

国务院关于落实全国人大常委会对新质生产力 发展情况报告审议意见的报告

全国人民代表大会常务委员会：

根据全国人大常委会办公厅《关于请研究处理〈国务院关于新质生产力发展情况的报告〉审议意见的函》（常办秘字〔2025〕111号），国务院组织国家发展改革委等部门和单位对审议意见进行了认真研究，提出了加强和改进工作的思路措施。现报告如下：

一、关于强化对新质生产力发展的统筹规划

（一）完善新质生产力发展政策体系。推动研究制定发展新质生产力的指导文件，聚焦科技创新、产业创新、发展方式创新、体制机制创新和人才工作机制创新，提出一系列政策举措。扎实做好宏观政策逆周期调节，资金支持发展新质生产力相关重大项目建设。下一步，将深入贯彻落实党的二十届四中全会精神，加快推进发展新质生产力相关规划编制、政策制定和体制机制改革，加强统筹规划与战略咨询，增强安全保障能力，有效防范化解各类风险。

（二）健全因地制宜发展新质生产力体制机制。大力推动区域

战略深化实施，支持各地结合资源禀赋、产业基础等因地制宜发展新质生产力。支持国际和区域科技创新中心建设，打造原始创新高地，引领新质生产力发展。从严落实国家重大生产力布局规划，避免一哄而上、盲目建设。下一步，将持续引导各地探索符合自身实际和发展阶段的新质生产力发展路径，强化跨区域联动合作，构建各具特色、优势互补、高效协同的新质生产力培育体系。

二、关于推进科技创新和产业创新深度融合

（三）增加高质量科技供给。深化科技经费分配和管理使用机制改革，持续推进科技计划管理制度改革，进一步完善国家重大科技任务组织机制，统筹实施国家科技重大项目。扎实推进国家重大科技基础设施体系化建设，全面提升设施规划布局、建设管理、开放运行、协同创新水平。强化国家战略科技力量，稳步推进国家实验室体系建设，提升国家科研机构体系化建制化攻关能力、高水平研究型大学基础研究和人才培养能力，加快培育科技领军企业。下一步，将充分发挥新型举国体制优势，聚焦国家战略和经济社会发展重大需求，加强有组织的基础研究和应用基础研究，超前谋划布局一批新的国家科技重大项目，推动原创性、颠覆性科技创新成果竞相涌现。

（四）强化企业科技创新主体地位。抓好《关于强化企业科技创新主体地位的意见》组织实施，从制度上落实企业技术创新决策、研发投入、科研组织、成果转化主体地位。构建定位明确、层次清晰的优质企业梯度培育体系，截至 2025 年 10 月，累

计建设企业技术中心 1900 余家，培育专精特新“小巨人”企业超 1.76 万家、制造业单项冠军企业 1557 家。落实好企业研发费用加计扣除等政策，引导企业持续加大研发投入力度，企业研发经费投入占全社会比重超 77%。支持企业参与重大科技决策、负责相关国家科技重大专项组织实施，截至 2025 年 10 月，企业共牵头建设 140 多家全国重点实验室、14 家国家技术创新中心、11 家国家新兴产业创新中心。下一步，将强化企业主导的产学研融通创新，健全支持企业科技创新的政策体系，推动企业在关键核心技术创新和重大原创技术突破中发挥更大作用。

（五）加快科技创新成果转化应用。深化职务科技成果赋权改革，丰富技术成果作价入股、许可使用、转移转让等模式。健全国家技术转移体系，形成以国家知识产权和科技成果产权交易机构、国家科技成果转化示范区等为主体的多层次技术交易网络。印发《关于加快推进科技服务业高质量发展的实施意见》，加快概念验证中心、中试平台建设，推动科技成果转化和产业化。落实首台（套）、首批次、首版次等支持政策，完善政府采购、重大工程优先使用等机制，加快自主创新成果转化应用。下一步，将持续健全科技成果转化机制和政策支撑体系，优化科技成果转化市场服务，开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动，加速科技成果向现实生产力转化。

三、关于推动传统产业转型升级

（六）推动传统产业数智化发展。深入实施制造业数字化转

型行动，发布重点行业数字化转型实施方案，布局 62 家制造业数字化转型促进中心。开展中小企业数字化转型城市试点，支持超 4.5 万家企业实施数字化改造。深入实施智能制造工程，开展智能工厂梯度培育行动，累计建成 500 余家卓越级智能工厂和 1200 余家 5G 工厂。深入实施工业互联网创新发展工程，工业互联网实现 41 个工业大类全覆盖。下一步，将开展加快数智供应链发展专项行动，深入实施制造业重大技术改造升级和大规模设备更新工程，统筹制造业中长期贷款等支持企业“智改数转”，推进传统产业数智化转型升级。

（七）加快重点领域绿色低碳转型。落实好《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》，加快健全系统完备的碳达峰碳中和“1+N”政策体系。加力支持“两新”工作，促进高效节能环保设备产品推广应用。推动重点行业超低排放改造、节能降碳改造，完善重点行业落后产能退出机制。扩大全国碳排放权交易市场行业覆盖范围。加强化石能源清洁高效利用，大力发展可再生能源，2024 年煤炭消费占比下降至 53.2%，可再生能源装机规模占比达 56%。下一步，将加快构建碳排放双控制度体系，落实支持绿色发展的财税、金融、投资、价格政策和相关市场化机制，建设新型能源体系，建立产品碳足迹管理体系，推动经济社会发展全面绿色转型。

（八）积极发展农业新质生产力。全面实施农业关键核心技

术攻关，优化农业科技创新组织机制，推动构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系，农业科技进步贡献率达63.2%。加快推动智能农机装备重大专项立项实施，深入实施农机装备补短板行动和智慧农业行动计划，研制出一批先进适用智能农机，探索一批智能化解决方案和技术模式。加力推进种业振兴行动，实施农业生物育种重大专项，育成一批生产急需重大品种，完善国家农业种质资源保护利用体系，加快生物育种产业化应用。下一步，将持续推进农业科技力量协同攻关和科技成果广泛应用，引导新型农业经营主体、国有农场等开展数智化改造，推动种业自主创新全面突破和农机装备全程全面升级，加快建设农业强国。

四、关于培育壮大新兴产业和未来产业

（九）发展壮大新兴产业。深入实施国家战略性新兴产业集群发展工程，完善新兴产业发展生态。扎实推进集成电路、机器人、工业母机、高端仪器、基础软件和工业软件等领域关键技术攻关，取得一批重要阶段性成果。推动汽车、光伏、电子信息制造等重点产业提质升级，加速向价值链中高端迈进，进一步巩固国际竞争优势。加快推进北斗规模应用和商业航天发展，推进卫星互联网建设应用。全链条支持生物医药高质量发展，实施创新药“护苗”行动，上市新药和在研新药数量均占全球30%以上。下一步，将持续推动战略性新兴产业融合集群发展，聚焦重点领域组织实施产业创新工程，鼓励引导有条件的地方因地制宜

宜激发产业创新活力，打造一批具有国际竞争力的新兴产业，塑造发展新动能新优势。

（十）前瞻布局未来产业。推动制定出台人工智能、量子科技、生物制造、脑机接口等重点领域顶层设计文件，建立统筹推进工作机制，引导创新资源向未来产业集聚。印发《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》，围绕重点领域开展“人工智能+”行动，系统构建人工智能基础支撑体系，加快推动人工智能赋能千行百业。一体化推进量子领域科研攻关、工程应用和产业培育，超导量子计算机、光量子计算机实现量子优越性验证。支持生物制造新产品研发推广应用，二氧化碳到淀粉的人工全合成正在进行吨级平台测试。下一步，将加强“十五五”时期未来产业发展统筹规划，持续健全未来产业培育工作体系，建立未来产业投入增长和风险分担机制，构建适宜未来产业发展壮大的创新生态。

（十一）释放数字经济与实体经济融合效能。深入实施“数据要素×”行动，加快完善数据基础制度体系，大力培育全国一体化数据市场，2024年数据产业规模达5.86万亿元。印发《国家数据基础设施建设指引》，建成全球最大、覆盖最广的网络基础设施，加快推进算力基础设施建设，深入实施“东数西算”工程，构建全国一体化算力网，算力规模稳居全球第二。实施《促进和规范数据跨境流动规定》，完善自由贸易试验区数据出境管理清单制度，高质量建设“数字丝绸之路”。下一步，将持续完

善数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度，提升数据安全治理监管能力，协同推进数字产业化和产业数字化，持续增强数字经济核心竞争力。

五、关于推进体制机制创新

（十二）促进生产要素创新性配置。推动出台《中华人民共和国民营经济促进法》，纵深推进全国统一大市场建设，出台实施《全国统一大市场建设指引（试行）》，印发《公平竞争审查条例》及其实施办法，开展市场准入壁垒清理整治行动，谋划推出一批体系性、突破性较强的放宽市场准入特别措施，推动民营经济高质量发展。持续推进土地、资本、劳动力、技术、数据等要素市场建设，启动北京城市副中心、苏南重点城市、杭甬温等10个要素市场化配置综合改革试点，推动生产要素创新性配置。下一步，将持续优化新业态新领域市场准入环境，挖掘传统要素潜能，健全新型要素基础制度，促进各类要素资源高效配置。

（十三）健全科技金融服务体系。印发实施《加快构建科技金融体制有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措》，建立包括信贷、债券、股权、保险、融资担保等在内的多元化、全方位科技金融服务体系。优化科技创新和技术改造再贷款，深化科创板、创业板改革，建立债券市场“科技板”，积极发展多元股权融资。开展金融资产投资公司直接股权投资试点、保险资金长期投资改革试点、科技企业并购贷款试点和知识产权金融生态综合试点。完善政府投资基金和国有企业投资基金相关政策措施，

组建国家创业投资引导基金，聚焦京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大动力源地区设立区域基金，广泛吸引带动社会资本投早、投小、投长期、投硬科技。下一步，将持续做好科技金融大文章，强化金融政策与科技、产业等政策衔接配合，提高资本市场制度包容性、适应性，健全金融产品和服务体系，为新质生产力发展提供优质金融服务。

（十四）深化高水平对外开放。完善推进高质量共建“一带一路”机制，累计与 150 多个国家和 30 多个国际组织签署共建“一带一路”合作文件。深入实施“一带一路”科技创新行动计划，完善“一带一路”联合实验室建设布局和管理运行机制。积极发起和组织实施深时数字地球、海洋负排放等国际大科学计划和大科学工程，构建全球科技交流合作网络。实施自由贸易试验区提升战略，推进前沿科技领域制度型开放试点。下一步，将推动高质量共建“一带一路”走深走实，广泛深入开展国际科技交流合作，加速构建具有全球竞争力的开放创新生态。

六、关于打造高水平创新型人才队伍

（十五）完善人才培养和引进机制。组织实施国家基础 Research 创新提升工程，实施基础学科和交叉学科突破计划，通过重大任务实践培养拔尖创新人才。前瞻性动态调整学科专业结构，形成紧密对接产业链、创新链的学科专业体系。实施高技能领军人才培养计划、高技能人才集群培养计划，推进国家级高技能人才培养基地和技能大师工作室建设，全面实施“新八级工”职业技能

等级制度。优化实施国家外国专家项目、留学人才回国项目，开展外国人才服务保障综合配套改革试点和外国人来华工作便利化试点。下一步，将持续健全拔尖创新人才、重点领域急需紧缺人才和高技能人才培养模式，加快完善外国人来华工作管理制度，建立高技术人才移民制度，加快形成具有吸引力和国际竞争力的人才制度体系。

（十六）优化人才使用和流动政策。持续深化人才评价机制改革，完善职称评价标准和职业资格制度，大力推动企业自主开展技能人才评价。开展中央高校青年教师科研创新能力支持项目试点，长周期稳定支持青年科技人才开展原创性、颠覆性科技创新。深化高校、科研院所薪酬制度改革试点工作，落实事业单位高层次人才绩效工资总量单列、科研人员职务科技成果转化现金奖励等政策。打通高校、科研院所和企业人才交流通道，提高人才配置与国家战略、经济社会发展需求匹配程度。下一步，将深入推进科技人才分类评价改革，加强青年科技人才全链条培养，推动产学研人才联合培养和交流，加速构建激发人才活力的体制机制。

七、关于充分发挥法治保障作用

（十七）完善新兴领域法律法规和政策制度。持续优化营商环境，健全反垄断法律制度规则。聚焦新兴领域产品安全性和产业竞争秩序，积极构建促进平台经济等新业态有序竞争创新发展的政策体系，制定出台一系列行政规范性文件 and 强制性标准。下

一步，将持续健全保护创新的法治环境，聚焦人工智能等重点领域，完善法律法规体系和激励创新的政策制度。

（十八）健全激发创新活力的市场监管机制。实施知识产权保护体系建设工程，全面推进专利转化运用专项行动，推动建立更加科学合理的知识产权权益分配机制。持续提高市场综合监管能力和水平，深化药品医疗器械监管改革，对采用新材料、新技术、新工艺的特种设备等实施“沙盒监管”。实施新产业标准化领航工程和高端装备制造标准化强基工程，在人工智能、智能制造等重点领域发布一批国家标准。下一步，将加快推进知识产权综合管理体制机制创新，健全支撑创新发展的标准体系，积极探索触发式监管、柔性监管，充分激发经营主体创新活力。

我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，按照党中央决策部署，在全国人大及其常委会监督支持下，统筹推进科技创新、产业创新、发展方式创新、体制机制创新和人才工作机制创新，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，加快发展壮大新质生产力。

国 务 院

2025 年 11 月 27 日