

中国高新技术产业开发区

劳动人事经验与政策(二)



主
编

凌
建
大

江苏人民出版社

书 名 中国高新技术产业开发区
劳动人事经验与政策(二)

主 编 凌建大

责任编辑 汪意云

出版发行 江苏人民出版社

地 址 南京中央路165号

邮政编码 210009

经 销 江苏省新华书店

印 刷 者 常州日报社印刷厂

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 8.25 插页 2

印 数 1-2000 册

字 数 194 千字

版 次 1996 年 11 月第一版第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-214-01728-2/F·368

定 价 11.00 元

序

江苏省人大常委会副主任 吴锡军

高新技术产业开发区(下简称开发区)经过几年来的建设发展,已基本度过艰苦创业的起步阶段,开始步入发展壮大时期。各地开发区建设速度快,发展势头好,已成为我国发展高新技术产业的基地,向传统产业扩散高新技术的辐射源,对外开放的窗口,新的经济增长点。1995年,全国开发区工业总产值已达1300亿元,实现利税195亿元,出口创汇24亿美元,其主要经济指标的增长速度大大超过其他经济区域和行业群体,显示出开发区旺盛的生命力。

和经济特区一样,开发区是具有中国特色的时代产物,是我国人民在改革开放过程中新的创举。开发区作为崭新事业,更是一项跨世纪的伟大实践和试验。她自诞生之日起,便遵循“小机构、大服务”和“精简、高效”的原则,建立新体制,引入新机制,大胆改革,不断探索,闯出了一条既适合新区发展,又具有普遍意义的成功之路。特别是劳动人事工作,政策性强,涉及面广,改革难度大。为适应两个根本性转变,开发区劳动人事战线上的同志面对计划经济模式下沉淀下来的历史症结,不畏艰难,敢于创新,经过几年来的不断探索,积累了丰富的经验,初步建立和完善了既适合开发区发展,又符合市场经济要求的劳动人事政策体系。为此,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常州高新技术产业开发区管理委员会从“加强联系,交流经验,研讨政策,服务改革”的宗旨出发,编印了《中国高新技术产业开发区劳动人事

经验与政策(二))一书。书中收集汇编了各地开发区在劳动人事工作中的经验与政策。内容涉及国家高新技术产业开发区的管理体制;劳动力(人才)市场的培育和管理;如何吸引、培养和造就人才;建立一体化的社会保障体系;企业工资宏观管理;开发区的职称改革以及高新区劳动人事部门自身建设等。本书既有经验的总结,也有问题的剖析,还选登了一些相关政策。她是《中国高新技术产业开发区劳动人事经验与政策(一)》的姐妹篇,比较全面地反映了开发区劳动人事工作的现状,总结了开发区劳动人事工作几年来不断探索所取得的成功经验,具有较高的参考价值和指导意义。该书的出版也将使读者能从一个侧面增进对开发区的了解。

改革需要不断创新。开发区作为一个特殊群体,为适应两个根本性转变,今后的劳动人事工作不应只“特”在优惠政策上,更主要的是要“特”在进一步深化劳动人事制度改革的探索和试验上。我们相信,有了一个良好的开端,再加上大家不懈的努力,开发区一定能闯出一条符合市场经济发展要求的劳动人事工作新路子,在不断完善高新区劳动人事政策法规体系的基础上,推动劳动人事工作步入规范化、法制化轨道,使开发区真正成为改革开放的试验区、示范区。

1996年5月23日

目 录

上篇 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

淄博高新技术产业开发区现行管理体制利弊浅析·····	(2)
开发区管理体制和运行机制的实践与探索·····	(9)
浅谈大连高新技术产业园区的机构改革·····	(17)
对开发区如何实现“小政府、大服务”管理机制的几点看法 ·····	(20)
浅谈高新技术产业开发区新区管理体制·····	(25)
适应新形势的要求 构筑全新的管理模式·····	(33)
高效势必精简 精简势必高效·····	(39)
建立新型劳动人事制度 促进开发区事业健康发展·····	(45)

专 题 类

我们是在管委会工作人员中实行“双聘制”的·····	(51)
关于推进干部人事制度改革工作的几点作法·····	(55)

关于市场经济条件下开发区干部人事制度改革的几点认识	(57)
关于高新技术产业开发区人才市场培育和管理问题的思考	(62)
完善人才市场功能 搞好人才资源配置	(68)
昆明高新技术产业开发区人才交流中心积极为企业服务	(72)
开发区青年科技人才管理特点初探	(74)
贯彻《劳动法》 引导区内企业建立现代企业制度	(80)
加强劳动监察 为建立现代企业制度搞好服务	(84)
指导企业签定集体协议(合同)的几点作法	(91)
结合部门特点 加强自身建设 为开发区经济建设和发展 服务	(93)
浅谈加强开发区劳动人事部门自身建设	(98)
浅谈人事工作者的心理品质	(105)
加快建立国家级开发区的社会保障制度	(110)
不断探索 大胆尝试	(116)
高新区社会劳动保险的现状与对策	(124)
抓住机遇 扎实工作 不断探索我区社会医疗保险制度改革	(130)
对高新区社会保险运作的一点思考	(138)

威海火炬高技术产业开发区初步形成全面、完整的社会

养老保险体系…………… (143)

以探索的精神建立天津新技术产业园区社会保险机制…… (149)

对开发区职工工作的探讨…………… (154)

中篇 国家高新技术产业开发区 劳动人事政策

人 事 管 理 政 策

襄樊高新技术产业开发区管理委员会工作人员聘用合同制

试行办法…………… (160)

天津新技术产业园区流动人员人事档案管理暂行办法…… (164)

哈尔滨高新技术产业开发区人才劳务市场管理办法…… (167)

桂林高新技术产业开发区人才交流中心服务指南…………… (169)

劳 动 管 理 政 策

关于哈尔滨两个开发区劳动管理问题的实施意见…………… (174)

郑州高新技术产业开发区劳动用工管理办法…………… (177)

郑州高新技术产业开发区劳动安全管理规定…………… (184)

常州高新技术产业开发区关于征用土地(撤队转居)劳动力

安置暂行办法实施细则(二)…………… (193)

常州高新技术产业开发区关于征用土地(撤队转居)劳动力

安置暂行办法实施细则(三)·····	(196)
常州高新技术产业开发区关于征用土地(撤队转居)劳动力 安置暂行办法实施细则(四)·····	(198)

工资福利和社会保险政策

哈尔滨高新技术产业开发区关于加强高新技术企业工资总 额宏观调控的实施办法·····	(200)
哈尔滨高新技术开发区推行弹性劳动工资计划的实施意见 ·····	(204)
天津新技术产业园区企业劳动工资实行“两低于”暂行办法 ·····	(208)
昆明高新技术产业开发区职工休假办法·····	(214)
成都高新技术产业开发区医疗社会保险(试行)办法·····	(217)
威海火炬高技术产业区职工医疗社会保险暂行办法·····	(222)

下篇 国家高新技术产业开发区

劳动人事工作研讨会材料

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 首届年会会议纪要·····	(232)
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 会首届年会工作汇报·····	(237)
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	

会一年工作情况报告.....	(244)
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	
会第二届主任委员、副主任委员名单	(250)
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	
专业委员会吸纳新会员单位的决议.....	(252)
后记.....	(253)

上篇 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

淄博高新技术产业开发区 现行管理体制利弊浅析

淄博开发区劳动人事局

一、淄博高新技术产业开发区的基本情况

淄博高新技术产业开发区(以下简称开发区)自1993年2月经国务院批准,由国家科委正式授予“国家高新技术产业开发区”铭牌以来,已累计进区企业635家,其中三资企业75家,经省科委认定高新技术企业12家,开发高新技术产品28个。区内企业从业人员达45000人。累计完成基建总投资44.56亿元,建筑竣工面积97.9万平方米,累计合同利用外资14860万美元。其中1994年新批各类企业211家,新开发高新技术产品20个,新批利用外资企业32家。1994年全区实现技工贸总收入16.8亿元,比上年提高55%,工业销售产值14.85亿元,实现利税2.1亿元,比上年提高50%。全年完成基建投资达1.36亿元,新开工面积14万平方米,竣工面积17万平方米(含跨年度工程)。外资项目总投资20382万美元,其中合同利用外资6991万美元,比上年增长411%。全年外贸收购值完成4360万元,出口创汇1560万美元。

几年来,淄博开发区大力实施“筑巢引凤”战略,投资环境日趋优化,已形成了较为完备的基础配套设施。淄博开发区的规划也不断完善,基础配套设施的建设也形成规模。目前,已委托配合同济大学编制了“总体规划”和“控制性详细规划”,同时完成了数处

“工业园区”、“商住区”的规划设计。几年来,开发区配套设施累计投入资金 21.5 亿元,建成了较为完善的一系列市政配套设施。到目前,区内拥有吞吐能力 3 万标箱/年集装箱中转站一处;发电能力 12.5 万千瓦/小时、供汽能力 202 吨/小时热电厂一座;22 万伏变电站一座,11 万伏变电站两座;日处理能力为 14 万吨的污水处理厂;日产 12 万立方米的焦化煤气厂;设计容量为 3 万门程控、3 万门移动电话的邮电分局。另外,区内还建有高创服务中心、商检大楼、多家银行、保险机构及电力开闭所、集中供热站等重要机构。区内道路框架已经形成,主干道基本完成,仅 1994 年就修建、硬化道路 22 公里,投资 3560 万元。此外,开发区在境外设点,建立保税仓库,争取进出口权,加大科技开发力度,引进高科技人才等方面也取得突破性进展。国家科委火炬办和国务院特区办有关领导在视察淄博开发区后,对开发区在较短时间内取得的显著成绩给予了肯定。上述成绩的取得,与淄博开发区有一套比较适应开发区发展的管理体制,有着直接的原因。

二、淄博开发区管理体制的沿革及现状

1988 年正值淄博市被划入山东半岛经济开放城市之际,淄博市委、市政府适时提出建设“淄博工业加工区——高新技术园”的战略设想,并于 1990 年 3 月正式举行奠基仪式。1992 年 4 月,省政府批准将这个园区划为省级开发区,并正式命名为“淄博高新技术产业开发区”。同年 11 月国务院批准其为国家级开发区,规划面积 7.04 平方公里。1993 年 2 月,正式授牌。其间,区内已开工建设了一批骨干工业项目。在这个时期里,开发区的管理体制的运作是由分管市长牵头,市政府各有关部门按职能分工负责的松散型管理体制。这种运行机制比较灵活,能充分发挥市政府各部门的职能作用,行政干预强劲,对开发区的初期发展发挥了很大的作用。但这种运行方式也有很多弊病,一是与开发区所在地两级

政府(区、镇)的矛盾突出,特别表现在征用土地上,扯皮的事很多;二是开发区的总体规划难以制定与实施;三是基础设施建设难以整体进行。

1993年3月,市委、市政府为了使开发区能更快、更健康地发展,经过外出考察,结合本市特点,重新确定了开发区新的管理体制,这种体制的基本特征,就是对开发区实施“相对区划管理”,这种模式的基本情况如下:

(一)淄博开发区管委会作为市委、市政府的派出机构(定为副市级),对开发区行使统一的党政领导,开发区党委、管委、经济发展总公司合署办公,实行党、政、企三合一的领导体制。

(二)按照“精简高效”、“小政府、大服务”的原则,设立了精干的办事机构。管委会下设7个部门,共配行政编制80人:办公室编制14人,经济发展局编制12人,规划建设土地局编制11人,财政税务局编制10人,工商审计局编制9人,劳动人事局编制6人,党群工作部编制7人。上述部门定为县级单位,在开发区内行使市级对应部门的职权。此外,开发区管委会还根据工作需要,另设若干事业单位。

(三)明确了开发区实行“相对区划管理”的模式,将原张店区的石桥镇、四宝山镇及周边其他乡镇的7个村,共37个自然村划归开发区管辖。辖区面积77.2平方公里,其中高新技术产业开发区规划面积7.04平方公里。

这种模式可概括为“三合一的领导体制,精简高效的行政机构,相对的区划管理”。经过近两年的运作,这种模式表现出明显的优势,对开发区的快速发展起到了保障与促进作用。同时,这种模式自身的弱点也在发展过程中逐步显露出来。

这种模式的优点与长处主要有如下几点:

(一)“三合一”的领导体制利于快速决策。管委会领导一身三职,对开发区快节奏的工作应变能力强,处理问题方式灵活通达,

人事纠纷少,领导核心便于统一思想,决策的权威性得到了强化。这种领导体制很适应开发区的现状特点。

(二)中层办事机构综合能力强,职能范围广,权限规格高,办事能量大。管委会7个中层部门分别对应市级若干部门。如规划建设土地局一个会议,就可把进区企业的布局定点、规划设计、土地征用等棘手问题决定下来并付诸实施。经济发展局对应市政府的计委、经委、科委、外经委、农委及几家企业主管局,一个公章就顶上述若干部门的印鉴,必然提高了办事效率。市委、市政府将市一级的管理权限放给开发区,这些中层部门的权限又相应集中,并实行“一个机构、一个图章、一条龙系列服务”的办事程序,尽管人员少,但可以集中有效地协调、处理、解决开发建设中的一系列重大问题,为招商引资、引进人才提供了配套、高效的综合性服务。

(三)相对区划管理,有利于调解利益矛盾,发挥驻地优势。

相对区划管理,是淄博开发区突出的长处。开发区辖区内二镇直接在开发区党委、管委领导之下,大大方便了开发区的各项工作。

1. 相对区划管理较好地解决了与驻地农民利益的矛盾。淄博开发区内村庄密布,农民人多地少,土地珍贵。建设初期,一个突出的矛盾是土地的征用问题。在松散型管理时期,这个矛盾比较突出,失地农民与进区建设单位的纠纷时有发生,协调工作需要市、区、镇、村四级联合参加,棘手扯皮的事多,效率难以提高,整体规划的实施难度也很大。随着进区企业的增多及基础设施的逐步配套,农民对被征土地的索价越来越高,开发成本日益提高,开发区招商的吸引力降低。实行了相对区划管理后,这问题迎刃而解。首先是开发区党委、管委抓了对驻地农村“要办特区事、先当特区人”的教育,用“无私奉献、共建特区”的思想统一大家的思想,逐步使驻地群众产生了自己是“开发区人”的意识,心理素质有了较大的提高。二是协调矛盾的具体工作主要由镇党委、政府去做,镇级

组织用思想教育与行政干预相结合的办法做好村一级的工作,农民的问题就基本解决了。三是管委对土地根据“级差”,限定了最高地价,农民对被征土地的漫天要价得到遏制。期间对在建设征地中,出难题造矛盾,经教育批评又不改正的个别村干部,采用了组织措施,清除了人为障碍。此后,有些使用土地较多的进区企业,土地费用一时缴纳不足,管委即可视其实际情况,让其分年缓交。这些企业没有因土地费用与当地农民产生纠纷,大大加快了建设速度。

2. 相对区划管理有利发挥驻地优势并促进驻地经济发展。近年来,资金紧缺是制约开发区加快发展的重要问题。去年在资金极度缺乏的情况下修建、硬化道路 12 条,全长近 22 公里,完成投资 3560 万元,其中驻地农村在道路建设用地上做出了很大贡献。例如,宝山路南延工程全长 3.6 公里,占地 160 亩,需资金 760 多万元。经过积极的宣传发动,结果沿路 6 个村无偿贡献土地,并积极出义务工参加道路建设。该工程 1994 年 8 月开工,现已全线拉通。开发区建立一级财政体制,主要的税收来源于建区前已在区内建成的几处省、市属企业和当地的镇村企业。去年财政总收入完成 2800 万,自身可用 2100 余万元。尽管目前的财政体制偏于严紧,但管委自身的费用可以基本满足,无后顾之忧,保证了开发区人员与人心的稳定。同时,相对区划管理也促进了当地经济和社会事业的快速发展:一是驻地企业发展迅速。1994 年区内乡镇企业总产值 9.2 亿元,比上年增长 40%;镇村工业实现利税 5276 万元,比上年增长 30%。农业总收入 6110 万元,比上年增长 22%。二是开发区建设带动了驻地的镇、村建设,两镇驻地向城市化方向发展,各项公共设施不断完善。区内农村的新村规划基本完成,部分新村规划已开始实施。三是开发区的建设促进了区内群体素质的提高。一方面是高素质人才增多,仅去年全区引进各类人才 156 名,多数进入镇村企业;一方面是区内

自身人员素质的提高,开发区群众已从不自觉到自觉地以“开发区人”来称谓自己,一个“开发区人”的称呼,已与周边地区的人群有了微妙的变化。四是开发区内的各项优惠政策及管委会高效务实的工作作风,都对当地的发展起了促进作用。

这种模式存在的问题:

(一)区内社会事务繁杂,牵涉管委会精力过多。开发区内有两镇,37个自然村,农业人口5.5万人,全部人口7万余人。相对的区划管理,使管委会必须承担区内所有社会事务的管理。从文、教、体、卫到计划生育,从社会治安到农村综合工作,无不占用领导的大量时间。市属有些部门部署工作时也把开发区视为一般区县,会议多,具体事务多,使开发区管委现有的机构与人员不堪重负,有时连上传下达的会议都穷于应付。大量社会事务及市有关部门实际上的工作干预,迫使管委会有关部门增设机构、扩充人员。如党群工作部面对市级20多个部门,原编制7人,内设3个科室,后为适应工作,陆续增编事业人员16人,内部科室增至7个。目前,管委会行政编制控制较严,1994年没有大的变化,但事业单位及编制增加很快。目前已有事业单位27个,编制155人,实际到位95人。1994年比1993年事业单位增加14个,人员增加76人。随着开发区各项工作的深入展开,市级部门对开发区的具体要求日益增多,开发区管委机构有膨胀的趋势,如不采取断然措施,“小政府”的格局难以维持。

(二)开发区虽然相对区划管理,但终不是一级政府,且没有人大和“两院”机构,致使行政执法不规范的现象常有发生。由于没有人大机构,省、市、区的人民代表难以产生,长期下去,必然使当地群众失去通过人民代表参政议政的机会。开发区已建有公安分局,但没有“两院”机构,也造成司法程序上的困难与不便。

(三)相对区划管理后,市级高层次的行政干预弱化,管委对市级部门的协调能力下降。开发区松散管理期间,市主要领导和分

管领导可以直接组织市直有关部门开会或现场办公,直接决策开发区重大工作。相对区划管理后的管委会,虽然有市一级管理权限,但事实上是达不到的。加之管委主要领导因种种原因不能直接进入市委、市政府的对开发区的决策层,使开发区的发展受到一定影响。经验证明,内陆地区的开发区,行政干预对开发区初期发展是至关重要的。

(四)相对区划管理后,对开发区的财政体制及融资渠道没有特殊的优惠政策。现行体制在争取贷款、呈报项目等方面与国家有关部门、省直单位也难以衔接。这些原因直接或间接加大了开发区的引资难度。

综上所述,我们认为淄博开发区的现行体制是比较好的一种模式。尽管还存在一些问题,但利仍大于弊。这些存在的问题,已引起市级领导的高度重视,并在设法逐步解决。我们也想利用这次会议之机,学习兄弟开发区一些成功的经验,使我们淄博开发区的管理体制进一步走向成熟、完善。