

国家自主创新示范区体制机制创新的 实施路径

◇ 谷建全 彭俊杰

一、国家自主创新示范区体制机制创新需要处理好若干重大关系

(一) 处理好政府与市场的关系

要处理好政府与市场的关系,让政府这只“有形之手”和市场这只“无形之手”相互配合、相互补充。一方面,要强化市场无形之手的作用,不断完善技术创新、知识产权创新、管理创新、人才创新的市场导向机制,让市场在自主创新示范区建设的各个环节、各个领域“说话”。另一方面,绝不能否定或弱化政府这只“有形之手”的作用,要重点解决政府职能定位不清,即越位、缺位和不到位并存的问题,更好地发挥政府的引导和服务作用,把工作重点转到规划引导、政策制定、统筹协调、提供服务上,推动从政府主导创新向政府服务创新转变。

(二) 处理好整体与部分的关系

从总体分布来看,创新资源、人才分布的区际不平衡问题日益突出。要着力加强中西部地区的体制机制创新和改革力度,最大限度吸引和释放创新主体、创新平台和创新资源的活力和动力,重点解决国家自主创新示范区发展不平衡问题。从自创区内部发展来看,当前的管理体制基本上都是“一区多园”,存在着跨区域空间的责权利冲突,容易形成“核心园区与非核心园区博弈”“条块二维博弈”“省市区三级博弈”等多重博弈问题。处理好自创区内部发展的关系,要打破“一区多园”区域界限,充分考虑不同地区创新发展的阶段性和差异性,统筹协调好行政管理权和经济发展的关系,推动创新要素合理流动、高效配置,构建跨区域的创新共同体。

(三) 处理好管理与服务的关系

政府的基本职能是提供公共产品和服务,维护并保障市场有效而公正地运作,弥补市场失灵,特定情境下作为经济人参与经济活动。管理是政府通过法律和行政制度对公共事务进行管理,为人们的生产和生活提供良好的环境,体现了政府的责任、义务和担当。服务是政府为社会提供国家安全、社会安全以及包括教育、医疗、社会保障等公共服务产品。推进国家自主创新示范区体制机制创新的根本目的是通过强化统筹谋划和顶层设计,增强改革的系统性、整体性、协同性,着力破除人才、要素、资本、公共服务等方面的体制机制弊端,最大限度激发创新活力。以体制机制创新推动国家自主创新示范区高质量发展要处理好管理与服务的关系,聚焦企业和群众反映集中的办事环节以及服务效率不高的痛点、难点、堵点,突出制度创新和政策集成,在“放管服”改革、开放体制机制构建、重商安商氛围营造等重点领域敢闯敢试、敢为人先,持续探索优化营商环境新实践,持续提升优质的制度供给、服务供给、要素供给能力。

(四) 处理好活力与秩序的关系

良好的社会秩序是鼓励创新,进而发挥人们创造力的基本前提,只有在良好的社会秩序下才能激发创新创造的活力和动力。国家自主创新示范区是国家政策孕育的特殊产物,作为一项新生事物,在探索发展的过程中,由于政策边界的适用性还不够清晰,其与国家高新区、国家经开区、保税区等在许多政策方面还存在重叠、交叉和趋同现象。在政策模

式趋同的影响下,国家自主创新示范区往往容易形成过度依赖政策性优惠来进行招商引资,产业安排缺乏与城市功能的有机结合,过多的自主权也容易导致“选择性执行”等方面行为目标的差异,使得国家自主创新示范区在发展过程中显得活力有余而秩序不足。尤其是进入高质量发展阶段,国家自主创新示范区作为形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的关键,迫切需要建立科学有效、秩序与活力相统一的社会治理体制,加强知识产权运用和保护,健全技术创新激励机制,使国家自主创新示范区在创新发展、产业安排、市场竞争中既保持足够的活力,又具备良好的发展秩序。

二、高质量发展背景下国家自主创新示范区体制机制创新的实现路径

(一)强化顶层设计

国家自主创新示范区体制机制创新是一项系统工程,必须做好顶层设计。为此,需要对“十四五”时期以及面向2035年的体制机制改革进行整体谋划,对制约未来改革发展中带有全局性、关键性的问题进行科学研判,明确改革路线图和时间表,提出前瞻性、系统性、整体性、协同性、贯通性的改革思路和改革框架。第一,增强改革的前瞻性。将国家自主创新示范区的顶层设计置于百年未有之大变局、新一轮科技革命和产业变革、中美战略博弈对抗和国际产业分工格局调整的大背景下进行统筹谋划,超前布局。第二,增强改革的系统性。树立全局意识,将国家自主创新示范区科技体制、人才体制、管理体制等改革各领域、各方面、各环节的问题置于改革总进程之中,整体设计,分类施策,为国家自主创新示范区高质量发展提供全方位的制度供给。第三,增强改革的协同性。注重中央和地方的改革协同,建立部门协同、省市联动的创新协调机制,更好地发挥政府的引导与服务作用,强化企业的创新主体地位,激发出改革的协同效应和共生效应。

(二)完善激励机制

国家自主创新示范区体制机制创新的最大优势就是通过全面深化科技管理、成果转化、人才发展等体制机制方面的改革创新,建立公平有效的激励机制来激发创新活力、释放创新能量。第一,全面深化

科技管理体制机制改革。加快制定国家自主创新示范区科技创新权责清单、负面清单,大力推进科研项目审批制度改革。深化财政科研资金管理改革,突出重点领域和核心环节,从项目、资金、税收等方面加大对创新型企业、创新型人才的支持力度。深化科技评价制度改革,完善分类评价标准,注重科技创新质量和实际贡献,应用研究和产业化开发的市场评价。第二,全面深化科技成果转化体制机制改革。强化尊重知识、尊重人才、尊重创新、充分体现智力劳动价值的分配导向,改革科技成果处置办法,完善科技人员股权和分红激励办法,改进职务发明奖励报酬及工资总额管理制度,建立健全高校和科研机构技术转移机制,让科技人员在创新活动中得到合理回报,在技术转移转化中体现创新价值。第三,全面深化人才发展体制机制改革。设立人才特区或人才聚集区,统筹推进各类人才队伍建设,加大高层次、高技能人才引进力度,研究出台更具吸引力的“高精尖缺”人才培养引进政策,引导各类高层次人才到国家自主创新示范区创新创业,全面激发国家自主创新示范区创新的活力和动力。

(三)推动资源整合

国家自主创新示范区作为支撑引领区域发展的创新高地和开展国际科技合作与交流的前沿阵地,要着力破除妨碍创新资源要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒,畅通国内国际双循环,促进各类要素更多地向国家自主创新示范区流动。第一,建立原始创新资源整合机制。围绕基础前沿领域和关键核心技术重大科学问题,从国家战略需求出发,适度超前布局建设国家重大科技基础设施,聚焦人工智能、网络协同制造、高性能计算、宽带通信和新型基础设施、高端医疗器械等重大领域,推动创新资源集聚和整合,提升协同创新能力。第二,建立重大创新平台共享机制。完善国家重点实验室体系布局,鼓励和支持国家自主创新示范区发挥集群优势,吸引国内外创新资源,构建结构合理、功能完善的创新平台体系,引导民营企业参与关键领域、核心技术的创新攻关和平台体系建设,加强国际科技合作与交流,加强国家自主创新示范区间合作与交流,推动重大创新平台资源共建共享。第三,完善开放协同创

新机制。建立协同创新共同体,推动各类要素自由流动和无缝衔接。从硅谷、西雅图、新竹等创新共同体建设经验来看,基础设施互联互通、区域环境联防联控、产业协同发展等是基本条件,聚集一流创新创业人才、优美的自然环境和完善的生活配套、良好的金融环境、产学研有机结合和健全的创新政策体系是创新共同体成功的关键。因此,需要强化国家自主创新示范区各片区之间、示范区之间的协同创新,组建协同创新共同体,加快人才、技术、金融、信息等关键要素的流通互动,提升创新资源的整合能力。

(四)突出统筹联动

通过区域合作实现区域一体化是国家自主创新示范区协同发展的大逻辑,而有效的区域合作应该是“非零和博弈”。推动国家自主创新示范区体制机制创新,要突出统筹联动,通过构建多元合作的跨行政区域协调机制,形成区域治理的制度支撑,从而实现自创区的区域统筹发展、特色发展、协同发展和联动发展。第一,突出精简高效、权责一致的制度协同。加大“放管服”改革力度,优化行政审批流程,在国家自主创新示范区开展要素便利流动、营商环境国际化、就业与创业支持、创新税制支持、专业性法律法规探索等一流制度环境的先行先试和压力测试,打造多元科技创新制度优势叠加的国家级创新特区,为国家提供更多的创新制度供给。第二,突出多元融合、优势互补的科技协同。找准国家自主创新示范区各片区科技创新合作的契合点和关键点,通过合作协议、合作备忘录、联席会议制度、理事会制度等体现契约和规则意识的方式,建设一批联合大学、共享实验室、共同研究中心、协同创新基金、科创走廊等创新平台,推动创新平台实现由科学共同体向创新共同体转变。第三,突出核心引领、辐射拓展的空间协同。充分发挥国家自主创新示范区范围内国家高新区作为核心区的示范引领作用,落实核心区的省辖市级经济管理权限和相关行政管理权限,拓展发展空间,突出特色优势,优化产业布局,形成一批具有竞争力的高端产业集群。拓展辐射区空间,参照国家高新区标准,遴选建设辐射区和异地共

建区,赋予其先行先试政策权限,推动自创区片区实现由“弱核牵引”向“强核引领”“多核共擎”转变。

(五)加强复制推广

国家自主创新示范区被赋予的最大使命就是先行先试、探索经验、做出示范,为我国实施创新驱动发展战略形成一批可复制、可推广的经验,形成新一轮改革红利。第一,加强管理体制机制创新经验的复制推广。瞄准世界一流科技园区目标,根据国家自主创新示范区发展不同阶段,率先开展体制机制改革试验,复制推广中关村“管委会——政府合作型”、张江“管委会主导型”和武汉东湖“管委会自主型”管理体制的运行经验,积极推动园区开发管理模式转型。第二,加强自创区、自贸区“双自联动”经验的复制推广。自由贸易实验区和自主创新示范区都是以体制机制创新为主要任务的,国家自主创新示范区建设引领创新发展,自由贸易实验区建设则拓展了自创区对外开放的深度。以自由贸易实验区的制度创新推动自主创新示范区的科技创新。在建设国家自主创新示范区过程中践行自由贸易实验区的改革创新理念,发挥“双自”联动效应,形成自由贸易实验区的投资贸易便利政策与自主创新示范区的科技创新功能的深度融合,以开放的体制和机制促进国家自主创新示范区成为高度开放、与国际接轨的开放型科技创新高地。第三,加强科技体制改革“试验田”经验的复制推广。国家自主创新示范区体制机制创新要在科技人员激励、科技成果转化、知识产权管理、新经济培育、科技金融创新等方面实现重要突破,在创新链、产业链、政策链、资金链有效贯通,以及科技、经济、社会等领域改革协同上,取得一批可复制、可推广的试点经验,真正形成有利于高质量发展的体制机制与政策环境。

作者简介:谷建全,河南省社会科学院院长、二级研究员;彭俊杰,河南省社会科学院城市与环境研究所副研究员。

(摘自《中州学刊》2020年第10期,原标题《高质量发展背景下国家自主创新示范区体制机制创新问题研究》)