



關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明

習近平

受中央政治局委託，現在，我就《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》向全會作說明。

一、關於全會決定起草過程

改革開放以來，歷屆三中全會研究什麼議題、作出什麼決定、採取什麼舉措、釋放什麼信號，是人們判斷新一屆中央領導集體施政方針和工作重點的重要依據，對做好未來5年乃至10年工作意義重大。

黨的十八大之後，中央即着手考慮十八屆三中全會的議題。黨的十八大統一提出了全面建成小康社會和全面深化改革的目標，強調必須以更大的政治勇氣和智慧，不失時機深化重要領域改革，堅決破除一切妨礙科學發展的思想觀念和體制機制弊端，構建系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更加成熟更加定型。我們認為，要完成黨的十八大提出的各項戰略目標和工作部署，必須抓緊推進全面改革。

從黨的十一屆三中全會作出把黨和國家工作中心轉移到經濟建設上來、實行改革開放的歷史性決策以來，已經35個年頭了。中國人民的面貌、社會主義中國的面貌、中國共產黨的面貌能發生如此深刻的變化，我國能在國際社會贏得舉足輕重的地位，靠的就是堅持不懈推進改革開放。

1992年，鄧小平同志在南方談話中說：「不堅持社會主義，不改革開放，不發展經濟，不改善人民生活，只能是死路一條。」回過頭來看，我們對鄧小平同志這番話就有更深的理解了。所以，我們講，只有社會主義才能救中國，只有改革開放才能發展中國、發展社會主義、發展馬克思主義。

正是從歷史經驗和現實需要的高度，黨的十八大以來，中央反覆強調，改革開放是決定當代中國命運的關鍵一招，也是決定實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的關鍵一招，實踐發展永無止境，解放思想永無止境，改革開放永無止境，停頓和倒退沒有出路，改革開放只有進行時、沒有完成時。面對新形勢新任務，我們必須通過全面深化改革，着力解決我國發展面臨的一系列突出矛盾和問題，不斷推進中國特色社會主義制度自我完善和發展。

當前，國內外環境都在發生極為廣泛而深刻的變化，我國發展面臨一系列突出矛盾和挑戰，前進道路上還有不少困難和問題。比如：發展中不平衡、不協調、不可持續問題依然突出，科技創新能力不強，產業結構不合理，發展方式依然粗放，城鄉區域發展差距和居民收入分配差距依然較大，社會矛盾明顯增多，教育、就業、社會保障、醫療、住房、生態環境、食品藥品安全、安全生產、社會治安、執法司法等關係群眾切身利益的問題較多，部分群眾生活困難，形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風問題突出，一些領域消極腐敗現象易發多發，反腐敗鬥爭形勢依然嚴峻，等等。解決這些問題，關鍵在於深化改革。

今年4月，中央政治局經過深入思考和研究，廣泛聽取黨內外各方面意見，決定黨的十八屆三中全會研究全面深化改革問題並作出決定。

4月20日，中央發出《關於對黨的十八屆三中全會研究全面深化改革問題徵求意見的通知》。各地區各部門一致認為，黨的十八屆三中全會重點研究全面深化改革問題，順應了廣大黨員、幹部、群眾的願望，抓住了全社會最關心的問題，普遍表示贊成。

改革開放以來歷次三中全會都研究討論深化改革問題，都是在釋放一個重要信號，就是我們黨將堅定不移高舉改革開放的旗幟，堅定不移堅持黨的十一屆三中全會以來的理論和路線方針政策。說到底，就是要回答在新的歷史條件下舉什麼旗、走什麼路的問題。

黨的十八屆三中全會以全面深化改革為主要議題，是我們黨堅持以鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀為指導，在新形勢下堅定不移貫徹黨的基本路線、基本綱領、基本經驗、基本要求，堅定不移高舉改革開放大旗的重要宣示和重要體現。

議題確定後，中央政治局決定成立文件起草組，由我擔任組長，劉雲山、張高麗同志為副組長，相關部門負責同志、部分省市領導同志參加，在中央政治局常委會領導下進行全會決定起草工作。

文件起草組成立以來，在將近7個月的時間裡，廣泛徵求意見，開展專題論證，進行調查研究，反覆討論修改。其間，中央政治局常委會會議3次、中央政治局會議2次分別審議決定，決定徵求意見稿選定發黨內一定範圍徵求意見，徵求黨內老同志意見，專門聽取各民主黨派中央、全國工商聯負責人、無黨派人士意見。

從反饋情況看，各方面一致認為，全會決定深刻剖析了我國改革發展穩定面臨的重大理論和實踐問題，闡明了全面深化改革的重大意義和未來走向，提出了全面深化改革的指導思想、目標任務、重大原則，描繪了全面深化改革的新藍圖、新願景、新目標，匯集了全面深化改革的新思想、新論斷、新舉措，反映了社會呼聲、社會訴求、社會期盼，凝聚了全黨全社會關於全面深化改革的思想共識和行動智慧。

各方面一致認為，全會決定合理佈局了全面深化改革的戰略重點、優先順序、主攻方向、工作機制、推進方式和時間表、路線圖，形成了改革理論和政策的一系列新的重大突破，是全面深化改革的又一次總部署、總動員，必將對推動中國特色社會主義事業發展產生重大而深遠的影響。

在徵求意見過程中，各方面共提出了許多好的意見和建議。中央責成文件起草組認真整理研究這些意見和建議，文件起草組對全會決定作出重要修改。

二、關於全會決定的總體框架和重點問題

中央政治局認為，面對新形勢新任務新要求，全面深化改革，關鍵是要進一步形成公平競爭的發展環境，進一步增強經濟社會發展活力，進一步提高政府效率和效



■ 習近平去年在深圳漁民村社區考察時與居民握手交談。

資料圖片

能，進一步實現社會公平正義，進一步促進社會和諧穩定，進一步提高黨的領導水準和執政能力。

圍繞這些重大課題，我們強調，要有強烈的問題意識，以重大問題為導向，抓住關鍵問題進一步研究思考，着力推動解決我國發展面臨的一系列突出矛盾和問題。我們中國共產黨人幹革命、搞建設、抓改革，從來都是為了解決中國的現實問題。可以說，改革是由問題倒逼而產生，又在不斷解決問題中得以深化。

35年來，我們用改革的辦法解決了黨和國家事業發展中的一系列問題。同時，在認識世界和改造世界的過程中，舊的問題解決了，新的問題又會產生，制度總是需要不斷完善，因而改革既不可能一蹴而就，也不可能一勞永逸。

全會決定起草，突出了5個方面的考慮。一是適應黨和國家事業發展新要求，落實黨的十八大提出的全面深化改革開放的戰略任務。二是以改革為主線，突出全面深化改革新舉措，一般性舉措不寫，重複性舉措不寫，純屬發展性舉措不寫。三是抓住重點，圍繞解決好人民群眾反映強烈的問題，回應人民群眾呼聲和期待，突出重要領域和關鍵環節，突出經濟體制改革牽引作用。四是堅持積極穩妥，設計改革措施膽子要大、步子要穩。五是時間設計到2020年，按這個時間段提出改革任務，到2020年在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果。

在框架結構上，全會決定以當前亟待解決的重大問題為提綱，按條條線線佈局。除引言和結束語外，共16個部分，分三大板塊。第一部分構成第一板塊，是總論，主要闡述全面深化改革的重大意義、指導思想、總體思路。第二至第十部分構成第二板塊，是分論，主要從經濟、政治、文化、社會、生態文明、國防和軍隊6個方面，具體部署全面深化改革的主要任務和重大舉措。其中，經濟方面開6條（第二至第七部分），政治方面開3條（第八至第十部分），文化方面開1條（第十一部分），社會方面開2條（第十二至第十三部分），生態方面開1條（第十四部分），國防和軍隊方面開1條（第十五部分）。第十六部分構成第三板塊，講組織領導，主要闡述加強和改進黨對全面深化改革的領導。

這裡，我想就全會決定涉及的幾個重大問題和重大舉措介紹一下中央的考慮。

第一，關於使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用。這是這次全會決定提出的一個重大理論觀點。這是因為，經濟體制改革仍然是全面深化改革的重點，經濟體制改革的核心問題仍然是處理好政府和市場關係。

1992年，黨的十四大提出了我國經濟體制改革的目標是建立社會主義市場經濟體制，提出要使市場在國家宏觀調控下對資源配置起基礎性作用。這一重大理論突破，對我國改革開放和經濟社會發展發揮了極為重要的作用。這也說明，理論創新對實踐創新具有重大先導作用，全面深化改革必須以理論創新為先導。

經過20多年實踐，我國社會主義市場經濟體制已經初步建立，但仍存在不少問題，主要是市場秩序不規範，以不正當手段謀取經濟利益的現象廣泛存在；生產要素市場發展滯後，要素閒置和大量有效需求得不到滿足並存；市場規則不統一，部門保護主義和地方保護主義大量存在；市場競爭不充分，阻礙優勝劣汰和結構調整，等等。這些問題不解決好，完善的社會主義市場經濟體制是難以形成的。

從黨的十四大以來的20多年間，對政府和市場關係，我們一直在根據實踐拓展和認識深化尋找新的科學定位。黨的十五大提出「使市場在國家宏觀調控下對資源配置起基礎性作用」，黨的十六大提出「在更大程度上發揮市場在資源配置中的基礎性作用」，黨的十七大提出「從制度上更好發揮市場在資源配置中的基礎性作用」，黨的十八大提出「更大程度更廣範圍發揮市場在資源配置中的基礎性作用」。可以看出，我們對政府和市場關係的認識也在不斷深化。

在這次討論和徵求意見過程中，許多方面提出，應該從理論上對政府和市場關係進一步作出定位，這對全面深化改革具有十分重大的作用。考慮各方面意見和現實發展要求，經過反覆討論和研究，中央認為對這個問題

從理論上作出新的表述條件已經成熟，應該把市場在資源配置中的「基礎性作用」修改為「決定性作用」。

現在，我國社會主義市場經濟體制已經初步建立，市場化程度大幅度提高，我們對市場規律的認識和駕馭能力不斷提高，宏觀調控體系更為健全，主客觀條件具備，我們應該在完善社會主義市場經濟體制上邁出新的步伐。

進一步處理好政府和市場關係，實際上就是要處理好在資源配置中市場起決定性作用還是政府起決定性作用這個問題。經濟發展就是要提高資源尤其是稀缺資源的配置效率，以儘可能少的資源投入生產儘可能多的產品，獲得儘可能大的效益。理論和實踐都證明，市場配置資源是最有效率的形式。市場決定資源配置是市場經濟的一般規律，市場經濟本質上就是市場決定資源配置的經濟。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。作出「使市場在資源配置中起決定性作用」的定位，有利於在全黨全社會樹立關於政府和市場關係的正確觀念；有利於轉變經濟發展方式，有利於轉變政府職能，有利於抑制消極腐敗現象。

當然，我國實行的是社會主義市場經濟體制，我們仍然要堅持發揮我國社會主義制度的優越性、發揮黨和政府的積極作用。市場在資源配置中起決定性作用，並不是起全部作用。

發展社會主義市場經濟，既要發揮市場作用，也要發揮政府作用，但市場作用和政府作用的職能是不同的。全會決定對更好發揮政府作用提出了明確要求，強調科學的宏觀調控，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。全會決定對健全宏觀調控體系、全面正確履行政府職能、優化政府組織結構進行了部署，強調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。

第二，關於堅持和完善基本經濟制度。堅持和完善公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，關係鞏固和發展中國特色社會主義制度的重要支柱。

改革開放以來，我國所有制結構逐步調整，公有制經濟和非公有制經濟在發展經濟、促進就業等方面的比重不斷變化，增強了經濟社會發展活力。在這種情況下，如何更好體現和堅持公有制主體地位，進一步探索基本經濟制度有效實現形式，是擺在我們面前的一個重大課題。

全會決定強調必須毫不動搖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。

全會決定堅持和發展黨的十五大以來有關論述，提出要積極發展混合所有制經濟，強調國有資本、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。這是新形勢下堅持公有制主體地位，增強國有經濟活力、控制力、影響力的一個有效途徑和必然選擇。

全會決定提出，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；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；提高國有資本收益上繳公共財政比例，更多用於保障和改善民生。

國有企業是推進國家現代化、保障人民共同利益的重要力量。經過多年改革，國有企業總體上已經同市場經濟相融合。同時，國有企業也積累了一些問題、存在一些弊端，需要進一步推進改革。全會決定提出一系列有針對性的改革舉措，包括國有資本加大對公益性企業的投入；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運分開、放開競爭性業務；健全協調運轉、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；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。這些舉措將推動國有企業完善現代企業制度、提高經營效率、合理承擔社會責任、更好發揮作用。

堅持和完善基本經濟制度必須堅持「兩個毫不動搖」。全會決定從多個層面提出鼓勵、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的改革舉措。在功能定位上，明確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；在產權保護上，明確提出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；在政策待遇上，強調堅持權利平等、機會平等、規則平等，實行統一的市場准入制度；鼓勵非公有制企業參與國有企業改革，鼓勵發展非公有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。這將推動非公有制經濟健康發展。

第三，關於深化財稅體制改革。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。現行財稅體制是在1994年分稅制改革的基礎上逐步完善形成的，對實現政府財力增強和經濟快速發展的雙贏目標發揮了重要作用。

隨著形勢發展變化，現行財稅體制已經不完全適應合理劃分中央和地方事權、完善國家治理的客觀要求，不完全適應轉變經濟發展方式、促進經濟社會持續健康發展的現實需要，我國經濟社會發展中的一些突出矛盾和問題也與財稅體制不健全有關。

這次全面深化改革，財稅體制改革是重點之一。主要涉及改進預算管理制度，完善稅收制度，建立事權和支出責任相適應的制度等。

全會決定提出，要實施全面規範、公開透明的預算制度，適度加強中央事權和支出責任，國防、外交、國家安全、關係全國統一市場規則和管理等作為中央事權；部分社會保障、跨區域重大項目建設維護等作為中央和地方共同事權，逐步理順事權關係；中央可通過安排轉移支付將部分事權支出責任委託地方承擔；對於跨區域且對其他地區影響較大的公共服務，中央通過轉移支付承擔一部分地方事權支出責任。

這些改革舉措的主要目的是明確事權、改革稅制、穩定稅負、透明預算、提高效率，加快形成有利於轉變經濟發展方式、有利於建立公平統一市場、有利於推進基本公共服務均等化的現代財政制度，形成中央和地方財力與事權相匹配的財稅體制，更好發揮中央和地方兩個積極性。

財稅體制改革需要一個過程，逐步到位。中央已經明確，要保持現有中央和地方財力格局總體穩定，進一步理順中央和地方收入劃分。

第四，關於健全城鄉發展一體化體制機制。城鄉發展不平衡不協調，是我國經濟社會發展存在的突出矛盾，是全面建成小康社會、加快推進社會主義現代化必須解決的重大問題。改革開放以來，我國農村面貌發生了翻天覆地的變化。但是，城鄉二元結構沒有根本改變，城鄉發展差距不斷拉大趨勢沒有根本扭轉。根本解決這些問題，必須推進城鄉發展一體化。

全會決定提出，必須健全體制機制，形成以工促農、以城帶鄉、工農互惠、城鄉一體的新型工農城鄉關係，讓廣大農民平等參與現代化進程、共同分享現代化成果。

全會決定提出了健全城鄉發展一體化體制機制的改革舉措。一是加快構建新型農業經營體系。主要是堅持家庭經營在農業中的基礎性地位，鼓勵土地承包經營權在公開市場上向專業大戶、家庭農場、農民合作社、農業企業流轉，鼓勵農村發展合作經濟，鼓勵和引導工商資本到農村發展適合企業化經營的現代種養業，允許農民以土地承包經營權入股發展農業產業化經營等。二是賦予農民更多財產權利。主要是依法維護農民土地承包經營權，保障農民集體經濟組織成員權利，保障農戶宅基地用益物權，慎重穩妥推進農民住房財產權抵押、擔保、轉讓試點。三是推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置。主要是保障農民同工同酬，保障農民公平分享土地增值收益；完善農業保險制度；鼓勵社會資本投向農村建設，允許企業和社會組織在農村興辦各類事業；統籌城鄉義務教育資源均衡配置，整合城鄉居民基本養老保險制度、基本醫療保險制度，推進城鄉最低生活保障制度統籌發展，穩步推進城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋，把進城落戶農民完全納入城鎮住房和社會保障體系。

第五，關於推進協商民主廣泛多層制度化發展。協商民主是我國社會主義民主政治的特有形式和獨特優勢，是黨的群眾路線在政治領域的重要體現。推進協商民主，有利於完善人民有序政治參與、密切黨同人民群眾的血肉聯繫、促進決策科學化民主化。

全會決定把推進協商民主廣泛多層制度化發展作為政治體制改革的重要內容，強調在黨的領導下，以經濟社會發展重大問題和涉及群眾切身利益的實際問題為內容，在全社會開展廣泛協商，堅持協商於決策之前和決策實施之中。要構建程序合理、環節完整的協商民主體系，拓寬國家政權機關、政協組織、黨派團體、基層組織、社會組織的協商渠道；深入開展立法協商、行政協商、民主協商、參政協商、社會協商；發揮統一戰線在協商民主中的重要作用，發揮人民政協作為協商民主重要渠道作用，完善人民政協制度體系，規範協商內容、協商程序，拓展協商民主形式，更加活躍有序地組織專題協商、對口協商、界別協商、提案辦理協商，增加協商密度，提高協商成效。

(下轉A29版)