

“十三五”战略性新兴产业规划： 更充分体现创新驱动发展战略精神

文 薛澜 周源

“十三五”时期，我国战略性新兴产业发展面临着新的形势。经过“十二五”时期的培育与发展，战略性新兴产业在“十三五”期间的主要任务是创新、壮大和引领。与“十二五”时期相比，“十三五”时期的政策会更充分体现我国实施创新驱动发展战略的精神。

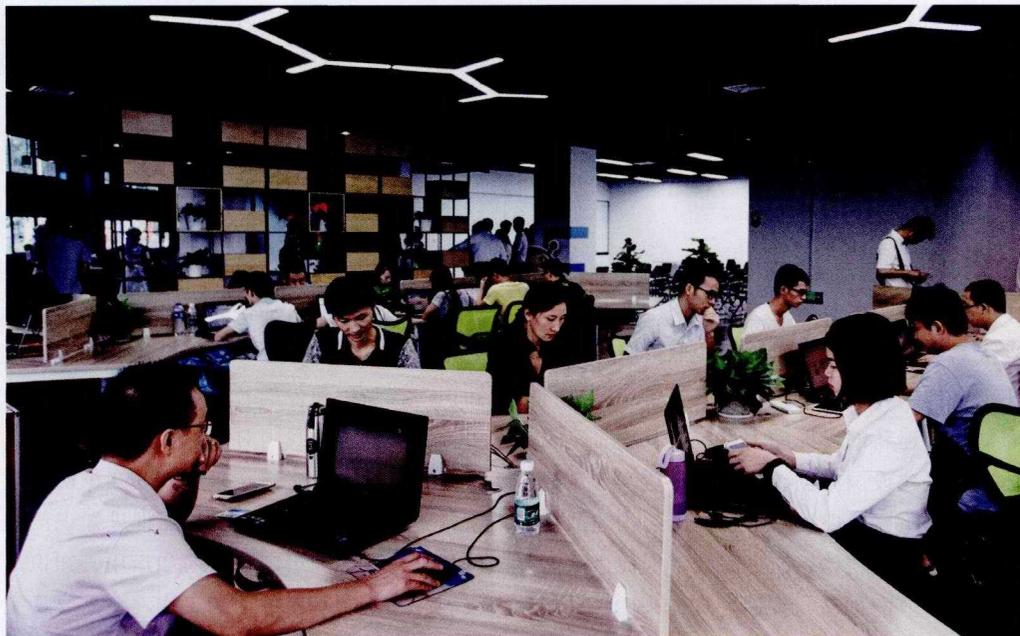
《“十三五”国家战略性新兴产业规划》（以下简称《规划》）的出台，一是我国宏观经济发展的需要，二是战略性新兴产业本身发展的需要。

“十三五”时期，我国要继续促进产业结构优化升级，推进供给侧改革，淘汰落后产能，实现经济发展方式的转变。要培育新的经济增长点，实现新突破，战略性新兴产业的发展就显得非常重要。战略性新兴产业为稳增长、调结构提供了重要抓手，对于培育新动能，实现经济社会健康发展具有重要意义。

“十三五”时期，我国战略性新兴产业发展面临着新的形势。一是新兴产业竞争日益加剧，主要表现在核心技术和标准战略的竞争。新兴产业企业的国际化趋势日益明显，主要表现在创新和产业链布局的国际化。二是新技术与新产业不断融合发展，创新元素呈现多样化，不仅表现在技术引领，市场创新、金融创新、商业模式创新也越来越重要。

三是政策环境也正在发生重要变化。一方面，在“大众创新、万众创业”的形势下，创新活力逐步增强，另一方面，体制机制还不适应创新驱动发展，战略性新兴产业在发展过程中出现了市场准入、审批、监管等体制机制问题，管理方式亟待创新。《规划》正是在这样的背景下出台，不仅符合整个国家经济社会发展形势，也符合战略性新兴产业自身的发展需要。

经过“十二五”时期的培育与发展，战略性新兴产业在“十三五”期间的主要任务是创新、壮大和引领。与“十二五”时期相比，“十三五”时期的政策会更充分体现我国实施创新驱动发展战略的精神。主要体现在以下四点：一是宏观政策体系将由从“速度型”模式向“规制型”模式转变，把管理方式创新提到了很重要的位置。战略性新兴产业在发展过程中遇到了不少规制型障碍，出现了社会性规制缺位、经济性规制越位的现象，政府应该针对不同产业的特点，采用不同的



>> 2016年8月18日，在广州开发区亚太首家以知识产权为全产业链的知商谷国际众创空间正式落地启用。

规制形式，释放创新活力，为战略性新兴产业创造一个健康、协调的政策环境。二是更加注重创新环境，提出了构建创新体系，特别是构建公共创新体系和完善科技成果转化制度。三是强调了知识产权的保护和运用。2016年5月发布的《国家创新驱动发展战略纲要》特别强调了要加强知识产权工作，而《规划》针对战略性新兴产业的知识产权战略进行了一系列的政策布局，这也是《规划》的一个重要亮点。四是突出了军民融合创新，更加注重军民技术的转化和应用。

具体来看，《规划》强调了以下六个政策措施。

第一，推进管理方式创新。“十三五”期间，我国强调改进战略性新兴产业的创新治理体系，进一步明确政府和市场分工，完善激励创新的政策体系、保护创新的法律制度。《规划》从三个方面来强调如何实现管理方式的完善：一是要推动产业规制的改革，二是要强化市场监管，三是要加强政策协调。“十二五”期间，我国的战略性新兴产业得到了快速的发展，但是在电信、医疗器械、

新能源汽车等领域，新兴产业企业的生产和市场拓展常常会遇到准入限制，有时无法与传统企业进行健康的市场竞争，一定程度上阻碍了产业的积极发展；另外，如“互联网+”和分享经济等新业态的快速发展，对传统的规制模式提出重大挑战。而“十三五”期间，应对这些产业发展的新技术、新产业、新业态、新模式，我国会积极推进规制与治理方面的创新。2016年7月28日，“网约车”新政得到颁布，就是我国政府针对新业态的发展，尝试用定制化、更动态的监管模式来实现规制方式改革。并且，“十三五”期间还会对市场加强主动监管，营造平等竞争的市场环境。比如通过建设完善信用体系和信息平台，来降低市场中的信息不对称，使得创新主体能够得到更好的信息共享。还有在行业垄断方面，完善相关的规则及执行，保障创新企业的平等竞争。这些措施能够充分鼓励大家同台竞技，用市场竞争来促进创新，使得战略性新兴产业健康持续发展。还有，“十二五”期间，战略性新兴产业的政策体系得到很大改进，但在执行上仍然存在方向性不清晰，

体系上碎片化，以及执行上协调不足等问题。《规划》对这几个方面也着重突出了改革方向，强调要加强部门间协调、建立政企对话机制、鼓励企业参与政策建议，会在“十三五”期间建立更为高效完善的创新治理体系。

第二，构建产业创新体系。2016年5月，中共中央与国务院发布了《国家创新驱动发展战略纲要》，提出要构建按照“坚持双轮驱动、构建一个体系、推动六大转变”进行布局，构建新的发展动力系统。其中，一个体系就是建设国家创新体系。在这个宏观战略的指引下，《规划》特别提出了构建战略性新兴产业创新体系，更高效地促进战略性新兴产业的创新与发展。具体来看，《规划》将从大众创业万众创新（“双创”）、公共创新体系建设、企业创新能力建设、科技成果转化制度等四个方面着手，推进产业创新体系的建设。2014年9月，国务院总理李克强在夏季达沃斯论坛上公开发出“大众创业、万众创新”的号召；几个月后，又将其前所未有地写入了2015年政府工作报告予以推动。“双创”与“互联网+”、“中国制造2025”一起，作为主要抓手推动着我国创新驱动战略的实施与发展。《规划》将“双创”实施在战略性新兴产业领域，在创新平台、示范基地、法律体系等方面推动工作，以“双创”引领产业创新体系的构建。另外，产业在发展过程中，基础研究、共性技术、标准制定、检测认证等创新活动存在着公共品属性及正外部性，很难由产业创新体系中的企业单独完成。在这方面，《规划》强调了要加强公共创新体系的建设，以重大项目和工程、技术创新联盟、共性技术平台、公共研发服务平台等方式推动战略性新兴产业的公共创新供给，完善产业创新体系建设。《规划》还强调了企业创新能力建设，充分发挥企业作为技术创新体系的主体作用。最后，《规划》从制度优化的角度出发，提出用更优化的制度鼓励科技成果服务于战略性新兴产业的发

展，实现各类创新主体协同互动和创新要素顺畅流动、高效配置的生态系统，形成战略性新兴产业创新驱动发展的制度安排和体系保障。

第三，重视知识产权保护。“十三五”期间，战略性新兴产业的知识产权工作将受到更高度的重视。2015年以来，国务院颁布了一系列的关于知识产权的政策文件，例如《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》、《〈国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见〉重点任务分工方案》等等。我国对知识产权开始加快工作布局。针对战略性新兴产业的知识产权政策，《规划》特别强调要加强推进知识产权保护与维权、知识产权布局和运用、知识产权制度和机制等三方面的工作。一是要从完善立法上来开展针对新技术、新产业、新业态、新模式的知识产权工作。“十二五”以来，战略性新兴产业中涌现了如互联网、电子商务、大数据等新产业，催生了一大批独具创意的新兴产业商业模式、商业秘密、艺术品外观设计等等。而传统的知识产权法律条例《专利法》、《著作权法》对这些新模式缺乏涵盖，以至于产生了很多知识产权保护和利用上的难题。《规划》特别强调要加强对这些创新，及时的修订相关法律条例，快速的更新规则，提供相关知识产权保护和利用的法律依据。二是要从战略上来加强知识产权工作。《规划》鼓励战略性新兴产业企业及其集聚区加强知识产权战略储备和前瞻布局，要建立专门的知识产权布局与运营机构，要探索知识产权金融产品，更要综合运用知识产权打造品牌、参与国际技术标准制定。另外，《规划》还特别强调要加强知识产权的体制机制，例如建立知识产权集群管理制度、建立知识产权评议机制、建立海外知识产权的跟踪及风险预警机制等等，要能够使知识产权保护和运用的能够落到实处、更加全面有效地促进战略性新兴产业蓬勃发展。

第四，深入推进军民融合。“十三五”期间，我国创新体系建设的主要任务之一就是推

进“军民融合”。2016年6月，中共中央、国务院、中央军委专门印发了《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》，将军民融合发展提升为国家战略。依据这样的国家战略，《规划》突出强调了要构建军民融合的战略新兴产业体系，加强军民融合重大项目建设两方面的工作。一是要加强产业领域统筹、深化国防科技工业体制改革、推进社会化大协作、推动军工技术向国民经济领域的转移转化，实现军民两用技术的产业化发展等等。在新科技革命、产业变革、军事革命的迅猛发展的今天，社会生产力、国际竞争力、军队战斗力的关联性日益增强，国防经济与社会经济、军用技术与民用技术的融合程度也不断加深。军民融合发展已成为世界发展潮流，如美国的国防部先进项目研究局等最先提出并研发的互联网、全球定位系统先在军用后在民用领域都取得了很大的成就。“十三五”期间，我国应该从发达国家的创新发展中学习经验，从实际情况出发，构建有我国特色的军民融合体系。二是从重大项目出发，要统筹航天、航空、网络、海洋等战略性重大项目的布局与发展，从共性技术、示范应用、标准建设、设施共享等方面推进军民创新的深度融合。“十三五”期间，我国会以军民融合重大项目为抓手，促进军民技术的协同发展。开创经济建设和国防建设合发展的新局面，从而实现安全与发展、强军与富国的统一发展。

第五，创新金融财税支持。“十三五”期间，金融支持对于战略性新兴产业的发展将发挥更重要的作用。《规划》强调将在金融产品与服务创新、多层次资本市场融资功能、财税优惠支持方式等三方面开展工作。“十二五”时期，我国战略性新兴产业的金融服务开展了广泛的创新与尝试，总结凝练了很多有益的经验。在此基础上，《规划》针对中小企业融资难的问题，提出了一系列的解决方案，例如完善信贷管理和贷款评审制度，提出了无形资产的确权、知识产权质押融资等新的融资模式。特别是针对飞机、海洋工程装备、机器人等产业，提出了用政策性、开发性金融机构引导推动民间融资租赁和金融租赁等服务公司的发展，用有限的政策性资金撬动广泛的社会投资参与，实现金融服务的多主体参与治理创新。同时，《规划》提出了大力

发展绿色金融，在投融资决策中要考虑潜在的环境影响，注重对生态环境的保护以及环境污染的治理，这也是非常重要的创新，顺应了我国绿色发展的需要。另外，针对“十二五”期间突出显现的战略性新兴产业企业资本市场融资难的问题，《规划》强调从上市融资机制、证券交易融资、吸引机构投资等几个方面推动工作。在财税方面，《规划》更多的强调了社会资本的作用，提出了运用政府和社会资本合作（PPP）方式鼓励社会资本参与重大项目建设，通过创业投资基金带动社会资本的投资等方式，这也是不同于“十二五”的地方。

第六，加强人才培养激励。人才是发展战略性新兴产业的根本与基础。《规划》提出从培养产业紧缺人才、引进产业高端人才、鼓励科技人才向企业流动等三个方面推进工作，加强“十三五”期间的人才培养与激励。《规划》瞄准战略性新兴产业的领军人才和战略性新兴产业的骨干技术技能人才，强调要用人才计划、教学实践、继续教育等方式推动产业紧缺人才的培养。另外，《规划》还提出了要探索优化外国人永久居留制度，在发挥现有人才的基础上持续引进产业高端人才，鼓励他们投身于战略性新兴产业的建设工作。除此之外，《规划》特别提出了探索事业单位科研人员在职创业及离岗创业，鼓励科技人才向企业流动，激发科研人员创新积极性，充分在体制机制上激励创新人才发挥作用，推进科技成果的有效转化，使得我国战略性新兴产业有源源不断的原动力。

总体来看，《规划》强调要在“十三五”期间，推进完善管理方式、构建产业创新体系、强化知识产权保护 and 运用、深入推进军民融合、加大金融财税支持、加强人才培养与激励等六个方面的工作，加快落实创新驱动发展的战略部署，加快转变政府职能，持续深化重点改革，强化创新制度建设。这些政策措施能够全方位促进“十三五”战略性新兴产业健康快速的发展，对于我国稳定经济增长、加快经济发展方式转变、推进产业结构优化升级、构建国际竞争新优势、实现可持续发展具有重要的意义。■

（作者单位：清华大学公共管理学院，作者均系“十三五”国家战略性新兴产业发展规划起草组成员）