

学者之见

第5期

教育部国别和区域研究备案中心
河南财经政法大学东北亚研究中心

2019年9月10日

打造我省自贸试验区“升级版”的政策建议

郭宏

【提要】：党的十九大报告明确提出了赋予自贸试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。这一重大决策，为推进我省自贸试验区建设提供了重大机遇。我省自贸试验区运行一年来，扎实推进各项试验任务，取得了显著成效，但在不少方面仍存在“短板”，今后的改革任务仍然艰巨而紧迫。我省要坚定改革开放再出发的信心和决心，以制度创新为核心举措，进一步破除瓶颈障碍，推进更高水平、更高层次的改革开放，打造自贸区“升级版”，争取在加快构建开放型经济新体制上走在全国前列。

党的十九大报告明确提出了赋予自贸试验区更大改革

自主权，探索建设自由贸易港。这一重大决策为推进我省自由贸易试验区制度创新提供了重大机遇。当前，全国各地自贸试验区基本完成了任务清单，正紧抓机遇，研究和推进自贸区建设的新一批改革创新举措，着力打造自贸区建设“升级版”。上海、广东、天津、福建自贸区均制定了升级方案。上海自贸区改革3.0版最新一批改革举措显示，改革探索已从最初的转变政府职能、构建国际化投资贸易规则体系、深化金融改革等多任务目标，转变为注重改革系统集成、对标国际最高标准的“建设投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区”的改革目标和“三区一堡”改革方案，全力打造自由贸易港。作为第三批试点，我省自贸试验区挂牌运行一年来，取得了显著成效，但仍存在不少“短板”，不利于提升我省竞争新优势和开放型经济发展水平。我省要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定改革开放再出发的信心和决心，以更高水平、更高层次的改革开放推动自贸区升级发展，在加快构建开放型经济新体制上走在全国前列。

一、我省自贸试验区建设取得显著成效，但仍存在突出“短板”

我省自贸试验区建设启动以来，省委、省政府紧紧围绕党中央、国务院的决策部署，扎实推进各项试验任务，在深

化改革、扩大开放及服务国家战略等方面均取得了显著成效。“四梁八柱、顶天立地”式的顶层设计已基本到位，管理机构基本建立，五大服务体系框架加快构建，国际化、法治化便利化营商环境更加优化，“两体系、一枢纽”建设取得明显成效；初步形成了覆盖投资、贸易、金融、事中事后监管、法治建设、体制机制等领域的高质量制度创新体系，很多方面走在了第三批自贸试验区前列，为我国加快构建开放型经济新体制起到了引领示范作用。

但是，与国际经验和国内自贸区先进实践相比，我省自贸区建设也存在突出“短板”。如何补齐“短板”，解决制约自贸试验区的各种瓶颈，成为打造我省自贸试验区“升级版”的紧迫任务。

第一，政府职能转变仍需加强。突出表现在：（1）政府权责清单不够完备，清单动态管理机制有待健全。存在偏重权力梳理、忽略责任梳理，偏重审批许可权力梳理、忽略行政处罚、奖励、检查等权力梳理等问题。（2）部门协同联动机制不完善。自贸区制度创新涉及面广，需要多部门协调配合，共同推进。在实践中，“上下联动，部门协同”的统筹推进机制还未完全建立，存在部门分工不明确、“多头混治”等现象。（3）法律法规不完善。执行过程中缺乏明确的法律法规指导和相应配套实施细则等制度。

第二，改革系统集成不足。自贸区制度创新是一项系统

工程，各项改革举措紧密相连，相互促进，需要强化改革的系统性、整体性、协同性，防止因改革措施的“单兵突进”和“碎片化”影响实效。我省自贸区建设推出了许多改革举措，但存在制度创新的“碎片化”、跨部门政策藩篱、改革举措推进的协同性不够等问题，严重影响着企业的感受度和获得感，制约了制度红利的充分释放

第三，联动发展缺少机制和平台。自贸区是制度创新的高地，要引领全省创新联动发展，共创全省全面开放的局面。我省在顶层设计中，强调要实现“3+15”、“三区一群”联动发展，但缺少相关协同机制和联动发展平台支撑。在统筹推进五大国家战略上，存在耦合度不高、战略叠加效应不显著问题。尚未全面构建自贸试验区与省内其他开发开放载体的协同合作机制。

第四，部门信息共享不衔接。目前，我省自贸区尚未完全建设统一信息平台，部门之间横向、纵向信息不能及时共享。表现在：一是政府部门之间信息共享横向衔接程度低，缺乏汇总所有监管信息的大型平台；二是中央与地方政府部门信息共享纵向不衔接；三是政府与其他市场主体信息共享不衔接。

第五，申建自由贸易港存在差距。建设自由贸易港是我国推进全面开放新格局的重大举措，是我省打造内陆开放高地的必然要求。我省具备建设自由贸易港的优势和基础，但

与国际知名自贸港相比，在政策环境、法制体系、管理体制机制和国际化服务等方面还存在不少差距。

二、打造我省自贸试验区“升级版”的政策建议

当前，我省自贸试验区正处于跨越式发展的决定性阶段。全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻新时代习近平中国特色社会主义思想，充分借鉴国际先进实践经验，总结先进地区的发展经验，找准“短板”，聚焦制度创新，采取更有针对性的举措，加快打造自贸区建设“升级版”，发展更高层次的开放型经济。

1、进一步创新政府管理体系。全面深化“放、管、服”改革，健全政府权责清单，构建部门协同联动机制，完善法律法规和相应配套实施细则。通过政府部门职能整合与流程再造，协同推进行政审批制度改革、持续深化商事制度改革、完善部门协同监管机制，加快建设以“一次办妥”为核心的政务服务体系，缩小政府管理模式、组织架构和能力水平等方面与国际高标准的差距，建立符合市场经济规则和治理能力现代化要求的政府管理体系。通过建立法治政府和服务型政府，实现政府治理的效率和质量同步提升、相互促进。

2、加强改革系统集成。加强顶层设计，全流程梳理改革逻辑链条、设计改革事项、集成改革举措、统筹推进各环节改革，推动制度创新从“单兵突进”向“系统集成”转换。高度重视部门之间、各级政府之间的政策协调与配套，提高

推进改革任务落实的整体性和系统性。打破部门条块分割，打造纵向协调、横向协同的政府组织体系，建立系统、有效的跨部门协调机制，使跨部门协调职能专业化、常态化，提高部门协同管理水平。通过协同协作和改革系统集成，凝聚形成制度创新合力，实现法制环境规范、投资贸易便利、创新要素集聚、监管高效便捷的协同改革效果。

3、强化联动发展。加快构建“3+15”、“三区一群”协同机制和联动发展平台，充分发挥自贸片区的引领和辐射作用，实现政策、信息、资源的开放共享，提升全省外向型经济发展水平和整体竞争力。加强顶层设计，统筹推进五大国家战略，充分发挥战略叠加效应。我省有近 20 家国家级经济技术开发区、高新区和综合保税区，以及几十家省级开放平台，自贸片区要与各类开发开放载体实现有效对接，推动产业分工和互补，实现融合发展。

4、促进信息共享和服务平台建设。要以企业需求为导向，充分运用大数据、云计算、移动互联网等新兴技术，建立央地协同、条块衔接的信息共享机制，明确部门间信息互联互通的边界规则，尽快实现跨部门、跨层级、跨区域信息共享。全面推行“互联网+政务”服务模式，推进区内行政管理资源整合，建立以信用风险分类为依托的政府联合监管制度，促进海关、质监、食品药品监管、工商、税务和知识产权等行政监管服务平台互联互通、数据共享和协同监管。

5、积极推进自由贸易港建设。从国际经验看，贸易自由、金融自由、投资自由是自贸港建设的三大主线。我省需要按照国际通行做法，本着“买全球、卖全球”格局，大胆借鉴国际自由港建设的先进经验，充分发挥我省优势与特色，持续优化政府职能，拓宽开放领域，提高开放质量，着力实施更加开放灵活、便捷高效的自由贸易港政策，实现物流、商流、信息流、资金流、人才流自由高效流动，建设形成富有特色的自由贸易港。

（作者：河南财经政法大学东北亚研究中心主任、教授、博士、硕士生导师。）

报：省委常委，副省长，省人大，省政协领导，省委、省人大、省政府、省政协秘书长，办公厅主任，省委有关部委、省政府有关单位主要领导，省辖市党委、政府主要领导，省直管县党委、政府主要领导

送：学校党政领导，校直机关部分处室领导，相关学科带头人

联系电话：0371-86179196 电子邮箱：naschue1@163.com （共印 200 份）