

文章编号: 1673-1646(2025)05-0008-08

央地战略互嵌推进新质生产力发展的逻辑和路径

钟昌标¹, 钱三明², 张洪梅^{2*}



(1. 广州商学院 经济学院, 广东 广州 511363; 2. 吉林财经大学 经济学院, 吉林 长春 120117)

摘要: 在推动新质生产力发展进程中, 中央政府凭借其顶层平台属性, 有效整合国内外资源, 彰显显著资源优势; 地方政府则依托独特本土资源, 与中央形成互补格局。战略规划中, 中央以政策优惠和资源宏观引导为支点, 地方则利用贴近民众的地缘优势, 双方协同整合资源, 力求资源效益最大化。央地战略互嵌, 不仅促进了实践中的优势互补, 也为学术理论创新开辟了新空间, 尤其是在处理中央与地方关系、平衡地方利益、优化战略资源配置及提升组织结构能力等方面, 展现了中央调控与地方特色的双赢模式。本研究对新质生产力发展战略进行了边际探索, 对细化因地制宜发展战略具有政策指导意义。

关键词: 央地战略互嵌; 新质生产力; 发展逻辑

中图分类号: F293 **文献标识码:** A **doi:** 10.62756/xbsk.1673-1646.2025103

引用格式: 钟昌标, 钱三明, 张洪梅. 央地战略互嵌推进新质生产力发展的逻辑和路径[J]. 中北大学学报(社会科学版), 2025, 41(5): 8-15.

Logic and Path of Promoting the Development of New Quality Productivity Through the Embedding of Central and Local Government Strategies

ZHONG Changbiao¹, QIAN Sanming², ZHANG Hongmei^{2*}

(1. School of Economics, Guangzhou College of Commerce, Guangzhou 511363, China;

2. School of Economics, Jilin University of Finance and Economics, Changchun 120117, China)

Abstract: In the process of promoting the development of new quality productivity, the central government leverages its top-level platform status to effectively integrate domestic and international resources, demonstrating its significant resource advantages. Local governments, on the other hand, rely on their unique local resources to form a complementary pattern with the central government. In strategic planning, the central government uses policy incentives and macro-guidance on resource allocation as fulcrums, while local governments leverage their geographical proximity to the populace. Both parties collaborate to integrate resources and strive for maximum resource efficiency. The embedding of central and local government strategies not only facilitates practical complementary advantages but also opens up new avenues for academic and theoretical innovation, demonstrating a win-win mode of central regulation and local characteristics particularly in areas such as managing central-local relations, balancing local interests, optimizing strategic resource allocation, and enhancing organizational capacity. This study conducts marginal exploration of the development strategy for new quality productivity and provides policy implications for refining locally tailored strategies.

Key words: the embedding of central and local government strategies; new quality productivity; development logic

收稿日期: 2024-12-01

基金项目: 2022年国家社科重点项目: 统筹创新资源空间集聚需求与地区均衡发展的协调(22AJY014); 2022年国家社会科学重大项目: 新基建促进区域协调发展的长效机制研究(22ZD111)

作者简介: 钟昌标(1964—), 男, 教授, 教育部长江学者特聘教授, 博士生导师, 从事专业: 开放与区域发展、发展经济学。E-mail: zhongchangbiao@nbu.edu.cn.

* 通信作者: 张洪梅(1974—), 女, 教授, 博士, 博士生导师, 从事专业: 政治经济学、中国特色社会主义经济学。E-mail: 105020@jlufe.edu.cn.

2023年,习近平总书记在东北考察时首次提出新质生产力。现如今,新质生产力已成为两会期间的热门话题,并被列为2024年政府工作十大任务之首。发展新质生产力,既是把握新一轮科技革命和产业变革的战略机遇,也是夺取大国竞争主动权的核心举措。党的二十届三中全会进一步强调,需完善因地制宜发展新质生产力的体制机制,制定相关规则和政策,以加速构建与新质生产力相匹配的生产关系。各地正深化改革、攻坚克难以培育发展新动能,结合本地实际推进新质生产力发展,全面提升整体发展效能。当前,我国已迈入高质量发展新阶段,发展动力正从传统要素驱动的斯密动力机制向创新驱动的熊彼特动力机制转变^[1]。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质变为基本内涵,以全要素生产率提升为核心标志的新型生产力^[2],这一新型生产力的培育与发展,关键在于产业发展,它是新质生产力成长的核心载体。当前,激发生产力的飞跃,以推动产业变革并构建现代化产业体系,已成为我国面临的紧迫任务。新质生产力的蓬勃兴起,无疑将为这一体系的构建注入强大的驱动力。

正因如此,发展新质生产力已成为社会各界瞩目的焦点,其重要性体现在两大层面。首先,在国内学术界,围绕“新质生产力”的研究异常火热。通过知网检索,相关文献已逾三千篇,且主要集中在国内,国际上的研究则相对较少。这些文献和理论为我们深入理解新质生产力提供了丰富的素材和多元的分析视角。现有研究揭示,新质生产力的形成,实质上是科技、金融、人才、数据、信息等关键生产要素重新整合与配置的过程^[3]。然而,对于如何具体落实新质生产力,当前的研究尚显不足。特别是从“央地战略互嵌”的视角出发,探讨地区如何通过发展新质生产力来赋能新发展格局的构建,这一领域的研究更是寥若晨星。总体而言,这是一个颇具创新性的理念,要获得学术界的广泛认同并形成统一共识,尚需时日。当前,无论是学术界还是政界,都正处于对这一概念进行深入解读和消化的关键阶段。其次,在地方政府层面,各地正积极筹谋如何有效贯彻中央的指导思想。各地纷纷出台了新质生产力的发展蓝图,然而,从目前已公布的规划来看,存在显著的同质化倾向。多数区域倾向于将发展新质生产力视为构建现代化产业体系的契机,意图借此机遇实现跨越式发展。尽管已有学者关注到这一现象,并相继提出应根据地方实际情

况灵活施策的建议,但对于如何精准地因势利导,如何充分调动央地两级政府的积极性尚缺乏深入的探讨。此外,鲜有人清晰阐述中央发展新质生产力的战略与地方独特优势及特色资源相结合的逻辑关系及具体发展路径。

本文的边际贡献主要体现在以下两个方面:1) 本文对新质生产力发展战略的研究领域进行了拓展与深化。现有文献大多聚焦于新质生产力发展战略的实施价值、必要性以及特定行业如何嵌入数据要素等方面。本文则创新性地从中央与地方战略互动嵌入的视角出发,不仅丰富了嵌入性理论的研究范畴,还深入探讨了如何结合地方特色与实际情况,因地制宜地推进新质生产力的发展,为相关路径的探索提供了新颖且具体的思路。2) 本文从理论逻辑与实践逻辑两个维度,系统地构建了基于政策工具法的战略分析新框架。这一框架不仅为细化因地制宜的战略研究提供了有力的分析工具,而且对于指导实践、推动新质生产力发展战略的有效实施具有重要的参考价值与借鉴意义。

1 央地战略互嵌推进新质生产力发展的逻辑

中国是一个有为政府与有效市场紧密结合的国家典范。中央政府凭借其集权的管理体系,展现出强大的动员力与资源配置效率;而地方政府贯彻执行国家宏观政策的同时,拥有对资源配置和产业培育的自主战略决策权。这种中央与地方政府的战略互动与融合,对于促进区域经济社会的发展起到了至关重要的作用。在新质生产力的发展进程中,有为政府与有效市场各自扮演着不可或缺且独一无二的角色。无论是从经典马克思主义的理论逻辑出发,还是从中国特色社会主义市场经济的实践理论来看,中央与地方战略的相互嵌入都是推动新质生产力实现高质量发展的内在逻辑与必然要求。两者相辅相成,共同为新质生产力的蓬勃发展提供了坚实的支撑与保障。

1.1 理论逻辑

首先,基于经典的马克思理论逻辑。马克思主义生产力理论对生产力的解释是指具有劳动能力的人同生产资料相结合而形成的利用和改造自然的能力,是生产能力、生产水平、生产效率和生产潜力的统一^[4]。生产力主要包括劳动者、劳动资料、劳动对象

三要素,还包含蕴含在三要素之中的科学技术。“生产力中也包括科学”^{[5]158}“生产力是随着科学和技术的不断进步而不断发展的”^{[6]698},这两个论断分别是马克思在《政治经济学批判(1857—1858年手稿)》和《资本论》第一卷中提出的。央地战略互嵌既是权力体系分工后的协调也是空间分工的协调,分工思想是马克思的分工理论在空间视域上的拓展,在马克思的政治经济学理论体系中具有十分重要的位置。我国的新质生产力,根植于第三次与第四次科技及产业革命,以信息化、网络化、数字化等七化为核心特征,依托科技创新与战略性新兴产业,堪称马克思主义生产力理论的中国化新篇章。从马克思理论视角审视,发展新质生产力是社会进步与经济增长的必由之路。在此战略引领下,我国全面深化改革、调整生产关系、激发科技创新、促进人的全面发展,为生产力转型升级与中国式现代化奠定坚实基础。马克思主义深刻洞悉科技与生产力之关联,预见科技在未来生产力中的核心作用。习近平总书记强调,发展新质生产力是对马克思理论的继承、发展与创新,对我们当前推动新质生产力发展具有重大指导意义^[7]。

其次,基于经济增长理论的逻辑。改革开放以来,中国经济保持高速增长。特别是在1980年—2010年间,中国经济的年均增长率达到10.06%,同期发达国家的经济增长率则在2%~3%左右,“中国奇迹”举世瞩目。步入新时代,国内外发展环境日新月异,尤其是疫情发生以后,经济增长短期内波动显著加剧。在历经长期高速增长后,我国各行业尤其是一般制造业,普遍遭遇了严峻的产能过剩问题,产能利用率亦呈现出急剧下降的趋势^[8]。

中国经济当前面临的问题,既映射出发展阶段特有的征象,如剩余劳动力逐步吸纳完毕,土地与劳动力成本迅速攀升,经济增长驱动力减弱,以及传统增长模式引发的结构性失衡——产能过剩、地方政府债务累积、环境资源承压、房地产泡沫风险等;同时,以美国为首的西方国家对华实施的“脱钩断链”和“小院高墙”策略,加之国际经济环境的急剧变迁,进一步凸显了我国经济面临的诸多挑战。在此背景下,传统要素驱动的经济增长(即斯密动力)逐渐衰减,迫切需要我们探寻新的增长引擎。新质生产力,正是在这一理论逻辑下应运而生,成为推动中国经济持续健康发展的新动力。

最后,基于“嵌入性”理论的逻辑。发展新质生产力之所以需要国家战略与地方战略互嵌,其根源在于嵌入性理论的深刻内涵与实践要求。嵌入性

理论强调,组织的经济行为并非孤立存在,而是深深植根并受其所在社会环境的影响。这种影响是双向交互的,意味着行动者与其所处的社会环境之间存在着相互依赖、交互生成、彼此强化的紧密关系。将这一理论应用于国家治理层面,便不难理解中央与地方战略互嵌的重要性。中央集权与地方分权各有利弊,在选择上不能有所偏颇,应该将两者放到同等重要的位置。新中国成立以来,我国在处理中央与地方关系上,始终秉持着实事求是的原则,根据国情和当时的政治经济形势,不断调整和完善中央与地方的权力结构。在计划经济时期,处理中央和地方的关系,体现在放权与收权的问题上,主要采取的是中央集权制^[9]。然而,随着经济体制改革的深入,中央与地方的关系也逐步向更加灵活、更加市场化的方向转变。权力不断下放,地方自主权不断扩大,在财政上实行联邦制^[10],行政上实行发包制^[11]、控制权制,地方权力不断加强,地方经济社会获得长足发展。

值得注意的是,中国虽然被称为中央集权制国家,但实际上,国家和地方之间并非简单的上下级关系,而是紧密地嵌入结合在一起。中央与地方的互嵌关系,不仅体现在政策制定和执行上的协同配合,更体现在资源分配、利益共享、风险共担等多个方面。这种互嵌关系使得中央与地方能够形成互惠互利的正和博弈,共同推动国家新质生产力的发展战略落地生根、开花结果。

一方面是国家战略嵌入地方战略的逻辑。嵌入性理论揭示了央地战略间多样的嵌入形态,涵盖结构、政治、文化及认知等多维度。其中,新质生产力发展的国家战略与地方战略的融合,构成了一种典型的政治嵌入。政治嵌入关乎政治环境与体制、权力结构对行为主体的塑造力。具体而言,国家新质生产力战略的政治嵌入,即国家运用行政力量与中央权威,引导并融入地方战略制定与执行的过程。在我国政治框架下,此嵌入方式在理论上具有无可争议的合法性。

另一方面是地方战略嵌入国家战略的逻辑。地区的区位条件与资源条件对制定区域新质生产力战略至关重要。地方战略融入国家战略,不仅能助力自身目标实现,还能降低国家战略执行难度,促进资源高效配置。我国的《全国主体功能区规划》便是明证,它依据各区资源环境承载能力、开发密度及潜力,统筹规划人口、经济、国土与城镇化,明确功能定位。此规划虽侧重工业布局,却彰

显了国家资源统筹的大战略。地区战略若与国家战略相契合,更易获得支持。战略实施需财政、人力、政治等多方资源支撑,特别是新质生产力需巨额资金投入基础设施,如网络基站等,还需中央政府协调府际资源。因此,嵌入国家战略是满足各类资源需求的关键。

1.2 实践逻辑

发展新质生产力,不仅在理论层面具有逻辑自洽性,而且在实践层面也能从发展的必要性和可行性两个维度得到合理解释。

首先,发展新质生产力是中国经济发展的现实需要。从国内发展的时间脉络来看,发展新质生产力是我国经济发展步入新阶段的必然选择。改革开放四十余载,中国已成功跨越贫困陷阱,迈入中等收入国家行列。然而,传统依赖劳动力等初级要素的增长模式已显疲态,难以持续支撑未来发展。因此,加速培育新质生产力,成为了我们通往现代化目标的必经之路。没有坚实的经济基础,就无从谈起现代化强国的构建,其他领域的现代化进程也将因缺乏经济后盾而步履维艰。经济现代化,作为国家现代化的核心战场和关键所在,是驱动整体现代化进程的重要力量。为确保 2035 年人均 GDP 能迈上 2.3 万亿美元的中等发达国家门槛,我们需保持年均 GDP 约 5% 的增长率。面对人口总量负增长和资本形成增速放缓的双重挑战,唯有加快新质生产力的培育,才能有效提升全要素生产率,为经济合理增长注入新动力。

发展新质生产力,不仅是产业转型升级的精髓所在,更是推动高质量发展的内在要求和关键抓手^[12]。当前,新质生产力已在实践中崭露头角,展现出对高质量发展的强大推动力和坚实支撑力。近年来,我国在科技创新、创新驱动、城乡区域协调发展、改革开放以及绿色低碳转型等方面取得了显著成效,为加速培育新质生产力奠定了坚实基础^[13]。

其次,新质生产力培育是赢得大国竞争主动权的关键。从我国面临的国外环境看,百年不遇的国际环境,特别是美国出于自身战略利益延续特朗普的“美国优先”政策,对中国科技的打压封锁效应逐渐显现。可以肯定,科技创新已成为全球战略竞争主战场,承载科技创新成果的新质生产力更是大国博弈的焦点。地缘政治冲突诱发较多不稳定和不确定因素,所引发的产业链供应链安全风险也日趋

凸显。新质生产力自然成为中国未来安全和发展发展的关键。

此外,中国目前已具备发展新质生产力的坚实基础和有利条件。从生产力的三要素看,劳动者、劳动资料、劳动对象更为高效的利用及优化组合,共同推动着生产力的跃升。

一是劳动者。自 1999 年大学扩招政策实施以来,已经过去了 25 载春秋。至 2024 年,我国高校毕业生规模达到了前所未有的 1 187 万人,这标志着我国拥有世界上数量最多的受过高等教育的适龄劳动者群体。这一庞大的人才储备,为新质生产力的培育提供了坚实的智力支撑。同时,在科研领域,我国也取得了显著成就。2022 年,我国研发人员全时当量已攀升至 635.4 万人年,稳居全球首位,这充分展示了我国在科研投入和人才培养方面的强大实力。更为值得一提的是,我国入选世界高被引科学家的人数也从 2014 年的 111 人激增至 2022 年的 1 169 人,跃居世界第二位。这一数据不仅反映了我国科研水平的快速提升,也预示着我国在全球科技竞争中的地位正不断攀升。这些成就为发展新质生产力奠定了坚实基础,为我国在全球科技和产业变革中抢占先机提供了有力保障。未来,随着科技的不断进步和人才的持续涌现,我国新质生产力的发展将迎来更加广阔的空间和更加美好的前景。

二是劳动资料。我国坐拥海量数据资源与丰富多样的应用场景,这为我们激活数据要素的巨大潜能提供了得天独厚的条件。通过深挖数据价值,促进数据与劳动力、资本等传统要素的深度融合与协同创新,我们能够打破传统资源要素的瓶颈限制,推动知识的高效传播与价值的指数级增长,进而催生出一系列新兴产业与业态。

近年来,我国在科研投入上持续发力,成果斐然。2023 年,全社会研发经费投入已突破 3.3 万亿元大关,研发投入强度也提升至 2.65%^[14],这一比例不仅超越了欧盟的 2.2%,更使我国在全球创新指数中跃升至第 12 位^[15],彰显了我国在科技创新领域的强劲实力与坚定决心。与此同时,以物联网、大数据、人工智能等前沿技术为代表的新产业、新业态、新模式,即“三新”经济,正以前所未有的速度蓬勃发展。2022 年,“三新”经济增加值占国内生产总值的 17.36%^[16],成为我国经济发展不可或缺的重要组成部分。这些新兴领域不仅为经济增长注入了新的活力,更为新质生产力的培育与

形成提供了重要的载体与平台。

三是劳动对象。我国不仅坐拥世界最完整、最齐全的工业体系,而且传统产业在转型升级中焕发出新的生机与活力,成为培育与形成新质生产力不可或缺的重要阵地。这些传统产业通过技术创新、模式创新等手段,不断实现自我革新与升级,为新质生产力的发展提供了坚实的产业基础。

从需求端来看,我国庞大的人口基数和独具潜力的消费市场,为新质生产力的发展提供了广阔的空间和无限的可能。我国人口总数超过14亿,其中,中等收入群体已超过4亿人,这一庞大的消费群体具有强大的消费能力和多元化的消费需求。同时,我国社会消费品零售总额已达到47万亿元的庞大规模^[17],显示出我国消费市场的巨大潜力和活力。

这些消费需求的不断升级和多样化,不仅推动了传统产业的转型升级,更为新产业、新业态、新模式的涌现提供了强大的市场需求支撑。在新质生产力的培育过程中,消费需求的引领和拉动作用不容忽视。未来,随着我国人口结构的不断优化和消费市场的持续扩大,新质生产力的发展将迎来更加广阔的前景和更加坚实的市场基础。

2 央地战略互嵌推进新质生产力发展的主体动力和机制

2.1 推进新质生产力发展的主体

从宏观战略制定的视角审视新质生产力的发展,中央政府、地方政府及微观企业(含非营利组织)共同构成了推动这一进程的主体框架,见图1。其中,政府与企业、居民等多元力量共同构成了新质生产力发展的驱动力。若将中央政府、地方政府及微观主体视为不同的利益相关方,由于各自特性和职能的差异,它们对新质生产力发展的影响程度和方式也各不相同。中央政府作为新质生产力发展战略的顶层规划者与核心驱动力,凭借其卓越的资源配置能力和最高的政治权威,稳居这一体系的最高层级。它负责整体战略的构思与布局,为新质生产力的发展提供方向指引和政策支持;地方政府则扮演着新质生产力发展的关键参与者与落地实施者的角色。它们既需承接中央政府的战略意图,又需响应区域内个体单元的多样化需求,因此处于中间层级。地方政府通过细化政策、优化环境、整合资源等方式,确保新质生产力在地方层面的有效

落地与快速发展;而区域内的微观企业(包括非营利组织)作为直接参与新质生产力创造的主体,它们是新质生产力发展的直接推动者和实践者。这些个体单元在追求自身利益的同时,也构成了新质生产力发展的微观基础,与中央政府、地方政府共同构成了塔状的利益主体结构。这一结构内部各层级主体相互关联、相互作用,共同推动着新质生产力的发展壮大。

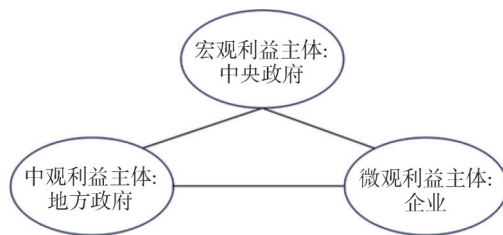


图1 新质生产力发展的主体结构

2.2 中央政府推进新质生产力发展的动力

中央政府的动力根植于对国家的深切责任感与崇高使命感。作为拥有最高、最核心权力的机构,中央政府肩负着引领国家发展新质生产力这一重大战略的神圣职责。我国《中华人民共和国宪法》明确赋予中央政府最高国家行政机关的地位,并规定其需对全国人民代表大会负责,统一领导全国地方各级行政机关,明确中央与地方行政机关的职权划分。中央政府作为全体人民的代表与代理人,推动新质生产力的发展不仅是其职责所在,更是对人民期待的积极回应。因此,在发展新质生产力的道路上,中央政府通过精心制定总体战略,构建起多层次、多维度的委托关系网络,以确保新质生产力战略得以高效、有序地推进与实施。

促进国民经济持续稳健增长,是中央政府推动新质生产力蓬勃发展的关键基石。作为发展中大国的核心领导力量,中央政府在长期内仍需坚守发展型政府的定位。当前,推动新质生产力的发展已成为中央政府的头等大事与核心职能。参照世界银行1997年发展报告所概括的政府五项基本职责——构建法律框架、维护公正政策环境、投资公共服务与基础设施、保障弱势群体、推动发展阶段跃升。发展新质生产力无疑是我国中央政府义不容辞的责任担当。它不仅是驱动中国式现代化的强劲动力,更是中央政府工作的重中之重。

2.3 地方政府推进新质生产力发展的动力

地方政府与中央政府是相对的概念。总体而

言,地方政府的设立旨在利用其更贴近地方、更了解地方偏好的信息优势。斯蒂芬·贝利曾指出,地方政府的核心理念在于,以符合地方实际情况和反映地方特色差异的方式提供服务^[18]。在我国现行的行政体制框架下,地方政府扮演着双重角色:一方面,作为中央政府在特定区域的代理机构,地方政府需忠实执行中央的指令与法规,体现中央对地方行政区域的管理与指导;另一方面,地方政府又是区域内公众意愿与公共利益的代言人,在对区域内微观主体负责的过程中,它需确保地区内所有个体的利益得到有效保障,从而在整体利益格局中发挥不可或缺的作用。

地方政府身兼双重代理角色,与各级委托人之间存在着利益的一致性,其行动目标不仅要体现上级政府所强调的经济增长、社会稳定等核心任务,还要充分反映本区域内的经济发展需求和人民福祉的提升。在我国,地方官员既扮演着“经济参与者”的角色——改革开放后的行政分权激发了地方政府追求经济利益的积极性;同时,他们也是“政治参与者”,在经济竞赛之外,还面临着官场上的竞争压力。鉴于我国地域辽阔,区域经济发展水平呈现出俱乐部内部趋同、俱乐部间差异拉大的特点,不同区域的地方政府在推动新质生产力发展的动力机制上也有所不同。沿海相对发达地区,已将发展新质生产力视为实现产业转型升级、持续引领中国式现代化的重要抓手和引擎;而中西部相对欠发达地区,则视发展新质生产力为弯道超车、布局未来产业的宝贵契机,以期在激烈的区域竞争中脱颖而出。

综上所述,在推动新质生产力发展的进程中,国家战略充分展现了国家的整体意愿,而这一意愿实则是各地战略意愿的汇聚与融合。中央与地方通过构建战略互嵌的动力机制,确保了国家战略的有效实施。这种机制不仅为国家战略的落地提供了肥沃的土壤,使其能够深深扎根于地方实际,同时也为地方战略的实现注入了强大的外部动力,促进了央地之间的协同发展与共同进步。

3 央地战略互嵌推进新质生产力发展的路径建议

3.1 推进新质生产力发展需关注的问题

习近平总书记提出发展新质生产力后,我们在参与一些地方性调研工作的过程中,也发现了存在理解偏差或误解的情况。

第一,错误认为新质生产力只能在发达地区产生。对新质生产力的误解,常将其视为全新且仅为发达地区专属之物。实则不然,中央政府已明确,新质生产力非发达地区独有。我国沿海发达地区因高密度的高水平大学、科研机构及人才,加之丰富的科技创新资源和平台优势,确实在新质生产力培育上领先。但中西部地区虽在人才和高等教育资源上略显不足,其发展潜力和空间依然巨大。可以肯定,未来中美竞争拼的是技术,我们现在提出的新质生产力不仅是国际前沿技术的理论,还包括广泛的应用领域,不管发达地区还是相对欠发达地区都可以发展新质生产力。习近平总书记在东北地区首次提出新质生产力概念,即证明欠发达地区同样具备培育基础。新质生产力根植实体经济,以科技创新为核心,旨在推动产业升级,突破传统增长模式,提升全要素生产率。

第二,错误认为新质生产力只能依托科技创新来实现。算力、人工智能等技术的革命性突破极大地推动了新质生产力的发展。然而,将新质生产力的发展仅仅归结于科技创新的支撑,这一观点并不全面。实际上,我国新质生产力的蓬勃发展,更多地体现在传统产业通过深度融合数字要素,实现生产效率的显著提升。因此,我们需要构建一个动态化的产业发展层次体系,精心规划传统产业与未来产业之间的递进关系、接续性发展以及竞争力的持续提升。

第三,把新质生产力同战略性新兴产业和未来产业简单挂钩。新质生产力的培育与战略性新兴产业及未来产业的发展紧密相连,这两大产业类型共同构成了新质生产力孕育的核心载体。同时,传统产业的转型升级,同样是培育新质生产力的关键领域。因此,我们必须坚持传统产业与新兴产业培育并重原则,一手推动传统产业的改造升级,一手促进新兴产业的蓬勃发展,实现两者的良性互动与协同发展。

第四,把新质生产力等同于现代化产业体系。党的二十大提出的中国式现代化目标中,现代产业体系构建是一项重要任务,新质生产力与产业发展息息相关。然而,将新质生产力简单等同于现代化产业体系是一种误解。从生产力的基本构成来看,新质生产力实则是劳动者素质、劳动资料先进性、劳动对象优化及其高效组合的全面提升,它代表着全要素生产率的显著增长和高质量发展的崭新阶段。

3.2 央地战略互嵌的主要嵌入点

第一,战略规划互嵌。中国在“十五五”规划的基本思路中,将发展新质生产力作为研究的重中之重,并明确提出了战略任务与一系列重大改革举措。中央与地方战略的相互嵌入,对于形成科学的战略决策与行动至关重要,它有助于明确各级组织的角色定位,充分发挥其应有作用,进而推动各级组织创造更大的公共价值。新质生产力战略是中央政府从全局出发进行的总体布局,它作为主体规划被融入各地的发展规划之中,为各地制定本土规划提供了强有力的指导与赋能。地方政府则需紧密围绕国家战略规划,准确把握国家对本地发展的定位,将具体化的战略规划作为次级规划,与国家规划形成配套,确保国家战略的落地实施。在此过程中,国家规划不仅为地方提供了方向指引,还鼓励地方结合自身资源禀赋、产业基础和特色优势,合理确定发展新质生产力的战略重点与主要方向。规划互嵌的实现,意味着在地方发展过程中,国家规划作为统筹协调的主体,将涉及的各种问题、困难有机整合,形成合力,从而确保新质生产力战略目标的顺利实现。

第二,战略目标互嵌。发展新质生产力是国家基于国内外环境条件,为推进中国式现代化精心制定的一项重大战略,具有明确的目标导向。在这一战略框架下,中央政府作为目标的制定者,掌握着主导权,通过将战略目标嵌入到各地的发展规划中,为地方政府提供了清晰的方向指引。地方政府则需无条件服从并积极响应国家战略目标,一方面将国家目标进行细化与完善,确保地方战略目标的方向和目标水平与国家总体目标保持高度契合;另一方面,在国家战略目标的实施过程中给予全力支持,确保战略落地见效。目标互嵌的机制有效保障了中央与地方战略的一致性,使得各级政府在战略目标上形成共识,共同发力。同时,这一机制也充分调动了中央和地方实现战略目标的积极性,形成了上下联动、协同推进的良好局面,为新质生产力的快速发展提供了有力保障。

第三,资源特色互嵌。各地应依托自身的资源禀赋和发展条件,深入挖掘并彰显特色优势。资源是构建竞争力的重要基石,而竞争优势的源泉往往在于掌握那些稀缺、有价值、不可替代且难以模仿的资源。各级政府因层级差异,所掌握的实际与潜在资源亦各不相同。中央政府通过财政扶持或重

大项目布局,为地区新质生产力的发展注入稀缺资源。与此同时,各地也应充分发挥其独特的本土资源优势,作为对国家战略资源的有效补充。这既要求深入挖掘现有资源的潜力,也需对现有资源进行升级优化。通过央地资源的互嵌与融合,形成叠加效应,最大化地发挥各自的功能,实现资源的优化配置和高效利用。

第四,载体建设互嵌。载体与平台作为发展的核心支柱,对于新质生产力发展战略同样至关重要。地方政府所打造的各类载体,诸如产业园区、数据资源平台等,其相互嵌入不仅为新质生产力的发展提供了强有力的支撑,同时也以更低的成本加速了地方经济的转型升级进程。这种互嵌模式促进了资源的共享与优化配置,有效提升了生产效率,为新质生产力的蓬勃发展和地方经济的持续繁荣奠定了坚实基础。

3.3 央地战略互嵌推进新质生产力发展的建议

一是中央政府通过加速体制机制创新促进前沿技术和颠覆性技术涌现。新质生产力发展的前沿是有大量的科学技术创新,为产业化夯实基础。在我国纵横分权的管理体系中,需要中央政府加速体制机制创新,特别是涉及科技原创和推广应用制度设计方面创新,形成与新质生产力相适应的新型生产关系。一方面,各级政府需要深化经济体制改革,建立高标准市场体系,通过建立包括知识产权保护、科技成果转化、科技金融支持等机制,激发市场主体的创新活力。另一方面,通过完善市场基础设施、加强市场监管和执法、推动创新驱动、促进区域协调发展、加强国际合作与交流、培养高素质市场参与者以及建立评估和反馈机制等措施,可以逐步构建起一个高效、公平、透明且充满活力的市场体系,为新质生产力的发展提供有力支撑。人才是推动新质生产力发展的关键因素。地方载体应加大对数字人才的培养力度,同时吸引外地优秀人才来当地发展;健全要素参与收入分配机制,培育发展数据要素市场要坚持科技教育人才一体化推进,健全新型举国体制,建立完善鼓励原创性、前沿性和颠覆性技术创新的全链条创新激励机制。

二是强化科技创新的分工和内生经济激励机制,提升科技成果的产业化水平。习近平总书记在党的二十大报告中强调指出:“加强企业主导的产学研深度融合,强化目标导向,提高科技成果转化和产业化水平。”^[19]虽然近年来我国大学在世界大

学排行榜三大榜单(泰晤士、软科和QS)上排名大幅跃升,但根据国家知识产权局的数据,2022年我国高校发明专利产业化率仅为3.9%;高校已授权发明专利中,仅有9.02%是通过产学研合作获得的,远低于欧盟40%的水平^[20]。大学排名提升与产学研参与度极低的对比表明,我国大学参与产学研合作的动力远没有得到有效激发,严重制约产学研深度融合对国家科技进步乃至新质生产力的引擎、支撑和推动作用。早在1776年,亚当·斯密就指出,有了分工,同数劳动者就能完成比过去多得多的工作量^[21]。李嘉图进一步提出,由于分工应该依据比较优势理论行事,因此协作促进了分工的发展,分工又进一步加强了协作^[22]。大学在科学研究方面拥有比较优势,而企业在开发和商业化方面具有比较优势,如果大学和企业都专注于发挥各自的比较优势方面,产学合作就可以加强它们各自的专业化程度,并提高合作效率。实现这类目标均需要体制机制创新支撑。

三是地方政府精准对接国家需求找准新质生产力的发力点。地方政府应密切关注国家层面的战略部署和政策动向,特别是关于科技创新、产业升级、绿色发展等方面的政策。地方政府通过深入学习和解读这些政策,可以更好地把国家战略嵌入到地方新质生产力的发展,为精准对接奠定基础;围绕国家战略需求把政府、市场、社会有机结合起来,明确本地主攻方向和突破口,科学制定本地方新质生产力发展规划,科学统筹、集中力量、优化机制、聚焦几个点协同攻关;加快改造提升本地原有传统产业,利用数字要素提升生产效率;加快布局滚动筛选建设未来产业,分步实施未来产业孵化与加速计划,布局试点建设一批未来产业先导区。

参考文献

- [1] 刘鹏飞, 候美莎. 新质生产力的出场逻辑、认知结构与实践指向[J]. 当代经济研究, 2024(11): 50-58.
- [2] 周文, 许凌云. 论新质生产力: 内涵特征与重要着力点[J]. 改革, 2023(10): 1-13.
- [3] 韩文龙, 张国毅. 新质生产力赋能高质量发展的理论逻辑与实践路径[J]. 政治经济学评论, 2024, 15(5): 72-94
- [4] 王晓霞, 杨善奇. 中国式现代化视阈下新质生产力双重变革的政治经济学研究[J]. 新疆社会科学, 2024(5): 1-11.

- [5] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第八卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 编译. 北京: 人民出版社, 2009.
- [6] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第五卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 编译. 北京: 人民出版社, 2009.
- [7] 司晋丽. 新质生产力理论的生成逻辑和内在规律[N]. 人民政协报, 2025-02-21(03).
- [8] 卢锋, 彭文生, 陈卫东, 等. 全球变局下的中国宏观经济[J]. 国际经济评论, 2024(6): 9-29.
- [9] 刘承礼. 理解当代中国的中央与地方关系[J]. 当代经济科学, 2008(5): 26-36.
- [10] 刘尚希, 赵福昌, 孙维. 中国财政体制: 探索与展望[J]. 经济研究, 2022, 57(7): 12-25.
- [11] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [12] 杜传忠, 疏爽, 李泽浩. 新质生产力促进经济高质量发展的机制分析与实现路径[J]. 经济纵横, 2023, (12): 20-28.
- [13] 刘守英, 黄彪. 从传统生产力到新质生产力[J]. 中国人民大学学报, 2024, 38(4): 16-30.
- [14] 2023年全国科技经费投入统计公报[EB/OL]. 2024-10-02[2025-07-12]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202410/content_6978191.htm.
- [15] 2023全球创新指数报告[EB/OL]. 2023-11-09[2025-07-12]. https://www.gov.cn/zhengce/jiedu/tujie/202311/content_6914264.htm.
- [16] 国家统计局政府信息公开[EB/OL]. 2023-07-28[2025-07-12]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202307/t20230728_1941592.html.
- [17] 中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 2024-02-28[2025-07-12]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html.
- [18] 斯蒂芬·贝利. 地方政府经济学: 理论与实践[M]. 左昌盛, 周雪莲, 常志霄, 译. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [19] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 2022-10-25[2024-11-15]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [20] 2022年中国专利调查报告[EB/OL]. 2022-12-28[2025-07-12]. https://www.cnipa.gov.cn/art/2022/12/28/art_88_181043.html.
- [21] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1972.
- [22] 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1962.