# 美国地方政府预算过程中的公民参与研究

来源：网络 作者：流年似水 更新时间：2024-02-02

*\" 摘要：公共行政过程中的公民参与一直是学者及专业化机构所极力提倡的。公共预算是政府活动的重要组成部分，它涉及广泛的公共利益。因此，作为“政府对公众的公共偏好进行有目标选择的结果”[1]的公共预算，公民在其中的参与具有必要性和正当性。从上世...*

\" 摘要：公共行政过程中的公民参与一直是学者及专业化机构所极力提倡的。公共预算是政府活动的重要组成部分，它涉及广泛的公共利益。因此，作为“政府对公众的公共偏好进行有目标选择的结果”[1]的公共预算，公民在其中的参与具有必要性和正当性。从上世纪九十年代起，美国地方政府预算过程中的公民参与问题受到了学界和政府部门的重视。本文将对美国学界及地方政府这十多年来预算参与上的理论研究与实践探索予以总结。

关键词：地方政府；政府预算；公民参与

公民参与问题虽然已被讨论了半个多世纪，然而至今仍是政治学与行政学领域、公共部门的实践者研究和讨论的热点。从根本上来说，这是由后现代面临的诸多危机所决定的。而实质性的和慎思熟虑的公民参与则是解决这些危机的一条希望之路。公共预算作为政府部门实现“公共利益”的基本工具，它是政府活动的重要组成部分。因此，预算过程中的公民参与问题在过去的十多年里，受到美国学界和地方政府的广泛重视。本文将对迄今为止美国学者及政府组织在这方面的探索予以总结。

一、政府预算过程中公民参与的起源、内涵与功能

（一）公民参与及政府预算过程中公民参与的起源

公民参与是当前政治学、公共行政与公共政策等学科研究的一个重要话题。根据美国政治学家马克.彼特拉克的观点：“公民参与是民主的希望。”[2]在过去的半个多世纪里，公民参与及相关研究受到了人们广泛的关注。如何看待公民参与成为二战以后政治学以及公共行政研究的一个热点，很多学者给出了不同的观点。

按照学者伯纳（Maureen Berner）的观点，主张公民参与到过程治理过程中，这是根植于美国政治学的杰佛逊思想传统。“杰佛逊倡导以地方为基础的、自下而上的政府，它对公民负责，并且他认为公民冷漠对公民的健康是危险的。”[3]只有通过公民参与，社会公众才具有影响政府行为的机会。而这也是保证政府政策合法性的一个重要条件。

我国学者李图强在研究公共行政中的公民参与问题时，他认为“探讨公共行政与公民参与问题，首先应该把它放在政府与公民关系这样一个背景下透视，目前，整个社会科学学界对公民参与问题的兴趣，正是源于政府与公民关系问题正在世界范围内发生着深刻的变化。”[4]从某种角度来说，公民参与在二战以后成为学界与政府部门关注的一个焦点，这是与战后行政环境的变化是分不开的。

而对于公民参与传统被认为是政治官员及技术专家所擅长的公共预算过程，学者们的观点是存在很大差异的。不过从根本上，学者们都接受：“知道他们的资源如何被分配和利用是公民的权利。”[5]

（二）政府预算过程中公民参与的内涵界定

尽管在当前，致力于政府预算过程中公民参与的理论与实践探索都很多，但是对于如何定义政府预算过程中的公民参与，却没有统一的概念。这是因为，学界对于公民参与的概念尚没有一致的意见。然而检索美国学者公民参与方面的研究文献会发现，公民参与是与地方政府密切相关的。这正是阿尔蒙德（Almond）等人的分析结论：公民的主观意识能力比较中央政府而言较强、较有能力影响地方政府的决策。[6]同样，当前公民参与公共预算的研究与实践，一般也只限定在地方政府的层次上。

伯纳等人认为，在地方政府的政策领域中，对扩大公民参与最成熟或者说最适合的就是政府的预算过程。[7]而对于地方政府预算过程公民参与的内涵界定上，至少需要包含参与的主体、参与的客体以及参与的途径这三个要素。结合多位学者对此所下的定义，本人认为政府预算过程中的公民参与是指，在地方政府预算制定执行的过程中，通过问卷调查、公民咨询委员会、公民小组、公众听证会等渠道将社会公众涉入其中，从而达到接纳公民建议、提高预算制定质量、增加预算过程透明度以及改善政府与公民之间的关系等方面的作用。

（三）公民参与地方政府预算过程中的功能

在过去十多年的时间里，学者们对于公民参与地方政府预算过程作了相当多的规范与实证研究。地方的政治官员与公共管理者在探索提高公民参与政府预算的有效性方面也付出了很大的努力。学术界和政府官员对于公民在地方政府预算过程中参与的作用总体上给予了肯定性的观点。

研究公民参与政府预算的重要学者卡洛尔.艾伯登（Carol Ebdon）认为，公民参与被认为是降低公民对于政府不信任程度以及教育公民了解政府活动的一种方式。它的目标是让公民在公共决策中扮演积极的角色，而不仅仅只是政府服务的消极“消费者”[8]。而伯曼（Berman）等人的实证研究同时发现，“那些有着更多参与性的城市公民被发现对于地方政府会少一些愤世嫉俗的态度。”[9]

对于政府部门来说，将公民包含到政府预算过程中，要实现的目的主要有两个：一是将政府的预算决策传递给公众；二是将社会公众涉入到政府的决策制定过程之中。而参与政府预算的社会公众，在表达个体需求、实现自我利益的同时，其公民精神与公民能力也会得到很大的提高。

二、当前政府预算过程中公民参与的实践探索与分析

（一）公民参与地方政府预算的常见机制

随着学界及社会公众对增进预算参与的呼声越来越高，同时联邦政府与州政府也对地方政府扩大预算过程中公民参与的机会作出了各种规定，从上世纪九十年代起，美国地方政府在扩大公民在政府预算过程中的影响力进行了许多有益的尝试。作为预算参与的重要组成部分，公民参与预算的机制（方式）一直是学界及政府部门关注的焦点。然而，每一种参与机制都有其各自的优势和缺点。

1、公众听证会（Public Hearing）

在当前地方政府所采用的预算参与机制中，公众听证会是最普遍的一种方式。卡洛尔.艾伯伦在参与预算研究方面的一篇重要论文，其题名即为“超越公众听证会：地方政府预算过程中的公民参与。”可见，公众听证会虽然作为政务信息公开的重要渠道和要求有着重要的意义，但是随着公民参与深度与广度上的要求不断增加，其存在的弊端也逐渐暴露出来。尽管公众听证会一般是面向所有的公民，然而参与的人数一般都很少，除非讨论的问题是一些热点议题，例如税收的增加或者公共服务的减少。[10]而且，公众听证会的参与者往往不具有代表性。

2、公民调查（Citizen Surveys）

作为社会科学研究的重要方法，公民调查“长期被用来判断需求及服务满意的程度。”通过公民调查，所获得的反馈或许会很具代表性，而且在一定时间长期的使用能够揭示出民意的趋势。另外，从公民调查中所获得的信息，通常比其他参与形式得来的数据更好定量以及分析。然而，公民调查也有其很大的缺陷。首先，问题的措辞能够影响到调查的结果；其次，公民意见的深度或许不能够检测出来；最后，公民问卷调查的成本通常会很高。[11]

3、公民咨询委员会（Citizen Advisory Committees）

公民咨询委员会是当前预算参与的一种新形式。和传统的公众听证会以及公民调查相比，公民咨询会在改进参与有效性方面有着很大的优势。卡瑟.凯勒翰（Kathe Callahan）是研究公民参与以及绩效考核的一名学者，她在研究公民咨询委员会在新泽西州（New Jersey）地区的实践后认为，“或许让公民参与到预算过程中最容易而且最经济有效的办法就是通过公民咨询委员会的使用”，“公民咨询委员会比公民调查要更容易负担得起。公民咨询委员们通常定期会面，因此和传统的公众听证会相比，它为公民意见的表达提供了更长的持久性以及更大的机会。”[12]然而作为一种参与机制，它存在的缺点也是很明显的，例如它遭到最大质疑的地方就是公民咨询委员们的代表性问题。

（二）影响公民预算参与有效性的变量

尽管学界与政府部门近些年来为加强预算过程中的公民参与做了大量的探索与尝试，然而\" 从实践上来看，预算参与在实际中的有效性并没有得到一致的认可。伯纳是这样说的：尽管一般来看，人们接受积极的参与具有理论价值的立场，然而留给我们的仍然是实际的考虑。[13]托马斯（Thomas）等人甚至提出，公民参与简直是一项负担，成本昂贵，而且耗费时间大。可见，在实际中，鼓励公民参与政府预算实践的道路并不平坦。那么，影响政府预算过程中公民参与有效性的变量到底有哪些呢？依据卡洛尔.艾伯登及艾米.富兰克林最近提出的“预算当中公民参与的影响模型”（Impact Model of Citizen Participation in Budgeting），[14]影响变量可分为以下四类：

1、环境要素(Environment)：

主要包括四种：政府的结构和形式；政治文化；法律要求；人口规模和多样性。

2、过程设计(Process design)：

参与过程设计是影响参与结果的重要变量。通常，研究过程设计包括：参与的时间；预算分配的类型；参与者；真诚偏好或者意愿的表达。

3、参与机制(Mechanisms)：

这是研究政府预算公民参与的学者通常的切入点。常见的参与方式包括：公开听证会；重点小组；预算模拟会；公民咨询委员会；公民调查。

4、目标和结果(Goals and outcomes)：

政府和公民对预算参与持有的不同目标，也会对预算参与的有效性构成影响。主要的目标包括：减少愤世嫉俗的情绪；教育公民预算知识；获得公众对预算议案的支持；为决策制定获取意见；改变资源分配；加强信任；创造社区意识。

（三）当前公民参与政府预算的阻碍因素

和公民参与其他形式的公共行政实践一样，在公民预算参与的探索过程中，也遇到了各种各样的障碍。这些阻碍因素，有的来自公民自身，有的是官僚体制造成的，甚至有的来源于外在的行政环境。卡洛尔.艾伯登在对美国中西部四个相邻的州（衣阿华州、堪萨斯州、密苏里州以及内布拉斯加州）调查后发现，“预算的复杂性和公民的不感兴趣被认为是参与的主要障碍。”[15]

很多被访者认为他们一般不能很好地理解预算，这样很难有效地进行参与；或者他们不知道如何获取信息或者参与。技术专家所使用的专业知识和语言为实质性的公民参与造成了极大的障碍。至于调查中反映的公民对参与的不感兴趣，主要是因为“公民的生活已经很忙碌”或者是“他们认为他们将很难发挥多大影响。”

三、推进公民预算参与、提高参与有效性的建议

在过去的十多年里，关于预算过程的公民参与问题虽然进行了很多理论和实践上的探索，大量的文献都谈到公民参与治理过程的重要性，然而，预算参与所带来的收益却不尽如人意。或许这正是美国学者阿尔斯坦（Arnstein）所总结的：“进行空洞形式上的参与和拥有影响过程结果的真实权力之间存在着根本的差异。”[16]因此，为了实现“适度与均衡的公民参与”，提高参与的有效性，实践探索和理论研究的道路还很远。

1、明晰公民参与政府预算的目标

在政府预算过程中吸纳公民参与，虽然这样的实践已经探索了十多年，然而对于预算参与的目的，仍然没有一致的结论。这或许是由预算参与本身所具有的多重目标所决定的。然而对于决策制定者来说，在公民涉入政府预算之前，应该明晰参与预算的首要目标。只有参与目标有了很清晰的表达，接下来的过程设计以及参与机制问题才可能很好地解决，而且最终参与有效性的评估才有了依据。

2、战略性地选择预算参与的机制

从前面的讨论可以看出，尽管公众听证会仍是最普遍的参与机制，参与深度与参与广度都有待提高，然而当前很多地方政府都做了其他相当有意义的尝试，其中很多探索取得了相当的成功。不过，正如前面所分析的，任何一种参与机制都会存在优点和不足。因此，参与机制的选择非常重要。在选择具体参与方式上，一个很重要的方面就是要做到与通过参与想实现的目标相结合。比如说，如果政府仅仅是希望将制定好的预算提案传递给公众，获得公民的支持度，那么公众听证会或许是有效的；而如果政府希望了解公众的偏好，听取民众的预算建议，那么公民咨询委员会和公民调查要有效得多。

3、改进公民参与预算过程的细节

尽管同参与机制比起来，预算参与过程设计上的研究相对要少很多。然而，过程设计和细节安排对预算参与的结果和有效性上有着很大的影响。伯纳曾经指出，如果政府想让公众卷入到预算过程中，无论采纳什么样的参与方法，时间是至关重要的。这也是公众听证会的意义当前受到公众广泛质疑的原因。在社会公众看来，“公众听证会举办的太晚了，这使得它很难去采纳所接收到的建议。”[17]

4、优化政府预算公民参与的环境

对于社会的政治发展和民主建设而言，制度环境与公民的素质是相辅相成且同等重要的。[18]为了促进预算过程中的公民参与，很多地方政府编制了引导公民参与地方政府预算过程的指南等。尽管这对培养公民的预算专业知识是有帮助的，不过在政府组织内部及社会环境中营造参与性的政治文化可能具有更重要的意义。同时，尽管对预算过程中的公民参与，多数州政府都作出了法律或制度要求，然而丰富多样的参与机制并没有通过制度化的方式确定下来。

5、在政府与公民之间实现真诚的对话

在参与性公共行政的环境下，交流对话是协作的基本渠道。为了在参与过程中实现“公共性”，这需要社会公众与政府官员之间进行真诚的对话。而真诚的话语需要参与者彼此间的信任。同时，福克斯等人指出，后现代环境下的参与应该是自主参与，而自主参与是“一种积极主动、甚至热情参与的精神状态。”[19]

A Research on Citizen Participation in Local Government Budget of USA

[Abstract]: Citizen participation in public administration has been strongly advocated by scholars and professional organizations. Public budget is the core component of government activities, and it involves extensive public value. So, as the “selective outcome of public preferences by government”, it is necessary and proper for citizens to participate in public budget. Since 1990s, the issue of citizen participation in American local governmental budget process has been paid attention to by scholars and public agencies. This paper will make a summary of theoretical research and practical exploration on budgetary participation by American scholars and local government during this decade.

[Key words]: Local government; Governmental budget; Citizen participation.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！