

第 4 期

巴彦淖尔市哲学社会科学联合会
内蒙古社科院巴彦淖尔分院

2020 年 5 月 12 日

对标先进地区提升我区国家政策类平台 争取和运营水平的建议

内容摘要：近年来，国家相继在全国设立了自由贸易试验区、国家级新区、沿边开发开放试验区、生态文明示范区等各类政策性平台，在落实国家重大改革发展任务和体制机制创新方面发挥了积极的试验示范作用。我区在争取国家政策类平台方面存在数量少和发挥作用不足等问题，借鉴广东等省市的先进经验，着眼于解决“少”的问题，加大“争”的力度，做到力争与会争；围绕解决“用”的问题，加大制度创新和跟进落实，做到想用和会用，通过积极争

取设立国家政策类平台、充分发挥政策类平台作用,推进我区体制机制改革创新。

近年来,党中央、国务院及各部委在全国设立了自由贸易试验区、国家级新区、沿边开发开放试验区、生态文明示范区等各类政策性平台,这些政策性平台作为“经济特区”或“政策试验田”,在落实国家重大改革发展任务和体制机制创新方面发挥了重要的试验示范作用。为适应国家经济调控方式的这一变化,各省区都在积极争取国家设立的各级、各类政策平台,为本地区创造有利的政策环境,力争形成先发优势。进入新时代,充分认识和发挥现有政策平台对于我区改革创新方面的促进带动作用,积极争取更多国家改革试点设立在内蒙古,对于我区全面深化改革,通过体制机制创新推动经济社会高质量发展具有重要意义。

一、取得的成效、存在的问题及成因

(一)取得的主要成效

近年来,我区在经济、生态和社会事业领域承担了50项国家改革试点任务,其中已经完成31项,正在推进19项, 2016年我区获批国家大数据综合改革试验区,满洲里市和二连浩特市先后被列入全国沿边开发开放试验区,乌海市被列入国家资源型城市转型试点,通过争取试点、试验区等政策类平台,积极推动体制机制改革创新,取得了一定成效。满洲里市率先在全国开展卢布现钞使用试点;率先在全国开通跨国飞行国内航线;率先成为国家首批

进境粮食指定口岸等等,极大地推动了中俄双边经贸往来和满洲里地区旅游商贸发展,促进了中俄贸易便利化。二连浩特市全面落实国家关于支持试验区建设的“顶层设计”改革任务,大力实施信息互换、监管互认、执法互助等“三互”大通关改革试点,开发开放试验区建设取得了突破性进展。乌海市积极推进产业由“单一化”向“多元化”转变,生态环境质量得到明显改善,城市实现由“工矿型”向“宜居型”转变。

(二)存在的问题及成因

总体上看,我区在争取国家政策类平台方面主要存在两个方面的问题:一是争取到政策类平台仍然较少。截至目前,全国已先后批准设立了19个国家级新区、18个自由贸易试验区、16个中国制造2025国家级示范区、21个国家自主创新示范区,这些近年来在全国具有较大影响力的政策类平台,我区至今还没有争取到,已经争取到的试点数量与其他省区相比也有较大差距。二是运营质量不优,争到的“试点帽子”不会用、用不好。具体表现为重争取、轻运营,重资金项目、轻改革创新,能够复制、推广的经验和做法较少。比如,国家重点开发开放试验区对于推动满洲里对俄蒙开放取得了积极成效,但与其他同类型试验区相比,在金融改革创新方面,形成的创新成果经验相对较少,难以为边境贸易进一步发展提供有力的金融支撑。再如,呼伦贝尔市取得了国家县级自然资源资产负债表编制试点,由于自主规划、工作创新意识不足,试点工作进展较慢。又如,乌海市在推进改革试点任务的过程中,由于没

有“职责同构”的下级部门,政策落实时出现无人接和接不住的情况。另外,自治区相关部门业务指导、培训不够及时,使部分地区不能准确掌握政策方向,影响了工作进展。

主要原因有:

一是申报前政策研究不够,方向把握不准,缺乏超前规划。平台申报前,有些地区对国家宏观政策动向和相关工作重点关注不足,缺乏对国家政策方向的分析研判,找不到争取政策类平台的契合点,错失了申报机会;有些地区在平台申报过程中缺乏全局性、有高度的超前规划设计,对于试点创建后在哪些方面进行试点示范、如何推进等问题把握不准。在争取国家政策支持方面,有的地区尚未理清自身发展诉求,争取国家政策缺乏针对性。

二是申报过程中责任细化落实不到位,及时跟踪推进不足。存在工作机制不完善、组织实施不及时不到位的现象,有的地区在平台申报过程中,部门之间具体工作职责不够明确、细化,跟进不及时、力度不够,使得申报工作推进缓慢。有的地区由于主要领导重视、支持力度不足,使得盟市、部门之间开展工作缺少统筹协调和高位推动,工作推进难度较大,不利于试点平台的争取创建。

三是平台运行过程中缺少沟通协调机制,政策不能及时跟进落实。首先,改革政策落实过程中会涉及一些领域和部门,由于部分地区落实单位之间缺少交流互动和衔接配合,改革任务互促互进的力度不够,信息共享渠道不畅,难以保证改革事项随部门职责职能落地,增加了政策落实推进的难度。其次,有些地区在政策实

施过程中,缺少细化落实措施,造成出台的实施细则、实施办法难以落地,平台运行没有达到预期效果。再次,有些地区存在工作人员对改革政策及实施动态研究不够、脉络把握不准的情况,不利于政策的跟进落实,影响了改革任务的高质量推进。

四是缺乏有效的激励措施,创新能力不足。有些地区在政策类平台运行过程中,先行探索、敢闯敢试、敢为人先的意识不足,先进经验总结宣传推广不够,造成政策类平台的示范、带动作用难以充分发挥,形成的试点示范经验较少。同时,由于建立容错机制相对滞后,缺少必要的激励措施,造成部分干部对突破常规、创造性地开展工作心存顾虑,害怕责任追究,也在一定程度上影响了政策类平台的实施效果。

二、对策建议

(一)着眼于解决“少”的问题,加大“争”的力度,做到力争与会争

一是找准政策依据,做好超前谋划。政策研究分析是争取国家政策类平台的基础性工作。首先,要结合自治区经济社会发展的实际需要,加强对国家政策的研究工作,理清工作思路,深刻把握和理解开展试点示范工作的宏观背景,科学确定开展试点示范工作的方向和重点。以习近平总书记考察内蒙古、参加内蒙古代表团系列讲话精神、《国务院关于支持内蒙古经济社会又好又快发展的意见》等为依据,找准切入点、契合点,合理反映我区诉求,引起国家重视,最大程度争取更多政策试点、试验区落户自治区。同时,要加大主动争取力度,在做好政策研究工作的基础上,要把握

好争取政策平台的节奏。要提前做好谋划布局,密切关注、跟踪国家相关政策及工作动态,提高对国家政策动向的敏锐度,摸清试点示范方向,主动及时做好上报工作。其次,要积极创造条件,会争会抢,对于工作基础好、已基本具备申报创建条件的要抓紧上报争取,尽快取得实质性进展;对于新近提出、需要谋划准备的,要加快梳理进度,找准切入点,深入研究对接,加大支持力度,借鉴先进地区经验,尽快取得积极进展。

二是明确平台定位,理清政策诉求。广东省在争取设立南沙国家级新区过程中,重点向国家阐明了南沙新区设立的重大意义,精准定位了南沙新区在粤港澳大湾区、珠三角,乃至全国的重要战略地位,为南沙成功设立国际级新区奠定了重要基础。南沙新区的经验和做法对我区具有较强的借鉴意义,争取国家试点、示范需要清晰自身定位、总体目标,说明在我区设立政策类平台的必要性和重要性,以及平台创建后能够解决的问题、发挥的作用和实现的突破等。其次要理清我区自身政策诉求,做好政策上报前的充足准备。南沙新区在设立过程中,相关部门在前期研究方面做了大量卓有成效的工作,将规划编制起草作为一号工程重点来抓,委托国家级研究机构围绕南沙新区建设开展研究,编制了符合广东实际的总体规划和配套规划,起草了关于《请求国家支持南沙新区建设的若干政策建议》,向国家合理反映了需要的支持政策。我区在国家级平台争取过程中,也需要充分做好前期工作,加强政策研究分析,从实际出发,明确争取政策的方向和目的。加强方案建议的顶层设计,在

起草编制方案文件时,加强与高层次科研机构合作,争取国家有关部门的专业指导,组织人员对申报项目可行性进行充分论证,通过大量的前期研究,提出符合自治区实际情况的政策诉求。

(二)围绕解决“用”的问题,加大制度创新和跟进落实,做到想用和会用

第一,明白平台机理是前提。通过鼓励各省市区结合自身实际,以国际视野进行制度和规则设计,创造性突破既有体制机制性障碍,探索出具有普遍性、与国际规则衔接的规律和模式,形成能够在更大程度、更广范围可推广可复制的经验,在个性中找出共性,激发新的发展动能和活力,这是国家设立政策平台的机理,所以它不是政策洼地,而是机制体制创新的高地。国家也多次强调改革试点要目的明确,形成可在全国范围复制推广的经验,不能将其引导到发帽子、争政策、要资金、搞项目的方向上,因此土地税收优惠等方面国家并没有直接给予明显的倾斜性政策。对于我区和各盟市而言,试点、试验区等平台在争取到之后,已经不再是传统的土地、税收等方面的简单让利,用好平台不再是依靠特殊优惠政策,而是深化改革,重点围绕体制机制创新、优化营商环境等方面开展探索,激发人才、资本、劳动、技术等要素活力,从而使政策平台发挥更大的作用。

第二,及时跟进落实是关键。政策平台争取成功后,要及时跟进,切实推动各项政策落地。国家层面的规划大部分是原则性和导向性的,规划等政策在落实落地过程中只有与相关部委进一步

争取、衔接,才能形成具体的、有可操作的政策措施。广州南沙新区在推动国家规划政策落地的进程中,建立了两个层面的政策滚动争取机制,分别成立了国家层面的部级联席会议和市级层面的规划政策创新两个专责小组,以确保政策的落实和后续的争取。通过不断地积极争取,广州南沙新区在政策细化落实方面形成了一系列有效的成果,包括2014年人民银行、国家发展改革委等10部委联合印发了《关于支持广州南沙新区深化粤港澳台金融合作和探索金融改革创新的意见》(银发〔2014〕337号),以及国家外管局出台的在南沙新区开展外商投资企业外汇资本金结汇管理方式改革试点等,这些都对广州南沙新区政策的细化落实产生了巨大的推动作用。我区在平台政策推进落实的过程中,要以南沙新区的成功经验为借鉴,紧盯重点文件,突破重点政策,及时加强对接,合理反映诉求,积极争取国家有关部门的支持,取得相应的授权,推动出台更多的实施细则、实施办法。其次,要为政策落实设定具体抓手,即为虚拟概念找到实体抓手。广西中新南宁国际物流园是广西建设南向通道的重要项目,是中国—中南半岛经济走廊建设政策落实的具体抓手和重要突破口,提高了广西在“一带一路”中的战略地位。我区要借鉴广西先进经验做法,在政策平台落地后,要狠抓落实,找准抓手,重点突破,不断在政策落实过程中创新探索,发挥政策类平台应有的作用。

第三,有所突破是灵魂。习近平总书记提出“试点是改革的重要任务,更是改革的重要方法”。改革试点能否迈开步子、趟出路

子,直接关系到改革成败。国家始终鼓励地方政府“敢闯、敢试、敢冒”,所以政策平台争取成功后,要有“敢为天下先”的精神。需要按照改革试验目标,敢于突破传统的条条框框,破除陈规、化解难题。广州南沙新区制度创新指数连续两年排名全国前三,其中“贸易便利化”指数蝉联全国第一,从园区创办到产业培育,从新业态的催生到新机制的构建,从“最多跑一次”到“不见面审批”,处处体现着敢为人先、敢于突破的创新创造精神。我区要以此为借鉴,利用国家赋予的试点示范优先权,发挥政策类平台的示范、突破、带动作用,用足用活用好各项政策,自主创新,力争在重点领域、关键环节率先取得突破。加大自主创新工作力度,抓实抓牢改革示范任务,寻找破解问题的新方式,提高效能的新方法,探索首创性、自创性的改革举措。立足我区的产业梯度、技术梯度与沿海发达地区相差甚远的现实,突破现有的制度框架,形成要素和资源融合的动力机制,为自治区经济社会发展注入新动能。

第四,政策优势叠加很必要。试验区、示范区要有典型示范价值,不宜搞“普惠制”,如果试验区的政策遍地开花,就失去了依靠典型示范引导区域发展的意义,也提高了试验的成本。因此,没有必要搞平均主义,每个盟市都要有一个,也不能按项目思维或投资补助思维,分散投放、轮流排队。要形成政策优势叠加,围绕出现的新问题,不断具体化落实,或通过新的平台解决,将各类政策不断加载、融合提升,进行优势放大,组合形成叠加效应,从而实现政策从单项效应到综合效应转变。(内蒙古自治区发展研究中心、内

蒙古国家政策类平台运营情况调查研究课题组 负责人:孟青龙 成员:赵云平 司咏梅 程利霞)

●社科要闻

高慧广同志担任内蒙古自治区社科联党组书记 2020年5月6日下午,内蒙古自治区社会科学界联合会召开干部大会,自治区党委组织部副部长周凯出席会议并作讲话。自治区党委组织部干部三处处长董欣悦宣读了自治区党委对社科联党组主要领导的调整决定:高慧广同志担任自治区社科联党组书记,提名担任自治区社科联主席。

自治区十三届人大常委会第十九次会议对《内蒙古自治区社会科学普及条例(草案)》进行公开征求意见 拟于7月下旬进行再次审议,并将条例(草案)及说明全文公布,广泛听取社会各方面意见。修改意见和建议将于2020年5月13日前反馈自治区人大常委会法制工作委员会。

报:市委书记、副书记、各常委,市人大常委会主任、副主任,
市政府各副市长,市政协主席、副主席

送:自治区党委宣传部、自治区社科联、内蒙古社科院、自治区
发展研究中心

主编:张建斌 **责编:**张建斌 **编校:**郝国卿 郝逸飞

投稿邮箱:hetaosheke@163.com **联系电话:**8655989
