

# 全面创新改革试验区建设对宁夏沿黄科技改革试验区的启示

程建鹏 杨芳 韩博

**摘要：**全面创新改革试验区建设注重顶层设计，突显区位优势，整合创新资源，培育发展新动能，推动区域创新一体化，形成了协同创新、转型引领、军民融合等发展模式，这对宁夏沿黄科技改革试验区的建设产生了重要启示意义。本文从整体联动完善技术创新体系、建立区域合作机制、创新政府服务方式、狠抓人才队伍建设几个方面提出启示和建议，以期更好地推进宁夏沿黄改革试验区建设。

**关键词：**宁夏 沿黄 改革试验区

## 一、全面创新改革试验区建设情况及发展模式

2015年《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》发布，京津冀、上海、广东、安徽、四川、武汉、西安、沈阳八个区域被确定为全面创新改革试验区。八个全面创新改革试验区获批后，各试验区按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，践行新发展理念，通过系统性改革创新试验，推动科技创新与经济社会融合发展，激发创新活力和潜力，依靠创新驱动产业升级，为区域创新发展提供了强有力支撑，也形成了一些发展模式。

### （一）协同创新模式

以京津冀、上海、广东全面改革试验区为代表的协同创新模式有以下特点。一是打造跨区域创新共同体。促进属地创新，产

业、资金、政策等多链融合，健全创新体系，形成跨区域协同创新体，打造经济发展新的支撑带。二是科技创新中心引领。以推动科技创新为核心，以破除体制机制障碍为主攻方向，开放合作，深化科技体制改革，发挥科技创新中心的引领带动作用，形成创新引领支撑的经济体系及发展模式。三是对标国际，开放创新。引入国际资源，增强创新吸引力，加快海外布局，在全球范围整合创新资源，出台国际化行动计划，统筹推进企业国际化发展，发展科技金融，推动股权投资企业开展跨境双向投资。

### （二）转型引领模式

以安徽、武汉、沈阳全面改革试验区为代表的转型引领模式有以下特点：一是促进产业转移和调整。通过优惠政策吸引高技术含量的制造业集聚、承接东部沿海发达地区和发达国家制造业

转移，引领带动老工业基地全面振兴。二是重点领域开展先行先试。以科技创新为核心，破除体制机制障碍，在科技创新、转型升级、国企改革、对外开放等多个重点领域开展先行先试，推动科技与经济社会发展融合。三是多区共建。以所在区的高新区为依托，与创新省份、自主创新示范区、产业转移示范区等开展多区共建，为促进区域协调发展提供支撑。

### （三）军民融合模式

以四川、西安全面改革试验区为代表的军民融合模式有以下特点。一是构建军民深度融合发展格局。依托属地高新区，开展系统性、整体性、协同性改革举措的先行先试，打造军民融合高技术产业集群，推动军地协同创新、军地资源共享共建，构建全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。二是破除体制

**基金项目：**宁夏回族自治区重点研发计划软科学研究项目“宁夏沿黄科技创新改革试验区建设关键问题研究”（2018BEB02004）。

机制障碍。重构“政、军、民、产、学、研、用、才”等多位一体的创新体系，开展系统性、整体性、协同性改革举措的先行先试，在军民深度融合、科技资源统筹等领域实现改革突破，形成创新要素集聚、高端企业汇集、服务体系健全、体制机制灵活、创业创新活跃的创新环境。三是统筹各类创新资源同向发力。系统实施科技创新、制度创新、管理创新、商业模式创新，构建一批有国际影响力的创新平台，培育一批创新企业和优势产业集群，努力建设国家军民深度融合创新示范区和区域性创新中心。

上述三种模式不是孤立的，其中多有交叉，比如协同创新模式以京津冀全面创新改革试验区和上海全面改革试验区等为代表，都致力于打造科技创新中心，而作为军民融合模式代表的西安全面创新改革试验区也在打造“一带一路”创新中心，同样京津冀创新改革试验区也有很多建设内容涉及到军民融合发展。

同时，全国八大全面创新改革试验区受经济发展水平、资源禀赋、区位条件、产业类型、历史文化等区域禀赋因素影响又各具特点。如上海作为国际金融中心，更多体现“金融特色”，广东作为“创客之都”，很多政策都关注“创客”，四川在主推“军民融合”的同时，围绕“互联网+”出台了一系列政策，安徽在调整产业结构的同时，更注重探索体

制改革和成果转化。

## 二、全面创新改革试验区的相关举措及经验

### (一) 相关举措

京津冀等 8 个全面创新改革

试验区自获批以来，在深化科技体制改革、提升自主创新能力、优化创新创业环境等方面进行了积极探索，形成了一系列相关改革举措。国务院办公厅于 2017 年 9 月和 2018 年 12 月两次发文，面向全国推广相关改革措施 36

表 八大全面创新改革试验区相关举措

	改革举措	年份
知识产权保护方面 (6 项)	专利快速审查、确权、维权一站式服务。	2017
	知识产权民事、刑事、行政案件“三合一”审判； 省级行政区内专利等专业技术性较强的知识产权案件跨市（区）审理； 以降低侵权损失为核心的专利保险机制； 知识产权案件审判中引入技术调查官制度； 基于“两表指导、审助分流”的知识产权案件快速审判机制。	2018
科技成果转化激励方面 (4 项)	以事前产权激励为核心的职务科技成果权属改革； 技术经理人全程参与的科技成果转化服务模式； 技术股与现金股结合激励的科技成果转化相关方利益捆绑机制； “定向研发、定向转化、定向服务”的订单式研发和成果转化机制。	2018
科技金融创新方面 (8 项)	以关联企业从产业链核心龙头企业获得的应收账款为质押的融资服务； 面向中小企业的一站式投融资信息服务； 贷款、保险、财政风险补偿捆绑的专利权质押融资服务。	2017
	区域性股权市场设置科技创新专板； 基于“六专机制”的科技型企业全生命周期金融综合服务； 推动政府股权基金投向种子期、初创期企业的容错机制； 以协商估值、坏账分担为核心的中小企业商标质押贷款模式； 创新创业团队回购地方政府产业投资基金所持股权的机制。	2018
军民深度融合方面 (9 项)	军民大型国防科研仪器设备整合共享； 以股权为纽带的军民两用技术联盟创新合作； 民口企业配套核心军品的认定和准入标准。	2017
	6 项（未公布）	2018
管理体制创新方面 (9 项)	强化创新导向的国有企业考核与激励； 事业单位可采取年薪制、协议工资制、项目工资等灵活多样的分配形式 引进紧缺或高层次人才； 事业单位编制省内统筹使用； 国税地税联合办税； 鼓励引导优秀外国留学生在华就业创业，符合条件的外国留学生可直接 申请工作许可和居留许可； 积极引进外籍高层次人才，简化来华工作手续办理流程，新增工作居留 向永久居留转换的申请渠道。	2017
	允许地方高校自主开展人才引进和职称评审； 以授权为基础、市场化方式运营为核心的科研仪器设备开放共享机制； 以地方立法形式建立推动改革创新的决策容错机制。	2018

项, 详见下表。

## (二) 有益经验

### 1. 重视顶层设计, 形成创新合力

一是成立领导小组, 突出规划引领。各试验区都成立了示范区工作领导小组, 统筹推进示范区建设工作。如广东成立了全面深化改革加快实施创新驱动发展战略领导小组, 全省机关单位和珠三角各市参与, 统筹部署试验区重大事项。在推进建设中各试验区都积极落实国务院批复精神, 在国家相关部委指导下, 编制了发展规划。如四川试验区以打造具有全球影响力的创新创业中心为目标制订了发展规划和行动方案。二是重视法制保障, 依法推进建设。各试验区政府坚持把发展改革决策和立法决策结合起来, 充分发挥地方立法的引领和推动作用, 为试验区改革创新、先行先试提供强有力的法制保障。如京津冀、广东、武汉等试验区均出台了相关管理条例, 确保示范区顺利建设。

### 2. 推进先行先试, 释放改革红利

各试验区结合国务院批复, 通过大胆探索, 先行先试, 打出创新驱动政策“组合拳”, 形成可复制、可推广的经验。例如西安试验区出台了系列突破性政策措施, 实施了一所两制、合同科研、股权激励等改革措施, 推动形成专业化、国际化的产业研发创新网络, 推行即时办、超时放

行等服务制度; 四川省探索“三证合一”登记, 开展“一窗式”行政审批服务, 全程代办、同步审批, 为试验区营造了良好的科技创新氛围。

### 3. 突显区位优势, 统筹协调共建

各试验区根据自身资源禀赋、产业基础、战略定位、发展目标、发展思路等条件, 探索形成本地化的发展模式。例如珠三角试验区搭建了粤港科技创新走廊、深港创新圈等创新合作平台, 促进了创新资源的流动和互补; 西安试验区基于国防科技资源集群优势, 占据军民融合产业发展高地, 建成军民融合产业基地, 促进军民融合、互动发展; 京津冀试验区探索自主创新示范区和自由贸易园区的联动发展, 实现了体制机制改革的协同攻关, 目前正在探索“区内注册、区外运营”模式, 支持企业在自贸区注册、享受其政策和服务; 武汉试验区围绕东湖综合保税区, 加快推进内陆自由贸易区建设, 搭建跨境贸易平台, 加快“走出去”步伐, 成为中部地区内陆开放新高地。

### 4. 完善双创体系, 培育发展新动能

一是以环境优化服务双创, 以平台建设支撑双创。例如上海试验区搭建了产权服务、科技金融服务等平台, 为创新创业活动提供良好服务; 广东试验区设立了创客专项资金、创客母基

金, 引导构建了一批低成本、便利化、开放式、多层次的创客空间。二是以多种活动引领双创, 以机制创新促进双创。例如武汉试验区持续举办中国创业服务峰会、“硅谷—光谷”双谷双创节等系列创新创业活动, 通过赛事扩大影响, 激发创业热情, 通过实施“青桐计划”为一批项目成功融资, “光谷青桐会”已成业界品牌, 在长沙、成都等地成功复制; 四川试验区深化投融资改革, 形成了天使投资、产业投资股权融资产品链, 集聚一批股权投资机构, 助力区域双创发展。

### 5. 整合链接创新资源, 推动区域创新一体化

一是推进创新功能集聚, 整体联动统筹发展, 构建开放创新体系。例如上海试验区启动了科技创新功能集聚区建设, 形成了科技资源集聚的高地; 珠三角试验区统筹建设重大科技平台, 建成基础配套设施。二是深入开展区域合作, 积极融入区域发展战略。例如上海试验区联合武汉等试验区成立了长江流域园区合作联盟, 推进张江长三角科技城和张家口上海“北方硅谷”建设, 通过共建科技园区, 形成了“基金+基地”的运营模式, 加速了技术等的溢出, 辐射带动区域协同创新迈上新台阶; 京津冀试验区内强化天津示范区和中关村深度合作, 探索双区联动, 实现功能互补、协同共赢。三是进一步提升开放水平, 加强国际间科

技合作。例如京津冀试验区依托中关村通过举办国际科技园区协会，吸引国内外多家科技园区和企业参会，促成国际合作项目落户；在硅谷、索菲亚等全球创新标志区设立办公室，链接全球创新资源；四川试验区建设中韩创新创业孵化园、中韩创新创业产业化基地等，依托欧盟项目中心深化技术合作，实现了世界级的创新团队、资本、技术双向流动。

### 三、全面创新改革试验区建设对宁夏沿黄科技改革试验区的启示

#### （一）注重整体联动，深化综合配套改革

八个全面创新改革试验区建设能够持续纵深推进，就在于做到了改革、创新、发展“三位一体”，做到了科技创新、体制创新、管理创新“三位一体”，做到了政府、社会、企业“三位一体”，形成了管理部门各司其职、社会各界广泛参与、创新主体主动作为的良好态势。

宁夏沿黄改革试验区要继续创新财政管理、人才管理、城市管理、科技成果转化等体制机制，制定完善配套政策，建立公平竞争的市场环境，才能更好地提高财政资金使用效率，优化政府服务环境，改善企业创新投融资环境，激发创新活力，促进沿黄核心区建设有序发展。

#### （二）注重政策落实，完善

#### 技术创新体系

创新政策对沿黄科技改革试验区建设发挥着重要作用。只有不断完善政策体系的构建，优化各创新要素，以企业为主体，不断培育和壮大科技型企业，坚持技术创新的市场导向，才能提高区域创新能力，形成内生增长动力，从根本上转变经济发展方式，实现依靠创新驱动发展。只有坚持产学研结合，技术创新才能获得知识和技术源泉，才能发挥院所、高校的优势和作用。

#### （三）建立府际合作机制，实现区域创新一体化

在推进宁夏沿黄科技发展改革试验区建设过程中，依据各核心区的资源禀赋、创新基础和产业结构等不同优势，形成既有竞争又有合作的跨区域管理。沿黄科技改革试验区在区域创新中要借鉴国家全面创新改革试验区和国家资助创新示范区的相关经验，建立多层次跨区域的组织机构，统筹推进沿黄试验区的建设和发展合作，实现错位发展和特色化发展，推进区域创新一体化。

#### （四）狠抓人才队伍建设，创新政府服务方式

进一步完善人才激励机制，在培养和引进高端人才的同时，重视培养技能型人才、技术人才、企业经营管理人才，形成企业家群体，形成以文化涵养创新、以创新丰富文化的良性循环。创新资源配置方式是决定试验区建设成败的关键因素，直接

影响市场机制功能的释放和政府角色定位。宁夏沿黄试验区市场在创新资源配置中的作用发挥不充分，应继续推进政府“放管服”改革，加快建设服务型政府，在创新服务方面，结合企业需求进行政策创新，谋划重大创新载体平台建设，鼓励高校和科研机构加深合作，实现产学研融合发展。■

#### 参考文献：

- [1] 谢毅梅. 国家自主创新示范区发展经验借鉴[J]. 发展研究, 2018(3).
- [2] 袁金星. 国家自主创新示范区创新政策应用研究[J]. 科技创新, 2017(3).
- [3] 曾光. 中部地区国家自主创新示范区科技创新经验及对江西的启示[J]. 经济界, 2019, (11).
- [4] 李一鸣. 我国国家自主创新示范区体制创新的国际比较与实现路径[J]. 河南社会科学, 2019, (12).
- [5] 刘艳, 曹伟, 李石柱, 张士运. 上海市全面创新改革试验区相关政策研究[J]. 科技管理研究, 2017(23).
- [6] 张辉, 马宗国. 国家自主创新示范区创新生态系统升级路径研究——基于研究联合体视角[J]. 宏观经济研究, 2020, (6).
- [7] 和军, 杨雪婷. 沈阳国家中心城市城市建设能力评价与提升路径[J]. 改革与战略, 2020, (4).

（作者单位：宁夏科技发展战略和信息研究所）

责任编辑：张捷