

# “我”从哪里来？

## ——淮北高新技术开发区发展历史沿革

市委党史和地方志研究室

开发区建设是改革开放的产物。淮北高新技术产业开发区设立于1992年,前身为南湖经济技术开发区,1996年升级为省级开发区。经过27年的曲折发展,开发区现已初步形成新材料(陶铝)及装备制造、生物医药及大健康、新能源、电子信息、现代纺织服装五大主导产业。为推动开发区做大做强、创建国家级高新区,我们试以历史的角度,从园区规划、管理体制、发展定位、产业政策、产业布局等方面,梳理开发区“从哪里来”,为“向哪里去”提供历史镜鉴。

### 一、初创(1992年9月至1996年2月)

1992年,邓小平同志第二次南巡并发表重要谈话,为进一步解放思想、扩大改革开放指明了方向。一时间,全国掀起了对外开放和引进外资的新一轮高潮,经济技术开发区在各地如雨后春笋般涌现。也正是在这一年,淮北市编制完成第二轮总体规划——《淮北市城市总体规划(1992—2010年)》,提出“向南、向东发展,变带状为块状”的城市空间发展思路,决定实施城区南扩东拓、拓展城市框架。这一时期,通过经济技术开发区建设发展南部新城区,促进产城一体化,逐步成为全市主导意见。在此背景下,1992年9月23日,淮北市政府下发《关于同意成立淮北市南湖经济技术开发区管理委员会的批复》(政函〔1992〕15号),正式批准设立淮北市南湖经济技术开发区。

1. 园区规划。根据《批复》意见,开发区划定区域为北至环北路,西至符夹铁路,南至老潍河,东至宿丁公路,总面积约6.7平方公里。划定的这一区域处在城市南扩前沿,体现了当时通过开发区建设促进产城一体化的城市发展总体思路,也奠定了之后多年开发区的发展基础。

2. 管理体制。开发区刚设立时,主体责任单位为相山区人民政府,管委会为副县级单位,但没有设置内设机构。1993年6月24日,市委、市政府下发《关于成立南湖开发区领导小组的通知》(淮字〔1993〕47号),决定成立南湖开发区领导小组,加强对开发区的领导和管理工作,淮北市人民政府成为开发区的主体责任单位,同时根据工作需要并参照外地做法,设置社会工作部、城市建设部和经济贸易部3个部门,成立南湖建设发展公司,作为经营实体,初步建立开发区管理机构。

3. 设而未建。南湖经济技术开发区的设立开启了淮北市开发区发展征程,但初期并没有实质性推动建设,这在当时也属普遍状况。虽然各地争相设立开发区,但鉴于中国1984年首批设立的14个国家级经济技术开发区发展态势仍不明朗,缺乏可供参考的成功经验,对于开发区如何建设这个大课题,全国上下依然还处于摸索阶段,南湖经济技术开发区也将主要精力放在了配备人员力量、开展相关调研、制订建设方案、争取政策支持上,同时配合做好辖区内城市建设重点项目的协调保障工作,在产业发展方面尚没有开展深入思考和具体实践。

### 二、起步(1996年2月至2005年5月)

1996年2月14日,安徽省人民政府下发《关于同意设立淮北经济技术开发区的批复》(皖政秘〔1996〕26号),批准成立淮北经济技术开发区,并确立为省级开发区,不再使用南湖经济技术开发区这一名称。自此,开发区建设开始起步。

1. 园区规划。根据省政府的批复,淮北经济技术开发区规划区域变更为东至相山路,南至



龙湖经济开发区 ■摄影 岳建文

老潍河,西至符夹铁路,北至黎苑路,总面积约5平方公里,较淮北市自行规划面积有所减小。

1999年7月,淮北市政府第31次常务会议决定,将李楼、丁楼2个行政村整建制划归开发区管理,开发区区域调整为北至人民路,南至跃进沟与老潍河,西至符夹铁路、东至张寨路与宿丁公路,初步实现经济区域和行政地域的统一。从这年开始,开发区先后邀请上海、天津、合肥等地专家进行规划设计,最终确定由天津大学城市规划设计研究院承接设计项目。至1999年年底,规划文本基本完成,2000年7月通过市人大和市政府审议批准,并上报省人民政府批准。按照规划,开发区划分为工业区、行政办公区、商贸区和生活居住区四大功能区。以此为依据,开发区又先后完成欧式商城、高科技工业园、梅苑小区、盛世商贸城、兆基家居等项目单体规划设计。

2003年4月,市委、市政府批准开发区实施“一区多园”发展战略,将新设立的凤凰山工业园和新蔡工业园划入开发区管理。11月,又将南洋工业园划入开发区管理。开发区在做好工业园区整体移交的基础上完成对凤凰山工业园和新蔡工业园的初步规划,并抓紧为3个工业园配备人员,迅速启动园区建设。

2. 管理体制。为配合省级开发区建设,1997年7月3日,经市编委批复,对管委会内设机构进行调整,设置社会工作部、城市建设部、计划财务部、土地征管部(加挂经济贸易部牌子)4个部门,管委会职能得到增强。

1999年6月8日,市委下发《关于加快淮北经济技术开发区建设和发展的决定》(淮发〔1999〕9号),明确了开发区管委会为市政府派出机构,副厅级行政建制,代表市政府对管辖区域的城乡经济和社会事务实行统一领导、统一规划、统一管理,有权处理开发区一切事物。管委会设置一办四局,即办公室、经济发展局(招商局)、国土规划建设局、社会发展局、综合计划管理局,同时设置工商分局、公安分局、税务分局等分支机构,以及建设发展公司、物业管理公司、农业开发公司等支撑服务体系,为开发区建设和招商引资提供全方位服务。

2002年,设置中共淮北经济技术开发区工作委员会,进一步明确开发区工委和管委会是市委、市政府主管开发区发展的副厅级派出机构。2003年,开发区形成了办公室、招商局、规划建设局、社会发展局、经济发展计划局、财政局、纪工委、监察室和工商、公安、税务等分支机构共同支撑的机构框架,开发区行政

管理体制基本健全,财政开始独立运行,区域和社会管理的各项职能得到进一步增强。

3. 发展定位。《关于加快淮北经济技术开发区建设和发展的决定》(以下简称《决定》)明确了淮北经济技术开发区的定位,提出要将其建成新兴高科技工业区,形成具有良好投资环境、先进管理水平、整体素质较高、以高科技含量和出口导向产品为主的工业基础和以外资为主的商贸区。

4. 产业政策。1999年6月28日,开发区也是淮北市的第一项招商引资政策——《淮北经济技术开发区鼓励投资的若干规定》(以下简称《规定》)出台,为开发区招商引资起到积极的促进作用。《规定》共24条,对手续代办、税费减免、土地安排、户口安置等帮扶政策作出明确规定,且明确提出鼓励大力发展高新技术企业。

5. 产业布局。开发区设立之前,区域内已建有部分企业。管委会在做好管理权限划转的同时,开始开展招商工作,但初期因为定位仍不清晰,重点还是吸引商贸地产企业参与建设,未涉及其他类型企业。随着《决定》的下发和《规定》的出台,开发区明确了发展定位和方向,招商开始以商贸、地产项目和工业项目并重,吸引浙江、上海等地商贸地产企业进驻,同时部分工业项目投资入驻。2000年,浙江横店集团兼并控股淮北凡尔康电子公司,成立淮北东磁电子有限公司,成为开发区第一家招商引资工业项目。2001—2004年间,开发区共签约项目29个,协议投资额20多亿元,兆基家居、联通公司综合楼、东磁公司、雷森电子公司、龙波电气、辉克药业等一大批商贸、地产和工业项目入驻开发区。

### 三、发展(2005年5月至2018年7月)

在全国开发区建设热火朝天的背景下,淮北经济技术开发区开始逐步发展壮大。但各地方开发区的乱建滥建引发了一系列问题,国家开始清理整顿开发区,淮北经济技术开发区也受到一定的影响。2004年,淮北经济技术开发区因为用地问题受到国土资源部调查处理,省计委、省国土厅、省建设厅联合下发通知,要求将开发区规划面积缩减至4.5平方公里。为做好整改,也因为李楼、丁楼土地已开发殆尽,引进项目又多为商贸和房地产项目,这一区域已经成为城市建设区,市政府决定将相阳居委会和李楼村、丁楼村移交相山区管辖,开发区面积遭到压

缩。与此同时,区内因土地补偿问题引发了大规模上访事件,维稳形势十分严峻,严重影响工作正常开展。

面对严峻形势,淮北市在2005年5月和12月相继下发《关于进一步加快淮北经济技术开发区建设和发展的决定》(淮发〔2005〕8号)、《关于进一步加快淮北经济技术开发区建设和发展的实施意见》(淮发〔2005〕21号),提出“依托巩固老区,全力打造新区”的发展思路,加快龙湖工业项目区建设,努力实现战略性转移。同年12月,市政府又再次明确,因为相阳居委会和李楼村、丁楼村已经移交相山区管辖,凡在开发区原所属这一范围内2006年后新的招商引资项目形成的税收,开发区都不参与分成。开发区自此逐步退出老区,根据城市总体规划向东、向南发展,拥有了更大的纵深和潜力。

1. 园区规划。一是老区面积小幅核减。2007年1月,根据国家发改委2006年2月5日公告的第三批通过审核省级开发区名单,安徽淮北经济技术开发区更名为安徽淮北经济开发区,核定区域不变,但因为核减了区域内水面、生态观光等非建设面积,核准规划面积获获批省级开发区时缩减0.65平方公里,为4.35平方公里。二是设立龙湖开发区获批。2005年,南洋工业园改称龙湖工业项目区。同年,官庄高科教园区整建制划入开发区,与龙湖工业项目区同步建设。2013年1月,经安徽省政府批复,筹建安徽淮北龙湖高新技术产业开发区,批复规划面积9.73平方公里。三是开发区新区建设获批。2011年9月,安徽省政府下发《关于同意淮北经济技术开发区开发扩区的批复》(皖政秘〔2011〕314号),批准建设开发区新区,总体规划面积30平方公里。四是修订核准面积。根据国务院部署,国家发展改革委、科技部、国土资源部、住房城乡建设部、商务部、海关总署会同各地区开展《中国开发区审核公告目录》修订工作,形成了《中国开发区审核公告目录》(2018年版),于2018年2月26日正式发布,核准淮北经济技术开发区三个区域规划总面积为31.44平方公里,明确了开发区的建设发展范围。

2. 管理体制。这一时期,开发区管理体制分两个步骤逐步完善。一是重点开发龙湖高新区阶段。《关于进一步加快淮北经济技术开发区建设和发展的决定》《关于进一步加快淮北经济技术开发区建设和发展的实施意见》对理顺开发区管理体制作出明确规定,确立“开发区的事开发区办”的原则,对开发区管委会赋予市级管理权限,要

求各有关部门充分赋予派驻机构权限和职能,同时调整财政体制,市级财政不再参与区内税收、土地出让金收入等的分成。根据这一原则,开发区先后设立投资代理服务中心和龙发建设公司,为投资项目代办部分行政审批手续,初步搭建投融资平台。2007年12月,市政府下发《关于印发淮北经济开发区实施办法》,积极探索和实践封闭运行条件下服务企业的新方式、新方法,初步实现“开发区的事开发区办”,并在之后相继成立劳动力量资源管理中心,制定《开发区关于加快项目审批的规定》(试行),出台《关于进一步完善淮北经济开发区行政审批机制的实施办法》,完成龙兴担保公司增资扩股,不断在服务企业招工、减少审批程序、缓解融资难题等方面创新举措。二是开发重点转移至新区阶段。新区获批极大拓展了开发区发展框架,为大力推动新区建设,开发区管理重心逐步向新区转移。2012年12月,市委下发《关于完善淮北经济开发区体制机制的若干意见》(淮发〔2012〕21号),提出将市开发区行政中心移至新区,对新区批准区域实施行政管理,内设机构调整为党政办公室(社会管理综合治理办公室)、规划建设环保局(安全生产监督管理局,同时加挂市城乡规划局开发分局、市城乡建委开发分局、市环保局开发分局牌子)、招商局(招商中心)、经贸发展统计局、社会事务管理局(城市管理行政执法局)、财政局。保留投资服务中心,保留市公安局开发分局、市国土局开发分局。不再保留环境保护和安全生产办公室、人力资源服务中心、统计普查中心。纪检(监察)及工会、共青团、妇联等机构设置按有关规定执行。将市政府驻浙江办事处隶属关系调整由市政府办公室代管。同时,对进一步完善行政审批运行机制、财税管理体制、机构编制管理体制、监督考核奖惩机制等作出明确规定。2014年1月,《中共淮北市委办公室、淮北市人民政府办公室关于加快淮北市经济开发区、烈山区协调发展的若干意见》(办〔2014〕6号)下发,除确立从市开发区产城一体化规划区中划出5平方公里作为“园中园”外,再次强调要赋予开发区充分自主权,首次明确提出支持管委会实施企业化管理,实行全员聘用制,同时提出设置社会事务管理中心,加挂城市管理行政执法局牌子,规划区域内的社会

事务统归开发区自行管理。至此,开发区的行政管理机构基本稳定,管理体制基本完善,服务区内企业发展的能力明显增强。

3. 发展定位。从老区到龙湖再到新区,开发区对三个区域的定位各不相同。随着老区逐步发展成为具有工业、居住、商贸及文化体育、行政办公等多种功能的综合性城区,这片见证了开发区初创与起步阶段艰辛历程,面积仅4.35平方公里的土地难以再找到足够的空间承载项目。因此,随着淮北主城区的南移,市开发区逐渐退出老区,不再安排工业项目入驻,但积极配合相山区稳妥解决遗留问题。

龙湖高新技术产业开发区作为此后多年发展建设的主战场,其功能定位为全市新型工业化的基地、对外开放的窗口、招商引资的载体、体制机制创新的试验区和全市经济增长极,产业定位为全市加工制造业和高新技术产业基地。开发区管理工作重心转移至新区后,龙湖高新区定位为重点发展高新技术产业,原则上不再引进一般工业企业。

新区作为“工业新城”,定位为淮海经济区重要的先进制造业基地、战略性新兴产业基地和生產服务中心,重点发展新材料(陶铝)及装备制造、新能源(以锂电池为主)、电子信息、现代纺织服装、生物医药和大健康等产业。

4. 产业政策。2012年5月,出台《淮北经济开发区工业经济运行管理暂行办法》和《淮北经济开发区科技扶持专项资金使用管理暂行办法》,设立工业经济运行专项资金、科技扶持专项资金、企业贡献奖等扶持和奖励项目,推动企业竞赛、品牌建设、科技创新和人才引进等。2015年,出台《关于进一步推动企业上市和直接融资的意见》,对部分重点企业进行上市培育。2016年7月,出台《淮北经济开发区电子信产业发展扶持政策》,重点扶持电子信息产业发展。

5. 产业布局。2005年起,开发区招商引资以龙湖工业项目区为依托,重点招引工业项目,大项目相继落地,开发投资总额17.37亿元。此后,开发区招商引资从中小项目逐步过渡到招引大项目、大企业或是高新技术企业,一批投资力度大、带动能力强、科技含量高的好项目、大项目相继落地,开发区产业规模逐步扩大。尤其是上海交通大学安徽陶铝新材料研究院在淮北市成立并落户龙湖高新技术产业开发区后,开发区围绕打造以陶铝新材料为基础的装备制造产业、生物医药大健康产业、以锂电池为主的新能源和电子信息产业、纺织服装产

业及现代服务业产业链条开展招商,着力提升入区企业投资规模和科技含量,推动产业转型升级。

2005年,开发区完成财政总收入7000万元,区级可实现财政收入2700万元,新增固定资产投资5.46亿元,利用外资110万美元,实现进出口282万美元。到2018年,全区完成财政总收入28862万元,区级财政收入15327万元,累计新增固定资产投资22.3亿元,利用外资2600万美元,外贸进出口完成13500万美元。

### 四、整合(2018年7月以来)

2018年7月20日,安徽省人民政府对《关于报批淮北市省级经济开发区优化整合方案的请示》作出批复,同意撤销安徽淮北龙湖高新技术产业开发区,将其整体并入安徽淮北经济开发区,并更名为安徽淮北高新技术产业开发区,以做大做强,申报国家级高新区为目标,逐步整合资源,迈入发展新阶段。

1. 园区规划。2018年,管委会编制《淮北高新技术产业园区“以升促建”三年行动计划(2018—2020)》和《加快创建国家级高新区工作方案》,正式吹响了争创国家级高新区的号角。市政府就推荐淮北高新技术产业申报国家级高新区发展战略规划及产业发展规划评审。

2. 管理体制。管委会在继续深化部分市直部门充分授权、封闭运转、属地管理的高效管理机制的基础上,根据《安徽淮北高新技术产业开发区干部人事制度改革试行方案(2019—2021年)》(淮办发〔2019〕17号),探索市场化运行、企业化管理,绩效考核的管理运行模式,计划建立全员聘用制人事管理体制,岗位能力绩效相结合的企业系统制度,逐步形成能上能下、能进能出的竞争激励机制。

3. 发展定位。高新区确立打造以陶铝新材料、生物医药为核心主导,以新能源、电子信息为战略支撑的特色产业体系,重点推进“存量升级、创新提升、内生培育、招强引优、专业集聚”五大专项行动,探索一条产品向中高端延伸、企业向中高端升级、产业向中高端迈进、总体结构布局更优、质量效益更好的产业转型升级发展新路。

4. 产业政策。2018年7月以来,管委会先后出台《促进陶铝新材料产业发展若干政策(试行)》《支持企业科技创新若干政策(试行)》《扶持高层次人才团队创新创业实施细则(试行)》《支持民营经济高质量发展若干政策(试行)》等一系列产业扶持政策,全力支持陶铝新材料产业发展,支持区内企业开展技术改造与创新,实施转型发展、绿色发展,发力智能制造,进行品牌建设,争取外贸突破,开展多渠道融资,规范招工用工,努力做大做强。

5. 产业布局。高新区进一步优化发展格局,确立龙湖园区发展陶铝新材料及其装备制造、生物医药和大健康产业,打造陶铝航空材料产业园、生物医药产业园;新区重点发展新能源、电子信息等产业,打造新材料(镁)产业园、锂电池产业园、智能终端产业园等。

鉴往而知今。淮北高新技术产业开发区经过27年的持续发展,逐步找准发展方向,确立发展规划,优化产业布局,完善管理体制。目前,创建国家级高新区既是做大做强的内在要求,更是厚积薄发的必然趋势。可以说,淮北高新技术产业开发区正走在一条充满希望与挑战的道路上。