

管理体制与中国开发区 经济发展效率增长

——基于 Malmquist 指数和 GMM 的实证分析

赵晓雷, 邵 帅, 杨莉莉

(上海财经大学 财经研究所, 上海 200434)

摘 要:文章采用 Malmquist 生产率指数对 2001—2008 年 30 个国家级经济技术开发区的经济发展效率增长进行了测算, 并采用广义矩估计对其影响因素进行了实证分析, 重点考察了不同管理体制对开发区效率增长影响的差异。结果显示: 开发区的经济发展效率整体上处于逐渐改善的过程, 东部地区开发区的效率改善速度比较稳定, 而西部地区开发区因缺少持续促进因素而效率变化波动很大; 政区合一型管理体制对开发区经济发展效率的改善表现出积极影响, 对外贸易、投资率、产业结构、政府干预以及科技含量等因素均有利于开发区效率的提高, 政府规模的扩大则对其效率增长产生了负向效应; 科技含量和政府规模对两类开发区的效率增长分别具有显著的积极影响和负向效应, 对外贸易对政区合一型开发区的效率增长具有显著的正向影响而对管委会型开发区的影响并不显著。

关键词:开发区; 管理体制; Malmquist 生产率指数; 系统 GMM

中图分类号:F127.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2011)08-0004-12

一、引言及文献回顾

作为中国改革开放政策的一种制度创新形式, 开发区被视为吸引国外资本、引进先进技术与管理经验、带动区域经济发展的主要空间载体。经过 20 多年的发展, 开发区已成为我国经济社会发展的重要引擎和改革开放的助推器, 其功能也已从土地开发、园区建设、招商引资进化为加快实现城市化的重要途径、促进产业发展的服务平台以及推动技术创新的孵化器。但是随着改革开放的推进, 开发区的发展过程中也出现了许多新情况和新问题, 尤其是原来灵活高效的开发区管理体制优势出现了弱化和官僚化现象(阮青, 2010)。作为保障开发区良好运行的关键因素, 如何通过优化完善开发区的管理体制

收稿日期: 2011-05-20

作者简介: 赵晓雷(1955—), 男, 上海人, 上海财经大学财经研究所教授, 博士生导师;

邵 帅(1981—), 男, 黑龙江七台河人, 上海财经大学财经研究所助理研究员, 硕士生导师;

杨莉莉(1980—), 女, 黑龙江哈尔滨人, 上海财经大学财经研究所博士生。

促进开发区持续发展,成为开发区转型发展的一个重要课题。

近年来,随着开发区的发展和功能转化,其管理体制也随之发生变化和调整。一个明显的趋势就是从原来“管委会”形式的准政府管理模式向“政区合一”型(即开发区和行政区相一致)的行政区体制转化,这一发展趋势背后的主要动因可概括为以下两方面:其一,很多开发区的最初规划用地已基本开发完毕,需要扩大规模满足新的发展需求;其二,由于服务业的兴起和居民的大量涌入,很多开发区的经济功能客观上已不再限于原有的招商引资、开发建设,而新增了大量社会事业和社会事务管理功能,很多“孤岛”型的开发区已由原来功能单一的制造加工生产区逐渐转向工业、生活和商贸相结合的综合区,其最初纯粹的经济功能已逐渐转向城市功能。因此,原有的以经济开发为主的准政府管理体制已无法完全适应开发区功能多元化的需要,从而促使开发区的管理体制开始向行政区管理体制转变。自2000年以来,先后已有7家开发区改制为行政区,目前还有多家开发区正在酝酿进行区划调整。那么这一轮管理体制的调整是否能够真正为开发区带来新的发展空间和活力从而促进其经济发展效率的提升,这是一个非常值得我们关注和思考的重要问题。

目前学界对开发区经济绩效开展的定量研究较少,且大部分出现于近两年。如白雪洁等(2008)利用Malmquist生产率指数对我国27个国家级开发区2004—2006年的土地利用效率和外资利用效率进行了实证分析,发现大部分开发区属于外资与土地利用效率双低的粗放型发展模式。现有文献对国家级开发区考察的时间跨度均较短。而且仅停留在对经济绩效的评价上,对哪些因素对其产生了何种影响的探讨还未见报道。

有鉴于此,本文利用Malmquist生产率指数在2001—2008年这样一个相对较长的时间跨度内,对国家级经济技术开发区的经济发展效率增长进行测算和比较,并进一步采用系统广义矩估计(SYS-GMM)对开发区经济发展效率的影响因素,尤其是管理体制因素进行系统的实证分析,旨在为开发区的管理体制优化与经济效率提升提供一些政策启示。

二、开发区经济发展效率测算与比较分析

(一)方法与数据。本文采用Fare等(1994)提出的基于DEA的Malmquist生产率指数方法对开发区的经济发展效率进行测算。由于我国官方公布的开发区统计数据并不完整,考虑到样本质量和数据可得性,本文采用2001—2008年的面板数据进行分析,研究样本包括大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、福州、广州、萧山、威海、南沙、惠州大亚湾、昆山、沈阳、杭州、北京、南京、哈尔滨、长春、武汉、合肥、长沙、重庆、乌鲁木齐、成都、昆明、贵阳、南宁等30个国家级经济技术开发区。数据来源于历年《中国开发区年鉴》和中国投资指南网公布的数据,其余缺失数据来自于各开发区的相关统

计年鉴或统计公报。以上 30 个开发区既包括大连等我国最早设立的开发区,也包括南京等 2002 年才设立的较为年轻的开发区,并涵盖了东、中、西部的代表性开发区,所以总体上可以代表我国开发区的基本情况。

对于产出变量,除选取 GDP 外,考虑到开发区的特殊功能,我们还选取了工业增加值和出口总额这两个可以衡量开发区经济发展状况的重要指标。

对于投入变量,除选取固定资产投资和从业人数两个指标外,我们还选取了通过年均汇率换算以人民币表示的实际利用外资这一不容忽视的开发区投入指标。

为了排除价格因素的影响,我们对以上指标数据均按照各开发区或其所在城市的相关价格指数进行了平减处理,其中地区增加值、工业增加值和固定资产投资分别按照居民消费价格指数、工业品出厂价格指数和固定资产投资价格指数换算为 2001 年的可比价格序列。

(二)结果与讨论。各开发区 2001—2008 年的 Malmquist 生产率指数及其平均值见表 1,其值大于 1 意味着经济发展效率较上年有所提高,反之则反是。从平均情况看,我国开发区的经济发展效率呈现出总体提高的趋势,除 2003 年的生产率较上年有所下降外,其他各年均有所提高。这说明进入 21 世纪以来,开发区的整体经济发展效率基本上处于逐渐改善的过程。但改善的速度各年不一,其中 2007 年较 2006 年提高的速度更快,达到 15.1%。

分地区看,也同样呈现出经济发展效率整体提高的趋势。与总体走势类似,东部和中部开发区的经济发展效率除在 2003 年有所下降外,其余各年均有所改善;西部开发区的经济发展效率在 2005 年有所下降。从波动程度看,东部地区开发区的效率改善速度比较稳定,与开发区总体走势最为接近,而中部和西部地区开发区的效率变化波动较大。尤其是西部地区,2002 年的效率提高率为 46%,而 2005 年却下降了 12%,随后效率虽然有所改善,但改善速度呈下降趋势,甚至在 2008 年出现增长率为 0 的情况,并在 2001—2005 年和 2006—2008 年出现两次明显的下降走势。这说明西部地区开发区的经济发展效率变化并不稳定,很可能缺少促进发展效率提高的持续因素。

从生产率指数年均值情况看,大部分开发区都呈现出经济发展效率总体改善的良好趋势。其中,乌鲁木齐经济技术开发区发展效率的总体增长速度居于首位,年均增长率达到 56%。发展效率提高最快的五个开发区依次是乌鲁木齐、惠州大亚湾、武汉、宁波和昆山。经济发展效率增长最慢的五个开发区依次是昆明、成都、南沙、大连和南通,其中昆明和成都的经济发展效率呈现出总体下降趋势,年均下降率分别为 0.77% 和 0.3%,经济发展效率有待改善。南沙开发区经济发展效率提高也很缓慢,增长率仅为 0.3%。

从分区域经济发展效率的年均值看,年均效率提高速度依次为西部、中部和东部,这可能主要源于近年来中央政府对西部和中部地区的政策扶持力度

表 1 开发区 Malmquist 生产率指数 (2001—2008 年)

区域	开发区	01—02	02—03	03—04	04—05	05—06	06—07	07—08	年均值
东部	大连	1.024	0.915	1.043	1.182	0.807	1.097	1.068	1.019
	秦皇岛	1.259	1.000	1.107	1.206	1.254	0.951	0.973	1.107
	天津	1.899	0.931	1.138	1.058	1.055	1.064	0.980	1.161
	烟台	1.240	1.035	1.174	1.061	1.023	1.066	1.224	1.118
	青岛	1.069	0.827	1.219	0.924	1.084	1.143	1.144	1.059
	连云港	1.064	0.920	1.264	0.651	1.139	1.161	1.118	1.045
	南通	1.005	0.999	0.950	1.166	0.688	1.177	1.298	1.040
	宁波	0.946	0.965	1.061	1.087	1.521	1.265	1.653	1.214
	福州	1.042	1.034	1.091	1.225	0.856	1.286	1.151	1.098
	广州	0.771	1.198	1.228	0.969	1.065	0.984	1.001	1.031
	萧山	1.050	1.086	0.777	0.814	1.568	1.211	0.853	1.051
	威海	0.991	0.772	0.936	1.163	1.394	1.286	0.999	1.077
	南沙	0.990	0.826	0.700	1.088	1.387	1.131	0.902	1.003
	惠州	0.729	0.666	1.409	1.004	2.653	1.409	1.086	1.279
	昆山	0.702	1.259	1.574	1.266	1.095	1.309	1.294	1.214
	沈阳	1.023	0.999	0.944	0.911	1.464	1.144	1.150	1.091
中部	杭州	0.986	1.352	1.263	1.131	1.330	0.909	1.385	1.194
	北京	0.936	0.860	0.834	1.975	1.378	1.143	0.973	1.157
	南京	0.817	0.999	1.651	1.009	0.972	1.272	0.971	1.099
	哈尔滨	0.768	0.806	1.088	1.178	1.505	1.541	0.976	1.123
	长春	1.060	1.115	1.128	1.134	0.867	1.099	1.145	1.078
西部	武汉	1.263	0.568	0.835	1.196	1.501	2.127	1.129	1.231
	合肥	1.109	0.642	1.910	1.159	0.522	1.211	1.098	1.093
	长沙	1.202	1.141	1.409	1.018	1.063	1.203	0.982	1.145
	重庆	2.108	1.230	0.779	0.490	0.978	1.635	0.719	1.134
	乌鲁木齐	0.965	3.422	0.642	0.415	3.403	0.845	1.225	1.560
	成都	0.827	0.906	1.155	1.187	0.616	0.746	1.354	0.970
	昆明	1.259	0.869	1.229	1.122	0.437	0.816	0.726	0.923
	贵阳	2.893	0.465	1.071	0.846	1.014	1.040	0.842	1.167
	南宁	0.705	0.928	1.390	1.217	1.222	1.012	1.135	1.087
东部平均		1.029	0.981	1.124	1.099	1.249	1.158	1.117	1.108
中部平均		1.080	0.854	1.274	1.137	1.092	1.436	1.066	1.134
西部平均		1.460	1.303	1.044	0.880	1.278	1.016	1.000	1.140
总体平均		1.064	0.959	1.100	1.024	1.126	1.151	1.068	—

加大。这一结果结合西部地区开发区经济发展效率变动趋势表明,西部地区开发区的经济发展效率在年均增长速度较高的同时也呈现出波动性较大的特点,即增长速度不够平稳。这可能归因于促进西部地区开发区经济发展的因素主要来自于西部大开发等政策和制度环境等外生因素,而其自身的投融资环境、人力资本、技术创新以及管理体制等内生因素发育不够理想,还不足以持续推动其经济效率的提高。

各开发区 2001—2008 年的 Malmquist 生产率指数及其分解结果见表 2。除昆明、成都和南沙外,大部分开发区 2001—2008 年的经济发展效率均有所改善。其中,宁波经济技术开发区经济发展效率的总体增长速度最快,达到 18.9%。发展效率增长排在前五名的开发区依次是宁波、昆山、杭州、乌鲁木齐和惠州大亚湾。经济发展效率提高最慢的五个开发区依次是昆明、成都、南沙、贵阳和合肥,其中昆明、成都和南沙的经济发展效率表现为负增长,下降率分别为 12.6%、6.2% 和 1.8%,发展效率亟待改善。总体看,30 个开发区的

表2 各开发区 Malmquist 生产率指数及其分解(2001—2008 年)

区域	开发区	技术效率 变化	技术进步	纯技术 效率变化	规模效率 变化	Malmquist 指数	
						数值	排名
东部	大连	0.985	1.028	1.000	0.985	1.013	25
	秦皇岛	1.036	1.062	1.046	0.991	1.100	11
	天津	1.040	1.085	1.000	1.040	1.129	8
	烟台	1.034	1.078	1.000	1.034	1.114	9
	青岛	1.028	1.022	0.978	1.052	1.051	19
	连云港	0.979	1.047	1.003	0.977	1.025	20
	南通	0.976	1.047	0.976	1.001	1.023	21
	宁波	1.072	1.109	1.035	1.036	1.189	1
	福州	1.043	1.045	1.047	0.996	1.090	12
	广州	1.000	1.021	1.000	1.000	1.021	23
	萧山	0.980	1.044	1.000	0.980	1.022	22
	威海	1.007	1.051	1.016	0.992	1.059	18
	南沙	0.951	1.032	0.951	1.001	0.982	28
	惠州	1.103	1.050	1.113	0.991	1.158	5
	昆山	1.000	1.184	1.000	1.000	1.184	2
	沈阳	1.035	1.041	1.004	1.031	1.078	14
	杭州	1.013	1.165	1.009	1.005	1.180	3
中部	北京	1.000	1.107	1.000	1.000	1.107	10
	南京	0.985	1.089	1.000	0.985	1.073	16
	哈尔滨	1.008	1.078	1.000	1.008	1.087	13
	长春	1.038	1.035	1.002	1.036	1.074	15
	武汉	1.000	1.145	1.000	1.000	1.145	6
西部	合肥	0.963	1.052	0.970	0.993	1.013	26
	长沙	1.021	1.114	1.019	1.002	1.138	7
	重庆	0.968	1.052	0.941	1.029	1.019	24
	乌鲁木齐	1.000	1.175	1.000	1.000	1.175	4
	成都	0.921	1.019	0.926	0.994	0.938	29
	昆明	0.864	1.012	0.869	0.994	0.874	30
西部	贵阳	1.020	0.991	1.075	0.949	1.011	27
	南宁	1.073	0.992	1.015	1.057	1.065	17
	东部平均	1.014	1.069	1.009	1.005	1.084	2
	中部平均	1.006	1.085	0.998	1.008	1.091	1
西部	西部平均	0.974	1.040	0.971	1.004	1.014	3
	总体平均	1.004	1.065	0.999	1.005	1.069	—

经济发展效率 2008 年较 2001 年提高了 6.9%。从分区域情况看,发展效率提高速度依次为中部、东部和西部,其中中部地区开发区的发展效率改善最为明显,达到 9.1%,东部和西部分别为 8.4%和 1.4%。

生产率指数分解结果显示,开发区的技术效率和技术进步总体上呈增加趋势,增长速度分别为 0.4%和 6.5%。在技术效率的分解指标中,纯技术效率略有下降,规模效率提高了 0.5%,说明我国开发区的生产资源配置效率还有待改善。分区域看,只有西部地区的技术效率表现出下降趋势,这也主要源于其纯技术效率的下降。相对而言,东部地区开发区无论在技术效率和技术进步水平还是在进一步分解的纯技术效率和规模效率方面,均呈现上升趋势。大部分开发区的技术进步速度均比较明显,增长最快的是昆山,达到 18.4%;而贵阳和南宁则表现为技术进步水平下降趋势,下降速度分别为 0.9%和 0.8%。在技术效率变化方面,大部分开发区的技术效率改善情况均不尽如人

意,提高速度最快的是惠州大亚湾,达到 10.3%;相当一部分开发区的技术效率表现为不变或下降趋势,下降幅度最大的是昆明,下降率为 13.6%。

三、管理体制对开发区经济发展效率增长的影响

(一)模型、变量与方法。依据现有研究、经济变量之间的逻辑关系以及可能出现的内生性问题,并结合数据的可得性,本文建立如下开发区经济发展效率增长影响因素的动态面板数据计量模型:

$$M_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 M_{it-1} + \alpha_2 TD_{it} + \alpha_3 IV_{it} + \alpha_4 GI_{it} + \alpha_5 GS_{it} + \alpha_6 SC_{it} + \alpha_7 HT_{it} + \alpha_8 GT_{it} + \alpha_9 G1 + \alpha_{10} G2 + \alpha_{11} G3 + \alpha_{12} G4 + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中,被解释变量 M 为上文计算得到的 Malmquist 生产率指数, i 代表各开发区, t 代表年份, ε 为随机扰动项。

变量的定性描述和解释见表 3。与一般意义上的城市功能区相比,管理体制是开发区居于主导地位的制度环境因素,对于开发区的经济绩效具有至关重要的影响。按管理主体形式,我国开发区的管理体制大致可分为准政府的管委会体制(简称管委会型)、政区合一型管理体制以及以开发公司为主体的管理体制三大类。其中,管委会型最为常见,开发公司形式仅限于几个功能特点比较鲜明的开发区,如上海漕河泾、闵行开发区以及苏州工业园区等,而政区合一形式虽然尚未成为主流管理体制,但如上文所述,这种管理体制已经开始演化成为一种趋势。由于本文所选取的开发区中未包括以开发公司为主体的管理体制样本,本文重点对前两种政府主导型的管理体制进行考察。为此,我们采取两种方法来进行对比分析。首先,在模型中引入管理体制虚拟变量 GT ,令建立政区合一型管理体制当年及之后年份均取值为 1。然后,将样本按照管理体制类型分为两类分别进行回归分析,以对比观察各相关因素对两类开发区经济发展效率增长影响的异同。此外,基于数据的可得性,我们还选取了四个与管理体制和经济绩效均密切相关的管理机制虚拟变量 $G1$ 、 $G2$ 、 $G3$ 和 $G4$,具体取值情况见表 3。无疑,这四个管理机制变量均可以在某种程度上提高开发区管理机构的管理运作效率,从而有利于开发区经济发展效率的改善,因此预期其系数符号均为正。对于重点考察的管理体制虚拟变量,我们假定政区合一型管理体制可以保证开发区管理机构的经济任务与社会事务管理职能得到更好的协调统一,从而有利于开发区经济的顺畅发展,因此预期其系数符号为正。

Malmquist 生产率指数滞后一期的引入主要出于两方面的考虑。其一,与其他宏观经济变量一样,经济发展效率的增长存在着一定的“惯性”,前期的增长情况对当期的增长可能存在着不可低估的影响,对被解释变量的滞后效应进行考察具有重要意义(邵帅等,2010)。其二,在很多情况下,静态面板数据模型中的解释变量具有潜在的内生性问题,即与被解释变量之间存在双向

表 3 变量描述

分类	符号	定义	度量指标或说明	单位	预期符号
被解释变量	M	Malmquist 指数	本文计算值	—	—
解释变量	GT	管理体制	政区合一型管理体制为 1	—	+
	G1	管理机制 1	通过 ISO9001 管理体系认证年份为 1	—	+
	G2	管理机制 2	有省级人大颁发的开发区条例为 1	—	+
	G3	管理机制 3	有省级外资审批权为 1	—	+
	G4	管理机制 4	开发区管理机构为一级独立财政为 1	—	+
控制变量	TD	对外贸易	进出口总额/GDP	%	+
	IV	投资率	固定资产投资/GDP	%	+
	GI	政府干预	税收收入/GDP	%	—
	GS	政府规模	地方财政收入/GDP	%	—
	SC	产业结构	第三产业增加值/GDP	%	不确定
	HT	科技含量	高技术企业产值/工业总产值	%	+

因果关系而导致其与随机扰动项相关,这时无论使用固定效应还是随机效应,得到的估计结果均是有偏的(邵帅和杨莉莉,2010)。有鉴于此,本文建立了上述动态面板数据模型,并采用 Blundell 和 Bond(1998)提出的被广泛用于处理内生性问题的系统广义矩估计(SYS-GMM)方法进行参数估计,以保证分析结果的稳健性。

(二)结果与讨论。管理体制和管理机制变量均为虚拟变量,同时进入回归方程很可能会产生多重共线性问题,所以我们在模型 1 至模型 5 中将其依次引入模型进行参数估计。模型 6 和模型 7 是将样本进一步分为 10 个政区合一型和 20 个管委会型开发区分别进行参数估计的结果。政区合一型开发区包括青岛、宁波、福州、广州、南沙、沈阳、杭州、重庆、成都和贵阳,其余均为管委会型开发区。各管理体制和机制变量的系数符号均与预期相符,显著为正,表明建立政区合一型管理体制、通过 ISO9001 管理体系认证、有省级人大颁发的开发区条例、有省级外资审批权以及开发区管理机构为一级独立财政等对开发区经济发展效率的改善均表现出了积极的影响。

如图 1 所示,在传统的管委会型管理体制下,管委会作为地方政府派出机构,其主要职能是经济开发规划与管理,为入区企业提供服务,拥有一定的行政审批权,其机构和人员编制往往较传统的行政区管理体制要精简得多,但缺乏社会管理职能。在改革开放初期,开发区这种“小政府、大社会、大服务”的准政府管理模式具有观念新、体制优、机构简、人员精、效率高等诸多优点。实行单一管委会型管理体制的开发区在承担较少社会事务的情况下能够集中力量抓经济建设,有力推动了开发区经济的快速发展。但是管委会这种“准政府”的管理体制毕竟脱胎于旧体制,与市场经济的要求和国际先进的管理方法相比,不可避免地存在一些缺陷和薄弱环节。首先,随着开发区经济的发展壮大,由于行政授权不到位,管委会的宏观控制力度不足。其次,随着开发区的创新体制与传统体制产生越来越多的摩擦,其向一般行政区复归的趋向日益强烈。最后,随着第三产业的发展和社会事务管理需求的增加,管委会的现有

管理职能逐渐出现缺位。因此,这种管理体制主要适用于人口较少且相对独立的新设开发区,我国大部分开发区在建设初期采取了这种管理体制模式。

表 4 开发区经济发展效率的影响因素分析

解释变量	被解释变量:M						
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
M _{t-1}	-0.0973 ^a (0.0082)	-0.0852 ^a (0.0121)	-0.0681 ^a (0.0138)	-0.0483 ^b (0.0208)	-0.0945 ^a (0.0072)	-0.3144 ^a (0.0268)	-0.0691 ^c (0.0365)
TD	0.0441 ^a (0.0116)	0.0420 ^a (0.0122)	0.0263 ^c (0.0152)	0.0323 ^d (0.0223)	0.0490 ^b (0.0211)	0.0754 ^a (0.0247)	0.1087 (0.1945)
IV	0.3904 ^a (0.0288)	0.3621 ^a (0.0191)	0.3850 ^a (0.0256)	0.4300 ^a (0.0261)	0.3919 ^a (0.0280)	-0.4779 ^a (0.1507)	0.4091 ^a (0.0860)
GI	3.2968 ^a (0.3678)	3.2547 ^a (0.3849)	3.0950 ^a (0.3763)	2.2101 ^a (0.4236)	3.3761 ^a (0.3414)	-0.2798 (0.7608)	2.1176 ^b (0.7265)
GS	-6.9640 ^a (0.6209)	-6.5799 ^a (0.6961)	-6.0170 ^a (0.6590)	-5.0305 ^a (0.7742)	-7.3493 ^a (0.6283)	-1.0712 ^b (0.5084)	-4.4942 ^b (1.9643)
SC	0.0527 ^a (0.0041)	0.0455 ^a (0.0032)	0.0453 ^a (0.0025)	0.0461 ^a (0.0031)	0.0461 ^a (0.0041)	-0.0226 ^a (0.0039)	0.0447 ^a (0.0130)
HT	0.0056 ^a (0.0006)	0.0058 ^a (0.0006)	0.0062 ^a (0.0005)	0.0057 ^a (0.0004)	0.0056 ^a (0.0005)	0.00158 ^a (0.0003)	0.0048 ^a (0.0015)
GT	0.0935 ^a (0.0341)						
G1		0.0736 ^a (0.0241)					
G2			0.2287 ^a (0.0820)				
G3				0.2071 ^a (0.0533)			
G4					0.0930 ^b (0.0397)		
F 检验 (P)	237.28 (0.000)	320.55 (0.000)	550.13 (0.000)	618.84 (0.000)	281.73 (0.000)	108.36 (0.000)	404.58 (0.000)
AR(1)检验 (P)	-2.94 (0.003)	-2.95 (0.003)	-2.90 (0.004)	-3.21 (0.001)	-2.80 (0.005)	-1.05 (0.026)	-2.35 (0.019)
AR(2)检验 (P)	-1.48 (0.138)	-1.28 (0.199)	-1.35 (0.178)	-1.34 (0.180)	-1.33 (0.183)	-1.36 (0.173)	-1.35 (0.176)
Hansen 检验 (P)	24.83 (0.472)	21.80 (0.647)	21.99 (0.637)	21.52 (0.663)	22.32 (0.617)	9.12 (0.998)	9.03 (0.999)

注:系数下方括号内数值为其标准差,a、b 和 c 分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平。

如图 2 所示,在政区合一型管理体制下,开发区除经济开发规划管理职能和行政审批职能外还增加了行政区的社会管理职能,多数采取两块或几块牌子一套人马的模式,内设机构基本保持行政管理机构的编制和职能,一般采用党政联席会议的形式进行协调。除招商局、科技局等直属管委会的个别机构外,发展与改革、财政、建设、城管等机构既隶属于开发区管委会又隶属于区政府,这些机构的职责和人员编制保留不变。这种模式主要是在相对独立的开发区发展到一定程度后,根据社会人口和事务增加的情况,为适应社会事务管理方面的需求而设置的,也有的是将原来整个行政区域作为开发区或在原有的城区建制范围内划出的一部分区域,保留了原有的行政区职能。

政区合一型管理体制不但可以扩大开发空间,还可以通过优势互补实现

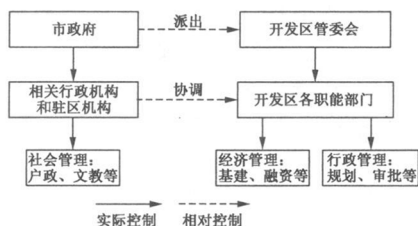


图1 管委会型管理体制框架图

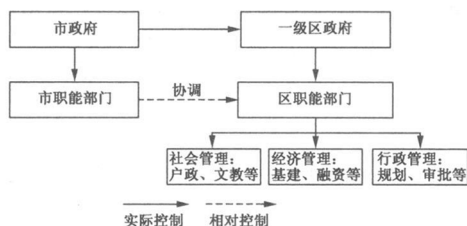


图2 政区合一型管理体制框架图

行政资源、政策资源、规划建设资源和招商资源的整合,形成各职能部门全面覆盖,大大节省行政人员和协调成本,使行政效率明显提高。其最大的优点是使开发区的功能优势与行政区的基础和自然优势得到有机结合,使两区在人才、劳动力、土地、基础设施、招商引资等方面的优势得到互补,减少了区域间的摩擦,同时集多项政策、功能于一体,集行政事务、经济事务、社会事务于一身,可以对开发区管理的事务实行集中、统一管理,具有较大权威性,从而可以有效提高开发区的行政效率和经济效率。但另一方面,由于存在回归旧体制的弊端,这类开发区的管理机构往往较为庞大,人员编制多,社区服务工作量大,从而有可能淡化和削弱开发区的优势和特色,在运行机制和管理方式上容易出现机构运转不协调的现象,产生重管理、轻服务和重审批、轻监管的问题。从本文的分析结果看,目前政区合一型的管理体制能够对开发区经济发展效率的提升发挥明显的促进作用,表明目前其积极的影响居于主导地位。

从表4还可以看出,对整体样本而言,除政府干预外,其他影响因素的系数符号均与预期相符。其中,对外贸易的增加和科技含量的提高有利于开发区经济发展效率的提高,而政府规模的扩大则会对开发区的经济发展效率产生负效应。但政府干预变量的系数与预期不符,以税收收入比重度量的政府干预程度的提高对发展效率的改善具有积极影响,这可以解释为国家和各地方政府对各开发区均实行了不同程度的财税优惠政策,在一定程度上产生了税收激励效应,从而有利于开发区经济发展效率的改善。

对外贸易的增加可以提高开发区的对外开放程度,使其与外界(包括国内和国外地区)进行更加频繁的物质和信息交流,吸取先进的创新和管理手段,从而促进其经济效率的提升。事实上,被赋予对外贸易功能的出口加工区和保税区正是很多开发区中所设立的特定区域,增加对外贸易和吸引外资也是我国设立开发区的主要初衷之一。高科技产品产值和高技术企业数量的增加无疑能够增加开发区经济发展中的科技因素贡献度,并产生积极的技术外溢效应,从而有利于促进其技术创新能力和技术进步水平的提高,对经济发展效率产生有力的推动作用。因此,我们应该进一步鼓励各开发区走外向型的经济发展方式,并努力引导其产业结构向高新技术产业方向演化。

财政收入和支出作为政府干预经济的一种重要的政策手段,其主要功能是纠正市场机制在资源配置方面的失灵以弥补市场机制的不足。但是政府干预市场的程度存在一个合理的限度,干预力度过大反而会使经济的市场化进程放缓、要素配置效率下降,从而阻碍经济发展。另外,目前普遍认为“小政府、大社会”式的开发区管理格局有利于开发区的发展建设,而过于庞大的政府规模则可能成为开发区成长发展的羁绊。因此,在开发区的经济发展过程中,应该主要发挥市场机制的主导作用,并适当对政府规模进行控制。

我国目前的经济增长主要还停留在投资拉动型的粗放式发展轨道上,投资仍然是经济增长的主要促进因素,但投资率的提高显然并非必然促进经济发展效率的提高,尤其在粗放式经济增长方式下,固定资产重复建设等非良性投资增加很可能不利于经济发展效率的改善。从分析结果看,我国开发区的投资率对经济发展效率表现出正向作用,说明我国开发区的固定资产投资得到了较好的利用,对产出发挥了较好的拉动作用。

第三产业比重的增加可以对开发区的经济发展效率产生明显的促进作用,这主要可以归因于开发区第三产业中高新技术产业的比重较高,从而通过推动技术创新对开发区的经济发展效率产生了积极贡献。

从模型 6 和模型 7 的分析结果看,除政府规模和科技含量对两类开发区经济发展效率依然有预期影响外,其他控制变量对两类开发区都有不同的影响。与整体分析结果一致,高科技产值和企业数量的增加有利于开发区经济发展效率的提高,而政府规模的扩大则不利于其发展效率的改善。在其他影响因素中,对外贸易虽然保持了原来的影响方向,但影响程度有所不同,其对政区合一型开发区经济发展效率的增长有明显的正向影响,而对管委会型开发区的正向作用则并不显著。而投资率、政府干预和产业结构三个因素对不同类型开发区的经济发展效率表现出截然不同的影响方向。其中,投资率和产业结构对政区合一型开发区的效率改善有显著的负效应,而对管委会型开发区则有显著的促进作用。政府干预对政区合一型开发区经济发展效率增长的影响并不显著,但在影响方向上与预期相符,而政府干预对管委会型开发区的发展效率则有正向作用。以上结果表明,与管委会型开发区相比,目前在政区合一型开发区中,投资和第三产业对经济发展绩效增长的贡献还没有充分发挥出来,而对外贸易的积极影响和政府规模的负向效应均要好于管委会型开发区。可见,虽然总体上政区合一型管理体制更有利于开发区经济发展效率的改善,但对不同的影响因素,两类开发区具有各自的利弊,需要区别对待,加以调控。

四、结论及政策含义

本文得到的主要结论是:(1)我国开发区的经济发展效率整体上处于逐渐

改善的过程,东部地区开发区的效率改善速度比较稳定,与开发区总体走势最为接近,而西部地区开发区因缺少促进经济发展效率提高的持续因素而效率变化波动很大。(2)政区合一型管理体制对开发区经济发展效率的改善均表现出积极的影响。对外贸易、投资率、第三产业比重的增加以及科技含量的提高均有利于开发区经济发展效率的提高,政府干预因素也对其产生了显著的促进作用,但政府规模的扩大则对开发区经济发展效率的增长产生了负向效应。(3)政府规模和科技含量对两类开发区的效率增长分别具有显著的负向效应和积极影响。外贸对政区合一型开发区的效率增长产生了明显的正向影响,而对管委会型开发区的影响则并不显著。投资率和产业结构对政区合一型开发区的效率改善表现出显著的负效应,而对管委会型开发区则表现出显著的促进作用。政府干预对政区合一型开发区的效率增长影响并不显著。

基于上述发现,我们得到如下政策含义:首先,总体而言,我国开发区的技术进步水平要优于技术效率变化,而规模效率变化则普遍好于纯技术效率变化。因此,通过提高管理效率、优化生产资源组合以及改进管理理念、方法和手段来提高要素配置效率对提高开发区的经济发展效率具有重要意义。第二,虽然政区合一型管理体制对开发区的经济发展效率改善表现出积极影响,但从经济发展效率的不同影响因素看,政区合一型开发区并非均优于管委会型开发区。因此,各开发区不宜盲目“跟风”向政区合一型管理体制转变,而要根据其自身实际情况,遵循客观发展规律,采用最适合其当前发展阶段的管理体制。第三,科技因素对开发区经济发展效率增长的积极影响最为稳健,因此,各开发区应该积极促进产业结构向高技术产业方向升级调整,发挥高新技术企业的技术外溢作用,带动其技术创新和内生增长能力的提高。最后,在所有影响因素中,政府规模对开发区经济发展效率增长的负向效应最为显著,因此,对市场自由度要求较高的开发区而言,政府规模不宜过大,而应该通过合理适度的财税政策为其经济发展制造良好的制度环境,充分发挥其弥补市场机制不足的重要职能。

* 本文受上海虹桥商务区重大问题研究项目“‘十二五’虹桥商务区体制、机制研究”(沪虹商管KT001)、上海财经大学“211工程”三期重点学科建设项目、上海财经大学重点研究基地招标项目、上海市重点学科建设项目(B802)的资助。

主要参考文献:

- [1]白雪洁,姜凯,庞瑞芝.我国主要国家级开发区的运行效率及提升路径选择——基于外资与土地利用视角[J].中国工业经济,2008,(8):26—35.
- [2]阮青.创新开发区管理体制:以上海为例[J].科学发展,2010,(9):23—30.
- [3]邵帅,杨莉莉.自然资源丰裕、资源产业依赖与中国区域经济增长[J].管理世界,2010,(9):26—44.
- [4]邵帅,杨莉莉,曹建华.工业能源消费碳排放影响因素研究——基于STIRPAT模型的上海分行业动态面板数据实证分析[J].财经研究,2010,(11):16—27.

- [5]Blundell R, Bond S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models[J]. Journal of Econometrics, 1998, 87(1): 115—143.
- [6]Fare R, Grosskopf S, Norris M, Zhang Z. Productivity growth, technical progress, and efficiency change in industrialized countries[J]. American Economic Review, 1994, 84(1): 66—83.

Administrative Systems and the Increase in Economic Growth Efficiency in China's Development Zones: An Empirical Analysis Based on Malmquist Index and GMM Estimation

ZHAO Xiao-lei, SHAO Shuai, YANG Li-li

(Institute of Finance and Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200434, China)

Abstract: This paper measures the increase in economic growth efficiency in 30 national economic and technological development zones from 2001 to 2008 by Malmquist productivity index, and carries out an empirical analysis of its influencing factors by GMM estimation, especially the differences of the effects of administrative systems on the increase in economic growth efficiency. The results reveal that the economic efficiency of development zones is improved gradually as a whole, and the speeds of efficiency improvement in eastern development zones are relatively stable, while the speeds of efficiency improvement in western development zones vary widely due to the lack of persistent contribution factors. The administrative system with the combination of governments and zones and such factors as foreign trade, investment rate, industrial structure, government intervention and technological content are advantageous to the increase in economic growth efficiency in development zones, while the expansion of government scale has negative effect on the increase in economic growth efficiency. In addition, technological content and government scale have significantly positive and negative effects on the increase in economic growth efficiency in the two kinds of development zones respectively. Foreign trade has a remarkably positive effect on the increase in economic growth efficiency in development zones with the combination of governments and zones, while it has no obvious effect in the administrative-committee-based development zones.

Key words: development zone; administrative system; Malmquist productivity index; system GMM

(责任编辑 许 柏)