

学习贯彻中央经济工作会议精神

以制度保障科技创新和产业创新融合

任晓刚

科技创新是发展新质生产力的核心要素，产业创新是生产力跃迁的关键载体。2025年中央经济工作会议将“围绕发展新质生产力，推动科技创新和产业创新深度融合”作为今年经济工作的一个主要着力点。立足我国新旧动能加快转换的关键时期，面对产业发展转型升级的重要关口，推动科技创新和产业创新深度融合，培育新质生产力，关乎发展全局。这有助于解决科技与经济“两张皮”的顽疾，实现创新要素从科研“最先一公里”向市场“最后一公里”的高效贯通；有助于打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系，将发展的主动权牢牢掌握在自己手中；有助于在新赛道的“起跑阶段”就建立起领先优势，塑造引领未来的核心能力。

系统性的制度创新是推动科技创新和产业创新深度融合的重要保障，决定了知识、技术、人才、资本、数据等创新要素的配置和协同效率。有了良好的制度环境，知识传递、技术扩散、人才成长、资金投入和数据共享才能充分发挥作用。进一步突破关键核心技术瓶颈、加快构建现代化产业体系，既要依靠科技创新和产业创新的融合互促，又要依靠制度创新的有力赋能。需不断夯实制度基础，系统性破除体制机制障碍，为促进新质生产力和建设科技强国筑牢根基。

深度融合是必然趋势

科技创新和产业创新深度融合，本质上是知识生产和价值实现的有机统一。科技创新通过实现关键技术突破，催生新业态新模式，为产业转型升级注入源头活水；产业创新通过市场需求牵引科技供给，拓展和创新应用场景，为科技创新成果转化提供落地土壤与孵化空间，从而形成“研发—应用—迭代—研发”的良性循环。可以说，科技创新为产业创新提供内生动力，产业创新为科技创新创造应用价值；技术突破不断引发产业发展范式变革，产业需求驱动科技创新向纵深迈进。二者呈现出螺旋式上升的互动关系。特别是在数字化、智能化浪潮下，科技创新以产业化为导向的态势日益明显，基础研究、应用研究商业化、工程化进程不断加速，使得创新链与产业链的衔接愈加紧密。科技创新和产业创新深度融合已经成为提升全要素生产率、发展新质生产力的关键路径。

一方面，科技创新和产业创新深度融合符合知识生产、技术发展的客观规律。随着创新范式不断演进，科技创新和产业创新构成了动态耦合的系统。在这一系统中，二者深度融合体现出显著的集聚规律、竞争规律。

一是深度融合能有效提升知识溢出效应，在地理空间和产业组织层面体现集聚规律。知识交流、思想碰撞、跨领域协作是前沿科技产生和应用的重要基础，以高新技术产业、创新联合体为代表的创新集群为这种交流、碰撞和协作提供物理空间和组织载体。科

技创新活动在嵌入产业生态的过程中，能够及时捕捉到市场需求信号，这有利于加速创新成果从实验室向市场的溢出和转化，在产业实践中涌现出的复杂问题又能反哺基础研究。科技创新和产业创新深度融合，在地理和组织上能够极大降低知识流动的成本，促进创新链产业链高效协作。

二是深度融合顺应技术生命周期加速缩短的国际科技和产业竞争趋势。随着全球科技竞争加剧，从科学发现到技术应用再到产业化的周期大幅缩短。使关键技术快速实现产业化落地并形成商业闭环，是在激烈的国际竞争中占据主动的关键。这意味着，开展科技创新，必须前瞻性谋划产业化的方向设计、标准制定、供应链培育。同样，在产业转型升级过程中，产业体系只有主动拥抱最新科技进步，才能构筑以核心技术为支撑的竞争优势，在全球价值链重构中赢得有利局面。可见，科技创新和产业创新深度融合已经成为在诸多领域实现并跑甚至领跑的战略选择。

另一方面，科技创新和产业创新深度融合是发展壮大新质生产力的必然要求。新质生产力是技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级催生的先进生产力形态，科技创新和产业创新深度融合正是驱动这一质态变化的核心引擎。

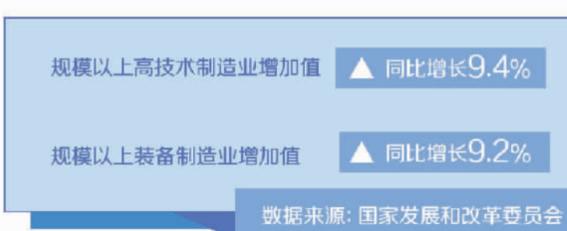
从构成要素看，新质生产力包含前沿技术、数据要素、高素质人才等一系列先进生产要素，科技创新是创造这些先进生产要素的重要来源。在产业创新过程中，先进生产要素与传统生产要素、生产工具等实现结合并重，促进潜在要素转化为现实生产力。例如，人工智能技术与制造业的研发设计、生产流程、供应链管理等环节深度融合，加速形成智能制造新业态，不断提升制造业生产效率，加快释放创造新价值的巨大潜能。

从产业载体看，新质生产力的重要依托和载体是现代化产业体系。无论是升级传统产业、壮大新兴产业，还是培育未来产业，都需要通过科技创新解决产业发展痛点、明晰转型升级方向、拓展新领域新赛道。同时，产业体系亦需保持高度的开放性和敏捷性，为新兴技术的导入、测试、迭代和应用提供场景和市场。只有二者深度融合，才能推动产业体系沿着技术密集、知识密集、附加值高的方向演进，形成具有国际竞争力的产业集群，从而为新质生产力发展提供坚实的产业基础。

找准现存体制机制障碍

我国已迈入创新型国家行列，科技创新成果丰硕，但对标世界科技强国仍存在明显差距。究其原因，主要在于科技创新和产业创新之间尚未形成高效贯通、良性互促的深度融合格局，一些体制机制障碍依然突出。

一是增长动力转换有待加快。实现高质量发展要求提升全要素生产率，关键在于使发展动能从以要素驱动、投资规模驱动为主



转向以科技链产业链深度融合的创新驱动为主。但是，由于促进知识价值转化为产业价值的要素配置和激励保障机制不健全，科技创新对产业升级的牵引力、产业需求对科技创新的驱动力都有待加强。一方面，大量前沿科技成果停留在论文和实验室阶段，未能有效转化为现实产业竞争力和市场占有率。另一方面，传统产业转型升级、新产业新赛道培育等也常常面临底层技术供给不足的问题，导致新旧动能转换不畅。

二是创新体系整体效能不足。能否提升创新体系效能，既要看创新体系内各要素的功能定位是否恰当，又要看创新体系内各主体之间的联系是否密切，还要看这一体系能否适应新的协同创新趋势进而有效整合科技创新力量和优势资源。目前，我国创新体系还存在一些结构性问题。基础研究选题与产业长远需求结合不够紧密，应用领域也存在科研供给与产业需求脱节的现象。市场导向、应用牵引的“出题”机制不够完善，企业尤其是科技领军企业的创新主体地位需进一步强化。各创新主体在整合跨领域创新资源、构建创新生态体系等方面需进一步发挥作用。

三是改革协同有待加强。目前，科技体制改革还需进一步深化，相关制度的体系性、开放性、协同性有所不足，难以全面支撑科技创新和产业创新在更高水平、更宽领域深度融合。一方面，国内技术、数据、人才等关键创新要素跨区域、跨行业配置的壁垒依然存在，全国统一大市场建设红利尚未充分释放。另一方面，有利于全球创新资源“引进来”“走出去”的开放创新生态尚未健全，知识产权保护、跨境数据流动等方面的制度型开放水平有待提升。

重点发力筑牢制度支撑

科技创新和产业创新的融合度越高、系统性越强，对制度机制的要求就越高。持续畅通科技创新和产业创新的融合互促渠道，以科技创新赋能产业创新，以产业创新催生科技创新，必须从制度层面系统谋划、全盘布局，充分释放科技创新和产业创新的协同倍增效能。

进一步健全创新激励制度。全面推进科技成果使用权、处置权、收益权改革，推进职务科技成果转化管理改革试点，建立职务科技成果转化单列管理制度。探索市场化长

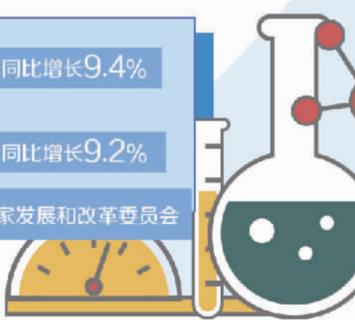
陈伟伟

期激励机制，不断提高科技成果转化收益用于奖励研发团队和主要贡献人员的比例。大力培育和发展高水平的技术转移机构和经理人队伍，鼓励高校、科研院所建立实体化、独立运营的技术转移办公室，形成专业化、市场化的技术转移生态系统。在这方面，北京出台了《北京市促进科技成果转化条例》，在全国地方立法中率先明确给予科研人员职务科技成果所有权，有力激发了科技工作者推动科技成果转化动力和积极性。

进一步夯实人才保障制度。建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价和保障体系，营造人尽其才、才尽其用的环境，是激发人才活力的重要基础。需深化分类评价与长周期评价，针对从事基础研究、应用研究、技术开发和成果转化等不同类型的创新人才，建立差异化、分类别的评价标准和评价体系。在产业创新领域，突出市场认可、经济效益和实际贡献等方面的考量，对重大科研任务和领军人才实行长周期的评价机制。需畅通人才流动通道，既支持高校、科研院所的科研人员到企业、企业创新创业，也鼓励企业高层次人才到高校担任产业教授或研究员。创新面向战略性新兴产业和未来产业的人才培养模式，支持高校设立跨学科专业和课程体系。不断深化产教融合，鼓励高校和企业共建现代产业学院、联合实验室，共同设计培养方案、开发课程、指导学生。

进一步完善组织协同制度。既要不断完善跨部门、跨领域、跨层级的组织协同制度，打破科技与创新之间的藩篱；又要构建以市场为导向、以企业为主体的创新资源一体化配置相关机制，实现创新链与产业链之间的资源互通。加强统筹协调，围绕国家重大战略方向、重要战略需求、重点支柱产业，构建“需求池”和“项目库”，统筹好、协调好、组织好科技和产业资源，实现资源在重大任务、重大项目上的统筹配置，促进科技创新和产业创新同向同行。实施更加开放包容、互惠共享的国际科技合作战略，与世界各国开展多层次、广领域的科技交流合作，深度参与全球科技创新治理，提升我国在全球创新格局中的话语权、影响力。

（作者系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、北京市科学技术研究院科技智库中心主任）

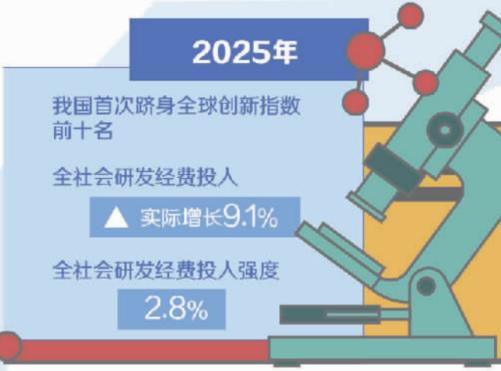


期激励机制，不断提高科技成果转化收益用于奖励研发团队和主要贡献人员的比例。大力培育和发展高水平的技术转移机构和经理人队伍，鼓励高校、科研院所建立实体化、独立运营的技术转移办公室，形成专业化、市场化的技术转移生态系统。在这方面，北京出台了《北京市促进科技成果转化条例》，在全国地方立法中率先明确给予科研人员职务科技成果所有权，有力激发了科技工作者推动科技成果转化动力和积极性。

进一步夯实人才保障制度。建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价和保障体系，营造人尽其才、才尽其用的环境，是激发人才活力的重要基础。需深化分类评价与长周期评价，针对从事基础研究、应用研究、技术开发和成果转化等不同类型的创新人才，建立差异化、分类别的评价标准和评价体系。在产业创新领域，突出市场认可、经济效益和实际贡献等方面的考量，对重大科研任务和领军人才实行长周期的评价机制。需畅通人才流动通道，既支持高校、科研院所的科研人员到企业、企业创新创业，也鼓励企业高层次人才到高校担任产业教授或研究员。创新面向战略性新兴产业和未来产业的人才培养模式，支持高校设立跨学科专业和课程体系。不断深化产教融合，鼓励高校和企业共建现代产业学院、联合实验室，共同设计培养方案、开发课程、指导学生。

进一步完善组织协同制度。既要不断完善跨部门、跨领域、跨层级的组织协同制度，打破科技与创新之间的藩篱；又要构建以市场为导向、以企业为主体的创新资源一体化配置相关机制，实现创新链与产业链之间的资源互通。加强统筹协调，围绕国家重大战略方向、重要战略需求、重点支柱产业，构建“需求池”和“项目库”，统筹好、协调好、组织好科技和产业资源，实现资源在重大任务、重大项目上的统筹配置，促进科技创新和产业创新同向同行。实施更加开放包容、互惠共享的国际科技合作战略，与世界各国开展多层次、广领域的科技交流合作，深度参与全球科技创新治理，提升我国在全球创新格局中的话语权、影响力。

（作者系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、北京市科学技术研究院科技智库中心主任）



财政是国家治理的基础和重要支柱。财政科学管理是一项关乎国家治理全局的基础性、系统性工程，是提升财政政策效能的关键所在。“十五五”规划纲要提出“健全宏观经济治理体系”，要求“健全现代财政制度”，对“深化财税体制改革，发挥积极财政政策作用，加强财政科学管理，增强财政可持续性”作出重要部署。其中，财政科学管理旨在通过系统化的统筹管理、精细化的过程控制、标准化的规则体系、法治化的制度约束释放财政资源的潜在效能，既向管理要效益，把有限的财政资源转化为更高水平的财政政策效能，又向制度要保障，为财政政策的连续性和稳定性提供坚实基础。可以说，财政管理的科学性直接决定财政政策的实施效能。

“十四五”时期，我国财政科学管理水平和政策效能持续提升，改革和管理协同推进，完善财政管理体系，加强资金资源资产统筹，强化预算绩效管理。从预算编制源头开始，发挥支出标准、信息技术等支撑作用，将财政管理贯通资金使用全链条，横向贯通各部门各单位，纵向延伸至市县基层。财政服务国家重大战略和保障民生的能力显著提升，资源统筹能力持续增强，宏观调控更加精准有效。

当前，财政管理能力和政策实施效能仍有较大提升空间。从宏观上看，我国经济正处于结构调整和转型升级的关键时期，财政收入增速放缓和支出刚性增长带来的收支矛盾依然存在，这就要求财政管理强化系统思维，加大财政资源和预算统筹力度，进一步提升财政资源配置效率。从管理效能上看，财政管理的科学性和精准性直接影响政策落地。加快打破支出结构固化格局、破除基数依赖，健全部门间信息共享机制，强化预算全流程动态监控，确保预算编制更加科学、预算执行更加规范有效，有助于提升政策的时效性和精准性。从制度保障上看，继续推进省以下财政体制改革，提升市县财力同事权相匹配程度，切实加强基层财力保障，能有效促进财政政策在基层落地见效。

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发展的关键时期，必须因地制宜积极探索财政科学管理新路子，确保财政资源精准投向有助于促进消费、改善民生和增强经济韧性的重点领域，以深化改革破难题、以强化管理增效能，为完成经济社会发展主要目标任务提供有力支撑。一是聚焦系统化，进一步加快构建横向到底、纵向到底的管理体系，贯穿从中央到地方、从预算安排源头到资金使用末端、从财政部门到各预算单位的全流程各方面。二是聚焦精细化，对业务全流程各环节进行优化，通过内部控制、信息化等手段，严格把控工作细节，切实解决部分领域存在的粗放式管理、管理缺位等问题。三是聚焦精准化，持续动态完善项目支出、政府采购、资产配置等各方面标准，做到有规可依、标准清晰、约束有力。四是聚焦法治化，进一步推动形成系统完备的财政法律规范体系，坚持依法理财、依法行政，更好运用法治思维和法治方式推进财政工作。具体来看，以科学管理推动挖潜增效，需在以下几个方面切实践行。

夯实基础，加强财政资源统筹。强化预算统筹，持续推进全口径预算管理，进一步加大政府性基金预算、国有资本经营预算等与一般公共预算的统筹力度，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理，健全存量资金、年度预算与中期财政规划的统筹衔接机制。完善国有资本经营预算制度，健全国有资本收益上交机制，提升国有资本经营预算支出效能，更好发挥国有经济战略支撑作用。

抓住关键，深化预算管理体制改革。积极运用零基预算管理理念打破支出固化格局，推动支出有保有压、可增可减、动态调整的预算分配机制，增强预算安排的适配性和灵活性。完善预算绩效链条，加强项目全生命周期管理。在事前环节实行系统性绩效评估与科学论证，严格项目筛选和优化效益预测；在事中环节强化执行监控，及时调整或暂停效益低下、方向偏离项目的资金投入，增强动态管控能力；在事后环节严格依法开展决算，重点核查重大项目资金使用情况，加强绩效评价结果应用。

提供保障，优化地方财政运行机制。完善省以下财政体制，合理划分各级政府财政支出责任，增强地方政府保障能力。加强地方政府债务管理，健全全口径地方政府债务监测监管体系，加快建立偿债备付金制度，有序化解存量隐性债务。严肃财经纪律与强化协同监督，健全过紧日子常态化评估机制，将评估结果与预算安排挂钩，确保财政资金用于重点领域和关键环节。健全会计师事务所、注册会计师、税务师、各单位内部监督、相关中介机构执业监督、行业协会自律监督的财会监督体系，推动财会监督与其他各类监督的贯通协调，建立常态化协调会商机制和重大工作协同机制，提升监督体系整体效能。

用好技术，提升财政数字化水平。持续完善预算管理一体化系统，推动数据跨部门共享和利用。深化人工智能、大数据等前沿技术在财政领域的应用，持续拓展数字化智能化业务场景，提高财政政策的科学性和精准性。建立健全数字化财政政策评估体系，科学、客观、合理地评估财政政策效能，推动数字财政深度融入国家治理，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力保障。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、当代中国研究所副研究员）

本版编辑 梁笑语 美编 高妍
来稿邮箱 jrbll@sina.com

青年学人

标本兼顾深入整治“内卷式”竞争

这几年，低价、低质、低水平的“内卷式”竞争备受诟病。从电动汽车行业非理性竞争，到光伏产业阶段性供需失衡，再到互联网平台无序补贴，这些现象的本质都是脱离创新的同质化博弈。这种“内卷式”竞争扭曲市场运行机制，抑制企业创新活力，已成为当前我国经济转型升级过程中的一大顽疾。对此，2025年中央经济工作会议和今年的《政府工作报告》都将“深入整治‘内卷式’竞争”作为一项重要任务，旨在营造良好市场生态、化解供需矛盾、畅通国内大循环。

“内卷式”竞争不是正常的市场竞争，而是经营主体在缺乏核心技术突破和差异化优势时，通过低价倾销、重复建设等方式展开的内耗性无序竞争。其典型特征是“增量不增质”，企业陷入“投入越多、收益越低”的怪圈，最终导致行业生态恶化、资源配置低效。这种竞争看似能让消费者短期内享受低价红利，实则暗藏风险。企业的利润空间被严重挤压，必然会削弱其在技术研发、品牌建设等高附加值环节的投入能力，而低价背后的低质问题最终仍会由消费者承担。

从微观到宏观，从企业到市场，“内卷式”竞争在多个维度阻滞高质量发展步伐。从企业维度看，它是创新活力的“腐蚀剂”，严重阻碍产业升级。合理的利润是企业研发投入的源头活水，但“内卷式”竞争则以牺牲性利润换取市场份额，使坚守品质、坚持创新的企业因成本高而陷入劣势，投机者则通过降本减配参与低价博弈，导致“劣币驱逐良币”。从行业维度看，它是市场秩序的“搅

局者”，加剧产能过剩问题。缺乏制度约束时，“内卷”易引发全行业同质化困境，部分企业无视市场需求盲目扩产，再靠压价消化产能，形成“扩产—价跌—再扩产”的循环。这既造成生产要素错配，又冲击行业正常定价体系和盈利逻辑。更值得注意的是，它是全国统一大市场建设的“拦路虎”。构建全国统一大市场，关键是打破壁垒，实现要素自由流动与资源优化配置，而“内卷”常与地方保护主义相伴，一些地方通过设置、差异化补贴等手段分割市场，导致规则尺度不一、要素流动受阻。这种区域化“内卷”会削弱全国市场的整体竞争力。

为什么会会出现“内卷式”竞争？原因是复杂的。其一，供需结构性失衡是“内卷”的重要诱因，催生典型的“囚徒困境”。供给侧的产能结构性过剩和需求侧的居民消费能力提升滞后，都使企业在有限的市场空间内进行低水平博弈，使其容易陷入价格竞争。其二，创新驱动能力不足，制约竞争向高层次跃升。部分企业存在路径依赖和短期主义问题，将竞争的焦点长期局限于“高效利用现有资源”而非“创造更优资源”，极易陷入低水平均衡困境，缺乏摆脱同质化竞争的能力。其三，现行的绩效考核评价体系、财税和统计制度与建设全国统一大市场存在不适应环节。一些地方政府行为失范，为追逐短期政绩，通过隐性壁垒、地方保护、歧视性准入门槛或不当补贴干预市场，人为制造“政策洼地”，割裂全国统一大市场，扭曲竞争信号，助长一些企业“政策套利”而非“创新获利”的倾向。其

四，一些特定行业具有较高的退出壁垒，锁定低效产能加剧“内卷”。例如，部分制造业投资巨大且资产用途专一，导致企业被自身的前期投资“套牢”，即便行业不景气，企业也难以顺利离场，只能被迫参与价格战求生，导致资源配置效率持续偏低。

当前，我国经济正处在推动高质量发展、巩固和增强回升向好态势的阶段，整治“内卷式”竞争能起到关键性作用。这一举措精准切中了当前制约经济循环畅通的关键症结，一端连接“建设全国统一大市场”的基础工程，通过破除地方保护和地方市场分割，从根本上铲除诱发区域性、低水平“内卷”的土壤；另一端紧扣“发展新质生产力”的战略方向，通过矫正激励机制，将资源从内耗的“内卷式”竞争有效配置到以标准引领、创新驱动的“价值竞争”中。

去年以来，相关部门出台多项举措整治“内卷式”竞争，例如要求遏制光伏产业链低价无序竞争，开展汽车行业网络乱象专项整治行动等，都取得了良好效果。同时也要看到，整治“内卷式”竞争绝非易事，进一步巩固成果需继续坚持系统观念、精准施策，实现治标与治本相统一。

一是筑牢制度根基，以规范政府行为纵深推进全国统一大市场建设。严格落实公平竞争审查条例及其实施办法，全面清理废除地方保护、市场分割条款的政策，大力纠治不当市场干预行为，从源头防范政府越位、缺位引发的竞争乱象，按照“五统一、一开放”的基本要求，坚决破除卡点堵点。