

# 南昌高新区体制机制改革和政策先行先试实践与探索

► 张诗超 冯于夏 周文华



伴随着改革开放波澜壮阔、风起云涌的发展进程,国家高新区当先锋、打头阵,探索出了很多创新性的好做法,为国家经济社会发展做出了重要贡献。截至目前,国家高新区已发展壮大至 168 家。2017 年纳入统计的 156 家国家高新区全年实现园区生产总值 9.52 万亿元,同比增长 7.5%,占我国国内生产总值的 11.5%,接近北上广深四个一线城市 2017 年的 GDP 总量。

当前,国家高新区正处于积蓄发展能量、调整产业结构、转变发展方式的关键时期,继续深入推进体制机制改革是大势所趋、人心所向。近年来,南昌高新区以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记在江西的重要讲话精神和省市决策部署,在体制机制改革和政策先行先试方面进行了实践探索。

## 一、南昌高新区在体制机制改革和政策先行先试的实践

南昌高新区创建于 1991 年 3 月,是江西省首家国家高新区。区域面积达 286 平方公里,下辖东镇、麻丘镇、艾溪湖管理处、鲤鱼洲管理处,目前已开发产业区面积约 70 平方公里。按照江西省、南昌市关于促进开发区改革和创新发展的决策部署,南昌高新区重点围绕开发区体制机制,聚焦七个方面进行了改革创新。

### (一)构建干部人事新体制

为激发南昌高新区机关工作人员工作的积极性、主动性,真正实现“人员能进能出、干部能上能下、待遇能高能低”,南昌高新区在江西省率先启动“身份封存、岗位聘用、以岗定薪、绩效考核”为主的干部人事制度改革。

一是改革薪酬分配机制,实现“铁工资”向“活薪酬”转变。改革现行收入分配制度,推行绩效工资制,按岗定薪、以绩定薪,建立了激励性的薪酬分配机制。将干部职工的收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩,实现一流人才、一流业绩、一流报酬。根据考核结果,同一层级岗位工资收入相差约 2 至 3 万元,下级岗位工资可能会超过上级。

二是改革薪酬分配机制,实现“铁工资”向“活薪酬”转变。改革现行收入分配制度,推行绩效工资制,按岗定薪、以绩定薪,建立了激励性的薪酬分配机制。将干部职工的收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩,实现一流人才、一流业绩、一流报酬。根据考核结果,同一层级岗位工资收入相差约 2 至 3 万元,下级岗位工资可能会超过上级。

三是改革薪酬分配机制,实现“铁工资”向“活薪酬”转变。改革现行收入分配制度,推行绩效工资制,按岗定薪、以绩定薪,建立了激励性的薪酬分配机制。将干部职工的收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩,实现一流人才、一流业绩、一流报酬。根据考核结果,同一层级岗位工资收入相差约 2 至 3 万元,下级岗位工资可能会超过上级。

四是改革薪酬分配机制,实现“铁工资”向“活薪酬”转变。改革现行收入分配制度,推行绩效工资制,按岗定薪、以绩定薪,建立了激励性的薪酬分配机制。将干部职工的收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩,实现一流人才、一流业绩、一流报酬。根据考核结果,同一层级岗位工资收入相差约 2 至 3 万元,下级岗位工资可能会超过上级。

五是改革薪酬分配机制,实现“铁工资”向“活薪酬”转变。改革现行收入分配制度,推行绩效工资制,按岗定薪、以绩定薪,建立了激励性的薪酬分配机制。将干部职工的收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩,实现一流人才、一流业绩、一流报酬。根据考核结果,同一层级岗位工资收入相差约 2 至 3 万元,下级岗位工资可能会超过上级。

六是改革薪酬分配机制,实现“铁工资”向“活薪酬”转变。改革现行收入分配制度,推行绩效工资制,按岗定薪、以绩定薪,建立了激励性的薪酬分配机制。将干部职工的收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩,实现一流人才、一流业绩、一流报酬。根据考核结果,同一层级岗位工资收入相差约 2 至 3 万元,下级岗位工资可能会超过上级。

南昌高新区管委会指定若干家合作银行采取封闭式贷款模式作为退税周转金,专门用于企业出口退税期间上缴税收的周转,有效缓解生产性出口企业资金压力,防止和化解资金链断裂风险。同时,率先出台采购园区内配套“双奖”政策,凡采购园区内企业生产的产品为本企业的产品进行生产配套,分别给予双方企业产品采购金额 1%的补贴,引导企业在本地配套。组建光电、新一代信息技术、生物医药等产业联盟,由产业联盟搭建行业公共研发服务平台,并给予产业联盟经费支持,推动产业和企业间优势互补,推进产业链上下游协同创新和抱团发展,吸引了配套企业落户,加速了产业集群形成,降低了企业成本,形成了产业发展良性循环。

### (四)建立项目推进新机制

建立健全“一个项目、一名领导、一个责任人、一套工作班子、一个实施方案、一支好的施工队伍”的机制,确保项目压茬推进。项目引进阶段,按照“招商小组专业谈判—开放办科学评审—开放型会议快速决策—项目服务组全程服务”的工作机制,从顶层设计上确保招商引资取得实效;项目建设阶段,每个项目专人跟踪代办项目前期手续,各职能部门沟通衔接随时解决项目推进中遇到的问题,对重大重点项目建设开通绿色通道;项目投产后,由专业企业服务部门负责政策兑现、投后管理,建立每个企业的档案大数据,确保风险提前预警。项目进入前、中、后三个阶段均由专业部门分别负责,全过程专业高效操作,做到每个项目落户流程科学专业,推进高效快捷,投后管理精准、风险可控。

### (五)探索产业用地新路径

为有效缓解用地紧张的难题,切实利用好村级产业用地这一宝贵资源,更好地保障城市建设和产业用地需要,南昌高新区党工委管委会创新思路,积极探索村级产业“地票制”改革,采取虚拟供地方式,即由管委会根据各村征用土地的留置面积开出地票,每年按一定的标准补助村集体,不再实际划定具体地块,由管委会根据产业需求及城市发展统一调配使用。南昌高新区于 2016 年、2017 年先后制定出台《支持村级产业发展办法》和《关于村级产业中商业地票的实施意见》。3 年来,通过与 34 个行政村签订村级产业用地调用协议书,拨付了 6426 万元“地票款”,直接受惠群众达 15.7 万人,不仅保障了招商引用地地,促成项目快速落户,而且使村级产业发展更加规范透明,有效破解了产业用地不足和村级产业发展的难题。

### (六)开启城乡管理新格局

优化城市规划建设,统筹好城市空间、规模、产业三大结构和生产、生活、生态三大布局,着力推进“科技、产业、生态、城市、人文”融合发展的生态科技新城建设。坚持理念创新。舍弃巨额建设用地收益,建设了 2600 亩的艾溪湖湿地公园,打造了 15 公里长的江西省第一条示范性样板绿道环艾溪湖绿道。围绕 20 平方公里水面的瑶湖,高起点规划建设了 18 平方公里的瑶湖郊野森林公园,被市民誉为南昌的“马尔代夫”,正在精心打造海绵型鱼尾洲湿地公园、南塘湖市民公园和航空航天主题公园。

坚持体制创新。实行大部制改革,将城环局、综管办、执法局、爱卫办原来几个涉及城市管理职能的部门整合在一起,构建了大城管格局,实现了工作一杆子插到底。创新城乡综合管理体制机制,稳步推进城乡综合管理“重心下移”改革,着力构建镇处“事权、财权、责权”相匹配的治理能力新架构。

坚持科技创新。初步完成了各类视频资源融合和管网监测、环卫定位、路灯等物联网设备布设,提高了城市管理精细化程度;通过“智能+人工”视频采集手段,提高了“车窗抛物”问题取证效率;通过无人机定期定点巡查,为环境保护、违章搭建、重点工程管理等提供第一手资料突出智慧化导向,整合数字城管和智慧城管资源,完善 101 智慧大厦的各项管理制度,充分发挥指挥中心的集成优势,提升城市管理水平。

坚持管理创新。推行网格化管理,建立三级分层网格管理模式,做到“城中有网、网中有格、格中有人、人人有责”,确保园区每一寸土地都有人管,每一件事都有人做。

### (七)彰显营商环境新成效

按照“应减必减”的原则,建立了行政审批事项动态清理工作机制,逐年取消、调整和归并行政审批事项 129 项,使区本级行政审批事项从原来的 348 项减少至目前的 219 项。精简优化审批流程,设立并联审批专窗,整合一套表格、一套报件、一套规程,全面推行“多证合一”,实行“一窗受理出件、多部集成服务”的办理模式。开通“绿色通道”,在主件齐全的情况下推行“容缺预审”审批,采取必要的监管手段要求项目方在规定时间内补齐正缺项材料,方便企业和办事群众。进一步推进企业“零跑腿”“只跑一次”改革,全力打造“政策最优、成本最低、服务最好、办事最快”的营商环境。

## 二、南昌高新区体制机制改革和政策先行先试取得的成效

南昌高新区大胆探索、开拓创新,在干部人事、招商引资、帮扶企业、项目推进、产业用地、城乡管理和政务服务等方面进行改革,着力增强体制机制改革的系统性、整体性和协同性,在综合实力、产业发展、招大引强等方面取得了积极成效。

### (一)综合实力显著提升

2018 年,南昌高新区园区总收入在江西省开发区中率先突破 3000 亿元,主营业务收入达到 2381 亿元;财政总收入完成 102.99 亿元,同比增长 22%,成为江西省首个财政总收入突破百亿大关的高新区,新材料产业成为园区首个超千亿的产业。

### (二)招大引强取得历史性突破

南昌高新区坚持以“大开放”带动“大招商”,以“大招商”促成“大项目”,一批优强项目纷至沓来。2018 年园区实际利用外资 8.38 亿美元,增长 22.36%;实际利用内资 219.34 亿元,增长 18.38%;其中,利用江西省外资金 159.01 亿元,增长 20.81%,目标完成比名列南昌市第一。引进亿元以上新签约项目 73 个,投资总额达 741.44 亿元,其中 10 亿元以上项目 25 个。列入南昌市重点考核的 11 个项目开工率和达标率全部达到 100%。目前,园区企业总数突破 8000 家,其中规模以上工业企业 162 家,高新技术企业 309 家,世界 500 强和中国 500 强企业 36 家,总部在南昌高新区的上市公司 15 家。

### (三)主导产业加速发展

紧跟世界高新技术产业发展趋势,始终聚焦高端、前端、深端产业升级,逐步形成了电子信息、航空装备、生物医药、新材料为主导的“2+2”产业集群。

LED 全产业链式发展。形成了从核心材料、高端装备、衬底材料、外延片、芯片制造及中游封装和下游应用的完整产业链,成为全国为数不多的 LED 全产业链具有原创技术自主知识产权的开发区之一。晶能光电自主研发的“硅衬底高效

GaN 基蓝色发光二极管”技术获得 2015 年度国家技术发明奖一等奖,使中国成为世界上继日本、美国之后第三个掌握蓝光 LED 自主知识产权技术的国家,也是唯一实现硅衬底 LED 芯片量产的国家,有力地提升了我国 LED 技术的国际地位,此外,园区还拥有国家级硅基 LED 工程技术研究中心和江西省半导体照明封装工程技术研究中心。中微半导体公司 MOCVD 设备项目将成为全球最大的 MOCVD 设备生产基地,同时引进了一批行业翘楚企业,芯片产量将达到全国的 1/3。

移动智能终端产业爆发式增长。继 2017 年引进 8 家手机整机项目后,2018 年又引进了华勤笔记本电脑生产项目、英华达移动终端生产基地项目、科莱触控一体化项目等 10 余个关联度高、配套性强、集聚性好的移动智能终端产业配套项目,使南昌高新区的移动智能终端产业从主要从事生产零部件一举跨越到“整机到产业配套”的全产业链覆盖阶段,90%的一级配套零部件可实现园区内采购,形成了以液态镜头、摄像模组、触摸屏、主板贴片、受话器、耳机、芯片封装和整机生产的基本产业链。2020 年手机产能将达 2 亿部,形成国内生产基地“三分天下有其一”的局面。

航空制造产业加速推进。当前已落户项目 27 个,在谈项目 50 多个。瑶湖机场正式建成并启动运营,取得了 A1 级通用机场许可证,C919 大飞机成功转场试飞,成为中国商飞大飞机重要的试飞基地;全国唯一一家省局共建的适航审定中心在南昌高新区正式运营;中国商飞 ARJ21 飞机完工交付中心落户奠基,江西华翰投资公司成立,与洪都整机配套的 7 个军民融合企业落户。园区航空产业初步形成了以航空制造技术为依托,集设计、研发、制造、测试、运营、配套为一体的航空产业链。

### (四)科技创新引领步伐加快

大力实施“科技兴区”战略,获得了多项打破江西省空白的成果,已经成为该省科技创新高地。

自主创新成果丰硕。高新技术企业总数突破 300 家,600 多个项目获得国家科技计划立项,300 多项成果获得国家、省、市科技进步奖,其中,国家技术发明一等奖 1 个,国家科学技术奖励二等奖 13 个。专利申请量和授权量累计双双突破万件,R&D 经费占 GDP 比重达 2.9%。

科技创新平台集聚。拥有 26 个国家级创新平台、13 个国家级产业基地、各类技术中心 107 个,其中,国家级技术中心 8 个、博士后工作站 16 家、院士工作站 13 个、企业国家重点实验室 2 家;组建了 17 个科技创新公共服务平台,6 个协同创新体;孵化器物理空间超过 50 万平方米,拥有 6 个国家级孵化器、4 个国家大学科技园。

双创工作取得突破。建设 3.5 平方公里的南昌高新区双创示范基地南昌国家大学科技创新城,目前已投入使用物理空间 55 万平方米,入驻企业(团队)近 600 个,引进高校、科研院所 20 余家。

招才引智成效显著。引进和培育了两院院士 20 人,中央“千人计划”专家 19 人,“万人计划”专家 4 人,享受国务院、省市政府特殊津贴专家 31 人,省、市“突出贡献人才”11 人,江西省“双千计划”人才(团队)15 人,“洪城计划”入选者 74 人,“市直接联系人才”25 人,吸引了来自美国、英国、法国、日本、德国等 20 多个国家的 300 多名海外留学人才和 200 多位外国专家入区创新创业。园区人才总量已达 13 万余人,成为江西省高层次人才重要集聚区。

### (五)城市建管呈现新面貌

突出以产兴城、以城聚产、产城融合,着力打造产业、科技、城市、生态、人文融合发展的现代化生态科技新城。注重从空间形态入手,对生态科技城进行概念性规划和整体形象设计,不断调整优化新城空间形态;从产业形态入手,针对重点发展产业,形成了“一区多园”型发展模式,并在每个专业园区均配套建设了产业综合服务邻里中心,将过去“产业孤岛”式工业园区升级为集标准厂房、办公研发、员工公寓、餐饮购物、文体娱乐于一体的“现代产业服务综合体”。引进一批名医名校,南昌市知名学校高新分校基本实现全覆盖。建设了绿地城市综合体、新城吾悦广场等大型商业综合体及一批星级酒店,基本形成了“一圈、两节、三馆、多点”的文化平台布局。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的可持续发展理念,充分发挥“一江相邻、四湖相间”的独特优势,

精心建设了艾溪湖湿地公园和瑶湖郊野森林公园,实施推进瑶湖、艾溪湖、南塘湖“三湖”水生态综合治理工程,实现了“沿湖一片绿,环湖一片景”,打造成青山碧水蓝天、绿色低碳循环、宜居宜业宜游、富裕美丽幸福的家园。

在体制机制改革和政策先行先试实践中,南昌高新区锐意进取、攻坚克难,虽然取得了一定的成效,但还存在着一些不足和问题:一是思想认识有待提高。少数领导干部对“谁改革谁受益、早改革早受益”认识不够深刻,工作的主动性和积极性还不够,充分调动干部群众参与和推动体制机制改革的积极性、主动性方面还有待进一步加强,特别是基层干部和农村群众的思想认识有待进一步提高。

二是外贸体制改革存在短板。受地理区位条件限制,同沿海、滨海城市高新区相比,南昌高新区在深化自由贸易试验区制度创新,构建与国际投资贸易通行规则相衔接的基本制度框架,推动建立港区协调联动等方面缺乏探索。

三是重点改革有待完善。在新的发展形势下,南昌高新区招商引资模式、城乡管理体制、投融资平台建设、财政体制、公共管理体制等方面还有不少亟待改进的地方,需要我们进一步深化改革,继续推进体制机制创新,完善和巩固现有改革成果。

## 三、下一步改革方向

下一步,南昌高新区将深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,按照中央和省、市部署要求,突出问题导向,在聚焦重点难点、加大自主改革等方面下功夫,进一步释放改革红利,激发发展活力,倾力打造贯彻落实新发展理念、深化体制机制改革的先行区、示范区。

一是坚持在重点改革上求突破,推动先行先试、机制再造。坚持用好解放思想这个强大武器,牢牢把握全面深化改革的“总开关”。大胆试、大胆闯,坚决破、坚决改。牢牢牵住“降成本、优环境”专项行动这个“牛鼻子”,推进一批破除体制机制障碍、推行有效改革举措,使市场更有效、政府更有力、企业更有利。从老百姓最急切、最期盼的“关键事”改起,加快推进教育、文化、卫生、就业、社会保障、公共安全等领域改革,丰富公共服务供给,不断提供公共服务水平,使人民群众有更多的改革获得感、发展共享感。

二是坚持在科技创新上求突破,加快产业升级、动能转换。重点瞄准中科院系、“双一流”优势高校科研院所,大型龙头企业在园区设立联合实验室、研发分支机构、技术转移中心,加快推进中国科学院江西分院相关实验室、北航江西通航研究院、天津大学研究院、华勤研发基地、中微 MOCVD 研究院、英华达研发总部等项目建设。按照江西省创新型省份建设工作方案要求,进一步加快南昌国家大学科技园、江西国家大学生双创基地、江西国家数字出版基地等创新载体建设,争取更多市级、省级、国家级科技孵化器获批认定。通过实施“瑶湖英才”等人才计划和人才政策,围绕主导产业,加快引进高精尖人才及国内外具有自主知识产权的创新团队。

三是坚持在扩大开放上求突破,加强向外对接、深度融合。在航空装备产业方面,重点发展大飞机整机、通航整机、航空配套、发动机、通航服务项目,着力建成“一中心、五基地”,力争 2020 年航空产业产值达 500 亿元,为南昌成为国内知名的教练机研发制造基地、大飞机总装试飞基地、通用航空产业基地奠定基础。在电子信息产业方面,加快完善半导体、移动智能终端和 LED 产业配套,大力引进二级、三级配套,力争产业链上每个环节都有 2-3 个龙头大项目布局,并逐步向产值较高的中下游产品延伸。在生物医药产业方面,瞄准一批生物医疗及基因检测、精准医疗装备等生命工程项目,引进一批生命科学研究项目,巩固江西省医药产业龙头集聚区地位。同时,加快发展新一代信息技术、商贸、文化创意等现代服务业,尤其是要聚焦生产性服务业,促进二三产业融合发展。

新时代是奋斗者的时代,是勇于改革创新的时代,是全面开放发展的时代。南昌高新区将积极贯彻落实国家、省、市要求,不忘初心、牢记使命,解放思想、改革奋进,不断发挥园区“先行先试”优势,打造江西高质量跨越式发展先行样板,为共绘新时代江西物华天宝人杰地灵新画卷做出应有贡献!

(作者单位系南昌高新区)