

探索建立与海南自由贸易试验区建设相适应的行政管理体制

□ 郑作生

权威论坛

习近平总书记在首届中国国际进口博览会上强调,中国将抓紧研究提出海南分步骤、分阶段建设自由贸易港政策和制度体系,加快探索建设中国特色自由贸易港进程。建立与自由贸易试验区建设相适应的行政管理体制,是探索自由贸易港制度体系的关键一步,在推动自由贸易试验区建设向自由贸易港过渡中发挥着重要的基础性作用。我们要抓住新一轮机构改革有利契机,按照党中央统一部署,在省委领导下,深化行政管理体制改革,服务和保障自由贸易试验区建设,为探索中国特色自由贸易港制度体系开好局、打基础。

海南自贸试验区行政管理体制的基本内涵

习近平总书记特别要求海南,科学配置行政资源,转变政府职能,深化简政放权,结合自身实际改革和完善行政管理体制,为国家治理体系和治理能力现代化进行新的探索。《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》明确要求,要探索建立与自贸试验区建设相适应的行政管理体制。这是落实习近平总书记要求的实际举措,也是我们为 国家治理体系和治理能力现代化进行先行探索的全新起点,必须充分认识和领会其基本内涵。

所谓自贸试验区行政管理体制,就是为实现自贸试验区建设各项任务而建立的行政主体、职责权限及其组织体系和管理制度的总和。因为实施范围、战略目标和功能定位不同,各自自贸试验区的行政管理体制也有其特色。与国内其他 11 个自贸试验区相比,海南最大的特点是全岛推进,党中央赋予的战略定位更高、配套政策更全面,同时也意味着要面临全岛各地经济基础、自然条件差异大等问题,这些因素聚合了海南自贸试验区行政管理体制的鲜明特征:

政治属性更加鲜明。全岛建设自贸试验区,海南自贸试验区的面积相当于国内 11 个自贸试验区面积总和的 27 倍,香港的 32 倍、新加坡的 49 倍,这意味着改革复杂程度、敏感程度、艰巨程度更高,相应的,对全面加强党的领导和党的建设也提出了更高要求。对此,在建设自贸试验区过程中,海南必须把坚持和加强党的全面领导摆在行政管理体制改革的首要位置,在体制机制上确保党的领导更加坚强有力,确保全面深化改革开

放沿着中国特色社会主义方向前进。先导作用更加突出。全岛建设自贸试验区,推动地域和领域全方位开放,制度创新涵盖经济社会发展各个方面,这就要求海南站在更高起点上谋划和推进行政管理体制改革,在破除体制机制弊端、调整深层次利益格局上破难题、闯难关,进而为全国全面深化改革开放树标杆、作范例,发挥重大改革试验平台和压力测试的作用,形成可辐射、可复制、可推广的鲜活经验。

改革内容更加全面。全岛建设自贸试验区,不仅要打造好全面深化改革开放试验区,也要建设好国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区。多重战略定位意味着行政管理体制改革的内容更加全面,既要突出对外开放,建立全面深化改革开放的全链条管理体制,也要创新对内治理,大胆探索契合自贸试验区建设所需要的各种治理模式,在更高层次、更大范围推进体制改革创新。

层级结构更加复合。全岛建设自贸试验区,覆盖省、市县、乡镇三个区划层级,行政管理体制改革层级结构多样化特征显著。不同于国内其他自贸试验区的开发区性质,也不同于国外的自贸港建设,海南各级各地情况千差万别,自贸试验区建设既要整体谋划,也要上下衔接,改革的顶层设计和统筹协调要求更高,体制改革具有独创性。

海南自贸试验区行政管理体制改革的主攻方向

探索建立与自贸试验区相适应的行政管理体制,必须把握新时代深化机构和行政体制改革的总体要求,构建系统完备、科学规范、运行高效的机构职能体系,推进治理体系和治理能力现代化。具体到海南而言,在自贸试验区条件下深化行政管理体制改革,实现系统完备、科学规范、运行高效的目标,就一定要围绕党中央和省委关于全面深化改革开放、建设海南自贸试验区的决策部署,紧扣加快建设美好新海南的实际需要找准主攻方向。

坚持党的领导。把坚持和加强党的全面领导作为贯穿行政管理体制改革始终的政治主线,从机构职能上实现党对一切工作的领导,特别是全面深化改革的领导体制机制问题,为有效发挥党的领导这一最大

制度优势提供有力的体制机制保障、坚实的组织基础和有效的工作体系。

服务四大战略定位。把服务“三区一中心”战略定位作为深化行政管理体制改革的重要内容,建立适应全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和 国家重大战略服务保障区发展要求的行政管理体制,打造国际一流营商环境,服务高质量发展,推动形成全面开放新格局。

构建四大体系。把建立综合保障体系作为深化行政管理体制改革的关键环节,健全风险防控体系、法治保障体系,守住不发生系统性风险的底线;完善公共服务体系、人才服务体系,营造更加适应自贸试验区发展要求的软环境,为大胆探索各方面体制机制改革创新提供综合配套保障。

强化基层治理。把构建简约高效的基层治理体系作为深化行政管理体制改革的重要支撑,调整优化行政区划布局,理顺各层级事权关系,推动治理重心下移,改革党政机构设置,改进服务方式,最大限度方便群众,探索符合自贸试验区建设要求的基层治理新模式。

落实上述主攻方向要求,需要统筹推进诸多领域改革。这是一项复杂的系统性工程,必须把握和处理好三大关系。一是当前和长远的关系,把握好 2020 年、2025 年、2035 年三个自贸区、自贸港建设重要节点,按照不同时期发展目标,强化改革系统集成,积极稳妥推进行政管理体制改革;二是创新和法治的关系,坚持在法治轨道上推进行政管理体制改革,做到改革创新于法有据;三是严控编制和保障发展的关系,在严控前提下强化统筹管理,建立更加灵活的编制使用制度,服务和保障好全面深化改革开放大局。

海南自贸试验区行政管理体制改革的主要举措

新一轮机构改革处在海南自贸试验区建设起步阶段的重要节点,对高标准高质量建设自贸试验区,解决事关长远的体制机制问题具有重要意义。必须按照党中央、国务院批准的《海南省机构改革方案》部署要求,围绕自贸试验区行政管理体制改革的主攻方向,对标发力、精准施策,稳步推进行政管理体制改革。

把握政治主线,完善加强党的全面领导体制机制。建立健全省委对

全面深化改革开放工作的领导体制机制,科学配置省委全面深化改革委员会办公室、省委自由贸易试验区(自由贸易港)工作委员会办公室职责机构,平衡衔接好对外开放和对内治理两个方面,同时提升省委政策研究职能,清晰构建预见谋划和狠抓落实两大功能,增强自贸试验区综合配套改革的系统性、整体性、协同性,发挥其在强化改革系统集成上的重要作用。健全完善省委对依法治省、财经、外事、审计、农业农村等重点领域和环节领导的体制机制,强化省委部门的归口管理职能,对设置过细、职责交叉重叠的机构职能进行整合,推动党委机构同职能相近、联系紧密的政府部门合并设立或合署办公,把同一件事情放到一块去干。以高远的政治站位,加强省委对全局性重大工作的统领和协调,增强党的领导力,提高政府执行力,保证政令畅通、令行禁止。

聚焦营商环境,加快推进政府职能转变。以降低制度性交易成本为导向,提高“放”的准度。对标国际贸易投资通行规则,科学编制负面清单,简化外商投资企业设立程序,降低外资准入门槛;推动行政审批事项全链条取消、下放,推广“极简审批”“证照分离”经验,探索先建后验模式,推行互联网不见面审批,提高审批透明度和可预期性。以构建重大风险防控体系、法治保障体系为抓手,提高“管”的硬度。整合“双随机、一公开”监管资源,建立投资贸易综合监管体系,形成以信用监管为核心、与负面清单管理方式相适应的事中事后监管格局;强化发改、商务、金融、公安等部门在投资、贸易、金融、口岸、反走私等方面的风险防控职责配置,健全综合治理和监管协调机制;深化司法体制改革,探索建立金融、知识产权等司法机关。以健全公共服务体系、人才服务体系为着力点,提高“服”的温度。深化事业单位改革,将事业单位承担的行政职能归位行政机关,突出公益属性,分步骤、分行业推进去行政化,为法治化、国际化、便利化的营商环境助力开道;在产业园区管理、商事贸易服务、大数据等领域,鼓励省、地市局级探索建立政府和市场、社会主体共同参与管理的公共服务管理机构,提升社会公众参与度和公共治理能力,不断优化公共服务体系;推进人才体系建设,强化省委人才发展局综合协调职能,化解人才服务管理多头分散的矛

盾,在体制机制上把党管人才落到实处,以利于各路人才竞相脱颖而出,在海南干事创业。

围绕四大战略定位,深化重点领域体制改革。立足全面深化改革开放试验区,通过优化省商务厅职责,调整口岸管理体制,推动贸易和口岸融合管理,更好服务国际贸易单一窗口建设;通过组建省地方金融监督管理局,整合分散的金融监管职能,服务保障跨境投融资便利化改革;通过组建省市场监督管理局,形成全流程市场监管链条,营造公平竞争市场环境;通过海关特殊监管区域体制机制改革,打造投资和贸易自由化便利化制度创新的桥头阵地。立足国家生态文明试验区,通过组建省自然资源规划厅,深化和放大省域“多规合一”改革效应,在体制机制层面实现国土空间管制与自然资源保护利用有效衔接;通过重新组建省生态环境厅,整合分散的生态环保职能,建立大环保持理体制。立足国际旅游消费中心,通过组建省旅游和文化广电体育厅,建立适应文化、旅游产业融合发展的体制机制;构建综合交通运输职责体系,服务国际旅游目的地和全域旅游建设。立足国家重大战略服务保障区,优化省委军民融合发展委员会办公室主要职责,形成更加高效的军地协调机制。通过组建省委外事工作委员会办公室,服务国家外交总体战略,保障 21 世纪海上丝绸之路重要战略支点建设。

紧贴基层治理,深化市县机构改革。统筹行政区划布局调整,遵循有利于促进发展、有利于职能转变、有利于提高效率、有利于服务群众的原则,以区域发展功能定位、生态环境保护优先、发展十二个重点产业和优化公共服务资源配置为导向,调整优化各层级事权关系,发挥省级统筹作用,激发市县积极性。坚持集中统一和因地制宜相结合,突出省域“多规合一”引领,鼓励市县结合区域功能定位、产业发展等实际,因地制宜设置党政机构,强化执行和服务职能,有保有压配置行政资源。复制推广经济发达镇改革试点经验,把资源、服务、管理放到基层,体现以人民为中心的执政理念,推动形成简约高效、符合基层政权定位、适应自贸试验区发展要求的基层治理体系,更好服务广大人民群众。

(作者系中共海南省委机构编制委员会办公室主任)

理论动态

首届意识形态与舆论研究高峰论坛在海口举行

本报讯 12月1日至2日,首届意识形态与舆论研究高峰论坛在海口举行,来自省内外各高校及研究机构的 110 余名专家学者齐聚海南师范大学,就相关议题展开深入探讨。本次论坛由海南省意识形态与舆论研究基地、海南师范大学新闻传播与影视学院、复旦大学新闻传播与媒介化社会研究国家哲学社会科学创新基地和广西大学新闻传播学院共同主办。

海南师范大学党委副书记、纪委书记刁晓平教授在致辞中,首先向与会嘉宾介绍了海南师范大学以及新闻传播与影视学院的发展情况。今年 8 月 21 日,习近平总书记在全国宣传思想工作会议上指出,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,是全党特别是宣传思想战线必须担负起的一个战略任务。她认为,首届意识形态与舆论研究高峰论坛的召开恰逢其时,期待与会专家学者在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,围绕会议议题,积极探讨,深入交流。

复旦大学文科资深教授、复旦大学新闻传播与媒介化社会研究国家哲学社会科学创新基地主任童兵在书面致辞中指出,在全党全国深入学习贯彻习近平总书记在全国宣传思想工作会议上的重要讲话精神之际,召开此次论坛可谓恰逢其时、意义深远。长期以来,复旦大学新闻传播与媒介化社会研究国家哲学社会科学创新基地一直致力于意识形态与舆论研究,聚焦探索意识形态的新态势,探讨新时代舆论的发生与传播机制,取得了重要成果。按照计划,下一届论坛将在复旦大学新闻学院举行,欢迎全国相关领域的专家学者参加。

广西大学新闻传播学院院长、君武荣誉教授郑保卫在书面致辞中指出,中国特色社会主义进入新时代,加强意识形态与舆论研究的现实意义日益凸显,通过组织全国性学术会议推动全国意识形态与舆论的相关研究,十分必要。广西大学新闻传播学院作为意识形态与舆论研究高峰论坛的共同主办方,深感荣幸。

论坛中,来自中国传媒大学、武汉理工大学、四川师范大学、海南师范大学等高校及海南省意识形态与舆论研究基地、中共北京市委《前线》杂志社等研究机构的专家学者作了主题演讲。其他数十位专家学者在 5 组分论坛中,围绕“马克思主义意识形态理论研究”“习近平总书记意识形态系列论述研究”“改革开放 40 年意识形态建设的经验、问题及对策”“新时代意识形态的新态势及创新工作机制研究”“新时代意识形态安全研究”和“新媒体环境下舆论的发生与传播机制”等议题作了发言。

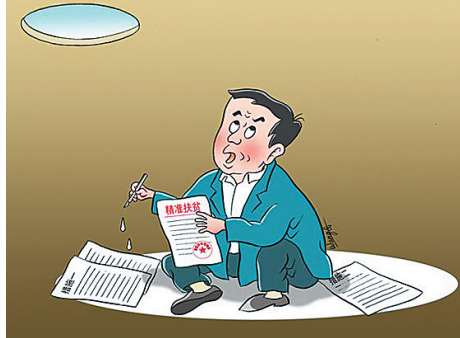
(高懿 侯静雯 郭迎春)

专家视点

促进民营经济发展既要改环境,又要通渠道

近日,《北京日报》刊发中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院副教授马亮文章指出:当前社会上流传“国进民退”和“民企退场”这样的错误言论,一定程度上动摇了民营企业家的信心。大到产品和服务的定价,小到一枚印章的刻制,都是营商环境的具体表现,也是民营企业不得不获得通行证的“坎”。要想使民营经济摆脱困境并释放更大能量,就必须要有壮士断腕的意志和决心,下大力气在营商环境方面全面深化改革,使民营企业有一个更加宽松舒适和公平公正的投资氛围和经营环境。至关重要是的,要扭转政府部门对企业的片面认识,不能只顾抓大放小,亲本疏外,使中小企业和外地企业遭遇不公平待遇。与此同时,也应畅通企业发声建言的渠道和机制,使来自企业的最真实意见和建议能够直达决策层,并较快地转变为政府政策调整和创新依据。

图说微论



干部作为帮扶不能靠想象

某村扶贫工作会议决定按照“一户一策”的帮扶计划,对 14 户(6 户在村务农,8 户在外务工)有劳动能力的贫困户实施精准扶贫。蔡某作为扶贫负责人,没有入户进行细致调查,擅自做主,按照每户发放金额标准,全部购买复合肥和除草剂发给贫困户。养鸡、养鸭贫困户收到“复合肥、除草剂”的“精准扶贫”,哭笑不得。扶贫干部对精准扶贫工作不深入研究分析,凭借想象落实工作,导致精准扶贫的目标与要求背道而驰。扶贫干部马虎应付扶贫工作,根子是形式主义、官僚主义在作祟。精准扶贫,脱离实际,走形式主义,脱离实际,自行其是,扶贫效能大打折扣。精准扶贫,失去精准调研、精准识别,便失去了精准应有标的,扶贫也就无法扶到点上、根上、心上。

——@求是

投稿邮箱: hnrbllb@163.com

他山之石

新加坡国际人才管理经验对海南的启示

□ 应验

新加坡与海南自然和地理环境相似,都具备临海优势,都位于国际航道要冲,都不适宜发展高耗能的制造业,发展依托的陆地面积和人口基数都不大。而新加坡通过确立“人才立国”的发展理念,依靠对国际人才的吸引和使用,在半个世纪内一跃成为全球金融中心、国际旅游城市、世界电子工业中心、亚洲生物医药中心和区域教育中心。

理念最好的注释。

新加坡前总理李光耀曾说:“治国的成功之道就是栽培优秀的人才,罗致更多的人才,提高政府的素质和生活的质量。”因此,分析新加坡在国际人才管理与服务上的举措,可以更好为海南自贸试验区建设提供借鉴。

研判需求,制定人才需求目录。人才需求目录是根据劳动力市场短期需求和社会经济发展长期趋势制定的引才清单,具有前瞻性、动态性和战略性。科学精准的人才需求目录让新加坡能更有针对性、策略性地引入国际人才。新加坡人力部根据人才需求目录和申请人的背景履历审核发放不同类型的工作准证。目前针对外籍人员主要有三种准证类型:高层次人才(EP 准证、中级技能人才的 SP 准证、一般外国劳工的 WP 准证(如佣人或保姆)。EP 准证的发放没有配额限制,而 SP 和 WP 准证实施配额管理。根据新加坡国家人口及人才署公布的《2018 年人口简报》显示,持 WP 准证的外籍人员占 41%,而持 EP 和 SP 准证的国际人才分别占 11%和 12%。根据《新加坡人口白皮书 2013》的规划要求,到 2030 年,新加坡从事管理、

行政和技术类工作的中高层次人才占比要达到三分之二。

政府引导,出台人才优惠税收。目前,新加坡个人所得税税率低于大多数发达国家的税率水平。新加坡制定的海外工作者纳税人计划规定:外国工作者享有 5 年的税务优惠期。此外,新加坡对企业也采取低税制,只征收一个税率为 20% 的所得税。为鼓励企业研发,还实行了研发费用双重扣除,以减轻企业的纳税负担。对企业在招聘、培训外来人才的支出,以及为外来人才提供高薪和住房等福利待遇产生的支出,可以享受税收减免。对于经营先导型产业的技术企业,免税期可长达 10 年。为鼓励跨国公司,将地区总部或国际总部设在新加坡,政府对其征收较低的企业所得税:区域总部为 15%,期限为 3—5 年;国际总部为 10%或更低,期限为 5—20 年。

多元办学,提高人才综合素质。1997 年亚洲金融危机后,新加坡加快了从转口贸易和制造加工为主的产业结构向高科技产业、现代服务业转型的步伐。从 1998 年起,新加坡开始实施“双翼发展”战略。一翼是“十所顶级大学计划”,即用 10 年时间吸引 10

所世界顶尖高校与新加坡高校合作办学或设立分支机构。此举旨在以最高的起点、最快的速度,提高本国教育水平和科研水平。该计划实施后效果明显,佐治亚理工学院、宾夕法尼亚大学等知名高校纷纷参与合作。以生物医药产业为例,计划实施后几年间新加坡共引进 2000 多名科研人员,包括许多世界级的科学家,这使得新加坡迅速成为亚洲生物医药中心。另一翼是“环球校园计划”,旨在将新加坡打造成为全球教育服务贸易中心,吸引周边国家人员来新加坡求学,这既提高了新加坡的教育水平又带动了经济增长。根据新加坡统计局数据显示,2009 年—2013 年新加坡教育服务业总收入从 30 亿新元增加到 47 亿新元。新加坡国际学生人数也从 2005 年的 7 万人,增加到 2018 年的 23 万人。

主动出击,搭建人才集聚平台。“良禽择木而栖”,择何木而栖?答案是平台。“栽好梧桐树,引得凤凰来。”“联系新加坡”(Contact Singapore)成立于 2008 年,是新加坡经济发展局和人力部的下属机构,承担吸引国际人才到新加坡工作、投资和生活的职

能。“联系新加坡”设有工业劳动部、市场传播部、新加坡迎接中心和全球运营中心。其中,全球运营中心共有 12 个分支机构,除新加坡总部外设有北美分部(旧金山、纽约、波士顿)、悉尼分部、印度分部(孟买、钦奈)、欧洲分部(法兰克福、伦敦)、首尔分部、中国分部(北京、上海)等区域分部,形成了覆盖全球的引才网络。通过游学、研讨会、求职宣讲会 and 博览会等形式,“联系新加坡”既扮演了“宣传窗口”的角色,又发挥了充实人才库、构建人才网络的作用。

自贸区、自贸港建设要“解放思想、大胆创新”,相应的,国际人才引进、管理、激励与服务也需要围绕“开放”与“创新”展开。海南要以“时不我待”的紧迫感,“天降大任”的责任感,“海纳百川”的开阔胸襟用好国际人才。政府、企业、社会组织要多方联动,对内加强自我革新不断探索适应海南发展需求的人才机制,对外积极学习借鉴世界先进自贸港的举措和经验,多主体、多层次、全方位地管理服务好来琼的国际人才。

【作者单位:中国(海南)改革发展研究院】