

# 深圳建设具有全球影响力的 创新创业创意之都路径研究

王小广 樊亚宾 产健

**摘要:**《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》指出,到2035年,深圳高质量发展成为全国典范,城市综合经济竞争力世界领先,建成具有全球影响力的创新创业创意之都,成为我国建设社会主义现代化强国的城市范例。在深圳建设强国城市范例的定位中,应特别注重发挥深圳在科技创新特别是高科技发展上已形成的优势,将建成具有全球影响力的创新创业创意之都作为其核心定位。创新是深圳这座城市的“灵魂”,也是深圳最具代表性的城市标签。深圳的发展定位,必须依托创新优势,贯彻创新发展理念,发挥作为经济特区、全国性经济中心城市和国家创新型城市的引领作用。把深圳建设成具有全球影响力的创新创业创意之都,实现创新能力的大幅提升,在世界级湾区经济竞争中探索有中国特色的“创新创业创意”政策支撑体系,这是未来深圳城市发展的核心定位,也是中央支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的核心使命。

**关键词:** 先行示范区; 创新创业创意中心; 创新型金融综合性国家科学中心

**中图分类号:** F127.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-5706(2020)04-0031-10

## 一、深圳建设具有全球影响力的创新创业创意之都具有重大的战略意义

在全国创新发展格局中,深圳最具有形成具有全球影响力的创新创业创意中心的条件,且在推进国家创新发展战略中具有其他城市难以起到的核心示范引领作用。

首先,当今全球竞争与对抗的焦点在创新,加快创新发展,建设创新型国家,是实现中国梦,把握百年之未有大变局的机遇,是有效应对各种外部挑战的第一核心目标。深圳是我国改革开放以来一直走在前面的引领型城市,其创新发展优势自然成为新时代中国创新发展的主要引擎。深

圳的使命最主要是在创新发展上起先锋引领作用,就国家的使命转化来讲,40年前深圳在改革开放中起引领作用,40年后在国家实施创新驱动发展上同样起引领作用。

其次,深圳建设具有全球影响力的创新创业创意中心,对全国创新版图构造将产生重大而深远的影响。深圳在“十三五”被国家确定为国家科技产业创新中心,且目前已经基本建成国家创新发展型城市,继续发展,特别是实现在全球创新格局中的升位,将会促进类似经济地位的国内一线和重要二线城市在创新发展开展中有效的竞争,从而大幅提高我国的整体创新能力。

第三,深圳既要继续做改革开放的先行示范区,更要做创新发展的先行示范区。新一轮国家科技创新中长期发展规划要求,必须大幅提升我国的科技原始创新能力,建立适应全球竞争的技术创新体系和产业技术体系,同时大力培育未来产业。这三重国家使命,深圳都要发挥重要作用,甚至是发挥关键作用。深圳将在三个方面作出国内其他城市难以做到的贡献:一是深圳将成为我国第一个确定全球优势地位的产业发展创新中心。未来的深圳将是世界上在科学体系、研发体系、技术体系、制造体系上最完整且体量最大的产业发展创新中心之一。它不仅要在国家产业升级、创新发展中起重要的引领示范作用,而且是国家有效化解中美经贸摩擦、应对美国对我国全面战略遏制政策的制胜法宝。二是深圳创新发展的作用还体现在其创造了新的科技创新治理模式,对人类创新发展文明作出独特贡献。深圳创新发展优势的形成,不仅在于深圳市委市政府具有强烈的忧患意识,对未来发展趋势具有预见性,从而提出经济方式、产业发展重点的适时、前瞻性转变,最早地将经济发展导向创新发展的轨道,而且表现在促进创新发展中善于绘蓝图,发挥市场难以起到的引领作用。政府在如何促进创新发展上,必须要有新思路,要破除各种体制机制性障碍,激发并释放各方面的生产力,形成合力,使创新成为一种草根文化,形成一种强大的内在发展机制。

## 二、深圳建设具有全球影响力的创新创业创意之都的总体思路

### (一) 优势和挑战

深圳建设具有全球影响力的创新创业创意之都,是深圳建设中国特色社会主义先行示范区的最核心使命,是建设创新型国家的重要组成部分。过去十多年,深圳在创新发展上一直处于全国领先地位,特别是在中美贸易摩擦全面升级的今天,这种优势更显得难能可贵,可以说,做好了深圳的事,使深圳的创新发展进一步跃升,成为全球新的科技创新中心,必使我国在应对百年之未有大变局中掌握主动权,化危为机,战胜各种艰难险阻,实现中华民族伟大复兴的中国梦。为了加快完成这一核心使命,必须全面分析深圳建设全球创新创业创意之

都所面临的特色优势、关键短板和挑战。

根据研究美国、德国、日本、英国、荷兰等发达国家的科学城、科技创新中心或科学园(如硅谷斯坦福工业园、英国伦敦东区科学城、德国慕尼黑高科技园),要成为全球创新创业创意中心,必须具备八个基本条件:经济发展水平高、区位优势显著、世界先进的创新集群、全球有影响力的创新团队、创新型金融体系完善、全球性创新交流平台、创新友好的制度环境、机遇期。而深圳具有成为全球创新创业创意中心的重要条件。经过40年改革开放发展,深圳在创新发展上已具备四个方面的显著优势:

一是区位优势突出。这是深圳最大的优势,也是其他优势形成的基础和条件。正是独特而显著的区位优势,才使深圳成为两种制度、两种体制的交汇点,成为中国改革开放的“桥头堡”和“试验田”,成为中国国际经贸、技术、产品交流与合作最重要的“窗口”。在未来全球城市发展竞争中,深圳仍然需要借助这一独特而显著的区位优势,形成更全面的全球经济竞争优势。

二是创新环境优良、创新能力强。深圳是我国高科技发展的一面旗帜,企业创新能力很强,特别是其研发投入和专利数量居全国前列,涌现出如华为、腾讯、大疆等一批世界一流企业。其优良的创新政策环境及创新型文化的形成,为中小企业和民营企业成长提供源源不断的新动力。

三是特区体制与政策优势明显。从最早的“三来一补”,深圳就开始在劳动力市场建设、人事管理制度、城市治理机制等方面,不断探索构建与世界市场接轨的体制机制。随着各地自贸区建立,以及我国扩大开放进入制度型开放新阶段,特区体制的制度优势相对减弱,但深圳在应对经济转型的战略选择上,仍表现出敏捷和高效精准的优势。如金融危机后,深圳在贸易占GDP比重下降的同时,把握机遇,不断完善促进创新发展的政策体系,着力打造国家创新型城市,率先实现了新旧动能的转换,在创新发展上独领风骚。

四是人才优势显著。目前深圳城市人口平均年龄仅33岁,是我国最年轻的城市。虽然深圳非户籍人口与户籍人口比例高达2:1,但深圳关于非

户籍人口落户的政策却是全国最宽松的。深圳的创新能力强、城市充满活力，主要得益于她的包容性和开放性，吸引着全国各地和世界各方面的人才，持续享受着巨大人口红利。而人口的多元化，必然带来文化多元化，从而为创新发展提供丰富的人才、知识、信息基础。

制约深圳未来发展的挑战，主要有：

一是建设全球创新创业创意中心面临大学教育与基础研究不足的短板约束。当前，深圳的教育优势主要在于职业教育，为产业尤其是制造业发展输送了大批量优秀人才。但一流创新能力建设必须有一流大学和基础研究做支撑。深圳高等教育发展不足、水平偏低，基础研究能力不足，与创新之城的定位不协调。从数量来看，城市在校大学生人数远少于排名第一的广州（已超110万）；从质量来看，深圳是我国唯一没有985、211及“双一流”高校的一线城市。<sup>①</sup>即便是与二线城市相比，深圳在高等教育领域的短板也非常明显。缺少顶级高校与研究机构，将从两方面制约深圳创新能力升级：一方面，不利于吸引人才，不利于新理论、新思想的生长，仅靠重商文化、有冒险精神的企业，不足以产生持续多样的创新资源；另一方面，没有一流的大学和相关的研究机构，不仅限制了原始创新能力，而且导致产学研结合不紧密，影响创新发展的总体效率。

二是原始创新能力不足，主要受创新型金融发展体系不完善的瓶颈限制。“硅谷”创新型文化中所谓的“容忍风险、共享收益”，其关键是企业的创新发展活动要得到创新型金融的有力支撑。没有创新型金融（风险投资的一级市场和二级市场）的支持，创新便会因融资难、融资贵而变得风险无限大，成功率也会大大降低。在其他条件具备的情况下，存在高效的风险投资市场是全球创新中心形成的关键。“硅谷”之所以成为全球创新中心，最重要的是区域内存在一个发达的风险投资一级市场和在美国存在一个非常有效的风险投资二级市场（纳斯达克）。深圳的创新

发展更多地集中在模仿创新和集成创新上，原始创新能力相对不足，其主要的原因是高效有活力的创新型金融体系尚未建立起来，必须从国家层面和地区层面着力解决这一“关键短板”。

三是目前深圳城市环境质量偏低，制约着全国乃至全球创新资源的进一步汇集。高质量的城市环境更能吸引人才，是多样化、高端人才聚集的“软条件”。与其他全球创新中心相比，深圳在城市环境质量上还存在较大差距。一方面，与国内其他大城市一样，深圳的城市规划问题较为突出，降低了城市的生态宜居性，特别是城中村问题限制了城市整体功能的提升；另一方面，教育、医疗等公共服务不足，房价高，消费支撑弱等，也会对人才和其他创新资源聚集形成一定的负面影响。

四是土地开发过度、空间配置效率偏低，经济发展受空间不足的约束较为突出。深圳当前土地开发强度近50%，但资源的空间配置效率却不高。2017年，深圳每平方公里的GDP为11.21亿元人民币，虽然在国内处于领先地位（上海为4.75亿元、北京为1.71亿元），但同香港的20.87亿元相比，仍存在较大差距。<sup>②</sup>与我国香港地区、新加坡等高效利用空间的国际先进城市相比，深圳的空间布局较为分散，生态空间不足，生活宜居性降低，浪费的时间和空间多，为超大城市管理带来巨大的社会成本。

## （二）总体目标

考虑到“先行示范”和“强国城市范例”的内在要求，相比于国家发展的战略目标的总体安排，深圳的现代化发展战略目标应提前到2035年国家实现新两步战略第一步的时候。即未来16年分两大步着力建设具有全球影响力的创新创业创意之都，把深圳建设成为中国特色社会主义先行示范区和强国城市范例。

第一步，2020—2025年，实现以下总体发展目标：深圳经济实力、发展质量跻身全球城市前列，研发投入强度、产业创新能力世界一流，文化软实力大幅提升，公共服务水平和生态环境质量达到国

<sup>①</sup> 王小广：《中国特色社会主义先行示范区怎么干》，《瞭望》2019年第31期。

<sup>②</sup> 该数据是根据2017年相关地市GDP总量除以各自面积计算出来的。

际先进水平，建成现代化国际化创新型城市。<sup>①</sup>同时，在形成具有全球影响力的创新创业创意之都目标上取得重大进展，即着力实现创新驱动战略、加快推进高质量发展，使深圳初步建成全球科技教育中心、全球创新型金融中心、全球智能制造业中心、全球科技文化娱乐消费中心等四大中心体系，具有全球影响力的创新创业创意之都初见雏形，在创新体系、创新能力、创新成果产出、先进制造实力等指标上位居亚洲前列。

第二步，2026-2035年，实现以下总体发展目标：深圳高质量发展成为全国典范，城市综合经济竞争力世界领先，建成具有全球影响力的创新创业创意之都，成为我国建设社会主义现代化强国的城市范例。<sup>②</sup>全面建成四大中心体系，全球影响力的创新创业创意之都基本建成，在创新型国家建设中起核心引领作用，成为全球科技创新新高地和新兴产业重要策源地。

### （三）基本路径

根据全球影响力的创新创业创意之都的内在要求，以及深圳在提高创新发展水平上面临的主要短板约束，深圳主要精心打造四个中心体系：

一是打造全球智能制造业中心。深圳制造业强市的地位，只能巩固，不能削弱。要着力依托现有产业集群优势，深化专业化分工，利用新技术、新业态、新模式，大力发展高端制造、智能制造、服务制造、绿色制造，形成世界级先进制造业集群。大力发展战略性新兴产业，培育先发优势，在中国率先实现由“追赶型发展”向“引领型发展”转变，在未来通信高端器件、高性能医疗器械等领域创建制造业创新中心。开展市场准入和监管体制机制改革试点，建立更具弹性的审慎包容监管制度，积极发展智能经济、健康产业等新产业新业态，着力建设数字经济创新发展试验区。充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势，以夯实产业基础能力为根本，以自主

可控、安全高效为目标，以企业和企业家为主体，坚持政府引导和市场机制结合的原则，坚持独立自主和开放合作相促进，在全国率先打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战。<sup>③</sup>实施产业基础再造工程，打造具有战略性和全局性的产业链，围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，支持上下游企业加强产业协同和技术合作攻关，增强产业链韧性，提高产业链水平，在开放合作中形成更强创新力、更高附加值的产业链。

二是打造全球科技教育中心。一方面，要着力加快以深圳为主阵地的国家综合性科学中心建设。加快实施创新驱动发展战略，促进产学研深度融合发展，以光明区、河套深港科技创新合作区为依托，着力加快建设综合性国家科学中心，促进国家大科学装置尽快在深圳落地；建设5G、人工智能、网络空间科学与技术、生命信息与生物医药实验室，创建国际科技信息中心和建设全新机制的医学科学院；加强基础研究和应用基础研究，实施关键核心技术的攻坚行动，形成强大的产业基础和产业链，保障产业安全；探索知识产权证券化，规范有序建设知识产权和科技成果产权交易中心；鼓励具有条件的单位、机构和企业在国外设立科研机构。加快建设全球海洋中心城市，重点是组建海洋大学、国家深海科考中心和设立国际海洋开发银行等。<sup>④</sup>另一方面，重点是补齐教育的两个短板：补齐基础教育短板，解决深圳发展所需要的人力资源后顾之忧；补齐高等教育短板，建设世界一流的大学和研究机构，支撑原始创新、集聚更丰富多样的创新资源，形成以深圳本地高等院校为载体的区域创新文化。为此，必须有全球视野，通过吸引全球著名高校、全球高端人才，搭建起国际高端科教合作平台，形成以“大学集聚地”为特征的高等教育强市，创造多元、新兴的创新文化根基。

三是打造全球创新型金融中心。香港已形成全球金融创新中心，为了避免直面竞争，也为形

① 《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，中国政府网，2019年8月18日。

② 《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，中国政府网，2019年8月18日。

③ 《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，中国政府网，2019年8月18日。

④ 《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，中国政府网，2019年8月18日。

成金融优势的互补，深圳的金融发展要更多向创新型金融体系倾斜。在既有的资本市场格局下，尽快通过深化改革、加快发展，把深圳打造成全国创新型金融中心，努力建造中国版的纳斯达克市场，最终将深圳建设成全球创新型金融中心和国际风险资本投资高地。

四是打造全球科技文化娱乐消费中心。文化创意的发达与科技文化娱乐业的发展，是形成全球创新中心的重要基础。从国际上看，许多城市在后工业化时期仍经久不衰，文化创意是重要支撑。在后工业文明特别是人工智能（AI）时代，以文化创意为基础实现“中国制造”向“中国创造”“中国设计”转变，是大势所趋。打造科技文化娱乐消费中心，深圳已有一定基础。这个基础主要是深圳已经形成科技创新文化，但科技创新文化与生活现代化结合并不紧密，主要表现为消费层次不高，高端科技体验式的消费与娱乐业发展不足。要提升城市更新改造的质量和效率，着力建设生态宜居之城，并在宜游上做文章，在粤港澳大湾区建成与创新型城市相对应的科技文化娱乐消费中心。为此要着力发展新兴科技娱乐业和高端体验式消费模式，全面提升城市消费层次。

### 三、深圳建设具有全球影响力的创新创业创意之都的政策建议

深圳要进一步解放思想，勇于创新，在全面深化改革、全面扩大开放上继续走在全国前列，用深化改革开放补深圳在创新发展的关键短板，同时，促进创新发展的思路和具体措施要具有全球视野，更注重长期与短期有机结合，特别是要加强大湾区内强强合作、优势互补，形成合力。

（一）在全面深入改革中出实招，尽快补齐教育与基础研究不足的短板和创新型金融发展不充分等关键短板

全面深化科技教育改革，为建设全球科技教育中心提供强大动力。借鉴我国香港地区、新加坡等国家或地区培育一流大学的经验，改革深圳的高等教育体制机制，力争到2035年形成1-2家国际一流高等院校。在专业、课程设置、招生上要严格按国际标准设定。要优化高校学科结构，既要重点支持产业发展需要特别是新兴产业发展亟需的理工

类、医学类等院校和学科，也要注重创意设计、音乐艺术等院校和学科的发展。同时，还要着力建设高水平现代综合性大学，协调发展人文社会科学学科，增强高校的综合实力，涵养城市的人文氛围。一是要在改革培育方式上下功夫。改变过去发展高等教育主要依靠“招商引资”式的快捷方式，重在长期培育，精耕细作。同时，注重开放融合、强强联合。二是在改革和优化引进国际顶尖人才的体制机制先行先试。充分落实高等学校办学自主权，立足全球视野“请进来”，借鉴吸收国际高等教育发展的先进理念和成功经验，继续引进国内外著名高校来深合作，着力促进深圳高等教育国际化。三是以深港科技创新合作区为试点，探索接轨港澳及国际的科研体制机制，大规模吸引国内外优秀科研资源和人才向深圳集聚。在创新科研项目申请和管理机制方面，引入选题揭榜制、项目经理制、政企联动制等机制。探索实行同行评审机制，在部分研究领域引入国际同行评议。实行严格的科研项目评估和淘汰机制，及时淘汰不达标项目，并将评估结果计入项目经理履历，作为后续项目评审参考因素。要扩大项目经费使用自主权。允许科研经费开支可按项目实际进展情况自主调整，探索结余资金留归单位使用，建立科研资金绿色通道，提高资金拨付效率。

深化人才体制改革，加快把深圳建设成为全球人才集聚高地。一是实施更加开放便利的境外人才引进和出入境管理制度。对于知名教授、科学家、重点产业的技术人员和高额投资者，给予最长可居留五年的多次签证、永久签证；对于有世界前500强企业工作经验者优先、世界前200名大学的毕业生、应届毕业生给予求职签证，求职期为六个月至两年不等；对于重点产业的外国熟练技术劳动者给予专门就业签证。允许取得永久居留资格的国际人才在深圳创办科技型企业、担任科研机构法人代表。二是实施全球奖学金计划，培育留学生人才市场。借鉴美国“富布莱特”计划和日本“文部科学省奖学金”计划，大力推行全球奖学金计划，积极引进国际优秀人才，从而建立与国际人才交流与合作的良好关系，并提高深圳的全球城市形象。全球奖学金计划中对外国

人的支援分别来自政府邀请奖学金、优秀国际交流生支援、优秀自费留学生支援、邀请主要国家大学生进修。此外全球奖学金计划还包括将为到国外留学的中国留学生单独提供财政支持。同时，完善相关政策法规，注重延揽外国留学生中的优秀人才，培育留学生人才市场。三是采取更具吸引力的配套支持措施。积极创造条件，为引进的人才提供良好的居住生活保障和便利服务。如住房优惠、所得税减免、设立一站式服务平台、网络申请签证、多语言咨询服务、国际化的医疗和教育等各种优惠措施和便利服务等。

深化资本市场改革，加快把深圳建设成为全球创新型金融中心。目前，深圳创新型金融体系建设存在发育不充分、体制机制不完善等问题，对深圳的技术创新能力升级和成果转化效率提高形成较大障碍。建议推动在国家层面明确把深圳建设成为我国创新型金融中心，作为深化我国金融供给侧结构性改革的突破口，主要体现三个“优先取向”：优先改革和发展资本市场，把大幅提高直接融资比重作为优化金融结构的主要目标，为创新型国家建设提供强大的资本动力；优先改革和发展创新型金融；优先改革和完善深圳创新型金融环境，把深圳建设成为我国创新型金融中心，在从区域突破到整体突破的过程中起关键的引领作用。为加快把深圳打造成全球创新型金融中心，建议采取以下改革措施：一是重构机制，形成上海—深圳两大创新型金融发展板块的竞争新格局。为加快我国高效有活力的创新型金融体系的形成，积极推进创业板改革，这不仅可以有效激发深圳创业板的活力，而且可以通过两地的竞争，促进我国创新型金融机制的完善。二是在条件成熟时，重组我国资本市场的区域结构，形成更加专业化、规模化的资本市场分工，即形成上海主板、深圳创业板的南北大分工。深圳重点是发展创新型金融体系，把深圳创业板做大做强，形成中国的“纳斯达克市场”。这一资本市场结构调整与两地的国家金融和国际金融定位一致，可以避免两者的过度竞争，而且能在国际竞争中显示整体竞争优势。三是从地区层面看，深圳的创新型金融发展要在扩大开放、深化深港金

融合作上着力，倒逼完善金融制度和提升监管水平。要逐步降低粤港澳大湾区金融领域准入门槛，提高开放水平。主要是依托前海自贸区、落马洲河套地区等新兴合作平台，扩大内地对港澳基金、保险、债券等金融产品服务的开放水平，降低对港澳金融机构的准入限制。四是加强金融配套改革，建议国家在深圳设立中国人民银行南方总部，统筹大湾区金融改革与合作。

(二) 在全面扩大开放上迈大步，对标对接高标准国际投资贸易规则，建设我国制度型开放的“新窗口”，全面提升深圳经济发展的国际化水平

进一步深化前海深港现代服务业合作区改革开放，形成现代化服务业的开放高地。一是以制度创新为核心，构建制度创新高地。着力推进国际管理制度创新，探索制定具有前海特色、适用于国际投资者的外资准入负面清单，自主实施新开放领域的开业许可。清理和取消准入后内外资差别化待遇，推进内外资统一管理。率先建立竞争中性的市场体制。深入推进金融开放制度创新，加快对港澳金融业全面开放，建设本外币一体化的账户管理体系。在前海等地率先开展数字货币研究与移动支付等创新应用。在推进人民币国际化先行先试，探索创新跨境金融监管。在账户管理和风险隔离框架下，探索建立离岸金融管理制度，完善促进金融科技健康发展的行业管理和监管制度。有效推进政府监管制度创新，创建国际信用经济试验示范区，实施以信用为核心的市场监管改革，建立以大数据为支撑的跨部门协同监管机制。实施社会信用服务改革，打通政府、企业和消费者的信用信息通道。二是推进粤港澳大湾区要素自由流动，建设粤港澳人才特区。根据开放合作需要对前海区内特定用户、特定用途放开国际互联网连续限制。建立科研人员、设备、物品、样本、信息跨境流动便利机制。建设开放、便利的粤港澳人才共同市场。允许具有港澳或国际执业资格人士在前海直接提供服务，服务范围逐步扩大到整个粤港澳大湾区。开展国际人才管理改革试点，实施更开放的全球人才制度。三是根据科技创新和服务发展需要，建立各种“依托

香港、服务内地、面向全球”的综合服务和运营中心。建立高端航运服务中心、全球供应链运营中心、“一带一路”投融资服务中心、“一带一路”国际法律服务中心、国际科技合作创新中心。四是推进机制创新，打造国际经贸规划对话平台。加快把前海自贸区打造成高标准国际自由贸易网络的运行平台。以“四个联盟”（“一带一路”自贸区与经济发展联盟、国际自贸区联盟、中国自贸区创新联盟、港口联盟）为基础，立足周边，面向亚太，建设覆盖全球的自由贸易区网络。努力把前海打造成为多国参与的国际经贸规划对话平台。五是建议在深圳前海设立国际政府采购中心，通过先行试点来逐步开放我国政府采购市场。

加快推进深港科技创新合作区建设，打造深港产业共同体的典范，在促进香港长期繁荣稳定中起重要的战略作用。加快建设深港科技创新合作区，是丰富“一国两制”事业发展的重大新实践，近期主要是要做好战略性规划的设计和落地。一是加快科学制定和发布深港科技创新合作区的中长期规划。深港科技创新合作区定位已经明确，规划主要解决的问题是基础设施建设、产业空间布局和政策设计。规划设计不仅要考虑近期深港两地四平方公里的产业布局、交通、安全保障等，而且要有长远考虑，积极谋划下一步发展需要。二是对深港科技创新合作区进行改革综合授权。《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》指出，在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下，允许深圳立足改革创新实践需要，根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定。并提出，可用清单式批量申请授权方式实现，这给深港科技创新合作区制定新规和新政策提供了强大的立法保障。当务之急就是深入研究，梳理阻碍合作区发展、与香港法律与政策对接的有关问题，理出与香港对接的法律法规变通清单，由有关方法按法定程序向全国人大和国务院提出相关议案，批量通过授权后加快实施。三是在税收政策方面，建议实行与香港基本趋同的税收政策。企业所得税方面，建议对注册在深方园区内的鼓励类企业减按15%的税率征收企业所得税，深方园区内跨境技术转让、

跨境提供科研劳务免于征收企业所得税。同时，为了避免形成税收洼地，引发地域竞争，建议对深方园区内鼓励类企业产业进行合理划分，尽量避免产业交叉，实现整体风险可控。个人所得税方面，建议对居民个人在深方园区内取得的所得视同境外所得，试行按香港税制征税，个人只承担香港税负。四是科研体制创新先行先试。建议以合作区为试点，探索实行接轨港澳及国际的科研体制机制创新，力争在科研机制创新上实现突破，吸引国内外优秀科研资源和人才的集聚。

打造粤港澳经济与生活共同体先行试验区。一是加快培育粤港澳经济共同体。培育共同的经济利益是构建利益共同体的基础。一方面，坚持以高端制造业为核心，遵循单个产业的产学研内在形成逻辑，按照“中低端制造业+高端制造业+科技研发业+教育业+金融业”的全产业链要求，对粤港澳大湾区11个城市进行精准定位和空间布局。粤港澳大湾区最大的优势在于内地9个城市的制造业基础与港澳的生产性服务业基础天然互补，最终的目标是形成能够引领中国乃至世界的先进制造业和技术研发中心。这就要求粤港澳11个城市要始终围绕高端制造业为核心，培育和壮大各地特色的高端制造业主导产业，并建立相应的配套、服务体系，集群发展、分工协作，形成全球制造业高地。另一方面，应该通过赋予香港企业家和投资者在经济领域的国民待遇，从而鼓励他们加大对内地9个城市的投资力度。在遵循我国法律制度的前提下，可以给予香港企业更多的自主权，比如在园区共建中，可以考虑划出一块地，将规划权、使用权、经营权、管理权给予符合粤港澳大湾区产业发展方向的香港投资商；也可以允许香港企业在大湾区兴建学校、医院、养老院、保险公司等。二是着力构建粤港澳生活共同体。未来应该有意识从生活共同体层面着手，在粤港澳大湾区规划的基础上，对目前港澳居民在内地就业、教育、医疗、社保、养老等领域面临的与内地居民不同待遇之处进行梳理，列出港澳居民在内地地区尚不能享受或者享受程度与内地居民存在差距的各种权责清单，在不影响国家安全的情况下，可以在深圳率先尝试给予港澳居

民同等的国民待遇，这样既体现中央对港澳地区的重视，也能加速粤港澳地区的深度融合发展。

（三）进一步深化商事制度和关键领域等改革，把深圳建设成国内国际营商环境最佳地区，全面激发市场主体活力

继续深化营商环境改革，建设世界一流的营商环境，率先在粤港澳大湾区将通关水平提升到欧盟水平。一是不断深化放管服改革，全面提高政府的服务效能。继续深化行政审批制度改革。减少微观管理事务和具体意指事项，凡是市场机制可以有效作用的事项、社会组织可以替代的事项，以及公民法人在法律范围内能够自主决定的事项，原则上都不设行政许可，最大限度减少行政审批。最大程度减少政府对微观主体的干预，真正实现让市场在资源配置中起决定性作用这一全面深化改革要求。严格市场监管、质量监管和安全监管，健全信用激励和失信联合惩戒制度，加快推进社会诚信建设，加大违法惩戒力度，促进市场良性运行。二是进一步改善营商环境，加快建设国际一流营商环境改革创新实验区。深入落实营商环境改革“20条”，深化企业开办、工程项目审批制度、税费缴纳、市场监管、跨境贸易、土地供给等改革，全面实施外资准入前国民待遇加负面清单管理制度，健全社会信用体系，力争2025年达到相当于世界银行发布的全球经济体营商环境前20名的水平。三是将营商环境改革扩展到口岸通关环节，提高通关效率。为适应制度型开放的新要求，有必要将粤港澳大湾区的通关新标准提高到欧盟国家的通关水平。

率先实施税制结构改革试点，全面优化企业的国际竞争环境。深化税收结构改革，主要是加快促进以“间接税为主”的税制结构向“直接税为主”的税制结构转变。可以在深圳试点推进税制结构改革：一是明确提高直接税比重的时间表和量化指标。多年来，我国税收改革的目标总是表述为“逐步提高直接税比重，健全地方税体系”。但我国税制结构改革的量化指标一直不清晰，实施的依据和动力不足。要切实将党的十八届三中全会指明的“逐渐提高直接税比重”的税制改革任务真正贯彻落实，就需要明确具体的改革时间表和路线图，给市场主体一个明确的预期。考虑到建设中国特色社会主义

先行示范区在时间上的紧迫性，可分两步提高直接税比重，第一步将直接税比重提高到30%，第二步则提高到50%以上。二是加快建设财产税体系，当前主要是加快房地产税立法并适时实施，缩小财政收入差距，提高分配的公平合理性。建立财产税体系，不仅是为提高直接税比重，更大力度地调低间接税税率或最后取消某些间接税创造重要条件，而且也是缩小当前过大的财富差距，促进中等收入家庭比重提高的一个重大改革举措。征收房地产税要坚持“第一套住房长期免税、二套住房低税、三套及以上高税”的原则，同时设置三年或五年的过渡期，以防房地产出现“大落”。并用长效机制代替行政性干预（限购、限交易、限价）。三是个人所得税要在“综合与分类相结合”的改革大方向上迈出更大步伐。一般而言，个税的负担应该主要是收入最高的20%家庭承担，其中最富的约占5%，他们的贡献最多。对他们来讲，实际是“一肩挑两头”（一头是企业，一头是家庭），其所在企业税负很高（间接税负重），而作为个人，其收入和财产税负都极低，因此，减企业端，就必须增家庭端。通过“一减一增”，宏观税负并未变化，但税制结构发生了重大变化，明显得到优化，不仅有利于企业的长远发展，还有利于企业增加技术创新方面的投入。四是要继续推进间接税改革。与直接税比重提高相对应，应分步降低增值税税率，并最后取消增值率税种。深化消费税改革则从调整征收范围、优化税率结构和改进征收环节三个层面展开。

（四）夯实产业基础，加强区域合作，共同打造粤港澳大湾区科技创新引擎及制造业全球高地

加快建设以深圳为主阵地的综合性国家科学中心，完善全过程创新生态链。在建设中国特色社会主义先行示范区的第一阶段，要着力补足科技创新生态链的关键短板，培育和引进一批世界一流的研究机制和重大科技前沿研究工程。坚持把创新作为城市发展主导战略，加快完善全过程创新生态链。深入推进以科技创新为核心的全面创新，落实高新技术高质量发展的决定，实施系列重大工程，完善“基础研究+技术攻关+成果产业化+科技金融”全过程创新生态链。一是以光明科学城、深港科技创新合作区和西丽湖国际科教城为核心，加

快推进深圳综合性国家科学中心建设。促使与深圳产业发展密切相关的大科学装备尽快在光明科学城落地。尽快科学制定深港科技创新合作区的规划。抢抓国家实验室优化布局、国家重点实验室体系重组的机遇,高标准建设鹏城实验室、深圳湾实验室,建设5G、人工智能、网络空间科技与技术、生命信息与生物医药实验室等重大创新载体。培育和引进一批高端研究机构,建设国家科技信息中心和全新机制的医学科学院。二是大幅提升基础研究和应用基础研究水平。继续提高研发投入占GDP的比重和基础研究投入占研发总投入的比重。深圳应努力在2025年将这一比重分别提高到6%和15%以上。主要是落实加强基础科学研究实施办法,设立市自然科学基金,尽快将基础研究投入占财政科技经费比例提高到50%以上。加大技术攻关力度,在集成电路、高端医疗器械等领域攻克一批“卡脖子”工程,全面提升原始创新能力,形成科技创新和产业发展的先发优势。三是为战略性新兴产业发展提供更宽松更优质的发展环境。优化创新环境,大力促进新一代信息技术、高端装备制造业、绿色低碳、生物医药、数字经济、新材料、海洋经济等战略性新兴产业发展,使深圳成为名符其实享誉全球的新兴产业策源地。四是推进科技与金融深度融合,切实有效保护知识产权。完善天使投资引导基金运作机制,支持初创种子期企业发展。加大实施知识产权保护条例力度,强化深圳知识产权法庭、中国(深圳)知识产权保护中心、中国(南方)知识产权运营中心的作用,打造一流知识产权强市。

制定和实施提升高端制造业竞争力的十年规划。推进中国特色社会主义先行示范区建设,当务之急是制定和实施提升高端制造业竞争的十年规划。深圳的优势在高端制造业,要不断巩固和加强这一独特优势。2019年8月26日中央财经委员会第五次会议指出,要充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势,打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战。深圳应抓住机遇,在产业基础高级化、产业链现代化上走

在全国前列。建议深圳市委、市政府加快制定和实施提升高端制造业竞争力的十年规划。实施产业基础全面提升工程,明确工程重点,分类组织实施,全面提升自主能力,建立共性技术平台,着力攻克关键共性技术。在一些重点制造业和高新技术产业,应面向全球打造以我为主的全球高端产业链,增强产业链韧性,提升产业链水平。在制造业的企业体系建设中,要重点培育一批“专精特新”的中小企业,形成产业链发展的强大体系。创新各类平台建设,重点支持深圳中小企业提高创新能力。统一各主管部门对于平台的认识,逐步减少对个别企业技术创新平台的认定和资助,重点扶持中小企业创新公共服务平台的建设。中小企业是创新的活力所在,同时创新实力又比较弱,最需要创新公共服务平台的支持。应探索这类平台的组织形式和运营模式,以事业单位全额资助或公私合作的模式对此类平台给予持续的支持,培养创新的“星星之火”。<sup>①</sup>

探索建设跨区域合作发展的新机制和积极调整优化城市内部空间,全面拓展深圳的空间格局。为了有效解决深圳空间发展不足和空间利用相对低效的问题,必须拓展深圳发展的空间格局:一是精心规划共商共建深莞穗产城基融合发展大走廊,将其作为大湾区合作发展新引擎。调查发现,在粤港澳大湾区九市合作中最为薄弱的一块是珠江东西两岸的融合互动发展,在这一跨三地的区域中,交通联结、产业联系都处于不充分的状态,自然限制了三地之间的人流、物流。粤港澳三地经济发达,合作前景广阔。如何加强三地合作、形成跨区域合作发展新机制新模式,对助推粤港澳大湾区发展具有重大的战略意义。我们认为三地合作要积极探索新模式,不能走产城分离式、基础设施与产业融合差的老路,要探索一条融基础设施、产业发展与城市生活为一体的新区域合作模式,即计划在深莞穗沿珠江口两岸建设一条跨行政区的融基础设施、产业与城市生活为一体的新发展走廊。促进三地以高科技、智能制造业为主的高端制造业和相关服务业向

<sup>①</sup> 王必好:《创新驱动发展中企业技术创新效率研究》,南京大学,2016年。

该区域集群分工发展，形成跨地区一体化发展的大型新兴城市带，发挥粤港澳大湾区新的核心引擎作用，并尽快争取得到广东省、国家发改委的支持，上升为国家区域协同发展的新示范区。二是深入推进深惠合作，共同打造深圳全球科技文化娱乐消费中心。深圳是经济和产业发展一线城市，但在消费市场上却屈居二流地位。消费强而创新动力足，大量的消费“外溢”阻碍了深圳本地消费市场的扩大，也给创新型城市带来许多消极影响。从硅谷的经验来看，许多研究者并不看重其本地市场的作用，他们普遍认为不能仅仅从硅谷地区或大旧金山地区的市场规模看其对创新的需求推动，而是应该看到整个加州特别是南加州（洛杉矶地区）娱乐业发展对硅谷的重要作用。从乔布斯的创新历程看，如果没有洛杉矶的娱乐业，高科技将会成为无源之水，创新也将会受到大大的限制。因此，深圳不仅要做好产业，更要做好市场，以建立高端的与产业需求关联的消费市场作为进一步提升原始创新能力的市场“指引”。我们应提高深圳与惠州的合作层次，共同打造科技文化娱乐中心。实现深惠经济与生活的同城化，在深圳东部和惠州靠近深圳的地区规划建设一批集科技展览、体验和高端消费为一体的大型休闲游乐设施和消费中心；加快规划建设游艇旅游消费中心。三是制定更长远、更科学、更有约束的城市“本底规划”，放开容积率限制，整治优化城市内部空间。针对大城市病及城市空间配置效率偏低的现实难题，如何通过调整内部空间结构，实施城市更新，实现更加紧凑型发展，成为提高深圳规划水平和治理现代化水平的一个紧迫课题。首先，建议制定体现城市长远目标的更科学的规划，发挥规划的引领作用。提升城市环境质量、促进城市高质量发展，必须对过去的城市规划进行重大的调整和修订，制定更长远、更科学、更具约束力的新规划。未来的城市规划必须摆脱GDP、城市建设和房地产的依赖，把着眼点放在优化城市结构、提升城市功能上，要考虑一百年、一千年后城市的终极发展需要，真正体现“千年大计”。城市规划的科

学性，主要体现在一个城市能否制定出一套以人为本、以效益为优先原则，反映城市发展的内在需求且不受发展阶段和环境变化影响的“本底规划”。这是对城市发展起着最基本也是最重要作用的因素。进行一次性初始规划，最核心的是对城市交通进行长远规划，这就必须对现有的城市规划进行重大修编。<sup>①</sup>其次，建议修改有关法规，在深圳试点“放开容积率限制”，同时改变35%均匀化绿化率的要求，改为绿化总比重控制，用集中绿化代替分散绿化，优化城市存量空间，进一步明显提高城市房屋容积率和空间利用效率。

#### 参考文献：

- [1] 中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见. 中国政府网, 2019-08-18.
- [2] 何立峰. 支持深圳加快建设中国特色社会主义先行示范区 努力创建社会主义现代化强国的城市范例 [N]. 人民日报, 2019-09-19 (006).
- [3] 何立峰. 支持深圳加快建设中国特色社会主义先行示范区 努力创建社会主义现代化强国的城市范例 [J]. 宏观经济管理, 2019, (11).
- [4] 王伟中. 奋力谱写中国特色社会主义先行示范区壮丽篇章 [N]. 学习时报, 2019-10-18 (001).
- [5] 王小广. 中国特色社会主义先行示范区怎么干 [J]. 瞭望, 2019, (31).
- [6] 王小广, 产健. 以规划修编为前提全面提升城镇化发展质量 [J]. 区域经济评论, 2019, (4).

作者：王小广，中央党校（国家行政学院）经济学部副主任、教授、博导

樊亚宾，中央党校（国家行政学院）研究生院博士生

产健，中央党校（国家行政学院）研究生院博士生

责任编辑：熊哲文

<sup>①</sup> 王小广、产健：《以规划修编为前提全面提升城镇化发展质量》，《区域经济评论》2019年第4期。