

· 习近平新时代中国特色社会主义思想 ·

以制度创新推动新质生产力发展

张兴祥 曾冠豪

摘要:作为人类社会进步的决定性力量,生产力处在不断新质化的运动中,而新质生产力则代表了生产力“跃迁”的最新质态。发展新质生产力需要进一步全面深化改革,而这有赖于制度创新。回顾历史可以看到,1984年的一封“松绑”放权呼吁信掀起了国有企业改革的热潮,40年来,从“松绑”放权到“放管服”改革,我国行政体制改革已历经四个发展阶段,破解了政府与市场关系的世界性难题,形成了简政放权、放管结合、优化服务三位一体,有效市场与有为政府有机耦合,市场活力与政府治理能力双向提升的新格局。新时代为加快发展新质生产力,需要深化“放管服”,以制度创新破除深层次体制机制障碍。

关键词:“松绑”放权;“放管服”改革;新质生产力;新型生产关系

基金项目:国家社会科学基金项目(22BKS139)

2023年9月,习近平总书记在黑龙江考察时,强调要整合科技创新资源,引领发展战略性新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力。^①2024年1月31日,习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习中首次从基本内涵、核心标志、特点、关键与本质等角度完整阐述新质生产力的概念和内涵。新质生产力是生产力在新一轮科技革命和产业变革迅猛发展下的跃迁,新质生产力的形成不仅是一个技术过程和经济过程,还是一个系统的政治和社会过程。基于适应颠覆性科技创新的需要,不断进行相关领域的制度创新,进而形成新型生产关系,是加快发展新质生产力的题中应有之义。习近平总书记强调,“生产关系必须与生产力发展要求相适应。发展新质生产力,必须进一步全面深化改革,形成与之相适应的新型生产关系,要深化经济体制、科技体制等改革,着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点”^②。形成与发展新质生产力相适应的新型生产关系,需要不断推进行政体制改革等制度创新,进一步转变政府职能,深化“放管服”改革。

一、制度创新与生产力的演化

经济发展的全过程涉及生产要素、技术创新、产业体系等主要因素的变革。^③习近平总书记强调,新质生产力是摆脱了传统经济增长方式、生产力发展路径的先进生产力质态,具有高

① 《牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章》,《人民日报》2023年9月10日,第1版。

② 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

③ 杜传忠、疏爽、李泽浩:《新质生产力促进经济高质量发展的机制分析与实现路径》,《经济纵横》2023年第12期。

科技、高效能、高质量特征。^①

“高科技”体现在原创性、颠覆性科技创新成果竞相涌现。习近平总书记强调,科技创新能够催生新产业、新模式、新动能,是发展新质生产力的核心要素。^②主要体现在以下三方面:一是科技创新催生新产业。新质生产力适应数字经济发展新要求,通过推动大数据、人工智能和区块链等关键共性技术,催生高端装备制造、航天等战略性新兴产业。通过加大对颠覆性技术创新的投入,超前布局脑机接口、生成式人工智能等未来产业,开辟产业发展新赛道。二是科技创新培育新模式。推动新质生产力发展的科技创新催生了数据等新生产要素,并且通过重新优化组合生产力诸要素,带来了产业结构、管理架构、场景应用等方面的创新,构建出一个人才链、产业链、技术链和机制链相互交织的生态系统。三是科技创新激发新动能。通过技术领域的颠覆性进步,以科技创新发挥主导作用的新质生产力推动经济动能不断转换,推动经济增长方式从高能耗高排放高污染转向低能耗低排放低污染,构筑起中国经济发展的最新动能样态。

“高效能”体现在全要素生产率的大幅提升上。全要素生产率指总产出中不能由要素(如资本和劳动等)投入所解释的“剩余”,反映了技术水平、制度环境等因素对产出的影响。^③习近平总书记强调,“新质生产力以全要素生产率的大幅提升为核心标志”^④。全要素生产率的大幅提升主要体现在以下方面:一是数字技术提升资源配置效率。数字技术具有网络扩散效应,数据要素与其他生产要素的协同融合能不断培育新产业、新模式与新动能,推动新质生产力的发展。数字技术因其边际成本递减、强渗透性等特性,推动生产分工精细化、生产协作高效化,促进资源配置效率提升。二是制度创新加快科研成果转化效率。完善新型生产关系是加快发展新质生产力的题中应有之义。“放管服”改革、科技体制改革等制度创新,打通了将科技创新应用到具体产业与产业链上的堵点卡点,缩短了科研成果转化的时间周期,进一步提升了科研成果转化效率,促进各类先进生产要素向发展新质生产力顺畅流动。

“高质量”体现在新质生产力符合新发展理念。习近平总书记强调,“新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力”,“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”^⑤。他特别指出,“加快实现高水平科技自立自强,是推动高质量发展的必由之路”^⑥。新质生产力以科技创新为核心动力,同高质量发展的创新驱动具有高度契合性。同时,“绿色发展是高质量发展的底色,新质生产力本身就是绿色生产力”^⑦。新质生产力区别于高资源投入、高能源消耗的传统发展方式,是更加符合新发展理念的生产力。新质生产力的提出表明我国要摆脱对传统增长路径的依赖,依靠科技创新驱动产业变革、经济发展,走出一条绿色、协调、可持续的发展道路,这是实现经济高质量发展的必由之路。

马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中指出:“一定的生产方式或一定的工业阶段始终是与一定的共同活动方式或一定的社会阶段联系着的,而这种共同活动方式本身就是‘生产力’。”^⑧换言之,生产力是一个历史性范畴,生产力构成要素的不断更新以及各要素在生产力

① 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

② 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

③ 鲁晓东、连玉君:《中国工业企业全要素生产率估计:1999—2007》,《经济学(季刊)》2012年第2期。

④ 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

⑤ 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

⑥ 《创新引领 加快实现高水平科技自立自强》,《人民日报》2023年3月22日,第3版。

⑦ 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

⑧ 《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第160页。

系统中作用的不断变化,推动人类社会不断由低级形态向高级形态演进。因此,采用历史、运动的思维,结合生产工具、生产力质态以及产业形态的历史演进,去研究新质生产力的演化路径至关重要。

纵观人类历史长河,生产力的具体形式不断更迭。在原始文明和农业文明社会,以自然力、人力、畜力为代表,可统称为传统生产力;进入工业文明社会后,前三次工业革命分别以机械力、电力、信息化为代表,可统称为现代生产力;现阶段迎来第四次工业革命,以算力为代表,形成新质生产力。概言之,人类社会生产力实现了从传统生产力、现代生产力到新质生产力的跃迁。我们对此作了梳理,如表1所示:

表1 社会生产力的演化路径

社会形态 以及 工业革命	原始文明 社会	农业文明 社会	进入工业文明社会以来			
			第一次 工业革命	第二次 工业革命	第三次 工业革命	第四次 工业革命
生产力 形式		自然力、人力、畜力	机械力	电力	信息化	算力
生产力 质态		传统生产力		现代生产力		新质 生产力
生产 工具	石器	青铜器、铁器	蒸汽机	内燃机、 电机等	原子能、电子计算 机和生物工程等	大数据、云计算、区 块链及人工智能等
产业 形态	狩猎、采集 与原始农业	传统农业、畜牧业以及 家庭作坊、工场手工业	机器 大工业	电气产业	电子信息产业	战略性新兴产业 与未来产业

自人猿揖别后,人类进入文明社会发展的新阶段。处于原始文明社会的人类为解决温饱问题,开始运用简陋石制工具从事一些狩猎、采集工作,并出现了以“刀耕火种”、简单协作为主的原始农业。青铜器和铁器的出现与广泛应用,一定程度上提升了社会生产力。一方面,相较于石制工具,青铜器和铁器更加坚固耐用,提升了农业劳动的效率;另一方面,新劳动工具的出现使农业生产中马车与耕牛的出现成为可能,人类开始驯化动物以获取更大的生产力。产业形态由“刀耕火种”的原始农业发展为精耕细作的传统农业,并出现家庭作坊与工场手工业。劳动者从被动的水力、风力等自然资源的单一索取者,转变为主动的自然资源的开发利用者。这一阶段,最主要的生产力还是人力、畜力与自然力等传统生产力,社会生产力在量上虽然得到一定提升,但并未实现质的跃迁。

自18世纪60年代的第一次工业革命开始,蒸汽机改良、电力出现以及计算机使用等生产工具的革新,人类社会便由农耕文明迈向工业文明。在这个阶段,通过资本与技术的深度耦合,劳动者将各类能源转化为生产动力,驱动机器参与大规模生产,逐渐突破人力、畜力等生产力的时空极限,全社会的劳动生产力得以大幅提升。劳动者逐渐从直接生产过程中抽离出来,其作用主要体现在生产活动的组织、协调、管理等环节。人类社会生产力实现了传统生产力发展为机械力、电力、信息化等现代生产力的重大转变。

21世纪,新一轮科技变革正在全世界范围内兴起,以数字化、人工智能、量子信息和元宇宙等为表征的技术手段正成为推动生产力变革的重要力量。新质生产力的提出正是科学技术、生产工具等不断演化的结果,代表人类社会已经进入“算力”时代。技术革命在革新生产方式过程中促使社会整体变革,从而形成全新的生产方式、社会关系,最终塑造出不同以往的生产力质态,实现了社会生产力的跃迁。

库兹涅茨认为,创新时期增长的核心是技术进步与制度变革的共同作用,每个社会在采用

重大技术创新时,必须调整现有的制度结构。^① 新质生产力是生产力在新一轮科技革命和产业变革迅猛发展下的跃迁,基于适应颠覆性科技创新的需要,不断进行相关领域的制度创新,进而形成新型生产关系,是加快发展新质生产力的题中应有之义。

二、行政体制改革与生产力的解放和发展

解放和发展生产力需要不断推进行政体制改革等制度创新,进一步转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式。

(一)“松绑”放权

改革开放以后,广大农村地区普遍实行家庭联产承包责任制,农业得到前所未有的发展。相较于如火如荼的农村改革,城市经济体制却面临诸多困难,主要体现在以下三个方面:

一是计划经济体制的僵化加剧国有企业的运行僵化与生产低效。在高度集中的计划经济体制下,作为政府机构的附属物,国有企业只是执行政府计划任务指令的一个生产单位,在生产、经营等方面都没有独立自主权。生产方面,政府部门统一计划调配企业生产所需的物资与资金,并且技术革新需政府部门批准后才能投入生产。经营方面,政府对国有企业的产品供应者与客户关系也进行严格控制,是一种典型的计划定量供应。随着生产力的发展,国有企业生产经营的复杂性与行政管理能力的有限性二者之间的矛盾日渐尖锐,供需脱节日益加剧。

二是国有企业的效率低下加重国家财政负担。作为政府的行政附属物,由于存在“预算软约束”,国有企业内无动力、外无压力,经济效率低下,这导致国家财政负担加重。在计划经济体制下,政府会预先安排国有企业的全部经济活动,国有企业按照政府的行政指令进行生产销售,没有盈利性指标,盈利与亏损都与管理者、员工无关,业绩考核也不以经济效益指标来衡量,这样一来,几乎没有形成有效的激励机制,国企活力严重缺乏,进而影响整个国民经济的发展。

三是中央着手的企业自主性改革试点并未取得实质性突破。改革开放初期,中央就着手擘画国有企业的自主权改革试点工作。1978年四川省开展扩大国营企业自主权试点工作,两年时间内将试点范围扩大至6600多家国有大中型企业。^② 但是随着改革不断推进,面临预算软约束,国有企业开始片面追求投资扩张,而且国有企业与政府在收入分配上的利益冲突问题逐渐显现,出现国有企业“工资侵蚀利润”现象,国有企业未能在真正意义上获得自主权,改革并未取得预期效果。

在上述背景下,1984年,福建省委、省政府要求在生产总值、税金利润、财政收入保持增长的同时,全省工业总产值要完成10%的增长目标。^③ 然而,国有企业的领导任免、生产分配全部由上级分配,利润也全部上交,企业几乎没有自主权^④,难以实现省委、省政府确定的目标。内受体制束缚,外有政绩压力,福建省工业企业举步维艰,于是便发生了55位企业家联名呼吁“松绑”放权的标志性事件。

1984年3月22日至24日,55位福建国有骨干企业的负责人齐聚福建省厂长(经理)研究会成立大会,商讨当好厂长与搞活企业的办法。会上,福建首家中外合资企业福日公司总经理游廷岩、国有企业改革试点单位福州铅笔厂厂长龚雄应邀分享企业改革试点经验。与其他企

① 西蒙·库兹涅茨:《现代经济增长:速度、结构与扩展》,北京:北京经济学院出版社,1989年,第4-5页。

② 张守帅、朱雪黎、袁婧:《巴蜀百年峥嵘路 党旗高扬引征程——写在中国共产党成立100周年之际》,《四川日报》2021年6月29日,第2版。

③ 梅永存、杨纯华:《时代呼唤敢为天下先的企业家——福建55位厂长经理呼吁放权“松绑”14周年回访录》,《福建税务》1998年第12期。

④ 许志平:《从“松绑”到“放权”》,《闽北日报》2018年12月23日,第2版。

业相比,他们拥有更多自主权,其发言引起与会人员的强烈反响,大家逐渐形成“松绑”放权的共识。于是,时任福建省经济委员会副主任和省企业管理协会负责人的黄文麟牵头,主笔起草了题为《请给我们“松绑”》的呼吁信,并于3月23日下午直接送至时任福建省委第一书记项南的办公室,项南随即对呼吁信作出批示。次日,《福建日报》头版全文刊发了题为《五十五名厂长、经理呼吁——请给我们“松绑”》的呼吁信。^①呼吁信刊出后,福建省委组织部、省财政厅等有关部门纷纷响应,表示拥护支持“松绑”放权。

随后,新华社对此作了连续报道,《人民日报》《经济日报》《红旗》以及中央电视台等全国性主流媒体也相继转载与播发,于是这封“松绑”放权呼吁信很快在全国范围内掀起一股波澜壮阔的国有企业改革热潮。可以说,这封呼吁信为国有企业改革打开了突破口,也开了政企分开的先河,推动行政体制改革不断向纵深发展,是我国解放思想的一大成果。

“松绑”放权激发了市场活力和社会创造力,成为解放生产力、发展生产力的标志性事件。就其目的而言,“松绑”放权是向企业和市场放权,从体制机制上最大限度地给各类市场主体自主权,因此,它代表了一种制度创新,旨在打破束缚生产力发展的桎梏。在福建工作期间,习近平对“松绑”放权事件以及相关企业家给予高度评价。2001年3月24日,时任福建省省长的习近平出席企业家活动日暨表彰大会,他盛赞福建企业家素有“敢为天下先”“爱拼才会赢”的开拓精神,并指出,当年55位厂长经理提出的给企业“松绑”放权的呼吁,就是这种精神的具体体现。^②

到中央任职后,习近平又多次提及“松绑”放权这一经济体制改革史上的标志性事件。2014年5月18日,福建30位企业家就如何激活企业力量、加快企业改革,以《敢于担当 勇于作为》为题致信习近平总书记。同年7月8日,习近平总书记给福建30位企业家回信,再次回顾1984年的呼吁信:“30年前,福建55位企业负责人大胆发出给企业‘松绑’放权的呼吁,很快在全国上下形成共识,成就了经济体制改革的一段佳话,我对此印象犹深”,并指出,“当前,各级政府正在加快转变职能、大力简政放权,……这是又一次重要的‘松绑’放权”^③。习近平总书记将“松绑”放权同简政放权联系起来,凸显二者的核心要义一脉相承,并鼓励企业家继续发扬解放思想、改革创新、敢于担当的宝贵精神。

(二) 从“松绑”放权到“放管服”改革

“松绑”放权呼吁信发表以来,我国行政体制改革经历了一个渐进发展、不断深化的过程。随着社会主义市场经济体制改革的持续推进,改革任务与内容层层递进、逐步拓展,连缀起从“松绑”放权到“放管服”改革的不同阶段,这既是历史的交汇,也是改革的延续。通过回顾历次改革,简政放权可分为以下四个发展阶段:

1. 向企业放权、简政放权阶段(1984—1991年)

本阶段的主要任务是逐步改革和撤销计划经济体制下的政府机构框架,破除计划经济体制留下的沉疴与桎梏。1984年5月,国务院颁布的《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》在产品生产、销售,物资使用以及人事任命等十个方面扩大了国营工业企业的自主权。^④国家下放给企业的自主权不断扩大化和具体化。但是长期的政企职责不分以及中央与地方政府大包大揽,致使企业实际上成为行政机构的附属物,难以开展工作。为此,1984年10月,党的十二届三中全会明确提出要按照政企职责分开、简政放权的原则正确发挥政府机构管

① 《五十五名厂长、经理呼吁——请给我们“松绑”》,《福建日报》1984年3月24日,第1版。

② 吴毓健、林侃、方炜杭:《改革争先击水中流——习近平总书记在福建的探索与实践·改革篇》,《福建党史月刊》2017年第9期。

③ 《习近平总书记给福建企业家回信》,《福建日报》2014年7月21日,第1版。

④ 《国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》,《中华人民共和国国务院公报》1984年第10期。

理经济的职能。^① 1988年4月,七届人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》,要求减少政府机构直接干预企业经营活动,增强宏观调控职能。^②

2. 向市场放权、转变政府职能阶段(1992—2000年)

本阶段的主要任务是逐步培育适应社会主义市场经济的行政管理体制。20世纪80年代至90年代初的行政改革虽从经济利益方面调动了企业的积极性,但仍然是一种行政管理系统内部的行政性分权,未从根本上触动计划经济体制,容易滋生“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环。^③ 为此,党中央、国务院逐渐加大以转变政府职能为重点的行政管理体制改革力度。1992年,党的十四大提出把企业推向市场,增强它们的活力,是建立社会主义市场经济体制的中心环节,并且社会主义市场经济体制的建立有赖于政府职能的转变取得实质性进展。1993年八届人大一次会议与1998年九届人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》都不再是对机构进行简单的撤减、合并,而是围绕适应建立社会主义市场经济体制发展需要的目标,按照政企分开与精简、统一、高效的原则,以转变政府职能为重点,调整政府权责,明确分工,完善行政运行机制。

3. 取消下放审批权、强化公共服务阶段(2001—2012年)

本阶段的主要任务是强化政府公共服务职能,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。随着行政体制改革的逐渐深入,其深层次的弊端也逐渐暴露,譬如片面、过度追求经济发展而忽略社会建设,致使社会公共需求的快速增长与公共物品以及服务供给短缺的矛盾日益凸显。鉴于此,2002年,党的十六大首次将公共服务这一职能与经济调节、市场监管、社会管理相提并论,统一作为政府的四大基本职能,并提出减少和规范行政审批。^④ 2005年,十届人大三次会议的政府工作报告明确提出“努力建设服务型政府”的目标。^⑤ 党的十七大报告将建设服务型政府作为社会主义民主政治的基本任务。^⑥ 此外,随着社会主义市场经济体制的不断发展,行政审批制度的积弊逐渐显现,行政审批制度改革也提上日程,其正式开展以2001年9月国务院行政审批制度改革工作领导小组的成立为标志。2002年至2012年,国务院先后推进六轮行政审批制度改革,取消或调整了2000多项行政审批制度,推动行政审批制度改革的有序开展。^⑦

4. 简政放权、放管结合、优化服务阶段(2013年至今)

本阶段的主要任务是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。党的十八大以来,中国经济发展进入新常态,增速由高速增长转向中高速增长,经济下行压力较大,结构性失衡矛盾突出。并且在市场主体被激活之后,政府若不规范市场主体的生产与经营行为,就会导致经济领域乱象丛生。于是,契合中国经济发展新常态的“放管服”改革应运而生,但其改革进程并非一蹴而就。2013年国务院提出将简政放权、放管结合作为政府改革的“当头炮”和“先手棋”,2014年增加“强化放管结合”的举措,2015年提出“放管服”改革一体化设想,指出深化行政体制改革、转变政府职能的总要求是“放管服”三管

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1984年第26期。

② 《国务院机构改革方案》,《中华人民共和国国务院公报》1988年第11期。

③ 周光辉:《构建人民满意的政府:40年中国行政改革的方向》,《社会科学战线》2018年第6期。

④ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,《求是》2002年第22期。

⑤ 温家宝:《政府工作报告——2005年3月5日在第十届全国人民代表大会第三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2005年第3期。

⑥ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《求是》2007年第21期。

⑦ 张定安、彭云、武俊伟:《深化行政审批制度改革 推进政府治理现代化》,《中国行政管理》2022年第7期。

齐下。^① 习近平总书记在党的十九大报告中进一步指出,要“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式”^②。此后,党的十九届五中全会强调要加快转变政府职能,深化“放管服”改革^③,党的二十大报告再次强调要“转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构”^④,将“放管服”改革工作持续引向深入。

三、深化“放管服”改革推动新质生产力发展

新时代“放管服”改革是“松绑”放权的接续发展和创新。“放管服”并非单一的权力下放,而是更高层次、更宽维度的“松绑”放权,是以发展和治理需求为导向。在新时代,需要以更好适应并推动新质生产力发展为目标,进一步深化“放管服”改革。首先,从内容上看,“松绑”放权仅涉及将企业人事任免等部分权力下放至国有企业,扩大企业自主权;而“放管服”不仅在简政放权方面不断深化,而且还在放管结合与优化服务等方面具有更丰富的内涵。其次,从方法上看,“放管服”改革不是三项改革的简单加总,而是政府以“放”为核心,以“管”为抓手,以“服”为支撑的系统化、协同化的有机整体,体现了层层递进、一以贯之的逻辑关系。^⑤ 最后,新时代“放管服”与“松绑”放权具有内在的一致性,其逻辑主线都是理顺政府与市场的关系,通过不断转变政府职能,建立适应社会主义市场经济的行政管理体制,最大限度地激发市场活力和创造力。从根本上讲,从“松绑”放权到“放管服”改革这四个阶段的更迭演进,实际上是在生产力与生产关系矛盾运动中寻求二者优化结合路径的实现形式,通过不断变革生产关系来推动生产力的发展。

习近平总书记强调,“科技创新是发展新质生产力的核心要素”“要及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上”^⑥。但是,科技创新链条上的诸多体制机制关卡造成我国存在科技成果向现实生产力转化不力、不顺、不畅的痼疾。^⑦ 只有科技创新与体制机制创新这两个轮子共同转动,才有利于推动经济发展方式根本转变。^⑧ 行政体制改革就是为了适应发展生产力的需要而由政府推动的体制机制创新,“放管服”改革则是行政体制改革中重要的制度创新,其持续深化有助于“破除一切制约科技创新的思想障碍与制度藩篱”^⑨,对于新时代发展新质生产力具有特别重要的意义。“放管服”改革对加快发展新质生产力的重要作用具体体现在以下三方面(如下页图1所示)。

(一) 简政放权激发技术创新,驱动新质生产力发展实现动力变革

简政放权是政府机构一场刀刃向内的自我革命,是兼顾市场活力与政府治理能力的制度创新,通过行政审批制度改革等刚性制度规范了政府权力,通过权力下放激发了市场主体的活力。习近平总书记指出:“很多新技术、新产业、新产品,往往不是政府发现和培育出来的,而是‘放’出来的,是市场竞争的结果。”^⑩ 科技创新有赖于简政放权,以形成有利于市场主体创新的政策环境和制度环境。简政放权包括“简政”和“放权”两个维度,从以下两条路径推动“专

① 李克强:《在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上的讲话》,《人民日报》2018年7月13日,第2版。

② 《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第31页。

③ 《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》,《人民日报》2020年11月4日,第3版。

④ 《习近平著作选读》第1卷,北京:人民出版社,2023年,第34页。

⑤ 沈荣华:《推进“放管服”改革:内涵、作用和走向》,《中国行政管理》2019年第7期。

⑥ 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

⑦ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第135页。

⑧ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第140页。

⑨ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第135页。

⑩ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第82页。

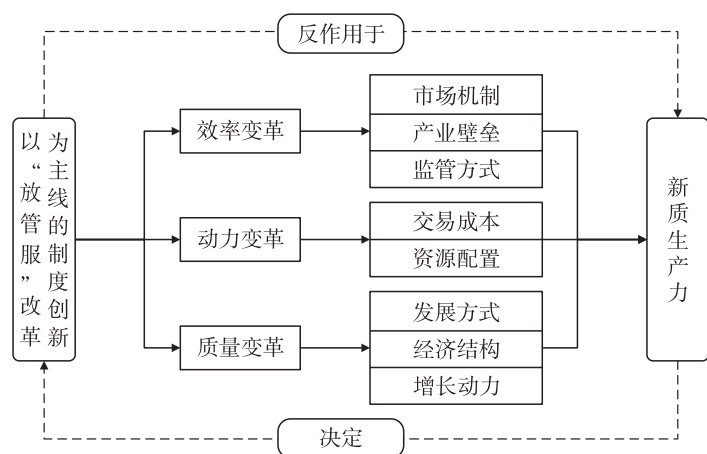


图1 新时代“放管服”反作用于新质生产力的分析框架

精特新”、瞪羚、独角兽等企业在技术领域取得颠覆性进步,进而培育出促进新质生产力发展的新动能。

一是“简政”降低制度性交易成本,提升企业的创新意愿。制度性交易成本指市场主体在遵循公共制度的过程中所产生的,在其自身经营性成本之外的额外成本。^① 制度性交易成本又可分为以下两类:(1)因有限理性导致制度本身设计不合理所引起的客观成本;(2)因机会主义导致市场主体与制度之间产生摩擦所引起的主观成本。^② “简政”的作用在于:首先,通过精简冗杂的行政审批事项,缩减烦琐的行政审批环节,可以降低企业的市场准入的客观制度性交易成本,放宽市场准入空间,为“专精特新”中小企业的创业兴业提供便利条件;其次,政府通过减少不当的行政干预,降低企业在技术更新等方面的制度性摩擦成本,并营造鼓励企业“先上车再买票”以及“边尝试边申请”的宽松制度环境,在有效缓解企业创新压力的基础上进一步提升企业的创新意愿。

二是“放权”提高资源配置效率,激发企业创新活力。“放权”旨在通过最大限度减少政府对市场的直接干预,进而让市场主体有更多活力去进行企业创新,实现资源配置效率最优化。首先,健全社会主义市场经济体制必须遵循市场决定资源配置这一规律,政府过多干预资源配置容易滋生非生产性寻租行为,并且诱导企业将过多资源和精力放到搞关系等非生产性活动中,导致资源错配,不利于企业创新性生产活动的开展。其次,政府直接过多干预市场活动会影响市场的公平竞争,进而抑制市场主体的创新活力。在合法合规的范围内,增强企业在非市场失灵行业的生产经营与投资自主权,有助于充分发挥市场机制的优势,激励市场主体沿着创新质量阶梯上升,增强创新产品的核心竞争力,实现企业增长动力转换,培育发展新质生产力的新动能。

(二) 放管结合培育战略性新兴产业,引领新质生产力发展实现效率变革

放管结合是在简政放权基础上更好地发挥政府的管理职能,通过“双随机、一公开”等制度创新将政府单向度管理转变为多主体协同治理,是推动有效市场和有为政府更好结合的制度创新。习近平总书记强调:“要及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上。”^③ “放管结合”是政府机制创新的重要抓手,体现了从制度优势到治理效能的执行逻辑。新兴产业的培育壮大,未来产业的布局建设,产业体系生产效率的提升,有赖于“放管结合”的不断深化。

① 程波辉:《降低企业制度性交易成本:内涵、阻力与路径》,《湖北社会科学》2017年第6期。

② 曾昭腾、黄新华:《基于制度性交易成本的“放管服”改革研究》,《学习论坛》2020年第7期。

③ 《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

一是放管结合弥补市场机制不足,以资源倾斜助力战略性新兴产业发展。从词源上剖析战略性新兴产业,“战略性”意味着其涉及关乎国计民生的众多产业,辐射范围较大,因此需要大规模的资金支持。“新兴”意味着其发展依赖于关键领域取得重大颠覆性技术突破,从投资到投入使用的时间跨度较长,需要源源不断的资金支持。因此,发展战略性新兴产业需要大规模、长期的资金,如果光靠市场机制无法有效配置资源。政府适时适当地对战略性新兴产业进行调控,通过完善以政府投入为主、社会多渠道投入相结合的多元投融资体系,有助于持续带动社会资本对战略性新兴产业的支持,保障应用基础研究和前沿创新及其成果转化的资金需求。

二是放管结合打破产业集群壁垒,以深度融合促进战略性新兴产业发展。以技术、数据为关键要素的战略性新兴产业,其发展依赖于技术与数据要素的自由流动以及新兴产业与其他产业的深度融合。政府通过构建良好的集群创新基础设施条件、推动创新要素自由流动、打造区域间协同创新平台,有助于推动战略性新兴产业集群的构建,充分发挥产业集群的资源集聚效应、关联效应与扩散效应,提升产业集群的生产效率,推动新质生产力提质增效。

三是放管结合创新包容审慎监管,以优化营商环境推动战略性新兴产业发展。作为战略性新兴产业的关键生产要素,数据的使用虽能极大推动生产力的发展,但在其使用过程中也存在数据盗窃、滥用、篡改与独占等不正当行为,严重阻碍战略性新兴产业的发展。政府通过对战略性新兴产业的包容审慎监管,进一步健全市场监管规则,为战略性新兴产业提供稳定公正透明的营商环境,不仅有助于降低企业生产经营性成本,促进资金向创新活动集聚,还可以促进企业之间优胜劣汰的公平竞争,引导战略性新兴产业以提质增效取胜,进而优化资源配置,加速新旧动能转化。

(三)“放管服”促进高质量发展,推动新质生产力发展实现质量变革

行政管理体制创新以“放管服”改革为标识,全面深化“放管服”改革,推动简政放权、放管结合、优化服务三方面的有机统一,是行政管理体制创新的主要任务。^①党的十九大报告作出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”这一科学论断。^②党的二十大报告进一步明确,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。新质生产力契合新时代新征程实现经济高质量发展的要求。“放管服”改革在经济发展方式、经济结构、增长动力等方面促进经济高质量发展,进而推动实现新质生产力的质量变革。

一是“放管服”改革促进经济发展方式转变。过去“政府主导型”经济虽然带来了经济的高速增长,但政府对矿产、能源等价格的过度管控,以及地方官员片面追求GDP高速增长政绩工程,在一定程度上刺激了高度依赖资源消耗的粗放型增长。新形势下,通过大规模资源投入与高能源消耗带来的成本优势逐渐消失,环境承载能力直逼上限,国内外对环境保护和可持续发展的要求也越来越高,不加快转变经济发展方式,资源、环境、民生与发展难以为继。通过深化“放管服”改革,探索经济领域的市场化改革,实行统一的市场监管与优胜劣汰的市场退出机制,有助于弥补原有市场欠缺公平竞争的缺陷,倒逼相关企业提高产品的质量与服务,促进产业的绿色发展方式转型,加快新质生产力的发展。

二是“放管服”改革推动经济结构优化升级。新常态下,我国当前经济结构不断调整与优化,但结构性矛盾仍然突出,主要表现在传统资源、劳动密集型产业增长缺乏后劲,战略性新兴产业发展潜力巨大但发展不足。通过“放管服”改革的不断深化,进而最大限度减少政府对市场活动的直接干预,清除产业发展的体制机制障碍,有助于促进科技成果的高效转化,加快发

① 高小平:《新时代的中国行政管理体制创新研究》,《国家现代化建设研究》2022年第4期。

② 《习近平谈治国理政》第3卷,第23页。

展战略性新兴产业;并且促进传统产业不断向高附加值、高技术含量的新兴产业融合转化,推动产业结构的优化升级。

三是“放管服”改革助推经济增长动力转换。我国正处在新旧动能转换的关键时期,传统产业边际投资效益下滑,经济增长动力不足。经济增长动力转化的基础是新动能的创造,新动能以技术创新为引领,以知识、数据等新生产要素为支撑。“放管服”改革通过保障技术创新与完善制度创新,助推经济增长动力转化。首先,在简政放权的基础上加强对战略性新兴产业的监管,有助破除阻碍高素质人才与生产资源自由流动的机制障碍,降低技术创新与成果转化的成本。其次,通过优化公共服务的平台,加快政府职能转变,有助于营造更加适应新技术、新产业、新业态与新模式发展的制度环境。

结 语

在新一轮科技革命与经济全球化浪潮裹挟下,发展新质生产力已成为推动高质量发展的内在要求与重要着力点,是我国不断催生新产业、培育新模式、激发新动能,加快实现高水平科技自立自强的客观要求,也是我国在激烈的全球竞争中占领制高点、主动应对国际风险挑战的战略选择。科技革命与生产力跃迁推动生产关系不断调整,完善以制度创新为重要着力点的新型生产关系,成为加快发展新质生产力的题中应有之义。以“放管服”改革为主线的制度创新,创造性地破解了政府与市场关系的世界性难题,形成了简政放权、放管结合、优化服务三位一体,有效市场与有为政府有机耦合,市场活力与政府治理能力双向提升的新格局,推动新质生产力发展实现动力变革、效率变革与质量变革,将制度优势更好地转化为国家治理效能。新时代新征程,为加快发展新质生产力,我们必须坚持不懈地推动以“放管服”为主线的制度创新。首先,我们要坚持历史和现实相贯通、理论和实际相结合的辩证思维,深刻理解新质生产力的本质内涵与主要特征,牢牢把握新质生产力发展的时代趋势,顺势而为、乘势而动。其次,我们应一以贯之、锲而不舍地持续纵深推进制度创新,塑造与新质生产力相适应的新型生产关系,以制度创新破除深层次体制机制障碍,为中国式现代化提供制度保障,进而凝聚起推进中国式现代化的磅礴力量。最后,我们要继续发扬“敢为天下先、爱拼才会赢”的闯劲,守正创新、勇毅前行,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,为全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗,为全球治理体系贡献出更多的中国智慧、中国方案与中国力量。

作者单位:张兴祥,厦门大学新质生产力研究发展中心、厦门大学经济学院经济学系(福建省厦门市,361005);曾冠豪,厦门大学经济学院经济学系(福建省厦门市,361005)

(责任编辑 徐楷森 朱路遥)