

# 中国开发区管理体制演变规律和创新路径

徐向峰

(大连市人民政府发展研究中心, 辽宁 大连 116000)

**摘要:**目前,中国很多开发区已经从最初的纯经济功能区演变为一级政府或准政府。以中国三个典型国家级开发区为例,对中国开发区管理体制演变历程进行回顾,总结出中国开发区管理体制的基本发展规律,提出要进一步发挥开发区的先导和带动作用,而深化管理体制改革的已经势在必行,并指出了中国开发区管理体制改革的的基本路径。

**关键词:** 开发区; 管理体制; 演变规律; 创新路径

中图分类号: F290 文献标识码: A 文章编号: 1007-6875 (2011) 05-0036-03

目前,中国国家级开发区达到54个,其他各级各类开发区已达1500多个,开发区已经成为我国经济发展重要动力和对外开放的主要载体<sup>[1]</sup>。但是,随着开发区经济总量的快速扩张以及土地资源的开发殆尽,加上体制机制不顺、发展空间不足等诸多问题,开发区的进一步发展受到严重制约<sup>[2]</sup>。因此,如何破解这些难题已经成为当前的一个热点。

## 一、三个典型国家级开发区管理体制演变历程

### (一) 广州开发区

广州开发区成立于1984年,开发区管委会最初只是市政府的一个派出机构,只具有经济职能而没有行政职能,园区内的行政事务及社会事业由黄埔区代管。1998年广州经济技术开发区与广州高新技术产业开发区合署办公,2000年在广州开发区内成立了广州出口加工区,2002年又与广州保税区合并成为我国第一个“四区合一”管理模式的经济功能区。进入“四区合一”阶段后,广州开发区无论经济规模还是土地面积已经超过了广州大多数区级行政单位,但受限于管理体制,广州开发区无权管理园区内行政事务和社会事业,开发区的进一步发展受到制约<sup>[3]</sup>。为解决这一矛盾,2003年广州市政府将黄埔区夏港街道办事处和萝岗区建制划入广州开发区管理,开发区成立“社区管理局”正式接管区内行政事务和社会事业,开发区进入准政府管理模式发展阶段。2005年,在开

发区基础上,设立萝岗区,管辖面积达393平方公里,下辖五街一镇,总人口31.35万人。广州开发区在原有的社区管理局的基础上成立了教育局、卫生局、农林水利局等职能部门,构建了完整的行政管理体系,进入区级政府管理模式阶段。

### (二) 苏州工业园区

苏州工业园区成立于1994年,是国内第一个由中国和新加坡两国政府签署协议兴办的国际合作项目,具有区别于国内其他经济功能区的显著特点。基于苏州工业园区的特殊性,苏州工业园区成立后就自行管理园区内的行政事务和社会事业,具有明显的准政府特征。苏州工业园区成立之初就在园区管委会设立了“社会事业管理局”,统一管理园区内行政事务和社会事业。随着园区社会事业规模的扩大,园区管委会又将教育卫生、社会保障、环境保护等职能剥离社管局,成立了劳动和社会保障局、教育局,逐步形成了较为完善的行政管理组织架构。

### (三) 大连开发区

大连开发区成立于1984年,是中国第一个国家级开发区。大连开发区成立初期只具有经济功能而没有行政职能。1986年大连开发区第一个街道——马桥子街道成立后,大连开发区开始自行管理园区内行政事务和社会事业,管理模式也从纯经济功能区管理模式向准政府管理模式过渡。随着大连开发区的不断发展,园区行政事务和社会事业规模已经达到甚至超过大连市多数行政区。为适应新形势的发展,2000年大连开发区成立“社会事业管

收稿日期: 2011-07-05

基金项目: 辽宁省教育厅人文社会科学研究项目“辽宁省城乡居民民生指数指标体系构建及评价研究”(990489)。

作者简介: 徐向峰(1977—),男,黑龙江五常人,博士后,副研究员,专业方向为区域经济。

理局”，2004年又将文教卫生、劳动人事和社会保障管理工作从社会事业管理局中剥离，成立教育卫生局、劳动人事和社会保障局。行政管理体系的构建完成也标志着大连开发区正式进入准政府管理模式发展阶段。2010年大连市新市区管理体制正式启动，大连开发区与大连最大的行政区——金州区合并，成立金州新区，大连开发区正式地进入

区政府发展阶段。

## 二、开发区管理体制演变的基本规律

总结三个典型国家级开发区管理体制发展历程并参照其他开发区行政管理体系演变规律，可将我国开发区管理体制划分为三个阶段（表1）。

表1 中国开发区管理体制发展阶段划分

特征 阶段	项目 园区类型	基本职能	管理机构	基本特征	管理模式
第一阶段	纯经济功能区	特定经济职能	上级政府派出机构	园区规模较小、行政事务和社会事业较少	委托代管
第二阶段	准行政经济功能区	特定经济职能及全部政府职能	上级党委、政府派出机构	园区初步扩张、行政事务和社会事业显著增多	集中统管
第三阶段	行政经济功能区	多种经济职能及全部政府职能	一级政府	园区大规模扩张、行政事务和社会事业纷繁复杂	细化分管

三个阶段的划分基本涵盖了所有国家级开发区管理体制的发展历程，且具有时间上的承接关系。如大连开发区、广州开发区、天津滨海新区都是经历了第一、第二阶段最后进入第三阶段<sup>[4-7]</sup>。

## 三、开发区管理体制改革的讨论

### （一）开发区行政职能缺失带来的问题

首先，园区管委会行政职能的缺失导致园区公共服务供给不足。园区经济、社会的发展带动人口的聚集，园区公共服务需求快速增长，社会事业规模急剧扩张，代管园区行政事务和社会事业的部门既没有足够的经济实力也缺乏足够的投入意愿来发展园区公共服务事业。开发区经济实力强，但行政和社会事业管理职能的缺失导致其无法对园区公共服务进行大规模投入。体制的错位和职能的缺失使园区公共服务、基础设施等方面严重落后于经济发展。其次，行政权力的缺失导致开发区经济发展严重受阻。自开发区建立以来，各开发区的园区规模就随着经济发展不断扩大<sup>[8]</sup>。扩区就要大量征用周边土地，受管理体制影响，开发区征地不得不面对地方政府和征地对象的双重博弈，阻力极大，建设的边际成本居高不下，在严重阻碍开发区发展的同时也抑制了开发区“增长极”作用的发挥。

### （二）开发区管理行政事务的优势

从实践经验看，开发区“落地”后，区划内的经济、社会都得到了快速发展，开发区的经济实

力优势、管理体制优势、对外开放优势得到了充分发挥。首先，公共服务和基础设施快速发展。开发区“落地”使开发区得以对区划内的公共事业和基础设施进行大规模的投入，从而使整个区域的社会事业飞速发展，社会事业的发展反过来又促进了经济的发展，形成良性循环。其次，行政效率明显提高。在管理构架方面，开发区行政管理机构保持了开发区经济职能部门的事权一致、精简高效的特点，机构设置基本都是按照“几块牌子、一套人马”、“一人多岗”的要求设置，施行“一个窗口对外”、“一站式办公”和“一条龙服务”的社会服务模式，办事流程、办事环节明显减少，行政成本和社会成本明显降低。在管理理念方面，开发区管理经济事务形成的“服务型政府”、“亲商思维”、“依法行政”、“透明管理”等先进管理理念得以在开发区管理行政事务和社会事业得到继承和延续，营造出了公平、公正、公开的社会服务环境。第三，区域城乡一体化进程明显加快。开发区开发“落地”后，可以采用较高赔偿的标准和优厚的回迁政策，直接将农村变为城市，农民变为市民<sup>[9]</sup>。可以通过开发建设引发城市就业结构、工作区域、生活区域的变化，加速人口流动，促进人口聚集，推动郊区城市化。可以充分发挥开发区“增长极”作用，对所在城市和地区经济、社会以及城市空间的演化产生强烈的催化效应、带动作用，从而加快整个城市的城乡一体化进程。

(三) 开发区“落地”时机的选择

处于初创期的开发区应采用纯经济功能区管理体制。社会事业管理工作纷繁复杂需要大量的人力、物力、财力，这对于起步阶段的经济功能区来说负担过于沉重，且开发区一般都是设立在城市周边，在发展初期区域内居民少，行政事务、社会事业总量小，开发区自行管理社会事业必然会造成机构的重复设置和资源的严重浪费。因此，开发区起步阶段应采取纯经济功能区管理模式，有利于经济功能区甩开包袱，轻装上阵，迅速的发展壮大。

处于扩张期开发区应建立准行政管理体制。随着开发区经济的发展和人口的聚集，公共服务需求快速增长，在代管方式无法满足需求的情况下，建立准行政管理体制就成为必然趋势<sup>[6]</sup>。这样可以较好的解决开发区快速扩张过程中遇到的土地赔偿、农民安置等问题，实现经济与社会整体和谐发展。

处于成熟期的开发区应转变为行政区。开发区进入成熟期后，如果不及时建立行政区就会出现“各经济功能区彼此相邻甚至互相掺杂”、“经济功能区与行政区的分工交叉、功能重叠、机构重复设置”、“各功能区、行政区的政策不统一引发的区

域之间攀比”等一系列经济社会问题。解决这一困境最有效的方法就是按照广州开发区、大连开发区等的做法，整合区域内经济功能区和行政区，成立统一的行政架构，建立新的行政区<sup>[10]</sup>。

四、结论

其一，管理体制改 革是中国开发区进一步发展的必然选择。从我国开发区近 30 年的发展历程我们可以看出，突破开发区发展遇到的“公共服务供给不足”、“发展受阻”等一系列发展瓶颈最有效的方式就是开发区成建制的接管周边区域，建立独立的行政管理和社会服务体系，形成一级政府。

其二，管理体制改 革应注重发挥开发区原有的经济和管理优势。管理体制改 革不是简单意义的向传统政府管理模式回归，而是在充分发挥开发区经济优势和管理优势的前提下赋予开发区一级政府管理权限，形成精简高效、既集中统一领导又发挥各方优势、充满生机与活力的行政区。

其三，科学选择开发区转变管理体制时机。从我国开发区发展实践看，开发区转变管理体制应根据自身实力、发展阶段、区域特点等科学的选择“落地”时机，否则容易“欲速则不达”。

参 考 文 献:

- (1) 唐华东. 中国开发区 30 年发展成就及未来发展思路 [J]. 国际贸易, 2008(9): 32 - 37.
- (2) 罗兆慈. 国家级开发区管理体制的发展沿革与创新路径 [J]. 科技进步与对策, 2008(1): 3 - 6.
- (3) 王峰玉, 李瑞霞. 广州开发区的地域空间演变与发展趋势研究 [J]. 城市规划与设计, 2008(12): 13 - 20.
- (4) 王峰玉, 吴怀静, 魏清泉. 现阶段我国开发区几个战略问题的思考 [J]. 地域研究与开发, 2006, 25(1): 24 - 26.
- (5) 雷霆. 关于我国开发区管理体制的类型及其改革的思考 [J]. 齐鲁学刊, 2007(6): 154 - 157.
- (6) 曾铁城, 胡品平. 几种典型高新区管理模式的比较分析——以广东省高新区为例 [J]. 科技管理研究, 2011(5): 48 - 51.
- (7) 周家新, 郭卫民, 刘为民. 我国开发区管理体制改 革探讨 [J]. 中国行政管理, 2010(5): 10 - 13.
- (8) 钟芳. 开发区管理委员会的主体地位研究 [J]. 海南大学学报(人文社会科学版) 2007(8): 386 - 392.
- (9) 王峰玉, 朱晓娟. 中国开发区的发展回顾与战略思考 [J]. 云南地理环境研究, 2006(7): 95 - 99.
- (10) 王琳琳, 王振旭. 我国开发区管理体制改 革的现状及对策分析 [J]. 商业文化, 2008(7): 12 - 13.

The Evolution Rule and Innovation Path of China's Development Zone Management System

XU Xiang-feng

(Development Research Center of Dalian Municipal Government, Dalian, Liaoning 116000)

Abstract: At present, many Chinese development zones have changed from economic function to government or quasi government function. Take three national development zone as an example, the management system of China are reviewed, the evolution course of basic development zone management system is summarized. It is pointed out that the reform of the management system is imperative in order to play the rule of development zones. The basic path for the reform of the management system is put forward.

Key words: development zone; management system; evolution rule; innovation path (责任编辑 周吉光)