

# 阻碍开发区发展的管理体制因素浅析及建议

## Analysis and Suggestions on the Management System Factors Impeding the Development of Development Zones

岳德强

Deqiang Yue

南京信息工程大学法政学院  
中国·江苏 南京 210044  
School of Law & Public Affairs,  
Nanjing University of Information Science & Technology,  
Nanjing, Jiangsu, 210044, China

**【摘要】**当前,国内外经济发展环境复杂多变,而开发区作为资金、技术、人才的集聚地,在区域经济发展过程中发挥着越来越重要的作用。为进一步改革完善开发区管理体制和运行机制,论文以潍坊滨海经济技术开发区为例,对开发区发展的限制性因素进行简要分析,并以理顺体制、扁平管理、简约精干、务实高效、积蓄动能为原则,以构建权责统一、行为规范、运转协调、简约高效的行政管理体制和运行机制为目标提出建议。

**【Abstract】**At present, the economic development environment in China and abroad is complex and changeable, and the development zone, as a gathering place of capital, technology and talents, plays an increasingly important role in the process of regional economic development. To further improve and improve the management system and operational mechanism of the development zone, taking the Weifang Binhai Economic and Technological Development Zone as an example, this paper briefly analyzes the restrictive factors of the development of the development zone. And with the principle of rationalization, flat management, simple and lean, pragmatic and efficient, and accumulated kinetic energy, suggestions are made to build an administrative system and operational mechanism with unified powers and responsibilities, behavioral norms, operational coordination, and simple and efficient.

**【关键词】**开发区;管理体制;运行机制

**【Keywords】**development zone; management system; operating mechanism

**【DOI】**<https://doi.org/10.26549/cjygl.v2i8.1249>

### 1 引言

开发区在国际上通称为世界经济性特区,它是当今世界自由港区、世界各类经济自由区或自由经济区的统称。中国开发区是因改革开放而兴起的,早期是在沿海开放城市设立的以发展知识密集型和技术密集型工业为主的特定区域,实行经济特区的某些较为特殊的优惠政策和措施。开发区作为一种特殊的产业试验区、经济管理区脱胎于行政区之中,设立之初就表现出对行政区体制的突破,显示了强烈的独立要求——集中力量激发经济动能<sup>①</sup>。

截至2016年底,全国共有开发区5416家,其中,经国务院批准设立的有559家,省级人民政府批准设立2198家,实

行管委会制的3939家,公司制389家,区政合一制329家。按照区域分布划分:东部地区2353家,中部地区1582家,西部地区1481家,国家级经济技术开发区219个,国家级高新技术产业开发区146个。在经济全球化的大背景下,以激发经济建设潜力为初衷设立各类开发区以如此众多的数量、不同的层级、丰富的类型、强劲的动力将发挥越来越重要的作用。

时至今日,开发区从无到有,由弱及强,在改革中不断探索发展,极大地推动了中国经济社会的发展。但是,随着改革开放的不断深入,中国开发区管理体制也面临着诸多问题,如开发区管理机构法律地位不明确、开发区管委会管理权限不到位、管理体制趋同行政区等<sup>②</sup>。以下以潍坊滨海经济技术开发区为例:

潍坊滨海经济技术开发区是 2010 年经国务院批准设立的国家级经济技术开发区,先后获批国家科技兴贸创新基地、国家生态工业示范园区、全国科技兴海示范区、国家职业教育创新发展试验区、国家园区循环化改造示范试点园区和国家产城融合示范区。2017 年全区实现 GDP321.8 亿元,同比增长 7.7%,一般公共预算收入 34.94 亿元,同比增长 9%,规模以上工业增加值 210.5 亿元,同比增长 8.1%,固定资产投资 445 亿元,同比增长 8.2%,各项主要经济指标增幅均居全市前列。

滨海区俨然成为潍坊“腾笼换鸟”转型升级最大的空间和平台,也是最大的希望和潜力所在。为进一步激发滨海创新驱动,增强辐射带动作用,助力全市经济发展,滨海区体制机制、机构改革、简政放权等工作还需着力行政职能转变,冲破传统行政壁垒,优化工作程序,激发开发区活力等方面进一步深入思考和大胆探索。

## 2 明确开发区各方面特色定位

### 2.1 开发区的管理体制和职能定位

滨海区能取得如此成就与各级领导、市委、市政府对其精准的区位功能、管理体制定位密不可分,2016 年 10 月 1 日起施行的《山东省经济开发区条例》又进一步明确了开发区的管理体制和职能定位:经济开发区(包括国家级开发区、省级开发区)可以设立管理委员会,作为所在地县级以上人民政府的派出机构,在规定的职责范围内行使经济管理权限和行政管理职能。

### 2.2 开发区体制机制运行上具有较强针对性和灵活性

滨海经济技术开发区管委会作为省政府的派出机构,和其他经济开发区管理机构一样本身就是体制机构改革的一个范例,在机构设置和管理体制方面独具特色,有较强的针对性和灵活性。开发区机构设置上以具体工作需要为导向按照精简、统一、效能的原则进行有针对性地依法设置。同时,为适应开发区快速发展的节奏,某些功能园区、职能部门权限优化、机构更替相较于普通县区更加频繁,开发区机构设置上也相较于其他行政机构更加富于灵活性。

### 2.3 开发区在全市经济发展中的作用愈加明显

潍坊市目前建制有包括潍坊滨海经济技术开发区(国家级)、潍坊高新技术产业开发区(国家级)和潍坊综合保税区(国家级)在内的 5 家大型经济开发区,潍坊市经济开发区数量多、规模大、管理区域广,开发区的良性发展在全市经济发展中发挥着日益重要的作用。

鉴于经济开发区的定位、特性和未来经济发展中的重要

作用,建议把市级行政区内开发区(如潍坊市几大开发区)作为一个独特集合,在工作布署、考核评价等方面区别于其他普通县区。特别是在体制机制改革、简政放权等工作推进过程中,在相关法律法规允许的范围内,各开发区的工作更要统一基本要求、灵活专项安排、探索特属特办(开发区所属范围内的各类事项进一步优化办理),力求精简高效,进而更好地激发开发区创新发展活力。

## 3 剪除束缚开发区发展的体制机制“困索”

为建立更加适合开发区建设发展的体制机制,充分利用滨海区作为潍坊“腾笼换鸟”转型升级最大的空间和平台的优势,进一步推进体制机制改革,提升行政效能是对开发区管委会的必然要求。然而,开发区部门与市直部门之间的“对口关系”不明确,行政信息传递不精准,都成为束缚开发区发展的体制机制“困索”。

厘清区属部门和市直部门之间的“对口关系”。因开发区部门数量有限、人员编制限制,开发区管委会及各直属部门、街道、园区各管理机构中合署办公的情况不可避免,都不同程度出现“一口对多口”的情况。而有些部门对口关系不显著则成为一个阻碍工作推进的问题:上级文件下到单位,没有固定工作人员去推进工作,特别是一些专业性较强的工作无法定人定责持续开展,造成行政事务处理过程中的过多损耗。区政治部抓住报送行政审批事项目录清单工作的有利契机,进一步厘清开发区各部门、机构与市政府各部门、机构的对口关系,虽然仍是“上面千根线,下面几根针”,但是确保“线”与“针”的明确关系,为以后工作的顺利开展打下基础。

精简发文,精准行政信息传递。由于开发区管理体制、管委会职责划分的特殊性,建议编办协调市直各有关部门在下发通知、电文等公文运转的过程中区分运作:发文内容确实与开发区有关,请在发文中明确,发文内容与开发区没有确实关系的可免发或不发,这样从源头上杜绝了发文冗繁,进而精简发文,提高公文运转速率和工作效率。

## 4 加大简政放权力度

2017 年,国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的提出开发区应增强功能优势,优化开发区形态和布局,科学把握功能定位,加快创新驱动、产业结构优化转型升级,积极推行行政企分开和政资分开模式,鼓励特色、差异化发展,探索下放经济管理权限、取消预审环节,简化申报程序、审批模式创新、投资审批一站式服务机制、建设和运营模式创新等全面深化开发区体制改革措施,推进供给侧结构性改革,形成经济增长的新动力。

为进一步促进经济开发区发展,参照“设区的市人民政府应当按照国家和省简政放权的规定,将有关投资项目立项、建设等管理权限,依法下放到经济开发区管理委员会”(《山东省经济开发区条例》第九条),着眼开发区发展需要,进一步加大各项行政审批权限下放力度,让更多的事情能够“区域内,一体化”解决,切实提高行政审批效率。

例如,滨湖区某些领域享有市级行政审批权限,实行“零收费管理、零首付注册资本、零距离服务”管理机制,“备案登记制、限时办结制、专管员联评制”审批机制,“全过程、全方位、全天候”的服务机制,“权力清单、负面清单、服务清单”三张清单制度,营业执照、组织机构代码证、税务登记证和刻章许可证“四证合一”登记模式,为企业发展和项目建设提供效率最高、成本最低、政策最优的发展环境,吸引更多企业入驻滨海,助力滨海经济发展。

## 5 加大民生服务、企业服务、社会服务职能建设力度

服务民生、服务企业、服务社会作为开发区管委会行政职能的重要体现和全面建设服务型政府、简政放权的最终目的和要求,将是今后深入开展基层服务改革的重要工作方向。

在着力“三大服务”方面,建议开发区依托为民服务中心服务大厅和各街道园区服务部门,构建“扁平化结构、派驻式服务”和“一窗口多部门”联合服务模式。有行政审批权限的部门分别派工作人员进驻服务大厅,在服务大厅开辟“大窗口”,以行政审批事项申请人的实际需要为导向,把相关职能部门的派驻人员集中在一个大窗口,将相关办理事项规范为“流水线作业”式的操作流程,方便行政审批事项申请人各类事项的集中办理,切实提高办事效率。

## 6 结语

综上,开发区的发展要注意应对内部、外部日益变化的新环境,积极汲取其他特区、高新开发区的成功经验,结合自身实际,着力行政职能转变、优化工作程序、冲破传统行政壁垒、激发开发区活力,让开发区在社会经济中发挥应有的越来越重要的作用。

### 参考文献

[1]栾坤.中国开发区管理体制向行政建制转变之趋势研究[D].大连:辽宁师范大学,2013.

[2]胡彬.开发区管理体制的过渡性与变革问题研究——以管委会模式为例[J].外国经济与管理,2014,36(04):72-80.