

【区域开放与合作】

新形势下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

摘要:作为“制度高地”的自由贸易试验区是当前中国深化政府职能改革,实现政府治理体系和治理能力现代化的重要试验田。在新冠肺炎疫情背景下,自由贸易试验区政府职能领域前期创新措施在应对新冠肺炎疫情,保证高效有序复工复产方面发挥了积极作用,但长期来看,自由贸易试验区在管理模式、改革权限、协同创新、综合监管、法律保障等方面仍面临制约政府治理能力提升的改革困境与挑战。可以从推动政府治理模式改革、促进国家层面统筹协调、优化行政管理构架、完善综合监督体系、健全法律法规建设等方面入手,着力推动自由贸易试验区政府职能领域改革。

关键词:自贸试验区;政府职能;治理现代化;新冠肺炎疫情

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0123-08 **收稿日期:**2020-03-17

***基金项目:**河南省哲学社会科学规划项目“空间经济学视域下内陆型自由贸易试验区促进区域协调发展的路径研究”(2018CJJ090);河南省重点研发与推广专项(软科学)项目“河南省自由贸易试验区综合评价体系构建及管理体制机制创新发展研究”(192400410106);河南省教育厅人文社会科学研究项目“我国内陆型自由贸易试验区推动区域协调发展的作用机制研究”(2019-ZZJH-343)。

作者简介:张婷玉,女,郑州大学商学院讲师,经济学博士(郑州 450000)。

王海杰,男,郑州大学商学院教授,经济学博士,博士生导师(郑州 450000)。

一、引言

政府、市场、社会组织是国家治理的三个主体,现阶段政府职能领域的改革是推动国家治理体系和治理能力现代化的关键力量。新中国成立伊始,中国实行政府统一管理经济社会事务的模式,随着中国改革开放的深入发展,为满足多元化的社会发展需求,中国通过多轮行政管理体制改革,简政放权,确定了市场在资源配置中的决定性作用,国家治理水平不断得到提升,但历史遗留的深层次体制机制问题尚未得到实质性解决。随着全球治理体

系的深刻调整,国内改革全面升级。2013年,中国审时度势,在上海设立第一个自由贸易试验区,这一新的试验田不是政策“洼地”,而是制度“高地”,制度创新是自由贸易试验区的核心生命力。与国外不同,中国自由贸易试验区的战略目标不仅聚焦在经济层面,更聚焦于政府职能领域的改革,纵观国务院批复的各地自由贸易试验区总体方案,加快政府职能领域改革是投资、贸易、金融、法制等各类重点改革任务的起点和中流砥柱,自由贸易试验区已成为当前中国加快政府职能转变,推动政府治理体系与治理能力现代化的重要试验田和示范窗口。

目前,中国已设立17个自由贸易试验区和1个

自由贸易港,在政府职能改革领域取得了显著成果。总体来看,自由贸易试验区在这次应对新冠肺炎疫情时,在高效发挥政府治理能力,稳定社会经济发展方面释放了制度改革红利,但自由贸易试验区在政府职能领域的改革仍面临诸多症结,疫情的突发进一步暴露了这些亟待解决的问题。因此,该文在新冠肺炎疫情视域下,以河南为例,分析自由贸易试验区政府职能领域的改革措施在新形势下稳定经济社会发展的积极作用以及仍需深入探讨的问题,以期为中国政府应对突发事件,提升治理水平,提高公共服务能力提供政策启示。

二、新形势下自贸区政府职能领域改革的措施红利

在此次新冠肺炎疫情中,与湖北交界的河南既是人口大省,又面临大批在武汉务工、读书人口的返还,新冠肺炎疫情防控风险大、任务重。但令人欣慰的是,河南在此次抗疫中行动力强,举措得当,新冠肺炎疫情得到有效防控,高效有序的复工复产举措也得到国家相关部门肯定,河南“硬核”措施的齐发离不开近些年政府职能领域的改革与实践。河南自由贸易试验区作为第三批批复的内陆地区试验田,自2017年4月1日正式挂牌以来,以制度创新为核心,以风险防控为底线,除认真履行“规定动作”外,又结合区域特色,构建了政务、监管、金融、法律、多试联运五大服务体系,改革成效显著,尤其是在政府职能改革领域,多项举措走在全国前列,在此次新冠肺炎疫情中为稳定河南社会经济发展发挥了积极作用。

1. 完善信用体系监管平台,构筑抗击新冠肺炎疫情“信用”防线

在自由贸易试验区改革事项中,政府从之前注重事前审批转为注重事中事后监管,这是走向治理能力现代化的重要一步。这样做,一方面能够减少行政审批事项,减少政府对市场的过分干预;另一方面,能够使地方政府依法高效办理业务。为加强事中事后监管,河南自由贸易试验区也做了诸多探索,完善社会信用体系监管平台是自由贸易试验区政府完善市场监管机制的重要内容。河南自由贸易试验区三大片区已建成事中事后综合监管平台,并积极创新综合监管新模式,率先实行动态监管

“双随机、一公开”常态化,推动信用信息归集共享和联合应用,并陆续出台守信联合激励和失信联合惩戒的相关制度及清单。监管模式的探索和转变有利于提高政府对市场经济主体的管理效率,在行政管理事项中全面推广并使用信用产品,为社会信用体系的构建提供了范本。2020年3月,河南省人民政府进一步出台了《河南省加快推进社会信用体系建设 构建以信用为基础的新型监管机制实施方案》,该方案为事前、事中、事后全过程新型监管机制提供了制度保证,是河南充分发挥信用监管机制、激发市场活力的重要举措。

新冠肺炎疫情期间,根据党中央、国务院对新冠肺炎疫情防控工作的全面部署,河南省委、省政府迅速做出重要决策,利用省(市、县)信用门户网站及时发布新冠肺炎疫情防控信息,综合利用大数据和人工监测,全网实时监测与新冠肺炎疫情相关的失信事件,对线上线下哄抬物价、囤积居奇等失信行为进行核实处理,同时将市场主体违法失信信息通过“信用河南”公示,并推送至全国信用信息共享平台联合奖惩系统。根据河南公布的第一批新冠肺炎疫情防控相关商品价格违法典型案例,主要涉及超市农副产品、药店药品、口罩等商品,依法最高可处5倍违法所得或100—500万元罚款,情节严重的,责令停业整顿或吊销营业执照,严重扰乱市场秩序的,依法追究刑事责任。信用监管的精准应用,稳定了市场发展,增强了社会信心,保障了居民正常生活,有效助力了新冠肺炎疫情防控。

2. 实行“互联网+监管”,实现防控新冠肺炎疫情智能化

信息技术的发展优化了政府治理环境,是推进政府治理现代化的不可或缺的新兴治理资源。河南是国务院确定的全国12个“互联网+监管”系统试点省份之一,在监管事项梳理、监管数据汇聚、监管应用对接方面全国领先,政务数据监管共享能力显著提升,这是支撑“一网通管”、强化事中事后监管的重要保障。在此次新冠肺炎疫情防控中,“互联网+监管”也发挥了重要作用。具体而言,第一,实行智能监控排查。2020年2月5日,河南相关部门和单位搭建完成全省新冠肺炎疫情防控专项数据库,充分利用国家“互联网+监管”平台,对2019年12月1日以来和确诊患者、疑似患者有过密切接触的人员数据信息进行比对筛选,全面排查出2020年

2月2日以前15日内从武汉到河南停留2个小时以上的30.39万人。第二,实现数据精准传输。将排查数据通过精准定位向省内相关部门报送,为各地新冠肺炎疫情防控工作提供了方向,提高了精准防控率。与此同时,积极对河南“互联网+监管”平台与国家平台的对接通道进行检测,确保河南视频监控信息可在国务院第八会议室展示,为全国新冠肺炎疫情防控提供及时有效的河南数据。第三,实行信息动态公布。在河南政务服务“豫事办”开设新冠肺炎疫情专栏,设立5个服务事项,便于公众及时了解新冠肺炎疫情动态,监督举报各种违反防疫工作的行为,并保障救助通道的畅通,全面提升了新冠肺炎疫情防控的智能化管理水平。第四,利用“物流复工指数”掌握企业复工情况。物流连接产业上下游,物流恢复情况能较准确地反映企业尤其是制造业企业的复工复产情况。因此,河南利用大数据挖掘等技术,对全省2万多辆货车的行驶情况进行调度统计,并编制物流复工指数,每2日发布一次,提高了政府推进企业复工复产工作的精准度,也为其他省份提供了先行先试经验。

3.深入推进行政管理体制变革,保障政务工作顺利开展

只有持续深入推进“放管服”改革,充分发挥市场和社会的作用,才能全面正确履行政府职能,实现政府治理能力现代化。围绕“放管服”的改革理念,河南自由贸易试验区在深化行政管理体制改革方面,已建立综合统一的行政审批机构,精简审批事项和流程,尤其在推动商事登记改革方面走在全国前列,率先在“多证合一”、政银合作、电子办证等方面取得创新性突破,极大地精简了办事流程,简政放权成效显著,多次受到国家领导人的肯定。具体而言,在提高政务服务能力方面,着力打造以“一网通办”为前提,以“一次办妥”为核心的“互联网+政务”服务体系品牌,形成“六个一”政务服务新模式,提高了政务的服务便利化水平和供给能力。

在新冠肺炎疫情防控期间,行政管理体制改革的措施也得以有效应用,确保了经济社会事务的有序开展。具体体现在,第一,利用“互联网+政务”开展网上办公,避免交叉感染。河南自由贸易试验区首先在全省范围内借助河南政务服务网、豫事办APP、微信公众号、政务服务热线等推行“网上办”“掌上办”和不见面审批,集中处理群众急需办理的

事项,确保业务办理渠道畅通。与此同时,各地市通过通知(公告)、倡议书、公开信等方式高效引导企业和群众网上办事。第二,各部门网上协同办公,提高办事效率。建设了省级一体化协同办公平台,围绕省直厅局间、地市间的公文流传会签(涉及印章、交换、安全),在协同平台实现网上政务服务在线审批,在此基础上进一步加快开发全省统一的协同办公平台,同步开放建设省级一体化协同办公平台移动端“豫正通”。第三,贯彻执行国务院办公厅复工复产要求,精简审批流程,推行复工复产“一站式办理、上门办理、自助办理”等服务,明确一家牵头部门,相关部门协助,全面实行“一口受理,并行办理”,体现了自由贸易试验区行政管理架构大部门改革的思路,各部门通力合作,为河南打造了全产业链协同复工的成功模式。截至2020年3月18日,河南重点项目开工复工率达到98.8%,用工到岗率达到71.1%。

4.持续优化营商环境,助力新冠肺炎疫情下经济平稳

新冠肺炎疫情期间,全国各地陆续出台财政、金融措施,助力企业解决新冠肺炎疫情之急,河南对应出台《河南省应对疫情影响支持中小微企业平稳健康发展若干政策措施》《河南省补短板“982”工程实施方案》等精准发力政策,这有助于在短期内缓解新冠肺炎疫情对企业的负面冲击,但新冠肺炎疫情后期的企业恢复,不仅需要政策扶持,更需要有国际化、便利化、法制化的营商环境,促进企业长效发展,这也更符合政府治理现代化的理念,做到政府治理和市场治理的相得益彰。而优化营商环境,激发市场活力和创造力,也是自由贸易试验区加快政府职能转变的主要任务之一。河南自由贸易试验区在加快政府职能转变方面出台了一系列成功举措,如商事登记制度、投融资体制、行政审批制度改革等,为构建良好的营商环境提供了切实可行的制度保障,激发了市场活力。根据2019年10月毕马威评测,河南自由贸易试验区郑州片区营商环境世界模拟排名第35位,开办企业、纳税、执行合同等7项指标全国领先。根据2019年12月普华永道评测,河南自由贸易试验区洛阳片区营商环境世界模拟排名第26位,高于中国平均水平5个名次。在良好的营商环境下,市场活力不断迸发。截至2019年11月,河南自由贸易试验区郑州片区累

计新注册企业 53895 家,注册资本为 6396.7 亿元,郑州片区现有企业数量是成立之初的近 3 倍;河南自由贸易试验区开封片区入驻企业 5073 家;河南自由贸易试验区洛阳片区则充分发挥自由贸易试验区与自主创新示范区的联动效应,全区汇集了河南 50% 的国家专业化众创空间、18% 的科技型中小企业。

良好的营商环境,为新冠肺炎疫情后期经济活力的复苏提供了优越的环境保证,增强了市场信心。此外,在新冠肺炎疫情期间,河南自由贸易试验区企业投资项目承诺制、“一网通办”“特事特办”等措施也在稳投资、稳外贸方面发挥了积极作用。第一,实行企业投资项目承诺制,提升企业投资便利化水平。企业投资项目承诺制将投资项目审批、申请材料、办理水平均压缩 80% 以上,极大地提高了办事效率。第二,发挥“一网通办”优势,全面启动企业“不见面办理”。借助网上平台,完成企业备案、申报和审批工作,与此同时,通过在线平台公布投资项目办理咨询服务,为企业提供远程优质服务,最大限度地降低新冠肺炎疫情对项目建设和投资运行的负面影响,稳定社会投资意愿。根据河南省商务厅统计,2020 年 1—2 月,通过微信招商、视频推介、在线洽谈等不见面招商方式,河南新设立外商投资企业 20 家。第三,为解决因新冠肺炎疫情导致的国际贸易合同或承包合同无法履行问题,中国国际贸易促进委员会河南省委员会采用“不见面办公”,借助中国贸易促进委员会线上认证平台,积极为受新冠肺炎疫情影响的企业办理与新冠肺炎疫情相关不可抗力事实性证明,并在一至两个工作日内办结寄出,帮助企业减少损失。第四,特事特办,开通“绿色通道”服务企业,解决自由贸易试验区内的防疫物资短缺问题。河南自由贸易试验区洛阳片区为新冠肺炎疫情防控物资生产企业建立工作专班,按照“一事一议”“绿色通道”24 小时为企业服务,给予企业重点支持。例如片区中的洛阳中能物资有限公司主动联系到一批 84 消毒液(次氯酸钠),但该企业原有的经营范围中不含次氯酸钠,洛阳片区为企业开辟绿色通道,半小时之内为企业办理了《危化品经营许可证》,这批防疫物资也被企业无偿捐献给了片区管委会,并被进一步配发到了新冠肺炎疫情防控第一线,极大地缓解了新冠肺炎疫情防控物资紧缺的燃眉之急。

三、自贸区政府职能改革的痛点

自由贸易试验区改革措施的复制和推广,在此次抗疫攻坚中得到了实战应用,这也是自由贸易试验区建设的初心,即为全面深化改革先行先试,改革成果辐射全国,惠及全民。但随着改革的深入推进,一些深层次问题日益凸显,新冠肺炎疫情的突发也暴露了政府在治理体系和治理能力方面的短板与不足,为了更好地推动实现政府治理体系与治理能力的现代化,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府,自由贸易试验区要审视当前政府职能改革中面临的痛点、难点与挑战,发起集中攻坚。

1. 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。政府主导型治理模式以片区管理委员会为治理主体,片区管理委员会是政府的派出机构,既要行使行政职权及具体事务的落实,还要兼管经济管理事宜,负责招商引资、服务企业、开发经营土地等工作,河南自由贸易试验区的类型就是典型的政府主导型。政府主导型的优势在于管理权的集中,有利于在建设初期最大化地调配资源支持自由贸易试验区的发展。但长远来看,不符合自由贸易试验区倡导的简政放权的发展趋势。一方面,权力的集中在一定程度上容易导致政府效率低下、制度僵化以及寻租行为的产生,难以适应自由贸易试验区企业多样化的发展需求;另一方面,从法律地位上来看,宪法没有明确规定自由贸易试验区管委会的法律地位和行政主体资格,致使其法律权威性不足,管理权限受限。

2. 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。

3. 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。例如,郑州片区管理委员会是郑州片区的领导机构,但其实施具体的经济社会管理职能还需要通过三个块区管理委员会和市直部门,管理职能往往被局限在协调层面。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,推动河南自

由贸易试验区建设的部门合力尚待加强。

4. 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,不过目前河南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。河南自由贸易试验区已构建了国家企业信用信息公示系统(河南),努力完善企业诚信清单体系的认证,但碍于中国整体社会信用水平建设的滞后,企业白名单、黑名单评估工作推进缓慢,致使企业信用清单与监管体制融合不深,对企业失信、违法违规行为的全面高效监管仍存在较大难度。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。目前,河南自由贸易试验区对第三方专业机构和社会公众的监督渠道较少,局限于电话举报这类传统模式。

5. 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改革近7年,但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。反观国外自由贸易试验区的发展,新加坡在第一个自由贸易园区成立之初,便通过了《自由贸易

园区法案》，从法律层面统一规定了自由贸易园区的运作模式、管理体制、功能定位等问题。韩国也在自由贸易园区建立伊始，便颁布了运营法律，为自由贸易园区改革提供法律保障。而目前中国的自由贸易试验区建设，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，导致联合执法机构的整合、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。

四、推动自贸区政府职能改革的对策建议

政府作为治理和改革的主体，未来在自由贸易试验区政府职能领域的改革要以“放管服”为核心任务，以更好地提升公共事务能力为目标，加快实现政府职能转变，破解改革难题，充分释放制度红利，为推动政府治理能力现代化提供先行先试经验。

1. 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。从全球自由贸易园区发展经验来看，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。根据上文分析，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。这种模式取二者之所长，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。

2. 促进国家层面统筹协调

自由贸易试验区改革权力受限、多层行政层级约束、多头管理弊端在很大程度上源于缺乏国家层面的统筹规划与顶层设计，增加了各部门的协调成本和难度。党的十九大报告指出，要赋予自由贸易试验区更大改革自主权，科学配置政府权力是政府治理能力现代化的重要目标，赋予自由贸易试验区更大的自主权是解锁政府改革、促进制度创新的必备条件。具体而言，可以从以下3个方面进行探索：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。

3. 优化行政管理架构

行政管理架构的优化是实现政府治理能力现代化的组织保障，在行政管理架构和流程改造方面要加快推动各部门的协调执法能力。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。因为自由贸易试验区的管理部门既有地方政府机构,也有中央垂直部门,地方政府对中央垂直部门缺乏约束力,且自由贸易试验区管理机构对其他平级机构各部门的工作协调难度大。因此,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。天津在反垄断机制探索方面成效显著。天津自由贸易试验区与天津市反垄断执法机构合作,受理自由贸易试验区内案件。河南自由贸易试验区可借鉴此模式,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。

4.完善综合监管体系

完善的综合监管体系是加强事中事后监管,实现政府治理能力现代化的重要载体,要加快构建以信用监管为核心的综合监管体系,具体可从5个方面进行重点完善。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。比如在河南自由贸易试验区企业信用信息公示系统中增加群众登录口,拓宽群众反馈渠道,并完善社会举报奖励制度以及处罚结果信息共享制度,以更大力度推进政务公开。

5.健全法律法规建设

法治能力是夯实国家治理能力现代化的根本保证,凡属重大改革应于法有据,法律引领和保障自由贸易试验区改革的顺利进行,自由贸易试验区发展的成果也需要法律法规来巩固和维护。具体而言,自由贸易试验区在法制建设层面仍需在以下4个方面深入推进: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。

参考文献

- [1]艾德洲.中国自由贸易区行政管理体制改革探索[J].中国行政管理,2017(10).
- [2]蔡小慎,王淑君.中国自由贸易试验区政府治理模式比较[J].经济体制改革,2018(4).
- [3]郭建锦,郭建平.大数据背景下的国家治理能力建设研究[J].中国行政管理,2015(6).
- [4]李克强.深化简政放权放管结合优化服务,推进行政体制改革转职能提效能[EB/OL]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-05/22/content_5075741.htm.
- [5]李欣.超越经济治理:自贸区治理体系与治理能力现代化构建研究——以厦门自贸区为例[J].经济体制改革,2018(5).
- [6]刘祺,马长俊.自贸区“放管服”改革的成效、困境及对策——以上海、广东、福建、天津自贸区为分析蓝本[J].新视野,2020(1).
- [7]夏锦文.国家治理体系和治理能力现代化的中国探索[N].光明日报,2019-11-19.
- [8]张申.国家治理与现代化经济体系辩证关系解析[J].上海经济研究,2020(2).

The Pain Pointos and Countermeasures of Deepening the Reform of Government Functions in China Free Trade Zone unde the New Situation

Zhang Tingyu Wang Haijie

Abstract: As an “institutional highland”, the free trade zone is an important testing field for deepening the reform of government functions and realizing the modernization of government governance system and capacity. Under the background of the Novel Coronavirus-caused Pneumonia, the innovation measures of government functions of free trade zone in the early stage have played a positive role in responding to the outbreak and ensuring the efficient and orderly resumption of work and production. However, in the long run, the free trade zone is still faced with the reform dilemma and challenges that will restrict the improvement of government governance capacity in terms of management mode, reform authority, collaborative innovation, comprehensive supervision and legal guarantee. We can push forward the reform of government functions in pilot free trade zones by promoting the reform of government governance model, promoting overall coordination at the national level, optimizing the administrative structure, improving the comprehensive regulatory system, and improving the construction of laws and regulations.

Key Words: Free Trade Zone; Government Functions; Governance Modernization; The Novel Coronavirus-caused Pneumonia

(责任编辑:齐 双)