

自主创新学习与实践干部培训丛书

创新与政府

CHUANG XIN
YU ZHENG FU

李金亮 沈奎 编著

廣東省出版集團
廣東人民出版社



中青院 11 000634975

自主创新学习与实践干部培训丛书

创新与政府



李金亮 沈 奎 编著

广东人民出版社
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

创新与政府 / 李金亮, 沈奎编著. —广州: 广东经济出版社,
2010. 8

(自主创新学习与实践干部培训丛书)

ISBN 978—7—5454—0556—9

I. ①创… II. ①李…②沈… III ①国家机构—行政管理—研
究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 138415 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东省出版集团图书发行有限公司
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)
开本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印张	18.25 1 插页
字数	324 000 字
版次	2010 年 8 月第 1 版
印次	2010 年 8 月第 1 次
印数	1~3 000 册
书号	ISBN 978—7—5454—0556—9
定价	48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

图书发行有限公司网址: <http://www.gdpgfx.com>

邮购电话: (020) 89667808 销售: (020) 89667808

地址: 广东省广州市海珠区宝岗大道 1377 号 A35—A37 档 邮编: 510260

本社营销网址: <http://www.gebook.com>

本社市场部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 邮政编码: 510075

广东经济出版社常年法律顾问: 何剑桥律师

· 版权所有 翻印必究 ·

《自主创新学习与实践干部培训丛书》编委会

主 任：朱仲南 王桂科

副主任：杨以凯 杜传贵

主 编：王 珺

副主编：陶凯元 马宪民 陈鸿宇 王利文

编 委：（按姓氏笔划排序）

王 虎 史永俊 李金亮 杨 平 何祖敏 沈 奎

张长生 陈 朴 赵 超 姚丹林 姚益龙 秦 颖

路 平 蔡 兵 蔡 琦

学习是建设创新型社会的最基本能力

由广东经济学会主编的《自主创新学习与实践干部培训丛书》已由广东经济出版社有限公司出版。这是我们干部学习生活中一件重要的事情。

我们生活在不确定因素日益增多的时代。一方面，科学技术日新月异，知识总量呈几何级数增长，知识更新速度大大加快。一些研究结果表明，20世纪80年代，一个大学生4年所学到的知识在毕业后一年大约有1/3已过时了，目前这个比例已达到了70%以上。未来的文盲不是不识字的人，而是没有学会怎样学习的人。更重要的是，科学技术进步正在推动着社会生产方式的快速变革。正如胡锦涛总书记2010年6月7日在院士大会上讲话所指出的：“信息网络技术的广泛应用不断推动生产方式发生变化，柔性制造、网络制造、绿色制造、智能制造、全球制造日益成为生产方式变革的方向，互联网、云计算、物联网、知识服务、智能服务的快速发展为个性化制造和服务创新提供了有力工具和环境，人依靠机器生产产品变成机器围绕人生产产品成为可能，个性化制造和规模化协同创新有机结合将成为重要的生产方式。”^①

另一方面，现阶段各国在经济发展与社会生活面临的重大挑战与问题日益增加，如能源资源、生态环境、自然灾害以及人口健康等。2008年第四季度以美国雷曼兄弟公司倒闭为发端的美国金融危机及其引致的国际金融危机全面爆发，其根源被认为是实体经济缺乏技术进步推动的结果。基于此，当世界经济刚刚转入复苏初期，许多国家就把新能源、新材料、信息网络、节能环保等作为决定未来市场经济竞争力的战略重点而千方百计地给予扶持。对我国来说，经过了30年的快速发展，在经济增长和社会发展都取得了世人瞩目的成绩的基础上，我国的需

^① “胡锦涛在中科院工程院两院院士大会上讲话”，新华网，中央政府门户网站：www.gov.cn，2010年6月7日。

求结构、供给结构以及推动增长的要素结构都发生了巨大的变化，因此只有加速我国经济发展从要素推动、投资推动向创新推动的转变，才能适应新时期可持续发展的基本要求。所以，创新成为解决现实经济增长与社会发展中各种问题的核心。总之，科技进步对经济与社会生活等各个方面所带来的变化以及现实发展对变革的需求需要每个人加强学习，如果不加强学习，就会离这个时代越来越远。一般来说，一个人的知识层次和知识结构在一定程度上决定着这个人在想问题、办事情时所形成的高度。对于一个领导干部来说，这种高度对于他做出什么样的决策也产生着重要的影响。

当前需要学习的内容是很多的。这既包括了诸如科技、经济、社会、政治与文化等不同领域，也包含了从历史到现状、从国际实践到国内发展实际等发展过程与经验。但是，在一个创新推动发展的时代，在一个地区的发展作为地方官的业绩指标的管理体制下，熟悉创新的本质、理解创新的路径、把握创新的领域、找出创新的突破口、构建创新的体制等已成为干部学习的基本需要。这一套丛书就是适应这种需要而推出的。

这一套丛书围绕着创新这个核心，从6个方面进行了比较系统的论述与概括。《自主创新实践与启示》考察了国内一些省份，诸如江苏、浙江、山东、上海、台湾等地自主创新的基本做法与成效，也介绍了美国、日本、新加坡和印度各自在不同产业领域中推进创新活动的不同机制与政策以及效果。在把握了这些创新实践与做法的基础上，对广东推进自主创新工作的实践提出了一些富有启发性的建议。《创新与知识产权制度》一书是从创新对知识产权制度的需求入手，比较系统地论述了知识产权制度的设计以及基本规则与操作机制，较详细地叙述了知识产权制度的内容，以及每个方面对自主创新的作用与影响。这本书对人们理解与认识创新为什么要放在必要的制度保障下加以推进是有帮助的。《创新与政府》一书从创新理论入手，讨论了创新活动对经济发展的作用，强调各国历史上的任何一次经济发展都是创新推动的结果，作者也讨论了创新的风险性，诸如技术风险与市场风险等。这些论述表明了一点，创新是地区发展的必要途径，但是由于风险，一般的企业往往不会投入大量的经费进行创新，为了降低企业的投资风险，减少创新成本，社会需要更多地投资公共性平台，这包括了规划、人才、产学研等公共性技术支撑体系、金融制度与资本市场、法制环境等，这些机制与体系的建立构成了诸如区域性创新体系与国家创新体系等的中心工作。这本书在这些方面都做了系统的论述。《创新与企业竞争力》一书集中地阐释了创新成为今天的企业生存与发展不竭动力的观点。企业作为一个创新主体，在竞争日趋激烈的环

境下,创新的紧迫性与重要性都大幅度地增加了。在企业范围内如何推进创新?这本书从企业战略、组织管理、品牌建设、人才发展等不同方面,引入了丰富的案例与实践,进行了有说服力的阐述。《创新与产学研合作》全面地阐述了产学研作为推进创新的一条基本途径,在世界主要国家和地区的基本做法与经验。在此基础上,系统地回顾了我国产学研合作开展的历史演变过程,指出了在机制与体系上存在的一些重要的问题,以及借鉴经验、解决这些问题的出路。当然,任何创新活动都是有素质的人的活动,推进创新型社会,最基本的支撑是提高现有人力资源的素质,使越来越多的人有创新能力以及熟悉创新活动的管理能力。《创新与人才开发》一书集中地讨论了人力资本开发对一个地区创新的重要性以及提高人力资本素质的各种方式与途径。

概括地说,这6本书大致体现以下几个特点:①在叙述清楚基本的理论逻辑与观点的基础上,更多地通过数据、案例与实践加以论述,更加突出知识性与通俗性的结合。在编著这套丛书时就有这样一个定位:这套书是面向领导干部的,而不是面向学者的,因此在风格上更偏向深入浅出和以案例分明问题。目前,这套丛书的内容与风格基本上反映了这个特点。②在充分地阐释创新必要性的基础上,更多地关注、概括各国在创新机制、体制与体系建设过程中的做法与经验。当前,要不要建设创新型社会虽然也是干部们考虑的一个重要问题,但不是重点。我们认为,当前干部在学习中最需要了解的是如何建设创新型社会的问题。为了在创新活动中少走弯路,以及更多吸取国内外的经验教训,总结各个国家以及国内一些省份的基本做法是必不可少的。这套丛书的体例也大致体现了这个安排。③这套丛书围绕着创新这个核心内容,对动力机制、各个环节、合作方式、管理制度以及人才培育、教育制度等各方面展开了系统和全面的阐述。对于干部来说,要熟悉企业推动创新的动力机制与过程,但是,更重要的是,要能充分理解与认识在这种以企业为主体的创新活动中,政府应做什么、能做什么。这套书论述了创新与各个不同方面之间的关系,以及从每个方面如何促进创新的具体措施与做法等,就是对在一个地区内如何推进创新的具体回答。④这套丛书是有针对性的。介绍与概括国内其他省份与国外在这个方面的做法与经验,落脚点都在于下一轮广东创新活动如何有效展开的问题。这套书能紧密地结合当前广东发展的实际,从不同方面分别讨论了广东在持续地推进创新活动等方面存在的优势与不足、机会与挑战等,给出了许多富有启发性的政策建议。

参与这项撰写工作的作者都是既有系统理论又有实践经验的教授。在时间有限的情况下,各位作者都抱着负责任的精神,以旺盛的精力投入到这项工作当中

来，积极参与每一次有关撰写工作具体细节的讨论。这使我们能够在很短的时间内确定和统一了这套书的定位、重点、风格以及格式等问题。对于习惯了学术性思考的这些教授来说，完成这种定位与风格的要求还是有些难度的。特别值得一提的是，承担这套丛书写作任务的教授充分利用了自己的“社会资本”，还动员了一些政府职能部门的研究人员帮忙收集和处理资料与案例。同时，广东经济出版社有限公司也全力配合，分配了一支高效精干的编辑队伍，帮忙把关、共同参与讨论，使我们能够在很短的时间内，顺利地完成了这项任务。

当然，在这套丛书成型的过程中，由于时间紧迫，免不了挂一漏万。更重要的是，我们奉献给大家的这套丛书也是我们加速学习的过程，快速涌现出来的新技术、新知识也并不一定都能完全地把握住。这也提出了一个具有时代特点的学习方式，那就是研究与总结创新知识的学者与现实经济中对创新知识与技术的需求者紧密互动、一同成长。

《自主创新学习与实践干部培训丛书》主编

广东经济学会会长 王珺教授

2010年8月5日于中山大学康乐园

创新型经济与创新型政府

代前言

一

目前的广东，在创新这个问题上，民间和基层有着强烈的愿望，高层领导也在不断强调，正在逐步形成一种社会共识。

可以想象，创新的开展以及创新的加速，必将产生至深、至广的影响，广东的经济发展方式和经济形态，亦必将为之一变。这种即将发生的变化，引起了我们在较长的时间跨度上对广东经济的发展历史的关注和思考。

在计划经济时期，广东经济规模狭小，发展滞缓。从最直接的意义上说，是由“全要素生产能力”和“市场规模”遭受严重制约所导致。

这是因为广东从来就不是资源配置和资金投放的重点省份（如在第一个“五年计划”中，156个重大投资项目没有一个被安排到广东；在投资庞大的“三线”建设中，广东也排不上号）。虽然广东有着相当丰富的土地资源和劳动力资源，也有着良好的地缘条件和人缘条件（毗邻港澳、华侨众多），但却因为没有足够的资金、设备和技术与之配套和结合，便不能形成现代经济活动所必备的“全要素生产能力”。本土资源被闲置，良好条件难发挥，经济也就发展不起来。这是对“全要素生产能力”的制约。

由于经济规模狭小和发展水平低下，导致了国民收入水平的低下。普遍的贫困和购买力的低下，直接导致了国内市场规模的狭小。加之闭关锁国，国内外市场遭到人为割裂，使得产品既难于通过国内市场又不能通过国际市场去实现价值。这是对“市场规模”的制约。

近30年来，广东经济一反计划经济时期的状况，以高于全国平均的速度超常发展，经济实力迅速增强。目前，广东已经成长为中国的一个“经济大省”。

广东经济之所以能够快速发展，究其根本原因，当然是因为广东在这30年间走出了一条“以对外开放为先导，以开放促改革，以改革开放促发展”的路子。

001

广东在对外开放中，从国外引进了自身必需但又极其短缺的资金、先进设备、先进技术和管理经验，使之与本土的劳动力和土地等资源相结合，形成了产品生产所必需的“全要素生产能力”，使得产品的大量生产不但有了可能而且成为现实；在对外开放中，广东创建了大量“三来一补”和“三资”企业，进行大规模的产品生产，还将大量的产品销往国际市场，使之能在广阔的国际市场上实现其价值。

正是上述的这种“全要素生产能力”的形成以及市场规模的扩大，为广东的大规模价值生产和价值实现，创造了在计划经济时期所难以想象的支持条件，从而使广东经济在发展道路上出现了“惊人的一跃”。

广东在增加“全要素生产能力”和扩展市场规模中，形成了特征明显的发展方式和经济形态。这就是“资源驱动型”的经济发展方式和“外向型经济”形态。在这种方式下，广东经济规模的扩大，主要靠投入使用的资源数量的增加而促成；而在这种形态中，广东经济的不断发展，则由出口作为主要的拉动力量和支撑条件。

30年来，广东筚路蓝缕，艰苦努力，在经济发展方面取得了令国人乃至世人所瞩目的成绩。面对着这些成绩，南粤儿女有理由为之感到自豪。然而，即使是在这样瞩目的成绩面前，广东人民也没有丝毫理由而因此产生自满。

事实上，人们只要仔细观察和深入考究一下，便不难发现：目前的南粤大地——如同中国的其他省市一样——无论在哪一个领域和哪一个方面，都还存在着许许多多的问题，而且有的问题还非常严重。

仅就经济领域中的发展方式而言，目前这种主要依靠增加投入来扩大产出的方式，伴生的能耗高、物耗高、污染严重以及经济效益和社会效益低下的问题严重程度，已经非常接近（有的甚至已经突破了）支撑经济发展的资源、环境乃至社会承载能力的临界点。也正是由这种发展方式所造成的资源和环境等方面的严峻状况，为广东经济的可持续发展前景投下了重重的阴影。

再就经济领域中经济体制而言，它作为一种制度安排，无论是在资源配置方式、所有制结构、收入分配制度还是在政府职能方面，较之于现代市场经济的内在要求以及社会主义的公平原则，都存在着两者不相适应甚至是相互抵牾的状况。目前的这种制度安排，可以说是一种“脚大鞋小”的安排，它直接导致了资源不能被有效配置和有效使用，经济活动的主体不能形成多元而分立的完善格局，经济发展的成果不能为社会大众所公平分享，以及政府在经济活动中的作用不能得到正确定位和发挥等等一系列的问题。

从广东的经济形态来说，目前的这种外向型经济形态，在拉动经济发展方面，

显然存在着对“出口”过分依赖的问题。这个问题，不但使得广东经济抗击外部风险的能力甚为低下，国际市场一有风吹草动，广东经济就要大受影响；而且仅就广东产品出口本身而言，也潜藏着许多不确定的因素：一是广东产品在国际市场上遭遇到来自发展中国家和地区（如东盟的一些国家）同类产品的越来越激烈的竞争。二是在“低碳经济”日渐成为世界潮流的当下，以高能耗和高物耗的方式生产产品，显然有悖于世界潮流。以这种方式生产出来的广东产品，极有可能遭遇以“碳关税”等形式表现出来的越来越森严的贸易壁垒。三是广东产品主要出口地区（如美国）的产业结构、经济结构乃至贸易结构和消费结构，正在发生着巨大而深刻的调整 and 变化，而这种调整和变化的结果，也极有可能使得广东出口的不断扩大大难以为继。

实事求是地说，在过往的一段时期，上述的这种资源驱动型经济发展方式、出口导向型的经济形态以及现时的这种制度安排，在突破“瓶颈”障碍、释放体制能量和造就广东经济发展方面，是创建了功勋的。即使到了今天，对于它们在一定历史时期内存在的合理性，也是不能随意加以否定的。

然而，同样实事求是地说，目前的这种经济发展方式，从它的运行结果来说，又是一种在资源、环境和社会方面付出了沉重代价的发展方式，也是一种在透支后代权益和造成代际不公平的发展方式，因此，从长期的观点来看，这是一种不可可持续发展的方式。

问题还在于，目前在体制上的一些制度安排（特别是“GDP 主义政府”主导经济的做法，以及由此而形成的既定利益格局），实际上是在默认、纵容甚至还在鼓励这种经济发展方式的继续运转，使得这种发展方式产生了一种路径依赖的“惰性”和“惯性”。在这种“惰性”和“惯性”的作用下，不仅使得由这种方式所直接产生的问题越来越多和越来越严重，而且还衍生和诱发出诸多的政治问题和社会问题。

更为严重的是，目前存在的资源、环境、经济、政治和社会等方面的问题，跟目前的发展方式、制度安排和经济形态之间，有着一种剪不断理还乱的互为因果的关系。正是这种关系，使得对这些问题的解决，实际上变成了一道无解的“联立方程”。

然而，日趋严重的资源、环境问题和经济、政治、社会问题，却又是无法回避的，也是必须解决的。而且，这些问题本身也产生了一种“倒逼”力量和“倒逼”机制，迫使人们去寻找解决这些问题的出路。

为了缓解经济发展中来自资源、环境、市场等方面的愈来愈严重的约束状况，

为了开创经济可持续发展的前景，为了夯实确保这种发展的制度基础，也为了解决其他问题创造良好的前提和条件，办法只有一个，出路也只有一条，那就是：对目前的经济发展方式进行转换，对时下的一些制度安排进行改革，对出口导向的经济形态进行更新。而这种“转换”、“改革”和“更新”，说到底，就是本书所要论述的主题——创新。

创新可以分为技术创新和制度创新两大类。在经济发展方式方面所要进行的那种旨在摒弃高能耗、高物耗、高污染和低效益的旧方式，代之以节能、低碳、环保和高效新方式的创新，就是属于技术的创新（其具体表现就是在产品、技术、原材料和资源组合方式等方面的创新；而对实现产品价值的市场构成进行调整，大力开拓国内市场，从而为经济发展创建新的支撑条件——根据熊彼得创新理论——也是属于这种创新）；在经济体制方面所要进行的诸如优化产权结构、增强市场自由度和竞争性、建立公平分享型分配制度以及转变政府在经济活动中的职能等等方面的创新，则是属于制度方面的创新。

只有通过技术创新和制度创新，实行创新推动、内生增长，并为这种推动和增长提供制度保障，才能缓解和消弭目前广东经济中所存在的诸多急难问题，也才能为广东经济的可持续发展开启一道光明之门。因此，在这种认知和判断面前，任何一种因袭陈旧发展方式，却试图继续通过急功近利式的扩大投入规模去追求国内生产总值（GDP）高速增长的想法和做法，是没有前途的；任何一种对国际市场的无限扩大抱有幻想，将实现产品价值的希望继续寄托在增加出口上头的想法和做法，是不现实的；任何一种固守现存制度安排，却试图采取一些表面工夫和机会主义的手段，去保证经济运转和经济发展的想法和做法，也是不足为训的。

万山只许一溪奔！广东只有创新一路可走，也只有创新一途可期。除此之外，没有其他的出路，也没有其他的前途。

坚定不移地推行技术创新和制度创新，假以时日，广东将会出现一种新的经济发展方式，也将会产生一种新的制度安排。而作为这种新方式和新安排的综合，广东也会形成一种新的经济形态。这种有别于“外向型经济”的新经济形态，我们将其称为“创新型经济”。

这种“创新型经济”，从它的运行机制来说，是一种以市场机制为基础的经济；从它的发展方式来说，是一种依靠科技进步，以提高资源配置效率和使用效率为核心，创新推动，内生增长，并以节能、低碳、环保和高效为特征的经济；从实现产品价值的市场方向来说，是一种将国内、国际市场相结合并以国内市场为主的经济；而从经济体制来说，则是一种以民有为主、主体多元、调控有方、

追求公平以及政府以推动和促进创新为己任的经济。

很显然，这是一种为当今时势和历史潮流所呼唤的经济形态，也是 7000 万南粤人民翘首以待的一种新经济形态！

二

发展创新型经济，是广东的愿景和前途。

正当人们热切呼唤创新型经济出现的时候，另外一个问题，亦即是政府跟创新型经济之间的关系问题，也引起了我们的关注和思考。

这种思考，如同思考转换经济发展方式一样，被置于较长的时间跨度之中，但却从考察政府跟计划经济之间的关系开始。

在改革开放之前，中国推行了几十年的计划经济体制。这种体制的主要内容和主要特征是：国家全面而严格地掌控着这个经济的绝大部分资源（包括这些资源的所有权、使用权和收益权）；经济活动中所需要的人、财、物等方面的资源，无论是它们投放的数量、投放的地点和投放的时间，都由自上而下事先制订好的计划而进行；对于经济活动中所产生的成果，也同样按照计划进行分配。

计划经济时期中的政府，不但是社会的管理者，而且还以国家的名义掌控着经济中的绝大部分资源，垄断着经济决策的权力和几乎全部的经济信息，制订资源调配和资源使用计划，直接组织社会产品的生产，决定国民收入和个人消费品的分配，起着一种集所有者、经营者和分配者于一身的“全能”作用。

很显然，在计划经济时期的政府，是一种跟计划经济进行“无缝对接”的，并且是以“集权”和“垄断”为其主要特征的“管制型政府”。

由于计划经济运行绩效的低下以及由此而造成的普遍贫困，对这种经济体制进行改革，便成了一种历史的必然。正是在这种历史律动的推动之下，从 20 世纪 70 年代后期开始，中国进行了经济体制的改革。

在中国所发生的这种经济体制改革，从本质上说，是一种“市场导向”的改革，亦即是从计划经济向市场经济的转轨和过渡。

随着这种转轨和过渡的深入，在不断生成的市场力量的推动之下，政府也开始了旨在适应市场经济要求的改革和转型。概而言，这种改革，针对“管制型政府”的主要特征而进行；这种转型，朝着市场经济所要求的方向推进；而改革和转型的最终目标，则是将“管制型政府”转变成“服务型政府”。

中国的经济体制改革，进行了 30 年，取得了伟大的成绩（尤以改革前期所取

得的成就最为显著)。但也毋庸讳言,迄今为止,中国的经济体制尚未彻底完成从计划经济向市场经济的转轨和过渡。与之相耦合的是,政府也未曾完成从“管制型政府”向“服务型政府”的转型。换句话说,建设“服务型政府”,依然还是目前和今后相当长一段时期政府改革的主要目标。

然而,中国的经济体制,终归还是要以现代市场经济作为其归宿的;而中国的政府,也是最终要成为与市场经济要求相适应的“服务型政府”的。

从上述对现实状况的判断以及对未来趋势的预测出发,在政府改革和转型这个问题上,人们可以形成一种认知:在目前阶段,我们固然要将研究和实践的主要精力放在如何建设“服务型政府”这个问题上;但这并不妨碍我们对“服务型政府”今后演化的问题,进行一些具有超前性的理论探讨。

况且,在目前的中国,无论是在经济发展、体制改革和政府转型方面,都存在着明显的差异性。在某些省份和地区,经济发展比较快,市场化程度比较高,政府的“服务型”特征也比较显著。从这些省份和地区的实际情况出发,探讨“服务型政府”今后如何进一步演化的问题,那就已经不是什么纯理论研究,而是有着实际需求的、具有现实意义的问题了。

在结合广东(特别是珠江三角洲地区)的实际情况对这个问题进行思考时,我们提出了自己的一些观点。而其中一个带有前提性的观点就是:在“服务型政府”跟“市场经济”的总体对应关系中,政府的形态仍然还是处在一种演化之中。究竟是什么因素在促成这种演化?我们将其指向了“发展方式”和“经济形态”这两个变量。正是在这两个变量的促动和推进之下,处在“服务型政府”总体框架中的政府,会从“一般服务型政府”向着“创新型政府”的方向进行演化,并最终将自己变成“创新型政府”。

在市场经济的条件下,无论一个国家还是一个地区,如果它的经济发展方式已经转换成为创新推动型的发展方式,那么,这个国家或这个地区的“服务型政府”,便既有必要也有条件从“一般服务型政府”演进为“创新型政府”,从而使自身成为“服务型政府”中的一种更为高级的形态了。

所谓“创新型政府”,它除了具有与市场经济要求的“服务型政府”的所有功能之外,它还应该是一种能够与创新活动相适应的,并且能够对创新活动的要求作出主动、迅速、全面、有效响应的,从而能够对创新活动进行推动和促进的政府。

如果说从“管制型政府”向“服务型政府”转变的第一推动力是“市场经济”的话,那么,从“服务型政府”向“创新型政府”的演化,它的第一推动力

就是“创新活动”。当然，两者的推动机理有所不同：市场经济是直接推动政府转型的力量，而创新活动则是通过对经济发展方式转换和经济形态变化的直接推动，再借助于发展方式和经济形态的变化进而推动服务型政府向前演化的。

因此，从上述的这种机理出发，人们在论及“创新型政府”这个问题时，便免不了要认识和厘清政府与创新之间的关系。

创新活动，是一种经济活动。在现代市场经济条件下的创新活动，更是现代市场经济活动中重要的部分。跟现代经济学所表述的政府与市场经济活动的关系一样，政府之于创新活动，也是一种在市场之外的“超经济力量”。但是，由于政府掌控着公共权力以及掌控着大部分资源，使得政府这个“超经济力量”有条件对创新活动发挥巨大影响和起到巨大作用。

政府对创新活动的影响和作用，既有可能是一种适应创新活动要求的影响和作用，也有可能是一种跟创新活动要求不相适应甚至是相互矛盾的影响和作用。在历史和现实中，这两种迥然不同的情形，均可以得到实例的佐证。但我们在这里所探讨的，显然是政府对创新活动能够适应并能够推动创新活动发展的关系。

我们认为，政府跟创新活动之间的这种适应性，应该表现为政府在创新活动中具有很高的判断力、导引力、协同力、助动力和保障力。

所谓判断力，指的是政府对于在现实生活中出现的创新苗头，对于这种苗头状态的创新所潜藏的巨大价值前景，对于有可能发生创新并产生巨大影响的领域，有一种“见微风起于青萍之末”的敏感和判断，也有一种科学的估计和预见；所谓导引力，指的是政府能以民主和科学方法制定出创新战略和创新规划，提出可行的目标，并制定出政策，对本国、本地区的创新活动进行正确的引导；所谓协同力，指的是政府能够根据创新活动的特点，对一些跨地区、跨行业的具有群体性的重大创新活动，进行有效的协调和组织，整合创新资源，形成合力，推进创新活动；所谓助动力，是指政府首先对市场经济中的创新活动主体有一种明确的认知，并在充分尊重创新主体的基础上，调配和使用自己手中掌控的资源，从硬件和软件方面，对进行创新活动的主体施于辅助性的援手，以帮助它们渡过创新创业过程中的艰难“节点”，并取得创新创业的成功；所谓保障力，则主要是指政府通过立法和司法，从明晰产权、公平竞争、价值实现和权益保障等方面，营造有利于创新活动的法律环境。当然，这种保障力，也包括政府自身作为、率先垂范以营造一种有利于创新活动开展的社会氛围和价值判断标准。

政府对创新活动内在要求进行主动、迅速、全面和有效响应的能力，就是通过上面所说的这几种“力”表现出来的。而这几种“力”的本身，也可以在两个

方面发挥出来：它们的“内化”，可以推动政府自身的改革；而它们的“外化”，则可以促进创新活动的开展。

上面所说的政府创新活动中五种能力，当然是从创新活动的内在要求出发，从“应然”的角度进行推导和总结，并以一种规范的形式进行表达的。在目前的现实生活中，无论是在思想认识方面还是在实际行为方面，都跟这种“应然”要求有着不小的差距。但是，人们将这种“实然”跟“应然”进行比较，仍然具有重大意义。这是因为，在进行这种实事求是的比较之后，人们不但可以加深对政府改革必要性和紧迫性的认识，而且还可以清楚地认识到政府改革的方向、目标和路径。

举例来说，既然政府创新活动中必须具有“判断力”，那么，政府就必须首先成为一种“学习型政府”，政府官员就不能以其昏昏，使人昭昭。而要使政府成为“学习型政府”，政府就必须在机构设置、运作方式等方面进行改革。这不正是五种能力“内化”为对政府自身改革进行推动的要义所在吗？

至于政府创新活动中的判断力、导引力、协同力、助动力和保障力的“外化”，说到底，就是在实际操作层面上所表现出来的政府对创新活动的推动和促进。这些推动和促进，概括起来便是：制定创新战略、规划和政策，培育创新活动的主体，培养创新创业的人才，发展支持创新的金融，营造创新的法治环境，搭建创新活动的平台。

政府通过自身改革的深化，在发挥一般性服务功能的基础上，能够对创新活动的内在要求作出响应并将这种响应表现出来，从而对创新活动能起到重大而有效的促进作用，那么，这样的政府，也就是与创新型经济相适应的创新型政府。

三

创新，是技术革命、经济发展和社会进步的动力源泉。

创新作为第一推动力，它对于产业的突破、新兴产业的发展、发展方式的转换和经济形态的变化乃至创新型政府的建立，关系至大、至广和至深。因此，对于创新本身，便必须有一种了解和认识。

创新，既有理论形态，也有实践形态。理论比较抽象、概约和本质，实践则更为具体、散落和鲜活。我们是在理论与实践结合中去展开对创新的认识的。

一般来说，科学的理论可以指导正确政策的制定，正确的政策可以促进实践的开展。当然，如果理论上出现谬误，则必定造成政策的重大偏差，并最终导致

实践的失败。

一种理论的正确与否，可以从三个方面去加以检验：一是这种理论能否通过由其前提设定、概念范畴以及逻辑推导而构建起一个具有自洽性的框架，并用这个理论框架对实际情况作出客观的反映和描述；二是能否根据这种理论，对客观现实的未来发展趋势作出科学的预测；三是这种理论能否成为制定发展战略和厘定方针政策的依据。

创新理论，无论是它的起始形态还是它后来的发展和演变，对于发展中的创新活动所作出的解释，是相当吻合实际情况的；创新理论对于创新活动在不同时期的发展趋势所作出的预测，也是颇为准确并得到了验证的；因此，创新理论几乎成了所有“创新大国”和“创新地区”的政府在制定创新政策时所援引的重要理论根据。

我们在本书中，对于创新理论的发轫以及这一理论在近百年来的发展和演变，进行了脉络性的梳理和鸟瞰式的描述，以使读者对这个理论有一个基本的认识。这种源流性的梳理和描述，无疑相当必要；然而，这却不是本书叙说的重点所在。本书的侧重点在于对创新实践进行简约的勾画，以使读者对这种实践有一个全景式的印象。

对于创新实践活动的勾画，我们从历史和现实的两个维度上展开。

人类的经济发展史表明，正是那种以“创造性毁灭”为特征的创新，造成了产业的一次次突破，催生了从工业革命直到目前还在方兴未艾的几次重大产业革命，促成了一代又一代的新兴产业的诞生，并推动了整个经济的不断向前发展。

创新，不但跟产业的突破和新兴产业的出现相关联，而且还跟经济形态的变化相关联。如果没有由创新所触发的工业革命，就不可能有工业经济这种形态的出现；如果没有由创新所触发的新产业革命，也就没有后工业的经济形态。

知识经济和低碳经济，是人类经济活动所出现的新形态。知识经济和低碳经济不仅对于人类经济活动本身已经产生和必将继续产生巨大影响，而且，还对人类社会的方方面面已经产生和必将继续产生巨大影响。（有学者指出，知识经济和低碳经济对未来人类社会所产生的影响，无论作什么样的估计都不过分。）然而，无论是在知识经济还是在以绿色经济为核心的低碳经济的背后，人们都可以无一例外地看到，对这种经济形态的出现和变化进行推动的决定性力量，就是科技的创新和制度的创新！

从根本意义上说，澎湃于当今世界的全球化浪潮，都是由科技创新和制度创新所触发、推动和加速的。在全球化过程所形成的世界经济格局中，国与国之间，