

【党的二十届四中全会专题】

# 因地制宜发展新质生产力的现实基础及其实现路径研究\*

李国平 冯雨雪

**摘要:**新质生产力的核心标志是全要素生产率的大幅提升,因此要权衡各种生产要素的投入比重及其对全要素生产率的影响,避免不顾成本和收益的“一哄而上”。处于不同发展阶段的区域、不同类型和规模的企业应充分考量自身经济基础和技术水平,在产业选择、发展模式、空间布局、区域合作等方面突出因地制宜,还要处理好有效市场和有为政府的关系,形成能够充分发挥比较优势和竞争优势的各具特色的新质生产力发展格局。

**关键词:**因地制宜;新质生产力;现实基础;实现路径

中图分类号:F207 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2025)06-0005-08 收稿日期:2025-08-08

\*基金项目:北京市社会科学基金重大项目“基于跨域治理完善京津冀协同发展体制机制研究”(25ZDA01)。

作者简介:李国平,男,北京大学政府管理学院教授、首都发展研究院院长,博士生导师(北京 100871)。

冯雨雪,女,北京大学政府管理学院博士生,通信作者(北京 100871)。

新质生产力是新质态的生产力,它的提出意味着产业升级进入了新阶段,代表生产力演化的一种新时代跃迁。习近平总书记在2024年全国两会期间指出,“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”。中国地域辽阔、自然地理环境、区位条件和经济发展水平差异巨大。发展新质生产力必须立足于各地区的资源禀赋特征,科学权衡生产要素的投入比重,避免盲目跟风、低效投入的“一哄而上”现象,确保发展路径的可持续性和高质量。本文围绕如何因地制宜发展新质生产力这一主题,从制造业结构基础、地区发展阶段以及区域科技创新水平差异等维度,系统论述当前因地制宜发展新质生产力的现实障碍,并从产业选择、发展模式、城市内部空间布局、区域分工和合作、政府市场关系等方面提出因地制宜发展新质生产力的实现路径,以期为区域经济高质量发展提供理论支撑与政策参考。

## 一、新质生产力的提出及相关研究进展

2023年下半年,习近平总书记在四川、黑龙江、浙江、广西等地考察调研时,强调要整合科技创新资源,引导发展战略性新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力,由此提出了“新质生产力”的概念。2024年1月31日,习近平总书记在主持中央政治局第十一次集体学习时进一步强调,“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”“必须继续做好创新这篇大文章,推动新质生产力加快发展”。同年4月30日,习近平总书记主持中共中央政治局会议时再一次强调,“要因地制宜发展新质生产力。要加强国家战略科技力量布局,培育壮大新兴产业,超前布局建设未来产业,运用先进技术赋能传统产业转型升级”。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》共由十五个部分构

成,其中第四部分即为“加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力”,由此可见,发展新质生产力在“十五五”时期我国经济社会发展中具有极其重要的地位。习近平总书记首创提出的新质生产力的概念和一系列重要论述、重大部署,深化了对生产力发展规律的认识,是对马克思主义生产力理论的继承和创新性发展,是马克思主义生产力理论的最新成果(崔友平,2024)。

作为以创新为主导、摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径的先进生产力质态,新质生产力自提出以来,受到学界高度重视。当前学界对于新质生产力的内涵研究已经形成一定共识,普遍认为新质生产力具有三大特征,分别是高科技创新的根本驱动性、高质量发展的直接目的性和新产业赋能的未来前瞻性(杨广越,2024)。在高科技创新的根本驱动性方面,多位学者从生产力要素的数字化、智能化来说明这一特性(肖峰等,2023),也有学者通过将新质生产力和传统生产力进行比较,强调新质生产力由科技创新驱动(万长松等,2024)。高质量发展的直接目的性方面,一般认为新质生产力是通过引领国际经济体系变革、重塑现代化产业体系、提升企业核心竞争力来推动高质量发展。新产业赋能的未来前瞻性方面,新质生产力目前的着力点之一是战略性新兴产业和未来产业,学界普遍强调依托这两大阵地来推动自身新质生产力的培育,进而实现对新经济形态的赋能,赢得未来竞争的主动权。

自“新质生产力”提出以来,新质生产力的研究成为热点议题。现有研究从不同的视角探究形成和发展新质生产力的实践路径。部分研究从现代化产业体系入手,提出科技创新以及未来产业培育是重点方向(管智超等,2024);另有研究认为,需要充分发挥城市群的集群优势,依托区域重大发展战略,因地制宜打造新质生产力引领发展区(张东刚,2024)。尽管目前对因地制宜发展新质生产力已有较多的讨论,但已有研究多停留于宏观的理念阐述或单一地区的个案分析,对于为什么必须因地制宜、系统化的实现路径是什么等问题尚缺乏深入分析。本文在既有研究基础上,系统分析了中国当前因地制宜发展新质生产力的内在要求与现实基础,从地区要素禀赋的异质性、发展阶段差异、科技创新水平不均衡等方面,论证

因地制宜发展新质生产力的必要性,并从产业选择、发展模式、城市内部空间布局、区域合作和分工、政府与市场关系等维度,提出因地制宜发展新质生产力的现实路径。

## 二、因地制宜发展新质生产力的内在要求与现实基础

习近平总书记在2024年全国两会期间指出,“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”“各地要坚持从实际出发,先立后破、因地制宜、分类指导,根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等,有选择地推动新产业、新模式、新动能发展,用新技术改造提升传统产业,积极促进产业高端化、智能化、绿色化”。党的二十届三中全会也进一步明确提出要“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”。我国地域辽阔,各地资源禀赋、产业基础、科研条件、市场环境及社会文化等方面呈现出显著的差异性。这种地域性差异不仅导致各地的科技创新发展处于不同阶段、具有不同特征,也客观上决定了各地在发展新质生产力时面临的条件差异(李国平,2024)。

### (一)传统制造业仍占据主要地位,新质生产力发展不能忽视传统产业

自2012年以来,我国制造业体系持续深化结构性改革,呈现出显著的产业升级特征。传统初级加工、低端制造和中端制造业份额占比正在持续下降,而高端制造业比重稳步提升<sup>①</sup>。尽管如此,2022年,我国初、低、中端制造业仍然占比高达58.5%,其中,以能源开采及供应业为代表的初级加工业占比为13.6%,以轻工制品为主的低端制造业占比为19.3%;中端制造业占比为24.6%。从制造业各细分行业比例来看,在产业升级进程中,传统制造业仍构成我国实体经济的重要根基。这一结构性现实决定了我国新质生产力发展必须采取“双轨并进”的发展策略,兼顾新兴产业培育与传统产业转型的双重任务。即一方面推动传统产业通过数字技术、智能制造等先进技术实现转型升级,提升产业附加值;另一方面积极培育和壮大战略性新兴产业与未来产业,形成传统产业转型与新兴产业培育并举的新质生产力发展格局,推动整体产业结构向高端化方向转变。

## (二) 地区经济和科技发展水平差异显著, 因地制宜是地域差异下的必然选择

我国区域发展呈现出显著的空间异质性。我国地域辽阔, 各地资源禀赋、产业基础等方面呈现出显著的差异性。从经济发展水平来看, 东中西部地区形成明显梯度差序格局(见图1), 2023年东部地区的北京、上海两大直辖市人均GDP分别突破20.03万元和19.03万元, 而西部地区的甘肃省则仅为4.79万元。经济基础的梯度差异更进一步地映射在科技创新投入领域, 2023年研发强度数据显示, 东部地区的北京以6.73%的研发投入强度领跑全国, 上海、广东等沿海省(市)均保持3%以上水平, 形成鲜明对比的是, 中西部多省研发强度尚不足1.5%。基于2023年各省(区、市)人均GDP和研发强度数据, 全国31个省级行政区可划分为四个区域科技类型。I类区域包括北京、上海两市, 经济与科技发展在全国均处于最发达水平, 研发强度大于4%。II类区域包括广东、江苏、浙江、天津四个省(市), 研发强度大于3%, 区域经济与科技发展处于比较发达水平。III类区域包括9个, 研发强度大于2%, 经济与科技发展均处于中等水平。IV类区域包括16个, 其研发强度小于2%, 人均GDP小于10万元, 经济与科技发展均相对落后(见图1)。我国区域技术市场规模差距同样很大, 2022年技术合同成交额数据显示, 京粤沪苏鲁是全国技术合同成交额最大的五个省市, 均在3000亿元以上, 而中西部省份则多数未突破千亿元规模(见图2)。地区经济与科技发展水平的梯度差异, 不仅体现了发展新质生产力过程中面临的客观约束, 更为分类指导和精准施策提供了重要依据。

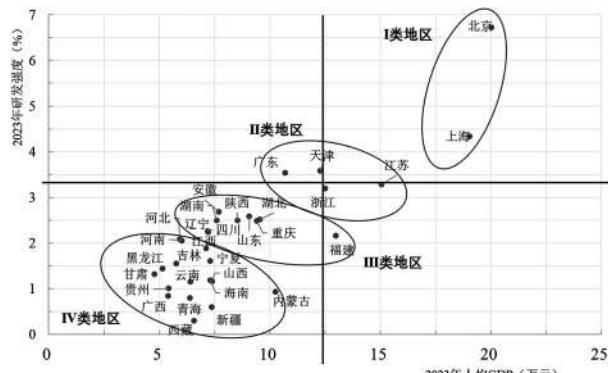


图1 2023年全国省(区、市)区域科技类型区划分

数据来源:《中国统计年鉴(2024)》《中国科技统计年鉴(2024)》。

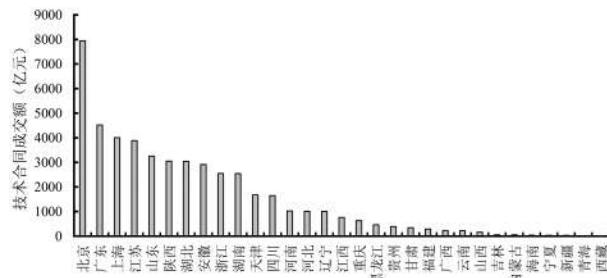


图2 2022年全国省(区、市)技术合同成交额

数据来源:《中国火炬统计年鉴(2023年)》。

## (三) 地区市场环境差异, 企业创新主体发挥效用存在差异

新质生产力的发展必须扎根于区域经济土壤, 各地区在要素禀赋、产业基础、科技创新方面的差异影响了企业创新主体的作用边界与实践路径。企业是新质生产力发展的重要参与者, 也是形成新质生产力的有力推动者。2022年有研发活动的企业高度集中于江苏(2.8万家)、浙江(2.6万家)、广东(2.5万家)、山东(1.8万家), 四省总量达9.7万家, 占全国总量的55.23%, 设立专门研发机构的企业分布更为集中, 上述四省合计8.08万家, 占比高达65.02%(见图3)。企业创新活跃度呈现典型的“东强西弱”分布格局, 也体现了企业创新效能与区域经济成熟度的深度关联。可以看出, 新质生产力发展比较好的长三角地区、粤港澳大湾区等都是企业创新主体作用发挥较好的区域。广东创新驱动发展成效呈现出“4个90%”的现象, 约90%的科研机构、90%的科研人员、90%的研发投入、90%的发明专利申请来源于企业<sup>②</sup>。浙江亦形成“五个百分之八九十”格局, 即企业的研发投入、研发机构、科技人员、承担科技项目、授权专利均占浙江省80%~90% (王立军, 2024)。地区企业创新主体地位的差异既是新质生产力发展不平衡的一个重要原因, 也构成了各地因地制宜发展新质生产力的现实基础。各地区应充分考虑本地

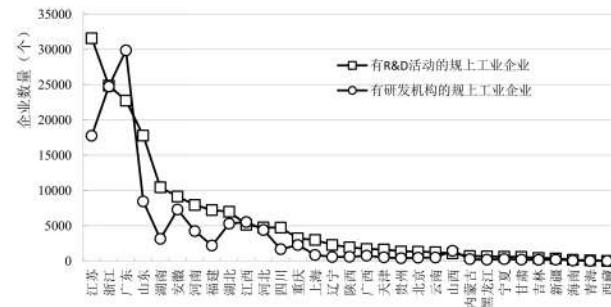


图3 全国省(区、市)2022年规上工业企业研发情况

数据来源:《中国统计年鉴(2023年)》。

区市场环境特点和企业主体创新能力状况,有针对性地选择不同的产业政策、创新模式和政府引导方式,最大程度发挥企业创新主体作用,提升新质生产力发展的效率和效果。

#### (四)因地制宜发展新质生产力实践中的现实障碍

当前,各地区在因地制宜发展新质生产力的实践中仍存在诸多现实障碍,直接制约了区域新质生产力的发展。一是地区战略规划和政策设计的同质化倾向明显,缺乏差异化发展的针对性。不少地区在规划新质生产力发展路径时过于追求“大而全”,盲目效仿发达地区的成功模式,忽视了本地区资源禀赋、产业基础和技术优势的特殊性,难以形成区域新质生产力发展的核心竞争力和产业特色,新兴产业布局的同质化与重复建设现象严重。二是多数地区尚未将“因地制宜发展新质生产力”提升到全面系统的战略高度去落实。多数地区虽然在政策文件或政府工作报告中提出了因地制宜发展新质生产力的任务要求,但真正将这一任务纳入地区发展战略的系统性顶层设计,并配套完整的制度性政策体系和长效激励机制的地区却寥寥无几。当前出台的政策措施仍然以短期的、碎片化的支持政策为主,尚未形成明确的、动态调整的路径优化机制,未能有效解决创新政策在实施过程中产生的资源错配与阶段性目标偏差问题(张辉等,2024)。三是新兴产业与转型升级的传统产业在创新发展过程中面临的不确定性挑战。创新规律表明,新兴产业的创新发展、新兴产业与传统产业之间的交叉融合与传统产业转型升级等都并非一蹴而就,需要经历一个长期的演进变革周期。地方政府如何在这一过程中,有效应对各种不确定性因素,精准识别并因地制宜地把握创新机遇,是发展新质生产力所面临的一项关键性挑战。

### 三、因地制宜发展新质生产力的实现路径

因地制宜发展新质生产力是我国实现高质量发展的必要选择。在发展新质生产力过程中,各地要着力形成符合地方实际的实现路径,在产业选择上、发展模式上、空间布局上、区域分工与合作上因地制宜,正确处理好有效市场与有为政府的关系。

#### (一)产业选择上的因地制宜

各地应依托自身资源禀赋和创新能力,系统谋划具有区域特色的产业体系,防止盲目追风、简单复制成功模式,确保新质生产力发展与地区优势深度匹配。一是要明确区域产业定位,合理匹配区域实力与产业发展方向。研发能力较强的区域,应集中优势资源,聚焦未来前沿产业的培育与突破,重点推动量子信息、人工智能、生物医药、新能源等高技术产业的攻坚;研发能力中等的地区则宜采取战略性新兴产业为突破口,推动产业链逐步向中高端升级;而传统产业优势明显的地区,则应以先进技术的改造提升为核心,实现产业结构的“老树发新枝”。二是要明确自身技术创新优势,在技术积累优厚地区深耕突破。各地区应深入梳理自身长期积累形成的技术优势和产业基础,有针对性地在细分领域精耕细作。如东北和西北地区在高端装备制造与现代农业技术方面仍展现出独特的比较优势,应持续做好产业结构调整大文章,积极改造重化工业,加快推进装备制造业提质升级,培育壮大新兴产业,推动科技成果转化取得新进展。

随着信息技术与制造业的深度融合,新技术领域和新经济类型正成为全球竞争的重点,各地亟须“先立后破”,把握产业发展机遇,发展新质生产力。一是把握数字化转型机遇,培育区域数字经济新引擎。传统制造业基础扎实的地区应重点推动互联网、大数据、云计算、5G等数字技术与传统制造业深度融合,加快工业互联网平台建设,推动生产过程的自动化、智能化改造,着力提升产业链整体效率与附加值。市场与消费需求活跃地区宜加快公共服务领域的数字化应用步伐,推动数字政务、智慧城市、智慧医疗、智慧教育等示范项目,提升公共服务质量与居民生活便利度,以服务升级带动产业生态创新,催生更多新模式与新业态。二是把握智能化发展机遇,挖掘人工智能产业发展新动能。各地可依托自身在人才培养、数据资源、市场需求等方面的优势,定向布局人工智能产业。研发资源丰富、科研能力突出的地区可重点在核心算法、基础技术研发上发力,加强与一流大学和科研机构的合作,打造人工智能基础理论和关键技术的研发高地;基础设施与数据资源丰富的地区可着力打造数据中心、智能算力平台等公共服务设施,提供高效的算力支撑;拥有丰富产业应用场景的地区可

积极开展AI技术应用试点,通过场景牵引与产业融合推动技术创新迭代,在制造、医疗、金融、交通等领域开展示范项目,构建区域特色人工智能应用生态。

## (二)发展模式上的因地制宜

新质生产力的核心标志是全要素生产率大幅提升,而不同区域、不同产业阶段及企业规模条件下,全要素生产率的增长路径并不相同。索洛增长模型揭示经济增长依赖于资本、劳动和技术进步的协同作用(彼得·伯奇·索伦森等,2018)。因此,发展新质生产力要权衡各种生产要素的投入比重及其对全要素生产率的影响,避免不顾成本和收益的“一哄而上”。

不同发展阶段的区域、不同类型和规模的企业在选择发展模式时应有特殊性,有序有效发展(李国平,2024)。东部沿海地区凭借雄厚的资本积累、技术研发实力和高素质人才,其产业发展已进入技术密集型阶段,通过技术突破实现边际收益递增成为区域发展的必然选择。中西部地区资本与人才要素相对稀缺,但劳动力资源充裕,具有一定的成本优势,宜聚焦于产业梯度转移承接与传统产业的技术改造升级,积极吸收东部地区的先进技术与管理经验,逐步实现由要素驱动向技术驱动的发展模式过渡。从企业发展模式看,规模不同的企业具有不同的研发实力。大型企业能够自建研发中心,实现技术迭代升级;而众多中小企业则受限于资金和技术积累,往往依赖产学研合作或通过购买专利许可迅速实现技术跨越。因此,单一化的发展模式不仅无法满足各自需求,反而可能导致资源错配和效率低下。只有因地制宜、分类指导,按照区域和企业实际情况灵活选择发展模式,才能实现资本、劳动与技术的最佳配置,确保新质生产力沿着有序、有效的路径不断提升。

针对上游研发阶段,各区域和企业必须依据自身技术积累和市场需求,选择适合的研发路径和创新模式,真正实现技术突破与知识积累,为后续成果转化提供坚实技术支撑。在上游研发阶段,科技攻关和知识积累是新质生产力发展的“源头活水”。对于具备较强研发基础和科技资源的地区和企业,应紧紧围绕国家战略任务,重点突破“卡脖子”关键技术。各地政府应鼓励企业与高校、科研院所共建联合实验室,推动需求驱动型创新。更为

关键的是,要通过制度创新和管理体制改革,构建开放、协同的科技创新生态系统。

针对下游成果转化阶段,因地制宜构建多元化技术转化模式尤为关键。技术成熟度低、市场风险高的前沿技术,更适合高校、科研机构与企业共建创新转化平台、走联合投资与合作研发等实体化路径,分散创新风险,推进技术迭代与市场化应用;而技术相对成熟、市场前景明确的技术成果,则更适合企业通过技术转让、专利许可和技术并购等方式快速进入商业化应用阶段,实现成果的高效转化与产业化应用(项松林等,2025)。因地制宜选择不同发展模式,不仅是对区域和企业自身条件的精准把握,更是实现新质生产力有序、有效发展的必由之路。

## (三)城市内部空间布局上的因地制宜

当前,我国城市发展已转向存量提质增效为主的阶段,传统粗放扩张模式已难以适应资源环境约束日益加剧和全球产业竞争格局加速调整的新形势。土地资源短缺、产业同质竞争、创新要素错配等问题突出,迫切要求城市根据自身条件,因地制宜探索精细化、差异化和多元协同的空间布局模式,以支撑新质生产力的有效发展(杨丹辉等,2021)。尤其是在数字经济与实体经济深度融合的时代背景下,新质生产力发展不再简单依赖土地、劳动力等传统生产要素,而更加侧重于知识、技术、数据等创新要素的整合与协同。因此,明确城市不同区域功能定位,精准实施差异化空间布局战略,构建“创新策源—技术转化—规模制造”梯度衔接的完整创新产业链条,成为提升城市整体竞争力与新质生产力的关键路径(翟云等,2024)。

城市空间再造的根本目标不只是对物理空间进行重新组织,更在于以更高效、更灵活的方式提升创新链与产业链之间的耦合效率,让土地的“硬件”与创新的“软件”相互赋能,最终实现兼具高效与可持续的新质生产力提升。中心城区凭借资源的高效聚合与要素的深度交汇,展现出强大的“磁场效应”,在创新策源与概念验证方面发挥着关键作用。部分中心城区还可以依托生产性服务业的高度聚集,通过“垂直园区”“都市型科创园区”等新型载体,实现“楼上研发+楼下孵化”的多功能空间再造(阿合江等,2025)。郊区在土地资源方面具有空间延展性,价格上也相对便宜,为建设专业化的

中试基地和柔性生产线提供了有力支撑,同时也有利于促进近郊制造业与城区创新平台之间的互动。外围区域土地要素成本低,适宜集中打造先进制造和规模化生产基地。中心城区与郊区所产生的技术溢出及产业链配套需求,可有效在外围区域落地,持续推动整个区域传统产业的转型升级。“中心—近郊—外围”三级空间协同所形成的梯度发展路径,能够在最大程度上降低要素流动半径,缩短技术迭代周期,并以多层次的布局促进产业间分工协作与价值提升。核心技术可先在城区完成研发,再借助郊区进行小试、中试乃至初步批量化生产,在外围地区大规模生产,显著加快技术商业化进程。

相较于传统工业园区以土地与税收优惠为核心的“孤岛式”开发模式,创新城区更能实现城市功能的有机融合、即时响应与生态营造(见图4)。这一模式不仅关注产业发展,更致力于构建涵盖创新环境、产业环境和城市环境的综合体系,以促进知识、资本和人才的高效流动。创新城区一般采用“针灸式”或“垂直式”更新策略,在盘活城市低效或闲置空间的同时,依托智慧化管理与完善的公共服务,为技术创新、产品迭代及商业模式孵化提供良好的成长土壤。在土地资源紧张、城市更新需求日益迫切的背景下,这一模式正逐步成为提升城市综合竞争力、激发新质生产力的关键路径。

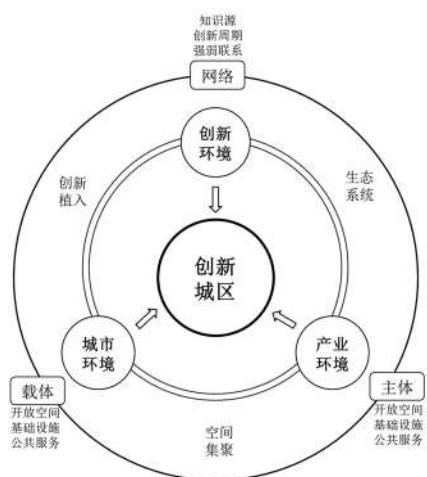


图4 创新城区构成示意图

资料来源:作者绘制。

随着数字经济与实体经济加速融合,因地制宜发展新质生产力的空间模式也将不断进化。一方面,数字孪生、云上中试等技术让跨区域协同研发成为可能,各地可通过构建在线实验平台与大数据协同系统,共享高端设备与研究成果,从而提升资

源利用效率;另一方面,元宇宙与虚拟现实技术的兴起,进一步拓展了城市空间的概念,使得数字空间与物理空间的边界逐渐模糊。在这一趋势下,城市梯度布局的意义不再仅仅局限于有效配置土地与产业资源,而是延伸到对数字空间与实体空间的协同管理。通过在城区、郊区及外围地区合理分工、差异化布局,城市能够有效集聚并整合高端创新要素,形成“中心研发—近郊中试—外围量产—全域协作”的完整产业链,并在数字平台的助力下实现即时的反馈循环。由此,城市将不再仅是钢筋水泥的集聚体,而是成为凝聚新质生产力的“创新引擎”,在更广阔的维度上完成产业升级与价值重构,为引领未来的发展提供强大支撑。

#### (四)区域分工和合作上的因地制宜

在区域合作上,发展新质生产力必须依靠创新,而我国创新资源空间分布不均,各创新资源密集区的优势和特色不一,区域创新体系及辐射带动范围和方向也大不相同(李国平,2024)。因此,不同区域应因地制宜融入区域一体化与区域创新体系,打造具有地方特色的新质生产力发展模式。

在区域分工与合作中,区域一体化对新质生产力的培育与壮大起着决定性作用。一是区域一体化强调跨省市之间的行政壁垒、政策差异和市场分割的逐步消减。在要素跨区域流动中,企业、科研机构、人才、资金等能够更顺畅地对接和集聚,为差异化优势互补提供良好的制度基础,推动不同区域创新资源精准配置与高效利用。如京津冀协同发展战略推动北京、天津、河北在科技创新、产业链协同、基础设施互联互通等方面不断深化合作,特别是在科技资源共享、研发成果转化和高端制造业布局上取得了显著进展(李国平等,2024)。二是区域一体化能够释放各地比较优势的叠加效应,并通过地域合理分工减少重复建设与资源浪费,从而形成区域层面上的优势互补与协同创新机制。例如,北京作为全国科技创新中心,依托中关村等创新高地,为天津、河北输送基础科研成果,而天津凭借其先进制造业基础,推动创新成果的产业化落地,同时河北则发挥其区位、土地、劳动力优势,承接非首都功能疏解和进行大规模产业基地建设,共同构建从基础研究、技术孵化到规模化生产的完整创新链条(李国平等,2023)。三是区域一体化能够显著提升我国在全球产业链和价值链中的地位,其核心在

于优化资源配置、强化产业协同，并提升整体创新能力。通过优化区域内部的分工协作，推动技术、资本和人才精准流动与有效对接，可以形成更具竞争力的产业集群，进而提升全球市场话语权。

在区域创新体系层面，更应突出因地制宜模式构建，以更好推进新质生产力的发展。区域创新体系是推进一个地区技术创造、应用和扩散的组织和制度体系，集中体现在区域内创新主体之间的关系，一般而言，区域创新主体包括企业、高校科研院所、政府、中介组织、公众等，其目标是提高区域竞争力。区域创新体系的建设应高度重视产学研用一体化平台的搭建，推动科技资源的高效对接。同时，财政、税收、金融等政策体系需形成精准激励机制，确保企业能持续加大对前沿技术研发的投入，进而加快新质生产力的孕育与发展。在发展新质生产力的过程中，一是要强化企业的创新主体地位。企业既是技术研发需求的核心提出者，也是科技成果转化为市场价值实现的关键执行者。二是要加强高校和科研院所所在区域创新体系中的策源地地位。高校与科研院所是基础研究和原始创新的重要承载体，决定了区域创新能力的高度。需要构建更加紧密的科研合作机制，促进实验室、研究中心与产业界的深度融合，使前沿技术能够更快地从理论探索走向应用开发。三是要强化中介组织和金融机构的服务职能。中介组织应发挥桥梁作用，推动技术供需精准匹配，减少创新链条中的信息不对称。同时，根据区域创新类型与产业特征，健全多层次投融资体系，引导社会资本精准投向具有地方特色和高成长潜力的战略性新兴产业，助力区域创新生态的优化与新质生产力的加速壮大。

### (五) 处理好有效市场与有为政府的关系

各地发展新质生产力，还要处理好有效市场与有为政府的关系。有效市场意味着新质生产力的发展必须依托企业这一市场主体，以市场竞争激发创新活力，通过企业自主研发、技术迭代和资源优化配置来提升效率、创造价值。有为政府则要求政府在“灵活有度”的监管框架下，发挥关键性引导作用，不仅要加大科技攻关投入，还需提供众创空间、拓展融合应用场景、优化营商环境，并在制度供给和政策扶持上给予精准支持(杨煜等, 2024)。只有处理好这两者之间的关系，才能为新质生产力提供广阔舞台与坚实后盾，从而推动区域经济迈向更高

层次的创新与发展。

一是要发挥有效市场在新质生产力发展中的主体作用。新质生产力离不开企业的探索和实践，特别是处于技术前沿、商业模式创新或跨界融合的领域，市场主体的大胆试错与灵活应变特性往往能够迅速捕捉机遇、创造价值(叶光亮, 2022)。而不同区域的市场主体特征不同，应有针对性地激发企业创新活力。例如，在数字经济、大数据、人工智能等高技术行业，创业公司往往具备轻资产、决策灵活、创新速度快的优势；而大型企业则在资金实力、产业链整合能力、科研基础等方面更具优势，能够支撑起对基础研究、大规模试验以及平台生态构建的长期投入。因此，应因地制宜构建公平开放的竞争环境，促进各类市场主体依托区域禀赋优势与特色产业基础发挥各自所长。此外，政府还需要调动各种类型的社会资本参与。未来产业领域的技术迭代速度快、不确定性高，因而天使投资、风险投资等对早期项目的支持至关重要。政府要积极引导金融机构和各类创投基金，为重大科技攻关、前沿技术创新和未来产业领域的项目提供精准的投融资服务(倪外, 2019)。

二是强调有为政府的监管与服务，提供优质公共产品和良好环境。要想使有效市场的力量充分释放，还需要有为政府在宏观层面作出统筹规划与制度保障。其一，政府在监管上要灵活有度。新质生产力往往呈现跨界融合、商业模式突变等特征，传统监管制度难以完全匹配。政府需要在监管模式上适度前移，既保持对风险的精准识别和预判，又要给新兴产业和新技术预留充分的试错空间。其二，政府应通过提供多层次公共产品，来补足市场在公共科技基础研究和创新环境营造方面的不足。基础研究和学科交叉研究之类的投入往往见效慢、失败风险大，单纯依靠企业难以取得良好效果，也难以形成协调合力。因此，政府必须发挥“有为”作用，通过财政资金、政府科研项目、科创专项基金等方式，为高等学校、科研机构以及核心实验室提供稳定的研发资金支持。

### 注释

①初级加工业包括煤炭开采和洗选业，石油和天然气开采业，黑色金属矿采选业，有色金属矿采选业，非金属矿采选业，开采专业及辅助性活动，其他采矿业，电力、热力生产和

供应业,燃气生产和供应业,水的生产和供应业;低端制造业包括农副食品加工业,食品制造业,酒、饮料和精制茶制造业,烟草制品业,纺织业,纺织服装、服饰业,皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业,木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业,家具制造业,造纸和纸制品业,印刷和记录媒介复制业,文教、工美、体育和娱乐用品制造业,石油、煤炭及其他燃料加工业;中端制造业包括橡胶和塑料制品业,非金属矿物制品业,黑色金属冶炼和压延加工业,有色金属冶炼和压延加工业,金属制品业,铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业,其他制造业,废弃资源综合利用业,金属制品、机械和设备修理业;高端制造业包括化学原料和化学制品制造业,医药制造业,化学纤维制造业,通用设备制造业,专用设备制造业,汽车制造业,电气机械和器材制造业,计算机、通信和其他电子设备制造业,仪器仪表制造业。②数据来源于广东省省情调查研究中心:《2024广东企业新质生产力发展调研报告》。

## 参考文献

- [1]阿合江,陈伟新,李晨.深港融合导向的城际合作区创新空间环境构建:基于创新网络视角[J].城市建筑,2025(2).
- [2]彼得·伯奇·索伦森,汉斯·乔根·惠特-雅各布森.高级宏观经济学导论:增长与经济周期(第二版)[M].王文平,赵峰,译.北京:中国人民大学出版社,2012.
- [3]崔友平.新质生产力:内涵、渊源及发展对策[J].中共党史研究,2024(3).
- [4]翟云,潘云龙.数字化转型视角下的新质生产力发展:基于“动力-要素-结构”框架的理论阐释[J].电子政务,2024(4).
- [5]管智超,付敏杰,杨巨声.新质生产力研究进展与进路展望[J].北京工业大学学报(社会科学版),2024(3).
- [6]李国平,何晶彦,冯雨雪.京津冀协同发展:分析框架、实践进展和路径优化[J].城市发展研究,2024(12).
- [7]李国平,吕爽.京津冀跨域治理和协同发展的重大政策实践[J].经济地理,2023(1).
- [8]李国平.发展新质生产力不能忽视传统产业[J].今日国土,2024(9).
- [9]倪外.有为政府、有效市场与营商环境优化研究:以上海为例[J].上海经济研究,2019(10).
- [10]项松林,李辛墨.新质生产力引领创新型城市建设:逻辑机理与实践进路[J].西华大学学报(哲学社会科学版),2025(1).
- [11]王立军.浙江发展新质生产力的路径研究[J].江南论坛,2024(8).
- [12]肖峰,赫军营.新质生产力:智能时代生产力发展的新向度[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2023(6).
- [13]万长松,徐志源,柴亚杰.新质生产力论[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2024(2).
- [14]杨丹辉,戴魁早,赵西三,等.推动中国全产业链优化升级[J].区域经济评论,2021(2).
- [15]杨广越.新质生产力的研究现状与展望[J].经济问题,2024(5).
- [16]杨煜,王昕灵.培育科技型企业的机理与路径研究:基于“有效市场”与“有为政府”协同的视角[J].科学管理研究,2024(1).
- [17]叶光亮,程龙,张晖.竞争政策强化及产业政策转型影响市场效率的机理研究:兼论有效市场与有为政府[J].中国工业经济,2022(1).
- [18]张东刚.新质生产力:理论创新、形成机理与未来展望[J].应用经济学评论,2024(1).
- [19]张辉,唐琦.因地制宜发展新质生产力的重要原则研究[J].教学与研究,2024(9).

## Research on the Realistic Foundation and Implementation Path of Development of New Quality Productive Forces According to Local Conditions

Li Guoping Feng Yuxue

**Abstract:** The core indicator of new quality productive forces lies in the significant improvement of Total Factor Productivity (TFP). This necessitates careful balancing of input ratios among production factors and avoiding rash, cost-ineffective initiatives. Regions at varying development stages, along with enterprises of different types and scales, should thoroughly assess their economic foundations and technological capabilities. Emphasizing localized approaches in industrial selection, development models, spatial distribution, and regional collaboration, it also needs to harmonize effective market mechanisms with proactive government roles. This will ultimately foster a development landscape where distinctive advantages in resource allocation and competitive strengths can be fully leveraged to shape characteristic patterns of new quality productive forces.

**Key Words:** According to Local Conditions; New Quality Productive Forces; Realistic Foundation, Implementation Path

(责任编辑:柳阳)