

思想领航 · 湖南高质量发展大调研

要围绕实行高水平对外开放，充分运用国际国内两个市场、两种资源，对标高标准国际经贸规则，积极推动制度创新，以更大力度谋划和推进自由贸易试验区高质量发展。

——2021年7月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十次会议时强调

湖南日报全媒体记者 朱文硕 黄婷婷 周月桂 李贞
通讯员 孙凌翔

调研主题

自贸试验区是我国改革开放的“试验田”。中国（湖南）自由贸易试验区（以下简称“湖南自贸区”）于2020年9月正式起航，实施范围119.76平方公里，涵盖长沙、岳阳、郴州3个片区。

在全国21个自贸试验区中，湖南自贸试验区地处内陆、起步偏晚，如何找准自身特色定位？外贸规模偏小、外贸结构不优，“试验田”里如何种出特色“作物”？面向未来，如何进一步激活创新发展动能，让“试验田”变成“丰产田”？

调研样本



7月5日，中非经贸合作促进创新示范园，中非经贸博览会常设展馆里展示的各类非洲国家的产品。

湖南日报全媒体记者 李健 摄

1. 找准定位，延展优势 湖南“试验田”如何差异化发展

7月5日，记者走进湖南自贸试验区长沙片区内的高桥大市场，在这个中南地区最大的国家级综合市场里，设有中非经贸合作促进创新示范园。来自非洲国家的特色商品琳琅满目，非洲小伙正在直播推荐家乡好物，非洲咖啡街飘散着浓郁的咖啡香味，吸引来自全国咖啡爱好者慕名前来“打卡”。

这一缕来自非洲的咖啡香背后，是湖南自贸试验区创新发展的特色成果——湖南自贸试验区也成为全国唯一将对非经贸合作作为主要任务之一的自贸试验区。

找准定位，既要务实考量，更须科学决策。

2013年，中国（上海）自由贸易试验区挂牌成立，“自贸试验区”迅速成为热词。紧接着，广东、天津、辽宁、浙江等自贸试验区相继获批。至2020年9月，湖南自贸试验区获批，全国共设置21个自贸试验区，形成了覆盖东西南北中的改革开放创新格局。

自贸试验区蜂拥而上，不断有专家冷静提醒：自贸试验区建设应尊重地方发展特性，警惕“同质化竞争”“跟风潮”。

依托港澳、服务内地、面向世界，广东自贸试验区以建设粤港澳深度合作示范区为己任；福建自贸试验区“因台而设”，立足于打造两岸经济合作示范区；广西自贸试验区既沿海又沿边，突出沿边特色、陆海联动，打造中国—东盟开放合作高地……

摊开地图，湖南既不沿海也不靠海，湖南自贸试验区如何制定差异化战略定位？

湖南有自己独特的优势——

习近平总书记2013年在湖南考察时，给予湖南“东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部”的新定位。

“一带一路”战略定位，跳出湖南看湖南，让湖南在全国甚至全球经济版图中的区位价值全面凸显。”湖南师范大学教授朱翔认为

极评价。

正是立足“一带一部”，湖南自贸试验区提出了“一走廊”这一特色战略定位，即打造联通长江经济带和粤港澳大湾区的国际投资贸易走廊。

2018年9月，中非合作论坛北京峰会宣布设立中国—非洲经贸博览会。中非经贸博览会落户湖南，让湖南打造自贸试验区的特色定位更加明确。

“非洲与湖南在农业生产和产业发展方面有很强的互补性，中非经贸博览会落户湖南，也让对非经贸合作‘先行先试’，成为湖南的责任和使命。”湖南省政府参事、湖南省中非经贸合作促进研究会会长徐湘平说。

湖南自贸试验区“一园区”的战略定位顺势提出，即打造中非经贸深度合作先行区。

服务产业发展是自贸试验区建设的题中之义。放眼湖南，最闪亮的一张产业名片是工程机械。长沙有“工程机械之都”之称，是全球第二个拥有5家以上“全球工程机械50强”的城市。

湖南自贸试验区的另一个特色战略定位便是“一产业”——打造世界级先进制造业集群。

由此，湖南自贸试验区区别于其他自贸试验区的差异化发展之路逐渐明晰。“服务国家战略、聚焦湖南特色、发挥片区优势。”湖南省自贸办专职副主任廖光辉介绍，湖南自贸试验区围绕“一产业、一园区、一走廊”三大特色战略定位，为国家试制度，为地方谋发展。

近3年来，湖南自贸试验区开放高地效应日益凸显，以全省万分之六的面积，贡献了全省近三分之一的外贸进出口额。获批以来，湖南自贸试验区累计新设企业3.32万家，引进重大项目321个，其中“三类500强”投资项目46个。

2. 制度创新，释放红利 湖南“试验田”如何种出特色“作物”

纵观全国21个自贸试验区，湖南自贸试验区是唯一将对非经贸合作作为主要任务之一的自贸试验区。在日益密切的中非经贸合作中，湖南扮演着越来越重要的角色。然而，对非经贸合作，机遇巨大，挑战也不小。

针对湖南区域特点，尤其是对非经贸方面，自贸试验区如何进行制度创新的差别化探索，完成国家赋予的对非经贸合作“先行先试”任务？记者走访调研了长沙片区多家外贸企业，采访片区相关负责人，寻找答案。

湖南志图医疗器械有限公司是一家向非洲市场出口医疗器械的外贸企业。公司负责人严志强告诉记者，非洲国家外汇短缺、内陆湖南到非洲物流不畅、外贸人才不足等问题，都成为制约贸易发展的因素。

非洲国家外汇储备不足怎么办？2021年，长沙片区率先探索易货贸易，用湖南建材等商品换取非洲农产品，并搭建跨境易货贸易B2B服务平台。2023年6月30日，长沙片区推出新型易货贸易交易管理平台，为解决中国企回国困难等问题提供新路径。

如何解决企业反映的中非贸易中的人才、物流、汇兑等问题，湖南自贸试验区也提出了解题思路。比如，建立了全国首个跨境电商专业人才评价规范，长沙市跨境电商企业年均增长近200家；畅通物流，开通了长沙—亚的斯亚贝巴（埃塞俄比亚）首个湘非货运航线；中非跨境人民币中心加快建设，解决中非跨境支付存在的汇兑成本高、资金流转效率低、对非投资渠道不畅通等问题。

进口非洲产品同样存在诸多问题。“我们在中非经贸博览会上

承办了非洲好物网购节，花了近半年时间才筛选出适合中国市场的非洲商品。”湖南“市场采购+跨境电商”新模式产业园运营负责人王海朋介绍，产品标准程度不够、批量生产能力欠缺等，都限制着非洲非资源性产品进口。

如何让非洲商品更快入湘？湖南自贸试验区深化与联合国国际贸易中心等国际组织的合作，积极推动并促成5个非洲国家的6类农产品市场准入；扩大非洲优势产品进口，打造“非洲品牌仓”，培育咖啡、坚果、小农机等10条进出口产业链，百余款非洲产品进驻各大商城。

在高桥大市场中非经贸博览会常设展馆，记者看到，非洲“散装批发”的产品来到湖南后，已经摇身一变为“品牌好物”，如“胡美娜”芝麻油、“开普狮”坚果、“火酋长”辣椒酱等，越来越多的非洲商品成为中国市民“购物车”里的寻常好物。

做了10多年咖啡生意的长沙凯喜食品贸易有限公司负责人姚思夷告诉记者，湖南自贸试验区设立之后，省里加快打造非洲咖啡产业链，企业实现非洲咖啡豆直采，成本降低近30%。

制度创新是最“硬核”的新动能。2022年，湖南实现对非进出口556.6亿元，同比增长42.8%，创历史新高。

近3年来，湖南自贸试验区按照差异化、首创性、集成式的要求，形成首批47项制度创新成果，其中23项属全国首创。

商务部研究院评价：湖南的制度创新成果“位列全国自贸试验区第一梯队”。这些制度创新，进一步优化了营商环境，一定程度上解决了企业的堵点、难点和痛点，释放了改革红利。

3. 激活动能，协同发力 湖南“试验田”如何变成“丰产田”

作为截至目前最后一批加入自贸试验区“雁阵”的湖南，在进一步推动制度创新，实现湖南自贸试验区高质量发展上，还面临诸多挑战。

记者在调研中发现，有些部门面对改革创新，首创突破精神不够，或者怕担责任，怕出风险，对于创新事项态度保守。还有部门对自贸试验区的认识，仍停留在开发区、工业园区发展模式上，更关心的是财政政策和资金支持。

“大胆试、大胆闯”的创新精神如何激发？长沙片区管委会党工委委员、管委副主任周西南提出，一是要“不上线”，建立容错纠错机制，为改革创新保驾护航；二是要“不上门”，实施包容审慎监管，让企业在不违法的前提下在片区内自由生长。

加强制度创新研究力量，让更多企业享受到制度创新的红利，迫在眉睫。据记者了解，目前湖南自贸试验区省级和三大片区虽然都设立了制度创新部门，但人员普遍偏少，跨境金融、贸易监管、财税体制等方面的专业人员更为稀缺。

全国其他自贸试验区先行探索出了很多有益经验。浙江、广东、陕西、安徽等自贸试验区和海南自贸港，均依托省内高校、研究机构建立自贸研究院，培育了本土创新研究团队。湖南高校资源丰富，省自贸办正在考虑，携手高校充实研究力量，为湖南自贸试验区增添“智慧大脑”。

省自贸办相关负责人还表示，四川、江苏、辽宁等自贸试验区和海南自贸港都建立了制度创新省级奖

励机制，湖南若效仿其做法，实行国家级、省级分类奖励，将进一步激发各单位制度创新的热情。

创新热情充足，还需均衡发力。湖南自贸试验区三大片区，长沙片区承载任务最多，“北大门”岳阳片区充分发挥临港优势，“南大门”郴州重点对接粤港澳大湾区。三大片区各有特色，但协同发展不够，制约湖南自贸试验区发展步伐。

“三大片区既要突出差异化发展战略，又要坚持协同化发展理念。”省自贸办有关处室负责人介绍，岳阳片区的“内河运费扣减新举措”、郴州片区的保税维修等创新举措，未来将在其他片区复制推广。自贸试验区还将与临空经济示范区、综合保税区，以及空港、陆港、水港等“区港联动”，并与省内重点园区联动发展，最大限度放大自贸试验区的“溢出效应”和带动作用。

面向全国，湖南自贸试验区不断加强与各省份自贸试验区之间的联动发展。2022年11月，湖南、云南、四川、黑龙江、广西等5家自贸试验区在岳阳签署了中西部自贸区协同开放发展合作协议。今年，湖南自贸试验区携手海南自贸港，推动建设湘琼合作共建产业基地。

省自贸办表示，深化中西部自贸试验区交流合作，加强联动协作，湖南还有广阔的探索空间。如与广西、云南自贸试验区携手，融入西部陆海新通道，开拓东盟大市场；对非合作方面，湖南可以联合山东、安徽、浙江自贸试验区，共同推进新型易货贸易试点。

调研启示

湖南自贸试验区设立以来，开展了系列制度创新，其中23项属全国首创，但面临的发展瓶颈也不少，面临诸多难点和挑战。破解这些发展中的难题，重在创新。尤其要将制度创新作为自贸试验区的核心任务，紧扣“一产业、一园区、一走廊”战略定位，围绕“从禁到开”“从无到有”“从窄到宽”“从散到聚”四个创新维度，大胆试、大胆闯、自主改，深耕“试验田”，当好“排头兵”。

创新举措“从禁到开”，打破制度限制。通过创新“企业事前承诺+全流程监管”通关模式，岳阳片区率先允许用于食品加工的药食同源产品在非药品进口口岸通关，有效帮助相关食品加工企业减轻生产成本。在自贸试验区的建设中，要以更大的勇气和决心打破制度限制，消除制度障碍。

创新举措“从无到有”，填补制度空白。湖南自贸试验区积极构建企业对接东盟标准认证服务体系，推动区内企业与马来西亚国家标准局（SIRIM）合资成立在中国首个检测认证机构，国内产品出口至马来西亚的认证时间由90天缩短至15天，出口至东盟认证成功率由60%上升到95%。要继续在制度创新领域勇闯没人走过的路，尝试没人试过的办法，加快填补制度空白。

创新举措“从窄到宽”，拓展制度边界。湖南自贸试验区创新提出进口转关货物内河运费不计入完税价格审价新机制，将原先只能在中欧班列使用的分段计费制度，拓展至货物内河运费，进一步降低企业进口关税成本。

制度创新，要从企业实际诉求出发，在已有制度基础上，不断拓展应用边界，扩大应用范围。

创新举措“从散到聚”，整合制度体系。湖南自贸试验区创新建立外国人来华工作管理服务一站式服务中心，在全国首次实现疾病监测、外国人来华工作许可和外国人来华居留许可“三窗合一”。重塑流程体系，整合形成新制度，需要不断去打破常规思维定式，以改革突破推动制度重构、流程再造、系统重塑。

大胆试 大胆闯 自主改

中国（湖南）自由贸易试验区工作办公室专职副主任 廖光辉