

# 西安高新技术产业开发区与杨凌农业高新技术产业示范区集团化运作创新模式比较

甄 东<sup>1,2</sup>

- (1. 西北农林科技大学 经济管理学院,陕西 杨凌 712100;  
2. 陕西师范大学 政治经济学院,陕西 西安 710062)

**摘 要:**为促进国内高新开发区的可持续发展,以高科技园区相关理论和现代企业理论为依据,对西安高新技术产业开发区与杨凌农业高新技术产业示范区集团化运作模式进行对比分析。分析认为,西安高新技术产业开发区与杨凌农业高新技术产业示范区运用集团化开发运作模式,均取得了成功,两个集团的运作模式各有特点和优势,应当互相借鉴、共同发展;同时认为,这一模式在运行中还存在着集团法人治理结构和企业制度不完善、集团的投资决策不科学、集团产业布局不合理、主导产业群尚未形成等方面的缺陷,并提出了保持领导体制相对稳定、建立科学的决策机制和风险防范机制、培育以产业链为纽带的优势产业群等建议。

**关键词:**西安高新技术产业开发区;杨凌农业高新技术产业示范区;集团化运作;可持续发展

**中图分类号:** F127.9      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1671-6248(2010)01-0064-06

西安高新技术产业开发区(以下简称西安高新区)和杨凌农业高新技术产业示范区(以下简称杨凌示范区)是中国西部 2 个特色突出的国家高新技术产业开发区。2 个高新区的创新发展,都运用了集团化运作的基本手段,即以企业集团为开发运营主体的高新区开发建设、管理的创新模式。学术界对高新区的开发、管理和运行模式有不同分类方法。国际上,一般按照高新区的开发管理模式,根据“三螺旋理论”可以把高新区分为以下 4 种类型<sup>[1]</sup>:(1)高科技公司组成的产业综合体。这些综合体把研究、开发和制造联系起来,典型例子如美国加州的硅谷和波士顿 128 公路地区。(2)科学城。它通常由政府进行规划与建设,把大批研究机构和科学专家集中在高质量的城市空间,进行协同研究活动,如韩国的大德科学城和日本的筑波科学城。(3)技术园区。它类似于新型的产业行政区划,其目的是在某

一划定的地区集中兴建一批高技术产业公司,使该地区在国际竞争和以信息为基础的新的条件下增强生存与发展的能力,并不断追求经济的持续增长,如台湾省的新竹市。(4)高技术城。在国家边远地区建立一系列全新的科技城,继而带动落后地区的科技开发,这是日本特有的一种开发管理模式。

按照 M·卡斯特和 P·霍尔的管理运营模式分类标准<sup>[2]</sup>,依据“三元参与理论”,可将高新区划分为 4 类:(1)政府管理型体制下的高新区。它是由政府统一规划、统一建设、统一管理和统一经营的一种模式。(2)大学和科研机构管理型体制下的高新区。它是由大学和相关研究机构设立专门机构对大学校园内科学园或孵化器进行管理的一种体制。(3)大公司管理型体制下的高新区。这一管理体制是指采用由各方组成的董事会领导下的经理负责的企业管理体制,即以非赢利性的公司作为高新区的

收稿日期:2009-12-14

作者简介:甄 东(1966-),女,陕西榆林人,副教授。

开发者和管理者,负责区内的基础设施开发建设,经营区内的各项业务,管理区内的经济活动和提供区内企业所需要的各种服务。美国的孵化器、德国的创业者中心、澳大利亚的科学园大都采用公司管理型模式<sup>[3]</sup>。(4)协会管理型管理体制(又称基金管理体制)下的高新区,如法国法兰西岛科学城。

以上是基于开发建设体制和管理运营体制的不同而对高新区进行的划分<sup>[4]</sup>。此外,还有按照其他标准对高新区的划分方法。西安高新区和杨凌示范区按照上述的第一种划分方法,均接近于“技术园区”;按第二种划分方法,则更接近于政府管理和大公司管理相结合体制下的园区。也就是说,2个开发区都是采用了政府行政管理(管委会)加企业集团化运作(2个集团公司),并且是以企业集团为开发建设、运营管理主体的高新区开发运行的模式。这是在国内高新区开发建设管理中的一种创新发展模式。

本文以这2个高新区为例,对其开发建设和管理的创新模式进行对比研究。通过对两区集团化运作模式的实施效果及其差异性比较,分析各自的特点和不足,这对促进其创新模式的发展具有现实意义;这2个高新区集团化运作的模式均出现了逐渐弱化的趋势,怎样优化、改进并完善已有的集团化运作模式,使其在高新区未来的发展中继续发挥更大的作用,这些都是本文所要解决的问题;另外,对该发展模式的比较研究,对其他类型开发区的发展也有重要借鉴作用。

## 一、2个高新区集团化运作的情况及其效果

在西安和杨凌2个高新区内,西安高科集团公司(以下简称高科集团)和杨凌控股集团有限公司(以下简称杨凌控股)分别承担着各自高新区的开发建设、园区配套、园区管理、产业引导、招商平台、融资平台等一系列任务,是2个高新区的开发建设、管理运营的实际主体。

### (一) 2个集团在高新区中的发展运作状况

高科集团和西安高新区管理委员会同时成立于1991年5月。该集团的主营业务是基础设施建设、房地产开发和高新技术产业投资。该集团通过在西安高新区的土地开发和基础设施配套建设,成为高新区园区建设最主要的企业;该集团积极投资高新

技术产业,支持新兴产业的发展,并形成了强大的产业集群;该集团的房地产业也发展很快。2007年,高科集团完成技工贸总收入50.83亿元,在高新区4000多家企业中名列第一,实现利税3.889亿元,总资产达101.75亿元。

从产业跨度来看,高科集团是一个包括房地产开发、高新技术产业、内外贸易、宾馆服务等产业领域的大型企业集团。其中的高新技术产业涉及生物医药、电子信息、新型建材、机电一体化等产业领域。伴随着西安高新区的快速发展,高科集团通过逐步建立规范的法人治理结构,运用市场化的手段使企业获得了稳健高速的发展,已经塑造出了“高新地产”、“天地源”、“高科房产”、“紫薇地产”、“西部电子”、“金方药业”、“远东制冷”等一批在西安乃至全国有着较高知名度和影响力的品牌。从组织结构上看,高科集团由集团公司决策层、集团公司总部、独资或控股子公司以及美国、德国、香港和厦门等分支机构组成。在人事管理上,对员工和管理人员实行公开招聘,择优上岗;用经济指标考核作为下属公司负责人聘用的主要标准,建立起干部能聘能辞、职务能升能降的人事管理制度(据2002年至2008年《西安高新区经济与社会发展报告》和2000年至2008年高科集团公开发布的研究报告等资料)。

杨凌控股于2002年7月成立,是杨凌示范区内唯一的一个国有独资的大型企业集团。杨凌控股由11家独资或控股子公司、22家控股或参股的三级公司组成。其主要产业包括土地开发、基础设施配套建设、农业高新技术产业、现代设施农业、绿色农业、房地产开发、建筑业、酒店和会展产业、旅游服务业、物资商贸业、饮品加工、物业管理、热力供应、项目投资、咨询服务、生物工程、投资咨询等领域,同时还肩负自来水供应、市政和机关事务管理等具有很强政府色彩的管理和服务工作。

杨凌控股按照现代企业制度设置和运行,实行董事会领导下的总经理负责制,建立了由董事会、监事会、经营管理层、下属子公司(包括全资、控股、参股公司)构成的完善的法人治理结构和企业管理体系。同时,它作为一个独立的市场主体,实施自主经营、有序发展<sup>[5]</sup>。

### (二) 2个集团创新发展模式的特点比较

高科集团创新发展模式的特点主要有:(1)政企合一的组织形式是西安高新区的一个创新。1992年1月15日,西安市人民政府同意西安高新区管委

会成立西安高新技术产业开发总公司(高科集团的前身),总公司为全民所有制企业,事业编制,实行企业管理;与管委会一套机构,对外两块牌子;经济上实行独立核算,自负盈亏;实行开发、生产、销售、服务一体化的经营方式。高科集团与管委会一套机构,对外两块牌子,这种政企合一的组织形式,是西安高新区的一个大胆创举。(2)滚动发展的形式。滚动发展是高科集团发展的基本形式。高科集团依照“政策扶持、贷款起步、负债经营、滚动发展”的开发模式,按照企业化方式融通资金,进行开发区发展所必需的土地开发、配套建设、环境营造、产业示范。西安高新区创建以来,高科集团始终是高新区开发建设的实施主体。(3)高度一致的运做手段。管委会和高科集团是高新区建设和发展的两只手,在西安高新区的发展中,两者密切配合,互为依托,缺一不可。从某种意义上说,高新区的发展和成功,是管委会与高科集团体制上合二为一、工作上高度一致的成功(据2002至2008年《西安高新区经济与社会发展报告》与2000年至2008年高科集团公开发布的研究报告等资料)。(4)规范创新的管理理念。尽管“政企不分”,高科集团也始终用严格的现代企业管理的理念和方法,用创新的思维和手段,不断加强对企业的管理。(5)崇尚实干、崇尚人才的企业理念。高科集团在经营发展中形成了“想事,干事,干成事;用人,信人,造就人”的企业理念。这一理念反映了高科集团一系列全新的企业精神:创新精神、冒险精神、宽容精神,还反映了企业对人的价值的重视。

杨凌控股起步较晚,其组建时就曾经参考和借鉴了包括高科集团在内的国内高新区集团公司的设置和经营管理模式。其创新发展的特点主要有:(1)按照现代企业制度,建立完善的企业法人治理结构,并规范运作。杨凌控股在组建之初,就严格按照现代企业制度等要求,建立了完善的企业制度、决策程序和机制规范。(2)杨凌控股决策层和管委会决策层保持一致,也具有政企统一的特点。杨凌控股设立之初,集团董事长由杨凌示范区党工委书记、管委会常务副主任担任,董事会由管委会的有关领导和集团高管组成,监事主席由管委会负责分管财政、国有资产的副主任担任,总理由管委会副主任担任,副总级高管人员由杨凌示范区党工委任命和管理。这样,集团按照杨凌示范区发展的总体思路进行经营决策,实施对杨凌示范区的开发建设和市政管理,实际履行着园区开发建设主体的职能。

(3)擅长通过市场手段进行产业引导、产业投资、融资、资本运作等。杨凌控股实施的一系列资本运作和股权投资活动,刺激了杨凌示范区产业的聚集和活跃,促进了集团的发展壮大。相对于高科集团,产业投资是其明显的优势。(4)涉足农业产业,在杨凌较好地发挥了示范、带动、扶持作用。这一特点是由杨凌示范区的产业性质所决定的。(5)形成了具有现代企业气息的独特企业文化。杨凌控股在经营发展中形成了全新的企业理念和企业文化。其企业理念被表述为“发展第一,价值至上,协同为基,创新为本”。全新的企业文化和企业精神,使杨凌控股的企业面貌获得了较大的提升。

### (三) 2个集团在高新区发展中的作用评价

高科集团和杨凌控股的创新对2个高新区发展的推动作用是非常巨大的。高科集团和杨凌控股都是各自高新区开发建设的实施主体。高新区的园区开发和基础设施建设任务,是开发区发展、招商引资的基本前提。由于该项工作涉及政府行为(如村庄的拆迁、居民的安置、耕地补偿等)不可能由一般的企业来承担,再加上开发的区域大,政策性亏损难以避免,这是一般的开发企业所无法承担的工作。高科集团承担了西安高新区全部的开发建设工作,为高新区开发建设做出了不可替代的贡献;杨凌控股也承担了杨凌示范区的园区开发建设任务,成为示范区建设的主力军。

高科集团和杨凌控股都是各自高新区发展的融资主体。西安高新区发展所需要的巨大资金,主要是通过商业融资市场筹集,特别是在早期,开发建设的资金全部来源于银行贷款。高科集团作为高新区发展所需资金的承债主体,从1991年第一笔8万元的启动资金开始,高科集团共为高新区的园区开发建设累计融资215亿元,成为高新区发展唯一的融资平台。杨凌控股也为示范区的发展累计融资28亿元,很好地发挥了融资平台的作用,有力支持了示范区的发展。

高科集团和杨凌控股都是各自高新区产业发展的重要引导力量,均为招商引资和产业带动起到了重要作用。10多年来,高科集团先后以资金、土地等入股,参与支持入区企业的产业发展,高科塑业公司、高科远东公司、高华公司、金方制药公司等,都是集团参股(控股)的企业。杨凌控股参股控股的企业囊括了杨凌示范区内所有的主导产业领域,几乎都成为行业龙头,如参股的秦丰农业、杨凌高科、秦

川节水、绿方生物、裕隆国际等。高科集团和杨凌控股还是2个高新区高尚人居环境和生活环境的创建主体。

高科集团在园区建设中,开发了一大批公益性设施,如高新中学、小学、幼儿园、高新公园等,创造了高新区优美高尚的园区环境。高科集团所开发的高科花园、紫薇花园、枫叶新都市、枫叶苑别墅区等住宅区成为西安最为高尚、优质的住宅区。杨凌控股也是杨凌高新中学、高新小学、幼儿园的出资单位和建设者。其开发建设的田园居小区,是杨凌高尚住宅的代表。

#### (四) 2个集团创新发展模式中存在的缺陷

高科集团和杨凌控股在园区开发建设管理过程中,其运作模式也逐渐显现出一些缺陷和问题。

高科集团目前主要存在以下问题:(1)高科集团的法人治理结构和企业制度尚需完善和规范。高科集团在初期发展中,以简单的经理制模式来运行,没有设立董事会、监事会,也没有设立其他的专业委员会。这样的管理体制一直延续到现在。(2)高科集团的投资决策行为需要在决策程序上论证并进一步完善。多年来,高科集团领导和管委会领导兼职,所以行政决策和企业决策交叉,重大决策缺乏严格科学的程序和监督。(3)高科集团需要在产业布局上实现产业的多元化,并着力打造优势产业链。

杨凌控股在运营发展中的主要缺陷为:(1)杨凌控股在示范区开发建设的主体地位有所弱化,发挥作用的空间受到压缩。这需要管委会的决策层注意和解决。(2)杨凌控股应尽快将现有产业做大做强,形成产业龙头。其房地产、设施建设、项目投资等产业都亟待发展。(3)杨凌控股应该尽快培育出在农业领域具有号召力和影响力的品牌企业。

## 二、2个高新区集团化运作模式的差异及其完善思路

在2个高新区的建设和发展中,高科集团和杨凌控股有很多可以相互借鉴的经验和提升之处。同时,对2个集团存在的缺陷和问题,也需要高度重视,尽快完善并加以解决。

### (一) 运行环境上的差异

从区位因素上看,虽然2个集团都位于西北文化教育大省——陕西省,并且都位于交通发达、科技教育资源相对集中、经济比较发达的关中地区。但

是它们的区位因素仍然存在巨大差异。高科集团所在的西安高新区依托区域中心城市——西安市,这就为其生存和发展提供了良好的环境空间。西安是国内重要的科研、高等教育、国防科技工业和高新技术产业基地。从交通上看,它又是新欧亚大陆桥中国段陇海兰新地带最大的中心城市,是多条高速公路和国家主干公路的交会点。杨凌控股所在地——杨凌示范区这个国内唯一的农业高新区则不具有国内其他高新区的区位环境的共性因素。杨凌示范区位于西安和宝鸡2个大城市的中间,除了有国家重点农业大学——西北农林科技大学外,整体的科研实力、产业实力、人力资源、城市配套的水平 and 能力、交通、信息化水平等多方面都存在明显不足。从这一点来看,杨凌控股所在的地理区域不具有明显的区位优势。从科教水平、人才等科技创新的直接支撑条件上看,2个集团之间也有着无法回避的差异。作为高新区存在发展的条件,科技教育的发达程度、区域中劳动力的素质状况,特别是能够从事科学研究和成果转化的人员的比重等因素则是其创新能力的重要支撑要素。

西安市的科技教育综合实力在全国排名第三位,这为西安高新区的生存和发展提供了可能条件,也为西安高新区能够成为高新技术人才荟萃、技术成果密集、创新型科技企业云集、企业技术创新能力强大的科技创新型高新区提供了可能。高科集团正是禀赋了这样的科技成果、科研实力和科技创新型人才资源的强大支撑,才有可能担负起推动西安高新区快速发展的企业责任。

杨凌的科技和人才实力有其优越的一面。杨凌作为国内知名的“农科城”,农业科研和教育资源集聚明显,农业科研成果丰富,教学、科研型的科技人才和农业技术推广型的技术人才众多。但杨凌总体科研实力、科研成果的总量、科技人员以及创新型科技人才的总量,与西安相比依然是差距很大。杨凌的市场化、产业化发展路子就会更艰难一些,杨凌控股也就无法具备高科集团所具有的科技和人才的优势为其产业发展提供必要的支持,特别是对杨凌控股所投资参股的高新技术产业来说更是如此(据2000年至2008年《杨凌示范区发展研究报告》与2002年至2005年《杨凌控股经营发展年度报告》)。

笔者认为:2个集团应该面对以上的现实差异,杨凌控股需要在企业发展战略和人才战略上有所提升,高科集团需要在用足用好资源上开拓思路,力争在产业发展上能有更大的突破。

### (二)创建和前期运作上的差异

从集团的创设和初期运作方式来看,西安高新区是全国唯一没有投入政府建设资金的高新区,从一开始就借助高科集团企业化运作是西安高新区开发建设模式的突出特点。高科集团依照“政策扶持、贷款起步、负债经营、滚动发展”的开发模式,按照企业化方式融通资金,进行土地开发、配套建设、环境营造、产业示范,完成了西安高新区发展所赋予的一系列重大任务。之所以说高科集团在高新区快速发展中的作用是不可或缺、不可替代的,原因就在于此。可以说,西安高新区和高科集团从创设之初就在市场中开拓,并得到市场的磨砺。

杨凌控股在杨凌示范区成立的5年之后才得以组建,以示范区管委会原有的国有企事业单位以及不动产为基础,按其净资产价值,以整体划拨方式组建设立。但是,杨凌控股在市场化运作的能力上没有形成高科集团那样的竞争优势。

高科集团在保持其较强的市场运作能力的同时,应该争取更多政府资源的项目和资金,以增强自己的发展实力。杨凌控股要加速实现市场化的历练,迅速实现在竞争环境下的经营和企业的发展。

### (三)产业布局上的差异

高科集团产业已经形成规模,品牌优势明显,整个产业明显偏重于房地产开发和园区的基础设施开发建设;同时,产业分散、多元化过度、主要依靠房地产作为利润来源,这是其产业布局的不足。杨凌控股起步较晚,尚未在区域(关中或全省)形成具有明显优势的主导产业;虽然产业投资做得较好,但后期管理明显薄弱。杨凌控股现有产业规模总体偏小,主业不明显,对参股企业的管理和监督明显缺失,缺乏持续的利润增长源泉和新的产业增长点。

高科集团要解决产业分散、多元化过度、主要依靠房地产作为利润来源的缺陷,就必须加紧打造优势产业链和培育新兴产业。杨凌控股应尽快将现有产业做大做强,尽快使集团的房地产、投资等产业发展成为区域的产业龙头。

### (四)领导体制上的差异

在领导体制上,2个集团都是国有独资企业,但又不同于传统的国有企业,其在企业制度上更接近于现代企业制度下的新型国有企业。2个企业都是由政府领导来担任(或兼任)企业主要领导或其他高级管理人员,使其均具有浓厚的政府色彩。这种领导体制在集团发展的一定时期是必须的也是符合开发区特点的,但对于该体制可能带来的决策科学

性不足、企业的市场化发展受到影响、资源垄断和市场不公平等一系列问题,需要引起注意。

高科集团成立至今,“一套人马,两块牌子”的组织结构没有实质性的改变,高科集团始终担当着西安高新区发展的两个轮子中的一个。这也是西安高新区建立18年来每年都保持30%以上的发展速度的重要原因之一。高科集团在保持现在领导体制相对稳定的同时,要进一步实行程序化的规范管理,使其摆脱主要以资源优势和政策优势获取盈利的经济增长方式。杨凌控股在其组建不到7年的发展过程中,领导体制发生了较大变化。杨凌控股在杨凌示范区开发建设中的作用呈递减和弱化的态势。杨凌示范区管委会应尽快明确杨凌控股在示范区开发建设中的职责和地位,赋予其更大的责任,使其在示范区继续发挥相应的作用。

### (五)运作模式完善的具体思路

(1)具有高新区开发建设职责的企业集团,应当首先是一个制度健全的现代企业集团。2个集团要在各自高新区发挥更大的作用,就要在企业制度层面尽快建立起完善科学的企业法人治理结构,建立起适应市场化要求的高效的企业决策机制、风险防范机制、责任追究机制。2个集团在这点上均有很多的事情要做。

(2)调整产业结构,培育新的主导产业体系,是2个集团的当务之急<sup>[6]</sup>。没有主业、或主业单一、或传统主业萎缩,是困扰2个集团产业发展的关键。同时,2个集团要继续在高新区承担产业引导和产业示范的作用,只有加紧自身产业结构的调整,做好自己现有产业的升级。建立主导产业体系,培育以产业链为纽带的优势产业群,是2个集团产业发展的必然选择。

(3)尝试在2个高新区之间建立集团化运作互动机制<sup>[7]</sup>。在产业布局、产业链的构建、资源的调剂、交换和共享等方面,开展协作,实现共赢,创新出新的互动发展模式。

(4)不断总结和完善在高新区取得了巨大成功的集团化运作模式,以期对其他类型开发区的发展能有借鉴作用。

## 三、结 语

2个高新区在创新发展中取得的成就,就是集团化运作模式运用的成就。2个高新区应继续按照集团化运作的发展模式的思路,实现新的创新发展;

由于运行环境、创设模式、产业布局以及管理模式等的不同,2个集团在很多方面是可以互相借鉴和参考的,一方的优势或缺陷,可以成为对方发展的参照;2个高新区现在都处在“二次创业”的关键时期,进一步完善和推进集团化运作模式,积极解决模式中的缺陷和不足,是2个高新区继续快速发展的必然选择。

参考文献:

[1] 夏亚民. 国家高新区自主创新系统研究 [D]. 武汉:武汉理工大学, 2007.  
[2] M·卡斯特尔, P·霍尔. 世界的高技术园区 [M]. 北

京:北京理工大学出版社, 1998

[3] Aydalot, Keeble D. High technology industry and innovative environments: the European experience [M]. London: Routledge, 1988.  
[4] 陈丽波. 21世纪我国国家高新区行政管理体制创新构想 [D]. 长春:东北师范大学, 2003.  
[5] 冯立奇,甄东. 创造西部神话:西安高新区十年发展回顾 [J]. 西部大开发, 2001, 1(8): 16-17.  
[6] 辜胜阻. 加强自主创新,实现高新区的二次创业 [J]. 中国科技产业, 2005, 19(5): 48-49.  
[7] 甄东. 加快西安高新区发展,继续提升创新能力 [J]. 现代企业, 2009, 28(12): 34-35.

## Comparison for group operation patterns between Xi'an HTDZ and Yangling AHDZ

ZHEN Dong<sup>1,2</sup>

(1. School of Economics and Management, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling 712100, Shaanxi, China; 2. School of Political Economy, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China)

**Abstract:** Based on hi-tech industries zone theory and corporate theory, this paper compares the group operation patterns between Xi'an Hi-tech Industries Development Zone (Xi'an HTDZ) and Yangling Agricultural Hi-tech Industries Demonstration Zone (Yangling AHDZ). The researcher thinks that both Xi'an HTDZ and Yangling AHDZ achieved great success in their group operation and development. The author argues that the two groups have their own characteristics, advantages and disadvantages in operation patterns, so they should learn from each other. This research also agrees that there is still some room for improvement, such as the problems in corporate governance structure and company system, group investment decision-making, group industries distribution and leading industries to build. This paper also puts forward solutions to keeping stable leading system, building reasonable decision-making and risk prevention systems, and training strong industries based on related industries chains. This research finally points out that the groups operation patterns of these two industries zones will supply a mirror to other domestic industries zones when they are further developed.

**Key words:** Xi'an HTDZ; Yangling AHDZ; group operation; sustainable development