

新型举国体制的特征、分析框架与实施路径

游光荣, 蒋金利

军事科学院战略评估咨询中心, 北京 100091

摘要 梳理了新型举国体制概念的演化过程, 分析了新型举国体制的本质特征, 从多维度论述了新型举国体制对举国体制的继承、发展和创新; 阐述了实施新型举国体制的新形势与新需求; 运用国家创新体系理论, 提出了健全新型举国体制的分析框架; 基于这一分析框架和当前实际, 探讨了新型举国体制的实施途径。

关键词 新型举国体制; 国家战略科技力量; 国家创新体系; 创新生态系统

党的二十大报告要求: “完善党中央对科技工作统一领导的体制, 健全新型举国体制, 强化国家战略科技力量”^[1]。新型举国体制是新形势下对新中国成立以来举国体制成功经验的继承、发展和创新, 对实现 21 世纪国家发展和安全目标具有极其重要的意义。新形势下, 健全新型举国体制, 是实施创新驱动发展战略的必然要求, 也是牢牢掌握创新主动权和发展主动权、实现科技自立自强的现实需要。

1 新型举国体制概念演化与本质特征

1.1 概念演化

举国体制是特殊的资源配置与组织方式, 由政府

府统筹调配全国资源力量, 达成相应目标任务^[2]。通俗来讲, 可以理解为“集中力量办大事”。从近代“建立抗日民族统一战线”“集中优势兵力打歼灭战”, 到新中国成立之后的“两弹一星”等重大工程, 无不蕴含着举国体制的智慧。

在中国, “举国体制”的提法发端于新中国 20 世纪 50 年代竞技体育事业, 当时为了在国际体育赛事中取得优异成绩, 采取了在全国范围内短期集中力量选拔、培训高水平运动员的做法。通过这种机制, 运动员和教练员有统一的信念、严格的纪律, 集中训练, 求胜欲望非常强烈, 集体主义和协调配合是比赛致胜的关键。在国际体育竞赛中迅速取得优异成绩为举国体制的探索发展奠定了基础。20 世纪 60 年代以来, 中国在多个领域根据国家需求实施举国体制并取得了成功, 例如“两弹一星”、

收稿日期: 2023-02-16; 修回日期: 2023-03-02

基金项目: 国家社会科学基金重大专项(21VG0003)

作者简介: 游光荣, 研究员, 研究方向为管理科学与工程、军事评估、体系工程, 电子信箱: 13910742660@163.com

引用格式: 游光荣, 蒋金利. 新型举国体制的特征、分析框架与实施路径[J]. 科技导报, 2023, 41(6): 6-12; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2023.06.001

人工合成牛胰岛素、“三抓”(洲际导弹、潜地导弹和通信卫星的研制)任务^[3]等。

举国体制就是以国家安全和利益为最高目标,动员和调配全国有关力量,包括精神意志和物质资源,攻克某项尖端技术或国家级重大项目(计划)的工作体系和运行机制。进入21世纪,2002年7月发布的《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》要求:“进一步发挥社会主义制度的优越性,坚持和完善举国体制,明确中央和地方发展竞技体育的责任,充分调动中央和地方以及社会各方面的积极性,在充分发挥竞争机制的基础上,把全国的体育资源更好地整合起来。”这表明在21世纪初期,有关正式文件中还是使用“坚持和完善举国体制”的提法。

2006年2月,国务院颁发的《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020)》提出:“把集中力量办大事的政治优势与发挥市场机制有效配置资源的基础性作用结合起来,为科技事业的繁荣开展提供重要的制度保证。”这一文件未使用“新型举国体制”的提法,但注意到了市场经济条件下如何实施举国体制问题。“十二五”时期以来,党中央、国务院和中央领导同志多次提出在国家重大科技项目和重大创新领域要发挥新型举国体制优势,集中力量办大事。2011年7月,科技部会同有关部门发布的《国家“十二五”科学和技术发展规划》明确:“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的政产学研用相结合的新型举国体制。”这是目前查到的正式文件中首次提出“新型举国体制”。2016年3月,十二届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(2016—2020)》要求:“突破核心技术、部署战略高技术,在重大关键项目上发挥市场经济条件下新型举国体制优势。”2016年8月,国务院颁发的《“十三五”国家科技创新规划》提到:“探索社会主义市场经济条件下科技创新的新型举国体制,完善重大项目组织模式,在战略必争领域抢占未来制高点。”2019年10月,党的十九届四中全会决议通过的《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》要求:“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,加快建设创新型国家。”2020年2月,中央全面深化改革委员会第十二次会议通过的《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》重申:“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,使国家科研资源进一步聚焦重点领域、项目、单位。”2020年10月,党的十九届五中全会通过的《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》要求:“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。”2021年11月,党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》提出:“党坚持实施创新驱动发展战略,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑,健全新型举国体制,强化国家战略科技力量,加强基础研究,推进关键核心技术攻关和自主创新,强化知识产权创造、保护、运用,加快建设创新型国家和世界科技强国。”2022年9月,中央全面深化改革委员会第二十七次会议通过的《关于健全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的意见》,要求“健全关键核心技术攻关新型举国体制,要把政府、市场、社会有机结合起来,科学统筹、集中力量、优化机制、协同攻关。”2022年10月,党的二十大报告提出:“完善党中央对科技工作统一领导的体制,健全新型举国体制,强化国家战略科技力量,优化配置创新资源,优化国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业定位和布局,形成国家实验室体系,统筹推进国际科技创新中心、区域科技创新中心建设,加强科技基础能力建设,强化科技战略咨询,提升国家创新体系整体效能。”

1.2 本质特征

新型举国体制,究竟“新”在何处?与传统意义上的举国体制相比,新型举国体制变了什么,不变的又是哪些?自2011年正式提出“新型举国体制”特别是2022年《关于健全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的意见》公布以

来,学术界对此进行了充分而热烈的讨论。

本研究认为,无论是20世纪的举国体制,还是21世纪的新型举国体制,其共同点是以国家利益为最高目标,充分发挥中国共产党作为执政党的科学决策、总揽全局、协调各方作用,充分发挥了人民政府的政策引导和资源调动作用,充分发挥全党全军全国各族人民的积极性主动性创造性。这也是新型举国体制必须继承和具备的本质属性。同时也必须看到,实施新型举国体制面向的服务目标、面临的内外部和科技态势、运用的资源配置手段、经费投入模式和国家创新体系构成,均与20世纪的情形大不相同(表1)。尽管如此,新形势下绝不能全盘否定举国体制,当然也不可能全面

继承“两弹一星”的做法,必须从国情出发完善新型举国体制。

由表1可看出,新型举国体制是计划经济条件下举国体制的继承、发展和创新,是在国际战略格局多元化、经济全球化、社会信息化及社会主义市场经济条件下的举国体制,是中国集中力量办大事的制度优势、超大规模的市场优势、市场在资源配置中的决定性作用以及更好发挥政府作用的结合。与计划经济条件下举国体制相比,新型举国体制的一个重要特征是实现有效市场和有为政府有机结合^[5],市场机制发挥决定性作用,这是新型举国体制中“新”的最重要体现,也是计划经济条件下举国体制完全不具备的特征。

表1 中国“举国体制”与“新型举国体制”特征比较

	举国体制	新型举国体制
作用阶段	20世纪50年代初至20世纪末	21世纪以来
典型案例	“两弹一星”、“三抓”任务 ^[3]	探月工程、“北斗”卫星导航系统
决策机制	中共中央专门委员会 ^[3-4]	党中央、国务院领导挂帅的专项领导小组
运行机制	全国一盘棋,绿色通道	全国大协作
国情国力	资源匮乏,资金短缺,工业基础薄弱,人力资本短缺	综合国力大幅提升,资金充裕,工业生产大国,人力资源丰富
服务目标	国防安全主导,经济社会发展需求有限	国家发展与安全统筹
首要领域	竞技体育、国防科技进步	科技创新
国际环境	主旋律为东西方对垒,冷战	一超多强,多极化
科技发展态势	大部分时间遭西方封锁,机械化主导	全球化,信息化,智能化
经费投入模式	中央政府投入	中央和地方政府投入,引导社会资金
资源配置手段	主要是计划经济体制,运用计划手段甚至军事化手段,忽视市场手段	社会主义市场经济体制,有为政府与有效市场相结合
社会价值观	单一	多元
人才激励机制	爱国主义、集体主义精神激励主导,基本忽略物质激励	以人为本,尊重创新创业创造
国家创新体系	师承苏联模式:军民二元,科研生产分离,科技与经济脱节,知识流动有限,线式创新。后期引入国家创新体系概念	创新要素流动加速,创新范式趋向网络化、去中心化、扁平化

2 实施新型举国体制的新形势与新需求

与20世纪八九十年代相比,中国面临的国内外形势发生了前所未有的重大变化。中国发展面临的挑战更加严峻,战略机遇依然存在,转危为机更加倚重战略运筹。

1) 国际战略格局正在发生深刻演变。“世界百年未有之大变局加速演进”^[1],多极化进程受到干扰。大国战略博弈空前激烈,世界进入新的动荡变革期。唯一的超级大国仍然坚持维持单极霸权,竭力遏制战略竞争对手,全力经营“小院高墙”,胁迫他国选边站队,以意识形态差异为幌子打造新冷战格局。全球化遭遇逆流,贸易保护主义抬头,国家

安全概念泛化。乌克兰危机这一超预期因素与百年变局、世纪疫情叠加,外溢效应严重,而且还在发展。全球治理体系受到冲击,不确定性、不稳定性显著增加,但单极霸权不得人心,“得道多助,失道寡助”,世界多极化在曲折中前行。

2) 新一轮科技革命、产业革命和军事革命正在孕育。这一轮科技革命以数字化、智能化为首要特征,它不仅是技术上的颠覆性发展,更是经济社会发展的重大转折,将深刻改变人类工作、生活的方方面面。新一代人工智能技术是新一轮科技革命的主要驱动力量。先进制造技术与新一代人工智能技术的深度融合,形成的智能制造技术将引领新一轮产业革命。新一轮科技革命和产业革命将促使军事领域发生颠覆性变革。人类面临的战争形态由核威慑下的信息化战争向智能化方向加速演进,预计到21世纪中叶将演进为核威慑下的智能化战争。

3) 中国经济高质量发展提速。全国各族人民正在贯彻党的二十大战略部署,为全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标而努力奋斗。“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”“必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,坚持社会主义市场经济改革方向,坚持高水平对外开放,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。”^[1]以世界最多的人口(规模超过现有发达国家人口的总和),在保持持续时间最长的经济高速增长的同时,实现共同富裕、物质文明精神文明协调、人与自然和谐共生、和平发展,是一项人类历史上从来没有过的伟大创造,自然是人类发展史上的奇迹。

4) 中国科技创新压力空前增大。从国内需求看,经济社会发展和民生改善比过去任何时候都更加需要科学技术解决方案,都更加需要增强创新这个第一动力。科技创新作为创新驱动发展的首要力量,是推动高质量发展的重要抓手,承受着前所未有的艰巨任务和巨大压力。从国际环境看,美国特朗普政府以来,中美科技关系已经发生难以逆转的嬗变,总体态势从2018年以前的合作为主向2018年以来的竞争对抗为主转变;拜登政府将中

国视为美国“最重要的竞争对手”和“严重长期挑战”,提出“在技术、经济、政治、军事、情报和全球治理领域的竞争中取胜中国至关重要”。美国对华科技打压,呈现全领域、全政府、全链条、全盟伴以及法制化、精准化、联盟化、长期化的特点。美国将科技特别是高新技术作为竞争中取胜中国的“王牌”,采取“多管齐下”的“打法”:收紧对华技术出口管制,从管制军品和军民两用技术出口拓展管制“关键新兴技术”——已覆盖军、民用重点技术领域;立法促使产业链、供应链“去中国化”,禁止采购中国通信企业设备,胁迫在华外资企业迁回美国本土;重点“围剿”中国数字技术,斩断中国先进芯片制造升级之路;阻断中美科技人才交流,限制我方参与国际科技交流;……。乌克兰危机更让人们深刻认识科技自立自强对国家发展和安全的极端重要性。只有把科技发展建立在自立自强牢固根基之上,才能增强应对外部重大风险挑战的抗压能力、应变能力、对冲能力和反制能力,以科技创新的主动赢得国家发展的主动,以自立自强的能力铸牢民族复兴的基石。

新形势下,必须“坚持创新在中国现代化建设全局中的核心地位”“加快实施创新驱动发展战略”^[1]。健全新型举国体制,是加快实施创新驱动发展战略的必然要求,也是牢牢掌握创新主动权和发展主动权、实现科技自立自强的现实需要。

3 新型举国体制分析框架

对“新型举国体制”研究论文(截至2022年11月)进行定量分析发现,自2017年以来,国内有关研究成果逐渐丰富,论文发表数量实现跃迁,且呈逐年上涨趋势,几近指数增长,目前仍处于上升期。研究论文成多学科分布,主要集中在经济体制改革(26.12%)、中国政治与国际政治(11.68%)、工业经济(11.68%)、科学研究管理(11.34%)、行政学及国家行政管理(8.93%)等学科,其余学科虽有所涉及,但相对较少。除具体领域的技术攻关类研究外,研究成果整体集中于社会科学和管理科学与工程领域,参见图1。

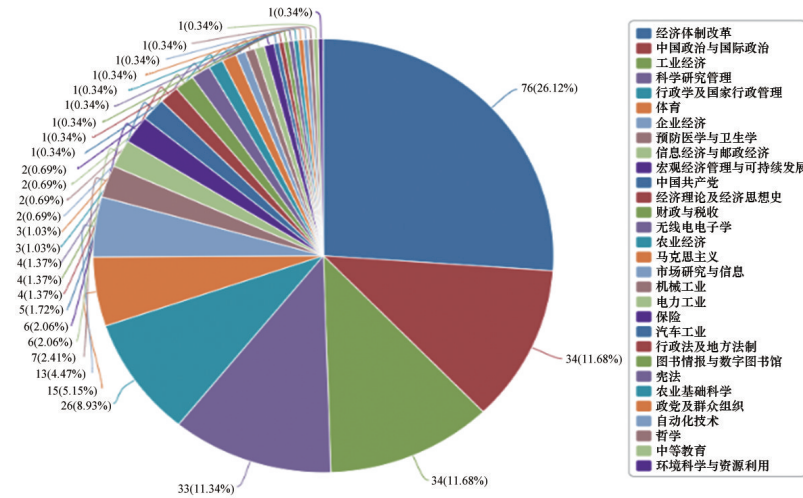


图1 按照学科分类划分的“新型举国体制”论文分布

文献分析还发现,现有研究对新型举国体制的概念、目标及实现机制有了比较系统的认识,但罕有论文讨论建立清晰统一的理论逻辑和分析框架。虽有一些文献对政府和市场的关系进行了理论研究^[6-13],但对新型举国体制与国家创新体系中各创新主体之间的关系缺乏系统性研究。鉴此,运用国家创新体系理论,提出新型举国体制的分析框架,如图2所示。

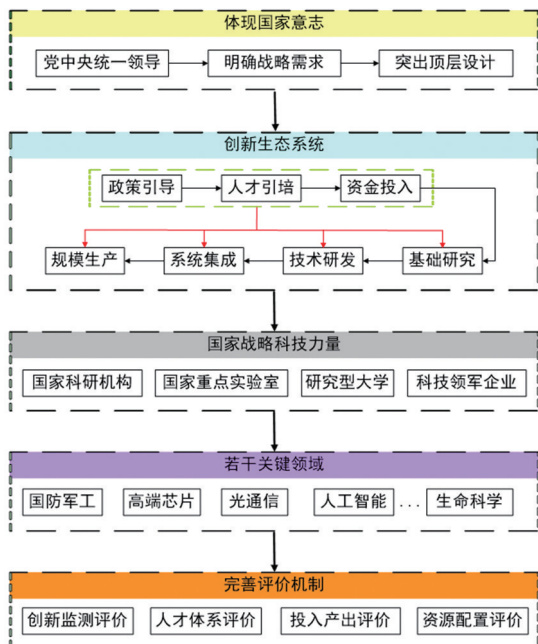


图2 新型举国体制分析框架

4 新型举国体制实施路径

从图2可以看出,健全关键核心技术攻关新型举国体制,必须善于决策、敢于决策。“两弹一星”就是以毛泽东为核心的中国共产党第一代中央领导集体面对错综复杂的国内外形势——“在资源稀缺、时间紧迫、竞争激烈的条件下”^[14]——做出正确决策的典范^[15]。在做出战略决策之后,为了实现关键核心技术的突破,营造良好的创新生态系统是环境需求,国家战略科技力量是核心力量,确定的关键核心技术领域是攻关对象,评价机制是导向监督保障。

1) 健全新型举国体制必须体现国家意志。要在党中央的统一领导下,从国家发展和安全利益出发,锚定国家战略目标,明确战略需求,做出战略决策,通过战略-规划-计划一体的顶层设计,逐层分解、细化战略需求,综合当前国情国力和未来发展需要,选取拟集中攻关的重点关键核心技术领域。

2) 构建良性创新生态系统。要覆盖从基础研究、技术研发、系统集成到规模生产整个创新链,重视政策引导、人才引培和资金投入,充分调动发挥市场在资源配置中的决定作用,推动有效市场和有为政府更好结合,通过市场需求引导创新资源有效配置,形成推进科技创新的强大合力。体现国家意

志的战略性科学计划和科学工程,不是科学家好奇心驱动的纯学术活动,必须注意发挥政府作为重大科技创新组织者的作用,支持周期长、风险大、难度高、前景好的基础研究和应用基础研究。在创新链的不同环节,需要针对基础研究、技术研发、系统集成和规模生产的不同特点,准确把握新型举国体制的应用范围和实现路径。

3) 选定国家战略科技力量。战略科技力量是指支撑国家战略科技目标、掌握战略科技资源、承担战略科技任务的创新主体^[16]。习近平总书记指出:“世界科技强国竞争,比拼的是国家战略科技力量。”“国家实验室、国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业都是国家战略科技力量的重要组成部分,要自觉履行高水平科技自立自强的使命担当,多出战略性、关键性重大科技成果。”^[17]要结合国家战略需求,从提升国家创新体系整体效能出发,科学合理布局,让最强的科研力量在最适合的攻关领域发挥最大作用。其中一个重要的问题是,如何围绕国家长远发展的重大创新领域组建国家实验室,以及如何重组国家重点实验室,使国家实验室和国家重点实验室形成基础研究的梯次布局。

4) 组织关键核心技术领域攻关。国内学者对此研究较多^[18-24]。与计划经济时期的举国体制不同,当前无论国家发展目标主导的关键核心技术攻关,还是国家安全目标主导的关键核心技术攻关,都需要打通创新链,打造全产业链,促进产业结构优化升级。科技领军企业在实施新型举国体制中大有可为,应当发挥市场需求、集成创新、组织平台的优势,打通从科技强到企业强、产业强、经济强的通道。此外,还要组织各行业中优势企业联合攻关,围绕产业的各个环节开展协同攻关,重点围绕产业平台建设,进行系统设计与统筹部署,推动产学研用结合^[25]。

5) 完善评价机制。这一点是既有研究中较少提及的。评估是科学决策的先决条件,具有激励、督导、调节、诊断等功能。健康完备的运行机制少不了评估监督环节。在实施新型举国体制过程中,评价也是必不可少的一环。围绕关键核心技术领域攻关项目,重点开展事前、事中和事后评估;还要

开展创新监测、人才体系评价、投入产出评价和资源配置评价。特别是对正在实施和已经完成的国家重大科技专项,应就执行情况和绩效开展第三方专业化评价,使其经验教训受益于关键核心技术领域攻关所吸取。

5 结论

新型举国体制是新形势下对新中国成立以来举国体制成功经验的继承、发展和创新,面向的服务目标、面临的内外部环境 and 科技发展态势、运用的资源配置手段、经费投入模式和国家创新体系构成,均与20世纪的情形大不相同。新形势下,必须坚持以国家利益为最高目标,充分发挥中国共产党作为执政党的科学决策、总揽全局、协调各方作用,充分发挥人民政府的政策引导和资源调动作用,充分发挥全党全军全国各族人民的积极性主动性创造性。新形势下,实施新型举国体制的核心任务是关键核心技术攻关,新的目标定位是在若干重要领域形成竞争优势、赢得战略主动。面对当前内外部环境深刻变化和各方面的风险挑战考验,必须“坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”^[1],探索更为高效的科技创新组织形式,健全关键核心技术攻关新型举国体制,加快实现高水平科技自立自强,实现国家发展和安全战略目标的统筹。

参考文献 (References)

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [2] 金观平. 健全科技攻关新型举国体制[N]. 经济日报, 2022-09-11(001).
- [3] 谢光. 当代中国的国防科技事业[M]. 北京: 当代中国出版社, 1995: 124-158.
- [4] 游光荣. 军民科技融合发展:理论与实践[M]. 北京: 国防工业出版社, 2017.
- [5] 唐亚林, 郝文强. 新型举国体制:历史演变、时代特征与

- 模式构建[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021, 36(4): 1-15.
- [6] 陈健, 郭冠清. 新发展格局的学理基础: 经济与政治关系的维度[J]. 改革与战略, 2022, 38(6): 1-14.
- [7] 李维梁. 强政府和强市场协同构建关键核心技术攻关新型举国体制[J]. 山东农业工程学院学报, 2020, 37(11): 115-121.
- [8] 李哲, 苏楠. 社会主义市场经济条件下科技创新的新型举国体制研究[J]. 中国科技论坛, 2014(2): 5-10.
- [9] 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[J]. 人民论坛·学术前沿, 2017(13): 80-83.
- [10] 张大璐. 发挥新型举国体制优势 大力提升科技创新能力[J]. 宏观经济管理, 2020(8): 31-35.
- [11] 梁华. 完善新型举国体制的四点思路[J]. 理论探索, 2022(5): 96-102.
- [12] 闫瑞峰. 科技创新新型举国体制: 理论、经验与实践[J]. 经济学家, 2022(6): 68-77.
- [13] 封凯栋. 新型举国体制中的政府与市场关系[J]. 中国科技论坛, 2022(10): 3.
- [14] Kissinger H. Leadership: Six studies in world strategy[M]. London: Penguin Press, 2022
- [15] 游光荣, 葛含益, 周莺. “两弹一星”的研制及其对新时期武器装备建设的启示[J]. 中国军事科学, 2003(6): 53-59.
- [16] 申金升, 梁帅, 张丽, 等. 科技创新体系视角下国家战略科技力量协同发展模式研究[J]. 今日科苑, 2022(11): 13-19.
- [17] 两院院士大会中国科协第十次全国代表大会在京召开[N]. 人民日报, 2021-05-29(001).
- [18] 吴逸菲, 樊天. 面向关键核心技术突破的新型举国体制探索[J]. 科技促进发展, 2022, 18(2): 166-171.
- [19] 罗军, 侯小星, 陈之瑶. 央地联动发挥新型举国体制优势开展关键核心技术攻关研究[J]. 科技管理研究, 2021, 41(23): 48-55.
- [20] 刘戒骄, 方莹莹, 王文娜. 科技创新新型举国体制: 实践逻辑与关键要义[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021, 21(5): 89-101.
- [21] 张田, 潘国轩, 潘丽荣. 发挥新型举国体制优势突破装备制造业“卡脖子”技术的创新机制研究[J]. 商业经济, 2022(5): 44-46.
- [22] 张成岗, 王宇航. 后常规科学视域下的新型举国体制与科技治理现代化[J]. 云南社会科学, 2022(4): 28-36.
- [23] 崔霖, 刘巍, 王盛纬, 等. 美国重大科学技术创新模式对我国构建新型举国体制下科技攻关的启示[J]. 安徽科技, 2022(8): 22-26.
- [24] 金学慧, 黎晓东. 日本重大科技任务联合攻关模式对我国构建新型举国体制的启示[J]. 科技智囊, 2021(4): 71-76.
- [25] 俞建勇. 健全新型举国体制 牢牢掌握创新发展主动权[N]. 光明日报, 2022-09-30(011).

Characteristics, analysis framework and implementation path of the new system for mobilizing resources nationwide

YOU Guangrong, JIANG Jinli

Strategic Assessments and Consultation Institute, Academy of Military Science, Beijing 100091, China

Abstract This paper reviews the evolution process of the concept of the new system for mobilizing resources nationwide, analyzes its essential characteristics, and discusses the inheritance, development and innovation of the new system for mobilizing resources nationwide from the former one in multiple dimensions. Then, it expounds the situations and new requirement of implementing the new system. Using the theory of national innovation system, this paper puts forward the analysis framework of perfecting the new system for mobilizing resources nationwide. Finally, it explores the implementing path based on the analysis framework and current reality.

Keywords new system for mobilizing resources nationwide; national strategic scientific and technological strengths; national innovation system; innovation ecosystem ●



(责任编辑 刘志远)