



顶层设计

深改二十个月，效果怎么样？

本报记者 申孟哲 刘少华



摸着石头过河 (资料图片)

全面深改

领导干部是『关键少数』

申孟哲

美国前国务卿、著名的“中国通”基辛格在《论中国》中这样说：“中国改革带来的结果令人惊叹……整个20世纪80年代期间，中国的国内生产总值年增长率一直在9%以上——直到本书成熟之际这一几乎没有间断的空前高速增长期还在继续。如此宏大的努力，首先取决于负责推行改革的官员的素质。”

的确，在中国30多年的改革开放过程中，共产党员、尤其是党员干部的核心领导作用是非常明显的。在中央下放职权、松动体制、向外开放的大思路下，地方的各级官员需要结合本地实际，创造性地运用中央政策，招商引资、拉来项目，同时要设计发展规划、考虑社会民生。

政策需要设计者，同样需要执行者。在中国庞大的科层式结构中，干部、官员尤其是基层的党员干部，在政策的执行中作用尤其重要。在全面深化改革的今天，事情同样如此。经济下行压力大、改革任务重，现在需要的，更是要付出“宏大努力”的改革官员。

为什么这么说？是因为在以往的政商灰色链条被切断、官员考核机制变化、同时官员身上“紧箍咒”越来越多的同时，一些官员“不愿干”“不想干”“不敢干”，也“不会干”了。

确实，全面深化改革对于党员干部的“再造”“锤炼”力度是非常大的。反腐和以贯彻落实中央八项规定、开展群众路线教育实践活动为代表的作风建设，让官员不能再“习以为常”地进行随意操作、游走于灰色地带；领导干部插手司法被追责、生态环保不力要问责、主体责任履行不力要问责，这些改革方案则让官员

对越来越多的事情有了“敬畏”，明白原来这些也是自己必须重视的范围；中央巡视制度、党员干部处分条例、派驻机构制度改革等，则把纪检的笼子扎得更密、让政策法规的空子变得更小。

归根结底一句话，就是官员要“转变”。这个转变，首先是发展思路上的转变；GDP不再是唯一的指标，经济社会的全面发展才是目标；“政绩”不是压倒一切的逻辑，能干成事、同时还能干干净净干事，才是衡量干部的标准。

这无疑是非常高的标准，但却也是时代和社会的要求。“不敢干”“不愿干”的心态，其实只是“不会干”的借口，是不会主动适应新常态、转变发展思路、同时按照法治和现代的治理方式去干事的表现。

比如，地方如何转变依靠土地财政出让、盲目上项目看规模的发展思路？企业发展缺钱，如何以PPP的模式开展融资、甚至是直接在资本市场融资？普通民众反感的办证难、审批流程长，到底哪些该减、哪些该删？究竟如何平衡经济发展、就业与生态之间的关系？在“一带一路”、自贸区等国家战略下，到底该如何因地制宜地选择区位和行业优势，发展对外经济？

这些都是非常实际的问题，也是官员在深化改革中经常会遇到的问题。如果官员不能适应，就一定会成为改革不需要的“庸官”，成为大浪淘沙的对象。因此，官员能不能转变思路、跟上节奏，就会成为影响改革成败的关键问题。同时，也要设计合理的激励和保障机制，让官员能放下后顾之忧，真正让有能力者有体面的收入和畅通的晋升渠道，从而给改革以更多的正向激励。

从2014年1月中央全面深化改革领导小组第一次会议到现在，已经过去20个月的时间。在这20个月里，中央深改组开了16次会议，审议了近80份文件，涉及经济、社会、文化、生态、司法、纪检、教育、科技等多个领域。

中央层面动作不断，落实和进展情况到底如何？在这个时间节点上，我们认为可以做些阶段性的梳理和回顾。

经济改革：蹄疾而步稳

“分析中国经济，要看这艘大船方向是否正确，动力是否强劲，潜力是否充沛。”在对美国进行国事访问前夕，习近平总书记对华尔街日报这样表示。他特别强调，无论发生什么情况，中国都将坚定不移全面深化改革，不断扩大开放。

在全面深化改革过程中，经济改革的重要性不言而喻。按国家发展改革委副主任连维良的话说，部署落实经济体制改革重点任务、改革工作是国务院常务会议、国务院专题会议“最集中的议题”。

改革有举措，亦有成果。举措在于，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。围绕这一议题，中国深入推行了行政审批制度改革，把行政体制改革、转变政府职能作为开门第一件大事。截至9月16日，已取消和下放586项行政审批事项，全部取消非行政许可审批，提前完成取消和下放1/3以上审批事项的预定目标。

成果在于，一系列简政放权改革举措，增强的是经济发展的内生动力。数据显示，2014年全国新登记注册企业增

长45.9%，注册资本增长99%，今年前8个月又分别增长18.5%和44.6%，新的创业就业热潮正在形成，有效带动了新增就业和居民增收。

除了用好“看不见的手”和“看得见的手”之外，在经济体制改革过程中，对重点任务的把握，凸显出中国改革的决心。

改革啃的都是硬骨头。以国企改革为例，9月13日，中共中央和国务院联合发布《关于深化国有企业改革的指导意见》，这一国企改革顶层设计方案最终出炉，历经数年，直接关乎超过15万户国企、100多万亿元资产和3000多万名职工的利益。在等待改革措施出炉过程中，国企改革的探索其实一直在进行，尤其是近两年在央企中进行的大规模反腐和作风建设，起到了为改革顺利开展有效“清障”的作用。

改革打开的是新局面。以构建对外开放体制为例，过去两年间，中国新增国家级新区9个，新成立自贸区3个。除此之外，中国还发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，数据显示，今年前8个月，我国与“一带一路”沿线国家的投资、贸易、进出口增速明显。

司法改革：开啃硬骨头

司法改革，毫无疑问是块“硬骨头”。

之所以这么说，是因为司法改革的牵涉面非常广泛：它是新时期全面贯彻依法治国方略的重要议题，也是落实在每个案件中的公平公正；它的一头连着执政党和人民政府的公信力，另一头涉及最广大人民群众的切身利益。

正因为如此，2014年6月，在中央深改组第三次会议上，司法改革就被提上了议程。而到目前为止的深改组16次会议里，则有9次提到司法改革议题，并审议通过相关改革方案——中央对司法改革的重视程度，可见一斑。

2015年初，在华南的深圳和东北的沈阳，两个最高法院的巡回法庭开始挂牌运行。这一制度创新，始于中央深改组第六次会议；而这两个巡回法庭的运行，则是观察中国司法改革的绝佳样本。

这是因为，它第一次打破了司法体制中的行政区划，开始尝试跨区域的案件审理工作，比如深圳的第一巡回法庭就负责广东、广西、海南三地的跨区域案件诉讼，避开了案件中可能存在的地方保护主义。

从2015年1月到5月，在第一巡回法庭成立的短短4个月时间里，该院就受理了206件案件，涵盖民事、申诉、行政请

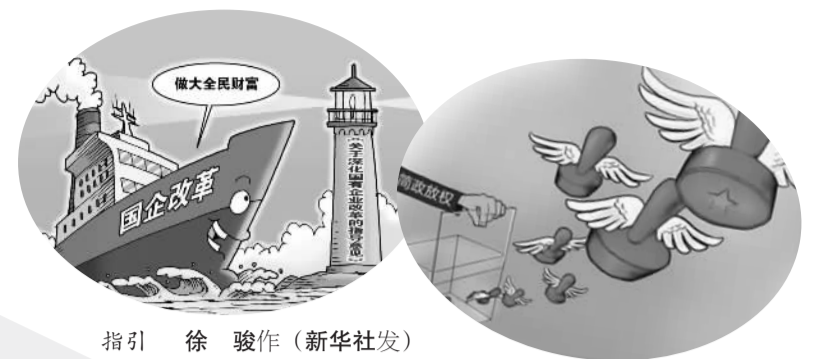
示等领域。

如果说巡回法庭的改革尝试主要是在案件审判等环节体现法治精神，那么上海的试点则更多涉及深层次的体制机制改革。

在司法改革中，最关键的是人员改革。9月15日，在第十六次中央深改组会议上，《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》、《法官、检察官工资制度改革试点方案》两份文件被审议通过。司法人员的职业晋升、工资保障，进一步有了顶层设计。在上海，司法人员的职业保障制度也在完善当中，与一般公务员相区别。

换句话说，可能影响司法独立和司法公正的每一个环节现在都有了相应的改革举措。其中，改革抓住的“关键少数”就是可能干预司法的领导干部——为此，今年2月，《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》通过。以后如果有干部要干预司法，恐怕也不是有恃无恐那么简单了。

从2013年12月劳教制度被废除，到今年8月继续取消伪造货币、集资诈骗等9个犯罪的死刑，到呼格案等冤假错案的追责、翻案，再到知识产权法院的设立，司法改革的力度可谓空前，同时每一步都精准有效地切中“痛点”。



指引 徐骏作(新华社发)

简政放权 (资料图片)

生态改革：注重抓源头

在衡阳、承德、临沂、沧州、保定、马鞍山、无锡、苏州、安阳、百色等诸多城市中寻找共同点并不容易，但它们却因为一个共同特征被社会所关注，那就是这些城市的主要负责人都曾曾被环境保护部“约谈”。

每次“约谈”后，这些城市都会有些变化。态度上，既包括山东临沂市长张术平的“我向你们保证，不会再接受第二次约谈”，也包括河北沧州市市长王大虎感慨的这是“一剂猛药”。

最重要的还是环境质量的改善。比如承德，今年1至5月，PM10和PM2.5同比分别下降11.6%和22%；比如驻马店，同一时期内，空气优良天数同比增加19天。

“有新环保法撑腰”，说到为何能如此直面问题进行“约谈”，环境保护部环境监察局副局长汪冬青直言不讳。今年1月1日，被称为“史上最严”的新《环保法》正式实施，地方政府和饱受环境污染侵害的公众已经开始逐渐感受到这部环保领域基本法的威力。

在全面深化改革时期，环保、生态的地位显著提升。人们既要发

展、又要美好环境的心愿，在一条条“干货”十足的改革措施中得到体现。

今年全国两会，李克强总理在《政府工作报告》中把节能减排的指标和主要经济社会发展指标排列在一起，并放在了很靠前的位置；今年4月，中共中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》；近日，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，提出要加快建立系统完整的生态文明制度体系，为我国生态文明领域改革作出了顶层设计。

来自决策层的决心，直接反映在环境的变化上。近日，环保部通报的数据显示，2015年上半年，全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等主要污染物排放总量均较大幅度下降。

诸多考核也开始将环保纳入其中，比如在官员考核、地方发展指标等方面，不再以GDP一刀切，甚至有些地方主动取消了GDP考核，把生态效益等指标和实绩作为重要考核内容。此举在分析人士看来，就是发展思路的重大转变。

社会改革：着力惠民生

民生无小事，枝叶总关情。十八大后与中外记者亲切见面时，习近平承诺，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。

而民生问题，就直接事关人民群众的美好生活。在全面深化改革时期，一些多年未能解决的问题开始破冰。

比如医疗改革。今年4月，国办印发《深化医药卫生体制改革2014年工作总结和2015年重点工作任务》，在2015年重点工作任务中第一项就提出公立医院改革，主要内容在全国所有的县市全面推开县级公立医院的综合改革，在全国100个地市推开公立医院综合改革试点，还要求在江苏、安徽、福建、青海开展省级的综合医改试点工作。

比如教育改革。去年，国务院就印发了《关于深化考试招生制度改革的实施意见》，计划改进招生计划分配方式，提高中西部地区和人口大省的高考录取率，同时增加农村学生上重点高校的人数。按照计划，到2017年，我国录取率最低省份与全国平均水平的差距从2013年的6个百分点缩小至4个百分点以

内，贫困地区农村学生进入重点高校人数要有明显增加。

而在公认的难题——户籍改革上，国务院也出台了《关于进一步推进户籍制度改革等意见》，着重建设“以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制”。截至目前，全国已有24个省份出台了户籍改革方案。多数地区以2020年为时间表，明确提出了农业转移人口和其他常住人口落户的具体目标。

比如，广东提出，到2020年，要实现“1300万左右的农业转移人口和其他常住人口在广东城镇落户”；江苏提出，“户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小到5个百分点”；重庆提出，“到2020年，全市常住人口城镇化率达到65%以上，户籍人口城镇化率达到50%左右”。

就连居民身份证的异地受理挂失和丢失招领这样的“小事”，也登上了8月18日的中央深改组第十五次会议。而诸如中国足球、媒介融合、科研资金管理等多个领域的事项，也进入了中央顶层设计的视线范围。

★链接

历次“深改”举措梳理

经济

取消下放586项行政审批事项，全部取消非行政许可审批，提前完成取消和下放1/3以上审批事项的预定目标；2014—2015年，全国新成立8个国家级新区，设立上海、广东、福建、天津四个自贸区；“一带一路”行动计划发布；国企改革方案、财税金融体制改革方案审议通过。

司法

上海等地成立知识产权法院；深圳、沈阳设立最高法院巡回法庭；司法人员改革试点，探索法官、审判辅助人员、司法行政人员的分类模式；废除劳教制度、取消一系列死刑罪名，复查争议较大的案件；改革庭审制度，突出法官、合议庭的作用，让审理者裁判，由裁判者负责；通过《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》，避免行政干预；改革省以下司法机关人财物管理模式，去行政化，同时试点提高法官、检察官的职业待遇等。

生态

印发《生态文明体制改革总体方案》，作出系统安排；出台“史上最严环保法”，企业、个人破坏生态的追究力度加大；通过《环境保护督察方案（试行）》，环保约谈成为常态；官员考核、地方发展指标不再以GDP一刀切，加入生态效益等考核指标；印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，划定干部“生态保护红线”；推进清洁能源、煤改气、脱硫脱硝、淘汰黄标车、污染产能淘汰等工作，从源头上治理污染。

社会

考试招生制度改革，多地取消加分项，农民工子弟有望异地高考；在全国100多个地市开展公立医院综合改革试点，在全国所有县市推开县级公立医院综合改革；科研项目审批、资金发放制度改革；农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革展开试点；通过《中国足球改革方案》等。

党建

印发《领导干部能上能下若干规定》，规定了官员需要被问责、调岗的多种情形；推进纪检体制改革，修改《巡视工作条例》、《中国共产党党内监督条例》，区分党纪与国法，突出纪检机关的纪律审查作用；向中央和国家机关派驻纪检组，改革中管企业纪委书记、副书记的提名办法。