

贵州经济开发区发展功能、管理体制和运行机制研究

张进军¹ 王智慧²¹

(1. 贵州省机构编制委员会, 贵州 贵阳 550002; 2. 贵州财经大学, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 经济开发区承载着经济发展的功能和使命。从实践来看, 发展功能、管理体制及运行机制是推进经济开发区发展的三大基础性要素, 三者共同决定着经济开发区发展的方向和效益。但是, 发展功能错位、管理体制弊病和运行机制问题, 共同影响着经济开发区发展。从功能和使命来看, 经济开发区应聚焦于经济发展功能而不是社会事务功能, 立足于经济发展功能完善管理体制, 着眼于推动经济发展完善运行机制。

关键词: 经济开发区; 发展功能; 管理体制; 运行机制

中图分类号: F427

文献标识码: A

文章编号: 1000—5099(2016) 04—0038—07

国际 DOI 编码: 10. 15958 /j. cnki. gdxbsbh. 2016. 04. 007

目前, 经济开发区已成为贵州实施工业强省战略的主要载体, 以及推动贵州经济发展、转型升级和扩大开放的重要平台。从实践来看, 经济开发区现有的发展功能与既定的发展功能不相符合, 发展功能错位或越位导致管理体制运行不够顺畅, 运行机制不完全适应开发区发展需要等, 影响其健康发展。鉴于此, 本文以纳入贵州省优先发展范畴的, 年度经济总产值达到百亿元或千亿元的 31 个经济开发区为研究对象, 分析其发展功能、管理体制及运行机制的基本现状和主要问题, 并提出规范发展功能、完善管理体制、健全运行机制的可行策略, 为进一步建设好经济开发区这一重要平台, 助推贵州经济发展提供决策参考。

一、发展功能、管理体制和运行机制的基本现状

客观而言, 发展功能、管理体制及运行机制是推进经济开发区发展的三大基础性要素, 三者循环相扣, 有机统一, 决定着经济开发区发展的方向和效益。

(一) 发展功能的基本现状

在功能定位上, 经济开发区承载着经济发展的使命。对此, 贵州以地方性法规予以明确, 即“开发区是产业发展的集中区、吸引外来投资的聚集区、体制创新和科技引领的先导区, 有明确的产业发展规划, 采取特殊政策措施, 集中人力、物力、财力

¹收稿日期: 2016—05—09

基金项目: 贵州省机构编制委员会 2015 年度体制改革研究项目“贵州省千百亿级经济开发区发展功能、管理体制和运行机制研究”(2015—007)。

作者简介: 张进军(1984—), 男, 贵州沿河人, 硕士, 主任科员。研究方向: 公共政策与体制改革。

王智慧(1976—), 男, 四川华蓥人, 博士, 副教授。研究方向: 区域经济学。

进行开发建设经济发展区域。”^[1]就实际功能而言，由于各经济开发区所处的地理区位、所拥有的资源要素等不尽相同，其承载的发展功能也有所差异。

1. 发展功能定位的形态

其一，开发区承载经济发展功能，不承载社会事务功能，即经济开发区党的工作委员会及管理委员会（下文简称开发区党工委及管委会）既未托管规划范围内乡镇，也不承载开发区规划范围内的社会事务功能，这类开发区有 11 个；其二，开发区主要承载经济发展功能，辅以部分社会事务功能，即开发区党工委及管委会未托管规划范围内乡镇，但部分承载开发区范围内的企业安全生产、社会治安综合治理等社会事务功能，这类开发区有 13 个；其三，开发区承载经济发展功能与社会事务功能，即开发区党工委及管委会托管规划范围内的乡镇，承载原有相关县级政府部门承担的社会事务功能，这类开发区有 7 个。

2. 承载经济发展功能的形态

一是开发区承载高新技术产业发展功能，即以大数据产业、电子信息产业、软件产业、生物医药研发产业、新材料产业、高端装备制造业等高新技术产业发展为主，这类开发区有 5 个；二是开发区承载重化工产业发展功能，即以能矿资源加工产业、矿产资源精深加工产业、能源精细化工产业等重工业产业发展为主，这类开发区有 11 个；三是开发区承载重化工产业和轻工产业发展功能，即以能源产业、化工产业、装备制造业等重工业产业与食品加工、建材加工、产品包装等轻工业产业发展并举，这类开发区有 12 个；四是开发区承载轻工产业发展功能，即以白酒酿造加工、服装生产、食品加工等轻工业发展为主，这类开发区有 3 个。

3. 承载社会事务功能的形态

其一，开发区完全承载开发区规划范围内及托管乡镇的所有社会事务功能，这类开发区有 7 个；其二，开发区部分承载开发区规划范围内社会事务功能，协调开发区所在县的相关政府部门及乡镇做好规划范围内社会治安综合治理等部分社会事务，这类开发区有 13 个；其三，开发区未承载社会事务功能，但承载开发区规划范围内企业安全生产监管，这类开发区有 11 个。严格地说，企业安全生产监管作为经济功能范畴，部分涉及社会事务功能。

（二）管理体制的基本现状

从实践来看，贵州开发区管理体制属于政府主导的“集中管理型”模式，“其特征是开发区在城市中成为一个与其他行政区相对隔离、经济和行政管理相对独立的特殊区域。”^[2]进一步而言，开发区承载什么样的功能，政府就会根据其功能建立相应的管理体制。

1. 管理体制属性关系现状

从体制建立时间来看，有 8 个开发区于 2000 年左右设立，管理体制建立相对较早；有 23 个开发区均在 2010 年贵州实施“工业强省战略”后设立，其管理体制也随之建立起来。从体制属性来看，31 个开发区党工委及管委会均为市级党委、政府的派出机构。其中，有 7 个开发区党工委及管委会在领导和管理权限上，受委托管理规划范围内的乡镇党委及政府；有 23 个开发区党工委及管委会相对独立运作，未受委托管理乡镇党委及政府；有 1 个开发区党工委及管委会与所在县的党委及政府合署办公，依托所在县的党委及政府相关部门履行开发区建设和发展职能。

2. 组织体制建设现状

从机构管理政策规定来看，目前，开发区党工委及管委会根据发展功能实际，综合、规范设置内设机构的有 14 个，未按规定综合、规范设置内设机构的有 17 个。另外，有 16 个开发区设置政府相关部门派驻机构，个别设置党委相关部门派驻机构；有 22 个开发区下设事业机构。总的来说，各开发区的组织体制基本围绕现有发展功能建立，管委会履行的主要职能与现有的发展功能相匹配，管委会内设机构履行的职能职责与发展功能相适应，管委会所属相关事业单位也围绕发展功能设立并履行相应的服务性职能。但需要说明的是，内设机构设置不规范，以及设置党委部门及政府部门派驻机构的开发区，主要因其不同程度地出现发展功能错位或越位，承载着社会事务功能或党的组织、宣传、政法及纪检等功能，其内设机构及派驻机构较为庞大，人员编制较为臃肿。

3. 领导体制建设现状

从开发区管理机构领导职数配备的政策依据来看，目前，有 19 个开发区党工委及管委会配备领导干部符合政策规定；有 12 个开发区超过规定职数配备领导干部不符政策规定，超过规定职数配备领导干部 1 至 5 名不等。从开发区党工委及管委会主要领导干部配备的现状来看，目前，有 25 个开发区的党工委书记、管委会主任均分别由所在县的党委书记及政府主要领导兼任；有 5 个开发区的党工委书记及管委会主任由各地党委专职配备；有 1 个开发区的党工委书记由党委常委成员兼任，管委会主任系专职配备。从开发区领导体制顺畅程度来看，根据调研反馈，目前，有 13 个开发区的领导体制顺畅；有 13 个开发区的领导体制大体比较顺畅，但仍在一定程度上不够顺畅；有 5 个开发区的领导体制不顺畅。

（三）运行机制的基本现状

管理体制的运转效能取决于运行机制的有效性。总的来看，领导决策机制、工作推进机制、用人机制是开发区党工委及管委会整体运行机制的三大组成部分，三者共同作用，推动着经济开发区发展。

1. 领导决策机制现状

各开发区党工委及管委会均建立了相应的领导决策机制：一是建立党工委及管委会领导班子成员集体决策议事制度、招商引资项目规划和建设联席会议制度、企业投融资联席会议制度、工业工程建设联席会议制度等，通过集体研究决策或联席会议研究决策的方式，研究解决开发区建设和发展过程中的重大事项和重要问题；二是制定和实施党工委及管委会领导班子成员为组长的招商领导工作小组制度、重点项目建设领导工作小组制度、金融工作领导小组制度、领导班子成员联系企业制度等，通过领导班子成员担任组长或联系重点企业的方式，推进相关领域工作。

2. 工作推进机制现状

各开发区党工委及管委会均建立了相应的工作推进机制：其一，制定和实施项目并联审批、审批绿色通道或审批代办制、一站式服务制度、“一企一策”服务制度、投融资机制、首问负责制、限时办结制等，为入住开发区的企业主体提供便捷服务；其二，制定和实施项目建设推进机制、项目包保责任制、项目手续办理全程跟踪服务制度、项目建设督查机制、项目责任追究制度等，积极推进开发区项目落地、建设和投产；其三，制定和实施经济运行调度机制、目标考核机制、开发区综合发展水平评价考核机制等，为开发区经济发展提供推进和激励机制保障。

3. 用人机制现状

在用人机制上，开发区党工委及管委会主要采取调配和招录两种方式用人，个别辅以其他方式。一是按照现行干部人事有关规定和政策，通过正规渠道调用和配备干部。这是开发区党工委及管委会用人的主要渠道；二是开发区党工委及管委会与县级组织人事部门协调沟通，从相关单位借调部分干部到相关岗位工作一定时期，并通过考核以后正式调动。这是开发区用人的

另一主要渠道；三是部分开发区党工委及管委会依托相关县组织人事部门通过人才招聘和特殊人才引进方式解决部分岗位用人需求；四是个别开发区党工委及管委会探索和采取人员聘用、人才派遣的方式解决部分岗位的用人需要；五是个别开发区党工委及管委会与所在县合作建立人才相互交流机制及人才资源库，适时根据岗位工作需要选拔科技人才和管理者。

二、发展功能、管理体制和运行机制的主要问题分析

就发展成效而言，我们不能否认现有发展功能、管理体制和运行机制在推动经济开发区发展中的重要性和有效性。但我们不应因此忽视的是，开发区发展功能错位或越位引发组织机构和人员编制膨胀，以及管理体制和运行机制不够顺畅，进而影响经济开发区发展的问题。

（一）发展功能问题分析

经济开发区发展功能就是立足于地理区位、资源要素、产业布局的实际，发展产业经济，实现产业集聚，推动产业结构转型升级，构建产业发展体系。但在实践中，经济开发区发展功能不同程度地存在一些问题。

1. 发展功能定位问题

发展功能定位“定而不准”，是部分开发区发展功能定位中出现的主要问题：一方面，部分开发区功能定位为经济发展功能与社会事务治理功能。这种功能定位使开发区既承载着经济发展的使命，又承载着推进社会治理的任务，与法规赋予开发区承载经济发展的功能和使命不相符合。进一步而言，这种功能定位使开发区党工委及管委会履行经济发展和社会治理双重职能，加重了开发区党工委及管委会的工作负荷；另一方面，部分开发区随着经济发展的推进，在既定经济发展功能的基础上，逐渐出现承载部分社会事务功能的定位，使开发区在发展过程中产生功能性偏离。虽然这种功能定位是以经济发展功能为主，辅以部分社会事务功能，但仍然偏离了开发区发展经济的功能定位。

2. 经济发展功能问题

首先，部分开发区在经济发展功能上追求产业“大而全”，导致主导产业不够突出。这主要体现在部分开发区既要发展工业产业，又要发展现代服务业，既要发展高重工业，又要发展轻工业，既要发展装备制造业，又要发展食品加工工业。事实上，在一个规划面积较小，各种资源要素禀赋并不丰裕，交通区位优势并非十分突出的县级区域内发展“五脏俱全”的产业，既不符合开发区自身发展实际，也不符合产业合理布局的基本规律；其次，部分开发区产业发展定位和经济结构调整与产业结构转型升级趋势和要求不完全符合。有的开发区的产业规划、项目规划、招商引资虽然立足于开发区既定的功能定位和注重实际的经济产出效益，但没有统筹考虑现有的产业规划布局、产业发展前景与国家和省的经济结构调整和产业结构转型升级的趋势，导致引进企业的生产不能持续，产业发展前景受到制约。

3. 社会事务功能问题

开发区错位或越位承载经济发展功能以外的社会事务功能特别是乡镇社会事务功能，与开发区发展功能定位不相匹配。从开发区发展的总体情况来看，开发区管委会托管乡镇经济社会事务，与开发区管理机构本应履行的经济发展和管理职能不相匹配，制约着开发区组织体制履行经济发展职能的效能，牵扯着开发区领导人员全力推动经济发展的精力，不利于集中精力推进开发区经济发展。特别是安全生产、征地拆迁、计划生育、社会保障、社会治安综合治理、扶贫开发、基础教育、医疗卫生、基本公共文化等事务与基层群众的生产生活息息相关，部分市县党委、政府将这些原本属于开发区所在的县政府工作部门履行的职能，委托开发区管委会履行，不符合开发区聚焦于经济发展的功能和使命。

（二）管理体制问题分析

尽管“开发区管理体制是政府对开发区建设和运行管理的组织形式和管理方法的总和^[3]”，但事实上，开发区功能存在的问题，自然会反映在开发区管理体制上。目前，开发区管理体制虽然建立了起来，也在不断调整，但体制运行并非完全顺畅。

1. 组织体制问题

首先，部分开发区党工委及管委会托管乡镇，改变了原有的县与乡镇的行政区划建制，以及原有县与乡镇组织体制之间的上下隶属关系，导致开发区组织体制与县及乡镇组织体制之间运行关系并不顺畅。由于开发区并非一级行政区划，开发区党工委及管委会并非一级独立的行政建制，要管理好托管的乡镇，就不可避免地拓展自身的组织体制，进而导致组织体制建设和运行弊病重生；其次，部分开发区党工委及管委会托管乡镇，履行乡镇社会事务职能，引发人员编制和组织机构不断膨胀。由于乡镇社会事务事无巨细，开发区党工委及管委会一经托管乡镇，即需履行原来由县级党委及政府部门履行的职能，自然导致人员编制紧缺。部分开发区党工委及管委会反映其人员编制不够并不断增设内设机构的体制性根源就在于此；再次，个别市县将开发区视作一级行政区划，将开发区党工委及管委会视为一级党委、政府，让开发区党工委承担纪委、组织、宣传、政法等党的领导职能，设置相应的内设机构履行相应的职能。这不仅导致要开发区组织体制膨胀，而且不利于开发区党工委及管委会集中精力和力量主抓经济发展，更不利于开发区党工委充分发挥开发区重大事项、重大项目的领导职能和决策职能。

2. 职能权限问题

一是部分开发区党工委及管委会托管乡镇，履行原有县级党委、政府部门履行经济管理、社会治理、党群领导等职能，超越了其本应履行的经济职能范畴，导致开发区党工委及管委会职能不断扩张，使开发区党工委及管委会出现职能“超载”；二是部分市、县除了向开发区党工委及管委会下放或赋予部分审批权限和经济管理权限外，将其他经济管理、社会管理以及党的建设等职能赋予开发区党工委及管委会，以致部分开发区现有的组织体制和人员力量并不能承接相关职能；三是部分开发区党工委及管委会将自身视为县级行政区划建制，没有充分考虑开发区经济发展的功能实际，除了向市县两级政府争取经济管理权限授权外，还要争取社会管理权限，乃至党的宣传、组织、政法及纪检等职能和权限，影响着开发区管委会正常履行经济发展和管理职能。

3. 领导体制问题

其一，开发区领导干部配备不够规范。部分开发区党工委及管委会超职数配备领导干部问题较为突出。这既与中央严格控制领导职数的精神不相符合，也与领导干部管理有关政策规定不相符合。同时，有的开发区党工委及管委会领导干部超配也因相互职责关系掣肘，导致领导集体决策功能不能有效发挥；其二，开发区领导体制不够顺畅。部分开发区党工委及管委会在涉及项目报批、重大项目建设等事务过程中，在与所在市县政府相关部门协调上时常遇到部门利益的掣肘；其三，在推进征地拆迁、项目建设等事务过程中，开发区所在区域乡镇领导干部存在配合不够积极的现象。主要原因是：一方面，开发区党工委及管委会托管乡镇以后，乡镇领导干部晋升的空间变小，轮岗交流的渠道变窄；另一方面，开发区党工委及管委会未托管乡镇，其领导干部的任命和考核权限等不受开发区党工委及管委会的领导和管理。

（三）运行机制问题分析

总体而言，领导决策机制、工作推进机制、用人机制的协同运行，有力地推动着经济开区建设和发展。但这些机制存在的问题也不可避免地影响着开发区经济发展。

1. 领导决策机制问题

一方面，多数开发区党工委及管委会主要领导决策机制未能充分发挥。目前，有 26 个开发区党工委及管委会主要领导系所在县党委、政府主要领导兼任。虽然县级党委、政府主要领导兼任的领导体制有利于其充分发挥多岗位领导职务身份赋予的领导职责优势，领导和处理开发区经济建设和发展中的重大事项和重要问题，但由于县级党的建设、经济发展、社会治理、脱贫攻坚、农业农村工作等事务十分繁重，在一定程度上使得党政主要领导不能将有限的精力集中在开发区建设和发展的事务上。因此，开发区建设和发展中的不少事务和问题主要由党工委及管委会副职领导研究处理；另一方面，开发区党工委及管委会研究决策开发区建设和发展事项涉及县的相关政府部门或乡镇配合时，决策执行的进展较为缓慢，决策效能的发挥受到影响。

2. 工作推进机制问题

一是有的工作推进机制落实不到位。比如，项目建设全程跟踪服务机制，招商引资企业入住手续办理全程服务机制等。这主要是因为开发区项目建设相对较多，入住企业手续办理环节较为复杂，以及开发区管委会人员力量和相关业务能力有限，不能真正做到全程跟踪服务。二是有的工作推进机制进展缓慢。比如，项目并联审批、绿色通道审批或审批代办制等。一方面，由于开发区管委会受专业技术欠缺、干部能力不足的限制，项目审批落地较为缓慢；另一方面，开发区部分项目需要经市县两级政府部门审批，由于协调沟通不到位，项目审批在相关部门受到一定掣肘。三是有的工作推进机制运行较为宽松，如项目建设督查机制、责任追究机制等。一方面，项目建设进展速度受资金、技术等客观因素影响，项目督查并不能真正追究某个干部责任；另一方面，责任追究涉及到干部推进工作问题，也因干部成长不易和发展需要等因素不能给予较为严肃的处理。

3. 用人机制问题

其一，开发区党工委及管委会主要采取干部调配的方式用人，干部更多地来源于开发区所在县相关机关及事业单位，干部来源渠道较为狭窄，干部缺乏相应的经济知识储备和经济工作经验，难以有效适应开发区经济建设和发展的需要；其二，开发区党工委及管委会在探索建立新的用人机制上视野不够开阔，政策措施不多。总的来看，除了贵阳国家高新技术产业开发区党工委及管委会探索与建立了较好的聘用制和人才派遣制，以及贵阳国家经济技术开发区党工委及管委会与所在县组织人事部门合作建立人才相互交流机制与人才资源库并适时选拔科技人才和管理者外，其他 29 个开发区均未探索与建立类似的用人机制，以致人才引进和录用范围不够宽广。

三、完善发展功能、管理体制和运行机制的可行策略

经济开发区发展功能定位的准确性、管理体制建设的合理性、运行机制运转的顺畅性，决定着经济开发区发展的速度、质量和效益。从功能和使命来看，经济开发区应聚焦于经济发展而不是社会事务，其管理体制应立足于经济发展功能来调整和完善，运行机制应着眼于推动经济发展需求来完善。

（一）规范发展功能

经济开发区功能定位不仅决定其发展的方向，而且是其得以持续健康发展的基础。因此，合理调整和规范其现有发展功能，显得尤为重要。

1. 逐步规范功能定位

首先，鉴于绝大多数开发区发展处于起步阶段，经济发展的积聚效应、辐射效应、带动效应功能尚未形成，目前已实现经济发展功能与社会事务功能“双重定位”的开发区，应由所在地相关市、县党委及政府统筹研究，着眼开发区经济发展的中长期目标和开发区“产城一体化”的可能性前景，逐步调整和规范开发区的功能定位。在此方面，贵阳国家高新技术产业开发区提供了可资借鉴的范例，即其从一开始就承担经济发展功能和社会事务功能，由于社会事务功能严重影响和制约高新区经济发

展功能，极大地牵扯了高新区党工委及管委会的主要力量，不能集中精力聚焦经济发展。到 2008 年，贵阳市委及市政府与高新区党工委及管委会充分认识这一问题，将原来承载的社会事务功能进行调整，移交白云区、小河区（现观山湖区）政府承担，实现了高新区发展功能的重新调整和规范定位；其次，部分承载社会事务功能的开发区要避免社会事务功能的拓展影响和牵扯开发区党工委及管委会主抓经济发展的力量与精力。在开发区规划和建设的起步阶段，的确需要党工委及管委会协调和配合做好征地、拆迁、安置、补偿等社会事务，但这些事务是阶段性的，一旦完成这些事务，党工委及管委会即可集中精力做好开发区经济建设和发展工作。为此，相关市、县党委政府应从开发区经济发展的长远出发，既避免开发区党工委及管委会谋求经济发展功能和社会事务功能的“双重定位”，也不宜将社会事务功能委托开发区党工委及管委会承担。

2. 完善经济发展功能

一方面，部分有条件的开发区要准确把握国家产业结构调整、区域经济发展布局、创新驱动政策引领等趋势，在国家和省的产业结构调整与优化布局中，适时调整产业发展策略。在这方面，贵阳国家高新技术产业开发区、贵阳国家经济技术开发区提供了范例，即两个开发区准确把握国家经济发展趋势和省的经济发展布局，相应地调整和拓展经济发展功能。比如，贵阳国家高新技术产业开发区党工委及管委会紧跟国家和贵州发展大数据产业发展趋势与政策布局，及时将大数据产业发展纳入高新区发展功能范畴，既顺应大数据发展的新趋势，又拓展高新区经济发展功能。又如，贵阳国家经济技术开发区结合自身产业经济、科技研发、地理区位、人才储备等优势，在原有主导产业的基础上，将发展大数据产业和大健康医药产业纳入开发区主导产业范畴，拓展了经济发展功能。另一方面，部分开发区要突出主导产业，合理调整产业发展方向，避免追求产业“大而全”，实则导致产业“全而不大”，也即主导产业不突出或产业结构不合理。进一步地说，经济开发区要统筹地理区位、资源禀赋、要素功能、项目规划、技术人才等综合性因素，准确谋划和布局经济产业发展，不宜追求高新技术产业、装备制造业、能矿重化工业、轻纺工业、食品医药制造业、现代服务业等产业发展实现“五脏俱全”，避免产业发展不符合开发区规划、布局和发展的方向。

3. 调整社会事务功能

一是定位承载社会事务功能特别是乡镇社会事务功能的开发区党工委及管委会，要逐步调整和规避社会事务功能，真正转向和聚焦经济发展功能，使开发区发展功能与开发区党工委及管委会履行的经济职能相匹配，避免社会事务功能影响党工委及管委会履行经济职能的效能，以免牵扯开发区领导人员全力推动经济发展的主要精力，进而不能集中力量推进开发区经济发展；二是“错位”与“越位”承载部分社会事务功能的开发区党工委及管委会，要将相关社会事务功能回归相关县政府及乡镇政府，逐步实现发展功能“归位”，集中精力聚焦开发区经济发展；三是阶段性配合处理相关县及乡镇征地拆迁和安置补偿等社会事务的开发区党工委及管委会，在配合处理好这些社会事务后，应及时退出相关后续工作，以免相关政府部门及乡镇推诿扯皮，影响开发区党工委及管委会有效开展经济工作。

（二）完善管理体制

经济开发区发展功能定位和发展功能演化决定其管理体制建设、调整和完善程度。为此，在调整和规范发展功能的基础上，应相应地调整和完善组织结构，理顺职能权限关系，健全干部任用体制。

1. 完善组织结构体系

第一，要立足于开发区的经济发展功能定位，着眼于开发区党工委及管委会有效履行经济管理和服务职能，综合、规范设置相应的内设机构、派驻机构及事业机构，完善组织结构体系；第二，要根据开发区管理机构设置的有关规定，统筹考虑经济发展功能与管理机构职能的相适性以及发展功能演变的实际，科学论证和规范设置履行经济管理和服务职能的相关机构；第三，受委托管理乡镇的开发区党工委及管委会，要逐步调整托管乡镇体制，将开发区党工委及管委会托管的乡镇移交原来的县级党

委及政府管理，解决开发区党工委及管委会“小马拉大车”的体制性问题。

2. 理顺职能权限关系

首先，托管乡镇社会事务的开发区党工委及管委会，要逐步调整和解决托管乡镇导致职能扩张的问题，将托管乡镇的职能归还所在县，把职能逐步回归和集中到推动经济发展上来。同时，部分承载社会事务功能的开发区党工委及管委会要理顺与所在县和规划范围内乡镇的社会管理职能关系，避免社会事务功能拓展和社会管理职能扩展而牵扯党工委及管委会的精力；其次，要立足于开发区经济发展的实际需要，结合开发区党工委及管委会的组织结构、运行机制和承接能力，合理向上级政府或所在县政府提出所需要的经济管理权限，而不宜“贪大求全”，不切实际地争取超越自身条件的经济管理权限、社会管理权限、党的组织宣传等工作权限，以免开发区党工委及管委会权责“超载”和工作负荷加重；最后，开发区党工委及管委会作为市级党委及政府的派出机构，履行着相应的经济管理权限，为了规范开发区党工委及管委会有效运用权责推动发展，应根据现有权责事项，制定权力清单和责任清单。同时结合开发区所在区域的国土开发功能、生态环保功能、能矿资源可开采可利用与限制开采利用等制定相应的负面清单。通过清单制度，理清开发区党工委及管委会与上级政府、所在县政府以及乡镇政府之间的关系。

3. 健全领导干部任用体制

首先，进一步完善县级党委及政府主要领导兼任开发区党工委及管委会主要领导职务的任用和考核方式，在开发区综合发展水平评价和考核中，加强对主要领导的评价和考核，促使党政主要领导将更多的精力投入开发区经济建设和发展；其次，拓宽开发区党工委及管委会副职领导干部的配备渠道，除了常规干部调配和任命外，应当结合开发区经济发展功能，采取向外公开引进或公开聘用的方式，引进和聘用具有开放型经济思维和经济管理能力的领导人才与管理人才，为推动开发区发展提供坚实的领导及管理人才保障；再次，充分发挥多岗位领导职务身份赋予的领导职责优势，任用开发区规划区域内乡镇主要领导干部在开发区党工委及管委会相关内设机构兼任领导职务，发挥乡镇领导主要干部在协调处理开发区建设和发展过程中涉及县与乡镇相关经济和社会事务中的积极作用，使开发区党工委及管委会领导体制更为顺畅。

（三）健全运行机制

一般来说，管理体制结构的合理性程度决定其运行机制的顺畅程度。但是，没有健全的运行机制，再完善的管理体制也不能充分发挥其运转效能。因此，应进一步健全开发区运行机制。

1. 健全有效的决策执行机制

首先，开发区党工委及管委会主要领导要进一步强化开发区经济发展在全省经济发展大局和开放型经济体系建设中的重要性认识，进一步强化开发区经济发展在县域经济发展中的重要性认识，处理好“主政一方”与“发展一域”的关系，将更多的精力用在开发区重大事项、重要问题的领导决策和研究处理上；其次，开发区党工委及管委会副职领导干部既要各司其职，又要通力协作，更要主动担当，充分发挥副职领导干部在产业发展、项目规划、招商引资、项目融资、项目建设、服务企业等事务中的专项决策、领导协调、督导推进等领导作用；最后，要强化市县两级相关政府部门及乡镇主要领导干部在推进开发区建设和发展过程中的协同意识。特别是在相关基础设施建设、企业工程建设、产业项目建设、招商引资项目报批、重要社会事务处理等重要事项的决策和执行中，要进一步加强协同配合和协调处理能力。

2. 健全高效的工作推进机制

一是进一步发挥各种联系会议制度、各种领导工作小组制度等在推进开发区建设、发展中的协同研究和高位推进作用，始终保持开发区党工委及管委会推动经济发展和推进工作的前进态势；二是进一步加强与市县相关政府部门和乡镇的协调联动，

进一步发挥相关政府部门和乡镇在推进开发区相关基础设施建设、项目报批、项目建设、社会事务处理中的协同推进作用，为加快开发区经济发展提供强大的助力；三是严格执行项目督查制、工期倒排制、任务分解制、责任追究制等在推进基础设施建设、企业工程建设、产业项目建设、服务企业发展等事项中的作用，既要通过制度严管干部，让制度形成工作压力，又要让制度催生工作动力，通过制度推动工作。

3. 健全灵活多样的用人机制

其一，完善以经济发展功能为导向的用人机制，调配、录用和引进具备产业经济、金融经济、区域经济、企业管理等知识背景或具有相关经济管理经验丰富的人才，为推动开发区经济发展提供良好的人才保障；其二，推行人员聘任（用）制，立足开发区的开放型经济平台特征，积极探索管理人员聘任制和工作人员聘用制，形成人尽其用和能进能退的用人机制；其三，推行人才派遣制，根据岗位性质需求，采取人才派遣的方式，即开发区管委会与第三方人力资源代理机构签订用人协议，由第三方人力资源代理机构派遣人才到开发区管委会工作，灵活补充开发区管委会人员，以保障开发区建设和发展的用人需求；其四，建立分配激励机制，探索“身份管理”向“岗位管理”转变，薪酬制度由“铁工资”向“活薪酬”转变，将职工的薪酬与岗位职责、工作业绩和实际贡献联系起来，有效调动职工的工作积极性。

参考文献：

[1] 贵州省人大常委会. 贵州省开发区条例(2012) [EB/OL]. [2012 - 05 - 25]. http://www.gzrd.gov.cn/pages/show_dffg.aspx?id=734.

[2] 雷霞. 我国开发区管理体制问题研究 [D]. 济南：山东大学，2009.

[3] 张晓平：全球化视角下中国开发区的发展机制及区域效应 [D]. 北京：中国科学院地理科学与资源研究所，2003.