

开发区体制机制创新研究

——以南昌高新开发区为例

徐静¹ 俞晓敏¹ 刘敏¹

(1. 中共南昌市委党校, 江西南昌 330031)

【摘要】南昌高新开发区的体制机制的建立与发展, 带有时代性和区域特性。为了适应服务于“高”、“新”产业发展的重要经济功能与产城融合的需要, 要进行“三大体制”与“四项机制”方面的创新, 即: 强化精简高效的行政管理体制; 坚持市场主导的开发建设体制; 建立灵活自主的财政运作体制; 夯实有利于发挥区域优势功能的运行机制; 形成有利于培育新经济新动能的动力机制; 完善有利于提高对外开放水平的优化机制; 扩大有利于促进公共服务社会化的统筹机制。

【关键词】开发区; 体制机制; 创新

【中图分类号】F291

【文献标识码】A

【文章编号】1672—4445 (2017) 06—0043—04

在中国的区域经济发展中, 开发区是一个特殊的空间载体, 其特殊性主要体现为将工业企业集聚于统一规划建设工业园中, 通过不同于行政区域的优惠政策、体制机制运作及基础设施配套改善工业的空间组织与布局、优化企业间生产协作流程, 形成良好的规模效益。在国家早期的政策扶持下, 全国出现了“开发区热”, 在相对较短的时间内建立了大量的高新技术产业区或其它各类不同类型的开发区。随着经济发展方式的不断转变, 开发区从最早的偏重于依靠国家优惠政策转向了提高管理体制和运行机制的有效性上。南昌的开发区也经历了这一过程, 本文选取南昌高新技术产业开发区(下简称南昌高新区)作为实证研究对象, 希冀在开发区的体制机制创新方面提出相关的政策性建议。

一、通过体制机制的创新, 实现各生产要素的优化组合

无论是国内还是国外, 开发区的设立都基于一个根本的目标, 那就是通过其体制机制的创新, 实现各类生产要素的优化组合。从实践的发展来看, 一个开发区的体制机制建立与发展, 带有历史时代性和区域特性。所谓历史时代性是指其体制机制的建立与发展与历史条件所提供的政策环境、体制环境和社会环境相关。所谓区域特性是指体制机制与当地的经济条件、产业定位和行政安排相关。为此, 开发区的体制机制不是一个固定的模式, 而是应随着区域经济社会发展情况而变化, 这也就构成了对体制机制创新的内在要求。

南昌高新区是江西省内最早的一家国家级开发区, 创建于1991年3月, 1992年11月被国务院批准为国家级高新技术产业开发区。从国内开发区的普遍采取的体制来看, 一般分为管委会模式、属地合署管理模式和企业运作模式。开发区根据本地的

收稿日期: 2017-10-19

基金项目: 南昌市2016年度社会科学规划课题项目。

作者简介: 徐静(1973-), 女, 江西南昌人, 中共南昌市委党校副教授, 主要从事区域经济研究; 俞晓敏(1959-), 江西玉山人, 中共南昌市委党校副教授, 主要从事人力资源管理研究; 刘敏(1974-), 女, 江西奉新人, 中共南昌市委党校副教授, 主要从事经济学研究。

市场化程度及不同发展阶段等会采用相适应的管理体制，并建立配套机制。南昌高新区采用的是管委会的模式，主要原因有三：一是就九十年代的南昌市而言，还属于欠发达地区，经济待发展，市场化程度不高，更多的资源和生产要素的整合需要政府的强有力推动，这是实行政府主导的主因之一；二是开发区在最初的创建阶段，是一个集中式发展经济，服务企业的区域，政府的经济职能要大于行政职能，实行自主性封闭式的管委会模式有利于发挥这一职能；三是由开发区独享的优惠政策，是最初开发区体制机制的一部分，还不适合扩大到其它区域。后来，南昌市陆续建立了国家级的经济技术开发区以及市级、县级开发区，也基本采用这种管委会模式。

随着开发区的逐步发展和壮大，有两个主要因素开始更深层次地影响开发区的体制机制的变化。一是自身发展阶段。二是外部环境变化。从发展阶段来看，开发区从创建到发展到成熟，有着从快速成长期到内涵式培育再到战略性增长的内在要求，由此，其管理体制也就要适应阶段发展的变化而出现相应的调整创新。从外部环境因素来看，开发范围的不断扩大及企业集聚发展所需的服务要求等是体制机制创新的外来推动力。开发区的体制是基础，机制是路径。体制主要是管理模式和具体设置层次。体制的设立与管辖范围、管理职能和区域定位有着密切关系，机制的形成与职能细分、绩效管理和统筹安排相关。下面就从南昌高新区这一具体对象来进行具体分析。

二、随着开发区本身的发展变化，促成其体制机制的相应变化

南昌高新区从创建至今有二十多年，发生了巨大的变化，这些变化既是高新区本身的发展变化，也促成了高新区体制机制的相应变化。

（一）辖区范围的逐渐扩大带来的管理职能的变化

1991年3月高新区刚创建时，实行“省市共建共管，以市为主”的管理体制，管委会为副厅级的市政府派出机构，辖区范围是3平方公里的起步区。管委会负责其建设开发、招商引资和企业服务工作。区域范围的居民、农民征地拆迁、农转非人员安置、社会事务等均由所在行政区负责管理。除此之外，其它相当多的经济和行政管理职能还是由市级部门和高新区所在的行政区承担。2001年10月，南昌市委重新调整了高新区的区域范围，将原郊区（青山湖区）政府所辖的七村一场成建制划归高新区管辖，使园区的区域范围扩大为33平方公里。2001年12月31日，艾溪湖管理处成立，行使乡（镇）行政管理以及高新技术产业开发区开发建设的征地、拆迁、安置和劳务协调等双重职能，属正科级事业单位，管理这七村一场。2003年4月，市委、市政府再次扩大高新区的区域面积，将原南昌县麻丘镇、昌东镇（由原尤口镇、滁槎镇、瑶湖水产场合并）成建制划归高新区管辖，使高新区的区域管辖范围拓展到231平方公里，这时高新区的辖区人口达到50万人。随着辖区范围的扩大，高新区的管理权限在不断扩大，同时增加了许多社会管理事务。高新区如今按照省、市政府的授权，享有项目审批、土地管理、规划建设、人事劳资等市级经济管理权限和部分行政管理权限，是典型的准政府式管委会模式。

（二）管理职能的变化带来机构设置和人员数量的变动

建区伊始，高新区管委会的领导由市委、市政府任命，机关干部主要由其他机关调任，内设机构较少，分别是办公室、财政局、人事劳动局、规划建设局、经济发展局、监察局和招商局，相当于市政府一个中小型的管理部门。这一时期管委会机构精简，人员精干，机关干部一直保持在60名以下。2003年以后，内部机构逐渐增至12个，主要是负责开发建设和招商引资的一线部门，所有社会事务统一由社会发展局承担，人大、政协、武装等工作委托青山湖区管理，不强调上下对口，一个部门对口省市十几个甚至二十几个部门，例如经济发展局增挂了中小企业管理局、统计局牌子，而社会发展局虽然没有挂多块牌子，却承担了相当于县级教育、文体、卫生、民政、残联、农业、水利、林业、计划生育、政法、司法、信访、宗教等局（委、办）等部门的工作。另外，区内设有国税、地税、工商、质监等政府有关部门派出机构及金融、保险、科技中介等支撑服务体系。每个干部都是满负荷甚至超负荷工作，承担着相当于县区几个人的工作量。

（三）行政管理体制的变化伴随着其它相关机制的相应变化

高新区在发展的过程中，行政管理体制是与管辖范围及管理职能相适应的，而其支撑体制运转的相应机制也进行了调整。其中，干部人事管理机制就有较大的变化。2000 年以后，工作人员数量增长逐渐加快，但上级部门对编制的控制相当严格。管委会采取了面向社会招聘工作人员和借调工作人员的方式增加干事人员。新增招聘人员以合同制员工为主。2004 年开始，管委会探索了干部淘汰机制，推行了末位淘汰制和问责制，形成了干部能上能下、能进能出的动力机制。2014 年正式实施《南昌高新技术产业开发区干部人事制度改革总体方案》，打破干部身份界限，打破“铁饭碗”，实行干部“全体起立、全员聘用、竞争上岗、绩效考核”，将通过干部人事制度改革，逐步形成“人员能进能出、职务能上能下、待遇能升能降”的选人用人机制，并改革现行工资分配制度，推行绩效工资制。绩效工资主要体现工作人员的岗位职责、工作实绩，分为基础性绩效工资和奖励性绩效工资。其中，奖励性绩效工资占 60%，与市政府下达的各项经济社会发展指标和三年强攻计划完成情况相挂钩。

近年来，南昌高新区提出了打造“全省战略性新兴产业的龙头带动区、科技创新的示范引领区、绿色崛起的样板先行区和全国一流的生态科技新城”的新目标，新的目标与历史发展的积累交织在一起，对高新区的体制机制提出了新的挑战。一是传统的行政管理职能、促进战略性新兴产业集聚的经济发展职能及发展产城融合的社会管理职能三者的协调统筹。根据市场经济发展规律，高新区管委会本来是按照“小政府、大服务”的模式建立的，但是在传统行政体制的影响下，发展过程中高新区行政管理机构的膨胀，人员的增多，职能的细化的事实摆在面前，如果形成势不可挡的趋势，那么就需要考量对工作质量和效率的影响。另外，随着产城融合的要求越来越高，社会管理的职能也提上了日程，如何使社会管理与经济发展两只手形成合力，体制机制上需要创新。二是经过多年发展，高新区的产业集聚度已有相当的水平，面对中国经济新常态的局面和更加激烈的个性化、特色化园区竞争，如何培育新经济新动能，如何大力提高对外开放水平等等新的课题需要有更加灵活和有效的体制机制来支撑。

三、创新建议

基于以上分析，立足于高新区这一区域服务为“高”、“新”产业发展的重要经济功能与产城融合这一开发区的未来发展方向，本文试提出在南昌高新区进行“三大体制”与“四项机制”方面的创新。

（一）强化精简高效的行政管理体制

行政管理体制要实现精简高效，主要应理顺三方面的关系。一是管委会与上级政府的关系。衔接上级政府的战略意图，设定高新区的战略管理目标、步骤与责权，并充分落实上级政府的授权，加快责权配套的职能整合；二是管委会内设岗位之间的关系。在对各个岗位进行职能确认、任职资格、岗位标准、报酬构成的分析基础上，建立岗位选人用人依据，精简岗位，提高员工工作效率；三是管委会与企业的关系。根据高新区的战略定位，按照“大部制”的改革思路，成立相关产业的重点局或事业部，集中推进某几个战略性支柱产业的发展，形成资源围着产业转，服务围着企业转的高效体制。

（二）坚持市场主导的开发建设体制

在高新开发区初创阶段，为了提高开发建设效率，以政市合一的组织模式为主，从而最大程度地整合资源进行开发建设。随着开发建设的推进，高新区积累了比较充裕的开发资金以及灵活的融资模式，从而能够将土地一次性大片连片开发，这时采用政市分开的组织模式，利用实力雄厚的市场资金和先进的技术管理经验来弥补开发区自身的不足，有利于发挥市场职能，将更为有效地推进园区开发建设。开发建设以市场为主导，多管齐下，集聚发力：开发建设的主体应是多样化的，包括服务型政府，综合开发商以及城市化综合服务商；开发建设方式可灵活多变，如 PPP 模式等；开发建设的体系是综合性比较完整的：以南昌高新区的“科技创新的示范引领区”战略定位为例，对此，开发建设的体系中应包括引进研发机构、建基础研究机构、建技术孵化和产业化基地、建立科技发展基金、成立或引进风险投资公司等等。

（三）建立灵活自主的财政运作体制

鉴于高新区的产城融合的快速发展，其财政职能已相当于一级政府，管委会在目前已建立一级财政、一级预算，独立设立国库，负责管委会辖区内的预、决算和国有资产管理。但近年来高新区的投入需求不断增长，急需更加灵活自主的财政运作，所以建议与市之间的收入分成比例应进行倾斜于高新区的调整，同时收入范围的浮动比例应保持一定时期的稳定，如五年一定，以保证高新区有足够的财力支撑区内的各项投入。

（四）夯实有利于发挥区域优势功能的运行机制

在南昌的区域发展中，高新区具有非常显著的优势。一是地理优势。地处南昌市城东，是中国开发区中少数与市区融为一体的开发区之一，距市中心仅 5 公里，距火车站 5 公里，距长途汽车站 7 公里，距赣江水运港口 10 公里，距高速公路口 7 公里，距昌北国际机场 25 公里，地铁一号线直通园区与市区，交通极为便利。二是人才优势。高新区园区内的昌东高校园区有 8 所高等院校，开设近 200 个专业学科，为高新区提供了丰富的人才储备。三是生态优势。高新区紧邻艾溪湖、瑶湖、青山湖以及赣江，并在 2009 后就高起点规划建设了占地 2600 亩的艾溪湖湿地公园及 18 平方公里的瑶湖森林公园，富有生态内涵的森林园区规模初成。高新区要在新的起点上规划发挥以上优势，着力点应紧紧围绕“高新”核心，打造高端的以知识密集型和技术密集型产业为主的“南昌知识城”，充分地发挥地理、人才和生态优势，谋划吸引一批带动力强、具备强辐射和先导作用的创新创业团队，使之成为团队创新创业的重要基地。

（五）形成有利于培育新经济新动能的动力机制

一是投资引导机制。目前高新区在整合资金、资产、资本、资源等优质融资来源的基础上，还有产业发展基金等用于投资引导，应把培育新经济新动能作为投资重点，结合高新区的产业发展情况，加快培育新的经济增长点，比如信息消费、旅游休闲消费、绿色消费等；引导区域产业迈向中高端，推动区域产业提升；促进现代服务业的发展，等等。用投资来进行有效的引导与激励。二是网格构建机制。整合区内政府、企业、大学和研究机构，构建创新网格。创新网格是对产业集聚发展到一定规模的提升与再造，更加注重各类资源的高效分配，促进政府、企业、大学和研究机构等各类主体间的资源共享、合作、交换，整体提升区域创新能力。

（六）完善有利于提高对外开放水平的优化机制

开放水平决定着发展水平。高新区要提高对外开放水平，需深入研究国际规则，在此基础上完善相应的优化机制。优化机制应体现在以下方面：一是招商环境优化机制。建立一整套以国际规则为标准的政策环境、政务环境、法制环境和生活环境等方面的考核机制，有标准，有考核、有激励，全面提升综合环境水平，为做好对外开放工作提供有力保障。二是引资质量优化机制。目前高新区的引资重点应落在以下三方面：世界 500 强企业和龙头企业；大企业的配套企业和基础设施配套建设项目；研发类企业、项目和人才。围绕重心设置考核机制，促进引资质量的进一步提升。三是开放型经济优化机制。对于参与国际分工，有相当外贸额的开放型产业、企业和项目，在政策、资金、生活等方面出台相关扶持办法，激励开放型经济快速发展。

（七）扩大有利于促进公共服务社会化的统筹机制

公共服务社会化是现代经济分工的发展趋势，有利于专业运作和各方协作，从而提高区域发展效率。高新区近年来将农村社会管理体制转变为城市基层管理体制，实现了社区管理社会化和社区服务、社区经济发展市场化“两化运作”的城市社区管理新模式。在此基础上，加快城乡之间的社会统筹和制度统筹，促进公共服务社会化。社会统筹重点在于建立社会组织统筹机制，发挥社会组织的公益性、群众性和中立性的优点，强化法治化、规范化，提高社会组织的公信度和服务质量。制度统筹重点在于社区管理统筹机制，打造具有社会保障、商业、文化体育、医疗卫生、市政交通、生态环境、居住就业等多种职能于一

体的新型社区综合体。

参考文献

[1]郭昀.我国高新区管理体制研究[D].南京大学硕士论文,2016,5.

[2]孙书恒.对开发区管理体制的思[J].中国机构改革与管理,2016,8.

[3]江渝.开发区管理体制模式与改革路径[J].中国机构改革与管理,2016,9.