

着力把好“七对”环节 提高园区规划质量

兼议长沙高新区十四五规划编制工作

宋捷



蓬勃发展的长沙高新区

基础设施建设,推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局等重点工作。

从市级层面来看,要积极贯彻长沙市委、市政府有关加快园区建设的一系列文件精神和对长沙高新区发展提出的新要求。尤其是要围绕2020年长沙市政府工作报告中提出的深入推进现代化长沙和“三个中心”建设,持续推进产业项目建设和营商环境优化;打好产业基础高级化、产业链现代化攻坚战;紧紧围绕“三智一自主”精准发力,促进新一代信息技术与制造业深度融合;努力将工程机械打造为世界级先进制造业集群,将电子信息、新材料等打造为国家先进制造业集群;加快三一智联重卡、中联智慧产业城等项目建设,实现实际汽车长沙新能源、8英寸集成电路装备验证工艺线等项目投产;提升国家级园区“两主一特”发展水平,完善以亩均投资、亩均增加值、亩均税收为主的园区考核体系;完善园区管理体制,推进省级以上园区开展相对集中行政许可权和处罚权改革试点;完善园区功能配套,打造“产城人”融合发展升级版;支持长沙高新区创建国家新型工业化基地,积极营造高品质创业创新生态;推进大众创业、万众创新,推动市场主体扩总量、优结构,催生更多初创型、创新型、成长型企业;持续抓好企业“入规、升高、上市、扩面”,大力培育和引进“独角兽”企业、行业领军企业。因此,长沙高新区十四五规划必须与省市发展规划相对应,把重大项目争取列入国家和省市规划中,同时也要主动积极地向国家、省市争取重大项目布局到长沙高新区。

做好与目标导向的对标 展示高新区规划的竞争性

从科技部火炬中心组织编写的《国家高新区创新能力评价报告(2019)》来看,国家高新区已成为我国集聚创新资源和开展创新创业活动的主平台、创新驱动发展的主引擎和主力军、产业走向高质量发展的先行区、全面参与全球创新竞争的主阵地。

为加强国家高新区指导和管理,科技部火炬中心每年对国家级高新区进行综合评价。十二五末,长沙高新区在全国高新区综合评价排名第16位,十三五规划提出“努力争先进位,奋力挺进全国高新区前十强,引领区域经济发展的增长极,争创世界一流科技园区”奋斗目标。从2019年科技部火炬中心对169家国家高新区综合评价结果来看,长沙高新区排名上升到第11位,实现五年五连跳。

笔者认为,长沙高新区在十四五期间应继续高举长株潭国家自主创新示范区大旗,坚持“挺进全国十强、争创一流园区”目标导向。一方面,要在稳住第11位的前提下,紧盯武汉、合肥、广州、成都、西安、杭州等前十位国家高新区,力争再上一层楼,实现进入十强目标。另一方面,要瞄准中关村、上海张江、深圳等世界一流科技园区,提质进档,创造条件,全力拼搏,当好长株潭自创区火车头、高质量发展领头雁、动能转化新引擎,努力实现由创新型科技园区迈入世界一流科技园区行列的新目标。

做好与历年规划的对比 注重高新区规划的持续性

国民经济和社会发展五年规划是我国国民

经济计划的重要部分,主要是对国家重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出规划,为国民经济发展远景规定目标和方向。

在编制十四五规划过程中,做好与历年规划的对比分析十分必要,这既是对过去五年规划执行成效的总结与评估,也是为下个五年规划能够实现经济科技与社会高质量发展目标。

长沙高新区每个五年规划都制定了发展目标。例如,八五规划提出技工贸收入18亿元、利税5.4亿元;九五规划提出技工贸收入159亿元、利税20亿元;十五规划提出技工贸收入650亿元、利税80亿元;十一五规划提出技工贸收入1600亿元、利税64亿元;十二五规划提出技工贸收入3000亿元、利税100亿元;十三五规划提出技工贸收入5000亿元、利税150亿元。2019年长沙高新区实现营业收入近6000亿元,利税近300亿元,预计十三五末(2020年)营业收入可以跨上6000亿元台阶。

30年来,长沙高新区创新能力和产业发展都能够全面完成或超额完成五年规划,呈现出健康、快速、可持续发展态势。长沙高新区从方圆不到1平方公里的湘江西畔火炬城起步,历经三次跨越、三次腾飞,已是一座常住人口超30万、建成区面积突破60平方公里,现代产业体系完善,宜居宜业的现代科技产业新城,用占地长沙市1%的国土面积,5%的人口,创造了11%的财政税收。

新时代,我国经济发展由高速增长转为高质量发展,未来经济增速呈现逐渐减缓趋势。分析预测长沙高新区十四五主要经济指标,必须遵循市场经济规律和科技创新发展规律,以转型升级、质量优先为导向,科学研制长沙高新区营业总收入、工业总产值、增加值、利税、出口总额、各类投入、创新要素、空间载体、生态环保等增长速度和规模总量,既要充分显示长沙高新区对湖南省、长沙市经济科技和社会发展的支撑带动作用,又要充分考虑长沙高新区能够确保实现高质量发展。

因此,可以高于全国国家级高新区平均发展水平和长沙市经济发展速度去科学制定十四五总体目标,把十四五期末营业总收入登上1万亿元台阶(注:按年均10%增速测算)作为基本目标,提前两年实现营业总收入突破1万亿元大关(注:按年均15%增速测算)作为奋斗目标,为实现挺进全国十强、进入一流园区奋斗目标打下坚实基础。

做好与市场供给的对口 优化高新区规划的结构

按照党中央、国务院的“四个全面”和“两个100年”的战略部署,必须要在新时代大趋势下去研究和探讨长沙高新区十四五规划编制工作。

一是要把握好政府与市场的关系。从建设中国特色社会主义总体要求看,政府是市场经济环境的创造主体,企业和劳动者是创造财富的主体。换言之,政府是为市场经济提供各类

公共服务的主体,而企业是促进市场经济繁荣发展的创新创业主体。十四五期间,转变政府职能是一项重中之重的工作任务,其标志就是政府服务到位不越位、不缺位和不错位。在编制长沙高新区十四五规划中,要做到“三多三少”,即多研究远景战略,少着眼急功近利;多注重绩效目标,少追求形式指标;多提供公共服务,少干预市场行为。

二是要处理好“多规合一”的关系。国家高新区的管理体制机制、战略定位和发展方向决定了其五年规划编制的主题就是产业发展规划和科技创新规划。随着国家高新区产城融合、城乡统筹带来新的发展模式和路径,国家高新区十四五规划将是以前产业发展规划为主导,与城乡规划、土地利用规划等于一体的综合性规划。长沙高新区要进一步转变规划理念,注重提升规划内涵,强化空间布局,优化业态结构,将经济社会发展与优化空间布局融为一体,探索和实现以产业发展规划为龙头的“多规合一”新模式。

三是要建立好各类创新要素新生态的关系。在传统工业经济向现代新经济的转化过程中,国家高新区多年来构建的创新体系亦随之发生重大转变,由垂直分工的线性创新、互动的网络创新进入到以实现大众创业万众创新为目的的创新生态。面对优惠政策、以地生财、政府融资等传统经济动力的失去,长沙高新区惟有强化以人才、知识、资金为创新要素的创新循环核心功能,构建人才流动、产学研合作、科技与金融、企商合作的有效运行机制,发挥众创空间、产业社区、创新社区、各类孵化器和加速器等载体作用,在十四五期间,营造一个由各类创新要素在创新主体、创新群落之间循环有效流动的创新生态。

做好与多区协同的对位 彰显高新区规划的创新性

近年来,我国根据经济社会发展需求,形成京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化等一系列重大区域发展战略。从区域形态上看,除经济特区、经开区、高新区外,先后设置综合改革试验区、国家新区、自贸区、自创区等,在一个地方形成多区叠加发展格局。在编制国家高新区十四五规划中,必须彰显“高”“新”特色,注意处理好与多区协同发展的关系。

从长沙高新区所处区域现状来看,与国家批准设立的长株潭城市群“两型社会”建设综合配套改革试验区、长株潭国家自主创新示范区和国家级湘江新区叠加运行。从功能定位来看,长沙高新区已成为湖南省、长沙市实施创新驱动发展战略、走中国特色自主创新道路的一面旗帜。长株潭城市群“两型社会”建设综合配套改革试验区是全国城市群协同发展的先行区、全国生态文明建设的样板区、长江经济带承东启西的支撑区、内陆开放与自主创新的先导区和湖南省率先迈向基本现代化的引领区。长株潭国家自主创新示范区是创新驱动引领区、科技体制改革先行区、军民融合创新示范区和中西部地区发展新的增长极;湘江新区是高端制造研发转化基地和创新创业产业集聚区、产城融合城乡一体的新型城镇化示范区、全国“两

型”社会建设引领区和长江经济带内陆开放高地。

面对各类功能区所肩负的不同国家使命,长沙高新区应把准创新引领发展的战略功能与定位,坚持走“政府引导、市场运作、创新驱动、引领发展”的路子,持续推进高效益的创新驱动、高素质的人才集聚、高能级的产业发展、高效率的管理服务和高水平的开放合作。

从国家区域经济战略布局看,长沙高新区正处于“一带一路”倡议和长江经济带、粤港澳大湾区一系列新的战略机遇期,必须做好融入对接的文章。

总而言之,长沙高新区应该成为“两型”社会建设示范区、长株潭国家自主创新示范区的创新引领区和湘江新区的核心产业区。

做好与园区治理的对标 突出高新区规划的针对性

科技部火炬中心《关于做好国家高新区十四五规划编制有关工作的通知》提出,加强国家高新区治理现代化,做好管理体制机制改革与保障方案。长沙高新区在编制十四五规划中,应认真贯彻落实党的十九届四中全会精神,围绕园区治理中存在的突出问题,有针对性地制定未来五年的解决措施。

一是要研究高质量发展的创新能力提升问题。从2019年国家高新区评价结果来看,长沙高新区在产业价值创造能力、企业运营能力、从业人员增长、企业税收增长等方面存在明显短板。十四五期间,长沙高新区要围绕自主可控及信息安全、增材制造、智能制造、军民融合等新兴和主导产业,加强产业生态建设,推进智能化、数字化等先进技术应用,加快产业转型升级,大幅提升自主创新能力。

二是要研究高质量发展的政策法规问题。根据近年来湖南省颁布的《湖南省高新技术产业条例》《湖南省实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉办法》,以及即将出台的《湖南省长株潭国家自主创新示范区条例》,长沙高新区对《长沙高新技术产业开发区条例》(2014年修订实施)进行再次修订,通过依法行政促进和保障高新区高质量发展。要对促进高新技术产业和创新创业的政策进行梳理和清理,将以要素驱动和投资驱动为主的政策措施转化提升成为以创新驱动、推动高质量发展为主的政策措施。

三是要研究高质量发展的规划编制问题。要用“新常态引领新常态、示范区提升高新区”思维审视长沙高新区对创新要素和资源配置的新作用,用“1+N”的模式编制十四五规划。“1”是指长沙高新区十四五发展总体规划,“N”是指长沙高新区产业发展规划、科技创新规划、人才发展规划、城乡统筹发展规划、社会事业发展规划、土地利用和优化空间布局规划等一系列专项规划。

四是要研究高质量发展的管理体制机制问题。要以深化行政审批制度改革为机遇,大力推进长沙高新区政府行为模式的创新;以全面推进依法行政为动力,有效解决法治政府与高新区行政主体资格问题;要加强知识产权保护对策研究。以创新驱动为导向,进一步理顺长沙高新区与长株潭国家自主创新示范区、湘江新区、岳麓区、望城区等有关管理体制机制。

五是要研究高质量发展的干部队伍建设问题。近年来,一大批老高新人已经离开或即将离开工作岗位,一大批新人加入长沙高新区队伍行列,形成“60后半退、70后当家、80后承接、90后参与”的多元格局。长沙高新区也出现了“三个不适应”,即社会事业发展与创新创业发展不相适应,政府管理水平与城市发展要求不相适应,干部素质能力与产业发展需求不相适应。在今后五年,长沙高新区必须高度重视干部队伍建设和抓紧抓牢干部队伍建设5-10年规划,从年龄、专业、学历、经历等方面逐年优化,形成“年龄有梯次、学历有层次、专业有配套、经历有实践”的良好结构。要加强干部素质教育和学习培训,通过举办专题培训班,参加国家、湖南省、长沙市有关轮训班,到高校、党校进行短期培训等多种方式,对中层干部和培育对象进行思想政治教育、业务知识理论、行政管理与服务实务操作、心理素质及文化传统等系统性学习。此外,还要对产城融合、空间拓展、“三资”(资产、资本、资金)运营、平台公司、社会服务等问题进行研究并提出相应对策。

(作者系长沙高新区管委会调研员、主任助理,国家高新区发展战略研究会常务副会长兼秘书长)

做好与国家使命的对接 体现高新区规划的战略意义

国家高新区肩负着建设创新型国家的历史使命,是我国实施创新驱动发展战略的核心载体之一,是实现经济高质量发展的前沿阵地。编制国家高新区十四五规划,必须提高政治站位,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,着重从三个方面做好对接,把党和国家对国家高新区寄予的殷切期望融入十四五规划之中。

一是要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把习近平新时代中国特色社会主义思想作为引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系、深化科技体制改革,建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系,加强对中小企业创新的支持,促进科技成果转化。党的十九大会报告关于科技创新的重要论述在实践中不断发展完善,是国家高新区编制十四五规划的根本遵循和行动指南。

二是要以国家大政方针为依据。要认真落实中共中央、国务院《关于深化体制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》、国务院办公厅《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》,以及促进大众创新、万众创业的政策等一系列重要文件精神。

三是要以科技部、科技部火炬中心有关加快国家高新区高质量发展的重要指示为路径。科技部要求国家高新区深刻领会习近平总书记关于科技创新的重要论述和视察国家高新区时提出的一系列重要指示,坚持把高新技术产业作为主方向,把高新技术企业作为主力军,把国家高新区作为主阵地,推动治理体系和治理能力现代化在国家高新区率先实现。编制中长期科技发展规划和“十四五”科技创新规划,形成近中远期的系统布局。加强国家自主创新示范区和高新区系统布局,加强国家高新区在中西部地区布局,增强中心城市和城市群的创新引领能力。科技部火炬中心提出要紧紧围绕“创新驱动发展的示范区和高质量发展的先行区”战略目标定位,充分发挥国家高新区先发优势,做好“高”和“新”这篇大文章,切实担当起创新驱动高质量发展的重任。这些要求为国家高新区编制十四五规划提出了明确的顶层设计路径。

做好与地方需求的对应 发挥高新区规划的引领性

编制长沙高新区十四五规划,从总体思路、发展目标、产业结构、创新创业、重大项目等方面都要与湖南省委、省政府,长沙市委、市政府总体需求相对应。

从省级层面来看,要认真执行湖南省委《关于大力实施创新引领开放崛起战略的若干意见》、湖南省政府《湖南创新型省份建设实施方案》《关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的实施意见》、湖南省政府办公厅《湖南省高质量发展监测评价指标体系(试行)》《湖南省对接粤港澳大湾区实施方案(2020-2025年)》等文件精神。研究落实2020年湖南省政府工作报告中提出的深入实施创新引领开放崛起战略,推动制造业高质量发展,加快建设制造强省,创新振兴实体经济的体制机制和政策措施;推进工业新兴优势产业链强链补链延链;加快国家军民融合重点区域和网络安全产业园区建设;打造“135”工程升级版;做强大企业、培育小巨人;促进先进制造业与现代服务业深度融合,实施服务业高质量发展三年行动;加快建设创新型省份,推动长株潭国家自主创新示范区建设;加快高新技术企