



2016
12

总第 17 期
2016 年 6 月

深圳创新发展研究院 编印

编者按：《中国改革报告》是我国第一份由社会组织发布的，对国家深化改革进行全面客观评估的报告。本着打造“一个能够全面反映国家改革进程的白皮书、一个客观评估我国改革效果的社会评估报告、一个对进一步深化改革提出若干重大建议的研究报告”的理念，2014年起，创新发展研究院每年组织全国有关领域权威专家，编写出版《中国改革报告》。本期改革建言刊登的是《中国改革报告·2015——从总体设计到全面建设》的总报告摘要。

《确保“总体设计”落地生根的五条意见》

1. 处理好顶层设计和基层创新的关系，充分调动地方和基层的积极性
2. 突出重点，力争在重要领域、重要环节尽快取得突破
3. 破解“不敢改、不愿改、不会改”的“不作为”难题，调动干部队伍改革创新的积极性
4. 发扬社会主义民主，严把改革方案的质量关
5. 改革既要依法有据，也要鼓励创新，允许突破

确保“总体设计”落地生根的五条意见

一、处理好顶层设计和基层创新的关系，充分调动地方和基层的积极性

十八大以来，中央成立了全面深化改革领导小组及其办公室，对于加强顶层设计和推动各项改革措施落实是非常必要的。但是，我们认为，中改办的顶层设计应当是改革的指导原则、大政方针以及少数特别重大的改革方案，各地方应当在中央顶层设计确定的指导原则、大政方针的指导下，可以根据各地的实际情况创造性地加以贯彻落实。但实际情况是，中改办把三中全会的决定分解成 300 多项改革项目，又把 300 多项改革项目分解成 900 多项任务，并规定了这些改革项目的每年、每季、每月、每个部门完成的时间表。这 300 多项改革方案大到类似国有企业改革、政府行政体制改革、党的建设体制改革等影响全局的重大改革，细到类似公车改革、国有企业领导人薪酬制度改革、足球管理体制改革等属于有关部门具体工作事项的改革方案。而这些改革方案一旦通过，全国各地都要遵照执行。同时中央还要求各地要按照中央制定的各项改革方案严格执行，不得抢跑、不得越位。

在这种情况下，各地方只能按照中央的要求上行下效，“比葫芦画瓢”，中央深改办设七个专项小组，地方基层改革办也设七个小组；中央深改办开会研究哪一些改革，地方也开同样的会研究同样的改革；中央发什么改革文件，地方也照转发什么改革文件。这样做，对地方来讲，表面上与中央保持一致，实际上被动消极应付，这怎么能够调动地方改革创新积极性呢？

中央出台的改革方案不仅在范围上涉及到经济、社会、文化、政治等各个领域，而且在内容上也细致具体，基本上是全国统一改革内容、统一改革标准、统一改革行动。由于中国幅员辽阔，各地方经济社会发展水平差异很大，所有地区都按照中央确定的统一详尽的改革施工图进行建设，难免会有一些地区的改革“施工图”脱离实际。这几年中央强调政治纪律、加强问责机制，因此各地明知一些改革“施工图”不完全符合本地的实际，也很难发挥主动性，去创造性推进本地的改革工作，从而影响甚至挫伤地方改革的积极性和创造性。

因此，未来在推进全面深化改革、落实各项改革方案的过程中，中央应当鼓励各地根据自身的实际情况因地制宜、创造性地开展改革工作，在不违背中央顶层设计确定的原则下，具体改革方案即改革“施工图”的内容方面，允许一部分地区有所突破，有所修正。在改革的总体部署和工作安排上，允许一部分地区先行先试，大胆探索，跨越发展。

二、突出重点，力争在重要领域、重要环节 尽快取得突破

中央先后出台了几百项方方面面的改革，涉及到经济、政治、社会、文化等多个领域。但是，除了在高压反腐、党风建设、落实八项规定等方面取得重大突破，赢得了全国人民的赞扬。总的说来，几百项改革并没有使人民群众有太多的改革成果获得感，社会对改革的期望值有所下降，个别甚至滋生悲观失望情绪。造成这种局面的重要原因是在全面深化改革的部署上，出台的改革项目太多，面面俱到，缺乏重点，一些重要改革要么在方案设计方面改革力度不够，要么方案出台了落实不了，缺乏一些能够影响全局的重要领域、关键环节上的改革的突破，包括国有企业改革、政府的转型、农村土地制度改革、垄断行业的改革、分配制度改革以及社会领域的教育改革、卫生改革等等都还没有取得突破性的进展。

改革开放三十多年来的实践经验表明，中国的改革在每个阶段都是从重点领域、关键环节的改革取得突破，进而带动全面改革深化的。上世纪八十年代的农村土地联产承包责任制改革的突破，拉开了中国改革开放的大幕。上世纪九十年代，分税制的改革、金融改革的突破，奠定了我国社会主义市场经济宏观调控体制的基础。上个世纪末，朱镕基同志

提出了“一个确保、三个到位、五项改革”，通过五年攻坚克难、持续努力，基本实现了这些重点领域、关键环节的改革目标，搭建了社会主义市场经济体制的基本框架，为我国二十一世纪前十年经济高速持续发展，为中国成为世界第二大经济体奠定了体制基础。

全面深化改革虽然是个庞大的系统工程，需要统筹协调、整体推进，但考虑到中央和国务院近几年已经出台了上百项改革项目，在未来的全面深化改革部署中，作为中央、国务院有关改革协调部门来说，工作的重点不应该是再出台多少改革方案，甚至对已经出台的方案也不应该面面俱到、全面推进，而应当突出工作重点，集中力量打歼灭战，扭住关键，精准发力，敢于啃硬骨头，力争在一些牵一发而动全身的重点领域、关键环节尽快取得突破，使重点突破带动整体推进，鼓舞和激发全社会的改革热情。根据目前改革项目推动情况，我们认为应重点抓好反腐败的制度建设、政府转变职能改革、国有企业改革、垄断行业的改革、农村土地制度改革、分配制度改革、户籍制度改革、金融体制改革、财税体制改革和卫生体制改革等这十个方面的重大改革，力争突破，带动全局，开创全面深化改革的新局面。

三、破解“不敢改、不愿改、不会改”的“不作为”难题，调动干部队伍改革创新的积极性

这几年中央、国务院出台那么多的改革项目，之所以出现“中梗阻”“最后一公里没打通”等现象，使相当多的改革没有落实或者落实不力，就地方基层来讲，干部队伍中较为普遍存在的“不敢改、不愿改、不会改”的“不作为”现象是个重要原因，这种状况不能有效改变，不仅影响日常的行政管理 and 经济工作，而且对实现全面深化改革的目标和预期将产生深远影响。

干部队伍“不作为”是近几年出现的新情况，之所以出现较为普遍的“不作为”，除了通常讲的个人理想信念不够坚定、个人素质不高、责任意识淡漠等等，也有一些体制和特殊原因：一是顾虑多、心理压力大，缺乏安全感，不敢搞改革。高压反腐、严格执行八项规定，一方面极大地改进了党风党纪，滥用权力的情况大幅度下降，但另一方面不排除部分官员有历史包袱，怕搞改革惹麻烦而牵出陈年旧账。二是这几年加强了问责制，依法行政要求更加严格，一些敢想敢干的领导同志在工作中的改革创新、大胆工作，不仅容易得罪人、惹麻烦，不利于职务的升迁，而且也可能与通常规定的规程序、办事程序等不符，也可能出现改革失误，因此而受到不公平的评价和待遇，甚至受到了责任追究，使得不

少干部存在着“不愿改”的现象。三是中央强调顶层设计，并且出台大量的具体改革方案，这些方案都以中央、国务院的名义出台，并要求地方在改革过程中不准抢跑、越位，同时还要求改革在法治轨道上推进，坚持重大改革有法有据等等。在这种新的改革格局下，地方的领导干部还没有找到既符合中央顶层设计要求，又能根据本地实际情况进行探索创新，既能够敢破敢试，又不违背现行法律法规的改革方向、策略、方法和方式，不适应变化了的改革大环境，普遍出现了“不会改”的现象。

相当多的干部在改革中这种“不敢改、不愿改、不会改”的“不作为”，表明他们内心的利益、立场取向与中央全面深化改革的要求和方向存在极大的偏差，而且改革中不作为的隐蔽性很强，惩处和治理的难度很大，其消极后果也更为严重。解决在改革落实中的“不敢改、不愿改、不会改”的不作为现象，除了靠一般的思想教育和问责机制外，恐怕要实事求是，采取一些必要的措施和方法。

比如解决一些干部“不敢改”，缺乏安全感，怕改革惹出旧账来的问题，恐怕需要研究和制定一些区别黑色贪腐与财产灰色收入之间的界限和政策。客观的说，改革三十多年是我国改革开放大变革、新旧体制大转换，各项制度、政策、规定不断调整转换的时期。在这一过程中，有些干部的巨额财产是主观恶意贪腐得来的不法收入；有些干部的收入基本上不存在恶意违规，而是从证券市场、房地产市场、资本市

场等得来的收入，有一定的合理性，原则上应该是合法收入；有些收入可能是在当时制度边界不清、政策界限、是非不明的情况下得来的，应当是灰色收入。为此应当分类处理，对干部个人主观故意恶性贪腐的行为必须坚决查处、严惩不贷，不能搞所谓“赦免”；对一些灰色收入，可以要求干部个人如实申报并按党纪处理，可不作法律惩罚性处理，在此基础上，通过加快制定明确的可操作性的制度规定，使其不存在灰色收入的可能性；对合法收入，可以进行干部财产公示制度等等。通过这些不同方式，把大多数干部从强大的反腐形势下解脱出来，解除干部的恐惧心理，增强干部的安全预期，放下包袱，轻装上阵，激发干部大胆改革的热情。

又如解决不愿改的问题，恐怕要建立合理的容错纠错机制。从事改革创新工作，即使没有私心，也有可能与现行的规定、程序、制度有冲突，也可能在实践上出现失误，甚至犯错误。如果没有实事求是、宽容失败的机制和环境，解决干部“不愿改”的现象是难以做到的。因此要建立一些制度和机制，对干部在工作探索中的失误和不足，只要是出于公心，不谋私利，都应该视情况给予宽容，给予改正的机会，不能挫伤他们的积极性。深圳市2008年出台了《深圳经济特区改革创新促进条例》，对改革创新设立了对改革者的奖励、容错、免责的规定，但实际上，近十年过去了，由于受多种原因限制，对改革创新者的奖励和免责都没有做到，使《条例》成为一纸空文。

对于一些地方和干部不适应当前改革新形势而“不会改”的问题，建议中央和国务院把改革的培训、教育、宣传作为下一步推进改革工作的重点任务抓好，并注意调动地方改革创新的积极性，尊重地方的实践，给地方留有改革创新的空间。

总之，通过上述这些措施，加以其他的一些必要的行政手段、激励手段等等，应该在一定程度上改变或减轻在改革方面存在的“不敢改、不愿改、不会改”的现象，调动各级干部的积极性，把各项改革真正落实到实处。

四、发扬社会主义民主，严把改革方案的质量关

这几年国家出台的改革意见、方案等没有得到很好的贯彻落实，与这些改革的规划设计和施工图本身质量不高也有直接的关系。比如从内容上看，有些具体实施方案未能很好地体现三中全会《决定》顶层设计中的核心价值，施工图设计未能够充分表达顶层设计中的改革理念，从而使得社会对三中全会的《决定》感到欢欣鼓舞，但对具体改革意见和方案感到失望。有的方案改革力度不大，使改革明显有维护国家有关部门利益的色彩，或受特殊利益群体维护既得利益的影响，使社会感到具体改革方案走了样。有的部门把本部门的日常管理工作，戴上改革的帽子，变成所谓“改革方案指

导意见”。有的改革方案设计的内容过细，脱离了一些地区的实际，使改革方案难以落实。个别改革方案照抄国外的做法，脱离中国实际，出台后造成严重的经济社会后果和损失。

之所以出现一些改革方案质量不高，地方和群众不满意的问题，从方法论上讲，主要是在具体改革方案的制定过程中，民主发挥不够，不少是一些部门内部系统闭门画图、关门设计，没有很好听取地方和基层、专家和社会各界的意见，没有一个各方利益充分表达沟通的机制，充分平衡各方利益的需求，使方案落实缺乏全面贯彻落实的民主基础和社会基础。为了提高具体改革方案的质量，并为全面贯彻落实打好基础，我们建议：

——对已经出台与正在进行的改革方案“回头看”，尤其是对落实不好、甚至贯彻不下去的方案进行评估，必要的重新修改、完善。对个别已经给国家社会带来重大损失的改革方案和措施，要认真汲取教训，进行反思检讨。

——中央、国务院对有关部门提出的改革方案要统一协调、严格把关，谨防改革方案受部门利益和特殊利益群体的绑架，完善现行仅有中改办部门同志对部门提交改革方案的协调平衡的机制，个别重大改革方案出台前提交全国人大政协审议。

——充分发挥民主机制，把发扬民主、民众参与，充分听取各方面的意见作为一种改革方案设计的必须程序，除了听取不同部门、不同地区、不同专家的意见外，还可以通过

举行讨论会或其他形式的听证会、论证会、辩论会、社会第三方评估等方式，广泛听取社会、媒介、群众的意见和反映，个别改革可以在一定范围内、用一定方式采取民主投票的办法，作为中央、国务院最后决策的重要依据之一。

——改革方案的制定要少而精，不要把各部门经常性工作，或者一般工作的改进、完善、调整摇身变为改革方案，避免打出改革的旗号推行部门的特殊目的，防止把改革庸俗化。在具体的改革方案中，要给地区基层创新留有余地，不要规定得过细、过于具体，避免改革方案过细、过于具体而脱离一部分地区和部门的实际，从而使改革方案难以很好的贯彻落实。

五、改革既要依法有据，也要鼓励创新，允许突破

处理依法有据与改革创新的关系是当前全面深化改革实践中一个非常关键和重要的问题。现在所推进的各项改革，尤其是政府审批制度改革，差不多都遇到了与各级现行的法律法规、制度规章产生冲突的现象，这也是一些地方和基层干部在改革过程中，“不敢改、不愿改、不会改”的重要原因之一，也成了一些领导干部在改革上“不作为”的主要借口。因此，如何处理改革依法有据与鼓励创新之间的关系和矛盾，已经成为影响全面深化改革、落实好中央出台的改革方案，

调动地方改革创新积极性的十分迫切需要解决的问题。

经过三十多年的改革，我国已经经历了“摸着石头过河”“以破为主”的改革阶段，在新的时期，强调顶层设计，强调改革依法有据是对的，一些重大的、在全国有重要影响的改革方案需要先修改有关法律，以保障改革的合法性和有效推进。但从中央到地方，上上下下过分强调所有改革都要依法有据，有序推进，有可能使改革从一个极端走向另一个极端。这是因为在改革的历史和现实中，几乎所有的改革创新都可能在一定程度上有与国家、地方、部门原来制定的法律、法规、规章、制度有冲突，而清理修改这些法律、法规、规章、制度需要很长时间和复杂的过程，如果完全按现有的法律、法规、规章、制度进行改革，几乎等于放弃了改革；坐等这些法律、法规、规章、制度修改后再进行改革，等于错失了改革时机，延误了改革进程，也可能扼杀了地方和基层改革的积极性。如何处理好这些错综复杂的问题，我们提出以下四条建议：

——涉及到全国性的改革，必须依据全国人大、国务院发布的大法和重要法律法规，并要逐步完善和认真履行重大改革决策的法定程序，以保障在全国范围的重大改革依法有据，这是依法改革的底线。但是，改革涉及到国务院各部门以及省、市的法律法规、规章制度，允许和鼓励各地在不违背国家大法的前提下，可以有突破。从实际情况来看，国务院各部门、地方各级人大政府现行的法律法规、规章制度都

是若干年前制定的，有些内容早已过时，严重脱离了现在的实际。尤其是过去部门和地方立法建制过程中把关不严、质量不高，不少是以维护部门、地方利益为重要目的，成为维护特殊利益群体特殊利益的保护伞。如果这些条条框框都神圣不可侵犯，一点都不准动，中央全面深化改革的各项措施、地方各项改革创新的探索如何落实和推动？从改革三十多年历史上看，我国改革开放的过程，实际上就是对当时国务院各部门、地方各级人大政府的法律、法规、规章、制度的突破过程。

——加快国家有关法律法规的修订或制订过程。对合理的方向性的改革创新成果要尽快以国家法律形式确认。有些法律法规不能整体修改的，可以先根据需要局部快速修改。现在国家有关法律法规的修改或订立往往少则需要几年，多则需要十几年，如按部就班的修改完善法律，怎么能够适应落实十八届三中全会全面深化改革的需要呢？

——在改革中要充分发挥各地方的法律资源优势。现在我国的法律体制已经相当完善，各省市区、较大的市、经济特区、民族自治区，包括一些设区的市都拥有一定的立法权。地方各级政府只要想改革，愿意改革，敢于担当，用足用好地方立法权，完全可以推动各地的改革创新。比如深圳 2012 年在全国率先推进商事登记制度改革时，就遇到了几十个与国家有关部门的法律法规有冲突的地方，甚至遇到了与《公司法》以及最高人民法院刑法解释不一致的地方，为了使商

事制度改革做到依法有据，深圳市将商事登记制度改革涉及到需要法律、法规修改的几十项内容，通过市人大 2012 年 10 月出台《深圳市经济特区商事登记若干规定》，从而为商事登记制度改革提供了法律依据。深圳在商事登记制度改革上的先行先试，为近几年国务院在全国推广审批制度改革、商事制度改革提供了丰富的经验和借鉴，对我国行政管理体制改革产生了深远的影响。

——对一些涉及到突破国家和地方现行法律法规规章制度的改革，允许各地和基层采取试点的方法进行大胆探索，先行先试。只要试点程序合规，没有谋取私利，没有损害公共利益，不仅不能扣帽子，而且在遇到困难时，还应该给予必要的支持和鼓励。



深圳创新发展研究院，是深圳改革创新的社会智库，于2013年7月在深圳民政局登记注册，是具有独立法人资格的非营利性社会组织。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，放眼全球，致力于中国改革创新的重大理论和实践问题的研究，推动深圳乃至全国的改革创新，为党和政府决策提供参考和咨询。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《深圳改革创新报告》、“智库报告厅”等。

内部资料，注意保存。

深圳创新发展研究院 网址：<http://www.cxsj.org>

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼

电 话：0755-88308721 0755-88302500 传 真：0755 - 88308875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：yangkun@cxsj.org

