

总 序

在数字化浪潮奔涌、生态化转型加速、新型全球化格局重塑的时代交汇点上，创新驱动创业作为数字经济时代创新与创业相融合的新范式，已成为破解我国经济发展困局、培育新质生产力、推动经济高质量发展的关键路径，更是构建具有中国风格创新创业理论体系的基础。2020年，在国家自然科学基金委员会的资助和指导下，由我们五位联合申报的“创新驱动创业的重大理论与实践问题研究”重大项目正式获批立项。这一项目凝聚了五校团队对创新驱动创业前沿问题的深度思考，承载着中国学者以学术研究服务国家发展的使命担当，旨在通过系统研究其理论内核与实践逻辑，构建具有原创性的创新驱动创业理论体系，为我国数字经济时代的创新创业实践提供科学指导。

五载耕耘，在国家自然科学基金委员会的持续指导与科学出版社的鼎力支持下，项目组不仅在理论创新层面取得突破，也在实践应用层面形成系列成果。我们将核心研究成果凝练成“创新驱动创业系列丛书”，既是对创新驱动创业领域前沿问题的阶段性总结，更是中国学者在数字经济时代对创新创业实践的理论回应。诚望此系列成果能成为引玉之砖，激发更多学者关注创新驱动创业的内在机理，共同推动中国创新创业理论体系的完善与发展，为经济高质量发展贡献学术智慧。本套丛书由6本著作组成，具体如下。

《创新驱动创业的理论基础》：项目团队聚焦创新驱动创业的理论基础研究，精心选择30个与创新驱动创业研究相关的经典理论，并构建“理论树”，分为“根理论”“干理论”“枝理论”三篇，归纳每个理论的发展脉络和主要观点，以及在创业领域的应用与发展，分析这些理论在创新驱动创业研究中的局限，并提出未来研究的科学问题。该著作作为思考创新驱动创业现象背后的理论逻辑提供洞见，也为全球尤其是中国创新驱动创业实践提供指导。目前，该著作版权已输出至斯普林格（Springer）并出版英文版，有效推动中国创业知识体系向国际传播。国内外多位学者对该著作给予高度评价，美国得克萨斯基督教大学加里·布鲁顿（Garry D. Bruton）教授、明尼苏达大学沙克尔·扎赫拉（Shaker A. Zahra）教授分别从引发全球研究趋势、助力新兴经济体发展等角度肯定其价值；中国工程院院士陈晓红教授在《光明日报》客户端发表书评，莱斯大学张燕教授、中山大学李新春教授均倾力推荐此书；“清华大学技术创新研究中心”等九个公众号积极推介，累计浏览量超14 000次。此外，该著作还被北京大学、清华大学等31所国内外高校用于案例开发、课程建设和教学参考等，并广受好评。

《创新驱动创业理论与实践》：该著作以数智经济为背景，系统探讨创新驱动创业的本质与过程机理，构建了包含要素互动论、数据要素论和生态系统观的创新驱动创业理论体系。该理论体系通过提出多要素间的互动模型，深化创新驱动创业的理论内核；揭示数据转化为产出的路径独特性，拓展资源基础观；从时空视角构建创新驱动创业生态系统模型，为多主体共创价值的实践提供理论依据。该著作立足于中国情境，为构建本土创业理论作出贡献，并通过大量案例深入探究创新驱动创业的高质量提升路径与实现机制，对创新驱动创业实践具有参考价值。

《人工智能赋能创新创业理论与实践：全球视角》：该著作从全球视角出发，系统探讨了人工智能赋能创新创业的理论逻辑与实践路径。在理论层面深入剖析了人工智能如何驱动创新、促进创业以及应对伦理挑战，并在实践层面引入了全球范围内多领域、多层次的成功案例。该著作聚焦人工智能赋能创新创业的时代背景，分析全球创新创业环境的变迁与人工智能的发展历程；阐述人工智能推动创新、创业及伦理思考的理论基础；剖析人工智能赋能创新、创业、伦理及治理的典型案例分析与经验启示，从而为学术研究和实践探索提供多维视角与系统洞见。

《大型企业创新驱动创业》：该著作基于大量企业调研资料，深入剖析驱动大型企业创业的企业内外部因素和力量、创业实践及已经带来的管理创新。该著作广泛涉及创业、组织、战略领域的理论知识。大型企业创业实践既有内创业、公司风险投资、裂变创业等公司创业的相关活动，也有伴随着组织变革而产生的公司关联创业。该著作揭示了大型企业创业从克服“大企业病”到实现战略功能的转变，既涵盖了大量的一手企业实践案例，也包括具有可操作性的工具，对企业实现科技创新主体地位，通过创业实现战略更新、组织变革以及管理模式创新具有参考价值。

《制度型市场：产业技术跨越的中国密码》：该著作从新型举国体制出发，提出制度型市场源于中国产业特色实践，是发挥政府、市场和社会各方面力量实现产业关键核心技术突破的新型举国体制的有效模式。项目团队结合机会窗口论建构起制度型市场的学术构念，提出制度型市场是技术、市场和制度三种机会窗口的有效耦合体，具有识别技术趋势、激发市场需求、创新制度安排三大基本功能，并从“技术体制—市场需求—制度安排”的情境特性分析了其实现条件。在此基础上，进一步揭示了制度型市场赋能产业技术追赶的内在机理与实践效果，识别了国有企业与民营企业在其中的差异化功能与协同互补优势。最后，从技术、市场、制度三维度提出制度型市场的政策体系，以期政府、企业、科技机构以及更广范畴的社会读者提供实践启发。

《创新驱动企业国际创业：战略与实践》：该著作通过理论建构和案例分析展示了中国企业从技术引进到自主创新的转变过程，重点分析了企业如何通过技术

创新与国际市场的结合，实现从追赶到领先的跨越，同时强调技术发展对行业未来的影响；提出新兴市场企业国际创业的五大动因，并分析了国际创业过程中的资源寻求、跳板回流、制度逃逸、社会网络与创新驱动等多维视角。进一步地，讨论了用户创新、产品创新、组织创新和市场创新等因素如何共同促进企业国际化水平和竞争力的提升，为企业提供国际创业的经验与策略，并对有关部门具有政策指导意义。

上述著作作为重大项目的核心研究成果，在注重理论创新的同时，也着力推动理论向实践层面的有效转化与落地，充分展现出创新驱动创业理论所具有的实践生命力与现实指导价值。例如，在咨商咨政方面，项目团队基于创新驱动创业理论，撰写并提交 60 余份政策建议，部分获得中央领导同志肯定性批示，被提交至全国两会，或被中共中央办公厅、国务院办公厅等有关部门采用。此外，与小米科技、一汽集团、吉利科技集团等 20 余家行业领军企业深入合作，相关研究成果为企业决策提供有益借鉴。在应用工具与智能体开发方面，项目团队所开发的“创业机会探索画布”（canvas of entrepreneurial opportunity discovery, CEOD），依托“创新驱动创业数智基座”，形成一款能够有效帮助平台企业感知、评估和拓展潜在创业机会的管理工具，已获得三一集团、美云智数等多家企业的高度认可及推荐，助力企业精准洞察与预估新创业机会。项目团队构建的“创新驱动创业智能体”，采用强化学习架构，有助于实现创新驱动创业领域相关知识的智能化萃取与跨领域知识间的隐性关联识别，持续激发使用者的突破性创新思维。此外，项目团队基于相关研究成果申请获批了 10 余项专利，部分专利已被多家企业应用。

自立项以来，我们逐步探索形成了一套独具特色且行之有效的“四共”机制以开展重大项目研究，即问题共破、资源共建、理论共研和成果共创，使五个课题在研究进程中深度交融、互为支撑。在问题共破方面，项目团队从研究情境洞察、研究对象聚焦和研究问题解构等多个维度对创新驱动创业的重大理论与实践问题进行破题，为后续研究指明清晰方向。在资源共建方面，项目团队充分挖掘已有资源，同时根据研究进展和需求，发挥地域及合作优势，联合开展实地调研、发放问卷等活动，共同创建新资源库，力求实现资源效益的最大化。在理论共研方面，项目团队遵循“总—分—总”逻辑，经过广泛交流凝练出基础理论，为各课题后续研究筑牢根基；再结合不同情境和主体特征，将一般性理论细化解构为细分理论；最终通过五个课题间的相互支撑、验证，深入揭示内在逻辑，共同构建起更具系统性的创新驱动创业理论体系。在成果共创方面，项目团队参与者充分发挥自身研究专长，紧密合作、协同创新，在学术成果共同发表、应用工具/方案共同制定、政策报告共同撰写等方面形成多元共创成果。特别地，以中国工程院院士陈晓红教授担任主任委员，由十余位领域内知名学者组成的重大项目学术委员会对项目进行长期悉心指导，为项目成果的取得做出了重要贡献。

回首过往五年，重大项目在创新驱动创业研究的征程上笃行不怠，每一步探索、每一项成果，皆凝聚着全体成员的智慧与心血，更离不开国家自然科学基金委员会的大力支持和专家的悉心指导，以及诸多中国领军企业所提供的鲜活案例。当前，我国“十五五”规划等重大战略布局为创新驱动创业研究提出了新的要求，指明了新的方向。与此同时，数智技术的飞速发展正以前所未有的力度重塑经济与社会格局，给创新驱动创业带来了更多新的机遇与挑战。与国家重大战略需求和数智技术变革的发展态势相比，我们清醒地认识到，项目研究虽已取得突破性成果，但仍存在诸多有待完善和开拓之处。我们将持续紧密跟踪国家重大战略需求，不断优化创新驱动创业理论体系，致力于为国家重大战略的实施提供更为有力的智力支持，为我国创新驱动发展战略的深入推进和经济社会的可持续发展作出更大贡献。

蔡 莉 张玉利 魏 江 路江涌 李大元

2025年8月

前 言

自 2012 年以来，我国产业技术迎来了集中突破的窗口期，一个又一个领域取得了关键核心技术突破，走向世界前列。从“上天”看，我国在空间站建设、卫星导航、深空探测、先进航空航天装备等领域实现系统性突破；从“下海”看，我国高端海洋工程装备制造能力显著提升，涵盖弹射性航母、大型邮轮、工程船舶、深海钻井平台以及深水资源开发等关键方向；从“入地”看，重大地下工程装备与能源开发技术加速迭代，盾构机、特深井自动化钻机、智能管网以及页岩气开采等实现规模化应用。可见，昔日高悬的“工业皇冠上的明珠”，正一颗又一颗被我们摘取。

回顾 40 多年来中国产业技术的追赶过程，可谓走出了一条别人没走过，也走不了的独特道路——中国特色自主创新道路，其中路径之一就是发挥新型举国体制的作用，实现后发型产业的技术跨越。大量学者对中国特色自主创新道路展开了研究，其中，部分文献的理论发现似乎陷入了悖论之中：一方面，国际学术界和产业界希望通过学习并应用西方理论来寻找后发经济体技术追赶的路子，但实际结果是，很多后发国家在运用西方理论指导实践时，常常“药不对症”；另一方面，西方学术界按照他们的理论来研究中国产业政策时，总是认为这些政策行不通，但实际情况是，这些年接连取得的核心技术突破，使中国的产业创新能力和市场竞争力走到了世界前列。这个悖论是不是说明新自由主义经济学理论失灵了？是不是需要构建一种新的创新制度理论来回应？不管怎样，中国产业技术追赶实践至少说明，西方制度经济学理论正受到挑战，中国创新实践背后肯定存在本土特色的创新制度理论。

那么，如何构建起中国特色的创新制度理论，来回应中国产业技术追赶的独特“蹊径”？“抽屉”里的理论工具又为何集体失效？这成为过去十多年我一直在思考的问题。我在考察输变电、高铁、桥梁、盾构等产业的技术追赶过程中，得出这样一个假设：这种独特的追赶路径肯定不会局限在技术本身的追赶轨迹上，也不能囿于产业技术管理体制中，而是应该从制度、市场、文化等方面去探寻。于是，经过深入的产业内部调研，我提出“应从我国社会主义市场经济体制中，从我国技术体制、市场需求、制度安排中揭示其规律”。这就是后来我提出“非对称创新”理论的第一性原理，并在研究“非对称创新”理论过程中，还发现了“技术-制度-市场”三要素融合的独特模式——制度型市场。

我国作为 14 多亿人口的大国，在经济、科技、社会发展方面都面临由“大”

转“强”的历史性任务。这个任务是艰巨的，纵观人类发展历史，能完成从“大”到“强”的国家不多见。如何能完成这个任务？关键是科技创新和产业技术突破。因此，我们目前要从理论上回答好一个问题：如何利用我国社会主义市场经济体制下的技术体制、市场需求、制度安排优势，通过“全国上下一盘棋”的制度体系与“集中力量办大事”的制度能力，既快又好地实现产业技术跨越式发展。

按照以上思路逻辑，我组织团队依托国家社会科学基金重大项目、国家自然科学基金重大项目，历时 15 年进行研究，通过对 8 个产业、100 多家企业的深入调研，形成了 60 多万字的调研记录、案例报告、智库报告，以及 50 多篇论文，这些研究成果或是对产业实践的记录与归纳，或是对理论逻辑的推演与反思，又或是对企业数据的分析与验证，最后形成了《非对称创新：中国企业赶超战略》（机械工业出版社，2024 年）、《非对称创新战略：中国企业的跨越（理论辑）》（科学出版社，2017 年）和《创新全球化：中国企业的跨越（案例辑）》（科学出版社，2016 年）三部专著，建构起了“非对称创新”理论框架和“制度型市场”构念，并把“制度型市场”界定为新型举国体制的一种有效模式。

本书构建的“制度型市场”构念，源于中国产业技术从追赶跨越的实践总结，其核心内涵是通过市场机会窗口和制度安排窗口的紧耦合，把握产业技术突破的机会窗口，实现产业技术的快速追赶。比较典型的产业，如高铁、新能源汽车、移动通信设备、大型船舶与海洋工程装备、视频安防设备、智慧城市交通等，在这些产业领域中，政府通过持续高强度的公共采购、研发补贴、税收减免、协调销路、首台（套）重大技术装备〔简称首（台）套〕等产业政策组合，在较短时间内激发千亿元甚至万亿元的市场需求，实现技术、市场、制度的三窗口耦合，为这些产业创造了难以复制的技术追赶路径。因此，“制度型市场”的提出，既是对加快构建中国特色哲学社会科学学术体系的响应，承载了对新型举国体制的学理性理解，也是对中国产业技术追赶独特实践的归纳总结，蕴含了对新型举国体制在新阶段发展要求的回应。

本书共分为六章，具体如下。

第 1 章从新型举国体制出发，提出制度型市场是新型举国体制的有效模式。通过论证以发展基础工业和维护国家安全为目标的传统举国体制的“有为”与“无为”，发现传统举国体制的作用条件已不复存在，过分强调政府供给力量的举国体制已不可行，明确新型举国体制是服务经济高质量发展的体制，是面向产业技术突破的体制，是有效撬动“需求的力量”的体制。进一步地，我们提出制度型市场是通过“有为政府”来激发“有效市场”的制度设计，契合了新型举国体制的理论逻辑，有效满足了新型举国体制的发展要求与作用条件，结合我国视频安防产业与海洋工程装备制造产业的典型案例，勾勒了制度型市场的现实形态。

第 2 章建构了制度型市场的理论体系。制度型市场是政府面向技术换轨窗口，

通过制度安排激发市场需求，为国产技术提供“转化场”“试验场”，为本土产业追赶创造宝贵机会。针对这一性质，我们与技术创新追赶文献中的机会窗口论对话，通过论证技术窗口、市场窗口、制度窗口的概念内涵、进入挑战，以及窗口视角下制度型市场的有效模式，形成制度型市场的理论基础。本书强调制度型市场是三种机会窗口的有效耦合体，具有识别技术趋势、激发市场需求、创新制度安排三大基本功能，并列举了三窗口不耦合导致制度型市场“失灵”的五种常见情形，进而将机会窗口论理论化为制度型市场框架体系。

第3章从外部情境特性分析了制度型市场的实现条件。针对制度型市场集中在中国出现，鲜见于国外经济体的现象，我们聚焦“制度型市场为何在中国有效”的命题，沿用机会窗口论的分析框架，从技术体制、市场需求与制度安排三个方面，阐述我国制度情境的独特性，以论证制度型市场发挥作用的外在条件与内在机理。我国制度情境有后发追赶国家的共性特征，如技术底子薄、市场体制不完善等，但这些常量解释不了变量，制度型市场之所以在我国有效，关键在于技术体制、市场需求与制度安排的独特性，包括多元的技术供给体系、完备的技术基础设施、庞大的市场体量、内生性的需求迁移、非均衡的市场结构、高效的制度供给、活跃的制度创业等。

第4章揭示了制度型市场赋能产业技术追赶的内在机理与实践效果。首先，剖析后发国家产业追赶的普遍困境，并对我国产业技术追赶的独特路径进行梳理回顾，划分出追赶主导—跨越主导—引领突破三个阶段。其次，揭示制度型市场与产业技术追赶的内在关系。具体分析从产业和企业两个层面展开。在产业层面，制度型市场通过需求创造、资源支持和议价能力提升三种机制与技术机会窗口实现耦合，为产业核心技术攻关与新兴技术涌现提供“试验场”“助推器”“压舱石”，这在视频安防产业、高铁产业以及通信设备产业中有大量例证。在企业层面，不同企业利用制度型市场实现技术追赶的机会存在差异，主要源自基于组织警觉的机会识别能力与基于组织学习的机会利用能力。最后，利用跨度达十年的上市公司数据，对制度型市场赋能产业技术追赶的效果及其部分实现机制进行验证。

第5章刻画了国有企业与民营企业在制度型市场中的差异化功能定位以及二者之间的协同互补关系。制度型市场是政府对“需求的力量”的撬动，需要发挥市场在资源配置中的决定性作用。我国以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度在世界主要经济体中独树一帜，其中国有企业与民营企业作为最重要的市场主体，分别代表制度与市场两种力量，在制度型市场发展过程中承担关键功能。在股权关系上，国有企业是政府的“代理人”，在许多经济支柱产业扮演“链主”角色，这一定位决定了国有企业能够在制度型市场中发挥产业政策执行功能、市场需求开发功能、创新网络编排功能。改革开放后凭借顽强生命力

“自下而上”生长起来的民营企业，是许多战略性新兴产业的“单项冠军”，也是未来技术产业的“敢为天下先”者，能够在制度型市场中发挥补链固链延链功能、创新活力激发功能、新兴技术开拓功能。差异化的功能定位使国有企业与民营企业能够发挥协同互补效用，通过技术基础互补与市场资源互补，共同推动制度型市场发展。

第6章设计了制度型市场的政策体系，使其从一个学理化构念向政策设计逻辑“回归”，为我国核心技术突破与产业技术追赶提供政策启示。目前，我国面对越发不稳定的地缘政治格局与国际贸易体系重构，应该发挥中国特色社会主义市场经济体制的制度优越性，发挥制度型市场的有效作用，这就需要将理论与实践相连接，形成有效的政策体系支撑。其中，把握技术机会窗口，需要政府做好关键核心技术预见；激发市场机会窗口，需要政府精准设计“需求的力量”；开启制度机会窗口，需要政府激励多元主体协同创新。

以上就是本书的内容安排，期待能与读者一道解开产业技术跨越的中国密码。

本书是国家自然科学基金重大项目（编号 72091312）和国家社会科学基金重大项目（编号 23&ZD131）的研究成果。本书行文过程中，我们努力尝试在略为晦涩的学术行文风格与通俗易懂的大众读物语言之间找到平衡点，在不失严谨的前提下，将二十余年的研究成果以更加生动形象的方式呈现给读者。我们希望本书不仅为相关领域的研究者提供学术上的启发，更能与政府、企业、科技机构以及更广范畴的社会读者形成对话，他们都是制度型市场的参与者、见证者，是本书层层剖析中最微观也是最核心的单元。

本书由魏江负责总体设计、指导统筹工作，由魏江、陈光沛负责各章节的修改工作，由陈光沛负责撰写的具体协调工作。书稿的撰写分工如下：第1章由魏江、陈光沛执笔；第2章由陈光沛、魏江执笔；第3章由魏江、楼傅亦成、陈光沛执笔；第4章由魏江、魏佳、陈光沛执笔；第5章由魏江、吕轶萌、陈光沛执笔；第6章由陈光沛、魏江执笔。

魏 江

2025年夏于浙江大学求是园

目 录

第 1 章 制度型市场：新型举国体制的有效模式	1
1.1 面向产业技术突破的新型举国体制理论逻辑	2
1.2 制度型市场的概念提出	10
参考文献	17
第 2 章 制度型市场的理论建构：机会窗口论	18
2.1 技术体制的机会窗口	19
2.2 市场需求的机会窗口	22
2.3 制度安排的机会窗口	28
2.4 制度窗口与技术窗口、市场窗口的耦合	33
参考文献	38
第 3 章 制度型市场的实现条件：情境特性分析	40
3.1 技术体制的独特性	40
3.2 市场需求的独特性	47
3.3 制度安排的独特性	55
参考文献	60
第 4 章 制度型市场与产业技术追赶	62
4.1 后发国家的产业追赶困境	62
4.2 中国产业技术追赶历程	70
4.3 制度型市场赋能中国产业技术追赶的实现机制	84
4.4 制度型市场赋能产业技术追赶的数据验证	93
参考文献	107
第 5 章 制度型市场中国有企业与民营企业的互补关系	109
5.1 制度型市场中国有企业的功能定位	110
5.2 制度型市场中民营企业的功能定位	124
5.3 制度型市场中国有企业与民营企业的协同互补	136
参考文献	142
第 6 章 制度型市场的政策体系设计	144
6.1 做好关键核心技术预见，前瞻把握技术不连续窗口	144
6.2 精准设计“需求的力量”，为产业技术跨越提供牵引	146
6.3 高效启动制度变革窗口，为多元主体同台竞技赋能	147
后记	150

第1章 制度型市场：新型举国体制的有效模式

“我们最大的优势是我国社会主义制度能够集中力量办大事。这是我们成就事业的重要法宝。过去我们取得重大科技突破依靠这一法宝，今天我们推进科技创新跨越也要依靠这一法宝，形成社会主义市场经济条件下集中力量办大事的新机制。”

——2016年5月30日，习近平在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话^①

任何制度和体系都有其独特的时代内涵与使命，都是对特定历史时期生产关系的适应，举国体制也不例外，其形成于20世纪五六十年代，当时，我国面临艰难的国内经济条件与复杂的国际政治局势，需要特定的政治经济体制来保证新中国建设。在社会经济方面，一是我国在三大改造完成后全面实施社会主义计划经济体制，通过行政指令调控经济生产活动，公有制经济占比超过90%。二是经济底子薄，工业基础弱，人均GDP（gross domestic product，国内生产总值）不足100美元，人均钢产量、发电量等衡量工业发展水平的指标更是远远落后。在国际政治方面，当时我国不仅面临欧美国家的经济制裁和技术封锁，与苏联的关系也是急转直下，持续受到来自强权大国的核讹诈、核威慑。在这样的背景下，通过发起重大任务并设立专门的领导机构，统筹推进项目执行的举国体制，取得了十分显著的成效。我国依靠经济体制的计划性、行政指令的强制性、技术资源的集中性，在最广的空间范围和最短的时间跨度内，动员和组织科技、教育、人才、行政等各种力量，围绕共同目标进行联合攻关，以“集中力量办大事”的制度优势，弥补生产力发展严重不足的国情劣势。“两弹一星”、核潜艇、大庆石油会战等都是在该模式下获得成功的。

如今，传统举国体制发挥作用的现实条件已发生重大变化，社会主义市场经济体制已经确立，大而全的现代化工业体系不断巩固。同时，美国主导建立的单极世界格局正在瓦解，全球化与逆全球化势力同步交织，百年未有之大变局正在加速演进……这些国内国际因素共同决定了照搬过去靠计划、重统筹、强指令的举国体制已不再可行，仅通过垂直动员和集中攻关的封闭模式不可能再取得成功。

^① 《习近平：为建设世界科技强国而奋斗》，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/31/c_1118965169.htm [2025-11-30]。

因此，需要在新生产关系和新发展格局下，重新炼制举国体制这一“法宝”，这是该体制能够持续发挥我国社会主义制度优势的时代要求。

那么，在新时代背景下，如何理解新型举国体制？如何完善社会主义市场经济条件下“集中力量办大事”的新机制？本章通过分析和凝练新型举国体制的理论逻辑，阐明“新型”二字所承载的时代内涵，提出制度型市场是让该“法宝”再次发挥显著成效的有效模式。

1.1 面向产业技术突破的新型举国体制理论逻辑

要理解新型举国体制的理论逻辑，首先要把该体制在社会主义市场经济时代的首要战略目标作为锚点，思考我国为何依然有举国体制发挥效用的土壤，哪些方面更需要新型举国体制来打开局面，发展该体制的战略目标与六七十年以前相比发生了怎样的变化。

纵观传统举国体制的发展，主要在于适应和发展社会主义计划经济体制，实现基础工业建设和维护国家安全的战略目标。相应地，传统举国体制主要应用于国防军工、能源化工、重型装备等战略领域。改革开放后，我国的经济模式和发展水平均发生了重大变化，表现为基于价值规律的市场机制替代基于行政指令的计划体系，成为经济发展的指挥棒、节拍器。我国凭借积淀数十年的完整工业制造体系，形成了全球性产业竞争力。显然，再套用原本服务于计划经济的举国体制模式，依托行政指令集中资源在国防、基础工业等领域寻求突破，既不再具有可行性，也不符合我国经济社会发展的客观需求。在社会主义市场经济条件下，新型举国体制不仅要适应市场作为资源配置的决定性力量、企业作为科技创新首要主体的基本制度要求，更要服务于我国发展新质生产力、建设现代化产业体系战略需求。因此，需要明确新型举国体制是服务于经济高质量发展的体制，是服务于产业关键核心技术突破的体制，而不是其他。这是讨论新型举国体制理论逻辑的出发点。

那么，如何凝练新型举国体制的理论逻辑？可以从哪些方面着手？又如何厘清新型举国体制与传统举国体制的发展关系？立足产业技术突破的战略目标，抓住“集中力量办大事”的举国体制核心特征，结合社会主义市场经济条件下“政府+市场”的新发展理念、路径与模式，可以从政府、市场以及二者结合三个方面展开论述。

1.1.1 政府有为：从“供给的力量”到“需求的力量”

1. 传统举国体制下政府的“有为”与“难为”

在计划经济时代，“政府有为”是传统举国体制得以发挥功效的基础，主要表现为政府通过合法性权威和行政指令来发挥“供给的力量”，集中人力、物力和财力来办大事、要事、难事，完成国家迫切需要的战略性项目和任务。从这个角度讲，传统举国体制是政府全面供给的“有为”，主要有三种形式：第一是政策供给。按照计划经济的组织模式实施，由国家设立特殊领导机构指导和协调完成特定重大任务（路风和何鹏宇，2021）。例如，开发“两弹一星”是由以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体决策，并由以周恩来总理担任主任的中央专门委员会负责统筹实施。第二是资源供给。由国家财政承担资金和人力等资源投入，在条件相对封闭、资源相对不足的环境中，集中力量来攻克重大科技难题和重大工程。例如，在大庆石油会战初期，政府调集全国石油系统技术骨干、退伍军人及工人超万人参与勘探开发，共计投入7万余吨器材设备支持油田基建与钻井作业。第三是任务供给。由国家决策层设置总体战略目标，科技、工业、经济等职能部门制定具体执行计划，再以课题项目和专项工程的形式分解出一系列任务供下属承接方执行。例如，“东方红一号”升空的背后，是我国广大航天科技工作者通过承担“581任务”“651任务”等自上而下发起的科研攻关任务，夜以继日地围绕人造卫星、运载火箭、战略导弹等课题开展原理解构和技术研制。这三种形式的供给都有一个共同点，那就是服务于国家战略和国防安全的“大事”，这些“大事”几乎不需要考虑产业化、市场化需求，也无须考虑投入产出绩效，可谓是“不计成本”。

然而，随着我国进入社会主义市场经济发展阶段，国家战略需求和制度运行逻辑发生了显著变化，我国凭借大而全的现代化工业制造体系，使产业竞争力得到长足提升，通过学习、模仿和借鉴国外先进的技术和经验完成了“补课”，许多高精尖领域开始走到了前列。因此，传统举国体制的局限性迅速显露，“供给的力量”开始弱化甚至失灵，政府逐渐从“有为”变为“难为”，主要原因在于：企业作为技术创新的主体，若没有市场化基础和经济预期，面对政府的指令和政策供给也只会是“听调不听宣”。同时，企业从跟随者到领跑者的身份转变意味着已没有成功的经验可以参考，没有成熟的技术可以学习，需要自己不断摸索来试出一条路。

那么，政府是否有能力进行准确的预见和规划？答案显然是否定的。尤其是进入以人工智能（artificial intelligence, AI）、大数据、云计算等为代表的数字经济时代，科技创新领域正时刻发生着非线性裂变，仅一个细分技术领域中就同时存在几十条甚至上百条技术路线同步推进，当前取得成功的产品架构和技术

范式，也许在一夜之间就被彻底颠覆。因此，别说十年、五年，就是短期的技术发展动态都无法被准确预测。例如，阿里巴巴在互联网和金融科技领域取得的颠覆性创新成果并不是政府规划出来的，也不是靠政府通过资源供给养起来的，而是技术发展与市场规律交叠后自发涌现的。再如，如今在生成式人工智能领域中正如火如荼进行的“千模大战”，其背后也是市场在发挥主导作用，深度求索公司（DeepSeek）的一鸣惊人更不是政府规划的结果。

不难看出，仅仅依靠政府“供给的力量”就能发挥举国体制作用的产业有两个前提条件：一是产业化需求弱。国防军工、基础科学和其他具有公共品属性的领域，由于缺乏盈利预期而难以自发形成市场，用户大多为政府等公共部门，参与主体也多为国家财政资助的高校和科研机构。相反，诸如半导体、人工智能、新型材料、大飞机和精密仪器等产业化需求极强的产业，政府规划和投入就常常失灵。二是技术范式成熟。通过政府“供给的力量”就能实现突破的技术领域，要么本身就处于主流技术范畴且技术路线相对稳定，要么该领域处于学习追赶阶段，可沿袭先行者路径。例如，我国原子弹、人造卫星和核潜艇等领域的成功，都是在技术明显落后、有着成熟经验借鉴的情况下实现的。如今我国在航天领域取得了巨大进步，“天宫空间站”“嫦娥工程”“天问一号”等硕果累累，但总体仍是遵循已有技术路径和工程范式进行的渐进式创新与后发型技术跨越，仍鲜见从 0 到 1 的根本性突破。这也解释了为什么在航天领域还能见到许多传统举国体制的元素，因为政府“供给的力量”在市场化程度低且技术变革速度相对缓慢的领域仍然有效。

2. 新型举国体制下政府如何“有为”

社会主义市场经济条件下，举国体制的战略目标从曾经的发展基础工业和维护国家安全转变为实现产业关键核心技术突破，而产业关键核心技术突破又依靠企业发挥创新主体作用。对参与市场竞争的企业来说，当然要遵循效率原则、成本原则和盈利原则。那么，作为对新战略目标和新生产关系的适应，新型举国体制下政府的“有为”就应该是发挥市场需求决定性作用的“有为”，是从发挥“供给的力量”到最大限度地激发“需求的力量”的“有为”。具体来看，政府应该将重心从过去的供给侧转向需求侧，关注如何激发和维持市场需求，通过市场需求牵引企业等技术创新主体进行持续研发攻关，最终取得关键核心技术突破和产业技术跨越。如果缺乏“需求的力量”，任何形式的供给都将因作用对象的缺失而失去效力，最终成为政府的“一厢情愿”。

这方面有许多案例可以说明。自 20 世纪 80 年代提出“以市场换技术”战略，企业和消费者等技术需求方往往倾向于采用成熟的国外技术，而不愿意使用本土尚未完全成熟的技术和产品，导致关键核心技术的持续研发投入和产业化进程受

到严重制约。例如，在汽车产业、家电产业、医疗器材产业等领域，由于缺乏持续有效的需求驱动，本土企业的关键核心技术开发动力不足，核心技术能力积累不深。即使政府采用鼓励国产化、提供研发经费补贴等方式进行供给，其效果也往往有限。再如，许多高能级的科技创新平台和国家科研机构虽然投入了大量资源，但未能有效解决关键核心技术问题，未能形成高效的创新链、人才链、资金链和供应链的融合体系。

因此，新型举国体制下政府“有为”的核心不再是创造“供给的力量”，而是要积极撬动“需求的力量”。要实现这一转变，政府先要摒弃“大家长式”、事事亲力亲为的作风，要从直接“管”转变为间接“推”，将集中供给的对象从技术供给者转变为市场需求者，通过激发市场活力来间接推动企业技术创新。市场是技术创新最好的“老师”，要想在产业技术突破路径上形成可复制推广的模式，需要政府为这位“老师”搭好舞台。一旦通过集中“需求的力量”来开启市场窗口，企业尤其是本土企业将拥有广阔的技术空间和试错机会，形成“试错—反馈—迭代”的正向创新循环。典型的成功案例包括“家电下乡”政策，这一政策就是政府将集中供给的对象选定为农村家电市场，通过财政补贴等政策工具快速激发需求，不仅让广大农民享受到物美价廉的家电产品，更推动海尔、美的、格力等企业进入产品力和技术力持续提升的快车道。另一个例子是视频安防行业。政府通过接连发起“平安城市”“平安中国”“雪亮工程”等国家层面的建设项目，抓住北京奥运会和上海世博会两次重要契机，不仅在极短时间窗口内激活了千亿元级别视频安防类产品的需求，还带动了相关民用市场和后来的智慧城市经济，海康威视、大华股份、宇视科技等科技型企业也乘此东风不断迭代升级产品，最终在国际安防市场取得技术与市场的双重优势（陈光沛等，2025）。这些政策驱动下的市场变化，为产业整体市场容量的快速增长提供了难得的机遇，也拓宽了企业未来的成长和盈利空间。

1.1.2 市场有效：从“市场失灵”到“有效需求”

1. 传统举国体制下的“市场失灵”

传统举国体制下，政府通过制度、资源和任务的供给来办大事、要事、难事。这一时期，由于国家战略目标是发展基础工业和国防工业，面向的领域是军工、航天、能源等商业化程度极低的行业，政府“大包大揽”有其合理性和必要性，此时引入市场不仅无法提高资源配置效率，反而还会削弱“供给的力量”。市场的“失灵”具体表现在三个方面。一是市场机制难以满足国家战略任务对于资源整合规模和速度的要求。私营企业无法在短时间内完成跨区域、跨行业的资源集中，更不用说快速整合全国性资源。例如，大庆石油会战中，国家直接调配数万名工

人、科研人员及物资至松辽平原，仅用1年3个月时间探明22.6亿吨石油地质储量。再如，“两弹一星”工程通过行政指令调集全国26个部委、1000余家单位协同攻关，短期内突破铀浓缩、火箭推进等核心技术。

二是市场机制抑制长期高风险投入。市场对短期收益的追逐与传统举国体制重点攻关的高风险、长周期的基础性技术研发存在根本性矛盾，企业缺乏动力进行资源投入，仅仅依靠市场机制势必造成技术供给不足。尤其是国防军工、“两弹一星”等战略性领域还具有显著的公共品属性，技术溢出效应强，市场难以通过价格机制补偿研发成本，资本自然缺乏投资意愿。例如，发展核武器需数十年持续投入且无直接经济回报，只有国家用财政兜底，承担全部研发风险。此外，核武器的开发和部署还广泛辐射民用核电、卫星通信等行业，而此类技术外溢难以通过市场交易实现价值内部化。

三是市场交易增加系统性风险。列数传统举国体制场景，包括技术或工程项目，都因牵涉国家战略安全而具有极高的密级，并不适合采用市场机制，更不可能引入外资，而且，当时国内国际环境也不允许，需要政府进行保密管控。例如，大庆石油会战期间实行军事化管理，技术资料仅限内部流通，避免外资企业通过市场合作获取关键数据。“两弹一星”工程采取“绝密研发、独立攻关”模式，若依赖市场化的国际技术引进，可能受制于外部封锁或间谍渗透，反而加剧资源耗费。

2. 新型举国体制下的“有效需求”

可以看到，如今技术创新的逻辑、范式、阶段都发生显著变化，曾经依靠“政府有为”的政策组合拳已难以见效，需要聚焦“市场失灵”的组合机制来发挥作用，片面依靠“供给的力量”已无法复制曾经取得的成功。与此相对应，在中国特色社会主义市场经济条件下，“需求的力量”大有可为，新型举国体制应是“政府有为+市场有效”的举国体制（蔡跃洲，2021）。

那么，什么样的市场才算有效？又如何激发“有效需求”？根据新型举国体制的战略目标，存在一个简单的评判标准，那就是市场机制能否驱动关键核心技术突破和产业技术跨越。如果市场需求是有效的，说明市场机制设计是成功的。因此，新型举国体制设计要解决好以下问题：是否能让市场在创新资源配置上发挥有效作用？是否能快速打通关键核心技术突破与市场需求之间的断层？

21世纪以来，我国政府在集中“需求的力量”办大事方面有很多精彩故事。例如，中国国家铁路集团负责的高铁产业技术跨越，国家电网负责的特高压工程，中船重工牵头的国产航母建设，中联重科牵头的大型盾构机自主创新等，都是国家集中“需求的力量”来“办产业技术跨越的大事”的范例。下面具体以高铁产业为例来具体说明。

首先，“政府有为”体现在抓住新一代机车技术发展的机会窗口，通过国家规划驱动产业技术赶超。2003年，铁道部出台《加快铁路机车车辆装备现代化实施纲要》，并于次年春敲定“引进先进技术，联合设计生产，打造中国品牌”的原则，抓住高速机车技术变革的关键节点，通过后续系列政策，驱动新一代机车关键核心技术突破。进入数智创新时代，2020年出台的《交通运输部关于推动交通运输领域新型基础设施建设的指导意见》明确提出要发展智能高速动车组，并着手开展时速600公里级的高速磁悬浮、时速400公里级的高速轮轨客运列车研制和试验。

其次，政府通过打开制度窗口，集中科技资源实现高速机车关键核心技术突破。2008年，科学技术部和铁道部签署《中国高速列车自主创新联合行动计划合作协议》，统筹国内25所重点高校、11家科研院所、51家国家级实验室和工程技术研究中心，抓住国家建设青藏铁路、骨干高铁线路的战略需求，开展高寒及城际动车组联合研发。2012年政府颁布《高速列车科技发展“十二五”专项规划》，规定以技术、产业和基础研究领域龙头企业、研究机构及大学为主，联合核心配套企业，协同相关科研院所、高校组成各项目联合体，共同完成项目研究任务。

最后，及时开启市场需求的窗口，通过政府采购方式激发“需求的力量”，大力推进高铁技术产业化。例如，2004年出台《中长期铁路网规划》，提出建设客运专线，明确武广、京津、郑西、京沪等线路为重点开工项目；2008年出台的《中长期铁路网规划（2008年调整）》则明确客运专线建设里程为1.6万公里以上；2012年政府颁布《轨道交通装备产业“十二五”发展规划》，指出“十二五”期间动车组需求量在1000列以上。到了2021年，政府颁布《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，提出要基本贯通“八纵八横”高速铁路。正是因为政府集中了“需求的力量”，驱动了高铁产业各企业和研究机构通过“引进—消化—吸收—再创新”的循环模式，实现了一系列关键核心技术突破，成为中国的外交金名片和技术输出典范。

与高铁产业相似，我国的基础设施建设领域也实现了核心技术的持续突破，国家集中了“需求的力量”，实现了川藏铁路、港珠澳大桥、杭州湾跨海大桥的建设，还攻克了各种高难度造桥关键核心技术，让我国造桥技术和建筑装备技术一跃走在全球前列。例如，21世纪初，国家大力鼓励新能源汽车发展，通过技术培育、财政补贴、环保倒逼等政策，创造了新能源汽车的巨大市场需求，我国一大批民营企业抓住政府刺激的巨大市场需求，通过“用中学”“干中学”，实现关键核心技术突破。目前，我国新能源汽车已走在世界前列，成为以制度型市场促进产业关键核心技术跨越的典范。又如，21世纪以来，我国网信产业快速追赶也是新型举国体制下“集中力量办大事”的范例。我国拥有全球最大的移动通信网络

和信息服务市场，国家从 3G^①突破起步，集中国家和企业科研力量，实现本土技术和标准突破，快速实现 4G^②同步，催化了移动支付、短视频平台、直播平台等新兴产业高速发展，顺势激发了 5G^③发展和应用潜力。毫米波技术、大规模多输入多输出（massive multiple-input multiple-output, massive MIMO）技术、网络切片技术、移动边缘计算等互补技术也相继取得突破。目前我国在 5G 领域已处于全球领先地位，智慧医疗、智慧城市、智能制造等研发和应用场景深度拓展，人工智能发展的中国特色生态也已初步建立。类似的领域还包括输变电技术、造船技术、智能电网、北斗通信技术等，无一不是政府创造了市场需求窗口，发挥新型举国体制的优势，实现了关键核心技术突破和产业技术跨越。

1.1.3 “政府有为”与“市场有效”的结合

在高铁、通信、新能源等产业关键核心技术突破背后，蕴含着一种“政府有为”和“市场有效”有效结合模式。这种模式不仅发挥了市场在科技资源配置中的重要作用，还发挥了政府在调动产学研各环节资源方面的高效作用。这一现象反映了新型举国体制有效模式的理论逻辑，具体可以从以下几个方面进行分析。

（1）新型举国体制的基本假设。传统举国体制的政府单点论思维限制了对经济和技术发展的全面理解。新型举国体制则采用了两点论思维：既强调市场作用，又强调政府效用，二者相辅相成，缺一不可。市场在资源配置中发挥决定性作用，快速反映消费者需求变化；政府则发挥引导和支持作用，通过战略性学习掌握前沿科技动态，结合国家战略需求制定产业发展规划，有的放矢地利用需求型、供给型和环境型政策工具，赋能企业高水平技术研发和市场发展。

（2）新型举国体制的战略目标。新型举国体制的提出背景是更好地发挥中国特色社会主义市场经济制度，服务于面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康的战略导向。因此，新型举国体制的战略目标应聚焦关键核心技术突破和产业技术跨越，而不再像过去那样泛指国防安全、经济建设、民生工程乃至文体事业等各个方面。有了明确的战略目标，政府和市场的结合才有了着力点，才能提高政策的针对性和有效性，提高市场资源的配置效率。

（3）新型举国体制的制度设计。新型举国体制的制度设计应当强调“有为政府”和“有效市场”的协同作用，最大限度地实现优势互补，我们将这种协同关系称为“耦合”，即政府的积极作为与市场的有效运作共存共生，政府通过制定政

① 即 3rd generation mobile communication technology，第三代移动通信技术。

② 即 4th generation mobile communication technology，第四代移动通信技术。

③ 即 5th generation mobile communication technology，第五代移动通信技术。

策激发市场需求；市场通过竞争机制促进科技资源的优化配置，政府和市场的耦合关系，不仅提高资源配置的效率，还增强经济体系的韧性和适应性。

总体而言，“政府有为”与“市场有效”结合的优势可以总结如下。

第一，克服了传统举国体制下的市场失效问题。传统举国体制下政府“集中力量办大事”的最大局限，就是政府代替市场，用行政手段规制经济运行方式。新型举国体制下，政府开启了市场的力量，用市场来拉动产业技术创新。以高铁为例，我国2023年高铁总里程达到4.5万公里，按照《新时代交通强国铁路先行规划纲要》提出的目标，2035年将达到7万公里左右，正是这种巨大需求拉动了高铁相关企业的持续技术投入，实现了产业核心技术的迭代创新。

第二，发挥了市场在科技资源配置中的决定性作用。新型举国体制下，政府集中力量创造“需求”，使市场机制在科技资源配置中发挥决定性作用。例如，在高铁产业技术创新过程中，无论是南车、北车还是各类配套企业都看到了政府巨额投入和巨大市场需求的机会，此时，市场机制就发挥了有效的作用，调动了大量科技资源围绕关键核心技术突破和产业技术追赶来配置。据不完全统计，中国国家铁路集团先后调动了数千家企业、高校、科研机构参与到高铁技术开发和产业化中，其中仅顶尖高校就有27所，国家重点实验室和国家工程研究中心50多个，从事动车组零部件生产设计的核心企业就有140多家，关联企业超过2100家。

第三，创造了社会主义市场经济体制下新型举国体制的新路子。新型举国体制下通过集中“需求的力量”，实现关键核心技术突破和产业技术跨越，开辟了一条与纯粹市场经济体制下的需求拉动模式不同的新路径。完全的市场经济依赖于自我调节的价值规律来配置资源，而新型举国体制强调供需双方协同的必要性。政府通过制度安排来精准激发需求，有目的地引导市场，实现特定的经济和社会目标，这种方式必然影响企业参与市场竞争的模式。完全市场竞争下的需求拉动是从无序到有序的过程，这种市场存在高度不确定性，可能导致创新目标偏差、无序竞争和技术追赶失败。相比之下，新型举国体制通过政府的合理引导，能够减少这种不确定性，为企业营造更加稳健的市场环境。

政府集中“需求的力量”驱动关键核心技术突破和产业技术跨越，在很多产业取得了显著成效，如高铁、建筑、工程机械、化工等，但也存在失效性，如数字技术、大模型的涌现就不是政府事前政策设计的结果。在效益方面，政府驱动的需求也面临一定挑战，需要更加精细化的制度设计予以化解。比如，尽管中国的航天产业在政府强力支持下取得快速进展，但也面临着市场需求不足的问题，短时间内难以拓展出规模化的应用场景，市场配套设施也尚不健全，困难重重。虽然政府集中力量投入了大量资金进行技术研发和项目实施，但由于缺乏应用场景，航天项目的商业化进程缓慢，存在一定资源浪费和技术闲置。再如，基建产

业存在一定的过度投资问题，其导致的不经济性使得政府激发的有效需求较为有限，难以形成可持续的市场预期。

因此，“政府有为”与“市场有效”结合点在不同产业和不同发展阶段是动态变化的。政府需要在制度设计与产业发展规律之间找到有效平衡，确保政策的有效性并充分发挥市场活力。例如，高铁行业 and 新能源行业都属于新型举国体制下取得成功的典型案例，但是“政府有为”和“市场有效”两种力量在产业技术追赶过程中的作用强度存在显著差异：相较于高铁产业，新能源产业更加强调市场需求的“有效”，通过规划引导、产业培育和制度治理等“有为”，来激发有效且持续的市场需求，形成政府与新能源产业之间的高效互动，既保障政府决策和标准规范的顶层效能，又确保市场在科技资源配置中的作用得到发挥。

1.2 制度型市场的概念提出

在梳理了新型举国体制的战略目标与理论逻辑后，更具现实性的问题摆在面前，那就是如何构建起兼具理论自洽性和实践可行性的新型举国体制有效模式。在长期扎根于产业发展与技术追赶实践研究后，本书提出“制度型市场”的概念，其中，“制度型”强调需求的产生是“政府有为”的结果，是政府通过产业政策、财政政策和税收政策等激发出来的，落脚点在市场需求，而非资源配置和政策供给；“市场”强调需求激发出来后，按照“市场有效”原则，让各类市场主体，包括民营企业、国有企业、外资企业等不同所有制企业，通过市场机制来实现资源配置、活力激发。接下来，本节对制度型市场的内涵特征进行阐述，并结合具体产业案例进行说明。

1.2.1 制度型市场的内涵特征

制度型市场可定义为：国家通过制度安排，在相对较短的时间窗口内，激发巨大的市场需求力量，让市场在创新资源配置中发挥决定性作用，推进科技创新与产业创新深度融合，引导不同类型参与者协同创新，实现关键核心技术突破和产业技术跨越的新型举国体制模式。具体来看，制度型市场是通过“有为政府”来激发“有效市场”的制度设计，它与一般意义上自发形成的市场需求不同，制度型市场是政府通过产业政策撬动的。构建制度型市场，既要发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要发挥政府“集中力量办大事”的独特功能。一方面，通过国家产业政策来激发巨大的市场需求和产业创新活力，另一方面，通过需求集中来激发产业生态参与者的创新动力，牵引科技成果市场化。制度型市场具有四个方面的内涵和特征。

第一，制度型市场通过制度设计激发出巨大需求。中央和地方政府为了达到