

面向 2035 国家高新区需要应对五大挑战

► 朱常海



无论是源自《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》的明文赋予,还是以高科技产业为立命之本的命运使然,在整个国家2035年的目标全局中,国家高新区都扮演着至关重要的角色,是冲击2035年目标的主力军和尖刀连。

面向2035,国家高新区要着重应对五个方面的重大挑战。对这五个方面的挑战的应对水平,直接关系到国家高新区自身发展目标和国家使命目标的实现。本文作者基于多年对国家高新区的研究成果和经验,结合新时代国家高新区面临的新形势和新挑战提出了新思路和新方法。

党的十九届五中全会发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划二〇三五年远景目标的建议》,与以往历次五年规划建议不同的是,本次五年规划建议连同2035年远景目标建议一同发布,将未来五年的规划置于面向2035年的大目标和大蓝图中。这一变化,不仅反映了党中央对实现2035年建成社会主义现代化强国目标的坚定决心,也是在号召和动员全国上下,在规划层面,加强对2035目标的聚焦和锚定,增强规划面向全局的战略性 and 面向未来的前瞻性。

作为我国经济发展水平最高、科技产业实力最强、创新资源数量最多的区域,国家高新区本来就在支撑经济增长、驱动产业升级、辐射带动发展等诸多方面扮演十分重要的角色。2020年8月,国务院发布《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》,要求国家高新区成为创新驱动发展示范区和高质量发展先行区。在创新已在我国现代化建设全局中居于核心地位、自立自强成为我国科技发展主导方针等一系列背景条件下,国家高新区面向2035目标的战略谋划力和战术执行力,将直接关系到我国2035整体目标能否顺利实现。换言之,无论是源自《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》的明文赋予,还是以高科技产业为立命之本的命运使然,在整个国家2035年的目标全局中,国家高新区都扮演着至关重要的角色,是冲击2035年目标的主力军和尖刀连。

当今世界处于百年未有之大变局,全球进入动荡变革期,我国将长期面临逆风逆水,充满不确定性不稳定性 的外部环境。就国家高新区而言,经历30多年的发展,虽然取得了卓越的成就,但也存在诸多先天性、阶段性和领域性的问题,这些因素都极大地增加了国家高新区面向2035年进行谋划的复杂性和艰巨性。迫切需要国家高新区有大智慧、大胆识和匠心巧思。

本文作者认为,面向2035,国家高新区要着重应对五个方面的重大挑战。对这五个方面的挑战的应对水平,直接关系到国家高新区自身发展目标和国家使命目标的实现。

挑战一

管理体制不适应使命要求

在设立之初,国家高新区管理体制的一个基本架构是,高新区管委会作为所在市政府(也有在省省份)的派出机构,被授予部分权限(主要是经济管理权限),而科技部则作为国家高新区的归口管理单位。在具体运行过程中,国家高新区所在地政府作为国家高新区的投入建设主体,而科技部则主要通过政策手段引导和支持国家高新区发展。这样的设置决定了国家高新区自成立之初,就接受来自科技部 和地方的双重领导,而科技部和地方的导向并不必然是完全一致的。具体而言,科技部更加看重国家高新区对“发展高科技、实现产业化”使命的承担,而地方政府更加看重国家高新区对地方经济发展的贡献。从实际运行来看,拥有对国家高新区人事、财政绝对决定权的地方政府,自然也拥有更为强势的领导权。科技部对国家高新区的导向,只有在与国家高新区所在地区的导向兼容时,才会得到更有效的执行。地方领导权具有压倒性优势的情况,在过去30多年并未引发太多问题,原因有两个。其一,国家高新区整体处于投入建设期,更需要所在地方政府真金白银的投入和在权限、人事方面给予便利和优先的安排;其二,过去30多年我国高科技产业处于融入参与国际产业链中低端环节的初级阶段,不仅拥有较高的增长速度,在行为层面,所谓高科技产业培育和招商引资实际上是一回事。因此,国家导向和地方导向在很大程度上是兼容的。

然而,随着我国高科技产业度过初级阶段,开始向价值链高端升级,与发达国家正面竞争,其需要的

资源投入开始远超地方政府的能力范围,而短期内在GDP、税收、就业等指标上取得的绩效又相对有限。因此,地方政府占优势主导权的管理架构,实际上难以有效践行新时代“发展高科技、实现产业化”的使命。更何况,随着国家高新区在形态上更加产城融合,地方政府越来越将国家高新区作为一个行政区进行考核,给国家高新区下达了更多、更重、更综合的指标任务,加速了国家高新区地方化、行政区化的趋势。

一方面,高科技产业的发展越来越事关全局,事关中华民族伟大复兴大业;另一方面,在现有的国家高新区管理体制下,发展高科技产业的导向只能居于在规模、增速、就业等地方导向被满足之后的从属地位。这就导致要么发展高科技产业的导向实际上被荒置,许多国家高新区在招商引资,引进落后再引进的道路上疲于奔命,要么则催生很多高科技产业的“形象工程”“假象工程”。因此,面向2035我国关键技术取得重大突破、产业基础高级化、产业链现代化、基本建成现代产业体系等一系列重大目标,国家高新区要想不辱使命,就必须在管理体制上做出重大变革。其中,一个重要方向就是要大幅加强国家导向的作用力。建议从以下几个方面入手:

第一,大幅加大中央对国家高新区的直接投入,可以先在部分领域,扭转地方投入大于国家投入的情况,用真金白银的投入“购买”国家高新区对国家战略的承担意愿,建议先选择10家国家高新区作为试点,每年设立规模达1000亿元的专项基金,每家高新区100亿元(相信在这样的投入水平下,国家导向的落实是有保证的)。

第二,在特定领域,向“准直轄”方向加强对国家高新区的授权。另一种做法是可以仿照银保监会体系,在国家高新区内部增设布局国家垂直管理的战略创新部门,用于落实和推进国家导向中长期性的、战略性的工作任务。

第三,引导地方政府对域内国家高新区采取差异化的考核方式,在干部晋升和任免中充分参考和引用科技部对国家高新区的评价结果。

挑战二

内部体制机制行政化保守化

国家高新区在内部组织和机制设计上,遵循充分授权、精简高效的原则。首先,作为所在市政府(也有省政府)的派出机构,国家高新区没有人大、政协机构,决策效率相对较高;第二,国家高新区机构人员精简,其工作人员只有同级政府的1/10到1/4,具有行政效能优势;第三,国家高新区以培育产业和发展经济为主,不承担所在地的社会事务,具有“轻装上阵”的优势。此外,国家高新区一般会行省级高配或主要领导高配,从而保障了在地方享有资源配置的优先性。这些制度设计为国家高新区过去30年的快速发展,提供了有效的制度保障。

随着内外部条件的变化,这样的体制机制设计正面临着来自多方面的挑战。第一,老牌国家高新区在园区形态上已经高度产城融合,对社会性公共服务的需求,无论是需求规模还是需求品质都越来越高,加上所在行政区政府越来越不愿意“为他人作嫁衣裳”,这就导致在社会事务上与所在行政区的协调成本越来越高。第二,我国对政府机构运行的合法性和规范性提出了更高要求。这一方面推高了国家高新区进行制度和政策创新的风险,导致国家高新区越来越趋于保守;另一方面,由于国家高新区并不是完整建制的一级政府,在托管和协调乡镇、街道关系时,还存在合规性问题。第三,经过30多年的发展,国家高新区域内的经济规模、人口规模已经增长了上百倍甚至上千倍,治理对象规模的扩大和治理范畴的扩大,导致国家高新区面临越来越突出的绝对治理能力不足的问题,精简高效的方针越来越难以维持。

此外,一个已经非常突出但被相对忽视的问题是,国家高新区作为以高科技产业培育为主的专业化部门,对主要领导干部的相关能力和素质实际上有非常高的要求,但在领导干部配置方面,这种专业性和经验性的要求却缺少体现,“外行管内行”的情况越来越普遍。据不完全统计,在2019年国家高新区综合评价中前30位的国家高新区,其主要领导(书记和主任)有开发区相关工作经历的占比只有33%。加之大部分国家高新区设立已经接近30年,与高新区共同成长的“一代干部”要么早已离任,要么已经退休,这不仅导致国家高新区经验能力的衰退,也让国家高新区艰苦奋斗、敢为人先的精神缺少传承。

这些因素共同导致一个大的趋势,即国家高新区行政化和体制机制僵化保守化的问题。这样的趋势若得不到扭转,国家高新区就难以胜任更具挑战性的目标。应对来自内部体制机制方面的挑战,一个总的方向是通过一系列举措构建面向使命目标的制度优势,充分激发组织活力。建议从以下几个方面入手:

第一,在干部任命方面,充分体现专业能力和经验履历的要求,要由懂创新、懂产业、有干劲、有闯劲的干部去操盘高新区建设和发展。

第二,无论是否政区合一或是托管社会事务,前提是不能造成创新和产业服务能力的损失或衰退。要在目标优先性、机构设置和人员安排上,充分保持和发展国家高新区的创新和产业服务能力。

第三,要充分培育和发展市场机构和社会组织,灵活应用市场机制解决公共问题,培育一批市场化、专业性的创新创业服务机构和产业服务机构,构建共建共治共享的治理格局。

第四,要充分应用数字技术赋能经济社会治理,提高经济社会治理的精细化、智能化水平。

挑战三

来自其他园区和区域的竞争

一直以来,在我国众多类别的产业园区中,国家高新区具有独一无二的特殊性。这种特殊性就是其以“发展高科技、实现产业化”为名的创新发展导向。然而,随着创新驱动发展上升为国家战略,几乎所有产业园区都开始高举创新发展旗帜,国家高新区已经失去了在发展方向上的特殊性。于是,国家高新区从之前“孤立无援”搞创新的境况陷入家家户户都来“抢创新”的境地。虽然国家高新区在创新驱动发展方面,拥有邻近高校院所的先天优势和创新发展生态完善与创新文化浓郁的先发优势。然而,创新要素是高度流动的,创新发展也有一定的后发优势。在许多地区,地方政府在国家高新区之外又规划建设了诸如科技新城、创新走廊等新的科创板块。这些板块基于充裕的空间、优质的环境,以及充

裕的财政资金支持,不仅成为外部创新要素进入的首选地,还分流走了一大部分国家高新区的创新资源和高技术企业,国家高新区在新的创新资源竞争方面实际上处于劣势地位。

除了来自新建园区的挑战,国家高新区还面临来自新区、经开区等其他类别园区,以及其他地区国家高新区的竞争。可以说,现在中国的几乎所有的产业园区都在大致雷同的框架和模式引擎创新要素,构建创新体系,推动创新发展。由于缺少更高层次的统筹和协调,同质竞争甚至逐底竞争的情况十分常见。这不仅无谓推高了引擎创新资源的成本,制造了巨大的政策套利空间,还可能导致合成谬误。以芯片产业为例,相关统计显示,截至2020年5月,全国已建成、在建和正在规划中的半导体产业园区数量达67个。仅2020年上半年,已有21个省份落地半导体项目超140个。这些项目中真正能够成功的,恐怕只占少数。

在这样的情况下,国家高新区需要基于自身的优势条件,重新思考在国家创新发展战略中的角色功能,除了避免陷入同质竞争的內耗,还要争取对国家创新发展有更大贡献。建议从以下几个方面入手:

第一,科技部应加强对国家高新区发展的统筹协调,引导国家高新区差异化发展,并有意促进国家高新区之间的联合协作(建议出台国家层面关于合作共建园区、飞地园区合作模式、税收分成方面的指导框架)。可以从产业链上下游互补、创新链和产业链互补、服务业和制造业互补等多个维度入手,引导国家高新区之间缔结对帮合作关系,形成多种类型的产业联合体、创新联合体和治理联合体。

第二,引导发展水平高的国家高新区突破物理边界,从空间运营转向品牌和服务输出。对于发展水平较高但空间已经饱和的国家高新区而言,其创新服务和产业服务能力是相对过剩且存在复制拓展潜能的。因此,可以引导国家高新区做大自身创新服务和产业服务平台(往往是国资公司),以这些平台为载体与其他园区开展合作或是到其他地区托管园区,进行品牌化、连锁化运营,以实现创新和产业服务能力和资源的输出。

第三,除了鼓励国家高新区向外拓展与合作,在国家高新区的考核评价方面,要体现国家高新区的辐射带动作用 and 外部贡献,将从国家高新区扩散的技术、迁出的企业乃至培养出的干部都算入国家高新区的绩效。

挑战四

战略高科技发展目标

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》首次作出了“创新能力不适应高质量发展要求”和“坚持科技自立自强”的表述。在科技自立自强的方针下,持续提升我国的科技创新能力,形成对高质量发展 and 现代化建设的有力支撑,将是我国面向2035最紧迫、最艰巨、也最具破局意义的任务。作为我国的创新高地、产业高地、人才高地,国家高新区自然在这项任务中扮演十分关键的角色。

虽然经历70多年的发展,我国的综合国力已经今非昔比,在科技创新方面具有比以往任何历史时期更好的物质和智力资源基础。然而,当前我国进一步推进科技创新工作的挑战性和艰巨性,也前所未有。第一,经济全球化伴随着创新全球化,世界各国在科技创新方面已经互相交织、深度协作,竞争和挑战更加严峻。第二,基于我国后发国家的角色,要想实现快速追赶就必然需要学习发达国家的先进技术和经验,这在客观上也导致科技体制和创新体制的制度设计上偏向于模仿和跟随,缺少对原创、突破性技术的制度支持。第三,由于现代科学技术的层叠型和系统性,我国在学习引进和跟随发达国家先进技术的同时,也必然陷入发达国家科技的“路线锁定”和“体系锁定”,在底层系统、工具软件、科研仪器、核心材料和装备上技术原创产生高度依赖。

在这样严峻的形势下,国家高新区面临的情况恐怕要更加严苛。一方面,国家高新区受限于其权

限能级,能够动员和整合的资源远小于战略性的科技创新目标所需。例如,国家高新区所在地的部委直属院校和上市公司就超过国家高新区的动员范围,这就导致国家高新区追求诸如攻克关键核心技术、提升高科技产业国际竞争力的目标,存在明显的“小马拉大车”的情况。另一方面,相对于国家整体的创新体系,国家高新区内更缺少特殊的制度设计、组织安排和容错机制,保证战略性、长期性的、风险性的研发活动获得持续的、稳定的支持。

上述情况决定了新时期践行科技自力自强方针和建设创新驱动发展示范区的要求,是国家高新区最具挑战性的任务。国家高新区要不辱使命,真正建成创新驱动发展示范区。建议从以下几个方面入手:

第一,对于战略性高精尖技术、关键核心技术等超出自身资源能力范围的高目标,国家高新区在策略上要争取国家战略投入,充分联合动员其他地区和园区的资源力量,主动推动构建或融入新型举国体制的攻坚联合当中。

第二,在实现高科技创新方面,国家高新区要充分发挥龙头企业的作用,构建“政府+龙头企业”的联合推进机制,尤其在产业关键和新技术及产业前沿领域,让领军企业去整合资源,构建关键核心技术攻关的攻坚联合体。

第三,探索设立独立的战略创新部门。建议有条件的国家高新区设立战略创新局,战略创新局主要组织面向未来10~20年的颠覆性的、战略性的技术研发,充分体现前沿性和冒险性,并且采取特殊的考核监督办法,要能忍受80%以上的项目失败率。在其考核上,注重做前沿技术领域的“鲸落”,要看到失败项目的技术溢出和人才培养效应。

第四,构建符合科技创新工作的制度环境,重点探索建立符合科技创新活动规律的考核评价方法,避免用工业项目的方式去考核科技项目,还要重视培养一批懂科技创新和高科技产业的专业干部。

挑战五

全面数字化转型

人类正在由工业文明迈向数字文明,“万物互联+人工智能”的数字文明形态正在到来,而此次新冠疫情更是进一步加速了这一进程。国家高新区是我国数字经济的高地,充分享受了数字产业增长的红利,但同时也应看到,数字技术跨时空的属性本身是对以特定物理空间打造为核心的“园区经济模式”的根本性挑战。园区经济模式本质上是工业经济的产物。首先,现代工业生产配套条件的打造,包括厂房、道路、能源、污水处理等,需要巨大的资金投入,不可能全面铺开,在特定的小块空间(即园区)内打造,成本上才可以接受。第二,对于以物料大进大出,并且基于产业链分工形成上下游关系的制造企业而言,天然具有空间集聚的倾向,因为集聚可以显著降低物流成本和交易成本。第三,由于工业企业主要从特定空间内(即园区范围内)获取资源,因此局限于特定空间范围内的产业政策是有效的。这共同决定了园区经济模式的有效性,本质上是因为空间与工业企业的生产组织和各类成本直接相关。

然而,对于“云栖”的数字企业而言,物理空间距离恰恰是最不重要的。云计算技术的成熟更是无必要在本地部署大量的服务器,可以通过网络实现算力的共享和投射。无论是作为关键生产要素的数据,还是“做功”的算力,其获取都不必局限于园区范围内。这是对“园区经济”模式的一种根本性的挑战。实际上,对数字产业而言,大型的平台公司事实上扮演了产业园区的角色,因为数据、算力、算法、流量,这些数字企业运营的要素和条件,都是平台公司提供的。产业园区除了提供数字企业的办公空间,宽带薪入和人才的生活环境,能够做的,相对工业时代已经极为有限,且不那么重要。

针对这种情况,国家高新区要采取有效措施,应对经济社会的全面数字化转型,构筑数字时代的竞争力。建议从以下几个方面入手:

第一,以一对一、一对多的形式与大型数字平台企业开展战略合作,探索合作模式,构建物理—数字园区共同体。

第二,推进数据开放与市场化改革,成立开展公共数据运营的大数据平台公司,建立数据交易市场,促进公共数据的价值转化。

第三,完善场景试验的设施条件,构建全域场景试验区。数字企业的孵化则是“场景先行”。场景试验同时能够起到帮助数字企业熟化技术、优化产品和服务,打磨商业模式和开发用户的作用。对于政府而言,特定范围内的场景试验也为政府针对新模式、新业态的数字治理提供了试验空间。

第四,先行探索数字经济立法,打造数字治理引领区。国家高新区要在数字经济立法和更广义的数字经济治理方面进行探索。重点议题包括:数据要素的确权、保护和参与分配,数字企业反垄断,数字企业税收规则、数字企业的社会责任等。

(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)

本版图片来源:本报图片库

