

编者按

2018 年是国家高新区发展战略研究会创建 15 周年。在不久前举行的 2018 年国家高新区发展战略研讨会暨国家高新区(合肥)创新高层论坛上,来自国家高新区和相关研究咨询单位的代表,围绕“创新驱动高质量发展”主题,总结国家高新区发展经验,明确新时代国家高新区肩负的历史使命,提出了未来高质量发展的新思路和新想法。此次会议从提交的 87 篇论文中评选出 26 篇优秀论文。为了更好贯彻高质量发展理念,引导高新区创新发展,从本期开始,本报陆续刊发部分 2018 年国家高新区发展战略研讨会优秀论文,以飨读者。

用创新城区模式助推高质量发展

基于中国高新区未来发展空间创新的观察与思考

► 广州高新区政策研究室 李耀尧

党的十九大报告指出,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。在中国特色社会主义进入新时代后,中国国家高新区如何清晰把握定位,在改革开放创新和实现高质量发展中引领时代潮流,这已成为高新区发展战略的核心问题。本文从把握中国高新区空间演变脉络出发,以广州高新区为案例,就国家高新区创新城区定位进行分析,以探索高新区实现高质量发展的空间路径。

空间创新是高新区实现高质量发展的核心命题

经济学家最近大量关注两个经验事实,一个是经济产出的持续增长,一个是经济活动总是趋向于局部范围内集聚而不是均匀分散,即经济发展具备时间(持续增长)和空间(地理集聚)这两个根本属性。在解读现代经济增长和局部增长例如高新区时,特别是在探讨高新区高质量发展问题中,我们不能不关注创新空间的重要作用。

都市空间也是一种稀缺资源。经济学是研究稀缺资源配置的科学。经济发展从来都具有时空属性,如果我们从经济学角度来看待一个城市特别是大都市的发展空间,这种空间无疑是一种稀缺资源。这是因为:第一,地理空间是一种不可再生也不可移植的要素,特别是城市的地理空间更是不可多得,对于经济资源来说是一种稀缺资源。第二,中心城市的地理空间具有更大价值,相对于广大边远农村和欠发达地区而言,这种地缘价值更为突出。第三,地理空间价值大小取决于开发力度和强度,在成熟的发达区域地理价值更加突出。正因为空间资源的重要性,许多区域经济学家进行了深入研究,这些理论家把空间这一核心要素纳入了主流经济学研究领域,对于高新区产业集聚发展同样产生了重要影响。

地理空间是高新区的核心资源。既然地理空间也是一种稀缺资源,我们在配置运用稀缺资源时必须坚持效率优先原则,把地理空间作为高新区高质量的一个首先考虑的因素。世界发达的高新区或者科技园区都是布局在大都市、中心城市,或者离中心城市很近的地方。中国高新区是中国改革开放、创新发展的先锋,其所在城市往往都是一个区域发展的核心区域,这决定了高新区地理空间的重要作用。高新区处于城市核心区,更加容易强化知识交流、传播与扩散,更加容易享受经济、人文、商业、政策外部性带来的好处。国内一流高新区实践已经证明,成功运用了地理空间资源的高新区往往发展得很快。

创新空间是高新区能否实现创新驱动、实现高质量发展的关键要素。地理空间能否成为创新空间,取决于高新区及所在城市的空间资源运用能力。但可以肯定的是,创新空间需要不断去认识、去深化,即创新空间是一个动态化的过程,创新空间本身是不断变换的空间。高新区要想在新时代担负创新驱动的龙头责任,做高质量发展的示范区,就必须不断创新自己的地理空间,使创新空间成为区域创新体系中的创新策源地与创新引擎。一方面,高新区进行功能规划时应具备经济地理学思维,考虑创新空间优化,即要从资源配置角度观察问题,使得地理空间配置最优化。高新区内的功能园区要利用有限空间进行创新,功能区之间同样要发挥好空间联系,使功能布局达到最优化。另一方面,高新区开展专业化产业园建设时要考虑创新空间运用,即要将产业园区从空间上给予高度关注,最大限度地增强产业集群效应。目前很多高新区并没有发挥空间运用的作用,使产业创新往往呈块状分布而不是关联互动,这里有一个地理空间的优化问题。

新城区反映了新时代高新区空间的演变指向

如何促进高新区创新功能发挥和高质量发展,必须抓住空间创新这个关键词,借鉴全球创新城区兴起的发展经验,顺势而为推动新时代国家高新区的创新城区定位,实现高新区创新空间的再造。

(一)创新城区内涵及其典型模式分析。

大量最新的研究文献证实,创新城区作为一种新兴城市空间发展模式,以其空间的紧凑性、交通的通达性、技术的连接性、生活社区化、生态宜居性等优势,真正实现了工作与生活的互补共生,成为区域和城市创新发展的重要突破口。从当前欧美城市创新城区的实践情况看,创新城区是刺激经济增长的一种城市规划手段,与城市中心城工业区、滨水岸线地区改造等活动紧密联系在一起。目前公认的最早的创新城区包括巴塞罗那普布诺工业区和波士顿海港改造。根据相关学者研究,创新城区是一个高端科研院所、研发机构及创业企业、孵化器及金融辅助机构等高度集聚、创新活动旺盛、各主体网络化互动特征明显的城市新经济空间,主要存在于城市中心城区或者大都市区边缘,无明显空间边界;创新城区还具备物理空间紧凑性,公共交通通达、公共网络分享,知识共享与技术合作,居住、办

公与商业等功能混合布局,公共服务完善等典型特征。创新城区表现出与传统城市大相径庭的空间结构,由此形成了典型的三种模式。

第一,支柱核心枢纽型模式。“枢纽型”创新城区是指围绕支柱型创新机构,在周边形成大规模混合功能高新区域,包括参与创新过程及商业化运作的全部相关机构、延伸企业、中介机构、辅助企业以及商业服务企业等所形成的综合开发格局。该类型的创新城区主要位于大都市区中心城区的中心城区,核心机构或企业发挥引领作用,这个核心枢纽可能是大学、科研院所,还可能是旗舰企业的关键研发部门。核心枢纽机构通过各种商业和非商业化手段,整合撬动更多关联企业、辅助企业参与创新活动进程,推动创新活动与邻近区域的传统经济活动、商业活动等共同创造一个丰富而多元化的产业体系。“枢纽型”创新城区包括坎布里奇肯戴尔广场、费城大学城、匹兹堡大奥克兰社区等。

第二,城市城区再造型模式。“城区更新型”创新城区一般都源自城市老工业区、老的滨水港口工业区或仓储区,通过产业转型并改造物理空间,形塑新的产业功能和城市形态。根据巴塞罗那普布诺地区及波士顿南岸滨水地区改造的经验,“城市更新型”创新城区一般通过交通体系梳理,打通区域与其他活跃地区的联系,推进物理空间的资产改良,吸引更多与知识、信息生产和交换等直接相关的知识技术密集型经济资产进驻,将整个区域转型为一个经济繁荣的空间。“城区更新型”创新城区主要包括旧金山 Mission 海湾、西雅图南湖联合区域、布鲁克林海军码头等著名区域。

第三,城市化科技园园区型模式。“城市化科技园区”是目前美国较多的一种创新城区,一般位于城市远郊区,很多情况下是由科技园园区演化而来。典型代表包括北卡罗来纳新三角区域、威斯康星—麦迪逊大学研发园区、弗吉尼亚大学研发园区、亚利桑那大学科技园。传统上“城市化科技园区”在空间资产方面与以上两类不同,表现为孤立、蔓延式的城市科学园区,与中心城区隔离,外界更多通过汽车与园区联系。这种特殊的空间资产导致网络资产的缺失,园区基本上是一种封闭的创新系统,企业和科学家基于保密研究文化和专利政策,彼此间很少发生互动。随着更多经济资产注入,空间资产得以改良,包括通过增大密度及融合一系列商业、酒店等功能推进园区的城市化水平,完善社区设施并提升科学园区社会联系频率和强度。因此,单一的科技园园区形态理应转化为“城市化+科技创新”型创新城区。

(二)创新城区拥有新时代高新区的三种属性。

高新区创新属性。创新对于中国国家高新区来说无疑是生命线,没有创新高新区就会消亡。从创新系统理论来分析,一个成功的创新体系至少包括三类要素:一是企业、科研机构等创新活动者;二是基础设施与制度政策创新环境;三是创新活动者互动联系,而这种系统化和网络化的联系,决定着创新系统的效率。因此,高新区创新空间必须突出创新要素聚集和互动。对空间规划的要求是重视社会氛围营造,通过便捷交通、完善服务以推进创新要素互动,形成一个结构完整、功能完善的创新系统。高新区的创新属性,不仅要有功能区本身的创新特质,而且要高于功能区空间活动,需要有超越“硅谷模式”的创新活动空间,即创新需要的自由性、便利性、舒适性及其美好品质。

高新区空间属性。美国布鲁金斯学会在其创新报告中指出,创新空间在小的尺度更有地理传导价值,围绕支柱创新机构和形成创新空间。功能分区是过去工业经济时代城市规划的基本思想,随着创新经济的崛起,沟通、合作、融合已经成为核心发展理念。城市空间形态(土地开发)是社会经济发展内涵的空间投影,创新经济必将重构新的空间组织模式。从当前国内外案例总结,创新空间典型特征是混合功能开发、功能边界模糊化、等级体系扁平化等。因此,新时代高新区创新空间规划未必遵循传统的产城融合,而必须重视功能的混合开发,突出创新空间的紧凑性、重视密度和地理临近性等需求,这对于降低交易成本以及更好地沟通、推进技术和产业融合等都有帮助。新时代国家高新区,不仅要关注高新区自身空间创新,而且要辐射带动周边空间,否则就失去了国家高新区存在的本来价值,在中国经济新常态下空间效应成为高质量发展的重要因素。

高新区城市属性。究竟是保持单一的功能区,还是融合进行行政区甚至是消灭开发区,一直以来是开发区争论的重要话题,这同样适用于高新区讨论。显然,国家高新区的使命仍然光荣伟大,需要在我国改革开放 40 周年之际继续先行先试、大胆创新。高新区未来的关键是如何实现新型城市化,如何超越传统产城融合,如何过渡为更为理想的融产业、科技、城市于一体的新型产城融合。在这里,显然必须借鉴创新城区理念与思维,大力推动新型城市化的建设与发展,打造卓越的城市环境品质,以高品质的城市功能提升创新,实现“科技+新城”发展。这就要求,高新区创新空间的规划在基础设施方面必须更加重视交通组织、通信联系,同时突出制度建设、环境品质和服务水平

等,一切围绕减少创新要素间的交易成本为目标,促进高新区的高质量发展。

(三)高新区有责任担负创新城区的发展使命。

肩负创新空间的再造使命。国家本意的高新区模式,是既有经济增长辐射带动作用的增长极发展模式,同时也要求具备示范引领的空间创新范式,在功能区与行政区合署情况下更需要创新空间模式。善于挖掘和促成集聚效应,在空间地理上尽可能形成强中心格局,发挥出中心的辐射效应。因此在发展中,要善于打破仅依靠区位优势的传统路径依赖,而必须造就新的区位空间优势,利用发展机遇顺势而为,形成新的“中心”发展格局。作为国家高新区和高新区,在产业建设和科技创新中显现出极大集聚效应,但是在空间辐射、空间引领中需要发挥增长极、动力源的作用。

肩负创新环境的营造使命。一方面,要求硬环境更“硬”,即以硬实力取胜。这包括高质量创新空间、基础设施和产业基地,要求有更好的硬设施、硬产业、硬科技、硬配套。高新区自然环境包括所在区位和特点、自然地理气候和自然地理资源等。自然环境状况可直接影响园区内的产业布局、成果转化与未来发展等,对高新区创新发展起到重要作用。高新区为建立良好的创新环境而创设的交通、电力、通信、供水、工业厂房等基础设施和生活服务设施。通过不断壮大的以产业基地为主体的创新资源供给,可实现创新企业与产业的聚集与转型升级。另一方面,要求软环境更“软”,即以软实力取胜。政策环境、优惠政策对于高新区创新要素的聚集和创新发展有着重要作用,包括人才环境、服务环境、孵化环境、加速环境等需要进一步提升。

肩负创新载体的发展使命。这包括:空间载体——广州高新区全力打造“山水新城+两城一区一岛”创新空间,以两城(广州知识城、广州科学城)一区(临港经济区)一岛(广州国际生物岛)四片联动发展,谋求广州东南部创新带的核心区建设;产业载体——广州高新区以 6 大支柱产业尤其是 IAB 主导产业雄踞广州市、国家级高新区之首;城市载体——科技园区型城市既有智慧交通体系,也拥有高品质配套设施的空间紧凑性、为创新服务的大量科技孵化加速载体的立体化多样性;创新载体——“创新载体+新型城市”型高新区模式,用高新区天然的创新元素与现代城市融合,广州高新区打造了“两城一区一岛”战略性创新发展平台,创新“显示度”显著提升,区域创新中心加速形成。

高新区实现创新城区关键在于五大空间的重构

从理论聚焦点来看,经济学家关注的是稀缺资源的优化配置,而管理学家关注的却是关键资源的能力运用。如果说高新区过去是地方政府发展经济的抓手,表现为产值增长型发展模式,那么现在应该回归创新驱动本原,以创新城区范式优化空间资源配置,在时空转换中重构创新驱动空间。

重构知识集聚型的创新空间。英国著名经济学家马歇尔在论述产业空间集聚时突出强调了知识集聚及其溢出的重要性。经济发展从来都需要知识、技术和有技术技能的劳动力支撑,特别是发展高科技产业更加需要高级要素集聚,包括高端知识运用、创新技术扩散、具备高技能的劳动者、良好的创新发展环境等。我们实施创新空间优化时,核心问题就是要最大限度地加快高端知识积累、集聚与扩散。这里有三个层次,一是规划和吸引高端科研机构、高校院所及其分支机构,发挥这些主力机构的研发功能作用。二是规划和发展综合性、专业化图书馆及其分布点,包括发展各类智慧社区,大量传播和扩散各类知识。这在知识经济时代更加需要重视知识的积累与扩散,让高新区人都有接收知识的饥渴、传播知识的热情、创造知识的欲望。三是大力发展各类专业技术、职业技术教育,这在后工业化时代更加需要重视。

重构虚拟空间集聚型的创新空间。在信息经济时代,虚拟空间越来越受到极大关注,这一空间突破了传统的物理空间的范式,朝着以信息化、互联网为纽带的广阔空间演进。虚拟空间突破了物理空间、地域邻近性限制,使信息辐射范围达到虚拟邻近,加速了知识流动与扩散,从而扩大了空间集聚范围,有助于产业创新活动扩大。为此,高新区在优化创新空间过程中,应考虑政府的互联网基础设施建设与覆盖,加快虚拟空间的电子政务建设,大力培育虚拟空间的电子市场,同时规划好高新区的智慧园区、智慧城市以及智慧社区这三个重点领域的建设。

重构“同城化”链接型的创新空间。高新区要成为所在城市的创新龙头,就必须加快“同城化”链接,即充分利用好母城优势资源和周边资源环境。“同城化”链接,应考虑母城的规划、交通、文化、基础设施、配套设施等对于优化创新空间的帮助,还要考虑高新区周边区域与自身的优势互补与互动,以避免“孤岛型”发展态势。此外,一些发展好的高新区得到了所在城市乃至省市的大力支持,有的举全市之力乃至全省之力来打造其核心高新区。这表明“同城化”链接有利于充分利用母城资源,减

少高新区发展中的动态成本,以谋取创新空间优化中的最大效益。

重构专业化集群的布局型创新空间。任何区域的创新发展离不开专业化产业集群的支撑。地理空间的集聚现象支配着当今世界经济地图,即产业集聚或产业集群(industrial clusters)是世界性的普遍现象和发展规律,它正在成为一个国家或地区经济发展战略创新的重要部分。无论是产业集聚还是产业集群,都是表现为产业运动在空间地理上的高度集中和集合,即产业发展的空间分布或布局,而且都是具有一定空间联系的经济主体。这种空间联系,既有资源共享、共生的空间联系,也有各个产业、各个企业之间的技术联系、产品联系等经济运行方面的业务关联,同时还有同集一方的管理、制度与文化联系,或者在同一集聚区的发展理念联系。这就要求高新区在优化创新空间时,应充分考虑产业创新的专业化、本地化、集约化与集群化布局,使产业发展“四化”有机整合、互动发展。

重构全球创新的战略型创新空间。创新城区本身融入了全球理念。重构创新空间,还要求高新区能够跳出自身的视野,放眼全球,主动将创新价值链深度延伸,即从过去的切入全球价值链,到融入全球价值链,再到主导全球价值链。为此,高新区要主动与全球创新空间对接,明确自身的全球创新发展定位。首先,要明确各个高新区自身的创新定位,突出最有特色、最可能成功的产业创新,避免产业发展中的“同构化”弊端。其次,要结合各个高新区的区位优势,突出最具实力的功能优化创新空间,把商业模式与产业竞争结合起来考虑,避免高新区在创新发展中的出现“大而全”弊端。

高新区建设创新城区需要国家与地方双向推动

对于国家高新区建设创新城区,需要在国家和地方两个层面进行政策指导,高新区自身也要明确创新城区发展的路径,根据高新区各自实际形成创新空间特色。

加快推动高新区创新城区的规划布局。按照创新功能和城市功能要求,实现两种功能互动,进一步调整优化高新区、高新区的定位和功能,对全国国家高新区、高新区的空间布局发展重点进行统筹协调,以点带面有序发展。明确高新区管理主体的行政主体地位和管理体制,赋予高新区一定的自主规划权,对产业布局、产城一体进行高起点、高标准、高规格规划,增强发展的兼容性。鼓励有条件的高新区行政区划,以新型城市加速高新区高品质配套设施规划布局,加快促进高新区产城功能提升,优化吸引人才的创新创业环境,让优美的科技型城市化布局形成良好环境。

加快推动高新区创新城区的存量创新。国家高新区已经步入存量时代,建设创新城区的关键之举是加速三旧改造和城市更新。旧城改造要突出历史文化特色,科创、文创“双轮驱动”。老城区提升改造应结合老城区当地文化及其所在的区域环境,以旧城历史文化遗存为载体,以科技创新、文化创意为动力,打造涵盖知识经济、现代服务、特色商贸与餐饮、民俗风情等不同功能的商业分区。尤其是在高新区行政区划过程中,必须正确处理开发与保护、经济与文化、创新与创意、历史与未来的关系,拉动旧城区的产业升级,赋予古建旧厂新时代使命,提升创新城区的文化内涵,构建无污染、低能耗、高创意的创新生态之城区。

加快推动高新区创新城区的增量创新。所谓“增量创新”,就是推动高新区招商 4.0 发展,围绕高端人才集聚,实现“引智引资引技引市”四位一体突破。高端人才集聚到高新区后,将带来资本、技术和市场,甚至开创商业新模式,这是新高新区时代的招商 4.0 模式。因此,在推动创新城区发展过程中,要以招商 4.0 新模式实现高端要素、高端产业等价值创新,将一大批研发机构、大学创新园、战略性新兴产业吸引到高新区,实现以增量创新对创新城区建设的驱动。要实施更加积极的人才政策,完善居住生活、子女教育、医疗健康、文体娱乐等配套服务政策,优化创新城区的综合服务功能,吸引一大批海内外优秀人才和各类战略科学家、领军型企业家企业家来创新城区创新发展。

加快推动高新区创新城区的试点试验。可以说,创新城区建设仍然处于起步阶段,国外创新城区也无标准模式,这就需要鼓励各地高新区大胆试验探索。发挥高新区集聚性经济优势,重点围绕城市城区再造型模式、城市化科技园园区型模式因势利导加以推进,不断扩大高新区创新城区试点,之后逐步全面推开。在国家层面制定创新城区建设的指导意见和总体规划,研究制定创新城区建设指标体系和评价指标体系,编制和发布“中国创新城区指数”。在地方层面应规划布局高新区,引导高新区开展创新型试点城区探索,鼓励工业区和科技园区实现新型城市化,在用地指标、城市建设、人才政策等方面大胆实践、全面推开。总之,中国高新区到了创新空间提升的新时代,以“工业园区+新型城市”“科技园区+新型城市”的空间模式,打造有中国特色的高新区创新城区品牌显得极为紧迫和关键。