

产业化、规模化的挑战——北京市新技术产业开发试验区面临的困难、问题和对策

Solutions to the Difficulties and Problems Beijing New Technology Zone Faces

林晨辉

(北京新技术产业开发试验区发展战略研究中心)

北京市新技术产业开发试验区(以下简称试验区)当前的发展已经进入一个新的关键阶段,其特点是整个试验区正在由四年来的形成期向未来的成长期过渡,其核心内容是由过去四年来的科技成果商品化阶段向新技术产业的形成和规模化阶段过渡。

困 难

在当前的发展阶段上,试验区面临着不少困难,其中比较突出的有:

1. 在体制方面,试验区管理机构的职能和权限不足以支撑试验区向成长期顺利过渡

试验区设立在智力知识密集地区中关村周围100平方公里范围的区域。在试验区向成长期过渡的过程中,最核心的任务是要实现新技术产业的成型化和规模化,以期不断发挥这一巨大的智力密集区的经济能量。要做到这一点,涉及对复杂的条条块块关系的重大突破。生产要素中人财物资源的动员过程和产品市场空间的开拓过程需要经过许多关口,往往需要北京市甚至国家一级的协调才能办成。

在目前的体制下,法律并未赋予试验区管理机构这种协调能力。试验区办公室作为试验区的管理机构,一开始就缺乏必要的行政权威,也缺乏综合经济管理的必要职能。虽经几度调整加强,现有的编制规模、人员素质和管理水平都不足以对新技术企业的经济技术活动进行有效的管理和提供真正有效的宏观指导。由于缺乏足够的行政权威和必要的综合经济管理职能,现阶段在体制上存在着以下三个方面的问题:

第一,缺乏处理被市场淘汰的企业的职能。高技术行业的基本特点是高风险,在高技术产业的开发过程中,企业要经受工艺技术风险和市场风险的考验,企业有“生”有“死”是自然的经济现象。在试验区目前的行政职能中,只有为企业的创办(即“生”)服务的技术资格审查和企业注册登记以及对企业的日常活动进行管理等功能,却无处理企业破产倒闭(即“死”)的职能。结果带来不良的后果:个别企业早已无力承担经济责任却因没有及时处置而使得它的经营者仍然四处签约交易,甚至构成诈骗。个别早该破产倒闭的企业长期以来完全依靠借贷支撑,不断消耗本来就十分短缺的宝贵资金;个别濒临倒闭的企业已经和其它企业形成很长的债务链,倒闭一家将产生连锁反应,引起一系列企业的财产损失甚至倒闭。

第二,缺乏与国家计划体制衔接的职能。试验区是改革开放的产物,但它的形成和发展一直处在北京市和全国的大环境中,脱离了现实条件要想顺利发展是不可能的。特别是在现阶段,要实现高新技术的产业化和国际化的重大突破,没有国家的大力支持将十分困难。

第三,没有立法权,并缺乏必要的行政执法权限。随着企业数量的增加和企业规模的扩大,越来越要求各个层次管理的规范化和法制化;需要在总结经验教训的基础上,不断制定出新的法规和条例,以规范各方面行为主体的行为。但是,试验区管理机构并不拥有这种权力,相反,还缺少必要的行政执法权限,因此管理新技术企业的技术经济活动所需要的政策手段不健全。

改变目前的状况的难点是:一方面,如果真正按照经济特区的模式建立全新的间接管理企业的

机制,必然要相应建立健全试验区的行政、经济和法律职能机构,并健全各项经济法规;而另一方面,如果按照经济特区模式来增设试验区的各职能机构和相应法规,则不可避免地要在同一个区域里并存两套不同的政府机构,而这既不现实也不可。

2. 缺乏足够和稳定的生产要素投入,阻碍了新技术产业的成型化和规模化进程

试验区形成和发展的过程中,以市场导向和“六自原则”为核心的企业运行机制起了不可低估的作用。集中到一点,试验区的发展是依靠不稳定的生产要素投入来支撑的。原因之一是,所有的新技术企业基本上是国家计划外和预算外企业,政府没有直接的财政支持和投资,而我国现阶段还不存在成熟的生产要素市场体系,更没有为新技术创业服务的风险投资体系。

在目前的体制格局下,从投资、信贷、进出口、重要原材料到劳动人事等一系列涉及生产要素或资源的动员与分配,仍然必须走国家计划的渠道。试验区的新技术企业基本上是预算外和计划外企业,在国家计划中没有自己的位置。因此,在当前的发展阶段,由于新技术产业成型化和规模化发展,经济和技术活动规模急剧扩张,需要一定规模的生产要素稳定投入。新技术企业面临的最大难题是,一方面由于不是预算内和计划内企业,无法正常从国家计划中获取必要的生产要素;另一方面由于目前生产要素的市场尚处于极不发达的状态,也无法稳定地从市场渠道获取必要的生产要素。已经向产业化和国际化方向发展的新技术企业,对各种生产要素的批量需求成为一种刚性行为,从计划外渠道获得的“边角余料”交易成本很高,更重要的是不能满足这些企业产业化、规模化发展的迫切需要。

据调查,企业对在形成规模化产业化过程中有重要作用的“三证”(即进口许可证、出口配额和生产许可证)问题、资金短缺问题和生产经营用的厂房、企业公司总部用房、职工住宅等问题反映特别强烈。

如何本着改革的精神有效地解决好这些问题,对于新技术企业向产业化和国际化方向发展以及整个试验区向成长期顺利过渡至关重要。

3. 市场方面遇到了来自行业部门和地区的保护主义行政壁垒

新技术产品基本上是投资品。由于在目前的体制格局下,投资决策的主体仍然是各级政府及其所属的有关行业主管部门,在项目投资规模的确定、工程项目中设备选型等方面他们仍起决定性的作用。投资品的采购决策要受到部门和地区利益准则的影响。为了保护本部门、本地区新技术

产品的制造企业,部门主管机关或地方政府往往采取保护主义措施,设置各种行政壁垒,因此试验区的企业在新技术产品市场面对的并不是一个真正实行公平竞争原则的环境。

问 题

在现阶段,试验区存在的主要问题有:

1. 无主办单位集体所有制新技术企业的资产所有权问题

据统计,无主办单位新技术企业占试验区全部企业的比重1989年是8.06%,1990年是15.8%,1991年则上升到20.8%。这类集体企业创业时资金来源于个人,其比重的上升说明了在吸收社会闲置资金发展高新技术产业方面,创办无主办单位集体企业(以下简称无主办企业)是一种有效的途径。但是通过复核和调查,发现了这类企业中存在许多不可忽视的问题。

首先,当前试验区企业群体的分化势头在无主办企业中表现得最为明显(关于无主办企业的分析见本刊1992年第9期《民办新技术企业的发展和问题》一文)。在试验区1991年生产经营规模最大的50家企业中间,无主办企业有5家;在试验区120项拳头产品中,无主办企业开发的有14项;然而,在试验区221家亏损企业中,无主办企业有49家,由于有问题被举报而立案审查的14家企业中,无主办企业有7家。

其次,许多无主办企业都存在经济效益不高,发展滞缓的问题。影响无主办企业健康发展的重要因素:一是经营管理人员的经营管理能力偏低;而更重要的是产权制度不合理。现行无主办企业的产权制度简单套用了传统集体企业所有制的规定,无法使所有者的权责利真正到位,不能有效解决投资者的有形资产和无形资产及其增殖的保护等问题,因而缺乏扩大积累的内在动力和自我约束能力。

2. 试验区全民所有制新技术企业的机制转变问题

在试验区发展过程中,全民企业占企业总数的比例逐年上升,1989年为14.2%,1991年上升为21.78%;在经营规模最大的前50家企业中,1989年全民18家,1991年增加到22家。进一步搞好全民所有制新技术企业有重要的现实意义。

试验区的全民所有制新技术企业主要是由以下系统创办的:中国科学院系统、国务院部委的研究院所、大专院校系统、军工系统和国营大中型企业。

中科院系统所属的全民企业比较成功,其发

展的情况比较理想。在试验区的前50家企业中,中科院企业有16家。而大专院校系统仅有3家。军工系统的全民企业没有进入前50家的。

究其原因,在于中科院“一院两制”的成功经验,用办企业的方法来办企业;在管理的原则和方法上把所创办的新技术企业同科研事业单位加以区别,在企业中所有者与经营者的责权明确,所有权与经营权相对分离,企业有了自主灵活的经营机制,同时硬化企业的预算约束,确立了以企业法人资产自负盈亏的生存原则。在实践中探索出,全民企业经营机制转换的关键在于预算约束硬化(投资者以投资额为限承担有限责任,而不是为经营亏损承担无限责任)和真正实行两权分离。

与此形成反差的是,许多其它系统创办的全民所有制新技术企业在人事、财务甚至经营活动等方面的决策和管理,一些主办单位仍然采用管理事业单位的制度和办法,有意无意剥夺了企业的自主权,挫伤了企业自我发展的积极性。

3. 加强新技术企业的内部管理的问题

在试验区凡问题较多的新技术企业中普遍存在着内部管理不善的问题,主要表现为:

第一,管理体制上缺乏民主管理和科学管理等现代管理体系的基本要素,经常存在经理一人说了算和在经营管理上主要依靠亲朋好友的现象。这样很难避免管理决策的失误及其带来的风险。

第二,管理干部队伍素质差。由于管理人员素质低,导致了财务、人事、物资和仓储等方面缺乏严格的管理制度,经营活动中资金、物资和人员的使用存在很大的盲目性和随意性。一些企业资产被浪费甚至被侵吞的现象日益严重。

第三,某些企业,由于没有科学管理的基本能力,经营活动的摊子铺得很大,既无力经营又无力管理,导致机构臃肿、人浮于事、内部物流不畅、信息渠道不通和外部信息反馈迟缓的低效率,经常决策失误和坐失市场良机。

第四,某些企业由于缺乏科学的企业经营战略和科研与技术开发的管理方法,新技术开发项目选择失当,投入大量资金长期不见效益。

第五,还有某些企业从创业起,经营者的动机就短期化,因此企业日常管理混乱,不注重企业规章制度的建立健全和贯彻执行,不注重企业的积累和长期发展。

造成上述问题的原因主要有:

(1)很多科技企业家缺乏现代企业经营管理的的基本知识和基本经验,缺乏从宏观上和动态上正确把握自己企业内外事务的能力,缺乏建立和管理现代民主和科学的管理体系的雄心和魄力。

(2)管理教育没有配套,经济迅速扩张使得原

本就十分稀缺的管理人才变得更加稀缺。

(3)在现行体制下,我国企业的经营管理活动具有高度封闭的特点,缺乏将企业的经营管理活动置于社会公开监督之下的法律制度。

(4)缺乏健全的企业产权制度,投资者的权益得不到应有的保障,企业经营管理行为短期化。

(5)试验区对新技术企业的宏观管理力度不够,还存在一些薄弱环节。

鉴于以上这些原因,必须从企业内外两个方面采取措施切实有效地促使企业加强内部管理,尽早实施企业产权制度改革和实现全民所有制企业经营机制的真正转换,进而建立健全企业内部的各项规章制度,使得企业的管理走上科学化、制度化、程序化和法制化的轨道。必须改变目前的封闭式管理,加强社会公开监督的能力。

4. 高技术产业发展过程中的工艺技术开发政策和体制问题

在现代科学技术转化为现实生产力的过程中,要经历科技成果的商品化和产业化两个基本阶段。商品化阶段要解决的是产品的技术和功能设计,并寻找产品的经济用途。产业化阶段要解决的首先就是产品规模化制造工艺技术的开发。如果不能很好地解决好工艺技术问题,则高技术产品则将始终只能停留在样机试制或零星生产的水平上。通过这次调查发现,试验区的许多新技术企业开发的新产品为数不少,但是真正转变成规模化生产的产品比例并不很大。究其原因除市场因素外,工艺技术开发不力是关键。曾经在社会上名噪一时的“无级调速电机”,就是因为缺少工艺技术的支撑而始终无法进入批量生产阶段,因而发明该产品的企业也始终未能从中获得所期望的经济效益。

在试验区的前一个发展阶段上,新技术企业活动中心在于实现科技成果的商品化,对于工艺技术问题并没有直接的感受,工艺技术问题对企业的经济活动影响也不显著。加上新技术企业的创业者大多是从从事研究工作的研究人员,对工艺技术的重要性认识不深刻,因此工艺技术在过去的一段时期里一直不是企业关心的重点问题,投入的力量和资源也不足。

现在,试验区的企业群体和试验区整体都正在进入新的发展阶段,活动的中心内容是实现产业化突破。所谓产业化,一个非常重要的方面就是新技术产品的大批量和规模化的生产。大批量和规模化生产需要研究和设计生产方法和生产设施即开发生产工艺技术。为此一要有高水平的工艺技术开发队伍,二要有足够的资金和设备投入。试验区新技术企业普遍缺乏工艺技术开发人才,已经成为产业化突破的一大制约因素,工艺技术的

开发涉及一系列资金投入、比较大的实验和设备(特别是关键设备)的研制;加上市场前景的不确定性,工艺开发活动的经济风险很大,如果没有风险资金的支撑,单靠企业自身的力量难以承担。虽然在试验区的十八条政策中明确规定可以成立风险投资公司,但是由于种种原因,至今尚未建立风险基金的运行机制。

曾经设想建立若干中试基地来满足新技术企业对工艺技术开发的需要,但是由于工艺技术开发的专业性很强,少数中试基地很难满足各种专业需要。再加上缺乏建设中试基地的资金,因此,中试问题在一定程度上已经成了试验区产业化突破的技术瓶颈。

5. 软件产业的发展问题

随着计算机系统应用的迅速发展,软件产品有着极其巨大的需求。据有关资料,1991年全世界软件销售额达到1 200亿美元。

软件产业是技术密集、智力密集和劳动密集型产业,产品成本结构中劳动力成本占绝对的比重。发达国家劳动力成本很高,软件产品的成本也相应很高。发展中国家劳动力成本相对较低,软件产品的成本也相应比较低。很多发展中国家如巴西、印度和菲律宾都抓住了这个特点,大力发展以发达国家,特别是美国为目标市场的软件产业。印度1991年软件出口总值已经达1亿美元,预计1992年将达1.75亿美元,到1995年要达到10亿美元。

我国软件产业还处于起步阶段,潜力远没有发挥。试验区所在地是世界上少有的智力密集区,智力和人力资源是最大优势。现阶段在劳动力成本方面我们是有竞争优势的。软件产业完全可以作为试验区走向国际市场的突破口。

由于缺乏明确的发展目标和发展战略,初步形成的软件行业力量过于分散,缺乏整体发展优势。企业在目标市场、产品层次的选择上缺乏科学性,力量分散,难以形成国际竞争能力。据统计,试验区现在从事软件行业的企业有100多家,但是规模都不大,每家企业平均拥有软件开发人员50余人,软件产品的技术经济档次都还偏低。

由于在政策制定的各个层次上对软件产业的发展潜力和优势缺乏足够认识,我们一直没有能够主动组织力量走向世界,以利用巨大的市场和商业机会,而是被动地被外资缓慢地带到国际市场上去。早在80年代,许多国外企业主动和我们开展软件开发的合作以及创办软件公司,但是基本上都属于劳务出口的变种。据统计,在目前140多家三资企业中,从事软件行业的就有48家,其中外商独资的就有19家。以这种方式走向世界,在起步阶段是我们了解国际市场、吸收国外软件技术和

掌握先进经营管理经验的一种办法,但是,长期这样显然不符合我们的利益。

对 策

1. 加强宏观管理,强化综合服务能力

第一,国家要加强对试验区发展和建设的计划指导,为试验区的发展创造良好的宏观经济和政策环境。特别是在进出口指标,消除市场的行业和地区行政壁垒,新技术产业发展中的人员、商品和资金进出国际市场的渠道,发挥出国、留学的科技人员熟悉当地社会、市场和经营环境的优势,减轻企业在产业化过程中的投资风险和满足企业对资金的急切需求,引导有工艺技术开发优势的企事业单位进入试验区,制定配套的政策和调整相关的体制促进软件产业的发展等方面创造必要的政策环境。

第二,要解决试验区工商、税务、财政、审计和企业综合管理等方面的职能和权限的问题,增强其综合管理和服务功能。

第三,试验区办公室自身要加强信息情报、统计以及政策研究和战略研究工作,提高指导整个试验区实现四个突破特别是产业化和国际化突破的能力。

2. 进一步发展和完善新技术企业的外部支撑体系

第一,积极创造条件尽快建立人民银行北京市二级分行和外汇管理二级分局,尽快开放试验区海关。

第二,尽快建立风险投资基金,重点支持新技术企业的创业、工艺技术开发和新技术企业与传统企业的横向联合。成立股份制的新技术产业风险投资基金,组建新技术开发风险投资公司。

第三,尽快建立综合性或多种专业性咨询服务机构,为试验区新技术企业提供信息(国际国内经济技术信息)、项目评估、政策咨询和管理咨询等方面的服务。

第四,建立试验区新技术企业职工的社会保障制度,在试验区内建立统筹与个人帐户储蓄积累相结合的、交纳与支付挂钩、强制与自愿相结合,由国家、企业和个人合理分担的社会化养老、医疗和待业保险体系。

第五,要尽快设立经济技术合同仲裁机构和技术质量监督机构,为新技术企业在现有条件下充分利用“两头在内中间在外”的组织结构模式推动产业化发展提供必不可少的外部支持。此外,还要加强试验区的专利工作。

3. 抓住转换企业机制的根本,实施以产权制

(下转第14页)

转变政府职能,而要转变政府职能,减少国有企业的绝对数量是一个必要的前提。这不仅在我国,而且也在世界范围内得到了证实。

以上的分析只是表明,国有企业一统天下并不有利于我国经济的发展,从而需要有一大批国有企业非国有化。但哪些企业应当国有化?哪些企业应当非国有化?根据前文的分析以及国际经验,笔者认为,凡符合以下条件者都可以由国有企业转变为非国有企业。

第一,在国民经济中并不占重要地位(包括产品、产量、技术、装备和就业人数等),从而对宏观经济的稳定和发展并无直接影响或太大关系的中小型国有企业;

第二,从投入品到产出品产权都可以明确界定的国有企业;

第三,其生产经营活动不可能走向自然垄断,或面对的是一个竞争市场的国有企业;

第四,不太可能成为国家政策工具的国有企业;

第五,本来就只适合于集体合伙或个人经营的国有企业。

从以上五个条件来看,在我国现行的经济改革中,在决定哪些国有企业应当或者必须转变为非国有企业时,至少应当综合考虑这样几个因素:这些企业对宏观经济影响的程度;其产权的可界定性及其成本的大小;其所处市场的性质及其完整性;其在政府政策上的有用性;它们的生产方式是否具有特殊性。

有必要指出的是,对于一个具体的企业来讲,以上这些因素是经常可变的。例如,一个企业在国民经济中的地位也许今天很重要,但明天亦可能变得不太重要;其产权在今天是不可界定的,或界定的成本是很高的,但明天亦可能变得容易界定,或界定的成本较低;其所处的市场在今天可能是垄断的,但在明天却可能是竞争的;其在政府的政策考虑中今天可能是非常有用,但在明天却可能不太有用;如此等等。所有这些都表明,从国有企业到非国有企业的转制改革并不是一个行动,而是一个过程,因而不能采取那种毕其功于一役的不当做法。同样,今天走上非国有化发展道路的企业,由于发生了与上述情况相反的变化,也有可能被重新国有化。因此,关键在于下决心减少国有企业的绝对数量,至于哪些国有企业要转变为非国有企业,则要按照上述几个因素作具体分析。

国有企业可以通过哪些途径转变为非国有企业?根据我国改革开放的实践和国际经验,至少有以下一些方法可供选择:

其一,租赁或出售国有企业。这对小型的国有工商企业尤为适用,且已在我国的许多地区付诸

实践,并取得了良好的效果。

其二,与外资合营。这种方式不受企业规模大小和产业种类的限制,但较多地受到地域的限制,目前尚多在沿海和开放城市与地区采用。

其三,变国家所有制为股份公司制。但是在目前至少受到以下两个方面的限制:国家股比重过大,且不能上市交易;股票市场规模过小,只能允许少量企业进入。由于受到两个方面的限制,股份公司制度在近期内还不能马上成为国有企业转制改革的一种普遍方式。因此,尽管在理论上以股份公司制度来取代传统的国家所有制具有普遍适用性,但在实践中仍需创造更多的条件方才可行。

其四,鼓励国有企业多多利用外部资源(即国家计划配给之外的物质资源和资金来源),多多参与市场竞争,以逐步减少企业对政府的依赖,最终平稳地由国有企业转变为非国有企业。从这个意义上讲,现行的企业承包经营责任制可说是一个很好的开端。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第11页)

度改革(即股份制改革)为中心的综合配套改革

要解决要素的投入与配置问题、民办新技术企业的资产所有权问题、全民所有制新技术企业的机制转换问题、企业内部管理问题和国有资产管理问题,都需要以产权制度改革为中心的综合配套改革的实施,这一配套改革的主要内容包括:

第一,根据情况对不同企业分别按照股份有限公司、股份合作企业和有限责任公司的模式进行股份制改造,使改造后的企业资产归属明确。

第二,在进行股份制改造的企业中,建立所有者、经营者和职工三方权责利明确并切实到位的、规范化的内部管理制度。

第三,改造后建立的股份有限公司可以向社会公开发行股票,并指定相应的金融机构受理股票交易业务。

第四,制定国有股的经营管理办法。目前可以委托若干公司代理经营由国家扶植基金转化而成的国有股或者另行成立国有资产经营管理机构。

第五,尽快研究制定并实施企业破产制度,确立风险责任和债权债务处理办法,建立有关职能机构,真正从制度上解决企业只“生”不“死”以及当前实际风险主要由国家银行承担的问题。

最后,建议在北京市海淀区和试验区的基础上,组建北京新兴技术产业特别经济行政区(简称北京新技术特区)。授权国务院特区办公室、国务院经济贸易办公室、国家计委、国家科委等同北京市人民政府组成北京新兴技术工业特别经济行政区管理委员会,对涉及北京新技术特区的有关事宜进行领导和协调。

(责任编辑 肖庆山)