

【区域创新发展】

创新扩散视角下的中国自贸试验区创新成果 复制推广制度建设*

王豪 张帆 杨多多 张峰

摘要:中国自贸试验区建设以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求。充分发挥自贸试验区创新扩散的引领与推动作用,加强复制推广制度建设是关键。当前全国范围内自贸试验区创新成果的复制推广工作虽取得了成绩,但制度化建设仍处于起步探索阶段,存在责任主体权责不清、程序性规则缺失、评估考核和激励容错机制不健全等问题。未来需要从统筹顶层设计与基层探索、提升领导体制与工作体系的科学化运作水平、突出制度性约束与机制化奖励等三方面入手,加强复制推广工作的制度化建设。

关键词:自贸试验区;创新成果;创新扩散;复制推广;制度建设

中图分类号:F712 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2025)01—0073—09 **收稿日期:**2024—02—12

***基金项目:**国家自然科学基金面上项目“新时代乡村规模优化过程及机制研究”(42171182);河南省高校科技创新人才支持计划“基于人口粘性的乡村规模优化与公共资源投入机理研究”(24HASTIT020);河南自贸试验区第二批专项课题招标项目“自贸试验区经验复制推广制度研究”(2022-ZM-T03)。

作者简介:王豪,男,河南财经政法大学经济学院讲师,教研室副主任(郑州 450046)。

张帆,男,河南财经政法大学马克思主义学院讲师(郑州 450046)。

杨多多,女,河南省跨境电子商务发展研究院副秘书长(郑州 450014)。

张峰,男,河南省商务厅自贸区制度创新处处长(郑州 450014)。

一、问题的提出

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,“实施自由贸易试验区提升战略,鼓励首创性、集成式探索”“更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效,推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应,为中国式现代化提供强大动力和制度保障”。建设自由贸易试验区(以下简称:自贸试验区)是新形势下我国推进改革开放的重大战略举措,承担着以

开放促改革、以开放引领发展的使命。作为我国进行系统性改革探索与制度型开放的试验田,自贸试验区对于系统性推动我国生产关系和上层建筑变革发挥着至关重要的先锋试点作用,其改革创新成果的扩散与复制推广不仅是自贸试验区战略的初心要求,更关系到国家治理能力与经济社会发展方向。如今,我国已设立22个自贸试验区(港),形成了覆盖东西南北中、陆海统筹的新型战略性改革开放与试点网络格局,为我国赢得了国际开放竞争的主动权,探索形成的创新成果不断释放高标准、高水平开放与创新红利(孔庆峰,2023)。截至2024年1月,自贸试验区已累计向全国或特定区域复制推

广了349项制度创新成果(见表1),包括经国务院批准推广的7批共167项自贸试验区改革试点经验。国务院自贸试验区工作部际联席会议办公室

(商务部)印发5批共84个“最佳实践案例”,供各地参考借鉴。联席会议成员单位等自行发文复制推广98项在自贸试验区探索形成的改革经验。

表1 自贸试验区向全国或特定区域复制推广349项创新成果类型

类型	领域
投资自由化便利化(97项)	外资准入、投资管理、商事制度、工程建设、涉税事项、国资国企改革、不动产登记、公证、企业标准等
贸易便利化(84项)	国际贸易“单一窗口”、通关、贸易新业态新模式、海关相关税收、贸易无纸化、原产地证、海关涉企服务等
金融开放创新(38项)	结售汇、资金池、涉外资金、融资模式、金融综合服务、金融数据共享、边境地区跨境人民币使用等
全过程监管(41项)	社会信用体系、智慧监管、多元共治监管、行政执法体制、涉外纠纷解决、海洋治理、财产执行、机场管理、长江生态环境保护等
产业开放发展(36项)	主要围绕具体产业解决制度性障碍
要素资源保障(48项)	土地、人才、知识产权、技术等
区域协同发展(5项)	自贸试验区间联动创新发展

资料来源:结合商务部国际贸易经济合作研究院《中国自由贸易试验区十周年发展报告》统计整理。

先“试点”后“推广”已经被认为是一种具有中国特色的政策扩散形式(韩博天,2010)。以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求的中国自贸试验区战略既明确了自贸试验区作为制度化的政策突破原创区与政策试点功能区的战略定位,也内含了对复制推广工作进行制度化建设的任务要求。可见,可复制可推广的制度创新实践要求,既是自贸试验区战略的出发点,也是落脚点。复制推广不仅是释放自贸试验区改革红利的关键政策工具,同样是推动我国不断深化改革扩大开放的重要实践抓手。当前,复制推广工作虽已步入常态化阶段,但制度化建设水平却远远落后于实践发展的要求。

二、复制推广制度化建设理论分析

从自贸试验区中涌现出的一系列创新发展经验与制度创新成果,正在加速推动我国改革开放事业由要素型开放向国际高标准经贸规则下的对内对外制度型开放升级与深化。只有做好、做实自贸试验区成果的创新扩散与复制推广工作,才能深入推进我国制度型开放与高质量发展,才是准确、完整落实习近平总书记关于自贸试验区战略重要指示和中央有关决策部署,才能避免自贸试验区虹吸作用大于溢出效应这样背离改革初心情况的发生。复制推广不仅是一个重要的实践问题,同样也是一个重大的理论问题。

(一)复制推广的基本内涵

梳理国内外相关研究发现,政策创新、政策试验和政策扩散三者间的概念并没有严格区分,常常混淆使用。自贸试验区创新成果的复制推广过程,其实质就是创新政策与经验的扩散过程。其中,对政策创新影响最大的因素来自经济变量,其次是政治因素,而社会因素更多的是混合在它们中间(Virginia Grey, 2004)。而政策扩散是一种创新随着时间的流逝在一个社会系统的成员之间通过某种渠道被沟通的过程(Everett M. Rogers, 1962)。公共政策扩散现象的发生则源于地方政府之间的相互效仿、学习与竞争(Paul A. Sabatier, 2004)。政府为谋求自身发展,争取在公共政策创新与地方绩效治理中的竞争优势,除了学习效仿外,也会以创新方式推行新政策(邹东升等, 2018)。“规划一试点”“请示一授权”“自主一吸纳”则是创新改革试验成果的三种典型创新扩散与复制推广机制模式(张克等, 2023)。归纳既往对于政策创新、政策试验和政策扩散的内涵研究可以发现,中国自贸试验区的建设探索是为了解决特定问题而对已有制度或政策进行创新改良或重新制定。这样的制度创新、改革试点与政策突破循环贯穿于自贸试验区建设探索的整个公共政策运动过程。在一些情况下,自贸试验区的政策创新、政策试验与政策扩散可以被认为政府站在不同立场上对同一过程的不同表述。如果一个地区采纳一项别的地区完全没有使用的新政策,对该地区来说,这是政策试验,同时也

是政策创新(谢宝剑等,2017)。如果一地复制推广自贸试验区创新成果,对于当地来说就是政策试验,也是政策创新,而对于创新成果的发源地来说,则是创新扩散。所以,从广义上来讲,复制推广、政策扩散也是政策试验和政策创新。因此,创新扩散理论可以为自贸试验区创新成果的复制推广实践提供一个适宜的学理性分析框架。这一理论视角和分析框架有助于分析自贸试验区创新成果的推广过程及其相应的影响变量(周望,2016)。

(二)复制推广的理论基础

中国自贸试验区因何而生?为何既要以制度创新为核心,又要以可复制可推广为基本要求?一般认为政策环境出现重大变化是导致政策变迁与创新的主要动因,而学习、竞争、公共压力是构成政策传播模型的动因(Paul A. Sabatier, 2004)。David Dolowitz与David Marsh进一步分析了政策创新扩散的三种原因:一是看到政策创新的优势而主动学习实现政策扩散;二是在外部压力之下被迫接受政策扩散;三是出于某种义务实现政策扩散(David Dolowitz & David Marsh, 2010)。政策扩散的因果机制主要分为两种:一是采纳模式(Policy Adoption)即政策的扩散源自他人的行为本身;二是学习模式(Policy Learning)即政策扩散源自发生了改变的信息(Zachary Elkins & Beth Simmons, 2005)。依据“间断—均衡理论”(Punctuated Equilibrium)解释,即政治与政策过程通常由一种稳定和渐进主义逻辑驱动,但这种均衡会被不同于过去的重大变迁出现所打断(Paul A Sabatier, 2004)。政策环境的微小变化并不会必然导致政策变迁与创新,但政策环境的突然与显著变化会导致政策变迁与创新的密集发生。

当今世界正处于百年未有之大变局,中国面临的国内外发展环境正在经历着深刻而广泛的变化,用原有的制度设计与政策框架来回应当前种种挑战,势必会出现偏差。因此,中国需要利用自贸试验区进行系统的制度创新与政策试验,来应对百年未有之大变局所带来的种种挑战,并通过复制推广工作的常态化开展来持续推进全面深化改革,不断提升制度型开放水平(王豪,2024)。完整践行中国自贸试验区战略,已成为我国回应时代发展要求、加强中国共产党执政能力建设的重要举措。其中,对标并化解国际高标准经贸规则给予中国改革

开放规则方面的压力,已成为系统性推进自贸试验区试点改革与制度创新的主要动因。而地方政府间的发展竞争,精准解决各地当下改革发展实践中所面临的瓶颈问题,则是地方政府开展复制推广工作的主要动因。

(三)复制推广的实践逻辑

坚持并不断完善“试点+推广”工作方法,是中国共产党成功领导新民主主义革命与社会主义革命的重要经验。新中国成立后,“试点+推广”工作模式的形成发展,历经了典型试验、摸着石头过河、顶层设计与基层探索互动三个演进阶段。从我国政策创新实践活动的历史经验来看,“由政策局部试点到全面推广”是政策扩散的基本路径。这一路径主要包括两个阶段:一是政策在局部某一个地区或某一个部门开展试点。二是政策试点取得一定效果和经验后,在全国或更广范围内全面推行。在政策试点的过程中,中央和地方政府的不同分工与良性互动往往是促进政策不断创新的关键。具体而言,掌握着自上而下改革权威的中央政府可以先行决定政策试点的原则和总目标(邹东升等, 2018),肩负着自下而上改革使命的地方政府可以具体把握政策扩散的节奏和力度。如今,政策试验和政策扩散早已成为中国式政策创新的核心内容,彼此紧密联系、相辅相成。政策试验的出发点是为了政策扩散,而政策扩散作为政策试验成果的推广过程,丰富了政策试验的理论框架(谢宝剑等, 2017)。党的十八届三中全会以来,以习近平同志为核心的党中央强调,要加强宏观思考和顶层设计,更加注重改革的系统性、整体性、协同性(习近平, 2014)。这为新时代“试点+推广”的改革探索指明了新方向、注入了新动力。充分发挥不同政策平台的开放试点功能、采取渐进式开放战略逐步确立市场经济体制、在经济体制转型中持续推动制度型开放,则是我国在长期的改革开放中积累的重要体制改革成功经验(佟家栋等, 2023)。党的二十大报告提出,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,推进高水平对外开放,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放(习近平, 2022)。党的二十届三中全会公报进一步指出“要聚焦构建高水平社会主义市场经济体制”。自贸试验区作为当前我国最重要政策性开放平台的建设探索,直面产业结构转型升级、经济发展提质增效、制度型开放深入推

进等影响我国可持续高质量发展的重要问题。自贸试验区创新成果复制推广过程中所展现的政策变迁,正是中国政府在不确定性中凝聚共识的互动过程(王厚芹等,2021),展现了我国渐进式改革、在开放中改革、在改革中开放辩证统一成功经验路径,体现了“自贸试验区驱动”对我国深化改革扩大开放进程的重要引领与推动作用。

(四)制度化建设的重要意义

中国改革开放的本质是制度创新(燕继荣等,2023),大力发展新质生产力呼唤系统性制度创新,更加需要制度创新进行支撑与保障(黄茂兴等,2024;李永强,2024)。当前,推动高质量发展依然面临着突出的发展不平衡不充分问题(习近平,2024)。习近平总书记于2023年9月强调“要在全面总结十年建设经验基础上,深入实施自贸试验区提升战略,勇做开拓进取、攻坚克难的先锋,在更广领域、更深层次开展探索,努力建设更高水平自贸试验区”。在此基础上,做好大范围的创新扩散,尤其是政策创新的复制推广工作,制度建设是关键。首先,必须充分发挥中央的“指示性制度变迁”功能,适时加强政策指示和鼓励倡导,在条件成熟时甚至可采取法规形式实施“强制性制度变迁”,为各省结合实际推行“诱致性制度变迁”提供强大的激励效应和动力支持(韩艺等,2017)。其次,复制推广工作的制度化建设水平,直接关系到我国自贸试验区战略的实施成效,只有通过高水平的制度化建设,才能保障复制推广工作各个环节权责分明、流程清晰、机制健全、体系完备,减少行政行为的自由裁量色彩(曾文革等,2019)。最后,对于复制推广工作制度化建设问题的认知,要放在新时代完善改革顶层设计与基层探索的改革方法论的高度去审视,要基于超大规模国家治理视角下构建国家纵向行政体系制度韧性的深度去理解(张贤明等,2023),这样才能有效抑制各级政府与相关部门的改革惰性,提高复制推广的行政效率以及各级政府的改革能力。因此,健全复制推广制度体系,有机整合自上而下系统性推动改革的顶层设计与自下而上渐进式改革探索的实践经验,是深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于自贸试验区建设重要指示批示精神,推动自贸试验区提升战略和制度型开放战略实施的重要内容。

三、复制推广制度建设状况分析

无论是中央政府还是地方政府,为了促进经济社会可持续健康发展、推动产业结构转型和升级,都希望通过制度创新与创新扩散来改变原有的行政体制和政府管理模式。自贸试验区作为政策试验、深化改革的重要载体,具有重大的政治意义(潘同人,2015)。积极主动地复制推广自贸试验区创新成果,实现制度化、体系化的创新扩散,则是地方政府实现创新发展、优化营商环境的重要改革捷径。笔者整理分析全国自贸试验区创新成果复制推广制度化建设的相关文件法规后发现,为了保障复制推广工作的常态化开展与创新扩散高质量实现,全国各地大多进行了各具特色的制度化建设探索,主要体现在领导体制、反馈评估机制、协同协作机制、容错纠错机制四大领域。

(一)领导体制

做好复制推广工作、实现高质量的创新扩散,制度建设是关键,领导体制是复制推广制度建设的核心。当前,自贸试验区创新成果的复制推广工作领导体制主要有两种类型:领导小组与联席会议^①。复制推广工作领导小组(专项工作组),在省级一般由省长或副省长任组长,各地市由市长或副市长任组长,小组成员由相关部门、中央驻地方相关部门负责人组成,领导小组办公室一般设在商务部门。领导小组办公室负责牵头拟定复制推广自贸试验区创新成果的实施推进措施,督促落实领导小组议定的事项,承办领导小组交办的其他事项,并汇总、整理各部门工作进展情况,及时向上级政府和商务部报告。一些设立自贸试验区片区的地市,往往会以成立自贸办的方式,通过本地自贸办来牵头推动本地区的复制推广工作。复制推广工作联席会议一般由省市政府分管负责同志担任复制推广工作联席会议召集人,各相关单位负责人为会议成员,联席会议成员因工作变动需要调整,则由所在单位提出,联席会议确定。联席会议办公室一般也设在商务部门,负责处理日常工作、统筹协调相关层级的复制推广工作,研究解决创新成果推广过程中遇到的新情况、新问题。

(二)反馈评估机制

建立健全自贸试验区创新成果复制推广反馈

评估机制是进一步明确复制推广主体责任、有效掌控工作节奏、及时总结工作经验的重要政策工具,也是复制推广制度建设的重要组成部分。当前,自贸试验区创新成果的复制推广工作评估反馈机制主要有四大建设路径^②:第一,基于复制推广工作台账,建立自贸办或复制推广领导小组牵头的复制推广定期反馈与通报机制,形成专项督察与定期督察相结合的复制推广评估督导机制,建立“清单制+责任制+项目制”的评估反馈机制,并基于年度评估成效与排名等,建立创新推广“正向激励、逆向约束”动态管理机制,奖励先进、督促落后;第二,复制推广工作联席会议或开放型经济领导小组办公室负责,建立基于各责任主体定期通报的反馈机制与面向各责任主体的督导评估机制;第三,基于各责任单位对复制推广工作情况的自查自评,构建以部门(条)与地方(块)相结合,以“条块”责任主体为基础的复制推广工作督促检查与定期专题考核评估机制,强化部门(条)与地方(块)在复制推广工作中的自主意识与考核责任;第四,基于复制推广工作台账,建立以商务部门为核心的复制推广定期通报反馈与重难点问题协调解决机制。

(三) 协同协作机制

高质量开展复制推广工作,需要部门(条)与地方(块)进行“条条之间”“条块之间”的通力合作,需要打破条块之间的利益分割、统筹整合条块之间的权力关系。面对复制推广实践中条块之间复杂的权力关系与利益诉求,必须建立系统性与制度化的协同协作机制,才能提升复制推广行政效率,提高改革创新的系统集成水平。目前,自贸试验区创新成果复制推广协同协作机制的建设探索主要形成了三大模式^③:一是政府直接负责制。鉴于复制推广工作的重要性与艰巨性,许多地方政府或直接、或通过设立内辖多个职能部门的领导小组、或利用召开联席会议的方式,来构建推动复制推广工作常态化开展的长效机制。其中,政府和领导小组办公室模式,主要通过加强各政府职能部门或各成员单位间的工作联系、持续跟进复制推广任务,进而做到任务目标导向下的条块之间上下联动与相互配合,从而实现高质量协同推动复制推广工作的开展。联席会议模式则主要由商务部门负责日常协调。二是商务部门协调负责制。自贸试验区率先推出的创新成果主要在投资贸易领域,这与商务部

门的工作职能呈现出较强的业务相关性。因此,许多地方政府责成商务部门牵头自贸试验区创新成果的复制推广工作,协同各责任主体积极落实主体责任。三是自由贸易试验区工作办公室统筹负责制。和商务部门负责制类似,一些设立自贸试验区(片区)的地方,将自贸试验区创新成果的复制推广工作,责成当地自由贸易试验区工作办公室具体推动落实。

(四) 容错纠错机制探索

复制推广作为全面深化改革与扩大开放的重要实践内容与政策工具,必须高度聚焦自贸试验区创新成果,继续闯、继续干。对于承接自贸试验区创新成果落地的各责任主体来说,复制推广本身就是制度创新与政策试验。开展创新活动,就不可避免地会出现失误失序,甚至挫折失败。这就需要及时构建相应的容错纠错保障机制,为改革创新保驾护航,对敢于担当、勇于担当的干部群众进行关心保护。但当前直面复制推广工作的容错纠错机制鲜有成型。目前,在全国18个自贸试验区出台的《条例》中,涉及了建立容错纠错机制对政策创新、政策试验以及政策扩散的实践过程加以保障的相关法规表述。同时,新近发布的北京、湖南、安徽、浙江、新疆等自贸试验区总体方案,明确了要建立完善自贸试验区制度创新容错机制,坚持“三个区分开来”,鼓励大胆试、大胆闯等相关要求。云南、新疆喀什等专门出台了自贸试验区容错纠错实施办法。容错纠错机制建设主要涉及三方面主题内容:一是容错纠错机制的主要保护对象为相关公职人员。根据党中央《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,各自贸试验区均在管理办法或条例中加入了主要面向相关公职人员的容错纠错保护条款,并确保其他依法履行相关自贸试验区建设探索职责的单位、人员参照执行。二是容错纠错机制的主要政策目标为推动改革、保护创新。自贸试验区的建设探索要建立鼓励改革创新、允许试错、宽容失败的机制,完善以支持改革创新为导向的考核评价体系,充分激发创新活力。对法律、法规和国家政策未明确禁止或者限制的事项,鼓励公民、法人和其他组织在自贸试验区开展创新活动。对自贸试验区创新成果的复制推广也要鼓励创新、宽容失败,保护创新推广的主动性、积极性,营造自主改革、积极进取的制度环境。三是容

错纠错机制的主要功能在于消除干事创业的顾虑。在自贸试验区进行的创新未能实现预期目标,但是符合国家确定的改革方向,决策程序符合法律法规规定,未牟取私利或者未恶意串通损害公共利益的,对有关单位和个人不作负面评价,免于追究相关责任。对于在改革创新与创新推广过程中已经产生的过错,能够主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生的,对有关单位和个人不作负面评价,免除相关责任。在自贸试验区推进改革、探索创新、推动发展、破解难题过程中,出现失误或者偏差,符合规定条件的,可以予以免责或者减轻责任。经确定予以容错的单位和个人,在绩效考核、评先评优、职务晋升、职称评聘和表彰奖励等方面不受影响。

四、制度化建设面临的主要问题

如今具有中国特色的自贸试验区发展之路已经形成,其创新成果的扩散与复制推广也取得了显著成绩。但自贸试验区的建设探索及其创新成果的复制推广,作为我国全面深化改革工作的重要动力与实践抓手,却依然面临着诸多制度性保障不足的深层次问题。基于对全国各地复制推广制度建设与河南复制推广实践情况的梳理评估研究,我们可以发现:全国范围内的复制推广工作制度化建设皆处于起步阶段,领导体制、工作体系、配套机制建设滞后,已成为制约复制推广工作高质量开展的关键原因。主要体现为:责任主体权责边界模糊,复制推广重实体内容、轻责任约束与程序规范,复制推广的工作要求与行政指示侧重强调推广目标任务的内涵与举措,但在涉及复制推广工作开展的程序性、规范性等问题时,往往表述抽象、语焉不详。具体表现在以下三个方面。

(一)责任主体权责边界模糊、工作体系不健全

顶层设计层面,领导体制存在结构性缺陷。自贸试验区制度创新成果涉及范围广、领域多,复制推广是系统性工作。各级政府是复制推广工作的主要责任主体。但在实际工作中,自贸试验区的制度创新与制度创新成果的复制推广概念经常被混淆。这既导致各责任主体间的权责边界模糊、复制推广职能主体错位现象的出现,也导致对于复制推广工作的制度性精力保障严重不足,难以有力应对

错综复杂的工作局面与繁重的改革创新任务。推广实践层面,工作体系亟待健全。由于对于复制推广责任主体的认知模糊,导致相应工作体系建设滞后,不健全的工作体系不仅导致众多基层干部群众对复制推广工作的重要意义认识严重不足,甚至进一步导致了复制推广工作面临被严重矮化的窘境。

(二)程序性规则与反馈机制不健全

从行政运行机理来看,复制推广是需要建立在一系列程序性规则与反馈机制保障之上的内部行政行为(曾文革等,2019)。顶层设计层面,全国范围内只形成了自贸试验区创新成果的发布机制,并未形成复制推广的保障机制。这导致复制推广工作的相关程序性规则与反馈机制建设仍普遍处于自发性探索起步阶段,缺乏统一规范的制度性要求。具体操作层面,由于缺乏流程性规则指导,致使诸多实施环节易出现创新主体与推广主体间的概念混淆与权责模糊问题,导致复制推广程序性脱节与权责错位现象时有发生。反馈保障层面,复制推广作为一种创新性内部行政行为,反馈机制直接塑造了不同层级政府间的信息交流渠道,影响着创新推广的工作效率与决策质量。当前全国范围内的自贸试验区创新成果复制推广反馈机制建设虽具雏形,但中央与省、省与地方间的问题反馈与责任追究机制皆未健全,制约了推广效率的进一步提升。

(三)考核与评估、激励与容错纠错机制缺位

复制推广作为一种典型的内部行政,诸多程序性环节都面临标准化建设问题。其中,创新推广的考核、评估环节标准化指标体系建设缺失,实施督导环节常态化工作机制与约束性规章体系缺位,不仅严重困扰着自贸试验区战略的高质量实施,也使复制推广工作缺少了把握方向、掌控节奏、及时矫正的完整政策工具体系。而保障创新推广的激励与容错纠错机制不健全,不仅影响了干部群众的人心士气,甚至成为导致相关责任主体产生畏难情绪与担当作为顾虑的重要原因。

总之,在顶层设计层面,从中央到地方不同层级复制推广工作的制度建设内容缺乏权威性与针对性。在实践操作层面,复制推广的工作体系与协同机制构建缺乏行政逻辑性与操作规范性。面对已然常态化的复制推广工作,既缺乏科学有力的领导体制设计,也缺乏权责清晰的工作体系支撑与灵

活求是的改革协同机制配套。面对复制推广工作如何规范开展的具体实践问题,既缺乏可操作性的程序性规则与方法引导^④,也缺乏标准化的考核评估指标体系督导,还缺乏体系化的激励与容错机制保障。当前,复制推广工作制度化建设过程中的所暴露出的结构性缺陷,反映在复制推广实践中的突出表现为:靠“人事”作为的办法来弥补“制度”推动的不足(钱穆,1952)。

五、应对策略

系统性改革的顶层设计与渐进式改革的基层探索有机结合,是“试点—推广”机制发挥作用的核心要素,政策示范效应则是政策创新扩散的关键动力(廖福崇,2021)。自贸试验区创新成果的复制推广工作涉及改革范围广、触及多方利益深,既是我国打赢全面深化改革攻坚战的重要武器,也是各地持续扩大制度型开放持久战的主战场。因此,统筹谋划、整体推进自贸试验区创新成果的复制推广,既需要基层创新探索的单兵突进与零敲碎击,具备推动渐进式改革日拱一卒担当精神与坚韧品质;更需要顶层设计的统筹谋划与改革举措的系统集成,具备强大的政治能力与娴熟的改革技巧。在复制推广实践中,既要处理好各级政府事权之间的“上下关系”,又要处理好各个职能部门之间协作的“左右关系”,还要处理好部门与地方之间配合的“条块关系”。最重要的是,要构建起一套权威规范的领导体制、建立起一个科学合理的工作体系、健全起一系列高效稳健的配套保障机制,才能通过“规划—试点”“授权—探索”“自主—赋能”三种主要模式落实好自贸试验区创新成果的复制推广工作。

(一)加强组织领导,健全工作体系

一是健全领导体制,发挥党领导经济工作的制度优势。中央深改组是我国统筹推动改革的重要领导机关。单独设立深化改革部门来领导推动“试点+推广”式改革,旨在超越“条块”利益,提高决策科学化水平。据此制度设计初心精神,要在省市层面赋予党委深化改革部门复制推广工作领导职能,成立专业化领导小组,建立以各级党委深化改革部门为核心的复制推广工作领导体制,将复制推广作为重要内容纳入深化改革工作。二是一体化推进复制推广与深化改革。深化改革部门要在更高政

治站位与更广改革维度上一体化推进复制推广与全面深化改革工作,并对复制推广工作进行政治指导、实施绩效考核。各责任主体应设立或指定专业部门对接复制推广领导机关,连线成网,实现改革整体推进,有效解决“碎片化”的创新成果系统集成难度大等问题。三是健全以商务部门为核心的复制推广工作体系。商务部门作为大多数自贸试验区建设的牵头单位,从职能角度来讲,对自贸试验区创新成果的复制推广工作有着更加深刻与全面的业务理解。因此,做好复制推广工作,要充分发挥商务部门的业务优势,赋予商务部门继续牵头复制推广工作督导与评估的职责使命。如,建立评估机制,及时总结提炼行之有效的复制推广改革经验与工作方法;建立督导机制,会同同级深化改革部门总览全局,做好本层级复制推广的统筹、协调与督导指挥等工作;建立协作机制,帮助各责任主体拓展改革视角,协助配合各地各部门相关责任主体建立健全复制推广工作机制。

(二)加强程序性规则、工作与反馈机制建设

一是加强复制推广程序性规则建设。出台并不断优化自贸试验区创新成果复制推广办法,在复制推广各主要实施环节与任务节点,明确主体责任、规范责任主体行为,提升工作科学性,为复制推广工作提供程序性规则指导。二是完善复制推广工作机制。各地各部门要有机结合自身职能使命与深化改革扩大制度型开放的工作目标,不断探索完善落实本地本部门复制推广任务的内部机制,健全跨部门、跨领域的复制推广工作统筹、协调与联动机制,切实降低部门之间、“条块”之间沟通、协作的制度性成本。建立以复制推广任务为导向的各部门协同攻关机制,积极争取中央与省级有关改革事权下放,及时推动有关部门配套政策的出台,做好工作方案、操作细则的制定以及相关开放平台与业务系统的对接等工作。三是健全复制推广工作双向反馈机制。健全畅通中央与省、省与地市间定期与不定期的复制推广双向反馈机制渠道。中央与省定期向下反馈督导与评估情况,省与地市及时向上反馈实践中出现的新情况、遇到的新问题,借助反馈机制建设形成复制推广工作的管理闭环,不断优化工作流程与方法。

(三)健全考核、评估、激励与容错纠错机制

一是建立健全多元化考核制度。将复制推广

纳入各地各相关部门年度绩效考核与干部履职评价。根据自贸试验区创新成果的类型与复制推广要求,建立分类考核制度。国务院印发的改革试点经验、国家部委安排部署的改革事项,进行强约束考核;其余创新成果由各省委改革办与省自贸办或相关职能部门联合发布具体考核要求。二是健全第三方推广方案设计和事后成效评估机制。充分发挥专业智库作用,做好复制推广方案前置设计以及分层、分类、分领域的推广成效常态化评估工作。通过前置方案设计和事后成效评估及时发现问题、总结经验,帮助广大一线干部群众不断解放思想、与时俱进、优化工作方法。三是健全激励机制。将复制推广贡献奖励纳入组织与人社部门奖励体系,并可视同急难险重工作,加快相关奖励政策体系建设。四是健全容错纠错机制。加强复制推广容错纠错机制顶层设计、容错边界界定探索,尽快制定出台规范性容错纠错保护文件与实施办法。促进形成允许改革有失误、但不允许不改革的社会共识,为保护创新、宽容失败提供制度保障。

综上所述,普遍意义上的自贸试验区创新成果复制推广制度,是由领导体制、工作体系与工作机制所构成。未来要从统筹好顶层设计与基层探索间的职能关系,提升领导体制规范化与权威化建设水平,加强复制推广工作体系的科学化运作能力,突出制度性约束与机制化奖励的功能性作用等多方面入手,不断加强复制推广工作的制度化建设,提升工作能力。此外,自贸试验区创新成果的扩散与复制推广工作,作为直接落实全面深化改革任务、推动扩大制度性开放战略实施进程中具有全局性与战略性的政策工具,还需要不断提升广大干部群众对于它们的主观认识水平与改革创新能力、加强专业人才培养与专业智库建设,在此基础上才能不断增强各责任主体的创新扩散意识、推动复制推广工作的全面深入与高质量开展。

注释

①对于复制推广领导体制的建设探索,贵州、山西、宁夏、黑龙江、安徽、湖南、河北、兰州、安庆、洛阳、淮南、芜湖、石家庄等15省市相关职能部门已出台有关政策文件。主要包括《贵州省人民政府关于印发贵州省推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验工作方案的通知》《山西省人民政府办公厅关于成立山西省复制推广自由贸易试验区改革试点经验工作领导小组的通知》《洛阳市人民政府关于批

转洛阳市推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验实施方案的通知》等。②对于评估反馈机制的建设探索,河南、湖北、辽宁、山西、安徽、黑龙江、山东、广东、江西、广西、湖南、福建、新乡、洛阳、武汉、安庆、淮南、青岛、盘锦、忻州、朔州、酒泉等近30省市相关职能部门已出台有关政策文件。主要包括《辽宁省人民政府关于借鉴推广中国(辽宁)自由贸易试验区第二批改革创新经验的通知》《湖北省人民政府办公厅关于做好中国(湖北)自由贸易试验区第七批改革试点经验复制推广工作的通知》《安庆市人民政府关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知》等。③对于协同协作机制的建设探索,上海、天津、山西、江西、青海、陕西、云南、广东、湖北、山东、河南、安庆、忻州、青岛、兰州、岳阳、石家庄、孝感等20省市相关职能部门已出台有关政策文件。主要包括《山西省人民政府办公厅关于进一步复制推广自由贸易试验区改革试点经验的实施意见》《兰州市人民政府关于印发兰州市推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验工作方案的通知》《江西省人民政府办公厅关于印发江西省复制推广自由贸易试验区第五批改革试点经验工作实施方案的通知》等。④王豪博士团队研究起草的《河南省复制推广自贸试验区制度创新成果试行办法》被河南省商务厅采纳,形成了豫自贸组〔2023〕2号文件,填补了该领域空白。

参考文献

- [1]中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[R].2024-07-18.
- [2]孔庆峰.中国自贸试验区十周年:成就、挑战与机遇[J].人民论坛·学术前沿,2023(19).
- [3]韩博天.通过试验制定政策:中国独具特色的经验[J].当代中国史研究,2010(3).
- [4]弗吉尼亚·格雷.竞争、效仿与政策创新[J].王勇兵,译.经济社会体制比较,2004(1).
- [5]EVERETT M ROGERS. Diffusion of Innovation (5th Edition) [M]. New York: The Free Press, 2003.
- [6]保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [7]邹东升,陈思诗.党的十八大后中国省级政府权力清单制度创新的扩散:基于政策扩散理论的解释[J].西部论坛,2018(2).
- [8]张克,刘馨岳.新时代全面创新改革试验复制推广机制:基于第一至第三批推广举措的分析[J].中国科技论坛,2023(7).
- [9]谢宝剑,张晓春.政策试验与扩散:以自贸区可复制经验为例[J].中国公共政策评论,2017(1).
- [10]周望.如何“由点到面”?——“试点—推广”的发生机制与过程模式[J].中国行政管理,2016(10).
- [11]DAVID DOLOWITZ, DAVID MARSH. Who learns from

- whom: A review of the policy transfer literature [J]. *Political studies*, 1996, 44(2): 343—357.
- [12] ZACHARY ELKINS, BETH SIMMONS. On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework [J]. *The annals of the American academy of political and social science*, 2005, 589(1): 33—51.
- [13] 王豪. 中国自由贸易试验区制度创新成果复制推广制度建设研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2024.
- [14] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版) [M]. 北京: 学习出版社 人民出版社, 2016.
- [15] 佟家栋, 鞠欣. 经济全球化与发展中大国的制度完善: 基于中国经验的阐释 [J]. *世界社会科学*, 2023(1).
- [16] 王厚芹, 何精华. 中国政府创新扩散过程中的政策变迁模式: 央地互动视角下上海自贸区的政策试验研究 [J]. *公共管理学报*, 2021(3).
- [17] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [R]. 2022-10-16.
- [18] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报 [R]. 2024-07-18.
- [19] 燕继荣, 林永兴, 刘舒扬. 制度创新的条件及实现路径: 基于政府、市场、社会的协商共治经验 [J]. *政治学研究*, 2023(3).
- [20] 黄茂兴, 胡美华. 制度创新激活新质生产力发展动能的政治经济学解析 [J]. *东南学术*, 2024(4).
- [21] 李永强. 发挥创新主导作用加快发展新质生产力 [J]. *红旗文稿*, 2024(6).
- [22] 习近平. 关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明 [R]. 2024-07-21.
- [23] 韩艺, 陈婧. 省直管县改革政策中的府际关系: 基于22个省的改革文本分析 [J]. *北京行政学院学报*, 2017(1).
- [24] 曾文革, 夏天佑. 论中国自由贸易试验区复制推广机制的法治化 [J]. *经贸法律评论*, 2019(6).
- [25] 张贤明, 张力伟. 顶层设计与地方创新: 国家纵向行政体系制度韧性的构建 [J]. *河南师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2023(1).
- [26] 潘同人. “自贸区”改革中的地方自主性扩张研究 [J]. *中国特色社会主义研究*, 2015(6).
- [27] 钱穆. 中国历代政治得失 [M]. 北京: 九州出版社, 2012.
- [28] 廖福崇. “放管服”改革的政策创新研究: 试点—推广的政策逻辑 [J]. *暨南学报(哲学社会科学版)*, 2021(10).

The System Construction of Replication and Promotion of Innovation Achievements in China Pilot Free Trade Zone from the Perspective of Innovation Diffusion

Wang Hao Zhang Fan Yang Duoduo Zhang Feng

Abstract: Exploring the construction of China Pilot Free Trade Zone takes institutional innovation as its core mission and takes replicability and popularization as its basic requirements. In order to give full play to the leading and promoting role of innovation diffusion in China Pilot Free Trade Zone, strengthening the construction of replication and promotion system is the key. At present, the nationwide systematic construction of the replication and promotion of innovative achievements in China Pilot Free Trade Zone is still in the initial stage of exploration. Although great achievements have been made in the replication and promotion work in China, there are still problems such as unclear rights and responsibilities of the responsible parties, lack of procedural rules, and incomplete evaluation and assessment mechanisms, as well as incentive and fault-tolerant mechanisms. Institutional construction urgently needs to be strengthened. In the future, we should strengthen the institutionalized construction of replication and promotion work from three aspects: coordinating top-level design and grassroots exploration, improving the scientific operation level of leadership and work systems, highlighting institutional constraints and mechanistic rewards.

Key Words: China Pilot Free Trade Zone; Innovation Achievement; Innovation Diffusion; Replication and Promotion; Institutional Construction

(责任编辑: 柳 阳)