

“健全因地制宜发展新质生产力的体制机制”笔谈

编者按:党的二十届三中全会提出,健全因地制宜发展新质生产力的体制机制。本刊以此为主题编发由三位专家撰写的笔谈文章。黄群慧从高水平开放角度,着重剖析了新质生产力的系统结构和我国发展的“短板”,提出从营商环境、产业链合作、自贸区建设等推进措施。孙久文阐述了区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的内涵及叠加作用,提出从集成战略目标等方面发挥战略叠加效应的建议。陈耀则重点思考发展新质生产力“因地制宜”的要义与机制,分析强调“因地制宜”的深层原因和意义,提出需考虑的因素和类型区,以及从规划引导、统一大市场建设、区域合作等方面健全机制。三篇文章从不同视角为健全因地制宜发展新质生产力的体制机制提供了思路,有利于推动经济高质量发展与区域协调发展共进。

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2025.02.001

以高水平开放推动新质生产力发展

黄群慧

(中国社会科学院经济研究所研究员)

新质生产力是以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵,以全要素生产率大幅提升为核心标志,符合新发展理念的先进生产力质态。自2023年9月7日习近平总书记首次提出“新质生产力”概念之后,围绕这个新概念发表了一系列重要论述。党的二十届三中全会专门对健全因地制宜发展新质生产力体制机制进行了改革部署。发展新质生产力是高质量发展的内在要求和重要着力点^[1],新质生产力的发展需要符合开放发展的理念,加快发展新质生产力,需要扩大高水平开放,为新质生产力营造良好国际环境,以高水平开放推动新质生产力发展具有十分重要的意义。

一、从系统角度理解新质生产力

生产力是一个复杂系统,从系统论角度看,一个系统可从“要素—结构—功能”这三个维度进行解构^[2]。从系统构成要素看,包括劳动者、劳动资料(工具)、劳动对象三要素组成。不同时代,生产力系统要素内涵变化不同,新质生产力从要素上看,既要有掌握数字化、智能化、绿色化技能的新型劳动者,还要有诸如海量数据和信息可以被有效地收集、处理和利用的新型劳动对象,更重要的是在科技革命和产业变革加速演进的背景下,诸

如人工智能、虚拟现实和增强现实设备、机器人、物联网、自动化制造设备等迭代涌现的新型劳动工具。

从新质生产力系统的结构看,新质生产力是以新型要素优化组合形成的现代化产业体系为载体的,也就是说现代化产业的体系构成正是新质生产力的结构体现。与一般意义产业体系的一次产业、二次产业、三次产业构成的三次产业体系分类相比,以技术成熟度为主要划分标准的未来产业、新兴产业、传统产业的产业体系,更能体现出新质生产力的新型要素内涵和创新的本质特征,其中,处于孕育和萌芽期的未来产业涉及到类脑智能、量子信息、基因技术、未来网络、深海空天开发、氢能与储能等重点方向和领域^[3]。近些年来战略性新兴产业快速发展,2023年战略性新兴产业增加值占GDP比重超过13%;传统产业的主导技术往往是处于成熟期,一般是产生于第一次、第二次工业革命时期,在工业化初期、中期处于支柱和主导地位^[4]。总体而言,我国产业体系中传统产业增加值占比大约80%。新质生产力的发展,不仅仅直接体现在通过以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能,引领战略性新兴产业和未来产业,还体现在以新一轮科技创新改造传统产业,推动未来产业、战略性新兴产业与传统产业深度融合,从而促进传统产业深度

转型升级。

从新质生产力系统的功能看,则体现新型生产要素和为现代化产业体系发展带来的生产能力提升和效率改善,体现为全面贯彻新发展理念和推进高质量发展。发展新质生产力,要内在统一地把握创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展和安全发展。具体而言,有别于传统生产力,新质生产力的核心标志是全要素生产率的提升。全要素生产率(TFP)指产出与综合要素投入之比,综合要素指资本、劳动、能源及其他要素等两种或多种要素的组合,全要素生产率全面体现了通过技术进步实现生产效率的提高和通过生产要素的重新组合实现资源配置效率的提高。

二、我国新质生产力发展的“短板”

首先,从新质生产力系统要素看,在劳动力要素方面,总体上我国具有丰富的人力资源,但是新质生产力发展需要的高素质人才还存在短板。例如,2023 年科睿唯安统计的全球高被引科学家共 6 849 位,美国、中国占比分别为 37.5%、17.9%,美国约为我国的 2 倍;从新质生产力发展的资本要素投入看,2023 年全年研究与试验发展(R&D)经费支出 33 278 亿元,与国内生产总值之比为 2.64%,其中基础研究经费 2 212 亿元,占 R&D 经费支出比重为 6.65%,总体上基础研发经费投入与发达国家还有较大差距;从专利角度看,我国在应用型专利方面具有优势,2023 年全球 PCT 专利申请共 27.26 万件,但在基础性、原创性、前沿性技术创新方面仍有不足。如果我们把基础设施作为一个新质生产力的基础要素来理解,尤其是算力产业,它是新质生产力发展很重要的一个基础设施。在算力产业链上,无论是芯片、存储器、操作系统还是云计算,我们都存在着明显的短板。2022 年芯片进口额 4 156 亿美元,占全球 72%;2022 年我国购买的存储器占全球市场的 30%,而自给率不足 10%。

其次,从新质生产力系统的结构看,建设现代化产业体系,既要遵循一般意义现代产业发展的规律,沿着数字化、智能化、绿色化和融合化方向持续推进产业升级和结构优化,又要符合高质量发展要求,形成具有完整性、先进性、协调性、安全性、开放性、包容性的产业体系。所谓现代化产业

体系完整性,意味着产业体系包含多个不同领域和层面的产业,从而构建一个全面的产业生态系统;所谓先进性要求产业体系在技术、管理、创新、制度等方面具备国际领先水平,安全性关注产业体系的安全和可靠性,现代化产业体系必须具备自主可控、安全可靠的特点;协调性体现了不同产业领域之间、区域布局之间和要素之间的协同发展和协调运作;包容性强调了现代化产业体系的普惠性和社会责任,促进经济绿色发展,确保经济的可持续增长惠及广大人民群众;开放性展现了一个国家产业体系与全球环境的互动和融合程度。总体上我们通过设计指标体系,构造现代化产业体系六维评价指数,然后进行国际比较。2019 年中国现代化产业体系发展水平评价结果表明,世界各国的现代化产业体系发展水平大体上可以分为三个梯队,中国正处于从第二梯队向第一梯队攀升的阶段。2019 年中国的现代化产业体系发展水平得分为 0.54,低于第一梯队的美国(0.68)、日本(0.64)和德国(0.62),处于第二梯队的领先水平。其中,完整性在全球遥遥领先,但在先进性、开放性和安全性有差距,尤其是先进性甚至不足美国和日本的二分之一。总体上从新质生产力承载的产业体系看,先进性、开放性和安全性是我们的短板,完整性是我们的最大优势。

最后,从新质生产力系统功能看,我们聚焦到新质生产力的核心标志——全要素生产率。1978 年以来,随着改革开放推进,生产力获得极大解放,全要素生产率增速快速提升。虽然经过在 20 世纪 80 年代末、1998 年、2008 年呈现出全要素生产率增速波动的谷值特征,但 1992 年至亚洲金融危机爆发前,中国全要素生产率年均增速达到 5.7%。2001 年中国加入世界贸易组织(WTO)后,2007 年,中国全要素生产率增速达到 6.2%。中国全要素生产率增速的显著提升均与改革开放红利密切相关。受 1997 年亚洲金融危机和 2008 年全球金融危机影响,中国全要素生产率增速急速下降,并在之后多年持续徘徊在 1%左右的水平。2020 年,受新冠疫情冲击,中国全要素生产率增速骤降至-1.4%,2021 年又有所恢复。我国人均 GDP 还相对较低,需要通过新质生产力的提升来推动全要素生产率的提升,进而改善潜在增速。这样才能到 2035 年基本实现现代化,人均 GDP 达到中等发达国家水平。

三、以高水平开放推进新质生产力发展的重要着力点

发展新质生产力,要实现生产力系统从传统向现代的跃迁,关键路径是以科技创新引领现代化产业体系建设。这需要集聚创新要素推进产业体系先进性的提升,通过推进高水平开放打破创新要素流动壁垒,以全球资源配置激活本土创新潜能,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、国内国际市场深度融合,为新质生产力发展提供良好的国际环境,从而以新质生产力发展提高全要素生产率,为中国经济发展提供新的动能,实现经济质的有效提升和量的合理增长。

第一,营造有利于集聚全球新质生产力要素的一流的国际化营商环境。这要求主动对标高标准的市场规则、规制、管理、标准,稳步扩大制度型开放。具体而言,关于人才要素,要积极探索高技术人才移民制度,可以考虑针对人工智能、量子计算等未来技术领域设立外籍人才配额的“科技移民”专项计划,参照上海张江科学城建设国际科学家社区,集成签证、教育、医疗等便利服务,考虑对顶尖科学家实行“一人一策”税收优惠;关于技术要素,建设全球新型要素交易市场,发展知识产权证券化、科技期权交易、碳金融衍生品等新型交易品种,主动对接 CPTPP、DEPA 等高标准经贸规则,在数字经济、绿色贸易等领域先行先试,推进知识产权保护升级,考虑探索设立国际知识产权争端解决中心,全面实施跨境服务贸易负面清单,推进服务业扩大开放综合试点示范,鼓励专业服务机构提升国际化服务能力^[5],吸引全球数字巨头参与中国新型基础设施建设。

第二,在推进全球产业链供应链的开放合作中建设现代化产业体系。这要充分发挥我国庞大市场需求、丰富应用场景、完善产业配套体系的优势,为跨国公司创新发展提供有利条件。落实全面取消制造业领域外资准入限制措施,扩大鼓励外商投资产业目录,推动电信、医疗等领域扩大开放,开展放宽科技创新领域外商投资准入试点,支持外商投资企业投资设立研发中心、承担国家科技计划项目,完善促进和保障对外投资体制机制。要培育全球产业新生态,在全球范围内建立“科学

家+企业家+投资家”三角驱动的未来产业发展机制,打造“基础研究+技术攻关+成果转化+科技金融”全过程全球化创新链,尤其是聚焦半导体、新能源等战略领域,建设跨境产业链,打造开放型产业创新集群。具体从研发环节看,一方面要加快全球研发网络构建,鼓励跨国企业在华设立研发中心,实现“逆向创新”技术溢出。另一方面,要支持本土企业参与国际大科学计划,抢占尖端技术制高点。

第三,使自贸区成为以高水平开放促进新质生产力发展的重要平台。要深入推进自由贸易试验区提升战略,扩大面向全球的高标准自由贸易区网络。以自贸区试验经验为基础,维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,积极参与全球经济治理体系改革,提供更多全球公共产品^[6]。具体而言,对标 CPTPP、DEPA 高标准规则体系,在自贸区进行数字贸易、知识产权、国企中立等领域的压力测试,建立与国际通行规则接轨的市场治理体系;深化跨境数据流动试点,在自贸试验区建立“数据海关”,分类制定数据跨境流动白名单,探索建立数据确权、交易、安全流动制度框架;通过自贸试验区负面清单制度,定向放宽数字经济、生物医药等领域技术准入;依托海南自贸港、粤港澳大湾区等平台,发展“两头在外”的离岸研发与制造;巩固提升香港国际金融、航运、贸易中心地位,支持香港、澳门打造国际高端人才集聚高地,更好发挥香港、澳门在以高水平开放推进新质生产力发展中的示范作用。

参考文献：

[1] 黄群慧. 以新质生产力推动经济高质量发展[J]. 前进, 2024 (4): 4-9.

[2] 黄群慧, 盛方富. 新质生产力系统: 要素特质、结构承载与功能取向[J]. 改革, 2024(2): 15-24.

[3] 周绍东, 周赛, 姚彤昕. 以智能化生产组织方式推动新质生产力发展[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, 60(6): 19-29.

[4] 黄群慧. 新质生产力与新型工业化[J]. 中国社会科学, 2024 (6): 19-26.

[5] 时红秀. 以更加积极的自主开放促进产业高质量发展[J]. 中国共产党干部论坛, 2024(9): 69-72.

[6] 马涛. 制度型开放下扩大高标准自由贸易区网络[J]. 海外投资与出口信贷, 2024(5): 11-14.

发挥区域发展战略的叠加效应

孙 久 文

(中国人民大学应用经济学院教授)

中央经济工作会议作出了加大区域战略实施力度,增强区域发展活力的战略部署,特别提出要发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应,积极培育新的增长极。发挥区域战略的叠加效应,培育新增长极,是积极应对当前经济环境的重要举措。

一、区域发展战略的集成： 叠加效应

叠加效应是指两个或多个事物相互作用时产生的总体效果大于各个独立事物效果总和的效应。这种效应在多个领域都有应用。在经济学中,技术的不断创新和市场的扩大产生的叠加效应,推动经济快速增长;在环境科学中,气候变化和人类活动的叠加效应导致某些生态问题的加剧。因此,叠加效应的实质是各因素之间的相互作用,这种相互作用既可能是正面的,也可能是负面的。正面的叠加效应可以带来更大的收益、更广泛的影响,而负面的叠加效应则可能导致更严重的后果。战略叠加效应是指在一定区域内多个发展战略同时实施,通过战略之间的协同形成综合战略效应。这种叠加不是政策的简单累积,而是通过战略间的集成、互补和增强,实现资源的高效配置和利用,促进区域经济的全面发展。由于战略叠加效应具有系统性、协调性和动态性的特征,要求各战略之间形成有机联系,相互作用,才能共同推动区域发展。总体而言,区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的叠加效应,涵盖了当前我国区域发展主要战略的叠加效应。

1. 区域协调发展战略

区域协调发展战略是为了解决区域发展不平衡问题而提出的一项重要战略。区域发展不平衡是中国经济发展中的长期问题,重点表现为东部地区与中西部、东北地区之间的发展差距。该战略的实施旨在通过加强区域间的合作与协调,促进资源的优化配置,实现区域间的共同发展。实

施内容包括推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展。

区域协调发展战略的实施打破了行政壁垒,促进了区域间的经济一体化。这不仅提高了资源配置效率,还促进了产业的合理布局 and 区域间的经济合作,促进了区域间的产业转移和承接,推动了区域间的经济一体化进程,从而增强了区域整体竞争力。形成叠加效应的原因,一是区域协调发展战略的实施,使得各地资源配置达到基本均衡,基本医疗保障实现全覆盖,基础设施通达程度提高,改善了基本公共服务的均等化水平,实现了缩小区域发展差距的目标。二是不同区域根据自身的资源禀赋和产业特点,发展特色经济和优势产业,形成区域间经济发展的互补,优化了产业布局,提高了产业链的完整性和竞争力,为经济高质量发展提供了坚实的产业基础。

2. 区域重大战略

区域重大战略是指在国家核心区域内,通过一系列政策、措施和项目的实施,实现经济、社会和生态环境的统筹发展目标。区域重大战略包括京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展和黄河流域生态保护和高质量发展^[1]。通过实施这些战略,优化区域经济布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济体,为实现中国式现代化提供坚实支撑。

区域重大战略的实施带来了如下积极效应:一是推动区域协同。重点是推进了国家三大核心区即京津冀、长三角、粤港澳大湾区的区域协同发展和一体化的进程。二是实现优势互补。长江经济带和黄河生态保护与高质量发展带是我国经济的支撑带,跨东、中、西部三大地带,优势互补效应十分显著。三是促进区域创新发展。北京、上海和粤港澳大湾区三大国际科创中心的建设,奠定了我国参与国际科技竞争的空间基础。四是优化国土空间布局。区域重大战略的实施有助于优化国土空间布局,促进区域内城市和城市群的发展,提高区域的承载能力和发展质量。五是促进改革

开放。区域重大战略的实施,有助于提高区域的开放水平和国际竞争力。例如,粤港澳大湾区建设,推动了我国同国际经济规则与机制的对接,增强了我国吸引和聚集世界经济资源的能力。

3. 主体功能区战略

主体功能区战略的核心思想是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹谋划我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局^[2]。主体功能区战略的主要任务,是确定不同区域的主体功能,并据此明确开发方向,完善开发政策,控制开发强度,规划开发秩序,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间格局。主体功能区按开发内容划分为三个部分:一是城市化地区,是以提供工业品和服务产品为主体功能的地区;二是农产品主产区,是以提供农产品为主体功能的地区;三是重点生态功能区,是以提供生态产品为主体功能的地区,也提供一定的农产品、服务产品和工业品。

主体功能区战略的实施效应包括:一是优化空间开发格局。通过划分不同的主体功能区,避免过度开发和资源浪费,保护生态环境,提高资源利用效率。二是促进经济发展方式转变。主体功能区战略有助于推动经济发展方式从粗放型向集约型转变,提高经济发展的质量和效益。三是保障国家粮食安全和生态安全。通过划定农产品主产区和重点生态功能区,可以有效保护耕地和生态环境,保障国家粮食安全和生态安全。

综上所述,三大战略的实施,有效促进了区域间的分工协作,实现了优势互补,缩小了区域间的发展差距,促进了区域协调发展。

二、区域发展战略叠加效应的体现

区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略所形成的战略叠加效应,主要作用表现在区域经济发展的协调性增强和作用力倍增,实现了区域发展的目标上的集成和政策上的联动,增强了实施的综合效果。

1. 提升区域发展协调性

通过区域协调发展战略的实施,我国区域经济发展经历了从内陆地区到沿海地区再到全面协调发展的转变;通过区域重大战略的实施,加强了重点发展区域之间的融合互动,提升了区域发展的均衡性,增强了区域发展的能力,加快了培育世

界级先进制造业集群的速度,优化了区域产业布局;通过主体功能区战略的实施,形成具有不同功能的城市化地区、粮食主产区和生态保护区,有助于加强区域生态保护,实现经济发展与生态保护的平衡。区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的叠加,促进了产业在区域间的合理转移和承接,打破了行政壁垒,实现了优势互补,促进了基础设施互联互通,提高了区域的交通可达性和信息化水平,为区域经济发展提供了有力支撑。

战略叠加效应的作用特点表现在:一是推动区域间的产业协作。通过优化产业结构,加快推动产业协作,促进区域间的经济联系和协同发展。二是推进基本公共服务均等化。通过提升各地区的民生保障能力,缩小区域间的基本公共服务差距,增强区域发展的协调性。三是加强区域间的人才协作。推动人才资源的共享和优化配置,加强区域间的人才交流和合作,实现人才优势互补,营造良性的人才竞争氛围。四是完善区域发展的政策体系。构建涵盖财政、税收、金融等多个方面的完整政策体系,增强政策的针对性和有效性。五是推动区域间的生态环境保护合作。共同开展生态环境保护项目,提升区域的生态环境质量,推进节能降耗,提升区域绿色发展指数。

2. 实现资源优化配置

资源优化配置是指根据区域内的资源种类、地域特点和经济需求,通过科学的方法将资源进行合理分配和利用的过程。需要优化配置的资源包括土地资源、能源资源、人力资源和技术资源等。区域发展需要资源的支持,资源的优化配置可以提高区域经济的生产效率,改善资源供应。然而,自然界中各类资源的分布是不均衡的,人力资源和技术资源也受经济发展水平的影响呈现阶梯型分布的特征。区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的叠加,可以解决区域发展与资源分布的空间错位问题,实现区域之间的资源互通与互补。因此,叠加效应加强资源优化配置的作用包括:一是提高资源利用效率,使每一寸土地、每一份能源、每一个人力资源都能发挥最大的效益。二是保护环境,合理的资源配置可以减少对环境的破坏,保护生态平衡。三是促进经济可持续发展,优化资源配置可以提高生产效率,促进创新,改善生活品质,从而推动区域经济的高质量发展。

在实践中,优化资源配置需要考虑多方面的因素,包括市场需求、技术创新、产业结构调整等。在地区结构调整中,加快西部地区发展,保持东部、中部、西部和东北地区之间的平衡;在产业结构调整中,以技术创新为动力促进各个区域的产业转型升级。特别需要指出的是,伴随数字经济的发展,数据要素资源的配置显得越来越重要。通过建立健全数据存储制度、推进数据基础设施建设、破除数据开发利用的瓶颈制约等措施,不断加快数据要素的合理配置改革,以实现数字经济在全国各个区域的协同发展。

3. 优化地域分工格局

区域发展战略的叠加效应将促进地域分工格局的优化。区域分工格局是指不同地区根据自身的资源禀赋、经济发展水平和产业结构特点,形成专业化生产和经济协作模式。在我国,广大的中西部地区拥有丰富的自然资源,而东部沿海地区则在技术研发、资本运作和国际市场开拓方面具有优势,通过区域分工将东中西部的优势结合起来,能够推动区域经济更好地发展。区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的叠加,就在于把各个地区的优势都发挥出来,形成发展的合力。

叠加效应还表现为促进区域间的经济联系、推动产业升级和转型的作用。例如,在京津冀协同发展战略中,北京通过疏解非首都功能,将部分产业和人口转移到天津和河北,加强了经济联系;天津通过加强与北京和河北的合作,提升了科技创新能力;河北通过承接北京和天津的产业转移,推动了产业转型升级。

4. 推动新经济增长极的形成

培育若干具有国际竞争力的城市群是区域发展的重要任务。城市群是指在一定地理区域内,由多个城市及其周边地区组成的城市群体,它们通过经济、社会、文化等方面的联系形成一个相对紧密的整体。在区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的共同作用下,我国已经形成了以19个城市群为支点的新型城镇化战略布局,这些城市群覆盖了中国的东中西部和东北的广大地区,形成了“两横三纵”的战略轴带,支撑和串联起了一个多中心、多层级、多节点的网络型城市群的空间格局,使不同规模的大中小城市发展成为地区的经济增长极。

通过政策引导、科技创新、产业升级等手段,

培育新的经济增长极,是“十五五”期间推动区域经济发展的重要任务。笔者认为,培育新的经济增长极主要不是在空间上布局新的城市,而是通过对现有的城市增长极进行优化创新,形成新的带动区域经济增长的能力,这就需要培育新兴产业,改造和升级传统产业。科技创新是培育新增长极的关键,推动科技成果转化是发挥增长极辐射效应的重要途径。因此,培育新增长极的任务,包括对新技术、新产品、新场景的大规模应用,推动技术改造、设备更新、工艺升级、数字赋能、管理创新,建立完善的人才培养体系,吸引和留住优秀人才。

三、发挥区域发展战略叠加效应的着力点

当前,我国区域发展不平衡依然存在,部分地区发展水平相对较低,基础设施和公共服务仍然较为滞后。产业转型升级压力大,部分地区传统产业占比高,转型升级任务艰巨。生态环境保护与发展的矛盾,部分地区生态环境压力大,环境保护与经济矛盾的矛盾突出。因此,进一步发挥区域发展战略的叠加效应,加快培育新的增长极,对于实现中国式现代化建设十分必要。对此,笔者提出如下几方面建议:

第一,集成战略目标。要发挥好叠加效应,就需要明确各个区域战略的目标和重点,形成战略集成目标。区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的发展目标总体上看是一致的,这就是通过实施三大战略促进各个区域的经济社会高质量发展,但是,各个战略的侧重点可能有所不同,需要集成目标,形成一致的目标方位。

第二,叠加区域政策。通过区域协调发展战略、区域重大战略和主体功能区战略的政策叠加,提升政策效能,增强规范和引导作用。不同的区域战略往往涉及多个部门和不同层级,需要加强政策的协同性和一致性,如土地政策、财政政策、货币政策、产业政策等,确保它们在实施过程中能够相互配合,形成合力。例如,开放政策的相互配合,贸易自由化、投资便利化、金融开放等政策的叠加,可以吸引更多的外资,促进国际贸易和投资的增长。

第三,协同战略机制。建立健全区域合作机制、援助机制、投入机制、考核机制等,促进区域发

展与利益协调。主要途径是加强区域分工与协同,提高产业集中度。提升产业集中度可以通过规模扩张来实现,区域产业集中,企业规模扩大,有利于集中资源,充分利用人力和物力,提高地区主导产业的创新能力,加快区域经济的发展。当前特别需要尽快建立健全的机制是:区域间资源共享和利益协调机制,区域创新的配合、引导与辐射机制。

第四,推动技术创新。经济发展也需要锦上添花。应着力提高利用创新发展的能力,发挥创新成果对各个区域产业发展的推动作用,建立科学合理、灵活高效的科研成果的产业化路径。北京、上海、粤港澳大湾区是科技创新的动力源区域,推进技术创新,通过动力源区域创新成果的产业化,辐射中西部广大区域,实现产业转型和产品升级。

第五,深化对外开放。在对外开放方面,区域协调发展战略对沿边地区的开发开放作用突出,区域重大战略和主体功能区战略对沿海地区的整合内外资源政策效果突出。战略叠加就是要把三大战略的开放着力点集中起来,对标国际最高开放标准,重构对外经贸的新优势。例如,新疆通过

建立自由贸易试验区,叠加实施一系列开放政策,成为了中国向西开放的桥头堡;浙江通过提升开放平台的能级、加强开放枢纽建设和创新外贸模式,实现了高水平对外开放。因此,通过实施开放政策的叠加,能够不断推动高水平对外开放。

总之,区域发展战略叠加在推动区域协调发展和新增长极培育方面取得了显著成效,然而战略叠加也面临一些挑战,如政策协调难度大、区域发展不平衡等问题。克服战略叠加的反向影响,需要进一步研究战略叠加的机制和效应,优化政策设计和实施,确保各战略之间的协同和互补。与此同时,应加强对新增长极的监测和评估,及时调整和优化发展战略,推动区域经济高质量发展。在实施区域三大战略的过程中,注重培育具有国际竞争力的城市群和经济增长极。

参考文献:

- [1] 魏后凯. 促进区域协调发展的战略抉择与政策重构[J]. 技术经济, 2023, 42(1): 14-24.
- [2] 戴娟娟, 王金坑, 张婕, 等. 入海污染物总量控制规划若干关键问题的探讨[J]. 海洋开发与管理, 2014, 31(4): 75-80.

发展新质生产力“因地制宜”的要义与机制思考

陈 耀

(中国社会科学院工业经济研究所研究员)

新质生产力是创新起主导作用,由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生,以全要素生产率大幅提升为核心标志的先进生产力质态。习近平总书记指出,“要牢牢把握高质量发展这个首要任务,因地制宜发展新质生产力”。发展新质生产力为什么要强调“因地制宜”? 在实践中如何体现“因地制宜”? 如何健全有利于“因地制宜”的体制机制? 这是当前需要深入思考和研究解决的重大课题。

一、发展新质生产力强调“因地制宜”的原因与意义

“因地制宜”一词最早出自东汉赵晔的《吴越

春秋·阖闾内传》,意思是根据各地的具体情况来制定适宜的办法。现代社会无论做什么事情,选择在哪个地方发展,还是制定各地区政策,都要充分考虑不同地区的地理、环境、资源等实际条件,采取符合当地特点的措施,才能达到预期效果,可以说“因地制宜”就是遵循客观规律的普适性工作方法,也是区域经济发展的基本规律。那么,发展新质生产力特别强调“因地制宜”的深层原因和重要意义何在呢? 笔者认为,可以从以下几个方面来认识。

一是基于新质生产力的特殊重要性。新质生产力概念是对马克思主义生产力理论的创新发展,它是在当代新一轮科技革命和产业变革向纵深发展的背景下形成的,对构成生产力的劳动者、

劳动资料、劳动对象三大要素提出了更高的要求,而这在空间上必然集聚在少数地区,特别是技术的革命性突破是一项高投入、高风险的创新性活动,更是集中在为数不多的发达城市,并非普遍性分布;此外,它所包含的生产要素创新性配置、产业深度转型升级,对不同发展阶段、不同产业基础的地区也不一样,对要素配置的要求也不一致。如在科研实力强的地区会侧重于发展高端芯片、人工智能(AI)等前沿科技产业,而传统制造业集中的地区,会先聚焦于制造业的数智化和绿色化改造提升;人才密集的城市适合发展新一代信息技术、生物医药等知识密集型产业,而资金充裕的地区可在新能源、高端装备制造等资金需求大的领域发力。

二是基于马克思“劳动地域分工”理论。发展新质生产力强调“因地制宜”,从根本上是坚持马克思主义的分工理论。马克思认为劳动地域分工是社会生产力发展到一定阶段的产物。包括地理位置、资源禀赋等自然条件是劳动地域分工形成的基础,不同地区具有不同的自然条件,使得某些地区在生产特定产品或发展特定产业方面具有天然优势。除自然条件外,人口分布、市场需求、资本积累以及技术发展水平等社会经济因素对劳动地域分工的形成和发展也起着重要作用。劳动地域分工本质上是社会分工在地域上的体现,不同地区专门生产不同的产品或从事不同的经济技术活动,从而形成各具特色的区域产业结构,这种分工使得各个地区相互依赖、相互联系,共同构成一个有机的整体,所以,只有因地制宜才可能推动各地区分工协作,共同发展好新质生产力,并形成共享科创红利的空间格局。

三是基于地域辽阔、发展不平衡的国情特征。我国地域辽阔、人口众多,不同地区的资源禀赋、经济发展水平、产业技术基础等差异巨大,且空间分布错位,从资源丰度来看表现为“西高东低”(西部丰富、东部稀缺),而从经济技术水平上表现为“东高西低”(东部发达、西部欠发达),各地区发展的重点难点也不尽相同,不能简单套用单一发展模式。只有因地制宜,才能让各地区找到适合自身条件的新质生产力发展路径,同时也能为后发展地区提供“弯道超车”“换道超车”的新机遇,实现各地区在新质生产力不同层次和领域的协同发展,缩小区域之间的发展差距。比如地处我国西南地区的贵州,根据自身禀赋条件,抓住新一轮

技术革命带来的机遇,在国内较早培育发展“无中生有”的大数据产业,拉动经济持续较快增长,从而摆脱了人均GDP长期垫底的落后状态。

四是基于历史经验教训。从我国以往发展的实践上看,违背因地制宜的原则制定发展政策的情形并不鲜见,如习惯于搞“一刀切”,热衷于搞“羊群效应”,尤其是盲目求新、喜新厌旧,出现新技术、新产业、新项目,各地一哄而上,纷纷效仿,“抄作业”现象普遍,导致的后果就是地区产业结构雷同、产业同质化、经济泡沫化,造成重复建设、恶性竞争、资源浪费严重。尽管这种传统发展方式长期受到诟病,并引起广泛的重视,但这种旧思维的惯性依旧未消失,尤其是并未从体制机制上得以根本解决,这也正是党的二十届三中全会提出“要健全因地制宜发展新质生产力的体制机制”的一个重要原因。

发展新质生产力强调“因地制宜”,不仅具有坚实的理论实践支撑,而且有着重要的现实意义。一是有利于充分发挥地区比较优势,通过分工合作,形成新质生产力发展的强大合力,提高整体创新效率和国家竞争力;二是有利于各地根据自身发展阶段和现实需求找准自身定位,选择最适合自身的新质生产力发展路径和模式,通过协同联动,促进区域协调发展;三是有利于避免脱离当地实际的盲目跟风“求新”,造成区际同质竞争、资源错配,甚至产能过剩,从而确保新质生产力的健康持续和高质量发展。

二、因地制宜发展新质生产力需要考虑的因素与类型区

如何因地制宜发展新质生产力,是一篇不容易做好但又必须做好的大文章,需要考虑的因素有很多,要根据各地的区位特点、资源禀赋、科创实力、产业基础、功能定位、发展阶段等综合把握和权衡,以明确不同地区新质生产力的发展方向和路径,有选择、有先后、有重点地推进。这不仅关系各地区新质生产力的合理选择问题,更涉及到国家生产力的战略布局问题,要从区域和国家两个层面来统筹考虑各类地区的差别。

1. 科创能力强的地区与科创能力弱的地区

科技创新能力是发展新质生产力的首要条件。如何在科创实力上体现因地制宜?一方面,国家要从抢占全球科技制高点的战略高度,优化

国家创新资源的空间布局,特别是合理布局国家重大科技基础设施,引导优质资源向创新能力强的“国家队”地区集聚,打造具有全球影响力和竞争力的科技创新中心;同时对创新能力较弱的地区,也要从科研设备、经费、人才、公共科创平台等方面提供相应的扶持,为不同地区发展新质生产力培育相匹配的创新基础条件。另一方面,各地区要根据自身科技实力选择新质生产力的重点领域,如科技实力强的区域可选取人工智能、量子科技、类脑科技、航空航天等前沿科技,而科技实力弱的地区可以瞄准技术适中、市场需求大的领域发展。

2. 资源富集地区与非资源型地区

自然资源是社会生产力发展的基础,而风能光能等可再生能源、镍钴锂稀土等战略性矿产又是发展新质生产力的关键资源。在资源禀赋上体现因地制宜,就是对于那些能矿资源丰富的地区,要重点开发好、利用好、保护好这些重要资源,国家要做好战略资源的规划引领,促使其优先使用于新一代信息技术、人工智能大模型、航空航天等新质生产力领域,并鼓励相关地区适度开发、延长产业链。对于那些资源匮乏的地区,可以从区位交通、人文条件等其他方面,寻找发展新质生产力的相对优势领域,比如培育发展非资源依赖的低空经济、无人驾驶、电子商务、现代物流等。

3. 高精尖产业地区与传统产业地区

现代化产业体系是新质生产力的核心支撑,在产业基础上体现因地制宜,就是对于那些产业基础雄厚、产业体系相对完整的地区,要加快推进其现代化进程,特别是在发展符合新质生产力方向的高精尖制造业和现代服务业上要走在前列,如工业机器人、高端芯片、智能装备、工业大模型等,形成新质生产力的“领头羊”。对于那些以纺织服装、有色金属、钢铁、化工等传统产业为主体的地区,要加快推进数智化和绿色化改造,通过产业的深度转型升级,使“老树开新芽结新果”,形成数字化智能化程度高、低碳节能环保、降本增效提质的新质生产力,所以,不能把传统产业当作“包袱”放弃,大量传统产业区是转化为新质生产力不可忽视的源泉。

4. 承担重大战略区域与一般性区域

不同区域的发展具有不同的功能定位,根据地区承担的主体功能来选择确定新质生产力的发展,也是体现因地制宜的重要因素。其中最重要

的一类区域是国家从战略高度赋予其特殊功能使命,比如京津冀、长三角、粤港澳大湾区,这些承担国家重大战略的区域是带动全国高质量发展的动力源和科技创新的主要策源地,这里聚集有一流科学家等丰富的科创资源,建设有为数较多的国家大科学装置、综合性国家科学中心、国家实验室等最高级科创平台,因而在发展新质生产力特别是在技术的革命性突破上必须走在前列并发挥引领作用,不断产出高水平、高质量、具有国际影响力和竞争力的原始创新成果。同时,其他一般性地区也要有所作为,根据自身条件提升自主创新能力,尤其要主动对接重大战略区域,积极承接其非核心功能和产业转移以及科技成果在本地转化。

5. 先发地区与后发地区

区域发展有先有后,不可能齐头并进,发展新质生产力也要考虑不同地区所处发展阶段的差异,遵循生产力发展的客观规律。先发地区一般经济发达、科技实力强、产业层次高、人才资本富足,大多进入工业化后期甚至后工业化阶段,因而要承担起新质生产力发展的核心任务,力争在新一轮技术革命中取得更多从0到1的颠覆性创新成果,在我国目前尚受制于人的科技领域尽快取得突破。后发地区通常经济科技实力相对弱,在新质生产力发展上不可能像先发地区那样选择“高精尖”“高大上”的领域,更多的是采用数字化智能化等新技术加快传统产业改造和普通技术的迭代升级。需要重视的是,新一轮技术革命也为后发地区创造了“后发赶超”的机遇,要勇于抓住机会超越自我,利用后发优势选择那些具有自身特色的、差异化大且成长性高的新产业赛道,或容易被忽视的技术领域加力攻关,有可能实现“换道超车”后来居上。

6. 沿海中心城市与国家战略腹地

在地理区位上体现因地制宜发展新质生产力,还要考虑统筹发展与安全的原则,既要重视发挥沿海地区中心城市作为科技创新主力军和策源地的作用,也要着眼于应对国际复杂多变环境对我国产业链供应链稳定带来的安全风险,优化新质生产力空间布局,加强国家战略腹地建设。在建设国家战略腹地中,要注意把关键产业备份与新质生产力培育有机结合,通过提升“关键产业”的含“新”量,带动战略腹地区域产业体系的现代化,这样也有利于加快缩小腹地区域与沿海地区

的发展差距。

三、如何健全发展新质生产力 “因地制宜”的体制机制

健全因地制宜发展新质生产力体制机制,应把着眼点放在如何构建有利于形成“因地制宜”的体制机制上。为此,要深化对新质生产力空间分布规律和区域发展规律的认识,着力破除阻碍“因地制宜”发展的体制机制羁绊,加快建立更适应不同地区新质生产力发展的新型生产关系,促进新质生产力健康有序发展。

1. 制定中长期发展规划,完善国家和区域各 层级规划引导机制

完善规划引导机制有利于各地区精准定位自身新质生产力方向,是因地制宜的重要机制。首先,要强化顶层设计与战略引领,制定具有前瞻性和战略性的国家中长期发展规划,清晰界定新质生产力的重点发展领域,并结合创新驱动战略、制造强国战略、区域重大战略,明确阶段性目标任务以及重大新质生产力布局,为各地区发展新质生产力提供宏观指引。其次,优化规划体系衔接。在国家上位规划导引下,建立健全国家、省区、市县各层级规划之间的协调机制,确保规划目标任务和政策措施的有效衔接,并加强不同部门之间的沟通与协作,打破条块分割,形成规划合力。再次,建立规划实施机制,明确规划实施的责任主体和工作分工,制定详细的实施计划和时间表,确保规划任务落到实处,并设立跨部门、跨地区的协调小组,加强对重大项目和关键环节的协调推进。最后,建立科学合理的监测评估体系,对规划目标、任务和政策措施进行动态调整和优化,提高规划的科学性和有效性。

2. 加快全国统一大市场建设,形成鼓励创新 资源跨区域有序流动的机制

在创新驱动发展战略和新质生产力发展导引下,区域之间对创新资源的争夺竞争也会日趋激烈,特别是对人工智能、芯片、大数据云计算等前沿技术及相关人才需求扩大,区际流动频繁,因而亟待完善科创人才政策和技术成果转移转化等制度体系。首先,抓紧贯彻落实《全国统一大市场建设指引(试行)》,明确要求各地区不得在户籍、地域、身份、档案、人事关系等方面设置影响人才流

动的政策性障碍,从制度层面杜绝地方保护主义对人才流动的干扰。其次,优化人才评价体系,建立科学、统一、多元的人才评价标准,打破唯学历、唯职称、唯论文等单一评价模式,注重人才的实际能力和创新成果,减少因评价标准差异导致的流动障碍。再次,建设全国性人才信息平台,整合各地人才信息资源,促进人才与岗位的精准匹配,并鼓励区域间技术成果和人才信息共享、资源互补,促进人才等创新资源在地区间协同发展。最后,鼓励科技成果跨区域有序转移流动和转化,建立全国统一的知识产权保护体系,确保各类人才创新成果在全国范围内得到有效保护,提高他们跨区域流动开展创新活动的积极性。

3. 强化分工协同联动,构建产学研用深度融 合的区域合作机制

因地制宜不仅强调区域特殊性,而且也强调区域协同性。新质生产力的发展需要各地区分工协作,为此,要努力形成有利于跨区域合作的机制。首先,要突破行政区范围,在更广泛区域构建以企业为主体、以市场为导向、产学研用紧密合作的区域技术创新体系,鼓励本地企业与区内外高校、科研机构建立长期稳定的合作关系,共同开展技术研发、成果转化和应用推广。其次,开展区域资源评估,全面梳理本地区及相邻相近区域的自然资源、产业基础、人才储备、科研实力等要素,通过实地调研、数据统计分析等方式,评估制造业基础、科研实力、应用场景资源等要素的区域分布情况,根据评估结果,精准定位各区域在产学研用链条中的角色,避免重复建设和资源浪费。再次,搭建跨区域产学研用合作平台,建立实体化合作载体,如建设一批产学研用协同创新中心、产业技术研究院等新型研发机构,吸引高校科研团队和企业入驻,开展关键技术的联合攻关。对于那些技术人才缺乏的地区可以到创新资源富集的地区设立“科创人才飞地”,以达到“不求所有,但求所用”的目的。最后,要设立专门机构负责跨区域产学研用合作的协调,解决合作中面临的问题。

健全因地制宜发展新质生产力的体制机制是一个系统工程,需要从国家和区域各层级规划引导、全国统一大市场建设、跨区域产学研用合作联动等多个方面推进,在实践中不断深化改革完善因地制宜的体制机制,推动新质生产力健康持续发展。