

• 中国式现代化与中国自主知识体系 •

# 中国式现代化视域中的 经济改革与制度建构

石明  张小军

**摘要：**我国经济制度建构与演进的内在机理，反映出深化经济改革的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。由生产力和生产关系、经济基础和上层建筑矛盾运动形成的问题情境，成为深化经济改革的内在动力。坚持问题导向、探索适配中国式现代化的经济体制过程，即是社会主义市场经济体制的建立和完善过程。通过现代化建设与制度建构的交互影响、动态匹配和协同演进，符合中国国情、充满生机活力的经济体制机制不断由实践创造，并随经济结构质态升级而丰富完善。进入改革发展新阶段，强化边际改革创新和梯次推进，深入实施综合性制度试验，日益成为重要的改革推进方式。为了实现新征程推进中国式现代化的目标任务，构建高水平社会主义市场经济体制、推动高水平对外开放成为深化经济改革的核心内容。

**关键词：**中国式现代化  改革开放  制度建构  经济改革

作者石明，中国人民大学商学院副教授（北京 100872）；张小军，国家发展和改革委员会体制改革综合司高级经济师（北京 100824）。

## 引      言

中国式现代化既有各国现代化的共同特征，更有基于自身国情的中国特色。构建适配中国式现代化的经济体制，是改革开放以来推进现代化建设的重要内容。在马克思主义指导下，独立自主、循序渐进推进经济体制改革，把社会主义制度与市场经济结合起来，实现从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史性转变，是中国共产党的伟大创举。以唯物史观为指导，在中国式现代化视域中考察社会主义市场经济体制的建构过程，可以更为完整准确地理解我国经济制度体系在生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动中实现继承、突破、累积、演进的内在机理，深刻地把握我国持续深化经济改革的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。

我国的经济改革历程是马克思主义中国化时代化在经济体制领域的生动展开。坚持问题导向，是我国推进改革开放、稳步建构成熟定型制度的重要经验和思想方

法。正是由生产力和生产关系、经济基础和上层建筑矛盾运动形成的问题情境，构成经济改革的内在动力。改革就是适应中国式现代化需要，变革同生产力迅速发展不相适应的生产关系和上层建筑，由此催生基于问题导向的制度动态建构过程。经济体制改革是基础性和最具牵引性的变革。实践证明，社会主义市场经济是实现中国式现代化的有效方式。改革开放以来，我国成功实现由传统计划经济向社会主义市场经济的根本转变，解析其宏观微观路径和动态过程，核心是把具有中国特色的特定经济改革决策和运行机制本身，作为制度建构研究的重要内容。正是通过这些特殊高效的机制安排，中国形成了一系列符合现实国情和适应时代变化的体制机制，有效解放和发展了社会生产力，保障了现代化建设的稳步推进。

## 一、中国式现代化决定经济改革方向

在推进中国式现代化的过程中，生产力与生产关系始终是必须处理好的一对基本关系。基于唯物史观，只有正确认识我国生产力发展状况并准确把握经济社会生活的主要矛盾及其运动规律，才能据此制定正确的路线、方针和政策。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段这一现实的社会物质生活条件，决定解放和发展生产力是社会主义的根本任务。中国式现代化正是将这一论断作为制定政策、规划未来的基本依据。

改革生产关系和上层建筑中那些不利于实现现代化的部分，适应社会生产力发展调整生产关系，适应经济基础发展完善上层建筑，不断为新的社会生产力发展创造制度基础，形成生产力与生产关系、经济基础与上层建筑相互作用、相互适应、相互促进的关系，是改革开放以来推进中国式现代化对经济改革的内在要求。这意味着，中国式现代化既包括生产力的现代化，也包括生产关系的现代化，<sup>①</sup> 二者相互作用、相互促进，不断推动中国式现代化取得新进展。这是唯物史观在中国式现代化道路探索中活的运用和发展。由此，中国式现代化内在决定了经济改革的性质方向、重点任务和推进方式。

第一，中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，这一最本质特征规定并要求其实现过程必须从中国的具体国情出发，综合运用人类现代化的历史经验，努力探索并创造适配现代化建设的制度体系。选择什么样的改革目标来推动和引导制度变迁至关重要。邓小平指出，要“从中国的特点出发”，走一条“中国式的现代化”道路。<sup>②</sup> 改革决定着现代化事业成败，其实质是立足所处发展阶段的客观生产

<sup>①</sup> 参见韩保江、李志斌：《中国式现代化：特征、挑战与路径》，《管理世界》2022年第11期。

<sup>②</sup> 参见《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第164页。

力状况和历史条件，从根本上改变束缚生产力发展的经济体制，建立充满生机的新体制，同时改革其他方面的体制机制，以实现中国的社会主义现代化。实践表明，在传统计划经济体制下推动现代化，只会把发展引向僵化和低效，而以自由放任市场经济实现现代化则不具可能性；只有坚持社会主义市场经济改革方向，构建适配中国式现代化的所有制结构及其实现形式、分配结构及其实现形式，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，并在动态发展中不断完善基本经济制度，持续优化重点领域和关键环节的体制机制，才能不断增强现代化建设的活力和动力。

第二，中国式现代化的重要特征共同决定了经济改革所要解决的矛盾问题和所面临的主要任务。人口规模巨大，决定了我国现代化必须是高度自立自强的现代化，也意味着充足的劳动力和庞大的市场规模，要求构建充分发挥人口比较优势、实现劳动力高效配置的体制机制，建立符合市场化要求的准入、职业、竞争、信用等综合配套的规则规制、标准规范，同时要适时改革创新经济制度，引导和推动经济结构转型升级，逐步从传统的劳动和资源密集型向技术和知识密集型发展模式转变。受自然条件约束和多种经济社会因素影响，我国人口分布不均衡，地区发展水平存在较大差异，这就要求促进资源优化配置，增强企业创新能力，创造丰裕的社会物质财富。同时，通过建立健全法治体系，保护各种所有制经济产权和合法权益，营造公正、公平、透明的市场竞争环境，不断扩大社会流动和中间收入群体规模，推动实现共同富裕。对于生态环境治理，要求构建体现环境效益和生态价值的市场化交易机制，发挥市场机制对生态环境保护的激励和引导作用。正是通过深化改革创新和完善制度体系，我国持续增强发展的内生动力，形成了政府坚强引领、市场有效运行、人民共享发展成果等一系列核心元素相结合的全新经验和现代化建设新模式，为其他发展中国家的现代化探索提供有益借鉴。

第三，坚持深化改革开放是中国式现代化的重大原则之一。生产力发展水平落后和不平衡所赋予的改革任务艰巨性、各类矛盾利益交织形成的改革场景复杂性、经济社会充分发展面临的资源条件约束性，对正确选择改革推进方式以实现制度目标提出更高要求。如何在社会主义制度下探索适配现代化建设的经济体制，没有可供参考的经验借鉴。坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点，也是我国推进经济改革的现实要求。马克思指出：“问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代声音。问题就是时代的口号，是它表现自己精神状态的最实际的呼声。”<sup>①</sup> 习近平总书记指出：“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。”<sup>②</sup> 从实际问题出发，在解决现实矛盾中稳中求进、循序渐进、持续推进与社会生产力发展相适应的制度创新，逐步调整经济基础与上层建筑之间的冲突，理顺其内在逻辑并形成

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第 40 卷，北京：人民出版社，1982 年，第 289—290 页。

<sup>②</sup> 《习近平著作选读》第 1 卷，北京：人民出版社，2023 年，第 161 页。

有机整体，是我国在经济改革过程中探索形成的稳定有效的制度建构模式。

在基于问题导向的改革实践中，制度建构与现代化建设之间产生复杂的交互影响、动态匹配和协同演进，构成正向循环反馈的动力机制。新的现实矛盾和问题不断对改变束缚生产力发展的经济体制提出新要求，推动了市场体系、收入分配制度、社会保障制度、宏观调控体系等市场经济体制的确立和完善；同时，相关经济体制的持续完善，增强了现代化建设的内生动力和活力，又进一步解放和发展了社会生产力。二者不断交互作用、共同演进，形成协同向前发展的历史路径。据此展开的改革开放史，既不是纯粹的经济制度自然演化史，也不是完美理性下人为的制度设计史，而是在推进中国式现代化的不同历史条件下，在具体问题情境中从实践到认识又到实践循环往复的、持续展开的波澜壮阔的经济制度建构过程，最终形成了扎根中国大地、运用人类制度探索经验、彰显鲜明中国特色的经济制度体系。

## 二、以制度建构推进经济改革

我国的经济改革与制度建构，始终内嵌于解决现代化建设中出现的各类矛盾和问题过程，经历了从最初“摸着石头过河”的渐进式改革、自下而上的制度建构，向注重顶层设计的全面深化改革、上下互动的制度建构的转变。特别是党的十八届三中全会后，我国经济改革的主要特征是为中国式现代化提供顶层设计和制度支撑，强化顶层设计对经济实践的引领和推动，制度建构成为深化改革的主线。

党的十一届三中全会以后，改革起步阶段的制度变革由解决实际问题倒逼，各项探索适应现代化建设需要，正式制度的建立起到确认和巩固改革成果的作用。标志性事例是1978年安徽小岗村出现的“包产到户”，尽管是由百年不遇的特大旱灾引发，但很快取得了解放和发展农村生产力的实施效果，相关经验随之迅速向全省介绍。1982年的《全国农村工作会议纪要》明确指出，包产到户等“都是社会主义生产责任制”。已有研究表明，1978—1984年全国农业产出的46.9%来自家庭联产承包责任制的贡献。<sup>①</sup> 上述改革推进方式的典型特征是问题导向，这一方式后来被明确为制度试验方法，即重大改革要先行试点，总结经验，逐步推开。

在计划经济向社会主义市场经济转变过程中，一些制度规则和政策实践常常难以及时确定为正式执行机制，各个层次的决策者面临认知条件约束，需要花费时间和精力处理庞大的信息。同时，改革过程涉及不同类型社会系统中社会心智结构的巨大转换。这使得改革的目标决策和实施决策在很大程度上动态内生于前一期改革实施状况。我国经济改革的具体推进方式和整体路径呈现出非常显著的探索特征，

<sup>①</sup> 参见蔡昉：《中国经济发展的世界意义》，北京：中国社会科学出版社，2020年，第168—169页。

典型的例子是对改革目标模式的艰难曲折探索。从中央决议文本来看，不仅存在“计划经济为主，市场调节为辅”“有计划的商品经济”“社会主义市场经济”等表述的变迁过程，而且相对稳定的同一表述在不同历史时期的实际含义也存在差异，在这些改革目标模式话语的背后包含了复杂的理论探索和达成共识的努力。改革目标模式的变化深刻反映了信念结构的历史性变迁，话语结构的变化也映射了制度逻辑的重新构造、制度要素的重新组合和制度结构的重心迁移。

从理论层面看，每种制度背后都有其自身的核心逻辑。计划经济下，主导整个社会制度体系的是经济领域的计划经济体制。已有研究阐述了在国家发展战略指引下这一体系是如何内生性地建立起来，并影响到居民生活的方方面面。<sup>①</sup> 制度变革的阻力既来源于人们的信念和观念，还包括由制度象征着的合法性和正当性，<sup>②</sup> 既得利益和权力秩序，<sup>③</sup> 以及更为深层的、隐性的部分群体对人力资本巨幅贬损的抗拒。克服这些阻力的成本和收益是无法理性计算的。同时，打破原有秩序产生的非生产性租金与失序权力之间相互结合的破坏性更难以估计。为解决这些问题，中国在“摸着石头过河”的改革过程中形成了一系列方法论。其中，制度楔子作为较为常用的改革方法，为后续制度的演绎开辟了巨大空间。制度楔子的最初嵌入，是以风险和冲击最小化为基本特征。例如，包产到户制度的最初尝试是在地理位置偏远、生产分散、群众生活非常困难的农村；深圳经济特区的制度试验是在偏居一隅的边陲小镇进行的；企业扩权改革发轫于地理位置相对偏远的西南部城市成都。这种问题导向的制度变革，需要充分考虑本地的经济禀赋条件、制度资源、时间窗口等因素，形成了以非同时、非同源、非均衡等为特征的整体制度结构。

在上述制度结构中，各项制度相互妥协适应，同时存在紧张和对峙关系。改革开放以来的不同阶段，经常既存在行政色彩浓厚的经济制度和政策，也存在市场经济取向的制度和政策；既存在因地制宜、因事设制的“土办法”，也有各类来源于不同经济发展水平、不同市场化及法治化水平国家和地区的制度借鉴与转换，即“洋办法”；既有针对同一类问题、基于不同解决思路而形成的“碎片化”制度，也有不同时期的制度因问题情境变化而发生的功能偏移，尽管表现形式和权重有所不同。每一时期的制度构成映射了该时期生产力状况的复杂性，社会纷纭复杂的思想观念、利益和权利冲突，也反映了制度变革成本与收益之间的权衡等因素。由此，

① 参见林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994 年。

② 参见 M. Granovetter, *Society and Economy: Framework and Principles*, Cambridge : The Belknap Press of Harvard University Press, 2017 , p. 67.

③ D. North et al. , *In the Shadow of Violence: The Problem of Development for Limited Access Order Societies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013 , pp. 56-78.

经济改革不仅产生新的制度和制度知识，由于制度供给本身所具有的复杂结构特征，制度变革还形成了对更高起点、更高层次、更高目标的变革需求，从而使得新的制度建构内生于变革过程。

随着现代化建设的推进和经济体系内部构成复杂化，不同制度逻辑、不同时间和空间制度间的摩擦，日益需要一个总体逻辑对方方面面制度进行重新梳理与整合，这要求实现“目标导向”与“问题导向”的统一，形成2013年以来不断强化改革顶层设计和整体谋划、强调改革系统集成协同高效的改革推进方式的重要转向。例如，2021年《民法典》的正式实施，集中体现了对市场经济基础制度逻辑的重新整合与构造。再如，2016年以来建立的公平竞争审查制度，是界定政府与市场关系的基础性制度安排，近年中央持续加强政策出台的合法性审查和公平竞争审查，推动了制度体系内部各组成部分更好符合市场经济和法治的一般原则。

在新的历史条件下，顶层设计与实践探索的互动模式呈现出新的特征。随着各方面制度特别是法治体系的建立健全，党的十八届四中全会明确要求在法治轨道上推进改革，授权改革新模式逐步形成，“制度建设”这条主线正式确立，先立后破、立破并举、于法有据成为新时期推进改革的鲜明特征。近年来，重大改革试验必须由中央统筹推动，经相关授权后实施，试点成果必须及时巩固应用。以自由贸易试验区为例，其由中央战略部署和总体推动，同时统筹考虑改革、发展和稳定的关系，当2012年在上海推进自由贸易试验时，对浦东新区原有的外高桥保税区等四个保税园（港）区进行整合升级，避免对上海整体经济秩序造成冲击；海南自由贸易港试验，则基于其与其他地区天然隔离的独特地理环境。相应地，试验区内重大改革试点涉及政策调整的，由中央制定总体方案进行一揽子授权；涉及法律法规调整的，由全国人大常委会或国务院做出专门立法或制定相关暂时调整适用法规。

### 三、中国式现代化进程中的制度建构逻辑

关于我国改革开放以来的制度建构模式，经济学界影响较大、较具代表性的理论有制度变迁二元并存假说、制度变迁三阶段转换理论、制度变迁主体角色转换假说等。<sup>①</sup> 综合理论诠释和实际历程，政府在制度建构中始终承担关键角色，聚焦制度的发生过程，要求把特定的改革决策和运行机制本身作为研究的核心内容，以此

<sup>①</sup> 参见林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，转引自罗纳德·H.科斯等：《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：上海人民出版社，1994年，第371页；杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》1998年第1期；黄少安：《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”》，《经济研究》1999年第1期。

解析经济制度实现大规模高效转变的宏观微观路径和动态过程。由此，需要解决以下理论关切：（1）阐述中国经济改革的动力机制；（2）解释观念和信念在中国经济改革中发挥的特殊作用，以弥合主流制度变迁理论与实际决策者和参与者认知之间的巨大偏差；（3）解释制度知识在中国改革过程中发挥的作用；（4）解释从一种经济社会秩序向另一种经济社会秩序的转换过程中，在制度不稳定或制度缺失状态下，党的坚强领导、非正式制度等如何发挥作用。考察实际经济改革过程，基于实践检验标准的信念结构和问题导向的改革思想方法，从“干中学”和全球实践中得到的制度知识，经由特定的改革决策和运行机制，以创新性发展和创造性转化的方式，推动了具体问题情境中的制度变革不断动态迭代、向纵深拓展。

### （一）现代化建设对制度建构的时代要求

我国在改革开放前三十年建立起比较完整的工业体系，奠定了其后开展产业结构调整、深化改革以优化资源要素配置的起点。按照 2010 年不变价，1978 年我国人均 GDP 为 308 美元，<sup>①</sup> 属于典型的低收入国家。解放思想、实事求是思想路线确立后，通过对社会主义本质的再认识和对基本国情的正确分析，党的十一届六中全会明确提出“社会主义初级阶段”的重要论断，党的十三大阐明党在社会主义初级阶段建设社会主义现代化国家的奋斗目标。党的十五大进一步指出，我国正处于并长期处于社会主义初期阶段。摆脱生产力不发达的状态，逐步实现现代化，成为社会共识。由此出发，探索适配现代化进程的有效资源配置方式和经济运行机制，成为重要时代命题。从世界现代化进程和中国实践来看，市场经济是推动生产力发展的最有效方式，探索适配现代化建设的经济体制的过程即是市场经济体制的建立和完善过程。但与世界上成熟的市场经济模式比较，如何实现社会主义与市场经济有机结合，没有现成模式可以参照。从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，无论是微观基础还是宏观治理，都意味着建构一系列全新的经济制度安排。市场体系从无到有、从简到繁、从单一领域到综合配套，逐渐替代计划体系下行政配置资源的方式，在我国推动现代化建设的具体问题情境中展开。

### （二）制度建构的理论逻辑

我国经济制度的建构遵循唯物史观。经济制度以及相应的社会生产方式的变迁，建立于特定的社会生产力发展基础之上。当生产关系严重束缚生产力发展、变革生产关系及制度创新成为必要时，反映新的社会生产力发展要求的制度变革可能在形成新的社会生产力之前展开，为新的社会生产力发展创造制度基础以解放和发展生产力，并为新的社会生产方式的产生与发展奠定生产力基础。由此形成生产力发展、

<sup>①</sup> 参见蔡昉：《中国经济发展的世界意义》，第 37 页。

生产关系变革、生产力新的发展、生产关系新的变革的反馈回路和累积循环。正如马克思和恩格斯指出，“彼此发生关系的个人的世世代代是相互联系的……后代继承着前代积累起来的生产力和交往形式，这就决定了他们这一代的相互关系”，<sup>①</sup>“每一代都立足于前一代所奠定的基础上，继续发展前一代的工业和交往，并随着需要的改变而改变他们的社会制度”。<sup>②</sup>

问题情境既包括生产力和生产关系之间的互动和矛盾关系，也包括经济基础内部既成的、旧的和新的生产关系之间的矛盾关系，上层建筑同既成的、旧的和新的生产关系之间的相互关系，以及由这些复杂关系所引出的错综复杂的矛盾关系。制度知识基于特定问题情境，被要素重新组合、内容重新编辑、语义创造性转换，逐渐聚合为与本地文化体系、价值体系、法律体系等相互耦合的适应性制度。据此创设的经济制度，适应于特定的生产力发展状况和大量人为创造的规则与事件环境，同时其本身成为事件和历史的构成部分。在具体问题情境下，改革者不断在新的机会集合中尝试新的可能制度，从“干中学”获得的初始制度知识、世界范围内的制度知识存量不断地重新编辑和本地转换，而制度变革促进生产力发展的绩效不仅使具体制度知识的细节变得更加清晰，也同步影响着社会心智结构和主导信念。在这一过程中，上一阶段改革形成一系列新的制度改革的机会集合进一步迭代到下一轮改革进程中，前期改革修正了人们的信念，使得推进下一步改革的制度条件、资源条件发生新的变化，从而改变了改革的机会集合，共同提升了选择特定方向制度变革的概率。在整个改革过程中，改革目标、路径、成效的决定条件，不仅仅是初始的制度结构、信念结构、资源条件，还包括新的制度、信念、资源条件的动态迭代，改革决策者的制度知识也在“实践—认识—再实践—再认识”循环中不断深化。

### 1. 决策者主导信念的结构转换

决策者的信念结构在改革初始阶段的决策过程中发挥关键作用。我国经济改革的主导信念建立过程是增量调整过程。首先，极少数决策者持有和表达一套与现有秩序存在一定冲突的新信念；其次，在其他人按原有方式行事的同时，前者形成关键参与者眼中的改革信念；最后，实践发展证明改革者信念的正确性，随后被关键决策者接受，并为其改革行动提供足够的支持。在改革开放初期，从中央到地方，各级决策者对改革目标、不同改革方案存在大量的认识差异。将改革方案纳入政策议程，是一个在决策网络中不断导入和聚合信念、不断求同存异、不断寻求最大公约数、不断统一认识的动态反馈过程。部分学者记述了1978—1982年中国农村改革过程中，少数改革决策者与其他之间存在信念冲突，这些信念如何被实践强化，关键决策者如何接受改革信念，并多次提供强大支持，最终通过多种方式强化决策

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，1960年，第515页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第155页。

层的信念结构，将这一地方性改革措施逐步确立为全国性正式制度。<sup>①</sup> 马克思主义关于生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的辩证关系理论，特别是在特定时期社会意识形态以及相应的政治法律制度转变的能动作用发挥及其互动关系的理论观点，为主导信念结构的转换提供了有力支持。

## 2. 微观行为与宏观制度的联结机制

各级决策者的关系网络是联结微观个体行动与宏观制度结构的关键，包括高层决策、部门决策、基层决策及专家辅助决策等。在高层决策的形成过程中，重要环节是集体决策程序。改革方案初步形成后，通常会在特定范围内多次征求处于相同或重要决策位置、富有行政经验、具有专业知识的成员的意见，这些成员共同形成了一个相对稳定的关系网络和话语体系，并在一致的认知框架下，共享一系列能影响相关行动的想法。在这一网络中，关键决策者通过征求意见等程序，将各类意见共同聚合成一致性的信念体系和集体决议。这一决策过程也是观念的重构过程，核心决策者的个体偏好和认知经由关系网络被导入决策中，从而避免了重要改革决策的争论和不稳定。

在制度创设过程中，部门协商、会签等程序构成了知识共享框架和相对稳定的关系网络，特定的改革理念也经由关系网络导入、共享和整合，从而推动形成更大范围的改革共识。一方面，不同部门在解决实际问题时会积极从外部学习和引入新的制度知识，通过制度建构使抽象的职权逐渐具体化、事件化，并在可能范围内进行扩展和合法化，这一过程实际上也形成了以建构性权力为核心的改革竞赛。另一方面，由于部门之间形成相对稳定的关系网络，相关部门在协商和会签过程中既相互制约，又适当让步，从而使部门层面的改革更加依赖于现有的权力配置和正式制度框架，更侧重于边际制度创新。

基层决策在改革过程中发挥着基础性作用。一方面，对于一些无法充分整合的制度和政策，更高层进行模糊化管理或包容性处理，承认每种制度和政策的内在逻辑。由于不同地区、不同个体创设制度的非同时性，形成了分层化和非均衡的结构性特征。另一方面，在上述过程中，基层被赋予了大量经济社会治理相关制度和政策的自由裁量权、规则解释权和执行权。这些权力在实施过程中经由一个个事件，从抽象变得具体。以上两个方面共同构成了特征鲜明的顶层设计与基层探索相互衔接、相互作用的改革模式。值得注意的是，在不同层次的决策网络中，存在着一些特殊的个体。对于基层决策，他们是拥有更高层信息的优势一方；对于更高层决策，他们又是拥有基层信息的一方，从而起到了非常关键的信息联通和传递作用。

在主导信念的导入、确立并转化为制度的过程中，专家学者创造性的知识生产

<sup>①</sup> 参见《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，2005 年，第 127—145 页。

和概念创新能力发挥着辅助决策的重要作用。一些就职于政策研究和决策咨询机构及高等院校的学者，既熟悉马克思主义经典著作，同时又熟悉现代经济理论；既了解中国的政策实践，同时又熟谙中国的政策话语体系，富有创造性地创立了一系列基础概念，为经济改革提供了灵活且巨大的诠释空间。在改革过程中，重要理论的形成过程，既是新制度的逻辑化、规范化、合法化过程，也是政策、理念、价值取向的沟通和协调过程。话语的包容性、准确性和清晰性对于政策的传播、政策实施的成效、公众对改革的接受度等均产生了重要影响。

### 3. 重要改革决议的文本结构

中央层面改革决策涉及的大多数决议文本，往往具有非常强的文字技巧，一方面强调一些优先的、倡导性的执行机制，弱化强制性执行规则，同时体现为技术性模糊的规则表述，从而为基层的制度创设、制度竞争创造必要的宽松条件。具体表现为，在重要决议中大量出现一些表达正面含义的词汇，如“鼓励”“支持”“推动”“妥善”“稳妥”“有序”等，而较少否决性的、表达否定含义的词汇。这种决议的文本结构有助于维护基层制度创新的灵活性，既表达了积极的政策取向，又不武断地否定其他探索形式，从而具有很强的开放性和包容性，为决策的差异化执行保持了弹性空间，为不同的基层决策者在复杂环境中适应性地制度创设提供了可能条件。另一方面，很多决议文本在保持适度模糊性的同时仍然表达了明确的含义。“模糊的确定性”作为一种特殊的决议结构，其实质和深刻之处在于形成了一种更具稳定性和可预见性的制度竞争框架，使得多样化信念、差异性观念逐步转变为实际制度，从而容纳多样化甚至是相互冲突的制度开展竞争。此外，在重大决策难以完全达成一致时，包容性、开放性、模糊性的特定表述方式对于激励改革试验十分重要，局部试验的成功会进一步支持信念的正确性，从而说服更多决策者推进改革。

### 4. 立法权力与行政权力的协调

我国经济改革的一个显著特征，是由行政部门主导的制度建构模式，在立法层面体现为行政部门主导的立法模式。在全国性立法中，大多数是关于国家性质等相关法律；而在涉及政府部门构成、中央与地方关系、政府与市场关系、个人与组织关系、组织与组织关系等方面对行为规范具有重要实际影响的大量制度，主要由各行政部门和不同层级政府主导创设，体现为体系庞杂的行政法规和规范性文件。这种模式的总体架构是由立法机构提供上位法，为行政部门的制度创设行为提供原则和依据。这种宏观与中观的联接方式具有非常深刻的意义：在大规模制度转换中，立法部门向行政部门让渡了大量的实质立法权，并最大程度地遵循了合作原则，通过赋予具有信息优势的实际行动者较大的规则创设权，使其能够根据现实问题情境灵活地创设规则，并可以因应问题情境的变化，及时调整和变更规则。立法权力和行政权力之间的这种特殊的、内生性的宏观架构，已被实践证明是高效的制度安排，

很好解决了较短时间内大规模制度调整所面临的、至关重要的规则适应性问题，最大程度避免了成文法立法和修法程序繁琐耗时、条文僵化等缺陷。

### （三）制度知识与制度试验

信息与知识的缺乏使得制度变革需要解决大量不确定性问题，其对改革决策形成了重要制约。一方面，人们并不能从一开始就会迅速地、无差别地接受和理解特定的改革信息，并利用这些信息做出最优决策。这意味着，任何制度改革发出的信息均存在着渐次接受过程。尽管正式制度可以迅速修订，但制度变革的丰富含义并不能很快为大多数执行者和群众所察觉、理解和认可。制度有效性的确认，需要人们经过多次观察和试错才能实现。为此，决策者必须谨慎地控制改革的次序和节奏，人为创造“窗口期”，在改革可信性的传播确认与最大程度保障机会公平之间进行权衡，尽可能使接近决策中心、具有信息优势的人，或低机会成本的人，避免快速积累巨大的制度租金和超额收益，从而对社会财富分配、社会心理预期形成冲击。另一方面，在改革的过程中，制度知识的显示往往是渐次积累的过程，尤其是改革者面临的是人与人之间不断互动与反馈形成的具有复杂性特征的社会环境。因此，改革过程中专职机构的建立、能力建设和培训成为一项重要议题。

制度试验是制度知识的重要显示机制，改革决策中本地知识的不足使得制度试验成为一种必不可少的重要创新形式。改革试验的作用，一是使不可观测的信息显性化，让决策者更加清晰地观察改革过程中利益相关者对制度变化的响应；二是改革试点成败与否对其他地区改革形成信号确认。选择不同试点地区开展差异化探索，有助于评估不同地方的特征、不同居民的特性和政策之间的交互关系，同时也可以更加广泛地确认改革的有效性。试验本身还是一个传递改革信号、引导预期的过程。制度试验的关键问题是避免“合成谬误”，2013 年以来全面深化改革的一项重要特征就是要求制度试验不能成为政策“洼地”。通过试点探索改革的实现路径和实现形式，个别试点与广泛推广相结合，已经成为我国推进改革的重要经验。

### （四）党的坚强领导和组织协调体系

从计划经济向市场经济过渡过程中出现的制度真空，为秩序混乱提供了可能土壤。但在现实中，我国的制度转换并没有产生严重的破坏性影响，中国共产党的领导至关重要。在经济改革过程中，尽管内外部条件不断变化，但执政党的领导能力为一系列制度探索提供了政治保证、创造了社会条件。对于后发国家，一个积极有为、坚强有力的执政党是实现经济赶超的关键。<sup>①</sup> 中国共产党的领导，既为现

<sup>①</sup> 参见黄群慧、杨虎涛：《中国式现代化道路的特质与世界意义》，《人民日报》2022 年 3 月 25 日，第 9 版。

代化建设和制度探索提供了稳定的政治社会环境，还确保了改革总体目标、战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式等的决策部署，并在改革进程中确立了独立自主探索适合我国国情的改革道路。同时还通过党的组织网络，建立起具有强大改革协调动员和执行能力的主导性网络，在我国工业化和现代化快速推进过程中承担着核心功能。

另一类起关键作用的重要因素是与改革相关的意识形态，凸显了思想路线的不可替代功能。经济改革进程中存在着大量对原有制度的偏离，而法律修订等正式制度的建立往往起到了确认和巩固改革成果的作用。消除改革风险、弥补制度缺失、提供合法性和稳定性预期的重要因素是解放思想、实事求是的思想路线。这一思想路线，是我们党对辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论所作的高度概括，突出强调实践的重要性，也深深扎根于中国文化土壤和精神内核，因此迅速成为多数人的共同信念与行动指南。

## 四、适配中国式现代化的制度动态建构过程

我国的现代化建设与经济体制探索交互影响，经由特定的改革决策和运行机制，有效支撑现代化建设的社会主义市场经济体制逐步确立和完善。在此过程中，一系列新的制度规则经由问题情境不断导入、扩展和完善，逐步形成内涵丰富、不断成熟定型的经济制度体系。

### （一）现代化建设与社会主义市场经济体制的协同演进

改革开放初期，经济改革的重点是冲破高度集中的计划经济体制对生产力的束缚，在此过程中探索引入市场机制。经济改革从农村到城市逐步展开，农村基层形成以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，极大解放了农村生产力，并对城市经济改革形成示范。城市逐步成为经济改革的重点，国有企业成为改革的中心环节，财政、价格、计划、物资、投资及金融等体制改革与国企改革协同推进，同时对外开放格局初定，为现代化建设提供了制度基础。

1978年以来的现代化建设为进一步深化改革积累了基础条件，也提出了新的时代命题。我国经济改革确定什么样的目标模式，成为关系整个社会主义现代化建设全局的重大问题。现代化建设的实践要求我国经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制，其涉及经济基础和上层建筑的许多领域，需要企业制度、分配制度、社会保障制度、市场体系、宏观调控体系等一系列配套改革。从1992年邓小平“南方谈话”到2002年党的十六大召开，改革的基本内容是按照社会主义市场经济体制的总要求，培育市场经济的微观主体，建立现代企业制度；建立现代财税、金融、外汇、投资管理体系，形成宏观管理体制框架；建立多层次社会保障体系；加入世界

贸易组织，要求我国提升开放型经济水平。21 世纪初，随着现代化建设的加快推进，经济发展日益需要与政治、社会、文化、生态相配套，现代化建设不同领域的整体性、系统性特征日益明显，要求按照统筹城乡发展、区域发展、人与自然和谐发展等要求，从广度与深度上拓展和完善社会主义市场经济体制，深化改革着力于转变经济发展方式，构建统筹经济社会协调发展的体制机制。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，要求社会主义市场经济体制向更高水平迈进。推进中国式现代化是涉及经济社会发展各领域的复杂系统工程，要求统筹谋划各个方面、各个层次、各个要素，推动各项建设相互促进、协同配合。这一阶段的改革更加注重系统观念和顶层设计，加强改革的系统性、整体性、协同性，同时继续鼓励大胆试验、大胆突破，不断把改革开放引向深入。经济改革方面，要求坚持和完善社会主义基本经济制度，推动有效市场和有为政府更好结合，完善宏观经济治理，实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放。党的二十大和《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 年远景目标纲要》又进一步提出“构建高水平社会主义市场经济体制”的时代命题。

## （二）基于问题情境的新制度导入与扩展

在现代化建设与制度建构的协同演进中，一系列新的制度规则经由问题情境不断导入、扩展和融合。新制度导入需要把生产力基础、主导信念的结构性转换、微观行为与宏观制度的联结机制、改革决议文本的特定结构等因素进行整体考察。改革开放初期，安徽小岗村的偶然探索（包产到户）如果发生在二十多年前，就不会成为集体行动。引发这次变革的、具有重大意义的事件是 1978 年主导信念的根本性转变，使得经济改革的潜在概率急剧上升，其与后续多次重大改革事件出现交汇，促成了家庭联产承包责任制、社会主义市场经济体制目标模式、社会主义基本经济制度等确立。

改革推进过程往往是新旧制度并行持续数年。新制度在特定的社会制度、土地制度等问题情境中实现创造性转化，如农村改革中的“包产到户”由洞察中国经济实践、同时熟悉马克思主义政治经济学的专家学者，用“双层经营的家庭联产承包责任制”进行理论概括。这一概括去除了原本附着在财产权概念上的意识形态顾虑，实现了深刻的情境转换。而这种重要概念创造能力，对于理解中国经济改革实践、聚合改革决议等发挥了基础作用，相关改革很自然为决策者所接受，并逐步牵引整体社会心智结构变迁。“解放思想，实事求是”正是捕捉到了制度变革的本质，解决了制度变革中的核心难题即信念结构转换，尤其是关键决策者网络的主导信念转换，后者对于引导新的社会偏好、创造新的社会规范、建立新的激励结构发挥着重要作用。主要领导人的相关重要讲话也为社会整体信念结构转换设置了基调，促成社会观念的根本性转变，将对经济活动的认知规则从零和博弈转为正和博弈。比如，“三

个有利于”<sup>①</sup> 标准的提出，为当时的改革行动赋予了充分的合法性和正当性。

在经济改革中，不同观念和制度的同时并行与摩擦非常普遍。比较典型的例子是价格双轨制。决策者始终明确意识到改革的核心问题是计划（政府）与市场的关系。推动不同位置决策者摆脱计划经济思想的束缚是当时亟待解决的重要问题，解决办法是允许两种制度体系开展竞争。如前所述，制度竞争的实现有赖于一系列制度结构和决策结构，体现为各类重要决议“模糊的确定性”所蕴含的对“制度楔子”等的包容，以及决议结构所赋予制度竞争的正当性。正式制度的模糊性与问题情境紧密相关，它降低了过渡性制度的刚性，增加了裕度和对环境冲击的适应性，为地方的经济制度创设提供了空间。随着多样性制度的出现，不同制度开始在地区间、部门间竞争，一种观念让位于另外一种观念，逐渐形成了观念的变迁。

当一种新的制度在个别地区或领域被创造出来以后，就会持续改变其他地区或领域所面临的制度环境。随着制度发生效力，全国范围内的资源要素都被重新聚集和优化配置，新生产力的发展又会强化制度变革的动力。例如，农村改革的巨大成功，不仅为开展城市改革提供了非常重要的信念支撑，还改善了改革依赖的边界条件。由农村改革获得的改革知识被应用到城市改革中，实现了制度知识的更迭，进而为制度的扩展提供了基本动力。总体上看，制度扩展的形式有两类。一是单项制度的范围扩展。当制度开展竞争的时候，由于制度差异，资源要素在全国范围内被重新配置。这会进一步放大制度之间的绩效差异，从而加速整体制度变革。当某项制度被实践证明行之有效时，改革决策者通过总结提升复制推广典型经验，或直接将其上升为全国层面的制度举措。二是制度间的链式反应，不同制度变革之间相互联动、相互牵引形成了一系列综合配套的制度改革。<sup>②</sup> 制度变革不仅形成了新的分工协作关系，也形成了新的利益关系和利益秩序。这种人与人、组织与组织、市场与市场、社会与社会之间的连接，推动了各类要素的传播、流动和重组，持续为社会生产力的发展提供动力和活力。

### （三）中国经济体制改革的关键：价格改革

价格改革在推进中国式现代化进程中，极其鲜活地体现了生产力与生产关系变革相互促进、协同演进的特征。在改革初期，社会主义市场经济体制目标模式及其具体制度的确立，需深度扎根现实土壤。随着党和国家将工作重心转移到经济建设上，工农业生产的恢复为制度变革创造了必要的生产力驱动条件。下一步的关键是

<sup>①</sup> 1992年初，邓小平在“南方谈话”中提出“三个有利于”判断标准，即是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。

<sup>②</sup> 参见《彭森学术自传》，广州：广东经济出版社有限公司，2020年，第123—148页。

以何种方式、推进何种改革，这是内生于经济体制的重要内容。党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键。

### 1. 价格改革的问题情境

价格机制是经济系统内关键的利益调节和激励约束机制。推进价格体系改革，需要重塑政府与市场之间一系列重要关系，因此是由计划配置资源转向市场配置资源的集中体现。改革开放前，我国实行计划价格体制，价格从属于计划，仅仅服务于经济核算，价格管理权限高度集中于中央政府和省级政府。但价格体系严重扭曲，特别是农产品、矿产品、原材料等价格严重背离价值，比价关系不合理，严重制约了资源有效配置和生产力发展。此时的价格改革面临的潜在问题是：如何从计划体系下对非人格化交易的模拟状态过渡到真正的非人格化交易。决策者面临的一个现实约束是，在放松计划价格以后，价格机制很容易退回到人格化交易阶段，从而引发秩序混乱，而建立有效的非人格化交易体系取决于一系列相互依赖的条件。这些条件既包括基本的公共物品、以较低交易成本整合分散知识的制度和组织，还包括对受损者利益的调整保护、组织结构的转换、信念结构的转换等。有效的价格体系既是一个先决条件，也是一系列制度条件和组织条件的结果。而确认这种支撑条件本身既受到认知能力的限制，也常常难以有效识别和评估。

一个著名的事例是关于价格改革与企业改革孰先孰后的讨论，相关讨论对价格体系的本质提供了非常深刻的理解。价格体系是一套传递、聚合所有参与人信息的信号体系，价格为所有的行为者提供行动指南，价格改革的真正含义是让参与主体有自主制定价格和对价格做出充分反应的权利，从而为其他领域改革提供正确信号和激励。一旦价格权利被明确，价格扭曲本身便不是价格自身的问题，而是在反映背后机制的扭曲。有效价格体系的形成过程本质上是权利不断开放、新的权利秩序不断生成和扩展的过程。这对改革的具体任务提出了明确要求，即如何赋予参与主体以价格权利及其他与之相关的基础权利。这是改革的一条主线，也是价格改革的深刻含义所在。

1984 年的莫干山会议清晰展现了在市场经济知识导入改革决策网络，并经正式程序转化为集体行动的过程中，经济学者起到辅助决策的重要作用。同时，任何专业化和劳动分工，都需要市场信念、制度、组织的培育过程。分散信息的有效整合需要它们协同发挥作用。价格放开本身尽管会提供一种激励，但参与者是否对这种激励进行灵敏反应也非常关键。渐进式价格改革模式为建立新的普遍的信念体系、测试这种反应的灵敏性，为一系列市场支持条件彼此相互调整、相互适应提供了关键的时间窗口。而后者则深度依赖于其他互补性的制度安排和市场组织发育。价格双轨最终成功并轨并不完全是事先人为设计的结果，其既取决于前后相继改革的衔接配套，也依赖于其他独立事件的交汇。相关事件交互影响，为更大范围的社会信

念结构转换创造了条件，改革效果与社会信念间形成正向反馈循环。<sup>①</sup>

## 2. 价格改革的顺序和节奏

由于价格调整是一系列利益关系调整的最终反映，如何避免价格秩序混乱是改革决策者关心的首要问题，重点是减少短期内直接大幅调整价格，从而避免直接大幅调整利益。这就意味着：一是要从供需宽松的领域入手放开价格权利，要求供需双方均富有弹性，从而能对价格变化响应足够灵敏，同时又要求其他支撑条件，如生产环节的产能调整富有灵活性；可替代性的商品种类较丰富；市场组织体系发达且市场之间具有横向联系。这些条件本身同样需要一系列更广泛的、更基础的制度条件支持，如资本、劳动力、土地等要素市场的发育，而后的合理流动和有效聚集仍然需要相关制度、组织的支持。价格改革的启动链式牵引着一系列关联领域出现根本性变化。二是对供需紧张领域进行连续价格调整，为各方利益关系调整提供时间窗口，并最终放开价格权利。尽管价格调整本身没有改变定价机制，但向市场发出了连续、清晰的信号，即最终价格会回归均衡价格。双轨制成为传递供需条件、反映参与者行为连续调整的信号机制。它以阻力最小化的方式将市场机制这一制度楔子嵌入计划体系内部，通过在边际上有限放开价格权利，形成非人格化价格，构成调整短期供求、引导长期供求的特殊机制安排。

渐进调整意味着价格调整从一开始就不能反映所有有效信息。价格改革需根据具体问题情境进行精心审慎的设计，一开始放开地理分散、横向联系较少的农业生产，建立和培育边缘性市场，并逐步在城镇中引入市场试验；随着农业释放人口进入农副产品行业，再逐步放松相关市场监管；随着社会信念结构转换、改革接受度的上升，逐步放开化纤、棉布等供需调整相对灵活、可替代品类较多的轻工业部门；最后，再适时放开产能调整难度最大的重工业部门等。价格改革在具体推进过程中，首先聚焦于缩小工农产品价格剪刀差问题。大约经过一年的调查研究，根据南、北方新粮上市的时间差异，1979年2月至4月分不同品种在全国范围内陆续执行新的价格方案。随着农产品收购价格调整，销售价格是否变动成为关键问题，而销售价格的变动，需要对居民收入进行配套调整。这体现了内在于经济体系各组成部分的相互依赖关系。随后，市场机制开始发挥作用，尽管1979年初政府暂时停止调整销售价格，但市场做出强烈反应，购销价格倒挂导致大量“倒买倒卖”寻租现象。对此，价格、财政部门联合制定相关调整方案。其后，小商品价格从1982年9月至1984年10月分三批逐步放开。1986年、1987年价格改革思路逐步转为“调放结合，以放为主”。1993年全面放开粮价，放开钢材和机械产品价格；1994年放开煤

<sup>①</sup> 以物价改革方案的接受度为例，1984年2月和7月的两次调查显示，随着副食品价格放开，短暂的市场实践使很多群众对物价放开的态度由消极转变为积极。参见中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，北京：中国经济出版社，1986年，第18页。

价；1995 年放开油电以外的重工业产品价格，基本取消生产资料价格的双轨制。1998 年，在生产资料和日用消费品价格中，市场定价比重已分别达到 81% 和 93%，标志着价格改革主要任务基本完成。2015 年，在所有商品和服务中，市场定价比重达到 97%。2020 年 5 月，中央定价目录再次缩减。2021 年燃煤发电上网电价市场化取得重要进展，发电侧上网电价全面放开，同时取消工商业目录销售电价。考察价格改革的整体进程，前期价格放开加速了资本积累和中间性组织发育，为后期的价格放开创造了更富弹性的供需条件和组织条件，从而形成明显的梯次纵深推进特征。

总体上，完整改革路径的每一个横截面，都深度依赖于前期改革的绩效、一系列独立事件的历史性交汇、偶然因素的加入以及紧致耦合的关联制度展开。历史进程中的现实问题情境，赋予了这些改革方案以具体的“制度”含义。从改革过程来看，只有结合具体的问题情境，才能重建人与人、人与物之间的关联关系。而在不同的事件链条交汇下，决策者的信念结构、对制度知识的理解等，都会对改革的具体路径和绩效产生影响，并随路径依赖而逐渐放大。历史证明，我国价格改革的实施和新的价格体制的建立，有效促进了各类商品市场和要素市场的建设，成为推进中国式现代化的重要内容和制度保障。

#### （四）制度整体渐进的内在逻辑

在探索适配中国式现代化的经济体制过程中，有意识的制度设计是比较常见的。尽管很多经济学家更愿意强调中国经济体制的自发演进特征，但其理论逻辑的真正困境在于，个别探索如何在较短时间内转化为统一的集体行动。通过考察实际决策过程和相应历史文本，可以很明确地观察到顶层设计与实践探索互动的制度构建特征。有意识的制度设计与实践探索之间并不存在绝对冲突，重要原因在于社会主义市场经济作为资源配置的有效方式，内生于中国式现代化的实践探索。同时，发达国家与其他国家制度设计的成功或失败案例，人类业已建构起来的相关社会科学知识，深刻改变了我国经济改革的外部环境。作为后发国家，我国的经济改革始终有意识地将西方发达国家、原苏东国家的制度作为参照，并将制度设计和立法的有关理论，与自身的探索实践进行交叉验证，基于具体的问题情境开展制度建构和制度知识的创造性转化。这与我国不同历史时期多次明确“按照党历来要求的把马克思主义基本原理同中国实际相结合的原则，按照正确对待外国经验的原则，进一步解放思想，走自己的路，建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制”<sup>①</sup> 相一致。从决策内容上看，这种改革的总体方向是明确的。市场经济作为实现现代化的有效方式，在各方面的实践探索中，随着经济结构质态升级而不断形成

<sup>①</sup> 《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 347 页。

和丰富完善。政府在制度知识的创造、甄别、应用过程中发挥了至关重要的引领作用。改革过程中特别是早期阶段，在不同时间、不同地区创建的众多制度和政策都按照自己的内在逻辑运作，但整体的制度变迁始终存在着一种以适配现代化建设中的生产力发展、发挥市场机制作用为核心的向心力和内聚力。这种以明确的市场经济方向为核心的变革，最终推动整体制度的一致性转向，并在制度的自我完善和发展中，逐步形成了层次分明、系统完备、职能明确、彼此衔接的制度格局，根本制度、基本制度和重要制度之间逐渐实现衔接联动和动态匹配。

## 五、新时期推进中国式现代化对经济改革的任务要求

改革开放以来，结合推进中国式现代化的具体情境，符合中国国情、充满生机活力的经济体制机制不断经由实践创造并发展完善。党的十八大以来，我国实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构，为推动形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系奠定坚实基础。全面深化改革极大地外推了生产可能性前沿，重塑着经济体系内的激励约束机制，重构了经济运行的底层逻辑，牵引形成新的动态均衡。

进入新发展阶段，推进中国式现代化对深化改革提出了新的任务要求。一是我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动经济发展方式向更高级形态转变，要求构建高水平社会主义市场经济体制。在现代化建设的具体实践中，不少重要领域生产力与生产关系、生产关系内部的紧张关系依然存在。例如，户籍制度将人的特定身份与土地联系起来，人的生产空间、消费空间、社会空间、机会空间等出现分割，部分关键生产要素缺乏引导其流动和聚集的成熟制度框架，深层次制约着其他与之耦合的制度安排。二是世界百年未有之大变局加速演进，以人工智能、区块链、物联网、新一代通信技术等为代表的新一轮科技革命和产业变革深入发展，推动制造业生产方式、组织形态、商业模式的深刻变革，这些新形势新变化对经济改革提出新任务。三是经济社会系统复杂性的上升，对完善改革推进方式提出新的要求。具体体现为三个方面：第一，全面深化改革“深水区”“无人区”对改革系统性、整体性、协同性提出更高要求。改革开放以来，“摸着石头过河”形成非同时性、非同源性、非均衡性的制度安排，要求基于目标导向，系统梳理其共性因素和基础特征，形成内部逻辑一致的整体性制度安排，推动关键性、基础性的制度安排逐步成熟定型。同时，部分重点领域和关键环节的改革触及深层次利益关系，牵一发而动全身，需要对与之紧密耦合的制度安排进行同步调整，实现改革顶层设计与实践探索的有机结合。此外，重大技术变革使生产力得到极大解放，不但改变着生产函数和产生“创造性毁灭”的创新效应，而且对经济结构、社会结构等产生

着深远影响，这就要求进行前瞻性统筹安排，加强对各项关联性体制改革的整体设计。第二，改革形成的过渡性制度安排对建立成熟、定型制度形成制约。在  $t$  时点为满足功能性需要而产生的制度，可能会制约  $t+1$  时点的选择和变化方向，甚至出现相反的激励约束功能。大量过渡性制度一旦确立其合法性，由其形成的利益格局就有自我维持既有制度的动力，形成下一阶段改革的阻力。同时，随着各类法律、法规、政策等制度的逐步完善和制定、执行、监督、处罚等管理闭环的形成，非正式制度对突破性改革的支持力度越来越弱，基层突破正式规则的空间迅速收窄。第三，经济系统复杂性与改革能力的系统性缺乏存在结构冲突。现代市场体系中的专业化与劳动分工，本质是知识的专业化。我国现代化建设的一个内在动力，是在市场体系协调下加速精细化的知识分工。在经济发展与经济治理之间的竞赛中，经济发展通过引进和模仿前沿技术、管理制度等方式，在较短时间内迅速演进，而经济治理能力往往需要更长时间的迭代演化。这两种不同激励机制形成社会高度知识分工与治理能力之间的内在张力。

上述三对关系都是当前改革推进过程中的基础问题。在这种情况下，一条重要路径是在具体问题情境中推动边际改革创新，在顶层设计中更加突出改革路径的设置，分步实现整体制度从量变到质变。例如，2013 年以来部分改革采用的“1+N”推进模式。每一次改革文件的制定过程，都是一次导入信念、凝聚共识、细化落实的整合过程。在总体框架和改革方向下，根据方案成熟程度梯次推进，既控制风险，也为下一步改革创造观念条件和市场条件，并在风险可控的步骤下，使可行条件越来越成熟，逐步使改革收敛向初始目标。典型的例子是我国于 2015 年 8 月制定的《关于深化国有企业改革的指导意见》，后续出台了 22 个配套文件，由此形成了“1+22”改革方案体系。

另一条重要路径是基于问题导向，推进新时期综合性制度试验。在法律法规体系和各方面体制机制日益完善的社会历史条件下如何深化改革开放，是新时期面临的重要命题。2013 年以来，我国陆续设立 21 个自由贸易试验区，2022 年开展要素市场化配置综合改革试点，还有各地不同层次、主题多种多样的试点示范试验，都是在当前历史条件下对改革实施路径的积极探索。其中，综合授权改革试点是近年在中央改革顶层设计和战略部署下，根据全面深化改革的总体方向和要求，对改革推进方式的重大探索。典型特征是以清单批量授权方式，赋予符合条件的地方在重要领域和关键环节改革上更大自主权，即列入清单的事项实施备案管理，除明确要报批的事项，其他不再逐项报批。2020 年，深圳开始实施综合改革试点，中央以清单批量授权方式赋予其更多改革权限。2021 年，聚焦基础性和具有重大牵引作用的改革举措，上海浦东新区探索开展综合性改革试点；2023 年 3 月，浦东新区法规纳入我国基础性法律《立法法》。这是在新的问题情境下，在生产力发展水平高、经济社会场景复杂、改革基础好的地区，通过精准授权和完整授权，在现有制度前沿边

界上寻求重要突破的最新尝试，也是探索突破生产力桎梏的重要方法论。所有这些探索，都在不同程度地重塑基础性的权利关系，测试制度的弹性和张力，推动着制度的系统性重构和整体性优化。

在新的历史条件下，经济改革要立足新征程的总体目标和使命任务进行前瞻性、系统性、整体性研究统筹，核心内容是围绕构建高水平社会主义市场经济体制、推动高水平对外开放，推动各方面制度更好适配生产力发展要求。一方面，持续深化经济改革，推动市场在国民经济循环中更好发挥基础支撑作用。大生产与专业化分工使市场经济越是向前发展，它的各个部分、各个活动细胞之间的联系就越是扩展、越加庞杂。市场经济作为社会经济有机体的经络系统和循环系统，既在推动自己存在的基础——社会分工的深化过程中，不断强化自身的功能，又推动着经济循环向更高阶段发展。这要求始终坚持问题导向，充分激发市场活力，持续完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，加快建设全国统一大市场，深化要素市场化改革，建设高标准市场体系，健全促进共同富裕的保障机制，夯实内需发展基础，同步深化商品、服务、资金、人才等要素流动型开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，支持重大改革试点地区、改革先行示范区等探索创新，通过畅通国内国际经济循环的重要卡点、堵点，推动不同规模、不同所有制经济各展所长、有机衔接，打造现代化经济体系。另一方面，面对新一轮科技革命和产业变革，经济结构质态不断升级，产业分工更精细、更柔性、更迂回，产业模块、产业环节、产业链条、产业网络、产业生态紧密耦合，在产业互联、技术和数字赋能下发生更具创造性的融合演化。生产生活方式的加速迭代进化，要求深刻把握生产关系变革的多重逻辑，加快推进生产关系更迭。新兴技术发展极大解放了个体知识生产和应用的潜力，极大丰富了各类契约灵活安排的现实场景，经济组织的边界更具流动性且行为更加复杂。这就要求实现有效市场与有为政府的深度耦合、高效协同，建立对企业与企业、人与人、物与物、人与物之间关系性契约的流动联结更具包容性和适应性的制度基础设施，探索场景驱动的经济—技术—社会综合改革，不断完善新兴领域产权制度，强化企业创新主体地位，统筹推进教育、科技、人才等跨领域改革创新，推动创新链产业链资金链人才链深度融合，构建支持全面创新的制度环境，在推进中国式现代化的进程中不断塑造发展新动能、新优势。

〔责任编辑：张天悦〕