



随着新一轮科技革命和产业变革的不断深入，竞争和创新成为经济全球化新趋势的主要内容，国家利用产业政策推动技术创新在经济发展中的作用越发明显，并逐渐成为大国竞争的角力点。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出：“必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能。”健全新型举国体制是构建支持全面创新体制机制的重要组成部分，也是实施创新驱动发展战略的必然要求和牢牢掌握创新主动权和发展主动权、实现科技自立自强的现实需要。

什么是举国体制？

举国体制是可以被不同社会制度的国家所采纳的一种特殊的协作形式，本质上是一种围绕国家和政府的顶层设计，以重大战略目标任务为导向的、自上而下的资源配置体制机制，是一种重要的国家治理方式。

在实践中，“举国体制”应用范围实际十分广泛，在不同国家、不同历史发展阶段、不同领域已有过鲜明的实践。对我国而言，如古代长城和大运河等宏伟工程的修建、新中国成立初期的“两弹一星”工程、改革开放以来的载人航天工程等都可视作举国体制的直接体现。再比如，苏联在20世纪中叶发挥举国之力发射世界第一颗人造卫星“斯普特尼克1号”、完成“东方一号”宇宙飞船载人航天任务等。除了社会主义国家外，举国体制在西方发达国家的不同历史时期也有所应用，如美国的曼哈顿计划、阿波罗计划等，日本的超大规模集成电路（VLSI）项目、“第五代计算机”研发等鲜活案例。虽然举国体制在不同社

如何认识新型举国体制之“新”

提问：付剑伟 新疆维吾尔自治区哈密市委常委、统战部部长

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出：“统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能。”请问，如何理解新型举国体制？

解读：周 文 复旦大学马克思主义研究院副院长、教授

会制度下实施过程中存在着系统的组织形式与表现形式不同，但无不表明举国体制可以跨越社会制度的界限，从而被不同国家根据其国家战略需求所采纳。

实施新型举国体制的缘由

随着全球化和国际环境的不断变化，技术封锁、贸易摩擦等不断升级，技术创新显得尤为重要。从创新的技术体系来看，可分为一般性技术与关键核心技术。其中，关键核心技术具有原创性与颠覆性的特点，在国家创新体系和现代化产业体系中处于关键性、决定性的重要位置，具有链接创新链和产业链的关键作用，是发展战略性新兴产业和未来产业不可或缺的技术，是实现国际分工跃升的关键所在。一般性技术创新对生产力的推进作用是渐进式的，而关键核心技术的突破能够带来生产力的爆发式增长。而关键核心技术的突破必须依靠原创性、颠覆性创新，具有复杂程度高、目标任务重、影响范围广、要素投入多、协作难度大等特点。因此，需要依靠面向科技创新的举国体制，进一步突破现有体制能力范围，实现集结创新资源、突破组织边界、打破利益壁垒、破除制度藩

篱，从而降低创新风险、提升科技创新能力。

党的二十大报告指出，“完善党中央对科技工作统一领导的体制，健全新型举国体制，强化国家战略科技力量，优化配置创新资源”。在复杂的国内外环境下，新型举国体制作为中国特色社会主义市场经济下资源配置的创新形式，既不同于中国过去现代化进程中单纯依靠行政命令在全国范围内统一调配各类资源的举国体制，也不同于依靠放任自流的自由市场实现资源配置的体制。新型举国体制是面向国家重大需求，通过政府力量和市场力量协同发力，凝聚和集成国家战略科技力量、社会资源共同攻克重大科技难题的组织模式和运行机制，被赋予了攻克关键核心技术的全新历史任务，彰显了我国在党的全面领导下集中力量办大事的制度优势，体现了创新在我国现代化建设全局中的核心地位，是发展新质生产力、推进经济高质量发展、实现中国式现代化的有力抓手。

新型举国体制“新”在哪里

新时代下新型举国体制被赋予了关键核心技术攻关的新的核心任务，新型举国体制既沿袭了传统举国体制

的核心内涵，同时又产生出兼具时代性与发展性的新特征，其“新”主要表现在“社会主义市场经济”与“关键核心技术”两大关键词上。从其内涵来看，新型举国体制是在社会主义市场经济体制下发挥政府与市场等多元主体协同作用的体制机制创新，既要发挥社会主义制度集中力量办大事的显著优势，强化党和国家对重大科技创新的领导，又要充分发挥市场机制作用，围绕国家战略需求优化配置创新资源。因此，新型举国体制彰显了社会主义制度集中力量办大事的制度优势，是中国特色社会主义市场经济下资源配置的创新形式，是新型生产关系的体现。

具体来看，其“新”表现在：一是新在组织模式，相较于传统举国体制在计划经济体制中的应用，新型举国体制创新于社会主义市场经济体制中，更加强调市场在新型举国体制中的作用，在资源配置上坚持政府作用和市场机制相统一，充分发挥市场作用，更好发挥政府作用；二是新在目标任务，明确新型举国体制在推进国家战略实施中的有效性，是社会主义制度下集中力量办大事的重要体现，肯定了新型举国体制在攻关关键核心技术科技创新领域的关键作用，实施过程中坚持以国家利益和人民利益至上，以集中攻关关键核心技术、推动经济高质量发展为目标；三是新在参

与主体，对比过去举国体制的参与主体由国家主导、政府调控，新型举国体制强调在中国共产党的领导下政府、企业、高校等多元主体的协同作用；四是新在实施条件，从被动转向主动，新型举国体制在科技创新中统筹自主创新与开放创新的协同互动，从而在全球化背景下将其效用最大化。

新型举国体制在创新资源配置上不同于完全由市场机制所决定的纯市场化创新，也不同于传统举国体制强调政府的单一力量。新型举国体制真正要发挥作用，关键还是在于能够“有效动员”，其中所要处理的实质性问题包括但不限于：一是针对发展新质生产力等重大发展战略目标，政府如何从宏观层面发挥顶层设计作用？二是在关键核心技术研发突破过程中，如何实现不同部门、不同主体、不同产业间的有效协同？三是在技术成果转化为实现生产力的过程中，如何在保障国家和人民利益前提下，平衡好不同主体的利益？事实上，问题的根源还是在于举国体制中如何正确处理政府和市场在资源配置中的关系。

因此，新型举国体制要切实发挥作用，必须加快健全高水平社会主义市场经济体制，以有为政府与有效市场的有机结合实现资源高效配置。一方面，新型举国体制下市场在创新资

源配置中起决定性作用，能够实现有限创新资源的最大化利用并充分调动各类经营主体的创新活力，实现各类创新要素的集聚与高效配置，加快形成关键核心技术攻关合力。另一方面，新型举国体制下能更好发挥政府和创新资源配置中的统筹协调作用，统筹好国家利益与各类经营主体利益，引导关键核心技术攻关合力朝着目标任务迈进。由此，在党中央对科技工作集中统一领导下，新型举国体制能更好发挥制度优势与市场优势，以政府与市场有机结合的双轮驱动模式，最大限度高效配置资源助推生产力跃迁，大幅提升科技攻关体系化能力，从而真正发挥作用。

同时，我国在实施新型举国体制过程中要注重两方面。

一方面，有坚强的领导核心，始终发挥党在新型举国体制中的领导核心作用。新型举国体制的成功实施需要发挥我国社会主义制度能够集中力量办大事的显著优势，就必须强化党和国家对重大科技创新的领导。一是在党的领导下构建协同攻关的组织运行机制，高效配置科技力量和创新资源，强化跨领域跨学科协同攻关，形成关键核心技术攻关强大合力。二是在党的领导下推动有效市场和有为政府更好结合，强化企业技术创新主体地位，加快转变政府科技管理职能，营造良好创新生态，激发创新主体活力。

另一方面，有长效运作的体制机制，以全面深化改革推动国家战略科技力量健康发展。关键核心技术的突破要久久为功，在基础材料、核心工艺、关键零部件等关键性难题的攻克上往往需要长达数年甚至数十年进行成千上万次实验才能实现成功。因此，需要不断打通束缚关键核心技术创新的堵点卡点，畅通新型举国体制实施的体制机制障碍，以制度创新支撑科技创新。第一，深化科技体制改革和人才发展体制机制改革，健全科技评价体系 and 激励机制，进一步激发各类人才创新活力和潜力。第二，形成宽容失败、敢于创新的环境，通过建立科技项目风险预警机制等体制机制，为技术产品的改进提供广阔的试错平台，从而加快形成大胆创新、勇于进取的良好创新氛围。

（上接1版）

勇担使命服务大局。深刻认识落实全会精神部署与进一步全面深化改革、推进海关现代化是一个相互贯通的整体，必须一体推进。一方面，进一步全面深化改革、推进海关现代化要对标对表、狠抓落实，把全会精神贯彻到海关改革发展的全过程各方面，以智慧海关建设、“智关强国”行动为海关改革赋能增效，增强改革的系统性、整体性、协同性，破除制约海关高质量发展的体制机制障碍，更好以智慧海关之“智”服务强国建设之“强”。另一方面，在落实全会精神部署中，海关必须主动承接、主动作为，充分发挥职能作用，以智慧海关建设、“智关强国”行动为破题之策，不折不扣把党中央交给海关的改革任务落实好，奋力谱写好中国式现代化的海关篇章。

严守国门维护安全。当前，世界百年未有之大变局加速演进，各类输入性风险挑战越来越大，国门安全在国家安全的分量越来越重。作为世界货物贸易第一大的海关，职责范围广、监管链条长、监管对象多元、安全风险压力大，必须全面贯彻落实总体国家安全观，把防风险、保安全放在更加突出的位置，筑牢国门安全屏障，深化改革、科技“双轮驱动”，打造在国际上最具竞争力的海关监管体制机制，用完善的制度防范风险、应对挑战，切实守护好政治安全、经济安全、社会安全、生物安全和生态安全、综合安全等，以高水平安全保障高质量发展。

促进发展保稳提质。当前，经济全球化遭遇逆流，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升，我国外贸发展面临新的挑战。越是形势严峻，企业对跨境贸易便利化、开拓新的市场的诉求越强烈。海关必须积极主动作为，充分发挥职能作用，提升政策供给质量，大力助企纾困，推动外贸实现质的有效提升和量的合理增长，唱响中国经济光明论；深化海关监管服务制度创新，推动形成更大范围、更宽领域、更深层次对外开放新格局，促进各类要素跨境自由便捷流动，做到既“放得活”，又“管得住”，以高水平开放促进高质量发展。

完善制度夯实基础。制度是关系

党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题。党的十八大以来，海关坚决贯彻落实习近平法治思想，协同推进改革与法治建设，形成了以《中华人民共和国海关法》为引领，包括8部法律、23部行政法规、149部海关规章在内的海关法律规范制度体系，纵深推进全国通关一体化、关检业务深度融合等改革，深化行政审批制度改革，各方面法规制度更加成熟更加定型。海关作为执法部门，必须坚持以制度建设为主线，在深化改革中同步推进法规制度体系建设，及时以制度的方式固化改革成果，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

对标对表全会精神贯彻到海关改革发展的全过程各方面

习近平总书记强调，改革开放只有进行时，没有完成时。海关首先是政治机关，必须把学习贯彻全会精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务，强化改革意识、增强改革勇气、提升改革本领，围绕全会部署的涉及海关的改革任务，明确任务书、时间表、优先序，确保全会精神在海关系统落地见效、开花结果。

第一，围绕推进国家安全体系和能力现代化，进一步完善海关守护国门安全机制。国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。海关必须围绕全会提出的推进国家安全体系和能力现代化、健全国家安全体系、完善公共安全治理机制、健全社会治理体系、完善涉外国家安全机制等有关部署，坚决维护国家主权、安全、发展利益。

完善风险防控机制。聚焦“滞、瞒、逃、骗、害”全要素风险，完善“货物、单证、物流、企业、人员、资金”防风险机制，健全两级风险管理运作机制，推进大数据模型和项目迭代升级，优化布控规则，提升风险防控精准性有效性。健全国门生物安全监管预警防控体系，完善多渠道风险监测和多点触发的预警机制，建立区域

性跨境生物安全协作机制。加强口岸重大疫情防控体系和应急能力建设，提升口岸监测预警、疫情防控、应急处置、科技研发、物资储备能力。建立口岸风险联合研判机制，加强与地方和其他部委信息共享、执法互助，严防各类风险关联耦合、转化漂移、相互叠加，提升风险防控整体效能。

完善综合监管机制。推动厘清部门职责边界，积极参与国家跨部门综合监管改革。推进一体综合监管，持续构建“源头管控＋口岸监管＋后续查核＋打击走私”全链条监管机制。深化税收征管改革，推动优化进出口关税税率结构。深化综合治理和专项整治，加强涉及人民群众安全健康的进出口食品、药品、商品等监管。压实安全生产责任，健全安全生产排查整治机制，完善预判、预警、预案、预演机制。推进统计制度方法改革，完善维护统计数据真实性制度机制。深化安全领域国际执法合作，助力塑造外部安全环境。

完善科技支撑机制。推进自动智能监管，加快推进智能风险甄别、智能监管作业、智能运行监控。构建以数据资源、数据治理、数据服务、基础设施为主体，数据制度、数据标准、数据安全、数据保障为支撑的海关数据管理和应用格局。构建信息化系统生态，推进系统整合优化，统一设计标准规范。加强智能装备设施配备，推进非接触式和非侵入式执法设备、便携式检验检疫及快速检测设备智能装备标准制定和研发应用。优化实验室专业化和区域布局，加强设备配备和运维，完善管理制度，打造更多国家重点和国际认证认可的实验室。

第二，围绕完善高水平对外开放体制机制，进一步优化海关促进开放发展机制。开放是中国式现代化的鲜明标识。海关必须围绕全会提出的完善高水平对外开放体制机制，稳步扩大制度型开放、深化外贸体制改革、优化区域开放布局、完善推进高质量共建“一带一路”机制等有关部署，助力夯实更加稳定的经济基础、拓展更加广阔的国际市场、营造更加有利的发展环境。

健全促进跨境贸易便利化工作机制。以经济体制改革为牵引，打造市场化、法治化、国际化一流口岸营商

环境，构建以信用监管为基础、以风险管理为中心的新型海关监管机制。深化海关全业务领域一体化改革，完善促进内外贸一体化海关监管模式，助力构建全国统一大市场。建立与新质生产力发展相适应的海关监管模式，支持跨境电商综合试验区和海外仓建设，促进市场采购贸易健康规范发展。稳妥有序扩大农食产品市场准入，建立重点口岸通关保障机制，支持国际物流枢纽中心和大宗商品资源配置枢纽建设，助力提升产业链供应链韧性和安全水平。

健全促进制度型开放工作机制。主动对接国际高标准经贸规则，推进海关领域制度和国际规则相衔接，推动海关关理念、规则、标准、装备“走出去”，积极参与扩大面向全球的高标准自贸区网络。支持打造制度型开放新高地，持续推进综合保税区政策创新和监管改革，优化自由贸易试验区海关监管制度创新机制。加快建立健全海南自由贸易港、上海东方枢纽国际商务合作区等高水平开放区域海关监管制度。支持横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台制度创新。深化粤港澳大湾区海关监管制度衔接、机制对接。完善口岸管理规划，优化口岸开放布局，健全口岸设立退出等机制，推动建设高水平智慧口岸，助力形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。落实国家区域发展战略，支持优化区域开放功能分工，促进产业梯度向中西部有序转移。扩大、深化署地合作，健全海关和地方政府协作配合工作机制。

健全服务大国外交工作机制。以保障元首外交和主场外交为牵引，深化海关检验检疫机制性合作。服务高质量共建“一带一路”，依托国际贸易“单一窗口”，加强多边海关合作平台建设，优化多式联运监管模式，支持中欧班列、西部陆海新通道等项目建设。深度参与国际海关治理，深化与世界海关组织、相关国家地区海关的“三智”项目等合作，积极贡献中国海关智慧和方案，引领世界海关现代化建设潮流。健全与相关部门的协作配合机制，有理有利有节开展对外斗争。

第三，围绕完善中国特色社会主义法治体系，进一步健全海关法规制度。法治是中国式现代化的重要保

障。海关必须围绕全会提出的完善中国特色社会主义法治体系，深化立法领域改革、深入推进依法行政、健全公正执法司法体制机制、加强涉外法治建设等有关部署，在法治轨道上推进进一步全面深化改革行稳致远。

完善海关法律法规。加快推进以《中华人民共和国海关法》为主体的海关法律法规立法进程，统筹做好“立、改、废、释”，构建系统完备、科学规范、运行高效的海关法律规范体系。积极参与涉外法治建设，促进国内立法与国际条约的衔接和适用。坚持和发展新时代“枫桥经验”，建立健全多元化行政争议解决机制。严格规范公正文明执法，全面提升海关行政执法能力和水平。

协同推进改革和法治建设。运用法治思维和法治方式推进改革，发挥法治引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据。建立法规制度协同优化配套机制，加强智慧海关建设、“智关强国”行动等重大改革法制审核把关及配套法规制度修订完善，及时把改革成果上升为法律制度，实现法治与改革的有机衔接。

健全海关管理体制机制。进一步优化调整机构职能编制，科学划分总署、直属海关、隶属海关三级事权，厘清并优化职能和执行、中心和现场、口岸和属地的职能定位和职责分工，推进关检深度融合。发挥办公综合、人事财务、内部监督等对改革的支撑保障作用，形成改革合力。推动“分署两办”派出机构职能优化，深化技术机构改革。继续推进海关缉私部门管理体制变革。

第四，围绕加强党的领导和党的建设制度改革，进一步完善海关落实全面从严治党制度机制。党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。海关必须围绕全会提出的提高党对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的领导水平，坚持党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导、深化党的建设制度改革、深入推进党风廉政建设和反腐败斗争等有关部署，保持以党的自我革命引领社会革命的高度自觉，坚持用改革精神和严的标准管党治党，为进一步全面深化改革提供坚强政治保障。

坚持和加强党对进一步全面深化改革的领导。坚持和完善“第一议题”制度和抓落实闭环机制，推动习近平总书记重要指示批示精神和党中央重大决策部署落地见效。发挥各级海关全面深化改革领导小组作用，完善责任明晰、链条完整、环环相扣的改革推进落实机制，加强重大事项请示报告，提升三级党委把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。贯彻新时代党的群众路线，及时把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到海关改革设计中来。

完善海关党的建设制度机制。构建适应垂直管理体制、突出机关带系统、体现窗口行业特色的海关党建制度机制。坚持不懈推进党的创新理论武装，健全以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干长效机制，增强基层党组织政治功能和组织功能。落实意识形态工作责任制，推动理想信念教育常态化制度化。落实深化干部人事制度改革部署，坚持“一把尺、一张单、一盘棋”，大力选拔政治过硬、敢于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁的干部。改进绩效考核工作机制，落实“三个区分开来”，激励党员干部开拓进取、干事创业。深入推进“国门卫士能力提升三年行动”，全面提升政治能力、把关服务能力、专业技术能力、文化塑造能力、拒腐防变能力。

完善一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的工作机制。分层分类健全海关全面从严治党责任体系，推进党纪学习教育常态化长效化。严惩新型腐败和隐性腐败，聚焦执法和非执法重点领域开展专项整治，深化运用监督执纪“四种形态”，深入推进打私反腐“一案双查”。推动各类监督的协同联动，推进政治监督具体化、精准化、常态化、健全巡视整改长效机制。按照完善垂直管理单位纪检监察体制改革要求，深化海关基层监督体制机制改革。完善权力配置和运行制约机制，加强风险导向型内控机制建设。坚持党性党风党纪一起抓，锲而不舍落实中央八项规定精神，完善以案促改、以案促治机制，加强新时代海关廉洁文化建设，营造风清气正良好政治生态。