

巴中经开区“一核多区”管理运行体制研究

巴中市委编办

巴中市委五届八次全会提出“集成支持巴中经开区创建国家经济技术开发区”，构建“一核多区”发展模式，即以经开区为核心，整合优化巴州区、恩阳区、南江县、通江县各类工业园区，理顺管理运行体制，健全利益分享机制，切实调动各方积极性，推进各园区经济板块协同发展。巴中经开区作为全市中心城区经济发展极核的重要板块，理顺“一核多区”管理运行体制是助力经开区应对复杂经济形势的题中之意，也是破解园区体制机制运行困难和瓶颈的必然路径。

一、巴中经开区现行体制机制运行评估

经过十余年的建设发展以及体制机制的不断优化，巴中经开区城市交通内畅外达、城市配套日趋完善、城市产业起势见效，经济社会各领域得到较快发展，运行总体较为顺畅。但对标国省深化体制机制改革推动开发区高质量发展相关要求、对标国家级经济开发区创建任务、对标先进地区开发区经验做法还存在明显制约。

（一）从国省关于开发区高质量发展相关政策文件看。2023年3月中办、国办印发《关于深化开发区管理制度改革推动开发区高质量发展的意见》，2024年2月省委办公厅印发《关

于推动开发区高质量发展的若干措施》，两份文件一脉相承、逐级具化，总体上体现三个方面导向：一是问题导向，《意见》明确指出，从全国开发区情况来看，开发区改革开放排头兵地位有所弱化，体制机制不够健全，创新驱动有待加强，亟需采取有效措施激发开发区发展活力，客观问题和不足是推动开发区改革发展的逻辑基点；二是改革导向，《措施》中第一点就是“改革管理体制”，并从“聚焦发展主责主业、创新管理运营模式、完善人事激励制度、规范财政管理体制”四个方面进一步阐释了如何改革管理体制，为巴中经开区推进体制、机制、制度一体优化、推动开发区高质量发展提供了依据遵循；三是发展导向，《意见》与《措施》均对土地、产业、创新三个重点方面进行了明确要求，概括起来就是要产业集中、用地集约、创新集聚，努力将开发区建设成为实体经济高质量发展示范区和引领区。由此表明：推动巴中经开区体制、机制、制度一体优化，是贯彻落实中央和省委重大决策部署的需要，是推动高质量发展的需要，是解决巴中经开区当前面临问题的需要。

（二）从国家级经济开发区创建看。一是对标考评细则评分较低。根据《国家级经济技术开发区综合发展水平考核评价办法（2021年版）》以及商务部2024年1月下发的《国家级经济技术开发区动态管理办法》，国家级经济技术开发区综合发展水平考核实行量化评价，按照正指标（数值越大得分越高）和逆指标（数值越小得分越高）计算分值，采取功效系数法对巴中经

开区 2023 年度相关数据进行测算，巴中经开区考核得分约 21.3 分，而 2022 年四川省内最后一名国开区（雅安经开区）得分约 25 分。同时，据了解，全省与巴中经开区同类型的省级经开区有 99 家，近几年正在推进创建国家级经开区的不少于 5 家。二是对标经济发展差距较大。巴中经开区短板和弱项均比较明显，从经济总量看，2023 年全国最大值为 3645 亿元、省内排名最后一位的雅安经开区为 345 亿元，而巴中经开区按“一核多区”测算为 33.6 亿元；从外资外贸看，2024 年实际使用外资全国最大值为 29 亿美元、雅安经开区为 215 万美元、巴中经开区“一核多区”为 162 万美元；从科技创新看，国家级孵化器、众创空间数量全国最大值为 39 家、雅安经开区和巴中经开区暂无，高新技术企业数量全国最大值 2797 家、雅安经开区为 46 家、巴中经开区“一核多区”为 43 家。

（三）从权力运行上看。巴中经开区由市委市政府、市级相关部门和巴州区相关部门通过下放、授权委托等方式委托巴中经开区办理事项 284 项。其中行政权力 148 项，授权方式为市级部门下放分局办理 94 项、委托经开区办理 54 项，涉行政许可 64 项、其他行政权力 42 项、行政检查 24 项、行政处罚 7 项、行政奖励 4 项、行政确认 3 项、行政裁决 2 项、行政强制 1 项、行政征收 1 项，涉及 18 个市级部门；公共服务 136 项，授权方式为市级部门下放分局办理 72 项、委托经开区办理 64 项，涉及 9 个市级部门。按照省政务服务中心和公共资源交易中

心《创建百个省级园区示范政务服务中心指导意见》要求，“园区政务服务中心服务事项依申请类政务服务《基础事项目录》202项（涉党建服务类6项、公共服务类112项、行政权力类80项、企业服务类1项、邮政服务类3项）只增不减、应进必进”。鉴此，经梳理，除部分行政处罚、行政强制、行政检查外，仍需争取下放或委托行政权力事项163项，其中行政许可124项、其他行政权力14项、行政奖励11项、行政处罚6项、行政给付4项、行政检查3项、行政确认1项。

（四）从先进地区开发区体制机制看。以天府新区、成都高新区为例，在“守正创新”总原则下，把“机构设置和制度改革”作为突破口，推动工作力量布局和干部队伍建设专业化、精准化，积极构建与区域发展战略定位相适应的全新机制。如在授权赋能方面，四川省、成都市通过出台《四川天府新区条例》、政府令等方式，赋予两区行使行政区同等职权，实行全封闭运行，从法规层面解决了一般功能区党工委（管委会）行政权力不完备、没有执法主体资格等问题。同时，将社会职能充分放权给辖区街道办事处，促进权责统一、精简高效。在机构设置上，通过积极争取政策打破常规思维，突破了园区党工委（管委会）只能设置内设机构和内设机构数量的规定，同时在设置方式上突出经济发展导向，做到了“综合部门高度集中、发展部门突出重点”，除必要的综合管理部门外，其余机构限额全部用于设置经济发展部门。同时，建立“两本账”，对上、对外按现行的机构设置及职

能职责承担对上对外联络、协调等工作；对内按照企业管理模式，构建专业、高效、精细的内部管理体系。在管运模式上，两区按照“一核多区、一局管一园”模式，精干高效设置园区管委会，分别与相关产业局合署办公，实行“两块牌子、一套人马”，统筹调配要素资源，提升发展质效。

二、“一核多区”管理运行体制探索

（一）各县（区）园区基本情况

巴州区。一是规划分布情况。巴州工业园规划占地 **12.67** 平方公里，主导产业为生物医药、机械电子、食品饮料、仓储物流、环保材料、家居建材等，共有 **4** 个区块，其中：巴州工业园占地 **1.84** 平方公里，主攻生物医药、机械电子、食品饮料；巴州区新能源新材料产业园占地 **2.02** 平方公里，主攻天然气化工、新能源新材料；巴州区盘兴物流园占地 **8.1** 平方公里，主攻仓储物流、建材批发、钢材加工、家具家电等。巴州区循环经济企业孵化园占地 **0.71** 平方公里，主攻新型环保材料、家居建材。目前，**4** 区块分布相对分散，现以公共通道道路的形式物理连接。二是入园企业情况。入园企业共 **364** 家，其中，规上企业 **23** 家（巴州工业园 **11** 家、巴州区盘兴物流园 **6** 家、巴州区循环经济企业孵化园 **8** 家）。三是产值营收情况。**2021** 年以来，园区规上共计工业产值 **25.45** 亿元。

恩阳区。一是规划分布情况。恩阳工业园规划占地 **3.67** 平方公里，主导产业为电子信息、食品饮料、建材家具，共有 **3**

个区块，其中：临港产业园占地 **1.95** 平方公里，主攻智能终端、智能穿戴、新型显示、新型储能；食品工业园占地 **1.44** 平方公里，主攻农产品加工和饮料生产；小微企业园占地 **0.27** 公里，主攻新型建材、服装家具。目前，**3** 区块分布相对分散，以公共交通道路的形式物理连接。二是入园企业情况。入园企业共 **59** 家，其中，规上企业 **27** 家（临港产业园 **8** 家、食品工业园 **10** 家、小微企业园 **9** 家）。三是产值营收情况。**2021** 年以来，园区规上共计工业产值 **55.26** 亿元、营收 **54.37** 亿元，税收 **0.5234** 亿元。

南江县。一是规划分布情况。南江东榆工业园规划占地 **6.77** 平方公里，主导产业为新能源新材料、食品饮料、生物医药，共有 **3** 个区块，其中：东榆核心区占地 **5.21** 平方公里，主要发展食品、医药、新型材料；凰龙产业园占地 **0.72** 平方公里，主要以水泥龙头企业拓展环保绿色建材产业；乐坝新材料产业园占地 **0.84** 平方公里，主要发展霞石、石墨等战略型资源产业。目前，**3** 区块分布相对分散，以公共交通道路的形式物理连接。二是入园企业情况。入园企业共 **55** 家，其中，规上企业 **21** 家（东榆核心片区 **16** 家、凰龙片区 **1** 家、乐坝片区 **4** 家）。三是产值营收税收情况。**2021** 年以来，园区规上共计工业产值 **36.88** 亿元、营收 **33.02** 亿元，税收 **2.83** 亿元。

通江县。一是规划分布情况。通江工业园区规划占地 **3.0566** 平方公里，主导产业为电子信息、食品饮料、先进材料、能源化

工，共有**3**个区块。其中：金堂新能源新材料产业园（含巴中曾口—金堂化工园区金堂区块）占地**1.7921**平方公里，主要发展电子信息、先进材料、能源化工；春在食品医药产业园占地**0.8042**平方公里，主要发展食品饮料；城南物流产业园占地**0.4603**平方公里，主要发展商贸物流。目前，**3**区块分布分散，以省道形式物理连接。二是入园企业情况。入园企业**50**家，规上工业企业**17**家（金堂新能源新材料产业园规上企业**8**家，春在食品医药产业园规上企业**9**家）。三是产值营收税收情况。**2021**年以来，园区规上共计工业产值**19.077**亿元、营收**16.067**亿元、税收**0.1546**亿元。

（二）“一核多区”管理运行体制的思考

在经开区核心区体制机制基础上，推动“邦联”制，分两种模式推动“核心区+托管区”体制机制工作：**第一种松散型管理**。将巴州区（盘兴区块）、恩阳区、南江县、通江县现有的若干园区整合成**4**个不少于**3**平方公里区块，实现“一县一园”，作为经开区的托管飞地实行松散型管理，只与经开区核心区统一核算、统一标准、数据共表，做大体量，将各类园区管理机构整合为**4**个性质一样、规格相同、职能统一区块管理机构，为县（区）委、政府派出机关，分别加挂巴中经开区区块牌子，由县（区）完全独立管理，充分调动两边积极性，与经开区形成“一核多区”格局；**第二种紧密型管理**。按照市发改委将巴州区“曾口清江区块纳入核心区管理”的设计思路，推动该区块实行经济区与行政

区既紧密结合又适度分离管理模式，经开区负责推动曾口清江区块在产业领域实施统一的策划规划、开发建设、产业布局、运营管理、数据共表，巴州区负责项目落地，保障地方经济事务，管理地方社会事务，双方共建共享、共同规划、各自出资、各享其成。区块现有的 2 个管理机构整合为 1 个，为区委、区政府派出机关，挂巴中经开区区块牌子，由巴州区自行管理，充分调动巴州区按统一要求推进区块的发展建设和主导产业的积极性。

三、存在的困境

目前市级层面正在统筹推动建立“一核多区”管理运行体制，在调研过程中，发现可能存在以下困境。

（一）利益分配不均衡。在托管过程中，各片区的工业园区和经开区之间可能存在利益分配的矛盾。原有的税收、土地出让金等收益如何分配，以及新引入项目产生的利益如何划分，都可能引发争议。若处理不当，可能影响双方的合作积极性，甚至导致托管关系的破裂。

（二）管理体制不顺畅。在管理体制、政策法规等方面可能存在差异。托管后，可能出现管理权限模糊、职责不清的情况，导致决策效率低下、工作流程繁琐。例如，行政审批、项目立项等环节可能会出现多头管理或无人负责的现象。

（三）产业规划衔接困难。各个园区通常有自身的产业基础和发展规划，而市经开区可能有更高层次的产业布局和发展目标。在托管后，如何将各个工业园区的产业规划与市经开区的整

体规划相衔接，避免产业重复建设和资源浪费，是一个亟待解决的问题。

（四）人员安置与融合问题。托管涉及到人员的调整 and 安置。各个工业园区的原有管理人员和工作人员可能面临工作岗位的变动，他们在工作方式、理念等方面与市经开区的人员可能存在差异，容易产生冲突和不适应，影响工作的顺利开展。

（五）忽视本地特色与需求。市经开区在托管过程中，可能更注重整体的发展战略和宏观规划，而忽视县级各园区的本地特色和个性化需求。这可能导致县级工业园区原有的优势产业得不到充分发展，影响当地经济的可持续发展。

四、体制机制建议

根据国省进一步优化体制机制促进开发区高质量发展的相关文件和政策要求，结合综合评估现行各园区体制机制存在问题及“一核多区”管理运行体制可能出现的困难，建议巴中经开区按照“1+4（1个核心区+4个托管区）”模式建立管理格局。

（一）明晰园区范围

1. “一核”：为经开区直接管理、封闭运行的兴文片区区域。

2. “多区”：4个托管区。按照“一县一园”要求，整合巴州区、恩阳区、通江县、南江县区位相邻、产业相近、发展较弱的具有开发性质的园区纳入经开区范围，包含：巴州工业园、曾口工业园、新能源新材料产业园、循环经济企业孵化园、光辉小微园、盘兴物流园；恩阳食品工业园、临港产业园、小微企业创

业园；通江金堂工业园、金堂新能源新材料产业园、春在食品工业园、城南物流产业园；南江东榆工业园、凰龙产业园等。

（二）夯实功能定位

1. 管理体制。经开区坚持发展实体经济为主的功能定位，推动全区域产业经济发展，核心区内：实行“经济区与行政区紧密联系的管理体制”，经开区负责履行县（区）社会和经济管理权限，封闭运行。托管区内：实行“经济区与行政区适度分离的管理体制”，经开区负责产业领域内“三统筹”职责：统筹布局、统筹招商、统筹数据。

2. 充分授权。核心区内：经开区负责的党群管理、经济管理、人员管理、社会事务、综合执法和派驻机构管理等 6 个领域全部县（区）权限，自主发展、自主管理。一是清单化委托。党工委、管委会采取内科外局设置 9 个内设机构，通过加挂发改分局等 31 个市级部门分局（办）牌子形式清单化委托权限，实现经开区履行独立立项、独立申报、独立审批、独立实施、独立管理职责。二是要素化保障。授权经开区健全完善统计、财税分享机制，统筹全区域能耗、用地、环境容量等要素职责，系统推动供应链、产业链、创新链、人才链融合。统筹整合财政、金融资源形成金融产品，力争专项债、超长期特别国债发行额度及专项财政资金分配方面支持。三是闭环化执法。下沉市级城市管理、交通运输、文化市场、生态环境和巴州区派驻农业农村、市场监管、应急管理 7 个领域执法力量，由经开区对机构和人员进行

日常管理、考核，封闭执法。四是平台化运行。建立开放、灵活、高效的竞争性选人用人机制，推行“平台运行、全体起立、全员竞聘”机制，人员由“身份管理”向“岗位管理”转变，设置运行平台和层级，授权经开区负责平台岗位设置、员额核定、日常管理、量化考核、人员竞聘、退出机制等工作。托管区内：经开区履行统筹布局、统筹招商、统筹数据职责，推动区域合理布局、功能互补、梯次发展、数据共用，不管理社会事务；县（区）自主管理、自主经营、自主建设、自负盈亏。按照“谁审批、谁负责”的原则，经开区和县（区）分别对自身决定事项负责。

（三）调优运行机制

1. 管理机制。在经开区经济发展局设立一核多区管理协调办公室，推动日常协调、管理工作。在县（区）设立经开区巴州、恩阳、通江、南江等**4**个托管区区党工委、管委会（巴州、通江园区管委会分别挂曾口、金堂化工园管委会牌子），为各县（区）委、政府派出机关，实行经开区、县（区）双重管理，具体日常管理由县（区）负责，属地配备工作力量，承担托管区的自主管理、自主经营、自主建设等工作。

2. 平台机制。经开区设置**10**个平台，包含**1**个监督平台（纪检、目标绩效管理）和**9**个运行平台（综合管理、党群工作、经济发展、投资促进、商务发展、城乡建设、财政金融、应急和综合执法、社会事业发展），分设**6**个岗位层级（部门层主管**1**级、副主管**2**级；职员层初级、中级、高级），平台设置原则上

与机构设置、职数核定相对应，一条线管理，1 个平台包含 1 个科（局）、1 个事业单位和对应的辅助性人员。人员聘用：6 个岗位层级通过岗位直聘、综合推荐、竞聘上岗、公开招聘等方式竞聘上岗、一年一聘，聘用期内行政、事业人员实行干部档案身份职务职级晋升与平台岗位聘任相分离的“双轨运行”制。量化考核：各平台根据年度考核指标及职工岗位职责，清单化、积分制考核，结果全面运用于选拔任用、目标绩效、薪酬福利等领域，合理拉开收入层次，考核排名靠前的优秀编外人员每年可使用 3 名事业编制按政策定向考核招聘为事业人员，排名末位纳入淘汰库管理，连续两次排名末位的，在编人员调离平台，编外人员予以解聘。

课题负责人：余 钱 市委组织部副部长、编办主任

课程组成员：米 庆 市委编办副主任、三级调研员

汪 波 市委编办行政机构编制科负责人

彭宇星 市委编办监督检查（政策法规）科副科长

向 多 市事业单位登记服务中心登记服务科科长