中国科学技术院所联谊会

信息集锦

简 报

2026 年第 10 期（总第 228 期）　2026 年 10 月 20 日

【本期目录】

★中共中央、国务院印发《关于发展新质生产力的意见》（全文）

★国家发展改革委有关负责同志就《关于发展新质生产力的意见》答记者问

★《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之一 | 深刻领会习近平总书记关于发展新质生产力的重要论述

★《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之二 | 准确把握因地制宜方法论 积极发展新质生产力

★《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之三 | 健全发展新质生产力的体制机制

★《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之四 | 强化企业科技创新主体地位 发展新质生产力

中共中央、国务院印发《关于发展新质生产力的意见》（全文）

新华社10月9日消息，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。为加快发展新质生产力，中共中央、国务院印发《关于发展新质生产力的意见》。

意见部署19项重点举措，涉及大力推进科技创新、推动科技创新和产业创新深度融合、着力推进发展方式创新、扎实推进体制机制创新、深化人才工作机制创新5个方面。

意见明确，坚持创新主导、改革为要、因地制宜、先立后破，坚持高技术、高效能、高质量，统筹处理好政府和市场、质态和业态、改革和发展、自主和开放的关系，统筹发展和安全，以科技创新为引领，以全要素生产率大幅提升为核心标志，推动技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级，推动劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升，全方位推进科技创新、产业创新、发展方式创新、体制机制创新、人才工作机制创新，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，营造有利于科技创新和产业创新深度融合的良好发展生态，更好支撑高质量发展。

中共中央国务院关于发展新质生产力的意见

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。为加快发展新质生产力，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持创新主导、改革为要、因地制宜、先立后破，坚持高技术、高效能、高质量，统筹处理好政府和市场、质态和业态、改革和发展、自主和开放的关系，统筹发展和安全，以科技创新为引领，以全要素生产率大幅提升为核心标志，推动技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级，推动劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升，全方位推进科技创新、产业创新、发展方式创新、体制机制创新、人才工作机制创新，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，营造有利于科技创新和产业创新深度融合的良好发展生态，更好支撑高质量发展。

二、大力推进科技创新

（一）加强原创性颠覆性科技创新。坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，聚焦战略性、标志性、引领性产品组织重大科技项目。

坚持目标导向和自由探索并重，通过有组织的基础研究、应用基础研究解决技术科学和工程科学薄弱问题，支持自由探索类基础研究开拓创新。统筹科技创新平台基地建设，体系化布局建设重大科技基础设施，强化开放共享，避免重复分散。实施基础学科和交叉学科突破计划。加强原创理论研究和关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新。

（二）加快突破关键核心技术。发挥新型举国体制优势，在重点领域组织实施制造业重点产业链高质量发展行动和产业创新工程，强化全链条攻关、全要素支持、全生态建设。落实好首台（套）、首批次应用政策，促进技术迭代升级。

（三）统筹国家战略科技力量建设。发挥国家实验室组织国家重大科技项目、建设国家重大创新平台等方面作用，在体制机制改革上先行先试。以国家战略需求为导向，优化国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业定位和布局。逐步建立激发创新活力、知识价值导向、管理规范有效、保障激励兼顾的高等学校、科研院所薪酬制度，同步推进国家科研机构、高水平研究型大学改革，调动科研机构和科研人员积极性。允许科研类事业单位实行更灵活的管理制度。充分发挥科技领军企业在推动创新链产业链资金链人才链深度融合中的关键作用。

（四）强化企业科技创新主体地位。加强普惠激励政策

供给，建立企业研发准备金制度，强化企业科技投入主导作用。鼓励科技型中小企业加大研发投入，提高企业研发费用加计扣除比例。将符合国家战略需求的企业研发项目按程序上升为国家项目，鼓励企业牵头国家科技任务，支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务。建立用户考核评价成果的机制，强化企业成果转化主体地位。健全国有企业推进原始创新制度安排。支持专精特新中小企业发展。

（五）加速科技成果向现实生产力转化。用好超大规模市场优势，推动技术与市场高效对接，促进新质生产力规模化发展。实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动。布局建设概念验证、中试验证平台，加大应用场景建设和开放力度。探索建立科技项目全过程评价机制，立项时一体部署研发和转化任务，验收时考核应用实绩，解决技术开发与成果转化脱节问题。引导高等学校、科研院所按照先使用后付费方式把科技成果许可给中小微企业使用。推动大企业向中小微企业开放供应链，支持中小微企业成为成果产业化的重要力量。以人工智能引领科研范式变革，助力提升科研效率。

三、推动科技创新和产业创新深度融合

（六）改造提升传统产业。守牢实体经济根基，巩固和拓展中国制造硬实力。以国家标准提升引领传统产业优化升级，支持企业用数智技术、绿色技术改造提升传统产业。组织实施重点产业提质升级行动，巩固提升矿业、冶金、化工、

轻工、纺织、机械、船舶、建筑等产业在全球产业分工中的地位和竞争力。开展产业基础再造工程、重大技术装备攻关工程、制造业重大技术改造升级工程和大规模设备更新工程。强化对制造业企业技术改造的资金支持，落实技术改造投资相关税收优惠政策，促进制造业数智化转型，发展智能制造、绿色制造、服务型制造。增强质量技术基础能力，加强品牌建设。深入实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动、种业振兴行动、智慧农业行动、农机装备高质量发展行动、设施农业现代化提升行动和农业科技创新条件建设工程，发展农业工厂等新形态。实施服务业扩能提质行动，分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。

（七）培育壮大新兴产业。着力打造新兴支柱产业。加快新一代信息技术、新能源、新材料、智能网联新能源汽车、机器人、生物医药、高端装备、航空航天等战略性新兴产业发展，因地制宜建设各具特色、优势互补的战略性新兴产业集群，推动资源集聚、主体集中、成果集成、分工合作。深化产业内、产品内专业分工，促进跨行业跨区域融合，避免“内卷式”竞争。以产业链为主导、以企业为主体建立跨区域产业协作机制，支持东部地区带动中西部和东北地区因地制宜发展新兴产业。在确保安全前提下，推动低空经济、商业航天健康有序发展。

（八）前瞻布局未来产业。探索多元技术路线、典型应用场景、可行商业模式、市场监管规则，推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等未来产业发展，加快形成比较完备的产业生态。建立未来产业投入增长和风险分担机制，充分用好现有财政政策支持未来产业发展，引导社会资本持续加大投入。

（九）促进实体经济和数字经济深度融合。健全数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度，实施数据要素相关试点示范工程，充分释放数据要素潜能。优化国家数据基础设施布局建设和运营，深入开展制造业数字化转型行动，实施“东数西算”、智能制造、工业互联网创新发展等工程，建设全国一体化算力网、国家区块链网络。完善促进数字产业化和产业数字化政策体系，打造具有国际竞争力的数字产业集群。

（十）全面实施“人工智能+”行动。推进人工智能对传统产业的改造，加快推进智能网联新能源汽车、人工智能手机和电脑、人形机器人等新一代智能终端场景应用。加快人工智能等数智技术创新，突破基础理论和核心技术，强化算力、算法、数据等高效供给。因地制宜、分业施策布局国家人工智能行业应用中试基地和高价值应用场景，大力推动人工智能在各行业应用。构建技术监测、风险预警、应急响应体系，确保人工智能安全、可靠、可控。

四、着力推进发展方式创新

（十一）构建绿色低碳循环发展经济体系。做强绿色制造业，发展绿色服务业，壮大绿色能源产业。坚持源头减量、过程控制、末端高效治理相结合，统筹推进重点行业绿色化改造，加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用。健全绿色消费激励机制，加强绿色产品认证与标识体系建设，提升绿色消费水平，以绿色消费带动绿色产品供给。建设一批零碳工厂和园区。完善资源总量管理和全面节约制度，健全废弃物循环利用体系。

（十二）优化绿色发展政策工具箱。实施促进绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格、科技、环保政策。健全生态产品价值实现机制，全面实施碳排放总量和强度双控制度，健全碳排放统计核算体系、标准计量体系、产品碳标识认证制度、产品碳足迹管理体系。以全国碳市场为主体完善碳定价机制，扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围，优化碳排放配额分配方案，加快温室气体自愿减排交易市场建设，完善全国统一绿证市场。推动金融机构提供多样化绿色金融产品。优化政府绿色采购政策，完善绿色税制。实施以绿色生态为导向的农业补贴制度。

（十三）积极推进能源革命。聚焦碳达峰碳中和目标，有序发展先进核裂变能，构建高比例可再生能源电力系统，完善新能源消纳和调控政策措施，组织重大应用场景示范和

推广，加速全社会生产生活用能绿色化进程，推动能源消费、供给、技术、体制革命，全方位加强国际合作。

五、扎实推进体制机制创新

（十四）聚焦科技和经济紧密结合深化改革。在国家重大工程项目中按需部署科技任务，健全需求导向的选题制度、责权利一致的管理制度、应用导向的评价制度。深化职务科技成果赋权和资产单列管理改革。允许符合条件的国有企业开展多种形式激励。建设开放共享安全的全国一体化数据市场，健全转化高效的技术市场，促进各类先进优质生产要素高效集聚、顺畅流动。

（十五）完善市场监管制度。完善市场准入制度，强化反垄断和反不正当竞争。加强人工智能、生物等领域治理。强化跨部门联合监管，创新监管方式，减少现场监管次数，探索“用数据决策、用数据管理”监管模式，提升跨部门综合监管智能化水平。建立高效的知识产权综合管理体制，完善惩罚性赔偿制度。研究同新业态相适应的税收制度。

（十六）加大金融创新产品供给。鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资，更好发挥政府投资基金引导带动作用，完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策，壮大耐心资本。鼓励银行开发符合新质生产力特点的贷款产品。丰富科技创新债券产品体系，支持优质科技型企业上市融资，优化科技型企业并购重组、股权激励等

制度。发展覆盖科技创新全链条的保险产品，探索科技租赁等业务。

（十七）在全球配置先进生产要素。扩大高水平对外开放，开拓用好全球市场。鼓励自由贸易试验区结合区位特点、资源禀赋、产业优势，集聚国内外先进生产要素。发挥各类多边双边合作机制作用，推动共建科技园区、“一带一路”联合实验室、国际先进技术应用推进中心等平台，主动构建全球创新合作网络。牵头实施并积极参与国际大科学计划和大科学工程。鼓励外资创业投资机构、国际标准组织等来华发展。建立高效便利安全的数据跨境流动机制。

六、深化人才工作机制创新

（十八）培养新质生产力发展急需人才。统筹推进教育科技人才体制机制一体改革。推动高等教育提质扩容，发展新型研究型大学，根据产业和科技发展趋势，优化高等学校学科专业设置调整机制。推动现代职业教育高质量发展，全面推进工学一体化技能人才培养模式。坚持在实践中造就人才。鼓励企业和高等学校联合定制化培养人才，支持大国工匠、高技能人才兼任职业学校实习实训教师。充分发挥科学技术普及对提高劳动者素质的重要作用。

（十九）健全人才使用和流动政策。落实税收优惠政策，健全终身职业技能培训制度，实施制造业人才支持计划和专业技术人才知识更新工程，支持用人单位培养人才。加快推

动科研人员考核评价激励与报项目、发论文、评奖励等适度脱钩，防止简单按人才“帽子”定薪酬、定职称、定待遇。加快破除各种隐性壁垒，畅通高等学校、科研院所、企业人才交流通道。健全“新八级工”职业技能等级制度，畅通产业工人向上发展通道。

七、加强组织实施

各地区各有关部门要在党中央集中统一领导下，强化全国一盘棋思想，坚持因地制宜，加强分类指导和重点领域统筹，优化重大生产力布局。坚持先立后破、稳中求进，不能脱实向虚、贪大求全、搞泡沫化，不能出现产业空心化或产业断层现象，不能盲目求新、顾此失彼。各级领导干部要树立和践行正确政绩观，结合实际探索发展路径，严禁借发展新质生产力之名违规滥用政策，对一哄而上、盲目投资等造成重大损失的严肃追究责任。加强部门协调配合，形成工作合力。中央财办、国家发展改革委要统筹做好理论研究、战略规划、跨区域跨部门协调、跟踪监测评估等工作。及时总结经验做法，加强宣传推广，营造良好氛围。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

（来源：新华社）

国家发展改革委有关负责同志就《关于发展新质生产力的意见》答记者问

近日，中共中央、国务院印发《关于发展新质生产力的意见》（以下简称《意见》）。国家发展改革委有关负责同志就《意见》接受采访，回答记者提问。

问：习近平总书记提出发展新质生产力已有3年。在这个时间点，党中央和国务院印发《意见》有什么考虑？

答：过去3年，全国上下认真学习领会、坚决贯彻落实习近平总书记重要论述和重要指示批示精神，对新质生产力丰富内涵认识更加深刻，推动高质量发展取得丰硕成果。时隔3年，党中央和国务院印发《意见》，我理解，主要有3方面考虑。

一是深入贯彻落实习近平总书记重要论述。2023年7月以来，习近平总书记在重要会议、地方考察时对发展新质生产力作出系列重要论述，系统回答了什么是新质生产力、为什么要发展新质生产力、怎样因地制宜发展新质生产力等重大问题。《意见》以习近平总书记关于发展新质生产力的重

要讲话、重要指示批示、重要论述为根本遵循，总结理论研究成果和生动实践成果，提出19条重大发展改革任务，将习近平总书记的原创思想理论转化为行动指南，为全国发展新质生产力确立了统一思想行动的标尺。

二是指导“十五五”经济社会高质量发展。习近平总书记指出，“高质量发展需要新的生产力理论来指导，而新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力，需要我们从理论上进行总结、概括，用以指导新的发展实践。”这就告诉我们，习近平总书记提出新质生产力概念，是为指导高质量发展。高质量发展是“十五五”经济社会发展的主题，关系我国社会主义现代化建设全局。今年是“十五五”开局之年，党中央和国务院在这个时间点印发《意见》，对统一全国思想行动具有重要意义。

三是解决工作实践中已出现的苗头性问题。习近平总书记提出发展新质生产力后，全国上下高度重视、积极实践，但具体工作中出现了一些苗头性问题。比如，有的片面认为发展新质生产力就是抓未来产业、新兴产业，忽视传统产业升级改造；有的重发展轻改革，割裂发展、改革任务，没有将改革贯穿到各领域全过程；有的布局规划未来产业、新兴产业赛道雷同，没有体现因地制宜要求。《意见》针对这些

问题，研究提出了有针对性的举措。

问：《意见》提出坚持“创新主导、改革为要、因地制宜、先立后破”，是否可视为发展新质生产力的原则？应如何理解？

答：《意见》提出这4条原则，是党中央对新质生产力发展客观规律的深刻把握，是针对实践探索中出现的脱离实际盲目布局和投资、一哄而上发展新兴产业和未来产业、忽视传统产业改造升级、重发展轻改革等问题的纠偏。实践中要始终坚持这4条原则，确保新质生产力发展不走偏、不冒进、不泡沫化。

一是坚持创新主导，就是要把创新作为发展新质生产力的逻辑起点。我们党在解放和发展生产力过程中，不断推进马克思主义生产理论中国化时代化，创造性地提出科学技术是第一生产力、创新是引领发展的第一动力等重大论断，领导人民创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定奇迹。过去几十年，马克思主义生产力理论中国化时代化，始终沿着重视科技、依靠创新的逻辑向前演进。新时代，面对新一轮科技革命和产业变革的重大历史机遇，发展新质生产力必须始终坚持创新主导，既要抓好技术和业态模式层面的创新，又要抓好管理和制度层面的创新。

二是坚持改革为要，就是要把改革作为发展新质生产力的关键一招。过去几十年，我们党领导人民解放和发展生产力始终依靠改革开路，持续推进科技体制、经济体制改革，破除束缚生产要素创新性配置的体制机制障碍，解放和激发各类先进生产要素活力。生产关系必须与生产力发展要求相适应。新时代，发展新质生产力，必须进一步深化经济体制、科技体制等改革，着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，建立高标准市场体系，创新生产要素配置方式，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。

三是坚持因地制宜，就是要把立足资源禀赋作为发展新质生产力的实践准则。发展新质生产力需要具备一定禀赋条件，要充分考虑现实可行性。我国幅员辽阔、各地情况千差万别，不同地区自然资源、产业基础、科技创新条件存在显著差异，发展新质生产力决不能上下一般粗、搞同一种模式，绝不能同质化重复建设造成巨大资源浪费。《意见》强调因地制宜发展新质生产力，就是要引导大家科学理性、实事求是地开展工作，防止一哄而上、泡沫化。

四是坚持先立后破，就是要把新旧动能平稳接续作为发展新质生产力的方法路径。发展新质生产力不只是培育新兴

产业和未来产业，传统产业改造升级也能发展新质生产力。在发展新质生产力过程中，不仅要统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，还要处理好立与破的时序。该立的要积极主动立起来，该破的要在立起来的基础上坚决破，即等新动能成长稳固之后，再有序淘汰旧动能，避免经济断层、就业被动。《意见》强调先立后破发展新质生产力，就是要引导大家做好新旧动能平稳接续转换。

问：文件提出要“统筹处理好政府和市场、质态和业态、改革和发展、自主和开放的关系，统筹发展和安全”。实践中如何具体把握这些关系？

答：我理解，这是对发展新质生产力实践的总要求，实践中要坚持辩证思维、系统观念，防止片面化、绝对化、一刀切。

一是统筹好政府和市场的关系。新质生产力既需要政府超前规划引导、科学政策支持，也需要市场机制调节、企业等微观主体不断创新，是政府“有形之手”和市场“无形之手”共同培育和驱动形成的。政府行为越规范，市场作用就越有效。统筹好政府和市场的关系，重点在政府有所为、有所不为上。有所为，就是要将工作重心放在优化市场环境、

矫正市场失灵、规范竞争秩序等上，为各类经营主体公平竞争提供大舞台。有所不为，就是严禁借发展新质生产力之名搞恶性招商引资、盲目“跟风”上项目、乱“烧钱”等。

二是统筹好质态和业态的关系。新质生产力具有高科技、高效能、高质量特征，是符合新发展理念的先进生产力质态。质态是生产力的内在品质、发展质量，业态是生产力的外在表现形态、载体依托。质态和业态是辩证统一的，质态影响业态，科技创新能够催生新产业、新模式、新动能；业态承载质态，任何先进技术都要依托具体业态落地。统筹好质态和业态的关系，就是要将质优作为所有业态发展的导向，不能简单将新质生产力等同于某些业态，推动未来产业、新兴产业与传统产业联动发展，防止单兵突进。

三是统筹好改革和发展的关系。马克思主义生产理论告诉我们，生产力决定生产关系，生产关系反作用于生产力，生产力与生产关系的矛盾运动构成社会发展的根本动力。发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之更相适应的生产关系。新质生产力发展得越快越好，就越需要改革，而且改革只有进行时，没有完成时。统筹好改革和发展的关系，就是要坚持改革和发展并举并重，将深化体制机制改革和制度供给贯穿到发展的全过程各方面，充分调动全社会发

展新质生产力的积极性创造性。

四是统筹好自主和开放的关系。开放带来进步，封闭必然落后。过去40多年中国经济发展、科技发展是在开放条件下取得的，未来中国经济高质量发展、高水平科技自立自强也必须在更加开放条件下进行。统筹好自主和开放的关系，就是依托中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势，吸引全球先进优质生产要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，在开放合作中提升自身经济实力、自主创新能力，为发展新质生产力营造良好国际环境。

五是统筹好发展和安全的关系。科技是发展的利器，也可能成为风险的源头。各类前沿技术加速迭代应用，新兴产业加速发展，“双刃剑”效应日益显现。发展和安全是一体之两翼、驱动之双轮，两者辩证统一、不可偏废。统筹好发展和安全，必须坚持高质量发展和高水平安全良性互动，既要聚力发展新质生产力，培育壮大新动能，以高质量发展促进高水平安全；又要前瞻研判技术伦理、数据安全、产业风险等各类隐患，完善相关法律法规、伦理审查规则及监管框架，以高水平安全保障高质量发展。

问：科技创新是发展新质生产力的核心要素。《意见》

部署“大力推进科技创新”5项重大任务时有什么考虑？

答：科技创新能够催生新产业、新模式、新动能，是发展新质生产力的核心要素。《意见》将“大力推进科技创新”作为5大任务之首，就是为了强调其重要性。这一部分按照科技创新“干什么”、“谁来干”、“干成什么样”的逻辑，安排了5项重大任务。

一是从着眼长远和立足当前两方面部署“干什么”。着眼长远，《意见》部署“加强原创性颠覆性科技创新”。主要考虑是，当前新一轮科技革命和产业变革加速突破，国际科技竞争向基础前沿前移，迫切需要我们加强基础研究，从源头和底层解决关键技术问题，为新质生产力发展提供基础理论支撑和源头技术供给。立足当前，《意见》部署“加快突破关键核心技术”。主要考虑是，关键核心技术要不来、买不来、讨不来，只有把关键核心技术掌握在自己手中，才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。

二是从有为政府和有效市场相结合部署“谁来干”。从政府有为角度，《意见》部署“统筹国家战略科技力量建设”。主要考虑是，世界科技强国竞争，比拼的是国家战略科技力量。这些年，我们发挥新型举国体制优势，在体系化攻关上积累了不少经验。《意见》总结成功经验，从体制机制改革、

重大科技项目、重大创新平台等方面，对建强国家战略科技力量作出部署，目的就是要增强科技创新体系化攻关能力。从市场有效角度，《意见》部署“强化企业科技创新主体地位”。未来产业兴起、新兴产业发展、传统产业升级改造，都要发挥市场配置创新资源的决定性作用，都要靠企业一步一步突破带动。只有强化企业科技创新主体地位，才能破解科技和经济“两张皮”问题，提高国家创新体系的整体效能。

三是从现实生产力目标部署干成什么样。习近平总书记强调，创新不是发表论文、申请到专利就大功告成了，创新必须落实到创造新的增长点上，把创新成果变成实实在在的产业活动；要围绕发展新质生产力布局产业链，推动短板产业补链、优势产业延链、传统产业升链、新兴产业建链。为贯彻落实习近平总书记重要论述，《意见》将“加速科技成果向现实生产力转化”作为重大任务之一，在“大力推进科技创新”中部署，就是要引导大家更加重视应用导向，将科技创新目标锚定在发展新质生产力上。

问：《意见》为什么要突出强调全面实施“人工智能+”行动？

答：《意见》在“推动科技创新和产业创新深度融合”

部分，主要部署“改造提升传统产业”、“培育壮大新兴产业”、“前瞻布局未来产业”、“促进实体经济和数字经济深度融合”等内容。突出强调“全面实施‘人工智能+’行动”，主要有3方面考虑。

一是人工智能是数字经济时代引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术。当前，全球人工智能技术加速迭代演进，加快发展新一代人工智能成为事关我国能否抓住新一轮科技革命和产业变革机遇的战略问题。《意见》在现代化产业体系建设部分，突出强调全面实施“人工智能+”行动，是为了发挥我国产业体系完备、市场规模巨大、应用场景丰富等优势，以实际应用加速人工智能技术不断向上生长，形成以创新带应用、以应用促创新的良性循环。

二是人工智能是发展新质生产力、建设现代化产业体系的核心支撑。人工智能正从实验室走向生产生活，催生出无人驾驶、人形机器人、自主飞行无人机、脑机接口、智能手机、智能电视、智能电脑、智能穿戴设备等新领域新赛道，同时对赋能传统产业升级也发挥着重要作用。《意见》突出强调全面实施“人工智能+”行动，是为了推动人工智能与实体经济深度融合，助力传统产业改造升级、新兴产业培育壮大、未来产业前瞻布局，及时将智能领域创新成果应用到

具体产业、具体产业链条上，以智能化带动产业高端化、绿色化，赋能千行百业转型升级。

三是人工智能技术突破和商业化规模化应用是一项长期的复杂系统工程。从科技突破看，要加强基础理论研究和关键核心技术创新，构建自主可控、协同运行的基础软硬件系统。从要素支撑看，要统筹推进算力设施建设，深化数据资源开发利用和开放共享，加强人才引育。从规模应用看，要推动人工智能同各行各业深度融合，构建创新活跃的智能经济和更有温度的智能社会。从安全保障看，要加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则，构建技术监测、风险预警、应急响应体系，确保人工智能安全、可靠、可控。《意见》突出强调全面实施“人工智能+”行动，是为了更好地实施这一复杂系统工程。

问：《意见》突出强调“积极推进能源革命”，这是出于什么考虑？

答：能源保障和安全事关国计民生，是须臾不可忽视的“国之大者”。《意见》提出“积极推进能源革命”，这是党中央在世界百年未有之大变局加速演进、科技革命和大国博弈相互交织、全球能源供需格局深度重塑、能源绿色低碳转

型步伐加快大背景下，作出的重大战略抉择。我理解，《意见》在这部分突出强调要“积极推进能源革命”，主要有3方面考虑。

一是能源革命是新一轮科技革命和产业变革的关键赛道。当前，以绿色低碳为标志的能源革命正在全面跨过技术积累拐点，进入到快速商业化规模化发展阶段。国际可再生能源署数据显示，2010—2025年，光伏、陆上风电度电成本分别累计下降89%、71%；2025年全球超九成新建可再生能源发电项目成本低于化石能源电站。国际能源署预计，2026年全球能源总投资将达到3.4万亿美元，其中2.2万亿美元投向风电、光伏、储能、氢能等清洁能源领域，已成为全球布局新一轮科技革命和产业变革的重要方向。

二是积极推进能源革命是实现碳达峰碳中和的必由之路。从排放源头看，能源活动贡献了我国80%以上的碳排放量，其中电力行业碳排放超过全社会碳排放的40%，实现碳达峰碳中和目标的主要矛盾集中在以化石能源为主的能源结构上。中国式现代化以实体经济为根基，能源的饭碗必须端在自己手里。中长期看，我国能源刚性需求仍将继续增长。从源头上减碳是实现碳达峰碳中和的治本之策，要求我们必须通过清洁能源规模化扩张，覆盖新增用能需求，减少化石

能源消费存量。

三是发展新质生产力需要通过能源革命来提供可靠安全保障。当前，地区冲突频发加剧地缘政治风险，能源问题政治化、武器化属性更加突出，全球能源市场波动加剧。发展新质生产力，建设现代化产业体系，特别是满足全国一体化算力网、新一代通信网等新型基础设施建设，以及集成电路、人工智能、新能源汽车等新兴产业用能增长需求，推动产业高端化、智能化、绿色化，要求我们积极推动能源革命，持续提高国内能源供给占比。

问：《意见》为什么要强调“聚焦科技和经济紧密结合深化改革”？

答：前面讲过，发展新质生产力要把改革作为关键一招。《意见》强调“聚焦科技和经济紧密结合深化改革”，回答了科技体制改革主攻方向没有变，那就是要继续聚焦科技和经济紧密结合、破解科技和经济“两张皮”，深化科技体制改革。

回顾过去40多年科技体制改革历程可以发现，这一主攻方向一直没有变。1978年，全国科学大会吹响“科学的春天”号角，确立“科学技术是生产力”。1985年3月，党中央作出

《关于科学技术体制改革的决定》，将改革目标锁定在解决科研与生产割裂、科技和经济“两张皮”上。1999年8月，党中央和国务院印发《关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》，把企业确立为技术创新主体，目标仍然是促进科技与经济紧密结合。党的十八大以来，习近平总书记部署科技体制改革时强调，“改革的目标只有一个，那就是要进一步打通科技和经济社会发展之间的通道”。

虽然深化科技体制改革的目标和要解决的问题没有变，但实现路径还是有不小变化。比如，过去为解决科技和经济“两张皮”问题，比较注重供给端改革，强调科技创新成果要向现实生产力转化、产学研紧密结合等，比较突出围绕创新链布局产业链。《意见》在继续强调供给端改革的同时，更加重视需求端发力。《意见》在这项重大改革任务开篇，就要求“在国家重大工程项目中按需部署科技任务，健全需求导向的选题制度、责权利一致的管理制度、应用导向的评价制度”，更加突出围绕产业链部署创新链。

问：《意见》为什么要在“推进体制机制创新”部分，单独部署“完善市场监管制度”任务？实践中如何抓好落实？

答：许多新技术新领域新赛道具备“双刃剑”特征，要统筹高质量发展和高水平安全，就必须探索科学有效的监管方式，才能做到既“放得活”又“管得好”。《意见》将“完善市场监管制度”作为重大任务部署，是为了更好地促进新质生产力发展。在抓《意见》部署的监管改革任务落实过程中，要着重处理好4个关系。

一是坚持辩证思维，处理好活力与秩序的关系。坚持促进发展和监管规范两手抓、两手都要硬，在发展中规范、在规范中发展。要在监管中用好辩证法，坚持以发展为导向、以安全为底线，做到发展和安全、“放”和“管”相统一，防止“一管就死、一放就乱”。

二是坚持包容审慎，处理好守正与创新的关系。只有守正才能保证创新始终沿着正确方向前进，只有持续创新才能更好地守正。对新质生产力的监管，要在坚守质量和安全底线前提下，为创新留足发展空间，根据不同领域特点和风险程度确定监管内容、方式和频次，严禁放任不管或简单封杀。

三是坚持试点先行，处理好局部与整体的关系。试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。发展新质生产力过程中，探索新的监管规则和新的监管方式方法，要坚持试点

先行。对看得还不那么准、又必须取得突破的监管改革，要先行试点，摸着石头过河，在实践中开创新路，取得经验后再推开。

四是坚持分类施策，处理好刚性与灵活的关系。坚持实事求是，一切从实际出发，执行政策不能搞“一刀切”。对看得准、有发展前景的，要引导健康规范；对一时看不准的，要设置“观察期”；对潜在风险大的，要严格监管；对非法经营的，要坚决查处。

问：《意见》对深化人才工作机制创新作出系统部署，如何抓好这些改革任务落实？

答：人才是第一资源，是发展新质生产力最活跃、最具决定意义的能动主体。《意见》从培养新质生产力发展急需人才、健全人才使用和流动政策等方面，对深化人才工作机制创新作出系统部署。在实践中，要重点抓好3方面工作。

一是更加重视人才自主培养。中国是一个大国，发展新质生产力是一项长期任务，对人才数量、质量、结构的需求是全方位的，满足这样庞大的人才需求必须主要靠自己培养，提高人才供给自主可控能力。实践中，要切实抓好教育

科技人才体制机制一体改革、高等教育提质扩容及学科专业设置、现代职业教育高质量发展、企业和高校联合定制化培养人才、支持用人单位培养人才等重大任务落实，为发展新质生产力、推动高质量发展培养急需人才。

二是更加重视人才激励评价。人才激励评价制度是调整创新主体利益关系的重要制度安排，合理分配收益、科学评价贡献，能够理顺国家战略目标、用人单位目标、人才自我实现需求之间的关系，充分调动各类人才的积极性。实践中，一方面要以创新能力、质量、实效、贡献为评价导向，深化项目评审、机构评估、人才评价改革，激发创新创造活力；另一方面要加快推动科研人员考核评价激励与报项目、发论文、评奖励等适度脱钩，防止简单按人才“帽子”定薪酬、定职称、定待遇。

三是更加重视人才合理流动。科学知识、技术经验、创新能力内化于人，人才是科技知识唯一活载体。人才合理流动是科技知识跨主体、跨产业转移，既有利于人才要素与其他创新要素优化组合，又有利于人力资本增值。实践中，要加快破除各种隐性壁垒，畅通高等学校、科研院所、企业人才交流通道，支持科研人员在事业单位和企业间合理流动；要健全“新八级工”职业技能等级制度，畅通产业工人向上

发展通道。

问：下一步如何抓好《意见》落实？

答：新质生产力是一个理论性和实践性都很强的重大科学论断。理论上，需要持续深化学理化阐释、学术化表达、大众化传播。实践上，要在党中央集中统一领导下，强化全国一盘棋思想，坚持因地制宜，加强分类指导和重点领域统筹，优化重大生产力布局。当前和今后一个时期，各地区各有关部门要把抓《意见》贯彻落实作为重大政治任务来抓，结合实际探索发展路径，及时总结经验做法，加强宣传推广，营造良好氛围。同时，发展新质生产力是一个系统工程，抓《意见》落实过程中，还要坚持系统思维、全局观念，注重与抓党中央重大决策部署贯彻落实相结合。

一是与抓牢固树立和践行正确政绩观学习教育相结合。深入学习领会习近平总书记关于发展新质生产力的重要论述和重要指示批示精神，从严整改整治发展新质生产力一哄而上、大干快上，盲目上马同质化产业项目、跟风布局新赛道，忽视科技创新、人才培育、基础设施等基础性工作，脱离地方资源禀赋搞“一刀切”产业布局，盲目举债铺摊子、违规出台招商引资优惠政策，突破环保红线、产业链安全底线，打造华而不实形象工程、面子工程等突出问题。

二是与抓“十五五”规划纲要及专项规划实施相结合。今年是“十五五”开局之年，国家和地方五年规划纲要都已出台，科技创新、产业创新、绿色低碳、人才发展等领域专项规划相继发布，为抓新质生产力发展提供了施工图。各地区各部门要按照因地制宜发展新质生产力要求，抓好这些规划落实。

三是与抓党的二十届三中全会改革任务贯彻落实相结合。《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》将健全因地制宜发展新质生产力体制机制作为改革重点，提出建立未来产业投入增长机制，完善人工智能、新能源、量子科技等战略性产业治理体系，立足全国统一大市场建设整治招商内卷与同质化重复建设，完善新业态包容审慎监管，统筹科技伦理与发展安全等重大改革任务。各方面要持续将党中央部署的这些改革任务落实落细落地，为发展新质生产力营造良好环境。

（来源：国家发展改革委）

《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之一 | 深刻领会习近平总书记关于发展新质生产力的重要论述

中共中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员　王声啸

习近平总书记强调，“‘十五五’时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置”。我们要深入学习领会习近平总书记关于发展新质生产力的重要论述精神，贯彻落实党的二十届四中全会作出的战略部署，以科技创新为引领、实体经济为根基，加快建设现代化产业体系，为中国式现代化奠定更加坚实的物质技术基础。

一、发展新质生产力的重大意义

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，我国发展环境面临深刻复杂变化，发展新质生产力对推动高质量发展、增强经济竞争力至关重要。

从历史逻辑看，新质生产力代表生产力的演进方向，带动了社会生产力的全面提升和发展。从18世纪第一次工业革命的机械化，到19世纪第二次工业革命的电气化，再到20世纪第三次工业革命的信息化，历次技术革命和工业革命都带来了社会生产力水平的大幅跃升。当前，新一轮科技革命和产业变革深刻改变人类生产生活方式和世界发展格局，新技术、新业态、新模式层出不穷。新质生产力由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生。只有加强科技创新特别是原创性、颠覆性科技创新，才能推动新质生产力快速发展，进而带动我国社会生产力的全面提升。

从理论逻辑看，自觉谋划布局，集合优质要素，推动新质生产力快速发展，是社会主义制度优势的集中体现。生产力决定生产关系，生产关系反作用于生产力，更相适应的生产关系是生产力发展的根本动力，要充分发挥生产关系对生产力、上层建筑对经济基础、政治对经济的能动作用。社会主义制度能够实现“由社会预见指导社会生产”，发挥集中力量办大事的优势，集聚各种优质要素，更好推动生产力发展。当前，生产力正处于从量的积累迈向质的飞跃的关键阶段。加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，要进一步全面深化改革，破除体制机制障碍，让各类先进生产要素向

发展新质生产力顺畅流动，塑造发展新动能新优势。

从实践逻辑看，“十五五”时期，落实高质量发展要求，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置。从国内看，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，面对高质量发展的各项要求，传统生产力局限性日益凸显，要实现不断转型升级、提质换代，从根本上讲要发展新质生产力。从国际看，世界百年变局加速演进，高技术领域成为国际竞争的最前沿和主战场，各国都在抢占科技和产业制高点。新一轮科技革命和产业变革为发展新质生产力开辟了广阔前景，只有抓住历史机遇，加快高水平科技自立自强，全面增强自主创新能力，才能形成更多原创性、颠覆性科技创新成果，始终掌握战略主动。

二、新质生产力的科学内涵

习近平总书记指出，新质生产力“以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵”。新质生产力作为先进生产力质态，主要体现在更高素质的劳动者、更高科技含量的劳动资料、更广范围的劳动对象，实现了三要素优化组合的跃升。

更高素质的劳动者。人是生产力中最活跃、最具决定意义的因素。发展新质生产力，既要见物，又要见人。马克思指出，个人的充分发展是“最大的生产力”。发展新质生产力，要求劳动者掌握更多知识、技术、管理能力。2025年我国研发人员全时当量达到795万人年，连续13年稳居世界第一，受过高等教育的人口超过2.5亿，技能劳动者总量超过2.2亿人，已成为全球规模最宏大、门类最齐全的人才资源大国。党的二十届四中全会指出，我国丰富人才资源优势更加彰显，并就“一体推进教育科技人才发展”作出专门部署。雄厚的人才基础、庞大的人才规模、合理的人才队伍结构，是推动新质生产力快速发展的根基。

更高科技含量的劳动资料。劳动资料是劳动者借以作用于劳动对象的传导手段。从历次工业革命看，从蒸汽机到计算机，劳动资料特别是生产工具的革命性变化起到了划时代作用。当前，人类社会进入数智时代，高端数控机床、工业机器人、量子计算机等新型劳动资料正在改造生产方式，生产过程从实体制造空间延伸至数字虚拟空间，提高了分工专业化和协作紧密化，推动生产力发展实现质的飞跃。数智化劳动资料的革命性主要表现在，加快产业模式和企业组织形态变革，实现资源动态调配和需求迅速反馈。党的二十届四中全会明确提出“构建以先进制造业为骨干的现代化产业体

系”，将劳动资料的变革跃升作为催生新质生产力的关键抓手。

更广范围的劳动对象。劳动对象以自然物质为前提，随着人类对自然规律认识的深化，社会生产力水平不断提高，劳动对象范围的广度和深度也进一步拓展。而且，劳动对象是人们在物质资料生产过程中将劳动加于其上的一切东西，不能外在于劳动而存在，要和劳动者、劳动资料以及更多要素结合在一起，包括生产组织方式。随着社会生产力不断发展，各要素的作用和地位会发生动态变化，可能会出现新要素，要素的组合效能也会不断提高，新质生产力将呈现更加丰富多元的内涵。因此，新质生产力是“质态”而非“业态”，各行业、各领域都可以发展新质生产力，传统产业经过科技赋能、转型升级也能孕育新产业、形成新质生产力。

三、因地制宜发展新质生产力的主要路径

习近平总书记指出：“科技创新和产业创新，是发展新质生产力的基本路径。”新质生产力的显著特点是创新，既包括技术和业态模式层面的创新，也包括管理和制度层面的创新。要做好创新这篇大文章，推动新质生产力快速发展。

在加强原始创新和关键核心技术攻关、抢占科技制高点上实现新突破。科技创新涉及领域、主体、要素多，是一个庞大的系统。一是从领域看，要坚持“四个面向”战略导向，完善新型举国体制，采取超常规措施，全链条推动集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等重点领域关键核心技术攻关取得决定性突破。二是从源头看，基础研究是整个科学体系的源头，要提升原始创新能力，加强基础研究战略性、前瞻性、体系化布局，提高基础研究投入比重，加大长期稳定支持。三是从主体看，科技创新靠人才，人才培养靠教育，教育、科技、人才内在一致、相互支撑，要建立健全一体推进的协调机制，围绕科技创新、产业发展和国家战略需求协同育人，培养造就更多战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才。

在促进创新链产业链资金链人才链深度融合、推动科技成果高效转化应用上探索新途径。推动科技创新和产业创新深度融合，要让创新链和产业链无缝对接，把科技成果转化为实实在在的生产力。一是从平台搭建看，加快重大科技成果高效转化应用，要加强国家技术转移体系建设，布局建立一批概念验证中心和中试平台，打造多元化应用场景和高水平产业集群。二是从体制机制看，要完善知识产权保护制度，构建同科技创新相适应的科技金融体制，推动创业投资市场

健康稳定发展。三是从企业主体看，要强化企业科技创新主体地位，支持企业牵头组建创新联合体、承担更多国家科技攻关任务，鼓励企业加大基础研究投入。

在优化提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业上开创新局面。产业是发展新质生产力的重要载体。一是从传统产业看，要推动技术改造升级，促进制造业数智化转型，提升产业链安全稳定水平，推动重点产业提质升级。二是从新兴产业看，要实施产业创新工程和新技术新产品新场景大规模应用示范行动，加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展。三是从未来产业看，要提升前沿技术战略预判能力，加强多元技术路线探索并及时动态调整，推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点。

在进一步深化改革、破除制约新质生产力发展的体制机制障碍上取得新成果。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。一是从科技体制看，必须完善党中央对科技工作集中统一领导的体制，加强国家战略科技力量建设，优化重大科技创新组织机制，深化项目评审、机构评估、人才评价改革，深化科技成果转化机

制改革。二是从经济体制看，要加快完善要素市场化配置体制机制，建立健全城乡统一的建设用地市场、功能完善的资本市场、流动顺畅的劳动力市场、转化高效的技术市场，健全数据要素基础制度，建设开放共享安全的全国一体化数据市场。三是从开放型经济新体制看，要扩大高水平对外开放，引导产业链供应链合理有序跨境布局，在全球优化资源配置、拓展市场空间、推动产业升级，为发展新质生产力营造良好国际环境。

（来源：国家发展改革委）

《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之二 | 准确把握因地制宜方法论 积极发展新质生产力

习近平经济思想研究中心 于畅 陈迪

习近平总书记指出，“‘十五五’时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置”。坚持因地制宜，是发展新质生产力的重要方法论。我们要准确把握因地制宜发展新质生产力的丰富内涵和实践要求，坚持一切从实际出

发，以科学理性的态度、实事求是的作风扎实推进各项工作，不断提高发展新质生产力的实践本领和能力，切实把党中央关于发展新质生产力的决策部署落到实处。

一、发展新质生产力兼具共性要求和个性要求

发展新质生产力，既要锚定社会生产力质态跃迁的共性方向，又要求在发展路径、发展模式上因地制宜、各展所长，体现了矛盾普遍性和特殊性在具体历史条件下的有机统一。

发展新质生产力是面向全国的普遍要求。发展新质生产力符合当今时代生产力发展规律，是对全国提出的普遍要求，各地区、各领域都要把发展新质生产力摆在突出位置，以实际行动回答好这个时代课题。一是发展新质生产力是推进中国式现代化的客观要求。中国式现代化需要汇集全体人民的智慧和力量，进一步解放和发展社会生产力。新征程上，发展新质生产力正是解放和发展社会生产力的重点方向。各地区、各领域必须深刻认识发展新质生产力的战略意义，自觉扛起发展新质生产力的使命担当，为推进中国式现代化贡献自身力量。二是发展新质生产力是抢抓新一轮科技革命和产业变革机遇的迫切要求。当前，新一轮科技革命和产业变革加速突破，人工智能等通用目的技术正在广泛渗透应用到

千行百业和生产生活各场景，引发系统而深刻的变革。各地区、各领域必须增强紧迫感，把握住生产力大发展的机会窗口，努力实现生产力水平的整体性突破。三是发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求。新质生产力已展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力，其发展水平日益成为衡量发展质量和成色的重要标尺。各地区、各领域必须把发展新质生产力作为重要着力点，着力摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，破除制约高质量发展的瓶颈短板。

发展新质生产力需要充分考虑客观差异。坚持因地制宜强调充分考虑个体间的客观差异，体现了由普遍性规律向具体实践转化的过程，是具体问题具体分析这一科学方法在发展新质生产力实践中的生动运用。一是发展新质生产力需考虑各地区差异。我国幅员辽阔、人口众多，各地区禀赋条件、发展水平千差万别，在国家发展大局中的功能定位各有侧重，发展新质生产力的重点难点、路径模式不尽相同。从资源禀赋看，各地区具有迥异的自然资源和历史文化资源，多元化的资源禀赋结构为因地制宜发展新质生产力创造了现实条件。从产业基础看，各地区工业化进程步调不一，主导产业和支柱产业大不相同，有的地区新兴产业已形成集群优势，有的地区传统产业还占据绝对地位，这种新旧交织、梯度分明的区域产业布局，决定了各地区发展新质生产力的主

攻方向不同。从科研条件看，我国科教资源和创新要素的空间分布呈现明显的非均衡特征，决定了各地区在基础研究、技术攻关、转化应用的创新链条上承担了不同角色。二是发展新质生产力需考虑各产业差异。我国产业门类齐全，不同产业的发展阶段、技术成熟度、市场需求、竞争态势各不相同，发展新质生产力的表现形式和具体策略也不尽相同。传统产业运用新技术改造提升，新兴产业规模化、集群化发展，未来产业前瞻布局和多元探索，都是发展新质生产力的重要体现。

二、把握好因地制宜发展新质生产力的实践要求

我们要深刻理解和把握因地制宜方法论，顺应时代趋势、遵循客观规律、立足发展实际，以科学方法指导发展新质生产力实践不断走向深入。

坚持系统谋划、分类施策。发展新质生产力涉及科技创新、要素配置、产业升级、制度保障等维度，牵动沿海和内陆、城市和农村等区域，是一项长期性、系统性工程。必须强化系统思维，加强顶层设计，全面推进科技创新、产业创新、发展方式创新、体制机制创新、人才工作机制创新，统筹谋划布局，打好发展新质生产力的“组合拳”。同时，必

须把一般规律与地域、行业的特殊性相结合，根据具体条件制定共性方向下的个性化发展策略，做到因地制宜、因业施策、精准发力。

坚持立足优势、错位发展。各地区比较优势各有千秋，发展新质生产力不能“齐步走”。如果机械照搬先进地区经验，盲目追逐高端产业和前沿领域，不仅无法形成真正的竞争优势，反而可能造成资源错配、重复建设。各地区必须充分考虑本地实际，科学研判发展优势和短板，锚定与本地条件相适配的发展方向、重点领域，在差异化布局中锻造长板，在特色化发展中构筑核心竞争力，走出一条彰显本地特色、发挥比较优势的发展路子。

坚持先立后破、有序转换。生产力发展具有继承性和连续性。如果在新的生产力尚未站稳脚跟之前，就急于打破既有产业格局，轻则造成资源浪费和增长波动，重则引发结构性失衡和系统性风险。必须把握好“立”和“破”的逻辑顺序与辩证关系，坚持传统产业转型升级和培育壮大新兴产业、未来产业齐头并进，既巩固传统优势产业领先地位，又勇于开辟新领域、新赛道，在产业有序迭代升级、新旧动能平稳接续转换中实现生产力跃升。

坚持区域联动、优势互补。发展新质生产力需要全国不同区域优势互补、合理分工、密切协作。必须依托全国统一大市场建设，大力破除地方保护和市场分割，推动跨区域创新链前后端贯通、产业链上下游协同，增强发展新质生产力的整体效能。各地区必须牢固树立“全国一盘棋”意识，主动服务和融入全国发展大局，准确把握自身功能定位和职责使命，以区域协作拓展自身发展空间。

坚持尊重首创、大胆探索。新质生产力的发展过程伴随着新技术、新要素、新产业、新业态、新模式的加速涌现，充满了未知和不确定性，很多问题有待在实践中探索解答。必须尊重基层首创精神，发挥地方主观能动性，鼓励各地通过大胆探索、分散试错积累经验，同时注重发挥部分地区的先行先试、示范引领作用，及时将行之有效的成功做法提炼为可复制、可推广的制度成果，以局部突破带动全国生产力发展水平整体跃升。

三、因地制宜发展新质生产力的重点任务

要将因地制宜的方法论要求贯穿到发展新质生产力的各项工作中，健全因地制宜发展新质生产力体制机制，着力打造各具特色、彰显优势、协调联动的新质生产力发展格局，

以新质生产力不断为高质量发展赋能添力。

优化配置创新资源。优化全国科技创新资源布局，统筹建设国际和区域科技创新中心，增强综合性国家科学中心创新资源集群效应，形成带动全国高质量发展的新动力源和增长极。整合科技创新资源，发挥新型举国体制优势，集聚各方力量跨区域、跨领域开展原创性引领性科技攻关，打造更多引领新质生产力发展的“硬科技”。协同发挥各类区域创新功能，科教资源密集地区应重点加强基础研究和关键核心技术攻关，勇闯科技“无人区”。传统产业集中、创新能力相对薄弱的地区，应重点推进先进适用技术的引进消化和推广应用。

做强做优做大特色产业。强化对发展特色产业的统筹指导，引导地方依托资源禀赋错位发展，支持有条件的地区推动特色产业全价值链升级，打造一批具有全国影响力的特色产业集群。完善支持特色产业发展的政策体系，引导金融机构开发支持“土特产”的金融产品，支持高校根据特色产业发展需要优化学科专业设置。

稳妥有序推进产业转型升级。加快传统产业改造提升，积极运用数智技术、绿色技术，推进国家标准制修订，强化内陆地区承接产业转移能力，推动制造业在国内有序转移。

推动战略性新兴产业健康有序发展，打造集成电路、航空航天、生物医药等新兴支柱产业，推动战略性新兴产业融合集群发展，因地制宜建设各具特色、优势互补的战略性新兴产业集群。前瞻布局和发展未来产业，构建未来产业全链条培育体系，鼓励地方对前沿技术、颠覆性技术进行多路径探索和交叉融合，开辟量子科技、生物制造等未来产业新赛道。

促进要素跨区域自由流动。完善市场基础制度规则，规范地方招商引资法规制度，明确地方政府经济促进行为基本尺度，综合整治“内卷式”竞争，切实保障经营主体公平竞争和优胜劣汰。完善要素市场体系，建立健全城乡统一的建设用地市场，畅通劳动力和人才社会性流动渠道，培育全国一体化技术市场和数据市场。促进市场设施高标准联通，推进流通物流、市场信息、交易平台等设施互联互通和规则衔接，健全高效顺畅的现代流通体系，建立健全统一规范、信息共享的公共资源交易平台体系。

发挥各类平台先行示范作用。依托国家级新区推进全面创新，在科技成果转化、数据要素市场化配置、新产业新业态监管等方面大力改革攻坚，推动科技创新、产业创新、制度创新协同发力。依托自由贸易试验区吸引集聚国际高端要素，聚焦数据跨境流动、国际科技合作、服务业扩大开放等

重点领域率先突破，营造便利化国际化发展环境。依托国家高新区加快前沿技术产业化，在知识产权保护和运用、新技术新产品新场景大规模应用、科技金融发展等方面加大探索力度，促进更多前沿科技成果从实验室走向市场、形成产业。

（来源：国家发展改革委）

《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之三 | 健全发展新质生产力的体制机制

国家发展改革委宏观经济研究院

产业经济与技术经济研究所　刘泉红　刘振中

当前，全球新一轮科技革命和产业变革加速突破，新质生产力成为推动高质量发展的重要动力。习近平总书记深刻指出：“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。”这一重要论断，为扎实推进体制机制创新指明了前进方向、提供了根本遵循。唯有破除各类制度藩篱，搭建与新质生产力内在发展规律高度匹配的制度框架，才能把中国特色社会主义制度优势转化为发展胜

势。

一、健全发展新质生产力体制机制的基本内涵与重大意义

生产力与生产关系辩证规律的时代延伸。生产力的根本性跃迁必然驱动生产关系系统性调整。区别于传统生产力依托土地、劳动力、资本等传统要素驱动的模式，新质生产力主要由技术革命性突破催生而成，数据跃升为关键新型生产要素，创新组织模式、产业迭代路径、要素配置范式发生深刻变革，原有制度体系难以适配新发展形态，亟须通过全面深化改革重构制度框架、疏通发展堵点。

习近平总书记关于发展新质生产力的重要论述为制度建设提供了根本遵循。从在地方考察提出加快形成新质生产力，到系统阐释生产关系与生产力相互适配的内在规律，再到在全国两会强调因地制宜发展新质生产力，习近平总书记系列重要讲话精神形成了系统性的顶层设计，为健全发展新质生产力的体制机制提供了战略指引。

健全发展新质生产力体制机制的实践意义。能够促进科研环境优化，推动颠覆性技术持续涌现；能够使技术、数据、

人才等各类要素高效组合，释放乘数效应；能够构建孕育未来产业的规则体系、吸引全球顶尖人才、保障产业链安全韧性，掌握发展主动权；能够以制度创新引领质量、效率、动力三大变革，为全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚实的物质技术基础。

二、健全发展新质生产力体制机制的实践经验

在习近平经济思想指引下，我国以前所未有的力度进一步全面深化改革，形成了一批可复制可推广的成熟经验。

健全新型举国体制，聚焦国家战略需求，推动有效市场和有为政府更好结合。党中央组建中央科技委员会，强化对科技工作的集中统一领导，构建跨部门、跨区域重大科技事项协同攻坚机制，创新推行“揭榜挂帅”“赛马制”等组织机制，在集成电路、人工智能、生物制造、工业母机等领域实现一批关键技术突破，超大直径盾构机、重型燃气轮机等重大装备实现国产化，6G 第一阶段技术试验形成超300项关键技术储备。

深化要素市场化改革，数据等新型生产要素活力迸发。党中央出台“数据二十条”、组建国家数据局，搭建数据产权、流通交易、收益分配、安全治理基础制度。多地国家级

数据交易所常态化运营，公共数据开放、行业数据流通机制持续完善。2025年，我国数字产业收入达38.3万亿元，较“十三五”末期累计增长39.5%。同步统筹人才、资本、技术等要素改革，推动各类创新要素优化配置，有效释放数据赋能实体经济的倍增效应。

推动创新链产业链资金链人才链深度融合，打通成果转化链条。修订《中华人民共和国科学技术进步法》，全国布局一批概念验证中心、中试熟化平台，填补实验室成果到工业化量产中间环节空白。优化硬科技资本市场服务机制，依托科创板、北交所等引导社会资本投早、投小、投长期、投硬科技，支持行业龙头企业牵头组建创新联合体，打通产学研协同通道。高校发明专利产业化率实现大幅提升，专利转让许可备案规模较“十四五”初期大幅扩容。

培育壮大新兴产业与未来产业，构建普惠包容产业治理体系。统筹规划布局新兴产业和未来产业，全面推行产业链“链长制”，打造梯次化产业集群。持续优化新能源汽车、锂电池、光伏产品等“新三样”行业监管，前瞻布局量子科技、脑机接口等未来产业，确立新业态包容审慎监管原则。营造稳定透明、公平可预期的产业发展生态。2025年，我国高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重达17.1%，较2020年提升2.0个百分点。

持续扩大高水平对外开放，统筹创新开放与安全底线。依托自贸试验区等开放平台，落地科研设备免税政策。推动重大科技基础设施和平台向全球科学家开放使用。牵头实施并积极参与国际大科学计划和大科学工程，支持在我国境内设立国际科技组织。完善外资研发中心支持政策，鼓励跨国公司在华设立全球或区域研发枢纽。在扩大高水平开放合作的同时，筑牢科技产业安全屏障。

在看到成效的同时，也必须清醒认识到，发展新质生产力的体制机制仍有进一步优化提升的空间。从科技创新策源看，基础研究长期稳定支持和科技成果转化全链条制度衔接仍需加强，科研人员流动渠道有待进一步畅通。从要素市场化配置看，数据基础制度建设正处于攻坚期，耐心资本培育体系和高技能人才供给能力仍需提升。从成果转化和产业孵化看，产学研各方利益联结与风险分担机制有待健全，中试放大、工程化验证等中间环节的服务能力尚需强化。从制度保障看，相关法治保障体系仍需健全，国际规则制定参与度有待进一步提升。

三、进一步健全新质生产力发展体制机制的任务举措

面向未来，必须以习近平经济思想为根本指引，深入贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，坚持目标导向与

问题导向相统一，以更大勇气和智慧推进深层次制度改革，构建与新质生产力更相适应的新型生产关系，为抢占发展制高点提供牢靠制度保障。

健全提升科技创新策源能力的制度体系，加快实现“从0到1”突破。优化国家统筹的创新攻坚机制，健全国家实验室运行、基础研究长期稳定支持制度，建立适配前沿创新的动态评估体系。深化科技分类评价改革，构建以创新价值、能力、贡献为导向的评价体系。持续推进职务科技成果赋权改革，完善科研尽职免责机制，破除成果转化制度顾虑。健全知识产权全链条保护与运营机制，强化原始创新激励，全面激活源头创新动能。

深化要素市场化配置改革，畅通要素市场化流向先进生产力通道。依托全国改革总体部署，加快建设全国一体化技术和数据市场，细化数据产权、流通交易、收益分配规则，推进公共数据有序开放共享，完善数据跨境流动安全评估机制。健全科创投融资体系，大力培育创业投资、天使投资等耐心资本，优化科创企业上市、并购重组与基金退出机制。畅通人才跨领域、跨区域流动渠道，推动优质创新要素集聚增效。

健全产业孵化治理体系，培育优质创新生态。完善“四

链”融合长效机制，扩容升级概念验证、中试熟化公共平台，补齐产业化中间短板。支持链主企业牵头组建创新联合体，建立市场化产学研利益联结机制。大力推行“首台（套）装备、首批次材料、首版次软件”的激励与风险补偿制度，助力新技术市场化落地。创新未来产业培育模式，以“拨投结合”等柔性方式支持前沿非共识技术探索。系统清理市场准入壁垒，落实“非禁即入”要求，推广监管沙盒敏捷治理，积极参与国际标准规则制定，提升产业核心竞争力。

强化统筹协调与评估督导，汇聚狠抓落实的制度合力。坚持党中央集中统一领导，健全国家层面统筹协调、上下贯通、部门协同的推进机制。统筹高水平对外开放与科技安全，完善创新风险防控、技术安全审查机制。坚持因地制宜发展新质生产力，避免不顾条件“一哄而上”、同质化竞争，引导各地找准在全国发展大局中的功能定位，立足自身资源禀赋、产业基础，合理设定目标，找到最佳路径。推动实践成果固化为法规制度，以制度确定性对冲发展环境的不确定性，稳定市场创新预期，为发展新质生产力提供坚实制度保障。

（来源：国家发展改革委）

《关于发展新质生产力的意见》专家解读文章之四 | 强化企业科技创新主体地位 发展新质生产力

国家发展改革委创新驱动发展中心　林晓锋　乔黎黎

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。习近平总书记深刻指出，“企业是创新的主体，是推动创新创造的生力军”“科技创新和产业创新，是发展新质生产力的基本路径”“强化企业创新主体地位，让创新链和产业链无缝对接”。强化企业科技创新主体地位是推动以科技创新引领产业变革、发展新质生产力的战略支撑，是加快实现高水平科技自立自强的必然要求。

一、我国企业科技创新主体地位不断夯实

党的十八大以来，我国持续完善以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的创新体系。企业投入强度、攻关能力、转化效能全方位提升，企业科技创新主体地位显著增强。

企业创新效能迈上新台阶。财税政策激励效应持续显现，2025年研发费用加计扣除政策减免超7600亿元，企业占

全社会研发经费投入的比重连续多年保持在75%以上。企业专利创造和转化能力大幅提升，推进创新链和产业链密切对接。2025年企业发明专利达到220万件，较“十三五”末翻一番。企业发明专利产业化率从2020年的44.9%提升到2025年的54%。企业与高校、科研院所共建平台、共克难题，研制了存储芯片、智能机器人、无人机、创新药等一大批创新产品，引领了部分领域实现从模仿、跟进开发到首创的跨越。

各类创新要素不断向企业集聚。数据要素价值加速释放，深入实施“数据要素×”行动，数据确权、流通、交易机制逐步建立。人才红利持续释放，2025年我国研发人员全时当量达795万人年，连续13年稳居世界第一位。多层次资本市场赋能企业创新，2025年12月，国家创业投资引导基金成立，将通过千亿级财政资金，预计撬动万亿级的社会资本。

多层次创新企业梯队逐步加速形成。截至2025年末，全国高新技术企业总量达50.4万家，较2020年增长80%以上；累计培育专精特新“小巨人”企业超1.76万家，制造业单项冠军企业超1800家。这支覆盖广、梯次明的企业队伍，已成为承载国家创新平台建设、突破关键共性技术的主力军，企业正加快向科研方向“出题人”、技术攻关“答题人”、成果实效“阅卷人”转变。

“十四五”期间，我国企业持续投入研发、集聚人才、用活数据，产出了一批标志性、引领性的创新产品，探索了以创新为主导的发展路径。这些成绩和经验的取得，为我国在“十五五”时期有力发展以高科技、高效能、高质量为特征的新质生产力，奠定了坚实基础。

二、新形势下企业创新面临新的重大机遇

当前，世界百年变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革加速突破，企业创新发展迎来新机遇。

前沿技术有望集中突破。算力网、通信网等新型基础设施加快建设，将有力带动新兴产业提质扩容、未来产业前瞻布局。具身大模型、运动控制、本体硬件、数据仿真底座等全链条技术发展，上下游企业协同迭代创新，将加速智能机器人实现从“会动”到“干活”的跨越。AI 将从单点工具升级为科研生产基础设施，赋能企业压缩药物研发周期、降低研发生产成本、产出一批原创新药与智能制药装备，打破传统新药研发平均10年周期、超10亿美元投入的“双十定律”。

政策赋能加速落地见效。党中央坚持把现代化产业体系建设作为中国式现代化的物质技术基础，大力改造提升传统

产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，为企业发展新质生产力提供一展身手的大舞台。财税支持、科创金融、场景开放、创新容错、知识产权保护等多元政策工具统筹联动，企业创新环境持续优化。科技领军企业作为国家战略科技力量，在关键核心技术攻关、产业前沿探索等方面发挥越来越重要的作用。

新型组织形态持续涌现。以大模型、智能体为代表的人工智能工具驱动企业组织范式深刻变革，业务流程、人才结构、决策机制迎来系统性重塑。AI 全面赋能研发全流程，企业加快构建人机协同共生的生产运营体系，推动隐性和显性经验知识转化为组织可复用的数字化资产。各类新型研发机构持续迭代升级，加速打通从基础研究到成果转化的通道，为企业抢抓新质生产力发展机遇、实现换道领跑筑牢坚实支撑。

但我们也应看到，政府、企业、社会多元协同的基础研究投入格局尚未完全形成。企业主导产学研合作仍存在期限短、层次浅、话语权不够等问题。新型生产关系适配尚不足，价值共享、协同治理的机制有待进一步完善，可能抑制企业创新的积极性。在全球科技竞争加剧态势下，我国创新型企业出海拓展市场、开展国际科研合作持续承压。

三、持续强化企业科技创新主体地位

“十五五”时期，要围绕落实企业在科技创新决策、科技投入、科研组织和成果转化应用中的主体地位，进一步推动各类创新资源要素向企业集聚，系统激活企业创新潜能。

强化企业技术创新决策主体地位。坚持需求牵引，健全企业参与科创顶层设计、政策制定和项目谋划的工作机制，推动企业由创新实施主体向创新决策者转变。一是健全企业技术创新决策参与机制。畅通企业参与各级科创战略、规划政策制定的渠道，常态化征集企业技术需求。二是完善应用导向项目评价体系。构建产业链企业、终端市场用户主导的立项、督导、验收全流程评价机制，落实“谁使用、谁评价”原则，扭转重论文专利、轻落地应用的评价导向。三是赋予企业科技项目更大自主权。对企业牵头的国家科技攻关任务，赋予其技术路线制定权、攻关任务分解权、参与单位决定权、经费使用自主权，推行科研经费包干制。

强化企业研发投入主体地位。健全“敢投入、长投入、持续投入”长效激励制度，优化企业研发投入结构，引导企业加大基础研究、前沿技术、中试熟化等投入。一是加强普惠性政策供给。鼓励科技型中小企业加大研发投入，提高企

业研发费用加计扣除比例。建立企业研发准备金制度，健全企业研发投入长效机制。二是健全科创金融体制机制。优化资本市场准入规则，放宽未盈利硬科技企业上市门槛，提升政府创投引导基金早期项目风险容忍度，引导创投机构投早、投小、投长期、投硬科技。三是完善国企原始创新制度。优化国企经营考核体系，落实研发投入视同利润考核机制，建立国企长周期研发考核审计制度，引导国企主动布局基础研究、前沿技术等长周期、高价值领域。

强化企业科研组织主体地位。支持企业牵头整合各类创新力量，建立健全项目、平台、数据、人才等创新资源向企业集聚的政策体系。一是支持企业更多承担重大科研任务。支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务，优先支持科技型骨干企业建设国家科技创新平台基地。加大国家科学数据和工程试验数据、人才计划向企业开放力度。二是加强企业主导的产学研融通创新。支持科技型骨干企业牵头分类组建体系化或任务型创新联合体，鼓励链主企业向产业链上下游中小企业开放研发设备、测试场景、工艺标准，推动大中小企业创新链、产业链、供应链、服务链全面融通。三是完善产学研人才双向流动培育机制。推行校企、院企科研人员“双聘”模式，完善科研人员离岗创业、兼职兼薪等政策。下放企业研发人员职称自主评定权限，推广股权、期

权等中长期激励举措。

强化企业成果转化主体地位。充分发挥企业作为成果孵化、技术熟化、产业落地等核心载体作用，打通科技创新加速向现实生产力转化的通道。一是丰富多层次场景资源供给。深入开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动，落实好首台（套）装备、首批次新材料、首版次软件保险补偿政策，促进技术迭代升级。二是加强科技成果转化。加强国家技术转移体系建设，布局建立一批概念验证中心和中试平台，全面实施专利开放许可制度。

（来源：国家发展改革委）