

推动县域经济“成高原”

◇ 李刚

县域活则全盘活，县域强则省域强，县域稳则大局稳。河南县域面积约占全省的85%，常住人口约占全省的70%，生产总值约占全省的60%，县域经济在全省大局中始终是强力支撑、坚实基础，是河南激活国内大市场、畅通国内大循环、融入国内国际双循环的重要基石，也是河南在新发展格局中进入中高端、成为关键环节的关键所在。推动县域经济“成高原”，就要筑牢发展基石，持续把县域治理“三起来”作为根本遵循，在融入新发展格局中找准定位、彰显特色，在创新体制机制中激发活力、破解难题。

把特色产业作为“压舱石”

产业兴则县域兴，产业强则县域强。特色产业是县域经济的命脉和根基，聚焦县域经济特色化、特色经济产业化、产业经济集群化，大力发展特色产业，壮大特色产业集群，是县域经济“成高原”的重要途径。

要突出特色培育产业优势，坚持有所为、有所不为。在新发展格局下，引导各县对特色优势产业进行再梳理、再定位、再聚焦，找准自身优势潜力和产业发展趋势的最佳结合点，因地制宜明确产业主攻方向，宜水则水、宜山则山，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，打造特色产业集群，实现差异化发展。优化开发县(市)要突出转型提质，通过产业链延伸、价值链提升、供应链打造以及延链补链强链，壮大优势产业集群；重点发展县(市)要突出特色高效，推进农业全产业链发展，提升农业规模化、产业化、集约化水平，积极培育农业新产业新业态，大力发展特色产业；生态功能县(市)要突出环境保护，提升生态产品供给能力，发展绿色消费经济、大健康产业和县域特色文化旅游产业，走出各具特色的县域经济“成高原”路子。

把开发区建设作为“主战场”

开发区是对外开放的排头兵、招商引资的主阵地，是县域经济“成高原”的重要平台和有效载体，在战略目标、发展模式、宏观政策、管理体制等方面有无可比拟的优势。推动开发区真正成为经济建设的主阵地、主战场、主引擎，有助于全面增强县域经济活力，

持续壮大县域经济实力。

要坚持特色化、专业化、集约化的发展方向，整合提升现有县域开发区的基础设施建设，提升开发区基础设施配套服务功能和产业承载能力。聚焦开发区“二次创业”，引导各县(市)探索“管委会+公司”管理运营模式，“产业园区+科技企业孵化器+产业基金+产业联盟”一体化推进模式以及“一区多园、一园一链”产业发展模式，纵向拉长产业链条、横向壮大产业规模，培育形成主导产业突出、同类行业集聚、配套企业完备的产业集群，形成“一开发区一主导”“一开发区一特色”的全新产业格局，进而打造一批县域百亿产业集群，为推动县域经济“成高原”夯实基础。

把重点项目作为“牛鼻子”

发展是硬道理，项目是硬支撑。项目建设作为经济工作的“生命线”、主抓手，是催生调结构突破点、新动能生长点、扩需求支撑点、稳增长关键点，推动高质量发展的主引擎。从某种程度上看，一个重大项目就是一个新的经济爆发点，一批项目就能构成新的增长极。坚持项目为王，就要把一个个具体的项目转化为一项项高质量产业，实现产业化、集群化、品牌化，进而迈向中高端、处于关键环节。

推动县域经济“成高原”，最终要靠一个个具体的项目来支撑。筑牢项目支撑，持续谋划招引新项目，要在传统产业上高位嫁接，装上“智慧芯”，塑造“智能脑”，让传统产业项目焕发新生机和活力；要在新兴产业上抢滩占先，在新基建、新技术、新材料、新装备、新产品、新业态“六新”产业上不断取得突破，有效培育壮大新动能；要筑牢要素支撑，强力推动土地、劳动力、资本、技术、信息、管理六大生产要素向项目流动、汇聚，让优势更优、强项更强，把短板补齐、把弱项补强，推进产业基础高级化、产业链条现代化，支撑县域经济“成高原”跑出“加速度”。

把改革创新作为“动力源”

改革开放是发展进步的活力之源，创新是引领发展的第一动力。推动县域经济“成高原”，必须向改革要活力、向开放要潜力、

向创新要动力。

要强化改革推动，聚焦破除制约县域经济“成高原”的体制机制障碍，深化放权赋能改革，打破传统路径依赖，不断释放改革红利，使县域发展要素配置更加高效、内生动力充分激发、质量效益全面提升。强化开放带动，大力实施专业招商、产业链招商、精准招商、归雁招商，动态完善重点产业链图谱和招商路线图，推行市场化、专业化、精细化招商新模式、新机制，推动更多资源要素向县域流动，以开放促改革促创新促发展。强化创新驱动，以科技创新引领产业转型升级，延伸产业链条，精准对接市场需求，提高产品附加值。以改革开放汇聚创新资源，让更多创新资源为县域所用，让更多技术向县域转移，更多成果在县域转化，推动创新链与产业链、供应链、要素链、制度链深度融合，培育高质量发展新动能。

把优化营商环境作为“金招牌”

营商环境是市场经济的培育之土，是市场主体的生命之氧，优化营商环境是县域经济“成高原”的关键所在。县域经济要在区域竞争中抢占先机、赢得主动，不能简单比拼优惠政策和要素成本，必须依靠持续优化营商环境来提高资源配置效率，营造公平市场环境、激发市场内生动力，塑造最强劲的吸引力和最持久的竞争力。实践证明，哪里营商环境好，哪里发展就快；哪里营商环境优，人才、资本、项目就流向哪里。

推动县域经济“成高原”，要把优化营商环境作为战略性基础工程紧抓不放，聚焦市场化、法治化、国际化要求，围绕企业全生命周期持续深化“放管服效”改革，以“环境好”体现“制度优”，以“硬措施”托底“软实力”。要不断加大“放”的力度，继续深化行政审批制度改革，全面落实“容缺办理”“企业投资项目承诺制”等改革举措。注重优化“管”的方式，推进“互联网+监管”平台建设和应用，运用大数据等手段对重点领域实行全主体、全品种、全链条监管。努力提升“服”的实效，推广“应用政务服务豫事办”实现更多民生服务掌上办、随身办。

(作者单位：鹿邑县委)

来源：《河南日报》

在优化创新生态上下功夫

◇ 宋伟

今年的河南省政府工作报告提出，加快创新驱动发展。当前，新一轮科技革命和产业革命加快演变，各种发展机遇的“窗口期”转瞬即逝，不进则退、慢进亦退，不创新必退，以创新为动力才能形成对高质量发展的强支撑。作为创新能力相对薄弱的省份，河南应把创新摆在现代化建设的逻辑起点与核心位置，面向经济主战场明确创新方向与重点，通过增加创新投入、做强创新平台、优化创新机制、完善创新链条等不断优化创新生态，为创新活动提供有力支撑，加快提升创新能力与创新引领能力。

强化投入保障，夯实创新基础。投入是创新活动的物质基础。只有投入足够资金，创新活动才能正常开展，创新平台、创新机制、创新链条才能有效运转，创新体系才能真正形成。创新投入偏低是我省创新能力相对薄弱的重要原因，故应努力增加创新投入，强化资金保障，夯实创新基础。一是加大财政投入。政府应优化财政支出结构，在确保民生支出的前提下压缩非必要开支，增加创新投入，尽快使财政资金的研发投入强度达到或超过全国平均水平。同时优化财政创新资金使用与监管，确保资金用得其所、用得其所，发挥最大效益。二是鼓励、支持、引导更多社会资本投入，应充分发挥财政资金的引导与杠杆作用，利用创新基金、财政配套、以奖代补等多种形式撬动更多社会资本投向创新，调动企业创新积极性。

做强创新平台，集聚创新力量。平台是

创新活动的核心支撑。现代创新活动日趋复杂，靠“单打独斗”或“赤手空拳”难以完成，必须依靠实验室等先进创新基础设施与强大团队来支撑。为保障创新活动顺利开展，我省应进一步强化“软”“硬”创新平台：一是通过重塑、做强实验室体系建设一流创新基础设施。围绕国家战略需要和我省优势特色领域，谋划更多省实验室、争创国家实验室，谋划一批大科学装置项目，加大工作推进力度，尽快实现国家大科学装置在我省布局。加快河南省科学院与中原科技城、国家技术转移郑州中心建设融合推进，加快布局产业研究院与中试基地，构建涵盖基础研究、应用研究与产业化的完整创新平台；二是坚持需求导向，聚焦区域、产业发展需要，引进与培育相结合，用柔性引进、项目引进等更灵活的政策引进国际一流创新人才与团队，支持在豫两院院士、中原学者更好发挥领军作用，协同高校、科研院所、企业科研人才形成一批跨单位联合、产学研协同、多学科融合、定位清晰、特色鲜明、视野开阔、反应迅速、优势突出的一流创新团队。

优化创新机制，激发创新活力。体制机制是创新活动的动力源泉。应进一步深化科技体制改革，激发创新主体活力。一是充分发挥省科技创新委员会的作用，省级党政“一把手”亲自抓创新顶层设计，确保全省一盘棋，落实地方领导和组织本地创新发展主体责任，为创新工作提供坚强组织保障。二是围绕科研经费管理、科研成果评价、

科研收益分配等科研人员最关心的问题深化科技体制改革，完善科研机构评估制度，赋予科研单位更多自主权，建立科技项目分类评价制度，构建以创新价值、能力、贡献为导向的科技人才评价体系，赋予科学家更大的技术路线决策权、经费支配权与资源调度权，最大限度为科研人员松绑，调动创新主体积极性。

完善创新链条，提高创新效率。创新链条是创新活动的效率保障。创新是一个系统工程，区域内协调配合、产学研融会贯通的创新链条是创新效率的保证。一是紧密结合我省创新基础和经济社会发展要求，按照我省创新重点与方向构建从基础研究到产业化的完整创新链条。以大学和专业科研机构为依托加强基础研究，为进一步的应用研究与产业化提供理论与先导技术支撑；建设一批产业研究院和科技成果中试基地，为技术产业化提供应用技术成果；立足于产业发展的实际需要，全面系统推进技术成果转化，推动技术落地、实现产业升级。二是优化区域创新分工格局，郑州国家中心城市、地市等区域中心城市、县级城市根据自身城市水平与产业发展需求明确其在河南创新链条中的责任和任务，合理定位、全力推进，形成分工合作、优势互补、相互促进的区域创新链，有力促进全省创新能力与创新引领能力提升。

(作者单位：河南省委党校经济管理部)

来源：《河南日报》

“揭榜挂帅”是科技自立自强的迫切需求，是深化科技管理机制改革的关键举措，可以有效激发市场主体创新活力。2016年4月，习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上提出“揭榜挂帅”，此后，工信部以及广东、上海、山东、湖北、贵州等省(市)纷纷开展重点任务、重大科技项目的“揭榜挂帅”工作。目前，全国20多个省(市)开始试行“揭榜挂帅”，模式逐渐规范统一，但多数地区尚处于起步探索阶段，主要集中在前期方案和榜单征集、发榜等环节，部分省(市)完成揭榜对接但尚未行至成果验收阶段，全国正处于边探索边完善阶段。

以需求为导向激发创新活力

“揭榜挂帅”也被称为科技悬赏制，张榜需要攻关的科研项目，谁有本事谁就揭榜，能者上、智者上、谁有本事谁上，通过聚焦技术需求，通过市场机制来检验成效，是“以成败论英雄”的新型科研管理机制和组织模式。

“揭榜挂帅”实质是以需求为导向，以解决问题成效为衡量标准，有效破除“唯论文”倾向，使科研成果可以解决真问题。“揭榜挂帅”具有需求明确、导向清晰、参与面广等特点，是一种高效破解难题和用市场竞争来激发创新活力的一种机制。

从科技部与广东、湖北等地的实施情况来看，“揭榜挂帅”流程基本规范统一，大致分为四个步骤：一是需求征集，由政府通过多种途径进行需求征集，发榜方填报揭榜项目需求。二是需求论证，由科技主管部门或委托第三方专业机构组织专家对征集到的项目需求进行论证，重点遴选出影响力大、带动作用强、应用面广的关键核心技术或科技成果，并编制榜单对外发布。三是揭榜立项，不设揭榜门槛，公开向国内外进行榜单发布，对实施方案进行可行性评估，符合条件的揭榜方与需求方及科技主管部门签署“军令状”，并对外发布揭榜公告。四是验收奖惩，项目验收将通过现场验收、用户和第三方测评等方式，在真实应用场景下开展严格考核验收。

“揭榜挂帅”实现了从竞争拿项目到竞争出成果、从谋求发论文到解决真问题、从论资排辈到不拘一格的三大突破。“揭榜挂帅”在团队遴选方面，能以更加开放姿态选拔人才，打破科研“小圈子”；在资源配置方面，从学术驱动转变为需求驱动，将问题导向、需求导向落到实处；在考核评价方面，充分激发各类创新主体攻坚克难的积极性，真正做到奖优罚劣。

多种方式推进“揭榜挂帅”

从开展目的看，主要包括企业技术需求类和共性关键技术突破类两类。企业技术需求类主要以解决本地企业技术需求为导向，主要特点是发布榜单数目较多，且配套较为完备的人才政策，通过政府搭建对接桥梁，实现技术和人才要素聚集。共性关键技术突破类主要聚焦制约本地产业转型升级的痛点问题，通过寻求全球智力帮助，以疏通产业发展堵点。

从榜单征集方式看，主要包括公开征集筛选、层层上报汇总筛选、政府自主决定等三类。公开征集筛选由政府直接通过媒体等平台向本地企业、高校和科研院所公开发布榜单征集公告，并由指定平台进行项目征集筛选。层层上报即政府作为主导方，各级主管部门负责项目征集，层层上报后汇总筛选。政府自主决定型主要用于解决应急类、公益类的重大技术需求。

从揭榜方式看，主要包括“一对一”和“赛马”制两类。当前多数省份采取“一对一”的揭榜方式，同时鼓励揭榜单位组建创新联合体共同攻关，而针对需求方无法确定唯一合作对象的情况，部分地区注明揭榜方可为2—3家，实行“赛马”制。值得注意的是，共性关键技术突破类一般是聚焦特定行业的“卡脖子”技术难题，实施周期内项目数较少，一般在10个以下，基于重要性和应急性可以采取“赛马”揭榜以保证成功率。

从组织实施看，主要有科技、工信、卫健、人社等部门牵头，与财政部门共同制定。“揭榜挂帅”一般是由各地科技主管部门负责，部分地区的工信、卫健、人社部门也分别从各自发展需求出发，开展“揭榜挂帅”。榜单资助金额一般以项目研发投入的20%—40%，同时设置“里程碑”节点考核，分2—3期拨付，技术攻关类的拨付对象为需求方，成果转化类拨付对象为揭榜方，项目实施周期一般不超过3年。

探索可复制的制度化模式

顶层设计逐步加强。自2016年习近平总书记首次提出要探索“揭榜挂帅”，2018年，工信部印发《新一代人工智能产业创新重点任务揭榜工作方案》，“十四五”规划纲要提出要改革重大科技项目立项和组织管理方式，实行“揭榜挂帅”“赛马”等制度，健全奖补结合的资金支持机制。2021年，科技部制定了“揭榜挂帅”榜单模板，标志着我国重大科研项目正式开始实施“揭榜挂帅”，迈出深化科研项目改革重要一步。

部分地区持续探索。2016年，贵州、湖北、广东等地

开始探索，为全国广泛开展提供了实践经验和制度参考。2017年，武汉市东湖高新区发布“新黄金十条”初步显现“揭榜挂帅”雏形。2018年，广东省科技厅发布《关于征集适合揭榜制的重大科技项目需求的通知》，此后，湖北、山东、山西、云南等众多省份与广东的“揭榜挂帅”制度保持高度一致。2020年6月，浙江省人才服务平台发布了首批“揭榜挂帅”省级榜单，随后宁波、绍兴、金华等市在省级政策指导下，积极开展“揭榜挂帅”，发布榜单数千项。

我省目前存在的问题

体制机制不完善。由于我省“揭榜挂帅”制度处于起步探索期，以前科研管理、项目管理、项目申报等还存在管理惯性，导致各个部门各自为战，科技、工信、发改、卫健等都在发布自己部门的榜单，还没有形成合力，财政部门在配合的过程中由于没有专项资金，或者资金有限而存在一定的协调难度，而企业也存在热情度有限、资金支持有限等问题。目前仅有国家和省级层面以及郑州、洛阳等省辖市出了几期榜单，省内大部分省辖市和县区还暂时没有启动此项工作，还没有形成工作合力。同时，还存在退出机制不完善、保险机制缺失等问题。

市场化程度不高。当前我省的技术攻关类和成果转化类目的榜单内容还太少，比如，2021年第一期榜单中技术攻关类仅有77项，成果转化类仅有36项，技术攻关类企业的投入资金有限，很难吸引有实力的研发机构参与揭榜；而成果转化类项目要求揭榜企业的配套设施高、投入资金大，省内企业很难满足揭榜条件。

相关配套政策不配套。高校和研究机构的科研管理制度轻量化重论文的思想暂时还没有完全转变，在职称评定、人才考核等方面还不能充分调动科研人员参与“揭榜挂帅”积极性。同时，繁琐的财务报销制度，职务发明的所有权和使用期还没有有效分离，严苛的财务审计形式等，都对科研人员参与“揭榜挂帅”造成一定程度的影响。

具体操作存在难题。我省“揭榜挂帅”还没有形成可供借鉴、制度化的经验和模式，存在需求征集难，张榜的范围和形式难以把握，揭榜积极性和参与度还不太高；监督和考核和评估存在不确定性，难以全过程、全链条把控。

优化“揭榜挂帅”对策建议

加强部门协同。强化国家省市县四级协同，根据职责和经济社会发展的需要，科学制定各级“揭榜挂帅”的着力点，形成四级政策体系。同时，在每个层级加强部门间的协调，整合科技、发改、工信等部门的需求和资源，建立联动有效、资源有效配置的部门间协同机制。

完善具体工作流程。建立遴选题目、张榜途径、中期考核、资金拨付、项目验收、风险补偿、保险服务等全流程、全链条的优化程序。采取委托第三方专业机构对目标进展、阶段任务、资金使用等情况进行管理，实施“周报月访”联系机制、“一对一”服务机制，通过常态化需求摸排和全流程跟踪服务，确保项目攻关顺利进行，建立“黑名单”制度将严重不良信用记录录入“黑名单”。

加大支持力度。加大资金投入力度，各级财政设立“揭榜挂帅”专项资金，改革科研管理配套政策，从人才评价、人才激励等方面入手，鼓励研发人员积极参与“揭榜挂帅”。做好科研项目的分类实施，尤其在“揭榜挂帅”项目管理方面，明确“揭榜挂帅”和传统科研项目的核心区别，避免在实际操作层面“换汤不换药”。综合运用经费“包干制”“赛马制”“里程碑”考核等创新机制，充分发挥“揭榜挂帅”对现行科研管理机制的补充完善和创新示范作用，真正做到降低准入门槛、收紧成果验收环节，实现从入口竞争到出口竞争的良性循环。

注重发挥以榜引帅作用。“揭榜挂帅”除了要用好“帅”解决“榜”的问题之外，更应该发挥“榜”对“帅”的吸引和集聚作用。在开展“揭榜挂帅”同时，探索与当地人才计划、创新平台建设计划等进行联动，加深加固产业需求与人才引进的绑定关系，为延续合作夯实基础，建立“人才、技术、项目、平台”四位一体的“揭榜挂帅”模式，实现创新要素的优化配置。

(作者单位：省政府发展研究中心)

来源：《河南日报》

优化「揭榜挂帅」

◇ 郑广建

激发创新活力