年问题专题大会
The Congress of the City	城市议会
Paulo Freire Institute	保罗弗莱雷学院

参与式预算 72 问

城市治理全球运动促进了城市治理原则的接受和使用。这一运动成功地在全世界超过三十多个国家开展了活动，目的就是为了推动各国政策和组织能力的变化。为了进一步把城市治理原则转化为实际行动，这一运动开发了一系列的工具，包括收集的参与式预算相关资源。

城市治理项目（UMP）主要由联合国人居署和发展计划署推动，同时与外部支持机构一起合作，为加强发展中国家的城市和乡镇经济增长、社会发展和减少贫困作出贡献。在过去的 18 年里，城市管理项目为伙伴提供了平台，共同应对城市治理所面临的新挑战。

本书意在为尽可能好的条件下如何、为什么、何时，以及落实参与式预算提供直接和实用的答案。

UN – HABITAT, P. O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya 联合国人居署，邮箱 30030，肯尼亚，内罗毕 00100

E – mail: governance@ unhabitat. org

http://www. unhabitat. org/governance

PGU – ALC, García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar

P. O. 17 – 01 – 2505, Quito – Ecuador

http://www. pgualc. org

目　录

第一部分　一般性问题

1　什么是参与式预算？ ……（2）
2　参与式预算是何时产生的？ ……（3）
3　参与式预算的经验推广状况如何？ ……（4）
4　现在有多少城市开展了参与式预算？ ……（5）
5　参与式预算在哪些地方开展？ ……（5）
6　参与式预算已经在哪些类型的城市中实施？ ……（6）
7　参与式预算是否只在省级以下的城市中实施？ ……（7）
8　不同地区之间参与式预算的实施方式是否存在差异？ ……（8）
9　对于城市及其居民，参与式预算的好处有哪些？ ……（8）
10　对于地方政府的公共管理，参与式预算的好处有哪些？ ……（9）
11　谁从参与式预算中获益？ ……（9）
12　参与式预算的维度有哪些？ ……（12）
13　哪里可以获得关于参与式预算的更多信息？ ……（12）

第二部分　参与式预算的发起和实施

14　任何一个城市都可以实施参与式预算吗？ ……（18）
15　一座城市实施参与式预算应当具备哪些基本条件？ …（18）
16　在什么情况下不适合实施参与式预算？ ……（20）

17 参与式预算的基本原则有哪些？ ……（20）
18 如何将参与式预算付诸实践？ ……（21）
19 参与式预算的主要步骤有哪些？ ……（23）

第三部分 财政维度（参与式预算财政方面的问题）
20 全部市政预算中提交参与式预算审议的部分占多大比例？ ……（30）
21 城市政府投资预算中经过讨论的比例是多少？ ……（31）
22 城市政府预算中提交参与式预算的部分是否存在一个最佳的比例？ ……（32）
23 被讨论的资源来自于哪里？ ……（33）
24 参与式预算对财政征收和政府收入的影响是怎样的？ ……（34）
25 是不是市民的所有需求都会得到相应的公共工程和公共服务？ ……（35）
26 在城市内部，资源怎样分配？是按照不同领域分配，还是按地区分配？ ……（36）
27 预算分配的标准如何制定？ ……（37）
28 参与式预算由哪里进行决策，谁拥有决策权？ ……（40）
29 参与式预算是否只限于规划短期支出？ ……（40）
30 分配的预算资源多是否会有利于更多更好地参与，讨论的资源较少是否会成为不利因素？ ……（41）
31 参与式预算讨论的对象是否仅限于城市自身所取得的收入？ ……（42）
32 是否有相关程序来确保参与式预算过程中的问责？ …（42）
33 参与式预算的成本是多少，当地政府如何支付这些成本？ ……（45）

第四部分　参与维度(参与式预算参与方面的问题)

34　谁参与到参与式预算中？ ……（48）
35　参与式预算有多少人参与是合适的？ ……（50）
36　若参与有限,参与式预算是否还能得到承认？ ……（51）
37　谁来控制参与式预算过程？ ……（51）
38　作为参与式预算核心的参与式预算委员会由哪些人组成？ ……（52）
39　参与式预算委员会的代表和成员可以连任吗？ ……（54）
40　怎样避免参与式预算代表的官僚主义甚至是腐败？ …（54）
41　妇女能有多大程度的参与？ ……（54）
42　有性别敏感性的参与式预算吗？ ……（55）
43　被排斥和边缘人群如何参加参与式预算？如移民、无证务工者或无家可归者会不会面临更大的社会排斥风险？ ……（57）
44　如何促进穷人、被排斥者及无组织者的参与？ ……（57）
45　谁来监督和监测预算的执行,以及项目的批准？ ……（59）
46　非政府组织、大学和专家在参与式预算中有什么样的作用？ ……（61）
47　参与式预算中有志愿服务吗？其作用是什么？ ……（62）
48　地方政府在参与式预算中的作用是什么？ ……（62）
49　什么理念决定参与式预算在地方政府中的地位？ ……（63）
50　参与式预算中哪些方面由政府部门负责？ ……（63）
51　参与式预算仅依赖于政府的一个部门吗？ ……（64）
52　立法部门在参与式预算中的作用是什么？ ……（64）
53　政府如何邀请市民加入参与式预算？ ……（65）
54　政府可以采取什么步骤来鼓励和动员社区加入到参与式预算中？ ……（66）

55 如何将参与式预算和其他公民参与的方法和机制联系起来？ ……（68）
56 政府在实行参与式预算时面临的主要困难是什么？ …（70）
57 如何把私人部门整合到参与式预算中去？ ……（71）
58 如何整合非正规就业或互助经济部门？ ……（71）

第五部分 规范和立法维度（参与式预算规范和立法的问题）
59 什么时候、如何将参与式预算正规化、法制化？ ……（74）
60 需要将参与式预算的哪些方面纳入法律框架内？ ……（74）
61 需要把参与式预算和城市发展规划（包括长期性、战略性或现实性的规划）联系起来吗？ ……（75）
62 参与式预算如何与城市规划工具结合？ ……（75）
63 谁把长期规划和参与式预算连接起来？ ……（76）
64 参与式预算有评估机制或系统吗？ ……（76）

第六部分 地区维度（参与式预算地区方面的问题）
65 参与式预算如何与政府的分权结合起来？ ……（80）
66 常运行的地区或分区的最佳数量是多少？ ……（80）
67 乡村地区也有参与式预算吗？ ……（81）
68 城市和乡村的参与式预算方法一样吗？ ……（81）

第七部分 最后的问题
69 参与式预算是不是来自于某些政党的提议？这些政党有特别的倾向吗？ ……（84）
70 把参与式预算当做治愈百病的万能药会不会有风险？ ……（84）
71 参与式预算能减少腐败吗？ ……（85）
72 如何确保参与式预算的可持续性？ ……（85）

附:中国参与式预算

什么是参与式预算? ……(90)
中国参与式预算什么时候开始的? ……(90)
各地参与式预算都遵循统一模式吗? ……(91)
中国参与式预算工作是如何扩展和推广的? ……(93)
中国的参与式预算主要在哪个级别政府开展工作? ……(94)
参与式预算需要什么前提条件? ……(95)
参与式预算的周期是怎样的? ……(97)
哪些资金适用于参与式预算讨论? ……(100)
哪些类型的项目适用于参与式预算讨论? ……(101)
谁是参与式预算的主体,他们各自有什么作用? ……(102)
参与式预算的社会公众代表怎么产生? ……(103)
谁决定参与式预算资金的分配决策? ……(104)
谁从参与式预算中受益? ……(104)
如何提高参与式预算分配的效率? ……(105)
怎样增进参与式预算的参与能力? ……(107)
怎样增进参与式预算的参与效率? ……(108)
参与式预算如何与基层现有组织结构相结合? ……(108)
参与式预算如何与人大、政协等机构的工作相结合? ……(109)
如何监督参与式预算资金的使用? ……(111)
政府在参与式预算过程中起到什么作用? ……(111)
参与式预算只与财政部门有关吗? ……(112)
参与式预算怎样提高政府的工作效率? ……(112)
参与式预算工作有什么效果? ……(113)
参与式预算实施面临哪些挑战? ……(115)

附表:地名、人名、机构及项目名称翻译对照表 …… (117)

图表目录

图表 1　参与式预算工具包示意图 …… (2)
图表 2　参与式预算在中国的两种基本模式 …… (3)
图表 3　中国参与式预算工作的推广 …… (4)
图表 4　巴西阿雷格里港市实施参与式预算
15 年取得的成果(1989—2003) …… (10)
图表 5　通过参与式预算改进的公共活动空间 …… (11)
图表 6　参与式预算相关网站、地方行政管理和地方治理 ……
…… (13)
图表 7　参与式预算地区间交流的相关资料,联合国人居署
——城市治理项目(UMP/UN—HABITAT) …… (14)
图表 8　以街道、乡镇为参与式预算试点的有利因素 …… (19)
图表 9　前期诊断性研究的方法,英格兰索尔福德的经验 ……
…… (22)
图表 10　参与式预算在巴西阿雷格里港市的周期 …… (24)
图表 11　巴西皮内拉奥(Pinheiral)参与式预算循环 …… (25)
图表 12　参与式预算是如何运作的 …… (27)
图表 13　巴西的蒙多诺沃和阿雷格里港市——两个将全部
预算进行公开讨论的城市 …… (30)
图表 14　在巴西 103 个城市中参与式预算讨论的预算
资金所占比例(1997—2003) …… (31)
图表 15　中国黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式
预算项目和金额的发展变化 …… (32)
图表 16　中国参与式预算资金的两种模式:
无锡市和哈尔滨市 …… (34)
图表 17　参与式预算与财政绩效之间的关系 …… (35)
图表 18　2004 年巴西伊卡普伊市主题集会 …… (37)

图表 19　资源分配标准，来自 2002 年秘鲁的维拉艾尔萨尔瓦多（Villa El Salvador）和巴西的多拉多斯（Dourados）的例子 …… （39）
图表 20　葡萄牙的阿克契特市在住房和公共设施等项目中使用参与式预算优先选择的例子 …… （39）
图表 21　来自资源缺乏城市的经验 …… （41）
图表 22　埃及开罗阿芒特地区的公众听证会 …… （43）
图表 23　意大利摩德纳参与式预算的城市互联网地图 …… （44）
图表 24　德国柏林利希滕贝格和法国蓬德克莱的参与式预算市民评审团 …… （49）
图表 25　贝洛奥里藏特每年参与情况的差异 …… （50）
图表 26　巴西伊卡普伊市政参与式预算的结构（2001、2002） …… （53）
图表 27　巴西贝伦城市代表大会结构（2002） …… （53）
图表 28　西班牙的塞维利亚将不同国籍的妇女融入到参与式预算中的沟通工具 …… （56）
图表 29　巴西圣保罗有利于被排斥群体参与的机制 …… （58）
图表 30　西班牙的赫塔菲将流动人口纳入到参与式预算中的案例 …… （59）
图表 31　卡奇市民监督委员会的经验和透明度 …… （61）
图表 32　巴西 103 个城市动员公众进行参与式预算的形式（1997—2000） …… （65）
图表 33　两个动员公众的经验：萨尔瓦多和巴拉曼萨…… （67）
图表 34　意大利的罗马和艾米拉罗马涅，参与式剧场的预算讨论方式 …… （67）
图表 35　阿雷格里港市、圣安德鲁和科尔多瓦、参与式预算和其他参与机制间的关系 …… （69）
图表 36　在中国开展参与式预算所面临的主要挑战 …… （71）

图表 37　巴西圣保罗都市区的瓜鲁由斯政府与保罗弗莱雷机构合作开展对参与式预算参与者的培训项目 …（86）
图表 38　一些本土的参与式预算创新 ……（92）
图表 39　黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算工作的发展变化 ……（94）
图表 40　河南省焦作市在市一级财政预算推行参与式预算 ……（95）
图表 41　来自领导对参与式预算的认识和支持 ……（96）
图表 42　参与式预算的周期（黑龙江省哈尔滨市、浙江省无锡市、江苏省温岭市泽国镇）……（98）
图表 43　浙江省温岭市新河镇的参与式预算工作 ……（99）
图表 44　分层抽取代表的例子……（103）
图表 45　河南省焦作市财政信息公开……（106）
图表 46　其他地方政府预算公开的尝试……（106）
图表 47　浙江省温岭市新河镇的预算公开和公众参与……（107）
图表 48　黑龙江省哈尔滨市人大参与预算……（110）
图表 49　浙江省温岭市新河镇参与式预算与人大工作……（110）
图表 50　零点公司对黑龙江省哈尔滨市和江苏省无锡市参与式预算效果的调查……（113）

UN-HABITAT

联合国人居署的城市治理全球运动旨在促进参与式治理的原则被更广泛地接受和应用，如今已在全球30多个国家推动了政策改变和机构能力的发展。为了能将城市治理原则更好应用于实践，该项目开发了一套工具，其中就包括了参与式预算。

这本手册为如何、为什么、什么时机、在哪里实施参与式预算提供了直接和实用的答案。

联合国人居署，内罗毕，肯尼亚
邮政编码：30030, 00100
电子邮件：governance@unhabitat.org
网址：www.unhabitat.org/governance

本手册由城市社区参与治理资源平台编译出版。城市社区参与治理资源平台（CCPG）始于2005年10月，是一个致力于推动中国社区参与治理，汇集信息、交流经验、展示成果、促进合作、支持创新、推动能力建设和组织建设的平台，是有志于中国城市社区参与治理的公民和机构代表组成的松散型非营利网络。

网址：www.ccpg.org.cn
电子邮件：webmaster@ccpg.org.cn