

# Ch9 创新型公共政策管理

公共政策创新是指处于社会转型时期的执政党组织、政府及其部门、社会公共组织和公众，为实现新的利益分配与再分配，促使社会原有体制、规则和组织发生变革，最终构建新的体制机制，所展开的一类特殊的公共政策活动。

对创新型政策，执政党组织和政府必须依据其实质、类型、影响因子和实现机制来加以规划、引导和管理。

## 案例 从民主恳谈到参与式预算



温岭市是位于浙江省东南沿海人口密度比较大的一个县级市。改革开放以来，温岭市的经济发展迅速，成为全国“百强县（市）”和“明星县（市）”。随着经济的迅速发展，温岭人的参政自主意识也明显加强。民主参政的方式由刚开始时的“农业农村现代化教育论坛”逐步深化为公众参与决策的“民主恳谈会”。

## 寻找新的宣传教育方式

1999年6月，浙江省开展全省“农业农村现代化教育”活动，台州市、温岭市两级市委选取松门镇作为试点。当时，浙江省的农业农村现代化教育即农民的集中性教育已经连续搞了12年，虽然不同时期的教育内容有所不同，但教育方式都是一样的：召开动员大会、宣传发动，然后给群众上课。对于这种教育方式群众已深为厌烦，教育成效微乎其微。

如何找到一个比较好的途径、一种新的方式来开展这类教育？后来就有人提出可采用“农业农村现代化教育论坛”这种群众容易参与，也容易接受的形式。

## 民主恳谈会的雏形

“农业农村现代化教育论坛”的创意就在于变“干部对群众的说教”为“干部与群众的对话”，对一些热点、难点问题双方可共同商讨、共同解决。

最初论坛的具体形式为：镇里提前五天在每一个村以及镇里的闹市区等处张贴公告，告知群众何时、何地召开何种主题的论坛，请群众自愿参加。

论坛召开时，镇里的主要党政领导、职能部门如财税、工商等部门的负责人坐在台上。群众坐在台下，就他们关心的一些问题提出意见。干部解答。那时的主题一般比较宽泛，如发展经济、社会治安等等，这就是后来的民主恳谈会的雏形。

## 把民主恳谈的重点转向民主决策

开始时在论坛上群众提出的问题多数为自己的事情，深化以后已慢慢转变为讨论社会的公共事务了，并且每次都有集中、明确的议题。

这样，温岭市就把民主恳谈会定位在民主决策、民主管理和民主监督上，而且把深化的重点放在民主决策方面。

## 推动了两个转变

民主恳谈促进了领导方式的转变和干部作风的转变。原来重大公共事务只是由两委会班子研究，往往在群众不知情的情况下决策就做出来了。现在则不同，镇里、村里的重大事情必须经过民主恳谈会。这就要求领导干部要事先做好调查研究，积极思考工作中存在的问题，同时掌握一定的法律法规知识。对于一般干部，则要求他们必须广泛听取群众意见，深入实际、真心实意为群众办实事。

## 促进了两个协调

民主恳谈使村两委关系更为协调，党群、干群关系更为协调。通过召开民主恳谈会，村里的事情由村民自己负责，比如党支部和村委会的意见不统一时，两个意见都拿出来，在恳谈会上，让参加会议的村民代表表决，或由村民统一公决，群众认为哪个意见对就按哪个意见办，无形中就减少了两委之间出现冲突的机会。



## 乡镇预算展开民主恳谈

2005年7月27-28日，温岭市新河镇第十四届人民代表大会第五次会议召开。乡镇党政部门经过事先认真地研讨，决定在这次会议增加一个特别的议程，即专门针对乡镇预算展开民主恳谈。

虽然这是第一次在乡镇人大会议上详细讨论财政预算，在实际的恳谈中，无论是专业经验还是程序设计上，都表现出人大在真正把握财政决策权上能力有限，知识不足。但是这次改革的意义却是重大的。



2007年5月29日，在浙江省台州市下辖的温岭市泽国镇关于旧城改造的民主恳谈会上，50多岁的曹相玲当着前来调研的浙江省委常委、组织部部长斯鑫良的面，大声念出了一段顺口溜：

规划费用花了好几万，  
现在又不按测量规划办，  
把个街道改得断头又转弯，  
里面老屋着火怎么办？

这样的规划办各位群众讲讲看，到底暂勿暂，即是“好不好”？这些都表明基层政府的预算必须走民主化道路。



# 温峤镇2010年第一次进行财政预算民主恳谈会

这一年该镇将预算编制分为三个阶段，首先是将民主恳谈会开到全镇的每个村；在预算初审阶段再次召开民主恳谈会，参加的居民覆盖面比较广，最后再由人大审议。

2012年温峤的预算编制工作同样分为三个阶段，第一阶段是在全镇范围内，由大家报名参加预算民主恳谈会；第二阶段预算初审阶段，分成工业、农业、妇女等四个组进行民主恳谈，第三阶段是人大的预算审议。



# 温岭市交通局预算民主恳谈

2012年2月8日上午，市人大常委会举行2012年交通局预算民主恳谈，听取市发展和改革局、财政局、交通局等有关部门2011年预算执行情况及2012年预算计划的报告，并开展了分组恳谈、集中恳谈。

参加恳谈的代表集中指出，交通预算应注重民生工程，在融资等不确定的情况下，要量力而行，有保有压。







# 2013年温峤镇预算民主恳谈会

主多讨会，引多还非会  
民一个与参系，能够较至性加  
算一参些关能比甚动参  
预的，有大，也，互到  
行短高。多关成右的得  
进短很畅。有相组左会够  
例行性顺没切员一谈能  
惯进极很题密人之愚都  
照只积的主益的分次题  
依然的行议利会三这问  
又虽言进会的谈的，分复  
镇会发议与人愚数外，部答  
镇谈员会然数加总另，大和  
温愚人，虽多参会；的释  
主会高题与；参加出解  
初民参很问题鸣；占参提的  
年算是也的问共女员众部  
2013年，但情出些的妇人公干  
谈。时的员是这家，来，镇  
愚小论人但起样有常议的

1999年至2013年，温岭的民主恳谈会已经走过14年历程，其间经过了三个发展阶段。从最初仅恳谈关系到个人和家庭的“个体性”议题，发展到热烈讨论道路交通、社会治安、学校教育、计划生育、环境卫生、城镇建设、工业区兴办等公共事务性议题；近几年来又演变为将民主恳谈引入乡镇人大，通过“参与式预算”来监督政府的公共行政活动，展现出基层民主不断向上扩展，向内深化的创新力。



# 创新型政策管理

创新型政策  
的特点

预算民主恳谈  
新在哪里

预算民主恳谈  
如何产生

创新型政策  
的类型

预算民主恳谈  
包含哪些因素

创新型政策  
的影响因素

创新型政策  
的实现机制

预算民主恳谈  
怎样坚持



## § 1. 创新型政策内涵 及其特点

创新型政策的内涵（9-1-1）

创新型政策的特点（9-1-2）

# 创新型政策的内涵

## 创新的实质

是以新思维、新发明和新描述为特征的一种概念化过程。起源于拉丁语，它原意有三层含义，第一，更新；第二，创造新的东西；第三，改变。

创新是人类特有的认识能力和实践能力，是人类主观能动性的高级表现形式，是推动民族进步和社会发展的永不枯竭的动力。

一个民族要想走在时代前列，就一刻也不能没有创新思维、创新发明，一刻也不能停止创新。

# 创新的领域

创新可以涵盖众多领域，包括政治、军事、经济、社会、文化、科技等各个领域的创新。因此，创新可以分为科技创新、文化创新、艺术创新、商业创新等等。

在社会转型、体制转轨时期，重要的创新是制度创新、组织创新、技术创新。但这些创新都离不开作为微观基础和实践行动的公共政策创新。

# 公共政策创新的涵义

是指处于体制转轨、社会转型时期的执政党组织、政府部门、社会其他组织、企业、集团和公众，为实现新的利益分配与再分配，促使社会原有体制、规则和组织发生变革，最终构建新的政治、经济、文化、社会、生态体制，促进社会主义社会形态更为完善的一类具有生命力的公共政策活动。

发生在社会转型、体制转轨时期的政策创新，是通过解放思想，以经济建设为中心，以改革、开放为基本点，实现从旧的体制向更有活力的新体制转轨过程中的一种总体性的、系统性的、创造性的政策活动。

它也是领导和推动这场伟大变革的执政党组织和政府部门为促进和服务于社会转型和体制转轨而使用的核心操作工具。

# 创新型政策的特点

## 政策创新的边界性

中国的社会转型、体制转轨的性质和特点又从边界上制约着公共政策创新的限度。变革时期的体制转轨、社会转型是以不损害社会形态和社会基本制度为边界的。这就规定了公共政策创新活动必须以维护和巩固社会主义基本形态和根本制度为目标，而不能在任何政策创新中有意或无意地突破既有的社会形态和既定的根本制度。



## 政策创新的新质性

与体制转轨、社会转型相联系的政策创新必然具有超越旧体制的新质。尽管实际发生的具体政策创新活动，未必都表现出新颖性，独创性，但是，众多的政策创新活动累积起来，所形成的政策体系或政策系统，已经与旧体制下的政策体系或政策系统具有了质上的根本差别。这种质的差别是整体上的区别，而不是个别的政策措施上的差别，正是这种整体上的新质，开启了新的公共政策周期。

# 政策创新的连续性

体制转轨、社会转型时期的政策创新必须是一个持续的过程。这是因为，旧体制一般说来的总是根深蒂固的，它有人心理上、行为上的定势维护着。而且，经过较长时间实行的旧体制，还会像一根链条一样，产生出各个环节，每个环节几乎都有相应的政策与之配套。要把这种体制从根上除掉，就必须在各个环节上创造出新的政策。另外，对于先行转轨的体制来说，光有促使这种体制转轨的政策创新还不行，还必须有助使其转轨的政策创新相配合，先行的体制转轨才能彻底完成。

## 政策创新的互动性

从中国社会转型时期的特点出发，体制转轨阶段上的公共政策创新必须把政府的主导作用和人民群众的创造精神结合起来。虽然从公共政策的本性来说，公共政策总是以执政党组织和政府为主的公共机构制定的行为规范。但是，在变革时期的体制转轨过程中，政府也是需要加以变革的对象和因素。在新旧体制的交替中，对旧体制的弊端最有切身感受的、对新体制最为渴望的是广大人民群众。因而，他们身上充满了破除旧体制、建设新体制的创造精神。

在中国20世纪80年代的农村政策创新中，最先表现出主动性的不是执政党组织，也不是政府部门，而是普通的、在底层生活的农民。即使是在城市，在发展个体经济和私营经济方面，首先起来发挥出创造性的还是最先感受到创新带能够来利益的那批人。但是，作为一个社会新旧体制更替中的政策创新，没有政府的主导作用是不行的，没有顶层的创新设计是不行的。只有适当地将群众的首创精神与政党政府的主导作用结合起来，政策创新才能健康、有序地得到发展。

# 政策创新的渐进性

中国的体制转轨和社会转型不是通过急剧的、断裂式的方式向前推进的，渐进式的体制转轨和社会转型成为一种贯穿社会变革过程的合理选择。这种渐进式的新旧体制交替的特点，使得公共政策创新也具有一种缓慢演化、步步推进的属性。它要求政策行动主体在进行政策更新、政策创造时，必须坚持循序渐进的原则。政策创新决不能一蹴而就，而需要一步一步推进。如果操之过急，没有科学根据的大破大立，结果必然把事情搞糟。

政策创新还要坚持新老结合、内外互补的原则。政策创新并不是一味地破除旧的体制中的所有政策。有些单项政策经过适当调整，还可以与支撑新体制的其它政策相配套。有些在旧体制中发挥作用的政策，在新体制还没有完善以前，还可以履行部分功能。为了使新旧体制更好地交替，人们就需要有意识地将这些旧政策保留一段时间。