

## 协商民主在中国基层的深化

何包

——泽国镇的2008年财政预算民主恳谈会

□何包钢 郎友兴

“我来讲几句，文昌阁是我们镇的文化历史遗产，是祖上传下来的东西，应该加强保护，200万的预算恐怕不够”，“文昌阁是应该加强保护的，但是，可以暂缓，因为现在民生问题更重要，这200万的预算应该用于更急需的农村最低生活保障和其他项目上”；“现在我们这个地方富裕起来了，政府要搞市民广场也是对的，面子是要的。但是，目前我们镇有些村的道路凹凸不平，50万村村通公路的预算肯定太少，应该从500万的市民广场项目中切出一块加到农村公路建设上”。你不要以为这是哪一级人大代表在讨论政府的预算。这是在泽国镇12万人口中随机抽取出来的197位（实到175位）农民在中共浙江省温岭市委宣传部慕毅飞副部长主持下的“泽国镇2008年财政预算民主恳谈会”的一个场景。

温岭市泽国镇于2008年2月20日举行了为期一天的“泽国镇2008年财政预算民主恳谈会”。这是浙江省温岭市泽国镇继2005年、2006年所举行的民主恳谈会后又一次协商民主意义上的协商民意测验的实验。通过观察，我们认为，这次民主恳谈会是协商民主在温岭市的一次推进与深化，是中国式协商民主在基层的一次深化。

首先，民主恳谈内容的拓展与深化。对于现代政府来说，财政预算是至关重要的。事实上，财政预算不是简单的资金分配，而是政府的职能怎么样履行的问题，财政预算不仅事关政府的钱袋子问题，也关乎纳税人钱的去向问题。在中国，财政预算的改革不仅涉及到政府职能的转变，更是关系到中国建立起现代意义的公共财政制度的大事。可以说，拿财政预算进行民主恳谈的泽国镇把握住了一个现代政府一个核心的议题。民主恳谈前泽国镇政府编制出了一本用A4纸打印出来的达48页的“泽国镇2008年财政预算支出测算表”，对2008年泽国镇24852.3万元的财政预算提供了极为详细的预算开支清单，供经随机抽样产生的196名民意代表小组进行恳谈和协商。一民意代表认为，“这个预算开支清单比我们家里开支列出的账目还要细”。“到目前为止参与式预算搞得最细的算是泽国测算表了”（李凡语）。2007年全国“两会”前夕曾有全国人大代表批评财政部，认为财政部所编制的中央与地方预算实在太粗了，代表没有办法审查，因而没有任何实质性的意义。事实上，只有细化了的预算才有交付审议的意义。从“2005年城建基本项目”的恳谈和“2006年城镇建设预选项目民主恳谈会”的恳谈到“2007年旧城区拆迁”的恳谈再到2008年的“财政预算”的恳谈，表明泽国民主恳谈逐渐地进入了现代政府的核心议题了。

第二，民意代表产生的随机性保证其代表性和公正性。随机抽样是把统计学原理运用到社会调查中的一种科学手段。随机抽样的目的是要通过一个良好样本的选取，科学性地反映所抽取的总体。随机抽样体现了协商民主的平等原则，即所有的人都有被抽到的可能性，人们在统计意义上是平等的。2005年、2006年泽国的协商民主恳谈都采用了抽样，这种办法在当地被群众形象地称为“乒乓球摇号”——按照1000人以上每村4人、1000人以下每村2人的原则，确定了民意代表分配比例，全镇每户人家都分到一个号码，写有哪家号码的乒乓球被抽中，哪家就可派出1名代表参会。2008年财政预算民主恳谈会的197名民意代表则是依据村民选举名单根据随机抽样原则产生的。所抽取出的197名恳谈代表，按照随机抽样的原理来说应该能够代表全镇12万居民的公共意见。并且这197名民间代表也是经过抽签被分成13个小组对2008年财政预算进行分组讨论。这是泽国民主恳谈会运用现代科学的方法的又一次成功的尝试，表明泽国民主恳谈会朝着精致化方向发展。

第三，同一问卷两次填写以检验协商机制存在的价值。问卷很重要，参与者在讲话中不便说出的问题可以在所填的表中反映出更真实的想法。通过问卷的形式反映参与者的不同看法。这与公民陪审团完全不一样。公民陪审团的最后成果是一份推荐报告，往往要求成员达成共识，强迫某些个人放弃自己的看法。协商民意测量方法不追求共识，只以问卷和统计的方法来反映参与者的看法。在讨论前做一套问卷，在讨论后再做同样的问卷，同样的问题检测两次，通过比较，就可看出协商民主讨论所带来的结果。第二次的问卷结果可以作为决策的根据。例如，第一次问卷时，社会保障的平均值为8.3，但是第二次问卷的数据为8.8，其显著性为0.052。这个数据变化为

泽国镇政府的科学决策提供了基础，人大代表的表决结果也表明，农村困难老人生活的补助从原来的2万元预算安排增加到10万元。这是一个由抽样产生的、并通过大小组会议讨论后得出的、统计意义分析出的民主的科学的根据。继2005、2006年使用两次问卷后，2008年财政预算民主恳谈会再次运用这种办法。问卷的统计数据表明，与第一次问卷数据相比较，第二次所做的问卷的数据有些有较大的变化，有些有点变化，有些基本不变。2008年泽国的问卷测量所提供的数据再次验证了协商机制所存在的价值。同时，随机性和两次问卷的使用表明了泽国民主恳谈朝着科学化方向发展。2005、2006和2008年三次所做的协商民意测验都表明民意对环境问题的关注，因此，2008年的预算中泽国镇政府在环保的财政预算安排上增加了8.89%。

第四，民意代表与人大代表互动。这种互动有两次。泽国镇2008年财政预算民主恳谈会除了197位民意代表外，会议还邀请了93位（实到63位）镇人大代表旁听，这些人大代表在分组讨论时可以发言，但是，在大会集中发言与辩论时他们没有举手发言的权利。让人大代表旁听，旨在让原本就是民意代表的人大代表能够更多地、更真实地和更有实感地听取民意、吸纳民意。2月29日，镇人大会议期间，人大代表与镇主要领导进行民主对话，这个对话邀请了10位已参加过预算民主恳谈会的民意代表旁听就2008年度镇财政预算人大代表与镇主要领导之间所进行对话、人大代表之间所进行的辩论。当然，根据规则，如同旁听预算民主恳谈会的63位镇人大代表，这10位民意代表没有举手发言的权利。“泽国实验”的民意代表与人大代表互动表明，人大决策的合法性正朝着拓展民意基础方向发展，而民意正不断地化为合法性的决策。

事实表明，泽国镇的人大、镇人大代表和人民政府是尊重民意的，是能够吸收民意的。2008年2月20日的“财政预算民主恳谈会”上民意代表所提出的建议与意见，在2月29日人代会的表决中得以体现出来。下列四个项目反映出民意得以充分的尊重和吸纳：（1）民意代表认为，应该增加对农村困难老人生活的补助，镇政府的研究与人代会最后的表决结果是，从原来的2万元预算安排，增加到10万元，所增加的8万元从中心区市民广场二期建设工程预算中调出；（2）民意代表认为，应该增加对困难村基础设施的补助，镇政府的研究与人代会最后的表决结果是，从农村基础设施建设“村村有项目”中调出40万元，作为对困难村基础设施的补助，而“村村有项目”的补助从原先预算的160万元调整为120万元；（3）民意代表认为，应该增加对小型农田水利建设的投入，镇政府的研究与人代会最后的表决结果是，从原来预算安排的50万，提高到100万，所增加的50万从市民广场二期建设工程中调出；（4）文昌阁的修改其民意包括人大代表中都发生了严重的分歧，镇政府相关部门原先所作的200万预算安排，经过人代会的表决减少100万。2005年协商民意测验的结果也支持这个决定，有关文昌公园问题的第一次问卷的平均值数据为5.9，而第二次的的数据有了变化，减少到5.0。

泽国镇的党政领导赵敏书记和王晓宇镇长都表态，党委和政府都会尊重民意，以后继续通过民主恳谈会等形式充分地吸纳民意，并创造更好的时机与机制使政府更能善于并有效地吸纳民意，成为决策的重要依据，真正落实“以人为本”的执政理念。他们表示，泽国2009年的财政预算会继续通过民主恳谈会形式吸纳民意，并提早做好2009年的财政预算“测算表”，早些发到民意代表手中，便于他们能够有充分的时间进行研读。

通过几次的观察，我们发现下面几个因素保证了“泽国实验”的成功与收获：（1）领导重视。“泽国实验”的顺利实施与市领导的支持、市委宣传部的介入与镇领导的积极筹划是分不开的，尤其乡镇书记与镇长是关键。（2）恪守民主与法治的原则。温岭地方的领导早些时候已经表明，他们是在“不与民主潮流背道而驰、不与现行法律和法规相冲突”前提下进行基层民主政治的实验。（3）重视程序。“泽国实验”强调程序，在民主恳谈会时对分组讨论的主持人和相关的人员进行培训，专门请上海市人大的培训专家对人大代表就预算方面进行培训。“泽国实验”的实践者还尽可能将各细节想到，以保证恳谈的平等性与有效性。（4）地方政府与学者的合作。

“泽国实验”理念上不复杂，技术上没有什么难度，其他地方是完全可以“复制”的，关键在于地方官员是否真正拥护与落实中央所提倡“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的执政理念，如果有了这种执政理念，那么，“泽国实验”意义上的另类实验同样会出现并成熟起来。