



2016
11

总第 16 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。

《对全面深化改革的九条建议》

8. 设立社会综合改革试验区，为全面推进社会综合改革进行探索
9. 加快政治体制改革的施工图设计，明确社会主义民主政治建设的路线图

对全面深化改革的九条建议

八、设立社会综合改革试验区，为全面推进社会综合改革进行探索

社会领域改革是全面深化改革的重要内容，对于全面实现小康社会和实现国家治理体系和治理能力的现代化具有重要意义，对我国未来经济发展和政治文明建设具有深刻的影响。但同时社会改革又是一项涉及面极广，极为复杂的系统工程，世界各主要发达国家先后经历了 30 年到 100 年不等的社会改革与社会调整期，才逐渐建立了较为完善的社会福利体系和社会治理体系。考虑到我国地域辽阔，人口众多，各地的经济社会情况千差万别，因此，全面推进我国社会改革，需要把顶层设计与地方、基层创新结合起来，在中央确定的大的改革原则指导下，选择若干个区域进行全面的社会改革试验非常必要。

我们建议，在经济较为发达的地区，如江、浙、沪、粤、闽等地区分别建立社会综合改革试验区，主要在财税分配体制、社会保障、户籍管理体制、社会组织发展、基层民主建设、公共安全体系建设、司法体制改革、公共参与导向的行

政体制改革等方面进行综合性改革实验。为全面推动全国社会改革进行探索，创造经验，提供示范，带动全国。

社会改革综合试验区的建立，正如当年的市场改革建立经济特区一样，不仅是一个需要勇气和智慧的战略选择，而且也是进一步推进社会改革的务实性举措。积极的社会改革将极大地提升社会自我运行的能力，能极大地促进社会活力的释放，激发和释放巨大经济潜力，刺激经济继续发展。积极的社会改革更会带来巨大民意支持，提高政府的公信力，增强党和政府的执政基础。因此，积极稳妥地推进社会改革综合试验区的建立和运行，将会与市场改革一样，给中国未来社会发展带来深远的影响。

社会改革综合试验区的建立，既需要在宏观制度层面进行调整与整合，又需要从微观社区层面让改革真正落实、落地，我们认为，以基层社区治理改革为抓手推动社会改革是实现综合性社会改革的关键一招，这是因为首先，基层社区与民众生活直接相关，社区建设总体上仍有很大改善提高空间，基层社区治理改革能够让民众对改革有更强的获得感。其次，统筹城乡社区一体化发展与治理，不仅是当前缩小城乡差距的有力改革举措，更是破解综合性社会改革的重点。最后，改进基层社区的治理模式，促进社区公共参与，完善基层社区建设的决策机制和政策过程，能够有效促进公共政策和政府治理的体制机制变革，能够有效整合碎片化的社会治理格局，让社会治理改革落到实处。

社会改革试验区的建立，可以借鉴我国 80 年代建立经济特区的经验，把改革的顶层设计与地方的基层创新结合起来，激发社会活力。近两年，中央出台了一系列关于社会改革和社会治理创新的意见和方案，虽然这些改革有些进展，但总体来讲，并没有取得全面突破和落实，其原因在于社会改革和创新更应该注意地方和基层的积极性，激发地方的活力。为此，要给地方和基层改革以试验权和创新的更大空间，大胆改革束缚社会自我有效运行的体制性、机制性障碍。

九、加快政治体制改革的施工图设计，明确社会主义民主政治建设的路线图

十八届三中全会《决定》指出，要紧紧围绕坚持党的领导，人民当家作主，依法治国的有机统一，深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治。《决定》还对深化政治体制改革和加强社会主义民主政治建设的基本内容、原则进行了全面部署，可以说是十八届三中全会对我国深化政治体制改革的顶层设计和总体规划。但是，由于政治体制改革涉及到的问题比较敏感复杂，取得共识比较困难，因此，从这几年全面深化体制改革的实践来看，相对于经济、社会等领域的改革而言，政治体制改革的进度实施相对缓慢，与深化政治体制改革相关的一些建设方案和施工图还没有出台，个别出台的方案还没有进入实施阶段。因此，按照中央关于改革的

系统性、整体性、协调性的部署，政治体制改革可以说是全面深化改革的短板，我们认为应按三中全会的顶层设计，加快设计和出台政治体制改革的建设规划和施工图设计，明确社会主义民主政治建设的路线图。为此，我们提出了以下十条建议：

——解放思想，增强政治体制改革中意识形态方面的共识

政治体制改革、社会主义民主政治建设涉及到意识形态领域，取得共识有一定的困难。比如，在三中全会《决定》及社会主义核心价值观中，非常明确地提出了自由、民主、平等、法治、人权等价值观。同时这些核心价值观的基本内容在西方政治体制中也同样存在，从某种程度上讲，这些价值观应当是人类共有的价值观。但是在政治体制改革的理论研究和实际操作中，一涉及到这些核心价值观，就会被上纲上线，把它作为西方的价值观进行批评乃至批判，使政治体制改革在理论和实践上成为事实上的禁区，影响了政治体制改革、社会主义民主政治建设的规划和施工图的进展。

增加政治体制改革中的意识形态方面共识，难度很大，要大胆探索，正像习近平同志讲的“冲破思想观念障碍，突破利益固化藩篱”，“解放思想是首先的”。改革开放三十多年来的实践证明，思想解放引导理论创新，理论创新促进改革突破。三十多年来，在政治体制改革、社会主义民主政治建设过程中来看，不断出现类似以人为本、人权民主、法治、

政治文明、私有财产、依法治国等政治领域的新词汇、新思想，这些词汇思想的出现，往往意味着政治观念发生了改变，而政治观念的变化直接导致了现实政治的变革。事实上，改革开放以来我国政治体制改革的不断深入，就是我们党不断解放思想的结果。

取得当前政治体制改革中意识形态的共识，必须旗帜鲜明地反对左，尤其是极左。极左在经济上反对以市场为取向的改革，主要消灭资本阶层。政治上主张文革一套，重提阶级斗争等。如果让左的尤其是极左的意识形态占上风，政治体制改革、社会主义民主政治的建设难以迈出步伐，十八届三中全会关于政治体制改革的顶层设计目标就很难实现。

——改革和创新人大常委会，提高人大在重要人事任命和对政府重大问题上的监督作用

人大是国家的最高权力机关和立法机关，拥有立法权、监督权和选举任免权。这些年来，立法权得到比较好的体现，但重要人事任免权使用过程中仍需要进一步完善。在党的领导下，如果人大人事任免权发挥更好些，帮助党委把好关，过去出现的带病提拔、带病上岗的现象就会大大减少。

进一步强化人大的监督权，应该是下一步人大改革创新的主要内容。而在发挥好人大在立法权作用的同时，进一步更好地强化监督权，会涉及到包括人大会议期、代表数量、结构和选举方式、法律制定方式、透明性等，其中选举制度是人大制度的基础，也是选举民主的保证。选举程序是否公正、

合理，直接关系到公民选举权与被选举权的实现，关系着人大代表作用的发挥。目前一些地方暴露出的贿选，表明人大选举制度存在很大缺陷。需要强化人大选举的法制化、规范化，完善选举委员会组成程序、提高代表候选人的条件，对政党、团体推荐的代表候选人实行公示等，其中，用“预选”办法确定候选人、介绍候选人采取有条件“竞选”，可能也是一个比较合乎实际的办法。

鉴于人大是国家权力机关，而常委会是人大的常设机构，因此未来人大改革的重点是常委会，常委会的改革重点又是改善和强化立法和监督职能。人大常委应实行任期制，并逐步实行专职化，人大常委由适度的竞争机制产生。同时，健全立法起草、论证、协调、审议机制，以保证立法质量，消除立法的部门化和地方化。

发挥人大的监督职能在未来社会主义民主政治建设中更迫切。人大的监督是一种权力监督，对监督对象具有法律约束作用。所以要健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告，人大要将“询问”、“质询”、“听证会”等监督手段和制度日常化、普遍化。人大常委会的议事规则中，应对质询主体、质询时间、质询对象、质询内容及操作程序作出更详尽的规定，从技术上完善相关质询制度。

要增强人大常委会立法、决策和监督的透明度和公众参与度，开放公众的立法和监督参与。今后凡制定与民众利益

密切相关的法律法规和公共政策，人大都应当公开听取公众的意见。人大常委在任职期间的发言、投票等有关政务活动，可以以多种形式向社会公开。

——加强政协的改革创新，使各级政协更好地成为协商民主的最重要平台

政治协商制度是我国重要的政治制度，也是我国协商民主的最重要平台，尤其是随着社会利益多元化、社会观念多样化、民众政治参与和民主意识的增强，更好地发挥人民政协的协商民主体制功能，日益成为提高政协职能作用的重要选择。

政治协商、民主监督、参政议政是政协最主要的职能。当前，从总体说来，政协的参政议政做得相对较好，民主监督最弱，政治协商事务性协商较多，形式主义较多。要使政协最大程度发挥协商民主平台和渠道作用，促进协商民主在中国落地，就需要加强政协自身改革与创新。

民主监督之所以成为政协的薄弱环节，原因是多方面的。最重要是各级党委和政府对待政协监督的态度。政协的民主监督不是一种权力监督，而是权利监督，以提出意见、批评、建议的方式进行。既然是意见建议，既有自身的质量和水平问题，也有被监督者是否愿意接受的问题，所以，如何使政协的民主监督通过程序，由一种权利性的“软监督”产生权力性的“硬效果”，是提高政协监督的难点。

——加快推进党内民主建设，为社会主义民主政治建设

提供示范

党建的制度改革创新是整个政治体制改革的核心组成部分，而党内民主制度的建设又是党的制度建设的核心。要以进一步完善党的代表大会制度和党内选举制度、党内协商制度为重点，发挥党内民主带动人民民主的强大示范效用。

在党章和各种《条例》《规定》等政治文件中，党内民主制度建设中对党员的民主权利的规定应该都是比较完善的、明确的，现在关键是落实不够，或者是形式上落实了，实质上没有落实。所以，推进党内民主，就是在制度上落实这些权利，使党章规定的党员各项民主权利具体化、规范化、制度化，让每个党员能够最大程度地享有这些权利。

当前重点是扩大党务公开和干部选拔任用中的民主，改善党内的选举制度，强化党内的民主监督。公开透明是保障党员权利和主体地位的前提与基础，没有党务最大程度的公开，党员的各项权利就无从保障；同时，要以完善和创新干部制度为切入点，扩大普通党员和基层组织在干部选拔任用中的参与范围和决定权重，提高选人用人的公信度。选举权是党员的一项重要民主权利，改进候选人提名制度和选举方式，扩大候选人预备人选和候选人的差额比例，完善差额选举制度，试点和推行基层党委由全体党员直接选举产生，县以上各级党组织的全委会、常委会由本级党代表大会直接选举产生，强化全委会的功能，将候选人的提名权由常委会讨论决定改为全委会讨论决定，建立健全常委会向全委会报告

工作制度，增加全委会的会议次数。

——依法治国要迈出新步伐

依法治国是中国政治体制改革和社会主义民主政治建设的重要选择，十八届四中全会出台了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，开启了依法治国的征程，并提出要在2020年建成法治政府的目标，使依法治国的战略部署最大程度得以落实，使法律成为社会的最高权威，要实现这个目标，我们认为需要走好以下几步：

第一，落实好现有的法律，使宪法和法律中有关约束公权力，保障公民权利的规定得以变现。限制政府权力和保护公民权利是同一个事物的两个方面。如果不能限权，公民权利也就必然会受到公权力的侵害；如果公民权利得不到保护，公权力也就无法得到限制。但相对而言，对公民权利的保护更显迫切。这就要使宪法和法律中的有关规定具体化、可执行。

第二，清理现行有关法律和制度中不利于公民权利保护、与现代政治文明不符或背道而驰的陈旧内容。现有法律和规章在制定过程中，由于部门主导和多种原因，导致法律和规章偏重某一群体，在价值上失去了公正性，在执法中极易损害法律和规章对象的利益。因此，需要对现有法律进行一次系统清理，剔除明显有损公民权益的规定。

第三，破除官本位观念，对各级党政官员进行民主、平等、公正、法治等政治价值观的教育，培育其公民意识，牢

固树立公民权利至上理念，防止权大于法，提高领导干部依法行政的意识和能力。

第四，实行开门立法，强化公民对立法、公共政策和公共生活的参与，加强舆论和媒体对国家公职人员和公权力的监督。凡是涉及到公民基本权益的法律和政策的制定，都必须先要问询相关群体意见。

一一建立起权力约束和监督体制

建立对权力的约束和监督体制，首先要合理分权，建立起相互制衡的国家和政府的权力制度体系。当前我国权力结构中，集权过多，分权不够，又缺乏对权力制度的法律规制。很多党政领导干部尤其是一把手随意插手和干涉具体行政事务。另外，政府的决策程序，特别是对重大事务、工程、项目等的决策，其程序没有法律规范，也容易造成腐败。所以，需要完善各级党委和政府内部权力的合理配置和制度化规范，在明晰各级党委和政府部门权力清单的基础上，尽快制定各级党委权力配置和运行的党内法规，制定各级政府及其部门权力运行的行政法规，以防止权力滥用。

要有广泛的公民参与和强有力的外部监督。外部监督指的是相对于党政机构的其他机构和形式的监督，包括人大、司法、社会和舆论的监督，特别是司法和舆论监督。以媒体为主的舆论力量对政府权力的行使是很好的约束。但要舆论发挥好这种监督作用，必须做出一些制度规定，建议适当时候出台新闻舆论监督法。

——增强党委和政府运行透明化和公开性

要建立起人民对党和政府的监督体制，就必须做到政府的决策和政策向人民公开，政府行为要透明化，因此要严格执行国务院关于政务信息公开条例，尽可能将国家的公共生活、公共事务、公共决策的有关信息，及影响公民个体生活和发展的信息，全部、主动和及时地向社会公布。为此，需要尽快建立一套制度和机制来保证政府信息公开和政府行为透明的及时性和有效性，提高政务公开的自觉性。公开不仅指结果的公开，更是指政策制定和立法过程的公开。

中国政府 2008 年 5 月通过了政府信息公开条例，这是中国立法史上的一个重大进步，它首次以政府法规形式确立了公民知情权，从而向信息自由迈出了重要一步。不过，从条例实施几年来的情况看，落实得不够理想。建议将国务院条例上升为国家法律，制定一部信息公开法，倒逼政府信息公开。

——加快财税改革，建立公共财政的新体制

把好预算关，建立公共财政体制，实行预算民主，也常当作中国推进政治体制改革的重要方向。

公共财政体制本身是民主政治的重要内容之一。为社会和公民提供公共服务是政府的基本职能之一。政府通过基础设施建设、福利制度、公共交通、公共医疗和卫生、基础教育等，为群众提供这些公共服务，并且调控社会群体之间收入差异，促进经济发展，因此公共财政是政府有效提供公共

服务的经济基础。

在公共财政中，核心问题是预算问题。公共财政的民主性和法治化很大程度上体现为预算民主和预算法定。这就需要制定专门的预算法。2014年8月，我国重新修改和颁布了预算法，在预算民主和预算法定两个方面大有改进，但就执行情况来看，预算监督的力度还较弱，归根到底，在于公共财政的公共参与不足。这说明，中国需要加强预算法的执行力度，使之成为一部严格约束政府预算的法律。

一一发展基层民主，推进社会基层自治

基层民主与民众的利益切实相关，民众对政府政策的评价，主要是通过基层政府和官员的作为来感受和判断的，基层的治理不良和腐败会直接影响民众对政府的信心和信任，因此，民众最有实行民主的渴望。

就基层民主来说，最重要的是在做实做好两民选举，即完善村民选举和居委会选举的基础上，试点探索乡镇政权直选，并将协商民主运用于民主决策、民主管理和民主监督的环节，保障民众在乡村和城市公共事务中的权利和利益，加快法制化进程。选举民主为主，配以协商民主，应成为基层民主的发展形式。

社会自治是基层民主的组成部分，社会基层自治是在一定范围内的自治体全体成员在自由、平等的基础上依法对自治体公共事务实行自我管理，在我国，除村民自治外，它还包括居民自治、社区自治、地方自治、行业自治和社会组织

的自治等。一方面，民众通过自治实践逐渐培养起规则意识、法律意识、责任意识，不断积累政治参与的经验 and 技巧，从而有利于培育和塑造现代民族国家的现代公民；另一方面，鼓励民众通过民主的办法，平等、理性地协商和沟通，保障基层民众的利益要求，把矛盾解决在萌芽状态，还可以大大减轻政府的社会管理负担，降低行政成本，减轻政府维护社会稳定的巨大压力。

——进一步扩大公民的经济自由

改革开放的一条基本经验是，放松政府对社会经济事务的控制，极大地给予人们进入市场、从事经济活动的自由，由此激活民间社会的活力，使社会创造财富的激情得以充分释放出来。

中国经济当前遇到了很大困难，经济下行面临长期压力，要解决中国未来几年大规模的就业压力、致富需求、公平诉求以及社会稳定，需要激发民间社会的活力，毫不动摇地发展民营经济。这几年国务院和各地政府大力推进商事登记制度改革，鼓励大众创业，万众创新，极大地给予了人们经济自由，激发了广大人民群众的积极性，下一步要进一步放松政府对各种生产要素和市场准入的管制，让人们有更多的选择和经济自由，以激活民间社会的活力。



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

