

Development Zone Management Mode Optimization and Operation Path Analysis—Taking XX High-tech Zone as an Example

Yichao Wang

School of Finance, Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu, 211800, China

Abstract

Development zones are an important engine for national economic development and an important window for institutional reform. With the increase of quantity and quality of development zone in China, it is particularly important to choose reasonable management mode of development zone to improve management efficiency. However, due to the different development conditions and economic bases of the development zones, they cannot be treated in the same way. Choosing XX High-tech Zone as an example to study the effect of development zone management mode reform is typical. Based on relevant data, this paper analyzes the effect of the new management mode combining government power and social capital in XX High-tech Zone, and puts forward corresponding optimization suggestions for the management of development zone from different angles, which has reference value for the transformation and upgrading of other development zones and the realization of high-quality development.

Keywords

development zone; management mode; “management committee + company”; institutional reform

开发区管理模式优化与运营路径探析——以 XX 高新区为例

王轶超

南京审计大学金融学院, 中国·江苏南京 211800

摘要

开发区是国家经济发展的重要引擎,也是体制机制改革的重要窗口。随着中国开发区数量增长与质量提升,选择合理的开发区管理模式以提升管理效率显得尤为重要。然而,由于各开发区发展状况、经济基础不同,不能同一而论。选取XX高新区作为研究开发区管理模式改革成效的实例,具有典型性。基于相关资料分析XX高新区实行将政府力量与社会资本结合的新型管理模式的效果,从不同角度针对开发区管理提出相应的优化建议,对其他开发区转型升级,实现高质量发展具有参考价值。

关键词

开发区; 管理模式; “管委会+公司”; 体制改革

1 引言

自1984年中国首设开发区至今,国家为了提升开发区管理效能出台了众多政策。随着中国市场经济体制的建立与逐步完善,平台公司作为更加适应市场经济体制的管理机构在开发区的开发、管理过程中发挥更多作用。国办发〔2015〕42号文^[1]中对平台公司进行了明确的定义,并指出在政府和社会资本合作项目中其具有的重要作用。苏政发〔2020〕79号文^[2]针对开发区提出探索建立市场化运营模式,实行管理机构与开发运营企业合理分离,支持以各种所有制企业为主体,按照国家有关规定投资建设、运营管理开发区的相关意见。论文基于XX高新区管理现状对其管理路径进

行分析,研究各开发区实施“管委会+公司”模式的共性和差异性,针对管委会和平台公司分别提出相应的对策和建议以推进高效管理模式在各开发区得到落实。

2 文献综述

2.1 国外开发区分类

受经济学成本理论启发,自由经济区在16世纪的西方初步形成。经过多年发展,国外开发区数量广泛,名目繁多,但闫奕荣(2006)认为可以根据招商模式将国外主要开发区分为自由区、出口加工区和科学工业园区^[3]。美国硅谷工业园区和苏联新西伯利亚科学城是最早发挥集聚效应的现代开发区,其在科学技术、人才引进、经济水平、综合国力等方面发挥出的优势使其逐渐引得其他国家的效仿,对现代开发区的发展具有较大的影响^[4]。

【作者简介】王轶超(2000-),女,中国江苏扬州人,在读硕士,从事金融科技与金融机构研究。

2.2 国外开发区管理模式

开发区的管理模式是提升开发区效率的重点之一。目前开发区管理方式主要可以分为政府主导型与公司主导型：其中，Shangguan Ziheng, Wang Mark Yaolin (2022) 提出构建强调政府职能的CBCM模型，属于政府主导的管理模式^[5]。CBCM模型是在自上而下实行管理的CBDM模型基础上创新出的强调政府部门统一管理和资源调度职能的模型；而Feimin Liu (2022) 则提出应该让社会资本参与到事务管理过程中，以解决缺乏资金，运营市场化程度不够等问题^[6]，属于公司主导型的开发区管理模式。通过学习国外管理开发区的先进经验，促进中国开发区管理效率提升：学习日本筑波科学城以产业规划为基础，重视服务功能的经验^[7]；借鉴美国硅谷工业园的科技园、模块化分工、风险投资基金方式来解决中国开发区在科研创新中存在的科研主体不明确、科研成果转化率低等问题^[8]。

2.3 国内开发区分类

当前中国开发区数量众多，等级各异。刘晓萍，刘学莎 (2023) 认为可以根据各地开发区政府参与管理的方式、层次将中国开发区划分为政府直接管理体制模式、区政合一管理体制模式、政府委托管理体制模式与企业主导型管理体制模式^[9]。各模式均有其优劣势，但总体看来在开发区管理过程中既需要政府相应的政策许可性保证管理事务的协调开展，又需要一定程度的市场化运营保证资金供应的及时^[10]。可以通过下放审批权限与人才管理权限以及加强公司运营能力和提高公司管理权限的措施解决^[11]。探析“管委会+公司”模式是开发区进行体制机制改革，优化管理体制，提高运营效率，增强核心竞争力的有效措施^[12]。

2.4 国内开发区管理模式

刘颖(2021)认为政府与社会资本高度合作的模式即“管委会+公司”的运行机制能在管理开发区过程中更好发挥经济效用，研究了此模式在运行中可能会出现的问题^[13]。张长平(2021)提出了“管委会+公司”模式下开发区应走“去行政化，管办分离，实绩导向，专精特新”的创新治理^[14]。国家的各项政策也鼓励社会资本参与开发区建设，鼓励政府和社会资本合作（PPP）模式进行开发区相关项目建设，探索多元化的开发区运营模式^[15]。

3 开发区管理现状与典型案例分析

3.1 中国开发区管理模式分类

目前开发区运营管理模式主要有管委会主导型、公司运作型、管委会协调型、中外合作型以及委托管理型：

3.1.1 管委会主导型

此类开发区由管委会全面负责，协调性好、权威性高、优惠政策多但往往机构膨胀、政企不分，代表实例有中国台湾新竹工业园、日本筑波科技城。

3.1.2 公司运作型

是指新加坡裕廊工业园、浦东金桥出口加工区等开发

区采取的由开发公司管理且自负盈亏的效率高、独立性好的管理模式，其缺点为协调性差，管理任务繁重。

3.1.3 管委会协调型

是指依据政企分开原则将多项职能分离的高效化、专业化管理模式，是中国开发区管理模式的发展趋势。

3.1.4 中外合作型

是由国家政策支持达成的中外合作的开发区管理模式，此类开发区具有一定号召力，与国际接轨但由于数量较少不具有可借鉴性。

3.1.5 委托管理型

指开发区委托其他园区代为管理并分享利润的管理模式，此类开发区管委会组织结构简单，管理任务较少，但将大部分管理权限授予外部机构，开发区管理存在失控风险。

目前，在中国各类开发区的建设和运营管理领域，管委会协调型作为颇具成效的管理模式正受到广泛关注，并成为各地开发区体制改革与创新实践中的重要探索方向。这种模式的核心特征体现在开发区管委会与专门设立的平台公司之间的紧密协同与高效合作，它们共同致力于开发区的全面建设与发展。

在管委会协调型模式下，管委会扮演着政府层面宏观指导、规划统筹、政策引导以及监管服务的角色，负责制定开发区的整体发展战略、产业布局、土地使用规划等重大事项，同时确保区内各项事务遵循国家法律法规和地方政策要求，依法行政，为区内企业提供良好的政策支持与营商环境。与此同时，平台公司则作为市场化的实体运作主体，承载着开发区具体的开发、建设、投融资、招商、运营等实质性工作。这类公司通常具有独立的法人资格，能够在市场经济规则下，利用自身的灵活性和高效性，引入社会资本，采取多元化的投融资方式，负责实施各类基础设施建设、项目引进、产业培育以及后续的园区运维等工作，以达到提高资源配置效率和增强市场竞争力的目标。

3.2 典型案例分析

中新苏州工业园区采取管委会协调型管理模式，在“管委会+公司”的基础上按照“小政府”“大社会”原则进一步实行政企分开，是应用该模式的较为成功的案例之一，优势如下：

3.2.1 明确定位，优化分工

苏州工业园区由管委会与中新集团共同管理，其中管委会承担行政管理职能，中新集团承担开发区运营服务责任，拥有较大的管理权限，做到了以平台公司为主导进行园区建设和运营管理。

3.2.2 做大平台，强化支撑

中新集团运作多年的开发模式与现代企业管理制度，有利于园区持续走市场化的道路。苏州工业园区在2001年后开始逐步提高园区市场化程度并通过国企改革、“解包还原”等措施扩大平台公司职能，提升园区内企业的市场化

程度。

3.2.3 完善管理，差异考核

苏州工业园区在“国资办—股权投资平台—国有企业”三级监督架构下对市场化程度不同的企业采取不同的考核策略，通过差异化管理方法提高对园区内企业的管理效率。

苏州工业园区在机构设置、政企分开、国企改革等改革中的经验具有可借鉴性，可作为开发区由管委会主导型向管委会协调型转变的先行示范。

4 XX 高新区实施“管委会 + 公司”模式效果分析

XX 高新区是以软件和信息服务业及人工智能为主攻方向的高新技术产业园区。由管委会、平台公司以及内部实体公司共同管理。

4.1 政企分离，多方共治

经过国企改革和政企分开等多项措施，目前 XX 高新区已形成由管委会与平台公司共同治理的基本格局。由管委会负责统筹决策，具体职责包括聚焦经济发展、谋划产业布局、招商引资、打造良好营商环境等；平台公司即科创集团负责运作执行工作，履行公共基础设施建设、载体运营、融资投资等主体责任；由园区内实体企业负责控制成本，落实规划。

4.2 选贤任能，强化激励

为落实“管委会 + 公司”模式中对于管委会和平台公司职能范围的调整，XX 高新区出台了相应的人才措施与薪酬激励政策吸引各类专业人才并面向全区公开选拔管理人才，实行聘用制，建立刚性淘汰机制；实施薪酬改革，强化绩效考核，管委会突出全员招商与特别贡献考核，科创集团突出经济效益、资产负债、资金回报考核。

4.3 制度规范，成效显著

制度建设方面，XX 高新区完成以公司章程为基础的多项内部制度体系建设，形成了相对完善的管控体系；实现了科创集团的实体化运作，完成经济效益与资源聚集度的进一步提升。

总体来看，“管委会 + 公司”模式在 XX 高新区的成功应用不仅体现了这一新型管理模式的有效性和适应性，而且具备显著的可复制性特征，可以在全国范围内不同级别的经济开发区、高新技术产业园区以及其他类型的特殊功能区推广实践。这一模式的核心在于通过理顺政府与市场的关系，有效区分公共管理和企业经营职能，从而提升开发区的运营效率和服务效能。

5 优化开发区管理模式的相关建议

“管委会 + 公司”模式主要强调发挥社会资本的作用，提升开发区的管理效率。针对管委会与平台公司分别总结相关经验，为开发区转型升级提供建议。

5.1 针对管委会

5.1.1 深化改革，简政放权

“管委会 + 公司”模式需遵循市场化原则，弱化管委会管理职能，发挥平台公司的管理与服务功能，提高开发区管理效率的管理模式。管委会主导型开发区应遵循“放管服”原则，进一步简政放权，将招商融资、基础设施建设等职能下放给平台公司，充分利用社会化资本对开发区进行建设与管理，提高管理效率，进一步提升经济效益。

5.1.2 因产制宜，谋定后动

管委会作为管理机构首要任务是根据开发区的定位，制定各项与发展相关的长短期规划与政策，保证各时期园区各项事务的正常开展并从园区长期发展的角度出发，不断强化战略规划并做好资源配置、风险管控等多项工作。

5.1.3 创新驱动，惠企便民

创新驱动离不开高新技术产业，高新技术产业离不开高新技术人才，因此开发区管委会要制定相应的人才政策来引才、留才和育才。为高层次人才提供税收、住房、教育等方面的优惠政策。还应注重园区的生态环境建设，提升居民生态幸福感。加强环境监测和治理，确保大气、水质和土壤的环境质量，减少污染物排放。

5.2 针对平台公司

平台公司作为联系管委会和企业的桥梁，既要履行管委会制定的方针政策，也要提高服务水平，促进园区内企业高速高质发展，具有重要的作用。但总体看来中国平台公司在开发区管理工作中职能范围较小，在基础设施建设以及投资基金等方面具有较多限制，所以针对平台公司提出以下建议：

5.2.1 职能明确，治理多元

目前平台公司在企业服务方面主要承担如园区绿化、市政管养等较为基础的职能，所以在“管委会 + 公司”模式下应适当增加其服务内容，扩大其提供的服务范围，打造提供知识产权保护、法律会计、金融服务等多项企业日常生产经营必需的一站式服务平台，高效解决园区内企业运营问题，提升其运营效率和满意度，增加园区的经济效益。

5.2.2 强化内审，高效发展

平台公司自身也应制定相应的约束制度和内部审计制度，定期对公司的各项运营活动进行审计，在财务管理、风险管理、流程管理等方面进行约束，确保公司运营的合规性和风险的有效控制，以达到平台公司自我规范管理的目的，最终实现开发区高质高效发展的目标。

5.2.3 产研协同，科技赋能

园区创新能力的提高是一个持续不断的过程，需要从文化、能力、资源支持等多个方面进行扩展和提升。平台公司应加强同高校、科研机构、其他企业合作，共同开展创新项目并投入研发资金搭建创新平台，为创新人才提供良好的创新环境和资源支持，培育和孵化创新项目和企业。

5.2.4 完善建设,提高效率

目前XX高新区主要依靠投资基金实现盈利,总体仍处于亏损状态。平台公司应完善投融资平台建设,提高园区内企业的投融资质量与效率。首先可以通过扩大投融资方式,如发行城投债方式进行融资,有利于整合资源,优化产业布局,解决园区发展过程中资金不足的问题。其次可以通过引入其他社会化资本加入到园区的投融资活动中,扩大其规模,增加经济效益。另外应加强投融资平台信息共享机制建设,使其提供包括项目介绍、市场分析、财务数据等内容在内的全面、准确的项目信息,以便投资者做出明智的决策。

参考文献

- [1] 国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知[EB/OL].(2015-05-22)[2023-09-02].https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/22/content_9797.htm.
- [2] 省政府关于推进全省经济开发区创新提升打造改革开放新高地的实施意见[EB/OL].(2020-09-23)[2023-09-12].http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/9/30/art_46143_9526504.html.
- [3] 闫奕荣.国外主要开发区招商模式的特点及经验借鉴[J].生产力研究,2006(11):163-165.
- [4] 段磊,田志龙.开发区的发展历程和政府推动型开发区的特点[J].机构与行政,2020(4):62-63.
- [5] Shangguan, Ziheng, Mark Yaolin Wang. China's community-based crisis management model for COVID-19: A zero-tolerance approach[J]. *Frontiers in Public Health*2022(10):880479.
- [6] Liu, Feimin. Study on the Construction and Management Mode of Public Cultural Space in the Transformation of Old Community by Social Capital[J]. *Journal of Sociology and Ethnology*, 2022(4):43-57.
- [7] 朱洪艳,朱隆斌.筑波科学城对开发区发展转型的启示[J].智能建筑与智慧城市,2022(1):55-57.
- [8] 冯敏红.基于美国科研创新曼哈顿模式与硅谷模式经验研究[J].科学管理研究,2017,35(2):113-116.
- [9] 刘晓萍,刘学莎.开发区管理体制模式与改革路径探析[J].中国经贸导刊,2023(3):36-39.
- [10] 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(4):72-80.
- [11] 周鲁耀.“管委会-公司”模式的治理绩效与控权困境——基于一项典型案例的研究[J].中国行政管理,2016(7):46-51.
- [12] 崔亮.对产业园区“管委会+公司”管理运行模式的思考——以辽宁阜新皮革产业开发区为例[J].现代商业,2021(9):148-150.
- [13] 刘颖.“管委会+公司”运行机制若干问题研究[J].法制与经济, 2021,30(5):87-91.
- [14] 张长平.“管委会+公司”改革: 蹚出开发区创新之路[J].群众, 2021(18):47-48.
- [15] 刘晓磊.PPP模式在开发区建设中的应用与思考——以河北省为例[J].经济论坛,2016(8):141-143.