

# 关于新时代科技园区建设发展的几点思考

► 刘克峰

在新时代国家创新驱动发展战略的推动下，各地都把发展高科技产业作为转型升级的重要抓手，着力打造不同区位优势、不同产业方向、不同集聚规模的科技园区。园区建设的主体既有政府主导的平台公司、市场化的房地产开发商，也有科技企业、基金投资公司等。然而，随着国家对建设用地政策的严控，如何把宝贵的土地资源建设成为现代科技园区，避免出现“烂尾楼”“荒园”“鬼城”，则需要建设者们以新发展理念为指导，在以往科技园区建设发展的实践基础上，客观总结、深入思考、持续探索。

## 一、建设科技园区要抛弃房地产开发模式

目前，有一种很流行的业态叫作科技地产，顾名思义就是把科技园建设当作房地产开发，形式是建园区，实质是搞地产。在房地产模式下建设科技园区，科技园区在土地出让、商业模式上尽显房地产化，甚至出现爆炒研发用地和科研用房的现象，完全背离了建设科研园区、支持科技创新、促进创业升级的初衷。科技园区建设时间长、投资大、不确定性多，通过销售一些园区内符合政策的房产来解决资金问题原本无可厚非，但在传统住宅地产和商业地产受到政策管控下，地产商纷纷转向科技园区建设的形势下，大有把科技园区变成新型房地产市场的趋势，要么囤积土地、待价而沽，要么随行就市，推高房价，甚至违规销售不符合地性规定的房产。

科技园区不应成为房地产商逐利的新市场。科技园区的建设主体可以多元化，房地产商也完全可以参与科技园区的建设，但科技园区必须去地产化。首先，要对土地出让方式进行改革，政府要摆脱对“土地财政”的依赖，不以竞拍高价者得，而在限定土地价格下进行优选，这样既可以防止推高地价又可确保有优秀的建设主体；其次，园区用地建设的各类物业要实行严格的销售转让政策，甚至是限制销售、不得转让，取消政府的严格审批下可进行定向销售部分物业外，园区建设主体要持有大部分物业，靠长期租

赁回收建设投资。政府把低成本的土地交由优秀的主体建设，防止其进行囤地炒房，确保其向科技企业提供长期、低廉的租赁物业，促进科技企业的创新创业，企业发展了，纳税增加了，政府收入从前端的“土地财政”变为后端“发展红利”，从而使科技园区建设进入良性的发展状态。

## 二、科技园区基础设施不等于市政一级土地开发

建设科技园区基础设施要先行。目前，园区基础设施建设普遍模式是政府的一级土地开发授权模式，即政府把土地的一级开发权通过一定的审批程序授予开发主体，开发主体根据授权内容对土地进行用地规划、征地拆迁、建设市政基础设施，如“七通一平”。然而，科技园区的基础设施与市政一级土地开发存在显著差别，市政一级土地开发是科技园区基础设施的必要条件，但不是充分条件。一般而言，市政一级土地开发包括供水、供电、供气、雨污水排放、道路、电信等，但科技园区的基础设施还需要园林景观、公共停车场、海绵调蓄池、中水处理系统等生态保障设施。随着技术进步，科技园区的公共技术服务设施也已成为标配，如光缆、无线局域网(WiFi)、数据中心等，这些科技园区基础设施的内容已大大超出市政一级土地开发的范围。但科技园区基础设施建设内容需要与市政基础设施同步规划、甚至同步实施，并联进行。如果是串联进行，不仅增加成本，还会给后续建设造成巨大困难甚至导致无法实施。

按照政府一级土地开发授权，进行市政基础设施建设后，进行严格的土地成本审核，哪些项目进入成本，哪些不能进入成本，都要有明确的政策规定，且日渐趋紧。只有记入成本的部分，政府在核算后予以偿付。唯此，园区建设企业会面临着基础设施建设投资能否记入开发的困境。当然，企业也可以严格按照

一级授权内容进行建设，不超越任何成本边界，但这仅仅是完成了市政一级土地开发，远远未完成科技园区基础设施建设。

鉴于科技园区基础设施与市政一级土地开发的重大差异，政府可考虑在现有一级土地授权开发的体制中，根据园区实际情况适当增加核定建设项目内容，把园区标配的基础设施项目投资记入一级土地开发成本，并在土地出让收益中予以偿付。唯此，科技园区基础设施才能在市政基础设施的基础上得以统一规划、统一实施，为科技园区的后续建设与运营打下良好的基础。

## 三、防止科技企业沦为科技地产商

目前，有一种趋势需引起特别关注：一些科技企业的主营业务悄然改头换面，从科技创新的主体演变为科技地产新军。在房地产暴利的诱导下，这些企业通过各种途径拿到远远超过自用需求的优惠土地，建设了大量办公楼宇、商业配套，甚至公寓住宅，或直接销售房产，或转让项目公司股权，或成为房东，不在科技创新上下功夫，而在房地产上搞投机，从支持创新的政策中套利。

为防止科技企业进行政策套利、沦为科技地产商，政府应对出让给科技企业的土地进行限制性约定，土地上的物业只能自用，不得出售、转让或租赁，并加大动态监管力度，在资产登记、股权变更等环节进行核查。如果企业确实遇到发展困难需要处置资产，可由政府主导的专项基金进行回购或过桥融资，既可帮助企业渡过难关，也可以主动调整业态、腾笼换鸟，供其他具有创新发展能力的科技企业使用。

## 四、科技园区运营能力重于开发能力

在房地产模式下建设科技园区，建设主体重在建好后进行销售，借助市场行情快销、多销，收回投资变现利润，销售完毕后从园区剥离，不持有园区物业，与入园企业只是一次性的买卖关系，并不关心园区的后续发展，只是关注

买方的支付能力，而漠视买方的产业方向、创新实力，从而导致一些园区成为业态散乱、低端的“大杂院”，难以形成有上下游协同关系的产业集群和较高品质的专业化创新园区。同时，有些物业在后续使用中暴露出来的规划、设计、施工中的问题，大都投诉无果。这样的园区建设模式，肥了开发商，苦了园区企业。

科技园区运营能力要重于开发能力。政府应制定相关政策鼓励开发商多持有园区物业。园区建设单位从一开始就应树立服务创新、久久为功的理念，以产业规划为先导，空间规划为落地，运营规划为支撑，形成真正的园区规划、建设、招商、运营一体化的建设模式。科技园区的开发建设者要转型成为高科技专业园区发展商、运营服务商，紧密围绕企业从成立、孵化、加速到成熟的不同发展阶段，针对“双创”的特点和企业实际需求，构建政策引导、产业集群、创新平台、科技金融、国际合作和产业服务等六大生态要素，打造适宜企业创新创业的生态体系。园区运营商要积极集聚产业链，打造创新链，融通资金链，构建起专业化、特色化、国际化、品牌化和创新性的产业服务体系，不断丰富“双创”服务内容。

## 五、科技园区要彰显公共产品与服务的属性

新时期，建设科技园区要贯彻落实创新、绿色、协调、开放、共享的新发展理念，对科技园区的属性清晰厘定，扼制房地产商业化，彰显公共服务产品属性，并按照公共服务产品的定位在供给、运营、可持续发展的机制上进行新的设计。首先，政府要改变“土地财政”思维，土地成本是科技园区建设的基础成本，政府应把科技园区用地归类到公共产品用地，只回收土地整理成本，不借助市场获取土地溢价，降低园区建设基础成本。其次，借力政府和社会资本合作(PPP)模式，发挥政府与社会资本的集成优势。为保证科技园区公共服务产品的属性，政府需要在建设及运营过程中发挥指导、调控作用。

# 武汉市科技创新券政策实施情况及其启示与借鉴

► 王子麒 李河清 杨翠丽

2004年，自荷兰首创发布针对中小企业的科技创新券政策以来，世界各国陆续开始借鉴并发展科技创新券，科技创新券政策在不同国家和地区均取得了不同层次的实施效果。目前，我国有超过1/3的省份实施了科技创新券政策，中小企业受益率超过50%。

2015年3月，武汉市开始推行科技创新券政策，由武汉市科技局对武汉市科技型中小微企业发放科技创新券，主要用于向科技服务机构购买科技孵化、技术转移、知识产权咨询、检验检测等科技服务。经过两年多的试行，武汉市科技创新券政策已取得较好的成效。

## 一、科技创新券政策内涵和意义

科技创新券政策实际上是一种政府购买创新服务的行为，由具有创新需求的科技型中小微企业向政府管理部门提出申请，管理部门核实其资格后发放创新券，发放对象的确定取决于企业创新需求和申请先后顺序。企业领取创新券后，可根据实际需求向科技服务机构购买科技创新服务，只要在科技创新券有效期内使用即可。服务完成后科技服务机构凭创新券及相关材料到政府财政部门申请兑付，财政部门进行审核和拨款。这种购买服务发生在企业创新行为之前，区别于以往的“后补贴”政策，通过市场化的方式协调科技服务机构和中小微企业之间的合作，将科技资源的有效配置最大化，最终达到激发中小微企业创新活力，提升全社会整体创新水平。

党的十八届三中全会提出，要建设统一开放、竞争有序的市场体系，发挥市场在资源配置中的决定性作用。科技创新券政策正是引入市场化的机制，形成企业自主选择、公平竞争、科技要素自由流动的市场供需体系，发挥市场在资源配置中的主导作用，提高资源配置效率和公平性；减少科研经费浪费，提高政府财政资金使用效率；极大地鼓励中小企业的科技创新行为，为区域创新发展注入源源不断的动力和活力。

## 二、武汉市科技创新券实施现状

2015年3月，武汉市科技局印发《武汉市科

技创新券管理办法(试行)》，科技创新券政策正式在武汉市实施。2015年12月，武汉市科技局对科技创新券发放对象和适用范围进行了适当调整，确定科技创新券的发放对象为武汉市辖区内注册、具有独立法人资格，且上年度营业收入不超过2000万元的三类企业之一：高新技术企业、技术先进型服务企业和规模以上科技企业孵化器内并经所在孵化服务机构推荐的科技企业。武汉市科技创新券适用范围包括技术开发、技术转移、技术咨询、技术服务(“四技”服务)、知识产权服务；检测服务和孵化服务四大服务类型。

科技创新券发放和领取方面，武汉市科技创新券在试行政策期采用纸质券，每张券编号惟一。武汉市科技局每年在官方网站发布科技创新券发放通知，符合要求的企业可前往武汉市民之家市科技局服务窗口按照先来后到的原则进行申领。2015年和2016年，武汉市科技局先后向武汉市科技型中小企业发放创新券共计6000万元。

2015年领券企业共计202家，2016年领券企业共计414家，合计616家。从领券企业的行业分布来看，领券企业数量最多的三大产业依次是光电子与新一代信息技术、高技术服务业和生物医药行业，占领券企业的比例分别为31.17%、25.49%和15.91%。从领券企业产值分布来看，产值小于5000万元的领券企业数量最多，共计415家，占比67.37%，明显高于产值在500万(含)~1000万元和1000万(含)~2000万元两个区间的企业比例。领券企业数量在产业上和产值上的差异反映出企业对科技政策支持的不同需求和倾向。

科技创新券使用情况方面，科技创新券通过市场化的方式引导科技资源在科技型中小企业之间进行配置，科技创新券的使用情况反映出科技资源的市场供需关系。武汉市科技创新券有效期为两年，企业可以先进行申领，后期根据企业实际需求进行使用。

武汉市科技创新券领券企业共计616家。其中，使用科技创新券的企业为472家，占比

76.62%；未使用科技创新券的企业为144家，占比23.38%。使用科技创新券的企业中，用券比例小于或等于1/2的企业数量最多，共计216家，占比35.06%。由此可见，企业对科技创新券的申领存在一定的盲目性，分配方式有待进一步完善。

不同服务类型企业用券差异反映出企业对不同服务类型的需求差异以及服务类型本身的特点。从用券企业数量来看，知识产权服务类型用券企业数量最多，共计316家，占比51.30%；孵化服务类型用券企业数量最少，共计82家，占比13.31%。从用券金额来看，“四技”服务类型企业用券金额最高，共1415.0718万元，占比23.58%；孵化服务类型企业用券金额最少，共296.301万元，占比4.94%。后期可以对财政资金在各服务类型上的配置进行相应调整，以充分适应科技市场实际需求。

科技创新券兑付方面，武汉市科技局通过在全市进行征集，最终确定科技创新券服务机构283家，包括高校、科研院所、法定检测机构、工业技术研究院、知识产权代理机构，以及建有市级以上工程技术研究中心的高新技术企业、技术先进型服务企业和武汉市农业科技企业(简称“企业工程技术研究中心”)，市级或市级以上孵化器和众创空间七大类型。其中，实际参与科技创新券政策兑券工作的机构共123家，占比43.46%。科技创新券收券机构参与率仍有较大提升空间。

兑券机构数量和兑券金额在机构类型上的分布。从兑券机构数量来看，参与兑券的知识产权代理机构数量最多，占比29.27%；从兑券金额来看，兑券金额最多的是高校和知识产权代理机构，两者相差不大，占比分别为29.12%和28.20%。

武汉市科技创新券政策经过两年的实践和探索，积累了丰富的经验，取得了初步成效。但在政策实施过程中，仍然有一些问题需要进一步解决和改善。例如，科技创新券的发放方式有待进一步优化；兑券机构参与率存在较大提升空间；财政资助与市场需求之间的对接需进一

步平衡等。

## 三、推广实施科技创新券政策的几点建议

武汉市科技创新券政策实践过程中存在的问题反映出国内其他区域实施科技创新券政策存在的共性问题，需要在今后的实践过程中不断调整和改善。武汉市创新券政策的实施与评估，也为其他区域实施或推广创新券提供了参考和借鉴。

首先，扩大科技创新券政策适用对象和使用范围。在“大众创业、万众创新”的时代背景下，创新创业团队成为科技创新的重要力量之一，然而这些团队在开展创新创业活动中面临着各种各样的困难。科技创新券政策应将创新创业团队纳入适用对象范围，优先鼓励和支持以下三类创新创业团队：一是不具备法人资格，尚未注册企业；二是入驻市级及以上科技孵化器或众创空间；三是符合以上两条并在近两年省部级以上创业大赛中获得前三名的创新创业团队。在科技创新券服务范围上，也可根据企业需求进行适当扩充，不再局限于技术研发、设计、测试等“硬”技术服务项目，而是向企业创新战略、商业模式创新、人才培养、财务以及认证服务等“软”环节进行拓展。

其次，建立科学的科技创新券管理机制。企业对科技创新券的实际需求是随着企业发展阶段的变化而不断变化，这种变化带有不确定性和不规则性。应建立科学的科技创新券管理机制，从制度设计的角度避免科技创新券在使用过程中可能存在的浪费现象。应根据服务类型实施分类管理模式，依据不同服务类型设置不同种类科技创新券；设置“差别化”的申请和审核标准，尝试“以市场指导价”等方式规范服务市场定价、付费和评估机制，促进模块化、订单式的在线交易和申请兑现流程，从而提高管理服务效能。

第三，加快科技创新券与公共服务平台融合。公共服务平台的建立能够有效搭建企业与科技服务机构之间沟通的桥梁，增强科技服务机构对企业需求的反应能力和服务动力。加快科技创新券与公共服务平台的融合，建立科技

PPP模式可有效调动社会资本的积极性，在政府的支持、指导下，确保科技园区建设不偏离公共产品与服务的方向。第三，优化经营模式，不当开发商，当好运营商。在回归公共服务产品属性的要求下，建设主体要长期、大量持有园区物业，与入园企业是持续的服务关系，要持续构建良好的产业生态体系，要具备园区在产业服务、物业服务、商业服务等全方位的能力，要注重运营商业模式的创新，获取长期、可持续的收入。

当科技园区回归公共产品与服务的属性后，园区建设主体的投资成本得以最大限度地降低，园区的物业不再成为爆炒牟利的商品，园区长期运营的机制得以建立，创新创业的生态品质得到保障，创新停滞、活力不足的“僵尸”企业被及时清理，有限的公共服务空间留给创新创业的活要素；入园的科技企业心无旁骛地专注于创新创业，紧盯科技创新的世界前沿，以创新的商业模式做强做大企业实力；政府部门则通过制定科技园区土地公共政策，提供园区公共产品，支持产业发展，抑制科技园区房地产化，把政府的优惠政策红利转化成为企业创新发展的红利，加快迈向创新国家的步伐。唯此，科技园区的相关方(包括政府、建设单位、入园科技企业等)都从“逐利的循环”中解脱出来，围绕创新驱动发展战略这一共同目标，找准定位、精准发力、相互协同、共同受益，构建出一个以公共产品属性为核心的科技园区建设新模式。

新时代下，科技创新面临着新的目标、任务和挑战，科技园区作为实施科技创新驱动战略的重要载体，其投资建设、运营服务的模式要紧紧围绕着服务科技创新不断升级迭代、协同创新，让宝贵的土地资源发挥出促进产业发展的最大综合效能，让科技园区成为名副其实的创新创业地、创业沃土，从中涌现出一批又一批的具有国际影响力的创新创业的领军企业。

(作者系中国软件园区发展联盟理事长、北京中关村软件园发展有限责任公司董事长)

创新券与科技公共服务平台融合的长效机制，有利于中小企业开展科技创新活动，提升我国科技创新整体水平。一方面，要从企业需求出发，引导更多的高校、科研院所加盟公共服务平台，使得各种大型科学仪器设备得到共享和利用。另一方面，要保障公共服务平台的规范化运作，确保供需信息透明，让中小企业获得更多的自主权，选择最适合的服务。此外，要促进各平台之间的交流和合作，打破区域和平台限制，让“创新货币”在各平台自由流通，真正实现创新服务一体化。

第四，探索科技创新券政策与科技金融政策的衔接。科技创新券政策是我国科技财政投入的一种创新方式，一定程度上刺激着产业创新需求和创新投入，从而带动更多企业和社会资本的投入。各地区政府应进一步探索科技金融政策与科技创新券机制相结合的运作模式，鼓励科技金融机构将持有创新券的企业和团队纳入重点服务对象给予更高关注，为其提供灵活多样、贴近需求的科技金融服务。同时，要注重科技创新券与科技金融政策在不同资助项目与资助阶段上的错位衔接。既能满足中小微企业创新需求，又能在企业成长壮大后能有其他科技金融政策支持企业创新。

第五，建立和完善创新券政策监督管理机制。要进一步优化创新券政策监督管理机制，避免企业非创新活动钻政策空子、避免服务机构在政策上寻租。一是在制度设计和管理体系构建时，应尽可能“管、办、服”机构彼此相对独立，保证权利分散、信息可查、风险可控，尽可能保证创新券推行的公平公正。二是要逐步建立起科技创新券活动的“诚信档案”体系和“黑名单”机制，引入第三方评估监管机构，定期对科技创新券资助项目和资金情况进行审计和抽查，对采取恶意串通、弄虚作假等行为骗取财政资金的单位，除依法追回资金外，列入永久黑名单，并限制其享受其他政策。三是对科技服务机构建立评价监管机制，建立服务机构“星级档案”，并采取必要的准入退出和奖惩机制。

(作者单位：武汉市民办科技机构管理办公室、武汉欣联国际咨询有限公司)