

# 长江经济带沿线开发区“一区多园”运营体制改革分析

## ——以湖北省荆州市开发区为例

叶涛<sup>1,2</sup> 李新平<sup>2</sup>

(1.长江大学 长江经济带发展研究院,湖北 荆州 434023;

2.湖北省荆州市发展改革委员会,湖北 荆州 434020)

**摘要:**为了贯彻长江经济带共抓大保护,不搞大开发的战略,促进长江沿线开发区提档升级,以荆州市开发区为例,分析了开发区存在的经济发展严重滞后、顶层设计严重缺乏、管理模式比较混乱、运行体制各不相同的问题。为此,开发区应当科学设置产业园及主导产业,完善“一区多园”管理体系,明确三个层级的主体责任,落实产业园管理职责,严格考核奖惩机制,促进开发区健康快速发展。

**关键词:**开发区;一区多园;体制机制

**分类号:**F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2018)04-0032-05

党的十九大报告指出:“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标”,并强调“实施区域协调发展战略”。湖北荆州处长江经济带的重要节点,开发区作为推动地方经济增长的主要载体,对区域经济增长起着举足轻重的作用。既需要承担经济发展的重任,又必须遵循长江大保护的原则。因此,在开发区发展规划中,必须结合其特点做好科学规划。开发区建设是我国改革开放的成功实践,对促进体制改革、改善投资环境,引导产业集聚、发展开放型经济发挥了不可替代的作用。开发区已成为推动工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台。开发区地处行政区划之中,自身既不具备政府行政职能,又承担着领导、管理开发区经济主体的任务。因此,存在着完成管理任务的需要与自身职能不匹配,专业协调机构的出发点与大而全的综合管理体制的矛盾。如何建立起开发区精干、顺畅、高效的管理体制,是推动新时代开发区健康运行的重要课题。

### 一、荆州市“一区多园”管理体制现状

荆州市现有1家国家级开发区(荆州经济技术开发区)、9家省级开发区(荆州高新技术产业园区、沙市经济开发区、江陵经济开发区、松滋经济开发区、公安经济开发区、石首经济开发区、监利经济开发区、洪湖经济开发区、洪湖府场经济开发区)。2016年,全市开发区规划面积555.37平方公里,比2015年增加1.5平方公里;实际开发面积258.48平方公里,比上年增加8.66平方公里,开发区建成面积84.96平方公里,拓展了全市开发区的发展平台。

荆州市现有的10个开发区,分布江汉平原之内,地处水网河湖地区,依靠自身力量逐步发展壮大,形成了资源禀赋、区位条件和经济基础的一致性,导致发展模式的相同及主导产业的雷同。在荆州中心城区附近的4个开发区,荆州经济技术开发区以装备电子制造、医药化工、轻纺食品加工为主导产业,荆州高新技术产业园区以石油机械、造纸包装、农产品精深加工为主导产业,江陵经济开发区以

收稿日期:2018-05-18

基金项目:2017年度湖北省思想库课题(HBSXK2017122)

第一作者简介:叶涛(1959-),男,湖北仙桃人,长江经济带发展研究院特约研究员,主要从事区域发展战略研究。

农副食品加工业、化学原料和化学制造业、纺织服装服饰业为主导产业,公安经济开发区以轻纺食品、机械电子、医药化工为主导产业,4 个开发区对内产业聚集化不到位,对外招商相互之间协调不够。为减少内部消耗效应,必须协同开展招商,着力发展各个开发区的主导产业,延伸产业链条,壮大产业集群。市委市政府从 2016 年起,推行“一区多园”管理体制,目前已见成效。

2016 年,为落实国务院办公厅《关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导意见》(国办发〔2016〕14 号)和省人民政府《关于促进开发区转型升级创新发展的若干意见》(鄂政发〔2015〕31 号)文件精神,做大做强做优荆州经济技术开发区,荆州市委市政府以荆州开发区为核心,联合沙市经济开发区、公安经济开发区和江陵经济开发区,按照“一区多园”的管理模式,推进 4 个开发区融合发展、错位发展、转型发展、创新发展。通过实行“一区多园”管理体制,荆州经济技术开发区在全省国家级开发区中的地位有了较大的提升。荆州经济技术开发区 2015 年主要经济指标大多垫底,经过 2 年的运行,到 2017 年在荆州开发区“一区多园”运行体制初见成效的基础上,市委、市政府决定深入贯彻落实新发展理念,优化区域发展格局,在荆州区、沙市区、公安县和江陵县的行政区划范围内,推进“一城(中心城区)三区(荆州开发区、纪南文旅区、荆州高新区)”的发展布局,实行“一区多园”管理模式,印发《关于推进“一城三区、一区多园”建设的实施意见》,以“六个一”(一个园区、一个领导、一个专班、一个规划、一个产业、一支基金)的推进机制,推动开发区融合发展、错位发展、转型发展和创新发展。

## 二、“一区多园”管理存在的问题

### (一)经济发展严重滞后

2016 年,全市开发区大多数指标占全省比重都不高。如开发区企业数占全省开发区的 3.9%、规模以上工业主营收入占全省开发区的 4.8%、工业税收总额占全省开发区的 3.2%,都低于荆州经济占全省的比重,没有体现出开发区的溢出效应。主要原因在于,一是基础设施建设投入不足。2016 年全市开发区基础设施建设投资 96 亿元,占固定资产投资总额的 11.75%,低于全省开发区的 21.66%,直接影响招商项目的落地进程。二是单位面积的产出不高。2016 年全市开发区实际开发面积 258.48

平方公里,完成生产总值 794.47 亿元,每平方公里实现 GDP3.07 亿元,低于全省每平方公里 6.38 亿元的 50%以上。三是创新驱动发展不足。2016 年全市开发区高新技术企业 129 家,占全省开发区的 3.2%,完成规模以上高新技术总产值 499.65 亿元,占规模以上工业总产值的 25.83%,较全省开发区的 46.26%,低 20 多个百分点,工业提档升级任重道远。四是经济外向度不高。2016 年全市开发区实际利用外资 11353 万美元,占全省开发区的 2.1%;外商及港澳台投资企业 21 个,占全省开发区的 3.7%;完成出口总额 10328 亿美元,占全省开发区的 3.3%,对外开放平台的作用未能充分发挥,见表 1。

### (二)顶层设计严重缺乏

考察现有开发区管理体制,存在着仓促上马,顶层设计和规划缺乏的突出问题。因为在成立开发区时,各地为了抢抓发展机遇,做好招商引资工作,基本上没有认真规划,使得市场机制与政府主导并存<sup>[1]</sup>,出现权力与责任的冲突和责任与利益的冲突<sup>[2]</sup>。在招商引资工作上,存在对客商良莠不分,对产业特点分析不透的问题。比如,荆州开发区成立之初,就没有很好地进行产业发展规划,更没有产业空间规划。在实施“满园工程”时,所有入迁企业沿“东方大道”主干道布局,各行业企业“插花”分布,从而使园区在后期发展过程中,产业集聚发展的矛盾日益显现。如在东方大道的北段,分布有江汉精细化工,在中段有能特化工,在南段沙隆达等化工企业,整个开发区都处于化工企业的“浓厚氛围”之中,导致其他企业怨声载道。

### (三)管理模式比较混乱

开发区到底应当怎么管,国家并没有明确的法律规定。从现有开发区管理的实践来看,基本上是各地有各地的做法,各地有各地的经验,很难有统一的模式。但总体上看,开发区公共政策日益远离市场主体多元化的差异诉求<sup>[3]</sup>。从荆州开发区的情况来看,表现为产业布局分散,经济体量弱小。大部分县(市)的开发区都分散在乡镇。如荆州市监利县的开发区,分别布局在 4 个不同的位置,即城东工业园、朱河工业园、新沟工业园、白螺工业园。荆州市公安县的开发区也是大同小异,分为孱陵工业园、青吉工业园、南平工业园和藕池工业园。在对开发区的管理上,管理的方式也是各不相同。各县市区开发区管委会基本上都没有对分布在乡镇的园区实行统一管理,而是由各个开发区自行其是,自成一体。

表 1 2016 年荆州市开发区在全省开发区的地位

指标	荆州市开发区			在全省开发区中	
	2016 年	2015 年	增速/%	占比/%	位次
企业数/个	6591	3627	81.7	3.9	5
高新技术企业数/个	129	105	22.9	3.2	9
外商及港澳台商投资企业/个	70	36	94.4	3.7	7
开发区生产总值/亿元	794.47	742.26	7	4.9	8
规模以上工业/亿元	1934.4	1805.49	7.1	5.4	6
高新技术产业/亿元	499.65	453.87	10.1	3	9
规模以上工业增加值/亿元	480.11	409.51	17.2	5	6
高新技术产业增加值/亿元	316	271.42	16.4	8.1	4
规模以上工业主营收入/亿元	1584.97	1447.6	9.5	4.8	7
规模以上工业利润总额/亿元	126	160.88	−21.7	6.5	5
固定资产投资总额/亿元	816.72	813.98	0.3	5.6	8
基础设施建设投资/亿元	96	95.57	0.4	3	12
工业税收总额/万元	529833	542181	−2.3	3.2	8
实际利用外资额/万美元	11656	10927	6.7	2.1	9
出口总额/万美元	66171	77609	−14.7	3.3	7

注:数据来源于《湖北省开发区发展报告》。

(四)运行体制各不相同

开发区既不是一级基层政府,又不是基层政府的内设机构。与此同时,由于开发区兼具政府与企业双重身份,其在权力扩张和资源整合的同时,也出现控权机制弱化和腐败等问题<sup>[4]</sup>。开发区到底应当怎么管理,并没有成熟的经验可供借鉴。从荆州市开发区的体制来看,现有的 10 个开发区普遍采用政府派出机构的形式,即成立管理委员会。但具体的运行体制又有所不同,大概可以分为两类。一类是荆州开发区,实行的是准政府体制,而且管理机构最为完善,财政供养队伍庞大,大多数的行政服务事项可以独立完成。另一类是设在乡镇的开发区,采取“区镇”合一体制。如洪湖农场开发区和沙市开发区依托乡镇政府组建开发区,只是新增了服务项目落地内设机构,行政服务事项依托原有的政府体系完成;公安开发区管委会编制仅有 10 多人,只负责为企业提供项目落地服务,其他事项全由县级职能部门落实,其运行效率最高。

三、完善“一区多园”管理体制的建议

(一)科学设置产业园及主导产业

2003 年后,国家加大了对全国各类开发区的清理整顿力度,开发区和相应的建设用地供给明确被作为区域间平衡发展的政策工具,开发区总量得到控制<sup>[5]</sup>。引入新产业提升本地经济是各地开发区设置产业园的重要原因之一,但部分地区新建开发区

的收益已难以弥补投入<sup>[6]</sup>,因此,需要科学设置产业园区及其主导产业。荆州市应当在“一城三区、一区多园”范围内,以乡(镇、场、街办)地域内园区为基础,根据现有产业发展状况,进行合理的调整,设置 18 个产业园。突出产业集聚发展,每个产业园明确 2~3 个主导产业,重点扶持主导产业向一个细分领域的中高端发展,见表 2。

(二)完善“一区多园”管理体系

在开发区起步发展阶段,管委会模式为开发区的发展提供了灵活高效的机制。但随着经济活动的扩展和市场化的深入,管委会作为一种行政派出机构弊端逐渐显现。为了进一步激发市场的活力,开发区管理模式必须进行改革和创新<sup>[7]</sup>。政府主导的管理模式能够集中大量的资本、人力和物力,调动多方面资源,在短时间内能够实现快速的发展<sup>[8]</sup>。当前,我国开发区正由“政府主导型管理体制”向“政府参与型管理体制”过渡,并开始向“政府服务型管理体制”转变<sup>[1]</sup>。例如,荆州市成立领导小组,成立由市委书记任第一组长、市长任组长、市委和市政府分管领导任副组长、各县(区)政府(功能区管委会)和市直有关部门主要领导任成员的荆州市“一城三区、一区多园”建设工作领导小组。领导小组负责统筹决策重大问题,指导督促各项工作的落实。领导小组下设办公室(简称市园区办公室),负责领导小组决定的各项具体工作任务的执行和落实。成立功能区“一区多园”园区办公室,市委常委兼任办公室主



表 2 “一城三区、一区多园”产业园及主导产业

隶属关系	产业园名称	主导产业
荆州区经济技术 开发区	新能源汽车及装备智能制造产业园	新能源汽车、汽车零部件制造、装备智能制造
	军民融合产业园暨光通讯电子信息产业园	光通讯、电子信息
	绿色循环产业园	绿色化工、纺织印染服装、生物制造
	绿色建筑产业园	绿色建材、装配式建筑及部品部件
	临港物流产业园	临港产业、现代物流、综合保税物流
沙市经济技术区	机电装备制造产业园	机电装备制造、汽车零部件制造
	医药化工产业园	医药化工、生物饲料
	临铁临空产业园	临铁临空服务业、针纺织服装
公安经济开发区	装备制造产业园	汽车零部件智能制造、循环造纸包装、塑料新材料
	生物医药产业园	生物医药、食品加工、纺织服装
	葡萄产业园	葡萄仓储配送、园区旅游
江陵经济技术区	循环经济与节能环保产业园	资源循环利用、轻工机电、精细化工
	新型煤电港化产业园	能源产业(电力生产、煤炭储配)、新型煤化工、新材料
	现代物流产业园	运输仓储、加工配送、交易结算
纪南生态文化旅游区	文化旅游产业园	文化娱乐、休闲度假、文化创意
荆州高新技术	现代食品产业园	农产品精深加工、科技生产服务
产业园区	石油装备智能制造产业园	石油和建筑装备制造、科技创新服务
	生物农业产业园	生物农业、节能环保包装

注:数据来源于《荆州市“十三五”规划纲要》。

任,县(区)政府(功能区管委会)主要负责人和市直工作专班组长兼任办公室副主任。县(区)政府(功能区管委会)负责组建各产业园的管理办公室,县(区)政府(功能区管委会)领导兼任办公室主任。组建产业园市直工作专班,由牵头单位和责任单位人员组成,牵头单位委派县级领导干部担任组长,责任单位各选派一名干部为成员,工作专班人员入驻产业园,实行全脱产。

(三)明确三个层级的主体责任

政府、功能区、产业园在开发区的发展中分别承担着不同的责任,如何处理市政府、功能区、产业园三者的关系,使开发区处于平稳的发展,成为行政管理体制创新的关键<sup>[9]</sup>。联系荆州市的实际情况,应当确立联系产业园的市级领导负责重要客商的拜访、重大项目的洽谈、重大问题的协调。功能区园区办公室统筹所属产业园,负责日常协调和定期会商。产业园管理办公室是产业园的责任主体,市直工作专班协助产业园招商和项目落地,产业园的两套班子合署办公,共同落实产业园建设和发展的主体责任体制。产业园管理办公室主任为产业园的第一责任人,市直工作专班的牵头单位和责任单位主要负责人为工作专班的第一责任人。

(四)落实产业园管理职责

产业园管理办公室和工作专班必须高度融合,协同一致,共同推动产业园的发展。从落实“一城三

区、一区多园”建设领导小组的各项工作部署,到推进产业园“多规合一”,建设“两型”园区,发展产业集群,延伸产业链,建立项目库,坚持产业链招商,协同设立定向产业发展基金,推进项目建设,推进公共基础设施建设,拓宽基础设施建设融资渠道,提升园区吸引力<sup>[10]</sup>。产业园管理办公室要主持产业园发展规划的编制及组织实施,认真执行“一城三区、一区多园”建设的配套文件。产业园市直工作专班要推进产业园发展规划的实施,围绕园区建设、项目落地和企业运行中存在的困难与问题,协调相关市直部门现场办公,主动服务,督促各方解决问题。

(五)严格考核奖惩机制

开发区的设立对于园区干部和工作专班人员而言应各有成本—收益的考量<sup>[6]</sup>,即建立起对产业园不同机构、不同人员的系统考核制度。对园区领导的考核,必须以园区经济发展为依据,考核结果与其个人提拔、晋级挂钩,从而促进开发区体制创新,推动区域经济、社会协调发展<sup>[11]</sup>。通过这种严格的考核工作,激励园区领导开拓创新,提升开发区园区建设和管理水平。同时,应当将各产业园建设发展成果纳入相应县(区)、功能区的考核体系,各项扶持资金运用和产业园考核情况挂钩,进一步增强工作合力。按照“自评审核与抽查考核相结合”的方式,综合考核评估产业园实际建设情况,考核评估结果作为对产业园实施动态管理的评价依据。同时,把产

业园发展业绩作为干部管理使用的重要依据,对于产业园发展较快、业绩突出的给予表彰。对发展缓慢、业绩较差的,给予通报批评并限期整改。对连续两年未完成工作任务、考核结果不合格的,按干部管理权限对相关领导干部进行职务调整。

对园区专班工作人员的考核,应当建立园区工作专班人员考核办法,着重考核产业园专班人员工作完成情况。在具体操作上,应当出台《市直产业园工作专班人员年度考核办法》,当市直专班人员入驻产业园时,将其绩效考核账号转入市园区办公室统一管理。考核办法应当采取目标管理、平时考核、民主测评和问责<sup>[12]</sup>相结合的方式,实行百分制量化考核。目标管理以年初提出的工作目标为依据,平时考核可以依托干部实绩考核系统完成,民主测评可以在每年年底进行,由市园区办派员到产业园组织测评。为强化牵头单位和责任单位共同参与与专班人员管理、共同做好产业园建设的责任意识和大局意识,市绩效考核办公室应当将年度“十佳实绩突出干部”人选提名权授予园区办公室,专班人员的考核结果与牵头单位和责任单位年度绩效考核挂钩。

- [1]赵晓冬,王伟伟,吕爱国.国家级经济技术开发区管理体制类型研究[J].中国行政管理,2013(12).
- [2]杨青,张凯雷.东湖国家自主创新示范区“一区多园”管理体制创新研究[J].科学与管理,2016(1).
- [3]郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5).
- [4]周鲁耀,周功满.从开发区到特色小镇:区域开发模式的新变化[J].城市发展研究,2017(1).
- [5]向宽虎,陆铭.发展速度与质量的冲突——为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的? [J].财经研究,2015(4).
- [6]周伟林,周雨潇,柯淑强.基于开发区形成、发展、转型内在逻辑的综述[J].城市发展研究,2017(1).
- [7]易恩弟,鄢明红.发展中的思考——析中西部地区开发区的制度缺陷和革新[J].经济体制改革,2004(5).
- [8]李强,陈宇琳,刘精明.中国城镇化“推进模式”研究[J].中国社会科学,2012(7).
- [9]李云新,文娇慧.开发区与行政区融合发展的制度逻辑与实践过程——以武汉经济技术开发区(汉南区)为例[J].北京行政学院学报,2018(1).
- [10]陈建军,胡晨光.长三角地区基础设施投资与 FDI 流入关系的实证研究——一个时间趋势设定下的 VECM 分析框架[J].国际贸易问题,2007(11).
- [11]邹宗根.中国功能区研究[D].南开大学,2014.
- [12]王柳.理解问责制度的三个视角及其相互关系[J].经济社会体制比较,2016(2).

参考文献:

责任编辑 吴晓华 E-mail: cjfukan@163.com

## On the Operation System Reform of “One Zone and Multiple Parks” in the Development Zone along the Yangtze River Economic Belt —— Taking Jingzhou Development Zone in Hubei Province as an Example

Ye Tao<sup>1</sup> Li Xinping<sup>2</sup>

(1. Research Institute of Yangtze River Economic Belt Development, Yangtze University, Jingzhou 434023; 2. Development and Reform Commission of Jingzhou City, Hubei Province 434020)

**Abstract:** In order to carry out the strategy of jointly grasping the great protection of the Yangtze River Economic Zone and not carrying out the great development, and promote the upgrading of the development zones along the Yangtze River, taking Jingzhou Development Zone as an example, this paper analyzes the problems existing in the development zones, such as the serious lag of economic development, the serious lack of top-level design, the confusion of management mode and the different operation systems. We should set up industrial parks and leading industries, improve the management system of “one district and many parks”, clarify the main responsibilities of the three levels, implement the management responsibilities of the industrial parks, and strictly examine the reward and punishment mechanism to promote the healthy and rapid development of the development zones.

**Key words:** open economic zone; one area and many gardens; institutional mechanism