



# 中国高新技术产业开发区 劳动人事管理经验与政策 (四)

主编 王广玲 王 芳



广西师范大学出版社

# 序

中共桂林市委常委  
桂林市人民政府副市长

朱东军

高新技术产业作为现代经济发展的重要领域,越来越受到世界各国的普遍关注。80年代以来,发展高新技术产业已成为一股世界性潮流。创办高新技术园区并赋予优惠条件和特殊政策,也成为世界各国发展高新技术产业的通用模式。

中国高新技术产业开发区是世界高新技术园区中的一组“新星”,经过10年的建设,已形成了具有中国特色的高新技术产业群。她在促进高新技术向现实生产力转化、带动传统产业升级、推动国家经济发展等方面,已显示出极其重要的作用和无限光明的前景。

作为中国改革开放时代的产物,高新技术产业开发区的崛起和发展,能给予人们许多有益的启示。正像人们所熟知的那样,她享有相对优惠的政策,这无疑是值得关注的。而她在管理体制上所进行的不懈改革和创新,却更能给人以思考和启迪。尤其是我们正在致力于建立社会主义市场经

---

济体制的今天,高新技术产业开发区作为改革开放的试验区和示范区,她的改革成果更具有普遍的指导意义。

由中国高新技术产业开发区协会劳动人事管理工作专业委员会和桂林国家高新技术产业开发区管委会编的《中国高新技术产业开发区劳动人事管理经验与政策(四)》,比较全面、系统地介绍了全国各地高新技术产业开发区劳动人事管理工作的新经验和新政策,是高新技术产业开发区管理体制改革的重大成果,具有较高的参考价值。读者可以从中了解高新技术产业开发区发展的基本状况,感受中国劳动人事管理改革跳动的“脉搏”,获得体制改革与创新的启示。

高新技术产业开发区不仅是高新技术发展的重要基地,而且也是产生新的技术思想、管理思想和经营思想的园地。愿高新技术产业开发区劳动人事管理工作在与市场经济接轨、与国际惯例接轨等方面迈出更快的步伐。

1998年3月

---

# 目 录

## 上 编

### 国家高新技术产业开发区 行政体制与自身建设

#### 行政体制类

- 济南高新技术产业开发区行政管理体制和机构改革的实践  
与探索..... (2)
- 浅谈鞍山高新技术产业开发区管理体制的实践与探索 ..... (13)
- 深入贯彻落实党的十五大精神 推进开发区机构改革 促  
进开发区的发展 ..... (17)
- 积极推进行政管理体制和机构改革 促进高新区的建设和  
发展 ..... (23)
- 南宁高新技术产业开发区管理体制、机构改革的实践及发展  
思路 ..... (31)
- 浅谈桂林国家高新技术产业开发区管理体制改革的实践.....(37)

#### 自身建设类

- 注重培养年轻干部 大胆起用年轻干部 ..... (42)
- 大胆培养选拔任用年轻干部 大力推进开发区各项事业迅  
猛发展 ..... (48)
-

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| 高新区搞活用人机制问题的探讨 .....               | (53) |
| 培养复合型人才 加快高新区建设 .....              | (59) |
| 竞争上岗 绩效挂钩 加强考核 促进工作 .....          | (63) |
| 突出特点 加大力度 逐步把干部实绩考核工作引向深入<br>..... | (70) |
| 努力实现用人机制改革 促进高新区健康发展 .....         | (76) |
| 高新区工作人员招录工作的几点做法 .....             | (80) |

## 中 编

# 国家高新技术产业开发区 劳动人事工作经验与探讨

## 综合类

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 深化改革劳动人事工作 不断创造高新区发展新优势 ..... | (84) |
| 强化服务功能 促进开发区建设 .....          | (90) |

## 人事类

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 如何从人才引进与人才培养方面加强开发区的人才资源开<br>发 ..... | (95)  |
| 关于成都高新区人才资源开发的思考 .....               | (105) |
| 淄博高新技术产业开发区整体性人才资源开发构想 .....         | (111) |
| 人力资源开发是优化开发区投资环境的重要环节 .....          | (118) |
| 完善市场功能 搞好人力资源配置 促进新经济组织发展            |       |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| .....                       | (121) |
| 开发引进高层次人才 开展全方位招商引资.....    | (125) |
| 高新开发区人才市场的发展与思考.....        | (129) |
| 市场经济条件下建立和培育开发区人才市场的思考..... | (133) |
| 努力为用人单位和大中专毕业生提供配套服务.....   | (138) |
| 太原高新区实行人事代理服务制的实践与思考.....   | (141) |
| 浅谈人事代理制.....                | (149) |
| 浅谈高新区人才资源的开发和配置.....        | (155) |

## 劳动类

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 加强劳动监察工作 保证《劳动法》的有效实施.....        | (158) |
| 劳动年检势在必行 存在问题亟待解决.....            | (162) |
| 在高新区建立和谐稳定的劳动关系的探索与实践.....        | (169) |
| 贯彻执行“劳动法” 维护劳动关系的和谐稳定.....        | (178) |
| 探索多层次、多渠道安置征地剩余农业劳动力的新路子<br>..... | (183) |

## 社会保障类

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 提高社会保障管理水平 促进高新区经济发展..... | (189) |
| 积极稳妥地推进社会保障制度改革.....      | (195) |
| 抓基础上管理 促进社会保险事业蓬勃发展.....  | (205) |
| 深化改革 加快发展 实现社会保险一体化.....  | (210) |
| 社会保险制度改革面临的问题及对策.....     | (213) |
| 对我区征地农民社会保障问题的构想.....     | (220) |
| 复合型医疗社会保险及其实践.....        | (223) |

## 下 编

### 各地高新区劳动人事政策及 第三届年会会议决议

#### 各地高新区劳动人事政策

|                                                             |       |
|-------------------------------------------------------------|-------|
| 天津新技术产业园区企业职工及流动人员人事档案管理办法·····                             | (242) |
| 天津新技术产业园区人才市场管理暂行办法·····                                    | (245) |
| 天津新技术产业园区劳动用工管理暂行办法·····                                    | (248) |
| 包头稀土高新技术产业开发区目标责任实绩考核办法·····                                | (251) |
| 淄博高新技术产业开发区关于加强大中专毕业生到乡镇企业、“三资”企业、民办科技实体和私营企业就业管理工作的意见····· | (259) |
| 成都高新技术产业开发区机关事业单位大病医疗保险办法(草案)·····                          | (263) |
| 鞍山高新区直属事业单位工作人员医疗费用报销的暂行规定·····                             | (269) |
| 鞍山高新区管委会职工考勤管理办法·····                                       | (271) |
| 鞍山高新区管委会暨总公司实行职工休假制度的通知·····                                | (273) |
| 鞍山高新区管委会暨环园建设开发总公司劳动纪律考核细则·····                             | (275) |

### 第三届年会会议决议

|                                                                   |       |
|-------------------------------------------------------------------|-------|
| 中国高新技术产业开发区协会劳动人事管理工作专业委员<br>会第三届年会会议纪要·····                      | (277) |
| 关于通过中国高新技术产业开发区协会劳动人事管理工作<br>专业委员会第三届年会会议纪要的决议·····               | (280) |
| 团结协作求实效 开拓进取向未来·····                                              | (281) |
| 关于通过中国高新技术产业开发区协会劳动人事管理工作<br>专业委员会第三届年会工作报告的决议·····               | (287) |
| 关于通过中国高新技术产业开发区协会劳动人事管理工作<br>专业委员会第四届主任委员会的决议·····                | (288) |
| 关于通过中国高新技术产业开发区协会劳动人事管理工作<br>专业委员会吸纳柳州等高新区劳动人事局为新会员单<br>位的决议····· | (290) |

上 编

国家高新技术产业开发区  
行政体制与自身建设

## · 行政体制类 ·

### 济南高新技术产业开发区行政管理体制和机构改革的实践与探索

#### 济南高新区管委会

根据中央编办《关于印发〈开发区行政管理体制和机构改革试点工作意见〉的通知》(中编办发[1995]5号)和省政府《关于搞好开发区行政管理体制和机构改革试点工作的通知》(鲁政发[1996]60号)、《山东省高新技术产业开发区暂行管理办法》(鲁政发[1992]16号)、《山东省经济技术开发区管理条例》(1994年1月17日省八届人大常委会第五次会议通过,山东省人民代表大会常务委员会公告第16号)精神,按照市委、市政府关于市级机构改革的总体部署,结合济南高新技术产业开发区(以下简称开发区)实际情况,制定行政管理体制和机构改革方案。现将几年来我们在这方面的实践与探索的情况作一介绍。

#### 一、开发区概况

##### (一)基本情况

济南开发区于1991年3月经国务院国发(1991)12号文件批准建立。位于济南市东部城乡结合带,横跨历下、历城两个行政区,1995年8月,中共济南市委研究决定,将济南高新技术产业开发区

区管委会、济南经济技术开发区([92]省府外协组字第11号文确定)管委会合并,实行两区合一,一个机构两块牌子,包括集中新建区和政策区两部分,面积15.9平方公里。

开发区建有管委会和管委会党委,是市委、市政府的派出机构,配备副市级干部,享有市级管理权限,设有一级财政和相应金库。管委会下设办公室、劳动人事局、招商局、经济技术贸易局、规划土地建设管理局和财政局六个部门。鉴于一个部门多种职能、多头对上,故在各部门又设置了若干个业务处(室),形成现在的管委会——局——处三级管理体制。暂定编制110名,实有156人。

除决策、执行机构外,在开发区还设有由市领导分别任主任委员、省市各有关方面专家组成的专家咨询委员会和政策法律咨询委员会,作为管委会的咨询机构,具体负责开发区建设规划、发展计划、重大开发建设项目以及有关法规政策的咨询评估等,形成开发区咨询、决策、执行三位一体的格局,有力地保证了开发区管委会的决策正确、执行迅速、政令畅通。

济南市工商行政管理局、国家税务局、地方税务局、公安局在开发区派驻分局一级的办事机构,编制、经费由派出部门负责。

在不断健全完善管理机构、管理制度的同时,管委会还抓了支撑性服务体系和社会中介服务组织建设,先后接收、组建了开发区开发建设总公司、创业服务中心、人才交流中心、技术市场管理处、投资公司、海关保税仓库、进出口公司和会计师事务所、审计师事务所、律师事务所及公证处等单位。

截至1996年底,开发区累计培育、认定高新技术企业199家,高新技术产品304项;高新技术企业累计完成技工贸总收入135亿元,完成工业总产值122亿元,实现利税30亿元,出口创汇1.29亿美元。根据国家科委1996年确定的统计资料分析,济南开发区在全国52个国家级开发区中,技工贸总收入、总产值、工业增加值、利税额、出口创汇五项指标,分别占第九、第九、第九、第二位

和第二十一位。

各项指标在全省开发区的排序是：技工贸总收入第二名；总产值第二名；工业增加值第二名；利税总额第一名；出口创汇第二名。

1996年开发区工业企业完成的销售收入、利税、工业增加值分别占全市乡及乡以上工业企业相应指标的15%、33%、12%，分别比上年提高3、20、3个百分点。全员劳动生产率（按增加值计算）为7万元，比全市乡及乡以上工业企业全员劳动生产率高3.9万元。上述数据说明，开发区在全市经济发展总量中的比重正在逐步加大，开发区作为全市经济腾飞的龙头，作为全市新的经济增长点已初露端倪。

## （二）发展的方向和目标

按照《济南高新技术产业开发区“九五”计划及2010年远景目标》，今后15年，济南高新技术产业开发区要围绕建立社会主义市场经济体制和转变经济增长方式，着力构筑符合国际惯例的软硬投资环境，以发展高新技术产业为中心，以招商引资为主线，以新区规划建设为重点，促进高新技术成果的商品化、高新技术商品的产业化和高新技术产业的国际化，把开发区建设成以高新技术为依托，集工业、商贸、金融、生活、娱乐和文化交流为一体的现代化新社区。到2010年，累计认定高新技术企业850家，认定高新技术产品1500项，高新技术企业技工贸总收入达870亿元，工业总产值697亿元，工业增加值203亿元，利税总额276亿元，出口创汇26亿美元，全员劳动生产率达到每人每年25万元。

## （三）存在的问题和弊端

济南开发区成立几年来，取得的成绩是明显的。但在建设和发展当中，仍然存在一些亟待解决的问题：一是对开发区在全市社会、经济发展中的地位和作用认识尚不够统一，一定程度上制约着开发区的发展；二是现行体制、区位模式责权分离，与所在行政区存在一定程度的不协调，矛盾突出；三是市级权限不到位，许多市

直部门该放的权没有真正放下来,关系不顺;四是开发区自身机构设置不合理,运行机制还不适应市场经济体制的需要。要实现开发区“九五”计划和2010年远景目标,必须对现行体制加以改革。

## 二、改革的指导思想和原则

### (一)指导思想

济南开发区的行政管理体制和机构改革试点工作,将以党的十五大精神为指针,以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导,遵循中央关于这次机构改革“转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率”总的指导思想。同时结合高新技术开发区的实际和市委、市政府“把开发区当作战略重点和新的经济增长点来看待”的战略思想,在突出解决开发区建设中主要矛盾的同时,积极探索建立适应社会主义市场经济体制需要、与国际惯例接轨的现代行政管理体制,力求做到功能齐全、结构合理、运转协调和灵活高效。使开发区尽快成为我市经济发展的“龙头”、科技与经济结合的示范区、改革开放的“窗口”和体现社会主义物质文明与精神文明的新型社区。

### (二)改革要遵循的几条原则

——服务并服从于建立社会主义市场经济体制的目标,合理确定开发区的管理体制,科学地配置职能、设置机构和配备编制,完善运行程序,规范行政行为。

——贯彻政企政事分开的原则,探索实行政府的行政管理职能与国有资产管理职能相分离、国有资产监管职能与运营职能相分离的具体途径和作法,以利于建立现代企业制度。

——坚持精兵简政的方针。试点工作要在明确职责的基础上确定机构设置和人员编制配备,并与推行国家公务员制度结合起来。

——坚持一切从实际出发、因地制宜的原则。在机构设置和职

能配置上,突出高新技术开发区的特点。

### 三、改革的主要内容

#### (一)明确开发区的管理体制,完善运行机制

——发挥开发区位于省会城市的优势,成立由省、市领导参加的济南高新技术产业开发区建设领导小组,承担开发区重大政策问题的论证、决策及有关问题的协调等。

——适应开发区发展的需要,设立中共济南市委高新技术产业开发区工作委员会和济南高新技术产业开发区管理委员会,作为市委、市政府的派出机构,为副市级建制,工委书记由管委会主任兼任,在开发区范围内行使市级管理权限。

——保留现有的专家咨询委员会和政策法律咨询委员会,继续作为参谋咨询机构,发挥其应有的作用。

——进一步促进现在的开发建设总公司、创业服务中心、人才交流中心、社会保险事业处、国际商务中心、工程咨询服务公司、工业发展总公司、物业总公司、进出口公司、海关综合保税仓库、投资公司等支撑服务机构的发展,抓好开发区支撑服务体系建设,为区内企业和单位创造良好的投资、建设、生产、经营环境。

——大力发展社会中介服务组织,办好律师事务所、审计师事务所、会计师事务所、税务咨询所,加快建立开发区国有资产经营公司,建立起管委会与企业、与社会之间的桥梁和纽带,完善整个开发区的运行机制。

#### (二)合理配置职能,理顺工作关系

开发区工委和管委会作为市委、市政府的派出机构,代表市委、市政府对开发区政治、经济、行政和社会事务实行统一领导和管理。主要职责是:

1. 负责党的路线、方针、政策在开发区的贯彻落实,搞好党的思想建设和组织建设,加强对群众组织的思想政治领导,做好职工

的思想政治工作。

2. 执行国家的法律、法规和各项规章制度,依法制定开发区的行政法规。

3. 在全市总体规划内,负责开发区的规划、建设和管理,包括基本建设项目的审批、规划定点、征地拆迁、施工管理、工程质量监督验收、环保、房地产开发经营和城建、城管方面的其他工作,审批、颁发有关证件。

4. 在投资规模限额内,负责全区基建、技改项目,“三来一补”和“三资”企业包括区属单位到国(境)外举办非贸易企业项目的审批,核发投资许可证,并报市有关部门备案;负责高新技术企业的审核、申报及高新技术产品的审核、认定发证;负责全区统计、体制改革、企业管理和计划、指标考核以及产品开发、质量监督等工作。

5. 按照规定,代市政府审批开发区出国经贸团组,负责区属人员出国的政审。

6. 对开发区直属单位和区域内高新技术企业、市属(含)以上单位的新建企业以及集中新建区内的所有企业,实施工商行政管理。

7. 负责全区的财政、财会、国有资产、商品控购和财务物价大检查。开发区为一级财政预算单位,设立相应的金库。年度财政预决算纳入全市总盘子,由市财政局审核报批。

8. 负责开发区直属单位和区域内高新技术企业、市属(含)以上单位的新建企业以及集中新建区内企业的税收征管工作。其中地方税全部留开发区财政,中央税按规定上缴后,返还部分由市财政局按对区县的政策与开发区财政局结算。

9. 负责权限范围内的干部管理,协助管理市委任免的干部;负责开发区事业单位机构编制的审批;负责开发区所需市外人才的调配和市人口机械增长指标的申报;负责开发区机关、直属单位和工商注册范围内其他单位职工的社会保险工作。

10. 负责警区内的公安工作和开发区工商局注册企业的内保工作。

11. 负责区域内各项社会公益事业、计划生育和农村工作。

12. 负责区内的纪检、监察、审计、司法工作,以及工会、共青团、妇联等群众团体的管理工作。

13. 协助管理并指导、监督省市行业主管部门设在开发区的分支机构,参与其领导班子的管理,班子成员调动、任免、奖惩时,应征求开发区党工委的意见,事后报送有关文件。

14. 承办开发区建设领导小组和市委、市政府交办的事项。

为了体现责权利相一致的原则,更好地促进开发区的发展,将进一步理顺开发区与几个方面的工作关系。

1. 与市直部门的关系。市直部门原则上不在开发区设立派出机构,由管委会各部门在市直业务部门的指导下,独立承办开发区职权范围内的具体业务。在安排任务、下达计划时,可以“切块”的方式授权开发区办理。

2. 与周边城区党委、政府的关系。开发区党工委和管委会与周边城区党委、政府,同在市委、市政府的领导下,履行各自分工的职责,双方本着互惠互利、相互促进、共同发展的原则,建立相互信任与支持的兄弟区间关系。

3. 与派驻机构的关系。有关行业主管部门必须派驻在开发区的分支机构,要接受开发区党工委和管委会的监督、指导,领导班子成员变动应征求开发区党工委的意见,抄送有关任免文件。党群关系实行属地化管理,由开发区党工委领导。

4. 与企业的关系。帮助、指导企业建立现代企业制度,改革国有资产管理方式,实行所有权与运营权分离;改革现行用人机制,实行岗位聘任制、用工合同制;建立市场决定、政府调控、体现按劳分配和效率优先的分配机制;通过健全完善服务体系,寓管理于服务之中;通过健全完善法律体系,实现依法管理。让企业适应市场

的要求,成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位,成为独立享有民事权利和承担民事义务的法人主体。

5. 与社会中介组织的关系。开发区管委会依据法定手段和有效服务,加强与各类社会中介组织的联系,促其不断发育成熟,为开发区建设与发展搞好服务。

### (三)完善开发区的职能机构

根据开发区的职责任务和工作需要,调整、完善开发区的职能机构,开发区党工委和管委会设 10 个职能机构。市纪律检查委员会在开发区设立派出机构,称中共济南高新技术产业开发区纪律检查工作委员会,开发区监察局与其合署办公。机关党委、工会、共青团、妇联等组织,按有关规定设置。10 个机构是:

| 序号 | 机构名称             | 职 能                                                                                                                             |
|----|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 办公室(党政合一,挂审计局牌子) | 负责文秘、信息、对外联系与接待、机关财务、行政事务、本级财政和基层财务审计等工作                                                                                        |
| 2  | 组宣部(隶属党工委)       | 负责党的组织建设和党员队伍管理;办理领导班子、领导干部管理中的具体事务,承办全方位目标责任考核;负责宣传工作,协调指导精神文明建设;负责统战工作和出国人员政审等工作。                                             |
| 3  | 劳动人事局            | 负责行政、事业单位机构编制管理、职能划分和职位设置;承办公职人员的吸收录用、调整与退管;负责国家统分人员的接收安置;负责全区的工资、福利、社会保险、职称、非领导职务人员的管理与考核,以及“农转非”、职工教育、劳动行政管理和监察、安全生产、劳动保护等工作。 |