国际科技创新中心扩围：理论逻辑、战略意义和使命定位

贾根良，王晓蓉

（中国人民大学，北京 100872）
（中国社会科学院亚太与全球战略研究院，北京 100007）

摘要：国际科技创新中心扩围旨在破除将其科技创新活动局限于中心城市的“孤岛效应”，推动区域内科技创新和产业创新深度融合，使国际科技创新中心肩负起带动区域及其周边区域发展的历史使命。这不仅是中国特色社会主义科技创新理论的重要发展，也是对现有“区域化国家创新体系”在实践上的突破性创新。扩大国际科技创新中心的建设范围，是健全新型举国体制的重要举措，将使“区域化国家创新体系”成为网络型举国体制的重要载体，对构建新发展格局具有重要意义。本文基于现代知识生产的一般规律和演化经济学多样性孕育创新的基础原理，论证了我国三大国际科技创新中心都要建设成原始创新策源地的必要性，提出避免发展新质生产力过程中一哄而上的统筹协调建议。

关键词：国际科技创新中心；区域化国家创新体系；新型举国体制；网络型举国体制；新发展格局

中图分类号：F124.3　　**文献标识码**：A

文章编号：1007-7685（2026）10-0025-10

DOI：10.16528/j.cnki.22-1054/f.202610025

2025年的中央经济工作会议提出，建设北京（京津冀）、上海（长三角）、粤港澳大湾区国际科技创新中心。[1]习近平总书记阐明了其深远的战略意义：“党中央决定，将北京国际科创中心扩围至京津冀，上海国际科创中心扩围至长三角，目的是加快形成我国原始创新的主要策源地，共同打造科技强国建设的战略指引，树立以科技支撑引领中国式现代化的标杆。”[2]本文运用演化与创新经济学研究框架，对国际科技创新中心的扩围进行理论和战略分析。在对现有文献中有关国际科技创新中心扩围的意义以及三大中心各自定位的研究文献进行综述的基础上，遵循创新地理学的研究传统，将国际科技创新中心定义为“区域化国家创新体系”，从理论上阐明其扩大建设范围是对既有“区域化国家创新体系”实践的突破性创新。基于这一讨论，探讨国际科技创新中心的扩围对我国实现高水平科技自立自强和构建新发展格局的重大战略意义，最后对国际科技创新中心扩围后的定位、使命和统筹协调问题提出政策建议。

一、文献综述

国际科技创新中心的扩围是我国把握新一轮科技革命和产业变革大势的重大决策，旨在提升我国

作者简介：贾根良，中国人民大学吴玉章高级讲席教授；王晓蓉（通讯作者），中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。

注：本文是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国式现代化进程中实现高质量充分就业研究”（编号：23JZD012）的成果。

中国知网 https://www.cnki.net

国际科技创新中心的全球影响力和竞争力，有效促进以科技创新引领产业升级，不断催生新质生产力。在这一背景下，国际科技创新中心的扩围代表着未来将有更多的科技、人才资源进一步整合并溢出到城市群内的其他城市，进而引领中国高质量发展。[3]周城雄从破解核心城市的虹吸效应并激活其辐射动能的视角，论证了北京和上海国际科技创新中心扩围的重要意义，认为长期以来，北京、上海等核心城市作为创新高地，对周边资源形成了一定的虹吸效应，扩围旨在通过顶层设计，将核心城市的创新优势转化为带动区域共同发展的辐射动能。例如，推动北京的研发能力与天津的先进制造、河北的空间成本优势相结合；促进上海的科创资源与苏浙皖强大的产业集群深度联动，从而打通创新与产业融合的瓶颈。[4]还有学者指出，国际科技创新中心的建设已从单一城市的“点状突破”升级为区域协同一体化发展，此次扩围旨在打破行政壁垒，实现创新空间、要素、产业及制度的深度融合，将我国三大国际科技创新中心建设成为比肩全球顶尖创新集群的世界级科技创新策源地。[5]

现有文献除了对国际科技创新中心扩围的重要意义进行讨论外，一个主要关注点是北京和上海国际科技创新中心扩围后，三大中心的各自定位问题。比较有代表性的观点是，按照从基础研发一直到科技成果大规模商业化应用的线性科技创新模式对三大中心进行定位。这种观点将北京（京津冀）国际科技创新中心定位为“原始创新策源地”，依托全国最密集的高校和科研机构，聚焦“从0到1”的突破；将上海（长三角）定位为“创新转化枢纽”，凭借其发达的金融市场与产业配套，打通成果转化通道；粤港澳大湾区则肩负着“产业创新引擎”的独特使命，以雄厚的制造业基础、活跃的市场主体和更高的国际化水平，推动科技成果的大规模商业化应用。[6]类似观点认为，京津冀锚定“从0到1”的原始创新，打造未来产业策源地；上海主攻“从1到10”的成果转化，构建全球创新转化枢纽；粤港澳大湾区则聚焦“从10到100”的产业化、全球化，塑造世界级产业集群。[7]对该类观点进行学理性分析的一篇文章，运用修正后的“雁阵模式”理论，构建了中国三大国际科技创新中心的“雁阵模式”：北京作为“头雁”主攻“从0到1”的原始创新策源，上海作为“强雁”聚焦“从1到10”的中试与资本验证，而粤港澳大湾区作为“群雁”承担“从10到100”的规模化裂变职能。[8]

上述观点按照科技研发、创新转化和规模化生产的线性创新模式，构建了三大国际科技创新中心之间的分工关系。但与这种从全国视角讨论三大国际科技创新中心之间关系的研究不同，目前讨论最多的是北京国际科技创新中心扩围后如何发展的问题。例如，有文章指出，国际科技创新中心是新质生产力发展的集聚区，虽然北京的原始创新能力强，但中试和规模化生产空间不足，对科技创新的提质增效及其赋能高质量发展构成结构性制约。北京（京津冀）国际科技创新中心从一城扩至三地，其目的是通过强化技术、人才、资金在三地的自由流动，构建“京津研发、河北转化”的分工格局，其本质是让“北京建能力、区域造生态”从自发走向制度化。同时，该文也按照前述三大中心的分工模式，构想了京津冀的发展模式：北京集中于基础研发，实现“从0到1”的原始创新；天津是转化中枢，发挥先进制造、港口等优势，完成“从1到10”的转化；河北是应用腹地，通过场景、产业配套等，承担“从10到N”的规模落地。[9]刘振中[10]也从“北京原始创新、天津研发转化、河北场景应用”的区域内分工视角，讨论了北京（京津冀）国际科技创新中心的发展问题，指出从全球看，世界级科技创新策源地多以城市群为载体。京津冀集聚了超1亿人口、逾10万亿元的经济体量，将科技创新中心建设从一城扩围至一域，能够以城市群能级参与全球科技竞合，打造辐射全国、影响世界的创新增长极。这一战略升级是服务国家高水平科技自立自强的关键落子，也是推动区域协调发展的必由之路。从“一城集中”到“全域协同”的跨越，是党中央着眼于实现中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局作出的重大战略部署，旨在解决北京前沿成果本地转化率不足的问题，并且通过京津冀三地优势互补，激发出“1+1+1>3”的

中国知网 https://www.cnki.net

聚合效应。

总而言之，目前讨论北京（京津冀）国际科技创新中心发展的研究成果，重点关注的是如何解决战略科技力量集聚与产业承载空间分离的问题，并对创新成果的当地转化和产业集群问题给予了特别关注，基本上都赞同“北京研发、天津中试/工程化、河北规模化量产”的梯度协同模式。

从整体来看，已有文献比较充分地肯定了扩大国际科技创新中心的建设范围对于引领中国高质量发展的重大意义，讨论了国际科技创新中心从单一城市的“点状突破”迈向区域协同一体化发展的必然性。但现有文献鲜有对国际科技创新中心扩围的作用机制进行详细的经济学原理阐释，也较少从健全新型举国体制和构建新发展格局等全国性视角对其进行讨论，因此，本文运用演化与创新经济学分析框架，尝试在这些方面进行扩展。在三大国际科技创新中心的定位和相互关系问题上，流行观点将北京（京津冀）、上海（长三角）和粤港澳大湾区之间的关系定位为科技研发、创新转化和规模化生产的线性分工关系，这种观点实际上只将北京（京津冀）定位为原始创新的策源地。大量讨论北京（京津冀）国际科技创新中心的文章又基本上都谈到了弥补创新转化和规模化生产不足对其发展的重要性，这种观点实际上与前述观点是矛盾的。我们曾提出观点，扩大国际科技创新中心建设范围的重要目的之一是构建由基础研究、创新转化与相关产业集群融为一体的“区域化国家创新体系”，言外之意是三大国际科技创新中心都要建设成原始创新的主要策源地。[11]本文将进一步明确这一观点，并在最后对此展开更深入的讨论。

二、理论逻辑：区域化国家创新体系的突破性创新

长期以来，曾有许多人预测，随着经济全球化和信息通信技术的不断发展，科技创新活动将会出现日益分散化的趋势。但是，创新地理学观察到一个与之相矛盾的现象：越是知识和研发密集的经济活动，就愈发呈现创新集群的趋势，并且这种地理空间集中化的趋势随着时间的推移正在变得越来越明显。如果没有认识到这种地理空间上的集中在创新过程中的核心作用，就无法正确地理解创新。演化与创新经济学家们运用迈克尔·波兰尼的可整理知识和意会性知识[12]，分析二者在创新和生产过程中的不同作用，以此来解释上述现象。经济全球化水平越高、信息通信技术越发达，可整理知识就越容易获取和快速扩散，那些“书不尽言、言不尽意”的意会性知识则成为决定某个地理空间创新活动的关键性因素。意会性知识难以进行远距离交换，这不仅与其所处的社会、制度和商业环境有关，也与交互学习的创新过程密切相关。意会性知识只能从干中学的面对面沟通和操作中产生与交流，虽然组织上的和关系上的亲近性（如大企业的内部系统）也可以促进意会性知识的跨区域传播，但空间上的分隔不可避免地限制了面对面意会性学习和创新的程度。因此，在新一轮科技革命和产业变革加速演进的背景下，区域创新体系建设成为一国国际竞争优势的重要基础。

演化与创新经济学归纳区分了三种类型的区域创新体系。[13]第一类是领土嵌入式（Territorially Embedded）区域创新体系，例如作为“第三意大利模式”的艾米利亚-罗马涅大区分布着纺织、陶瓷、食品、高端汽车设计和零部件生产等380多个产业集群，嵌入这种区域创新体系中的知识、关系和组织构成了其在全球经济中持久的竞争优势，贾根良等[14]曾称之为“地方化生产体系”。在这种区域创新体系中，创新主要基于本地化的学习过程，并且这种学习主要来自地理、社会和文化上的亲近性，而与知识组织没有太多的直接互动。这种创新系统类似于库克所说的“基层区域创新系统”。[15]297第二类是网络式区域创新体系。这种区域创新体系虽然也是基于本地化、互动式的学习过程，但其通过有意识地加强本区域的制度基础设施等政策干预，从而具有了更多的规划特征。在这种创新体系中，具有国际影响力的大企业得到周边地区高度发达的中小企业分工和协作网络的良好支持。网络式区域创新体系

中国知网 https://www.cnki.net

在德国、奥地利和北欧国家最为典型，具有代表性的是德国的巴登-符腾堡州，该州是德国最发达的州之一，拥有一批德国最重要的机械加工企业。第三类是区域化国家创新体系。与前两种区域创新体系不同，区域化国家创新体系具有三个特点。首先，其产业的各个环节和制度性基础设施更多地融入国家或国际创新网络之中，这也是其“区域化国家创新体系”称谓的由来[15]299。其次，与前两类主要在传统产业中形成的区域创新体系不同，区域化国家创新体系是国家为了迎接新技术革命的挑战而建立的，反映了创新体系的狭义定义，主要覆盖大学、研究机构和企业的研发职能，所以库克也将其定义为“国家干预型”区域创新体系。最后，在这种区域创新体系中，组织间合作采取的是从研发到突破性创新的“管道模式”或“线性模式”。

区域化国家创新体系是政府规划的产物，以新兴产业和研发密集型活动为基础，建设高科技产业园是其发展的主要方式，典型代表如日本的筑波科学城和韩国的板桥科技谷。有证据显示，高科技产业园中的创新活动更多地发生在与区域外组织的合作中，产业园区内企业之间的创新互动有限。园区企业与外地企业存在纵向的转包关系，但由于缺乏本地化和区域观念，其与当地产业的联系有限，未能有效提升区域内的产业创新和竞争力水平，而这种能力是区域经济实现内生发展的先决条件。[15]299从这一点来看，这类区域创新体系并非名副其实的“区域化国家创新体系”。

自1978年改革开放一直到2020年提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，我国通过建设高科技产业园、经济技术开发区等方式，引进国外先进技术，承接发达国家产业转移，加入发达国家主导的全球价值链和产业链循环，取得巨大发展成就，但核心技术受制于人等问题也比较突出，加快在国内形成完整自主创新产业链的重要性日益凸显。同时，在这一时期，地方政府竞争体制虽然推动了我国制造能力的大发展和出口繁荣，但也导致一些地方政府不惜采用各种“逐底竞争”的优惠措施（如税收优惠、低环保要求、零地价和压低工人工资等）招商引资，并且一有新的技术风口和产业发展机会就闻风而动、一哄而上，纷纷建立低水平的高科技产业园区和开发区，从而形成重复建设、产业结构雷同、低端产能过剩、“低端混战、高端失守”和战略性新兴产业成为跨国公司加工组装基地的局面，加剧了各地的各自为政和市场分割，阻碍了全国统一大市场的形成。[16]在这一时期，京津冀、长三角和粤港澳大湾区虽然在整体上不属于“区域化国家创新体系”，但面临着同样的问题。受出口导向经济发展模式的影响，这些区域的产业集群以出口为主要目标，国际经济一体化程度高于国内经济一体化，未能与北京、上海、广州的基础研究能力产生密切的互动关系。

近年来，北京、上海和粤港澳大湾区被定位于国际科技创新中心，致力于抓住研发密集的新一轮科技革命的重大历史机遇，实现中国科技创新的自立自强，显然正在走向“区域化国家创新体系”。为了摆脱高科技产业园和国际科技创新中心旧模式的“窠臼”，中央将北京和上海的国际科技创新中心扩围，将其从单一的超大城市扩大到北京所在的京津冀城市群和上海所在的长三角城市群，这是国家创新体系的一个重大创新。“扩围”不仅可以充分发挥北京和上海作为全球性可整理知识流动枢纽的作用，还将推动其所在区域内以城市群为网络节点的产业链和创新网络的内生发展，通过本土基础研究与产业创新的交互学习，打造我国原始创新的主要策源地。但是，国际科技创新中心的扩围绝非北京和上海在地理空间上的简单扩容，其影响也不局限于北京和上海国际科技创新中心自身。国际科技创新中心扩围的目的还在于，充分发挥原始创新策源地在改造传统产业中的关键性作用，推动区域一体化发展，并通过对周边区域的扩散性影响，大力提高国内经济的一体化水平。因此，国际科技创新中心扩围不仅是中国特色社会主义科技创新理论的重要发展，也是对现有“区域化国家创新体系”在实践上的突破性创新，对中国式现代化具有深远的战略意义。

中国知网 https://www.cnki.net

三、国际科技创新中心扩围的重大战略意义

2020年8月，习近平总书记[17]在经济社会领域专家座谈会上指出："我们更要大力提升自主创新能力，尽快突破关键核心技术。这是关系我国发展全局的重大问题，也是形成以国内大循环为主体的关键。"为此，我们要"健全新型举国体制，强化国家战略科技力量，优化配置创新资源，使我国在重要科技领域成为全球领跑者，在前沿交叉领域成为开拓者，力争尽早成为世界主要科学中心和创新高地"。[18]由此可见，国际科技创新中心扩围是健全新型举国体制的重大举措，对构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局具有重大战略意义。

（一）是健全新型举国体制和网络型举国体制的重大举措

新技术革命历来是国际竞争的制高点。面对新一轮科技革命和国际竞争的加剧，拓展国际科技创新中心的建设范围，构建真正意义上的"区域化国家创新体系"，是完善我国科技创新新型举国体制的关键性举措。目前，我国存在两种类型的新型举国体制，一种是产品需求由国家提供、技术路线相对确定、技术变化相对较慢的集中型举国体制，另一种则是适用于技术和产品创新主要由市场需求驱动、创新风险高、技术高速迭代的网络型举国体制。[19]

网络型举国体制的产生主要有两个原因。首先，它是新技术革命的内在要求。新技术革命是激进式创新，是对未知领域的探索，没有现成的市场和对标的目标，因此，技术创新的结果具有巨大的不确定性，技术路线也存在着路径锁定的巨大风险，需要广泛的试错和鼓励不同技术路线的竞争。私人资本往往以低风险、高收益为目标，更倾向于将资金投向已有明确商业前景的产业化后期项目，因此，在面对巨大的不确定性时，私人资本总是裹足不前。这就需要政府加大对高投入、高不确定性研究项目的支持力度，并采取各种措施降低私人投资的不确定性，以鼓励私人资本进入。由于新技术革命存在路径锁定风险，不适合高度集中的决策模式，但政府可以通过鼓励和支持不同技术路线的竞争进行广泛试错，规避路径锁定风险，因此，决策相对分散的网络型举国体制成为应对新技术革命和培育未来产业的必然选择。其次，网络型举国体制是现代知识生产和创新活动日益复杂背景下跨学科合作研发的产物。很多学者对技术创新如何从多种专业、技能和知识的结合中产生进行了研究，强调这些专业、技能和知识往往是由组织之间的合作培育形成的。[20]例如，从美国国家橄榄球联盟在2019年发起的运动员头盔研发比赛来看，生产一款显著改进的橄榄球头盔，需要结合神经科学、机械工程、材料科学、复杂的计算机建模以及其他几个学科的专业知识。[21]不断增加的技术复杂性意味着创新需要经常的面对面合作，将具有多种科学或工程专业知识的人聚集在一起进行跨学科研发。这就使得各种研发组织、政府机构和产业之间密切合作的网络变得日益重要，创新体系的网络化成为大势所趋。

以产业集群为基础的区域创新体系是决策相对分散的网络型举国体制的重要载体，也是跨学科研发的重要组织形式。国际科技创新中心扩围的目的之一就在于，构建由强大基础研究与相关产业集群融为一体的"区域化国家创新体系"，实现科技创新和产业创新深度融合，筑牢网络化举国体制的基础。历史上，京津冀、长三角和粤港澳大湾区就是我国重要的经济区，自党的十八大以来逐步升级为"区域重大战略"，作为网络型举国体制的重要载体已初具雏形，拓展北京和上海国际科技创新中心的建设范围无异于画龙点睛。同时，国际科技创新中心扩围为传统的"区域化国家创新体系"赋予了新使命，即将其转型为中国特色新型举国体制的重要载体。在美国等发达市场经济国家的历史上，其中央政府几乎从没有对区域产业集群或区域创新体系进行过规划，产业集群或区域创新体系都是市场自我组织和当地政府政策的产物，如美国的北卡罗来纳州三角研究园就是当地政府规划的产物[22]。但是，美国前总统奥巴马打破了传统，在其任期内通过"美国先进制造业创新网络计划"，在美国十几个地方部署

中国知网 https://www.cnki.net

了先进制造业中心(研究所)。[23]然而,这些机构是否能够摆脱高科技产业园的传统思路,成为“区域化国家创新体系”的载体,仍有待观察。

(二)对构建新发展格局具有重大意义

北京、上海和粤港澳作为国际科技创新中心的龙头,需要得到区域内相关城市的产业链和产业集群的广泛支持,否则就会变成国际科技合作的“飞地”或“孤岛”,导致国际经济一体化程度高于国内经济一体化,无法形成内循环的良性机制。这不仅不利于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,也不利于为中国式现代化提供强有力的科技支撑。

一项新技术的创新要经过从基础研究、应用研究、发明和专利申请,再到原型设计、产品设计、生产中试、批量生产和产品销售(创建初始市场)的过程。但是,创新过程并不是这种线性的相继阶段,而是在各个阶段之间存在着复杂的反馈环,并且受到由制度、组织和理念构成的创新体系的支配性影响。国际科技创新中心拓展建设范围的实质,就是突破行政区划的限制,建设以创新网络和创新生态系统为特征的“区域化国家创新体系”。在这一体系中,北京、上海和粤港澳的中心城市将大量吸收全球快速流动的可整理知识,不仅有助于降低本土基础研究和技术创新路径锁定的风险,而且能使整个区域有机会根据其要素禀赋和其他具体条件,对外来技术加以改造,以解决中国重大现实问题为导向,发展出以本土基础研究为主体、以解决国内技术问题和国内产品技术发展为中心的创新组织协调机制,造就“土生土长”的本土创新共同体,促进本土自主创新群体的崛起。

演化与创新经济学的经济史研究表明,每次新技术革命不仅将产生一种由新的通用技术和若干新兴产业构成的新主导部门体系,进而带来区域乃至整个国家的产业结构变革,而且会创造一种由新理念、新组织和新的经营管理原则构成的新技术—经济范式;它不仅将导致所有经济活动发生生产力的量子跃迁,而且将在区域创新体系和国民经济体系中产生广泛的扩散性影响,涤荡旧技术—经济范式,在传统产业中掀起一场飓风般的“创造性毁灭”过程,使传统产业受到新技术—经济范式的洗礼,焕发新的生机,构成新兴生产力的有机组成部分。

Grillitsch等[24]认为,现代新技术革命不仅导致研发密集型产业的兴起,在本区域内通过专业化分工不断扩大其产业链,形成新的主导部门体系,而且会在本区域的传统产业中引发四种不同的路径变革。一是路径升级,是指区域内传统产业在新技术革命的推动下,通过开发更高级的功能等手段实现价值提升。二是路径现代化,即传统产业从已有路径转变到新的方向。这可能是基于新技术的“注入”,例如,在林业中应用激光技术;或者来自组织创新,例如,在创意产业中引入项目组织的新模式。三是路径分岔,传统产业因新产业诱导而实现多样化发展。四是路径引入,新的主导部门体系的末梢延伸到本区域的边缘地带。由此可见,北京和上海国际科技创新中心的扩围,对其所在区域的发展具有重要的带动作用。同时,区域化不仅是新技术—经济范式在传统产业产生扩散效应的机制,也是实现新兴产业、未来产业的规模收益递增和扩散新型分工关系的一种方式,在基础设施、人力资本和技术学习等方面具有广泛的外部经济效应。联系效应是刻画这种外部经济效应的一个重要概念,其中最重要的是前向联系、后向联系、旁侧联系和消费联系,其中旁侧联系是指新主导部门体系对本区域的影响。[25]北京和上海国际科技创新中心的扩围,将充分发挥新主导部门体系在区域内的旁侧联系效应,通过就业、收入和消费等联系效应辐射其他区域,推动国内经济大循环步入良性运转轨道,而这一原理同样适用于粤港澳大湾区国际科技创新中心。

四、扩围后国际科技创新中心的使命定位和统筹协调

由上述理论分析可知,国际科技创新中心扩围并非简单的地理空间扩容,其目的在于将京津冀、长

中国知网 https://www.cnki.net

三角和粤港澳建设成真正的“区域化国家创新体系”，提升其整体效能。要实现这一战略目标，本文认为需要优先明确两个关键性问题：一是这三大“区域化国家创新体系”各自如何定位？二是在三大国际科技创新中心的建设过程中，如何规避“一哄而上、跟风冒进”等问题？

（一）三大国际科技创新中心的定位和历史使命

本文在引言的文献综述中概括了按照线性创新模式，将三大国际科技创新中心分别按照科技研发、创新转化和规模化生产进行分工定位的观点。在本文看来，这种只将北京（京津冀）国际科技创新中心定位为原始创新策源地的观点，不仅不适合我国科技人才总量居世界之首和地域广阔的大国国情，而且按照线性创新模式构建我国三大国际科技创新中心之间的分工关系，也不符合现代知识生产和科技创新的一般规律，不利于通过基础研究与产业集群的互动推动科技创新和产业创新深度融合。吉本斯等[26]学者在其合著的《知识生产的新模式：当代社会科学与研究的动力学》一书中描述了新知识生产模式的特征：第一，知识在应用中产生；第二，知识生产具有跨学科特征；第三，知识生产主体的技能、经验和组织具有异质性与多样性；第四，知识与社会关注问题的相关性提高，并反映所有生产主体的利益；第五，知识价值的评价标准多元化。将前述论述与吉本斯等学者的观点结合在一起，本文对三大国际科技创新中心的定位提出如下看法：

首先，三大国际科技创新中心都需要肩负建设原始创新策源地的历史使命。吉本斯等学者归纳的第一和第二点特征说明了生产和应用对基础科学研究的重要性，以及基础研究、创新转化与最终销售之间的互动反馈对创新的重要性，也说明了跨学科合作对研发和创新的重要性。如果将三大国际科技创新中心分别定位为“从0到1”的突破（从基础研究到专利申请）、“从1到10”（将专利转化为产品即“创新转化枢纽”）、再到“从10到100”（规模化生产的产业集群），显然不利于科技创新和产业创新深度融合。本文的基本观点是，在“区域化国家创新体系”中，基础研究与产业集群之间经常性的、面对面的互动，是实现科技创新和产业创新深度融合的最佳方式。因此，三大国际科技创新中心虽然各有短板，例如京津冀的产业集群不够发达、粤港澳大湾区的基础研究能力弱于其他两个中心，但都需要肩负建设原始创新策源地的历史使命，这就需要三大国际科技创新中心加快补齐各自的短板。当然，由于基础科学研究门类众多，三大国际科技创新中心也应各有侧重，不能面面俱到。

其次，三大国际科技创新中心应基于意会性知识差别和组织多样性，发展不同的技术创新路线。吉本斯等学者归纳的第三个特点，指出了知识生产主体的技能、经验和组织的异质性与多样性对知识生产的重要性，这与本文强调意会性知识在三大国际科技创新中心建设中的重要作用是一致的。本文已经论证，三大国际科技创新中心建成全球可整理知识快速流动的枢纽，对于其避免科技创新陷入路径锁定具有重要意义。这里进一步强调，由于地域、历史传统和文化等因素导致的经验异质性、意会性知识差别和组织多样性，三大国际科技创新中心可以发展出不同的技术创新路线，这对于国家在整体上避免陷入路径锁定具有重要意义。从演化与创新经济学视角看，多样性是创新的前提，三大中心通过相互竞争、相互学习，将在多样性知识、经验和组织的交流中加快创新进程。

最后，三大国际科技创新中心都负有向周边区域扩散新技术—经济范式的历史使命，不能形成从基础研究到科技成果大规模商业化应用布局的分割关系。例如，京津冀地区不能只着眼于本区域发展，而应当在将自身打造成科技创新高地的基础上，带动东北三省、内蒙古以及山西、山东、河南部分地区的发展。

（二）统筹协调国际科技创新中心扩围，避免发展新质生产力过程中“一哄而上、跟风冒进”

国际科技创新中心的建设过程，也是新质生产力的培育和发展过程。对于新质生产力的发展问

中国知网 https://www.cnki.net

题，习近平总书记[27]强调："牢牢把握高质量发展这个首要任务，因地制宜加快发展新质生产力"，"新质生产力，是否就等于新兴产业？传统产业改造升级，也能发展新质生产力。不能光盯着'新三样'，不能大呼隆、一哄而起、一哄而散，一定要因地制宜，各有千秋。"2026年1月，在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班上，习近平总书记[28]在谈及产业发展时再次强调："要坚持因地制宜，立足实际推动科技创新和产业创新深度融合，不能一哄而上、跟风冒进，更不能喜新厌旧、把传统产业优势丢掉。"那么，在三大国际科技创新中心建设过程中，如何才能避免一有新技术和新产业发展的风口就"一哄而上、跟风冒进"的行为呢？

在本文看来，造成这种状况的重要原因之一是1994年的分税制改革，导致地方掌握的财政收入无法应对其所承担的事权与支出责任。目前，中央政府和地方政府的收入基本持平，但地方支出却占85%，[29]从而迫使地方政府以投资收益和土地财政弥补其财政收入的不足。这是导致我国地方政府竞争体制的形成和地方政府成为投资型政府的原因，也是地方政府之所以一有新技术和新产业发展的风口就"一哄而上、跟风冒进"的根本原因，进而产生了地方政府各自为政、政企不分、市场分割、中央政府统一的产业政策落地受阻等各种弊端。我国地方政府成为投资型政府的情况可通过一组数据加以说明：根据国际货币基金组织（IMF）的统计，中国政府经济事务支出占政府支出总额的比重在2007年为45.2%，2010年为32.1%，2020年和2022年为28.6%。2020年，这一数据在法国为11.03%，德国为9.11%，美国为14.36%，日本为18.61%，波兰为18.69%。中国大部分政府性基金和地方政府债务都用于经济建设。如果把政府性基金支出，特别是土地出让金支出，以及地方政府债务融资的支出都算进去，中国政府的经济事务支出还会更高。[30]因此，如果要从根本上解决发展新质生产力的"一哄而上、跟风冒进"问题和地方政府竞争体制的其他弊端，必须推进财政体制改革。

改革中央与地方财政体制的前提是，地方政府的事权及其支出责任应与其财政收入相匹配，从而使其不再通过投资、招商引资和土地财政增加财政收入，这是根治"一哄而上、跟风冒进"现象的根本措施。目前，为了解决地方政府债务问题，有一种改革思路认为，必须强化地方自主财权和财力，扩大地方税收管理权限，使地方政府成为相对自主的财政主体，由此激励地方政府开展经济建设、推动社会发展的积极性。本文认为，这种改革思路可能使中央与地方的财政关系回到分税制改革之前的状态，而分税制改革本身就已经说明这种财政体制是不可行的。同时，这种改革思路反而有可能加重地方政府在发展新质生产力上"一哄而上、跟风冒进"的弊端。本文认为，将医疗保障、社会保障、教育和就业保障等公共服务均等化的事权及支出责任上移至中央政府，有助于实现地方政府的事权及其支出责任与其财政收入相匹配，即财政平衡的目标。[31]在此基础上，应从法律上确立中央与地方财政关系的新原则——中央政府奉行功能财政、地方政府奉行平衡财政。中央与地方财政关系的新原则是由中央政府和地方政府在主权货币制度中所处位置不同决定的。因为中央政府作为主权货币的垄断发行者，没有收入和融资约束，其能创造主权货币进行支出，因而具有远超地方政府的财政政策空间。因此，中央政府应优先考虑财政支出的宏观经济效应（例如研发投资和实施统一的产业政策），奉行功能财政原则；而地方政府是本国货币的使用者，其财政支出面临收入和融资约束，因此，地方政府应遵循平衡财政原则。北京（京津冀）、上海（长三角）和粤港澳大湾区国际科技创新中心可以率先进行上述财政体制改革的试点工作。

在试点中，中央政府还需做好以下两项工作。首先，由于地方政府必须遵循财政平衡原则，投资型政府这一模式将会退出历史舞台，因此，对地方政府绩效考核的主要指标也要进行相应变革。建议中央政府在对三大国际科技创新中心的地方政府进行考核时，以民生指标和财政平衡指标取代粗放的经

中国知网 https://www.cnki.net

济增长目标，将高质量完善民生服务作为其考核的主要目标。其次，中央政府应成立专门机构，对三大国际科技创新中心的基础研究、研发投入和产业布局进行统一规划与协调。可探索并推广财政支出项目由地方政府申报和实施，由中央审批、出资和监管的运行模式。[32]具有逆周期调节性质的民生工程和公共建设项目，以及事关重大研发投入、产业结构升级和产业布局的重大投资项目，可由地方政府提出、设计和实施，中央政府则负责事前审批、项目融资和事后监管。

参考文献：

[1]中央经济工作会议在北京举行[N].人民日报，2025-12-12.

[2]打造创新引领现代化建设的标杆[N].人民日报，2025-12-29.

[3]国际科技创新中心迎来重大扩围：从超大城市到三大城市群，哪些城市将获益？[N].华夏时报，2025-12-15.

[4]郭锦辉.建设三大国际科技创新中心 抢占未来发展制高点——访中国科学院科技战略咨询研究院研究员、数智创新与治理研究中心副主任周城雄[N].中国经济时报，2026-01-12.

[5]张晓兰.为何要扩围国际科创中心[EB/OL].[2026-07-14].国家信息中心网站，https://www.sic.gov.cn/sic/81/455/0714/20260714133430160492898_pc.html.

[6]胡梦然.中央点名！粤港澳大湾区扛起国际科技创新中心新使命[EB/OL].[2025-12-25].华夏时报网，https://www.chinatimes.net.cn/article/149857.html.

[7]十五五产业棋局：北京/上海/粤港澳分工曝光，创新梯度藏着哪些投资机会？[EB/OL].[2025-12-12].雪球网，https://xueqiu.com/6849734780/365659852.

[8]唐任伍，马宁.中国三大国际科技创新中心“雁阵模式”构建与新动能培育研究[J].新疆师范大学学报（哲学社会科学版），2026(4)：1-13.

[9]仇莉娜，周琳，聂倩.锻造世界级科创策源地——北京（京津冀）国际科技创新中心建设调研[N].经济日报，2026-07-10.

[10]刘振中.协同创新释放聚合能量[N].经济日报，2026-07-10.

[11]贾根良.升级打造国际科技创新中心的重大战略意义[N].中国社会科学报，2026-02-26.

[12]迈克尔·波兰尼.个人知识：朝向后批判哲学[M].徐陶，许泽民，译.上海：上海人民出版社，2021.

[13]Hans-Joachim B，Philip C，Martin H.Regional innovation systems[M].Loddon：UCL Press，1998：2-25.

[14]贾根良，张峰.传统产业的竞争力与地方化生产体系[J].中国工业经济，2001(9)：46-52.

[15]詹·法格博格，戴维·莫利，理查德·纳尔逊.牛津创新手册[M].柳卸林，郑刚，蔺雷，等，译.北京：知识产权出版社，2009.

[16]贾根良.国内大循环：经济发展新战略与政策选择[M].北京：中国人民大学出版社，2020：127-137.

[17]习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话[N].人民日报，2020-08-25.

[18]习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调 加快构建新发展格局 增强发展的安全性主动权[N].人民日报，2023-02-02.

[19]贾根良.构建以公共采购为支撑的“网络型举国体制”——保障以市场需求为主的核心技术创新[J].国家治理，2020(42)：41-44.

[20]Hage J.Restoring the innovative edge[M].Stanford：Stanford University Press，2011.

[21]Block F，Keller M R，Negoita M.Revisiting the hidden developmental state[J].Politics & Society，2024(2)：208-240.

[22]张晓光，王凤玉.美国州政府与研究型大学在高新产业园区发展中角色的演变及启示——以美国北卡罗来纳州三角研究园为例[J].教育科学，2025(1)：90-96.

[23]贾根良，楚珊珊.产业政策视角的美国先进制造业计划[J].财经问题研究，2019(7)：38-48.

[24]Grillitsch M，Trippl M.Innovation policies and new regional growth paths：a place-based system failure framework[J].Papers in Innovation Studies，2016.

[25]贾根良.劳动分工、制度变迁与经济发展[M].天津：南开大学出版社，1999：169-174.

[26]迈克尔·吉本斯，卡米耶·利摩日，黑尔佳·诺沃提尼，等.知识生产的新模式：当代社会科学与研究的动力学[M].北京：北京大学出版社，2011.

[27]习近平.因地制宜发展新质生产力[J].求是，2025(22)：4-10.

[28]习近平.在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班上的讲话[J].求是，2026(9)：4-10.

[29]国家税务总局原副局长许善达：财税制度中最应该优先改的是社保制度[EB/OL].[2024-12-06].新浪财经，http://finance.sina.com.cn/cj/2024-12-06/doc-incypxhf1790399.shtml.

[30]林双林：提高中央财政支出比重，可从社保医保做起[EB/OL].[2025-11-10].界面新闻，https://www.jiemian.com/article/13598840.

中国知网 https://www.cnki.net

html.

[31]贾根良,郝杰.从分权到统筹:分税制改革的治理逻辑演变与国内大循环的构建[J].商业研究,2026(2):52-63.

[32]贾根良,何增平.地方政府债务治理新战略:主权货币制度的视角[J].教学与研究,2025(7):65-80.

(责任编辑:杜磊)

Expanding the Scope of International Science and Technology Innovation Centers: Theoretical Logic, Strategic Significance, and Mission Positioning

JIA Genliang, WANG Xiaorong

(Renmin University of China, Beijing 100872)

(National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007)

Abstract: Expanding the scope of international science and technology innovation centers aims to break the "islanding effect" that confines their science and technology innovation activities to central cities, promote the deep integration of science and technology innovation with industrial innovation in the region, and enable international science and technology innovation centers to undertake the historical mission of driving the development of the region and surrounding areas. This is not only an important development of the Marxist theory on science and technology innovation but also a breakthrough innovation in practice with respect to the existing "regionalized national innovation system". Expanding the building scope of international science and technology innovation centers is an important measure for improving the new system for mobilizing resources nationwide, and will make the "regionalized national innovation system" an important carrier of a network-based system for mobilizing resources nationwide, which is of great significance for building a new development pattern. According to the general laws of modern knowledge production and the fundamental principle of evolutionary economics that diversity breeds innovation, this paper demonstrates the necessity of building China's three major international science and technology innovation centers into the sources of original innovation, and puts forward the recommendation of coordination to avoid the herd phenomenon in the process of developing new quality productive forces.

Keywords: International Science and Technology Innovation Center; Regionalized National Innovation System; New System for Mobilizing Resources Nationwide; Network-Based System for Mobilizing Resources Nationwide; New Development Pattern

中国知网 https://www.cnki.net