

# 营造适应新质生产力发展的体制机制环境

习近平总书记多次提出要发展新质生产力。2023年底的中央经济工作会议提出要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力。党的二十届三中全会对健全因地制宜发展新质生产力体制机制作出全面部署。发展新质生产力是一项长期、艰巨的任务，对于提升全要素生产率，促进供给和需求在更高水平上动态平衡，促进高质量发展具有深刻意义。需要全面深化改革，健全体制机制，完善产业发展政策和治理体系，营造适应新质生产力发展的体制和政策环境。



技术人员正在对用于航天激光通讯领域的精密器材快反镜进行堆料

## 发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求

高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。改革开放以来，我国以改革解放生产力，以开放融入全球经济体系，发挥自身人口、资源与市场优势，经济实力、综合国力实现历史性跃升，国内生产总值从1978年的3678.7亿元增长到2023年的126.06万亿元，人均国内生产总值从1978年的384美元增长到1.27万美元，成为世界最大工业国并跻身中等偏上收入国家行列。当前，我国正在向高收入国家迈进，要在2035年达到中等发达国家水平，需要完成经济转型升级、新旧动能转换的艰巨任务。以科技创新驱动生产力迭代升级，以新质生产力赋能产业深度转型升级，能够持续形成经济高质量发展新的动能和空间，促进高质量发展。

供给与需求之间的关系构成市场经济的基本关系。供给和需求相互依存，互为条件。没有供给，需求难以得到满足；没有需求，供给也难以实现。供给侧和需求侧包含供给

和需求的数量、结构、制度（体制机制）和政策，是管理和调控宏观经济的两个重要方面。经济循环畅通能否实现，主要取决于供给和需求两端是否动力强劲，是否总体适配，是否能够良性互动，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。当前，制约我国经济复苏发展的因素，既有需求侧的问题，也有供给侧的问题，主要矛盾在于供需循环不畅通，突出表现在有效需求不足，供给仍存在卡点堵点，供给体系未能有效地基于市场机制迎合消费需求升级，供给和需求正向反馈机制有待确立。发展新质生产力，通过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，进而催生新产业、新模式、新动能，发展面向未来的，以高技术、高效能、高质量为特征的生产力。在这个过程中，结合需求变化，以供给来牵引，经济循环更为顺畅，新的供给创造新的需求，新的需求进一步催生新的供给。可以说，发展新质生产力有助于促进供给和需求在更高水平上动态平衡。

提升全要素生产率是高质量发展的动力源泉。全要素生产率是指经济增长中扣除劳动、资本等要素投入数量等因素对经济增长率的贡献后的余

值，通常表现为技术进步、体制改革和组织管理改善等无形要素的作用。改革开放以来，我国全要素生产率整体逐步抬升，在2014—2015年达到峰值后出现了持续回落，与世界主要经济体相比仍有差距。全要素生产率的不断提升是新质生产力的核心标志。生产力质态的变化，必然体现为生产要素质态及其组合的变化。新质生产力形成过程中，劳动、资本、土地、数据等生产要素的生产率不断提升。随着技术与管理等要素更高层次的融合，生产要素的组合不断优化，全要素生产率也不断提升。

## 营造适应新质生产力发展的体制和政策环境

生产力决定生产关系，生产关系适应生产力，才能有利于生产力发展。新质生产力表现为劳动者、生产资料、劳动对象等生产要素的新质态及其组合的新形态，必然要求构建与之相适应的生产关系。《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》指出，要“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，促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚，大幅提升全要素生产率”。这要求进一步深化体制机制改革，营造与新质生

产力发展更相适应的体制和政策环境，健全促进劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等各类先进生产要素向发展新质生产力集聚的体制机制。

围绕人（主体）的要素的动态变化，深化体制机制改革，着力提升人力资本，激发市场主体活力动力。主要着力点可考虑，加快推进教育、医疗、就业、社会保障、收入分配等领域改革，全面提升劳动者素质、改善劳动力再生产的环境与条件；深化劳动力和人才发展管理体制改革，完善人才培养、引进、使用、评价、流动的工作机制，加快畅通劳动力和人才社会性流动渠道，打通高校、科研院所和企业人才交流通道。动态优化劳动力供给，增强与科技创新、产业发展需求的匹配性；持续优化企业家成长的体制机制，健全以企业为主体的创新体系，有效激发企业家在资源要素配置中的主动性和创造性；健全高水平社会主义市场经济体制，进一步激发民营企业活力和调动国有企业活力，支持各种所有制企业共同推动新质生产力发展。

围绕物的要素的动态变化，深化体制机制改革，促进生产要素质量提升和配置效率改进。主要着力点可考虑，深化收入分配制度改革，健全各类要素参与收入分配的机制，激发劳动、知识、技术、管理、数据和资本等生产要素活力；深化科技成果转化机制改革，允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权，促进先进适用技术向新质生产力转化；健全科技金融体制，适配科技创新、产业发展全生命周期各阶段特点，完善金融服务，鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资，更好发挥政府投资引导作用，发展耐心资本；建立健全碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素市场化配置机制，深化能源管理体制改革，引导各类资源环境要素向绿色生产力集聚；优化土地管理制度，推动土地混合开发利用、用途合理转换，推进合理有序用海、用空。

推进财税体制改革，形塑与新质生产力发展相适应的政府与市场间、中央与地方政府间的关系。作为全面深化改革的重要内容，新一轮财税体制改革围绕预算制度健全、税收制度健全和税制结构优化、中

央和地方财政关系改革展开，涉及政府与市场、中央与地方、政府、企业和个人之间的重大关系的处理，对于破解中国式现代化推进的体制机制障碍，形塑与新质生产力发展相适应的体制机制至关重要。发展新质生产力，需要有为政府和有效市场“两只手”共同发力。政府发挥作用的领域在于规划布局、政策引导、规则制定、财税支持等方面，旨在营造鼓励创新、允许试错、宽容失败的良好氛围；市场机制是推动科技和产业创新的重要驱动力，在资源配置中发挥决定性作用。各个地方需要结合本地的发展阶段、功能定位、资源禀赋、产业基础、科研条件等，把握好发展新质生产力的方向、路径，因地制宜地发展。适应新质生产力发展，财税体制改革的着力点主要有：积极适应我国产业结构、商业模式、财富分配等方面的变化趋势，创新财税制度，推动加快发展新质生产力，塑造发展新动能新优势。进一步理顺中央和地方财政关系，推动形成稳定的各级政府事权、支出责任与财力相适应的制度，保持和加强中央调控能力，发挥好中央与地方两个积极性。结合税制改革优化中央和地方收入划分。增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限。进一步完善地方税体系，结合税制改革优化共享税分享比例。完善产业在国内梯度有序转移的协作机制，推动形成转出地和承接地利益共享机制等。

完善适应新质生产力发展的产业发展政策和治理体系，增强治理弹性。加强新领域新赛道制度供给。探索建立包容审慎的新产业新业态新模式适应性监管体系，完善容错与纠偏机制，支持企业特别是广大中小企业大胆探索试错，支持地方开展未来产业相关改革和政策先行先试。建立未来产业投入增长机制，完善推动新一代信息技术、人工智能、航空航天、新能源、新材料、高端装备、生物医药、量子科技等战略性新兴产业发展政策和治理体系，引导新兴产业健康有序发展。提升国家标准，强化环保、安全等制度约束，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。

（石英华 中国财政科学研究院研究员）