

## 新形势下西南地区工业园区管理服务创新研究

吕瑞岚<sup>1</sup> 李毅<sup>2</sup>

1 六盘水市中小企业服务中心, 贵州 六盘水 553001

2 六盘水市大数据发展应用中心, 贵州 六盘水 553001

[摘要]以贵州某市为例,开展工业园区管理服务问题调查,坚持问题导向,聚焦关键领域、薄弱环节、突出问题和迫切需求,围绕创新管理体制机制、增强公共服务功能、提高政务服务质效、提升要素服务水平等方面,探索提出提升开发区服务质量和水平的若干措施,以促进工业园区高质量发展。

[关键词]工业园区;体制机制;管理;服务

DOI: 10.33142/mem.v3i2.6311

中图分类号: F127.9

文献标识码: A

### Research on Management Service Innovation of Industrial Parks in Southwest China under the New Situation

LYU Ruilan<sup>1</sup>, LI Yi<sup>2</sup>

1 Liupanshui SME Service Center, Liupanshui, Guizhou, 553001, China

2 Liupanshui Big Data Development and Application Center, Liupanshui, Guizhou, 553001, China

**Abstract:** Taking a city in Guizhou as an example, we carried out an investigation on the management and service problems of industrial parks, adhered to the problem orientation, focused on key areas, weak links, prominent problems and urgent needs, and explored and put forward some measures to improve the service quality and level of development zones around innovating management system and mechanism, enhancing public service functions, improving the quality and efficiency of government services, and improving the service level of factors, so as to promote the high-quality development of industrial parks.

**Keywords:** industrial park; institutional mechanisms; management; service

#### 引言

随着工业园区的不断开发、建设和壮大,国际国内宏观发展形势变化,工业园区较建立之初赖以发展的土地、税收等政策优势逐渐消失,自我创新能力仍然较弱,基础配套不足、服务质量不优、政务水平不高等问题不同程度存在,导致工业园区持续发展的动力机制持续弱化。本文以工业园区管理服务创新为着力点,围绕工业园区在服务企业发展中存在的问题,坚持问题导向,从创新管理体制机制、增强公共服务功能、提高政务服务质效、提升要素服务水平等方面进行大胆探索,提出具体措施建议,以期提升工业园区管理服务质量和水平,促进工业园区高质量发展提供参考。

#### 1 问题调查

笔者参加了贵州某市工业园区投资发展环境调查,与工业园区内相关职能部门及招商引资重点企业进行座谈交流,了解全市外来企业投资发展环境中存在的困难和问题。在收集各工业园区相关资料的基础上,梳理出工业园区管理服务的主要问题。

##### 1.1 体制机制不畅

一是园区外部管理关系不清。目前,在市级层面有关部门针对工业园区均有系统内的一套考核指标,存在多头

管理、多头调度,同时园区和各级政府职能部门的权利界限不明晰。二是内部管理活力不足。全市大多数工业园区都设立了园区经营公司,但市场化程度不高,个别园区没有AA评级的平台公司,融资能力不足,经营的办法不多。三是管理机构权责不清。工业园区的行政主体地位不明确,定位不清、定性不明、职责不确定,不具备执法能力和权力,还有相当部分园区人员机构不齐;四是人事薪酬制度不优。全市工业园区按照行政或事业单位管理,多数园区无独立财权,薪酬待遇不高。且园区人员向上流动、晋升受限,工作人员的积极性极大程度受到创伤。五是行政管理权限不足。多数园区在项目规划、审批的手续办理等方面与需要和区外一样逐级审批,程序复杂、流程多、渠道不畅。

##### 1.2 政务水平不高

一是政府服务力度不够。相关部门协调困难,部门本位主义严重,造成项目推进慢或项目耽搁,有企业反映项目立项审批、项目用地审批、林地手续办理、矿群手续办理迟迟办不下来的情况。二是政策支持不力。虽然各地出台了招商引资相关政策,但尚缺乏市级顶层设计,制定和完善招商引资政策的普适标准以供县区参考。如人才引进方面以机关事业单位为主,企业聘用人才引进政策兑现难。

三是政策兑现不到位。一方面因政策制定跟不上市场形势动态变化,前期制定的政策存在不科学或操作性不强的情况,进而造成政策形同虚设;另一方面一些地方或部门注重制定政策而不注重政策执行,加之政府财政能力有限、对政策执行缺乏具体措施和手段等原因,致使在税收返还、资金支持等方面的奖励政策未能完全兑现。

### 1.3 服务意识不强

一是服务细节不够。没有认真对待企业反映问题,在中查找问题不注重解决问题。如用电成本高的重要原因之一就是变压器装机容量大,基本费用高造成,相关部门对企业反映用电贵,不分析原因给予企业答复,不指导企业提出措施给予解决。二是服务态度不好或效率不高。一些政府职能部门本位思想严重,个别工作人员作风不正,办事效率不高,存在门难进、脸难看、事难办的现象。如有企业反映供水问题久拖不决(问题反映一个多月过去,每次问及要么说正在协调、要么说自己解决不了需要请示、要么给其他部门电话搪塞。)、缴税停车难(停车被轰走)、土地手续办理难、规划住建手续办理难等问题。三是服务能力不足。一些服务缺位,职能弱化,服务质量和水平存在较大差距。如企业反映,营改增后国税针对电子生产企业外贸出口退税工作强度大,但人员不足,造成办理难,函调慢、退税慢;园区反映区内部门权责不对称,作为“跑腿”部门,遇事靠感情协调,园区内多数事项在区内无法办理。

### 1.4 基础配套滞后

基础设施问题主要集中在用水、用电、道路和其他问题。其中,用水体现在用水设施不完善或故障造成生产生活用水困难;用电体现在电力设施配套不够、经常停电和用电成本过高等方面,如调研反映用电成本均在0.70元/度以上,最高2元/度;道路运输问题体现在园区内引外联道路建设滞后或道路损毁严重,导致产品运输和出行交通不便;其他配套问题主要体现在周边环境差、交通不配套、厂房建设滞后、垃圾处理不及时、排污管网建设滞后、园区通信、金融网点、休闲娱乐、衣食住行等配套功能不完善等方面,如:公交、酒店、医疗等配套不完善,大部分园区的生产生活服务功能不健全等问题。

### 1.5 要素支撑不足

一是资金短缺和融资难。由于企业无有效抵押物,金融机构门槛高、风控严,银行审批程序繁琐等原因,造成融资困难;同时企业也反映出贷款利率高、融资成本高等融资贵问题。二是企业用工难。人才缺乏,人才招聘难,企业缺乏中高级管理、科技、营销人才,技术人员和熟练工人;用工成本高,员工素质低,存在低层次用工人员应聘多,综合素质偏低;员工流动性大、离职率高,主要是薪酬低、地区差异和人文环境差异巨大等原因。三是生产成本低。原材料成本高。多数产业两头在外,企业生产原材料需从外省购入,外购原材料需中转几次造成原材料成

本升高,加之总体物价水平上涨,削弱了企业产品市场竞争能力;物流成本高,贵州高速公路通行费高,且油价持续上涨,进出物流成本和沿海地区比缺乏竞争优势,加之物流运输体系尚不完善,空载率高,物流成本相对较高。

## 2 管理服务创新思考

### 2.1 总体思路

以高质量发展为统揽,坚持需求、改革、市场、结果为导向,以提升服务工业园区服务企业效能为目标,以解决制约企业发展的突出问题为着力点,聚焦工业园区体制机制、审批服务、创新创业、投资贸易、企业经营、市场公平、法治保障、社会服务、政商关系等重点领域,深入开展服务工业园区服务企业的专项提升行动,推动实现政务数字化、管理标准化、设施集成化、功能复合化、服务便利化,全力构建全方位、多层次、高效率的工业园区服务体系。

### 2.2 基本原则

#### 2.2.1 坚持改革导向、先行先试

聚焦关键领域和薄弱环节,坚持改革创新、先行先试,着力理顺工业园区管理体制机制,优化政策体系和发展环境,最大限度激发发展活力和市场潜力。

#### 2.2.2 坚持需求导向、综合施策

聚焦突出问题和迫切需求,坚持供给侧改革和需求端管理双向发力、重点突破,全面提升政务服务效率,更多更好满足企业多层次多样化服务需求。

#### 2.2.3 坚持市场导向、项目为先

聚焦投资服务、创新创业、要素保障、公共服务等重点领域,坚持市场化运作、项目化推进,超前谋划储备项目,提升资源、要素、公共服务保障水平。

#### 2.2.4 坚持结果导向、齐抓共治

聚焦提升服务工业园区服务企业质量和水平,坚持部门联动、齐抓共管、共同治理,增强服务意识,凝聚工作合力,完善政策措施,支持、引导和规范市场主体健康发展。

## 2.3 主要措施

### 2.3.1 创新管理体制机制

①完善机构配置。严格落实市委市政府关于工业园区机构设置新的“三定规定”,统筹、调剂、整合编制人员进入工业园区管理机构;支持工业园区创新编制管理方式,在人员控制额度内自主设置岗位,采取聘用制、雇佣制等用人方式,完善工业园区机构人员配置。在符合规定条件下,完善工业园区生态环境、应急、自然资源等派驻机构,如若不能派驻,可采取委派专人驻点办公或工作组巡回办公的方式进行解决。

②理顺职能关系。妥善剥离工业园区社会事务,依托属地各级人民政府开展社会事务管理,工业园区集中精力抓好项目开发和投资服务。建立工业园区与市级、县级政府部门、乡镇(街道)协调联动机制,建立服务工业园区

事项清单，工业园区遇到清单问题相关部门限时办理，打通服务工业园区发展“最后一公里”。

③强化经营管理。坚持平台优先，有序剥离、分担、化解工业园区平台公司债务，切实为工业园区减负，使其轻装上阵。支持工业园区将有效经营性资产整合注入平台公司，全力推进平台公司做大做强和转型发展，增强持续造血能力，推动科学经营及公共体系建设。鼓励工业园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。

④优化人事薪酬。市级出台工业园区人事薪酬制度办法，支持工业园区创新建立用人新机制，积极推行全员岗位聘用制，探索推进编内任职与岗位聘职、档案工资与实际薪酬、档案管理与合同管理“三分离”的“双轨运行”的模式。赋予工业园区选人用人自主权限，原则上中层干部考核、任免由工业园区自主确定，畅通工业园区内外领导干部双向交流通道。探索“基本薪酬+绩效薪酬”相结合的薪酬管理制度，选取1-2个工业园区为试点实行年薪制，工业园区薪酬总量由属地政府核准后实施。

⑤实行财税激励。探索将工业园区增量部分税收在一定时期全部返还或按一定比例返还给工业园区，各县级政府结合实际自行确定其税收分配比例。凡省市财政支持工业园区发展专项资金原则直达工业园区，由开发跟踪见效。在财税超收分成、土地出让金留成等方面制定激励措施，引导支持工业园区加快发展。

### 2.3.2 增强公共服务功能

①完善生产服务设施。坚持“科学规划、适度超前”的原则，结合新型城镇化建设，同步完善排污管道和固体废物处理等必需的生产服务设施建设，推动工业园区加快实现“七通一平”、“九通一平”，为企业快速发展夯实基础条件。

②完善生活服务设施。完善工业园区中心商业街（网点）、职工公寓、商住楼盘、学校、金融网点、医院、邮政等生活配套功能设施建设，解决企业职工和周边群众衣食住行、娱乐购物、就医、就学等实际问题，全面提升工业园区的开发档次和服务水平；创优工业园区人居环境，有条件的可选择在工业园区及周边建设健身广场、主题公园等休闲场所，满足工业园区职工的文化生活需求。

③提升社会服务功能。优化工业园区商贸流通服务，提供优惠政策，吸引社会性配套行业入驻工业园区。着力解决工业园区公交线路问题，做好公交站、停车场规划，增设工业园区公交专线，设立工业园区内厂区和社区公共交通专用循环路线，最大限度方便员工出行。

④搭建公共服务平台。围绕工业园区产业发展需求，鼓励建设研发、咨询、融资、展销、物流等各种类型的产业公共服务平台，支持搭建项目促进、论证评估、审批服务等综合协调服务机构，加快推进一批招商综合信息平台、项目推进服务平台、产品市场推广平台、供应链服务平台、

外贸服务平台等项目建设，构建全过程、全流程、全方位的公共性服务平台体系。

### 2.3.3 提高政务服务质效

①推进“放管服”改革。按照应放尽放、能放全放的原则，将符合国家规定的相关权限下放，探索“职权下放、工业园区审批、部门备案”运作模式，围绕规划许可、建设审批、行政执法等，建立全市工业园区行政权限清单，赋予工业园区管委会与县级行政部门同等权力，履行主体责任和义务，确因法律规定不能授权的，采取巡回办公、派驻工作组、派人驻点等方式解决，提高工业园区行政效能。

②完善政务服务体系。推进“互联网+政务服务”，构建实体办事大厅、网上办事大厅、移动端、自助终端等多渠道、多形式相结合的政务服务体系。依托省、市政务服务系统将网上政务服务系统联网延伸到工业园区，推进“一网通办”；采取新建或依托核心区乡镇政务大厅的方式，建设工业园区实体政务服务大厅，围绕企业开办、项目审批等事项办理，推进“一窗通办”。

③优化行政服务机制。建立健全联动审批机制，统筹整合职能部门资源和力量，跨部门、跨层级联合办理，推行“一事联办”。探索工业企业投资项目报建阶段告知承诺审批制，建立管理服务模式，实行“先建后验”。开展报建审批区域性统一评价试点，统一开展环境影响评价、水土保持性等评价评估，入驻区域内符合整体规划和功能定位、属于主导产业的投资项目可不再进行单独评价。

④提升政务服务水平。深入推行首问负责制、服务承诺制、跟踪服务制，持续开展集中培训和“手把手”指导，建设素质过硬的业务队伍。开展帮办代办服务，在政务服务机构设置帮办代办“店小二”，对重点项目提供预约服务、上门服务等定制服务。深入推进领导包联服务，采取“联心卡”、“一对一”等方式，对重大项目启用绿色通道，打造政府与企业家“零距离”、“零时差”交流互动新模式。

### 2.3.4 提升要素服务水平

①做好金融服务。坚持“资金跟着项目走”的原则，采取市场化方式，积极争取国家、省级专项资金、投资基金、专项债券，优先支持工业园区基础设施、重大产业、产业链供应链培育。制定工业园区上市培育方案，对纳入上市培育重点企业出台政策措施支持上市融资。完善政银企对接长效机制，促进银企双方沟通交流，探索依托投资担保公司积极打造信用工业园区，鼓励工业园区在投融资体制改革、土地使用流转制度改革、企业产权并购等方面大胆探索，开展多渠道融资。

②做好土地服务。以国土空间规划编制为契机，把工业园区发展与全市国土规划布局相结合，优化调整工业园区规划范围，做好土地利用等工作，切实把土地资源转化为土地资本。积极协调工业园区土地办理手续，实现项目用地和农用地转用，满足项目用地供地要求，探索先租后让、租让结合方式向工业园区企业供地，优化存量土地盘



活和土地使用工作路径,推动工业园区集约利用土地、提高土地利用效率。

③做好物流服务。依托物流产业基础,统筹规划铁路、公路、民航、邮政快递、各类物流园等项目建设,加快构建集高品质电商、快递、物流、仓储等于一体的复合型物流快递体系。整合物流资源探索成立工业园区物流股份公司,加快交通运输物流公共信息平台建设,支持企业联合工业园区开展物流外包服务,用实际产量来降低企业物流成本。

④做好科技服务。全面提升区域科技创新能力,加快培育一批省级及以上科技创新平台,打造一批高质量创新创业孵化平台;鼓励企业、高校、科研院所建立新型研发机构。抓住东西部协作和“东部研发+贵州制造”契机,加强与国内知名高校和科研院所合作,推动科研成果转化落户我市。

⑤强化人才服务。加快引进培育高层次紧缺人才,全力推进工业园区紧缺人才引进培育。做强做大产业,精心谋划和推进项目建设,加强创新平台建设,为引才育才提供有效平台支撑。打造引才育才用才的良好环境,全方位、多渠道宣传省市人才政策,全力抓好人才服务,破除体制机制障碍,用待遇引才育才。大力通过订单式培养,在企业建立实训基地等措施,加强技能型人才培养,有效解决新兴产业技能型人才不足问题。

⑥做好就业服务。整合市人力资源、各级政府、工业园区及企业劳动力培训资源,探索在工业园区成立国有有人力资源服务公司,专门为工业园区企业开展招工组织、技能培训、劳务派遣、举办人岗对接招聘活动等工作,为企业和劳动力搭建双向选择平台。统筹人资、教育各类资金,定向培养符合我市产业布局的职业技能人才,探索“小专业”、“小班制”、“订单式”职业教育方式,让课堂走进工厂车间,发挥职业教育对产业工人成长的支撑作用。

⑦降低生产成本。围绕水、电、气、讯等要素,着力降低企业生产成本。重点将工业园区道路交通、供水供电、排水排污、美化绿化等谋划包装纳入工业园区“十四五”规划,专班化、责任化推进项目建设;建立科学的配供电体系,整合全市增量配电项目,成立市级供电公司,将各市区用电企业打包运作,推动大用户直供电政策落地落实,降低企业用电成本。引入建议多家燃气公司参与市场竞争,发挥市场活力,有效降低工业园区用气成本。围绕工业园区信息化建设,加快推进“5G+智慧园区”。

### 3 保障措施建议

#### 3.1 加强组织领导

全市上下要充分认识提升服务工业园区服务企业质

量和水平的重要意义,将此项工作纳入优化营商环境工作总体部署。按照“高位统筹、分级负责、各司其职”的要求,市级统筹,各地比照建立相应领导机制和协调机制,加强工业园区与属地部门的合作,明确职责分工。结合本地实际情况,研究制定具体落实方案,将任务分解和统筹协调结合起来,分阶段、分步骤组织实施,确保工作取得实效。

#### 3.2 优化营商环境

营造和谐的政商环境,健全领导干部定期不定期联系服务企业制度,搭建政企制度化沟通平台,构建亲清政商关系。营造诚实的信用环境,建立承诺兑现和政策落实督查工作机制,定期对政府承诺事项和优惠政策落实督查,对落实不力的部门及责任人通报问责。营造公正的法治环境,坚持公平公正、合法规范,最大限度减少执法办案对企业正常经营造成负面影响,形成依法保障守信企业家合法权益的良好法治环境。

#### 3.3 强化监督考核

借助纪检监察手段或采取专项督查检查等方式,对服务工业园区服务企业效能提升行动定期开展明察暗访,同步推进容错纠错机制建立,推动工业园区干部在守住底线的前提下,放开手脚干事创业。每年对各部门、各市区、各工业园区提升服务企业效能有关工作落实情况跟踪考评,并将考核结果运用到全市高质量发展考核。

#### [参考文献]

- [1] 嵇晓雯. 创新开发区管理体制机制的若干思考——以东部某省为例[J]. 行政科学论坛, 2020(5): 4.
  - [2] 沈毅. 产业园区管理体制改革创新目标导向与关键问题——以大连市为例[J]. 大连干部学刊, 2018(6): 43-48.
  - [3] 王鹏. 贵州省工业园区体制机制改革创新研究[J]. 老字号品牌营销, 2021(13): 3.
  - [4] 郭启光. 内蒙古加快工业园区转型升级问题与对策研究[J]. 理论研究, 2018(6): 6.
  - [5] 胡海洋, 姚晨. 贵州省工业园区发展存在的问题及对策研究[J]. 知识经济, 2015(4): 1.
- 作者简介: 吕瑞岚(1982.3-)男,贵州省六盘水市人,汉族,大本学历,贵州省六盘水市中小企业服务中心经济师,从事区域经济、政府经济、中小企业等工作;李毅(1982.5-)男,四川资阳人,汉族,研究生学历,贵州省六盘水市大数据发展应用中心高级工程师,从事工业经济、开发区建设管理等工作。