

# 经济发展新常态与创新驱动主引擎

## ——“创新圆桌会议”2014年第四次会议发言摘要

**编者按** 中国经济步入以中高速增长为标志的新常态,这不仅意味着经济增速的放缓,更意味着经济增长动力的转换和经济发展方式的转变。在新常态下,我们该如何应对由此带来的一系列重大而深刻的变化。日前,科技部办公厅调研室和中国科学技术发展战略研究院共同举办“创新圆桌会议”2014年第四次会议,邀请业界专家围绕经济发展新常态与创新驱动主引擎进行了深入研讨。本报刊发与会代表的发言摘要,以飨读者。



### 发挥好政府和市场在创新中的作用

□ 国务院发展研究中心技术经济研究部 吕薇

我国经济已进入中高速增长阶段,必须把注意力放在提高经济发展质量和效益上,放在产业竞争力的提高和价值链的提升上。在这个转型发展的关键时期,创新应该怎样适应新的形势,为不断提高经济发展质量和效率提供支撑?我认为,应当把握好以下几点。

第一,要提高投入产出效率。目前,我国研发经费支出总量居世界第二,研发经费投入强度已达到2%。现在的问题是,如何提高研发经费的使用效率,让这些投入充分发挥作用。日前,国务院发布了《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》,《方案》明确了改革的实施进度:到2017年,全面完成改革,按照优化整合后的五类科技计划(专项、基金等)运行,并建成公开统一的科技管理平台。要实现这个目标,需要我们很好地总结以前的经验和教训,制定详细的实施细则。比如,政府不管理具体项目而由第三方管理,那么就需要培养出一批像自然科学基金会一样的第三

方管理机构。这些管理机构要有长期稳定的队伍,要有专业人员,还要建立相应的管理机制,而且不同性质的资金用途,有不同的管理模式。落实中央财政科技计划管理改革重在先行试点,及时总结经验,逐步推广和深化。

在不同的技术发展阶段,政府的作用是不一样的。在跟踪模仿阶段,市场和技术都比较成熟,是可预见的,政府可以通过计划、规划去引导科研经费的投入方向,引进技术消化吸收。目前,我国从跟踪模仿逐步成为并行者,部分领域进入世界技术前沿,此时,技术路线和市场的不确定性增强,政府不宜通过计划、规划确定未来的发展方向,而应重点对前期的研发进行支持,并做好后续的示范和推广。

第二,要增强社会的创新动力。企业创新以市场为导向,利益驱动,政府如何利用市场机制去促进创新。从国际经验看,一些市场经济国家政府通过科学、合理的政策作用于市场机制,引导社会资源向创新集聚,取得了良好的效果。例如,美国定向宽松价

格管制和减免税,推进了页岩气勘探开发技术发展。德国实施强制购电和递减的固定电价政策,鼓励发展太阳能光伏发电和促进光伏技术进步。欧盟定期调整排放标准,推动汽车节能减排技术进步。美国通过制定标准和技术升级时间表,促进数字电视技术推广和产业发展。

这些案例对我们的启示是,发挥市场机制创新资源的作用,政府不是不能作为,政府可以通过规制和政策调整利益机制,引导创新资源的配置。如,实施定向的普惠性政策,形成公平竞争的激励机制;增强政策稳定性和透明度,形成可预期的投资回报机制;通过定期调整标准,促进产业技术进步;安全、环境、质量和网络接入等各类标准是推动技术进步的重要措施;重视培育市场,促进新技术推广应用。

第三,要营造市场环境,促进要素流动。上世纪80年代,深圳是我国改革开放的前沿,一系列的改革措施激发了市场活力,吸引了大批的人才和资本向深圳聚集,并由此逐渐形成了一整套的管理体制和激励创新创业、宽容失败的文化氛围。由此可见,制度环境对创新非常重要。一个好的制度环境能吸引全球的创新要素向地区集中,也往往成为一些创新型企业选择落地的决定性因素。

实现上述两个关系转变的重要经济保障。一方面要加大公共财政对企业研发投入的杠杆作用,比如将目前的研发支出加计扣除政策力度提高到180%,加大针对中小企业创新创业的政策支持力度,确保实现创新价值增值循环。另一方面是要依托国家实验室实施科技重大专项,开展使命导向的战略技术系统和装备研究开发,强化战略高技术储备和工程知识积累,构筑国家战略高技术创新能力。此外,要优化基础研究布局,适度转型兴趣驱动的基础研究和应用导向的基础研究支持比例,不仅产出有深刻科学思想的科学人才和基础理论成果,也能够产出有应用前景的科技成果。

四是评价导向转变。科技评价导向转变是实现上述两个关系转变的重要动力基础。一方面要改革创新人才计划,坚持在绿色、低碳、创新发展实践中发现人才,着力解决科技人才与企业的合作和生活问题,避免盲目攀比人才“帽子”的数量,弱化人才“帽子”与资源配置之间的关联性,真正形成人尽其才、才尽其用的人才成长环境。另一方面要改革科技奖励制度,改革以项目为载体的科技奖励评选,避免获奖项目面临的潜在知识产权纠纷,同时探索建立旨在激励青年科学家的基础学科奖,发挥市场机制和学术共同体激励创新的根本作用,弱化奖励与创新资源配置的关联性,回归奖励的荣誉性本质。

企业的关系、不同行业部门的研究体系等一些实际问题,往往成为研究解决技术短板的障碍。我国现行的行业管理能力在这方面急需加强。

总之,要以国家创新体系的眼光,审视和推动创新驱动产业升级所必需的经济和产业政策,包括体制机制调整,不能拘泥于已有的说法;要以国家的战略、经济发展的长远利益为导向来设计我国的体制改革,而不是相反,否则不会有进步。我们需要认真思考以下几个问题:一是要针对行业的特点、科学技术的特点,重新思考在创新驱动中怎样摆好企业、政府和市场的关系。二是要认真研究科研管理、技术管理、研发管理和经济管理的区别及共同点,研究它们三个怎样才能更好地地结合。三是在市场、金融等高度开放条件下,该怎么用好国内的市场,扶持创新型企业发展,并借此把我国企业的创新成果推向国际市场。

产权制度不完善,保护水平差。第三,知识产权的社会认知程度低。很多行政执法者对知识产权并不了解。第四,国家科技创新中的知识产权管理有待加强。

建立面向知识产权的国家科技创新管理制度可以从以下几个方面入手:第一,用知识产权管理代替科技成果管理。在国家知识产权制度下,建立国家科技计划项目知识产权登记制度。第二,建立国家科技计划和科技重大专项立项的知识产权目标评估制度。第三,研究制定科学的知识产权评价标准,引导高质量的创新产出。第四,促进国家科技计划知识产权产业化。第五,完善知识产权制度环境,提高保护水平和力度。

### 新常态对科技创新提出了新要求

□ 中国科学技术发展战略研究院 王元

科技创新是经济社会发展的驱动力。值得思考的是,在新常态的语境下,它对科技创新提出了什么要求,这些要求的特殊性又体现在哪些地方?从实际工作出发,这些方面也许需要我们认真思考:

第一,回顾历史我们可以看到,中国的改革开放最早都是从微观组织开始的,无论是农村改革还是国营企业的改革。但是,科技领域恰恰在这个问题上没有引起足够的关注和重视。现在,这个问题的矛盾越来越大,如果此次科技体制改革不重视微观组织的改革,如果对大学和科研院所的改革没有真正有效的措施,不能取得实质性的进展,那是不行的。

### 要更加重视市场化的创新力量

□ 科技部办公厅调研室 胥和平

科技创新如何才能成为驱动发展的主引擎?现在常见的,说是要落实创新驱动战略,但很多还是在重述前些年谈科技发展的那些东西,重点还是研发,没有真正落在创新上,没有找到驱动发展的突破口。一些谈“十三五”创新发展的,思路还很陈旧,理论和政策研究比较滞后,相比之下,各地的创新实践走在前面,各种新思想、新探索非常多,新技术、新模式非常多。

谋划“十三五”创新,关键是要聚集科技创新能够驱动什么。如果真正从创新如何驱动

发展这一核心目标出发,首先就要研究新产业的培育、传统产业的改造、新模式的探索等,然后再来谈新技术的应用、研发能力的提升、基地的建设、重大项目的实施等问题。就要真正梳理出未来经济社会发展急需解决的问题,提出科技驱动转型发展的方案,而不是单纯科研项目。如果离开发展紧迫需求来规划科技发展目标,再推出一些重大专项、重点前沿安排,不仅科技不能回答国家关切的问题,而且很可能把社会各方面的视野过多吸引到技术层面,偏离了创新驱动发展的核心目标。

第二,在新常态下,不论是研发活动组织还是创新活动组织,确实要转变思路,要更加强调技术体系的整体变化和领先企业的培育。过去我们强调的更多的是关键技术、核心技术。但是,当我国的某个产业进入国际竞争市场,最核心的是它是否具有为不同用户提供完整解决方案的能力。中国必须在这个问题上上下工夫。

第三,面向大众创新、万众创业的态势,我们一定要重视各种平台的建设,这些平台不都是由政府直接资助来建设的,有各种各样的组织形式。这些平台为整个创新活动的动手者提供足够的工具和条件,让他们发

另一个重要问题,要思考创新驱动的新机制。都在讲要发挥好政府和市场两种力量,但常见的是,很多谈创新驱动的,重点仍是政府要选目标,要给资源、给政策,要立项目,要建立团队,要出研究成果,对培育市场力量仍关注不够。调研发现,很多地方和单位的“十三五”科技研发前期研究,还是沿着“政府选方向—立项目—建团队—组织实施”的老思路进行的,重点还是在讲科技创新,而不是驱动发展。新经济的发展,关键要依靠市场的力量,要放开市场,培育市场,如果迟迟不放手,不仅管不好项目、管不好钱,反而会把新经济、新市场抑制了。因此,对创新驱动的总体战略安排,必须重视怎样促进市场化创新力量培育和引导创新活动上来。

### 用新思维解决新常态中的新问题

□ 中国人民大学经济学院 李义平

在新常态下,不能总是用老手段,不能经不起GDP下滑的考验,面对可能出现的新问题,面对需要承担的新任务,我们需要新思维。一是靠企业创新、民间创新、微观层面的创新。2014年中央经济工作会议指出,“主要靠市场发现和培育新的增长点”。在新的历史阶段,必须让企业家不断地去探索,他们和通常意义上的科技创新不同,能够更好地把握市场走向,一定要相信市场经济,相信企业家,让市场在资源配置中起决定性作用,要让企业家在资源配置中起决定性作用。

二是靠市场。在市场经济中,谁也左右不了市场发展的趋势,只能顺应市场的变化,

这种顺应的结果必然是遵循经济规律发展。假使违背经济规律,就一定会受到严重的经济惩罚。上世纪八十年代,日本经济快速腾飞,美国面对压力调整产业结构,在更高的层次找到了更高的卖点,把全世界带入了新经济时代。这次次贷危机后,美国并没有进行多少政府干预,依然依靠市场的力量,经济开始复苏。我们从中间可以看出,美国吸引人才,鼓励创新创业,褒奖成功,宽容失败,保护知识产权,让创新者得到足够的回报。这是市场经济的体制机制激发了创新的活力,使美国经济具有极强的自我复制和自我恢复的能力。三是不能轻易地刺激经济。从政治经济学

### 在经济重构中激发创新创业活力

□ 中国科学技术信息研究所 赵志耘

现在,大家都在讨论新常态,迎接新常态,把很多东西都纳入新常态。我认为,我们还需要进一步学习领会习近平总书记新常态思想,重点关注怎样应对新常态,应当避免出现新常态泛化的倾向。如果把视角放的更宽一些,我们就可以看到,全球经济都呈现出一种“新常态”。它的基本表现是:低增长、去杠杆化、全球贸易保护主义抬头、主要国家的政策周期非同步和全球治理的真空。而中国经济新常态最突出的特征是结构性减速,它最根本的表现是人力资本和全要素生产率的增速逐渐下降。造成我国结构性减速的原因比较多,但最核心的是以下几个方面:一是资源配置效

率下降;二是要素供给率下降;三是创新能力下降,或者说创新能力尚未达到预期水平;四是资源环境约束的压力增强。如果说,新常态对全球其他国家而言是一个修复的过程,那么对中国来说则是一个重构的过程。主要抓手。在推动创新、深化改革过程中,我们需要一些着力点。我认为,最根本的着力点是,如何在重构过程中防止系统性风险的发生。如果要重构,就可能带来系统性的风险,包括经济政策、社会政策,都可能引发一系列的系统性风险。要防止系统性风险的发生,改革的着力点要

### 融入新常态需要四个方面的创新

□ 清华大学经济管理学院 陈劭

我对新常态有两个理解:一是新的常态,二是常有“新”态。在全球化和信息时代,互联互通的不仅是互联网,还包括交通、信息、人才等,所以会产生非常壮观的产业融合现象,因此会有“新”的要求,也会有“新”的态势。未来经济的产业融合发展趋势对科技创新提出了强烈的需求。消费、投资、政府支出和进出口是影响经济增长的四因素。现在中国正在实施“走出去”战略,科技在这四个因素中都能发挥很大的作用。

科技创新怎样才能融入新常态,我认为要把把握好以下几点:

第一,要加强以科技进步为核心的全面创新。全面创新最重要的是战略创新,科技创新和商业创新的融合。现在中国最缺的是战略创新,要下大力气研究未来人类需要什么什么样的产品和服务体系,要结合中国实际研究中国需要什么什么样的产品和服务体系。我个人认为,中国未来的产业特性既不是里夫金提出的第三次工业革命,也不是纯粹的工业4.0。结合中国的人口数量和产业状况,中国未来的产业态势有可能是工业3.0,或工业3.5。未来到底会是什么状况,需要我们对此进行深入研究。

第二,要加强融合创新。要改变我们以前农业创新、服务创新、制造业创新分立的管理模式,进行产业融合创新。三类创新的融合将会产生很多新的创新。第三,要加强核心技术的创新,加强聚合创新。在我国建设创新型国家的众多目标中,产业核心技术指标是相对比较落后的,我们仍然需要通过重大科技专项为未来产业发展提供核心技术。第四,要推动万众创新。互联网社会越来越多的共同创新,群众创新会变得越来越重要。因此,一方面要鼓励创新精神,另一方面要鼓励群众参与创新。万众创新已经在我国取得了很大进展,特别是在服务业方面。但是,我国在制造业、工艺技术方面的能力还不是很强,这涉及教育、评价体系等多方面的改革。

### 从两个关系转变看创新驱动发展

□ 中国科学院科技政策与管理科学研究所 穆荣平

任何事物的发展都是一个历史演进过程。要把历史演进的方向和动力,必须清晰地判断历史发展阶段和利益格局变化的关键影响因素。中国正处于经济转型、社会转型的历史过程,正处于迈向现代化国家的历史转折关头。这种转型成功与否的重要标志在于能否实现两个转变。一是与发展中国家的“竞争合作”关系向“互补合作”关系转变,二是与发达国家的“互补合作”关系向“竞争合作”关系转变。未来10年能否实现这两个转变将直接影响我国跨越“中等收入陷阱”并进入现代化国家行列的历史进程。因此,必须深刻分析两个关系转变对我国实施创新驱动发展战略提出的新要求。我认为应该主要关注以下四个问题。

一是创新能力建设。创新能力建设是实现两个关系转变的重要技术基础。一方面要强化制造业创新能力建设,以提升制造业综合竞争力为目标,在加速成熟先进技术应用和扩散的同时,加大复杂技术准备和系统的开发平台建设力度,在构筑与发达国家之间的新型竞争合作关系过程中找到立足点;另一方面要强化全球生产制造和创新体

系建设,以构筑现代产业体系为目标,充分发挥中国科技基础雄厚、产业综合配套能力强、市场空间广阔的比较优势,加速中国与发展中国家的科技和经济合作方式转变,支持发展中国家生产体系和科技发展能力建设。提升创新能力能够使中国在更广阔的起点上看国际竞争,在更宽的视野上和更长远的时间上看国际合作。

二是价值理念改造。“平等合作、互惠共赢”价值理念是实现上述两个关系转变和“跨越中等收入陷阱”的重要思想基础。一方面要将“平等合作”作为合作的基本原则,着力构筑与发达国家的新型竞争合作关系和与发展中国家的新型互补合作关系。另一方面要将“互惠共赢”作为创新驱动发展的出发点和落脚点,改变一切活动皆以“强调自我利益为中心和单边利益最大化”的思维模式,更多的从利益共同体各方的角度思考问题,更多的从长远发展角度思考问题,将互惠共赢作为处理一切事务的基本理念,将主要精力放在发展环境建设和发展机会创造上,而不是放在资源的盲目争夺上。

三是投入方式创新。投入方式创新是

### 要精细化研究创新体系的各个环节

□ 国家发展和改革委员会宏观经济研究院 高梁

2006年,中共中央、国务院发布了《关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》以及相应的配套措施文件,鲜明地提出要把自主创新作为优化产业结构、转变发展方式的核心环节。应该说,从2006到现在在我国科技事业在社会各个层面都取得了很大成效,增强了我们在科技创新方面的信心。回顾这一时期的创新实践,我们发现科技界、经济界对创新驱动的理解有所不同,经济界对科学技术的方面的基本知识和科技运行的规律,认识得还不到位。

整个创新体系包括政府、科研机构、大学和企业,它们是共同作用、相互促进的体系。我们应当清醒地认识到,我国在科技体制、科技政策等方面确实存在一些问题,但

也应当看到科研和产业结合不足,产业和市场结合不足。单纯讲市场机制,或者单纯讲政府主导,都是不全面、不准确的。在不同的领域、不同的产业、不同的技术发展环节,面临的条件不同,运作机制也有所不同。我们需要对这些方面进行精细化的分析、研究和管理。

例如,我国提出要加快培育发展战略性新兴产业,这就需要有针对性地填补产业发展的技术短板,这个填补的过程也就是我国产业链延伸、价值链提升和国民收入提高的过程。应该说,培育战略性新兴产业既是科技界的需求,也是经济界、产业界的需求,出台的政策和科技界、经济界、产业界都存在接口,但是在几方结合中,大企业和小

### 加强知识产权导向的创新管理

□ 中国农村技术开发中心 袁学国

推动科技创新更多地要依赖于经济体制改革和转变经济发展方式,从而让市场产生对科技创新的拉力和推力。在新常态下,政府应更多地从宏观层面营造良好的创新环境,而不是干预微观主体的创新活动,特别是要加强面向知识产权的创新管理。

知识产权制度是科技创新最重要的驱动力。目前,国际知识产权制度体系仍在形成过程之中。加强我国知识产权管理,不仅

能够促进科技创新,而且能够在国际谈判中争取到更多的话语权。

一项科技活动的产出,除人才培养、创新条件改善、管理制度形成之外,最重要的创新成果就是知识产权,或者说都可以通过知识产权来体现。因此,应当面向知识产权加强创新活动的管理。

目前,我国知识产权管理方面还存在很多问题。第一,总体来看我国知识产权数量多、增长快,但是质量有待提高。第二,知识

扬工匠精神,DIY产品,组织创新。第四,对于科研而言,很重要是提升科研体系自身的国际化程度,而不是简单地强调双边或多边合作。也就是说,像大学、科研院所这样的科研机构,国际化是它的制度本身的要求,是制度设计组成的一个部分,而不是简单的一种政策性的、一般性的要求。如果没有面向国际化的一种改革来推动,我国的创新则会处在相对封闭的位置。

第五,上世纪八九十年代,我国各级政府针对市场失灵问题推出了很多举措,促进了企业孵化器、生产力促进中心、风险投资等的的发展。现在我们需要考虑的是,在解决市场失灵问题上,政府应当在什么时候退出。对于政府作用时间点的要求,会极大地改变政府作用的手段、方式。根据政府作用时间点的要求,设计一条资助一转变一退出的方式和路线,对转变政府职能非常重要。