

新发展格局下安徽自贸区体制机制创新研究

■ 李彦 安徽大学创新发展战略研究院

摘要:体制机制创新是推进自贸区高水平建设的重要保障。运用SWOT方法分析安徽自贸区开展体制机制创新的可行性,结果表明安徽自贸区的优势在于政府重视程度、政府服务水平、营商环境、经济实力四个方面,而劣势主要体现在要素配置效率不高、产业协同机制和对外开放体系不完善三方面。面对国家战略支持、可借鉴经验多和承接产业转移的发展机遇,以及招商引才日趋激烈、法律体系不够完善的现实挑战,安徽自贸区应当加强管理体制、贸易制度、金融政策方面的创新,并促进片区联动发展。

关键词:新发展格局;安徽自贸区;体制机制;SWOT分析

“双循环”新发展格局下,加快自贸区体制机制创新有助于推动安徽经济高质量发展。2020年9月24日,中国(安徽)自由贸易试验区(以下简称“安徽自贸区”)正式揭牌。根据安徽省商务厅公布的最新数据显示,2021年安徽自贸区实现进出口1540.7亿元,FDI达8.7亿美元,分别占全省的22.3%和47.4%。由此可见,安徽自贸区建设成效十分显著。

值得注意的是,鉴于中美贸易摩擦、常态化疫情防控工作的外围压力,以及长三角一体化进程加快的内在挑战,如何完善安徽自贸区体制机制、进而构建更高水平开放体系,成为亟待解决的问题。因此,为全面深入贯彻中央决策部署,本文基于新发展格局的时代背景,采用SWOT方法深入探讨安徽自贸区进行体制机制创新的可行性,从而为推动安徽自贸区高质量发展提供决策参考。

一、文献综述

自贸区体制机制创新是指自贸区在营商环境、监管制度、产业布局等方面所做出的制度改进和优惠措施(张绍乐,2020)。目前,国内关于自贸区体制机制创新的研究主要集中在以下三方面。

其一,关于自贸区的制度创新。丁宏(2020)认为现有自贸区在对接国际经贸规则、法律保障制度

等方面仍存在一些不足,为应对日趋激烈的国际贸易竞争局势,未来自贸区应当加强顶层设计,充分赋权赋能,促进科技与产业深度融合。为了适应新发展阶段的需要,尹晨(2019)认为上海自贸区应当进一步扩大制度性开放,在公共产品供给、监管方式改进、营商环境改善等方面发挥出示范效应。河南自贸区是典型的内陆自贸区,刘焯(2018)认为应当借鉴国内发展成熟的自贸区的先进经验,围绕“放管服”改革,推广智慧通关、多式联运的监管模式,采取仲裁与调解相结合的商务纠纷解决机制。优化人才服务是自贸区进行制度创新的重要举措。对此,唐擎和吴华(2019)认为国内现有自贸区在人才引进和人才保障方面积累了许多宝贵经验,如经费支持、配套服务等措施,但对人才培育和发展的重视不够。

其二,许多学者探讨了如何优化自贸区的营商环境。徐明强和董大海(2020)选取2018年底前成立的中国四个自贸区为研究样本,通过编码分析发现腹地经济对自贸区发展具有重要支撑作用,另外应当注重发挥软环境和科技创新的正向影响。刘祺和马长俊(2020)认为改善中国四大自贸区营商环境的关键在于简政放权,明确政府职能边界,不断优化商事登记程序和投资审批流程。就上海自贸区来说,龚柏华(2014)认为应当建立高效的行政

[基金项目]本文系安徽省哲学社会科学规划专项项目“双循环格局下安徽自贸区体制机制创新研究”阶段性研究成果,项目批准号: AHSKXZX2020D05。

[作者简介]李彦(1993—),男,安徽大学创新发展战略研究院副教授;研究方向:城市经济和国际贸易。

管理体系,对标国际经贸规则和法治体系,持续提升政务服务质量。

其三,许多国内学者探讨了自贸区的产业发展问题。赵亮(2021)采用定性分析的方法,研究认为自贸区不仅能够通过贸易开放、制度变革等中介路径来推动本地产业结构升级,而且能够通过溢出效应影响周边城市的产业布局。此外,多数使用实证计量的方法来验证自贸区对产业发展的政策效应。上海自贸区设立之后,对区域产业结构变迁具有重要影响,聂飞(2019)采用DID方法,研究发现上海制造业结构逐渐趋向合理化。邓慧慧等(2020)运用反事实估计法,分析发现由于各自自贸区的资源禀赋和外资条件具有差异,因而其对当地产业升级的促进效果不尽相同。金泽虎和袁浩(2021)运用DID方法,分析发现沪津闽粤四大自贸区的成立有效推动当地融入“双循环”发展格局。

综上所述,已有学者对自贸区的制度创新、营商环境以及产业发展等问题进行多方面的探索,这为本文的研究奠定了必要的基础。然而,在新发展格局下,关于安徽自贸区体制机制创新的研究仍然缺乏。面对日趋复杂的国际贸易竞争环境,安徽省应当如何加快自贸区建设,明确具体的战略方向和建设重点?回答这些问题,对于推动安徽省更高水平开放具有深远意义。

二、安徽自贸区开展体制创新的SWOT分析

2022年3月,安徽省人大常委会审议通过《中国(安徽)自由贸易试验区条例》,标志着自贸区进入高质量发展阶段。因此,有必要就安徽自贸区如何开展体制机制创新进行SWOT分析,从而更好地研判未来的发展方向和路径。

(一)优势分析(Strength)

1. 政府重视程度较高。安徽自贸区按照统筹管理、分级负责的原则,建立精简高效、权责明晰的行政管理体制,推进治理体系和治理能力现代化。具体来说,自贸区现已建立高规格的工作推进机制,成立由省委书记、省长任组长的安徽自贸试验区建设工作领导小组,合肥、芜湖、蚌埠三个片区均成立管理机构。其中,领导小组负责组织领导和统筹协调

自贸试验区工作,研究决定自贸试验区建设发展的重大事项,其办公室设在省商务厅,而片区管理机构主要负责推进片区改革试点工作和承担片区的建设、管理与服务等具体事务,由所在地市政府负责片区建设。

2. 政府服务水平较好。近年来,安徽省政府不断加大改革力度,努力营造“四最”营商环境。根据国家行政学院电子政务研究中心公布的调查报告显示,2021年安徽省政府一体化政务服务能力总体指数为91.02,位居全国第四。2021年1月,芜湖片区于设立安徽自贸区首个综合服务中心,并入选安徽自贸试验区第一批标志性建设成果。由此可见,安徽自贸区的服务水平不断提高。

3. 营商环境有所改善。安徽自贸区自建立以来,始终坚持需求导向,以扩大内需为基点,对照国际高标准,不断探索推动国内国际双循环的新措施,努力营造良好的营商环境。以合肥片区为例,为全链条保障并提供专业的涉外商事法律服务,合肥片区与安徽省贸促会等机构进行深入合作,于2021年11月建立全省首个国际商事法律综合服务中心,为自贸区国际仲裁、涉外商事等业务服务,这一举措极大优化了自贸区的营商环境。

4. 经济实力明显提升。安徽地处长江三角洲,处在生产、配送等业务的枢纽地带,近年来经济一直保持着稳定快速增长,且发展重心正逐渐转向第三产业。2020年,安徽自贸区三个片区城市的GDP总和达15882亿元,相比于2016年分别增长53.3%,三次产业结构比为4.71:39.05:56.23,表明服务业成为拉动园区经济增长的主要力量。此外,自贸区自主创新能力较强,从专利申请授权数来看,2020年安徽自贸区的数值为58795件,相比于2016年增长85.79%。总之,安徽自贸区经济发展实力不断增强,这成为其进行体制机制创新的间接优势。

(二)劣势分析(Weakness)

1. 要素配置效率有待提高。虽然安徽省拥有较为丰富的自然资源,但在合理配置资源要素的体制机制方面仍存在许多潜在问题。在劳动力资源分配上,安徽自贸区劳动力结构与实际用人需求存在较大的结构差异;在土地资源分配方面,自贸区的用地空间十分有限,在要素保障不足的情况下可能

会制约园区经济发展；在投融资方面，自贸区的市场机制不够健全，所提供的金融产品缺乏多样性和针对性；在新兴产业扶持方面，自贸区的配套服务能力也有待增强。

2. 产业协同机制有待改善。近年来，安徽省的产业结构层次不断增强。然而，与沪苏浙自贸区相比，安徽自贸区所拥有的中国百强企业较少，产业链条不够稳定，企业核心竞争力较弱。在装备制造方面，安徽自贸区所拥有的重大技术设备较少；在产业数字化方面，安徽自贸区也存在很大的提升空间。此外，安徽自贸区不同片区之间存在一定的重复建设现象，产业协同互补性较差，这些问题需要在自贸区开展体制机制创新的过程中加以改善。

3. 对外开放体系有待完善。随着基础设施的改善，安徽省的经济外向度不断提高，但是与沪苏浙地区相比还存在差距。例如，2021年安徽自贸区FDI达8.7亿美元，而同期上海自贸区（浦东）部分的FDI就已达103.73亿美元，二者差距十分显著。在对外贸易方面，安徽自贸区的贸易对象主要是美国、新加坡等，外资来源不仅过于集中，而且他们投资的行业主要集中在制造业领域，对科技行业和金融业的投资比重较低，这些因素不利于自贸区开放型经济的可持续发展。

（三）机遇分析(Opportunity)

1. 国家战略支持。内陆开放是当前国家改革开放的重点战略，无论是2004年提出的中部崛起政策，还是2013年习近平总书记提出的“一带一路”倡议，以及2015年提出的长江经济带发展战略，抑或是2018年正式上升为国家战略的长三角一体化发展战略，安徽省均是受益省份之一。作为中国的内陆开放新高地，安徽自贸区的发展将拉动内陆市场和沿海市场的经济联系，凭借自身的科技创新优势，在汽车、钢铁、化工、煤炭、电力等领域开展国际产能合作，依托中欧班列等方式，促进本土企业积极融入国际大循环。

2. 可借鉴经验多。为了全面提升安徽自贸区的联动发展水平，需要做好园区改革试点经验的复制推广工作。根据《中国（安徽）自由贸易试验区专项推进行动计划方案》的要求，“学习借鉴沪苏浙和中部地区自贸试验区经验”。事实上，作为国家设立的第6批自贸区，安徽自贸区可学习借鉴的经验较

多，因此，需要做到因地制宜、因企施策，从而更好地推动自身高质量发展。

3. 承接产业转移。由于工人成本上升、土地租金提高等原因，许多江浙沪地区的企业正向中部地区进行有序转移，而安徽自贸区在其中起到重要的承载功能，特别地，蚌埠片区受益于宁波的结对帮扶，这将有利于带动当地的产业转型和消费升级，并最终推动国内大循环的进程。根据总体方案，安徽自贸区三大片区将聚焦不同的战略性新兴产业，伴随着这种差异化发展，生产要素会在不同城市间进行分工与协作，并产生规模经济效应。

（四）挑战分析(Threat)

1. 招商引才制度不够完善。截至目前，我国已设立了21个自贸区，在招商引资方面，安徽自贸区可能会遇到不小的竞争压力。此外，高端人才是自贸区竞争力的重要支撑，而与沪苏浙自贸区相比，安徽自贸区在创业环境、工作待遇、住房保障等方面仍存在许多不足，这可能导致本地人才的进一步流失。对此，应设置专门机构，统一协调好园区的招商引资和人才引进工作，并完善相应的配套服务和制度改进。

2. 法律保障体系不够健全。纵观国内外发展较为成功的各类自贸区，均需要有完善的自贸区相关法律方案的支持。当前情况下，尽管安徽自贸区已出台一些招商引资的优惠政策，但政策实施的精准性有待增强。为了适应复杂多变的外部市场环境，安徽自贸区应当借鉴上海自贸区的发展经验，建立完善法律保障体系，并做好相应的宣传推广工作。

三、推动安徽自贸区体制机制创新的对策建议

通过上述SWOT分析可知，安徽自贸区在开展体制机制创新的过程中具有一定的优势，但也面临着诸多挑战。对此，本文从管理体制创新、贸易制度创新、金融政策创新和片区联动发展四个方面来提出相应的对策建议，从而为实现安徽自贸区高质量发展提供参考。

（一）加强制度创新，探索高效管理体制

为弥补政府单一管理部门的管理局限，可借鉴

国外典型自贸区管理经验,如爱尔兰香农自贸区的政企联合管理模式,自贸片区管委会要转变服务职能,完善区内的基础设施建设,营造良好的投资贸易环境,企业则根据市场需求进行统筹规划、招商引资,提高自贸区内企业经营的灵活性。在管理主体方面,要充分发挥政府、企业和社会组织等多元主体作用,通过负面清单制度和专业化资历机构,探索形成适应市场的高效管理体制。

(二)改善营商环境,加强贸易制度创新

良好的营商环境有助于提高市场主体的创业热情。对此,一方面要努力打造公平公正、服务高效的一流营商环境,例如,合肥片区可依照国际商事法律综合服务中心,开展自贸区国际仲裁、涉外商事等业务,芜湖片区可依托自贸区综合服务中心,为企业提供“管家”式定制化服务,蚌埠片区可推广“一网集成”模式,简化企业开办涉税业务的流程。另一方面,要加强贸易制度创新,鼓励企业发展数字贸易、云贸易等模式,推广洋山港-芜湖港的“联动接卸”新模式,优化芜湖港的进出口海关监管流程,进一步提高口岸管理效率。

(三)突出金融支持,促进科技金融融合

安徽自贸区应当加大金融支持力度,探索多样化的科技金融服务模式。一是要大力培育数字金融业态。可参照上海自贸区做法,通过建立金融服务平台来拉动产业投资,凭借数字化建设,实现线上招商。二是要加快金融业深度开发,适度放宽外商在安徽省内金融机构的持股比例,鼓励社会资本按照市场化原则设立科技成果转化基金,为自贸区科技发展提供资金支持。三是要完善相应的金融保障制度体系,可参照浙江自贸区做法,对跨境人民币结算、企业境内外融资等业务给予必要的政策保障。

(四)强化产业关联,促进片区联动发展

安徽自贸区要立足于三个片区的产业基础,探索形成产业关联、片区联动的发展模式。一是要推动区域协同创新,可借鉴浙江自贸区做法,促进自贸区与联动创新区的协同发展,破除区域之间的要素流动障碍。二是要加快产业协同创新,三个片区政府在相同的基础产业上制定协同发展的政策,重大优势产业集群,允许产业资源跨区流动。三是要加强人才协同创新,不仅要加强片区之间、自贸区

之间的人才互动交流,还要利用好中科大、合工大等校友资源,加强培育并举,推进校企合作,从而最终推动安徽自贸区高质量发展。▲

参考文献:

- [1]张绍乐.中国自贸区体制机制创新的问题与方向[J].区域经济评论,2020(4):116-122.
- [2]丁宏.新一轮自贸试验区制度创新的趋势与路径研究[J].江苏社会科学,2020(4):121-127+243-244.
- [3]尹晨,周思力,王祎馨.论制度型开放视野下的上海自贸区制度创新[J].复旦学报(社会科学版),2019(5):175-180.
- [4]刘晔.中国自由贸易区的制度创新路径分析——以河南自贸区为例[J].管理学报,2018(3):57-62.
- [5]唐擎,吴华.我国自贸试验区人力资源制度创新的方向与举措[J].国际贸易,2019(3):43-49.
- [6]徐明强,董大海.中国自贸区营商环境的构成维度及影响因素研究[J].管理案例研究与评论,2020(4):460-475.
- [7]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):37-42.
- [8]龚柏华.国际化和法治化视野下的上海自贸区营商环境建设[J].学术月刊,2014(1):38-44.
- [9]赵亮.自贸试验区驱动区域产业结构升级的机理探讨[J].经济体制改革,2021(3):122-127.
- [10]聂飞.自贸区建设促进了制造业结构升级吗?[J].中南财经政法大学学报,2019(5):145-156.
- [11]邓慧慧,赵家玲,赵晓坤.自由贸易试验区助推产业升级的效果评估——基于产业技术复杂度视角[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2020(5):35-48.
- [12]金泽虎,袁浩.自贸区对接国内国际双循环:既定样本检验与安徽视角的借鉴[J].价格月刊,2021(10):51-59.
- [13]孙国茂,陈国文,李德震.双循环发展格局下山东自贸区数字化转型研究[J].山东工商学院学报,2022(3):94-111.
- [14]宋伟丽.山东自贸区发展现状研究[J].山东纺织经济,2021(12):9-11.
- [15]陈鲁斌,孙琪超.山东自贸区青岛片区拼出多个首创[J].中国外资,2021(3):68-69.