



研究院微信

2023 年第 5 期

(总第 255 期)

3 月 16 日印发



天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

双周决策观察

【特别关注】

深圳集体经济试水股权投资

【部委动态】

国家数据局获准组建 数字中国建设提速

【地方新政】

区别北京上海 广州构建产业型消费体系

上海松江聚焦科创走廊 推出优化营商环境 6.0 版

【形势分析】

自贸试验区制度创新中的趋向与建议



天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

主办

天津滨海综合发展研究院

泰达图书馆档案馆

编辑

贺然

统筹

史继平

金敏毓 何莉娟

韩玉刚 马爱华

武晓庆

电话

022-66222942

传真

022-66222940

【特别关注】

深圳集体经济试水股权投资

近期，深圳的创投行业多了一股新力量——社区股份合作公司。在推动科创产业发展、缓解创投募资难题，以及促进集体经济转型升级等多方需求合力之下，深圳集体经济开始“谋变”：将集体资金试水股权投资。

国资引导投向“家门口”的项目

2023 年 1 月，深圳市罗湖区在全市率先成立了首只“市区国企+股份合作公司”股权投资基金。罗湖区的蔡屋围、黄贝岭靖轩、湖贝等 11 家该区股份合作公司盘活集体资金超 1 亿元，加上罗湖投资控股公司出资 2000 万元，与深高新投合作设立股权投资基金，总规模达 1.7 亿元。该基金存续期 7 年，重点投资战略性新兴产业。该基金的设立打响了国有企业和集体企业共建股权投资基金“第一炮”，不仅盘活了集体资产，还引导集体经济融入深圳“20+8”产业发展大局中，更为破解创投行业募资难题寻找到新的突破点。

集体资金参与股权投资，这是一个创新性的探索，为缓解创投行业的募资难带来了一条新路，也将起到示范性带动作用。2 月 6 日，深圳发布的《关于进一步支持中小微企业纾困及高质量发展的若干措施》中也提出，“吸引股份合作公司富余资金进入风投创投领域，丰富优质中小企业融资来源。”

据了解，当前深圳多个区都在积极研究和探索罗湖的这一模式。2023 年 2 月，在深圳国有企业与集体企业合作发展推介会—光明专场，国信证券等六家市属金融国企、光明区科发集团和光明区集体企业签订金融领域合作意向协议，让社区集体资金参与股权投资基金运作，有效盘活存量资金，确保投资高效、资金安全，更好服务实体经济发展。

事实上，集体资产投向私募股权早有试水。“其实我们区里的集体企业去年就开始做股权投资，是以产投公司作为发起人，区国资也出资一部分资金成立了一只单项目基金，当时这只基金还是超募的。”坪山区国资局局长黄郁明表示，除了这只专项基金，坪山区集体企业还以国企为主导，成立了一只园区基金，主要投资辖区内产业园区的优质企业。

上述罗湖和坪山的股份合作公司试水股权投资都有两个共通点，一是由国资国企发起并出资引导，股份合作公司则作为 LP 投资基金；二是均投向符合本区或本市产业定位的领域。

亟待寻找新增长点

对集体社区股份公司而言，存量资金充足，但投资方式较单一，多为物业出租、银行存款等。据深圳市国资委 2021 年统计，深圳有近 1000 家村集体社区股份公司，总资产近 2500 亿元，净资产超 1200 亿元，拥有超过 1 亿平方米物业，年收入超 220 亿元，年利润近 100 亿元，2021 年三季度银行存款超 800 亿元。因此，股份合作公司也在寻找集体经济多元化经营方式，稳步提高集体经济收入。

一直以来，政府对集体资金的监管都较为严格，但是去年以来，相关监管部门开始支持集体资金流入股权投资。“疫情后地方政府的财政压力很大，如果能盘活巨大的集体存量资金，就能缓解地方发展产业的资金压力。”上述深圳社区股份合作公司相关人士表示。黄郁明也坦言，作为深圳的后发区域，坪山的财政压力一直很大，城市更新进度较慢、集体企业的物业收益增长也受限，盘活集体资金能促进集体经济与地方产业经济共同发展，实现双赢。

此外，集体资金流向股权投资，也是缓解创投行业募资难的一个有益探索。深圳市高新投集团有限公司党委书记、董事长刘苏华此前就提出，建议市、区两级政府花大力气引导盘活社区股份公司存量资金以股权投资形式积极投身深圳科创产业，顺应其转型升级内在需求，释放其资金优势，缓解创投融资难，实现长期资金对接深圳产业升级。

资金安全与投资收益成最大顾虑

不过，股权投资的高风险性与集体经济的风险偏好并不是很适配，所以，风险控制是其关注的重要问题。马峦山社区股份公司董事长曾勇欢总结了股份合作公司开展股权投资的几个重要考量因素：第一，是否有政府的专项扶持政策，里面包含风险补偿机制和奖励金等；第二，管理人的投资能力是否足够专业；第三，投资的项目是否经过充分的验证。

对此，去年 12 月，深圳市罗湖区修订出台扶持股份合作公司发展“1+1”文件，在全市率先建立基金投资风险补偿机制。对于股份合作公司投资市区国企成立或管理的创投基金、股权投资基金等项目 1 年以上，且经区政府批准的，按照实际投资期限及投资额，每年给予年化 1%且不超过 100 万元的扶持，扶持期限最长 5 年。股份合作公司退出该基金项目时，发生投资损失的，在扣除已获得扶持资金的基础上，一次性给予实际投资损失 50%且不超过 300 万元的风险补偿。

坪山区方面表示虽然暂时没有像罗湖区一样出台相关政策明确风险补偿，但将从三个方面去做好风控：第一，区产投公司作为发起部门，能规范资金的使用；第二，国资国企的出资金额远超股份合作公司的出资，因此会更加重视项目发展情况；第三，项目来源于“家门口”的优势产业，因此更能把握项目的质量和前景。由发起国企构筑的这三道防线，很大程度上能消除股份合作公司的顾虑。

无论是罗湖区还是坪山区，都只是迈出了社区股份合作公司试水股权投资的第一步。集体经济股权投资的市场化道路仍然道阻且长，如何市场化募资、如何投向市区以外的项目、如何建立更好的风控和退出机制等等，仍需多方探索。“这是一个循序渐进的过程，未来股份合作公司也不排除会与国内知名投资机构合作，获得好项目的投资份额，建立风险保障的同时，分享产业发展的成果。”黄郁明表示。（证券时报 20230314）

【部委动态】

国家数据局获准组建 数字中国建设提速

3 月 7 日，提请十四届全国人大一次会议审议的国务院机构改革方案内容显示，我国拟组建国家数据局；紧接着 3 月 10 日，十四届全国人大一次会议举行第三次全体会议，表决通过了关于国务院机构改革方案的决定。

根据权威公开信息，新组建的国家数据局，负责协调推进数据基础制度建设，统筹数据资源整合共享和开发利用，统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等，由国家发展和改革委员会管理。同时，中央网络安全和信息化委员会办公室承担的研究拟订数字中国建设方案、协调推动公共服务和社会治理信息化、协调促进智慧城市建设和国家重要信息资源开发利用与共享、推动信息资源跨行业跨部门互联互通等职责，国家发展和改革委员会承担的统筹推进数字经济发展、组织实施国家大数据战略、推进数据要素基础制度建设、推进数字基础设施布局建设等职责也将划入国家数据局。

对于这个新鲜出炉的政府机构，投资业界寄予了很高的期望，认为随着国家数据局的成立，数字中国建设有了一个顶层部门引导，再叠加此前奠定的基础设施，数字经济将有望成为我国经济发展的核心动力。亦有市场声音认为，国家数据局的设立在数字中国发展的自主可控方面凸显安全战略意义。（经济观察网 20230312）

【地方新政】

区别北京上海 广州构建产业型消费体系

3 月 8 日，《广州市建设国际消费中心城市发展规划（2022—2025 年）》（下称《发展规划》）正式对外发布并印发实施。这是全国首个国际消费中心城市主题规划。

城市特色和定位进一步清晰

“和北京及上海不同，广州作为商贸之都，它的国际消费特色在于它的产业基础强，即贸易的产业基础优势明显。”戴德梁行是唯一加入到“广州开展建设国际消费中心城市课题组”中的跨国机构。该机构广州商业部高级助理董事温苑雯接受采访时表示，在消费领域，广州最具特色的产业就是四大时尚产业。从此次发布的《发展规划》可以看出，广州将重点打造时尚产业，同时借助直播、电商、科技、数字等渠道和手段，形成产业闭环。

《发展规划》指出，广州具有“世界工厂”的产地优势。广州拥有全国 41 个工业门类中的 35 个，拥有全国规模第二大的广州开发区，是整个华南生产制造业的最主要产业链总部基地和供应链中心，在“前店”和“后厂”中起着循环链接的核心枢纽作用。其中，代表性的纺织服装产业规模大、品类全、产业链条完整，涉及服装企业及关联企业在 3 万家以上，相关服装服饰品牌 3000 个以上。此外，广州在珠宝、箱包皮具、美妆日化、茶叶、花卉等领域也形成了一批特色突出、集群效应明显的产业集聚区，孕育了多个新国货知名品牌。

《发展规划》写明，广州要构建“一带三区五圈”全域旅游消费格局，其中，一带为沿流溪河和珠江形成沿江旅游消费带，三区即北部生态康养消费区、中部都会历史消费区、南部滨海文旅消费区，五圈为依托北部从化温泉、流溪河沿线、从化马场、五指山风景区等形成生态康养消费圈。

首次公布国际消费中心城市指标体系

《发展规划》指出，广州将聚焦“国际”、紧扣“消费”、突出“中心”，围绕“产业型”“流量型”“服务型”特征建设国际消费中心城市，大力提升广州国际知名度、通达便利度、政策引领度，增强消费繁荣度和商业活跃度。用 5 年左右时间，基本建成“湾区制造”引领、全球资源荟萃，错位互补协同、城乡生态包容，文商旅体融合、岭南文化凸显，自由便利流动、交向互济共进，面向世界的数智

化、时尚化、现代化国际消费中心城市。为此，《发展规划》从国际知名度、消费繁荣度、商业活跃度、到达便利度、政策引领度这 5 个维度给出了 36 项需要提升和优化的具体指标，即“广州建设国际消费中心城市指标体系”。

规划布局上新增“消费促进区”

在消费空间布局上，《发展规划》提出要建设世界级消费功能核心承载区、打造消费促进区、打造产业消费示范园区。其中，消费促进区为新增内容。根据《发展规划》的内容，消费促进区又细分为新城消费增量发展区、消费存量提升区、消费特色培育区。《发展规划》具体指出，将依托五大新城建设，打造新城消费增量发展区：打造国家知识中心城、广州空港城、东部中心、番禺南部创新城、从化生态示范城五大新城区域级消费集聚区。最后就是推动特色资源与消费融合，建设消费特色培育区：着重打造南站枢纽门户消费区、番禺长隆万博商旅消费区、海珠数字创新消费区、白云北部临空消费区、白云西部物流批发消费区、从化流溪河旅游度假消费区、庆盛粤港深度合作消费区等特色消费培育区。

“目前，广州各区的发展阶段和程度都不一样，包括上述提到的时尚产业资源分布也很散，并不是集中在某一个区。”温苑雯表示，在这种情况下，不同的区域，在同一条产业链上承担的角色可能都不一样。“比如说时尚服装产业，服装的商贸批发主要集中在市区三大商圈，如中大、十三行、白马等批发市场，而它的制造部分可能在番禺南村，有一部分可能还在白云区，所以要针对不同情况进行对应的培育。”（南方都市报 20230316）

上海松江聚焦科创走廊 推出优化营商环境 6.0 版

日前，上海市松江区出台了《长三角 G60 科创走廊策源地松江关于加强集成创新持续优化营商环境的具体措施》，即优化营商环境 6.0 版

改革方案。方案从优化市场环境、打造高效政务环境、营造公正司法环境、提升金融服务等 9 个方面提出 78 项改革举措。

从松江区发展和改革委员会相关负责人处了解到，新版方案做到了“更加聚焦”：一是更加聚焦长三角 G60 科创走廊，着力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，推动长三角 G60 科创走廊高质量协同发展。二是更加聚焦创新活力，从促进创新资源开放共享、强化创新策源能力等方面，助推打造“三先”走廊。三是更加聚焦全要素优化配置，通过加强资源性指标统筹配置和推动数字化转型，推动全要素优化配置。

其中，在“全面提升创新活力”方面，松江着力推动“科技成果转换互惠、信息资源开放共享、科技人才融合发展和支持科技企业成长”，契合创新驱动“涡轮增压效应”，从而加快建成具有国际影响力的科创走廊和重要创新策源地。内容主要包括支持具有突出行业地位和较强创新意愿的科技企业创建联合创新中心、新型研发机构、工程技术研究中心和重点实验室，强化创新策源能力，以及通过揭榜挂帅科技攻关、重大科技成果发布、科技创新要素对接等方式，推动高校、科研机构的科技成果转化和产业化等。

在新增的“推动全要素优化配置”一项中，6.0 版方案提出要加强重大工程涉及土地、绿地、征收安置房源等六项资源性指标的统筹配置，并加大对数字化转型、工业互联网、智能工厂等重点项目的支持力度，重点支持企业网络、平台和安全体系能力建设，引导社会资本支持数字化产业发展。同时，着眼国家级展会、院士专家、要素平台和企业家协会等维度，高质量开展高端要素“走进 G60”系列活动，体系化推动高端要素资源融入、赋能 G60 发展。

同时，今年的方案继续在“简”和“优”上下功夫。譬如，聚焦行政给付等惠企利民政策，新增 7 个“免申即享”服务和 10 个“一业一证”改革行业；推动多领域应用，松江区企业专属网页完善助企纾困专栏，新增 5 个区级电子证照到期提醒、5 个“政策体检”；推动线

上线下帮办体系建设，建立虚拟服务大厅，构建远程帮办系统，提升“领导帮办+工作人员帮办”实效等。

此外，针对企业关注的知识产权纠纷问题，松江还不断健全知识产权保护和运用机制，发挥长三角 G60 科创走廊知识产权行政保护协作中心等平台功能性作用，促进知识产权执法协作、保护协同、服务共享。措施内容包括实施知识产权高质量创造扶持政策，引导和激励创新主体加强高价值专利培育和知识产权布局，以及设立上海知识产权交易中心松江综合服务处，促进专利成果转移转化等。（澎湃新闻 20230304）

【形势分析】

自贸试验区制度创新中的趋向与建议

趋向：改革自主权不足，导致“六多与六少”

（一）“碎片化”改革多而集成性、系统性的改革趋少。部分自贸试验区制度创新关于某一特定环节的“头痛医头、脚痛医脚”的改革创新较多，往往只涉及某一部门改革或效率提升等方面，涉及特定领域全流程、全周期的集成创新案例欠缺。

（二）同质化、重复化的改革多而创新性、精准性的改革趋少。自贸试验区建设成立以来，往往先开展对已有自贸试验区改革试点经验的复制推广工作，并在此基础上展开改革创新，导致改革多集中于跨境货物贸易、商事登记等领域，独创性改革创新案例较少，同质化现象较为突出。

（三）“小修小补”式改革多而重大突破性改革趋少。部分自贸试验区的改革举措局限于流程优化改进、“放管服”等领域，呈“微创新”状态，其触及啃骨头、攻坚性、战略性、引领性的制度创新乏善可陈，承担的风险压力测试、制度性改革创新、系统性集成创新等关键任务推进困难。

（四）改革方案、规划多而落地性的操作性改革趋少。自贸试验区成立以来，各地方出台了数个总体方案、专项规划等，中央各部委也出台了相关支持举措，内容覆盖制度创新方方面面，但在具体操作上的中央事权下放难、工作机制复杂等多重因素作用下，真正落地实施的制度化改革举措较少。

（五）单个突破性的政策或项目多而普惠性制度化的创新趋少。制度创新的经验缺乏对普惠性的考量，如一些开展租赁产业配套外汇制度创新试点、专业化地方法人航运保险机构等融资租赁、航运金融业务等制度创新内容，只考虑到局部均衡问题，无法在全国范围内复制推广。

（六）地方竞争性的产业补贴政策多而对标高标准国际经贸规则的压力测试制度创新趋少。鉴于地方竞争，各自贸试验区纷纷出台重磅的产业补贴政策，这未必符合自贸试验区“为国家试制度”的使命担当、建设统一大市场和高标准市场体系的精神。同时，对标 CPTPP 等国际高标准经贸规则如数字贸易规则等的压力测试与制度创新少。

建议：系统提升自贸试验区制度安排

（一）提升顶层协调机制。可在现有国务院自由贸易试验区工作部际联席会议基础上，加强跨部门、跨领域、跨行业统筹协调，强化具体改革事项归属部门的牵头责任，在具体改革领域，如贸易、投资、金融、数字、知识产权等设置专门办公室，负责协调相关改革事务，加强各部委、司局间的充分对接和协同，构建信息共享机制，减少层层上报和审批的协调成本。

（二）提升对地方改革自主权的赋能。鉴于目前自贸试验区制度创新的关键事权在中央部委层面，应加大部委向地方层面授权力度，细致考量、科学论证各自贸试验区的事权承接能力，以正面清单+负面清单相结合的方式加大中央和省级经济决策权下放力度和批量授权，并保障其承接事权的能力。同时，通过法律赋权增能，可由全国人大及其常委会直接立法，制定出台国家层面的《中国自由贸易试验区法》或者全国

人大常委会专项决定赋予省级、特区立法相关立法权限，立法在自贸试验区建设发展中的驱动作用。

（三）提升市场准入开放和改革系统性集成性、精准性协同性。顺应当前新产业、新模式、新业态不断涌现的态势，从事物发展的全过程、产业发展的全链条、企业发展的全生命周期出发，聚焦新一代信息技术、生物医药等领域，加强跨部门、跨领域、跨行业统筹协调，增强先行先试的系统性、整体性、协调性、精准性，避免“头痛医头、脚痛医脚”的碎片化。同时，站在“企业侧”“群众侧”的角度，解决好条线分割等问题，协同负面清单的缩减，打破市场准入的隐形壁垒和企业健康发展的阻梗，破除“大门打开、小门未开”的开放窘境。

（五）提升规则的对标试错和对接复制。第一，自贸试验区需要加强与 CPTPP、USMCA 等新一代国际经贸规则的对接，尤其是将服务业开放、竞争中性、数据跨境流动、知识产权、政府采购等国际新议题等、重点领域的压力测试。第二，加强与国内其他区域规则的对接如对广东自贸试验区港澳、建立健全自贸试验区制度创新快速复制推广、区域合作发展及利益共享机制和区域联动发展机制，探索区与区之间的合作模式和规则对接，引领统一大市场建设。

（六）提升制度创新保障机制。第一，建立制度创新的容错机制，对相关责任人的制度创新和复制推广失败结果减轻或免除责任追究，并将评价体系和容错机制标准化和法定化。第二，建立第三方独立评估机制，由各自贸试验区管委会负责，将企业和群众感受作为评价依据。第三，加强风险防控体系建设，对重大敏感事项，要在试验任务实施过程中对其风险进行充分评估，深入开展差别化探索，推动集成电路、生物医药、高端装备制造等重点领域全产业链开放创新发展，在文化、教育、金融、数字等敏感领域在自贸试验区加快压力测试和风险测试，并建立健全事中事后审慎监管机制，做到“放得开、管得住”，切实把好监管关口，统筹好经济发展和安全的问题。（深圳综合开发研究院公众号 20230309）

双周决策观察

把握宏观前沿 洞悉基层创新 启迪新政新思



扫描二维码，敬请详看《BRI 双周决策观察》电子版