

新质生产力背景下产业政策范式转型与协同治理机制研究

夏铭泽

中国农业大学烟台研究院, 山东烟台

DOI:10.62836/jem.v3n3.1453

摘要: “十五五”时期是培育形成新质生产力、推动产业体系实现高质量发展的重要阶段, 传统产业政策难以适应新时代产业治理需求, 产业政策亟需选择性干预转向动态适配的协同治理。本文采用“范式演进—机制解释—边界识别—治理重构”的逻辑, 讨论了新质生产力对产业政策的新要求及协同型产业政策赋能新质生产力的作用机理、异质性条件与治理优化方向。研究表明, 新质生产力呈现系统性、高不确定性、跨界融合性、绿色内生性特征, 在场景试错、要素协同等方面要求产业政策发挥作用; 协同型产业政策主要是从产业链协同创新、要素升级及配置等方面对新质生产力的发展产生作用, 在单独使用某种工具上存在局限性。文章认为“方向性模糊、节点性精准、过程性动态”的赋能型治理路径行之有效。本研究有利于增进产业政策赋能新质生产力的解释力, 并为“十五五”期间建构有效、包容及有弹性的现代产业治理体系提供实践参考。

关键词: 新质生产力; 高质量发展; 协同型产业政策; 赋能型治理

A Study on the Transformation of Industrial Policy Paradigms and Collaborative Governance Mechanisms in the Context of New-Quality Productive Forces

Mingze Xia

Yantai Institute of China Agricultural University, Yantai, Shandong

Abstract: The 15th Five-Year Plan period is a crucial stage for fostering and shaping new-quality productive forces and promoting high-quality development of the industrial system. Traditional industrial policies are ill-suited to meet the demands of industrial governance in the new era; there is an urgent need to shift from selective intervention to dynamic, adaptive, and collaborative governance. This paper adopts a logical framework of “paradigm evolution—mechanism explanation—boundary identification—governance restructuring” to discuss the new requirements that new-quality productive forces place on industrial policy, as well as the mechanisms through which collaborative industrial policy empowers these forces, the conditions of heterogeneity, and directions for governance optimization. The study indicates that new-quality productive forces exhibit characteristics of systemic nature, high uncertainty, cross-border integration, and endogenous sustainability, requiring industrial policy to play a role in areas such as scenario-based trial and error and factor coordination; Collaborative industrial policy primarily influences the development of new-quality productive forces through collaborative innovation along industrial chains, as well as

the upgrading and allocation of production factors; however, it has limitations when relying solely on any single policy tool. The article argues that an “empowerment-oriented governance pathway characterized by ambiguous direction, precise focal points, and dynamic processes” is effective. This study enhances the explanatory power of how industrial policy empowers new-quality productive forces and provides practical guidance for constructing an effective, inclusive, and resilient modern industrial governance system during the 15th Five-Year Plan period.

Keywords: new-quality productive forces; high-quality development; collaborative industrial policy; empowering governance

1 引言

产业政策是政府为实现特定经济或非经济目标、改变产业间资源配置并影响特定产业发展的干预措施。随着新质生产力成为高质量发展的重要着力点，产业政策研究由传统扶持与效率提升，转向适应技术路线不确定、要素配置重组、产业边界融合和绿色转型内生生化等新问题。新质生产力不是单一产业或技术升级，而是创新链、产业链、资金链、人才链和制度环境协同演进的结果，因而需要回答在颠覆性创新高度不确定、产业体系持续重构时，政策如何动态适配并有效赋能。

已有研究和产业实践表明，产业政策仍是理解新质生产力发展的重要抓手。杨长进等发现，新能源汽车产业政策自2016年起由财政补贴主导，逐步转向补贴退坡、绿色环保和基础设施建设协同发力，并对专利创新发展产生正向作用[1]。由此可见，产业政策的关键不只在于是否扶持，更在于扶持结构能否随产业阶段动态调整；这与新质生产力作为以创新为核心驱动、以全要素生产率提升为核心标志的先进生产力形态相契合[2]。

进一步看，面对新质生产力带来的颠覆性创新和高度不确定性，传统政策的落地效果并不总是理想，关键节点精准是优化地方落实的大势所趋。郭晓丹等关于新能源汽车的研究表明，需求侧政策能够借助市场竞争机制反馈较优技术路线，拓展市场份额并发挥资源配置作用[3]。与此同时，制度执行

质量又取决于政府治理能力的现代化水平；在治理能力较高地区，战略性新兴产业政策对企业新质生产力的促进效应更为显著，治理能力较低时则明显弱化[4]。

因此，现有研究为产业政策赋能新质生产力提供了重要基础，也暴露出新的理论问题：一方面，产业政策可以通过扶持结构调整、需求侧激励等机制促进新质生产力；另一方面，政策效果又受到工具类型、企业主体、区域环境和政府治理能力影响，具有明显异质性。当前问题并不在于是否需要模型化、计量化或精细化分析，而在于部分研究在缺乏系统理论框架和宏观战略统领时，容易陷入单一工具评估、短期净效应偏好和制度情境缺位，形成“见木不见林”的碎片化倾向。

为此，本文从文献梳理及理论评述的角度出发，回答三方面的问题：新质生产力对产业政策范式的提出有何新要求；已有研究是如何解释政策的作用机理的；既有研究对于治理模式以及政策的设计有哪些局限之处。

2 新质生产力对产业政策范式的新要求

2.1 新质生产力的内涵界定

学界已从创新驱动、要素重组等维度解读新质生产力，但现有研究侧重概念界定，未能回应其高不确定性带来的治理变革需求。本文认为，新质生产力是以创新驱动为核心动力、以技术革命性突破为实现途径、以要素创新性配置为基本支撑、以

产业深度转型升级为表现形式，具有系统性、高不确定性、跨界融合性及动态演进性的先进生产力形态。其典型特点是多种因素共同作用、技术和商业模式持续变革以及产业边界被不断打破，并朝着绿色化发展。

2.2 产业政策范式的适应性演进

产业政策在经济发展的不同阶段以及国家战略重心转移的过程中不断发生范式变迁。在追赶型的发展阶段，国家之间的技术差距较为显著，产业发展的路径更多地借鉴于发达国家的经验做法，在这种情况下，由于政府信息优势较大，故产业政策选择性较强：即，由政府选择产业加以扶植，并利用财政补贴等形式实现对资源的有效配置，发展优势特色产业链条。

随着我国产业结构接近技术前沿、经济增长进入创新驱动阶段，选择性产业政策原有的信息优势和规模扩大逻辑受到限制，产业发展转而面临技术方向不确定、主体多元和边界模糊等问题。因此，政策重点需由“挑选企业落地目的地”转变为“提供制度基础设施”。但功能性政策也可能出现工具分散和部门分割。协同型产业政策注重的是工具性的方向引导而非常态化干预，不同时期的产业政策实质上是相互叠加、兼容并蓄的，共同作用于不同情境。

2.3 新质生产力特征与协同型产业政策的内在逻辑关联

新质生产力的技术路线高度不确定、要素配置系统融合、产业转型跨边界协同和绿色发展内生性，要求产业政策从传统选择性干预转向动态适配的协同型产业政策。二者之间并非简单替代，而是存在“场景试错、要素协同、链式治理、绿色倒逼”的逻辑对应关系。

第一，技术路线高度不确定要求政策重心从“政府挑选”转向“场景试错与多元协同”。任何单一主体都难以预知最优路线，传统选择性政策因而面临失败风险和路径锁定。协同型产业政策不替代企业作技术选择，而是开放应用场景、开展试点

示范、提供制度缓冲和适度容错，来支持企业探索。

第二，要素配置系统融合要求政策工具从“单一要素补贴”转向“跨部门要素协同”。协同型产业政策主张加强产融合作，形成资本、技术、人才、数据的常态化配置机制。相雨佳发现，产业金融政策可以通过资本要素匹配产业创新需求，有效培育新质生产力[5]。这表明节点性精准不是全周期管控，而是在关键的资金约束、技术转化堵点上实施精准供给。

第三，产业转型跨界联动要求政策边界由“管行业”到“治链条”，即“链长制”作为一种新的制度设计，力图以政企协同、龙头引领和市场反应来实现创新要素在产业链上的合理布局。刘志彪认为链主企业可凭借对市场需求的信号优势，为上中下游的技术研发创造条件并提供必要物质基础[6]。

第四，绿色内生性要求环境规制由“末端治理”向“创新倒逼”转变。新质生产力也是一种绿色生产力，绿色政策不仅是环境约束也是产业政策的重要组成部分并借助于绿色标准、碳价格以及绿色金融倒逼企业创新。Liu et al发现，人工智能政策能够显著促进制造业企业绿色创新[7]，表明政策工具可通过重塑创新生态发挥创新倒逼效应。

总之，新质生产力改变了传统产业政策的适用基础。而围绕着以场景试错为起点的产业政策体系设计，聚焦于要素协同、链式治理及绿色倒逼的协同型产业政策框架，正是针对复杂系统中不确定性、跨界性及动态性的制度回应。进一步说，也回应了本文开头提出的第一个核心问题，即产业政策不能陷入缺乏系统统领的碎片化细化，而应该在方向模糊、节点精确和过程动态上取得平衡。

3 协同型产业政策赋能新质生产力的作用机制

协同式产业政策培育新质生产力不是简单叠加某一项具体政策，而是在促进产业协同研发、提升要素质量和优化资源配置、扩大内需和开拓市场及推进绿色发展四个方面发挥联动效应，进而从统筹引导、优化资源配置等方面发挥作用。

3.1 产业链协同创新机制

产业链所要求的颠覆性创新具有复杂性和系统性，该机制超出单一企业能力边界，市场自发协作协调能力不足。韩文龙等指出，新质生产力背景下的技术创新对产业链条、资本投入和风险承担提出更高要求[8]。因此，协同型政策需通过组织性制度安排，将离散企业创新纳入产业链条。

从政策工具来看，“链长+链主”双轮驱动为其重要载体。其中链长侧重于规则制定、关系协调和制度供给，而链主企业则侧重于技术研发、产品迭代以及资源调配，两者共同形成政企结合的协同创新架构。然而，此机制也应有其边界。顾乾坤等指出，产业政策信号易导致资本“潮涌效应”，进而出现非理性并购、高溢价等问题[9]。政府应找准产业链堵点、强化节点性支持，避免链条控制刚性化，实现动态化调整。

3.2 要素升级与配置优化机制

新质生产力不仅是资本、劳动力等传统要素量的叠加，还要求资本、人才、数据和技术在创新链、产业链、资金链之间的融合方式变革，实现要素组合质的提升。该机制主要依托于产融协同、人才链与产业链融合、数据开放共享和产业链治理结构。其路径是打破财政、金融、人才和数据政策分割，引导要素向创新链关键节点集聚、提高匹配效率。

但不同要素政策的实证识别程度并不均衡。相比其他要素而言，数据要素赋能新质生产力的效果缺乏系统评估，对其因果关系、多部门协调以及公共数据开放边界需进一步分析。此外，要素协同效果还受产业链治理结构、区域人力资源水平和跨部门协同能力制约。

3.3 需求牵引与市场扩容机制

在颠覆性创新技术路线高度不确定的条件下，政府无法预先准确识别出最优技术路线。协同型产业政策区别于传统选择性干预的关键主要在于通过刺激需求，诱发内生性竞争和筛选，让比较优势路

径脱颖而出[10]。但需求牵引也有局限性，若需求拉动主要依靠补贴支持，则不利于真实市场的优胜劣汰；若补贴的逐步退出超出产业发展能力，则会打击企业信心，影响市场稳定。所以需求牵引的核心不是无限刺激，而是将拉动短期需求、培育适度竞争以及把握补贴时机进行有机结合，呈现过程性的动态治理逻辑。

3.4 绿色转型倒逼机制

绿色发展是新质生产力的重要内容。传统工业化的末端治理方式不利于绿色发展，在新质生产力条件下，绿色政策应融入产业政策，成为驱动企业技术创新及产业结构升级的动力。李晓华等认为补贴退坡和技术标准提高能倒逼技术创新[10]；Xu et al.同样认为新质生产力可以通过技术进步和结构变迁推动绿色发展[11]。

绿色转型倒逼需权衡政策力度、企业耐受和市场力量，如果绿色规制仅限于末端治理，就会产生遵从成本的负面激励；若绿色标准、碳价格和绿色金融无法配合，也会影响作用发挥。因此，核其心是将绿色约束纳入产业政策，在标准、资金等方面进行传导，让企业从被动减排到主动创新。

4 政策效果的异质性与边界条件

前文从四个方面探讨协同型产业政策赋能新质生产力的作用机理，但是机理的存在并不代表政策在所有的场景下都能实现作用均质化。如果仅从单个政策工具的均值效果出发，则会忽略其在落地过程中异质性的机理，再次落回碎片化分析。

4.1 政策工具异质性

不同政策工具具有不同作用阶段和适用边界。供给型工具主要在技术研发萌芽期时期为企业提供的充分的资金、资源保障。但供给并非以数取胜，支持条件设计不当或缺乏退出机制，易诱发寻租、策略性创新和过度依赖政策的相关难题[12,13]。因此，供给型工具应围绕关键技术、基础研究和公共品不足等节点精准投入，并强化绩效反馈与退出约束。

而需求型工具则适用于新技术具备商业化条件但市场尚未打开的成长阶段。郭晓丹等表明,需求侧政策可扩大产业规模并提高高质量产品份额[3]。环境型工具则通过知识产权保护、营商环境和制度标准降低交易成本、稳定预期;赵家未等发现,知识产权保护越强,产业政策促进作用越明显[4]。协同型政策的关键,是根据产业阶段与现实堵点动态组合工具。

4.2 企业主体异质性

企业主体之间具备规模、所有制形式和技术禀赋以及资源整合能力方面的差异。相同政策落实效果因企业主体差异性而不同。因而,不能把企业视为同质化的政策接受者,而应重视不同企业创新能力、市场地位和对政策的响应模式。同时要注意扶持龙头企业发展的政策对中小企业以及探索性企业的发展空间挤压。

从规模上看,龙头企业的规模决定了其在作为链主时所拥有的整合能力、协调创新能力以及产业组织的优势,并在政策响应上具有更强话语权。刘志彪认为,链主型企业能为上下游提供应用和资源支持以协助进其技术突破,但也会误将更多资源集聚到大企业[6]。刘衍峰认为这一错误倾向会导致专精特新中小企业创新活力被忽视[14]。因而,链主企业应该置于产业链协同框架内来理解,而非直接等同于龙头企业加以扶持。政策既要发挥大企业的组织力,也要防止大企业强化垄断和锁定技术路线。

4.3 区域环境异质性

我国区域发展不平衡现状使得产业政策难以在各地形成相同作用。各地区实际情况存在明显差异性,同一政策模板易出现政策供给和地方现实错位的现象。Jin et al.指出:不同地区间存在明显的空间分化和发展不均衡现象[15],表明区域环境异质性是政策效果差异性的有效反映,也是政策制定需要直面的边界条件。

相雨佳提出,产业金融政策的推动效果具有显著空间异质性[5]。目前,我国东部地区创新要素及

市场较为完备,政策应更注重源头创新、制度改革及环境支持;中西部地区产业发展水平、金融服务能力和基础设施条件仍待完善,政策应进一步强化关键点位的支持力度。所谓区域异质性不是无限细分,而是差异适配、留有试错空间。

4.4 政府治理能力与市场化程度

产业政策能否对新质生产力形成有效作用,不仅在于政策文本是否健全,还在于政府是否能够精准发现市场失效点、科学把握介入度、有效整合各方力量及确保及时迭代。政府治理能力具备重要中介作用,但不等于干预力度。政府能力越强,并不意味着越需要全流程控制,而应于关键节点提供公共品、协调资源、降低交易成本,为市场主体整合创新资源提供条件。同时,应警惕过度作为和低效作为。当强激励、短期绩效导向与刚性量化考核叠加时,政策易由赋能工具转化为考核工具,诱发形式主义、目标替代和责任碎片化。适应新质生产力的治理模式应保持战略方向、识别关键节点、容忍基层试错并进行过程性动态调整。

5 理论综合与研究争论

当前,研究若停留于单一工具、单一指标和短期净效应评估,则易忽视政策系统内部的相互作用和治理风险。因此,需要重点讨论治理模式理想化、政策设计碎片化与政府治理能力不足三大方面。

5.1 治理模式的理想化与协同失灵

“链长制”、创新联合体等协同治理模式,试图通过政府协调与链主企业带动,弥补市场自发协作不足和政府单向干预失灵[6]。然而,协同治理并不天然等同于有效治理,其实践效果仍取决于政府角色定位、市场主体行为和动态纠偏机制,尤其需要警惕“链长异化”和“链主俘获”。

在实践中,协同治理的失灵主要表现为两类机制:一是“链长异化”,即政府协调角色偏离本位,可能从资源协调者转化为行政指挥者,以刚性指标和任务清单替代市场信号;也可能因信息不对

称、任期限制等问题陷入实质性缺位，导致制度空转。二是“链主俘获”，即龙头企业借助链主身份强化对资源分配、标准设置和进入门槛的影响，使产业政策偏向少数企业利益，而非服务于产业链整体升级。由此可见，因而，链长制能否避免协同失灵，关键不在于行政动员强度，而在于政府能否守住协调者而非指挥者的角色边界。

5.2 政策设计的碎片化与系统性重构

碎片化分析往往将不同形式的产业政策视为互不相干的工具组合，忽略其作为有机治理体系的功能发挥过程。因此，未来的研究应将产业政策视为复杂适应系统，在坚持规范因果识别基础上，引入系统思维、制度分析以及现实调查，使得研究重点从孤立政策效果评价转向政策系统分析，使得精细化研究能够在关键机制识别和政策系统修正中发挥作用。

5.3 制度根基的再审视：政府治理能力的决定性作用

上述众多研究暗示了“黑箱式”完美政府的假设前提，但不同地区具有不同资源禀赋、产业结构、制度环境以及政策嵌入性，同一政策会呈现出不同实施路径和边际效应[13]。忽视地方政府的激励约束条件、资源配置能力、产业发展认识以及部门间协调能力差异，正是理论与实际相脱离的原因所在。

政府治理能力不应被视为外生背景条件，而应作为解释产业政策效果的关键变量；产业政策能否赋能新质生产力，并不单是政策文本及工具设计的问题，更是取决于政府发现市场失灵、供给公共品、协调多元主体、把控干预边界、形成动态学习的能力。只有具备较高治理能力，才能帮助政府保持战略定力，留出市场主体试错空间的同时，给予其必要支持。

5.4 未来展望

综上所述，在今后的研究中可以有以下三点拓展空间：第一，创新方法论体系：秉持大系统观理

念，以建模、因果推断、案例法和实证调研相结合的方式，从孤立点状、截面性的评价向整体性、持续性和过程性转变，关注政策叠加的滞后性、复杂性及不确定性。第二，治理现代化研究：研究视角应由政策工具转向政策能力，聚焦于赋能型政府能力建设、区域关系及政策反馈机制，探索更包容、谨慎、动态化的过程性政策评估范式；第三，全球比较与历史视角：未来研究要进行更多国际比较和历史分析，将中国经验放在世界战略性产业竞争和新一轮工业革命的大背景下，讨论产业政策变革的必然性和局限性。

6 结论

本文立足于“十五五”规划以新质生产力统领产业发展为背景，回应产业政策研究中“见木不见林”的碎片化倾向，探讨产业政策赋能新质生产力发展机制。本文认为，新质生产力并非单一产业或技术升级，而是多链联动创新治理体系协同演进的结果；同时，产业政策不能停留于单一工具扩张和短期效果评估，而应把政策工具、治理能力和产业阶段放入同一分析框架，转向具有系统性、动态性和适配性的赋能型治理范式。

新质生产力要求产业政策由选择性干预转向适配性治理，政府角色由全能控制者转向生态赋能者。本文提出协同型产业政策框架，指出政策通过产业链协同创新、要素升级与配置优化、需求牵引与市场扩容、绿色转型倒逼四重机制赋能新质生产力。同时，政策效果易受外界条件影响，弱化政策普适性。

本文试图超越“碎片化”细化倾向，构建系统性、动态性与适配性相统一的赋能型治理范式，并将政府治理能力由外生背景条件提升为核心解释变量。本文提出“方向性模糊、节点性精准、过程性动态”的原则。也揭示了产业政策有效性的关键不只在于政府是否作为，更在于政府如何作为。

在“十五五”规划制定与实施中，中央层面应提供清晰战略愿景和弹性框架指引，为地方探索和市场试错留出空间。同时，应将动态反馈、绩效评估与退出机制嵌入政策全过程，避免工具僵化、层

层加码和合成谬误,最终通过平台搭建、公共品供给、市场秩序维护和多元主体协调,构建高效、包容且具有韧性的赋能型治理体系。

本文主要提供整合性概念框架与文献分析,对四重机制及其交互效应的实证检验仍有不足。未来研究需深入中国地方案例,加强跨区域比较和计算模拟,考察协同型产业政策在不同条件下实际运行效果和动态演化过程,为检验、修正分析框架提供中国经验。

参考文献

- [1]杨长进,罗仁杰,黄俊,等.产业政策对新能源汽车企业技术创新的影响——基于政策文本的LDA模型分析.科技进步与对策,2025,42(14),114-126.
- [2]倪明胜.习近平总书记关于新质生产力重要论述的学理生成、体系构建及实践指向.中共天津市委党校学报,2026,28(02),3-11.
- [3]郭晓丹,李佳骏.需求侧新兴产业政策赋能新质生产力:路径与效果.财贸经济,2025,46(07),22-38.
- [4]赵家未,李文启.破局要素桎梏:战略性新兴产业政策如何激活新质生产力.郑州大学学报(哲学社会科学版),2025,58(06),95-104+172.
- [5]相雨佳.产业金融政策能否推动新质生产力发展——基于产融合作政策的准自然实验.技术经济与管理研究,2025,(12),71-77.
- [6]刘志彪.产业链链主治理赋能发展新质生产力的微观机制与政策.广东社会科学,2025,(03),19-28+285-286.
- [7]Jiahui Liu, Chun Yan. The Impact of AI Policy on Corporate Green Innovation: The Chain-Mediated Role of Industrial Agglomeration and Knowledge Diversity. Sustainability, 2025, 18(1), 286-286.
- [8]韩文龙,张瑞生,李方卓.以新质生产力推动经济社会发展全面绿色转型.数量经济技术经济研究,2026,43(04),5-28.
- [9]顾乾坤,彭凯,余芳.产业政策对并购商誉的微观影响.改革,2025,(04),132-144.
- [10]李晓华,张作祥.需求侧产业政策与新质生产力培育发展——以新能源汽车产业为例.学术月刊,2025,57(09),63-75+89.
- [11]Song Xu, Jiating Wang, Zhisheng Peng. Study on the Promotional Effect and Mechanism of New Quality Productive Forces on Green Development. Sustainability, 2024, 16(20), 8818-8818.
- [12]邵传林,刘登晖.面向新质生产力发展的产业政策创新与调整.产业经济评论,2026,(01),5-25.
- [13]Siyao Du, Jie Yang. The Role of New-Quality Productivity in the Sustainable Development of the Economic-Social-Environmental System: Evidence from 67 Ethnic Counties in Sichuan Province. Sustainability, 2025, 17(21), 9609-9609.
- [14]刘衍峰.新质生产力破解“内卷式”竞争的内在机理与实践路径.企业经济,2026,45(03),85-94.
- [15]Xue Jin, Yanwei Wang, Kedong Yin. Research on the measurement and spatiotemporal evolution characteristics of new quality productive forces in China's marine economy. Frontiers in Marine Science, 2024, 11, 1497167-1497167.

