

# 以制度创新为核心推动福建自贸区高质量发展

蔡勇志

(中共福建省委党校 自贸区研究院, 福建 福州, 350007)

**[摘要]** 习近平总书记高度重视自贸区、自贸港建设, 多次就这一问题做出重要论述。福建自贸区自 2015 年 4 月成立以来, 坚决贯彻习总书记重要指示精神和中央决策部署, 以制度创新为引领, 对标国际先进规则, 在简政放权、投资贸易、对台先行、金融开放、监管保障等领域改革创新, 取得一些成功经验, 形成五个方面的典型经验, 但还存在一些问题, 可对标海南自贸港, 复制推广先进经验, 以市场主体的需求为导向加快制度创新, 加强系统集成, 推行“互联网+”改革, 主动向上对接、争取承担更多国家级试验任务。

**[关键词]** 自贸区; 制度创新; 投资便利化; 先行先试

**[中图分类号]** F752.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-3300 (2020) 05-0034-06

建设自由贸易试验区(以下简称“自贸区”)是党中央在新时代推进改革开放的一项战略举措, 在我国改革开放进程中具有里程碑意义。习近平总书记高度重视自贸区建设, 多次就这一问题做出重要论述。他强调, 自贸区建设要以制度创新为核心, 以可复制、可推广为基本要求, 以风险防控为底线, 大胆闯、大胆试、自主改。党的十九届四中全会提出要建设更高水平开放型经济新体制, 推动规则、规制、管理、标准等制度型开放, 加快自贸区、自贸港等对外开放高地建设。在 2019 年的第二届国际进口博览会上, 习总书记着重指出“中国将不断完善市场化、法治化、国际化的营商环境, 放宽外资市场准入, 继续缩减负面清单。继续鼓励自贸区大胆试、大胆闯, 加快推进海南自贸港建设, 打造开放新高地。”<sup>[1]</sup>这些都充分体现了以习近平同志为核心的党中央深化改革、扩大开放的坚定决心, 为加快建设自贸区提供了遵循, 提出了新的更高的要求。

## 一、福建自贸区发展的典型经验

在党中央和国务院的关心和支持下, 福建自贸

区于 2015 年 4 月成立。五年多来, 福建自贸区坚决贯彻习总书记重要指示精神和中央决策部署, 在省委、省政府的坚强领导下, 坚持以制度创新为引领, 以风险防控为底线, 对标国际先进规则, 以开放促改革、促发展、促创新, 通过突出四个坚持、把握四个原则、强化四个到位, 在简政放权、投资贸易、对台先行、金融开放、监管保障等领域改革创新, 持续优化服务效能, 提升发展软实力, 打造法治化、国际化、便利化营商环境, 不断增强客商认可度和投资信心, 自贸区已经成为福建改革创新的试验田、对台先行的示范区、对“一带一路”沿线国家开放的新高地。

党的十九大以来, 福建自贸区以制度创新为抓手, 进一步完善具有福建特色的制度创新体系, 推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变, 促进营商环境优化提升, 培育高质量发展落实赶超新动能。截至 2020 年 9 月, 累计推出实施创新举措 16 批 446 项, 其中, 全国首创 181 项、对台先行先试 98 项。国务院及国务院办公厅发文复制推广

收稿日期: 2020-06-09

作者简介: 蔡勇志 (1981-), 男, 福建云霄人, 副教授, 博士, 研究方向: 自贸区、一带一路。

69项自贸区试点经验,福建省报送27项,占39%,在全国自贸区中走在前列<sup>[2]</sup>。商事登记“三证合一、一照一码”、国际贸易“单一窗口”、工程建设项目审批体制改革等创新成果在全国具有较大影响力。与此同时,组织复制推广,扩大制度创新影响力,由省政府发文、7批156项创新举措在全省复制推广。通过优化营商环境,提升开放水平,激发了市场创新创造活力。新增外资企业数、合同外资额均占全省四成以上;物联网、跨境电商、融资租赁等新业态新平台不断做大做强做优。

### (一) 深化“放管服”改革,推动投资便利化

投资便利化是衡量一个地区营商环境的重要因素,也是自贸区改革的出发点和落脚点。福建自贸区成立以来,积极呼应市场主体需求,着力化解企业经营中的痛点、堵点,不断推进流程再造,大幅精简、下放审批权限,缩短办事时间,基本建成符合国际标准的投资服务体系。通过全面实施市场准入负面清单制度,推进商事制度集成化改革,全面推行“互联网+政务”服务模式,推动政府治理方式转变,实现政府服务标准化、透明化。比如,创新不动产登记工作模式、优化用电环境,以及平潭片区实施政府投资小型建设工程项目“先建后验”改革试点、福州首创“线上+线下”刷脸实名办税模式、厦门推行区域节能评价和“免企业申报”政策兑现方式,让企业“多跑网路、少跑马路”,这些企业服务便利化举措优化了营商环境,提升了开放水平,激发了市场创新创造活力。

### (二) 推进智能化通关模式改革,促进贸易便利化创新

福建自贸区在全国率先引进世行评价体系,组织开展营商环境评估,通过对标国际先进,打造有利于创新创业创造的一流营商环境。在贸易便利化领域,借鉴新加坡的经验做法,推进智能化通关模式改革,初步建立符合国际规则的贸易便利化服务体系。持续推进国际贸易单一窗口建设,正式建成4.0版,连接43个单位,涵盖110项口岸管理与服务功能,口岸货物和出入境船舶申报、出口退税、出口信保等通过国际贸易“一站式”办理,提高了通关效率,降低了贸易成本<sup>[3]</sup>。依托国际贸易单一

窗口推出的跨境电商综合服务、出口信用保险服务等多项创新业务模式,为全国首创。同时,创新实施“互联网+自主报关”“互联网+实验室”“互联网+保税展销”等,推动口岸监管实现信息互换、监管互认、执法互助,建立起以“互联网+”为支撑的贸易便利化模式。比如平潭片区创新野生动植物进口隔离检疫电子化监管;厦门片区创新空港旅客预检分析支援系统、航班电子化申报系统、“海关公证电子送达”平台、“丝路海运”平台,创新邮轮物供产业发展机制,改革“以企业集团为单元”的加工贸易监管方式,创立“关数e”平台助力小微企业融资;福州片区创新进境集装箱空箱超声波检测“全天候”快速通关模式、对台小包邮件同屏比对快查快放模式、对码头停靠的国际航行船舶实行“简化报备+优化监管”的口岸供船食品便利监管新模式。

### (三) 推进金融开放创新,形成有效服务实体经济的金融体系

福建自贸区不断探索金融制度创新,从外汇管制的突破到银行业金融服务的创新,再到网络金融的融合,不断创造出更加符合实体经济发展需求、更加契合创新型企业的资金需求、更加顺应人民币国际化的金融服务产品,为福建实体经济、中小微创新型企业和外贸企业创造了活跃的金融市场环境。创新举措从最初的类金融业务创新到外汇管制制度的突破,再到现今跨境资金使用、信贷保险结合、区块链金融的全面创新,创新的力度在不断提升,创新点在现实需求中不断“爆发”,金融创新精准化和柔性化不断加强。紧密结合福建省产业发展战略,立足于新形势下外贸企业对资金的需求,在资金进入、流出方面进行了精准创新,不断优化外贸发展环境。如针对福州片区“海丝商城”企业需求进行创新的非标准仓单质押信贷案例和针对海产品市场远洋渔业企业收汇便捷化进行创新的跨境外汇“快捷通”等,以及针对企业发展各阶段多样化金融需求而打造的海峡基金业综合服务平台,都从一定程度上反映出福建自贸区金融创新的新趋势,即以产业发展为中心,为企业发展需求进行量身定制,使金融产品更好地满足市场需要。<http://www.cnki.net>

#### (四) 推进对台先行先试, 创新形成闽台深度合作新模式

福建自贸区成立以来, 在对台方面大胆创新, 不断优化两岸人才交流机制, 持续搭建两岸经贸合作平台, 打造国际化、市场化、法制化的营商环境, 为两岸融合发展创造了优越环境。在对台贸易体制机制创新方面, 福建自贸区在两岸服务贸易合作领域不断出台新政策, 使两岸在金融、医疗、教育、法律、建筑等方面实现对接融合, 为入闽台企提供了全方位的服务。在便民利民方面, 福建自贸区为台胞提供了便捷的金融服务、职业技能资格认证等, 为台湾人才进入大陆创业就业创造良好的条件。内容涵盖便民设施和制度对接、服务产业对接、职业技能资格认证互认、司法资格对接等方面, 是对台开放的重要创新举措, 将有力推动台企和台湾人才入闽, 助力两岸融合发展。自主设计研发上线“厦金航线出入境数据融合与自动比对系统”。邀请台湾规划专家参与规划行业互动合作, 率先试点建筑业市场对台开放。直接采认台湾地区职业技能资格试点, 在全国率先推动开展与台湾地区同类(或类似)职业资格的标准比对与证书采信工作。

#### (五) 强化事中事后监管与法治保障, 建立完善的风险防控体系

自贸区建设是对固有模式的改革, 承担着“试水”和探索的功能, 也是风险的压力测试区。简政放权不是“自由落体”, 降低投资准入也不是放任不管, 自贸区建设既要放得开, 也要管得住, 二者同等重要, 因此事中事后的监管和法治保障就显得尤为重要。五年多来, 福建自贸区围绕“防控超前、监管到位、保障有力”三个目标, 坚守风险底线, 创新监管方式, 健全法治保障, 基本建立起以信用约束为核心的事中事后监管体系和与深化改革相适应的法律服务体系。在风险防控与监管方面, 福建自贸区制订了全国首张风险防控清单, 梳理出55个监管风险点, 研究制定88条防控措施; 福建省市场监督管理局全面推行“双随机”抽查, 率先发布全国首个《政府部门“双随机、一公开”监管工作规范》地方标准; 实施企业信用分类监管, 率先建成监管信息共享“一张网”, 国家企业信用信息

公示系统(福建)建成并投入使用。在保护知识产权方面, 福建省创新“互联网+知识产权”公共服务平台, 建设全省知识产权公共服务平台——“知创福建”, 提升福建知识产权维权援助等服务在自贸区的供给能力; 厦门自贸片区还创新知识产权保护机制, 建立知识产权和文化市场执法协作机制, 在自贸片区成立律师法律服务中心, 并设立全国唯一的厨卫知识产权快速维权中心。

#### 二、福建自贸区存在的主要问题

##### (一) 自贸区碎片化、同构化问题突出, 协同效应有待深化

福建自贸区分成福州、厦门、平潭三个片区, 每个片区约38km<sup>2</sup>, 每个片区又分为几个更小的区域。比如福州片区涵盖马尾、仓山、福清江阴港等7个区域, 平潭片区包含3个区域, 厦门也细分为4个区域。每个片区面积都不大, 又没有连成一片, 这种碎片化加上分属不同的行政区划, 导致目前的管理体制很成问题。比如福州自贸区管委会仅是一个协调机构, 人员只有40多人, 具体创新举措的落实和片区管理还是要靠各行政区划的相关单位去落实。平潭片区管委会设立自贸办一个科级单位, 仅有6名工作人员, 仅能处理日常的信息传递工作。另一方面, 福建自贸区产业定位几乎雷同, 存在互相竞争、产业同质化现象。如跨境电商园, 不仅三个片区都设立, 其它周边区域也在大力建设各种跨境电商园、电商产业园, 四处建设O2O体验馆、免税店。

##### (二) 积极性存在边际递减效应, 创新的难度越来越大

习近平总书记对海南自贸港的建设强调, “要把制度集成创新摆在突出位置, 解放思想、大胆创新”, 以往多是讲“自贸区是以制度创新为核心”, 这次更强调“制度集成创新”, 说明要加强改革创新的系统性、集成性。从目前福建自贸区已推出的446项创新举措来看, 不少是零敲碎打, 属于“微创新”, 有些举措是把原先需要提交纸质材料的环节改为网上提交, 这也算一项创新; 每个部门各自推出创新举措, 碎片化明显, 一些地方和部门为完成创新任务而创新, 缺乏全省层面有力的顶层设计。另一方面, 自贸区改革到现在进入“深水期”, 更

多地涉及到部门利益,尤其是涉及到垂直管理部门的创新举措需要获得相关部委的授权,比如企业和个人的所得税优惠和购买离岛免税的政策,创新的难度加大。

(三) 相关管理部门对自贸区的定位了解不透彻、宣传不到位

自贸区在我国是一项全新的改革创新,不少地方是摸着石头过河,能借鉴的主要是新加坡、迪拜、阿姆斯特丹等发达港口,但这些地方其实更多的是自贸港,不少经验难以复制,因此,更多地是从各自的实际出发,从对内改革和对外开放的视角做一些体制机制的创新。但是,自贸区为什么设立?怎么做?有哪些红利?不仅一般的百姓看不懂,部分在自贸片区工作的相关部门工作人员也是一知半解,加之宣传不够,导致了企业容易从字面上去理解,误以为“自由贸易试验区”就是自由贸易,就是政府不管了、或少管了。或者认为设立自贸区后是不是可以购买到免税的化妆品、奢侈品了?也有一些企业误以为自贸区有税收优惠,而到自贸区注册落户、抓紧圈地、进入后发现没什么“制度红利”或“税收洼地”,遂成为“僵尸企业”。出现这些误解,与相关部门的宣传不到位有一定关系。事实上,过去5年来,福建自贸区有446项制度创新,但具体有哪些方面的创新,估计不少干部群众了解不多。这种信息不对称造成一些企业和群众不懂得利用制度创新成果,也就难以有效享受自贸区带来的政策红利。

(四) 人才体制机制仍有待创新

国内发展比较好的自贸区都是优秀人才的聚集地,比如广东和上海。这次中央给海南自贸港个人所得税的优惠,更能吸引人才到海南工作。而广东自贸区在用人机制上大胆创新,吸引全国乃至全球的精英人才加盟。广东自贸区仅深圳前海片区的制度创新案例数量就超过福建全省。2011年1月前海管理局成立时就实行企业化管理,除了局长是公务员编制外,其它人员都是企业编制,全员实行市场化聘任,以高额的年薪制吸引人才加盟;同时,采用末位淘汰的倒逼机制,年终考核倒数第一的处室集体免职,重新从外部聘任。反观福建自贸区,仍

用传统的行政体制机制进行运作,效率和成效与深圳前海明显不在一个档次。目前福建三个自贸片区都面临引进人才难、留住人才难的问题,厦门、福州、平潭的高房价更让不少人才望而却步,熟悉金融、供应链管理、法律会计及管理咨询等高级专业人才严重不足,从而制约了自贸区的跨越式发展。

(五) 专业服务业产业基础较为薄弱

服务业的发展有赖于制造业的发展和人才的引进,而这三个片区内制造业的基础比较薄弱,对服务业的市场需求规模不大,且专业人才稀缺,限制了高端服务业企业的进驻。同时,缺乏吸引对台服务业的有效措施,台湾的医疗业、养老服务、文化创意产业是其优势产业,但在福建投资的仍然不多。另外,在金融创新方面缺乏大的突破。目前福建三个自贸片区在金融方面有不少创新举措,但金融监管仍是纵向垂直管理,地方权限有限。目前“一行、两会”<sup>①</sup>并没有放松监管,尤其是在外汇和外贸监管方面,使得有些制度因缺乏实施细则难以落地,企业诉求仍无法完全解决。开展离岸金融业务在市场准入、跨境资本流动、税收政策层面受到限制,导致离岸银行业务发展滞缓,离岸保险、离岸证券业务基本空白。

三、进一步推进福建自贸区建设的对策建议

改革不止步,创新再前行。下一步,福建自贸区要围绕《总体方案》和《深化方案》,继续发挥“苗圃”作用,对标国际先进规则,加强顶层设计和改革系统集成,深入推进各领域改革创新,进一步提升政府治理水平,推出更多首创性、差异化、可复制可推广的创新举措,以更高标准、更高视野、更大力度,在构建开放型经济新体制上走前头,进一步把自贸区建设成为新时代改革开放新高地和服务高质量发展的示范区<sup>[3]</sup>。

(一) 对标海南自贸港,复制推广先进经验

2020年中央赋予海南建设自贸港的特殊政策,在投资和贸易便利化方面力度很大:货物贸易“一线放开、二线管住”,以“零关税”为基本特征;服务贸易以“既准入又准营”为基本特征,实施跨境服务贸易负面清单制度。方案中还提到允许海南企业到境外发债,审批权下放到海南省发改委,同

意海南自贸港开放增值电信业务开展数据跨境传输安全管理试点,探索形成既能便利数据流动又能保障安全的机制。总的来看,方案中“干货”不少,有些政策下放的力度很大。虽然海南的自贸港政策有其独特性,但其在服务贸易方面制定的负面清单、实施备案承诺制、“非禁即入”、电子围网等一些先进的试点值得福建借鉴。要借鉴海南自贸区在投资便利化方面的做法,加快投资审批制度改革,力争以备案承诺制为主,减少审批事项,推广市场准入“承诺即入制”,破解准入不准营的“玻璃门”现象。发挥“海丝”核心区优势,试点发展离岸贸易、离岸金融、人民币可自由兑换等金融先行。利用现有电子卡口的有利条件,积极争取在平潭国际旅游岛试点离岛免税政策。

#### (二) 以市场主体的需求为导向加快制度创新

改革举措要围绕当前市场主体特别是自贸区内企业的痛点、难点、堵点而创新。福建获得国务院表彰的几个典型案例,也是围绕区内企业的需求而推出的制度创新。要敢于刀子向内,向企业一直呼吁的降税免税政策进行改革——特别是海南自贸港的设立,其税收政策对福建更是压力。当前,发达国家比如美国和日本正大幅减税免税及财政补贴以吸引外资,部分企业“回流”母国,而我国虽然经过近几年的减税降费,但企业仍感觉税费负担重,而在这次疫情中,56%的受访企业希望能够降税。香港的企业所得税是7.5%~15%,新加坡是15%,中央批准海南自贸港按15%企业所得税征收。福建除了平潭自贸片区的几个鼓励类产业享受这一政策优惠外,全省其它地方仍按25%征收企业所得税。在全球疫情严峻、普遍降税的大背景下,建议向国家税务总局、财政部申请,在福建自贸区率先试点税收改革先行区,也可就单一税目的降低进行试点。同时,目前中国人在海外“代购”购买力强劲,建议福建大力发展免税产业,让老百姓在家门口就可以实惠的价格“买遍世界”。比如,北京、广州等地已经提出发展免税产业,在这些城市国际机场,旅客出境时就可以手机下订单购买免税商品,待入境时在机场提取免税货物。再比如,韩国把免税店开到了首尔市区,凭机票订单和护照就可以购买。福建也可试点在市区开设免税店,允许本国居民用

出入境相关凭证就近购买免税品。

#### (三) 加强系统集成

从福建成功的案例来看,“三证合一”“单一窗口”、投资体制改革“四个一”都是系统集成的结果,即集成了数十个部门在网上办理的平台,打破了部门界限,从“串联审批”到“并联审批”再到“综合审批”,此举极大地提高企业、百姓的办事效率。可是近几年,由于缺乏省级层面的协调,创新碎片化、部门化越来越明显,各片区、各部门向省自贸办重复报送创新案例的事情屡见不鲜。因此,要打破部门各自“创新”的做法,省自贸办要围绕2.0版的“方案”,从全省层面来统筹推进,应用“模块分解”与“模块集成”的原理,提出总体设计,各片区在遵循统一标准和规则的前提下开展“背靠背”的制度创新,以体现各片区的优势和特色。

#### (四) 推行“互联网+”改革

从福建获得国家表彰的创新案例来看,无一不是应用了互联网,比如福建“单一窗口”2020年升级为4.0版,该系统除了智能报关外,很重要的创新就是应用了区块链技术;依靠大数据支撑,实现了从“数据管理”到“数据治理”,通过对外贸企业的一系列数据分析,为金融机构办理贷款提供精准信息服务。福建自贸区要进一步加大手机客户端与办事审批的链接,推行“云审批”、远程办公、“一码通行”等便民举措,让“数据多跑路”,实现“掌上移动办公”。同时,适应数字经济新时代,提前布局5G相关产业,推广工业互联网,推进“云端产业”,发展互联网+医院、互联网+国际会展等新业态。以大数据、物联网等新技术为基础,推动海关特殊监管方式创新,以“电子围网”取代物理围网,降低企业的进口税收成本。推动跨境电商O2O体验馆在内陆城市落户,形成“前店后仓”的协作模式。在疫情防控新常态下,大力发展新产业、新业态,培育新动能,重点推动区块链在相关产业的应用。以马尾基金小镇为基础,转向进军区块链金融小镇。

#### (五) 主动向上对接,争取承担更多国家级试验任务

自贸区作为承担改革的试点区域,也是压力测试的区域,一些难以在全国推开的举措,可以先行

在自贸区试点,因此,要积极与国家相关部委进行对接。深圳前海管理局为了有效对接国务院自贸区联席会议涉及的20多个部委,专门设立常驻北京的办事处,经常“跑部前进”,获得不少优惠政策。福建也应积极向国务院相关部委特别是国家发改委、“一行两会”、商务部争取,让其允许国家准备推出的改革措施在福建先行试点。同时,我国与“一带一路”沿线国家和地区已签订了大量的合作协议,这些协议是需要落地的,福建作为对台先行和“海丝”核心区,要认真研究每一份合作协议,从中寻找本省可以承担的任务。要发挥平潭作为“南岛语族”发源地的优势,争取国家在平潭设立中国-南太平洋岛国合作论坛会址,每年举办领导人峰会和部长级例会,凸显福建与这些岛国合作的排头兵地位。

#### 四、结语

制度创新是自贸区的使命和灵魂。党的十九大提出“赋予自贸区更大改革自主权”,福建自贸区要敢于先行、大胆实践,使自贸区成为制度创新的

高地。要做好顶层设计,加强与各部委的统筹协调,赋予地方更多自主权,协同推进系统集成创新;要以“互联网+”、优化流程为主要方法,通过提速来降低企业成本、提高办事效率,进而提升营商环境;要对标国际,借鉴海南自贸港和其它省市自贸区先进发展经验,注重发挥福建对台合作、海丝核心区等区域特色,以更大的开放推动福建自贸区高质量发展。

注释:

① “一行、两会”指: 中国人民银行、证监会和银保监会。

参考文献:

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政(第三卷) [M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [2] 郑璜. 福建自贸试验区最佳创新举措和平台发布 [N]. 福建日报, 2019-11-28(2).
- [3] 福建自贸试验区办公室. 改革不止步 创新再前行 [N]. 福建日报, 2019-12-10(2).

## Promoting High Quality Development of Fujian Pilot Free Trade Zone with System Innovation as the Core

CAI Yongzhi

(Institute of Free Trade Zone, Fujian Provincial Party School, Fuzhou 350007, China)

**Abstract:** General Secretary Xi Jinping attaches great importance to the construction of free trade zones and free trade ports, and makes important discussions on this issue many times. Since its establishment in April 2015, Fujian Pilot Free Trade Zone has resolutely implemented the spirit of General Secretary Xi Jinping's important instructions and the Party Central Committee's decision-making and deployment. Guided by system innovation and benchmarking international advanced rules, Fujian Pilot Free Trade Zone has gained some successful experience in the reform and innovation in the fields of streamlining administration and delegating powers, investment and trade, playing a leading and exploratory role in communication with Taiwan, financial opening up and supervision guarantee. This paper summarizes the typical experience of five aspects of Fujian Free Trade Zone and analyzes the main problems. Finally, it puts forward some countermeasures and suggestions to promote advanced experience of Hainan's FTA, spread the system innovation, strengthen system integration, implement the "Internet plus" reform, and actively link up and strive for more national level experimental tasks.

**Key words:** Free Trade Zone; system innovation; investment facilitation; play a leading and exploratory role

(责任编辑: 杨成平)