

浦东开发开放三十周年评估与建议

钱智¹ 金嘉晨² 宋琰¹¹

(1. 上海市人民政府发展研究中心 200003;

2. 上海国际航运研究中心 201306)

【摘要】: 浦东是上海“五个中心”建设的核心承载区,要发挥先行先试、示范带头作用,从注重城市形态、功能建设迈向城市能级提升,推动金融、贸易、航运和科创等核心功能有机融合,增强原始创新能力和创新成果转化,加快推动产业链关键核心技术突破,加快形成一批世界级产业集群和高端制造品牌,建设高水平双向开放门户,进一步提高开放型经济水平。

【关键词】: 浦东 开发开放 创新发展 先行先试

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)10-0035-010

一、浦东开发开放 30 年的突出成就

(一)打破国际政治经济封锁,树立了中国改革开放的新形象和新标杆

一是带动我国经济外向度不断提高。浦东充分利用国际化、开放度高的优势,大力引进国际领先的企业、机构、项目和技术,以跨国公司投资为主体,不断提高利用外资质量。截至 2019 年,浦东外资企业累计注册 23871 户,占全国 4%,累计获认定的跨国公司地区总部达到 327 家。在浦东大举吸引外资的带动下,1990—2019 年,我国年利用外商直接投资从 35 亿美元增加至 1380 亿美元,年均增长 13.5%。外商投资项目平均规模从 48 万美元增加到 338 万美元,第三产业利用外资占比达到 64%,引进外资规模和质量不断改善。目前世界 500 强企业中,约有 490 家在华投资、310 家在浦东设立机构。浦东持续推进对外贸易发展,不断促进对外贸易向高技术含量、高附加值方向提升。

1993—2019 年,浦东外贸进出口总额从 26 亿美元提高到 20514.73 亿元,按美元折算增长近 120 倍,占全国 6.5%。在此带动下,我国外贸依存度从 1990 年的 30%增加到 2006 年的 64%。此后外贸依存度虽有下降,但外贸总量持续增长、贸易结构不断优化。2009 年起我国外贸出口跃居世界第 1 位,2019 年外贸出口总额接近 2.5 万亿美元。其中,高新技术产品出口保持较快增长,占全国外贸出口的 30%。

表 1 1990、2019 年我国实际利用外资情况 (万美元)

时间	外商直接投资金额(亿美元)	外商投资项目平均规模(万美元)	第三产业比重(%)
----	---------------	-----------------	-----------

作者简介: 钱智,上海市人民政府发展研究中心经济发展处处长,研究员。
金嘉晨,上海国际航运研究中心航运中心建设研究所所长。
宋琰,上海市人民政府发展研究中心改革研究处四级主任科员。

1990 年	34.87	47.94	—
2019 年	1381.35	337.84	64
增长倍数	39.6 倍	7 倍	—

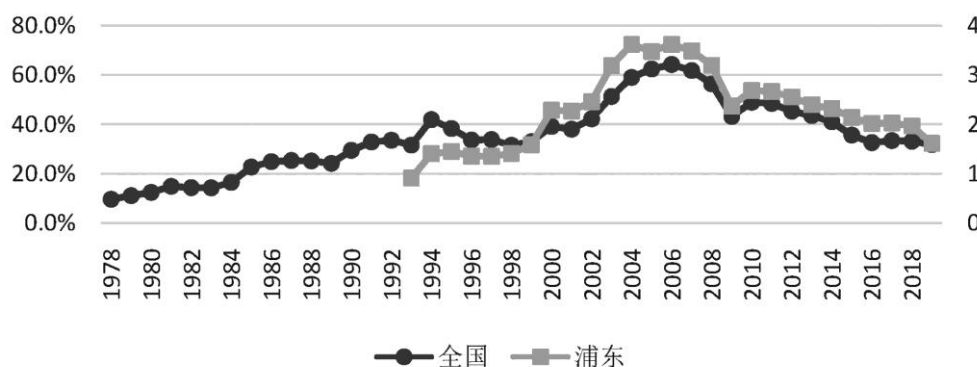


图 1 1978—2019 年全国和浦东新区外贸依存度比较

二是推动我国开放型经济新体制加快构建。浦东大力推进自贸试验区大胆试、大胆闯、自主改,对标国际高标准经贸规则,率先建立了以准入前国民待遇和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,以政府职能转变为核心的事中事后监管制度,以金融开放服务实体经济为目标的金融创新制度,通过复制推广以局部突破带动全局发展,支撑推动我国构建开放型经济新体制。

截至 2019 年底,上海自贸试验区内累计超过 3200 个扩大开放项目落地,在 49 个开放领域实现全国首创,310 多项改革试点经验在全国各地分层次分领域复制推广,对全局性改革起到示范引领和突破带动作用。比如,上海自贸试验区自主探索外商投资负面清单管理模式,清单条目从 2013 年版的 190 项减少到 2019 年版的 37 项,直接推动了 2017 年第一张全国版外商投资准入负面清单的诞生,实现了外资准入从审批到备案历史性转变的全局性制度安排,为外国投资者在华投资创造了更加公平、稳定、透明的制度环境,成为我国构建开放型经济新体制的成功实践。

三是带动全国营商环境持续优化改善。浦东坚持对标最高标准、最好水平,围绕“放管服”改革,不断转变政府职能、优化审批流程、提高服务效率,有效提升自身政府治理水平,激发了市场主体活力,也带动了全国范围内营商环境市场化、国际化、法治化水平的持续进步。比如,浦东率先推进“证照分离”改革,548 项涉及国家、市、区三级企业市场准入审批事项全部纳入改革范围,116 项行政许可事项在全国其他自贸试验区,以及有条件的国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区推广实施,有效降低了企业制度性交易成本,促成了在全国范围推开“证照分离”改革,进一步破解“准入不准营”问题,完善事中事后监管制度体系。又如,上海自贸试验区作为国际贸易“单一窗口”的首创地,为全国“单一窗口”标准版的设计奠定了坚实基础,实现了“让数据多跑路,让企业少跑腿儿”,大幅提高通关效率,减轻企业负担。世界银行《2020 营商环境报告》显示,中国营商环境 2019 年排名跃升至全球第 31 位,上海自贸试验区建设 6 年期间,累计提升了 65 位,有力支撑了我国营造法治化、国际化、便利化的营商环境。

(二)推动中国对外开放从东南沿海扩大到长江流域,带动了全国特别是长江流域经济发展

一是长江流域外向型经济发展大幅跃升。依托浦东开发开放搭建的开放平台,长三角外向型经济发展质量和效益不断提升。

1994 年,中新合作的苏州工业园区作为我国第一个与外国政府合作建设的园区项目,正式落户长三角。此后,“总部上海,建厂长三角”成为众多外资进入中国的首选,跨国集团加快在长三角构建其亚洲的研发和制造中心,长三角地区逐步发展成为我国开放程度最高的区域之一。

1990—2018 年,长三角三省一市实际利用外资额增长了 70 倍,占全国比重从 11%提升到近 60%。随着浦东开发开放效应不断向长江流域纵深辐射扩散,沿江各省市吸引外资的能力和对外贸易的水平持续提升。1992—2018 年,长江流域 11 省市的外商投资企业数增长了 10 倍多,占全国比重从 28%提升到 41%;货物进出口贸易总额从 1993 年的 405.88 亿美元增加到 2019 年的 14 万亿元,占全国比重从 20%提升到 44%。从上海关区的出口情况看,1990 年 60%的出口货源来自上海本地,到 2018 年,60%的出口货源来自除上海以外的长江流域城市,浦东开发开放有力带动了长江流域对外贸易的发展。

表 2 1990、2018 年长三角和全国实际利用外资情况 (亿美元)

时间	上海	江苏	浙江	安徽	长三角	占全国比重 (%)
1990 年	7.8	1.4	1.6	0.5	11.3	11
2018 年	173	255.9	186.4	170.0	785.3	58
增长倍数	22	160	116.5	340	69.5	—

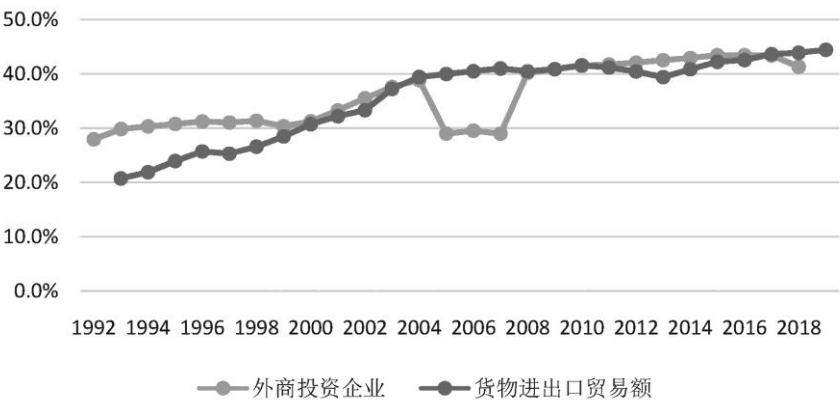


图 2 1992—2019 年长江流域 11 省市外商投资和外贸占全国比重

二是长江流域产业梯度平稳过渡。浦东充分利用开放优势,大量引进和吸收国外先进技术,通过产业转移和技术扩散,促进长江流域产业结构调整 and 产业发展水平提高,推动长江上中下游经济发展呈现梯度差异,为区域产业分工协作提供了发展空间。浦东开发开放以来,长江流域三次产业结构不断调整,第一产业比例不断下降,第二产业平稳发展,第三产业快速增长。

2019 年,长三角地区第三产业增加值突破 13 万亿元,三次产业结构调整为 4.0 : 40.6 : 55.4,服务业成为经济发展的主导产业。长江中游地区加快从传统工业体系向规模化、高端化、服务化的现代工业体系转型,从传统农业向现代农业转型。长江上游地区则集中了一大批工业基地和大中型骨干企业,机械电子、汽车、化工、钢铁等行业成为地区经济的支柱产业。据测算,2005—2014 年长江流域 11 省市区域间产业协同发展程度不断提高。其中,第一产业提升 0.6%、第二产业提升 2.2%、第三产业提升 0.2%。

三是长江流域经济一体化进程加快。浦东开发开放带来了巨大的商流、资金流、信息流、技术流和人才流,各种跨省市、跨地区的经济合作与联系不断加强,推动上海、长三角乃至整个长江流域在经济上的联系日益密切,大大加快了长江流域经济一体化进程。经测算,浦东开发开放以来,上海在长江流域城市经济联系网络中的首位度不断提高,经济辐射从东部沿海逐渐向中西部延伸,辐射影响范围不断扩大。

比如,1984 年安徽省的池州、宣城和马鞍山等城市的经济联系指向省会合肥,江苏省的无锡、常州和扬州等城市的经济联系指向省会南京;到 2016 年池州、宣城、马鞍山、合肥、无锡和南京等城市的经济联系都指向上海。城市间的经济联系网络逐渐突破了省域限制。又如,长三角地区借助上海的市场化整合,逐渐形成以上海为核心的紧密联系、分工合作、协调发展的一体化区域,区域经济联系强度占长江流域的 80%以上,是我国经济一体化程度最高的区域之一。

(三)带动城市转型升级发展,重塑了上海经济中心地位和核心功能

一是推动上海经济发展新旧动能转换。浦东开发开放以来,经原浦东和南汇两区合并,行政区划面积从初期的 532.75 平方公里扩大到 1210.41 平方公里,常住人口增加到 552.84 万人,占全市的比重分别达 19%和 23%。经济规模和发展质量不断跨上新台阶,地区生产总值增速始终高于全市平均水平,占全市的比重从 1990 年的 8%上升到 2019 年的 33%;每平方公里产出超过 10 亿元,高于全市的 6 亿元。投资、消费、出口等传统“三驾马车”持续发力,全社会固定资产投资总额占全市的比重从 1990 年的 6%上升到 2019 年的 26.5%;社会消费品零售总额占全市的比重从 1993 年的 6%上升到 2019 年的 18%;商品销售总额占全市的比重从 2000 年的 10%上升到 2019 年的 34%;外贸进出口贸易总额占全市的比重从 1993 年的 20.4%上升到 2019 年的 60%。新经济、新业态、新模式等新发展动能率先显现,依托自贸试验区服务业扩大开放,浦东加快培育服务经济新动能,引进了知识产权服务、供应链管理等企业,鼓励生鲜、旅游、医药医疗等电商平台创新发展,聚焦国际消费、品质消费和时尚消费,引进了迪士尼等一批国际品牌首入店和旗舰店,新零售发展处于国内领先地位,成为支撑上海经济发展的新增长点。

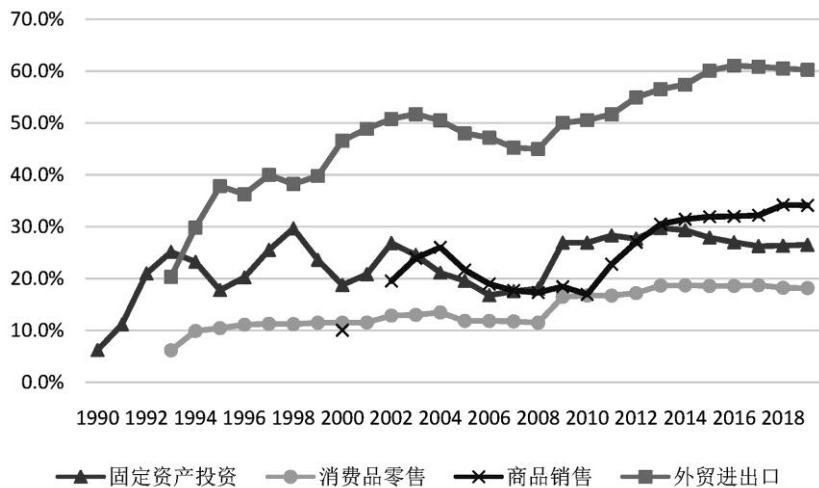


图 3 浦东新区 1990—2019 年投资、消费、外贸占全市比重

二是促进上海产业结构不断优化升级。作为上海战略性新兴产业和高技术产业发展的主导区,浦东大力推进重点发展片区产业转型,基本形成了以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系,在部分领域形成具有一定国际竞争力的产业集群。工业增加值从 1990 年的 43.13 亿元增加到 2019 年的 2723 亿元,占全市的比重从 9%提升到 28%。其中,战略性新兴产业增速快于全市平均水平,占全市的比重近 40%。

中国芯、蓝天梦、创新药、智能造、未来车、数据港等体现新技术、代表未来发展方向的六大重点产业表现亮眼。2019年,新一代信息技术制造业规上企业工业产值达到2184.38亿元,占全市的57%;高端装备制造业工业产值965.78亿元,占全市的37%;生物医药制造业工业产值606.69亿元,占全市的48%;新能源汽车工业产值92.72亿元,占全市的37%。现代服务业保持领先增长,第三产业增加值从1990年的12.13亿元增加到2019年的9844亿元,占全市的比重从5%提升到35%。其中,金融业增加值从1990年的3.07亿元增加到2019年的3835亿元,占全市的58.1%,有力推动了上海产业发展向高新化、高能级延伸。

三是支撑上海全球资源配置核心功能持续提升。浦东以载体建设、机构集聚和环境营造为重点,大力促进金融、航运、贸易、科创等核心功能有机融合,推动上海全球资源配置能力持续提升。金融集聚度全国领先,现已集聚上交所、期交所、中金所、中国外汇交易中心、上海股权托管交易中心等10多家要素市场,资本市场、期货市场等规模保持全球前列。外资法人银行、外资保险法人公司、航运保险运营中心数量列全国第1位。

截至2019年底,持牌类金融机构占全市近2/3,自贸试验区跨境人民币结算总额占全市的38.6%,科创板上市发行企业占全市近70%。海空两港具备世界级枢纽保障能力,口岸功能稳居世界前列。以洋山深水港和外高桥港为主的上海港集装箱吞吐量连续10年列世界第1位,浦东机场货邮吞吐量连续12年列全球第3位。贸易结构进一步优化,服务贸易增长快于货物贸易,转口贸易、新型贸易快速发展,2019年服务贸易进出口总额占全市的45%,跨国地区总部占全市的45%。张江核心区和临港主体承载区联动发展,基本建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的科技创新体系。2019年,高新技术企业、技术先进型服务企业、科技小巨人、孵化器和众创空间等均占全市1/4强。

四是推动上海城市治理能力和水平不断提高。浦东坚持建管并举、管理为先,按照“绣花式”管理的理念,不断提高城市精细化管理水平,基本确立“四位一体”监管格局和“六个双”政府综合监管机制,实现21家监管部门全覆盖,108个监管行业、领域全覆盖。企业办事“一网通办”率先试点并推广到全市,实现100%全程网上办理、327项涉企事项全覆盖,实际办理时间压缩85%。城市运行综合管理中心不断升级并在全市复制推广,形成了“区域运中心+街镇城运中心+联勤联动站+村居工作站”的城市运行综合管理体系,公安、市场监管、城管、安监等条线力量集中入驻,实现指挥集中统一、信息互联共享、处置联勤联动,已归集109个部门、431个系统11.8PB的数据,开发了常态、应急、专项三类智能管理场景,建设了覆盖36个街镇、1323个村居委会的神经元系统,全面提升了新区城市运行综合管理的科学化、精细化、智能化水平。村居“家门口”服务体系不断完善,实现政府公共服务、市场服务、社会服务、居民自我服务全面对接,社会治理重心进一步下沉。

二、浦东开发开放的成功经验

(一)不折不扣贯彻落实党中央的战略部署,在服务国家大局中抢抓发展机遇

面对纷乱复杂、风云突变的国际形势,党中央高瞻远瞩,洞察大势,多次从国家战略全局出发,对浦东开发开放作出重要指示。浦东始终不折不扣贯彻落实国家战略部署,在代表国家参与全球竞争的过程中,推动服务国家和自身发展同频共振,不断开创对外开放新局面。浦东开发开放初期,顶住西方经济封锁和城市发展困难的内外压力,以加快融入经济全球化为目标,率先实现功能性政策突破,率先探索要素市场化改革,率先实行服务业开放,启动基础开发、功能开发,成功应对了亚洲金融风波的影响,向世人展现了浦东作为中国改革开放和上海现代化建设的新形象。

中国加入世界贸易组织后,浦东率先适应国际经贸新规则,积极融入世界经济全球化,抓住国务院批准率先进行综合配套改革试点的机遇,从政策创新转向制度创新,抓好国务院制定出台支持上海建设“两个中心”意见的落地,积极打造城市核心功能,通过迎博、办博、用博,实现形态功能和城市文明的新提升,经受住国际金融危机和自身发展转型的双重考验,进一步展示了中国更加改革开放和上海现代化建设的勃勃生机。进入中国特色社会主义新时代,浦东勇担我国向世界全方位开放的新使命,以中国首个自由贸易试验区建设为牵引,全面推进制度创新先行先试和风险压力测试,大力发展高能级的先进制造业和现代服务业,积极对接中国国际进口博览会,率先打响上海“四大品牌”,注重精深化开发、精细化管理,再次向世界表明中国在逆全球化思潮背

景下,坚持全面深化改革、扩大开放的信心和行动,成为新时代全国改革开放和创新发展的标杆。

(二)借势而上,扬长避短,最大程度地将城市综合优势转化为开发开放胜势

浦东在开发开放过程中,借势而上,主动作为,通过与浦西、长三角乃至长江经济带的联动,拉长长板,补齐短板,最大程度地将城市综合优势转化为引领示范改革开放和现代化建设的胜势,迅速成长为区域增长极,再造上海城市核心功能,有效带动了长三角、长江中上游内陆区域的开发开放。在开发早期,浦东积极推行“东西联动”发展战略。通过浦东浦西市政基础设施一体化、城市规划一体化、产业发展一体化,实现浦东浦西资源优化配置,浦西大都市的人才资源、经济基础和技术条件支撑浦东开发,浦东的开发开放政策引领带动上海成为具有国际影响力的经济中心、金融中心、贸易中心、航运中心和科技创新中心。利用上海通江达海、区域合作的優勢,浦东主动对接长三角、长江流域城市,借助长三角地区丰沛的劳动力、土地和资本要素,长江中上游内陆的原料和产品需求,深入推进区域联动,率先推动产业结构优化,传统产业实现了有效转移,金融、贸易、航运等功能在辐射服务长三角、长江经济带中获得了长足发展,有效发挥了以点带面的区域大开发龙头效应,激活了我国改革开放的全盘“棋局”。

(三)干部群众切实发扬勇立潮头、敢于创新的精神和求真务实、建功立业的作风

干部群众是干事创业的决定因素。浦东开发开放至今创造了众多“率先”和“第一”,背后是干部群众一次次的披荆斩棘、攻坚克难、探索未知,始终坚持立足全局思考、顺应大局行动。浦东以站在地球仪旁思考的全球视野和开放包容的胸怀,把开发开放置于广阔的全球发展空间来谋划,主动融入经济全球化,用好两个市场、两种资源,瞄准代表未来发展战略性的产业,高起点发展金融、高科技,精心挑选外资项目,努力代表国家参与全球分工和竞争。以敢为人先的闯将精神,先行先试,试点示范,坚持不搞“特区”搞“新区”,不倚重国家给予的特殊政策,而是靠新思路、新理念和新的发展方式,开辟制度创新的苗圃地,构筑服务辐射的平台场,为形成在全国可复制、可推广的改革经验提供初试和中试基地。用艰苦奋斗、忘我工作的实干作风,积极回应企业关切,推出一系列针对性强的改革措施,积极响应群众需求,让改革发展成果更多地惠及人民群众,争取社会的全面进步,通过以需求导向立目标,以问题导向破瓶颈,以效果导向抓落实,在完整闭环中不断将工作推向深入,将开发开放的宏大命题一一化解。凭借开拓创新的进取精神和建功立业的年轻心态,在阡陌农田上搞开发,平地起高楼,滩涂造新城,二次创业,接续奋斗,不断迎接新的挑战和考验,主动面向世界、面向未来,积极承担国家战略使命,发挥改革开放和创新发展的擎旗手、领头羊和主力军作用。

三、新时代实现高质量发展迫切需要进一步高举浦东开发开放旗帜

(一)世界经历百年未有之大变局,浦东要更加坚持高举开发开放旗帜、更加坚定不移推进改革开放和创新突破

一是大国分工体系和价值链体系面临深刻重构。全球产业链、供应链布局调整和重组步伐加快,以成本优先的产业链布局可能转为供应链安全优先,高端产业链的核心环节向发达国家回流、中低端制造业产业链向低地缘政治风险国家转移的压力加剧,部分产业链分工环节面临被内化回企业组织内部的可能,将严重阻碍本土企业技术升级及外资企业技术溢出。随着全球产业链区域性内向收缩,未来经济全球化可能加快以三大区域为中心的建设,原有的大国分工体系可能转向国别产业链,区域内贸易增长相对加快。同时,疫情爆发催生和推动了许多新产业新业态快速发展,各国对数字经济发展的需求空前高涨。疫情将倒逼传统产业加速数字化进程,为后疫情时代的数字技术、数字产业、数字服务、数字贸易等发展创造重大机遇。

二是全球经济治理“东升西降”格局进一步凸显。新一代投资贸易规则加速重构,将朝着更加有利于贸易投资自由化和便利化、更加有利于新技术革命和新产业革命发展的方向变革,规则措施进一步由“边境”向“边境内”转移,在要素自由流动、公平竞争环境外,将更加重视投资贸易的安全性,对接高标准国际规则体系提出更高要求。以中国为代表的亚洲国家率先控制疫情发展,以及中国在应对疫情全球大流行时展现的大国担当,将推动全球力量转移加快向质变的临界点逼近,进一步提升我国在全球经济体系中的地位,推动建设全球资本输出大国,增强人民币国际货币功能,为扩大开放、加快发展提供宝贵契机。

三是中国发展面临前所未有的风险挑战,浦东要更加坚持高举开放旗帜,更加坚定推进改革开放和创新突破。面对全球经济衰退带来的不确定性以及个别发达国家企图推动与中国经济脱钩的政策,中国发展的外部环境越来越复杂,面临的风险挑战前所未有。但经济全球化不可逆转,全球疫情爆发进一步凸显了世界各国发展环环相扣、互为依存,以构建人类命运共同体理念引领经济全球化走向,是世界实现持久和平与共同繁荣的需要。为此,浦东要更加坚持高举开放旗帜,更加坚定不移扩大对外开放,稳定产业链供应链,抢占价值链高地,主动参与全球经济治理,在中国推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展,推动建设开放型世界经济中担当大任。

(二)党中央高度重视和支持上海新一轮开放发展,浦东要继续敢闯敢试、先行先试,为国家改革开放和创新发展破冰探路

一是党中央交给上海三项新的重大任务,赋予浦东加快推进新时代高水平开放重要使命。习近平总书记在首届中国国际进口博览会上,对上海提出了三项新的重大任务:增设中国上海自由贸易试验区新片区、在上海证券交易所设立科创板并试点注册制、支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。这些重大举措是党中央赋予新时代上海改革开放新的使命,也是浦东进一步开发开放的核心任务。浦东要在自贸试验区新片区建设中引领开放,引领经济全球化继续发展;在服务长三角区域一体化发展中,发挥更大的引领示范作用,特别是要发挥“五个中心”的功能集聚和辐射作用,更好地服务长三角、服务长江经济带、服务全国;在设立科创板注册制试点中,要推动科创中心建设和金融中心的联动。

二是党中央高度重视优化营商环境,对浦东提升政府治理能力和水平提出更高要求。党中央、国务院高度重视优化营商环境的重要性。习近平总书记在首届和第二届中国国际进口博览会上,均强调要“营造国际一流营商环境”。李克强总理在全国深化“放管服”改革优化营商环境会议上指出,要把“放管服”改革、优化营商环境作为促进“六稳”的重要举措,打造市场化法治化国际化营商环境,更大激发市场主体活力、增强竞争力、释放国内市场巨大潜力。浦东要深化推进“放管服”改革,瞄准全球最高标准、最高水平,加快营造公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的法律政策环境、开放包容的人文环境,不断打造营商环境新高地,不断为市场活力充分迸发创造良好环境。

三是习近平总书记要求上海强化四大功能,推动浦东加快提高国际影响力和带动力。习近平总书记要求上海强化全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能、开放枢纽门户功能,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。浦东是上海“五个中心”建设的核心承载区,要发挥先行先试、示范带头作用,从注重城市形态、功能建设迈向城市能级提升,推动金融、贸易、航运和科创等核心功能有机融合,增强原始创新能力和创新成果转化,加快推动产业链关键核心技术突破,加快形成一批世界级产业集群和高端制造品牌,建设高水平双向开放门户,进一步提高开放型经济水平。

(三)上海和浦东具备改革开放再出发的基础和条件,但浦东先行先试服务全国的能力有待进一步提升

一是上海已成为我国最大的经济中心城市,基本形成东西联动的改革开放和创新发展格局,为进一步高举浦东开发开放旗帜建立坚实基础。浦东开发开放以来,上海综合经济实力持续增强,GDP超过3.8万亿元,人均GDP超过2万美元,达到中上等发达国家水平,成为我国最大的经济中心城市,基本形成现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系,金融、贸易、航运和科创等城市核心功能全面提升。以浦东开发开放为契机,上海通过东西联动,形成全方位改革开放和创新发展格局。中国上海自贸试验区改革开放领跑全国,中国国际进口博览会成为世界各国进入中国市场的重要平台,张江综合性国家科学中心高端创新资源集中度和显示度持续提升,长三角区域协同创新体制机制不断完善,建立了坚实的改革开放和创新发展基础。

二是上海和浦东率先推出改革开放再出发的决策部署,为打造全国新一轮全面开放新高地创造条件。上海率先提出支持全市和浦东改革开放再出发的具体部署,出台了全面贯彻国家新一轮扩大开放100条举措,加快推进一批重大开放事项落地,推动形成全面开放新格局。上海市委市政府出台支持浦东新区改革开放再出发的意见,提出继续高举浦东开发开放旗帜,推出20条举措,支持以浦东开发开放为龙头,进一步带动全市,联动周边,服务全国,联通全球,支撑上海成为全国新一轮全面开放的新高地。为贯

彻落实改革开放再出发意见,浦东明确提出到 2025 年经济总量突破 2 万亿元的发展目标,实施“五大倍增行动”,继续在经济高质量发展上走在前列,勇当新时代全国改革开放和创新发展的标杆。

三是浦东继续领跑全国改革发展仍有瓶颈和短板,先行先试服务全国的能力有待进一步提升。浦东已具备世界级的货物、人员、资金等要素集散能力,但要素流量的国际化水平不高,外资尚难以进入金融、电信、教育、文化等服务业领域,跨国功能性机构和生产性服务企业的开放程度仍然不够。综合营商成本较高,在打造开放型经济管理体制、实施流程再造、依法行政、要素跨境流动等方面尚未与国际惯例接轨。科技创新策源能力相对不足,科技创新的资源投入和占有量不高,产出质量和竞争力偏低,科技成果转化存在瓶颈,创新对产业发展的支撑作用还不强。同时,经过前一轮改革开放的辐射带动,长三角等周边城市的经济实力、城市建设、开放水平和创新能力都取得了长足发展,对资金、技术、人才的吸引力不断增强,浦东改革领跑的难度加大。

四、进一步高举浦东旗帜扩大开放和加快发展的举措建议

(一)发挥自贸试验区新片区充分开放自由优势,推动形成更高标准、更深层次的改革成果和制度红利

一是进一步放宽外资准入、跨境数据流动。知识密集型服务业是服务业转型升级的重要方向,浦东要聚焦知识密集服务业中的电信、医疗、法律等开放相对滞后的领域,大力缩短负面清单,放宽外资医疗机构准入,简化外资及合资办医审批程序,缩短审批期限,试点设立中外合资律师事务所,允许具有中国执业资质的律师在中国非诉领域执业,提升专业性商事法律服务能力。数字贸易是未来国际贸易竞争的制高点,浦东要加快构建国际互联网数据专用通道,聚焦关键领域逐步开展数据跨境流动,建立跨境数据流动“白名单”制度,放宽跨境商务、高科技产业等领域的跨境数据流动管控,分类采取审查许可、登记备案等数字贸易监管措施。

二是大力推进离岸与在岸业务联动发展。浦东要积极发挥机场综合保税区、洋山特殊综合保税区、机场口岸等特殊监管区域的载体优势和“一线放开、二线管住”的制度优势,打通离岸与在岸联动的通道,集聚一批跨国企业资金中心、结算中心、供应链中心等功能性机构,推动离岸贸易、数字贸易、离岸研发、离岸物流发展。加快制定出台适应境外投资和离岸业务发展的税收政策,吸引国内外金融机构在临港设立离岸业务平台,开展跨境金融和离岸金融业务,推动临港新城与陆家嘴金融城联动,打造在岸、离岸相统筹的人民币交易中心。加快推动跨境资金收付便利化,拓展离岸金融服务范围,建立离岸企业“白名单”制度,扩大进口金融服务的免税范围。

三是加大新一代经贸规则压力测试。新一代国际经贸投资规则正在加速酝酿和形成之中,浦东要进行适应国际经贸格局变化下新规则的压力测试,深入研究外资限制指数、国家安全审查、强制性技术转让等国际经济治理中的关键要素,积极配合国家层面开展数字贸易状况、网络安全和经济安全影响、个人和法人数据权益保护、国际规则动向、贸易壁垒识别等核心议题研究,使新片区成为率先对标国际经贸协定、双边投资协定等新规则的试验田,代表国家参与全球经济治理。加快探索竞争中性改革试点,逐步取消政府对竞争性国有企业的优惠待遇,提高自主竞争能力,建立健全投资者异议审查制度、公平竞争审查和公正监管机制、申诉机制等竞争中性制度。

四是提升新片区服务企业“走出去”的能力。浦东要吸引集聚跨国公司贸易总部、国内企业的海外业务总部,加快健全完善对外投资服务体系,培育壮大在沪专业服务机构,为企业跨境投资、走出去提供金融结算、通关便利等;加快推进上海与“一带一路”沿线国家的“单一窗口”系统连接,牵头构建全球数字贸易平台,打造安全高效的数字贸易之路;支持境内外企业及相关机构在沪发行“一带一路”债券和资产证券化产品,与“一带一路”沿线国家清算机构建立货币联动清算机制,推动建设人民币跨境支付和清算中心。

(二)推动金融资本与科技创新有机融合,全面增强创新对产业发展的引领和支撑作用

一是提高资本市场对关键核心技术创新的服务能力。浦东要聚焦核心芯片、高端装备、基础材料、人工智能核心算法等领域,进一步推动科创功能性平台与资本市场对接,以开放性、前沿性导向打造科创策源地并聚集全球资源,推动科技要素与国际资源深度融合,为重大科技创新进行资本赋能,鼓励具备条件的功能性科创平台在科创板挂牌上市,孵化出一批全球性创新型科技项目,攻克卡脖子“硬科技”。发挥金融资本优化配置能力,推动建设网络协同创新、跨境集成创新、离岸整合创新等开放协同创新体系,加强 5G、区块链、人工智能等前沿领域的开放研究,培育壮大一批专精特新“隐形冠军”企业。

二是打造世界级先进制造业集群。浦东要充分发挥科创板的区位优势 and 制度优势,进一步发挥科创板的示范效应、集聚效应和规模效应,支持和鼓励更多“硬科技”科创企业上市,加强科技与资本的高效对接,打造集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等先进高端制造与智能制造产业集群。加强制度创新、科技创新与产业创新协同,深度挖掘产业发展过程中的体制机制障碍,落实一批产业制度创新,提升产业创新策源基础与引领能力。依托高端产业集群,实施一批国际协同创新计划,在核心芯片、基础材料、极端制造等前沿领域掌握一批关键核心技术,推动创新链与产业链的协同。

三是构建开放活力的一流创新生态。浦东要把科创板建设成为服务全国科创企业的重要投融资平台,着力培育一批优质科创上市资源,吸引金融资源围绕科创产业链集聚,推动创业资本、风险资本与多层次金融市场体系的协同发展,为“硬科技”发展提供优质的科创金融支持体系。发挥张江科学城集聚大科学设施、一流实验室、产业转移转化平台的资源优势,以及新片区在集聚国际人才、数据、信息、技术方面的开放优势,着力在全球顶尖科技人才和国际创新协同方面发力,打造国际顶尖科学家社区,吸引全球高水平研究机构和科学家落户,培育发展一批协同创新研发平台、技术转移平台和技术创新联盟。遵循科创企业的知识产权特性,完善知识产权运用和保护机制,建立知识产权科学评估体系,推动知识产权交易与流转。

四是提升高端服务业全球竞争力。浦东要发挥上海人民币资产发行和交易中心的独特优势,创新丰富人民币金融产品,优化多渠道开放布局,深化推进境内外市场互联互通,进一步放宽境外投资者直接入市,探索私募股权投资基金跨境投融资管理模式,满足全球各类投资者的投融资需求。做强自贸试验区融资租赁综合服务平台功能,持续完善融资租赁产业发展政策环境。打造国际船舶管理高地,在航运保险、海事仲裁等领域加强制度创新。大力发展“通道经济”,发挥长三角港口群、机场群枢纽优势,加快发展陆海联运、海空联运和国际中转业务。

(三)把握“新型智慧城市”建设机遇,营造更加法治化、国际化、便利化的营商环境

一是深化市场准入管理制度改革。浦东要全面实施市场准入负面清单制度,深化完善与之相适应的准入机制、监管机制,深化“证照分离”改革,加快探索“一业一证”改革,深化“多证合一”改革,做到“准入准营”一体考虑,切实提高企业感受度。推动统一社会信用代码“一码通”的应用,在此基础上整合各类涉企数据资源,实现企业基本信息在部门间互通共享。进一步提高一站式服务集成度,加快统一受理平台建设,探索“收审分离、一窗通办”模式,形成“前台综合受理,后台分类审批”的政务服务创新模式。实施新经济审慎包容监管执法,建立“试点容错”扶持机制,将新技术新产品以前置审批为主转为事中事后监管为主,推动新业态更好更健康发展。

二是深化政府综合监管创新。浦东要创新监管模式,构建以信用为基础的新型监管机制,建立信用承诺、信用修复、失信联合惩戒制度,制定信用评价办法和分级分类标准,根据信用等级高低采取差异化监管措施,推动信用奖惩措施应用到行政审批、公共服务等领域及事中事后监管等环节。加强海关 AEO(经认证经营者)企业认证,促进信用管理与国际规则相衔接。推进信用监管、风险监管、分类监管、动态监管,建设智能化监管应用场景。在城市管理、知识产权等领域进一步深化探索综合执法体制改革。

三是推进“新型智慧政府”建设。浦东要大力推进信息基础设施、信息资源、政府治理和政务服务一体化,提高城市服务智慧化水平。优化政务服务水平,推进智慧政务建设,深化实施“一网通办”,全面推进“网上办、单窗办、就近办、智能审、自动批”。建设完善政务大数据中心,加快推进数据归集、开放和共享。推进税务、海关、一行三会等中央驻沪单位数据与政务云的互联互通。推动“互联网+监管”改革,运用大数据、云计算、物联网等信息科技手段,建立统一的政府监管平台。充分利用信息

网络技术,实现在线即时监督检测,加强非现场监管执法。加快实现信用监管数据可比对、过程可追溯、问题可监测。建立国际国内营商环境政策大数据库,开发上线营商环境监测系统和重点监测企业库,强化全生命周期的营商环境量化评估。加强新型数字基础设施建设、构建与数字化管理思维相协调的城市治理体制和常态化危机防控体系,提升社会治理能力。