

高新区转型发展的路径选择

魏澄荣

(福建社会科学院 福建 福州 350001)

【内容摘要】进入新时代的高新区,要深入贯彻党的十九大精神和创新发展新理念,以全面深化改革为契机,探索新一轮高新区转型发展路径:实现发展方式从投资驱动向创新驱动转变,体制机制从政府主导向市场主导转变,产业形态从制造业集群向创新产业集群转变,竞争优势从政策环境向综合服务转变,发展空间从城市疏离型高新区向城市融入型高新区转型。

【关键词】高新区 转型发展 路径

中图分类号 F276.44

文献标识码 A

文章编号 :1007-9106(2018)10-0043-04

DOI:10.16745/j.cnki.cn62-1110/c.2018.10.009

高新区,尤其是国家高新区,是发展高新技术产业的重要载体,是经济发展最具活力的区域。在近30年的发展中,高新区成绩斐然,赢得了发展先机。但是与形势的发展变化相比,与新的责任与使命相比,还面临一系列挑战。高新区创新创业整体水平还不高,新兴产业和新业态的集聚效应还不够,引领新常态的动力还不足。在经济发展新常态的背景下,未来新增产业要素会明显减少,政策优势会逐渐弱化,高新区要把增强内生增长动力、提高经济质量放到与经济发展同样重要的位置上,真正实现创新驱动、战略提升。

一、实现发展方式从投资驱动向创新驱动转变

高新区在带动区域发展中发挥着重要作用,其对区域发展的影响是由内外作用力及上下作用力共同实现的。高新区发展初期,外力及自上而下的力量占优势,在优惠政策供给要素驱动下,高新技术制造业取得了骄人业绩,许多园区规模快速扩张,已形成高新技术产业集群。但我国高新区大多属于典型的制造型高新区,名义上的高新技术产业,难以衍生出强大的创新能力。依靠加工制造获取微薄利润,也无法培育出具有国际竞争优势

和全球影响的高新技术企业和产业集群。高新区中小企业之间没有建立起上下游完整的产业链,即便形成产业集群,也因产业链条过短,纵向分工程度较低,没有形成良好的创新合作机制。同时企业也缺乏合作创新的现代理念,即使在一些分工程度较高的集群中,企业对产品质量和创新往往不够重视,创新动力不足。

随着国家全面深化改革,统一开放、竞争有序的市场体系正逐渐形成。部分优惠政策弱化或终结,环境承载能力已经达到或接近上限,生产要素成本持续增加,投资和出口增速明显放缓,主要依靠资源要素投入、规模扩张的粗放发展模式已经难以为继。当前,我国正面临着产能过剩、人口红利逐步消失、企业人力成本增加而盈利能力下降等诸多复杂问题。在此背景下,发展高新区和高新技术产业,提高高新区的创新功能,发挥高新区在创新型国家建设中的重要作用,再次被提升到经济转型升级的战略高度。实现创新驱动与科学发展的相互结合,是高新区的最根本任务。高新区作为建设创新型国家的空间载体,要在发展方式转变中更加突出自主创新功能,成为高端创新资源

* 本文为福建省2018年软科学项目“福建省科技创新园区的建设与发展研究”(2018R0019)的研究成果。

* 作者简介:魏澄荣(1959—),男,福建社会科学院研究员,主要研究方向为区域经济学。

和创新要素的集聚集中平台,承担起推动创新发展的重大使命。

发展模式转型是根本的转型,一旦形成便能自我强化内生发展机制。高新区在国家自主创新战略中发挥着重要的支撑功能作用,为国家创新战略的实施提供坚实基础,高新区转型发展的核心是发展模式转型,将创新主体锁定在既定路径上并不断强化其创新驱动发展。我国高新区的传统发展模式,政府主导的政策导向使得高新区创新功能弱化。因此,在高新区转型发展中,政府要发挥主导作用,把重点转向对创新活动的支持,支持区内高新技术企业设立工程实验室和技术中心,鼓励产学研协作创新,增加高新区内创新要素的集聚,鼓励高层次人才创业,完善创新型科技人才引进和考核机制,适应市场化改革需要,建立高效、精简和统一的管理机制,从功能提升、产业升级等方面探索系统的转型发展路径。

二、实现体制机制从政府主导向市场主导转变

高新区是市场经济条件下的产物,市场决定作用成为高新区管理的基本取向。从高新区发展历程看,市场主导的高新区,更有科技创新动力。与国外不同,政府行政力量在我国高新区的成立和发展过程中起了巨大的推动作用。高新区目前实行最为普遍的还是管委会主导模式,存在的主要问题是:行政主体地位不明确,管理权限不清晰,在园区规划、土地开发、产业组织、人事管理等应该赋予高新区的管理权限没有授权和下放,即便下放了,也难以真正落实,高新区适应市场经济的现代化管理体制模式尚未完全健全,而管理机构的行政职能却得到强化,管委会内部科学决策、民主决策、依法决策的机制不健全,重大决策缺乏规范化机制,等等。近年来,出现了以高新区为主建立行政新区的模式。这种管理模式虽然使高新区拥有了合法的行政主体地位,但又背上了社会事业发展的沉重包袱,人员膨胀、机构过多等问题随之而来。

高新区现有的管理模式各有利弊,要通过改革创新兴利除弊。市场经济条件下发展高新区,并不意味着政府不发挥重要作用,相反,高新区的发展得益于政府的制度支撑和环境优化。高新区建

设过程中,涉及征地拆迁等众多问题,政府管理必不可少,要有效提升政府管理功能,保障开发建设的高水平、高效率和整体性。在国外科技园区建设中,政府不会直接参与企业的发展规划和具体事务,而是为企业打造一个公平的市场和法律环境。政府往往会制定一系列鼓励企业创新和风险投资的法律法规,建立政府投资基金以及资金担保等一套投入机制,为园区发展提供强大软环境保障。目前,我国高新区正逐步由产业主导阶段向创新突破阶段转型,需要政府统筹协调、化解矛盾、营造环境。完善的法律体系是高新区发展所需的支撑制度中最为根本的部分,政府要创新提供激励机制和制度保障。发展较好的高新区市场秩序良好,科技创新知识产权得到有效保护,社会信用体系较为完善的。因此,要重视信用体系建设,构建知识产权服务体系,建立健全高新区知识产权司法体系,构建知识产权信用管理制度。根据发达国家的经验,建设高新区目的是以良好的孵化环境来促进新企业的繁衍和集聚,进而带动整个区域的产业结构升级与转换。高新区要营造创新发展的市场,构建以提升自主创新能力为重点的考核评价体系,支持高新区开展风险投资、产学研合作和科技中介服务市场建设等。适应发展社会功能的需求,提升高新区管委会协同治理能力,加强高新区管委会管理和服务能力建设,实现由政府治理向网络化多元治理形态转变。

三、实现竞争优势从政策环境向综合服务转变

高新区政策主要是由相应部门参照经开区的政策模式制定的,带有明显的时代特征和过渡性政策设计痕迹。一方面,由于高新区政策的适用边界不清晰,许多政策的适用对象和适用范围特指性不强,现行政策主要体现在税收减免、资金支持、土地政策等方面,到处都适用,各地难免出现趋同。政策模式的趋同导致高新区在某些方面功能弱化,甚至偏离目标,个别高新区被异化为“招商金字招牌”,把招商引资看成是发展的首要目标。高新区建设之初,地方政府出台了一些支持政策,本无可非议,但当高新区成为区域经济增长点之后,政府主导的不同行政区域之间的GDP竞赛,导致高新区优惠政策和配套资源竞争愈演愈

烈,并导致“劣币驱逐良币”,资本要素对创新要素的替代和驱逐,弱化了高新区通过自主创新推动转型发展的能力;同时,降低了产业进入门槛,高新区产业结构雷同,模仿创新和技术引进成为企业竞争策略的首选。高新区同质化的恶性竞争越激烈,越弱化转型发展动力,越难以形成真正的自主创新。

高新区以扶持高新技术产业为目标,高新技术产业的正向外溢效应和高风险性,需要政府提供支持以克服市场失灵问题,但要依靠综合服务而不是一味地以优惠政策吸引并留住高端创新资源。不断加码的高新区优惠政策,会导致区内外公平失衡,进而扭曲市场机制,优质创新要素的价值得不到市场的充分认可,而大量低端要素充斥园区,挤占了有限的发展空间,抑制高新区自主创新能力,制约高新区转型发展。政府要积极推进职能转变,深化简政放权、放管结合、优化服务等重点改革,探索灵活实用、市场化激励的人事机制,提升园区管理服务效率,推动高新区管委会由经济主导型转向经济社会服务型转变。

高新区要加快功能转型,根据市场主体对创新服务的需求,为创新主体提供高质量的综合服务。推动科技成果转化服务、技术交易等平台的市场化运营机制改革,建立与国际接轨的高层次人才招聘、薪酬、考核、科研管理、社会保障制度。根据创新活动和高新技术产业发展的客观规律完善优惠政策体系,开展科技金融创新,建设股权众筹平台,探索开展股权众筹融资服务试点。支持发展研究开发、技术转移、检验检测认证、创业孵化、知识产权、科技咨询、科技金融等专业化、市场化科技服务。鼓励社会力量投资兴办各类科技服务机构,推进具备条件的科技服务事业单位改制。支持建立面向全国的科技服务采购平台,实施“互联网+”行动计划。推进互联网与制造业融合,加强产业链协作,发展基于互联网的协同制造新模式。实施“互联网+”示范工程,加大互联网在能源、金融、医疗、健康、养老、教育、旅游、社会保障、物流、交通、环保等领域的应用,加快服务创新和产品创新。

四、实现产业形态从制造业集群向创新产业

集群转变

产业集群是指在一定区域范围内,以市场为导向,以中小企业为主体,产品集中生产、专业化协作配套的企业以及各种相关机构、组织等集聚发展的经济现象。产业集群不仅能够实现规模效应、集聚效应,降低生产成本和交易成本,从而形成竞争优势;而且集群内各企业之间的竞争合作还能激发创新活力,推动企业创新。在高新区发展初期,随着区内企业的连续诞生与成长或者区外企业的迁入,在区内实现产业的集聚成群。为提高生产率和增加收益,产业集群内部企业之间细化分工,进一步密切协作关系,提高专业化水平。企业之间在协作过程中建立紧密的联系,降低了交易成本,并通过网络实现区域内的创新协作。随着原有各项优惠政策的到期或逐渐取消,加上劳动力、土地以及资源环境成本快速上升,传统产业集群赖以生存发展的低成本优势被严重削弱。产业集群竞争力面临严峻挑战:一方面,传统产业深度调整,产业集群竞争力有所下降;另一方面,现代产业集群竞争力源泉尚未充分激活,新的竞争优势还未形成。只有建立各具特色的产业集群,才能使高新区具有真正意义上的竞争优势,实现持续健康发展。高新区在推动产业发展的同时,要从寻找创新内在动力角度出发,加快传统产业转型升级。

产业集群和创新是当今产业发展的显著特征,产业集群的共享机制和学习机制,能改善高新技术产业发展环境,解决高新技术产业发展的资金、人才、技术等多种要素瓶颈约束,提升高新技术产业自我发展能力。因此,必须加快产业转型升级的步伐,推动高新区从加工制造的集中区转向智能创造的集聚区,打破跨国公司的技术垄断,从松散的产业组合转向有机互动的产业集群,走出价值链低端锁定的困境,真正走上自主创新道路。但产业集群并不必然导致集群创新,政府应把培育创新集群作为高新区政策调适的重要方向。推动高新区从加工制造的集中区转向智能创造的集聚区,从松散的产业组合转向有机互动的产业集群,走出价值链低端锁定的困境,真正走上自主创新道路。集群发展是高新区产业发展的基本形态,针对高新区普遍存在产业基础不强,集群内企业

植根性较差,集群机制缺失等问题,高新区要从战略的高度谋划产业定位和制定产业规划,根据现有产业基础和未来新兴产业方向,发展具有特色的产业集群。以产业链为中心实施招商引资,促进集群企业的交流与合作,提高集群自主创新能力;要更多关注产业的组合和创新方式、产品的创造方式,按照产业链部署创新链,使创新链、产业链紧密结合。

随着产业集群取代单个企业成为国际竞争的主体,创新网络成为集群创新的组织形式,提高产业集群创新能力的关键就在于建设与优化产业集群创新网络。我国高新区已从产业主导阶段向创新突破阶段转型,并形成了一些有较强优势的高新技术产业集群。而形成一些创新网络节点比成为一个区域经济增长极要更为关键,在我国高新区建设创新型园区过程中,政府应把培育创新集群作为高新区政策调适的重要方向。当前和今后一个时期,高新区要积极推进创新资源配置、新兴产业布局、创新创业环境改善、治理模式转型,努力使其成为创新要素高效配置的重要网络节点、具有竞争力的创新型产业集群基地、区域协同创新的引领示范区。

五、实现发展空间从城市疏离型高新区向城市融入型高新区转型

高新区空间优化既包括调整改变高新区的行政级别和地理空间范围,又包含内部设施布局和功能分区。我国大部分高新区都处在城市边缘,由于主要按照工业生产区的标准建设,生活配套公共服务不完善,难以真正像城区那样为人们生活提供支撑。产城分离,高新区不能享受城市公共服务,这不利于高新区吸引高端创新人才,也不利于高新区的创新成果向城市扩散。在高新区转型发展过程中必须重新定位与城市的关系,主动融入城市发展。新型城镇化快速推进,城市规模的扩张和基础设施建设的不断完善,都为高新区融入城市发展提供了有利条件。

高新区要加快产城融合,建设科技产业新城区。一是按照“高起点规划、高标准建设、科学化布局、功能化开发、生态式发展”的原则,综合统筹,

优化资源配置,突出产业特色,加强园区规划与经济社会总体规划、城镇总体规划、产业发展规划、土地利用规划等的无缝隙对接,实现产业园区与经济社会的协调发展。二是建设新型空间。以社区营造理念重塑国家高新区空间生态,建设生活设施完善、创新创业活跃的新型社区。强化科研、生产、商务功能有机组合,完善商务、休闲、居住等城市功能配套,强化医疗、教育、文化和体育以及农业转移人口安置等公共服务和社会保障措施,创造适合创新创业的新型空间。三是推进信息化基础设施建设。鼓励各类社会主体参与信息经济基础设施建设,实现高新区宽带网、移动通讯网、无线网络与物联网等网络互联互通。鼓励高新区充分利用并推进建设数据中心、云端设备、应用编程接口等云端设施,加快终端设施建设。鼓励高新区推进政务公共数据资源开放应用,鼓励社会主体进行增值业务开发,加大互联网的应用,着力打造若干大数据示范园区。四是建设绿色生态园区。提升项目准入环境标准,营造水体洁净、空气清新、土壤安全的绿色园区。强化清洁能源技术创新与推广应用,打造减量化、再利用、再循环的垃圾处理系统。推广节地技术和节地模式,提高国家高新区平均容积率。统筹地上地下空间开发,提高空间利用效率。完善基础设施、公共服务设施、交通枢纽等公共空间土地综合利用模式和供地模式,提高土地利用强度。建立健全土地集约利用评价、考核与奖惩制度。

参考文献:

- [1]战焰磊,韩莉.全面深化改革背景下高新区转型发展路径选择[J].科技进步与对策,2015(07).
- [2]魏澄荣.高新区要成为科技的集聚地和创新的孵化器[J].社科纵横,2016(10).
- [3]侯向群.高新区创新功能研究[J].黑龙江社会科学,2011(04).
- [4]中共中央国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》[N].中华人民共和国国务院公报,2016-05-30.
- [5]龙海波.国家高新区发展转型面临的问题与挑战[N].中国经济时报,2015-06-08.

(责任编辑 潘维永)