

创新驱动与贸易强国

基于技术贸易的视角

崔艳新◎著

CHUANGXIN QUDONG YU
MAOYI QIANGGUO
JIYU JISHU MAOYI DE SHIJIAO



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

创新驱动与贸易强国

基于技术贸易的视角

崔艳新◎著

CHUANGXIN QUDONG YU
MAOYI QIANGGUO
JIYU JISHU MAOYI DE SHIJIAO



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

创新驱动与贸易强国：基于技术贸易的视角/崔艳新著. —北京：知识产权出版社，2018.4

ISBN 978-7-5130-5458-4

I. ①创… II. ①崔… III. ①技术革新—研究—中国 ②技术贸易—研究—中国
IV. ①F124.3 ②F723.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 043297 号

内容提要

创新是引领我国经济发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑，而科技创新是建设创新型国家和推动全面创新的核心引领，也是增强国家综合竞争力的根本保障。本书从科技创新与国际贸易相互促进的理论出发，围绕科技创新与技术贸易全球最新发展趋势，对我国技术贸易以及知识产权贸易的发展现状与问题展开实证研究，指出新形势下必须坚持创新驱动理念，发挥科技创新对贸易结构的优化作用，促进对外贸易提质增效，最终实现贸易强国的建设目标。

责任编辑：韩冰

责任出版：孙婷婷

策划编辑：蔡虹

封面设计：邵建文

创新驱动与贸易强国

——基于技术贸易的视角

崔艳新 著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司 网 址：<http://www.ipph.cn>

社 址：北京市海淀区气象路50号院 邮 编：100081

责编电话：010-82000860 转 8126 责编邮箱：hanbing@cnipr.com

发行电话：010-82000860 转 8101/8102 发行传真：010-82000893/82005070/82000270

印 刷：虎彩印艺股份有限公司 经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：16

版 次：2018年4月第1版 印 次：2018年4月第1次印刷

字 数：220千字 定 价：59.00元

ISBN 978-7-5130-5458-4

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

前 言

当前世界经济形势正在发生深刻变化，国家间综合国力竞争日趋激烈，创新成为全球经济增长最重要的驱动力。我国在经历了近 40 年的改革开放之后，经济发展方式正在发生根本性转变。党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。发展创新型经济必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，不断增强我国经济的创新力和竞争力。

科技创新是建设创新型国家和推动全面创新的核心引领，也是供给侧结构性改革和培育发展新动能的重要支撑。科技是国之利器，世界上的现代化强国无一不是科技创新强国。党的十八大以来，我国在实施创新驱动发展战略上取得了显著成就，科技进步对经济增长的贡献率从 2012 年的 52.2% 提高到 2016 年的 56.2%，有力推动了产业转型升级。我国在量子通信与计算机、高温超导、中微子振荡等基础研究领域，在载人航天和探月工程、载人深潜、深地钻探、超级计算等高端技术领域取得了重大突破；腾讯、华为、中兴等一大批科技创新主体已成长为具有全球竞争力的行业领军企业；科技体制改革逐步深化，科技创新的生态环境与服务体系不断改善。但同时，我国仍处于

由科技大国向科技强国转变的关键阶段，科技创新能力、自主研发水平和企业国际竞争力与当今世界科技强国相比仍有一定差距。科技领域也应从供给、结构、改革三方面入手，优化科技供给要素投入，推动科技主体与载体结构升级，实施科技体制机制改革，完善科技服务环境与制度创新。

技术贸易是科技创新资源、产品与服务国际化的必然产物，是当前国际贸易的重要组成部分。国际技术贸易的发展，加速了生产要素在国家间的转移，推动了技术贸易参与国家的经济发展，缩短了有关国家经济现代化和科学技术现代化的进程。技术在国家间的转移、扩散与外溢，带来了科技创新资源的优化配置，有效改善了发展中国家技术创新的外部条件，直接或间接刺激了贸易双方技术创新的内在动力与外在压力，进而带动贸易方式、科技水平与产业结构向更高级别演进。我国在构建全面开放新格局的过程中，大力发展技术贸易，不仅可以优化我国贸易结构，促进对外贸易提质增效，还可以在弥补我国科技“短板”的同时，带动国内企业自主创新，进而推动供给侧结构性改革，实现产业结构调整与建立现代化经济体系的目标。目前我国已成为 GDP、货物贸易与服务贸易全球第二大经济体，但关键核心技术的研发能力仍然较弱，关键核心技术的对外依存度高达 50%，高端产品开发 70% 依靠技术引进，先进技术的进口仍是弥补我国科技创新能力不足、建设现代化经济体系不可或缺的资源要素。同时，我国在技术引进的过程中，了解和熟悉先进国家的新技术与新产品，进行学习、模仿乃至创新，提升了本土企业的自主创新能力，正逐步形成赶超发达国家的“后发优势”。

随着科技进步与各国经济交往的加深，国际技术贸易已不仅局限于传统的专利、商标、专有技术、特许经营权等标的物的有偿转让许可以及技术咨询、技术服务等形式，还扩展到合作研发与生产、技术并购、国际 BOT、工程承包等多个领域。全球技术贸易在蓬勃发展的同时，呈现出新的发展态势和特征，主要表现为技术贸易结构不断升

级，贸易方式趋向数字化与信息化，与之相关的国际贸易规则也变得越来越复杂。数字技术革命催生的新业态、新模式正在成为加速全球技术贸易持续增长的新动力。以数字化形式交付的技术内容日益丰富，如软件服务、在云端交付的数据服务、计算平台服务以及通过互联网实现的通信服务等。基于云端的技术服务模式被广泛认可，一种完全创新的技术提供方式正在兴起。现代技术手段引发国际贸易“数字革命”的同时，也带来了一系列挑战。数字形态的技术产品和服务在生产、交付、存储、使用、定价、交易合同签订等环节均与传统的贸易方式不同，在税收征收、商业秘密与个人隐私权保护、版权保护、打击有关犯罪、审查监管与争端解决等领域有待确立新的规则。与传统的关税、许可证与配额等贸易限制措施不同，数字化技术面临的贸易壁垒也更趋隐蔽与复杂，本地化要求、跨境数据流量限制、知识产权（IPR）侵权、国际合规性评估、独特的标准和繁重的测试、规避网络安全风险等新型贸易规则，给政策制定者和贸易参与方提出了许多全新的待解难题，加强相关领域的研究非常必要。

笔者长期以来一直从事国际服务业与服务贸易等相关领域的研究，近年来在科技创新、技术贸易、知识产权贸易、数字贸易等领域承担了相关部委的课题，也撰写了不少研究报告，对我国在新形势下如何建设创新型国家，深入实施“科技兴贸”与“知识产权强贸”战略进行了一些思索。本书围绕科技创新与技术贸易这一主题，在笔者多年跟踪研究的成果基础上，分别在八个方面展开论述。第一章系统梳理了科技创新与技术贸易的相关理论；第二章概括总结了全球科技创新趋势，在此基础上展开科技创新能力的国际比较以及全球科创中心城市的比较研究；第三章深入论述了科技创新与供给侧结构性改革的内在联系，科技创新推动供给侧结构性改革的机理与路径，以及在供给侧结构性改革背景下进一步提升我国科技创新能力的思路与举措；第四章开展了在开放经济条件下科技创新对我国经济结构调整的实证研究，系统梳理与归纳了我国技术贸易发展的现状与问题，对我

国新形势下发展技术贸易，推动科技创新提出了思考和建议；第五章与第六章围绕科技创新的核心要素——知识产权展开论述，回顾了我国知识产权贸易发展历程与相关贸易政策，对国际知识产权规则发展最新趋势与特点进行了系统分析，为提升我国参与国际知识产权规则制定提出了若干建议；第七章详细梳理了包括美国、欧盟在内的发达国家数字贸易规则的最新发展趋势，分析了数字贸易规则对我国造成的可能影响以及应对策略；第八章从区域创新的角度，探讨了新形势下推动京津冀协同创新发展与全国科技创新中心建设的相关思路与举措。

在写作过程中，笔者深感提升我国科技创新国际竞争力的紧迫性与必要性，也意识到完成这一任务的艰巨性。现代科技日新月异，国际规则深刻变革，相关领域的研究也需要紧跟时代步伐，不断做出新的思考。在我国迈向科技强国与贸易强国的征程中，笔者愿与相关同人一道，深入思索与探寻，勤于动笔与耕耘，为我国实现社会主义现代化强国建设目标贡献自己的绵薄之力。

CONTENTS

目 录

前 言	1
第一章 科技创新与技术贸易理论综述	1
第一节 经济学关于科技创新理论研究综述	1
第二节 科技创新与国际贸易互动关系的理论研究	21
第二章 全球科技创新趋势与国际比较	30
第一节 全球科技创新趋势	30
第二节 科技创新能力的国际比较	34
第三节 全球科技创新中心城市的比较研究	44
第三章 科技创新与供给侧结构性改革	59
第一节 科技创新与供给侧结构性改革的内在联系	59
第二节 科技创新推动供给侧结构性改革的机理与路径	67
第三节 供给侧结构性改革背景下科技创新的思路与举措	74
第四章 技术贸易与开放条件下的科技创新	84
第一节 开放条件下科技创新对我国经济结构调整的实证研究	84
第二节 我国技术贸易发展的现状与问题	96

第三节	我国发展技术贸易的思考与建议	112
第五章	知识产权服务贸易	119
第一节	知识产权服务贸易的概述	119
第二节	我国知识产权服务贸易的发展	121
第三节	完善与知识产权有关的服务贸易政策	135
第六章	知识产权国际规则与政策	141
第一节	国际知识产权规则发展新趋势与新特点	141
第二节	与知识产权相关的多边、双边或区域协定条款	145
第三节	提升我国参与国际知识产权规则制定的能力	152
第七章	数字贸易国际规则的发展趋势及影响	167
第一节	全球数字贸易规则与政策走向	167
第二节	大力发展我国的数字贸易	180
第三节	数字贸易规则对我国软件进出口的影响	187
第八章	京津冀协同创新发展与全国科创中心建设	193
第一节	京津冀协同创新发展战略	193
第二节	全国科技创新中心建设的核心功能	205
第三节	建设全国科技创新中心的思路与举措	217
参考文献		230
后 记		245

第一章 科技创新与技术贸易理论综述

第一节 经济学关于科技创新理论研究综述

20 世纪以来,科技进步的步伐大大加快,创新在人类生产生活中的重要性日益凸显,经济学界开始了对创新理论的研究与探索。全球经济一体化的深入发展,更推动了创新理论向专业化与国际化方向发展。

一、熊彼特创新理论

1912 年,美籍奥地利经济学家约瑟夫·熊彼特在其著作《经济发展理论》^①中率先提出“创新理论”概念,他指出,“创新”就是要“建立一种新的生产函数”,是企业对“生产要素的重新组合”,认为“创新”是资本主义经济增长和发展的动力,没有“创新”就没有资本主义的发展。创新的实现有五种方式:①生产一种新的产品,即产品创新;②采用一种新的生产方法,即工艺创新;③开辟一个新的市场,即市场创新;④获得一种原料或半成品的新供给来源,即材料创新;⑤实行一种新的企业组织形式,即组织管理创新。

① 熊彼特,经济发展理论 [M]. 孔伟艳,等译. 北京:北京出版社,2008.

熊彼特以“创新理论”解释资本主义的本质特征，解释资本主义发生、发展和趋于灭亡的结局，从而闻名于资产阶级经济学界。后来，他又相继在《经济周期》^①和《资本主义、社会主义和民主》^②等著作中对理论进行运用和发挥，逐步形成了以“创新理论”为基础的独特理论体系。

熊彼特的“创新理论”主要有以下几个基本观点：

第一，创新是生产过程中内生的。熊彼特指出，尽管投入的资本和劳动力数量的变化，能够导致经济生活的变化，但这并不是唯一的经济变化，还有另一种经济变化，它是不能用从外部加于数据的影响来说明的，它是从体系内部发生的，这种经济变化就是“创新”。

第二，创新是一种“革命性”变化。熊彼特曾做过这样一个形象的比喻：你不管把多大数量的驿路马车或邮车连续相加，也绝得不到一条铁路。他充分强调创新的突发性和间断性的特点，主张对经济发展进行“动态”性分析研究。

第三，创新同时意味着毁灭。熊彼特认为，在竞争性的经济生活中，新组合意味着对旧组织通过竞争而加以消灭，随着经济的发展、经济实体的扩大，创新更多地转化为一种经济实体内部的自我更新。这也是熊彼特“创造性破坏”的主要观点，他在其书《资本主义、社会主义与民主》中强调“资本主义企业的创新，就是不断地从内部使这个经济结构革命化，不断地破坏旧结构，不断地创造新结构。这个创造性破坏的过程，就是资本主义的本质性的事实。”

第四，创新必须能够创造出新的价值。熊彼特认为，先有发明，后有创新；发明是新工具或新方法的发现，而创新是新工具或新方法的应用。“只要发明还没有得到实际上的应用，那么在经济上就是不

① 熊彼特. 经济周期循环论对利润、资本、信贷、利息以及经济周期的探究 [M]. 叶华, 编译. 北京: 中国长安出版社, 2009.

② 熊彼特. 资本主义、社会主义和民主 [M]. 吴良健, 译. 北京: 商务印书馆, 2006.

起作用的。”因为新工具或新方法的使用在经济发展中起作用，最重要的含义就是能够创造出新的价值。

第五，创新是经济发展的本质规定。熊彼特认为，可以把经济区分为“增长”与“发展”两种情况。如果经济增长是由人口和资本的增长所导致的，并不能称作发展。“我们所说的发展，可以定义为执行新的组合。”这就是说，发展是经济循环流转过程的中断，也就是实现了创新，创新是发展的本质规定。

第六，创新的主体是“企业家”。熊彼特把“新组合”的实现称为“企业”，那么以实现这种“新组合”为职业的人便是“企业家”。因此，企业家的核心职能不是经营或管理，而是看其是否能够执行这种“新组合”。熊彼特对企业家的这种独特的界定，其目的在于突出创新的特殊性，说明创新活动的特殊价值。

熊彼特非常强调企业家在创新中的作用，他认为引起创新活动的动机有两个：一是获取创新利润的强烈渴望，二是创新主体企业家拥有的创新精神。企业家与只想赚钱的普通商人和投机者不同，个人致富充其量只是他的部分动机，而最突出的动机是“个人实现”，即“企业家精神”。熊彼特认为这种“企业家精神”包括：建立私人王国；对胜利的热情；创造的喜悦；坚强的意志。这种精神是成就优秀企业家的动力源泉，也是实现经济发展中创造性突破的智力基础。

熊彼特还利用创新理论对资本主义经济周期的产生进行了解释，他强调创新推动经济从衰退走向繁盛的过程可以分为三个步骤，即实施创新、模仿创新、适应创新。首先，为了获取潜在的利润，企业家会大胆地进行创新活动，改变原有的生产函数，促使新产品的产生。其次，当个别企业家通过这种创新活动而获得利润时，就会引起更多的企业家或者投资者来进行模仿创新，与该新产品、新技术、新原料、新市场等有关的经济行为在市场上会被广泛地推广。最后，一些老企业在这种新的经济形势下，面对新企业激烈的竞争，旧的生产方式不

再适应经济的发展，如果不及时进行更新和变革来适应新的经济形势就会被淘汰、摧毁。这三个步骤的过程，其实就是创新推动经济由衰退走向繁荣的过程，从创新的开始实施到创新带来的影响最大化的过程，其后因为利润被不断地分享，利润率变得越来越低，直至消失，经济开始不景气，经过一段时间后，新一轮的创新会开始……如此周而复始，形成经济周期。

二、技术创新理论和制度创新理论

20世纪50年代以后，熊彼特的追随者将“创新理论”发展出当代西方经济学的另外两个分支：以技术变革和技术推广为对象的技术创新理论和以制度变革和制度形成为对象的制度创新理论。

（一）技术创新理论

技术创新理论又分为新古典学派和新熊彼特学派两个流派。

新古典学派以索洛、阿罗为首，该学派运用新古典生产函数原理，表明经济增长率取决于资本和劳动的增长率、资本和劳动的产出弹性以及随时间变化的技术创新。索洛区分出经济增长的两种不同来源：一是由要素数量增加而产生的“增长效应”，二是因要素技术水平提高而产生的“水平效应”的经济增长。他还建立了著名的技术进步索洛模型，专门用于测度技术进步对经济增长的贡献率。在《在资本化过程中的创新：对熊彼特理论的述评》一文中，索洛提出了创新成立的两个条件，即新思想的来源和以后阶段的实现和发展。这种“两步论”被认为是技术创新概念界定研究上的一个里程碑。在继续深入研究技术进步对经济增长作用的同时，新古典学派还开展了技术创新中政府干预作用的研究，提出当市场对技术创新的供给、需求等方面出现失效时，或技术创新资源不能满足经济社会发展要求时，政府应当采取金融、税收、法律以及政府采购等

间接调控手段，对技术创新活动进行干预，以提高技术进步在经济发展中的促进和带动作用。

新古典理论仍采用正统经济理论模型作为分析工具，因此也不能反映技术变化和创新时时处于动态的经济现实，没有充分考虑经济发展中技术和制度的作用及其发挥作用的方式。为了尽可能接近并反映现实世界，不应该抽象掉对于制度和技术研究至关重要的动态特性，制度与技术经济理论研究必须以演化的、发展的眼光，对制度和技术的动态性及创新、变迁的过程予以特别关注，才能使得该理论在更加科学的方向上得以不断推进和突破。因此，对于一些重大的理论与现实问题，如决定企业生产率水平高低的因素是什么，决定企业间生产率差异的因素又是什么，新技术的产生、筛选、扩散过程怎样，仍未能给予充分的回答，这说明新古典理论与现实存在严重脱节。另外，技术创新的新古典学派是将技术创新过程看成一个“黑箱”（black box），他们本身并不关心这个黑箱内部的运作。

新熊彼特学派以埃德温·曼斯菲尔德、莫尔顿·卡曼、南希·施瓦茨等为代表，该派坚持熊彼特传统，强调技术创新和技术进步在经济发展中的核心作用，认为企业家是推动创新的主体，并将技术创新视为一个相互作用的复杂过程，重视对“黑箱”内部运作机制的揭示，研究新技术推广、技术创新与市场结构的关系、企业规模与技术创新的关系等，侧重研究企业的组织行为及其对技术创新的影响。新熊彼特学派的技术创新理论主要由各个学者在研究创新作用过程的基础上提出的一系列技术创新模型构成。

曼斯菲尔德^①对新技术的推广问题进行了深入的研究，分析了新技术在同一部门内推广的速度和影响其推广的各种经济因素的作用，并建立了新技术推广模型。他提出了四个假定：①完全竞争的市场，新技术不是被垄断的，可以按模仿者的意愿自由选择和使用；②假定

^① Edwin Mansfield. The Role of Technology in Business Economics [J]. International Journal of the Economics of Business, 1994, 1 (1): 23-26.

专利权对模仿者的影响很小，因而任何企业都可以对某种新技术进行模仿；③假定在新技术推广过程中，新技术本身不变化，从而不至于因新技术变化而影响模仿率；④假定企业规模的大小差别不至于影响采用新技术。在上述假定的前提下，曼斯菲尔德认为有三个基本因素和四个补充因素影响新技术的推广速度。这三个基本因素为：①模仿比例，模仿比例越高，采用新技术的速度越快；②模仿相对盈利率，相对盈利率越高，推广速度越快；③采用新技术要求的投资额，在相对盈利率相同的情况下，采用新技术要求的投资额越大，推广速度越慢。而四个补充因素具体包括：①旧设备还可使用的年限，年限越长，推广速度越慢；②一定时间内该部门销售量的增长越快，推广速度越快；③某项新技术首次被某个企业采用的年份与后来被其他企业采用的时间间隔越长，推广速度越慢；④该项新技术初次被采用的时间在经济周期中所处的阶段不同，推广速度也不同。

尽管曼斯菲尔德的理论填补了熊彼特创新理论中的一个空白，研究了技术创新与模仿之间的关系以及二者变动的速度，在一定程度上有助于对技术模仿和技术推广的解释，但其理论假设的前提条件与实际相差太大。例如，完全竞争市场只是一个理想化的状态，而新技术出现的初期一般都处于垄断状态，只是维持时间长短不同而已，因此模仿者根本无法自由使用，而使用是要付出很大代价和成本的，同时也存在很多风险；专利权是受法律保护的，企业如要使用也是要付出成本的，因此也会直接影响模仿者的选择；科学技术发展日新月异，新技术的生命周期越来越短，只有不断地创新与变革才能保持其生命力，所以新技术在推广的过程中是需要持续不断去完善的，因此也会直接影响模仿比例；企业的规模大小也会直接影响其是否采用新技术，毕竟采用新技术存在很大的风险等。由此可见，曼斯菲尔德的理论对现实经济的解释是有限的。

卡曼、施瓦茨^①等人从垄断与竞争的角度对技术创新的过程进行了研究,把市场竞争强度、企业规模和垄断强度三个因素综合于市场结构之中来考察,探讨了技术创新与市场结构的关系,提出了最有利于技术创新的市场结构模型。卡曼、施瓦茨等人认为:竞争越激烈,创新动力就越强;企业规模越大,在技术创新上所开辟的市场就越大;垄断程度越高,控制市场能力就越强,技术创新就越持久。在完全竞争的市场条件下,企业的规模一般较小,缺少足以保障技术创新的持久收益所需的控制力量,而且难以筹集技术创新所需的资金,同时也难以开拓技术创新所需的广阔市场,故而难以产生较大的技术创新。而在完全垄断的条件下,垄断企业虽有能力进行技术创新,但由于缺乏竞争对手的威胁,难以激发企业重大的创新动机,所以也不利于引起大的技术创新。因此,最有利于创新的市场结构是介于垄断和完全竞争之间的所谓“中等程度竞争的市场结构”。

新熊彼特学派对技术创新理论进行了系统的研究,对熊彼特的创新理论也从不同角度进行了发展。该学派虽然坚持熊彼特创新理论的传统,但所关注的是不同层次的问题,熊彼特忽略了创新在扩散过程中的改进和发展,而新熊彼特主义者的着眼点则在于创新的机制,包括创新起源、创新过程、创新方式等内容。

(二) 制度创新理论

制度创新理论以诺斯^②、戴维斯^③等人为代表。他们认为,科学技

① Kamien MI, Schwartz NL. Limit pricing and uncertain entry [J]. *Econometrica*, 1971, 39 (3): 441-454.

Kamien MI, Schwartz NL. *Dynamic optimization* [M]. New York-Oxford: North Holland, 1981.

② Douglass C North, Robert Paul Thomas. *The Rise of the Western World: A New Economic History* [M]. New York: Cambridge University Press, 1973.

③ L E Davis, Douglass C North. *Institutional Change and American Economic Growth* [M]. London: Cambridge University Press, 1971.

术的进步对经济的发展虽然重要，但真正起关键作用的是制度，包括所有制、分配、机构、管理、法律政策等。有效率的组织需要在制度上做出安排，形成一种刺激，一旦现有制度不能促进发展，就应当酝酿建立新制度，否则，经济就会处于停滞状态。具体而言包括以下观点：

第一，关于制度创新与技术革新的比较。诺斯和戴维斯认为，制度创新与技术创新存在许多相似性：①技术创新往往是技术上一种新发明的结果，而制度创新也往往是制度上的一种新发明的结果；②技术创新往往需要在已知的几种可供选择的可能性中进行选择，制度创新也是如此；③一个行业的技术创新可能引起另外一些行业的技术创新，一个行业的制度创新也可能引起其他行业的制度创新。其不同点在于制度创新的时间不取决于物质资本寿命的长短，而技术创新的时间则依赖于此。

第二，关于促成或推迟制度创新的因素。诺斯和戴维斯认为，市场规模的变动、生产技术的发展、社会集团对自己收入预期的变化能够导致成本和收益之比发生改变，从而对制度创新需求起作用。

第三，关于制度创新的过程。诺斯和戴维斯把制度创新过程分为五个阶段：第一步，形成“第一行动集团”。这是指在决策方面支配着制度创新过程的一个决策单位，它预见到潜在利润的存在，并认识到只要进行制度创新，就可以得到潜在的利润。第二步，“第一行动集团”提出制度创新方案。第三步，“第一行动集团”对实现之后纯收益为正数的几种制度创新方案进行选择，选择的标准是最大利润原则。第四步，形成“第二行动集团”。这是在制度创新过程中，为帮助“第一行动集团”获得预期纯收益而建立的决策单位。制度创新实现后，“第一行动集团”和“第二行动集团”之间可能进行追加的收益再分配。第五步，“第一行动集团”和“第二行动集团”共同努力，使制度创新得以实现。诺斯和戴维斯提出，在经过上述这些步骤而使制度创新实现后，就出现了制度均衡的局面。但制度均衡不是永久不