

国家高新区 30 年： 三次创业引领中国经济高质量发展

► 刘会武



刘会武：中国科学院科技战略咨询研究院副研究员，中国高新区研究中心执行主任，科技部科技计划评审专家，专注于国家高新区、创新创业、体制机制与公共政策等领域的研究工作，主持国家级项目 20 多项，主持中关村、上海张江、武汉、成都、西安、长沙、株洲、湘潭等国家高新区项目 100 多项，发表各类文章 100 余篇。作为编制组组长，主持完成国家技术市场“十三五”发展专项规划。

不断壮大；出台“1+X”政策，对领军企业、成长型企业、科技型初创企业分别制定扶持措施，率先完成“五证合一”商事登记改革、制订“黄金十二条”，不断释放政策红利。杭州高新区（滨江）已形成企业不断衍生、成长的内生增长机制，凝聚了以浙商系、高校系、海归系和阿里系为代表的创新创业“新四军”，打造了千亿级智慧经济产业，信息经济规模占 GDP 的 81.9%，以不到浙江省千分之一的土地面积，培育了全省十分之一的高新技术企业，并在全国软件企业百强榜占据 8 席。

国家高新区“三次创业”的核心内涵与要求

国家高新区“三次创业”的核心内涵即营造创新创业生态，形成创新支撑发展、产城高度融合的创新经济体，突出表现为各类创新主体的关系链接、交互平台以及支撑创新创业的空间和文化构造，形成以创新创业为内核的经济社会活动空间。

创新经济体主要包括创新创业、高端产业、领先市场、活力社会、新型城区等要素。其中，创新创业是核心，是一个区域发展的驱动力和生命力，是带来新经济、新文化、新文明的源头所在；聚集多元化人才的知识载体或知识社区是创新经济体保持活力的生态土壤；集聚大量创新型领军企业的高端产业是创新创业的需求引致和价值输出；发达的市场网络和浓厚的商业氛围是激发创新的外在条件；宜居宜业的智慧生态城区是孕育和繁衍创新创业的重要支撑。未来的国家高新区将是孕育创新创业和新兴产业的沃土、创新型领军企业的栖息地、创造和实现经济价值的现代知识城区，将是我国参与国际竞争的排头兵和主力军，是推动所在城市高端产业发展的策源地和永葆生机的源动力。

国家高新区引领中国经济高质量发展的新方向

党的十九大报告作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断，并指出我国经济已由高速增长转向高质量发展阶段。围绕我国经济高质量发展的要求，国家高新区需要在创新创业生态构建、高端产业培育、开放市场营造、知识城区建设、体制机制创新等方面继续进行深入探索和实践。

（一）打造高标准的创新创业生态系统

从载体建设、文化营造、人才集聚、资本投入等方面着手构建创新创业生态，实现技术、人才、资本等创新发展要素的优化组合。国家高新区应主动介入国家科技资源的配置进程，积极争取国家大科学工程、重大科技计划和组织资源落户，依托重大创新功能型平台，夯实支撑产业发展的创新基础；进一步鼓励企业与国内外科研院所的技术开发合作、人员流动，形成科技人才在产学研之间的“旋转门”机制，培育充满活力的技术与创新网络；加快建设双创平台，支持和鼓励高校、科研院所、大企业集团、投资机构等创办集“前瞻性研发、科技成果转化、创业孵化和创业投资”四位一体的新型研发机构和集“开放场地、集成服务、研发和技术支持、创业投资、人才培育”于一体的众创空间，形成

发达的知识载体、知识社区、灵动的社交空间和发达的社交网络；实施立体人才战略，加快集聚创新创业人才、复合型经营管理人才、高技能人才、高端服务型人才，完善人才激励和评价机制，并通过建立国际合作大学和发展体验式教育，多渠道扩充人才储备；从企业和政府两个层面着手，加大研发投入力度，并大力发展创业投资，引导企业家结成创业投资联盟，形成能够带动社会资本参与的广泛的投资网络，加快引进和发展天使投资众筹平台，积极探索互联网股权众筹、智能投融资、互联网保险、电子货币、区块链等为互联网金融服务模式。

（二）探索互联网经济下的产业培育新路径

从互联网创业到互联网产业，再到互联网经济，全球已经从 IT (Information Technology) 时代步入 DT (Data Technology) 时代，大数据成为关键生产要素。IT 时代以自我控制、自我管理为核心，DT 时代以服务大众、激发生产力为主，核心是传统行业和 IT 行业的融合。在 DT 时代，企业成长模式和产业发展规律都发生了较大的变化。科技企业成长除了依靠以往的技术研发—生产—产品—开发市场—技术驱动模式，更需要关注“全球市场—全球资源整合—产品和服务输出”的需求拉动模式，实现“需求中心论”和“技术推进论”的有机结合。与此同时，在区域产业发展方面，除了区位、土地、政策、大规模人力等传统因素影响削弱之外，技术、人才、资本等要素也难以对产业的快速壮大发挥决定性作用，产业竞争变为生态竞争，既需要技术、人才、资本，也需要制度、规则、市场等。在这种条件下，高新区产业培育也需要探索新的路径。培育企业方面，一是扶持专精特新化高新技术企业，打造细分领域的隐形冠军，二是加大力度发掘和支持平台型企业，形成产业生态中枢，树立生态竞争优势；产业发展方面，探索借助项目、资本、管理打造区域品牌的三合一产业发展新模式。另外，全面落实“互联网+”和“中国制造 2025”发展战略，利用互联网改造制造业、提升服务业以及创新产业组织形式，加快促进制造、金融、电商、创新创业服务、教育、生活服务等领域的互联网化。

（三）从地方化走向全球化

结合国家的“一带一路”战略，开展多向度的国际合作，推动高新区研发和设计、品牌和产品、经济合作和园区建设走向国际，并构建面向全球的产业创新和集群竞争优势。通过“托管”、“共建”等方式向海外输出管理模式、产业、技术、人才，为我国区域一体化赢取主导权，扩大我国的经济战略空间。营造开放创新市场，构建线上线下一体化的国际性交易平台，包括商品交易平台、技术交易平台、产权交易平台、金融和资本交易平台；面向“一带一路”需求，发展智慧物流产业；发展会展经济和区域总部经济，拉动商贸繁荣，营造快速响应、引领潮流的商业氛围。链接全球创新网络，通过产能及资本输出、建设研发机构、开展跨国并购、建立技术战略联盟、实行研发外包、加入国际合作战略计划等模式积极融入全球研发体系，多形式、多渠道利用海外优势科技力量和创新资源。在科教资源丰富或区域优势明显的高新区建设“一带一路”人才实训基地，培养一批熟悉国际业务的专业人才，为企业走出去储备更多“后备军”。在参与海外竞争中，高新区加强政策支持力度，从政策保障、服务保障、资金扶持等方面整体布局，为参与“一带一路”建设的企业补血充电、保驾护航。

（四）从改革入手，以变求新，新中求进

新时期，高新区管委会应明确“搭平台、定规则、做统筹、促创业”的功能定位，突出“全局统筹、开放合作、勇于试点、专业管理”的新特征。加快推进政企分开，进一步转变政府职能，减少政府对微观经济活动的干预，加快在公共服务领域由服务提供者向服务组织者的角色转变，打造嵌入型政府。一方面树立开发经营园区的理念，通过构建精干高效的组织架构，建立灵活的人事制度等，提升组织运作效率，增强发展经济的专业性；另一方面与园区企业组织、科研院所、教育机构、专业化社会组织、居民自治组织等行主体共同建立联合治理模式，不断加强园区资源整合和调动能力；三是开展政策先行先试，在深度落实国家政策的基础上，加快探索制订创新型政策的步伐，形成响应时代要求、解决园区发展痛点的政策体系，切实推动园区产业转型升级及创新创业活力提升，并勇于率先出台引领中国新区改革的试点举措。为实现以上目标，国家高新区发展必须有一定的独立性、自主性，因此建议隶属城市赋予高新区充分的经济、财政、规划、土地、人事等权限，助推其切实消除不利的制度障碍因素，保障创新创业资源能够按照产业发展和市场配置的需求科学合理流动。

（五）建设智慧化、生态化、人文化的现代创新城区

鼓励国家高新区构建全面覆盖、高速互联、业务融合的新型信息服务网络，实现对园区运行要素、环境参数、生产信息的全面掌握、智能预警和敏捷控制，并加快发展智慧交通、智慧医疗、智慧环保、智慧物流、智慧社区、智慧教育等，打造超智能园区。强化生态环境建设，将生态文明理念贯穿建设园区和发展经济的全过程，严守生态红线，把住绿色门槛，走节能、减排、降耗的发展道路。深入推进产城融合，建设高档社区、专家公寓、创客公寓、商业大厦、国际社区、城市综合体等项目，完善教育、医疗、文化、娱乐等生活配套设施，促使生产、生活、生态功能的平衡发展，实现创新创业、商务贸易、生活服务的有机组合，形成的产、城、人互促为进的良性循环系统。

快的国家高新区纷纷围绕产业链布局创新链，深化产学研合作，促进原有产业的优化升级，或者“无中生有”，通过打造产业生态圈发展新兴产业。正是由于强化内生增长，2008 年，54 个国家高新区营业总收入突破 6.6 万亿元，较 2007 年增长 20.0%，在国际金融危机中发挥了经济稳定器的作用。

后金融危机时代，国际政治经济格局深度调整，国内经济因为生态环境、市场竞争等因素，面临愈来愈迫切的转型要求。此外，随着新技术革命的持续发酵，互联网技术及理念从零售领域向工业制造、健康、教育、交通等深入渗透，横向整合和纵向链条重塑发生，产业跨界融合颠覆现有产业生态体系，企业和产业“变异”的节奏迅速加快，进入以基于物联网、大数据和云计算的多对多交互的大互联时代。新技术革命与我国大规模市场以及政治经济领域的全面改革交汇融合，引发了众多新业态新模式，国家高新区发展也面临着新一轮的机遇和困惑。2013 年，《国家高新区率先实施创新驱动发展战略共同宣言》的发表，正式吹响了国家高新区第三次创业的号角。国家自主创新示范区的本质内涵也是高新区的新阶段、新创业。在中关村、杭州、深圳、武汉、苏州工业园区等全国领先发展国家高新区之后，越来越多的国家高新区开始迈入“三次创业”阶段，成为适应并引领我国经济高质量发展、增强国际竞争力的创新发展样本。

国家高新区三次创业的发展模式

国家高新区的发展，本身就是一种经济模式的探索。经济发展模式是指在一定时期内，一个地区结合自身的发展条件及优势所确立的经济发展战略及其生产力要素增长机制、运行原则的类型，包括经济发展的条件、目标、重点、动力、方式等一系列要素。国家高新区发展经历要素集聚、产业主导、创新突破、财富创造和凝聚等过程，不同阶段的主流发展模式也不尽相同。

在不同的发展阶段中，涌现了众多具有代表性的典型高新区，这些国家高新区依靠先天优势、优惠政策或者创新理念及模式实现了跨越式发展，成为辐射带动区域经济崛起的标兵示范。

在“一次创业”时期，以无锡高新区、厦门火炬高新区等为代表，主要通过大力招商引资实现了快速壮大。无锡高新区积极引入新加坡资源等海外资源，培育发展电子信息、机械制造等先进产业。厦门火炬高新区组建了高效的招商服务中心，20 世纪 90 年代先后引进了 ABB、戴尔等跨国公司，为产业起飞奠定了重要的物质基础和技术力量，2003 年成为全国第一个每平方公里创业产值百亿元的高新区。

在“二次创业”时期，苏州工业园区、东莞松山湖高新区等是营造创新环境，实现转型升级的有力践行者。苏州工业园区在紧抓全球制造业转移机遇，吸引电子信息制造和机械装备制造领域跨国公司入驻，形成了雄厚的经济基础之后，又积极推进园区从“投资驱动”向“创新驱动”转型，实施“科教兴区”战略，打造独墅湖科教创新区，集聚 24 所国内外院校和 400 余家研发机构；开展科技领军人才工程，引进一批高端创新创业人才；成立中小企业发展中心，有效整合政府政策服务、科技中介服务等各类资源；同时围绕纳米、生物医药、云计算三大新兴产业构建了集“政府服务、创新创业平台、产业资本、高端人才”于一体的产业生态圈。东莞松山湖高新区围绕本地产业转型升级需求，持续加大创新投入，针对性地引进创新资源，搭建了东莞华中科技大学制造研究院等 20 余个高水平创新创业平台，通过高端要素资源的集聚为区域产业转型升级提供支撑。

从目前发展形态来看，中关村国家自主创新示范区、深圳高新区、杭州高新区等成为国家高新区“三次创业”的样本。以杭州高新区为例，通过“人才+资本+平台”的资源组合方式，“模式创新+技术创新+产业链”的协同创新方式、“众创空间+孵化器+加速器+特色小镇”的平台建设方式，构建了集产业链、投资链、创新链、人才链、服务链于一体的创新创业生态。杭州高新区实施“5050 计划”集聚创新人才；持续深化与中科院、浙江大学以及国内外知名院校的合作；坚持政府引导下的投资主体多元化，鼓励民间资本、中介机构、投资机构兴办各类孵化器；建立科技金融服务中心，充分发挥资本的纽带力、耦合力作用，完善股权、债权、产权相结合的科技金融服务体系；重视培育和发展社会网络，促进企业家投资联盟、众创联盟、产业技术创新联盟等

自 1988 年国务院批准设立第一家国家高新区以来，到 2018 年 5 月，全国国家高新区已形成“168+1”的大格局，“+1”是指苏州工业园区 2007 年纳入国家高新区管理序列，但仍属于商务部主管的经济技术开发区。国家高新区从无到有，由少至多，在探索中前行，在创新中崛起，已成为推动我国经济持续稳定增长的中坚力量。世界第一个 U 盘，中国第一台超级计算机、第一根光纤、第一个光传输系统、第一个即时通信软件、第一部国产手机、第一款中文搜索引擎、第一枚人工智能芯片、第一个量子通信卫星……均诞生在国家高新区。截至 2017 年年底，国家高新区（不含 2018 年 2 月新晋级的 12 家国家高新区）工业总产值达 20.3 万亿元，汇聚 5.23 万家高新技术企业，占全国高企总数的近四成，诞生了华为、腾讯、阿里巴巴、小米、大疆等一批具有世界影响力的高新技术大企业。

30 年来，国家高新区以“发展高科技、实现产业化”为宗旨，涌现出一批世界级新兴产业集群，成功走出一条具有中国特色的高新技术产业发展道路，成为凝聚国家竞争优势的重要载体。30 年来，我国国家高新区走过了从基础设施和招商引资发展的要素集聚阶段、植入创新元素的创新驱动发展阶段、全面创新发展与生态建设的综合性园区三个阶段。30 年来，有的国家高新区走过“一次创业”和“二次创业”阶段，目前正阔步迈向“三次创业”；有的国家高新区还处于“一次创业”向“二次创业”转型的发展阶段。总的看，全国“168+1”国家高新区正处于一次创业、二次创业和三次创业同步并存发展的新阶段。

国家高新区三次创业的背景

20 世纪 90 年代初，新一轮国际产业转移浪潮兴起，欧美日等发达国家和亚洲“四小龙”等新兴工业化国家（地区）将劳动密集型产业和低技术型产业向发展中国家转移。我国加快对外开放进程，积极融入经济全球化。1991 年 3 月，《国务院关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知》颁布，开启了高新区的“一次创业”阶段，主要目标是集聚生产要素，优化生产条件，实现规模经济，核心任务是理顺管理体制、划定发展空间、完善基础设施、招商聚集企业。国家高新区进行产业整体规划布局，以龙头企业为核心，带动产业链上下游关联企业发展，形成产业集群。经过十年探索，2000 年初步形成了高新区发展的基本形态。

1999 年，《中共中央国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》出台，强调加强国家高新区建设，形成高新技术产业化基地。另外，随着传统竞争优势的弱化以及科技创新在产业发展中的重要性日益加强，国家高新区发展道路由外延粗放式转向集约内涵式。2001—2010 年前后是高新区的“二次创业”阶段，主要目标是发展知识经济，促进内生增长，规模扩张转向质量提升，核心任务是汇集创新资源，营造创新环境，增强自主创新能力、推动科技创业等。一些发展较

不同时期国家高新区的发展方式

发展阶段	一次创业	二次创业	三次创业
发展定位	工业园区	科技工业园区	创新经济体
发展条件	区位、科教、自然资源、工业基础	区位、科教、文化、工业基础	科教、文化、工业基础、生态
发展要素（动力）	劳动力、土地、资本、优惠政策、资源禀赋	技术、知识、信息、资本、人才	技术、数据、人才、市场、资本、制度和模式
重点任务	集聚生产要素、形成产业集群，强调物理集聚，降低生产成本，做大经济体量	营造创新环境，植入创新要素，形成创新网络，降低研发风险，提高资源使用效率	构建开放式的创新创业生态系统，形成自组织、自更新演进机制
主要手段	土地开发、七通一平、负债经营、招商引资	政府为主导建设创新创业平台，招才引智，鼓励科技创业	借力发展，引导多主体构建创新生态，增强整合和运作能力
主导产业	承接全球产业转移，传统加工制造业，如纺织、汽车零部件、电子信息制造	传统产业升级，新兴产业萌芽（从门户时代，到搜索/社交时代的互联网十年）	先导性产业；互联网+产业（多对多交互的大互联时代）；高端服务业
主要市场	国内市场发展相对滞后，国外市场以欧美地区为主	国内消费规模逐步增大	国内大规模消费市场启动；欧美市场萎缩，发展中国家市场巨大