

# 进一步全面深化改革面临的形势与任务

穆 虹

习近平总书记在党的二十届四中全会上指出，坚持进一步全面深化改革，注重运用改革办法破解发展难题，为发展增动力、激活力。进一步全面深化改革是党的二十届三中全会的主题，党的二十届四中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》（以下简称《建议》），对未来五年发展作出顶层设计和战略擘画，很好地把握了发展和改革的内在联系，在总体要求和各篇章中贯穿改革精神、体现改革思维、融入改革举措，同三中全会改革部署和要求一脉相承，同“十五五”时期的历史定位和阶段性任务相应。

## “十四五”时期全面深化改革取得重大成就，为“十五五”时期改革 发展打下坚实基础

《建议》深刻总结、高度概括了“十四五”时期我国发展取得的一系列重大成就，包括“全面深化改革进一步推进，高水平对外开放不断扩大”。

新时代全面深化改革是在习近平总书记亲自领导下推进的。党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，将全面深化改革纳入“四个全面”战略布局，习近平总书记带领全党全军全国各族人民以前所未有的决心和力度涉险滩、闯难关、破藩篱，从构建重大改革“四梁八柱”到纵深推进各领域各方面改革，推动党和国家各项事业发生历史性变革、取得历史性成就。在这场波

澜壮阔的改革进程中，习近平总书记创造性提出关于全面深化改革的一系列新思想新观点新论断，指导新实践、引领新变革、开创新局面，展现出强大的真理魅力和实践伟力。

“十四五”时期，我国面临严峻复杂的国际形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，党中央高举改革开放旗帜，通过综合施策，积极有效应对百年变局、世纪疫情和我国经济发展中周期性、结构性、体制性问题相互交织叠加局面，坚定不移走高质量发展之路，持之以恒推进全面从严治党，有力有效开展对美经贸斗争，推动党和国家事业取得新的重大成就，“十四五”圆满收官，新征程实现良好开局，其中全面深化改革继续发挥了关键一招作用，充分彰显了我国制度优势和治理创新能力。

“十四五”时期全面深化改革成果丰硕，可以从经济、政治、文化、社会、生态文明五大领域来看。

**第一，聚焦构建高水平社会主义市场经济体制，发挥经济体制改革牵引作用，推动经济高质量发展。**

一是坚持“两个毫不动摇”，促进各种所有制经济优势互补、共同发展。习近平总书记强调，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础。我们深入实施国企改革三年行动和国企改革深化提升行动，坚持有所为、有所不为，扎实推进国有经济布局优化和结构调整，国有企业核心功能持续增强、核心竞争力不断提升。强化党的领导，完善国有资产监管体系，出台中央层面经营性国有资产集中统一监管实施方案，省级国资集中统一监管平均比例超过99%，穿透

式监管有力推进。

习近平总书记强调，民营经济是推动社会主义市场经济发展的力量，多次亲自主持民营企业座谈会，听取意见，作出指示。我们着力破除制约民营企业公平参与市场竞争的壁垒，民营企业参与国家重大项目的渠道更加通畅，核电项目引入民间资本参股比例最高达20%，登记在册的民营企业数量比“十三五”末增长超过40%。2025年备受瞩目的民营经济促进法出台实施，这是我国第一部专门促进民营经济发展的基础性法律，支持政策成为法言法语，在社会上引起热烈反响，发挥了稳预期、强信心、激活力的作用。

二是服务构建新发展格局，加快建设全国统一大市场。我国拥有14亿多人口，内需潜力巨大，具有超大规模市场优势。习近平总书记强调，我国作为全球第二大消费市场，必须把全国统一大市场建设好。“十四五”时期，我们加快推动全国统一大市场建设，包括建立健全市场基础制度、市场准入退出机制和联合执法体系，迭代发布市场准入负面清单、事项缩减三分之一，制造业领域外资准入限制措施全面取消。全国统一电力市场体系初步建立，市场化交易电量占比已超过60%，电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域竞争性业务放开取得新突破。现代流通体系初步构建，社会物流总费用与GDP比率降至14%，为有统计以来最低水平。

三是深化科技体制改革，一体推进教育科技人才发展。习近平总书记指出，科技领域是最需要不断改革的领域。“十四五”时期，党中央围绕推进高水平科技自立自强，先后制定出台科技体制改革三年

攻坚方案、进一步深化科技体制改革实施方案。面向国家战略需求，健全新型举国体制，聚焦“卡脖子”领域实施关键核心技术攻关工程，重大战略性科技成果加速涌现。人工智能、生物医药、机器人等研发应用走在世界前列。加大国家战略科技力量建设，16家国家实验室稳定运行，533家全国重点实验室完成重组。完善强化企业科技创新主体地位制度，企业研发经费投入占全社会研发比重超过77%。坚持自由探索和目标导向“两条腿走路”，强化基础研究。2024年我国基础研究经费比2020年增加超过70%，在量子科技、生命科学、物质科学、空间科学等领域取得一批重大原创性成果。

落实党的二十大部署，统筹教育科技人才体制机制改革。探索建立体现行业和学科特点的科技人才评价“新标”，深化科技成果转化机制改革，推动职务科技成果赋权改革试点，向科研人员赋权职务科技成果超过4000项。科教融合、产教融合加快推进，2024年以来增设国家战略急需本科专业点1673个，撤销不适应经济社会发展专业点1670个，聚焦人工智能、集成电路、生命科学等前沿领域推进国家学院试点建设，促进教育科技人才良性循环。

四是统筹财税金融体制改革，健全宏观经济治理体系。过去5年，我们统筹推进改革，健全宏观经济治理体系，加大逆周期和跨周期调节力度，强化监管效能，保持政策取向一致性。

财税体制改革主要突出“四个聚焦”：聚焦优化配置和提升效益，深化预算制度改革，加强资金资源资产统筹，强化预算绩效管理；聚焦公平和效率，稳步落实税收法定原则，目前18个税种中已有14个

完成立法，规范税收优惠政策，强化税收调节，优化个人所得税，2024年享受专项附加扣除政策人数比2020年增长55%，减税金额达到近3000亿元；聚焦调动中央和地方两个积极性，持续优化政府间财政事权和支出责任划分；聚焦防范化解风险，做好全口径地方债务监测工作，形成法定债务“闭环”管理制度体系。加快推动地方政府融资平台改革转型，支持符合条件的融资平台及时有序退出。

金融体制改革重点是提升金融服务实体经济的能力，固根本、强体系、防风险。加强党中央对金融工作的集中统一领导，设立中央金融委、中央金融工委。深化金融供给侧结构性改革，完善金融机构治理，构建多层次金融市场，推进普惠金融高质量发展，加大对实体经济的金融支持。通过健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系，完善中小银行股权结构和公司治理，推进信用体系建设，强化大型支付平台企业监管等，保障金融稳健运行。

五是深化农村改革。习近平总书记指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。新一轮深化农村改革明确把“稳”定为工作主基调，重点推动了几方面改革。

保障粮食安全。制定粮食安全保障法，实施粮食节约行动方案。健全地方党政领导干部粮食安全责任制度，全面落实党政同责考核。健全种粮农民收益保障机制和粮食主产区利益补偿机制，完善补贴、价格、保险“三位一体”支持政策体系，统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，稳住农民种粮的基本收益。改革完善粮食购销和储

备管理体制机制，建立监管新模式，为我国粮食稳定增长、确保国家粮食安全打下了扎实基础。2024年全国粮食播种面积达到17.9亿亩，比2020年增长3800多万亩，粮食产量首次突破1.4万亿斤、2025年再创历史新高达到14298亿斤。

开展土地延包。2023年开始，农村第二轮土地承包相继到期。党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），对有序推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点作出部署。全会结束后1个月，中央深改委第六次会议就审议通过相关文件，坚持“大稳定、小调整”，有序推进土地延包试点，确保绝大多数农户原有承包地保持稳定、顺利延包。落实党中央要求，目前已在安徽、湖南等7个省份启动整省试点，在其他省份组织整县、整乡镇试点，各项工作平稳有序推进。

推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。用5年过渡期，把巩固拓展脱贫攻坚成果作为乡村全面振兴的底线任务，统筹建立常态化防止返贫致贫机制，建立健全监测和帮扶体系，目前已确定160个国家乡村振兴重点帮扶县并出台支持政策，累计帮扶超过700万人，牢牢守住了不发生规模性返贫致贫的底线。

六是完善高水平对外开放体制机制。面对错综复杂的国际形势，习近平总书记强调要以开放促改革促发展，在加快建设高水平开放型经济新体制上打出一系列“组合拳”。主动对接国际高标准经贸规则，有序扩大自主开放和单边开放，与30个国家签署了23个自贸协定，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）全面生效并高质量实

施，对 70 多个国家实行单方面免签或全面互免签证；加大稳外贸稳外资力度，22 个自贸试验区“勇打头阵”，以不到全国千分之四的国土面积，贡献了全国 22.5% 的外商投资和 20% 的进出口。其中，海南自由贸易港建设稳步推进，5 年实际使用外资总额超过此前 30 年总和。2025 年 12 月 18 日，海南自由贸易港已正式启动全岛封关运作。高质量共建“一带一路”，“硬联通”持续拓展，“软联通”更加顺畅，“一带一路”已成为深受欢迎的国际公共产品和范围最广、规模最大的国际合作平台。

第二，聚焦国家制度和治理体系建设，深化民主法治领域改革，进一步深化党和国家机构改革，推动社会主义民主政治更加完善。习近平总书记强调，要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度。围绕发展全过程人民民主，坚持和完善人民代表大会制度，人大的组织制度和运行机制更加完善，吸纳民意、汇聚民智工作机制更加健全，人大监督职能深化拓展。健全协商民主机制，人民政协作为专门协商机构作用有效发挥，反映社情民意、联系群众、服务人民机制更加完善。围绕建设更高水平社会主义法治国家，完善党领导全面依法治国工作法规制度，前不久中央政治局审议通过了《中国共产党领导全面依法治国工作条例》。坚持在改革中完善法治、在法治下推进改革，既协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革，不断完善中国特色社会主义法治体系，又推动立法和改革决策相衔接，确保重大改革于法有据。

党和国家机构改革，是推进国家治理体系和治理能力现代化的集中部署。党的十九大以来，习近平总书记亲自领导推动了两轮大规模机构改革。党的十九届三中全会部署首轮改革，对党和国家机构职能作出系统性重塑、整体性重构，中央和国家机关层面涉及机构和职能调整的部门 80 多个，核减部级机构 21 个，共涉及 180 多万人，是新中国成立以来规模最大的一次机构改革。党的二十届二中全会巩固拓展十九届三中全会改革成果，作出新一轮机构改革部署，重点是大幅精简、严格规范议事协调机构及其办事机构设置，在金融、科技、社会、数据、知识产权管理体制和港澳、“三农”工作体制等方面作出调整。经过这一轮改革，党中央、国务院议事协调机构从 133 个精简至 73 个，组建和重组的部门立足职能定位，高效履职尽责，推动党的领导在机构设置上更加科学、在资源配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效。

**第三，聚焦建设社会主义文化强国，深化文化体制机制改革，推动文化事业和文化产业蓬勃发展。**习近平总书记把文化建设摆在治国理政的突出位置，作出一系列重大改革部署。坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，全面落实意识形态工作责任制。以党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践，推动理想信念教育常态化、制度化。制定新时代深入实施马克思主义理论研究和建设工程规划纲要，编制实施国家“十四五”时期哲学社会科学发展规划，加快构建中国哲学社会科学自主知识体系。深化网络生态治理，加快推进媒体深度融合。

坚持以人民为中心，健全人民文化权益保障制度。创新基层宣传文化工作体制机制，全面拓展新时代文明实践中心建设。持续推进公共文化服务标准化、均等化建设，公共文化设施网络更加健全。截至2024年底，全国共有公共图书馆3248个、群众文化机构近4.4万个、新型公共文化空间4万多个。进一步完善公共文化设施免费开放政策，不少博物馆、图书馆成为“网红打卡地”。

坚持在创造性转化和创新性发展中赓续中华文脉，全面加强文物保护利用和文化遗产保护传承，实施中华优秀传统文化传承发展工程。组建中国历史研究院，建成中国共产党历史展览馆、中国国家版本馆等国家文化地标，建设一批国家文化公园。实施国家文化数字化战略，健全文艺创作生产引导扶持机制，涌现出一大批“叫好又叫座”的精品力作。加强国际传播能力建设，让文物活起来，让文化走出去，《黑神话：悟空》《哪吒2》风靡世界，中华文化影响力和国家文化软实力显著提升，文化自信明显增强。

**第四，聚焦提高人民生活品质，深化社会体制改革，推动民生保障扎实稳固，人民群众获得感持续增强。**习近平总书记高度重视民生领域改革，强调要坚持不忘初心，站在人民立场上考虑问题，把造福人民作为根本价值取向。“十四五”以来，我们推动出台了一大批分量重、成色足的改革举措。

围绕办好人民满意的教育，推进城乡教育一体化发展，实现控辍保学动态清零，全面实现县域义务教育基本均衡，实行学前一年免费教育。推动落实义务教育阶段“双减”政策，学校课后服务实现全覆

盖。深化考试招生制度改革，持续实施重点高校招收农村和原贫困地区学生专项计划，实行单列计划、单设志愿录取，其中“十四五”期间录取 66.5 万人；落实进城务工人员随迁子女升学政策，其中“十四五”期间解决近 200 万人。

围绕加快建设健康中国，扎实推进医疗、医保、医药“三医”协同发展和治理。基本医保覆盖居民人数保持在 13 亿以上，稳定在 95% 左右，优化报销目录调整机制，扩大保障范围，2024 年享受医保报销人次是 2020 年的 1.6 倍，大力推进异地就医直接结算，“十四五”时期惠及 7.27 亿人次。持续推进分级诊疗，推动优质医疗资源扩容下沉和均衡布局，推广福建三明医改经验。到 2024 年底，全国医疗卫生机构总量已达到 109 万所，超过 90% 的居民在 15 分钟内能够到达最近的医疗服务点。面对世纪疫情严重冲击，以习近平同志为核心的党中央领导部署打赢疫情防控的人民战争，同时立足长远，总结经验，吸取教训，从体制机制上入手，组建国家疾病预防控制局，完善重大疫情防控体制机制，健全公共卫生应急管理体系，推动全面提升疾病防控救治能力。我国居民人均预期寿命 2024 年达到 79 岁，比 2020 年提高了 1.1 岁，主要健康指标稳居中高收入国家前列。

积极应对人口老龄化，加快完善人口服务体系。这里面跟大家尤其是跟年轻人最息息相关的是，生育政策的调整优化。从“二孩”过渡到“三孩”，党中央部署出台了一系列配套支持政策，包括实施育儿支出个人所得税抵扣，大力发展普惠托育服务，2025 年开始推行育儿补贴制度，截至 2025 年 10 月，全国已累计确认 1550 多万条育

儿补贴申报信息。在养老服务方面，既注重提升服务供给，更注重管长远的制度。例如，党的二十届三中全会《决定》对加快建立长期护理保险制度作出部署，这是应对人口老龄化的重要举措，也是一件惠民生的实事，直面“一人失能，全家失衡”的痛点问题。2025年2月，习近平总书记主持中央深改委会议，审议通过了《关于加快建立长期护理保险制度的意见》。截至2025年10月，长期护理保险制度已覆盖84个城市、约3亿人，基金累计支出超过千亿元，惠及330余万名失能人员。同时，还促进了相关产业发展，拓宽了就业渠道，目前相关从业人员已达30余万人，也为机器人进入护理服务预留了接口。随着制度推广，将会逐步覆盖全民、统筹城乡，让更多有失能人员的家庭从中受益。

此外，在促进高质量充分就业、完善收入分配制度、健全社会保障体系、推动房地产高质量发展等方面推出一系列务实管用的改革举措，切实增强人民群众获得感。

**第五，聚焦建设美丽中国，深化生态文明体制改革，推动绿色低碳转型步伐加快，生态环境质量持续改善。**党的十八大以来，习近平总书记把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计，纳入“五位一体”总体布局，统筹高质量发展和高水平保护，系统布局、全面推进生态文明体制改革，推动生态文明建设取得举世瞩目成就，绿色发展理念在实践中日益深入人心。

一方面，坚持以最严格制度、最严密法治保护生态环境。制定地方党政领导干部生态环境保护责任制规定，建立健全领导干部自然资

源离任审计评价指标体系，进一步压实生态环境保护政治责任。编纂生态环境法典，目前进入草案审议阶段，这是继《中华人民共和国民法典》之后我国又一部以法典命名的法律。编制全国国土空间规划纲要，完成我国首部“多规合一”的国家级国土空间规划。加强生态环境分区管控，从生态环境角度划定优先保护和重点管控单元，为各地经济社会发展明底线、划边框。以国家公园为主体的自然保护地体系建设全面推进。健全完善中央生态环境保护督察工作机制，发挥“利剑”作用，先后组织开展9批次中央生态环保督察，对破坏环境行为形成有力震慑。

另一方面，以碳达峰碳中和为引领，加强绿色发展的顶层制度设计，出台促进经济社会发展全面绿色转型、推动能耗双控逐步转向碳排放双控的制度文件，加快碳排放权、排污权等资源环境要素市场化配置改革，完善支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格、产业、区域等政策，着力构建绿色低碳循环经济体系，全面加强资源节约，全面推进美丽中国建设。目前，我国已建成全球规模最大的碳排放权交易市场和清洁电力供应体系，非化石能源发电装机规模历史性超过化石能源，万元GDP用水量降至43.9立方米，高质量发展的绿色底色更加鲜亮。

除了以上五大领域改革，我们聚焦全面加强党的领导、提高党的领导水平和长期执政能力，深化党的建设制度改革，健全全面从严治党体系，推动党的创造力、凝聚力、战斗力明显提高。聚焦建设更高水平平安中国，健全维护国家安全体制机制，深化国防和军队改革，

推动国家安全能力有效提升，国防和军队建设取得重大进展。

事非经过不知难。“十四五”时期全面深化改革取得许多新的重大理论成果、制度成果、实践成果，为党和国家各项事业发展提供了制度保障和新的动力，也为“十五五”时期发展打下了良好基础。这是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。成绩来之不易，值得倍加珍惜。

### **进一步全面深化改革对“十五五”时期经济社会发展意义重大**

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是我国发展环境面临深刻复杂变化、不确定难预料因素增多的时期。党的二十届四中全会总结历史和实践经验、把握当前和今后一个时期我国发展面临的形势任务，指出“十五五”时期经济社会发展，必须以改革创新为根本动力，必须坚持全面深化改革的重大原则，必须锚定进一步全面深化改革取得新突破等主要目标，突出了进一步全面深化改革在推进经济社会发展中的重要地位和关键作用。

**第一，如期基本实现社会主义现代化需要进一步全面深化改革。**习近平总书记指出，把中国式现代化蓝图变为现实，根本在于进一步全面深化改革。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持目标引领、问题导向，全面深化改革，着力推动高质量发展，不断实现理论和实践上的创新突破，不断巩固和扩大中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势，

成功推进和拓展了中国式现代化。在推进中国式现代化的新征程上，改革始终是攻坚克难、开拓前进的“尖兵”。

党的十九大、二十大就全面建成社会主义现代化强国作出“两步走”战略安排，第一步就是到2035年基本实现社会主义现代化，这需要在全面建成小康社会基础上，通过实施“十四五”到“十六五”三个五年规划来完成。“十四五”圆满收官，打下坚实基础。“十五五”时期负有承前启后的重要使命，要把我们的优势巩固拓展好，把瓶颈制约破除掉，把短板弱项尽快补起来，必须以深层次改革和高水平开放，不断解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力，以新突破为中国式现代化提供更为完善的制度保证，确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

**第二，高质量发展面临体制机制障碍需要通过改革有效破除。**发展是硬道理，高质量发展是新时代的硬道理。我国正处于从中等收入国家向高收入国家跨越进而向中等发达国家迈进的关键阶段，发展条件和增长模式都在发生深刻变化。主要表现为发展不平衡不充分问题仍然突出；有效需求不足，国内大循环存在卡点堵点；农业农村现代化相对滞后；就业和居民收入增长压力较大，民生保障存在短板弱项；人口结构变化给经济发展、社会治理等提出新课题；重点领域还有风险隐患。这些矛盾问题，有周期性的，但更多是结构性的，是体制机制层面的。除了发挥市场作用和运用政策工具外，有些问题需要通过改革创新来加以解决。以改革治本，次级问题可以迎刃而解。

**第三，发展新质生产力的内生动力和创新活力需要通过改革充分**

激发。习近平总书记强调，发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，是我们在全球经济竞争中赢得先机、掌握主动、形成优势的必然要求。实现到 2035 年经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升的目标，“十五五”时期必须在发展新质生产力上取得实质性、突破性进展。当前，新一轮科技革命和产业变革加速突破，生产力发展正处于从量的积累迈向质的飞跃的关键阶段，依托新技术发展产业新赛道新优势成为各国构筑综合竞争力的关键。我们抓住机遇，在部分领域已形成领先优势，但是创新整体效能不高、产业基础大而不强等问题仍然比较突出，制约了生产力发展。

科技创新方面，科技资源配置体制机制仍需进一步健全，资金、人才、平台等创新资源集聚不够，基础研究较为薄弱，引领性颠覆性技术策源能力有待加强，关键核心技术受制于人局面还没有根本改变。产业创新方面，我国制造业总体还处于国际分工体系的中低端，现代服务业特别是生产性服务业发展水平有待提高，农业劳动生产率提升空间较大。以人工智能等为代表的新技术加快突破，不断催生新产业、新业态、新模式，要求建立新的经济治理目标、机制和手段。

习近平总书记指出，改革是解放和发展社会生产力的关键。破解这些问题的根本之策还在于深化经济体制、科技体制等改革，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动，推动科技创新和产业创新深度融合，大幅提升全要素生产率。

**第四，复杂严峻的外部风险挑战需要通过深化改革开放有力化解。**  
用改革开放的办法应对外部挑战，是我们党在长期斗争实践中形成的

宝贵经验。当前，我国发展面临诸多外部风险挑战，突出表现在：世界变乱交织、动荡加剧，地缘冲突易发多发；单边主义、保护主义抬头，霸权主义和强权政治威胁上升，国际经济贸易秩序遇到严峻挑战，世界经济增长动能不足；大国博弈更加复杂激烈。

有效应对这些风险挑战，在世界百年变局和激烈国际竞争中赢得战略主动，需要我们对内以更深层次改革、对外以更高水平开放，主动运筹国际空间、塑造于我有利的外部环境。在改革中扩大开放，坚决破除一切阻碍高水平对外开放的体制机制障碍，稳步扩大制度型开放。在开放中深化改革，维护多边贸易体制，主动对接、积极吸纳国际高标准经贸规则，深化外贸、外商投资和对外投资管理体制改革，推动建设高水平开放型经济新体制。

在前不久召开的中央经济工作会议上，习近平总书记突出强调，必须坚持政策支持和改革创新并举，既要加大宏观政策逆周期调节力度，减轻短期经济波动，又要不失时机深化改革，激发创新活力，调动地方和企业积极性，推动经济更多转向内生增长。强调必须做到既“放得活”又“管得好”，认真落实充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用的要求。加强改革举措与宏观政策协同，同向发力、形成合力。这是做好新形势下经济工作的规律性认识。

### 科学把握“十五五”时期进一步全面深化改革的重点任务

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出全面部署，既是党的十八届三中全会以来全面深化改革的实践续篇，也是新征程推进中国式现代化的时代新篇。《决定》提出 300 多

项改革举措，明确要求到2029年全面完成，这一时间节点与“十五五”时期高度重合。一年多来，为落实《决定》改革部署，中办国办印发了分工方案，中央改革办编制了实施规划，形成包括分工责任、成果形式、时序安排在内的总台账，并有力有序地推出一批有利于构建新发展格局、推动高质量发展的重大改革举措，发挥改革稳增长、调结构、惠民生、防风险的重要作用，为确保“十五五”开好局、起好步打下了坚实基础。

党的二十届四中全会提出“进一步全面深化改革取得新突破”的目标并作出一系列重大改革部署，既有对已部署改革任务的延续、深化、具体化，也有根据新形势新要求提出新的任务举措。“十五五”时期进一步全面深化改革，需要重点把握十个方面。

**第一，围绕建设现代化产业体系深化改革，巩固壮大实体经济根基。**习近平总书记指出，我国是全球唯一拥有全部工业门类的国家，实体经济强是我国发展优势所在、根基所在。《建议》部署，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，促进服务业优质高效发展，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系，这些都是我们谋划和推进改革的重点。

**第二，围绕加快高水平科技自立自强深化改革，引领发展新质生产力。**习近平总书记指出，新质生产力的显著特点是创新。要坚持以科技创新引领产业升级，不断催生新质生产力。三中、四中全会对统筹推进教育科技人才体制机制改革作出重要部署，要求统筹教育强国、科技强国、人才强国建设，畅通教育、科技、人才良性循环，强化企

业科技创新主体地位，推动科技创新和产业创新深度融合。我们将全面落实、统筹推进，强化规划衔接，加强政策协同联动，提升国家创新体系整体效能，全面增强自主创新能力。

以人工智能为代表的技术变革是发展的关键变量，很多行业应用正在迎来爆发式增长。我们将加快制度建设，完善人工智能治理的相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则，加快场景培育和开放，推动新场景大规模应用，抢占人工智能产业应用制高点，并赋能千行百业。

**第三，围绕建设强大国内市场深化改革，加快构建新发展格局。**习近平总书记指出，大国经济的特征都是内需为主导、内部可循环。强大国内市场是中国式现代化的战略依托，也是“双循环”的重要资源。根据党中央部署，我们将坚持扩大内需这个战略基点，从大力提振消费、扩大有效投资、纵深推进全国统一大市场建设等方面推动改革，加快培育完整内需体系，增强国内大循环内生动力和可靠性。

从消费看，我国消费市场还有很大潜力，促消费关键是激发居民消费内生动力。需要下更大功夫做好扩大优质消费供给、完善促进消费制度机制等工作，特别是从放宽准入、优化监管等方面入手，深入清理消费领域不合理限制性措施，建立健全适应消费新业态新模式新场景的管理办法。同时，要注意同强化就业优先政策、增加城乡居民收入、健全社会保障体系、稳步推进基本公共服务均等化等方面制度举措联动起来，通过促就业、增收入、稳预期，真正解决消费意愿和消费能力的问题。

从投资看，扩大有效投资仍然是扩内需、稳增长、促转型的重要手段。当前，我国投资下行压力加大，要发挥投资关键作用，优化政府投资结构，提高民生类政府投资比重，调整优化投资方向和重点，把投资于物和投资于人紧密结合起来，加强人力资源开发和人的全面发展投资；扩大准入、打通堵点，健全进一步促进民间投资发展相关制度，完善民企参与重大项目建设长效机制，激发民间投资活力。

在全国统一大市场建设方面，要以完善规则标准为重点加快健全长效机制，将“五统一、一开放”具体内容法条化，制定全国统一大市场建设条例。加快打破行业垄断、地方保护壁垒，进一步推动各类要素资源顺畅流动、高效配置。完善财税、统计、考核等制度，优化企业总部和分支机构、生产地和消费地利益共享等，引导地方政府转变传统发展模式和招商引资行为。

**第四，围绕加快构建高水平社会主义市场经济体制深化改革，增强高质量发展动力。**习近平总书记指出，高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。党中央对坚持和完善社会主义基本经济制度，完善市场经济基础制度和宏观经济治理体系作出系统部署。从改革角度讲，需要在三方面下功夫。坚持和落实“两个毫不动摇”，充分激发各类经营主体活力。包括深化国资国企改革，推动国有资本进一步向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，建立国有企业履行战略使命评价制度。落实民营经济促进法，从法律和制度上保障平等使用生产要素、公平参与

市场竞争、有效保护合法权益。加快完善要素市场化配置体制机制。促进各类要素资源做优增量、盘活存量、高效配置、畅通流动，建立健全城乡统一的建设用地市场、功能完善的资本市场、流动顺畅的劳动力市场、转化高效的技术市场、开放共享安全的数据市场。提升宏观经济治理效能，深化财税金融体制改革。财政体制改革方面，在更大范围内推动零基预算改革试点。大力压减低效无效支出，积极盘活存量资产资源，增加地方自主财力。金融体制改革方面，要完善中央银行制度，构建科学稳健的货币政策体系和覆盖全面的宏观审慎管理体系，畅通传导机制，更好发挥金融资源对实体经济、数字经济、绿色转型的支持作用。

**第五，围绕扩大高水平对外开放深化改革，开创合作共赢新局面。**

习近平总书记指出，当前，世界百年变局加速演进，国际经贸格局正在重塑，要以开放增进合作、畅通国内国际双循环。《建议》对高水平开放作出专章部署，将进一步扩大高水平对外开放，牢牢坚持对外开放基本国策，稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环。标志性举措有，积极扩大自主开放，对接国际高标准经贸规则，以服务业为重点扩大市场准入和开放领域，扩大单边开放领域和区域。实施自由贸易试验区提升战略，高标准建设海南自由贸易港。深化外贸体制改革，推进贸易投资一体化、内外贸一体化发展，大力发展服务贸易，创新发展数字贸易，完善出口管制和安全审查机制。深化外商投资和对外投资管理体制改革。我国利用外资、对外投资累计净值均已超过3万亿美元，已经到了“引进来”和“走出去”协同发展阶

段，既要加快营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，塑造吸引外资新优势，也要有效实施对外投资管理，健全海外综合服务体系，引导产业链供应链合理有序跨境布局。优化区域开放布局，高质量共建“一带一路”，加强海外利益保护。

**第六，围绕加快农业农村现代化、优化区域经济布局深化改革，促进城乡融合和区域联动。**习近平总书记指出，只有实现了城乡、区域协调发展，国内大循环的空间才能更广阔、成色才能更足。

“十五五”时期，将围绕加快农业农村现代化，着力推进农村重点领域和关键环节改革，激发农村资源要素活力。继续抓好第二轮土地承包到期后再延长30年试点，保持农村土地承包关系稳定并长久不变。发展农业适度规模经营，完善便捷高效的农业社会化服务体系，促进小农户和现代农业发展有机衔接。完善常态化防止返贫致贫机制，健全推动乡村全面振兴长效机制。

同时，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。深入推进以人为本的新型城镇化，促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局，推动建立可持续的城市更新模式和政策体系。充分释放新型城镇化和乡村振兴中蕴藏的巨大发展潜能。

**第七，围绕保障和改善民生深化改革，扎实推进全体人民共同富裕。**习近平总书记强调，中国式现代化，民生为大，要努力为人民群众众多办实事。党中央部署加大保障和改善民生力度，坚持尽力而为、量力而行，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，畅通社会流动渠道，提高人民生活品质。这也是改革

的价值取向和重要目标。

进一步深化民生领域改革，要以促进社会公平正义、增进人民福祉作为出发点和落脚点，着力完善收入分配制度，规范收入分配秩序；健全高质量充分就业促进机制，优化创业促进就业政策环境，支持和规范发展新就业形态；健全社会保障体系，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，完善基本养老保险全国统筹制度，健全多层次医疗保障体系。

针对老百姓普遍关注的教育、医疗、住房这三件大事，加大改革力度。把握我国学龄人口呈现“梯次变动、错位达峰、区域分化”特点，健全与人口变化相适应的教育资源配置机制，稳步扩大免费教育范围，探索延长义务教育年限；针对人民群众对优质高效公平可及的医疗卫生服务期待，实施健康优先发展战略，健全“三医”协同发展和治理机制，以公益性为导向深化公立医院改革；适应我国城镇住房需求已从“有没有”转为“好不好”的阶段性特征，加快构建房地产发展新模式，优化保障性住房供给，支持城乡居民多样化改善性住房需求。

在促进人口高质量发展方面，要以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，继续抓好“一老一小”两大群体，在优化基本养老服务供给、加强失能失智和独居老人照护、优化生育支持政策和激励措施、发展普惠托育和托幼一体化服务等方面，采取更多均衡性和可及性强的改革举措，提升服务水平。

习近平总书记强调，共同富裕是人民群众物质生活和精神生活都富裕。推进全体人民共同富裕离不开文化繁荣发展。要深化文化体制机制改革，推动理想信念教育常态化制度化，改进创新文明培育、文明实践、文明创建工作机制；优化文化服务和文化产品供给机制，繁荣互联网条件下新大众文艺；健全网络综合治理体系；完善国际传播体制机制，增强中华文化软实力。

**第八，围绕加快经济社会发展全面绿色转型深化改革，建设美丽中国。**习近平总书记指出，推进生态文明建设，根本在于加快经济社会发展全面绿色转型。“十五五”时期是实现碳达峰的收官期，要以碳达峰碳中和为牵引，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能。党中央部署了一系列改革举措，重点是完善生态环境标准、监测、评价和考核制度，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，加快建设新型能源体系，建立健全绿色低碳标准体系，落实促进绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格、科技、环保政策等。

能源绿色低碳转型是全面绿色转型的“牛鼻子”。《建议》首次提出建设能源强国的目标，这也是未来五年改革的重点。我国是能源生产和消费大国，更是新能源大国强国，提供全球 80% 光伏组件和 70% 风电关键零部件。要加快建设新型能源体系，完善新能源消纳和调控政策措施，健全适应新型能源体系的市场和价格机制。

**第九，围绕推进国家安全体系和能力现代化深化改革，建设更高水平平安中国。**习近平总书记强调，发展是硬道理，安全也是硬道理。

安全是发展的前提，发展是安全的保障。未来一个时期，各种不确定难预料的风险因素将明显增多，统筹发展和安全任务更加艰巨。我们将坚定不移贯彻总体国家安全观，巩固集中统一、高效权威的国家安全领导体制，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险防控体系，强化国家安全重点领域和重要专项协调机制；统筹推进房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域风险有序化解，严防系统性风险；完善公共安全治理机制，健全重大突发公共事件处置保障体系；健全社会治理体系，加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设；完善涉外国家安全机制，构建海外安全保障体系，加强反制裁、反干预、反“长臂管辖”斗争，推动完善全球安全治理。

国防和军队改革，将锚定如期实现建军一百年奋斗目标，统筹推进政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军，高质量推进国防和军队现代化。

**第十，围绕坚持和加强党的全面领导深化改革，以党的自我革命引领社会革命。**习近平总书记指出，坚持和加强党的全面领导是推进中国式现代化的根本保证。实现党中央一系列改革部署，重点是坚持和加强党中央集中统一领导，完善党中央重大决策部署落实机制；加强党的创新理论武装，持续用党的创新理论统一思想、统一意志、统一行动；深化干部人事制度改革，坚持正确用人导向，完善干部考核评价机制；树立和践行正确政绩观，完善差异化考核评价体系，健全有效防范和纠治政绩观偏差工作机制，教育引导各级领导干部坚持为人民出政绩、以实干出政绩，自觉按规律办事；完善一体推进不敢腐、

不能腐、不想腐工作机制，完善党和国家监督体系，坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战、总体战。

党中央特别强调，要以钉钉子精神抓好改革落实，把重大改革落实情况纳入监督检查和巡视巡察内容。这需要我们加强督办督察和落实问效，防止和纠治不担当不作为、不改革假改革，以实绩实效和人民群众满意度检验改革，使“关键一招”成为推动“十五五”时期高质量发展的“真招实招”。

新征程上全面深化改革任务艰巨繁重、大有可为，让我们解放思想、求真务实、与时俱进，更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以党的创新理论为指引，锐意进取、勇于担当，真抓实干、奋发作为，共同推动改革开放事业再上新台阶。

（本文来源：《学习时报》，2026年1月7日。作者系全国政协副主席、中央改革办分管日常工作的副主任）