



新质生产力引领城市高质量发展： 机理、困境与路径

项松林 孙悦

摘要:新质生产力在要素结构、支撑载体、功能机制、形态模式上具有高科技、高水平、高效能、高质量、高阶性等内涵与特质。城市是承载人口的重要空间、创新活动的重要策源地、经济发展的重要引擎,城市高质量发展是经济社会高质量发展的重中之重。新质生产力通过高科技赋能,引领城市新型要素集聚;通过高水平支撑,引领城市产业结构优化;通过高效能变革,引领城市动能转换;通过高阶性跃迁,引领城市形态升级。当前我国城市高质量发展还面临动力变革、产业支撑、品质提升、形态跃迁等现实困境。在全面推进中国式城市现代化的新征程上,要坚持创新驱动,形塑城市高质量发展的新动能;推动产业升级,夯实城市高质量发展的新基础;全面深化改革,健全城市高质量发展的新机制;推动“四化”协同,创新城市高质量发展的新模式。

关键词:新质生产力;城市高质量发展;新型城市建设

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0415

收稿日期:2024-04-27

基金项目:本文系安徽省高等学校哲学社会科学研究重点项目“中国共产党百年城市工作的理论创新与实践经验研究”(2022AH050215)、住房和城乡建设部软科学研究项目“绿色城市框架体系研究”(2022-R-011)的阶段性成果。

作者简介:项松林,男,安徽太湖人,法学博士,安徽建筑大学公共管理学院教授,E-mail: songlin0105@163.com;
孙悦,女,安徽淮南人,上海大学社会学院博士研究生。

2023年9月,习近平在新时代推动东北全面振兴座谈会上强调,要“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。在同年12月的中央经济工作会议上,他进一步强调:“要以科技创新推动产业创新,特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能,发展新质生产力。”^②2024年1月,在中共中央政治局第十一次集体学习时,习近平明确指出,新质生产力“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”^③。党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央准确把握新的历史方位和时代发展大势,作出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”^④的重大论断。党的二十大报告进一步指出,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”^⑤。城市是承载人口的重要空间、创新活动的重要策源地、经济发

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》,《人民日报》2023年9月10日,第1版。

②《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2023年12月13日,第1版。

③《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

④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》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第1版。

⑤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》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第28页。

展的重要引擎,城市高质量发展是经济社会高质量发展的重中之重。改革开放以来,我国的城镇化速度和规模取得了前所未有的巨大成就,但“GDP至上”的发展理念与粗放型的发展模式也造成了严重的资源浪费和环境污染问题,城市发展质量不高,亟须质量变革、效率变革和动能变革。因而,如何推进城市高质量发展是当前重要而紧迫的现实任务,需要下功夫研究城市建设与治理面临的诸多重大问题:在人口红利、土地财政难以为继的情况下,如何培育城市经济增长的新动能,如何构建适应高质量发展的新型生产力与生产关系,以适应城市高质量发展要求;如何为人民群众提供好房子、好小区、好社区、好城区,以提升人民高品质生活;如何防范和化解房屋老化、管网老旧等带来的安全风险,有效应对各类自然灾害和挑战,健全高水平安全保障^①。新质生产力的提出,为这些重大问题的研究与应对提供了根本遵循和行动指南。

当前,新质生产力成为学术界研究的热点论题,围绕新质生产力的内涵与特征、要素与结构、生成逻辑与重大意义等形成了较为丰富的理论成果。但当前研究更多是政策性的诠释与解读,有关新质生产力的理论研究和实践路径还处于初步探索阶段,尤其是结合不同场域深化新质生产力的作用机理与实证研究还有不足。有鉴于此,本文拟以城市这一重要空间场域为研究对象,在借鉴已有研究成果的基础上,深入阐释新质生产力的内涵与特征,探讨新质生产力引领城市高质量发展的作用机理、现实困境与提升路径,以期进一步丰富和深化新质生产力的理论研究与实践进路。

一 新质生产力与城市高质量发展的内涵与要求

(一)新质生产力的内涵与特征

关于新质生产力的内涵,学界主要从以下三个层面进行界定。一是要素新型论,即认为新质生产力由“高素质”劳动者、“新介质”劳动资料和“新质料”劳动对象三个主要要素组成^②。二是“新质”内涵论,即从“新”与“质”的角度界定新质生产力的内涵,如有的学者认为新质生产力之“新”在于新阶段、新产业、新要素、新发展模式,新质生产力之“质”在于创新高水平、产品高品质、发展高质量^③。三是发展跃迁论,即从发展与动态的视角,强调新质生产力不同于传统的生产力(工业生产力),是以科技创新为先导,蕴含新动能、新产业,具备高质量、高效能,代表先进发展水平的生产力,是社会生产力发展的一次质的跃迁^④。本文认为,新质生产力是以科技创新为驱动,以战略性新兴产业和未来产业为载体,以高层次创新型人才为支撑,以数字化、智能化、绿色化为方向的新质态生产力。新质生产力具有高科技赋能、高水平支撑、高效能变革、高质量目标、高阶性跃迁等特征。

一是高科技赋能。科技是先进生产力的集中体现和主要标志,科技创新是引领发展的第一动力,将推动生产力颠覆性、突破性、裂变式的跃迁和提升。新质生产力汇聚了数据、知识、算法、技术等创新要素,通过赋能劳动者、劳动资料和劳动对象,能不断提升劳动者知识储备和创新能力,推动劳动资料向高端化和智能化迭代升级,拓展劳动对象的价值、种类和形态,尤其是数据作为新型生产要素成为重要劳动对象,势必使传统的生产力三要素呈现新景象与新样态。

二是高水平支撑。新质生产力以战略性新兴产业和未来产业为主要载体。科学技术的不断变革,推动产业形态日益多样化和复杂化、产业结构日益高端化和精细化,主导产业和支柱产业持续迭代升级造就了新兴产业和未来产业。战略性新兴产业和未来产业以关键技术突破和重大发展需求为基础^⑤,具有创新活跃、技术密集、价值高端、前景广阔等优势,二者高速发展会加快促进产业体系升级和优化。同时,新质生产力以复合型、创新型人才为支撑。科技是第一生产力,人才是第一资源,高素质复合型、创新型人才是发展新质生产力的主导力量。

三是高效能变革。新质生产力以新型要素构成及其优化组合为基底,以关键性、颠覆性的科技创新为动

①倪虹《新时代城市工作者的使命与担当》,《中国勘察设计》2023年第10期,第10页。

②蒲清平、向往《新质生产力的内涵特征、内在逻辑和实现途径——推进中国式现代化的新动能》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期,第77页。

③孙丽伟、郭俊华《新质生产力评价指标体系构建与实证测度》,《统计与决策》2024年第9期,第5页。

④孙绍勇《发展新质生产力:中国式经济现代化的核心要素与实践指向》,《山东社会科学》2024年第1期,第23页。

⑤翟青、曹守新《新质生产力的政治经济学阐释》,《西安财经大学学报》2024年第2期,第19页。

力源,以提升全要素生产率为核心标志,是能催生经济社会发生根本性变革的高能级、新水准的生产力^①。历史地看,生产力的发展经历了数次变革,从人力、畜力到机械力(蒸汽机),从机械力、电力到网力(互联网),从网力到算力(智能化),每一次的飞跃都是生产力从量变到质变的转化过程,都推动了生产力质的飞跃,都可以称为新质的生产力^②。新一轮以“算力”为内核的新质生产力强调大数据、人工智能、云计算、量子信息等数字信息技术的自主性研发与创新性应用,强调开辟发展新材料、新能源、生物医药等新领域新赛道,促进科学技术体系、产业组织模式、经济发展形态等发生质的变革,对经济社会的影响更加深远与广泛。

四是高质量目标。新质生产力的目标是高质量发展,并已经在实践中展现出对高质量发展强劲的推动力与支撑力。新质生产力是以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,以生态效益、社会效益与经济效益的统一为原则,是摒弃粗放式增长方式、符合高质量发展目标的生产力^③。绿色是高质量发展的底色,新质生产力具有明显的生态属性^④,兼顾开放与保护,注重生态与平衡,破解了传统生产方式带来的高污染困局,以清洁低碳的生产方式促进绿色节能环保产品和服务质量提升,充分体现了可持续发展理念的绿色生产力。

五是高阶性跃迁。生产力不仅有“量”的差异,还有“质”的根本不同,新质生产力是高阶性的生产力^⑤。其一,新质生产力是符合新发展理念的先进生产力。从创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念来看,新质生产力是以创新为发展动力、以协调为发展目标、以绿色为发展底色、以开放为发展要求、以共享为发展归宿的生产力。其二,相较于传统生产力乃至工业时代的生产力,新质生产力是更高端的生产力。在发展方向与模式形态上主要表征为数字化、智能化、绿色化。数字化生产力将数据要素作为第一生产要素,将数字技术作为关键性生产技术,将数字产业作为主导产业,赋能其他生产要素数字化转型、生产技术数字化升级、生产方式数字化变革。智能化生产力推动了生产力要素的智能化升级,人工智能正成为知识创造和科学技术创新的主要工具,将人类从体力和脑力劳动中解放出来,推动生产方式智能化、生产过程灵活化、生产结果高效化。绿色化生产力是在新发展理念指导下运用绿色低碳技术化生态资源为生产要素,化生态优势为生产优势,促使经济和生态效益双向增长,实现可持续发展目标。

(二)城市高质量发展的内涵与要求

高质量发展是体现新发展理念的发展,是“创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的”的发展^⑥;高质量发展是对经济社会发展方方面面的总要求,是一个丰富而广泛的概念,是一个能够从宏观、中观、微观层面进行解读的多层次概念^⑦。相应地,城市高质量发展的内涵与要求也可以从宏观、中观、微观三个方面来理解。

从宏观层面看,城市高质量发展是对城市经济社会发展方方面面的总要求,包括城市经济社会高质量发展、高品质生活、高效能治理、高水平安全。通过转变发展方式,重塑发展环境,深化质量变革、效率变革、动力变革,协同推进经济效益、社会效益、生态效益,以此促进城市高质量发展;通过坚持以人民为中心的发展理念,推动基本公共服务均等化、普惠化、可及性,提升城市空间的宜居品质、生态品质、智慧品质,打造城市人文气息,满足人民对美好生活的向往,以此提升城市高品质生活;通过推动科学治理与创新发展的结合,不断推进理论创新、制度创新、科技创新,着力破解制约治理能力现代化的深层次问题,构建遵循经济社会发展规律的现代化治理体系,以此促进城市高效能治理;通过统筹发展与安全,协调城市安全各类要素、各方资源、各种手段,防范和化解各类系统风险、灾害挑战,加强经济、社会、生态等重点领域安全能力建设,以此促进城市高水平安全。

①洪银兴《发展新质生产力 建设现代化产业体系》,《当代经济研究》2024年第2期,第7页。

②刘伟《科学认识与切实发展新质生产力》,《经济研究》2024年第3期,第7页。

③周文、李吉良《新质生产力与中国式现代化》,《社会科学辑刊》2024年第2期,第116页。

④《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

⑤曾立、谢鹏俊《加快形成新质生产力的出场语境、功能定位与实践进路》,《经济纵横》2023年第12期,第30页。

⑥《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日,第1版。

⑦李光荣《牢牢把握高质量发展高品质生活高效能治理的内涵及内在关系》,《当代党员》2023年第9期,第55页。

从中观层面看,城市高质量发展是城市规划建设管理的高质量发展,尤其是城市建设的高质量发展。一方面,城市高质量发展体现为城市规划与管理的高质量发展。通过城市各系统协调、各要素匹配、各板块衔接、各功能发挥,以高起点城市规划科学布局城市发展空间;立足城市发展定位,转变城市发展方式,优化城市空间结构,通过补短板、强弱项、固底板、扬优势,以高质量城市建设提升城市发展能级;加强城市管理水平,用“绣花功夫”不断提升城市管理精细化水平,增强市民生活的舒适感和幸福感,以高水平城市管理赋能城市治理现代化。另一方面,城市高质量发展更体现为城市建设的高质量发展,尤其是新型城市的建设,即建设设施便利、生产高效、居住舒适、生活便捷、环境优美的宜居城市;建设能够有效应对和缓解各类风险挑战,具有社会韧性、经济韧性、组织韧性、环境韧性的韧性城市;建设运用数字信息技术促进技术融合、业务融合、数据融合、治理融合,实现全景全程全域智治的智慧城市;建设以科技创新为核心,形成开放、包容、多元的创新城市;建设以清洁低碳技术推动生产方式、生活方式、思维方式变革,从粗放外延式转向内涵提升式的绿色城市;建设“人民城市人民建,人民城市为人民”的人文城市^①。

从微观层面看,城市高质量发展是指城市经济高质量发展。这是较传统、较狭义的理解高质量发展,即强调要从“增长”导向转向“发展”导向,从注重量的速度转向注重质量、品质、效益。因而,实现城市经济高质量发展就要持续转变发展方式、优化产业布局、变革增长动力、提升全要素生产率,在追求量的合理增长基础上实现质的有效提升,体现创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念与新发展理念。

无论是宏观(广义)的城市高质量发展,还是狭义的城市经济的高质量发展,抑或中观层面聚焦城市空间区域的高质量发展,核心要旨都是致力于转变城市发展方式,聚力于培育新产业、催生新模式、形成新动能,着力于实现城市形态、功能、模式迭代升级。这些目标任务归根结底是培育与发展新质生产力,新质生产力是城市高质量发展的重要着力点与内在要求。

二 新质生产力引领城市高质量发展的作用机理

新质生产力是由生产要素创新性配置、技术革命性突破、产业深度转型升级而催生的先进生产力^②,是要素、结构、动力、模式的系统性变革。城市高质量发展离不开新质生产力的引领,新质生产力的形成与发展也离不开城市高质量发展的有力支撑。基于城市高质量发展的目标要求,紧扣新质生产力的高科技赋能、高水平支撑、高效能变革、高阶性跃迁等内涵与特征,本文具体分析与阐释新质生产力引领城市高质量发展的作用机理。

(一)高科技赋能:新质生产力引领城市新型要素集聚

新质生产力以科技创新为核心,赋能传统生产要素数字化转型,引领新型生产要素向城市集聚,推动城市高质量发展。首先,新质生产力引领技术要素向城市集聚。在科技革命和产业变革的不断推进下,以互联网、云计算、物联网、区块链、人工智能等为支撑的前沿科学技术被应用在城市建设和治理中,大大提高了城市经济、生产、运输、医疗、基建等领域的数字化水平,成为推动城市高质量发展的重要驱动力。其次,新质生产力引领资本要素向城市集聚。在互联网时代,资本要素可以通过线上平台进行融资,并基于人工智能分析科学投资城市发展领域,提高资本要素的使用效率。再次,新质生产力引领高层次人才向城市集聚。城市高质量发展需要战略科学家、卓越工程师等研究型人才,还需要大批高素质技能人才,而新质生产力能够加快高素质复合型人才培养。这些高素质复合型人才能够利用科学技术创新成果促进传统加工制造业技术向高精尖、高附加值技术转变,能够将科学技术创新成果应用于城市建设供应链管理、网络安全管理、数字治理等,全面提升城市发展质量。最后,新质生产力引领数据要素向城市集聚。数据作为新型生产要素,具有高流动性、高渗透性、高外溢性等特征,能够突破空间和地域限制,以较低成本进行跨时空传播。通过构建城市数据服务平台,建设城市数据大脑,健全公共数据资源体系,推进数据跨部门、跨行业、跨地区汇集融合^③,释放数据红利,支撑城市规划、建设、管理、服务、运营一体化,实现城市发展数智化、智慧化、信息化。

①项松林、孙悦《新型城市建设与中国式城市现代化》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期,第142页。

②《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

③黄天航、李晶、冯晶等《“块数据”在智慧城市建设及治理中的理论内涵、构建思路与应用机制》,《城市发展研究》2022年第5期,第26页。

(二)高水平支撑:新质生产力引领城市产业结构优化

一般来说,城市结构包括产业结构、经济结构、社会结构、空间结构等,其中产业结构是基础与基石。建设现代化的产业体系是促进城市高质量发展的重要抓手。“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”^①,是加快发展新质生产力、扎实推进高质量发展的内在要求,是城市高质量发展的核心使命。首先,新质生产力推进城市传统产业改造升级。一方面,传统产业是城市经济发展的重要支柱,是稳就业的主力军,其地位与作用依然重要。另一方面,我国传统产业仍主要以劳动密集型的加工制造业为主,创新能力不强,要素配置效率不高,同质化严重。在资源约束趋紧、要素成本上升、国内外竞争加剧等大背景下,要大力推动城市传统产业转型升级,提高技术水平和附加值,以适应新的市场需求和发展趋势。其次,新质生产力推进城市新兴产业培育壮大。要结合城市资源禀赋与科技优势,大力培育新材料、新能源、节能环保、类脑智能、量子信息等战略性新兴产业,打造生物制造、商业航天、低空经济等新引擎。再次,新质生产力推进城市未来产业超前布局。要把握新质生产力发展的客观规律,面向未来制造、未来信息、未来材料、未来能源、未来空间、未来健康等产业发展方向,从技术创新、产品突破、企业培育、场景开拓、产业竞争力等方面系统谋划城市发展的新赛道、新未来。

(三)高效能变革:新质生产力引领城市动能转换

新旧动能转换是推进城市高质量发展的关键。新质生产力以科技创新为引擎,以产业升级为主导,以提升全要素生产率为目标,能够推动城市发展动能从要素驱动、投资驱动向创新驱动转变,从传统的“高污染、高消耗、高投入、低效率”方式向“低污染、低消耗、低投入、高质量”方式转变,形成数字化、绿色化、创新型的高质量发展新模式,实现城市高质量发展。首先,新质生产力推动城市数字化发展。新质生产力赋能城市基础设施、公共服务、社会管理等领域应用数字化,通过推行数字教育、数字医疗、数字交通、数字政务、数字休闲,建设数字社区、数字小区,缓解城市交通拥挤、住房紧张、设施管护滞后、儿童托育困难等问题;通过打造数字化养老产品、养老方案、养老平台,加快医养结合数字发展模式,提高老年人养老质量;通过全面提升城市的服务能力和服务品质,促使城市居民可以充分享受数字生活红利。其次,新质生产力推动城市绿色化发展。借助核心技术和关键设备降低城市生产和消费碳排放量,提高城市水污染、土地污染、大气污染、噪声污染治理效率,提升城市治理的资源能源利用效率,加强城市环境保护和生态修复,进一步提升城市治理绿色低碳转型的内生动力,促使城市治理含绿量更高、含碳量更低。再次,新质生产力推动城市创新型发展。新质生产力将基础研究和原始创新摆在突出的位置,通过推进科教融合、人才培养、学科建设,促进政府、企业、人才、科研、金融、资本、科技服务深度融合,联合科技研发中心、科技服务平台、高科技产业等推动创新要素向城市集中,使城市成为重要的创新高地,打造城市创新创业创意共同体,为城市创新发展提供保障。

(四)高阶性跃迁:新质生产力引领城市形态升级

城市高质量发展最终体现在城市形态的迭代升级。新质生产力是生产力的高阶性跃迁,是引领和实现城市形态变迁的决定性力量。纵观城市的发展历程,不同的生产力发展水平与性质决定了城市不同的功能与形态。在农业社会,由于生产力水平低下,主要依靠人力和畜力进行农业生产,城市发展缓慢,城市依附于农村,城市的主要功能是军事防务或政治控制。随着生产力发展,剩余农产品数量和种类逐渐丰富,推动手工业和社会分工进一步扩大,越来越多的商品在城市内频繁交易和流动,使得城市成为手工业中心和商品交易中心,城市的集市功能日益显现。在工业社会,随着机械力、电力取代了人力和畜力,专业化的社会大生产改变了分散的、孤立的、自给自足的生产模式,人口与资源越来越向城市聚集,城市规模不断扩张,城市化进程不断推进,这一时期的城市更加偏向经济功能。当今世界正在经历新一轮科技革命和产业变革,人工智能、大数据、云计算、物联网等数字智能技术将生产力推进到“算力”阶段,创新型城市、智慧城市、算力城市等新型城市形态是未来城市发展的重要方向。

三 城市高质量发展的现实困境

高质量发展是新时代的“硬道理”,是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。城市能否实现高质量

^①《加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》,《人民日报》2024年2月2日,第1版。

发展,在一定程度上决定了中国特色社会主义现代化建设的成败。对标新质生产力的要求,客观地看,当前城市高质量发展还普遍面临动力变革、产业支撑、品质提升、形态跃迁等现实困境。

(一)动力变革的困境:创新驱动不足

习近平强调指出:“把创新摆在第一位,是因为创新是引领发展的第一动力。发展动力决定发展速度、效能、可持续性。”^①发展动能转换的本质在于发展动力机制的变革。迈克尔·波特根据动力机制的不同,将经济社会发展分成要素导向发展、投资导向发展、创新导向发展和富裕导向发展四个阶段^②。总体来看,当前我国城市发展处于从投资驱动后期向创新驱动转换的阶段^③,存在路径依赖与路径创新的双重困境。

1. 城市发展对传统发展路径依赖严重

改革开放 40 多年来,我国城市发展取得了巨大成就,但主要得益于土地红利、人口红利、资源红利与投资红利,对要素驱动型、投资驱动型发展路径依赖严重。从国内来看,随着人口老龄化程度不断加深、资源约束不断收紧、公共服务需求不断增加,原有的城市发展模式与城镇化道路不可持续;随着资源环境瓶颈问题日益加剧,主要依靠土地等资源粗放消耗推动城镇化快速发展的模式不可持续;随着户籍人口与外来人口公共服务差距造成的城市内部二元结构矛盾日益凸显,主要依靠非均等化基本公共服务压低成本推动城镇化快速发展的模式不可持续^④。从国际来看,面临百年未有之大变局,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开,依靠外向型投资与出口的经济快速发展模式不可持续。因此,走以创新为主要驱动力的城市高质量发展道路是势之必然。

2. 城市实现创新驱动发展的新路径任重道远

制约发展动能转换的重要因素是科技创新能力。进入 21 世纪,我国科技事业发生了历史性、整体性、格局性的重大变化:在科技重点领域加速赶超,一些前沿方向开始进入并行、引领阶段,科技实力正处于从量的积累向质的飞跃、点的突破向系统能力提升。但与欧美发达国家相比,我国在科技领域仍然有较大差距,很多领域都存在被“卡脖子”的风险。其一,对城市领域而言,城市基础研究与原始创新能力不强。囿于资金、人才、平台等科研条件以及利益分配、产业化运作、经济效益等原因,在探索式创新与开发式创新两种模式上,各级城市尤其是中小城市偏向后者,在基础技术、基础工艺、基础软硬件、基础元器件、基础材料等方面研发投入明显不够,不可避免地导致原始创新缺乏,重大、原创性成果产出较少。其二,城市组织与管理创新能力不强。政府、企业、科研机构、科研人员等是科技创新的重要主体,但由于资源禀赋、专业背景、利益偏好不同,科技创新主体在创新目标、创新投入、创新绩效等方面存在分歧与矛盾,这对城市组织与管理创新提出了更高的要求。当前,我国大多数城市没有很好理顺政府、企业与科研机构之间的关系,没有充分发挥科技创新主体的积极性,创新体制机制不畅,引领行业创新发展的科技企业数量较少,企业创新主体性地位不显著;科技创新成果产业化程度较低,产业链创新链向价值链转化效率不高;有为政府与有效市场良性互动较为薄弱,企业与高校之间缺乏有效的信息共享与合作互动。其三,城市科技创新氛围不浓。城市作为创新的重要场域,其政治经济、社会文化、地理环境等都会对创新活动产生重要影响。如城市所拥有的创新稀缺资源、财政支持、创新政策,以及对创新所持有的包容性不同,都会对创新氛围产生较大影响。

(二)产业支撑的困境:产业转型不力

建设现代化产业体系是推进城市高质量发展最为基础性的支撑。如果说创新驱动不足是影响城市高质量发展之“根”,那么产业的结构层次与发展水平则是制约城市高质量发展之“本”。与发展新质生产力要求的高水平产业支撑相比,当前城市产业转型还存在“慢”、“低”、“难”等困境。

1. 城市产业高端化转型较慢

尽管当前城市发展劳动密集型、粗放型产业逐渐减少,技术密集型、资本密集型和集约型产业规模逐渐

① 习近平《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社 2021 年版,第 80 页。

② 迈克尔·波特《国家竞争优势》,李明轩、邱如美译,中信出版社 2002 年版,第 534 页。

③ 姚毓春、李冰《新发展阶段我国经济增长动能转换:逻辑、方向与路径》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 3 期,第 162 页。

④ 《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》,中华人民共和国中央人民政府网站,2014 年 3 月 16 日发布,2024 年 3 月 28 日访问,https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635155.htm。

扩大,但受制于产业升级所需的人力、技术、财力等巨大成本,产业结构高端化转型进展较慢。一些资源型城市由于受到地理位置、生态环境、交通条件等诸多因素限制,城市产业依旧以煤炭、电力、石化、矿产等重工业为主,传统产业、重工业在城市产业中占比仍然很高,其中传统产业增加值占全部工业增加值超过60%,规模以上工业增加值中重工业比例达到九成^①。虽然近年来许多资源型城市开始注重产业的转型升级,引进了大批高新技术项目,但高新技术与项目并未充分融合,出现了“一业独大”、产业链条短、可持续发展能力弱等问题。

2. 城市产业融合转型较低

新质生产力具有开放融合性,产业融合是产业发展的新趋势。产业融合是指不同产业或同一产业不同行业相互渗透、相互交叉,通过打破产业边界,促进相互嵌入、衍生、转化、合成和赋能,不断形成新业态、新模式,不仅有助于促进产业的转型升级和竞争力提升,还能增强产业链、供应链的韧性,推动产业高质量发展。尽管城市在资源、平台、技术、市场、机制等方面具有得天独厚的优势,但总体来说,无论是产业内部的重组融合,还是产业渗透与交叉,城市产业融合度均不高,是亟须突破的一大难点,尤其是高新技术的渗透融合。例如,城市文化与城市经济的融合可以打造城市人文经济,以文化为支点创造新需求,依托城市文化产业转型升级,通过数字媒介与数字传播实现经济的能级跃迁,赋能城市高质量发展,创造美好城市生活^②,但当前很多城市的产业融合转型未得到重视与发展。

3. 城市产业绿色转型较难

近年来,国家一直在推动发展方式绿色转型,发展绿色低碳产业,但很多企业为了片面追求经济效益最大化,对生态效益仍重视不够,加大了城市产业绿色转型的难度。同时,由于关键性绿色低碳技术尚未完全突破,产业绿色化技术水平不高,城市产业绿色化转型遭遇技术瓶颈。此外,城市生态产品核算难度大、难抵押、难交易、难变现等问题尚未破解,城市产业绿色转型遭遇市场瓶颈。

(三)品质提升的困境:发展质量不优

在高速城镇化发展阶段,我国城市发展取得了巨大成绩,但经济本位的发展模式忽视了城市居民多样化的需求,使得城市公共服务供给不充分、城市功能不完善、城市生活品质不高,导致城市发展质量不优。

1. 城市公共产品和公共服务供给不充分

教育、医疗、住房、基础设施等公共产品和公共服务的供给水平滞后于人口城市化的速度,农村转移人口受户籍制度的限制,其进城后既难以享有原户籍所在地的基本公共服务,又难以享有与城市居民同等的质的基本公共服务,易陷入城乡基本公共服务供给的夹缝地带^③,造成城市公共产品和服务供给不均衡。测算结果表明,现阶段我国基本公共服务常住人口覆盖率为73%。分领域看,文体服务实现了全部项目的常住人口全覆盖,九成以上的“劳有所得”领域服务项目对外来常住人口同等提供,常住地政府在“弱有所扶”领域基本公共服务政策开放度最低。不同类型城市基本公共服务政策对非户籍人口的开放程度差异显著^④。

2. 城市功能不完善。随着生产力的发展,城市功能不断变化,但长期“GDP主义至上”的发展取向使得城市功能偏向经济发展,忽视了城市的文化功能和生态功能。文化是一个城市自信力、凝聚力的重要源泉,是软实力和竞争力的重要构成。但当前城市发展缺少人文气息,具有地域特色的民俗、遗产、景观等逐渐消失,城市文化服务欠缺,城市面貌呈现“千城一面”的怪圈,没有历史文化底蕴的城市难以维持持续发展的动力。同时,一些城市在强化经济功能的同时,造成了空气污染、噪声污染、交通拥堵、资源短缺、绿地减少等一系列生态问题,忽视了城市的生态功能。

3. 城市生活品质不高

就业是民生之本、稳定之基,安居乐业是城市居民的普遍向往。当前城市就业供需矛盾与结构性矛盾并存,就业环境严峻、竞争压力大等导致城市宜业性不强。另外,随着人口老龄化加剧,老年人的居住环境成为

①张传波、于喜展、隋映辉《资源型城市产业转型:发展模式与政策》,《科技中国》2019年第5期,第68页。

②徐剑《城市人文经济:以文化为支点推动城市高质量发展》,《人民论坛·学术前沿》2024年第4期,第56页。

③姜晓萍、康传彬《关系—动机:农民工享有城市基本公共服务的可及性障碍形成机理研究》,《治理研究》2023年第4期,第65页。

④魏义方、邢伟、黎珍羽《基本公共服务由常住地供给的总体进展、制约因素与政策建议》,《宏观经济研究》2024年第4期,第119—120页。

一个亟须解决的问题,而城市老旧小区改造、楼房改造、管道改造等工程进展缓慢,城市宜居性不强。

(四)形态跃迁的困境:数字化、智能化、绿色化水平不高

数字化、智能化、绿色化是新质生产力的发展方向,也是推动城市高质量发展的重要方向。当前,城市发展的数字化、智能化、绿色化水平还有待提升。

1. 城市发展数字化水平不高

我国城市层面的数据开放阻力大、顾虑多,存在“不愿开放、不敢开放、不会开放”难题,城市数据共享水平较低,数据要素市场化配置尚处于起步阶段。同时,关于数据市场化的相关法律法规尚未完善,数据确权难,大数据交易面临“用不起来”、“长不大”等困境,难以有效释放数据红利,导致数字经济高质量发展不足^①。有关研究显示,与北上深相比,我国其他城市的数据要素市场发展水平总体较低,制度供给和城市支撑不足,要素供给和主体活跃度较低^②。

2. 城市发展智能化水平不高

当前我国还未建立一套完善的智慧城市管理平台体系,各城市之间缺乏有效沟通和协作,智慧城市发展规划还局限在技术应用层面,尚未实现全局统筹和长远谋划,影响智慧城市稳定、高效运转。同时,部分城市的智慧化建设往往注重引进先进设备、技术、基础设施,却忽略了如何将这些先进设备、技术和基础设施与城市发展实际联系起来,导致城市智慧化建设投入与实际效果不匹配。狭隘的技术至上理念与商业资本的利益追逐使得智慧城市建设犹如一个个信息化GDP工程,大数据云平台、智慧城市管理系统、“城市大脑”工程纷纷出现在各城市建设项目清单中,企图通过更大的数据、更快的电脑、更优的模型解决交通、生态、环境和人口集聚等问题。然而,在投入数千亿的资金后,这些问题并未得到很好解决^③。

3. 城市发展绿色化水平不高

城市是人口最密集、污染排放最集中的地方,是实现“双碳”目标的主战场。当前,城市绿色发展理念还不够深入,绿色发展规划重视不够,绿色治理体系不够完善,快速的城镇化进程占据了大量的自然生态空间,导致城市空间结构失衡,城市发展“含绿量”不高。从全球的角度来说,城市地区所排放的二氧化碳占总量的比例在75%左右,中国城市地区占比在80%左右,主要来源于城市经济、城市建筑和城市交通等领域的人类活动^④。2023年,我国全年能源消费总量57.2亿吨标准煤,煤炭消费量占能源消费总量比重为55.3%,天然气、水电、核电、风电、太阳能发电等清洁能源消费量占能源消费总量比重为26.4%^⑤。

四 新质生产力引领城市高质量发展的提升路径

城市是驱动经济社会发展,实现中国式现代化的空间场域和重要引擎。在全面推进中国式现代化的新征程上,要坚持创新驱动,形塑城市高质量发展的新动能;推进产业升级,夯实城市高质量发展的新基础;全面深化改革,健全城市高质量发展的新机制;推动“四化”协同,创新城市高质量发展的新模式。

(一)坚持创新驱动,形塑城市高质量发展的新动能

在新发展阶段,要坚持创新驱动,把城市高质量发展摆在更加重要的位置,提高城市科技创新的能力和水平,不断塑造城市发展新动能、新优势。

其一,加强关键领域的自主创新能力。坚持问题导向和目标导向,将制约城市高质量发展的“卡脖子”技术作为攻关重点,对半导体、人工智能、量子技术、生物科技等先进技术以及前瞻性、颠覆性技术进行长远规划和战略布局,充分利用国家实验室、国家科学中心和国家重大科技基础设施优势,积极参与国际科技交流和合作,融入全球科技创新网络中心^⑥,持续深化对关键共性技术的认知和创新。

①王钺《数字经济赋能中国式城市现代化的理论和实践》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期,第18页。

②顾洁、刘玉博、王振等《信息生态理论视角下城市数据要素市场就绪度评估》,《信息资源管理学报》2024年第2期,第92页。

③许欢、杨慧《智慧城市迭代发展的逻辑与路径》,《学术研究》2017年第10期,第70页。

④《碳中和时钟滴答作响:城市碳排放占比高达75%,碳减排“主战场”如何破局?》,21世纪经济网,2022年1月14日发布,2024年3月28日访问, <https://www.21jingji.com/article/20220114/herald/b0f5f320a8084ef634badc46eb72b499.html>。

⑤《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站,2024年2月29日发布,2024年3月28日访问, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html。

⑥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》,《电子政务》2024年第4期,第12页。

其二,建立健全产学研用一体化创新体系。围绕重点行业与关键技术,推动跨部门、跨行业、跨地域协调机制形成,提高企业在科技创新中的主体地位和自主性,建立以企业为主体、市场为导向、产学研用深度融合的一体化创新平台。鼓励高校、科研机构、企业进行有效合作,建设跨学科、大协作、高强度的协同创新平台,相互分享信息资源,探索共同研发与合作共享机制,促使科技创新成果与产业实际发展需求相契合。

其三,加大科技创新投入力度。通过发挥政府的指导性作用,强化技术创新激励政策,鼓励高校、科研机构和企业增加科研投入。同时,通过吸引国内外创新人才,提供与之相应的薪酬体系,拓宽创新资金融资渠道,消解融资结构失衡,更新和维护基础设施和平台,保障科技创新的硬件条件,以此支撑基础研究、应用研究和原始创新所需的资金、人才、基础设施等要素资源。

(二)推进产业升级,夯实城市高质量发展的新基础

新质生产力的生成、城市的高质量发展均离不开产业转型升级与新产业、新业态、新模式的培育。在新发展阶段,应加快培育新兴产业和未来产业,加大产业融合力度,推动传统产业升级,构建现代化产业体系,全面促进城市产业高质量发展。

一是推动传统产业升级。新质生产力的形成过程,也是产业向智能化、绿色化转型升级的过程。在智能化方面,着力推动数字产业,促进物联网、大数据、云计算等与传统产业结合,利用数据、算力等新兴生产要素推进智能化生产控制和数据平台,实现产业链全方位、全链条的改造升级。在绿色化方面,加快绿色低碳技术的实现和应用,革新传统产业的技术底色;加快新能源的开发和利用,推进产业节能减排与清洁生产,形成绿色产业链。

二是加大产业融合力度。要加强实体经济与新科技的深度融合,推动数字经济与实体经济融合发展,进一步发挥数字经济赋能实体经济的作用。同时,要强化不同产业跨界创新、自主创新,打破不同产业融合创新壁垒,构建产业融合创新示范平台,规划好主导产业、支柱产业、基础产业等不同产业类型的顶层设计,因地制宜、优势互补,加快形成优势产业集群,提升产业链水平。

三是重点培育新兴产业和未来产业。一方面,根据城市资源禀赋合理规划新兴产业和未来产业的时空布局,并随市场需求和技术成熟度动态调整产业发展^①。东部地区的城市可以凭借丰富的科教资源和雄厚的产业基础大力发展核心技术,积极布局半导体、量子信息、人工智能、基因技术、未来网络等具有颠覆性影响的新兴产业和未来产业。中西部地区的城市以传统产业为基点,结合区位优势和资源禀赋,发展符合自身特色的新兴产业。另一方面,通过持续突破大数据、6G、类脑智能等关键技术,开辟新能源、新材料、高端产业等未来产业新赛道,开发新产品,延伸产业链,不断开创新业态、新模式,培育新兴产业和未来产业。

(三)全面深化改革,健全城市高质量发展的新机制

生产关系必须与生产力发展要求相适应。发展新质生产力,推动城市品质提升,必须进一步全面深化改革,建立健全城市规划建设治理的体制机制。

其一,建立健全新型城镇化发展体制机制,推进基本公共服务均等化与可及性。要把推进农业转移人口市民化作为城镇化的主要任务,深化户籍制度改革,降低落户门槛,各城市要因地制宜制定具体的落户举措,优化落户流程和审批,促使在城市就业和生活的农业人口能够进城落户,并可以与城市居民享受同等的社会福利。同时,要完善城市基本公共服务供给机制,促进基本公共服务与常住人口挂钩,提高城市基本公共服务覆盖的均等化与可及性。

其二,建立健全城市“规建治”体制机制,推进城市治理体系和治理能力现代化。要夯实城市规划建设治理的法治基础,运用法治思维和法治方式解决城市难题,充分发挥法治对城市治理的引领、规范、保障作用,提高城市治理法治化水平;要加强城市规划建设治理的科学指导,遵循城市发展规律,树立科学的治理理念,形成科学完善的治理机制和治理方式,推动城市治理向现代化治理转变;要筑牢城市规划建设治理的智能保障,提升信息技术的应用能力,让信息技术充分赋能城市治理,实现城市治理智能化。

^①徐政、郑霖豪、程梦瑶《新质生产力助力高质量发展:优势条件、关键问题和路径选择》,《西南大学学报(社会科学版)》2023年第6期,第19页。

其三,建立健全城市安全发展体制机制,提升城市韧性与品质。城市不仅有“繁忙”的发展,还提供“安全”的保障^①,要统筹发展与安全,健全城市安全体制机制。公共安全是城市发展、建设、投资、生活的基本保障,要充分了解当前城市基础设施建设的现状,合理规划城市基础设施空间布局,大力建设“新基建”,提高韧性城市建设水平,以便能够及时、有效地应对突发重大风险与灾害。

(四)推动“四化”协同,创新城市高质量发展的新模式

探索中国式城市现代化新道路,创新城市发展新模式,是新阶段推进城市高质量发展的目标与使命。促进城市高质量发展,就是要着力推进数字化、智能化、绿色化与城市现代化交融共生、协同共进,以此建设绿色智慧的数字城市。

第一,更新发展理念,从“单向度”到“多维复合”。以满足人民日益增长的美好生活需要为立足点,更新城市发展理念,改变过往一味追求“快”和“量”的发展模式,从单向度的城市经济本位主义转向注重更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的综合发展,不断推动城市发展动能升级、产业升级、消费升级,提升城市发展质量。

第二,革新发展思路,从“+”(和)思维转向“×”(积)思维。新质生产力是生产力质态的新跃升,伴随着要素配置模式、产业组织形式、科学技术范式等革命性变革,具有融合贯通的特点。因此,在发展思路,要从“数字化+”、“智能化+”、“绿色化+”的“+”(和)思维向“数字化×”、“智能化×”、“绿色化×”的“×”(积)思维跃升,推进城市发展数字化、智能化、绿色化深度融合,协同推进城市现代化。

第三,创新发展方式,从“串联式”到“并联式”。在发展进程上,与西方“串联式”现代化道路不同,中国式现代化是一个“并联式”的发展过程。“并联式”的现代化意味着发展时空的高度浓缩性、发展目标的高度叠加性、发展方式的高度协调性。为此,以新质生产力引领城市高质量发展,最为关键之处就是发展道路与模式要坚持两个“并联式”、两个“四化协同”。一是外在的“并联式”,即新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化“四化协同”;二是内在的“并联式”,即数字化、智能化、绿色化与城市现代化“四化协同”。因而要不断提高城市数据资源开放程度,促进各部门数据共享,完善数据对外开放的制度规范,充分释放数据红利,推进城市数字化发展;不断推进人工智能技术在城市规划和建设、城市管理和公共服务、城市基础设施上的应用,推进城市智能化发展;不断提升城市建筑“含绿量”,拓展城市绿地和公共空间,加速清洁可再生能源的开发和利用,推行低碳交通,发展循环经济,加快生态修复,推进城市绿色化发展,以数字化、智能化、绿色化驱动城市现代化发展。

[责任编辑:钟秋波]

^① 乔尔·科特金《全球城市史》,王旭等译,社会科学文献出版社2014年版,第2页。