

以湘潭高新区实践与探索为例——

高新区持续深化体制机制改革的方向和路径研究

► 刘亮

作为体制机制改革的“试验田”，高新区体制机制需要适应新形势下的发展要求，加快探索建立权责清晰、规范高效的现代开发区管理制度，为中国式现代化建设提供有力支撑。

《关于〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉的说明》提出，“深刻把握我国发展要求和时代潮流，把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置，继续深化各领域各方面体制机制改革，推动各方面制度更加成熟更加定型，推进国家治理体系和治理能力现代化。”

作为体制机制改革的“试验田”，高新区体制机制需要适应新形势下的发展要求，加快探索建立权责清晰、规范高效的现代开发区管理制度，为中国式现代化提供有力支撑。

一、剥离社会事务管理职能的必要性

社会事务管理职能系指高新区对辖区居民社会福利、公共服务、社会治安等方面的管理服务，涵盖教育、医疗、就业、社会保障等领域。剥离是指将此类职能移交属地政府或第三方组织承担。剥离社会事务管理职能的必要性，主要体现在以下方面：

一是国家政策要求。近年来，国家发布了一系列关于开发区的高规格政策法规。2017年，国务院办公厅出台《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》，要求推行政企分开、政资分开；2019年、2020年，国务院分别发布政策法规，要求经开区、高新区探索管理运营体制机制创新；2023年，中办、国办印发《关于深化开发区管理制度改革推动开发区高质量发展的意见》，明确有条件的开发区要逐步剥离社会事务管理职能。

二是地方实践探索。各省份纷纷出台开发区体制机制改革政策。如，山东省出台政策法规，明确管委会强化经济管理职能，剥离社会管理职能至属地政府，剥离开发运营职能至公司；安徽省在全省开发区推进“管委会+公司”改革，深化干部人事分配制度改革；河南省以开发区体制机制改革创新为核心，着力突破制约发展的体制机制障碍；湖南省要求加快管理体制创新，逐步剥离社会事务管理

职能。

三是园区改革需要。开发区成立初期主要承担经济建设职能。但随着园区扩张和城镇化发展，管理职能全能化趋势明显，逐渐偏离主责主业，出现机构规模膨胀、政企不分、人员结构臃肿等问题。因此，推进高新区社会事务管理职能剥离已成为大势所趋，需因地制宜推进改革，做到“顺势而上”。

二、湘潭高新区剥离社会事务管理职能的实践

湘潭高新区成立于1992年，2009年升级为国家高新区。2023年，作为唯一的高新区纳入湖南省开发区剥离社会事务管理职能改革试点。

湘潭高新区围绕“瘦身强体、聚焦主业、轻装上阵、提质增效”的改革目标，加快推动管理体制创新，目前已在湖南省率先完成改革试点任务。

一是回归了经济功能。按照“职能应剥尽剥，机构、人员应移应移”的原则，湘潭高新区将227项社会事务及代管的43个机构、460人全部移交属地管理，聚焦产业培育、招商引资等主责主业。

二是精简了机构人员。湘潭高新区推行大部门制、扁平化管理，内设机构由7个精简到6个，事业单位由5个精简到2个，核

减领导职数15名，分流编外聘用制人员133人，构建起“大招商”“大产业”“大建设”“大科创”“大综合”工作格局。

三是转变了用人方式。湘潭高新区实行档案封存、全员竞聘、末位淘汰，人员由编制管理向岗位管理转变。通过公开竞聘，24人走上管理岗位，23人成为专业技术人员，4名正科级干部落聘，建立起“能者上、庸者下、平者让”的选人用人导向。

四是推进了平台转型。湘潭高新区初步建立“管委会+公司”管理模式，组建国资平台湘潭高新集团有限责任公司(高新集团)，整合归并为3家经营性实体子公司，清理分流人员40人，完成资产处置4.87亿元，聚焦产业投资、资产资源运营等服务。

尽管湘潭高新区在构建“管委会+公司”管理模式上迈出稳健步伐，但仍面临功能定位不清晰、平台转型不彻底、市场运营不充分、放权赋能不到位、人事制度不灵活、考评体系不完善等问题。

三、持续深化体制机制改革的方向和路径

一是进一步理顺职能关系，重塑内部管理架构。要厘清职能关系，严格落实“政企分开、管运分离”工作要求，管委会专注战略研究、政策制定等行政管理职能；平台公司专注于市场运作，强化协同与互补。要重塑管理架构，个性化设置内设机构，重新组建平台公司，如撤销招商局等行政单位，改设招商公司；厘清管委会以及事业单位与平台公司的结算关系等。要拓展

“管委会+”，探索推行“管委会+基金”“管委会+产业平台”“管委会+专业园区”等发展模式，为高新区高质量发展注入新活力。

二是进一步深化平台转型，做大做强现代化企业。要推动定位重构，加快实现从“管企业”到“管资本”的转变，剥离政府融资平台属性，赋予自主经营权，更加注重实体化运行、市场化运作、企业化运营。要推动业务更新，围绕“产、城、人”3个核心要素推动业务更新，重点发展产业投资、服务配套、资产运营等能带来稳定收入的“现金牛”业务上来，培育公司主打的“明星业务”，平稳处置带有历史遗留问题的“瘦狗业务”。要建立现代化企业制度，健全法人治理结构，对标现代化企业要求，建起职责明晰的责任分工体系。

三是进一步突出市场运营，创新多元开发模式。要提升产业投资能力，学习借鉴合肥“以投带引”模式，加快组建自有的产业引导基金，发展资本招商，逐渐形成“引进团队—国资引领—项目落地—股权退出一—循环发展”的资本循环型政府招商引资模式。要提升金融服务能力，积极与银行、信托、证券公司、保险公司等金融机构建立紧密的业务合作关系，围绕园区产业和企业创新商业模式，打造适合的金融产品，吸引优秀金融机构为园区提供更多支持。要提升资产管理能力，做好资产盘活顶层设计，按照资产不同类别，采用不同的盘活方式。比如，积极探索不动产投资信托基金(REITs)。

四是进一步强化放权赋能，打造要素保障体系。要强化行政赋权，着力深化“放管服”改革，加大对涉及发展规划、重大项目建设、产业招商等产业发展事项行政审批放权力度，深化“互联网+政务服务”体系建设，提高园区行政审批效率。要强化统筹联动，赋予高新区统筹协调和督办的权力，对需多部门协同解决的综合性事项的定期组织协商调度，赋予园区对市直部门、属地政府履行职责的逆向考核权，倒逼各有关部门提升园区服务能力。要强化财税保障，优化和完善湘潭市本级与湘潭高新区财力分享机制，建立“投入”与“产出”相对应的分配体制，对新增税收实行税收收入增量奖励。

五是进一步破除身份障碍，优化选人用人机制。按照人员身份“近期封存，远期取消”的原则，渐进式推进人事管理体制变革。推行员额管理，打破原有的人员身份限制，实行岗位管理，推行全员聘用、岗位聘任，编制内人员档案封存，采取“双轨运行”，即保留原档案身份、原编制、原职级，并按正常干部选任规定进行符合条件的晋升，最大限度提高干部职工积极性和主观能动性。探索取消编制。坚持“去行政化”导向，探索管委会实行公司化管理，取消人员编制，一律采取聘用制。拓宽人才引进方式，打破体制内选任的思维定式，探索采用猎头招聘、专家礼聘等市场化方式，将高素质人才汇聚园区，充分激发队伍干事创业活力。

六是进一步完善考评体系，激发干事创业活力。要规范考核体系，引入KPI(关键绩效指标)考核方法，全面对标湖南省“五好”园区评价体系，突出“人均税收”“亩均税收”等考核指标，实施全员关键绩效考核，实现考核由“主观评价”向“量化考评”转变。要改革薪酬体系，实行总额控制的基础上，授予园区薪酬灵活分配权，将绩效分为基础性绩效和奖励性绩效，并扩大奖励性绩效所占比例及额度。要强化结果运用，强化考核约束力，引入强制分布，将考核结果作为绩效工资兑现的主要依据，并与“薪酬调整、职级调整、岗位调整、评优评先、人员淘汰”等挂钩，真正建立起职务“能上能下”、员工“能进能出”、工资“能升能降”的运行机制。

(作者单位:湘潭高新区管委会)



改革创新中的湘潭高新区