
政策网络、公民参与和地方治理¹

——以浙江省温岭市参与式预算为例

王自亮 许艺萍 陈伟晶

【提要】：“政策网络理论已经成为公共政策研究的一种重要范式”。本文以政策网络为主题，以浙江温岭参与式预算为案例，从政策网络和参与式预算的概念阐述和实证研究，寻找两者之间的内在联系，对政策网络视角下温岭参与式预算作出分析，并试图探索以政策网络为基础完善参与式预算的路径。

【关键词】：政策网络；公众参与；公共预算；政策过程

政策网络理论体系，是公共管理领域的学者考察并分析公共管理和公共政策的新视角、新工具。它不仅打破了传统研究中的精英主义模式和理性主义模式，而且深化了多元主义模式，能够充分反映和解释多元决策现象，并且政策网络可以说明政策决策过程中参与者之间正式或者非正式的关系，提高政策的决策和执行效率。

目前，我国在运用政策网络解决地方治理问题上也取得了不错的成效，浙江省温岭市的参与式预算就是一个典型案例。因此，本文将在政策网络理论体系下寻找其存在的问题，并探索出完善参与式预算的路径，以期对温岭市参与式预算的发展起到一定的作用，同时也为我国的地方治理、预算改革等带来一些新思路。

一、政策网络理论及其发展

20 世纪 60、70 年代，美国学者提出由政府官僚机构、国会议员以及特殊利益集团所组成封闭的、结构稳定的“铁三角”模式，也称“次政府”或“次系统”；随后，瑞普雷(R. Ripley)和弗兰克林(G. Franklin)在此基础上发展出“亚政府”(sub-government)理论，认为行政官僚、国会议员和利益集团相互作用，构成“亚政府”(sub-government)，影响着政策的制定；赫克罗(Heclo)教授试图修正“铁三角”封闭的决策运作体系，提出了小规模而且关系稳定、网络密切的“议题网络”，认为在这个网络包含大量的参与者，他们就共同关注的话题进行讨论、论证，最终提供资源支持，并且行动者能自由进入或退出议题网络。自此，政策网络的研究进入新纪元。

20 世纪 70 年代末期，英国学者罗茨(R. A. W. Rhodes)开始将政策网络概念运用于分析中央与地方政府的关系。他认为英国中央与地方政府之间的互动关系呈现出多元竞争与复杂的博弈形式，中央与地方政府相互依赖。并提出“府际关系”以描述政府之间相互依赖的各种形态，包括不同政府间的横向和纵向的制度关系、权力关系、利益关系等。以“府际关系网络”的概念替代了传统的“央地关系”。^②罗茨认为政策网络的关键在于组织间的结构性关系，公共政策的决策过程就是政策网络参与者相互

¹作者王自亮，浙江工商大学公共管理学院研究员。杭州 310035；许艺萍，浙江工商大学公共管理学院研究生。杭州 310035；陈伟晶，美国凯瑞特电子科技有限公司。

² ①R. A. W. Rhodes, Understanding Governance, Buckingham, Open University Press, 1997, pp. 7—9.

交换资源(包括权力、资金、决策信息等)的过程。

欧洲大陆的政策研究者将政策网络的研究与政府的宏观治理相结合，政策网络被用来描述和分析国家和市民社会的关系。他们认为政策网络是政府与市场之外的第三种治理模式，即政策网络治理模式。欧洲之所以会出现这种情况，是因为 20 世纪 70 年代到 80 年代的欧洲社会正发生着巨大的变化：私营机构、非政府组织的迅速发展使得政府作为主导者的地位逐渐减弱，政府与私营机构以及非政府组织之间的相互依赖关系不断加强，国家与社会之间的界限日益模糊，私营机构、非政府组织，甚至公民个人，以各种形式参与公共政策的决策及执行。公共治理形式的巨大转变，无法再用市场或者官僚等级制这些传统的国家治理模式来解释，而政策网络则可以用来描述这样一种不同于以往的国家与社会的关系及公共治理的新方式。

综上，我们可以发现，各个学者在各自研究环境的影响下形成了有关政策网络的各种不同分析模式和研究路径。正如罗茨所指出的，目前学者对政策网络的研究有微观、中观和宏观三个层次。微观层次主要从人际关系的角度出发对政策网络进行分析，他们认为行动者是政策分析的逻辑起点，政策社群是个人间持续互动的产物，比如威尔克斯（S. Wilks）和赖特（M. Wright）建立了政府与产业间的关系模型（Government Industry Relations, GIR 模型），强调从社会中心途径进行分析，注重人际互动关系而非制度结构关系；中观层面则主要从组织结构的角度对政策网络进行分析。比如阿特金森（Michael M. Atkinson）和科莱曼（William D. Coleman）认为政策网络的核心是诸如私人公司或者管理机构等组织机构，因此其对于政策网络的研究主要放在具体的官僚制度安排及其与关键社会行动者间的关系；罗兹自己也认为政策网络的核心是组织群体，并按照组织内的成员构成、成员间的依存度和资源分布三重维度将政策网络划分为五个类型（政策社群、专业网络、府际网络、生产者网络、议题网络）。宏观层面则是从治理的角度认为政策网络是一种官僚制、市场制之外的第三种公共治理模式，它建立在一种非正式的协调基础上，能够动员广泛分布于公共部门和私营部门的政治资源，有效弥补市场和政府的不足，解决两者的失灵问题。

二、政策网络视角下的温岭参与式预算

政策网络作为一种利益中介结构，它可以将政府、权力机关、私营机构、非政府组织、公民等参与公共事务的一切主体放到网络的结构中进行分析。在政策网络中，公共政策的制定是根据网络内部相互依赖的行动者的合作而做出的。政策过程并不是单纯的对目标规划的执行，而是网络主体之间的互动过程。

温岭市参与式预算是公民以民主恳谈为主要形式参与政府年度预算方案协商讨论，人大及人大代表审查政府财政预算并决定预算的修正和调整，进而实现从程序向程序性与实质性并重转变的预算审查监督实践。^③在这一过程中，预算制定的参与主体已由原来的政府而扩大到多个利益相关者，包括公民、人大代表、专家学者、地方政府等等，它们依赖彼此间的资源，并具备一定的共同价值，且能够在民主恳谈会上进行协商、辩论，共享话语，形成了一定的“政策网络”，一定程度上在原有的权力结构中作了新的整合。

参与式预算的形式与政策网络的关注主体互动不谋而合，因此，用政策网络为理论依据来分析参与式预算在地方治理中的实践是切实可行的。

（一）温岭市乡镇参与式预算概况

自 2005 年至今，浙江省温岭市参与式预算已推行十余年，它最早产生于温岭独创的基层直接民主形式——民主恳谈。2005 年，温岭市的新河、泽国两镇率先将民主恳谈的形式引入到镇年度财政预算、城建基本项目审查，形成了对预算进行实质性审查监督的“参与式预算”模式，通过运用民主恳谈不断强化对预算的审查和监督，把预算从行政部门内部事务变成一个公开的

³ ① 张学明、吴大器：《温岭探索——地方人大预算审查监督之路》，上海财经大学出版社，2016 年，第 35-38 页。

决策,实现了我国地方政府公共预算改革的重大突破,也创造了温岭参与式预算改革发展史上著名的“新河模式”和“泽国模式”。

1. 参与式预算的新河模式

新河镇最早将民主恳谈经验运用于年度财政预算,2005 年至今,该镇进行了十多次年度预算审查和中期预算调整的参与式预算改革。

新河模式的做法和特色主要集中在三个方面:(1)会前初审。会前初审是由镇人大主席团提名并经人大预备会议选举人大财经小组,组织召开预算初审民主恳谈会,分为工业、农业、社会事业三个专门小组进行讨论,参与者主要有人大代表、各协会、社会团体、各界代表,以及自愿参与的公民,恳谈会后三个专门小组汇总各方意见形成各自预算初审报告;(2)大会审议。大会审议是在人大全体会议期间,镇人大主席团组织人大代表,对预算初审报告进行集中审议,人大代表与政府人员商谈预算报告,提出意见和建议,由政府修改预算方案,向大会通报政府预算修改方案,各代表团分组审议,5 名以上人大代表联名,可依法提出预算修正案。镇人大主席团就人大代表联名提出的预算修正案召开审查会议,根据相关原则并综合各方情况决定某项议案是否提交人代会全体会议表决,获得全体代表的半数通过,镇政府根据人代会表决通过的预算修正案,对政府的财政预算进行修改,并提交人代会表决,人代会对预算修正草案(修正稿)进行审议表决,以获得全体代表半数为通过;预算草案(修正稿)若不通过,则按照有关规定对预算进行重新修改,直至通过。(3)会后监督。在镇人代会闭会期间,财经小组作为常设机构对政府预算执行进行监督,预算执行过程中发生的预算调整,应提交人大财经小组进行备案。对于重大的预算调整,应由镇政府提出追加预算项目议案提交人大财经小组进行讨论,并由财经小组提请人大主席团召开镇人代会进行审议、票决然后才能执行。政府每季度向人大财经小组汇报预算执行情况。^①

2. 参与式预算的泽国模式

泽国镇借鉴新河经验,将预算民主恳谈与人大预算审议相结合,但却有其独到之处。

泽国镇参与式预算的主要做法是:镇政府在听取了包括镇人大代表、政协委员在内的各方面关于年度城镇建设项目的意见后,选择事关民生的城建项目,比如,道路、桥梁、旧城改造、环卫设施、绿化园林等,由专家组成团队对这些项目进行可行性方案研究,并提出每个项目的资金预算,形成预算项目民意调查问卷。采用乒乓球摇号的方式从全镇 12 万人口中按照千分之一的比例随机产生 275 名代表。在民主恳谈会前 10 天,向民意代表送发项目的说明材料和由专家组提供的中立、公正的项目介绍,代表们就这些项目的重要程度填写调查问卷,对优先投入的项目进行排序,表明自己的意见。随后进行分组讨论,阐述对项目的看法,并参加第二次大会讨论,通过数轮分大小组讨论和协商的方式不断地交流后,民意代表再次填写排序的调查问卷。会后,镇政府组成人员召开办公会议,讨论恳谈会上代表提出的建议和第二次调查问卷的预选结果,根据财力情况按顺序形成一份优先方案。并在随后召开的镇人代会上,将上述方案提交大会审查讨论并票决通过。^②

在对民主恳谈和人民代表大会制度相结合的探索上,泽国镇将工作重心放在民众与政府的直接恳谈上,并将恳谈达成的共识与结果在人民代表大会上通过,以确保民主恳谈结果的合法性和执行落实。

(二) 温岭参与式预算的政策网络分析

^① ① 徐珣、陈剩勇:《参与式预算与地方治理:浙江温岭的经验》,《浙江社会科学》2009 年第 11 期。

② 陈剩勇、何包钢:《协商民主的发展》,中国社会科学出版社,2006 年,第 222 页。

1. 温岭参与式预算的政策网络结构

在参与式预算中,党委、人大、政府、人大代表、公众(包括个体公民、民间组织——私营机构和非政府组织)组成了一个相对平等的、扁平化的政策网络结构。

在这个网络中,政府只是预算制定的参与的主体之一,而非控制者,其主要的职能是编制预算、执行预算并承担预算的责任。而真正主导参与式预算的是人大,它是预算组织实施的主体,按照宪法和法律的规定,对本级政府财政预算及其调整方案、决算进行审查、批准,对预算进行全过程监督,另外,人大还在参与式预算的制度设计、机制建设、工作推进等方面起到主导作用。

网络将普通公民也纳入其中,使得广大群体能够有机会与渠道发表意见、提出建议。另外在这个政策网络中,还有非盈利组织的参与,他们作为参与式预算的利益相关者,出于共同的价值,借助民主恳谈这一平台参与到公共预算的制定中来,彼此共享资源,进行协商、辩论,打破了身份制约,不论是私营机构的老板还是非政府组织的代表,亦或只是依靠打渔为生文化程度不高的渔民,只要有兴趣有时间,就可以报名申请参加预算的决策,有机会成为网络的一分子,而这一政策网络也网络赋予了每个主体相对平等的话语权和参与权,通过对话以解决问题或作出决策,而不是只是形式上的走过场。

2. 参与式预算中网络主体的互动

政策网络中各利益主体能够相互合作,并对政策网络加以维系,是因为他们之间存在信任关系。这种信任关系可以促使主体之间更加紧密地联系。基层民主的尝试并不少见,但是成功的却不多,其中一个重要的原因就是政府和公民之间相互的不信任,而这种不信任的根源就在于信息的不对称。因此,泽国镇政府在参与式预算前设立了“预算知识培训机制”。政府财政预算是一种有较强专业性要求的政治行为过程,这就限制了公民的有效参与。为保障公民参与预算的权利以及人大预算审议程序的顺利展开,泽国的参与式预算模式中设置了对小组商谈主持人与人大代表等进行预算相关知识培训的机制。并且在会前10天向公众送发项目的详细说明材料和由专家组提供的中立、公正的项目介绍,确保公众对项目的客观了解。同时,公众也通过在会上发表自己的意见和见解以及填写由专家制定的调查问卷将信息传递给与会的公众和领导小组。这种充分的沟通方式实现了政策网络主体之间的信息交换,促进了彼此之间的了解和信任关系,降低参与式预算的运作成本。

其次,他们网络关系的维持也源于他们拥有较为统一的价值,那就是公共利益,尽管这些相关利益者进入政策网络,参加参与式预算讨论和评审,的确有着不同的动机,但这些动机都是来自一个相对较为统一的价值,那就是公共利益,为了温岭市的公共事务决策更符合民意,也为了推动温岭乃至全国范围内的公共预算改革。

另外,维持这一政策网络的还有在共同利益的基础上对彼此资源的依赖,在政策网络中的利益相关者都有各自的资源,镇政府拥有预算分配的权力;民众拥有自己的偏好,且可以通过自己的经济力量表达这一偏好,对于符合自己利益的政策,民众会配合执行,而对于与自己利益相违背的政策,民众则会消极抵抗;人大是地方权力机构,从法律上讲,它对预算拥有监督权和最终决定权,政府预算草案的通过必须依赖人大;非政府组织拥有社会资本、专业技术,制订更为专业的预算以及进行专业的评估,需要依赖非政府组织;专家学者拥有知识、智力技术,能够对参与式预算的组织、完善献计献策;而中央政府则拥有国家权力,可以对参与式预算的实行提供支持与政策保障。正因为这些利益主体拥有维系参与式预算的资源,他们才能彼此依赖,实现参与式预算的政策网络。

三、政策网络视角下温岭参与式预算的成就与局限

政策网络要求主体联结而成的是扁平化的、彼此相对平等的网络结构,并且在政策过程中通过不断协商、谈判,以及各种坚持和妥协,从而建立共同的信念,接近政策目标。然而,温岭的参与式预算制度是否在这些方面都得以呈现则需要再剖析和

思考。

（一）温岭参与式预算的成效

1. 构建参与式预算制度，增强基层政府决策合理性政策网络理论首先表述的是政策网络主体在参与公共事务以及公共政策制定的过程中实现合法的政治参与。温岭参与式预算机制围绕着基层公民参与政府预算制定、政府预算方案的商议和修改以及基层人大对政府预算方案的审议而展开，这种预算机制改变了政策网络一直处于体制外并且处于政府控制下的情况，使之内化为政府制定政策时合法的制度化的政治参与模式，并在公民参与中引入现代政府的核心领域：地方政府财政预算和公共决策。

温岭参与式预算将公众对地方政府公共资源配置与相应的实施方案的话语权和参与权纳入了常规的制度，基层人大实现了对同级政府决策的实质性影响与制约，改变了基层政治格局中政府强势、民众默许、人大附随的路径依赖。^⑤并在参与式预算中实现了公众、人大以及政府三者的合作型政治关系，这种合作型政治关系才是体现民主政治的关键，也是基层政治合法性与政府决策合理性的根源。

2. 以民主恳谈为核心程序，促成公众与政府对话，构建公共理性

政策网络所强调的公众参与公共决策与公共事务管理的重要环节在于公众在参与过程中的自由、平等、协商，即在政策过程中、在对话过程中，网络主体之间形成共识、构建公共理性。温岭参与式预算以民主恳谈为程序的核心，在预算的初审与审议时将公众的理性意见作为重要的依据，并在参与式预算的制度中建立培训机制，以分组交流、集中商谈结合、主持人制度、专家对项目公正客观的评价等实现公众的理性，以及预算修改议案表决前人大代表的辩论纳入程序来保障各方意见自由、平等而充分地表达。

专家在其中发挥的作用更是保证了决策的理性。在温岭的参与式预算中，专家在会前对项目的预选方案进行客观、公正的可行性分析，并以非利益相关人的形象参加会议，为与会人员解答分析，从而发挥专家的作用，引导与会者理性地思考。

理性的思考和分析来源于对事物的深刻了解。会前 10 天将预选方案和可行性分析提供给民意代表，使其充分了解会议的内容和背景，并在此基础上参加会议无疑大大增加了预算的公共理性。

（二）温岭参与式预算的局限

1. 纽带断裂：维系政策网络的信任、价值、资源存在问题

（1）信任局限：多主体之间的信任是有限的、不稳定的

温岭市能够维系参与式预算这一民主实践，并使它优于其他地域的民主实践，很大一个原因是温岭市各主体间建立了信任，这一信任相较于其他区域要更强，因为当地政府通过把预算信息对公民公开、加强沟通的方式来建立信任。然而这种信任是不断变化的，在参与式预算刚兴起的几年间，即从 2005 年参与式预算开始，公众对政府的信任开始逐步增强，这主要是因为这一改革带来的成效是显而易见的，公众也深切体会到自己在预算制定过程中发挥的作用，即使没有亲身参与的公众，也对政府这一创新的做法产生好感，因为这破除了以往的预算不公开，民众对预算一无所知的弊病，通过参与式预算拉近公众与政府间的距离，使得公众信任增强。但这种信任到 2010 年几乎达到了峰值，因为此时温岭市的预决算公开在这一年达到了各镇（街道）的全部公开，随着公开程度的增强，公众对政府的信任也不断增强。然而公众开始发现，尽管政府在大范围内对预算进行了公开，但政府却并未进行权力的让渡，政府只是把公众参与作为一种“参考”而不具有决定性。尽管民众享有了对预算提出建议

⁵ ①徐珂、陈剩勇：《参与式预算与地方治理：浙江温岭的经验》，《浙江社会科学》2009 年第 11 期。

的权利，且政府也有过根据预算的修改，但大部分的民众意见都只作为参考，长此以往，民众就会对政府降低信任，导致政策网络的维系变得不够稳固。

（2）共识易碎：共同价值难以统一

前文提到参与式预算的维系纽带首先是基于共同价值，在温岭市参与式预算的构建中，各利益相关者参与预算编制的基本价值是公共利益。但不可否认，公众参与预算编制的动机并不完全一致。从中观层面讲，各机构拥有着相对统一的价值，但从微观的个体来看，这个统一的价值在每个主体内部被割裂了。不同的个体具有不同的诉求，每个个体参与预算时对事物的看法，对预算的期待是存在很大的差异的。个体利益诉求的复杂化、碎片化，是由现代社会经济发展以及各种文化撞击所造成的，在现代社会中，不同阶层，不同背景下的公众对于一件事可能存在差异很大的看法和诉求。尤其是在乡镇级层面，不同于城市层面，乡镇居民的生产、生活空间比较分散，在这种情况下就很难形成一致的偏好。

（3）资源分散：网络难以聚合全部有利资源

政策网络的维系很大程度上是由于各主体之间对彼此资源的依赖。但在温岭市参与式预算中，公众的参与是以微观个体形式进入政策网络的，他们进入预算民主恳谈后，按照恳谈会的要求进行分组，而这个分组是临时的，整个公众的话语、整体利益、整体资源就被分散，由于个体话语微弱，他们的意见往往只作为参考，而并不会为政府带来压力。利益表达最好的方式是通过利益组合（包括各种方式的临时组合），每个利益组合的利益相对一致，使利益和资源能够得以相对的聚合，但在温岭市民主恳谈中却缺乏这种利益组合，也没有社会团体的参与，这就使得利益的表达不够有力，资源不能得到有效的聚合统一。

另外，专家团体的知识、智力资源也非常分散，参与式预算最初的构建离不开专家、学者的支持，他们将温岭市的参与式预算作为一个典型、不多见的民主实践进行研究，并提出自己的建议，在2008年之前，参与的学者较多，而且相当热心于对实践方面的理论和程序的指导，然而随着时间的推移，参与的专家学者渐渐减少，而且多以研究为主，并不真正参与参与式预算的过程，对具体的预算方案不提供意见。也就是说专家学者的资源主要用于参与式预算的构建上，而几乎不用于参与式预算的实践上，且学者往往并非本地人，多是一些名牌大学的专家、教授，缺少时间和精力将自身的知识、智力资源投入到参与式预算中。

2. 制度“瓶颈”：缺乏权力制衡而导致网络不稳

目前而言，支撑参与式预算大多是非正式制度，以及正式制度中少量的政策文件和规则。然而，网络要固化，仅仅依靠非正式制度是不够的，由于各主体目前是出于自愿参加参与式预算进行民主协商，但这种自愿是缺乏保障的，尤其是对政府来说，它需要让渡自己的一部分权力给公众，并接受人大的制约和监督，这就需要有魄力、持有开放式观念的领导来主导，而人事一旦变动，领导者的能力、智慧、想法与参与式预算框架与设计出现偏差，那就意味着参与式预算的推行会受到很大阻碍，这种基层民主决策的实践也会变得形式化，甚至走向衰落。

诚然，目前温岭也有政策文件对参与式预算进行了保障，例如，新河镇人大制定的《新河镇预算民主恳谈实施办法（试行）》，泽国镇十五届人大二次会议通过了预算修正议案表决办法，镇十六届人大三次会议通过了《泽国镇预算审查监督试行办法》《泽国镇参与式预算民主恳谈工作规程》《泽国镇项目智库运作规程》，但这些制度文件都是围绕着参与式预算的角色分工、议程设置、参与技术等具体操作的技术层面进行讨论的，而没有从更高的法规政策层面涉及参与式预算过程中人大代表和参与公众的权力分配和保障问题，缺乏赋权规则就会使得在这个过程中只有分工而缺少制衡，参与的形式化可能会大于其实质效果。另外，在正式制度缺乏对政策网络主体的权力保障也会使得整个政策网络变得不够稳固，平等的参与主体易退回不平等的科层化模式，一个极佳的基层民主经验就会因此而缺乏稳固的根基，甚至会难以为继。

3. 主体困境: 公众在参与式预算中仍处于弱势

(1) 政府责任逻辑中“向下负责”没有很好落实, 公众无法对政府实现真正制约。从政策网络的视角分析, 参与式预算作为民主治理机制, 应该构建公众及其组织多层次的参与路径, 形成参与主体间均衡、平等的互动格局, 并在此基础上形成网络主体间的互动合作伙伴关系。普通民众不掌握制约与监督的权力, 政府很难对公众直接负责, 这就使得参与式预算中公众相对于政府依然是弱势的, 无法真正制约政府的行为。

(2) 公众掌握资源有限, 参与过程存在障碍。首先, 公众在参与式预算中, 受制于政府给出的信息, 公众在未进入民主恳谈前, 对预算一无所知, 他们的对预算的看法也局限在政府所给出的资料上; 其次, 在参与式预算中, 公众的参与主要集中于预算前的民主恳谈, 并未贯穿预算到决算的整个过程, 尤其是在预算的执行上, 公众更是局外人, 也就是说, 这个三方网络在进入人代会的时候, 网络的制约效力已被大大减弱。第三, 公众自身能力有限, 并不是分析预算或者对项目十分了解的专家, 他们专业性不足, 对预算、项目了解不够透彻, 导致其提出的预算建议与实际情况存在一定的偏差, 此时就会出现两种情况, 一种是被动参与预算恳谈的群众成为了“沉默的大多数”, 另一种则是那些比较主动公众的建议并不恰当, 使得对预算的协商恳谈会议变成行政人员对预算的解释会议。

四、完善政策网络, 探索参与式预算和地方治理新路径

从政策网络的角度来看, 温岭的参与式预算制度有其成就和经验, 但由于各种因素也存在着诸多的不足之处。因此, 我们有必要就如何完善参与式预算的民主与地方治理效用进行进一步的探讨。

(一) 政府: 作为中心机构对政策网络的管理

在政策网络中, “中心机构可以通过减少对整体网络管理的干涉、培养合作型领导者以及提供技术支持, 来帮助建设管理网络”^①, 而在参与式预算中, 其中心机构是政府(这里的政府是指“大政府”, 包括人大与各个行政部门), 它需要通过不同的方式对这个政策网络进行管理, 而对于目前参与式预算中所存在的问题, 也需要政府实施相应的调节乃至解决的方案。^②

(1) 增加“组织凝聚力”: 建立网络目标和网络文化在网络中存在一种组织凝聚力, 这种凝聚力的建成可以增进网络成员的信任, 并凝聚起参与者之间的共同价值。在参与式预算的参与者中增加凝聚力, 需要让参与者首先意识到这个网络中的与自身利益相符的网络目标, “建立共同的叙事, 分享、不断进行调适、对网络目标进行地方性沟通”, 其次就是建立一种网络文化或者行政文化, 这种文化可以借助语言、仪式、戏剧、故事、神话、象征意向等载体展示给参加参与式预算的成员以及游离于参与式预算边缘的公众——因为抽签具有不确定性, 所有在温岭生活的公众都有概率进入参与式预算过程——通过这些载体, 可以有效的让大家把一种抽象、模糊的情感具象、清晰化, 而这种网络文化的作用能够凝聚参与者的力量, 使其对彼此更加信任, 也更愿意分享资源。

(2) 合作型领导的艺术——“讲故事”

面对复杂的微观个体, 碎片化的价值观, 甚至对立的某几个利益相关者, 所采取的策略就是对政策网络进行协调, 协调的关键就是网络领导, “在设定和维护明确的规则、建立信任、促进对话及争取共赢等方面, 领导起着至关重要的作用”^③, 在这里网络的领导并非官僚体制下科层制的领导, 而是网络中的领导, 这一领导可以由中心机构进行寻找、培养, 使之能够促进政策网络建立和继续, 一般需要具有几种特征: 强调合作、放权、良好的外交能力等等。此时, 领导的主要任务是帮助各个群体表达意见, 消除分歧。具有这种特质与定位的领导才能协调好网络中不同的利益、价值。

“‘合作型领导’的艺术是讲故事，它作为一种工具，越来越受到管理者重视”^⑥领导需要通过语言的艺术对网络中参与者施加影响，这种艺术包括说服、启发、教育、灌输等等，从而与政策网络的参与者形成良性的互动。参与式预算作为一种政策网络，想要把参与式预算中参与的个体凝聚起来，彼此信任、依赖，并拥有同样的价值观，那么参与式预算的领导者就要通过语言编排让参与者明白在这个参与式预算中，大家共同的价值是什么，同时领导者要学会换位思考，“讲故事”的人必须了解和分享别人的故事，并有外交技巧，在网络中建立一种“同情”，从而实现网络凝聚力。

（3）赋权规则：对多元主体权力的赋予

参与式预算中非正式制度不够稳固，正式制度制约缺乏，因此，温岭市需要制定赋权规则来加强主体，尤其是人大和公众的权力，使其能够与政府真正实现制度制约。然而某一权力的增强并非易事，尤其是每个公众个体的权力，因此作为可以协调网络的中心机构——政府，需要赋予公众更多的话语权与监督权，具体而言，在参与式预算中，首先政府可以设立更多场景，与群众进行更多的平等交流，目前的民主恳谈时间上、频率上都远远不够，但与群众更多的交流会花费大量成本，因此，可以借助人代表联络站的力量，时常进行沟通，重视公众的话语与需求，同时政府需要对公众进行培训，提高公众对预算的认识与自身的能力，让公众有话可讲，并知晓自己有权可用；其次是重视公众的监督权，开发更多的平台、渠道给予公众，对公众提出的问题给予回应并公示，在给予政府切实监督的同时，也让公众体验到自己的话语得到了重视，从而建立政府与公众间的信任；另外可以设立公众参与量化评估体系，用数据监测公民的参与程度以及其表达的问题是否被重视，防止公众参与被“漠视”。

（二）公众：提高公众进入政策网络的深度与治理

政策网络中政府作为中心机构对政策网络的维系和调节发挥着重要作用。但网络是多元主体参与的，因此每个参与中心都需要对政策网络的维系发挥自身的力量。公众作为参与式预算这一网络的主要参与者，不应只是被动的接受，尤其是针对其专业知识等能力的提高，依靠政府是远远不够的，因此公众自身需要具有民主的观念和积极参与公共事务的精神，避免其成为“沉默的大多数”，同时公众也要不断熟悉参与式预算的项目、技术，提高自身在民主恳谈中意见的有效性，避免将平等沟通的民主恳谈变为政府对公众的解释会议。

（三）其他主体：多元参与主体进一步扩大，为参与式预算提供条件

政策网络强调的是多元性，参与者主体需要进一步扩大。诚然，更多主体的加入需要政府的有力支持，但也需要其他主体的自发性，比如专家团队，前文提到，专家的参与频率低且较分散，因此专家学者可以建立一个整体的针对参与式预算的专家团队，以整体的力量克服时间、空间上存在的问题，提高预算制定的专业性和执行的有效性，并通过专家的专业知识理论，深化完善参与式预算改革的理念和技术。另外，在现有的参与式预算中，缺乏一个非常重要的团体，那就是社会组织，民意代表、公众在参与式预算中作为个人，其对预算的了解和对地方政府的理性认知都是极为有限的，因此难以有效地参与政府预算的制定和执行。但若是作为一个非政府组织的代表情况则大不一样，他们可能从组织中获得一些个人无法获得的信息、集中个体资源，凝聚成为具有不同诉求的利益团体，改变碎片化现象，拥有整体的话语权，并与人大代表和政府形成相对平衡的关系并通过互动充分发挥参与式预算的民主与地方治理效用。因此，这些利益团体作为市场、社会的代表需要发挥其自身的力量，并争取进入到参与式预算这一政策网络中，同时政府也需要给予开放的通道，鼓励、支持社会组织、行业协会等利益集团的进入。

结语

⁶ ①③④R. A. W. 罗茨：《如何管理政策网络》，《中国行政管理》2015年第11期。

② 参见王晓慧：《公共财政模式下我国公民的预算参与权实现》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2016年第3期。

参与式预算作为一个政策网络，其核心价值强调的是各主体间的平等互动，因此它的改革不能仅仅依赖政府的力量，政府可以作为中心机构对参与式预算进行调节，而不是大包大揽，全然主导，这样只会使参与式预算这一民主的创新实践停留在现行体制下对政府预算的改革，而非治理理论下对公共预算的改革。因此，政府要放权，利用合作型领导润滑多元主体间的关系，其他主体也应发挥其力量，意识到自身存在的问题与自己本具备的权力，积极参与，共建、完善参与式预算。