



中国改革新征途：
体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:
A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

创新驱动与强国征程

Innovation-Driven Journey to Stronger China

樊继达◎著



人民出版社



中国改革新征途：
体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:
A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

创新驱动与强国征程

Innovation-Driven Journey to Stronger China

樊继达◎著



人民出版社

策划编辑:郑海燕

封面设计:林芝玉

责任校对:周晓东

图书在版编目(CIP)数据

创新驱动与强国征程/樊继达 著. —北京:人民出版社,2018.9

(中国改革新征途:体制改革与机制创新丛书/张占斌主编)

ISBN 978-7-01-019626-8

I. ①创… II. ①樊… III. ①国家创新系统-研究-中国 IV. ①F204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 173313 号

创新驱动与强国征程

CHUANGXIN QUDONG YU QIANGGUO ZHENGCHENG

樊继达 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.25

字数:166 千字

ISBN 978-7-01-019626-8 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本丛书得到国家社科基金重大项目《把握经济发展趋势性特征，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式研究》（批准号 15ZDC009）、国家社科基金一般项目《瞄向“经济－社会－生态”协同发展的公共经济治理研究》（批准号 15BJL033）和深圳市人民政府委托重大项目《加快发展新经济的体制机制问题：中国发展新经济的问题与对策研究》的资助

总 序

一部中国改革史,其实也是一部制度和体制机制变迁的历史。在中国经济进入新常态的大环境下,制度改革、制度创新和体制机制变迁的作用更加凸显。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调,“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”。^①“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”^②,推进国家治理体系和治理能力现代化。党的文献中首次出现并重点强调“制度体系”“制度定型”的概念,让世界看到新一轮改革的制度取向。

今天中国的改革,已经进入以强化制度建设为核心的全面深化改革阶段。“制度改革”始终聚焦重要领域和关键环节,“制度创新”始终注重顶层设计和配套衔接,综合部署“弹钢琴”,使一系列制度体系愈加成熟定型。改革不是单个领域体制的调整和修补,而是各方面体制

① 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第104—105页。

② 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第514页。

与制度的创新;不是某个领域体制改革的单向推进,而是各领域、各层次的系统推进;不是止步于改革体制机制,而是要着眼于制度聚合与集成,形成总体性的制度成果和制度文明。以制度建设巩固改革开放的成果,以制度创新激发社会活力,增进全体人民福祉,这是全面深化改革不遗余力推进制度创新的深层逻辑。

我国仍然处在社会主义初级阶段,在跨越“中等收入陷阱”的进程中,完善社会主义市场经济体制具有特殊的紧迫性。经济发展进入新常态以来,党中央、国务院提出了供给侧结构性改革的战略部署,核心要义是优化制度供给,形成引领经济发展新常态的好的体制机制。可以说,本套丛书的研究也契合了制度供给侧改革的理论和实践,并得到了国家社会科学基金重大项目《把握经济发展趋势性特征,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式研究》(编号 15ZDC009)的资助。

党的十八大以来,党和国家的事业发生历史性转变,我国发展站到了新的历史起点上,中国特色社会主义进入了新的发展阶段。党的十九大开启中国发展的新篇章,社会主义现代化强国建设的新征程拉开大幕,客观上要求中国特色社会主义制度体系更加成熟定型。本套丛书意在为推进我国重要领域和关键环节的制度建设,提高国家治理能力现代化提供有益借鉴。

张占斌

2017年8月

于国家行政学院

前 言

1978年,中国从“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”,经济面貌由此发生了翻天覆地的变化。1978—2017年,中国经济增长年均达到9.5%,成为第二次世界大战后发展中国家“超常规高速增长”的典型代表。中国经济总量占世界的份额由1978年的1.8%提高到2017年的15%以上,近五年对世界经济增长的贡献都保持在30%以上,是世界经济增长的重要引擎。回顾40年来中国经济高速增长的历程,中央政府、企业与地方政府在其中的贡献甚大。中央政府推进改革开放,做对激励机制,释放市场活力,引领中国经济不断爬坡过坎。企业寻找市场“痛点”,发挥比较优势,学习借鉴国外先进技术,满足人民群众日益增长的物质文化需要。地方政府积极招商引资,发展辖区经济,成为中国经济增长的重要推动力量。

中国经济发展进入新时代,正从发展中大国向现代化强国迈进。习近平总书记在十三届全国人大一次会议上指出——我们的目标是到21世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,为我们未来的发展指明了方向。迈向现代化强国必须走创新为第一动力的高质量发展道路,建设现代化经济体系。

可是,必须看到,任何一个发展中国家成为经济强国之路并非一帆

风顺,绝不是敲锣打鼓、轻轻松松就能实现的。随着中国经济步入“新常态”,经济发展的约束和动力条件正在发生变化,正进入矛盾增多的关键阶段。需求方面,外部需求在减少,内需重要性在上升;要素方面,“人口红利”渐行渐远,人口老龄化趋势加快,生产要素成本上升,资源环境约束日渐增强;发展速度方面,潜在增长率下降,经济增长告别两位数超高速增长模式,步入中高速增长阶段;经济结构方面,长期积累的结构性矛盾凸显,结构调整势在必行;发展取向方面,民众诉求增多,目标多元化趋势明显。

从世界范围来看,2008年的金融危机深刻改变了世界格局。全球供给结构和需求结构正在发生深刻变化,发达国家纷纷提出“再工业化”战略,掀起回归实体经济的高潮,试图实现从“产业空心化”到“再工业化”的回归。新兴市场经济体加快对外开放和产业结构调整步伐,资源富集国家谋求产业链条延伸,庞大生产能力与有限市场空间的矛盾更加突出,全球市场争夺更加激烈。美国特朗普上台后推行的一系列政策更是为世界经济发展带来了变数,增加了不确定性。我们面临的世界经济形势日益错综复杂。

科学技术越来越成为推动经济社会发展的主要力量。新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起,一些重要科学问题和关键核心技术已经呈现出革命性突破的先兆,带动了关键技术交叉融合、群体跃进,变革突破的能量正在不断积累。世界各国正在实施更加积极的科技和人才战略,抢占未来发展制高点的竞争日益加剧。各种形式的保护主义抬头,气候变化、能源资源安全、公共卫生安全等全球性问题越发突出。从历史上看,创新驱动是一国推动经济转型升级,迈向现代化强国的必然选择。人类社会的进步发展与创新的步伐相伴相随。谁能在关键时刻实现抓住重大科技革命和产业变革的创新机遇,谁就能掌握发展的

主动权。英国率先开启的工业革命引领国家从农业国转型为工业国，成为世界经济近 200 年的“霸主”。美国在 20 世纪末果断将信息技术、高科技作为突破方向，始终保持在这一领域的领先地位。反观部分拉美国家，由于未能在创新方面有所突破，及时实现经济转型升级，陷入“中等收入陷阱”长达半个世纪之久。

早在 20 世纪 90 年代中期，中国就提出转变经济增长方式，从粗放型、外延式经济增长转变为集约型、内涵式经济增长，从数量型增长转变为质量型增长，实现增长动力转换，但效果并未达到预期。随着中国特色社会主义进入新时代，经济发展步入新常态，中国传统的要素与投资带来的驱动力不断衰减，既有的发展模式与发展路径亟须进行再瞄准。实现“十三五”规划及全面建成小康社会的奋斗目标，中国必须从要素驱动、投资驱动转向通过技术进步来提高劳动生产率的创新驱动，从根本上推动经济从外源性增长向内生性增长转变，从高速增长向高质量发展转变，推动中国从经济大国转型为经济强国。国内外实践经验表明，越是主动、及早转到创新驱动的轨道，下好“先手棋”，发展成效就越明显，发展质量就越高；越是犹豫不决，徘徊不前，越有可能错失良机，错失重要的战略机遇期。

中央政府层面要从“规模赶超”向“质量效益”转变。必须认识到，中国即使经过未来 10 年左右的努力成为世界第一大经济体，但经济的竞争力、创新力与发达国家美国、日本、德国等相比，依然存在很大差距，绝不可妄自尊大，也不可妄自菲薄。必须增强战略定力，靠创新驱动中国从传统要素主导的粗放发展向创新要素主导的高质量发展转变，产业分工从价值链中低端向价值链中高端跃升，从过度依赖投资与出口的“斯密型增长”转向以创新为主的“熊彼特型增长”，从过度倚重比较优势转向塑造竞争优势，培育新的增长动能。

企业层面要从“学习模仿”转向“内生创新”。中国企业当前处于“三明治陷阱”夹缝之中,低端面临周边国家的分流,中高端面临发达国家的回流,除非创新,别无出路。企业要抛弃传统的发展模式,强化创新意识。突出企业作为创新的主体地位,加大创新投入。要不断拓宽创新视野,培育企业创新人才队伍,同时建立健全面向企业的技术创新服务平台等。

地方政府要从以前的“为增长而竞争”转向“为创新而服务”。不再简单地以 GDP 论英雄,彻底告别粗放式发展模式。在注重硬件建设的同时更注重软环境的提升,从差异化的“特惠制”招商转为打造“普惠制”一视同仁的营商环境。更为关键的是,从招商引资转向招才引智。实践表明,在创新驱动发展的进程中,哪些地方拥有大批创新创业人才,哪些地方就拥有了赢得未来的资本,深圳就是一个成功的例子。因此,地方政府重构发展理念,打造包容性、积木式、法治化的创新生态体系极为重要。

站在新时代的历史起点上,展望全面建成小康社会后的基本实现现代化和建成现代化强国的奋斗目标,我们必须戒骄戒躁,不忘初心,走创新为第一动力的高质量发展之路,建设现代化经济体系。推动中国从中等收入国家跨入高收入国家行列,从经济大国迈向经济强国,为建立富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定更为坚实的物质基础。

目 录

前 言	1
第一章 高速增长:中国经济为什么能	1
第一节 规模赶超型中央政府	1
第二节 学习模仿型企业	11
第三节 增长竞争型地方政府	16
第二章 新征程:从经济大国迈向经济强国	23
第一节 站在新起点上的经济大国	23
第二节 中国离经济强国有多远	28
第三节 国内的主要掣肘	34
第四节 来自外部的挑战	47
第三章 创新驱动:迈向经济强国的战略支撑	55
第一节 创新与创新驱动	55
第二节 新中国成立以来的创新探索	66
第三节 创新驱动的进展与评估	76

第四章 国际镜鉴:创新强国如何炼成	84
第一节 美国:成为创新强国的奥秘	84
第二节 韩国:创新驱动国家转型	91
第三节 芬兰:小国大创新	95
第四节 以色列:创新创业的国度	100
第五章 中央政府:迈向创新强国	105
第一节 补齐创新驱动的“短板”	105
第二节 消除体制机制障碍	119
第三节 以人才驱动创新	129
第六章 企业:提升创新力	141
第一节 新时代的企业创新	141
第二节 企业创新:知易行难	149
第三节 提升企业创新力的路径	154
第四节 完善企业创新的配套措施	161
第七章 地方政府:构筑区域创新优势	168
第一节 增长竞争视角下的区域	168
第二节 区域创新的路径选择	175
第三节 深圳:一个创新型城市的崛起	185
参考文献	196

第一章 高速增长:中国经济为什么能

中国经济在长达 40 年的时间内实现年均 9.5% 的经济增长,远超日本和韩国所保持的经济高速增长纪录,原因何在? 笔者认为,独具特色的驱动经济增长的三维框架可能是重要原因之一。与西方市场经济国家不同的是,中国在经济增长的过程中,政府职能出现了一定程度的“异化”,地方政府演化为具有高度竞争性的“公司化政府”,进而形成“规模赶超型中央政府+学习模仿型企业+增长竞争型地方政府”的三维驱动经济发展模式,这既是中国经济高速增长的根源,同时也是诱发当下诸多难题的症结所在。

第一节 规模赶超型中央政府

自 1840 年鸦片战争起至今已近两百年了,这是中华民族从半殖民地半封建社会向现代化社会转型的两百年。其中,前一百年的主要任务是解决“挨打”的问题,赶走侵略者,实现民族独立和人民解放,成功

“站起来”。后一百年则是“追赶”和超越的一百年,从积贫积弱走向民富国强,实现“富起来”和“强起来”的目标。

一、社会主义新中国的赶超之路

社会主义新中国是在“一穷二白”的基础上成立的。以毛泽东为代表的第一代领导集体逐步形成了“四个现代化”的发展目标,即把中国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。在高度集中的计划经济体制时期,中国初步建立了自己的工业化基础,“赶超”是中国经济发展的一个重要特征。中央政府在1958年提出要使中国在主要工业产品产量方面在十年内超过英国、十五年内赶上美国(所谓“超英赶美”),由此掀起“大跃进”运动,但因对中国经济的整体实力认识不清,社会主义建设经验不足,这次“赶超”并未取得成功。

计划经济时期僵化、封闭的体制严重束缚了生产力的发展。至1978年前,世界发达国家收入的平均水平是8100美元,中等收入国家的平均水平是1160美元,发展中国家的平均水平是520美元;按当时的汇价计算,中国人均国民生产总值仅有230美元,农民的人均收入不足62美元。中国贫困人口及低收入人口约占总人口的一半。面对国内吃不饱饭的严酷经济现实及与国际发展差距扩大的窘况,从1978年开始,中央政府调整发展思路,摒弃计划体制模式,推进市场化改革,并逐步融入全球经济之中。“发展是硬道理”取代“以阶级斗争为纲”成为全社会的新共识,中国经济由此进入持续高速增长的时期。中央政府不断调整优化激励机制,调动大量的要素投入经济建设中,带动经济规模不断扩张,成功赶超了多个国家。20世纪80年代初,党中央、国务院提出了现代化建设“三步走”发展战略目标,具有明显的

“赶超”特色^①:第一步,1981年到1990年,国民生产总值翻一番,解决人民的温饱问题,这一目标到20世纪80年代末就已基本实现;第二步,1991年到20世纪末,国民生产总值再翻一番,人民生活达到小康水平,在1995年就已提前完成;第三步,到21世纪中叶,国民生产总值再翻两番,人民生活比较富裕,达到中等发达国家水平,基本实现现代化。

1982年,党的十二大把人民物质生活达到小康水平作为主要奋斗目标,将其视为中国国民经济和社会发展的阶段性标志。到1990年,中国国民生产总值已达1.76万亿元,按可比价格计算,比1980年增长1.43倍,人均国民生产总值比1980年增长1.1倍,完成翻一番的任务。到2000年,中国GDP达到8.94万亿元,按不变价格计算比1980年增长5.55倍,人均GDP比1980年增长4.09倍,超额完成人均国民生产总值比1980年翻两番的任务。

由于前两步发展目标实现顺利,进入20世纪90年代后,党的十五大将80年代“三步走”的第三步战略目标进一步细化,提出21世纪上半叶中国新的“三步走”发展战略:21世纪第一个十年实现国民生产总值比2000年翻一番,使人民的小康生活更加富裕,形成比较完善的社会主义市场经济体制;再经过十年的努力,到中国共产党成立100年时,使国民经济更加发展,各项制度更加完善;到21世纪中叶中华人民共和国成立100年时,基本实现现代化,建成富强民主文明的社会主义国家。实践表明,新“三步走”战略的前两步已得到了较好的执行。

^① 1987年4月,邓小平在会见西班牙客人时,正式提出分“三步走”的战略步骤:我们原定的目标是,第一步在80年代翻一番。以1980年为基数,当时国民生产总值人均只有250美元,翻一番,达到500美元。第二步是到20世纪末,再翻一番,人均达到1000美元。实现这个目标意味着我们进入小康社会,把贫困的中国变成小康的中国。那时国民生产总值超过1万亿美元,虽然人均数还很低,但是国家的力量增强了。我们制定的目标更重要的还是第三步,在21世纪用30年到50年再翻两番,大体上达到人均4000美元。做到这一步,中国就达到中等发达的水平了。这是我们的雄心壮志。

中央政府也正是在此指导下引领中国经济不断赶超。中国经济总量 1995 年超过西班牙、巴西与加拿大,2000 年超过意大利,2005 年超过法国,2006 年超过英国,2008 年超过德国。2010 年,中国 GDP 总量为 40.1 万亿元人民币(5.88 万亿美元),超过日本的 5.47 万亿美元,仅次于美国,成为世界第二大经济体。2011 年,人均 GDP 达 35083 元(5432 美元)排名世界第 89 位,进入中等收入国家行列。2011 年,农业比重降到 10.1%,工业比重达 46.8%,已从传统的农业国家变为工业国家。同时,中国经济占世界经济的比重从 1978 年的 1.8% 上升到 2017 年的 15%,成为世界经济增长的重要引擎。近五年来,中国经济对世界经济增长的贡献率年均达到 30% 以上。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,将人民群众对美好生活的向往作为党的执政目标,提出实现“两个一百年”的战略构想:到 2020 年在中国共产党成立 100 年时实现第一个百年奋斗目标,中国人民将在全面解决温饱的基础上,普遍过上比较殷实富足的生活,全面建成小康社会;到 21 世纪中叶中华人民共和国成立 100 年时实现第二个百年奋斗目标,中国人均国内生产总值将达到中等发达国家水平,建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

党的十九大对 2020 年全面建成小康社会以后,作了两个阶段的战略安排。第一步,从 2020 年到 2035 年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗 15 年,基本实现社会主义现代化,把原来“三步走”战略的奋斗目标提前了 15 年。届时,我国经济实力、科技实力将大幅跃升,跻身创新型国家前列;人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现;社会文明程度达到新的高度,国家文化软实力显著增强,中华文化影响力更加广泛深入;人民生活更为宽裕,

中等收入群体比例明显提高,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现,全体人民共同富裕迈出坚实步伐;现代社会治理格局基本形成,社会充满活力又和谐有序;生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现。

第二步,从 2035 年到 21 世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗 15 年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这个奋斗目标将党的十七大党章中的基本路线表述的奋斗目标增加了“美丽”,对应中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的生态文明建设。由此构成“富强”对应经济建设、“民主”对应政治建设、“文明”对应文化建设、“和谐”对应社会建设、“美丽”对应生态文明建设的完整格局,并根据目标任务的变化,将“国家”修改为“强国”。到那时,我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升,实现国家治理体系和治理能力现代化,成为综合国力和国际影响力领先的国家,全体人民共同富裕基本实现,我国人民将享有更加幸福安康的生活,中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。^① 经过 40 年的改革开放,中国发展的自信心显著提升,经济总量的赶超已不再是中央政府关注的首要目标,中国经济正从多年来的高速增长、赶超先发国家转向高质量发展,满足人民日益增长的美好生活需要,建设社会主义现代化强国。

二、强国崛起的历史启迪

近代以来,世界经济中心几度转移,纵览世界各国发展的兴衰交替,许多国家正是通过抓住战略机遇期实现赶超,成为世界强国。

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社 2017 年版,第 28 页。