

服务国家战略需求 推动高新区提质增效

——基于对做好省级高新区升级国家高新区工作的思考

► 宋捷

开展省级高新区升级国家高新区工作是党中央、国务院在新时期作出的重大决策部署。在指导思想上,相关部门应按照“体现国家意志、承担国家使命、实现国家目标、增强国家实力”整体要求,坚持继承巩固、创新发展,做实做好“高”和“新”两篇文章,以“发展高科技,实现产业化”、加快形成新质生产力为主线,培育符合新时代发展需要的“中国式现代化”国家高新区。

开展省级高新区升级国家高新区工作是党中央、国务院在新时期作出的重大决策部署。随着国家高新区管理职能从科技部调整到工信部,如何做好省级高新区升级国家高新区工作成为各级党委政府和部门关注的热点议题。笔者拟以“服务国家战略需求、推动高新区提质增效”为主题,以科技部火炬中心《2022年国家高新区综合发展与数据分析报告》为依据,结合参加科技部组织的省级高新区升级国家高新区工作的体会,对进一步做好省级高新区升级国家高新区工作提出相关建议。

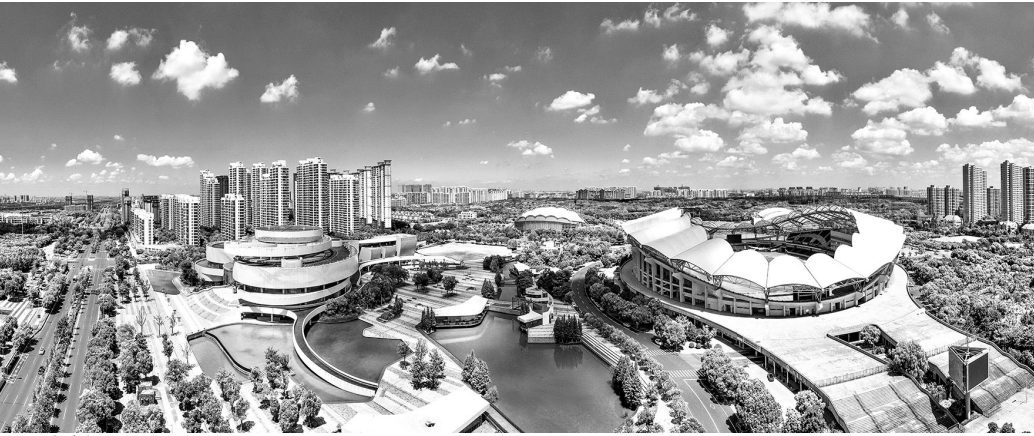
一、新升级国家高新区总体发展情况

截至2022年年底,全国共有177家国家高新区。按照国务院批复时间,通常将国家高新区分为稳定期国家高新区和新升级国家高新区。稳定期国家高新区是指1988年国务院批准成立的北京市高新技术产业开发试验区,它是中关村科技园区的前身,同1991年、1992年国务院批复设立的51家国家高新区、1997年国务院批复设立的杨凌农业高新技术产业示范区和苏州工业园区,共计54家,占国家高新区总数的30.5%。新升级国家高新区是指2007年以后获国务院批复升级的国家高新区共123家,占国家高新区总数的69.5%。换言之,稳定期国家高新区和新升级国家高新区占比约为三七开。

2022年,新升级国家高新区通过“以升促建”实现了较快发展,已成为地方经济增长的主阵地、产业转型升级的先行区、创新创业的引领区和新型城镇化的带动区。当年,新升级国家高新区共有企业5万余家,实现营业收入13.7万亿元,同比增长13.9%;工业总产值11.3万亿元,同比增长13.9%;净利润1万亿元,同比增长14.3%;出口总额1.2万亿元,同比增长15.3%。

与稳定期国家高新区相比,新升级国家高新区由于产业规模较小、经济基础相对较弱,因此主要经济指标增速相对较快,增速高于稳定期国家高新区和国家高新区整体增速。其中,从业人员数量、营业收入、工业总产值、净利润上缴税收等增速,是稳定期国家高新区和国家高新区整体增速的两倍以上。相关部门对国家高新区按照世界一流高科技园区、创新型科技园区和创新型特色园区实行分类指导。新升级高新区以上述3类园区建设为目标,科学制定发展战略规划,在“以升促建”过程中实现赶超跨越。宁波高新区作为新升级国家高新区进入18家创新型科技园区行列;江阴、武进、昆山、常熟、泰州、蚌埠、烟台、安阳、宜昌、荆门、湘潭、江门、柳州、泸州、安康等15家新升级国家高新区成为创新型特色园区,占29家创新型特色园区的半壁河山。

从2022年169家国家高新区综合评价排名看,有8家新升级国家高新区进入前50强,占国家高新区前50强的16%。其中,宁波高新区第14位,紫竹高新区第19位,东莞高新区第26位,昆山高新区第32位,武进高新区第41位,江阴高新区第45位,芜湖高新区第46位,南通高新区第47位。值得一提的是,宁波高新区实现营业收入7023.3亿元、工业总产值5232.8亿元、净利润620.9亿元、出口总额1293.3亿元,均较大幅度超过国家高新区和创新型科技园区整体水平。



昆山高新区

二、新升级国家高新区存在的主要问题

自2007年以来,先后有123家省级高新区(经开区)获国务院批复升级为国家高新区,在数量上远远超过稳定期国家高新区。这批新升级国家高新区创新发展取得可喜业绩,但是仍存在值得引起高度重视的问题。

一是新升级国家高新区经济体量占国家高新区整体比重偏低。尽管新升级国家高新区数量占国家高新区总数近七成,但是其营业收入、工业总产值、净利润、出口总额占国家高新区整体比重分别仅为25.7%、36.0%、26.7%、20.9%,这表明新升级国家高新区创新发展的总体质效不及预期。

二是新升级国家高新区平均规模与稳定期国家高新区、国家高新区平均规模相比差距较大。2022年,新升级国家高新区的平均营业收入仅为国家高新区整体水平的1/3;平均工业总产值为国家高新区整体水平的一半,仅为稳定期国家高新区的1/4;平均净利润为国家高新区整体水平的1/4,而稳定期国家高新区是其6.2倍;平均出口总额是国家高新区整体水平的1/3,而稳定期国家高新区是其8.6倍。2022年,新升级国家高新区营业收入低于500亿元的有31家,其中低于100亿元的4家。

三是新升级国家高新区人力资源结构有待优化。截至2022年年底,新升级国家高新区企业从业人员期末数为742.1万人,占国家高新区从业人员总数(2614.5万人)的28.4%。新升级国家高新区大专生158.5万人、本科生168.3万人、研究生19.2万人、R&D人员65.8万人,分别占新升级国家高新区从业人员总数的21.4%、22.7%、2.6%和8.9%。新升级国家高新区本科生占比低于国家高新区整体水平、稳定期国家高新区10个多百分点;研究生人员占比低于国家高新区整体水平5个百分点,低于稳定期国家高新区近7个百分点;R&D人员占比低于国家高新区整体水平、稳定期国家高新区3个多百分点。这表明新升级高新区高层次人员结构占比明显低于国家高新区整体水平和稳定期国家高新区水平,新升级国家高新区从业人员整体素质有待进一步提升。

四是新升级国家高新区管理体制机制有待进一步优化。从管理体制看,大多数新升级国家高新区地处二三线地级市,为能在产业发展规模、科技资源集聚、配套政策支持等方面达到国家高新区认定条件,通常采取“市区园区为核心+周边园区为支撑”的“一区多园”模式。由于部分新升级国家高新区在布局上碎片化,园与园之间不能有效统筹资源,甚至互不统属,在项目与资源上出现相互恶性竞争现象,给国家高新区高质量发展带来不利影响。

五是新升级国家高新区全国布局不平衡。从177家国家高新区的区域分布看,东部地区70家,占39.55%;中部地区49家,占27.68%;西部地区42家,占23.73%;东北地区16家,占9.04%。从123家新升级国家高新区全国四大区域分布看,东部地区46家,占36.58%;中部地区40家,占32.52%;西部地区29家,占23.58%;东北地区9家,占7.32%。这表明在全国区域分布方面,无论是国家高新区整体还是新升级国家高新区,都呈现出东部地区布局多、中西部地区较少、东北地区偏少的不平衡状况。

三、做好省级高新区升级国家高新区工作的建议

第一,做好总体规划,优化新升级国家高新区区域布局。2022年9月发布的《“十四五”国家高新技术产业开发区发展规划》提出:进一步优化国家高新区、自创区发展布局,强化示范、带动、辐射作用,推动区域协调可持续发展。到“十四五”期末,国家高新区数量达到220家左右。2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键之年。截至2023年年底,国家高新区现有178

家,按照《规划》需新增40家左右国家高新区。

从总体上看,应注重抓好以下工作。

一是围绕国家促进区域协调发展战略,提前谋划“十五五”国家高新区发展布局规划。党的二十大报告提出:推动西部大开发形成新格局,推动东北全面振兴取得新突破,促进中部地区加快崛起,鼓励东部地区加快推进现代化。推进京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展,推动黄河流域生态保护和高质量发展。高标准、高质量建设雄安新区,推动成渝地区双城经济圈建设。因此,要在总结123家新升级国家高新区工作基础上,以实施国家加快促进东部、中部、西部和东北部四大区域发展战略为使命,以促进京津冀、长江经济带、长三角一体化、黄河流域、雄安新区和成渝地区双城经济圈高质量发展为要求,认真做好《规划》中新升级国家高新区与“十五五”国家高新区发展布局规划的衔接,充分发挥国家高新区服务国家战略需求的重要作用。

二是以问题为导向,优化国家高新区布局。针对新升级国家高新区在东北地区、中部地区和中部地区偏少的问题,加大新升级国家高新区在东北、西部、中部地区布局力度,进一步优化国家高新区整体布局结构。

三是适当扩大国家高新区行政区布局范围。《规划》提出:到“十四五”期末,国家高新区实现东北大部分地级市和中西部重要地级市基本覆盖。多年来,新升级国家高新区绝大部分都是布局在地级市,但也有昆山高新区、宁乡高新区等依托县级市而创建。因此,可以参照国家经开区布局,适当扩大国家高新区行政区级别范围,将建在县级市的科技创新有特色、产业竞争有优势、符合条件的省级高新区升级为国家高新区,从而形成以世界一流科技园区为“头部园区”、创新型科技园区为“主体园区”、创新型特色园区为“支体园区”的国家高新区协同创新共同体。

第二,编制认定工作指引,提高新升级国家高新区入口质量。多年来,在省级高新区升级国家高新区的规章制度程序等方面还存在不尽完善的地方。因此,应按照党和国家新时期对国家高新区提出的新使命新要求,抓紧编制省级高新区升级国家高新区工作指引,主要体现“四个明确”。

一是明确省级高新区升级国家高新区的背景和意义。工信部应对新升级省级高新区所在省市党委、政府及相关部门领导干部做好辅导工作,组织学习党中央、国务院以及工信部有关推动国家高新区高质量发展的文件精神 and 稳定期国家高新区创新创业成功经验,全面准确把握国家高新区申报条件及内涵要求,使各级党委政府充分认识到建设国家高新区是深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、制造强国战略的重大决策部署,是推动科技创新与产业创新融合、形成新质生产力、促进经济社会高质量发展的重要途径。鼓励新升



江阴高新区



烟台高新区



江门高新区

2022年新升级与稳定期国家高新区、国家高新区主要指标增速比较

指标	新升级国家高新区	稳定期国家高新区	国家高新区整体水平
企业数量	19.0%	11.7%	13.4%
年末从业人员	8.1%	2.8%	4.3%
营业收入	13.9%	5.8%	7.8%
工业总产值	13.9%	3.5%	7.0%
净利润	14.3%	2.7%	5.5%
上缴税费	14.1%	4.2%	6.9%
出口总额	15.3%	12.7%	13.2%

2022年新升级与稳定期国家高新区、国家高新区平均规模比较(亿元)

指标	新升级国家高新区	稳定期国家高新区	国家高新区整体水平
营业收入	1114.0	7342.4	3014.8
工业总产值	919.4	3719.0	1774.0
净利润	82.1	513.5	231.8
上缴税费	53.9	298.1	128.5
出口总额	100.3	864.6	333.5

级国家高新区学习借鉴稳定期国家高新区的成功经验和发展模式,利用后发优势,充分挖掘自身特点和发展潜力,做到量增质更优,实现高质量发展。

二是明确新升级国家高新区的战略定位、发展目标、建设规划和管理体制。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》精神,提升新升级国家高新区战略地位,努力打造创新驱动发展示范区、高质量发展先行区、推进新型工业化引领区、率先形成新质生产力样板区。参照《国家高新技术产业开发区综合评价指标体系》设立新升级国家高新区认定指标,指导新升级国家高新区研制发展目标 and 规划面积及四至范围。要进一步优化新升级国家新区管理体制,按照《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》中提出的“鼓励以国家高新区为主体整合或托管区位优势相邻、产业互补的省级高新区或各类工业园区等,打造更多集中连片、协同互补、联合发展的创新共同体”要求。从“三个有利于”(即有利于集聚配置创新资源、有利于实行统一、有效的管理和有利于促进科技创新和产业创新深度融合)引导新升级国家高新区强化“一区多园”管理效能。

三是明确新升级国家高新区必备的主要条件。新升级国家高新区应在科技创新资源、主导产业结构及规模、创新服务体系、绿色智能化基础、管理体制机制及园区治理、地方党委政府支持等方面具备相关定量和定性条件。根据不同区域和区位条件,分类制定不同认定量化指标。总体来讲,今后新升级国家高新区的整体水平应不低于123家新升级国家高新区平均水平。

四是明确新升级国家高新区申请与认定流程。指导省级政府按照认定工作指引及相关指标,选择发展规划好、创新能力强、产业结构优、增长潜力大、排名靠前的省级高新区向国务院报送升级申请报告。对拟升级国家高新区的省级高新区开展实地调查,提前组织预审工作,对于那些思想认识不到位、创新资源不充分、产业实力不突出、服务体系不健全、地方保障不强硬的园区纳入培育名单进行辅导。支持省级政府建立省级高新区升级国家高新区梯度培育制度,对有意愿创建国家高新区但尚未达到认定条件的省级高新区,省级政府可将其列为国家高新区培育对象,给予一定时间的培育期,指导创建国家高新区。组织专家现场考察时,评审专家组可由技术专家、高新区管理专家和财务专家等组成。此外,应进一步加强对服务省级高新区升级国家高新区的第三方机构的规范和管理。

第三,抓好综合评价工作,推进新升级国家高新区提质增效。2021年4月,科技部印发《国家高新技术产业开发区综合评价指标体系》。自国家高新区建立以来,科技部先后于1993年、1999年、2004年、2008年、2013年和2021年共6次制定和修改国家高新区评价指标体系,对不同时期国家高新区的建设和发展起到了重要的引领作用。但也应该看到现行国家高新区评价指标体系还存在着评价指标有待精减、评价内容有待更新、评价方式有待完善、评价应用有待强化等问题。

为全面贯彻落实党的二十大精神,应抓紧修订《国家高新技术产业开发区综合评价指标体系》,从而推进国家高新区提质增效。一是进一步提高政治站位体现服务国家战略需求。在指导思想上,按照“体现国家意志、承担国家使命、实现国家目标、增强国家实力”整体要求,坚持继承巩固、创新发展,做实做好“高”和“新”两篇文

章,以“发展高科技,实现产业化”、加快形成新质生产力为主线,以促进科技创新与产业创新深度融合为重点,使评价指标体系成为引导新升级国家高新区科技创新的“风向标”、产业创新的“导航仪”、高质量发展的“指挥棒”,培育出符合新时代发展需要的“中国式现代化”国家高新区。

二是进一步优化完善评价指标体系结构和主要内容。现行国家高新区评价指标体系由5个一级指标,46个二级指标组成。其中,二级指标中有41个定量指标,占比权重89%;5个定性指标,占比权重约为11%。在修订中,既要体现评价指标的科学性、政策性和导向性,又要使评价指标做到可采集、可量化和易操作。可适当减少二级指标数量,提高定量指标权重,进一步强化科技创新与产业创新深度融合、优质企业培育、主导产业提升竞争力、对外开放协同创新、管理体制机制改革和园区治理与高新区所在地市政府履行主体责任等内容。

三是进一步加强新升级国家高新区分类指导。在修订时,要充分考虑我国不同类别、不同特色、不同层次、不同地区、不同资源禀赋下各高新区发展情况,在统一评价指标体系下,对考核内容赋予不同的权重结构和单项评价排名,充分体现分类指导原则。通过分类指导,实现有效管理,如稳定期国家高新区与新升级国家高新区;世界一流高科技园区、创新型科技园区与创新型特色园区;东部地区、东北地区、中部地区与西部地区等,增强评价工作的针对性和可操作性,确保同类(或相近)国家高新区评价排名的准确性、科学性、权威性和可比性。

四是进一步创新评价方式和强化评价结果应用。要创新评价方式。在做好火炬统计工作基础上,探索实地考察评价方式,从而更加全面、准确地把握新升级国家高新区发展情况。由工信部牵头,建立国家高新区所在省市政府及有关部门共同参与的定期评价联审制度,对高新区的创新发展和工作实绩进行会审。工信部各相关部门与新升级国家高新区要在园区管理、火炬统计、项目申报、宣传培训、平台建设、资金支持、政策研究等方面建立上下对口、信息联接的日常联系机制。要强化评价结果的应用。建立国家高新区动态管理和淘汰机制,对评价考核结果好的园区予以通报表扬和激励;对评价考核结果较差的园区通过约谈、通报等方式予以警告;对连续2次评价结果处于最后5名且整改不力的国家高新区,报国务院批准下令其退出国家高新区序列。

五是进一步做好国家与地方对国家高新区评价指标体系的衔接。多年来,国家高新区既要接受工信部(原为接受科技部)综合评价的“国考”,又要接受省政府绩效考核的“省考”,还要接受地级市政府年度考评的“市考”。由于这3种评价考核在指导思想、政策导向和指标体系等设置上存在差异,使得评价考核结果不尽相同。

因此,修订国家高新区综合评价指标体系时,在政策导向上要引导地方政府从服务国家战略需求出发,对国家高新区的评价考核与国家整体上保持一致,使国家高新区评价排名结果与地方评价考核结果基本保持一致,充分展示出国家高新区的示范引领带动作用。要尽量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,通过做好评价体系的对接,形成有利于促进国家高新区强化工作绩效合力,实现高质量发展。

(作者系国家高新区发展战略研究会副会长、中国发展战略学研究会科技园区发展战略专委会副主任)