

聚焦薄弱环节 精准强化

上海开放枢纽门户功能

李锋 陆丽萍¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 上海应充分依托我国超大规模市场优势,大力参与东亚区域价值链体系,强化开放枢纽门户功能,努力打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接,突出大国腹地型开放枢纽门户特色,积极拓展高水平开放的外部战略空间。要更加注重提升全球投资贸易网络中的“枢纽”节点功能,更加注重数字化时代开放“门户”建设,更加注重强化开放“窗口”先行先试效应。

【关键词】: 开放枢纽门户 国内国际双循环 数字贸易 自贸试验区

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)01-0033-009

强化开放枢纽门户功能侧重从扩大开放角度着眼,主要包括枢纽、门户、窗口3层内涵:一是全球投资贸易网络的枢纽节点。上海应在全球投资贸易网络的商品、要素流量中占据枢纽节点位置,发挥价值链高端枢纽管控功能,成为未来国内国际双循环的战略链接,主要体现在跨国投资、货物贸易与服务贸易、离岸贸易等指标上。二是先进资本、技术、人才、数据、货物等要素资源进出中国的首选通道和门户。上海应成为未来全球高端要素进出中国的门户,这主要反映在口岸吞吐量、跨国公司总部、数字贸易等指标上。尤其是在新产业革命和数字经济崛起背景下,“门户”的内涵发生了很大变化,未来大规模口岸货物的门户作用可能趋于下降,而数字产品和高端服务的门户作用将更加凸显。三是体现我国高水平对外开放形象的窗口。上海应率先形成与高标准国际规则相衔接的制度规则,成为我国重大开放举措率先落地的标杆和窗口,凸显引领全球开放的风向标作用。

一、当前上海强化开放枢纽门户功能面临的内外部环境发生三大深刻变化

20世纪90年代以来,上海以浦东开发开放为龙头,积极参与全球分工,承接国际产业转移,实现了跨越式发展,成为全国最大的经济中心。2001年中国加入世贸组织至今,上海深度融入全球经济体系,充分收获全球化红利,综合经济实力和国际竞争力显著提升,已基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和现代化国际大都市。当前,上海面临的外部环境发生深刻变化,必须着眼新形势、新要求,立足“双循环”进一步强化开放枢纽门户功能。

(一)在国际形势日趋严峻复杂、全球新冠肺炎疫情蔓延的背景下,上海扩大高水平开放面临前所未有的挑战

1. 经济全球化遭遇挫折,区域化态势日益明显,给上海未来开放提出新的要求

一方面,狂飙突进的全球化进程放缓,“逆全球化”持续升温。当前资本、商品全球流动日益便捷,但各大经济体内部贫富差

¹**作者简介:** 李锋,上海市人民政府发展研究中心开放处处长。
陆丽萍,上海市人民政府发展研究中心开放处副处长。

距扩大, 社会矛盾加剧, 全球化红利分配不均导致民粹主义、保护主义盛行, 而新冠疫情等因素也在推升逆全球化情绪。另一方面, 区域化态势日益明显。随着全球产业链过长带来的脆弱性和不稳定性凸显, 未来北美与亚洲价值链的联系将进一步减弱, 而东亚价值链内部合作将进一步强化。近期, 中央领导已明确表态支持“在经济大循环中建立中日韩小循环”。上海在全球化受阻的背景下, 扩大开放的外部空间面临极大挤压, 亟待及时调整开放战略, 进一步加强与东亚地区尤其是日本、韩国、新加坡等的联系, 构建以上海为枢纽的东亚投资贸易网络圈层。

2. 美国对华实施全面封堵和遏制, 上海的开放环境更加严峻复杂

随着中国综合国力和对外影响力的加快提升, 中美竞争将加速从经贸领域向科技、金融、意识形态、政治、军事等领域扩散。在科技领域, 美国采取限制高科技产品出口、限制投资、封锁市场、切断供应链、修法撤销对华知识产权保护、干扰正常学术交流及科研合作等手段, 并打压以华为为代表的中国高科技企业, 试图将中国排除在全球科技体系之外。在金融领域, 美国在汇率方面加大施压力度, 严查中国概念股, 阻碍中资企业赴美融资。2020年5月, 白宫发布最新的《美国对中国战略方针》, 近期美国国会出台的涉港法案标志着美国对华战略已全面转向“遏制”, 两国面临系统性“脱钩”的风险。这些将对上海扩大开放带来负面影响。

3. 新冠肺炎疫情蔓延加速世界旧秩序坍塌, 未来的不确定性使上海原来的开放路径面临压力

在新冠疫情的冲击下, 全球进入动荡的新旧秩序转换期, 各大国更强调经济主权和国家安全, 力求掌控“卡脖子”的关键产业, 导致全球产业链进一步收缩。2020年4月7日, 日本政府颁布“供应链改革”计划, 投入2200亿日元(约22亿美元)支持日本企业将生产线迁回日本国内。4月9日, 美国白宫国家经济委员会负责人表示, 可以为美国企业从中国迁回美国的成本埋单。这一方面给上海带来严峻挑战, 可能出现部分供应链企业外迁、外贸下滑等问题, 另一方面也给本土企业成长带来机遇, 通过加快填补市场空白、向产业链高端环节攀升, 使上海作为开放枢纽门户的竞争力不断增强。

(二) 随着新产业革命和数字经济迅猛发展, 传统的开放通道和模式面临颠覆式重构, 上海应努力强化数字化时代的开放枢纽门户功能

1. 全球数字贸易井喷式增长, 数字化革命对传统贸易方式的再造改写未来全球贸易形态, 将重塑上海开放枢纽门户功能

当前, 全球化已进入“数字驱动贸易”(Digitally enabled trade)阶段。越来越多商品转变为数字形态, 部分货物贸易被替代。数字技术改变了传统服务贸易方式, 许多原来不可贸易的服务现在可以跨境提供, 如远程教育、医疗服务等。随着全球数字服务平台迅猛兴起, 这将部分替代现有城市的国际开放枢纽功能。例如, 谷歌拥有约90%的互联网搜索市场, 脸书占据全球2/3的社交媒体市场, TikTok是2020年一季度全球下载量最高的应用, 海外月活跃用户超过8亿人。在此背景下, 传统的海空港口岸门户功能下降, 数字服务平台所在地将成为数字化时代新崛起的门户, 由此对上海开放门户枢纽带来的影响需要高度重视, 应进行前瞻性谋划和应对。

2. 新型服务贸易占全球价值链比重进一步上升, 服务贸易和货物贸易深度融合, 给上海强化开放枢纽门户功能带来新动力

世贸组织预测, 2040年服务贸易占全球贸易总额的比重将从目前的24%上升到50%。一方面, 知识密集型服务业成为服务贸易发展的重点, 给上海强化开放枢纽门户功能带来巨大空间。当前旅游、交通运输等传统服务贸易占全球服务贸易的比重逐渐下降, 而知识含量高的新型服务业如信息服务、金融服务等比重持续上升。上海作为知识创新资源和人力资本丰富的国际大都市, 在这方面大有可为。另一方面, 制造业服务化推动货物贸易和服务贸易日益深度融合, 对上海扩大开放提出新的要求。随着新产业革命的发展, 许多商品不再简单被称为“物品”, 而是货物与服务相互作用形成的复杂混合体, 金融、研发、维修检测等服务成为价值链增值的主要环节。如果在制造业扩大开放的同时, 相关服务环节开放仍然滞后, 开放的整体效果将受到很大制约。近年来, 上

海制造业服务化发展迅速,应抓住机遇推动服务业开放先行先试,提高开放枢纽门户的价值创造能力。

(三)我国已成为全球第二大经济体,超大规模市场优势进一步凸显,上海应在服务国内大循环、促进国内国际双循环中发挥更大作用

1. 在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中,上海应加快对内开放,在双循环中发挥枢纽作用

逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是中央立足国内外形势新变化作出的重大战略决策。一方面,在全球化受阻、新旧世界秩序转换叠加新冠疫情冲击的背景下,中国作为生产制造中心、欧美作为金融、研发和消费中心的传统国际循环模式举步维艰。在国际大环境发生巨变的背景下,需要谋新谋变。另一方面,我国具有全球最完整、规模最大的工业体系、强大的生产能力、完善的配套能力,拥有1亿多个市场主体和1.7亿受过高等教育或拥有各类专业技能的人才,还包括4亿多中等收入群体在内的14亿人口所形成的超大规模内需市场,人均GDP已超过1万美元,充分发挥内需优势对于中国这个超大经济体来说具有重要战略意义。上海处在长江经济带与“一带一路”交汇的节点,在新格局中需承担新使命,充分发挥“一带一路”桥头堡和长三角一体化龙头作用,努力成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接。

2. 随着我国在世界经济的地位和影响力不断提升,要求上海前瞻谋划自身在未来格局中的角色

中国已成为全球第二且接近第一的消费市场,2019年,社会消费品零售总额达到41.2万亿元。随着中国从“世界工厂”迈向“世界市场”,中国在世界经济中的角色正在发生转变,未来发挥作用的不仅是供给侧,也将是需求侧。上海作为进博会举办地,与过去以出口为导向相比,应更注重进出口平衡发展,打造全球经贸网络的枢纽节点。要利用进博会举办契机,形成具有强大影响力的全球贸易协作平台,打造辐射亚太的进口贸易集散地。同时,随着中国综合实力上升,国际上要求中国承担更多义务的声音增多,中国“发展中国家”地位可能面临丧失风险,上海须前瞻应对,通过高水平开放化解可能的冲击。

二、“双循环”背景下上海强化开放枢纽门户功能具备良好基础,但仍面临三大突出问题

开放是上海的最大优势,也是上海服务“双循环”最重要的支撑。依托我国超大规模市场,上海的开放枢纽门户地位初步确立,为服务“双循环”打下了坚实基础。货物贸易、服务贸易规模处于世界城市前列,枢纽功能逐步凸显。预计2020年,上海口岸进出口货物总额超过6.3万亿元,继续居世界城市首位。截至2020年底,上海累计吸引跨国公司地区总部771家、研发中心481家,继续保持全国第一。“走出去”贸易投资网络遍及全球178个国家和地区,与“一带一路”国家和地区贸易额稳定在5500亿元以上。进博会、自贸试验区新片区等高水平开放窗口作用不断显现。第三届进博会上全球超3600家企业争先展示新技术、新产品、新服务,累计意向成交726.2亿美元,比上届增长2.1%。上海自贸试验区临港新片区加快打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区,开放力度不断加大。但从更好服务“双循环”的角度看,上海还存在三大突出问题和薄弱环节,与国际一流城市和国内部分先进城市相比仍存在不少差距。

(一)从“枢纽”角度看,离岸功能薄弱、总部能级有限制约了上海在全球投资贸易网络中的枢纽节点功能提升

1. 离岸贸易功能薄弱,难以成为全球价值链高端管控节点

转口贸易和离岸贸易发达是全球价值链高端管控能力的重要体现。虽然上海货物进出口规模居全球首位,但离岸贸易发展滞后,目前仍处于试点阶段,在全球价值链中的高端管控功能不强。究其原因,一方面由于现有外汇管理体制与企业开展离岸贸易的运作模式不匹配,离岸贸易项下外汇收付困难。银行在缺乏有效手段核实贸易背景的情况下,普遍对离岸贸易业务持谨慎态度,审核流程繁杂,制约了离岸贸易业务开展。另一方面,现有税制安排不利于离岸业务开展。目前上海企业所得税税率为25%,且印花需多环节征收,使得上海离岸贸易企业税负远高于中国香港和新加坡,在沪跨国公司地区总部及本土跨国公司往往通过新加坡

或中国香港实现离岸贸易和结算功能。同时,上海转口贸易比重偏低,在全球贸易网络中的枢纽节点功能有待进一步提升。目前,上海口岸货物国际中转比率不到 10%,与香港(85%)、新加坡(60%)和釜山(50%)相比存在较大差距。上海国际中转集拼业务成本比新加坡高 35%~50%,货物进出境需“两次报关”、耗时 3 个工作日,且国际监管货物与国内普通货物尚未实现中转混拼,这制约了转口贸易发展。

2. 跨国公司总部能级有待提升,制约了开放枢纽功能的发挥

在沪跨国公司总部在数量和能级上与新加坡、东京、中国香港等城市相比存在较大差距。从数量上看,上海累计引进跨国公司地区总部 720 家,而中国香港超过 1400 家、新加坡超过 4200 家。上海世界 500 强企业总部只有 7 家,而东京、纽约、伦敦分别有 38 家、17 家、10 家。在沪跨国公司地区总部主要服务中国市场,亚太区总部仅占 16%,在统筹和整合全球供应链和亚太地区事务方面缺乏竞争力和话语权。目前跨国公司地区总部在沪发展还面临不少制度障碍,这对吸引高能级跨国公司地区总部构成制约。例如,知识密集型服务业等相关产业开放仍然存在准入限制,使得服务业跨国公司总部、引领未来潮流的创新型跨国公司总部进驻上海相对较少,总部结构有待优化。跨境资金调配与外汇收付阻碍仍然较多,使得在沪跨国公司地区总部的资金运作、贸易结算等核心功能不强,这对提升总部综合管控和资源调配能力构成一定制约。满足总部经营需求的税收政策尚不完善,使得上海吸引高能级跨国公司地区总部时,与境外先进城市相比处于劣势。同时,具有国际竞争力的本土跨国企业较少,在创新、管理、品牌等方面的引领型企业较为缺乏。“走出去”企业缺乏国际品牌、核心技术和产品,处于全球产业链、价值链、创新链、服务链高端环节的企业尚不突出,使得上海统筹利用国际国内两个市场、两种资源的枢纽功能未能充分发挥。

(二)从“门户”角度看,数字贸易发展滞后导致新产业革命背景下上海开放通道门户功能面临弱化危险

上海是我国最大的货物贸易口岸,但数字贸易发展相对滞后,制约了新型门户功能的提升。2019 年,上海数字贸易占服务进出口的比重不到 15%,与伦敦、新加坡相比有明显差距。

1. 数字贸易创新策源能力不强,底层技术和核心优势薄弱

目前,上海企业在核心数字技术上整体处于技术跟随状态,与国外一流企业相比存在一定差距。特别是芯片、算法等关键领域的核心专利缺位,关键技术的影响力和话语权不强,这在很大程度上影响上海占据数字时代竞争的制高点。世界知识产权组织每年公布的《全球创新指数报告》是评价城市创新能力的重要依据。从最新排名情况看,上海居全球第 11 位,落后于深圳-香港(第 2 位)和北京(第 4 位)。从专利申请量看,上海 PCT 申请量(8736 件)远落后于深圳-香港(55433 件)和北京(23014 件),也落后于排名第 10 位的圣地亚哥(19280 件)。这将削弱上海对数字贸易相关技术、顶尖人才和资本的吸引力,进而弱化上海在数字时代的通道门户功能。

2. 缺乏数字贸易领军企业和巨型平台,全球影响力不足

数字贸易领军企业和服务平台正在成为新型国际贸易的枢纽主体,将对国际贸易流向和流量产生重大影响。国内数字贸易平台总部主要集聚在北京、深圳和杭州,上海虽然在工业互联网、垂直电商、跨境电商、网络支付等方面在国内具有一定的优势,但目前尚未形成具有全球影响力的平台型企业,也未建立起以数字贸易平台为核心的生态圈,对全球的影响力和竞争力不足。从数字通信和计算机技术领域的专利申请量看,华为在深圳-香港 PCT 申请量中占 25.76%,京东方科技集团在北京 PCT 申请量中占 24.43%。杭州虽然 PCT 申请量总体排名第 30 位,但阿里巴巴集团在杭州 PCT 申请量中占 48.68%。在上海 PCT 申请量中排名第 1 位的是阿尔卡特朗讯,且占比只有 3.36%。领军企业和巨型平台的缺乏影响了货物、服务、技术等要素在上海的集聚和辐射,制约了上海在数字时代通道门户功能的发挥。

3. 跨境数据流动面临突出壁垒,制约了开放门户功能发挥

数字贸易规则是新一代经贸规则的核心,其重点是跨境数据流动规则。由于关系到国家网络主权和网络安全,我国对跨境数据流动进行较强的监管。目前,上海与数字贸易相适应的监管模式尚不健全,在个人信息和商业数据出境安全方面尚未建立评估管理制度。《网络安全法》确立了关键信息基础设施收集和产生的个人信息、重要数据以境内存储为原则,以安全评估为例外的数据本地化要求。虽然该法并不禁止数据出境,但从《个人信息出境安全评估办法(征求意见稿)》《数据安全管理办法(征求意见稿)》《关键信息基础设施安全保护条例(征求意见稿)》《数据出境安全评估指南(草案)》的口径来看,数据出境安全评估将采用逐案评估的方式,评估材料要求高、起算数量低、涉及行业广,给企业对数据出境的管理造成较大的负担,对外资企业尤其如此。严格的数据管制阻碍了正常商业数据跨境传输的进行,使得上海未能充分发挥数字时代开放通道门户功能。

(三)从“窗口”角度看,重大开放举措落地不到位影响上海扩大开放先行先试的窗口作用发挥

1. 上海自贸试验区新片区“五个自由”落地不到位,与海南自由贸易港相比存在较大差距

根据新片区总体方案,新片区要实现投资、贸易、资金、运输、人员从业等“五个自由”,新片区方案落地尚需加快推进。投资准入管制有待进一步放宽,尤其是金融、电信、医疗、教育、文化等服务业核心领域开放仍有限,第五航权开放、数字贸易规则领域尚未真正破题。海南自贸港建设总体方案业已出台,新片区税制与海南自贸港相比,在进口环节税收与企业、个人所得税税负方面缺乏明显竞争力,削弱了上海作为全国开放示范窗口形象。

2. 上海自贸试验区制度创新引领优势弱化,对标高水平规则压力测试存在空白

目前,上海自贸试验区外资负面清单与全国版外资负面清单条目相比只差3条,仍具有开放优势的只有6条。上海自贸试验区开放领域在实质性落地中仍面临诸多限制,负面清单以外领域一些行政法规、部门规章仍存在股比、投资方资质等限制,或尚未出台操作细则、部分细则没有明确服务范围和服务半径等。例如,增值电信机构落地需要通信管理局的业务许可证,导致企业难以实际开展业务。对标CPTPP、RCEP等国际高标准规则,我国在货物贸易、服务贸易、知识产权保护等领域对标国际最高标准仍存在较大差距,上海自贸试验区仍需进一步加大压力测试和制度创新力度,提升开放窗口功能。

3. 服务业扩大开放突破不明显,先行先试标杆效应有待提升

《上海市新一轮服务业扩大开放若干措施》于2019年8月印发,共提出7个方面40项具体开放措施。目前,涉及市级权限的举措已基本落实,但涉及国家部委层面权限的不少开放举措仍需争取。不少服务业开放的领域仅停留在特定区域、少数企业试点阶段。在外资医疗机构准入方面,目前只允许在自贸试验区内设立,已落地项目仅有两三家,且只能采取合资方式,扩大开放的标杆效应不明显。上海服务业开放模式较为单一,跨境交付和自然人流动领域限制仍然较多,自贸试验区境内外人员资质互认渠道尚未打通,对吸引外资服务业和创新企业总部带来制约。

三、立足“双循环”强化上海开放枢纽门户功能的思路和十大突破口

当前我国面临的外部环境进一步恶化,美国全方位制衡中国的态势加剧,上海亟须前瞻谋划,在融入全球经济体系的同时,大力参与东亚区域价值链体系,进一步强化开放枢纽门户功能。在总体思路,应做到“1+3”。“1”即一个依托,依托我国超大规模市场优势,努力打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接,突出大国腹地型开放枢纽门户特色,积极拓展高水平开放的外部战略空间;“3”即3个更加注重,一是更加注重提升全球投资贸易网络中的“枢纽”节点功能,二是更加注重数字化时代开放“门户”建设,三是更加注重强化开放“窗口”先行先试效应。基于这些考虑,未来上海强化开放枢纽门户功能,应采取以下重点举措。

(一)充分发挥自身优势,努力打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接

1. 努力打造国内大循环的中心节点

围绕服务国内大循环,进一步发挥上海高端产业集聚、科创资源丰富、金融市场发达的优势,发挥不可替代的枢纽节点功能。一是强化产业链核心环节控制能力。面对美国日益强硬的对华科技打压,上海应发挥自身优势,聚焦集成电路、人工智能、生物医药、高端装备等重点产业,进一步强化高端创新能力,打破“卡脖子”制约,维护产业链供应链安全稳定,为此应更加注重改善营商环境,激发和保护企业家精神,并在资金、人才、土地等方面给予精准支持。二是充分发挥上海在我国扩大内需中的引领作用。一方面,加快推进国际消费城市建设,引领消费新潮流。抢占在线新经济风口,大力发展首店经济,积极发展体验消费、体育消费、信息消费,打造全球新品首发地、高端品牌首选地、原创品牌集聚地和高端消费目的地,带动全国面上的消费升级。另一方面,加大新型基础设施投资力度,引领投资新方向。尤其是聚焦工业互联网、无人工厂、车联网等领域,鼓励新技术进入、改造传统产业,打造一批试点样板,为全国推进新基建提供经验和样板。三是率先打通制约国内大循环的障碍堵点。从体制机制改革入手,完善统一开放、竞争有序的市场体系。切实推动“放管服”改革,全面清理不利于民营企业发展的措施,孵育公平竞争的市场环境。依托上海自贸试验区探索跨境资金流动和人民币国际化,增强多层次金融市场服务功能,为我国实体经济提供有力支撑。加快培育数据要素市场,完善数据共享和流通标准,释放数据资源价值。

2. 进一步拓展高水平国际循环的战略空间

对上海而言,服务“双循环”,重中之重是要发挥高水平开放优势,强化面向全球的开放枢纽门户功能,努力拓展外部战略空间。在当前美国对华全面封堵、外部环境恶化的背景下,上海应适时调整以往面向太平洋和欧美发达国家的对外开放格局,进一步强化面向东亚地区的合作和“一带一路”桥头堡建设,以差异化开放打破外部围堵。一是有针对性地调整向欧美发达国家开放策略。应继续引进美国一流跨国公司在沪投资,并聚焦优势领域和欧洲深化合作,以沪伦通为纽带加强与伦敦的金融合作,加强与欧盟在医药、化工、光电子设备、机械设备、汽车等领域合作,深化与德国在新能源汽车、车联网、节能环保等领域的合作。二是全面强化东亚区域开放合作。顺应价值链区域化趋势,进一步提升上海在相关国家的投资贸易能级,构建以上海为核心的东亚产业网络核心圈层。与日本、韩国、新加坡等东亚发达经济体在科技研发、产业创新、高端服务业等领域加强合作,强化人民币跨境结算和投融资服务等。前瞻把握中日韩自贸区、RCEP 以及 CPTPP 等契机,提升上海在相关国家的投资贸易能级,进一步嵌入亚洲区域价值链分工体系。三是深入推进与其他“一带一路”国家合作。依托上海自贸试验区临港新片区打造“一带一路”转口贸易枢纽,增强对“一带一路”沿线国家转口贸易服务功能。结合“一带一路”国家禀赋优势,在能源、钢铁、贵金属、棉花、大豆等领域打造大宗商品电子交易平台。鼓励有条件的企业到以色列、俄罗斯等国设立研发中心。

3. 依托长三角一体化构建“双循环”的坚实支撑

长三角作为我国现代化水平最高的地区之一,有条件在构建国内国际双循环新格局中走在全国前列,发挥战略性示范引领作用。上海应立足我国超大经济体腹地,充分发挥长三角区域一体化的龙头作用,为协同构建国内国际双循环格局提供强大支撑。一是依托长三角协同打造全球产业高地。在拥有技术优势的领域加快向长三角区域内技术溢出,共同推进长三角制造业迈向全球价值链中高端,建设世界一流的先进制造业集群。延伸机器人、集成电路产业链,全面启动长三角面向物联网领域的感存算一体化超级中试中心建设,打造世界级物联网产业高地和集聚地。二是依托长三角协同推进资本、创新、人才等要素自由流动,释放超大规模市场活力。构建一体化的科技研发共建共享机制,大力引进国内外一流科研人才和创新团队,打通长三角科技成果转化通道,共建区域高层次创新和研发平台;建立一体化的人才互认机制,实行人才资质互认,建立区域内专业技术人才职称、资格互认机制,实现专业技术职务任职资格互认,实现人才信息资源共享。

(二) 聚焦短板精准发力,提升全球投资贸易网络中的枢纽节点效应

1. 打造亚太地区离岸业务枢纽

发达的离岸业务是全球价值链高端管控能力的重要体现,也是上海强化开放枢纽功能的关键支撑。一是努力打造亚太离岸贸易枢纽。优化健全离岸贸易商“白名单”制度,在审慎监管前提下优化离岸贸易外汇支付体系。适应离岸贸易主体货物流、资金流、订单流“三流分离”的常态化要求,探索无关单资金收付便利化,并取消对贸易主体和所在国家(地区)等限定,探索形成畅通高效的离岸贸易运作模式。加强对试点企业外汇账户的灵活管理,争取外汇、税务、海关等部门对试点企业实行一揽子简化高效的监管流程。争取将“离岸贸易”纳入企业所得税优惠政策范围。二是立足临港新片区,打造“内外分离型”人民币离岸金融枢纽。初期采取“内外分离”模式,在条件成熟后逐步向境内外“有限渗透”模式转型。在业务模式上,大力发展离岸银行业务,同时积极发展离岸证券、保险、金融衍生品等其他业务。在面向对象上,重点面向本土企业“走出去”、境外投融资和跨国公司资金管理需求。

2. 推出更大力度的跨国公司总部支持政策

高能级跨国公司总部是体现开放枢纽功能的重要载体。当前在沪跨国公司总部在能级上与新加坡、中国香港、东京等城市相比还存在较大差距,上海应加强开放枢纽功能的提升。一是大力集聚本土跨国公司总部。东京作为顶级全球城市,其优势很大程度上来自于日资跨国公司总部的高度集聚。上海作为大国经济体的开放枢纽,总部经济发展路径与新加坡、中国香港等离岸经济体相比有很大区别,不仅要大力吸引外资跨国公司总部,更应把集聚本土跨国公司总部放在重要位置。优化总部企业认定标准,将在沪登记和纳税且对上海经济社会发展做出较大贡献的本土企业总部纳入总部政策范围;加大对民营企业总部支持力度,重点支持一批符合产业发展方向、关联带动力强、发展层次高的民营企业总部,对符合条件的民营企业总部提供用地、资金、人才等方面的支持。二是提升跨国公司总部能级。提高总部跨境资金管理自由度,争取将自由贸易账户等同于境外账户管理,在风险可控前提下提高使用自由度。优化跨国公司外汇集中运营管理和跨境双向人民币资金池业务。促进跨境研发便利化,在临港新片区统筹推进研发用品进出境管理改革的自主权,以跨国公司研发中心先行试点“白名单+告知承诺+属地延伸”的管理模式。实施符合国际惯例的总部税收政策。

(三)前瞻推进模式创新,切实强化数字化时代的开放门户地位

1. 抓住新一轮风口打造数字贸易国际枢纽港

当前数字经济和数字贸易正处于新一轮洗牌的关键时期,移动互联网的红利已逐渐消失,而人工智能、云计算、大数据等新型生态正在形成。能否抓住这一轮风口打造全球数字贸易高地,对上海打造新一代开放门户至关重要。一是立足本土超大市场培育数字贸易核心优势。发挥自身优势提升基础研发能力,加快5G重点技术研发,推进扩展移动计算、云端增强现实和虚拟现实等技术研发,加快城市大脑、移动支付、智慧金融、电商贸易等技术研发。构建“市场采购+跨境电商+外综服平台”的数字贸易应用场景,引进培育电商平台、经营主体、仓储物流、快递配送、售后服务等全产业链企业。二是抓住“新基建”机遇加快建设数字基础设施。加快推进5G网络、双千兆网络、空间互联网等信息通信网络设施建设,打造高速、移动、安全、泛在的新一代信息网络和一批算力平台、算法库、知识库等应用基础设施,为人工智能、基因检测、汽车工业设计等技术应用提供设施支撑。三是对跨境数据流动实行分类分层监管。依托新片区建立跨境数据审查机制。对国家和利益保护目的下的数据本地化监管,其出口需要取得单独许可证,如对涉及特定敏感技术数据出境设定许可要求;对个人信息相关权利保护的数据本地化监管。

2. 推出上海版“全球服务商”计划

随着新产业革命的深入发展,高端服务对提升开放门户功能越来越重要。建议借鉴新加坡的思路,¹在静安区发布的全球服务商计划基础上,进一步推出上海版“全球服务商”计划,打造全球服务商“超级联系人”,强化高端服务开放门户功能。一是大力吸引全球一流服务机构集聚。引进全球化与世界级城市研究小组全球服务机构名录(GaWC名录)、《财富》世界500强等权威排名中靠前的企业,鼓励具有国际影响力的行业组织和商业非政府组织落户上海,支持被世界著名法律评级机构评为全球前100名的法律服务机构入驻。二是进一步放宽高端服务业准入,如推进医疗健康领域对外开放,放宽外资医疗机构准入限制;放宽教育领域

境外机构准入,建立跨境教育的质量保证体系和学历学位的认证认可制度。三是充分运用数字化技术提升本土服务商能级。充分发挥上海“五个中心”生态优势,促进大数据、人工智能在服务业的深度应用和跨界融合,让更多服务机构在上海运作并发挥作用。鼓励本土服务企业加快技术升级,为客户提供涵盖社交、购物、娱乐、旅游等综合性服务,充分利用云计算等工具为客户提供个性化定制方案,提升全球在线服务效率。构建金融科技生态圈,发展数字银行、智能投顾、保险科技、数字支付,鼓励金融机构推出基于区块链平台的优质金融产品。

(四) 奋力推进先行先试,加快打造全方位开放的窗口和平台

1. 推出新一轮自贸试验区临港新片区重大开放举措

制度创新是开放枢纽门户功能的关键支撑。上海应以自贸试验区和临港新片区建设为引领,打造全方位开放的窗口和平台。一是积极争取临港新片区新一轮重大开放举措。一方面,加快推进新片区方案已提出的各项举措落地。另一方面,积极争取新一轮更大力度开放的突破性政策。借鉴海南自贸港建设方案,争取国家部委支持,推出一揽子新的重大开放举措。例如,争取出台临港新片区放宽市场准入特别清单、外商投资准入负面清单;给予境外服务提供者国民待遇;争取在新片区打造离岸金融枢纽,允许商业银行开展人民币离岸金融业务;对在洋山特殊综合保税区生产的含进口料件的加工增值超过30%(含)的货物,出区免征关税。二是对标CPTPP推进上海自贸试验区高水平制度创新。自贸试验区应主动对标CPTPP先行先试,为国家层面扩大开放提供参考。例如,拓展跨境服务贸易的非商业存在领域,在无船承运、跨境电商、在线广告、跨国法律服务等领域先行试点,探索建立对非商业存在提供服务的管理机制。在知识产权领域对版权权利管理信息实行保护制度,探索构建互联网版权的权利管理信息保护制度。

2. 依托中国国际进口博览会和虹桥商务区打造高水平开放平台

进博会是链接国内国际大循环的重要节点,在贸易保护主义抬头的背景下其开放窗口作用更显重要。上海要抓住进博会和虹桥商务区建设契机,持续推动消费、产业、贸易、投资等升级。一是依托进博会构建线上线下融合的巨型经贸生态平台。新冠疫情发生以来,线上消费日益显示出常态化趋势。应抓住进博会契机,线上整合酒类、汽车、机床、医疗器械、化妆品等10余个专业展示交易平台,吸引“一带一路”沿线国家和高能级贸易投资主体线上参展,并与国内知名跨境电商平台开展线上业务合作,促进进口商品领域的强强联手、优势互补,联合打造我国进口商品云平台。二是提升虹桥国际经济论坛的全球对话功能。邀请RCEP、CPTPP、中日韩自贸区等成员国高端政要参与对话,聚焦全球开放合作以及多边贸易自由化、便利化等重大议题,提升虹桥国际经济论坛的全球关注度和影响力,引导全球舆论和行业发展趋势。三是高标准推动虹桥商务区建设。聚焦发展总部经济、平台经济、数字经济、会展经济,打造具有集聚辐射带动作用的高端服务产业集群。创新发展数字贸易、技术贸易、电子商务等新型贸易业态。营造宜商宜业宜居的商务生态。

3. 提升长三角一体化示范区能级

将长三角一体化示范区建设成为更高质量一体化发展的标杆,对全国高质量发展有着重要示范作用。一是打造体制机制创新高地。体制机制创新是示范区的核心使命,也是最大的难点。应聚焦规划管理、土地管理、财税分享等方面率先开展一体化制度创新。协同推进规划编制,建立统一的国土空间规划体系,统一规划建设标准,实现“一张蓝图管全域”。探索创新财税分享机制,研究对新设企业形成的税收增量属地方收入部分实行跨地区分享。建立建设用地指标市场化调剂和有偿使用平台,鼓励项目建设用地指标跨省域调剂。二是打造产业协同发展高地。充分发挥区域产业协作优势,放大华为研发总部等一系列重大项目创新溢出效应,在区内开展终端芯片、无线网络和物联网研发等业务,加速建成全球高标准的高科技研发基地。延伸机器人、集成电路产业链,全面启动长三角面向物联网领域的感存算一体化超级中试中心建设,构建传感、计算、存储产业链新布局,打造世界级物联网产业高地和集聚地。

注释:

1 新加坡 2001 年推出全球贸易商计划,对符合条件的贸易收入提供 3 年或 5 年的企业税率降低 5%或 10%的优惠,以吸引更多一流企业以其为基地进行全球贸易,取得了良好成效。