

# 破解开发区活力减弱难题

钱振明 钱梦璐

从上世纪八十年代开始，我国一批开发区借鉴国际先进经验，率先突破旧体制束缚，建立与市场经济相适应的新型管理体制，大力推动经济发展，成为我国区域发展的排头兵。经济发展和技术创新是开发区的活力之源，正是这种源源不断的动力，让开发区在区域经济社会发展中长期发挥了“增长极”作用。在全面深化改革的新时期，开发区面临转型升级、创新发展新挑战，应以体制机制再造，激发开发区活力和创新动力。

精简高效的体制优势曾经是开发区最鲜明的特点，在发展过程中，一些内在矛盾随开发区的发展而日益突出，体制优势正在逐步弱化。开发区建设之初，经济发展的目标要求管委会具有较强的经济管理能力，而面对国际化的市场环境，又必须强化市场机制的功能，这使开发区管理处于一种矛盾复杂的境地。为与国际接轨而创建的新体制，在有些方面与国内实际不能无缝衔接，主要表现在开发区管委会在社会事务管理中的主体资格问题未得到有效解决等。管委会在实际运作中成为所在城市管辖下的一般行政区，使得开发区作为特殊经济区域所应有的管理权限范围比较模糊。为对应上级政府及其部门，管委会又成立相应机构并增加工作人员，实现上下对口，导致开发区管理机构逐步膨胀，体制优势逐步弱化在所难免。

开发区社会管理职责与能力之间的矛盾，是开发区发展中出现的新问题。开发区建立之初的主要职能是土地开发和招商引资，后来逐步增加了企业服务、环境治理等。随着开发区经济开发的推进和空间规模的扩大，文化教育、医疗卫生、社会治安等社会公共事务也愈益增多。增加的社会管理职能需要相应的机构承担，开发区管理机构趋于庞大，精简高效的体制难以保持。同时，随着开发区社会管理事务增多，法治问题也更加突出。

## 职能分离：疏解开发区社会管理负担

开发区日趋繁杂的社会管理职能不可避免降低了开发区的活力，解决的出路在于分离开发区的双重职能，促进社会管理职能转移。经济技术开发及其宏观调控仍由开发区管委会承担，社会事务管理职能则可由行政区政府和非政府组织分担，招商引资等微观的、更多属于企业的职能可以由企业性质的开发公司承担。

发展非政府组织来分担原来由开发区管理机构承担的部分社会事务管理职能，是国内外一些开发区的成功经验。硅谷作为一个高科技企业集聚的开发园区，并没有统一的承担硅谷区域内社会事务管理的专门机构。由于其产业的主要承载地分属6个县的17个市、镇，作为一个经济区域的硅谷本身没有繁杂的社会事务管理职能，区域内住房、交通、环境、教育等公共问题由分属不同行政区的市、镇政府与包括社区组织在内的各种非政府组织协同解决。政府和非政府组织共担社会管理，是硅谷创新活力持续进发的重要原因。新加坡裕廊开发区将开发建设职能和社会管理职能实行分离。裕廊镇管理局负责裕廊开发区的规划、建设和招商，区内的社会管理分别由法定机构人民协会、类似于地方行政机构的市镇理事会和作为社区组织的居民委员会等承担。上海浦东新区的陆家嘴金融贸易区引入“业界共治”做法，探索多方参与的管理体制与治理机制。

## 区政合一：探索开发区与行政区融合发展

区政合一，即开发区与行政区融合，使原本由开发区管委会承担的社会管理职能合法化。一些地方的探索实践表明，区政合一主要有以下几种途径：开发区与所在行政区进行职能和机构整合；开发区整体托管于临近行政区，实现开发区与行政区统一管理；开发区所在区域改设为行政区。开发区的社会管理职能由具有法定地位的一级政府行使，开发区管委会作为上一级政府派出机构，由上一级政府高位统筹和调控开发区的开发建设。这种做法有利于形成开发区与行政区管理体制优势叠加的新体制，保持开发区体制优势，化解开发区管委会社会管理主体资格问题。

开发区所在行政区政府要按照精简原则，设立必要的社会管理机构，成为真正意义上的承担公共事务管理职能的公共服务型和社会管理型政府，不重复设置由管委会承担经济管理职能的机构，经济开发职能由管委会和其他有关组织分担。经济发达地区已开发成熟的开发区，其经济开发任务基本完成，已不是原来意义上的开发区，而是成熟的城市新区，管理职能和管理任务与一般开发区大不相同。这类开发区应根据产业发展需要和空间布局设立若干功能区实施再开发。如苏州工业园区为整合发展资源、优化产业导向，设立国际商务、科教创新、旅游度假等功能区，推进管理重心下移，激发体制活力。通过这种方式促进功能区管委会聚焦于规划建设、产业发展、招商引资、企业服务等，为开发区再开发增加新动能。在开发区再开发过程中，要充分发挥开发公司的平台作用，推进数字基础设施建设和创新环境优化，提升开发区能级。

## 机构精简：重构专业化管理

开发区管委会要按照精简高效的原则，整合归并内设机构，集中抓好经济管理和投资服务。要推行政企分开、政资分开，实现经济开发管理机构与开发运营企业的分离，优化开发建设。经济发达地区的开发区，可设立国有控股的企业性质的开发公司承担开发功能，招商引资、基础设施建设等事务转由开发公司承担。上海张江科学城等一批有影响的开发区普遍采用“管委会+开发公司”的治理模式，取得很好成效。经济欠发达地区的开发区，考虑到企业性质的开发公司市场能力偏弱，可以利用行政机构调动资源能力强的优势，让管委会适度参与开发，并逐步按照政企分开原则，过渡到开发公司负责具体的开发事务，管委会仅承担开发管理的模式。管委会作为政府派出机构，负责对开发区开发建设进行宏观调控。在行政区政府、开发区管委会、开发公司等各种组织的机构设置上，要防止机构重叠、职能重复、工作重合，使开发区机构设置更趋专业化。

保持开发区机构的精简高效优势，应当建立多元参与的公共服务机制，推进公共服务外包。开发区管委会、行政区政府根据各自职能，分别确定购买公共服务的范围和方向，提升公共服务购买能力。开发区在精简、优化管理机构的同时，可以推行更灵活的“编制”形式，提高管理效能。推进面向社会公开招聘优秀人才的“雇员”制，试行没有行政、事业编制的灵活编制，薪酬以岗位及其绩效为依据，解决开发区管理职能增加而人员紧缺问题，提高工作效率的同时减轻财政负担，并按新人新办法、老人老办法原则，逐步推进各类管理人员由身份管理向岗位管理转变。

## 多元合作：推进开发区治理体系优化

开发区应逐步形成多元主体共同治理状态，并通过各种正式和非正式的制度安排，构建有效开放的治理体系。通过职能和机构的重新配置，激发开发区体制的活力。

合作治理是各类政府机构、非政府组织、企业和个人协同处理公共事务的一种治理方式。合作治理的基础是平等、信任和互惠。建立在平等、信任、互惠基础上的合作各方主动参与、互动交流、沟通协调，是确保合作治理持续和有效的条件。推进开发区治理的政府间合作，要明确合作各方——各类政府组织的

职能定位，形成信息交流共享机制。可以建立联席会议制度，形成共识基础上的共治。若出现不利于开发区治理的严重分歧，则依靠其共同的上级政府来统筹协调。要推进绩效考核成果的分享，促进利益共享和持续合作。

推进政府与非政府组织间的合作，依赖于政府简政放权，通过组织结构改革，摆正管委会等各类政府机构在开发区治理中的位置，明确与其他治理主体的合作关系。非政府组织要勇于承担社会责任，强化参与治理的意识和自信，并完善自律和他律机制，促进治理有效性。