管理赋能——开发区管理体制改革的大构想

▶ 朱常海

开发区的设立和发展,是我国改革开放40多 年成功实现产业追赶、创造经济奇迹的关键举 措。如今,世界处于百年未有之大变局,国家发 展面临新的问题和挑战,无论是从硬实力还是能 动性方面,开发区可以也应当发挥更大的作用。 而开发区发挥作用的前提是,对开发区的管理体 制进行大的调整,使之适应开发区当前的生产力 水平、新的发展格局和使命导向。

一、开发区的本质

开发区的本质是什么? 这里借用国家能力 的概念,认为开发区本质上,代表一个国家的产 业促进能力,或者说开发区是国家产业促进能力 在区域层次的投射和集中表达。把开发区整体 定义为国家的产业促进能力,有几个方面原因: 开发区在发展导向上以发展经济、培育产业为 主,体现了能力的专一性;开发区是我国产业和 创新政策的策源地和集成地,在政策强度、完整 性方面远胜于其他地区;开发区是我国产业集 群,也就是说产业政策对象高度集中的区域,而 政策对象的集聚水平和规模,决定了政策的有效 性;在支持促进产业发展方面,开发区拥有更加 针对性的职能部门设计和更专业的干部队伍,保 证了政策在执行层面的效力。如果开发区在本 质上是一个国家的产业促进能力,那么毫无疑 问,这种产业促进能力是需要加强的。因为我国 产业正面临转型升级、自主可控、产业基础高级 化、产业链现代化等目标挑战。要实现这些目 标,需要更加积极有效的产业政策,就是来自政 府的产业促进能力加持。

除了从产业和经济维度理解开发区的本质, 还可以从国家治理的维度认识开发区的本质。 开发区是我国国家治理体系中难得的具有专业 性、创造力和制度弹性的部分。在经济社会发展 范式快变,外部挑战复杂艰巨的情况下,开发区 所代表的制度活力、创造力和专业性,其重要性 如何强调都不为过。

二、开发区管理体制改革的必要性

管理体制的改革一直是改革的先导领域和 先决条件。对于开发区而言,管理体制的改革不 仅十分必要,而且非常迫切,主要原因有以下几 个方面。

1. 源自开发区的多样化发展格局。开发区经历



图片来源:西安高新区

三、开发区管理体制改革的基本思路

开发区管理体制改革的总体思路,可以概括 为几个关键字。

1.合纵连横。开发区管理体制改革的首要 目标是,促进开发区纵向管理和横向联合的 加强。一方面要加强国家的指导和垂直管 理,通过国家统筹协调,深度赋能,适度扭转 过去开发区地方化和过度竞争的问题;另一 方面,要广泛地促进开发区与开发区之间,在 科技成果转化、关键核心技术攻关、产业链等 方面的合作,实现开发区之间的优势互补,相

2. 再造特区。开发区本身就是学习深圳特 区的经验,但目前开发区呈现行政化、保守化 的趋向。而开发区的核心价值,在于在我国 行政管理体系中的特殊性。因此,开发区管 理体制改革的第一思路,是保障和突出开发 区的特殊性,尤其是其作为产业促进能力的 特殊性。管理体制改革要扭转开发区行政 化、保守化的倾向,促进开发区的二次"特区化"。

3. 解绑赋能。解绑是指管理体制改革总体 上是要增强开发区的自主性、灵活性和制度创新 空间,尤其要避免按照行政区的思维和模式对开 发区进行格式化。要通过此举,能够激发开发 区,尤其是一流开发区的内生动力和内生创造 力;赋能是指从外部给开发区提供更多支持和管

理公共品,通过完善管理有效提升开发区的发展 能力。在具体的赋能方式上,可以建立国家和大 区域性质的科技、产业、资本和管理运营赋能平 台,进行垂直赋能。也可以通过避免开发区之间 同质竞争,促进开发区合作的方式,实现开发区

4. 升底拔尖。当前开发区在发展格局上非 常不平衡,头部开发区和尾部开发区差异巨大。 针对发展水平不同的开发区,需要采取不同的改 革策略,这种策略可以概括为"升底拔尖"。所谓 "升底",就是要把开发区已有的、被验证过的先 进模式和经验打包,固定成为一套规范标准,通 过前面所提的赋能的方式(包括高标准基础设施 建设、政策体系复制、人才培养等方式)提高底部 的开发区的基本水平。所谓"拔尖",就是针对头 部的、一流的开发区,要给予特权,给予足够的自 主性和资源支持,支撑它们不断探索前沿,不断 突破上限。这里还包含这样一种认识,那就是基 于开发区当前的多样性,不可能针对所有开发区 设计出一套通行的方案。所以管理体制改革作 用最大的,实际上是发展最好的和最差的两类开 发区。

四、开发区管理体制改革的若干建议

开发区的管理体制改革是一项复杂的系统 工程,不仅许多方面缺少成熟的经验,还需进一 步摸索。针对开发区管理体制改革,主要从国家 顶层设计层面,提出如下几点建议:

1. 完善针对开发区的国家垂直管理体系。在国 务院设立开发区管理局。开发区管理局负责 国家级开发区的重大决策、咨询和考核。开发 区管理局先期要对高新区、经开区合并管理, 建立起全国开发区管理平台,包括统计数据 库、项目库、人才库和资源库等。设立国家特别 开发区。选择10-15家发展水平最高的开发区, 授予国家特别开发区牌子。国家特别开发区作 为中央政府派出机构,其人事、财政、土地、考核 和监管由国务院开发区管理局负责。

2.加强对开发区的综合赋能。设立国家开发 区战略发展基金。设立千亿级的国家开区战 略发展基金,基金重点用于支持先进开发区谋 划重大战略性项目,也作为新升级开发区的启 动建设资金,帮助落后开发区摆脱土地财政模 式。设立国家开发区总公司。国家开发区总 公司是国家对开发区的赋能平台,主要业务包 括在全国范围内以较高标准开展开发区的建 设、运营和招商,赋能中小开发区的发展。

3. 构建开发区合作协同发展平台。国家 需要出台关于开发区之间,开发区和行政区之 间开展合作的指导性意见,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 少开发区协作中的议价成本和制度成本。支 持开发区,尤其是东西部的开发区在科技成果 转化、产业链交叉融合、数字化转型等领域,以 合作共建园区、共建基金、共建平台的方式开 展合作,在政策资金方面给予补贴优惠,并将 联合协同发展绩效纳入开发区考核指标体 系。支持开发区以成立合资公司的方式,在全 国范围内联合开展园区建设运营业务,实现优 势互补和产业能力的跨区域投射。

4.构建开发区的基本治理体系。支持开发区在 "管委会+总公司"的基础上更进一步,构建 "联合领导小组+管委会+总公司+专业平台" 的四层治理架构,提升开发区的协同治理和专 业化治理水平。完善开发区的考核评价体 系。对于开发区采用有别于行政区的考核评 价体系,尤其突出开发区在科技创新、产业发 展、辐射带动和承担国家战略方面的绩效,突 出主责主业。对于国家级开发区,统一采用国 家考核评价,地方不对国家开发区进行考核。 出台开发区在运营管理、创新体系建设、产业 培育等方面标准规范,依托第三方机构对开发 区开展认证评级,以贯标和认证的方式指导开 发区建设发展和促进其治理水平提升。

5.设立开发区的特别管理制度。设立开发区特 别人事制度。针对开发区在人才上的高素质、 专业化要求,制定一套特别的招聘、评级、晋 升、流动和薪酬制度。在领导干部层次,明确 要求开发区干部要配高配专,开发区干部要有 科技创新和产业的履历经验。改革开发区的 财政制度。一方面,加大对"排头"和"排尾"开 发区的税收留存比例和转移支付水平,前者用于 支撑先进开发区建设世界领先园区,后者用于构 建落后开发区的"起飞"条件;另一方面,加大对 开发区产业溢出效应的补偿,鼓励开发区跳出 "一亩三分地",为区域生态发展和产业整体竞争 力提升做贡献。构建针对开发区的特殊监督机 制,充分反映科技产业客观规律,同时最大程度 体现鼓励试错,容错免责的原则。

(作者单位:中国科学院科技战略咨询研究 院、西安创新发展研究院)

浅析校企产学研合作的几种方式

▶ 杨松尧

2022年《政府工作报告》提出,"强化企业创 新主体地位,持续推进关键核心技术攻关,深 化产学研用结合。提升科技创新能力。加大 企业创新激励力度"。现阶段,高校、科研院所 仍是国家自主创新的重要源头之一, 高校在科 技成果转化和产学研协同创新方面承担着重 要使命。

产学研即产业、学校、科研机构等相互配合, 发挥各自优势,形成强大的研究、开发、生产一体 化的先进系统并在运行过程中体现出综合优 势。产学研合作是指企业、高校和科研院所之间 的合作,通常指以企业为技术需求方,与以高校 或科研院所为技术供给方之间的合作,其实质是 促进技术创新所需各种生产要素的有效组合。

当前在校企产学研合作中,最常见的方式有 以下几种:

一、"五技合同"方式

在校企产学研合作中最普遍最常见的合作 方式,就是通过"五技合同"来实现。《民法典》规 定技术合同包括技术开发合同、技术转让合同、 技术许可合同、技术咨询合同、技术服务合同共 五大类,称为"五技合同"。

1.技术开发合作

技术开发是指当事人之间对新技术、新产品、 新工艺或者新材料及其系统等进行研究开发。技 术开发合同包括委托开发和合作开发两类。

技术开发合作适用于企业具有明确具体的 科学研究和技术开发目标,高校、科研院所所做 的研发工作及预期成果能产生相应的技术创新 内容。技术开发合作将高校、科研院所擅长研发 的优势与企业对于市场、产品化的优势相结合, 通过合作开发、联合攻关或委托的形式有针对性 的进行技术研发,其知识产权一般为共同所有或 由研究方单独所有。其风险由双方共同承担,研 究方要具有较高的科研实力,企业有较强的经济 能力及风险承担能力。

2. 技术转让与技术许可合作

技术转让是指转让方将现有的技术成果的 所有权授予受让方,受让方向转让方支付约定价 金。技术许可是指许可方将现有的技术成果的 使用权授予被许可方,被许可方向许可方支付约 定许可费。

近40年的发展,在类别、性质、发展水平和禀赋等

方面已非常多样化。在类别上,有高新区、经开

区、综保区,且分属不同部委指导;在性质上,有

事业单位、派出机关、企业等多种;在发展水平

上,既有千亿级别的园区,也有千万级别的园

区。这样的发展格局,显然不能套用一套"生产

关系"。开发区比以往任何时候都需要分类分

型、规范整合和精准管理。此外,还有两个在发

展格局上非常突出的,需要加强管理予以解决的

问题:一个是开发区总体数量过多,开发区之间

同质竞争,逐底竞争的问题;另一个是国家开发

系列关于开发区的高规格文件的发布,对开发区

提出了新的更高要求。对比开发区立区时的使

命导向,新时代对开发区的要求不仅更高,而且

范围更加扩展。实际上,作为区域发展水平最

高、资源最集聚的区域,开发区几乎集成了所有

的国家重大战略,并且实际上作为国家战略的核

心载体和执行者。开发区承担国家战略的情况,

身就是学习深圳特区经验,"放开搞活"的产物。

开发区自诞生之日起,就比一般行政区享有更大

的自主性和灵活度。但随着国家行政治理体系

的完善,尤其是政府对人、财、物管理的规范化,

开发区的自主和制度创新的空间受到压缩,呈现

3. 源自开发区的管理约束趋紧。开发区本

直接决定了国家战略的实施绩效。

出行政化、保守化的趋势。

2. 源自开发区的新使命新要求。近年来,一

区地方化的问题。

这两种合作模式适用于高校、科研院所已取 得的技术成果,通过专利权转让、专利申请权转 让、技术秘密转让或专利实施许可、技术秘密使 用许可等方式进行合作。企业作为受让方最好具 有一定的技术吸纳性,以便快速吸收现有技术,进 而对技术成果开展二次开发。高校、科研院所可根 据企业需求提供技术指导、人员培训,以保障技术 成果的顺利实施和后续转化与产业化。

3. 技术咨询与技术服务合作

技术咨询是指当事人一方以自己的技术和 劳力为另一方提供可行性论证、技术预测、专题 技术调查、分析评价报告等咨询服务,委托方向 受托方支付技术咨询费。技术咨询合同不包括 建设工程合同和承揽合同。技术咨询合同的委 托人应当按照约定阐明咨询的问题,提供技术背 景材料及有关技术资料,接受受托人的工作成 果,支付报酬。

技术服务是指当事人一方为另一方解决特 定技术问题提供服务,如常见的计算、设计、测 量、调试、检验检测等服务,委托方向受托方支付 技术服务费。技术服务合同的受托人应当按照 约定完成服务项目,解决技术问题,保证工作质 量,并传授解决技术问题的知识。

二、技术入股合作

技术入股是指技术持有人(或者技术出资 人)以技术成果作为无形资产作价出资公司的行 为。技术成果入股后,技术出资方取得股东地 位,相应的技术成果财产权转归公司享有。

技术入股通常是以高校、科研院所职务科技 成果作为资本出资创办公司或向公司增资扩股的 行为。技术入股合作模式有利于科研人员与合作 方长期合作,共同培育和孵化高价值企业。对于一 些技术评估价值较高的重大原始创新成果,通过技 术入股方式可将企业、高校、科研院所及科研团队 的利益紧密的联系起来,促进产学研深度融合,形 成了经营收益共享、经营风险共担的模式。

三、组建创新联合体

创新联合体是以领军企业联合产业链上的 其他创新主体组建而成的产学研组织。各创新 主体以共同参与、利益共享、风险共担为基本准 则,为共同完成重大科技项目进行分工协作。

创新联合体能够为企业进行跨界合作、创新

生产模式提供新知识,有利于提升企业的技术创 新能力。其特点是以领军企业为主导主体,可以 根据创新任务目标发布任务清单,把创新链和供 应链位点前置,创新要素与产业链、市场端深度 融合,整合优势资源达成创新目标。

四、共建校企联合研发平台

校企联合研发平台是指高校、科研院所相关 技术团队与企业在某一技术领域开展技术开发 合作的一种模式,由企业提供经费支持高校、科 研院所的相关技术团队与企业开展合作研究,解 决企业在该领域的技术需求,同时也支持相关技 术团队在该领域的基础科学研究。

高校、科研院所通过与行业领军企业共建联 合研发平台,可以有效解决产业高端技术问题与 行业关键技术等,同时合作中可以为企业培养创 新型人才,形成稳定、持续的高质量合作。

五、校企产学研创新基金合作项目发布

产学研创新基金一般由政府、行业、企业共 同设立或由企业单独设立,旨在引导与整合社会 资源投入应用技术研究,促进企业与高校、科研院 所的合作,开创技术协同创新,培养科技人才,推动 我国相关领域、行业、区域自主创新能力的提升。

产学研创新基金发布后,可面向所有高校、 科研院所自由申请,择优选择进行合作。其合作 特点是覆盖面广,合作模式多样。发布的基金项 目可以是定向课题,也可以是开放式课题。

六、联合设立科技成果转化基金

科技成果转化基金一般为股权投资形式,旨 在构建专注于投资科技创新领域,与天使投资、 创业投资等社会资本形成合力,进一步完善多元 化、多层次、多渠道的科技投融资体系。

科技成果转化基金通过市场化、专业化基金 管理方式,支持早期重大原始创新,解决成果转 化前端资金缺乏的"死亡谷"问题,防范风险,有 效推动高校、科研院所原始创新与成果转化。

七、其他合作方式

企业在长期储备专业技术人员方面可通过 与高校、科研院所开展联合人才培养合作,在短期 提升人员能力方面,可开展专业课程建设合作。同 时,高校可以在企业设立大学生实习基地、开放共享 高校实验设备等形式合作。对于实力较强的企业, 可以联合政府机构与高校、科研院所探索共同 开展项目概念验证或成果中试熟化等,进一步 加强产学研合作,促进科技成果转化。

(作者单位:北京大学科技开发部)

北京大学重庆大数据研究院 图片来源:北京大学科技开发部

本报地址:北京市西城区西直门外大街132号京鼎大厦8层 邮编:100044 总机:(010)68667266 传真:(010)68669206 广告热线:(010)6866996 发行热线:(010)68667266-152 广告登记:京石市监广登字20190003号 今日16版 零售价:5.00元 新华社印务有限责任公司