



中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定 (之一)

(2013年11月12日中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過)

為貫徹落實黨的十八大關於全面深化改革的戰略部署，十八屆中央委員會第三次全體會議研究了全面深化改革的若干重大問題，作出如下決定。

一、全面深化改革的重大意義和指導思想

(1) 改革開放是黨在新的時代條件下帶領全國各族人民進行的新的偉大革命，是當代中國最鮮明的特色。黨的十一屆三中全會召開三十五年來，我們黨以巨大的政治勇氣，銳意推進經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制、生態文明體制和黨的建設制度改革，不斷擴大開放，決心之大、變革之深、影響之廣前所未有，成就舉世矚目。

改革開放最主要的成果是開創和發展了中國特色社會主義，為社會主義現代化建設提供了強大動力和有力保障。事實證明，改革開放是決定當代中國命運的關鍵抉擇，是黨和人民事業大踏步趕上時代的重要法寶。

實踐發展永無止境，解放思想永無止境，改革開放永無止境。面對新形勢新任務，全面建成小康社會，進而建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家、實現中華民族偉大復興的中國夢，必須在新的歷史起點上全面深化改革，不斷增強中國特色社會主義道路自信、理論自信、制度自信。

(2) 全面深化改革，必須高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀為指導，堅定信心，凝聚共識，統籌謀劃，協同推進，堅持社會主義市場經濟改革方向，以促進社會公平正義、增進人民福祉為出發點和落腳點，進一步解放思想、解放和發展社會生產力、解放和增進社會活力，堅決破除各方面體制機制弊端，努力開拓中國特色社會主義事業更加廣闊的前景。

全面深化改革的總目標是完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化。必須更加注重大改革、整體性、協同性，加快發展社會主義市場經濟、民主政治、先進文化、和諧社會、生態文明，讓一切勞動、知識、技術、管理、資本的活力競相迸發，讓一切創造社會財富的源泉充分湧流，讓發展成果更多更公平惠及全體人民。

緊緊圍繞使市場在資源配置中起決定性作用深化經濟體制改革，堅持和完善基本經濟制度，加快完善現代市場體系、宏觀調控體系、開放型經濟體系，加快轉變經濟發展方式，加快建設創新型國家，推動經濟更有效率、更加公平、更可持續發展。

緊緊圍繞堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一深化政治體制改革，加快推進社會主義民主政治制度化、規範化、程序化，建設社會主義法治國家，發展更加廣泛、更加充分、更加健全的民主。

緊緊圍繞建設社會主義核心價值體系、社會主義文化強國深化文化體制改革，加快完善文化管理體制和文化生產經營機制，建立健全現代公共文化服務體系、現代文化市場體系，推動社會主義文化大發展大繁榮。

緊緊圍繞更好保障和改善民生、促進社會公平正義深化社會體制改革，改革收入分配制度，促進共同富裕，推進社會領域制度創新，推進基本公共服務均等化，加快形成科學有效的社會治理體制，確保社會既充滿活力又和諧有序。

緊緊圍繞建設美麗中國深化生態文明體制改革，加快建立生態文明制度，健全自然空間開發、資源節約利用、生態環境保護的體制機制，推動形成人與自然和諧發展現代化建設新格局。

緊緊圍繞提高科學執政、民主執政、依法執政水準深化黨的建設制度改革，加強民主集中制建設，完善黨的領導體制和執政方式，保持黨的先進性和純潔性，為改革開放和社會主義現代化建設提供堅強政治保證。

(3) 全面深化改革，必須立足於我國長期處於社會主義初級階段這個最大實際，堅持發展仍是解決我國所有問題的關鍵這個重大戰略判斷，以經濟建設為中心，發揮經濟體制改革牽引作用，推動生產關係與生產力、上層建築與經濟基礎相適應，推動經濟社會持續健康發展。

經濟體制改革是全面深化改革的重點，核心問題是處理好政府和市場的關係，使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用。市場決定資源配置是市場經濟的一般規律，健全社會主義市場經濟體制必須遵循這條規律，着力解決市場體系不完善、政府干預過多和監管不到位問題。

必須積極穩妥從廣度和深度上推進市場化改革，大幅度減少政府對資源的直接配置，推動資源配置依據市場規則、市場價格、市場競爭實現效益最大化和效率最優化。政府的職責和作用主要是保持宏觀經濟穩定，加強和優化公共服務，保障公平競爭，加強市場監管，維護市場秩序，推動可持續發展，促進共同富裕，彌補市場失靈。

(4) 改革開放的成功實踐為全面深化改革提供了重要經驗，必須長期堅持。最重要的是，堅持黨的領導，貫徹黨的基本路線，不走封閉僵化的老路，不走改旗易幟的邪路，堅定走中國特色社會主義道路，始終確保改革正確方向；堅持解放思想、實事求是、與時俱進、求真務實，一切從實際出發，總結國內成功做法，借鑒國外有益經驗，勇於推進理論和實踐創新；堅持以人為本，尊重人民主體地位，發揮群眾首創精神，緊緊依靠人民推動改革，促進人的全面發展；堅持正確處理改革發展穩定關係，膽子要大、步子要穩，加強頂層設計和摸着石頭過河相結合，整體推進和重點突破相促進，提高改革決策科學性，廣泛凝聚共識，形成改革合力。

當前，我國發展進入新階段，改革進入攻堅期和深水區。必須以強烈的歷史使命感，最大限度集中全黨全國社會智慧，最大限度調動一切積極因素，敢於啃硬骨頭，敢於涉險灘，以更大決心衝破思想觀念的束縛，突破利益固化的藩籬，推動中國特色社會主義制度自我完善和發展。

到二〇二〇年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果，完成本決定提出的改革任務，形成系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更



■中共十八屆三中全會決定全面深化改革，可望增進全國人民福祉。圖為上海市南京路上遊人如織。資料圖片

加成熟更加定型。

二、堅持和完善基本經濟制度

公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，是中國特色社會主義制度的重要支柱，也是社會主義市場經濟體制的根基。公有制經濟和非公有制經濟都是社會主義市場經濟的重要組成部分，都是我國經濟社會發展的重要基礎。必須毫不动摇鞏固和發展公有制經濟，堅持公有制主體地位，發揮國有經濟主導作用，不斷增強國有經濟活力、控制力、影響力。必須毫不动摇鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展，激發非公有制經濟活力和創造力。

(5) 完善產權保護制度。產權是所有制的核心。健全歸屬清晰、權責明確、保護嚴格、流轉順暢的現代產權制度。公有制經濟財產權不可侵犯，非公有制經濟財產權同樣不可侵犯。

國家保護各種所有制經濟產權和合法利益，保證各種所有制經濟依法平等使用生產要素、公開公平公正參與市場競爭、同等受到法律保護，依法監管各種所有制經濟。

(6) 積極發展混合所有制經濟。國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股、相互融合的混合所有制經濟，是基本經濟制度的重要實現形式，有利於國有資本放大功能、保值增值、提高競爭力，有利於各種所有制資本取長補短、相互促進、共同發展。允許更多國有經濟和其他所有制經濟發展成為混合所有制經濟。國有資本投資項目允許非國有資本參股，允許混合所有制經濟實行企業員工持股，形成資本所有者和勞動者利益共同體。

完善國有資產管理體制，以管資本為主加強國有資產監管，改革國有資本授權經營體制，組建若干國有資本運營公司，支持有條件的國有企業改組為國有資本投資公司。國有資本投資運營要服務於國家戰略目標，更多投向關係國家安全、國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，重點提供公共服務、發展重要前瞻性戰略性產業、保護生態環境、支持科技進步、保障國家安全。

劃轉部分國有資本充實社會保障基金。完善國有資本經營預算制度，提高國有資本收益上繳公共財政比例，二〇二〇年提到百分之三十，更多用於保障和改善民生。

(7) 推動國有企業完善現代企業制度。國有企業屬於全民所有，是推進國家現代化、保障人民共同利益的重要力量。國有企業總體上已經同市場經濟相融合，必須適應市場化、國際化新形勢，以規範經營決策、資產保值增值、公平參與競爭、提高企業效率、增強企業活力、承擔社會責任為重點，進一步深化國有企業改革。

準確界定不同國有企業功能。國有資本加大對公益性企業的投入，在提供公共服務方面作出更大貢獻。國有資本繼續控股經營的自然壟斷行業，實行以政企分開、政資分開、特許經營、政府監管為主要內容的改革，根據不同行業特點實行網際監管、放開競爭性業務，推進公共資源配置市場化。進一步破除各種形式的行政壟斷。

健全協同運轉、有效制衡的公司法人治理結構。建立職業經理人制度，更好發揮企業家作用。深化企業內部管理人員能上能下、員工能進能出、收入能增能減的制度改革。建立長效激勵約束機制，強化國有企業經營投資責任追究。探索推進國有企業財務預算等重大信息公開。

國有企業要合理增加市場化選聘比例，合理確定並嚴格規範國有企業管理人員薪酬水準、職務待遇、職務消費、業務消費。

(8) 支持非公有制經濟健康發展。非公有制經濟在支撐增長、促進創新、擴大就業、增加稅收等方面具有重要作用。堅持權利平等、機會平等、規則平等，廢除對非公有制經濟各種形式的歧視性規定，消除各種隱性壁壘，制定非公有制企業進入特許經營領域具體辦法。鼓勵非公有制企業參與國有企業改革，鼓勵發展非公有制資本控股的混合所有制企業，鼓勵有條件的私營企業建立現代企業制度。

三、加快完善現代市場體系

建設統一開放、競爭有序的市場體系，是使市場在資源配置中起決定性作用的基礎。必須加快形成企業自主經營、公平競爭，消費者自由選擇、自主消費，商品和要素自由流動、平等交換的現代市場體系，着力清除市場壁壘，提高資源配置效率和公平性。

(9) 建立公平開放透明的市場規則。實行統一的市場准入制度，在制定負面清單基礎上，各類市場主體可依法平等進入清單之外領域。探索對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單的管理模式。推進工商註冊制度便利化，削減實質認定項目，由先證後照改為先照後證，把註冊資本實繳登記制逐步改為认缴登記制。推進國內貿易流通體制改革，建設法治化營商環境。

改革市場監管體系，實行統一的市場監管，清理和廢除妨礙全國統一市場和公平競爭的各種規定和做法，嚴禁和懲處各類違法實行優惠政策行為，反對地方保護，反對壟斷和不正当竞争。建立健全社會徵信體系，褒揚誠信，懲戒失信。健全優勝劣汰市場化退出機制，完善企業破產制度。

(10) 完善主要由市場決定價格的機制。凡是能由市場形成價格的都交給市場，政府不進行不當干預。推進水、石油、天然氣、電力、交通、電信等領域價格改革，放開競爭性環節價格。政府定價範圍主要限定在重要公用事業、公益性服務、網絡型自然壟斷環節，提高透明度，接受社會監督。完善農產品價格形成機制，注重發揮市場形成價格作用。

(11) 建立城鄉統一的建設用地市場。在符合規劃和用途管制前提下，允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股，實行與國有土地同等入市、同權同價。縮小徵地範圍，規範徵地程序，完善對被徵地農民合理、規範、多元保障機制。擴大國有土地有償使用範圍，減少非公益性用地劃撥。建立兼顧國家、集體、個人的土地增值收益分配機制，強化企業在技術創新中的主體地位，發揮大型企業創新骨幹作用，激發中小企業創新活力，推進應用型技術研發機構市場化、企業化改革，建設國家創新體系。

加強知識產權運用和保護，健全技術創新激勵機制，探索建立知識產權法院。打破行政主導和部門分割，建立主要由市場決定技術創新項目和經費分配、評價成果的機制。發展技術市場，健全技術轉移機制，改善科技型中小企業融資條件，完善風險投資機制，創新商業模式，促進科技成果資本化、產業化。

整合科技規劃和資源配置，完善政府對基礎性、戰略性、前沿性科學研究和共性技術研究的支持機制。國家重大科研基礎設施依照規定應該開放的一律對社會開放。建立創新調查制度和創新報告制度，構建公開透明的國家科技資源管理和項目評價機制。

改革院士遴選和管理體制，優化學科佈局，提高中青年人才比例，實行院士退休和退出制度。

(13) 深化科技體制改革。建立健全鼓勵原始創新、集成創新、引進消化吸收再創新的體制機制，健全技術創新市場導向機制，發揮市場對技術研發方向、路線選擇、要素價格、各類創新要素配置的導向作用。建立產學研協同創新機制，強化企業在技術創新中的主體地位，發揮大型企業創新骨幹作用，激發中小企業創新活力，推進應用型技術研發機構市場化、企業化改革，建設國家創新體系。

加強知識產權運用和保護，健全技術創新激勵機制，探索建立知識產權法院。打破行政主導和部門分割，建立主要由市場決定技術創新項目和經費分配、評價成果的機制。發展技術市場，健全技術轉移機制，改善科技型中小企業融資條件，完善風險投資機制，創新商業模式，促進科技成果資本化、產業化。

整合科技規劃和資源配置，完善政府對基礎性、戰略性、前沿性科學研究和共性技術研究的支持機制。國家重大科研基礎設施依照規定應該開放的一律對社會開放。建立創新調查制度和創新報告制度，構建公開透明的國家科技資源管理和項目評價機制。

改革院士遴選和管理體制，優化學科佈局，提高中青年人才比例，實行院士退休和退出制度。

四、加快轉變政府職能

科學的宏觀調控，有效的政府治理，是發揮社會主義市場經濟體制優勢的內在要求。必須切實轉變政府職能，深化行政體制改革，創新行政管理方式，增強政府公信力和執行力，建設法治政府和服務型政府。

(14) 健全宏觀調控體系。宏觀調控的主要任務是保持經濟總量平衡，促進重大經濟結構協調和生產力佈局優化，減緩經濟周期波動影響，防範區域性、系統性風險，穩定市場預期，實現經濟持續健康發展。

健全以國家發展戰略和規劃為導向、以財政政策和貨幣政策為主要手段的宏觀調控體系，推進宏觀調控目標制定和政策手段運用機制化，加強財政政策、貨幣政策與產業、價格等政策手段協調配合，提高相機抉擇水平，增強宏觀調控前瞻性、針對性、協同性。形成參與國際宏觀經濟政策協調的機制，推動國際經濟治理結構完善。

深化投資體制改革，確立企業投資主體地位。企業投資項目，除關係國家安全和生態安全、涉及全國重大生產力佈局、戰略性資源開發和重大公共利益等項目外，一律由企業依法依規自主決策，政府不再審批。強化節能節地節水、環境、技術、安全等市場准入標準，建立健全防範和化解產能過剩長效機制。

完善發展成果考核評價體系，糾正單純以經濟增長速度評定政績的偏向，加大資源消耗、環境損害、生態效益、產能過剩、科技創新、安全生產、新增債務等指標的權重，更加重視勞動就業、居民收入、社會保障、人民健康狀況。加快建立國家統一的經濟核算制度，編制全國和地方資產負債表，建立全社會房產、信用等基礎數據統一平台，推進部門信息共享。

(15) 全面正確履行政府職能。進一步簡政放權，深化行政審批制度改革，最大限度減少中央政府對微觀事務的管理，市場機制能有效調節的經濟活動，一律取消審批，對保留的行政審批事項要規範管理、提高效率；直接面向基層、量大面广、由地方管理更方便有效的經濟社會事項，一律下放地方和基層管理。

政府要加強發展戰略、規劃、政策、標準等制定和實施，加強市場活動監管，加強各類公共服務提供。加強中央政府宏觀調控職責和能力，加強地方政府公共服務、市場監管、社會管理、環境保護等職責。推廣政府購買服務，凡屬事務性管理服務，原則上都應引入競爭機制，通過合同、委託等方式向社會購買。

加快事業單位分類改革，加大政府購買公共服務力度，推動公辦事業單位與主管部門順關係和去行政化，創造條件，逐步取消學校、科研院所、醫院等單位的行政級別。建立事業單位法人治理結構，推進有條件的事業單位轉為企業或社會組織。建立各類事業單位統一登記管理制度。

(16) 優化政府組織結構。轉變政府職能必須深化機構改革。優化政府機構設置、職能配置、工作流程，完善決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協同的行政運行機制。嚴格績效管理，突出責任落實，確保權責一致。

統籌黨政群機構改革，理順部門職責關係。積極穩妥實施大部制。優化行政區劃設置，有條件的地方探索推進省直接管理縣(市)體制改革。嚴格控制機構編制，嚴格按規定職數配備領導幹部，減少機構數量和領導職數，嚴格控制財政供養人員總量。推進機構編制管理科學化、規範化、法制化。

五、深化財稅體制改革

財政是國家治理的基礎和重要支柱，科學的財稅體制是優化資源配置、維護市場統一、促進社會公平、實現國家長治久安的制度保障。必須完善立法、明確事權、改革稅制、穩定稅負、透明預算、提高效率，建立現代財政制度，發揮中央和地方兩個積極性。

(17) 改進預算管理制度。實施全面規範、公開透明的預算制度。審核預算的重點由平衡狀態、赤字規模向支出預算和政策拓展。清理規範重點支出同財政收支增幅或生產總值掛鉤事項，一般不採取掛鉤方式。建立跨年度預算平衡機制，建立權責發生制的政府綜合財務報告制度，建立規範合理的中央和地方政府債務管理及風險預警機制。

完善一般性轉移支付增長機制，重點增加對革命老區、民族地區、邊疆地區、貧困地區的轉移支付。中央出台增支政策形成的地方財力缺口，原則上通過一般性轉移支付調節。清理、整合、規範專項轉移支付項目，逐步取消競爭性領域專項和中央地方資金配套，嚴格控制引導類、救濟類、應急類專項，對保留專項進行甄別，屬地方事務的劃入一般性轉移支付。

(18) 完善稅收制度。深化稅收制度改革，完善地方稅體系，逐步提高直接稅比重。推進增值稅改革，適當簡化稅率。調整消費稅徵收範圍、環節、稅率，把高耗能、高污染產品及部分高檔消費品納入徵收範圍。逐步建立綜合與分類相結合的個人所得稅制。加快房地產稅立法並適時推進改革，加快資源稅改革，推動環境保護費改稅。

(下轉A26版)