

# 中国自贸区深化政府职能改革的 痛点与对策

◇ 张婷玉 王海杰

## 一、自贸区政府职能改革的痛点

### (一)管理模式之痛:管理模式相对滞后

根据中国目前自由贸易试验区片区机构设置和主要功能来看,中国自由贸易试验区管理模式可分为政府主导型、企业化治理型、“政府+企业”联合型三种。综合前三批自由贸易试验区的实践情况,11个自由贸易试验区共分为35个片区,目前只有上海、广东等地的3个片区选择企业化治理,这3个片区所处地区经济发达,市场机制相对完善;27个片区选择“政府+企业”的联合治理模式,这表明当前中国大部分自由贸易试验区在不断探索实践“小政府、大企业”的模式,促进政府职能的转变。而河南、辽宁的5个片区实行政府主导模式,管理体制相对滞后,这些地区有待进一步完善市场机制,释放市场治理力量。

### (二)改革权限之痛:管理机构权力受限

授权不充分,改革权限受困,这是各地自由贸易试验区面临的一个共性问题。自由贸易试验区属国家战略,但实际工作受地方政府管辖,虽然地方政府不断下放管理权限,但自由贸易试验区的改革是有关政府职能、投资贸易便利化、金融开放、法制建设的综合性、国际化、高水平改革,许多关键领域的改革需要多部门决策,部分改革隶属国家事权,比如涉及海关、税务等独立执法部门,这种模式本质上并没有跳出区外中央——地方垂直行政管理的模式,导致自由贸易实验区内改革权力受限。此外,政府行政管理体制改革越深入推进,面临的症结越多,而囿于改革权限的不完全,一些敏感问题和关键领域的创新往往需要层层审批,不仅制约改革效率,而且容易浮于形式,制约政府治理能力现代化的实现。

### (三)协同创新之痛:部门协调联动效果欠佳

自由贸易试验区创新措施的推进往往需要多部门协同完成,虽然自由贸易试验区方案提出信息互换、监管互认、执法互助,但目前大部门制度改革进展缓慢,各部门之间多头管理的问题尚未得到有效解决。主要表现为,第一,涉及部门众多,行政关系未捋顺。不仅涉及省级建设领导小组,各片区管理委员会,而且涉及中央部委、省市各级政府职能部门,各部门交叉管理,行政层级复杂,各层级之间的运行机制没有捋顺,增加了协调难度,降低了办事效率,这对落实综合行政审批制度、构建综合监管体系(大监管)、实施综合执法体制改革(大执法)都带来了极大的约束和制约。第二,权责界定不清、审批权限分散。因为所涉部门多,又缺乏统一的规章制度,在实际操作过程中存在职权混杂不清、审批权限分散的问题。例如,上级部门一般将权限下放到各个片区的主管部门,虽然在地理空间上设立了办事大厅,做到了整合,形成了一站式办理,但因为审批权限仍然分散在各部门,导致审批工作不仅受到上下级部门的约束,而且受到同级部门的制约。各部门简政放权、协作办事、执法互助等能力仍需进一步提升。第三,不同部门的改革方案和推进力度参差不齐,推动自由贸易试验区建设的部门合力尚待加强。

### (四)综合监管之痛:综合监管体系仍需升级

在自由贸易试验区内,政府监管模式由事前审批向事中、事后监管转变,不过目前自由贸易试验区管理体制创新仍集中在“准入”阶段,对事中事后的监管创新力度稍显不足,监管体系尚不成熟。主要表现在以下4个方面:第一,社会信用监管体系不成

熟。事中事后监管的核心在于完善的信用监管,中国在社会信用体系方面做了诸多探索,但整体来看,还没有建立成熟的社会信用监督体系和惩戒机制。第二,跨部门协同不足,存在数据壁垒。跨部门信息共享困难依然是阻碍综合监管的重要问题之一,垂直管理部门、地方政府部门办公系统、数据表格兼容性差,资源整合困难,尤其是海关、公安、税务等部门信息共享难度大,增加了统一监管、动态监管的难度。第三,行业协会监管力量有待挖掘。完善的行业监管体系可以有效分担政府监管压力,约束企业遵守行业规范,但长期以来,中国行业协会自主性不强,缺乏主观能动性,对政府依赖性较强,且受到多重政府部门的领导和约束,政府与行业协会、商会之间信息共享程度不高,导致行业协会的监管力量没有得到有效释放,行业协会在制定行业标准、化解企业纠纷,监管政策实施方面的能力急需强化。第四,社会参与体系不健全。简政放权意味着政府监管难度的加大,监管对象远远超过监管主体,引入第三方专业机构和社会公众监督有利于提高监管的民主性和高效性。

#### (五)保障体系之痛:制度创新缺乏立法支持

中国自由贸易试验区的法律制度普遍存在供给不足的问题,立法标准不清、层次不高,执法机构和技术手段不先进,涉外司法机构以及高素质的专业人才相对匮乏。由于缺乏最高法律统领,自由贸易试验区政府又对一些问题的解决能力有限,由此便很难形成合力来解决问题。具体而言,立法的滞后将造成以下两大问题:第一,导致自由贸易试验区制度创新的合法性受到牵制,权力清单、责任清单、容错机制都缺乏法理依据。例如政府体制改革涉及管理模式创新、政府流程再造、政府职能转变等,一些实质性的改革和突破难以找到法律依据或者与现行法律相冲突,致使改革举步维艰。第二,导致各地制度创新的碎片化。由于自由贸易试验区缺乏统一的法律权威,各地创新标准、创新成果难以协调,形成体系。例如一些自由贸易试验区行政事项名称不规范、口径不一致,不同地方数量相差悬殊,导致综合执法机构的整合、跨部门协作因法律法规在权责归属、监管标准等方面的差异陷入困境。

## 二、推动自贸区政府职能改革的对策建议

### (一)推动政府治理模式改革

自由贸易试验区作为制度创新先行先试区,为充分激发改革活力,应深入挖掘市场在资源配置中的决定性作用,实现市场配置和政府职能的有机结合和有效分离。发达国家和地区多采用企业化治理模式,有利于最大限度地激发市场主体治理创新的主观能动性。中国经济发达和法制完备的地区也在积极探索企业化模式,大部分自由贸易试验区采用“政府+企业”联合治理模式,而当前河南自由贸易试验区是政府主导型,可尝试引入企业力量,逐步向“政府+企业”模式过渡,既充分发挥政府的监管作用,又利用开发公司在市场资源配置方面的活力和创新力。在政府和企业联合治理模式下,自由贸易试验区政府作为地方政府的派出机构,与开发公司根据法律合同明确双方权责关系,相互独立。管理委员会主要负责自由贸易试验区行政职能,如行政审批、制度创新等,开发公司则主要承担经济业务类活动,如招商引资、土地开发等。这种模式在一定程度上实现了政府行政管理与企业商业经营的有效分离,既发挥了自由贸易试验区政府的行政管理权威,确保监管职能的顺利实施,又能够充分发掘开发公司的经济职能,保证自由贸易试验区的市场活力和经济潜力。不过也要注意规避以下问题:管理委员会和开发公司的相互独立,会在一定程度上增加协调成本,有些地方存在管理委员会和开发公司“两块牌子,一套人马”的情况,或者开发公司浮于形式,没有实权,未能充分发挥“政府+企业”的联合治理效果。

### (二)促进国家层面统筹协调

第一,精准评估改革所需权限。赋予自由贸易试验区管理机构更大自主权,支持大胆改、大胆闯,与此同时要做好压力测试和风险评估。第二,建立容错纠错机制。对改革中出现的问题和错误进行全面客观分析,尝试界定容错的范围和程度,最大化地激发工作人员的创新热情。第三,推动在国家层面设立自由贸易试验区管理机构。尤其要引入海关、检验检疫、质检、工商等垂直管理机构,重点协调解决地方政府与垂直机构之间的条块分割矛盾,加速

释放自由贸易试验区的改革活力和潜力。

### (三) 优化行政管理架构

第一,探索实施部门领导交叉挂职机制。目前,国内其他自由贸易试验区不断创新管理方式,如福建厦门自由贸易管理局采取部门领导交叉挂职方式,海关、税务、工商、商检等部门各派一名分管局领导到厦门自由贸易管理局挂职,有效推动了各部门之间的协调合作。河南自由贸易试验区可借鉴此模式,减少各部门条块分割、多头分管的弊端。第二,建立部门考核激励机制。可尝试构建自由贸易试验区管理部门考评激励机制,重视自由贸易试验区管理机构包括中央垂直部门在内的其他各部门的考核激励机制,督促各部门合力完成改革事项。第三,利用互联网、大数据加快各部门政务信息系统整合和数据共享,统一数据和标准,打破“信息孤岛”。第四,建立反垄断工作机制。河南自由贸易试验区可借鉴天津模式,由省反垄断执法机构设立自由贸易试验区反垄断工作协调办公室,统筹反垄断执法工作,减少反垄断工作中多头执法的弊端,降低大部门改制中权力垄断的不良影响。第五,优化用人机制。深圳前海片区用人机制实现了市场化和企业化,目前河南自由贸易试验区用人机制仍受到体制制约,未来可借鉴前海模式,逐步实现市场化用人机制,优化薪酬体系,引进高端人才和团队,为实现政府治理能力现代化储备高端人才。

### (四) 完善综合监管体系

第一,完善企业诚信档案,对接惩戒机制。加快推动信用和诚信管理体系融入综合监管平台,完善企业诚信档案,建立白名单与黑名单,增加被监控企业范围,结合“双随机、一公开”对信用等级较低的企业重点监控,并及时向社会公众公示,对信用等级相对较高的企业可适当减少检查频率,降低政府和企业的监管成本。企业抽检结果要和事中事后监管的惩戒措施做好对接,加大对企业失信、违法违规行为的惩戒力度,充分发挥诚信评估的作用。第二,建立综合监管执法部门。集中行使市场监管、城市管理、民防、环保、药品食品监管等领域的行政检查权、处罚权等,避免多头管理、重复检查。第三,充分利用

前沿信息技术,实现电子化监管。结合业务发展需要,利用区块链、大数据、物联网等前沿技术,提升监管基础设施建设,改变过去“靠腿监管”的模式,加快综合监管数字化和流程化建设,真正实现现代化的综合监管治理。与此同时,也要加强工作人员的技术培训,适应新型监管方式。第四,发挥行业协会监管力量。放宽政府对行业协会的多重领导,赋予行业协会更多自主权;支持行业协会制定行业监管标准和监管办法,形成行业自律机制;为行业组织与政府之间的企业信用信息构建互通互联机制,增强信息的共享度,充分发挥行业协会在政府与企业之间的桥梁作用。第五,健全社会参与监管机制。鼓励全社会参与监管平台建设,充分尊重新闻媒体和社会公众对重要公共事件的知情权,及时公开突发敏感事件的处置信息,探索实施“吹哨人制度”,加强舆论监督。

### (五) 健全法律法规建设

第一,呼吁国家层面建立自由贸易试验区法律。提高自由贸易试验区的法律地位,解决自由贸易试验区改革与地方立法不协调的问题。第二,加快河南自由贸易试验区条例的出台。目前,前三批自由贸易试验区中,只有河南、陕西尚未出台条例,河南自由贸易试验区条例已进入立法程序,要确保条例在政府架构、行政体制改革、商事登记制度、市场主体办事流程等改革领域有法可依,以法引领政府向法治政府和服务型政府转型。第三,法制建设对标国际化。目前政府职能改革在营商环境便利化方面的探索进展顺利,下一步要参照新加坡、中国香港等自由贸易港规则,对标国际,体现法制的引领性和前瞻性。第四,加强宣传,普及法治理念。首先,政府要在自由贸易试验区的治理工作中,积极转变思维,依法改革和工作。其次,要加大对企业的法律宣传,确保企业跟上自由贸易试验区法治改革的节奏,最大程度地释放市场活力。

作者简介:张婷玉,郑州大学商学院讲师、经济学博士;王海杰,郑州大学商学院执行院长、教授、博士生导师。

(摘自《区域经济评论》2020年第4期)