

制度创新，完善现代治理

——党的十八大以来全面深化改革观察之二

金秋来临，《北京市实施〈居住证暂行条例〉办法》于10月正式落地。按照规定，在京居住6个月以上且符合在京有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件之一的非京籍市民，可以申请领取居住证，符合条件者还可参与积分落户。以“居住证”促进基本公共服务均等化，通过“积分落户”打开更公平通道，让外来人口享受到更多基本公共服务，北京户籍制度改革的大动作，点燃了无数“北漂族”奋斗的梦想，也体现了国家逐步推进公共服务均等化的努力，成为这一轮全面深化改革制度创新的生动缩影。

“要把制度建设摆在突出位置”“提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”“把制度创新作为核心任务”……党的十八大以来，聆听全面深化改革激荡的变革之声，“制度”堪称最响亮的音符。“制度设计”“制度建设”“制度安排”“制度完善”“制度保障”“制度衔接”……学习习近平总书记在各个场合的重要讲话，梳理中央全面深化改革领导小组成立以来历次会议的内容，“制度”从未像今天一样，成为全面深化改革的关键词；“制度创新”也从未像今天一样，成为牵动改革的牛鼻子。

在传承中超越

——推动各方面制度的成熟定型，保障了公众利益，增强群众获得感；激活了改革动力，增强群众存在感；提升了治理能力，增强群众安全感。

一部中国改革史，也是一部制度变迁史。

早在1992年，邓小平就曾指出：“恐怕再有30年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”由此，中国的改革从初步探索和局部试验阶段，走向以建立社会主义市场经济体制为核心的全面探索阶段。

党的十八大以来，习近平总书记强调，“今天，摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、为社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”今天中国的改革，已经进入以强化制度建设为核心的全面深化改革阶段。

“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”，这是党的十八大以来，设定的改革目标。“制度体系”“制度定型”，党的文献中首次出现的概念，让世界看到新一轮改革的制度向量。

三年来，改革既取势、也取实，“制度创新”始终聚焦重要领域和关键环节，“抓大不放小”，密集推出了一系列宏观方案和细化规定。细览中央深改组审议的文件，既包括国资国企改革、财税体制改革、价格机制改革等重大举措，也包括足球改革方案、建立居民身份证异地受理挂失申报和丢失招领制度等具体安排，还包括自贸试验区、司法体制改革等试点方案。相关意见甫一通过，配套措施就紧跟出台。点面结合、统筹兼顾，成熟一项推进一项，避免了“胡子眉毛一把抓”，促动制度建设形成整体合力。

三年来，改革站位高、察大势，“制度创新”始终注重顶层设计和配套衔接，综合部署“弹钢琴”，使一系列制度体系愈加成熟定型。改革不是单个领域体制的调整和修补，而是各方面体制与制度的创新；不是某个领域体制改革的单向推进，而是各领域、各层次的系统推进；不是止步于改革体制机制，而是要着眼于制度聚合与集成，形成总体性的制度成果和制度文明。截至目前，中央深改组累计召开27次会议，审议通过了近190份规则、方案、意见，涉及经济、政治、文化、社会、生态、党建、法治等多个领域，尽管内容各有侧重，但均着眼于织密制度之网，为改革搭建起制度框架。

这一轮改革为什么要特别重视制度抓手？为什么要特别强调“制度创新”？因为今天的中国，经济发展进入了新阶段，高增长阶段已经过去，进入了中高速增长阶段。在这样一个阶段，制度创新的作用更加凸显。无论是规范市场竞争，还是维护公平正义，都需要一套更加完整的制度。换句话说，要用制度建设巩固改革开放的成果，也要用制度建设发掘进一步改革的动力。各个领域的“制度成长”和“制度创新”，必须始终把握人民利益这个出发点和落脚点，通过制度保障人民参与改革发展进程、共享改革发展

成果，才能最大限度地保障改革动力。

这三年，制度创新释放出实实在在的红利，让群众收获“获得感”。户籍制度改革有序推进，一部分由于各种原因无法落户者实现了最基本的权利；新医改迈向纵深，进一步扩大了保障范围，减轻了看病负担；生态文明体制改革字当头，环境监测、环保督察大大强化，天更蓝了、水更清了……新的制度，更加注重个体的幸福指数，使更多普通人在变化中对比今昔、增强信心。

这三年，制度创新激发人民中蕴藏的改革伟力，让群众找到“存在感”。商事制度改革，变“先证后照”为“先照后证”，极大激发了创新创业的热情；“负面清单制度”带来的理念变革，进一步激活了市场竞争；富有含金量的简政放权，为小微企业松绑，减少了交易成本……新的制度，更加尊重群众的主体性，激发群众中的潜力与活力。

这三年，制度创新聚焦社会治理薄弱环节，让群众葆有“安全感”。司法体制改革瞄准制约司法能力、影响司法公信的环节发力，老百姓打官司更省心也更放心；公安执法程序与机制进一步规范，连查验身份证这样的细节都有了文明规定；社保与养老制度改革改革指公平性，企业退休职工的权益得到更充分保障……新的制度，更加维护社会公平正义，夯实了群众对未来的清晰预期。

“不论处在什么发展水平上，制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利”，“对由于制度安排不健全造成的有违公平正义的问题要抓紧解决，使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则，更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”。

面对全面深化改革这张时代大考卷，按照习近平总书记的要求，不畏险阻、攻坚克难，以制度建设巩固改革开放的成果，激发中国社会活力，增进全体人民福祉，这是全面深化改革不遗余力推进制度创新的深层逻辑。

以法治促改革

——“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”。以制度为保障，让法治与改革相得益彰，成为十八大以来改革“制度超越”的重点。

2014年10月23日，一个法律人在微博上贴出一首诗：“从来治国凭圭臬，毕竟安邦靠准绳。神州秋有盛会，重开法治又一春。”“盛会”，正是指当天闭幕的十八届四中全会。

这是党的历史上，第一次以法治为主题的中央全会，其中最引人注目的，是法治与改革的关系表述。习近平总书记形象地指出，党的十八届四中全会全面推进依法治国的决定，与党的十八大三中全会全面深化改革的决定，形成了“姊妹篇”；而改革和法治，正是车之两轮、鸟之双翼，共同推进事业滚滚向前。以制度为保障，让法治与改革相得益彰，成为党的十八大以来改革“制度超越”的重点。

正如观察家所言，今天改革要解决的问题，难度要超过此前30多年的改革。如果说当年的改革是先“破”后“立”，今天，面对错综复杂的利益格局、多元多变的价值理念，改

革必须边“破”边“立”。

“深水区”的艰巨任务，呼唤更成熟稳健的改革。2014年，中央深改组第二次全体会议首次提出“凡属重大改革都要于法有据”。这一重要论断，鲜明指出了“改革”与“法治”辩证统一，使推进全面深化改革从一开始就纳入法治化轨道。“运用法治思维和法治方式推进改革”，在实践中不断诠释着改革和法治的关系。

法治解决了“轨道”问题，确保改革稳健。2014年3月，十二届全国人大三次会议表决通过关于修改《立法法》的决定，“税收法定”正式确立。

人们至今印象深刻：党的十八届五中全会宣布全面放开“二孩”后，这项政策并没有立即付诸实施，而是等待人口与计划生育法及相关法规的修订完成。可以说，身处全面依法治国的宏阔背景，无论是试点创新还是制度突破，彰显法治精神、获得法律授权、遵循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，也防止“乱改”损害群众利益。

这三年，制度创新聚焦社会治理薄弱环节，让群众葆有“安全感”。司法体制改革瞄准制约司法能力、影响司法公信的环节发力，老百姓打官司更省心也更放心；公安执法程序与机制进一步规范，连查验身份证这样的细节都有了文明规定；社保与养老制度改革改革指公平性，企业退休职工的权益得到更充分保障……新的制度，更加维护社会公平正义，夯实了群众对未来的清晰预期。

“不论处在什么发展水平上，制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利”，“对由于制度安排不健全造成的有违公平正义的问题要抓紧解决，使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则，更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”。

面对全面深化改革这张时代大考卷，按照习近平总书记的要求，不畏险阻、攻坚克难，以制度建设巩固改革开放的成果，激发中国社会活力，增进全体人民福祉，这是全面深化改革不遗余力推进制度创新的深层逻辑。

党的十八届四中全会闭幕4天后，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第六次会议上指出，要把全会提出的190项对依法治国具有重要意义的改革举措，纳入改革任务总台账，一体部署、一体落实、一体督办。这样一个细节也说明，法治本身就是制度改革的重要内容。全面深化改革中，法治与改革相得益彰，形成“改革发展稳定”的铁三角，让全面深化改革踏准“促进社会公平正义、增进人民福祉”这个最根本的出发点和落脚点。

靠制度定边界

——“经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系”。以制度划定边界，让市场与政府各归其位，成为党的十八大以来改革“制度超越”的关键。

这是一份沉甸甸的成绩单。

截至今年5月，全国取消和下放行政审批事项618项，占原有审批事项的36%，废止规范性文件11073个，非行政许可审批彻底终结。

从简政放权，到“三去一降一补”；从调节收入分配，到民营经济进入特许经营领域，“两只手”的密切协同、深入联动，回答着党的十八届三中全会

的要求——“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

纵观国际经验，那些跌入“中等收入陷阱”的国家，共同的一点是市场失灵、政府和市场关系紊乱。正因此，习近平总书记指出：“经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系。”以制度划定边界，让市场与政府各归其位，成为党的十八大以来制度创新的关键。

在简政放权、转变职能中破题，让政府在经济发展过程中发挥“更好”而非“更多”作用，营造公平竞争的市场环境；在深化农村改革中突围，在农村集体土地所有权和农户土地承包权“两权分离”的基础上，加入农村土地经营权构成“三权分离”；在商事制度改革中发力，从“零门槛”办公司到推行“三证合一”，市场主体快速增长，市场活力大大增加……打造政府与市场的良性关系，就是以制度厘清二者边界，管住政府、激活市场。

价格机制是市场机制的核心，降低电价、降低征信服务收费、落实收费目录清单……2015年10月15日，推进价格机制改革的意见正式发布，有了改革时间表、路线图，贯彻着企业做得了主、让市场说了算的原则。国有企业是国之重器，党的十八大以来，从高管薪酬改革到加强国企党建，从推进混合所有制改革到加快战略性重组，不断夯实国有企业这一社会主义公平正义、共同富裕的经济基础。新一轮国有企业改革中，一系列改革让更多人分享国企发展的红利。

“放权市场”的制度创新，激发的是市场的活力。三年来，从土地流转改革到行政审批制度改革，从财税体制改革到国有企业改革，从收入分配制度改革到社会保障制度改革……种种制度安排密集布局，有的侧重于发挥市场决定性作用，有的强调更好地发挥政府作用，更多的则体现于处理好两者之间的关系，最终搭建起规范市场与政府行为的立体体系。

“政府限权”的制度创新，规范的是政府的作用。“市场在资源配置中起决定性作用，并不是起全部作用”。改革的目标不是小政府、大市场，而是有为政府、有效市场。政府不是不作为，而是更好发挥政府作用。厘清市场与政府的关系，政府要拿出“权力清单”，明确政府该做什么；给出“负面清单”，明确企业不该干什么；理出“责任清单”，明确政府怎么管市场……“三张清单”，写清政府与市场的关系，成为社会主义市场经济制度建设的方向所在。

有外国学者评价，中国的制度“结合了市场的灵活性与政府的控制力”，有着极大的成长空间。可以说，这正是我们制度的比较优势之所在。在此基础上的制度创新，有力推动着社会主义制度的自我完善，更是人类制度文明的全新探索。

从试点推全局

——“试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法”。以试点“识水性”，让点与面结合起来，成为党的十八大以来改革“制度超越”的路径。

全面深化改革之风，吹活了上海自贸区这池春水。

第一家专业再保险经纪公司、第一家合资道路运输公司、第一家

独资游艇设计公司、第一家独资国际船舶管理公司、第一家独资医疗机构等……自2013年9月上海自贸区挂牌成立，一系列“第一”纷纷落户。外媒称，这是上海继浦东开发开放之后又一次巨大的发展机遇。

“要大胆闯、大胆试、自主改，尽快形成一批可复制、可推广的新制度”，这是习近平总书记对上海自贸区更深层的期待。从投资管理到贸易监管、金融创新，上海自贸区已有35项制度在全国复制推广，而自贸区也成为开放新格局中的重要棋子。

“试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。”习近平总书记在中央深改组会议上这样强调。以试点“识水性”，让点与面结合起来，成为党的十八大以来改革“制度创新”的路径。

从试点开始的“制度创新”，确保了改革的稳定性。有人说，中国内部不同区域，发展阶段“相差超过一百年”。这样的情况，让改革的推进尤须如“烹小鲜”一样精细。户籍制度改革，从中小城镇开始，推及全国多地，最后“包抄”特大型中心城市；医疗体制改革，从公立医院改革入手，从医保体制改革破题，最终形成医疗、医保、医药“三医联动”……这样的路线图，让改革在有序、稳定的轨道上推进，防止激进的“休克疗法”损害公众利益。

从试点开始的“制度创新”，确保了改革的操作性。以司法体制改革为例，先在东、中、西部选择上海、广东、吉林、湖北、海南、青海等6个省市试点，试点面不断扩大，最终将在全国范围展开。同时，中央深改组在27次会议中有19次涉及司法改革的部署和贯彻，并发布了司法改革实施方案，保证了改革由点到面的推进。在探索中突围——形成可复制的经验——上升为制度成果——最终大范围铺开，这样的链条，降低了风险成本，让改革蹄疾步稳向前推进。

改革行至中流、挺进深水区，最考验的是“识水性”。今天，“摸着石头过河”的改革逻辑并未过时，但注重协调和精准的顶层设计愈发清晰。全面深化改革的近三年时间里，在顶层推动与基层探索的互动中，一项项争论许久、充满风险阻力的改革，得以告别停滞、重新出发；一个个多年难有突破、实质进展缓慢的创新，得以冲破藩篱、形成机制。

几十年前，英国历史学家汤因比就曾预测：中国可能“有意识地、有节制地融合”中国与其他文明的长处，“其结果可能为人类文明提供一个全新的文化起点”。

纵观世界历史，真正强大的国家，无一不是制度文明的集大成者。60多年社会主义实践，前半程我们建立了社会主义制度，在这个制度基础上进行了改革，后半程就是要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，建设一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

“只有顺应变革，与时俱进，才能永葆生机”，习近平主席在G20杭州峰会上的闭幕辞，道出了中国人对改革创新的理解，也道出了全球治理机制变革的方向。让全面深化改革与制度创新相辅相成，我们一定能够用制度护卫13亿人民的美好未来，为人类贡献更有价值的中国方案。

人民日报记者范正伟 李浩燃 张铁

（新华社北京10月5日电）

国家发改委下达PPP项目前期工作专项补助5亿元支持703个项目

新华社北京10月5日电（记者安蓓）据国家发展和改革委员会日前介绍，已下达2016年政府和社会资本合作（PPP）项目前期工作专项补助5亿元，目前各地已分解落实到具体项目。

国家发改委表示，2016年安排的PPP项目前期工作补助资金，主要用于支持重点区域或行业的PPP项目规划编制，以及重点PPP项目的评价论证咨询、实施方案编制、招标文件起草、合同文本拟定、财务顾问、法律顾问和资产评估等。

这笔资金共补助支持703个PPP项目，项目总投资约1.2万亿元，涵盖能源、交通、水利、环境保护、重大市政工程、医疗卫生、文化教育等领域。其中，重大市政工程类项目数量占46.8%，交通运输类项目数量占18.9%，文化教育类项目数量占14.1%。

从2015年开始，国家发改委每年安排5亿元中央预算内投资支持PPP项目前期工作。

H 诺奖快递

三名科学家分享化学奖



新华社斯德哥尔摩10月5日电 瑞典皇家科学院5日宣布，将2016年诺贝尔化学奖授予让-皮埃尔·索瓦日（图左）、弗雷泽·斯托达特（图中）、伯纳德·费林加（图右）这三位科学家，以表彰他们在分子机器设计与合成领域的贡献。

让-皮埃尔·索瓦日出生在法国，目前在法国斯特拉斯堡大学工作；弗雷泽·斯托达特出生在英国，目前在美国西北大学工作；伯纳德·费林加出生在荷兰，目前在荷兰格罗宁根大学工作。

诺贝尔奖评选委员会认为，他们发明了“世界上最小的机器”，将科学发展推向了一个新的维度。

欧盟批准气候变化《巴黎协定》

据新华社布鲁塞尔10月4日电（记者郝晓明）4日，正在法国斯特拉斯堡举行的欧洲议会全会以压倒性多数票通过了欧盟批准气候变化《巴黎协定》的决议，欧洲理事会当天晚些时候通过书面程序通过了这一决议。这意味着《巴黎协定》已经具备正式生效的必要条件。

欧盟将于7日向联合国秘书长潘基文交存批准文书。届时，欧盟批准气候变化《巴黎协定》的决定将正式生效。



菲律宾总统说可能会“与美国分手”

10月4日，在菲律宾首都马尼拉南部的马卡蒂，菲总统杜特尔特在菲律宾犹太人联合会上发表讲话。

杜特尔特当日在此间表示，他要“调整外交政策”，可能会在任内“与美国分手”。美国白宫对此回应称，美菲的外交沟通渠道仍然畅通。

新华社/法新

雅虎被爆秘密“扫描”所有用户所收邮件

据新华社旧金山10月4日电 针对一家媒体4日指认美国雅虎公司去年编写并秘密启用一种专用软件，“扫描”所有邮箱用户收取的电子邮件，“检索字符串”由美国国家安全局或联邦调查局提供。雅虎公司当天没有确认，也没有否认。

路透社当天最早报道雅虎后台秘密“作业”，在接收端口对所有用户的邮件加以“偷窥”。这篇报道以雅虎3名离职雇员和1名知情人为匿名消息来源，因为没有任何其他媒体得以从相同或类似来源获得验证，直到4日晚间始终保持“独家消息”状态。

中国建设的非洲首条电气化铁路亚吉铁路正式通车



这是10月1日在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝拉布车站拍摄的一列火车。

由中国企业采用全套中国标准和中国装备建造的非洲第一条现代电气化铁路——埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝拉至吉布提首都吉布提铁路（亚吉铁路）将于5日正式通车。亚吉铁路全长752.7公里，设计时速120公里，总投资约40亿美元，由中国中铁和中国铁建组织施工。新华社发



信



白

<img alt="贷"