

管理和服务职能,又不列入行政机关序列,在治理结构、人事管理、财务监管等方面兼具政府功能和企业效率,园区自主实行内部综合事项的独立决策权、机构成员的人事任命权、预算拨款的独立使用权以及在审批工作上的极简审批权,极大增强了园区自主性和创造力,初步形成“以服务养服务、以效率求质量”的经济资源配置新机制。

二是增强决策能力和高效运行机制,市场化运作让园区更灵活。自贸港重点园区法定机构改革的主要做法是对公共管理型法定机构实行市场化运作,聚焦园区高质量发展,激发干事创业热情,通过大力竞聘和选聘管理团队,确保园区干部队伍年轻化、知识化、专业化;通过实行合同雇佣制、绩效工资制、结果导向制等,确保园区竞争意识、市场思维、创业激情成为主旋律;通过简化机构设置、提升管理水平、完善制度体系,更好协调各方资源,快速作出决策并有效实施。

园区法定机构改革中的现实困境

目前,聚焦改革发展创新中的重点难点任务要求,由于自贸港重点园区法定机构改革推进时间短,实践经验浅,且缺少统一的立法指引,还存在职能配置权责边界不清、治理体制有待完善、治理绩效评估困难等现实难题。比如,园区法定机构虽明确享有机构设置、人员聘用、薪酬标准等方面的管理自主权,但对自主权的权限范围并没有作出具体规定,容易造成政府与

法定机构之间的权责边界不清。一些下放或委托法定机构行使的管理权限事项,还存在“审批容易,监管难”的困境,园区在职人员难于考取执法证,无法行使监管权,一些事前审批与事中事后监管存在管理真空风险。比如,园区法定机构改革直接涉及利益重新分配,尤其是转换设立的法定机构中原有人员的人事编制、工资待遇、职业发展问题都是较难处理的棘手问题。又如,作为行政体制改革超常规深化中的探索革新,法定机构兼具了政府和企业的双重特征,其运行过程和目标设置更为复杂,在缺乏完整绩效评估制度的情况下,难以有效地对法定机构治理绩效进行科学评估。

深化改革创新提升园区法定机构改革实效

当前,着眼于机构改革的经验探索和落地绩效,海南需参照国际自贸港经验,继续完善园区法定机

构体制机制创新,将内部的法人治理模式改革和对外的服务功能创新相结合,加快建立适应中国特色自贸港建设的园区管理行政架构,更好满足海南自贸港建设的中长期需要。

一是创新法定机构立法与管理模式。“一立法一机构”是法定机构设立的必要条件。目前,法定机构的设立普遍存在立法酝酿周期长、程序复杂、条款表述模糊的情况。其中,自发布试点规划到形成具有法律效力的立法依据,周期普遍在一年以上。海南法定机构可借鉴上海陆家嘴金融城的举措(当地先由浦东新区人大出台相关决定,确立陆家嘴的法人主体地位,后由上海市人大出台地方性法规),通过先易后难的方式压缩立法周期。第一,统筹推进行政机构法定化和法定机构立法工作。依法确定政府部门、法定机构职能定位,推进权责清单编制规则的法治化建构,建立政府职能部门、法定



三亚崖州湾分子检测鉴定中心的工作人员在做试验。王程龙/摄