

# 西咸研究

(第9期·总第182期)

西咸研究院

2019年5月7日

---

## 加快自贸试验区西咸新区建设的对策建议

西咸新区自贸办 西咸研究院社会科研处

2017年4月1日，自贸试验区西咸新区正式挂牌运行，涵盖空港、沣东、秦汉和能源金融贸易区四个功能区，总面积42.58平方公里，是陕西自贸试验区中心片区的重要区域，是连接大西安北部、南部片区的核心承载区，肩负着服务“西部大开发”、推动“一带一路”等国家战略使命，也是新区打造“向西开放枢纽、丝绸之路经济带重要支点”的重要抓手。

### 一、自贸试验区西咸新区建设进展情况

自贸试验区西咸新区以制度创新为核心，在投资、贸易、政府职能转变等领域先行先试，经过2年建设，自贸试验区西咸新区改革创新成果显著，服务效能大幅提升，市场活力

持续增强，69项试点任务基本完成，逐步形成国家级新区与自贸试验区“双区”联动发展格局。截至2019年3月底，累计新增注册市场主体4676家，较获批之前增长139%，其中新增企业3421家（外资企业54户），新增注册资本1461.13亿元，过亿元企业131户。2018年自贸试验区西咸新区外商投资项目26个，合同外资2.63亿美元，较上年同期分别增长333% 438.78%。

### **（一）聚焦营商环境建设，深化“放管服”改革**

自贸试验区西咸新区紧抓“放管服”这个牛鼻子，通过体制机制创新，深入推进政府职能转变，营造良好营商环境。一是深化“互联网+政务服务”改革试点。建设西咸新区数字政务服务信息系统，构建“审批、服务、监管、信用、效能监察”五位一体的创新型政务服务体系，项目入选全国“互联网+政务服务”优秀案例50强。二是深化“证照分离”改革试点。在全省率先启动“证照分离”改革试点工作，实现83项行政许可与服务事项全域通办，新区全年办理“证照分离”事项4461件，“证照分离”事项办件量位列全省第一。三是深化行政审批制度改革。作为全省第一批开展相对集中行政许可权改革试点单位，着力推行“六个一”行政审批、市场监管和综合执法体制改革。建立权责清单，明确自贸事项审批程序。例如，西北唯一非特殊用途化妆品审批改备案试点、合资旅行社审批改革试点极大的缩减了审批时间；通过合资旅行社设立审批流程改革，帮助区内企业取得陕西自贸试验区首家合资旅行社许可；启动全省自贸试验区首个商

标受理窗口，提升商标申请注册便利化水平。**四是创新税务服务模式。**设立全省首家自贸试验区 24 小时自助办税服务厅，率先在全省实现“一窗通办”“一机通办”“同城通办”的办税服务。创新探索“一址多照”模式下税务监管改革试点，通过商务秘书企业有效地控制企业虚开发票、偷税漏税等问题发生。**五是构建“云端”综合服务体系。**依托西咸云端自贸产业园，率先探索“集群注册+远程注册”便利化工商注册登记模式和“一网通管理、一站式服务”的创新管理服务，构建“云端+自贸+产业+园区”综合服务体系，让小微初创企业“一址多照”“云端办公”成为现实。目前，已有 630 家企业入驻，每年节省运营成本约 400 万元，节约办公空间超过 6.3 万平方米。

## **（二）牢牢把握制度创新，差异化改革实现新突破**

一是优化顶层设计。印发《进一步深化自贸试验区西咸新区创新发展的实施方案（2019 版）》等方案，出台《关于鼓励云端（虚拟）自贸产业园类平台企业建设发展的试行办法》，探索自贸区建设的系统性谋划和差异化改革。聚焦体制机制创新，建立“1+N”联动机制，构建改革办、考核办、自贸办协同创新机制，统筹推进自贸试验区改革创新工作。二是大力培育创新案例。紧盯企业需求，大胆闯、大胆试、自主改，累计形成 41 个创新案例，其中微信办照、“一带一路”语言服务标准体系及大数据平台、国际高层次人才“一站式”服务平台、特色文化产业合作新模式 4 个案例在全国推广，5 个案例在全省复制推广，13 个案例入选全省自贸区

最佳实践案例，5项服贸试点经验全国复制推广。

### **（三）践行国家使命任务，打造贸易发展新高地**

不断探索“一带一路”沿线国家经济合作和人文交流新模式，开拓“自贸+服贸”特色发展路径。一是搭建“一带一路”交流合作平台。构建国际高层次人才“一站式”服务平台、“一带一路”沿线国家文物数字化交流合作平台、“一带一路”语言服务标准体系及大数据平台、全国首个“互联网+文物教育”平台等一系列交流合作和服务平台，深化与“一带一路”沿线国家交流合作。二是创新合作模式。构建“一园两地”交流合作新模式，入选陕西“一带一路”倡议五年来十大成果。探索与俄罗斯、乌克兰等国家在文化领域开展合作，成立国际汉唐学院，原创IP舞台剧《我的小伙伴》开启中英文化交流。构建国际离岸科技资源统筹中心，建立国际化科学技术合作交流平台，有效地整合国际创新科技资源；创建国家检验检测认证服务平台示范区，目前已顺利通过评估。三是深化交流合作。落户西北最大的南美进口商品贸易城，秦汉鲜花港、秦御茯茶与日本大田花卉株式会社、哈萨克斯坦达成战略合作。秦汉功能区与新疆博州阿拉山口市签署合作协议，进一步推动协同开放，创新发展。

### **（四）提升贸易便利化，构建对外开放新格局**

一是全力发展临空经济。探索“临空+自贸+保税+跨境+口岸+航权”协同创新，国际贸易“单一窗口”增加航空舱单申报功能。西安临空经济示范区获批、“第五航权”获准、西北国际货航获批筹建，有效推进国际航空枢纽建设，

截至目前，西安咸阳国际机场开通 20 条全货运航线，正在积极协调开通第五航权货运航线。二是鼓励区内企业走出去。搭建陕西“走出去”一站式服务平台，定制了 20 余个特色综合服务产品，为陕西有色冶金矿业集团等 10 余家外贸企业提供专业咨询服务，对外贸易经营者备案办事项 10 分钟内办结率达 90%以上。三是创新通关服务模式。联合海关推行“全天候、无假日”7×24 小时预约通关制度。创新西安咸阳机场协同运行、港港联动海关异地委托监管、智慧旅检等管理模式。在全省率先开展关税保证保险改革试点，实现全省首单跨境电商保税备货业务，西北地区首例境外飞机进境维修业务。打造快件进出口通关智能化平台，采用“大数据+智能机器人”与快件实际监管结合模式，放行量增长 6-8 倍。

### **（五）加大金融招商，促进金融服务实体经济**

一是探索“产业培育+自贸创新”双轮驱动发展路径。引进中国银行、农业银行、长安银行、华夏银行、安盛天平财产保险等金融机构，引入鹏元资信评级、陕文投股权投资基金等一批金融项目。引进陕西省首家民营独资外贸综服平台公司，构建外贸综合服务平台，开拓“商品贸易+贸易金融”融合发展新路径。二是建立“一建一推”金融服务新模式。通过建立金融顾问团、推行一线工作法，探索搭建企业融资需求服务平台，将传统银企对接模式提升为集合服务模式，为企业解决融资难、融资贵问题。

## **二、自贸试验区西咸新区建设存在的问题**

按照中省关于自贸试验区建设的新要求，对标上海等先进自贸试验区的发展，自贸试验区西咸新区还存在市场活力不足、创新案例数量少、集成性不高等问题，对于深层次的改革尤其是牵涉到政府重大职能转变的改革举措，“不会改、不能改、不敢改”的现象仍比较突出，“主动试、大胆改”的氛围尚未形成。主要表现在以下几个方面。

**（一）新增企业数量不多，增速不快。**截至今年3月底，全省自贸试验区累计新增注册企业27457家，自贸试验区西咸新区累计新增注册企业数3421家，仅占全省的12.46%；新增注册资本总额占陕西自贸试验区注册资本总额的24.34%；（西安自贸试验区累计新增企业数22998占全省83.76%；新增注册资本总额占陕西自贸试验区注册资本总额的73.08%）。

**（二）创新案例数量少，质量不优。**两年来自贸区西咸新区共形成创新案例41个，仅占全省的15.6%（全省共262项，其中西安136项、杨凌40项），全省复制推广5项，占全省的27.7%（全省共18项，其中西安6项、杨凌3项），全省最佳实践案例3项，占全省最佳实践案例总数的17.6%（全省共17项，其中西安9项、杨凌5项）。

**（三）创新成果分布不均，氛围不浓。**新区四个功能区条件各异，对自贸试验区创新发展的重视度和工作推进力度也不同，秦汉功能区创新氛围浓，成果多。新区41项创新案例中，其中36项来自各功能区（秦汉13项、沣东9项、空港11项、能源办3项），仅5项来自新区各职能部门。

**（四）创新案例系统性集成性不够。**主要表现在新区多项国家级试点统筹推进、协同创新成果不突出，从局部出发的多，考虑全局的少，“多试联动”协作还不够。创新案例培育及复制推广缺乏统一的推进机制，各自为战，局限性较大，创新成果共享效果不理想。新区各部门、新区与新城之间协作和试点任务协同性推进欠缺。各试点任务牵头单位与协办单位不能及时共享信息和资源，未形成合力。

### **三、加快自贸区西咸新区建设的对策建议**

党的十八大以来，习近平总书记先后近 20 次就自贸试验区建设作出批示指示。十九大报告中提出赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自贸港。李克强总理在政府工作报告中指出，2019 年将进一步推动全方位对外开放，放宽市场准入，促进贸易和投资自由化便利化，赋予自由贸易试验区更大改革创新自主权，增设上海自贸自贸试验区新片区，推进海南自贸试验区建设，探索建设中国特色自由贸易港，支持国家级经开区、高新区、新区开展自贸试验区相关改革试点，增强辐射带动作用，打造改革开放新高地。

今年是陕西自贸试验区挂牌成立两周年，也是新区获批国家级新区五周年。自贸试验区西咸新区要按照党中央国务院、省委省政府赋予新区、自贸试验区的历史使命，准确把握历史机遇，牢牢把握制度创新这一核心，始终把自贸试验区作为新区深化改革、扩大开放、追赶超越的重要抓手和创新发展的头号工程，把可复制、可推广作为工作基本要求，加快形成更多制度创新成果并复制推广，强化反馈市场效果，

激发市场活力，推进自贸试验区高质量发展。

**（一）持续构建自贸试验区与国家级新区“双区”协同创新发展格局。**一是构建自贸试验区与新区战略协同。以改革创新引领新区加快发展，以自贸试验区制度创新为抓手，建立统一的自贸试验区规划体系，将自贸试验区发展所需要素与新区资源禀赋结合，确保自贸试验区战略方向与新区长远的发展规划结合，推动新区创新城市发展方式试验区与自贸试验区协同发展。二是构建自贸试验区与新区规划协同。统筹同步推进原有各项改革与自贸试验区改革任务，结合新区产业发展规划，编制自贸试验区产业发展指南，重点支持六大产业集群发展政策与自贸试验区战略发展方向高度切合，推动部门政策在自贸试验区全覆盖。三是构建自贸试验区与新区创新协同。聚焦制度创新重点领域和关键环节，明确制度行政体制综合改革的本质，加强统筹谋划和改革创新，充分运用现行法律制度和政策资源，改革妨碍制度创新的体制机制，激发高层次制度创新的活力。

**（二）持续推进自贸试验区先行先试。**一是搭建创新案例培育工作机制。成立创新案例培育专项工作小组，将自贸、服贸、临空经济示范区等试点任务与新区经济发展统一谋划、协同推进，建立联络员制度，畅通省、市相关行业部门及各功能区沟通渠道，充分发挥“三办”协同机制，切实承担起改革创新项目评估及培育工作。二是激发基层首创精神。深入新区各部门和各功能区，发掘引导各部门创新工作并及时挖掘整理创新经验，不断激发创新发展新动力。三是推进协

同发展、区域联动。围绕新区产业发展、招商引资、城市管理 etc, 整合内外力量, 协同创新、联动发展, 加快构建自贸试验区协同改革先行区, 重点推进秦汉功能区与铜川市中医药局构建中医药健康旅游国际化通道, 助推中医药文化贯穿“一带一路”沿线国家。

**(三) 持续推进自贸试验区产业集聚。**紧抓空港海关特殊监管区、跨境电商综试区、临空经济示范区等机遇, 不断强化“临空经济”产业的承载聚集。发挥“服贸+自贸”叠加优势, 着力打造数字经济和服贸高地; 依托新区文化旅游资源, 促进中医药医养健康产业、文化旅游产业聚集, 构建与“一带一路”沿线国家人文交流新模式; 依托总部经济, 着力在推动能源交易、金融投资便利化方面有所突破; 升级建设“空港跨境电商国际快件产业园区”, 加快推进梅里众诚动物疫苗生产基地、天羽飞行训练中心、飞机维修等项目建设; 推进中俄丝路创新园众多项目落地建设, 抓好沔东自贸产业园数字经济试点示范区及国家检验检测认证服务平台示范区建设。

**(四) 强化政策制度创新, 释放改革红利。**一是加强政策研究, 推进制度创新。针对临空经济、服贸试点、人文交流、金融创新等重点领域成立专项研究小组, 梳理支持政策, 确定突破方向, 实时跟踪进度。二是深化行政效能改革, 提升营商环境。及时承接中省改革下放事项, 全面推广“证照分离”改革工作, 深化“一址多照”“集群注册”企业税务监管新模式, 进一步优化自贸事项的审批流程, 争取自贸事

项全区通办。三是提升贸易便利化，扩大对外开放。创新检验检疫和保税备货通关模式，引导更多企业采用“新担保”模式实现快速通关。加快推进空港新城综合保税区的批复，争取开展保税航油、飞机租赁、跨境电商保税进口等业务。加快第五航权货运航线开通，积极对接国外航空公司执飞西安机场。持续推进航空港和陆港联动发展机制。四是加大招商力度，提升市场活力。加大自贸与招商的合作机制，带动外资项目在新区的落户，探索各项外汇管理改革措施，落实负面清单制度，推动金融领域对外开放，积极发展融资租赁业务，吸引境外飞机租赁公司在新区设立项目子公司或区域中心。五是构建工作机制、提升管理水平。建立专项研究小组机制、政策与课题研究机制、重点企业联系机制、常态化沟通交流机制等，加强干部履职能力，激发干部改革创新动力。

---

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办(镇)。

---