

深圳综合授权改革的现状、问题与前景

马 亮

摘 要：文章通过回顾有关文献与理论，澄清和比较了放权、授权、赋权和分权等概念，明确了综合授权改革需要回答的时代命题。以深圳市建设中国特色社会主义先行示范区为例，探讨综合授权改革的主要特征和面临的关键问题，并提出了做好综合授权改革工作的对策建议。文章认为，要坚持法治原则进行综合授权的申请、批准、执行和评估，探索建立央地政府之间的政策对接、对话和沟通机制，加强对综合授权改革试点的监测和评估，并建立健全容错纠错机制，推动深圳做好先行示范区的综合改革试点工作。

关键词：综合授权改革；先行示范区；授权；分权；央地关系

中图分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2021) 04-0071-05

2020 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020—2025 年）》（以下简称《实施方案》），提出支持深圳实施综合授权改革试点，根据授权开展相关试点试验示范，并制定实施首批综合授权事项清单，涉及要素市场化配置、营商环境、科技创新、对外开放、民生服务供给、生态环境和城市空间治理等领域。习近平总书记在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上的讲话指出：“党中央经过深入研究，决定以经济特区建立 40 周年为契机，支持深圳实施综合改革试点，以清单批量授权方式赋予深圳在重要领域和关键环节改革上更多自主权，一揽子推出 27 条改革举措和 40 条首批授权事项。”

改革需要综合授权，探索需要制度空间，突破需要提升“政策天花板”。《实施方案》明确了由国家发展改革委同有关部门分批次研究制

定授权事项清单，并按照批量授权方式按程序报批后推进实施。与此同时，涉及调整现行法律或行政法规的改革政策举措，需经全国人大常委会或国务院授权后实施。综合授权、清单授权和批量授权的提出，为深圳做好先行先试提供了强有力的制度保障。但是，如何理解、做好以及深化综合授权，既是未来改革需要关注的重大问题，也是学术界需要高度重视的研究课题。

一、有关综合授权的文献与理论

我国是一个超大规模国家，采取单一制，由五级政府组成，因此在如何有效治理方面面临严峻挑战。和我国相当体量的国家（如美国）或区域（如欧盟）通常采取联邦制，一般为三级政府。因此，如何处理央地关系及其他纵向府际关系，就成为国家治理的关键课题。2013 年召开的十八届三中全会指出，要全面深化改革，总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理

体系和治理能力现代化,特别是要正确处理中央和地方的关系,发挥中央和地方两个积极性。

关于中央政府如何放权地方政府的问题,已有文献进行了较好的探讨。周黎安提出了“行政发包制”的理论,认为中央政府向地方政府“发包”,地方政府负责完成中央政策目标,中央政府基于地方政府绩效进行评价。^[1]周雪光认为,控制权分为不同权力,而它们在不同层级政府之间的分配和组合关系,决定了权力运行和政府行为的逻辑。周雪光提出,各级政府之间的纵向关系主要取决于控制权的分配方式,控制权分为目标设定权、检查验收权和激励分配权,它们在中央政府(委托方)、中间政府(管理方)和基层政府(代理方)三者之间的分配方式不同,并形成了不同的治理模式。^[2]洪源远认为,中国政府使用“引导创变”的改革策略,中央政府的放权和地方政府的创新实现了有机统一。^[3]最近,高翔提出中央、地方和民众共同参与的环式治理框架,认为中央和上级党委政府向地方党委政府放权,并将地方民众的反馈纳入地方政府绩效评价中,从而实现了自上而下的放权与自下而上的限权相统一。^[4]陈国权等提出“功能性分权”的概念,认为中国没有建立西方国家的“三权分立”体制,而是采取了决策权、执行权、监督权的三分法。^[5]陈国权等认为决策、执行和监督三种权力之间相互制约和监督的关系,这不同于西方国家的政治性分权。上述文献从不同角度刻画和解释了中央和地方政府如何处理纵向府际关系,也为深圳探索综合授权改革提供了理论基础。

在央地关系中,至关重要的是不同权力如何在不同层级配置和组合的问题。在探讨授权时,存在几个相关概念,需要予以区分,包括放权(delegation)、授权(authorization)、赋权(empowerment)、分权(decentralization)。赋权更多指涉政府向社会和市场的简政放权和放权让利,将过去由政府履行的职能转为由市场配置或社会自治。分权是相对于集权(centralization)而言的,是制度化的权力配置,一般来说会通过立法等方式进行制度化安排,包括财政分权、经济分权、行政分权、人事分权等。比如财政分权是研究较多的领

域之一,规定了财政收入权和支出权在不同层级政府的配置方式。放权和授权相近,放权一般指自上而下的权力转移,而授权则不限于自上而下,横向政府部门之间也可以进行授权。

从上述几个相关概念来看,它们有如下值得注意的关键区别。首先,赋权同放权、授权和分权不同,主要指政府向市场或社会等其他非政府主体转移权力,而其他概念都指一级政府向另一级政府转移权力。其次,分权是制度型的权力转移,是相对制度化的权力制衡,权力的配置相对来说更加稳定,往往由政治体制所决定。放权或授权则带有一定的行动性和能动性,有更强的灵活性,可以在一定时段和选定地区对特定权限进行配置。授权或放权意味着权力有明确的归属,权力的所有者可以下放或授予其所掌握的权力,但是掌握了对权力的绝对控制,还可以将权力收回去,因此有较强的不确定性和不稳定性。最后,权力分立(separation of power)是一级政府内部权力的划分与相互关系,属于横向的权力分工。放权则是一级政府向下级政府让渡一部分权力,是纵向的权力转移。因此,我们可以通过上述几个方面区分纵向放权、授权、纵向分权与横向赋权。

委托代理理论(principal-agent theory)认为,委托人和代理人之间存在目标不一致和利益冲突的问题,代理人会利用信息不对称的优势欺骗委托人,而委托人会通过限制权力和加强监督来制约代理人。因此,委托代理理论强调要为代理人提供合适的激励,使其能够按照委托人的利益偏好来行为。但是,管家理论(stewardship theory)与委托代理理论不同,认为不应假定代理人和委托人不是“同心同德”的,而是要将代理人视为“管家”,并对其充分信任。从公司治理的实践来看,委托代理理论盛行,但是却导致高管薪酬水涨船高、经理人败德和公司丑闻频繁等问题。如何基于管家理论来重塑委托代理关系,就成为央地关系实践中值得探究的问题。

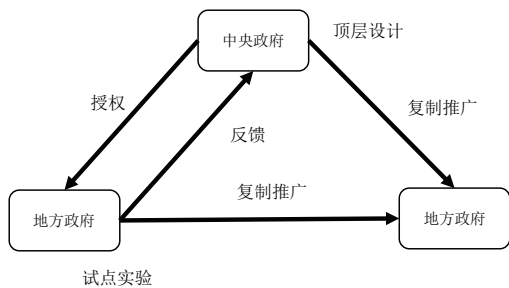
从我国的改革实践来看,赋权、分权、授权或放权都在有序推进。在赋权方面,改革开放以来的主旋律之一就是“大政府”进行不断瘦身,将政府职能转移给市场和社会,推动市场经济体制

改革和社会治理体系建设。在分权方面，中央政府通过干部人事管理制度来对地方政府进行有效制约，并通过财政分权和经济放权等方式为地方政府提供发展必需的自主性和自由度。在授权或放权领域，经济特区、高新技术产业开发区、经济技术开发区、保税区、自由贸易试验区等功能区的设立，都是自上而下的权力下放和授予，使一些地区可以先行先试，为其他地区的探索提供经验。

二、深圳综合授权改革的主要特征

深圳获得的综合授权，是中央政府以事项清单为形式进行的批量授权。综合授权或批量授权不同于一事一议的单项授权，而是对某个政策领域的全面授权。深圳获得的综合授权也不同于对特定功能区的单一授权，因为这是对市域的整体全面授权。目前对深圳市进行的是首批授权，不排除在试点完成并取得成功后进行更多批次的授权。

综合授权改革所开启的授权式治理是一揽子的授权，等于是中央政府对深圳市的完全委托，而不是一事一议的碎片化授权，这意味着从功能区的单一授权转向示范区全方位的综合授权。与此同时，综合授权主要是“正面清单”，即明确深圳可以做什么，而不是“负面清单”。考虑到任何一项具体改革都会“牵一发而动全身”，采取批量授权而非一事一议的系统方式，有利于更有力地支持深圳全面深化改革。



中央授权下的地方试点

如图所示，中央政府向地方政府授权，地方政府开展试点实验，并向中央政府反馈授权运行情况。中央政府基于地方试点实验进行顶层设计，并将成熟的经验进行提炼和固化，在其他地方政府乃至全国范围进行复制推广。与此同时，地方政府之间也会开展形式多样的横向交流和学习，

在此过程中学习借鉴和复制推广经验做法。对于试点实验的地方政府来说，一方面是“反求诸己”地“实践出真知”，通过本地实践来探索解决问题的最佳方案。另一方面，则是向其他地区乃至其他国家学习，将一些相关和有借鉴意义的经验做法进行本地化和再创新。当然，考虑到深圳要探索和创新的领域都是全国乃至全球前沿，可借鉴的成熟经验并不多，更主要的还是有赖于深圳自身敢为人先地先行先试。

从公共政策过程理论来看，综合授权涉及政策目标的制定和政策工具的设计，也关乎政策效果的评估和反馈。^{[6][7]}毫无疑问，综合授权的政策目标是明确的，由中央政府明确和制定，并要求地方政府依据政策目标来推动政策设计和执行。但是，对于政策工具而言，综合授权在有些方向比较明确的领域确立了哪些政策工具可以使用，但是多数情况下则是由地方政府来设计乃至“发明”政策工具。因此，综合授权是政策目标由中央政府明确，政策工具由地方政府创制。这样一来，可以最大化地鼓励各地政府探索创新，可以“八仙过海各显神通”，创制不同的政策工具。当然，对于这些政策工具能否达到政策目标，以及是否是成本收益最高，则由中央政府进行最终评估和遴选。

深圳在过去 40 多年的发展主要得益于来自中央政府和广东省政府的放权和授权，使其可以在经济发展等方面获得优先探索和实验的先行先试权。深圳的改革走在全国前列，对既有体制的突破也是最激烈的，因此对改革权限的需求也必然是最强烈的。过去是遇到一个问题就申请一次授权，见招拆招、遇水搭桥，这样固然可以不断推进改革走向深入，但是改革的系统性则受到较大制约。综合授权对深圳的远景目标进行了更加前瞻性的谋划，并为未来一段时间各个方面的改革诉求进行批量授权，大大提升了改革的联动性、协同性和系统性。因此，如果说过去 40 多年的改革是 1.0 版本的授权，那么未来深圳的改革则是 2.0 版本的授权。

三、进一步完善综合授权改革的对策建议

深圳获得综合授权改革试点，既对深圳的未来发展有关键意义，对全国改革事业乃至全球治理发展也有至关重要的意义。

首先,中央政府对深圳市进行综合授权,反映了党中央对深圳的信任和期望。深圳之所以在短时间内能够从一个寂寂无名的小渔村转变为一个国际化大都市,同1980年以来经济特区制度所赋予的改革授权密不可分。深圳可以下“先手棋”,拥有先发优势,享受优惠政策和特别待遇,这些都是深圳能够迅速崛起的关键。但是,在四个经济特区中,深圳的发展远快于珠海、厦门和汕头,这同深圳在党中央的正确领导下敢闯敢试、以工业制造业为经济发展的基础、延揽全国人才并打造移民城市、用活中央优惠政策和毗邻香港的地理位置优势等因素有关。^[8]因此,能不能用好用活综合授权是关键。来自中央的综合授权使深圳的改革有名有份,进一步深化改革的制度基础也更加牢固。因此,深圳要不辱使命地用好这些授权事项,将改革举措真正落到实处,并为其安全落地和有效推行探索出一条符合深圳市情和中国国情的道路。

其次,深圳作为改革的探路先锋被寄予厚望,为其他地区乃至全国全面深化改革提供先行先试的经验。我国从“摸着石头过河”的地方试点先行,到更加凸显中央顶层设计和制度建设,中央授权的地方实验发挥了至关重要的作用。过去各地的试点和实验有较强的自发性,属于“自主探索”与“设计试验”;党的十八大以来则凸显为以“请示授权”为特征的新形态,并使纵向府际关系重塑。^[9]特别是自贸区、“放管服”改革等领域,都在强调中央指导下的地方实验,以及地方试点基础上的全国复制推广。通过这样一种央地互动的政策实验,先在一些地区进行试点探索并形成成熟的经验,然后很快通过中央层面在全国进行复制推广。这样一来,既避免了全国范围的实验可能带来的失败风险,又使政策创新可以快速大范围地复制推广。深圳获得的综合授权改革试点,是纵向府际关系演变的新进展,将为全国政策创新走出一条新路。

最后,深圳是粤港澳大湾区的中心城市之一,在推动国际化大湾区建设的同时,为推动中国方案为全球治理提供启迪方面肩负着重要使命。过去我国的发展主要是向西方学习,更多扮演的是

追随者的角色。但是,中国特色社会主义国家的建设离不开自力更生,而且在许多领域我国的改革走在了世界前列,我国所扮演的角色也在趋向于引领者。全球治理变革看中国,而中国治理变革看深圳,因此深圳的改革对于中国乃至全球的意义都是不容忽视的。

近些年来,我国对外开放日益强调制度型开放,推动建立更高水平的对外开放经济新体制。制度型开放意味着我国要推进与国际通行制度、规则 and 标准等的对接和衔接,并使中国成为国际游戏规则的主要参与者,而在这些方面深圳有着得天独厚的优势。深圳毗邻香港和澳门,粤港澳大湾区的贸易、资金往来、人才流动、数据交换,都将为制度型开放提供有益探索。综合授权的许多事项都要求深圳探索对外开放的新格局,并能够形成一批可以制度化的成熟经验,为在我国其他地区乃至全国推广提供依据。通过综合授权,深圳可以不断推进改革的前沿面,使之日趋达到国际化大都市和全球大湾区的典范。

综合授权改革要进行通盘考虑,为全国在更多地区和更大范围推进综合授权改革提供先行探索。

首先,要坚持法治原则进行综合授权的申请、批准、执行和评估。综合授权改革试点将以清单式批量申请授权方式进行,推动深圳市在重点领域深化改革和先行先试。但是,综合授权改革要坚持法治化的基本原则,一方面是按照法定程序申请获得授权,另一方面则是通过改革来推动制度建设。2019年《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提出,“用足用好经济特区立法权,在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下,允许深圳立足改革创新实践需要,根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定”。与此同时提出要“强化法治政策保障”,按照法定程序来推进改革。改革政策措施涉及调整现行法律或现行行政法规的,要由全国人大或其常委会或者国务院授权或决定后实施。换句话说,要“立足改革创新实践需要,根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定,做好综合授权改革试点”。^[10]

其次,要探索央地政府的政策对接、对话和

沟通机制,有效畅通政策沟通和反馈,使综合授权能够更加高效及时地得到落实。官僚制往往是以权力为中心运转的,所以“放管服”改革等面临的最大问题是权力下放越来越难。特别是含金量较高的权力,往往是有关部委最后才会予以下放的事项。这就意味着自上而下的权力下放往往是艰难而漫长的过程,既需要来自地方试点的倒逼,也需要中央政府下决心进行全面深化改革。为此,深圳要做好同中央政府的政策沟通和反馈,既要让中央政府敢于和愿意“放得下”“放得准”,也要让深圳能够“接得住”“接得好”。为此要发挥好先行先试示范区领导小组的枢纽作用,将其作为综合授权的指挥部,在中央政府和深圳市之间扮演桥梁和纽带作用,通过政策沟通和反馈来推进综合授权走向深入。

再次,要加强对综合授权改革试点的监测和评估,既把握和驾驭风险,又推进各界取得共识。《实施方案》提出要坚持问题导向、目标导向、结果导向,这就要对综合授权改革试点进行定期监测和评估,既发挥问题诊断和动态反馈的作用,使中央政府对下放的权力运行情况心中有数;又能够不断巩固提升改革试点取得的成效,使之尽快成熟一批、复制一批。对改革试点情况进行评估,可以使改革不偏离瞄准的问题和期望的目标,并能够聚焦结果来监测改革进程和衡量改革成效。试点评估要特别注重考虑使用政策评估的相关成熟做法,特别是引入第三方评估来进行监督,使评估过程和结果经得起考验。对于改革试点的评估,也有助于及时总结成绩和提振信心,并为改革的进一步推进创造良好的内外部环境。

最后,要建立健全容错纠错机制,使深圳的领导干部积极投身先行示范区的综合改革试点工作。《实施方案》提出要“实行包容审慎的改革风险分类分级管控机制”,使综合授权改革试点能够在相对安全可控的环境下运行。与此同时,先行先试必然意味着错误和失败,毕竟很多领域的改革都是首次进行,既无经验可循,也是挑战重重。要打破“多做多错,少做少错,不做不错”的困境,鼓励锐意创新,建立健全容错纠错机制,使领导干部可以大胆尝试和探索,为改革趟出一

条新路。深圳市是全国最早探索容错纠错机制的城市,早在2006年就出台了地方条例,为因为改革创新而犯错失误的领导干部撑腰免责。为此,要进一步坚持容错纠错机制,营造良好的改革氛围,使领导干部敢于、乐于和易于参与到综合授权改革试点的各项改革事业之中。

参考文献:

- [1] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 上海: 格致出版社, 2017.
- [2] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究 [M]. 北京: 三联书店, 2017.
- [3] 洪源远. 中国如何跳出贫困陷阱 [M]. 香港: 香港中文大学出版社, 2018.
- [4] 高翔. 放权与发展: 市场化改革进程中的地方政府 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2020.
- [5] 陈国权等. 功能性分权: 中国的探索 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.
- [6] Liu W, Li W. Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China[J]. Public Performance & Management Review, 2016, 39 (3): 630-654.
- [7] 杨宏山. 创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角 [J]. 中国人民大学学报, 2015, 29 (3): 100-107.
- [8] 李子彬. 我在深圳当市长 [M]. 北京: 中信出版社, 2020.
- [9] 郁建兴, 黄飏. 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构 [J]. 政治学研究, 2017, (5): 88-103.
- [10] 王伟中. 奋力谱写中国特色社会主义先行示范区壮丽篇章 [N]. 学习时报, 2019-10-18.

作者: 马 亮, 中国人民大学公共管理学院教授、国家发展与战略研究院研究员

责任编辑: 钟晓娟