

## 【公共管理】

## 体制比较优势弱化与西部高新区二次创业

杨建飞<sup>1</sup>, 周红紫<sup>2</sup>, 王建龙<sup>3</sup>

(1. 西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710069; 2. 浙江大学 工商管理学院, 浙江 杭州 310000; 3. 陕西汽车制造总厂, 陕西 西安 710036)

**摘要:**认为行政管理上向旧体制回归及体制比较优势弱化是西部高新技术产业开发区二次创业和可持续发展的瓶颈制约, 分析了管委会管理体制的障碍和问题, 认为在坚持高新产业和高新区发展市场化战略的基本前提下, 应科学界定政府职能和其博弈行为角色, 防止过度行政介入。市场失灵只是说市场的解题力有界而不是说无效。政府有效并不是说它可以替代市场, 只能修复、补充市场机制。因此政府外在行政治理与市场自治机制的有效分工与协作策略是西部高新区二次创业发展的基本行政体制保证。

**关键词:**西部高新区; 二次创业; 旧体制回归; 对策分析

**中图分类号:**C931 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2002)03-0062-05

对于高新技术产业在规划、发展安排上的优惠政策和资源倾斜是目前世界各国基于国家战略目标实现、国家利益最大化和国家竞争力提高而采取的惯例性措施。不管是选择基于市场机制进行资源配置的何种不同模式, 但高技术产业研发主体上的国家色彩日益俱增和政府的间接介入已经显而易见。张风等人研究指出:“世界上大多数国家的国家创新系统的行为主体主要由政府科研机构、高等院校和企业科研机构三部分组成。”<sup>[1]</sup>中国政府最高决策层历来重视高技术和高技术产业, 在政府资源动员、一体化安排、系统集成等策略的推动下其某些单项业绩一直处于国际前沿水平。80年代后, 由于国家战略目标、安全防卫理念及策略的变化, 推进高技术成果的民用化、产业化并在高技术产业平台上构建

国家综合实力和竞争优势成为一项广泛涉及政治、军事、经济、文化领域的基本国策。

在邓小平“一国两制”的国家政体改革思想启发引导下, 中国政府在高技术产业发展上卓有成效的推广应用了这一思想。除在产业政策、金融政策、财税政策、土地政策、价格政策、人力资源政策、外贸与外资政策等公共政策上进行系统组合和优惠性安排外, 进行体制创新, 对高技术产业提供比传统产业具有比较优势的城市行政区域规划和建设、管理体制, 支持高新技术产业进行区域集成开发、国家出面创办政府主导的全国性、网络化的高新技术产业开发区体系, 简政放权、弱化政府在项目决策、企业投资经营等微观层面上的干预和介入行为, 促进、引导创新成果和高技术产业资源集中并力图产生聚集效应是中国政府支持高技术产业最具国际特色、最具活力、最具创新力的策略。从某种意义上讲, 它是90年

收稿日期: 2000-05-10

基金项目: 教育部“十五”规划青年项目(批准号: 01JC63009), 陕西省教育厅社科专项基金项目(批准号: 00JK0019)

作者简介: 杨建飞(1966-), 男, 陕西凤翔人, 西北大学经济管理学院博士生, 西北大学公共管理学院副教授, 主要从事非线性经济学、科技管理与政策及科学思想方法论的教学与科研工作; 周红紫(1970-), 女, 陕西宝鸡人, 浙江大学工商管理学院博士生, 讲师; 王建龙(1965-), 男, 陕西凤翔人, 陕西汽车制造总厂, 工程师, 从事技术与工程管理工作。

代中国政治(行政)体制改革最有效的实践和最早的尝试。中国高新技术产业开发区在这种具有比较优势体制框架的安排下,经过10年运行,完成了高新技术产业开发区的奠基和一期基础与公共设施开发,取得了良好的区域经济业绩,引人瞩目。

## —

西部高新技术产业开发区是西部高技术产业化的基地,是高技术向传统产业扩散的辐射源,是科技与经济紧密结合的示范区,它在区域经济发展中起到了重要的先导辐射和带动作用,扮演着地区GDP增长点的角色,是培养科技企业家和孵化高新技术企业的功能区,是深化改革、扩大对外开放的政策实验区,是体现西部高技术物质文明与精神文明的新型现代化社区。在高新区内,蕴藏了西部地区最富有活力的经济扩张能力和创新能力,区内产业结构、企业组织结构和运行机制与区外传统工业相比发生了重大变化,有着极强的体制比较优势需求。无疑,传统的行政区划及其集权型的管理体制已不能适应区内高科技和高技术企业发展要求,技术水平与制度(产权)安排上存在着严重的不对称。按唯物史观的解析,也可以认为是传统的生产关系框架无法适应先进的生产力发展要求。

为了塑造良好的创业及发展环境,适应区内高科技企业和高技术产业对于政府公共服务品供给品种、数量和再生及机理流程上的要求,西部地区高新区行政管理体制一开始就特事特办,把体制看成重要的稀缺性资源,以经济学中的比较优势原理为基础,受启发于设置特区的思想,基于市场运行规律和高技术产业发展的行业规律,坚持“小机构、大服务”的管理模式,探索行政管理体制的创新。吸收了世界上其他国家创立国家科技工业园的发展经验和管理办法,依照行政法的授权原则,按法定程序,建立了作为省(市)政府派出机构的具有明显体制优势的行政管理组织,即高新技术产业开发区管理委员会,作为高新区开发、建设和发展的管理机构及宏观调控中心。

目前,西部地区的高新区一般采取在管委会领导下的开发区管理办公室与建设开发总公司分工协作,各负其责的运行模式。办公室负责日常事务,开发建设总公司受管理委员会委托,负责基础设施建设和公用项目开发,努力为入区高科技企业提供创业公共服务和良好的投资环境。经过十余年的运行,西部高新区管委会先进的行政管理体制在推动高新

区开发建设管理上发挥了重要的作用,发挥了重要的服务、引导、协调和激励作用,推进了开发区一期建设工作的完成和少数明显超常规高科技风险企业的发展,显示出了重要的比较优势。崔林涛指出:“全新运行机制的实施,使开发区建设和管理充满生机和活力。”[2]西部高新区的行政管理体制走在常规行政区和老城区的前面,起到了示范作用,为整个行政管理体制和政治体制改革做了经验积累和有益探索。

进入90年代后期,随着中国城市管理体制、财税体制、金融体制、外贸体制、科技体制、企业体制和内部机制等综合改革的深入及各项改革措施正向经济效应的产生,西部高新技术产业开发区在城市区域管理和体制设计上的比较优势因国民化待遇的普惠实施和竞争而开始弱化,体制运作上的的边际收益不断减少。公共服务品的边际成本因私人化中介服务的介入而不断增加,同时,更为严重的是,由于区内高新技术企业群和产业成长上不能达到预期目标,成长不理想,多半为商贸企业、房产企业和服务企业,无法为具有比较优势的体制供给提供有效需求方面的支撑,体制的供给与需求不能维持平衡,体制设计失去了微观基础。微观主体逐渐产生了功能退化,与城市老区及老区内企业制度趋同。这样,管委会模式的运行机制与区内代表先进生产力的科技企业和其创新能力无法适应,显得机制不活,程序复杂。进入新世纪,由于技术创新、风险业、知识经济的挑战,管委会政府在克服市场外部性、提供低成本公共服务、维护市场秩序、降低交易成本等方面工作不力,无法满足区内企业对多层次公共物品的有效需求。有些地方甚至变相向旧体制回归,党政不分、政企不分、政社不分、政事不分,政府成为存量资源的组合者和增量资源的策划配置者,政府干预日益严重,可谓穿新鞋、走老路。所有这些都应引起高度警惕。

目前,面临全球经济一体化、产业结构高级化、经济知识化、证券化和系统风险不断加大等挑战,西部高新技术产业开发区政府建设职能的淡出,以企业为主体的第二次创业、构建持续创新和持续发展机制及优良的公共服务体系和创新创业环境已成为决定其前途的重大问题,事实上发挥开发区的功能先导优势和体制比较优势是其第二次创业,步入可持续发展轨迹的必然选择。

### 三

我们认为,旧体制回归,逐步丧失体制上的比较优势、进而影响制约区内高技术企业机制优势和竞争优势最终将会从根本上制约西部高新技术产业开发区的第二次创业和持续发展,甚至会影响到开发区在区域经济系统中的前途和命运。目前,具体问题和困难有:

#### 1. 区内区外之间行政管理体制不顺,条块管理之间的冲突严重

作为高新区核心区域的科技工业园与区外现有行政组织机构,如上级(省、市等)的计委、经委、科委等综合职能部门,街区等准行政组织的行政行为之间存在着较大矛盾,国家有关高新技术产业的优惠政策难以落实。由于管委会是一种行业性的行政管理组织,也是一种派出机构,无法也无权与地方政府的有些部门协调。为此,区内企业常被治安、联防、计划生育、环境、卫生、外来人口等方面的问题困扰。条块分割,原有地方政府机构该管的不管,不该管的又要管,干扰了区内企业的孵化、发育和正常生产经营,管委会无力为区内高技术企业提供最直接的公共管理和保障性服务。

#### 2. 入区项目决策权仍过分集中,管委会宏观调控乏力

管委会作为市政府的派出机构,经过授权,从法律上已经“在立项、审批、投资、人事、计划等方面具有市级宏观经济管理权”[2],但由于整个政府系统的自主运转以常规经济管理为中心任务,管委会实际操作中却困难重重,很难落实。特别是在计划、规划、立项、城建等方面没有应有的权力。这些项目和资源受上级职能部门直接领导,许多地方还实行备案制(一事一报)或上级领导小组审批制,实际上还是计划体制下权力过分集中的审批制,办事程序和环节并未减少,似乎管委会的介入又增加了管理环节和机构,反而增加了交易成本,入区的广大中小型企业积极性受挫,甚至导致企业外迁、资金和人才外流。

在项目管理上,由于项目分类不明确和立项审批上的集权制,各个部门都有权力进行立项决策,管委会作为高新技术产业行业管理部门和平级行政组织,对此无法也无权制约。由于自身缺乏宏观调控能力,使得区内的项目不能优化组合、综合评价难以实行,寇作鹏研究表明:“项目无序发展,一、二、三次产业无法协调。”[3]这样还有可能导致新的重复投资、

资源浪费和产业结构扭曲,难以形成规模优势,孵化、培养达到规模效益的优势企业。这与计划经济下的投资体制所引发的重复建设、无序竞争几乎无什么区别。

#### 3. 管委员自身职能细化及其所引致的过度行政干预

发展高新技术产业,适度政府干预和扶助是必要的,特别是在高风险行业和新兴产业的生产发展时期。但从微观上的直接介入却不利于企业发展。特别是在生产经营、项目投资、日常运行管理等方面的直接干预只会窒息企业的生命力。目前,有些西部高新区把物业管理、人事信息服务等竞争性的中介组织和服务性行业按国有企业模式开办,无法为区内高新企业发展提供低成本、高效率的信息、鉴定、法律、会计、金融等服务,已成为引人瞩目的问题。

#### 4. 区内、区外机构同构化,人员膨胀,效率低下

目前,有些西部高新区由于以国有经济为主体,处于区外传统体制包围之中,受到区外体制的巨大压力,而自身授权上的不足又导致了上级集权型体制的拉力,区内行政管理体制创新和进化受到严重制约,不能按市场经济原则进行运作。“小政府,大社会”的运行模式形存实亡,不能发挥应有的作用,使得目前高新区的机构不断膨胀,人员越来越多,职能越来越细,几乎与省、市级政府相关部门完全平行对口。党、群、工应有尽有,旧的职能复归,效率下降,入区企业负担加重,人浮于事,影响了高新区体制比较优势和扶助创新、引导产业化等功能的发挥。

#### 5. 产权关系不明确,产权制度不配套,激励机制不健全

产权问题是一切私人、国有经济的核心,也是保证企业持续发展的基础,高技术企业同样如此。入区企业中一大批科技人员艰苦创业,现已拥有具有自主知识产权的专利和发明权,虽然初期他们的原始资本大多靠国企投资或银行贷款,但现在他们的增量资产已发展壮大,成为大型企业集团,寇作鹏认为:“而国家至今未有企业终级产权的法律规定,也没有合理的无形资产的评估和保证制度。”[3]对企业以自己的成果形成和积累的独立于初期投入资产的财产无明确人格化的归属主体规定,严重影响了区内企业的再投资和再创业,有可能导致资金、资产流出高新区,影响高新区的未来发展。

#### 6. 适用法律和行政法规建设滞后

国家至今没有一个明确的高新技术产业开发区法,因此,区内尚无法做到依法管理和依法行政,以

致于国企、民企和外企仍在信贷、投资、外汇、政府采购、政策扶助上占有不同的位置,不能按国民待遇运作,无法站在同一起跑线上公平竞争,影响了以民营企业为主体的高新区高技术产业的发展。

#### 四

理论研究证明,在明确的产权保证下,技术创新和市场扩张是高新技术企业发展的最为基本的动力。在大科学和高技术运作上具有明显的国家化趋向及规模收益的背景下,市场机制仍不失是高技术产业资源有效配置、高技术产业可持续发展的最重要的激励约束机制。市场机制比任何一个机制都能更为有效地把信息传递给每一个当事人(高技术企业及企业家),减少信息的不确定性,化解风险,并从市场和市场价值上给创新企业和创新者以最为直接的激励(如股票、利润、期权等)。

但是,事实是,国际上高技术产业开发区无论是美国的斯坦福工业园,还是日本的筑波工业园,绝不是国际贸易中的自由港和飞地,它与国家竞争力密切相关,一开始就受到国防订货、政府采购等国家行为、行政行为的支持,并受到国家最高决策者的高度关注。但另一方面,物极必反,欲速不达,过度的国家化和政府干预又会使高新技术产业带上近期利益目标和战略倾向,并产生依赖政府,财务预算约束软化,削弱了高技术企业的活力和创新能力。因此,有效的行政管理体制设计已经构成西部高新技术产业开发区二次创业、持续发展和持续创新的关键,如何在发挥市场机制的基本前提下,实现政府职能的科学定位,确定政府行为的界限,规范政府的博弈角色和规则,制止过分的行政干预,警惕政府作为自利的经济人的角色挤占资源、追求预算最大化,牺牲远期利益,进而保持高新区行政管理体制的比较优势,有效防止有些西部高新区过分行政干预、集权化、计划化等旧体制的复归倾向,处理好新区内行政管理体制与区外常规体制的协调问题,对促进西部高新技术产业区二次创业,充分发挥高技术产业开发区在西部大开发中的作用有着重要的意义。

美国硅谷与 128 公路高新技术产业开发区同时起步,都以大学为中心进行开发,都是半导体和计算机项目的高科技发展重镇,但却在业绩上差距巨大。硅谷是朝气蓬勃,而 128 号公路开发区却停滞不前。并且,历史上 128 号公路处于波士顿地区,邻近美国工业发达地区,硅谷本是一个不毛之地。问题的焦点如曾晓萱分析:“128 号公路地区与政府关系极为密

切,入区企业大多数是传统工业垂直型的、自给自足的大型公司。”[4]它们内部管理日益官僚化、科层化,市场适应力差。而硅谷地区企业自主开发,自由发展,宏观管理松散。曾晓萱说:“中小企业为主体,他们与政府关系淡漠。”[4]政府只是提供一些最为基础的公共服务,干预甚微。硅谷以中小型企业为主体,面向市场,柔性管理,有无限的市场竞争机制和开发动力,缺乏传统工业的历史和范式制约,形成了新一代的创新网络和工业网络园区。

80 年代后期,日本政府沿用“政府主导型”的模式开发高清晰度电视(HDTV),运转不灵,激励不良,成本高昂。而美国的私人公司利用先进的数字技术开发 HDTV 取得成功,并最终将电视机、计算机网络、通信网络连成一体,广泛覆盖了多媒体产业的所有方面,成功打败日本,占据了目前全世界多媒体行业的不可挑战的垄断地位。这是对于政府行政管理角色错位,凡事必亲临现场,介入高新技术产业项目具体生产经营错误的有力证明。

历史和现实是,几乎所有的国家都会为高新技术产业的发展提供服务,间接调控,塑造环境平台。如为资本原始积累提供优惠信贷和担保;通过政府采购为其提供有效的市场需求;制定特殊的幼稚产业和中小企业保护政策;政府作为主体,从事基础研究,参与技术开发。政府进行投资,从事产业化前期通用技术和核心技术开发,从事企业不愿意进入或无能力进入的领域,使行业内企业收益,避免无序竞争。但是,另一方面,不恰当政府干预和直接介入,缺乏创新的行政管理体制同样是高新区发展的障碍。某种意义上,政府的作用如同双刃剑,正确进行职能定位,可以促进高新产业发展,而过分行政干预反而会阻碍或者误导高新产业的发展。以高技术产业的高风险、高投入战略性为理由,进行政府的直接参股、投资、审批、运作都是一个貌似有理的错误。如何在科学性与艺术性统一的原则指导下,在两种力量之间找到均衡点,保持必要的张力,在发挥市场机制自治属性作用的同时,实现政府行政管理角色和外部行政治理职能的科学定位,是西部地区高新区第二次创业成功的关键。

我们认为,在政府外部治理与市场内部机制的博弈关系中,无论在信息完备性、交易成本,合约的设计执行、风险分担、激励机制、持久进化的动力等,还是在协调机制,自我约束等问题上,市场机制有着明显的优越性,要坚持市场化、自由选择导向,市场在外部性、公共品、信息不对称问题上有时是失灵

的,但政府也有可能失灵,即使市场失灵也不是证明政府有效、可以用政府替代市场,只是说市场机制是有界的,有范围的,有解决不了的问题存在,政府不是替代市场,而是修复、补充市场机制。

分析表明,向旧体制复归和体制比较优势特征是制约有些西部地区高新技术产业开发区进一步发展和二次创业的瓶颈,处理不当还可能会引起高新区发展的一次危机,不进行行政体制的创新,不修复“小政府、大社会”的机制,就无法适应 21 世纪高竞争全球化、自由化的挑战,也无法推进西部地区高新技术产业的可持续发展。

目前,西部地区高新产业开发区的发展必须以市场化为基本导向,对高新区行政管理体制进行再次创新和改造,再造高新区政府及其行政运行机制和流程,再造西部高新区的行政管理体制比较优势和体制竞争力优势,明确政府的职能和角色范围,以市场化、国际化、法律化为基本原则进行路径设计,加快高新区行政体制改革、完善立法,强化高新区管

委会的宏观经济调控能力和独立性,完善风险投资机制和担保政策,组建低成本、多层次的公共服务体系,明晰产权关系,完善激励机制,以人为本,注重人力资本开发投资,坚持政企分开,建立与国际接轨的面向世界和未来的运行机制,只有这样,才能规范市场竞争秩序,强化高新区服务职能建设,全面推进西部高新技术开发区二次创业和升级发展,充分发挥高新技术产业开发区在西部大开发和可持续发展中的先导作用。

#### 参考文献:

- [1] 张 风,李 宁.美英法德日五国国立科研机构体制[J].科研管理,1999,(1).
- [2] 崔林涛.构筑跨世纪产业高地[M].西安:西北工业大学出版社,1999.
- [3] 寇作鹏.关于高新区行政管理体制改革与创新的思考[J].中国科技产业,1999(2).
- [4] 曾晓萱.美国 128 号公路开发区缘何发展缓慢[J].政策与管理,2000(5).

[责任编辑 陈 萍]

## The Weakening of Comparative Advantage of System of Executive in the Hi-tech Management and the Second Pioneering Work Zones of Western Regions in China

YANG Jian-fei<sup>1</sup>, ZHOU Hua-zi<sup>2</sup>, WANG Jian-long<sup>3</sup>

(1. The College of Public Administration of Northwest University, Xi'an 710069, China; 2. The College of Management of Zhe Jiang University; 3. The Shaanxi Automobile Factory)

**Abstract:** The paper states that regression of old system of executive management is the bottlenecking block of the second pioneering work and development of western high-tech industrial development zones. It analyses the block and importance of management system of management committee, and views high-tech estate and high-tech zone market strategic as basic prerequisite, should be given scientific standard of government function and role of game action, and should avoid excessive management intervention. The market being out of order explains that the function of market is in limited but not ineffective. A governor can renovate and replenish market mechanism but can not replace it. It is the basic security of western high-tech zones second pioneering work that the government external management harness and effective division and cooperation strategic of market autonomy mechanism is carried out.

**Key words:** high-tech zones in Western Regions in China; second pioneering work; regression of old system; analysis of strategy

## 西北大学法学院成立

西北大学法律系最早源于 1905 年成立的陕西法政学堂。1953 年,西北大学法律系并入西北政法学院。1985 年 10 月,重建西北大学法律系,分设法律学、经济法学两个专业。1993 年始招收研究生。1995 年 7 月获得国际经济法硕士授予权。2000 年 7 月获得经济法硕士授予权。2002 年 7 月正式改系为院,成立法学院。经过多年发展法律系现有教职工 32 人,其中教授、副教授及其他副高级职称者 20 余人。有本科生 460 人、研究生 30 人。本院教师先后获省部级科研项目 30 余项并先后在《中国法学》、《法学研究》等刊物发表各类专业论文 400 余篇。

(综 志)