

谨防构建新发展格局的“知行误区”

□ 蔡之兵

加快构建新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央立足实现第二个百年奋斗目标、统筹发展和安全作出的战略决策，是把握未来发展主动权的战略部署。习近平总书记不仅多次强调要从全局和战略的高度准确把握全面落实加快构建新发展格局的战略部署，还对不同地区服务和融入新发展格局的方向与路径提出了明确要求，构建新发展格局工作已取得明显成效。然而，由于在认识上存在的一些误区，各地构建新发展格局的实践还面临一些共性问题 and 普遍疑惑，也制约了构建新发展格局的顺利进行。为此，必须从理论层面厘清关于新发展格局的“知行误区”，为各地加快构建新发展格局扫清障碍。

新发展格局是内外共存的一套循环，不是相互排斥的两套循环

构建新发展格局的目标定位是以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进。但这并不意味着国内大循环与国际大循环是两套同时存在却相互排斥的独立循环。这种认识误区是导致很多地方在实践中难以正确处理内部增长动力与外部增长动力关系的主要原因。

实际上，在全球化时代，对任何一个国家而言，都只存在一套国民经济循环，但在经济循环的不同环节，国内与国际要素的力量大小、参与程度、主导地位会有所不同。如生产环节，既可以由国内企业来完成生产任务，也可以让国外企业来参与生产过程，还可以由两者协同完成生产目标。又比如在消费环节，既能以国内的市场需求作为支撑，也可充分利用国际市场需求。由此可见，在一个国家的经济循环中，国内力量与国际力量始终是两大共存的主体。两者力量的对比，决定了国家整体大循环的状态、结构与性质。

当前，国际形势和外部发展环境的复杂变化，给我国经济发展带来更多的不确定性风险。在这种情形下，一方面，我们必须从国家安全的角度出发，充分考虑可能出现的如生产环节的国际力量被退出、消费环节的国际力量快速缩小等极端情形，加快构建国内大循环，确保在极端情况下国民经济能够正常运行。另一方面，也要看到，经济全球化是不可逆转的时代潮流，中国开放的大门不会关闭，只会越开越大，任何国家不可能依靠一己之力来遏制和中断这一趋势。因此，我们也要继续深度参与国际大循环，坚定不移实行高水平对外开放，敞开大门搞建设，与绝大多数国家一起合作实现共赢。

新发展格局是经济系统的全程循环，不是相互割裂的环节循环

近几年的外部环境变化，冲击了我国产业发展与转型进程的平稳性与持续性。以实体经济为支撑的

现代化产业体系是顺利构建新发展格局的重要内容。不可否认，提升自主创新能力，尽快突破关键核心技术，是构建新发展格局的一个关键问题。然而，这并不意味着构建新发展格局仅仅局限于攻克“卡脖子”技术。实际上，构建新发展格局是对传统发展模式转型提出的整体要求，如果只将注意力集中于经济循环的单一环节，就容易忽略新发展格局的整体意义并制约其有效进展。

从经济循环的本质看，构建新发展格局要实现的经济循环是包括生产、流通、消费等全部环节的系统循环，攻克“卡脖子”技术只是实现生产环节畅通循环的应有之义。除此之外，构建新发展格局还必须同时在流通与消费环节实现畅通循环，而这两个环节恰恰又是我国传统发展模式的长期症结所在。如在流通环节物流成本高企制约我国商品货物的高效便捷流通；又如

在消费环节，国内需求不足制约明显，是国内经济循环梗阻点形成的重要原因。可见，构建新发展格局必须超越仅关注生产环节的单一视角，而应坚持从经济循环的全过程出发，同时瞄准生产、流通与消费环节的不同梗阻点，协同发力。一方面要集中力量办大事，通过新型举国体制来加快突破“卡脖子”技术，加快实现高水平科技自立自强，确保生产环节的畅通无阻；另一方面也要加快推动流通与消费环节的体制机制改革，降低流通成本，增加居民收入，持续增强经济增长的内生动力，确保整个经济体系的系统循环。

新发展格局是融为一体的国内大循环，不是相互独立的地方小循环

在新发展格局的空间载体上，习近平总书记明确指出“党中央作出构建新发展格局的战略安排，提出以国内大循环为主体，是针对全国而言的，不是要求各地都搞省内、市内、县内的自我小循环”。然而，有的地方并没有全面、准确理解这一要求，不仅没有将整个国家作为承载国内大循环的载体，反而将自身作为主要载体并以此制定了相应发展战略，最终导致一系列不利于新发展格局顺利形成的问题。

如目前全国很多地方都在实施的产业链补全或产业链招商行动，就是这一认识误区的实践表现。应该承认，以产业链为导向，结合自身产业发展实际来不断地延长产业链，是增强地区产业竞争能力的重要途径。但也要看到，如果大到一省、小到一个县，所有的地区都以占据整条产业链为发展目标，最终无疑会出现大量的重复建设和激烈的恶性竞争并导致巨大的资源浪费。这是因为，即使同一条产业链上的上下游产业，其所需要的要素禀赋、发展环境、技术条件也不一样。在这种背景下，如果一个地区不顾自身实际情况，盲目地向产业

链上下游产业进行无限扩张，不仅难以实现自身发展目标，反而还会影响国家整体经济秩序的稳定，如最近引起广泛关注的“互害式招商”，即部分地方政府为争项目互挖存量企业的现象就是这一后果的直接体现。

因此，在加快构建新发展格局的过程中，要准确认识到经济循环载体的国家属性与经济活动主体的地方属性之间的关系。在产业体系的整体目标上，相关部门要坚持以增强国家竞争优势为整体目标，通过顶层设计来加快推动全国统一大市场建设，同时要引导并约束地方根据自身比较优势来选择发展方向与制定发展战略，坚决遏制地方之间的无序竞争、重复竞争与恶性竞争，为新发展格局的顺利形成奠定制度基础。

新发展格局是产业共生的稳固循环，不是相互替代的脆弱循环

相比于传统发展格局，新发展格局的定位更高、目标更高、要求更高。与此同时，在实现发展格局的转变过程中，作为主要发展载体的产业体系，能否实现转型升级并成功培育出大量具有世界竞争力的新型产业将至关重要。然而，在融入和服务构建新发展格局的过程中，有的地方并没有处理好现有产业与新型产业的关系，往往重视新型产业的培育而轻视传统产业的持续发展，对很多传统产业采取了简单的“一退了之”或“一关了之”的做法，这也给我国实体经济带来了较大的发展压力。显然，这种认为传统产业与新型产业之间存在相互替代关系的做法，并不符合构建新发展格局的要求，如果长期持续，将对新发展格局目标的顺利实现带来较大阻碍作用。

超大规模市场优势是构建新发展格局的重要支撑，这一优势既来源于14亿多人口所产生的巨大消费规模，也来源于我国产业体系的全工业门类优势，在未来构建新发展格局的过程中，也必然要继续保持这种规模优势。因此，在大力发展与培育新型产业的同时，也要高度重视传统产业的协调发展，不能轻率地给传统产业贴上“落后”“低端”“低效”的标签，甚至采取强制措施来淘汰这些产业。

传统产业与新型产业的相互影响、相互关联、相互促进是确保经济循环持续畅通的重要条件。虽然技术复杂度、要素构成度、产品利润率不同，但传统产业与新型产业仍然存在密切联系：当传统产业发展到一定水平，新技术与新设备的产业应用范围会更加普及，这会显著加速新型产业的培育；当新型产业开始逐渐成熟，又会进一步为传统产业的转型升级提供更大的助力。

因此，构建新发展格局要正确认识传统产业与新型产业的关系，坚决破除将两者视为对立双方的错误认识。尊重产业发展的内在规律，既要给予新型产业培育过程更多的耐心，也要加大对传统产业的

扶持力度，以传统产业与新兴产业的深度融合发展，来助推新发展格局的顺利形成。

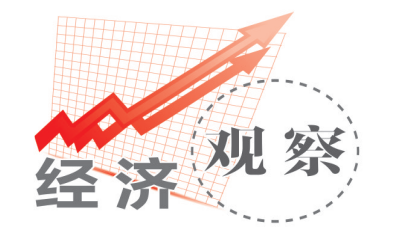
新发展格局是更上层楼的动态循环，不是原地补短的静态循环

在构建新发展格局的过程中，有的地方将其误解为仅是弥补国内产业短板、技术短板、发展短板的战略举措，这也使得很多地方仅将发展短板产业或攻克短板技术作为自身融入和服务构建新发展格局的主要路径。但这种将补短板作为构建新发展格局根本目标的观点和思路，没有准确理解习近平总书记强调的“构建新发展格局是把握发展主动权的先手棋，不是被迫之举和权宜之计”这一重要论断的深刻含义。

从短期目标看，加快补上我国产业链供应链的短板弱项，确保国民经济循环畅通和国家发展安全是构建新发展格局的必然要求。但也要看到，构建新发展格局与补短板并不具有“一对一”的因果关系。构建新发展格局是基于我国自身的长期发展目标，根据发展阶段、环境、条件变化，特别是基于我国比较优势变化，审时度势作出的重大决策，是事关全局的系统性、深层次变革，是立足当前、着眼长远的战略谋划。因此，构建新发展格局，固然要求加快弥补各种短板弱项，确保国民经济体系在极端情况下的生存力，但更重要的是要着眼长远、立足自身，全方位增强国家发展体系的竞争力与发展力，不断推动整个国家发展达到更高水平。这也是全面贯彻落实习近平总书记在内蒙古调研时提出的“我们要继续攻坚克难，再上层楼”这一要求的根本路径。

可见，构建新发展格局，既要在顶层设计层面坚持系统思维与动态思维，以实现国家持续发展为根本目标，从政治、经济、社会、生态与文化等各个领域同步着手，在持续弥补各个领域内部发展短板的同时，提高不同领域之间的协调发展程度，增强国家发展的持续性与稳定性，也要引导地方进一步强化大局意识和质量意识，加快推动自身发展模式的高质量转型，为国家发展水平的不断跃升提供更有力的支撑。

构建新发展格局任重道远，既要在认识上尽快厘清关于构建新发展格局的认知误区，也要在方法上始终坚持问题导向和系统观念，发挥全面深化改革在构建新发展格局中的关键作用，更要在实践中坚持顺势而为、精准施策、久久为功，持续破除制约加快构建新发展格局的主要矛盾和问题。



在科技创新体系中，企业天然具有联结科技与产业的动力，拥有对创新要素优化配置的主导地位，可以有效解决科技成果“科学研究、实验开发、推广应用”的“三级跳”。党的二十大报告指出，“加强企业主导的产学研深度融合，强化目标导向，提高科技成果转化和产业化水平。强化企业科技创新主体地位，发挥科技型骨干企业引领支撑作用”。这表明企业在国家创新体系里面的地位进一步提高，要在全链条创新中发挥更大作用。二十届中央财经委员会第一次会议再次强调，“要加

强关键核心技术和战略性资源支撑，从制度上落实企业科技创新主体地位。”从制度上落实企业科技创新主体地位，需要从制度上落实企业成为科技创新决策的主体、研发投入的主体、创新活动的主体、成果应用的主体。强化企业在科技创新决策方面的主体地位，持续支持企业在更大范围、更深程度参与国家科技创新决策，引导企业围绕国家重大战略开展研发。传统观念上，企业是生产经营主体，高校科研院所才是科技创新主体。从制度上强化企业科技创新主体地位，需要制度明确企业在科技创新体系中的决策主体地位，扭转多年来企业科研人员在国家重大攻关项目和重大科技决策专家组中所占比重偏低、话语权和研发主导权偏弱的局面。健全科技创新政策的企业咨询制度，提升企业在科技创新政策制定过程中的参与度和话语权。从制度上进一步明确政府科技创新政策的制定，企业参与是必要环节；国家重大科技项目立项，企业参与也是重大专项咨询的必要环节。建立企业常态化参与科技创新政策、重大专项决策机制。支持企业参与科技重大顶层设计、重大决策，进一步发挥企业作为科技创新出题人、答题人和阅卷人的作用。也就是说，围绕政府科技创新政策、科技重大专项等事项定期举办政府与企业间的交流研讨，提高企业的参与度。

激励企业成为科技创新的研发投入主体。科技创新主体意味着企业要加大基础研究和新技术研发，而科技创新的高成本与高风险的特性使得企业偏向“短平快”，基础研究较少，不同类型企业间不够平衡。制度是最强的激励手段，应用好制度激励。一方面，财政金融制度激励企业研发投入。对研发投入强度高且创新产出突出的企业、企业主导建立的新型研发机构或创新合作平台，进一步落实企业研发费用税前加计扣除政策，强化企业研发投入激励。另一方面，国有企业作为科技创新的骨干力量，要进一步落实和完善国有企业研发投入的考核措施，加强对不同行业研发投入的分类考核。同时，推进激励规则的细化。针对新情况新变化不断完善规则制度，细化规范体系、及时回应现实问题。例如企业科技创新的财政补贴要分环节、分阶段，力度不同，重点突出初创环节。为解决科技型中小微企业的融资难问题，要给予企业首台（套）重大技术装备、新材料首批次的保险补偿和金融激励。

支持企业成为科技创新的科研组织主体。创新的目的是发论文，培育新的经济增长点才能彰显科技的真功夫。让创新更紧密地面向经济社会发展，把创新实实在在地转化为新产品、新项目、新产业，把科技成果转化为经济效益、社会效益，是创新的要义所在。敏锐把握市场需求、让科技创新更有效率，需要制度支持企业的科研组织主体地位。从制度层面支持建立以企业为主导的科技创新项目制度，以制度形式支持建立以企业为主导的项目研究制度，推动科技创新更好面向市场，更加匹配经济活动需求。在机制层面构建以企业为主导的高校科研院所协同科研组织机制。落实关键在实践机制。企业科研组织主体地位落实的机制就是项目机制。

从制度上落实企业科技创新主体地位

□ 胡志平 姚卿

通过企业以科技创新项目为牵引，创新企业与高校院所产学研合作模式，如联合开展关键共性技术攻关，共同组建创新平台及新型研发机构、产业技术创新战略联盟等方式，与高校科研院所进行全方位、多层次产学研合作攻关，从而确立企业科研组织主体地位。

保障企业成为科技创新的成果转化主体。科技成果转化是科技创新变为现实生产力的“最后一公里”。企业能否成为科技创新的成果转化主体，关键要发挥制度保障作用，让企业有意愿、有动力、有能力。首先，完善科技成果转化法律制度，让企业有意愿。法律是最好的保障。制度上落实企业科技创新成果转化主体地位，需尽快出台相关企业科技创新成果转化法、条例等法律法规，破解企业科技成果使用、处置和收益权等政策障碍；同时制定细则，如地方政府制定实施促进科技成果转化法若干规定或者行动方案，推动企业成为科技创新的成果转化主体。其次，设立企业科技创新成果转化基金，让企业有动力。借鉴国际经验，成果转化能否成功，融资是关键制约因素。设立成果转化基金等，拓宽融资渠道，降低企业成果转化的融资成本。政府可以设立各种类型的基金，如科技成果转化引导基金、知识产权质押融资风险补偿基金、科技成果转化贷款风险补偿资金等，有效拓展企业科技成果转化的融资渠道，进而降低其成本。最后，畅通科研人才流通机制，让企业有能力。人才是科技创新的关键要素。发挥高校科研院所的科研人才资源优势，构建科研人才资源流通机制。如建立高校科研院所优秀科研人才外派借调至企业制定，提升企业科技创新成果转化能力。落实高校科研院所硕博士博士后的企业需求招生导向设置，为企业科技创新能力培养提供良好平台保障，进而提高科技创新成果转化能力。



（上接1版）

建设宜居宜业和美乡村。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。党的二十大强调，要“全面推进乡村振兴”“建设宜居宜业和美乡村”。要瞄准“农村基本具备现代生活条件”目标，加快推进乡村建设行动，实施农房质量安全提升工程，继续开展农村危房改造和农房抗震改造，推进现代宜居农房建设；深入开展乡村建设评价，有针对性地补短板、惠民生、促振兴；加强传统村落保护利用，保护传承发展中华农耕文明；推进农村生活垃圾收运处置体系建设，持续改善乡村人居环境。因地制宜、分类指导，推进小城镇现代化建设。

推动建筑业转型升级。建筑业是重要的实体经济，为经济社会发展提供重要支撑。党的二十大强调，要“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上”“推进工业、建筑、交通等领域清洁低碳转型”。要守好为社会提供高品质建筑产品的初心，全面落实新时

期建筑方针，深化建筑业供给侧结构性改革，推动构建诚信守法、公平竞争、追求品质的市场环境；大力推进建筑业科技进步，健全工程质量保障体系，加强建筑工人队伍培训教育，发展智能建造、装配式建筑等新型建造方式，推动建筑业工业化、数字化、绿色化转型升级。

促进城乡建设绿色低碳发展。城乡建设领域是推动绿色发展、建设美丽中国的重要阵地。党的二十大强调，要“站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”“推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式”。要有计划分步骤实施城乡建设领域碳达峰行动，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推动建设绿色低碳城市、县城、社区、乡村，加快发展绿色建材、绿色建造、绿色建筑，深入推进生活垃圾分类，基本消除城市黑臭水体，加强城市园林绿化建设，以绿色低碳理念引领城乡建设方式转型。

筑牢住房和城乡建设安全发展底线。安全是发展的前提，发展是安全

的保障。党的二十大强调，要“守住不发生系统性风险底线”“加强重点行业、重点领域安全监管”。要坚持统筹发展和安全，把安全发展理念贯穿住房和城乡建设各领域和全过程，着力防范化解房地产风险，防止与金融风险、地方政府债务风险交织引发系统性风险；全面加强人防、物防、技防水平，深入排查整治施工现场、既有房屋和市政基础设施运行等领域安全隐患，切实保障人民生命财产安全，以高水平安全促进高质量发展。

以忠诚、干净、担当的实际行动奋进新征程

党的二十大发出“三个务必”的新时代赶考动员令，号召全党全军全国各族人民用新的伟大奋斗创造新的伟业。住房和城乡建设系统将紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，踔厉奋发、勇毅前行，攻坚克难、开拓创新，努力在新征程上展现

新担当、实现新作为。

坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”。深刻理解和把握“两个确立”是党在新时代取得重大政治成果，是实现第二个百年奋斗目标的根本政治保证，更加坚定自觉地践行“两个维护”。深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干，切实以这一重要思想武装头脑、指导实践、推动工作。以“永远在路上”的坚韧执着，时刻保持解决大党独有难题的清醒坚定，深入推进全面从严治党，持之以恒正风肃纪反腐，营造风清气正的政治生态。

坚定人民立场，践行群众路线。坚持以人民为中心的发展思想，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为住房和城乡建设工作的出发点和落脚点，以人民满意作为住房和城乡建设工作的根本标尺。深入基层、深入群众开展调查研究，听民声、察民情、汇民智、解民忧。坚持

问题导向、目标导向、结果导向相结合，用心用力解决住房 and 城乡建设领域群众最关心、最直接、最现实的利益问题，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，尽力而为，量力而行，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

树立系统思维，加强统筹推进。坚持系统观念，心怀“国之大者”，从党和国家事业发展全局高度谋划推进住房和城乡建设各项工作，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进。在统筹上下功夫，统筹住房市场体系和住房保障体系，统筹地上地下基础设施建设，统筹城市规划、建设、管理，统筹城乡建设发展，切实增强住房和城乡建设工作的整体性、系统性、协同性。在重点上求突破，注重稳中求进、试点先行、精准发力，以点带面推动工作全面开展。

坚持改革创新，强化科技引领。将改革创新作为推动事业发展的动力源泉，聚焦住房和城乡建设领域发展不平衡不充分的突出矛盾，深化住

房、城市规划建设治理、建筑业等重要领域和关键环节改革，着力破解深层次体制机制障碍，不断增强住房和城乡建设事业发展动力和活力。坚持科技是第一生产力，持续巩固提升住房和城乡建设领域世界领先技术，集中攻关突破“卡脖子”技术，大力推广应用惠民实用技术，举全行业之力打造“数字住建”，以科技进步赋能住房和城乡建设事业高质量发展。

发扬斗争精神，增强斗争本领。以新的精神状态和奋斗姿态，扛起责任，强化担当，做到敢于斗争、善于斗争，依靠顽强斗争应对挑战、抵御风险、破解难题。加强干部教育培养，不断强化思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，切实增强推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领，锻造专业敬业的优秀品格，建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍。坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，努力营造团结奋斗、担当作为、干事创业的良好氛围，为担当者担当、为干事者撑腰。