

· 研究阐释党的二十届四中全会精神 ·

健全推动高质量发展体制机制的 系统集成进路^{*}

陈晨子

【摘 要】健全推动高质量发展体制机制，是“十五五”时期重要的战略部署。“十四五”期间，我国在高质量发展体制机制建设方面取得了积极进展：要素配置由分散供给逐步转向协同配置，政策体系从单点发力迈向协同发力，治理机制也从条块分割向协同治理持续探索。面向“十五五”，高质量发展体制机制创新仍面临发展不平衡不充分、国内大循环存在卡点堵点、新旧动能转换任务艰巨、重点领域仍有隐患等现实挑战。为此，“十五五”时期必须坚持党的全面领导这一根本原则，牢牢把握有效市场和有为政府相结合的核心逻辑，系统推进体制机制创新，着力构建高效协同的要素配置体系，打造集成协同型的政策支持体系，健全多元共治的治理体系，充分激活高质量发展的核心动能，为实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展提供坚实的制度保障。

【关键词】系统集成 高质量发展 体制机制建设 有效市场 有为政府

【作者简介】陈晨子，管理学博士，南京工业大学马克思主义学院副教授。

^{*} 本文系江苏省社会科学基金一般项目“高校、家庭、社会协同构建红色文化教育体系研究”（19JYD004）、江苏省高等教育学会评估委员会课题“基于 OBE 理念的新工科课程思政建设质量评价体系研究”（2021107）的阶段性成果。

【中图分类号】A81 【文献标识码】A

【文章编号】2097-1125(2026)06-0005-23

一、引言

“十五五”时期是我国迈向2035年基本实现社会主义现代化目标的重要阶段，必须准确把握国际国内形势变化，坚持新发展理念与系统观念。^①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称《“十五五”规划纲要》）将“以推动高质量发展为主题”^②纳入“十五五”时期经济社会发展的指导思想，明确了体制机制创新必须服务于经济实现质的有效提升和量的合理增长的总体要求，健全推动高质量发展体制机制是落实这一主题的重要内容。习近平总书记指出：“谋划和推进改革，必须坚持系统观念、全局观念，强化战略思维、辩证思维，分轻重缓急，更加注重系统集成。”^③这一重要论述既为新时代全面深化改革、推动高质量发展提供了根本遵循，也明确了系统集成作为改革方法论的核心要义。系统集成是以系统观念为核心、以管理学协同理论为基础的改革方法论与实践范式，它打破领域、层级、区域间的制度壁垒，通过资源整合、机制联动、政策协同与流程再造，实现改革要素与发展环节的深度融合，推动制度优势转化为治理效能。其核心要义是摆脱在传统条块分割下的碎片化发展困境，通过要素重组、流程重构与主体协同实现各领域、各环节工作的同频共振，这也是新时代推动高质量发展体制机制创新的根本方法论遵循。

“十四五”时期，我国运用系统集成思维在要素配置、政策体系、治理体系等方面推动协同转型，取得了阶段性成效。面向“十五五”时期培育新质生产力、畅通国内大循环、统筹发展和安全的新任务，高质量发展体制机制创新需要在既有成效基础上进一步聚焦短板弱项。《“十五五”规划纲要》在分析国内发展环境时指出，“发展不平衡不充分问题仍然突出，周期性、结构

① 参见杨宜勇、贾康、祁述裕等：《“十五五”时期经济社会发展笔谈》，《党政研究》2025年第3期，第4页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社2026年版，第6页。

③ 《更加注重系统集成，使各方面改革相互配合、协同高效——论学习贯彻党的二十届三中全会精神》，《人民日报》2024年7月24日。

性、体制性问题相互交织；有效需求不足，供强需弱矛盾突出，国内大循环存在卡点堵点；新旧动能转换任务艰巨”。^① 由此出发，系统梳理“十四五”时期高质量发展体制机制建设基础，分析“十五五”时期仍需要补强的要素配置、政策协同、治理集成与创新驱动等关键环节，有助于从系统集成层面把握体制机制创新的重点方向。

二、系统集成视角下“十四五”时期高质量发展体制机制建设的成效

“十四五”时期，高质量发展体制机制建设取得积极进展，为“十五五”时期全面深化改革奠定了制度基础。围绕这一阶段的发展成效，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出，“经济运行稳中有进，高质量发展扎实推进；科技创新成果丰硕，新质生产力稳步发展；全面深化改革进一步推进，高水平对外开放不断扩大”。^② 从系统集成视角看，相关成效集中体现为要素配置机制、政策支持体系与治理运行方式的联动优化，基础制度持续完善，资源组织能力、政策协调能力与治理协同能力整体提升。

（一）要素配置机制从分散供给向协同配置的集成转变

要素市场化配置既是推动高质量发展体制机制创新的重要举措，也是从系统集成视角进行高质量发展体制机制分析的首要入口。所谓分散供给，并非指各类要素数量不足，而是土地、劳动力、资本、技术、数据等要素长期嵌入不同的部门、区域、产业和制度规则中，形成供给主体分散、流动渠道分割、价格形成机制不一、收益分配规则不稳的配置格局。高质量发展要求的不是单一要素的局部增加，而是各类要素在统一市场规则中实现跨区域流动、跨行业重组和跨领域协同，使分散资源转化为整体效能。“十四五”时期，要素配置机制的重要成效体现为从部门性、区域性、单要素配置逐步转

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 4 页。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，人民出版社 2025 年版，第 2 页。

向统一性、开放性、多要素协同配置。

从总体进展看,要素协同配置已与全面深化改革、全国统一大市场建设和高水平开放形成联动。2026年《政府工作报告》在总结“十四五”时期成就时指出,“改革开放迈出新步伐,重点领域改革扎实推进,全国统一大市场加快构建,高水平对外开放不断扩大”。^①这一成效表明,要素配置机制的优化并非孤立推进,而是嵌入改革开放、市场统一和产业体系建设中。市场机制在价格发现、资源流动和效率筛选中的作用进一步增强,政府在统一规则、完善监管、建设平台和维护公平竞争中的职能也更加清晰。二者结合,使要素配置从能不能供给转向能不能高效组合,从有没有资源转向资源能否跟随高质量发展流动。

全国统一大市场建设为要素协同配置提供了关键制度载体。随着市场准入、产权保护、信用监管、标准体系和竞争秩序的逐步统一,土地、劳动力、资本、技术、数据等要素得以摆脱地方性壁垒和部门性约束,进入更大范围的市场循环。“市场准入负面清单事项缩减至106项,市场准入效能评估全面覆盖31个省(区、市)和新疆生产建设兵团。”^②这说明全国统一大市场建设已经从原则要求转化为准入清单、规则治理和市场秩序重塑的实际进展,为要素跨区域流动和跨产业组合创造了更加稳定的制度环境。

从实践进展看,要素配置从分散供给向协同配置的转变,已经在三个递进环节中形成较为明显的阶段性成效。其一,单项要素供给逐步转向多要素联动配置。“十四五”时期,土地、资本、劳动力等传统要素的配置改革持续推进,技术、数据、人才等新型要素的制度地位进一步凸显。科技成果转化、知识产权保护、技术交易、数据基础制度建设、人才流动和资本支持等改革举措相互衔接,使要素配置不再停留于单一资源投入,而是逐步转向创新链、产业链、资金链、人才链之间的联动组合。数据要素的制度化管理利用是“十四五”时期要素配置协同化的重要增量。例如,北京市公共数据专区建设并未将公共数据简单作为部门内部管理资料,而是通过金融、位置等数据专区,把数据提供方、技术开发方、数据服务方、数据运营方、数据应用方和

① 李强:《政府工作报告——二〇二六年三月五日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民日报》2026年3月14日。

② 国家发展和改革委员会:《关于二〇二五年国民经济和社会发展计划执行情况与二〇二六年国民经济和社会发展计划草案的报告——二〇二六年三月五日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民日报》2026年3月15日。

数据监管方纳入同一授权运营框架，推动政务数据与社会数据在普惠金融、城市运行、交通治理、经济运行监测调度等场景中融合使用。^① 数据要素已不再局限于数字经济领域的资源沉淀，而是通过公共数据开放、场景应用、行业赋能和企业创新进入高质量发展的要素组合过程。值得注意的是，数据要素配置的关键不在于开放多少数据，而在于能否在安全可控、场景牵引和多方参与中形成制度化流通链条，使数据同技术、资本、人才和应用场景发生耦合，进而成为高质量发展中资源协同配置的重要支点。

其二，以行政推动为主的要素配置方式逐步转向市场配置与政府引导相结合。“十四五”时期，要素市场化配置改革和全国统一大市场建设同步推进，市场在要素价格形成、资源流动和效率筛选中的功能进一步增强，政府在规则制定、平台建设、监管维护和公共服务中的作用也更加明确。政府作用的重心由直接分配资源，逐步转向完善基础制度、维护市场秩序、降低交易成本和引导发展方向。这种转变使要素配置既能保持市场效率，又能服务国家重大战略和高质量发展。

其三，局部效率提升逐步转向整体效能释放。随着全国统一大市场建设、区域协调发展战略和现代化产业体系建设的统筹推进，要素配置的评价尺度已经不再局限于某一地区、某一行业或某一项目的效率改善，而是更加重视不同区域、不同产业、不同主体之间的系统协同。要素流动由单向转移逐步转向功能互补，由局部集聚逐步转向网络化协同，由单点效率逐步转向产业链、供应链和创新链的整体效能。

（二）政策支持体系从单点发力向协同发力的集成转型

政策支持体系既是高质量发展体制机制的重要组成部分，也是系统集成视角转化为治理效能的关键环节。所谓单点发力并非否定单项政策的功能，而是特指政策工具在目标设定、实施节奏、资源配置和效果评估上相对分散，难以形成同向叠加、相互支撑和持续放大的综合效应。从系统集成视角看，政策体系建设不能仅关注政策数量、投入强度和短期拉动效果，更应考察宏观调控、产业升级、科技创新、区域协调、民生保障和改革举措之间是否目

^① 参见《城市全域数字化转型典型案例集之十一 | 北京：数据专区 公共数据授权运营的创新模式》，https://www.nda.gov.cn/sjj/ywpd/szsh/0102/20250102135012098683653_pc.html，2025年12月27日。

标一致、工具互补、执行衔接和评估闭环。“十四五”时期，政策支持体系的突出成效体现在多类政策由分散供给转向组合运用，由局部推动转向整体发力，由短期应对转向长短结合，政策运行的协调性、稳定性和穿透力明显增强。

第一，从宏观政策运行结果看，政策体系的协同效应在“十四五”收官阶段得到集中体现。“政策组合拳协同增效”，^①政策支持体系已经不再主要依靠某一类政策工具单向加码，而是更加注重财政、货币、就业、产业、投资、消费、区域和改革政策之间的组合效应。政策协同的重心也由经济政策内部配合，拓展为改革开放、预期管理、民生保障、风险防范和产业升级的系统统筹。由此形成的成效不仅表现为宏观经济运行总体稳定，而且表现为政策目标之间的兼容性增强、政策节奏之间的协调性提升、政策传导过程中的合力进一步释放。

第二，政策制定层面的集成，体现为目标前置统筹和工具同步设计取得明显进展。财政政策逐步从单纯强调资金规模，转向更加重视产业基础、区域承接能力和项目成熟度之间的匹配，使财政资源能够更精准地进入补短板、强基础、增后劲的关键领域。产业政策进一步与金融供给、人才支撑、土地保障、环保约束、标准引导等配套条件衔接，使产业升级不再仅由单一部门推动，而是形成要素保障、技术支撑和市场应用协同推进的格局。科技政策更加注重研发投入、成果转化、知识产权保护、金融支持和场景开放之间的连续安排，推动创新链、产业链、资金链、人才链在更高层面耦合。政策设计方式的变化，使增长与安全、效率与公平、当前与长远、总量扩张与结构优化之间的关系得到更加系统的处理，政策之间的摩擦成本和抵消效应明显降低，政策供给的整体性与精准性同步提升。

第三，政策执行层面的集成，体现为上下贯通和横向联动的落实链条更加清晰。协同发力并不是简单地增加基层任务，而是使任务、资源、权限和责任更加匹配，使政策从制定到落地能够形成稳定通道。“十四五”时期，政策执行由单向传导逐步转向分层落实、协同推进和动态校准。以大规模设备更新和消费品以旧换新政策为例，“会同有关部门抓紧出台分领域实施细则，及时下达超长期特别国债资金，加快推动‘两新’加力扩围政策落实落

^① 国家发展和改革委员会：《关于二〇二五年国民经济和社会发展规划执行情况与二〇二六年国民经济和社会发展规划草案的报告——二〇二六年三月五日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》，《人民日报》2026年3月15日。

地”，^①2025年1月5日相关政策通知印发，消费品以旧换新首批810亿元资金于1月6日第一时间下达，2000亿元超长期特别国债资金支持设备更新覆盖范围进一步扩展至电子信息、安全生产、设施农业、粮油加工等领域，并同步组织项目申报审核、研究推进贷款贴息。^②政策执行已不再是中央文件发布后的线性落实，而是由部门细则、资金下达、项目审核、地方承接和过程监管共同构成的链条化推进机制。2026年国家发展改革委、财政部进一步要求“加强项目储备、申报、审核、下达、实施和资金支付使用等全链条管理”，并根据消费品以旧换新政策及资金执行情况、审计发现问题等因素合理确定各地资金分配规模。^③这表明，政策执行层面的集成已经从“任务分解”推进到“资金、项目、规则、监管和反馈”协同运行，政策落地的可操作性、规范性和穿透力进一步增强。

第四，政策评估层面的集成，推动政策体系形成更加完整的闭环效应。高质量发展要求政策评估不只关注投入数量、项目进度和阶段性产出，更要看结构优化是否推进、市场预期是否改善、企业负担是否减轻、创新活力是否释放、公共服务是否优化及风险防范是否有效。随着宏观政策取向一致性评估机制的逐步健全，政策评估的尺度由单项任务完成转向综合效应检验，由部门内部评价转向系统合力评估，由短期结果考察转向长期发展能力塑造。《关于二〇二五年国民经济和社会发展规划执行情况与二〇二六年国民经济和社会发展规划草案的报告》指出：“高效开展政策文件一致性评估，同步完善宏观政策取向一致性评估制度体系，推动各地建立健全省级层面评估机制，积极开展存量政策评估，不断强化政策合力。”^④政策协同已经从一般性工作要求进入政策制定、执行、评估和反馈的全过程治理环节，政策体系的统一性、连续性和可校准性进一步增强。

^① 《2025年1—2月“两新”政策加力扩围成效显著》，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202504/t20250402_1396963.html，2026年1月7日。

^② 参见《2025年1—2月“两新”政策加力扩围成效显著》，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202504/t20250402_1396963.html，2026年1月7日。

^③ 参见《关于2026年实施大规模设备更新和消费品以旧换新政策的通知（发改环境〔2025〕1745号）》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202512/t20251230_1402851.html，2026年1月19日。

^④ 国家发展和改革委员会：《关于二〇二五年国民经济和社会发展规划执行情况与二〇二六年国民经济和社会发展规划草案的报告——二〇二六年三月五日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》，《人民日报》2026年3月15日。

总体来看,“十四五”时期政策支持体系从单点发力向协同发力的集成转型,已经形成较为显著的制度成效。宏观政策组合拳增强了政策运行的整体效能,政策制定集成提升了资源配置的精准程度,政策执行协同强化了上下贯通和部门联动,政策评估闭环推动了政策体系持续优化。

(三) 治理体系从条块分割向协同治理的集成探索

“十四五”时期,治理体系从条块分割向协同治理的转变取得阶段性进展,主要体现为跨部门事项办理常态化、数字治理支撑场景化、公共数据流通制度化和公共服务供给便利化。治理协同不再停留于组织协调层面,而是逐步嵌入事项办理、技术支撑、数据流动和民生服务中,推动系统集成由治理理念转化为可运行、可感知、可评价的制度能力。

第一,事项协同推动跨部门办理由临时协调转向常态运行。过去,审批、核验、监管和服务事项分属不同部门,易导致材料重复提交、环节多次流转与公众多头往返。“十四五”时期,政务服务改革围绕企业和群众办事需求,通过明确牵头责任、制定事项清单、实施联合办理和结果反馈等机制,将分散事项整合为闭合链条,推动政务服务由“部门分别办”转向“事项集成办”。2026年《政府工作报告》在总结政府建设和社会治理工作时指出,“健全‘高效办成一件事’重点事项常态化推进机制”。^①政务服务改革已经由专项推进进入制度化运行阶段,“一件事一次办”“一网通办”等改革压缩了办事时间,降低了沟通成本和制度性交易成本,使跨部门协同在具体事项办理中转化为企业和群众能够直接感受的服务效率。

第二,技术支撑推动数字政府由平台建设转向业务贯通。“十四五”时期,数字政府建设不再局限于政务事项上网与信息系统叠加,而是深度嵌入审批服务、基层治理、城市运行和公共服务等多元场景,形成更强的数据支撑能力、智能辅助能力和整体响应能力。《数字中国发展报告(2025年)》指出:“数字政务‘智’的转型步伐加快,‘高效办成一件事’重点事项清单持续扩容,共推出5批55项。‘一表通’改革从局部试点走向全域铺开。政务大模型应用加速推进。”^②重点事项扩容体现了技术对政务流程的再造,“一表通”

① 李强:《政府工作报告——二〇二六年三月五日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民日报》2026年3月14日。

② 《国家数据局发布〈数字中国发展报告(2025年)〉》, https://www.nda.gov.cn/sjj/swdt/xwfb/0429/20260429162826395159001_pc.html, 2026年1月21日。

改革减轻了基层重复填报和多头报送负担，政务大模型应用则在政策咨询、事项办理、辅助决策和服务响应等环节释放治理效能。可以看出，数字治理的重点已经从有平台转向能协同、从数据汇聚转向业务贯通。

第三，数据贯通推动公共数据由部门资源转向治理要素。协同治理的重要基础在于政务数据、行业数据和社会数据能够在安全可控、依法依规的前提下实现共享使用和场景开发。“十四五”时期，公共数据资源开发利用持续深化，数据资源服务公共治理、产业发展和社会运行的能力显著增强。公共数据供给方式从“共享为主”向“共享、开放、授权运营协同推进”转变，企业用数活力不断提升，数据流动范围更广、应用场景更丰富、价值释放更充分。^①“数据的非排他性、可复制性等特质决定了数据的价值潜能，即不同主体对同一数据集的分享并将其与其他生产要素相结合可发挥不同的价值。”^②对政府治理而言，数据贯通有助于打破部门壁垒，压缩重复填报、重复审核与重复证明的环节；对市场主体而言，公共数据供给方式转变增强了企业创新和产业协同能力；对社会治理而言，数据开发利用提升了风险识别、公共服务配置和基层响应的精准性。

第四，服务可感推动协同治理由内部优化转向民生场景。治理体系建设的成效，最终要落实到企业和群众能否获得更加稳定、便捷和公平的公共服务。“十四五”时期，异地就医、跨省通办、电子证照互认和线上线下融合办理持续推进，协同治理的效果从政府内部流程优化延伸到群众日常生活。2025年，全国住院费用跨省直接结算1582.30万人次，基金支付1620.05亿元，结算人次、基金支付同比增长分别为10.38%、2.10%；全国门诊（包含普通门诊、门诊慢特病、药店购药）费用跨省直接结算2.92亿人次，基金支付455.01亿元，结算人次及基金支付同比增长均超过25%。^③跨省直接结算规模扩大既反映了医保信息系统、经办服务体系与基金支付机制之间的协同程度持续提升，也表明公共服务正在突破户籍地、参保地与就医地之间的空间

① 参见《〈全国数据资源调查报告（2025年）〉正式发布》，https://www.nda.gov.cn/sjj/zhuanti/ztszzh/0429/20260429164803571173880_pc.html，2026年1月25日。

② 封海波：《迈向“数据治理”：数据确权方案的本土争论与理论调和》，舒国滢主编：《法理——法哲学、法学方法论与人工智能》总第16辑，商务印书馆2024年版，第180~181页。

③ 参见《2025年医疗保障事业发展统计快报》，https://www.gov.cn/lianbo/202603/content_7062793.htm，2026年1月25日。

分割。治理现代化的成效具体转化为办事成本下降、服务可及性增强和制度效能提升。

总体来看,“十四五”时期的治理体系建设使系统集成逐步沉淀为制度运行能力。事项协同提升了跨部门服务效率,技术支撑增强了政务服务和基层治理响应能力,数据贯通拓展了公共数据赋能治理与发展的空间,服务可感则把协同治理成效具体呈现在群众办事、异地就医和公共服务便利化中。相关成效与要素配置机制、政策支持体系的集成转型相互支撑,共同构成“十五五”时期健全高质量发展体制机制的重要基础。在充分展现既有成效的同时,仍需要进一步疏通要素协同、政策闭环和治理联动中的深层堵点,为后续体制机制创新确立现实靶向。

三、“十五五”时期高质量发展体制机制创新面临的挑战

“十四五”时期,我国高质量发展体制机制建设在要素配置、政策协同、治理转型和创新驱动等方面取得了积极进展,为“十五五”时期进一步推进体制机制创新奠定了重要基础。同时也要清醒地看到,高质量发展越向纵深推进,对制度供给的系统性、政策运行的协同性和治理机制的适配性要求越高。“十五五”时期,高质量发展体制机制创新仍面临要素流动与组合配置不够顺畅、政策工具协同和传导机制不够完善、治理主体联动与数字化支撑不够有力、创新资源向现实生产力转化不够充分等现实挑战。只有将这些问题置于体制机制运行的整体结构中加以分析,才能更加准确地找到系统推进改革的着力点和突破口。

(一)要素集成效果亟待加强

要素集成水平仍是制约“十五五”时期高质量发展体制机制创新的关键短板,与“十四五”时期要素配置从“分散供给”向“协同配置”的转型要求相比,当前要素集成仍存在三个递进层面的突出问题:一是要素跨区域、跨领域自由流动仍存在隐性壁垒,全国统一大市场的制度红利未能充分释放;二是传统要素与新型要素的组合配置效率偏低,要素的耦合联动机制尚未完全建立;三是数据、技术等新型要素市场的基础制度规则仍不完善,要素价值转化的制度化通道有待畅通。《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市

场化配置体制机制的意见》明确提出，要“破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，扩大要素市场化配置范围，健全要素市场体系，推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平”。^①

第一，创新要素碎片化制约全要素生产率的提升。当前，技术、数据、人才等创新要素广泛分布于高校、科研院所、企业和平台机构等主体，创新资源供给能力持续增强，但供给端成果、需求端场景、资本端支持和服务端转化之间的衔接机制仍需要畅通。数据只有经过确权、流通、交易、加工和场景化使用，才能从静态资源转化为生产性要素；如果数据沉淀在部门、平台和企业内部，不能与算法模型、产业场景、资本支持和人才能力相结合，则难以形成生产率提升的现实通道。研究表明，数据要素市场化配置“对企业全要素生产率具有显著提高作用”，^② 数据交易平台建设“显著地促进了制造业企业全要素生产率增长”，^③ 数据交易制度、数据流通平台和数据应用场景是创新要素从分散沉淀走向组合增值的重要中介。数实产业技术融合能够显著提升企业全要素生产率，^④ 亦表明创新要素碎片化的症结不仅是技术成果供给不足，而且是数字技术、实体产业、企业知识结构和市场竞争能力之间的融合程度不够。若知识、技术、数据、资本等创新资源长期停留在单位、平台或区域内部，就难以从静态沉淀转化为动态配置能力，进而影响科技成果向现实生产力转化的效率。

第二，产业要素的统筹配置和链式协同能力仍需要增强。传统产业改造升级与新兴产业培育壮大并非彼此分离的过程，而是生产要素在不同产业部门、企业类型与创新环节之间的重新组合。当前，土地、资本、劳动力、技术、数据等关键要素的配置，仍在一定程度上受到行业壁垒、企业规模差异、数字基础薄弱和组织协同不足等因素的制约。工业互联网并不是普通的信息化工具，而是连接设备、订单、工艺、物流、金融和研发资源的重要基础，

① 《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见（2020年3月30日）》，《人民日报》2020年4月10日。

② 陈艳利、刘亚：《数据要素市场化配置与全要素生产率——来自数据交易平台设立的证据》，《中南财经政法大学学报》2024年第6期，第131页。

③ 戴魁早、王思曼、黄姿：《数据交易平台建设如何影响企业全要素生产率》，《经济动态》2023年第12期，第58页。

④ 参见黄先海、高亚兴：《数实产业技术融合与企业全要素生产率——基于中国企业专利信息的研究》，《中国工业经济》2023年第11期，第129页。

能够“显著提升制造业企业的全要素生产率”，^①但这一效应能否充分释放，取决于产业链上下游能否共享数据标准、协同生产流程和统一质量规范。供应链数智化建设可以“打破企业‘信息孤岛’现象”，^②其本质是通过数据流贯通物流、资金流、生产流和信息流，使原本分散的企业行为转化为链式协作。“供应链是经济高质量发展的战略重点”，^③是产业要素协同的关键，不仅可以增加要素投入总量，而且能够提高要素之间的适配度、联动性和转化效率，使产业升级建立在更加稳固的系统支撑上。

第三，要素跨区域流动仍存在一定障碍，相关体制机制有待优化。高质量发展要求生产要素能够在更大范围内按照效率、需求和规则实现自由有序流动，但在现实运行中，地方保护、隐性壁垒、市场分割和行政边界约束仍可能影响要素配置效率。全国统一大市场建设的核心并非单纯扩大市场规模，而是通过统一规则、统一标准、统一监管和统一权益保护降低要素跨区域配置的制度成本。经验事实显示，行政边界限制了交通网络对市场整合的促进作用。^④在基础设施连通之后，如果市场准入、企业迁移、公共服务、监管标准和权益保护仍受行政边界影响，资本、劳动力、技术和数据就难以真正按照效率原则实现空间重组。“资本跨区流动显著提升了企业全要素生产率”，^⑤但资本跨区域配置能否形成高质量效应，还受劳动力、知识、技术、数据、公共服务和营商环境等条件能否同步衔接的约束。

（二）政策集成短板亟须补齐

政策集成不足往往造成政策目标相互牵制、政策工具叠加不充分、基层执行成本上升和市场主体预期不稳等问题。高质量发展已经不是某一领域、

① 钊小静、周文慧、刘亚颖：《工业互联网与制造业企业全要素生产率》，《经济管理》2024年第7期，第5页。

② 谢家平、郑颖珊、董旗：《供应链数智化建设赋能制造企业新质生产力——基于供应链创新与应用试点城市建设的准自然实验》，《上海财经大学学报》2024年第5期，第16页。

③ 张艾莲、潘梦梦、刘柏：《经济结构性潜能视角下城市群与企业供应链效率的实证研究》，《南开经济研究》2023年第5期，第134页。

④ 参见王媛、唐为：《交通网络、行政边界与要素市场一体化——来自上市公司异地投资的证据》，《经济学》（季刊）2023年第4期，第1461页。

⑤ 彭婕、豆建民：《资本跨区流动与企业全要素生产率提升——兼议全国统一大市场建设》，《财经研究》2025年第12期，第92页。

部门或环节的单独任务，而是涉及宏观调控、产业升级、科技创新、营商环境、社会民生、生态治理和风险防控的复合过程。

第一，政策工具衔接机制仍需要完善，政策合力有待增强。宏观政策取向一致性的重要性在于“形成政策协同效应，有助于稳定市场预期、提升宏观调控效能”，^①这说明政策集成的关键不在于政策数量更多、力度更大，而在于政策目标、工具组合和传导机制之间保持方向一致，“优化营商环境需要供给、环境、需求型政策工具的有机组合与协同发力”。^②如果某些政策强调扩张而另一些政策同步强化约束，某些政策鼓励投资而另一些政策在土地、能耗、融资、审批等环节缺乏配套措施，某些政策要求基层快速落实而资源、权限和专业能力没有同步下沉，那么政策协同就会在实施环节被削弱。

第二，政策执行转化机制仍需要畅通。高质量发展的政策部署具有鲜明的战略性、整体性和方向性，而基层治理具有场景复杂、条件差异和资源约束并存的实践特征。二者需要通过实施细则、部门协同、资源保障和动态反馈实现有效衔接。在现实中，一些政策落地困难主要表现为政策目标向操作方案转化不够充分，部门职责与基层任务衔接不够顺畅，执行资源与治理任务匹配不够精准。政策碎片化不仅体现在横向的部门间，而且存在于纵向的央地关系中，某些领域仍存在“上面千条线，下面一根针”的执行压力。^③这揭示的不是基层不落实，而是任务、资源、能力和责任之间尚未完全匹配。若政策执行转化机制不畅，战略部署就容易停留在方向性要求层面，难以转化为地方、部门和市场主体准确把握的操作路径。

第三，政策评估环节相对薄弱，制约政策闭环优化机制的有效构建。当前评估多侧重程序合规与短期产出，忽视跨周期效果追踪与多元价值衡量。评估指标偏重量化易得数据，难以充分捕捉政策对民生获得感、市场预期、创新活力与发展韧性等隐性变量的影响。法治政府建设与现代化治理要求政策全过程都受到规范约束，但在现实中仍存在“重事前审批、轻事中事后监

① 龚六堂：《强化宏观政策取向一致性》，《学习与实践》2025年第9期，第57页。

② 刘聪、高进：《优化城市营商环境何以打好政策工具“组合拳”——基于46个城市的组态分析》，《广东财经大学学报》2025年第2期，第104页。

③ 参见杨秀勇、禹小宜：《数字技术赋能乡村振兴的实践检视与反思——基于国家乡村振兴示范县典型案例分析》，《农林经济管理学报》2025年第6期，第886页。

管”的倾向，^①这使政策评估更多停留在材料合规、程序完整和阶段验收层面，难以充分发挥以评促改、以评促优、以评增效的制度功能。高质量发展需要的政策评估不仅要看任务是否完成，而且要衡量政策组合能否有效改善资源配置、稳定市场预期、增强创新活力、降低制度性交易成本和促进公平与效率相统一。

（三）治理集成协同性有待增强

当前，我国治理体系在应对高质量发展这一系统性工程时，治理集成的协同性仍需要增强。这种协同问题并非单一环节的运行不畅，而是系统架构、主体互动与技术应用三个层面衔接不够充分、联动不够紧密、支撑不够均衡的集中体现，影响制度优势向复杂情境下治理效能的充分转化。

第一，职责协同机制仍需要完善，整体性治理效能有待提升。长期以来，以功能划分为基础的职责体系在常规治理中具有专业分工和责任明确的优势，可是在应对跨领域、跨层级、跨区域协作的重大战略任务时，仍需要强化横向协同、纵向贯通和整体联动。“政府治理现代化的实现需要巩固行政体系改革成果，优化行政体系整体结构，疏通行政体系运行制度梗阻。”^②若职责协同机制不健全，治理体系就容易出现“各管一段”的分割状态，难以围绕共同目标形成整体行动。

第二，多元治理主体联动机制仍需要健全，协同共治格局有待完善。高质量发展中的治理任务既需要政府提供方向引导、规则供给和公共服务，也需要市场主体参与资源配置、技术创新和产业协同，还需要社会组织、基层群众和专业机构参与公共服务、风险防范及矛盾化解。协同治理既不是政府退出，也不是市场替代政府，而是在党的领导下形成政府依法履责、市场有效运行、社会有序参与、公众合理表达的治理格局。相关研究将其概括为立足“上一中一下”不同层级单元的立体图景，^③揭示了治理集成的层级结构。其中，多元治理主体联动机制的关键是在权责清晰、利益协调、

① 参见陈柏峰：《论法治是中国式现代化的重要保障》，《法学》2025年第6期，第14页。

② 张贤明：《政府治理现代化的责任逻辑与结构体系》，《光明日报》2020年1月21日。

③ 参见丁志刚、张书华、冯祎琛：《全面深化改革背景下以高质量发展推进中国式现代化的实践形态与内在特质》，《西安交通大学学报》（社会科学版）2024年第6期，第16页。

信息共享和风险共担的基础上建立稳定规则，使社会活力和治理秩序相互促进。

第三，数字化治理集成水平仍需要提升，技术赋能效能有待释放。虽然大数据、人工智能等新一代信息技术为提升治理精准性和效率提供了重要支撑，但是部分地区及领域的数字化治理仍存在平台联通不够充分、数据标准不够统一、业务协同不够顺畅等问题，数字技术对治理流程再造和制度优化的支撑作用仍需要进一步发挥。中国数字经济高质量发展具有明显的空间差异和阶段差异，数字经济发展并不是均质推进的。^① 这一差异延伸到治理领域，表现为不同地区数字基础设施、数据治理能力、政务平台互联水平和基层数字应用能力的不均衡。数字化治理集成的重点不是追求技术堆叠，而是以制度规则统合数据流、业务流、责任流和服务流，使数字技术真正服务于整体治理效能提升。

（四）创新集成能力亟须提升

当前，我国高质量发展步入深化体制机制创新的关键阶段，面临国际与国内的双重压力。在国际层面，部分国家通过“脱钩断链”等方式对我国实行关键核心技术封锁，在地缘冲突背景下供应链安全问题日益突出。全球价值链分工正在向战略价值链竞争转变，一个更加本土化、区域化和安全化的世界生产体系正在形成，推动新一代产业政策和价值链国家战略加速调整。^② 从国内发展看，创新集成能力仍需要提升，突出表现为科技创新与产业创新融合程度不够，模式创新与制度供给适配性不足，创新激励机制对长期性、原创性、应用性创新的支撑不够完善。

第一，科技创新与产业应用衔接仍需要深化，创新驱动的实践效能有待提升。全球科技创新进入“大科学时代”，传统的创新主体单打独斗模式难以支撑重大技术攻关需要的系统性协同。科技创新如果脱离产业需求，容易形成成果供给与应用场景之间的脱节；产业创新如果缺乏前沿技术支撑，又难以实现从工艺改良到范式跃迁的突破。推动科技创新和产业创新融合发展

① 参见万妍辰、杨文举、彭政钦：《中国数字经济高质量发展的时空特征研究》，《统计与决策》2025年第11期，第122页。

② 参见余南平、栗心蔚：《国际政治经济竞争范式的转变：从全球价值链到战略价值链》，《欧洲研究》2023年第4期，第84页。

需要“加强创新资源统筹和力量组织”，^①这说明创新集成不能停留于科研项目数量增长，而要把创新资源组织方式、产业承接能力和制度保障体系统筹起来。科技创新与产业应用衔接不深，这不仅是转化率问题，而且是研发选题、成果评价、中试验证、应用场景、金融支持和收益分配之间尚未形成稳定联动。

第二，模式创新与制度保障的适配性仍需要增强。近年来，平台经济、共享制造、数字贸易、人工智能应用等新业态加快发展，其跨界性、网络化和快速迭代特征对既有监管框架、标准体系和法律制度提出了新的适配要求。各国出于产业安全和数字安全考虑，相继出台限制性政策和措施，形成多种新型数字贸易壁垒。^②这意味着，模式创新并不是单纯依靠企业商业模式突破就能完成的，还需要数据跨境流动、知识产权保护、市场准入、隐私保护、安全审查和国际规则对接等制度体系同步跟进。制度设计既要强化风险防控、安全保障和规则约束，又要注重以包容审慎、分类监管和协同治理的方式激发市场活力，使模式创新能够在规范有序的制度环境中实现健康发展。

第三，创新激励机制协同性仍需要增强，主体创新活力有待进一步激发。在高质量发展和培育新质生产力的时代背景下，创新激励不只是科研管理问题，更是影响技术攻关、成果转化和产业升级的制度安排。现有激励体系在部分领域仍存在评价导向、资源配置和长期激励衔接不够充分的问题。例如，“中国专利制度面临制度功能重塑与治理体系重构”。^③创新激励机制不能只停留在保护专利权本身，还要服务于原创突破、成果转化和产业应用。只有推动多类政策同向发力，才能形成支持原创突破、成果转化和产业应用的稳定预期，持续激发全社会创新创造活力。

四、“十五五”时期系统推进高质量发展 体制机制创新的具体举措

“十五五”时期是在基本实现社会主义现代化进程中承前启后的关键时

① 王振东：《推动科技创新和产业创新深度融合》，《光明日报》2025年1月15日。

② 参见马述忠、贺歌：《数字贸易壁垒与中国数字贸易高质量发展》，《改革》2025年第3期，第80页。

③ 马一德：《中国专利法治四十年：演进逻辑与改革展望》，《法律科学（西北政法大學學報）》2025年第6期，第80页。

期，要求在中国式现代化全局中推动重大战略任务取得突破。面对内外环境的深刻变化，高质量发展体制机制创新不能停留于单点改革和局部突破，而应围绕“完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局”，^① 将要素配置、政策协同、治理体系与创新动力纳入统一的制度框架，以系统集成增强改革举措之间的关联性、耦合性和可执行性。在这一历史进程中，必须毫不动摇地坚持和加强党的全面领导，牢牢把握有效市场和有为政府相结合的核心方法论，推动制度供给更好地适配高质量发展要求。

（一）推进要素集成机制创新，构建高效协同的要素配置体系

要素集成机制创新是“十五五”时期系统推进高质量发展体制机制创新的核心枢纽，其本质在于打破传统要素配置的碎片化、低效化壁垒，通过系统集成思维重构要素流动与组合范式。这一过程需要处理好市场与政府、效率与安全、全国统一大市场建设与区域特色发展的关系。

第一，创新要素集成重在打通知识、技术、数据、人才和资本的全链条循环。《“十五五”规划纲要》在“加快完善要素市场化配置体制机制”部分提出，要“深化要素市场化改革，畅通要素有序流动渠道，统筹增量优化和存量盘活，促进各类要素资源高效配置”，^② 培育全国一体化技术市场和数据市场，推动要素从一般资源转向制度化流动和市场化重组。同时，“构建同科技创新相适应的科技金融体制，完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技支持政策”，“深化教育科技人才一体改革，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，促进科技自主创新和人才自主培养良性互动”，^③ 提升创新主体能力。由此可见，创新要素集成的关键并非简单地增加研发投入，而是通过技术市场、数据市场、科技金融和人才机制之间的联动，把知识生产、技术转化、资本支持和产业应用贯通起来，使分散在高校、科研院所、企业和平台中的创新资源转化为持续生成新质生产力的系统能力。

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 6 页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 56 页。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 36、37 页。

第二，产业要素集成聚焦提升产业链供应链的韧性与安全水平。《“十五五”规划纲要》在“优化提升传统产业”部分提出，“滚动实施制造业重点产业链高质量发展行动，建立健全产业链供应链安全风险评估和应对机制”，^①完善产业调控和政策体系，优化产业布局，加强要素协同保障。这意味着产业要素集成并不是单个企业、单个项目或单条链条的局部加固，而是将土地、资本、技术、数据、人才、基础设施与公共服务纳入产业链整体运行。同时，推动产业政策向普惠化和功能性转型，健全产业政策制定实施、信息披露、评估调整和退出机制的全周期管理。由此，政府应聚焦基础制度、共性平台、公共服务与公平竞争环境建设，市场机制则在产业链整合、要素流动和优胜劣汰中发挥决定性作用，二者协同才能推动“链主”企业、中小企业和专业服务机构形成以大带小、以链带群、以群促网的产业生态。

第三，区域要素集成旨在构建优势互补、双向溢出的空间格局。区域发展不平衡的深层原因在于资本、技术、人才、土地、公共服务和产业承接能力在不同空间的组合程度存在差异。《“十五五”规划纲要》在“优化区域经济布局 促进区域协调发展”部分强调：“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应，统筹推进区域内战略深化实施和区域间联动发展，优化重大生产力布局，发挥重点区域增长极作用，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。”^②通过系统集成实现上述目标的关键在于突破行政区划壁垒，健全跨区域利益共享、公共服务衔接、产业分工协作和要素收益分配机制，让发达地区的资本、技术、平台资源与欠发达地区的资源空间、生态功能和产业承接能力互补。区域集成并非简单地拉平差距，而是在尊重地域功能和比较优势的基础上，形成东部创新策源、中部产业承托、西部生态支撑、东北转型拓展相互联动的多中心、网络化发展格局。

（二）完善政策集成机制创新，打造协同高效的政策支持体系

完善政策集成机制创新事关服务业优质高效发展、教育科技人才一体化

^① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 13 页。

^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 79 页。

发展、宏观经济治理等不同环节，旨在破解在传统政策流程中条块分割、协同不足的难题，构建从生成到终结的全周期协同系统。

第一，政策制定集成强调从源头上强化战略协同与前瞻布局。《“十五五”规划纲要》将“坚持党的全面领导”^①作为必须遵循的首要原则，强调坚决维护党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯穿经济社会发展各方面、全过程。在宏观经济治理层面，强化国家发展规划战略导向作用，加强财政、货币、产业等政策协同，确保发展目标、政策工具、资源条件和约束边界相统一。例如，科技创新政策需要考虑教育人才培养、科技金融供给、知识产权保护和应用场景开放；产业政策需要兼顾土地、能耗、环保、安全和公平竞争条件；区域政策应配套公共服务、基础设施、产业承接和要素流动机制。只有这样，政策供给才能从单项设计转向组合设计、从部门目标转向整体目标。

第二，政策落地集成聚焦执行过程中的资源整合与动态调整。政策目标能否转化为治理效能，关键取决于执行体系是否具备稳定的资源整合能力、任务分解能力和反馈校准能力。《“十五五”规划纲要》在“加强规划实施保障”部分要求，“加强规划实施的统筹协调和指导推动，形成分工明确、协同联动、广泛参与的规划实施工作格局，确保上下贯通、执行有力”。^②同时，分类推进规划任务落实，各地区、各部门制定可操作、可评估的具体工作安排和推进措施，如各级政府应在依法履责、规范执行的基础上，根据本地产业基础、资源条件、市场需求和治理能力分类推进，并通过动态反馈机制及时校准政策执行与实践变化之间的偏差。政策落地集成的重点不在于层层加码，而在于任务、资源、权限和责任的相互匹配。

第三，政策评估集成致力于建立贯穿政策全过程的反馈优化机制。传统评估多集中于事后总结，而集成化评估更重视政策制定、执行、监测、反馈和调整之间的闭环运行。《“十五五”规划纲要》提出：“围绕实施国家发展规划，健全政策协调和工作协同机制。将国家发展规划作为宏观政策取向一致

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 6 页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 159 页。

性评估的重要依据，确保各类政策发力方向符合国家发展规划要求。”^① 在监测监督层面，“开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，加强形势跟踪和风险研判，根据监测评估情况及时提出加强和改进规划实施的政策举措”。^② 这要求政策评估不仅要核查资金拨付、项目完工和材料留痕，而且要持续观察市场反应、企业获得感、资源配置效率、公共服务改善和风险防控效果，把评估结果转化为政策优化、资源调整和责任落实的重要依据。

（三）深化治理集成机制创新，健全协同共治的治理体系

在系统集成视角下，深化治理集成机制创新是“十五五”时期推进高质量发展体制机制创新的核心环节，其关键在于构建在党的全面领导下协同共治的治理体系。

第一，跨部门治理集成重在健全部门协同机制，构建基于共同目标、清晰责任和流程贯通的治理架构。在传统科层制下，部门职责边界的刚性划分虽有利于专业分工，但容易导致政策冲突或监管空白。系统集成思维要求超越单一部门视角，通过跨部门联席会议、任务型团队、联合执法和信息共享机制推动职能交叉领域顺畅衔接。《“十五五”规划纲要》强调，“完善党中央重大决策部署落实机制，加强规划实施的统筹协调和指导推动，形成分工明确、协同联动、广泛参与的规划实施工作格局”。^③ 跨部门集成并非消解专业分工，而是通过“牵头部门+协同单元”的责任链条，使专业能力在系统目标下重新配置。例如，生态环境治理、应急管理、市场监管、营商环境优化等领域，都需要在共同目标、责任边界、流程衔接和结果反馈之间建立稳定机制，从而将分属不同部门的专业力量整合为面向复杂治理任务的整体效能。

第二，多元主体治理集成重在释放政府、市场与社会之间的协同效能，通过制度化安排激发不同治理单元的自组织能力与公共参与能力。《“十五五”规划纲要》在“完善社会治理体系”部分提出，要“坚持系统治理、依法治

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 162 页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 163 页。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 159 页。

理、综合治理、源头治理，完善共建共治共享的社会治理制度”，“发挥人民群众主体作用，引导各方有序参与社会治理”。^①多元主体治理并不是简单地增加参与者数量，而是在党的领导下重塑政府、市场、社会 and 公众之间的功能关系，使不同主体能在清晰边界内各展其能、相互补位、协同运转。同时，多元主体协同必须以利益协调和责任约束为前提，通过契约合作、收益共享、风险共担、绩效评价等制度工具，使不同主体在协同参与中形成稳定预期。

第三，数字化治理集成着眼技术赋能条件下治理方式的整体更新，核心在于以数据流贯通业务流、决策流和服务流。《“十五五”规划纲要》在“完善社会治理体系”部分明确提出“推进网上网下协同治理。强化市民热线等公共服务平台功能，推动‘民有所呼、我有所应’”。^②数字技术已经从辅助性工具逐渐转变为治理体系现代化的重要支撑。真正意义上的数字化集成应当在依法依规、安全可控的前提下，推动数据资源规范共享、业务流程协同再造和决策支持能力提升，使数字技术服务于基层治理减负、风险预警前移和公共服务精准供给。

（四）强化创新集成机制创新，激活高质量发展的核心动能

系统集成视角下的高质量发展不能仅依靠某一技术环节、某一产业部门或某一政策工具单点突破，而应依赖各类创新要素的整体联动和持续耦合。创新集成机制的重点在于打破技术研发、产业转化、制度供给、资本支持、人才培养和激励评价之间的分割状态，通过有机整合与动态优化推动创新链、产业链、资金链、人才链深度嵌合，实现从点式突破向系统耦合的转变。

第一，技术与产业创新集成是基础与载体。《“十五五”规划纲要》强调，要“提升国家创新体系整体效能，全面增强自主创新能力，抢占科技发展制高点，推动科技创新和产业创新深度融合，不断催生新质生产力”，^③同时，

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 144~145 页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 145 页。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 29 页。

要“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，坚持智能化、绿色化、融合化方向……构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”。^①因此，技术与产业创新集成不能只追求离散技术突破，而要把关键核心技术攻关、产业链应用场景、共性技术平台和实体经济需求贯通起来，围绕重点产业链布局创新链，推动人工智能等颠覆性技术与制造业深度融合，不断提升产业体系的完整性、先进性和安全性。

第二，模式与制度创新集成是保障与支撑。新产业新业态的发展往往先于既有制度规则，必须通过适配性制度供给为技术扩散和产业化应用提供稳定预期。《“十五五”规划纲要》要求“实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动，加大场景培育和开放力度，加快新兴产业规模化发展”；同时，要求“建立适应新业态发展的高效便捷准入机制，探索‘沙盒监管’、触发式监管等新型监管方式”。^②这说明模式创新与制度创新应当同步推进：一方面，要通过场景开放、标准建设和知识产权保护加速新技术进入市场；另一方面，要通过包容审慎、分类监管和风险防控保持创新秩序。制度设计既不能滞后于新业态发展，也不能以过度管制压缩创新空间，应在“放得活”与“管得住”之间形成动态平衡。

第三，创新激励机制集成是动力源泉与导向牵引。创新活力根源于人的积极性和创造性的充分发挥，同时依赖稳定、可持续、可预期的制度激励。《“十五五”规划纲要》提出，要“以创新能力、质量、实效、贡献为评价导向，深化项目评审、机构评估、人才评价、收入分配改革，激发创新创造动力活力……畅通高校、科研院所、企业人才交流通道”。^③此外，要在科技金融和知识产权保护方面“构建同科技创新相适应的科技金融体制，完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技支持政策……强化知识产权全链条保护”。^④基于此，创新激励机制集成应把分类评价、长期资本、成果收益分

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 12 页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 16、17 页。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 38 页。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，人民出版社 2026 年版，第 36 页。

配、知识产权保护和人才流动机制联动起来。对基础研究和关键核心技术攻关，应完善长期稳定支持和容错机制；对成果转化和产业应用，应完善股权、期权、分红、知识产权收益分配和风险投资支持；对企业创新，应强化金融支持、市场场景和制度预期的协同供给，使从事基础研究、技术攻关、成果转化和实体产业创新的各类人才都能够获得与其贡献相匹配的制度支持、社会尊重和发展空间。

五、结语

中国特色社会主义高质量发展体制机制的建设历程，充分展现了系统性、辩证性与不断完善的内在特质。未来，特别是在进一步全面深化改革和实施“十五五”规划的新阶段，对体制机制的系统集成与整体协同提出了更为迫切和深刻的要求。正如习近平总书记强调的，“推进中国式现代化是一个系统工程，需要统筹兼顾、系统谋划、整体推进，正确处理好顶层设计与实践探索、战略与策略、守正与创新、效率与公平、活力与秩序、自立自强与对外开放等一系列重大关系”。^①当前，高质量发展体制机制既是内部结构复杂、各要素相互依赖的有机整体，也是嵌入经济社会发展大系统中的制度支撑体系。面向“十五五”乃至更长时期的发展任务，必须始终坚持党的全面领导这一根本保证，牢牢把握有效市场和有为政府相结合的核心原则，在保持体制机制稳定性的同时不断增强系统整体的协同能力和适应能力，在动态平衡中持续提升制度效能，为全面建设社会主义现代化国家提供更加坚实的体制机制保障。

（责任编辑：王兴辉 何淑萍）

^① 《习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调 正确理解和大力推进中国式现代化》，《人民日报》2023年2月8日。