

# 新时代以来全面深化改革的历史进程与经验

夏一璞

**[摘要]** 新时代以来，党中央准确把握时代大势和历史主动，系统整体设计推进改革新征程，开启全面深化改革的伟大历史进程。新时代全面深化改革历经夯基垒台、立柱架梁，全面推进、积厚成势，系统集成、协同高效阶段，于2024年进入进一步全面深化改革的新阶段。新时代全面深化改革是坚定历史自信、把握历史主动的，以系统性、整体性、协同性统领的，调动人的积极性、主动性、创造性的，坚定制度自信与守正创新的，对标总目标的改革。全面深化改革为中国式现代化不断取得成功积累了丰富经验，新时代新征程上，我们要坚持党的全面领导与尊重人民首创精神，坚持目标导向与问题导向，坚持整体推进与重点突破，坚持稳中求进，坚持加强顶层设计与摸着石头过河，坚持制度建设与制度执行。

**[关键词]** 全面深化改革 新时代 中国式现代化 党的二十届三中全会 中国特色社会主义

透过历史之维，改革始终是中华民族应对挑战、突破困境、推动发展的重要手段，是党和国家在危机中育新机、于变局中开新局的关键抉择，是不断实现人民群众对美好生活向往的行动路径，为国家和民族进程标记了重要刻度。具有划时代意义的党的十一届三中全会，“开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期”<sup>①</sup>，拉开了中国改革开放的序幕。新时代，随着改革开放的不断深入推进，中国改革进程也逐渐进入攻坚期与深水区。以习近平同志为核心的党中央以前所未有的政治勇气和使命担当，面对改革新问题，应对改革新挑战，把握改革新机遇，在党的十八届三中全会上提出全面深化改革，将其作为推进中国特色社会主义事业的内生动力，“系统整体设计推进改革新征程，开创了我国改革开放全新局面”<sup>②</sup>。在全面建成惠及十几亿人口的小康社会，如期实现第一个百年奋斗目标后，中国改革进入到以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，党的二十届三中全会为进一步全面深化改革锚定新目标，提出新要求，制定新战略。在当前这个全面深化改革进程的重要历史节点上，能否科学把握改革历史进程，准确理解改革的新特征，总结改革成功的新经验，对于中国未来发展至关重要。

① 《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》，北京：人民出版社，2024年，第2页。

② 《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》，北京：人民出版社，2024年，第2页。

## 一、新时代全面深化改革的历史进程

“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。”<sup>①</sup>党的十八大以来，党中央准确把握时代大势和历史主动，谋划决策新一轮改革开放，在党的建设、经济、行政体制、对外开放等领域推出各项改革，逐步形成“全面深化改革”的总体框架。党的十八大提出“全面深化改革开放的目标”<sup>②</sup>。2012年11月30日，习近平总书记在中共中央召开的党外人士座谈会上提出，要“进一步深化改革开放”<sup>③</sup>。同年12月31日，习近平总书记在主持十八届中央政治局第二次集体学习时强调，要“更加坚定地肩负起深化改革开放的重大责任”<sup>④</sup>。2013年10月7日，习近平总书记在亚太经合组织工商领导人峰会上指出，“中国要前进，就要全面深化改革开放”<sup>⑤</sup>。2013年10月29日，中共中央政治局会议讨论通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了“全面深化改革”的新表述。2013年11月12日，党的十八届三中全会以中央文件的形式最终确定“全面深化改革”的决策部署，标志着新时代全面深化改革大幕开启。

### （一）夯基垒台、立柱架梁，搭建主体框架阶段

“全面深化改革头3年是夯基垒台、立柱架梁的3年，今年要力争把改革的主体框架搭建起来。”<sup>⑥</sup>2016年1月11日，中央全面深化改革领导小组第二十次会议对2013年年底至2016年年初的全面深化改革进行深入总结。这一阶段的主要任务是根据顶层设计，以基础性、支柱性改革逐渐取代渐进式制度变迁，从而达到搭建改革主体框架的目标。

夯基垒台重在筑牢思想之基、凝聚改革共识、强化理论引领。在这一阶段，十八届中央政治局集体学习了历史唯物主义、辩证唯物主义、马克思主义政治经济学的基本原理和方法论等重要理论，汲取马克思主义理论提供的智慧给养；集体学习了中国历史上的国家治理、全球治理格局和全球治理体制、世界军事发展新趋势和推进我军军事创新等相关内容，融合历史视野与全球视野；集体学习了加快推进住房保障体系和供应体系建设、使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用、加快自由贸易区建设等相关内容，贯通理论与实践的通道。

立柱架梁重在用顶层设计引领重点难点突破，树立改革威信，坚定改革决心。改革无法一蹴而就，改革须得不断深化，其根源在于改到深处是对利益关系的触及。户籍、薪酬、财税、土地、医疗等，均是固有利益藩篱形成的重点领域。党抓全面改革突破口在于找准重点，集中力量

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，1960年，第544页。

② 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第157页。

③ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第112页。

④ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第67页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第346页。

⑥ 《扭住全面深化改革各项目标 落实主体责任拧紧责任螺丝》，《人民日报》2016年1月12日。

“蹄疾而步稳”地应对改革实践中的难题问题，勇于出招又善于见招拆招。2014年至2016年，全面深化改革形成上下联动、主动作为的良好态势，步子迈得稳，落实抓得紧，蓝图铺得开，成果看得到，基本完成中央全面深化改革领导小组确定的278项重点改革任务，出台各方面改革成果1204条<sup>①</sup>。在这三年多的改革中，与防范金融风险息息相关的财税体制、涉及亿万农民的土地制度、关涉教育公平的考试招生制度、关联基本公共服务资源的户籍制度等多年想改而难改未改的“硬骨头”终于破题，彰显公平正义的司法体制、牵涉公私界限的公车制度、映射社会公平的央企负责人薪酬制度等触及深层次利益的改革举措得以有力推进。

搭建主体框架重在善抓矛盾、科学规划、将改革向纵深推进。2016年是“十三五”规划的开局之年，从国际形势来看，危机与新机并存，变局和新局交织，要想搭建“主体框架”，在夯实根基的基础上更进一步，需要准确把握改革主要矛盾和矛盾的主要方面。2016年1月初，习近平总书记在重庆调研时指出，“当前和今后一个时期，制约我国经济发展的因素，供给和需求两侧都有，但矛盾的主要方面在供给侧”<sup>②</sup>。2016年1月26日召开的中央财经领导小组第十二次会议强调，“供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想”<sup>③</sup>。次日，中央财经领导小组第十二次会议研究了供给侧结构性改革方案。大力实行供给侧结构性改革是推动中国社会生产力水平实现整体跃升的有效路径，是化解过剩产能、促进产业优化重组的重要手段，为企业降本增效提供支持，为战略性新兴产业和现代服务业注入活力，为社会提供更加丰富优质的公共产品和服务供给，更好满足人民需求。

总体上看，2013年年底到2016年，改革聚焦社会各重要领域和关键环节，注重各方面的基础性和支撑性建设。“经过3年多努力，一批具有标志性、关键性的重大改革方案出台实施，一批重要领域和关键环节改革举措取得重大突破，一批重要理论创新、制度创新、实践创新成果正在形成，全面深化改革的主体框架基本确立。”<sup>④</sup>

## （二）全面推进、积厚成势阶段

新时代改革新在全面、重在深化攻坚。上一阶段改革全面出击，搭建主体框架，而2017年至2019年这一阶段则需要将原来的基础性、支撑性改革推向纵深，全面完成既定的改革任务，在重点领域深耕制度厚度，推进重要领域和关键环节改革取得决定性成果，为下一阶段的系统集成、协同高效积蓄势能。

这一阶段的全面深化改革注重解决体制性的深层次障碍，推出一批具有创新性、战略性和引领性的改革举措：深化党和国家机构改革，实现了党和国家机构设置和职能设置的系统性、整体性重构；深化国防和军队改革，实现国防和军队的整体性、革命性重塑；深化经济体制改革，推

① 参见胡浩、罗争光：《搭建改革四梁八柱——党的十八大以来全面深化改革成就综述》，《小康》2017年第29期。

② 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第95页。

③ 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第102页。

④ 《新中国70年大事记（1949.10.1—2019.10.1）》（下），北京：人民出版社，2020年，第1760页。

动社会主义市场经济体制不断完善；深化国家监察体制改革，完成了一项事关全局的重大政治体制改革；深化生态文明体制改革，推动生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变革；深化外资管理体制改革与自贸区改革等，推动开放型经济新体制逐步健全；深化司法体制改革，不断夯实中国特色社会主义法治根基；深化产权制度改革，对完善产权制度依法保护产权作出整体性部署；深化文化管理体制改革，使中国意识形态领域形势发生全局性、根本性转变；深化供给侧结构性改革，推动经济向着高质量发展不断迈进；深化巡视制度改革和派驻制度改革，创设反腐败的体制主体框架等。

这一阶段的全面深化改革注重克服机制性的梗阻问题，围绕难点堵点痛点，出台一批有针对性的改革举措：深化国企改革，不断提升国企活力与竞争力；完善农村土地“三权分置”，激发农村发展潜力；积极在全国落实立案登记制，从制度上、源头上治理人民群众急难愁盼的“立案难”问题；深化国有文化单位改革，激发社会主义先进文化的创新创造活力；深化选人用人机制改革，纠正错误的政绩观，优化干部从政环境；深化税收征管体制改革，实施国地税合并，破除阻碍市场统一、影响资源配置的体制性障碍等。

这一阶段的全面深化改革注重实行政策性创新，推出一批回应时代呼声的改革举措：深化落实居住证制度，为人口流动清除户籍障碍；探索开设互联网法院，让司法在互联网发展大势中把握历史主动；深化激励机制和容错纠错机制，激发广大党员干部干事创业的热情与活力；深化落实职称制度改革，激发专业技术人员的创新创造活力等。

总体上看，这一阶段的改革注重将顶层设计与分层实施进行有效衔接，兼顾总体构建与局部突围，长远效果与小切口、见效快并举，使得改革举措更具穿透力，为全面深化改革进入系统集成、协同高效阶段奠定基础。

### （三）系统集成、协同高效阶段

2019年9月，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十次会议上的讲话中指出，“现在要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来，巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果，推动各方面制度更加成熟更加定型”<sup>①</sup>。这一阶段开启的标志是2019年9月下旬召开的党的十九届四中全会——首次专门研究国家制度和国家治理问题的中央全会。这次全会审议通过的《中共中央关于坚持完善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若干重大问题的决定》，从理论高度阐发了中国制度的内在逻辑，系统总结了中国特色制度13个方面的显著优势，解密“中国之治”的制度“密码”，作出以制度改革保证现代中国前进步伐的科学论断。在这一阶段，全面深化改革的站位更高，目标完成度要求更高，系统集成性更强，要求集中力气将制度优势转化为治理效能，为进一步全面深化改革，推进中国式现代化提供有力制度保障。

这一阶段的全面深化改革凸显变革与定型的有机统一。首次将制度定型作为一个重要概念提

<sup>①</sup> 《新中国70年大事记（1949.10.1—2019.10.1）》（下），北京：人民出版社，2020年，第1996页。

出来的是邓小平。他在1992年的南方谈话中提出，“恐怕再有三十年时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化”<sup>①</sup>。可见将改革的决定性成果转化为成熟定型的制度是中国共产党一以贯之的追求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以无畏的政治勇气和使命担当，义无反顾肩负起在全面深化改革中实现中国特色社会主义制度成熟定型的时代重任，带领全国人民在坚持社会主义根本制度和基本原则不动摇基础上，立足实际、回应时代需要，主动求变，探索有效实现制度优越性的路径，促进改革成果发展成熟，系统集成定型为制度的一部分，丰富发展制度建设。这一阶段，国家坚定实施推进《农村人居环境整治三年行动方案》《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》《科技体制改革三年攻坚方案（2021—2023年）》等一系列方案，旨在以攻坚性的举措进一步巩固改革成果，使之及时转化为制度优势和国家治理效能。

这一阶段的全面深化改革在继续推进完成工业现代化、农业现代化、科技现代化、国防现代化的历史进程中，以国家治理现代化为抓手，实现制度现代化。2023年4月21日，二十届中央全面深化改革委员会第一次会议审议通过了《关于强化企业科技创新主体地位的意见》《关于加强和改进国有经济管理有力支持中国式现代化建设的意见》《关于促进民营经济发展壮大的意见》，旨在以制度为依托，构建顶层统筹、权责明确、运行高效、监管有力的经济管理体系。

#### （四）进一步全面深化改革阶段

新时代的中国改革已经进入邓小平所说的制度更加成熟、更加定型化的新阶段，中国特色社会主义制度正在抓住迈向现代化的历史机遇，在国家现代化总进程中，推进党、国家和社会各项事务治理的制度化、规范化、程序化，形成总体性制度安排。

习近平总书记在多个场合强调要“把改革进行到底”<sup>②</sup>。这不仅意味着改革这件事在时间纵深处上没有终点、没有止境，只有进行时，没有完成时，而且在深入程度上要整体把握，接续探索如何推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应，为中国式现代化提供强大动力和制度保障。党的二十届三中全会在世界百年未有之大变局加速演进下，在改革的历史大视野中，在新时代新征程上，深刻回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，为整体推动全面深化改革向广度和深度进军作出总动员、总部署，明确了进一步全面深化改革的总目标。党的二十届三中全会谱写党的十八届三中全会以来全面深化改革的实践续篇，开启新征程推进中国式现代化的时代新篇，共提出300多项重要改革举措，都是涉及体制、机制、制度层面的内容，其中有的对过去改革举措的完善和提升，有的是根据实践需要和试点探索新提出的改革举措。改革举措丰富，涉及领域多样，践行方式不一，然融汇于总目标之中，表现为始终坚持以制度建设为主线，通过改革完善各方面制度，推动中国特色社会主义制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，基本实现社会主义现代化。

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第372页。

<sup>②</sup> 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第399页。

## 二、新时代全面深化改革的新特征

习近平总书记在党的十八届三中全会第二次全体会议上指出，“我们党领导的改革历来是全面改革”，目标始终是“为了推动党和人民事业更好发展”<sup>①</sup>。自改革开放以来，历次三中全会都研究讨论深化改革问题，而历届党的全国代表大会则根据时代要求和形势任务，就经济、政治、文化、社会管理、生态文明建设、党的建设等重大问题作出相应的改革决策部署。

在实践上，中国的改革历经“全面改革”到“深化改革”再到“全面深化改革”的发展过程；在理论上，全面深化改革始终是中国改革的行动方向和价值指向，并不断丰富深化其内涵。党的二十届三中全会指出，党的十八届三中全会具有划时代的意义，“开启了新时代全面深化改革、系统整体设计推进改革新征程，开创了我国改革开放全新局面”<sup>②</sup>。新时代以来，党领导的全面深化改革新意何在、特征为何，是我们从理论和方法上准确把握全面深化改革的关键抓手。

### （一）坚定历史自信，把握历史主动的全面深化改革

党的十一届三中全会和十八届三中全会均具有划时代的意义，但是两者意义的内涵不尽相同。党的十一届三中全会面临的是中国经济社会发展程度和发达国家间的差距进一步拉开，甚至出现了被同时代发展中国家超越和领先的状况，如果“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条”<sup>③</sup>。党的十一届三中全会作出改革开放的重大决策，化被动为主动，重塑了中国经济社会发展态势，带领中国人民实现了从温饱不足到全面小康的历史跨越。

尽管40多年前的伟大变革是在被动情况下的伟大抉择，却标志着中国共产党的伟大觉醒，对全体中国人民进行了重要的思想启蒙。40多年间，改革开放激活了潜藏在中华文明根脉中“其命维新”的创新密码，使马克思主义与时俱进的理论品格在实践中焕发生机，让中国人民独立自主、变革开放的精神得到前所未有的高扬。国家只有与时代同行，只有在发展大势中前进，才有光明浩荡的未来。这是中国共产党在不断地破旧立新中坚定的历史自信、在不断地披荆斩棘中把握的历史主动。正是在这样的时代背景下，党的十八届三中全会以前所未有的历史主动精神，化被动求变应变为主动创新引领，站在中国“强起来”的起点上，对全面深化改革进行总体规划和整体构建，标志着中国改革从探索走向成熟。

### （二）以系统性、整体性、协同性统领的全面深化改革

坚持系统观念，增强改革系统性、整体性、协同性是进一步全面深化改革的重要原则，也体现出新时代全面深化改革的时代特征。

<sup>①</sup> 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第20页。

<sup>②</sup> 《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》，北京：人民出版社，2024年，第2页。

<sup>③</sup> 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第158页。

以往的改革出发点立足于全面，但全面的范围和程度囿于经济社会发展水平和理论认识高度，不及新时代全面深化改革。在特定的社会历史条件下，过去的改革不得不采取集中单一领域突破，然后再延续扩展到其他领域的思维方式和行动路径。这种做法的好处是成本低、力量足、效率高，在逐步推进中，也能基本达到各领域覆盖的效果。但缺点也很明显，一方面，在思想认识上，让人容易误以为各领域改革本身就是相互独立的，对改革整体性的认识与把握不足，对各领域改革间的关联性重视不够；另一方面，在实践中，各领域各环节改革的目标与路径配合程度较低，在推进时易互相牵制乃至抵触，呈现出形式上全面、实质上分散脱节的状态，削弱了改革的总体效果。

新时代全面深化改革的全面体现在何处？习近平总书记对“全面”进行过深刻论述：“全面者，就是要统筹推进各领域改革，就需要有管总的目标，也要回答推进各领域改革最终是为了什么、要取得什么样的整体结果这个问题。”<sup>①</sup> 新时代全面深化改革和以往相比，创新在于从思想上坚持科学的世界观和方法论，以当今党和国家事业面临的亟待解决的突出矛盾、重大问题为导向，用系统思维整体谋划改革，在理论高度上确定改革的总体思路。新时代全面深化改革将经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制等系统集成于国家制度和治理体系之中，不断健全制度框架，以“成套改革”的单数升华各领域“都要改革”的复数，实现“国家制度和治理体系的深刻变革”<sup>②</sup>，是为“立治有体”，加强各领域改革的联动与协同，是为“施治有序”，突出了改革的系统性、整体性、协同性。

### （三）调动人的积极性、主动性、创造性的全面深化改革

中国改革最初的表述是三个关键词：改革、开放、搞活，主要目的就是要通过改革开放，解放和发展生产力，形成“改革创新力竞相迸发、充分涌流的生动局面”<sup>③</sup>。因此，从一开始，改革就与生产力有着密不可分的关系。生产力由劳动者、劳动资料以及劳动对象这三个基本因素构成，而“人是生产力中最活跃的因素”<sup>④</sup>，只有在改革中调动了积极性、激发了主动性、发挥了创造性，生产力才能获得有效解放与发展。改革的中心和初心是人民，让改革成果惠及人民、增进民生福祉是改革的出发点与落脚点。改革的动力在于依靠人民，改革的意义在于为了人民。

“这是一场人民广泛参与的深刻变革。”<sup>⑤</sup> 新时代全面深化改革坚持党的领导与尊重人民首创精神相结合。作为习近平新时代中国特色社会主义思想的原创性概念，新质生产力“以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵”<sup>⑥</sup>，代表先进生产力的发展方向，指明了

① 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第26页。

② 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第395页。

③ 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第396页。

④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第88页。

⑤ 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第395页。

⑥ 习近平：《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》，《求是》2024年第11期。

激发改革新动能的行动路径。人是生产力中具有决定意义的因素，更高素质的劳动者是新质生产力的第一要素。无论是科技创新、产业创新，还是发展方式创新、体制机制创新，其落脚点都在人才工作机制创新。更高素质劳动者与更高智能劳动资料相结合，协同高效作用于更广泛的或传统或新型的劳动对象，通过生产要素创新性配置，迸发更强大生产力。只有动员广大人民群众深度参与改革，在实践中倾听人民意愿、总结人民经验、尊重人民权利、发挥人民作用，才能“充分激发蕴藏在人民群众中的创造伟力”<sup>①</sup>，才能最大限度地将党的领导和发挥人民群众力量有机结合起来，进一步推动改革向纵深方向发展。此外，鼓励人民广泛参与改革，要正确认识新时代全面深化改革是没有现成模式可循的前无古人的事业，要想啃下硬骨头，必须在加强顶层设计的前提下，在“干中学、学中干”<sup>②</sup>。因此，要建立健全容错纠错机制，宽容干部群众在社会实践特别是改革创新中“因缺乏经验、先行先试出现的失误错误”<sup>③</sup>，变改革的压力机制为激励机制，为勇于改革者负责，为敢于担当者担当。

这是一场“人民有所呼、改革有所应”<sup>④</sup>的深刻变革。全面深化改革坚持以人民为中心，就是“要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题”，“要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措”<sup>⑤</sup>。新时代以来，我们众志成城打赢脱贫攻坚战，群策群力稳步推进乡村全面振兴，千方百计促进人民增收、改善收入结构、优化收入分配格局、缩小城乡和区域居民收入差距等，生动体现了改革与民生的内在一致。民之所想，即为政之所向；人民群众的民生愿，就是改革的聚焦点；人民群众的哭与笑，就是改革得失成败的“晴雨表”。

#### （四）坚定制度自信与守正创新的全面深化改革

习近平总书记指出：“新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重，改革更多面对的是深层次体制机制问题，对改革顶层设计的要求更高，对改革的系统性、整体性、协同性要求更强，相应地建章立制、构建体系的任务更重。”<sup>⑥</sup>改革本意是社会制度的自我调整和完善。“社会主义制度并不等于建设社会主义的具体做法。”<sup>⑦</sup>改革开放之初，中国更加注重破除体制机制中存在的诸多弊端，以经济体制改革为重点，同时相应地改革政治体制和其他方面的体制，从而激发社会生产力，适应社会主义现代化建设的需要。

中国在40多年改革开放的艰辛探索中，始终坚持党的领导，确保改革正确方向，赢得人民广泛支持与认可，基本具备了较为成熟和定型的制度。新时代全面深化改革12年来，中国将基础性、长远性、系统性的制度设计摆在重要位置，坚定制度自信，始终突出制度建设这条主线，

① 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第224页。

② 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第406页。

③ 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第440页。

④ 《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》，北京：人民出版社，2024年，第6页。

⑤ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第186页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第112页。

⑦ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第250页。

贯彻新时代改革注重建章立制、构建体系的总体要求，紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革<sup>①</sup>等六个方面设计全面深化改革的路线图，全面部署经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域的改革要点，构建完善制度框架，一方面革除不适应实践发展要求的体制机制，另一方面不断守正创新，“筑牢根本制度，完善基本制度，创新重要制度”<sup>②</sup>，构建新的体制机制和法律法规，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，充分发挥社会主义制度自我完善和集中力量办大事的制度优势，保持制度高效运行。

### （五）对标总目标的全面深化改革

改革必定要有明确的目标，这既是改革的指向，也是衡量改革的指标。以往的改革设定目标多从具体领域出发，如政治体制改革目标、经济体制改革目标、社会体制改革目标等。新时代全面深化改革从一开始就锚定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的总目标。党的二十届三中全会则依据对历史发展规律的深刻洞察，对中国式现代化面临的客观时代背景的科学认识，准确把握新时代新征程党的中心任务谋划和部署改革的成功经验，承上启下进一步明确总目标，做到坚持目标导向和问题导向相统一，在解决问题时，时时事事对标总目标，确保改革方向不偏航、改革进度不掉队，改革效果不打折。

总目标的提出并非偶然，“是改革进程本身向前拓展提出的客观要求，体现了我们党对改革认识的深化和系统化”<sup>③</sup>。作为“中国的第二次革命”<sup>④</sup>的改革开放，前无古人大胆试，挣脱桎梏勇敢改，乘风破浪拼命干，为中国社会发展“杀出一条血路来”<sup>⑤</sup>。这条路是一条好路、一条新路，开创了中国伟大的新事业。“当前，改革又到了一个新的历史关头，很多都是前所未有的新问题”<sup>⑥</sup>，和改革开放初期相比，新时代改革的复杂程度、艰巨程度、敏感程度不亚于，甚至在某种程度上有过之。

为此，新时代全面深化改革变革组织方式，在摸着石头过河、局部推进的基础上加强宏观思考和顶层设计，以总目标统摄全局，既涵盖了经济、政治、文化、社会、生态文明等横向领域，又兼顾历史、现在与未来的纵向时间轴，在纵横交错的坐标体系中统筹规划、系统集成，科学把

① 参见《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第512-513页。

② 《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》，北京：人民出版社，2024年，第6页。

③ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第26-27页。

④ 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来：在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，北京：人民出版社，2018年，第5页。

⑤ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第510页。

⑥ 习近平：《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第8页。

控改革时机、及时调整改革力度，使各领域改革措施衔接得当，避免因利掣肘，确保协同发力，“实现由局部探索、破冰突围到系统协调、全面深化的历史性转变”<sup>①</sup>。

### 三、新时代全面深化改革的历史经验

无论是开启改革的勇气、坚持改革的决心、把握改革的方向、找准改革的依靠力量，还是顶住各方的压力和阻力、运用正确的改革方法、结合时代要求对改革进行及时调整，都需要非凡的政治智慧、果决的行动能力和高远的全球视野。中国改革的必要性为40多年的历史实践所验证，中国改革取得的巨大成就，在世界范围内也成了不得不惊叹的存在，“总结和运用改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验”<sup>②</sup>，是历史的责任，更是改革继续前进的精神动力。

#### （一）坚持党的全面领导与尊重人民首创精神

党的二十届三中全会确立了进一步全面深化改革的原则，其中排在前两位的是坚持党的全面领导和坚持以人民为中心，这也构成了新时代全面深化改革的重要经验之一。改革自古就是复杂而艰巨的系统工程。改革对利益关系的调整，必将引起社会结构的深刻变革，亦会在社会成员中引起不同的反响。中国的改革之所以能顺利推行，很大程度上得益于中国的改革拥有坚强的领导核心与坚实的民意基础，即坚持党的全面领导和尊重人民首创精神相结合。

党是中国特色社会主义事业的领导核心，是否坚持党的领导，党的领导正确与否，直接关系到全面深化改革的成败，因此，党的二十届三中全会强调要“坚定维护党中央权威和集中统一领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿改革各方面全过程”<sup>③</sup>，并且强调要“聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，创新和改进领导方式和执政方式，深化党的建设制度改革，健全全面从严治党体系”<sup>④</sup>。

人民群众是中国特色社会主义事业的依靠力量，是全面深化改革的主体。人民群众在实践中被有效激发出的积极性、主动性、创造性形成了改革发展的力量洪流，缔造了“生机勃勃的创造性的社会主义”<sup>⑤</sup>；人民群众在全面深化改革中提升生活品质和享受全面发展，在共同富裕的实质性进展中形成对改革的广泛认同。因此，党的二十届三中全会强调，要“坚持以人民为中心，尊重人民主体地位和首创精神”<sup>⑥</sup>。

习近平总书记在二十届中央政治局常委同中外记者见面时强调：“中国式现代化是中国共产

① 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第395页。

② 《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》，北京：人民出版社，2024年，第5页。

③ 《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》，北京：人民出版社，2024年，第5页。

④ 《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》，北京：人民出版社，2024年，第5页。

⑤ 《改革开放三十年重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2008年，第577页。

⑥ 《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》，北京：人民出版社，2024年，第6页。

党和中国人民长期实践探索的成果”<sup>①</sup>。而全面深化改革的核心与主体的紧密结合、良性互动是中国式现代化这项伟大而艰巨的事业的关键保证。党只有领导人民贯彻执行各项方针政策，才能推动改革继续向前；人民群众只有在党的领导下，才能将创造的自发性转化为自觉性，形成深化改革的持久力量。

## （二）坚持目标导向与问题导向

“在社会主义时代，矛盾仍然是社会运动发展的动力。”<sup>②</sup> 中国式现代化建设在推进的过程中，必然会出现新情况，涌现新矛盾。矛盾是触发改革的开关，解决矛盾并将其转化为推动社会发展的动力，则是改革的目的。新时代的全面深化改革就是要把握历史主动，积极应对新情况，解决新问题，转化新矛盾，“坚持目标导向和问题导向相结合”<sup>③</sup>。

坚持目标导向是新时代全面深化改革的突出特征。改革不仅要脚踏实地、着力问题，亦要指向未来、着眼目标。坚持目标导向能够在改革的繁复进程中始终锚定方向、分解目标，制定改革的时间表和路线图，确定所要解决问题的优先级、力量分布、资源配置与时间统筹，做到“以目标为着眼点，在统筹谋划、顶层设计上下功夫，以增强方向感、计划性”<sup>④</sup>。

在全面深化改革之中，“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化”<sup>⑤</sup>。坚持问题导向的基本逻辑是以问题为着力点，奔着问题去，深入改革发展实践情境之中，深入国内国际相互关联之中，深入问题的根源和本质之中，汇聚资源，精准发力，盯着问题改，化解突出矛盾，达到解决问题的目的。

问题导向重在当下，目标导向指向未来，侧重点各有不同，但并不是彼此割裂独立的存在。坚持问题导向，并非仅仅局限于解决当下问题，同时也要考虑预期效果；坚持目标导向，要以解决问题为桥梁。两者互相统一，紧密结合，增强全面深化改革的精准性、灵活性与计划性。

## （三）坚持整体推进与重点突破

坚持系统观念是进一步全面深化改革的重要原则，系统集成、协同高效则是新时代全面深化改革的突出特征。全面深化改革要时刻以系统性为方法论指导，坚持“整体推进，重点突破，形成推进改革开放的强大合力”<sup>⑥</sup>。坚持整体推进与重点突破这一经验是对马克思主义唯物辩证法中“两点论”和“重点论”的灵活运用与深化发展，是对改革的“前瞻性思考、全局性谋划”<sup>⑦</sup>。

坚持整体推进，重在把握改革大局，“使改革各领域、各部分的具体功能在整体格局中得以

① 《始终坚持一切为了人民一切依靠人民 以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴》，《人民日报》2022年10月24日。

② 《毛泽东文集》第8卷，北京：人民出版社，1999年，第133页。

③ 《十九大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2021年，第792页。

④ 《十九大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2021年，第147页。

⑤ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第13页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第68页。

⑦ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第17页。

真正发挥”<sup>①</sup>。全面深化改革是复杂的系统工程，涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等诸多领域，呈现出“全面发力、多点突破、纵深推进”<sup>②</sup>的生动局面，应统筹兼顾改革中各要素的紧密关联、协同配合和整体塑造。

坚持重点突破，重在善抓矛盾。毛泽东在《矛盾论》中指出：“不但要研究每一个大系统的物质运动形式的特殊的矛盾性及其所规定的本质，而且要研究每一个物质运动形式在其发展长途中的每一个过程的特殊的矛盾及其本质。”<sup>③</sup>改革任务纷繁复杂，不能一哄而上、平均用力，而应该善抓主要矛盾和矛盾的主要方面，综合协调，重点突破，盘活局面，对全面改革起到牵引作用，实现系统整体中的最佳效能。习近平总书记将坚持整体推进和重点突破相结合生动地比喻为棋局，强调“既要在战略上布好局，也要在关键处落好子”<sup>④</sup>。推进全面深化改革的过程中，应聚焦重点难点，打通淤点堵点，既谋好长远，又“以点带面推动整体水平提升”<sup>⑤</sup>。

#### （四）坚持稳中求进

邓小平在多个场合谈到中国改革虽没有现成经验参考、面临风险困难不少，在“某些方面不一定搞得那么准”<sup>⑥</sup>，但是必须一直干下去，因此要采取“胆子要大，步子要稳”<sup>⑦</sup>的方针。这一方针是改革开放的成功实践为全面深化改革提供的重要经验。习近平总书记进一步将其升华为“稳中求进工作总基调”<sup>⑧</sup>。党的二十届三中全会将坚持稳中求进工作总基调作为进一步全面深化改革的指导思想的重要内容列出，并且深入阐发了具体要求和实践原则。

“进”是对改革锐气和闯劲的生动描摹。改革是发展的动力，“发展是解决一切问题的总钥匙”<sup>⑨</sup>。如果改革“没有一点闯的精神，没有一点‘冒’的精神”<sup>⑩</sup>就走不出一条新路，就干不出新的事业。胆子要大，既要避免患得患失、犹疑不决、畏首畏尾，也要警惕因循守旧、安于现状、墨守成规，否则不仅各领域的深层次问题得不到解决，更会贻误时代良机而影响发展全局。改革是人心所向、大势所趋、永无止境，因此，稳中求进不是一时求进，而是时时处处求进，要始终秉持敢为天下先的无畏勇气和果决魄力。

“稳”是改革谋定后动的战略定力的具体展现。改革的“闯”与“冒”不是盲目的毫无限制的“莽”，而是精心谋划下深思熟虑后的“勇”。全面深化改革面临范围广、问题多、时间紧、任务重的挑战，切不可有勇无谋，须得深耕细作。稳的前提是方向准，以我为主，始终走在中

① 杜玉华：《增强改革系统性整体性协同性的主要依据和实践路径》，《马克思主义研究》2022年第9期。

② 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第3页。

③ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第310页。

④ 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第226页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第413页。

⑥ 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），北京：中央文献出版社，2004年，第1205页。

⑦ 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第113页。

⑧ 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第206页。

⑨ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第593页。

⑩ 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第372页。

式现代化的道路上；稳的总体思路是“统筹考虑、全面论证、科学决策”<sup>①</sup>；稳的基调是着眼实际情况，分类对待，精准施策，“应该改又能够改的坚决改，不应改的坚决守住；应该改而不具备条件的创造条件改，该快的一定要快、不能快的则循序渐进”<sup>②</sup>。

“稳”与“进”是互为条件、辩证统一的一对范畴。在改革中坚持稳中求进，要把握好二者之间的度，在战略上要抓住时机、奋发进取，在战术上要保持定力、稳扎稳打，将动能和定力紧密结合，方能行稳致远。

#### （五）坚持加强顶层设计与摸着石头过河

加强顶层设计与摸着石头过河是全面深化改革需要把握的重要关系之一。“推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行，加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划”<sup>③</sup>，这一生动的“上”“下”联动、辩证统一的科学方法论充分体现了改革走深走实的实践特性。

习近平总书记指出，“摸着石头过河，是富有中国特色、符合中国国情的改革方法”<sup>④</sup>。改革开放是没有先例可循的伟大事业。在改革之初，我们无法对改革开放全局做到了如指掌、胸有成竹，更无法对推进改革开放的进程做到按图索骥、步步为营。因此，我们只能走一步看一步，及时应对问题、纠正错误、总结方法，在磨砺中积累经验，在尝试中摸索规律，在实践中获取真知。当然，我们坚持的摸着石头过河不是漫无方向的漂流，而是秉持坚定立场和鲜明原则的探索。改革开放以来，我们正是通过摸着石头过河，在实践中投石问路，用先试点、看效果、再总结、后推广的方式探索实践，以基层实践开拓改革路径，提升改革实效。

随着改革不断向纵深推进，“容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”<sup>⑤</sup>。如果仅仅依靠就事论事、头疼医头，兵来将挡、水来土掩的方法，则很难应付改革中不断涌现出的复杂的问题和艰巨的任务。必须在坚持摸着石头过河的同时以顶层设计引领实践探索，把握社会发展一般规律，有效提高决策的准确性、连续性与贯通性，确保改革措施落实落细。顶层设计强调立于高处，高瞻远瞩，着眼全局，思虑长远，深刻洞察时代大势，及时研判内外形势，牢牢把握发展过程中的主要矛盾，为全面深化改革科学锚定总目标，有序统筹改革各要素间的相互关系与衔接配套。

改革开放以来，通过摸着石头过河，我们积累了丰富的实践经验，为加强顶层设计奠定了坚实基础，而顶层设计为基层的实践探索提供了科学的理论与方法指导。二者良性互动，上下贯通，有效实现中央与地方、顶层与基层的联动呼应。现在，改革来到新的历史关头，“必须以更

① 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第176页。

② 《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第69页。

③ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第68页。

④ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第67-68页。

⑤ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第221页。

大的政治勇气和智慧，坚持摸着石头过河和加强顶层设计相结合”<sup>①</sup>，既坚守跨越急流险滩的战略谋划，又掌握渡过纵横沟壑的灵活策略，使改革兼具主导性与多样性、原则性和灵活性。

#### （六）坚持制度建设与制度执行

坚持制度建设是中国改革的典型特征和一贯坚持，党对制度建设的认识随着改革深化不断深入。邓小平在总结历史教训时谈到“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”<sup>②</sup>。1992年，他在南方谈话中对更加成熟、更加定型的制度作出初步设想。党的十四大则将这一设想落实为规划，接下来党的十五大、十六大、十七大均对制度建设提出明确要求。新时代以来，党把制度建设摆到更加突出的位置，强调“治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的”<sup>③</sup>，并首次在中央全会上以国家制度和国家治理作为主题。党的二十届三中全会则将坚持以制度建设为主线作为进一步全面深化改革的原则。

制度的首要特征是稳定性、规范性和体系化，常以宪法、法律、党规等带有强制性的规范形式出现，在不同范围内对社会运行规则和人的行为准则作出规定。纵向来看，制度根据地位和作用有不同的层次和位阶；横向来看，不同领域内有不同的制度。“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”<sup>④</sup>党的二十届三中全会以坚持全面依法治国作为进一步全面深化改革的原则，强调改革应在法治轨道上运行，作到于法有据，及时把改革成果上升为法律制度。在新时代全面深化改革进程中，改革探索的各类创新成果持续纳入系统化、整体化、规范化的制度体系内，不断完善制度体系建设，不断提升治国理政制度化水平。

制度不是为了建构而建构，制度的设计与建设最终落脚点在执行，生命力亦寓于执行。制度执行是在全面依法治国的框架下将制度优势转化为治理效能的过程。全面深化改革一开始就把制度效能落实放在突出地位，强调一分部署，九分落实，针对制度执行过程中不到位、不标准、不严格的环节着重进行“查改治”，做到制度执行监督机制全覆盖。

坚持制度建设与制度执行并重的改革实践是党作出推进国家治理体系和治理能力现代化这一改革目标的基础，生动诠释了全面深化改革是集制度设计、建设和执行于一体的制度变革。

（夏一璞系中国社会科学院马克思主义研究院副研究员、硕士研究生导师）

[责任编辑：文志]

① 习近平：《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第8页。

② 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第333页。

③ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第28页。

④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第333页。