

# 以系统观念构建制造业高质量发展生态

徐建伟

## 热点聚焦

坚持系统观念，是党的十九届五中全会提出的“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出“坚持把发展经济着力点放在实体经济上，加快推进制造强国、质量强国建设”，要求“保持制造业比重基本稳定，增强制造业竞争优势，推动制造业高质量发展”。对此，我们需要坚持系统观念，将制造业高质量发展作为一个系统工程来推进。

推动制造业高质量发展，不是仅靠某一行业、某一领域的“单兵突进”就能实现的，而是需要联系而非割裂、全面而非局部、动态而非静态地研究制造业发展问题，营造有利于制造业高质量发展的良好生态。

### （一）

世界上一些制造业先行国家已经形成了各具特色的制造业生态。

美国形成了内源为主的创新引领型制造业生态。其凭借强大的创新资源、一流的跨国企业、关键的产业环节和高端的市场需求，在构建完善制造业生态的主要方面都能做到以国内为主，对国外依赖程度较高的主要是一般制造领域和低端环节。

日本、德国等制造强国形成了内外联动的链式协同型制造业生态。这些国家拥有相对完备的制造体系和强大的生产制造能力，占据产业链的高精尖环节，并形成了与之配套的应用型技术开发、高技能人才培养、关键装备及材料生产、产业配套能力建设等基础支撑。

再看一些经济快速发展的发展中国家，大多形成了多头在外的分工嵌入型制造业生态，主要通过发挥劳动力等一般要素的成本和效率优势，承接国际资本、技术和订单转移，大量进口关键核心零部件、出口终端产品，形成“多头在外+分

工嵌入+生产制造”的产业发展格局。我国在改革开放以来的很长一段时期内，制造业生态也具有分工嵌入型的特点。

### （二）

当前，我国已迈入新发展阶段，需以推动高质量发展为主题。相比于世界制造强国，我国制造业生态尚不健全、不完整，内生的、自主的产业链循环体系不够畅通，推动制造业高质量发展还面临一些突出挑战。

**一是科技创新合作的外部环境复杂严峻。**长期以来，技术引进与合作是弥补我国技术创新短板的重要方式。但随着我国产业发展能级提升、技术实力增强，一些国家采取了一系列措施对我国有志取得技术突破的产业领域进行遏制打压。这种形势下，我国技术引进和创新合作的空间大幅压减，推动自主创新、增强发展内生动力较为紧迫。

**二是持续扩大国际市场规模的困难增多。**在全球经济复苏乏力、贸易保护主义“抬头”的背景下，部分国家与我国的经贸摩擦明显增多。近年来，在纺织服装、家电电子等领域，由于出口难度增大导致的贸易转移效应已经显现。同时，部分国内企业长期为跨国公司代工，导致其适应需求、引领需求、创造需求的能力较为欠缺，而顺应消费需求升级态势进一步开拓国内市场，则还需要一定的时间和成本。

**三是产业链自主循环的体系还不顺畅。**我国产业链循环存在国外协作路径依赖深、国内协作转换成本高、跨产业融合程度不深、跨企业协作能力不强等问题。具体来看，部分国内企业在重大技术装备、核心零部件、生产性服务等基础领域和关键环节较为依赖国外企业；国内不同产业间、不同产业链间缺乏有机衔接，技术、产品和市场的联系割裂，比如，机械与电子、装备与材料、制造与服务等产业的相互支撑和联动发展不足；由于缺少真正意义上的产业链“链主”企业和生态主导型企业，导致国内企业在产业链构

建和价值链治理上的话语权不强。

**四是产业转型升级的支撑体系尚不健全。**从要素结构看，创新人才、高技能人才、创新资本等高端要素供给短板突出，对高技术和创新型产业发展的支撑力不足；从需求结构看，满足国内需求升级的产品供给短板突出，大量依赖进口，同时，自主创新产品的市场空间有限、推广应用不足；从配套政策看，我国对适应新技术、新产业、新业态发展的产业政策还在探索完善中。

### （三）

从发展历程看，我国制造业生态与很多发展中国家一样，具有分工嵌入型生态的特征，但从结构体系看，我国与日本、德国等国家相似，具备做强做优制造业的基础。面向全球竞争，我国也有提高自主创新能力的现实需要。立足新发展阶段，需基于我国产业基础条件和全球竞争格局变化，加快推进制造强国建设，坚持系统观念构建符合我国发展需要、具有特色的制造业生态，推动制造业高质量发展。

**打通产业链断点堵点，塑造产业竞争新优势。**传统优势产业是我国制造业的“基本盘”，要围绕传统优势产业锻长板、补短板，重塑竞争优势、挖掘增长空间。要聚焦产业发展的痛点、堵点和难点发力，推进重大关键共性技术研发平台建设，更好支撑产业迈向中高端，增强产业核心竞争力；要抓住国内市场规模巨大和需求升级的契机，提高适应需求、引领需求、创造需求的产品开发与创新能力，提升产品研发设计和增值服务的质量；要提高产业间的耦合协作能力，发挥产业链龙头企业引领带动作用，提高不同产业间的配套协作水平，提升整机与零部件、装备与软件、制造与增值服务的融合发展水平。

**推动创新链与产业链的深度融合，探索创新发展新路径。**相比于传统产业，我国在一些重大领域和新兴领域与主要发达国家处在同一发展水平，而在部分领域已经形成先发优势。要抓住技术创新和需求扩大的契机，在重大、新兴和前沿领域提

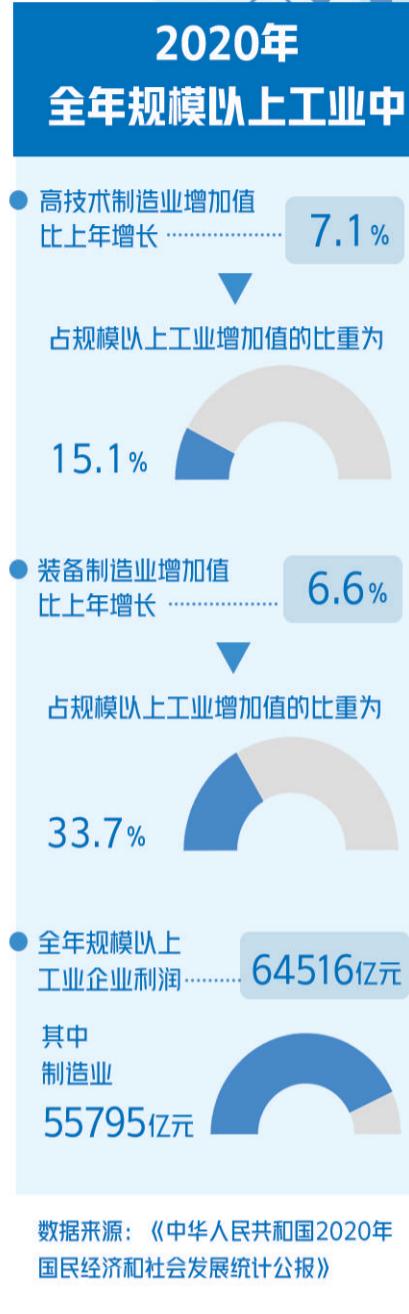
前布局、系统谋划，加快探索创新发展的新路径。这就要求进一步加大对创新要素培育、重大科技基础设施建设、新型研发机构发展的支持力度，争取在一些领域率先取得突破；进一步优化创新资源配置，健全协同创新与联合攻关机制，推进跨领域和全链条创新能力建设；进一步开拓升级国内消费市场，加快新技术新产品推广应用，把内需市场优势切实转化为技术创新和产业发展的优势。

**培育“链主”企业和生态主导型企业，搭建分工协作新架构。**要理顺企业分工协作关系，加快国内产业自主建链强链的进程，增强产业体系的协调性、韧性和开放度。需积极培育产业链“链主”企业和生态主导型企业，强化产业间、企业间的联系，构建更具话语权的国内产业链价值链，增强链群发展合力和整体竞争力；提高价值链治理能级和国际分工位势，推动国内产业链协作关系的国际化拓展延伸；支持具备技术、产品、产能和市场优势的国内“链主”企业“走出去”，加强国际创新合作，深化国际产业协作，推动我国产业链向更高水平的全球产业链跃升。

**建立产业链协同机制，夯实要素支撑支撑。**产业竞争归根结底是要素支撑体系的竞争，关键是要构建和完善要素支撑提升与产业结构升级相协调的发展机制。需在巩固和提升技术技能人才优势、提高自主创新能力、优化金融资本结构和配置效率、构建现代金融体系等方面切实发力。

**增强政策的协同性，以政策优化引导制造业发展环境优化。**产业政策影响制造业生态的构建。需加强选择性政策与功能性政策的协同，进一步增强创新、技术、质量、品牌、环保等方面政策保障；加强局部施策与整体施策的协同，既要聚焦重大装备、关键材料、核心技术等方面短板重点施策，又要在上下游衔接、前后端配套、全周期协作等方面系统发力，推动全链条融合发展；加强产业政策与其他关联政策的协同，统筹推进产业政策与创新政策、教育政策、贸易政策等的衔接联动。

（作者单位：中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所）



数据来源：《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是一项关系我国发展全局的重大战略任务，需要从全局高度准确把握和积极推进。构建新发展格局的关键在于经济循环的畅通无阻，其中一项重要的工作就是激发市场活力。当前，新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，国际形势中不稳定不确定因素增多，世界经济形势复杂严峻。国内疫情防控仍有薄弱环节，经济恢复基础尚不牢固，居民消费仍受制约，投资增长后劲不足，中小微企业和个体工商户困难较多。在此背景下，需从激发市场活力入手推动相关工作。市场活力来自于人，特别是来自于企业家，来自于企业家精神。习近平总书记强调：“企业家要带领企业战胜当前的困难，走向更辉煌的未来，就要在爱国、创新、诚信、社会责任和国际视野等方面不断提升自己，努力成为新时代构建新发展格局、建设现代化经济体系、推动高质量发展的生力军。”

2020年，在遭受新冠肺炎疫情冲击的严峻形势下，我国全年新登记市场主体2502万户，日均新登记企业2.2万户，年末市场主体总数达1.4亿户。这些市场主体是我国经济活动的主要参与者、就业机会的主要提供者、技术进步的主要推动者，一头连着国家经济社会发展大局，一头连着人民群众的就业与消费，串联起生产、流通、分配和消费各个环节。回顾改革开放40多年的实践，我国之所以能够取得举世瞩目的发展成就，一个重要原因就是一大批有胆识、勇创新的企业家在改革开放的大潮中成长起来，形成了具有鲜明时代特征、民族特色、世界水准的中国企业家队伍，在国家发展中发挥着十分重要的作用。

当前，世界百年未有之大变局加速演进，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，全面建成小康社会取得伟大历史性成就，全面建设社会主义现代化国家新征程顺利开启，同时我们在前进道路上仍面临着许多难关和挑战。面对我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求、错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，更要大力弘扬企业家精神，把企业发展同国家繁荣、民族兴旺、人民幸福紧密结合，推动企业家带领企业实现质量更好、效益更高、竞争力更强、影响力更大的发展，为我国经济社会发展作出新的更大贡献。

同时也要看到，企业家群体也面临着时代变化、科技进步带来的挑战。企业家必须适应企业发展的现实需求，提高站位、放眼大局，切实提升自身的能力和水平。一方面，社会主义市场经济体制不断完善，我们要全面对接国际高标准市场规则体系，实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放，这对企业家带领企业在更加宽广的市场中谋发展，提出了更高要求；另一方面，我国法治体系不断完善，对企业依法经营、合规经营的要求也随之提高，需要企业家更加重视这方面的能力建设，做诚信守法的表率，带动全社会道德素质和文明程度提升。这些都需要企业家群体更好弘扬企业家精神，并以此激发市场活力。具体来看，需在以下几个方面作出努力。

第一，要厚植爱国情怀。爱国是近代以来我国优

## 激发市场活力需弘扬企业家精神

江西省中国特色社会主义理论体系研究中心

秀企业家的光荣传统。从清末民初的张謇，到抗战时期的卢作孚、陈嘉庚，再到新中国成立后的荣毅仁、王光英，等等，都是爱国企业家的典范。面对新冠肺炎疫情冲击，广大企业家在为疫情防控提供有力物质支撑的同时，咬紧牙关、顽强自救，在保障民生、稳定就业等众多方面都作出了贡献。企业营销无国界，但企业家有祖国。优秀企业家必须对国家、对民族怀有崇高使命感和强烈责任感，办好一流企业，主动为国担当、为国分忧。

**第二，要弘扬创新精神。**创新是引领发展的第一动力。优秀企业家不仅是“管理大师”，更是“创新大师”。创新就要敢于承担风险，敢于天下先是战胜风险挑战、实现高质量发展特别需要的宝贵品质。当前，世界经济格局深度调整，新冠肺炎疫情影响尚未消除，但也要看到，危中有机，唯创新者胜。企业家要做创新发展的探索者、组织者、引领者，勇于推动生产组织创新、技术创新、市场创新，重视技术研发和人力资源投入，有效调动员工创造力，努力把企业打造成为强大的创新主体。

**第三，要坚持诚信守法。**人无信不立，企业和企业家更是如此。无论在什么地方、在什么情况下，诚信守法都是构成一个企业立足社会、回报社会的无形资产，也是企业长足发展、赢得口碑的金字招牌。需要看到，社会主义市场经济本质上是信用经济、法治经济。企业家要同方方面面打交道，调动人、财、物等各种资源，没有诚信可谓寸步难行。现实地看，当前一些企业在经营活动中还存在不讲诚信甚至违规违法的现象，对于这些问题，企业家要重视起来，坚持诚信守法，同时也能够带动全社会道德素质和文明程度提升。

**第四，要承担社会责任。**任何企业存在于社会之中，都是社会的企业，社会是企业家施展才华的舞台。这就要求企业既承担经济责任、法律责任，也承担社会责任、道德责任。积极承担社会责任，也是企业孕育机会、推动创新和塑造优势的重要途径。有调查显示，企业承担社会责任有助于推动企业可持续发展。比如，热心慈善公益的企业，更有可能树立良好的公众形象；对消费者负责的企业，更有可能赢得顾客与市场；诚实守信、保护环境的企业，更容易得到投资者、消费者的青睐。只有真诚回报社会、切实履行社会责任的企业家，才能真正得到社会认可，才是符合时代要求的企业家。

**第五，要拓展国际视野。**视野决定胸怀，胸怀成就事业。企业家要有大视野、大格局，不断提升利用国内国际两个市场、两种资源的能力，坚持用全面、辩证、长远的眼光看待当前的困难、风险、挑战，增强发展信心。需努力开拓国际市场，积极把握市场动向，研判市场的需求点；带动企业在更高水平对外开放中实现更好发展，不断提高防范国际市场风险的能力；适应国际规则，瞄准国际标准提高生产和服务水平，带领企业更好发展，为促进我国产业迈向全球价值链中高端作出更大贡献。

（执笔：康峰）

## 理论驿站

# 立足“稳”与“扩”提升就业质量

郭启民

2020年

城镇新增就业 1186万人

年末全国城镇调查失业率 5.2%

2021年发展主要预期目标

城镇新增就业 1100万人以上

城镇调查失业率

5.5%左右



更加充分更高质量就业，是全面小康的坚强基石。我国向来高度重视就业工作，将促进就业作为增进民生福祉的重要内容。党的十八大以来，我国就业规模持续扩大、就业结构不断优化、创业带动就业效应显著增强、公共就业服务水平大幅提升，在提高就业质量和人民收入水平上取得了积极进展。“十三五”时期，我国城镇新增就业超过6000万人，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“实现更加充分更高质量就业”作为“十四五”时期经济社会发展主要目标的一项重要内容，并提出“健全有利于更充分更高质量就业的促进机制，扩大就业容量，提升就业质量，缓解结构性就业矛盾”等一系列要求，为更好谋划和推动新发展阶段的就业工作指明了方向。面向未来，我们需要把扩大就业摆在经济社会发展的优先位置，强化就业优先政策，坚持经济发展就业导向，在稳定和扩大就业中持续提升就业质量。

**加强经济政策与就业政策的协调。**就业是民生之本，解决就业问题根本要靠发展。只有把经济发展的“蛋糕”做大了，才能把就业的“蛋糕”做大。“十四五”时期，需实施就业优先战略，不断完善有利于更充分更高质量就业的政策体系。要千方百计推动经济持续健康发展，稳住就业“基本盘”，特别是在产业政策方面，需在充分考虑劳动力资源状况的前提下完善发展规划和配套政策，加速产业结构调整升级，积极推进产业融合，扩大产业吸纳就业的能力，推动产业发展与稳定和扩大就业形成良性互动。一方面，要重视第一产业对吸纳就业的重要作用，促进农村一二三产业融合发展，继续发挥劳动密集型产业在稳就业方面的显著优势；同时注重生产性服务业和高品质生活服务业、消费服务业的发展，激发其吸纳就业的潜力；还需大力发展战略新兴产业、新业态，培育形成新的就业“蓄水池”。另一方面，要积极适应构建新发展格局对劳动力资源的要求，将就业优先战略贯彻落实到畅通生产、分配、流通、消费各环节的工作

中。此外，要注重发挥财税、金融、产业、贸易等宏观政策对促进就业的重要作用，使经济持续健康发展的过程成为就业规模扩大、质量提升的过程。

**充分发挥市场主体吸纳就业的重要作用。**市场主体是我国经济活动的主要参与者，就业机会的主要提供者、技术进步的主要推动者，在国家发展中发挥着十分重要的作用。激发市场主体的发展活力，是“十四五”时期积极谋划和推动就业工作的重要抓手。下一阶段，需进一步落实保护市场主体、激发市场主体活力的政策措施，打造市场化、法治化、国际化营商环境，为市场主体更好发展提供条件。要健全支持民营经济发展的法治环境，保障民营企业平等获取生产要素和政策支持；完善支持中小微企业和个体工商户发展的政策体系，继续降低中小微企业和个体工商户各类营商成本；着力构建有利于市场主体发展的金融支持体系，提高金融服务实体经济的能力，通过为市场主体增活力来带动就业岗位总量扩容、质量提升。还要看到，创新创业能对稳定和扩大就业起到较强的带动作用。对此，需不断优化创新创业环境，加大对其的政策支持力度，建立促进创业带动就业、多渠道灵活就业的机制，全面清理各类限制性政策，增强劳动力市场包容性，充分激发群众的积极性、主动性、创造性，把创业带动就业的倍增效应发挥出来，在推进创新创业中创造更多就业机会。

**切实完善工资制度和工资形成机制。**就业的收入结构失衡，是当前就业领域结构性失衡的一个重要方面，主要体现为部分劳动者权益保障不到位、不同行业之间的收入差距还比较大。对此，需在健全完善相关机制上下功夫，提高劳动报酬在初次分配中的比重，完善工资相关制度，健全工资合理增长机制，完善技能人才薪酬分配机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体。一是健全工资合理增长机制，完善工资集体协商制度，改进工资指导线制度，进一步加强工资支付保障力度；二是履行好政府再分配调节职能，通过财政、税收等缩小收入分

配差距，加快推进基本公共服务均等化，让更多劳动者共享发展成果；三是在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上，继续激发广大人民群众的内生动力和主观能动性，把提升就业质量作为缩小收入差距、实现可持续增收的重要方向。

**统筹加强城乡公共就业服务。**就业规模的扩大、质量的提升，有赖于公共就业服务水平的提升。“十四五”时期，需全面加快统筹城乡的人力资源市场和公共就业服务体系建设，进一步提高人力资源配置效率和公共就业服务水平。要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，推进新型城镇化建设和乡村振兴战略实施；健全市监管体系，切实维护求职者合法权益，完善社会参与机制；加快推动公共就业服务均等化，加强公共就业服务体系建设，进一步促进公共就业服务向基层延伸，为农民工、大学生、退役军人以及灵活就业人员提供更有针对性的服务；完善城乡统筹的公共就业服务制度和城乡一体的公共就业服务网络，推进部门间、地区间就业信息数据共享，打造统一的信息化平台。

**以务实举措提升劳动者职业技能。**“十四五”时期，经济社会发展要以推动高质量发展为主题，与以往经济高速增长阶段相比，我国的经济增长更依赖于全要素生产率的提升和人力资本红利的增加，其中，提升劳动力素质较为关键。对此，要提高职业技能培训质量，提高各类再就业人员转岗就业的能力，特别是要通过支持各地开展公共实训基地共建共享，增加技能培训的公共性、公开性和公益性，为更多群众提供普惠性服务；要统筹学历教育与职业教育发展，提高职业技能培训的针对性和实效性，为广大劳动者提供个性化服务，提高劳动者的职业技能水平和就业创业能力；要加强支持力度、加强部门协调、健全技能人才评价激励机制、营造良好氛围，切实打通职业发展的通道，充分调动劳动者的积极性和创造性。

【作者系中央党校（国家行政学院）厅局班学员、国家发展和改革委员会就业收入分配和消费司副司长】