

齐了！中国改革的“四梁八柱”

本报记者 刘少华

改革开放取得新突破，主要领域“四梁八柱”性改革基本出台，对外开放布局进一步完善。这一重要判断，自去年底的中央经济工作会议以来，日渐为人们所熟悉。

“四梁八柱”，来源于中国古代传统的一种建筑结构，靠四根梁和八根柱子支撑着整个建筑，四梁、八柱代表了建筑的主要结构。古人可能想不到，这个词今天会用来形容包括改革在内的制度框架。

过去几年间，中国全面深化改革的格局日益清晰，经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革全面发力，主体框架基本搭建完成。过去3年间，全面深化改革完成了非常重要的打基础工作。



浙江义乌压缩审批时限，外资企业登记3个工作日内办结。图为来自阿尔及利亚的OTMANE在中办营业执照。龚献明摄（人民视觉）

一位留美多年的资深教授曾说，当下的中国遇到的问题都是“复合性”的。一方面，要解决人类社会中最基础、最古老的那些命题，比如贫穷、就业；另一方面，又要解决最“现代”的命题，比如审美、政治参与等。

自改革开放始，这种复合性就伴随着中国这一大国前进。作为后发国家，中国要在三四十年内完成资本积累、农业国转工业国、搭建国防教育体系等一系列重大任务，这中间还要兼顾效率与公平，尽量保证13亿人每一个都不“掉队”，这无疑是一个巨大的挑战。

“四梁八柱”论，就是以习近平同志为核心的党中央提出的一种改革思维、改革方法论。

这种改革思维，首先要求的是大局观。如果不熟悉中国政治和中国社会，任意切入当下中国的任何一个面向，很有可能陷入

「四梁八柱」论引领改革

孟哲

盲人摸象般的困局，而这也是西方媒体，或者说，抱有非黑即白意识形态二分法论的人们在观察和解释中国时常会陷入的境地。从东部沿海到西部内陆，中国发展的差异性也是显著的。而在改革的各个领域，难易程度也是不一样的。

其次，要求的是“优先排序”。什么事情应该提前做、抓紧做、重点做，对中国来说需要仔细甄别。这就像是一个人开始每一天的工作，总要条理清晰地工作进行安排。党中央的英明之处，用习近平在中央深改组第二十次会议上的话说，就是“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。特别是要把国有企业、财税金融、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”。

再次，要求的是“踏石留印，抓铁有痕”。排出优先顺序之后则需要更加对症下药。稳扎稳打推进，每一步都有精心的政治考量、全局考量。

基础不牢，地动山摇。2017年的新年贺词中，习近平信心满满地说，“各领域具有四梁八柱性质的改革主体框架已经基本确立”。通晓中国传统建筑的人都知道，四梁八柱搭起，屋子就已成形，可以进一步完善了。也许房子建成后梁柱看起来没有雕花精美，不如屏风秀气，但梁柱才是支撑大厦的根本。强基固本，搭好平台，给后面的建筑以基础、以支撑，这就是中国改革的逻辑。

3年“夯基垒台、立柱架梁”

2013年11月的十八届三中全会，吹响了全面深化改革的集结号。同年12月30日，中央政治局第十二次会议召开，决定成立中央全面深化改革领导小组，由习近平总书记担任组长。

“如果把全面深化改革比作建造大厦的话，头3年是夯基垒台、选材备料、立柱架梁的3年，今年要力争把主体框架搭建起来。这是一个重要的阶段性目标。这个阶段目标达到了，实现全面深化改革总目标就迈出了坚实的一大步。”2016年初，习近平这样说道。

从时间上看，主体框架的搭建工作，恰如习近平所要求的那样如期完成。

统计显示，十八届三中、四中、五中、六中全会，

共部署了总计616项重点改革任务。目前，中国在生态领域改革、民主法制领域改革、司法领域改革、文化领域改革、社会领域改革、深化国防和军队改革、党的建设制度改革，都推出了一系列重要改革措施。

“从十八届三中全会召开到2016年底，可以说与全面深化改革相关的顶层设计、规划基本上都出台了，尤其是三中全会确定的改革任务都已细化为具体方案。”在接受本报记者采访时，国家行政学院教授竹立家表示。“可以说，这个推进速度是非常快的。”

国家行政学院经济学教研部编著的《中国经济新方位》一书提出，主要领域“四梁八柱”性改革基本出台，是新时期全面深化改革的新突破；主要领域“四梁

八柱”性改革全面铺开，完善了现代市场经济的基础性制度；全面深化改革“四梁八柱”的主体框架的构建，开启中国特色社会主义道路的新里程。

该书认为，经过几年的努力，国有企业、财税金融、科技创新、土地制度、对外开放、文化教育、司法公开、环境保护、养老就业、医药卫生、党建纪检等主要领域“四梁八柱”性改革已全面铺开。

在竹立家看来，十八大以来中国共产党始终高度的紧迫感和责任感，真正在攻坚克难上发力。他认为，从时间上来说，改革也很紧迫，要实现到2020年全面建成小康社会的任务，还需要继续推动改革落到实处。

“一个都不能少”的宏大工程

早在2014年2月，习近平就在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上指出：“这项工程极为宏大，零敲碎打调整不行，碎片化修补也不行，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成。”

这意味着，面对这项系统工程，必须是各领域、各地方改革的立柱架梁工作全面推动，用一部电影的名字概括，就是“一个都不能少。”

国家发展改革委主任何立峰表示，“十三五”规划纲要顺利通过，各部门先后制定了20多部重点专项规划，有关部门和各地方先后制定出台了100多部各领域专项规划，各地区也都制定了省级“十三五”规划。

“这些规划编制使我们非常清晰地知道，这5年中每一年大体应该做哪些事项。”何立峰说，从2016年的情况看，整个“十三五”期间规划体系的“四梁八柱”已经确定。在规划的引领下，各部门、各地方、各企业努力贯彻实施，阶段性目标任务在去年已经实现。

在许多领域，这项工作都有了很高的完成度。

在司法体制改革领域，2016年，最高人民法院大力推进以“司法责任制”为核心的四项基础性改革、以审判为中心的诉讼制度改革等10项改革，奠定了法院系统改革的“四梁八柱”。

在医疗改革领域，国家卫生计生委主任李斌表示，2017年的主要任务就是把路线图、时间表细化为施工图，建立五项基本医疗卫生制度，包括分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医保制度、药品供应保障制度和综合监管制度。“我们今年要把深化医改的立柱架梁任务做好。”

在国企改革领域，2016年，为落实党中央、国务院颁布实施的《关于深化国有企业改革的指导意见》，先后出台了7个专项配套文件。除此之外，国务院国资委还会同有关部门出台了36个配套文件。“1+N”文件体系及相关细则，共同形成了国企改革的设计图、施工图。

而在全国各地，“四梁八柱”性改革也已基本出台。在江苏，该省紧扣经济体制改革主轴，以供给侧结构性改革为主线，推出一批标志性、关键性改革举措，

努力发挥经济体制改革牵引作用，加快构建有利于引领经济发展新常态的体制机制。在2016年最后一个工作日，江苏省委深改组还召开第19次会议，审议通过11个改革方案，涉及医疗保险、事业单位改革、群团组织改革、生态环境保护等多个领域。

在江西，生态文明体制改革、国资国企改革都颇有成效；“放管服”改革，打破许多行政藩篱；财税金融体制改革，为实体经济注入新的发展动力；农业农村体制改革，释放“三农”新的发展活力。在这个过程中，改革凸显了含金量。

在山东，仅2016年该省省委深改组就先后召开10次会议，通过改革文件51个，行政审批制度改革、国企改革、金融改革、财税改革、科技体制改革，主要领域“四梁八柱”性改革稳步推进。

虽然主要部分已经完成，但“梁与柱”的建设一直在路上。例如，在生态文明建设领域，2016年12月，习近平作出重要指示强调，要深化生态文明体制改革，尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来，把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。

制度生命力在于执行

“当前，制度的执行情况在各地不均衡，还不能完全满足老百姓的期待。”竹立家认为，制度本身很重要，落到实处同样重要。

2016年底的中央经济工作会议明确强调，各级领导干部特别是高级干部要把落实党中央经济决策部署作为政治责任，党中央制定的方针政策必须执行，党中央确定的改革方案必须落实。

“改革不可能毕其功于一役，我们要在改革的推进进程中，不断研究新情况、解决新问题，这样才符合事物发展的逻辑。制度和政策的自我完善总是在路上。”李斌认为。

事实上，好的制度一旦开始推行，效果就是实实在在的、显著的。例如在国企改革领域，大部分中央企业已经完成公司制改制，并设立了董事会、监事会等；一半以上企业开展了混合所有制改革，国有资本投资公司和国有资本运营公司的设立也在稳步推进；在供给侧结构性改革方面，国企也不断发力，比如在去产能方面已成为主力军，其成本在稳步下降、效率有所提升。

政府需要转变职能。在竹立家看来，制度的落实还需要政府转变自身职能，这依然是我们改革与发展的核心问题。在不少地方，政府懒政现象依然存在，严重影响着广大群众对改革的信心。“我们既要理清政府

的权力清单，也要搞清楚政府需要提供的服务清单，让老百姓知道，政府应该提供什么样的服务。”

群众诉求需要回应。在许多地方，抓改革落实中，特别重视从群众最期盼的领域做起，不断提升百姓获得感。例如，江苏坚持“多予少取、放活普惠”的理念，多谋民生之利、多解民生之忧；青海则始终把握破解民生难题、推进民生项目摆在重中之重，彰显改革的民生导向，医疗保障制度、户籍制度改革、教育改革等稳步推进。

面对已然搭建起的“四梁八柱”，无论中央还是地方，接下来需要的正是习近平在2017年新年贺词中说的那句话——“大家撸起袖子加油干”。