

完善“政区合一”体制 激发开发区创新动能

徐琴 孟静 宋颖弘

在江苏的区域经济发展中，类型多样的开发区（包括经开区、高新区、综合保税区等）始终是国际化的排头兵、工业化的主引擎和区域经济发展的领跑者，也是产业集聚、城市化推进和创新引领的强大载体。江苏各级各类开发区走过了三个阶段的发展历程：早期主要以招商引资快速实现资本和产业的集聚；中期以提升环境品质和强化服务功能推动产城融合；当前以转型升级寻求新的发展动能、实现创新发展为主要目标和任务。

江苏各级各类开发区一般采用管委会管理体制，为更好地推动创新发展，苏锡常地区一些开发区不断探索开发区管理体制的改革，“政区合一”体制是目前认可度较高的管理体制。作为一项积极的制度创新，“政区合一”体制极大地弥补了开发区管委会法律地位不明、行政主体缺失、服务能力不足的缺陷，有效提升了开发区的公共服务与社会治理能力，又较好地保留了开发区管委会体制灵活高效的优势，有力地推动了开发区的产城融合发展。

“政区合一”体制是在管委会体制之上的创新和升级，主要有以下几方面的特色。

“政区合一”解决了开发区行政主体缺失的问题，提高了开发区的服务和治理能力。2002年，苏州、常州两市的高新技术开发区最早实行了“政区合一”体制，机构设置上采用两块牌子一套机构，开发区的管理机构因此具备了较为全面的行政能力，公共服务和社会治理事务也有明确的行政主体来承担，而管委会则继续保持精简高效的特色和涉企服务的优势，以及其在促进产业集聚和区域经济发展方面的创新性和高效率。此后，这一体制被不少开发区采用并复制，如无锡市新吴区和高新区、昆山市玉山镇和高新区（区镇合一）等多个开发区。

“政区合一”体制，融合了管委会和行政区两方面的优势，具备“小政府、大服务、强服务”的体制优势和特色。该体制既吸纳了管委会体制的突破行政层级限制、简化行政流程、服务企业能力强等优势，又能提供更全面的服务和更有效的社会治理，使其服务能力明显高于一般行政区和仅有管委会的开发区。

“政区合一”促进了开发区的规范行政。管委会体制在快速集聚要素、形成产业规模等方面曾发挥了极大的作用。但随着开发区规模的不断扩大，开发区从最初单一的产业园区逐步转为“城市新区”，居住人口陆续集聚，城市功能不断丰富。其中发展较好的开发区，还经历了从“产”到“城”的演化，无论是城市品质的进一步提高、产业功能的进一步夯实还是开发区创新动能的进一步集聚，都需要走产城融合之路。因此，开发区所涉及的行政事项随之大幅度增加，作为“非行政主体”的管委会，面临着两难困境：如果不担负各类行政事务，则开发区的城市功能无所依托，产城融合发展无从实现；如果管委会承担各类行政事务，则陷入行政不规范、越权越位的窘境。

“政区合一”体制很好地破解了上述两难困境，将开发区的行政行为纳入了规范化的轨道。将开发区划为一个行政区域并设立一级政府，既确保了行政履职的合法性和规范性，又促进了开发区的行政行为不缺位不越位不错位。

进入新时代，开发区要更好地承担起在经济转型、城市建设、社会治理等方面不断增加的职能，同时更要担当好创新发展探路者和领头羊的职责。为充分激发开发区持续的创新动力，进一步探索完善“政区合一”体制，至关重要。

注重处理好规范化与创新性之间的关系。与普通行政区相比，开发区始终担负着探路与创新发展的特殊职责，亟需为各种体制机制的改革探路，创新是其重点任务。“政区合一”体制下，开发区的定位从一个特殊功能区到一级正式的行政区划，进入行政序列，必须规范行政，尤其要注重处理好规范化与创新性之间的关系。一方面，更好地发挥管委会体制的精简、高效、自主、灵活的优势，使开发区在行政行为规范化的同时，继续保持发展的自主性和创新性。继续赋予开发区一些特殊政策和经济管理权限，确保开发区相关决策的自主权，包括在区域规划、经济发展、财政税收、工商管理、资金融通、项目审批、工程管理、人才引进、干部使用等方面的决策权，确保其能够立足实际、及时高效地作出决策。另一方面，制定适用于开发区的行政考核指标体系与相关标准。对开发区的考核指标体系，既要与开发区的行政资源和权力职责相匹配，不宜求全求细，又要本着规范化与因地制宜相兼容的原则，剔除不适应开发区特点和主要职责定位的考核指标，将考核重点放在创新能力、创新绩效、服务供给水平和品质、企业满意度和百姓获得感等核心层面。

破解“政”“区”分工不明、职责不清的问题。实现“政区合一”的开发区，事实上存在两大体制模块，即“政”和“区”，为更好地推动创新，需进一步加强协调、明确分工，破解“政”“区”分工不明、职责不清的问题。在决策层面，以加强协调为主，在坚持党委领导的前提下，对重大问题实行“大办公会议决策制度”，“政”“区”共同决策，避免“多头决策”导致方向分散以及执行困难。在执行层面，强调明确分工，建立“政”“区”两大模块各自的职能与权力清单，“政”模块以各职能部门为主体，确保机构设置与上级主管部门更好对接，以更好地协调和有关部门的关系，提供一站式服务，进一步简化行政流程，提供优质公共服务，实现社会良性治理。“区”模块则以管委会为主体，继续聚焦创新驱动与经济发展主职能，使开发区管理机构与行政区政府部门实现功能互补、优势整合，形成“一专多长”、引领能力强的创新发展极。

以更加开放的干部人事制度激发创新活力。开发区要引领创新，需要集聚各类高端管理人才和专业技术人才，实行更为多元化、开放性以及具有旋转门机制的干部人事制度。目前，由于开发区一直以来的“小政府、大服务”传统，行政和事业编制管控极为严格，由此带来了体制内外待遇和职业晋升机会的差距，亟待干部人事制度更具多元化和开放性。在体制内干部的使用中，应建立地方政府、有关职能部门与开发区干部畅通的、开放式的交流制度，并给予开发区更多的选人用人自主权。认真落实“三项机制”，旗帜鲜明为那些勇于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲，提高开发区干部和工作人员干事创业的积极性，提升服务效能。同时，开发区应加快建立多元化的人才招聘和人事管理制度，招揽各方面的专业管理人才。采用更加平等但灵活的薪酬制度以增强开发区各个工作岗位的吸引力。更为重要的，需加快建立开发区不同身份人员的弹性转化机制，即旋转门机制，以充分吸收经过实践检验、业绩优秀的人才进入体制，不断提升人才队伍水平。

推动有条件有需求的开发区实行“政区合一”体制。苏南等地探索实行的“政区合一”体制，在合理定位、逐步完善的情况下，有利于开发区的创新发展。实行“政区合一”体制，既确保管委会专注于创新资源的集聚和创新氛围的培育，专注于经济发展服务能力的提升，又能使政府各职能部门专注于公共服务、社会治理，以及整体营商环境的改善和提升。推动开发区实行“政区合一”，可重点从国家级开发区着手。国家级开发区一般区域范围较大，公共服务供给和社会治理责任也更大，且对动力转换、创新驱动的需求也更为强烈，亟需“政区合一”体制予以充分支持。