
浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制研究^{*1}

朱金海

(浦东改革与发展研究院 200120)

【摘要】:浦东新区探索经济管理新体制新机制的总体目标是,率先构建发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用的社会主义市场经济体制,率先构建适应全球化和全球治理规则新形势的开放型经济新体制。基本内涵表现为“政府与市场”的新关系、“开放型经济”的新体制、“创新型经济”的新模式。总体要求是适应深度国际化的要求、适应高度市场化的要求、适应高度开放的要求。要始终坚持系统集成、对标国际和法治引领“三大原则”。

【关键词】:新体制新机制 经济管理 政府流程再造 负面清单

【中图分类号】:F721.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2018)05-0062-011

一、形势背景

(一)中央和上海对自贸试验区建设的新要求

党中央国务院在《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》中明确提出“三区一堡”新的功能定位,即把上海自贸试验区建设成为开放和创新融为一体的综合改革试验区、建立开放型经济体系的风险压力测试区、打造提升政府治理能力的先行区,和成为服务国家“一带一路”建设、推动市场主体走出去的桥头堡。上海要求自贸试验区建设重点加强“三个联动”,即加强与上海国际金融中心建设的联动,加强与具有全球影响力的科技创新中心建设的联动,加强与浦东新区作为一级地方政府探索开放型经济新体制、打造提升政府治理能力再造区的联动。这些新的功能定位和联动要求标志着自贸试验区全面进入了深水区,改革创新的系统集成性要求更加凸显,与其他国家战略联动的叠加效应会更加显著,在自贸园区、对外开放压力测试、贸易监管制度等方面对照国际最高标准的建设目标更加突出,在围绕放宽市场准入、投资便利化、贸易通关便利化、扩大服务业开放、政府职能转变等方面需要有新的创新和突破。浦东新区要在“三区一堡”和“三个联动”上体现新作为,适应国际国内发展的新形势,以开放倒逼改革,不断探索新途径、积累新经验、释放新红利、获得新优势。

(二)构建开放型经济新体制的需要

全球经济一体化发展新格局需要浦东新区通过进一步探索经济管理新体制新机制,构建开放型经济新体制。当前世界自贸园区发展呈现以下4个趋势:一是自由贸易园区发展呈现由货物贸易为主向货物贸易和服务贸易并重转变,服务贸易的领域不断拓展,能级不断提升,业态模式也不断创新。二是由贸易功能为主向贸易功能与投资功能并重转变,更加注重投资自由化便利化,对市场准入、外资国民待遇、业务经营、投资服务等方面的开放宽松度提出了更高要求。三是由在岸业务为主向在岸业务与离岸业务并重转变,更加注重离岸功能拓展。四是由贸易自由制度安排为主向贸易自由、投资自由、金融自由制度联动创新转变,顺应国际贸易投资新规则的要求。这些新的趋势要求浦东新区在现代服务业开放与监管、投资贸易便利化等方面进一步探索经济管理新体制机制。

¹ **基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2017-A-029)。

作者简介:朱金海,浦东改革与发展研究院院长,研究员。本文参与撰写人员:游德才、徐建、王凯民、刘子源、陈淑文。

(三) 建设科创中心核心功能区的需要

浦东作为上海科技创新中心的核心功能区,“科技家底”较为丰厚,主要表现在科技创新主体不断集聚,科技创新能力持续提升,成果不断涌现,重点产业发展快速,孵化出一批高科技企业,但与“全球影响力”这个标准和要求相比还有较大的差距。未来科创中心核心功能区建设需要进一步探索经济管理新体制新机制,在基础研究投入、重大科技创新、成果转化孵化等方面加强政府统筹放权,加强企业参与、业界自治,从而力争率先建立与国际通行规则相衔接的科创制度体系,积极融入全球创新网络,充分利用全球创新资源,加快张江综合性国家科学中心和张江科学城市建设。

二、总体思路

(一) 基本内涵

浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制的新内涵,就是要按照中央关于全面深化改革的要求,发挥先行先试作用,率先探索深度国际化、高度市场化下的经济管理新体制新机制,全面对接国际经济新规则,加强系统集成改革,率先建立起适应经济全球化和全球经济治理新形势的管理体系、组织体系以及与之配套的制度体系,加快形成开放型经济新体制,推动投资贸易自由化便利化,营造国际化、法治化和便利化的营商环境;就是要率先建立起适应开放透明公正要求的市场准入体制、市场监管体制及其配套的市场制度规则,创新地方一级政府管理体制,打造提升政府治理能力的先行区,全面提升政府治理能力,增强经济转型发展动能和国际竞争优势,进一步彰显全面深化改革和扩大开放试验田作用。

1. “政府与市场”的新关系:率先建立起发挥市场在资源配置中决定性作用和更好地发挥政府作用的体制机制。

(1)深化简政放权,率先建立开放透明的市场准入管理模式。建立更加开放透明的市场准入管理模式,是发挥市场配置资源起决定性作用的关键支撑,要增加公开度和透明度,平等对待所有市场主体,实现“法无禁止即可为”,改变以政府审批为主的投资管理体制,深化“证照分离”改革,减少审批事项,降低市场运行的制度性成本,激活市场活力和创造力,发挥市场在资源配置中决定性作用。

(2)深化事中事后监管,率先构建更加有效的事中事后监管体制机制。更加有效的事中事后监管是更好发挥政府作用的重要体现,是政府发挥作用的职责所在。构建有效的事中事后监管体制机制,加快形成多元监管格局,进一步完善市场监管、城市综合执法和知识产权执法等领域体制机制,创新监管方式,健全跨部门“双告知、双反馈、双跟踪”许可办理机制和“双随机、双评估、双公示”监管协同机制,加强监管制度建设,深化社会信用体系建设,落实市场主体首负责任制,在安全生产、产品质量、环境保护等领域建立市场主体社会责任报告制度和责任追溯制度,保障公平、竞争、高效的市场秩序,营造更加法治、规范的市场环境,实现“放得更宽、管得更好”。

(3)进一步优化政府服务,率先在信息共享互联上取得突破,建立优质高效的政府服务模式。优质高效的政府服务也是更好发挥政府作用的重要体现,是我国社会主义体制的优越性所在。政府服务融于政府管理之中,在政府管理中体现服务。建立优质高效的政府服务,就是要加快构建以企业需求为导向、大数据分析为支撑的“互联网+政务服务”体系,建立纵横组织机构的信息共享机制,加快形成信息共享互联,推动以信息共享为基础的业务流程再造,实现市场准入更加便利便捷、市场监管更加协同高效。

2. “开放型经济”的新体制:率先建立适应开放发展的新体制新机制。

(1)深化负面清单外商投资管理模式,构建更加开放自由的投资管理体制。最大限度缩减自贸试验区外商投资负面清单,除涉及国家安全和国内产业安全外,取消对外商投资企业经营期限的特别管理要求,推进开放型经济下的风险压力测试,进一步

扩大现代服务业和先进制造业领域对外开放，进一步完善国家安全审查、反垄断审查等投资审查制度，做到“负面清单最短，风险防范最强”，深度融入全球经济，加快形成全球资源配置中心，提升参与全球竞争能力。

(2)创新投资贸易监管体制机制，建立更加便利化的投资贸易管理模式。对标国际最高水平，实施“一线放开”“二线安全高效管住”的更高标准贸易监管制度。充分利用信息化监管手段，取消或最大程度简化入区货物的贸易管制措施，最大程度简化一线申报手续。进一步深化国际贸易“单一窗口”建设，探索实施符合国际通行做法的金融、外汇、投资和出入境管理制度，建立和完善风险防控体系。完善企业“单一窗口”管理体制，拓展企业“单一窗口”功能，依托信息共享互联，全面实现市场准入“单窗通办”“全网通办”，最大程度便利市场主体。

(3)创新服务贸易管理模式，率先建立服务贸易管理体制机制。服务贸易是新一轮对外开放的重点内容。创新服务贸易体制机制，是浦东进一步探索经济管理新体制新机制的重要内容。浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制，就是要探索跨境支付、自然人移动等服务贸易管理新体制，在风险可控下，率先在现代服务业部分领域取消或放宽对跨境支付、自然人移动等模式的服务贸易限制措施，推动跨境支付、自然人移动等服务贸易发展，提升服务贸易能级。进一步创新金融保险、教育卫生、文化创意等高端服务领域的贸易便利化措施，加快推进金融保险、教育卫生、文化创意等高端服务领域的贸易便利化，推动高端服务业的对外开放，提升高端服务业竞争力。

3. “创新型经济”的新模式:率先建立适应创新发展要求的新体制新机制。

(1)完善创新要素的市场配置机制，率先建立国际化市场化的创新资源配置新机制。加强“双自”联动，聚集战略性新兴产业，完善支持重点发展产业的研发贸易便利化体制机制。深化国际人才试验区建设，健全完善更加符合社会主义市场经济规律、人才成长规律和人才发展流动规律的人才认定标准和推荐方式，构建标准统一、程序规范的外国人来华工作许可制度和高效、便捷的人才签证制度，促进国际人才流动便利化，吸引更多外籍高层次人才参与创新创业。深化推进金融中心与科技创新中心建设相结合的科技金融模式创新，加强金融与科技融合发展，完善对科创企业的金融服务，支持外资企业设立联合创新平台。深化科技管理体制，坚持结果导向，完善科技财政资金管理体制，提升科技财政资金效率。

(2)创新新兴产业发展的监管模式，率先探索新兴产业发展的监管体制机制。按照“鼓励创新，包容审慎”的理念，构建新兴产业发展的审慎监管体制，建立和完善新兴产业的监测和预警制度，建立协同治理模式，在风险可控下最大限度支持新兴产业发展，增强经济发展新动力，推动经济转型发展。

(3)完善知识产权保护和运用体系，率先建立鼓励创新的知识产权管理新体制新机制。充分发挥专利、商标、版权等知识产权引领作用，完善知识产权综合管理体制，打通知识产权创造、运用、保护、管理和服务的全链条，提升知识产权质量和效益。建立健全知识产权服务标准，完善知识产权服务体系。构建知识产权维权联动工作机制，推动知识产权维权，完善知识产权纠纷多元解决机制。聚集新区重点发展产业，进一步简化和优化知识产权审查和注册流程，探索互联网、电子商务、大数据等领域的知识产权保护规则，推动信息产业发展。探索知识产权投资管理体制，深化完善有利于激励创新的知识产权归属制度，支持企业运用知识产权进行海外股权投资。

(二)总体要求

浦东新区进一步探索经济管理体制机制，就是要适应“深度国际化、高度市场化、高度开放”要求，其核心是正确处理政府与市场的关系，发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用，推进政府治理体系和能力现代化，全面提升政府经济治理能力。

1. 适应深度国际化的要求。浦东开发开放实践表明，国际化是浦东经济发展的强大动力。浦东新区进一步探索经济管理新

体制新机制，要以自贸试验区建设为动力，适应深度国际化的要求，进一步扩大开放，降低外资准入和跨境流动的门槛，要全面接轨国际投资贸易的通行惯例，率先构建与国际经济管理的标准和规则体系相适应的地方一级政府经济管理新模式、新体制，建立高度开放的政府管理体系，并代表国家参与制定全球治理新体系和新规则，提升参与国际竞争的能力。

2. 适应高度市场化的要求。高度市场化内在要求政府持续简政放权，全面清除不合理的市场障碍，改善营商环境和创新环境，降低市场运行成本，提高市场运行效率，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发市场活力。浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制，就是要按照高度市场化的要求，进一步简政放权，加快政府职能转变，降低市场准入门槛，营造市场化、法治化的市场环境，激活市场活力，充分发挥市场配置资源决定性作用。

3. 适应高度开放的要求。深度国际化和高度市场化的本质是高度开放，是对内对外两个市场的高度开放。“放”与“管”是一体两面，宽进更要严管，管得住才能放得开。高度开放市场必然要求政府建立有效有力的监管体系，其核心是防范风险，营造稳定公平透明、可预期的营商环境。浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制，就是要求按照高度开放的要求，建立有效有力的事中事后监管体系，需要发挥政府各部门监管协同作用，构建市场、社会与政府等多元监管格局，充分运用现代信息技术手段，创新监管方式，提升监管能力，营造公平竞争的市场环境，提升经济风险防范能力。

(三) 三大原则

1. 坚持系统集成。要树立系统集成的理念，围绕市场主体的准入、经营和退出全生命周期，加强顶层设计，整体系统地推进制度创新，以再造政府流程为实现路径，探索浦东新区一级地方政府经济管理新体制新机制，整体推动政府再造，促使市场发挥决定性作用。

2. 坚持对标国际。要进一步加强与国际通行规则的对标，紧紧围绕营造法制化、国际化、便利化的营商环境和公平、统一、高效的市场环境，结合深度国际化和高度市场化的要求，对接国际高标准规则体系，找差距、补短板，加快形成与国际惯例相适应的浦东一级地方政府经济管理体制机制，可固化、可定型的政府经济管理制度。

3. 坚持法治引领。树立依法改革的理念，运用法治思维和法治方式深化改革创新，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据，强化法制建设，以法治引领浦东新区政府探索经济管理体制机制。

(四) 总体目标

以全面深化上海自贸试验区改革开放为动力，对照国际最高标准，全面对接全球经济新规则，积极探索适应深度国际化、高度市场化要求的经济管理新体制新机制。按照“职能科学、开放透明、协同高效、回应迅速、多元参与”的要求，打造提升政府治理能力的先行区，率先构建适应全球化和全球治理规则新形势的开放型经济新体制，率先构建发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用的社会主义市场经济体制。实现市场准入更加开放透明，推动市场准入最宽、行政审批改革最彻底、制度性交易成本最低；市场运行更加公正有效，事中事后监管严、防范风险强，市场竞争环境更加公平有序。政府服务更加优质高效，营商环境更加国际化、法治化、便利化，率先实现政府治理体系和治理能力现代化，进一步彰显全面深化改革和扩大开放试验田作用。

三、框架体系

浦东新区经济管理新体制新机制的整体框架是：系统构建服务市场主体全面生命周期的市场准入体系、市场运行管理体系和市场服务支撑体系，加快形成经济管理新体制新机制的“四梁八柱”，推动政府职能再造、政府组织再造，实现浦东新区一级地方政府整体再造。

（一）构建以“开放透明”为方向的市场准入体系

更加开放透明的市场准入是发挥市场配置资源起决定性作用的内在要求。按照深度国际化和高度市场化的要求，做到“法无禁止均可”，最大限度放开市场，激活市场活力和创造力，促进全社会创新创业，充分发挥市场配置资源起决定性作用。进一步深化负面清单管理模式，最大限度缩减外商投资负面清单和市场准入负面清单，全面深化“证照分离”改革，放宽市场准入门槛，全面深化商事登记制度改革，推动市场准入便利化改革，探索更加便利的市场准入和退出管理模式。

1. 深化负面清单管理模式。在全面深化上海自贸试验区改革开放的新背景下，适应深度国际化和高度市场化的要求，要进一步深化负面清单管理模式，全面对接国际通行规则，加强开放型经济体系的风险压力测试。

（1）争取国家支持推出上海自贸试验区压力测试版的“负面清单”。未来外商投资领域主要有3张“负面清单”，按开放度从小到大依次为市场准入负面清单、外商投资负面清单、中美BIT协定负面清单。要发挥上海自贸试验区风险管控能力强、产业成熟度高、法治环境好等优势，争取国家支持，推出上海自贸试验区压力测试版的“负面清单”，做好高度开放环境下的风险压力测试以及完善外商投资负面清单与市场准入负面清单的系统衔接，在关键领域做好试点，为全国面上开放探索经验。

（2）探索建立负面清单落地运行的管理制度体系。目前部分负面清单落地运行很难，仍然面临外资“能进不能做”的问题，其关键在于负面清单运行法律依据不足、法律监管碎片化，导致负面清单制度的实施缺乏整体性和稳定性。要争取国家有关部门支持，建立健全地方一级政府与国家安全审查、产业准入目录、法律法规修订等上位事权长效高效的协调机制，选择在外资进入意愿强、国内水平有差距、市场需求强烈的特定领域、完整行业开展负面清单落地运行的制度建设试点，“做深做透”现行负面清单。

（3）探索构建更加灵活、更有弹性的负面清单运用模式，建立金融业等重点领域的负面清单管理模式。面对新兴业态层出不穷、市场变化快速复杂的国际经济形势，政府管理方式必须有一定的灵活性，体现在以负面清单为核心的开放制度创新中，对金融业等重点领域，借鉴国际惯例探索构建负面清单的分类落地机制，建立金融业等重点领域的负面清单管理体制。

2. 全面深化“证照分离”改革。“证照分离”改革是降低市场准入门槛、建立更加开放市场准入的重要举措。目前“证照分离”改革进展缓慢，受到体制机制制约。要全面深化“证照分离”改革，最大程度推行告知承诺制，放宽市场主体经营准入，壮大市场主体，激活市场活力。

（1）拓展“证照分离”改革事项，对涉及市场主体经营准入的行政许可事项全面实现“证照分离”。把涉及市场准入的许可审批事项全面纳入“证照分离”改革试点，按照取消、告知承诺和强化准入的要求，加快调整涉及市场准入的许可审批事项，扩大告知承诺领域，最大限度实行告知承诺市场准入模式，完善告知承诺市场准入制度。

（2）完善“证照分离”改革的配套制度体系。深化“证照分离”改革的关键和重点是完善“证照分离”改革的配置制度体系，系统化、全链条地推进“证照分离”改革，系统地推动法律法规调整，强化法律法规对“证照分离”支撑作用，推动“证照分离”改革顺利落地实施；加强“证照分离”改革协同，加快建立起“证照分离”改革的事中事后监管制度，对改革链条中“有的改有的不改”“前松后紧”“管的理念和手段跟不上”等现象，进一步深化改革，进一步增强“放”的协同性和“管”的有效性，保障市场放得开、管得了。

3. 全面深化商事登记制度改革。商事登记制度是市场准入的关键环节。全面深化商事登记制度改革就是提升市场准入的便利化水平，降低制度性交易成本。

（1）全面深化“一照多址”改革。深化推进多部门对市场主体的重复审批、重复管理的改革，提高社会投资创业效率。深化

企业“单一窗口”，拓展企业“单一窗口”功能，进一步精减材料手续、精减流程时间，全面实施“五证合一、一照一码”改革，推进“多证合一”，在更大范围、更深层次实信息共享和业务协同，为企业开办和成长提供便利化服务。通过深化改革，使营业执照成为企业唯一“身份证”，统一社会信用代码成为企业唯一身份代码。

(2)完善市场准入的便利化服务体系。聚集商事登记的关键环节，加快推进企业名称登记和经营场所制度改革，改革企业名称核准制度，实施企业名称负面清单管理制度，赋予企业名称自主选择权。增强企业变更名称的便捷性，提高办理效率。率先建立企业名称争议处理机制，建立健全企业名称与驰名商标、注册商标权利冲突解决机制，维护企业合法权益。加快推进企业全程电子化登记，提高信息化、便利化水平。推动电子营业执照改革试点，扩大电子营业执照应用范围。

(3)完善“大众创业、万众创新”的市场准入体系。推进商事登记制度改革，支持创业创新发展。鼓励创新型公司的发展，在符合法律法规规定的前提下，探索灵活的商事登记模式。顺应众创空间、创新工场等多样化创业创新孵化平台的发展，开展“一址多照”“一照多址”、工位注册、集群注册、商务秘书公司等多样化改革探索，推动大众创业、万众创新。

4.建立健全市场主体退出体制机制。市场主体退出体制机制是市场准入改革的重要内容，是让市场充满活力的重要保障。要加快完善简易注销机制，建立健全强制退出机制，加快形成优胜劣汰长效机制，激活市场活力，发挥市场配置资源的决定性作用。

(1)完善简易注销机制。简易注销机制的关键是整合税务、工商等政府流程，简化和完善企业、个体工商户注销流程，构建便捷有序的市场退出机制。率先探索对资产数额不大、经营地域不广的企业实行简易破产程序。对个体工商户、未开业企业以及无债权债务企业实行简易注销程序。

(2)建立健全强制退出机制。对长期未履行年报义务、长期缺乏有效联系方式、长期无生产经营活动、严重侵害消费者权益等严重违法失信企业，率先探索建立强制退出市场制度。对违反法律法规禁止性规定或达不到节能环保、安全生产、食品药品、工程质量等强制性标准的市场主体，依法予以取缔，吊销相关证照，释放社会资源和市场资源。

(3)探索建立与创新经济发展相适应的市场主体退出机制。为适应创新经济发展的特点，探索建立与便捷准入相适应的灵活的企业退出机制，培育创新文化，推动创新经济发展。

(二)构建以“公正有效”为特征的市场运行管理体系

构建以“公正有效”为特征的市场运行管理体系是对标国际、加快形成开放型经济新体制的内在要求，是加快政府职能转变的迫切需要，也是适应科技革命和产业变革新趋势的客观需要。浦东新区需要进一步转变政府职能，紧紧围绕“公平竞争”市场环境，提升事中事后监管能力，维护市场公平竞争，维护市场秩序，加强市场经营安全，改善市场主体经营发展环境，构建“公正有效”的市场运行管理体系，营造公平有序的市场竞争环境。

1.加强事中事后监管能力建设。简政放权和事中事后监管是政府职能的一体两面。加强事中事后监管能力建设是构建“公正有效”的市场运行管理体系的重要内容，是营造公平竞争的市场环境的重要保障。

(1)健全“四位一体”事中事后监管格局。积极引导市场主体自律，强化市场主体责任，在安全生产、产品质量、环境保护等领域建立市场主体社会责任报告制度和责任追溯制度。建立支持业界自治管理制度，加快推动行业协会组织与行政脱钩，建立健全行业协会和商会发挥自治作用的体制机制，充分发挥行业协会和商会对促进行业规范发展的重要作用，深入推进业界自治。积极培育和发展社会组织，鼓励社会力量参与市场监督，建立健全会计、审计、法律、检验检测认证等第三方专业机构参与市场监管的制度安排。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，加强监管组织体系建设，建立事中事后监管问责

制度，杜绝监管盲区和真空。

(2)构建以“社会信用”为核心的事中事后监管制度。完善社会公共信用信息平台，发挥社会信用制度的基础性作用。继续完善企业年报公示制度和企业经营异常名录制度，健全跨部门“双告知、双反馈、双跟踪”许可办理机制和“双随机、双评估、双公示”监管协同机制制度。深化与“证照分离”改革相匹配的事中事后监管制度，加强环境保护、食品、公共安全等重点领域监管制度建设。聚焦投资、贸易和金融领域，深化与负面清单管理相配套的投资监管制度，积极配合国家有关部门做好反垄断审查、外资国家安全审查等监管工作；以关检联动和国际贸易“单一窗口”等为重点，深化以安全高效管理为底线的国际贸易监管制度创新，优化贸易监管；建立上海自贸试验区金融创新和综合监管服务平台，加强跨部门、跨行业、跨市场金融业务监管协调和信息共享，强化风险监测、分析和预警。

(3)创新以“大数据”为载体的事中事后监管方式。充分运用大数据等新一代信息技术，增强大数据运用能力，实现“互联网+”事中事后监管创新，深入推进智能监管，率先整合公共信用信息平台、第三方信用信息平台、异常企业信息名录以及其他大数据平台等在内的信用信息，搭建统一的信用信息查询终端，降低监管成本，提高监管效率，增强市场监管的智慧化、精准化水平。加快制定部门间信用信息联动惩戒、奖励的指导性意见，推动各监管部门完成采用信用信息监管的法律法规和部门规章修订；开放征信市场，允许外资企业合法合规开展针对市场主体的征信业务。率先在自贸试验区推行行业“黑名单”制度，完善严重违法企业“黑名单”的触发机制等。

(4)建立健全“多方协作”基层协同监管机制。以现代信息技术为支撑，打破政府间信息分割，以网格化为核心，建立以网格化管理平台为支撑的市场监管、城市管理、劳动监察、安全监督、公安、税务等领域执法信息互联共享机制，建立健全基层执法事项联动联勤机制，推动基层监管由传统“单打独斗”向现代“多方协作”转变，率先建立起科学高效的基层协同监管机制，提升事中事后监管水平。

2.深化统一开放、竞争有序的市场体系建设。浦东新区要进一步加强统一开放、竞争有序的市场体系建设，着力清除市场壁垒，平等对待市场各主体，提高资源配置效率和公平性，深化要素市场改革，健全要素市场体系，构建统一大市场，发挥市场决定性作用。

(1)清除开放统一市场障碍。按照构建开放统一大市场的要求，加快梳理和废除妨碍开发统一市场和公平竞争的规定和做法，清除不合理补贴政策，打破制约商品要素流动和服务供给的行业垄断和市场壁垒。完善内外资、国资民资、大中小市场主体公正平等的市场准入条件。鼓励市场创新，发挥现代科技和商业模式的改革效应，健全创新经济市场体系，促进市场开放、行业资源共享，提高市场开放度。营造各类市场主体参与政府采购的公平市场环境。

(2)深化综合监管体制改革。坚持专业执法和综合执法的有效结合，以提升执法效能为目标，完善综合执法体系，健全统一协调的执法体制、执法规则和执法程序，强化市场规则的统一性、市场监管执法的统一性，提高市场监管的公开性和透明度。理顺浦东新区各委办局的审批、业务处室的监管职能，探索组建区级各委办局的行业专门监管机构和街镇综合监管部门，明确行业监管职责，构建审批、监管、执法的协同机制。

(3)健全土地、人才、技术等要素市场体系。深化土地制度改革，率先推进农村“三块地”市场化改革试点，率先破除浦东城乡土地二元结构市场，充分发挥土地资源配置效率，推进浦东城乡一体化建设。深化“双自联动”国际人才试验区建设，率先实施外籍高层次人才审批改革和优化出入境服务，深化自贸试验区海外人才离岸创新创业基地建设。加快建设统一的技术交易市场，建立技术交易市场共享平台，健全技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格和各类创新要素配置的导向作用，推动科创中心建设。

3.强化市场主体合法权益保护。权益保护是国际投资新规则的重要内容。加强市场主体合法权益保护是构建以“公正有效”

为特征的市场运行管理体系的重要内容。

(1)健全知识产权保护服务体系。加强知识产权保护,积极引进中国(浦东)知识产权保护中心,建立以产业需求为导向的知识产权审查、确权、维权的快速反应机制和工作体系;完善知识产权信托管理和保护,发展知识产权保险;健全知识产权界定、运营、保护的体制机制;完善知识产权纠纷多元解决机制和知识产权侵权查处快速反应机制。加强知识产权合作与交流,支持国际组织在上海设立知识产权仲裁和调解分支机构。

(2)健全投资争端解决机制。发挥投资、贸易、金融等领域行业中介机构和商会解决投资争端的作用,探索多方参与调解机制及专业案件的调解前置程序。建立诉讼与非诉讼纠纷解决的对接平台,推动仲裁与调解相结合的制度创新,明确工商、税务、商委、劳动和社会保障、卫生、国土房产、环境保护等各行政机关的职责。促进诉讼制度与国际纠纷处理的进一步接轨,推进仲裁制度、仲裁规则与国际接轨,引入临时仲裁制度,允许投资者选择临时仲裁庭进行仲裁;引入国外专业仲裁机构,如伦敦国际仲裁中心、国际商会仲裁院等国际知名的仲裁机构在浦东设立仲裁或代表机构,打造国际化的投资争端解决环境。

(3)建立健全外商及民营投资权益保护工作机制。建立健全由商务、发展改革、市场监管、知识产权、环保等部门参与的外商及民营投资权益保护工作机制;强化外商及民营投资投诉处理机制,优化外商及民营投资投诉服务流程,依法保护外商、民营投资企业及投资者的合法权益。

(三)构建以“便捷高效”为要求的市场服务支撑体系

1.构建以“单一窗口”为核心的政府服务体系。加强顶层设计和系统集成,着力打破信息“孤岛”,推动跨部门信息互联互通和共享,建设“互联共享”的“网上政府”,推进市场服务事项的“单一窗口”建设,实现政府服务市场由政府多个部门转向一个部门,推动政府服务高效便捷化。

(1)建设“互联共享”的“网上政府”。以现代信息为手段,深度运用大数据,建设“互联网+政务服务”共享平台体系,推动网上政务服务平台互通、数据共享。推动政务服务事项统一申请、统一受理、集中办理、统一反馈和全流程监督,着力解决线上线下政务服务平台“两张皮”、不同部门平台无法交互等问题,为构建以“单一窗口”为中心的政府服务奠定物质基础。

(2)建立健全市场准入和监管等重点领域的“单一窗口”服务体系。充分运用大数据等现代信息技术,再造政府流程,加快建立健全市场服务事项的“单一窗口”服务体系,深化市场准入“单一窗口”、国际贸易“单一窗口”建设,推进企业投资建设领域的“单一窗口”建设,推进重点领域市场监管“单一窗口”信息平台建设。

(3)建立健全产业服务政策的“单一窗口”。依托网上政务大厅的产业发展综合服务平台,完善线上线下联动的企业政策服务中心,把分散在各部门的政策服务集中在一个窗口,探索在行政服务中心设立企业政策服务“单一窗口”,实现企业服务的系统集成,为企业开办和成长“点对点”提供“全方位”和“全生命周期”行政服务,切实解决政策服务“好看吃不到”问题。

2.构建协调协同的政府组织体系。政府组织体系是市场服务管理的重要支撑。按照更好服务、便利市场的要求,以政府流程再造为动力,横向职能协同,纵向职能协调,优化政府组织结构,率先形成协调协同的浦东新区一级地方政府组织体系,为服务市场提供有力的组织支撑。

(1)健全跨部门协同机制。加强自贸试验区管委与新区政府间交叉相近职能整合,优化机构设置,统筹集中改革宏观决策职能。按照自贸试验区理念,进一步优化区级政府机构设置,系统集成推进政府职能转变任务的全流程设计和管理。按照自贸区理念及各片区发展特色,优化各自贸片区内部机构设置,推进各片区自贸管理局与管委会深度融合,打造更加高效、精简的组织架构。按照职能模块综合设置大部门,建立市场监管、经济发展、环境保护和城市建设、社会管理和公共服务、改革统筹和

法治保障五大委员会体系，实现职能模块内跨部门协同。

(2) 创设跨部门信息协同的大数据管理机构。深度运用大数据，推动“互联网+政府服务”的“网上政府”建设，加快推进跨部门数据信息共享互联，打破跨部门信息分割，探索组建新区政务大数据统筹管理专门机构，做实首席信息官制度，统筹负责新区政府信息和大数据管理。

(3) 完善“审批、监管、执法”适度分离的机构设置。紧紧围绕“提升监管能力”，按照“审批、监管、执法”适度分离职能要求，优化组织机构设置，厘清“审批、监管、执法”职责边界，切实解决“审批、监管和执法”职责不清问题和监管职能交叉问题，适应政府职能重心由“事前审批”为主向“事中事后监管”为主转变的要求。

(4) 优化区镇职能分工。以提升政府治理能力为目标，建立健全经济社会管理事项规范高效运作的区镇分工体系，强化核心发展权区级统筹，发展规划、招商引资、园区发展、区域开发、公共设施基本建设等涉及全区整体发展的核心发展权由区级统筹；强化区域管理权下沉，推动公共服务、公共管理、公共安全职能充分下沉到街镇。加快形成城市发展区级统筹、社会治理做实街镇的纵向分工体系，优化纵向政府组织体系。

四、实现路径

浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制，就是要通过再造政府流程，优化组织机构设置，进而构建以“开放透明”为方向的市场准入体系、以“公正有效”为特征的市场运行管理体系、以“便捷高效”为要求的市场服务支撑体系，实现适应全球化和全球治理规则新形势的开放型经济新体制，率先发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用的社会主义市场经济体制的总体目标。

(一) 政府流程再造的基本内涵及分类

1. 基本内涵。政府流程再造是以现代信息技术为手段，以市场主体为中心，以流程化为导向，对以行政职能分工为中心的行政管理和服务流程进行重新设计和改造，简化、优化或重构政府流程，进而重塑政府职能，优化政府组织机构设置，实现政府经济管理新体制新机制构建，提高行政管理效能和质量，提升政府治理能力。政府流程再造分为3个层面：一是政府流程简化或重构；二是以信息技术实现部门间信息共享互联；三是打破部门职能分割实现部门职能协调协同，推动能重塑和组织体系重组。

政府流程再造的方向是以政府管理服务对象为出发点。政府流程再造就是要改变以职能分工和部门分工为中心的传统行政管理流程模式，摒弃以任务分工和以计划控制为中心的工作观念，打破以部门利益为中心的行政管理格局，构建以满足政府管理服务对象的需求为中心的行政管理新模式，建立回应性政府管理体系，促进政府管理效能和公共服务品质提升。现代政府流程再造需要充分利用现代信息技术，打破部门间信息分割，实现信息共享互联，进而重构政府管理服务流程，实现跨部门集成化、并联化、电子化的工作方式。

2. 政府流程再造分类。按照不同划分方式，政府流程再造有不同类型，主要有4种划分方式。一是按照行政职能分工来划分。行政职能主要分为经济职能、文化职能和社会职能，与之相对应的政府流程再造划分为经济类政府流程再造、文化类政府流程再造、社会类政府流程再造。二是按照政务事项是否跨部门来划分。政府流程再造可划分为单个部门政府流程再造和跨部门政府流程再造。三是按照行政管理服务对象来划分。行政管理服务对象主要分为两类，即市场主体(法人)和自然人(公民)，与之相对应的政府流程再造分为面向市场主体服务的政府流程再造和面向自然人的政府流程再造。四是按照行政管理环节来划分，行政管理环节主要分为行政决策、行政执行和行政监督，与之相对应的政府流程再造可划分为政府决策流程再造、政府执行流程再造和政府监督流程再造。

（二）再造政府流程对探索经济管理新体制新机制的实现逻辑

浦东新区进一步探索经济管理新体制新机制的整体框架是构建“三大体系”。构建“三大体系”的关键是要加快政府职能转变，再造政府职能，进而优化政府组织机构设置。而实现政府职能再造和政府组织机构设置优化的前提和基础是实现信息互动共享。政府流程再造正是实现信息共享互联、政府职能再造和政府组织机构设置优化的重要路径。

1. 政府流程再造实现信息共享互联。信息共享互联是政府职能转变的重要支撑，是构建“三大体系”的物质基础。只有实现跨部门的信息共享互联，才能实现更加开放透明的市场准入、更加公正有效的市场运行、更加便捷的市场服务，推动政府职能转变。政府流程再造能实现信息共享互联，其主要原因在于：一是再造政府流程为跨部门信息共享扫清障碍。再造政府流程，以面向管理服务对象为中心，推动政府流程重新设计，打破以行政职能分工为中心的行政模式，突破部门中心论，为跨部门信息共享扫清障碍。二是以现代信息技术为手段的政府流程再造为信息共享互联提供有力支撑。现代信息技术是政府流程再造的重要手段，政府流程再造就是充分运用现代信息技术，保障共享互联信息安全，为建起跨部门信息共享互联提供有力支撑。三是政府流程再造是信息共享互联的强大动力。政府流程再造的前提是信息共享互联。只有实现信息共享互联，才能再造政府流程。为此，再造政府流程，能极大地推动信息共享互联实现。

2. 政府流程再造实现政府职能再造。政府流程是行政职能在操作层面上的具体体现。政府流程由政府职能所决定，与政府职能相适应。按照更加开放透明的市场准入、更加公正有效的市场运行、更加便捷的市场服务要求，再造政府流程，取消和减少政府流程环节，实现政府简政放权，推动政府流程并联化、集成化，实现交叉重复职能合并整合，强化事中事后监管环节，实现政府职能的重心转向事中事后监管，使得政府流程更加科学、精简、高效，使市场主体获得更加便利高效的政府服务和发展环境。

3. 再造政府流程实现政府机构设置优化。政府流程再造的结果必然推动政府组织机构设置优化。传统的行政模式下的政府组织机构设置是以职能分工为核心的“金字塔式”，服务于计划任务实施及其责任分配。这样的组织机构设置往往会导致政府部门纵向层级过多、横向分工过细，职能交叉、条块分割、“部门主义”严重。再造政府流程，是以政府服务对象为中心，打破以职能分工为中心的行政模式，摆脱部门行政职能所带来的部门边界，加强跨部门间相互合作，以部门协同联动改变部门直线型的操作流程，推动组织机构再造，实现组织扁平化、系统化、回应性。

（三）再造政府流程的实施：以“单一窗口”为核心的政府流程再造

1. 再造政府流程的基本原则。（1）合法性原则。政府是社会的运行主体，政府流程再造必须遵守合法性原则，要依法实施。无论是对原流程的改善或是对新流程的设计，都需要对预定条件、程序和条例等进行合法要件的审查。

（2）关键流程再造的原则。政府流程再造追求的最终效果就是政府组织全局流程系统最优化。为了能够快速取得阶段性成果，有必要根据政府组织职能选择容易取得阶段性成果、对政府的战略目标具有重大影响的关键流程进行改造，同时还可以减小政府流程再造涉及的范围，降低政府的投入成本，提高政府流程再造的可行性。

（3）便利高效原则。政府流程再造的根本目的就是“便民、利民”，以市场主体满意度作为评价的重要指标。在政府流程再造设计过程中应最大限度地提供“一站式”和“并联式”服务。建立各部门职能整合作用机制或通过决策层授权建立跨职能联动组织，减少决策与执行之间信息、资料传递次数，减少社会公众往来于政府各职能部门之间的时间消耗。

2. 再造政府流程的领域选择。（1）深化市场准入监管领域和国际贸易领域的政府流程再造。在新的形势背景下，要按照“三区一堡”建设的要求，继续深化市场准入监管和国际贸易领域的政府流程再造，市场准入领域按照“证照分离”的要求，推动政府流程再造，市场监管领域继续拓展功能、拓宽领域，不局限于食品药监、物价、质量监督等领域，继续拓宽到建筑工程监

督、服务质量监督等领域。国际贸易领域通过深化政府流程再造，继续深化国际贸易“单一窗口”建设，拓宽国际贸易“单一窗口”的功能。

(2)推动产业投资建设领域的政府流程再造。产业投资建设领域是市场主体感受度最差的领域，也是制度性交易成本较高的领域。2016年浦东新区启动建筑领域改革示范区建设，要以此为契机，推动产业投资建设领域的政府流程再造，使政府流程更加优化、精简，促进政府建筑领域管理方式转变，实现政府建筑管理职能转变，优化政府相关组织机构。

(3)推动产业服务领域的政府流程再造。通过产业服务领域的政府流程再造，减少中间环节，提供综合服务，把分散到各部门的职责集中到行政服务中心，实现产业服务的政府流程最优。

3.再造政府流程的实施步骤。(1)对政府流程进行梳理。主要是对现有流程的现状进行描述，包括对活动、控制、资源、业务规则和信息流等方面的描述，以及对其相互关系进行表达。

(2)分析、诊断现有流程的弊端。按照“放管服”的要求，分析诊断现有流程存在的问题，流程的病症应是阻碍或分离有效工作流程的活动和业务政策。重点包括：确定那些将带来不良结果的行为、瓶颈和不必要的环节；确定把职能信息系统分为几个系统，再合并成一个大流程系统；确定无价值的附加环节；确定所有不必要的资料文件，并对所需的表格、报告提出质疑。

(3)重新设计流程方案。按照问题导向和目标导向，以市场主体为中心，梳理相关法律法规，重新设计政府流程，并以先试先行要求，在国家相关部门的授权下，实现更优的政府流程，突破部分法律法规的限制。

(4)通过现代信息技术手段重建政府流程。构建以信息共享互联为要求的信息平台，实现政府流程再造，并相应推动政府组织机构转变职能，构建与新政府流程相适应的政府组织机构设置，推动组织机构设置调整和人员调整，构建与新政府流程运行相一致的制度体系，建立起配套制度体系。

(5)运行与评估政府新流程。在组织和制度保障的前提下，推动政府新流程运行，并进行评估。将评价结果与预期目标进行比较，反馈至流程重新设计阶段，达到流程改进的目的。