

加强创新资源统筹和力量组织

□ 黄 强

党的二十届三中全会通过的《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》(以下简称《决定》)对加强创新资源统筹和力量组织作出部署,是新时代发挥新型举国体制优势、集中力量打赢关键核心技术攻坚战的重大改革,有利于解决科技创新力量和优势资源分散、重复、低效配置问题,激发各类创新主体内生动力和广大科技人员积极性、主动性、创造性,加快发展新质生产力。

加强创新资源统筹和力量组织是加快实现高水平科技自立自强、建设科技强国的必由之路

习近平总书记指出:“历史事实表明,经济大国不等于经济强国。一个国家长期落后归根到底是由于技术落后,而不取决于经济规模大小。”我国作为经济体量世界第二的发展中大国,在百年变局中谋求和实现科技自立自强,必然同时面临科研基础自身积累不足、科技霸权封锁围堵打压、抢占科技制高点速度比拼等严峻现实考验。只有把创新资源和力量统筹组织起来,在国家重大需求和战略必争领域形成整体优势,打赢事关强国建设、民族复兴的科技之战,才能从根本上保障国家安全、赢得发展主动。

从我国历史经验看,集中力量办大事是科技走向自立自强的重要法宝。新中国在一穷二白的内部基础和全面封锁的外部环境下,发挥社会主义制度集中力量办大事的优势,自力更生、艰苦奋斗,干出了“两弹一星”等一大批国之重器。进入新时代,习近平总书记把科技创新摆在国家发展全局的核心位置,探索和用好社会主义市场经济条件下的新型举国体制,加快推进科技自立自强,我国在主要科技领域和方向上不断取得重大突破,进入创新型国家行列。但是,我国科技发展总体上还处在将强未强、不进则退的关键阶段,不少关键核心技术仍受制于人,必须传承和用好集中力量办大事这一法宝,加紧解决“卡脖子”问题。

从科研范式变革看,大科学时代必须集中创新资源和力量开展科技攻关“大会战”。习近平总书记指出:“科学研究向极宏观拓展、向极微观深入、向极端条件迈进、向极综合交叉发力,不断突破人类认知边界。”科学研究形态已经告别单枪匹马、手工作坊式,进入分工协作、整体推进的大科学新阶段。当今世界,国际科技竞争正日益演化为创新体系的竞争,哪一种创新体系能够从根本上解

决创新资源和力量分散、重复、低效的问题,哪一种创新体系就更能适应现代科技攻关的需要。加强创新资源统筹和力量组织,核心目标就是提升国家创新体系整体效能,适应并引领科技创新大联合、大协作、大攻关。

从大国科技竞争看,统筹创新资源集中攻坚才能跑赢“抢占科技制高点”这场世界变局争奇赛。习近平总书记强调:“科技竞争就像短道速滑,我们在加速,人家也在加速,最后要看谁速度更快、谁的速度更能持续。”当前,科技革命与大国博弈相互交织,高技术领域成为国际竞争最前沿和主战场,特别是人工智能、量子科技、生物科技等前沿科技集中涌现,正以前所未有、超乎想象的速度和冲击力重塑全球政治经济力量格局。唯有总体谋划、聚力攻坚,以快制快,在传统领域缩小差距、追上并跑,在新兴领域避免代差、力争领跑,才能掌握新一轮全球科技竞争的战略主动,确保我国现代化进程不会被迟滞甚至打断。

把握加强创新资源统筹和力量组织的规律性认识

习近平总书记强调:“针对我国科技创新组织化协同化程度不高,科技资源分散、重复等问题,深化科技管理体制改革,统筹各类创新平台建设,加强创新资源统筹和力量组织。”必须坚持解放思想、守正创新,构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制,健全科学统筹、集中力量、优化机制、协同攻关的组织运行体系,提升国家创新体系整体效能,形成体现国家意志、完成国家使命的强大合力。

坚持和加强党中央集中统一领导。我国社会主义制度之所以具有非凡的组织动员能力、统筹协调能力和贯彻执行能力,根本在于中国共产党的领导。党的二十大后组建中央科技委员会,就是把党的领导这一最大政治优势在科技创新领域更加充分发挥出来。要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,完善党中央对科技工作集中统一领导的体制机制,加强战略谋划、政策措施、重大任务、科研力量、资源平台、区域创新等方面的统筹,构建协同高效的决策指挥体系和组织实施体系,确保政治优势、组织优势、制度优势转化为集中资源和力量攻坚的国家创新体系优势。

坚持有效市场和有为政府更好结合。习近平总书记强调:“充分发挥市场在科技资源配置中的决定性作用,更好发挥政府各方

面作用,调动产学研各环节的积极性,形成促关键核心技术攻关的工作格局。”政府主要抓战略、抓改革、抓规划、抓服务,市场对研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置起筛选和导向作用。要统筹发挥政府和市场两个作用,整合雄厚的科研基础、丰富的应用场景、完备的工业体系等优势,国有企业、民营企业一起上,营造政府引导、市场主导、社会参与的良好创新生态。

坚持整合军民、央地资源协同创新。近几年实施军民融合发展战略,整合用好军民创新资源,不仅显著提升了国防科技能力,而且显著增强了全社会的创新能力。要坚持军民协同创新,完善军民融合创新体系,畅通地方与军队、市场与战场的“双向快车道”,推动新质生产力加快转化为新质战斗力。当前,地方财政科技经费在我国财政科技经费总盘子中大约占2/3。要整合央地创新资源和力量,协同实施关键核心技术攻坚和重大科技成果转化项目,既为国铸剑,又为地方高质量发展提供强有力支撑。

坚持在国内国际双循环中统筹创新资源。习近平总书记强调:“科技进步是世界性、时代性课题,唯有开放合作才是正道。国际环境越复杂,我们越要敞开胸怀、打开大门,统筹开放和安全,在开放合作中实现自立自强。”自主创新不是关起门来搞创新,要更加注重加强国际化科研环境建设,把握全球科技创新趋势和机遇,发挥共建“一带一路”等平台作用,牵头组织好国际大科学计划和大科学工程,在全球配置和利用创新资源,不断提高我国在全球科技治理中的影响力和规则制定能力。

坚持科技创新和产业创新深度融合。创新不是发表论文、申请到专利就大功告成,创新“成果”必须转化为发展“结果”、成为产业的“成品”。要坚持把促进科技创新和产业创新深度合作作为深化科技体制改革的重要着力点,实现技术突破、产品制造、市场模式、产业发展“一条龙”转化,打通从科技强到产业强、经济强、国家强的通道。创新技术要发展,必须需要使用。要依托庞大市场为新技术开发及时提供应用场景,在大量应用中优化改进、迭代升级。

加强创新资源统筹和力量组织的着力点

着眼提升国家创新体系整体效能,坚持目标导向和问题导向相结合,奔着问题去、盯着问题改,从最紧迫的事情抓起,小切口、大

纵深,坚决破除妨碍创新资源高效配置的思想观念和体制机制弊端,大幅提升科技攻关体系化能力。

更加注重发挥国家作为重大科技创新组织者的作用。加强中央科技委员会对科技工作的顶层设计和统筹协调,推进国家创新体系建设和科技体制改革,统筹谋划国家科技发展重大战略、重大规划、重大政策。加强对重大科技战略任务的组织协同,科学凝练事关战略全局和国家命运的关键核心科学技术问题,遴选战略任务和重点方向。持续实施国家科技重大专项,强化跨部门、跨地区、跨门类优势科技力量统筹调配,优化“揭榜挂帅”“定向委托”“赛马制”等科技攻关组织模式,调动各类创新力量开展“大兵团作战”。

强化国家战略科技力量。发挥国家实验室引领作用,聚焦国家重要安全领域,当好科技攻关总平台、总链长,多出战略性、关键性重大科技成果。发挥国家科研机构建制化组织作用,开展面向国家重大战略和行业共性需求的基础研究,强化基础理论支撑和技术源头供给。发挥高水平研究型大学主力军作用,调整优化学科专业设置,统筹推进人才培养和科技创新。发挥科技领军企业出题人、答题人、阅卷人作用,做好产业共性关键技术研发、科技成果转化及产业化,当好产业链和创新链的链长。

建强国际和区域科技创新中心。优化升级北京、上海、粤港澳大湾区三个国际科技创新中心,提升世界级原始创新、产业创新的策源引领功能,打造成为全球科学中心、人才高地和世界创新版图制高点。加快建设成渝、武汉、西安三个区域科技创新中心,加强航空航天、核技术、生物医药、电子、智能网联汽车、新材料、新能源等产业创新,打造成为具有全国影响力的创新增长极。加强跨区域科技创新合作,提升国家战略腹地承接重大科技和生产力布局的能力,形成更加完善的区域科技创新体系。

强化企业技术创新主体地位。加强企业主导的产学研深度融合,引导各类创新要素向企业集聚,推动企业真正成为技术创新决策、研发投入、科研组织、成果转化的主体。针对重点产业链核心技术短板,超常规集中支持链主企业带头冲锋突破,保障重点产业的创新供应链供应自主可控。支持企业牵头组建创新联合体,依托企业建设技术创新中心,加强产业链上下游、大中小企业融通创新,推进科技攻关协同和研发活动一体化。

健全有利于成果转化的体制机制,让企业在解决科研机构“不能转”“不敢转”“不会转”问题中充分发挥作用,提高创新成果转移转化成效。

健全激发创新主体内生动力机制。用好科技评价指挥棒,强化以科技创新质量、绩效、贡献为核心的评价导向,构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制。《决定》首次提出“改进武器装备采购制度,建立军品设计回报机制”,用批量生产的现役产品设计回报率来鼓励支持设计单位开展基础预研,有助于从根本上破解军工科研院所“不立项干不了事,一立项十万火急来不及”“产品定型之日,就是设计断粮之时”的困境,提高科研院所的内生动力,改变长期以来高度计划性制度机制导致的“等靠要”被动局面。完善科学家本位的科研组织体系,深化科技经费分配和管理使用机制改革,赋予科研单位和科研人员更大自主权。弘扬科学家精神,涵养“国为重、家为轻,科学最重、名利最轻”的家国情怀,让院士称号进一步回归荣誉性、学术性,让科研人员心无旁骛搞科研。

推进科技基础能力建设统筹和开放共享。着眼解决科技基础设施重复建设问题,统筹推进科技基础条件的体系化、集约化布局,加快完善科学数据中心布局建设,形成优势互补的科技创新设施条件体系。着眼解决重大项目攻关重复布局问题,加强科研项目全链条设计和一体化实施,构建军民、央地联动实施重大科技项目机制。着眼解决科技资源共享不够问题,加强关键科学仪器设备自主研制攻关,建设互联互通的科研仪器设备开放共享平台,促进创新资源最大程度利用。

营造创新资源优化配置良好生态。充分发挥市场的力量,构建更加完善的要素市场化配置机制,推动各类创新要素快速流动、迅速组合、不断循环往复,形成高校、科研院所、企业、政府、资本等有机互动的创新生态系统。大力发展风险投资市场,培育发展风投创投产业集群,优化“募投管退”全链条发展,鼓励天使投资、风险投资、私募股权投资等基金支持创新创业,更好发挥政府投资基金作用,发展耐心资本,引导金融资本投早、投小、投长期、投硬科技。培育创新文化,传承中华优秀传统文化的创新基因,营造鼓励探索、宽容失败的良好环境,使崇尚科学、追求创新在全社会蔚然成风。

(原载8月23日《人民日报》)

健全国家经济社会发展规划制度体系

□ 郑栅洁

习近平总书记指出,用中长期规划指导经济社会发展,是我们党治国理政的一种重要方式。党的二十届三中全会通过的《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》(以下简称《决定》),对健全国家经济社会发展规划制度体系作出系统安排,明确了健全规划制度体系、强化规划衔接落实机制、加强政策协同配合的战略方向和重点举措。这是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度对完善宏观经济治理体系作出的重大决策,我们要深入学习贯彻,坚决贯彻落实。

深刻认识健全国家经济社会发展规划制度体系的重要意义

习近平总书记指出,科学编制并有效实施国家发展规划,有利于保持国家战略连续性稳定性,集中力量办大事,确保一张蓝图绘到底。健全国家经济社会发展规划制度体系,对扎实推进中国式现代化具有重大而深远的意义。

健全国家经济社会发展规划制度体系是党有效领导经济社会发展的重要方式。编制和实施国家发展规划,充分体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是中国特色社会主义制度的显著优势所在。在现代化建设实践中,我国探索形成了一系列在党中央集中统一领导下,由党中央全会提出规划“建议”、国务院编制规划“纲要”、全国人大审查批准并向社会公布实施的制度安排,将党的主张有效转化为国家意志和全社会共同行动。习近平总书记始终高度重视战略谋划工作,早在福建工作期间就前瞻谋划了厦门15年发展蓝图、福州“3820”战略规划,在浙江工作期间又系统学画了“八八战略”。特别是党的十八大以来,习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动国家发展规划工作,先后两次担任中央“建议”起草组组长,对决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家作出战略部署,鲜明提出立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展等一系列新思想新观点新论断,形成了以党的创新理论指导规划绘制、引领经济社会发展的科学路径。我国发展已进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,尤为需要健全国家经济社会发展规划制度体系,使规划成为党中央把方向、谋大局、定政策、促改革的重要手段之一,使党中央对经济社会发展的集中统一领导更加坚强有力,充分凝聚团结奋斗、共创伟业的强大力量。

健全国家经济社会发展规划制度体系是

推进中国式现代化建设的有力保障。编制和实施国家发展规划,已成为中国经济社会发展的重要特点和世界各国借鉴中国经验的重要内容。新中国成立以来,我们党通过连续编制和实施14个五年规划(计划),接力落实社会主义现代化建设的长远战略目标,在一穷二白的基础上建立起完整的工业体系和国民经济体系,实现由解决温饱到总体小康再到全面小康的历史性跨越,创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。迈上新征程,党的二十大提出以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业,的中心任务,对全面建成社会主义现代化强国“分两步走”战略安排作出明确部署,清晰描绘了到2035年基本实现社会主义现代化、到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国进行了远景展望。健全国家经济社会发展规划制度体系,有利于紧紧围绕这一中心任务和战略目标,保持国家战略实施的连续性稳定性,一任接着一任干、一张蓝图绘到底,把中国式现代化建设的宏伟事业不断推向前进。

健全国家经济社会发展规划制度体系是加快国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。国家发展规划集中体现了国家战略意图、中长期目标和阶段性任务,发挥着明确政府工作重点、优化公共资源配置方向、引导经营主体行为的关键作用,是社会主义市场经济条件下宏观经济治理的有效手段。党的十八大以来,国家发展规划在宏观调控中的作用持续增强。党的十九大报告、二十大报告强调,创新和完善发展规划,健全宏观经济治理体系,发挥国家发展规划的战略导向作用。2018年11月,党中央、国务院印发《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》,对理顺规划关系、完善规划管理作出了制度安排。推进国家治理体系和治理能力现代化,一项重要任务是持续提升宏观经济治理效能,推动有效市场和有为政府结合、跨周期设计和逆周期调节协同、总量提升和结构优化互促。健全国家经济社会发展规划制度体系,能够有效发挥规划统筹当前和长远、全面和重点、整体和局部的重要作用,使各类调节手段系统集成、协同高效,推动经济持续健康发展、国家治理效能加快提升。

贯彻落实健全国家经济社会发展规划制度体系的重点任务

习近平总书记强调,要加快建立制度健全、科学规范、运行有效的规划体制,更好发挥国家发展规划的战略导向作用。针对规

划体系不完善、规划衔接不到位、规划目标和政策工具不协调等影响国家发展规划战略导向作用充分发挥的突出问题,《决定》从健全规划体系、强化规划衔接落实机制、优化规划与宏观调控协调联动机制等方面对健全国家经济社会发展规划制度体系提出了新的要求。

健全国家规划体系。健全国家经济社会发展规划制度体系,首要任务是构建定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系,使各级各类规划各司其职、规范有序。

一是充分发挥国家发展规划的战略导向作用。国家发展规划要全面贯彻落实党中央战略意图,紧紧围绕全面建成社会主义现代化强国的战略目标,制定分阶段落实的时间表和路线图,为其他规划落实国家战略部署提供总遵循。要聚焦推动高质量发展和高水平安全的关键问题和突出短板,谋划提出事关国家长远发展的大战略、跨部门跨行业的大政策、具有全局性影响的跨区域重大项目,增强对其他规划的指导性和约束力。

二是持续强化国土空间规划的基础作用。国土空间规划要为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障,对其他规划提出的空间开发保护活动提供指导和约束。要依据国家发展规划提出的国土空间开发保护格局和空间结构优化要求,科学布局生产、生活、生态空间,强化开发强度管控和“三区三线”精准落地,推动形成优势互补、高质量发展的国土空间体系。

三是不断增强专项规划和区域规划的支撑作用。国家级专项规划要聚焦科技创新、基础设施、绿色生态、民生保障等需要集中力量突破的重点领域,对国家发展规划在特定领域明确的目标任务进行延伸细化。国家级区域规划要按照国家发展规划要求,贯彻落实区域重大战略、区域协调发展战略,着力打破地区分割、协调解决跨行政区跨流域的重大问题,促进区域战略在区域内深化实施、在区域间联动融合。

强化规划衔接落实机制。健全国家经济社会发展规划制度体系,关键是要贯彻党中央战略意图和国务院工作部署,按照下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调的原则,加强各级各类规划衔接协调,确保形成规划合力。

一是强化上下贯通。做好其他规划对国家发展规划的贯彻落实,健全目录清单、编制备案、衔接协调等规划管理制度,依据国家发展规划,同步部署、同步编制、同步实施一批国家级专项规划和区域规划,动态调整国土空间规划。在编制过程中要做好指标

衔接、任务细化、工程项目分解等工作,确保其他规划在主要目标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防范等方面与国家发展规划协调一致,形成国家发展规划由专项规划在“条”上细化、由区域规划在“块”上深化、由国土空间规划在“地”上保障的上下贯通机制,并做好年度计划对国家发展规划的滚动落实。

二是强化横向协同。加强其他规划相互间的衔接协调,避免交叉重复、矛盾冲突或合成谬误。其中,专项规划、区域规划在空间安排上,要符合国土空间规划提出的空间开发保护要求。专项规划和区域规划之间要加强任务设置和项目布局的协调联动,按照国家重大生产力布局和区域发展格局优化需要,支持动力源地区增强辐射带动能力,支持农产品主产区、重点生态功能区、能源资源富集地区 and 边境地区提升保障能力。相关专项规划之间要加强指标匹配和项目统筹,提高综合效益和整体效能。

优化规划与宏观调控手段协调联动机制。健全国家经济社会发展规划制度体系,重要保障是将各类政策工具方向统一到国家发展规划的部署要求上,实现宏观政策、年度计划和公共资源对国家发展规划的有效支撑和协同保障。

一是进一步加强国家发展规划与宏观政策的协调联动。依据规划目标要求和发展形势,合理确定财政、货币、产业、价格、就业等政策取向,提升政策科学性和稳定性。健全宏观经济政策统筹协调机制,把握好各类政策工具的节奏和力度,把经济政策和非经济政策都纳入宏观政策取向一致性评估,发挥宏观政策取向一致性评估作用,促进各类政策协同发力,形成放大叠加效应。

二是进一步做好年度计划与国家发展规划的衔接。坚持短期目标与中长期目标相衔接,将国家发展规划的主要指标分解纳入年度指标体系并做好年度间平衡,滚动明确重大任务举措和重大工程项目实施的年度要求,形成“长期战略—发展规划—年度计划”的体系化推进和闭环落实机制,确保既定战略目标如期高质量实现。

三是进一步强化公共资源对国家发展规划的支撑保障。坚持公共资源配置服从和服务于公共政策方向,加强财政预算、政府投资、土地供应等对国家发展规划的实施保障。货币政策、信贷政策要积极支持国家发展规划确定的重点领域和薄弱环节。坚持项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走、监管跟着项目和资金走,优化存量资源配置和增量资源供给,保障国家发展规划确定的

重大工程项目落地实施。

全面提高规划工作科学化规范化水平

习近平总书记强调,规划科学是最大的效益,要提高规划质量,坚持和完善有效实施机制。健全国家经济社会发展规划制度体系,更好发挥各类规划作用,关键是规划质量要高、落地实施要实、法治保障要到位。

提高规划编制质量。国家发展规划要围绕发挥战略导向作用,坚持立足国内和全球视野相统筹,问题导向和目标导向相统一、中长期目标和短期目标相贯通、全面规划和突出重点相协调,增强战略性、宏观性、政策性。国土空间规划要在资源环境承载力约束和国土空间开发适宜性评价基础上,科学划定空间管控边界,强化底线约束和空间指导的基础性作用。专项规划和区域规划要着眼于在特定领域和特定区域支撑国家发展规划落地实施,做深做实规划内容,增强针对性和可操作性。要严格落实规划编制程序,拓展前期研究广度和深度,健全专家参与和公共决策制度,广泛听取各方面意见,以程序规范保障规划质量。

完善规划实施全周期管理制度。要构建全流程规划实施推进机制,维护规划的严肃性和权威性。健全推进落实机制,各地区各部门要制定可操作、可评估、可考核的目标任务实施安排,对约束性指标和公共服务、生态环保、安全保障等领域任务,强化责任分解落实;对预期性指标和产业发展、结构调整等领域任务,创造良好政策环境、体制机制和法治环境。健全监测评估机制,组织开展规划实施情况动态监测,将监测结果作为加强和改进规划实施的重要依据。开展规划实施情况中期评估和总结评估,及时向党中央、国务院请示报告国家发展规划实施情况,并依法提请全国人大常委会审议。经评估确需调整修订的规划,要严格履行审查批准程序。健全监督考核机制,规划实施情况要纳入考核评价体系,接受人大监督、审计监督和社會监督,以有效的监督考核确保规划目标任务落到实处。

强化规划编制实施的法治保障。坚持依法制定规划、依法实施规划,将党中央关于健全国家经济社会发展规划制度体系的规定要求和行之有效的经验做法以法律形式固定下来,加快推动国家发展规划立法工作进程,以法治引领和保障国家发展规划更好发挥战略导向作用,把制度优势更好转化为国家治理效能。

(原载8月26日《人民日报》)