

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2017

丛书主编·李 伟

区域创新改革试验及路径选择研究

龙海波 著

Regional Innovation Reform:
Pilot Zones and Implementation Approaches



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

区域创新改革试验及路径选择研究

龙海波 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

区域创新改革试验及路径选择研究/龙海波著. —北京:
中国发展出版社, 2017. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2017 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0794 - 3

I. ①区… II. ①龙… III. ①区域经济—经济体制改革—
研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261948 号

书 名: 区域创新改革试验及路径选择研究

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 - 0794 - 3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 150 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 43.00 元

联系电话: (010) 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 105828192@qq.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

2017

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：王安顺 张军扩 张来明 隆国强 王一鸣

余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 王 微 王一鸣 王安顺

王忠宏 王富慧 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 贡 森 李 伟 李志军 李建伟

来有为 余 斌 张 辉 张军扩 张来明

陈昌盛 赵昌文 赵晋平 侯永志 高世楫

陶平生 隆国强 葛延风 程国强

“区域创新改革试验及路径选择研究”

课题组

课题负责人

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

熊鸿儒	国务院发展研究中心创新部	博士、副研究员
马晓白	国务院发展研究中心企业所	博士、助理研究员
郭巍	国务院发展研究中心办公厅	博士、副研究员
谢宝剑	暨南大学特区港澳经济研究所	博士、副教授
黄纯	浙江财经大学工商管理学院	博士、副教授
刘四方	浙江大学公共管理学院	博士研究生

总 序

全面贯彻落实党的十九大精神， 开创新时代政策咨询研究工作新局面

李 军

2017年10月，举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开。这是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。党的十九大，作出了中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想为党必须长期坚持的指导思想，提出了新时代中国特色社会主义的基本方略，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标。

党的十八大以来五年，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，提出一系列新理念新思想新战略，出台了一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，推动党和国家事业发生历史性变革。如在宏观经济政策领域，面对近些年我国经济在增速、结构、动力等方面发生的深刻变化，五年来，以习近平同志为核心的党中央准确把握全球经济发展

大势和中国经济发展变化,不断创新宏观调控方式,形成了作出经济进入新常态重大判断、以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线、以稳中求进为工作方法的宏观经济政策框架。具体而言,这个政策框架有以下几个鲜明特点:

其一,作出了新常态这一重大判断。从速度层面看,经济增长速度从高速增长转为中高速增长,经济发展的质量和内涵发生质的变化;从结构层面看,经济结构发生全面深刻变化,不断优化升级;从动力层面看,经济发展从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。认识、把握、引领新常态是当前和今后一个时期做好经济工作的大逻辑。

其二,确立了新发展理念这一指导思想。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为经济社会发展提供了战略指引,是关系我国发展全局的一场深刻变革,攸关“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方式和发展着力点。

其三,明确了推进供给侧结构性改革这一工作主线。供给侧结构性改革的最终目的是满足需求,主攻方向是提高供给质量,根本途径是深化改革,这是解决我国发展面临的突出问题与挑战的必由之路。

其四,确定了稳中求进这一工作方法论。坚持稳中求进工作总基调,并将之上升为治国理政的重要原则和经济工作的方法论,这是对经济工作思想方法作出的重大调整。强调要保持战略定力,在实践中转变急于求成的思想观念和操之过急的工作方法,推动经济转向平稳健康持续发展的轨道。

从五年来的实践成效看,在这一政策框架指导下,我国经济在

经历多年调整后，趋势性下行的空间明显收窄，正在逐步迈入中高速增长阶段。特别是自2016年下半年开始，我国经济运行出现了一些积极变化，企稳基础有所增强，国际环境的有利因素也在增多，我国经济转型有望从“降速”阶段转向“提质”阶段。2017年前三季度基本延续了这一态势，经济增速达到6.9%，总体保持平稳，结构不断优化，经济发展的稳定性、协调性和可持续性增强，稳中有进、稳中向好的态势持续发展。

党的十九大对新时代推进中国特色社会主义伟大事业作出了全面部署，对开启全面建设社会主义现代化国家新征程作出战略安排，明确提出全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。从2020年到本世纪中叶，分两个阶段安排：第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这一系列战略部署为包括国务院发展研究中心在内的各类智库发挥作用提供了前所未有的广阔空间，如：社会主要矛盾所指的发展不平衡不充分的具体表现在哪些方面？本世纪中叶建成社会主义现代化强国的具体内涵和指标有哪些？现代化经济体系科学内涵是什么？如何实施乡村振兴战略？全面建设社会主义现代化国家新征程中将面临哪些风险和挑战？等等。这些重大问题，都需要智库加强前瞻性研究，提供切实可行、管用的决策咨询建议。

党的十九大指出，深化马克思主义理论研究和建设，加快构建

中国特色社会主义，加强中国特色新型智库建设。智库建设的内容首次写进党的代表大会报告，令人振奋。这既为国务院发展研究中心建设国际一流高端智库提供了重大机遇，也为我们履行政策研究、政策评估、政策解读和国际交流合作“四位一体”的职能提出了更高要求。国务院发展研究中心将全面贯彻落实党的十九大精神，贯彻习近平总书记2013年4月15日关于智库建设的重要批示和中央关于智库建设的总体部署，加快落实国务院已批复的《国务院发展研究中心国家高端智库建设试点方案》，全面实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设等六大工程，建立健全党的建设、人才使用与激励、研究质量保障和成果创新、经费使用和管理、成果转化和传播、研究支撑、国际交流合作、统筹利用社会资源等八个方面的体制机制，加快建设国际一流高端智库，力争到2020年进入高质量服务中央决策的政策支持力度大、社会影响力大、国内领先、国际一流高端智库前列。

国务院发展研究中心将把深入学习宣传和全面贯彻落实党的十九大精神作为当前和今后一段时期的首要政治任务。作为服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，我们将牢牢把握为中央决策服务的根本方向，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持马克思主义立场观点方法，坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕十九大作出的“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”“加快建设创新型国家”“实施乡村振兴战略”“实施区域协调发展战略”“加快完善社会主义市场经济体制”“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”等一系列重大决策部署，坚持问题导向，精心选题，主动加强新时代

中国特色社会主义有关经济建设、社会建设、生态文明建设的全局性、战略性、前瞻性、长期性以及热点、难点问题研究，大兴调查研究之风，不断形成一大批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，为中央科学决策提供有力的智力支持，努力开创新时代政策咨询研究的新局面。

“国务院发展研究中心研究丛书”是我们每年主要研究成果的集中呈现，自2010年面世至今，已经连续出版八年。今年这套丛书成书共包括15部著作，其中：《迈向高质量发展：战略与对策》《构建“一带一路”设施联通大网络》《打好风险攻坚战：思路与对策》等3部著作是国务院发展研究中心的重大研究课题报告；《协同：促进区域经济增长的新路径》《构建竞争力导向的农业政策体系》等9部著作，是各研究部（所）的重点研究课题报告；另3部著作是青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

最后，对于多年来中央和地方各级领导同志给予我们的肯定和鼓励，以及社会各界读者的认可和厚爱，我们深怀感恩，并表示由衷的谢意。同时，我们也深知不足，诚恳希望各级领导、专家、学者和广大读者继续给予关心、支持和帮助，对这套丛书以及我们的工作多加批评指正，促使我们以更加振奋的精神和昂扬的态度为推进国家治理体系和治理能力现代化、决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

2017年11月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

随着区域协调发展战略的逐步确立，创新活动已跨越省、市行政区域范围，在区域分工中形成了不同类型的创新改革模式。推进以科技创新为核心的全面创新改革，有利于实现资源共享、融合发展、协同创新，促进跨区域创新要素流动。迄今为止，区域创新改革试验的探索仍在进行，呈现出区域层级多元化、创新环境复杂化、改革路径趋同化等新特征。重点研究区域创新的改革路径与政策选择，有助于深化对区域协同创新的理论认识，更加注重政策落地“最后一公里”的体制机制设计。本研究在全面回顾区域创新改革试验的演进路径与制度设计基础上，初步构建了政策试验的理论框架与扩散模式，并对以全面创新改革试验为代表的新时期区域创新改革试验进展进行总结概括。与此同时，专门选取广东省（含粤港澳地区）、京津冀地区为典型案例，对两地近年来创新改革试验的总体情况及做法总结提炼，进而提出新时期区域创新改革试验的推进机制及路径选择。研究内容包括一个总报告和两个专题报告。

总报告主要内容及研究结论如下。

一是概括当前区域创新改革试验的演进路径及制度安排。随着区域经济一体化的迅速发展以及城市连绵带的形成，创新主体跨省区创

新联系迅速拓展,科技资源区际流动日益频繁,区域间科技合作日益密切。当前,区域创新体系建设仍处于发展完善阶段,跨行政区域特征日趋明显,更加注重营造创新生态环境,逐步形成各具特色的区域创新体系模式,但政府主导色彩仍然浓厚。一方面,以科技创新为核心的政策试验主要以国家自主创新示范区、国家高新区和全面改革创新试验区等为载体,侧重于建设若干具有强大带动力的创新型城市和区域创新中心,形成若干高水平、有特色优势的产业聚集区,加快构建区域创新增长极。另一方面,以改革发展为核心的政策试验主要以国家级新区、国家综合配套改革试验区为平台,积极承担国家重大发展和改革开放战略任务,通过下放管理权限、放活管理体制、实施特殊优惠政策,不断营造“大众创业、万众创新”的良好环境。

地方政府依托政策试验区开展改革创新,通过创新要素流动、创新环境营造、科技平台构建、创新协同发展四个方面制定各类区域制度性安排,依托各种政策工具组合形成创新政策体系,为营造区域创新氛围和引导全社会广泛参与创新提供制度保障。总体来看,各类政策功能逐渐明晰,政策合力开始凸显,支持对象和方式更加聚焦。政策试点更加突出创新激励类政策工具的含金量,有些政策已经开始在全国范围内逐步推广,进一步调动了各类人才的创新潜能。各种扶持保障性政策日趋完善,科技金融有效融合更加深化,各类科技创新服务平台协同作用逐渐显现。然而,从区域创新体系层面看,已有区域创新政策仍缺乏系统性,各类政策之间的衔接性和配套性不够,有的还停留在宏观概念层面,没有真正落地。许多区域还普遍存在重创新政策制定、轻贯彻落实的现象。现有宏观层面的区域经济政策较多的考虑区域内协调发展和区域间平衡发展,而对于激发区域创新潜力、提高区域创新能力的整体导向不足。

二是提出新时期区域创新改革的政策试验框架与扩散路径机制。政策试验是国家治理的基本环节与常态工具，主要包括“立法试验”“试验区”和“试点”三种基本类型，它们在各自试验中发挥了积极作用。随着政策试验的逐步扩散，主要形成了自上而下、“吸纳—辐射”和自主扩散三种推广模式，以及模仿机制、学习机制、竞争机制、强制机制和公共压力机制五类扩散机制，不同扩散机制在具体创新改革政策实践中各有所长。比如，强制机制推动政策扩散的作用和功能逐渐减弱，学习和竞争机制的作用在不断增强，而公共压力机制伴随“互联网+”的兴起及政府与社会互动关系的深化，也逐步发挥了重要作用。

当前，以全面创新改革试验为代表的新时期区域创新改革试验已经全面展开，通过选择一批创新资源集中、创新生态良好、转型走在前列、短期可望突破的重点区域，继续发挥好现有各类改革试验的作用，又与国家级新区、国家自主创新示范区、国家高新区等试验区形成有机衔接。近两年来，八个试验区聚焦实施创新驱动发展面临的突出问题，着力从处理好政府与市场关系、促进科技与经济融合、激发创新者动力和活力、深化开放创新四个方面先行先试，探索形成了一批破除体制机制瓶颈的改革成果。总体来看，创新驱动发展取得新突破，改革举措不断落地；大众创业万众创新掀起新高潮，上下联动纵深发展；高技术产业与战略性新兴产业活力涌现，支撑作用更加凸显。但同时也应看到，由于区域创新水平的差异，以及地方政府资源汲取能力的不同，使得改革试验在推广过程中也会遇到许多阻碍，比如，改革试验的可复制性经验难以移植，创新人才的支撑作用发挥不够，知识产权保护和运用有待进一步强化，资源配置机制扭曲不利于区域创新活动，公平竞争的市场环境尚未真正建立。

三是对跨行政区域创新改革试验进行案例分析。本研究从跨区域创新体系的特殊性、区域协同创新的复杂性、创新要素分布的差异性等方面考虑,主要选取广东省(含粤港澳地区)、京津冀地区为例进行对比分析。广东省既是我国改革开放的先行地区,也是观察当前经济转型最具代表性的地区,粤港澳大湾区的区位特色和要素优势突出,以深圳、广州为核心的珠三角区域创新体系发展相对成熟,在创新改革试验的体制机制上进行了探索,主要举措包括:面向全球集聚创新创业人才,大力支持科技创新平台建设,着力营造宜居宜业创新环境,培育发展高水平的“湾区经济”。京津冀地区相对于广东省创新发展相对滞后,但作为我国创新资源最为富集的区域之一,有条件通过区域协同在创新驱动发展方面走在全国前列。随着京津冀协同发展上升为国家战略,京津冀地区作为全国唯一的跨省级行政区域入选“全面创新改革试验区”,在统筹推进产业、金融、人才、公共服务等方面体制机制创新,打造协同创新共同体方面进行了探索,主要举措包括:组建多层次、跨区域协同创新联盟,以中关村为引领构建综合创新示范园区,通过产业转移完善区域创新布局。

由此可见,跨行政区域创新改革试验是一个复杂的系统工程,不可能通过某一试点示范就能完成,而是需要不同类型的改革试验相互配合,逐步推动形成有利于创新的体制机制环境。这些创新改革试验既离不开一个核心区域创新改革的示范带动,也需要一个高层级协商决策机制的有效运作,更依赖于良好的区域创新环境和创新网络。只有把握好这三点,才能更好地突破现有行政壁垒,促进各行政区域的协同创新发展。从上述创新改革试验案例中,大致可以得出以下四点启示:各类创新改革试验必须统筹谋划、协同推进;创新改革试验应注重示范引领与辐射带动兼顾;创新改革试验的关键在于激发创新主

体活力；不同类型区域的创新改革试验路径有所侧重。

四是探索区域创新改革试验的推进机制及政策选择。确保区域创新改革试验有序进行，需要设计一套有利于营造良好创新氛围、有利于区域创新体系建设的推进机制。总体而言，已有的制度设计有利于进一步简政放权，增强区域创新活力和自主性，但也存在制度协商成本过高、任务推进过于碎片化、改革风险驾驭能力不足等问题。当前，推进区域创新改革试验也具有许多新特点，主要表现在：国家近年来批复的各类政策性试验区明显增多；试验区的范围由单一行政区域扩展到跨几个行政区的城市群层面；区域创新改革试验逐步由各地积极向上争取优惠政策试点转为中央指定部分区域实施改革试验；覆盖整个试点区域的保障性政策和区域合作机制尚未真正建立。因此，整体谋划改革试验要处理好顶层设计与地方探索、改革先行与法规滞后、边界约束与自由裁量、推进改革与责任担当四对关系，进一步明确区域创新驱动发展不同阶段的要求。

当前和今后一个时期，推进区域创新改革试验必须把握好创新政策制定的有效性、创新政策实施的整体性、创新政策推进的联动性，在跨区域改革试验中全面深化各项改革，不断实现政策优惠向制度性红利转型。主要思路是：围绕构建开放型区域创新体系的总体目标，准确把握创新要素在跨行政区域乃至全球范围内流动的新特征，进一步理顺政府与市场在创新资源配置中的关系，更加注重创新改革试验框架与具体创新政策的有效对接，尤其是不同试点政策之间的内在关联性，更加强调领导干部的担当精神和有为意识，逐步构建起解决跨区域要素流动与利益分享的特殊保障机制，以及以市场需求为导向、改进政策供给质量的实施机制。具体抓手有：一是打造科学完备的政策供给链，解决不同部门、各类试验区与创新有关政策的简单堆砌；

二是构建条块顺畅的有效沟通机制，解决政策传递路径过长、政策供需不匹配问题；三是探索统分结合的新型组织方式，解决改革仍然各自为政、相互掣肘弊病，以及政策落地效果不明显等问题；四是以改革担当精神推进体制机制创新，解决政策试验可复制、可推广机制的传统路径依赖。

目录

第一章

引 论

- 一、研究背景、目的和意义 / 1
- 二、有关研究述评 / 5
- 三、主要研究内容与方法 / 12
- 四、研究特点与创新之处 / 15

第二章

区域创新改革试验的演进路径及制度安排

- 一、区域创新体系的形成及发展特点 / 17
- 二、历次区域创新改革试验总体回顾 / 26
- 三、典型地区创新改革试验的制度安排 / 34
- 四、已有区域创新政策比较及效果评述 / 41

第三章

新时期区域创新改革试验的基本逻辑与实践

- 一、政策试验的理论框架与扩散模式 / 49
- 二、全面创新改革试验的基本逻辑 / 62
- 三、全面创新改革试验的主要进展 / 68
- 四、区域创新改革试验推广面临的困难 / 73