

在创建“五好”园区中奋力攀“高”创“新”

——基于对湖南省“五好”园区和湖南省高新区评价指标体系分析

宋捷 廖婷

2022年的湖南省政府工作报告提出:把握“高”的要求,更高水平、更大力度落实“三高四新”战略定位和使命任务;实现“新”的作为,全面激发创新创造创业活力,奋力推进现代化新湖南建设,努力走在中部崛起前列。湖南省高新区要创建“五好”园区中,围绕产业链部署创新链,围绕创新链布局产业链,奋力建设创新驱动发展示范区和高质量发展先行区。

本文基于湖南省近期发布《湖南省产业园区建设领导小组关于2020、2021年度“五好”园区创建综合评价的情况通报》和《湖南省高新区创新发展绩效评价研究报告2021》,在进行认真分析、细致总结的基础上,提出了该省高新区在创建“五好”园区中奋力攀“高”创“新”的对策。

近期,湖南省发布《湖南省产业园区建设领导小组关于2020、2021年度“五好”园区创建综合评价的情况通报》

《湖南省产业园区建设领导小组关于2020、2021年度“五好”园区创建综合评价的情况通报》《湖南省高新区创新发展绩效评价研究报告2021》,对该省产业园区大力实施“三高四新”战略(坚持创新引领开放崛起,着力打造国家重要先进制造业高地、具有核心竞争力的科技创新高地、内陆地区改革开放的高地,在推动高质量发展上闯出新路子、在构建新发展格局中展现新作为、在推动中部地区崛起和长江经济带发展中彰显新担当、奋力谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义的湖南新篇章),推进创新型省份建设、充分发挥创新引领发展重要引擎作用进行评价。

本文拟通过对湖南省“五好”园区(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)综合评价指标体系和湖南省高新区绩效评价指标体系分析,提出该省高新区在创建“五好”园区中奋力攀“高”创“新”的对策。

两大评价指标体系的设置、特点和评价结果

(一)湖南省“五好”园区综合评价指标体系

1.湖南省“五好”园区综合评价指标体系设置

2021年6月,湖南省政府为充分发挥园区在“三高四新”战略中支撑作用,推动新发展阶段园区高质量发展,制定《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》,提出创建规划定位好、创新平台好、产业项目好、体制机制好、发展形象好的“五好”园区要求,建立园区经济评价指标和“五好”园区评价两个体系(总计200分)。

——园区经济评价指标(100分,根据权重计分)

(1)亩均税收及增速、亩均生产总值及增速2项指标,主要考核园区发展质量和效益。

(2)园区土地节约集约利用指数、全员劳动生产率2项指标,主要考核园区土地节约集约利用水平,提高土地、人才利用效率。

(3)主导产业营业收入占比1项指标,主要考核园区“一主一特”及制造业发展情况。

(4)招商引资和进出口金额及增速1项指标,主要考核园区开放型经济发展水平。

(5)高新技术产业营业收入占比、研发经费生产总值占比2项指标,主要考核园区科技创新能力。

(6)单位规模工业增加值能耗降低率、主要污染物排放削减率2项指标,主要考核园区节能减排和环境保护情况。

——“五好”园区评价指标(100分,每类20分)

(1)规划定位好。园区产业发展定位评价、园区产业链完整度评价2项指标。

(2)创新平台好。园区公共服务平台数、园区生产性服务机构数2项评价指标。

(3)产业项目好。新引进重大项目数及占比、新引进“三类500强”项目数及占比2项指标。

(4)体制机制好。园区管理体制创新评价、园区领导班子考评2项指标。

(5)发展形象好。园区营商环境评价、园区影响力评价2项指标。

2.湖南省“五好”园区综合评价指标体系特点

湖南省“五好”园区综合评价指标体系的特点是以提高园区效益为根本目的,突出绿色发展和亩均效益导向,围绕生产、生活、生态“三

生”融合目标,推进规划形态、园区业态、产业生态“三态”协同发展,推进产城、产教、产金融和跨界融合创新,打造研发、生产、服务一体化的产业综合体,增强园区产业创新力、竞争力、发展力。

3.湖南省“五好”园区综合评价结果

《通报》以2020、2021两个年度得分之和对138家湖南省级及以上产业园区进行综合评价,平均为230.21分,74家园区得分高于平均分,占园区总数的53.6%。其中,300分以上园区3家,270—300分20家。浏阳经开区、长沙高新区、株洲高新区、常德经开区和长沙经开区位列国家级园区前5位;江华高新区、雨花经开区、宁乡高新区、桃源高新区和常宁水口山经开区位列湖南省级园区前5位。除总分排名前列的省级先进园区外,醴陵经开区、湘乡经开区和天易经开区在长株潭地区排名前3位;平江高新区、石门高新区和临澧高新区在洞庭湖地区排名前3位;祁阳高新区、永兴经开区和宜章经开区在湘南地区排名前3位;邵东经开区、娄底高新区和隆回高新区在大湘西地区排名前3位。10家园区被评为2021年度营商环境先进园区。

(二)湖南省高新区绩效评价指标体系设置

1.湖南省高新区绩效评价指标体系设置

2021年4月,湖南省科技厅制定《关于落实省政府真抓实干激励措施实施科技投入产出和高新区考评办法的通知》,发布《湖南省高新区绩效评价指标体系》。该体系是按照《科技部关于印发〈国家高新技术产业开发区综合评价指标体系〉的通知》要求,结合湖南省高新区实际情况制定的,由创新能力和创业活跃度、结构优化和产业价值链、绿色发展和宜居包容性、开放创新和国际影响力、综合质效和持续创新力等5个一级指标组成,下设28个定量指标、6个定性指标,共34个二级指标,其中定量指标权重90%左右,定性指标权重10%左右,总计100分。

(1)创新能力和创业活跃度(20分):主要评价高新区在实施“三高四新”战略要求下,立足创新创业资源优势,推动创新创业方面所做工作和取得的成效。

(2)结构优化和产业价值链(20分):主要评价高新区在推动供给侧结构改革、强调高质量供给要求下,立足产业优势,推动产业转型升级方面所做工作和取得的成效。

(3)绿色发展和宜居包容性(15分):主要评价高新区在推进绿色、共享发展要求下,在土地节约集约、塑造宜居宜业、产城融合发展环境等方面所做工作和取得的成效。

(4)开放创新和国际影响力(15分):主要评价高新区在创新全球化和双循环发展格局下,在招商引才引资、区域协同合作、优化营商环境等方面所做工作和取得的成效。

(5)综合质效和持续创新力(30分):主要评价高新区在推进高质量发展要求下,在经济和社会贡献度、亩均效益、体制机制创新等方面所做工作与取得的成效。

2.湖南省高新区绩效评价指标体系特点

湖南省高新区绩效评价指标体系的特点就是按照创新、绿色、协调、开放、共享“五位一体”指导高新区高质量发展。这体现了湖南省高新区围绕“三高四新”战略要求,以高效率的创新湖南体系支撑创新型省份建设;体现了湖南省高新区评价统计系统的全面性,有反映研发经费生产总值占比、营业收入、管委会当年可支配财力等主要经济指标,有反映科技企业孵化器众创空间、省级及以上研发机构数量等推动创新创业的指标,也有科技企业经济科技活动和产出等相关指标,还有反映生产、生活、生态

等发展环境指标。

3.湖南省高新区绩效评价结果

《报告》对2020年底前批复的44家湖南省高新区(包括8家国家高新区、38家湖南省级高新区)创新发展进行绩效评价,平均得分68.21分,15家高新区得分高于平均分,占该省高新区总数的34.1%;其中,90分以上1家,80—90分3家。排名前5位的国家高新区有长沙、株洲、衡阳、湘潭和益阳高新区;排名前5位的湖南省级高新区有宁乡、岳阳临港、岳麓、浏阳和湘西高新区。从区域看,长株潭地区高新区各方面能力表现最佳,其他地区高新区的5项能力各有突出,大湘西地区高新区的创新能力和产业活跃度表现较好,湘南地区高新区的结构优化和产业价值链表现较好,洞庭湖地区高新区的综合质效和持续创新能力表现较好,在开放创新和国际影响力方面,三大地区能力相当。

对两大评价指标体系相关评价结果的分析

(一)湖南省高新区“五好”园区评价结果分析

1.从总体得分看,湖南省高新区平均分高于该省平均分。在138家参评园区中,湖南省高新区有49家,占该省园区总数的35.5%;平均得分为245.46分,高于该省平均分15.46分,有37家高新区得分高于该省平均分。其中,长沙高新区、株洲高新区得分均在300分以上。

2.从先进园区数量看,湖南省高新区占据半壁河山。在该省园区总分排名位于前列的10家园区中,有长沙、株洲、江华、宁乡和桃源等5家高新区;四大区域(洞庭湖地区、长株潭地区、湘南地区、大湘西地区)排名前3的12家湖南省级园区中,有平江、石门、临澧、祁阳、娄底和隆回等6家高新区;营商环境排名前10的园区中,有湘潭、株洲、常德和怀化等4家高新区。

3.从总体排名看,湖南省高新区排名靠前的较多。在该省园区前10名中,有长沙、株洲、江华、湘潭和宁乡5家高新区;11—20名中,有益阳、桃源、郴州、平江和祁阳5家高新区;20—30名中,有石门、常德、汨罗、临澧、岳阳绿色化工和岳麓6家高新区。换言之,占该省园区总数35.5%的湖南省高新区占据了前30名的53.3%。

(二)两大评价指标体系排名对比分析

为便于分析,笔者将参加2021年度湖南省高新区绩效评价的44家高新区(2020年底前批复)从该省138家产业园区“五好”园区评价结果中单列排名,通过与湖南省高新区绩效评价排名对比可以看到:

两大评价指标体系排名相同的有长沙、株洲和湘潭3家高新区;排名相差在5名左右的有岳阳等21家高新区,说明这些高新区园区效益和创新能力都比较好,充分体现出湖南省高新区形成了高质量发展新格局。

两大评价指标体系排名相差在6—20名左右的有江华等14家高新区,说明这些高新区园区效益和创新能力协同发展不够。

两大评价指标体系排名相差在20名以上的有6家高新区,如在湖南省高新区评价中,衡阳、怀化和浏阳高新区排名分别为第5、第6和第11位;在湖南省“五好”园区(除经开区、产业园区外)中,衡阳、怀化和浏阳高新区排名分别为第21、第25和第40,说明这些高新区创新能力比较强,园区效益尤其是亩均效益比较弱。如桃源高新区在湖南省“五好”园区(除经开区、产业园区外)中位列第7,而在湖南省高新区评价排名中位列27位,说明其以亩均效益为主的园区效益比较好,但是创新能力比较低。

(三)两大评价指标体系区域排名分析

1.湖南省“五好”园区四大区域平均得分情况,从高到低分别为洞庭湖地区246.14分、长株潭地区235.25分、湘南地区232.36分、大湘西地区208.36分,前3个地区平均得分均高于该省园区平均分;大湘西地区平均得分低于该省平均分21.85分,说明大湘西地区园区综合效益水平偏低。

2.湖南省高新区四大区域平均得分情况,从高到低分别为长株潭地区(73.10分)、洞庭湖地区(67.20分)、湘南地区(67.18分)和大湘西地区(65.29分),长株潭地区高于该省高新区平均分,说明长株潭地区是该省科技创新的中坚力量和经济发展的核心增长极。

3.湖南省国家级园区平均得分情况,18家国家级园区平均得分282.00分,高于该省园区平均分51.79分。其中,10家国家级经开区平均得分282.11分,8家国家高新区平均得分

281.86分。这说明国家级园区总体发展水平高,充分发挥了头部园区示范引领作用。

4.在国家开发区中排名情况。在2021年国家高新区综合评价总体排名前30名中,长沙高新区排名第15位,株洲高新区排名第30位。在商务部2020年国家经开区综合发展水平考核评价前30名中,长沙经开区排名第14位。这说明两大评价指标体系评价结果总体上比较符合国家开发区评价结果。有1家国家开发区在湖南省“五好”园区中排名前20,但是2020、2021年在全国开发区中排名倒数第二。这说明湖南省园区评价指标体系与国家开发区相关评价指标体系做好相应对接。

通过上述分析可知,湖南省高新区在“五好”园区创建中得到较快发展,取得较好成绩,也存在值得引起重视的问题,主要体现在区域发展不平衡不充分、国家战略科技力量不够强、高能级创新平台还不多、体制机制改革创新力度不够大、融入双循环新发展格局和开放创新步伐不够快等。

湖南省高新区在创建“五好”园区中攀“高”创“新”的对策

2022年的湖南省政府工作报告中提出:把握“高”的要求,更高水平、更大力度落实“三高四新”战略定位和使命任务;实现“新”的作为,全面激发创新创造创业活力,奋力推进现代化新湖南建设,努力走在中部崛起前列。

为此,湖南省高新区须以《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》、湖南省政府《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》为指引,在创建“五好”园区中,围绕产业链部署创新链,围绕创新链布局产业链,奋力攀“高”创“新”,将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。

1.准确把握两大评价体系总体导向,在攀“高”创“新”中保持战略定力。两大评价体系总体导向是将园区建设成为湖南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,湖南省高新区应该坚持高起点定位高新区,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,坚持“发展高科技、实现产业化”宗旨,紧扣“三高四新”战略,紧盯先进园区,培育和发展具有核心竞争力的创新型企业和产业,将高新区建成该省先进制造业高地引领区、科技创新高地示范区、改革开放高地先行区。高标准制定科技创新规划,准确研判国内外科技发展态势,聚焦省市重大战略、重大工程和重大需求,坚持问题和需求导向,谋划提出所在地方未来5年科技发展总体思路、战略目标、重点任务和关键技术选择,围绕加快科技成果转化、科技资源优化配置、科技体制机制改革、创新体系建设、人才体系完善等研制具有前瞻性、战略性、科学性和可操作性的科技创新规划。高层次构建“一核八区多园”发展新格局。“一核”即以长株潭国家自主创新示范区为核心,打造国内先进、具有全国影响力的长株潭国家区域科技创新中心;“八区”即长沙、株洲、湘潭、益阳、衡阳、常德、郴州和怀化等8个国家高新区,其中着力将长沙高新区打造成为具有世界影响力的高科技园区,将株洲、湘潭等高新区打造成为创新型科技园区和特色园区;“多园”即分布在湖南省14个市州、县(区)的省级高新区,形成长株潭国家高新区为“头部园区”、市州高新区为“主体园区”、县(市)高新区为“支链园区”创新共同体。

2.准确把握两大评价体系互动关系,在攀“高”创“新”中增强发展动力。从总体目标看,湖南省“五好”园区评价指标体系是通过“五好”的全面评价来体现园区的绿色发展和亩均效益整体实力;湖南省高新区绩效评价体系是通过“五位一体”的系统评价来反映高新区的创新发展实力。两大评价体系目标高度统一,高新区惟有大力实施创新驱动发展战略,把培育创新平台、优化科技服务作为创建“五好”园区的重要抓手,建立创新创业孵化体系,完善科技成果转化体系,优化科技服务体系,构建科技金融服务体系,才能加快实现绿色发展,提高亩均效益。从具体指标看,两大评价体系中有研发经费生产总值占比、主导产业营业收入占比、高新技术产业收入占比、亩均税收及增速、产业链完整度、公共服务平台、生产性服务机构等指标,高新区应按照“高”“新”要求,面向国家战略和湖南省产业发展需求,实施关键核心技术攻关等“七大计划”,建立财政科技投入机制,不断

加大研发经费投入,大力培育新型研发机构等产业技术创新组织。规模以上工业企业都必须设立研发机构。积极对接国家创新平台,争取国家重点实验室、制造业创新中心、产业创新中心、技术创新中心等落户高新区。实现潇湘科技要素大市场在高新区全覆盖。加快实现国家级、省级众创空间和孵化器在高新区全覆盖,从而不断增强高新区发展动力。

3.准确把握两大评价体系评价结果,在攀“高”创“新”中壮大综合实力。湖南省高新区要对照评价结果,有针对性地强化优势、补齐短板,按照力争到2025年,园区技工贸总收入年均增长15%,进入全国综合排名前50的园区超过5家,进入全国综合排名前100的园区超过10家,打造3家五千亿级园区、20家千亿级园区,新增国家级园区3个以上的总体目标,在创建“五好”园区中争先进位。对于两大评价指标体系排名完全相同的和差距较小的园区,要保持综合优势,实现园区效益和创新能力同步发展。对于两大评价指标体系排名差距较大的园区,要围绕研发经费投入、亩均高新技术产业产出、亩均税收等突出短板,把促进产业迈向中高端化作为创建“五好”园区的首要任务,大力培育壮大创新主体,加强对高新技术企业、中小企业创新支持,培育与挖掘瞪羚、独角兽等成长性、爆发性企业,打造现代经济体系建设生力军。加快构建“高精尖”产业体系,按照技术、产品、标准、组织方式国际化标准,推动高新区产业向“一体化、高端化、国际化”转化。推动产业结构优化升级,以增量带动存量,以产业强带动经济强,推动产业向创新型产业集群升级。全力促进高端产业资源集聚,加快转变传统招商模式,按照“以科技创新衡量项目价值、以跨越发展评价项目品质”的理念主导招商,围绕产业链部署创新链,推进“建链、补链、强链、延链”工程。大力引进和培育创新型人才,围绕国家和湖南省科技创新重点领域和发展方向,引进能够引领国内外科学发展趋势的科学家、开展重大产业技术应用基础研究的科学家以及具有推动重大技术创新能力的科技领军人才。按照“亩均论英雄”要求,严控增量、盘活存量,优化高新区用地结构。促进高端产业、高端人才、高端技术、高端项目、高端金融、高端信息、高端服务向高新区集聚,全面提高湖南省高新区综合实力,实现高质量发展。

4.准确把握两大评价体系多层对接,在攀“高”创“新”中形成质效合力。在产业园区评价过程中,注意做好3个对接。做好与科技部国家高新区综合评价体系的对接。2021年4月,科技部下发《关于印发〈国家高新技术产业开发区综合评价指标体系〉的通知》,湖南省8家国家高新区参与评价。其中,综合排名前50的有长沙、株洲高新区,排名50—100名的有湘潭、益阳和衡阳高新区,排名100名之后的有常德、怀化和郴州高新区。对此,应考虑两大评价体系对湖南省国家高新区评价排名与国家综合评价排名结果的整体一致性,从而充分展示出高新区的示范引领作用。做好与相关区域评价体系的对接。2014年12月,国务院批准设立长株潭国家自主创新示范区,要求湖南省政府按照“三区一极”的发展战略定位和目标,对组成自创区的长沙、株洲和湘潭3家国家高新区进行考核评估。2018年11月,国家发改委批准《湘西湘南承接产业转移示范区总体方案》,涉及湘西州、怀化市、邵阳市、衡阳市、郴州市和永州市等72家产业园区,要求湖南省政府定期会同六市进行考核评估。2020年9月,国务院批准成立湖南省自由贸易试验区,覆盖长沙、岳阳和郴州多家园区,要求湖南省政府对自贸区建设情况进行定期评估。因此,按照两大评价体系在对上述相关市州园区进行评价时,应该充分考虑国家及相关部委对自创区、自贸区、承接产业转移示范区提出的考核评估内容和要求的对接。与地方党委政府对园区绩效评价体系的对接。各市州、县(区)党委政府对所属产业园区开展以项目招商、固定资产投资、税收增长等为重点的绩效考核评价,应该与两大评价体系进行无缝对接,将产业园区绩效考核评价指标体系与行政区、市州县(区)部门绩效考核评价指标体系区别开来,减少和消除评价中出现的政出多门、层层加码、增加园区负担等问题。总之,通过做好各种评价体系的对接,最终形成有利于促进高新区提高发展质量、增加工作绩效的合力。

(作者:宋捷系国家高新区发展战略研究会常务副会长兼秘书长、湖南省科技信息研究所特聘专家,廖婷系湖南省科技信息研究所科技统计与监测评价中心主任)