

· 治国理政 ·

# 十八大以来的改革部署与推进： 方向、重点、方法

——习近平全面深化改革系列重要论述研究（上）

范恒山

内容提要：十八大以来各项改革全面深化，相应推进改革理论加快创新，形成了一批重大成果，其精髓主要包括明确改革方向、突出改革重点和优化改革方法三个方面。明确改革方向方面，特点是内容在“全面”、目标在“制度”、核心在“平衡”、重点在“攻坚”、关键在“重构”；突出改革重点方面，体现为在经济、政治、文化、社会、生态和党的建设制度改革领域均出台了一系列“牵一发动全身”的重大改革，新体制夯基垒台、立柱架梁的任务基本完成；优化改革方法方面，重点在加强领导、系统协同、科学决策、突出重点、狠抓落实、依法规范、试点创新、加强引导。这三个方面联为一体、相互支撑、相互作用，推动中国特色社会主义制度不断完善发展，推进国家治理体系和治理能力实现现代化。

关键词：全面深化改革 方向 重点 方法 研究探讨

中图分类号：A8/D6 文献标识码：A 文章编号：1003-3947(2017)06-0016-24

“改革”是党的十八大以来的主题词和鲜明特色。十八大以来的这几年，改革举措出台极为密集、触及层面非常广泛、所涉事项相当实际。以习近平同志为核心的党中央高度重视改革，始终把改革放在治国理政的突出重要位置。迄今，习近平总书记已主持召开了38次中央全面深化改革领导小组会议，审议出台了300多个改革文件，推出了1500多项改革举措，重点领域改革的顶层设计全面形成，标志性的重大改革方案出台实施，一大批关键环节改革举措扎实推进，新体制夯基垒台、立柱架梁的任务已基本完成。与之相应，改革理论加快创新，形成了一批重大成果，成为中国特色社会主义政治经济学的重要组成部分。改革正朝着既定的目标，有力、有序、有效向前推进。

十八大以来的改革实践，集中了全党和全国人民的智慧，体现了习近平总书记高超的政治智慧和坚韧不拔的历史担当精神。本文试图对十八大以来的改革部署与推进做些思考和解读，并对习近平总书记全面深化改革系列重要论述进行研究。

概括地说，十八大以来改革的精髓集中体现在三个方面：明确改革方向、突出改革重

作者简介：范恒山，国家发展和改革委员会副秘书长。

点、优化改革方法,且这三个方面联为一体、相互支撑与依托。

## 一、明确改革方向

习近平总书记强调,我们的改革是有方向、有立场、有原则的,是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革。改革的方向是逐步廓清的。十八大以来改革的一个重要特点是,在运用以往探索成果和总结经验的基础上,进一步明确了改革的方向。而改革的方向不局限于改革的目标上,而是体现为“全面”“制度”“平衡”“攻坚”“重构”等五个“维度”。

### (一) 内容在“全面”

总体上看,改革开放以来,改革内容是不不断拓展的,但十八大以后的改革,可谓真正意义上的全面改革。这主要体现在两个方面:

#### 1. 从领域上看,系统全面

近40年改革开放经历了由易到难、由浅入深、由局部到全面的发展过程。从历次党的代表大会及许多次全会的决议,我们能清晰地看出这一发展脉络和特点。

从十一届三中全会起至十八大前,改革的内容不断拓展,但总的还是以经济体制改革为主,政治体制改革等协同推进。作为开启改革序幕的十一届三中全会,提出要对权力过于集中的经济管理体制和经营管理方法着手认真的改革,在实践中则从农村改革开始破题。十二大提出巩固和完善经济管理体制方面已经实行的初步改革,抓紧制定改革的总体方案和实施步骤,有系统地完成经济体制改革。十二届三中全会通过了关于经济体制改革的决定,提出在继续深入搞好农村改革的同时,加快以城市为重点的经济体制改革,改革重心从农村转向城市。十三大提出,加快和深化经济体制改革,同时要把政治体制改革提到全党日程。十三届三中全会提出相互配套地全面深化经济体制改革,重点是推进企业改革、价格改革和工资改革。十四大首次明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,要围绕这一目标,加快经济改革步伐,与此同时,积极推进政治体制改革。十四届三中全会对建立社会主义市场经济体制做出全面部署。十五大提出建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化,并对积极推进经济体制改革、继续推进政治体制改革以及推进有中国特色社会主义的文化建设做了部署。十六大做出经济、政治、文化“三位一体”的改革部署,明确提出推进文化体制改革。十六届三中全会对完善社会主义市场经济体制做出决定,并把行政管理体制改革放到了突出位置。十七届六中全会对深化文化体制改革做出了全面部署。从这个发展轨迹可以看出,十八大之前的改革尽管已经对经济、政治、文化改革做了较为系统的安排,对其他改革也有涉及,但经济体制改革仍然是主线,其他改革都是围绕经济体制改革展开、与之协同推进的。

十八大后,中央确立了经济、政治、社会、文化、生态文明体制的“五位一体”改革布局,改革内容涵盖到所有方面。

十八大提出要以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,首次全面提出推进经济、政治、文化、社会体制改革和加强生态文明制度建设。十八届三中全会做出了《关于全面深化改革若干重大问题的决

定》,总体部署了“五位一体”+党的制度建设改革的主要任务、重大举措和路线图、时间表。中央全会的决定第一次在标题上冠以“全面”二字,真切地反映了改革的广泛性。这是改革进入一个新的阶段的显著标志。它的全面不只是在内容上简单增加了一两个改革领域,更重要的是,由于改革的率先性和基础性特点,经济体制改革仍然是全面深化改革的重点,但它已不是主线或主体。“五位一体”+党的制度建设改革,搭建起了改革的四梁八柱。在这个框架中,其他领域改革不再简单作为经济体制改革的配套、辅助性改革,而是“梁”和“柱”的组成部分,发挥着独特的不可或缺的功能。

## 2. 从关系上看,有机配套

如前所述,十八大之前的改革主要是围绕经济体制改革展开,其他领域的改革,尽管做了一定程度的探索,但广度、力度、深度都存在局限,在整体框架中一直处于配套的、辅助的地位,自身和外部的协调性也不够强,总体上没有形成体系。

十八大以后改革走向全面,不仅各领域都着手进行顶层设计、总体谋划,并通过改革实践形成了作为一个改革体系的基础和条件。而且各领域改革相互之间有着紧密的内在联系和逻辑关系,是相互支撑、相互配套、有机融合的。任何一个领域的改革都难以单兵突进,需要其他领域改革的配合,而每一个领域的改革都会影响到其他领域,不能恣意妄为,体现着很强的关联性和配套性,而且改革越深入,关联性越高、配套性越强。

还需要强调的是,十八大以来,全面深化改革与全面建成小康社会、全面依法治国、全面从严治党共同构成了“四个全面”战略布局,成为习近平治国理政思想的核心。“四个全面”也是相辅相成的,而全面深化改革仍然是具有突破性和先导性的关键环节,是全面建成小康社会的强大动力,是全面依法治国、全面从严治党的根本途径,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基本保障。

### (二) 目标在“制度”

应该说,十一届三中全会以来的改革,都是着眼于制度建设的。但十八大以来的改革所体现的制度建设具有十分鲜明的特点。

#### 1. 这个制度是“树根立本”的制度

十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是“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”。前一句,规定了推进的根本方向,出发点在制度。后一句,明确了基本目的,一整套紧密相连、相互协调的国家制度构成国家治理体系,而国家治理能力则是这套国家制度和执行力的集中体现,落脚点还是在制度。正如习近平总书记所强调的,推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会事务治理制度化、规范化、程序化,善于运用制度和法律治理国家。这个“制度”,不是某一层面或某个方面的,而是关乎全局的整体性制度;不是浅层的,而是具有基础意义的、带有根本性的制度。

#### 2. 这个制度是“体系完备”的制度

实现这个总目标,就注定改革必然是一项极为宏大的工程,不是单个领域体制机制完善,不是各有关制度独立创新,零敲碎打不行,单打独斗也不行,必须立足于各领域改革的联动和集成、各层次制度建设的系统推进。正如习近平总书记所讲的,改革是要为党和国

家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

在改革的总目标下,各重大领域的改革目标也十分清晰:经济体制改革在于发展“市场经济”;政治体制改革在于实行“民主政治”;社会体制改革在于建立“和谐社会”;文化体制改革在于创造“先进文化”;生态文明体制改革在于建设“美丽中国”;党的建设制度改革在于提高“领导水平和执政能力”。十八届三中全会围绕这6个方面,在15个相关领域部署了336项改革举措,几乎涵盖了制度建设的所有方面,就改革做出了自1978年以来的最全面最系统的一次部署。

透过这些安排,不仅各重大领域制度建设的目标方向、重点领域、关键举措、优先顺序等一目了然,而且各领域间改革的系统性、配套性、协同性也得以充分体现和保障。可以说,按照这个部署推进改革,就能够形成总体性的制度文明,从而在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应。

### 3. 这个制度是“以人为本”的制度

这一制度保障人的基本权利,符合人性特点和人本需要,最突出的有两点:

一是体现公平公正。公平公正是人们最本能的意愿,因而是人类社会的最基本的守则。违背了这种本能之源和基本守则,社会运行就会失去秩序、导致危机。“不患寡而患不均”往往成为朝代或政权更替之由,历史上的多次革命或暴动差不多都是打着“均贫富、等贵贱”这类旗号。因此,公平是人类社会共同追求的基本要求,更是我国社会主义条件下推进改革的追求。习近平总书记指出,全面深化改革必须着眼于创造更加公平正义的社会环境,不断克服各种有违公平正义的现象。如果不能创造更加公平的社会环境,甚至导致更多不公平,改革就失去意义,也不可能持续。纵览“五位一体”和党的制度建设领域所部署的改革任务,从本质上说都充分融入了“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”的思想。而改革的指向都是促进权利平等、机会平等、规则平等。比如,强调“公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯”;建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益;提高劳动报酬在初次分配中的比重;实现基础养老金全国统筹等等。

二是以人民为中心。改革依靠人民、改革为了人民。实践证明,只有通过制度保障人民投身改革发展进程并共享改革发展成果,才能最大限度地凝聚改革动力,从而保障改革平稳持续推进。习近平总书记强调,要坚持以人民为中心的发展思想,要坚持把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点。在具体改革方面,习近平总书记要求,要科学统筹各项改革任务,推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招,处理好改革“最先一公里”和“最后一公里”的关系,突破“中梗阻”,把改革方案的含金量充分展示出来,让人民群众有更多获得感。治国有常,利民为本。使人民群众有获得感,始终是改革前行的目标和方向。十八大以来,强调推进任何一项重大改革,都要坚持“以百姓心为心”,都要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题,都要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措。几年来,制度创新释放了实实在在的红利,让群众有了获得感,比如,户籍制度改革大力推进,使一部分由于各种原

因无法落户者实现了最基本的权利。推进商事制度改革,“先证后照”改为“先照后证”又改为“证照合一”,“三证合一”改为“多证合一”,把“简”、“放”作为改革的主线,大力简除烦苛;取消了很多奇葩证明、循环证明、互为前置的交叉证明,最大程度方便人民生活。司法体制改革瞄准制约司法能力、影响司法公信的环节发力,让老百姓打官司更省心、更放心。推进基础养老金全国统筹,推进城乡最低生活保障制度统筹发展,建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制,等等。

### (三) 核心在“平衡”

治国理政涉及多个方面,需要平衡好各方面的关系。其中,最重要是政府与市场的关系,这是其他各种关系的基础。深入地看,其他需要平衡的关系,大体都是政府与市场关系的延伸拓展或实化细化。如中央和地方的关系、统一指导与分级决策的关系、顶层设计与基层创新的关系等,大体都主要涉及政府方面。而供给与需求的关系、联动发展与自主创新的关系等,大体都主要涉及市场方面。但主要涉及政府的,也与市场密切相关;主要涉及市场的,也与政府密切相关。因此,平衡好政府与市场是改革的核心,具有方向的性质。

#### 1. 平衡好政府与市场的关系一直是难点

习近平总书记指出:经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系。其实,对于全面深化改革而言,这也是个核心问题。正因为政府与市场关系带有根本性、核心性,所以处理好、平衡好二者关系难度很大。

历史实践充分证明了这一点。从世界范围来看,18世纪后期开始,主张政府尽可能少的干预经济、干预社会的“自由主义”经济观形成发展。古典政治经济学的鼻祖亚当·斯密就是其中的代表人物,他在《国富论》中倡导经济自由主义、反对政府干预经济。英法等老牌资本主义国家率先采用,美德等国也紧随其后。随着苏联社会主义制度的诞生,相关论争也激烈展开。奥地利经济学家米塞斯20世纪20年代初在《社会主义制度下的经济计算》中提出,在中央计划体制下,实行经济计算来合理配置资源是不可能的,中央计划经济是一种不可行的经济制度。1929年西方爆发了严重经济危机,自由主义经济学应用受阻,主张国家强力干预的凯恩斯主义为西方主要国家采用,这也鼓舞了一批计划经济理论的倡导者,从而更加激发了双方的论争。比较著名的是发生在20世纪30年代的,以米塞斯、哈耶克(奥地利裔英国经济学家)为代表的一批自由主义经济学家,和以波兰经济学家兰格为代表的拥护“市场社会主义”的经济学家之间的论战。论争的本质就是政府与市场关系问题,是政府和市场在资源配置中所起作用程度及有效性问题。1979年爆发石油危机,凯恩斯主义无法应对,新自由主义各派崛起,撒切尔政府和里根政府当时都采用了新自由主义经济主张。2008年金融危机后,新自由主义地位下降,主张政府干预的新凯恩斯主义地位上升,但此轮政府干预的力度远远小于1929年经济危机时的干预力度。从这个粗线条脉络中,可以看出,理论上对政府和市场关系的争论一直没有停止;实践上二者关系一直处于动态调整中。尽管世界各国情况各有差异,但都在努力探索如何平衡好这个关系。

从国内情况看,1978年实行改革开放后,关于计划和市场的关系一直处于热烈讨论中,而伴随这种争论,我们关于计划市场关系的认识不断深化、政策不断拓展。早在1988

年,基于推进经济体制改革的需要,当时的国家体改委就系统研究了历史上计划和市场关系的情况送中央参阅。1992年,邓小平南方谈话对此进行了阐述,提出计划和市场都是经济手段,资本主义有计划、社会主义有市场。党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标,提出要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用;十五大提出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”;十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”,强调要“充分发挥市场机制作用,健全宏观调控体系”;十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成有利于科学发展的宏观调控体系”;十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用,完善宏观调控体系”。到十八届三中全会,明确提出使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这些论述,不仅体现了政府市场关系认识的不断突破,也体现了在这一关系把握上的科学进展,和处理这一关系的艰难程度。

## 2. 平衡的前提是合理发挥好市场的作用

这既基于现实生产力发展基础,也基于改革深化的要求。符合实践,也符合逻辑。从实践看,国内外经济发展历程都表明,市场经济是适应现阶段整体生产力发展水平要求的经济形态。虽然市场经济不是万能的,存在着缺陷,但使市场在资源配置中起决定性作用,会使经济运行更有效率、更可持续。从逻辑看,我们启动改革的基本依据,就是基于经济体制中权力过于集中带来效率低下等弊病。而经济体制改革的目标,就是建立社会主义市场经济。因此,发挥好市场的作用,使市场在资源配置中起决定性作用,是改革的当然前提和必然方向。

## 3. 平衡的关键在于如何更好发挥政府作用

既然改革是要通过改变政府包揽一切、权力过于集中的状况而释放市场作用,那么,市场能不能发挥作用,能在多大程度上发挥就取决于政府:哪些要交给市场,那些必要的作用应通过什么形式来发挥。一句话,平衡好政府与市场的关系在于如何更好发挥政府作用。在这个意义上,习近平总书记形象地指出,“既要放也要接,‘自由落体’不行,该管的事没人管了不行。”在关于政府与市场关系的讲话中,总书记几乎每次都强调,要讲辩证法、两点论,“看不见的手”和“看得见的手”都要用好。更好发挥政府作用,在认识和操作上要把握住这样几点:

第一,政府作用必不可少。其一,这是弥补市场不足的需要。市场机制作用具有自发性和盲目性,存在着一些缺陷。如由供求关系和价格机制引导或推动的复杂多变的微观经济活动,并不能保证国民经济在整体上持续健康发展;受盈利动机驱使的市场调节难以有效提供往往是无利可图而又为全社会共同需要的公共物品和公共服务;由于各种形式的垄断造成的整个社会层面的效益低下或规模不经济等等。发挥政府作用,目的就是要弥补市场自主运行的不足,解决市场机制造成的“失误”和“失灵”。其二,是特定发展阶段的要求。我国还处于社会主义初级阶段,改革发展的任务还相当繁重。统筹城乡区域协调发展、推进新型城镇化、促进基本公共服务均等化等重大任务,仅靠市场的力量难以完成,需要政府强有力的推动。超越现实经济基础和发展阶段,摒弃政府在一些方面发挥作用,必然带来降低效率、提高成本、增加风险等一系列问题。当前城镇化发展过程中,存

在的个人私欲膨胀直接导致重点地区改造建设艰难,就与某些体制设计不科学、制约政府有效发挥作用密切相关。其三,是社会主义制度独特优势的体现。党的正确和强有力的领导,政府的有效宏观调控和积极作为,是我国实行社会主义制度这个基本国情所决定的,这使我们能够集中力量和资源攻克难关、进行应急处置,有利于从整体上推动供给创新、需求扩展,并且有效排除干扰和掣肘,促进资源要素更大范围的配置和地区间、企业间的合理流动。我们能看到,在重大规划落实中、在重大工程建设中、在历次重大灾难灾后重建过程中、在大气污染联合防治中,政府都发挥了至关重要的作用。这与一些西方市场经济国家形成鲜明对照。如2005年8月底飓风“卡特里娜”先后登陆美国南部佛罗里达州、路易斯安娜州,美国政府却束手无策,救援工作饱受诟病,最终至少造成1836人死亡,经济损失达1000亿美元。

第二,政府作用范围合理适度。我国改革前实行的是政府高度干预的计划经济。因此,就政府与市场关系而言,改革的指向是解决政府干预过多、干预不当等问题,使政府作用范围、方式合理适度。要大幅度减少政府对资源的直接配置,并直接面向市场和企业放权,这一点要痛下决心。政府作用范围要严格限定在市场发挥不好或者市场有负面效应的那些领域。同时应严格限制政府部门间的以“放权”名义进行的权力或职责转移。从横向看,政府部门间的权力转移应十分慎重。部门间权力的横向转移,并不能改变政府管理的实质和政府管得过多、过宽、过细的状况。那些必须由政府管理的事项,核心不是转移问题,而是如何提高管理水平和效率问题。部门间权力的横向转移,应该以职能调整为依据,权责随着职能走。一般地说,除专业性较强的外,一些政府管理职能放在宏观综合部门比放在专业部门,对落实职能的考量可能更为全面、系统和客观,其调控配套能力也更强。从纵向看,原则上不应将掌握在中央部门的权责层层向下放。因为无论就人力、能力而言,还是就受利益牵制的程度而言,或是就决策程序的规范性严谨性而言,越往下面临的风险越大。这并不是简单的“接得住接不住”的问题,而是存在机制性“管不好”的缺陷。但有两种情况除外,一是该类事项本来就属于地方政府事务,二是地方政府处理此类事务更为熟悉和精准。

第三,政府作用方式要创新。理论上说,基于市场和政府而言的资源配置分为三类:可完全由市场进行配置的领域、需市场和政府结合进行配置的领域、适宜由政府进行配置的领域。无疑,适宜由市场完全配置的领域,应全面放开,使价值规律、供求规律、竞争规律充分发挥作用。但在需要政府发挥作用的领域甚至是政府可以直接配置资源的领域,也要努力创新政府发挥作用的方式,基本前提是尊重规律要求,不违逆市场经济发展大方向。由此,应多运用经济手段、法律手段,把直接的行政手段限制在最小最需要的范围内;此外,坚持适度而为,能引导的不领导、能协调的不决定。

第四,政府作用既在“做”又在“管”。在部分领域,需要政府直接组织开展活动、配置资源,对此,政府要奋发有为,力争做精做好。但政府更需要努力做好的是“管”。对整个经济社会活力的科学管理,对市场运行的有效监管,对下放权力和事项运行的跟踪管理。从改革角度说,后一方面特别值得强调。政府放权,不是一放了之。放权后政府的压力并不是减轻了,而是对政府发挥作用的要求更高了。从自身操作移交给企业和社会,不确定

性明显增加,相应对监管能力水平的要求更高了。当前简政放权方向正确、措施有力,但放出去、放下去的权力如何运作好,科学的及时的监管至关重要。长期存在的打而不绝的“地条钢”问题,不久前出现的西安“问题电缆”问题,既说明我们监管工作存在着薄弱环节,也说明放权并没有减少政府的任务与责任。在这方面,要综合施策,加强运作规则、市场信用、约束法规等建设,既要优化监管的整体社会基础,又要强化技术手段建设和监管方式改善,提高监管能力,还需要加强自我约束,压实监管责任。在具体方式方法上,既要总结运用我们在实践中积累的行之有效的经验,也要充分借鉴发达市场经济国家较为成熟的监管理念和做法,大幅提高违法违规成本,不断降低社会制度交易成本。“放管服”是一个不可分割的整体,事中事后监管十分重要,难度更大、要求技巧性更高。

#### (四) 重点在“攻坚”

与内容上的全面改革相一致,十八大以来的改革进一步进入攻坚期和深水区。这在改革方向上体现为很重要的一点,就是强调大力攻坚克难。而这种体现方向的“攻坚”具有如下特点。

##### 1. 是立足于系统配套的“攻坚”

从逻辑上看,改革全面深化的阶段,同时也意味着改革到了系统推进的阶段。处于这一阶段的改革,单兵突进难以取得成功。改革越向前深入,整体推进和系统配套要求越强,多目标兼顾、多利益统筹、多方案比较的要求越来越高。立足于系统配套实施改革攻坚,一方面每一项改革措施的推出,都要考虑整体框架和其他改革深化的要求,在方案设计与推进方式上与之协同;另一方面,每一项改革措施的推出,特别是具有牵一发而动全身效应的改革措施的推出,要更多考虑相关改革事项的协同、在操作中要推进相关性较强的关键环节改革。各方面的难点、重点和突破点可能还会出现相互掣肘、相互制约或互为条件的情况,要用集团作战思维来打攻坚战。既抓改革方案协同,也抓改革落实协同,更抓改革效果协同,促进各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰。

##### 2. 是面对复杂环境的“攻坚”

改革全面深化,面临的客观环境更加复杂多元,攻坚克难的要求更高。

第一,社会矛盾集中广泛显现。一是因为许多深层次矛盾问题需要系统配套解决。这些矛盾的日积月累,越往后越集中;二是因为改革的全面深化必然也带来各类矛盾的全部碰头或积聚;三是因为越接近改革目标,越要啃硬骨头,因而遇到的矛盾也会越深刻越尖锐。可以说,当前在这种情况下,推进改革既要大胆开拓,又要化解矛盾、控制风险。

第二,社会对改革效应的期待更高更多。改革越走向深层攻坚,利益增长越难。但对于社会诉求而言,改革越向前推进,其要求越高且具有扩展性。收入增长了,对“分配不公”的关注就增强了;吃饱穿暖了,对生活质量的要求就升高了;有学校上了,就进一步重视教育资源的均衡配置和公平应用问题了;能自由就业了,就要求从体制上全面打破城乡和城市之间壁垒了;如此等等。这不仅要求大力推进改革,也要求改革形成明显效果。

第三,改革措施的推出面临“众口难调”之难。在对改革期待普遍升级的同时,公众的利益诉求也越发多元,并且不同群体基于各自的观念与立场,使这些多元的利益中充满

对立的诉求。例如,供给侧结构性改革要调结构、去产能,但企业要生存、员工要就业;城管改革要求城市功能优化,市容要整洁,但小贩要生计,市民要便利等等。改革措施的推进与方案设计面临多元兼顾之难。

### 3. 是涉及多方面硬骨头的“攻坚”

习近平总书记讲,我们推进的改革是硬碰硬的,是要动真格、动奶酪的,不可能都是敲锣打鼓、欢欢喜喜、轻而易举的事。不管是落实已出台的改革,还是推出新的改革举措,都更加需要披荆斩棘的勇气、更加需要勇往直前的毅力、更加需要雷厉风行的作风。他又说,改革是一场革命,改的是体制机制,动的是既得利益,不真刀真枪是不行的。改革攻坚之所以称之为“攻坚”,就是因为啃的都是硬骨头。主要涉及这样一些方面:

一是尚未到位的关键性改革。以经济体制改革来说,尽管通过三十多年的改革开放,一些方面的改革已取得了突破性进展,但仍有许多重要的改革没有到位,致使市场经济体制还没能最终建立起来。从逻辑上说,一些较易的改革事项基本都改了,留下的都是较难的改革事项。与此同时,一些改革也有一个由浅入深的过程。当前产权制度、土地制度、户籍制度、社会保障制度、投融资体制等领域的改革还需要大力推进。国有资产管理体制改革、财税金融体制改革、收入分配体制改革等的许多方面仍处于浅层状态,需要向纵深推进。

二是新提出的重要改革事项。一方面,在改革推进过程中,新情况、新问题不断出现,新的改革也就适应新的形势应运而生,一些已有的改革也要与时俱进对内容进行调整。另一方面,当前的改革不仅涉及经济体制,还涉及政治、文化、社会、生态等改革,而在这些领域过去触及面甚窄且触及层次较浅,大部分是新的重大的改革事项。

### 4. 是动力机制变化下的“攻坚”

随着形势的发展、改革的推进,改革的动力机制也在发生变化,给全面深化改革带来了严峻挑战。

一是改革热情走向弱化。改革初期,人心思变和良好预期形成了广大人民群众十分高昂的改革热情,社会的动力与政府的牵引力紧密结合,带动改革快速推进。随着改革不断深化,由于改革的渐进性过程形成的麻木效应、改革操作过程中出现的某些失误和不规范行为引致的不满情绪,以及人们对改革成果的股份存在差异等,一定程度上影响了人民群众改革热情的充分发挥,导致改革的动力分散和弱化。

二是改革对象发生转变。随着改革深化,作为改革组织者、推动者的政府部门,自身也成了改革的主要对象。自己改自己,甚至在改革中必须大幅度放弃自身权力和利益,容易影响推动改革的积极性,从而影响到改革的深度和力度。如果没有大局观和彻底革命精神,相关改革就很难进一步推进。

三是改革利益逐渐固化。既得利益是改革最大的阻力,也是改革动力弱化的深层原因。改革前形成的利益格局是改革的阻力,而改革后形成的利益格局是进一步改革的阻力。受利益牵制,一部分原来的改革的积极推动者就变成深化改革的阻力和反对者,这在改革攻坚时期表现得更加明显。与此相关的另一种表现是,有的地方和部门存在利益驱动改革的倾向,凡事能够扩权增利的,改革积极性就高;而一动自己的奶酪,就百般计较、

踟蹰不前。或者在压力面前虚与委蛇、久议不决、避实就虚、曲解绕行,严重影响改革进程。“地条钢”处置上明禁实纵、企业减负不下真功等的背后都是既得利益作祟,很现实地说明了利益对改革动力的阻滞和影响。

### (五) 关键在“重构”

改革是破和立的有机统一,改革的过程同时是利益优化调整和体制机制重构的过程。十八大以来,改革全面深化,利益格局得以全方位重构,成为体现改革方向的核心内容。概括地说,这种“重构”具有这样一些特点:

#### 1. 是调整过去格局的“重构”:关键在处理好“新动力”和“老包袱”的关系

从本质上说,改革是对已有利益格局不断进行调整的过程。这既包括对改革前不合理的利益格局的调整,也包括改革推进过程中形成的新的不合理利益格局的调整。而在现实生活中,不合理利益格局所反映的是各式各样的矛盾和问题。十八大之前改革的不断推进,带来了国民经济的快速发展,带来了人民生活水平的显著提升,但旧的问题并没有全面解决,在改革推进中,又产生了许多新的矛盾和问题。例如,城乡区域发展不平衡、基本公共服务供给不足且均等化程度不高,人群间收入差距过大等,这些新出现的问题成为了继续改革的“老包袱”。十八大以来的全面改革,就是要着手解决这些矛盾与问题,从而通过卸掉“老包袱”形成改革和社会发展的新动力。打个不十分贴切的比喻,如果说过去30多年的改革是“帕累托改进”的话,那么十八大以来的改革则是为了实现“卡尔多改进”。

弃“老包袱”与扬“新动力”是一个过程,而实质都是深化利益格局的调整。所以,习近平总书记指出,利益调整问题是改革进程中躲不过的问题,改革越深入,触及的矛盾越深,触动的利益关系就越复杂,不仅会触及相关地方和部门、单位的利益,也会触及到具体人的利益。但这种利益调整,要统筹考虑,分类处理。该取消的坚决取消、该兼顾的要兼顾、该增进的要增进、该弥补的要及时弥补。总之,不能让人民群众正当利益受损,不能让社会的主体动能缺失。

#### 2. 是优化当前格局的“重构”:关键在处理好“做大蛋糕”与“分好蛋糕”的关系

十八大以来的全面深化改革,不仅仅在于需进一步整体提升国家的综合实力和人民的生活水平,还在于让发展成果更公平地惠及全体人民,实现全体人民的共同富裕。习近平总书记提出,“蛋糕”不断做大的同时,还要把“蛋糕”分好。通过创新制度安排,创造更加公平正义的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。分好蛋糕,不仅要重视“存量”调整,更应注重“增量”改进,并切实把握好按什么原则分、谁先拿等关键问题。当前存在的一个突出问题是,过去我们提出鼓励一部分先富起来,然后带动共同富裕,但从现实情况看,先富起来的阶段目标实现了,共同富裕的目标还任重道远,贫富差距悬殊的问题亟待解决。因此,全面深化改革对于当前格局的优化重构,在于形成合理的收入分配格局,即处理好“做大蛋糕”与“分好蛋糕”的关系。

#### 3. 是着眼未来格局的“重构”:关键在处理好当前与长远的关系

习近平总书记提出:有破有立,破的是一亩三分地的藩篱,动的是局部利益的奶酪,立的是全国一盘棋的大局观;破的是只顾当下的藩篱,动的是眼前利益,立的是谋长远、可持

续的发展观。这深刻阐明了十八大以来通过全面深化改革重构新型利益格局的一个特点,正确处理好当前与长远的关系,既要有利于解决当前问题,也要有明确的目标,能够为以后形成新的良好格局的提供条件和基础。切忌目光短浅,为解决眼前问题而不惜为后续改革制造障碍,以至于在不久后又“大动干戈”,甚至不得不推倒重来,增加改革的成本和风险。按照这个要求,制定改革方案、出台改革举措,必须瞻前顾后,把正确处理当前与长远的关系作为一个基本原则和遵循。

## 二、突出改革重点

习近平总书记强调,要牵住改革“牛鼻子”,既抓重要问题、重要任务、重要试点,又抓关键主体、关键环节、关键节点,以重点突破带动全局。突出改革重点,着力推进那些对新制度体系建设起决定性作用的核心环节、对经济社会全局发展起主要制约作用的关键环节,是十八大以来改革的又一个鲜明特点。

十八大以来,党的十八届三中、四中、五中、六中全会部署了总计616项重点改革任务,以习近平为组长的中央深改组统筹谋划、一体安排、压实责任、梯次推进,年年取得新进展、实现新突破。2014年重点抓了80项改革任务,出台了370多个改革成果;2015年重点抓了101项改革任务,出台了410多个改革成果;2016年重点抓了97项改革任务,出台了419个改革成果。今年上半年,截至第37次深改小组会议,已审议通过了50多个改革方案、近20个改革报告。涉及经济、政治、文化、社会、生态和党建的重大改革举措陆续出台,一些多年难以推出或久攻不下的标志性、关键性改革取得了实质性进展。

### (一) 在经济体制改革方面

十八大以来,围绕国企、财税、金融、农村、开放等体制改革,共出台了超过400个改革方案。包括《深化国有企业改革的指导意见》、《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》、《关于创新政府配置资源方式的指导意见》、《关于深化投融资体制改革的意见》、《关于推进价格机制改革的若干意见》、《关于构建开放型经济新体制的若干意见》、《关于实行市场准入负面清单制度的意见》等等。其中不乏作为健全社会主义市场经济体制的基石和支柱的根本性改革举措。试举有关产权改革、国企混合所有制改革和农村改革等方面的例子一谈。

#### 例一: 产权制度改革

十八大以来,产权改革取得实质性进展,突出的是《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》的发布与实施。这一文件由中共中央、国务院联合发布,是国家首次在产权保护领域专门出台文件,具有里程碑意义。

#### 1. 产权制度改革地位重要但进展缓慢

产权是所有制的核心和主要内容。古语有言“有恒产者有恒心,无恒产者无恒心”。习近平总书记也提出,财产权是中等收入群体对社会信心的主要来源,保护好产权,保障财富安全,才能让他们安心、有恒心、才能稳定他们的预期。而基于改革本身言,产权制度是社会主义市场经济的基石,产权改革是经济体制改革的根本性改革。推进产权改革、建立现代产权制度是完善基本经济制度的内在要求,是构建现代企业制度的重要基础。

十一届三中全会至十八大的三十多年里,结合推进农村、企业和所有制结构等方面的改革,通过建立农村家庭承包制、推进企业股份制公司制、发展多种形式的非公有制经济等举措,产权改革取得了一定的进展,产权流转加快发展,产权组织结构得到改善,产权实现形式日渐多样,尤其值得称道的是十六届三中全会提出了要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度,要依法保护各类产权,要保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利,把有关产权改革的理论探索和政策设计推向一个崭新的高度。以此为基础,2004年将“公民的合法的私有财产不受侵犯”写入宪法,2007年出台物权法。受各种因素制约,实践中产权改革的步子并不快。国有经济战线过长且产权主体虚置的问题没有实质性解决;公有制实现形式仍显单一、资产经营方式较为僵硬、产权流动不畅且流失严重;对非公有制经济发展歧视仍然存在,“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”阻碍比较明显;特别是产权依法保护不够,侵犯产权权益的情况时有发生,一部分企业家对自身财产财富缺乏安全感,生产经营的创造性能动性受到影响。

## 2. 产权制度改革被放在突出重要位置

十八大以来,中央高度重视产权制度改革,进一步重申建立健全现代产权制度,尤其把加强产权保护放到突出重要位置。十八届三中全会提出完善产权保护制度,保护各种所有制经济产权和合法利益;十八届四中全会提出健全以公平为核心原则的产权保护制度,加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护;十八届五中全会提出推进产权保护法治化,依法保护各种所有制经济权益。而《意见》顺应时代潮流、呼应社会期盼,是对十八大以来完善产权保护制度、推进产权保护法治化精神和要求的具体落实,是一个具有实质性突破、可操作、很实在的文件。

## 3. 产权制度改革实现了前所未有的突破

《意见》直面现实,坚持问题导向,聚焦产权保护方面的突出问题提出具体措施,具有很强的针对性和现实性。比较突出的有:

一是加强各种所有制经济产权保护。提出以制度化保障促进国有产权保护,切实防止国有资产流失;建立健全自然资源资产产权制度,逐步实现各类市场主体依法平等使用土地等自然资源;完善农村集体产权确权和保护制度,切实防止集体资产被非法侵占、处置、侵吞和控制;废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,依法保障其平等权利。

二是完善平等保护产权的法律制度。要求加快民法典编纂工作,完善物权、合同、知识产权相关法律制度,将平等保护作为规范财产关系的基本原则。并特别强调,加大对非公有制财产的刑法保护力度。

三是妥善处理历史形成的产权案件。提出坚持有错必纠,对涉及重大财产处置的产权纠纷申诉案件、民营企业和投资人违法申诉案件依法甄别,确属事实不清、证据不足、适用法律错误的错案冤案,要依法予以纠正并赔偿当事人的损失。这一点特别重要,旨在通过甄别和纠正若干典型案例,尤其是媒体报道较多、社会反响较大、存在较多疑点的案件,给社会以法治引导,唤起社会各界对保护产权的普遍认知,让人民群众感受到公平正义。这既体现了改革的力度,也表明了诚意,彰显了勇气。

四是妥善处理民营企业经营过程中的不规范问题。长期以来,企业特别是民营企业

在经营过程中存在一些不规范甚至违法行为,一旦这些企业涉案,就可能新账老账一起算,这引发了企业的担忧。为稳定社会预期,《意见》提出,严格遵循法不溯及既往、罪刑法定、在新旧法之间从旧兼从轻等原则,以发展的眼光客观看待和依法妥善处理改革开放以来各类企业特别是民营企业经营过程中存在的规范问题。

五是规范刑事执法介入经济纠纷问题。由于执法不够规范、有的公务人员腐败等原因,一些地方存在利用刑事手段干预一般经济纠纷的情形,给受牵连企业生产经营带来了不利影响,相关企业和人员财产权受到侵害。为此,《意见》提出,准确把握经济违法行为入刑标准,准确认定经济纠纷和经济犯罪的性质,防范刑事执法介入经济纠纷,防止选择性司法。

### 例二:国有企业混合所有制改革

十八大后,基于实际需要,中央启动新一轮国有企业改革,并印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》和多个配套文件,形成了国企改革“1+N”政策体系。新一轮的国有企业混合所有制改革成为其中的一项重要内容。国务院出台了《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发[2015]54号)。与以往相比,这一轮改革显示出一些重要的特点。

#### 1. 思想很坚定:能混则混

改革开放以来,伴随着思想认识的不断深化,国企混合所有制改革也不断向前推进。尤其是党的十五大、十六大、十七大都对混合所有制经济做了系统、深刻的阐述后,实践步伐进一步加快。从实践上看,以中央企业为例,到十八大之前,中央企业及其所有制企业的半数以上实现了股份制改造,这些股份制企业可以说大都是混合所有制企业。但十八大以前进行混改的国企主要还是集中在一般性竞争领域。十八大后,国企混改出现实质性突破,不仅把它放到突出重要位置,而且深入到核心关键领域。在2016年底召开的中央经济工作会议上,习近平总书记明确强调,混合所有制改革是国企改革的重要突破口,要按照完善治理、强化激励、突出主业、提高效率的要求,在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域迈出实质性步伐。在这些领域开展混合所有制改革试点,体现了在国有企业经营的全部领域能混则混的改革思想,也表明中央推进国有企业混合所有制改革的决心。

#### 2. 要求很明确:提高效率

混合所有制改革不是为混而混,而是要通过改革建立健全促进国有企业发展的体制机制,提高国有资本运营效率和企业经营效率,加快实现提质增效、转型升级。为此,中央确定了改革的总体要求,就是“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”。通过引入合格的非国有资本投资主体改善股权结构并建立有效制衡的公司法人治理结构;完善职业经理人制度和市场化劳动用工制度;严格绩效考核,实行利益绑定,建立强有力的激励和约束机制;加快剥离辅业、积极化解亏损、有效卸除包袱,聚焦主业并做精做强主体;通过改革,激发生产经营活力,推进管理创新、技术创新,实现资产运营优质高效和保值增值。

#### 3. 路径很清晰:积极稳妥

考虑到新一轮混改的敏感性、复杂性和艰巨性,在操作路径上,既要积极推进,又要稳

妥处置。因企制宜,分类施策。

一是坚持“三分区”,实施分类指导。区分已经混合和适宜混合。对已经实行混合所有制的国有企业应着力在完善现代企业制度,提高资本运营效率上下功夫;对适宜继续推进混合所有制改革的国有企业应充分发挥市场机制作用,规范有序进行。区分商业类和公益类。主业处于充分竞争行业和领域的商业类企业原则上都要实现公司制股份制改革;主业处于重要行业和关键领域的商业类国有企业要保持国有资本的控制地位,支持非国有资本参股。公益类国企可以采取国有独资形式,具备条件的也可以推行主体多元化。区分集团公司和子公司等不同层次。集团公司层面,在国家有明确规定的特定领域坚持国有资本控股;子公司层面,可以研发创新、生产服务等实体企业为重点,有序推进混改。

二是坚持“三原则”,契合具体实际。把握“三因”:因地施策、因业施策、因企施策,根据国有企业的发展定位和发展目标,结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要,实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核。做到“三宜”:宜独则独,宜控则控,宜参则参。根据不同类别、不同行业、不同层级,实行差异化的国有资本持股方式,实现股权结构多样化。实行“三不”:不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表,遵循市场发展规律和企业发展规律,政府重点发挥鼓励、引导、服务作用,不提强制性要求。

三是坚持“三强化”,保障资产安全。强化规则制定。依法健全国有资产交易规则,并实行规则公开和过程公开;建立科学的资产定价机制,防止贱卖国有资产。强化分级审核。拟实施混合所有制改革的国有企业,应制定方案并报请出资人和有关部门审批。重要国有企业改制后国有资本不再控股的,应报同级人民政府批准。强化责任追究。对国有企业领导人员开展离任审计,对造成国有资产流失的,依法查处与追究。

四是坚持“三确保”,严守基本规则。确保各类产权得到有效保护。把“产权保护法治化”的理念贯穿到混改的各个环节,切实落实以公平为核心原则的产权保护制度,加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护。确保信息公开透明。国有企业产权和股权转让、增资扩股、上市公司增发等信息,要通过产权、股权、证券市场公开披露,并及时公示达成交易意向后的相关信息。确保交易得到严格监管。完善国有产权交易规则和监管制度,依法严肃处理清产核资、评估定价、转让交易、登记确权等环节中的违法行为。充分发挥第三方机构在清产核资、财务审计、资产定价、股权托管等方面的作用。

#### 4. 进展很明显:全面推进

新一轮国有企业混合所有制改革进展顺利且成效明显。目前,中央层面,在电力、电信、民航、军工等部分重要领域,已经批复两批共19家国有企业开展各有侧重、各具特点的混合所有制改革试点,各项举措逐步落地,第三批试点扩大到中央和地方两个层面,领域更广泛、内容更丰富。各省市都相继部署发展混合所有制经济的相关工作。其中,山东、广东、重庆等地出台了一揽子混改方案并已进入实质性操作阶段,上海、云南、新疆、吉林等地积极推进市属企业上市及资产证券化,福建、北京、青海等地力推员工持股试点,四川、天津等地也将推动员工持股年内落地。

以混合所有制改革为突破口,新一轮国有企业改革也在全面展开,现代企业制度建设加快进行。目前,中央企业各级子企业公司制改制面超过92%,省级国资委监管企业的

改制面超过90%,全国国资监管系统国有控股上市公司达到1082家,28个省级国资委监管的一级企业公司制改革面超过90%。企业形态的转变,有力促进了公司治理结构的完善和资本运营效率的提升。

### 例三:农村土地制度改革

中国改革发轫于农村,农村体制改革一直作为中国改革的关键方面而受到特别重视。迄今召开的七次三中全会,就有三次审议农村改革问题的决议,十一届三中全会在作出实行改革开放的历史性决策同时,原则通过了中共中央关于加快农业发展若干问题的决定;十五届三中全会通过了关于农村和农村若干重大问题的决定;十七届三中全会又通过了推进农村改革发展若干重大问题的决定。中央在1982年到1986年连续五年、2004年到2017年又连续14年发布以“三农”为主题的一号文件。土地制度改革一直是农村改革的核心内容,也是中国经济体制改革的关键内容。十八大以来,在全面深化农村改革的同时,农村土地制度改革上了一个新高度,从而反过来推动了农村改革的进一步深化。其标志是中办、国办印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。

#### 1. 农村改革需要继承与创新相结合

确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制作为我国农村的基本经济制度,总体上符合现实生产力发展需要。但在家庭经营基础上如何形成既保护农户权益、发挥分散经营积极性,又有效提高农民进入市场的组织化程度和对接先进技术、社会化大生产的水平,是一个亟待解决的问题。与此同时,使农民在城镇化导致的土地征收过程中公平分享土地增值收益,也需要提供规范的制度保障。因此,促进“三农”发展,既需要坚持家庭经营、稳定农村土地承包关系等基本制度,又需要适应环境变化和发展新要求进行生产经营方式创新。而中央出台的三权分置的改革意见顺应了这一要求。

#### 2. “三权分置”实现了农村土地制度改革的重突破

改革开放初实行的家庭联产承包责任制,是将土地所有权和经营权分置。而今天,顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权,形成所有权、承包权、经营权“三权分置”并行,着力推进农业现代化,是农村改革继家庭联产承包责任制后的又一重大制度创新。它有利于明晰土地产权关系,有效地维护农民集体、承包农户、经营主体的权益;有利于促进土地资源合理利用,构建新型农业经营体系,发展多种形式适度规模经营,提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率,推动现代农业发展。它还具有推动现代技术体系运用、促进城乡协调发展等方面的意义。

《意见》强调要充分发挥“三权”的各自功能和整体效用。要始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。土地等的所有权人依法享有占有、使用、收益和处分的权利。要严格保护承包权,土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利,要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权利。要加快放活土地经营权,土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。“三权”分置及各自权利的清晰划分,为充分发挥各方能动性创造性、协力推进农业现代化打下了坚实的制度基础。

## (二) 在生态文明体制改革方面

建设天蓝、地绿、水清的美丽中国,生态文明制度建设是关键。生态文明建设事关人民福祉、国家发展和民族未来。十八大以来,生态文明体制改革正式提上日程并被放到了前所未有的重要位置。

习近平总书记强调,要正确处理经济发展同生态环境保护的关系,牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。他在多个场合辩证指出,我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山。而且绿水青山就是金山银山。他告诫,在生态环境保护上,一定要树立大局观、长远观、整体观,不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。这些重要论述深化了人与自然和谐发展的理论,体现了对自然规律、经济社会发展规律和人类文明建设规律的深刻把握和深层开拓。

鉴于生态文明体制建设的重要性和紧迫性,中央密集出台了一系列文件。这其中,既有《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》等涉及顶层设计的,也有众多的涉及专项领域改革的。仅2016年一年,中央深改组就审议通过了生态文明建设目标评价考核办法、关于建立生态保护补偿机制的意见等相关文件超过20个,这些文件提出了一系列改革任务(《生态文明体制改革总体方案》确定的改革任务有85项),相互关联、前后衔接,初步建立起目标清晰、路径明确和源头严防、过程严管、后果严惩的基础性制度框架。在如下方面形成鲜明特点。

### 1. 树立了系统的建设理念与思路

习近平总书记提出,要坚持山水林田湖是一个生命共同体。他强调,推进生态文明建设,必须按照生态系统的内在规律,处理好部分与整体、个体与群体、当前与长远的关系,统筹考虑山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游等所包含的自然生态各要素,进行整体保护、系统修复、综合治理。这种基于内在结构与演进规律科学把握的整体观和系统观,把十八大后生态文明体制改革思路鲜明地体现出来:改革不能想一曲是一曲、走一步看一步,而要统筹谋划、高位设计;改革不能零敲碎打、就事论事,而要整体推进、重点突破。正因为如此,作为生态文明体制建设的开端,是深入研究并颁发实施了《意见》和《总体方案》两个重要文件,提出了生态文明建设的总体目标、基本思路和重点改革任务,明确了改革的路线图和时间表。

### 2. 明确了制度建设的基本方向

围绕建立系统完整的生态文明制度体系的总目标,针对生态环境保护面临的突出问题,提出了一系列有关制度建设的关键举措。包括逐步建立起源头严防、过程严管、后果严惩的基础性制度框架;设立资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线,将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内;构建绿色生产生活方式,实行资源有偿使用、生态补偿、承载能力监测预警、污染物排放许可制度,充分利用行政和市场手段以及社会力量对生态环境进行全过程控制;坚持“谁损害,谁补偿”原则,建立生态文明绩效评价考核和责任追究制度等等。

### 3. 实施了一系列重大的改革举措

以建设美丽中国为目标,以正确处理人与自然关系为核心,以解决生态环境领域突出

问题为导向,生态文明体制改革勇于突破既有利益藩篱,在一些关键领域和环节取得了重大进展。

一是全面推行河长制。河湖管理保护是环境保护的一个重要领域,也是一项复杂的系统工程。在总结一些地区经验的基础上,中办、国办颁发了《关于全面推行河长制的意见》。这一改革不仅落实了属地责任,也突破了长期存在的“环保不下河、水利不上岸”、“九龙治水、各管一段”的分割管理体制。目前,已有28个省份印发了实施方案,30个省份和新疆兵团已明确由省级党委、政府主要负责人担任省级总河长。

二是实行环保执法垂直管理。作为破解一些地方为经济发展不惜牺牲环境等问题的一项重要改革举措,中办、国办出台了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。这一改革从基础制度上抑制了地方保护主义对环境监测执法的干预,增强了环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性,是建立条块结合、各司其职、权威高效的地方环境保护管理体制的一个有效环节。

三是建立环保考核评价机制。中办、国办印发了《生态文明建设目标评价考核办法》,明确对各省区生态环境保护等职责履行情况进行年度评价和五年考核,把考核结果作为对党政领导综合评价、干部奖惩的重要依据,为各级政府及其工作人员践行新发展理念、切实加强环境保护提供了重要保障。

四是推进重点领域法制建设。新修订的《环保法》从2015年开始实施,在打击环境违法犯罪方面提供了最严厉的法律支撑。出台了《大气污染防治法》,进一步修订了《水污染防治法》,《土壤污染防治法》也在起草制订之中。

五是开展了典型试点试验。设立了国家生态文明试验区,首批在福建、江西、贵州三省开展。开展生态文明先行示范区建设,分两批在全国102个地区开展,包括福建、江西、贵州、云南、青海5个省和有关市(县、区)、省内跨区域跨流域地区。稳步推进三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山等10个国家公园体制试点,在实现自然资源统一管理、探索多样化保护管理模式、构建制度保障体系等方面积累有益经验。推动建立资源环境承载能力监测预警机制,在9个省份启动省级空间规划试点。启动健全国家自然资源资产管理体制试点,在10个省市深入开展领导干部自然资源资产离任审计试点等等。

### (三) 在政治体制改革方面

在总结过去探索得失的基础上,十八大以来,继续稳妥推进政治体制改革,这一改革紧紧围绕坚持共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一进行,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、充分、健全的人民民主。这一时期出台了健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见、完善人大代表联系人民群众制度、加强社会主义民主协商建设、深化群团组织改革、改革完善社会组织管理制度、创新社会治理体制等数十项改革方案。这里,以司法体制改革和国家监察体制改革为例,谈谈相关进展。

#### 例一:司法体制改革

习近平总书记强调,深化司法体制改革,建设公正高效权威的社会主义司法制度,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。他曾经引用过英国哲学家培根的话来

强调司法公正的特殊重要性:一次不公正的审判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪是无视法律——好比污染了水流,而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。的确,司法公正是社会公正的核心环节。如果司法缺乏公信力,社会公正就会受到普遍质疑。而当前司法领域存在的突出问题恰恰是司法不公、司法公信力不高。究其根源,司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全等是关键所在。十八大以来,着眼于建立维护司法公正深化司法体制改革,取得了一系列进展。2014年2月,深改组第二次会议审议通过了《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》,明确了深化司法体制改革的目标、原则、时间表和路线图。2014年10月召开的十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,在对全面依法治国作出总体部署的同时,这一决定进一步描绘了司法体制改革蓝图。迄今,十八届三中、四中全会确定的129项司法体制改革任务中,118项已出台改革意见,11项正在深入研究制定改革方案。通过这些年的持续努力,新型司法体制的主体框架已基本确立。改革中呈现出许多亮点,突出的有:

### 1. 健全司法责任制

习近平总书记指出,要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子。按照中央要求,在总结地方法院改革经验的基础上,最高人民法院出台了司法责任制实施意见,提出切实推进立案登记制、人员分类管理、完善审判权运行机制、深化审判委员会制度改革、加强院庭长办案、健全法官办案业绩评价体系等一系列改革举措。通过这些改革,司法人员各归其位、各尽其责的管理格局逐步形成,法官检察官办案主体地位进一步确立,以往层层审批、权责不清等问题从制度上得到解决,办案质量效率稳步提升,“案多人少”问题有效缓解。目前,在总编制没有增加的情况下,全国基层法院检察院85%以上的司法人力资源配置到办案一线,办案力量增加20%以上,人均办案数量增长20%以上,结案率上升18%以上,一审后服判息诉率提高10%以上,二审后服判息诉率达98%以上。落实司法责任制,既要确立法官检察官办案主体地位,做到谁办案谁负责,又要与时俱进创新监管方式,从微观的个案审批、文书签发向宏观的全院、全员、全过程的案件质量效率监管转变,确保放权不放任、有权不任性,推动从整体上提升司法质量和水平。

与此同时,建立健全防止人为干扰司法的制度,中办、国办出台了《关于领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》。规定是防止领导干部干预司法的“高压线”,也是保障法官、检察官独立运行司法权力的“防火墙”。为使司法摆脱地方行政权力的干扰,还推动了省以下地方法院检察院人财物统一管理改革,确保基层法院、检察院超然立身于地方利益之外。推行司法人员职业保障制度,出台关于建立法官检察官逐级遴选制度的意见等,解决了司法人员晋升和待遇问题等等。随着改革的相关配套政策基本到位,司法责任制这块基石逐步夯实。

### 2. 完善司法人员分类管理制度

把法院工作人员分为法官、审判辅助人员和司法行政人员,建立和完善司法人员分类管理制度,是此次司法体制改革的“重头戏”。而法官检察官员额制改革是实行司法人员分类管理的核心任务。员额制按照司法规律配置司法人力资源,坚持以能力和业绩为导

向,以最贴近审判工作实际、最符合审判工作规律的方式进行考试、考核,保证优秀法官入额,并且能上能下、能进能出。这是实现法官检察官正规化、专业化、职业化的重要制度保障。今年7月3日,最高人民法院首批367名入额法官,7月17日,最高人民检察院首批227名入额检察官完成了宪法宣誓仪式,而且入额比例分别控制在27.8%、31.8%,这标志着员额制改革开始在法院、检察院全面落实。同时,逐步完善动态化员额退出机制,让不适应在一线办案的人员及时退出员额,形成正确用人导向;建立常态化员额增补机制,对预留或空出的员额指标,定期进行遴选,让优秀的法官检察官助理等符合条件的人员及时入额,稳定职业预期。

### 3. 推进以审批为中心的刑事诉讼制度改革

2016年10月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合印发了《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,司法体制改革又迈出重要一步。改革完善刑事诉讼制度,充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的作用,目的是从制度上防止冤假错案的发生,使每一起案件的判决都经得起历史考验。改革意见就侦查、起诉、审判环节如何落实以审判为中心的刑事诉讼制度提出了一系列具体措施,强调未经人民法院依法判决不得确定任何人有罪、没有证据不得认定犯罪事实;强调法院对侦查机关提供的证据不能直接采信,而是要把证据拿到法庭上,通过质证的方式确定其合法性与客观性;程序上不合法或来源不明的证据,一律被列为非法证据予以排除;等等。这一改革不仅有利于侦查、起诉、审判各环节落实以审判为中心的刑事诉讼制度,也有利于促进公安执法的规范化。比如,改革意见强调,法院可根据审理需要,要求侦查人员出庭证明结果真实性与过程合法性。

与此同时,一系列配套改革举措同步推出。出台了《关于认罪认罚从宽制度改革试点方案》,要求在涉及侦查、审查起诉、审判等各诉讼环节,明确法律依据、适用条件,明确撤案和不予起诉程序,规范审前和庭审程序。出台了《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》,要求坚持源头治理、预防为主,坚持人民调解、行政调解、司法调解联动,坚持完善制度、健全机制、搭建平台,建立有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制。进一步完善法律援助制度,在不断扩大法律援助范围的基础上,提高法律援助的质量,健全公共法律服务体系。

#### 例二:国家监察体制改革

国家监察体制改革是十八大后中央推出的一项事关全局的重大政治改革举措。习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上提出,要整合监察力量,健全国家监察组织架构,形成对行使公权力的公职人员全面覆盖的国家监察体系,并将其作为一项重大改革任务提上重要日程。十八届六中全会提出“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关和公职人员依法进行监督。”“监察机关”被前所未有地放置于“政府”和“司法机关”之间,取得了与政府、法院检察院平行的独立位置。这是基于国家长治久安大局考量所采取的举措,是全面从严治党、实现党内监督与人民监督有机结合的客观要求。改革目的就在于加强党对反腐败工作的统一领导,通过整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量,建立集中统一、权

威高效的国家监察体系。

中央政治局、中央政治局常委会和中央全面深化改革领导小组先后6次专题研究国家监察体制改革事宜,成立中央深化国家监察体制改革试点工作领导小组,由全国人大常委会做出相关决定,在北京市、山西省、浙江省开展监察体制改革试点,中共中央办公厅印发了试点方案。试点方案要求在三地设立各级监察委员会,探索实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,并对设置机构、整合职能、丰富监察手段、完善监察程序、扩大监察范围、明确监察对象等方面提出具体试点任务。试点方案要求监察委员会由本级人大产生,监察委员会主任由本级人大选举产生,监察委员会对本级人大及其常委会和上一级监察委员会负责、并接受监督。今年1月到5月,北京市及其所辖16区县,浙江省及其所辖11个地级市、90个县市区,山西省及其所辖11个地级市、119个县市区监察委员会全部成立。三地均把制度创新作为重中之重,创制了涵盖监察范围、监察职责、监察权限、监察程序、监督管理等内容的业务运行工作规程,细化了全国人大常委会授权的12项措施和试点方案明确的技术调查、限制出境等两项监察措施使用程序和办法。按照改革的时间表和路线图,在试点取得经验的基础上,制定国家监察法,设立国家监察委员会,依法对所有行使公权力的公职人员违法行为实施监督、调查、处置。可以预见,随着改革深入推进,一个权威高效的反腐败监察体系将应运而生。

#### (四) 在文化体制改革方面

习近平总书记提出,要紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、建设社会主义文化强国、完善文化管理体制和文化生产经营机制、建立健全现代公共文化服务体系和现代文化市场体系来做好工作,以此推动社会主义文化大发展大繁荣。十八大以来,中央高度重视推进文化体制改革,陆续出台了《深化文化体制改革实施方案》、《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》、《关于繁荣发展社会主义文艺的意见》、《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》、《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》、《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》等众多改革文件或方案,将文化体制改革的理论与实践推向了一个新高度。十八大以来的文化体制改革方向明确、内容丰富、亮点纷呈。从总体上看,体现了这样一些重要的改革导向:

##### 1. 坚持社会效益与经济效益相统一的原则

习近平总书记指出,在推进文化体制改革、繁荣发展文化事业和文化产业的过程中,要把握好意识形态属性和产业属性、社会效益和经济效益的关系,始终坚持社会主义文化前进方向,始终把社会效益放在首位。无论改什么、怎么改,导向不能改、阵地不能丢。随着文化产业的迅猛发展和文化市场日益繁荣,如何防止文化企业唯票房、唯收视率、唯发行量、唯点击率,成为加快推动文化改革发展的重大课题,也成为衡量文化体制机制创新成效的重要标准。而确立了国有文化企业社会效益放在首位、社会效益与经济效益“双效统一”原则,是十八大以来文化体制改革又一个鲜明特点和重要突破。

推动国有文化企业两个效益相统一涉及文化改革发展的各个方面,需要着眼全局、内外兼修、同时着力。既要完善文化企业内部运行机制,也要营造良好外部环境,既要充分尊重企业法人主体地位和自主经营权,也要有效发挥政策引导调整作用。因此,中办、国

办颁发的《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》,重点就国有文化企业改革发展中有关内部组织架构、绩效和薪酬考核、股份制改造、兼并重组、资产监管运营、干部人才管理等,提出了具体意见,同时,对法治建设、市场体系建设、政策业务培训等两个效益相统一的一些外部环境建设,也提出了原则要求。可以说,《意见》回答了文化企业怎样能活得好、行得正、走得远的问题,回答了怎样弘扬中国精神、传播中国价值、凝聚中国力量的问题,作为国有文化企业改革发展的重要指导性文件,为当前和今后一段时期深化文化体制改革、促进文化产业持续健康发展提供了重要指导。

## 2. 发挥市场在文化资源配置中的积极作用

鉴于文化领域涉及上层建筑、意识形态,推进改革的敏感性强、难度也较大,坚持稳妥推进一直是文化体制改革把握的基本原则。但之前很多改革或因认识不足而路径狭窄,或因基础不实而浅尝辄止,虽然改革在持续推进,但并没有产生强烈的社会认同。社会上甚至存在文化体制改革自我循环、封闭运行的解读。深入剖析,许多改革不同程度地存在政府包办、行政主导的问题,社会参与度不够,百姓获得感不强。十八大以来,文化领域借鉴经济领域改革的有益经验,进一步开拓思路,以激发全民族文化创造活力为中心环节,着力完善文化管理体制,发挥市场在文化资源配置中的积极作用,推出了一系列重要改革:加快转变文化行政管理部门职能,推动政府部门由办文化向管文化转变,推动党政机关与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系;进一步打破文化市场条块分割、地区封锁、城乡分离的传统格局,完善文化市场准入和退出机制,鼓励各类市场主体公平竞争、优胜劣汰,促进文化资源在全国范围内流动;深入推进经营性文化单位转企改制,完善法人治理结构,形成体现文化企业特点的资产组织形式和经营管理模式;鼓励有实力的文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组,引导社会资本以多种形式投资文化产业,允许参与对外出版、网络出版,允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营等,加快培育合格的文化市场主体等等。这些改革,大大激发了市场主体的活力,推动提供了更多更好的优秀文化产品和服务,促进了文化事业文化产业的进一步繁荣发展。

## 3. 加快建设完善公共文化服务体系

习近平总书记提出,文化民生要“关照人民的生活、命运、情感,表达人民的心愿、心情、心声”。十八大以来文化体制改革的一个着力点,是加快建设和不断完善公共文化服务体系。

十八大提出要加快推进文化惠民工程,推动公共文化服务设施向社会免费开放;十八届三中全会提出“建立健全现代公共文化服务体系”;十八届四中全会进一步提出,要制定公共文化服务保障法。基于这些要求,2015年中办、国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,形成了对现代公共文化服务体系建设的顶层设计。各地以标准化、均等化为目标,坚持政府主导、重心下移、共建共享,大力推进公共文化服务体系建设,初步建成了包括国家、省、地市、县、乡、村和城市社区在内的六级公共文化服务网络。同时,创新公共文化服务的理念和模式,变政府“端菜”为群众“点菜”,公共文化服务活力进一步增强。

### (五) 在社会体制改革方面

十八大以来,社会领域改革更加强调坚持以人民为中心来谋划,聚焦民生领域的热点难点,在教育、就业、医疗、社保等领域集中推出一批重点举措。出台了《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》、《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》、《关于深化考试招生制度改革的实施意见》、《关于加快发展现代职业教育的决定》、《关于深化教育体制机制改革的意见》、《关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》、《关于全面推开县级公立医院改革综合改革的实施意见》、《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》、《关于全面放开养老服务市场、提升养老服务质量的若干意见》、《关于建立统一的城乡居民养老保险制度的意见》、《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》等等。这些方案的出台实施,办成了一些关系人民群众切身利益的实事难事,使人民群众的获得感、幸福感进一步增强。总体来看,十八大以来的社会体制改革,内容更加全面系统,措施更加务实有效。主要特点是:

#### 1. 着力推动扩面提质

社会领域改革有其自身特点。每一项看似细微的改革惠及的往往都是一个较大数量的群体,一个看似简单的措施可能就是解决人民群众大问题的政策。因此,社会领域改革的具体措施,往往不是一两个提纲挈领的文件能涵盖的,必须是逐项细化实化。正因为如此,习近平总书记指出,抓民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,抓住最需要关心的人群,一事情接着做事情办、一年接着一年干,锲而不舍向前走。十八大以来,社会领域改革注重补短板、补空白,始终坚持“社会政策托底”,在扩大政策的覆盖面、提高政策的含金量上下功夫。习近平总书记主持召开中央深改组会议中相当一部分都涉及民生议题,会议审议通过的民生领域文件涉及医疗、就业、教育、养老、社保等多个方面,改革取得了一批重要成果。以医疗卫生和教育为例,深化医药卫生体制改革方面,全国所有省(区、市)全面推开公立医院综合改革,全部取消药品价格加成,群众就医负担持续减轻;医疗基础条件进一步改善,到2016年末,全国医疗卫生机构数达98.3万个,全国卫生技术人员达845万个,每千人医疗卫生机构床位数达5.37张,分别比2012年末增加3.3万个、178万人、1.13张,数量和质量实现双提升。深化教育体制改革方面,十八大以来,财政性教育经费支出占国内生产总值比例超过4%,学前教育毛入园率、九年义务教育普及率、高中阶段和高等教育毛入学率均达到或超过中高收入国家平均水平。

#### 2. 着力强化制度建设

面对近年来经济下行的压力,中央始终坚持人民利益至上,保障必要的民生投入,不断改善与提升民生水平,让人民群众有更多获得感。同时,通过着力强化制度建设,努力实现发展成果更多更公平惠及全体人民。习近平总书记指出,完善制度,就是要形成系统全面的制度保障,使制度更加公平、普惠和可持续。要花钱买制度而不是简单地花钱买稳定,要着力解决地区差异大、制度碎片化的问题。按照这一要求,进一步消除重点民生领域的制度瓶颈,并逐渐形成配套。其中包括:推进机关事业单位养老保险制度改革,机关事业单位与企业等城镇从业人员统一实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制

度,破除养老保险“双轨制”;整合城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度,统一提高城乡居民基础养老金最低标准,整合城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗制度,通过制度的统一,加快实现城乡居民公平享有基本公共服务和重要公共资源;全面建立城乡统一的户口登记制度,推动户籍制度改革和居住证制度“双落地”,让进城农村人口真正享受均等化城市基本公共服务;按照“房子是用来住的,不是用来炒的”定位要求,建立多主体供给、租购并举、政府保障基本需求的住房制度等等。

### 3. 着力解决重点问题

十八大以来社会体制改革一方面注重解决领域的扩面补短问题,另一方面注重解决重点地区、重点人群获得均等社会公共服务问题,其中特别注重的是贫困地区、贫困人口的社会发展和公共服务问题。2015年11月,中央召开扶贫开发会议,中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,吹响了新时期脱贫攻坚战的号角。结合实施脱贫攻坚战略,着眼精准扶贫、精准脱贫,出台了《关于建立贫困退出机制的意见》、《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》、《脱贫攻坚责任制实施办法》、《全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作专项督导办法》等重要改革文件和方案,为加快贫困地区贫困人口脱贫、享受均等的基本公共服务提供了有力的体制机制保障。经过各方协力、多措并举,我国贫困人口从2014年底的7017万人减少至4335万人,贫困发生率从5.7%降至4.5%。

#### (六) 在党的建设制度改革方面

十八大以来,党中央把党的制度建设改革纳入到全面深化改革总体部署中加以大力推进,出台了一系列改革文件与方案。改革着眼于全面从严治党,提高党的科学执政、民主执政、依法执政水平,在组织制度、干部人事制度、反腐倡廉建设等方面做了许多新的重要的探索。总体上看,体现出如下一些鲜明的特点:

##### 1. 理论创新达到新高度

为推进党的建设新的伟大工程,习近平总书记作出一系列重要论述,推动实现了十八大以来党的建设方面理念、思想和观点的科学创新与深入发展。包括:办好中国的事关键在党;中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导;新形势下,落实党要管党、从严治党的任务比过去任何时候都要更为繁重和紧迫,要牢牢把握“全面从严治党”这个党的建设的主题,把严的要求贯彻到管党治党的全过程、落实到党的建设各方面;始终坚持“以人民为中心”的党的建设的根本价值取向,把人民放在心中最高位置;把思想建党摆在党的建设的首要位置,坚持思想建党、组织建党、制度治党相结合;从严治党的关键是从严治吏,要强化党组织领导和把关作用,培养选拔党和人民需要的好干部,建设一支宏大的高素质干部队伍;加强纪律建设是全面从严治党的治本之策,要把纪律和规矩挺在前面,用铁的纪律维护党的团结统一;要努力形成系统完备的党内法规制度体系,坚持用制度治党、管权、治吏等等。

##### 2. 制度创新形成新体系

习近平总书记指出,从严治党靠教育,也靠制度,二者一柔一刚,要同向发力、同时发力。在十八大以来开展的党的建设方面,制度建设被放到重中之重,并一手抓制度建设,

一手抓制度执行。党的十八届六中全会审议通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》,是制度治党的标志性成果,管党治党正在实现制度化、规范化。中央出台了《关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》、《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《关于完善党员干部直接联系群众制度的意见》等重要规章、文件,同时推动各项制度创新:推动党的组织制度改革,健全新形势下党内政治生活、组织生活的准则与规定;深化干部人事制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制,努力促使各方面优秀干部充分涌现;推动基层组织制度改革,分别出台加强国有企业、社会领域、民办学校等领域党的制度建设的具体措施;制定实施深化人才发展体制机制改革意见,以揽天下英才而用之等等。

### 3. 实践创新迈出新步伐

十八大以来党的建设制度改革,注重在实践中创新,针对当前党内政治生活和党内监督存在的薄弱环节,将党的建设理论创新成果贯彻落实到实践创新中,解决党的建设中存在的突出问题。具体体现在:学习教育常态化。中央先是在全党深入开展党的群众路线教育实践活动,随后在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育,然后在全体党员中开展“两学一做”学习教育。目前,推进“两学一做”学习教育已常态化、制度化。这些学习教育实现了从内容到形式的创新,对全面从严治党起到了重要的牵引作用。以零容忍态度严厉惩治腐败。十八大以来,党中央以创新举措铁腕反腐、猛药去疴、重典治乱,坚持无禁区、全覆盖、零容忍,“老虎”“苍蝇”一起打,坚决清除各种“污染源”,使多少年来一直遏制不了的腐败现象多发高发势头得到了有效遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成,极大赢得了党心民心。强化巡视监督的利剑作用。十八大以来,巡视工作得到前所未有的重视与加强。《中国共产党巡视工作条例》几经修改,更加完善有力。巡视聚焦政治巡视,着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违法违纪问题;着力发现是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等问题;着力发现是否存在违反党的政治纪律问题;着力发现是否存在选人用人上的不正之风和腐败问题。巡视监督成为真正的“国之利器、党之利器”,对推进党的建设新的伟大工程、反腐倡廉、纯洁党风政风发挥了重要作用。截至目前,十八届中央已经完成11轮巡视,实现对31个省区市和新疆生产建设兵团、中央和国家机关、中管国有重要骨干企业和中央金融机构全覆盖。正在进行的第12轮巡视过后,将实现一届任期巡视全覆盖目标。(未完待续)

(责任编辑:刘英)