

国家高新区评价的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑

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副主任 杨斌

科技部火炬中心 李志远

为深入贯彻落实《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》，推动国家高新区建设成为“创新驱动发展示范区和高质量发展先行区”，科技部研究修订了《国家高新技术产业开发区综合评价指标体系》(以下简称“新版评价体系”)，并于2021年4月对外公开发布。新版评价体系是在我国进入高质量发展阶段，国家高新区贯彻落实新发展理念，构建新发展格局的风向标和指挥棒，其理论逻辑来源于政策主体对政策对象发展绩效的监测和评价；历史逻辑是基于国家高新区不同发展阶段被赋予的发展使命的变化；实践逻辑是科技部火炬中心从我国改革和发展的实际需求出发对国家高新区业务指导的要求。

一、理论逻辑

对于任何一项评价活动来讲，都脱离不了三个关键问题：谁来评价？评价谁？如何评价？这三个问题构成了评价的三个基本要素：评价主体、评价客体和评价方法。新版国家高新区评价体系的评价主体是科技部的职能部门或代表职能部门的机构，表达的是决策者和驱动者的要求或政策目标；评价客体是国家高新区(火炬计划的产物)，属于人工系统，是一个与区域环境相互作用而形成的复合系统；评价方法是通过相对规范的评价程序和检测工具进行回顾性的结果评价。国家高新区作为一项国家政策，其设立的初衷是为了促进我国高新技术产业的发展，在当今世界经济科技变革的新形势下，又被赋予了新的历史使命，其核心为创新驱动发展和高质量发展。

新版国家高新区评价是一种政策评价，政策评价本身包括政策的目性评价，也就是政策的预评价，即对制定的政策的可行性进行评价；政策的过程评价，就是对政策执行的过程进行评价；政策的绩效评价，就是对政策出台之后达到的政策如何进行的的评价；政策的外部性评价，就是政策带来了什么外部溢出性的效果。国家高新区评价基本属于“政策绩效评价”，也会部分涉及政策过程和外部性评价。

“政策绩效评价”不同于一般的绩效评价，不是强调系统的自然达到状态，而是强调政策预期

目标的达成程度，反映“系统走到哪里？”“是否满足目标要求”。所以，政策绩效评价带有很强目的性。国家高新区政策绩效评价，重点在于评估和判定各高新区对国家战略目标的响应程度或实现程度，直接地体现党中央、国务院赋予高新区的历史使命，高新区排名越靠前，说明距离国家导向目标越接近。

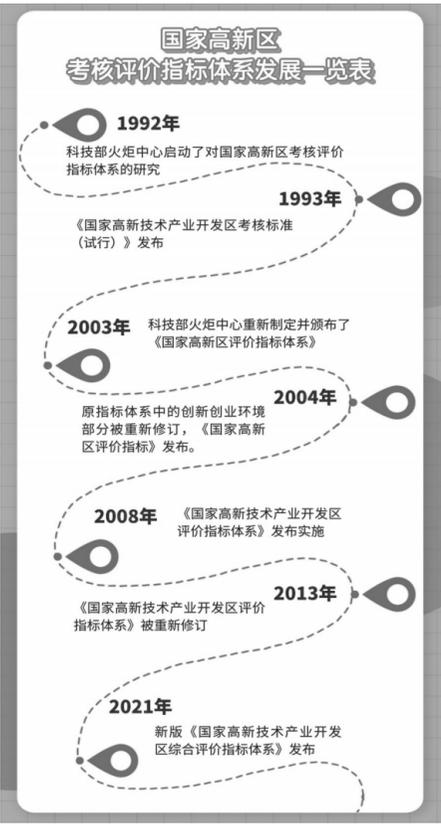
新版国家高新区评价体系的理论逻辑反映了国家高新区评价内在要素之间的必然性联系和内在规定性，这种必然性联系和内在规定性决定了国家高新区评价的性质和方向。理论逻辑统一于历史逻辑，是在历史进程中形成、发挥作用，并不断得到发展的，即国家高新区评价是同国家赋予国家高新区发展使命的历史逻辑相契合的。

二、历史逻辑

历史逻辑是理论逻辑产生和发展的现实基础。换言之，理论逻辑是蕴藏在历史逻辑中，从历史逻辑中来，在历史逻辑中发挥作用，也在历史逻辑中不断发展。国家高新区评价理论是基于不同时期国家高新区被赋予的国家使命而形成的。

创立初期。国家高新区是我国在面临世界新技术革命挑战、各国不断加强高新技术产业发展、兴办科技工业园已成为发展高新技术产业成功举措，以及国内不断深化改革和加强对外开放的国际国内背景下创建发展起来的。国家高新区建立的初衷虽然是发展高科技、实现产业化，但各地建设实践中都经历了“集聚生产要素”和“招商引资”的阶段，其政策评价的历史逻辑停留在发展状态如何。

二次创业时期。2001年，科技部在武汉会议上提出了国家高新区的“二次创业”。许多学者认为，应对对国家高新区的评价重点置于对国家高新区由产业主导阶段向创新突破阶段转换能力的分析上；园区的成败应从国家战略以及区域发展的视角来评判。在国家强有力的推动下，国家高



制图：沙欣

新区通过营造更加完善的创新创业环境，实施以增强技术创新能力为核心的“二次创业”发展战略，完成由生产要素驱动型向创新要素驱动型的转变，进一步增强高新技术企业的核心竞争力，朝着“创新型园区”的方向迈进，其政策评价的历史逻辑是转型发展效果。

战略提升阶段。随着自主创新号角的吹响，国家创新体系的初步建立，国家高新区迎来了新

的历史性发展机遇。根据全国科技大会精神和《国家中长期科学和技术发展规划纲要》的最新任务要求，国家高新区的战略定位主要体现在：成为促进技术进步和增强自主创新能力的重要载体；带动经济结构调整和经济增长方式转变的强大引擎；高技术企业“走出去”参与国际竞争的服务平台；抢占世界高技术产业制高点的前沿阵地。也是从这个时期开始，奠定了国家高新区政策绩效评价的历史方位。

当前高质量发展阶段。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，党的十九届五中全会提出坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。紧扣贯彻新发展理念、推进高质量发展、构建新发展格局，推动改革和发展深度融合、高效联动，这是国家高新区新时期的新使命。

国家高新区需要依托丰富的科技资源和研发条件，营造和优化创新创业生态，提高自主创新能力和创业活力，着力打造创新创业高地；依托产业经济优势，持续推动经济结构优化和产业价值链提升，加快发展现代服务业尤其是知识密集型服务业，促进园区产业迈向全球价值链中高端，加强自主可控；立足全球化新变化，注重链接全球资源，提高开放创新和国际竞争能力；通过不断优化城市形态，完善园区综合服务功能，塑造良好的生态环保条件，打造宜居包容的生活环境；努力让创新在园区社会经济贡献中发挥更大的作用，让创新的成效更多地体现在对经济社会的贡献方面，推动园区实现创新驱动发展和高质量发展。

三、实践逻辑

理论逻辑、历史逻辑是统一于实践逻辑的，是实践逻辑的科学反映。实践逻辑表明了当下的实践、发展的实践，是评价系统客观关系的系统表达。国家高新区评价工作的实践不断丰富和完善着国家高新区的评价体系。

早在1992年，科技部火炬中心就启动了对国家高新区考核评价指标体系的研究，1993年制定并公布了《国家高新技术产业开发区考核标准(试

以创建“五好”园区为导向 优化产业园区营商环境

——基于长沙高新区优化营商环境实践的思考

宋捷

良好的营商环境不仅有利于吸引资金、人才、技术等发展要素的聚集，更有利于激发各类市场主体的活力，持续推动经济高质量发展。特别是在当前全球经贸投资竞争更加激烈的形势下，营造稳定公平透明、法治化、可预期的营商环境，是培育招商引资竞争新优势，加快建设开放型经济新体制的重中之重。营造产业园区更有吸引力的国际化、法治化、便利化营商环境，降低制度性成本，培育提升竞争优势，对培育经济发展新动能、提高开放型经济发展水平、实现高质量发展具有重要意义。

为充分发挥湖南省产业园区在“三高四新”战略中的支撑作用，推动新发展阶段园区高质量发展，今年6月，湖南省政府出台《关于创建“五好”园区，推动新发展阶段园区高质量发展的指导意见》，旨在实现产业园区的高质量发展。“五好”即规划定位好、创新平台好、产业项目好、体制机制好、发展形象好。其中，发展形象好的内涵为：打造一流营商环境，推进绿色低碳发展，强化园区安全稳定保障，以企业形象塑造区域形象，以园区品牌奠定地方品牌。

目前，湖南省有134家省级及以上产业园区。笔者通过对长沙高新区营商环境建设的分析和思考，对进一步优化湖南省产业园区营商环境提出建议。

近年来，长沙高新区深入贯彻中央及湖南省、长沙市关于大力优化营商环境决策部署，坚持建设“三个高地”，打造科技创新高峰战略定位，把“方不方便”作为检验营商环境的第一标准(“方不方便”关键在于政务环境)、“赚不赚钱”作为检验营商环境的重要标尺(“赚不赚钱”关键在于商务环境)、“清不清廉”作为检验营商环境的基本要求(“清不清廉”关键在于政商环境)、“安不安全”作为检验营商环境的根本底线(“安不安全”关键在于法治环境)，围绕“六个率先”，即率先在长沙市产业园区推行相对集中行政许可改革、率先在长沙市产业园区推行告知承诺审批制、率先在湖南省试点个体工商户全程电子化登记、率先在湖南省应用远程身份认证及在线签名查验系统、率先在湖南省开发“捷税宝”系统、率先推进特色政务服务平台建设，按照“四个一”(一张表、一扇门、一张网、跑一次)和“六个办”(就近办、一次办、网上办、马上办、帮代办、免费办)的要求，持续为企业办事“减事项、减流程、减

次数、减材料”，大力实施效能提速、实体经济降成本、企业家权益保护、政策落地四大专项行动，真正把“尊重企业家、优待投资者、服务纳税人”的理念落实到具体行动上，全力营造一流的服务环境和创新创业生态。2020年，长沙高新区麓谷园区实现企业总收入2820亿元，同比增长23.9%；规模以上工业总产值1019亿元，同比增长8%；全社会固定资产投资315亿元，同比增长12.7%；高新技术产值1470亿元，同比增长7%。新增市场主体8207户，平均每个工作日增加31户；新增企业5802户，平均每个工作日增加23户；现有市场主体48050户，其中企业33500户。威胜信息、圣湘生物、安克创新先后上市，占长沙市2020年新上市企业总数的42%。2019年和2020年，长沙高新区蝉联长沙市营商环境测评第一名。在2020年8月召开的湖南省优化营商环境经验培训会上，长沙高新区作为唯一产业园区代表作经验交流典型发言。

营商环境的好坏体现在方方面面。从目前情况来看，虽然湖南省产业园区优化营商环境取得了一些成绩，但与国内先进地区的产业园区相比，仍存在差距。主要体现在三个方面。

一是“互联网+政务服务”平台系统多，数据未融合。2019年，腾讯公司开发的“一网通办”平台运行后，由于与部分省直、市直审批系统未打通，导致企业和群众办事有时仍需登录多个系统，审批人员进行大量的二次录入工作，离真正的“一网通办”还有较大差距。以建设类事项为例，施工许可证的核发等事项需登录“多规合一”系统，预售许可证的核发需登录市房地产业务综合管理系统，有的建设类事项需登录“一网通办”系统。再如企业开办，市场准入类事项办件数量较多，“一网通办”平台也未与省市市场监管部门的全程电子化系统和广告食品行政审批系统打通，导致“一件事一次办”中的多部门联办事项仍依托各部门业务专网办理。尤其是基层街道、社区(村)审批人员为群众办理社保、卫健等业务，要登录10多个省直、市直系统，这些系统各自为政，数据不兼容，给办事群众和审批人员带来很大不便。

二是相对集中行政许可改革不到位，管理体制机制不顺畅。湖南省产业园区管委会大都是地方政府的派出机构，不具备行政执法主体资格，在行

政审批事项方面存在执法风险。由于管委会人员受身份问题影响，不能参加政府行政执法证考试和办理执法证。如根据湖南省委编办、湖南省司法厅批复的《关于长沙高新区开展相对集中行政许可权改革试点工作的函》和第十五届长沙市人民政府第23次常务会议审议通过的《长沙高新区相对集中行政许可权改革试点工作实施方案》要求，应聚焦项目建设和市场准入，将涉及部门的审批职权统一划入长沙高新区行政审批服务局。然而，到目前为止仅划入部分权限，还有与项目建设相关的国土、规划、消防等职权未划入，项目建设全链条审批事项集中划转的初衷未实现。

三是管委会存在有责无权、有职无编、有事无钱的问题。近年来，湖南省、长沙市相关部门按照“放管服”的要求，给产业园区陆续下发了不少权限。去年，为助推园区转型升级和高质量发展，实现“园区事园区办”“一件事一次办”，湖南省政府办公厅下发关于印发《湖南省园区赋权指导目录》的通知，把土地供应与项目推进类(67项)、市场准入与企业经营类(44项)、招商引资与招才引智类(20项)和园区管理与服务类(42项)共173项审批事项赋权给园区。但是，湖南省产业园区能不能接得住、用不用得好成为值得引起各级领导及相关部门高度重视和研究解决的现实问题。根据国家相关法规要求，省市相关部门的人事编制、行政经费等是按照部门职责职能来匹配的。省市部门把权限下放后，但是编制和经费没有给予相应调整。因此，产业园区普遍存在编制不够人员少、资金紧张投入少、法律滞后风险高的问题。

为落实《关于创建“五好”园区，推动新发展阶段园区高质量发展的指导意见》提出的“坚持市场化、法治化、国际化方向，以政府诚信为根本，以深化改革为动力，以要素保障为支撑，深化简政放权，创新服务模式，推动生产要素市场化、高效率配置，营造企业认可、投资者满意的营商环境”要求，笔者对进一步优化湖南省产业园区营商环境提出五点建议。

一是进一步提高站位形成共识。对于产业园区来讲，作为促进技术进步、招商引资引智、增强自主创新能力的重要载体以及带动区域经济结构调整和经济增长方式转变的强大引擎，更要注重硬

环境建设向注重优化配置科技资源和提供优质服务的软环境转变。按照《意见》要求，湖南省产业园区在践行“三高四新”战略中，要成为该省高质量发展的样板区、“三高四新”战略实施的主阵地、未来经济社会发展的主力军。因此，对于湖南省产业园区营商环境建设，需要领导重视、高层推动、部门联动、形成合力。要按照“市场化、法治化、国际化”营商环境的要求，努力打造“环节最少、效率最高、服务最优、风气最好”和“服务零距离、业务零差错、工作零积压、企业零投诉”的一流园区。

二是精心打造智慧政务平台。学习上海市“做实一网通办内容，打响一网通办品牌”的先进做法，将数据汇聚到线上线下深度融合的政务服务网络，将信息系统与大数据中心互联互通。根据湖南省“一网通办”建设要求，结合园区实际，开发园区智慧政务服务一体化平台，进一步提升“互联网+政务服务”水平，推进“网上办、掌上办”，力争“办事不出园”。实现纵向到底(省市直部门、区直部门、街道、社区)、横向到边(部门之间)的功能，并通过政务服务网、APP、微信小程序等，构建一个全方位、立体式的网上办事体系，实现园区政务服务从“网上可办”到“网上好办”的转变。

三是强化对市场主体的信用约束。打造省市园区多级“三库一平台”，包括社会法人、自然人、金融信用信息基础数据库和统一的信息共享服务平台。积极构建起标准更严、覆盖范围更广的“黑名单”制度，将直接关系市场经济秩序和消费者权益的九类失信违法行为纳入黑名单管理。同时，要发挥好守信联合激励和失信联合惩戒的最有效手段作用，要抓守信激励案例树标杆、抓失信惩戒案例树警示，做好“信用湖南”等门户网站公示工作。营造“守信受益、失信受限”的联合奖惩大格局，打造“诚信湖南”名片。

四是构建湖南省产业园区营商环境评价体系。较之国际上已有的营商环境评价体系和工作，湖南省在这一方面的工作尚处于起步阶段。构建既体现本地政治经济文化特点又与国际体系接轨的评价指标体系，是优化营商环境的基础工作。要持续深化“放管服”改革，深入推进“一件事一次办”“园区事园区办”等改革，鼓励产业

行)》；2003年，根据国家高新区“二次创业”的新要求，科技部火炬中心重新制定并颁布了《国家高新区评价指标体系》；2004年，科技部火炬中心重新修订原指标体系中的创新创业环境部分，并在长春会议期间以会议文件的方式公布了《国家高新区评价指标》。总体来看，2006年之前的评价体系，其定位是对国家高新区“客观状态评价”，即要客观地反映高新区当期的发展状况，强调的是评价客体系统本身自然发展所达到状态。

2006年开始，科技部火炬中心联合中科院科技战略咨询研究院着手研究新一轮的国家高新区评价体系，提出国家高新区是国家政策的产物，其更深层的目的和价值在于把国家高新区的发展与国家目标紧密联系起来，从而使国家能够从这种紧密联系中获取政策绩效。过去把国家高新区评价定位为一种对状态的客观反映或实证描述，实际上只是提供了了解国家高新区的相关信息，从而忽视了国家建立国家高新区的价值和对国家高新区评价的重要意义。

如今，国家高新区评价自然被赋予管理考核和政策引导的功能，需要评估国家高新区对国家战略目标的响应和落实程度，评价工作成为了引导国家高新区贯彻落实国家发展战略的重要举措和核心抓手。在国家高新区评价实践中，2006年之后的评价体系均定位在“政策绩效评价”，包括2008年颁布的《国家高新技术产业开发区评价指标体系》，2013年重新修订并颁布的《国家高新技术产业开发区评价考核指标体系》，2021年4月22日，科技部最新印发的《国家高新技术产业开发区综合评价指标体系》。

国家高新区政策导向的评价体系已经连续开展了14年，对不同时期国家高新区的建设、发展起到了积极的推动和引导作用。新的国家高新区评价体系围绕推动高质量发展的总体要求，围绕高质量发展的发展动力、发展支撑、发展路径、发展环境、发展绩效等五大方面，凝练出新时代国家高新区“提升创新能力、激发活跃度、促进结构优化和产业链提升、提高开放创新与国际竞争能力、塑造生态环保和宜居包容的环境、实现创新驱动和高质量发展”的政策发展导向，这是理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑的辩证统一。

园区探索实行“一枚印章管审批”。要定期开展具有针对性的营商环境追踪调查。不同发展阶段、不同产业结构、不同规模园区所需求的营商环境具有相对差异性。建议定期对湖南省产业园区开展追踪调查，评估不同类型产业园区对优化营商环境的差异化需求，发布“湖南省产业园区营商环境指数”，为重塑湖南省产业园区营商环境新优势提供决策依据。

五是进一步优化园区管理体制机制。首先，要认真贯彻落实国务院《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》，深化管理体制机制改革，建立授权事项清单制度，赋予国家高新区相应的科技创新、产业促进、人才引进、市场准入、项目审批、财政金融等省级和市级经济管理权限。与此同时，进一步深化“放管服”改革，加快国家高新区投资项目审批改革，实行企业投资项目承诺制、容缺受理制，减少不必要的行政干预和审批备案事项；进一步深化商事制度改革，放宽市场准入，简化审批程序，加快推进企业简易注销登记改革。其次，要做好《湖南省长株潭国家自主创新示范区条例》的执法检查监督工作。湖南省政府有关部门和长株潭三市政府有关部门应当将有关行政审批事项下放或者委托自创区内园区管理机构负责实施，并在自创区内先行先试行政审批改革。自创区内各园区应当设立集中的政务服务中心，统一办事流程，实行一窗受理、集成服务，一次办结，实现行政审批办事不出园区。第三，加快贯彻落实《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》精神，完善园区管理体制机制，按照优化协同高效原则，加强对园区与行政区的统筹协调。突出园区管理机构在经济管理、投资服务和优化营商环境方面的职能重点，加快建立更加精简高效的管理体制，更加灵活实用的开发运营机制，更加激励干事创业的干部人事制度，更加系统集成的政策支持体系，努力实现园区在贯彻新发展理念上率先、在供给侧结构性改革上率先、在振兴实体经济上率先、奋力走在湖南省高水平开放、高质量发展前列。

(作者系国家高新区发展战略研究会常务副会长兼秘书长)