

【理论探讨】

新型举国体制：历史演变、时代特征与模式构建

唐亚林 郝文强

【摘要】面对全球化时代国家利益竞争日趋激烈的新形势,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,对于推动经济发展、保障国家安全、应对国际竞争与挑战意义重大。通过对不同时期举国体制衍生的社会背景、实践特征与重大成果进行历史比较分析,我们可以发现:新型举国体制是指在新时代中国特色社会主义背景下,为突破“卡脖子”技术限制、引领国家发展、维护国家利益、增进民生福祉,党和政府基于集中力量办大事的制度优势,发挥市场在资源配置中的决定性作用,通过政产学研用多方合力以求尽快实现关键核心技术领域内的重大突破,在过往举国体制基础上所进行的一种体制机制与模式创新活动。这种新型举国创新体制,是一个旨在实现社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关与突破的跨越式发展,包括规划目标引领、组织制度支撑、核心技术攻关、市场配置资源、多方团结协作的集合体,并需要通过构建将以党中央统一指挥为核心的领导决策体制、集中统一的组织管理体制、科学统筹的整体规划机制、精细高效的项目运行机制、生态良好的市场竞争机制与团结协作的集体攻关机制等融为一体的举国体制运行模式,使之得到有效落地,进而实现将制度优势转化为治理效能的目标。

【关键词】新型举国体制;关键核心技术攻关;社会主义市场经济;集中力量办大事;体制机制;运行模式

【作者简介】唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院、马克思主义研究院二级教授、博士生导师,主要研究方向为中国政府与政治、城市治理与区域一体化、地方政府与地方治理、比较政府与政治;郝文强,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,主要研究方向为公共组织党建、基层治理与数字治理(上海 200433)。

【原文出处】《华东理工大学学报》:社会科学版(沪),2021.4.1~15

【基金项目】本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时代特大城市管理创新机制研究”(项目编号:20JZD030)的阶段性成果。

一、全球化国家利益竞争时代构建新型举国体制命题的提出

当今世界百年未有之大变局加速演进,国际局势风云变幻,不稳定性不确定性明显增加,曾经高歌猛进的全球化时代迎来了以主权国家为单位的国家利益大竞争的新特征。与此同时,以大数据、人工智能、区块链、云计算为代表的新一轮科技革命席卷全球,人类社会迎来了重塑全球政治经济发展格局的重要机遇。充分发挥“集中力量办大事”的中国特色社会主义制度优势,通过科技自主创新抢占发展先机,构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的发展新格局”,是

有效应对国际挑战,维护国家安全,在全球化国家利益竞争时代占据有利竞争位置的先决条件。

经过70多年的积极探索与艰苦奋斗,中国科技创新发展在基础研究领域、战略性高新技术领域、高端产业领域、民生科技领域以及国防科技领域均取得了一系列显著成就,诸如“两弹一星”试验成功、载人航天火箭发射成功、“嫦娥五号”顺利奔月、超级计算机数量与算力位居国际之首、5G移动通信技术率先实现规模化应用、首艘国产航母下水成功等等。^①然而,因美国维护贸易霸权、防控中国技术发展态势而引发的“中兴事件”“华为事件”等,一再提醒我们,在某些关键核心技术

领域中国仍然受制于欧美等发达国家的局面没有得到根本性改变,在高端材料研发、创新药物研发、深海探测技术、空间技术创新等方面,中国与发达国家存在较大差距,这些已严重地威胁到中国的经济安全、科技安全等重要领域的国家安全。^②有鉴于此,如何充分发挥中国特色社会主义制度优势,尽快提高自主创新能力,实现“卡脖子”技术领域的重大突破,成为中国建设创新型国家的重要命题。

2019年,党的十九届四中全会通过《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》,提出“完善科技创新体制机制”,要求“弘扬科学精神和工匠精神,加快建设创新型国家,强化国家战略科技力量,健全国家实验室体系,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”^③。自此,“新型举国体制”成为新时代党带领人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的重要法宝,也是发挥中国特色社会主义制度最大优势,尽快实现关键核心技术重大突破的创新体制。^④

围绕新型举国体制,学界对其科学内涵、主要特征、应用场景、实现路径等展开了讨论。就其内涵与特征而言,学界普遍认为,新型举国体制是指以国家利益为最高目标,动员和调配全国有关的力量,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用以及更好地发挥政府作用,集中力量办大事的一种创新工作体系和运行机制。^⑤然而,学者们对新型举国体制的应用场景却产生了一定分歧:大部分学者认为,新型举国体制的应用场景主要是关键核心技术攻关的科技创新领域^{⑥⑦},但有的学者却仍将新型举国体制理解为体育强国的建设保障^⑧,还有学者从更为广泛的意义上把新型举国体制理解为党和国家应对重大公共危机(疫情抗战)^⑨、攻克人类发展顽疾(脱贫攻坚)的国之利器^⑩。

在对新型举国体制的实现路径的探讨中,学者们从顶层设计、制度建设、治理体系等方面展开

了阐述。叶青和李清均认为,新型举国体制建设要充分发挥有效市场与有为政府相结合过程中营造的制度优势,更需要从慎用资源配置条件、放大体制优势、提升可持续性等方面进一步完善制度的顶层设计,保障政策的实践落实。^⑪谢富胜和潘忆眉则认为,构建“新型举国体制”要吸收数字技术的优势以重塑举国体制的组织过程,并促进主体协同多元化、信息数据流动化和组织结构扁平化,形成协同、高效、开放的政府治理体系。^⑫

综上,既有研究对新型举国体制的内涵达成了初步共识,但对其应用场景还存在一定分歧。这主要是由于部分学者对新型举国体制的理解仍未摆脱传统举国体制的影响,因而对新型举国体制的适用边界缺乏清晰的认知。同时,既有研究对新型举国体制的实现路径众说纷纭,缺乏整体性的考察与系统性的剖析。有鉴于此,我们将从历史比较视角出发,通过梳理传统举国体制向新型举国体制转型的演变历程,从中把握新型举国体制的时代特征,进而从系统论的视角考察新型举国体制的运行模式,从而加深对构建新型举国体制的整体性理解。

二、举国体制的历史演变及其比较分析

“集中力量办大事”是中国社会主义制度的显著优势。从中华人民共和国成立之初的“一穷二白”,到如今中国跃居世界第二大经济体,国际地位与综合国力名列前茅,“集中力量办大事”的举国体制功不可没。通过梳理新中国成立以来的国家建设历程,我们可以发现,举国体制经历了传统举国体制形成、举国体制转型过渡、新型举国体制建构三个阶段。通过比较分析举国体制的演变历程,我们可以厘清举国体制在不同发展阶段的演化走向与主要特征,从而更为清晰地把握新型举国体制的内涵、特征及其运作机制。

(一)传统举国体制形成阶段(1949—1977)

1949年新中国的成立,意味着我们迎来了中华民族走向复兴的历史新纪元。然而,饱受战火摧残的中国大地,仍然面临着来自西方国家的武

力威胁与被周边国家侵略的风险,亟须在较短时间内建立起具有强大威慑力的国防安全系统。同时,面对人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,中国迫切需要解决人民的温饱问题。在此背景下,中国共产党带领人民开启了战天斗地的社会主义探索和建设历史进程,并成为举国体制构建的发端。

在这一阶段,党中央通过构建计划引领、统筹分配、组织动员的举国体制,将全国人民紧紧团结在社会主义建设进程中,从而迅速地完成了社会主义工业化任务,并建立了以核武器为威慑的强大国防体系。

首先,国家通过战略计划引领社会主义建设。“一五”计划期间,举全国之力兴建的156项苏联援助项目以及694个限额^⑤以上建设项目,奠定了社会主义工业化的初步基础。后通过优先发展重工业的战略规划,协调工农业资源,在不到30年的时间里建成了相对完备的工业体系,实现了农业国家向工业国家转变的历史性跨越。

其次,国家对资源进行统筹分配,优先布局科研工作,包括科研机构设置、科研项目经费、硬件条件保障,以及科研人员的培养、供给与分配等,集中资源优先保障对于国家安全具有重要战略意义的科技攻关领域^⑥。其中,最为突出的成就便是“两弹一星”的成功研制,这是全国人民、各行各业大团结、大协作、大会战的伟大创造结晶。

最后,广泛动员人民群众进行社会主义建设。举国体制最大的优势在于,作为领导者、组织者的中国共产党能够有效动员广大站起来的工人和农民,通过源源不断的原料、物资、人力与智力供给,最大限度地满足社会主义工业化建设、科技研发与国防建设的需求。

通过举国体制,中国初步建立了完整的工业体系,实现了国防科技的跨越式突破,为社会主义现代化建设奠定了坚实的基础。尤其是在新中国百废待兴、经济困难、技术基础薄弱,同时面临帝国主义封锁与国际形势动荡的严峻历史条件下,

这些成就更加体现了举国体制的磅礴力量与社会主义制度的巨大优势。

(二)举国体制转型过渡阶段(1978-2014)

改革开放前夕,“文化大革命”给社会主义事业和人民生活带来了巨大破坏,经济建设遭受了严重挫折,人民生活仍旧困窘,生产力严重落后于生产关系。世界范围内蓬勃兴起的以原子能、电子计算机、空间技术和生物工程的发明与应用为主要标志的第三次科技革命正推动世界经济发展滚滚向前,而中国经济实力、科技实力远落后于国际先进水平。国内外的落后局面,迫切要求中国实行改革开放,而中共十一届三中全会的成功召开,则拉开了举国进行社会主义现代化建设的巨大帷幕。

在随后的几十年里,中国紧紧围绕经济建设这个中心,不断解放和发展生产力,由此建立了社会主义市场经济体制,经济建设取得巨大成就,并成为世界第二大经济体。其间,举国体制以经济建设为核心任务,通过行政主导、市场为辅的资源配置手段,充分把集中力量办大事的政治优势和发挥市场机制有效配置资源的基础性作用结合起来,进而满足人民日益增长的物质文化需求,实现了中国综合国力与国际地位的跃升。

举国体制转型过渡阶段的主要特征体现在三个方面:第一,战略目标方面,主要以满足人民日益增长的物质文化需求,增强中国综合国力、提升国际地位为主要目标。第二,建设主体方面,政府主导着社会主义现代化建设,即政府在涉及国民经济与社会发展的具有战略性、全局性的重要领域中,发挥战略制定、政策执行、社会动员的重要作用^⑦。第三,资源配置方面,以政府行政手段为主、市场配置为辅。政府通过计划手段对国民经济发展进行宏观调控,并运用公共财政等手段干预经济建设,与此同时,逐渐增强市场在资源配置中的作用。例如,《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》提出,“坚持社会主义制度,把集中力量办大事的政治优势和发挥市场机

制有效配置资源的基础性作用结合起来,为科技事业的繁荣发展提供重要的制度保证”,这集中阐释了举国体制转型过渡时期资源配置方式的特征。

在政府主导下的社会主义现代化建设进程中,中国充分发挥举国体制优势,在各方面都取得了卓越成绩,已然跃居世界各国的前列。例如科技方面,“863计划”有力实施,载人航天、探月工程、载人深潜、超级计算机、高速铁路等领域实现重大突破^⑥,充分彰显了举国体制在科技创新发展方面的巨大优势。

(三)新型举国体制建构阶段(2015年至今)

2017年,习近平同志在党的十九大报告中指出,“中国特色社会主义进入了新时代”“我国社会主要矛盾已经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”。^⑦新的历史方位的确定和社会主要矛盾的转变,也意味着举国体制进入新的阶段,即以关键核心技术攻关为主要任务的新型举国体制建构阶段。

在当今以科技创新为主的国际竞争格局中,中国在某些关键核心技术领域仍旧受制于人,这严重制约着中国的产业发展,甚至威胁中国的国家利益。发挥举国体制在科技创新中的巨大优势,已成为中国维护国家利益的有力武器。

2015年,习近平同志在《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,“实施一批国家重大科技项目和在重大创新领域组建一批国家实验室……已经部署的项目和新部署的项目要形成梯次接续的系统布局,发挥市场经济条件下新型举国体制优势,集中力量、协同攻关,为攀登战略制高点、提高我国综合竞争力、保障国家安全提供支撑”。^⑧党的十八届四中全会更为明确地指出,“弘扬科学精神和工匠精神,加快建设创新型国家,强化国家战略科技力量,健全国家实验室体系,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”。^⑨由此,我们可以清晰地看到,新型举国体制

是在社会主义市场经济条件下,以关键核心技术攻关为主要任务,以国家重大科技项目与国家实验室为载体,通过充分发挥集中力量办大事的制度优势与市场在资源配置中的决定性作用,进而攀登科技创新制高点,维护中国国家安全与国家利益的一种创新体制。新型举国体制体现了充分尊重市场规律、充分发挥团队协作攻关力量、充分发挥集中力量办大事优势、大力坚持“全国一盘棋”(管理)思想的特征。

具体而言,新型举国体制“新”在三处:一是“新”的目标定位,即新型举国体制旨在通过抢占科技创新竞争制高点、掌握主动权,从而维护中国在国际竞争中的利益;二是“新”的核心任务,新型举国体制聚焦于关键核心技术攻关任务,与之前以经济建设任务为中心,有明显区别;三是“新”的资源配置方式,即发挥市场在资源配置中的决定性作用,以及更好地发挥政府的作用。

如果说传统举国体制是以经济建设为中心,为了完成某一重大技术攻关、重大工程项目、重要竞技水平突破等任务,调动人力物力财力、发挥集中力量办大事优势而形成的管理体制与运行机制的总称,那么新型举国体制更多地侧重于瞄准世界前沿、突破“卡脖子”技术限制、实现产业链同步发展,在充分尊重市场规律和坚持“全国一盘棋”思想的基础上,重新调动人力、物力、财力、智力,营造集体攻关、团结协作、创造引领、创新管理体制和运行机制的发展环境与创新文化的总称。

(四)历史视野中的举国体制比较分析

通过对举国体制的演化历程进行梳理,我们对新型举国体制的历史演变与具体内涵有了初步认识。通过比较分析,从传统举国体制到新型举国体制,举国体制的历史时期、经济体制、目标定位、主要任务、实施主体、资源配置等多个方面的特征都发生了明显变化(见表1),但始终贯穿其中的是坚持党中央领导决策的价值理念、集中统一调配资源的组织体制与整体战略规划统筹布局、重大项目运行、团结协作集体攻关的运作机制等

表1 不同阶段的举国体制比较

		传统举国体制	转型过渡阶段的举国体制	新型举国体制
历史时期		社会主义建设初期	社会主义现代化建设时期	中国特色社会主义新时代
经济体制		计划经济	计划经济转向社会主义市场经济	社会主义市场经济
时代特征	目标定位	解决人民温饱问题,维护国家安全	满足人民需求,提升综合国力与国际地位	解决发展不平衡不充分问题,维护国家利益
	制度体系	中国共产党领导的集中力量办大事的制度	中国共产党领导的集中力量办大事的制度	中国共产党领导的集中力量办大事的制度
	主要任务	国家工业化转型	国民经济建设	关键核心技术攻关
	实施主体	政府主导,广泛动员工人、农民	政府主导,市场、社会协同	政产学研用合力
	资源配置	计划手段配置	行政手段主导,市场发挥基础性作用	市场发挥决定性作用,更好地发挥政府作用
运行模式	价值理念	始终坚持党中央的领导决策	始终坚持党中央的领导决策	始终坚持党中央的领导决策
	组织体制	集中统一调配资源的组织体制	集中统一调配资源的组织体制	集中统一调配资源的组织体制
	运行机制	整体计划、项目运行、集体攻关	整体计划、项目运行、市场竞争、集体攻关	整体规划、项目运行、市场竞争、集体攻关

核心内容。

具体来说,在时代背景方面,传统举国体制形成于社会主义建设初期,转型过渡阶段举国体制形成于社会主义现代化建设时期,新型举国体制则形成于中国特色社会主义新时代。在经济体制方面,传统举国体制实行的是计划经济,转型过渡时期举国体制经历了从计划经济向社会主义市场经济转型的过程,新型举国体制则以社会主义市场经济为经济体制。在目标定位方面,举国体制的发展目标与中国社会主要矛盾、国际竞争格局息息相关。传统举国体制主要是为了解决人民温饱问题并维护国防安全,转型过渡阶段举国体制则致力于满足人民日益增长的物质文化需求并提升综合国力与国际地位,新型举国体制则主要是为了解决发展不平衡不充分问题并维护中国在国际竞争中的利益。在主要任务方面,经历了由传统举国体制阶段的国家工业化转型、举国体制转型过渡阶段的国民经济建设向新型举国体制阶段的关键核心技术攻关的转变。在实施主体方面,传统举国体制以政府为主导,通过广泛动员工人、农民开展国家工业建设,转型过渡期的举国体制则以政府为主导,市场、社会协同努力发展国民经

济,新型举国体制则强调通过政产学研用合力攻克关键核心技术创新难题。在资源配置方面,从传统举国体制到新型举国体制,经历了“计划手段配置—行政手段主导,市场发挥基础性作用—市场发挥决定性作用,更好地发挥政府作用”的转变过程。

在传统举国体制向新型举国体制转变的过程中,始终坚持的是中国共产党的统一领导制度,这是举国体制取得成功的最根本的原因。中国共产党领导下集中力量办大事的制度优势则在其中发挥了关键作用,这也是中国经济发展、民生保障、科技创新等诸多方面在短时间内实现飞跃的制度原因。在此过程中,国家通过整体规划(“十一五”之前是计划)来统筹布局国家建设的重点方向与领域,通过集中统一调配资源的组织体制、团结协作集体攻关国家重大项目来实现重点领域的突破,从而使举国体制得以有效运转,使其巨大优势得以发挥。

通过梳理举国体制历史演变过程中的“变”与“不变”,我们可以清晰地把握到新型举国体制的时代特征与运作机理。新型举国体制是在中国特色社会主义新时代以及社会主义市场经济条件

下,以解决发展不平衡不充分问题、争取在国家利益竞争中处于有利地位为目标,以关键核心技术攻关为主要任务,充分发挥集中力量办大事的制度优势,汇集政产学研用多方合力,通过发挥市场在资源配置中的决定性作用,进而推动科技重大创新,建设创新型国家的一种创新体制。而其背后的运作机理,则表现为以党中央领导决策为引领,以统一调配资源(物质资源、技术资源、人才资源)的组织管理体系为支撑,通过国家重大发展战略进行整体规划布局,凭借国家科技重大专项,通过团结协作集体攻关推动创新落地。此外,新型举国体制强调发挥市场在资源配置中的决定性作用,因此还应积极引入市场竞争机制,进而以高质量、高效率、高效益的方式,实现“卡脖子”技术的重大突破。

三、新型举国体制的时代特征

(一)以国家利益、民生福祉为发展目标

关键核心技术是国家经济安全的必备保障,是参与国际竞争的制胜砝码。因此,以关键核心技术攻关为主要任务的新型举国体制之首要目的,便是维护国家利益,既包括保障国家安全,又包括提升国际竞争力。2016年,国务院印发的《“十三五”国家科技创新规划》明确指出,“探索社会主义市场经济条件下科技创新的新型举国体制……为提高国家综合竞争力、保障国家安全提供强大支撑”。^①在国家安全方面,新型举国体制重在补短板、强弱项、堵漏洞,通过建立独立自主的创新体系创造具有原创性、突破性、引领性的创新成果,从而为产业链供应链稳定运行提供保障,从根本上保障国家经济安全。在国际竞争力方面,新型举国体制重在通过科学统筹、协同攻关,强化国家战略科技力量,掌握一批关键核心技术和“杀手锏”技术,提升综合创新力,在激烈的科技创新竞争中抢占制高点、掌握主动权。^②

从更为长远的角度看,新型举国体制的制度性产出,最终将体现在民生福祉的整体增进之上。由于关键核心技术攻关依赖大量的公共财政

投入,因而从公共利益的角度出发,新型举国体制的终极目的一定是人民生活的改善与社会福利的整体提升。

(二)以集中力量办大事的制度体系为支撑

集中力量办大事的中国特色社会主义制度是新型举国体制的制度支撑。中国特色社会主义制度的优势,集中体现在中国共产党的全面领导制度、系统集成高效的政府组织体系以及以人民为中心的发展理念上。其一,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质特征,也是中国特色社会主义制度的最大优势。新型举国体制是党领导下的服务于关键核心技术攻关的创新体制。党中央通过总揽全局、统一指挥、统一调度、统一协调,把技术攻关、自主创新的任务贯彻到党和国家所有机构的履职过程中,从而形成“全国一盘棋”的组织保障。其二,新型举国体制是依赖系统集成高效的政府治理体系来完成关键核心技术攻关任务的一种体制。在国家科技重大专项落地过程中,各级政府、各个部门通过高度协调配合,切实做到统筹协调、精准执行、集成高效,有效避免政出多门、相互掣肘,从而能够形成各部门、各级政府间的高效合力。其三,人民群众是历史的创造者,新型举国体制也是体现人民意志、保障人民权益、以人民为中心的一种体制。实现人民群众对美好生活的向往,既是党的初心和使命所在,也是关键核心技术攻关的强大动力所在,更是党领导下的新型举国体制的最终目标所在。

(三)以关键核心技术攻关为主要任务

新型举国体制是以关键核心技术攻关为主要任务的,即以关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新为突破口,努力实现关键核心技术自主可控,从而把创新主动权、发展主动权牢牢掌握在自己手中。^③从当前全球产业链布局来看,关键核心技术是被嵌入全球高端价值链中支撑产业发展的重要技术,也被称为“卡脖子”技术。相对于一般技术而言,“卡脖子”技术具备高度的复杂性和垄断性,一旦竞争对手限制交

易,则会严重威胁中国的产业链安全。有关资料显示,中国技术对外依存度高达50%以上,其中95%的高档数控系统、80%的芯片,几乎全部高档液压件、密封件和发动机依靠进口,其中一些产品还被发达国家列入限制对中国出口的清单中,这严重制约了中国产业链的安全稳定发展。^③习近平总书记强调,“实践反复告诉我们,关键核心技术是要不来、买不来、讨不来的”。^④因此,中国要在社会主义市场经济条件下构建关键核心技术攻关新型举国体制,主要任务重在突破制约中国发展的“卡脖子”技术,并真正建立自主可控的自主创新体系,把关键核心技术掌握在自己手中,从而从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。

(四)政产学研用协同合力推进创新

从传统举国体制到新型举国体制,从构建社会主义的工业化基础到引领社会主义生产力发展,开拓百年未有之大变局的伟大基业,体现了从仅仅依靠体制内力量(政府、国有企业、事业单位以及体制中人)到依靠政府、市场、社会多方以及国内外各类人员的合力作用的转变。

因而,新型举国体制是以政府主导政策为牵引、以国家实验室为基础性平台、以市场产业化转化为关键性场域、以高附加值产品与标准化体系为终极目标的政产学研用协同创新体制。其中,政府主要发挥组织与服务作用,通过制定政策引导各类资源向国家重大科技专项集中,为各类主体创新活动扫除障碍;企业则主要负责技术创新的研发投资与成果转化,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用;学校通过科研人才培养、专业人才培养,为关键核心技术攻关输送优秀人才;研究机构和研究团队则是关键核心技术攻关项目的责任主体,凭借其对学科前沿的了解与钻研,努力实现“卡脖子”技术领域的重大突破;用户通过反馈市场信息,明确创新需求,提供创新方向。在新型举国体制中,政府、企业、高校、科研院所、用户通过发挥不同作用,形成自主创新的强大合力,从

而打造功能互补、深度融合、良性互动、完备高效的协同创新格局。^⑤

(五)市场在资源配置中发挥决定性作用

新型举国体制是在社会主义市场经济条件下进行关键核心技术攻关的组织体制,因而是尊重市场规律的,要求市场在资源配置中发挥决定性作用,同时更好地发挥政府的有效作用。

从国内市场来看,新型举国体制强调运用市场方式、经济手段解决科技攻关的生产要素投入以及产出成果转化等问题。一方面,以技术市场、资本市场、人才市场为纽带,使市场成为各类创新要素配置的“指挥棒”,以此带动新技术、新产品、新业态的蓬勃发展;另一方面,以产品市场、销售市场、客户市场为导向,实现科技攻关从注重目标完成向目标与效益并重、投入与产出平衡的市场化转型,从而形成市场导向下新型科技成果转化体系。从国外市场来看,新型举国体制也支持通过市场机制揭榜挂帅,向全世界招贤纳士,充分调动全球的人才资源、物质资源服务于中国关键核心技术攻关的需要,进而推动中国科技创新进程从“跟跑、并跑”阶段向“领跑”阶段冲刺。由此,新型举国体制正是充分利用国内和国际两个市场、两种资源的优势,以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进,从而推动关键核心技术攻关的有效组织体制。此外,政府则主要通过政策供给、措施激励、服务监管等长效机制,推动市场机制的有效运转,充分释放市场的活力与能量。

四、新型举国体制的模式构建

关于新型举国体制的运行模式,曾宪奎认为应包括政府部门组织管理体制、技术研发活动的组织管理模式、技术研发成果的成本分担机制和利益分享机制。^⑥殷忠勇则认为,新型举国体制构建应包含决策、实施、评价等制度体系与市场配置资源机制、政府作用发挥机制。^⑦谢富盛、潘忆眉则提出,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,通过主体协同、信息流动、结构调整,形成协同、高效、开放的政府治理

体系。^②综上,学者们的观点主要围绕新型举国体制的组织制度、体制、机制展开讨论,而忽视了新型举国体制的价值理念与具体的运行机制。

有鉴于此,本文从价值理念、组织体制、运行机制三个层面建构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模式的基本范式:在价值理念层面,始终坚持党中央的领导决策引领;在组织体制层面,始终坚持集中统一的管理体制;在运行机制层面,则包括科学统筹的整体规划机制、精细高效的项目运行机制、生态良好的市场化竞争机制与团结协作的集体攻关机制。因此,新型举国体制运行模式的内涵,就可被提炼为:在党中央的领导决策引领下,通过强有力的组织管理体制、科学布局的整体规划、响应战略需求的科研项目、市场化的竞争机制与团结协作的集体攻关机制等体系化建构,实现社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关与突破的跨越式发展,切实推动社会主义创新型国家建设的发展进程。

(一)以党中央的领导决策为引领

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势。因此,在新型举国体制建构中,我们必须坚决维护党中央权威,坚持和完善以党中央为核心的领导决策体制,把党的领导落实到关键核心技术攻关的全过程中。首先,健全党中央对关键核心技术攻关工作的领导。加强党中央对关乎中国科技发展的重大战略需求、关键共性技术和重大工程等相关工作的坚强领导,各级党委、政府、各职能部门、群团组织和企事业单位要坚决服从党中央“统一指挥、统一协调、统一调度”。其次,完善党中央对国家科技重大专项的决策机制。加强科技创新战略决策的调查研究、科学论证、风险评估,瞄准能够真正响应国家重大战略需求、维护产业安全、改善民生福祉的关键核心技术攻关项目,使“好钢用在刀刃上”。最后,强化党中央决策议事协调机构的职能作用。发挥党中央总揽全局、顶层设计的职能作用,处理好

党政军群的机构职能关系,规范工作流程,强化决策执行、评估、监督,形成完善的党中央重大决策落实机制。^③

(二)集中统一的组织管理体制

集中统一的组织管理体制是新型举国体制运行的组织基础,主要通过对物质资源、财政资源、技术资源、人才资源的统一调配,在关键核心技术攻关中发挥集中力量办大事的优势。

集中统一的组织管理体制具体表现在党的组织制度、政府的组织体系、科研活动的组织模式等三个方面。其一,健全维护党的集中统一的组织制度,形成党的中央组织、地方组织、基层组织上下贯通、执行有力的严密体系^④,从而实现党的组织和党的工作对关键核心技术攻关的全面覆盖,确保党中央的重大科技创新战略决策部署和总体要求层层落实。其二,强化政府部门的组织管理功能。政府相关部门在技术研发的全过程中应发挥统一组织与管理的职能,通过统筹资源分配与利益分配,实现以关键核心技术攻关牵引的全国整体技术创新能力的提升。其三,创新和完善研发活动的组织和管理模式。借鉴国内外经验,通过建构“政府主管部门—具体负责部门—高校、研发机构和主要参与企业—下层的企业及其他组织”的创新组织架构,清晰明确地界定不同层面、不同组织的权责划分,从而形成严密的科学技术攻关制度框架。^⑤与组织层面直线型管理结构不同,操作层面应建立扁平式的管理结构,从而使组织层面统一集中的管理模式和操作层面分权高效的组织管理模式有机结合,以充分调动各参与主体的积极性,提高研发效率。

(三)科学统筹的整体规划机制

新型举国体制是整体规划引领下的关键核心技术攻关体制。通过科技战略规划引领,国家能够把战略需求同企业、科研机构的科技创新方向有机结合起来,从而使科技创新服务于国家重大战略需求。

在具体的科技战略规划过程中,我们应注意

统筹长远发展与近期目标、重点任务与整体布局、紧急动员与常态建设之间的关系。一是要把长远目标与近期工作统筹起来考虑,把五年规划与中长期规划结合起来,综合发展需要和现实能力,找准中国科技发展之路。例如,2016年党中央以“挂图作战”的方式制定了建设世界科技强国的“三步走”战略路线图,即“到2020年进入创新型国家行列,到2030年跻身创新型国家前列,到2050年建成世界科技创新强国”^③,初步构建起远近结合、梯次接续的科技创新系统布局。

二是把科技创新的重点突破与整体提升相结合。通过统筹布局,将国家科研资源聚焦在关乎国家重大战略需求、维系产业链供应链安全稳定、位于价值链高端集群等技术创新重点领域、关键项目,以“揭榜挂帅”的方式招揽天下英才,充分发挥首席科学家的作用,进行重点工作持续性突破。在此过程中,以点带面、以局部带动整体,通过在重大创新领域组建国家实验室,带动普通高校、科研院所与企业组织协同创新,实现国家创新能力的整体提升。

三是把科研工作的紧急动员与长线推进相结合。在面对突发事件,特别是在重大公共安全危机时,应紧急动员全国范围内的创新主体、创新资源、创新力量,在短期内攻克技术难题。例如,在新冠疫情防控期间,中国以紧急动员的方式成功地在较短时间内研发出了有效的新冠疫苗,并在全世界范围内进行推广和应用。

(四)精细高效的项目运行机制

关键核心技术攻关依托于国家重大科技专项的落地,因而建立精细高效的项目运行机制是构建新型举国体制的重要部分。

具体而言,项目运行包含决策招标、责任管理、质量监控、利益分享等不同环节。在决策招标环节,应通过招投标制的方式对投标项目的技术成熟度、完成可行性、经济效益等展开综合论证,选择符合国家战略需要、契合技术攻关目标的投标方。在责任管理环节,应按市场规律实行项目

法人责任制,由项目法人对技术创新项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、偿还债务和资产的保值增值实行全过程负责。^④同时,建立项目经理制,聘任专门的项目经理人,扩大项目经理在项目资金、监督方面的管理权。在质量监控环节,应建立客观、真实、动态的质量评估、监管与控制机制,定期或不定期对项目的落实情况、产业化程度进行评估,并采取项目专家流动评估的形式,敦促项目负责人做好项目的推进工作。在利益分享环节,应当建立公正、科学、合理的利益分配机制,以平等尊重、分类识别、差别实施、统一实现的方式,兼顾政府的社会效益、市场的经济效益、单位的组织效益和个人的学术效益。^⑤

(五)生态良好的市场竞争机制

在新型举国体制中,市场发挥着配置资源的决定性作用。构建生态良好的市场竞争机制,有利于激活政府、企业、高校、科研院所等各方力量,打造完备高效的多元协同创新格局。

首先,强化新型举国体制的价格发现功能,通过竞争招标来发现价格。例如,在某一地区或某一范围内,通过科技创新项目的几次招标,历经几次修正就可以慢慢发现一个真实价格,这反映了该项目的市场价格水平^⑥。其次,尊重市场规律,鼓励市场资金投入科技重大专项。科技重大专项的制定应充分研究市场潜力与社会需求,以市场为导向,使科研成果为众多的市场主体服务,创造更大的经济社会效益。同时,在科技重大专项实施过程中,应提高市场主体参与度,鼓励调动市场资金投入,为科研成果的转化提供助力。最后,积极营造有利于创新创业的市场环境,建立竞争有序、开放透明的市场规则。例如,加强知识产权保护,完善和细化知识产权创造、交易和保护制度,为市场主体敢于创新、参与创新、提升核心竞争力保驾护航。又如,将竞争性的技术研发、产品设计和业态开发交由市场和企业完成,发挥行业协会、基金会、科技社团等组织在国家创新体系中的积极作用,形成协同发展、开放共享的良好创新

生态。

(六)团结协作的集体攻关机制

从技术创新的视角来看,由于关键核心技术攻关牵涉不同学科、多个领域,且高度复杂,因而难以依靠单一的政府部门、单一的市场主体或单一的社会组织来完成,决定了必须由不同性质的多元主体、跨学科的研究团队联手协作,进行集体攻关。^⑨一是要“集中力量”,通过统筹规划与组织动员,调配所需的人力、物力、财力、智力资源向关键核心技术攻关领域集中,实现体制内外、国内国外创新资源的有效整合。二是要“团结协作”,通过科学的任务分工、有效的激励制度、严格的责任体系,形成政府、市场、社会组织、科研院所等不同主体之间的合力,进而突破关键核心技术攻关的体制机制障碍。三是要“营造文化”,通过打造“大团结、大协作、大会战”的精神理念,创造“团结一心、协作奋进、携手共赢”的集体攻关环境,从而凝心聚力,合力攻克关键核心技术难题。

五、结语

立足于科技创新引领的全球化国家利益竞争时代,构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关的新型举国体制,能够把集中力量办大事的制度优势、超大规模的市场优势同发挥市场在资源配置中的决定性作用有机结合起来,充分调动多方资源与力量攻克“卡脖子”技术难题,进而保障中国经济安全,维护中国的国家利益。

通过梳理传统举国体制到新型举国体制的演变历程并进行比较分析,本文认为在中国特色社会主义新时代背景下,新型举国体制以反映国家利益的重大战略需求为目标导向,以关键核心技术攻关为主要任务,在集中力量办大事的组织制度基础上,通过政产学研用合力,并充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,进而实现科技创新重大突破,推进创新型国家建设。构建新型举国体制,需要坚定不移地坚持以党中央的领导决策为引领,发挥集中统一的组织管理体制的优势,通过科学统筹的整体规划机制、精细高效的项目运

作机制、生态良好的市场竞争机制、团结协作的集体攻关机制的体系化建构,共同推进当代中国的高科技领域的跨越式发展进程。

构建新型举国体制,既是中国创新驱动发展战略的客观性需要,也是中国坚定不移贯彻新发展理念的现实要求,更是中国社会主义现代化建设的政治价值、经济价值与军事安全价值的复合体现,充分彰显了中国特色社会主义制度的优越性。在新型举国体制下,通过全国一盘棋的布局规划,地区之间的对口支援与协作,能够有效破解发展不平衡不充分的矛盾问题,实现共同富裕。同时,关键核心技术领域的突破,对于保障中国的产业链供应链安全、维护国防安全等同样具有重要意义。身处百年未有之大变局,中国应加快构建新型举国体制,通过技术创新抢占国家利益竞争的高地,以有效应对全球化时代不稳定不确定性风险日益上升与交织的局面。

注释:

①习近平:《在中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会、中国科协第十次全国代表大会上的讲话》,新华社北京2021年5月28日电, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-05/28/c_1127505377.htm, 访问日期:2021年6月2日。

②习近平:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社,2017年,第268-269页。

③《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》,新华社北京2019年11月5日电, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm, 访问日期:2021年6月2日。

④何虎生:《内涵、优势、意义:论新型举国体制的三个维度》,《人民论坛》2019年第32期。

⑤苏铮、李丽:《发挥新型举国体制优势解决装备“卡脖子”问题的研究》,《制造技术与机床》2021年第1期。

⑥张大璐:《发挥新型举国体制优势大力提升科技创新能力》,《宏观经济管理》2020年第8期。

⑦杜宝贵:《论转型时期我国“科技创新举国体制”重构中的几个重要关系》,《科技进步与对策》2012年第9期。

⑧钟秉枢:《新型举国体制:体育强国建设之保障》,《上海体育学院学报》2021年第3期。

⑨陈劲、阳镇、朱子钦:《新型举国体制的理论逻辑、落地模式与应用场景》,《改革》2021年第5期。

⑩⑪叶青、李清均:《新型举国体制进路:经验证据、机理分析、路径优化》,《理论探讨》2021年第3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》,《马克思主义与现实》2020年第5期。

⑬为便于对重大基本建设项目进行管理,国家规定了各类基本建设项目的投资限额(300万元至1000万元不等)。不论是新建或改扩建,凡一个项目的全部投资大于限额者,为限额以上建设单位;小于限额者,为限额以下建设单位。参见中共中央党史研究室:《中国共产党历史·第二卷(1949-1978)》(上册),中共党史出版社,2011年,第205页。

⑭陈劲、阳镇、朱子钦:《新型举国体制的理论逻辑、落地模式与应用场景》,《改革》2021年第5期。

⑮习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社,2020年,第9页。

⑯胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《党建》2012年第12期。

⑰习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社,2020年,第9页。

⑱习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议〉的说明》,新华社北京2015年11月3日电,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2015-11/03/c_1117029621.htm,访问日期:2021年6月2日。

⑲《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》,新华社北京2019年11月5日电,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm,访问日期:2021年6月2日。

⑳国务院:《国务院关于印发“十三五”国家科技创新规划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网2016年7月28日,http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5103134.htm,访问日期:2021年6月3日。

㉑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》,《中国党政干部论坛》2020年第9期。

㉒习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社,2020年,第248页。

㉓华晔迪、张辛欣、王攀:《中国制造迈出“由大变强”第一步——六个关键词看明白〈中国制造2025〉核心意图》,新华网2015年5月19日,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/19/c_111533915.htm,访问日期:2021年6月3日。

㉔习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社,2020年,第248页。

㉕何虎生:《内涵、优势、意义:论新型举国体制的三个维度》,《人民论坛》2019年第32期。

㉖曾宪奎:《我国构建关键核心技术攻关新型举国体制研究》,《湖北社会科学》2020年第3期。

㉗殷忠勇:《论科技创新新型举国体制的构建——时代背景、理论基础和制度体系》,《人民论坛·学术前沿》2017年第13期。

㉘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》,《马克思主义与现实》2020年第5期。

㉙朱哲、董成伟:《举国体制的历史逻辑、显著优势及实践进路》,《广西社会科学》2020年第12期。

㉚《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》,新华社北京2019年11月5日电,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm,访问日期:2021年6月2日。

㉛曾宪奎:《我国构建关键核心技术攻关新型举国体制研究》,《湖北社会科学》2020年第3期。

㉜中共中央、国务院:《中共中央 国务院印发〈国家创新驱动发展战略纲要〉》,新华社北京2016年5月19日电,http://www.xinhuanet.com/pocitics/2016-05/19/c_1118898033.htm,访问日期:2021年6月3日。

㉝张国宝:《筚路蓝缕——世纪工程决策建设记述》,人民出版社,2018年,第21页。

㉞苏铮、李丽:《发挥新型举国体制优势解决装备“卡脖子”问题的研究》,《制造技术与机床》2021年第1期。

㉟张国宝:《筚路蓝缕——世纪工程决策建设记述》,人民出版社,2018年,第55页。

㊱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》,《中国党政干部论坛》2020年第9期。