

# 探析橫琴自貿試驗區邁向國家治理現代化的 體制創新路徑

李 英\*

當前，國內經濟處於經濟增速換檔期、產業調整陣痛期以及前期政策消化期，市場化改革任重道遠。中國改革開放以來，初步建立了社會主義市場經濟的制度框架，卻沒有完成市場的基礎制度建設，包括一視同仁的市場准入機制，市場成本公平分擔機制，以及嚴厲而公道的法律救濟渠道。國際上多邊貿易體制日益弱化，區域貿易安排日益強勢，全球治理體系面臨重組重構，國際規則體系走向高標準。在這樣的背景下，中央政府為適應經濟新常態，提出自貿區開放新戰略，希望以開放促改革，通過國內自貿試驗區的政策試驗和制度創新，形成可複製推廣的經驗，探索改革開放新路徑。

## 一、探路國家治理現代化是橫琴自貿試驗區 肩負的歷史使命

繼上海自貿區之後，國家陸續批准了天津、福建、廣東等自貿試驗區。廣東自貿試驗區橫琴片區的目標定位是：將通過改革試驗，營造國際化、市場化、法治化營商環境，構建開發性經濟新體制，實現粵港澳經濟深度融合，形成國際經濟合作競爭新優勢，力爭建成符合國際高標準的法治環境規範、投資貿易便利、輻射帶動功能突出、監管安全高效的自由貿易試驗區。

“一國兩制”的政治制度、獨立關稅區的自由港經濟地位和長期受西方文化教育形成的價值觀念，港澳特別是香港與內地在政治制度、經濟體制、司法制

度、價值觀念和生活方式等方面都存在較大的差異。為國家探索出一套在國家政治制度和憲法框架下保持社會和諧協調發展的制度體系出來，作為國家級三個改革開放新試點之一組成部分的橫琴自貿區責無旁貸，成為實現國家兩種體制對接、融合的首選試驗區域。在一定的區域空間探索兩種體制相互融合的制度創新作為國家戰略的歷史使命天然地落到具有獨特空間地理位置和現實條件的橫琴自貿區。

由於行政文化不同，價值理念不同，兩種不同的行政體系協商機制比較複雜，解決共同面對的區域問題“一國兩制”作為一種硬約束客觀上降低了區域協調整合的效率，提高了交易成本，制約了區域融合的廣度和深度。在現有的行政架構和政治體制框架下，這幾個不同經濟體之間的利益協調、補償、分享機制的建立必須超越區域經濟合作機制的層面而上升到政府治理模式轉型的層面。因此，探索“一國兩制”背景下區域合作中存在的一系列問題的解決機制是橫琴自貿區必須承擔的現實課題。作為兩種體制和文化的交匯點，粵港澳合作示範區，必然成為建立現代國家治理體系進行體制融合創新的先行突破區。橫琴自貿試驗區天然具有國家體制探索和區域交流合作的標本價值。作為地方實踐創新的標本的橫琴自貿區，要借鑒港澳較為成熟的市場經濟規則和社會管理經驗，為我所用，融滙創新，努力構建高標準投資貿易規則體系，促進貿易和投資便利化，為形成符合國家規則和市場經濟內在要求的現代國家治理體系和開放型經濟體系探路，以引領國家治理模式現代化轉型。

\* 珠海市委黨校政治與法律教研室主任

## 二、橫琴自貿實驗區政府治理創新實踐探索

橫琴自貿試驗區作為中國第二輪改革開放的試驗田，最大的政治使命就是以創新促進港澳與內地的融合發展。一直面向國際化搞市場經濟的港澳在社會管理法治化和政治生活民主化等方面走在前面，積累了一些寶貴的經驗。橫琴自貿試驗區要與港澳經濟體制接軌，建立了與港澳相對接的政策框架體系，必須在重點領域和關鍵環節全方位學習港澳先進經驗，走出了一條具有鮮明橫琴特色的“融滙大陸體制精華、兼具港澳發展特色”的體制機制創新之路。

### (一) 向港澳學習借鑒，打造具有“內地特點和港澳特色”的體制機制

2009年橫琴新區成立之後，在政府治理創新方面先後開展體制機制創新實驗和實踐。2012年《珠海經濟特區橫琴新區條例》正式實施，通過立法途徑進行“決策權集中、執行權下放、監督權分散”等體現港澳體制特色的探索，建立橫向協調對接，縱向合理分層的行政管理體系。《條例》規定，設立發展決策委員會、管理委員會和發展諮詢委員會，分別負責決策、執行和監督等職能。“三會”管理體制，提高了政府的決策和執政水平，屬國內首創。“橫琴新區發展決策委員會”，決定橫琴新區發展中的重大事項。這一機構由13-19人組成，成員包括專家學者、港澳人士、行業代表等，每屆任期3年。橫琴發展諮詢委員會，由何厚鏵擔任主任。橫琴自貿試驗區建設珠澳合作機制，珠海市長和澳門特區政府經濟財政司司長擔任召集人。成立了橫琴新區澳門事務局，專門負責對澳事務。建立珠港行政首長定期會晤制度，就珠港合作重大事項進行溝通交流。在粵港合作聯席會議機制下，建立珠港合作專責小組，加大兩地政府部門之間的協調力度。健全行政首長決策、專責小組策劃統籌、雙方政府部門組織實施、聯絡員單位督查回饋的合作機制。未來橫琴的開發建設將會面臨非常複雜的法律適用問題，橫琴自貿區設立港澳法律問題專家小組，研究涉及港澳的法律問題，維護港澳等投資者權益。設立橫琴創新研究院，由商務部研究院、澳門大學、中山大學、上海財經大學等組成，加強對橫琴體

制創新遇到的現實問題的研究。

為了加強司法的獨立性，形成崇尚法制，摒棄特權的法治環境，切實以依法行政和司法公正來提升橫琴新區的法治環境，橫琴進行了較全面的行政司法體制改革。建立專業化審理機制，出台國際化仲裁規則，加強與香港、澳門知名仲裁機構的交流合作；設立知識產權交易中心、知識產權巡迴法庭和知識產權檢察工作站。橫琴法院在憲法法律框架下，取消審判庭建制和案件審批制、實行法官會議制、法官員額制、審判機關人員分類管理；橫琴檢察院實行主任檢察官辦案責任制、設立懲戒委員會防止檢察官濫用職權、檢察人員分類管理、精簡行政機構。率先推行領導幹部財產申報公示制度，成立全國首個整合懲防、腐敗的“廉政辦”。

### (二) 從政府職能重塑入手，致力打造審批速度最快、服務態度最好、行政效率最高的服務型政府

2009年橫琴新區成立始選擇的改革創新路徑首先從政府職能重塑入手，切實轉變政府職能，合理界定社會、市場、政府三者的職能邊界，在市場准入、審批辦照、政務服務等方面進行改革創新。建行政服務大廳、轉職能、簡程序、優流程，加強行政審批標準化、信息化建設；推動執法創新，創新市場執法監管機制，制定《橫琴與澳門市場經營行為差異化責任豁免目錄》，着力創新市場監管制度。充分借鑒港澳先進經驗，全面提高行政效能和公共服務水平，建立健全社會誠信體系，營造了開放度最高、體制寬鬆度最大、創新空間最廣的發展軟環境。改革創新實踐舉措主要有：橫琴新區在借鑒港澳經驗的基礎上通過優化再造審批流程形成了“告知承諾，立即許可，後續監管”的建設審批新機制，大大提高了審批效能，優化了投資環境。2012年初，橫琴新區出台了“項目代辦”制度，節能工程、企業投資落戶等需要多個部門審批的項目，可由橫琴行政服務促進局代辦，統籌多個部門能當場定的當場定，不能當場定的明確時限辦理。廣東省政府下放或委託橫琴外商投資項目核准、合同備案等21項省級管理權限，港澳投資審批流程大大簡化。目前，最快的一家外資企業在一天之內領到外資批准證書和營業執照。建立民生“一號通”政

府服務機制。科學整合政府資源，綜合運用現代化信息手段，建立一個號碼獲取政府服務機制，即在一個政務平台上運行一號通、一網辦、一站式的協同聯動機制。比如橫琴新區財金事務局，把出納、理財、融資等職能整合在一起，推行“一站式、一條龍”服務，構建“全過程、全方位、全天候”服務體系，創造了國內一流的辦事效率。出台全國第一個商事登記管理辦法。簡化登記手續，降低註冊門檻，優化註冊流程，對不涉及到許可經營的一般性經營項目，基本做到即來即辦，珠海商事登記的快捷高效程度，達到國際一流水平。橫琴自貿片區 2015 年的改革創新路綫圖將推出 118 項創新舉措，涵蓋國際化營商環境建設、粵港澳服務貿易自由化、金融創新、強化國際貿易功能集成等多個領域，其中有不少特色創新舉措已在實施。推行負面清單管理模式，港澳資本准入負面清單、橫琴促進澳門中小企業發展辦法等推動粵港澳深度合作的舉措有望 2015 年陸續出台。在國務院發佈的自貿區負面清單內容共有 122 項基礎上針對港澳發佈更簡短的清單，內容約 90 項。

### （三）橫琴自貿區通過深化投融資體制改革，創新新城開發模式

橫琴新區在開發初期就定位高端，無論是基礎設施和項目建設都採用國際一流水平，規劃建設了“兩橫一縱一環”的地面路網、全國規模最大、管理最先進的環島地下管網、遍佈全島、錯落有致的水網多聯供燃氣能源站和 3C 綠色電網、全國首個智慧化電子信息網。因此，面臨很大的資金缺口。橫琴在開發建設之初通過投融資體制改革，創新融資模式，打造“一平台、多渠道”的多元融資方式。橫琴新區於 2009 年 4 月，組建了大橫琴投資發展公司。這是一家國有獨資企業，負責橫琴新區的投資建設管理。目前擁有 7 家全資子公司和 6 家控股和參股企業，是橫琴新區開發建設的主力軍和排頭兵。橫琴新區利用國有企業具有政府不可比擬的優勢，通過政府用土地和現金注資大橫琴投資發展公司和華髮集團，並給予一級土地開發權，運用 BT 等投融資方式撬動資金槓桿，有效解決新區開發的資金需求問題。橫琴長隆海洋度假區主題公園由民企開發項目模式與華發集團、大橫

琴投資公司等國有企業參與橫琴開發的模式都提供了探索政府與市場合作的多種有效路徑的成功經驗。比如大橫琴投資公司通過境外發債，積極籌劃上市等進行建設資金籌措。長隆主題公園模式打造非常成功，充分體現了資本的話語權，但其產業溢出對本地經濟帶動的經濟效益還有待觀察。

## 三、梳理創新實踐，明確突破方向

由於市場具有天然的信譽機制，橫琴改革的重點放在克服政府自利動機，限制政府權力，通過審批制改革還市場自由上。同時由於橫琴自貿區的產業定位發展高端服務業，法律環境極其重要，在知識產權保護制度的建設，推進司法公正方面也不遺餘力。作為珠海乃至全國全面深化改革的先行突破區，橫琴自貿試驗區近年來的確在重塑市場與政府關係探路國家治理現代化方面創造性地進行了諸多在全國有影響力的改革創新實踐。橫琴行政司法體制改革意義或許大過其開發的經濟價值，但橫琴自貿區的發展離不開中國當代的文化政治生態特點，城市建設、產業項目等經濟活動也都需要與國際接軌的體制環境。世界上任何發達的市場經濟體都搞的是在法治條件下的市場經濟，因此橫琴自貿區必須朝着國際化、法治化的方向發展，完成國家治理的現代化轉型，由傳統的社會政治導向性控制模式向現代的公共導向性法律模式轉變。橫琴自貿區目前進行的相關改革創新的配套實施還需要進一步完善，繼續在國家改革創新需要突破的關鍵領域攻堅克難。港澳注重法律法規在調整社會關係方面的作用，已經建立了國際化的法治環境。橫琴自貿區作為粵港澳合作示範先行區，必須學習港澳國家治理現代化的經驗，結合自身實際，立足於解決現實問題，找到未來需要突破的方向。

### （一）以法治建設為重點，通過立法途徑為橫琴開發提供國際化的法治環境

按照計劃，珠海將出台“法制十條”推動橫琴自貿片區的法治環境建設，橫琴立法將有直通車。目前，珠海將不適應橫琴需要的地方性法規以及政府規

章將在橫琴停止適用。在橫琴新區社會管理等重點領域和關鍵環節，要進一步爭取由國家制定一些便於與港澳體制對接適合橫琴新區社會治理的特殊法律。比如《珠海經濟特區橫琴新區條例》創新司法工作機制的有關規定。橫琴新區要通過積極推進公共服務領域的立法活動，規範各社會管理機構和組織的責權利，使之法定化。要積極探索橫琴新區與港澳在經濟環境、法律商務環境、社會管理制度等更全面地對接。借鑒港澳法律制度中與營商環境直接相關的商事、民事、契約法律，探索推進與港澳在法律制度、商事仲裁等方面的合作，進一步推動粵港澳三地會展機構資質的互認和管理制度的對接。通過立法轉換吸收借鑒港澳法律制度，可以借鑒香港、澳門法律中有關經濟貿易、勞動就業、食品安全和產品品質等方面的法律制度。

橫琴自貿區本身就是依託國家政策導向形成的特色試驗區。依託新區疊加自貿區政策，國家給予橫琴自貿區許多優惠政策。主要包括：特殊的海關監管管理模式、產業政策扶持、財政稅收優惠、金融業務創新政策等。在國內設立自由貿易區重點不是優惠政策的增減，而是體制機制的創新。國家設立橫琴自貿區的目的並不是要成為政策窪地，而是要成為全球制度創新高地。在市場與政府的關係重塑中天然帶有很強的國家意志，橫琴自貿區必須領會國家意圖積極尋求地方立法實現優惠政策的法律化。

## **(二) 梳理政策，發掘獨有的優勢特色，找準自身定位，尋求體制創新的現實突破口**

因為各自貿區的區域地位和發展現狀存在差異，故必須立足自身特色，針對國內體制頑疾有重點地開展體制創新，才能取得突破。要高度重視研究上海自由貿易實驗區、南沙與前海的政策優惠和制度創新情況，學習其他地區的創新做法。橫琴要突出自身的比較優勢和特色，在共建珠港澳優質生活圈的背景下，在改革開放的重點領域和關鍵環節取得突破。

橫琴自貿區要發揮比鄰港澳自由港特有的區位優勢，學習其商法體系和現代社會治理機制，創新經濟制度和管理體制，形成與國際管理相匹配的營商模式。重點要通過鞏固商事登記制度改革成果，完善市

場准入、運行、監管、退出機制，加強行業監管。借鑒港澳現代市場經濟的營商規則、管理方法和交易慣例，加強對市場經濟的管理。緊密對接港澳在企業註冊登記、許可證授予、人才引進、融資、跨境交易、投資者保護、履約、結算等方面做法，簡化港澳企業的人駐條件。推行負面清單管理模式，制定港澳投資准入的特別管理措施，率先實現港澳投資便利化。必須立足港澳發展的現實需求，利用橫琴新區特殊的區位優勢，向中央積極爭取新的政策支持和創新空間。同時要加緊出台《橫琴自貿試驗區促進辦法》，在不涉及政治、安全等前提下，完善港澳“自由行”政策，促進投資貿易便利化。

## **(三) 把全力構建誠信橫琴、營造珠港澳放心消費環境作為體制創新突破口**

當今國內信用環境堪憂，人情關係網導致人人自危的生存條件，使得每個行業的從業者都缺乏對其他從業者的信任，社會分工的好處不見了，交易成本增大。契約是一種誠信，背後需要法律支撐。只有通過法律明確規則，法律能得到遵守和執行，才能建立有序的市場體系。建設社會信用體系和市場監管體系，創造良好的市場經濟環境成為當務之急。減少政府對微觀經濟的過度干預，加強有效監管，降低交易成本或制度成本，提供產權保護，還市場自由，營造自由開放的國際化營商環境應該是政府需要努力的方向。《珠海經濟特區橫琴新區條例》的頒佈和實施，為把橫琴自貿區建設成為公平正義、誠實信用、廉潔高效的法治之區奠定了堅實的基礎。橫琴自貿區已在全國率先啟動誠信立法，全面整合現有信用信息資源，建立起市場主體資訊公示制度和信用監督、失信懲戒制度，營造與港澳趨同的信用制度環境。出台《珠海經濟特區橫琴新區誠信島建設促進辦法》，在全國率先以商務誠信為核心，在源頭溯源、監管、執法、處罰、先行賠付等方面構築全流程監管體系，打造全國首個“誠信島”。今後，橫琴自貿區可以在自身區位優勢和政策優勢兼具的條件下，通過一些具體的特色項目開展，慢慢積累經驗，最後取得體制領域的全面突破。當前食品藥品安全問題堪憂，橫琴自貿區國家食品安全(橫琴)創新工程和“星光中國芯物聯網工

程”相繼進駐。建立國家食品安全電子商務園和食品安全品牌聯盟等項目，拓展中國食品安全的市場空間。橫琴自貿區可以研究設立免稅商品購物區，增強國際商業服務功能。在“二綫”內營造一個類似港澳的消費環境，鼓勵境外和國人前往橫琴新區消費，將橫琴新區打造為一個免稅島。2015年5月，橫琴第一家跨境電商O2O展銷體驗中心試營業。將來可以探索海關在橫琴新區的免稅店業務可以由免稅店負責審查顧客的購買資格和數量標準，海關不必在“二綫關”設置物理卡口對往來人員行李物品進行查驗，通過實行社會組織的資格准入制度和良性競爭達到海關監管目的。橫琴自貿區完全可以學習香港食品環境衛生署的職能，積極推進“珠港澳公共衛生技術合作中心”建設，建立和完善傳染病疫情資訊通報與聯防聯控機制、突發公共衛生事件應急合作機制和食品藥品、農產品衛生事件互通協查機制，健全食品安全監管體系、食品安全檢驗檢測體系和食品安全信用資訊體系，切實保護珠港澳三地消費者的合法權益，營造珠港澳放心消費環境。

#### **(四) 平衡政府和市場力量，利用橫琴自貿區金融創新優勢，深化投融資體制改革，推動城市和產業增值**

2014年9月國務院下發的《關於加強地方性政府債務管理的意見》，簡稱“43號文件”，迫使喪失投資能力的地方政府轉型為服務型政府。郎咸平認為“43號文件”的發佈是中國政府邁向現代政府的重要一步。在橫琴開發中採用政府主導，企業運作，進行新區土地一級開發的模式雖然取得一定的成功經驗，但隨着國家財政金融政策的調整，新城開發靠政府土地財政思路已不可持續，面臨開發資金缺乏、土地指標瓶頸限制等形勢更加嚴峻。在目前《預算法》的約束規範下，政府利用國企進行土地一級開發的投融資方式受限，投融資體制中政府重點項目的商業化運作機制、作為大股東的國有企業如何運用上市公司資源解決重點項目融資的資本運作方案經驗，地方政府如何將掌控的地方資源轉化為吸引資本的條件都值得深入思考。目前橫琴土地集約化程度高，對中小型企業的擠出效應明顯。因為地價房價炒得太高，生

產經營成本上升可能帶來一定的商業經營風險。將來如何在保證新城建設公益性的同時，吸引民間資金和基金參與，開發主體之間如何形成利益共用、風險共擔的機制非常關鍵，政府規劃與市場力量都不可忽視。如何利用市場力量推動基礎設施建設和商業配套建設協調發展，需要政府在土地一級開發、規劃、投融資體制等方面與各種性質類別的市場主體進行談判和博弈。橫琴要更多採用以企業投資建設產業新城的模式也就是公共私營合作制(PPP)，促進了投資主體多元化。橫琴自貿區可以利用金融業務的創新有效降低融資成本，利用產業投資基金、風險投資等擴大融資渠道，啟動萬眾創業、創新，發展戰略性新興產業，提高產業附加值。隨着橫琴開發的深入，橫琴新區管理者要開始從“城市運營商”轉型到“產業運營商”，從搭框架到精裝修，進行精細化的產業培育需要長期孵化。將來要把重點放在提供增殖服務，尋找新的商業模式上。由於土地資源非常有限，決定了橫琴產業選擇必須非常謹慎到位。要進一步減少政府用行政力量扭曲資本市場，建立有效的土地市場。政府在土地經營上要避免與民爭利，以市場為導向，政府提供基礎設施建設和教育資源為保障，擺脫目前“國有企業”依賴，要借助企業的力量和市場化的運營來達到城市增值的宏觀目標。橫琴自貿區空間規劃管理和產業選擇涉及政府規劃管理和具體的招商引資和項目運作，要處理好政府與市場的關係問題涉及到政府治理變革的諸多問題。如橫琴內部部門之間的協調，珠澳體制銜接，甚至是整個行政體制的再造等。

#### **(五) 完善法律的有效執行，健全配套的民主參與和監督機制**

法律制度要落實，人是決定性因素。將來隨着橫琴大開發產業人口的迅速增加，特別是港澳、境外人士的融入，基於經營理念、文化差異、信息不對稱成本可能涉及到的政策法律對接風險較大，法律的有效執行會受到挑戰。橫琴自貿區目前人口數量較少，綜合決策機制主要集中在高層，面向基層的公共決策機制還不完善，民主參與和監督機制缺乏，對此要未雨綢繆。當前，國內的政策環境，各種政策優惠補貼的不公開不透明使得官員自由裁量權過大，官員的信息

租金使得政企關係庸俗化，沒有建立平等的契約關係。橫琴自貿區重點是與港澳對接，將來要致力於構建正常符合法治精神的政企關係，不斷提高政府決策過程和結果的透明度。要高度關注預算法的修改帶來的對政府債務管理、公共財政、績效評估帶來的影響，合理劃清政府和市場的邊界，支出邊界清晰，通過新一輪財稅改革提高政府治理能力。繼續完善公共行政運作機制，體現問責精神，依法管治；實施問責制、增強公開透明、預見性。

有了法律還要得到有效執行，配套的民主參與和監督機制很重要。橫琴新區可以率先建立法治政府評價體系，規範行政行為，抑制行政違法行為。橫琴新區要完善公眾對政府管理機構的評價監督機制，增加新聞輿論對公共政策討論報導的透明度，要加強網絡輿情的監控。通過立法途徑探索保障司法、媒體、市民監督政府的制度性安排。通過電子政務系統的建設，利用信息服務平台，進行重大決策的民意徵集，建立社情民意社會輿論分析系統，通過真實有效的政務信息回饋改善政府服務以促進與民眾的順暢溝通，增強政府對公眾的回應性。要建立健全尊重居民

意願的政府決策機制，將決策權延伸到市民服務、具體社會事務的最前綫。創新社會組織參政議政渠道，保障社會組織的話語權，要讓基層意見直接進入決策機制，對民主協商處理社區事務進行制度安排。橫琴新區的人大常委會可以設計成類似港澳區議會的民意機構，發揮其在參與社會公共事務中相當於區議會的相應功能，有權就市民的日常生活事務向政府提出獨立性意見。可以成立類似港澳地區的地區管理委員會這樣的地區事務協商議事機構發揮對地區社會事物管理進行協商和監察作用。除了原有的體制內監督，還可以建立類似香港的專員申訴公署的信訪機構，接受市民申訴直接開展調查。可以設置監督專員公署，賦予監督專員或助理監督專員獨立開展監督工作，不受非法干涉的權利。建立滿意原則的政府效能評價制度，實行行政績效評估機制。充分借鑒港澳在社會管理和公共服務的先進經驗，健全有效的社會化服務體系，建設社會服務平台。釋放香港澳門社會服務與社會管理優勢，探索在橫琴新區引入國際及澳門的公共服務資源，提升橫琴自貿區的公共服務水平和品質。