

国家治理现代化与城乡基层治理研究

从“举国体制”到“新型举国体制”：历史与逻辑

包炜杰

【摘要】 党的十九届五中全会提出，“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”，其中一个关键就在于“健全社会主义市场经济条件下新型举国体制”。研究发现，从“举国体制”转向“新型举国体制”具有深刻的历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑。无论是“政策演进”或是“国家建构”抑或是“现实危机”的视角，都清晰地呈现了“举国体制”向“新型举国体制”的嬗变历程。在此基础上，既应关注到“举国体制”契合“家国一体”的中华传统、“集中力量办大事”的社会主义制度优势以及“国家赶超型”的道德义务因而具有内在合理性，又应当明确传统举国体制因科技创新目标选择过程中的信息不确定性和不完备性而需要“升级”。在社会主义市场经济条件下，“新型举国体制”应围绕人工智能等关键核心技术充分发挥其整体协同优势、关键集中优势和有效动员优势，其实质在于实现政府和市场的有机结合，尤其是在科技创新领域“更好发挥政府作用”。

【关键词】 新型举国体制；科技创新；政府与市场；政府作用

【中图分类号】 D62 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2021)05-0104-07

【基金项目】 2020年度国家社会科学基金重大项目“建党百年科学社会主义在中国的理论与实践研究”（20&ZD008）；2020年度上海市哲学社会科学规划青年课题“马克思主义所有制理论与新时代国有企业深化改革研究”（2020EKS003）。

【作者简介】 包炜杰（1992—），男，江苏丹阳人，复旦大学马克思主义学院讲师，法学博士，主要从事马克思主义基础理论与中国特色社会主义政治经济学研究。

当前，百年未有之大变局进入加速演变期是我国进入新发展阶段面对的最大外部环境特征。从根本上来讲，以5G技术、人工智能、量子科学等为代表的新科技革命正在撬动“大变局”，从而深刻改变人类生产方式和社会组织形式，而新科技革命的本质就是“创新”。我国先后遭遇的“中兴事件”（2018）和“华为事件”（2019），深刻暴露出我国当前科技发展所面临的“卡脖子”问题。对此，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）提出，“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑”^①，将“创新”提到“核心”位置，在五年规划的历史上尚属首次，与此同时，再次强调“健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，打好关键核心技术攻坚战”^②，由此勾勒了一幅“新型举国体制”的战略图景。

一、文献回顾：“举国体制”与“新型举国体制”

“举国体制”，顾名思义，举全国之力攻克某一领域的难题。当前学界关于举国体制的研究大体上可以分为“体育竞技举国体制”“科技举国体制”以及“国家治理举国体制”三大板块。在体育竞技举国体制方面，大

①② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社2020年版，第9-10、10页。

量研究集中在举国体制对于我国竞技体育事业、体育人才培养的影响机制和效果分析。而国家治理举国体制特别是其中的科技举国体制,学者们已从特征、优势、局限性等方面展开研究。在特征方面,谢茂松等人从文明史的角度梳理了我国举国体制,包括中国传统农业文明的举国体制、新中国成立后工业文明的举国体制、数字文明的新型举国体制。^①在优势方面,时磊等人通过分析上世纪六十年代我国经济状况指出,举国体制有利于经济结构高级化和实现经济赶超发展战略目标,但最终受限于计划经济体制导致经济效率不高。^②汪卫华认为,“举国体制与群众路线互为表里,是中国政治体制与国家治理的核心特质”^③。在局限性方面,黄涛等认为,举国体制“过于强调政府的推动作用、人为的规划引导、国家意志”^④。张翔等提出,在社会主义市场经济体制逐步建立和完善的过程中,举国体制也需要相应地完成传统形态到现代形态的转变,需要通过“动员激活常规”^⑤的机制来发挥作用。综上,上述研究基本呈现了“举国体制”的内涵外延及其对应的转型命题。

在“举国体制”研究的基础上,“新型举国体制”概念一经提出便引发热议。2020年11月人民日报社《国家治理》周刊围绕“新型举国体制”组织了专家专栏,相关研究从历史渊源、理论内涵、目标导向、基本特征、构建路径等方面对这一议题作出有益探索。比如,新型举国体制根植于“中国的历史传统和党的伟大历程”^⑥,内涵表现为“有效市场和有为政府的有机结合”“自主创新与开放创新的协同互动”等;^⑦新型举国体制需要在“推动经济发展”“增进民生福祉”“促进科技创新”“维护国家安全”等方面发挥优势作用,^⑧尤其要解决“‘0-1’的原始创新性”“处理好政府和市场的边界”等问题,^⑨以及在大国竞争背景下“如何利用好各种政策实现关键技术的突破”^⑩;由于高度集中型的传统举国体制不大适合当前以市场需求为主的核心技术创新,我国需要构建相对分散的“网络型举国体制”^⑪。此外,还有学者从新型举国体制的特征优势、微观表现、防止泛化等角度展开讨论:谢富胜等提出,构建新型举国体制要吸收数字技术以重塑举国体制的组织过程,促进“主体协同多元化、信息数据流动化和组织结构扁平化”^⑫;孙祁祥提出,应当辩证、理性地看待举国体制发挥作用的前提条件和运行机理,谨防出现举国体制的泛化^⑬。

至此,学界关于“举国体制”与“新型举国体制”的研究概况已经基本呈现,丰富和拓展了相关议题,并表现出以下特点:一是长期以来学界对于“举国体制”和“新型举国体制”的关注和挖掘较少,以此为题发表的文章较少,亦从侧面说明该议题具有进一步挖掘研究的空间;二是“举国体制”与“新型举国体制”异同点的挖掘梳理还不够,尤其是“举国体制”转向“新型举国体制”的深层次原因有待进一步分析;三是“举国体制”的问题实质与国际比较尚未系统展开。此外,党的十九届五中全会再提“新型举国体制”的学理性阐释还有待进一步深化。基于此,本文尝试在前人研究基础上推动该议题进一步深化。

二、从“举国体制”到“新型举国体制”嬗变的历史逻辑

“新型举国体制”的提出并非偶然。从“举国体制”到“新型举国体制”的嬗变不是一蹴而就的,而是具有深刻的历史逻辑,这一条清晰的历史线索又分别通过政策演进、国家建构、现实危机等不同视角表现出来。

(一) 政策演进的视角:从竞技体育到科技创新

2002年7月22日中共中央、国务院下发的《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,提出要“以

① 谢茂松、牟坚:《文明史视野中的70年》,载于《开放时代》2019年第5期。

② 时磊、杨德才:《传统“举国体制”下的经济发展再探:以“失去的十年”为例》,载于《中共南京市委党校学报》2019年第4期。

③ 汪卫华:《疫情防控中的举国体制》,载于《中央社会主义学院学报》2020年第3期。

④ 黄涛、郭恺茗:《科技创新举国体制的反思与重建》,载于《长沙理工大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

⑤ 张翔、刘苏:《“动员激活常规”:新型举国体制如何适应市场经济体制?》,载于《理论与评论》2020年第4期。

⑥ 邵鹏:《深刻认识新型举国体制的重大时代意义》,载于《国家治理》2020年第42期。

⑦ 黄寿峰:《准确把握新型举国体制的六个本质特征》,载于《国家治理》2020年第42期。

⑧ 何虎生:《发挥新型举国体制优势的五大重要领域》,载于《国家治理》2020年第42期。

⑨ 唐任伍:《赋能更具活力的新型举国体制》,载于《国家治理》2020年第42期。

⑩ 李振:《大国竞争格局下新型举国体制的实践与完善——以中国移动通信产业发展为例》,载于《国家治理》2020年第42期。

⑪ 贾根良:《构建以公共采购为支撑的“网络型举国体制”——保障以市场需求为主的核心技术创新》,载于《国家治理》2020年第42期。

⑫ 谢富胜、潘忆眉:《正确认识社会主义市场经济条件下的新型举国体制》,载于《马克思主义与现实》2020年第5期。

⑬ 孙祁祥:《如何认识我们的体制优势》,载于《经济研究参考》2020年第12期。

新世纪我国在奥运会等重大国际比赛中取得优异成绩为目标,进一步发挥社会主义制度的优越性,坚持和完善举国体制”^①。这是在我国公开文件中第一次明确提出“举国体制”,直接呼应了“体育竞技举国体制”相关研究的大量出现。与之对应的,“新型举国体制”最早出现在2011年7月13日科技部制定的《国家“十二五”科学和技术发展规划》:“将实施国家科技重大专项作为深化体制改革、促进科技与经济紧密结合的重要载体,加快建立和完善社会主义市场经济条件下政产学研用相结合的新型举国体制”^②。此后,在2016年8月《“十三五”国家科技创新规划》和2019年党的十九届四中全会都重点提及“新型举国体制”。两个概念的提出时间分别对着新世纪的第一个十年和第二个十年,这两个十年之交正是中国从“奥运时代”转向“后奥运时代”、从“高速度增长阶段”转向“高质量发展阶段”的关键时期,这意味着国家发展的两个不同阶段。

(二) 国家建构的视角:从“抗日民族统一战线”到“12年科技规划”

尽管举国体制在我国政策话语中最早被应用到竞技体育领域,但其应用范围实际要更加广泛,贯穿了我国不同时期、不同阶段和不同领域。比如,抗日战争时期的“集中优势兵力打歼灭战”和“争取千百万群众进入抗日民族统一战线”^③,新中国建立初期的“两弹一星”和“青蒿素”等,都可以视为举国体制的直接体现。当然,本文所讨论的举国体制主要指向科技领域,特别是新中国成立以来科技发展的体制问题。就其传统特点而言,具体表现为以政府为主导、动员全国力量规划科学技术的重点突破方向,按照任务导向的模式动员物质资源和指挥科研力量攻关。1956年周恩来要求国家计划委员会同有关部门共同制定《1956-1967年科学技术发展远景规划》(即“12年科技规划”),向科学界和知识界明确了“向科学进军”和“任务带科学”的基本要求。这是新中国的第一个科学技术发展规划,最终促成我国科学技术水平从当时十分落后的状况大体达到了国际上20世纪40年代的水平,尤其是资源勘探、工业和农业科技、医学科学技术等方面都发生了显著变化。1978年以后,我国在国防军工领域仍然推行举国体制,并且在北斗卫星导航系统、“嫦娥工程”“中国天眼”等方面取得了实际效果。在2020年的新冠疫情防控过程中,同样充分发挥了举国体制的优势。

(三) 现实危机的视角:从“芯片断供”到“去举国体制化”

为什么近年来举国体制被不断诟病呢?客观来看,尽管举国体制在总体上有利于国家建构的初始阶段,但伴随经济全球化和市场化的深入拓展,传统举国体制面临深刻危机。这一危机形态有两种表现:一是以“芯片断供”为代表的“创新危机”;二是以“去举国体制化”为代表的“道路危机”。即一方面自2018年中美贸易战以来,以美国为首的部分西方国家假“国家安全”之名企图遏制中国的崛起,尝试在关键核心技术方面对华封锁限制;另一方面,“卡脖子”之痛引发国人对于我国科技发展体制的反思,由此举国体制这一体制特征成为争论焦点,无论是美国对我国国有企业的指责还是国内学界关于产业政策兴废问题的“林张之争”,都在根本上触及了深层次的中国体制和道路问题。如果说“芯片断供”是西方国家的“技术策略”,那么“去举国体制化”则是一场“制度博弈”。这种“道路危机”在国内拥有一定市场,尤其表现为当前社会上对于举国体制存在的若干种误读,比如“两弹一星模式不适用芯片业论”“体育竞技举国体制过时论”“科研举国体制行政化论”等,这一现实危机倒逼“新型举国体制”的出场。

三、“新型举国体制”的理论逻辑

“理论逻辑反映历史逻辑,是对历史逻辑的理解。”^④尽管政策变迁中提出了“新型举国体制”,但是需要从理论上系统阐释举国体制形态的当代转型,尤其是讲清楚“举国”与“新型”的理论依据和核心要义。

(一) “举国”的内在合理性:中华传统、社会主义与国家赶超

主流观点认为,应对“芯片危机”类的科技难题和“新冠疫情”类的重大突发事件仍需发挥我国举国体

① 《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,国家体育总局网(<http://www.sport.gov.cn/n315/n331/n401/c573867/content.html>。)

② 《国家“十二五”科学和技术发展规划》,国家标准化委员会官网(http://www.sac.gov.cn/szhywb/zcfg/zcgh/201312/t20131213_148488.htm。)

③ 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第278页。

④ 张雷声:《关于理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑相统一的思考——兼论马克思主义整体性研究》,载于《马克思主义研究》2019年第9期。

制优势,应当加快构建新型举国体制。从“举国体制”到“新型举国体制”,“举国”贯穿其中。它在总体上契合“家国一体”的传统与“集中力量办大事”的社会主义制度优势,因而在计划经济时代基于“国家赶超型”的道德义务而形成一整套有效的约束激励机制发挥作用。其一,在中国“家天下”语境中,国家被认为是“必要的善”,同时与农耕文化、乡土中国伴随而生的是中国传统社会的自组织功能及其“集体主义”的实质,因此,在“国家”与“集体主义”的中华传统下,“举国”得以出场。其二,在经济文化相对落后的国家进行社会主义建设是一项崭新事业,“集中力量办大事”是社会主义制度优势。不同于资本主义国家的原始积累路径,社会主义国家道路探索大都通过工农业“剪刀差”、增产节约、抑制消费实现高积累,因而社会主义承袭计划经济体制下的“国家所有制”及其背后的“举国”特质。其三,国家赶超是后发国家发展的最大语境。不同于西方国家的市场化路径,后发国家没有成熟的市场体系和优秀的企业家,只有“举国”来扮演企业家的角色。

(二)“升级”的根本原因:目标选择过程中的信息不确定性和不完备性

从“举国体制”到“新型举国体制”转型升级的根本原因,在于举国体制发生有效作用的对象目标出现了新的变化,而这一新变化又是由于目标选择过程中的信息不确定性和不完备性造成的。自上世纪七八十年代以来,创新方向的一个重大转变就是由技术创新转向科技创新,科技创新对于知识积累提出了更高要求,突变型创新不断涌现并冲击着既有的科技体系和知识体系。在这一过程中,由于人类视野和预测工具的局限性,以有限的信息尝试掌握科技创新的突破方向,始终处于一种非对称状态。由于目标选择过程中存在的信息不确定性和不完备性,国家可能无法全部有效筛选出那些真正关乎国计民生、国家利益、发展战略的目标对象。置于新一轮科技革命和产业革命的语境下,举国体制如何适应物联网、大数据、人工智能等前沿科学的内在要求,就成为一道现实难题,而这正是“举国体制”需要向“新型举国体制”“升级”的根本原因,即意在进一步筛选并明确新背景下举国体制发生作用的目标和方向。随着科技创新突破的不确定性,当国家由于掌握信息有限而意识不到发展某些产业领域时,将直接导致投入相对较少,而国内本土企业没有足够的资本进行长期研发,这一状况势必深远影响我国科技实力的整体提升。因此,在科技创新大突破的时代,由于信息不确定性和不完备性,举国体制无法“涵盖所有”,不应将其“泛化”,而应当对其进行“升级”。

(三)“新型”的核心要义:“社会主义市场经济”与“关键核心技术”

新型举国体制在本质上仍然是一种国家体制。何以“新型”?关键在于条件、机制、目标、影响的差异性。依据唯物史观基本原理,“发展”是一个动态变迁的过程,因此,伴随着1978年以来我国经济运行体制由计划经济转向社会主义市场经济,国家体制也因应作出新的调整。具体而言,这一“新型”特征直接体现在两个方面:第一,外部条件。“社会主义市场经济”是新型举国体制发挥作用的外部条件,这意味着包容市场、尊重市场,承认市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用这一基本规律。与计划经济时代否定市场不同,新型举国体制就是在价格机制、供求机制、竞争机制等市场机制发挥作用的同时,充分发挥国家战略导向作用,既要调动市场积极性又要发挥国家主体性。第二,目标导向。与目标筛选的不确定性不同,新型举国体制以“关键核心技术”为突破口,具有明确的目标导向。所谓“关键核心技术”主要是指基础技术、通用技术、非对称技术、前沿技术、颠覆性技术等,具体包括人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、空天科技、深地深海等领域。当然,新型举国体制更加注重科学统筹和优化机制,而从根本来看新型举国体制之所以突出“新型”,更重要的是因应经济体制由计划经济转向社会主义市场经济、创新由技术创新转向科技创新的需要。

四、“新型举国体制”的特征优势与问题实质

在一般意义上,新型举国体制具备举国体制的共性优势,即集中优势力量、调动一切资源进行技术攻关,见效快、成果显著,等等。更进一步来看,新型举国体制相较于传统举国体制又具有“整体协同优势”“关键集中优势”“有效动员优势”。首先,整体协同优势。新科技革命将从根本上改变人类生产方式与社会组织形式。“整体”的要义在于社会主义市场经济条件下坚持全国一盘棋,在顶层设计上进行科学统筹规划;“协同”既指跨部门合作又要求跨专业合作,而协同优势建立在专业分工基础上带来的效率提升、系统优化。整体协同优势从根本上突破了市场原教旨主义中的个人主义倾向,并使之处于可控范围。其次,关键集中优势。关键集中优势是针对目标和风险不确定性而提出的。随着第四次工业革命的展开,前沿科技的轮廓方向逐渐呈

现出来,针对关键核心技术集中资源展开集中攻关是新体制的应有之意。再者,有效动员优势。新型举国体制是一种国家组织体制,根本上要考察它的组织能力和动员能力,新型举国体制之所以是“新型”,其中一个关键就在于有效动员,当然这有待进一步考察论证。

新型举国体制的有效性问题的,亦即新型举国体制真正发挥作用而必须处理的实质问题主要包括三个方面。第一,针对目标选择过程中存在的信息不完备性,政府如何有效甄别创新涉及到的产业和技术?第二,由于关键核心技术大都跨学科、跨专业,需要跨部门合作,谁来扮演“协调者”的角色?第三,科技创新的矛盾焦点究竟在供给方还是需求方、市场供给还是国家供给、市场需求还是国家需求?这些问题共同指向一个命题:新型举国体制在本质上要求实现政府和市场的有机结合,亦即“市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用”,特别是在新发展阶段“科学把握政府与市场之间的协同关系和各自的功能定位边界”^①。

在既有的认知视野中,中西方关于“政府与市场关系”问题一直存在分歧,对举国体制亦存在截然相反的观点。在西方知识谱系中,无论是自斯密以来的经济自由主义传统还是凯恩斯以来的国家干预主义传统,都存在“二元对立论”的倾向,而这一倾向与西方个人主义方法论传统、资本主义历史形态变迁密切相关。^②因此,以美国为代表的西方国家强烈反对后发国家政府对于经济创新活动的干预。但新型举国体制不仅要明确“家国一体”的中华传统、“集中力量办大事”的社会主义制度优势与“国家赶超型”的道德义务的历史合理性,而且要在社会主义市场经济现实语境下进一步明确哪些领域需要政府、哪些领域需要市场发挥作用。

由“新型举国体制”深入到“政府与市场关系”的讨论,这是一个由表及里的研究过程,在深层次上关涉“创新主体论”与“创新路径论”。在西方话语体系中创新往往表现为市场经济中微观企业的个体行为,但无论是德国的“社会市场经济模式”、日本的“政府主导型经济模式”,还是美国的“自由市场经济模式”,政府及其产业政策都深深“嵌入”到经济活动中,创新主体未限于政府或市场一方。只强调“政府”或“市场”一极的做法有失偏颇,那些主张“完全市场化”或是“国家支配一切”的理论信条都随着新自由主义神话的破灭和计划经济的退场而破产了,在创新活动中同样离不开政府与市场两大主体。其中,政府推动创新的方式至少可以归纳为“五大支柱”,即“知识产权、研究补贴、公共教育、研究型大学和贸易政策”^③。由现代科学技术革命引爆的创新活动离不开国家政策的推动,现代科学技术革命的本质是创新的体制化,推进现代科学技术革命要求建立健全国家创新体系,而新型举国体制的关键就在于此。因此,它在结构层次上表现为大学、研究机构、政府和企业等为创新而合作的“科学共同体”^④,在运行机制上表现为基础研究、技术创新、产业扩散和社会传播的互动流程,新型举国体制下的政府与市场关系的要义就在于形成科技创新的合力。

五、新发展阶段下“新型举国体制”的必然性与科学性再审视

党的十九届五中全会提出,“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”,并强调“健全社会主义市场经济条件下新型举国体制,打好关键核心技术攻坚战”^⑤。这里非常明确呈现出来,“新型举国体制”是置于“创新”议题之下讨论的,有必要对作为政治话语的“新型举国体制”作进一步考察,即探讨党的十九届五中全会强调“新型举国体制”的必然性与科学性。

(一)必然性:“由富而强”的时代转变与大国竞争倒逼“新型举国体制”

尽管首先在经验层面捕捉到了“卡脖子”问题,但是新型举国体制关涉的“创新”的深层次性问题远不止如此简单。“创新”在本质上意味着“技术进步”。我国正处于“富起来”到“强起来”的关键时期,在改革开放初期我国因与发达国家存在技术差距而一度形成了“技术引进”“以市场换技术”的路径依赖,以至于在某

① 张杰、金岳:《以新型举国体制推动中国制造业高质量发展》,载于《河北学刊》2020年第5期。

② 包炜杰、周文:《政府与市场关系的演变和突破——兼论中国特色社会主义政治经济学的国家主体性》,载于《学术研究》2020年第11期。

③ [美]马克·扎卡里·泰勒:《为什么有的国家创新力强?》,任俊红译,新华出版社2018年版,第23页。

④ 安维复:《从国家创新体系看现代科学技术革命》,载于《中国社会科学》2000年第5期。

⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,人民出版社2020年版,第9-10页。

些行业领域“中国工业的技术能力却越来越陷入停滞甚至萎缩的状态”^①。直至今日,“中兴事件”“华为事件”等以外部性冲击的方式使得国人被动地意识并接受这样一个根本事实:关键核心技术是买不来的。尽管互联网意味着科学知识和技术信息比以往任何时候都要更加便捷地在全球范围内传播和获取,但关键知识与核心技术受到国界限制并被主要发达国家所垄断,甚至加剧了“中心—外围”的依附体系。因此,“创新”的核心地位再次被明确。具体到政治文本中,《建议》共分四大板块阐述“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”的构建路径,包括宏观(强化国家战略科技力量)、中观(提升企业技术创新能力)、微观(激发人才创新活力)、机制(完善科技创新体制机制),尤其在宏观领域突出强调了“新型举国体制”。这一论述着眼于“提高创新链整体效能”“注重原始创新”等问题,切中我国实现高质量发展的真正“痛点”。现实世界并非单一线性结构,任何偶发性因素都可能导致某个创新结果的产生,然而系统性、整体性的创新突破才是一个国家的真正预期,通过新型举国体制实现“建设创新型国家”和“构建国家创新体系”成为国人共识。

针对“中国科技发展不尽如人意”或者称为出现“卡脖子问题”的原因,流行观点是“政府干预过多论”。2019年党的十九届四中全会首次提出中国特色社会主义制度和国家治理体系具有的13个方面显著优势,其中包括“坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事的显著优势”^②。当今世界,国与国之间的竞争,归根到底是制度的竞争,尤其考验制度对于创新的激励和包容性,没有国家制度、国家能力,则无法保障后发国家在非对称语境下的公平竞争与赶超。在市场化应用下,我国在总体上仍与发达国家存在较大差距,国外通过价格优势锁定国内市场、限制国内研发,我国投资几十亿开发出来的产品一经面世就可能面临被市场淘汰的风险,在没有遇到“卡脖子”的时候,自然是“造不如买”。但当“卡脖子”问题日益暴露时,新型举国体制围绕关键核心技术开展集中攻关势在必行。以芯片业为例,这是一个多行业协同过程,从最初的材料提纯、晶圆制造、开发软件、芯片设计到光刻机制造,每个环节都相当于一个单独的行业,“新型举国体制”正当其时。

(二) 科学性:“处理好政府和市场关系”与“处理好开放和自主的关系”

新型举国体制的科学性体现在它对于关键原则的把握上。习近平总书记重点提到,“处理好政府和市场关系,更好发挥我国制度优势”和“处理好开放和自主的关系,更好统筹国内国际两个大局”。^③

第一,处理好政府和市场关系,更好发挥我国制度优势。前文已经提及,新型举国体制在本质上要实现政府和市场的有机结合,亦即在“坚持创新在现代化建设全局中的核心地位”的框架下兼容政府创新和市场创新。而这两者的有效性依赖于各自的实现条件,因此从这个意义上说政府创新和市场创新是互补关系。总的来看,有效的约束激励机制是实现创新的关键所在。政府与市场可以发挥各自优势,在适合自身发挥作用、具有优势的领域有效推动创新。比如,政府拥有强大的资源动员能力和中长期发展规划能力,可以在前瞻性基础研究、颠覆性技术创新方面发挥创新优势;市场对需求侧反应敏感能够动态调整生产经营活动,并且能够持续向新的经济增长点扩大投资,倒逼自身进行产品创新和服务创新,新型举国体制将实现两者有机结合。

第二,处理好开放和自主的关系,更好统筹国内国际两个大局。新型举国体制既允许开放创新,更致力于自主创新。我国长期形成了“两头在外、大进大出”的出口导向型经济结构,而在整个世界体系中,发达国家通过跨国公司牢牢掌控全球价值链,实现对发展中国家“技术俘获”和“技术锁定”,这是对经济全球化本质的更深层次审视。在旧有发展格局中,“以市场换技术”是我国探索技术创新积累的主要路径,在以欧美发达国家市场为我国主要市场的同时,我国在某些行业领域“以失去大片国内市场为代价换取非关键核心技术”。因此,党的十九届五中全会提出了“加快构建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”,这是我国经济发展战略的一次“方法论革命”,而要实现这一新发展格局,只有通过新型举国体制来实现自主研发、提升国家整体科技实力,充分发挥我国超大规模市场的优势,并加快实现国内市场一体化,才能最终促成

① 路风:《走向自主创新:寻求中国力量的源泉》,中国人民大学出版社2019年版,第406页。

② 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月06日。

③ 习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》,《人民日报》,2020年11月04日。

新发展格局。

六、结语

基于上述研究,从“举国体制”转向“新型举国体制”具有深刻的历史、理论与实践逻辑,针对当前新型举国体制构建中面临的矛盾焦点,本文尝试提出以下几点政策建议,以期进一步推动该议题不断深化。

第一,坚定创新自信,破除美式“去举国体制化”假象。在美国主导的叙事传统中,“市场”或“企业”才是创新的主体,加之美国在高新科技领域所处的领先事实,面对如此强势的话语,以致于国人对于举国体制多有否定或质疑。但是,略作考察便可得知,美国也存在举国体制,即依托国防部高级研究计划局(DARPA),致力于前沿科技突破和遏制他国科技崛起,构建相对分散的网络型举国体制,例如“曼哈顿计划”“阿波罗计划”等。因此,基于举国体制的中美经验比较,为进一步构建新型举国体制破除了美式迷信。

第二,聚焦关键核心技术,补齐短板,强化任务需求和问题导向。《建议》明确提出了当代创新作用的“四个面向”,即“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”^①,这一提法突出了需求导向和任务导向,这是区别以往一般创新战略的地方,却是非常关键的部分。正如恩格斯所说,“社会一旦有技术上的需要,这种需要就会比十所大学更能把科学推向前进。”^②在社会主义市场经济条件下,不能仅仅依靠国家“托底”,有效的国家建构固然重要,一个良性社会的发展有赖于各个主体力量的发挥。

第三,注重基础研究应用的商业化和民用化。一条完整的创新链包括从基础研究到商业应用的全部过程,以市场应用作为衡量标准之一将有效衡量新型举国体制。一方面,我国基础研究、原始创新领域还存在薄弱短板,基础科研不是闭门造车,仍然需要商业应用的激励;另一方面,在传统举国体制下已取得巨大成效的国防军工领域在民用化方面还有待深化,推动军民融合将进一步提升整个社会发展水平。

[责任编辑 钱道赓]

From "National System" to "New National System": History and Logic

Bao Weijie

Abstract: The Fifth Plenary Session of the Nineteenth Central Committee of the Communist Party of China proposed that "inheriting the core position of innovation in the overall situation of the country's modernization drive", and one of the keys lies in "improving the new national system under the conditions of the socialist market economy". The transition from "national system" to "new national system" has profound historical logic, theoretical logic and practical logic. Whether it is from the perspective of "policy evolution", "state construction" or "realistic crisis", it clearly shows the evolution from "national system" to "new national system". On this basis, we should not only pay attention to "national system" in line with the Chinese tradition of "family and country", the advantages of the socialist system of "concentrating power to do big things", and the moral obligation of "national catching-up and surpassing", which are inherently reasonable. It should also be clear that the traditional national system needs to be "upgraded" due to the uncertainty and incompleteness of information in the process of selecting scientific and technological innovation targets. Under the conditions of the socialist market economy, "new national system" should focus on key core technologies such as artificial intelligence to give full play to its overall synergy, key concentration and effective mobilization advantages. Its essence lies in the organic integration of the government and the market, especially "play better role of the government" in the field of scientific and technological innovation.

Key words: New National System; Technological Innovation; Government and Market; Government Role

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,人民出版社2020年版,第10页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社2012年版,第648页。