

N 本期特稿

N 高端声音

推进全面深化改革的地方“差异化探索”

在去年10月召开的中央全面深化改革领导小组召开第十七次会议上，习近平总书记强调，“中央通过的改革方案落地生根，必须鼓励和允许不同地区进行差异化探索”“基层改革创新要尽可能多听一听基层和一线的声音，尽可能多取得第一手的资料”“既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，营造想改革、谋改革、善改革的浓厚氛围”。

全面深化改革必须鼓励和允许不同地区进行“差异化探索”，而要实现卓有成效的地方“差异化探索”，必须以法治为准绳，重构中央与地方互动模式，实现顶层设计与地方实践的良性互动。

郁建兴

“允许试错、宽容失败”的“差异化探索”一经提出，立刻引起社会各届的广泛讨论和支持。改革开放初，我国为了调动中央和地方两个积极性，曾通过实行广泛的行政分权、财政分权和人事分权，赋予地方政府管理辖区内经济社会事务的权限和资源，由此鼓励地方政府积极参与现代化建设、探索区域发展的可能路径。实践证明，地方政府自主性的强化不仅改善了政府治理绩效，也为改革开放后我国国家治理体系的改革与完善积累了宝贵经验。在全面深化改革的新时代，中央再提“最大限度调动地方、基层以及各方面的积极性、主动性、创造性”，同样有着探索国家治理体系和治理能力现代化可能路径的现实考量。在此背景下，构建以法治为准绳的中央与地方互动新模式，是保障“差异化探索”行之有效的重要制度安排。

一、地方试验是探索国家治理体系和治理能力现代化的重要路径

在最一般意义上，政府自我革新的来源主要有两条，一是自上而下的“顶层设计”，二是自下而上的“地方试验”。1978年后，“双轨制”就属于中央推动的顶层设计，它是改革开放的重要制度安排。不过，尽管宏观制度环境由中央政府设立，地方层面多样化的创新实践也为改革开放做出了重要贡献，特别是在法律法规未有明确规定、国家宏观政策尚未确定如何实施的领域，地方试验在探索现代化建设路径、解决基层治理难题等方面发挥了重要的作用。简而言之，这种作用集中体现在三个方面：

第一，地方层面的差异化实践更能满足当地经济社会发展的实际情况。举例来说，十六大后，中央政府提出了建设社会主义新农村的

政策纲领。那么，如何建设社会主义新农村？不同地区所处的经济社会发展阶段都很不一样，显然不能采取一刀切的方式来探求一种放之四海而皆准的“样板村”模式。我们在调研中发现，不同地区地方政府会根据当地的城市化水平、工业发展模式差异，以及优势产业、地理区位优势等，选取科技兴农、美丽乡村等差异巨大的社会主义新农村建设路径，且都取得了较好成效。我们也注意到，改革开放后中央出台的大政方针，有着“结构性的不确定性”，在给出施政纲领、政策方向的同时，并未框定地方实践的操作路径，这也是考虑到各地情况有差异，为地方政府预留了“差异化探索”的可能性。

第二，多样化的地方试验可以发现有效治理的可能路径。除了选取符合当地实际情况的治理模式，地方实践的另一个重要功能则是探索有效治理的可能路径。特别是在遇到现代化进程中新问题、新挑战的情况下，先进地区解决治理难题的经验是其他地区避免付出同样成本与代价的重要参考对象。我们在调研中发现，城市政府如何及时、有效响应居民的公共服务需求是各地政府面临的普遍难题。比如，宁波市海曙区在实践中探索，形成了“81890”社会服务平台这一整合市场、社会服务的响应机制，并取得良好成效。嗣后，不仅浙江省内的其他地区如桐庐县等也建立了相似的服务响应机制，省外一些地区，如天津也借鉴了这一做法。在这个意义上，在分权改革背景下，我国各地级市、县和乡镇，相当于数量庞大的“治理实验室”，为我国探索完善国家治理体系积累了重要素材。

第三，自下而上的地方试验成本更低、风险更小。改革创新是采用新方法、新途径去解决新问题。在此过程中，没有任何人



能够保证改革一定成功，改革必有风险。如何稳妥推进制度变革、降低改革风险是我国全面深化改革时代面临的重要问题，地方试验对此也有重要意义。相比全国层面的制度试验，地方试验不仅允许的探索主体更多，其影响范围也相对较小，即使失败，其带来的不良影响也能够控制在较小的范围内。也因此，由地方层面先行先试，在积累足够经验教训后，再将地方实践上升为国家制度，是降低改革系统性风险的重要途径。

二、允许“差异化探索”正当其时

近年来，地方政府的创新动力出现了弱化趋势。我们在调研中发现，当前地方政府创新存在着从实践先行转向设计、申报和审批先行的趋势。举例来说，浙江省某市很早就提出行政综合执法改革，旨在解决条块管理模式下乡镇政府“看得见管不着，管得着的看不见”等问题。在拆迁中，国土部门（主管部门）在拆除违章建筑后，当事人往往立刻重建，国土部门因缺少基层站所难以及时发现，所在辖区的乡镇政府掌握这一情况，却又无权处理。针对这一情形，该市提出推进行政综合执法，以便更高效地监督管理违法行为。然而，当市政府向上报告申请改革后，省级部门却不敢批，直到十八届四中全会提出深化行政执法体制改革、强调综合执法，才批准了该市的申请。这一案例突出反映了当前地方改革中存在“依赖顶层，否则不敢做”的倾向。地方干部认为，该事项原本就属于地方事权，“如果发生在以前，早就做了”。

地方政府创新为何遇冷？这其中既有当前地方政府所处制度环境发生变化的因素，也有十八大后地方干部理念转变的原因。从制度环境来看，近年来央地关系中出现了集权化导向，这是一个重要因素。改革开放后，我国的分权化改革和集权化改革呈现交互态势，上世纪80年代改革的突出特点是分权，到了90年代中期以后，以1994年分税制改革和垂直管理等“软集权”的实施，纵向政府间的集权特征更加明显。十八大后的改革也体现了集权导向。集权导向有其现实需要，能够弥补此前中央、地方各管一摊的不足。不过，集权化改革应当与地方实践探索保持一定张

力，等等，这就为将来政府在何种情况下转移职能、如何设计职能转移的策略等积累了经验。上述两个地方试验都不是完美案例，但都是前进途中改革需要完善的地方，而不是说改得不完美、甚至改错了就要受到处罚。

那么，如何调动地方政府参与改革的积极性呢？早在几年前，浙江、上海等地已经出台文件，明确赋予改革者以“试错权”。但我们在调研中看到，实践并未朝着预期的方向发展。地方探索中出现的问题，不是省委书记或省长说豁免就可以豁免的，它需要一个更为宏观、稳定的制度体系和配套机制。以此次深改组会议为契机，能否自上而下重构中央与地方互动的制度规则，形成一个新的气氛，对全面深化改革至关重要。

三、以法律为准绳，为创新设边界：“差异化探索”中的央地互动新模式

鼓励“差异化探索”，需要以法治为核心，重构中央与地方互动模式，跳出“一放就乱，一收就死”的怪圈，实现顶层设计与地方实践的良性互动。在这里，最高的顶层就是法律体系，最重要的顶层设计就是法治为纲。在鼓励地方差异化探索的央地互动新模式中，以法律为准绳的顶层设计包含三方面内容：

一是以法治为准绳规范政府与市场、社会的关系，保证地方政府的差异化探索中公民合法权利不受侵害。1978年后，我国的法制建设取得了显著进展，业已形成较为完善的法律规范体系。当前地方探索与上世纪80年代的差别之一，正在于改革必须于法有据。地方政府采取的改革措施，不能与法律相冲突、相违背。当然，这并不意味着法律不可修改，通过修改法律推进改革也是地方探索的形式之一。

二是以法治为准绳规范政府与政府间的职责分工和权力配置，明确地方事权，划定地方政府自主行为空间。职责同构是我国行政管理体制的重要特征，地方政府的事权范围并不明确，一些地方性公共事务仍然较多受制于高层级政府职能部门的干预。如网约车兴起后，交通运输部曾经明确说过“私家车永远不能成为出租车”。作为一项公共政策，我们除了要讨论网约车是否合法、如何治理等问题，也需要解决这一事项的归属问题。只有在明确地方事权范围的情况下，地方政府才能大胆开展差异化探索。否则，在高层级政府尚未有明确表态，地方政府往往不敢探索。网约车属于地方性公共品（或半公共品），理应属于地方事权。允许不同地区城市政府探索网络约车的监管方式，探索将市场自发创新活动纳入合法制度框架的可能路径，才是解决这一问题的正确途径。

三是以法治为准绳巩固改革成果，保证地方探索中取得的经验成果得以制度化。当前时期，地方政府创新面临的一大挑战是创新成果的制度化问题。当然，地方政府创新有可能是失败的，有可能只是解决短期问题的阶段性制度安排，这些地方政府创新就不需要以法律形式加以巩固。但我们也注意到，即使是一些已经被实践证明行之有效、且可以适用于不同地区解决普遍问题的地方实践，也面临着“人走政息”现象。对于这些地方政府创新，如何通过立法形式将其制度化，无论是在本地制度化或上升为国家制度，都是“差异化探索”中需要解决的关键问题。

（作者为教育部部长江学者特聘教授、浙江大学公共管理学院院长）

制度变革不能老是“走在路上”

中国政治学会副会长、上海市政治学会会长秦玉成指出，十八届三中全会后，党中央一方面致力于推进全面深化改革，另一方面在努力促使各项制度的定型化。早在1992年，邓小平同志就指出，恐怕还要有30年，我们的各项制度、政策等将会定型。在1992年说30年，也就是中共召开二十大之际。因此，这种定型的任务自然就摆到了以习近平同志为总书记的党中央面前。所以，在十八届五中全会通过的关于“十三五”规划建议中，把定型作为一个重要目标指出：在“十三五”期间，“各方面制度更加成熟更加定型；国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，各领域基础性制度体系基本形成。”

从某种意义上说，当今社会，定型变得更为重要、更为迫切。唯有定型，才有预期；而普遍性的预期，是一个社会健康发展、稳定发展的心理基础。多年来，作为改革开放系列举措的组成部分，各种各样政策调整的频率和力度均处于较高状态。就像建造一栋公寓，如果你成年累月地做外部结构调整，或内部装修，没完没了的，那位住户什么时候能入住呢？因此，在社会主义市场经济体制已经初步建立的背景下，面对加强治国理政的历史性课题，致力于定型、努力提高制度和政策预期的问题，应当提上议事日程。

中捷关系的示范效应

中国人民大学欧盟研究中心主任王义桅指出，习近平主席访问捷克，中捷关系已经产生广泛的示范效应。

示范一，务实合作成为对华关系主流。捷克务实抓住中国发展机遇，尝到了甜头，这给其他国家带来触动；只要客观理性看待中国发展，积极发展与中国的合作关系，中国也一定会积极推动中捷关系快速发展。这一点不仅对欧洲，对亚洲周边邻国也一样。

示范二，中国-中东欧（“16+1”）合作机制方兴未艾。捷克是“16+1”机制地方省州长联合会外方主席，积极支持、参与“16+1”合作机制，推动了中国与中东欧关系的整体发展。这给整个中东欧关系产生良好激励作用，加速了有关国家、地区与中国进行自贸谈判、投资协定谈判的步伐。

示范三，拥抱“一带一路”倡议前景广阔。捷克是首批与中国签署共建“一带一路”合作备忘录的国家，并通过习主席访问将此落实到政府间合作机制，实现中捷互联互通、发展战略对接、产能与装备制造合作、开发第三方市场，为其他国家参与“一带一路”建设指明了路径和方向。

示范四，中欧关系发展双边与多边并驾齐驱。近年来，中欧关系驶入发展快车道，随着中捷战略伙伴关系建立，中国与欧盟成员国的一半以上建立起了战略伙伴关系，确保了中欧关系的战略性。发展对华关系，欧盟国家可以双边、多边同时推进，相得益彰。

公开才能效率高效果好

中国科学社会主义学会副会长、北京科学社会主义学会会长许耀桐认为，在治理时代办事情，我们的义务也好，政务也好，各领域办事都要公开透明。所以中央提出推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。不公开，做得再好，群众也有可能觉得你不公正。公开了，大家看得清楚了，就不会有这样那样的怀疑、猜想。

能不能做到公开公正，效果大不一样。这就是治理的效果问题。举个例子，2012年山东一个县进行城市拆迁，公开公正做得好，开会时领导没有坐在主席台，请人民群众代表坐到主席台上，让他们先讲对拆迁征地的要求。群众的意愿能够采纳的都采纳。这个县拆迁地就非常顺利，三个月就做好了，而且群众很满意，没有一个上访的，也没有一个钉子户。如果不公开，或者仅仅是表面公开，公开透明不到位，就会使群众有意见，到处上访，使拆迁地进行不下去。由此可见，干部公开公正的治理能力是多么重要。

相关链接

全面深化改革迫切需要容错机制

中央党校党建部蔡志强教授撰文说，今年两会期间，“容错机制”成了许多代表委员聚焦的热词。政府工作报告明确提出，要健全激励机制和容错纠错机制，给改革创新者撑腰鼓劲，让广大干部愿干事、敢干事、能干事。在这方面，江苏泰州、浙江杭州等地已经做了积极探索，出台了容错免责的相关规定。

“大力营造勇于创新、鼓励成功、宽容失败的社会氛围”“要完善考核评价和激励机制，既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，营造想改革、谋改革、善改革的浓厚氛围”，习近平总书记的重要讲话精神，反映了全面深化改革的复杂性和艰巨性，也集中体现出党的实事求是精神。党领导建设中国特色社会主义，是前无古人的伟大事业，而干事创业不出一二点错误是不可能的。

当前，国际国内环境正在发生深刻变化。经济发展新常态，需要推进全面深化改革的顶层设计变为具体实践，需要发挥领导干部的积极性、创造性和担当精神。这其中，形成鼓励成功、宽容失败的政治氛围，对新常态下经济社会的健

康发展意义重大。健全完善容错机制，能够最大限度地激发干部干事创业的活力，激发深化改革的内生动力。十八大以来，党内法规体系建设进一步完善，领导干部的法治观念和尊崇法规的意识不断提高。但是，党内法规体系建设，不仅要有严厉的监督惩戒制度，还要有积极的激励保障制度。容错机制针对我国发展实际，提供一定的试错空间，保护和鼓励领导干部大胆改革，勇于担当，其实就是鼓励深入贯彻中央改革精神，积极探索发展规律，敢作为、善作为，不乱为。

容错机制是保护干部的重要机制，但不是简单保护干部的措施。近40年的改革实践中，曾经出现过违背科学决策、民主决策和中央精神乱作为的“三拍”干部，容错机制不能容忍此类现象的存在。容错机制，容的是改革过程中巨大不确定性之下可能出现的改革失败，容的是地方和基层干部在制度不完善情况下形成的前瞻性决策，容的是领导干部坚定信心和人民性之下对被实践证明滞后制度与政策的突破。它不是对党的宗旨和民生的漠视，不是对法治精神的试错，更不是不负责任的恣意妄为。