

科技创新和制度创新双轮驱动新旧动能转换

王一鸣

当前，我国正处于新旧动能转换的关键时期。习近平总书记在中央经济工作会议上，总结提炼我们党对经济工作的规律性认识，其中包括“必须统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，因地制宜发展新质生产力”。这既是对我国经济发展的理论概括和实践总结，也是做好经济工作的科学指引，体现了习近平经济思想的最新成果。科技创新是发展新质生产力的核心要素。因地制宜发展新质生产力、推动新旧动能转换，既需要继续做好创新这篇大文章，加强科技自立自强，也需要进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。贯彻落实中央经济工作会议精神，要深入学习贯彻内涵，“必须统筹好培育新动能和更新旧动能的关系”的深刻内涵，针对产业转型升级的瓶颈制约，以科技创新和制度创新“双轮驱动”推动新旧动能平稳接续转换，为高质量发展注入源源不断的强劲动力。

科学认识培育新动能和更新旧动能的关系

经济发展就是一个新旧动能不断接续转换的过程。历史和现实都表明，新动能与旧动能是相互联系、彼此影响的。新动能往往脱胎于旧动能的蜕变、形成于旧动能的凤凰涅槃之中，而旧动能的更新和迭代也需要新动能的引领和推动。新动能与旧动能是动态变化的。旧动能经过转型升级可以成为新动能，新动能随着时代发展和技术变革也会变成旧动能。因此，必须以辩证思维和发展眼光认识新旧动能接续转换。

在经历改革开放40多年的发展后，我国经济已步入新旧动能转换的关键期。比如，房地产行业是过去一个时期中国经济发展的一个重要动能。但随着市场供需深刻变化，房地产行业正在经历深度调整。近年来，我国新能源汽车、锂电池、光伏产品等“新三样”增势强劲，出口快速增长，但短期内还难以抵补房地产深度调整形成的需求缺口。再如，我国重化工业大规模扩张已近尾声，传统产业 development 陆续达峰并转入平台期，扩大产能的空间逐步收窄。与此同时，战略性新兴产业近年来加快成长，但其占国内生产总值的比重仅约13%，还不足以对冲传统产业扩张放缓带来的动能减损。这要求我们积极推动新旧动能平稳接续转换。

实现新旧动能转换，必须科学把握“立”与“破”的辩证关系，坚持先立后破。我国传统产业规模大、行业分布广，占规模以上工业增加值比重的80%左右，是我国实体经济的基本盘。这决定了传统产业在促进经济增长、吸纳就业、稳定产业链供应链等方面仍发挥着不可替代的作用，扮演着重要角色，推动新旧动能转换不能忽视改造提升传统产业。事实上，传统产业并不一定是落后产业，通过数字化转型、智能化改造，传统产业同样可以焕发出生机和活力。比如，近两年来，我国造船业加快数字化、智能化转型，不仅造船完工量、新接订单量和手持订单量跃居世界第一，而且研发能力和技术水平也大幅提升，实现了造船质量和效率的同步跃升。

统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，必须在培育新兴产业、未来产业和改造提升传统产业上协同发力。一方面，要适应新一轮科技革命和产业变革的新趋势，培育新一代信息技术、人工智能、航空航天、新能源、新材料、高端装备、生物医药等战略性新兴产业，使其成为经济增长新引擎。同时，前瞻布局人形机器人、生物制造等未来产业，开辟产业发展新赛道，赢得未来竞争新优势。另一方面，要以高端化、智能化、绿色化为战略方向，改造提升传统产业，推动传统产业设备更新、工艺升级、数字赋能、管理创新，实现生产力水平的大幅跃升。

推动新旧动能平稳接续转换关键在科技创新

新旧动能转换往往发端于技术革命性突破。人类发展史上每一次科技革命带来的技术突破，从蒸汽机的发明、电力的使用到计算机和互联网的普及，都会推动新旧动能加快转换。

当前，新一轮科技革命迅猛发展，呈现出以人工智能、量子科技、生命科学等领域交叉融合、多点突破的发展态势。与此同时，科学研究范式也在深刻变革，国际科技竞争日益向基础前沿领域前移，原创性创新、颠覆性创新的重要性日益凸显。原创性创新主要是通过基础研究从源头和底层解决科技问题，是科技创新的源头；颠覆性创新主要是基于新的科学原理和新的技术架构，通过持续科技积累而形成的“爆发式”创新，推动产业技术和模式的革命性变革。在新一轮科技革命中，人工智能是最活跃的前沿领域，同时量子计算、量子通信、基因组学、脑机接口等也在孕育新的技术突破。这些原创性创新、颠覆性创新，突破生产可能性边界，催生新产业新业态新模式，正在改变产业发展生态。

从科技创新的规律看，要把科技成果转化为新动能，不仅要重视“从0到1”的基础研究突破和“从1到10”的应用基础研究突破，同样要重视“从10到100”的科技成果转化和“从100到N”的大规模产业化。在这个过程中，不仅需要原创性创新、颠覆性创新，还需要关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术创新，实现从概念设计、技术研发到中试再到产品的“全链条”创新。党的十八大以来，在党中央领导下，我国科技事业取得历史性成就、发生历史性变革。同时也要认识到，原始创新能力不足、重大原创性成果偏少是我国科技创新的短板，科技成果转化率低、转化渠道不畅是我国科技创新的弱项。应当看到，科技成果转化过程，本质上是科技供给与市场需求对接的过程，也是科

技创新向产业领域扩散渗透、推动产业转型升级和经济提质增效的过程。科技成果蕴含的巨大价值，只有转化为产品，落到产业发展上，才能转化为现实生产力。

正因如此，统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，必须在科技创新与科技成果转化上协同发力。一方面，要鼓励和引导高校、科研院所基础研究领域加强原始创新能力建设，以重大原创性创新、颠覆性创新实现战略性关键核心技术的重大突破。另一方面，要加快拓展科技成果转化渠道，建立专门科技成果转化机构，建设专业化技术经纪人队伍，构建全链条科技成果转化体系，形成支持科技成果转化的良好生态。要发挥我国超大规模市场优势、产业体系完备优势、应用场景丰富优势等，推动科技创新与产业供需更好对接和合理匹配，布局建设一批概念验证、中试验证平台，让更多科技成果转化为实现生产力。

推动新旧动能平稳接续转换根本在制度创新

习近平总书记指出：“创新是一个系统工程，创新链、产业链、资金链、政策链相互交织、相互支撑”“科技创新、制度创新要协同发挥作用，两个轮子一起转”。制度创新能够激发科技创新的巨大潜能。推动新旧动能平稳接续转换，必须加强制度创新，为科技创新提供有力保障。

推动新旧动能平稳接续转换，需要营造良好创新生态。新旧动能接续转换，需要政府谋划和推动，但这并不意味着要通过行政力量来直接配置资源。如果对认定为新动能的领域“一哄而上”，往往会造成资源错配、重复建设和产能过剩。战略性新兴产业和未来发展产业，科技含量高、技术迭代快、资金投入大。在这些领域出现重复建设，带来的资源浪费会更大。因此，政府必须有所为、有所不为，要从过去依靠行政力量抓要素供给和项目建设转向培育良好创新生态、抓制度供给和服务创新。实践证明，创新生态比创新资源更重要。因为资源是可以流动的，有了良好创新生态，创新资源就会源源不断地汇聚，创新潜力就会充分迸发。政府的有所为主要体现在：加大基础研究投入，支持长周期、高风险的科学工程和研究项目；加强对企业在竞争前环节研发投入的政策支持，落实好研发投入加计扣除的政策；畅通科技成果转化和产业化的渠道；坚持包容审慎监管，放宽新产业新业态新模式的市场准入；加大大数据、大算力等新型基础设施建设，降低经营主体的外部成本；等等。营造良好创新生态环境，最重要的是严格产权和知识产权保护，畅通科技的商业规则、公平竞争的市场秩序，良好的创投、风投等创新金融业态，充足的人力资本投资和人才供给，进而保障市场在配置资源中的决定性作用得到发挥。只要创新生态环境改善了，孕育新动能的企业就会如雨后春笋般生长，新的经济增长点就会不断涌现，新旧动能转换就会加快推进。

推动新旧动能平稳接续转换，需要形成科技—产业—金融的良性循环机制。推动新旧动能转换，科技创新是源动力，产业创新是主渠道，金融创新是催化剂。当前，我国以间接融资为主体的金融体系，对传统产业有较为成熟的融资模式，但在对科技创新和产业创新支持方面，仍面临金融服务不适应科技创新、产业创新的融资需求和风险匹配问题。比如，科技创新风险通常较大而金融机构往往追求稳定收益，科技企业需要“长钱”而金融机构倾向于给“短钱”，科技型中小企业需要“小钱”而金融机构习惯于给“大钱”，科技企业“重研发、轻资产”而金融机构倾向于提供抵押融资。党的二十届三中全会《决定》提出“构建同科技创新相适应的科技金融体制”。贯彻落实这一部署要求，就要鼓励发展创业投资、股权投资和天使投资基金，满足处于不同生命周期科技企业的资金需求，支持长期资本、耐心资本、战略资本更多地投向科技创新；积极探索信贷融资支持科技创新的新模式，拓展商业银行参与股权投资支持科技创新的空间；运用区块链、大数据和人工智能等技术，降低金融服务科技企业的隐性成本和风险。总之，要提高金融支持科技创新的力度、广度和精度，形成全方位、多层次科技金融服务体系。

推动新旧动能平稳接续转换，需要进一步深化相关领域改革。新旧动能转换是动态的，改革也要与时俱进。要进一步深化职务科技成果赋权改革，建立职务科技成果资产单列管理制度，允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权，充分释放科技人员技术创新创造活力。深化要素市场化配置改革，建立健全数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等数据基础制度，加快培育数据要素市场，更好释放数据要素推动新旧动能转换的潜能；完善技术要素市场，畅通科技成果转化向现实生产力的转化通道。深化科技体制改革，改进政府科技计划管理，加强基础研究领域、交叉前沿领域、重点领域前瞻性、引领性布局，提高科技支出用于基础研究比重。强化企业科技创新主体作用，建立培育壮大科技领军企业机制，加强企业主导的产学研深度融合。深化人才体制机制改革，加快培养造就战略科学家、一流科技领军人才和创新团队，建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系，构建充分体现知识、技术价值的收入分配机制。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。总之，要通过改革，把政府、市场、社会等各方面力量拧成一股绳，形成推进新旧动能转换的强大合力。

推动新旧动能平稳接续转换，为推动高质量发展提供了路径指引。面对压力与挑战，必须统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，以战略定力、全球视野、系统思维推动新旧动能平稳接续转换，坚持科技创新和制度创新“双轮驱动”，让传统产业焕发新生机新活力，让新兴产业释放新动能新优势，让未来产业开辟新领域新赛道，更好汇聚起推动高质量发展的磅礴动力。

（作者为中国国际经济交流中心副理事长）

坚持系统思维 激发数字活力 建设普惠便捷的数字社会

刘亚品

当今世界，新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起，数字技术快速发展。习近平主席指出：“激发数字经济活力，增强数字政府效能，优化数字社会环境，构建数字合作格局，筑牢数字安全屏障”。这一重要论述为我国数字社会建设指明了前进方向、提供了根本遵循。建设普惠便捷的数字社会，必须坚持系统思维，统筹全局、把握重点，全面提升数字中国建设的整体性、系统性、协同性，不断绘就生动的数字社会新图景。

激发数字经济活力，构筑社会发展新优势。数字经济的健康发展是数字社会建设的引擎。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确了建设网络强国、数字经济的战略部署，形成了系统化的顶层设计，持续完善相关政策支持体系，推动数字经济健康发展。促进数字经济与实体经济深度融合，必须牵住数字关键核心技术自主创新的“牛鼻子”，加速推进数字产业化与产业数字化双轮驱动，支持传统产业智能化升级。同时，必须加快“新基建”布局和智慧城市建设，为产业升级提供基础设施保障。加快5G、人工智能、工业互联网等新型数字基础设施建设，引导企业开发普惠型智能服务，有助于以数字化驱动生产生活和治理方式变革，让数字经济进一步激发创新效能、提升全要素生产率，为高质量发展注入持久动力，构筑我国经济社会发展新优势。

增强数字政府效能，促进数字公共服务普惠化。数字政府是数字中国的重要组成部分。“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出“提高数字政府建设水平”。将数字技术广泛应用于政府管理服务，有助于推动政府治理流程和模式优化，不断提高决策科学性和服务效率。必须加强公共数据开放共享，推进数据跨部门、跨层级、跨地区汇聚融合和深度利用。提高数字化政务服务效能，深化“互联网+政务服务”，提升全流程一体化在线服务平台功能。例如，全国一体化政务服务平台实现“一网通办”“跨省通办”，大幅提升政务服务标准化、规范化、便利化水平，显著降低群众

办事成本。同时，要加强精准化政策设计，针对老年人、残障群体等“数字弱势群体”开发适老化界面、提供线下辅助服务，通过数字技能培训提升全民素养，确保公共服务“不落一人”，使教育、医疗、文化资源通过数字平台触达基层，缩小城乡数字差距。

优化数字社会环境，建设公平规范的数字生态。数字社会建设不仅是技术革新的实践，更是新时代实现社会公平正义的重要途径。必须处理好活力与秩序的关系，平衡创新发展与规范治理，努力实现活而不乱、活跃有序的动态平衡。在制度层面，应通过完善法律法规、技术标准体系及网络综合治理体系，提升治理透明度。例如，近年来，算法应用在给经济社会发展注入新动能的同时，也带来了算法歧视、“大数据杀熟”等问题，《互联网信息服务算法推荐管理规定》的出台，有力规制了算法乱象，促进了互联网信息服务健康发展。数字社会是一个庞大的、快速演化的体系，因而需要构建数字化联动监管系统，整合监测预警、数据共享、社会评价等机制，形成覆盖事前事中事后全链条的立体化监管。比如，可通过大数据平台实现风险感知与综合研判，防范技术滥用与安全漏洞，确保治理可靠可控。

构建数字合作格局，让数字文明造福各国人民。数字生态具有高度全球化的特征，因此开放合作是建设数字社会的必由之路。数字化本身就是合作的过程，数字世界中人与人之间无时无刻不在发生数字化交互行为，网络空间已经成为人们生产生活的新空间，形成了新的数字化社会形态。习近平总书记强调：“当今时代，数字技术、数字经济是世界科技革命和产业变革的先机，是新一轮国际竞争重点领域，我们要抓住先机、抢占未来发展制高点。”“要积极参与数字经济国际合作，主动参与国际组织数字经济议题谈判，开展双多边数字治理合作，维护和完善多边数字经济治理机制，及时提出中国方案，发出中国声音。”近年来，从积极搭建双边、

规范非税收入管理

胡洪曙 张嘉懿

习近平总书记指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”党的二十届三中全会《决定》提出：“规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理。”非税收入是财政收入重要来源，规范非税收入管理是实现国家治理现代化、推进高质量发展的重要着力点，对于推进中国式现代化具有重要意义。要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和党的二十届三中全会精神，推动非税收入管理的精细化与高效化，进一步提升财政收入质量，加快构建现代化财税管理体系。

规范非税收入管理，不仅是推进高质量发展的一项重要举措，也是增强地方财力的重要抓手，有利于更好发挥社会主义市场经济体制优势。实施积极的财政政策，完善并落实减税降费政策，是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大决策部署。这里的“费”对应的正是非税收入。首先，对于驱动经济发展的微观主体而言，如果政府非税收入增长过快，将加重企业实际经济负担，并在一定程度上抵消积极的财政政策带来的扩张效应。规范非税收入管理，使法定宏观税负水平更加精准地反映我国实际税负状况，能够有效遏制非税收入异常增长导致经营主体负担过重等问题，激发各类经营主体活力，为实现高质量发展注入新动力。其次，对于地方政府而言，“规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理”，有助于进一步理顺地方政府的税费关系，提升非税收入资金管理使用效率，提高地方政府非税收入管理透明度和规范性，破除地方政府对上级转移支付的过度依赖，改善财政收入整体结构。最后，规范非税收入管理，不仅可以有效减少政府行为对市场微观经济主

体活动的直接干预，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，为企业提供更好的营商环境，还有助于更加精确界定非税收入的应用范围，确保非税收入资金在相应领域发挥分配和调节功能，从整体上提升社会公共服务体系的效率和质量，更好发挥社会主义市场经济体制的显著优势。近年来，受地方盘活存量资产和矿产资源、中央单位上缴专项收益，以及一些地方存在不规范执法行为等因素影响，我国非税收入占一般公共预算收入的比重有所上升，造成整体财政结构存在一定的失衡风险，更加凸显出规范非税收入管理的必要性和紧迫性。

推动非税收入实施科学化、规范化管理。要推进非税收入征管数字化管理，运用数字化技术整合各部门非税收入数据，提升信息沟通效率和协作管理水平，增强对非税财政资源的整体把控，实现对非税收入状况的全面监控和及时管理，有效解决非税收入征管分散等问题，保障非税收入资金运作透明合规。比如，在大力盘活国有资产（资产）的背景下，对国有资产（资产）有偿使用收入进行征收时，可以采用数字化征管技术，使相关部门全面掌握国有资产信息，关注并避免资产的无效或低效处置造成的资源浪费甚至是国有资产的流失，并且在交易时通过数字化手段向有关部门进行信息披露，实现联动监管以保障交易的真实性和公允性。要严格实施“收支两条线”管理，切断非税收入利益链条，持续整治涉企收费，坚决杜绝任何形式的乱收费、乱罚款、乱摊派行为，维护财政纪律的严肃性和公正性。特别要关注近年来罚没收入的异常增长，防止个别地方或执法机关将罚没收入与本地区、本单位利益挂钩导致罚没收入异常增长，坚决防范非税收入资金挪用和截留等行为。

重点防范非税收入规模失控以及整体财政结构失衡。在健康合理的财

区域和国际合作平台，充分发挥世界互联网大会等主场平台作用，到打造“数字丝绸之路”、发展跨境电子商务、建设国家信息经济示范区；从推动研究制定更加平衡地反映各方利益关切特别是广大发展中国家利益的网络空间国际规则，推动数据跨境流动与治理协作，促进技术、资本、人才等要素全球优化配置等，到加强同新兴市场国家、共建“一带一路”国家和广大发展中国家在网络基础设施建设、数字经济、网络安全、网络治理等方面的务实合作，我国积极深化网络空间命运生态合作，加快构建网络空间命运共同体，推动世界各国在网络空间优势互补、共同发展，努力让数字化发展成果更好造福各国人民。

筑牢数字安全屏障，构建可信可控的治理机制。安全是数字社会的底线。数字社会建设既要保持创新活力，又要防范系统性风险。《数字中国建设整体布局规划》提出“筑牢可信可控的数字安全屏障”。必须完善网络安全法律法规和政策体系，建立数据分类分级保护基础制度，强化系统治理和全链条防控。比如，建立数据要素生产流通使用全过程的合规公证、安全审查、算法审查、监测预警等制度。落实数据安全法，压实相关主体依法依规开展数据处理活动的义务和责任。比如，开展数据处理活动应当加强风险监测。同时，推动相关企业落实安全主体责任，切实加强数据安全保护。此外，还要强化公民信息安全教育，防范网络犯罪，增强全民数字安全意识。筑牢数字安全屏障既是技术命题，也是治理考题。只有统筹制度完善、技术创新、数据治理、协同共治，才能实现“以安全保发展、以发展促安全”，为数字中国建设提供坚实保障。

（作者为北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

ZHUAN TI SHEN SI
专题深思

政收入中，每种类型的财政收入增速在总体上是一致的，如果非税收入异常增长与财政收入整体增长速度存在脱节现象，就会对财政收入整体的可持续性构成挑战。要及时甄别个别地区非税收入异常增长情况，探查非税收入规模上涨的具体原因，因地制宜地对异常增长情况采取监管、遏制措施，合理控制非税收入规模，防止非税收入过快膨胀。一个地方的财政收入结构直接影响财政对一个地方经济、民生发展的持续支撑能力。受多因素影响，非税收入呈现出较为明显的波动性和短期性特征，而税收收入具有较高的法治化水平和广泛的征管范围，具有较强稳定性和可持续性。要遵循财政收入规律，根据当地经济发展情况和资源禀赋等具体因素，将非税收入占一般公共预算收入的比重控制在合理范围，同时及时审查和清理不合理非税收入。

推进非税收入的法治化建设。党的二十届三中全会《决定》提出：“深入推进依法行政。推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，促进政务服务标准化、规范化、便利化，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。”当前，我国非税收入征管主要依据是行政法规，法律层级相对较低，这在一定程度上影响了非税收入征管的权威性和遵从度。要完善非税收入征管标准和征管流程的相关法律法规，通过法律形式明确政府各部门在非税收入征管中的具体权限和职责，减少征管执法过程中的随意性和自由裁量空间，实现各部门间高效、有序协作，提升整体征管效能和监管效率；加强对非税收入征管人员的相关法律法规培训，提升其法律意识和法治观念，实现执法过程的准确性和公正性。还要面向社会公众加大相关宣传和教育工作，为非税收入规范化管理提供坚实群众基础和社会环境。

（作者单位：中南财经政法大学财政税务学院）

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

