第 1 卷第 1 期　　政府与市场经济研究　　Vol. 1，No. 1：94-109
2025 年 12 月　　Research in Government and Economics　　December 2025

赋能型政府理论与赋能型产业政策*

黄先海**

【摘　要】市场在资源配置中发挥决定性作用已成为广泛共识，但如何更好地发挥政府的作用，从理论上到实践上都有很多需要深入研究的问题。本文认为，体现非价格扭曲性、非有偏选择性、非以邻为壑性（多边双边友好性）特征的政府对经济的介入，将有效赋能市场主体，促进创新和发展。与通行的选择性产业政策不同，赋能型产业政策通过中立、公平、普遍赋能，有效避免了前者存在的信息不对称和政府机构被俘获的问题，可以被称为财政和货币政策之外的第三大宏观政策。该政策在中国不少地方已经有生动而丰富的实践，有效推动了技术、产业和模式创新，取得了积极的成效。

【关键词】赋能型政府；政府与市场关系；新产业政策

政府和市场关系始终是经济学理论研究的焦点，也是政策实践中需要审慎把握的重大问题，并且还是国际经贸和体制摩擦的争议点。改革开放以来中国经济增长与发展取得的成就，得益于根据实践的发展对于政府与市场两者之间关系的逐步调适、优化与匹配。党的二十届三中全会指出，要聚焦构建高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，并指出进一步全面深化改革要以经济体制改革为牵引。本文拟在总结政府与市场关系有关历史和理论的基础上，依据中国的实践对政府与市场经济学理论体系进行丰富和完善，提出赋能型政府理论，并阐释基于该理论之上的赋能型产业政策。

* 本研究得到国家重点研发计划“面向共同富裕的公共服务普惠供给技术及应用”（2022YFF0902000）、国家自然科学基金专项“数字化变革、数据要素化与经济高质量发展”（72141305）的支持。

** 黄先海，浙江大学副校长，经济学教授，国家高端智库浙江大学国家战略与区域发展研究院院长，E-mail：hxhhz@126.com。

中国知网　https://www.cnki.net

一、引言:中国政府经济治理的重大现实诉求与理论困惑

政府与市场的关系问题是各国面临的共同挑战。处理好这个问题,更是新阶段中国经济治理面临的重大现实诉求。

第一,这是推进中国式现代化的基本问题。自党的十八届三中全会提出“要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”以来,市场发挥决定性作用已为政策界和学界广泛认同。但“更好发挥政府作用”的内涵、路径尚不明晰,未取得广泛共识。对于这一问题,政策界一直在实践中摸索着,理论界也存在困惑。这一底层问题对近 10 年来中国民营经济、数字经济的发展和治理产生了一定的影响。事实上,如何认识和实践“更好发挥政府作用”,也直接决定着市场是否和能否在资源配置中起决定性作用。

第二,这是处理中国与世界关系尤其是经贸关系时须解决好的基本问题。2010 年以来,部分国家与中国贸易摩擦频发,贸易摩擦的力度与频度进入改革开放以来的高峰期。近年来中国众多产品的国际竞争力快速提高,对外出口快速增长。但与此同时,不少发达国家甚至发展中国家都开始针对中国出口采取了保护性贸易措施。由此可见,在大变局与新发展格局中,国际社会越来越需要一个有特色也更具兼容性的政府与市场关系方案,即政府介入经济的方案,包括政府基金的设立、管理和运作,国有企业的角色、职能和监管等。

解决好这两个问题,内在地要求构建起既能引领中国式现代化,也能平衡国际多边溢出的中国特色政府与市场关系。本文将围绕这个问题展开分析。本文的结构为:第二部分在回顾政府与市场关系演变历史的基础上,提出应实现政府与市场关系的第三次迭代,即构建赋能型政府;第三部分分析在赋能型政府之下,政府的经济介入行为与效果;第四部分介绍赋能型政府在中国的一个应用,即赋能型产业政策;第五部分是总结。

二、政府与市场关系理论的新迭代:构建赋能型政府

政府与市场的关系,随着技术和主导产业的升级及发展阶段的提升而不断变化。回望历史,政府与市场的关系曾经历过两次迭代。目前阶段应推动实现第三次迭代(参见图 1)。

中国知网　https://www.cnki.net

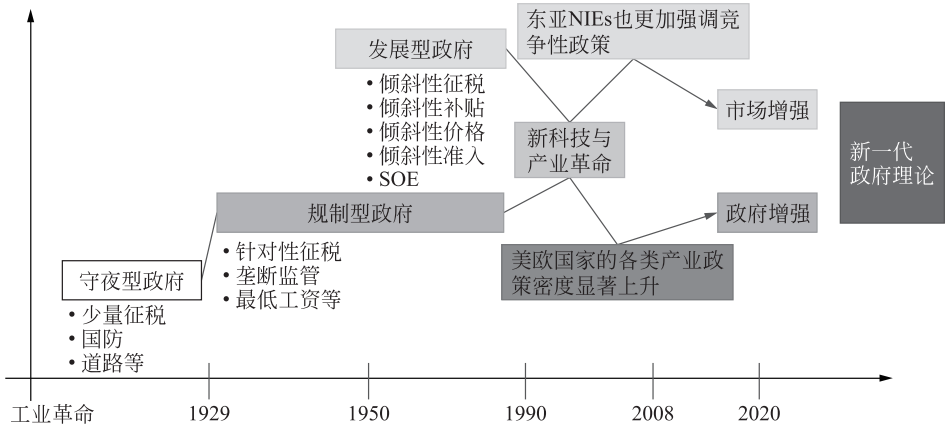


图 1 政府与市场关系理论的三次迭代

（一）工业革命时期的守夜型政府

守夜型政府理论源于 18 世纪古典经济学思想，以亚当·斯密 1776 年出版的《国富论》为代表性著作。这一理论建立在两个核心命题之上：从静态看，市场可通过“看不见的手”协调资源配置，实现社会福利最大化；从动态看，市场会促使分工深化，进而提高劳动生产率。在这个理想条件下，政府的经济职能被限定在三个方面：国防安全、司法仲裁以及有限的公共工程建设。斯密特别强调，任何超出这一范围的政府干预都会破坏市场运行秩序，导致效率损失（亚当·斯密，[1776]2014）。

历史地看，守夜型政府理论盛行的时期，即 18 世纪中叶到 20 世纪 20 年代大萧条，正值第一次工业革命蓬勃发展的阶段。这一时期，技术创新主要来自民间工匠和企业家，市场规模扩大主要依靠殖民扩张和贸易自由化。英国作为这一理论的实践典范，通过最小化政府干预，确实实现了经济快速增长。然而需要指出的是，守夜型政府理论的前提是没有严重的市场失灵问题，如没有严重的外部性、垄断问题，信息充分且对称。而当时经济条件大体上也符合这些假设：经济结构相对简单，产业以轻工业为主，资本密集度较低，市场失灵现象尚不显著。但是，随着第二次工业革命的展开和企业规模的扩大，这一理论的局限性逐渐显现。

（二）大萧条以来，西方发达国家中迭代出规制型政府

1929 年爆发的全球经济大萧条彻底动摇了守夜型政府的理论基础，规

中国知网 https://www.cnki.net

制型政府应运而生,其背后的基本经济学原理是,市场存在外部性、垄断等“市场失灵”特征,需要加以规制,以恢复市场效率。1936 年,凯恩斯的《就业、利息和货币通论》(Keynes,1936)是这一理论体系发展的里程碑,为政府干预提供了新的理论依据。与古典经济学不同,凯恩斯主义认为市场机制存在内在不稳定性,需要政府通过财政和货币政策进行反周期调节。与此同时,微观经济领域的发展也推动了政府角色的转变。庇古提出的外部性理论证明,在存在污染、垄断等市场机制失灵的情况下,政府可以通过有效的规制实现社会福利的改进(Pigou,1928)。

美国的罗斯福新政是规制型政府的典型实践。1933—1939 年间,美国政府通过建立证券交易委员会(SEC)、通过《格拉斯-斯蒂格尔法案》、实施最低工资制度等一系列举措,全面加强了对经济的规制。新政期间美国政府支出占 GDP 的比重从 1929 年的 3.4%上升到 1939 年的 9.8%。这种模式在战后被主要发达国家广泛采用,并取得了显著成效。1950—1973 年间,西方发达国家年均经济增长率达到 4.8%,这一时期被称为“黄金时代”。

然而,随着时间的推移,实践当中暴露出诸多问题,规制型政府也面临严峻挑战。20 世纪 70 年代西方国家出现了“滞胀”问题,暴露了凯恩斯主义需求管理的局限性。以斯蒂格勒为代表的芝加哥学派指出,政府规制往往会被利益集团“俘获”,反而成为维护垄断的工具(Stigler,1971)。2008 年金融危机再次对规制型政府理论提出“规制失灵”的挑战,特别是,该理论缺乏对发展中经济体经济发展的解释力。当然,2008 年金融危机中,规制型政府理论也有一些新发展,行为经济学和信息经济学的引入使规制工具更加精细化,但如何平衡规制效率与市场活力仍是待解难题。

(三) 二战后,东亚国家中迭代出发展型政府

二战后,大量殖民地国家获得独立,普遍面临工业化转型的紧迫任务,亟需发展理论创新与指导。发展型政府在不少发展中国家便应运而生。其背后的基本经济学原理是,市场存在结构刚性、协调失灵等特征,需要政府“看得见的手”介入。以罗森斯坦-罗丹提出的“大推进”理论为开端,发展经济学逐渐形成了一套完整的政府干预理论(Rosenstein-Rodan,1943)。该理论认为,发展中国家存在严重的市场协调失灵,需要政府通过产业政策来推动工业化进程。日本通产省的产业政策、韩国的重化工业推进战略都是这一理论的典型实践。

中国知网　https://www.cnki.net

东亚奇迹在很大程度上验证了发展型政府的有效性。1965—1990 年间，相较于同期世界平均水平，东亚新兴工业化经济体的年均 GDP 增长率保持在 6.5%的峰值。世界银行研究报告指出，东亚政府通过有选择的产业干预、人力资本投资和出口促进政策组合，成功实现了经济腾飞[①]。中国改革开放以来的经济发展实践，在很大程度上丰富和发展了发展型政府理论。通过渐进式改革、双轨制等制度创新，中国成功避免了激进转型可能带来的社会震荡。作为新结构经济学的倡导者，林毅夫进一步强调，比较优势是产业政策制定应该遵循的重要原则，政府的主要作用是为企业发现和进入符合比较优势的产业提供便利（林毅夫，2010）。

但 1997 年亚洲金融危机也暴露出这一模式的缺陷：政府对特定产业的选择性扶持容易导致产能过剩和债务累积，银行与企业的紧密关系可能滋生道德风险。这些新的问题使得演化近 50 年的发展型政府理论陷入困境。

（四）正在酝酿和发展中的新迭代：赋能型政府

进入 21 世纪，新一轮科技革命和产业变革对传统政府理论提出了新的挑战。一方面，数字技术、生物技术等新兴领域的技术路线高度不确定，政府难以准确预判产业发展方向；另一方面，全球价值链深度整合，任何单边干预都可能引发国际经贸摩擦。在这个大背景下，发展型政府与规制型政府出现融合、扩大交集趋势，正在孕育新一代政府理论，即赋能型政府理论。

所谓“赋能型政府”，是指政府以中立、普惠的方式提升市场主体的动态竞争能力，从而构建市场友好、创新增进的治理模式。与主流规制型政府不同，赋能型政府不仅维护一般意义上的竞争秩序，也要在市场准入、技术扩散与平台共享等环节施加超越“规制”的积极影响；相较于发展型政府的选择性干预，其政策取向并非甄别特定产业或企业，而在于为所有市场主体在新兴经济领域提供均等的发展机会、基础条件与公共平台（黄先海和宋学印，2021）。

赋能型政府的核心理念可以概括为“市场决定、政府赋能”。与传统的选择性干预不同，赋能型政府强调通过改善要素供给、优化创新生态、降低制度性交易成本等方式，提升市场主体的整体竞争能力。中国在数字经济

① 参见世界银行 1993 年报告 *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*。

中国知网 https://www.cnki.net

领域的发展提供了很好的例证。政府通过建设 5G 网络、开放公共数据、设立科创板等举措，为数字企业的发展创造了良好的环境，但具体的技术路线和企业竞争则完全由市场决定（参见表 1）。

表 1　赋能型政府的政府角色及历史比较

政府行为	政府和市场关系			
	1.0	2.0	3.0	4.0
定位	守夜型	规制型	发展型	赋能型
职能	严格限制政府行为	重在提供保障自由竞争的规制框架	承认市场地位，但进行大量行政干预，歧视性选择	供给市场规制，同时赋能市场主体，增进有效竞争
理论基础	古典主义理论 公共选择理论	新古典主义经济理论	结构主义理论	古典主义理论 新古典主义理论 马克思主义经济学理论
目标	静态配置效率		短期赶超效率	动态发展效率

来源：黄先海，宋学印，2021。

近 20 年来，尤其是经历国际金融危机的冲击后，以非均衡路径催化新兴技术与产业突破的发展主义取向，在主要发达经济体与世界银行等国际组织中重获系统性青睐。美国、欧盟与日本相继推出形态多元的产业政策，旨在锁定下一轮技术—经济范式转换的制高点。以美国为例，近十年，围绕量子通信、电子信息、大数据、生物医药、人工智能及智能制造等战略性领域颁布的立法与行政措施逾三十项，形成战后罕见的结构性与任务导向并举的政策密集期。

回溯金融危机后欧美国家的政策轨迹，可观察到其对“华盛顿共识”框架下新自由主义教条的显著偏离：政策设计不再局限于矫正市场失灵，而是以前沿技术知识的生产、扩散与商业化为核心，构建系统性的国家介入方案。尽管这些方案仍包含产业扶持条款，但其主要工具已转向税收优惠、研发补贴等普惠性安排，旨在在技术快速迭代的背景下提升市场主体的自适应能力，而非直接遴选赢家。由此，政府角色被重新界定为：在维护竞争性市场这一共同前提下，通过战略性公共投资与制度供给，主动塑造乃至创造新技术、新产业与新市场。

这一演进为中国与欧美在政府—市场关系及政策范式上的对话与交汇，提供了日益扩大的交集空间。

中国知网　https://www.cnki.net

三、赋能型政府的经济介入行为与效应机理

赋能型政府的重要特征之一是对经济的介入。之前围绕政府对经济的介入有几方面的质疑。一是认为政府面临信息不完全性的制约。根据Stiglitz(1989)的信息经济学理论,政府与企业之间存在严重的信息不对称:企业掌握着关于技术路线、生产成本和市场需求的私有信息,而政策制定者只能观察到有限的市场信号。这种不对称在技术快速迭代的新兴产业中尤为突出。二是政府面临知识分散性的难题。Hayek(1945)强调知识是分散在社会各个角落的,政府并不掌握所有知识。三是动态适应性的制度缺失。传统产业政策往往基于静态比较优势理论,但 Porter(1990)的竞争优势理论指出,产业竞争力是动态演化的。四是政府介入存在被俘获或政府主动寻租的可能。比如利益集团有积极性游说政府通过扭曲政策扶植自身发展效应。Shleifer 等(1994)指出,产业政策容易形成“政策租”的分配竞争。政策也有惯性,一旦付诸实施就不容易退出。North(1990)的制度变迁理论指出,既有政策会形成路径依赖。五是国际规则对政府介入有多重约束。赋能型政府的介入行为则不存在上述问题。

(一)赋能型政府介入经济行为的鲜明特征

赋能型政府介入经济,具有如下鲜明特征。

一是非价格扭曲性(non-price distortion)。传统上,政府介入的最大弊病,一般被认为是人为扭曲价格使得价格失真,进而导致资源错配或产能过剩。而赋能型政府的非价格扭曲的要素赋能,主要通过培育、提升要素供给市场的数量与质量,如人力资本、工程师培育,普惠金融供给,降低所有企业主体的发展门槛,增进企业配置竞争的效果,不存在针对特定部门的价格扭曲。

二是非有偏选择性(non-biased selectivity)。在技术水平远离世界前沿的发展阶段上,存在有偏产业政策的潜在空间;当经济进入到准前沿技术阶段时,有偏选择面临的“信息约束”将激增,“错选”导致的政府失灵代价巨大。赋能型政府的政策介入,可概括为“有引导的离散化创新激励”:一方面,通过扩充“公共知识池”、建设与运营低成本且开放共享的共性科技基础设施及实验平台,降低市场主体的通用技术获取门槛;另一方面,辅

中国知网 https://www.cnki.net

之以离散化研发补贴与竞争性政府采购，在特定技术节点上施加非连续、非定向的激励，从而在不扭曲竞争秩序的前提下，持续激发异质性创新。

三是非以邻为壑性（多边双边友好性）（non-beggar-thy-neighbor effect）（bilateral friendly）。Krugman 倡导的战略性产业与贸易政策，强调支持本国产品市场竞争力，以实现国际利润转移效应（business-stealing effect）。而赋能型政府则是中性赋能，即在要素自由流动和市场竞争条件下，对本国企业、国际企业实施内外一致的优惠、普惠政策，促进国际研发合作与双向投资，在增进双边技术进步的同时，规避对双边就业与消费者福利的损害。

（二）赋能型政府通过实现动态竞争优势推动新兴经济体后发增长

对于新兴经济体而言，赋能型政府恰恰可以通过如下途径实现动态竞争优势，推动经济增长。（参见图 2）

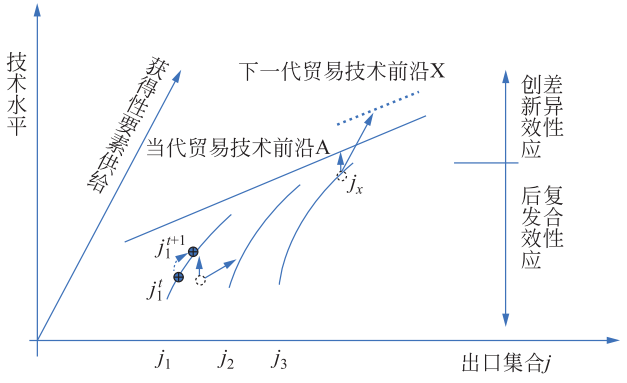


图 2　赋能型政府推动发展的机制

第一，赋能型政府以培育“获得性要素”（acquired factors）作为首要政策抓手，通过降低稀缺要素的相对价格、压缩要素溢价空间，既避免价格扭曲，又杜绝挑选式干预，从而为所有企业——尤其是尚远离技术前沿的后发企业——提供中性的学习条件与平等竞争环境。在此框架下，人的能力之全面、可持续与高质量发展被确立为宏观经济政策体系的逻辑起点，其具体展开可归纳为以下三个递进维度。其一，劳动力市场进入前之学习与能力提升机会均等化。政策重心置于扩大高质量、普惠化的学前教育与义务教育供给，核心机制在于显著降低中低收入群体的教育成本，以实现人力资本总体质量的跃升与代际结构的优化。其二，劳动力市场进入后之适

中国知网　https://www.cnki.net

应性能力增进。人力资本在时间与路径上的黏性与快速演进的技术—产业结构之间必然产生适应性摩擦，进而诱发结构性失业与劳动供给收缩，政府须主导并撬动社会力量，系统扩充终身学习的优质资源与服务能力，同时以数据驱动的需求识别提升资源配置的精准效率。其三，跨地区迁移劳动力之人力资本服务均等化。通过向外来人口及不同户籍身份人群提供无差别的学习服务，不仅可加速人力资本质量融合，亦将催生全国统一劳动力市场与城市化效率升级的规模—网络效应，为大国经济保持持续的动态效率奠定微观基础。

第二，在技术水平介入准前沿阶段后，通过中立创新赋能，促进企业后发蛙跳或开拓下一代新技术、新产品前沿。加速知识—技术创新的生成与扩散，已成为全球范围内不同类型政府政策交集的最大公约数，差异仅体现在介入的取向与工具组合上。赋能型政府将政策焦点锚定于经济组织在产业与技术前沿的边界探索，并以“中立赋能”替代传统“选择式干预”；对已形成路径依赖的边界内演进，则完全交由市场机制决定。其制度设计表现为一条前后衔接的知识创新链生态体系，通过提升试错频率与密度，实现前沿边界的快速外移。该体系由两个层次构成。第一个层次，强化并依托国家战略科技力量，系统扩张基础知识、未来知识与关键共性技术的供给规模。政策重心在于推动国家重点实验室、国家技术创新中心等重大科技基础设施以低成本、非歧视方式向市场开放共享，降低全社会知识创新的边际成本，并借此强化国家战略科技机构与企业之间的知识溢出与协同链接，形成“国家平台—市场主体”互补型创新网络。第二个层次，针对新技术、新产品的应用开发创新，政府在严格的知识产权保护框架下，将政策重心转向对行业内中小企业及潜在进入者的中立、普惠式赋能。税收优惠、金融支持与财政补贴等工具均以“无偏化—离散型—揭榜式”机制实施，旨在缓解能力约束型企业的融资与成本瓶颈，促使其快速进入市场。由此，既放大在位大型企业的竞争压力，又激发潜在企业的颠覆性创新潜能，显著提高多元技术路线的试错密度与迭代速度，最终推动产业与技术前沿以更快的速度向外拓展。

当一国技术水平逼近全球前沿时，大国的需求规模便由潜在优势转化为驱动产业升级与技术跃迁的显性力量；本土市场的广度与深度不仅为新产品的导入期提供加速迭代的真实场景，更构成其在国际竞争中积累优势的关键场域。然而，地方保护与市场分割所衍生的制度性交易成本，直接

中国知网 https://www.cnki.net

抑制了上述“大国市场效应”的释放。赋能型政府的首要任务即在于破除行政壁垒，以规则统一、准入平等、监管一致为准绳，重塑全国范围内的自由统一市场，并在此基础上通过政府采购的结构、方式与制度优化，为新技术、新产品、新服务创造无偏的早期需求入口和持续的场景迭代空间；同时，对与新兴技术消费相配套的充电桩、测试道路、算力节点等基础设施进行动态扩容，允许第三方企业在竞争性框架下投资运营，确保终端使用者以透明的价格公平接入；进而通过降低关税与非关税壁垒，同步放大出口与进口市场，使国有企业、民营企业与外资企业得以在统一规则下公平竞合，最终把规模需求优势转化为对创新的持续牵引。

进入数字经济阶段，数据跃升为与资本、劳动并列的战略性生产要素，其配置效率不仅决定着企业的竞争力，也深度影响福利分配格局；“数字鸿沟”和信息不对称则可能重塑市场结构、放大收入分化，信息赋能由此成为政府干预的新前沿。除传统的平台垄断治理与数据开放规则设计外，赋能型政府还通过三重路径展开介入：一是以财政转移与规制协同为抓手，提高互联网基础设施在区域与群体间的无差异可及性，压低接入与使用成本，实现“接入机会均等”；二是构建安全可控、开放共享的“公共数据池”，优先推动政府数据在隐私保护与国家安全框架下的分级开放，配套数字技术公共培训，提升企业与居民对公共数据的获取、处理与配置能力，政府则承担对市场信息精准、及时、有效供给的引导责任；三是通过法律与技术双轮驱动，厘清并优化隐私权、携带权、收益权等数据权属结构，塑造可信的数据市场环境，促成数据生产者与使用者的共生演化，使数据要素在流动中不断增值，进而持续为技术创新与公平竞争注入动能。

四、赋能型产业政策：赋能型政府理论在中国的应用

各国在以往的发展过程中都曾经实施过不同类型的产业政策。一是选择性产业政策，这种政策具有明确的产业领域导向，通过价格扭曲引导资源和企业投入研发与生产，存在较大的效率损失与错配风险。二是隐形产业政策，这种产业政策不主要体现在生产环节，更侧重研发环节激励，包括大学、研发机构、企业创新的强大协调系统，具有国家使命牵引特征。中国实施的赋能型产业政策则在保留国家使命与引领特征的同时，强调面向创新进行赋能，促进密集试错与竞争创新，包括从科技创新到产业创新的

中国知网　https://www.cnki.net

全链条赋能。

旨在增进创新驱动和竞争能力的赋能型产业政策，即中立赋能产业发展机会、稀缺要素引育、非扭曲性政策激励，可被称为我国的第三大宏观政策。具体来说，第一大宏观政策是积极的财政政策，第二大宏观政策是稳健的货币政策，第三大宏观政策是有力的科技创新和产业创新政策。围绕赋能型产业政策，中国不同地方进行了多方面探索，取得了积极的效果。

（一）新赛道产业发现：基于短、长专利生命周期领域的相机介入

一项专利被相同技术领域中的后续专利引用所花费的平均时间（专利被引用的平均时间长度），实质上反映了在序贯创新过程中该技术被新一代技术替代的时限长短。这可以被定义为专利技术生命周期。技术生命周期通常具有与其所在产品的生命周期相耦合的显著特征，一项技术创新的生命周期，往往可以反映该技术所对应产品在市场中整体的流通存续时间的长短。因此，赋能型产业政策要根据技术寿命周期的长短采取不同的政策。

经对近十年来全球十五个新兴产业领域专利技术生命周期的测度，我们大致区分了基于短、长专利生命周期的产业类别。具体来说，信息通信产业、新能源汽车等行业具有较短的专利技术周期特征，一定程度上揭示了我国以新能源汽车等为代表的新兴产业，在国内早期的弱专利保护情形下也能迅速崛起成长的原因；新材料、生物产业等具有长技术周期特征，海外引进技术对国内知识产权保护提出了较高的要求，国内发展相对缓慢。

对于短专利生命周期行业，要率先切入，推动技术可触达性、普惠性的实质性改善，降低后来者的进入门槛，依托大规模密集试错与充分竞争，以短周期技术的高效迭代实现换道超车。对于长专利生命周期行业，要实施严格的专利保护制度，提升专利政策对长周期技术的边际促进效应，并加强自主研发，积极培育动态比较优势，开辟新领域新赛道，塑造新动能。

对于短专利生命周期行业，中国在政策实践中率先探索了开放许可、开源生态与数据制度三方面的制度创新。2021 年新修订《中华人民共和国专利法》增设专利开放许可制度，权利人可公开声明许可条件，中小企业即可按标准获得非独占实施权，显著降低了谈判和交易成本。自 2022 年国家知识产权局启动试点以来，已有数万件专利进入开放库，累计达成数千笔许可交易，极大地提升了技术的可触达性和普惠性。同时，在开源与开放平台建设方面，工业和信息化部推动成立了开放原子开源基金会，支持

中国知网 https://www.cnki.net

Open Harmony 等基础软件项目的协同研发，带动上下游企业在开放生态中快速试错和迭代。人工智能等新兴领域则通过国家新一代 AI 开放创新平台汇聚算法、数据与算力，形成“公共底座＋多样应用”的良性循环。2022 年，《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》的出台及次年国家数据局的设立，进一步为数据要素的合规流通和普惠使用奠定了制度基础，推动短周期技术在大规模密集竞争中实现快速迭代与换道超车。

对于长专利生命周期行业，中国则强调通过严格保护与制度供给强化创新激励。医药领域率先实施专利期补偿与专利链接制度，对创新药物的核心专利最长可延长五年，且在审评环节即处理潜在纠纷，有效提升了研发投资的边际收益与确定性。农业领域修订后的《中华人民共和国种子法》引入实质性派生品种制度，将保护范围扩展至收获物并完善举证责任，为育种这一长周期高投入行业提供了更稳固的权利屏障。在司法与执法层面，2020 年《中华人民共和国专利法》增设最高五倍惩罚性赔偿并大幅提高法定赔偿额，2019 年最高人民法院设立知识产权法庭，统一全国技术类专利案件的二审审理，有效提升了权利保护的专业性和可预期性。这一系列举措，共同塑造了在创新药、种业、集成电路装备等长周期技术领域培育比较优势和新动能的制度环境。

（二）充分发挥政府引导基金的产业创新功能

政府引导基金对撬动社会投资、驱动科技创新和产业创新具有重要功能；通过尽职免责、阶梯容错、中间放权、分级让利、纵向整合、横向互认等举措，避免出现基金闲而不用、低效利用等问题，从而更好地发挥引导基金的产业引导与产业创新促进功能。为此，要明晰引导基金等的核心定位，发挥引导基金的风险分散与创新杠杆强大功能；推动政府引导基金专业化、市场化管理；扩大让利，激发社会资本的创新投资活力。例如，2025 年 1 月，《关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》指出，要在基金运作全过程构建容错机制，通过规范投资方式、绩效管理、免责制度、优化环境等手段增强“耐心资本”属性，推动政府引导基金更好地释放出产业引导与资本撬动功能，避免管理人因不愿担责而“畏手畏脚”或资金闲置。如安徽省新兴产业引导基金在制度层面显著提升了风险容忍度：主题基金母基金与功能基金母基金的最高投资损失容忍率设定为 40%，省级种子投资基金、科技成果转化引导基金以及新型研发机构专项基金进一步放宽至 50%，而雏鹰计划专项基金则允许最高 80%的损失容忍率。这些规定有力地促进了产业发展。在支持小微科技型企业融资方面，国家层面通过“国

中国知网　https://www.cnki.net

家融资担保基金”提升对科技型中小企业的“风险分担”能力，将担保额度比例从 20％提高至最高 40％，相当于实施分级鼓励和风险共担机制，间接激励银行与其他社会资本加大对创新企业的信贷支持，降低融资门槛。

（三）培育新型创新组织：链主型/平台型创新综合体

强化科技创新和产业创新还要注重创新主体培育。数字经济时代，需要领袖型企业、平台型企业来带领中小企业建构创新体系，形成一种链主牵引或平台驱动的创新综合体。目前中国的颠覆性、革命性创新，主要也是由大企业来引领，或者说由大企业牵头带动中小企业参与的。链主/平台企业本身成为创新赋能者，既分担风险，也提供数据和应用场景，因此也需要合理分享收益。

例如，2020 年，天猫小黑盒平台型创新综合体（hey box）共孵化逾 5000 款新品实现单品年成交额 1000 万元以上，并助推千余个品牌实现新品年成交额 1 亿元以上。天猫小黑盒利用阿里大数据帮助品牌创新产品，大数据贯穿新品研发、新品内容和新品体验，精准识别消费者，在业内具有突破性和引领性。有赖于天猫小黑盒的新品生态链路运营系统，品牌新品销量爆发周期也整体上得以进一步缩短。根据天猫小黑盒相关数据，彩妆/香水类头部新品（百万级-亿级成交新品）销量爆发周期平均缩短了 24 天；速食/烘焙/咖啡等品类的头部新品销量爆发周期平均能够缩短 34 天。由奇瑞与卡奥斯 COSMOPlat 联合共建的“海行云 HiGOPlat”工业互联网平台，在链主企业卡奥斯的牵引下，已实现芜湖地区奇瑞上游 401 家中小零部件供应商的全覆盖。平台运行数据显示，供应商生产成本平均下降 15％，生产效率提升 50％，零部件不入库率提高 10％。同期，海螺新材与卡奥斯合作构建的大规模定制生态已集聚 4910 家平台供应商，累计完成近 1.6 万单定制订单，销售额突破 5 亿元，成为“平台—中小企业”协同共赢的示范样本。

（四）科技与产业一体化政策：成果转化“赋权—转让—收益”新模式

为促进科技研发成果更快更有效地落地，一些机构改革了对研发团队的成果分享制度。比如浙江大学规定，在职务科技成果转化时，将 70％的所有权收益赋予科研团队，30％的所有权收益赋予单位，以有效提高一线科研人员的创新积极性。同时对科研成果转让中单位持有的 30％部分，在单位与受让方签署转让协议的基础上，同意先使用后付费，以加快技术转让的效率与速度。再如江苏省产业技术研究院采用“团队控股”模式，允许

中国知网 https://www.cnki.net

研发团队持有转化公司 60%的股权,已成功孵化企业 200 余家,平均估值增长 20 倍。此外,中国科学技术大学也积极探索“赋权+转让+约定收益”模式。2020 年率先实施国家级试点,探索将部分职务科技成果所有权赋予科研团队,科研团队以作价入股成立企业,学校则不持企业股份,而通过协议约定分享未来收益。此举简化了审批流程,增强了转化灵活度,试点开展的 3 年中,该校累计通过该模式转化成果 44 项,涉及知识产权 172 件,成立 38 家公司,知识产权评估值约 2.4 亿元,融资后估值达 20.8 亿元,企业累计市值约 83 亿元。

(五)搭建公共技术服务平台,提供广泛应用场景

为赋能技术和产业发展,不少地方注重提高共性技术供给,创造活跃的创新生态。广东省组建 20 个省级制造业创新中心,突破行业共性技术瓶颈。深圳市政府通过建设国家超算中心、鹏城实验室等重大科技基础设施,为各类企业提供共性技术支撑,而不是指定具体的技术发展路径。苏州生物医药产业园(BioBAY)的案例显示,政府通过建设药物评价平台、设立临床试验中心等举措,构建了完整的产业创新生态,使得园区内企业新药研发平均周期缩短了 30%。这种模式与传统科技园区提供土地优惠和政策补贴的做法有本质区别。2025 年 1 月,福建省《中试创新服务平台体系建设行动计划(2025—2028)》发布,明确提出筹建一批覆盖机械装备、电子信息制造、新材料、智能制造、海工装备、社交机器人等领域的公共技术研发服务平台。例如:智能农业装备技术研发公共服务平台、5G+工业互联网产业技术研发公共服务平台、社交型机器人公共技术研发公共服务平台。平台由省内高校、科研机构及地方科技部门联合建设,提供中试级别的技术研发、测试、示范等服务。

为引导和鼓励企业创新,降低企业投资新技术的风险,政府积极打造新技术新模式应用场景。杭州市政府开放的城市治理数据直接催生了 200 多个数字经济应用场景;成都通过“城市机会清单”发布应用场景 1200 余个;北京推动中央企业与地方创新场景对接;广州加快智慧城市更新,形成应用落地场景;安徽印发《加快场景创新构建全省应用场景一体化大市场行动方案(2023—2025 年)》,推进智慧医疗(机器人导诊、影像辅助等)、智慧教育(智慧课堂、在线政务等)、智慧养老、智慧文旅、智慧农业等场景落地,同时发展智能制造、智能汽车(如自动驾驶)、智慧金融、数字商务等产业升级场景,重点支持量子信息、空天信息、人工智能、生物大分子等未来产业应用示范。这些场景都带动了大量社会投资进入相关领域。

中国知网　https://www.cnki.net

五、结语

合宜的政府—市场结构既决定着静态资源的配置效率，也塑造着动态经济增长的动能，因而是经济学研究历久弥新的核心议题。学界普遍承认，市场机制在激活个体激励并以最小成本最大化利用分散信息方面具有不可替代的优势，进而在效率导向的资源配置中发挥着决定性作用。然而，对于“政府应如何更好发挥作用”却仍未达成共识。

回望历史，政府角色经历了两次范式的大迭代：由最初的“守夜型”演进为“规制型”，再进一步发展为“发展型”。本文主张启动第三次大迭代——在既不扭曲价格信号也不进行有偏选择的前提下，政府以要素赋能、创新赋能和信息赋能为抓手，为企业和个体注入增进市场竞争所需的通用能力，从而突破传统干预所面临的信息约束与俘获风险，为长期经济增长注入持续动能。

事实上赋能型政府在中国不少地方已经有丰富而生动的实践，取得了积极的效果。未来继续深入系统地开展相关理论研究，引领实践发展，既能够有效回应新阶段中国政府经济治理的重大现实诉求，也将推动经济学理论的重大创新。

参考文献

黄先海，宋学印. 2021. 赋能型政府——新一代政府和市场关系的理论建构[J]. 管理世界，37(11)：41-55.

林毅夫. 2010. 新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]. 经济学(季刊)，10(1)：1-32.

亚当·斯密. 2014. 国富论[M]. 富强，译. 北京：北京联合出版公司.

(original language) SMITH A. [1776]. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations[M]. London: Printed for W. Strahan; and T. Cadell, in the Strand.

Hayek F A. 1945. The use of knowledge in society[J]. The American Economic Review, 35(4): 519-530.

Keynes J M. 1936. The general theory of employment[M]. London: Macmillan and Co., Ltd.

North D C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press.

中国知网 https://www.cnki.net

Pigou A C. 1928. A study in public finance[M]. London: Macmillan and Co.

Porter M E. 1990. The competitive advantage of nations[J]. Harvard Business Review, 68(2): 73-93.

Rosenstein-Rodan P N. 1943. Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe[J]. Economic Journal, 53(210/211): 202-211.

Shleifer A, Vishny R W. 1994. Politicians and firms[J]. The Quarterly Journal of Economics, 109(4): 995-1025.

Stigler G J. 1971. The theory of economic regulation[J]. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1): 3-21.

Stiglitz J E. 1989. The economic role of the state[M]. Oxford: Blackwell.

Enabling Government and Enabling Industrial Policy

HUANG Xianhai

(Institute for National Strategy and Regional Development, Zhejiang University)

Abstract: It has become a widely recognized consensus that the market plays a decisive role in resource allocation. However, how to better leverage the role of government remains a subject requiring in-depth theoretical and practical research. This paper argues that government intervention in the economy, characterized by non-price distortion, non-selective bias, and non-beggar-thy-neighbor (multilateral/bilateral friendliness) features, can effectively empower market entities and foster innovation and development. Unlike selective industrial policies, enabling industrial policies adopt a neutral, fair, and universally empowering approach, effectively avoiding the issues of information asymmetry and government capture by vested interests (broussonetia papyrifera) faced by the former. Such policies can thus be regarded as the third major macroeconomic policy alongside fiscal and monetary policies. These policies have already been vividly and extensively practiced in many regions of China, effectively driving technological, industrial, and model innovation, and yielding positive outcomes.

Keywords: enabling government; government and economics; new industry policy

中国知网　https://www.cnki.net