

## 以更大力度的改革开放落实稳中求进和推动高质量发展

### ■ 田国强 陈旭东



12月8日至10日召开的中央经济工作会议总结了2021年经济工作，分析了当前经济形势，部署了2022年经济工作。会议释放出了多个重要信号，是一次意义重大的会议，引起了社会各界的广泛注意，媒体、业界、学界有许多解读，被认为是“解放思想、政策纠偏、重塑共识”的会议。会议实事求是地指出了我国经济发展当前面临的需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，重提“坚持以经济建设为中心是党的基本路线的要求”，强调“调整政策和推动改革要把握好时度效”，指出要“加强统筹协调，坚持系统观念”的科学决策，明确了2022年“稳字当头、稳中求进”的工作总基调，继续做好“六稳”“六保”工作，坚持创新驱动发展，以高水平开放促进深层次改革、推动高质量发展。这些为下一阶段经济工作给出了短期应对和中长期改革治理的指导方针。不久前召开的十九届六中全会也强调，必须实现创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的高质量发展。

中央经济工作会议指出的当前经济发展的三重压力，加上一些其他现状问题，让中国经济何去何从充满不确定性。与此同时，一些政府部门管制不断加强的所谓改革、政策和多行业规范调整没有把握好时度效，力度过大、过急、过频、过激，导致监管、整顿过度，叠加共振，市场主体活力及其预期下降，及企业信心不稳，承载了中国绝大部分就业的中小微企业经营

面临较大不确定性和困难，运行复苏缓慢，乃至一些中型、大型企业也出现经营困难加剧趋势，投资增速也有回落风险。此外，也出现了**原则肯定、具体否定，落实不到位的空心化现象**，使之中央部署、改革大政方针无法完全落地。

更令人担心的是，由于市场化改革的实施过程中出现偏差，辅助、配套改革措施不到位，一出现问题，就轻易地否定其必要性，认为是市场化改革的错，否认其改革大方向，想走回头路。这些是导致各界对中国经济增长和发展预期减弱的重要原因。

那么，如何破解经济发展面对的“三重压力”，落实稳中求进和推动高质量发展，怎样才能实现创新驱动呢？“不谋全局者，不足谋一域。”我们认为，这需从总结正反两方面的经验，从历史视野、实践探索和理论高度三个维度来得到答案，同时在研究解决这些问题时需要有一般均衡分析系统思维的综合治理理念和全局观念，而不是孤立地看问题。我们既要考虑中国国情、中国特色，也要基于世界上高质量发展和创新驱动发展的规律性认识，来处理**短期政策应对和中长期改革治理、一般性和特殊性、规律性和特色性以及市场化改革和加强管制的改革这四大辩证关系**，从而稳中求进，短期政策应对和中长期综合改革治理**不仅要有决策的科学性，更要有谋划的艺术性**。并且，这样的决策和谋划应经受得住历史、实践和理论的印证、检验及逻辑推理。

改革开放 40 多年来的历史经验和实践探索表明，松绑放权的市场化改革和对外开放之下要素资源在竞争机制、激励机制引入后的自由流动、优化重组，是中国经济持续高速增长的关键因素。进入新发展阶段后，中国经济发展的目标从过去更注重量的增长速度转向更注重质的提升和增长的持续性，并且更强调让发展的成果为全体人民所共享，同时经济发展所面临的内外部约束条件也发生了深刻的变化，尤其是资源、能源和生态环境越来越成为紧约束、硬约束。发展目标和约束条件的改变，意味着过去高消耗、高排放、高污染的要素驱动型粗放发展模式越来越难以为继，必须向创新驱动型集约发展模式转变。

2022 年是邓小平南方谈话 30 周年，重温 1992 年邓小平在谈话中所讲的“发展才是硬道理”“能发展就不要阻挡，有条件的地方要尽可能搞快点”“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”等观点，至今依然具有很强的现实指导意义。面向未来，我们要为更大力度的改革开放鼓与呼，营造有利于市场导向改革、民营经济发展的宽松政策和舆论环境，从系统思维出发建构中国特色宏观经济综合治理框架，统筹解决周期性、外部性问题与结构性、体制性问题，总体政策上保持相对宽松、稳定，避免政策调整过大、过频引发叠加共振效应，同时进一步向市场化、法治化改革和全方位、制度型开放要增长红利与发展动力，将稳中求进和高质量发展的方针政策落到实处。



进入新时代

新华社发 徐骏 作

## 一、中国经济稳中求进和高质量发展面临的短期风险和中长期瓶颈

中国经济面临着一系列新的短期下行风险和中长期的瓶颈制约。从外部环境看，美国针对中国的贸易和技术封锁持续加码，并开始与日本、欧盟形成联合对华阵线，加上新冠病毒的变异、疫情的反复已使得许多国家意识到产业链、供应链的问题，开始进行在地化、多元化的布局，西方国家很可能 2022 年会在疫情防控上全面放开，加上中国全面清零等严格管控措施，有可能会加剧全球产业链和供应链的外移调整。从国内来看，居民收入和消费信心不足，叠加疫情防控期的延长，消费需求的恢复增长有不确定，再加上前面提及的管制不断加强的改革、政策和多行业规范调整力度过大、过频、过激，导致监管过度，叠加共振，市场主体活力下降，企业经营困难。供给侧的冲击和需求侧的收缩，使得中国经济增长的预期转弱和市场主体信心不足，预期下降。

面对中国经济出现的新的下行压力，跨周期调节政策要考虑的不只是短期经济波动，更要着眼于中长期，向市场化改革和开放要红利。过去 10 多年来，中国经济增长的持续下行，有周期性、外部性因素，但更关键的还是制度性、结构性因素。这反映到社会舆论环境上，就是诸多反市场化改革、反开放、反民企的论调时有出现。殊不知，中国改革之所以在过去 40 多年取得巨大成就，除了坚持党的领导、坚持社会主义、社会稳定之外，一些新的因素包括：较大程度上的经济选择自由、松绑放权的改革、引入竞争

机制、对外开放、民营经济大发展，中国的巨大成就正是在这样的基本制度性市场化改革下才取得的。然而，由于市场化改革的不深入、不彻底，中国经济高质量发展还面临诸多瓶颈制约。具体来看，对应五大新发展理念，主要包括以下几个方面。

**第一，发展驱动的创新度。**目前，我国整体上还处于要素驱动向效率驱动、创新驱动转型的半途之中，创新体系整体效能还不强，政府行政干预过多，创新要素在不同创新主体之间尚未实现自由、充分的流动和组合，使得创新资源配置面临分散、重复和低效的问题。政产学研在基础科学创新和应用技术创新中存在角色分工定位不清，导致产出效益不高、成果转化滞后、价值创造低下。反映到经济领域，就是尽管中国产业门类齐整，但是大而不对的特征也十分明显，关键基础材料、产业技术和核心基础零部件等方面的对外依存度比较大，一旦外部环境收紧，就面临“卡脖子”的现象。

**第二，发展过程的协调性。**无论从城乡、区域、产业、收入等经济结构关系来看，还是从经济发展与社会发展的关系来看，发展的协调性、全局均衡性都存在较大的提升空间。这部分是过去所实施的非均衡发展战略所导致，也是高速增长阶段的一个阶段性特征。其中，在区域经济结构上，国家已经注意到区域经济的分化，陆续提出了多个区域经济振兴计划，但综合治理不足，内生动力不强，效果并不明显。这就涉及到新时期国家发展战略的调整，即从过去的非均衡发展战略向均衡发展战略转变，基于系统思维、全局观念的一般均衡综合治理来统筹各项政策和改革措施的制定，避免头痛医头脚痛医脚。

**第三，发展模式的生态性。**发展的目的是为了人民、为了人民的美好生活，而不是一味追求 GDP 指标。如果这个观念不真正树立起来，就会出现长期以来经济发展中出现的先污染后治理现象，牺牲后代人乃至当代人的生活质量来追逐官员的短期政绩，一些重点区域、重点行业污染环境的问题仍然十分突出。并且，由于经济发展方式转变不到位，单位 GDP 的资源消耗、能源消耗也依然非常高，单位 GDP 能耗差不多是世界平均水平的 1.5 倍。当然，这与中国具有让其他国家受益的相当完整供给链，为世界提供了相当比例实物，是一个实体经济的出口大国有关。作为人均 GDP 还较低的最大发展中国家和中等收入国家，中国也需要防止能源消费总量和能耗强度的控制影响经济发展，自缚手脚。

**第四，发展格局的开放度。**改善外部环境，构建良好的国际关系，尤其是加入 WTO，通过开放倒逼改革为中国经济发展插上了腾飞的翅膀，也使得中国经济深度融入经济全球化的历史进程，但是与中国现代化建设的目标相比、与世界主要发达国家的经济开放程度相比，中国还有不小的提升空间。当然，这也与中国经济尚未实现向创新驱动的转型、核心竞争力不足有关。过去，我们一直处于“要我开放”的被动开放状态，需要加快向“我要开放”的主动开放状态转变，利用中国的超大规模市场优势积极参与更高标准、更高水平的国际自由贸易协定，用更高水平的开放倒逼更深层次的改革。

**第五，发展成果的共享度。**在让一部分人、一部分地区先富起来的政策带动下，中国经济打破了过去计划经济体制下那种干多干少一个样、干和不干一个样的吃大锅饭分配模式，极大地激发了人们创造财富的积极性和能动性，带来了国民财富的急剧增长，但与此同时也存在着当前中国基尼系数和高低收入比均处于较高水平的问题，中国的收入差距在世界范围看处于中等偏高的水平，而且社会流动性也开始放缓，财富的代际传递加强，高低收入阶层均存在阶层固化的现象，**起点公平、机会公平未得到很好保障，中等收入群体难以持续发展壮大。**当然，导致这些问题的原因之一也与发展成果的衡量标准没有多元化有一定的关系。现在一个常用标准就是用平均或人均来表达发展成效，这当然是一个度量经济发展的进步指标，但也有很大的问题，一大问题就是没有注重平等，使贫富差别巨大问题被平均掩盖掉了。这些都是与共同富裕的中长期国家目标不兼容的。

## 二、中国经济稳中求进和高质量发展迫切需要更大力度的改革开放

做好经济工作，必须弄清楚改革与发展、稳定和创新的内在辩证关系以及政府与市场、政府与社会的内在关系。鉴于中国经济短期内出现新的下行压力，在总体宏观经济政策定位上还需要保持相对宽松的基调，使积极的财政政策真正积极，稳健的货币政策真正稳健。财政政策需要出台面向基本民生的收入补贴措施和减税降费政策，提振消费需求，同时经济下行压力加大，特别是在疫情严控或时不时熔断的情形下，仍需延续中小微企业税费减免政策和加大就业稳岗补贴，扭转中小微企业生存危机和发展困境，激发市场主体活力。货币政策同样需要对中小微企业和薄弱环节进行定向扶持，防止经济进一步分化，同时用好绿色货币政策工具加大对绿色经济投资的支持，启动经济新增长点，对冲经济下行趋势。此外，针对一些行业的调整，也应该采取渐进而不是急剧式、一刀切的不断加强管制和结构调整，要防止出现政策叠加共振效应，一些大型房地产企业的债务违约困境及其对房地产和金融市场的潜在冲击需要正视。

当然，以上政策应对主要针对需求收缩和供给冲击的压力，应对短期稳中求进问题和中长期高质量发展，更迫切、更重要和更根本还是要靠深层次的结构性和体制性改革及其治理，这是应对预期转弱压力的最有效对策。当前，社会上一些人因市场化改革的实施过程中出现问题，产生一些偏差，就轻易地否定其必要性。他们没有意识到，一个必要条件还需要许多其他辅助条件，才能转化成为充分条件，将事情做成。导致的结果就是将必要性和充分性混为一谈的倾向，许多市场化改革的举措本来大方向正确，但由于综合治理的改革不到位，辅助、配套改革措施不到位，一出现了问题，就认为是市场化改革的错，否认其改革大方向，想走回头路。这也是导致各界对中国经济增长和发展预期减弱的一个重要原因。

为此，要坚定不移地坚持市场化改革开放的基本国策，形成更大力度的改革开放鼓与呼的和谐气氛和良好的营商大环境以及具体措施，避免原则肯定、具体否定的空心化，使得中央部署、改革大政方针无法落地，更要

避免极端的民族主义和极度的民粹主义，避免经济问题行政化或过度政治化，以及专讲空话、套话、盲目自大的官僚作风。只有这样，才能形成有利于市场化改革、民营经济发展的政策环境及社会舆论的宽松环境和共识，释放被不合理体制扭曲禁锢的活力，让企业和社会的信心为之一振，真正让市场在资源配置中发挥决定性的作用，让政府更好而不是更多地发挥作用，深入推进公平竞争政策实施，扭转经济增速过去 10 多年来持续下滑的态势，真正形成各种所有制经济共同发展的所有制中立、竞争中性局面，保持经济政策的稳定性和连续性，才有可能推动经济的稳定、发展和创新。

长期以来，中国经济全要素生产率的提高也主要来源于盘活生产要素、激发工作动力等这样的提高效率的市场化改革开放，而不是主要靠技术进步。如能进行市场化深层次制度性改革，提高市场效率和激发人们的积极性，会产生极大的意外效果。改革开放以来的历史经验、实践探索和理论逻辑都表明，改革与不改革，中国经济增长速度相差近 3 个百分点。

从历史经验和实践探索看，如 1978 年确立的改革开放国策和工作中心转移到经济建设上来，带来到 20 世纪末工农业总产值翻两番目标的大幅度超额实现，年增长率 10% 左右，比 7% 的预定经济增长率超过了近 3 个百分点；1992 年中国经济面临困境之际邓小平南方谈话对市场经济体制的定调，给中国带来 20 多年的经济大发展；2001 年中国加入 WTO，以开放倒逼市场化改革，又推动中国经济高速发展了 10 多年，从入世时全球第六大经济体跃居第二大经济体，使中国改革开放以来前 30 多年的经济增长率达到 10%，让中国经济一举成为世界经济大国。

从针对未来中国经济增长的理论逻辑和量化分析来看，也是如此。2015 年 7 月，四位华裔经济学家在美国国民经济研究局（NBER）工作论文《1953 年以来的中国经济》中通过标准宏观分析工具的量化研究对 1953—2012 年中国经济增长进行因素分析，并对 2012—2050 年的未来经济增长做了预测，分别以改革开放前后各因素的贡献作为假设进行预测比较，其结论之一也是改革与不改革，其对经济增长的影响差别巨大，年均增长率相差近 3 个百分点。我们几年前的宏观经济分析报告也进行过这方面的量化分析，得到了类似结论。

面向中长期的未来，中国只有坚定不移地为改革开放鼓与呼，通过真正深化制度性、市场化改革和扩大全方位、制度型开放，扩大市场准入，促进公平竞争，改善营商环境，同等对待国有企业和民营经济，社会和企业的信心肯定会为之一振，经济增长和经济发展才会有大的改观。改善营商环境的市场化改革与不是市场化的“改革”，经济增长率大概率仍将会相差几个百分点。

站在新的历史起点上，改革已进入深水区、开放也已进入新阶段，需要有啃硬骨头、涉险滩、闯难关的勇气和决心，更加尊重市场在资源配置中起决定性作用的一般经济规律，更好而不是更多地发挥政府作用，以全方位开放倒逼深层次制度改革，谋求更大的发展空间。具体而言，深层次制度

**改革有三大重点目标任务：**一是形成具有包容性的现代化经济体系；二是提升依法治国能力和政府执行力；三是建立民主法治、公平正义、和谐透明的良好社会规范和秩序以及有效的社会治理体系，这三点其实也是现代国家治理体系的三要素。

**其一，包容性经济制度是经济长期增长、高质量良性发展及国家繁荣富强的必要条件，**任何一个国家如果不实施包容性的经济体系，在经济发展方面如果是汲取性的，肯定不行，不具有可持续性。中国历史上的文景之治、开元盛世、贞观之治、康乾盛世等时期的轻徭薄赋政策，都是施行了相对包容的经济方面的国策，促进了经济增长。当然，**包容性经济制度不是充分条件，**市场经济有“好”和“坏”之分，好的包容性市场经济，还需要与**国家治理的另外两个要素——政府和社会相结合，**发挥好的、恰当的作用，才能共同构建起现代国家治理体系，才能实现良性的高质量发展，真正成为得到各国信任和拥护的世界强国。

**其二，建立让市场在资源配置中发挥决定作用的现代经济体系，**需要以**改革、发展、稳定、创新和治理五位一体的综合改革方式**进行治理，建立有能、有为、有效、有爱的有限政府和实现国家治理现代化。有能主要是讲政府执行力的问题，有为讲的是政府的作为问题，在应该作为的地方不缺位，有效是政府行政的效能和效率的问题，这三点主要是处理好政府与市场的关系问题，以促进有效市场形成为导向，有爱则是讲处理好政府与社会的关系问题。

需要强调的是，处理好政府与市场、政府与社会的关键是政府的边界定位一定要恰当。现在的一个误区是**将有效市场和有为政府视为两个完全独立的维度和变量。**此外，**将有为的政府和有为政府也视为一谈，**并认为**有限政府是基本不管的政府。**这些误区的后果就是政府有为的程度越来越大，而需要有为的地方却缺位。政府的恰当定位是根本的，是自变量，而市场是否有效在很大的程度上是因变量。只有政府的边界定位恰当，才能导致有效市场与和谐社会。同时，**有为的政府和有为政府也是两个不同概念，有为的政府是有为而不过位，而后者却容易导致缺乏边界的事事有为，**出现**政府角色的越位、错位。**比如，导致行政干预市场，干预经济活动的程度近几年越来越大，以及前面提及的多行业政策调整过大、过频导致风险叠加共振，企业信心不稳，经济下行压力加大。

显然，我们界定的**有限政府不是基本不管的政府，而应该是有能、有为、有效、有爱的有限政府，**也就是在维护国家、社会、市场良好秩序的大前提下，凡是市场能做好的，让市场去做，市场不能做好的，特别是在公共服务方面，政府应发挥充分作用。这样，政府治理的边界一定是有限的，应基本限定在维护和服务上，只有这样才能导致有效市场。当然，发展阶段不同，其维护和服务的内容会有很大不同。特别对转型经济体，还不是一个有效市场。一方面是标准经济学教科书中所界定的市场本身的失灵，而政府又没有去补位，另一方面是由于政府的过位、错位所造成人为的市场失灵，而政府又没有从中抽身。两方面原因的任何一个发生，都会导致

无法形成有效市场。这时，政府就比“守夜人”政府要发挥更大、更好、更有执行力的作用，比如政府启动和主导改革，建立和完善有利于经济发展、创业创新的现代市场制度等等。

其三，从国家治理的角度看，只关注经济和政治、市场和政府远远不够，还要考虑社会的维度。政府不应也不能把所有社会治理的职能都揽于一身，社会组织在协调各方利益、共享公共资源、促进公平正义等方面可对政府形成很好的补充和替代作用，这就要求政府将自身管不好也管不了的领域交给社会组织来自我管理。特别是在当前共同富裕成为高质量发展的目标之一，社会作为第三次收入分配的主体，也要在市场一次分配主体和政府二次分配主体之外，发挥重要的作用。当然，社会捐赠属于社会中民间自发个人行为，是基于自愿、非强迫的原则，而不是通过其他手段来共享个人财富，否则将会损害市场主体的积极性，弄不好会导致共同贫穷而不是共同富裕（如计划经济年代）。

### 三、中国经济稳中求进和高质量发展有赖于新发展理念的真正落地

正反两方面的历史经验教训、中国经济的发展实践数据和市场经济的内在理论逻辑，无不揭示了市场化改革及高度的对外开放对保持经济持续稳定增长和高质量发展的至关重要性。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，深刻揭示了中国经济实现更有效率、更加公平、更可持续的高质量发展的必由之路，是中国在新时期以深层次制度性改革和制度型开放破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势的战略指引，需要综合施策让改革开放大政方针和新发展理念落地，其根本是要界定和处理政府与市场、政府与社会的内在关系。

需要注意的是，无论是实现稳中求进的短期政策应对还是中长期高质量发展的改革治理，都要从全局观点和系统思维来综合考量经济发展、风险防范和改革治理的问题，因而需要采用动态联动、一般均衡的综合治理分析框架，做到科学性、严谨性、时代性、针对性、前瞻性、思想性的有机平衡，从理论逻辑、实践真知和历史视野三个维度来分析各项政策和改革措施之间的联动影响、风险传导机制，避免出现政策调整的叠加共振放大效应以及此消彼长的结构性失衡问题。

第一，正确处理政产学研的关系，夯实创新驱动发展的体制基础。创新分为两种，一种是基础研究的创新，这个主要靠政府、大学。由于基础科学创新往往周期长，见效慢，但外部性巨大，从长远来说，基础性研究关系到国家的安全，社会的稳定，经济的高质量发展，要有前瞻性，但这种投入常常是亏本的，逐利的企业一般不愿意去做，这时，政府及大学就需要补位，需要投入人力和资源去做，所以要靠国家。然而，创新不仅仅是基础研究创新，还包括应用科技、管理、商务创新。二者一个立足长远，一个立足当下，不可偏废，不对立。由于应用科技和商务创新是要冒巨大风险的，失败率极高，应充分发挥更具活力和创新力的非国有企业、民营



企业的作用，尤其要响应第四次工业革命数字化、智能化、智慧化趋势，促进中国经济新旧动能的转换。

这样，政府要以**基础科学创新和公共创新资源为抓手，建立对基础科学研究和原创性研究提供长期稳定支持的机制**，使得一些产出相对不确定但一旦成功将具有较大正外部性的“慢研究”“深研究”和“冷研究”也能够得到稳定支持，并进一步完善国家科学中心和国家实验室管理制度，实施有利于潜心研究和创新的学术评价体系，引导高校和科研院所将其主要精力投入到基础性研究和共性技术研究上来。为此，要进一步强化科研成果知识产权的转化、运用和保护，应以市场机制为杠杆来推动科研成果知识产权制度改革，赋予科技领军人才更大的技术路线决策权、研究经费支配权和配套资源调动权，推动科技领域的松绑放权改革，优化科技创新生态环境。

与此同时，要充分发挥企业在技术创新方面的主体作用，目前我国超过70%的技术创新和新产品开发是来自于民营企业，还有进一步提升的空间。创新本质是靠竞争驱动而不是一些经济学家认为靠垄断驱动的，**竞争才是原动力而垄断不是**，是竞争导致利润下降驱动了创新，而创新带来了垄断利润，从而导致新的企业进入而增加了市场竞争这样一个反复动态博弈的过程。因此，要善于运用市场竞争机制激励企业创新投入，通过竞争环境的营造培育一批具有一定自主创新能力的创新型领军企业尤其是民营企业，并依托这些企业加强产业技术预见性判断和研发路线图研究，加强前瞻性应用基础研究，有助于引领前沿技术创新并推动商业化运用，以及加强立足中国的技术创新与世界的联系纽带。

**第二，加强协调发展的引导，促进多方面多维度的均衡联动发展。**协调发展是一个综合治理的问题。在研究解决具体现实问题、进行政策和改革研究时，要区分短期和长期最优、局部和全局最优、最佳和次佳。要知道，最优分多层次，有短期和长期之分，有局部和全局之分，有最佳和次佳之分。随着制约条件增加，最优结果可能只是次佳、次次佳、次次次佳等。并且，局部、短期最优往往不是全局、长期最优，甚至有可能对全局和长期发展带来严重后果，这就是为什么在**分析解决重大现实经济问题时，特别是协调发展方面，必须要有长远视角、国际视野、全局观点、系统思维、综合治理和风险防范的一般均衡分析**。比如，对单一市场的马歇尔局部均衡分析方法所得到的最优只是局部最优，即局部有效率，但往往会造成全局的无效资源配置。

其中，在区域发展方面，上世纪80年代，邓小平曾提出“两个大局”的战略构想。其中，“一个大局”是沿海地区加快对外开放，先行先试，较快地先发展起来，内地要顾全这个大局。另“一个大局”是沿海地区发展到一定时期，拿出更多的力量帮助内地发展，沿海地区也要顾全这个大局。同时，内陆省份也需要积极向沿海省份学习，尤其是要在法治环境、市场环境、政务环境等营商环境建设上，在为民营企业发展消除非市场因素障碍方面，主动对标国内一流标准，紧密结合当地实际，进行条分缕析的比

照、剖析、改进、提升，敢于破除部门利益藩篱，善于转变行政治理方式，将松绑放权的改革引向深入。

从全国层面来看，**一要坚持中央统筹与地方负责相结合**，一方面既要加强中央对区域协调发展新机制的顶层设计，以长三角一体化发展为样板促进先进经验推广，另一方面也要明确地方政府的实施主体责任，以充分调动各个地方政府按照区域协调发展新机制推动本地区协调发展的积极性、能动性和创造性。**二要坚持针对性与公平性相结合**，既要因地制宜针对不同地区的实际制定差异化的政策，也要注重推进区域一体化建设，维护全国统一市场的公平竞争，防止出现政策洼地、底线竞争和地方保护主义等问题。**三要建立东部发达地区与中西部和东北欠发达地区之间的区域联动机制**，补齐困难地区和农村地区的公共服务、基础设施等短板，促进发达地区和欠发达地区的平衡协调发展。

**第三，深化环境监管体制的改革，满足人民对于美好生态的需要。**一方面，由于环境资源具有外部性、公共资源和公共物品的特性，因此政府在环境污染治理中的宏观控制和监督是环境资源可持续利用的重要保障。另一方面，由于信息不对称、道德风险等原因，需要通过市场机制的激励约束手段将环境外部性内在于企业和地区经济发展中，推动要素市场化改革和绿色低碳市场体系构建，这是有效降低环境污染，实现合理使用资源的重要途径。同时，还要形成大众都关心和维护、保护好环境的社会规范。这三种制度安排就是**政府治理、市场激励和社会规范**，即通过“晓之以理和导之以利”的“胡萝卜加大棒”，久而久之，慢慢形成一种无欲无纲的大家都自觉遵守的社会规范这一非正式制度安排。

其中，**政府的作用至关重要，要多管齐下，建立健全减污降碳的激励约束机制。**一要制定、完善、落实好相关生态环境保护的法律、法规，以稳定的体制机制和法治化的手段保护生态环境。**二要建立健全生态环境保护的评价、考核、奖惩制度**，发挥政绩考核指挥棒的作用，自上而下在各级政府间理顺监管和激励机制。**三要**加强环境公共基础设施建设，增加优质环境公共产品和服务的供给，满足人民群众对优质生态产品的需要。**四要**制定和实施好促进生态环境保护的公共政策，通过政策引导企业、非政府组织、个人等各类社会主体积极参与到生态环境保护中来。

同时，当下世界能源结构正从碳能源轨道向光能源、硅能源、氢能源、再生能源切换，**加快建设“光伏、特高压、新能源”三位一体系统**，是中国突破围堵或遏制的重大战略突围点，分别对应着新能源发电、能源传输和新能源汽车领域，这些都是今后乃至世界能源体系的根本性发展方向。通过加速构建以煤炭和新能源优化组合的新型电力系统来建立低碳能源体系以确保能源供应，也是中国应对气候变化实现“碳达峰”“碳中和”战略目标的重要保证。并且，能源低碳发展的新革命已成为世界各国的共识，是今后取之不尽、用之不竭的经济有效能源的根本发展方向。对中国而言，这恐是一场比半导体更重要的竞赛，可极大避免能源短板和发动机等国家经济安全问题。

**第四，推动深层次制度性的开放，构建国际国内双循环发展新局。**对外开放对高质量发展异常重要。当前，世界各国围绕全球经贸规则的博弈日趋激烈，新冠疫情又推高了全球经贸合作的壁垒，同时新技术革命也推动新领域的规则、标准不断出台，这些都要求中国必须深化规则、监管、标准等制度型开放，在参与乃至引领相关领域更高标准的全球性经贸和投资规则设计、调整的过程中，构建更加紧密稳定的全球经济体系，更好地维护中国的国家利益，并促进、倒逼国内经济改革深化，在更高水平上推动国际国内双循环的相互促进，增强供应链、产业链黏性，实现商品服务要素的优化配置和经济高质量发展。尽管面临逆全球化思潮和贸易保护主义的干扰，但是零关税、零壁垒、零补贴、加强知识产权保护、创造公平竞争营商环境等依然是开放体系下全球经济贸易和投资的方向。

为此，中国要进一步提升对外开放层次和水平，扩大包括金融业在内的服务业和高端制造业开放，对标国际最高标准自由贸易和投资保护协定，不断提高贸易投资的便利化、法治化、国际化水平，推动经济全球化朝着更加**开放、公平、普惠、平衡、共赢**的方向发展。同时，中国要利用开放倒逼进一步完善对外商直接投资实施准入前国民待遇加负面清单的管理体制，建立健全事中、事后监管体制；积极推动知识产权保护、国有企业、政府补贴等领域的新型规则设计。在知识产权保护层面，应立足于进入创新型国家前列的远景目标，逐步对接 CPTPP 为代表的更高标准知识产权保护条款。在国有企业方面，应遵循竞争中性原则，从维护市场公平竞争的角度出发构建符合我国国情的竞争政策规则体系。在政府补贴领域，应遵循《WTO 补贴与反补贴措施协议》的基本理念和原则，逐步推动从专向性补贴向功能性补贴的过渡。这些措施将会在很大程度上增加外企与中国做生意的吸引力，从而一定程度上化解或破解美国对中国的围堵或遏制，有利于资源、技术和人才的引入和创新，从而推动高质量发展。

整体上，中国要以进一步的扩大开放来促进国内市场化改革深化和营商环境优化，坚持毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，特别是民营经济的发展，以**竞争中性、所有制中立的原则进行体制性、结构性改革，形成国企、民企、外企公平竞争和竞相发展的良好市场环境，激发市场主体活力和企业家精神**，让企业家成为高质量发展生力军，夯实高标准现代化市场体系的微观基础，在更高水平、更深层次上充分挖掘国内外优质的资本、技术和人才资源为我所用，让市场在资源配置中真正发挥决定性作用，为“双循环”新发展格局构建提供规则制度基础，增强中国经济创新驱动能力，推动产业结构快速升级，在高水平开放中实现中国经济的高质量发展，形成正反馈效应。

**第五，政府、市场与社会共同发挥作用，以系统思维推进共同富裕。**现实中，人们对于什么是共同富裕、如何实现共同富裕，还有很多认识误区。例如，一些人主张追究民营企业和民营企业家的“原罪”，搞杀富济贫、杀富致贫，忽视市场化改革中早期特定历史时期的时代背景。不重视起点平等和机会公平，甚至主张回到计划经济时代的绝对平均主义和大锅饭，

忽视不同经济主体的禀赋差异，不知道绝对平均必然会导致绝对贫穷，会造成养懒汉的现象。一些人置中国尚处于社会主义初级阶段这一最大国情不顾，提出至少在现阶段看来不切实际的高福利诉求，将共同富裕寄希望于政府二次分配和社会三次分配“分好蛋糕”，而忽视市场一次分配“做大蛋糕”这个收入分配的主渠道。

**市场不仅是配置资源的基本渠道和激励机制，也是共同富裕的第一步和最重要的一步**，必须尽可能通过全面深化市场化改革、进一步完善市场体系来改善初次分配格局，发展经济，将“蛋糕”做大，这是共同富裕的基础，否则会导致共同贫穷，所以还是要首先注重效率原则。当然，仅靠市场不能实现共同富裕，还需政府的适当作用。现代微观经济理论中的公正定理告诉我们，只要每个人的初始禀赋（包括物力资本和人力资本）的价值相同，则**市场自由竞争机制将可同时导致资源的帕累托有效和公平配置**。这里的公平是指每个人都偏好自己所获得的东西，这种既考虑主观也考虑客观的公平也是经济学中所定义的公平。也就是说，在理论上，只要尽可能有一个平等的竞争起点（政府可以通过税收和给每个国民同等基础教育尽可能达到这种起点平等），然后通过自由竞争的市场运作就可以达到既有效而又相对公平的社会公正结果。

面向共同富裕的目标，政府在二次收入分配和保障起点公平上可以做的还有很多，如教育在人力资本上的投资作用，税收在收入分配上的调节作用，社保在改善民生上的支撑作用。这些通过政府保障起点平等，通过市场效率达到共同富裕的制度性安排至关重要。尤其实现**12年义务教育刻不容缓，9年义务教育不适应高质量发展的需要，特别不利于共同富裕目标的实现**。外部看世界上110个左右的国家和地区是超过九年义务教育的，内部看许多低收入地区，特别是农村青少年无法完成高中教育，导致了很大的起点不公平，从而导致了一系列严重后果，包括社会流动性不足的问题。然而，个体能力的差异以及经济活动中无处不在的不确定性，也会导致收益结果的不同，因而还需要建立社会主体自主自愿基础上的社会捐赠机制，通过这样的第三次分配来进一步促进共享型社会发展和共同富裕，真正让改革发展的成果为最广大人民群众所共享。