

· 习近平新时代中国特色社会主义思想研究 ·

# 十八大以来的改革部署与推进： 方向、重点、方法

——习近平总书记全面深化改革系列重要论述研究(下)

范恒山

(续 2017 年第 6 期)

## 三、优化改革方法

习近平总书记指出,改革开放是前无古人的崭新事业,必须坚持正确的方法论,在不断实践探索中前进。对于改革来说,方法问题从来都不是一个小问题。改革方法决定改革的质量和效率,在很多时候甚至直接决定改革成败。把握内在规律、坚持正确的方法论成为十八大以来推进改革的一个重要指导原则。改革方法在总结中拓展,在继承中创新,体现出丰富的内容与特性。包括如下一些内容:

### (一) 加强领导

改革是名副其实的“一把手”工程,加强领导是保证改革顺利推进并取得成效的关键。如果说落实是否到位是衡量改革是否取得实效的“秤”,那么加强领导就相当于“定盘的星”。十八大以来,习近平总书记多次强调,各级领导要切实加强对改革的领导,强化责任担当,始终站在第一线直接领导、亲自谋划、全力推动改革。各级党政主要负责同志向党中央和习近平总书记看齐,身先士卒,推动各项改革扎实向前推进。作为推进改革重要的方法论,加强领导体现了这样一些内容和要求:

#### 1. 要切实部署

各级党委政府主要负责同志要把改革放到突出重要位置,列入党和政府工作的主要议事日程,并形成强有力的机制,积极谋划,大力推进。一方面,要领会、把握好中央要求,党中央关于改革的精神要第一时间传达贯彻,党中央确定的改革任务要积极部署落实,党中央提出的重大改革问题要认真研究解决。另一方面,要结合地区实际部署改革事项。要按照中央的总体部署,提出本地区推进改革的主要任务、基本措施和具体要求。因地制宜,一环扣一环、一步紧跟一步地细化实化中央确定的重大改革措施,着力解决本地区存在的突出体制和机制问题。

#### 2. 要亲力亲为

党政主要负责同志抓改革,具有重要的示范作用。习近平总书记多次强调,各级主要负责同志要自觉从全局高度谋划推进改革,亲力亲为、以上率下。亲力亲为体现在,重要改革亲自部署、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调、落实情况亲自督查,扑下身子,狠抓落实。亲力亲为体现在,要抓思路,带领大家一起定好盘子、理清路子、开对方子;抓调研,掌握实情,及时了解重大改革落地的情况;抓推进,注意解决落实中的思想问题和具体困难。还要勇于挑最重要的担子、啃最硬的骨头,对一些难度大的改革,要直接负责、亲自推动。

#### 3. 要勇于担当

党政主要负责同志是抓改革的关键。改革越向纵深推进,遇到的硬骨头越多。越是这个时候,主要

作者简介:范恒山,国家发展和改革委员会副秘书长。

负责同志越要有改革担当,勇于任事。在关键问题上要敢于拍板,只要符合党中央要求、符合基层实际、符合群众需求,就要坚决改、大胆试。对党中央明确的改革任务,要旗帜鲜明抓落实。要把主要负责同志抓改革落实的责任明确下来,对责任不到位、不担当、敷衍塞责、延误改革的,要严肃问责。

## (二) 系统协同

习近平总书记多次强调,注重系统性、整体性、协同性,是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。改革越深入,越要注重协同。注重系统协同,特别要把握好如下方面:

### 1. 要加强顶层设计

改革思路的系统协同是基础。推进改革,首先要按系统协同的要求做好改革方案的顶层设计。这就是习近平总书记所指出的,全面深化改革是一项复杂的系统工程,是关乎全局、体现方向、系统性强、风险性大的宏大创新工程,需要加强顶层设计和整体谋划。根据十八大的要求,十八届三中全会做出了全面深化改革的决定,形成了改革的总体或顶层设计。十八届三中全会后,中央成立了全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。同时,围绕完善社会主义市场经济体制的主体框架,对各重点领域改革分别进行了全面系统的顶层设计,形成了相关领域综合性改革实施方案,提出了改革推进的路线图、时间表,有效保障了改革的系统、整体、协同推进。

### 2. 要注重统筹协调

习近平总书记在部署改革工作时指出,下一步,改革纵深推进、系统集成的特点比较突出,对抓好统筹协调提出了更高的要求。要明确主攻方向和重点,把握好改革的进程和节奏,掌控好改革风险,加强改革协同联动。的确,全面深化改革本身就体现着系统性、整体性和协同性的内涵。无论是夯基垒台还是攻坚克难,单项改革都难以自主突进,而有赖于其他改革的协同、配套和支撑,诸多改革事项是互为条件的。把握这些本质特点和内在要求,领导、推进改革时必须高度注重统筹协调、系统配套。要统筹改革部署,推进重点环节改革时,要考虑相关改革事项的协同,相应推进相关性较强的改革;要建立统筹协调的推进机制,根据改革措施的轻重缓急、难易程度、推进条件,部署改革推进的步骤和次序。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,朝着全面深化改革总目标聚焦发力。

十八大以来,各领域改革都在加强顶层设计的同时,注重做好相互间的统筹协调,使改革相互支撑、相互促进,不成为其他改革的障碍或掣肘,以促进改革由点及面、串点成线,不断向中心靠拢,形成整体效应。比如国企改革已步入深水区,要啃的都是硬骨头,难以一招定乾坤,需要打出一套组合拳,国家出台了“1+N”的改革文件,系统推进了包括混合所有制改革试点、员工持股等在内的“十项试点”和以管资本为主的国资监管机构改革等“九项重点任务”,改革的主体框架就此搭建起来。再比如,在科技体制改革中,统筹衔接当前和长远,研究国家实验室组建方案、将国家自主创新示范区试点政策推向全国、下放科技成果处置收益权等等,一系列改革举措环环相扣、协同推进,创新链、产业链、资金链、政策链相互交织、相互支撑,形成了创新发展的合力。

### 3. 要推动集成整合

要厘清和把握重大改革事项间的内在联系和逻辑关系,提高改革系统集成能力。这也是加强系统协同的重要内容。要把住顶层设计和路线图,注重改革举措配套组合,使各项改革举措不断向中心目标靠拢。特别要注重同一领域改革举措的前后呼应、相互配合、形成整体。同一事项涉及不同部门并且职能交叉重复的要整合,不搞政出多门,不要换汤不换药;对各类改革平台、改革试点要进行整合,合并同类项,不搞遍地开花,提高政策的精准性、兼容性,避免以各类形式出现的改革平台抵消了统筹协调系统推进改革的效果和力度。比如,这些年来,我们搞了很多试点,取得了显著成绩,但也存在着单项试点名目众多、内容重复或泛化等问题。习近平总书记强调,试点是改革的重要内容和重要方法,但不能搞泛化了。根据中央部署,针对试点过多过滥、争抢资源、久试无果等问题,2016年进行了一次全面清理规范,各单位共清理改革试点1596项,占原有试点总数(3169项)的50.4%。其中,各省区市部署的改革

试点 2596 项, 清理 1378 项。经过清理和规范, 加强了试点工作的系统集成, 进一步明确了试点的方向和路径。

### (三) 科学制策

改革方案质量优劣直接关系改革效果甚至成败。十八大以来, 习近平总书记多次对制定好改革方案提出要求。他强调, 要把方案质量放在第一位, 使提出的改革方案最大限度符合实际, 符合改革要求, 真正解决问题。方案每一条改革举措都要内涵清楚、指向明确、解决问题, 便于基层理解和落实。概括地说, 科学制定好改革方案, 需要把握好这样一些环节:

#### 1. 要重视调查研究

调查研究是形成科学对策的基础和前提。毛泽东同志说过, 没有调查就没有发言权。他亲自撰写的《湖南农民运动考察报告》(1927年3月5日)、《分青和出租问题》(1930年11月15日)、《长岗乡调查》(1933年11月)等调研名篇, 至今仍然是调查研究工作的典范和指引。习近平总书记也特别重视这一点, 他要求, 把调查研究放到重要位置, 在深入调查研究的基础上搞好方案设计。要坚持眼睛向下、脚步向下, 多深入实际、深入基层、深入群众听取各方意见, 了解基层群众所思、所想、所盼, 从实践中寻找最佳方案, 使改革更接地气、更可操作。

但在现实工作中, 的确存在闭门造车写文件、异想天开做方案的情形, 以至于有些出台的文件方案因明显脱离实际而不得不收回或中止执行, 而相当一部分文件方案则因为正确的空话连篇无法操作, 而被束之高阁。这方面的教训十分深刻。科学制策, 必须重视调查研究, 并且需要做深入细致的调查研究。调查做得全面不全面、深入不深入、细致不细致, 其结果是完全不一样的。

#### 2. 要兼顾多方利益

兼顾多方利益, 有利于充分调动各方面参与和推动改革的积极性, 保障改革向纵深挺进。这是改革的一个重要方法, 也是制定改革方案应当把握的一条重要原则。在制定主体上, 要防止既得利益主体主导; 在内容的把握上, 要以保障和增进绝大部分人群利益为指向, 并尽可能在增量改革方面做文章。与此同时, 基于利益调整考量的改革方案的制订, 要处理好整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系。

#### 3. 要保证研究时间

习近平总书记指出, 要把提高改革质量放到重要位置, 坚持速度服从质量。如前所述, 他还明确要求, 要把方案质量放在第一位。改革方案的制订不宜简单设置时限。越是重要的改革方案, 所涉及的问题往往越复杂, 越需要充分研究、深入调研、多方论证, 这就必然要花费一定的时间。仓促行事, 容易粗制滥造, 也容易挂一漏万。这种方案如果下达执行, 不仅会带来改革的曲折, 而且会造成不良的社会影响。“宁可慢一点, 也要好一点”, 这应作为制定改革方案的一个基本原则。相对于不科学的“急就章”式的改革方案导致的巨大代价, 多花点时间把改革方案做得更科学一些是值得的, 这与不思改革、拖延改革是两回事。

#### 4. 要充分听取意见

习近平总书记多次强调, 要严格方案制定程序, 广泛听取意见, 特别是多深入基层听取各方意见。具体说, 一是多部门参与。多部门参与的过程是发扬民主的过程, 是统一认识的过程, 是协调利益的过程, 还是纠偏正误的过程。原则上, 每一项改革方案的研究制订都应坚持各相关部门、单位共同参与。在此基础上, 由综合改革领导机构负责统筹、指导、协调和完善, 多方面聚智、多角度论证、多层面把关, 确保改革方案的科学性。二是尽可能公开。任何一项改革都涉及人民群众的利益, 理应让人民群众参与, 这既包括参与改革, 也包括参与改革方案的设计。改革方案最终要向大众公开, 而在此之前让群众参与方案的讨论, 一方面可以集思广益, 另一方面可以增强其承受能力, 因为征求意见的过程同时也是解放思想、解开心结的过程。应该把改革方案的公开制定或公开征求意见作为一种常态, 把封闭制定相

关改革方案作为一种特例,严格限制其数量。过去的实践表明,闭门造车设计出来的所谓改革方案,往往脱离实际:有的公布之后广受诟病,结果是还未改到位,又不得不紧锣密鼓地谋划新一轮改革;有的则由于研究制定时局限于内部操作而导致先天不足,因而在实施时不得不“亡羊补牢”,四处开口子,事实上导致出台的改革方案成了一纸空文;还有的带来严重负面效果,事与愿违。这样的改革会付出巨大的社会成本,严重影响改革的声誉。必须转变思想观念,彻底解决改革方案制订的封闭性问题。改革方案的研究制订过程,能公开的应尽量公开,到最后决定之前,也应在较大范围内听取意见。

#### 5. 要科学合理借鉴

科学制策,需要合理借鉴,尤其是积极借鉴那些经过提炼总结、普遍认同、适应性较强的做法,但任何借鉴都不可盲目照搬照抄、照单全收。对于国外的一些做法要认真甄别分析,不仅要看效果,还要看实施的环境和条件,不能把国外的做法与经验简单地理解为国际规则。国外很多成功的做法,往往也是根据自己的国情和实际条件创造或建立的。归根结底,科学制定方案,要处理好积极借鉴与立足国情的关系,不能照搬照套。改革实践和其他方面的实践已经无数次证明,照搬照套必然会失败或付出沉重代价,只有把国际上较为通行的做法或多年来已经形成的惯例与我国国情、区情结合起来,才能取得积极效果。

#### (四) 突出重点

习近平总书记明确指出,改革需要整体推进,但不能是平均用力、齐头并进,而是要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,注重抓重要领域和关键环节。他又说,面对改革的复杂形势和繁重任务,要牵住改革“牛鼻子”,既抓重点领域、重点任务、重要试点,又抓关键主体、关键环节、关键节点。

全面深化改革仍然要突出重点,这是因为,面面俱到的改革会使有限的资源分散,导致全部或大部分改革项目浅尝辄止,不能产生彻底的、长期的改革效应;还会导致鱼龙混杂,增加不必要的社会成本,或因改革泛化导致社会的轻视。更重要的是,改革是一个系统工程,只有抓住牵一发而动全身的关键,才能带动全局突破。从方法论的角度讲,面面俱到的改革往往具有排炮性且碎片化的特征,实际上也往往缺乏章法和秩序,并不是真正意义上的全面改革,也难以产生实实在在的效果。改革重点的选择,是对内容重要程度、时间紧迫程度和条件具备情况的综合考量。一般地说,应突出这样一些方面:

##### 1. 要突出薄弱环节改革

薄弱环节是体制建设的“短板”。突出重点,当务之急是补齐短板。习近平总书记强调,改革要直面矛盾和挑战,对准瓶颈和短板,精准对焦、协同发力。突出薄弱环节,是要大力推进那些议了多年、改革阻力大、尚未有效开展的改革;大力推进那些持续较久却一直没有取得实质性进展的改革;大力推进那些浮于表面、浅尝辄止没有触及根本的改革;大力推进那些适应新形势新任务要求亟待开展的改革。与此同时,也要对一些虽然着力不少但效果不明显的改革从思路和方案上进行及时的调整与完善。

比如,在简政放权、放管结合、优化服务的过程中,改革目标和方向都很正确,但是在“往哪儿放”“怎样接住”“如何监督”等方面的思路与体制建设还需要深入探索。再比如,针对社会领域改革的一些缺项,要在进一步放开基础设施领域投资限制,在市场准入、职称评聘、社保定点、对公私机构实行同等政策等方面,需要尽快出台实质性改革举措。还比如,公务用车制度改革的目的与方向都是好的,但这次改革受区域地理环境空间状态、发展水平、工作分量等多种因素制约,越改到基层,情况就越复杂,需要因区制宜,不能一刀切。在推进过程中需深化研究,灵活对待,不断加以调整完善。

##### 2. 要突出基础性环节改革

基础性改革是对整体和关键方面起基础和支撑作用的改革,具有夯基垒台、架梁立柱的性质。抓住了这些改革,全面深化改革就有了良好条件,改革也才能沿着既定的方向一往直前。习近平总书记多次讲,重大制度改革要放在突出位置、首先抓好,尤其是抓好对党和国家工作大局有重大影响的制度完善,继续把四梁八柱性质的体制机制建设推向前进。为此,在实际操作中,要在全面评估各领域改革的基础上,坚持问题导向,把各领域具有四梁八柱性质的改革明确标注出来,排出优先顺序,重点推进,发挥好

支撑作用。特别要把国有企业、财税金融、价格体制、科技创新、土地制度、对外开放、文化教育、司法公正、环境保护、养老就业、医药卫生、党建纪检等领域具有牵引作用的改革牢牢抓在手上,下大力气加以推进并取得实效。

### 3. 要突出牵一发动全身环节改革

新的体制是一个系统,全面深化改革也是一个系统工程。为保障改革沿着舍此无他的轨道顺利推进,为使改革实现事半功倍的效率,必须梳理各领域及各环节改革的逻辑关系,分清主次轻重,着力抓好那些牵一发动全身的改革事项,实现纲举目张,带动全局突破。一般地说,要把那些在新体制系统中发挥决定性作用的核心环节、对经济社会发展全局起着主要制约作用的关键环节、有利于解决当前经济社会发展突出矛盾且具备相关条件的重要环节,作为当前和未来改革的重点,切实抓紧抓好。就当前和未来一个时期而言,应把形成选贤任能的干部人事制度、建立保障公民公平发展权利和机会的制度体系、推进基本公共服务均等化、健全现代产权制度和规范的现代企业制度、实现重要产品和资源要素的市场化配置、完善生态环境保护机制等作为改革的重中之重。

### (五) 狠抓落实

一分部署,九分落实。抓好落实是十八大以来改革方法的重要组成部分,也是习近平总书记在部署推进改革时强调最多的关键举措之一。他指出,要“踏石留印、抓铁有痕”,“凡是议定的事要分头落实、不折不扣抓出成效”,要用钉钉子的方式与精神抓好各项改革措施的落实。狠抓落实,需要把握住如下环节:

#### 1. 明确责任分工

习近平总书记一再强调,改革工作能不能落实到位,落实责任是关键。他指出,推进改革工作,关键是落实责任。一些工作沙滩流水不到头,神龙见首不见尾,主要是责任没有落实。改革落实是一个完整封闭的责任链条,各主体既有分工,也有合作,缺了哪个环节都不行。中央明确,要抓好部门和地方两个责任主体。要把改革责任理解到位、落实到位,以责促行、以责问效。凡是承担改革任务的地方和部门,都要知责明责、守责尽责,做到各就各位、各负其责,并全程跟进、全程负责。要形成上下贯通、层层负责的主体责任链条,健全能定责、可追责的考核机制。各级各部门要拧紧责任螺丝,一级抓一级,层层传导压力、落实责任。

中央还清晰划分了各改革主体的责任:中央改革办要把推动改革落实作为重要职责,着力抓好改革举措督察落地。各专项改革小组对本领域改革负有牵头抓总、特别是协调解决矛盾的责任,既要抓统筹部署,协调解决重大问题、共性问题,也要抓督查落实。改革牵头部门是落实中央部署具体改革任务的责任主体,对经办的改革举措落实负有直接责任,要做到全程过问、全程负责、一抓到底。中央要加大对地方改革创新的指导力度,做到下有所呼、上有所应,调动和保护地方改革的积极性。地方党委对本地区全面深化改革负主体责任,要统筹好中央和地方两个层面的要求,抓好改革举措落实,党委书记是第一责任人,既要挂帅、又要出征,亲力亲为抓好改革。

#### 2. 把握合适时机

对于推进改革来说,时机的选择与把握十分重要。时机决定改革的效果,时机关乎改革的成本,时机还影响改革的难易。对改革时机的考虑实际上是关于改革环境条件的考量。总体上说,把握改革时机要考量如下方面:第一,在经济发展平稳快速、社会安定和谐、人民安居乐业等各方面支撑条件较好时,可推出一些关键性的重大改革;第二,要注重理顺环境、创造条件,抓紧做好前期准备工作,争取适时启动;第三,原则上重要改革不“扎堆”推出,在时机选择上尽可能错开,这一方面是考虑社会承受能力,另一方面也是使每项改革保持较高的受关注度、利于推进;第四,利用好时间窗口,把握合适的时机,不能成为改革犹豫不前的借口和推辞,经过认真研判,只要到了改革窗口,看准了的改革,就要马上出手、一抓到底、务求必胜。

习近平总书记强调,当前和今后一个时期,是全面深化改革的施工高峰期,是落实改革任务的攻坚期,要按照既定的时间表、路线图,更加注重发挥经济体制改革的牵引作用,更加有针对性地解决各领域

各层面各环节的矛盾和问题,不断提高改革的精准化、精细化水平,坚定不移地把全面深化改革推向前进。

### 3. 做好跟踪评估

建立改革效果监测评价机制,是保障改革正确前行又不断深入推进的重要手段。加强跟踪评估在习近平总书记改革讲话中被多次强调。他指出,各方面要对已经出台的改革方案经常“回头看”,既要看相关联的改革方案配套出台和落实情况,又要评估改革总体成效,对拖了后腿的要用力拽上去,对偏离目标的要赶紧拉回来。相对于发展而言,对改革效果的评估存在一定难度。在实际工作中,有些改革的效果表现为与其他改革配套的联动效应,不易单独体现;有些改革处于上位层面,其效果经过了多层次传递;有些改革效果的体现需要一个较长过程,有的甚至难以直接体现;有些改革的效果很难量化等等。因此,建立改革效果跟踪监测评价机制,需要深入研究、统筹考虑、精心设计。一是要尽量量化。要把握改革特性,建立一套富有特色的、可量化的改革评估指标体系,尽可能对每项改革进行精确科学的评估。除基本方面外,应根据环境变化情况适时对指标体系进行调整完善。二是要分类对待。依据多项改革独立程度、时间长短、难易程度等状况,采取不同的评估方式。对可以单独或独立进行的改革,应把握时间节点和目标要求进行评估;受制于其他改革的单项改革,应参照单项改革要求对相关改革进行考核评价,同时进一步考察评估它们相互间的配套联动状态;短期性改革应按期限要求及时进行考核,长期性改革应分阶段进行考核,并以是否取得实质性进展作为各阶段基本考核标准;直接与发展相联或相融的改革,应把经济社会发展的相关指标作为重要考核内容。改革效果评价要与缘由追溯结合起来,准确分清是方案设计的问题,还是工作本身的问题,并有针对性地采取应对之策。三是要优化主体。要充分发挥人民群众、专家队伍、专门机构和舆论部门的作用,坚持由第三方监测评估改革实施效果,保障评估过程的公正和结果的公开,并将此作为一项硬性原则。

### 4. 抓好改革督察

督察是推动改革举措落地的重要手段。习近平总书记强调,要把改革督察工作摆上重要位置,以更大的决心和气力抓好改革督察工作,确保改革方向不偏离、改革任务不落空,使改革精准对接发展所需、基层所盼、民心所向。他明确指出,要调配充实专门督察力量,开展对重大改革方案落实情况的督察,做到改革推进到哪里、督察就跟进到哪里。做好督察,既督任务、督进度、督成效,也察认识、察责任、察作风。在工作中,要把握这样几个方面:一是要以点带面。督察要深入细节,选好督察点,既要抓重点改革任务,也要抓面上改革工作,特别是各地区各部门贯彻落实党中央改革部署的情况。要善于抓正面典型,及时发现总结基层创新举措和鲜活经验,以点带面,推动改革落地。二是要紧盯问题。在发现问题、解决问题上下功夫,提高督察实效。很多具体改革的问题,只要督深察细,总是能找出症结。要深入实际、深入基层,有的问题要一竿子插到底。对重大改革、复杂问题,必要时“回头看”。对督察发现的问题,要认真研究梳理,列出问题和责任清单,明确时限要求,要坚持有什么问题就整改什么问题,是谁的问题就由谁来负责整改,同时举一反三、由点及面,推动更大范围内整改。三是要抓关键少数。要盯责任主体这个“关键少数”,落实不力、整改不到位的就追究责任。牵头部门和地方是抓改革的责任主体,要加强改革自查,定期跟踪并报告改革落实情况。要搞好督察工作统筹,形成合力。

### 5. 强化激励机制

抓落实,基础在管好干部、强化改革导向。为此,习近平总书记强调,要完善考核评价和激励机制,既鼓励创新、表扬先进,也允许试错、宽容失败,最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性,推动全社会形成想改革、敢改革、善改革的良好风尚。要强化敢于担当、攻坚克难的用人导向,褒奖改革者、惩戒慵懒者,把那些想改革、谋改革、善改革的干部用起来,激励干部勇挑重担。要加大改革创新在干部考核和提拔任用中的权重。与此同时,建立健全改革容错纠错机制,形成允许改革有失误、但不允许不改革的鲜明导向。

改革贵在落到实处、见到实效。世界上一些国家的重要改革性举措往往受制于各种因素无果而终。例如美国的医改、移民管理、金融监管、枪支管控等都是如此。相比之下,中国的改革则在扎实地向前推

进,不断显现成效。新加坡的《联合早报》这样评价:“环顾世界,没有一个国家能够像当今中国这样,以一种说到做到、只争朝夕的方式全面推进改革进程。”我国改革既重“最先一公里”,即做好方案制订和部署落实,又重“最后一公里”,即雷厉风行地抓改革的落实和见到实效。改革不能是文件上的改革,不能“只听楼梯响,不见人下楼”,是否真正落实才决定着改革的意义和成效。

#### (六) 依法规范

改革和法治如鸟之两翼、车之两轮,以法制为保障,推动改革在不断突破中规范有序地推进,是十八大以来推进改革的一个重要方法。

##### 1. 重大改革于法有据

把国家各项事业和各项工作纳入法治轨道,既是努力的方向,也是行为的准则。改革也不例外。习近平总书记指出,凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。从条件上看,经过多年的努力,中国特色社会主义法律体系已经形成,涵盖社会关系各个方面的法律部门已比较齐全,这为依法推进改革提供了良好的法制基础。从逻辑上看,针对不合理体制进行的改革在初期更多是先破后立,而深入到今天的改革应当是先立后破,把改革决策和立法决策有机结合起来,做到重大改革于法有据,使全面深化改革全面纳入法治化轨道。立法应主动适应改革的需要。正如习近平总书记强调的那样,凡属重大改革都要于法有据,需要修改法律的,可先修改法律,先立后破,有序进行。有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。改革应充分利用宪法和法律提供的制度空间和条件,大胆探索和创新。

应当指出,十八届四中全会所作出的关于全面推进依法治国若干重大问题的决定,对依法治国提出了180多项重大举措,它们既是法治举措,也是改革举措,很多是三中全会改革举措的延伸、深化和具体化。习近平总书记要求要将其纳入改革任务总台账、一体部署、一体落实、一体督办。这也表明,法治建设本身就是制度改革的重要内容。

##### 2. 坚持立改废并举

习近平总书记指出,改革于法有据,要坚持立法先行,坚持立改废并举。立法先行,要抓住提高立法质量这个关键,完善立法体制机制。为此,要完善立法机制,深入推进科学立法、民主立法。要加强重点领域立法,对涉及全面深化改革等的法律要抓紧制订、及时修改。在研究改革方案和改革措施时,要同步考虑改革涉及的立法问题,及时提出立法要求和立法建议。对不适应改革需要的法律法规,要及时修改和废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”。

##### 3. 依法巩固改革成果

依法推进改革的一个重要内容是依法巩固改革成果。习近平总书记明确指出,对实践证明已比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,要及时上升为法律。依法巩固改革成果,不仅是维护改革的需要,而且还是进一步推进改革的需要。所以,改革推进到哪里,法治就跟进到哪里,坚持改革和法治同步推进,增强改革的穿透力,也保障改革沿着正确的方向持续向前深化。

十八大以来,改革纳入法治轨道,实行重大改革都于法有据取得了明显成绩。例如,十八届五中全会《建议》提出实施一对夫妇可生育两个孩子政策,当人口与计划生育法及相关法规的修订完成后,这些改革才真正落地实施。同时,那些实践条件不成熟,需要先行先试的,也按照法定程序作出了授权。例如,2015年,为在33个县郊区进行“三块地”改革试点,全国人大常委会授权国务院暂停实施《土地管理法》和《城市房地产管理法》的相关条款。有学者认为,改革不合理的制度,往往可能产生“违法改革”的纠结。以制度创新破除制度限制,能让改革既打破固有限制,又完成持续的创新,从而避免出现“不改”的不担当行为,促使改革蹄疾步稳、行稳致远。可以说,在全面依法治国的宏大背景下,无论是试点创新还是制度创建,遵照法定程序成为改革的大前提。“于法有据”,既以法律为改革者撑腰,也有效防止了“乱改”对国家和人民利益造成的损害。

### (七) 试点创新

选择合适的地区和领域,对难度较高、风险较大的改革事项先行开展试点试验,以积累经验、探索路径,是改革开放中形成的一条重要方法。对此,习近平总书记高度重视,指出试点是改革的重要任务,更是改革的重要方法。试点能否迈开步子、趟出路子,直接关系到改革成效。十八大以来,这一改革方法增添了新的要求和内涵,得到了创造性的应用。

#### 1. 坚持正确方向

核心是探索。抓好试点对改革全局意义重大,必须科学把握、认真谋划、深入抓好。试点的目的是探索改革的实现路径和实现形式,为面上改革提供可复制可推广的经验。因此,试点必须解放思想、大胆探索,做到敢想敢干、敢闯敢试。要保护好地方和部门试点的积极性,只要是符合实际需要、符合发展规律,就应给予支持,鼓励试、大胆改。试点是体制机制的创新试验,给的是“先行先试权”,不是给优惠政策和资金项目。否则,试点就失去了它本来的性质和推广运用的价值。

重点在问题。试点不是为试而试,解决问题、探索解决问题的有效方式是试点的任务所在。要深入梳理全面深化改革中各领域存在的问题,尽可能把问题穷尽,让矛盾凸显,并紧盯问题,探索解决路径。

布局要合理。习近平总书记强调,在试点范围选择上要兼顾各个地区。与改革初期相比,当前试点的基础条件与内容要求都发生了较大变化,应综合考虑项目特点、环境条件、问题指向、可推广性等,合理选择试点地区,不仅注重在经济相对发达的地区试点,也注重在经济不发达地区开展相关试点。十八大以来,一大批各种类型的改革试点在全国进行。例如,司法体制改革选择分布在东中西部的上海、广东、吉林、湖北、海南、青海等6个省市进行试点。市场准入负面清单试点逐年扩大,目前已经在近1/3的省份开展了试点,并拟在2018年全面推开。这样的改革案例不胜枚举。

#### 2. 鼓励差别探索

鼓励不同区域进行差别化试点是十八大以来改革试点的一个重要特点。中央与习近平总书记一再强调,我国地区发展不平衡,改革试点的实施条件差异较大,要鼓励不同地区进行差别化探索。试点探索必须坚持眼睛向下、脚步向下,鼓励从实际出发,因地制宜,因情生策。对于解决同一个问题,应鼓励和支持不同地区选择适合自己特点的有效方式。作为宏观指导,有关部门对试点工作不能一刀切,也不能搞教条主义和形而上学,要区分不同情况,实施分类指导,以切实提高改革试点工作的有效性。

各地结合实际大胆探索,涌现出不少基层改革创新的生动案例,一些在部门拿不准、吃不透的改革事项在基层找到了解决路径,一些重大顶层设计在基层得到了创造性落实。例如,贵州金沙县检察院对县环保局提起全国首例行政公益诉讼,山东东平县创建农民土地股份合作社,陕西延安市建立医疗联合体破解公立医院改革难题,浙江推进优质医疗资源“双下沉、两提升”等等。

#### 3. 及时总结推广

由点及面是试点的要义所在。因此,要加强对试点经验的总结提炼。对证明行之有效的经验做法,应及时梳理提炼、完善规范,在面上复制推广。关于试点及其经验推广,也要审时度势、科学对待。习近平总书记要求,由于有些改革错综复杂,不可能一开始就设计全面,要通过试点发现可能存在的问题,不断加以调整,取得经验后再推广。对一些矛盾问题多、攻坚难度大的改革试点,有了初步成果,可以扩大试点范围,有个过渡态,感觉到很稳当了,再全面推开。有的试点经过两三轮后,成熟了要及时在面上推开,不能总试下去。对于具有基础性、支撑性的重大制度改革试点,要争取早日形成制度成果。

### (八) 加强引导

改革进入全面深化的攻坚阶段,面临的形势更加复杂,社会利益诉求更加多元,为凝聚改革共识、增强改革动力,需要进一步采取有效措施,加强改革引导。十八大以来,习近平总书记多次强调,要从多方面加大宣传引导力度,在全社会形成良好改革预期,凝聚起推动改革的强大气场。强化宣传引导成为改革方法论的重要一环。



### 1. 营造良好氛围

中央要求,要加强宣传和舆论引导,为全面深化改革营造良好的社会环境。在宣传典型方面,切实提升宣传的强度、深度、精度。系统宣传改革推进落实情况,重点反映地方思路清、措施实、效果显的改革典型案例,提高社会各界对改革的满意度、认同感。在舆论引导方面,研判分析、统筹平衡改革引起的利益关系调整,对误读、错读改革方向、思路和举措的言论,及时加以纠正,加强正面解读,发挥好媒体快捷、面广、受众多的优势。改进舆论宣传方式,通过灵活多样、悦目的方式,引导干部群众从本质入手、从大局着眼看待改革中出现的问题。

### 2. 及时释疑解难

凡是适宜公开的改革方案,应及时向社会公开发布,并加强政策权威解读,便于基层理解、创新、落实。对拟出台的重大改革方案或政策,要制定切实可行的宣传预案,要通过专题宣传、专家解读等多种方式,进行精准解读、释疑解惑,正确有效引导社会预期,消除模糊认识和片面理解,避免不必要的炒作。

### 3. 做好应对预案

为有效控制风险,保障改革方案顺利实施,应切实做好应对预案。一要妥善应对负面舆情。以正确的态度面对负面舆情,不惧怕、不回避,及时科学地进行处置。该反驳的要有理有据有力驳斥,该解释的要耐心细致合理解释。二要及时调整完善政策。很多改革涉及面广、力度大,肯定会出现一些事先想不到的问题,要及时研究、提出对策、积极化解。对一些具体改革举措要适应新情况新要求及时进行调整完善。与此同时,已推出的改革举措,不能随意调整改革方向,更不能随意中止正在实施的改革方案。

改革正未有穷期,让我们团结一心、锐意进取、攻坚克难,打好一个个改革战役,去谱写改革开放伟大事业历史新篇章,为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。

## Reform Deployment and Promotion since the 18th National Congress of the Communist Party of China: Direction, Focus and Method: Study of Xi Jinping's Guidelines on Comprehensively Deepened Reform

Fan Hengshan

(National Development and Reform Commission, Beijing)

**Abstract:** Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the reform of each field has comprehensively deepened, innovated the reform theory, and made major achievements. The essence mainly includes: determining the direction of reform, deciding on the priorities of reform, and optimizing reform methods. In terms of determining the direction of reform, it is characterized by: the content is "comprehensive", the goal is "institution", the core is "balance", the focus is on "addressing key issues", the key is "reconstruction". Deciding on the priorities of reform means a series of crucial reforms have been introduced in the economic, political, cultural, social and ecological systems and in strengthening the Party. The task of building a strong base and forming the framework has been completed. In terms of optimizing reform methods, the focus will be on strengthening leadership, systematic coordination, well-conceived planning, highlighting priorities, making efforts to implement, standardize, pilot innovation and strengthen guidance. The three areas are integrated, supporting and interacting with each other, promoting the continuous improvement of the socialist system with Chinese characteristics, and modernizing the Party's governance system and capacity.

**Key words:** Comprehensively Deepening the Reform; Direction; Focus; Methods

(责任编辑: 刘 英)