

· 理论研究 ·

中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度安排

邹起浩¹, 任保平²

(1. 西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710127; 2. 南京大学 数字经济与管理学院, 江苏 苏州 215163)

摘要: 推进中国式现代化首先要实现经济现代化。经济现代化的内在要求是发展新质生产力, 核心内容是着力推动高质量发展。着力推动高质量发展需要加强制度保障。有利于新质生产力发展的制度安排能够为经济高质量发展提供激励和约束, 降低经济高质量发展的实施成本。本文结合经济高质量发展的制度需求, 从正式制度安排、非正式制度安排和制度实施机制三个维度搭建经济高质量发展的制度安排框架。依循经济高质量发展制度安排的框架设计, 一体化推进正式制度创新、非正式制度创新和制度实施机制创新, 加强激励性制度创新、推动约束性制度创新和实施降低成本类制度创新的三维协同, 统筹协调跟进类制度创新与超前布局类制度创新, 形成与新质生产力发展要求相适应的社会激励结构, 保障经济高质量发展各项重点任务的实施和既定发展目标的实现。

关键词: 中国式现代化; 经济高质量发展; 新质生产力; 制度需求; 制度安排; 制度创新

中图分类号: F124 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2024)02-0012-16

党的二十大报告明确指出, “高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”^[1] 2023年12月召开的中央经济工作会议进一步强调, “必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理, 完整、准确、全面贯彻新发展理念, 推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。”^[2] 在中国式现代化新征程中, 着力推动经济高质量发展不仅是夯实中国式现代化物质基础的客观需要, 而且是中国特色社会主义经济建设遵循经济发展规律的战略选择。在新发展阶段, 随着发展特征、发展方式、发展任务、发展目标的新变化, 加之新技术革命和新产业革命的冲击, 必将诱致经济社会发展对制度创新的强烈需求^[3]。设计一套什么样的制度安排来支撑经济高质量发展的加速落实, 以及如何实现制度安排与经济绩效的良性互动, 既是高质量发展理论研究急需探索的领域, 也是中国式现代化新征程中必须解决的重大实践问题。新发展阶段的经济学研究需要深化对制度安排的学理化探讨, 本文结合中国经济发展的现状及对制度安排的现实诉求, 尝试构建经济高质量发展的制度安排框架, 为中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度建设提供理论依据和实践指导。

收稿日期: 2023-11-20

基金项目: 国家社会科学基金后期资助项目“数字经济赋能经济高质量发展的机制与路径研究”(23JLB011)

作者简介: 邹起浩(1999-), 男, 陕西安康人, 博士研究生, 主要从事高质量发展研究。E-mail: 837711970@qq.com
任保平(1968-), 男, 陕西凤县人, 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事高质量发展和数字经济研究。
E-mail: xdrbp@126.com

一、以经济高质量发展推进中国式现代化的制度逻辑

从经济发展的长期视角来看，生产力是推动经济发展水平不断向更高层次跃迁和引导社会组织程度持续提高的主导力量。自工业革命以来，无论是发达国家自发、渐进、持续、长期的现代化进程，还是发展中国家为适应内外部发展环境变化、谋求自强繁荣的赶超过程，本质上都是由先进生产力诱发社会生产方式变革，进而引起经济加速增长和社会适应性变化的发展过程^[4]。在任何时代，如果没有生产力的阶段性革新和实质性发展，就不可能有物质财富的稳定增长、生产方式的质量变革和文明形态的持续演进。因此，坚持以生产力为核心的发展逻辑是准确把握中国经济发展的长期趋势和中国式现代化客观规律的关键所在。从世界范围来看，生产力发展水平较高和物质技术基础较坚实是世界上已经实现现代化国家所具有的共同特征。党的二十大报告明确指出，“没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国。”^{[1] 28} 生产力高度发达是中国式现代化的重要特征和核心目标，也是中国式现代化与世界现代化的共性所在^[5]。因此，推进中国式现代化首先要实现经济现代化。要通过经济现代化夯实中国式现代化的物质技术基础，进而以经济现代化带动社会现代化、国家治理体系和治理能力现代化和人的现代化。经济现代化的内在要求是解放生产力和发展新质生产力，核心内容是着力推动高质量发展。在中国式现代化新征程中，中国经济发展面临的不再只是由高速增长阶段转向高质量发展阶段的调整转变问题，而是要着重关注如何以高质量发展的加速落实来推进经济现代化。相应地，推动高质量发展也不能仅仅局限于转换增长动能、调整经济结构和提高经济效率等基本内容，而是要着力构建一种能够凸显以人民为中心的发展思想、全面体现新发展理念、以不断寻求报酬递增机制为导向、以现代化建设为主线的新发展模式来培育和发展新质生产力，促进经济实现质的有效提升和量的合理增长，支撑中国式现代化总体进程的稳步推进。

发展本质上是一个不断寻求报酬递增的演进过程。构建新发展格局、推动经济高质量发展的加速落实实际上也是一个不断挖掘发展潜力、重塑竞争优势和拓展发展空间的创新过程，然而，在经济结构和社会结构持续高级化的动态变化过程中，不可避免地会遇到客观需要的制度调整问题。正如库兹涅茨^[6]所指出的那样，“一个时代中任何循序渐进的增长都与技术进步和社会变革的共同作用密不可分”“即使这种增长的冲动是由重大技术创新带来的，每个社会在采用这种技术时必须调整现有的制度结构。这意味着社会组织的巨大变动——新制度的产生和旧制度的逐渐淘汰。”尽管经济高质量发展的加速落实具有巨大的社会预期效应并能够产生长远的实际效果，但新发展模式必须有制度和社会结构等的转换或创新与之相配合，才能真正形成、落地并引致新质生产力的跨越式发展。因此，推动经济高质量发展加速落实的一个必要条件是完善有利于新质生产力发展的制度安排，为以现代化建设为主线的新发展模式的加快形成创造有利条件。

“制度是在社会生产活动中形成和发展起来的，对生产活动中人与人之间的关系作出的一种规范性安排。”^[7]它能够以激励和约束为手段创造和维护社会秩序，形成一定时期的社会激励结构，进而对生产力发展和经济效率提高产生影响。制度安排是制度的具体化表达。“制度安排框架将形塑获取知识与技能的方向，这一方向将是特定社会长期发展的决定性因素。”^{[8] 93}如果整体制度安排所形成的激励导向和约束机制能够使经济体系在总体上更加偏好生产性经济活动，那么，由此带来的生产力水平提高将是与经济体系长期可持续发展的方向和趋势相一致的。反之，倘若现实的社会激励结构与生产力发展要求不兼容，则会极大地挫伤经济组织的创新活力，降低市场运行效率，进而对长期经济绩效产生不利影响。在经济高质量发展的加速落实阶段，由制度安排所决定的社会激励结构会直接影响以现代化建设为主线的新发展模式生成的时间长度，以及经济高质量发展各目标任务落实的进展情况。与新质生产力发展要求相适应的制度安排能够对经济高质量发展的加速落实产生显著的促进作用，具体体现在以下三个方面：

（一）为经济高质量发展提供激励

制度具有激励功能。它能够以提供有效信息和传递明确信号的方式来稳定市场主体的预期，引导市场主体的行为选择，进而影响专业化程度和分工范围，形塑一定时期的经济发展路径。制度激励的方向差异和激励程度的高低差异是决定经济发展质量的重要变量。经济发展质量不高从表面上看是生产结构出了问题，但根本上是制度发展落后于生产力发展的必然结果。由于缺乏寻求报酬递增机会的激励，经济体极易被锁定在低效率发展路径上而产生路径依赖，无力协调要素禀赋结构与产业技术结构之间的动态平衡，难以进一步拓展分工和专业化，致使经济发展陷入瓶颈。从发达国家实现经济现代化的历史经验来看，共同特点是基于技术创新来挖掘报酬递增潜力，通过实现垂直一体化的规模经济来推进工业化，而后在结构服务化和高度城市化的基础上抢占高端服务业发展的制高点，并在信息经济和知识经济领域引领创新，进一步驱动生产规模的快速扩张和生产力整体效能的持续提升^[9]。这种不断转换发展路径以推进经济现代化的发展过程在表象上是生产结构不断适应禀赋结构变化演化的结果，但其深层次原因是发达国家基于不同阶段生产力发展的客观要求，适时适度地在产权保护、产业开放和金融市场多样化等领域建立了与生产力发展相协调的制度安排，使得经济发展始终保持着寻求报酬递增机会的激励，实现了经济结构与制度安排的相互协调，支撑着经济发展水平不断向更高层次跃迁。经济高质量发展是经济发展的高级状态，其重要特征就是报酬递增和可持续。在经济高质量发展的加速落实阶段，制度对经济高质量发展的激励本质上是对寻求报酬递增机制的激励，着重体现在以激励创新催生发展新动能和以激励要素优化配置促进经济结构调整两个方面。一方面，合理的制度安排能够激励不同层次的市场主体从事创新活动，促进经济发展的路径转换和培育经济发展的新动能。“由制度支撑的信心使人们能够承受试验的风险，能具有创造性和企业家精神，并能够鼓励他人提出他们的新思想。”^[10]支持创新的持续的、制度化的激励机制一经形成，将极大地增强不同市场主体对创新活动的合理预期并激发经济社会的创新活力，引导经济发展逐步转移到依靠科技进步、人力资本和创新驱动的轨道上来。另一方面，完善的制度安排能够激励各类生产要素的流动重组和优化配置。产权制度和市场准入制度等激励性制度安排的逐步完善将有力地促进各类生产要素向战略性新兴产业和特色优势产业等领域转移集聚，大幅提高资源的配置效率和利用效率，缩短产业深度转型升级的必要时间，催生新质生产力来推动实现结构优化和经济持续增长。

（二）为经济高质量发展提供约束

制度具有约束功能。它能够以规则的形式划定市场主体从事经济活动选择的范围，大幅降低经济运行过程中的潜在风险和协调成本，为深层次的社会分工和高效率的协同合作创造条件，使一定时期的经济秩序得以建立和维护。从微观层面来看，制度提供的约束能够明确市场主体追求自身利益最大化的合理范围，将其谋求经济利益的努力限制在生产性活动领域，使竞争与合作关系得以确定，促进劳动分工深化和财富创造。从宏观层面来看，以监管和治理为手段的制度约束能够纠正经济发展对报酬递增路径和经济发展目标的偏离，促进高质量发展与高水平安全的良性互动，为重大发展战略的实施和经济发展重点任务的落实提供制度保障。进入新时代以来，尽管中国在推进经济高质量发展方面取得了显著成效，生态环境明显改善、新兴产业蓬勃发展、供给体系持续优化和社会主义市场经济体制日臻完善，但要素流动不畅和配置效率不高、对新业态和金融行业监管缺位、供需矛盾及结构失衡等问题依然是经济高质量发展向纵深推进的主要障碍。在中国式现代化新征程中，建立与新质生产力发展要求相适应的制度安排并充分发挥其对经济高质量发展的约束作用，对于消除障碍、增强优势，进而推动经济高质量发展的加速落实具有重要的保障作用。合理的制度安排对经济高质量发展的约束反映在经济高质量发展各项重点任务的推进过程中，着重体现在以下四个方面：首先，规范产业发展的方向和路径，约束产业成长和发展过程中的无序扩张，着力提升产业链供应链韧性和安全水平，支撑现代化产业体系构建。其次，

划定市场竞争范围,约束市场主体的机会主义行为,保障市场主体的平等地位,维护市场经济秩序和市场经济体制建设的社会主义方向。再次,明确有效市场和有为政府的责任边界,约束政府职能越位、错位、缺位,促进由宏观政策组合向宏观调控制度体系的转变,保障经济治理的系统性、协调性、有效性。最后,把控意识形态和文化体系的建设方向,约束经济发展过程对新发展理念 and 以人民为中心的发展思想的偏离,确保新的发展观与中国式现代化进程相适应。

(三) 降低经济高质量发展的实施成本

制度具有降低经济发展实施成本的功能。在经济发展过程中,由于人的有限理性、信息的不完全性和不对称性、技术进步的相对性,以及经济活动高度复杂的相互关联性等原因,任何类型的经济发展模式在其实施过程中都面临着对实施成本权衡的问题。经济发展的实施成本是指在特定的经济发展阶段确保高绩效经济发展模式有效运行或是促成具有更高预期经济绩效的经济发展模式落地所必须付出的代价。从理论上讲,经济发展实施成本的高低并不是取决于技术层面的投入产出效率,而是取决于经济发展在制度层面对经济利益关系的协调程度。正如诺思^{[8] 158-160}所指出的那样,技术决定着一个社会的生产可能性曲线上限,而制度则决定其能否接近这种可能性曲线的边界。从现实来看,诸如行政区划引发的负外部性问题、市场主体间争夺资源带来的效率损失问题、产业重复建设所伴随的资源浪费问题和思想观念落后导致的经济转型迟滞问题等都是致使经济发展产生较高实施成本的重要因素。如果实施成本在经济运行过程中尤其是在经济发展模式转换过程中不能得到有效控制,那么,即使某种经济发展模式具有可观的预期经济绩效,甚至在经济系统中也存在着对寻求报酬递增机制的激励,经济发展也极有可能因为过高的实施成本而陷入对低效率发展路径的依赖。这也是世界上许多陷入中等收入陷阱国家未能适时转换经济发展模式以推动实现经济现代化的重要原因之一。中国从经济高速增长阶段转向经济高质量发展阶段,再到经济高质量发展的加速落实阶段,与之相对应的是更大规模、更加频繁的经济活动和更为复杂的社会生产关系,任何一个环节的经济利益关系没能实现有效协调都有可能降低经济发展新动能培育的速度、经济结构调整的效率和经济发展新格局构建的质量,导致经济高质量发展面临较高的实施成本。与新质生产力发展要求相适应的制度安排能够通过协调经济利益关系和重塑观念体系两条路径来减少经济高质量发展的实施成本。一方面,它能够以规划制度、生态补偿制度和区域帮扶制度等制度安排为载体,提供经济利益的统筹与调节机制,促进地区之间、产业之间、个体与集体之间实现利益协同,为更大范围和更高水平的合作创造条件,最大程度地避免资源浪费、效率损失和负外部性问题,消除引致经济高质量发展实施成本形成的潜在威胁;另一方面,它能够以引导意识形态方向和文化体系建设为基础,提供与新质生产力发展要求相适应的观念体系,推进更深程度的思想解放,减少以现代化为主线的新发展模式的形成、落地在思维和观念上所面临的现实阻力,支撑构建有利于新质生产力发展的经济秩序和利益格局。

二、中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度需求

制度需求是指在一定时期内经济发展所需的正式制度安排、非正式制度安排和制度实施机制的总和。尽管制度对规范经济秩序和促进新质生产力发展具有重要作用,但特定制度安排对经济发展条件的适应能力是有限的。任何制度安排与经济绩效的关系都只能放在特定的经济发展阶段去考察。在不同的经济发展阶段,由于经济发展条件等的不同,经济发展对制度的需求也会相应地发生变化。从理论上讲,相对要素价格、技术水平和市场规模等会在经济的长期发展过程中不断发生变化,而这些客观的变化又会影响市场主体的博弈能力、改变经济活动的交易成本和转换市场主体间的经济利益关系。经济发展会在调整目标任务和转换发展路径的过程中不断衍生出新的制度需求。制度需求本质上是对特定阶段经济发展目标、经济发展方式和经济发展任务的制度性回应,而制度需求的动态变化过程实际上形成了驱动制度发展的直接动力。

转向高质量发展阶段后，中国经济发展的现实条件出现了一系列新的变化：首先，资源环境约束不断趋紧使得依靠大规模要素驱动的增长模式陷入瓶颈。其次，随着科技水平的不断提高，追赶空间缩小，后发优势对技术进步的驱动力减弱。再次，世界经济的分工体系正在加快重构，中国在全球价值链中的位置需要重新界定。最后，数字技术革新所诱发的相对价格的长期根本性变化将带来经济运行方式的重大改变。在经济高速增长阶段建立起来的制度体系运行效率明显偏低，各种制度障碍和制度摩擦陆续凸显，制约了经济发展方式的根本性转变。尽管近年来中国在国家规划、创新支持、产权保护、市场准入和产业规制等领域都进行了不同程度的制度补充和优化，在一定程度上化解了经济发展阶段转换过程中由于制度非均衡导致的矛盾，但从总体来看，经济高质量发展的制度供给相对滞后、制度安排缺乏系统性、制度实施力度和精准度不够，保障经济高质量发展有序推进的激励和约束机制实际上并未完全建立起来。在这种情况下，经济高质量发展的制度供给不足问题会进一步凸显，经济高质量发展的制度需求也会相应地发生改变。

（一）正式制度需求

正式制度安排是指人们有意识建立起来的并以正式方式加以确定的各种制度规则。正式制度安排具有强制性、普遍约束性和明确公开性特征，对于规范经济秩序、引导资源流动和激发经济发展活力等方面具有重要作用。在推动经济高质量发展过程中，中国逐步建立、扩展和改进了三种类型的正式制度安排：首先，以创新制度、产权制度和市场准入制度等为代表的激励性正式制度安排。其次，以产业管理制度、公平竞争审查制度和宏观调控制度等为代表的约束性正式制度安排。最后，以规划制度、生态补偿制度和区域协作帮扶制度等为代表的旨在降低经济高质量发展实施成本的正式制度安排。这些正式制度安排在建立和趋于完善的过程中，对于协调经济高质量发展阶段的经济利益关系和重塑经济高质量发展阶段的经济秩序发挥了积极作用，但仍然存在一定的局限性，具体体现在以下三个方面：首先，经济高质量发展的正式制度供给相对有限。经济高质量发展是涵盖多个层面和多个维度的经济发展状态，正式制度供给很难完全覆盖经济发展的各个方面，不可避免地在某些领域出现制度空白，造成暂时性的制度供给不足。其次，经济高质量发展的正式制度供给相对滞后。从转向经济高质量发展阶段到推动经济高质量发展的加速落实阶段，经济高质量发展的内涵、目标和重点任务经历了一个体系化的渐变过程，因而与之相协同的正式制度供给在边际创新过程中往往会滞后。最后，经济高质量发展的正式制度供给缺乏系统性。已有正式制度安排大多是基于实践探索过程中的制度障碍和制度摩擦现象进行针对性补充和优化的结果，由于缺乏科学合理的顶层设计，三种类型的正式制度供给并不具备整体性和内在一致性，正式制度供给的跟进与超前布局也未能实现有效协同，因而难以形成对经济高质量发展的有效激励和有力约束。在中国式现代化新征程中推动经济高质量发展仍然存在着强烈的正式制度需求，主要涵盖以下三方面的内容：

第一，对激励性正式制度需求。一是经济高质量发展需要科学的评价制度。当前，尽管着力推动高质量发展的各项目标任务已基本明确，但经济高质量发展的科学评价制度尚未建立，由于无法从制度层面准确回答和清晰界定什么是经济高质量发展，因而经济发展的激励导向未能从根本上转变，经济发展对数量追赶阶段评价体系的路径依赖仍然存在。二是经济高质量发展需要完善的产权制度。有恒产者有恒心，产权的清晰界定、顺畅流转和严格保护是激励市场主体从事生产性活动的重要保障。改革开放以来，通过大力推进产权制度改革，中国基本上形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护法律框架。2016年11月，《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》强调，要进一步完善现代产权制度，推进产权保护法治化。此外，为了顺应经济社会数字化转型的趋势，2022年12月，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确提出，要建立保障权益、合规使用的数据产权制度。相关意见的出台标志着中国的现代产权制度建设正在不断地向纵深推进。

但是,在现实的经济运行过程中,产权认知偏差导致确权困难、产权划分和流转规则不够细化、产权保护程序复杂等问题的广泛存在使得中国的产权制度建设仍然未能满足经济高质量发展的现实需要。三是经济高质量发展需要系统的创新制度。转向高质量发展阶段以后,中国在支持企业创新、激发和保护企业家精神、完善科技成果评价机制、推动核心技术领域的揭榜挂帅改革等方面相继出台的一系列政策和实施意见,尽管在一定程度上支撑了创新驱动发展战略的加快实施,但产学研协同创新中的利益协调机制不健全、对基础研究的激励不足、技术市场的供求信息不对称等制约创新的难点堵点问题并未从根本上得到解决。党的二十大报告明确指出,“深化科技体制改革,深化科技评价改革,加大多元化科技投入,加强知识产权法治保障,形成支持全面创新的基础制度。”^{[1] 35}在中国式现代化新征程中,通过构建系统性的创新制度来激励科技创新并将科技创新成果巩固下来是确保经济发展寻求报酬递增机会激励的必要条件。四是经济高质量发展需要合理的市场准入制度。市场准入的领域和范围决定了企业选择和要素流动的空间和自由度。2015年10月,《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》(国发〔2015〕55号)就市场准入负面清单制度作出说明。2018年以后,国家发展和改革委员会及商务部每年根据改革总体进展和法律法规修订等情况对市场准入负面清单进行动态调整,有序放松对市场准入的限制。相较于中国长期实施的行政审批制度,市场准入负面清单制度的创新有效落实了市场主体自主权,为市场有效配置资源提供了更大空间。当前,对于先进技术应用、新兴产业发展和金融投资等领域的市场准入放宽尚处于探索阶段,兼顾地区发展差异性的市场准入规则还相对模糊,地区间隐性的市场准入壁垒依然存在,市场准入制度尚需在保障经济发展安全的基础上进一步优化。五是经济高质量发展需要适度的产业发展制度。建设现代化经济体系的核心内容之一是要建设现代化产业体系。从产业发展的角度来看,现代化体系建设是以经济智能化、产业绿色化、发展高端化为出发点,推动战略性新兴产业成长壮大和现代服务业系统优化的产业升级过程^[11]。支撑这一过程的有序推进,需要配套相应的产业补贴制度、金融支持制度和阶段性的政府投融资制度,为产业发展提供合理引导,强化对产业结构升级的激励。

第二,对约束性正式制度需求。经济高质量发展对约束性正式制度需求在宏观层面上体现为调控宏观经济运行,在中观层面上体现为矫正产业发展路径,在微观层面上体现为维护市场秩序。一是经济高质量发展需要实现由宏观政策组合向宏观调控制度体系的转变。在经济高速增长阶段,中国逐渐形成了以经济增长为核心目标、以直接干预为调控原则、以需求侧管理为主要调控方式的宏观调控体系。但随着经济发展阶段的转换,经济发展的结构性矛盾凸显,相机抉择的短期逆周期总量调控对于宏观经济稳定高效运行的保障作用持续下降。在经济高质量发展的加速落实阶段,政府需要锚定实现经济现代化的总体目标,着眼于化解中长期的结构性矛盾,将宏观调控从经济政策范畴提升到经济制度范畴,统筹谋划、加快完善宏观调控举措,建立、健全宏观调控制度体系,促进科学的宏观调控与有效的政府治理有机结合,推动国家治理体系和治理能力现代化,最大程度地保障经济发展安全。二是经济高质量发展需要矫正产业发展路径的产业管理制度。进入新时代以来,除部分特殊产业外,中国将大部分产业管理的职责逐渐转移至行业协会商会,而行政主管部门的产业管理职责则转变为提升服务水平、优化营商环境、强化监督管理。随着产业转型升级进入活跃期,产业组织的竞争模式正在加快重构。由于认知局限、信息不对称和下放产业管理权力等方面的原因,中国的产业管理制度建设总体滞后于产业转型升级进程,导致部分产业在转型升级过程中存在“脱实向虚”倾向,以及在对新产业新业态的监管方面存在制度空白。为了适应产业发展形势的新变化,需要适度扩大和充分发挥行政主管部门的监督管理职能,优化产业管理制度,形成对产业发展路径的有效规制,约束产业发展过程中可能存在的方向偏误和无序扩张。三是经济高质量发展需要维护有效竞争的市场监管制度。完善市场监管制度是为了约束微观市场主体的机会主义行为和政府对市场的不当干预,消除对市场竞争造成负面影响的

利因素，规避不完全竞争产生的市场失灵，达到维护市场秩序和提高资源配置效率的目的。2016年6月，《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34号）用以规范政府行为和优化营商环境。随着相关实施细则逐步落地，公平竞争审查制度在全国已基本建立。2021年12月，《“十四五”市场监管现代化规划》进一步强调要加强市场秩序综合治理，营造公平竞争的市场环境。随着数字化转型进程的加快，线上和线下市场在并行交织中形成复杂生态，垄断行为、不正当竞争、信用缺失和资本无序扩张等破坏市场秩序的现象屡禁不止，且表现形式更加隐匿。各类市场监管制度只有在适应市场监管面临的新形势新要求的基础上持续跟进和不断创新，增强配套规则的适用性、完整性、前瞻性，才能对市场经济运行起到有效的约束作用。

第三，对降低经济高质量发展实施成本的正式制度需求。一是经济高质量发展需要配套系统的规划制度来化解资源矛盾和解决效率损失问题。在长期的经济实践探索中，中国逐渐形成了适应性宏观计划与激励性目标治理相结合的规划制度。在这一制度框架下形成的诸如五年规划、空间规划和专项规划等具体的规划方案，将前瞻性的宏观战略规划与灵活性的政策调整相衔接，促使经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹得以实现。然而，由于现行规划制度给予各级政府较大的自主决策空间，却又缺乏有效的信息共享和利益协调机制，各级政府配套的规划方案和行动方案时常自相矛盾，或是存在地方保护主义倾向，甚至与国家的宏观战略规划貌合神离。这也是导致产业重复建设、地区禀赋结构与产业结构不协调、区域负外部性问题等发展弊端的重要原因之一。因此，有必要对现行规划制度进行适度优化，弥补现行规划制度存在的有激励而无约束、弹性强而协调弱的制度缺陷，借以减少经济高质量发展实施过程中的资源浪费和效率损失。二是经济高质量发展需要实现由特殊制度向普遍制度的转换以降低制度性交易成本^[12]。依据制度的适用群体和适用区域，可以进一步将正式制度划分为普遍正式制度和特殊正式制度，前者适用于所有地区和所有类型的市场主体，而后者则仅仅适用于部分地区和特殊群体。中国存在的地方保护主义和市场分割现象本质上就是特殊制度的产物。尽管特殊制度的实施在一定程度上有助于促进地方产业发展，塑造地区竞争优势，但它人为提高了制度性交易成本，使得要素自由流动受阻、市场范围受限、经济循环面临较大的制度障碍。2022年3月，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》强调，要加快建立全国统一的市场制度规则，打通经济循环堵点，支撑高标准市场体系建设。在经济高质量发展的加速落实阶段，要通过实现由特殊制度向普遍制度的转变，降低经济循环过程中的制度性交易成本，为企业发展、要素流动和需求结构调整营造良好的制度环境，破除各种封闭小市场和自我小循环，将中国的市场规模优势挖掘出来，推动构建新发展格局。三是经济高质量发展需要补充合理的利益补偿制度以协调生态利益关系。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。推动生态文明建设存在协调生态利益关系的现实困境。当前，中国的生态补偿多以纵向补偿为主，而横向补偿机制和相关的实施办法尚处于探索阶段，与生态补偿制度密切相关的区域协同治理制度、政绩考核制度等也都尚未完善。因此，急需跟进和优化适应生态文明建设要求的相关制度体系，借以解决生态文明建设过程中的负外部性问题，化解保护与发展之间的矛盾。

（二）非正式制度需求

非正式制度安排是指人们在长期的社会生活中逐步形成的对其行为产生非正式约束的一系列规则。非正式制度是正式制度的延伸、补充和修正，具有自发性、广泛性、非强制性等特征，主要包括意识形态、文化和伦理道德等内容。由于非正式制度安排与经济价值的判断密切相关，因而其在社会激励结构的形成和演变过程中具有重要地位。长期以来，中国经济发展的终极关怀表现为物质财富的增长，而相对忽视了社会的人文关怀和对人民幸福感的关注。在此基础上形成的遵循物本逻辑的非正式制度安排为市场主体提供了追求物质财富的激励，并在观念层面论

证了经济增长作为一种目标的合理性,对于凝聚社会共识和充分调动社会资源来推动经济快速增长发挥了重要作用。然而,物质财富只是社会整体发展的基础要素,经济增长作为物质财富的实现手段也仅仅具有工具理性。随着物质财富积累到一定程度,经济发展的现实目标逐渐由经济增长转变为实现经济现代化,与之相对应的经济发展的价值判断标准和终极关怀也必须随之调整。中国式现代化是以人本主义为价值判断的现代化。以经济高质量发展推进经济现代化的终极目标是满足人民对美好生活的需要和实现人的现代化。这一抽象的价值判断落实到具体的经济发展过程中就是要促成凸显以人民为中心的发展思想、全面体现新发展理念、以不断寻求报酬递增机制为导向、以现代化建设为主线的新发展模式来协调新质生产力发展的观念要求和物质要求,推动实现物质文明和精神文明相协调的包容性发展。要实现价值判断的过渡和发展观念的转变,单纯依靠正式制度安排的调节和规范是有限的,必须重视和发挥非正式制度安排在塑造观念体系、破除改革阻力和引导经济发展方向等方面的功能和作用。中国式现代化新征程中经济高质量发展的非正式制度需求主要体现在以下三个方面:

第一,以意识形态建设推动思想解放,促进以中国式现代化为主线的新发展模式落地。意识形态是指一种观念的集合,是关于认知和理解事物的一套信念和方法。在非正式制度安排中,意识形态处于核心地位。因为它不仅内化于文化和伦理道德之中,而且有可能以特定的形式构成正式制度安排的最高准则。意识形态建设对于经济发展具有重要影响。当一种新的发展模式形成并对经济发展产生推动作用时,先进的意识形态和观念体系就会论证这种发展模式的合理性,达成经济社会的思想共识,进而通过指导人们的社会实践行为来推动经济发展^[13]。在中国式现代化新征程中,以现代化为主线的新发展模式需要配套相应的认知体系和观念体系,解决经济高质量发展的世界观和方法论问题,促进达成改革共识、发展共识并形成新的发展观。

第二,以推动文化体系建设为手段,实现先进文化发展与新质生产力发展的协同。文化是社会长期发展过程中形成的民族特质,是民族思想深处的价值规范。在不断繁荣、富有创造性的先进文化的推动下,经济系统能够迸发出持续发展的内在动力,促进经济效率的提升和创新精神的培育,使经济发展、社会发展与人的全面发展实现良性循环。在制度的发展过程中,面对经济发展条件的变化,先进文化的持续性往往会直接导致非正式制度变迁与正式制度变迁的不同步,阻碍与生产力发展要求相适应的新制度的形成。中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化,因而经济高质量发展若与先进文化发展同步推进,急需在以中国式现代化为主线的新发展模式下重新审视文化发展与经济发展之间的关系,不断提高文化的开放性和包容性,以先进文化来强化人们从事生产性活动的激励和加速制度约束的形成,借以发挥文化对经济发展的支撑和引领作用。

第三,以伦理道德体系的重塑强化正式制度安排的激励和约束功能,降低正式制度安排的实施成本。伦理道德作为一种价值判断是对文化的认同与回归。“一个社会的健全的伦理道德准则是使社会稳定、经济制度富有活力的粘合剂。”^[14]不同的伦理精神和道德规范制约了不同的利益追求机制与方式,发挥着不同的经济功能和社会功能。构建高水平社会主义市场经济体制是以高标准市场体系为载体对资源进行合理配置,而支撑市场机制有效运行的则是在这些表象下的深层次的伦理精神和道德规范^[15]¹⁵⁵。诸如社会信用体系建设、公平竞争市场环境塑造和市场主体社会责任履行等现实问题都需要伦理道德引导和正式制度安排协同发力,才能从根本上妥善解决。因此,在着力推动经济高质量发展的过程中,要以伦理道德体系的塑造促进社会价值规范的发展,引导和鼓励市场主体理性求利、理性消费、自觉承担社会责任,在保障正式制度效能和维护经济秩序的同时,促进经济发展由物本主义向人本主义转变。

(三) 制度实施机制需求

制度实施机制是指确保制度安排能够有效施行的一系列程序和手段。判断制度是否有效,除

了看正式制度安排和非正式制度安排是否合理、完善以外，还要看制度的实施机制是否健全。任何一项制度安排，无论它是正式的还是非正式的，在其形成之后都面临着实施问题。一般而言，非正式制度安排不具有外在的强制约束机制，其实施主要依靠观念引导和道德约束。而正式制度安排具有明确的具体存在和表现形式，必须借助正式的组织机构运用正式、规范的方式来加以实施。制度实施机制是制度安排的必要组成部分。从理论上讲，建立制度实施机制的原因主要有两点：首先，制度对经济发展的激励和约束功能需要依靠制度实施机制的保障才能实现。其次，制度安排尤其是正式制度安排的权威性和公信力需要依靠制度实施机制的完善才能得到有效维护。一方面，健全的制度实施机制能够大幅提升经济活动的违约成本，增进市场主体间的信任与合作，引导经济秩序走向规范，促进物质财富的生产和积累；另一方面，健全的制度实施机制有助于强化人们对于制度的认同感和敬畏感，更高效地达成社会共识，为经济发展提供良好的社会秩序。转向高质量发展阶段以后，尽管中国相继补充和完善了一系列配套制度，但诸如创新精神保护制度、产权制度和市场监管制度等具体制度的落实效果与预期的制度效能尚存在一定差距。究其根本原因，一方面，非正式制度安排变革相对滞后于正式制度安排，二者之间存在紧张关系；另一方面，制度实施机制不完善导致相关制度安排在实施过程中的力度和精准度不够，制度功能不能充分发挥。因此，为了稳步推进经济高质量发展的制度建设，并确保在制度层面形成经济高质量发展的有力保障，除了要建立与经济高质量发展在各个层面的重点任务相契合的正式制度安排，以及与以中国式现代化为主线的新发展模式保持内在一致的非正式制度安排之外，还需要完善与之相配套的制度实施机制，强化各项制度安排的联动性和执行力，促进制度集成，提升制度安排的综合效能。

三、中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度安排框架设计

为了有效回应中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度需求，必须加快调整和优化制度安排框架。要结合中国式现代化新征程中经济高质量发展的目标要求和重点任务，推动构建能够有效支撑经济高质量发展的正式制度安排、非正式制度安排和制度实施机制，以完善经济高质量发展的激励和约束机制，降低经济高质量发展的实施成本。具体来看，中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度安排主要包括：

（一）正式制度安排

在经济高质量发展的制度框架中，正式制度安排是主体，是确保实现经济高质量发展的基础性制度安排。正式制度安排的设计要基于已有的制度规则，结合经济高质量发展的新内涵和新任务进行针对性补充和统筹完善，具体应包含以下三个方面的内容：

第一，激励性正式制度安排。一是经济高质量发展的评价制度。经济高质量发展的评价制度的设计思路是制定经济高质量发展的评判标准，其核心内容包括凸显经济高质量发展特征的标准体系、多维度衡量经济发展水平的指标体系、顺应数字化转型趋势的统计体系和把控经济高质量发展落实情况的绩效评价体系等部分。要以评价制度的确立为立足点从根本上扭转经济发展的激励导向，引导经济发展的激励导向由数量转向质量、由规模转向效率、由经济增长转向经济现代化。二是系统化的创新激励制度。要结合党和政府《关于完善科技激励机制的若干意见》、《国务院办公厅关于完善科技成果评价机制的指导意见》（国办发〔2021〕26号）和《关于进一步激发和保护企业家精神的意见》等相关文件主旨，统筹对科研人员的激励、对深化基础研究的激励、对企业家精神的激励和对产学研协同创新的激励，注重普遍激励与特殊激励并举、物质激励与精神激励并重，将对科技人才尤其是青年科技人才和稀缺型科技人才的支持举措制度化，将保护企业家精神的政策主旨具体化，健全科技创新成果的分类评价体系，进一步改革科研单位的收入分配制度，弥补产学研协同创新过程中在利益协调方面的制度空白，构建包含创新精神保护制度、

创新成果分类评价制度、创新成果转化管理制度、创新型人才培养制度和创新收益分配制度等内容的创新激励制度体系。三是健全的现代产权制度。现代产权制度包括产权界定制度、产权配置制度、产权交易制度和产权保护制度等方面,其基本特征为归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅。在现行产权制度及其法律保护框架的基础上,一方面,要进一步细化对土地产权和金融产权等基本要素产权的认定、划分和流转规则,加强对各类所有制经济的产权保护力度;另一方面,要顺应经济社会的数字化转型趋势,基于《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,建立数据产权归属界定方案,健全数据要素各参与方合法权益保护制度。同时,结合《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》,推进《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国著作权法》《中华人民共和国商标法》等相关法律法规的修改完善,补充大数据和人工智能等新领域新业态知识产权的认定和保护制度,保障新知识、新技术的传播利用,提高知识经济时代的资源配置效率。四是完善的现代企业制度。支撑高标准市场体系建设的现代企业制度包括企业组织制度、企业管理制度和企业人格化制度等方面。构建现代企业制度要在借鉴国际上成熟的现代企业制度的一般准则和规范的基础上突出中国特色,进一步明确企业各治理主体的权责边界,优化国有企业党组织工作规则,完善私营企业和中小企业的治理主体构成,建立有效制衡的企业治理机制和灵活高效的企业经营机制,以企业制度创新引领企业创新,支撑微观经济的高质量发展。五是完备的产业要素制度。产业发展离不开资金、技术和人力资源等要素支撑。在建设现代化产业体系过程中,一方面,要推进产业融资制度由银行主导型融资制度向市场主导型融资制度演变,减少产业发展对银行信贷的依赖,拓宽产业发展的融资渠道,改进政府资金对绿色产业和战略性新兴产业补贴的制度性措施,解决实体经济转型升级和新兴产业成长的资金问题;另一方面,要完善产业发展的人力资本制度,细化人力资本培育、引进相关规则,建立对一般型、专业型、创新型人力资本的分类管理模式,形成对战略性新兴产业发展和数字产业集群建设等领域稀缺人力资本培育的激励机制。六是开放的市场准入制度。参照国家发展和改革委员会及商务部每年印发的市场准入负面清单,完善具体的保障各类所有制企业无歧视进入市场的制度性措施,消除因地方保护主义和行政性垄断等原因导致的隐性市场准入壁垒,进一步打破市场准入的制度性障碍,形成激发市场活力的长效机制。

第二,约束性正式制度安排。一是以经济高质量发展为导向的宏观调控制度。要结合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035远景目标纲要》提出的完善宏观经济治理的主体思路,从宏观调控理念、宏观调控目标、宏观调控原则、宏观调控方式和宏观调控手段五个方面发力,建立适应经济运行新特点、新规律的宏观调控制度。在宏观调控理念上,将新发展理念贯穿始终,树牢全局观念,增强忧患意识,统筹发展和安全之间的关系;在宏观调控目标上,以充分就业为先导,以物价稳定为基础,以供需平衡为关键,以防范化解重大风险为底线,以保障国家中长期战略规划实施为重点;在宏观调控原则上,以间接引导为主、直接干预为辅,以固定规则为主、相机抉择为辅,以存量调控为主、流量调控为辅;在宏观调控方式上,以质量调控补充数量调控,以结构调控补充总量调控,以供需两侧综合调控取代需求调控,以货币政策和宏观审慎政策双支柱调控取代强刺激政策搭配调控;在宏观调控手段上,完善以财政政策和货币政策为基础,创新政策、产业政策、区域政策和人力资本政策等协调配合的政策体系。二是矫正产业发展路径的产业管理制度。在着力推动经济高质量发展的过程中,产业管理制度建设在坚持将行政主管部门的产业管理职责定位为提升服务水平、优化营商环境、强化监督管理的基础上,要加强对产业发展过程中的资本无序扩张、产业转型过程中的“脱实向虚”和新产业新业态成长过程中的无序冒险三类行为的规制。依据产业发展特征,重新划分产业的规制机构,避免政出多门、多头监管的弊病,完善对三类行为的识别和管理办法,进一步明确管理对象,扩大管理范围,创新管理手段,确保产业发展路径不偏离正轨,着力提升产业链供应链韧性和安全水

平。三是维护公平竞争的制度体系。维护公平竞争是规范市场秩序的前提,也是构建高水平社会主义市场经济体制的重要基础。公平竞争的核心要义是市场准入公平、市场交易公平、竞争机会均等,落实到制度建设层面就是要强化公平竞争审查和反垄断。一方面,要基于线上和线下市场在并行交织中形成的复杂生态,优化公平竞争审查制度的具体规则,在原有四类十八项列举式审查标准的基础上补充概括式审查标准,增强公平竞争审查制度的灵活性和适用性,避免“挂一漏万、规避式立法”等问题的出现;另一方面,加快推进《中华人民共和国反垄断法》的修改完善,分类细化对垄断组织和垄断行为的管理办法,对于不损害有效竞争的垄断组织实行包容审慎监管,加大对制定垄断价格和排他性交易等垄断行为的打击力度。同时,要健全对互联网平台垄断行为的监督管理办法,保障经济社会数字化转型的公平性、合理性。

第三,降低经济高质量发展实施成本的正式制度安排。一是协调统一的规划制度。在适应性宏观计划与激励性目标治理相结合的规划制度主体框架下,在国土空间使用、产业布局和基础设施建设等领域分级分类补充和完善规划审查制度,健全责任体系,以便在保留各级政府自主决策空间的基础上最大限度地减少各类规划方案之间的矛盾冲突。同时,分级建立规划联席会议制度,将各个层级不同领域的政策主体相互连接成为一个庞大网络,确保形成一系列纵向一体、横向相容、高效协同的规划方案,减少规划实施过程中的资源浪费和效率损失。二是普遍要素市场制度。普遍要素市场制度建设的主要内容是一体化推进土地要素、劳动力要素、资本要素、技术要素和数据要素的市场化配置改革,建立和完善要素价格决定机制、要素流动机制和要素配置机制,纠正经济高速增长阶段形成的要素扭曲和错配问题,进一步打破行业之间、区域之间和城乡之间的要素壁垒,实现要素的自由流动、有效配置和充分利用,支撑全国统一大市场建设。尤其要针对数据要素的非稀缺性、非均质性和非排他性等独有特征,明确可交易数据的范围和数据交易规则,建立合规高效、场内外结合的数据要素流通和交易制度,为大数据的有序扩散、大范围共享和市场化流通提供有力的制度保障^[16]。三是质量效益导向的政绩考核制度。政绩考核制度的基本导向不仅直接决定了地方政府行为决策的科学性、前瞻性、全局性,而且能进一步影响地方政府推动经济高质量发展落地的积极性、主动性、创造性。质量效益导向的政绩考核制度要求弱化速度和数量标准,把民生改善、生态建设和风险防控等内容纳入考核标准,引导地方干部树立符合高质量发展要求的政绩观,尽力着眼于长远发展,最大限度地克服政策的短视性,从而更有效地发挥政府对经济发展的引导和规制作用。四是区域协同发展的制度体系。结合《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,完善包括区域帮扶制度、生态利益横向补偿制度和区域协同治理制度等内容的区域协同发展制度体系。一方面,优化区域互助机制,健全先发展地区对后发展地区在人力资源、资金注入、技术培训和产业转移等方面帮扶的长效举措,引导后发展地区逐渐提升其内生发展动力;另一方面,完善多元化横向生态补偿机制,建立生态保护地区与生态受益地区间的横向补偿关系,解决黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略实施过程中存在的负外部性问题,促进区域间的利益协同和发展协同。

(二) 非正式制度安排

非正式制度安排在经济高质量发展的制度安排框架中具有不可或缺的重要地位。经济高质量发展的非正式制度安排的设计思路是以意识形态建设为核心,把思想解放、文化发展、道德基础构建与经济高质量发展的目标任务结合起来,构建服务以中国式现代化为主线的新发展模式的发展观、文化体系和道德体系。具体来看,中国式现代化新征程中经济高质量发展的非正式制度安排主要包括以下三个方面的内容:

第一,与新发展理念内在要求相一致的意识形态。意识形态是非正式制度安排的核心组成部分。经济高质量发展的意识形态建设以维护社会大局稳定和最大程度地凝聚民心民力为基础导向,以破除不符合经济发展客观规律的思维认知和促进思想解放为重点,以构建与以中国式现代

化为主线的新发展格局相适应的思想认知体系和观念体系为目标,主要涵盖以下三个方面的内容:一是理性意识和法治意识。规范经济秩序和维护社会稳定依赖于理性意识和法治意识建设。经济高质量发展主张市场主体理性思考、理性求利、理性消费,提倡市场主体学会用法治的力量维护自身权益,鼓励市场主体合理合法地谋求经济利益、追求美好生活。要将理性意识和法治意识贯穿到社会生产生活的各个环节,以纠正社会存在的一些不良风气和机会主义行为,引导人们将自身的发展建立在促进社会发展的基础之上。二是竞争意识和开放意识。竞争意识和开放意识是社会主义市场经济意识形态的主要内容。竞争是为了让资源按照市场规律合理流动并有效配置,而开放则是为了扩展市场范围和发展空间。相较于经济高速增长阶段的竞争和开放,经济高质量发展阶段的竞争是更有序、更高效的竞争,开放是更大范围、更高层次的开放。在经济高质量发展的加速落实阶段,培育和强化市场主体的竞争意识和开放意识能够从思维方式上引导市场主体按照市场经济的运行规律从事经济活动,促使市场主体从更大的市场范围着眼去谋求经济利益,从而保障市场经济体制的高效运行和支撑新发展格局构建。三是科技意识和创新意识。随着中国式现代化进程的不断深入,科技进步和创新越来越成为影响中国经济发展的重要因素。依靠技术引进、模仿、再创新来实现快速追赶的发展战略已无法支撑新阶段的发展需要,更难以适应新技术革命和新产业革命发展的新趋势。要实现高水平的自立自强,就必须唤醒我们民族的科技意识和创新意识,大力发展创新型经济,以科技创新来推动经济发展的效率变革、质量变革、动力变革,以自主创新支撑塑造经济发展的新动能、新优势。

第二,与新质生产力发展相协同的文化体系。文化发展的意义在于保持价值观的先进性和满足人民日益增长的精神文化需求,促进形成良好的社会风尚,增强社会凝聚力,为经济发展营造优质的社会环境。在着力推动高质量发展过程中,要深化对文化发展重要性的认知,引导文化向正确的方向发展,构建适应新质生产力发展要求的文化体系。一是以社会主义核心价值观为引领的文化建设。社会主义核心价值观代表了主流的价值理念,是在新时代塑造民族文化认同感和文化自信的重要依托。文化建设就是要坚持将社会主义核心价值观融入社会主义文化建设和发展的全过程,把社会主义核心价值观的基本要求渗透到个体行动和行业发展的方方面面,强化人民群众对社会主义核心价值观的归属感和认同感,从而解决经济高质量发展阶段的价值观问题。二是与新发展理念相契合的优秀传统文化。发展观的形成和演变需要文化的引导和滋养。经济高质量发展阶段发展观的集中体现是新发展理念,而新发展理念的核心要义和丰富内涵都能够从中华优秀传统文化中去寻根溯源。要注重开发和利用中华优秀传统文化基因,将其与新发展理念有机结合起来,强化发展观的文化支撑,促进达成全社会的发展共识。三是优秀的外来文化。改革开放以来,中国同世界其他国家的经济往来和文化交流不断深化,西方文化对中国经济社会发展产生了十分深远的影响。在经济高质量发展阶段,应当坚持批判地吸收外来文化,既不过分推崇,也不盲目排外,理性看待文化差异,提高民族文化的包容性,尽可能消除推动高水平对外开放和构建新发展格局过程中的文化障碍。

第三,与高质量发展的价值判断相契合的道德基础。经济高质量发展应当是具有道德基础的经济发展模式。经济高质量发展的道德基础主要包含以下三个方面内容:一是个体层面的道德基础。市场经济的发展极大地激发了市场主体创造财富的热情,但也不可避免地给社会发展带来了诸多负面影响。从本质上来看,当前社会普遍存在的诸多道德问题都是由于在经济快速增长过程中,市场主体对财富的追逐偏离了理性求利的道德准则,对美好生活的追求背离了崇俭黜奢的传统美德。在新发展阶段,必须在个体层面进一步树立理性求利、理性消费的道德准则,推崇诚实守信和公平竞争等合理的求利方式,重拾仁者爱人、勤俭节约等传统美德,实现生产和消费的合理安排,促进个人利益与社会利益趋于一致。二是家庭层面的道德基础。家庭是社会的基本单位,家庭道德水准的高低关系到社会基础稳固的程度。随着物质水平的不断提高,越来越多的经

济因素威胁着家庭结构的稳定，传统的婚姻家庭模式受到极大的挑战。高质量发展强调道德信念对稳定和和睦的家庭关系的支撑作用，提倡用道德的力量来约束家庭成员的行为、激发家庭成员对家庭的责任感、归属感，从而筑牢社会持续稳定的微观基础。三是社会层面的道德基础。在经济高速增长阶段，对个人利益最大化的追求弱化了市场主体的社会责任感，导致个体对国家和集体社会责任的缺失。为了实现经济与社会的协调发展，要在全社会大力弘扬奋斗精神、奉献精神、担当精神、企业家精神，重新唤醒人们的同情心、大局观、责任感，使个人和企业都能够勇于承担社会责任，形成社会层面普遍认可的道德规范。

（三）制度实施机制

经济高质量发展的制度安排框架必须包含相应的制度实施机制。建立制度实施机制是确保制度安排尤其是正式制度安排落实落地的关键举措。经济高质量发展的制度实施机制的设计思路是以正式制度安排和非正式制度安排的具体内容为依据，以覆盖制度安排实施的全过程为原则，建立与经济高质量发展的制度安排相协同的执行机制、信息机制、监督机制和评价机制。

具体来看，经济高质量发展的制度实施机制主要包括：首先，严格的执行机制。制度安排尤其是正式制度安排能否发挥作用首先取决于制度安排是否得到严格有效的执行。针对正式制度安排，执行机制的主体是国家下设的各类组织机构，执行机制的组成部分包括拥有专业技能的执行者、统一的执行标准和细化的执行规则等。针对非正式制度安排，执行机制的形成和完善则主要依靠教育的功能和舆论的力量，通过强化市场主体的自我约束来引导其自觉遵守非正式制度安排。其次，完善的信息机制。信息的相对充分、精准识别和有效传递是制度安排得以实施的一个重要前提条件。在经济高质量发展的制度安排框架下，完善的信息机制以大数据、云计算等新一代信息技术为依托，以宏观调控领域、区域协作领域和文化推广领域等为覆盖范围，其组成部分包括信息的筛选机制、信息的传递机制和信息的共享机制等。再次，有效的监督机制。监督机制的建立是为了确保制度安排实施的规范性、有效性。对于正式制度安排的实施主要由国家下设的监管部门和市场的自律组织进行监督，二者凭借奖惩手段和经济利益制约对正式制度安排的执行施加外在约束，促使正式制度安排的执行实现公正合理和公开透明。对于非正式制度安排的实施则主要由建立在社会声誉基础上的社会舆论监督。最后，合理的评价机制。对制度安排实施结果的评价是为了分析在制度安排设计之初确立的目标是否在逐步实现，以及研判制度安排的实施成本是否过高。制度实施的评价机制主要由评价标准、评价方法、评价主体和评价过程四个部分组成。其中，评价标准依据制度安排设计的目标来确立，评价方法应当采用绝对评价法，评价主体可以选择客观权威的评价机构或是由政府设立的评价组织，评价过程必须公开透明。

四、中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度创新

“制度创新是社会规范体系的选择、创造、新建和优化的通称，包括制度的调整、完善、改革和更替等内容。”^{[15] 173}在经济长期发展过程中，制度需要借助阶段性创新来适应经济发展客观条件的持续变化，扩大有效制度供给，不断拓展自身的绩效范围，维护与生产力发展要求相契合的社会激励结构。在中国式现代化新征程中，要结合经济高质量发展的制度需求，把经济高质量发展的制度安排框架设计作为制度创新的依据和指导，一体化推进正式制度创新、非正式制度创新和制度实施机制创新，加强激励性制度创新、约束性制度创新和降低实施成本类制度创新的三维协同，统筹协调跟进类制度创新与超前布局类制度创新，形成与新质生产力发展要求相适应的社会激励结构，保障经济高质量发展各项重点任务的实施和既定发展目标的实现。

（一）正式制度创新、非正式制度创新与制度实施机制创新的一体化推进

从制度发展的角度来看，正式制度安排能够在强制性手段的驱动下，在短期内发生巨大变化，并迅速与现实发展阶段的发展目标和发展任务有机结合起来，而非正式制度安排往往具有较

为强劲的生存韧性，其变革和发展通常滞后于正式制度安排。当正式制度创新打破原有的制度均衡，如果非正式制度安排和制度实施机制不能同步跟进，极易造成制度安排各组成部分间的紧张关系，使正式制度安排难以发挥预期作用，甚至陷入有法不依、制度流于形式的困境。因此，在制度创新过程中，必须在顺应非正式制度演化趋势的基础上，加强对非正式制度安排的引导和重塑，注重对制度实施机制的完善和把控，着力实现正式制度创新、非正式制度创新和制度实施机制创新的一体化推进。首先，要明确正式制度安排的主体地位，将正式制度创新作为促进经济高质量发展制度安排形成落地的突破口和着力点。要结合经济高质量发展的正式制度安排设计，充分发挥有为政府在正式制度创新过程中的主导作用，加快补充和完善各类正式制度安排，以正式制度创新带动制度实施机制创新。其次，要将把握意识形态主动和推进意识形态变革作为推动非正式制度创新的首要任务。意识形态变革的表现就是解放思想。要构建解放思想的长效机制，注重发挥教育功能和利用舆论力量，引导市场主体优化思维方式，跳出高速增长阶段的发展思维定式，增强理性意识、创新意识、开放意识，促进经济社会形成改革共识、发展共识，以新发展理念来引领经济高质量发展的新实践。最后，要推动实现制度安排的执行机制、信息机制、监督机制和评价机制的协同。要明确制度安排的执行机制在制度实施机制中的基础性地位，加强对正式制度安排执行者的专业技能培训，优化各类组织机构的人才架构，降低相关责任主体对制度安排设计及其执行的理解偏差，确保制度安排的实施精度和实施力度。以制度安排执行过程为主线来跟进信息机制、监督机制和评价机制落地，发挥好信息机制的保障功能、监督机制的监督功能和评价机制的修正功能。

（二）激励性制度创新、约束性制度创新和降低实施成本类制度创新的三维协同

激励性制度安排、约束性制度安排和降低经济高质量发展实施成本制度安排三者并非独立存在，而是相互联系、内在一致的。有激励而无约束的制度安排容易造成经济秩序混乱，有约束而无激励的制度安排则会抑制经济发展活力。如果制度激励和制度约束都相对完备，但降低实施成本类制度安排存在缺陷，那么即使某种经济发展模式具有可观的预期经济绩效，经济发展也极有可能因为过高的实施成本而陷入对低效率发展路径的依赖。因此，在着力推动经济高质量发展的新阶段，要聚焦激励对象、约束范围和降低实施成本的重点领域，厘清制度创新的方法和思路，推进激励性制度、约束性制度和降低实施成本类制度的协同创新。首先，要优化制度创新的主体结构。激励性制度安排、约束性制度安排和降低实施成本类制度安排具有公共物品性质，因而在制度创新过程中应当坚持把党领导下的政府作为推动制度创新的主导力量。同时，企业和个体作为制度激励和约束机制的承受者也应当被纳入制度创新的主体范围。政府在把握制度创新方向的前提下，要通过提供信息、搭建平台和保障权益等方式调动企业和个体积极参与制度创新过程，促进政府、企业、个体三者形成有机互补、信息共享、形式多样的互动模式，借以夯实制度创新的社会基础，拓展制度创新的动力空间。其次，要明确三种类型制度创新的方法和思路。不同类型制度创新的侧重点和重点领域各有不同。激励性制度创新要坚持以经济高质量发展的评价制度为统领，约束性制度创新要统筹宏观、中观和微观层面的约束机制构建，降低实施成本类制度创新要聚焦区域重大战略实施、全国统一大市场建设等重点领域。要结合三类制度安排的具体内容，选择不同方法并采取针对性措施推进各类制度安排的改革和完善。最后，要构建制度创新绩效的评价体系。对制度创新结果的评价是为了分析在制度创新之初所确立的目标是否在逐步实现，研判经济高质量发展的激励和约束机制是否形成，以及经济高质量发展的实施成本是否降低。要选取合理的量化指标，采取一定的评价方法，对制度创新目标的完成度和为实现这一目标所采取的措施进行综合性评价，形成一套针对制度创新绩效的完整评价体系。

（三）跟进类制度创新与超前布局类制度创新的统筹协调

在经济高质量发展的制度安排框架中，并非所有制度安排都需要同时同步地建立和完善。有

一部分制度安排需要结合经济发展的整体趋势超前布局,引导经济发展方向,避免制度供给的相对滞后;而有一部分制度安排则需要根据经济发展客观形势的变化进行跟进式创新,在不损害经济发展活力的基础上矫正经济发展路径,确保经济发展方向正确。总体来看,在正式制度安排领域,激励性正式制度安排和降低实施成本类正式制度安排要超前布局,约束性制度安排要跟进补充,避免过多的制度约束降低市场主体的创新活力;在非正式制度安排领域,意识形态和文化体系建设要超前布局,道德规范要跟进补充,以发挥系统观念和先进文化对新质生产力发展的引领作用,同时使社会道德规范的塑造有所依托;在制度实施机制领域,信息机制和监督机制要超前布局,执行机制和评价机制要跟进补充,以在减少制度实施外部阻碍的同时保障制度实施机制与具体制度设计的契合度。尽管跟进类制度创新和超前布局类制度创新的划分会使得各类制度安排的构建不同步,甚至造成制度创新缺乏系统性的假象,但各类制度安排的建立和完善都是以经济高质量发展的制度安排框架设计为依据,都是在既定顶层设计下进行适应性调整的结果。这种划分并不妨碍正式制度创新、非正式制度创新和制度实施机制创新的一体化推进,以及激励性制度创新、约束性制度创新和降低实施成本类制度创新的三维协同。区分跟进类制度创新和超前布局类制度创新的目的在于保持制度创新的灵活性和适应性,确保制度创新结果能够实现预期的经济绩效。顺着这一思路,需要加快完善制度创新的保障体系。首先,要强化制度创新的人力资本支撑。人力资本水平的高低直接关系到制度创新主体统筹跟进类制度创新和超前布局类制度创新的落实能力和专业化水平。要着力促进制度创新主体的创新理念调整,采取积极措施强化制度创新主体对制度创新理论、制度设计方法和制度创新流程的理解和认识,提高制度创新效率。其次,要健全制度创新过程中的信息反馈机制。加快推进多主体参与的数字化治理体系构建,提高信息的收集、处理和传递效率,丰富获取利益相关者信息集的方法和手段,借以支持制度创新主体把控和协调制度创新推进情况。最后,要完善对制度创新全过程的监督管理机制。要结合各类制度安排的特征和领域划分,明确对制度创新过程的监督主体责任,联合开展自我监督和第三方监督,及时发现并消除阻碍制度创新的不利因素,确保超前布局类制度安排能及早部署实施、跟进类制度安排能及时补充到位。

参考文献:

- [1] 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[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 中央经济工作会议在北京举行[N].人民日报,2023-12-13(1).
- [3] 卜偲琦,张卫东.高质量发展下新制度经济学前沿问题探索[J].经济学家,2021(9):21-30.
- [4] 罗荣渠.现代化新论[M].上海:华东师范大学出版社,2013:95-103.
- [5] 郭熙保.实现中国式现代化:推进质与量高度统一的发展[J].经济评论,2022(6):18-20.
- [6] 西蒙·库兹涅茨.现代经济增长[M].戴睿,易诚,译.北京:北京经济学院出版社,1989:5.
- [7] 顾钰民.马克思主义制度经济学[M].上海:复旦大学出版社,2005:15.
- [8] 道格拉斯·C.诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,2014.
- [9] 高培勇.经济高质量发展理论大纲[M].北京:人民出版社,2020:39-49.
- [10] 柯武刚,史漫飞,贝彼得.制度经济学[M].柏克,韩朝华,译.北京:商务印书馆,2018:39.
- [11] 任保平.中国发展经济学自主知识体系的构建[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2023(2):88-98.
- [12] 罗小芳,卢现祥.交易成本、普遍制度与全国统一大市场[J].经济学动态,2023(6):15-28.
- [13] 任保平.中国式现代化新征程中的高质量发展逻辑[J].学术月刊,2023,55(1):48-55.
- [14] 道格拉斯·C.诺思.经济史上的结构与变革[M].厉以平,译.北京:商务印书馆,1992:55.
- [15] 卢现祥.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2004.
- [16] 田杰棠,刘露瑶.交易模式、权利界定与数据要素市场培育[J].改革,2020(7):17-26.

Institutional Arrangement for High-Quality Economic Development in the New Journey of Chinese Modernization

ZOU Qi-hao¹, REN Bao-ping²

(1. School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710127, China;
2. School of Digital Economics and Management, Nanjing University, Suzhou 215163, China)

Summary: This paper adheres to the development logic of taking productivity as the core, and studies the institutional arrangements of economic high-quality development in the new journey of Chinese modernization from the long-term perspective of economic development. Based on the theoretical mechanism of institutional arrangements affecting economic high-quality development, combined with the institutional needs of economic high-quality development in the new journey of Chinese modernization, this paper builds the institutional arrangement framework of economic high-quality development from the three dimensions of formal institutional arrangements, informal institutional arrangements and institutional implementation mechanisms. Specifically, the formal institutional arrangements of economic high-quality development include incentive formal institutional arrangements, binding institutional arrangements and formal institutional arrangements that reduce the implementation cost of economic high-quality development. The informal institutional arrangements of economic high-quality development include the ideology that is inherently consistent with the new development philosophy, the cultural system that is coordinated with the development of new quality productivity, and the moral foundation that is consistent with the value judgment of high-quality economic development. The institutional implementation mechanism of economic high-quality development includes strict implementation mechanism, perfect information mechanism, effective supervision mechanism, and reasonable evaluation mechanism.

This paper holds that we should follow the institutional arrangement framework design of high-quality economic development, integrate the formal institutional innovation, informal institutional innovation and institutional implementation mechanism innovation, strengthen the coordination of incentive institutional innovation, restrictive institutional innovation and institutional innovation to reduce implementation costs, coordinate the follow-up institutional innovation and the advance layout institutional innovation, promote the social incentive structure that is compatible with the development requirements of new quality productivity, and ensure the implementation of key tasks of high-quality economic development and the realization of the development goals.

This paper deepens the theoretical discussion on the institutional arrangement of high-quality economic development, contributes to the expansion of economic theoretical research at the new development stage, and provides theoretical basis and ideas for the institutional construction of high-quality economic development in the new journey of Chinese modernization.

Key words: Chinese modernization; high-quality economic development; new quality productivity; institutional demand; institutional arrangement; institutional innovation

(责任编辑:刘 艳)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.02.002

[引用格式]邹起浩,任保平.中国式现代化新征程中经济高质量发展的制度安排[J].财经问题研究,2024(2):12-27.