

河北大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Hebei University(Philosophy and Social Science)

ISSN 1005-6378,CN 13-1027/C

《河北大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目: “新质生产力”的政策脉络、政策逻辑和政策重点
作者: 付敏杰, 李绪恒
收稿日期: 2024-04-10
网络首发日期: 2024-06-28
引用格式: 付敏杰, 李绪恒. “新质生产力”的政策脉络、政策逻辑和政策重点[J/OL]. 河北大学学报(哲学社会科学版).
<https://link.cnki.net/urlid/13.1027.c.20240627.1316.006>



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。

“新质生产力”的政策脉络、政策逻辑和政策重点

付敏杰^{1,2}，李绪恒²

（中国社会科学院 经济研究所 北京 100836；中国社会科学院大学 经济学院 北京 102488）

摘要：只有置于中国特色社会主义新时代和习近平新时代中国特色社会主义思想的背景下，才能深刻理解“新质生产力”思想的政策逻辑。通过梳理党的十九大以来的发展政策体系，理解在面向“2035年基本实现现代化”和“2050年全面建成社会主义现代化强国”的长期奋斗目标下，经济基础从“现代化经济体系”到“现代化产业体系”再到“新质生产力”的深刻转变，从理论上解决了以高质量发展推动中国式经济现代化和建设现代化强国的源动力问题。基于新时代的发展政策体系演进，新质生产力的政策重点是构建高水平市场经济体制、因地制宜发展新质生产力、提高全要素生产率、推动国有经济新质生产力更快成长和推动民营经济聚焦新质生产力。

关键词：新质生产力；政策脉络；政策逻辑；政策重点

自2023年9月习近平总书记在黑龙江调研时强调“加快形成新质生产力”、12月在中央经济工作会议上提出“发展新质生产力”，2024年3月两会期间强调“因地制宜发展新质生产力”以来，学术界对新质生产力研究的热度不断上升，对‘什么是新质生产力、为什么要发展新质生产力，如何发展新质生产力的’问题进行了持续探讨^[1]。但是对新质生产力的政策逻辑解读尚存不足，对于发展新质生产力要实现的政策目标、要完成的历史使命认识不够。本文旨在从党的十八大以来中国发展政策逻辑演进的视角，分析新质生产力在中国发展政策体系中的重要地位，由此提出发展新质生产力的政策框架，弥补相关研究之遗缺。

一、“新质生产力”作为中国发展理论的创新和发展政策的新方向

理解“新质生产力”概念提出的重大意义，首先应该立足于中国发展理论的理论创新视角。习近平总书记2024年1月在二十届中央政治局第十一次集体学习时明确强调，“高质量发展需要新的生产力理论来指导，而新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力，需要我们从理论上进行总结、概括，用以指导新的发展实践”^①。毫无疑问，习近平总书记的讲话清晰阐释了新质生产力首先是一种用从中国问题导向和中国实践经验出发、用来指导中国经济社会高质量发展的新的生产力理论。因此，从中国发展理论

收稿日期：2024-04-10

基金项目：国家社会科学基金重大项目“基于中国实践的经济增长理论创新研究”（22&ZD053）

作者简介：付敏杰（1980—），男，河北井陘人，博士，中国社会科学院经济研究所研究员，中国社会科学院大学教授、博士生导师，主要研究方向：经济增长理论。李绪恒（1997-），男，山东嘉祥人，中国社会科学院大学公共经济与投融资研究中心研究助理，主要研究方向：经济增长理论。

^① 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调：加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》，中国政府网 https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm。

重大创新的视角，可以把“新质生产力”概念的提出看作是习近平经济思想和中国特色社会主义政治经济学的重大理论标识性成果^[2]。

然而，正如习近平总书记强调的，新质生产力不仅仅是一个理论创新成果，更是指导中国发展实践的政策体系。这就要求推进从理论创新到政策体系的完整设计，把党和国家关于经济发展方向和发展动力的先进理念，转化为实实在在推动中国高质量发展的经济力量，转化为推进中国式现代化和加快现代化强国的物质技术基础和全新发展路径，因此发展新质生产力将在高质量发展中承担异常重要的角色。国家发展改革委正在制定专门的“新质生产力”发展规划^①，可以想象的是，无论是在第十五个五年规划中设置专门的新质生产力篇章，还是在“十五五”时期制定专门的“新质生产力”发展规划，都是用新质生产力理论指导中国未来发展的可行方式。在即将完成从发展理念向政策生产力转变的关键当口，认真领会“新质生产力”在中国政策体系中的重要位置，从发展政策史的视角去厘清“新质生产力”理论形成的政策脉络，不但有助于我们理解新质生产力的重大意义和推进路线，也能让我们对未来的“新质生产力规划”有更加明确的预期。

二、“新质生产力”政策脉络的演进：从现代化经济体系到高质量发展

（一）党的十九大报告的发展政策体系

新质生产力是新时代的理论 and 政策概念，必须从中国特色社会主义新时代讲起。无论从中国共产党党史来看，还是从中华人民共和国国史来看，2017年召开的中国共产党第十九次全国代表大会（简称“党的十九大”）都是一次划时代的重要会议。党的十九大宣布中国特色社会主义进入新时代，提出了习近平新时代中国特色社会主义思想作为我国实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的指导思想，更是谋篇布局了中国两个百年之间，也就是从2020年全面建成小康社会到2050年全面建成社会主义现代化强国之间实施“两步走”战略。其中重要的时间节点是到2035年基本实现社会主义现代化，到2050年要建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

为了实现这一伟大目标，党的十九大报告布局了完整的发展政策体系，共十三个部分。首先是总结经验，在“过去五年的工作和历史性变革”（第一部分）的基础上，提出了两个百年之间的奋斗目标（第二部分“新时代中国共产党的历史使命”（第二部分）、指导思想（第三部分“新时代中国特色社会主义思想和基本方略”）和行动起点（第四部分“决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程”）的基础上，紧接着把“贯彻新发

^① 《发展新质生产力成为“十五五”规划基本思路研究重点》，中国政府网，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202403/content_6941917.htm

展理念，建设现代化经济体系”（第五部分）作为中国新时代开启全面建设社会主义现代化国家新征程的首要工作，并且明确提出“必须坚定不移把发展作为党执政兴国的第一要务，坚持解放和发展社会生产力，坚持社会主义市场经济改革方向，推动经济持续健康发展”^①。之后才是政治、文化、社会、生态、军队、祖国统一、和平发展、党的建设（第六部分到第十三部分）等。可见，在十九大布局的新时代发展政策体系中，经济工作（第五部分）是排在新时代的各项工作的第一位的。

从政策逻辑体系来看，把建设现代化经济体系作为开启全面建设社会主义现代化国家新征程的首要工作，不仅是因为“发展作为党执政兴国的第一要务”，还深刻反映了马克思主义关于“生产力决定生产关系”、“经济基础决定上层建筑”的历史唯物主义观。党和国家把建设现代化经济体系作为完成经济社会长期发展目标和实现中华民族伟大复兴的物质技术基础，强调了建设现代化经济体系对于党和国家整个经济工作的重要性，强调我国经济“正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标”。

从经济发展目标来看，建设现代化经济体系的核心是追求高质量、高效益，推进供给侧结构性改革，提高全要素生产率、建设产业体系、构建经济机制，包括“供给侧结构性改革”“建设创新型国家”“乡村振兴战略”“区域协调发展战略”“完善社会主义市场经济体制”“形成全面开放新格局”六大内容^②。对于本文研究的新质生产力来说，最重要的是“供给侧结构性改革”和“创新型国家”。从具体内容来看，“供给侧结构性改革”强调了先进制造业、互联网、大数据、人工智能，还提到中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域的新增长点、新动能，也有传统产业优化升级，发展现代服务业，迈向全球价值链中高端，培育世界级先进制造业集群等产业目标，以及建设知识型、技能型、创新型劳动者大军等劳动者发展目标，特别突出了发展新兴产业、推动传统产业升级、落实新发展理念等。“建设创新型国家”则强调了创新是“引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑”。在此基础上，进一步提出要瞄准世界科技前沿，强化基础研究，加强应用基础研究，突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队等，包括了经济形态、产业形态、要素形态和技术形态等方面。

^① 参见《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm

^② 十九大报告明确提出“必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强我国经济创新力和竞争力”，网址同上。

（二）党的二十大报告的发展政策体系

2022年召开的中国共产党第二十次全国代表大会（简称党的二十大）进一步强化细化了建设现代化强国两步走战略，并且把“中国式现代化”这样一个动态和模式型概念作为实现中华民族伟大复兴的工作方式，已经比十九大报告的发展政策体系更加动态化^①。从历史视角来看，这是因为2021年中国已经全面建成小康社会、开始实施第十四个五年规划，让中国特色社会主义事业站在了新的历史起点上，从而提出了中国式现代化理论。

在布局面向第二个百年奋斗目标的任务安排中，党的二十大报告中的发展政策体系更加清晰。报告首先总结了“过去五年的工作和新时代十年的伟大变革”（第一部分），然后提出新时代中国特色社会主义思想“开辟马克思主义中国化时代化新境界”（第二部分），第三部分开始提出“新时代新征程中国共产党的使命任务”。报告同样把经济工作放在了各项工作之首，也就是报告全文第四部分，题目是“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”，也表明了“生产力决定生产关系”、“经济基础决定上层建筑”的基本逻辑。

更加明确地聚焦高质量发展是二十大报告中经济工作的一大特色，比十九大所提的“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”已经更进一步，开始从五年前关注经济形态转向更加具体的产业形态、更加注重经济效益和发展效果（高质量），提出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”的重要论断，报告再次强调“加快建设现代化经济体系，着力提高全要素生产率”的内容。这表明二十大报告的经济工作和十九大报告是一脉相承的，而且更加具体。

二十大报告的经济工作和“高质量发展”共包括五项内容，第一项是“构建高水平社会主义市场经济体制”，这意味着在全面建成小康社会之后，制度建设摆在了第一位。第二项则是“建设现代化产业体系”，很大程度上承接了十九大报告中的“建设现代化经济体系”，但是更加具体、更有侧重、更注重发展质量^②。与党的十九大报告发展政策体系相比，二十大报告中把“创新型国家”的内容放在了专门的科技部分，也就是报告的第五部分（“五、实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”），更突出了科技、教育和人才工作对建设现代化国家的重要支撑作用。创新在经济工作的部分体现在第四部分“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”之中。

^① 大会提出“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”参见《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》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm

^② 第三、四、五项则分别是“乡村振兴”“区域协调发展”和“高水平对外开放”，分别与十九大报告建设现代化经济体系的相关内容对应。

从具体内容来看，经济工作的“高质量发展”部分与新质生产力关联最紧密的是“建设现代化产业体系”部分，内容包括了新型工业化、专精特新企业，制造业高端化、智能化、绿色化等。强调要巩固优势产业领先地位，推动战略性新兴产业融合集群发展，特别是新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保、物联网等，同样提出发展数字经济，促进数实深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群等。二十大经济工作“高质量发展”的具体政策与十九大报告经济工作“现代化经济体系”大体相同，体现了政策体系的继承性，但是“产业体系”还要强调现代农业、现代服务业和先进制造业的融合问题，工作更加具体、更突出现代化经济体系的供给形态和产业形态。

（三）从发展政策体系视角看“新质生产力”的功能

综上所述，从发展政策体系演进来看，十九大提出的“现代化经济体系”和党的二十大提出的“现代化产业体系”的外延近乎相同，所涵盖的内容包括了产业形态、要素形态和技术形态，强调了数字技术、数字经济、生物技术、新能源、先进制造等，还突出人才、教育和科技因素，但“现代化产业体系”明显比“现代化经济体系”更加具体。“现代化产业体系”更突出了现代化经济体系的供给特征和产业形态特征，这体现了经济增长理论的核心思路，也就是供给和产业对长期发展的重要作用。自从熊彼特以来的创新发展理论，产期发展中更多考虑经济体的供给面，例如要素供给、技术进步、创新和制度变革等。

但是产业体系还不是一个经济体系最深层的因素，最深层的是发展动力的培育问题。作为产业体系的“现代化产业体系”，还是停留在产业形态、产业关联和产业结构的视角。从市场发展和经济增长理论来看，产业和产业关系都是市场主体发展的结果，并不是明确的发展源动力。正是从这个意义上，“新质生产力概念”的提出，从理论层面上解决了建设“现代化产业体系”、继而建设“现代化经济体系”的源动力问题。这样，就可以通过发展新质生产力来推动“现代化产业体系”成形和“现代化经济体系”建设，从而在高质量发展中推进中国式现代化、实现第二个百年奋斗目标。毫无疑问，作为十九大以来的中国发展政策体系、特别是十九大报告“现代化经济体系”和二十大“现代化产业体系”发展政策体系继续演进的成果，新质生产力会格外强调产业因素^[3-5]。

三、“新质生产力”的政策逻辑

明白了“新质生产力”概念的政策脉络，就可以理解新质生产力发展的政策逻辑。二十届中央政治局第十一次集体学习的通稿给出了新质生产力的完整定义，新质生产力是“创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革命性突破、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，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。”^①

在“新质生产力”定义的关键词中，“创新”排在首位，对应新质生产力的“新”，是新质生产力的第一要义。“技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级”是创新在技术、要素和产业三个层面的表述，既符合生产力体系的基本层次，昭示了新质生产力的三个来源，也是新质生产力提高全要素生产率的三个基本途径。“高科技、高效能、高质量”三个特征更加充分地体现了新发展理念，强调新质生产力必须超越以高投入、高能耗、高排放、高模仿，低技术含量、低附加值、低市场影响力为典型特征的传统增长方式和生产力发展路径。“劳动者、劳动资料和劳动对象及其优化组合的跃升”则是马克思主义生产力三要素在新质生产力中的新体现，“质优”突出产品、产业和生产力的质量变革，绝非简单的数量叠加和积累，必须能够达到质变的程度和层级。

这些定义还能够很大程度说明了哪些生产力形式不是“新质生产力”。创新不起主导作用的不是新质生产力，只具有传统经济增长方式的不是新质生产力，具有落后技术、低效能、低质量不是新质生产力，不符合五大新发展理念的不是新质生产力（例如污染产业），质次的不是新质生产力，落后产业不是新质生产力。这有助于我们在发展过程中有效筛选投资重点，特别是要注重创新和绿色两个方向，新质生产力本身就是绿色生产力。

这也可以说明，为什么在发展新质生产力的不同情景中，总书记一再强调战略性新兴产业和未来产业对于发展新质生产力的重要意义。例如 2023 年 9 月 7 日在新时代推动东北全面振兴座谈会上强调，“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”^②；9 月 8 日在听取黑龙江省委和省政府工作汇报时强调，要“整合科技创新资源，引领发展战略性新兴产业和未来产业，加快形成新质生产力”^③；在 2024 年 1 月 31 日二十届中央政治局第十一次集体学习强调“要及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，完善现代化产业体系”^④；在 2024 年 3 月 5 日在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时强调“必须抢抓机遇，加大创新力度，培育壮大新兴产业，超前布

^① 《习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调：加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》，中国政府网 https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm。

^② 《习近平主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会强调：牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6903072.htm

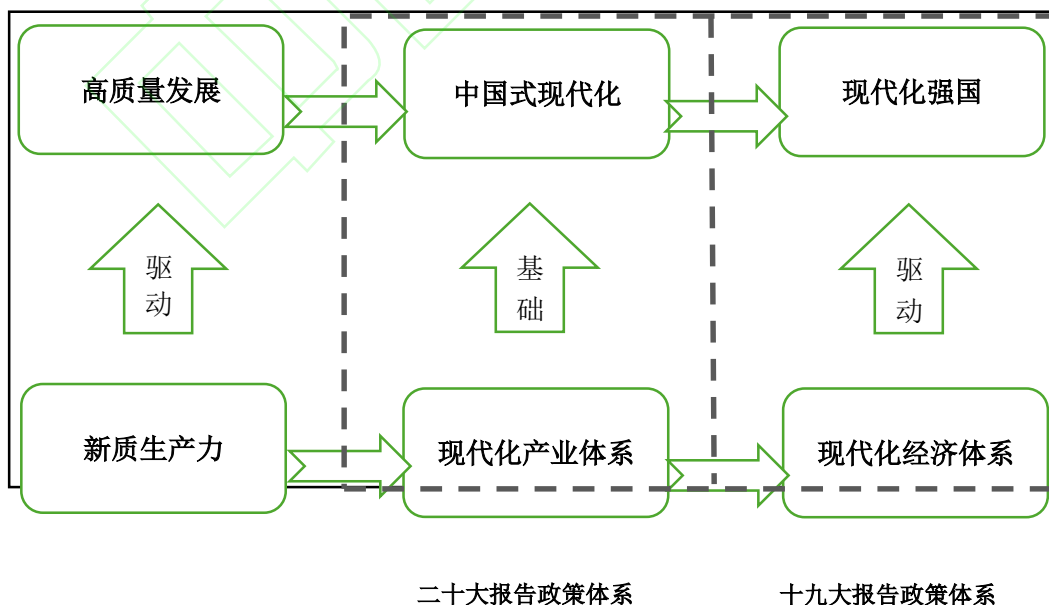
^③ 《习近平在黑龙江考察时强调：牢牢把握在国家发展大局中的战略定位 奋力开创黑龙江高质量发展新局面》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6903032.htm

^④ 《习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调：加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》，中国政府网 https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm

局建设未来产业，完善现代化产业体系”。^①

在关于战略性新兴产业和未来产业的具体发展目标上，总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上提出要发展新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业，2023年中央经济工作会议提出要打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业，开辟量子、生命科学等未来产业新赛道。在论述“新质生产力”的其他不同场合，总书记强调的与产业有关的关键词有：“供给侧结构性改革”“科技创新和产业创新”“关键核心技术”“先进制造业”“科教资源”“科创园区”“新型举国体制”“能源技术及其关联产业”“科教兴国强国”“基础研究和应用基础研究”等。

这些关于新质生产力的相关表述，包含了与十九大报告“现代化经济体系”和二十大报告“现代化产业体系”相同的外延和产业分类，都强调新发展理念、高质量发展、全要素生产率。这表明新质生产力与“现代化产业体系”“现代化经济体系”具有一脉相承关系，但是又有理论视野和政策突破^[6]。特别是，对“未来产业”的强调更有超前性，强调在技术尚未完全商业化之前就超前布局。又如，对“劳动者、劳动资料和劳动对象及其优化组合的跃升”的强调，更明确了新质生产力的理论特征，是建设“现代化产业体系”、继而“现代化经济体系”的动力之源，因为其深化到了劳动过程和劳动者层面，比经济体系、产业体系更微观化、更具有革命性特征，符合马克思主义政治经济学范畴的一般性特征，又能促进新产业形成和新经济形态发展，是推动高质量发展、中国经济现代化的主导经济力量，符合现代化经济体系的基本特征^[7]。



^① 《习近平在参加江苏代表团审议时强调：因地制宜发展新质生产力》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6936752.htm

图 1 新质生产力的发展政策谱系

图 1 在上述分析基础上制作了新质生产力政策谱系，从发展政策体系角度说明了以下政策演进和政策逻辑：（1）新质生产力的目标是推动高质量发展，以高质量发展推动中国式现代化，助力以中国式现代化、推进现代化强国建设和实现中华民族伟大复兴^[8]；（2）新质生产力突出强调战略性新兴产业和未来产业、建设现代化产业体系，现代化产业体系是现代化经济体系的供给面；（3）按照党的十九大报告和二十大报告的体系，现代化经济体系为现代化强国奠基经济和物质技术基础，现代化产业体系是推动中国式现代化的驱动力量。（4）从时间顺序来看，从十九大提出的现代化经济体系、到二十大提出的现代化产业体系，再到新质生产力的提出，显示出中国发展政策体系演进的基本逻辑——从经济形态、到产业形态、再到生产力的整个从宏观到微观、从顶层设计到市场动力的政策逻辑；同时，一以贯之的是“经济基础决定上层建筑”“生产力决定生产关系”的马克思主义逻辑，经济工作位列各项政府工作之首。

四、发展“新质生产力”的政策重点

基于以上政策脉络和政策逻辑，新质生产力的政策重点是：

第一，构建高水平社会主义市场经济体制，强化国家统一执法制度，加快构建全国统一要素市场。（1）与党的十九大报告政策体系的最大不同之处是，党的二十大报告发展政策体系把“加快构建高水平社会主义市场经济体制”放在经济工作的第一位。这不但体现了二十大以后中国政治经济体制改革在新的历史起点上开新局、谱新篇，显示出中国将进一步扩大制度型开放、建设高水平市场经济的决心，也符合十八大报告所说“要把制度建设摆在突出位置”的改革承诺，以及连续十年持续推进国家治理体系和治理能力现代化的新时代重要经验。因此从政策演进的基本逻辑来看，制度建设也是中国推动新质生产力发展的政策首选。这一点在二十届三中全会即将召开、中国即将进一步全面深化改革开放的背景下至关重要，也将发展新质生产力和进一步深化改革开放联系在了一起。（2）就发展新质生产力而言，必须要确立企业和市场在新质生产力发展中的决定性作用，减少政府对新质生产力生产过程的直接干预和对生产资源的直接配置。1994 年分税制改革以来的中国发展经验表明，市场配置功能的不断增强，是中国纠正资源错配、提高全要素生产率的有效途径，也是发展新质生产力、实现生产要素创新性配置的制度保障。这就要进一步全面深化要素市场改革，构建全国统一的高水平要素市场，统筹内外市场和内外资源。更加遵循市场逻辑，完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等制度，不断优化营商环境，让企业家自由发挥，促进劳动、资本、土地在全国范围内的优化配置。参照发达国家的历史经验，随着资源要素配置范围的

加大和市场程度的加深，统一市场执法对于保护产权和优化营商环境会越来越重要。有证据表明，近年来国地税合并导致的税务系统垂直和征管统一执法趋势，以及巡回法庭等旨在强化统一执法的制度，对于纠正资源错配都起到了很好的作用。

第二，因地制宜发展新质生产力，充分发挥新质生产力对高质量发展的主导性推动作用。

(1) 中国经过四十多年来的市场化发展和新时代十年的伟大变革，各个省份已经形成具备本地特征的主导产业和优势产业。中国大部分城市都是全球价值链、全球产业链、全球供应链中的重要节点，参与全球竞争的范围非常广，是中国产业核心竞争力的重要表现。这些产业基础反映了本地的产业空间、技术能力、市场偏好、营商环境和政策经验，是发展新质生产力的产业基础。(2) 地方政府应当根据本地情况，发展具有本地特征的新质生产力。新质生产力的创新性特征，决定了发展新质生产力必然要面对更大范围的不确定性和市场风险。必须让位于企业决策、企业家决策、市场决策，推动本地多样化布局、分散风险，避免一哄而上、重复投资，形成新的产能过剩。通过着力构建以内循环为主、内外循环相互促进的新发展格局，消除地区间贸易壁垒，把国内贸易提升到比国际贸易更加便捷的水平。必须避免出于税收考虑的“小而全”本地全产业链思路。(3) 要牢牢把握实体经济落脚点、立足于产品内分工的趋势，布局新质生产链上高质量新材料和关键零部件的生产，加快中间品的标准化制造，让本地企业充分推进产业内和产品内分工，更好地融入全国统一大市场、融入全球价值链。(4) 产业政策要从“税收优先”更快转向“就业优先”，把就业、产业和消费摆在比税收更加重要的位置，理性看待新兴产业、未来产业短期内“叫好不盈利”、“有就业无税收”的情况^[2]。这是新质生产力以创新驱动和不确定性水平不断提升的必然要求。

第三，以“有为政府”建设为引领，以公共服务为依托，助力企业全要素生产率的提高。

(1) 提高全要素生产率是新质生产力的核心，主要方式是技术进步和资源优化配置。新质生产力由技术革命性突破、生产要素创新性配置和产业深度转型升级而催生，必然要求在推进新技术、新产业快速发展的过程中直面旧生产力更迭，做好迎接新旧动能转换带来的“创造性破坏”结果的准备。通过更完善的公共服务和社会福利建设，努力降低旧产业淘汰和旧动能消失对部分企业和行业就业的不利影响，采用更加市场化的方式处理企业破产、兼并、重组等影响税收、就业和资本重新配置的重大经济问题，助力企业提高全要素生产率。(2) 要建立完善有效学习机制，在学院学习中更快引入体现新要素、新技术、新产品和新产业特征的学科结构，通过教育培训和就业指引让传统行业劳动力更快具备重新就业技能，建立社会资本、民间资本和高等教育的有效结合方式，培育掌握新技术和新产业等革命性知识的新型劳动者^[9]，确保教育-市场-产业的有效衔接。

第四，推动国有企业更加侧重公共技术、通用技术和共同技术，推动国有经济新质生产力更快成长，完善国有企业链长制，提升国有企业核心竞争力。新质生产力的特点是创新，具有高科技、高效能、高质量特征，是符合新发展理念先进生产力质态，国有新质生产力要加快发展。国有企业、中央企业经过新世纪 20 多年的成长，特别是经过新时代国企改革三年行动、三年提升和世界一流企业行动的锤炼，已经成为全球制造行业的先锋力量，是中国企业世界 500 强的支柱性力量，更是所在行业名副其实的“世界冠军”，已经是中国先进生产力的重要代表，具有很强的竞争力、创新力、控制力、国际影响力和抗风险能力。国有企业历来是党和国家布局生产力的重要力量，在新质生产力发展中也要发挥先锋队作用。要尽快实现国有经济功能转向，通过更快布局战略性新兴产业和未来产业，推动国有企业更快实现创新驱动发展、集中于公共技术、通用技术和共同技术的压法。要通过推动行业、产业、技术和产品创新，促进国有企业、中央企业的全要素生产率更快攀升，成为新质生产力发展的先锋部队。

第五，推动民营经济更快聚焦新质生产力，发挥和巩固民营企业的市场领先优势，打造民营经济新质生产力的国家队。民营企业社会主义市场经济的重要支柱，更是中国推进高质量就业的主体。民营经济发展是市场活力的重要表现，毫不动摇地鼓励、支持、引导民营经济发展是我国的基本经济制度。从现代化经济体系、到现代化产业体系，再到因地制宜发展新质生产力，都需要民营经济大力参与。随着城市化完成，土地财政和基础设施建设作为主要产业和内需支柱的地位将逐步退出历史舞台，新质生产力将成为经济增长的新引擎。这就一方面摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，另一方面推动民营经济、民营企业更快转向新质生产力的新战场，大力发展数字经济^[10-11]，转向新能源、新材料、先进制造、电子信息、生物制造、低空经济等战略性新兴产业和量子、生命科学等未来产业，转向依靠科技进步推动企业长期发展的新质生产力路径，让民营资本真正成为中国式现代化进程中的耐心资本。在产业转向和发展新质生产力过程中，要切实保护产权，完善市场竞争制度，不断优化民营企业发展环境，依法保护民营企业的法人财产权和企业家权益，让民营企业家和民营经济切实感受到中国在民主法治、公平正义上取得的历史性进步。努力打造民营经济新质生产力的国家队，促进民营经济在新质生产力赛道上发展壮大，成为社会主义市场经济的中坚力量和推进中国式现代化的物质技术保障。

参考文献：

[1]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):1-14.

[2]付敏杰.因地制宜发展新质生产力[N].河北日报,2024-04-03.

[3]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.

[4]黄群慧.读懂新质生产力[M].中信出版社集团,2024.

[5]洪银兴,高培勇.新质生产力:发展新动能[C].江苏人民出版社,2024.

[6]沈坤荣,金童谣,赵倩.以新质生产力赋能高质量发展[J].南京社会科学,2024(1):37-42.

[7]程恩富,陈健.大力发展新质生产力 加速推进中国式现代化[J].当代经济研究,2023(12):14-23.

[8]张林.新质生产力与中国式现代化的动力[J].经济学家,2024(3):15-24.

[9]宋凤轩,王丽.新质生产力背景下拔尖创新人才培养的时代要义、现实隐忧与行动前瞻[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2024,47(3):119-125.

[10]杜传忠,王亚丽.数智技术驱动数实融合的演进历程、国际经验与实践路径[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2023,48(6):119-131.

[11]蔡双立.扬长避短,走数字经济包容发展之路[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2023,48(2):6-9.

(责任编辑 卢春艳)

Policies for “New Quality Productive Forces”: Context, Logic, and Focus

Fu Minjie ¹², Li Xuheng ²

(1. Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836

2. School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488)

Abstract: The policy logic of "new quality productive forces" can only be deeply understood in the context of “Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”. By reviewing the development policy system of the 19th National Congress of CPC, especially the long-term goals of "achieving basic modernization by 2035" and "building a modern strong country in all respects by 2050", can we understand the systematic transformation of the economic foundation from a "modernized economic system" to a "modernized industrial system" and then to a "New Quality Productive Forces"(NQPFs). NQPFs theoretically solves the driving force problem for promoting the Chinese-style economic modernization and building a great

modern socialist country in all respects through high-quality development. The policy system includes five aspects: building a high-standard socialist market economy, developing NQPFs according to local conditions, improving total factor productivity, promoting faster growth of NQPFs in state-owned sectors, and promoting private economy to focus on NQPFs.

Keywords: New Quality Productive Forces; Policy Context; Policy Logic; Policy Framework

