

[文章编号] 1009-3729(2014)02-0089-05

# 河南省可持续发展实验区的 制度创新与路径探究

马涛, 杨永华

(郑州轻工业学院 政法学院, 河南 郑州 450002)

**[摘要]**河南省可持续发展实验区正逐渐成为中原经济区可持续发展实践的重要载体。目前,河南省可持续发展实验区虽有一定程度的发展,但区域影响力有限,趋同化现象严重,协调发展底子薄弱,发展方式较为粗放,实验区的引领与示范效应未能得到有效发挥。制约其发展的因素主要是:主体功能定位不准、总体规划缺乏重点、管理体制相对落后、发展创新后劲不足等。因此,有必要对实验区的功能定位、管理体制、运营机制等进行重新审视:在功能定位上,突出其引领和示范功能;在制度建设上,完善机制、高效运营;在技术手段上,充分发挥科技在实验区建设中的引领和支撑作用;在政策导向上,健全和完善以政府为主导的支撑与扶持服务体系。

**[关键词]**可持续发展;综合实验区;机制创新;功能定位;科技支撑

**[中图分类号]** F061.5    **[文献标志码]** A    **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.02.018

可持续发展实验区作为一项社会化的、系统化的工程,是根据各地实际情况进行规划和实验,并依靠科技进步、制度建设和机制创新,探索经济、社会和资源环境协调发展的机制和模式,从而创立代表不同区域类型、经济类型和资源类型的可持续发展平台,为不同类型地区实施可持续发展战略提供示范的综合体。<sup>[1]</sup>由于体制、机制的滞后与不完善,当前河南省可持续发展实验区的改革与发展面临着诸多问题。通过在中国知网上以“河南省可持续发展实验区”为关键词进行检索发现,相关研究仍是空白。因此,本文拟以河南省可持续发展实验区建设现状与制约因素为基础,研究探索其创新发展路径,以期对河南省实现可持续发展和贯彻落实科学发展观具有一定的参考意义。

## 一、河南省可持续发展实验区建设的现状

近年来,河南省可持续发展实验区的建设有了

长足进步。各实验区根据当地实际和优势,初步探索出依靠科技进步建设资源节约型和环境友好型社会的新路子,已成为河南省全面贯彻科学发展观、转变发展方式、构建和谐社会的实验区和示范基地。但是发展状况尚不理想,还存在一些问题需要解决。

### 1. 区域影响力有限

1995年,继辉县市孟庄镇和巩义市竹林镇晋升为国家可持续发展实验区后,林州市、孟州市、鄢陵县、濮阳市华龙区、宝丰县、济源市、嵩县、鹤壁市、清丰县等多个实验区相继通过了国家科技部审批。目前,河南省已有国家级可持续发展实验区11家、省级可持续发展实验区16家。这些实验区已经成为国家可持续发展战略在中原经济区的示范基地和展示窗口。但是,这些可持续发展实验区的区域面积都相对较小,且实验区的改革多属于“以点带面”,尚不深入。济源市与鹤壁市作为河南省仅有的2个省辖市国家可持续发展实验区,能较为充分地体现地级市整体可持续发展的全貌,登封市、淇县、嵩县

[收稿日期] 2014-02-28

[基金项目] 河南省科技攻关计划项目(122102310404)

[作者简介] 马涛(1970—),男,河南省固始县人,郑州轻工业学院副教授,主要研究方向:区域经济。

车村镇、驻马店市关王庙乡、商丘市梁园区等可持续发展实验区也具有较好的代表性,但因各个实验区区域分布不均衡(豫北实验区数量最多,豫西实验区数量次之,豫南、豫东实验区数量最少);层次结构偏低(城郊型与建制镇型实验区仍然占主导地位),其示范效应与影响力依然有限。目前河南省尚无国家级可持续发展实验区的先进示范区,这与国务院关于“可持续发展实验区应起到引领、示范作用”的要求存较大差距。

## 2. 趋同化现象严重

河南省可持续发展实验区类型复杂,其资源开发处于不同发展阶段,且不同地区经济社会发展水平差异较大,所面临的矛盾和问题不尽相同。可持续发展实验区的建设只有结合当地的区位、资源、产业优势,坚持经济、社会、环境效益兼顾的发展理念,积极探索适合本地可持续发展的新模式,才能实现资源的优化配置,为经济社会的发展搭建更广阔的发展平台。然而,河南省诸多可持续发展实验区的建立与发展未能很好地按照区位特征、资源类型和发展阶段合理地进行类型区分与发展定位,出现了日益背离自身特点与优势而逐步走向趋同化的现象。而且,各实验区也未能根据当地的实际和优势,在生态保护与污染治理、资源综合利用、农业开发与新农村建设、城市综合服务功能提高等领域切实进行大胆而卓有成效的探索与实践,仍在走低水平重复建设的老路,示范效应不甚明显。

## 3. 协调发展底子薄弱

2011年国务院批准“中原经济区”规划与建设上升为国家战略,并将河南省定位为全国“三化”协调发展实验区,这给河南可持续发展实验区的发展提供了机遇。<sup>[2]</sup>然而,河南省可持续发展实验区的发展仍面临诸多困难。首先,城镇化水平与非农人口占比较低。截至2013年末,河南省常住人口9413万人,其中,城镇人口达4123万人,城镇化率为43.80%,较2012年虽提高了1.40个百分点,但距全国城镇化率53.73%仍差9.93个百分点,且各地区间城镇化发展不平衡,城镇化质量不高,涉及民生的住房、养老、医疗、入学、就业等社会保障制度尚待健全,“以人的城镇化为核心”的现代城镇化理念未能落到实处。<sup>[3]</sup>城镇化水平总体偏低已成为制约河南省经济社会快速发展的一个短板和瓶颈。其次,工业层次偏低,整体质量不高。河南省目前处于工业化的中期阶段,工业布局不合理,重工业化特征突出,轻、重工业比例为32.9:67.1。<sup>[3]</sup>2000年以

来,煤炭开采和洗选业、化学原料及化学制品制造业、非金属矿物制品业、黑色金属冶炼及压延加工业、有色金属冶炼及压延加工业、电力热力的生产和供应业6大高能耗行业年均增速均在10%以上。同时,技术类投资占比偏低,产业结构升级缺乏后劲,以优化产业结构为核心的新型工业化的道路依然漫长。再次,农业基础依然薄弱,产业化水平偏低。作为全国农业与人口大省,河南省2013年第一产业增加值为4058.98亿元,较2012年仅增长4.3%,农业的产业化经营水平不高,建成全国农业现代化先行区困难重重。<sup>[4]</sup>最后,第三产业占GDP比重仍较低。2013年,河南省GDP为32155.86亿元,较2012年增长9.0%。其中,第三产业增加值10290.49亿元(2013年河南省一、二、三产业结构比为12.6:55.4:32.0),较2012年增长8.8%,但仍远低于全国第三产业占比46.1%的平均水平;内部结构不尽合理,仍以传统服务业为主,新兴服务业虽然发展速度较快但其总量占GDP的比重仍然较小。

## 4. 发展方式较为粗放

河南省是我国人口大省,人均资源相对较低,如何实现资源的优化配置,一直以来就是河南省可持续发展实验区所面临的严峻而又紧迫的问题。然而,受各种主客观条件和因素的制约,各类实验区始终未能彻底扭转粗放式发展的局面。一是主导产业资源导向性突出,资源能源消耗严重,产业发展代价较大。近年来,河南省资源环境约束日益加剧:2011年,河南省单位GDP能耗为0.895吨标准煤/万元,高于全国单位GDP能耗0.793吨标准煤/万元12.86个百分点,居全国第14位;且全省煤炭消费量仍然占能源消费总量的80%以上(世界煤炭消费水平平均占比为26.5%,工业化国家为21.4%),而天然气、石油及非化石能源如水电等能源的消费比重偏低,仅占全社会能源消费的15%左右。<sup>[5]</sup>二是自然资源开发、经济社会发展、生态环境保护协调发展不足。目前,许多实验区过于注重外在形象的塑造而忽视以提高资源配置效率和内涵式发展,环境污染、资源匮乏、生态恶化、社会发展滞后等问题日益凸显。三是经济增长动力不足,接续替代产业发展扶持力度不够。在全省GDP结构中,投资和出口所占比重较大,消费所占比重较小,经济增长过多依赖投资的增长。以新能源、新材料、新工艺为新经济增长点的战略性新兴产业的培育,因缺乏有效政策支持 and 资金扶持增速缓慢,实现产业升级换代的积

极性和内在驱动力不足,从而进一步加大了产业调整转型和优化经济结构的难度。

总之,在经济社会实现稳步发展的同时,河南省依然面临着由传统农业大省向中部经济大省、新兴工业大省和重要文化大省转变的艰巨任务。河南省各类实验区所处的重要地位和应有作用与实现中原经济区“三化”协调发展的战略目标和根本要求还存在很大的差距。

## 二、河南省可持续发展实验区建设的制约因素

河南省地区间发展不平衡,发展水平存在一定差异,实验区建设的制约因素多种多样,但归结起来主要有以下4个方面。

### 1. 主体功能定位不准

当前,河南省已进入工业化、城镇化加速推进的新阶段。在经济社会发展取得巨大成就的同时,河南省可持续发展实验区因自身定位不甚清晰而导致的经济结构不合理、城镇化发展滞后、公共服务水平低、环境治理不力等问题也日益突出。<sup>[6]</sup>而且,河南省实验区建设主要以行政区域为单元,且不同行政区域可持续发展的推进工作也极不平衡,这对于解决跨行政区域的共性问题 and 关键问题更增加了难度。显然,只有明晰战略定位,科学规划河南省发展的空间布局和产业布局,加快转变发展方式,才能破解发展瓶颈,提高发展质量和水平。

### 2. 总体规划缺乏重点

实验区总体规划是对特定地域发展所进行的有针对性的战略部署,强调目标内容的具体化和方案的可操作性,具有突出的探索性和创新性,通过具体项目探索和实施对非实验区起到引领和示范作用。不同区域、不同类型的实验区在不同的发展阶段,其规划思路、重点内容和实施方案等均可能存在差异。<sup>[7]</sup>目前河南省在可持续发展实验区的规划上仍存在面面俱到、重点不突出,深度不够、无地方特色,与社会经济发展规划雷同等问题,不能很好地为地方实施可持续发展战略提供指导。<sup>[8]</sup>

### 3. 管理体制相对落后

实验区的管理体制不仅涉及到各级政府的权力分配、财税收入以及人员安排等问题,还将影响到政府效率、服务质量和实验区的整体竞争力。目前河南省各类实验区体制性障碍仍然存在:一是外部缺乏有效的监管体系,其职能的实现过程缺乏透明度和制度性监督,“越位”、“错位”和“缺位”的现象还

时有发生;二是内部治理机制不健全,尚未建立起有效的服务机制和保障机制;三是实验区的管理体制与市场机制接轨程度不高,存在着公共信息服务体系不健全、中介机构不完善等突出问题。

### 4. 发展创新后劲不足

自主创新能力的提升对加快优化产业结构、转变经济发展方式和促进可持续发展起着举足轻重的作用。然而,河南省可持续发展实验区与这一基本要求仍存在较大差距。首先,各实验区的发展路径大多重复雷同。河南省可持续发展实验区由于自主创新体系建设相对落后,提高自主创新能力缺乏应有的体制基础和机制保障,在发展路径与方式上没发挥出其自身的特点与优势,单一或者雷同者居多。这些都是可持续发展实验区在发展创新上缺乏后劲的具体表现。其次,产业结构优化升级不够。由于推动创新与提升发展的理念没有彻底落实,以及科技创新力度不够,当前河南省各类实验区可持续发展竞争能力仍然不足,由传统农业和加工制造业为主向现代农业、新兴工业与高端服务业转变的力度不足,以高技术、高附加值为特征的现代产业集群发展缓慢。<sup>[9]</sup>显然,自主创新能力的严重不足,已经成为河南省加快推动和催生以现代农业、制造业和服务业为主体的产业结构整合优化与改造提升的一项重要制约因素。

## 三、河南省可持续发展实验区建设的创新思路

河南省可持续发展实验区的创建与发展应当坚持“一个主题,多种模式”,在实现可持续发展的前提下,对于不同区域类型、经济类型和资源类型的实验区,分别进行功能定位与规划,通过体制创新挖掘潜力,选择不同的路径作为突破口,走出一条适合自身类型特点的可持续发展新路子。

### 1. 功能定位上,应突出其引领和示范功能

可持续发展实验区是在一定时空范围内对经济、社会、资源等进行整体安排和部署,并加以探索实验和发展创新的特殊区域。因此,实验区必须着眼于其作为特定区域的发展战略目标来前瞻性地确立其功能定位和发展方向,以此才能进一步结合地方的发展环境来进行谋划与布局,明确实验内容和工作重点。同时,还应紧密结合新的影响因素和地区的长远发展战略目标进行定位。具体说来,可从以下6个方面进行定位:一是在设计理念上,应强调以人为本,立足长远,循序渐进,探索可持续发展的

新机制与新模式。二是在目标内容上,应做到经济、社会、生态全面协调与齐头并进,以提高综合竞争优势为目标,力争把实验区建设成为循环经济的创新基地、资源和生态保护的示范基地、社会事业和谐发展的模范基地。三是在基本思路上,应以长效机制取代短期性调控政策。要逐步实现管理导向的调整,从依靠拼资源、区位与政策转变为靠制度、体制、机制等软环境来形成制度机制保障体系。四是在调控手段上,注重多渠道、多种类手段措施的运用与实施,以市场、经济、金融、法律、税收综合手段取代单一的行政手段,增加竞争优势,提高运行效率。五是在创建模式上,突出特色,发挥特长,彰显辐射效应。避免实验区因追求短期目标盲目竞争而导致类型特征与发展模式趋同,造成社会资源配置扭曲和浪费。六是在发展周期上,河南省应紧紧抓住国家实施新一轮中西部大开发、中原经济区发展战略和承接东部产业转移等重大历史机遇,着力解决实验区经济社会发展特有的和阶段性的突出问题,创新机制,使其起到实验、探索、创新、示范的作用。

## 2. 制度建设上,完善机制,高效运营

实验区的持续发展与竞争潜力除了来自资源环境和区位优势外,还取决于体制建设和机制创新。因此,必须在制度设计和建设上加大力度,把实验区的未来发展建设与制度创新结合起来,为经济、社会、资源、环境全面协调可持续发展提供体制机制保障,才能使其战略目标、发展思路、重点任务、示范效应等方面得到实现和落实。

第一,建立政资分离、事权明晰、高效运行的管理体制。当前,可持续发展实验区建设迫切需要进一步推进管理体制改革,创新管理模式。一是厘清职能性质,区分管理内容。实验区管理是一项复杂的系统工程,不同于政府行政管理。实验区管理机构通常是兼具经营性和服务性的,其管理和服务也是以商业性的开发建设、运行和服务为内容的,而政府则是以政策、规划、审批、协调、监管等公益性事项为职责的。因此,处理好公益性与商业性之间的矛盾则是创建好管理体制的钥匙。二是实现政资分离,落实独立运营。对于实验区来说,无论设立何种管理体制,其具体负责运行的管理机构都要执行政府规划实现政府意图。因此,实验区运行应在政府授权下,采取法人治理结构,进行自主经营和管理。政府应通过建立制度规范来约束实验区的运行管理机构,而不应直接干预其经营管理。采取“政府决策、规划和监管,机构建设、管理和服务”的专业分

工、协调配合的管理模式,对于加快政府职能转变、提高运行效能,不失为比较妥善的策略。

第二,坚持以利益为导向、社会和市场相结合的专业化运行机制。目前,河南省各类实验区的创建仅注重形式上的单元合并,尤其是对于跨越行政区域边界的实验区,缺乏有效的利益协调机制,仅是在各个行政单元内运作,成效并不是很好。此外,以往仅靠类似于间接补贴的政策优惠式的运行机制,其运行效能已不尽如人意,运作模式也是不可持续的。其结果是,因缺少社会化和市场化以及高效便捷的专业化运管模式,常常造成资源配置扭曲与浪费,增多了管理层次,增加了管理成本,实际上并没有真正解决好运行效率与服务提升的问题。因此,要提升实验区的核心竞争力,须不断探索构建“以利益为导向、社会和市场相结合为主体、政府引导为补充”的新型实验区建设运管机制。

## 3. 技术手段上,充分发挥科技在实验区建设中的引领和支撑作用

科学技术是经济发展与社会进步的原动力,科技进步与创新是区域发展的核心驱动力。只有充分发挥科学技术对可持续发展的引领和支撑作用,依靠科技进步解决制约实验区可持续发展的主要问题,才能逐步实现经济社会全面协调可持续发展的目标。因此,我们要提高自主创新能力,优化科技资源配置,加快科技创新,推进科技成果产业化,调整优化产业结构,转变发展方式,以增强经济发展的协调性和稳定性,促进和提升实验区的竞争力与发展动力。如国家可持续发展示范区巩义市竹林镇,紧紧围绕适应市场经济发展的需要调整产业结构,引进科技成果,用“高、精、尖”代替“粗、大、笨”,用技术密集型代替劳动密集型,大力发展高科技产品。竹林庆州集团是主要从事耐火材料的研发、生产、砌筑的企业,其生产的系列耐火材料,经过不断的技术改造,使价格从最初的每吨几十元发展到每吨几万元,年产量已达10万吨,年产值近6亿元,产品不但供给国内30多家大中型钢铁厂,而且还出口美国、俄罗斯、德国、乌克兰、印度、澳大利亚等国家。

## 4. 政策导向上,健全和完善以政府为主导的支撑服务体系

在积极理顺管理体制的同时,政府在实验区建设上还着力健全和完善与之相配套的支撑服务体系。一是在规划决策上,应对所在区域未来的发展进行统一规划和布局,并以政府投入为主,优化公共资源配置,提升区域整体竞争优势,从而进一步发挥

政府实施、指导可持续发展实验区的最基本的功能;二是在产业发展上,将产业政策重点向科技创新、资源节约、生态环保和高产出、高附加值等高新技术优势行业倾斜,提升实验区的产业层次;三是在运行保障上,设立投资综合服务中心,在企业注册、基础设施建设、项目审批、土地供应、劳动用工等方面为投资者提供高效、便捷的一站式服务。同时,鼓励为入区投资者提供金融、法律、会计、物流、人才等支撑服务的中介服务机构和组织不断发展,促进实验区支撑服务功能日趋完善。在这方面,省级国家可持续发展实验区濮阳市华龙区的做法值得借鉴。该区不断加大改革力度,从政府主导型管理向市场需求引导型管理和服务转变,使整个社会的进步从政府行为推动不断向经济杠杆推动转变,形成政府制定政策、提供信息、加强宏观调控、强化服务、社会各业自主发展的格局;利用科技手段,积极转变行政方式,提高实验区行政管理和服务效率;紧紧围绕服务重点项目建设,方便企业群众办事,坚持审批服务并联化,积极实施联审联批,着力打造濮阳市行政审批快速绿色通道;行政服务中心安排专职工作人员,代理代办联审联批服务事宜,负责联审联批环节的衔接、联络、协调、催办等服务,推动联审联批项目的快速办理,大大提高了行政审批服务的效率。

(上接第79页)

理人出席股东大会并进行投票。委托投票制就是为了调动中小股东行使表决权的积极性、改善公司治理结构、制衡公司大股东而设计的。我国公司法第107条规定:“股东可以委托代理人出席股东大会会议,代理人应当向公司提交授权委托书,并在授权范围内行使表决权。”英美一些国家还规定了信托投票等表决制度。这些制度的确立在很大程度上调动了中小股东参与股东大会、进行表决的积极性,值得我们借鉴。中小股东只有正确行使自己的权利才能对自己的利益起到切实有效的保护作用。为了使股东大会真正发挥其作用,必须让中小股东的合法权益得到保障,这样才能使决策民主化、科学化,才能使中小股东的利益不被大股东所侵害。

#### 4. 建立与完善公司高层经理激励机制

在国美股权之争中,存在这样一个疑问:黄光裕在因为经济问题被警方调查入狱后,为什么他的手下支持陈晓?原因之一就是黄光裕任职期间并没有实施有效的激励机制。对于公司的发展,黄光裕

### [参 考 文 献]

- [1] 李俊莉,曹明明. 国家可持续发展实验区研究状况及其展望[J]. 人文地理,2011(1):65.
- [2] 梁广华. 建设中原经济区可持续发展示范区研究——以许昌为例[J]. 科技管理研究,2013(16):85.
- [3] 河南省统计局. 2013年河南省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2014-02-28) [2014-02-28]. <http://www.cnqyzc.com/News.aspx?id=10108>.
- [4] 张利勇. 河南省产业结构调整与经济发展互动研究[J]. 开发研究,2012(4):76.
- [5] 国家统计局,国家发展和改革委员会,国家能源局. 2011年分省市区万元地区生产总值能源等指标公报[EB/OL]. (2012-02-22) [2014-02-18]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb>.
- [6] 吴海峰. 关于中原经济区建设的区域布局构想[J]. 地域研究与开发,2011(6):151.
- [7] 李俊莉,曹明明. 国家可持续发展实验区的时空分布特征分析[J]. 曲阜师范大学学报:自然科学版,2011(1):110.
- [8] 张占仓. 河南省建设中原经济区战略研究[J]. 河南工业大学学报:社会科学版,2010(4):1.
- [9] 赵保佑. 论中原经济区开放型经济发展新思路[J]. 河南社会科学,2011(6):193.

只注重了公司的扩张及自身的利益,却忽视了公司管理层的利益。一般地,对公司管理层的激励措施主要有股权激励和薪金激励。实施经理股票期权是一种比较好的选择,它可将高管人员的利益与股东利益有效地联系起来,使管理者注重公司的长期市场价值。经理股票期权虽然还未被人们普遍认识,但随着人们认识的逐渐深入,经理股票期权必定会对公司的长期激励机制、对我国上市公司的有效治理,起到重要的作用。

### [参 考 文 献]

- [1] 张维迎. 公司融资结构的契约理论[J]. 改革,1995(4):109.
- [2] 吴小娟. 资本结构理论与企业治理效率问题研究[J]. 四川会计,2000(11):14.
- [3] Jensen M, Meckling W. Theory of the firm; managerial behavior, agency costs and ownership structure[J]. Journal of Financial Economics. 1976(3):305.
- [4] Hart Oliver. Firms, Contracts and Financial Structure[M]. Oxford: Oxford University Press, 1998.