



# 论中央授权下的改革局部先行模式

深圳大学当代中国政治研究所所长 黄卫平

**【摘要】**当前，中国进入全面深化改革的新时期，这是对各级党和政府治理能力的重大考验。地方党和政府可以在中央宏观精神指导下，先行先试、大胆探索，尤其是在中央已经明确授权的领域或地方，要积极制定实质性改革实施方案和细则，大胆改革，勇于实践，给全国做出示范。地方政府除可根据本地区本部门的特定条件和以往改革的经验，积极制定具体深化改革方案，尽快操作实施，给中央提供经验外，更应直面本地区本部门的突出问题，直面人民群众普遍关切的热点，以“问题倒逼改革”，有针对性地提出解决现实重大问题的改革方案并抓紧落实，为中央全面深化改革开路、探险。

**【关键词】**改革 地方政府 政府创新 先行先试

**【中图分类号】**D625

**【文献标识码】**A

中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，这是继中共十一届三中全会开启中国改革开放航程，中共十四大正式将社会主义市场经济定义为经济体制改革的目标模式后，又一个在中国改革开放进程中具有划时代意义的重大历史性节点，由此，标志着中国的改革开放进入了更加全面、深入的新时代。

30多年来，在我国改革开放取得震惊世界伟大成就的同时，面对信息化、全球化、民主化浪潮的巨大挑战，面对国家利益格局深刻变化、社会贫富分化加剧、官场腐败现象严重、群体性事件层出不穷的现实，人们陷入前所未有的价值混乱和集体人格分裂，于是从官场到民间，人们往往已习惯于说一套，做一套，做的不说，说的不做；想重返“封闭僵化的老路”者有之，想要走“改旗易帜的邪路”者也有之；更有甚者假走封闭僵化的老路，真行改旗易帜的邪路。在以“薄熙来案件”为标志的高层政治危机和以“乌坎事件”为典型的基层治理危机等一系列复杂问题的“倒逼”下，以习近平同志为总书记的党中央胸怀强烈的历史使命感，直面现实危机，勇于应对挑战，最大限度集中全党智慧，最大限度调动全社会一切积极因素，在十八届三中全会通过了全面深化改革的重要决定，全面回应了人民

---

黄卫平，深圳大学当代中国政治研究所所长、教授，深圳大学中国地方政府创新研究中心主任，中国政治学会常务理事。研究方向为中国政治体制改革、公务员制度。主要著作有《中国政治体制改革纵横谈》、《历史回顾与现实思考——极左现象研究》、《思维的悲剧与悲剧的思维——谭嗣同思想研究》、《中国乡镇选举改革研究》等。

群众的普遍关切和广泛期待，以更大的决心和勇气“冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱”，坚定不移地高举“全面深化改革”的大旗作为团结全国人民的最大公约数，史无前例地规划了“全面深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破，是全面深化改革的又一次总部署、总动员，必将推动中国特色社会主义事业发展产生重大而深远的影响”。

随着十八届三中全会的闭幕和中央“全面深化改革领导小组”的正式成立，全国各地“全面深化改革领导小组”也已纷纷组建，全面深化改革已进入实际操作层面，习近平总书记反复强调，“紧紧依靠人民推进改革，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为推进改革的出发点和落脚点”，“要鼓励地方、基层、群众大胆探索，先行先试，勇于推进理论和实践创新，不断深化对改革规律的认识”。这是党中央向地方党和政府发出的改革动员令和冲锋号，如何积极、创造性地贯彻落实中央的全面深化改革精神，是当前对各级党和政府治理能力的重大考验。各地党组织和政府必须认真学习、深刻理解中央精神，根据本地区本部门的实际情况，因地制宜地积极贯彻落实，及时推出各项具体操作性举措，让人民群众尽快看到实效，通过改革的实际成就来团结群众、凝聚共识、创造经验、推动发展。从逻辑上讲，地方党和政府可以在中央全面深化改革决定所涉及的体制机制改革规划中，在如下几个层面上率先改革、先行先试、大胆探索。

## 中央明确授权的地方要做改革的先锋示范

中国政治语境中的改革是中国特色社会主义制度在中国共产党领导下的自我完善和发展，是关于党和国家各方面重要体制机制的变革，是权力结构和利益关系的重大调整。因此，改革从一开始就是中国共产党最高决策层领导的“一场深刻而全面的社会变革”，或者说是一场空前规模的由改革决策者因势利导发动的“自我革命”，这就决定了改革不仅是一项高难度、高风险的事业，也决定了改革必须在党中央的全面部署下“分步骤、有领导、有秩序地进行”，根据国内外形势的变化发展“来决定改革的内容和步骤”。

从这个意义上讲，中国地方党组织和政府进行重大改革实践是需要中央授权的。从1980年中央决定设立深圳、珠海、汕头、厦门四个“经济特区”的情况来看，在广东省人大常委会通过了《广东省经济特区条例》后，还要报国务院提请全国人大常委会审议并批准。当时的广东省领导清醒认识到，“特区是中国的特区，在广东举办，所以广东的特区条例是中国的条例，我们是社会主义国家，要搞特区，没有全国人大常委会通过，正式授权，是无法创办的”。以深圳为代表的中国“经济特区”之所以能够成为中国改革开放伟大成就的生动反映和中国特色社会主义的精彩缩影，除了当地广大干部群众的共同努力和全国各地的支持外，还与邓小平同志的积极倡导和历届中央领导的高度授权密不可分。此后，中央于1984年决定开放14个



沿海港口城市；1988年决定建立海南省，全省成为第五个经济特区；1990年决定开发上海浦东，1993年浦东新区管委会正式成立；2006年国务院批准天津滨海新区为“全国综合配套改革试验区”；2010年中央批准在新疆喀什设立“经济特区”。截止到2013年，中央在全国先后设立了6个“经济特区”；上海浦东新区、天津滨海新区、深圳等3个“国家综合配套改革试验区”；以及重庆市、成都市两个“全国统筹城乡综合配套改革试验区”，武汉城市圈和长株潭（长沙、株洲、湘潭）城市群两个“全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区”，山西省“国家资源型经济转型综合配套改革试验区”，沈阳经济区“国家新型工业化综合配套改革试验区”，厦门市“深化两岸交流合作综合配套改革试验区”，黑龙江省“现代农业综合配套改革试验区”等11个“专题性综合配套改革试验区”；此外，还有义乌市的“国际贸易综合改革试点区”，温州市的“金融综合改革试验区”，珠江三角洲的“金融改革创新综合试验区”和泉州市“金融服务实体经济综合改革试验区”等4个国务院批准的“专项改革试验区”。此外，还有“深圳前海深港现代服务业合作区”、“广州南沙粤港澳自贸区”和“珠海横琴新区”等广东省3个深化粤港澳合作发展的“特区中的特区”。

上述地区及部门在逻辑上已获得中央授权，在特定范围和领域中进行涉及经济、政治、社会、文化、生态文明等广泛内涵的综合配套改革，实际上都是“中央授权的改革先行试验区”和中国改革开放的“价值符号”，即使当年中央设立“经济特区”为中国市场化经济改革探路的

初衷早已实现，但“经济特区”，特别是新时期的“新特区”，即各类“新区”、“综合改革试验区”仍继续承担着国家“全面深化改革”的“试验田”和“排头兵”的功能。但近年来这些“综合配套改革试验区”的“品牌”效应却日趋式微，社会影响力和显示度不高，以至于其中有些试验区很多国人都不知道。这不仅是由于这些“综合配套改革试验区”种类繁多，数量不少，却还没有创造出令世人瞩目的改革业绩；更主要的是中国改革进程中相对容易突破的领域已经不多，改革进入了“深水区”和“攻坚期”。正如习近平同志最近指出的那样，“中国容易的，皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”。因此，就更需要那些已经中央授权的“综合配套改革试验区”的决策层，能够充分理解中央的改革重托，不辜负国人的殷切期待，在中央全面深化改革精神指引下，用足用好国家已授予的改革先行先试的权力，保持和发扬邓小平同志倡导的敢“闯”敢“冒”的创新精神，勇于解放思想，敢于自我革命，真正突破利益固化的藩篱，提出明确的改革思路，做出具体的改革规划，推出有效的改革举措，为全国的全面深化改革探路，尽快落实中央全面深化改革决定中的相关要求和国家设立各类“综合配套改革试验区”的初衷，让国人看到希望，真正打响“经济特区”、“新区”和各类“综合配套改革试验区”的品牌。正如习近平总书记强调的，改革是“一部署”，“九分落实”，在落实中央改革决策中，各类“综合配套改革试验区”责无旁贷，必须率先响应。

综上所述，在中央已经明确授权的领域或地方，要积极制定实质性改革实施方

案和细则，不等不靠，大胆改革，勇于实践，提高全面深化改革的执行力，给全国做出示范。

## 在宏观改革精神指引下开展多样的创新实践

改革开放30多年来，中国的经济社会发展迅速，从沿海到内陆，从东部到西部，在国家梯度发展战略的逐步推进中，各地的发展速度和水平虽然差距较大，但很多地方都根据本地区本部门的特定条件、特殊资源和具体情况，进行了各种类型的行之有效的改革创新，不同程度地推动了各地经济、政治、文化、社会和生态文明的建设。地方各级公共权力机关为了增进公共利益或提高行政效率而进行的各种地方政府创新实践层出不穷，已经成为中国改革的重要组成部分。因此，在中央宏观改革精神指引下，地方政府可根据本地区本部门的特定条件、特殊资源、特色优势和以往改革的经验，积极制定具体深化改革方案，尽快操作实施，给中央提供经验。

据中央编译局世界发展战略研究部主任何增科研究员统计，从2000年开始，中央编译局比较政治与经济研究中心、中央党校世界政党研究中心和北京大学中国政府创新研究中心联合发起了“中国地方政府创新奖”评选奖励活动，每两年评选一次，到2012年为止已举办了六届，共收到1756个申报项目，先后从中评选出了135项优胜奖和提名奖。虽然该奖项是非官方的，由学术机构评选产生，其申报数量受到各种因素的制约，但仍不失为是中国地方政府创新实践的一个高度浓缩和极具代表性的样本。

何增科对六届“中国地方政府创新奖”获奖项目做了统计分析，仅就“政治改革”、“行政改革”、“公共服务”、“社会管理”四大类的135项获奖项目来看，12年间，在按经济相对发达程度划分的三大经济带中，东部地区所占比例最高，远超中西部地区，而西部地区所占比例又明显高于中部地区。东部地区在四类政府创新方面均很活跃且所占比例较为平衡，西部地区在政治改革方面所占比例最高，中部地区则在社会管理创新方面所占比例最高，东部地区在行政改革和公共服务创新方面所占比例均高于中部和西部地区。从发展趋势看，东部地区曾连续三届包揽了行政改革类地方政府创新奖项，显示其行政改革高度活跃。随后中西部地区急起直追，西部地区领先于中部地区。东部地区和西部地区在公共服务类地方政府创新项目上的获奖比例总体呈上升趋势。中部地区则在社会管理类地方政府创新中相对活跃一些，而东部和西部地区政府则在社会管理创新中更为积极。如果具体到省，则以浙江、广东、江苏、河北、北京、上海、山东、广西、四川等9个省、市、自治区所辖地方政府创新成效最为显著，其次是海南、湖北、河南、江西、黑龙江、安徽、重庆、新疆、陕西、贵州、云南等11个省、市的地方政府创新为中度活跃。

根据何增科的以上分析，可以粗略看到我国地方政府在不同的经济社会及地缘条件下，通过长期的改革创新实践，已经积累了丰富的经验，形成了不同的地方特色和优势。这些地方的改革决策层可以在已有实践的基础上，根据中央全面深化改革的总体部署，结合本地区本部门





的特点，规划好有地方特色的全面深化改革战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，加快推进，尽早落实。中央提出“国家治理体系和治理能力现代化”、“深化党的建设制度”，以及“法治中国”建设、“推动人民代表大会制度与时俱进”、“推进协商民主广泛多层制度化发展”、“完善人权司法保障制度”等重要改革课题，其实在以往的地方政府改革创新实践中都已经开题了。例如：四川省一些地方多年来在基层民主、党内民主的改革探索中社会显示度较高，浙江省、广东省一些地方则在行政改革、基层治理、协商民主、社会管理，以及建立健全人大代表联络机构等方面颇有成效。此类地方可以在现有基础上：一、巩固、完善已经推出、正在进行的改革，及时总结经验教训，尽可能将有效的改革成果规范化、制度化；二、总结以往曾进行过，后来因各种原因放弃的改革项目，将符合中央最新改革精神，有条件重新探索的项目予以恢复；三、根据中央全面深化改革精神，选择本地区本部门基础条件较好，阻力、风险及成本相对较低，而又能够尽快初见成效的改革，率先推出；四、在已经取得明显成效的改革基础上，推出其他相关配套改革，进一步扩大改革成果。通过各地方在各个不同方面深化改革，来为中央全面深化改革积累经验，创造条件，奠定基础。

### 直面“倒逼改革”的突出问题

除了已获授权地区的改革示范和其他地区的创新探索外，在中央宏观精神指引

下，地方政府更应直面本地区本部门面临的突出问题，直面人民群众普遍关切的热点，以“问题倒逼改革”，有针对性地提出解决现实重大问题的改革方案并抓紧落实，为中央全面深化改革开路、探险。

习近平总书记深刻指出，“可以说，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化”。在贯彻落实中央全面深化改革的决定中，各地方的改革决策层理应直面本地区本部门当前面临的突出问题，直面社会普遍关切的热点，直面群众深恶痛绝的丑恶现象，以“问题倒逼改革”，具体有针对性地提出解决问题的改革方案，尽快落实，抓紧执行。也就是勇于面对真问题，敢于推动真改革，使群众尽快看到改革的成效，得到改革的实惠，受到改革鼓舞，从而为党和政府的改革争取更多的支持。

然而，此类改革的难度高，阻力大，是要对既有的权力和利益关系作出重大调整，又没有明确的上级授权，必然是对地方改革决策层的智慧和勇气的极大挑战。所谓改革的智慧，是指改革决策者审时度势，准确地评估现实的政治、经济、社会、文化等不同力量对比，正确把握不同领域改革的轻重缓急，理性判断具体改革举措的政治、经济及社会风险，不失时机地推进重要领域重大改革的能力。但强调改革的智慧，绝不应成为各级领导干部患得患失、谨小慎微、瞻前顾后、反复权衡个人风险与收益比的借口，“摸着石头过河”的渐进理性，不能沦为只摸石头，不敢过河的“智慧”。在习近平总书记看来，“衡量一名共产党员、一名领导干部是否具有共产主义远大理想，是有客观标准的，那就要看他能否坚持全心全意为人

民服务的根本宗旨，能否吃苦在前、享乐在后，能否勤奋工作、廉洁奉公，能否为理想而奋不顾身去拼搏、去奋斗、去献出自己的全部精力乃至生命”。

由此，可以断言，面对现实重大问题，改革决策者的勇气比智慧更重要，由于真正的改革是涉及权力结构和利益关系的重大调整，这就决定了改革的成效决不是轻而易举，唾手可得，而是需要承担风险的，“改革的红利”也往往是与改革的风险成正比的，其中包括各级改革决策者个人的仕途风险。改革者的勇气就是指各级领导干部出于公心，为了党和国家的长治久安，勇于牺牲个人利益，不惜以自己的仕途风险为代价来积极推进改革，为党和国家排忧解难。古今中外的历史经验告诉我们，勇于推动改革者，往往会因各种复杂原因，为改革中难以避免的问题承担责任，牺牲仕途，但改革的成果却会在历史中逐步积淀，客观上推动社会进步和增进民众福祉。因此，习近平总书记总是强调，在改革中“要求我们胆子要大、步子要稳。胆子要大，就是改革再难也要向前推进，敢于担当，敢于啃骨头，敢于涉险滩。步子要稳，就是方向一定要准，行驶一定要稳，尤其是不能犯颠覆性错误”；要求各级领导干部“锐意进取，大胆探索，敢于和善于分析回答现实生活中和群众思想上迫切需要解决的问题，不断深化改革开放”，为中央全面深化改革探路和开路。

## 中国改革的历史经验与现实契机

中国改革的经验事实告诉我们，必须坚持社会主义市场经济的方向，以经

济体制改革为基础来拉动和牵引其他各方面的改革。自20世纪90年代以来，中国的改革决策层就不再将政治体制改革与经济体制改革等量齐观了，并自觉地意识到政治体制改革是不适宜像经济体制改革那样通过大规模社会动员的方式来推进的，更多地是强调政治体制改革要适应经济体制改革的发展要求，实际上是坚持以经济体制改革来促进其他领域的改革，寓政治体制改革于经济体制改革之中，以经济体制改革引发或诱发的各种复杂问题来倒逼其他领域的改革。这既可以视为对中国30多年改革历程的经验总结，也是中央全面深化改革的决定所明确表述的，那就是“坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断，以经济建设为中心，发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展”。

中国改革的经验事实还告诉我们，必须最大限度团结广大人民群众，寻求改革的最大公约数，才能为改革争取广泛支持。党中央不断宣示“既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路”，坚定不移地走中国特色社会主义正确道路，体现了改革决策层在社会利益高度分化的现实条件下，不走极端，防止偏激的中道理性，是“不争论”、“不折腾”，努力以不断推进改革的实际成效来尽可能团结广大人民群众的政治智慧。但如果我们将研究的视野扩大到改革开放后的35年，甚至新中国成立后的65年，其实很容易发现几十年前被视为“邪路”的，恰恰是今天全面深化改革的“正路”，而今天的“正路”也一定会成为若干年后的“老路”。因此，习近平总



书记明确表示，“正是从历史经验和现实需要的高度，党的十八大以来，中央反复强调，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招，实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路，改革开放只有进行时、没有完成时”。

中国改革的经验事实还告诉我们，在改革进程中，特定时期出现某些“离经叛道”的极端改革主张，实际上恰恰成为改革决策层不失时机推出重大改革举措的助推器。鲁迅先生在1927年《无声的中国》一文中曾不无幽默地说过，“中国人的性情总喜欢调和折中，譬如你说，这屋子太暗，须在这里开个窗，大家一定不允许的。但如果你主张拆掉屋顶，他们就来调和，愿意开窗了”。也就是说，当有人沉溺在封闭黑暗的屋子里不思变革之际，有人却忍不住叫嚣要拆房顶来透气采光时，就恰恰给了提倡开窗户的改革者最佳时机。因为这对于想保住屋子的人来说，虽多开个窗，但毕竟屋子还在；对于想拆掉屋顶者而言，开了窗总比关在黑屋子里有了改善；于是开窗户的改革就成为了最大公约数，从而意味着极端或偏激的“改革”主张，往往事实上成了“开窗户”改革的合作者。

因此，对于中国的改革，笔者一直是比较乐观的，相信“危机推动改革”、“问题倒逼改革”。经验事实反复证明，中国共产党是世界上最具有危机转化能力的政党，其领导中国革命和改革的成功历史，多次验证了中共正是在不断通过将生存危机转化为历史转机，把执政危机变

成发展契机的过程中，日益发展壮大，从小变大，由弱转强的。从“遵义会议”到“西安事变”；从“文革”悲剧到“苏东剧变”，可以说中共正是在不断经受重大危机的挑战中，成功领导人民取得革命和改革的巨大成就。近来，有些学者对于所谓“五不搞”、“七不讲”忧心忡忡，笔者认为大可不必。据笔者对改革开放经验的观察，这只是特定历史条件和各种政治力量对比现状下的权宜之策，随着时间的推移，全球化、信息化、市场化的深入发展，市场经济在各种资源配置中的决定性作用日趋显现，经济体制改革对政治上层建筑的牵引和推动作用达到某个临界点，该讲的一定会讲，应搞的也必然会搞。因为与时俱进，一切以时间、地点、条件为转移是马克思主义唯物辩证法活的灵魂，也是中国共产党的优良传统。

最后，笔者举一个小案例作为佐证。早在2005年，深圳市南山区月亮湾片区的一些维权业主，就在基层人大的扶持下，率先创设了“人大代表联络站”，由部分热心公益事务的小区业主委员会负责人，自发自愿义务充当片区内各级人大代表的助理和秘书，协助人大代表接待选民、搜集社情民意、反映居民心声、代拟提案初稿，然后通过人大代表将居民或业主的诉求表达出来，并凭借区人民代表大会的制度平台，协同地方党和政府解决相关民生热点问题，也就是通过人民代表大会制度，将体制外民众参与的诉求纳入到体制内来有序释放。这一改革举措既反映了人民群众的首创精神，也是地方政府的创新，先后在深圳市和广东省都得到地方党委、人大和政府的肯定，并在基层逐步推广。笔者所在的研究机构有幸目睹并跟

踪调研了此项案例，还参与推介其参评了“中国地方政府创新奖”。在很多专家和领导的支持下，南山区委、区人大、区政府联署报送的该项目荣获了2008年第4届中国地方政府创新奖。不久前，笔者从评奖活动总负责人处获悉，当年南山区该项目的获奖是遇到很大压力和阻力的，曾被担心有“西方议员办公室”之嫌。好在现在已经完全没有这方面的忧虑了，因为中央全面深化改革的决定在“推动人民代表大会制度与时俱进”中已明确，可以“通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系”，从而正式为此类改革探索发放了通行证。这个小案例不仅证明了不久前还有“邪路”之嫌的某些改革，现在已是名正言顺了；而且证明地方政府是可以通过紧紧依靠人民，发扬群众首创精神，大胆进行创新，为中央全面深化改革探路的。

正如中央全面深化改革的决定所指出的，改革决策层只要“坚持思想解放、实

事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新；坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神”，就一定能够“紧紧依靠人民推动改革”。

#### 注释

①习近平：《关于 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 的说明》，《人民日报》，2013年11月16日，第1版。

②《解析广东经济特区酝酿过程：邓小平定下特区名》，《南方都市报》，2008年4月7日。

③何增科：《中国地方政府创新的类型与趋势（2000-2012）》，《当代中国政治研究报告》第12辑，北京：社科文献出版社，2014年。

责编/武洁

## On the Central Government-Authorized Reform Trials in Certain Places

Huang Weiping

**Abstract:** At present, China enters a new period of comprehensively deepening reform. It is a major test on the governance capability of Party organizations and governments at all levels. Local Party organizations and governments could conduct trials first and explore boldly in accordance with the general guiding principles of the central government's policies; actively formulate substantive plans and measures for implementing reform, and have the courage to put them into practice, especially in the areas and places that have been explicitly authorized by the central government; and demonstrate all this to the whole country. The local governments, in addition to vigorously preparing specific plans for deepening reform on the basis of the conditions of their respective region or department and the past experience in reform, implementing them as soon as possible, and providing reference to the central government, should bravely face the problems of their region or department and the hot issues the general public are concerned about, use the problems as a reason for demanding reform, put forward reform schemes targeted at solving major practical problems and implement them promptly, and try to scout the trail for the central government to comprehensively deepen reform.

**Keywords:** reform, local government, government innovation, conduct trials first