
上海自贸试验区临港新片区引领 长三角更高质量一体化发展

夏骥¹

(华略智库/上海城市创新经济研究中心 200001)

【摘要】: 推动长三角一体化发展,资源集成一体化是重点。临港新片区要主动引领和参与长三角相关资源的集成,更好利用海内外两个市场两种资源,推动以上海为龙头的长三角地区,不断强化资金、信息、技术、人才、货物等全球资源的配置能力。

【关键词】: 上海自贸试验区 临港新片区 长三角一体化 高质量发展

【中图分类号】: F127. 51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005—1309(2020)03—0061—009

长三角一体化与上海自贸试验区建设同为国家战略,长三角一体化主要承担扩大对内开放的国家使命,上海自贸试验区主要承担扩大对外开放的国家使命。上海在服务长三角一体化发展中发挥龙头带动作用,需要依靠具体的区域来实现。上海自贸试验区临港新片区是上海服务长三角一体化的三大重点区域之一,承担着联结全球与长三角的枢纽功能。在此背景下,如何发挥临港新片区的优势特点,按照习近平总书记提出的“五个重要”的要求,引领长三角一体化高水平开放、高质量发展,具有重要的意义。

一、临港新片区肩负着引领长三角一体化发展的战略使命

(一)国家的总体要求

《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》中明确,临港新片区要加强与长三角协同创新发展,“支持境内外投资者在新片区设立联合创新专项资金,就重大科研项目开展合作,允许相关资金在长三角地区自由使用。支持境内投资者在境外发起的私募基金参与新片区创新型科技企业融资,符合条件的可在长三角地区投资。支持新片区优势产业向长三角地区拓展形成产业集群”。

《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》则明确,临港新片区要带动长三角新一轮改革开放,“定期总结评估新片区在投资管理、贸易监管、金融开放、人才流动、运输管理、风险管控等方面的制度经验,制定推广清单,明确推广范围和监管要求,按程序报批后有序推广实施。加强自由贸易试验区与海关特殊监管区域、经济技术开发区联动,放大自由贸易试验区辐射带动效应”。

从顶层设计来看,国家层面对于临港新片区在引领长三角一体化发展中的任务可归纳为5个联动:科技创新联动,金融创新联动,产业协同联动,制度推广联动,重点区域联动。临港新片区应当聚焦这5个方面,不断强化引领作用。

作者简介:夏骥,华略智库/上海城市创新经济研究中心首席研究员,上海开发区发展研究中心兼职研究员。

(二) 一市三省的定位

从长三角一市三省来看,各地都对临港新片区有着明确要求和热切期待。

《上海市贯彻〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉实施方案》中,将临港新片区、虹桥商务区、一体化示范区作为上海服务长三角一体化发展的三大重点区域。上海要求临港新片区加强与长三角其他地区的协同发展,“开展定期评估,制定推广清单,按照程序报批后有序推广实施;加强上海自贸试验区新片区与海关特殊监管区域、经济技术开发区联动,放大上海自贸试验区辐射带动效应”。

江苏希望积极探索产业协作,支持临港新片区优势产业向江苏拓展,形成关联性强的产业集群;同时加强临港新片区与江苏海关特殊监管区域、国家级开发区、高新区联动,推动连云港港、太仓港、南通港等成为临港的协作港区,放大辐射带动效应。

《浙江省推进长江三角洲区域一体化发展行动方案》中,提出要加强与上海自由贸易试验区新片区联动,“共建上海自由贸易试验区新片区小洋山岛区块”,同时还提出“加强浙沪自由贸易试验区合作联动”和“争取浙江自由贸易试验区赋权扩区”。

安徽作为长三角唯一没有自贸试验区的省份,《安徽省实施长江三角洲区域一体化发展规划纲要行动计划》中,明确提出“加强与沪苏浙政府、园区合作共建,推广上海临港、苏州工业园区合作开发管理模式”,更加注重积极申报安徽自贸试验区,“跟进上海自贸试验区改革发展,探索复制推广新路径,抓紧抓实安徽自贸试验区申报工作”。

从具体设计来看,一市三省对于临港新片区在引领长三角一体化发展中的角色定位各有侧重:上海更加侧重制度推广联动和重点区域联动,江苏更加侧重产业协同和港口联动,浙江更加侧重基础设施联动,安徽更加侧重申报自己的自贸试验区。总的来看,上海的目标是到 2035 年,临港新片区的生产总值超过 1 万亿元,相当于再造一个浦东新区,这一时间节点也与上海基本建成全球城市的时间节点一致;苏浙皖更希望能够通过与临港新片区的联动,进一步加快自身的开放步伐,提升发展速度。

(三) 引领长三角一体化发展的三个梯度

临港新片区引领长三角一体化发展,我们认为其在引领长三角一体化发展方面存在 3 个梯度:

1. 辐射空间的梯度。

一是临港新片区属于特殊经济功能区,同时也是自贸试验区,其与苏浙两地的自贸试验区最为相似。二是包括上海其他区在内,沪苏浙皖还拥有多个综合保税区、出口加工区等海关特殊监管区,它们是仅次于自贸试验区的最为开放的园区,也具备联动发展的良好基础。三是沪苏浙皖拥有 456 个开发区(包括 140 个国家级开发区、316 个省级开发区),从宏观上看,这些开发区将与临港新片区一道,共同培育打造若干有竞争力的产业集群,代表国家参与全球竞争,也具备联动发展的条件。因此从辐射空间看,存在着自贸试验区—海关特殊监管区—开发区—广阔腹地的梯度。

2. 辐射通道的梯度。

一是临港新片区先行启动临港新城、临港装备产业区、小洋山岛、浦东机场南侧等区域,通江达海是最为显著的优势,江海联运是最为成熟的联动。二是浦东机场作为长三角机场群的龙头,同时规划中的沪通铁路二期连接临港新片区,上海东站规模仅次于上海虹桥站,航空和铁路的廊道效应将进一步发挥。三是沿高速公路融入沪宁、沪杭、沪湖等主要廊道,辐射上海都市圈各城市。

3. 辐射内容的梯度。

一是临港新片区首先是发挥功能联动,加快形成服务长三角、参与全球竞争的功能,这其中也包括基础设施的完善。二是围绕打造开放型产业体系,包括前沿产业、新型国际贸易、跨境金融服务、高能级国际航运服务等产业,共同打造具有全球竞争力的产业集群。三是临港新片区着力“打造最能创新突破的改革开放试验田”,开展目前在国内尚“不可复制”“不可推广”的深度开放探索,对于一些比较成熟的制度,可以逐步推广。因此从辐射内容看,存在着功能联动—产业联动—制度联动的梯度。

二、临港新片区引领长三角一体化发展的主要做法及存在问题

(一)主要做法

如前所述,临港新片区作为自贸试验区,在引领长三角联动发展方面率先开展了一些工作,大体可以归纳为3个方面。

一是推进功能片区的合作。比如,浙江自贸试验区毗邻临港新片区,重点推进以油气全产业链为核心的大宗商品投资便利化、贸易自由化,通过沪浙两地的沟通合作,目前上海期货交易所已将浙江自贸试验区作为重要的油气交割地,促进了石化行业民营化发展。再比如,近期临港新片区与江苏自贸试验区南京片区签署战略合作框架协议,积极开展制度创新探索合作、产业地标培育合作、创新高峰共享合作、金融服务一体化合作、数据互联互通合作和干部交流合作,等等。

二是推动金融领域的合作。比如,在临港新片区成立后,江苏银行就积极开展对接,包括为长三角地区企业跨境投融资和境外资本市场运作提供服务,大力支持长三角地区跨境电商和离岸贸易等新兴外贸业态成长,加强对高新技术产业的支持,等等。之后,江苏银行又与临港新片区签署战略合作框架协议,将在科技融资、金融结算、现金管理等多个金融领域开展广泛深入的合作,加强金融科技应用。

三是推动自贸试验区全面合作。比如,沪苏浙签订了《自由贸易试验区联动发展战略合作框架协议》,包括共同打造制度创新高地、推进产业发展、开展科技创新、促进金融服务一体化、加强对外投资合作、推进数据互联互通、推动政务服务一体化、开展交流学习等,全面加强三地自贸试验区的沟通联络、协调配合。

(二)存在问题

尽管临港新片区在引领长三角一体化发展中开展了一些工作,深层次的工作尚未开展,在以后的推进中可能会产生不少问题,这些问题既有宏观制度层面的,也有微观操作层面的,如果处理不当,可能会对临港新片区发挥引领作用产生负面影响。

一是对引领角色缺乏系统谋划。尽管中央和上海对于临港新片区在引领长三角一体化发展方面都有所考虑,但是总体上比较宏观,在临港新片区层面还缺乏全面系统的谋划,对于利用哪些禀赋、在哪些领域、如何实现引领,还没有明确的定位。这也导致在与长三角区域的对接上,临港新片区显得比较被动,更多的是其他地区主动“找上门来”,自身的引领地位还不突出。

二是对区域竞合缺乏前瞻思考。长三角一体化发展最大的障碍在于区域利益,从某种程度上说,临港新片区与长三角其他地区之间,既存在合作空间,也存在竞争关系。特别是随着长三角整体发展水平的提升,各地对吸引全球优质资源的竞争更加激烈,都希望引进和发展高附加值的产业。临港新片区“再造一个浦东新区”的任务任重道远,当前正处于资源集聚阶段,特别是出台的临港新片区50条等相当“给力”的政策,对于长三角现有优质资源将产生强大的“虹吸效应”。

三是对协同互动缺乏清晰路径。制度层面已经明确推进全国通关一体化,但是在实际操作中,各地海关对于执行的标准、方式等理解不同,反而降低了通关效率。笔者在苏州工业园区调研时,不少企业反映,浦东机场、洋山港实施通关一体化之后,企业

的进口通关速度反而变慢了,并且无法在进口环节享受到苏州工业园区海关更加优质和贴近的服务。类似的问题,在单一窗口建设方面也普遍存在。沪苏浙的自贸试验区都明确在区内实施医疗器械注册人制度试点,企业渴望能够跨区域开展,然而不同地区对于标准的理解不同,导致迟迟不能实现。

三、临港新片区引领长三角更高质量一体化发展的主要任务

习近平总书记在上海考察时,要求上海自贸试验区临港新片区进行更深层次、更宽领域、更大力度的全方位高水平开放,努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大的重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田。“五个重要”进一步明确了临港新片区的角色定位。临港新片区在引领长三角一体化发展时,要自觉对照进行落实,重点突出引领地位。具体来看,我们认为临港新片区应当坚持“五个坚定不移”。

(一)坚定不移坚持规范制度一体化,共同参与国际经济治理

推动长三角一体化发展,制度规范一体化是前提。临港新片区要突出标准规范引领,努力探索出一系列规范化、可操作的“临港标准”,并复制推广为“长三角标准”,进而上升为“国家标准”,真正实现“一把尺子量到底”。

1. 操作标准。

临港新片区重点探索投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由等5个“自由”,推进投资贸易自由化便利化,应当加快形成“五大自由”“一大便利”具体的操作标准。目前,最具基础同时也是最为急迫的,是通关一体化和单一窗口的标准互通,建议临港新片区在3个方面同步推进。一是实现信息集成化。新加坡一直非常重视信息化建设在贸易、投资便利化中的作用,很早就采用高度整合的信息统一监管系统。1986年,开始开发电子数据交换系统(EDI);1989年,推出贸易管理电子平台贸易网(TradeNet),连接海关、检验检疫、税务、军控、安全、经济发展局、企业发展局、农粮局等35个政府部门,且全天候24小时运行。与进出口(包括转口)贸易有关的申请、申报、审核、许可、管制等全部监管流程,均通过该系统进行。目前,长三角的单一窗口之间仍然存在条线分割、区域分割的现象,建议临港新片区充分借鉴新加坡经验,全面利用大数据与云计算技术,积极发挥国际贸易最前沿的禀赋优势,在完善现有“单一窗口”功能与技术的基础上,形成新片区内各部门、各条线“单一窗口”的对接融合标准,建立“一站式”网络通关系统的贸易网络。二是实现数据国际化。采用国际统一的数据标准,进一步简化申报数据,形成统一的单一窗口数据标准,并复制推广到长三角其他地区,逐步实现全国单一窗口,全面畅通。三是实现操作互通化。积极推进单一窗口的跨区域发展,实现数据互换,借助统一的平台实现信息的交换与反馈,允许报关企业“一地注册、多地报关”,允许区域外报关企业在区域内设立的分支机构,在区域海关直接报关;实现监管互认,增强执法的科学性、合法性、高效性,避免信息不对称;实现执法互助,企业在一地办理的“三预”专业认定可以在区域内各海关通用,在总署总担保及汇总征税项目的基础上,实现“一份保函”区域通用。

2. 营商环境。

上海是参与世界银行营商环境评价的样本城市,临港新片区有义务对标国际最高标准、最好水平,在营商环境标准方面进行引领:一是狭义上的营商环境引领跃升。世界银行营商环境评价体系属于狭义上的营商环境,其更加侧重新进入企业的感受,更多反映市场活跃程度。包括临港新片区在内的自贸试验区,本身应当是市场最为活跃的区域,新设企业数是衡量其建设成效的重要标准之一。建议临港新片区将特斯拉项目“签约后17个月就投产”、新奥燃机项目“5天4证”等经典案例,固化为可复制、可推广的标准模式,在此基础上,制订具体的时间表、路线图,引领长三角自贸试验区共同落实标准,力争在3年内,对照世界银行营商环境评价体系,全部达到全球前10位经济体的水平。二是广义上的营商环境引领跃升。对于存量企业而言,营商环境是一个更加广义的概念,包括涉及企业及其员工的各项要素。建议临港新片区结合现有工作,围绕企业最关心的人才、融资、配套等环境,

对照国际先进地区经验做法,探索制定若干标准,进而形成更加广义的营商环境评价体系,并率先在长三角自贸试验区复制推广。三是区域政务服务标准规范的引领对接。积极推进高频事项接入长三角“一网通办”,推动企业服务和便民服务事项线上“一地认证、全网通办”,线下“收受分离、异地可办”,应用电子证照在长三角实现办事材料免交、异地发证。通过建立数据池等方式,推动“单一窗口”数据与长三角“一网通办”实现对接,有序推进数据开放应用,进一步实现“大数据”管理。对于双向互通互认有困难的管理事项,在风险可控的基础上,探索率先开展临港新片区的单向联通和认可。

3. 促进专项立法进程。

中国对外开放的过程,也是在法律法规和政策制度上不断与国际接轨的过程。随着自贸试验区这一最为开放区域的设立,对现有制度体系的修补已难以适应新的要求,特别是临港新片区肩负着加大开放型经济风险压力测试的重任,需要从法律层面强化保障。放眼全球,不少自贸区进行了专门立法,比如新加坡早在自贸区设立之初,由最高立法机关制定了专门的《自由贸易区法案》,对自贸区的定位、功能、管理体制、运作模式、优惠政策等进行全面规定,执法机构根据《海关法》《公司法》《环境保护法》《商品及服务税法》等法律制度进行监督。建议临港新片区分两个层面进行突破。一是法律层面,为国家立法建言献策。建议国家层面抓紧研究制订《自由贸易区法》,通过法律明确功能、定位和监管体制等内容,进一步规范执法体系,规范各级政府相关职权和责任,避免利用自贸试验区建设寻租、涉租,营造公平正义的市场环境。二是政策层面,发挥中央部委与地方的作用。建议临港新片区主动顺应国际经贸形势的变化,遵循世贸组织规则,有针对性地提出战略性新兴产业扶持政策建议,规避政策与国际规则相冲突,多用普惠性的税收政策,避免税收竞争和补贴竞争。

(二) 坚定不移坚持科技创新一体化,积极开展国际创新协同

推动长三角一体化发展,科技创新一体化是要义。临港新片区要围绕上海建设具有全球影响力的科创中心目标,加快集聚科创功能,既要注重基础研究、原始创新,也要注重集成创新、协同创新,引领长三角共同打造全球创新高地。

1. 促进科创资源共享。

一是促进“双自”功能联动。上海自贸试验区是最早提出自贸试验区和自主创新示范区“双自联动”发展的地区。长三角拥有2个综合性国家科学中心、占全国的2/3;拥有6个国家自主创新示范区、占全国的1/3。临港新片区主动加强与长三角的综合性国家科学中心和国家自主创新示范区联动,明确联动合作重点,在更大范围内探索实施新一代产业政策和区域政策,增强长三角地区的创新协同,共同建设聚集全球要素的自主创新示范区集群,打造全球科创中心。二是科研设施共用。加快建设科技成果信息共享数据库,统一服务标准、内容和平台,促进服务机构互认,建立网上注册、合同备案、创新券申领兑付一体化服务协同机制。引导传统孵化器与新型服务相融合,盘活园区、企业办公楼宇和厂房,构建面向长三角的“众创空间、孵化器、加速器、产业园区”于一体的创业孵化链条,积极吸引苏浙皖在临港新片区共建“创新飞地”。三是创新场景应用。对于5G、区块链、云计算、物联网、车联网、人脸识别等新一代信息技术,临港新片区要率先创造应用场景,鼓励开展实际运用,并密切关注风险隐患和积累应用经验,在时机成熟后积极向长三角复制推广。近期最高法发布《关于人民法院为中国(上海)自由贸易试验区临港新片区建设提供司法服务和保障的意见》,将从法律层面保障创新应用的开展。

2. 引领产业协同创新。

建议临港新片区从两个层面引领产业协同创新。一是产业链价值链协同。临港新片区要紧紧围绕集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等重点产业,主动依托江苏在制造业集聚、集群化发展的优势,浙江在数字经济方面的特长,以及安徽在语音产业、量子通信等领域的特点,强化产业协作和内外联,共同打造世界级产业集群。在生物医药产业方面,要加快探索开展跨区域的医疗器械注册人制度试点,允许临港新片区医疗器械注册人委托跨省市医疗器械生产企业生产产品。同时以需求为导向,在区域价值链分工中重新定位,临港新片区在研发、金融等价值链核心环节进行积极探索,江苏自贸试验区重在与制造业密切相关的

运营和服务环节培育新优势,浙江自贸试验区则依托互联网优势扩大物流和渠道影响,在长三角构建更加开放、更有深度和更加可控的国内区域价值链。二是产业创新服务协同。对于长三角重点产业的共性需求,临港新片区要充分发挥自身优势做好服务。比如,临港新片区在探索建立生物医药研发企业研发用生物材料便捷通关常态工作机制时,可适当扩大服务范围,建立长三角研发用生物材料便捷通关通道,帮助长三角企业解决研发用生物材料的涉证通关问题。再如,对二手研发和生产设备,只有认定的省级以上研发机构才能申请进口,但恰恰是民营中小微企业对此需求最为迫切,临港新片区可探索建立集中统一的进口通道。

3. 促进人才自由流动。

人才是科技创新的核心要素,临港新片区要成为中国吸引各类国际人才的重要窗口之一。一是积极探索国际人才管理改革试点。开辟外国人才绿色通道,探索开展职业资格国际互认,探索放宽自贸试验区聘雇高层次和急需紧缺外籍专业人才条件限制。开展外国高端人才服务“一卡通”试点,建立住房、子女入学、就医社保服务通道。允许外籍及港澳台地区技术技能人员按规定在自贸试验区工作。对临港新片区的国际社区、国际学校、国际医院等配套公共服务,向长三角地区国际人才开放。二是完善区域一体化的人才政策。探索建立户口不迁、关系不转、身份不变、双向选择、能出能进的人才柔性流动机制,在集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等重点领域,逐步推进高级专业技术人才和高技能人才的资格、职称互认,为区域高层次人才合理流动创造条件。

(三) 坚定不移坚持资源集成一体化,利用两个市场两种资源

推动长三角一体化发展,资源集成一体化是重点。临港新片区要主动引领和参与长三角相关资源的集成,更好利用海内外两个市场两种资源,推动以上海为龙头的长三角地区,不断强化资金、信息、技术、人才、货物等全球资源配置能力。

1. 注重基础设施优化配置。

建议临港新片区重点抓好3个方面。一是加快洋山深水港建设。在加快建设小洋山北侧集装箱支线码头等项目的同时,临港新片区要主动会同浙江自贸试验区共同研究开发大洋山深水港,协同发展集装箱物流服务、中转集拼及转口贸易服务、国际采购和分拨配送业务等。同时,加快研究连接大洋山岛一岱山本岛一舟山本岛的跨海大桥项目,共推舟山至上海的海上北向大通道建设,打通宁波、舟山、上海沿海陆路通道,实现上海港、宁波舟山港连为一体,形成东部沿海环形集疏运公路网络。二是突破瓶颈加快铁路交通设施建设。在加快沪通铁路一期建设的同时,抓紧研究二期工程,推动临港新片区快速联通江苏沿海合浙江沿湾地区。同时,积极协同开展沪舟铁路项目研究,密切临港新片区与浙江自贸试验区联系。三是推进长三角信息基础设施建设。加快新一代信息基础设施建设,推动数据全归集、全打通、全共享,加强涉海、涉港、涉船监管数据实现共享,构建国际海事服务网络电子商务平台,扩大与油气等大宗商品贸易、交易、金融等业务相关领域数据开放,加快打造“数字自贸区”,推动长三角区域数字经济高质量发展。

2. 节约利用资源,发挥多式联运作用。

长三角一体化发展的重点任务之一,就是要形成合理分工、相互协作的世界级港口群和世界级机场群。一是积极促进港航资源集成。临港新片区要积极探索实施“组合港”战略,共同研究覆盖上海、南通、连云港、宁波、舟山等周边良港的国际航运中心建设规划,积极参与沿江沿海港口集团交叉持股,以多式联运为突破口,以离岸贸易、服务贸易、数字贸易和跨境电商等为重点,努力打造长三角全球领先的国际综合枢纽港口群。以共同建设亚太供应链管理中心为抓手,完善新型国际贸易与国际市场投融资服务的系统性制度支撑体系,推进建立多式联运中心,探索建立以“一单制”为核心的便捷多式联运体系。二是发挥航空资源的辐射优势。临港新片区要共同参与编制实施长三角民航协同发展战略规划,增强浦东机场面向长三角、全国乃至全球的辐射能力,积极参与规划建设南通新机场,联合打造上海国际航空枢纽,提高机场航班保障能力,吸引相关国家和地区航空公司开辟经停上海的航线。三是区域对接促进陆运资源集成。临港新片区要加强与连云港、义乌、温州等区域对接,积极推动长三角的中欧班列

从“单打独斗”转向“集团作战”，推动共享海外物流基地，避免重复和同质化竞争，提高班列双向常态化运行质量效益。

3. 促进园区联动。

临港新片区要按照自贸试验区—海关特殊监管区—开发区的梯度，形成长三角各类园区联动。一是自贸试验区联动。建议临港新片区牵头推动《上海、江苏、浙江自由贸易试验区联动发展战略合作框架协议》实现落地，建立长三角自贸试验区联盟，率先落实统一的自贸试验区服务标准，强化信息中枢地位，为企业跨区域发展提供决策参考。二是海关特殊监管区联动。支持长三角海关特殊监管区复制临港新片区海关监管创新制度安排，率先整合保税资源，实现长三角高效率的一体化大通关。推动对接长三角船舶动态信息和主要港口作业信息平台，对接铁路货物载运信息平台，对接空港卡车航班载运信息平台，推动各式运输载货清单(舱单)信息和运输工具动态信息交换共享，实现跨区业务协同联动。三是开发区联动。建议临港新片区选定长三角的若干国家级开发区、高新区，探索设立特别合作区，作为区域合作发展示范区、自主创新拓展区、产业功能提升承载区，充分发挥自身溢出效应，创新产业转移共享机制，围绕保税加工、保税维修、现代物流等功能，推动产业上下游合作，保税与非保税产业深度融合。

(四) 坚定不移引领专业服务一体化，助推长三角企业走出去

推动长三角一体化发展，专业服务一体化是基础。临港新片区专业服务业拥有国际视野、信息灵敏、供给超前等优势，要进一步扩大“上海服务”在长三角的影响力，积极打造长三角企业走向国际的“离港码头”。

1. 提高为企业服务的层次。

建议临港新片区重点抓好 3 个方面。一是建立健全服务供给清单。深入排摸、分类梳理临港新片区现有商务商贸资源和专业服务资源，建立健全专业服务机构和专业人才信息统计数据库，明确服务领域、服务地区、服务项目等，统一发布目录指引，制定专项引导政策，面向长三角提供双向开放服务，建设服务“一带一路”的重要承载区与功能枢纽。二是生产性服务业上台阶。充分发挥金融、会计、咨询等机构功能，为长三角“走出去”的中资企业提供投融资、产权保护等应用性咨询服务。鼓励优质专业服务企业主动“走出去”设立专业服务站点，更好地服务区域战略新兴产业发展。深化法律服务领域合作交流，配合建立长三角跨区域公证互助协查、数据共享和风险预警机制，积极推进实施国际通行争议解决方式。加强基础信息以及各类知识产权运营、交易、维权等资源整合利用和开放共享，推动区域内同类产业共同建设知识产权信息服务平台和专题数据库。三是促进国国企深层次合作。率先落实《国务院国资委上海市关于深化合作共同推进落实国家战略框架协议》《上海市开展区域性国国企综合改革试验的实施方案》，积极争取中央企业在临港新片区设立功能型机构、研发型平台、贸易型分支、创新联合体等第二总部，鼓励拓展结算、数据、信息等功能，向价值链、产业链、创新链高端发展。

2. 促进生活消费服务。

建议临港新片区重点抓好两个层面。一是促进免税进口商品消费。中国香港地区作为典型的自由贸易港，当地消费的商品除了 4 种产品外都是免税的。新加坡在划定的海关特殊监管区以外虽然有 7% 的货劳税的存在，但关税几乎是零税率。目前我国海关特殊监管区一般不允许建设商业性生活设施，有的保税区建有宾馆等设施，但一般消费品是从区外运来的商品。临港新片区要推动产城融合发展，建议在特定区域允许自由消费特定种类的免税进口商品，满足特定人群的需求。二是开展专业医疗服务。积极开展前沿医疗技术研究项目、重大新药创制国家科技重大专项成果转化试点，鼓励企业进行免疫细胞治疗、单抗药物、基因治疗、组织工程等新技术研究，允许医院依法依规开展新型生物治疗业务；在相关制度安排框架下，允许港澳台服务提供者按规定设立独资医疗机构。同时支持与境外机构合作开发跨境医疗保险产品、开展国际医疗保险结算试点，为长三角境外人才开展优质医疗服务。

3. 加强监管服务。

建议临港新片区重点抓好两个层次。一是完善信用信息系统。以信贷、纳税、合同履行、产品质量、行政处罚等为重点,规范信用信息的采集、使用和管理,打通部门之间的信用壁垒。二是扩大信息资源开放共享。以长三角自贸试验区和海关特殊监管区为重点,建立公共信用信息互认、信用红黑名单共享、跨区域信用联合奖惩、跨区域信用宣传等合作机制,共同深化公共信用信息公开和异地共享,推进跨区域守信联合激励、失信联合惩戒,助力长三角区域信用一体化建设。

(五) 坚定不移引领金融开放一体化, 统筹发展在岸离岸业务

推动长三角一体化发展, 金融开放一体化是关键。推动金融平台共享、交易平台共建、投资平台共用, 进一步提升全球竞争力和服务长三角的能力。

1. 加强金融平台服务共享。

临港新片区推进资金自由, 重点是实施资金便利收付的跨境金融管理制度, 要在风险可控前提下, 积极服务长三角企业。一是发展跨境金融服务。临港新片区可允许跨国公司和总部企业拓展跨境资金池业务, 服务于长三角的分支机构; 依托工商银行、农业银行、上海农商行等自贸区分支机构, 为符合条件的长三角企业提供跨境金融服务; 支持境内外投资者在新片区设立联合创新专项资金, 允许相关资金在长三角地区自由使用; 支持境内投资者在境外发起的私募基金, 参与新片区创新型科技企业的融资, 凡符合条件的可在长三角地区投资。二是联合发起产业基金。临港新片区可会同长三角自贸试验区, 围绕重点产业联合发起产业基金, 引进海外风险资本, 或者参与海外科技孵化器的投资, 促进金融资本、产业资本和创新科技的有效对接, 共同探索开展区块链金融应用。健全知识产权评估机制、质押融资风险分担机制和方便快捷的质物处置机制, 推进科技金融产品在长三角的互认互通。三是争取离岸税制安排有突破。临港新片区要加快建立与国际通行规则有效接轨的开放型制度体系, 在跨境金融创新、海关监管、离岸研发、制造、贸易等业务开展离岸业务税收安排上争取更大突破, 建设具有长期竞争力的服务实体经济的离岸金融中心。

2. 加快交易平台共建。

临港新片区应围绕打造核心功能, 联合建设若干交易平台, 提升对于全球资源配置能力。一是加快建设油气资源交易平台。充分发挥浙江自贸试验区在油气储运、炼化等优势, 联合开展贸易、交易等领域合作, 探索共建长三角期现一体化油气交易市场。在保税燃料油加注方面, 打破市场分割, 实现长三角市场协同, 形成一个大的共同市场; 在油品交易方面, 推进与浙江的合作, 共同构建“期货与现货”“场内与场外”“境内与境外”“线下与线上”多层次大宗商品交易市场体系。二是加快建设科创转化交易平台。构建与国际创新趋势和前沿领域互联互通的“国际化技术转移网络”, 拓展技术双向转移通道, 以“走出去海外布局、引进来多梯度转移、利用好沪国际资源”等方式, 实现技术转移网络的全球化、高端化。发展多层次的技术(产权)交易市场体系, 推进技术资本化运营, 充分发挥科技成果转化基金引导作用, 加强与国际知名科技中介机构及科研组织的深度合作, 共同支持全球科技创新成果在长三角转化; 开展以创新载体为渠道的非上市高科技企业线上资本对接服务, 形成以技术券商为特色、以技术评估和技术资产登记服务为核心的全链条综合交易服务平台。

3. 促进投资平台共用。

自贸试验区作为进一步扩大对外开放的窗口, 积极探索推进双向投资。建议临港新片区突出两个重点: 一是加强投资信息平台合作。临港新片区应充分利用信息自由流动的优势, 加强与上海自贸试验区境外投资服务联盟、苏州自贸试验区长三角境外投资促进中心、金鸡湖境外投资服务联盟等平台的合作, 进一步扩大全球伙伴网络, 为长三角企业开展跨区域产能合作、海外工程、境外园区投资、境外项目投资、海外并购等业务提供有效的标的项目信息。二是完善投资服务平台功能。临港新片区要积极争取先行先试, 在境外投资和自由贸易账户的税收政策, 境外募集和取得资金在境内外经营活动自主使用等方面持续攻坚突破, 力争为企业开展境外业务提供国内最便利条件, 吸引长三角优质企业通过临港新片区走出去开展海外业务。在引导对外“有形投资”

的同时,鼓励文娱、体育等泛文化企业抓住“一带一路”建设契机,更广泛地参与国际市场竞争,积极并购海外优质文化资产,促进多元文化交流互通。

四、临港新片区在引领长三角一体化发展中的策略

在明确落实“五个重要”、引领长三角更高质量一体化发展主要任务的基础上,临港新片区还需要重视策略性安排。

(一)既要注重理念创新,更要注重操作创新

临港新片区在引领长三角一体化发展方面,理念性的内容已基本明确,更为重要的是如何把理性的东西转化为务实操作,这是临港新片区更为重要的责任。这就需要临港新片区从一项项具体的工作做起,从一个个堡垒的突破中,将一个个创新举措整合为系统化的创新体系。

(二)既要注重创新引领,更要注重借鉴吸收

临港新片区虽然是开放程度最高的特殊经济功能区,但并不意味着工作样样领先。放眼长三角和全国,18个自贸试验区都在积极开展创新探索,各个自贸试验区均有自己的特色,如江苏自贸试验区的“2330”(2个工作日内开办企业、3个工作日内获得不动产登记、30个工作日内取得工业建设项目施工许可证)、山东自贸试验区济南片区的“人才有价”等,都值得临港新片区借鉴,并吸收形成长三角的有效举措。

(三)既要注重点面结合,更要注重以点带面

临港新片区在与长三角地区联动中,存在着一定的梯度。长三角面积广阔、区域差异显著,建议先从自贸试验区和上海都市圈的海关特殊监管区着手,推进重点工作联动,点上突破带动面上推进。考虑到临港新片区与其他区域之间在任务、权限等方面存在差异,在联动时要注重渐进推进,做到点面结合、以点带面。

(四)既要注重协同联动,更要注重利益分享

临港新片区与长三角其他区域之间存在着竞争关系,要依靠市场力量推动一体化发展,关键是要处理好区域利益关系。比如,深圳与汕尾合作共建的深汕合作区,经过多轮的体制机制改革,较好地处理了区域合作管理、产业共建、利益共享等方面关系,合作区保持了快速发展。临港新片区也要从具体的区域合作中探索适合的利益分享机制,实现长效常态联动。

参考文献:

[1] 国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知(国发[2019]15号)[EB/OL]. 中国政府网.

[2] 中共中央国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》[EB/OL]. 中国政府网.

[3] 上海市贯彻《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》实施方案[EB/OL]. 上海市人民政府.

[4] 中共浙江省委浙江省人民政府关于印发《浙江省推进长江三角洲区域一体化发展行动方案》的通知[EB/OL].

[5] 安徽省实施长江三角洲区域一体化发展规划纲要行动计划[EB/OL]. 中安在线.

[6]胡方. 国际典型自由贸易港的建设与发展经验梳理——以香港、新加坡、迪拜为例[J]. 学术前沿, 2019(11):32-37.

[7]上海海关学院—海关总署研究室课题组. 上海自贸试验区对接服务长江经济带国家战略相关问题研究[J]. 科学发展, 2019(2):32-42.

[8]汤蕴懿. 长三角通关一体化制度建设问题[J]. 上海经济研究, 2016(4):108-116.

[9]迪拜新加坡经验对海南自贸区自贸港建设的启示[EB/OL]. 中国新闻网.