

# 坚持经济定位！湖南开发区改革突出市场化导向

► 本报记者 张伟

党的二十届三中全会明确提出，“深化开发区管理制度改革”。因改革而生、因创新而兴的开发区，又一次挺立时代潮头。

1月8日，湖南省十四届人大常委会第十四次会议表决通过，将于5月1日起施行《湖南省开发区条例》(以下简称“《条例》”)。《条例》将推动开发区回归经济本位。这一极大的改革决心和改革尺度，引发业界热议。

## 改革决心大尺度大

《条例》所称开发区，包括国家级经开区、国家级高新区和省级经开区、高新区以及其他产业开发区。

自诞生之日起，开发区管理体制与运行机制的改革与探索从未停止。而湖南省此次通过地方立法的形式强化开发区回归经济功能定位，突出改革的“全盘”市场化导向，尚属首次。

“《条例》大开大合、大破大立。”赛迪顾问园区经济研究中心主任孙晓利指出，湖南此次的改革亮点在于，明确提出“开发区应当坚持经济功能定位”，并强调“开发区内的社会事务管理职能由所在地人民政府负责，开发区不得托管、代管行政区划建制或者部分行政区域”“县级以上人民政府应当制定完善开发区权责清单，依照法定程序将开发区确实需要且能够有效承接的经济管理权限下放给开发区”。这为理顺开发

区与行政区的关系提供了基本遵循。“社会事务应剥尽剥、经济权限应放尽放”的管理改革，有利于进一步激活湖南开发区内生动力，在中部加快崛起中发挥更大作用。

“《条例》体现出颇多新意。”在国家高新区发展战略研究会会长魏谷看来，《条例》期望通过深化改革，建立适应新质生产力发展的开发区管理体制，促进开发区加快成为发展新质生产力的主阵地；明确了开发区管理与行政区划管理的不同定位与角色；强调了开发区改革的市场化导向，特别是提出了要探索以公司化运作、政府化服务为特点的不设立管理机构、开发区运营模式等，令人耳目一新。

北京市长城企业战略研究所所长武文生认为，湖南通过立法推动开发区改革，为开发区管理制度改革提供了法律支撑。“湖南此次‘湘水余波’再起，将率先突围破局，在全国开发区中产生积极的示范与引领作用。”

## 坚持啃硬“骨头”

“《条例》出台确实是湖南省开年大动作，为郴州高新区带来了新气象。”郴州高新区相关负责人向记者坦言，目前，开发区普遍存在管理体制有待优化、运营机制不够灵活、产业协同发展不足、要素保障存在瓶颈等问

题。将《条例》真正落在实处，亟须在解决观念转变阻力、利益调整阻力、体制机制障碍等关键处发力。

“开发区管理体制存在的主要四大问题，要逐一攻克。”武文生分析指出，一是开发区法律地位不明确。我国现行法律体系并未对开发区管委会享有的行政权力及管理体系予以确认。多数开发区没有相应的地方性法规对其管理权限予以明确，一定程度上存在功能定位不明、权责不对等、授权不稳等问题。

二是开发区与属地行政区职责关系不顺。部分开发区缺乏产业促进、财政金融、人才引进等省级和市级经济管理权限，资源分配整合能力不足。

另外两大问题分别是，开发区还存在人事管理机制亟待优化、考核导向与开发区发展不匹配的问题。

“期待湖南省基于《条例》，进一步细化配套制度，出台一批可操作的配套政策，在完善与新质生产力更相适应的生产关系方面为全国开发区管理制度改革提供新路径、新经验。”武文生说。

“开发区改革首先要破解‘思路不清晰，认识不统一’阻力，要通过制定清晰的战略性顶层设计，科学布局、扎实推进。”孙晓利指出，我国园区经济的市场化程度不高，是发展园区经济的特性决定的“前期投资大、回收周期长”，因此也导致较多开

发区财政收支矛盾突出，债务压力较大。

“围绕开发区的建设、招商、运营、服务，加快构建市场化生态体系，激发经营主体参与的积极性，尤为重要。”她认为，《条例》市场化导向，是一种积极导向，更是一种长期期待。

## 改革要因地制宜

改革关头勇者胜。《条例》出台，业界对湖南开发区改革充满期待，希望湖南省能探新路、打新样，坚持和发扬“改”的志、“拼”的劲、“勇”的气、“闯”的智、“实”的功，推动开发区改革走深走实。

“作为改革实践的重要基础，早在2021年，湖南省委、省政府就要求在全省产业园区中创建‘五好’园区，并且每年发布年度评价结果，这项要求已形成湖南省产业园区发展的鲜明导向。”魏谷指出，这项创建性工作为《条例》出台打下了很好基础，期待此次改革能切实驱动湖南开发区实现高质量发展。

在孙晓利看来，功能定位不清、同质化竞争严重是开发区当前面临的最突出问题。新一轮开发区目录修订下，推动开发区整合优化，是解决这一问题的主要手段。通过“淘汰一批，转型一批，合并一批，升级一批”的开发区布局调整，构建起产业发展“一盘棋”格局，形成更多有规模、有特色、有协同的产业集群。

同时，开发区改革要因地制宜，循序渐进，平稳过渡。对于是否剥离、剥离哪些社会事务，要考虑开发区的发展阶段，避免“一刀切”。对于是否下放、下放哪些审批权限，也要考虑开发区承接条件，确保既“放得活”，又“管得住”。

武文生认为，基于发展新质生产力、支撑经济稳定增长的迫切任务，亟须推动开发区建立与外部时代特征和自身发展需求相匹配的管理体制，尤其要持续优化“管委会+公司”模式，明确政府和平台公司各自的“权责清单”，推动平台公司市场化转型，建立产权清晰、权责明确、管理科学的现代化企业制度，构建多元化业务布局，加快从“开发建设者”向“资源整合者”转变，从“任务执行者”向“战略实施者”转变。

“把社会事务剥离出去，我们能专心搞经济；允许同公司合作，用市场化方式运营，就像是给开发区装上了新引擎；支持把一些事务外包，能整合更多资源，找专业人来做专业事。”郴州高新区相关负责人表示，“今天的开发区，迫切需要通过改革获得发展主动，破解发展难题，找寻新增长动力。”

“省里对开发区改革的决心很大，让我们吃了一颗定心丸。我们有信心、有底气把改革步子迈得更大，把开发区建设得更专业、更高效。”该负责人说。



鄂尔多斯高新区政务综合服务大厅为企业群众提供一站式、全方位的服务支持。

## 鄂尔多斯高新区打造“暖城”营商环境

重点招商引资项目、在建项目，全面开展“暖城助企包联行动”，用心用情擦亮“暖城”招牌。

计划总投资280亿元的晶澳光伏全产业链低碳示范基地项目5GW组件车间已顺利投产，预计2025年年底可全部实现投产。目前，该投产项目订单已经饱和，产能正在稳步释放。

如此大的项目，为何能在短短一年时间实现部分生产线投产并达效？

“晶澳项目顺利引进后，我们依托‘暖城助企包联行动’，包联领导迅速到位，组建服务专班，动态跟踪、清单管理，通过帮办代办、租赁厂房、对口招工、政策驱动、金融支持等全方位、全过程、专业化、宽领域的‘管家’式服务，创新性制定‘项目百日攻

坚行动’等一系‘快’‘跑’‘冲’高效举措，让项目团队将精力更多投入到生产经营上，为项目赢得宝贵的发展空间，获得企业的多次点赞。”晶澳项目指挥部指挥长王福义表示。

2024年以来，许多装备制造企业面临订单量减少、企业产能难以充分释放的问题。如何破解这一难题？鄂尔多斯高新区包联领导通过精准掌握企业供需结合点，匹配供需双方需求，着力帮助企业开拓市场，打通产销渠道，自“暖城助企包联行动”以来已达成订单企业38家，订单金额2.58亿元。

“通过对全审批流程精减压缩和流程再造，按照‘前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件’运行模式，我们推动85项

政务服务事项‘一窗办理’，真正实现‘推开一扇门，办成一揽子事’。此外，通过对经营主体数据整合、分析，建成‘政企银’共享平台、‘共享用工’合作平台、政产学研用‘一体化’创新协作等各类集成服务平台，通过‘暖城助企包联行动’，真正推动营商环境不断优化升级。”鄂尔多斯高新区政务服务局综合岗主管郭彦龙说。

一项项举措、一次次创新、一步步探索，都是“暖城助企包联行动”的生动实践。

据介绍，鄂尔多斯高新区将持续落实相关政策，让经营主体办事省心、投资放心、经营舒心，充分享受到营商环境的春风暖意，持续提升优良营商环境满意度。

孙航

本报讯 58个重点项目高效建设，16个重点项目竣工投产，90家高新技术企业热潮涌动，172家科技型中小企业拔节生长，68家自治区级研发机构(平台)蓄势待发……

自2022年整合扩区后，鄂尔多斯高新区吸引一批批高质量

项目纷纷签约落地。纷至沓来的高质量项目，是企业、科研院所对鄂尔多斯高新区营商环境投下的信任票。

为使营商环境建设迈出新步伐、实现新提升，鄂尔多斯高新区从入园项目实际需要出发，发动高新区干部“一对多”包联