

以体制机制优势助力开发区发展

嵇晓雯

开发区是改革开放的重要成果，是我国各级地方政府吸收外商投资、优化资源配置、促进区域发展的重要载体。随着开发区发展阶段形态、功能目标定位、管辖内容范围、外部行政环境等的不断变化调整，开发区在职能配置、管理体制、运行机制等方面都亟待完善创新。

开发区管理体制机制长期积累的问题和矛盾不可回避

我省开发区起步早、存量多、种类多、层级高、效果好，开发区创造了全省 1/2 的地区生产总值和一般公共预算收入，完成了 4/5 的进出口总额。在近四十年的发展过程中，开发区管理机构在推进开发建设、保障运行发展、加强管理协调等方面发挥了重要作用，但随着开发区开发时间的延续、面积的扩容、职能的拓展、人员的增多，也存在功能定位偏离主责主业、体制设计向一般行政区回归、干事创业激励效果不佳等问题，与新时代的背景形势、高质量发展的任务要求显得不相适应。

发展形态越来越多样化。开发区的类型从最初的经开区、高新区，发展到现在的工业园、产业园、环保园，新区、示范区、合作区，以及农业园区、旅游度假区，全省共有各类开发园区近 400 家。各类园区的功能定位、区位条件、规模大小差异很大，发展的主要着力点也不尽相同，但从目前情况看，园区间发展路径特色尚不突出，存在定位不清、分工不明的问题，很多并未真正形成自身独特的创新优势、产业优势和功能特色，有的开发区内企业仅仅表现为数量上的简单汇合、空间上的简单聚集。开发区之间的建设发展水平差异也很大，在经济体量、开放程度、产业结构、科技创新等方面不平衡的现象较为突出。经济体量大、发展水平高的开发区成为各类优质资源要素的聚集地，起步较晚、发展水平较低的开发区还停留在初级阶段。

管理体制越来越复杂化。开发区建设之初大多选在远离城市社区、易于封闭管理的偏远郊区，区域面积不大，任务目标单一，其管理机构设置也普遍简约精干、运转高效，由管委会代表政府，专注于开发建设、招商引资。但随着资本产业人口的集聚，一些发展较好的开发区进入了快速城镇化阶段，对管理体制、机构设置和行政级别等提出了越来越多的要求，以便更好地争取资源、吸引人才、激励干劲，因此不可避免陷入机构膨胀的怪圈，导致机构叠床架屋、部门分工过细、内部协调复杂等问题。开发区管理机构作为派出机关，法理上无法拥有完整的政府功能，其编制配备“先天不足”，实践中又并未享受差别化考核待遇，这对其管理体制和运行机制设计提出了更高的要求。特别是历次政府机构改革基本不涉及开发区，仅提出原则性要求，“只出生、不死亡，只增加、不减少”，进一步加剧了开发区管理体制的复杂性。

职能配置越来越综合化。在发展初期，开发区不承担行政执法、社会管理和公共服务职能，这些职能由所在行政区党委政府负责。随着开发区的发展壮大和初期建设任务的完成，有的开发区已成为产城融合度较高的新城区，有的开发区在规划面积之外代管了数量不等的乡镇街道，其管辖人口由初期的几千人增至数万人甚至数十万人，客观上要求开发区在经济功能之外，必须承担文化教育、医疗卫生、劳动就业等社会管理职能，特别是要积极面对平安综治、信访维稳、生态环境等刚性考核要求。为吸引企业入驻，集聚人才人气，开发区还致力于营造更好的人居环境、提供更好的公共服务，这就要求必须在社会治理上投入更多精力。同时，开发区的发展壮大必然面临着与周边行政区协调乃至合并的问题，使得开发区与周边行政区产生交叉重叠、职责混淆的边界治理问题。

运行方式越来越机关化。开发区管理机构在成立时人员较少、任务单一，选调到开发区工作的人员普遍年轻，上级也允许其在选人用人、薪酬待遇等各方面进行大胆探索。因此，有不少开发区在日常管理运行上参照企业模式，机制相对较为灵活。但在开发区管理机构人员不断增多、身份复杂多样、管理要求不一的大背景下，人的因素成为开发区管理中最敏感的部分。编内人员由组织人事部门统一招录，主要通过军转安置、干部交流、选任等方式补充，人员年龄结构偏大、专业知识结构不合理；编外人员由开发区自行聘用，人员素质参差不齐，录用规范性有待提高。这也导致开发区机制活力不强、内生动力不足，“干部能上不能下、人员能进不能出，待遇能升不能降”，干事创业的“精气神”有所衰减。

开发区管理体制机制之弊由内外因共同促成

开发区管理体制机制之所以出现上述问题，有其一定的客观必然性，是与开发区发展渐趋成熟、管理服务任务全面增加的阶段性特征相伴相生的，属于发展中的问题、成长中的烦恼，但也与体制运行时间长、惰性大、问题逐步积累等因素相关，这其中有的问题一定时期内可通过深化改革加以完善解决，有的因缺乏法规配套支撑还将长期存在，有的还需要将之与行政区中的问题区别对待、分类指导。

从开发区总体布局看，在快速发展的历史进程中也出现了数量过多、布局分散、重复竞争等问题，除近400个省级以上各类开发区外，地方还有大量工业园区、工业集中区、服务业集聚区等，难免出现恶性竞争、重复建设、无序扩张，导致管理主体多、内设机构多、派驻机构多。从开发区发展过程看，除部分单一功能产业园区外，大部分开发区的功能定位就是建设成为多功能综合性的新城区。开发区发展大致经历了产业集聚区—区域经济核心区—城市次中心—现代化城市新区等阶段。所处阶段的不同，决定了开发区功能定位、职能任务要不断转变，自下而上地推动开发区管理转型。从开发区内外需求看，开发区管理机构在其他激励手段缺乏的情况下，希望通过设立更多的机构、明确更高的级别，来调动管理人员的积极性。上级党委政府自上而下地推动开发区适应新型城镇化需求，将开发区由经济功能区逐步向产城融合区乃至现代化新城区转型。各部门为强调本条线的重要性，也纷纷要求设立对口机构、明确工作人员。从选人用人机制看，开发区围绕选人用人、薪酬待遇等方面作了多年探索实践后，与区外党政人员管理有了较大差异，这种冲突在短期内尚可维持，但长时间的不衔接、不配套也导致开发区对此项改革前景不明、方向不清，进而希望与现有行政区域机构设置保持一致。

对开发区管理体制机制改革创新思考

为全国改革发展探路，是中央赋予江苏的光荣使命，也是开发区的作为担当。新形势新要求下，为了推进开发区高水平开放、高质量发展，加快形成国际竞争新优势，必须破除发展的体制机制束缚和障碍，通过明确功能定位、优化机构设置、创新运营机制、强化激励作用等改革创新举措，为开发区减负松绑、瘦身健体，形成与发展需求相适应的实践载体、制度安排和政策保障，激发开发区的新一轮发展活力。

对开发区体制机制的创新改革应该重点立足于以下几点：一是把握发展阶段。开发区所处的发展阶段决定了开发区管理机构管辖范围的大小、服务对象的多少，所承担职能和侧重点也差异很大，是研究管理体制、谋划改革举措的立足点。开发区做什么、做多少、都是由发展阶段决定的，处于什么阶段就做什么事情，适合什么路径就走什么路径。二是厘清职能定位。开发区的功能和发展目标不同，其管理机构所承担的职能任务差异很大，单一型特色园区和复合型开发区有其更为适用的管理体制和运行机制设计，有的园区管理体制的方向是“小而精”，有的则是“大而全”，不可一个标准，在改革中更不能一刀切，必须分类指导。三是明确总体原则。坚持问题导向、目标导向和结果导向，从解决开发区管理体制机制积累的问题症结出发，把握改革方向、明确改革举措，坚持区域统筹管理、坚持聚焦主责主业、坚持搞活运行机制、坚持强化激励导向。

在明确以上几条原则的基础上，具体的路径是：



控制园区总量，实行动态管理。逐步使全省开发区数量达到合理规模，将发展规模较小的开发区整体并入区位相邻的发展水平高的省级以上开发区，实行统一管理。加强区域统筹、部门协同，提高设立门槛，严格各类开发园区设立审批手续。对发展滞后、带动力差的开发区实施整改，仍不到位的则摘牌。推动开发建设使命完成、产业及社会配套成熟的开发区逐步过渡为行政区。

聚焦主责主业，剥离社会事务。加强开发区落实发展规划、推动政策落地、协调服务企业、促进产业发展、确保安全生产等经济管理职能和主责主线任务，充分依托所在地政府开展社会管理和公共服务，可以由社会组织承担的事务转移给社会组织。处于开发建设中期或初期的开发区，原则上不承担社会事务管理职能，已经承担的要逐步剥离。

优化职能机构，突出精简高效。按照优化协同高效原则，整合开发区党工委（管委会）职能机构，实行大部门制、扁平化管理，职能机构以下不再设管理层级。归并综合事务部门，精简产业发展平台，通过撤一建一等方式，逐步提高承担经济发展和打造营商环境等职责的职能机构比例。实行统一管理的，主体开发区设综合管理或共性机构的，各功能园区不再设立。

搞活用人机制，改革薪酬制度。鼓励创新选人用人机制，推行全员岗位聘任制，由“身份管理”向“岗位管理”转变。强化绩效管理，推行末位淘汰，能者上、庸者下、平者让。实行绩效薪酬，由“按级定薪”变为“以岗定薪、岗变薪变”。开发区绩效总额与经济发展、税收增长、辐射带动作用等挂钩。通过充分激励的人事薪酬政策实现干部能上能下、待遇能升能降。

科学配置资源，分层长效激励。有效发挥机构编制资源的激励作用，推动园区管理机构设置、机构规格和领导职数核定与园区全面发展更好地挂钩。对开发区管理机构实行动态管理，对排名靠前的给予“提档升级”的激励，对排名靠后的采取约谈、警告、降格等方式进行反向约束。建立领导职数分步核定机制，升格时不顶格设满名额，根据园区发展情况适时调整核增。

探索差异考核，坚持发展导向。地方政府要探索对开发区实行不同于一般行政区的差异化考核，在考核指标、指标权重、打分标准、结果运用上都有所区别，突出产业结构转型升级、经济高质量发展重点，减少与主业无关的条线部门对开发区的单项考核，避免简单下达不切实际的指标，真正把考核的动力转化

为开发区发展的动力。

强化监督检查，严禁“条条”干预。贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》，坚决制止和整治上级部门通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收、通报批评等方式干预开发区机构设置、职能配置和编制配备等行为。加大对开发区机构编制工作监督检查力度，联合相关部门开展专项清理，严肃查处针对开发区的“条条”干预行为，依法依规追究责任。