



全球金融危机背景下的
创新型城市战略研究

主编 纪宝成

创新型城市的财政支持体系

郭玉清 郭庆旺 著



中国人民大学出版社



全球金融危机背景下的
创新型城市战略研究

主编 纪宝成

创新型城市的财政支持体系

郭玉清 郭庆旺 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·



图书在版编目 (CIP) 数据

创新型城市的财政支持体系/郭玉清, 郭庆旺著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(全球金融危机背景下的创新型城市战略研究)

ISBN 978-7-300-10527-7

I. 创…

II. ①郭…②郭…

III. 城市财政学

IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 050630 号

全球金融危机背景下的创新型城市战略研究

主编 纪宝成

创新型城市的财政支持体系

郭玉清 郭庆旺 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州星河印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2009 年 6 月第 1 版

印 张 14.25 插页 1

印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

字 数 134 000

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

从2008年9月份开始，由美国次贷危机引发的全球金融危机，从美国到全球，从金融领域向实体经济，逐渐蔓延深化。这次全球性的金融危机对中国而言不仅意味着挑战，也意味着长期发展的重大机遇，即：通过经济结构的调整和发展方式的转型，提高中国经济发展的效率性和可持续性，避免重蹈发达国家和发展中国家经济和金融危机的覆辙。

本世纪头20年，是中国经济社会发展的重要战略机遇期，也是我国科技事业发展的重要战略机遇期。尤其是在当前全球金融危机持续恶化的情况下，实体经济的大滑坡有可能演变为一场较长时间的全球性经济衰退。在这一过程中，随着全球大国之间经济实力的重新配置，战后形成的世界经济版图面临重构，而大国之间的经济竞争以及在全球经济重构过程中采取的创新发展战略，将最终决定大国之间经济支

配力的新格局。在此背景下，科学、全面、系统地梳理大国竞争和创新战略之间的关系，不仅有助于我们加深对相关问题的理解，而且有助于中国在 21 世纪制定正确的、有利于确立竞争优势的发展战略。只有通过增强自主创新能力，进一步调整产业结构，转变单纯依靠投资拉动的增长模式，推动经济增长从资源依赖型转向创新驱动型，才能从根本上激发经济活力，实现中国经济的长期稳定发展。

中国经济到 2020 年的发展目标有三个：一是人均产值与 2000 年相比翻两番，达到 3 500 美元；二是完成“两个转变”，即完成经济制度由计划经济制度向社会主义市场经济制度的转变，以及经济增长方式由粗放型经济向效益型经济模式的转变；三是基本建成创新型国家。从实际情况来看，人均产值翻两番问题不大，经济制度的转变也基本上没有问题，关键在于如何推进创新型国家的建设。

就经济增长动力而言，发达国家和发展中国家有一个核心的区别，那就是经济增长的动力究竟主要源自劳动和资本，还是主要源自科技进步？在这一点上，发达国家和发展中国家符合一个著名的“7—3—3—7”定律，即：发达国家的经济增长 70% 靠科技进步驱动，30% 靠劳动和资本的新投入来拉动；而发展中国家刚好相反，70% 靠的是资本和劳动的投入，30% 靠科技进步驱动。正因为如此，包括中国在内的大部分发展中国家，为了维持较高的经济增长率，必须要有大量的投入，而在这一过程中往往伴随生产资料、劳动

和资本的价格飞涨，形成高通货膨胀。因此，对中国而言，是否实现经济的崛起并迈入发达国家行列，一个核心的指标是看经济增长方式是不是完成了转型，发展理念是否实现了转变。从目前的情况来看，中国经济增长的科技贡献率是40%，这仍然是一个比较低的水平，仅比发展中国家的平均水平稍高。

一般而言，要提高科技进步贡献率，需经过三个非常重要的环节：一是知识创造水平要提高，二是知识创造必须能转化成专利技术，三是技术创新通过有效的经济机制最终形成现实的经济增长。从目前的情况来看，中国经济增长确实存在比较严重的低效率问题。一是在投资、消费和净出口这拉动经济增长的三驾马车中，形成了一个过度依靠出口和投资来拉动经济增长的格局；二是产业结构中，三大产业之间存在严重的发展不平衡，各产业内部的协调性差；三是长期以来形成的城乡二元结构；四是经济发展的东、中、西区域发展不平衡。由于上述结构性问题严重弱化了科技进步对经济增长的贡献，因此，要在2020年建设成创新型国家，实现经济增长方式的转型，任务非常艰巨。

那么，为什么说对中国建设创新型国家而言，此次全球性金融危机不仅意味着挑战，同时也意味着长期发展的重大机遇呢？

首先，中国要建成创新型国家，实现经济向效益型经济的转变，最缺的是四个要素：核心的资源、核心的技术、核

心的人才和核心的全球商业网络。这次金融危机爆发后，这四个核心的要素在全球市场上获得了流动和重组的机会，中国由于在此次金融危机中所受的直接创伤较小，因而能通过引入国际市场核心竞争力资源的方式更快地实现自主创新的跨越式发展。此外，经济开始冷却后，资源价格将出现有利于增长的回落，这可以给中国的经济调整提供一个喘息的机会，赢得自主创新的时间。这是外部环境方面的优势。

其次，从内部环境的变化和调整来看，中国经济因为金融危机的影响使得相当一部分高投入、高能耗、高污染、低效率等“三高一低”的企业陆续倒闭。在经济高涨的时期，这些企业都拥有相当的利润，给地方政府贡献税收，关闭这些企业的阻力很大。但在金融危机的冲击下，这些企业自动倒闭了，我们就可以利用这个契机实现企业结构的转型：通过推动创新型企业的发展替代过去那种粗放型的企业模式，提高企业发展的绩效和可持续性，为创新型国家的建设奠定微观经济基础。

如果说从宏观上看，建设创新型国家作为一种战略是必然选择的话，那么，实现这一目标的微观基础就变得尤为重要，因为政策的落实需要具体的切入点和贯彻方案。建立在国际经验和中国国情基础上，我们认为，以建设创新型城市作为突破口，以点带面，分层推进，既能兼顾不同地区差异化发展的客观现实，又能在渐进式改革战略的思路下稳步推进试点工作，逐步实现从区域发展到整体发展的示范效应、

辐射效应和聚合效应。毫无疑问，创新型城市作为创新型国家的基本元素和组成部分，使创新型国家战略的实施有了坚实的微观基础，而从区域发展到整体发展的思路也能更好地体现战略实施的现实性、连贯性、稳定性和一致性。

从创新型城市到创新型国家，本质上反映的是区域发展和国家整体发展之间的关系。只有通过条件成熟的区域率先建设若干创新型城市，才能逐步发挥示范效应、扩散效应和聚合效应，由点及面地带动更大区域乃至整个国家层面创新能力的提高。因此，在建设创新型城市的基础上形成若干创新型经济辐射区域，是分层次、渐进式推动创新型国家战略的必由之路。

总体而言，创新型城市的规划和建设是一个系统工程，需要多方面的协调配合和全面推进。首先，从创新战略来看，应明确创新型城市建设的目标、方向、路径和实施方案，以及如何实现从创新型城市到创新型国家的有效连接；其次，从创新主体来看，市场化经济条件下的企业创新机制和模式需要进一步研究，尤其是加强对企业创新集群机制的研究将有助于以城市特色和文化为基础构建新的企业创新主体；再次，从创新环境来看，进一步发挥（地方）政府的公共服务职能，加强经济体制的创新，有利于构建适合创新型城市发展的外部环境；最后，从创新条件来看，培育具有创新精神和能力的人力资源基础，并辅之以鼓励创新的财政、金融支持体系，可以更好地促进科技成果与服务转化的对

接，使创新行为转化为现实的经济收益。此外，由于创新型城市的建设是一个不断探索发展的过程，因此，需要建立相应的创新信息系统来及时分析、反馈和评价城市创新能力和经济质量的发展变化情况，并作出相应的对策。总体来看，在创新战略的引领下，创新主体、创新条件和创新环境多位一体，并通过创新评价系统适时予以反馈，将最终形成一个全方位、立体化的创新型城市的战略支撑体系。

2009 年 4 月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 创新型城市的相关概念界定	1
1.2 创新型城市的基本要素	14
1.3 创新型城市的类型与发展模式	24
1.4 课题研究的理论与现实意义	29
第 2 章 创新型城市的财政支持体系:理论依据	37
2.1 创新经济学视角	37
2.2 创新增长理论视角	53
2.3 区域创新系统理论视角	71
第 3 章 创新型城市的财政支持体系:实践经验	88
3.1 财政支持创新人才培育、发展与流动的 国内外经验	89
3.2 财政激励创新主体实施研发创新的 国内外经验	100
3.3 财政促进创新环境优化改善的国内外经验 ...	109

3.4	财政促进制度优化创新的国内外经验	119
3.5	北京创新型城市的财政支持目标方向	126
第4章	北京创新型城市的财政支持现状与问题	132
4.1	北京市创新人才的财政支持现状与存在问题	133
4.2	北京市创新主体的财政支持现状与存在问题	141
4.3	北京市创新环境的财政支持现状与存在问题	154
4.4	北京市创新制度的财政支持现状与存在问题	162
第5章	北京创新型城市的财政政策建议	175
5.1	北京市创新人才的财政政策建议	175
5.2	北京市创新主体的财政政策建议	182
5.3	北京市创新环境的财政政策建议	195
5.4	北京市创新制度的财政政策建议	201
	主要参考文献	211

第 1 章 绪论

改革开放 30 年来，我国在科技创新的诸多领域取得长足进步，基本明确了“科教兴国”和建设创新型国家的战略取向。以北京为代表的一些经济较发达的区域科技中心城市依托地缘优势，积极推动原始创新和集成创新，具备了建设创新型城市的基本条件。2005 年 7 月，中共中央政治局委员、北京市市委书记刘淇在北京市经济分析会上提出“北京要率先建成创新型城市”；2006 年 5 月，北京市委、市政府在北京市科学技术大会上指出，“要加快实施首都创新战略，到 2010 年初步将北京建设成创新型城市”。可以说，现阶段提出构建创新型城市的战略目标，对北京市优化产业结构、提升技术效率、突破资源瓶颈乃至实现长期可持续发展均具有重要的理论与现实意义。

1.1 创新型城市的相关概念界定

国内外学者对“创新型城市”概念的理解区别较大。国

外学者秉持“服务以人为本”的思想，强调城市治理方面的创新，文化理念十分突出，讲求精神与物质同步发展；国内学者则根据对创新概念的理解，强调创新对城市发展的重要作用。^① 本节对国内外相关研究进行梗概性介绍，并依据课题研究对象和内容，提出本文对创新型城市的概念界定。

1.1.1 创新的定义、分类及产生机理

创新是指人们在实践中通过研究发现了关于自然、社会和人本身及它们之间的相互作用的新过程、新本质和新的规律，以及运用这种新的认识发明了新的技术，首创了新的实践方法，创造出了新的事物与过程。

熊彼特（Schumpeter, 1934）认为，经济本身存在着一种破坏均衡而又恢复均衡的力量，那就是创新活动，正是这种创新活动引起了经济的发展。他所说的创新活动是指企业家实行对生产要素的新的组合，包括五种情况：（1）引入新产品或改进产品质量；（2）采用新的生产方法；（3）开辟新市场；（4）获得一种原料或半成品的新的供给来源；（5）实行新的企业组织形式，如建立一种垄断地位或打破一种垄断地位。熊彼特认为资本主义经济周期性变化的根源就在于创新活动，经济周期的长短与技术创新影响的深远度及实现期限的长短有关，并借此提出了长波、中波和短波理论，在经

^① 厉无畏、王振：《创新型城市建设与管理研究》，上海，上海社会科学出版社，2007。

济学说史上产生了深远影响。他所提出的创新概念涵盖了科技创新、制度创新、组织创新等许多种创新形式。无独有偶的是，新古典增长理论中的技术同样是一个黑箱，包含了除劳动和资本以外所有能影响产出的因素，如科技、制度、政策等。因此熊彼特创新所导致的技术进步是广义上的技术变迁，是经济体系波动和产出持续增长的重要原因。

如果我们将科技创新之外的所有可能导致创新的因素统统归到“制度”范畴，那么创新可分为科技创新和制度创新两类，其中科技创新又称为狭义的技术创新。正如图 1—1 所示，从产生机理分析，科技创新主要来源于企业、政府从事的科技研发活动（R&D），创新成果是新技术和新产品的出现，创新收益是企业在垄断地位保持期间所获得的高于研发成本的垄断利润。如果对科技创新进行细分，那么可分为自主创新和引进创新两类，自主创新是一个地区动用本地科研力量实施的研发创新，引进创新则是通过模仿、学习其他地区的先进技术、管理经验、生产方式而进行的创新，不管哪种形式的创新，追根溯源都来自于研发。不开展专门的有针对性的研究与开发活动，创新技术成果不可能涌现，技术也不可能得到顺利实施并发挥出经济效益。

但创新并不等于导致技术进步，两种情况会割裂这两者之间的因果联系链条：

第一，从区域角度来看，如果一个地区的创新成果并没有应用到本地区的经济建设，而是外流到其他国家或地区，

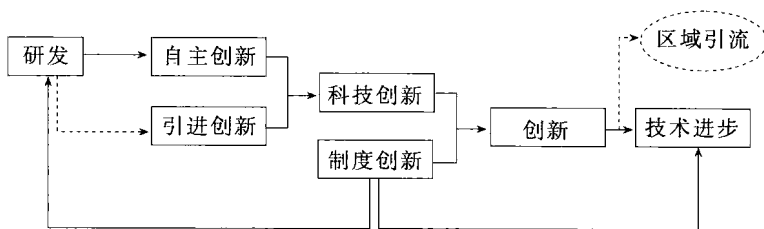


图 1—1 创新的产生机理及其同技术进步的关系示意图

那么创新成果多就不等于技术进步率一定高。例如北京的高等院所、研发机构、中关村科技园区的中小型科技创新企业等研发创新出的新技术并非仅服务于北京市，很多科技项目是同全国其他省市联合开展、甚至完全为外省市服务的，科技成果也最终外流到这些省区。^① 因此区域外流是从创新到技术进步的一个漏出项，当然，这对创新成果流入地区是有益的。^②

第二，技术进步是同经济增长紧密联系在一起的，如果创新成果并不能应用于经济体，最多只等同于熊彼特所指的发明创造，而没有同商业化相结合的发明创造是不可能导致技术进步的。就好比一项技术成果取得专利，但并没有任何

^① 北京市创新技术的区域外流性观点转引自中国人民大学承担的“北京地区高等学校学科群建设项目——首都经济”课题研讨会，中国人民大学郭庆旺教授、陈雨露教授、张杰教授等参与讨论，并在数据分析的基础上形成集体共识。

^② 创新区域外流同创新扩散不同，创新扩散是指创新成果应用于本地经济发展后，其他地区通过引进创新、逐步学习、效仿新技术和新产品，从而创新扩散同时有利于本地和其他地区；区域外流则是指创新成果并未应用于本地，而是全部外流到其他地区，对本地经济增长与技术进步并未发挥任何作用。

企业利用这项专利生产新产品或进行技术改造，这项专利成果也就不可能对经济增长中的技术进步产生任何贡献。但制度创新有助于科技创新对技术进步的推动，通过更有力的专利产权保护、积极支持新技术应用、鼓励创新人才培育和流动等制度创新，就会有更多企业应用那些已经发明出来但尚未产生经济效益的创新成果，促进经济增长与技术进步。

1.1.2 创新型城市概念的提出

20 世纪 80 年代以后，金融、信息、管理等现代知识产业在发达城市快速发展，成为推动城市经济增长的主要产业。提供知识和信息的服务经济逐渐取代工业经济，以知识、技术和服务创新的城市创新网络和创新体系成为知识经济发展的重要保障，创新型城市概念应运而生。^①

“创新型城市”的英文表述有两种^②：“Creative City”或者“Innovative City”。“Creative City”的说法主要来自欧洲（英国、荷兰等）一些研究文献，主要是指对城市面临的问题提出具有创造性的解决办法，并由此带来城市的复兴，这些问题包括：交通管理、产业发展、城市生态、种族融合等。与之相对应，“Innovative City”包含了目前关于创新型城市研究的主流含义，即创新作为驱动力的一种城市经济增

^① 厉无畏、王振主编：《创新型城市建设与管理研究》，上海，上海社会科学院出版社，2007。

^② 杨冬梅、赵黎明、闫凌州：《创新型城市：概念模型与发展模式》，载《科学学与科学技术管理》，2006（8）。

长和经济发展模式，并不断融合社会发展的理念和思想。

综合来看，国际学术界对于创新型城市内涵定义可分为广义和狭义两种。^① 广义上的创新型城市是指创新意识成为市民思维不可分割的一部分，城市能够将创新想法付诸实施，并将创新实践成果不断宣传、传播，维持城市不断进行新的创新过程。它是一种全方位覆盖、全社会参与、全过程联动的城市整体创新，是城市显现跳跃式发展的途径。这一观点认为，城市和创新有着密切的联系，任何城市都可以成为创新型城市，或在某一方面具有创新举措。狭义上的创新型城市是指通过对城市的科技或体制等某一方面的创新，实现不断发展，提升城市竞争力，其创新内涵包括科技创新、制度创新、产业创新、区域创新与人力创新等。

从本项研究来看，我们主要基于狭义创新型城市概念，研究财政对科技、组织、人力、制度等创新形式的激励渠道和促进效果，但研究对象又在一定程度上突破了狭义概念的局限，扩展到诸如文化、法律、环境等广义层面的内涵。与广义概念不同的是，在中国现实发展状况下，我们不认同“任何城市都可以发展成为创新型城市”的内涵解释，而认为只有具有比较齐备的要素条件，科技研发能力、政府治理效率和经济发展水平在国内均处于领先水平的城市，才有可

^① 王续琨：《创新型城市的内涵》，大连市建设学习型城市网，2006—04—19。