

【区域经济政策】

我国区域规划中科技政策的特征、不足与展望*

王 罗 汉 刘 冬 梅

摘 要:党的十八大以来,国家层面出台了大量区域发展政策和区域科技创新政策,科技创新在支撑地区经济社会发展方面呈现加强态势,也有诸多难点亟待解决。区域科技创新日益受到国家和地方的高度重视,在政策制定上侧重于差异化,但区域经济发展与科技发展之间仍存在不协调不匹配现象,区域科技发展呈现“中心引领、纵横交叉、多点支撑”等特征,科技创新要素在区域空间分布上“马太效应”更加突出。事实上,科技规划应具有前瞻性、引领性和长期稳定性,然而目前地方层面科技政策引领力不足,碎片化施策依然存在。建立与区域经济发展相适应的科技发展新机制,加快跨领域、跨部门、多要素协同创新发展,主动提升科技创新资源的布局能力,应成为未来区域科技创新政策的方向。

关键词:区域科技政策;区域规划;科技创新;创新发展

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2022)05-0023-07 收稿日期:2022-04-13

*基金项目:国家高端智库研究联合体重大研究选题“高质量发展背景下的区域创新布局与政策研究”(ZKLH202104);
国家高端智库课题项目“科技创新引领新型城镇化建设”(ZXZK202207)。

作者简介:王罗汉,男,中国科学技术发展战略研究院助理研究员,经济学博士(北京 100038)。

刘冬梅,女,中国科学技术发展战略研究院研究员,博士生导师,管理学博士(北京 100038)。

一、引言

当前,世界经济增长的引擎呈现出较多的科技元素,科技支撑地区经济发展的格局正在加速形成。围绕区域发展的要素也不再局限于传统的土地、资本、人才资源,数据和技术作为新的战略资源正逐步纳入地方经济高质量发展的考核中。党的十八大提出创新是引领发展的第一动力,党的十八届三中全会进一步明确要加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家。因此,无论是宏观层面对不同区域科技创新的新一轮布局,中观层面各区域强化战略新兴产业发展和价值链向中高端攀升,还是微观层面企业对核心竞争力的打造,都越发需要科技创新能力的持续积累。各区域科技创新政策的实施,必然作用于该区域的经济社会发展,并通过

经济发展的成效和质量加以综合反映。因此,区域科技政策日渐成为区域政策实施过程中带动一个地区实现经济跨越式发展的重要抓手。从区域层面来看,把区域科技政策纳入区域发展政策也是时代经济社会发展的必然需求。

通过梳理党的十八大以来发布的区域政策以及其中具体的区域科技政策可以发现,我国已经或正在出台、批复的涉及区域发展的指导意见或规划就超过100个,涵盖范围既包括传统的东部、东北、西部、中部等传统区域,也涵盖京津冀、长三角、粤港澳和成渝等新的国家战略板块。而围绕新时代国家战略区域发展的总体部署,除各省(区、市)相继发布区域发展规划外,国家层面已基本完成了全国区域发展的战略布局,充分体现了国家对于区域发展的高度重视。进一步聚焦区域规划中的科技政策可以发现,对科技资源计划指令式的政策范式

依然存在。但实践也已表明,这种施政范式早已不再适配当前区域发展的真实需要,市场经济产生的财富聚集效应和在经济不断发展中不断形成的城乡两极分化现象,在科技要素的分布和富集方面同样存在。事实上,我国多年来区域发展的普遍规律表明,地区经济中心和大城市的行政中心往往是双重叠加,单靠区域科技政策难以从根本上解决各地区对稀缺科技资源的诉求,无法真正化解区域发展因稀缺科技资源分布不均导致的新一轮“马太效应”。而目前关于区域层面尤其是跨区域层面的科技政策,不论从理解认识、政策工具还是从政策实施的具体效果来看,距离区域实现整体协调、一体化发展的目标还有不小距离。

二、我国区域发展规划的新特点

党的十八大以来,我国在区域规划和政策文本方面的批复数量之多、审批层次之高、政策出台之密是前所未有的。梳理这些文件,可以发现有以下突出特点。

1. 区域发展规划呈现密集化和体系化发展态势

在“五位一体”总体布局的发展战略指导下,国家针对重点地区采取了有别于传统的“碎片化”点对点策略。围绕关键区域,密集出台系列规划和配套政策,为该区域准确领会中央顶层设计精神以及在发展过程中及时校准发展方向发挥出重要作用,也为政策的体系化构建形成系统布局。比如,在推进实现京津冀区域协调发展的同时,为更好地解决北京创新驱动发展、打造具有全球影响力的科技创新中心等错综复杂的战略问题,2016年国家陆续出台了《京津冀系统推进全面创新改革实验方案》和《北京加强全国科技创新中心建设的总体方案》。为保证首都北京的有序发展,进一步密集出台一揽子计划,具体方向涵盖科创中心、改革实验、扩大开放、副中心、首都功能核心区、雄安新区、天津自贸区等,政策体系化特征日趋明显。这些文件的陆续出台,对确保京津冀沿着正确轨道发展发挥了“保驾护航”的作用。

2. 区域发展路径选择的异质性特征明显

在区域协调发展大背景下,区域政策措施安排和规划发生了重大变化。主要表现在各区域基于现实发展需求,在评估以往政策措施成效基础上,

针对自身特殊发展情况推出了更加精准的政策措施。比如东北振兴,在新时代重在依托主要核心城市打造国家自主创新示范区(以下简称“自创区”)。在具体做法上,新近出台的《国务院关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》中,直接要求由中央部委或三省政府牵头负责,以加强创新载体和平台的机构改革与整合。而同时期针对中部崛起,虽然国家自创区建设也是实现当地创新驱动发展的重要措施,但更多的是侧重于依托领军企业组建行业创新联合体和创建国家科技成果转移转化示范区,更加倚重市场化路径,带动布局建设一批综合性中试基地,建设中部地区技术交易市场联盟及推动技术交易市场互联互通。

3. 重大战略目标呈现“极化”布局

围绕打造具有全球影响力的科技创新中心这一重大战略目标,在京津冀、长三角、粤港澳等优势区域,对优势资源进行“极化”布局。例如,推动北京、上海等优势地区建成具有全球影响力的科技创新中心,提升京津冀、长江经济带等国家战略区域科技创新能力,打造区域协同创新共同体,统筹和引领区域一体化发展,但依然充分尊重各区域发展现实,在具体落实方面给予差异化对待。

比如京津冀协同创新一体化,从文件的出台时间和设计初衷看,涉及三地协同发展的主要政策文件共有三个,分别是《京津冀协同发展规划纲要》(2015)、《北京加强全国科技创新中心建设总体方案》(2016)和《河北雄安新区规划纲要》(2018),其首要议题是疏解非首都功能,进而将北京打造为全国科技创新中心和区域整体协同发展改革引领区。而长三角一体化重在“高质量”和“一体化”两个发展支点上。在政策出台方面,苏浙沪皖均有配套政策出台,且围绕重点地区如上海的配套则更为微观聚焦。如2015年出台《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放相关方案》后,2019年推出《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》,2021年推出《关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》。围绕一体化,2019年印发了长江三角洲区域一体化发展规划纲要;围绕高质量,还专门出台了科技创新共同体建设发展规划。从与区域发展相配套的政策看,以往的区域发展规划多是由中央直接决策、统

一实施的“自上而下”的开发策略。现在则更多地由地方政府主导,上报中央政府批准,进而再促使其成为国家战略的一部分,政策体系更加成熟完备,精准施策也更具针对性。

4. 区域协调实现“均衡化”覆盖

党的十八大以来,国家出台和批复的一系列宏观层面以及跨行政区的区域规划和政策性文件,更加注重实现区域协调发展,政策导向尤其关注推动老少边穷地区脱贫攻坚与创新发展。宏观层面,国务院及相关部门围绕新型城镇化和城乡融合发展等重点任务出台文件,重在通过深化新型城镇化来带动辐射新农村建设,推动基础设施和公共服务向农村延伸,实现城乡产业融合发展,推进异地扶贫搬迁与新型城镇化结合。在区域协调发展层面,各区域陆续推出一系列针对欠发达地区的发展政策,如先后批复了图们江(珲春)、左右江革命老区、云南勐腊(磨憨)、川陕革命老区、沿边重点地区、广西百色、新疆塔城等重点开发开放试验区。通过区域合作,分享可操作可复制的成功经验,带动各区域均衡发展,共享发展成果。

5. 绿色发展成为区域发展的重要内容

党的十八大以来,围绕绿色发展的新发展理念,国家层面也进行了系统全面的政策部署。早在2016年,国务院就发布了《中国落实2030年可持续发展议程创新示范区建设方案》,旨在推动可持续发展,构建创新示范区。2017年先后制定江西和贵州两个国家生态文明试验区实施方案。在区域发展层面也围绕可持续发展展开了专项布局,例如天津生态城建设国家绿色发展示范区、洞庭湖生态经济区、晋陕豫黄河金三角合作示范区、长三角生态绿色一体化发展示范区、国家生态文明试验区(海南)等。同时,围绕长江、黄河沿线还出台了专门的配套绿色生态政策,这些政策的出台,纠正了长期以来国家和地方在区域发展中资源环境可持续发展和生态文明的忽视。

三、我国区域科技政策的实施特征

从党的十八大以来国家出台、批复的一系列区域发展规划、指导性文件看,科技政策都是其中重要的组成部分,不论是国家宏观战略层面还是各区域具体的部署,都将科技纳入支撑经济发展的主战场

中来。由于区域政策本身就具有动态调整和周期变化的特征,相应的区域科技政策在实施过程中必然也是一个动态变化的过程。而区域科技政策的实施效果,在很大程度上是通过对科技创新要素的差异化布局加以体现。由于科技发展的固有规律,科技政策作用成效的体现往往与经济规律并不同步。从层级上看,国家的科技创新战略更多地从跨省域的角度,希望实现更大范围的创新要素流动、共享,但地区层面各地方则希望自己更能分得更多的资源,故而对稀缺科技创新等战略资源存在相互竞争的态势。从效果上看,区域科技政策的实施成效往往慢于区域经济政策,需要长周期的不断投入,才能在一个地区的经济社会发展中体现出来。

1. 区域科技政策的顶层设计呈现差异化特征

早在2006年,国家为加快科技支撑国内经济社会发展,在《国家中长期科技发展规划纲要(2006—2020年)》中,就已明确提出各地应根据自身特色和优势,探索具有地方特色的区域创新体系。党的十八大之后,顶层设计方面出台的《国家创新驱动发展战略纲要(2016)》对区域科技政策在实施上的差异化路径给出了更为明确的表述,区域科技创新战略主要围绕以下三个方面展开。

一是构建各具特色的区域创新发展格局。东部地区侧重于提高原始创新和集成创新能力,培育具有国际竞争力的产业集群和区域经济。中西部地区走差异化和重点领域实现创新跨越式发展道路,壮大区域特色经济和新兴产业。二是跨区域整合创新资源。总的原则是推动区域间共同设计创新议题、互联互通创新要素、联合组织技术攻关。例如,京津冀、长三角、粤港澳等国家战略区域的目标是打造区域协同创新共同体,统筹和引领区域一体化发展。同时,围绕战略区域依然需要建设一个核心,比如推动北京、上海等优势地区建成具有全球影响力的科技创新中心。三是打造区域创新示范引领高地,侧重于优化国家自主创新示范区的整合布局,建设新一轮创新省份和创新型城市。

以上部署在区域科技创新布局上互有交叉,东部地区侧重提高原始创新能力和集成创新能力,而国家战略区域也主要在东部,在推动北京、上海等核心建成具有全球影响力科技创新中心的同时,还要打造区域协同创新共同体,统筹和引领区域一体化发展。中西部地区虽然主要是走差异

化和重点领域创新道路,但依然要围绕壮大区域特色经济和新兴产业发展,布局一批国家自主创新示范区。

2.地方层面科技政策的出台往往滞后于经济发展政策

跨区域的科技政策除传统上支持战略性新兴产业发展、创新驱动外,还被纳入协同一体化发展规划的编制中,科技成为经济发展的重要支撑。例如城市群规划、中心城市规划、专业特色小镇规划等,重点培育发展城市群和新生中小城市。如《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》就明确指出,既要构建区域创新共同体,联合提升原始创新能力;又要加强产业分工协作,共同推动制造业高质量发展。此外,一些科技实力较强的区域在落实东西部科技合作要求方面,还拿出了具体的创新能力培育、育才引才用才等诸多方案。

但地方政府在政策的编制和实施上,往往经济优先于科技,这与科技创新引领经济发展的目标并不一致。科技资源的布局也围绕着传统产业投资项目的布局而展开补充设计。此外,在诸如区域创新要素如何实现国内大市场的跨区域流动与共享,如何开展跨区域层级的政策支撑,各地高新区如何跨越低效重复建设等问题,还主要依靠国家层面加以推动,地方政府层面难以协调跨区域的资源流动,这也限制了区域间科技要素的高效使用。

3.“中心引领、纵横交叉、多点支撑”的特色区域科技总体发展格局初步形成

科技资源是重要的战略资源,也是极度稀缺的重要创新要素。科技资源的落地必须在一定的区域范围内优先布局,并将其作为关键研发高地和先进技术辐射源去打造。从目前科技要素的跨区域布局看,我国初步形成了以京津冀、长三角、粤港澳为代表的具有全球影响力的科技创新中心和以成渝地区为代表的具有全国影响力的科技创新中心,以及纵横交叉的沿海创新带和横向的长江流域创新带、黄河流域城市群等“密网交织”的科技要素布局,加上目前正在打造的创新型省市县(乡)建设,共同搭建了我国科技政策的体系化整体发展格局。此外,全国大量分布的带有地域特色的国家级高新区、自主创新示范区、新区等各类园区和创新基地平台,共同形成了我国科技创新体系的基本面。进一步详细梳理区域科技政策也可以发现,在具体工作层面,科技

政策如何利用政策倾斜和系统支撑,对口支援帮扶革命老区、边疆地区、民族地区等,都已纳入科技政策的制定规划中,例如科技援疆、援藏、入滇、支宁在政策层面的全面落地,甘肃兰白与上海张江、新疆与深圳、贵州与北京中关村等东西部科技合作的对口支援,在政策上也做了系统布局。

4.高端科技创新资源区域分布的“马太效应”越发显现

一是科技资源在空间上与区域经济富集度呈正相关。科技资源主要集聚在北京、上海和粤港澳大湾区。当前,北京是全国政治中心、科教文化中心,也是多年来北方第一大经济中心。上海是全国金融中心和制造业中心,粤港澳大湾区是对外商贸服务中心和科技产业高地。三个国际科技创新中心在科技资源的上游集聚了全国最优质的高校和科研院所资源,中游汇聚了众多金融机构、人才以及最完备的配套服务产业和企业,下游是庞大的消费市场,成为科技创新要素最佳的流入地和集聚区。二是科技资源的流动与经济资源的流动态势相近似,也存在东西差距向南北差距转变的态势。党的十八大以来,随着东西部科技合作的广泛开展,成渝、西安、郑州等部分中西部地区的科技创新能力在一些方面已初具规模,但南北间科技资源的差距则存在拉大态势,尤其是具有产业创新能力的团队和人才,更是“孔雀东南飞”。即便有区域科技政策进行协调,但由于受经济发展趋势的影响,总体发展趋势短期内难以有大的改观。三是科技资源不论是前端研发还是终端应用,也往往聚焦于大都市和区域行政中心,县级以下很难富集真正的科技资源。如以地市管县的现有行政体制为例,除与农业相关的部分科技外,越是基层的科技政策越是存在载体不明晰、边界不清楚的现象,导致针对同一地区在政策出台上出现发改、农业、科技、工信等多部门同时挂牌支持现象。

四、我国区域科技政策制定存在的不足

近年来,随着逆全球化态势的抬头,凸显地域(Place-Based)特色的新区域发展模式开始出现。即在同一时期,当制定的区域科技政策与当地的经济政策、产业政策相匹配,或在充分掌握当地产业发展的基本水平下,长期坚持开展具有目

的性、科学性、计划性的前瞻布局,才会带动当地实现跨越式发展,进而实现产业腾飞。如合肥地方政府连续十多年坚持高投入、高风险、长周期的科技导向型政策,吸引京东方等战略新兴产业的入驻,才真正实现了当地高校科研资源与高技术密集型产业发展的融合,满足了当地战略新兴产业做大做强诉求。然而,科技资源对于地方而言,需要充分尊重科技发展的一般规律,在选准发展方向的前提下,长期进行重资本、重技术的投入。整体上看,我国各区域在科技政策方面,鲜有真正重视本地有竞争优势的产业领域,尤其在政策设计、实施、评估和事后反馈等多项环节上,往往存在“跟风随大流”。虽然从政策文本上看有一定差异,但从总体实施效果上讲,较少站在本土产业发展的现有基础上开展谋划,政策的前瞻性和引领性不足。在政策工具上存在一定的雷同化,在战略产业的选择面过窄,也容易造成科技创新资源的低效率重复建设。

1.在科技承担国家使命方面,区域间的政策区分度不清晰

党的十八大以来,我国在如何实现高质量发展、区域协调和承担国家重大使命等诸多方面,均已发布顶层设计方案。各地在具体落实和对标上,一方面应充分评估当地科技创新资源现状,在保障当地优势领域发展前提下,有针对性地对标国家战略;另一方面,科技创新资源的稀缺,决定了各区域在落实国家顶层设计上存在异质性。但政策梳理后发现,在针对不同层级区域如何实现创新资源的有效共享、全球科技创新中心建设这一相同战略目标、东部三大科创中心如何实现错位发展等问题上,还缺乏较为清晰的战略考虑。

整体上看,区域科技政策既存在贪多求全、目标导向不清晰,又存在政策规划雷同、区分度不足等突出问题,这必将导致优质稀缺的科技资源面临低效浪费或过度竞争的风险。以东部三大科创中心为例,北京中关村两大主导产业为新一代信息技术、生物与健康,四个重点产业为先进制造、现代交通、新能源与节能环保、新材料;上海张江三大先导产业为集成电路、生物医药、人工智能;深圳优先发展生命健康、人工智能、新一代信息技术。新兴产业发展雷同面较大,创新赛道过窄,高端资源存在过度争抢的风险。

2.在主动支撑区域发展方面,科技政策引领力不足,跟随型政策偏多

对比新近出台的区域发展政策和科技政策可以发现,往往是在该区域协同一体化政策出台之后,再单列一个创新政策作为补充。鲜有先出台区域的科技政策,再被吸纳到区域协调规划当中的案例。比如2019年12月《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》出台,2020年12月,科技部再围绕长三角科技创新共同体建设,又单独出台针对性的补充规划文本。这一方面说明科技政策在支撑区域协调发展方面的主动引领力和权威性还有待加强。另一方面也表明,在区域总体发展的构想中,科技的权重还有待加强,科技“话语权”不高,部分规划也没有在第一时间将科技政策吸纳进系统布局中。

3.在区域规划设计协调方面,科技政策与经济发展政策不协调不配套现象依然突出

随着科技发展的日新月异,科技政策执行必须与区域发展规划相衔接、相配套。如何更有效地共享高质量科技创新资源,如国家实验室本是国家战略资源,但由于布局在某一省域后,其他省份如需使用,无论科研成果的绩效考核还是未来成果转化后的收益分配,坐拥该实验室的省份与其他省份如何划分利益,相关单位又如何厘清权责利等,都是目前科技政策需要直面的现实问题。另外,由于区域规划存在地域差异,区域的协调发展也呈现阶段化特征,而科技支撑经济社会发展是一项长周期、连续性的系统工程,短期内不太容易产生重大经济效益,因而一些经济实力较弱的区域,由于受短期年度考核等体制机制影响,在推进当地科技政策方面往往积极性不足,主体参与度不高。

五、完善国家区域科技政策的思考

从规划或指导意见出台的频率看,党的十八大以来区域发展问题越来越多地上升至国家战略层面,区域的规划布局也得到国家前所未有的重视。在国家创新驱动发展战略实施的关键阶段,如何更好地加强国家和地方层面区域科技发展的顶层设计,使之更好地与区域政策发展方向和节奏相协调,主动提升科技创新资源的布局能力都是当务之急。

1. 建立起区分度更加明晰的区域科技发展协调机制

针对相同的新兴产业,例如新一代信息技术、生物医药,国家需要在进一步评估各区域优劣势基础上,或是划分出各自擅长领域“区分赛道”,或是围绕同一产业链的不同环节展开科研攻关,逐步引导编制重点区域科技发展专项规划及指导意见,实现各区域高质量错位发展新格局。各级地方政府也应切实结合本地区科技资源禀赋,建立自查和自我评估机制,及时掌握本区域在该产业中的优劣势,制定更加翔实的保障措施,同时建立起配套的奖惩激励措施。此外,在区域内和跨区域之间推动创新资源的互利共享,避免各地区由于可能存在一定的异质性,或是源于体制制造成的壁垒,或是为争夺有限资源、抢占赛道而出现合作“卡壳”。各级政府应高度重视这其中可能存在的风险点,深究合作困难的根源,共同协商加以解决,真正实现区域内和区域间共商共建共赢。

2. 加快各地自创区与自贸区“双自联动”融合发展

相关部门应充分总结当前自贸区和自创区的成功经验,自贸区要借鉴自创区在培育科创企业方面的梯度体系建设经验,破除企业创新发展的瓶颈制约,提升区域贸易的科技含金量。自创区则要借鉴自贸区先行先试政策,破解科创企业在对外开放过程中存在的难点和痛点,与自贸区形成“双自联动”的发展新态势。在有条件的区域将国家实验室、国家重点实验室体系与自贸区相结合。一方面可在自创区与自贸区的重叠部分区域,实现“直接联动”,即自贸区政策直接带动自创区发展。可尝试在自贸区里单独开辟一块新区域作为自创区试点区域,将其纳入国家层面,作为推进区域科技政策的实验场。另一方面在不重叠区域实现“互补联动”,把自贸区政策和创新成果复制推广到其他自创区。比如对照自贸区,尝试让自创区同步获得省级管理权限的下放,争取将部分下放至自贸区的国家级管理权限,同步下放至条件成熟的自创区。在自创区重点推动政府职能转变、投资管理、贸易便利化、金融创新与开放、综合监管等领域的制度创新,力争形成一批跨区域、跨部门、跨层级的改革创新成果。

3. 建立与跨区域经济发展相适应的科技发展新机制

要加快推进区域经济发展新格局,就必须促进

相关科技政策、规划与国家有关跨区域的整体战略相契合,在构建国家科技战略的同时,谋划布局跨区域层级科技政策。在国家相关部门编制跨区域发展专项规划过程中,应同步推进跨区域的科技战略和科技规划。在建立跨区域规划工作考核机制的同时,同步设计区域内的配套衔接机制和考核工作办法,从而促进跨区域和区域内的政策配套与衔接。此外,中央政府应重视不同层级区域,围绕相似科技创新资源的合理配置,紧跟大区域内部的协同一体化发展。围绕如何更加充分地开展科技创新资源的交流与共享,尽快出台更有针对性的优化方案,为更好实现区域科技政策在实施过程中成效,起到“保驾护航”的根本作用。

4. 加快跨领域、跨部门、多要素协同创新发展

不同层级区域本身既有的创新资源和优势领域都存在级次差异,要在尊重各区域发展现状基础上,针对不同层级区域出台创新政策,既要摸清当地创新要素的家底、目前发展诉求和未来发展重点,加强在政策制定上的分工和层级间梯次配置的协调,促进主要创新要素间的互动、交换、共享,又要差异化地有针对性地对标国家创新顶层设计的要求。在科学的可行性分析基础上,选择该区域有可能跨越式发展的领域,对标国家顶层设计,推动跨领域、跨部门、多领域间的协同创新,培育特色新型创新示范区、合作开发区,有所为有所不为地对标国家创新顶层战略,走出一条具有地域特色的创新之路,杜绝撒胡椒面式的“国家级示范区”布局,更要避免“帽子满天飞”。

以全球科技创新建设为例,京津冀、长三角、粤港澳地区具备打造具有全球影响力科技创新中心的雄厚实力,这也是多种因素长期发展的结果。即便如此,三地在落实上的差异也十分明显。在未来推进三地创新政策落实的同时,要在尊重既有发展前提下,科学合理施政,及时开展评估,并建立政策调整机制。比如围绕原始创新,一方面三地需要划分自己的赛道,结合自身优势资源开展创新研究,而不要以“挖墙脚”“移花接木”方式争夺领军人才和团队,搞恶性竞争。另一方面,即便是相同产业也需错位发展。即在相同产业链的不同区段开展研发攻关,完善产业集群在区域上的布局。坚决防止出现空间结构失衡、研发区段扎堆、供应失调的产业集群体系。比如五部门联合出台了《关于开展

燃料电池汽车示范应用的通知》,明确提出要以产业链上的优秀企业为龙头来组建示范城市群,依托优势产业来规划城市布局,依托优势产业的创新需要拉动研发攻关环节,打破区域间在产品、技术上的流动障碍,促进国内全链条内循环的形成,同时避免低水平重复建设和浪费有限创新资源。此外,区域政策要通过分类施策,形成科学的体系化协作关系。围绕经济、科技、社会发展,走出一条山水粮农工商学研创新一体化的区域协调高质量发展之路。

参考文献

- [1]陈钰.我国区域创新格局的中长期回顾与展望[J].全球科技经济瞭望,2021(7).
- [2]陈志.论创新政策趋势与创新政策3.0[J].科技中国,2018(9).
- [3]梁正.从科技政策到科技与创新政策:创新驱动发展战略下的政策范式转型与思考[J].科学学研究,2017(2).
- [4]徐大可,陈劲.创新政策设计的理念和框架[J].国家行政学院学报,2004(4).
- [5]Ranga M. Smart Specialization as A Strategy to Develop Early Stage Regional Innovation Systems [J]. European Planning Studies,2018,26(11).
- [6]朱伟.西方政策设计理论的复兴、障碍与发展[J].南京社会科学,2018(5).
- [7]Asheim B T. Smart Specialization, Innovation Policy and Regional Innovation Systems: What about New Path Development in Less Innovative Regions? [J]. Innovation: The European Journal of Social Science Research, 2019, 32(1).
- [8]李小妹.区域创新政策设计存在的问题及对策研究[J].区域经济评论,2021(6).
- [9]曲婉,冯海红,侯沁江.创新政策评估方法及应用研究:以高新技术企业税收优惠政策为例[J].科研管理,2017(1).
- [10]孙艳艳,吕志坚,王晓迪.日本区域创新政策的案例分析研究[J].科学学与科学技术管理,2016(6).
- [11]高国力,李天健,孙文迁.改革开放四十年我国区域发展的成效、反思与展望[J].经济纵横,2018(10).

The Characteristics, Deficiencies and Prospects of Science and Technology Policies in Regional Planning of China

Wang Luohan Liu Dongmei

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, it has been issued a large number of regional development policies and regional scientific and technological innovation policies at the national level. It has shown that the scientific and technological innovation has a strengthening trend for supporting the regional economic and social development, while there are also many difficulties to be solved. The regional scientific and technological innovation has increasingly been highly valued by the state and local governments, focusing on differentiation in formulation. There are also still a large mismatches between regional economic development and scientific and technological development. The regional scientific and technological development has characterized by “central guidance, vertical and horizontal intersection, and multi-point support”. And the “Matthew effect” of scientific and technological innovation elements is more prominent in the regional spatial distribution. In fact, Science and technology planning should be forward-looking, leading and stable in long-term. However, at present, the leadership of science and technology policies at the local level is insufficient, and fragmented policies still exist. It should be the direction of regional science and technology innovation policy in the future to establish a new mechanism of science and technology development compatible with regional economic development, to speed up cross-field, cross-department and multi-factor collaborative innovation development, and to actively improve the ability of scientific and technological innovation resource distribution.

Key Words: Regional Science and Technology Policy; Regional Planning; Scientific and Technological Innovation; Innovative Development

(责任编辑:文 锐)