

健全因地制宜发展新质生产力体制机制

何立峰

党的二十届三中全会要求“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”，并作出全面部署。我们要提高思想认识，强化制度保障，全面贯彻落实。

一、深刻认识健全因地制宜发展新质生产力体制机制的重大意义

习近平总书记创造性提出“发展新质生产力”，这是对马克思主义生产力理论的创新发展，赋予习近平经济思想新的内涵，具有重大理论和实践意义。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，是推进中国式现代化的重大战略举措，对我国经济社会发展将产生深远影响。

这是发挥社会主义制度优越性、推动生产力水平加快提升的必然要求。生产力决定生产关系，生产关系要与生产力发展相适应。改革开放以来，我们党始终把解放和发展社会生产力作为根本任务，不断完善体制机制，优化生产关系，实现了经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深化对生产力发展规律的认识，推进全面深化改革，持续促进社会生产力发展。以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业，最根本最紧迫的任务还是进一步解放和发展社会生产力，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，进一步彰显社会主义制度优越性，夯实现代化建设的物质技术基础。

这是全面贯彻新发展理念、扎实推动高质量发展的现实需要。高质量发展是新时代的硬道理。党的十八大以来，我国经济实力实现历史性跃升，2023 年国内生产总值超过 126 万亿元人民币、人均国内生产总值 1.27 万美元，位居中等收入国家前列。同时要看到，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，科技创新能力还不强，收入分配差距仍然较大，资源环境约束趋紧，传统生产力和增长模式的局限性日益凸显。新质生产力由新发展理念引领，代表生产力前进方向。必须以科技创新驱动生产力迭代升级，以新质生产力赋能产业深度转型升级，持续形成经济高质量发展新动能新空间。

这是适应新一轮科技革命和产业变革趋势、赢得发展主动权的时代要求。当前，全球科技创新进入空前密集活跃的时期，新一代信息技术、生物科技、新材料、新能源等广泛渗透，重构全球创新版图，影响大国竞争格局。世界主要国家都在大力发展新兴产业和未来产业，抢占新一轮科技革命和产业变革制高点。同时，经济全球化遭遇逆流，美国等西方国家不遗余力对我打压遏制，力图同我“脱钩断链”。要从大历史、大宏观、大格局的高度，认识抓住这一轮科技革命和产业变革带来生产力跃升机遇的极端重要性紧迫性，推动我国科技和产业发展由“跟随者”向“引领者”的重大转变，有力支撑强国建设、民族复兴伟业。

二、健全因地制宜发展新质生产力体制机制的主要任务

构建同新质生产力更相适应的生产关系，涉及经济、社会、思想变革，改变人们生产、生活、思维方式，需要推进创新性、深层次、系统性改革。当前和今后一个时期，围绕加快形成同发展新质生产力更相适应的生产关系，要重点在以下方面着力。

（一）健全传统产业优化升级体制机制。传统产业优化升级是形成新质生产力的重要支撑和途径。经过长期发展，我国传统产业在规模体量、结构体系、技术水平、国际市场占有率等方面取得显著成效。但也要看到，我国传统产业存在“大而不强”、“全而不精”，部分领域“产能冗余”等问题，要通过深化改革，让传统产业“焕发新机”，使传统产业所蕴含的新质生产力有效释放。一是支持用数智技术改造提升传统产业。健全支持引导企业开展技术改造的有效机制，鼓

励面向传统制造业重点领域开展共性技术研究，加快推动数智技术在传统产业的产业化应用示范。二是支持用绿色技术改造提升传统产业。加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用，持续优化支持绿色低碳发展的经济政策工具箱，全方位、全过程发展绿色生产力。三是以国家标准提升引领传统产业优化升级。截至 2023 年底，我国现有国家标准 4.4 万余项，要修订一批技术、安全、能耗、排放等关键核心国家标准，强化制度约束和标准引领，促进技术改造、消费提质和循环畅通。

（二）强化推动高水平科技自立自强体制机制。科技创新对生产力的质态和产业变革具有决定性影响。党的十八大以来，我国科技创新能力显著增强，实现了从跟跑逐步向并跑、领跑的转变，在全球创新指数排名中由 2012 年的第 34 位上升至 2023 年的第 12 位。也要看到，我国科技创新能力同世界先进水平仍有差距，一些关键核心技术仍然受制于人。要瞄准世界科技前沿，发挥集中力量办大事的制度优势，推进新质生产力发展。一是推动领跑领域持续发展，巩固扩大优势地位。提高科技支出用于基础研究比重，加大对基础学科和交叉学科的长期稳定支持，强化“从 0 到 1”的原创导向，实施一批前瞻性、战略性重大科技项目，加强前沿引领技术供给。二是推动并跑领域加力发展，提升创新能力。发挥我国超大规模市场和产业体系化配套优势，系统推进科技创新、规模化应用和产业化发展，加速规模扩容和技术升级迭代。三是推动跟跑领域加速发展，力求迎头赶上。打好关键核心技术攻关战，推进技术攻关、成果应用全链条突围，以自主可控的创新链保障安全稳定的产业链供应链。同时，要注重以颠覆性技术创新实现“弯道超车”，推动在更多领域实现并跑甚至领跑。

（三）完善推动战略性新兴产业发展政策和治理体系。战略性新兴产业知识技术密集、成长潜力大、综合效益好，对经济社会全局和长远发展具有引领带动作用，是形成新质生产力的主阵地。近年来，我国战略性新兴产业蓬勃发展，其增加值占国内生产总值比重从 2014 年的 7.6% 上升至 2023 年的 13% 以上。也要看到，我国战略性新兴产业存在关键核心技术基础薄弱、区域产业同质化布局、产业急需人才缺乏等问题，需要加以解决。一是着力提升产业基础能力。坚定不移锻造长板、补齐短板，围绕核心基础零部件和元器件、关键基础材料、先进基础工艺、产业技术基础等重点突破。二是推进战略性新兴产业融合集群生态化发展。深入推进国家战略性新兴产业集群发展，构建产业集群梯次发展体系，重点领域培育一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业集群。三是引导新兴产业健康有序发展。优化产业区域布局，着力破除各种形式的地方保护和市场分割，规范地方招商引资法规制度。持续扩大市场空间，推动更多新兴产业发展壮大为支柱产业。

（四）建立未来产业投入增长机制。未来产业由前沿科技创新驱动，当下处于萌芽时期或产业化初期，未来具有巨大发展潜力，是全球创新版图和经济格局变迁中最活跃的力量。当前，面对世界主要国家激烈竞争，我国未来产业发展面临“不进则退，慢进亦退”的局面。要开辟量子技术、生命科学等未来产业新赛道，建立未来产业投入增长机制。一是加强前瞻性、引领性布局。把握未来产业孵化具有高不确定性、发展具有高成长性、技术具有多路线迭代性等特点，加强前瞻谋划和政策引导，构建创新策源、转化孵化、应用牵引、生态营造的产业培育链条。二是增加源头技术供给。加强前沿引领技术、颠覆性技术创新，从制度上落实企业在创新决策、研发投入、科研组织、成果转化中的主体地位。三是加强新领域新赛道制度供给。探索建立包容审慎的新产业新业态新模式适应性监管体系，支持企业特别是广大中小企业大胆探索试错。支持地方开展未来产业相关改革和政策先行先试。

（五）健全促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚体制机制。发展新质生产力，有赖于各类生产要素质量提升和配置效率改进。要改革创新生产要素配置方式，促进劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素向发展新质生产力集聚。一是弘扬企业家精神。爱护和支持优秀企业家，有效激发企业家在资源要素配置中的创造性主动性，发现新市场、开发新产品、应用新技术、实现新组合，支持各种所有制企业共同推动新质生产力发展。二是深化劳动力和人

才发展管理体制改革。完善人才培养、引进、使用、评价、流动的工作机制，加强创新型、技能型人才培养。加快畅通劳动力和人才社会性流动渠道，打通高校、科研院所和企业人才交流通道。三是健全科技金融体制。完善与科技创新、产业发展全生命周期各阶段特点相适应的多元化“接力式”金融服务，鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资。四是大力促进先进适用技术向新质生产力转化。深化科技成果转化机制改革，加强技术经理人队伍建设，允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权。五是优化土地管理制度。优先保障主导产业、重大项目合理用地，使优势地区有更大发展空间。推动土地混合开发利用、用途合理转换。制定工商业用地使用权延期和到期后续期政策。推进合理有序用海、用空。六是完善资源环境要素市场化配置体系。建立健全碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素市场化配置机制，深化能源管理体制改革，引导各类资源环境要素向绿色生产力集聚。

（六）健全促进实体经济和数字经济深度融合制度。近年来，数字经济发展速度之快、渗透范围之广、影响程度之深前所未有。我国数字经济规模已连续多年位居世界第二，数字经济核心产业规模快速增长，其增加值占国内生产总值比重10%左右。下一步，一是加强新型基础设施建设应用。加快构建高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷的新型基础设施，推动工业互联网创新发展。建设和运营国家数据基础设施，促进数据共享。二是加快新一代信息技术全方位全链条普及应用。人工智能正在成为类似于历史上蒸汽机、电力等具有广泛而深刻影响的新的通用技术。要推动算力、算法、数据等关键要素创新突破，加快大模型在工业领域部署，推动通用人工智能为各行业赋能。三是打造具有国际竞争力的数字产业集群。完善促进数字产业化和产业数字化政策体系。强化大中小企业融通创新生态，鼓励大型企业通过开放平台等多种形式，与中小企业开展合作。四是提升数据安全治理监管能力。加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度。健全平台经济常态化监管制度。积极参与全球数字领域标准、规则制定。

三、全面准确把握发展新质生产力的政策要求

发展新质生产力是一项长期任务和系统工程。既要有历史耐心，又要有时不我待的紧迫感，既要系统谋划、整体推进，又要方法得当、防止走偏。

（一）要坚守实体经济，不能忽视或放弃传统产业。传统和现代、新和旧都是相对的，也是辩证的。新质生产力，强调的是质态，而非简单的业态。发展新质生产力，不是盲目求新、以新汰旧，把传统产业当作“低端产业”、“过时产业”简单退出，会造成产业空心化或产业断层。传统产业不一定是落后产业，经过科技赋能、转型升级，同样也能够孕育新产业、形成新质生产力，“老树可以发新芽”。新质生产力也不可能凭空产生，需要实体经济支撑和成就。

（二）要因地制宜，不能一哄而上。新质生产力的发展理念、基本内涵、时代特征具有普遍性和一致性。但我国各地情况复杂多样、发展不平衡，实践中发展什么产业，必须充分考虑不同区域、不同产业的实际情况，做到因地制宜、分类指导。需要根据本地的发展阶段、功能定位、资源禀赋、产业基础、科研条件等，把握好发展新质生产力的方向、路径，有选择、有先后、有重点地发展，不能盲目跟风，不能简单套用单一发展模式。

（三）要稳扎稳打，不能急于求成。新质生产力的培育壮大是一个渐进的过程，不可能一蹴而就。要尊重科技创新和产业发展规律，坚持稳中求进。一些经济基础雄厚、科研力量强大、创新环境优越的地方，能快则快，可以加快打造成为发展新质生产力的重要阵地。条件暂不具备的地方，步子要慢一点、稳一点，稳步有序发展新质生产力，不能急躁冒进、贪大求洋，脱离实际匆忙上马所谓“高精尖”产业。

（四）要发挥好政府和市场“两只手”的作用，不能越位或缺位。发展新质生产力，需要有为政府和有效市场“两只手”共同发力。政府可以在科学布局、政策引导、规则制定、财税支持等方面更好发挥作用，营造鼓励创新、允许试错、宽容失败的良好氛围，避免重复建设造成产能过剩、资源浪费。同时，市场机制是推动科技和产业创新的重要驱动力。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，强化企业科技创新主体地位，使各类企业成为发展新质生产力的主力军。

（五）要坚持开放创新，不能闭门造车。开放性是新质生产力的重要特征，坚持开放创新是发展新质生产力的必然要求。要着力营造具有全球竞争力的开放创新生态，在全球范围内高效引入优质资本、关键资源、先进技术、拔尖人才等，向我集聚、为我所用，充分利用全球创新资源、全球创新成果发展新质生产力。