

新型举国体制的理论逻辑、落地模式与应用场景

陈 劲 阳 镇 朱子钦

摘 要:新型举国体制是深度推进国家治理体系与治理能力现代化的重要制度支撑,也是推动国家重大战略目标落地实现的重要保障,但学术界尚缺乏对新型举国体制的逻辑解构。新型举国体制可溯源于农业社会下的古代举国体制以及新中国成立后的传统举国体制,是社会主义市场经济制度的重要构成,其新的内涵可从政治逻辑、资源配置的方法论、国家治理三重视角予以剖析,其理论内核与合法性取决于新古典经济学、新制度经济学、发展经济学等多重理论的共融空间,并与其落地模式的整合运用密不可分,即面向应急攻关的举国动员模式、基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合模式、以央企为主导的整合式创新模式,新型举国体制的合效性取决于能否处理好政府与市场、效率与公平、中央与地方、对外开放与自主内生能力建设的关系。新型举国体制的深化应用并不包揽一切场景,其主要面向国家重大民生公共工程科技创新、面向“卡脖子”技术攻关突破、面向突发性重大公共社会危机治理三类场景。

关键词:新型举国体制;理论逻辑;落地模式;应用场景

中图分类号:F424 **文献标识码:**A **文章编号:**1003—7543(2021)05—0001—17

“举国体制”一词最早出现于竞技体育中。早期学者主要从国家战略、行政管理、公共治理的视角对举国体制进行界定,认为举国体制是一种特殊的国家行政管理体系与运行机制,它基于政府的力量充分调动中央与地方的各类资源,在较短的时间内迅速实现某一战略目标^[1]。相应地,举国体制至少具备三个特征:第一,政府主导,即政府在涉及国家经济与社会发展的具有战略性与全局性、公共社会性与安全性的重要领域发挥战略与政策制定、政策执行、资源配置、社会

动员的重要功能,以充分体现国家意志;第二,在资源配置手段上体现为政府行政手段主导,基于政府能力以政府行政干预手段实现资源优化配置;第三,举国体制下各类战略目标的实现、具体政策落地以及各类项目的实施,依赖于其他各类社会主体的协同参与,市场的力量在举国体制中并未消失。

随着中国特色社会主义进入新时代,中国社会的主要矛盾发生根本性的转变,市场在资源配置中的角色转变为决定性作用,政府与市场在

基金项目:中国工程科技发展战略重庆研究院战略咨询研究项目“关键核心技术‘卡脖子’问题的突破路径研究”(20191661329);国家社会科学基金重大项目“国企混合所有制改革的实现路径选择研究”(20&ZD073);中国科学技术协会调研宣传部项目“双循环格局下企业需求与科技供给调查”(20205441436)。

作者简介:陈劲,清华大学经济管理学院、清华大学技术创新研究中心博士生导师,教育部长江学者特聘教授;阳镇,清华大学经济管理学院、清华大学技术创新研究中心博士研究生;朱子钦(通信作者),清华大学技术创新研究中心助理研究员。

资源配置中的功能定位与作用边界发生重大变化。2015年,习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议〉的说明》中提出在重大科技项目上要“发挥市场经济条件下新型举国体制优势”。党的十九届四中全会通过的《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》强调,要“坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事”。2019年习近平总书记在接见探月工程嫦娥四号任务参研参试人员代表时指出:“这次嫦娥四号任务,坚持自主创新、协同创新、开放创新,实现人类航天器首次在月球背面巡视探测,率先在月背刻上了中国足迹,是探索建立新型举国体制的又一生动实践。”2020年3月初,习近平总书记在抗击新冠肺炎疫情的特殊时期再一次提到“新型举国体制”。可以看出,新型举国体制已经成为党和国家深入推进国家治理体系与治理能力现代化的重要制度支撑,成为推动国家重大战略目标实现的重要保障力量。

近年来,学术界围绕新型举国体制的时代背景、科学内涵、主要特征及其实现途径开展了大量的研究。总体而言,既有对新型举国体制的相关研究存在三大缺陷:第一,既有对新型举国体制的定义视角纷繁复杂,对新型举国体制的不同理论逻辑缺乏规范性研究,导致新型举国体制的合理性、正当性、合意性缺乏一个清晰的理论逻辑与审视框架;第二,既有研究对新型举国体制的既有落地模式的差异性及其内在运作机理缺乏深刻剖析,导致对新型举国体制何以实现存在一定的理论误区,对政府如何运用新型举国体制的力量解决重大战略问题和社会经济问题缺乏统一的理论指导框架;第三,既有的研究对新型举国体制实现的边界适用条件以及主要应用场景缺乏系统性研究,前者关系到新型举国体制运用的边界条件,后者关系到新型举国体制应用过程中的操作性问题,即缺乏关于新型举国体

制在何种情境以及何种场景能够有效运行、其适用的边界条件以及主导场景是什么等问题的清晰回答。基于此,本文对新型举国体制的历史脉络予以回溯,明晰新型举国体制的时代意涵及其与传统举国体制的内涵差异,在此基础上,对新型举国体制的理论逻辑、落地模式与边界向度予以全方位剖析,从而为新型举国体制的实现提供理论与政策参考。

一、新型举国体制的溯源及其时代意涵

新型举国体制的出现、演化与其历史模式和历史逻辑紧密相关。新型举国体制的历史逻辑最早可以追溯到农业社会的举国体制,尤其是国家诞生以来举国体制便频繁地在民生工程、军事防御、赈灾救济、社会保障等领域中得以运用。它调动了农民的积极性,形成了整体性的社会合力,实现了有限资源在全国范围内最大限度的配置。新中国成立后,举国体制主要运用于体育竞技、工业建设、国防建设、科学研究、科技攻关等之中,此时举国体制所调动的市场力量逐步强化。党的十八大以来,新型举国体制在延续传统举国体制的核心要义的基础上,其内涵要义在政治逻辑、资源配置方法论、国家治理等层面实现了系统创新。

(一)新型举国体制的历史溯源

1. 农业时代的古代举国体制

中央集权下的古代举国体制对于经济发展、社会管理等起到了至关重要的作用。这里从内外两个维度来进行分析。

从对内角度看,农耕器具、水利工程、交通货运、医药卫生等成为古代举国体制发挥作用的重点领域。为了维护百姓生计和社会稳定,国家一方面需要平衡各种政治、社会、经济关系,维护经济社会的平衡发展,通过控制盐、铁、丝、棉等关乎国计民生的战略资源以及专卖权和铸币权,来避免私人资本、豪强的垄断,进而防止区域性差距、社会分工差距和贫富差距过大而导致的内

部分裂、冲突甚至战争。另一方面,需要统筹实施大型水利工程和交通运输工程,并通过严密的政府体系来动员广大人力、物力,实施赈灾、救济等活动。需要强调的是,即使是在古代举国体制下,同样强调发挥社会的自组织功能,通过基层乡绅的配合落实国家的有关政策,充分调动、组织作为农业文明主体的广大农民,激发全社会的活力。纵观中国历史,每一代王朝更替后,经过一段时间的励精图治和休养生息,社会的活力与动能就会逐渐恢复,以家庭为单位、农业与个体手工业相结合的自给自足的小农经济日渐发达,国家与社会、政府与市场相互融合促进。

从对外角度来看,举国体制是抵御外部军事威胁的根本保障,而万里长城就是古代举国体制的伟大结晶。早在西周时期,我国就已有较为完备的烽火台体系,并由此开启长城修筑的历史。春秋战国时期列国争霸,各国对于防御的需求将长城修筑推向了第一个高潮,但此时修筑的长度都比较短,并不连续。秦始皇统一天下后,对长城进行修缮并连接起来,始有万里长城之称,直至明清时代,依然重视长城的修筑。可以说,尽举国之力修筑长城几乎贯穿了中国农业文明时代的始终。除了防御工事外,从军队的征集、训练、调动、指挥到军饷、粮草、武器的供应,都需要通过举国体制在全国范围内进行统一的组织动员和调配^[2]。

2. 新中国成立后的传统举国体制

新中国成立之初,工业较为落后,与此同时,还要面对西方国家的全面封锁。为了对抗西方列强的封锁打压,中国开启了工业文明转型,并快速推进由农业国家向工业国家的转变,当时面临的首要问题就是国家组织、动员方式的转变,形成工业文明下“集中力量办大事”的举国体制^[3]。具体来看,新中国成立以来的传统举国体制主要包括以下特征:

一是强有力的顶层设计和战略牵引。与苏联基于“计划科学”的科技资源社会化动员式^[4]类

似,新中国成立之初便整合全国的科研机构,在北京成立了中国科学院,建立了以科学院为核心的科学技术体系,并用了不到十年的时间构建起以国家科学规划委员会、国防科学技术委员会、中国科学院为主干的科技管理体制和科技创新体系,相继发布了《关于征求〈一九五六——一九六七年科学技术发展远景规划纲要(修正草案)〉意见的报告》《关于自然科学研究机构当前工作的十四条意见(草案)》《1963—1972年科学技术规划纲要》,确定了“重点发展,迎头赶上”的总体方针,对规划期内的国家重要科学技术任务、任务的重点部分、基础科学的发展方向、科学研究工作的体制、科学研究所的设置、科学技术干部的使用和培养、国际合作等方面作出了规定,提出了重大科学技术任务、中心问题、重点任务、紧急措施,并就科研机构的基本任务以及科学研究工作开展的相关工作制度、工作原则、工作秩序、工作方法等方面作出了具体规定。

二是举国动员集中配置资源。就战略层面而言,新中国成立时百废待兴,科技人才匮乏、经费拮据、机构残缺,现代科技基础几乎为零。优先发展重工业,快速集中提升工业发展水平,需要根据国家既定战略,集中统一规划,协调工农业资源,高度集中有限的资源优先配置于对国家安全具有长远战略性意义的科技与产业。我国用了不到30年时间就建成了相对完备的工业体系,实现农业国向工业国的历史性跨越,这离不开举国体制的巨大贡献。就组织层面而言,新中国的举国体制与封建时期的举国体制有着本质不同,其最大优势就是领导者和组织者是中国共产党,而被组织、被动员起来的广大对象是新中国的主人——工人和农民。通过源源不断的低成本原料、粮食、人力供给,最大限度地满足了新中国工业快速崛起的基础性需求。就科研层面而言,国家对科研工作的经费与硬件条件保障、科研机构的设置、科研方向与项目及其优先级布局,以及科研人员的培养、供给与分配等方面进行了

统筹。从这个角度来看,工业举国体制实现了面向现代的创新,从深层次上体现了文明连续性。

(二)新型举国体制的时代意涵与内涵特征

新型举国体制源于古代农业社会与新中国成立后的计划经济时期的传统举国体制,在社会主义市场经济时期又有了全新的时代意涵。新型举国体制之所以区别于传统举国体制,其背后是时代背景的深刻变化,并集中体现为三大层面。第一大层面为经济制度层面。我国已经建成社会主义市场经济体制,由传统计划经济时代政府主导各个领域资源配置转变为市场在资源配置中发挥决定性作用,政府与市场的关系以及功能定位进一步明晰。在高度竞争的市场经济领域,需要依靠市场的力量实现各类生产要素的优化配置,但在部分领域尤其是面向国家安全性和战略性的市场失灵以及市场能力不足的场域之中,也需要基于国家的力量发挥举国体制优势,充分调动经济社会的各类主体积极性与各类资源,以实现资源的优化配置。计划经济时代下的传统举国体制已经无法适应新时代下国家经济制度的新变化与新要求。第二大层面集中体现为国际关系与世界政治经济格局的深刻变化。从国际关系来看,中国的国际外交环境已经发生重大变化。中国在世界政治舞台中的角色日益重要,成为国际合作规则制定的重要建设者与贡献者。传统举国体制所面对的帝国主义封锁的国际环境已经发生深刻变化。尤其是2018年以来中美贸易摩擦使国际关系不确定性加剧,大国之间的战略博弈以及经济科技战成为新时代国际关系的突出特征^[5]。新型举国体制是应对新的国际政治经济格局以及国际关系新形势的重要制度支撑,是回应新时代复杂与不确定性国际关系治理的重要制度基石。第三大层面是应对百年未有之大变局以及基于“双循环”新发展格局的战略支撑。当前世界正经历百年未有之大变局,面对国际经济新格局以及国际关系新形势,我国提出要构建以国内大循环为主体、国际国内双循环相互

促进的新发展格局。在新发展格局下,我国建设制造强国、数字强国、科技强国、质量强国等一系列国家战略的实现,需要坚持中国特色社会主义道路,在涉及国家战略的重要领域,坚持国家的战略引领以及集中攻关突破的重要地位。尤其是在面向关键核心技术的“卡脖子”问题时,更加需要基于新的举国体制推动各类创新主体集中攻关突破,以确保我国产业链、供应链、价值链的安全性及稳定性,巩固我国创新链在支撑产业链与供应链中的基础性地位^[6]。从这个意义上讲,新型举国体制是顺应我国建设世界科技强国战略的重要战略支撑,也是建设制造强国和数字强国的制度优势。

就新型举国体制的内涵与特征研究而言,目前学者们从不同的理论视角对新型举国体制的重要内涵与关键特征予以解构。第一,就政治逻辑的视角而言,新型举国体制要求坚持党在国家发展全局中的核心引领地位,坚持中国共产党在党和国家各项事业中的全面领导,并基于民主集中制的核心政治逻辑,形成政治共识,推进党的各项重大战略决策与各项事业能够有效推进与层层落实。基于政治逻辑实现党和国家意志在中央与地方之间的传导、协同与配合,进而保障各级政府、各企事业单位以及多元社会主体能够积极响应并积极贡献力量,实现党中央的集体重大战略决策能够迅速转换为各级地方政府的战略路线指南以及政策执行的对标框架,最终保证党和国家的各项战略决策能够真正落地并有效实现^[7]。因此,从政治逻辑的视角来看,举国体制的关键特征在于坚持党的领导、坚持民主集中制、坚持以人民为中心,并在落实党和国家的各类重大战略决策中坚持群众路线,引导、调动与激发广大人民群众积极参与到各项国家事业以及战略实现过程中来,最终的目标依然是改善人民福祉,使人民群众共享发展成果^[8]。第二,就资源配置的方法论视角而言,新型举国体制最根本的内涵是系统观、全局观、统筹观,主要体

现为科学统筹、集中力量以及协同攻关,以实现经济社会资源的优化配置。新型举国体制是在坚持中国特色社会主义道路上面向各关键战略性领域的一种资源配置的“优化机制”,其特殊性在于中央整合各类经济性与社会性主体的力量,实现物质资源与精神意志最大程度的统一,以协同攻关的落地组织方式最终实现资源整合以及资源的合理优化配置^[9]。从这个意义上讲,新型举国体制的重要特征便是在坚持市场配置资源的决定性作用的同时发挥好政府的作用,但是政府的职能已经发生根本性转变。新型举国体制在政府公共治理能力现代化的前提下,能够以公共力量与市场、社会力量的合意性整合,实现资源配置最优以及资源利用效率最大化^[10]。第三,就国家治理的视角而言,新型举国体制是实现国家治理能力现代化的重要治理框架。新型举国体制强调突破传统举国体制下的动员式治理,主张以常规式治理、动员式治理动态互嵌的方式推动国家治理各个领域的整体性制度安排。新型举国体制的运作空间从重大重点领域的运动式与动员式治理转向常规式治理,它涉及国家治理结构、治理主体、治理工具、治理手段的全方位重塑,其目标是形成权责清晰、制度规范、主体多元、机制有效的整体性治理框架^[11-12]。多元化的治理机制互嵌是新型举国体制的重要特征,协作式治理成为贯穿常规治理领域和重点治理领域的重要治理模式。

二、新型举国体制的理论逻辑、模式演变与边界向度

清晰回答新型举国体制存在的合理性、合效性与价值性,必须回归新型举国体制背后的底层理论基础,剖析在特定的理论脉络中新型举国体制存在的合理性与正当性。实质上,学术界对新型举国体制的理论基础研究尚处于相对碎片化阶段,即对新型举国体制的理论逻辑理解总体上依然是切片式而非整合式、局部式而非系

统式。本文试图从不同的理论脉络中寻求新型举国体制正当性的共融空间,以更好地为解释新型举国体制的价值性与正当性提供整合式的理论框架。

(一)新型举国体制的理论逻辑

1.制度经济学视野下的新型举国体制

从制度的视角来看,不论是经济学层面的制度经济学还是社会学层面的制度主义观,都为解释新型举国体制的理论合理性与价值性提供了基本的逻辑框架。

在制度经济学的视野中,制度成为约束、引导、调适以及治理任何单位、任意主体、任意组织的行为框架,一切理性人的行为都被限定于特定的制度情境之中,且制度可以分为正式制度与非正式制度,不同制度类型对经济主体产生的预期引导和规范的效应不同。从制度的视角来看,新型举国体制不仅包括了正式制度体系中国家政治结构、经济制度体系,而且包括了整个社会文化与价值导向等非正式制度层面的系列集合^[13]。新型举国体制的制度力量正是通过系列正式制度与非正式制度对经济场域与社会场域的各类行为主体的价值导向与行为选择产生影响^[14]。同时,根据新制度经济学的观点,交易成本(交易费用)是影响经济行为主体之间制定交易契约、选择不同交易方式的核心原因,且交易过程中的机会主义以及不确定性需要通过一定的制度契约予以监督和治理,形成不同的治理结构与契约制度安排,以实现交易成本的最小化。新型举国体制通过特定的国家主导的治理结构以及国家契约的方式,形成既定的经济组织依托(如中央企业、国有企业等)实现市场交易过程中的成本最小化,内在的原因在于以国家契约的方式最大程度地降低市场主体在提供某产品因不同的交易属性而带来的不确定性风险,最终实现交易成本的内部化。因此,考虑到在特殊公共场域中产品的公共社会属性、巨大的资产专用性、巨大的市场交易成本以及不确定性,比

如航天航空领域的系列技术创新、系列探测器等新产品的攻关突破,就需要通过新型举国体制使交易成本最小化,并基于特定的生产组织形式实现产品交易属性、治理结构与治理机制的有效匹配^[15]。

从社会学层面的组织制度视角来看,制度逻辑理论强调组织的战略与行为受到其所处组织场域中不同制度逻辑的影响,包括市场逻辑、社会逻辑、家族逻辑、国家逻辑、技术逻辑等多种制度逻辑类型,不同制度逻辑所蕴含的合法性具有异质性^[16]。相应地,对组织使命、组织战略导向与组织行为的引导和调整也具有差异性。比如,市场逻辑支配下的商业组织,其组织使命往往是市场利润最大化,组织战略导向以及组织商业模式等皆以经济利润或者内部资源配置效率最高为核心逻辑,整个组织内的领导者与组织员工被沦为“赚钱”的工具和经济的附庸,组织所面对的利益相关方场域也仅仅局限于股东、供应商等经济性利益相关方,其他社会性利益相关方的价值诉求则被排除在外。从制度逻辑的视角来看,新型举国体制正是一种国家逻辑对市场微观组织的制度嵌入,基于国家战略导向、国家使命、国家能力与国家目标,对市场中各类不同制度逻辑主导的微观组织以及社会组织实现国家逻辑的有效嵌入,进而实现国家逻辑与其他不同制度逻辑的混合化,最终依托整个经济场域与社会场域内的各类组织聚焦国家重大战略目标、使命要求,实现组织运行使命的混合化,完成国家逻辑下的系列价值创造目标。

2.新古典经济学视野下的新型举国体制

从新古典经济学的视角来看,新古典主义描述了一个在若干假设^①前提下的充分市场(完全竞争市场),它秉承市场万能主义,即市场能够自动解决任何产品的生产问题,完成资源的优化配置,实现市场自动出清。然而,现实的经济运行总是在信息不完全与不充分、企业机会主义、市场外部性以及存在市场失灵等多重状态下运行的。因

此,基于效率导向的市场自动出清难以完全达到社会资源配置的最优状态,市场中的生产要素或者市场主体交易行为的成本和收益在市场价格中难以反映,主要存在市场不完全竞争、信息失真、市场外部性(负外部性)等表现类型^[17]。与新古典经济学相类似的是,演化经济学提出了系统失灵的理论框架,认为在市场之外还存在非市场主体之间的互动以及制度之间的演化对经济活动的影响,系统性失灵主要表现为基础设施失灵、转变失灵、锁定失灵、制度失灵^[18]。其中,基础设施失灵主要表现为与创新相关的基础设施以及与知识相关的基础设施不充分;转变失灵则是由于外部环境的不确定性以及外部自然冲击导致企业的适应能力陷入困境,难以完成既定的技术路线以及组织价值创造;锁定失灵是指在位企业为维持市场地位对潜在进入者或者威胁者的新技术的阻碍与破坏,导致技术经济范式变革出现延迟效应甚至失败;制度失灵则表现为制度变革过程中制度缺乏协同性或者不匹配性,导致制度对经济主体行为的约束与治理失效。因此,不管是新古典主义强调的市场失灵还是演化经济学提出的系统失灵理论,其本质上都会影响到整个市场与社会系统的充分有效运转,需要基于举国体制下的政府能力实施相应的强干预,包括在面向国家战略性安全的公共领域、民生领域、军事领域等的系列产品供给与技术突破,也包括提升整个市场运行效率的底层基础设施,通过国家重大工程、重大项目以及中央国有企业这一载体,将实施基础设施建设工程、创新生态系统的知识工程、特殊产业扶持与战略性新兴产业培育工程、公共产品与公共服务持续优化供给等作为新型举国体制的重要抓手^[19],改进整个国家的创新体系。

3.发展经济学视野下的新型举国体制

发展经济学中的经济赶超理论为新型举国

^①若干假设包括厂商利润最大化假设、产品同质性假设、信息完全与充分、交易成本为零等。

体制提供了理论正当性。在发展经济学的经济赶超视野下,世界主要经济体主要包括以美国、英国、德国、法国、日本等欧美发达国家主导的发达型经济体(高收入经济体),以及以中国、印度、俄罗斯、巴西等发展中国家构成的发展中经济体或转型经济体。发展中经济体向发达经济体的超越必须越过“中等收入陷阱”。主流的发展经济学强调结构主义,结构主义的经济赶超理论强调在发展中国家存在普遍的市场失灵,依靠市场的力量难以完成经济赶超的任务,甚至可能陷入贫困陷阱与两极分化,且发达经济体系与发展中经济体的经济差距主要是产业结构的差距^[20]。因此,结构主义强调要通过国民经济各部门的大范围投资,积累资本实现规模经济。国家则是大范围投资的重要主体,包括在基础设施建设领域中的公路与铁路工程、工业化追赶进程中的重要工业部门实现国家主导的投资体系建设,基于国家能力充分配置资源实现产业追赶,创造需求与供给,实现市场繁荣。新型举国体制基于国家能力创造市场需求,并实现产品供给市场化,完成产业追赶任务。如在新中国成立初期,我国能够在较短的时间迅速完成国民经济恢复以及工业化体系建设,就是依靠举国体制的力量,动员整个社会资源实现工业大生产,迅速为工业生产积累各类资本。但是从各国实践来看,过度注重全面赶超战略而忽视市场的力量,也可能导致赶超失败。新结构主义在自由主义与全面赶超理论中看到了理论的突破口,强调基于“要素禀赋结构—比较优势—企业自生能力—比较优势战略—产业升级”的逻辑链实现后发国家的经济赶超。经济赶超的实现必须推动后发国家的要素禀赋结构升级,进而牵引产业结构与技术水平的系统升级,最终完成经济赶超^[21]。但是上述逻辑链的传导需要有效市场与有为政府两个支撑性条件:一是有效市场,即市场能够充分反映要素市场的价格,进而确定企业的比较优势并进行产业投资;二是有为政府,需要通过政府的力量为产业基础

设施建设、产业发展的制度环境建设提供制度规范与资金、人才、信息等要素保障^[22]。基于此,新结构主义实质上承认了新型举国体制的合理性与正当性,为新型举国体制的深化运用提供了理论的正当性。新型举国体制正是在全新的政府与市场关系定位下,在承认市场在资源配置中的决定性作用的前提下,发挥有为政府在资源配置中的重要作用,针对产业升级过程中的基础设施支撑不足、产业甄选与识别的信息不足、产业竞争中的核心关键技术投入不足(基础研究与应用研究等),实现政府能力下的资源供给与资源协同,最终实现后发国家的经济赶超重大使命目标。

(二)新型举国体制的主导落地模式及其运作机理

新型举国体制能够在我国落地生根并不断演进,推动我国短时间内实现部分领域的全面追赶或局部超越,既有深刻的历史文化逻辑,又有新时代下与时俱进、创新发展的现实因素。新型举国体制是新时代伟大实践中的伟大创举,其核心特征和优势是有为政府和有效市场的有机统一。就科技创新体系而言,改革开放以来,我国借鉴美、日、德等国的经验,先后设立了国家自然科学基金委员会和国家专利局等机构负责科研管理,逐渐进入国家统筹下合理分工的多部门、多层次、军口与民口加速分离的科技管理新阶段。随着国家科技教育领导小组的成立,科技体制改革深入推进,并由科学技术部行使全国科技工作统筹协调的管理职能,我国的国家创新体系快速完善。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视建立和完善新型举国体制。党的十九届四中全会提出,要“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”。党的十九届五中全会进一步强调,要“强化国家战略科技力量,制定科技强国行动纲要,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,提高创新链整体效

能”。具体而言,新型举国体制主要包括三种实现模式。

1. 面向应急攻关的举国动员模式

面向应急攻关的新型举国体制的实现模式,体现为政府主导整个经济与社会资源的统筹与优化配置。政府“动员式”的逻辑起点在于具有重大的公共社会性应急需求牵引,依靠单一的市场力量难以应对高公共社会性的经济与社会问题(见图1)。政府作为整个公共性资源的重要配置主体,能够充分调动全国各方资源,以政策制度集中联动供给,并在支撑微观市场主体层面全面打通整个产业链与创新链共同面对应急性的公共社会问题。这一落地模式的典型案例体现为:面对新冠肺炎疫情防控的重大应急性公共社会需求,科学技术部迅速组建国家专家团队部署重大应急项目,启动应急科技攻关项目,着重在病毒溯源、传播途径、动物模型建立、感染与致病机理、快速免疫学检测方法、基因组变异与进化、重症病人优化治疗方案、应急保护抗体研发、快速疫苗研发、中医药防治10个方面进行部署,并要求各相关部门、各科研单位立即行动,突出防控急需,加紧科技攻关研发。在这一过程中,一方面通过整合全国优质资源全力推进科研攻关,科技部会同国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部、财政部、中科院、军委后勤保障部等相关部门,全力做好应急攻关任务的组织协调,推动全国资源一体化配置,充分利用现有研发基础,集中力量,快速突破,强化防控诊疗技术研发和成果应用,为坚决遏制疫情蔓延势头提供科技支撑。另一方面,基于政府主导推进产业链与创新链全面整合与协同,全力保障应急攻关领域科技投入,加快推进相关领域科研力量布局,整合国家重点科研体系,组织跨学科、跨领域的科研团队,深化科研、临床、防控一线的相互协作,大力开展协同创新,形成了推进自主创新的强大合力。

同时,政府“动员式”主导模式并不意味着要

摒弃市场主体的力量。在面向应急重大公共社会需求的科研攻关过程中,政府要重视发挥市场调节和企业主体作用,统筹推进应急管理体系建设和经济社会发展,在应急领域推进科研攻关、应急管理体系建设和产业化链条有机衔接,充分发挥企业分散决策实现多元尝试、增加微观企业动态能力与市场活力的优势,迅速建立以企业为主体、政产学研相结合的产品研发和产业化体系。更进一步,通过组织疫情防控和科研生产等各条战线的精干力量协同作战,聚焦检测试剂、疫苗、抗体、药物、诊疗方案等方面集中攻关,并配套财税、金融、商事、政府采购等一系列优惠政策,快速培育一批能够掌握关键核心技术的应急领域科技型企业 and 产业集群,实现高端医疗技术、产品和装备自主可控。同时,我国还抓住契机,加速发展数字经济、中医药、大健康等产业,持续壮大新动能,创造经济新增长点。

2. 基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合模式

新型举国体制的第二类落地模式是基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合模式。国家战略科技力量主要的微观载体支撑是国家实验室,尤其是国家重点实验室。国家实验室在合肥等地正式挂牌成立,标志着我国打造以国家实验室体系为核心的国家战略科技力量正加快落

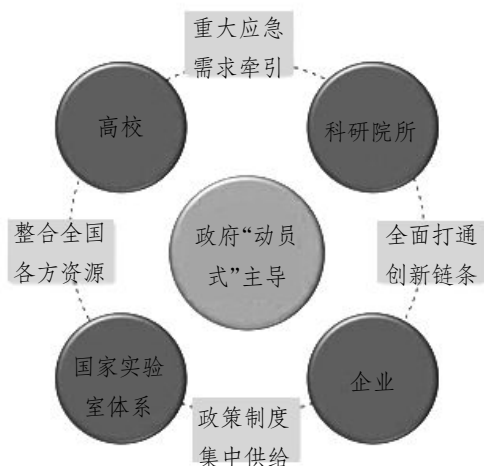


图1 政府主导下的“举国动员”模式

实(见图2),基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合模式的成熟与推广也将步入快车道^[23]。基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合模式具体可从如下方面予以实现:第一,在顶层制度设计与科技战略规划层面,国家实验室的主要功能在于,在公共财政资源支持下,面向特定学科理论与应用问题攻关突破,但是在公共资源相对有限的情况下,国家战略科技力量不宜大包大揽,而应聚焦事关国家底线安全和战略主动的学科领域,此时的首要问题就是如何为国家战略科技力量提供精准的着力点^[24]。基于国家战略需求导向与应急需求,优化重大科技基础设施布局,促进科技资源的开放共享,稳步打造跨学科和跨领域、产学研用协同的高效科技攻关体系,加快形成“战略需求导向明确、原创引领特征明显、科技基础厚实、战略科技力量健全、攻坚体系完备、跨学科多领域协同、平战转换顺畅”的科技发展新格局。第二,明确国家实验室的利益相关方主体功能定位,通过明确科研院所、高校、企业在创新体系中不同的功能定位,制定在新型国家创新体系下各创新主体的长期规划,实现滚动式、可持续发展。秉承面向国家需求和经济发

展的目标,围绕关键核心技术研发谋篇布局,增强跨部门、跨主体、跨学科的科研协同攻关能力,充分发挥基础研究和底层技术研发对科技创新的源头供给和引领作用,坚持自由探索和目标导向相结合,不断提升从经济社会发展和产业实践中凝练基础研究问题的能力,促进基础研究、应用基础研究、技术创新一体化部署和全链条实施。最终强化提升科技攻坚和应急攻关的体系化能力,构建系统、完备、高效的创新体系,激发各类主体创新激情和活力,形成自主创新的强大合力,构建功能互补、深度融合、良性互动、完备高效的协同创新格局^[23-24]。

从创新管理的角度来看,国家实验室的利益相关方主要为高校、科研院所和国企。就高校而言,要通过加强高等教育改革,把面向国家利益、面向国家重大需求作为高校科技工作的主攻方向,在鼓励教师从事自由探索的同时,进一步加强高校“有组织”的科研活动,形成稳定的可以实现团队协作的战略性科研队伍,使高校科研更聚焦国家战略、更鼓励跨学科合作、更支持产学研融合。就科研院所而言,应进一步明确中国科学院、中国工程院等作为国家战略科技力量的地位和

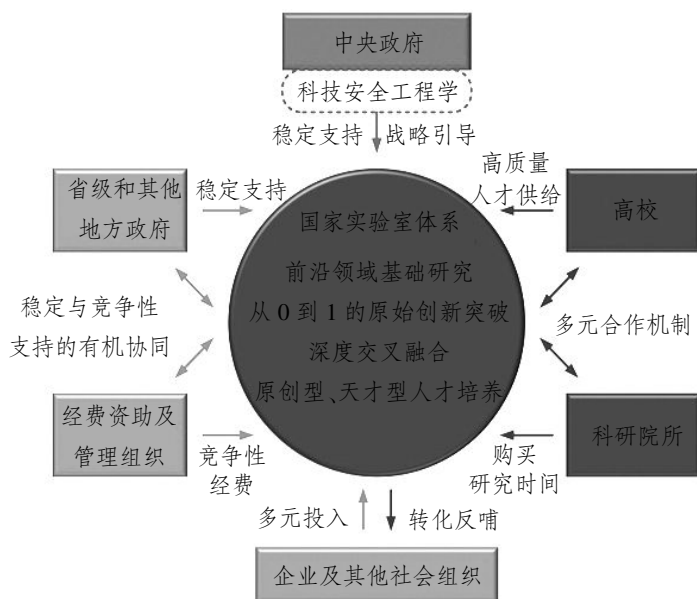


图2 基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合模式

作用,加快恢复行业科研院所的“国家”属性,着眼于促进技术进步和增强自主创新能力,瞄准世界先进水平,将世界学科前沿问题和国家经济社会发展中的重大理论与实践问题作为基础研究、共性技术研发和工程技术研究的重心,组建有国家使命、有集体荣誉感、有团队战斗力的稳定科研团队,使其更多地从事战略性、公共性的科技项目,不断强化我国工程科技和应用技术创新的优势。就企业而言,应大力提升中央企业和国有企业作为“国家队”的技术创新能力,与国家实验室共建产学研用科技成果转化平台,以高强度的研发投入、高质量的创新产出、高效率的创新流程,抢占发展主动权,全面推进企业技术创新的自主可控。积极培育能够面向世界科技前沿、面向国家重大战略需求、具有较强原始创新能力的创新型领军企业,发挥其在前沿科技探索方面,以及在承担国家重大科技任务、突破产业关键共性技术、“卡脖子”关键核心技术等方面的重要作用。

3.以央企为主导的整合式创新模式

在“双循环”新发展格局下,微观市场主体层面需加快推动央企成为新型举国体制落地模式中的技术创新主导者,使中央企业真正意义上成为国家战略性科技创新力量。中央企业具备完备的自主创新能力,对于持续提升我国科技国际竞争力、全球高端经济要素与资源的汇聚能力以及综合国力至关重要^[25]。随着我国经济总量迈上百万亿元新的台阶,以美国为首的部分发达国家对我国科技型企业、创新型企业的打压和技术封锁很可能会持续升级。从这个意义上讲,深入实施创新驱动发展战略,加快推动双循环背景下的产业转型升级,实现经济高质量发展和建成世界科技强国,已经变得刻不容缓。新形势下,我国优秀企业正加快实现从关注“白菜水果流量”到面向“科技星辰大海”的转型,在科技创新上有更多担当、有更多追求、有更多作为,不断将自身打造成为新型举国体制中的技术创新主导者(见图

3)。这一模式主要体现为以国家实验室集中力量进行基础研究、攻关重大课题,企业分散决策实现多元尝试、增加微观活力,共同汇聚形成突破关键核心技术的强大体系支撑和创新合力。

具体而言,以央企为主导的整合式创新模式的实现过程表现为以下层面:第一,在科技创新战略布局层面,中央企业应重点布局基础和前沿科技领域,在政府重大需求、国家重点实验室的支撑下,综合运用有组织的科研和自由探索的基础研究,大力推进面向市场领域中的交叉融合与原始创新,抓重大、抓尖端、抓基本,在政策引领和战略驱动下推动各类创新主体自主、协同、开放创新的系统性整合^[26]。在具有长周期、高风险、高不确定性等特征的领域,民营企业难以承担相应的持续性的高强度研发,而中央企业能够基于国家使命实现使命驱动的创新,在国家战略性新兴产业与关系国计民生的支柱型产业和复杂重大工程创新研究中,实现“集中力量办大事”的显著制度优势^[27]。第二,以央企为主导的整合式创新模式依然需要民营企业的广泛参与,形成“央企+民企”的融通创新共同体。这一过程需要央

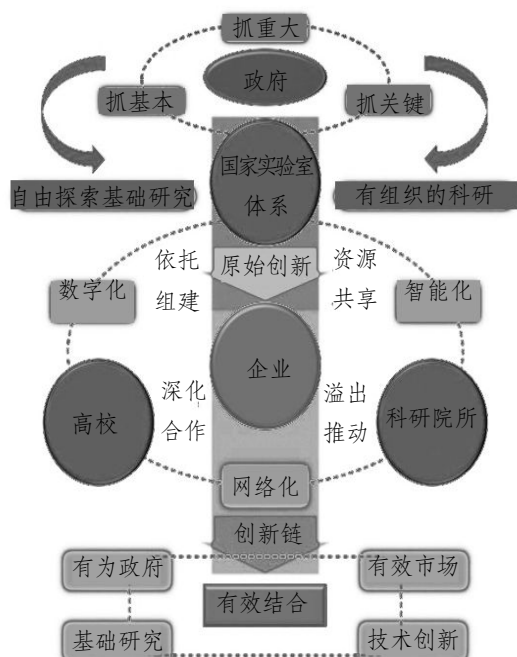


图3 以央企为主导的整合式创新模式

企支持民企深度参与国企牵头的科研攻关项目,组建创新联合体,强化企业专业化协作和配套能力,加快形成强协同、弱耦合的创新生态。政府需要通过完善科技创新政策,加强创新服务供给,激发创新创业活力,引导民企加大研发投入,完善技术创新体系,着力培育“瞪羚”企业与“独角兽”企业,建立高成长企业的挖掘、培养、扶持机制,设立动态培育库,在科研项目、资金扶持、制度政策等方面给予支持,在新业态监管方式上为科技型中小企业提供包容试错空间,推动“小而精、小而特”的科技型中小企业蓬勃发展,与国家队之间形成优势互补的局面。

以央企为主导的整合式创新模式的实现依然需要高度重视数字化与智能化技术的深度赋能与应用。以数字化、智能化驱动的协同创新与融通创新有助于实现央企与其他各类知识主体(高校、科研机构、国家实验室等)深度协同以及与其他各类民营企业深度融通。在这一过程中,需要加快开发基于新一代移动通信、区块链、人工智能等技术的分布式资源共享和数据协同的科技服务平台,打通科研数据交易和融通链路,通过供需匹配技术、共识机制形成精准的贡献度识别、价值识别与转换等能力,实现对不同创新主体和创新人员的差异化、个性化激励,加快破解制约协同攻关和融通发展的新老问题。在此基础上,积极运用揭榜挂帅等创新机制,推动央企与其他各类创新主体和知识主体的深度合作,深化跨区域合作、多元主体协同和整合式创新,推动形成一大批高水平创新联合体。通过优化创新创业的资源投入和配置,营造积极向上的举国创新创业氛围,在科技创新、产品创新、科技人才培养等方面调动“政产学研用”的多方资源优势,使数字化、智能化、网络化为中心企业赋能,最终使中央企业成为新型举国体制下重要的微观战略性组织载体支撑。

(三)新型举国体制实现的边界向度

新型举国体制实现的合效性存在一定的作

用边界。利用新型举国体制来解决经济社会发展中的一系列经济性、社会性、公共性问题,需要考虑潜在的边界条件,避免出现资源配置失灵或者失效、组织载体支撑选择失效或创新系统性失灵。具体来看,在新型举国体制有效实现的边界条件中,需要有效处理好政府与市场、效率与公平、中央与地方、对外开放与自主内生能力建设等方面的关系。

第一,政府与市场的关系。随着社会主义市场经济体制从建立走向不断成熟,市场在资源配置中的功能定位与价值效应发生了根本性的变化,政府对自身资源配置的边界与功能定位的认知也在不断深化。党的十八届三中全会明确了市场在资源配置中起决定性作用。新型举国体制不是市场经济体制不完善时期的大包大揽,也不是计划经济时期的国家大包干,而是在新的政府与市场关系下的全新的制度体系与资源配置体系^[28]。新型举国体制之所以区别于传统举国体制,一个重要的边界条件便是处理好政府与市场的关系,即处理好政府与市场的资源配置范围与边界,明确政府在面向哪些领域、面向哪些主体、面向哪些资源时能够发挥资源配置的重要作用,比如在面向关键核心技术攻关突破过程中,并不是所有的核心关键技术都需要基于有为政府的力量借助新型举国体制予以系统性解决,而应聚焦涉及产业链安全性、国家战略性、全球科技竞争的关键共性技术以及关系整个国家经济运转和国家竞争的“卡脖子”技术等核心关键技术。在那些能够依靠市场力量解决实现自动出清的产业、企业以及产品技术等领域,应清晰划定边界,否则就可能产生社会资源错配、误配以及资源配置失灵。新型举国体制的有效性与其合意性的重要边界条件是政府与市场的边界关系是否清晰,让市场无形之手与政府有形之手在新型举国体制的运作过程中相互协同与耦合,在市场供给有效的领域尊重市场配置资源的决定性作用,在市场失灵的部分领域发挥好政府的作用。

第二,效率与公平的关系。从新结构经济学的视角来看,新型举国体制作用于微观市场主体主要是通过产业政策与科技政策。在新结构经济学视角下,产业政策与科技政策的目标是使产业结构朝着更具比较优势、更具效率的方向调整,培育更具创新优势与创新潜力的主体,并着力于创造有利于推动产业结构调整升级的条件和环境,具体包括:支撑产业发展的融资环境,支持知识产权保护的相关法律法规,支持产业发展的硬件基础设施(公路、港口、通信以及公共设备等)、共性技术和创新文化^[29]。政府通过政策干预产业(特定产业扶持与培育、特定产业补贴与税收优惠等)以及市场微观主体企业的投资和创新行为,影响整个产业内的公平竞争环境和市场竞争效率。从这个意义上讲,新型举国体制有效性的边界条件必然涉及既有的基于产业政策或者科技政策是否能够有效实现公平与效率之间的动态平衡,准确把握好效率与公平之间的协调共生关系。从现有产业政策的类型来看,主要存在两类产业政策:一类是选择性产业政策,另一类是功能性产业政策。前者是基于政府的顶层设计与规划能力对特定产业发展予以选择性支持与重点照顾,实现产业的资源供给与创造主体孵化,借助政府能力推动产业链、价值链与创新链之间的协同支撑体系建设;后者是针对产业发展的公共信息环境与制度环境予以系统优化,加强面向产业发展的制度体系建设以及产业公共创新资源池建设。选择性产业政策在实施过程中会面临公平与效率的抉择问题。在市场化制度并不健全的前提下,选择性产业政策在执行过程中可能带来一系列破坏市场公平竞争的行为,存在基于所有制差别的产权歧视以及基于产业内企业规模大小差别的规模歧视,从而导致市场中的民营企业、中小企业并不能享受与国有企业、大型企业同等的政策待遇。产权歧视和规模歧视行为影响了市场中企业的竞争效率,最终可能导致政府政策失灵以及资源配置的错配和误配^[30]。

新型举国体制的有效落实需要依靠政府的系列产业政策与科技政策,在承认产业政策与科技政策有效性的前提下,充分考虑政策制定、政策执行、政策评估过程中的公平性问题,避免政府越位、错位与缺位等引致新型举国体制在解决特定场域的公共性社会问题时失效,甚至陷入制度性失灵。

第三,中央与地方的关系。首先,我国传统的央地关系结构的基本特征是属地化分级管理和行政逐级发包。属地化分级管理与行政逐级发包的优越性,在于能够实现复杂的公共行政与决策事务逐级传递与逐级分解,形成层层传导与分解的行政发包格局,从而最大限度地节省公共事务的决策成本,在给予地方行政权力的同时形成中央政府与地方政府的相对制衡关系^[31]。其次,央地关系的特殊性表现为地方财政分权与行政分权。自我国实行分税制改革以来,中央政府与地方政府实行两套税收管理制度,中央政府在核定地方财政收支额的基础上,借助转移支付体系,有效弥补欠发达地区地方政府财力不足的缺陷。行政分权体现为以属地化管理为基础,基于行政发包将行政权力下放给地方政府,赋予地方行政决策的自主权,同时保证地方的战略决策导向符合中央的总体导向,激励地方政府更好地推动本地区的经济与社会发展。从央地关系视角来看,新型举国体制的有效性一定程度上取决于中央和地方的分权关系是否合意,即一方面能够发挥中央政府的动员能力、资源配置能力以及影响力,为地方政府快速聚焦某一重大创新工程、重大公共社会问题和重大突发性公共社会危机的响应提供顶层设计方案,为地方政府快速调动各类经济性与社会性资源提供制度框架与行动指南;另一方面,需要充分调动地方政府的积极性,强化地方政府有关地区发展战略导向、资源禀赋、产业基础的整合式创新生态系统建设,提升地方政府的自主决策能力、动态响应以及资源配置能力,进而实现新型举国体制下的政府主

体协同、政策协同、资源协同、能力耦合,最终实现新型举国体制在特定的重大创新与知识工程、涉及国家战略性与安全性的战略性新兴产业、关键核心技术、面向重大公共社会危机治理等场景中的央地协同能力,提升新型举国体制的价值有效性与合意性。

第四,对外开放与自主内生能力建设的关系。改革开放以来,我国充分吸引外资、扩大出口,将产业链、供应链、价值链充分嵌入全球价值链中。在微观层面,我国大量的国有企业与民营企业确立了外向型的发展战略,即主动将自身的创新网络、资源网络、市场网络置于全球的分工体系之下,为经济全球化的发展提供微观组织支撑^[32]。从40多年的改革开放进程来看,我国逐步从计划经济时期的内循环主导发展战略向基于外循环的发展战略转变,大量企业采取的是以市场换技术的粗放型发展模式,导致企业长期忽视自主创新能力建设,整个产业创新生态系统以及企业创新生态系统的核心技术支撑能力不足,加之我国在基础研究与应用研究的投入失衡严重,短期难以弥补企业基础研究的短板,在国际关系不确定性加剧、国际科技竞争日益激烈的现实格局下,我国外循环发展战略受阻,部分涉及国家安全以及国家经济命门的关键产业、关键技术被“卡脖子”,成为我国建设世界科技强国的主要障碍。新型举国体制并不是指要完全依靠自身力量来解决系统性重大风险与重大经济社会问题,也并不意味着彻底放弃外部力量对我国各类创新主体、微观企业资源与能力的补充与协同作用。在基于新型举国体制解决系列重大战略性新兴产业以及公共社会问题、化解重大外部系统性与内部公共社会性危机(社会重大挑战)的过程中,依然需要平衡好内循环与外循环的关系,坚持内循环主导下的自主创新等内生能力建设,同时发挥国际国内双循环相互促进的新发展格局下外部各类创新主体对我国创新主体的合作效应以及协同效应,提升双循环新发展格局下新

型举国体制的有效性与合意性。

三、新型举国体制的应用场景

场景是基于特定的主体在特定的空间与时间进行活动的综合,其关键要素包括特定的时空环境、特定的行为主体、特定的行为方式与行动结果,蕴含了行为主体之间互动方式、连接形态以及实时状态等多重要素。新型举国体制的应用场景主要刻画了政府、中央企业、国家战略科技力量、市场中的各类微观主体、社会组织、社会个体在特定的议题、特定的场域以及特定的时空之下形成的互动方式、交互关系与连接状态。由于新型举国体制具备鲜明的公共社会理性以及市场理性的嵌入性特征,且依托于政府公共治理能力推进各类市场资源与社会资源的优化配置,其主要场景的深化运用集中于国家重大民生公共工程科技创新、“卡脖子”技术攻关突破、突发性重大公共社会危机治理三类场景之中。

(一)面向国家重大民生公共工程科技创新的新型举国体制

工程被定义为一种造物与用物的管理与技术实践。一般而言,根据工程的难度、工程的规模、工程的建设周期、工程的影响范围与利益相关方边界,可以把工程分为多种类型,包括面向大型国有企业、民营企业的特定重大技术创新工程,面向国家民生体系的公共救济工程,面向贫困减缓或者反贫困创新的重大扶贫工程,面向国家重大科技战略导向的科技战略工程,等等。较之于私人场域的市场类工程建设,此类工程具备规模宏大、技术复杂性高、建设周期长、投资回报率不确定性高、公共性较强等特征^[33]。因此,从创新的视角来看,面向重大民生导向、公共导向的工程科技创新无法依靠单一的市场微观企业组织、单一的政府公共组织或者单一的社会组织来解决,也无法通过单一的区域性行政命令或区域性的产业集群组织解决。实质上,面向民生公共工程的科技创新领域具备准公共物品以及私

人物品混合属性,因而在科技创新过程中也必然面向两类场域(即市场场域与社会场域)。且这类工程的科技创新技术难度大、回报周期长,基于私人研发成本与社会研发收益的巨大差距,私人资本或者资本家往往在其有限的生命周期内难以承担如此规模宏大的民生类公共工程科技创新。因此,需要通过新型举国体制下的市场与政府关系的重新定位,在规划、建设、运营、评估等环节中充分调动中央各相关行政主体、地方政府以及各类所有制企业、社会公众等多层次、跨场域的力量,实现社会公众与政府、各级政府之间、政府与各类所有制企业之间等的委托代理关系,最终的成本收益也相对分散于公共部门以及部分具备市场化场域内的组织之中。

(二)面向“卡脖子”技术攻关突破的新型举国体制

虽然当前我国在创新绩效层面的专利数量、科技论文数量等都处于世界前列位置,创新投入占GDP的比重以及基础研究占整个科学研究经费的比重也在不断攀升,在部分关键产业领域(如航天航空、卫星导航系统、核能、高铁等产业领域)取得重大技术突破,在量子信息、铁基超导、干细胞、合成生物学等方面取得一批重大原创成果,部分关键技术实现了从0到1的突破。但不容忽视的是,近年来随着中美关系的急剧变化以及逆全球化暗流涌动,我国产业链在嵌入全球价值链的过程中面临断链风险^[34]。创新链对产业链的支撑能力不足,关键核心技术受制于人,导致关键核心技术的“卡脖子”问题凸显,成为影响我国产业链深度嵌入全球价值链中高端、维持我国产业链安全的巨大障碍。新型举国体制能够聚焦涉及国家战略性、安全性、公共社会性的重大关键性技术领域,集中优化配置资源,而“卡脖子”技术攻关之所以囊括于此类场景之中,其主要的原因在于“卡脖子”技术的特殊性,主要存在四大层面的原因。

第一,从技术差距的视角来看,“卡脖子”技

术之所以不同于一般的关键核心技术,其技术差距短期内难以缩短,需要依靠长周期、系统性的研发投入以及整个创新链与产业链的高度融合,方能有效突破“卡脖子”技术背后的技术差距问题。技术差距主要体现在研发能力、基础研究与试验开放等方面^[35]。新型举国体制能够有效弥补传统举国体制的劣势,基于政府资源的统一调配,充分发挥中央企业以及大中小企业等融通创新主体的积极性、主动性,面向特定领域技术进行攻关突破,实现技术差距的短期缩小。

第二,从国家战略以及国际竞争的视角来看,“卡脖子”技术的突破不是单一的技术性问题,而是涵盖了在特定领域国家战略竞争能否占据领先地位的战略问题,决定了一国在科技竞争中能否把握主动权。新型举国体制在突破“卡脖子”技术的过程中实现国家战略力量的有效嵌入,以政府资源与国家战略科技资源实现“全国一盘棋”的资源配置,为有效突破“卡脖子”技术提供了坚实的战略竞争资源^[36-37]。

第三,从产业链安全性视角来看,产业链嵌入全球价值链中高端的关键要素是支撑产业发展的关键核心技术。相较于一般性的技术,“卡脖子”技术是符合产业链发展的关键核心技术,同时这种技术具备高度的复杂性和产业垄断性,一旦被竞争对手列为限制转移与交易的关键核心技术,则成为“卡脖子”技术,其关系到整个产业链是否能够安全稳定发展。新型举国体制能够有效地参与到解决整个产业链的安全性、公共性的预警和防控机制之中,基于市场力量与政府力量有效提高整个产业链中的技术转移效率,推动知识产权保护体系建设^[37-38]。尤其是在基于国家战略科技力量的政产学研用深度融合的落地模式中,新型举国体制能够积极推动基于底线思维的科技安全工程学研究,形成科技安全预警监测体系的组织运行模式设计和平台系统架构设计的科学方法论,建立覆盖各省份、各类创新主体的战略服务平台,针对重点产业的全链条进

行全面、系统、深入摸排^[39]。平台以“全国一盘棋”的高度开展战略研判、专题研究、动态追踪,打通产业战略研究和科技战略研究的边界,摆脱学科和企业微观视角的影响,将真正决定国家宏观战略主动和发展安全的基础性关键核心技术和“杀手锏”技术识别提炼出来,推动关键核心技术的科学界定和国家安全、产业安全、企业安全三个层次的分级管理,在攻关需求生成、谋划方向重点、制定技术策略、论证拟制规划计划等方面为创新主体提供精准的动态指引,为新型举国体制和国家战略科技力量集中发力提供科学精准的决策依据。

第四,从综合维度识别与突破“卡脖子”技术来看,该技术需要满足如下标准:与发达国家或者科技强国相比还存在较大的差距;该技术是决定产业当前与未来发展的关键核心技术,且技术的垄断程度高,对维系产业安全性具有关键作用;在全球价值链中占据关键核心位置。“卡脖子”技术的突破需要基于新型举国体制充分发挥政府与市场的力量。面向“卡脖子技术”的攻关突破不再只是举政府和国家财政之力,而且还应最大限度地调动、激发各类市场主体的创新积极性,形成从中央到地方、从国有企业到民营企业、从经济场域到经济社会复合场域共同参与解决“卡脖子”技术的创新格局。要充分调动国家战略科技力量(中央企业与国有企业)与市场组织(民营企业)的创新能力,实现“卡脖子”技术的攻关突破。

(三)面向突发性重大公共社会危机治理的新型举国体制

突发性重大公共社会危机事件不同于一般性的公共危机事件,其不确定性程度、突发性、问题的复杂性、解决过程的联动嵌套性都更高。突发性公共社会危机事件的破坏性巨大、影响范围广,依靠单一的政府力量与市场组织都难以解决。新型举国体制能够有效应用到解决面向突发性重大公共社会危机科技治理的过程中。主要

原因在于,新型举国体制依然承认传统举国体制中党中央集体统一领导的有效治理方略,能够基于“全国一盘棋”实现对突发性重大公共社会危机科技治理过程中的资源调动。新型举国体制在解决重大突发性公共危机事件时有着突出的功能与价值,能够以最为显著的制度优势、资源配置优势、社会治理优势实现全国各类经济社会主体、各类组织单元、各类经济与社会资源的协同联动以及步调一致,以高度动态的危机响应与联防联控的治理机制实现危机的防控与治理。 **Reform**

参考文献

- [1]郝勤.论中国体育“举国体制”的概念、特点与功能[J].成都体育学院学报,2004(1):7-11.
- [2]谢茂松,牟坚.文明史视野中的70年[J].开放时代,2019(5):13-33.
- [3]黄群慧.改革开放40年中国的产业发展与工业化进程[J].中国工业经济,2018(9):5-23.
- [4]雷丽芳,潜伟,吕科伟.科技举国体制的内涵与模式[J].科学学研究,2020(11):1921-1927.
- [5]陈劲,阳镇,尹西明.双循环新发展格局下的中国科技创新战略[J].当代经济科学,2021(1):1-9.
- [6]陈劲,阳镇.新发展格局下的产业技术政策:理论逻辑、突出问题与优化[J].经济学家,2021(2):33-42.
- [7]杨开峰.国家治理的制度逻辑:一个概念性框架[J].公共管理与政策评论,2020(3):3-15.
- [8]王立峰.新型举国体制的政治逻辑阐释与治理效能提升[J].国家治理,2020(42):32-35.
- [9]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?[J].理论与评论,2020(4):49-58.
- [10]何虎生.内涵、优势、意义:论新型举国体制的三个维度[J].人民论坛,2019(32):56-59.
- [11]段宇波.历史制度主义制度变迁理论的逻辑

- 冲突与融合[J].比较政治学研究,2016(2):14-69.
- [12]黄建军.中国国家治理体系和治理能力现代化的制度逻辑[J].马克思主义研究,2020(8):43-51.
- [13]邹国庆,郭天娇.制度分析与战略管理研究:演进与展望[J].社会科学战线,2018(11):91-97.
- [14]朱玉霞,孙国民,黄华明,等.基于制度经济学理论下坚持“举国体制”的思考[J].山西师大体育学院学报,2011(1):14-16.
- [15]石伟.集中力量办大事制度优势的内在逻辑[J].中国党政干部论坛,2020(11):73-75.
- [16]杜运周,尤树洋.制度逻辑与制度多元性研究前沿探析与未来研究展望[J].外国经济与管理,2013(12):2-10.
- [17]金碚.试论经济学的域观范式——兼议经济学中国学派研究[J].管理世界,2019(2):7-23.
- [18]孙斐.公共科技管理制度:从新古典范式走向演化范式[J].中国科技论坛,2013(9):25-31.
- [19]贾诗玥,李晓峰.超越市场失灵:产业政策理论前沿与中国启示[J].南方经济,2018(5):22-31.
- [20]梅俊杰.在赶超发展视野下重新解读李斯特经济学说[J].社会科学,2021(3):128-144.
- [21]林毅夫.新结构经济学[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [22]上海社会科学院课题组.有效市场模式:一个新的分析框架[J].上海经济研究,2015(3):3-14.
- [23]陈劲,朱子钦.加快推进国家战略科技力量建设[J].创新科技,2021(1):1-8.
- [24]武力.发挥新型举国体制优势 强化国家战略科技力量[N].中国纪检监察报,2020-12-24(5).
- [25]肖红军.推进国有经济产业布局优化和结构调整的方法论[J].改革,2021(1):74-91.
- [26]陈劲,尹西明,梅亮.整合式创新:基于东方智慧的新兴创新范式[J].技术经济,2017(12):1-10.
- [27]李政,周希祺.国有企业创新功能的理论逻辑与实现路径[J].当代经济研究,2020(8):21-30.
- [28]刘军国.举国体制与市场机制可以有机结合[N].中国经济导报,2014-08-02(A02).
- [29]侯方宇,杨瑞龙.产业政策有效性研究评述[J].经济学动态,2019(10):101-116.
- [30]阳镇,陈劲,凌鸿程.相信协同的力量:央-地产业政策协同性与企业创新[J].经济评论,2021(2):3-22.
- [31]邱实.中央与地方关系变迁的学理分析:基于治理权限“集中”与“下放”的视角[J].兰州学刊,2020(7):126-136.
- [32]迟福林.建设更高水平开放型经济新体制[J].当代经济科学,2021(1):10-17.
- [33]陈宏权,曾赛星,苏权科.重大工程全景式创新管理——以港珠澳大桥工程为例[J].管理世界,2020(12):212-227.
- [34]牛志伟,邹昭晞,卫平东.全球价值链的发展变化与中国产业国内国际双循环战略选择[J].改革,2020(12):28-47.
- [35]陈劲,阳镇,朱子钦.“十四五”时期“卡脖子”技术的破解:识别框架、战略转向与突破路径[J].改革,2020(12):5-15.
- [36]张杰,金岳.以新型举国体制推动中国制造业高质量发展[J].河北学刊,2020(5):138-151.
- [37]樊继达.以新型举国体制优势提升关键核心技术自主创新能力[J].中国党政干部论坛,2020(9):48-51.
- [38]曹晓阳,张科,刘安蓉.构建新型举国体制形成联合技术攻关机制的思考与建议[J].科技中国,2020(10):34-37.

- [39]陈劲,朱子钦,季与点,等.底线式科技安全治理体系构建研究[J].科学学研究,2020(8):1345-1357.
- [40]黄瑶,王铭.新型举国体制对防控新冠疫情的制度优势[J].理论探讨,2021(2):167-172.
- [41]罗大蒙.举国体制:重大突发公共卫生事件治理的制度优势及运转机制[J].理论建设,2020(3):13-19.

The Theoretical Logic, Implementation Mode and Application Scenario of the New Type of National System

CHEN Jin YANG Zhen ZHU Zi-qin

Abstract: The new national system is an important institutional support for a country to deeply promote the modernization of its governance system and governance capacity, and also an important guarantee to promote the implementation of major national strategic goals. However, the academic circle lacks the logical deconstruction of the new national system, and the theoretical logic and how to achieve the new national system are still unclear. The new national system can be traced back to the ancient national system in the agricultural society and the traditional national system after the founding of China. The new national system is an important component of the socialist market economic system. Its new connotation is mainly dissected from the perspectives of political economy and political logic, resource allocation methodology and national governance, and the legitimacy of the new national system is not clear. It depends on the accommodation space of multiple theories such as neoclassical economics, new institutional economics and development economics. The rationality of the new national system is closely related to the integration and application of the three modes, namely, the National Mobilization Mode of face-to-face emergency tackling, the deep integration mode of government, industry, university, research and application based on the national strategic science and technology strength, and the integrated innovation mode led by central enterprises. However, the effectiveness of the new national system depends on whether the government can deal with the four relationships of government and market, efficiency and fairness, central and local government, opening up and endogenous capacity-building. Finally, the deepening application of the new national system does not cover all scenarios. It is mainly used in three scenarios: scientific and technological innovation of national major public projects for people's livelihood, breakthrough of "neck" technology, and governance of sudden major public social crisis.

Key words: new type of national system; theoretical logic; implementation mode; application scenario

(责任编辑:罗重谱)