

浙江创新驱动高质量发展的对策研究

课题组*

摘要：改革开放以来，浙江经济发展取得了突出成就。但近年伴随全球经贸体系的重构和内部转型升级压力的加大，浙江转变发展方式的急迫性前所未有，全面落实创新驱动战略、推动高质量发展成为必经之路。然而，当前浙江经济向创新驱动的转变还是初步的、浅层次的，在创新基础、创新平台、创新金融、创新服务等方面与国内先进地区还有不少差距，这也是中国沿海地区普遍存在的问题。基于浙江的调研，本文提出了下一步聚力六个“新”，即新制造、新服务、新平台、新要素、新政策和新机制，创新驱动高质量发展的若干建议。

关键词：创新驱动 高质量发展 浙江经济

从高速增长转向高质量发展是党的十九大报告对我国经济发展阶段特征作出的重大判断。经过 40 年的改革开放，浙江人均国内生产总值（GDP）已经超过 13600 美元，达到高收入经济体水平，转型特征更加明显。2018 年以来，由于美国挑起贸易摩擦，外部环境发生重大变化，转变经济发展方式的压力前所未有。浙江经济要继续勇立潮头、走在前列，加快步入高质量发展轨道至关重要。必须以创新应对变化，不断提升核心竞争力，构建现代化经济体系。

* 课题组成员：黄勇，浙江省政协常委、经济委主任；周华富，浙江省发展规划研究院院长；潘毅刚，浙江省发展规划研究院副研究员、综合处处长；郎金焕，浙江省发展规划研究院副研究员、博士；郑晓峰，浙江省发展规划研究院副研究员、博士。

一、推动高质量发展只能依靠创新驱动

改革开放 40 年来，浙江经济保持了年均 12.1% 的高速增长。这一高速增长源于三大需求的持续增长：一是率先改革使处在开放前沿的浙江走了一条外向型驱动的经济发
展道路，有近 30 年时间浙江出口年均增速保持在 20% 以上；二是在内外需求拉动下，制造业投资、基础设施投资和房地产投资快速增长，固定资产投资增速持续保持在两位数以上；三是随着生产的繁荣，浙江从温饱到总体小康再迈向全面小康，消费不断升级，消费增长保持较快增长，也为经济高速增长提供了坚实基础。在 30 多年的时间里，浙江投资、出口和消费的年均增速均保持在 15% 以上（表 1）。这种需求的快速扩张推动劳动力不断从低产出、低效益的农业部门和农村地区，向高产出、高效益的城市和工业服务业部门加速转移转化。同时，大规模投资也使全员劳动生产率在相当长时间内保持了两位数增速。

表 1 改革开放以来浙江三大需求和全员劳动生产率变化

单位：%

时期	固定资产投资 年均增速	出口总额 年均增速	社会消费品零售 总额年均增速	全员劳动生产率 年均增速
1978—1980	19.6	—	26.4	18.6
1981—1990	18.8	12	18.1	16.8
1991—2000	28.3	24.4	21.9	20.3
2001—2010	18.5	25.0	15.1	13.0
2011—2015	17.2	8.9	13.8	8.5
2016—2017	6.7	2.1	10.8	9.0

数据来源：《2017 年浙江省统计年鉴》《浙江统计摘要 2018》。

但是，自 2008 年国际金融危机以来，全球贸易体系处于重构期，浙江的出口增速连下多个台阶，对经济增长拉动乏力；投资增速明显放缓，高达 60% 的投资率^①也使得投资对经济增长拉动的边际效率直线下降。出口和投资两大动能的持续减弱，伴随消费升级动力不足，浙江经济增速回落到 7% 左右的中高速增长平台。很显然，继续依靠过去高投资、高出口来推动经济高速增长已几无可能。尤其是近年来，随着成本优势弱化、要素制约突出、环境容量和技术瓶颈凸显、投资债务扩大等内外不利因素“碰头”，浙江转变发展方式的急迫性前所未有。

^①投资率等于固定资产投资总额占地区生产总值的比率。

从成本看，优势弱化压力前所未有。2015 年波士顿咨询的一项研究表明，中国的制造业综合成本已经达到美国的 96%。根据有关部门对 2018 年台州市某制造业企业进行的调查比较，浙江资金、土地、物流、能源、配件和税负成本均高于美国，唯一有优势的人工成本也在快速上涨。与发达国家相比，浙江长期依赖的成本优势几乎已荡然无存。

从要素看，供给趋紧压力前所未有。一是劳动力趋紧。浙江适龄劳动人口总量（15~64 岁）自 2012 年开始净减少，到 2017 年总计减少 63.4 万人。二是土地趋紧。全省土地开发适宜强度上限是 13%，目前实际开发强度已超过 12.33%，支持规模扩张的空间余量很少。三是资金趋紧。2018 年以来美元加息与国内去杠杆叠加，连同国内物价回升，货币供给难以宽松。四是能源总量和强度“双控”趋紧。全省万元 GDP 能耗已经降到 0.42 吨标煤，按传统路径继续降耗难度很大，能源总量控制规模也已基本“见顶”。

从环境看，倒逼转型压力前所未有。2018 年中央对浙江进行环保督查，分别对 7311 家和 4387 家企业提出责令整改及立案处罚，远多于广东的 6248 家和 3346 家，也大大多于江苏。这说明，在沿海发达省份中浙江企业面临的环境倒逼压力最大。

从投资看，债务偿付压力前所未有。在居民端，2018 年上半年浙江居民住房杠杆率^①已经达到 45.6%，相当于近一半的住户存款被用作住房贷款，处在历史高位，远超 29% 的国际标准线。在企业端，2017 年浙江非金融企业杠杆率^②为 105.6%，远高于广东（72.16%）、江苏（82.55%）和山东（65.16%），一些大型企业出险，中型制造企业不良贷款率上升。居民和企业两大部门负债高企，未来民间投资和产业投资空间有限。政府大规模举债投资也不可持续。

从技术看，自主创新压力前所未有。2018 年以来，美国发动的贸易摩擦改变了浙江经济发展的贸易环境和出口市场。由于美国是新技术的重要源头，中美关系变化必将对浙江的产业升级造成深远影响，浙江产业“领跑”正面临前所未有的技术封锁。

转变才有出路，转型才是方向。在越来越紧的投资和要素约束下，应对前所未有的挑战，必须转换发展思路，顺应从高速度向高质量转变的客观规律，加快改变依靠需求规模扩张型的粗放增长模式，否则浙江将难以保持继续走在前列的领先优势。

观察二战后人口超千万的 93 个国家和地区中，成功跨越“中等收入陷阱”^③的只有韩国和中国台湾等少数几个经济体。研究表明，韩国和中国台湾从中等收入向高收入迈进作出的重要战略选择就是推动创新，通过从投资和要素驱动的增长模式，转向不断以

①居民住房杠杆率 = (个人住房贷款 + 公积金贷款) / 住户存款 * 100%。

②非金融企业杠杆率 = 非金融企业及机关团体贷款 / GDP。

③“中等收入陷阱”是指经济体的人均收入达到世界中等水平后停滞不前的现象。

知识和创新驱动的增长模式，最终成功跨越“中等收入陷阱”。相反，拉美地区的阿根廷、智利等国家正因为没有及时转型，最终落入“中等收入陷阱”。这对于转型中的浙江，具有深刻启示。

回顾过去15年来“八八战略”引领下浙江经济转型升级的成效，回顾省十四次党代会以来浙江在传统动力失速背景下稳中有进发展态势，恰恰验证了创新驱动对浙江发展所具有的关键作用。创新是高质量发展的第一动力。在速度换挡、结构换轨、动力升级阶段，浙江唯有转变需求、扩张思维，加快供给侧结构性改革，全面落实创新驱动战略，通过构建知识积累、技术改进和效率提高的高质量发展模式，把发展社会生产力、提高劳动生产率的主动权牢牢掌握在自己手里，实现经济的现代化转型，才能化解内外部约束和风险，形成引领未来发展的新优势。这是形势所迫、使命使然，是浙江实现高质量发展的“华山一条路”。

二、创新驱动高质量发展仍存在明显差距

值得肯定的是，近五年来浙江以供给侧结构性改革为主线，创新驱动高质量发展已呈现良好态势。一是结构有优化。现代服务业贡献明显提高，先进制造业加快发展，2013年以来高新技术产业和战略新兴产业年均增速分别达到9.4%和8.9%。二是效益有提高。过去五年浙江规上工业企业利润、财政总收入和居民可支配收入的年均增速分别达到11.5%、10%和7.1%。三是动力有增强。科技创新投入不断加大，研发（R&D）投入占GDP比重从2013年的2.18%提高到2017年的2.43%。2017年科技进步贡献率达到60.1%，比2013年提高5.1个百分点。四是机制有改善。以“最多跑一次”改革为引领，“亩均论英雄”改革、标准地等制度创新推动市场主体投资经营高效化，全省政务服务便利化、法制化水平有效提升，2017年全省每万人市场主体拥有量居全国第一。这些可喜变化说明，创新驱动高质量发展正在成为浙江的新探索、新实践。浙江“十三五”规划把创新驱动列为首位战略，在思想上对创新驱动高质量发展意义的认识正在逐步深化。但是也必须清醒看到，浙江经济向创新驱动的转变还是初步的、浅层次的：产业布局散、层次低、创新型企业少的现状尚未根本改变；高投入、高消耗、高出口依存的发展方式尚未根本改变；趋同化发展、碎片化竞争、一刀切考核等思维惯性和路径依赖尚未根本改变。不要说与国际水平比较，即使对标国内高水平省市，在一些方面仍存在明显差距。

（一）创新基础存在数量差距

根据科技部发布的《中国区域创新能力评价报告》，浙江的区域创新能力多年来一直排名第五，总体尚可，但创新主体规模和投入不足，尤其是研发投入强度与广东

(2.62%) 和江苏 (2.7%) 等省差距较大, 与科技强国美国、德国、日本、韩国等 3%~4% 的研发投入强度差距更大。

一是创新型企业数量不足。2016 年浙江规模以上企业中有研发机构和研发活动的分别占到 23.4% 和 36%, 低于江苏的 43.7% 和 40.1%; 建在企业的国家重点实验室有 2 家, 远少于山东 (17 家)、广东 (13 家) 和江苏 (13 家) 等省份。^① 2017 年浙江国家级高新技术企业为 1.15 万家, 只有广东省的 35% (3.3 万家); 在创新企业百强榜上, 浙江仅有吉利、阿里、正泰等四五家企业上榜, 远少于北京和广东等省市。^②

二是高水平科研机构数量不足。浙江不仅高水平大学数量少, 国家重点实验室也只有 9 家, 少于江苏 (20 家)、湖北 (18 家)、陕西 (13 家)、广东 (11 家) 等省。^③ 科研院所方面, 以中科院下属研究所为例, 浙江只有宁波材料所 1 家, 上海、江苏和广东分别有 11 家、6 家和 7 家。

三是创新型人才数量不足。2017 年住浙“两院院士”46 名, 数量在全国各省市中排在 10 名左右, 与经济发展水平极不匹配。2016 年, 浙江的研发人员中硕博比例为 12.9%, 明显低于广东 (17.8%)、江苏 (16.3%) 和山东 (16.2%)。据测算, 浙江技能人才和高技能人才缺口也比较大, 分别达到 560 万人和 200 万人。

(二) 创新平台存在能级差距

目前, 浙江共有 120 个国家级和省级开发区, 有 8 个国家级高新区, 虽数量不少但能级大多不高。例如, 经济开发区没有一个进入全国前十, 有几个高新区在全国排名垫底。这种差距主要由四方面因素造成。

一是缺乏高强度政策叠加。高能级创新平台需要高浓度的科研活动、开放交流和金融服务。近年来, 浙江各类平台往往只承担科技、贸易、金融等某个领域的单一改革任务, 极少叠加做强, 结果是创新浓度普遍不足、火候不够。如目前国内获批成立的 11 个自贸区中, 有 10 个与国家自主创新示范区叠加发展, 实现开放倒逼创新, 创新促进开放的“创新+开放”叠加发展, 唯浙江是分开的, 政策优势就显不足。

二是空间分布碎片化。浙江平台建设过于追求地区间平衡。例如, 省级产业集聚区每个设区市起码有 1 个, 其中杭州、宁波、温州三市各 2 个, 而且不少产业集聚区是市县

^①科技部:《2016 企业国家重点实验室年度报告》, 2018 年。

^②全球智能信息服务提供商科睿唯安发布的“2017 年中国大陆创新企业百强榜”中, 浙江 4 家企业上榜, 北京、广东分别有 43 家、27 家; 中国人民大学发布的《2017 中国企业创新能力 100 强》中, 浙江也仅有 5 家企业上榜。

^③科技部:《2016 企业国家重点实验室年度报告》, 2018 年。

开发区的简单打包。这种做法看似是平台整合，实则仍然实现不了土地资源的集中优化配置，形成大量只能承载小投资的小平台，没有解决大项目落地难问题。

三是产业布局趋同化。为应对考核，不少平台招商引资的做法是“捡到篮子里就是菜”，能引进什么项目就发展什么产业，缺乏战略定力。在省级高新园区中，专业及通用设备制造业广泛分布在 10 多个地方；在省级产业集聚区中，“主导和重点产业”在经济总量中占比大都不足 70%，有 2 个产业集聚区仅为 20%~30%。相比之下，江苏近年来坚持“一园一战略”，形成苏州电子信息产业、无锡“物联之都”、泰州“中国医药城”等特色专业平台，值得学习。

四是产城人融合不到位。浙江产业平台发展初期主要是集聚制造企业。到创新驱动阶段，人才是第一资源，城市服务功能变成最重要的竞争力和吸引力，但不少平台建设还未跟上形势。“重产业集聚轻城市功能建设”现象较为普遍，即使在全省创新水平最强的杭州高新区，住房、教育、医疗等问题依然是最主要的“短腿”。

（三）创新金融存在结构差距

浙江的金融业比较发达，金融业增加值占 GDP 比重与发达经济体相当，总量在全国也处于前列，但是结构问题突出，尤其是以创业投资及政府引导基金为主的科技金融和创新金融发育仍显不足。

一是间接融资占比高，不适应创新需求。2017 年浙江新增社会融资中各类贷款占比高达 79%，债券和股票方式的直接融资仅占 15.6%，低于江苏的 17.8%；非金融企业境内股票融资额比 2016 年还降低了近 10%。过度依赖间接融资在一定程度上抑制了资金流入创新领域。

二是创业投资主体少，环境仍欠友好。中国早期投资机构 30 强中浙江仅占 3 家，北京、上海和广东分别有 15 家、6 家和 5 家。^① 2018 年 1 月 1 日至 8 月 6 日，浙江完成的风险投资金额约为 300 亿元，仅是上年同期的 2/3 左右，与广东（670 亿元）、江苏（450 亿元）差距较大。浙江的创业投资活力偏弱，既与金融严管大环境和不尽合理的税制^②有关，更是浙江的民间资本对创新型企业的成长规律认识不足，普遍看重短期盈利的文化理念所导致。

三是引导基金规模小、效率活力偏低。浙江政府引导基金规模多为几亿到十几亿，

^①根据清科研究中心 2017 年榜单。

^②目前创投机构不能抵扣亏损项目。对于成功获利退出的项目，收益一般都超过 10 万元，对应的企业所得税税率为 35%。两项合计，国内创投机构的实际税负在 40%左右。相比之下，美国的创投行业所得税税率为 5%~15%，香港是 17%。

与北京、深圳等地往往差一个数量级，^① 难以支撑优质大项目引进。调研中不少投资机构反映，与北京、深圳等地相比，浙江的政府引导基金包容度不够，由于怕国资流失，只敢投确定性和成熟度较高的拟上市项目，既有与民争利之嫌，也未真正发挥引导作用。

（四）创新服务存在响应差距

创新是对各类要素的重新组合，需要政府主动有为，为产学研用、大中小微等各类创新主体松绑减负、清障搭台。从调查看，近年浙江出台了許多服务创新驱动的政策和做法，但是精准性、有效性和实用性还有待进一步提高。

一是政府管理越位和缺位并存。一方面，近年浙江各级政府和部门针对竞争性领域出台了不少产业规划，可竞争性领域的市场变化很难准确判断，并不适合制定政府规划，而且产业规划往往落后于企业实践，企业也不会将其作为经营决策的主要依据。结果是政府花费大量精力完成的各类产业规划大多沦为空头文件。还有不少企业反映，政府目前推动转型升级心态过急，过高估计用行政手段优化配置资源的能力，做了一些本该由市场发挥决定性作用的事。另一方面，在互联网金融、共享经济等“新经济”领域，政府又缺乏敏锐的问题意识和有效的监管手段，管理上严重缺位。

二是资源“碎片”和创新“孤岛”现象突出。以财政科技资金的使用为例，根据有关部门统计，全省 102 个县级以上政府中，可以分配财政科技资金的主管部门有 714 个，其中各级科技部门掌握的不到 1/3。在科技立项和评价方面，目前浙江主要以论文发表和专利数量等量化指标作为衡量标准，使得创新链条难以到达经济产出这个最终点，基础研究、应用研究、成果转化等环节各自形成创新的“闭路循环”。

三是人才标准和评价方式还需改善。据统计，浙江仅省直机关就有 50 多项人才培养计划，各地、各高校推出的人才计划更是不计其数，“帽子”满天飞，加剧了学术界和企业界的浮躁情绪。而且，很多人才计划标准重叠，最终都归到几个人身上，形成“一步快、步步快”的特殊群体，让不少甘坐冷板凳的潜力人才真的坐了冷板凳。

以上三方面的差距，表面上是具体工作或工作成效的差别，实质是对创新驱动的基本规律认识不足，在思想、路径和方法上出现了偏差。突出表现为“四重四轻”：一是投资上“重物轻人”。创新驱动核心是人才，但长期以来我们过于看重实物投资。虽然近年来吸引人才工作已经引起各级政府的关注，但往往是挂在嘴上多、实际行动少，或者盲目跟风不得要领，在通过改革解决人才痛点，释放人才价值，营造适宜人才生活工作环境，以及完善激励人才创新创业的制度建设等方面力度不够。二是路径上“重大轻小”。

^①北京 2018 年 6 月成立的科创基金母基金规模就达 300 亿元，并将通过子基金放大到 1000 亿元。

浙江经济取得今天的成绩，是一点一滴积累起来的。但当前各地在招商引资中，只想“招大引强”，对成长性中小企业特别是科技型小微企业缺乏足够的耐心。然而，今天能够代表浙江创新水平的阿里巴巴、吉利、海康威视等企业，也都是从小微企业成长起来的。还要指出的是，大项目一般都属成熟产业，而产业是有生命周期的，引进项目前必须进行深入分析和前瞻性研判。三是创新上“重用轻研”。总体看，浙江在研发上对原始科技创新重视不够，技术引进后消化吸收再创新明显不足。反映在产业上，就是商业模式创新较强，以“硬科技”为基础的、有高科技含量的创新较弱。四是考核上“重量轻质”。高质量发展是“多因一果”的系统工程，结果是发展稳、质量高、效益好，原因可能是多方面的，但目前相对单一、过于注重短期过程的总量考核容易扭曲地方政府的行为，会使政府过度插手原本应由市场发挥决定作用的领域。比如，有些地方看上去经济总量、财政收入和企业利润增速都很快，背后可能只是对单个指标的包装，考核什么就包装什么，让结果看上去“很美”。有些地方的“4+1”投资结构性指标增速都在10%以上，实际是不同类项目互相嵌套、包装入库，玩数字游戏，整体投资形势其实在走下坡路。调研中经常能听到这类反映，目前的考核指标体系看起来很全面、很系统，但各地情况差别大，缺乏针对性，考核周期又太短，不利于地方保持定力，坚持走专业化、差别化的高质量发展之路，扭曲了考核初衷，使规划实施大打折扣。

三、创新驱动高质量发展要在六个“新”上下功夫

以创新驱动高质量发展，关键要深刻认识浙江必须加快转型所面临的严峻而紧迫的形势，切实发挥创新的第一动力作用，积极顺应创新发展的基本规律。一是要勇立潮头，把科技产业创新的世界潮流与浙江数字化转型先行的先发优势结合起来；二是要走在前列，把市场决定创新的普遍规律与政府制度创新引导高质量发展特殊路径结合起来；三是要干在实处，把顶层设计的全面性、系统性与浙江基层自发创新实践高质量发展的灵活性、能动性结合起来。建议浙江应聚焦聚力六个“新”，即新制造、新服务、新平台、新要素、新政策和新机制。以新制造和新服务作为高质量发展的两大主攻方向；以新平台和新要素作为高质量发展的两大支撑保障；以新政策和新机制作为高质量发展的两大必要环境。

（一）新制造：抢占产业数字化转型制高点

浙江制造业的进一步发展不在数量，而在质量，在于产业的核心竞争力。在世界新科技革命背景下，浙江应抓住发展数字经济的机遇窗口，构建浙江制造的“武藏曲线”^①

^①武藏曲线是2004年日本索尼中村研究所的所长中村末广所创。根据该研究所对日本制造业的调查，发现制造业业务流程中，组装、制造阶段有较高的利润，而零件、材料以及销售、服务阶段的利润反而较低。

和“微笑曲线”。一方面，通过关键核心技术攻关“硬化”浙江制造，重新发掘先进制造过程的价值；另一方面，通过产业数字化“软化”浙江制造，推动包括设计、营销在内的制造业全链条进化。这是“新制造”的基本内涵。

1. 围绕核心技术加强研究攻关。核心技术研发有着周期长、财力物力耗费大、协作主体多的特点，市场机制容易失灵。浙江围绕数字经济关键核心技术实施攻关，尤其要发挥好集中财力办大事的社会主义制度优势，以政府宏观职能弥补市场机制缺憾，做好顶层设计。一是形成核心技术攻关的长期投入制度，在未来网络计算、泛在人工智能、网络空间安全主动防御、传感器材料与器件、中央处理器（CPU）架构设计、集成电路成套工艺等领域，每年安排 100 项左右的重点研发计划，并探索与中国科学院、国家自然科学基金、各地政府和优势企业构建技术攻关联合体，强化核心技术的产业链上下游支撑。二是完善核心技术攻关的基础条件保障，探索在未来网络研究设施、网络安全攻防靶场、新一代授时系统、智能网联汽车测试场、跨尺度生物医学成像设施等领域建设一批大科学装置，构建由国家实验室、国家技术创新中心、国家制造业创新中心、产业创新中心、产业创新服务综合体等构成的技术攻关集群。

2. 围绕关键领域补齐硬件短板。浙江的数字经济“应用端”比较成熟，硬件制造比较薄弱。美国对中兴的禁令事件，警醒我们要在关键领域构建自主生产实力，浙江有必要在计算、通信、显示、人机交互和基础软件五大领域补齐短板。在芯片领域，切实落实浙江《加快集成电路产业发展的实施意见》，加快对接国家集成电路基金和国内外龙头企业，积极上马 12 英寸乃至更高端芯片，力争在 7/10 纳米先进工艺上实现突破。在通信领域，大力推动 5G 关键技术和空地一体化网络技术与应用，实现互联网协议第 6 版（IPv6）规模部署。在显示领域，重点推动 8.5 代以上液晶面板在浙江落地，加快印刷显示、柔性显示等新技术研究。在人机交互领域，支持骨干企业加快突破微型化供能、短距离无线通信、智能路由、智能安全监控等关键技术，积极开发各类智能可穿戴产品。在软件领域，发展开源社区，积极开发面向云计算、大数据、物联网、工业互联网等新兴领域的操作系统、数据库和中间件。

3. 围绕工业互联网推进传统产业数字化转型。工业互联网平台是实现工业 4.0 的重要突破口。目前，浙江已经实施“1+N”架构的工业互联网平台体系，但是在工业控制系统、高端工业软件等方面支撑不足，工业大数据建模采集和建模比较薄弱，一些企业“为上云而上云”。针对此，浙江可从打基础、场景化和智能化三个方面入手推动传统产业数字化转型。一是打好数字化转型的基础，积极对工业企业“补课”，提升基础管理体系的标准化和规范化水平，使它们普遍拥有接入数字制造生态的能力。二是积极支持企业建设智能工厂和数字化车间，实现过程控制、在线监测和供应链管理的智能化。三是

支持行业领军企业对行业进行数字化转型赋能，打造综合性工业云平台服务企业，最终实现跨企业边界的资源整合和共享。

4. 围绕标准法规推进制度体系建设。抢占产业数字化转型制高点，浙江不仅要在技术、产品和生产流程等“硬科技”领域聚焦发力，还要在标准法规等“软科技”领域形成先人一步的优势。一是制订数字制造领先标准。按照共性先立、急用先行的原则，引导平台型企业率先探索在企业间数据共享、数据交易、大数据确权等领域的相关标准；积极推动物联网、智能制造、智能家居、车联网等细分领域提出基础共性标准和关键技术指标，加强浙江数字制造的专利导航和成果保护。二是围绕数据所有权、使用权和大数据知识产权等内容，加快制定出台一批地方性法规，形成灵活反应、可持续迭代的法规体系。

（二）新服务：顺应需求变化创新服务供给

新服务“新”在能改善供需不平衡、不协调的结构。进入新时代，服务业形态和功能正发生显著变化，从满足居民衣食住行基本生活需求向满足消费升级新需求转变，从围绕低端制造过程提供必要商贸服务向围绕制造升级提供知识密集型生产服务转变，从依靠传统服务途径向数字化赋能新服务模式转变。浙江必须敏锐地把握趋势，加快优化现代服务业结构，为高质量发展创造高水平新服务供给。

1. 大力培育适应消费需求升级的生活服务。顺应消费需求主流从模仿型排浪式消费向个性化转变，从衣食住行到教养康享等更高体验方向转变，围绕居民新需求发展优质的大健康、大教育和大旅游等生活服务。大健康方面，加快推动智慧医疗向医院和家庭双向渗透，引导疾病诊疗和预后预测从“通用型”向“个体化”“精准化”转型，并做实做优“家庭医生制度”品牌，提高慢病防治水平。大教育方面，以人为本构建优质普惠的教育体系，义务教育要逐步弱化学区房概念、重点推进集团化办学，提高教育公平性；大力发展技能教育，加强产教融合和定向培养，提高教育精准性；支持线上知识平台规范有序发展，强化“终生学习”意识，增强教育普惠性。同时，超常规大力度推进高等教育高水平发展。大旅游方面，要在提升“旅游链”能级上下功夫，积极推动旅游+产业融合发展，更多运用文化品牌、娱乐设施、休闲项目丰富高品质旅游内容，并强化增强现实（AR）/虚拟现实（VR）等数字技术在旅游场景中的深度应用，增强旅游便捷度和体验感。

2. 大力发展助推制造业升级的生产性服务。目前，生产性服务业在全国呈现地域集中态势。例如，科技服务以北京为重镇，金融服务以上海为龙头，均已形成较强的竞争壁垒。浙江要强化优势、巧补短板，重点发展知识密集型生产性服务业。一是抢占信息

技术变革机遇，发展云计算、大数据、物联网等新兴产业，加快布局 AR/VR、区块链等前沿产业，推进信息服务在生产制造中的渗透应用。二是加快发展技术转移、检验检测、创业孵化、知识产权服务等科技服务业，增强对全国乃至国际科技成果的集聚与转化能力。三是支持供应链服务平台企业发展，推进供应链节点网络化，做强一批平台型供应链服务龙头企业和系统平台，打通智慧供应链主干网络，提高供应链组织效率。四是做强工业设计、时尚设计等特色服务业，推动设计服务为生产制造赋能。

3. 数字化赋能服务业新业态、新模式。数字技术将重塑服务业的功能和形态，推动服务效率、效益指数级增长。浙江要重点聚焦三大方向加快数字化赋能。一是探索发展新零售，支持智慧零售、跨界零售、无人零售、绿色零售等新业态及新模式入驻中心城市核心商圈，率先建设新零售“试验田”，打造国际消费品集散地、全球新品首发地。二是大力发展数字贸易，以跨境电商为切入口，支持电子世界贸易平台（eWTP）全球化布局，加快构建全球物流枢纽，深化世界电子贸易制度创新，力争在日用消费品、医药和康复、技术装备等细分领域打造若干具有重要影响力的国家进口贸易促进创新示范区。三是提升发展数字服务平台，秉持审慎包容原则支持两类平台发展。一类是工业电商、服务业电商、农村电商和行业垂直电商平台；另一类是提高生活和生产水平的分享经济平台。

（三）新平台：政策叠加赋能打造高能级创新空间

当前，发展平台的形式和内涵正在发生深刻变化，创新活动平台和载体早已替代工业区成为全球竞争的焦点。从世界范围看，创新活动空间呈现极化分布的特点，无论是全球 50 大创新公司还是全球科技专利地图等，都集中在硅谷等少数几个全球科技创新中心。浙江走创新驱动高质量发展之路，必然要抓住全球科技创新中心向中国转移的窗口期，积极对接国内外优势资源，在环杭州湾大湾区内选择一定空间，创新土地使用、资源集聚、功能集中、政策叠加，积极推动研发、制造、开放交流和人居功能的叠加做强，打造创新浓度高、创新生态优的新平台。

1. 探索适应创新发展需要的用地制度。在经历了长期的农村工业化和县域经济发展后，浙江的开发区等平台普遍存在用地机制不够灵活、用地成本偏高等问题，已经越来越不适应创新创业的要求，亟需改革创新。一是构建向新平台倾斜的土地要素全域统筹机制。通过新一轮“山海协作”工程，推动全省 26 个“摘帽县”的产业用地指标向新平台调剂，对应新增项目的财政收入向对口“摘帽县”分成。二是降低用地成本。新平台内新增产业用地在出让时不再明确年限，企业经营期限内土地出让金由一次性支付改为每年支付租金，企业退出经营时收回土地，降低企业一次性支付土地出让金的资金压力。

三是放开产业用地的容积率限制。鼓励优质企业在不做分割出让的前提下提高用地容积率，对增容土地价款执行优惠政策。四是促进存量用地集中。在新平台中建立市场化运作的存量工业用地流转机制，在不改变土地性质和用地年限，亩均产出和环保标准均提高的前提下，允许企业转让土地。

2. 建设能集聚一流创新资源的平台载体。大学、实验室和研发中心等从事原始创新的机构，往往是创新高地的源头。例如，爱立信崛起为全球无线通讯领袖后，包括华为和中兴通讯在内，世界主要的移动通讯企业都在爱立信总部所在的小镇希斯塔设立研发中心。浙江长期以来缺乏大院名所，应在新平台内多措并举做好吸引承接，这是打造新平台的关键之举。一是集聚一批创新单元。要充分发挥浙江产业基础好、市场机制活的特点，结合在浙的部属、省属高校学科特长，在新平台内建设一批融教学、科研、创业为一体的高水平、国际化大学。同时，应充分借鉴深圳等地合作科研的经验，引进在细分领域达到世界一流的专业性研究所，打造高等级科学研究院。二是建设一批功能型研发机构。以促进产业技术创新和共性技术研发转化为使命，在新平台内建设一批产业技术研究院。对这类机构积极探索企业化管理模式，开展财政经费稳定资助和经费自主使用试点，给予其调配存量创新资源和配置新增资源的能力与手段，使之成为链接原始创新和产业创新的“中间体”。

3. 建立促进平台专业化的导向机制。新平台通过专业化发展形成更大区域范围的集聚效应，避免重复建设，是提高政策资源综合集成水平的必然要求。为此，一是推动产业发展专业化。结合区位特点、产业基础和发展方向进一步明晰各平台的主导产业，按照“底线管控”和“鼓励创新”的要求，细化产业准入标准，严控非主导产业引入。二是管理主体专业化。可以国家级高新区为基础，推动省级产业集聚区、各级别开发区“多区合一”，做实一个管理主体。三是推动招商团队专业化。推动平台运营主体与市场化品牌开发主体进行政府与社会资本合作，建设一支精通产业政策和科技前沿，收入按市场定价的高水平专业招商队伍。

4. 构建面向全球协作竞争的开放创新空间。全面提升科研机构、企业、人才集聚的密度，既要靠空间集中和机构建设强化承载力及竞争力，也要靠功能打造和品质提升强化竞争力及吸引力。从国内外实践看，主要是形成全球化的创新协作网络，打造高质量的城市人居环境。对浙江而言，一是在新平台内建立自主创新示范区和自贸区联动的体制，全力扩大有利于人才、资本、技术、知识等创新要素自由流动、深度融合的制度供给。二是激活新平台的高品质生活功能，实现产城人深度融合。重点是在都市区内集中建设若干可以拎包入住的未来社区，集中布置一批科学会堂、图书馆、博物馆、体育场馆等高能级文化体育设施，推动道路转型街道、企业打开围墙、街区融入公园，打造社

交型和办公型公共空间，提升创意的溢出效应。

（四）新要素：挖掘红利厚植创新经济竞争优势

高质量发展的实质是全要素生产率的提高，其关键在于能否摆脱劳动力、投资和土地等传统要素的路径依赖，积蓄利用好创新驱动高质量发展所亟需的人才、科技、金融和大数据等新要素支撑，推动人口红利向人才和技术红利转变，用好金融资本，挖掘数据富矿，构建新的要素红利，创造新的经济竞争优势。

1. 厚植人才红利。在全国各地“重金挖人”“户口抢人”形势下，浙江应该坚持以产业平台和城市文明吸引全球人才，做到“四个注重”。一是注重“搭平台”。避免把人才政策泛化为社会福利，而是围绕人才的创业启动和研发补助集中利用有限资源，对标深圳海外高层次留学人才计划（孔雀计划）加大人才吸引力度。二是注重“看能力”。坚持发挥市场化选人用人导向，尊重用人单位的发言权和自主权，避免按照“‘海龟’高于‘土八路’，看学历不看能力”的单一原则认识人才，大力推广“引荐制”，广泛招引技能型、管理型、投资型和外籍人才。三是注重“当保姆”。通过建设优质学校、吸引优质医院、提供人才住房等办法，解决人才面临的子女入学、父母养老、全家医疗和安居问题，不使人才“白天忙事业、晚上愁生活”。四是注重“抓协调”。省级层面要加强对各市县人才政策的核查与统筹，减少恶性竞争。同时，通过设立落后地区人才专项补贴、为落后地区人才在大城市设立“人才驿站”等途径，加大对落后市县引进人才的支持。

2. 挖掘技术红利。技术红利不仅在于省内创新主体之中，更分布在国内外各类科研平台，值得深度挖掘并争取率先在浙江落地或应用。一方面做足“引技”功夫。继续发扬浙江“善学善用”的精神，委托专业机构加强对全国乃至国际重点研发平台、研究团队和研究进展的跟踪，并吸引集聚一批高校院所技术转移机构，争取更多前沿科技成果到浙江转化。围绕浙江“数字经济一号工程”重点领域，深化与相关军工科研机构的战略合作，推进国防战略成果的引进。另一方面要做好“转化”工作。进一步缩短科技成果转化周期，利用财政资金形成的科技成果要向社会定期发布，并切实落实近年来出台的科技成果转化政策，将科技成果使用权、处置权、收益权下放给单位并建立限时转化机制，具体细则要由科技、教育、财政、国资、审计、纪检等部门统筹制定，确保政策有效落地。

3. 盘活金融红利。遵循金融为实体经济服务的基本理念，坚持做强直接融资和做活间接融资并重，引导金融要素流向创新创业领域。一是打造创业投资生长环境。充分认识到创业投资对创业项目引进、创业资金支持、创业企业辅导等综合性作用，将集聚发展创业投资提升新高度，依托浙江股权交易所、钱塘江金融港湾、山南基金小镇等平台，

大力吸引国内外天使投资人和风险投资基金落户，谋划建设国家创业投资试验区，营造包容审慎的创投基金监管环境。二是面向创新创业做活间接融资。创新金融服务模式，壮大科技保险、科技担保等服务领域，增强融资市场稳健性；积极发展投贷联动，可由杭州银行等机构牵头，联合各类信用评价机构、数据服务机构成立浙江省科技银行，提高新创企业的信贷可得性。三是正确处理金融监管与发展的关系。加强对互联网金融等新金融业态的监管和引导，严防资本对项目的过度炒作，避免“将硅谷交给华尔街”。

4. 释放数据红利。数据资源是新一轮产业变革最重要的生产资料。要充分发挥浙江在电商、视频安防、健康医疗等领域的长期积累，将要素优势加快转变为竞争优势。数据源头上，要加快统筹政府大数据资源推动数据共享，完善政务大数据采集、处理、存储、利用等标准规范，促进各级、各部门数据资源交换共享，与研究机构、数据企业共建示范项目，推进政府大数据深度挖掘应用。数据流通上，要加快培育大数据交易市场，建立数据资产商品化、数据描述、登记确权、价值评估等服务机制，做强一批数据交易市场主体，将浙江打造成为全国数据流通重要节点。数字设施上，要重点打造一批保障城市基础功能的数据中心集群，并充分利用现有资源建设若干行业性数据汇聚平台，着力提升数据资源的采集能力；深化互联网、物联网在现代城乡基础设施中的应用，适时推动示范建设和更新项目，实现交通网、信息网、能源网“三网融合”。

（五）新政策：调整思路营造竞争性的市场环境

公平竞争是创新的核心动力。要按照党的十九大提出的构建“产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”思路，重新审视政策设计思路，充分尊重市场竞争规律，用好政府有为之手，减少对企业的得不偿失补贴以及经营干预，把政策设计重心放到对标国际化和法治化，营造公平的市场竞争环境上来。

1. 多减税少补贴。财政补贴和税收优惠是政府激励企业创新的主要手段，但补贴可能诱发企业寻租和低效投资，减税应该成为激励企业创新的关键举措。要积极向国家呼吁或争取试点，严格落实“税收法定原则”，对标美欧日等发达国家标准，通过税制创新营造“实业能致富，创新致大富”的环境。一方面，对于致力技术创新的企业加大减税幅度。增强对初创期和成长期科技企业的税收扶持，加大“研发费用加计扣除”等创新激励政策的实施力度，并考虑进一步降低高新技术企业所得税税率。另一方面，对于产业链上“卡脖子”的关键环节提高减税幅度。围绕不同行业特性优化税收制度设计，例如针对基础软件、集成电路、医药等产业的高投入、高风险、长周期特点，制定更有力的税收政策，增强企业自主创新能力。

2. 多普惠少特扶。国内外优秀企业成长经验表明，企业竞争力的提升源于技术创新

和市场策应能力的提高，而不是政府的特殊对待。调研中企业最大的需求也并非“特殊政策”，而是“公平环境”。政府要致力创造公平的市场秩序和创新环境，使企业专心盯着市场而不是努力找市长。特别是加强现行政策与国际规则的接轨，加大对恶性竞争的惩戒，推进法制化市场出清，持续改善市场环境，避免“劣币驱逐良币”。同时，要进一步完善知识产权保护体系，加快解决侵权事件举证难、成本高、周期长、赔偿低等问题，坚决让侵权者尝到苦头付出代价，为企业创新解除后顾之忧。

3. 多引导少干预。要充分尊重市场的决定性作用，多采用引导手段推动市场主体进入创新发展轨道，少用行政命令对微观主体经营进行直接干预，让市场成为企业行为的主裁判。加强实行市场准入的负面清单管理，真正做到“非禁即入”。发挥政府采购对引导创新的积极作用，特别要加大数字新产品和新服务的采购力度，推动新产业、新业态成长壮大。鼓励企业开展国际化经营，引导企业进入全球市场进行资源配置开展经营活动，培育壮大跨国企业。要放大政府引导基金对推动企业创新发展的杠杆效用，改进产业基金管理办法和考核办法，探索财政引导资金作为劣后级资金主动承担风险机制。

（六）新机制：分类施策用好政绩考核“指挥棒”

如何科学设置考核目标和完善考核机制，充分而科学地调动地方政府的积极性，是实现高质量发展不可或缺的重要举措。要尊重创新发展规律，合理设置考核目标，改变过去眼中只有 GDP、只有投资的考核思路，更加注重体现结构性、功能性的质量指标，给予创新转型足够耐心。同时，要更多地关注体现政府职能的指标，更多地关注衡量企业和老百姓获得感的指标。构建一个“创新导向、民生为基、体现特色、客观科学”的高质量发展政绩考核新机制。

1. 更多体现结构性、功能性指标。在高增长阶段，“经济增速压倒一切”，发展目标简单清晰。在高质量发展阶段，发展目标既要看“规模”，还要看“亩产”“结构”，考核角度更加多元。为此，浙江需要在对标国家、体现省情的基础上推出新的考核指标。一是全面体现高质量发展要求，应将经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设、生态环境、人民生活等内容都纳入考核体系。二是体现各级政府年度重点工作分解落实，应将中央政府、省政府和设区市政府的《政府工作报告》提出的重点任务以及民生实事的推进情况，作为重点指标给予考核。三是拉长板和补短板相结合，针对关键核心技术突破、大院名校建设、沿海污染治理、城市精细化管理等比较明显的不足，给予具体的考核安排。

2. 对不同区域应有个性化考核安排。高质量发展不是一样化发展，而是在“一盘棋”格局下各区域立足特色优势的协同发展。体现在考核上，既要满足高质量发展的共

性要求，又要充分体现各地差异化特点和分类考核要求，提出个性化指标。一是体现差异性。对各设区市和县（市区），考核体系的基本架构应该是相同的，但是指标安排应有区别，考核标准应有不同，从而更好体现高质量发展的普遍性和特殊性。例如，宁波是《中国制造 2025》试点城市，就应针对智能制造提出个性化考核指标。二是体现时效性。个性化指标不是“一订终身”，可以动态调整，如果某项工作完成了，下一年度应重新设置考核指标。三是体现激励性。可以探索为基层考核设置加分和减分项，激励各地探索实践。对获得表彰奖励的市县考核给予加分；对发生重大安全和环境等事件的市县进行考核减分。

3. 更加注重对长期性工作绩效的考核。通过新的“指挥棒”推进高质量发展，要处理好阶段性发展与可持续发展的关系，切实避免仅为一时的政绩和面子出发的考核，提高各项工作的长期性和可持续性。为此，应精简考核指标。按照“突出重点、体现导向，统筹协调、总量控制，严格准入、规范管理”的基本原则，对现有各类考核指标进行清理，保留直接体现中长期发展战略和重大决策部署的关键绩效指标，清理部门性、过程性和短期性考核指标，切实减少重复考核、以考代管等现象，为基层减负。

4. 让民意调查和第三方评估在绩效考核中发挥更加重要的作用。通过民意调查和第三方评估判断政府服务是否与社会需求合拍，是监测高质量发展进展、为政府科学决策提供参考和提升各级政府履职水平的重要手段，浙江应用好用足。一是加强民意调查的制度建设，可以政府发文的方式，明确各地社情民意调查中心的性质、地位、工作规范以及调查结果的效力作用，明确各类调查结果进入决策的层级和程序，使民意调查工作有章可循。二是积极培育第三方评估企业 and 非营利性机构，明确此类机构的专业性资质条件和职业操守监管，并通过建立公益基金的方式为第三方评估机构提供稳定的资金来源，确保第三方评估的独立性、有效性。

参考文献：

1. 贾康、苏京春：《中国的坎：如何跨越“中等收入陷阱”》，中信出版社 2016 年版。
2. 刘世锦、张军扩、侯永志、刘培林：《陷阱还是高墙：中国经济面临的真实挑战与战略选择》，《比较》2011 年第 54 期。
3. 韩永文：《推动经济高质量发展的制度环境研究》，《全球化》2018 年第 12 期。

责任编辑：李蕊