健全推动高质量发展体制机制： 重大挑战与突破路径

王小广 梁雅楠 周擎擎

摘要：紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革，是当前我国经济社会发展中最重要也最紧迫的工作。党的二十大以来，我国的发展与改革都进入关键时期，必须进一步全面深化改革。进一步全面深化改革是对党的十八届三中全会以来全面深化改革的深化，标志着我国的改革发展事业进入全面系统的立机立制新阶段。党的二十届三中全会再次强调要牢牢把握高质量发展这一全面建设社会主义现代化国家的首要任务，并把健全推动高质量发展体制机制作为进一步全面深化改革的核心任务之一。当前建立健全推动高质量发展体制机制还面临不少障碍。文章对推动高质量发展这一首要任务而部署的重大改革举措进行梳理，按照系统化立机立制这一新要求，从九个方面完善三类体制机制，以确保高质量发展在“关键时期”取得重大突破，并针对制约高质量发展体制机制形成的主要障碍，提出深化三端体制改革促进高质量发展的政策建议。

关键词：进一步全面深化改革；高质量发展；立机立制；系统集成

中图分类号：D61;F121 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2024)05-0014-10

一、进一步全面深化改革的关键是系统化立机立制，核心任务是加快健全推动高质量发展体制机制

党的二十大以来，我国的发展与改革都进入关键时期，面对纷繁复杂的国际国内形势，面对新一轮科技革命和产业变革，面对人民群众新期待，必须进一步全面深化改革。进一步全面深化改革是对党的十八届三中全会以来全面深化改革的深化，标志着我国的改革发展事业进入全面系统化立机立制新阶段。其核心任务是进一步深化经济社会生态等领域的改革，健全推动高质量发展体制机制。

(一) 深入理解新发展阶段进一步全面深化改革的重大意义

党的二十届三中全会是在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召开的一次十分重要的会议。其重要性和紧迫性不言而喻，正如习近平总书记强调的，“这是凝聚人心、汇聚力量，实现新时代新征程党的中心任务的迫切需要，这是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迫切需要，这是推动高质量发展、更好适应我国社会主要矛盾变化的迫切需要，这是应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的迫切需要”^[1]。改革开

放是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。实践充分证明，改革开放和社会主义现代化建设新时期，我国大踏步赶上时代，靠的是改革开放。党的十八大以来，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，靠的也是改革开放。新时代新征程，要开创中国式现代化建设新局面，仍然要靠改革开放。党的二十大确立了全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务，阐述了中国式现代化的中国特色、本质要求、重大原则等，对推进中国式现代化作出战略部署。要把这些战略部署落到实处，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，不断完善各方面体制机制，为推进中国式现代化提供制度保障^[2]。

从改革与发展的关系看，发展的阶段性决定改革的阶段性，改革推动的是生产关系和上层建筑的变革，形成更加合理更加有效的制度体系，从而促进生产力进一步发展。我国的现代化已进入最后的冲刺阶段，也就是“关键时期”，必须通过进一步全面深化改革凝聚人心、积聚动能，以推动高质量发展实现历史性突破。在推进中国式现代化新征程上，要破解发展面临的各种难题，化解来自各方面的风险和挑战，有效实施“三新一高”战略，实现中华民族复兴伟业，最重要的就是要通过进一步全面深化改革，为中国式现代化提供新的动力和制度保障。党的二十大报告指出“未来五年是我国全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期”^[3]，党的二十届三中全会在此基础上指出“当前和今后一个时期是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”^[4]。两个“关键时期”都凸显我国进一步改革发展的紧迫性和重要性。前者更强调高质量发展处于瓶颈期，受到多种难题如消费不足、房地产依赖、报酬递减等约束，后者则强调进一步全面深化改革的至关重要的作用，唯有进一步全面深化改革，完善中国特色社会主义制度、建立高水平社会主义市场经济体制，才能进一步解放生产力，“化压力为动力”，避免中国式现代化

在面临巨大的内外挑战面前出现明显时滞或中断。

（二）进一步全面深化改革的关键是系统化立机立制

党的二十届三中全会审议通过的《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》）指出：进一步全面深化改革要“加强顶层设计、总体谋划，破立并举、先立后破”。其中“立”是关键，即系统化“立机立制”是进一步全面深化改革的关键所在。

改革是分阶段的，由浅入深，从局部到全面，我国的改革现在进入一个全新的阶段。1978年党的十一届三中全会以来的改革可以分成三个阶段：第一个阶段，即前三十多年，改革偏重于“化”和“放”。“化”是市场化，“放”是放松管制、放权让利。这期间很多改革措施，偏重于某些急迫的、易改的方面，通过放和化来调动各方面积极性，如农村家庭联产承包责任制的推行，在城市工业生产中减少计划指标数量，增加市场化指标数量。当然，从市场经济制度的要求来看，仅有“化”和“放”是不够的，还需要“立”，“化”和“放”有可能形成完善的市场机制和现代企业制度，也可能“无法形成”，也可能在长期缺乏有效法治规则约束下形成扭曲的市场机制和企业制度。改革的第二阶段，就是党的十八届三中全会提出的“全面深化改革”，改革由局部到全面、由浅入深，着力解决深层次利益矛盾与风险。全面深化改革重在全面、重在深化，既注重“化”和“放”，又注重“立机立制”，如商事制度改革重视建立有效的放管服体制机制，但在不少领域，依然存在立机立制明显滞后问题。第三阶段，即进一步全面深化改革阶段，就是对11年来的全面深化改革进行深化，进一步全面深化改革就是要解决过去长期重“化”“放”而对“立”重视不够的问题，强调“立字当头”，即全面深化改革进入全面的系统化立机立制阶段。

关于系统化立机立制的进一步全面深化改革思想贯穿于《决定》的各个方面。在《决定》中最主要的关键词就是“体制机制”，据统计全文中“体制”出现80多次，“机制”出现200多次，

也就是说，要完善中国特色社会主义制度、建设高水平市场经济体制，必须建立和完善三百多项重要的体制机制。

首先，《决定》明确了两大战略任务，体现了进一步全面深化改革目标和任务的多重性即系统性。改革特别是全面深化改革既不是单目标，更不是单一任务，而是要突出双重目标和双重战略任务。进一步全面深化改革的总目标是继续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。至2035年中国现代化强国建设的第一步的具体目标是实现“两个基本”，一个是制度现代化目标，一个是经济社会现代化目标，或者讲一个是生产力发展目标，一个是上层建筑、生产关系发展的目标。支撑这双重目标的是两大战略任务。党的二十大报告指出高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，《决定》则前所未有地提出了一个新的任务：在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。首要任务与重大任务构成进一步全面深化改革的“双重战略任务”，是抓住了改革与发展的根本。前者解决的是经济发展问题，后者解决的是社会发展问题；前者解决的是供给问题，后者解决的是需求问题和分配问题。这与《决定》中的指导思想表述“以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”相一致，也与党的十九届六中全会强调的“促进共同富裕，推动科技自立自强”相一致。

其次，《决定》进一步强化了习近平总书记的系统改革思想，这是系统化立机立制改革的精髓所在。新发展阶段的改革必须是系统化改革，从改革形势及问题的分析、改革思路设计和改革的推进方式等都要运用好系统思维，体现整体的改革观和发展观。必须坚持以制度建设为主线，必须坚持系统观念，这是《决定》在党的十八届三中全会提出的改革重大原则基础上新加的“两大原则”。关于经济发展，我们过去提出两个主线，“十五”规划至“十二五”规划期间强调以结构调整为主线，“十三五”规划则提出以深化供给侧改革为主线，这次为进一步全面深化改革，

第一次提出了“以制度建设为主线”这一新原则，体现了改革的系统性设计和推进的需要，也是深化改革必须以“立机立制”为重心的内在需要。坚持以制度建设为主线，就是要加强顶层设计、总体谋划，破立并举、先立后破，筑牢根本制度，完善基本制度，创新重要制度。坚持系统观念是重要的改革方法论，就是既要在进一步全面深化改革的系统方案设计中处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系，增强改革系统性、整体性、协同性，又要在改革推进方法上着重于系统集成，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效。

第三，《决定》第一次提出了中国式现代化需要“三重”制度支撑，即“两保障一基础”，这是确保中国式现代化行稳致远的“三合一”重要制度基础。一是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。中国式现代化在体制机制上依靠的是市场经济体制，而不是回到计划经济体制，而且必须着力建设高水平社会主义市场经济体制，从市场机制、企业制度和宏观经济治理体系的完善中激发经济高质量发展的内生动力。二是法治是中国式现代化的重要保障。无论是推进高质量发展还是进一步全面深化改革，都要坚持全面依法治国的原则，坚持在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，要坚持法治和改革同向发力、同步推进、相互促进，重在完善健全法律面前人人平等的保障机制、完善公正执法和司法体制机制、完善推进法治社会建设机制、加强涉外法治建设等，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。三是国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。强调国防和军队现代化是中国式现代化的重要组成部分。《决定》把维护国家安全放到更加突出位置，围绕推进国家安全体系和能力现代化，提出构建联动高效的国家安全防护体系，健全重大突发公共事件处置保障体系，完善社会治安整体防控体系，建立健全周边安全工作协调机制，完善涉外法律法规体系和法治实施体系；并强调要持续深化国防和军

队改革，完善人民军队领导管理体制，为如期实现建军一百年奋斗目标、基本实现国防和军队现代化提供有力保障。总之，系统化立机立制的改革，并不是毕其功于一役，而是依靠钉钉子精神，逐步发挥系统性、累积性作用，立的精髓是“系统化”，相信以“立字当头”为重点的进一步全面深化改革，必将为新发展阶段推动高质量发展、加快中国式现代化注入系统化的制度动力。

（三）通过立机立制为取向的系统化改革，加快健全推动高质量发展体制机制，是进一步全面深化改革的核心任务

首先，进一步全面深化改革要继续发挥经济体制改革牵引作用，并重在经济及相关领域的系统化立机立制。进一步深化经济体制改革的重点主要包括构建高水平社会主义市场经济体制、健全推动经济高质量发展体制机制、构建支持全面创新体制机制、健全宏观经济治理体系、完善城乡融合发展体制机制和完善高水平对外开放体制机制等六大方面。在完善高水平市场经济体制部分，不再偏重于“化”和“放”，而是强调“必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既‘放得活’又‘管得住’”^[5]。立“市场机制”是真正体现市场在资源配置中起决定性作用的关键，因为能不能做到“放得活、管得住”主要取决于市场基础制度的完善与否，也取决于政府与法治水平的高低。同样的，在完善推动高质量发展激励约束机制中，强调“三个体制机制和两个制度”。在健全保障和改善民生制度体系方面，同样把重点放在系统化立机立制上，从改善民生、完善基础医疗制度、健全家庭“幼”“老”等相关方面提出系统全面的改革举措。另外，在生态文明体制改革方面，首次提出要完善生态文明基础体制，明显也是强调生态文明制度建设的基础性和系统性。

其次，以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业，其首要任务是着力推动高质量发展、建立高质量发展新模式，其核心改革任务就是加快健全推动高质量发展体制机制。习近平总

书记在2023年两会期间参加江苏代表团讨论时如何推动高质量发展作出了系统论述，强调推动高质量发展要做到“四个必须”，一是必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，始终以创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一来把握发展、衡量发展、推动发展；二是必须更好统筹质的有效提升和量的合理增长，始终坚持质量第一、效益优先，大力增强质量意识，视质量为生命，以高质量为追求；三是必须坚定不移深化改革开放、深入转变发展方式，以效率变革、动力变革促进质量变革，加快形成可持续的高质量发展体制机制；四是必须以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点，把发展成果不断转化为生活品质，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感^[6]。这丰富了高质量发展的内涵，也表明高质量发展的实质是标准、意识、机制和目的的统一，其中加快形成可持续的高质量发展机制至关重要。党的二十届三中全会在经济社会等方面，主要围绕着建立健全高质量发展体制机制这一核心改革任务作了系统部署。

第三，建立健全推动高质量发展体制机制，必须立足于系统化立机立制这一新要求，更加注重系统集成。概括地说，高质量发展机制是由三类具有不同功能的体制机制耦合而成，包括重要基础制度、内生性高质量发展机制和重要支撑制度。重要基础制度主要指高水平市场经济体制和国家安全保障机制，重要基础制度是决定高质量发展的效率基础与安全基础。内生性高质量发展机制，主要包括支持全面创新体制机制、产业结构优化机制、区域协调发展机制、城乡融合发展机制、生态文明基础体制等五大方面，这些内生性机制是决定高质量发展的质优和整体高效能的关键性制度安排。重要支撑制度包括高水平对外开放体制机制、健全保障和改善民生制度体系两大块。建立健全高质量发展体制机制是一项系统工程，必须坚持以制度建设为主线和坚持系统观念来系统思考相关改革问题、系统设计具体改革方案，并在推进方式上更加注重系统集成。习近平总书记2024年5月在济南主持召开企业和专家

座谈会时强调：“改革要更加注重系统集成，坚持以全局观念和系统思维谋划推进，加强各项改革举措的协调配套，推动各领域各方面改革举措同向发力、形成合力，增强整体效能，防止和克服各行其是、相互掣肘的现象。”^[7]从健全推动高质量发展的重要基础制度来看，既要全面完善市场经济基础制度，又要全面改革宏观经济体制，完善宏观治理体系，更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，真正做到“放得活、管得住”。在建立健全内生性高质量发展机制上，既要抓住建设支持全面创新的基础制度这个关键，又要在着力建立完善产业结构优化机制和其他重大协调机制上下功夫，形成推动高质量发展的体制合力。

二、当前健全推动高质量发展体制机制存在多重障碍

深化经济及相关重点领域的改革，既是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展最重要的抓手之一，又事关高质量发展的“三端需要”。高质量发展，从本质上讲，既要体现出供给的高质量，还要体现出需求的高质量，同时还必须体现市场机制的高效率与活力。这正是经济发展的供给端、需求端、市场端。一个国家或地区只有实现了以上三重高质量高效率，才能说经济真正实现了高质量发展。而要实现“三端”高质量发展，必须坚决打破阻碍高质量发展体制机制形成的瓶颈和利益固化的藩篱，形成可持续的有利于推动高质量发展机制，促进高质量发展不断取得重大突破。现阶段，在健全推动高质量发展体制机制过程中，面临明显的供给端、需求端和市场端的障碍。

（一）供给端：尚未形成支持全面创新的基础制度

目前，供给端高质量发展最大的难点是尚未形成创新驱动的发展模式以及支持全面创新的基础制度。供给的高质量不会自动发生，主要取决于我们的战略选择及建立相应的体制机制。一方面，实现供给端高质量发展，必须制定前瞻而有效的战略思路，瞄准核心战略目标，全力推进，

不达目标不罢休。所谓供给高质量发展的核心战略目标就是坚决打赢关键核心技术攻坚战，实现高水平科技自立自强。打赢关键核心技术攻坚战的胜利，可分两大步实现；第一步，通过新型举国体制，加快科技、人才和资金的集中投入，建立企业主导（国企和民企）的产学研深度融合体制，对事关国家迫切战略需求的领域如芯片、人工智能、航空航天、深海装备、碳中和技术等进行战略攻关，力争到2027年使50%以上的重点产业领域摆脱核心技术受制于人，即大多数重点产业实现科技自立自强，再经过7-8年到2035年重点产业领域要有80%以上实现科技自立自强，即到绝大部分重点产业关键核心技术都能实现自我掌握。另一方面，实现供给端高质量发展，必须建立一套支持全面创新的基础制度。目前我国与发达国家在创新投入上的数量差距正在显著缩小，如我国R & D占GDP的比重水平已达到欧盟平均水平，但质的差距依然很大。相反，知识产权保护不力意味着对创新支撑不足，使不少企业视“创新”为畏途。从成果转化看，我国风险投资体系的成长还处于初发期，与西方发达国家相比以及我国创新发展的内在需要相比，差距巨大。这主要反映在我国资本市场特别是风险资本市场发展的严重滞后。创新成果转化不仅要靠企业，更要靠市场机制来实现，以提供持久的激励。

（二）需求端：主要表现为消费需求不足，分配与消费之间存在梗阻

消费需求不足是近阶段我国经济下行压力增加的总根源。影响消费增长与升级的因素很多，既有短期因素更有长期体制机制性障碍。如果出现长期的消费不足问题，投资与生产形成的供给能力便无法有效实现，产品卖不出去，同时价格还会下跌，面临内生化的通货紧缩压力，结果企业报酬就会持续递减。在供大于求的经济结构下和资本密集型增长阶段，供给并不能自动创造需求，相反在资本密集型阶段，市场上资本垄断性的增加，使得分配更多地向资本倾斜，投资与生产的分配效应都趋于下降，因而，劳动者报酬所占比例会下降，消费增长就会因收入不足或收入

差距扩大而下降。因此，释放消费需求必须深化收入分配体制改革，优化国民收入分配结构，打破影响分配与消费之间有效循环的梗阻，同时为投资与生产提供新的增长激励。

收入分配结构不合理是导致我国居民消费倾向下降的直接原因，主要表现为两个方面：一是国民分配结构中居民收入比重偏低，自我国进入重化工业化阶段后，我国居民收入占GDP比重长期低于50%，比同期发达国家偏低10个多百分点，其中2006年仅为39.6%。二是居民收入分配差距明显偏大，其中财产收入差距呈现两极分化的趋势，主要表现为两大失衡，即富人阶层与中低收入群体差距持续扩大，还有就是中等收入群体和低收入群体占比不合理，中等收入群体占比偏低、低收入群体占比偏高。如果不深化分配体制改革，我国经济发展的两极分化风险将加大。特别重要的是，导致居民收入分配出现两个失衡的主要原因既有初次分配中重效率轻公平的制度固化问题，也有再分配主要是二次分配制度安排“软性化”，导致再分配功能不足，反而通过非正常的财富积累机制扩大了居民收入与财富差距。

（三）市场端：市场经济基础制度尚不健全，制约着经济发展的质量与公平性

我国市场经济基础制度还不完善，主要指两种微观经济体制不完善，市场机制不完善和企业制度不完善。正如上文强调的，市场化或放开并不必然能建立起公平有效的市场机制。当前我国市场机制的主要问题包括两个方面，一方面，要素市场化改革面临多方面瓶颈，既引发资源配置严重扭曲、收入分配不公，又对全国统一大市场的形成构成重大障碍，影响国民经济循环体系运行的整体效率。其中劳动力、土地、能源、利率等要素市场化改革依然严重滞后，有的是双轨制固化问题，如煤电价格双轨制、利率双轨制等；有的是准入与增益分配面临重大障碍，如土地“农转非”、不同用途土地间功能转换等面临明显制约；有的则是受长期固化的二元结构与体制影响，如与劳动力市场相关的农民工市民化困难。深化要素市场化改革，既要针对我国现阶段在市场经济

基础制度方面存在的问题，深化产权保护、市场准入、价格机制形成等方面的改革，完善各项市场经济基础制度，又要针对各类要素在不同利益格局下所形成的不同障碍，分门别类地啃一些最难啃的骨头。

另一方面，市场准入不规范和社会信用水平偏低，也是市场机制不完善的重要表现。当前企业制度问题也十分突出，不少国有企业和民营企业尚未建立健全的现代企业制度，主要表现为权责利严重不对称。我国企业法人制度在上市和交易过程中，明显存在很多原始制度漏洞，且长期监管弱化虚化，导致资本控制人利益与上市公司、中小投资者的利益严重不平衡，资本市场成为很多民营企业圈钱的游戏场，这种损上市公司和公众利益、肥个人和管理层的行为，最终必然导致企业的融资渠道越来越窄。一些企业通过高负债高扩张实现“非理性繁荣”，这其中最大的企业制度问题是收益与风险不对称，收益归自己，债务风险则转嫁给市场和国家，把有限责任的上市公司变成无限无责任公司。于是，一些行业过度繁荣之后，必定会出现风险的集中释放，这给民营企业的自身发展造成了困难，也使整个国家经济调整所付代价显著上升。

三、健全推动高质量发展体制机制的着力点及政策建议

（一）健全推动高质量发展体制机制，重在九个方面完善三类机制

首先，着力完善高水平社会主义市场经济体制和高水平国家安全体制，建立推动高质量发展的两大重要基础制度，为高质量发展提供强有力的内在激励和根本安全保障。

高水平市场经济体制包括市场经济的微观基础和宏观治理制度，其中微观基础包括市场机制和企业制度，即市场经济基础制度。一方面，要进一步深化市场机制改革和企业制度改革，完善市场经济基础制度，才能充分发挥好市场在资源配置中的决定性作用。近几年中央重要文件关于市场经济基础制度的表述有一个不断深化的过程。2020年5月出台的《中共中央 国务院关于新时

代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中第一次提出要建立完善市场经济基础制度，其内容包括产权保护、市场准入和公平竞争。党的二十大报告在此基础上加了一个“社会信用”，使其更完善。党的二十届三中全会则对市场经济基础制度的内容新加了两条，即信息披露和破产退出，删除了“公平竞争”。强调完善信息披露和破产退出这两个基础制度，明显是针对上市公司及资本市场存在的明显弊端而提出的。而删除“公平竞争”又如何理解？公平竞争不是市场经济基础制度吗？肯定是，而且是最重要的基础制度。不妨这样理解：产权保护、信息披露、市场准入、破产退出、信用监管这五项基础制度都是公平竞争制度的一部分，公平竞争制度是这些基础制度的统称。不过从学理上讲，在公平竞争制度集合中还应加上竞争机制（主要是价格机制）才能基本完整，这六大基础制度实际上构成了市场经济体制的两大微观基础（市场机制和企业制度）。市场机制主要是竞争机制、市场准入、信用制度等，企业制度包括产权保护、信息披露、破产退出等。经济领域系统化立机立制的关键是建立高效公平的市场机制和现代企业制度。前者的改革重点是完善竞争机制、市场准入、信用监管等市场机制，真正发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用。后者的重点是进一步改革国有和民营企业制度，坚持和落实“两个毫不动摇”，完善产权保护、信息披露、破产退出等企业基础制度，建立完善的中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，加快建设更多世界一流企业。另一方面，要深化改革宏观经济体制、完善规划制度，显著提高国家宏观经济治理水平。《决定》提出的重要改革举措包括：构建国家战略制定和实施机制、健全国家经济社会发展规划制度体系、深化财税体制与金融体制改革、探索实行国家宏观资产负债表管理等。

关于建设高水平国家安全保障机制，《决定》强调三个方面：一是要健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度。二是要筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系，构建产业资本和金融

资本“防火墙”。三是要从健全国家安全体系、完善公共安全治理机制、健全社会治理体系、完善涉外国家安全机制等四个方面完善维护国家安全体制机制。

其次，以加快建设支持全面创新的基础制度为核心，着力形成五大内生高质量发展机制，为高质量发展提供不竭的创新动能和协同能力。

一是加快建设支持全面创新体制机制。创新机制的形成包括一系列的重要因素长期积累形成的效应，特别是要将教育、科技、人才的发展与创新机制的形成有机结合，一起设计、一起部署、一起推进。因此，《决定》强调必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能^[8]。二是加快建立产业结构优化体制机制。《决定》强调要健全因地制宜发展新质生产力体制机制，健全促进实体经济和数字经济深度融合制度，完善发展服务业体制机制，健全现代化基础设施建设体制机制，健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度等^[9]。强调要围绕发展以高技术、高效能、高质量为特征的生产力，加强新领域新赛道制度供给，建立未来产业投入增长机制^[10]。并提出要健全提升优势产业领先地位体制机制、建立保持制造业合理比重投入机制等。三是完善实施区域协调发展战略机制。《决定》强调要健全主体功能区制度体系，强化国土空间优化发展保障机制；完善区域一体化发展机制；构建跨行政区合作发展新机制；完善促进海洋经济发展体制机制等^[11]。四是完善城乡融合发展体制机制。促进城乡深度融合发展和全面乡村振兴，补齐县域经济与乡村发展的这一我国现代化最大短板，必须加快建立和完善城乡融合发展机制。《决定》强调必须着力健全推进新型城镇化体制机制、巩固和完善农村基本经营制度、完善强农惠农富农支持制度、深化土地制度改革等^[12]。特别是提出“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，加快农业转移人口市民化”这一重大举措，对加快城乡融合发展、提高城镇化水平、释放巨大的内需增长

潜力等将起着巨大的促进作用。五是深化生态文明体制改革。《决定》第一次提出要完善生态文明基础体制，强调要加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制，健全生态产品价值实现机制，加快规划建设新型能源体系，构建碳排放统计核算体系、产品碳标识认证制度、产品碳足迹管理体系^[13]。

再次，完善高水平对外开放体制机制、健全保障和改善民生制度体系，为高质量发展提供两大重要支撑机制。

一方面，要坚持对外开放基本国策，坚持以开放促改革，加快建设更高水平开放型经济新体制，为高质量发展持续注入外部压力和动力。《决定》对完善高水平对外开放体制机制作出了多方面系统部署，特别是为掌握在全球大国竞争发展中的主动权，提出“扩大自主开放，有序扩大我国商品市场、服务市场、资本市场、劳务市场等对外开放，扩大对最不发达国家单边开放”^[14]。另一方面，高质量发展重在供给端质量和效率的显著提升，但也离不开需求特别是最终消费需求的支撑和民生质量的改善。为此，必须加快建立扩大消费的长效机制，同时着力在发展中保障和改善民生，健全保障和改善民生制度体系。《决定》强调要健全高质量充分就业促进机制，促进优质医疗资源扩容下沉，推动建设生育友好型社会，完善发展养老事业和养老产业政策机制。这些举措的落实见效，将进一步增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（二）聚焦制约高质量发展的三端难题，深化“三端”体制改革的建议

从供需高质量发展的需要和形成高效的要素资源配置的目标看，进一步深化经济领域的改革更要突出完善“三端”体制以从根本上解决制约高质量发展的三端问题，全面提高经济运行与发展的质量水平。既要抓住建设支持全面创新的基础制度这个关键，又要在加快改革和完善作为促进共同富裕的基础制度——分配制度，打通国民经济循环体系中在分配环节上的堵点，形成激励与公平相容的国民收入分配新格局上下功夫，还要

按系统观念和第一性原理，倾力完善市场经济基础制度。

第一，加快建立健全支持全面创新的基础制度。

首先，必须深化教育与人才体制改革，打通各种限制人才资源优势发挥的主要体制机制堵点，形成崇尚创新、尊重知识、注重人力资本价值及激励机制完善的具有鲜明中国特色的创新文化。科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力的形成，最关键的是要建立教育、科技与人才协同发展的机制，目标是建成科技强国、教育强国和人才强国。一方面，建设一批世界一流大学与学科优势的关键是加大多元化科技投入，建立富有活力和权威的科技评价体系，使优秀人才脱颖而出，且层出不穷。另一方面，人才激励既重物质又重精神，既重能又重德，既重短期更重长效，特别是要深化行政体制改革减少寻租空间，提高市场配置科技资源的效率，降低投机活动的回报率，提高创新的回报率。

其次，必须强补知识产权保护在行政执法和司法上的短板，使知识产权保护制度真正成为激励创新发展的“护身符”。我国知识产权管理与世界上知识产权强国相比，主要差距不在立法与具体法律条文上，而在严格执法与执行力上。一方面，当务之急是要尽快实行严格的知识产权执法与制裁措施。发达国家的经验是，对侵犯知识产权的行为规定了严厉的刑事制裁措施，并严格执行；而在知识产权的行政保护上，不少国家都采用查扣商品、实行禁令、巨额罚款等惩罚强度比较大的行政手段。法严则路通，促进和保护创新发展的核心是保护创新者的利益。另一方面，要加快统一知识产权保护的司法管辖权。在知识产权保护上，既要重视司法保护这一利剑，也要充分发挥程序简便、成本低、效率高的行政执法优势。关键是要协调好行政执法与司法的关系，做好相互协调、统一标准，使行政执法资源与司法审判资源得到最优配置。

再次，着力改革和完善创新型金融制度，是从制度上降低创新风险、提高创新回报率和成功率的关键。建立与形成发达的创新型资本市场是

形成支持全面创新的基础制度中最为关键的一环。其中最关键的是深化基本交易制度与准入退出制度的改革。我国的资本市场交易制度存在先天不足，而准入退出制度却长期存在地方保护与行政干预过多的问题。深化资本市场改革有两个突破口。一是以改革和完善资本市场基本交易制度为突破口，补足资本市场长期面临的“信用不足”，保障资本市场各方参与者的利益均衡和合规；二是以改革和完善创新型资本市场为突破口，促进科创板和创业板的有效竞争，优先发展创新型金融市场，以“创新型金融”的“大立”，为资本市场主板的“改”和“破”创造经验和条件。

第二，加快改革和完善分配制度。

分配制度的不完善成为制约我国经济公平高效循环的一个关键堵点，既不利于社会的长期稳定，更不利于释放支持未来我国高质量发展的需求潜能。完善分配制度最难啃的骨头就是二次分配制度的改革，因为它触及分配体制中最主要的矛盾，加强二次分配的功能，不仅意味着政府调节分配的功能将明显提高，而且对应的是增加富人的总税负以及对存量财富进行再分配。深化分配体制改革，重在坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。

首先，在初次分配领域，要继续完善要素市场，实现公平与效率的统一，为经济发展提供最基本最持久的激励。初次分配领域，要素市场的完善程度体现了可分配结果的公平性和合理性。现阶段，劳动力市场存在严重的市场分割现象，资本市场和土地市场存在明显的垄断和扭曲，这都在不同程度上造成了初次分配结果的不合理与不公平。相关研究表明，我国当前中低收入人群比重高达40%~50%，从国际比较与最终实现共同富裕的目标相比，该比重明显过高，未来新增的中等收入人群正是现在的低收入人群，即“提低”是为了“扩中”，这是实现共同富裕最重要的方面。因此，必须着力完善按要素分配政策制度，探索多种渠道增加中低收入群众要素收入，多渠道增加城乡居民财产性收入，努力缩小城乡居民收入

差距，以大幅提高中等收入群体比重。

其次，在二次分配领域，进一步提高税收和转移支付的调节力度。一方面，要着力完善个人所得税制度，这是公平税收、体现二次分配累进调节效应的重要抓手，在企业和居民税负总体不变的情况下，改革和完善个人所得税制度，改变其“工薪税”的特征，使其能够覆盖所有的高收入人群，达到调节高收入的目的。同时，规范收入分配秩序，并根据直接税提高的总量相应地降低企业税负，特别是要重点降低中小企业的税负。另一方面，为体现二次公平更注重分配的原则，必须对资本特别是财富的积累机制进行改革，即通过合理的征收财产税（不动产税）和遗产税等，坚决抑制资产或财富投机性收益增长，大幅降低资本或财富的“食利化”倾向。

再次，在三次分配领域，要体现企业与富人的社会责任，增强第三次分配的调节效能。三次分配多体现为自愿捐赠、慈善事业、志愿者行动和企业社会责任，是初次分配和再分配的必要补充。“蜘蛛侠信条”即“能力越大，责任越大”无疑是三次分配的外延内涵。一方面，从积累人力资本角度来讲，要鼓励企业积极接纳生育后或主动寻求工作机会的女性员工进入劳动力市场，增加社会就业，促进家庭消费增长。另一方面，加快企业的社会转型，使更多的富有创新能力的企业进行旨在兼顾员工福利、改善民生以及服务社区和社会的创新，创造更多的经济价值和社会价值，实现社会整体效应与福利最大化。

第三，加快完善市场经济基础制度。

加快完善市场机制要着力于打破行政垄断和弥补市场机制缺陷、加强信用这三个方面。

一是全面落实公平竞争审查制度。完善竞争政策框架，建立健全竞争政策实施机制，强化竞争政策基础地位^[15]。加快清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的存量政策。加强和改进反垄断和反不正当竞争执法，提高违法成本，破除地方保护和行政性垄断，依法规范和引导资本健康发展。

二是全面实施市场准入负面清单制度。推行“全国一张清单”管理模式，建立市场准入负面

清单信息公开机制和市场准入负面清单动态调整机制，建立健全市场准入评估（第三方）制度等。逐步放松银行金融准入限制与利率管制，破除利率双轨制。破除农民工市民化的各类准入障碍。

三是深化社会信用体制改革，建设高度信用化的社会。党的二十大报告和党的二十届三中全会都重视信用建设和加强信用监管。一方面，要加快社会信用立法，制定严厉规范的信用规则，并严格执法，大幅提高失信成本。另一方面，建立覆盖全社会的征信系统，完善企业信用数据，建立企业信用状况综合评价体系，进一步推进个人信用建设的制度化。加快建立中国特色现代企业制度，要在完善产权保护、形成权责利相统一的公司治理结构上下功夫。完善信息披露制度和破产退出制度是当前两大重点和难点，必须从严监管、有序治理。一方面，对现行企业制度的法律文本进行全面梳理，对公司法、证券法进行系统修订，形成高水平的修正法案。既注重企业与资本权益保障，又着力于有效防范化解道德风险，使企业与资本实现权责对称。另一方面，强化公司治理机制，加强信息披露和监管，大幅提高违法成本，最大程度抑制内部人控制问题，建立规范透明高效的公司治理制度。其中最重要的是，要显著增加透明度和大幅提高违法犯罪成本。

参考文献：

[1][2] 习近平. 关于《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》的说明[N]. 人民日报, 2024-07-22.

[3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 求是网, http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-10/25/c_1129079926.htm, 2022-10-25.

[4][5][8][9][10][11][12][13][14] 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[EB/OL]. 新华网, <http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>, 2024-07-21.

[6] 习近平在参加江苏代表团审议时强调：牢牢把握高质量发展这个首要任务[EB/OL]. 中国政府网, https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/05/content_5744877.htm, 2023-03-05.

[7] 习近平主持召开企业和专家座谈会强调 紧扣推进中国式现代化主题 进一步全面深化改革[EB/OL]. 新华网, <http://www.news.cn/20240523/8c0df87b800b45fb8b3aec260ceb3f6d/c.html>, 2024-05-23.

[15] 中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见[EB/OL]. 中国政府网, https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5515273.htm, 2020-05-11.

作者：王小广，中央党校（国家行政学院）经济学部原副主任、研究员、博导，中国公共经济研究会副会长

梁雅楠，中央党校（国家行政学院）研究生院博士研究生

周擎擎，中央党校（国家行政学院）研究生院博士研究生

责任编辑：钟晓媚