

国家广告产业园区运行机制研究

杨同庆 王 水 王子琪

摘 要:国家广告产业园区建设以2012年批准认定第一批园区为节点,在随后数年内获得高速推进,为促成我国广告产业集约化发展发挥积极效用。但基于国家广告产业园区源起于行政力量释放政策红利的强力主导,园区本身对于行政力量的高度依赖引发诸多后续问题,例如杂园、空园、集而不群等。因此,在后续运行机制的厘清上需要重新审视行政力量的应然角色,并在诺斯悖论的启示下避免行政力量本身成为产业园区发展的抑制性因素。事实上,行政和市场两大力量间需要尽速建立动态平衡机制,力避单一一方的缺位导致政府失灵或市场失灵现象的发生。在明确市场为主导力量的前提下,行政力量仍然需要保证在国家广告产业园区建设进程中有意义的存在。通过在构建运行机制时引入第三方或建立包括各方力量在内的共同治理框架,既避免行政力量对产业园区正常运营的过度干涉,同时建立确保国家广告产业园区运行持续健康的合理机制。

关键词:广告产业园区;广告产业;运行机制;诺斯悖论

中图分类号:G120;F713.8 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-5443(2020)02-0077-09

项目基金:国家社会科学基金一般项目(18BGL281)

一、问题的提出

以原国家工商行政管理总局于2012年10月批准认定北京、上海、南京、常州、潍坊、青岛、长沙、广州、西安等9个国家产业园区为初始节点,国家广告产业园区的建设在随后数年迎来快速发展。截至目前,原国家工商行政管理总局共计认定了27家国家广告产业园区,并批复32家国家广告产业试点园区。

国家广告产业园区建设的稳步推进是有关主管部门致力于广告产业集约化发展的具体表现。在应对技术、新媒体和全球化时代的激烈冲击时,集约化渐成中国广告产业立足且引领全球广告产业的必由之路——张金海教授曾指出“低集中度与泛专业化是中国广告产业的两大核心问题”,认为“原子型的广告市场结构”成为在产业层面困扰中国广告长久发展的顽疾^[1]。基于原国家工商行政管理总局发布的数据,截至2017年,中国的广告行业经营单位达到112.31万户,从业人员438.1795万人,户均从业人员不足4人,这一数据反映出相对分散的产业特征。产业组织理论学派的代表人物Porter曾指出产业集群能够从三个方面影响竞争:首先是提高该区域企业的生产率;其次是指明创新方向和提高创新速率;第三是促进新企业的建立,从而扩大和加强集群本身^[2]。从中国的现实情况出发,结合海外学者对集群化展开的实证研究成果可知,广告产业的集约化发展符合市场经济的基本发展规律。

在这样的大背景下,国家广告产业园区成为加速集约化进程的重要着力点。在原国家工商行政管理总局于2018年1月颁布的《国家广告产业园区管理办法》中,“提高广告产业集约化、专业化、国际化水平”在产业园区建设目的的中位列首条。“集约化”被视为重中之重,显示出行业主管部门大力

推进产业园区的直接目的以及园区建设本身所需担负之功能——实现单位成本的下降及资本收益的扩张。事实上,几乎所有产业的集约化发展过程都需要沿循一定的发展规律和路径:首先通过生产要素的聚集为产业集聚夯实基础,然后再借由生产要素流动的吸引力实现企业在地理位置上的聚集完成产业集群的初步搭建,最后在由市场规律主导、协调及优化的过程中完成产业链的自然搭建并在多维度上形成休戚与共的合作关系,集约化即在此时顺利完成。值得注意的是,虽然产业园区并不必然与产业集约化的发展构成因果关系,但是它的确能在外部条件相适配的情况下加速产业集约化进程。

然而,善意目的下推动的国家广告产业园区建设在取得成就——32个试点园区当前集聚了包括16330家广告企业在内的26747家广告产业链企业,建设公共服务平台300个,获得了各级政府配套投入280余亿元,带动市场层面的社会资金投入800余亿元,共吸纳就业人数高达194560人——的同时,部分问题也逐渐暴露了出来:广告产业园是否会“沦为房地产开发的一个新的商机,从而失去了原有的所谓促进广告行业发展的积极意义”^[3];是否会成为广告产业链外其他企业攫取税收优惠等政策红利的提款机;是否会在强烈的结果导向下造成空有集聚之名而无集约之实的“园区空心化”现象等等。以上种种问题究其根本则统一指向了广告产业园区运行机制构建进程中的一个根本性矛盾,即如何协调行政与市场两大力量之间的关系。

二、行政力量的强力主导:国家广告产业园区建设溯源

自改革开放后,我国广告产业的发展经历了典型的“厚积薄发”过程,可以用“五阶段论”归结这一进程:改革开放广告业恢复、起步阶段(1978—1991);广告产业高速发展与变革阶段(1992—1997);广告产业走向多元化、产业化阶段(1998—2004);广告产业走向成熟,步入国际化阶段(2005—2012);数字经济时代中国广告产业创新发展,引领世界阶段(2013年至今)^[4]。产业发展在新时代开始快速上扬,但“各地广告产业发展不平衡”和“广告产业综合竞争力仍然薄弱”等问题仍然突出,中国广告业放置于全球环境中审视仍有广阔的提升空间,因而通过产业集群化提升广告产业的国际竞争力以解决当前突出矛盾成为应对之道。由于广告作为服务业的特殊属性,使得产业链上下游之间的关系往往由于缺乏大规模实体物料的流通导致不够紧密,以及存在产业链上所涉企业数量庞大但平均规模普遍偏小等问题,如何统合各市场主体实现有效集群化成为一大难题。在这样的背景下,张金海教授于2009年首次在学界提出“广告产业园区”的全新概念,他指出应该鼓励广告媒体和广告主在广告产业园区设立办事处^[5],这一理念代表中国广告学界在如何实现广告产业集群化这一核心问题上给出了相对具体的主张和方案。随后,有学者提出园区化是广告产业规模化的必经之路^[6],另有意见指出广告产业园的建设必须以广告产业集群为导向^[7]。作为概念的首提者,张金海教授在2012年的一场论坛上更为明确地描述了关于广告产业园区的构想——“国家广告产业园区建设的核心目标是在产业集聚的基础上,培育大型或超大型的广告企业集团,从而真正实现中国广告产业的集群化和规模化发展”^[8]。这一论述将“培育大型或超大型的广告企业集团”视为广告产业园区的核心目标,使得广告产业园区的建设和发展在广告产业急剧扩张的当下更具现实意义。

换言之,广告产业园区这一概念的提出、深化、发展与国家广告产业的整体发展紧密相关。数据显示,中国广告产业在改革开放之后的营业总额从最初的1500万元激增至2018年的7991.48亿元,短短40年间增长逾53000倍;广告收入占GDP的比重也出现明显提升的势头,从1980年的0.002%增至2018年的0.88%,显示广告在国民经济中的重要性显著提升;另外,随着中国经济实力提升与新媒体产业的强势发展,中国广告产业也跻身全球第二大地区市场。无论是从国内市场的成

长概况抑或以它在全球市场中的影响力来考虑,中国广告产业已经步入“成熟”与“国际化”的全新阶段,然而潜在隐忧是如何能够继续保持高速增长以维持广告产业稳定发展,“广告产业园区”这一概念即在这样的情境下被提出并被国家行业主管部门迅速采纳。事实上,通过广告产业园等方式建立区域广告产业集群以解决产业面临的规模化问题,这一观念已被广泛接受。

理论界对广告产业园区的可行性给予充分论证的同时,以原国家工商行政管理总局为代表的行政部门也充分关注和重视这一议题,“国家广告产业园区”成为这一背景下诞生的产物。2011年9月30日,财政部办公厅、工商总局办公厅印发《关于开展现代服务业试点支持广告业发展有关问题的通知》(财建字[2011]144号),《通知》明确了“选择部分基础较好,具有特色的广告产业集聚园区开展试点”。在当年5月22日,原国家工商行政管理总局则提出将在“十二五”期间“推动广告产业十大园区(基地)建设,给予连续3年享受国家财政每年不低于3000万元配套资金的扶持政策”。来自行政力量的资源倾斜,迅即引发了北京、上海等地方政府的关注并出台配套措施予以配合。例如北京市政府就于2011年11月底与原国家工商行政管理总局签署《关于推进首都广告业发展的战略合作协议》,其中提到北京市将明确财政、投融资、税收、价格以及土地规划、人才引进等优惠政策在广告业的适用,并统筹文化产业发展专项资金,每年安排不少于1亿元人民币用于支持广告行业的创新发展等。2011年至2014年,财政部、工商总局按照《通知》明确的申报程序及要求组织申报工作。在26个省、自治区、直辖市及计划单列市确定了32个广告产业试点园区,财政部向各省共拨付支持资金21亿元。

国家广告产业园区在初期建设阶段体现出较为显著的行政力量主导的特征,行业主管部门和地方政府均倾注资金和政策配套等大量资源。从产业集群化发展的历史视角来看,这也是国家广告产业园区寻求快速发展的必经过程——行政力量的高效协作确保了这一新兴事物拥有优渥的初始发展环境,并有能力进行集约化模式等的创新和发展。总的来说,行政力量的强力辅导及从中释放出的巨大政策红利,为国家广告产业园区的初期快速成长确立了正确的方向,并提供了稳步推进的良好土壤。但与此同时,随着广告产业园区建设在经历从成长期到相对成熟期、从产业相对分散到集聚化初步完成之后,行政力量与园区后续运营的缺陷开始显现,两者间的适配性问题出现,人们由此开始重新审视行政力量在园区持续运行机制中的应然角色。

三、诺斯悖论与国家广告产业园区现有运行机制的问题

(一)行政力量主导的问题:潜隐的诺斯悖论效应

在经过初期建设阶段后,由行政力量主导的运行机制逐渐暴露出部分问题:例如行政力量在国家广告产业园区的建设过程中过度强调行政力量的规划与指导作用,压抑了市场创新活力和资源自由流动与配置的价值;部分行政力量将其视为政绩工程、面子工程,“重申请、轻维护”的现象时常发生,具体表现为在申请时出台大量配套政策措施,但在申请及认定工作完成后却不积极履行承诺和权责。此前还有研究者提及要避免广告产业园区出现“杂园”“空园”和“集而不群”现象^[7],这些均为“重申请、轻维护”现象延伸发展的必然后果;另外,纯粹的市场力量时常囿于自身的逐利本性呈现出“非理性”特征,部分市场力量的介入动机并不单纯,他们由地产暴利、政策红利等利多诱因而非促进广告产业发展所吸引,因而在经营园区及相关企业时并不重视行业及自身业务的创新,成为不具备自给能力、生命力脆弱的寄生物。在2014年相关专家组对29家园区进行综合评估所形成的《广告产业园区评估报告》中,“对广告产业及广告产业园区的理解不够深入”“园区建设与产业规划失衡”“园区对入园企业标准的制定和考量有待加强”“部分园区生态杂糅,广告产业链结构混乱”等诸多问题即是行政主导机制局限性的切实反映。而这种机制下产生的广告产业园区及相关入驻企业,

在扶植政策退出后也会面临生存问题,不仅对于企业和企业经营者来说构成损失,也将造成行业主管部门和地方政府前期扶植资源投入的浪费。

制度变迁理论的提出者道格拉斯·诺斯,曾分析了制度力量在经济发展中所发挥的效用。在诺斯的众多观点中,对行政和市场两大力量间既相关又矛盾的复杂关系形态的描述极具代表性,他提出“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”^[9],这一洞见被后世概称为诺斯悖论。具体来说,诺斯认为行政力量是社会建立有效且公正的契约体系的守望者,而对契约体系的守护需要一个足够强大的国家机器实现监督和执行的强制性;与此同时,如果行政力量足够强大,那么管理该国家或政府的人便有利用这种力量谋取自身利益的冲动,并以牺牲社会其他人的利益作为交换代价。在诺斯看来,这种悖论反映了国家与社会关系的基本矛盾,是导致社会不能实现持续经济增长的根源。

诺斯悖论给观察国家广告产业园区的现有运行机制提供了新视角,尤其是在考量行政力量如何正确发挥作用时大有裨益:客观地讲,行政力量本身在促进国家广告产业园区建设方面有良好动机和潜在影响力,并且能够覆盖单个企业(尤其考虑到中国广告产业特殊的原子型结构)难以涉足的产业链整合等偏宏观领域。从历史维度观察,无论中外的行政力量普遍存在统治者的个人偏好和有限理性、政治领域的委托-代理及由此衍生的寻租问题以及不同利益集团间的竞争约束,这些难以规避的缺憾共同导致制度安排上的诺斯悖论现象频繁发生。在探讨行政力量和市场力量主导国家广告产业园区建设的分际时,对诺斯悖论的观照是确保讨论有效的前提之一。

(二) 抑制诺斯悖论效应:行政力量的自我省思

客观来说,只有具备公信力的行政力量作为界定产权的主导力量,才能使市场力量愿意稳定投入。就国家广告产业园区建设而言,之所以在行业主管部门和地方政府出台相关政策予以政策扶持和保护后,全国各地园区建设迎来高潮,其深层次原因即在于市场力量在产权明晰的前提下,能获得可预期且稳定的发展前景。换言之,如果行政力量自一开始即缺位,那么产业园区的建设运营也难以获得市场力量的广泛支持。与此同时,政府主导的制度创新经常被认为是成本交易最低的创新形式^[10],这一点在应对骤变的外部环境时尤为有效,行政力量的“暴力”特征使其在产业方向的调转和把控上较高效。然而,行政力量不自觉或不适时的过度干预也会导致市场力量的无所适从,尤其在行政力量和市场力量存在潜在利害冲突的时候更是如此。对于市场经济特征明显的广告产业来说,虽然目前行政和市场两大主导力量的磨合相对顺畅,对各自的职能划分均有稳定共识,但在涉及利益巨大的产业园区建设进程中如果不能提前进行制度设计和安排,就容易导致问题在出现之后得不到快速规制,最终对产业园区的发展造成损害。因此,虽然目前并未出现严重的“诺斯悖论”,但为了确保行政力量继续成为产业发展而非衰退的根源,清晰认知这一问题的重要性将成为“防患于未然”的必修课。

值得注意的是,有关行业主管部门在国家广告产业园区建设和运行进程中,对于行政力量在其间的应然角色有着相对清晰的认知;在将自身定位为直接倡导、推动并引导广告产业园区建设运营的摇旗呐喊者的同时,也在操作实践中将资源配置的关键角色让位于更加市场化的力量,这在各地园区的建设原则或指导意见中均有不同程度的体现。例如在国家广告产业园区建设推进三年后,原国家工商行政管理总局有关领导曾于2014年在园区建设相关会议上明确表态:“园区建设已经三年了,资金扶持已经结束,以后的路要靠大家了。”这一表态反映出行政力量主导机制的退出有迹可循。事实上,自2015年起中央财政不再给予产业园区扶持资金,这一变化就意味着行政力量强力主导的政策辅导期正式结束。这种行政力量不必然为广告产业园区发展兜底或背书的态度,能够有效避免市场力量攫取政策红利、形成路径依赖从而丧失创新活力。政府辅导期和政策扶植的适时退出既能

促发市场力量的主观能动性,也能防止园区建设成为地方政府财政的不可承受之重。

但需明确的是,行政和市场两大力量间的关系是合作互补并伴有竞争博弈的。越来越多的事实表明,任何一方的缺位都有可能导致严重后果——市场失灵主要体现为市场竞争不完全、社会分配不公、信息不对称、外部性、公共品建设缺乏等;政府失灵主要体现在寻租、决策失误、妨碍自由竞争、低效等^[11]。在这一视角下,政府主导性与发挥市场自主性间的关系协调成为元问题,研究者们逐渐认知到通过制度安排让市场力量发挥合理效用重要且关键。实际上,在全球广告产业发展历程中由于单一力量缺位导致本地广告业严重受挫的情况不胜枚举:譬如港台广告产业在发展过程中由于从始至终缺乏行政力量的有效管治,导致欧美广告产业在该状态下无往不利,他们通过强大的资本并购手段严重挤占本土广告业的发展空间。时至今日,港台地区前十大广告公司中已经鲜见本土广告公司的身影;相似的情况也在日韩广告产业中亦有体现,虽然日韩政府有意识地在产业发展初期对海外资本进入日韩市场进行了行政规制,但在放开相关规制后亦出现了本土广告产业发展受阻的局面,当下日韩广告业的发展很大程度上依托于与本土主要广告主间建立的共生关系,例如三星、LG建立的“企划室”以及后续的衍生形态。

无论从理论角度或是全球广告业发展实务视角进行审视,皆指向单一力量主导产业发展可能导致的错误,同时也证明在明确市场主导的前提下,行政力量应在不同的发展阶段担负相异的责任或功能,根据发展进程动态调整行动目标以达成运行机制的始终平衡且有效。

四、动态平衡与防火墙:如何让行政力量有意义地存在

(一)有效机制构建的前提:行政力量“有意义”地存在

国家广告产业园区建设正在从粗放式跑马圈地阶段向集约型精耕细作阶段过渡。前期园区建设在依托行政力量干预完成生产要素的快速聚集,并由此初步实现集约化生产后,基于在诺斯悖论视角下的自我省思,行政力量开始寻求退出主导权并将其移转给市场力量,例如邀请市场化的园区运营公司负责园区后续建设运营及维护等。但如前所述,行政力量和市场力量任一单方面退出都有可能导致失衡现象,并由此引发市场失灵或政府失灵等严重后果。因此,行政力量在园区发展不同阶段,根据情况适时退出主导权但不完全缺位的模式,成为既能维护广告产业园区这一公共产品所代表的产业利益,也能避免行政力量禁锢园区健康发展的应然方向,是谓保持两大力量动态平衡进程中的“有意义”地存在。然而,在实务操作中也滋生诸多问题,例如“如何保证行政力量有意义地参与”“如何才算是有意义地参与”等。

作为市场经济的重要原则之一,效率优先原则是论述国家广告产业园区建设中构建动态平衡机制必要性的重要论据。效率优先原则是指在经济和社会发展的某个特殊时段对于效率的提倡和维护是需要共同守护的重要价值观,它有利于刺激市场力量的创新活力并能从对效率的追求中获得更为广阔的社会共同利益。在国家广告产业园区“从无到有”的建设初期,园区建设效率与生产要素的集聚速度正相关,行政力量主导相较市场力量主导也就具有更高的效率;而在国家广告产业园区“从小到大”的建设中后期,园区发展效率则与市场力量的创新活力正相关,市场力量主导相较行政力量主导对园区发展更为有利,所以通过利益的及时回馈等各种方式来刺激市场主体的创新活力迸发,以寻求对稀缺资源和生产要素的进一步吸引和集聚成为必然。所谓“动态平衡”,“动态”即指运行机制的可变性,根据不同的发展阶段、不同的外部环境条件采用不同的运行机制才能确保效率优先;“平衡”则指在运行机制调整过程中需要同时兼顾行政力量和市场力量的作用,处理好定力与活力两者间的有机辩证关系——过度迷信行政力量会使园区建设堕入“诺斯悖论”的陷阱,过度迷信市场力量则会让产业堕入“市场原教旨主义”的陷阱,这种单向且片面的思维认为市场在任何时候都可以自

动恢复平衡,不需行政力量以任何方式进行干预。

(二) 动态平衡运行机制的构建原则

由于当前国家广告产业园区的建设已基本步入成熟期,因而基于效率优先原则应由市场力量作为主导性力量在广告产业园区发展中扮演角色,但这种主导本身不以排除其他力量为前提,即要确保行政力量在运行机制构建中的“有意义”地存在。对于这一主题的思考可以从以下两个面向铺开:

其一,明确市场力量的主导机制仍是重点。在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》这一中央重要文件的论述中,市场成为引导资源有效配置的“决定性力量”,而行政力量则在这一前提下更好地“发挥作用”,次序前后和语气轻重显露出党中央治国理政的基本方略。然而在国家广告产业园区的建设进程中,一些园区有过行政力量尝试退出主导权的努力,但部分尝试最终失败,原因在于路径依赖和惰性导致的入园企业过度依赖财政投入、政府有关部门严重介入园区日常运营等现象。这些情况不仅与国家大政方针冲突,也严重干扰企业正常竞争力的构建。因此,明确市场力量的主导机制对于动态平衡机制的构建十分重要。

其二,市场力量的主导机制应是非排他性的。在园区发展初期的规划、批复与建设阶段,行政力量的参与和介入是必要且必需的。随着时间的推移,行政力量介入程度逐步减弱,但并不意味着它的功能和职责可以完全被市场力量所取代。相反,在园区发展后期涉及的融资、招商和运营等单凭市场力量无法顺利推进,仍然需要行政力量积极参与其中。另外,市场力量主导机制的建立也并不意味着广告产业园区成为“法外之地”或者享受特权的“特殊公民”,园区本身和入园企业也需要接受法律法规的监管和政策制度的规制,因而行政力量既需要为园区的长久发展预留出足够的施展空间,也需要保证园区遵循合理方向发展,从而以有效方式规避“市场失灵”等偏差现象的产生。

基于效率优先及运行机制构建的两大原则,国家广告产业园区运行机制的动态平衡体现在早期由行政力量主导,并于中后期实现从行政主导到市场主导的有序过渡;与此同时,行政力量在此一过程中需要担负起规制者与托底者两种角色。其中,从行政主导到市场主导的过渡应发生于园区开园并投入正式运营的阶段,此时前期由政府拨付的扶持资金配置完毕,企业入驻率显著提高,园区完成生产要素的集聚并在产业链上实现一定程度的集群化发展,行政力量的退出时机随之到来。而在市场主导阶段,行政力量扮演的规制者角色承担起为可能发生的“市场失灵”纠偏的功能,保证社会整体福利的最大化;托底者角色则要求政府通过履行服务性职能,保证园区发展的“最低限度水平”,为市场主体提供确定性保证,维护园区运营方持续投入资源进行建设和运营的信心。归结起来,在构建市场主导机制时需要有机融合行政和市场两大力量:在对市场力量的制度安排上,要确保其掌握主导性地位,但这种主导性同时是“非排他性”和非独占的;在对行政力量的制度安排上,则需要明确服务属性,与此同时扮演好规制者和托底者两种角色。最终,行政与市场两大力量在不同的外部环境条件下应时发挥效用,从而完成具有自适应特征的动态平衡运行机制。

(三) “防火墙”: 动态平衡机制有效运行的关键点

在构建国家广告产业园区运行机制时,引入行政和市场动态平衡理念是为了避免“诺斯悖论”“政府失灵”或“市场失灵”等现象的发生。而运行机制的完善则需要两大力量透过合理制度安排谨守分际,这成为在运行机制中设置“防火墙”的逻辑原点。例如对于行政力量来说,在动态平衡中既需要退出主导性角色,又需要确保自身在后续运行机制中有意义地存在。如何确保行政力量的干预是适时的?这一问题成为避免“诺斯悖论”或“市场失灵”等现象的关键。因而,引入能保证超然中立角色并能从社会整体福利视角审视产业问题的第三方作为防火墙是必要的。从国家广告产业园区的实践中可以发现当前运行机制尝试设立的防火墙主要沿循两大方向展开:在园区层面建立服务协调联席会制度,以及在国家层面建立专家督导机制。

1. 服务协调联席会制度

组建针对广告产业园区的服务协调联席会制度是当前多数广告产业园区适用的方法,这类联席会在产业园区运营实践中成为政府与产业沟通政策、协调意见、传达指令的枢纽和出口。联席会一般由园区所在地方政府工商局担任召集人,成员来自召集人下属的纵向序列单位以及行业协会负责人、园区龙头企业等指标性企业经营者、位于周边的高校等智库以及可能涉及的其他相关行业主管部门。联席会议制度除了承担上传下达等常规行政性事宜,也作为各方意见自由交流和讨论的“公共意见平台”。来自不同利益方的相关代表基于自身立场和关切透过该平台交换想法,并在问题提出后能够快速制定具备足够可行性的解决方案,从而省去各利益主体单独沟通耗费的繁冗时间、资金和精力;与此同时,联席会议制度也是行政力量督导及监管产业园区是否按既定定位和方向发展的平台,通过定期召开联席会议及时检讨产业园区运营方在相应时段内的作为是否存在短视乃至不法行为,保证行政力量具备及时介入的可能性,并基于产业整体和长远发展的视角纠偏。这类联席会在确保市场主体发挥主观能动性和激发创新能力的前提下,也为行政力量提供了适度介入的渠道。最终,在行政力量和市场力量协调下快速推进园区集群化发展,既避免行政力量的粗暴干预,也遏制市场力量的野蛮运营,进而在制度框架下保证各方力量充分交换意见、形成共识并能在最后输出相对有力且有利的战略。

2. 专家集中督导机制

作为国家产业园区战略的构想者和发起者,国家相关主管部门也建立督导机制增强园区建设的推进速度和实质效率。例如由原国家工商行政管理总局牵头成立相对完善且长期有效的专家督导机制,督导组由首都经济贸易大学、武汉大学、北京大学、国家广告研究院等不同单位的资深专家组成,他们通过对园区进行常规检查和分项检查为试点园区和授牌园区的建设进度进行评价。由于第三方专家熟知产业园区的整体发展脉络和理念,因此具有充分的经验和判断力并从国家战略高度督促园区规范建设,保证园区发展符合国家广告产业在不同时点上的具体需求,因而也成为行政力量之外提供相对中立、客观的第三方意见的来源。但值得注意的是,当前专家督导机制主要针对园区独立开展,缺乏对所有产业园区在单个时点的集中检查,而集中检查能够控制变量因素、并对园区建设进度水平进行比较。回顾过往的专家督导机制实践,类似的集中检查仅在2014年年初组织过,当时的集中研究卓有成效,不仅全面掌握了所有国家广告产业园区的发展现状并方便决策层了解广告产业园区战略推进情况,还使不同园区运营方能够交流经验与得失,最终发表的园区排名报告也使排位相对落后的运营方有了追赶的紧迫性和动力。

以服务协调联席会制度与专家集中督导机制作为切入口,行政力量在制度创新中得以有意义地发挥影响,其主要原因在于行政力量并非直接插手运营事务,而是借助第三方力量担任“仲裁”或“裁判”的角色,客观评价市场力量主导下国家广告产业园区的建设和运营。在联系会议制度中,除行政力量的代表之外还涵盖了市场力量及智库的代表,避免行政力量一家独大、一锤定音等可能导致“政府失灵”的局面;在专家集中督导机制中,行政力量扮演的仅是发起者和组织者的角色,具体督导成果由第三方专家共同完成,由于专家持有维护社会整体福利的基本立场,因而最终考察结果虽由第三方独立产出,但也在一定程度上代表了行政力量的视角,避免“市场失灵”走向不可控。在两大力量间加入防火墙阻止了寻租空间的产生,在市场力量主导产业园区运营机制的前提下,通过制度设计或第三方背书实现对产业园区运营方向的合理引导和督促,这应该成为未来探索行政力量适度介入的基本原则和方向。

总而言之,在国家广告产业园区运行机制的建设实践中,从行政力量主导向市场力量主导的转变不容置喙。但在机制平滑过渡的同时,既需要明确市场力量的主导性,也需要确保行政力量在机制中仍然有意义地存在,更需要在具体制度安排上于行政与市场两大力量间设置防火墙以避免动态

平衡过程中的失序状况。唯有在制度安排的宏观、中观、微观等面向共同发力,才可能建立起能够抵抗“诺斯悖论”并确保产业利益长远发展的运行机制。

五、结语

通过对国家广告产业园区发展历程的爬梳,并重点观照行政和市场两大力量如何作用于广告产业园区的发展,以及如何在复杂的外部环境下寻求动态平衡乃至建立起利益导向一致的“命运共同体”,笔者对国家广告产业园区运行机制的形成过程进行了复盘和省思。笔者认为,作为国家广告产业园区建设政策推出的逻辑原点,集群化仍将持续成为广告产业园区建设的发展方向,如何实现高质量的集群化则与行政和市场两大力量的责权利紧密相关,这一问题成为了园区建设运营的关键问题。最终,两大力量平衡的焦点又将集中于在我国体制下相对强势的行政力量,是否能够自觉且高效地建立起退出机制,并在退出后通过一种“有意义”的身份来确保园区继续获得健康发展。

同时,行政力量的有意义存在又具有两个内涵:其一是“不完全退出”,由于市场力量本身作为经济层面的理性人往往基于短时商业利益做出决策,由其主导的产业园区发展有偏离政策初衷的可能性,因而作为政策供给方的行政力量需要避免类似市场失灵现象的发生;其二是“提供必要协助”,虽然在产业园区运行机制初步建立后,行政力量无需像建设初期那样提供大量的政策及资源倾斜,但是市场力量的快速发展仍需要行政力量在必要时刻提供相关协助。因而从市场规律本身及经济活动实践来看,行政力量需及时退出主导权,并以一种有意义的身份继续参与园区建设运营管理。行政力量的参与自然有其正当性和逻辑自洽性,但如何让行政力量在扮演相关角色时不逾越边界,最终回到直接干预导致效率低下、滋生寻租空间、阻碍产业园区快速成长的老路上,这就需要各方在协调确认治理框架时进行精细安排。确立“防火墙”制度,借助相对完善的共治治理框架或邀请第三方作为中介,从而避免行政力量的手直接伸向市场是目前部分园区正在进行的制度安排创新,并且已经获得了相对有效的成果。共治治理机制和客观中立第三方的引入既避免了行政力量“一言堂”现象的出现,与此同时由于它们普遍采取和行政力量一致的思考框架,也能在需要行政力量介入或纠偏园区运营时提供恰当的“时间窗口”,这种“过渡性安排”的尝试应该成为国家广告产业园区运行机制设计中必不可少的一环。

参考文献:

- [1] 张金海,廖秉宜. 中国广告产业发展的危机及产业创新的对策. 新闻与传播评论,2008,1:227.
- [2] 陈柳钦. 产业集群与产业竞争力. 南京社会科学,2005,5:17.
- [3] 黄升民. 广告产业园:但愿不是种下龙种收获跳蚤. 广告大观(综合版),2012,4:21.
- [4] 国家市场监督管理总局广告司. 与改革开放同行,促市场经济发展. 北京:中国工商出版社,2019:140.
- [5] 张金海,廖秉宜. 中国广告产业集群化发展的战略选择与制度审视. 广告大观(理论版),2009,1:61.
- [6] 陈培爱. 中国广告业的第二个春天——写于首批国家广告创意产业园区获得批准建设之际. 中国广告,2012,6:72.
- [7] 姚曦,秦雪冰. 以广告产业集群为导向建设广告产业园. 广告大观(综合版),2012,4:23;24.
- [8] 张金海. 集约化是中国广告业发展的一个核心目标. 声屏世界·广告人,2012,9:42.
- [9] 道德拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构与变迁. 陈郁,罗华平等译. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994:20.
- [10] 陈文申. 试论国家在制度创新过程中的基本功能. 北京大学学报(哲学社会科学版),2000,1:43.
- [11] 周海燕. 民国十年(1927—1937)经济发展中的政府主导与市场互动研究. 南昌:江西财经大学博士学位论文,2015. [2019-03-10] <http://kns-cnki-net.webvpn.cueb.edu.cn/kns/detail/detail.aspx?FileName=1016203393.nh&DbName=CDFD2017>.

Reflections on the Operating Mechanism of National Advertising Industry Park

Yang Tongqing(Wuhan University)

Wang Shui, Wang Ziqi(Capital University of Economics and Business)

Abstract: The construction of the National Advertising Industry Park started with the approval of the first batch of parks in 2012, and achieved rapid development in the following years, which played a positive role in promoting the intensive development of China's advertising industry. However, because originated from the strong leadership of the administrative forces, the parks have a high degree of reliance on administrative power, which has led to many follow-up problems, such as miscellaneous parks, empty parks, and non groups. Therefore, in order to clarify the operation mechanism, it is necessary to rethink the role of administrative power, and to avoid the administrative power becoming a restraining factor in the development of industrial parks under the revelation of North's paradox. In fact, it is necessary to establish a dynamic balance mechanism between administrative and market forces as soon as possible so as to avoid the occurrence of government failure or market failure caused by the absence of a single party. By introducing a third party or establishing a common governance framework including the strengths of all stakeholders, it is possible to avoid excessive interference of administrative forces in the normal operation of the industrial park, and at the same time ensure that the construction of the advertising industry park is based on the long-term interests of the overall development of the industry, so as to ensure the operation mechanism of the national advertising Industrial Park sustainable and healthy.

Key Words: advertising industrial park; advertising industry; operating mechanism; North Paradox

■收稿日期:2019-05-29

■作者单位:杨同庆,武汉大学新闻与传播学院、首都经济贸易大学;北京 100070

王 水,首都经济贸易大学文化与传播学院

王子琪,首都经济贸易大学文化与传播学院

■责任编辑:刘金波