

創新管理、優化服務 培育和壯大中國經濟發展新動能 加快新舊動能接續轉換

為落實黨中央、國務院決策部署，破解制約新動能成長和傳統動能改造提升的體制機制障礙、強化制度創新和培育壯大經濟發展新動能、加快新舊動能接續轉換，國務院辦公廳早前發佈了《國務院辦公廳關於創新管理優化服務培育和壯大經濟發展新動能加快新舊動能接續轉換的意見》。

當 今世界，新一輪科技革命和產業變革呈現多領域、跨學科、群體性突破的新態勢，正在向經濟社會各領域廣泛深入滲透。

中國經濟發展進入新常態，創新驅動發展戰略深入實施，大眾創業萬眾創新蓬勃興起，諸多新產業、新業態蘊含巨大發展潛力，呈現技術更快速、業態多元化、產業融合化、組織網絡化、發展個性化和要素成果分享化等新特徵，以技術創新為引領，以新技術、新產業、新業態和新模式為核心，以知識、技術、信息及數據等新生產要素為支撐的經濟發展新動能正在形成。因此，加快培育壯大新動能、改造提升傳統動能是促進經濟結構轉型和實體經濟升級的重要途徑，也是推進供給側結構性改革的重要著力點。

一、總體要求

隨著全球創新創業進入高度密集活躍期，人才、知識、技術和資本等創新資源全球流動的速度、

範圍和規模達到空前水平，創新模式發生重大變化，生產、流通、分配、消費的新模式快速形成。

在經濟發展新動能加快壯大的同時，技術創新供給不足、制度創新供給不夠等制約因素突顯，特別是一些經濟領域管理規則已經不適應新的發展趨勢，迫切需要加快制度創新步伐，營造包容支持創業創新和推動傳統產業提質增效的制度環境。

（一）指導思想

牢固樹立和貫徹落實創新、協調、綠色、開放和共享的發展理念，堅持以推進供給側結構性改革為主線，著力振興實體經濟，深入實施創新驅動發展戰略，大力推進大眾創業萬眾創新；深化簡政放權、放管結合、優化服務改革，進一步優化公共服務、創新行政管理，與時俱進、順勢而為、主動求變，促進制度創新與技術創新的融合互動、供給與需求的有效銜接、新動能培育與傳統動能改造提升的協調互動。

(二) 基本原則

突出改革引領

強化從供給側突破的意識，發揮市場在資源配置中的決定性作用，進一步激活市場機制，放寬政策限制，主動改變不適宜的監管理念、管理模式和政策體系，加快改革人才、金融、技術等要素市場，維護公平競爭，打破新主體進入市場的制度瓶頸，擴大群眾就業和創造財富新空間。

實施創新驅動

強化鼓勵創新、寬容失敗的意識。擺脫跟隨或依賴已存在的發展路徑，著力原始創新和顛覆性創新，保護和激發幹事創業的積極性和創造性，主動構建激發創新活力、推廣創新成果、支持業態創新的體制機制，以更大的力度促進知識和智力資源儘快實現經濟價值，加快塑造更多依靠創新驅動、更多發揮先發優勢的引領型發展新格局。

優化服務理念

1. 強化主動服務、效率優先的意識，更好發揮政府在新動能培育中的作用。
2. 大幅減少事前行政審批、完善事中事後監管，變管理為服務，進一步提升行政審批、法規調整、政策支持、標準規範、資源開放等方面政府服務的科學性、靈活性和針對性。
3. 創新服務機制，推進重心下移，及時主動解決阻礙新動能釋放的矛盾問題，提供更加便捷高效的政府服務。

著力融合發展

1. 強化向實體經濟聚力發力的意識，提升新動能對傳統動能的帶動作用。
2. 以提高質量和核心競爭力為中心，加快利用新技術、新業態改造提升傳統產業，創造更多適應市場需求的新產品、新模式，促進覆蓋一二三產業的實體經濟蓬勃發展。

堅持底線思維

強化開放共治與防控風險並重的意識，推進以信用管理為基礎，以防範區域性、系統性風險和保護消費者合法權益為底線的新型管理模式，為釋放新動能創造更加廣闊的空間。

(三) 目標任務

構建形成適應新產業新業態發展規律，滿足新動能集聚需要的政策法規和制度環境。創新驅動發展的體制環境更加完備，全社會創業創新生態持續優化，人才、技術、知識和數據資源更加雄厚，有利於新供給與新需求銜接的市場機制基本形成，政府服務的響應速度和水平大幅提升，包容和支持創新發展的管理體系基本建立。

通過一段時間努力，以分享經濟、信息經濟、生物經濟、綠色經濟、創意經濟和智能製造經濟為階段性重點的新興經濟業態逐步成為新的增長引擎。同時，製造業新模式、農業新業態和服務業新領域得到拓展深化，產品和服務價值鏈大幅提升，傳統動能煥發新活力。

新舊動能實現平穩接續、協同發力，資源配置效率和全要素生產率大幅提升，實體經濟發展質量和核心競爭力顯著提高，支撐經濟保持中高速增長、邁向中高端水平，在全球範圍內優化配置創新資源，在更高水平上開展對外合作，新的經濟發展動力得到強化，新的經濟結構和增長格局逐步形成。

二、提高政府服務的能力和水平

主動適應新動能加速成長和傳統動能改造提升的需要，加快轉變政府職能，為加快實施創新驅動發展戰略、推進大眾創業萬眾創新平台，優化服務流程，拓展發展空間，提高服務新興經濟領域市場主體的快速響應能力和水平。

（一）提高行政審批服務效能

1. 優化對新興經濟領域市場主體的審批服務。
2. 適應新興經濟領域市場主體變化快、業態新、規模小等特點，及時將新業態、新產業納入統計調查、支持政策清單。
3. 進一步深化商事制度改革，推進工商註冊便利化，擴大簡易注銷試點。
4. 簡化商標註冊手續，優化註冊流程，完善審查機制。
5. 優先對新業態實行「證照分離」改革試點。在工商登記中推進「多證合一」，取消不必要的行業門檻限制，消除隱性壁壘，切實解決「准入不准營」問題。
6. 全面應用全國投資項目在線審批監管平台。
7. 研究推廣對不需要新增建設用地的技術改造升級項目實行承諾備案管理制度。
8. 推廣「互聯網+政務服務」，普及網上預約、審批和諮詢，全面實行並聯審批、陽光審批、限時辦結等制度，提高審批協同性，持續改進對小微企業、初創企業的服務，通過有效的簡政放權進一步釋放發展新動能。

（二）加快法規政策標準動態調整

推進法規制度適應性變革

1. 強化「立改廢」協調，抓緊修改、廢止阻礙新產業新業態發展的規定。
2. 各主管部門要對制約新產業新業態發展的規定進行清理，及時提出修改、廢止或暫時停止實施法律、行政法規的具體建議方案和理由，按程序報批後實施。
3. 涉及現行法律修改、廢止或暫時停止實施的，由國務院提請全國人大或其常務委員會修改、廢止或暫時停止實施；涉及行政法規修改、廢止或暫時停止實施的，由國務院決定修改、廢止或暫時停止實施，並及時向社會公佈。

4. 根據新動能成熟程度，合理制定新的法規規定，確保相關監管職權法定和市場行為有法可依。

建立相關標準動態調整機制

1. 發揮企業標準、團體標準的積極作用和認證認可對標準調整的推動作用，建立適應技術更迭和產業變革要求的標準動態調整和快速響應機制。
2. 及時向全社會公開相關標準制定和修訂情況。

放寬新興經濟領域政策限制

優化多層次資本市場發行上市及掛牌條件。實現信用評價與稅收便利服務掛鉤，將優惠政策由備案管理和事前審批，轉為加強事中事後監管轉變，提高中小企業優惠政策獲得感。健全適應新興經濟領域融合發展的生產核算等制度，在部分新興經濟領域探索實施特殊管理股制度。

完善新業態就業社保政策

適應新業態的就業和用工特點，調整完善就業、勞動用工和社會保險等法規政策。完善各類靈活就業人員參加社會保險的辦法和管理措施，制定完善相應的個人申報登記辦法、個人繳費辦法和資格審查辦法。

（三）鼓勵有條件的地方先行先試

推進新興經濟領域的權責下移試點

依托全面創新改革試驗區域和國家自主創新示範區、國家綜合配套改革試驗區、自由貿易試驗區等區域，按程序經全國人大或其常務委員會授權，允許地方按法定程序暫停執行國家相關法律法規制度，支持地方在物流、教育、旅遊等領域系統性風險小的方面，結合本地實際研究出台有利於發展新產業新業態的地方性管理制度。

構建網絡化、多渠道、互動式 新動能發展瓶頸問題收集反饋機制

1. 根據企業發展的不同階段和不同困難，因地制宜研究解決涉及的政策問題。
2. 強化改革試點評估評價，適時修訂產業管理和支持政策。
3. 推動地方在質量技術等基礎方面改革創新，支持並打造新產業新業態區域品牌。

(四) 提高創業創新服務效率

建立創業創新績效評價和容錯試錯機制

1. 建立有利於提升創業創新效率的科研管理、資產管理和破產清算等制度體系。
2. 研究建立有利於國有企業、國有資本從事創業投資的容錯機制，出台激勵國有企業加大研發投入力度、參與國家重大科技項目的措施辦法。

提升面向創業創新主體的服務水平

1. 為企業開辦和成長「點對點」提供政策、信息、法律、人才和場地等全方位服務，密切跟蹤新生市場主體經營發展情況，促進新生市場主體增勢不減且活躍度上升。
2. 打破制約企業跨所有制、跨行業創新合作的限制，促進生產要素和生產流程共享，加快跨界融合和系統整合的創業創新生態圈建設。
3. 強化對重大科研設施和儀器、科研數據信息等開放共享的考核評價和政策激勵機制。
4. 支持和鼓勵有條件的質檢技術機構面向社會開放，為各類科技園、孵化器和眾創空間等提供全生命周期質量技術基礎服務。

推進雙創相關改革試驗

1. 建設好雙創示範基地，匯聚各力量合作搭建全要素、全創新鏈資源集聚的雙創服務平台，實現科技研發、專業知識、工匠技能合作共享，樹立區域、高校、企業雙創發展樣板，探索支持創業創新的有效做法，形成可複製、可推廣的經驗。

2. 積極打造製造業雙創平台。
3. 促進眾創空間專業化發展，進一步釋放全社會創業創新活力。

完善知識產權保護制度

1. 進一步加大知識產權執法力度，提高知識產權侵權代價和違法成本，震懾違法侵權行為。
2. 研究完善新模式新業態創新成果保護制度，探索在線創意、研發設計、眾創眾包等新領域知識產權保護新途徑。

三、探索包容創新的 審慎監管制度

在新興經濟領域貫徹更加包容和鼓勵創新的治理理念，推動從處理具體事項的細則式管理轉變為事先設置安全閥及紅線的觸發式管理。

加強協同配合、鼓勵多方參與，引導新產業新業態健康有序發展，釋放經濟發展新動能，促進傳統領域管理創新及轉型升級。

(一) 建立公平開放的市場准入制度

1. 完善以負面清單為主的產業准入制度。
2. 對未納入負面清單管理的行業、領域和業務等，各類市場主體皆可依法平等進入。
3. 針對新技術、新產業、新業態、新模式，本著降低創業門檻的原則，不急於納入負面清單管理。
4. 進一步放開增值電信業務和基礎電信運營領域准入。
5. 推進藥品上市許可持有人制度試點。充分考慮分享經濟特殊性，按照包容發展的原則，審慎研究信息中介服務平台企業的行業准入辦法，加強事中事後監管。
6. 根據教育培訓、健康醫療、交通出行等領域新業態的特徵，調整優化准入標準，創新監管方式，鼓勵商業模式創新。

（二）健全信用約束機制

1. 按照強化信用約束和協同監管的要求，加快社會信用領域立法。
2. 完善全國信用信息共享平台和國家企業信用信息公示系統，規範市場主體誠信檔案和信用信息採集、歸集、公示、評價、應用和服務體系，加大失信行為曝光力度，強化失信聯合懲戒，增強信用管理威懾力。

（三）探索動態包容審慎監管制度

1. 堅持建設發展與管理管控相結合，量身定做監管制度，逐步完善已形成規模、影響力較大的新產業新業態的監管制度體系。
2. 探索對跨界融合新產品、新服務、新業態的部門協同監管。
3. 實現信息互換、監管互認、執法互助，形成線上監管與線下管理協同配合、產品質量與應用安全協同監管的體制。
4. 針對新產業新業態的發展需要，加強對現有法規規定的修訂和解釋工作。
5. 推動出台電子商務法，以及個人信息保護、數據資源管理、新能源發電併網等新的法律法規規定。
6. 建立適應互聯網傳播和用戶創造內容趨勢的新媒體內容監管機制。
7. 建立適應互聯網條件下金融創新發展的金融監管機制。
8. 優化檢驗檢疫流程，按照風險管控理念，調整監管方式，對出入境生物醫藥類特殊物品簡化審批環節，優化審批流程，提高審批效率，完善事中事後監管。
9. 推行動態審慎監管。
10. 包容處於發展初期的新業態發展。
11. 提高行業自律管理水平和能力，搭建企業與政府監管部門溝通協調橋樑，不斷促進規範發展。在敏感領域，根據行業和企業申請對處於研發階段、缺乏成熟標準或完全不適應

現有監管體系的產品、服務開展並行研究和監測分析，同步研究科學有效的監管方法。

（四）完善風險管控體系

優化風險管理機制

1. 完善產業風險預警和分析體系，強化風險處置決策機制，提高對新興經濟領域潛在風險敏感性和突發情況快速處置能力。
2. 加強技術成熟度和技術風險評估。
3. 強化市場主體責任，加大懲罰賠償力度。

提高信息化治理水平

1. 加強在線、移動、大數據監管能力和隊伍建設，增強網上技術偵查、新產品檢驗檢測、金融領域新風險防範、網絡信息技術產品和服務安全審查等技術水平。
2. 完善公共管理和決策工具體系，縮短風險監測信息反饋周期。

（五）構建多方參與的治理體系

1. 促進監管機構和社會力量相互協作，完善新產業新業態治理結構。
2. 明確平台企業參與治理的法律依據，確定平台企業在知識產權保護、質量管理、信息內容管理、協助申報納稅、社會保障和網絡安全等方面的責任和義務，建立政企合作事中事後監管新模式。
3. 針對分享經濟發展帶來的勞動者和消費者權益保護新問題，建立政府、平台、行業組織、勞動者、消費者共同參與的規則協商、利益分配和權益保障新機制。
4. 調動第三方、同業、公眾、媒體等監督力量，形成社會力量共同參與治理的格局。

四、激發新生產要素流動的活力

培育新動能需要新的要素支撐。要加快相關領域改革，促進知識、技術、信息及數據等新生產要素合理流動並有效集聚，充分發揮其放大社會生產力的乘數效應。加速新技術新業態向傳統領域融合滲透，全面改造提升傳統動能。

（一）完善智力要素集聚流動機制

激發人才流動活力

1. 創新事業單位編制管理辦法，完善相應的配套保障機制，破除制約高素質人才流動的體制機制障礙，賦予教師、醫生、科研人員等更大的流動自主權。
2. 建立有利於國有企業在人力資源管理方面進行創客化、平台化改造的制度。
3. 各類城市都要在戶籍或居住證等方面為新興經濟領域市場主體錄用人才提供便利。
4. 建立健全有競爭力的人才吸引制度，解決海外回國（來華）人才辦理戶籍、投資置業和簽證居留等方面的實際困難。

營造有利於創新型企業家發展的良好環境

1. 激勵勇於創新、敢於拼搏的企業家精神，依法保護創新收益和財產權。
2. 完善職業經理人市場，探索職業經理人社會化評價機制，建設專業化、市場化和國際化的職業經理人隊伍。

營造有利於跨界融合研究團隊成長的氛圍

1. 創新體制機制，突破院所和學科管理限制，在人工智能、區塊鏈、能源互聯網、智能製造、大數據應用、基因工程和數字創意等交叉融合領域，構建若干產業創新中心和創新網絡。
2. 建成一批具有國際水平、突出學科交叉和協同創新的科研基地，著力推動跨界融合的顛覆性創新活動。

（二）完善數據資源開放共享制度

強化公共數據資源共享

1. 完善政務信息資源共享管理辦法，建成國家數據共享交換平台和全國統一的政務信息服務平台，開展全國政務信息資源普查，形成動態更新的政務信息資源目錄，打破「數據煙囪」和「信息孤島」，以共享為原則，加強政務信息資源統籌管理。
2. 建立國務院部門之間和中央與地方政府之間的數據溝通和分享機制。

健全政府信息公開和企業信息披露制度

1. 根據數據安全屬性，依據有關規定，積極穩妥地向社會開放政府數據。
2. 制定嚴格的個人信息保護法規和大數據安全监管制度，嚴厲打擊非法泄露個人信息行為。

（三）強化科技成果加速轉化應用機制

推動科技成果有效轉移轉化

1. 按照市場規則，優化高校和科研機構科技成果轉移轉化流程和辦法，促進成果轉化和科研人員創業。
2. 支持知識產權中介服務機構發展。
3. 充分利用發明專利申請優先審查制度，建立專利審批快速通道，便利技術市場交易，建立有利於科研人員利用科技成果進行創業的利益分配機制，形成科研成果轉化的有效激勵。

縮短科技成果轉化周期

1. 建立利用財政資金形成的科技成果向社會定期發佈推廣制度。
2. 鼓勵支持企業與高校、科研機構結成新型研發組織，在高校和科研機構建立市場化運作的科技成果轉化平台，完善科技成果市場化轉化機制。
3. 通過政府購買服務等方式加大對科技類社會服務機構的支持力度，強化對新技術、新產品、新成果導入階段的金融支持，落實財稅支持政策。

(四) 創新新技術新業態 改造提升傳統產業的模式

深入實施「中國製造 2025」

1. 促進製造業研發、生產、管理和服務模式變革，提高製造業質量和效益。
2. 開展「中國製造 2025」城市（群）試點示範。
3. 增強製造業創新能力，鞏固工業基礎，構建以智能製造為重點的新型製造體系。
4. 發展工業互聯網等新基礎設施。
5. 支持製造業與互聯網融合發展新型生產方式，促進從生產型製造向服務型製造轉變，構建供給與需求精準銜接的機制。

加快推進「互聯網+」行動

1. 充分發揮中國互聯網的規模優勢和應用優勢，加速推動互聯網應用由消費領域向生產領域拓展，積極拓展物聯網、雲計算、下一代互聯網和新一代移動通信等網絡信息技術，在設計、生產和運營等核心環節的深入應用，發展網絡化研發、智能化生產、協同化製造和個性化服務。
2. 營造開放包容的發展環境，著力做優存量、提升增量，支持發展分享經濟，探索以開放共享為特徵的產業發展新模式。

編制重點技術改造升級項目導向計劃

1. 引導社會資金、資源等要素投向，採取產業投資基金等多種方式支持企業技術改造。
2. 針對不同領域，統籌採取多種模式，提升國家支持技術改造資金的使用效益。
3. 持續優化社會資本投資技術改造的政策環境。

利用新技術推進服務業轉型升級

1. 加快建設跨行業、跨區域的物流信息服務平台，提升倉儲智能化水平和冷鏈物流服務水平，發展物流新模式，推動降本增效和創新發展。

2. 鼓勵傳統商貿流通企業積極利用物聯網、移動互聯網、地理位置服務、大數據等信息技術提升流通效率和服務質量。
3. 發揮龍頭企業作用，支持實體零售企業與電子商務企業優勢互補，整合服務資源，促進線上線下融合發展。
4. 加快推動傳統媒體與新興媒體深度融合，提升文化企業網絡服務能力。

五、強化支撐 保障機制建設

適應新動能培育和傳統動能改造提升的新規律和新趨勢，在組織保障、政府採購、金融支持和統計分析等方面，調整相關政策和制度安排，更好服務新產業新業態健康發展。

(一) 構建統籌協調的組織支撐

強化頂層設計和系統謀劃

優化新產業新業態的行業管理和產業發展資源配置，健全新興經濟領域協調機制，強化分享經濟、生命科學、綠色經濟、智能製造和創新金融服務等方面的統籌協調，強化立法、執法和產業發展等職能的銜接。

協同推進相關工作

1. 各地區、各部門要積極研究涉及本地區、本領域的新動能發展問題，分領域制定培育壯大新動能工作方案。
2. 健全對有關地區、部門落實培育新動能相關政策措施情況和開展先行先試且探索創新情況的監督檢查機制。
3. 加強對新動能發展的輿論宣傳，引導正確認識、回應社會關切、防止不當炒作，營造健康發展環境。

（二）完善採購等支持新技術應用的政策措施

強化政府採購支持創新的機制

1. 制定符合國際規則的創新產品和服務採購支持政策。
2. 在滿足提供公共服務和機構自身運轉基本需求的前提下，加大對初創企業提供的新產品、新技術和新服務的採購力度。
3. 探索首購、訂購等非招標方式，擴大前沿領域創新產品和服務的率先示範應用。
4. 在政府部門和國有企業招投標活動中，不得以企業經營年限、註冊資金等資質要求變相歧視新創辦企業，逐步加大對新創辦企業的支持。

完善優先應用新技術新產品的支持機制

1. 深化醫保支付方式改革，調整完善國家醫保目錄，及時將符合條件的創新藥物按規定納入目錄範圍，支持通過採用性價比高、療效確定的創新藥物降低醫療費用，大力發展商業醫療保險。
2. 面向新產業新業態發展需求，落實和完善首台（套）重大技術裝備使用等鼓勵政策。
3. 推進大型智能設備融資租賃。
4. 建立全面接納高比例新能源電力的新型電力系統，出台全額保障性收購管理細則。
5. 強化產品、技術、工程、服務「走出去」的協調互動，創新方式支持和拓展中國有競爭力的新技術、新產品海外應用。

（三）優化金融支持體系

1. 調整完善創業投資法規政策，激勵引導創投機構加大對新創辦企業的投入比重。
2. 充分發揮政府各類創業投資引導基金和產業投資基金作用，對符合投向的新興經濟領域創新型企業給予支持。
3. 加大多層次資本市場對新興經濟企業股權、債權融資的支持力度。
4. 建立健全知識產權質押登記公示系統，研究設立國家級無形資產轉讓交易平台。

（四）完善統計調查支撐機制

1. 建立完善新興經濟領域市場主體統計調查和監測分析制度，強化新產業新業態數據搜集、處理、發佈和共享工作。
2. 修訂完善《國民經濟行業分類》及有關分類標準，以適應培育壯大新動能需要。打造跟蹤分析新興經濟領域運行的統一數據平台。
3. 加強對分享經濟等新興經濟活動的核算，科學測算評估新興經濟活動在經濟增長、資源節約、勞動就業和收入稅收等方面的貢獻。
4. 構建反映新興經濟活動的指標體系，研究建立並擇時發佈反映全貌和動態變化的新興經濟活動發展指數，提供趨勢性數據和預警分析支撐。

以上僅為《國務院辦公廳關於創新管理優化服務培育壯大經濟發展新動能加快新舊動能接續轉換的意見》的部分內容，詳情請瀏覽中華人民共和國中央人民政府的網頁：

http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/20/content_5161614.htm ■