### 正视改革艰巨性 用好改革方法论

来源：《社会科学报》1549期  作者：上海财经大学田国强、陈旭东

又到一年之春，又到全国两会时。改革，一直是中国鲜明的主题。2017年，改革的主题更加突出——这一年将是实施“十三五”规划的重要一年。改革越向纵深推进，遇到的硬骨头就越多，用好成功改革的方法论极为重要。

**方法论一 创造鼓励改革理论探讨 的氛围条件，凝聚改革的学理共识，增 加改革的前瞻性和战略性。**

改革的理论探索必须先行。中国的改革是一个庞大的系统工程，实践每向前推进一步，都会带来更多更为复杂的理论和实际问题，这就对理论创新提出了新的更高要求。不过，理论探索离不开开明、宽松的舆论氛围和社会环境，因而要尽量避免上纲上线，阶级斗争式的旧思维及遇事非黑即白，甚至动辄上升为意识形态、阴谋论、敌我矛盾、敌对势力的“文革”大字报语言，这样将造成很大的 社会不和谐，导致极其严重的后果。

理论探索无禁区，思想解放要先行，其重要性至少有二：一是对已确立的改革方向和路径进行理论分析和论证，促进上下改革共识的凝聚和改革方案的执行；二是理论探索必须超前，对现有改革的不足之处进行理论剖析，通过内在逻辑的推演，指明下一步改革的方向和可能结果。虽然，当前也有质疑改革的声音，但总体上是肯定大过批评。对那些批评者、反对者，政府应该肯定他们的价值和作用，以弥补改革漏洞，完善改革措施。接下来，对于各个领域的改革深化，同样需要理 论探讨先行，不断促进思想解放。

**方法论二发挥中央权威的引领和主导作用，对改革的大方向、大方略、大方针进行顶层设计和顶层推动，并通过中央决议、政策或法规确定下来。**

改革越是进入深水区、攻坚期，越是需要强有力的推动才能向前推进。对于中国这样一个集体主义、威权主义色彩较重的发展中大国来说，尤其如此。中央如果不下决心，很多事情根本办不成。如果中央不发挥作用，不主动作为，不对改革进行推动，不对改革明确表态支持，不为改革保驾护航，可能导致的结果，要么是下面本来有改革想法的部门、地方可能会由于多做多错、少做少错、不做不错而选择不作为，要么是即使有改革的初步行动，也由于既得利益阶层的阻碍和牵绊，改革胎死腹中或无法真正贯彻落实。中央的重要作用之一，就是在改革的大方向、大方略、大方针上把住关，起到“定海针”、“指南针”、“北斗星”的作用，使之不能出现动摇反复。

十八届三中全会的重要性即在于它通过集体决策、中央全会决议的形式将中央领导集体的权威贯之于全面深化改革方案之上， 在顶层设计上起到了统御性的树势、引导作用。让全面深化改革成为上下共识，至少是成为行动的指南，使之有理念、有步骤地推动经济、政治、社会、文化、生态文明等各领域及综合配套整体改革。简言之，对大的方面的 改革，不仅要顶层设计，还要顶层推动。

**方法论三满足改革的参与性约束条件和激励相容约束条件，让大众从改革中获利，形成上下一致的改革共识、势能和动力。**

激励机制设计理论告诉我们，任何一项改革或制度安排的顺利推行要满足两个基本约束条件：参与性约束条件和激励相容约束条件。参与性约束条件要求改革能符合大众的根本利益，尽量让所有人至少是绝大多数人从改革中获利，至少不受损。只有如此，改革措施才能得到绝大多数个体的拥护，使他们支持改革，愿意参与改革，形成与改革一致的新的利益阶层，以此形成与中央相一致的改革共识和行动。激励相容约束条件，要求所采用的改革措施或制度安排能极大地调动个体的积极性，并且在个体逐利达到均衡结果的同时，也实现改革者所希望达到的目标。这里的个体可以是一个地方政府、一个政府部门，也可以是一个产业、一个企业，及至最广大的老百姓。

**方法论四综合运用“情、理、利”三个制度安排，实现法治、执行力和民主监督的良好平衡，解决全面深化改革的政策目标落地和具体实施问题。**

有了改革的上下共识，最终还要靠地方政府和基层单位去执行、落实，所以最关键的是地方政府和基层领导特别是一、二把手愿意去落实。

那么，如何通过适当的制度安排将各层级的行动统一到改革的目标和任务上来呢？这就需要机制设计理论的参与。总体上，应该根据具体情境和信息是否容易对称，恰当、灵活地运用好“法规治理、激励机制、社会规范”这三个最基本的制度安排，实行“晓之以理，导之以利、动之以情”的综合治理，满足一个好的治理的三要素：法治、执行力和民主监督。

首先，要健全法治环境，将有关改革大的决议通过法律、法规确定下来。同时，从促进改革的角度来看，也需要法治的健全作为保障。如果仅仅是政策性的短期手段，而不触及那些与普遍规律相违背的、带有根本性的法规条文，改革便很可能会难以真正落实下去，因为政策宣示可能会被利益部门或个人根据自身的理解或理念而错误解读甚至反面解读。现实中，十八届三中全会关于土地改革的一些创新性提法，已被一些主管部门或有话语权的人解读得走形变样，其所造成的认识混乱极具破坏性。所以，要将有关改革大的决议通过法律、法规确定下来。否则，即使有中央决议，也可能得不到执行。中央通过的决议最终不能落地的例子比比皆是，如教育经费投入要达到GDP的4％，就讲了近20年，直到2012年才基本真正落实；和谐社会的构建提出来近10年，但有效的具体措施依然阙如。

其次，要加强执行力建设，将勇于改革创新的人放到重要领导位置。一个善治国家离不开政府的执行力，也就是所谓的国家能力。市场经济并不主张无政府主义，它需要的是一个有限而有效的政府，政府在最基本的维护和服务职能方面应充分发挥作用。如果连这两点都做不到，那就是典型的不作为。当然，这两者都需要公共产品和服务来实现，而公共产品具有外部经济性，这种外部经济性又存在着受益或影响范围的差异，从而也就存在一个中央政府与地方政府的事权和财权分布的最适度，不能将地方事权压得过重而财权统得过死，否则就必然还是“政令不出中南海”，政策得不到贯彻执行。

与此同时，改革方向、目标、愿景、战略的把握、顶层设计及领导的作用当然非常重要，但也需要一批操盘手和干将来具体推动、操作、落实改革的大计，否则也不可能成功。如果基层干部怕犯错、怕担责、不作为，改革推进必然会面临严重障碍。增强改革的执行力和发展的驱动力，必须从法治、激励和理念三个维度推进综合治理，特别是要发现和培养改革发展的开拓良将。这就要求在干部人才的配置上，尽可能选任思想解放、勇于善于改革创新的人来担纲负责，把不唯上、不唯书、只唯实，敢闯、敢试、敢为人先的人放在重要岗位上或一把手的位置，使之成为一个个改革发动机。

再次，要完善监督问责，对政绩考核激励动力机制进行系统再设计。现实中，中国政府行政方面最大的一个问题是，中央的政策目标往往设计得都非常好，但只要没有和地方政府官员的政绩挂钩，官员缺乏执行政策的激励和动力，效果基本上就非常有限，只是停留于文件、宣传和口头上，执行不到位，政策目标就往往被偏离很远。因而，与下一步全面深化改革相适应的是，中国必须在官员政绩考核评价体系改革上下大功夫。

单一的GDP主义的政绩考核体系确有其不合理性，在带来经济高速增长的同时，也带来了很多问题和矛盾，但千万不能从一个极端走向另一个极端，不能说现在就可以完全不要GDP增长目标，在这方面不要作为了，当前更需要有质量的经济增长目标。

来自媒体和社会的外部监督也非常重要。媒体被称为是政治力量、司法力量和行政力量之外的监督政府的第四种权力，应该且完全可以起到朱镕基早在1998年就提出的“舆论监督、群众喉舌、政府镜鉴、改革尖兵”的作用，推动政府施政效率和行政效能的提升并极大压缩贪腐的存在空间。同时，对于地方政府的公共服务质量信息，当地的民众显然是更加了解的，而地方和中央政府则往往是信息不对称的。因此，政绩考核体系应该纳入当地民众的民意调查，让民众参与完善政绩考评机制，以使得信息更加充分。这样，通过自上而下的问责和自下而上的监督，将对政府及其官员的不作为、乱作为形成有效制衡。

**方法论五找准改革的切入点和突破口，并发挥其外部性和延展性，实现全面深化改革和国家治理现代化的新突破。**

全面深化改革千头万绪，如果眉毛胡子一把抓，不分主次，不明重点，可能会起反效果。所以，下一步的改革同样需要化繁为简，突出重点，积极寻找到能够牵一发而动全身的切入点和突破口。政府在下一步改革中发挥着特殊重要的作用，政府作为一种制度安排有很大的外部性，其自身的改革必然会牵动政治、经济、社会、文化、生态文明等方方面面的体制机制变革，由此可以带动全面深化  
改革走向深入，推动中国经济实现又好又快的发展，实现公平、效率与法治的均衡。这样，政府自身的改革特别是政府职能和国家治理体系的转变也就成了改革的关键和重要突破口。当然，这也正是下一步改革的最大难度之所在，需要更大的政治智慧和勇气来推动。政府自身的改革，一个总的方向是限制政府权力、减少权力腐败、确立政府公信、强化公共服务、降低政府成本、提高行政效率。

**方法论六在“效率、公平、改革、发展、稳定、创新”这样一个六位一体的互动框架中来为现代化建设搭建支点。**

在兼顾效率与公平的情况下，以改革谋发展，在发展中求稳定，在稳定中促发展，从而在发展中促创新，这是中国改革开放的基本经验。首先要强调的是，“发展是硬道理”，没有发展就没有稳定。发展依然是解决中国许多问题的一把总钥匙，要以改革为动力促进发展。与此同时，一个稳定的改革环境也是不可或缺的。在改革过程中一定要处理好改革的力度与民众的承受度之间的关系。在一项改革举措推出之前，要充分估计可能引发的各种潜在不安定因素，做到信息充分对称。实际上，许多对改革的不同意见，更多源自信息的不对称，对改革的宣传不够充分，由此产生许多误会。当然，改革必定会涉及一些既得利益和既有习惯的调整，这就要求改革措施的推出应该注意转型成本，给予转型时间，使民众逐渐适应改革。也就是说，改革措施的出台要有提前量，不搞突然袭击，让人们措手不及。否则，非但预期的改革成果无法实现，还会破坏稳定的发展局面，起反效果。

此外，创新是面向未来的，是创造性破坏，要求我们必须不断打破自己的既有优势，形成新的竞争优势，以此应对快速变化和激烈的国际竞争，否则即使自身一时有优势，如不继续创新，早晚会被超越。所以，向创新驱动转型是中国转型发展和建立创新型国家的必由之路，是必须经历、不可缺失的驱动转型。身为改革者应该在追求效率和社会公平的目标下按照“改革、发展、稳定、创新”这样一个四位一体的、互为促进的动态内在逻辑辩证关系的框架来系统思考和正确处理改革问题，促进发展驱动力从要素驱动逐渐向效率驱动乃至创新驱动的转变。

十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”这五个发展理念，与十八届三中、四中全会的改革目标是相一致的，需要以市场化、法治化、和谐发展的结构性改革来同步解决做什么、谁去做、怎么做的问题，其关键是坚定不移地继续推行松绑放权和市场化制度性改革，正确理解发展的逻辑和治理的逻辑及处理它们之间的辩证关系，只有这样，中国经济才能实现又好又快的发展。

**(本文摘编自田国强、陈旭东的“中国改革历史、逻辑和未来”)**