

产业集聚区发展中的政府职能定位与转变探析

产业集聚区作为实现科学发展的有效载体和重要依托，已经成为转变发展方式的战略突破口。经过近五年的发展，河南省产业集聚区已由规划成立阶段进入蓬勃发展阶段，各级政府的主导无疑起着关键性作用。党的十八届三中全会指出：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”随着产业集聚区的进一步发展，政府职能也应从主导型向服务型转变，从无限型向有限型转变，从微观管理向宏观调控转变。

一、准确定位，管理机构承担经济职能

当前，产业集聚区管理体制基本为“议事协调机构+专职管理机构”模式，由地方政府组成指挥部、联席会等议事协调机构，负责解决重大问题。设立管委会作为政府派出的专职管理机构，负责日常工作，管委会机构设置与职责定位主要有三种不同方式。

一是机构套合模式。将管委会与所在乡镇机构套合设置，分工明确，有分有合。两个机构主要班子成员交叉任职，实有人员统一调配，由乡镇政府负责社会事务，管委会集中力量抓经济。这种模式也可以认为是“政区合一”，有利于

整合资源，提升行政效率和节约行政成本，适合规划范围在一个乡镇的集聚区。如安阳市产业集聚区管委会与所在镇政府机构套合后，充分发挥镇政府熟悉村庄、了解村民的优势，征地拆迁由镇政府直接协调村庄，仅一个月之内就完成了600多亩基础建设用地征地工作，不仅时间比预期提前5个月完成，且保证了土地流转中村民的合法权益。安阳市目前有4个产业集聚区实行这类模式，都取得了明显成效。如红旗渠经济技术开发区（林州市产业集聚区）已被国务院批准为国家级经济技术开发区，安阳县产业集聚区入围2013年“河南省最具产业竞争力集聚区”，安阳高新技术产业集聚区入围“河南省5A最佳投资环境产业集聚区”。

二是委托管理模式。这种模式吸取了部分成立较早的经济功能区（如高新区）的做法，由乡镇（街道）将规划范围内村庄的社会事务全部委托给管委会，强化管委会的行政职能，以行政手段强化对村庄的管理。如安阳市纺织产业集聚区在原韩岭工业园基础上建立，管委会探索委托管理模式的时间较早。管委会代管10个行政村的社会事务，由区委、区政府印发文件或召开协调会，使区直部门认可管委会的代管程序。代管模式有利于资源整合和统一协调，有利于加强基础建设和生态保护，适合于规划范围跨不同乡镇的产业集聚区。

三是统筹协调模式。独立设置管委会，由管委会履行经济职责，社会事务仍有原乡镇履行，将税收分成、经济指标等分别统计到乡镇的措施，充分调动乡镇政府的积极性。统

筹协调模式适合于规划范围涉及乡镇较多的产业集聚区，也适合于原有工业基础薄弱的产业集聚区，有利于集中优势兵力，实现重点领域重点突破。如汤阴县、内黄县产业集聚区采取这种模式，因为理顺了税收分成等方面的体制，乡镇政府的积极性都很高，有效推动了产业集聚区发展。汤阴县产业集聚区食品、医药两大主导产业迅速发展，被河南省人民政府授予“2012年度河南省十快产业集聚区”等荣誉称号。内黄县抓住国内陶瓷产业重新布局和战略扩张的历史机遇，仅仅三年时间就实现了陶瓷产业从无到有、从小到大的蝶变，已经成为中原地区承接陶瓷产业转移的重要基地，“中原瓷都”产业集聚效应已成规模。

经过实践，以上三种模式各有优势，基本适应了现阶段产业集聚区的发展，但从长远来看，委托管理模式和统筹协调模式仍存在着不同方面的问题。委托管理模式实质是将管委会作为一级政府对待，行政职能与经济职能一把抓，既分散精力，又不利于机构精简。统筹协调模式实质是领导推动，管委会履行职责的能力缺少长效体制保障，在很大程度上取决于主要领导的重视程度和联席会议作用的发挥，受人为因素影响较大，甚至有可能沦为“通讯员”、“传话筒”，不利于产业集聚区的长远科学发展。

从现有模式运行效果来看，产业集聚区管理机构职责定位应该是经济职能，有两个问题需要界定清楚。一是分清主次。产业集聚区的本质是经济功能区，赋予必要的行政手段是为了经济发展，是某一阶段内的权宜之计，决不能本末倒

置，喧宾夺主，过分强化其行政管理职能。二是划清职责。虽然齐抓共管在初创时期有利于凝聚合力、重点攻坚，但要实现管理体制科学化和制度化，明确职责、各司其职更是关键。比如招商引资，本来是产业集聚区管委会的职责，但一些地区开展全民招商，县区、局委、乡镇、管委会都在招，“一家有女百家求”，最终拼政策、拼地价，降低了综合效益。如果由省辖市、县领导组成招商团，着力引进规模大、档次高、有潜力的工业项目，集聚区管委会负责洽谈和后续服务，职能部门和乡镇主要负责营造环境，可能会更好一些。为保证集聚区长远发展，必须明确职权，合理确定产业集聚区管理机构、县区政府、相关职能部门与乡镇的各自的职责。

二、简政放权，建立权责统一的高效体制

产业集聚区管理机构是经济管理机构，但在实际运作中，部分管委会却处于权小责大的困难境地。主要原因在于产业集聚区“直通车”制度难以落实，这是基层关注的焦点之一。虽然省政府、省编委的文件都有相应要求，但不少产业集聚区只落实了项目备案权，人权、财权、重要生产要素审批权落实存在着困难，有三种解决方案可供参考。

一是实行“一枚章”制度。由相关部门出台正式文件，明确规定在一定范围内，省、市、县相关职能部门认可产业集聚区管理机构的上报程序和县级审批程序，由产业集聚区管委会“一枚章”代替县级政府职能部门的审批、上报权限，责任由管委会承担。

二是完善派驻机构。按照“人员派驻制、流程内部化”

的要求，由县级职能部门、乡镇政府根据产业集聚区发展需要，设立派驻机构或派驻人员，履行本单位相关职责。派驻人员保持编制、身份不变，受单位和管委会双重领导，由管委会进行考核，派驻机构领导任免由管委会提出意见。

三是设立绿色通道。对产业集聚区发展需要的审批事项开辟绿色通道，在依法行政的前提下制定特别程序、特别时限、优先办理、特事特办，进一步完善联审联批联办制度。比如对于产业集聚区的机构编制事项，安阳市编办制定了特定流程和时限，实行“1357”办结制度。凡属本级机构编制系统权限的，1日内到业务科，3日内拿出意见，5日内报编委领导，7日内办结，保证了对产业集聚区的优质高效服务。

这三种方案也各有优缺。“一枚章”制度能从根本上解决问题，但同时要健全监管体系，防止管委会权力高度集中与机构膨胀。派驻制度和绿色通道能保证有关职能部门对产业集聚区的高效服务和正常履职程序，又不增加人员编制，有利于实现发展与规范的双赢，但容易受人为因素影响，如领导的重视程度、人员素质等。解决该问题需要有关部门出台规范性文件，将各种方案取长补短，明确具体办法和支持措施，建立与发展相适应的事权匹配机制，保证“直通车”畅通无阻。

三、宏观调控，灵活运用政府市场两只手

在产业集聚区发展中，政府一直处于主导位置，从主导产业、空间布局到基础建设，政府都是设计者、决策者、举办者和推动者。这样的体制在发展前期有利于集中优势兵

力，通过行政手段快速推进经济社会发展。但在产业集聚区发展到一定规模时，如果仍过多地依靠政府主导，可能会产生新的矛盾和风险，新的发展形势需要政府转角色、转职能，充分发挥市场的主体作用和政府的宏观调控职能。

（一）变管理者为服务者，充分发挥市场的主体作用。产业集聚区作为新的经济增长极，迫切需要统一开放、竞争有序的市场体系，使市场在资源配置中起决定性作用。该由市场解决要交给市场，政府能从市场上购买的服务也要交给市场，激发各类市场主体发展活力和创造力。比如，政府要逐步从招商引资的具体事务向营造服务环境转型，通过优化的产业布局、合理的产业结构、强大的集聚效应和优良的服务环境筑巢引凤，把产业集聚区建成创业成本最低、投资回报最快、办事效率最高、发展前景最广的现代“工业部落”，真正成为拉动经济发展的强大引擎。

（二）变决策者为协调者，加强区域合作。当前区域之间联系不断加强，需要在全省范围内建立综合协调机制，解决市、县难以解决的问题。一是协调政策。在关键的土地、资金、税收、环保等政策上，组织市与市之间、县与县之间加强协调，能统一的尽可能统一。二是优化布局。加强产业布局上的统筹协调。比如相邻的两个产业集聚区，如果主导产业类似，可以尝试跨县区甚至跨市调整为一个集聚区以减少恶性竞争。三是统筹项目。研究异地落户和异地分税实施办法，在自主的基础上，通过协调对某些项目进行调配。比如甲市招的项目，如果与乙市的主导产业更相符，落在乙市

更合适，就可以通过省级调控机制协调落户乙市，甲市参与税收分成，实现集约、统筹发展。

（三）变建设者为提升者，构建人才支撑系统。人才因素仍然是制约产业集聚区发展的重要因素，产业集聚区发展既需要能从战略高度把握发展趋势全面宏观人才，又需要规划、城建等方面“高、精、尖”的专业技术人才，急需一支业务水平、稳定性和积极性都比较高的人才队伍。但产业集聚区又多位于乡镇或城乡结合部，工作繁重，生活、工作条件相对较差，“人难引，才难留”的困境难以纾解，需要政府构筑高层次人才平台，以人才促发展，以科技促跨越。一是创新用人方式。探索引进人才新机制，如安阳县设立企业引进高层次人才专项事业编制，专门用于解决企业引进高层次人才的编制使用问题，现已为企业引进博士、硕士等高层次人才 20 名。二是充分发挥现有人才优势。有关部门加大对产业集聚区现有人员加强培训和业务指导，逐步培养一批技术骨干和中坚力量。另外建议上级部门在编制存量内为产业集聚区增加适量编制，用于解决紧缺人才的编制，强化对产业集聚区的人才支撑。

从现实需求来看，产业集聚区发展迫切需要政府转变职能，需要从更深层次上理顺经济功能区中政府与市场的关系，减少微观直接干预，着力加强宏观调控，不断完善支持体系，为产业集聚区的健康快速发展铺好路、掌好舵，推动产业集聚区向更高水平更高质量跨越前进！