

国家级开发区管理体制的发展沿革与创新路径

罗兆慈

(北京科技大学 管理学院,北京 100083)

摘 要: 简要回顾了我国国家级开发区管理体制的历史沿革,系统总结了国家级开发区在管理体制创新方面所取得的成就,并在分析国家级开发区发展所面临的外部环境和内在要求的基础上,从加强立法、整合管理体制、转变政府职能等5个方面提出了具体的对策思路。

关键词: 国家级开发区;管理体制;体制创新

中图分类号: F127.9

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2008)01-0003-04

0 引言

从1984年10月国家正式批准设立开发区至今,国家级开发区已经走过了23年的发展历程。23年来,国家级开发区按照“三为主,一致力”,即以发展工业为主、利用外资为主、出口创汇为主和致力于发展高新技术产业的发展方

针,积极引进国内外资金、技术和管理经验,通过不断的探索和实践,走出了一条在经济全球化背景下集约利用土地资源、吸引国际资金,推进新型工业化与城市化的新途径和成功道路。实践证明,国家级开发区现已成为我国经济发展最有活力和最具潜力的区域。中国模式的开发区所取得的成功经验,正迅速被周边国家和地区模仿和复制。

国家级开发区是我国改革开放和体制创新的产物,在

作,龚育之先生亦做过简明的历史勾画和清晰的逻辑分析,给人留下了十分深刻的印象。

例如,他认为马克思主义思想对科学学的诞生和发展产生过“明显的影响”。马克思、恩格斯在关于哲学、政治经济学和科学社会主义的研究中,对科学技术与社会发展互动关系的许多论述,“孕育着科学学的胚胎”;20世纪30年代,科学学的诞生导源于以贝尔纳为代表的一批站在马克思主义旗帜下的英国自然科学家开拓的科学与社会的研究。他还认为,我国科学学研究发生、发展的历史与马克思主义思想影响更是密切相关:20世纪30~40年代,“在自然辩证法的名目下,已经从事过一些现在看来属于科学学领域的介绍和研究工作”;20世纪50年代制定的自然辩证法研究规划中,专门列了属于“历史唯物主义论科学”范围的大项;20世纪60年代明确提出了建立和发展“马克思主义的科学技术论”课题;20世纪70年代末召开的第一次全国科学学学术讨论会,强调了“继承和发扬科学学研究中的马克思主义传统”。

1986年,在庆贺于光远先生从事科学工作50周年之际,龚育之先生曾十分感慨地说:“每见谈中国科学学研究的文章,以为这门科学在中国是从七十年代末、八十年代初才开始的。其实,这只是‘科学学’这个名词引进的时间。

至于这门科学的内容,如果从翻译介绍算起,应当追溯到三、四十年代苏联格森和英国贝尔纳的文章的翻译,因为这些文章被公认为科学学的鼻祖;如果从自己的研究工作算起,则至少应当追溯到五十年代光远同志和在他倡导、推动下的一些工作。科学学研究工作要超越前人,又要了解和尊重前人的劳动”。作为这些早期科学学工作主要参与者之一,龚育之先生的科学学研究工作,龚育之先生的学识和为人正是如此。

龚育之先生关于科学学研究的论述、论点和见解,来自于他对当代世界和中国所处历史时代的观察,对中国社会需要的认识,对中国科技、经济发展的分析,对中国科学与社会互动的思考;同时,这些论述、论点和见解,作为他博学多识、思维缜密的体现,也来自于他的自然科学知识底蕴和社会科学理论功底的兼备。这些论述、论点和见解是中国科学与社会研究成果的重要组成部分,它们对我国科学学和交叉科学未来研究的创新和发展,将会产生日益广泛而深远的影响。

(本文作者原系中国科学院科技政策与管理科学研究所科学学研究室主任、研究员,中国科学学与科技政策研究会副理事长,《科学学研究》杂志主编)

收稿日期: 2007-05-15

作者简介: 罗兆慈(1954-),男,广东广州人,北京科技大学管理学院博士生,广州南沙开发区建设指挥部常务副总指挥,广州市南沙区委副书记、区长,研究方向为区域经济、创新管理。

充分借鉴国际上各种特殊经济功能区域成功经验的基础上,创立了具有我国特色的开发区管理体制。在23年的发展历程中,国家级开发区始终把体制创新作为发展的动力和成功的保障,并一直创造性地、大胆地进行体制创新,使我国国家级开发区的管理体制不断得到完善。国家级开发区在行政管理体制方面的率先创新,不仅为其建设具有竞争优势的投资环境、促进经济的快速发展提供了体制保障和动力,而且为国内其它经济功能区和行政区的发展提供了经验和示范,为我国市场经济管理体制的深化改革作出了宝贵的探索。

1 国家级开发区管理体制创新的成就

概括而言,国家级开发区在管理体制创新方面的贡献突出地表现在以下几个方面:

(1)建立了事权一致、机构精简、办事高效的行政管理运行机制。23年来,我国国家级开发区通过不断的探索和实践,积极推动行政体制改革,在现有的53个国家级开发区中已有46个采取了管委会(或指挥部)等所谓的“准政府”管理模式。这一模式的形式是管委会(或指挥部)为市政府的派出机构,主要行使同级政府的经济管理职能,所在市委也派出开发区工作委员会,但不设人民代表大会和政治协商会议机构,市政府对管委会或指挥部高度授权并使开发区管委会或指挥部享受市一级经济管理审批权限。经过23年的演化,国家级开发区的行政管理体制始终保持了事权一致、精简、高效的特点,基本上实现了管理机构最精简、成本最低和效率最高。在这一模式中,行政管理机构设置高度精简,如广州南沙开发区建设指挥部的机构设置为一办五局共70名行政编制,不少相关职能部门均合署办公,不与市政府机构一一对应。如指挥部经济发展局同时具备了招商、发改、经贸、旅游、物价、统计、科技等机构的职能,实行“几块牌子、一套人马”、“一人多岗”的人员配置模式,保持了精简高效。此外,国家级开发区还在优化办事流程、精简办事环节、降低行政成本和社会成本方面进行了一系列的探索,在国内首创了“一个窗口对外”、“一站式办公”和“一条龙服务”的投资服务体系。这些创新成为我国行政体制改革的试验田和突破口,为我国深化行政体制改革打开了新的局面。

(2)更新了管理理念。在传统的计划经济背景下,政府管理理念是权力本位和官本位,并有着较强的人治色彩,政府位于企业、民众之上,管理模式以管制型为主。为了获得投资者的认同和适应市场经济的需要,国家级开发区在管理体制创新方面,从一开始就特别重视管理理念的更新。一方面,努力与国际惯例接轨,树立了全新的“服务型政府”的管理理念。苏州工业园等不少国家级开发区还在一定程度上吸收了新加坡式“亲商思维”的管理理念,以为投资者服务为宗旨,把亲商思维融入到招商引资和日常管理之中,充分尊重投资者的意愿并为其提供快捷、高效的服务。另一方面,国家级开发区在依法行政等方面进行

了有益的探索。在管理思维上较好地实现了从人治到法治的转变,重视制度与规则的建设,使得国家级开发区的行政管理较之于传统管理更加科学。行政管理的科学性有效地降低了投资的风险预期。而且,在执法透明化上也有了很大的进展,透明度的提高在客观上降低了交易成本,也进一步提高了投资成功的几率。大部分国家级开发区都在努力营造公平、公正、公开的社会环境和投资环境。正是因为以上管理理念的转变,使国家级开发区成为了我国最吸引投资者进入的凹地。

(3)在转变职能方面进行了创新。第一是努力按照市场经济规律来界定政府职能,开发区管理机构从原来计划经济体制下包办一切的做法中解脱出来。一方面以“三为主,一致力”方针为导向,按照“小政府、大社会”管理模式对管理职能进行界定,并对政府管理职能进行缩减。另一方面,开发区将自己的职能重点放在营造企业经营所需要的必要条件上,主要是建设投资环境,比如基础设施的建设、生活环境的配套以及产业环境的改善等。另外就是把促进投资(重点是招商引资)作为政府促进经济发展的主要职能,开发区基本上不涉及社会管理职能。这种职能转变为精简机构和减少职能部门之间的牵制、实现高效运作奠定了基础。第二是对传统管理体制中的一些职能(按照市场经济原则应属于非政府职能)进行了社会化改革,如发展招商、劳务等中介机构等。

(4)创造了明显高于当地的经济增长速度。体制创新是一个与经济增长速度显著正相关的变量,从这一角度来说,我国国家级开发区在体制创新方面所取得的最大成就是造就了国家级开发区的经济增长奇迹。特别是得益于税收优惠政策和前面所论及的先进的管理理念和较高的行政效率,为国家级开发区的招商引资和经济发展带来了其周边行政区所不能比拟的机遇。这一点,在全国53个国家级开发区中普遍地得到了验证和证明,尤其是天津开发区、广州开发区及苏州工业园的经济指标都呈现出持续大幅增长的态势,经济规模迅速做大,成为所在城市十分强劲的经济增长极。

2 国家级开发区管理体制创新所面临的形势

经过23年来的探索和实践,按照市场化、国际化、规范化原则进行的体制改革和创新,促进和保证了国家级开发区的高速与持续发展。但是,随着国家级开发区自身规模的扩大和功能的增加,以及国内外经济环境的变化,原有的体制已不能很好地适应其继续快速发展的需要,国家级开发区在管理体制创新上也需与时俱进,不断总结、探索和创新。

一是工业化发展到一定的时期必然会带来城市化的问题。国家级开发区从单一的外向型工业园区向综合性新兴城市功能区的转变,对其行政管理模式提出了新的挑战。发展初期,国家级开发区几乎都是功能比较单一的外

向型工业园区。最初,53个国家级开发区大多都是在其所在的行政区内划出一块10~20km²的地方做试验,其管理机构一般叫作管委会(或指挥部),为市政府的派出机构,赋予市一级规划、国土、建设、招商等审批管理权限,其社会事务管理属于原行政区。这种管理模式对开发区内的招商和经济发展十分高效。但随着开发程度的不断加大,不少问题,如失地农民的培训就业、社会保障,外来员工的就医、子女上学,计划生育以及社会治安等问题,原行政区难以同步跟进,实行到位管理,而开发区又无这些管理职能。如果这些问题不能得到较好的解决,不仅会严重制约开发区的持续快速发展,也会造成很多社会问题。因此,在新的形势下,国家级开发区在定位上需要重新考虑,不能继续保持原来单纯的制造加工生产区模式,而应该转向产业发展与城市化相结合的综合区模式。随着工业人口的快速增加和征地拆迁范围的扩大,从功能上看,不少国家级开发区已经从单纯的经济功能区转向新的城市功能区,开发区不仅担负着区域经济开发的重任,还肩负着以工业化带动城市化的使命,特别是征地农民安置、社区建设与管理,以及区域社会事业发展等都对开发区的管理体制提出了新的要求。因此,原有准政府的行政管理模式已不能适应其功能多元化的要求,开发区的行政管理不仅需要包括原有的经济建设方面的职能,也需要具备社会事务管理职能。而且在职能增加的同时,如何依旧保持机构精简,如何既能避免传统城市管理机构臃肿的弊端,又能提供高效的公共服务,将成为国家级开发区未来行政管理体制创新的一个重要课题。

二是依法行政对国家级开发区的管理体制提出了更高的要求。加入WTO之后,政府的行政管理必须逐步转向依法行政,但是,目前开发区自身的法制建设比较薄弱,最突出地表现在其自身的法律主体地位不明确。目前,我国的法律都是通过现有行政区划的政府部门来实施的,尽管大部分国家级开发区所在省市人大都制定了开发区条例,但当开发区条例的规定与有关法律法规相冲突时,开发区的管理条例就失去了法律效力。特别是至今没有形成一个全国性的有关开发区的法律体系,使得国家级开发区管理机构在我国的行政序列中没有明确的身份,不具备相应的法律地位和权限,在实施管理职能时存在着“名不正,言不顺”的现象,有时会影响投资者特别是长期投资者的信心。此外,现有的开发区条例或规定都是地方法规,由于这些年来国家对有关政策进行了一定程度的调整,使得在原有政策背景下制定的地方法规很容易与新的国家政策相抵触。实际上,一些开发区条例已不能适应新的政策环境。这些问题都会在国家级开发区的发展中产生一系列的负面影响。

三是市场经济的加速发展和全球经济一体化进程的深入对国家级开发区的管理体制提出了更高的要求。23年来,国家级开发区在各方面都取得了很大的发展,尤其是其市场体制日益成熟。正如生产力与生产关系的相互作用

规律所揭示的,开发区的快速发展要求有更高层次的体制创新特别是管理体制创新与其相适应。在比较完善的市场经济框架下,政府将成为从事经济调节、市场监管、社会管理和公共服务并全力履行职责的责任政府,成为致力于为市场主体排忧解难和创造良好投资环境的服务政府,成为依法行政并受法律严格制约的法治政府。这一定位的转变要求开发区管理机构对应地实行职能转变。而且,在全球经济一体化背景下,跨国公司往往根据投资环境将其业务转移到市场机制完善、市场秩序良好的地区。这也促使国家级开发区进行管理体制的创新,进一步建立起与国际惯例接轨的新型管理体制,真正按照市场规律办事,进一步转变政府职能,依法行政和提供更好的服务。

四是政策优惠作用的日益弱化向管理体制创新提出了新要求。在开发区建立初期,其体制创新的一个突出表征就是制定了一系列优惠政策。为加快开发区的经济发展,一方面,国家给予了开发区内企业按15%计征所得税和对所有外资企业实施所得税“两免三减半”的政策优惠,此外不少开发区为了更多地引进外资,纷纷制定了一系列特殊政策,如降低地价和减免一些行政事业性收费等。2006年全国人大已通过二税合一的提案,外商和开发区的税收优惠政策将不复存在。按照WTO规则的要求,除特殊领域外,成员国之间的产品、服务和投资均享受国民待遇,内外资一视同仁。在这一原则下,政府赋予开发区的投资、土地等方面的优惠政策将与非开发区趋于一致。另外,由于开发区自身制定的政策越来越规范和透明,使其很容易被非开发区仿效运用。地区优惠政策竞争的结果是政策趋同,开发区因优惠政策而带来的政策体制优势正在日益弱化。

3 国家级开发区管理体制创新的对策

正如上文所分析的那样,在新的形势下,随着外部环境的变化,客观上要求国家级开发区对管理体制进行创新和完善,而且必须主要通过新的制度安排来实现管理体制的改革和创新,而不再主要依托政策优势来建立招商优势和区域竞争优势。

(1)将国家级开发区的体制创新纳入国家综合配套改革实验的整体框架。从总体上来说,当前,国家级开发区所面临的环境条件以及其自身所具有的特点,决定了国家级开发区必须进行综合配套改革,其体制创新必须纳入综合配套改革的整体框架。之所以这样,不仅仅是因为当前的体制改革是复杂的,还在于行政管理体制与经济管理体制和社会管理体制是密切关联的。比如政府职能的转变,必然涉及到投资体制改革和财政体制改革等诸多方面,纯粹依靠行政管理体制自身的改革和创新是难以达到目的的。另一方面,经过20多年来的探索,国家级开发区在体制创新方面已取得了较大的成就,许多具体领域的创新已经达到了相当的高度,专项改革的难度不断加大,加上创新的边际效应递减,任何一项改革和创新都难以“单兵突进”

了,创新的整体性和系统性要求不断增强,改革的综合配套性不断增强。因此,国家级开发区的行政管理体制创新必须纳入综合改革的整体框架,密切地与其它体制改革创新相结合。同时,开发区的管理体制创新也是一个上下互动的过程,如果没有上级管理机关的共识和对应的改革行动,其独自的创新是难以真正成功的。因此,国家级开发区管理体制的创新必须得到国家、省、市各层次的大力支持和配合,必须纳入当前综合配套改革的整体框架。当然,考虑到国家级开发区的“排头兵”作用,在将其体制创新纳入国家综合改革整体框架的同时,要继续给予国家级开发区在体制创新方面先行先试的优先权。

(2) 形成促进经济发展的新的动力机制。目前国家级开发区的发展主要得益于优惠政策,即通过差异化(开发区有而非开发区没有)的优惠政策吸引投资进入开发区。随着政策优势的日益弱化,必须建立新的动力机制。本文认为,在日益完善的市场经济条件下,资本的流动必然以追求更高的投资回报率为目的,只有依靠更高的投资回报率,才能吸引更多的优质投资,地区经济也才能得到快速发展。因此,促进经济发展的动力机制应该是建立产业发展的区域竞争优势。对于开发区管理机构而言,要通过为企业提供优质的服务,有效地降低企业的运作成本和实现服务增殖,发挥开发区机构精简和行政高效的优点,进一步创新服务方式和手段,通过优质服务突显开发区的区域竞争优势。此外,Michael E.Porter的实证研究表明,当一个产业集群在某个国家或地区形成时,这个国家或地区在与此产业集群有关的最终产品、生产设备、上游供应以及售后服务等方面都会具有国际竞争优势。因此,开发区管理机构要充分发挥政府的引导和推动作用,在开发区内形成产业集群,特别是要加强产业链的招商,加强对产业集群发展有重要影响的公共品或准公共品的投资建设。

(3) 积极探索管理体制的整合。一是可以大胆探索建立开发区和其所在行政区管理体制优势叠加、互动发展的新机制。这种整合应以开发区管理体制为主导。在机构设置上,可以让管委会原有的机构承担行政区经济发展方面的管理职能,行政区不再重复设置同样的机构,而只设社会事务管理及其它方面的机构。同时,要通过发挥行政区的职能,较好地解决征地后失地农民的培训就业、社会保障,外来员工的就医、子女上学,计划生育以及社会治安等社会事务,为开发区的进一步加快发展提供更加优化的社会环境。二是积极推动多个功能区的合一。目前,不少城市特别是省会城市都设有国家级开发区、高新技术产业开发区、出口加工区乃至保税区等功能区。从功能上看,这些功能区在聚集资源上是趋同的。从精简机构和综合利用资源

的角度出发,并借鉴一些国家级开发区的成功做法,可以积极推动多区合一的整合管理模式。通过整合,形成完整统一的对外开放的政策体系,以满足外商投资多种产业领域的个性化和多元化需求,特别是国际大公司跨行业、跨领域的战略投资需求。而且,通过统一规划区内的基础设施和招商引资活动等,可以更好地形成项目招商的合力。

(4) 加强开发区的立法工作。从法律上明确国家级开发区的管理体制、管理职能和运行机制,是保障开发区管理体制的科学性、规范性和相对稳定性的一个重要条件,也是从根本上改善开发区的投资环境、获得投资者信赖的关键。一是要在国家层面加快研究制定《国家级开发区管理条例》,以此规范和引导国家级开发区的发展,并使开发区的发展建立在国家法律规范的基础上。将精简高效的国家级开发区管理体制和管理模式法律化、制度化,明确国家级开发区管理机构的法律地位、执法主体资格、管理职能和管理权限。对国家级开发区的功能定位、管理模式、组织原则和组织形式在法律上予以明确。要通过立法工作,将以往开发区实践中已被证明是成功的做法和政策法规化,以指导今后的工作。在此基础上,全面推进国家级开发区的依法行政,重点是进一步建立健全行政问责制,加大监督检查的力度,规范行政行为。

(5) 进一步转变政府职能。职能的确定是行政管理体制的核心,构建新型国家级开发区管理体制,必须重新界定其管理机构的职能并实现职能转变。首先,要根据大多数国家级开发区在功能定位上已经从单纯的经济功能区转向新的城市功能区的实际,对国家级开发区的管理体制进行匹配式改革,增加部分必要的社会管理职能,并适度增加社会管理方面的机构和人员。但要切实防止机构的无谓膨胀,特别要防止由原来的管委会或指挥部模式向一般行政区模式的简单复归,继续保持开发区精简、灵活、高效的运行模式。二是对政府职能进行归并整合,探索政府公共服务外包的运作机制,将传统体制下政府职能中较低层次和部门中间层次的职能分离出来,改由非政府性质的公务机构和中介机构承担,逐步形成政府、中介机构等共同参与、相互促进的公共服务体系。开发区管理机构应把主要精力转到研究发展战略、营造投资环境、引导企业发展、加强社会服务上来,把工作重点放到为经济发展服务、为改善居民生活服务上来,逐步形成科学的、符合市场经济规律的社会运行机制。三是要进一步简化行政审批程序,比如可以探索将项目审批从“一站式”推进到“一表制”。四是要进一步完善执法检查制度,推进综合执法,争取把工商、物价、卫生、质量监督等部门的分散执法转变成综合执法。

(责任编辑:高建平)