# 《关于促进开发区改革和创新发展的意见》解读

《中共贵州省委办公厅贵州省人民政府办公厅关于印发的通知》（黔委厅字〔2018〕25号，以下简称《意见》）已于4月16日正式印发，为了帮助大家更好地学习了解《意见》，记者就《意见》起草情况采访了省商务厅相关负责同志。

记者：请问，我省制定出台《意见》主要基于什么考虑？有何重要意义？

商务厅负责同志：根据省委、省政府工作部署，省商务厅牵头起草《意见》。归纳来看，出台《意见》主要基于三方面考虑。

第一，是贯彻落实习近平总书记对贵州要求和国家政策的主要体现。习近平总书记对我省作出解放思想有新进步、改革开放有新突破、后发赶超有新成效、全面建成小康社会有新跨越的重要指示。2017年2月6日，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》（国办发〔2017〕7号），这是我国第一个关于各类开发区的总体指导文件，也是国家在新形势、新常态下全面部署开发区工作的方向性和系统性文件，对各类开发区的统筹规划、加快开发区转型升级、促进开发区体制机制创新、完善开发区管理制度和政策体系作出了具体安排，并明确要求各地要组织编制开发区总体发展规划，科学确定开发区布局、产业定位、管理体制和发展方向，营造有利的政策环境，共同开创开发区持续健康发展新局面。

第二，是深化改革开放构建内陆开放体系的必然选择。贵州的出路在开放，希望在开放。按照贵州构建全面开放新格局和建设内陆开放经济试验区要求，从战略高度去推进谋划开发区改革创新工作，对全省区域经济发展具有基础性和战略性地位。当前，全国各地竞相开放、形势逼人，如何推动贵州在新一轮内陆开放中抢占先机、赢得主动，是我省一直思考的重大问题。在投资拉动边际效应递减的新常态下，推动经济持续健康发展，迫切需要新平台、新体制、新动力。40年改革开放的实践证明，开发区是我们改革开放的成功实践，在深化改革、优化环境、集聚产业、发展开放型经济等方面具有先导和示范引领作用，因此，推进开发区改革和创新发展是内陆开放型经济试验区建设的必然选择。

第三，是破除开发区体制障碍激发内生活力的迫切需要。我省开发区经过多年发展，规模不断壮大、效益逐年提升，已经成为我省经济发展的重要增长极、扩大开放的重要窗口和产业集聚的重要平台，对促进全省经济社会持续快速健康发展作出了积极贡献。全省开发区实际管辖面积占全省国土面积1.53%，2017年，全省开发区实现规模以上工业总产值6816.84亿元，占全省53.45%，其中百亿元以上开发区达36个，对全省经济发展贡献率在不断提高。但我省开发区在发展过程中，尤其是与沿海发达地区相比，我省开发区相对小而散，经济总量不大、功能定位不明、开放水平不够、产业集群不强、体制机制不活、发展后劲不足等问题。这些矛盾和问题，迫切需要通过进一步改革创新来破解，迫切需要亟待出台顶层设计统筹协调解决。

因此，制定并落实好《意见》，不仅是我省贯彻落实中央文件要求的具体行动，也是省委、省政府推动内陆开放型经济建设战略部署，以《意见》贯彻落实为契机，在全省上下营造开发区勇于创新、敢于担当、宽容失败的改革氛围，破解开发区体制机制障碍激发二次创业激情，推动各级政府和部门高度重视开发区改革创新发展，为开发区“松绑”，焕发开发区内在活力。对加快形成全方位、多层次、宽领域的内陆开放经济新格局探索新路径、积累新经验具有十分重要的意义。

贵阳经济技术开发区俯瞰

记者：《意见》的主要内容什么？把改革创新放在重要位置，请问有哪些亮点？

商务厅负责同志：《意见》共三部分15条。第一部分，科学把握开发区功能定位。共两条。提出了指导思想和功能定位。第二部分，大力推进开发区改革创新。共九条。分别就开发区管委会内设机构设置、创新人事和薪酬制度、实施人才引进工程、提升行政管理效能、加大财政政策支持、鼓励开发区优化整合、探索开发区市场化运营、优化土地利用政策、高效利用园区资源等作出规定。第三部分，推动开发区规范发展。共四条。分别就加快开发区转型升级，强化环境、资源、安全监管，完善科学发展评价体系，建立动态管理机制等作出规定。

只有深化改革才能焕发开发区体制机制活力，实现开发区的二次创业，《意见》支持鼓励地方结合实际大胆探索，研究提出了一系列促进开发区改革和创新发展的意见措施。比如，针对管理体制不顺的问题，我们提出了要科学设置开发区管委会内设机构。根据《贵州省经开区条例》规定，开发区管委会作为政府派出机构独立行使同级经济管理权限。开发区规划范围内的乡镇由开发区统一管理。由于地方政府对开发区的授权不够充分，导致开发区办事环节多、协调难度大、办事效率低等问题出现。开发区的改革创新关键在管理体制上改革突破，就是要健全完善开发区管理新体制，科学地构筑适应开发区发展需要的富有生机和活力的新型行政管理体制，加强开发区经济管理和投资服务职能，充分依托所在地各级人民政府开展社会管理、公共服务和市场监管，减少向开发区派驻的部门，逐步理顺开发区与代管乡镇、街道的关系。进一步整合归并开发区管委会内设机构，实行大部门制。针对财政自主支配权不够的问题，我们提出独立核算、增量分成财政体制改革。据调研，大部分开发区缺乏独立财政，管委会财政自主权不如乡镇，与当地政府吃“大锅饭”现象比较严重，责权不统一，开发区积极性不高，发展责任主体意识不强，开发区平台融资偿债机制缺乏财政收益支撑。我省大部分开发区经过多年的建设与发展，已经到了一个十分关键的时期，“大锅饭”不利于调动开发区积极性，急需赋予开发区相对独立的财权，在财政预算管理体制和独立核算机制明确的国家级和市州直管开发区设立独立金库。支持开发区与地方财政实行独立核算，按照“基数留存、增量分成”的原则，对收入增量按比例分成，通俗地讲就是由“大锅饭”改革为“分灶吃饭”。针对干部工作激情不高留不住人的问题，我们提出人事薪酬制度改革。开发区干部工作任务重、压力大、责任大，“5+2”“白+黑”的工作强度与劳动报酬、职业前景不成比例，没有体现岗位的责任和价值，影响干事创业积极性。建设高素质的开发区干部队伍，是开发区事业不断兴旺发达的根本所在，开发区是区域发展的增长极，必须成为“人人向往”人才集聚的高地，开发区内要尽可能营造“事业留人、待遇留人”的小环境。在开发区推行企业化管理全员岗位聘用制和绩效工资制，由“干多干少一个样”的平均主义转变为优绩优酬，打破平均主义，按绩定酬，绩效工资与绩效考核结果直接挂钩。针对债务负担重难题，我们提出市场化运营改革。我省开发区建设普遍采取政府主导型模式，基础设施建设主要依靠财政投入、土地出让收入和融资，债务负担较重。《意见》提出要积极鼓励探索市场化运营模式，支持以各种所有制企业为主体，按照国家有关规定投资建设、运营，或者托管现有的开发区，享受开发区相关政策。鼓励开发区与周边区域和经济功能区采取异地共建、飞地经济等形式联动发展，以多种模式跨区域合作开发运营“区中园”。针对空间布局不合理的问题，我们提出了促进开发区优化整合改革。目前，我省经开区发展定位同质化严重，产业特色和优势不明显，产业链条短、关联度低，产业互补性不强，产业结构不合理，未能形成优势突出、特色鲜明、布局合理、产业集聚、功能互补、区域平衡的发展格局。我们要积极鼓励以国家级开发区和发展水平高的省级开发区为主体，对区位相邻、相近的开发区进行空间整合、资源整合和产业调整，优化产业结构和布局，实行统一管理、统一规划、统一政策。针对人才缺乏难题，我们提出了人才引进工程。力争用3年时间，通过遴选、聘用等方式引进100名经营管理人才、金融人才、招商人才按组织选拔任用程序到开发区管委会任正职或副职；引进100名以上带技术、带项目、带资金的创新创业人才来开发区实施科技成果产业化，引领和带动某一重点领域产业发展；引进100名以上专业技术骨干人才、高级技能人才到开发区，促进项目与人才引进的有效对接，引导人才直接服务经济发展。

遵义经济技术开发区一角

记者：《意见》对开发区的发展定位作了哪些部署？

商务厅负责同志：《意见》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，进一步明确开发区发展定位。一是要坚持以产业发展为主，大力发展制造业、高新技术产业和生产性服务业，努力成为新型工业化发展的引领区。二是要强化精简高效的管理特色，创新运营模式，不断探索发展新路径、新经验，促进要素自由流动和优化配置，努力成为体制机制创新和开放型经济建设的先行区。三是要为企业投资贸易经营提供优质高效的服务，学习先进经验，主动对接国际通行规则，从企业开办、建设许可、信贷获得、税务管理、合同履行等方面着手，查找差距、补齐短板，努力成为良好营商环境的示范区。四是要进一步搞好招商引资、选商引产，引进和培育更多的市场主体，增加市场的活力、动力和竞争力，创造更多的新产品、新技术和新市场，提高经济发展的质量和效益，努力成为大众创业万众创新的集聚区。

记者：《意见》强调了推动开发区规范发展，请问，作为开发区主管部门，在规范管理方面的制度设计有什么安排？

商务厅负责同志：目前我省对开发区的管理制度不够系统，特别是规划、设立、审批、考核等相关制度有待完善。《意见》着眼于建立全面的管理制度，为促进开发区规范发展提供制度保障。一是统筹规划布局全省开发区建设。积极探索建立开发区统一协调机制，避免开发区同质化和低水平恶性竞争，形成各具特色、差异化的开发区发展格局。形成国家级开发区、省级开发区和地方工业园区形成梯度发展格局。二是有序推进开发区设立、扩区和升级工作。目前，全省有省级以上开发区74个，在全省88个县（市、区）中62个县（市、区）设立省级开发区，覆盖全省70%的行政区域，还有26个县（市、区）还未设立省级开发区。下步，我们要在控制新增数量、提升发展质量的原则下，支持经济综合实力领先、产业特色明显、内生动力突出的地方工业园区升格为省级开发区，稳步有序推进开发区设立、扩区和升级工作，建立条件清单，原则上每个县（市、区）的开发区不超过1家。三是建立开发区动态管理机制。打破开发区“干好干坏一个样”的现象，建立开发区动态管理机制，逐步实现“有进有退”的动态管理。建立科学评价动态考核制度，客观反映开发区发展水平，为各级政府决策和分类指导提供依据。用好综合评价“指挥棒、探测器”的功能，把评价指标体系作为开发区发展指引，以动态考核为抓手，通过动态考核增比进位推动开发区转型升级跨越发展，增强外在驱动力。从2018年起，通过综合考评，对排名靠前的开发区优先给予2年培育期，推荐申报国家级开发区。对综合考核位列全省前3位的开发区给予奖励。对综合考核名次同比上升速度前3位的开发区给予奖励。对综合考核位列全省后5名的开发区进行约谈和督促整改。对连续2年综合考核位列全省后5位的开发区予以黄牌警告。对连续3年综合考核位列全省后5位的开发区按程序报请批准后退出省级开发区管理序列。四是强化环保安全监管。开发区布局和建设必须依法执行环境影响评价制度，在空间布局、总量管控、环境准入等方面运用环境影响评价成果，对入区企业或项目设定环境准入要求，积极推行环境污染第三方治理。推动现有开发区全面完成污水集中处理，新建开发区必须同步配套污水集中处理设施废水在线监控系统并与环保部门联网。加强开发区各相关规划的衔接，严格落实安全生产和环境保护所需的防护距离，促进产业发展与人居环境相和谐。

贵阳高新技术开发区一角

记者：请问，在《意见》起草过程中突出的导向原则是什么？

商务厅负责同志：一是突出改革和创新。《意见》围绕“改革推动、创新驱动”主战略作为逻辑线索，大胆解放思想，勇于实践探索，提出一系列破解开发区体制机制障碍的鲜明举措。二是突出问题导向。我们在起草《意见》过程中坚持以问题为导向，组成调研组，分赴毕节、铜仁、遵义、黔南、安顺、六盘水等地20多个开发区开展实地调研，在6个市州召开开发区片区调研座谈会，通过书面问卷方式向全省74个开发区征集改革创新诉求，同时赴四川、重庆、湖南、湖北等4个省市考察学习先进经验。在认真学习国办发〔2017〕7号文件基础上，借鉴山东、江苏、安徽、陕西等省开发区改革创新文件，研究提出了一系列促进开发区改革和创新发展的意见措施。三是突出政策共享。省委、省政府针对贵安新区、开发区、综保区以及双龙航空港经济区已专门出台了支持意见，《意见》中我们注重了政策共享和整合联动，把某一个平台的支持意见中一些含金量高、可复制可推广的特殊政策在其他开发区普遍实施。如，建立开发区与省直部门直通车制度，即对于开发区内企业投资经营过程中需要由所在地人民政府有关部门逐级转报的审批事项，探索取消预审环节，简化申报程序，可由开发区管理机构直接向审批部门转报。在财政支持政策上，积极完善开发区财政预算管理体制和独立核算机制，在财政预算管理体制和独立核算机制明确的国家级和市州直管开发区设立独立金库。在土地利用优惠政策上，各地新增工业用地和生产性服务业用地计划原则上安排在开发区。在开发区试行“先租后让、租让结合”的土地供应方式，探索工业用地出让弹性年期制。

记者：请问《意见》的适用范围？未纳入开发区公开目录的是否受影响？

商务厅负责同志：本《意见》适用于全省范围内县级以上人民政府管理的高新技术开发区、经济技术开发区、综合保税区和航空港经济区，其它工业园区、产业园区可参照本意见执行。

在最新公布了2018年版《中国开发区审核公告目录》中，我省64个开发区纳入公告目录，其中，国家级开发区7个，省级开发区57个。我省从公告目录2006版15个到2018版公告目录64个，增加49个，在西部地区12个省市区中排名第六，总个数高于西部平均水平，全省纳入省级开发区管理序列有14个未纳入。未纳入公告目录的省级开发区均由省人民政府同意批复设立，具有明确的编制、机构和四至范围，审批设立程序合规合法，继续纳入省级开发区管理序列进行动态管理，针对存在的问题进行认真整改和完善，争取进入下一轮国家公告目录。

记者：《意见》提出，要加快开发区转型升级，请问在这方面有哪些政策措施？

商务厅负责同志：一是整体规划建设开发区基础设施。配套电力、燃气、供热、供水、通信、道路、消防、防汛、人防、治污等设施，并将为企业服务的公共信息、技术、物流等服务平台和必要的社会事业建设项目统一纳入整体规划。二是贯彻落实创新驱动发展战略。促进科技创新、制度创新，推动由要素驱动向创新驱动转变，营造大众创业、万众创新良好氛围。三是推动开发区产业大招商。按照省委省政府产业大招商突破年和营商环境综合整治行动要求，发挥开发区招商引资主力军项目建设主战场作用，在全省产业大招商中走前列做表率，主动出击，加大招商引产力度，提高项目服务水平，优化营商环境，提升产业承载力。围绕高端化、绿色化、集约化的总体目标，强龙头、铸链条、促集聚，大力构建以实体经济为重点的现代产业体系。四是不断提高对外开放水平，完善外贸综合服务体系和促进体系，积极吸引外商投资和承接国际产业转移，继续发挥开放型经济主力军作用。按照“市场导向、优势互补、利益共享、产业联动”的原则，抓紧推动瑞士（贵州）产业示范园、德国（贵州）产业园等国别产业园规划建设。规划建设一批合作共建产业示范园区，创建一批承接产业转移示范园区，共建一批对口帮扶特色产业园。五是推动绿色化发展，积极推行低碳化、循环化、集约化发展，推进绿色工厂建设，实现厂房集约化、原料无害化、生产洁净化、废物资源化、能源低碳化；推进园区循环化改造，按照循环经济“减量化、再利用、资源化”的理念，推动企业循环式生产、产业循环式组合，搭建资源共享、废物处理、服务高效的公共平台，促进废物交换利用、能量梯级利用、水的分类利用和循环使用，实现绿色循环低碳发展。

贵州省人民政府2018-5-23