

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

国家高新区政策绩效评估 与发展转型研究

龙海波 著

**NATIONAL HIGH-TECH ZONE
POLICY PERFORMANCE EVALUATION AND
TRANSFORMATION**



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

国家高新区政策绩效 评估与发展转型研究

龙海波 著

NATIONAL HIGH-TECH ZONE
POLICY PERFORMANCE EVALUATION AND
TRANSFORMATION



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

国家高新区政策绩效评估与发展转型研究/龙海波著. —北京:
中国发展出版社, 2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0357 - 0

I. ①国… II. ①龙… III. ①高技术产业区—产业政策—评估—
中国 ②高技术产业区—产业发展—研究—中国 IV. ①F127. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 168691 号

书 名: 国家高新区政策绩效评估与发展转型研究

著作责任者: 龙海波

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0357 - 0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 15.5

字 数: 153 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

“国家高新区政策绩效评估与发展转型研究”

课题组

课题顾问

张军扩 国务院发展研究中心副主任 研究员

课题负责人（协调人）

龙海波 国务院发展研究中心办公厅 博士、副研究员

课题组成员

贾 坤 国务院发展研究中心发展部 博士、助理研究员

杨 超 国务院发展研究中心技经部 硕士、助理研究员

郭 巍 国务院发展研究中心办公厅 博士、助理研究员

申广军 中央财经大学经济学院 博士、讲师

黄振威 中共中央党校政法部 博士、讲师

盛 瑜 教育部政策法规司 硕士

（程郁、陈凯华、高庆鹏参与课题讨论，并提出许多宝贵意见）

总 序

推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

内容摘要 / 1

第一章

引 论

- 一、研究背景、目的和意义 / 8
- 二、有关研究述评 / 11
- 三、主要研究内容与方法 / 23
- 四、研究特点与创新之处 / 25

第二章

国家高新区发展的特征及政策供给

- 一、国家高新区发展的阶段特征 / 27
- 二、国家高新区发展的区域特点 / 33
- 三、国家高新区政策供给类型与演变 / 37

第三章

国家高新区政策绩效评估的分析框架

- 一、不同类型政策绩效的内涵界定 / 52
- 二、基于创新链的政策类型及评估重点 / 59
- 三、国家高新区政策绩效评估框架与技术路线 / 69

第四章

国家高新区政策绩效总体评估

- 一、政策协调维度的绩效评估 / 74
- 二、目标导向维度的绩效评估 / 80
- 三、自主创新示范（试验）区综合绩效评估 / 109
- 四、主要结论 / 124

第五章

国家高新区内企业发展绩效评估

- 一、研究假设与评估维度选择 / 130
- 二、数据处理和技术方法 / 137
- 三、实证分析结果 / 142
- 四、主要结论 / 157

第六章

国家高新区发展转型的挑战与方向

- 一、国家高新区发展转型面临的几大挑战 / 161
- 二、未来国家高新区发展的基本定位 / 172
- 三、创新驱动发展战略下国家高新区的发展方向与建议 / 177

专题报告

高技术园区发展模式的国际比较

- 一、欧盟国家创新系统的新视角 / 187
- 二、美国区域创新系统的新进展 / 205
- 三、代表性高技术园区发展的比较 / 213

附件一 国家高新区相关政策法规文件目录(1991~2013年) / 217

附件二 国家高新区主要政策条目表(1991~2013年) / 222

参考文献 / 233

国家高新区对于推动区域发展和科技创新具有深远影响，为后发国家的技术追赶创造了良好的生态环境。截至 2013 年底，国家共批准设立 114 个高新区，先后颁布 60 余项与国家高新区发展有关的政策文件，各级地方政府也相继出台相关配套性政策，有力地促进了国家高新区的发展壮大。2015 年 3 月，《中共中央国务院关于深化体制机制改革，加快实施创新驱动发展战略的若干意见》正式出台，标志着我国创新驱动发展战略又迈上新的台阶。以此为契机，总结回顾国家高新区的发展历程和政策供给，科学评估政策实施的综合绩效，有利于更好地把握未来国家高新区发展转型的思路和方向，对于深入理解创新驱动发展战略，具有十分重要的理论和现实意义。

本课题主要针对国家高新区的有关政策进行绩效评估，根据不同政策价值导向构建适合评估国家高新区政策绩效的概念框架。采

用定性分析与定量研究相结合,对国家高新区总体绩效和高新区内企业发展绩效进行评估。在此基础上,进一步分析当前国家高新区发展转型面临的挑战,从而提出未来国家高新区发展的基本定位与相关政策建议。与已有研究相比,本课题最大的创新点,是对已有高新区发展绩效评价的方式进行了改进,既注重园区宏观层面政策绩效的总体评估,还强调对园区内企业发展绩效的微观评估,是对总体评估的有益补充和有力支撑。研究内容分为总报告和专题报告两部分。

总报告主要内容及研究结论如下。

1. 明确了国家高新区政策供给类型和演变特点

从内容属性上看,大致包括税收优惠、财政补助、金融支持、科技人才、风险投资、科技中介服务、科技成果处置与转化、知识产权保护八类政策供给。其中,部分政策内容随着外部环境的变化进行了适当调整与修正。从作用机制上看,初步可以划分为资格认定类、激励类、融资类、服务类、保障类五个方面的政策供给,资格认定作为前置性政策,是其他类别政策作用的基本前提。

为了更好地体现不同政策类型之间的内在关系与作用方式,同时突出各种政策工具的内容属性,本研究采取两种划分结合的方式,对政策文件中具有实质性和可操作性内容,按照政策文件出台的先后次序进行归纳梳理,在此基础上形成由“政策作用方式—政策供给类别—政策工具描述—有关具体规定”构成的国家高新区政策供给体系。它主要由5种政策类型、18类政策条目、91条主要政策措

施构成，涉及 1991 ~ 2013 年底的相关政策文件 58 项。

伴随着我国经济、科技体制改革深入推进，以及国家高新区建设过程中出现的新情况和新问题，国家高新区大致经历了初创摸索、创建成长、发展稳定和扩容升级四个阶段，不同发展阶段的发展思路，包括发展目标、主要任务都发生了一定变化，相应的政策措施也随之有所调整。政策演变特点表现在：着眼高新技术产业发展，更突出良好创新生态营造；各类政策功能逐渐明晰，支持对象和方式更加聚焦；传统政策优势有所减弱，新兴政策红利开始释放。

2. 从园区宏观层面对国家高新区政策绩效进行了总体评估

在合理界定五种不同作用方式的政策绩效基础上，提出基于创新链的国家高新区政策绩效评估框架，由创新链、政策框和结果评价三个部分构成。具体来说，它以知识从孕育到转化应用的创新链全过程为纽带，分别从政策协调性和目标导向性两个维度，对国家高新区政策进行总体评估。此外，还专门对国家自主创新示范（试验）区的政策试点经验进行了简要总结与评价。

从政策协调性维度看，主要基于政策制定本身，重点考察在创新链过程中不同政策之间的衔接性与连续性、政策制定的针对性与可操作性，以及相关政策的配套性与缺失性。其中，产权保护、平台建设、人才服务、国际合作、行政管理五类政策贯穿并作用于整个创新链。从目标导向性维度看，重点考虑以创新链为纽带，根据政策的不同作用方式与机理，将主导性政策框与结果性

指标进行连接,分别由“要素集聚与创新创业氛围”“知识创造与技术研发”“产业规模化与创新效率”“国际化与产品竞争力”四个相互关联的部分组成。

总体评估得出以下几点结论:第一,以“高企认定办法”为代表的资格认定政策门槛有所提高,更加注重培育企业自主研发和创新能力。第二,以财税政策为代表的直接激励效果较好,但人才激励政策在具体内容和实施区域分化态势明显。第三,以信贷支持、风险投资为代表的科技金融政策方向明确,但在中观层面的针对性和可操作性不强,风险投资政策还面临许多政策壁垒。第四,以各类孵化器、科技园、创业园、生产力促进中心为主要载体的创新创业政策功能明显,但对创新创业者的权益保护政策亟待完善,特别是与权益保护相关的服务类政策与其他供给政策的衔接性还不够。第五,体制机制创新各有特色,优质高效、平等竞争的市场创新创业环境不断得到改善,但在高新区综合考核评价方面的相关政策落实还不到位,整顿问责机制尚未真正建立。第六,创新需求侧政策供给偏少,政策组合效益不够明显。现有需求侧政策并没有特别针对国家高新区,而且政策工具比较单一,主要局限于政府采购这一形式,金融、财税、公共服务等政策工具没有被灵活运用于创新需求侧。

3. 从企业微观层面对国家高新区发展稳定期的政策绩效进行了评估

以国家高新区内企业为研究对象,依托工业企业数据(1998~

2007年),运用微观计量方法对高新区内企业生产效率改进和创新能力提升、高新区的集聚效应和外溢效应、高新区的企业补贴和金融支持政策绩效、高新区目标产业政策绩效等进行了实证分析。

企业发展绩效评估得出以下几点结论:第一,设立高新区促进了高新区所在城市企业的生产效率提升。它得益于高新区企业受到更强的创新激励;同样重要的是,高新区作为一类特殊的开发区,通过新生产方式的集中,实现了技术进步和创新的集聚效应和辐射效应。第二,财政补贴能够降低企业的创新成本,在一定程度上鼓励了企业的创新投入和新产品产出,但对提升企业的生产效率并没有产生显著作用。这种创新增长与生产效率提升的脱节,也从侧面反映出相关产业的技术进步仍然是以在生产中的学习型技术追赶为特征的。第三,信贷支持并没有对高新区企业的生产效率和创新形成明显的推动作用。这可能说明,由于技术创新对所需配套的金融体系有着特殊性要求,相对于“金融扶持”,高新技术企业发展更需要的是“金融体系”。第四,集中性的扶持对于相关产业的生产率增长和创新都有积极效果,特别是当高新区的目标产业与区域的要素禀赋结构相一致时,产业政策对于企业生产率提升和创新的有益影响更为显著。

4. 提出了未来国家高新区的基本定位与发展转型思路

国家高新区发展正迈入“创新驱动、战略提升”的转型阶段。当前,国家高新区发展转型面临四个方面的挑战,它们大都以相互对立的形式表现,即要素成本增加与优惠政策弱化、经济增速

走高与创新能力偏低、政策模式趋同与目标行为差异、资源配置多元与管理方式单一。在充分考虑内外部条件变化、深化改革方向和治理模式改善的基础上,我们认为,未来国家高新区发展的基本定位为:创新思想涌现和创新文化形成的主要源发地;创新要素自由流动和高效配置的重要网络节点;具有国际竞争力和影响力的创新型产业集群基地;发展质量改善和区域协同创新的引领示范区。

推动科技进步、坚持创新驱动已成为我国经济发展新常态下培育新的增长动力和竞争优势的关键所在,而实施创新驱动发展战略是建设创新型国家的必然要求。对于国家高新区发展转型而言,这一战略更具有现实指导意义。国家高新区应该成为实施创新驱动发展战略的突出典范和深化科技体制改革的先行试验区。今后较长一个时期,国家高新区发展的方向:一是以更加开放的创新方式促进全球创新资源配置。不断提升创新的开放性和国际科技合作水平,广泛利用全球创新资源。鼓励园区高新技术企业研发“走出去”,积极融入全球创新网络体系。承接跨国公司研发中心和技术转移机构向国家高新区转移,充分吸收外资企业的技术研发和创新资源。在区域内进一步优化体系设计,促进各类创新要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合。二是以前瞻性思维谋划新兴产业区域布局。敏锐把握世界科技创新的最新动向,充分结合我国现阶段发展现状,找准科技产业化的切入点。突出市场选择的重要性,发挥市场在资源配置中的决定性作用,