

健全因地制宜发展新质生产力体制机制

周文

习近平总书记指出,“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”“要牢牢把握高质量发展这个首要任务,因地制宜发展新质生产力。”党的二十届三中全会指出“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”,明确了发展新质生产力的重点任务和主攻方向,对健全推动经济高质量发展体制机制、促进新质生产力发展作出部署。

1 加快形成与新质生产力相适应的新型生产关系

党的二十届三中全会提出,“健全相关规则和政策,加快形成同新质生产力更相适应的生产关系,促进各类生产要素向发展新质生产力集聚,大幅提升全要素生产率”。

从人类社会发展的规律来看,生产力决定生产关系,生产力发生变化“必然引起他们的生产关系的变化”,并且这些关系的性质“随着这些生产力的改变和发展而改变”。纵观历次科技革命与产业变革,每一次生产力的提升都伴随着生产组织形式、资源配置方式以及社会分工等方面的深刻变化,影响着社会生产、流通、交换和消费各个环节,推动着人们交往方式和互动模式发生重大转变。新质生产力是实现关键性颠覆性技术突破而产生的先进生产力,同时也是社会生产力发展到一定阶段的必然结果。新质生产力具有高科技、高效能、高质量特征,符合新发展理念先进生产力的质态,它以全要素生产率大幅提升为核心标志,特点是创新,关键在质优,必然要求形成与其质态和特征相适应的生产关系。加快形成与新质生产力相适应的新型生产关系,是遵循生产力与生产关系矛盾运动规律的客观要求,也是新时代新征程解放和发展生产力,推进中国式现代化与中华民族伟大复兴的必然选择。发展新质生产力,要通过进一步全面深化改革,加快形成同新质生产力更相适应的新型生产关系。通过深层次改革,建设和完善体制机制,打通堵点卡点,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,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动,不断增强高质量

发展的内生动力。

当前,以人工智能、大数据、区块链、云计算和物联网等为代表的新兴技术蓬勃兴起,战略性新兴产业与未来产业不断发展壮大,新产品、新市场和新型组织方式不断拓展,劳动分工不断细化,生产效率不断提高。在新技术推动下,传统的垂直型、集中型生产组织形式逐渐向扁平化、网络化转变,传统的生产方式和管理模式也朝着更加灵活、开放的方向发展。必须看到,尽管我国在科技创新方面取得了一定成就,但在一些关键领域和核心技术方面仍存在“卡脖子”问题,科技创新体系和现代化产业体系尚未完善,科技创新资源配置仍分散、重复、低效,科技成果转化效率不高,人才队伍的整体素质和创新能力也有待提升。正是在这个意义上,原有的生产关系无法满足新质生产力发展的需要。因此,改革旧有的生产关系,建立新型生产关系,是推动新质生产力发展的关键。要根据新质生产力发展的规律和特性,进一步完善新型生产关系,为新质生产力发展提供新的动力。

新质生产力是新型生产关系产生的前提,但这并不意味着发展新质生产力就会自然形成新型生产关系。在生产关系发展的过程中,总要通过主动改革才能促进新的符合生产力发展要求的生产关系的形成,而改革的过程就是生产关系不断调整以适应生产力的过程。从历史经验来看,生产力与生产关系的矛盾运动规律是中国改革的基本逻辑。改革开放以来中国所创造的世所罕见的经济快速发展奇迹与社会长期稳定奇迹,本质上就是自觉调整

生产关系中与新质生产力不相适应的部分,以解放和发展生产力,增强内生动力所取得的历史性成果。因此,作为先进生产力的代表,新质生产力的形成不仅是一个发展的命题,更是一个改革的命题。

习近平总书记指出,生产关系必须与生产力发展要求相适应。发展新质生产力,必须进一步全面深化改革,形成与之相适应的新型生产关系。这种新型生产关系,就是能够促进技术发生关键性颠覆性突破以及促进关键性颠覆性技术转化为现实生产力的一系列制度和体制。这是一个系统工程,必须从破和立两个方面出发,通过全面深化改革建立与之相适应的各类管理体制和运行机制,打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,创新生产要素配置方式,提升生产要素配置效率,让各类先进优质要素向新质生产力顺畅流动,释放新质生产力动能。

建立与新质生产力相适应的新型生产关系是新质生产力发展的助推器和稳定器,能够有效促进新质生产力的发展壮大。要勇于全面深化改革,自觉通过调整生产关系激发社会生产力发展活力,自觉通过完善上层建筑适应经济基础发展要求,使新质生产力成为推进中国式现代化的新动能和新优势。进一步全面深化改革,既是党的十八届三中全会以来全面深化改革的实践续编,也是新征程推进中国式现代化的时代新篇。发展新质生产力是一项长期任务、系统工程,我们要保持战略定力和耐心,坚持一张蓝图绘到底,滴水穿石,久久为功。

4 健全实体经济和数字经济深度融合体制机制 为因地制宜发展新质生产力提供重要支点

数字经济作为新兴技术与先进生产力的代表,具有高创新性、强渗透性、广覆盖性,不仅是新的经济增长点,而且是改造提升传统产业的重要引擎。加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,既是新一轮科技革命和产业变革大趋势所趋,也是进一步释放数字化红利,构建现代化产业体系的关键所在。要把握好新一轮科技革命浪潮,坚持数字产业化与产业数字化双向发力,既强调通过前沿数字技术研发开辟更多新领域新赛道,催生新产业新业态新模式,扩大数字技术应用场景,增强数字技术成果转化能力,也强调以信息化、智能化为杠杆培育新动能新优势,推进互联网、大数据、人工智能等实体经济深度融合,推动实体经济传统模式与组织形式发生根本性变革,实现数字经济下实体经济转型升级。

一方面,要聚焦数字产业化战略前沿,大力发展数字经济核心产业,打造先进数字产业集群,筑牢数字经济产业发展根基,推动先进技术向高端产业转化。数字经济是当前最具活力、最具创新性、辐射最广泛的经济形态。通过人工智能、区块链、云计算、物联网、大数据等新一代信息技术的融合应用,能够有效推动生产方式平台化、生产要素配置范围扩大化以及生产主体多元化,实现实体经济与网络空间的协同发展,为建立产业链上下游分工合作、互融共生的新发展模式奠定了坚实基础。在此背景下,要深刻把握数字化、网络化、智能化融合契机,充分发挥数字经济的空间集聚和辐射效应,推动集群的线上化、数字化、智能化进程,打造数字化产业集群发展标杆,实现集群区域协同共生发展。一是加强关键核心技术攻关,推动数据、模型等关键要素创新突破,强化原创技术供给,提升数字产业的自主创新能力,培育壮大

人工智能、大数据、区块链等新兴数字产业,推动智能制造、通信设备、智慧农业、数字金融等核心产业发展,促进产业链上下游高效协同,拓展产业应用场景和市场空间,增强其辐射带动效应。三是积极打造适宜数字产业发展的营商环境,健全数字化网络生态系统,明晰数据产权,完善制度保障,构建数据流动与数据安全动态平衡机制,保障数字经济安全。

另一方面,要纵深推进产业数字化转型,加快数字技术在传统产业更大范围、更深程度的渗透和创新应用,深入推进产业“智改数转”。本质上,数字经济与实体经济深度融合就是“智改数转”,即通过数智化改造,培育实体经济的新动能和新优势,进而释放实体经济转型升级中的数字红利,塑造产业数字化的核心优势。一是扩大物联网、大数据、云计算和人工智能等新技术在实体经济中的应用场景,以全新的数字化、系统化思维,优化实体经济的管理模式、组织形式和结构形态,重塑实体经济发展动能,增强实体经济韧性与活力。二是把握数字化、网络化、智能化方向,利用数据、算力等新兴生产要素,搭建智能化数据平台等实现生产与资源管理智能化,推动产业向价值链高端延伸。三是打造以数字化产业链为基础的集成网络,贯通生产要素均衡化、网络化空间集聚,贯通生产、流通、消费和服务全环节,增强产业链上下游的技术关联性与网络协同性,提升投入产出效率。四是发挥数据作为新型生产要素的放大、叠加、倍增作用,推动数据要素与劳动力、资本、技术、土地等要素协同发展,释放数据红利,提高传统产业全要素生产率。加快推进新型工业化,培育壮大先进制造业集群,推动制造业高端化、智能化、绿色化发展。建设一批行业共性技术平台,加快产业模式和企业组织形态变革,健全提升优势产业领先地位体制机制。优化重大产业基金运作和监管机制,确保资金投入符合国家战略要求。建立保持制造业合理比重投入机制,合理降低制造业综合成本和税费负担。

2 构建高水平社会主义市场经济体制 为因地制宜发展新质生产力提供重要体制保障

因地制宜发展新质生产力,不仅需要各地依托自身优势条件推进科技创新和产业发展,还需要充分利用外部资源助力本地的生产力跃升。特别是经济发展欠发达地区,往往需要外部资源注入以撬动其自有资源,从而释放发展新质生产力的强大活力。因此,必须发挥好市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,充分利用各地方内部和外部两种资源发展新质生产力。为此,不仅要完善市场经济基础制度,通过保护产权以增强地方科技创新动力,完善市场准入制度体系以活跃地方科技创新活力,保障公平竞争以激发地方科技创新潜力,健全社会信用体系以确保经济有效运行,为各地因地制宜发展新质生产力创造良好条件;还要推动构建全国统一大市场,促进要素自由流动,为各地因地制宜发展新质生产力提供优质要素资源。

一方面,要完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,最大限度地激发各地经济发展的内生动力与创新活力,为因地制宜发展新质生产力提供制度保障。具体而言,要完善产权保护制度,建立高效的知识产权综合管理体制,加强对专利、商标等无形知识产

权的保护,对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚,在确保对各种所有制经济产权进行依法平等长久保护的基础上激发各类经营主体的创新动力,让科技创新的源泉在各地充分涌流。要完善市场准入制度体系,严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单,清理废除妨碍依法平等准入和退出的规定做法,为科技领军企业和专精特新中小企业入驻地方创造良好条件,增强各地发展新质生产力的活力和动力。要完善公平竞争制度,健全反垄断的规制体系,限制行政性垄断并防止竞争中形成的自然性垄断,从而形成鼓励企业依靠科技创新获取竞争优势的良好氛围,最大限度地释放各地中小企业的创新潜力。要完善社会信用制度,加快建设社会信用体系,建立信用信息共享机制,形成覆盖全部信用主体、所有信用信息类别、全国所有区域的信用信息网络,以此为基础在政府采购、招标投标、资质审核、资金支持等活动中强化对失信企业的限制和惩戒,让守信企业更多地参与地方科技创新和产业发展,从而确保因地制宜发展新质生产力在守信守诺的社会氛围中高效、有序推进。

另一方面,要构建全国统一大市场,完善要素

市场制度和规则,推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放,为因地制宜发展新质生产力提供要素支撑。在空间布局方面,要大力发展融土地、人才、资本、技术、数据、信息等各项生产要素于一体的现代化经济体系,立足于各地的实际情况选择合适地区建设具有国际影响力的数据要素配置枢纽节点,为要素资源多圈层、多体系、跨区域的高效流动与利用好先手棋。在府际关系方面,要建立政府间的横向合作交流机制,加快组建多层次、多功能的实质性合作组织,同时利用明确阻碍要素流动的问题源头,通过合作解决阻碍要素流动的关键难题,逐渐降低乃至消除制约地区间要素自由流动的体制机制障碍。在基础设施方面,要加强要素互联互通的基础设施建设,加快要素物流现代化体系建设,实现基础设施共建共享,为各类要素在区域之间、城乡之间的顺畅流动提供硬件支撑。在法治保障方面,要加强法治建设,调整和完善不符合要素市场化配置改革的相关法律法规,为地区间要素自由、有序流动创造良好的法治环境,做到有法可依。通过上述举措,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动,实现资源配置效率最优化和效益最大化,为各地因地制宜发展新质生产力提供丰富的要素资源。

5 健全高水平对外开放体制机制 为因地制宜发展新质生产力营造良好环境

纵观人类社会的历史进程,生产力发展历程与全球开放水平提升是高度吻合、高度同步的,并且伴随世界交流交融深度、广度、强度等方面的不断深化拓展,生产力传导延伸的场域得以拓宽,生产力演变迭代的周期得以缩短。因此,要实现因地制宜发展新质生产力的目标,需要完善高水平对外开放体制机制,形成世界一流的开放创新生态,不断深化科技交流与合作,吸引全球创新资源,为因地制宜发展新质生产力营造良好环境。

首先,要优化区域开放格局,明确各区域在高水平对外开放新格局中的角色定位,在充分用好各区域开放资源的基础上形成优势互补、错位发展、协同联动推进因地制宜发展新质生产力的生动局面。具体而言,要巩固东部沿海地区开放先导地位,依托其在资金、技术、人才、产业发展等方面的良好基础,率先在制度型开放、服务贸易创新发展等方面大胆探索,积累开放创新的宝贵经验,打造因地制宜发展新质生产力的前沿阵地;发挥中部地区连接南北、承东启西的地缘优势,最大限度地实现要素资源顺畅流动,充分利用各类先进优质生产要素发展新质生产力,打造内陆型开放创新发展高地;深入实施“一带一路”科技创新行动计划,通过开展科技人文交流、共建联合实验室、加强科技园区合作、发展技术转移,不断提升西部地区科技创新能力;加大东北地区与深远腹地的开放合作力度,重点聚焦东北亚地区开展国际科技和产业合作,以科技创新推动产业创新实现东北地区生产力跃升。通过上述举措,最终形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局,使各地基于差异化的开放资源推动开放创新,助力因地制宜发展新质生产力。

其次,要建立健全新质生产力领域的开放合作机制,以因地制宜发展新质

生产力为导向制定投资及贸易自由化便利化政策。一方面,要深化外商投资和对外投资管理体制改革,推动外商投资促进体制改革,保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇,支持其参与产业链上下游的配套协作。完善促进和保障对外投资体制机制,健全对外投资管理服务体系,推动产业链供应链国际合作。另一方面,要深化外贸体制改革,强化贸易政策和财税、金融、产业政策协同,打造贸易强国制度支撑和政策支持体系,加快内外贸一体化改革,营造有利于新业态新模式发展的制度环境。通过上述举措,吸引更多的资金和技术推动地方科技创新和产业发展,促进地方与国外科研机构、科技企业联合开展技术研发和产业化推广,在广泛运用全球创新资源、把握国际产业发展大势的基础上推进因地制宜发展新质生产力。

最后,要稳步扩大制度型开放,创造更加开放、透明、稳定、可预期的制度环境,积极深度嵌入全球创新链、产业链和价值链的有利条件,为因地制宜发展新质生产力开拓更为广阔的国际发展空间。一方面,要主动对接国际高标准经贸规则,在产权保护、产业补贴、环境标准、电子商务、金融领域等实现规则、管理、标准相通相容,减少各地企业参与国际科技和产业合作的制度性障碍,为各地深度融入新一轮科技革命与产业变革浪潮提供良好的制度环境和政策支持。另一方面,要维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体系,积极参与全球经济治理体系变革,推动我国从高标准国际经贸规则的跟随者、接受者向参与者、制定者转变,为各地因地制宜发展新质生产力创造更有利的国际制度环境。

(作者为教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员、复旦大学特聘教授)

3 健全支持全面创新体制机制 为因地制宜发展新质生产力提供创新动力源

党的二十届三中全会提出,教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。习近平总书记强调,要按照发展新质生产力要求,畅通教育、科技、人才的良性循环。可见,习近平总书记将教育、科技、人才统筹起来考虑,坚持教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动,强调三者的有机联系,通过三者的协同配合、系统集成,共同塑造因地制宜发展新质生产力的新优势。为此,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,从而形成产学研深度融合的整体性制度框架,使之共同服务于新质生产力的发展。

要深化教育综合改革,围绕新质生产力发展需要推进学科建设,扩大优质教育资源覆盖范围,进一步推动教育评价改革,在培养急需人才、引导创新方向等方面赋能各地因地制宜发展新质生产力的生动实践。在学科建设方面,要建立服务于国家重大战略需求和地方经济社会发展需要的学科设置调整机制,超前布局与发展新质生产力相关的急需学科专业,根据地方高校学科特色及其所在区域的资源禀赋、产业基础、科研条件等情况划定优势学科进行重点发展,加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设,以高质量学科体系支撑推进拔尖人才培养和重大科学技术攻关,为各地打造服务于发展新质生产力的水平人才队伍提供丰富、优质的教育资源。在教育评价方面,要

推进高等教育多元评价改革,聚焦推动原创性、颠覆性科技创新的关键技术和关键环节建立“重创新、比贡献、讲质量”的分类、分层的多元评价机制,在综合考虑新质生产力发展需要和高校发展特色的基础上设置科学合理的评价指标,引入第三方机构对高校办学水平进行评价,构建多元主体参与、符合中国实际、具有世界水平的教育评价体系,发挥好教育评价对推进科技创新的重要导向和激励作用。

要深化科技体制改革,打造科学高效的科技计划管理体系,建立培育壮大科技领军企业机制,充分发挥中央和地方两个积极性,协同推进因地制宜发展新质生产力。一方面,要优化科技计划管理体系,强化基础研究领域、交叉前沿领域、重点领域前瞻性、引领性布局。在中央层面坚持“全国一盘棋”,合理规划、有序推进原创性、颠覆性科技创新,在地方层面积极对接国家战略,立足自身在资源禀赋、产业基础、科研条件等方面的实际情况,发展符合本地区实际和特点的新质生产力。同时要加强对有组织的基础研究,完善竞争性支持和稳定性支持相结合的基础研究投入机制,鼓励有条件的地方、企业、社会组织、个人支持基础研究,充分发挥地方在基础研究投入方面的积极性,确保地方能够根据自身的实际情况选择本地具有优势和特色的基础研究领域进行集中攻关。另一方面,要建立培育壮大科技领军企业机制,强化企业科技创新主体地位,加强企业主导的产学研深度融合,鼓励地方科技领军企业牵头或参与国家科技攻关任务,带动地方专精特新中小企业发展壮大,同时引导地方高校和科研院所按照先

使用后付费的方式将科技成果使用权与中小微企业共享,多措并举助力企业开发新技术、新产业、新模式和新动能,为各地因地制宜发展新质生产力注入强大动力。

要深化人才发展体制机制改革,完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制,为因地制宜发展新质生产力筑牢人才基石。在人才培养方面,要搭建高水平的人才培育体系,对青年科技创新人才进行系统性的理论培养和实践锻炼,加快建设世界一流大学和一流学科,强化一流教育供给,同时利用好各地的高等学校、科研院所、企业等优质资源,不断深化校企合作与产教融合,在生产实践中锻炼人才,凝聚多方力量共同培养造就一支规模宏大、结构合理、素质优良的创新型人才队伍。在人才引进方面,要建立科学高效的人才发现、引进、落地机制,完善海外引进人才支持保障机制,形成具有国际竞争力的人才制度体系。在人才使用方面,构建“能者上、平者让、庸者下”的用人机制,形成以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系和充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制,在科学评价和保障人才待遇的基础上合理使用人才,将强大人才资源转化为推动关键核心技术攻坚的人才动能。在人才流动方面,要完善人才有序流动机制,打破户籍、身份等制约,促进城乡、区域、行业 and 不同所有制之间人才协调发展,鼓励引导人才向经济发达但人才短缺国家重大科技创新任务地区流动,欠发达人才区域布局,深化东西部人才协作,满足各地因地制宜发展新质生产力的人才需求。