



# 促进新质生产力发展的政府作用优化

邵传林

**摘要：**加快形成新质生产力，对抢占发展制高点、培育竞争新优势和蓄积发展新动能具有重要的现实意义。关于政府在生产力发展中的作用大致有四种模式：发展型政府、建设型政府、创新型政府、服务型政府。对政府作用模式的识别与诊断发现，当前政府作用具有多种职能兼具的特征，但更多地体现了建设型政府的职能；当前政府作用的模式对新质生产力的发展构成了制约，须优化和调整政府作用的模式，以适应新质生产力发展的要求。为更好地发挥政府在加快形成新质生产力中的特殊作用，须加快推动与新质生产力发展相适配的创新型政府建设，积极发挥政府在新质生产力发展中的超前引领作用，以有为政府与有效市场的更好结合助力新质生产力发展，以新型产业政策促进新质生产力发展，并优化新质生产力发展的创新生态环境。

**关键词：**新质生产力 政府作用 模式 创新型政府

## 一、问题的提出

近期，习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上强调，“积极培育新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业，积极培育未来产业，加快形成新质生产力，增强发展新动能”<sup>①</sup>。所谓新质生产力是指由高科技创新驱动的新质态的生产力。这种新质态的生产力以新技术的应用为主要特征，以新产业新业态为主阵地，依靠科技创新驱动产业创新，以产业创新提升生产效率，进而为构建现代化产业体系提供新动能。无疑，“新质生产力”这一概念的提出，对抢占发展制高点、

培育竞争新优势和蓄积发展新动能具有重要的理论指导意义（朱克力，2023）。在此背景下，亟须思考如何加快推动新质生产力的形成？政府能否在推动新质生产力发展中发挥特殊作用？或者说在加快推动新质生产力形成过程中究竟应如何才能更好发挥政府作用？显然，这一系列问题亟待经济学界探讨和回答。

有学者指出，政府应该为新质生产力的发展提供制度保障和政治保障，发挥市场与政府在催生新质生产力上的协同作用（周绍东和胡华杰，2023）；还有研究指出，数字技术创新与应用是形成新质生产力的

邵传林，华侨大学经济与金融学院教授。本文系国家社科基金重大项目“从制造向服务转型过程中二、三产业统筹协调发展的重大问题研究”（20&ZD087）的阶段性研究成果。

① 习近平主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会强调 牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章[N].人民日报,2023-09-10(01).

关键，当前须借助新型举国体制的优势推动数字关键核心技术自主创新，围绕潜在关键技术和前沿技术及早布局和谋划（戚聿东和徐凯歌，2023；刘海军，2023）；也有观点指出，政府、企业、科研机构、高校等应协同培育战略性新兴产业和未来产业，为新质生产力的发展提供良好的创新生态环境（刘典，2023）；还有文献指出，应加快建设具有世界影响力的科创中心，加快科技成果转化和产业技术创新，集中力量打造新兴产业集群，以新产业塑造新质生产力，并不断打造原始创新策源地和产业创新高地，为战略性新兴产业和未来产业快速发展提供支撑（徐晓明，2023）。无疑，既有研究为进一步考察加快推动新质生产力发展提供了重要的政策建议和理论启示，但既有研究多侧重于阐释发展新质生产力的现实意义和实践价值（张林和蒲清平，2023），尚未有文献直接考察政府作用与新质生产力发展之间的关系，也未能基于政府作用视角系统考察推动新质生产力发展的可选路径和政策措施。

为此，本研究基于世界各国推动生产力发展的政府作用事实，构建一个分类性框架来解释政府在生产力发展中的作用模式并进行比较分析，再基于中国政府财政支出结构初步识别与诊断当前政府的作用模式，进而考察当前政府作用的模式对新质生产力发展的制约，探讨发展新质生产力对政府作用

调整和优化的内在要求，最后考察政府在促进新质生产力发展中作用的调整和优化。

就逻辑关系而言，本研究主要有四部分组成：第二节考察促进生产力发展的政府作用模式，为本研究分析政府作用与新质生产力发展之间的联系提供认识逻辑，也为其他研究内容的展开提供理论基础；第三节分析当前政府作用的模式如何制约新质生产力的发展，为本研究的实践逻辑，这部分内容与第二节之间体现了实践与认识的关系；第四节在理论逻辑和实践逻辑的基础之上考察如何面向新质生产力发展的根本要求加快推动政府作用模式的转变，为实践逻辑的拓展与深化。

## 二、促进生产力发展的政府作用模式：一个分类性框架

关于政府在促进生产力发展中的作用模式，经济理论界存在不同看法，其分歧的焦点在于政府作用的理论基础，即如何对待和认识政府在生产力发展中的角色和功能。根据经济学界对政府在现代生产力发展中作用的认识，大致形成了四种模式：发展型政府、建设型政府、创新型政府、服务型政府<sup>①</sup>。

### （一）促进生产力发展的政府作用模式：典型代表及其特征

#### 1. 发展型政府

发展型政府或发展型国家（Develop-

<sup>①</sup> 事实上，关于政府作用的模式，还可进一步将服务型政府细分为保障型政府和规制型政府，具体内容参见增强出版附录，中国知网—《金融市场研究》。



mental Government) 的概念是由查默斯·约翰逊在《通产省与日本奇迹》一书中最早提出的,用来描述日本政府在工业化进程中的关键性作用(Johnson, 1982)。随着亚洲“四小龙”的崛起,美国经济学家爱丽丝·阿姆斯登在《亚洲的下一个巨人》中考察了发展型政府在韩国工业化赶超进程中的重要作用(Amsden, 1989);罗伯特·韦德在《驾驭市场:经济理论和东亚工业化中政府的作用》中讨论了发展型政府在中国台湾工业化进程中的独特作用(Wade, 1990)。此后,有越来越多的学者用发展型政府的概念描述后进国技术官僚精英借助产业政策和政商合作机制推动工业化加速发展。当然,也有学者认为,发展型政府并不限于东亚地区,起源于19世纪中叶保护幼稚产业的李斯特理论及德国实践、第二次世界大战后至20世纪80年代中期的法国政府、20世纪30年代至80年代的墨西哥政府和巴西政府均具有发展型政府的行为特征和政策主张。

概言之,发展型政府具有以下典型特征。①在政治权力结构上形成了权威主义的官僚体系,在政治上形成了“强政府”的格局,且政府具有快速实现工业化的强大意愿。②在经济政策执行上还需拥有一个具有高度自主性的核心经济官僚机构,如日本的通商产业省(MITI)、韩国的经济计划理事会及中国台湾地区的经济建设委员会和工业局,这些官僚机构均能超然于私人企业寻租行为的不利影响。③技术官僚基于产业政策、贸易保护政策和金融控制政策挑选“赢家”和“输家”,执行

一个促进生产率提升、促进技术进步和增加出口份额的国民经济发展计划。④政府官僚体系与私人企业之间形成了互动型的关系模式,一方面政府官僚无须迁就某一利益集团的特殊要求来制定和执行经济政策,而是自主地从提升国家竞争力的立场出发实施产业政策,另一方面私人企业家能够对政府的一揽子促进工业发展的政策做出响应。⑤在政府与市场的关系上,政府不是作为弥补市场的替代机制而发挥作用,而是作为官僚机器置身于市场之中,主导并驾驭市场的运行。

发展型政府的优势在于利用政府的强制力量克服后进国在发展初期所面临的协调失灵问题,即通过计划手段动员和统筹稀缺的经济资源支持大型私人企业集团利用后发优势实施赶超型工业化战略,从而在较长时期保持经济高速增长。对于发展型政府来说,在赶超阶段可参考发达国家的经验,选择那些增长潜力高且关联效应大的产业给予政策扶持和贸易保护,但在实现了追赶目标之后,再基于政府计划对产业发展进行协调,则会面临模仿对象缺失的问题,此时便会出现“政府失灵”,因此,发展型政府的局限性在于要求政府适应新形势的变化而进行制度创新和角色转换,且要求政府自身具有较强的战略性政策制定能力。日韩的发展实践表明,后进国在实现工业技术赶超之后普遍出现了政府作用的递减效应以及资源误配置问题,已难以引领产业技术实现创新驱动发展。另外,发展型政府终究难以彻底摆脱政府官僚的道德风险问题和私人企业家寻租活

动的负面影响。判断政府的作用是否属于发展型政府，可依据以下标准：看政府是否具有强烈的愿望实施政府主导的技术赶超战略，且在发展初期出台了大量政策措施引导私人大企业优先发展重化工业，同时还实施了出口导向型的工业发展政策。

## 2. 建设型政府

建设型政府 (Constructive Government) 或经济建设型政府，是指政府直接介入经济活动，政府偏好投资且不重视消费，政府重视生产者胜于普通民众。该观点是由国内学者迟福林最早提出的，其典型代表为改革开放后的中国政府（含各级地方政府）（迟福林，2004）。此后，也有学者使用生产型政府的概念描述这类政府作用的模式（姚洋，2011）。

建设型政府具有以下典型特征。① 建设型政府主导的经济体一般具有较高的储蓄率和较高的投资率，且政府储蓄率非常高，因此建设型政府具有较强的投资偏好。② 建设型政府为了推动经济较快增长往往以扭曲生产要素价格的方式直接干预经济活动，同时还基于国有企业或公共部门直接“置身于市场之内”，因此政府部门多具有双重身份，既是市场争议的“裁判员”，也是参与市场活动的“运动员”。③ 建设型政府具有“条块”结构，在横向上具有区域性地方政府结构进而形成地方政府间横向竞争的格局，在纵向上具有多个直属中央的部级机构专门负责实施国家层面的发展计划，但条块结构容易导致市场分割和重复建设问题。④ 建设型政府具有多个层级的政府机构，且不同层级的政府及其

官员均具有一定程度的资源配置权，这有助于调动地方政府发展经济的积极性，进而形成地方政府主导型经济增长模式，但易出现经济浪费和资源误配置问题。⑤ 在政府与市场的关系方面，建设型政府对市场的干预程度和范围较大，各级政府部门以经济管制政策限定并主导着市场发展的方向，并以国有企业的形式深度参与市场经济活动之中，但市场机制仍在资源配置中发挥着不可或缺的作用。

建设型政府的优势是政府具有强大的资源控制力和动员能力，能集中有限的经济资源推动经济较快增长。但建设型政府的问题是资源配置效率不高，经济增长的成本高且易诱发腐败问题等，还易出现市场分割、地区重复投资、不重视环境保护、投资效率低、居民消费率不高、经济增长对投资依赖性强等问题。判断政府的作用是否属于建设型政府的模式，大致可依据以下标准：① 是否将经济增长率明确写入政府年度工作计划之中；② 政府用于农林水、交通基础设施等经济事务的财政支出与用于医疗卫生、教育、社会保障和就业等民生性支出的相对比例；③ 政府储蓄占政府收入的比例及政府投资在总投资中的占比。

## 3. 创新型政府

创新型政府 (Entrepreneurial Government) 是指政府借助于创新政策超前引领技术变革方向并大胆投资，进而创造市场而不只是修正市场失灵。该观点的主要代表人物是英国经济学家玛丽安娜·马祖卡托，典型代表是第二次世界大战后的美国政府 (Mazzucato, 2013)。显然，该观点明显超



越了亚当·斯密对最小政府作用的界定，突出强调政府创造和型塑一个新兴高科技市场的政策实践。

具体而言，创新型政府具有以下典型特征。①政府是风险承担者，尤其勇于在基础科学和基础性研发领域大胆进行资助和投资，若以美国基础研究的 R&D 经费来源为例，则来自美国联邦政府的经费占基础研究经费总额的 57%，因此，美国政府属于创新型政府的模式，事实上，这正是美国在高科技领域能独领风骚的主要原因之一。②政府具有较强的战略性投资眼光，如航空技术、空间技术、信息技术、因特网技术、核能等行业的崛起均离不开美国政府超长期的战略性投资，可见政府在推动通用技术创新方面具有不可或缺的作用。③政府借助于直接投资、产业政策、税费政策等政策工具超前引领产业创新和企业创新。④政府为新市场的出现提供支持性框架和催化因素，如美国政府支持国防高级研究计划局的模式印证了创新型政府在推动信息技术产业发展中的特殊作用。⑤在政府与市场的关系方面，创新型政府不直接干预一般的市场活动，仅借助宏观调控政策间接实施干预，但对具有较大发展前景的战略高科技产业则实施超前引领市场发展的政策措施。

最能说明创新型政府行为特征的一个案例是美国政府对苹果公司的支持。根据玛丽安娜·马祖卡托的考证，在美国苹果公司成长初期曾借助小型企业投资公司计划和小型企业创新研究计划从政府部门获得了早期融资；不仅如此，苹果 iPod、

iPhone 和 iPad 等产品中使用的每一项先进技术均是由美国政府和军方率先资助并开发出来的，正是这些由官方支持的技术促成了苹果公司成为全球计算机和电子产业的领先者 (Mazzucato, 2013)。创新型政府的优势在于由政府用财政资金引领并撬动更多的社会资本进入具有潜在市场应用前景的高科技开发领域，并特别重视对基础研究领域的高密度投入，进而推动经济走创新驱动发展之路。创新型政府要求政府部门能够前瞻性地预见到具有广泛应用潜力的科技领域，但问题是都无法保证政府能够比私人部门更具预见性，因此，创新型政府的缺点是可能存在科技资源要素的误配置问题且易诱致寻租问题。判断政府的作用是否属于创新型政府，要看政府推动高端科技进步的作用和成效，但目前尚缺少单一的可靠指标，只能依据政府在基础科研上的投入对高科技产业发展的推动作用进行大致判断。

#### 4. 服务型政府

服务型政府 (Service-oriented Government) 强调政府的作用集中在向市场主体和社会公众提供公共品和公共服务。服务型政府又叫公共服务型政府，该概念起源于 20 世纪 80 年代的西方后工业化国家。在中国加入 WTO 之际，国内学者开始讨论服务型政府建设问题，持有该观点的代表学者有高尚全 (2017)、郁建兴和徐越倩 (2004) 等。当代服务型政府的典型代表有新西兰政府和新加坡政府，二者均创造了世界一流的营商环境。

服务型政府具有以下特征。①政府职



能主要集中在为私人企业的市场竞争活动提供制度框架和监管规则，打破行政垄断，为私人企业的发展营造一流营商环境。②为在市场中失败的个人和失业者及社会弱势群体提供社会保障，为民众提供教育、医疗卫生、社会保障等公共品。事实上，在市场主体创业失败时所能获得的公共品数量和质量反映了服务型政府作用的实现程度。③在政府与市场的关系上，服务型政府不对市场进行干预和指导，不借助激励政策将“有形之手”伸入市场中，而是追随市场，及时听从和采纳私人企业家关于新产品和新技术的建议，立足于更好地服务于市场的目标制定相关政策，因此，服务型政府是一个以市场为基础、遵循市场优先原则的政府（郁建兴和徐越倩，2004）。

服务型政府的优势体现在克服市场失灵问题上，还体现在为维护市场公平竞争和效率提供一流的营商环境、公平的法律环境和稳定的社会环境，在激发市场活力的前提下为经济社会稳定发展提供更多更优的公共品和公共服务。服务型政府的局限性在于政府的职能是有限的，对生产力发展的超前引领作用不强，且在应对外生冲击时存在可用资源和能力不足的问题。判断政府的作用是否属于服务型政府，可依据以下标准：一是看社会公共事业产值在GDP中的比例，该比例越高则越接近服务型政府的模式；二是看民生部门支出在政府总支出中的占比，该比值反映了政府

用于社会管理和公共服务领域的资源多寡。

## （二）对政府作用模式的概括性评价

首先，就理论认识而言，学界对政府在推动生产力发展中的作用仍未形成一致看法，对政府作用模式的选择问题仍在争论，这是因为各观点的持有者所立足的视角不同，进而提出了迥异的政府功能观。事实上，政府在现代生产力发展中作用模式的差异反映了政府与市场结合模式的差异，即哪些经济活动应该由政府负责配置，哪些经济活动应该交由市场配置，哪些经济活动应该在政府与市场的协同作用下联合配置。就实际情况而言，大多数国家的政府为具有多重属性、多元职能的混合体，难以用一个纯粹的政府作用模式来概括各国政府在现代生产力发展中的特殊作用。如在一定程度上均具有服务型政府的部分功能，只是其强弱程度和侧重点有别而已。

其次，就某一具体国家的情况而言，应基于历史发展的视角考察其政府作用的演变，在某一特定时期政府的作用可能会侧重于某种模式的职能<sup>①</sup>。比如，在工业化初期均具有发展型政府或经济建设型政府的部分特征，具有干预市场和直接调配经济资源的特征；等到该国的市场经济体系非常成熟和完善时，才可能向服务型政府转变。

再次，就政府作用的本质而言，政府在生产力的发展过程中所呈现出的各种作用均反映了生产关系的性质和实现形式。当

① 关于中国政府作用的演变脉络参见增强出版附录，中国知网—《金融市场研究》。



政府作用模式所体现的生产关系能够适应生产力的现实需要时，有助于推动生产力和进步，否则便会对生产力的发展构成制约。当然，由于生产力在与生产关系的相互作用中具有决定性作用，即生产力决定了生产关系的具体形态，进而又决定了政府作用的具体模式。

最后，我们很难用单一模式与现实中的各国政府作用一一对应，只能说在一定的限度内政府的主要行为特征以某一模式的作用特征为主。当然，本节立足于经济学界既有的理论认识维度对政府作用的模式进行划分与梳理，进而为下文研判政府在生产力发展中作用的模式及其特征提供理论参照。

### 三、政府作用的识别及其与新质生产力发展的关系

就实践层面而言，有必要识别和诊断当前政府作用的具体模式，进而为考察政府作用与新质生产力发展之间的关系提供现实基础。加快形成新质生产力的关键在于转变政府作用的模式，使当前政府的作用更好地适应新质生产力发展的现实需要。

#### （一）对政府作用模式的识别与诊断

首先，若将当前中国政府在生产力发展中的作用模式划归到服务型政府，则会与当前中国政府作用的实际情况相悖。考虑到在中国政府财政支出结构中用于提供社会公共品和公共服务的占比依然偏低，以及人民群众日益增长的公共需求与公共品供给不足之间的矛盾较为突出，且当前

中国的营商环境离世界一流营商环境仍有一定差距。可见，当前中国政府作用的模式尚不属于服务型政府，否则在当前各类政府文件中便不用频繁提及加快向服务型政府转型。

其次，根据2021年财政部的数据，中国政府用于科学技术的支出仅占全国一般公共预算支出的3.94%，且基础研究支出在财政科技支出中仅占11.77%。另外，国家财政科技支出的带动作用似乎还比较有限，如2020年9018.34亿元的国家财政科技支出仅带动了15374.76亿元的民间研发经费投入。可见，中国政府作用的模式也不能被划入到创新型政府之列。

最后，发展型政府拥有纵向的政府产业计划部门与大型民营企业集团进行协商的常态化组织机制，且政府借助于选择性的产业政策扶持和支持大型民营企业集团在工业技术上实施追赶战略，这种模式的政府作用主要是用来描述战后日本政府在20世纪50年代至70年代日本增长奇迹时期的情况，以及韩国政府在20世纪60年代至80年代快速工业化时期的情况，显然，中国政府不属于这类政府模式。有人认为，在地方或地区层面，中国地方政府具有发展型政府的部分特征（郁建兴和高翔，2012），但发展型政府概念的原初含义主要用于国家层面，因此，用该概念意指中国地方政府的行为特征已偏离了该概念的原初含义。

综合上述分析并结合下述判断，本研究认为，中国政府在生产力发展中的作用更多地体现了建设型政府的作用模式，特

表 1 1978 年和 2021 年国家财政支出结构

2021 年	数额	占比	1978 年	数额	占比
一般公共服务支出	19 880.24	0.081	行政管理费	49.09	0.044
公共安全、国防及外交	28 067.12	0.114	国防支出	167.84	0.150
教育、科技及文化	51 123.85	0.208	文教科卫事业费	112.66	0.100
社保就业和卫生健康	52 930.94	0.215	抚恤和福利救济费	18.91	0.017
节能环保	5 525.14	0.022	基本建设支出	451.92	0.403
城乡社区事务	19 453.99	0.079	增拨企业流动资金	66.6	0.059
农林水事务	22 034.50	0.090	支农支出和各项农业事业费	76.95	0.069
交通运输支出	11 420.68	0.046	工、交、商业部门事业费	17.79	0.016
资源勘探工业信息等	6 273.05	0.026	地质勘探费	20.15	0.018
商业服务业和金融支出	3 135.61	0.013	改造资金和科技三项费用	63.24	0.056
自然资源海洋气象等支出	2 283.16	0.009	政策性补贴支出	11.14	0.010
粮油物资储备支出	1 773.15	0.009	—	—	—
其他	22 110.57	0.090	其他	54.66	0.049
全国一般公共预算支出	245 673.00	100%	国家财政支出合计	1 110.95	100%

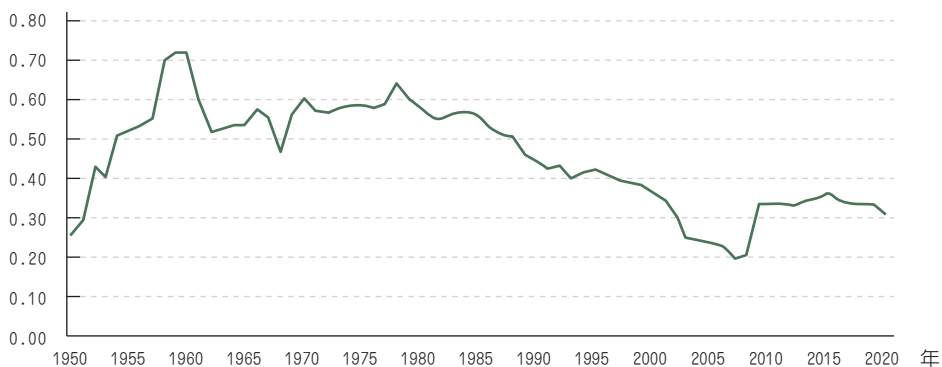
注：1978 年的数据来自《中国财政年鉴 2007》；2021 年的数据来自《中国财政年鉴 2022》。

别是在从传统计划经济向市场经济转型时期建设型政府的行为特征非常突出。具体的判断依据如下。其一，中国各级政府基本上都设定年度经济增长目标，有的地方政府甚至明确将年度预期的生产总值增长率写入《政府工作报告》。其二，中国政府用于经济事务的财政支出占比要远高于其他发展中国家或转型经济体的平均水平<sup>①</sup>。其三，不论是与发达国家发展初期相比，还是与当今发展中国家相比，中国政府储蓄占政府收入的比例非常高（30%~50%），且政府主导的投资率长期居高不下；进言之，中国政府在推动生产力发展中的作用

属于建设型政府的模式，主要是指政府作用更典型地集中在经济建设职能上，当然，这并不意味着政府完全放弃了经济规制、公共品供给、公共服务供给等基本职能，只是说其他职能的体现不够充分，乃至被经济建设职能的主导性作用和功能所掩盖。总之，中国政府具有多种职能兼具的特征，但当前更多地体现了建设型政府的职能。这一点可从表 1 得到进一步佐证。

据表 1 可发现，在 2021 年的国家财政支出结构中，用于农林水、交通运输、节能环保、城乡社区、资源勘探工业信息、商业服务业、金融、自然资源海洋气象、粮

① 另外，中国政府用于改善民生的财政支出占比既远低于发达国家的水平，也低于发展中国家的水平。



注：在 1950—2006 年，使用基本建设支出、挖潜改造和科技三项、地质勘探费、工交商业部门事业费、支援农业生产支出和各项农业事业费等衡量经济建设性支出；2009 年之后，将资源勘探电力信息等事务、粮油物资储备支出、商业服务业等事务、金融事务、地震灾后恢复重建支出、国土资源气象等支出纳入政府经济建设性支出。

图 1 政府经济建设性支出在国家财政支出中的比重变化

油物资储备等经济建设性事务的总支出占全国一般公共预算支出的比例高达 29.4%，用于一般公共服务支出的占比为 8.1%，用于教育、科技及文化的支出为 20.8%（其中科技支出占比仅为 3.9%），用于社保就业、卫生健康等保障性支出的占比为 21.5%，用于维持社会安全的支出（即公共安全、国防及外交）为 11.4%。若用经济建设性事务支出占比衡量建设型政府的作用，用一般公共服务和教科文支出占比衡量服务型政府的作用<sup>①</sup>，用一般科技支出占比衡量创新型政府的作用，则发现建设型政府的作用（29.4%）略大。进言之，若对比中国改革开放前夕的财政支出数据可发现，1978 年

用于经济建设性支出的占比高达 62.1%，用于行政管理费和文教科卫衡量的服务型政府支出占比仅为 14.4%，显然，在改革之前，中国政府属于绝对的建设型政府（62.1%），而服务型政府和创新型政府的作用非常弱，当时尚未放开市场，也就谈不上发展型政府的作用。另外，从图 1 也可看出，在改革开放之前，中国建设型政府的职能随计划经济的全面实施而上升，此后，随计划经济向市场经济转型而下降，但时至今日当前中国政府仍具有较强的建设型政府特征。

## （二）当前政府作用的模式对发展新质生产力的影响

无疑，正如上文所言，当前中国政府

① 由于一般公共服务支出主要用于公务员工资及行政管理费，而非用于公共品和公共服务的供给，这样衡量服务型政府的作用必然会高估其作用。事实上，在用于行政管理费支出的一般公共服务支出中亦有很大一部分为经济建设部门的费用，进而低估了建设型政府作用的占比。

在推动生产力发展中的作用还不是创新型政府，而是具有建设型政府的典型特征，且服务型政府的作用已日益突出。值得强调的是，创新型政府的作用已有所体现，尽管其占比还不高。据统计，近年来，在国家财政支出中科技支出占比从2007年的4.29%下降到2022年的3.85%，并且国家财政支持的科技支出在GDP中的占比在这一时期基本上保持在0.8%的比重上。这表明，创新型政府的作用虽不可或缺，但若与建设型政府或服务型政府的作用相比，创新型政府的作用并不是主导性的，即用政府财政支出所衡量的创新型政府的作用是非常弱的。

但问题是，建设型政府不利于加快推动新质生产力的发展。事实上，建设型政府的作用体现了政府主导型经济增长模式，比如，政府基于国家财政加大对基础设施建设的投资，进而发挥政府的经济建设功能，但这会使财政投资的边际收益无法克服递减规律的限制，使政府财政投资的增长拉动作用式微，并会产生投资依赖症，无法使政府职能向创新型政府转型，进而难以适应新质生产力发展的需要。事实上，在长时期践行建设型政府作用模式下，各经济部门形成了既得的利益格局，很难在短期内改变或调整，这不利于政府职能的动态优化和适时调整。进言之，在建设型政府的主导性作用持续得以发挥的背景下，国家财政资源会持续向政府经济建设部门汇聚，必然会对可用于支持各类科技创新的财政资源产生挤出效应，进而使有限的财政资源无法向更能彰显新质生

产力性质的新兴部门和新产业集聚。

尽管当前政府作用具有多元功能，也在一定程度上发挥着培育新质生产力的作用，但政府的支持科技创新方面的作用仍须加强。正如上文所言，体现创新型政府作用的财政支出比重约为4%，从财政支出的绝对规模看，2021年高达9669.77亿元的财政科技支出仅带动了全社会27956.31亿元的研发经费支出，可见，单位财政资金所能撬动的科技创新资源依然偏低。事实上，目前受制于科技创新管理部门存在“多龙治水”问题、财政支持科技创新的方式难以适应科技创新的内在要求、国有科研机构创新成果难以转化、对基础性研究的财力支持不足等体制机制问题，加之国家财政支持企业技术创新、新兴产业创新发展和科研院所创新的成效不佳，从而在一定程度上难以为推动新质生产力加快形成提供有效的财力保障和支持方式。

### （三）发展新质生产力对政府作用调整的内在要求

其一，发展新质生产力对政府作用的模式提出了新的要求。由于新质生产力的形成和发展更多地依赖于科技创新对产业创新的推动作用，依托于战略性新兴产业、未来产业等新发展领域，更加依靠原始创新、集成创新、跟随创新等多元创新形态来重塑经济发展新动能（周绍东和胡华杰，2023），这便对政府作用提出了更高的要求，如要求政府为企业创新、技术创新、产业创新等多元创新形态提供更强有力的财力支持，要求政府致力于打造更适宜科技创新的社会环境和气氛。相应地，要调



整和优化政府作用的模式，即弱化建设型政府的作用范围，同时增强创新型政府的作用。

其二，发展新质生产力对政府与市场的协同配合提出了更高要求。由于新质生产力的发展更加依赖具有高度不确定性的前沿技术的发展和运用，但新技术、新产业、新赛道的开辟并不具有确定的发展前景，须依靠科技型企业 and 创新型企业家的大规模分散式试错和创新试验，才能确定哪些技术最终会胜出、哪些企业会成功，这便要求市场机制能够在新兴产业竞争和新技术优胜劣汰中发挥决定性作用。事实上，这也对政府与市场的结合方式提出了新的要求，一方面要发挥市场在科技创新资源配置中的主导性作用；另一方面也要更好地发挥政府的作用，鼓励、支持和保护各类企业进行技术创新，并对技术创新成果给予更严格的知识产权保护。

其三，发展新质生产力对政府产业政策的作用方式提出了新的要求。新质生产力的形成更加依赖新技术、新产业及新模式的发展，但不少新技术、新产业及新模式在发展初期面临成本过高、市场接受度不高、相关配套体系缺失等问题，包括美国在内的发达国家常借助产业政策的实施助力新技术、新产品及新产业开拓市场。譬如，不少国家在新能源汽车产业化发展初期提供财政补贴、税费减免等政策支持，无疑，若没有这些早期产业政策的支持，便不会有新能源汽车产业的快速发展（隆国强和王金照，2022）。这就要求政府产业政策能瞄准那些厚植新质生产力的领

域持续发力，以更有效地发挥产业政策的超前引领作用。

其四，发展新质生产力还要求政府在打造更有利于激励创新的制度环境上展现新作为。新质生产力是一个新质态的复杂系统，包括高素质的劳动者和具有高技术含量的生产资料，而各种新生产要素的动态组合和优化配置均要求政府提供有效的制度保障。从理论上讲，该系统必然要求建立一个能激励创新的生态环境与之匹配，而创新生态环境的建设又离不开政府的作用。比如，政府要求获得财政资助的科研院所加大对原始创新和基础性研究的投入力度，通过组建国家战略性新兴产业投资基金引导科研机构与创新型企业合作创新，基于新型举国体制集中科技资源攻克“卡脖子”技术，等等。

#### 四、政府在新质生产力发展中的特殊作用：优化方向及重点

为更好地发挥政府在推动新质生产力发展中的特殊作用，当前中国政府作用的模式应从建设型政府向创新型政府的方向转变，即加快建设创新型政府，以适应加快形成新质生产力的任务要求。

第一，在顶层设计上，加快推动与新质生产力发展相适配的创新型政府建设。就政府作用的优化调整方向而言，当前须积极推动建设型政府转型，同时着力弱化建设型政府在经济社会发展中的作用。一是以新型举国体制建设为契机全面建设创新型政府。新型举国体制的建设有利于发挥政府在关键核心技术攻关中的组

织作用，有助于围绕新质生产力发展所面临的瓶颈性因素从中央层面集中突破，为新质生产力的加快形成提供强有力的组织动员能力和协调机制（周绍东和胡华杰，2023）。二是增强政府在数据、算力、伦理规范等方面的公共制度供给能力。新质生产力的发展高度依赖大数据算法规范、算力基础设施、科技伦理规范等制度性公共品的有效供给，当前，须着力提升政府在这类科技公共品上的供给能力和制度保障能力，提前布局，超前谋划。三是加大政府财力对基础性研究的投入力度。正如上文所言，我国财政用于科技的支出在财政总支出中的占比偏低，并且公共财政对基础性研究的财力支持明显不足，在一定程度上不利于科技资源向原创性研究的倾斜，继而对原创性创新产生不利影响，未来应大力提升基础性研究的投入支持比例。四是优化财政政策支持科技创新的方式，着力提升财政政策撬动产业创新的成效。未来须优化用于科技创新的财政补贴方式，加大对科技成果转化的财政补贴，从补贴企业创新型产品转向补贴购买创新型产品的消费者，同时在创新型产品打开市场后及时终止财政政策的扶持，以使有限的财力转向支持其他新产品和新技术领域。

第二，在战略布局上，应积极发挥政府在新质生产力形成过程中的超前引领作用。政府超前引领是指政府在遵循市场决定资源配置的前提下发挥对战略性新兴产业、未来产业等新产业的导向、调节及协调作用，以矫正产业创新过程中的个体失

败和集体失败问题。具体来讲，至少包括以下三个方面的要点。一是强化政府的目标导向作用，如在各级政府发展规划设计中纳入新质生产力发展指标，鼓励各级政府事前制定并公布辖区内新质生产力发展目标并予以考核，这有助于锚定其他政府目标的制定，使辖区内稀缺性资源向那些能够产生未来增长新动能的领域汇聚，进而推动地区产业结构优化升级（徐现祥和王贤彬，2022）。二是基于资源调配权来调节创新资源的优化配置，进而为新质生产力的发展提供动力来源，如政府利用经济权力调节市场主体创新行为，利用公共资源使科技创新资源往更能促进新质生产力发展的领域调配，当然，这须在遵循市场决定资源配置的原则下发挥政府的调节作用（邵传林，2023）。三是更好地发挥政府在推动新兴技术产业发展中的协调作用。由于彰显新质生产力发展的新兴技术产业多具有大规模试错特征，且主导性技术不成熟，市场结构具有动态性和高不确定性，这类新产业的发展较易出现市场协调失灵问题，此时，须由政府以因势利导的方式引导创新主体克服协调失灵，如采取全局协调型政策、塑造产业竞争战略、设定行业技术标准等（黄群慧和贺俊，2023）。

第三，以有为政府与有效市场的更好结合助力新质生产力发展。政府和市场是配置科技创新要素资源的两种主要方式。首先，新质生产力的形成和发展离不开市场决定资源配置规律的发挥，这是第一位的，只有依靠市场中科技型企业家的精神的有效发挥和充分释放，才能使具有市场竞



争力的新技术、新产品和新模式得以胜出，否则便无法形成一个高效率的科技创新市场。其次，新质生产力的形成和发展也离不开政府在科技创新资源要素配置中的超前引领作用，这是第二位的，但却是不可或缺的，并且只有政府才能为高科技产品和新技术提供最低限度的制度保障，否则便难以形成一个有序竞争的市场环境，也无法破解科技创新研发投入不足的现实困境。最后，推动新质生产力发展的过程不是用市场替代政府，也不是政府对市场的替代，而是有为政府与有效市场的更好结合，使政府与市场的优势动态互补、协同发力，进而推动能孕育出新质生产力的高科技产业快速成长。作为后发国家，中国必须站在国家战略能力的高度，通过嵌入式治理的模式重塑旧产业政策，弥补要素创新市场发育不良问题，扶持和厚植战略性新兴产业及潜在的未来产业高质量发展，构建国际战略产业动态比较优势，借助国家战略资源动员组织优势推动关键核心技术突破，从而在新科技、新市场、新赛道上积蓄发展新动能（王廷惠，2020）。

第四，在着力点上，以新型产业政策促进新质生产力发展。不论是美国高科技产业的崛起，还是日韩高科技产业国际竞争力的形成，均离不开国家产业政策的扶持。由于新质生产力发展的“主阵地”为战略性新兴产业和未来产业，无疑，这离不开国家产业政策的支持和助力。显然，问题的关键不在于要不要产业政策，而是如何设计更适应新质生产力发展需要的新型产业政策。首先，不能继续套用国际经

济大循环时代所采用的出口导向型产业政策，若过多采用此类政策，便可能导致无序发展、重复投资，甚至是导致新的资源浪费，因此，新型产业政策的实施须强化顶层设计和统筹规划，如重点在科研基础雄厚的特大城市率先布局以颠覆性技术为特征的未来产业，再辐射带动周边城市群的协同发展。其次，新型产业政策还应及时动态调整重点支持领域和方向，同时优化财政补贴方式，避免对科技创新的重复补贴和长期补贴。再次，积极探索央地产业政策的战略协同路径，使央地产业政策在支持高科技产业发展时能形成合力，同时还要避免地方产业政策雷同所引发的恶性竞争和战略性新兴产业的重复布局。最后，既要避免产业政策对市场竞争机制的损害，也要加强产业政策与竞争政策的协同，使新型产业政策既有助于增强市场竞争秩序，也有助于克服高科技产业创新不足所引致的“市场失灵”问题。

第五，优化新质生产力发展的创新生态环境。构建更适宜新质生产力培育和形成的创新生态环境是一项具有长期性、根本性的政治任务，涉及教科体制的协同变革以适应培育高素质劳动者的需要，也涉及社会文化环境对科技创新的包容乃至容忍，还涉及“政产学研用金”六位一体式机制的生成。首先，考虑到新质生产力的诸要素均具有相当高的技术含量，特别是其中最活跃的一个因素——劳动者须具备较高的技术水准和较强的技术创新能力，而高技能人才队伍建设则取决于科教兴国、人才强国、创新驱动发展等多个国



家战略的统筹协调推进,涉及教育体制改革、科技人才体制改革和科技管理体制改革的联动推进,从而为新质生产力的形成创造优越的政策环境(刘海军,2023)。其次,须着力营造鼓励科技创新的文化环境,积极营造包容创新、宽容失败的社会氛围,对科技创新过程中的失误、失败应多些宽容和理解,探索轻微违法容错纠错机制,着力营造鼓励各式创新、欢迎“另类”甚至是“异类”的特色实践,给予一些新出现的“非正规”做法更长时间的观察期,而不是一出现便立即“打压”或“取

缔”。最后,还须搭建对新质生产力发展具有促进作用的协同创新平台。全面搭建能有效汇聚新产业、新技术、金融资本、财政资源和高素质人才的新质生产力促进平台,加快建设以政府为引导、以高新技术产业为主体、以高校创新型人才培养为关键、以科研院所为科技支撑、以金融企业为助力的新型协同创新平台,着力完善多主体联动、多要素协同、多领域合作的综合性创新生态系统,促进“政产学研用金”深度融合发展。[N]

学术编辑:韦燕春

#### 参考文献

- [1] 迟福林.中国政府转型新课题——从经济建设型政府向公共服务型政府的转变[C]//第三届中国金融论坛论文集,2004:10-15.
- [2] 高尚全.有效市场和有为政府(修订版)[M].北京:中国金融出版社,2017.
- [3] 黄群慧,贺俊.赶超后期的产业发展模式与产业政策范式[J].经济学动态,2023(08):3-18.
- [4] 刘典.发展新质生产力锻造竞争力[N].经济日报,2023-10-05(06).
- [5] 刘海军.学习领会、培育发展新质生产力[N].中国经济导报,2023-09-26(06).
- [6] 隆国强,王金照.开辟新赛道的战略意义与发展思路[J].中国工业经济,2022(11):9-13.
- [7] 戚聿东,徐凯歌.加强数字技术创新与应用 加快发展新质生产力[N].光明日报,2023-10-03(07).
- [8] 邵传林.全国统一大市场建设中的政府与市场关系再思考[J].上海财经大学学报,2023(02):3-17.
- [9] 王廷惠.产业政策供给方式:市场与政府协同互补[M]//黄少卿,等.重塑中国的产业政策:理论、比较与实践.上海:格致出版社,2020.
- [10] 徐现祥,王贤彬.政府超前引领[M].广州:中山大学出版社,2022.
- [11] 徐晓明.加快形成新质生产力 增强发展新动能[N].光明日报,2023-09-14(02).
- [12] 姚洋.生产型政府[J].理论学刊,2011(08):52-54.
- [13] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(05):95-112.
- [14] 郁建兴,徐越倩.从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案[J].马克思主义与现实,2004(05):65-74.
- [15] 张林,蒲清平.新质生产力的内涵特征、理论创新与价值意蕴[J/OL].重庆大学学报(社会科学版):1-12[2023-10-26].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20231009.1552.002.html>.
- [16] 周绍东,胡华杰.新质生产力推动创新发展的政治经济学研究[J/OL].新疆师范大学学报(哲学社会科学版):1-9[2023-10-26].<https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20231012.001>.
- [17] 朱克力.“新质生产力”要义[EB/OL].(2023-09-16) [2023-10-26].<http://www.eeo.com.cn/2023/0916/605784.shtml>.
- [18] Amsden A H.Asia's next giant: South Korea and late industrialization[M].New York: Oxford University Press,1989.
- [19] Johnson C.MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975[M].California:



Stanford University Press,1982.

[20] Mazzucato M.The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths[M].London: Anthem Press,2013.

[21] Wade R.Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization[M].Princeton: Princeton University Press,1990.

### **Optimizing the Government's Role in Promoting the New Qualitative Productivity Development**

SHAO Chuanlin

(School of Economics and Finance, Huaqiao University)

**Abstract** There are roughly four types of government roles in the development of modern productive forces: developmental government, constructive government, entrepreneurial government, and service-oriented government. This article states that the current governmental mission combines multiple responsibilities but is more often characterized by constructive governmental functions. The government's current role poses a constraint on the development of new quality productive forces, so it is necessary to optimize and adjust the type of government function to meet the requirements of the new qualitative productivity development. In order to give better play to this special role of the government, it is necessary to accelerate the construction of an entrepreneurial government that is compatible with the new qualitative productivity development. This is also aimed at allowing the state to play a leading role in the development of new quality productivity through the combination of an active government and an effective market, alongside a new type of industrial policy.

**Keywords** New Qualitative Productivity, Role of Government, Pattern, Entrepreneurial Government

**JEL Classification** L52 H75 D24