

行政与法
Administration and Law
ISSN 1007-8207, CN 22-1235/D

《行政与法》网络首发论文

题目： 地方政府加快形成新质生产力的产业政策新思考——基于生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的路径

作者： 王华华

收稿日期： 2023-12-21

网络首发日期： 2024-03-12

引用格式： 王华华. 地方政府加快形成新质生产力的产业政策新思考——基于生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的路径[J/OL]. 行政与法.
<https://link.cnki.net/urlid/22.1235.D.20240311.1353.006>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

地方政府加快形成新质生产力的 产业政策新思考

——基于生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的路径

王华华

摘 要：培育新兴产业和未来产业、加快形成新质生产力的关键是集聚生产要素。生产要素向未来产业链的集聚或分流，不仅受到市场机制的调节作用，也受到政府政策的驱动作用。然而，地方政府政策在驱动生产要素、培育产业链、发展当地经济取得成绩的同时，也存在政策调控市场供需“不平衡”、分配市场利益“不公正”、驱动技术创新“不理想”、权力管控“不规范”等方面问题。理论上，地方政府破题的关键是通过生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的路径，促进未来产业可持续发展，加快形成新质生产力。实践上，地方政府解题的政策创新包括：完善现代企业制度，增强未来产业企业运营的法治性；发挥市场调节机制作用，合理布局“地标性”未来产业；健全未来产业链长制，促进未来产业园区集聚化发展；优化未来产业基金管理规则，推动未来产业科技创新；创新校企“产学研”融合机制，助力未来产业业态升级。

关 键 词：新质生产力；政策驱动；生产要素；未来产业链；市场调节

中图分类号：F207 **文献标识码：**A

收稿日期：2023-12-21

作者简介：王华华，江苏省社会科学院无锡分院（无锡市行政学院）副教授，教研室主任，政治学博士，江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心省委党校基地特聘研究员，无锡市首批太湖文化优青，研究方向为城镇化政策与生产要素流动。

基金项目：江苏省第六期“333 高层次人才培养工程”优秀青年项目“就近城镇化中生产要素可持续集聚的风险及化解机制研究”，项目编号：JS2022SSSJ8301；无锡市“太湖人才计划”宣传文化人才项目“无锡形成新质生产力的产业政策创新研究”，项目编号：THRC2023YQ301。

一、问题的提出

地方政府是推动城市经济高质量发展的领导力量,也是通过政策创新促进生产力发展的重要主体。在中国式现代化进程中,地方政府如何通过政策创新来配置生产要素、引导产业发展、形成新的生产力,一直是理论与实践关注的重点命题。我国社会主义市场经济中的生产要素“集聚-分流”运行机制,在市场机制“自我配置”和在政府调控“计划配置”下,市场“无形之手”和政策“有形之手”总是交替作用于生产要素配置的“逐利选择”。地方政府政策创新目的是发展地方经济,通过政策调配资源来驱动生产要素流动,包括技术、劳动、管理、数据、资本等各类要素,使它们能够有效集聚在特定生产空间范围内搭建生产链条,实现地方经济繁荣。然而,地方政府政策创新调配生产要素集聚过程中面临多种风险变量,包括政策执行梗阻、寻租腐败、市场红利渐失、人才资源外流等因素,从而导致地方政府政策驱动生产要素集聚的动力不足,难以有效搭建产业链条和促进产业强化市场。

随着《国家新型城镇化规划(2021-2035年)》的发布,地方政府借助城镇化系列政策促进生产要素“集聚-分流”问题,日益被实践层面列为重要议程,而如何创造良好营商环境吸引生产要素集聚、搭建优质产业链、形成新的生产力就成为地方政府关注经济高质量发展的重要理论和实践命题。2023年9月7日,习近平总书记在哈尔滨主持召开的新时代推动东北全面振兴座谈会上极具前瞻性地指出:“积极培育新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业,积极培育未来产业,加快形成新质生产力,增强发展新动能。”^[1]由此,如何布局未来产业实现“由无到有、由弱到强、由强到优”,加快形成新质生产力就成为地方政府新一轮经济竞标赛的“香饽饽”。在构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新型发展格局下,地方政府进一步理清市场“无形之手”和政策“有形之手”对于生产要素配置的作用路径,通过政策创新促进生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合,有利于科学配置生产要素、降低社会交易成本、加快形成新质生产力。

二、新质生产力:从概念到目标

生产力是马克思主义政治经济学的一个主要概念,它是人类在各个历史时期运用各类生产工具,创造物质文明和精神文明产品,满足自身生存和生活的能力。生产力主要包括三个要素,即劳动者、生产资料与劳动对象。在一定的生产资料所有制下,劳动者利用生产资料作用于劳动对象,创造出满足人们需求的各类劳动产品,形成特定的生产力。马克思认为,生产力即生产能力及其要素的发展,生产力的发展推动生产方式的变革,生产力的发展水平不同,生产关系和支配生产关系的规律也就不同。^[2]不断发展生产力、推动社会经济可持续发展是政府政策创新的独特价值,而这个独特价值需要通过“新的生产力”或“更高质量的生产力”来呈现。

(一)新质生产力的概念内涵

高质量发展离不开新形态的生产力,新形态的生产力促进经济高质量发展,满足人们美好生活的各种需求。在我国全面建设社会主义现代化强国的背景下,习近平总书记首提“新质生产力”,赋予“新质生产力”依靠“战略性新兴产业和未来产业”来谋求发展的内涵,使得“新质生产力”有别于“传统的生产力”,成为高质量发展的新生力量。在传统生产方式下,劳动者、劳动资料、劳动对象是以复制过去的生产形式为主,产出相对低下,生产力发展速度极其缓慢,难以满足人们日益增长的物质文化需求。习近平总书记所提出的“新质生产力”,是建立在生产资料公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度之上,坚持以人民为中心的发展思想,坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力的理念,以科技创新为经济增长引擎,培育新型人才和产业工人,推动战略性新兴产业和未来产业发展,实现经济增长动能的新旧转换,创造更多满足人们美好生活需求的消费资料。

新质生产力的内涵,可从三个方面理解。一是对原有生产力的“继承性”。新质生产力是在继承和发展传统生产力基础上形成的改造自然并使其适应社会需要的物质力量。人们创造新的生产力,并不会拒绝原有生产力中的有益要素,包括原有的高技术劳动者、一定的劳动资料以及可变化的劳动对象等,从而更好地实现生产力的“能级转型”。二是对淘汰产能的“排他性”。量变引起质变,旧的生产力日益孕育着产生“新质态、高质量生产力”的“质变”力量。新质生产力是以科技创新为主的生产力,它对原有社会生产力具有“继承性”,但却要排斥原有生产力中需要“淘汰的产能”部分,如我国供给侧结构性改革中淘汰了部分“夕阳产业”“僵尸企业”“落后产能”等,从而摆脱对传统经济增长的路径依赖,创造出更符合新时代高质量发展产业要求的“新产能”,形成数字经济时代更具融合性、更体现新内涵、具备更高质效的生产力。三是对科技产业的“创新性”。新质生产力融入了生态、数据等新型生产要素,对于科技产业的“创新性”,主要体现在产业自身对于劳动资料高新科技化、劳动对象高新科技化、劳动者高新科技化等方面。^[3]劳动资料高新科技化意味着生产工具的变迁,从传统粗糙的生产工具裂变为精细化的大数据、超算力、5D打印、纳米技术、ChatGPT5.0、超级人工智能等生产工具,使得原有产业实现从低级生产要素“制造”到高质量生产要素“智造”的转型升级。劳动对象高新科技化是指随着高新科学技术的发展,特别是超算、人工智能、生物技术、深海工程等领域的发展,劳动对象的范围和领域扩大到新材料、新能源、大数据等新的劳动对象,使得劳动对象的科技化程度不断提升。劳动者高新科技化是指劳动者自身为了适应数字时代生产力发展需求而不断提升自身的劳动技能和科技素质,更好地适应新质生产力的发展情状。

(二)作为政策目标的新质生产力

习近平总书记提出的新质生产力,本意并非创造一个“理论概念”,而是强调地方政府应“加快形成新质生产力”的政策实践。新质生产力,重点在“新”,关键在“质”,落脚点在“生产力”,即

让地方政府通过政策创新来产生新质态、高质量的生产力。按照发展新质生产力的思路,地方政府把“加快形成新质生产力”作为政策目标,应聚焦以下三方面:

1.政策方向:以科技创新为经济增长新引擎。新质生产力突破传统经济增长模式,是新形态的生产力类型,能够有效释放高质量发展的新动力。地方政府要把科技创新作为经济增长新引擎,在微观层面培育新质技术系统、新质生产单元、新质企业组织等有形组织。在中观层面组建新质产业部门、新质产业链、新质产业集群、新质创新网络等有形实体,更好地展现新质经济形态,提高全要素生产率。

2.政策载体:积极培育新兴产业和未来产业。新兴产业和未来产业对科技质效要求高,其产品的科技含量高于一般性劳动产品,能够更好地满足人们的生产性和生活性消费需求。地方政府政策载体只有聚焦在战略性新兴产业和未来产业上,才能更好地实现经济增长动能新旧转换,创造更符合高质量发展要求的新质生产力,满足人们对美好生活的需求。

3.政策对象:强化企业科技创新主体地位。地方政府通过政策创新来集聚生产要素,搭建产业链条,形成完整性、先进性、安全性要求的现代化产业体系,并不意味着政府自身作为市场主体来参与市场经济,而是要进一步强化企业科技创新和市场竞争的主体地位。企业是社会主义市场经济活动的主要参与者,是最活跃的创新力量,是加快形成新质生产力的实践主体。地方政府通过政策创新来强化企业科技创新主体地位,明确市场交易产权制度,构建亲清新型政商关系,为企业创造孵化新技术的信用环境,并为企业将技术转化为生产力提供产权和交易保障,从而高效聚集各类创新要素,打造科技创新增长引擎,加快形成新质生产力。

三、地方政府推动生产力发展的传统路径

(一)地方政府前期发展生产力的政策画像

地方政府前期发展生产力整体上经历了“从国民经济计划到国民经济规划”的阶段,从“又快又好”重视“经济发展速度”到“又好又快”重视“经济发展质效”,从“先污染后治理”的发展阵痛到“保护生态”的可持续发展再到“绿水青山就是金山银山”的绿色发展,从享受劳动密集型的“人口红利”到依靠技术密集型的“人才红利”,生产力发展达到了相当大的“经济体量”。地方政府前期发展生产力的政策组合拳有很多,涉及政治、经济、社会、文化和生态各个领域,多向度、多空间、多元化综合发力,其政策画像主要呈现出如下特征:

1.城镇化承载工业化和工业化促进城镇化同步。城镇化是市场经济发展的重要路径,也是推动生产力发展的重要方式。我国推进城镇化过程中,统筹推进着工业化、信息化和农业现代化。城镇化并非简单地把农民村集体土地城市国有化的“造城运动”,它是包揽工业化的重要载体和平台,承载着工业化和信息化发展空间,调动着各类生产要素“集聚-流动”,促进三大产业

发展,而工业化也促进城镇化,发挥着不可替代的协同“共振”作用。^[4]近年来,随着《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》《国家新型城镇化规划(2021-2035年)》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》的颁行,我国地方政府在推进新型城镇化过程中,改造提升中心城区功能,构建城市群内部综合交通运输网络,完善基本公共服务体系,优化城市产业结构,强化城市产业就业支撑,营造良好就业创业环境,从而为进一步“工业化”优化城市空间结构和管理格局。

2.以产业强市(县)组合拳搭建现代产业体系。党的二十大报告提出建设现代化产业体系,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,从广州、深圳、厦门,到成都、苏州、无锡,再到武汉、长沙、郑州,诸多城市都不约而同提出“制造强市”“产业强市”或“产业第一”的政策口号,把实体经济放在经济发展的“C位”。21世纪以来,依托制造业和建筑业的实体经济,既是地方政府经济发展的“着力点”,也是地方政府构建现代化产业体系的关键,同样也是地方政府在城市GDP锦标赛中“突围”的必然选择。^[5]产业强市(县)是地方政府推进生产力发展的重要“政策路径”,包揽着当地发展“主导产业”和“非主导产业”的系列政策,分配市场利益和份额,以更好地集聚土地、劳动、技术、管理和数据等各类生产要素,组建生产空间和生产链,构建现代产业体系,进一步推动“科技创新”和“产业转型”,形成新的生产力。

3.通过农民市民化身份转型供给城市产业工人。工人阶级掌握着先进生产工具,是城市先进生产力的代表,工人队伍的壮大,意味着生产力总量的扩大。城镇化是地方政府通过转移农村剩余劳动力的政策,把持有城市居住证的“失地农民”纳入义务教育、基本医疗、基本养老、就业服务等基本公共服务保障范围,使其逐步享受与当地城市户籍人口同等的公共服务,对失地农民进行职业教育培训,帮助农民市民化,更好地满足“产业强市”的“用工需求”。^[6]同时,地方政府在推进农民市民化身份转型中,应尊重农民意愿和自主定居权利,特别是依法维护进城落户农民在农村享有的既有权益,对农民土地的承包权、经营权、流转权、收益权予以“产权确认”,使农民的土地“使用权”保值增值,消除农民进城落户的后顾之忧,更好地通过农民市民化身份转型供给城市产业工人,发展城市产业和提高生产力。^[7]

4.政府政策调控有选择性地干预市场调节空间。生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力。政府政策调控在一定程度上能够改善生产关系,通过行政手段、经济手段以及法律手段,使得个人、企业、社会组织等市场主体更公平地参与市场竞争,抑制市场调节的盲目性、自发性和滞后性,科学调配生产要素,发挥“市场能管理好的由市场管,市场管不好的由政府管”的宏观作用,促进总需求和总供给的基本平衡,实现生产力的发展。^[8]政府宏观调控的“有形之手”和市场调节的“无形之手”总是交替作用于生产要素的配置空间,二者存在此消彼长的关系。我国政府政策调控的“需求侧”管理,期望从“投资、消费、出口”方面刺激性拉动经济增长,而全面深

化改革中的“供给侧结构性改革”,主要依靠“劳动力、土地、资本、技术与创新”的要素转型配置实现经济平稳增长或“经济发展软着陆”,在一定程度上“有选择性”地干预着市场调节的空间,供给侧结构性改革的系列政策也因此而诞生。^[9]

5.劳动密集型产业为主导的粗放经济发展方式。劳动密集型产业是指在投入的劳动力、技术和资本这三种要素中,单位劳动占用的资本数量和科技含量较少的那一类产业。我国地方政府政策先期推动经济发展中,较多地依靠人口红利和劳动密集型产业。劳动密集型产业较多的是粗放经济发展方式,一方面,产业体系处于价值链的低端、劳动生产率有待提高;另一方面,产业前景的“生命周期”较短,需要及时推进产业升级。据估测,在工业化进程中,美国以劳动密集型产业为主导的工业化阶段持续了110年,日本持续了80年,我国台湾地区持续了约40年。^[10]地方政府在改革开放前期,利用政策先期推进了以劳动密集型产业为主导的粗放型发展,后续也迫切需要通过政策调整来推进技术密集型产业为主导的精细化高质效发展。

(二)地方政府前期发展生产力的政策不足

地方政府前期发展生产力的政策组合拳,对于发展当地经济、社会、文化和生态各个领域有着重要作用,较大地促进了生产力发展,相对满足了人民日益增长的物质文化需求。然而,随着人口老龄化、地方债务、部分产业产能过剩、就业环境不理想、金融资产等社会风险的显现,地方政府前期发展生产力的政策不足也逐渐凸显,主要表现在如下四方面:

1.政策调控市场供需“不平衡”问题。地方政府调控市场供需目标是寻求“生产-消费”的平衡,促进生产力发展,但实践中难免出现利益分化、权力寻租、市场红利消失等方面的影响,导致当地市场经济存在“供给”和“需求”之间的结构性错位或不平衡,其典型表现是“中低端产品过剩,高端产品供给不足”,呈现出当地产业发展中消化“过剩产能”减弱的问题。^[11]市场供需“不平衡”问题的产生,凸显了政府调控没有使市场充分发挥在资源配置中的决定性作用,难以实现生产和消费的“供需平衡”。

2.政策执行存在分配“不公正”问题。中国式现代化过程中,从平均主义时期的总体“低激励”转向改革开放初期“允许一部分人一部分地区先富起来”的“强激励”政策,地方政府的配套改革政策极大地调动了生产积极性,促进了生产力发展,使得“效率优先兼顾公平”的规则绩效明显。^[12]随着改革开放的深入,“做大蛋糕的同时分好蛋糕”的问题日益显现,为保证公平,地方政府落实“共享改革成果”和“实现共同富裕”的“公平优先兼顾效率”的发展政策,以更好地激活社会主义各个市场主体和各生产要素活力。^[13]然而,由于实践中政策优惠和制度执行“惩罚不精准,激励不到位”等做法的存在,导致部分地方政府在政策分配利益方面存在“不公正”的问题,一定程度上影响着生产和投资的积极性。如部分地方政府优先在融资、贷款方面优惠头部企业,对中小微企业却“选择性忽视”,等等。

3.政策驱动技术创新“不理想”的问题。科学技术是第一生产力,也是支持中国经济结构转型升级的巨大引擎,地方政府的政策应驱动企业进行科技创新和产教研融合发展。从“投入-产出”成本理论看,地方政府通过政策调整来驱动生产要素集聚,建立在企业利用“要素升级”和“要素优化”能够带来的“要素收益”基础之上,而“要素升级”出现乏力或技术创新“不理想”的状况,则说明“低级生产要素”向“高级生产要素”晋级的“科创投入不精准”。^[14]以我国生物医药产业的R&D投入为例,生物医药上市企业创新能力与其对生物医药R&D投入成正比,政府扶持和企业投入资金越多,考核管理越精细和科学,股权分配越合理,科研人员科技创新意愿越强,生产要素升级的韧性越好,科技创新的成效就越突出。然而,地方财政资金具有有限性,财政资金有限性与政府投入领域就构成了“供需矛盾”,若科创投入在“生物医药”领域多,则在集成电路、高端装备、新材料、人工智能、云计算等其他领域就会减少,使得产业领域整体上出现生产要素组合的结构性矛盾,表现为产业链与创新链发展中的“强链”工作乏力、“补链”工作不精准等,以致地方政府在探索“学科+产业+人才+研发”的创新模式“存有不足”,无法有效集聚和组合人才、资金、技术等生产要素来发展生产力。

4.政策执行中权力管控“不规范”问题。地方政府在政策执行过程中对于市场经济的权力管控“管得多、放得少”“一刀切”“不规范”,不利于发挥市场机制的作用,也不利于更有效地发展生产力。当前,部分地方政府政策执行中存在对微观经济活动和市场主体的不当干预问题。一方面,个别地方或部门没有完全领会党中央在新时代促进经济高质量发展的精神,所制定的政策没有顾及当地经济社会的实际需求,对经济的发展“管得多、放得少”,甚至一些政策朝令夕改,直接抑制了市场经营主体的发展空间。另一方面,个别地方或部门对经营主体的执法不规范、不文明、不透明,甚至还存在“吃拿卡要”的权力寻租腐化问题,使市场经营主体“送得多、赚得少”,增加了市场经营主体的不确定性,让市场经营主体因存在政策、法律方面的顾虑而只能“想得多、干得少”,不利于塑造亲清新型政商关系环境。^[15]

四、地方政府加快形成新质生产力的政策新思考

针对地方政府政策调控市场供需“不平衡”、政策执行存在分配“不公正”、政策驱动技术创新“不理想”、政策执行中权力管控“不规范”等问题,结合“新质生产力”的内涵要求,即在政策方向上以科技创新为经济增长新引擎、政策载体上积极培育新兴产业和未来产业、政策路径上强化企业科技创新主体地位,地方政府加快形成新质生产力,仍需处理好几个层面的关系。

(一)上层产权制度完善与地方产权保护一体性

新兴产业和未来产业是新质生产力的关键支撑,而支撑新兴产业和未来产业的关键是完善的产权制度,用产权制度来激励科技创新。产权制度制定权不在地方政府,但地方政府可以结合

产权保护的基层实践,更好地促进上层产权制度完善,把“谁研发谁受益”的平等保护、全面保护、依法保护规则落到实处和细处,既能够符合国际公约和国际贸易通行规则,也能够符合我国法律法规实际,从而更好地执行企业间有关知识产权保护的合同。因此,上层产权制度完善与地方产权保护要一体性推进,地方政府才能更好地发展新兴产业和未来产业。

(二)地方政府主打产业与关联产业的主次协同性

地方政府积极培育新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力,势必面临发展各类产业的“主次”矛盾问题,“胡子眉毛一把抓”难以抓好经济,需要有选择性地处理好当地主打产业和关联产业的主次协同关系。相对于传统产业重视自然要素和资本要素的主导作用,未来产业是知识和技术主导型的产业,其依托所在地方区域的科教资源和产业基础,利用制度、技术、知识等要素,谋划更具有高成长性、战略性、先导性的产业,如新一代人工智能、第四代半导体、元宇宙、基因与细胞、未来网络与先进通信、储能与氢能等未来产业。发展未来产业最直接的影响是对原有产业体系或关联产业的冲击与改变,地方政府要处理好主打的未来产业与原有关联产业的主次关系,统筹二者在特定阶段的“协同发展”问题。

(三)亲清新型政商关系和诚信型营商环境的同频性

信任是产生社会合作、减少社会交易摩擦的基础资源,也是社会主义市场经济公平运行的社会资本。^[16]加快形成新质生产力,离不开市场竞争机制的作用,而市场竞争机制发挥作用,既需要诚信的营商环境,也需要构建亲清新型政商关系,促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长,以防止政策执行中权力管控“不规范”,避免民间资本与权力勾肩搭背“以权谋私”“权钱交易”“权色交易”“权权交易”的腐化异象。因此,地方政府构建亲清新型政商关系和营造诚信型营商环境同频推进,才能以“严作风”推动“优服务”、以“优服务”体现“严作风”,依法依规解决民营企业合理诉求,及时为民营企业提供有效的公共服务,释放社会主义市场经济的活力,更好推动经济社会高质量发展。

(四)生产要素向未来产业集聚的“利益驱动”与“政府推动”

生产要素集聚是发展特定产业的基础条件,缺乏生产要素集向未来产业可持续集聚,难以支撑未来产业有序发展。生产要素向未来产业集聚主要受两种力量驱动,一种是未来产业自身“市场前景”和“市场红利”的“利益型驱动”,另一种是地方政府发展未来产业的政策意愿所导致的“帮扶型驱动”。^[17]作为外力“帮扶型”“辅助型”驱动,政府推动生产要素向未来产业集聚又受到多种因素和力量制衡,包括当地城市对外开放程度、营商环境改善程度、政策制度变迁、交通物流体系是否畅通、市场红利消失、要素升级乏力等,削弱着生产要素向未来产业可持续集聚的动力,从而影响新质生产力的发展。所以,地方政府加快形成新质生产力,要权衡“市场调节”和“政策调控”对于生产要素向未来产业集聚的影响,发挥“利益驱动”与“政府推动”对于生产要素

向未来产业集聚的有利作用。

五、“双螺旋”耦合:生产要素集聚与未来产业链助力提升新质生产力

战略性新兴产业是未来产业的基础,培育未来产业是加快形成新质生产力的根本。新质生产力以科技创新为引擎,以未来产业为主导,以产业升级为方向,以提升产品核心竞争力为目标,以新型高素质人才为支撑,依靠生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的路径,追求资源配置效率高、资源环境成本低、经济社会效益好的高质量发展目标。地方政府加快形成新质生产力,关键是驱动生产要素向战略性新兴产业和未来产业集聚,尤其是向未来产业集聚并形成未来产业链,使得生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合,为新质生产力发展提供可持续动能。

(一)生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的基本形式

生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合是加快形成新质生产力的基本路径。在计划经济体制下,生产要素被单一的政府“定价”和“计划”驱使,基本不具有价格市场的“波动性”,也就使得生产要素集聚和未来产业链组建的运行结构展现为“直线型”。在市场经济体制下,生产要素集聚受到政府政策调控和市场价格机制的“双重”影响,包括劳动要素、土地要素、技术要素、数据要素等要素价值都会在市场交易中呈现出“价格波动性”,价格偏高时,市场红利大,生产要素向未来产业链集聚;价格偏低时,市场红利小,生产要素则会“逃离”未来产业链,也就使得生产要素在向未来产业链集聚过程中整体展现为“波浪线型”集聚。相应地,未来产业链的发展也在“市场红利”和“市场风险”交织影响下展现为“波浪线型”,并与生产要素集聚这条“波浪线”互促互进,共同构成生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的理论样态,助力经济在实践中高质增长。

(二)生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的主要功能

生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的主要功能,围绕如何形成新质生产力发挥作用展开,其主要功能如下:

1.加快形成新质生产力的引导功能。生产力是一切社会变革和发展的根本动力,而新质生产力是经济高质量发展的决定力量。地方政府发展未来产业有利于加快形成新质生产力。但是,谁来投资未来产业、生产要素为什么要向未来产业链集聚、未来产业链如何整合高级生产要素提升全要素生产率,这些问题本身就需要市场来挖掘、政府来引导。地方政府通过政策创新来促使生产要素集聚与未来产业链发生“双螺旋”耦合,以加快形成新质生产力的引导功能,包括引导未来产业发展目标的“利民性”、发展领域的“规划性”和发展方向的“科创性”。

2.加快形成新质生产力的组织功能。任何生产都是一种有组织的行为,地方政府加快形成新质生产力也需要组织化。随着中国式现代化全面推进,地方政府推动经济由“粗放型”到“集约型”再到“高精尖型”发展,需要布局未来产业,创新政策驱动和市场调节的共同作用方式,加快

生产要素向高端化工、生物医药、新材料、集成电路、云计算等在内的不同产业集聚,构筑生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的经济发展结构。生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合结构,又进一步促进未来产业的市场链、产业链、科技链、创新链和人才链的“链链结合”,推动了类似上海生物医药园区、贵阳大数据科创城、无锡金投集成电路产业园、杭州智慧谷、南京国家第三代半导体技术创新中心、武汉东湖新技术产业开发区等载体建设,释放了生产要素集聚的创岗效应和未来产业链的高质效生产力,展现出加快形成新质生产力的组织功能。

3.加快形成新质生产力的创新功能。实践中,在政府政策调控和市场机制的双重作用下,生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合结构,对于加快形成新质生产力具有创新功能。生产要素向未来产业集聚,利用数据、土地、劳动、管理、技术、资本等生产要素的分化重组,搭建生产空间,由无到有、由弱到强、由强到优地发展未来产业链,本身就是一个“创新”过程,即创新并采用新技术、新模式、新产业、新领域、新动能,激发未来产业的质量变革、效率变革、动力变革,形成更高品质的生产力。

(三)生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的运行机制

生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合结构是从理论层面概括生产要素集聚与未来产业链有效实践发展的理论样态。生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的运行机制,主要阐释生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合运动的各影响因素的结构、功能及其相互关系,以及这些因素产生影响、发挥功能的作用过程和作用原理及其运行方式。从政府调控的“政策驱动”和市场调节的“利益驱动”来看,生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的运行,受制于“利益一致性”和“利益冲突性”的关键作用,并在“政策选择终止”和“市场风险扩大”的影响下,作出“集聚”或“分流”生产要素的决策,由此,展现为生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的运行机理,推动或阻碍新质生产力的发展(见图1)。

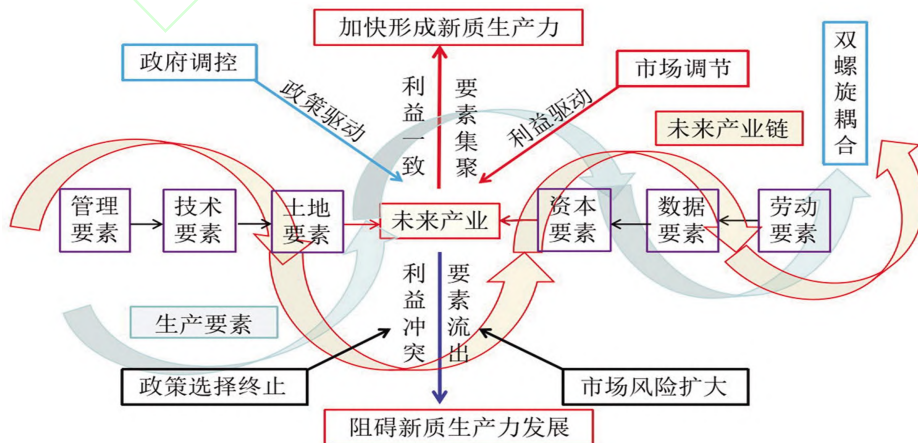


图1 地方政府政策驱动生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合示意图

1.发挥市场供需共振的调节作用,强化利益的驱动功能。市场机制发挥作用的根源在于人们的利益需求。地方政府创新政策,通过分配利益,吸引各个生产要素主体参与新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业,谋划发展未来产业,形成新质生产力,增强发展新动能,最终目标是满足人们“美好生活需求”。结合图1来看,地方政府要进一步发挥市场供需共振的调节作用,强化利益的驱动功能,吸引优质生产要素持有者参与未来产业链打造,寻求利益一致的合作共识,有效化解市场风险,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,构建生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的运行机制,从而加快形成新质生产力。

2.提高政府政策驱动精准性,减少未来产业链市场风险。生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合运行机制的畅行,需要提高政府政策驱动精准性,尤其是在产业规划、产权保护、产投基金、上市融资、收益分配与担责等方面,更好地制定“奖惩规则”,塑造政策可信性环境,减少未来产业链市场风险,吸引资本、数据、土地、劳动、技术等各生产要素有效集聚到未来产业链,发展新质生产力。结合图1来看,政府政策调控不精准或风险管控意识不足,均有可能造成未来产业链的“链条断裂”,从而导致生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合机制的运行不畅,阻碍新质生产力发展。

3.激励企业对生产要素转型升级,增强未来产业发展韧性。地方政府政策驱动生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的运行机制,其有效运行的关键还在于企业发展的市场适应性以及未来产业的发展韧性。地方政府政策激励企业创新的决心和力度,对于构筑未来产业发展空间大小有着重要的正相关影响。对于未来产业的特定领域,政府有效激励企业发挥主体作用,让企业面对特定产业领域的“卡脖子”技术时,敢于攻坚克难进行科技创新,并借助产教研一体化平台,利用产权保护、政策优惠、融资帮扶等各种措施,促进自身生产要素转型升级,增强未来产业的市场适应性和发展韧性,有效应对从研发设计、流片到规模化生产的周期长、耗资大等市场风险。

(四)生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的政策路径

地方政府通过政策创新来建构生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合的经济运作结构,并以此结构作为加快形成新质生产力的基本路径,对加快新质生产力具有引导、组织和创新功能,可以破解政策调控市场供需“不平衡”、政策执行存在分配“不公正”、政策驱动技术创新“不理想”、政策执行中权力管控“不规范”等难点问题,实现经济高质量发展。

1.完善现代企业制度,增强未来产业企业运营的法治性。生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合是人们对企业如何运行、未来产业生产体系如何构建的理论概括。企业是制度环境的产物,有什么样的制度,就有什么样的企业。企业内部怎么样管理自身,与外部政府用什么样的制

度管企业,二者具有“政策刺激-逐利反应”方面的一致性。地方政府并不具有法律制度制定权或立法权,但凭借自身对企业宏观管理的经验,可通过更专业的渠道或政策促进现代企业制度及配套制度的完善,增强未来产业企业运营的法治性。一是推动产权制度完善,用产权制度更好激励科技创新。地方政府按照属地管理原则,把“谁研发谁受益”的平等保护、全面保护、依法保护规则依法落到实处和细处,激活未来产业企业运营的积极性。二是推动现代企业制度完善,防范企业法人不当得利投机。现代企业制度是以市场经济为基础,以企业法人制度为主体,以公司制度为核心,以产权清晰、政企分开、权责明确、管理科学为条件的新型企业制度。发展未来产业尤为需要完善的现代企业制度和相关配套制度,防范企业法人不当得利投机,如防止科技实体的网络直播带货空头公司摇身一变“网络未来科技公司”来套取地方政府政策优惠等。地方政府应根据属地管理规则,倾听中小投资者合理建议,推动上市公司管理制度“惩罚更有效、激励更公正”,从而为未来产业发展提供诚信的法治空间。

2.发挥市场调节机制作用,合理布局“地标性”未来产业。地方政府构建亲清新型政商关系,塑造诚信的营商环境,实际上是培育健康的未来产业发展市场和环境,更好地发挥市场对资源配置的决定性作用。^[18]生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”有效耦合运行需要发挥市场机制的调节作用,更好地释放市场红利对未来产业生产要素集聚的“虹吸效应”。同时,地方政府对于未来产业的扶持不能“全面开花”而要抓“重点”,结合地方产业发展实际,从元宇宙、基因与细胞、新一代人工智能、第四代半导体、未来网络与先进通信、储能与氢能等未来产业中选择两个或三个产业扶持,精准发力,对接市场,合理布局“地标性”未来产业,培育“院所经济”“头部企业”“头部公司”,组建未来产业链,加快形成新质生产力。

3.健全未来产业链长制,促进未来产业园区集聚化发展。未来产业链长制是地方政府集聚生产要素和推动未来产业发展的重要工作机制。未来产业链长制的工作职责应聚焦在未来产业链的“全链”“强链”“补链”专业方面。健全未来产业链长制,要把市场作为配置资源最有效率的形式,凡属市场能解决的问题就交给市场办,进一步简政放权、做好未来产业发展的公共服务,打造总部型、研发型、综合型的未来产业科技园区,高效推动各生产要素集聚,助力未来产业企业落地增效,并围绕主导产业“建圈强链”,促进未来产业园区集聚化发展,如上海北郊未来产业园、深圳阿波罗未来产业城、无锡先导集成电路装备材料产业园、武汉未来科技城、成都未来智创产业园等。

4.优化未来产业基金管理规则,推动未来产业科技创新。未来产业领域的科技创新是提升未来产业“业态升级”科技含量的根本方式。地方政府应建立未来产业投资基金,并优化未来产业基金管理规则,明确未来产业投资基金由政府财政“拨改投”改革资金与社会资本共同出资设

立,鼓励社会各类风险投资和股权投资基金进入未来产业相关领域,采用股权投资等市场化方式,推进“投资-回报-产权”一体化,分担未来产业链发展的“资金链风险”。未来产业基金在使用上坚持政府引导、市场运作、规范管理、滚动发展的原则,落实“创新驱动”核心战略和“产业强市(县)”主导战略,引导各类资本、资源向未来产业集聚,推动未来产业科技创新、转型升级和供给侧结构性改革,实现生产要素优化配置和高质量发展。

5.创新校企“产学研”融合机制,助力未来产业业态升级。生产要素集聚与未来产业链“双螺旋”耦合需要地方政府通过政策创新校企“产学研”融合机制,发挥“人才是第一资源”作用,推动未来产业业态升级。借鉴美国MIT(麻省理工学院)产学研经验,地方政府应进一步整合“校-企”合作资源,健全集成未来产业人才培养体系,促成校企合作的“产教融合”,利用好未来产业应用技术创新平台,进一步加强实战性教学、研究性教学、优化人才培养,坚持“招生即招工、入校即入企、校企双师、联合培养”原则,以未来产业企业用人的岗位和技能需求为导向,由科研资质过硬的未来产业企业来主导确定未来产业“研发人才”“技能人才”的培养计划,学校按照企业需求培养未来产业创新型人才、订单式技能人才,更好地助力未来产业链与人才链融合发展,推动未来产业业态升级的“人才含量”和“科技含量”,加快形成新质生产力。

【参考文献】

- [1]牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章[N].人民日报,2023-09-10(01).
- [2]马克思恩格斯选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,2012:410-413.
- [3]谢加书,王宇星.准确把握新质生产力的科学内涵和基本特征[N].南方日报,2023-10-09(12).
- [4]王华华.供需共振视阈下地方政府新型城镇化政策创新研究[J].求实,2016(11):63-70.
- [5]成青青.产业强市的绩效测度与空间关联——基于长三角主要城市的实证[J].华东经济管理,2023(10):23-32.
- [6]洪银兴,杨玉珍,王荣.城镇化新阶段:农业转移人口和农民市民化[J].经济理论与经济管理,2021(1):4-16.
- [7]王华华.中国城镇化进程中土地征收模式转型研究——从保障农民生活到保护农民权益[J].西部论坛,2017(1):18-29.
- [8]逢锦华.有为政府调控是社会主义市场经济结构性制度优势[J].北方论丛,2022(5):122-135.
- [9]丁为民.市场性质、市场效率与政府调控[J].政治经济学评论,2019(5):3-18.
- [10]沈梓鑫,江飞涛.劳动密集型制造业与高质量就业:数字时代的逻辑解析[J].学术月刊,2023(2):56-66+158.
- [11]林毅夫.有为政府参与的中国市场发育之路[J].广东社会科学,2020(1):5-7+254.
- [12]陈国权,孙韶阳.效率优先战略下的地方政府经营化与高廉政风险[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2016(5):144-156.
- [13]汪彬,张占斌.中国式现代化进程中高质量发展促进共同富裕的逻辑进路[J].当代世界与社会主义,2023(4):85-91.
- [14]王楠,赵毅,丛继坤,等.科创企业研发投入对企业成长的双门槛效应研究[J].科技管理研究,2021(11):131-138.
- [15]邹薇,雷浩.营商环境对资源错配的改善效应及其作用机制——基于制造业层面的分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2021(1):121-139.

- [16]刘维林.地方公共服务如何成为新型城镇化的新动力?——基于要素集聚及空间外溢效应的检验[J].城市发展研究,2021(9):109-115.
- [17]王华华.非期望流动:就近城镇化中生产要素集聚的异化与对策——以无锡市为例[J].现代管理科学,2023(3):15-22.
- [18]江小涓,孟丽君,魏必.以高水平分工和制度型开放提升跨境资源配置效率[J].经济研究,2023(8):15-31.

New Policy Reflections on Accelerating the Formation of New Qualitative Productivity by Local Governments

——A Path Based on the Coupling of Production Factor Agglomeration and the “Double Helix” of the Future Industrial Chain

Wang Huahua

Abstract: The key to cultivating emerging and future industries and accelerating the formation of new quality productive forces is to gather production factors. The agglomeration or diversion of production factors into the future industrial chain is not only regulated by market mechanisms, but also driven by government policies. However, while local government policies have achieved results in driving production factors, cultivating industrial chains, and developing the local economy, there are also issues such as policy regulation of market supply and demand imbalance, unfair distribution of market benefits, unsatisfactory driving of technological innovation, and irregular power control. In theory, the key to solving the problem for local governments is to promote the sustainable development of future industries and accelerate the formation of new quality productive forces through the coupling path of production factor agglomeration and future industrial chain “double helix”. In practice, policy innovation in problem-solving by local governments includes improving modern enterprise systems and enhancing the rule of law in the operation of future industrial enterprises; Establish a long-term system for the future industrial chain and promote the agglomeration development of future industrial parks; Optimize the management rules of future industry funds and promote technological innovation in future industries.

Key words: new quality productivity; policy driven; production factors; future industrial chain; market regulation

(责任编辑:马海龙)