# 郑永年：党和国家机构改革令经济协调得更有效

作 者丨洪晓文

编 辑丨陆跃玲

3月7日下午，十四届全国人大一次会议举行第二次全体会议。其中一项内容是听取国务委员兼国务院秘书长肖捷关于国务院机构改革方案的说明。新一轮机构改革即将展开。

党的二十届二中全会通过了《党和国家机构改革方案》，深化国务院机构改革是其中的一项重要任务。此次机构改革旨在适应构建新发展格局、推动高质量发展的需要，加强科学技术、金融监管、数据管理、乡村振兴、知识产权、老龄工作等重点领域的机构职责优化和调整，转变政府职能，加快建设法治政府，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴提供有力保障。

如何理解新一轮党和国家机构改革的意义与重点？应如何认识科学技术等领域的机构职责优化和调整？围绕相关话题，香港中文大学(深圳)教授、前海国际事务研究院院长郑永年接受了南财集团全国两会报道组记者的专访。

全面深化改革需要党和国家机构综合性改革

《21世纪》：你怎么看新一轮党和国家机构改革？这对于推动高质量发展有哪些意义？

郑永年：实际上，党和国家机构改革不仅从范畴上还是意义上来看，都要重要得多、含义要广得多。

从当前中国的政治体制来看，广义的“政府”含义应当把党的机构也考虑进去，如果一直只进行国务院机构改革肯定是不全面的，所以把党和国家机构统筹进去能够表明机构改革的重要性，而且反映出我们这些年的深化改革也一直在着手“啃硬骨头”。党的十九大提出，深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

可以看到，中国全面深化改革已到深水区，所以需要这样做，尤其是国务院机构改革已经实行了大部制，那么党内很多的机构可能也要统筹一起来考虑，进行综合性的改革。整体来看，新一轮党和国家机构改革当然有助于经济的高质量发展，因为它会使经济协调得更有效；更重要的是，要看到机构改革本身具有独立的意义，就是国家基本制度的建设与完善。

《21世纪》：如何理解机构改革在促进国家治理体系和治理能力现代化中的作用？

郑永年：这里的关键是“现代化”。党的二十大报告提出“中国式现代化”。我认为中国式现代化其实可以从学术的角度来深度理解。从世界经验来看，现代化有三个层面的意义。第一层是物质意义上的现代化，比如说经济发展、科技进步等都是物质层面的。第二层是制度层面现代化，今天我们谈到的党和国家机构改革就属于中国制度现代化的核心。第三个层面是人的现代化，我觉得这是所有现代化的核心。我们所有物质、制度的现代化，本质上就是为了促进人的福祉而服务。如果最终没有导向人的现代化，那么物质意义的现代化就毫无价值。

机构改革所指向的制度现代化非常重要。我一直强调，制度现代化主要有三方面的意义和作用：一是看哪一种制度能更有效地推进物质的现代化，二是看哪一种制度更能满足人的需要，三是看哪一种制度能更好地协调物质现代化跟人的现代化之间的矛盾或者关系，这也是更为重要的层面。

这是因为，如果仅看“现代化”这个概念，大家最先想到的大多都是正面的变化，但其实对一国而言现代化也可以产生一种对于传统社会的毁灭性的力量。在一个国家的现代化过程中，如果旧有制度被破坏了甚至被冲垮了，而新的制度建立不起来，那么社会就会陷入一种无序状态，就像现今全球其他地区一些发展中国家正在经历的一样。

而另一方面，也有一些发展中国家尝试着思想观念的现代化，在这一过程中，往往几乎全盘接受了西方的各类政治制度概念，但是物质层面却还没法满足该国人民的需要。想法先行，物质现代化跟不上，这也是不行的，会产生很多政治社会问题。所以，推进制度性现代化就是要赋能制度来协调物质现代化和人的现代化之间的关系。这次机构改革就是我们推进中国式现代化过程中的制度现代化里非常重要的一环。

《21世纪》：那么从制度现代化的路径来看，特别是优化政府职责体系和组织结构，你认为有哪些重点需予以关注？

郑永年：总体来说是要处理好几方面的关系。首先，中国不会照搬西方的政治体制，我们的制度现代化不是制度的西方化，不是西方的“三权分立”，而是决策权、执行权、监察权分工合作的体制。这样的体制是具有优势的，其重点是实现不同权力、不同方面、不同领域的协调。

第二是处理政府跟市场的关系。市场非常重要，而且指的是前面提到的“广义政府”，国家与市场之间的关系。

第三是党和政府与老百姓、与社会之间的关系。执政党首先是为社会服务的，因此改革的重点之一也是防止执政党、政府官员或者国家机构与社会脱节。

坚持开放状态下的创新

《21世纪》：根据国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案，将重新组建科学技术部。加强科学技术部推动健全新型举国体制、优化科技创新全链条管理、促进科技成果转化、促进科技和经济社会发展相结合等职能。你怎么看？

郑永年：我国当前面临百年未有之大变局，科技方面面临美国和其他一些西方国家的“卡脖子”与“脱钩”挑战。改革开放以来的一段时期内，我国以应用性的技术创新为主，现在则要转向原创性的技术创新。原创性就是“大国重器”的基础，如果不能加快从应用性技术转向原创性技术创新，我们还是会被“卡脖子”。

纵观其他发展中经济体向发达经济体迈进的过程，都必须经过这样一个转型，比如日本和“亚洲四小龙”，甚至是美国。美国在二战以前也大量依靠西方的原创技术、基础科研，后来才转向本土原创。

怎么理解新型举国体制？我个人的理解就是跟以前旧的举国体制不一样。以前国际上常见的举国体制是关起门来自己创新，是跟西方世界脱钩的创新。自从改革开放以来，国家提出科技是第一生产力，我们一直是在开放状态下的创新发展。现在的新型举国体制也是要在开放状态下进行创新。我们不反对西方技术的扩散，也不拒绝继续学习西方的技术。

从历史经验来看，关起门来发展都会导致科技落后。科技创新需要一个科技思想市场，不开放就没有这个思想市场；科技创新还需要一个技术商品市场，研发投入需要大量的资金，那么投资方也希望在市场上能把投入的钱赚回来，否则创新很难持续。所以我们一定要认识到新型举国体制的特点。

《21世纪》：此次机构改革涉及科学技术、金融监管等多领域，你认为在新型举国体制之下跨越“中等技术陷阱”，需要政府重点做哪些工作？

郑永年：如果说要在新型举国体制基础上稍微加一些新内容的话，那就是要形成“全社会”的体制，而不是光有政府这一个角色。以前全球范围内常常说到的举国体制，主体就是政府和国企，而现在主体应该是多元的。现在如果要跨越“中等技术陷阱”，必须是全社会的各个角色都来参与。现在也不仅仅是国有企业，还有国有资本的参与，这很重要。此次国务院机构改革就提出了完善国有金融资本管理体制。

从中央到地方层面，都有科技创新基金，例如广州近期成立了2000亿元的母基金，也鼓励民营资本参与进来。从中国已经成功的例子来看，很多的创新，哪怕只是应用技术转化，都发生在民营企业。如果是忽视了民营资本、民营企业的话，要跨越“中等技术陷阱”会非常难，没有一个国家仅仅依靠政府的力量能跨越“中等技术陷阱”。我们一直说民营企业已经发挥了“56789”的作用（编者注：贡献了50%以上的税收,60%以上的国内生产总值,70%以上的技术创新成果,80%以上的城镇劳动就业,90%以上的企业数量），那么科技创新如果没有民营企业的努力就会很难。我们在调研中发现，在一些领域，民营企业的创新劲头和动力很强。所以我们要强调民营企业、民营资本的作用。

增强民营经济活力需进一步转变政府职能

《21世纪》：所以我们也看到，今年政府工作报告在简述今年工作重点的部分中提出，“依法保护民营企业产权和企业家权益，鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大”。

郑永年：这不仅是指向科创，更是关乎整个经济的高质量发展。实事求是地讲，目前国有企业在关键领域占据支配地位，而从整个国民经济来看，民营经济的重要性是十分突出的。例如房地产，以及包括高科技企业在内的制造业，很多都是民营企业。

《21世纪》：从机构职责优化和调整、转变政府职能的角度来看，你认为要如何更好地增强民营经济的活力？

郑永年：这需要回答好三方面的问题。首先，政府不能只考虑“需要民营企业做什么”，而是也要站在民营企业家的立场上，考虑他们面临哪些问题、需要解决哪些问题。这些问题都要有相应的措施，给民营企业更多的发展空间。

党中央强调要优化民营企业发展环境，破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍，依法维护民营企业产权和企业家权益，从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，鼓励和支持民营经济和民营企业发展壮大，提振市场预期和信心。

第二个是要怎么做的问题，那就是金融的问题，要给民营企业，尤其是民营中小企业金融上的支持。过去一段时间以来，我们的金融机构、大型商业银行更倾向于为国有企业和大型民营企业提供贷款等服务，对于中小型民营企业的相关服务还有很大增长空间。所以我们还需要推进金融体制改革，需要建立健全一批针对中小型微型民营企业服务的金融机构，或者是更好地推动一些在金融系统之外的直接融资，例如风投等等。

第三就是行政体制改革。比如在一些地方，国资委或其他相关部门的官员在一个岗位上的任期往往比较短，可能就只有3年到5年，这容易导致他们中一些人决策时更关注短期利益，而对长期利益考虑得较少。所以我们要切实解决企业家面临的问题，而不光是问民营企业家怎么做，而要为民营企业和民营企业家排忧解难，让他们放开手脚，轻装上阵，专心致志搞发展。

21世纪2023-03-07