

应加快深化开发区管理体制改革创新

► 胡冰

开发区建设作为我国改革开放的成功实践,为推动区域经济社会发展起到了重要的引领和支撑作用,其中最关键的因子就是开发区精简高效的管理体系释放了发展活力。经过 30 多年的运行,受各种主客观因素影响,开发区创办之初“小机构、大服务”的管委会体制优势明显弱化,严重制约了开发区的运行与发展。

在全面深化改革的新形势下,开发区作为体制创新的“探路者”,应将先行贯彻国家意志与实现园区持续发展结合起来,以深化管理体制改革再塑发展新优势,真正成为承担国家使命、率先转型升级、带动区域发展的重要支撑。

坚持一体化管理

开发区作为我国产业培育的重要平台,其管理体制是否科学有效,是保持活力的关键所在。

因此,要坚持有利于探索体制改革新路径、有利于当好产业建设排头兵、有利于提高开发区经济竞争力的原则要求,与依法行政理念相一致,与政府简政放权相衔接,与现代市场经济相适应,按照党务与政务一体、事务与权力一体、管理与服务一体的思路,突出产业发展职能,坚持“授全权、负全责”原则,赋予管委会更大的自主发展权、自主改革权、自主创新权,真正将开发区打造成区域经济增长自主主体。

一是立法规范。目前,国家法律没有对开发区管委会的行政主体资格予以明确的立法界定,造成开发区管理体制缺乏规范性和稳定性。在目前国家层面立法暂时难以出台的情况下,因地制宜制定出台省级《开发区条例》,通过地方性法规形式明确开发区的功能定位及行政主体地位、组织管理体系、管理职能权限等内容,建立法治框架下开发区和政府的委托代理关系,解决开发区管理职能“缺位”“错位”问题,为开发区管委会作为一级“法定机构”实施一体化管理提供法律依据。

二是事权一致。坚持把开发区作为经济发展的特区,统筹处理全面放权与依法依规、封闭运行与指导监督的关系,实行归口管理,通过授权、委托、代理等方式赋予管委会行使同级政府的经济社会管理权限及相应的经济发展、市场监管、社会管理与公共服务职能,代表同级政府对开发区范围内的各项具体事务实施统一领导和管理,变“条块分权”为“事权统一”。选优配强开发区领导力量,注重保持开发区领导班子特别是管委会主要领导相对稳定,增强开发区自主发展能力和持续发展能力。管

委会作为一级在授权范围内独立运行的经济管理主体,聚焦产业建设主业,探索运用权责清单、负面清单、服务清单、监管清单“四张清单”的管理模式,再造行政权力运行标准和流程,为企业投资经营提供便利化规范化专业化服务。

三是理顺关系。着眼改革目前管委会“条块分割”的机构设置,建立一个自成体系、职能完整、独立运行的管理机构,深化放管服改革,创新弥合开放区“以块为主”体制与政府部门“条块衔接”体制的关系,对涉及规划、国土、财政、税务、工商、公安等职能部门在开发区设有派出机构的,按照“能放则放、应放尽放”的原则要求,采取“2号章”形式将本部门行政审批权限依法下放派驻机构(政府职能部门为“1号章”),或推行开发区承接相关职能部门行政权力事项清单动态管理制度,以“托管”模式将派驻机构划转为管委会内设机构予以统一管理,实现各项管理职能独立高效运转,行政审批事项在园区内办结,增强开发区独立运作能力及管理服务功能。

坚持效能化运行

应坚持效能导向,探索创新适应开发区发展需要的管理构架、业务模式、人事制度及激励机制,从体制上解决开发区机构膨胀、运转不畅、效能下降等弊端,重塑开发区体制机制新优势,促进工作效率提速、服务企业提质。

一是构建“网络中心型”的管理模式。坚持“一网联通、流程管理、统分结合、精简高效”,拓展智慧园区建设,以网络信息技术为支撑,整合现有业务信息平台,构筑互联互通的一体化工作平台,以其为支撑建立“管委会—内设机构—服务中心”为主线的三级行政管理架构,并采取以服务流程定工作流程、以工作流程定业务职能、以业务职能定工作席位、以工作席位定具体人员的办法,形成职责明晰、交互合作、纵横一体的网络化、流程化、团队化管理体系,实现管理扁平化、工作标准化、运转高效化。其中,内设机构在上级编办部门核定的编制总量范围内,按照“突出经济管理职能、党政合署办公、不搞上下业务对口”及“大部门、宽职能、综合性”的思路,按规划建设、经济运行、投资促进、科技创新等四大支撑体系,综合服务、人才服务、社会服务等三大服务体系及市场监管、内部监督等两大保障体系,由管委会根据实际需要灵活设置职能部门,坚持事责权相统一原则自主配置

工作职能,主要履行发展规划、政策法规、年度计划的研究制定及业务指导、统计分析、监督协调职责,推动内设机构工作模式由“包打天下”向“专司主营”转变。服务中心作为管委会的二级机构及实施一线,与内设机构形成工作前后台的关系,坚持目标管理、自主营运、风险管控原则,视情设立招商中心、产业促进中心、创新创业服务中心、投融资服务中心、土地开发中心、公共资源交易中心、中介组织管理中心、政务服务中心、社会保障中心等若干服务平台,为企业和群众提供一站式服务,从而理顺管委会工作机构管理与服务的关系,实现“管理升级、力量下沉、服务前移”。此外,为提高开发区管委会重大事项决策的科学化水平,应推行“重大决策咨询制度”,组织相关专家、企业家及专职咨询机构参与决策预研,使各项咨询建议更好地转化为决策成果,推动发展。

二是再造“服务导向型”的工作流程。按照制度创新、服务集成、程序简化、效率提升的思路,着眼为企业和群众提供优质高效服务,以工作流程再造为中心,重塑管理链和服务链。各部门根据岗位职责和服务项目,列出本部门责任清单和服务清单,对照清单,坚持职责、标准、制度、管理、考评一体,科学确定各项业务开展的步骤程序,形成关键业务流程描述,使岗位职责体现在流程中,规章制度融入在流程中,使提高高效落在流程中,形成一个人有职责、事事有程序、干事有标准、进度有控制、过程有痕迹、绩效有考核的标准化工作流程管理体系,消除人浮于事、扯皮推诿、职责不清、执行不力等痼疾,实现服务规范、运行有序、效率提高。尤其具有行政审批职能的部门,应围绕“集成、实效”要求,打破原先审批权分散在各职能部门的状况,推行“一枚印章审批”的集中审批模式,将工作流程细化到告之、受理、审查、流转、决定、批复、督办、立卷归档等具体环节和办理每一个阶段事项所需材料及办理时限,做到环节最少、效率最高、服务最优。

三是营造“绩效驱动型”的创业生态。借鉴现代企业人力资源“契约型”管理的做法,推行干部编内任职与岗位聘职相分离、干部人事档案管理与合作聘用管理相分离、档案工资与实际薪酬相分离的“双轨运行”管理,搞活用人制度,完善激励机制,营造良好生态,让每个人都能充分释放自己的潜能,创造卓越的业绩。建立以全员聘用为核心的人事管理机制,除党工委、管委会、纪工委负责由上级组织部聘任用外,其余均按照人事设岗

的原则,科学设置各部门领导职位和工作人员岗位数,逐一对应编制岗位说明书,采取竞聘上岗、双向选择、定期考核、末位淘汰等办法,形成能者上、庸者让、劣者汰的选人用人导向,推动人事管理由“身份管理”向“岗位管理”转变,由“行政关系”向“聘任关系”转变。

同时,建立开发区与党政机关的干部交流长效机制,解决开发区干部“晋升通道窄”问题。通过公开选拔方式,面向社会招聘各类优秀人才到开发区工作,改变开发区选人用人渠道单一的窘境。对招商、创业孵化、投融资等服务中心的管理团队探索推行职业经理人制度,实现“让专业的人做专业的事”,多措并举优化人力资源结构,为开发区持续发展提供坚实的人才支撑;建立以绩效考核为核心的激励体系,发挥考核评价的“指挥棒”作用,推行以工作业绩为中心的“实绩量化考核+综合评价考核”全员绩效考评制,将绩效考核结果与绩效工资、评先评优直接挂钩,并作为职务调整、岗位变动以及聘用合同续订、终止的重要依据,营造崇尚实干、注重实绩、创先争优的良好氛围;建立以绩效工资为核心的薪酬体制,坚持“效率优先、兼顾公平”的收入分配原则,打破身份资历限制,科学设计岗位职级体系,全员实行“岗位工资+绩效工资”的薪酬管理。其中,岗位工资对应聘任岗位,参照国家现行工资政策规定予以确定;绩效工资在依据开展工作经济发展水平动态确定绩效工资基本系数框架内,综合工作性质、聘用岗位及个人业绩等因素分级分类予以确定,实现以岗定薪、按绩取酬、优绩优酬。

坚持模块化服务

所谓模块化服务,是指基于效率导向,通过集成各类服务要素搭建形成不同的服务功能模块,为企业投资运营提供个性化、规范化、便捷化的综合服务,以服务指数的提升推高产业发展能级。这也正是深化开发区管理体制改革的终极价值指向。

一是搭建审批服务模块。以政务服务中心为载体,按照一个窗口流转、一枚印章审批的思路,建立“规权、服务、监管”三位一体的行政审批管理体系,坚持“清单之外无审批、法无授权不可为”的原则要求,围绕项目建设、企业登记、投资服务等主题,编制本级行政审批项目清单并实行目录化管理,推行“清单告之、一表登记、内部流转、链条审批、限时办结”的服务模式,对简单事项实行立等审批,对联办事项实行一窗办理,对关联审批实

行一章多效,对网上审批实行一次领证,尤其对重大项目的审批提供全程帮办服务,实现“园区事园内办结”。打破以往“申请材料齐全且符合法定形式后再受理”的传统审批模式,结合申报单位诚信管理机制,简化审批流程,将补充材料与环节与审批环节并轨,推行行政审批“容缺受理”模式,为企业投资落户开辟“绿色高速通道”。以强化智慧政务建设为牵引,开发“一网通办”服务平台 APP 客户端,线上线下结合服务企业“零距离”。完善事中事后监管体系,强化风险防控和问责机制建设,打造市场化法治化便捷化的营商环境,激发市场主体活力。

二是搭建公共服务模块。应在完善生活性公共服务设施,提升开发区城市功能品质的同时,围绕服务产业发展、促进企业创新,按照“政府引导、市场运作、共建共享、服务企业”的原则要求,将公共服务平台植根于企业的经营价值链上,整合开发区政策、科技、融资、人才等服务资源,重点布局建设数据信息(同类产业共用共享的行业数据,以及为企业提供法律法规、政策、技术、产品、标准、人才、市场等各类信息服务)、研发设计、公共技术、科技金融、创业孵化、小试中试、检验认证、市场开拓、上市培育等生产性公共服务平台,以产学研服务联盟、中小企业服务联盟、产业发展联盟、技术创新服务联盟等形式为园区企业提供模块化服务,为企业营造创造良好的生态环境。同时,通过搭建具有开放共享效应的公共服务平台,并以“服务券”方式补贴企业所需服务费用来降低企业经营成本,增强开发区宏观规划管理产业发展的话语权及影响力。

三是搭建中介服务模块。国内外开发区发展实践证明,完善的中介服务是开发区服务体系的重要组成部分,也是提升开发区服务功能和效率的重要支撑。改革创新开发区管理体制,应进一步厘清政府与市场的边界,加大服务外包力度,将以社会组织开展的业务放手交给社会组织,以“政府买单、中介服务、企业受益”运营模式,发挥中介服务在联系聚集项目源、人才源、企业源和构筑技术创新体系等方面的桥梁作用,使之成为开发区管理与服务功能的有效延伸,实现“小管理、大中介、强服务”。管委会主要从政策制度方面鼓励和支持社会力量创办中介机构,规范中介服务机构从业人员资质标准和从业行为,促进各类中介机构充分发展、竞争有序、诚信经营。

(作者单位:昆明高新区发展战略研究院)

以人才驱动加速国家高新区新旧动能转换的路径研究

以济宁高新区建设山东省级人才改革试验区为例

► 韩志强 张进宝 刘仓辉

截至 2017 年年底,国家高新区数量达到 156 家,成为我国依靠科技进步和技术创新支撑经济社会发展、走中国特色自主创新道路的一面旗帜。

2016 年,纳入统计的 146 家国家高新区地区生产总值(GDP)达 8.77 万亿元,占我国国内生产总值的 11.8%,吸引留学归国人员 12.6 万人,引进外籍专家 1.8 万人,外籍常驻人员 6.7 万人,人才在国家高新区产业升级、技术革命、园区运营等方面起到了决定性的作用。然而,在我国深入推进“一带一路”建设、国家高新区趋同性发展的大背景下,高端人才供不应求、人才引进日趋白热化、人才评价体系不合理等问题已凸显出来,成为影响国家高新区新一轮经济发展的严重障碍和制约瓶颈。

近年来,济宁高新区坚持把人才发展作为新一轮产业转型升级的突破口,推动人才与科技同频共振,推进人才与园区建设的无缝对接,推动人才工作更加贴近产业发展主战场。依托山东省级人力资源改革试验区,济宁高新区在人才和产业互动发展、发挥企业主体作用、人才柔性流动、人才创新创业服务体系等方面创新突破,全力打造“人才智力高度密集、科技金融高效融合、创新平台优势凸显、创业环境国际接轨”的人才高地。

以人才工作助推区域发展的路径和实践

济宁高新区创建于 1992 年 5 月,2010 年经国务院批准升级为国家高新区,是国家科技服务体系、创新型产业集群、战略性新兴产业知识产权集群试点高新区,也是山东省科技金融试点高新区。2015 年 12 月,山东省人才工作领导小组批复济宁市建设省级人才改革试验区。目前,济宁高新区企业从业人员达到 12.4 万,具有大专以上学历就业人员占比达到 56%,拥有两院院士 10 人、中央“千人计划”专家 11 人、山东省泰山学者 12 人、济宁市 511 人才 33 人,集聚美国、日本、德国、俄罗斯、意大利、法国、澳大利亚等 7 个国家和我国台湾地区的专家人才 300 余名,为创新型产业集群发展提供了智力支撑。

一、集聚产业发展紧缺急需人才。一是推动产教融合发展。济宁高新区瞄准新兴信息产业精准发力,强化人才与产业互动。软通动力、文思海辉、甲骨文等

IT 巨头集群式落户,一期投资 15 亿元的华为济宁云计算数据中心即将竣工,园区信息产业近两年保持 50%以上的增速,有效搭建了人才落地平台。配套实施信息技术人才培养,以在线实训、订单培养、校企合作等形式,每年培养 IT 人才 5000 名,为产业发展提供充足的人才保障。二是“双轨双引”有机融合。借鉴国内其他高新区先进模式,集中招商资源,完善招商政策,创优招商环境,整合成立了投资促进局,将人才工作目标分解到各个产业,实行“招商引资”与“招才引智”有机融合,并将人才发展指标完成情况作为重点评判指标,促进人才工作与产业发展同时部署、一体推进。三是打造国际交流平台。在欧美发达国家设立引智联络点,依托园区内的跨国公司本部和园区企业驻外办事机构聘请引智专员,策划实施圣地亚哥回归计划,鼓励企业开展境外交流活动,每年给予专项引智培养经费,重点引进培养急需的国际化人才。

二、建设国际化科技企业孵化中心。一是加快共享平台建设。按照“有团队、有人员、有实体、有经营”的思路,推动 17 个行业公共平台开放运营,126 台套大型科学仪器设备实现共享,实现先进技术、创新要素、高端产业的互联互通。建有国家级创业服务中心、生产力促进中心、留学生创业园、产学研基地、创意大厦等创新载体,拥有 3 家国家科技企业孵化器、25 家省级孵化器,10 家经科技部备案的众创空间,6 家省级众创空间,各类孵化器、加速器面积突破 200 万平方米,累计孵化企业 1200 多家,毕业企业近 600 家。“新三板”挂牌企业 9 家,齐鲁股权交易中心挂牌企业 9 家。二是抓好人才创业培训。依托济宁高新区创业大学,搭建创业培训服务平台,为创业群体提供免费创业培训,完成培训人员 6000 余人次;积极推进创业大学分校建设,济宁学院、济宁职业技术学院创业大学分校建成投入运营,与曲阜师范大学签署共建大学生创业孵化基地协议,定期开展“草根创业·我是 CEO”青年创业大赛。三是持续强化金融投资支持。8 万平方米的资本中心已投入使用,集聚银行、证券、基金、股权投资等机构 32 家,目前正在着力打造山东省首家专注于以资本市场扶持企业发展的创新示范平

台。持续向实体经济输血,强化人才创新创业融资服务,有效解决了人才融资难问题。

三、创建国家级人力资源服务业园。一是打造人才联盟服务综合体。坚持市场化聚集人才,进一步推进人才联盟建设,吸纳会员单位 240 余家,并与 80 余家高校、科研院所和人才机构建立了合作关系,打造人才培养、引进、产学研结合的公共人才平台。挖掘区域人力资源市场需求,开展人才引进、培训、猎头等服务,有效促进了园区企业由生产增长型向复合增长型的转变。二是引入品牌服务机构。规划建设了现代人力资源服务孵化基地、现代人力资源服务发展基地、考试教育培训基地、关联产业集群发展示范基地,重点引进人力资源服务企业、会计事务所、法律事务所、投融资公司、管理咨询公司、传媒营销企业及其他企业和人才相关服务类企业,目前已引入领英中国、万宝盛华、上海百仕瑞等服务机构 40 余家,构建了高端人才寻访、专业人才猎聘、专业模块培训、人才素质测评、信息交互平台、创新创业咨询的产业链条。2016 年,济宁高新区人力资源产业产值 5.7 亿元,占济宁市 70%。圣邦人力资源集团成为济宁市首家挂牌“新三板”的人力资源企业;2017 年上半年,济宁高新区人力资源产业主营业务收入达到 2.5 亿元,增长 214.9%。三是优化配套服务。全面推行股份制、合伙制等市场化运行模式,形成利益共同体,发挥各自优势,提升企业服务满意度。建成启用“一网四库”人才信息化服务平台,集人才交流、信息分析、网上办公等功能于一体,为有关社会组织提供一流的办公辅助,并引入最慕咖啡作为内部服务商,为社会机构举办活动提供全方位的优质服务。

四、完善与国际接轨的配套环境。一是打造联谊平台。先后成立了济宁高新区企业家协会、人力资源俱乐部、高层次人才联谊会等机构,申报成为欧美同学会?中国留学人员联谊会报国基地、山东省高层次人才发展促进会常务理事单位,突出行业协会作用,承办“百名海外信息技术博士济宁行”“全国装备制造产业论坛”等活动,广泛凝聚各类人才。在架起“连心桥”的同时,突出“智囊团”作用,为经济社会发展和人才工作提升建言献策。二是设立综合服务窗口。将人才服务职能全部下放窗口,建立“一站式”线上线下服

务平台,各相关部门抽调专人集中办公,为企业和人才提供全方位、全过程服务。三是扎实推进“圣地智家计划”。5000 套人才公寓建设目标如期完成,启用人才公寓 3800 余套,入住各类人才 6000 余人。孔子国际学校办学实现从幼儿园到高中 15 年全贯通,与国内知名教育品牌山东二七一教育集团合作设立的海达行知学校在校学生规模可达 1 万人,为人才子女提供与国际接轨的一流教育服务,进一步增强了对人才的吸引力。

在实际工作中,济宁高新区仍然有诸多问题待解。一是市场运作体制机制不活。政府管理的“痕迹”仍比较浓,市场化的路子没有完全走开,在集聚培育各类专业社会组织和人才中介服务机构、完善市场化服务方面的差距还很大。二是人才评价机制相对滞后。没有充分发挥业内专家以及相关第三方机构在评判中的积极作用,依托社会组织 and 用人单位的社会化、市场化人才评价机制没有破题。三是人才与资本、技术对接合作不紧密。忽视了人才项目与资本和技术的对接,容易造成人才项目引得来、留不住,人才创业项目缺乏社会资本扶持,创业成功率不高。

人才工作的建议与对策

在新旧动能转换背景下,济宁高新区应围绕高端产业项目集聚人才、围绕前沿科技研发创新机制、围绕加速科研成果转化搭建平台,以更大力度地推进实现人才服务市场化、人才评价社会化、人才流动自由化,为人才改革工作探索更多的可复制的经验。

一、坚持人才服务市场化。重点在人才服务的市场化模式方面进行探索创新,在为企业服务上“摒弃”传统的政府直接提供服务模式,注重培育人才服务产业,变“直接服务”为“购买服务”,提高市场配置人才资源效率。依托山东省内首家国家级人力资源服务业园区,重点培育发展人力资源服务产业。试点依托人才联盟公司,采用股份合资、项目合作等方式,与知名人力资源服务机构形成利益共同体,快速聚集一大批国内外一流的人力资源服务机构,重点发展远程见工、猎头招聘、业务代理、市场调研、教育培训、咨询服务、人事外包等新兴业态。有序承接政府转移的人才培养、评价、流动、激励等职能。