



我国开发区建设始于20世纪80年代。近40年来,各类开发区已成为我国科技创新的重要载体,开展制度创新的先行区,为我国经济社会发展作出了重要贡献。



视觉中国供图

# 加快构建我国开发区新发展格局

刘冬梅 谭天骄 玄兆辉

科技部印发的《“十四五”国家高新技术产业开发区发展规划》指出,坚持科技创新和体制机制创新双轮驱动,以推动高质量发展为主题,以强化创新功能、支撑高水平科技自立自强为主线,全面建设创新驱动发展示范区和高质量发展先行区,为创新型国家建设作出新的更大贡献。

高新区作为开发区的重要组成部分,见证了我国开发区的发展和壮大。我国开发区建设始于20世纪80年代。近40年来,各类开发区已成为我国科技创新的重要载体,开展制度创新的先行区,为我国经济社会发展作出了重要贡献。面对新发展阶段国家区域发展战略的深入实施和高质量发展的客观要求,开发区存在重复建设、缺乏统筹协调、对区域战略支撑能力不足、体系设计有待加强等问题,亟待进一步改革和发展,以推动形成新的集聚效应和增长动力。

## 开发区已成为科技创新重要载体

强化开发区创新功能是党中央、国务院作出的重大战略部署,对坚持中国特色自主创新道路、实现国民经济依靠创新驱动发展具有重要意义。

开发区已成为科技创新重要载体。在我国经济社会的发展进程中,开发区既是构建“高精尖”经济结构的重要组成部分,也是推动和加速科技创新的重要支撑,在建设全国科技创新中心中发挥前哨阵地作用。“十四五”规划纲要提出,建设重大科技创新平台,强化国家自主创新示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区等创新功能。

开发区是开展制度创新的先行区。制度创新是创新的前提。开发区作为我国改革开放的排头兵,践行了我国先行先试的社会主义特色实践。比如国家自贸区开展的100多项改革试点经验向全国复制推广,取得了显著成效。

开发区显著促进了产业升级。自成立以来,开发区在提高自主创新能力,推动产业转型升级方面取得明显成效。在发展过程中,开发区围绕各主导产业形成了相对完整的产业集群,不仅促进了我国制造业快速发展,也显著推动了金融、信息、商务等现代服务业发展。另外,开发区作为我国高新技术产业的集聚区,产业结构实现了由传统工业向高新技术的转变。

# 更好发挥科创走廊中创新龙头的引领带动作用

曾婧婧 黄桂花

8月18日,第六届长三角G60科创走廊质量大会发布的2022年度《长三角G60科创走廊质量评价评价指标体系研究报告》显示,长三角G60科创走廊已累计吸引西门子、凯利泰等国内外70多家行业龙头企业入驻,并支持其建设集资源聚合、开放共享为一体的创新平台。

科创走廊中的创新龙头在推动科技创新和区域发展方面发挥着领头羊的重要作用,能够促进创新资源集聚,带动创新成果产出,以及引领科技创新方向。

然而,有些科创走廊还面临创新龙头数量不足、创新龙头实力不强及引领作用发挥不充分等问题。为此,应采取引培结合、联合建设、融通发展等措施,更好地发挥科创走廊中创新龙头的“头雁效应”,推动科创走廊成为全面创新、全方位发展的高地。

## 科创走廊创新龙头具有多维优势

创新龙头是科创走廊的创新源头,既可以是科技龙头企业、领军企业等产业端创新主体,也可以是国家重点实验室、知名高校等知识端创新主体,扮演着走廊创新

发展“源头活水”的角色。打造科创走廊创新龙头,对促进高水平科技创新具有重要作用,主要体现在以下几个方面。

一是能实现创新资源集聚。创新龙头凭借自身创新能力、发展实力,能够吸引产业链、创新链上下游资源汇集,形成一个对外吸引、对内集聚的多元化创新生态。同时,通过创新龙头的影响力和号召力,实现对创新资源的有效配置。

二是能带动创新知识产出。创新龙头在能够提升科创走廊创新环境的整体水平,营造更好的创新氛围,有助于持续开展创新活动,促进创新知识的快速产出。此外,创新龙头自身开展的知识创造、创新研发具有溢出效应,能够带动整个走廊,甚至全区域的知识产出。

三是能引领科技创新方向。创新龙头具有能准确把握科学前沿、市场需求的优势,其根据国家战略需求和重大关键共性技术方面的努力和突破,具有引领性价值。这不仅能够为科创走廊内的科技创新定下基调,还能对行业乃至全国范围内的科技创新水平产生积极影响。

## 多措并举打造科创走廊创新龙头

科创走廊是我国科技创新的先行区。

## 现有开发区呈现“三多”特点

根据中国开发区网统计,截至2023年5月底,我国拥有各类国家级开发区共计689家。综合来看,表现出以下发展特征。

功能定位多元,各有侧重。从功能定位上来看,各类开发区各有侧重,总体上可以分为3类。一是经济和产业发展功能区,包括国家经济技术开发区和国家高新技术产业开发区,主要通过投资新兴产业,吸引外部投资,发展高新技术产业和促进科技成果转化。二是开放合作功能区,包括海关特殊监管区、边/跨境经济合作区、自由贸易试验区和边境旅游试验区,主要功能为便利对外贸易,促进国际大循环。三是综合发展功能区,包括国家级新区和国家级自主创新示范区,承担国家重大发展和改革探索等重大任务,实现高质量发展。

空间布局多样,呈现东多西少、南多北少的特征。从空间分布看,作为中国对外开放和产业合作的主平台,目前国家级开发区主要聚集在东部沿海地区,特别是在长三角地区密集分布。从东中西部地域来看,截至2020年底,我国东、中、西部的国家级开发区总数量分别为314家、135家和156家,东部数量超过中、西部之和;东部国家级开发区的生产总值约为中、西部之和的2倍,财政收入约为中、西部之和的2.5倍;另外,从南北地域来看,南方开发区数量(416家)约为北方(251家)的1.5倍。

主管部门多样化,以商务部主管为主。我国开发区主管部门多样化,主要有商务部、科技部、海关总署、国家发展改革委等。从主管部门来看,商务部负责的开发区类型和数量最多,有国家级经开区、边/跨境经济合作区和国家自由贸易试验区等3类,截至2023年5月,商务部负责的开发区共有270家,占全国国家级开发区总数的40%;其次是科技部,负责国家级高新区176家和国家级自主创新示范区23家,占全国国家级开发区总数的29%;第三是海关总署和国家发改委。

## 进一步发挥创新驱动引领示范作用

虽然开发区在促进我国经济社会发展方面发挥了重要作用,但还存在地理位置重复、缺乏统筹协调、对区域战略支撑能力不足、体系设计有待加强等问题。因此,开发区未来要强化一体化部署,积极发挥创新驱动和示范引领作用,为构建新发展格局作出贡献。

一是要扩大系统性整合范围,树立典型。以促进产业链分工协作和产业空间集聚为目标,在区域内鼓励将国家级开发区和发展水平较高的省级开发区作为发展主体,对周边小而散的各类开发区进行清理和整合,建立统一的管理机构。一方面,应开展更大范围的整合试点工作。可以选取一些发展较为成熟、当地市场经济环境较好、有较强探索和创新精神的开发区作为试验区,如在中国东部发达地区,开展整合试点并密切关注改革效果。另一方面,可以建立开发区高质量发展示范区。在600余家国家级开发区中通过综合评价遴选60家左右,由国家统筹推进相关工作。

二是要回归本源,错位发展。按照定位明确、协同高效的原则,梳理各类开发区功能定位,比如经开区要更加集中发展经济贸易,以集聚方式实现产业经济做大做强;高新区要始终把握激发创新创业活力、培育和发展战略性新兴产业、壮大高新技术产业集群作为核心任务;边/跨境经济合作区则更应聚焦于吸引两国边境的各种生产要素,通过辐射效应带动周边地区发展。在定位清晰的基础上,开发区要聚焦高质量和现代化,聚力系统性重构和创新性变革。各开发区要结合资源禀赋、产业基础等比较优势,避免同质化和低水平恶性竞争,形成各具特色、错位发展的新局面。

三是要一体化部署,建立部门协调机制。要建立促进开发区高质量发展机制,加强对各类开发区高质量发展工作的统筹协调。首先,应准确把握新时期开发区发展的定位,优化与国家区域战略相匹配的部门协调机制。开发区要围绕和服务于京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区发展、长江经济带建设等区域发展战略,摒弃以自身经济发展为核心的观念。其次,在国家层面上加强顶层设计,将开发区建设纳入国家和区域发展大局中,完善开发区发展支持体系。此外,建议开发区主管部门间形成定期协调和联合办公等机制,给予开发区发展指导,缩短信息反馈和决策时滞,宏观把控全国开发区的发展步调。

四是要加强考核,优胜劣汰。应进一步加强开发区工作绩效考核评价体系研究,完善开发区高质量发展评价指标体系和统计体系,可以从绿色、创新等维度构建指标体系定期开展考核评价。另外,应强化考核结果运用,把开发区建设情况纳入当地政府年度绩效考核,并与主管官员的政绩考核挂钩。对评价考核优秀的开发区,加大政策支持力度,激发开发区高质量发展的积极性。同时按照“淘汰撤一批、转型提升一批、整合优化一批、创建打造一批”的思路,加快形成层次分明、布局合理、类型多样的开发区发展新格局。

(作者单位:中国科学技术发展战略研究院)

李海生

黄河流域是我国重要的生态屏障和经济地带,在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。黄河流域生态保护和高质量发展是党中央着眼长远作出的重大战略决策部署。党的十八大以来,习近平总书记就推动黄河流域生态保护和高质量发展作出重要讲话,为黄河流域生态保护和高质量发展提供了方向指引和根本遵循。

近年来,生态环境部大力推进黄河流域生态保护,该流域生态环境质量持续改善。但黄河流域仍面临着水资源严重短缺、入河污染物超标严重、重要生态系统退化明显、经济社会发展水平偏低、保护与发展矛盾尖锐等突出问题。黄河流域生态保护和高质量发展是涉及复杂系统工程的重大科学问题。然而,当前黄河流域生态保护治理科技力量和资源相对分散,尚未形成协同攻关的科技合力和组织机制,亟须探索健全科技攻关新型举国体制,以高水平生态环境保护推动流域高质量发展。

## 打造高端科技创新平台,实施黄河生态环境科技治理重大行动

生态环境部采用“1+X”模式,以中国科学院生态环境研究中心为主要依托单位,以华润集团为主要出资支持单位,组织汇聚了生态环境、水利、地理、经济等领域的135家优势科研单位、2400余名科研人员,建设国家黄河流域生态保护和高质量发展联合研究中心(以下简称黄河中心)。黄河中心从流域系统性出发,坚持上下游、干支流、左右岸统筹谋划,围绕“三水(水资源、水环境、水生态)”统筹治理、生态保护修复、固废资源化利用、减污降碳和绿色发展等重点领域,开展多领域、多学科、多层次的生态保护和高质量发展联合研究;结合生态环境部、科技部《百城千县万名专家生态环境科技帮扶行动计划》,组织32个专家工作组深入一线、常驻一线,在沿黄重点城市开展驻点科技帮扶,按照“边研究、边产出、边应用、边反馈、边完善”的工作机制,为区域和重点城市“把脉问诊、开药方”,破解科研成果与治理需求脱节的“孤岛现象”,解决地方政府“有想法、没办法”的难题,推动科研成果落地见效,打通科技成果转化“最后一公里”。

## 构建科技嵌入式组织管理机制,形成多元主体协同共治模式

以黄河中心为枢纽,打通国家决策层和地方执行层之间的壁垒,破解“上热下冷中梗阻”的问题,构建“政府主导—科技驱动—多元协同”的立体化组织体系。黄河中心作为中间的科技层,对上“参谋部”,通过对国家管理政策的解读和关键技术的研究,支撑国家黄河生态保护治理科学决策。横向是“组织部”,组织建立多学科交叉、多领域融合的科技攻关团队,聚焦黄河流域突出生态环境问题,开展跨学科、跨领域的科技攻关,集中攻克流域关键政策短板和突出科技难题。对下是“指挥部”,通过驻点科技帮扶,实现国家政策措施和管理要求的快速落地,组建“专家工作组+地方政府+企业”的多元共治网络,推动各方拧成一股绳,形成社会治理合力,实现国家政策措施的快速落地实施。通过构建科技嵌入式生态保护治理体系,形成了纵向联动、横向协同的治理格局,突破“组织、地域、学科、信息、技术”五大壁垒,实现黄河流域生态保护治理由“二元博弈”转为“多元协同”,推动黄河流域污染治理范式从“片段化、切块式”向“协同式、整体性”转变,有效提升了流域生态环境保护效能。

## 建设生态环境大数据平台,打造“数字黄河、智慧黄河”

黄河流域生态保护和高质量发展涉及多部门、多学科、多因素,水文、气象、水质、地质、土壤、生物以及经济社会等多尺度、多要素的海量信息数据,是生态环境管理决策和政策措施制定的基础。按照“补短板、强弱项”的原则,综合运用卫星、航空、地面等监测手段,建立完善黄河流域野外观测站体系,将常规监测数据和野外观测数据融合起来,打破各部门数据壁垒,构建黄河流域生态环境科学数据中心,实现数据的统一存储、综合分析和共享发布。充分发挥大数据在生态保护治理中的关键作用,建设“数治黄河”管理决策平台,实现黄河流域生态环境信息的可视化、管理的智能化、决策的科学化、监管的数字化,以“数字黄河、智慧黄河”赋能黄河流域生态保护和高质量发展。

(作者系中国科学院生态环境研究中心、国家黄河流域生态保护和高质量发展联合研究中心主任、研究员)



黄河流域生态保护和高质量发展是涉及复杂系统工程的重大科学问题,亟须探索健全科技攻关新型举国体制,以高水平生态环境保护推动流域高质量发展。

总之,科创走廊是我国科技创新发展的新引擎,而科创走廊内的创新龙头则是推动这一战略高地不断前行的先声力量,应合理规划建设创新龙头,提高其辐射、带动能力,全面助力创新龙头的多元性、协同性与融合力,助力科创走廊创新发展,助推我国科技强国建设。

(作者单位:中南财经政法大学)