



研究院微信

2020 年第 13 期

(总第 195 期)

7 月 30 日印发

BRI

天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

双周决策观察

- 【特别关注】 “三个转变”促进国家高新区高质量发展
- 【部委动态】 国务院再出四招助力稳外贸稳外资
国务院出台优化营商环境“新 20 条”
- 【地方新政】 上海推 23 条简化审批，重大项目“轻车快马”
首个城市更新条例即将在深圳出台
- 【形势分析】 各地剧透下半年工作任务“两新一重”仍是重点
多地发力打造工业互联网产业高地

BRI
天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

主办
天津滨海综合发展研究院
泰达图书馆档案馆

编辑 贺然 金敏毓 何莉娟
统筹 史继平 吴营 马爱华 蒋宁

电话 022-66222941
邮箱 bhzhfzyjy@163.com

【特别关注】

“三个转变”促进国家高新区高质量发展

7月17日，国务院发布了《关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见》（国发[2020]7号），旨在推动国家高新区实现高质量发展，更好地发挥示范引领和辐射带动作用。这一未来五年乃至十年的定调性文件，一经发布便引起极大反响。本文从以下三个“转变”角度对文件进行解读。

第一，评价机制转变。

绩效考核分阶段、分类型开展。文件提出，“坚持突出特色，分类指导。根据地区资源禀赋和发展水平，探索各具特色的高质量发展模式，建立分类评价机制，实行动态管理”，这一理念与我们之前倡导的开发区评价体系改革理念相一致，即未来针对高新区的评价考核，可能会采取分阶段、分类型的绩效考核办法。一方面，传统“一刀切”式的考核办法对于不同地区、不同类型的高新区实际上很难做到公平，如成熟期的高新区存量小、增量小，而处于成长期的高新区刚好相反，可想而知，让这两类园区同台竞技，兼顾型的考核反而变得不客观；另一方面，一套指标可能就像一套模具，让全国的开发区都长成一个样子，从而失去特色，容易陷入同质竞争。事实上，一些小而精、小而美的高新区有时候更适合当地产业实际，也更符合我国国情。

考核将从“数据影响力”向“产业创新力”转变。如果某个高新区专利数量全国第一，但是园区内却没有一批掌握全球产业关键核心技术的企业，那这样的园区未来可能很难成为标杆。国家高新区从设立之初的使命就是“产业创新高地”，创新归根到底是要落到产业，而非数字。形象地说，把高新区产业的山峰“做高”要比把大山“做大”更紧迫，这在当前全国园区财力、人力等资源普遍紧张的情况下

更切实际。再加上贸易摩擦和全球疫情蔓延等不确定因素的干扰，国家高新区扮演的创新角色转变至关重要。

第二，创新合作转变。

产业创新合作脱虚向实。过去十几年，国内外知名院校在高新区设立分校或研究所，一度成为开发区对外展示合作创新的“招牌菜”。但经过十几年的发展，很多学研机构往往成为“空壳子”和“花架子”，与本地产业发展不匹配，产业技术合作流于形式，创新产出乏善可陈。在此背景下，以产业实际应用为导向的国家级实验室、中试平台、产业技术研究院或将成为未来全国高新区合作共建的重点，依托这些“大国重器”实现产业技术的培育、转化和升级会是高新区创新合作的重点。

灵活的跨省财税共享推动协同创新发展进入执行层面。文件提到“鼓励东部国家高新区按照市场导向原则，加强与中西部国家高新区对口合作和交流”，实际上就是在鼓励东部园区“腾龙换鸟”，将产业有序转移到生产成本更低的中西部合作园区，在税收、工业增加值等指标上进行跨省域的协商共享，将协同发展真正落到执行层。

第三，体制机制转变。

社会事务剥离和人事薪酬改革大幕拉开。与经开区的改革一致，未来五年，全国高新区将重新审视自身的社会事务管理职能，财政压力大、人力资源紧张和社会事务管理经验不足的高新区可能会率先进行社会事务管理职能的剥离。人事薪酬方面，将通过更加市场化的手段提高开发区的管理效率，广泛推行聘用制，“高薪酬+高竞争”将成为人事薪酬改革的着力点，实现现有基础的2~5倍薪酬不是梦。

区属国企改制提速，上市融资进度加快。国家高新区的区属国企应当在产业投融资管理、开发建设、人才引进和招商管理上发挥重要作用，但当前大量高新区的区属国企仅仅成为开发区的债务平台，运营效率不高。因此，未来一段时间内，国家高新区将通过多种方式对

区属国企进行有效改制，借助科创板等资本市场为高新区的高质量发展提供多元化的资金来源。

高新区整合发展提速。文件提到“鼓励以国家高新区为主体整合或托管区位相邻、产业互补的省级高新区或各类工业园区等”，这一提法实际上是为过去十多年非国家级高新区的“野蛮生长”画上句号。繁多且分散的高新区大大增加了区域内行政资源冗余度和协调成本，产业恶性竞争和无序布局不符合国家高新区的高质量发展主题，未来五年，高新区整合发展将会提速。（作者系同济大学中国产业园区发展研究中心副主任）（第一财经 20200720）

【部委动态】

国务院再出四招助力稳外贸稳外资

稳外贸稳外资是做好“六稳”工作的重要环节。29日召开的国务院常务会议，从出口信保、跨境电商、服务贸易等角度，就进一步助力稳外贸稳外资作出四条部署。

会议要求，支持外贸企业增强抗风险能力。针对企业订单减少等突出问题，推出有效措施支持拓市场、增订单。运用出口信用保险积极保障出运前订单被取消风险。推广“信保+担保”，为外贸企业融资提供增信支持。

会议指出，鼓励中西部、东北地区发挥优势，承接劳动密集型外贸产业。支持发展跨境电商、海外仓、外贸综合服务企业等新业态，扩大市场采购贸易方式试点，带动中小微企业出口。

会议要求，完善吸引外资政策环境。对重点外资项目一视同仁加大用地等保障。提高外资高新技术企业认定便利度。再贷款再贴现专项额度、进出口银行新增贷款规模等等支持外资企业。

会议还决定深化服务贸易创新发展试点。结合区域发展战略，将服务贸易创新发展试点扩大到全国21个省份部分地区，围绕拓宽开放领域、提升便利水平进行改革探索，包括发展跨境商业医疗保险、推进中外合作办学、扩大技术进出口经营者资格范围、在常态化防控下加强旅游和体育国际合作等，促进更高水平对外开放。

业内人士认为，外贸外资覆盖的市场主体点多面广，由此涉及的就业数量巨大，同时外贸外资也是我国对外开放的重要载体，要把各项政策落实落细，形成做好“六稳”“六保”工作的合力。（新华社20200729）

国务院出台优化营商环境“新20条”

据中国政府网7月21日消息，为持续深化“放管服”改革优化营商环境，更大激发市场活力，增强发展内生动力，经国务院同意，国务院办公厅发布关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见。

实施意见提出了持续提升投资建设便利度、进一步简化企业生产经营审批和条件、优化外贸外资企业经营环境、进一步降低就业创业门槛、提升涉企服务质量和效率、完善优化营商环境长效机制等六方面要求。

具体来看，实施意见提出完善对新业态的包容审慎监管，增加新业态应用场景等供给。在保证医疗安全和质量前提下，进一步放宽互联网诊疗范围，将符合条件的互联网医疗服务纳入医保报销范围，制定公布全国统一的互联网医疗审批标准，加快创新型医疗器械审评审批并推进临床应用。统一智能网联汽车自动驾驶功能测试标准，推动实现封闭场地测试结果全国通用互认。围绕城市治理、公共服务、政务服务等领域，鼓励地方通过搭建供需对接平台等为新技术、新产品提供更多应用场景。在条件成熟的特定路段及有需求的机场、港口、园区等区域探索开展智能网联汽车示范应用。

实施意见还提出，进一步减少外资外贸企业投资经营限制。支持外贸企业出口产品转内销，推行以外贸企业自我声明等方式替代相关国内认证，对已经取得相关国际认证且认证标准不低于国内标准的产品，允许外贸企业作出符合国内标准的书面承诺后直接上市销售，并加强事中事后监管。授权全国所有地级及以上城市开展外商投资企业注册登记。（上海证券报 20200721）

【地方新政】

上海推 23 条简化审批，重大项目“轻车快马”

释放改革动能，为高质量发展注入新动力；突出简政放权，让重大项目变身“轻车快马”。7月28日，上海最新制定并发布了一份文件，围绕深化行政审批制度改革，加快推进重大项目建设，推出23条政策措施。这些举措将使优化营商环境的“上海经验”升级为“上海制度”，使审批流程便利化的“特例”转化为“常态”，使“特斯拉速度”成为全市普遍受益“上海速度”。

彰显改革特色：进一步放大带动和溢出效应

上海新制定发布的这份文件，就是围绕深化改革做足文章，其核心思路可以归结为一句话：“能放则放、能优则优、能快则快”。

据市政府秘书长陈靖介绍，该文件的全名是《关于进一步深化行政审批制度改革加快推进重大项目建设的若干措施》，其起草是根据市委、市政府部署和《上海市优化营商环境条例》等精神，由市政府办公厅（市审改办）牵头完成，经市委全面深化改革委员会第七次会议、市政府第92次常务会议审议通过，将从今年8月1日起施行。

据介绍，《若干措施》进一步放大了改革的带动和溢出效应，深入挖掘上海市近年来投资和工程建设项目审批改革的经验做法，特别是特斯拉项目的创新经验，以及疫情防控期间各区各部门涌现出的

“远程办”“应急办”等新做法，最终以制度的形式固化下来，形成长效并推广。

值得一提的是，此前审批制度改革集中在重大产业项目领域，而这一次，《若干措施》的改革受益面则延伸到其他重大项目。改革就要“奔着问题去”。《若干措施》广泛听取基层意见，聚焦企业反映突出的问题，实现两个“最大限度”——最大限度简化审批手续，最大限度向基层下放审批权限。

《若干措施》注重打好“改革组合拳”，特别是与优化营商环境联动，将《上海市优化营商环境条例》中提出的一些改革措施，在重大项目领域率先落地；同时，将对标世界银行营商环境报告而采取的部分举措，拓展到更大的适用范围。

陈靖说，深化行政审批制度改革，是优化营商环境、激发市场活力的根本举措。重大项目早落地、早开工、早见效，有助于促进经济社会稳定发展，把受疫情影响的建设进度抢回来。

六方面发力：大批事权下放，大量时限压缩

《若干措施》集成了上海近年来抓项目、抓投资、抓改革的好经验好做法，主要内容共涉及六个方面，包括准入立项、用地管理、规划许可、开工手续、竣工验收和服务效能。

准入立项方面，上海将进一步完善机制，主要是针对战略预留区、开发边界外现状工业用地，优化完善地块启用机制，简化项目准入程序，下放项目认定权限；针对项目立项，将加快前期工作，加强政府投资项目储备，并试点企业固定资产投资项目的告知承诺制。

用地管理方面，上海将改进方式，主要由市级统筹一批项目用地指标，实施指标周转暂借方式；优化土地出让方式，实现“地等项目”，精简优化土地供应审批等。

项目规划许可方面，将简化程序，把市规划资源局近三分之二的的项目审批下放至基层；压缩规划审批时限至10日内、图则更新成果入

库时限至2日内；对于设计方案审批，将实施告知承诺、容缺后补；下放500平方米以下绿地占用的审批权。

开工手续方面，将加快办理，推行区域评估，取消或简化单个项目评估，对部分评估实施告知承诺、容缺后补，每个评估事项可为项目推进节省约20天；简化桩基工程施工许可；优化市政公用接入服务。竣工验收方面，将优化流程，实施告知承诺、项目分期竣工验收，支持企业主体工程或单体建筑先行投入使用；实行“验登合一”，加快竣工验收、产证办理等，通过一站式综合验收，可节省约30天；实施土地核验容缺通过。

服务效能方面，上海将总结浦东新区、张江科学城等承接实施市级事权的经验，把事权下放的做法复制到全市各区、张江高新区各分园，同时加强对项目的服务、监管和法治保障。（文汇报 20200729）

首个城市更新条例即将在深圳出台

7月20日，深圳市人大常委会发布《深圳经济特区城市更新条例（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》）。《征求意见稿》提出了破解“钉子户”难题的新思路——当已签订搬迁安置协议的合法产权比例不低于95%且符合房屋征收相关规定时，市、区政府可以对未签约部分房屋实施个别征收。

根据当前的规定，必须100%业主、100%的面积同意并签署《拆迁补偿安置协议》方能确认实施主体。在利益诉求多元化的现实中，要求取得100%的业主同意补偿安置方案十分困难。这种制度也在一定程度上催生了一些“钉子户”。

经反复研究论证，《征求意见稿》提出了“个别征收+行政诉讼”的处置方案，由市、区政府对个别未签约业主的物业实施征收和补偿。主要理由是：城市更新改造是城市规划实施的组成部分，改造的目的

主要是消除有关安全隐患或者进一步完善城市功能，优化片区以及周边单位、居民的生产生活环境。

“同时，我市的城市更新方案均有配建学校、医院、人才保障房和产业保障房等方面的要求，以实现城市更新改造的商业利益和公共利益的有机结合，符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关基于公共利益予以征收的规定精神。”一则关于《深圳经济特区城市更新条例（征求意见稿）》的说明如此表示。

易居研究院智库中心研究总监严跃进对第一财经记者表示，《征求意见稿》有助于带动征收工作的开展，可以化繁为简，使得拆迁工作顺利推进，有助于后续增加各类土地储备。

日前深圳市规划和自然资源局对媒体表示，2020 年深圳计划供应居住用地 293.2 公顷（其中新供应 129.2 公顷、更新整备等 164 公顷），占土地供应计划总量近 25%，较 2019 年供应量增加一倍。

美联物业全国研究中心总监何倩茹表示，从长期看，稳定房价最有效的方法，还是增加土地供应量。对于深圳 2000 万的常住人口来说，一百多万套的商品住房是远远不够的，因此政府加紧落实各项保证新房供应量增加的政策，并尽力保障中低收入人士的购房需求，稳房价的目标才能尽快实现。

据了解，截至目前，深圳已供应居住用地 58 宗 131.5 公顷，正在组织供应的居住用地 9 宗 39.9 公顷，以上共占全年计划供应量的 58.5%。

同时，深圳对招拍挂出让的住宅用地，通过采取“单限双竞”“双限双竞”灵活竞价方式、购地资金审查、新购住房限售、配建人才住房等多种手段，严防高价地扰乱市场预期，同时落实人才安居工程建设任务，增加住房供给。（第一财经 20200721）

【形势分析】

各地剧透下半年工作任务 “两新一重”仍是重点

通过对各地陆续“剧透”的下半年的重点工作任务进行梳理，“两新一重”仍是重点之一。

目前，政府部门已经出台了一系列针对性措施，重点支持“两新一重”建设。同时，一些项目的建设也正在推进。国家发改委政策研究室主任、新闻发言人袁达日前介绍，交通方面，京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点城市群的城际铁路规划建设加快推进；水利方面，172项重大水利工程已累计开工146项，在建投资规模超过1万亿元。

另外，从各地“剧透”情况来看，“两新一重”项目投资规模也不小：北京市今年内开工老旧小区综合整治项目80个，完成老旧小区综合整治项目50个，完成固定资产投资12.8亿元；上海市发布的新基建行动方案显示，首批重大项目3年投资2700亿元；福建省公布的2020年度数字经济重点项目中，数字新基建项目52个，总投资729亿元。

那么，“两新一重”会如何发力？交通银行金融研究中心副总经理、首席研究员唐建伟表示，首先是发力新基建。财政政策和货币政策重在定向支持，基建投资中重点关注新基建。预计2020年5G、特高压、城际高速与城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网等7类新基建投资增长1.1万亿元左右，对基建投资增速的拉动在5.5个百分点。其次是发力新型城镇化，即“人的城市化”相关的城市化建设。一方面是老旧小区改造，按住建部信息，全国老旧小区建筑面积约40亿平方米，初步估算投资总额可达4万亿元，如分5年改造，每年可新增投资约8000亿元以上；另一方面是城市群的基础设施建设，如长三角一体化、粤港澳大湾区等重点城市群的基础设施的互联互通等，这一块未来也有较大空间。

“随着近期特别抗疫国债密集发行，以及新增万亿元地方债额度下达地方，下半年投资发力作用将更为明显。”上海迈柯荣信息咨询有限公司董事长徐阳表示，在疫情防控丝毫没有松懈的情况下，预计下半年国家投资领域主要集中在5G、人工智能和生物医药等新基建领域。未来，新基建领域的发展前景令人振奋，对新基建这一新兴领域投资势在必行。（证券日报 20200730）

多地发力打造工业互联网产业高地

多地正在加速布局超3万亿工业互联网市场。日前包括上海、湖南、重庆等地密集谋划启动一批工业互联网项目和平台建设，加快拓展“5G+工业互联网”融合应用，以进一步推动制造业转型升级，打造工业互联网区域发展高地。

7月28日，上海召开工业互联网工作推进会议，提出到2022年上海工业互联网核心产业规模实现从800亿提升至1500亿元，成为全国工业互联网资源配置、创新策源、产业引领和开放合作高地。此前，湖南设立首个“5G+工业互联网”先导区，提出到2022年建设5个国家级应用项目、10个省级应用项目，打造70个切实可行的应用场景、2个以上的公共服务平台等。苏州工业园区也召开“5G+工业互联网”工作推进大会，明确将加强项目引进和培育，同时在人才、资金、资源等方面给予产业发展足够的保障，助力拓展“5G+工业互联网”新高地。

当前在5G技术和相关政策加持下，工业互联网正在释放经济发展新潜能。不过业内也指出，5G与工业互联网融合应用场景的深度和广度有待进一步拓展。赛迪智库无线电管理研究所副所长彭健表示，下一步需要以“5G+工业互联网”512工程实施为契机，发挥龙头企业的示范作用，打造一批全要素、全环节高效互联互通的优秀案例。（经济参考报 20200729）