

傅同瑾◎主编

做改革 实干家

理解改革要实 | 谋划改革要实 | 落实改革也要实

既当改革的促进派，又当改革的实干家

改革不是做样子，不是做表面文章，只说不做不行，
说了做了没有成效也不行。

要坚持胆子要大、步子要稳，战略上要勇于进取，
战术上要稳扎稳打。

要抓实、再抓实，不抓实，再好的蓝图只能是一纸空文，
再近的目标只能是镜花水月。

国家行政学院出版社

傅同瑾◎主编

做改革 实干家

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

做改革实干家 / 傅同瑾主编. — 北京: 国家行政学院出版社, 2015.9

ISBN 978-7-5150-1591-0

I. ①做… II. ①傅… III. ①体制改革—中国—干部教育—学习参考资料 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 216212 号

书 名 做改革实干家

主 编 傅同瑾

责任编辑 王 娜

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

版 次 2015 年 9 月北京第 1 版

印 次 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 14.5

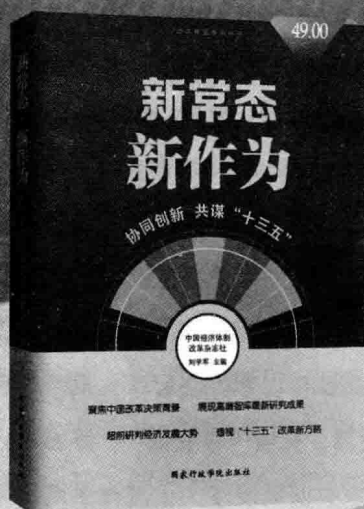
字 数 200 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1591-0

定 价 36.00 元

国家行政学院出版社

重点
推荐



目录 Contents

|第一章| 让人民对改革有更多获得感 / 1

- 让人民呼声与改革脉搏共振 / 2
- 让人民对改革有更多获得感 / 4
- 群众获得感要真切实在 / 7
- 人民满意是深化改革的根本标准 / 9
- 紧紧依靠人民把改革推向前进 / 12

|第二章| 坚定不移朝着全面深化改革目标前进 / 14

- 准确把握全面深化改革的内在规律，以更大的政治勇气和智慧打赢全面深化改革的攻坚战 / 15
- 靠全面深化改革 筑就中国梦 / 17
- 深刻理解和准确把握全面深化改革的总目标 / 19
- 准确把握全面深化改革的本质要义 / 22

- 深刻把握和自觉运用全面深化改革的辩证法 / 25
- 如何看待“对改革开放的质疑”？ / 28

| 第三章 | 把握改革大局自觉服从服务改革大局 / 35

- 深刻理解和把握“新的伟大斗争” / 36
- 着眼大格局 把握大逻辑 凝心聚力谋改革 / 39
- 深刻把握全面深化改革的关键地位和作用需要更高的能力和水平 / 42
- 改革是顶层设计和摸石头过河的统一 / 44
- 渐进中必须要有更大突破 / 46
- 服从服务大局做改革的促进派 / 49

| 第四章 | 以重大问题为导向抓住改革关键问题 / 52

- 冲破“两个束缚”是全面深化改革的关键 / 53
- 当前深化改革面临的几个问题 / 55
- 基层改革面临三类难题 / 57
- 经济体制改革要处理好政府、市场、社会的关系 / 60
- 全面深化改革须维护国有经济主导地位 / 63
- 全面深化改革 必须解决好制度模式选择问题 / 68
- 把深化文化体制改革的各项任务落到实处 / 71
- 改革社会组织管理制度 激发和释放社会发展活力 / 73
- 紧扣国家治理现代化深化党的建设制度改革 / 76

| 第五章 | 运用法治思维和法治方式推进改革 / 78

- 全面深化改革必须全面推进依法治国 / 79

- 正确认识和把握党和法的关系 / 84
- 法治与德治：相辅相成 相得益彰 / 88
- 领导干部应率先确立和运用法治思维 / 91
- 把提升领导干部依法履职能力作为硬要求 / 93
- 加强基层法治机构和法治队伍建设 / 96
- 依法决策 减少决策随意性 / 98

第六章 | 改革要聚焦聚神聚力抓好落实 / 101

- 改革落地生根要除“四障” / 102
- 防止“不改、假改、乱改” / 103
- 以问题为导向继续推进简政放权改革 / 106
- 继续深入推进行政审批制度改革 / 108
- 深化国企改革 完善国资监管 / 110
- 深化财税体制改革 建立现代财政制度 / 112
- 促进城镇化的绿色化 / 116
- 户籍制度改革需坚持六个原则 / 120
- 深化农村改革 推进农业现代化 / 121
- 农村土地制度改革须守住三条底线 / 124
- 教育改革发展需要双轮驱动 / 126
- 深化科技体制改革要解决三个问题 / 128
- 推进就业社保改革 更好保障改善民生 / 131
- 以生态文明理念解决环境污染突出问题 / 133
- 深化改革增强人才工作实效性 / 135

|第七章| 在全面深化改革中推进反腐倡廉建设 / 141

- 正风肃纪重塑清明政治生态 / 142
- 反腐败是推动经济发展的强大正能量 / 144
- 在全面深化改革中推进反腐倡廉建设 / 146
- 以改革的办法坚决铲除滋生腐败的土壤 / 149
- 零容忍查处腐败问题不能松 / 152
- 保持反腐败高压态势不放松 / 155
- 严惩腐败必须纠正错误认识 / 157
- 勇于担当主体责任 坚定不移反腐倡廉 / 160

|第八章| 自觉运用改革精神谋划推动工作 / 165

- 以全面深化改革引领新常态 / 166
- 以改革思维破解新常态中的难题 / 167
- 以加快创新、改革和开放推动我国经济结构调整 / 169
- 以改革新突破释放发展新动力 / 172
- 深化改革促进产业结构升级 / 178

附 录 中央全面深化改革领导小组历次会议 / 181

后 记 / 223

第一章

让人民对改革有更多获得感

引子

人民是社会历史的创造者，是改革开放的主体力量。深化改革，必须牢固树立“改革为了人民，改革依靠人民，改革成果让人民共享”的理念，从人民利益出发领导、谋划、推动、落实改革，并让人民从改革中得到看得见、摸得着的实惠，最大限度地提升人民群众的“获得感”和“幸福感”。

让人民呼声与改革脉搏共振^{*}

近来，有个改革热词叫群众“获得感”。这个词被热议，道出了社会公众渴望改革进一步与民意互动的期盼。捍卫公共利益，准确把握社会心理需求，符合这些特征的改革，才能真正改到人们心里去。

“人民群众对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”事实上，让群众得到更多实惠，一直是改革的基本取向。今年以来，中央全面深化改革领导小组召开了3次会议研究改革问题，始终有个鲜明的指导思想，即进一步提升改革质量，增强人民群众“获得感”。

在中央全面深化改革领导小组第十一次会议上，习近平总书记强调，“不断提高领导、谋划、推动、落实改革的能力和水平，切实做到人民有所呼、改革有所应”。就在这次会议上，发展乡村教育、深化公立医院改革、破解“立案难”等老百姓关心的热点难点问题，成为下一步改革的重要着力点。

从“获得感”到“呼应感”，“一切为了人民”的利益目标没有变，狠抓落实的现实导向没有变，只是对改革的及时性、含金量提出了更高的要求。显然，对民意的呼应，不是被动回应，也不等于简单顺应，而要达到“让改革瓜熟蒂落、与社会同频共振”的效果。

改革进入深水区之后，适时让改革与民意响应模式提速换挡，体现了中央对全面深化改革的驾驭能力。党的十八大以来，中央坚持把改革力度、发展速度和社会可承受程度统一起来，哪些该小步走，哪些可以大步行，哪些应该惊险一跃，把握得十分到位，做到了蹄疾而步稳。究其原因，就是因为改革与民意的呼应度非常高。两年多来，许多过去长期未能突破的改革举措之所以推进得波澜不惊，比如单独二胎政策、城乡户籍统一登记、商事登记制度改革等，就是因为对群众现实需求、真实心声有十分精细的把握，带给

^{*} 刘天亮：《让人民呼声与改革脉搏共振》，《人民日报》2015年4月3日。

群众很明显的“呼应感”。

然而，改革越深入，就越要同时面对利益的纠缠和民意的复杂。这使得改革“最先一公里”和“最后一公里”的对接变得更棘手。发展目标耽搁不得，全面深化改革的任务排山倒海，然而，一些地方和干部却患上改革疲劳症，对群众期盼作虚假的呼应。可行性论证了一轮又一轮，口号换了一个又一个，就是听不见改革措施的落地声。更有甚者，假装摸石头，作势踩油门，以改革和民意的幌子耗掉群众的耐心，也错失了改革的时间窗口，最终让问题积重难返。

在一个权利意识不断高涨、思想观念日益多样的时代，改革的顺利推进，已然离不开群众的积极参与；改革的上下对称，更离不开民意的推动和监督。也就是说，尽可能地畅通民意表达渠道，建立起改革与民意互动的良性模式，打捞真正有意义的社会观点和态度，已经成为时代的基本要求。

对改革发自内心的呼应，显然不能只来自偶然的結果利好，也不仅来自为民办事的良好意愿，只能更多来自于一个及时的、动态的了解群众诉求的机制。从微观上讲，实现这种层次的呼应，殊为不易。

据报道，有一位想干事的领导干部，上任之初就登门拜访当地知名人士，征求他们对改革发展的意见，大家一开始十分欣慰，很快心就凉了，因为这位领导从此对他们避而不见，原因是意见不合、不如不见。思想交流尚且如此波折，何况是面对“碎片化”的民意？切实呼应民意，没有捷径可走，惟有不断推进信息公开的水平，不断加强调查研究的力度，不断把群众工作做细做扎实。

“治理之道，莫要于安民；安民之道，在于察其疾苦。”抓住复杂中国不断变动的真实民意，是过去 30 多年改革的成功秘诀，也是近年来改革不断冲破利益藩篱的最大依仗。不忘初心，方得始终。葆有对群众的那份真挚感情，看到他们心中的改革图景，才能让改革行动始终与人民心声相激荡，在时代浪潮中从不迷航。

让人民对改革有更多获得感^{*}

2013年11月，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，并成立中央全面深化改革领导小组。一年多来，中央全面深化改革领导小组先后召开11次会议，审议出台了一系列重要改革意见和改革方案。改革在一些重要领域和关键环节取得重大进展和积极成效，从十个方面提升了人民群众的获得感。

创业——商事制度改革促进了大众创业万众创新。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第9条提出，推进工商注册制度便利化，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。2013年12月，全国人大常委会修订《中华人民共和国公司法》，大幅度撤除公司注册门槛。2014年2月，国务院印发《注册资本登记制度改革方案》，实行注册资本认缴登记制，将企业年度检验制度改为企业年度报告公示制度。商事制度改革极大地激发了大众创业的激情，全国市场主体呈现井喷式增长。截至2015年2月底，商事制度改革一年来，全国新登记注册市场主体1333.59万户，同比增长17.67%。

投资——投资体制改革让投资者获得资本性收益。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第12条提出，健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。2014年5月，国务院印发《关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》，全面落实决定提出的上述改革任务。投资体制改革让广大股市投资者获得了一个大大的牛市红包，从2013年11月到2015年3月，上证指数从2100点左右上涨到3800点左右，涨幅超过80%。

办事——行政体制改革让人民群众办事更便捷更舒心。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在第四部分的导语中提出，深化行政体

^{*} 方彦：《让人民对改革有更多获得感》，《学习时报》2015年4月6日。

制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。2014年，国务院各部门共取消和下放246项行政审批事项，取消评比达标表彰项目29项、职业资格许可和认定事项149项，再次修订投资项目核准目录，大幅缩减核准范围。特别是《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案的出台，为人民群众办证、办事带来了极大便利，办一本护照需要六次返乡的尴尬故事再也不会重演了。

户籍——户籍制度改革为农村人口落户城镇打开了方便之门。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第23条提出，创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。2014年7月，国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。意见规定，进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，加快建设和共享国家人口基础信息库。《意见》提出，到2020年，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。困扰年轻人的户口迁移这个大难题有望得到一定程度的破解。

法治——司法体制改革使得社会更加公平正义。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在第九部分的导语中提出，深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。2013年12月，全国人大常委会作出重要决定，实行50多年的劳动教养制度终于被废止。2014年2月以来，中央全面深化改革领导小组先后审议通过了《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》《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》《关于设立知识产权法院的方案》《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》《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》等。一年多来，司法改革的含金量已经开始展示出来，人民群众在公正法治上有了更多的获得感。

廉洁——党的纪律检查体制改革让人民享受到廉洁政治的阳光。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第36条提出，改革党的纪律

检查体制，健全反腐败领导体制和工作机制，改革和完善各级反腐败协调小组职能。2014年12月以来，中央全面深化改革领导小组先后审议通过了一个意见和三个办法，即《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》和《省（自治区、直辖市）纪委书记、副书记提名考察办法（试行）》《中央纪委派驻纪检组组长、副组长提名考察办法（试行）》《中管企业纪委书记、副书记提名考察办法（试行）》。通过锲而不舍、驰而不息地惩治腐败，人民群众获得了廉洁政治的阳光。

就学——考试招生制度改革让孩子们享受到更好的教育。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第42条提出，推进考试招生制度改革，探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制，从根本上解决一考定终身的弊端。2014年9月，国务院印发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》。意见规定，部属高校要合理确定分省招生计划，到2017年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，确保贫困地区农村学生进入重点高校人数明显增加，推进九年义务教育均衡发展，完善义务教育免试就近入学的具体办法，进一步落实和完善进城务工人员随迁子女就学和升学考试的政策措施。

养老——养老制度改革让老人们的养老钱包更厚实。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第45条提出，整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。2014年2月，国务院常务会议决定，在已基本实现新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险全覆盖的基础上，依法将这两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。2015年1月，国家将城乡居民基础养老金标准统一由55元提高到70元，增长了27%，并建立了基础养老金标准常态化增长机制，企业退休人员实现了退休金“十一连增”，人民群众期待已久的降低养老保险缴费比例也被提上了议事日程。

就医——公立医院改革破解群众看病就医难题。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第46条提出：加快公立医院改革，落实政府责任，建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬

制度。2015年4月，中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过了《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》。强调要坚持公立医院公益性的基本定位，将公平可及、群众受益作为改革出发点和立足点，落实政府办医责任，统筹推进医疗、医保、医药改革，坚持分类指导，坚持探索创新，破除公立医院逐利机制，建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制，构建布局合理、分工协作的医疗服务体系和分级诊疗就医格局。可以预见，改革将惠及全体人民群众。

生育——计划生育改革让年轻人生育意愿获得新的释放。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第46条提出：启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。2013年12月28日，十二届全国人大常委会第六次会议审议通过了国务院《关于调整完善生育政策的决议（草案）》的议案。2014年“单独两孩”政策正式启动。目前，全国绝大多数省份实施了“单独两孩”新政。国家卫生计生委有关负责人透露，截至2014年底，全国共有106.9万对单独夫妇申请再生育，基本符合预期。预计2015年，受“单独两孩”政策影响，出生人口比2014年多100万左右。

群众获得感要真切实在^{*}

春运时，跟车跑了趟长途。全程40多个小时，从明媚温暖的南方到天寒地冻的北方。回来时，火车上的暖气很不给劲，车厢内也就六七摄氏度，时不时还没有热水供应，旅客们一路怨言。列车工作人员也一脸无奈：机车有问题，他们也解决不了。虽说只要准备充分，就能避免水管冻住，但供水由车站负责，他们自己也在挨冻、忍受口渴。后来，到了另外一个大站换了车头，才暖和起来。

^{*} 赵鹏：《群众获得感要真切实在》，《人民日报》2015年3月19日。

想一想，这还真不是列车服务层面能解决的事。别瞧都穿铁路制服，车站是车站，客运是客运，机务是机务，电力是电力……窗口背后的发条不止一个，提升服务说来容易做起来难。按说，铁路部门内部已经改革，各有各的业务范围，责任划分比较明确。可一旦推诿责任互相扯皮，旅客也只能干瞪眼。机车的问题，一方说对方没有搞好维护，另一方则认为是对方操作有失误，都称要追究对方责任。

争执带来的闹心，也是当前全面深化改革亟待解决的问题。改革正向纵深推进，“最先一公里”不断破题，但“最后一公里”的获得感不强。还有许多难题，挡在必经之路上，拦在爬坡之顶上，成了花样繁多、一时难以捋顺的所谓“中梗阻”。个中原因不难理解：固化的利益，只有在最核心的地方，才缠绕成结；陈旧的藩篱，越深入到体制之内，才越密集成林。

两头很热闹，中间环节仍在纠缠胶着，对改革红利和政策利好会造成不可估量的损耗。医家讲，通则不痛，痛则不通。当前有这么一种龃龉：改革的痛点，群众感受非常直接。然而，对应改革的力度，却觉得不痛快。还拿铁路部门来说，尽管进行了全方位的机制体制改革，但若是无法打通中间环节，让窗口服务质量有切实的改进，群众不仅难有真实的获得感，还可能消解前期的获得。

全面深化改革，无疑是要对所有“不通”之处，进行一次全面大扫除。然而，“鼓包”处背后的内部机制，外行人未必了然。在这种局面下，除了着力消除改革的惰性，还必须警惕一种苗头：以虚晃一枪的改革，耗掉社会支持改革的热情，最终把改革带进死胡同。当前有些改革表面上积极，实则只考虑自身和内部利益调整，而未虑全局利益；只热衷于摆脱自身责任、满足少数人获益方便，而罔顾公众的长远利益。

因此，对改革的取向必须有一个兜底的评价机制，这就是习近平总书记所说的，“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。”改革是要排除万难的事业，必须基于无与伦比的勇气和理性，但也不能无视社会心理和情感向度。再高远的改革，也必须回到地上，切切实实考虑群众的获得感，否则就有可能失去群众支持而寸步难行，错失时机，贻误大业。

群众有没有获得感，是检验改革是否真正到位、真正彻底、真正有效的

标尺。这就意味着，改革首先要找好起点，从群众最期盼的领域改起，从制约经济社会发展最突出的问题改起；然后是中间环节不能跑偏，不断以群众获得感来校正航向，最大限度凝聚改革正能量。

人民满意是深化改革的根本标准^{*}

习近平总书记强调，对党和人民事业有利的，对最广大人民有利的，对实现党和国家兴旺发达、长治久安有利的，该改的就要坚定不移改，这才是对历史负责、对人民负责、对国家和民族负责。新一轮改革，在有利于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的基础上，进一步明确，衡量改革，人民满意是根本。把为了人民、依靠人民、造福人民的理念作为判断和衡量深化改革的根本标准。

解决好改革“为了谁”的问题。深化改革不是为改革而改革，促进社会公平正义、增进人民福祉是全面深化改革的价值取向。一方面，把促进社会公平正义体现在深化改革的顶层设计中，体现在改革制度设计的全过程。制度安排是深化改革的突破口和着力点。党的十八届三中全会着眼于尊重和保障人民平等参与、平等发展的权利，创造更加公平公正的社会环境，作出了一系列深化改革的决策部署和制度创新。我们党领导人民进行革命、建设和改革，就是为了建设真正公平正义的社会。当我们遇到关系比较复杂、一时难以权衡的利益问题时，要同群众坐在一条板凳上，首先想到群众在期待什么，如何保障群众利益。在出台涉及群众切身利益的政策措施时，充分考虑群众的承受能力和接受程度，稳妥加以处理。我们出台改革制度和措施，都应站在人民立场上、从人民利益出发去把握、去处理。为人民深化改革，就是把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为改革的出发点和归宿，及时回应群众的利益诉求，最大程度地集聚民意，维护群众

^{*} 蔡国英：《人民满意是深化改革的根本标准》，《学习时报》2014年4月7日。