资源配置理论视角下苏南区域创新高地建设研究

陈杰杰[1]，马卫华[2]，胡小武[3]，聂 晨[4]

（1. 南京大学人工智能学院，南京 210023；2. 南京大学新闻传播学院，南京 210023；
3. 南京大学社会学院，南京 210023；4. 南京大学工程管理学院，南京 210023）

摘要：在新一轮科技革命和产业变革背景下，探索苏南如何建设区域创新高地具有重要意义。基于资源配置理论，研究发现苏南在创新要素流动与跨区域协同方面具有优势，但仍存在产权激励缺位、市场激励不足等问题。应构建高效产权激励机制、强化科技成果转化体系，完善市场导向的企业主导创新体系，推动苏南由创新资源集聚区迈向高效配置区，夯实苏南在全国区域创新格局中的战略地位。

关键词：区域创新；创新高地；创新集群；产业集群；资源配置理论

中图分类号：F207 **文献标志码**：A **文章编号**：1671－1807(2026)01－0191－05

区域创新高地作为国家创新体系的重要组成[1]，正日益成为引领科技变革和区域竞争力提升的关键支点，主要国家竞相布局，加大投入，积极抢占全球科技制高点。当前，全球科技革命加速演进，创新活动突破传统边界，正从局部突破转向体系竞争，深刻影响着国家的前途命运。中国持续深化国家创新体系建设，通过推动创新资源集聚与优化配置等方式，系统提升国家科技竞争力。

作为中国科技创新和产业深度融合的重要区域，苏南（江苏省南部地区）具有明显的创新区位优势，是国家发展新质生产力和区域创新高地建设的重要空间落点。近年来，苏南在科技创新能力提升、科研成果转化效率提高等方面取得了显著进展，区域创新动能不断增强。然而，面对区域创新高地建设的更高目标，苏南仍存在创新链与产业链衔接不紧密、新质生产力及新质产业集群有待进一步发展、人才效能发挥不足等结构性问题，制约了苏南对区域创新高地的建设。因此，基于资源配置理论，结合苏南具体情况，构建具有针对性的建设路径和策略，推动苏南区域创新高地建设可持续高质量发展，具有重要的现实意义和理论价值。

1 文献综述

区域创新高地是构建现代科技创新体系的重要载体，主要依托创新型企业以及各类技术研发机构，聚集科技人才、成果转化平台和创新资本等关键要素，重点推动知识应用、新技术开发、新产品研制和新兴产业形成。其核心功能在于集聚高端要素、孵化科技企业、培育战略性新兴产业，进而构建具有全球竞争力的产业集群。通常以科技园区为核心承载区，以城市为综合配套区，通过产学研融合联动，带动周边地区实现技术升级与高质量发展[2]。《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》明确提出，要“支持有条件的地方建设区域性创新高地，适度超前布局建设重大科技基础设施。”

综合已有研究，区域创新高地的内涵可归纳为3个核心要素[3]。一是“区域”。即有明确的空间范围，既可以指一个省域、城市、高新区，大型区域（如长三角一体化创新区），甚至是一个国家或跨国区域，也包括国际科技创新中心、综合性国家科学中心、区域科技创新中心、各类科技园区、创新园区等。二是“创新”。以知识应用、技术研发、产业创新、成果转化为目标，科研主体进行科技创新研发，企业主体对研发成果进行应用。三是“高地”。区域内高校、科研院所、企业等各主体协同创新，构建区域创新体系和地方创新网络，高效利用地区科技创新资源和潜力，发挥区域增长极作用，促进周边地区技术水平提升和产业创新性发展。陈套和万

收稿日期：2025-06-12

基金项目：江苏省科学技术厅创新支撑计划软科学研究项目（BR2023015-6）；南京市科技信息研究所南京市科技咨询项目（NJKJZX2023A003）

作者简介：陈杰杰（1996—），男，湖北孝感人，博士研究生，研究方向为数据分析、经济地理；马卫华（2003—），女，山西晋城人，硕士研究生，研究方向为经济叙述、计算传播；通信作者胡小武（1976—），男，江西新余人，博士，副教授，研究方向为城市发展战略；聂晨（2000—），女，河南郑州人，硕士研究生，研究方向为金融工程。

劲波[4]认为，在当前新一轮科技革命与产业背景下以及国内外创新发展需求的背景下，区域创新高地建设需要发挥好科技第一生产力、第一竞争力和创新第一动力的作用。

郑湛等[5]从国外创新高地发展得到3点启示：科教资源是园区的核心依托、政府支持是园区持续发展的重要保障、完善的风险投资体系是园区发展的活力源泉。其他相关学者[6-8]也提到资本、技术、人才、平台、监管、教育培训等要素将有利于推动区域创新高地的发展。区域创新高地的发展涉及多个主体，其形成路径非常复杂。但从本质看，区域创新高地的形成与发展依赖于各方资源的汇聚和结合。

从资源配置理论视角来看，区域创新高地的构建关键在于对创新资源的高效整合与优化配置[9]。党的二十大强调要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”。这一改革目标深刻影响着中国创新体系的制度安排，也从根本上决定了区域创新高地的发展成果。而完善的产权制度、要素的高效流动与市场机制的规范运行，构成了市场机制有效配置资源的制度性前提[10]。国际上典型的区域创新高地，如美国硅谷、日本筑波科学城、印度班加罗尔和中国中关村，均通过上述3个维度进行优化配置，构建了持续的创新驱动机制与区域竞争优势。因此，现以这3个维度为理论切入点，系统分析苏南区域创新高地在资源配置机制中的结构性障碍，并提出相应的优化路径，充分实现市场机制的配置效率。

2 苏南区域创新高地建设现状

苏南国家自主创新示范区作为中国首个以城市群为基本单元设立的示范区，自2014年获批以来，始终坚持高水平谋划与高标准建设，创新协同步伐持续加快，正逐步成长为集聚产业、人才与科技创新资源的重要战略高地。该示范区在空间组织、政策支持与创新资源配置等方面集中体现了苏南区域创新发展的整体水平与典型特征，具有高度的代表性与现实参考价值。因此，以苏南国家自主创新示范区为核心案例，深入剖析其在区域创新高地建设中的作用与经验，从而探讨苏南区域创新高地建设的关键路径与优化策略。

2.1 创新要素流动与跨区域协同发展稳步推进

苏南示范区坚持“创新赋能、一体推进”的发展理念，持续在营商环境优化、研发投入扩增、创新平台完善、高层次人才引进与培育、重点企业集聚、科技金融服务升级及基础设施完善等方面扎实推进，积极构建产业链与创新链高度耦合的功能集群。一方面，政府强化引导机制，推动创新资源在区内高效流通，稳固创新创业的物质支撑体系；另一方面，通过深化企业文化建设、城市文明培育和居民道德素养提升，逐步形成鼓励知识交流、协同创新与跨机构合作的制度土壤，推动示范区内部高频互动与合力攻关[11]。

如苏南5市参与先进制造业集群12项，其中苏南特钢材料集群为目前全国钢铁行业领域唯一的国家先进制造业集群。南京市深入实施创新驱动发展“121”战略，全力打造新能源汽车、生物医药等产业地标；无锡市出台了《无锡市科技创新促进条例》，加快建设太湖湾科创带，重点培育物联网、集成电路等战略性新兴产业和高端制造等支柱产业；常州市强化“双招双引”，实施上市企业倍增计划，重点培育新能源产业；苏州市大力发展苏州工业园区，重点支持医疗器械产业发展；镇江市发布“聚力创新”6条政策，重点部署高性能合金材料等战略性新兴产业。这种以要素空间优化为导向的组织方式，提升了科技成果的转化效率，也为跨区域资源高效配置探索了实践路径。

2022年江苏省发布的《苏南国家自主创新示范区发展规划纲要(2021—2025年)》提出“卓越工程”计划，聚焦自主创新支撑、产业高端攀升、企业创新跨越、科技园区赋能、开放创新融合5个方面，进一步推动苏南5市联合开展原创性、引领性科技攻关，提升苏南地区创新能力和效率，将示范区建设成为科技创新的高地和经济发展的引擎。例如，通过建立集成电路产业创新集群的目标调动苏南5市积极性，各自负责不同环节，推动形成特色鲜明、优势互补、协同发展的集成电路完整产业链。

2.2 产权激励缺位与产研断裂交织：苏南5市创新能力整体承压

当前，苏南地区尽管在外向型经济发展中积累了雄厚的产业基础，但在高质量发展阶段，创新驱动能力却面临结构性掣肘。一方面，企业缺乏清晰的技术产权归属和有效的激励机制，导致研发积极性不足；另一方面，科研供给与产业需求脱节，产学研合作缺乏长效机制，使得科研成果难以高效转化。这种产权激励缺位与产研断裂的双重压力，正在逐步削弱苏南区域的原始创新能力与持续竞争优势。

苏南部分城市在科研成果产权归属、利益分配机制等方面仍存在制度性缺位。高校和科研机构普遍存在“重立项、轻转化”的倾向，科研人员在成果转化中的收益保障机制不健全，技术成果确权及转化激励政策落实不到位，导致转化积极性不足。

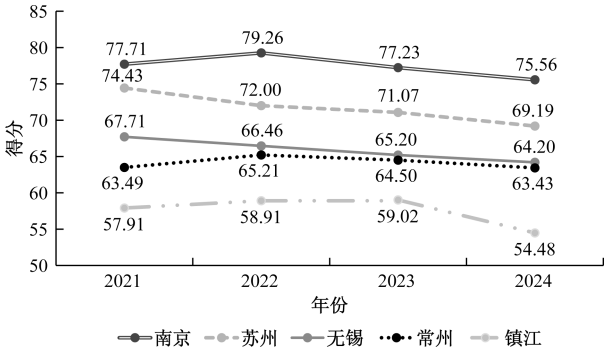
同时，企业在技术引进过程中产权归属模糊，难以构建稳定的合作机制和持续创新的动力。产权激励机制的缺失，限制了科技成果向市场应用的有效流动，也抑制了产学研深度融合的活力。

科研供给与产业需求错位，是当前苏南产学研融合过程中的关键瓶颈。国家“双一流”建设学科名单中，苏南入选的学科 40%与本省优势产业领域关联不强；部属军工领域科研院所对苏南产业的支撑有限，其他部属公益类科研院所也主要分布在农业、卫生健康、环境、安全生产等领域，与苏南产业的融合不够紧密。创新链与产业链的分离将会降低科研成果的转化效率，使产业发展缺少科研成果的有效支撑，因此建设区域创新高地需要实现创新链与产业链的有机结合。

纵览全球创新高地范例，美国硅谷依托附近高校的科研力量，形成了以高技术中小公司群为基础的高科技产业集群，实现了从科研成果到产业应用的快速转化；印度班加罗尔通过与高校和研究机构的紧密合作，促进了 IT 产业的快速发展[12]。可见，高校及科研机构作为创新源头，若能与产业系统形成利益共享、机制衔接的协同体系，将有利于推动产权明晰与成果转化，激发区域创新活力，构筑产业竞争新优势。

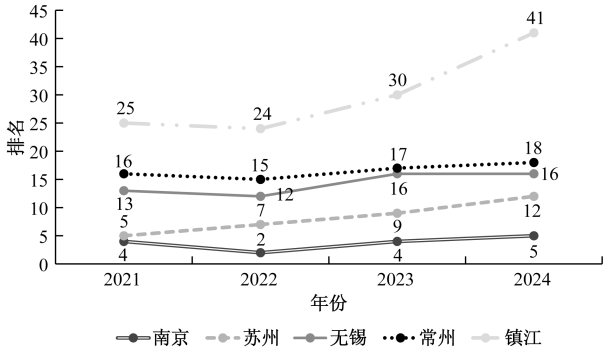
苏南在产权激励、科研转化机制及产研协同方面的结构性短板，正在逐步传导至城市创新能力的整体表现。在多项城市创新能力评估体系中，苏南 5 市的成果转化力与整体创新指数出现一定下滑，反映了结构问题对创新活力的实质影响。《国家创新型城市创新能力评价报告 2024》从创新治理力、原始创新力、技术创新力、成果转化力和创新驱动力 5 个方面对 101 个国家创新型城市的创新能力进行评价，苏南 5 市创新能力指数从大到小依次为南京（75.56）、苏州（69.19）、无锡（64.20）、常州（63.43）、镇江（54.48），在全国各市的排名分别为 5、12、16、18、41，创新能力位于全国中上游水平。但与往年相比，苏南 5 市创新能力评价得分及排名均有一定程度下降（图 1、图 2）。

在成果转化力指标排名方面（表 1），以“技术输入合同成交额与地区生产总值之比”衡量为例，南京表现最为突出（6.03%），远高于全国中位数水平（3.58%），而无锡（3.05%）和镇江（1.99%）的该项指标则低于中位数水平，表明地方产业对科技成果的承载能力较弱。在成果转化链条上，仍面临“产出-转化-应用”之间的结构性断点。



资料来源：2021—2024 年《国家创新型城市创新能力评价报告》

图 1　苏南 5 市创新能力评价得分



资料来源：2021—2024 年《国家创新型城市创新能力评价报告》

图 2　苏南 5 市创新能力评价排名

表 1　苏南 5 市成果转化力指标在全国排名

维度	具体指标	南京	苏州	无锡	常州	镇江
成果转化力	技术输入合同成交额与地区生产总值之比	31	57	109	69	166
	高新技术企业数	13	4	20	23	64
	高新技术企业营业收入与规上工业企业营业收入之比	33	80	102	89	49
	规上工业企业新产品销售收入占营业收入比重	94	32	61	57	64
	规上工业企业营业收入利润率	164	161	100	142	177

2.3　市场机制激励不足制约企业创新与人才集聚双循环

市场机制能否充分发挥作用，直接关系到企业创新活力的释放。从现有情况看，苏南 5 市的企业创新投入总体偏低，政府依然在科技投入中占据主导地位。在财政科技支出占公共财政支出比重方面（图 3），苏南 5 市中，苏州 8.93%、南京 6.13%、常州 4.96%、无锡 4.60%的该项指标显著高于全国中位数水平（2.79%），企业自身研发动力尚未充分激发。

在此背景下，市场机制对资源配置的调节功能未能有效发挥，导致一系列结构性问题的积累。尽管苏南示范区已积极布局新兴动能，构建“10＋X”

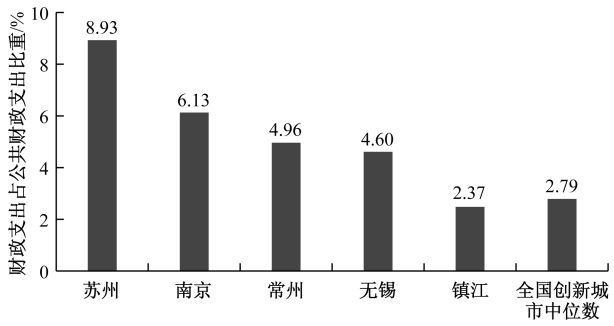


图3 财政科技支出占公共财政支出比重

未来产业体系，加快推进产业先导区建设，但企业在其中的引领作用不够突出，造成区域内部产业集群同质化明显，集群发展多处于价值链的同一环节[13]。苏南长期依赖传统制造业和重化工业，面对高端制造、绿色制造、智能制造等新兴方向，尚缺乏系统的政策引导与企业主体驱动的技术突破，转型升级路径仍不清晰，成效不明显[14]。

此外，区域内“专精特新”中小企业数量增长缓慢，部分城市的创新型民营企业在融资、技术合作、知识产权保护等方面面临较高制度门槛。科技金融体系仍偏重大型项目和国有企业，科技成果交易市场不活跃，缺乏面向中小企业的知识产权质押融资、风险投资等工具。与此形成鲜明对比的是，硅谷、中关村等高地通过构建由市场主导、政府引导的创新生态，建立了鼓励企业参与、宽容失败、强调回报的资源配置机制，极大激发了企业创新活力。

企业创新活力不足不仅限制了区域产业的转型升级，也在一定程度上削弱了区域对高层次人才的吸引力与承载能力[15]。受此影响，苏南目前具备支撑顶尖人才发展的高能级平台仍显不足，国家实验室、大科学装置等重大科研基础设施数量偏少，难以形成对高端科研人才的强劲吸附力。与之相比，美国硅谷、日本筑波科学城、印度班加罗尔以及中国中关村等国际知名创新高地，均在人才引进、培养和科研平台建设方面形成了完善体系，为区域创新提供了持续的人才动能。

更为关键的是，市场机制活力的不足也使得苏南的人才发展体制机制难以健全建立。一些科研机构在用人制度与薪酬体系方面仍受传统事业单位体制束缚[16]，普遍存在人才引进难、培养弱、流动慢、留用难等问题，导致人才创造力和积极性难以充分释放。

3 苏南区域创新高地优化路径与策略

基于苏南国家自主创新示范区近年来在创新要素流动与跨区域协同发展方面取得的显著成效，同时也面临产权激励机制不足和市场激励不充分的瓶颈，推动区域创新高地进一步优化升级，亟须着力构建科学完善的产权激励体系，强化产学研深度协同，激活市场机制，全面提升企业创新活力和人才集聚能力。充分发挥市场机制的配置效率，优化苏南区域创新高地，为全国区域创新高地建设提供经验性借鉴。

3.1 构建有效产权激励体系，强化产学研协同创新

在当前苏南区域创新体系中，产权激励机制的不健全与产研合作的结构性断裂，制约了创新资源的有效整合与高效转化。要破解这一困境，需从制度设计层面着手，强化产权激励，打通产学研协同创新链条，推动区域整体创新能力跃升。

(1)应加强政府主导下的制度供给，构建以产权清晰、激励有效为核心的科技成果转化机制。一方面，完善高校、科研院所与企业之间的知识产权归属与收益分配机制，激发科研人员成果转化的积极性；另一方面，推动科研人员兼职兼薪和科技成果作价入股等改革政策在苏南地区的落地实施，释放科研潜能，增强企业对基础研究成果的吸纳能力[17]。

(2)推进产学研深度融合，建立多元协同的技术创新体系。政府应发挥组织协调作用，加快推动苏南5市的高校科研院所、企业、创新服务组织等创新主体在规划、平台、资源等方面的协同联动，构建结构开放、整合共享、高效协作的创新生态体系。鼓励各类主体在重大技术攻关、共性技术平台建设等方面形成联合体，促进技术供需的精准对接。

(3)优化科研资金使用机制，强化供需导向的研发投入路径。一方面，政府引导资金要从单纯支持基础研究向兼顾企业实际需求延伸，鼓励科研项目围绕产业链部署创新链；另一方面，应建立企业主导、政府引导的R&D投入机制，支持企业加大研发投入，形成“政产研”协同投入、共担风险、共享收益的良性机制。

3.2 激活市场机制，促进企业创新活力与人才集聚效应

当前，苏南在企业创新能力和高端人才引育方面仍面临市场激励不足、要素配置效率偏低等现实挑战。激活市场机制、完善人才支撑体系，成为推动区域创新高地高质量建设的关键一环。

(1)完善区域一体化发展格局，优化创新资源在空间上的协同配置。应加快推动苏南区域创新高地的一体化发展规划，明确5市功能分工与协同路径。以南京、苏州为核心创新引擎，着力打造国家级科技创新中心城市；同时，增强无锡、常州、镇江的成果转化承载能力，推动南京—镇江、苏州—

常州—无锡之间形成特色互补、梯度转化的区域创新链。通过构建差异化的功能定位和制度环境，激发各类市场主体活力，提高资源配置效率，促进科技成果的规模化落地和市场化转化。

(2)聚焦新质生产力产业集群建设，推动市场导向下的创新资源集聚。围绕人工智能、工业互联网、新材料、生物医药等重点领域，依据5市产业禀赋布局区域多样化产业集群，强化创新主体在产业链上的协同互动。在空间布局上，应充分尊重产业发展的路径依赖与空间耦合规律，形成协同发展、错位竞争、特色鲜明的产业生态，激发企业的市场竞争力与创新活力[18]。

(3)完善人才支撑体系，构建市场化、开放型的人才高地。苏南应从战略高度建立高层次人才引育机制，围绕“引得来、留得住、用得好”打造全链条的人才生态系统。一方面，加大科研平台和创新载体建设力度，为人才提供多样化的发展空间；另一方面，深化高校教育改革与产教融合，精准培养契合新质产业需求的高素质人才。同时，应建立以市场价值为核心导向的人才评价与激励机制，打破体制机制束缚，推动人才按市场规则自由流动、合理配置，激发其创新潜能与流动活力。

参考文献

[1] 陈凯华. 国家创新力测度与国际比较[M]. 北京：科学出版社，2022.

[2] 刘承良. 综合性国家科学中心与区域性创新高地布局建设研究[M]. 北京：中国科学技术出版社，2020.

[3] 王涛，王帮娟，刘承良. 综合性国家科学中心和区域性创新高地的基本内涵[J]. 地理教育，2022(8)：7-14.

[4] 陈套，万劲波. 加快建设区域创新高地强化科技创新策源功能[J]. 科技中国，2024(1)：9-14.

[5] 郑湛，肖磊，高华，等. 我国突破“卡脖子”关键核心技术的战略思考：基于国内外创新高地的研究[J]. 创新与创业管理，2023(1)：1-20.

[6] 郭雯，赵美玲. 多重制度逻辑视角下区域科创高地建设组态路径分析：基于长三角地区生产总值万亿元城市的实证研究[J]. 科技管理研究，2024，44(22)：65-74.

[7] 田浩然，李立国. 高等教育集聚布局及其对区域创新的影响：基于中美数据的实证研究[J]. 教育研究，2024，45(7)：92-107.

[8] 何冬妮，易达. 跨越“中等技术陷阱”：区域科创高地的角色与作用[J]. 中国科学院院刊，2023，38(11)：1685-1697.

[9] POWERS J B，MCDOUGALL P P. University start-up formation and technology licensing with firms that go public：a resource-based view of academic entrepreneurship[J]. Journal of Business Venturing，2005，20(3)：291-311.

[10] 杨香军. 市场在资源配置中起决定性作用的理论逻辑与改革重点[J]. 商业经济，2023(4)：138-140.

[11] 马军伟，王剑华. 苏南国家自主创新示范区创新发展对策研究[J]. 江南论坛，2023(12)：26-30.

[12] 张伟. 苏南地区战略性新兴产业创新生态系统优化路径研究[J]. 中小企业管理与科技，2022(10)：157-159.

[13] 黄银花，赵仕奇. 新时代江苏区域产业协同创新现状及问题分析[J]. 企业科技与发展，2023(11)：6-9.

[14] 葛和平，王佳昊，吴福象. 培育新质生产力：战略重点与江苏作为[J]. 阅江学刊，2024，16(2)：138-146，174.

[15] 徐菲璠，孙欣沛，宣雨竹. 从深圳人才创新模式看江苏推动人才引领驱动的路径与方向[J]. 江苏科技信息，2023，40(29)：9-12，20.

[16] 叶青青，刘治国，刘娟，等. 江苏新型研发机构赋能区域产业创新集群路径研究[J]. 江苏科技信息，2023，40(20)：1-5，15.

[17] 张炜，刘怡，符新伟，等. 高校科技成果转化激励机制三项改革的探索：聚焦职务科技成果管理政策与实施[J]. 中国高教研究，2025(4)：1-9.

[18] 吴海瑾. 中国式现代化的空间表达：共同富裕导向的区域协调发展[J]. 江海学刊，2024(3)：79-86，255.

Research on Construction of a Regional Innovation Highland in Southern Jiangsu Based on Resource Allocation Theory

CHEN Jiejie[1]，MA Weihua[2]，HU Xiaowu[3]，NIE Chen[4]

(1. School of Artificial Intelligence，Nanjing University，Nanjing 210023，China；2. School of Journalism and Communication，Nanjing University，Nanjing 210023，China；3. School of Sociology，Nanjing University，Nanjing 210023，China；4. School of Engineering Management，Nanjing University，Nanjing 210023，China)

Abstract：Against the backdrop of a new wave of technological revolution and industrial transformation，exploring how Southern Jiangsu can build a regional innovation highland holds significant importance. From the perspective of resource allocation theory，the study finds that while Southern Jiangsu enjoys advantages in the flow of innovation factors and cross-regional collaboration，it still faces challenges such as inadequate property rights incentives and insufficient market-driven motivation. It is therefore essential to establish an efficient property rights incentive mechanism，strengthen the technology commercialization system，and improve the market-oriented，enterprise-led innovation framework. These measures will help Southern Jiangsu transition from a region of innovation resource agglomeration to one of high-efficiency resource allocation，consolidating its strategic position in the national regional innovation landscape.

Keywords：regional innovation；innovation hub；innovation cluster；industrial cluster；resource allocation theory