

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）提出，提高资本市场制度包容性、适应性，健全投资和融资相协调的资本市场功能。这是以习近平同志为核心的党中央科学研判、准确把握“十五五”时期国际国内形势，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，从全局高度作出的重大战略部署，为做好资本市场改革发展稳定各项工作指明了前进方向、提供了根本遵循。我们必须深入学习、认真领会，坚决抓好贯彻落实。

一、深刻认识提高资本市场制度包容性、适应性的重大意义

党的十八大以来，习近平总书记对资本市场高度重视，先后作出一系列重要指示批示。2023年中央金融工作会议提出，加快建设安全、规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。2024年中央经济工作会议指出，深化资本市场投融资综合改革，打通中长期资金入市卡点堵点，增强资本市场制度的包容性、适应性。2025年7月30日中共中央政治局会议强调，增强国内资本市场的吸引力和包容性，巩固资本市场回稳向好势头。《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》（以下简称新“国九条”）也对增强资本市场制度竞争力、提升对新产业新业态新技术的包容性作出部署。“十四五”时期，资本市场规模稳步扩大，体系不断健全，功能持续发挥，服务高质量发展迈出重要步伐。当前，全面建设社会主义现代化国家新征程实现良好开局，我国高质量发展扎实推进。也要看到，世界百年未有之大变局加速演进，内外部环境发生复杂深刻变化。这些都对资本市场功能作用发挥提出了新任务、新要求，提高资本市场制度包容性、适应性，意义重大。

（一）这是更好服务新质生产力发展的迫切要求。习近平总书记强调，“十五五”时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置。创新始于科技、兴于产业、成于资本，活跃、有竞争力的资本市场正日益成为推动科技产业发展的关键力量。以

提高资本市场制度的包容性适应性

资本市场为枢纽，加快构建支持科技创新的生态，更好发挥资本市场风险共担、利益共享的独特作用，有利于促进创新资源优化配置，稳步提高全要素生产率，推动科技创新和产业创新深度融合。

（二）这是促进发展成果惠及广大人民的应有之义。党的二十届四中全会提出，实现人民对美好生活的向往是中国式现代化的出发点和落脚点。我国有2亿多股票投资者、7亿多基金投资者，资本市场是人民群众分享实体经济发展成果的重要平台。新“国九条”落地实施以来，资本市场总体保持回稳向好势头，2024年实现投资者现金分红2.4万亿元，老百姓通过资本市场管理个人财富的意愿和诉求进一步增强。这要求资本市场提供更加丰富、更高质量的金融产品和服务，逐步拓宽增加居民财产性收入的渠道。

（三）这是推动资本市场高质量发展 and 金融强国建设的必然要求。《建议》指出，建立健全功能完善的资本市场。新“国九条”要求，到2035年基本建成具有高度适应性、竞争力、普惠性的资本市场。金融是大国博弈的必争之地，资本市场在现代金融运行中“牵一发而动全身”。提高资本市场制度包容性、适应性，有利于推动市场结构和发展质量的持续改善，进一步提升我国资本市场核心竞争力与国际影响力，为金融强国建设提供重要支撑。

（四）这是建设更高水平开放型经济的重要内容。《建议》指出，坚持开放合作、互利共赢是中国式现代化的必然要求。一方面，国际力量对比发生深刻调整，国际经济贸易秩序遇到严峻挑战，国际金融市场波动性加大；另一方面，我国经济展现出强大韧性和活力，特别是2025年以来人民币资产估值修复，进一步增强了全球资本投资国内资本市场的意愿。通过制度型开放，进一步增强资本市场吸引力和包容度，有利于进一步便利跨境投融资活动，助力畅通国内国际双循环和构建全国统一大市场。

持续深化网络生态治理

身利益。

完善治理体系。网络生态治理是一项涉及多个主体、多个环节的系统工程，必须强化顶层设计，形成有效网络生态治理体系。为此，要健全网络管理法律法规，统筹研究制定与网络生态治理密切相关的制度规范，通过依法依规管网网提升互联网治理效能，提升用法治力量推动营造风清气正网络空间的能力和水平。发挥网络执法“利剑”作用，聚焦破坏网络生态的违法违规突出问题，持续开展“清朗”系列专项行动，整治网络谣言、虚假广告、网络暴力、“饭圈”乱象等突出问题。健全网络生态治理长效机制，不断拓展网络生态治理深度和范围，营造文明安全的网络环境。

深化技术赋能。当前，信息技术日新月异，文化与科技相互促进。深化网络生态治理，必须强化互联网思维，善于运用新兴技术筑牢网络信息安全屏障。充分运用人工智能、大数据、区块链等新技术，提升信息溯源、内容审核、风险预警等能力，及时发现和处置有害信息风险点，全面提升预警研判能力、风险管理能力。践行科技向善理念，完善算法分级、风险提示等制度安排，规范算法推荐机制，构建透明、公平、可问责的算法治理体系。同时，鼓励开发适老化等功能工具，推动形成更符合相关人群需求和习惯的信息产品和服务，让技术进步更好服务人民生活需要。

加强引导培育。深化党的创新理论网上宣传，大力弘扬社会主义核心价值观，巩固壮大主流思想舆论，是深化网络生态治理的题中应有之义，能够让更多健康向上的网络信息滋养人心、凝聚力量。要引导培育健康向上的网络文化与生态，可积极开展“适度用网”“理性用网”等主题宣传，引导公众形成科学合理的信息获取习惯，提倡深度阅读、理性思考，提高信息甄别能力。同时，发挥主流媒体网络优质内容供给的示范引领作用，加强对网络平台、自媒体等的引导，强化正能量传播，帮助群众高效获取高价值信息，不断提升全社会的网络信息利用能力和水平。此外，还可分阶段分群体开展媒介素养教育。比如鼓励大中小学设置涉及网络安全行为和隐私保护意识、网络信息保存和利用能力、网络规范认知能力、网络信息辨别能力等的课程和培训，提高学生网络素养。

（作者单位：北京工业大学）

二、准确把握提高资本市场制度包容性、适应性的内涵和主要原则

我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，“十五五”时期资本市场平稳健康运行具备良好的基础和条件。同时也要看到，资本市场发展质量问题仍然突出，上市公司结构有待优化，中长期资金入市规模和引领作用仍存在不足，外部输入性风险加大与内部脆弱性因素交织叠加，困难挑战不少。要坚持目标导向、问题导向，紧紧围绕健全投资和融资相协调的资本市场功能，进一步全面深化资本市场改革，持续提高资本市场制度包容性、适应性和吸引力、竞争力。一是更大力度支持科技创新。适应科技企业研发投入大、经营不确定性大、盈利周期长等特征，加力实施更具包容性的发行上市、并购重组等制度，扎实做好金融“五篇文章”。二是更好满足投资者多元化财富管理需求。坚持投资者为本，着力打造多层次、立体化的市场体系和服务矩阵，持续拓宽中长期资金入市渠道，不断增强投资者获得感。三是更加精准高效加强监管和防控风险。及时跟进国际国内资本市场创新发展趋势变化，提升监管的科学性、有效性，强化科技赋能监管，增强风险监测预警处置能力，持续稳定和活跃资本市场。在此过程中，需把握好以下原则。

（一）必须始终践行资本市场工作政治性、人民性。党的领导是中国特色金融发展之路最本质的特征，是我国发展资本市场最大的政治优势、制度优势。必须坚持党对资本市场工作的全面领导，确保资本市场始终保持正确的发展方向。突出以人民为中心的价值取向，紧紧围绕市场所需、群众所呼推进制度改革，更加有力有效保护投资者特

别是中小投资者合法权益。

（二）必须更好统筹投资与融资协调发展。资本市场是一个内涵丰富、机理复杂的生态体系，投资与融资一体两面、相辅相成、相互促进。坚持系统观念，增强工作的整体性、协同性，要注意量的总体平衡，更要注重质的持续提升，助力居民储蓄加快转化为社会投资，稳步优化融资结构，促进一二级市场协调发展。

（三）必须用好改革开放关键一招。我国资本市场是改革开放的产物。必须坚持市场化、法治化、国际化改革方向，着力破除制约提高资本市场制度包容性、适应性的体制机制性障碍，进一步激发市场活力，强化市场功能。坚持有效市场和有为政府相结合，完善资本市场基础制度体系，提高政策的稳定性、连续性和可预期性。以开放促改革、促发展，稳步扩大资本市场高水平制度型开放。

（四）必须以市场稳定运行作为重要保障。资本市场稳定是市场功能更好发挥的基础，更关乎亿万投资者切身利益、关乎社会预期和信心。必须始终把防范风险放在首要位置，坚持底线思维、极限思维，处理好改革发展稳定的关系，在中央金融委的统筹下，协同各方做好重大风险隐患的预防处置，努力推动资本市场平稳健康发展。

三、“十五五”时期提高资本市场制度包容性、适应性的重点任务举措

经过30多年的改革发展，我国资本市场从无到有、从小到大，当前正处在向高质量发展快速转变的关键阶段。提高资本市场制度包容性、适应性，是站在新的历史起点上，开启的一次全方位、深层次、系统性

的变革。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，进一步落实中央金融工作会议和新“国九条”部署，紧扣防范风险、强监管、促高质量发展的工作主线，全面推进新一轮资本市场改革，努力开创资本市场高质量发展新局面，助力金融强国和中国式现代化建设。

（一）积极发展股权、债券等直接融资。这是《建议》明确提出的任务，也是提高资本市场制度包容性、适应性的关键举措。要以深化科创板、创业板改革为抓手，积极发展多元股权融资，提升对实体企业的全链条、全生命周期服务能力。进一步健全科技创新企业识别筛选、价格形成等制度机制，更加精准有效地支持优质企业发行上市。持续提升中介机构高标准专业化服务能力。积极发展私募股权和创投基金。健全多层次债券市场体系，大力发展科创债券、绿色债券等，稳步发展不动产投资信托基金和资产证券化。完善期货品种布局和产业服务功能。

（二）推动培育更多体现高质量发展要求的上市公司。上市公司是资本市场之基，要更大力度推动优化上市公司结构、提升投资价值。持续深化并购重组市场改革，提升再融资机制灵活性、便利度，支持上市公司转型升级、做优做强，发展新质生产力，助力培育更多世界一流企业。研究完善上市公司激励约束机制，激发企业家精神和人才创新创造活力。督促和引导上市公司强化回报投资者的意识，更加积极展现现金分红、回购注销等。巩固深化常态化退市机制，畅通多元退出渠道，进一步健全进退有序、优胜劣汰的市场生态。

（三）营造更具吸引力的“长线长投”制度环境。要继续积极创造条件构建中长期资金“愿意来、留得住、发展得好”的市场环境，推动建立健

全对各类中长期资金的长周期考核机制，提高投资A股规模和比例。扎实推进公募基金改革，推动与投资者利益绑定的考核评价和激励约束机制落实落地，大力发展权益类公募基金，推动指数化投资高质量发展。促进私募股权和创投基金“募投管退”循环畅通，加力培育壮大耐心资本、长期资本和战略资本。

（四）着力提升资本市场监管的科学性、有效性。金融创新更新迭代快，具有明显的顺周期性和强外溢性。要适应市场的快速发展变化，加快构建全方位、立体化的证券期货监管体系，完善对金融创新活动的监测监管和风险应对机制。加强战略性资金储备和稳市机制建设，强化重点领域风险和跨市场跨行业跨境风险防范化解，持续提升资本市场内在稳定性。运用好大数据、人工智能等现代信息技术手段，高效识别违法违规线索和风险隐患。坚持依法监管、分类监管，严厉打击财务造假、欺诈发行、市场操纵和内幕交易等恶性违法行为，维护公开公平公正的市场秩序。

（五）稳步扩大资本市场高水平制度型开放。开放包容是高质量资本市场的重要特征。要坚持以我为主、循序渐进，推动在岸与离岸市场协同发展，促进资本高效流动、要素合理配置和制度互学共鉴，提高我国资本市场国际竞争力。支持企业用好国内外两个市场、两种资源。完善合格境外投资者制度，稳慎拓展互联互通，进一步提升外资和外资机构参与我国资本市场的便利度。加快建设世界一流交易所，培育一流投资银行和投资机构。加快推进上海国际金融中心建设和巩固提升香港国际金融中心地位。

（六）共同营造规范、包容、有活力的资本市场生态。加强资本市场法治建设，推动修订证券法、证券投资基金法，制定修订上市公司监督管理条例、证券公司监督管理条例等行政法规，积极创造公开公平公正的市场环境。推动健全特别代表人诉讼等投资者保护机制，强化投资者教育宣传，倡导理性投资、价值投资、长期投资。加强资本市场高端智库平台和人才队伍建设，强化对资本市场战略性基础性前瞻性问题的研究。健全预期管理机制，加强宣传引导，推动全社会形成鼓励创新、包容失败的良好舆论氛围。

学习贯彻党的二十届四中全会精神

以高质量立法筑牢高质量发展的法治根基

温泽彬 张旭辉

在市场准入环节规定“国家实行全国统一的市场准入负面清单制度。市场准入负面清单以外的领域，包括民营经济组织在内的各类经济组织可以依法平等进入”，在生产经营环节明确“国家保障民营经济组织依法平等使用资金、技术、人力资源、数据、土地及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源，依法平等适用国家支持发展的政策”等，把对民营经济组织平等对待的要求落实下来，保障民营经济公平参与市场竞争，在法治轨道助力民营经济高质量发展。又如，数据安全法、个人信息保护法等的出台施行，进一步筑牢网络安全、数据安全屏障，合规合理推动数据要素有序流动和高效利用，为数字经济发展划定“安全边界”，更高效地服务高质量发展。这些实践充分证明，高质量立法是高质量发展的“压舱石”，能够将党的主张、国家意志、人民意愿紧密结合在一起，并转化为推动高质量发展的具体制度安排。

同时需要认识到，实践是法律的基础。时代进步与实践发展，不断对法律体系建设提出新要求。在新形势下，越是强调法治，越要提高立法质量。提高立法质量，需要对标以高质量发展全面推进中国式现代化的要求，更加精准地反映经济社会发展的客观规律，更加有效地回应改革实践的迫切需要，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护，为经济发展、社会公正、生态良好提供良法保障。比如，牢牢把握新一轮科技革命和产业变革深入发展带来的新机遇，加强新兴领域立法，既能够规范新技术、新业态、新模式的发展秩序，又能够为培育壮大新兴产业和未来产业拓展空间，实现创新与规范的有机结合；又如，开放是中国式现代化的鲜明标识，在高水平对外开放中积极推进国内规则与国际规则有效衔接、加强涉外领域立法，既有利于稳步推进制度型开放，也有利于提升我国涉外法律法规体系的前瞻性、包容性，增强我国涉外法律的国际影响力；再如，统筹发展和安

全是新形势下的重大命题，完善国家安全法治体系与社会治理相关法律法规、健全矛盾纠纷多元化解机制等，是坚持运用法治思维和法治方式防范化解重点领域风险隐患的题中应有之义，有助于以新安全格局保障新发展格局。

加强立法规划与立法审查，是提高立法质量的有效手段。加强立法规划，预先把握一个时期内国家立法的总体需求，确定立法重点和主要目标，整合立法需求，能够有效保障立法符合发展需求，反映民意、贴近民生、顺应民心，不断增强人民群众的法治获得感。加强立法审查，重点关注地方和部门立法在与上位法不一致、影响全国统一大市场建设、损害营商环境等方面存在的问题，能够切实把宪法规定、宪法原则、宪法精神贯彻到立法中，维护国家法治统一，并使立法更好地在实践中得到施行。

以高质量立法筑牢高质量发展的法治根基，要围绕《建议》提出的“加快构建高水平社会主义市场经济体制，增强高质量发展动力”，加强新质生产力、数字经济、人工智能等领域法律法规制度建设，更好服务高质量发展目标。比如，通过完善知识产权保护法律体系，更好激励科技创新，推动新质生产力发展；通过完善人工智能法律法规、伦理准则等，推进人工智能健康发展相关立法工作，确保人工智能始终朝着不断增进人民福祉的方向健康有序发展；通过稳步有序推进生态环境法典编纂，助力加快经济社会发展全面绿色转型，实现可持续发展；通过健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制，稳步打造系统完备的涉外法律法规体系，保障高水平对外开放；等等。同时，要完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，遵循规律，集思广益，守牢底线，完善合法性审查、备案审查制度，统筹立改废释纂，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性，实现以高质量立法促进高质量发展。

（作者单位：西南政法大学）