

从产业园区向科技创新园区转变

——广州高新区创建社会主义市场经济体制综合创新示范区研究



蓬勃发展中的广州高新区

图片来源:广州高新区

中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾发生变化,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。为在更高起点推进全面深化改革,构建更加系统完备、更加成熟稳定的高水平社会主义市场经济体制,广州高新区在创建社会主义市场经济体制综合创新示范区过程中,应进一步健全社会主义市场经济体系,理顺政府与市场关系,扩大高水平开放,激活微观主体活力,提升资源配置效率,不断在经济体制关键性基础性重大改革上突破创新。

社会主义市场经济体制是中国特色社会主义的重大理论和实践创新,是社会主义基本经济制度的重要组成部分。中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾发生变化,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。为在更高起点推进全面深化改革,构建更加系统完备、更加成熟稳定的高水平社会主义市场经济体制,广州高新区在创建社会主义市场经济体制综合创新示范区过程中,应进一步健全社会主义市场经济体系,理顺政府与市场关系,扩大高水平开放,激活微观主体活力,提升资源配置效率,不断在经济体制关键性基础性重大改革上突破创新。

作为全国最具实力、最具活力、最具效益的国家高新区之一,广州高新区创建社会主义市场经济体制综合创新示范区,是根据“新时代全面深化经济体制改革、加快完善社会主义市场经济体制、建设高标准市场体系”新要求而提出的奋斗目标,也是克服新冠肺炎疫情等不利因素、在新发展格局之下向内发力、进一步深化改革开放、推动高质量发展的内在要求。

一、背景与意义

(一)百年变局叠加世纪疫情

新一轮科技革命和产业变革蓄势待发,同时,国际格局的演进正在提速换挡,进入动荡变革期。突如其来的新冠肺炎疫情引发全球性危机,世界经济增长挂上了“倒车挡”,人类社会对健康安全、和平发展、合作共赢、命运与共的认知更加深刻。世界回不到过去,人们在求索未来。

一是逆全球化趋势与新保守主义愈演愈烈。当前逆全球化思潮在一些西方国家抬头,主要有两种表现:一是贸易保护主义呈蔓延趋势。二是保守主义民族主义抬头。一些西方国家参与国际合作的意愿减弱,逆全球化思潮阻碍了国家之间贸易、投资、货币与金融联系的深化,在一定程度上破坏了全球市场公平竞争秩序、降低了全球资源配置效率、甚至激化了国家间的矛盾。

二是重大突发性公共卫生事件带来“新冠”“脱钩”风险。新冠肺炎疫情发生以来,不少国家内顾倾向进一步加重,对安全性和稳定性的要求上升,使全球产业链供应链面临严重的“断链”风险,发达国家更不愿意将产业链的中上游放置中国,中国在全球价值链中的地位攀升将更加困难。

(二)国内经济形势与市场化改革

一是中央加快建设全国统一大市场的重大战略部署,彰显了坚持和完善社会主义市场经济体制的坚定决心。2022年4月10日,中共中央国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》,从总体要求和主要任务看,无论是强化产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等基础制度规则统一,还是深化要素市场化配置改革、打造统一的要素和资源市场,以及推进市场监管公平统一、破除地方保护和区域壁垒等重大举措,都强调了充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发

挥政府作用。

二是中央高度重视完善社会主义市场经济体制。2020年5月11日,中共中央国务院出台《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,提出7个关键领域的改革举措,必须进一步解放思想,坚定不移深化市场化改革,扩大高水平开放,不断在经济体制关键性基础性重大改革上突破创新,为推动高质量发展、建设社会主义现代化国家提供重要体制保障和动力支撑。

三是中央尤其重视要素市场化配置体制机制的完善。2020年3月20日,中共中央国务院出台《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》强调,完善要素市场化配置是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求,是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。

综上所述,当前的国际国内形势以及中央、国务院公布的政策文件,成为新时代完善社会主义市场经济体制、进一步推动市场化改革、推动高质量发展的重要背景和根本依据。如何让政策落地,提出有针对性的先行先试的改革措施,是接下来一段时期的关键任务,也是本文的关注重点。

二、条件分析

(一)现有基础与优势

广州高新区创建社会主义市场经济体制综合创新示范区的优势,可归结为:一方面,广州高新区实体经济基础雄厚、创新资源要素集聚、对外开放水平高、体制功能齐全,在助力国内大循环方面有关键突破,在链接国际大循环方面有历史优势,在国内国际双循环中扮演着关键的“枢纽”角色。另一方面,近年来广州高新区以提升产业竞争力和自主创新能力为核心,从建设重大平台、引进高端项目、集聚创新资源、优化产业结构、完善政策体系等方面着手,开启了从要素驱动向创新驱动发展的前期探索,逐步从外向型经济为主向内外源经济协调发展转变,从产业园区向科技创新园区转变。

(二)问题与挑战

当然,相对于社会主义市场经济体制的完善要求,广州高新区仍存在一些发展问题和挑战。

一是创新要素市场化配置不足。科创企业对政府补贴的依赖性强、可持续性不强,创新要素的市场化配置不足,尚未形成完整的创新生态系统,难以满足科技创新需要的各类要素配套需求。

二是战略性产业集群短板明显。一方面,部分产业尤其是高端制造业的核心生产设备和关键零部件仍依赖进口,战略性“卡脖子”关键技术亟待攻克,战略性新兴产业体系仍不够完整。另一方面,由于部分龙头企业协同创新意愿不足、行业协会作用有限,产业链上下游企业尚未形成完善的产业协同创新链条。

三是对外开放面临新挑战。广州高新区外资多以设备投资为主,技术引进比重较低端,外部研发网络仍然较为薄弱,难以参与全球前沿竞争。在国际地缘政治紧张的背景下,西方国家进一步加紧对敏感技术的封锁,外部研发合作难度更大,亟待推动更高层次的对外开放。

四是治理能力有待提升。与国内其他高新区和新区相比,广州高新区的行政级别相对较低,缺乏对进一步对外开放和推动市场经济体制改革的政策支持,对园区持续深化改革创新形成了一定的体制机制障碍。此外,内部治理机制及社会治理能力有待进一步创新,以形成改革正向激励机制。

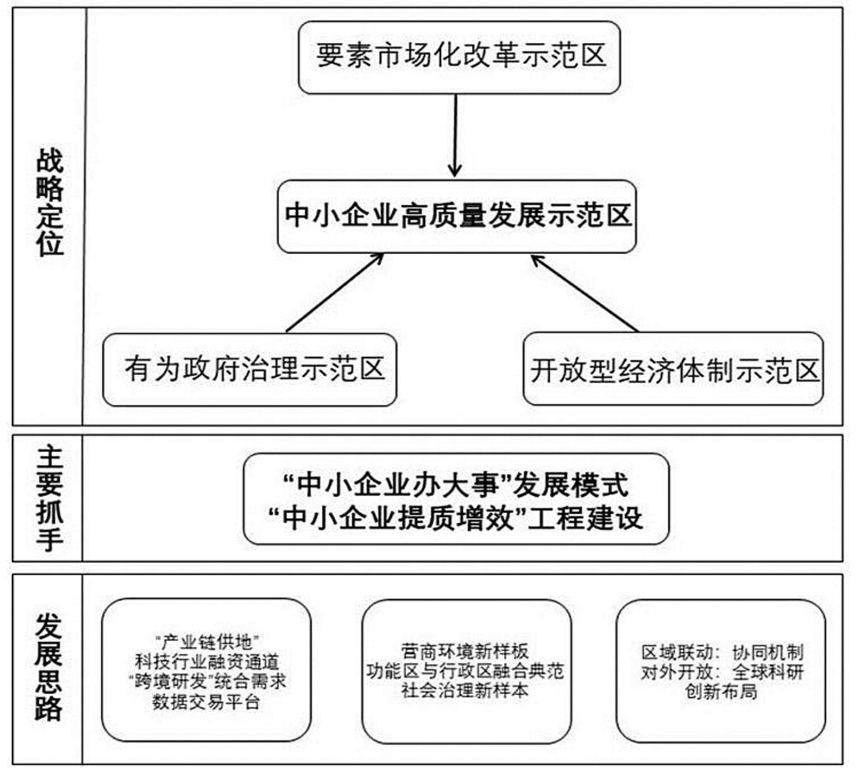
五是跨区域产业协同有待加强。尽管广州高新区引进了一系列产学研协同创新机构,也与深圳、东莞等城市建立了

合作关系,但科技园区的深度合作联动仍然较少,“链上共同体”尚未形成,在粤港澳大湾区内也尚未有效发挥内循环中的枢纽作用。

三、战略定位

广州高新区最大的优势在于中小企业和民营经济高度发达,在过往的发展中已被证明有能力在市场化改革中引领潮头、先行先试、办成“大事”。广州高新区创建社会主义市场经济体制综合创新示范区最重要的发展定位与目标就在于,创建中小企业高质量发展示范区,充分发挥“中小企业能办大事”的作用,让中小企业继续成为新一轮市场化改革的主力军。为中小企业营造良好的成长与发展环境,就必须要在要素市场化改革、基础政府治理体系和治理能力现代示范区与开放型经济体制上下功夫,启动新一轮体制机制创新,破除既有体制障碍,推动全区高质量发展,在全国形成示范引领作用,形成可复制可推广的先进经验。

- 核心:中小企业高质量发展示范区坚持“中小企业能办大事”的指导思想,全面优化科技创新制度,谋划布局重大科技基础设施、交叉研究平台和前沿学科建设,引领粤港澳大湾区链接世界顶尖创新网络,加速推动重点领域和关键环节改革创新突破,激发中小企业活力和创造力,中小企业经济实力、科技创新、发展质量引领全国,形成一批走在全国前列的中小企业品牌,为全国中小企业发展提供鲜活经验。
- 突破口:要素市场化改革示范区全面激活土地、资本、人才、技术、数据各类要素,市场化配置资源;建设开放型综合交通体系,同大湾区重要节点实现一小时公交通勤,便捷人才及高端要素自由流动;以区块链技术为引导,打造大湾区数据要素集聚高地;搭建开放型创新平台载体,吸引全球领军人才集聚;发挥政府产业基金对创新创业的引导和孵化作用,打造专业化创投风投集聚地。
- 外部支撑:开放型经济体制示范区发挥国内国际双循环相互促进中的“枢纽”作用,在外循环中加大对外开放力度,构建与国际接轨的开放型经济新体制,搭建“一带一路”沿线城市以及发达国家和地区的战略合作和对外开放平台,在内循环中构建区域联动与协同发展新机制,撬动粤港澳大湾区以及海南自贸港协调发展,促进我国南北、东西部地区协调发展,推动区域间的要素流动,打造国家高新区开放型经济体制新标杆。
- 内功修炼:有为政府治理示范区



广州高新区创建社会主义市场经济体制综合创新示范区总体思路图

创建国家级营商环境改革创新实验区,全面对标世行指标和国家评价体系,构筑具有全球竞争力的国际营商环境,建设成为高端国际资本投资首选地和发展地,塑造有助于激发中小企业作为市场主体活力的成长环境,推动政府治理能力和社会治理能力进一步增强,打造治理体系和治理能力现代化新样板。

四、主要任务

(一)创建中小企业高质量发展示范区

加快完善社会主义市场经济体制,充分发挥中小企业重要战略作用,为民营经济健康发展注入强大信心,有效链接供给侧与需求侧,稳就业、保民生。主要任务包括5个方面:

- 提高中小企业创新能力,集聚关键领域核心技术突破。大力实施专精特新小巨人和冠军企业培育工程,形成一大批走在全国前列的民营及中小企业品牌。创建以市场化为导向,以中小企业为主体,产学研用协同的产业创新体系。
- 创新中小企业融资新模式,完善金融支持服务体系。探索民营及中小企业直接融资支持制度和政策创新,加速推动风投创投机构集聚发展。建立民营及中小企业常态化融资对接机制,完善民营企业融资增信支持体系,创设专项服务中小企业发展区域性政策银行以及与之配套的资信评估、信用担保等机构。扩大政府产业引导基金规模,通过母子基金的方式,引导并带动社会资本支持中小企业。
- 探索产权制度改革,促进大中小企业抱团发展。为营造大中小企业融通发展产业生态,鼓励大中小企业创新组织模式、重构创新模式、变革生产模式、优化商业模式,进一步推动大中小企业融通发展,推倒“围墙”,打破“壁垒”,由大企业带动中小企业,实现两者共同成长。
- 构建专业化产业园区,全方位培育发展新业态。构建“交流平台+投融资平台+瞪羚计划”加速体系,建成一批总部型、专业型品牌加速器。以科技创新和振兴实体经济为立足点,加快城市有机更新,打造“以产促城、以城兴业、产城融合”协调发展的新格局。继续推动单一型孵化器向复合型创新创业综合体转变,探索“职住平衡、宜业宜居”建设新模式。进一步加强与中关村科技园区等国家高新区和重点科技创新园区的对接合作,打通科技成果转化南北通道。
- 加快中小企业数字化转型,完善中小企业服务体系。加强政府、学界、企业、第三方组织的融通互动,提高数字治理能力,有效整合数字资源,建立多主体、跨地

域的数字资源网络体系,真正实现良性的生态圈。不断拓展信息服务领域和方式,根据差异化需求提供定向信息服务。

(二)创建要素市场化改革示范区

广州高新区结合自身特质,创建要素市场化改革示范区主要有3项任务。

1. 探索土地要素市场,多模式推动“产业链供地”。以国家城乡融合发展试验区建设为契机,全面推动城乡土地要素市场发展,促进土地要素城乡双向流动、平等交换和均衡配置,建设“黄埔-佛冈”城乡土地要素市场化试验区,形成以“广州研发+清远制造”为主的垂直型产业链供地模式。

2. 推动数字、专利和金融资源市场化,精准服务中小企业。运用大数据分析和机器学习,解决给中小微企业贷款的风险评估和控制问题,重点可以从“数字信用融资”“知识产权融资”“专业科技融资”等几个方面着手,打造专业融资通道。

3. 市场体制引进人才,跨境研发统合需求。探索市场导向科技体制,建立科研权益市场化分配机制。建立具有国际竞争力的引才育才制度,减少外籍人士居留和职业的制度壁垒。鼓励企业海外布局研发平台,拓展与国际研发机构的联系。完善服务贸易支持政策,降低跨境研发的制度壁垒。

(三)创建开放型经济体制示范区

1. 紧抓粤港澳大湾区战略,以制度化、平台化方式争取与大湾区区域内部之间的产业、要素与制度协同。一是瞄准粤港澳大湾区内部的产业创新协同,整合大湾区的产业资源和创新资源,建设产业创新中心。二是探索与深圳证券交易所创业板注册制改革进行联动,破除科技创新中小企业融资难、融资贵的难题。支持民营及中小企业申请在深交所创业板注册上市,引入券商、保荐机构为区内企业提供上市辅导。三是打通粤港澳大湾区内部产业链、创业链、创新链,形成畅通的产业循环体制机制,探索区域创新联合投入和成果利益共享机制。

2. 在配对外远区域协作需求的基础上,进行粤港澳大湾区之外重点高新区之间的联动实践示范。一是加强与国家级重点科技创新园区的对接合作,打通科技成果转化南北通道。二是与海南自由贸易港深度合作、联动发展,建立互相补充、互相支撑、互相促进的合作关系。

3. 以中国与新加坡双边项目中新知识城为主要抓手,对接新加坡优势,着力发展服务贸易行业,以借机寻求高端有效的服务标准和经验。一是依托中新知识城国家开放平台,集聚高端产业、吸引高端人才,提供高端服务,使其成为引领中国产业高端发展的新引擎、优秀人才创新创业的新高地、国际一流的生态宜居新城。二是充分发挥新加坡在服务贸易行业所积累的深厚经验,通过学习和与其加强合作,争取将中新知识城打造成为服务贸易领域的重点高地。

4. 充分利用现有对外合作平台,积极探索国际市场通行规则,借此引进国外科研机构 and 进一步探索离岸科研模式,构筑国际化创新网络。依托中新、中以、中欧等国际合作经验,借鉴与国际市场对接的通行规则 and 标准,探索对外开放新的全球经贸规则,标准的对接、联通和融通,加速全球高端创新资源在广州高新区的集聚;进一步探索离岸科研模式,对于海外人才采用“不求所在,但求所用”的包容态度,在不破坏海外人才既有科研环境的前提下,推动开展科研工作。

5. 积极研究对接区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)、中欧投资贸易协定等区域自由贸易协议,把握新一轮对外开放

的新机遇。一是从外贸区域结构方面,应帮助企业积极开拓亚太市场。成立专业部门,帮助企业拓展亚太市场,评估欧美价值链存在的风险,帮助企业构建亚太区域价值链。二是积极研究中欧投资贸易协定的新要求。中欧投资贸易协定是我国首次在包括服务业和制造业在内的所有行业以负面清单形式作出投资承诺,积极组织研判中欧投资贸易协定对各个行业的影响及应对策略。三是构建更为公平竞争的国际化营商环境。中欧投资协定首次包括国有企业和补贴透明度等内容,广州高新区应积极加强国有企业混合所有制改革,标准制定、行政执法、金融监管等各个方面,营造更加公平的营商环境,增强高新区对外资的吸引力。

(四)创建有为政府治理示范区

广州高新区成立以来,在营商环境建设、行政区与功能区融合以及社会治理方面都取得了巨大成就,同时在新时期也面临着新的挑战。为此,广州高新区提出创建基层政府治理体系与治理能力现代化示范区,有5项主要任务。

1. 打造一流国际营商环境。全面对标世行指标和国家评价体系,打造“零负担审批”“互信审批”等营商环境品牌。探索政府对市场微观层面干预的负面权力清单,适时推动政府退出一些领域的要素市场,最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预。借鉴上海浦东新区经验,在部分行业开展“一业一证”改革试点。对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,建立市场准入负面清单动态调整机制和第三方评估机制,完善外商投资投诉工作有关制度。健全以公平为原则的产权保护制度,全面依法平等保护民营经济产权。

2. 打造功能区与行政区适度融合典范。一方面,在新一轮机构改革中进一步精简机构,厘清各部门之间的权责分工,并为企业、居民等群体提供明确、清晰的服务指引。另一方面,推进基层区域的机构、职能、权限、程序、责任法定化,落实镇街行政管理体制改革,优化基层公共服务力量,完善镇街权责清单制度,推进管理重心下移,精简管理层级,扩大管理幅度、提高治理效能,形成可复制推广的基层治理经验。例如,街道网格员负责企业的社会公共事务,楼长、片长负责企业的经济事务。

3. 增强政府治理和社会调节、居民自治良性互动。赋予行业组织更多资源、服务和管理自主权,发挥其在市场秩序维护、标准制定实施、行业纠纷调处中的重要作用。发挥群团组织、社会组织自律功能,实现政府治理和社会治理良性互动。借鉴深圳社会组织和苏州工业园区民众联络站的模式,推动社会治理重心向基层下移,更好地提供精准化、精细化服务,健全志愿服务体系。

4. 加强新型国际化信息基础设施建设。通过培育数据要素市场,发挥数据要素的基础性作用,强化对其他要素的融合发展及辐射带动作用,释放出大数据推动经济高质量发展的新动能。丰富的区块链产业资源,为探索数据要素市场化提供基础。广州高新区应充分利用区块链的技术优势和积累的数据资源,探索建立数据要素市场的步骤和流程,初步建立数据要素市场化的规则和方法,分步实施并试点数据交易平台。

5. 高水平打造综合立体交通网。着力建设“半小时交通圈”,推进建设广州至深圳高铁新通道和路网建设。推动“高铁城际入区”,推动穗莞深城际、广深第二高铁、广河高铁、广汕高铁、广中珠澳高铁等线路建设和入区设站,实现穗深城际半小时通勤,加强对珠西粤东粤西粤北地区的辐射。建设四通八达高快速路网,构建内部路网的“四梁八柱”,实现同大湾区主要创新节点1小时通达以及区内组团公路“半小时交通圈”。加密广州市内跨区轨道联系,加快地铁7号线二期和5号线延长线的建设,推动地铁6号线三期的规划建设,推动“知识城-广州东站”“知识城-南沙”“黄埔高铁站-白云机场”等高速轨道良性建设。加快建设黄埔通用机场。

(作者单位:何力武,广州高新区;何俊志、李小瑛,中山大学粤港澳发展研究院)