



推进 徐 骏作 (新华社发)

顶层设计，一个近年来频频被应用于政治领域的工程学术语。在中国的改革史中，顶层设计是重要的改革逻辑——由中央从全局的角度，系统地对改革任务进行统筹规划，调配资源，高效实现目标。

从“全面深化改革的开局之年”的2014，到“全面深化改革的关键之年”，也是“全面推进依法治国的开局之年”的2015，这两年，中央一直“蹄疾而步稳”地推进改革。其中最大的特色就是，无论政治局会议、深改组会议形成的

方案，还是以中办、国办名义联合下发的文件，都体现出浓重的“顶层设计意味”。

为何如此？这种现象，透露出中国改革的何种趋势和走向？

中国进入顶层设计密集期

申孟哲 王斐

着眼全局与具体领域：两年来的顶层设计

一个朋友的感受是，近两年多来，中国的各种“顶层设计”密集出炉。他用了“应接不暇”一词。这些顶层设计，类别不少，有的叫“决定”，有的则叫“方案”、“意见”、“办法”、“规定”、“条例”、“纲要”等等，可统称“方案”。

仅以中央深改组会、中央政治局会为例。几乎每开一次中央深改组会，都要通过5个左右的方案，中央政治局开会也常研究一些规定。十八大迄今，中央深改组已召开13次会议，中央政治局已召开29次会议，加上中央全会以及其他重要会议，合计通过的相关方案早已近百。

这些方案，看似“应接不暇”，实则各有千秋，可通过三个词读懂。

首先，“全面”。理解为何如此众多方案密集出炉，先要理解一个词——“四个全面”，即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。以全面深化改革为例，既然要“全面”，涉及领域、地域、范围必然广泛：文化体制、财税体制等体制要改，户籍制度等制度要改，足球等项目要改，新型智库等要建设，上海自贸区等要试点，京津冀则要推动协同发展，等等，它们无不属于“全面”中“一面”。梳理十八大以来大量的顶层设计方案，不难发现，它们正是围绕“四个全面”铺开。

其次，“层次”。顶层设计之间，层次分明。有的位于“最高层”，属于“上位法”，如十八大报告、十八届三中全会通过的“关于全面深化改革若干重大问题的决定”、十八届四中全会通过的“关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”等；有的则属于“下位法”，就深化改革、依法治国、从严治党的某个方面展开。如《深化党的建设制度改革实施方案》《党的纪律检查制度改革实施方案》等，属于从严治党的几个方面。

第三，“有序”。相关度高的顶层设计，衔接有序。自贸区建设是全面深化改革的任务之一。围绕此事，先有国务院批准的《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（2013年9月），继而中央深改组第六次会议审议的上海自贸区“工作进展和可复制改革试点经验的推广意见”（2014年10月），再是中央政治局审议通过广东、天津、福建自由贸易试验区总体方案、进一步深化上海自由贸易试验区改革开放方案（2015年3月）。即先有上海试点，继而经验推广，再是上海“进一步深化”，有条不紊。

这些密集出炉、层面分明、衔接有序的顶层设计，清晰了改革的方向，解决了向何处去的问题。消化读懂这些方案需要功夫，而把它们使用好、落好地，更需要久久为功。

6月5日，在中央全面深化改革领导小组第13次会议上，《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》、《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》、《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》等5份文件被审议通过。

6月3日，中办下发《事业单位领导人员管理暂行规定》。按照这一最新的制度设计，今后的事业单位要进一步实行企业化管理改革，领导人员可以委托诸如猎头公司在内的第三方进行，必要的时候还可以“全球选拔”，进一步凸显专业性、职业化的发展方向。

5月29日，中央政治局会议审议通过《中国共产党党组工作条例（试行）》，要求在各级单位和组织中设立党组，进一步发挥党组的领导作用。这是有着90多年历史的中国共产党史上首个专门党组工作的制度性条例。

短短一周时间，以中央名义讨论和通过的制度设计就达到如此的密集频率。

这也是十八大以来两年多时间的一个缩影——据统计，在中央深改组成立以来的18个月间，召开的13次会议中，已经审议通过60份文件；而在2015年以来召开的5次中央政治局会议中，则有4份纲要、条例、意见式的顶层设计出台。

为什么要进行顶层设计？一个例子或许可以说明问题。

6月5日，在国务院例行吹风会上，国家发改委副主任林念修表示，国务院常务会议已经审议通过了《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》，将于近日印发，助力大众创业。

林念修介绍说，2014年，中国创业产生的企业数量创历史新高，达到365万个，相当于平均每天成立1万个公司。但在大量鼓励创新创业的措施背后，依然存在着很多问题。在国家发改委看来，由各部门、各省市自治区自主出台的支持性政策，交叉重复多，缺乏顶层设计，有的政策可操作性、落地性较差，改革性举措少；一些政策执行程序繁杂，传导时间较长；部门之间、部门与地方之间出台的政策缺乏有效衔接和协调联动。

在这样的背景下，这份制度性文件应运而生，主要聚焦于创业中容易产生困难的融资等问题。

换句话说，这样的制度设计，来自于实际的操作困难。地方和部门解决不了的困难，就需要中央层面统筹规划。类似的作用，也体现在《京津冀协同发展规划纲要》上。

也有的顶层设计是出于“查漏补缺”的需要，填补的是长期以来的改革空白。

例如，新出台的《事业单位领导人员管理暂行规定》，就是第一个专门规范和加强事业单位领导人员管理的党内法规，此前此处的制度规定一直欠缺。

对于党政机关如何选拔领导干部，有《党政领导干部选拔任用工作条例》（2014），也有《公务员法》规定和保障体制内的工作人员；对于央企领导人员的培养和遴选，则有《中央企业领导人员管理暂行规定》；但事业单位作为一个介于政府和企业之间的社会服务组织，一直没有独立的条例规定其领导人的组织事项，而只得依照《公务员法》施以管理，这一制度上的“真空”

“从理论上讲，三中全会和四中全会的决议、‘四个全面’的理论指导，给顶层设计设立了理论框架。而针对当前的社会矛盾和问题，民众要求公平正义、要求在改革中得到‘获得感’的呼声也很高。在经历30多年的改革开放后，我们党越来越主动而明晰地把握着改革的方向、节奏和力度——这就是为什么现在顶层设计的意味越来越浓的原因。”在接受本报采访时，国家行政学院竹立家说。

换句话说，密集的顶层设计，正是落实“四个全面”要求的体现。

例如，为了落实全面深化改革的要求，面对京津冀地区巨大的人口规模、日渐扩大的城乡差距、区域差距和首都愈发凸显的“城市病”，政治局会议通过了《京津冀协同发展规划纲要》，协调三地发展、激活城市活力、推进共同繁荣；面对雾霾的频繁笼罩、能源的不断消耗，首个关于生态的文件《关于加快推进生态文明建设的意见》出台，全局性协调生态环境治理。

为了落实依法治国的需要，司法体制改革则称为中央深改组的重点关注领域——在13次中央深改组的会议中，9次提到司法改革，不仅将上海设立为司法体制改革试点，确立了巡回法庭、知识产权法院等新机构新制度，更是从司法人财物分离管理、司法人员分类等入手，使司法从根本上“去行政化”，更加具有独立性和专业性。

在从严治党的领域，《中国共产党党组工作条例》加强党组的领导作用，新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》注重以德为先、基层导向、竞争

而最能体现“顶层设计”的全局性、系统性意味的，莫过于十八届三中全会、四中全会所绘制的全面深化改革和全面推进依法治国的宏伟蓝图。中央政治局会议、中央深改组会议、中办国办联合下发的文件，都可以视为是对这两次会议顶层设计蓝图的具体落实和拓展。

比如，高频的制度设计，涵盖的领域非常广阔：在国家安全层面，有首份《国家安全战略纲要》；在经济领域，有国企改革、财税制度改革、农村土地制度、自贸区试点等；在社会领域，户籍制度改革、养老金并轨、事业单位改革、高考招生制度改革、媒体融合发展等都有涉及；在政治领域，则有司法体制改革、党政领导干部的选拔任用、党的统战工作条例、纪检干部派驻和选拔办法、协商民主发展等等。

在频密而丰富的制度设计中，既有诸如司法、财税、户籍制度等牵一发而动全身的具有全局意义的体系改革，也有诸如《京津冀协同发展规划纲要》这样针对某一个地区统筹发展的意见；媒体融合发展、足球改革等具体而细微的领域，也被上升至国家层面统一规划。

在中国的改革史中，顶层设计的逻辑，和试点的逻辑一直并行不悖，因为基层的经验，总能体现最鲜活的改革实际。但进入改革深水区，中央的顶层设计也开始将试点逻辑涵括在内——司法改革、自贸区、地方债、农村土地改革，中央都设计了相应的试点。

“从中国的改革史看，不断出现中央顶层设计与基层自主创新的结合。地方自主的试验，会为中国改革带来不同的范本和经验；而由中央选择试点进行改革，则包含了对整体改革战略的思考和设计。”北京大学法学院教授强世功告诉本报。

地带亟须填补。新的规定，也使事业单位领导人的管理有独立规定可依，更有针对性和可操作性，有助于推动公益事业的发展。

又比如，在党建工作中，作为中国革命“三大法宝”之一的统战工作，90多年来却一直没有明确的条例规定和规范。今年4月，首个关于统一战线工作的党内法规《中国共产党统一战线工作条例》出台，使得处理党的“内与外”关系层面上有了明确可依的规章制度。在条例中，我们可以发现统一战线的对象在新时期发生了变化，“私营企业、外资企业的管理人员和技术人员”“中介组织从业人员”“自由职业人员”被合并为“新的社会阶层人士”，新增“新媒体从业人员”及今后可能出现的新群体。这使得更多的社会党外人士团结在共产党的领导下推动社会发展。

更多的制度设计，则来自于“啃硬骨头”的需要。司法、户籍、财税、国企改革等，每一项牵动多方利益的改革，都需要中央层面审慎研究，不仅推动改革落实，更要推动改革有序、长远地进行。在改革的攻坚区和深水区，“摸着石头过河”的改革方式已不能完全满足社会发展形势所需。具备全局性、协调性、战略性、长远性等特点的顶层设计改革方式，在当前的经济社会转型期和关键期，越发彰显其重大意义。



查漏补缺与啃硬骨头：破解改革真命题

治理现代化与依法治国：改革逻辑与走向

上岗、破格提拔；而十八大以来一直为外界聚焦的党风廉政建设与反腐败斗争，则也注重“治本”——不仅有一系列约束领导干部衣食住行的条例规章，更有选拔、考察和任命纪检干部的制度设计，《党的纪律检查体制改革实施方案》也成为中央政治局审议的议题。

在竹立家看来，十八大后的两年多时间里，中央的顶层设计有三个特点。

“一是全面性，过去我们的改革重点放在经济上，而现在则体现在各个方面，无论是教育还是司法、养老还是户籍，更注重社会的全面发展，也更关心群众呼声强烈的问题领域；二是制度特征明显，过去理念性的比较多，很多体现在领导讲话、指导等内容里，现在则落实在制度性的条文中，形成刚性制度约束；三是制度的联动性——过去的改革措施更多是针对某一个领域进行改革，而顶层设计则要求各项改革之间相互协调、共同推进，一个方面的改革能同其他方面的改革相互补充、相互映照。比如事业单位的改革、政府自身的改革、国企改革，都与经济创新发展相协调。”竹立家说。

国家行政学院教授杨伟东则对本报表示，顶层设计越来越多、越来越频繁和精细的现状，本身就说明了治理体系和治理能力正在走向现代化，方法和手段也越来越现代化。而贯穿其中的一条主线，则是依法治国——任何的改革措施，都要于法有据、有法可依，并以制度性的方式予以固化，保证其发展方向和逻辑。