

新版评价体系下的西安高新区对策

► 郎文平



蓬勃发展的西安高新区

图片来源：本报图片库

《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》明确将国家高新区定位为“创新驱动发展示范区”和“高质量发展先行区”，新时期“两区”定位赋予国家高新区新的使命。科技部新版评价考核体系结合国家层面的战略要求，形成推动高质量发展的指标体系、统计体系和绩效考核体系，进一步引导国家高新区落实新发展理念，以创新驱动发展为根本路径，牢牢把握“高”和“新”发展定位，发挥好示范引领和辐射带动作用。

的评价考核应与新版评价指标体系的导向基本一致，即注重本土根植性科技企业的培育、注重产业生态的科技含量、注重区域创新活力的有效激发、注重全要素创新生态的打造。

挑战2：“头重脚轻”的经济结构不具备长期竞争优势

在长期“招大引强”的思维惯性之下，西安高新区经济结构处于失衡状态，招引来的头部企业大多为非核心部门，不仅对本地产业的强链补链作用十分有限，同时也挤占了本地科技型中小企业的发展空间。在这样的经济结构下，本土根植性的科技型龙头企业有可能长期缺位，由于缺少产业生态的缔造者，产业很难形成优势，突破产业链“卡脖子”环节和抢抓产业发展新赛道则更为艰难。新版评价指标体系进一步弱化了规模指标的考量，而增量型指标和效率型指标所占份额及权重更高，考核导向上更注重经济发展质量和效率。从长期来看，西安高新区争先进位的难度较大。

挑战3：创新、产业和社会治理能力尚不能激活创新的“乘数效应”

西安是国内知名的科教资源集聚区，在人才供给、原始创新、产学研协同方面具备天然优势，但就目前来看，西安高新区的产业发展水平和创新要素集聚能力无法与当地富集的创新资源相匹配，大量人才“孔雀东南飞”，很多本地成长起来的科技型企业走出北上深。这些现状本质上可以归因于西安高新区创新、产业和社会治理体系和治理能力尚不健全。在市场本身活力不足的情况下，更需要政府的引导作用。特别是在科技创新方面要处理好产学研协同创新的体制机制问题，其中既需要破除从高校院所到产业部门的科技成果转化阻碍，又要完善从产业部门到高校院所的“逆向创新”机制。在产业发展方面，西安高新区的国有企业占据较多创新资源，但这些创新资源很难溢出或难以与本地中小企业有效互动。在社会治理方面，西安高新区托管工作启动后，建成区生活空间与生产空间不协调、公共服务资源相对不足且分布不均，民生服务尚无法形成对区域创新生态的有效支撑。

安高新区拥有很多根植于本地产业创新体系的硬科技中小企业，要围绕这些“硬科技”“好苗子”做好服务，尤其要强化多层次资本市场的支持力度，帮助硬科技企业跨越“死亡之谷”。

(二)构建产学研深度融合的科技创新体系

产学研深度融合要从人才培养、技术研发两方面发力，以“秦创原”创新驱动平台建设为契机，强化高校管理制度和政府政策措施的耦合衔接，着力解决高校与企业长期“效益错位、各取所需”的融合发展问题。在人才培养方面，要用好西安丰富的科教资源优势，加快探索跨学校、跨院系、跨学科、跨专业的人才交叉培养和产教融合新机制。鼓励高校、职业院校与企业加强合作，加强职业技能人才培养，培育前沿技术和应用创新型人才。在技术研发方面，要进一步发挥企业的创新主体作用，要从单向的高校科技成果转化体系，转向企业需求导向的技术研发体系。强化新型研发机构在打通产学研研制度通道、集成组织各类创新要素、推动创新链向产业端延伸中的核心作用，将新型研发机构与揭榜挂帅相结合，在关键领域突破一批关键技术，形成国家级破解“卡脖子”技术难题“揭榜”能力。

(三)加快抢占未来产业发展新赛道

探索未来产业的发展方向有两条路径：一是“有中培优”，即基于产业发展基础和资源禀赋条件确定未来产业发展的重点领域；二是“无中生有”，即通过遴选国内外最新前沿技术，超前谋划前瞻性未来产业，从而实现从0到1的突破。对于西安高新区来说，其首要工作就是先摸清现有优势产业基础，如光子产业、新材料产业，明确每个产业的重点企业、关键技术、核心产品等发展现状，找出每个产业上下游产业链上的关键环节，建立面向未来产业的技术攻关清单。政府可根据未来产业需求提供特殊场景，如增强能源和交通等基础设施管理部门对前沿技术转化产品的政府采购力度，为前沿技术向未来产业的转化提供早期市场，加快前沿技术的产业化应用迭代。鼓励智库开展未来技术预测和未来产业研究，组织开展有全球影响力的年度发展报告，加强未来研究成果对科技和产业发展的决策支撑作用。此外，政府要担当耐心资本的提供方，通过设立未来产业发展专项基金，支持前沿技术的工程化、产业化，并作为种子基金引导社会资本投入。

(四)创建产城融合发展标杆

创新创业活动的空间集聚正在逐步回归“新城市主义”，即要贯彻“以人为本”的理念，打破生产导向产业园区发展模式，通过产城融合发展，增强服务功能，推动城市人口和产业在功能区集中集聚，有效调节职住平衡，促进产业链上下游企业在本地配套、功能区就业人群在本地消费，实现从“产城人”向“人城产”城市发展逻辑的转变，推动“以城兴人、以人兴业”内涵式发展。西安高新区要以建设“四个高新”为抓手，以创新集群和城市配套为支撑，依托创新集群搭建多元主体紧密链接的创新网络，以丰富多元的城市生活配套形成吸引力，既要建好“高楼大厦”“景观大道”，也要建好“安居小窝”“背街小巷”，为人才提供高品质生产、生活空间。深度嵌入高校、企业、城区，有效缩短从创新源头到生产部门再到生活消费的物理空间与交往空间，形成创新空间、生产空间和生活空间有效衔接、集约高效的小生境。

(作者单位：西安创新发展研究院)

现代生态文明和谐社区、高科技产业增长极跨越。

新版评价指标体系以五大发展理念为指导，围绕高质量发展的核心内涵和要求，结合国家高新区三次创业阶段特点而建立，为国家高新区践行高质量发展指明方向和路径。

二、新版评价指标体系的评价导向

新版评价指标体系围绕我国经济高质量发展五大核心内涵，结合国家高新区创新经济生态六大关键要素，提炼国家高新区高质量发展的政策导向，即新版评价指标体系的5个评价维度——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、开放创新和国际化竞争力、综合质效和持续创新能力。

其中，“五大核心内涵”着眼于“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新发展理念，在发展动力上，强调创新是实现高质量发展的第一动力，激发全社会创新潜能和创业活力；在发展支撑上，加快向提高供给体系质量转变，着力打造高质量现代产业体系；在发展路径上，提升全球拓展和竞争能力，形成高水平的全面开放新格局；在发展环境上，坚持以人为本、生态优先、包容并蓄原则，营造满足人民美好生活需要的环境；在发展绩效上，强调创新对于发展的实际推动作用，突出高质量发展的效率提升和经济成效。而“六大关键要素”源于创新经济生态模型和内涵，国家高新区创新经济生态的营造，最终要形成以创新创业活动为核心、以高端产业为价值承载、以发达的市场网络和空间为条件、以宜居宜业的城区为环境依托、以多元创业文化和人才组成的活力社会为要素支撑的开放和自组织的创新经济体系。这一生态构成中，创新创业是核心观察对象，政府政策为外部作用力，由此这也契合了学术界普遍采用的创新生态六要素模型，即：创新创业、产业、市场、文化、社会和政策。

三、新版评价指标体系对西安高新区的影响分析

新版评价考核体系以五大发展理念为指导，围绕高质量发展的核心内涵和要求，结合国家高新区三次创业阶段特点而建立，为国家高新区践行高质量发展指明方向和路径。西安高新区作为全国首批世界一流高科技园区试点园区之一，秉持“发展高科技、实现产业化”初心，经济发展日新月异，创新实力持续增强，改革开放不断突破，综合发展水平持续位于国家高新区前列，在科技部火炬中心的综合评价考核中始终位居国家高新区第一方阵。

站在新的历史方位上，西安高新区

虽然在科技创新、高新产业、开放发展、环境营造等方面取得了跨越式的发展，但仍存在重大原始创新、颠覆性创新能力不足，前沿领域的全球性领军企业较少，先进制造业的产业规模和竞争力不足，国际化、法治化、便利化的营商环境还有待提升，高质量的教育、医疗、休闲等民生设施和服务供给不足，政府创新、产业和社会治理的体系和能力不足等突出短板。

(一)新版评价指标体系下西安高新区面临的三大机遇

机遇1：有利于本土根植性科技企业的培育

新版评价指标体系中，将不同发展阶段、规模体量的科技型企业数量及发展成效，作为衡量区域创新发展绩效的重要指标，如“当年登记人信息库的科技型中小企业数”“当年孵化器、加速器和大学科技园内新增在孵企业数”“当年净增高新技术企业数”“当年内部研发投入强度达5%企业的营收合计占营业收入比例”“当年新晋高成长(瞪羚企业)企业数”“当年在境内外上市(不含新三板)企业数”“当年内部研发投入强度达5%且营业收入超5亿元的企业数”。

现阶段，西安高新区科技型企业梯度培育机制不够完善，招引来的头部企业大多为本地营销部门或低成本制造基地，对完善本地产业生态的作用效果十分有限，缺少内生型科技企业将导致西安高新区高技术产业的根植性不够，产业链条不健全，缺乏长期竞争力。与2013版评价指标体系相比，新版评价指标体系更加侧重本土科技企业的梯度培育，将从战略导向上为西安高新区的科技型中小企业谋得更多更优发展空间。

机遇2：最大程度激发企业的创新主体作用

与2013版评价指标体系相比，新版评价指标体系将专利产出、标准制定、风险投资额、境内外研发机构等衡量国家高新区整体创新绩效水平的指标，变形为参与制定国际标准、获得专利授权、获得风险投资、拥有国内外研发机构布局活动的企业数量；将评价导向从头部企业推及到更多的企业群体，有助于激发全域企业的创新活力。就西安高新区而言，大量创新资源集聚在高校院所等系统中，但由于产学研协同创新网络发育不健全，以及融合发展体制机制掣肘，导致科技成果在本地转化率不高，本土企业无法充分享受到西安的科教资源优势，当从高校院所到企业的“基础研究—应用研究—试验与发展—产业化”这一传统的区域创新发展路径遭遇瓶颈，由企业需求驱动的“逆向创新”过程将是破题的关键。因此，西安高新区需要让企业走在创新的前端。而新版评价指标体系中的“当年获得风险投资的企业数”“设立境外研发机构(含境外孵化器)的内资控股企业数”“当年获得境外注册商标或发明专利授权的内资控股企业

数”“当年新增主导制定国际标准的内资控股企业数”“拥有国家级研发机构的企业数”等5个考核指标，就是西安高新区激发企业创新主体作用的“指挥棒”。

机遇3：助推产城融合发展

2018年，《西安高新区托管移交工作总体方案》实施后，西安高新区承担了较为繁重的社会民生事务。对于西安高新区而言，托管或政区合一之后的行政化利弊参半，一方面托管后民生领域的财税负担较重且内部机构人员配置较为臃肿，国家高新区一定程度上会偏离“发展高科技、实现产业化”的主责主业；另一方面，从创新生态的角度看，良好的教育、医疗等民生保障是人才集聚的关键要素，产城融合发展是高科技产业园区发展到一定阶段后，向创新型城区转型的必然选择。新版评价指标体系增加了民生保障、宜居宜业方面的考核指标，如“园区各级医院和各类学校数”“从业人员平均月工资性收入与当地每平方米房价比例”，从战略发展路径选择上，明确了国家高新区要由产业园区逐步向创新型城区过渡，完整的城区形态并不意味着国家高新区要走行政区的路子，而是为区域创新生态的打造提供更优质的环境支撑。对于西安高新区来说，托管方案让产城融合发展有了抓手，而新版评价指标体系为该高新区落实托管事务提供了战略支撑。

(二)新版评价指标体系下西安高新区面临的三大挑战

挑战1：省市的考核导向与新版评价指标体系存在明显“夹角”

目前，陕西省、西安市对西安高新区的评价考核总体导向是经济总量而非科技含量，是短期见效快而非长期可持续发展。陕西省、西安市将高新区同经开区、行政区放在一起比较，由此导致西安高新区历届领导班子把做大经济规模体量、短期即可获益作为工作导向，把招大引强作为重要工作抓手。这种通过透支未来发展潜力谋求短期发展成效的粗放发展模式，长此以往对西安高新区百弊而无一利。为解决当前西安高新区的发展战略导向偏差，追本溯源，首先陕西省、西安市对西安高新区及其领导班子

四、政策建议

基于以上分析，站在新的历史方位上，西安高新区将进入到谱写新时代追赶超越新篇章的战略机遇期和“三次创业”实现高质量发展的攻坚期。在传统发展优势弱化、新优势尚未形成的环境下，西安高新区需要走出舒适区，在“发展高科技、实现产业化”的使命导向下继续深耕，在更高起点、更高层次、更高目标上推进全面深化改革，勇于破除一切束缚创新驱动发展的观念和体制机制障碍，吹响建设创新驱动发展示范区和高质量发展先行区的进军号角。

(一)培育本土根植性的科技型旗舰企业

要处理好招商引资和培育本土企业的关系，招引来的企业能做大产值、税收、就业等经济指标，但对本地产业生态贡献十分有限，而本土企业在成长过程中，能充分与所在环境进行物质和能量交换，对于区域产业生态的营造大有裨益。西安高新区应当破除招商引资的强大惯性，充分认识到推进产业基础高端化、产业链现代化、产业自主可控，必须依靠掌握核心技术且专精特新中小企业，从而进一步加强对本土企业尤其是本土中小企业的政策支持力度。西

新版评价指标体系构建思路

