

国家高新区引领区域协同发展的构想

朱常海

核心阅读

国家高新区探索协同发展,不仅有着源自自身的迫切需求,还有着更高维度的重大意义。国家高新区探索协同发展的实践,具有探索中国特色区域协同发展模式的意义。以国家高新区引领区域协同发展,就是要将国家高新区作为区域协同发展的核心载体和主要抓手,率先构建以国家高新区为节点的区域协作的“主干网”。

2019年12月,习近平总书记在《求是》杂志上发表署名文章《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》。文章指出,当前,我国区域发展形势是好的,同时出现了一些值得关注的情况,包括区域发展分化态势明显、发展动力极化现象日益突出和部分地区发展面临较大困难。

这些新情况和突出问题,对于169家国家高新区而言也大致相同,主要表现在两个方面:一是国家高新区整体发展水平远高于非国家高新区区域。根据2019年的统计数据,国家高新区以约占全国0.3%的土地面积,创造了占全国12.3%的GDP。在涉及创新发展的资源密度和强度指标上,可以用“两个三”来概括,即主要创新强度指标(资金投入强度、人才密度)普遍是全国的3倍以上,主要科技创新资源(人才、创新平台、专利产出)规模占全国1/3以上。二是国家高新区内部发展水平的分化。在2019年全国169家国家高新区综合评价中,前10的国家高新区GDP总量占36.5%;涉及创新的指标,分化状况更加突出,前10位国家高新区发明专利授权数占到所有国家高新区的64.8%。

如此程度的,且可能还在加剧的分化和极化,是当前国家高新区在发展格局上的最大特征。这不仅使得相对落后的高新区陷入“没人、没钱、没项目”的发展困境,也让先进的高新区蚕食空间和虹吸资源的模式遭受越来越重的发展伦理挑战。解决分化和极化问题,构建国家高新区之间共建共享的发展格局,不仅是基于国家高新区自身发展阶段和突出矛盾的迫切需要,也最关乎国家高新区高质量发展全局的问题。

更值得关注的是,国家高新区探索协同发展,不仅有着源自自身的迫切需求,还有着更高维度的重大意义。站在国家发展全局来看,在人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展已经成为主要矛盾,新发展理念更加强调协调发展的背景下,国家高新区探索协同发展的实践,具有探索中国特色区域协同发展模式的意义。

一、发展分化背后的制度因素——行政分割

我国幅员辽阔,地大物博,不同地区在气候、资源、人口等先天条件方面差异极大,加上我国在不同历史时期实施不同的区域发展战略(如“三线”建设、沿海开放、西部大开发等),这些因素综合决定了我国当前不平衡的区域发展格局。然而,自然禀赋固然影响重大,但与其他国家明显不同的是,即使在自然、地理和社会文化条件相似的区域内,我国人口、产业仍过分地向特定空间板块集中,这是我国区域发展中在宏观尺度上的一个显

著特征。造成这一特征背后的制度因素,是我国区域存在行政分割问题。

所谓行政分割,首先表现为在我国现行的制度设计下,地方官员的升迁主要取决于在经济发展绩效上胜过其他区域。由此,不同行政区(包括产业园区)之间展开激烈的GDP竞赛,变成同一赛道上的竞争对手。

当然,竞争对手之间可以开展合作,但即使区域之间存在合作共赢的空间,想要就某些领域合作,行政区之间仍面临两个难以克服的问题。第一,不同于企业之间诸如合资、并购、技术许可、渠道共享等多样化的合作模式,不同行政区之间开展合作,进行人、财、物的流动和交易缺少制度框架和制度通道,大多处于“无章可依,无规可循”的状态。第二,有公共利益的经济社会项目,其投入和收益难以进行准确核算;有风险的项目,其风险和责任也难以界定清楚,这就导致区域间合作需要承受很大的模糊性和不确定性,而这种模糊性和不确定性又恰巧是正式制度安排难以接受和消化的。因此,一方面,以GDP论英雄的制度设计让行政区在身份上变成竞争对手;另一方面,即使行政区之间想要合作,也缺少通畅宽阔的制度通道。于是,我国不同区域在经济发展上竞争有余而合作不足,加上巨大的先天差异,不可避免地走向分化的格局。

需要承认的是,这种唯GDP论英雄的政绩考核制度,以及相应形成的行政分割,在过去的40年发展中起到了激发地方政府积极性和创造力的效果,以竞争保持了高强度的激励,创造了经济发展的奇迹。然而,随着内外形势发生变化,这样“竞争有余合作不足”的制度设计,其正面效应开始衰减,而负面效应越来越大。首先,在2020年新冠肺炎疫情的冲击下,全球经济衰退已成定局,像过去几十年那样国际产业持续大规模向中国转移的情况已经不复存在,加上新技术革命带来的产业机会和经济空间不如预期。在经济增长放缓、产业机会有限的情况下,地方竞争已经不是共同把握外部机会,而更多变成一种内卷化的竞争。其次,我国推进产业与经济发展的模式政策已经基本成熟,政策创新空间已经相对有限,在大概一致的政策框架下,运用同质化的政策工具促进发展,激发地方政府的创造性,更容易演变成“逐底竞争”,只是制造了招商引资(包括招才引智)的“卖方市场”,催生了巨大的政策套利空间。第三,在区域发展水平已经高度分化的格局下,所谓GDP竞争就是拼补贴、拼财力,欠发达地区实际上并不具备与发达地区的竞争实力,处于“争也是白争”的境地,会造成巨大的资源浪费,也会催生出“形象工程”“假象工程”。

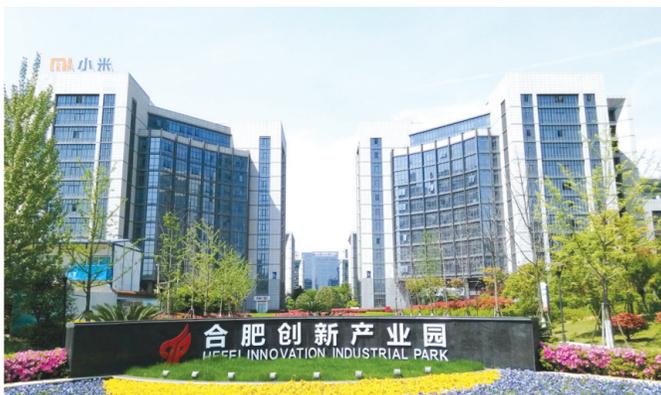
当前,我国面临逆风逆水的外部环境,需要全国一盘棋,地方一股力。我国



中关村示范区



西安高新区



合肥高新区

经济转入高质量发展阶段,开启建设社会主义现代化强国的新征程,更需要践行协调发展理念。在此背景下,破解行政分割,走向区域协同,已经成为关乎我国总体战略和总体目标的关键性命题,形势紧迫而意义重大。

二、以国家高新区引领区域协同的有利条件

当前,我国区域在协同发展的实践上基本有两种模式。一种是由上级单位出面协调,引导下级行政区进行合作,或由上级单位直接在不同行政区之间配置资源项目;另一种是采取扩区的方式,一般是一个行政区吞并另一个行政区全部或部分。在我国现行行政管理体制不作大的调整的情况下,这两种模式仍是我国区域协同发展的唯二可选模式。

然而,这两种模式都存在明显的缺陷。第一种模式从实践来看,往往是上级单位出于“雨露均沾”目的,强行在不

同区之间“公平”的配置资源,较少考虑项目落在哪里更具成长性,会发展的更好。更重要的是,这种直接配置资源的行为不可能高频发生,在缺少协同主体的深度参与的情况下,对协同发展的调节作用非常有限。第二种模式则需要具备十分苛刻的成立条件,包括行政区划的调整要报国务院批准或备案,克服来自被合并行政区阻力,以及恰巧存在合适的扩区对象等。

相对于行政区在开展协同方面存在诸多掣肘和局限,国家高新区基于其特定属性、功能和发展水平,客观上有望在科技产业培育和创新方面,探索出促进区域协同发展的第三种模式,主要原因有四个方面:

第一,国家高新区在性质上属于政府派出机构,而非一级政府,具有体制机制调整上的灵活性。开展区域协同客观上需要协同主体在体制机制上做出较大调整。在此方面,高新区相对于一般建制制的行政区,面临更少

的制度规则约束。

第二,区域协同的关键领域是经济和产业发展的协同。国家高新区是区域经济和产业高地,一个区域经济和产业资源高度集聚在高新区范围内,以国家高新区为主体的协同,在策略上是执牛耳和抓关键。

第三,开放创新和跨界融合是当前高科技产业的发展趋势,这种趋势决定了国家高新区之间具有更大的合作潜能和共赢空间。以智能网联汽车为例,有的高新区在人工智能等软件部分有产业优势,有的高新区在整车制造等硬件部分有产业优势,两者协同联合可以实现优势互补,形成更强的竞争力。

第四,国家高新区设立之初,就有示范引领、辐射带动的使命要求,2020年7月发布的《国务院关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见》再次要求国家高新区要“强化示范带动作用,推动区域协同可持续发展”。探索协同发展模式,是国家赋予国家高新区的使命要求。

三、国家高新区引领区域协同发展的模式构想

以国家高新区引领区域协同发展,就是要将国家高新区作为区域协同发展的核心载体和主要抓手,率先构建以国家高新区为节点的区域协作的“主干网”。考虑跨区协作的困难性,可以率先在一省范围内,构建省内国家高新区与国家高新区、国家高新区与省级高新区(包括其他类型产业园区)的多种形式的合作与协作关系。考虑当前省内的一流园区(一般为位于省会城市的高新区),在发展水平上远高于省内其他高新区的状况,在具体合作模式上,可构建以一流园区为主导的“1+N”合作网络,即广泛支持省内的一流园区以特别合作区或某某分园的形式,与省内相对落后的其他高新区建立协作关系。相应的,建议省一级首先出台关于高新区之间,高新区与产业园区、行政区之间合作的指导性意见,对合作领域、模式、投入和收益分配、权责给出指导性框架,以减少高新区协作中的议价成本和制度成本。

在具体的促进协作的制度设计上,需要做两件事:一是构建一套激励机制,让参与主体实现利益共享,有动力合作;二是要构建一套赋能(支持)机制,让不同行政区主体不仅有动力合作,而且这种合作能够获得足够的资源支持,在大概率上可以取得成功。着眼于两个机制的构建,针对国家高新区的特点,具体构想如下:

激励机制方面,一是改革国家高新区的考评体系,将开展协作的绩效及辐射带动绩效纳入考核指标。支持企业根据发展需要在高新区内合理流动,对于高新区培育的迁到其他高新区的企业,企业在2年内的数据,仍计入(或按照五五、三七的比例)迁出地的经济绩效;协作高新区共同投入共建的平台和项目,可以乘以约定权重后计入统计数据。二是支持协作园区的资产公司采用交叉持股的方式,形成利益共同体,尤其是鼓励先进园区持股落后园区项目。三是增加省一级层面的直接投入和转移支付,对于园区合作共建的项目,省层面按一定比例给予直接支持,并且采取转移支付的方式,对于合作中较为“吃亏”的一方给予一定程度的补偿。

赋能机制方面,要构建一个针对区域协同的赋能平台。一是资本赋能平台。可以首先在省内,成立千亿规模的

协同大基金,包括开发基金、产业基金和创投基金三类,用于解决协同项目,尤其是落后园区在开发建设及产业配套方面资金不足的问题。二是科技赋能平台。由省一级层面联合省内的高水平高校和科研院所,组建一个包含技术库、专家库和科技项目库的大平台。科技赋能平台的功能包括实现全省科技资源在机制上的高度整合;促进科技资源的跨区域流动,实现更大范围的优化配置。在赋能方式上,要侧重针对性的、项目制、临时性的科技服务,改变一谈创新发展就“起高楼、落机构”的方式,很多地区尤其是落后地区的科技赋能问题,通过临时性的人才对接、项目对接、乃至情报服务就可以解决的。三是依托一流园区的综合赋能平台,即让省内的先进高新区本身转化为一个赋能平台。一方面,一个省内的一流园区(一般为位于省会城市的园区)在发展水平上远高于其他园区,拥有对落后园区赋能的势差;另一方面,对于先进高新区而言,不仅其产业服务能力,而且其企业、社会组织、人脉网络,以及高新区的品牌,都是宝贵的赋能资源。因此,要鼓励先进高新区通过设立平台公司,开放自身资源的方式,进行平台化转型,将自身定位为提供高水平园区运营、创新和产业服务的赋能平台。同时,对于一流高新区而言,其转变为赋能平台,还能突破源自空间约束的发展上限,充分利用高新区过剩的专业服务能力,以及拓展高新区干部出口等。

合作领域方面,高新区之间的合作应当顺应科技产业的发展趋势,聚焦落实国家在科技自立自强、产业链稳定安全和高发展质量方面的要求,重点推进科技赋能型、产业链延补型和跨界融合型三种类型的合作。科技赋能型指科技资源丰富的高新区与科技资源稀缺但产业承载条件较好的高新区建立科技成果转化协作关系;产业链延补型是指在产业链上存在上下游关系的高新区,从延链补链,提高产业链稳定性的角度,建立基于产业链的协作关系;跨界融合型是指顺应当前产业跨界融合的趋势,围绕三产融合、“智能+”“文创+”等领域,选择各自优势产业存在融合潜力的园区缔结面向融合产业的协作关系。

四、结语

国家高新区经历30多年的快速发展,取得了非凡的发展成绩,但却一直没有跳出蚕食行政区,与行政区竞争的零和路径。时至今日,这样的矛盾已经非常尖锐,已经阻碍了高新区的进一步发展。同时,在新时代新阶段,国家要求高新区在创新驱动发展和高质量发展中扮演引领示范角色,更好地发挥辐射带动作用。这不仅要求国家高新区进一步提升自身的创新发展和高质量发展水平,更要思考如何在更大范围内释放自身的科技、产业和品牌优势,充分赋能其他地区发展。

要实现这样的赋能,就要求国家高新区在体制上做出更大胆的变革,有开拓性的尝试和精巧的设计。其核心目标,就是依托国家高新区的特色优势,让发展水平较高的国家高新区在区域协同发展中扮演主推者、整合者和赋能者的角色,从而实现更大范围的资源优化配置和合作共赢。

(作者系中国高新区研究中心副主任、西安创新发展研究院执行院长)

图片来源:本报图片库



青岛高新区



杭州高新区(滨江)



成都高新区