

西咸研究

(第25期·总第148期)

西咸研究院

2017年12月25日

关于加强国家级试点管理工作的思考

西咸研究院综合处

国家级试点是指党中央、国务院，以及国家有关部委为探索并总结推广改革开放经验，促进经济社会发展，在一定区域内设立各类具有试验性、示范性、可复制、可推广的试点，是激发区域发展内生动力和创造活力，释放改革红利，提升经济社会发展水平，增强群众幸福感和获得感的重要途径和载体。国家级试点在我国改革开放和经济社会发展中发挥了重要的探索和推动作用。借鉴国家级试点的经验做法，结合新区实际，对如何加强新区承担的国家级试点管理工作提出几点思考建议。

一、国家级试点进展情况和基本经验

改革开放以来，我国通过若干改革试点进行先行先试，

以点带面，推动改革开放落地生根。这些试点，既有区域性的试点，也有涉及行业或领域的试点；从经济特区到国家级新区，从高新区、经开区到自由贸易试验区，以及新型城镇化建设、生态文明建设、“双创”基地等等。这些试点在探索实践中不断总结提炼成熟经验，进而在全国复制推广，充分发挥了改革开放“排头兵”的示范带动作用，为中国特色社会主义经济发展注入了新的活力与动力。

以新型城镇化综合改革、生态文明先行示范区、自由贸易试验区、国家级新区等为例。

新型城镇化综合改革试点。2015年2月起，国家发改委先后三次批复新型城镇化综合试点345个，晋江市通过率先实行居住证制度，推动基本公共服务向常住人口全覆盖，提升了城镇化质量；重庆市开展农业转移人口市民化成本测算，完善农业转移人口市民化成本分担机制，形成政府、用工企业、个人三方分担机制，推动城镇化可持续发展。**国家生态文明先行示范区试点。**国家发改委等6部委于2014年先后公布两批90个生态文明先行示范区，江西建立生态补偿制度、领导干部考核制度、河湖管理与保护制度等，打造全域生态文明先行示范区；安徽省要求县级以上人民政府应根据国家规定建立水土保持生态补偿机制；广东省实现重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等区域生态保护补偿全覆盖。**自由贸易试验区建设。**目前共三批11个自贸区，旨在建设成为投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区。上海自贸区建立以

负面清单管理为核心的外商投资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度、以政府职能转变为核心的事中事后监管制度。**国家级新区试点。**目前国务院已经批复 19 个国家级新区，2016 年生产总值约 4 万亿元，以全国 0.2%左右的人口和面积，创造了占全国 5.4%的经济总量。如浦东新区走出了一条从国家级新区到行政区的新路；滨海新区部署实施“十大战役”，构建由点到面、由局部到整体全面开发建设局面；西咸新区、贵安新区、天府新区、赣江新区在跨行政区体制机制创新方面取得较好的经验。

二、西咸新区国家级试点概况

2014 年 1 月，国务院批复设立西咸新区，明确要求新区要创新城市发展方式。几年来，新区共获批四个领域 9 项国家级改革试点任务：城乡统筹发展方面，获批了国家新型城镇化试点；生态文明建设方面，获批了生态文明先行示范区、海绵城市、气候适应型城市 3 项试点；对外开放方面，获批了自贸区、服务贸易、开放型经济新体制 3 项试点；创新创业方面，获批了双创示范基地、服务业综合改革 2 项试点。见表一。

表一：西咸新区国家级试点一览表

试点名称	起止期限	所属领域	批复部门	推进情况	试点成果
国家生态文明先行示范区	2014-2019 年	生态文明	国家发展改革委等 6 部委	取得阶段性成效	在柔性治水等方面取得成果，通过中期评审。
全国海绵城市建设试点城市	2015-2017 年	生态文明	财政部、住建部、水利部	取得阶段性成效	在标准制定、技术创新方面取得成果，通过中期评审，在全区进行推广。
国家新型城镇化综合试点	2015-2020 年	城乡统筹	国家发改委等 11 个部委	取得阶段性成效	在规划理念等方面取得成果，通过中期评审，优美小镇

					建设获得国家发改委肯定。
服务贸易创新发展试点	2016年2月-2018年2月	对外开放	国务院	正在积极推进	建立服务贸易重点企业联系制度，吸引服贸企业入区。
大众创业万众创新示范基地	2016年5月-2018年底	创新创业	国务院	正在积极推进	建立了全国首家“硬科技”小镇，组织各类双创活动。
开放型经济新体制综合试点试验地区	2016年5月-2018年5月	对外开放	商务部、国家发改委	正在积极推进	制定台账清单，推进中国孟菲斯建设等，2项经验在全国复制推广。
中国（陕西）自由贸易试验区	2017年4月	对外开放	国务院	正在积极推进	累计注册企业825户，注册资本金432亿元。
国家“十三五”服务业综合改革试点	2017-2020年	创新创业	国家发改委	起步建设	已制定实施方案，确定了8项试点任务和13个重点发展领域。
国家气候适应型城市建设试点	2017-2020年	生态文明	国家发改委、住建部	起步建设	正在完善试点方案

从推进进度分为取得阶段性成效的国家级试点、正在积极推进国家级试点和刚刚起步的国家级试点三类。

一是取得阶段性成效的国家级试点，按照试点目标要求，已完成阶段性试点任务并获得国家有关部门认可，已经具备可复制、可推广的条件，包括生态文明先行示范区、海绵城市和国家新型城镇化综合试点3项。

生态文明先行示范区方面：坚持柔性治水，累计投资40多亿元治理渭河、沔河、泾河，实施了我国历史上第一大人工湖—昆明池恢复重建工程；坚持铁腕治霾，大力推广干热岩供热等新技术，积极探索建设“无煤城市”；坚持开展植树增绿，新增城市绿化面积600多万平方米，启动建设花卉苗木基地、景观湿地、城市公园等4.2万亩，推动形成了大水大绿的城市生态体系；坚持制度创新，编制新区生态文明建设规划，设立了四支绿色基金，将生态文明建设相关指标纳入各级领导干部综合考核评价体系和离任审计范围。

海绵城市试点方面：构建了较为完善的制度和标准，制定各类制度 28 项、标准 10 项，实施项目 77 项；因地制宜，创新工法，构建建筑小区、市政道路、景观绿地及中央雨洪（中心绿廊）四级雨水收集利用系统，有效防止了逢雨必涝、旱涝急转的城市痼疾；完善机制，构建涵盖领导层、管理层和实施层三级组织机构；创新模式，将纯公益性管网与可经营的污水处理设施进行捆绑打包，采用“规划—设计—建设—运营—移交”全生命周期管控模式，保障建设成效。

国家新型城镇化试点建设方面：创新规划理念，探索建立空间规划一张图和“三规合一”管理体制，推进控制性详规和城市设计全覆盖，构建点状布局市镇体系；探索创新城市建设方式，推广海绵城市、综合管廊、新能源利用和装配式建筑；探索农民就地城镇化方式，加快农民户籍转换和集体土地所有权确权登记发证工作，推行“五金”制度，按照“一村一品”，通过对原始村落改造的方式建成了 6 个优美小镇；探索农业产业化，按照“龙头企业+基地+农户”的思路建成 30 多个都市农业项目。

二是正在积极推进的国家级试点，按照试点方案要求，有计划地推进试点相关工作，包括服务贸易创新发展试点、大众创业万众创新示范基地、开放型经济新体制综合试点试验地区、中国（陕西）自由贸易试验区 4 项。

服务贸易创新发展试点建设方面：制定实施方案，建立服务贸易重点企业联系制度，组织企业参加中国（陕西）—韩国经贸合作交流会等国际性展会，支持泾河茯茶开拓美国

市场，鼓励西咸特色中医药聚集发展和国际化运营，下一步将以沣东自贸产业园的“双试联动”、沣西新城信息产业园西部云谷的服务外包和国际文创小镇的文化贸易为重点，加大服务贸易项目引进和支持力度，培育服务贸易示范园区。

“双创”示范基地建设方面：制定实施方案，建立了全国首家“硬科技”小镇，2017年组织各类双创活动20余次，建成众创载体35个，发布了2017创新创业“123行动计划”，发起成立了“‘一带一路’青年人文创新联盟”，引导和推动沣西新城成立丝路文创嘉年华——西部动漫产业基地，沣西新城出台《关于促进大众创业万众创新的若干政策实施细则》，6月集中进行政策兑现203.52万元。下一步重点在体制机制改革、科技研发转化应用和创新创业人才方面开展探索，全面激发众创活力。

开放型经济新体制综合试点建设方面：制定《西咸新区构建开放型经济新体制综合试点任务台账清单》，梳理制定了28项改革任务，推进中俄丝路创新园建设，成立丝路法医联盟，与全国知名的广东-独联体国际科技合作联盟达成协议，其中新区探索的建设人力资源服务产业园和特色文化产业合作新模式在全国复制推广，下一步将围绕加快“中国孟菲斯”建设，依托中国西部科技创新港、中俄丝路创新园等重大项目建设，积极推动丝路经济带发展战略的对接与耦合。

自由贸易试验区建设方面：制定实施方案，成功运行全国版国际贸易“单一窗口”试点，重点打造“中国孟菲斯”、

“走出去一站式”服务平台等，沔东自贸产业园开园运营，截至目前累计注册企业 1017 户，注册资本金 682 亿元。下一步，新区将重点围绕台账清单，加强与专业研究机构的合作，以及企业对接，挖掘制度创新突破点，打造新区自贸区建设亮点。

三是刚刚起步的国家级试点，已获得国务院或相关部委批复，正在制定实施方案或各项工作处于起步期的试点 2 项，包括国家“十三五”服务业综合改革试点、国家气候适应型城市建设试点。其中国家“十三五”服务业综合改革试点已制定实施方案，确定了 8 项试点任务和 13 个重点发展领域。国家气候适应型城市试点方面，目前，秦汉新城和沔西新城已开展试点建设调研工作，均已编制《城市适应气候变化行动方案（初稿）》，正在编制《沔西新城气候脆弱性评估报告》。

三、新区推进国家级试点工作中存在的问题

从新区国家级试点开展整体情况来看，主要存在以下问题：一是“重申报、轻实施”，在申报试点时积极，但获批后推进落实的工作措施跟不上，有的试点还需要及时跟进并争取更多政策支持，试点牵头单位在这方面应加强统筹和跟进。二是试点方案的针对性和前瞻性有待加强，一些试点方案没有进行充分的调研论证，与新区实际结合不够紧密。三是试点工作督导不够，狠抓试点工作落实、严肃追责问效的机制还需强化。四是一些改革试点任务已经推进实施，也取得一定的试点经验，但未能及时总结复制推广。

四、建议

（一）高度重视，统筹推进试点

“试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。试点能否迈开步子、趟出路子，直接关系到改革成效”。要充分认识国家级试点对于“引领改革、激发活力、推动建设”的重要意义，相关单位和部门成立领导小组，重视试点落地实施，对于已经取得阶段性成果的试点，要加大宣传力度，在区内外总结推广复制相关经验；对于正在推进的试点，要加强督查，确保按照试点方案完成节点任务；对于刚刚启动的试点，要制定科学合理的方案，加快完善体制机制，争取尽快落地实施，发挥应有的带动辐射作用。要对试点进行统筹管理，按照“谁申报、谁负责”的原则，明确各个试点责任部门和分工，定期召开国家级试点工作会，完善督察机制，试点任务落实情况应纳入年度目标责任考核。

（二）科学制定方案，确保方案的前瞻性和针对性

一是要加强调查研究，在遵循顶层设计的同时，要深入企业、深入基层，加强对新区内外相关情况的调研，把现状摸清、把问题找准、把措施想细，切实增强各项试点方案的针对性和可操作性。二是积极征求新区各个方面对试点方案的意见建议，可采取设立意见箱、发放征求意见表、召开座谈会、官网征求意见等方式，收集社会各界对试点领域的意见建议，梳理汇总形成书面材料，提交试点工作领导小组审议，并根据审议情况对方案进行修改。三是开展评估论证，召开专家论证会，邀请相关领域专家对试点方案开展评估论证，根据专家意见予以完善，确保方案既具有超前性又具有操作性。

（三）分类指导，精准施策

在试点探索中，要增强针对性，区分不同情况，分析试点内在联系，实施分类指导、精准施策，加强统筹协调，把握好试点工作节奏，以系统思维、精准施策实现力量聚合、经验整合。对具有基础性、支撑性的重大制度试点，要争取早日形成制度成果；对关联度高、互为条件的改革试点，要统筹协调推进；对领域相近、功能互补的改革试点，可以开展综合配套试点，推动系统集成；对任务进展缓慢、到期没有完成的试点，要提前预警、督促落实，确保各项改革平稳有序推进。

（四）在试点中加强创新探索

试点本身就是一个探索创新的过程，必须在实践中不断研究新情况，解决新问题，创造新经验。试点开展前，既要在试点方案中提出一些遵循的原则和要求，也要为试点单位留下足够的创新空间，允许并鼓励试点单位在试点方案确定的总体框架和原则指导下，大胆进行探索、实践和创新。试点开展中，要在做好试点“规定动作”的同时安排“自选动作”，通过研究新区的经济基础、资源禀赋、产业布局等情况，合理布局试点载体（包括区域、产业园区和重点项目等），重点在 2-3 个领域研究、探讨深层次的问题。在整个试点过程中，要善于运用底线思维的方法，既鼓励创新、激励探索，总结成功经验，也允许试错、宽容失败，营造人人想创新、敢创新的氛围和环境。

（五）加大对试点的督查力度

在明确试点任务、明确责任、明确时间节点的基础上，

在督查中以试点总台账和年度台账为依据，通过书面督查、实地督查等形式，突出问题导向，及时找出被督察单位在推进试点的过程中存在的问题；抓住关键环节，重点从试点安排部署、推进落实、任务完成、改革成效等方面开展督查；坚持实事求是，真正做到严督细察、敢督硬察、客观公正，切实督出责任、督出实效。对督察发现的执行不力、落实不到位的突出问题，要督促限期整改，并将其作为年度目标责任考核的重要依据。

（六）积极总结经验，宣传推广试点成果

通过对局部地区或某些部门、领域的示范试验，总结经验教训，完善改革方案，寻找规律，由点及面，把解决试点中的问题与攻克面上共性难题结合起来，努力实现重点突破与整体创新，从而为更大范围的试点实践提供可复制、可推广的示范和标杆。新区要加大对试点的总结评估，对证明行之有效的经验做法，及时总结提炼、完善规范，提高知名度和影响力，逐步在新区乃至省内外推广，推动试点由点及面逐次铺开，发挥新区作为国家创新城市发展方式试验区的综合功能。

（执笔：康晨 李宁）

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)。
