

# 以新质生产力发展需求优化国家高新区管理体制

谭向军 蒋丽丽

加快形成新质生产力,是新时代新征程上中国式现代化建设的核心支撑。国家高新区是新质生产力的主要载体,新质生产力的特性决定了国家高新区在中国式现代化进程中的历史使命更为艰巨,决定了国家高新区要加快构建与新质生产力相适应的管理体制和机制。国家高新区要进一步加大系统性整体性协调性改革力度,承担更多的先行先试任务,以更加灵活高效的管理体制激发新质生产力的内生活力和动力。



信创海河实验室

2023年9月,习近平总书记黑龙江考察时首次提出“新质生产力”,为中国式现代化指明了新的方向。2024年10月20日,习近平总书记对国家级经济技术开发区工作作出重要指示,强调“紧紧围绕推进中国式现代化,不断激发创新活力和内生动力,积极参与构建新发展格局,以高水平对外开放促进深层次改革、高质量发展”“要勇当改革开放的排头兵”“巩固提升先进制造业产业基础,推动产业高端化、绿色化、数字化,打造数字产业、未来产业,因地制宜发展新质生产力”。作为培育发展新质生产力的主要载体,进一步优化管理体制,对国家高新区承担好新的战略使命至关重要。

## 一、新质生产力发展对高新区管理体制提出新要求和新方向

生产力是人类社会发展的根本动力,也是一切社会变迁和政治变革的终极原因。新质生产力由技术革命的重点突破不断推动而形成,它的发展需要生产关系的调整和社会制度的支撑。从长远看,包括高新区在内的各类开发区是特定历史条件下的试验产物,终究是要发展成为一种成熟的稳定的管理形态。作为一种过渡性制度安排,最终重新回归到政府行政系统中。但新质生产力的发展特性和高新区的战略使命决定了今后一个时期高新区的制度安排仍然具有特殊性。

与传统生产力相比,新质生产力具有鲜明的特点:一是战略性。其承担着提升国家竞争力、占领技术和产业制高点的使命,是当前及今后较长时期全球经济产业竞争最激烈的战略必争之地。二是前瞻性。战略性新

兴产业和未来产业都是以对现有成熟技术产生颠覆式影响的前沿技术作为底层支撑,不同的前沿性科技在发展过程中会根据市场和产业发展的需要进行跨界融合。三是风险性。无论是战略性新兴产业还是未来产业,在成为主导产业和支柱产业之前,需要经历一个漫长的过程,不仅需要巨大的投入,还面临着很高的不确定性和风险。

作为经济高质量发展的主阵地,未来高新区管理体制的构建和创新,要围绕新质生产力发展的需要进行设计。从适应战略性要求看,要在新质生产力发展上承担起闯关开路的任务,制度安排上仍要有别于传统的行政区域,管理体制既要从法理上符合法治政府建设的要求,又要保持“野战军”的特点;从适应前沿性要求上看,要求管理体制中的决策环节更加迅速、高效,执行环节更加系统、迅速,支撑环节更加完善、有力,跟得上瞬息万变的科技创新和产业创新;从适应风险性要求上看,新

质生产力的发展本身就充满巨大的机会和挑战,高新区管理体制要最大限度能够支持和引导创新主体勇闯“无人区”,以先行先试的体制机制优势迅速培育出新质生产力。

## 二、高新区管理体制创新的思路和方向

发展新质生产力,建立新型的生产关系,要求高新区在全面深化改革上有更大的创新和更大的作为,对现有管理体制、管理流程的优化和再造,打通束缚新质生产力的各种堵点、痛点和卡点。

1.以区域禀赋为依托优化顶层模式设置。实践证明,尽管是一种过渡性的制度安排,管委会的小政府运行体制仍是高效率的管理机制。目前,国内新质生产力发展水平基础和水平差距很大,面临的任务和重心各不相同,各地区应根据新质生产力发展的基础,通过法定授权、协议授权等方式,对高新区管理体制在党政、人大、政协机构设置,行

政权力、行政执法实施,干部人事管理等方面进行系统性、特色化的顶层架构层面优化组合,设计出更有创造性的管理体制,以最适合本区域的发展模式推动新质生产力发展。

2.以资源整合为方向优化内部管理机制。近年来,各地高新区不断探索创新战略性新兴产业推动方式,组建与行政区截然不同的内部管理机制。作为承担特定使命的功能区,高新区的行政管理要发挥改革创新优势,积极引进企业化管理理念和竞争理念,淡化行政干部、行政级别的概念,在管理人员的选拔录用、绩效考核、薪酬激励等方面进行市场化改革,以内部竞争机制提高产业竞争力。

3.以产业发展为重心推动职能优化。经过30多年的发展,大多数高新区都从单一的功能区走向了现代化的科技新城方向,城市功能、社会功能越来越完善,但复杂的管理给精干高效的管理队伍和机制带来巨大挑战。发展新质生产力的战略任务,要求高新区的管理体制依然要坚持高和新,把主攻方向、主要任务放在培育和发展未来产业上。从全球看,创新活动越来越呈现创新集群的趋势,发展新质生产力,依然只能在少数地区、少数产业领域集中突破。

4.以营商环境优化为抓手推动先行先试。无论资源禀赋如何,营商环境的优化都是今后一个时期高新区面临的首要任务。随着统一大市场的构建和法治政府建设,对市场失灵领域,国家高新区需要转变思路,通过高新区与生俱来的先行先试创新属性,推出更具创新性的政策举措、制度设计,调动服务机构的积极性,通过技术、人才、

资金、市场等各类创新服务资源的“强有力、高效率供给”,帮助更广泛的创新主体以相对较低的成本开展创新。

## 三、对高新区创新管理体制的几点建议

高新区体制脱胎于传统行政体制,其对传统体制具有天然的依赖性,国家高新区创新激励的弱化会导致地方政府行为对传统体制的回归,进而影响高新区的发展活力。为保持国家高新区的竞争力,笔者提出几点建议:

1.强化行政立法研究,赋予国家高新区更加完整的经济管辖权。建议参照深圳前海等地区的法定机构立法经验,通过各层面的立法,依照法定程序将能够下放的各级各类经济管理权限一揽子下放高新区,界定好行政区和高新区的经济、社会管理权力边界,同时建立与高新区法律地位匹配的有效的监督制约机制,实现管理的各司其职、集中高效。

2.加大改革试点支持,赋予高新区更加灵活的先行先试权。先行先试权是一个包括法律授权、政策支持等内容的综合体系,其目的是为了创造鼓励改革创新的环境,用特定试验区最小的“试验成本”换取最大的改革成果,变通规定和试错免责是先行先试的核心,也是新质生产力前沿性和风险性所必须的。各地应给予高新区更大的改革和创新空间,赋予更大的自主发展、自主改革和自主创新权限,有利于破除制约新质生产力发展的瓶颈,同时将风险控制控制在最小范围。

3.创新干部人事管理,赋予高新区更加灵活的人事管理权。人才是发展新质生产力的关键支撑,发展新质生产力归根结底要靠优秀的管理团队来推动和实现。新质生产力的发展,最需要的是创新精神和挑战精神,建议在高新区建立不同层次的干部管理和人才管理创新实验区,把近年来各地探索的高新区干部档案和身份封存等各类过渡性和探索性的措施制度化、规范化、可持续化、可预期化,在此基础上,大胆改革,与国际接轨,实施更加灵活自主的市场化选人用人机制,真正建立以全员聘任制、岗位管理制、绩效考核制、薪酬激励制为特征的人事与薪酬制度以及试错容错、能进能出、身份转换机制,激发干部敢闯敢试的积极性。

(作者单位:天津滨海高新区管委会)



创新发展中的天津滨海高新区