

临港新片区服务国内国际双循环发展战略研究

李锋 陆丽萍¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 在当前严峻复杂的外部环境下, 临港新片区应争取实施更加大胆的开放举措, 成为国家突出重围的“先手”, 在拓展国际大循环、突破关键技术封锁上勇当开路先锋, 打造国家层面深度开放的战略通道, 为促进高端要素跨境流动发挥独特作用。同时, 临港新片区应积极服务国内大循环, 依托超大国内市场和产业链支撑, 实现产业迭代升级, 培育参与国际竞争的新优势。

【关键词】: 临港新片区 双循环发展战略 特殊经济功能区

【中图分类号】: F127.9 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)05-0034-009

一、临港新片区应在我国双循环战略中发挥突出的作用

(一) 面对国内外环境的深刻变化, 我国加快实施双循环战略日益紧迫

一方面, 我国在相当长时期内将面临日益严峻复杂的外部环境。世界经济陷入全面衰退, 全球化遭遇明显挫折。中美走向全面竞争性对抗的风险明显上升, 我国面临的外部战略空间进一步压缩, 需要打破外部制约和封锁。另一方面, 构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局日益迫切。我国具有全球最完整、规模最大的工业体系, 拥有包括 4 亿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。从供给侧看, 市场规模越大, 分工专业化程度越高, 而生产效率提高将带来成本显著下降; 从需求侧看, 依托超大市场需求有利于形成强大的生态优势, 从而为参与国际竞争提供有力支撑。

(二) 贯彻“五个重要”要求, 临港新片区在双循环战略中承担重要使命

习近平总书记对临港新片区建设提出了“五个重要”的战略要求, 新片区贯彻“五个重要”与服务双循环本质上是统一的, 就是要充分发挥自身优势, 打造服务双循环的重要枢纽平台。一方面, 临港新片区具有高度开放优势, 通过高水平外循环能够极大提升内循环的质量。当前, 科技创新越来越体现为开放创新, 高端技术突破离不开跨境研发合作。尽管全球化暂时遭遇挫折, 但产业链国际分工趋势仍不可阻挡。新片区贯彻“五个重要”, 进一步提升开放深度, 有利于引进外部高端资本、技术、人才, 促进国内大循环。另一方面, 临港新片区在相当大程度上以服务国内市场为主, 充分体现了内循环的功能。新片区企业主要服务于国内市场, 通过从国外采购部分原材料和中间品, 在区内进行深度加工, 最终产品大部分进入国内市场, 如民用航空制造、高端装备制造、集成电路等产业都是如此。在这方面, 美国对外贸易区的做法为临港新片区提供了重要借鉴。美国对外贸易区主要服务国内市场, 2019 年入区货物超过 6100 亿美元, 其中约 63% 进入国内。美国对外贸易区实行内销选择性征税政策, 区内企业将其生产加工的货物销往国内时, 可自主选择按原料或产成品税目中较低的一档缴纳关税, 对鼓励区内企业服务国内市场起到了重要作用。

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。

(三)当前临港新片区建设成效明显,但和新形势、新要求相比还存在不少差距

临港新片区成立以来,全力贯彻实施《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》(以下简称《总体方案》),吸引重大项目落地,取得了显著进展。2020年1—7月,新片区产业投资同比增长69.8%,工业总产值同比增长26%,全社会固定资产投资同比增长32.8%,预计全年固定资产投资将达到700亿元。但还存在一些亟待解决的问题:一是有一些改革举措尚需进一步落地。例如,洋山特殊综保区围网外“一企一策”海关监管方式创新,建设国际互联网数据专用通道,实施境外人才个人所得税税负差额补贴政策等。二是具有前瞻性、突破性的重大制度创新力度尚需进一步加大。例如,适应数字经济和跨境数据流动、高端服务贸易要求的重大开放举措薄弱,离岸人民币金融市场建设亟待加大力度,缺乏鼓励特殊综合保税区内生产加工企业发展的突破性税收政策。三是高端产业带动效应尚需进一步提升。临港高端产业辐射能级不强,在集成电路、人工智能、民用航空等关键核心领域,亟须引进一批行业龙头企业与国家重点支持的大项目,打造前沿产业集群。新型国际贸易、跨境金融服务、前沿科技研发、跨境服务贸易等高端服务功能亟须进一步强化。

二、临港新片区服务双循环战略应坚持“一个聚焦”,突出“三大重点”

我国加快形成双循环新发展格局,离不开更高水平的开放。高水平外循环是双循环良性运行的前提,只有通过扩大开放进一步吸引全球高端技术、资本和人才,大力推进深层次开放创新和跨境产业链合作,才能在战略上占据全球竞争制高点,形成外循环和内循环相互促进的局面。尤其在当前严峻复杂的外部环境下,临港新片区应争取实施更加大胆的开放举措,成为国家突出重围的“先手”,在拓展国际大循环、突破关键技术封锁上勇当开路先锋,打造国家层面深度开放的战略通道,为促进高端要素跨境流动发挥独特作用。同时,临港新片区应积极服务国内大循环,依托超大规模国内市场和产业链支撑,实现产业迭代升级,培育参与国际竞争的新优势。为此,临港新片区应坚持“一个聚焦”,突出“三大重点”,为我国加快形成新发展格局发挥独特作用。

(一)坚持“一个聚焦”

所谓“一个聚焦”,就是要聚焦打造“更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区”,大力推进“三特并进”,即形成全球最高水平的特殊开放制度、特殊税制安排、特殊法治支撑,率先打造体现全球新产业革命要求的新型自由港,与海南自贸港形成南北遥相呼应局面,成为我国双循环新发展格局中的开放战略通道和枢纽平台。作为特殊经济功能区,应在“特”字上做文章,加快推进“五自由一便利”实质性落地,在投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由、数据跨境安全便利流动上出台特殊开放制度;在重点企业和高端人才税负、特殊综保区税负、离岸业务税负等方面形成特殊税制安排;为新片区突破上位法限制,率先实施更加大胆的开放制度和政策保驾护航,形成特殊法治支撑。

(二)突出“三大重点”

一是牢牢抓住特殊综保区、特殊经济功能区“两大载体”,率先建设物理围网和电子围网并举的“双层自由港”,打造畅通高水平国际循环的深度开放大通道。面对逆风逆水的外部环境,新片区要在我国“破局”“突围”上发挥独特作用,必须适应新产业革命的要求,与时俱进创新“自由港”的功能,构建“双层自由港”。一方面,依托特殊综保区,大力发展海关物理围网层面以货物贸易为主的传统自由港¹,实现跨境货物“零关税”自由流动。我国正处于工业化中后期阶段,发展强大的制造业和实体经济对于提升国家竞争力至关重要。面对贸易保护主义抬头,应充分发挥特殊综保区“境内关外”的优势,为外向型制造业和货物贸易提供有力支撑。为此,应在特殊综保区对标新加坡自贸园区、美国对外贸易区,实行全球最开放的贸易自由化措施,在围网内建设研发要素跨境自由进出的保税研发中心,发展生物医药、集成电路等外向型高端制造业,以国际中转集拼为核心打造全球供应链配置枢纽。另一方面,依托特殊经济功能区,积极构建基于电子围网,以数字贸易、离岸金融、高端服务为主的新型自由港,实现跨境资金、数据、服务要素“零壁垒”自由流动。临港新片区要更好地发挥国家层面深度开放的战略通道功能,仅仅推进货物层面的贸易自由是远远不够的,必须在数据、资金、服务等要素自由流动上取得更大突破。为此需

要突破传统海关围网自由港的局限，在新片区对标新加坡、中国香港等开放经济体和欧美发达国家先进做法，实行全球最开放的金融、数据、服务自由化措施。应进一步促进跨境资金自由流动，建立离岸人民币金融市场，推出人民币国际板；促进跨境数据安全有序流动，以产业互联网为重点打造全球数字经济高地；发展离岸贸易、离岸医疗、供应链管理等新型服务贸易，使新片区成为全球高端服务最开放的区域。

二是大力集聚培育头部企业，加快构建开放协同创新和全产业链整合带动“两大生态”，打造引领中国经济高质量发展和新发展格局的前沿产业增长极。临港新片区高端制造基础雄厚，应以头部企业为核心，快速导入全球高端创新资源和配套供应链网络，在短期内形成富有活力的“热带雨林”创新生态系统，带动中国经济高质量发展和产业迭代升级。一方面，依托重大平台构建开放协同创新网络，提升高端核心环节竞争力。临港新片区在吸引创新要素跨境流动方面具有独特优势，应依托“境内关外”制度，加强与国际一流实验室、研究机构合作，建设离岸研发基地。依托世界顶尖科学家论坛，吸引全球科创团队和国内外科技创新精英人才集聚，打造前沿人才高地。借鉴硅谷等地区发展经验，建设临港“新工科大学”，引进国际一流理工科高校，形成融合式开放协同创新生态。另一方面，引进更多类似特斯拉、华为等创新头部企业，带动形成强大的全产业链集群。全产业链的形成有两种模式：一种是随本地产业成长而自发形成；另一种是通过引进创新巨头企业，带动上下游关键配套企业快速集聚形成。临港新片区作为国家层面的战略载体，更适合后一种模式。应充分发挥特殊经济功能区优势，精准施策引进龙头企业，带动上下游关联配套企业快速集聚，推动产业链垂直整合，实施土地、财税、就业等一体化政策扶持，培育形成龙头企业“顶天立地”、中小企业“铺天盖地”的全产业链整合带动生态。

三是依托超大规模国内市场和腹地优势，充分发挥在“三圈协同”中的辐射带动效应，打造服务国内大循环的联动发展新引擎。临港新片区位于国际国内“两大扇面”的结合点，应在上海大都市圈、长三角、国内大循环“三圈协同”中发挥引领带动作用，带动长三角乃至更大范围共同握指成拳、形成合力，为内循环提供新动能。首先，在上海大都市圈“小循环”中发挥引擎作用。立足“五个中心”建设，和外高桥、张江、虹桥等地区紧密联动，并与苏州、宁波、嘉兴等周边地区加强协同，形成高端带动、错位发展格局，共同带动上海大都市圈崛起。其次，在长三角“中循环”中发挥枢纽作用。临港新片区应加强与长三角腹地的紧密联动，导入苏浙皖在数字经济、量子通信等领域的优势资源，在临港新片区共建离岸创新飞地，创新成果在长三角共享。推进大小洋山联动发展，共同打造长三角一体化港口群。为长三角企业提供跨境金融服务，吸引长三角优质企业通过新片区“走出去”，打造长三角金融枢纽港。最后，在国内“大循环”中发挥高地作用。立足于服务超大规模国内市场，充分发挥开放标杆功能。建设重点领域开放高地，探索医疗、教育、文化娱乐等重点领域开放先行先试，带动国内服务业向高端升级。建设营商环境示范窗口，有针对性地通过制度创新优化营商环境，为我国推进双循环制度创新提供示范。

三、新形势下临港新片区服务双循环战略的举措和突破口

（一）率先探索全球最高水平的贸易投资自由化举措

1. 争取在国家层面推出新一轮更大力度的临港新片区制度创新举措清单

当前，外部环境日益严峻，临港新片区和海南自贸港作为目前我国最高水平的开放平台，要在构建双循环格局中发挥破局作用，推进更多突破性、引领性的制度创新。从新片区成立一年来的情况看，尽管《总体方案》明确的制度创新任务已完成过半，实现了良好开局，但和市场主体预期相比还存在很大差距，力度有待进一步加大。一方面，真正具有突破性的“大手笔”开放举措还不够多。“五个自由”落地还不充分，在离岸金融、离岸贸易、数字贸易等领域，尚未推出令市场主体眼前一亮的实质性开放举措。另一方面，新片区制度创新的整体推进机制有待完善。目前，新片区制度创新采取“地方申请、部委审核”的推进机制，虽然《总体方案》已明确各项任务举措，但仍有部分改革因得不到明确答复或实施细则不到位而长时间搁置。

一是争取推出临港新片区新一轮重大制度创新举措清单。在加快已有举措落地的基础上，根据国内外形势新变化、新要求，争取在新片区实现更高水平的开放政策先行先试。例如，落实特殊综保区分区制度，试点以重点企业为主体设立特殊综合保

税区分区，享受和主区同等政策；打造金融开放创新自由港，建设离岸人民币金融中心，大力发展离岸银行、证券、保险、金融衍生品等业务；进一步开放医疗教育领域，打造离岸医疗试验区，建设面向前沿产业需求的“新工科大学”等。为拓展制度创新空间，建议争取在新片区实现全国其他地区“政策从优、自动适用”，根据新片区特定领域改革需求，凡是全国其他地区已经实施的重大改革开放举措，允许在新片区开展同等程度的试点。

二是建立完善推进机制。新片区作为国家层面的重大战略平台，大量改革涉及国家事权，需要上升到国家层面主导推动。建议进一步强化国家部委的职责。对改革中涉及国家事权的事项，争取出台国家层面的任务分解清单，由相关部委牵头负责、上海层面具体落实，从而进一步加大推进力度。

2. 加快主分区制度落地，打造与国际接轨的“境内关外”高水平自由港

在服务双循环战略中，洋山特殊综保区作为全国唯一的特殊综合保税区，拥有“境内关外”的独特优势，但目前相关配套政策还有待进一步完善。在调研中，围网外不少集成电路、生物医药等企业对特殊综保区政策有强烈需求，但考虑厂房搬迁、区位、交通等原因，不愿意搬迁到围网区域内，迫切希望能在围网外实施“一企一策”方案，即主分区制度。另外，很多企业反映，其大量业务是内外贸一体化运作，需要进行境内外采购，但现行入区退税政策不利于统筹利用国际国内资源。此外企业还反映，内销货物选择性征税虽已实施，但仅涉及关税，其他税种没有纳入，导致税负成本下降不大，制约了政策效果。

一是进一步完善洋山特殊综保区配套政策。首先，允许企业自主选择离境退税或入区退税。2 洋山特殊综保区的目标招商企业不少同时面向国际国内两个市场，应给予企业根据自身商业模式灵活选择离境退税或入区退税的空间，从而更好地满足企业运营需求。其次，借鉴海南自贸港政策，对在洋山特殊综合保税区生产的含进口料件加工增值超过 30% 的货物，经“二线”进入内地免征进口关税。再次，完善选择性征税政策，不仅允许企业选择按成品或零部件计征关税，也允许其按成品或零部件计征增值税和消费税。最后，对再制造原料与产品进出口实行“一线”进出备案申报和许可证管理。支持将汽车发动机、非接触式医疗器械移出《禁止进口的旧机电产品目录》，允许再制造产品进口按新件办理。

二是争取围网外重点企业分区制度落地。首先，选择重点产业的部分企业先行试点，以企业为主体设立特殊综合保税区分区。分区可享受和主区同等政策，使特殊综合保税区在空间布局上不再仅是海港、机场附近的孤岛，而是构成点面融合、星罗棋布的格局，最大限度放大政策红利。其次，依托主分区制度发展重点产业。聚焦生物医药、集成电路、人工智能等重点产业，有针对性地开展精准扶持。例如，对生物医药骨干企业设立特殊综保区分区，实行具有国际竞争力、高度灵活的保税监管政策，鼓励企业设立保税实验室。最后，运用电子围网和大数据技术强化风险管控。通过信息化手段建立电子信息围网，在保证主分区之间货物便捷保税流转的同时，实现覆盖全产业链的保税监管，避免潜在的监管漏洞和税收流失风险。

3. 争取金融开放创新先行先试，打造跨境资金便捷流动的金融开放创新自由港

跨境资金流动是高水平双循环的重要支撑。调研过程中，不少金融机构和企业反映，在跨境资金流动方面仍存在不少障碍。例如，保险公司在运用跨境再保险收入开展境外证券投资时，仍需比照 QDII 的管理要求设立境内外托管户，并报外管局和银保监会同意，手续较为繁琐。此外，受中美关系恶化、瑞幸咖啡造假等影响，美国证券监管机构对中概股进行了更为严格的审查，一些中概股企业回归国内上市意愿强烈。为此，要大力推进金融开放创新，推动跨境资金自由流动，把新片区建设成为与国际一流水平接轨的金融自由港。

一是打造离岸人民币金融中心。近年来，人民币国际化加速推进，在境外逐渐形成了巨大的人民币资金存量，对离岸人民币金融资产的需求日益迫切，但目前全球离岸金融中心主要在伦敦、中国香港。临港新片区应将打造全球离岸人民币金融中心作为重要目标，成为服务中国金融开放创新和企业全球化资金配置的枢纽平台。在业务模式上，首先从离岸银行业务入手，放开非居民账户经营人民币业务，同时巩固发展外币业务，然后在此基础上大力发展离岸证券、保险、金融衍生品等业务。为防

范离岸金融冲击国内经济金融稳定，初期可采取以“分账核算”为核心的“内外分离型”业务管理模式，在条件成熟后逐步向境内外“有限渗透”模式转型。

二是推出临港新片区国际板。在当前全球相对宽松的流动性、居民资产结构的调整需求等因素叠加，以新经济为主导的直接融资处于快速扩张期的背景下，推出临港新片区国际板正当其时。建议积极吸引全球优质企业在临港新片区国际板上市，优先选择境外上市“红筹股”企业、中概股企业、具有较强竞争力的“一带一路”优质企业、在华有主营业务的发达国家企业作为上市主体。国际板主要面向境外投资者开放，并以人民币计价为主。允许符合条件的企业在临港新片区国际板发行以人民币计价的股票，资金来自非居民设立的自由贸易账户。构建与国际接轨的信息披露机制。建立国际板上市公司的信息披露、持续监管、跨境执法、退市和投资者保护制度等重大制度安排，要求上市公司进行充分的信息披露，提升透明度，提高违法违规成本。

三是打造数字货币先行示范区。目前，我国已先行在深圳、苏州、雄安、成都及未来的冬奥会场景进行内部封闭试点测试。建议后续在临港新片区划定区域开展测试，拓宽试点应用场景，并运用区块链等新技术全力实现人民币跨境支付功能，探索在DC/EP框架下完善人民币与其他货币的直接汇率询价机制。在此基础上，探索建立数字人民币跨境支付结算新体系。

4. 探索跨境数据自由流动，打造服务我国超大腹地的数字贸易自由港

畅通便捷的跨境数据流动，是打造双循环体系的重要前提。在调研中，不少企业反映在跨境数据流动方面仍面临瓶颈。一方面，重点产业深度应用融合远远不够。有人工智能企业反映，目前公有大数据开放共享还远远不够，大部分数据都是私有或封闭的，数据壁垒难以消除，不同行业间的数据共享程度低。在术语、标准、接口及数据格式等方面尚未形成共识，产业信息深度融合面临困难。另一方面，与数据高效便捷流动相适应的监管模式尚不健全。例如，随着制造业服务化的不断深化，设备在线监测诊断已成为全球高端装备企业的重要服务，由此带来大量数据的跨境流动，但目前我国在这方面的监管细则仍是空白，企业对此诉求十分迫切，希望尽快出台相关举措。

一是以产业互联网为重点打造数字贸易高地。目前，数字经济正迈向一个以新基建为战略基石、以数据为关键要素、以产业互联网为前沿阶段的新时代。美国科技股市值排名前20位的上市公司中，50%的市值由7个与产业互联网有关的公司包揽。未来的明星企业将更多出现在产业互联网领域。上海应抓住这一轮机遇，力争在产业互联网时代实现“弯道超车”。首先，降低企业应用互联网的技术门槛和成本。积极推动5G、大数据、人工智能等新一代信息技术应用，加快产业互联网标准制定与推广应用，完善企业与系统集成商、软件开发商、装备供应商之间的合作机制，依托新片区开展更大范围更深层次的应用推广。其次，突破互联互通壁垒，持续构建多元协同创新生态。提升产业创新数字化水平，尽快在术语、标准、接口及数据格式等方面形成统一共识，打造产业互联网创新协同生态，并加强网络安全和防御体系建设，保护企业创新核心能力，防范隐私泄露和网络安全隐患。

二是分层分类推进跨境数据自由流动。考虑对涉及国家安全的敏感数据及关键基础设施建立分级管理制度、跨境数据流动合同监管制度、安全风险评估制度。成立专门的数据保护监管机构，构建跨境数据流动的系统化制度安排，对涉及网络数据搜集、存储的企业进行审查和管理，针对涉及跨境数据流动的企业建立专门的审核机制。

(二) 构建与新一代国际高水平规则接轨的制度规则

1. 对标CPTPP核心议题，大胆推进高水平国际经贸规则压力测试

CPTPP代表新一代国际经贸规则的最高标准，对我国参与高水平国际循环提出了更高要求。³我国近年来在自贸试验区制度创新上取得不少进展，但在跨境服务贸易、电信、数字贸易、政府采购、知识产权等核心领域，和国际高水平规则尚有较大差

距。对标 CPTPP 开展制度创新，有利于在更高层次接轨国际经贸规则，以制度型开放助推国际大循环。为此，我国应积极创造条件加入 CPTPP，而临港新片区应主动开展压力测试和改革试验，为国家层面的经贸谈判提供参考。

一是根据 CPTPP 条款接受难易度，在临港新片区循序渐进推进改革试验。服务业开放是未来扩大开放的重点，临港新片区在这方面应对标 CPTPP 加大压力测试力度。例如，在金融服务领域，允许境外主体跨境提供保险服务、投资组合管理、中介及附属金融服务、金融数据和信息流动等服务。在跨境电商、跨国法律服务等领域优化对非商业存在提供服务的管理限制。探索实施商务人士短期入境许可制度，优化商务人士临时入境申请程序，无须政府盖章，凭企业邀请函全程网上办理，入境时给予 30 日的口岸签证。

二是深入开展边境后规则的改革试验。当前，高水平国际经贸规则日益从准入环节的开放向边境后规则延伸。临港新片区应聚焦知识产权、竞争规则、政府采购等核心议题，大胆先行先试。例如，在临港新片区试点实行版权权利管理信息保护制度，合理界定版权权利管理信息认定、侵权行为处罚以及相关保护措施，保障著作权人有关电子作品的权利管理信息不被去除或更改。又如，探索允许境外企业参与政府采购，选择部分领域试点允许境外主体参与全部或部分政府采购指标，设定准入资格、货物和服务的采购内容、质量要求、售后服务、绩效评估等制度。

2. 按照特殊经济功能区要求，争取在临港新片区实施特区立法权

临港新片区方案中提出新片区参照经济特区管理，但在实际改革过程中，由于地方立法创设空间有限，诸多改革事项缺乏法治保障。方案中涉及的投资、贸易、金融、税收等先行先试事项均属国家专属立法权事项，地方立法只能作出实施性规定，立法空间不大。例如，“研究制定境外人才个人所得税税负差额补贴细则”需要国家立法授权，地方只能做出实施性规定，这制约了新片区的自主空间。从外省市看，深圳拥有经济特区立法权，为深圳快速发展提供了重要法治保障。海南自贸港方案中也明确建立以海南自由贸易港法为基础，以地方性法规和商事纠纷解决机制为重要组成的自由贸易港法治体系，国家层面给予了充分立法保障。

建议向国家有关方面争取赋予上海市人大经济特区立法权，授权上海市人大针对临港新片区的特殊制度创新需求进行专门立法。恳请全国人大常委会和国务院支持在新片区停止适用或者变通适用部分的法律规定。新片区可以参照适用海南自由港某些条款，尤其是争取在以下方面加大支持力度：

一是赋予服务业领域深度开放的自主权，进一步放宽电信、保险、证券、科研和技术服务、教育等重点领域的准入限制，在合适领域放宽或取消对跨境交付、自然人流动等模式的限制。

二是赋予税制创新试点权，形成支持临港新片区重点产业发展的税收政策实施细则及征管办法，提高启运港退税政策实施便利度。进一步放宽服务出口增值税政策适用条件。优化在“中国洋山港”登记从事国际运输的境内制造船舶出口退税管理。

三是赋予临港新片区探索建立跨境数字产品贸易监管模式的自主权，允许开展离岸数据中心业务，加大对专利、版权、企业商业秘密等权利及数据保护力度。

（三）培育一流人才集聚、产教深度融合的创新生态系统

1. 以顶尖科学家论坛为契机吸引国内外创新人才

从人才来看，当前临港新片区人才服务双循环战略还存在两大堵点：一是科技领域大师级人才严重缺乏。根据科睿唯安发布的 2018 年高被引科学家名单显示，全球共 4000 多人入选。中国入选 558 人，其中上海仅入选 39 人，远低于纽约、伦敦和北

京。原因主要在于新片区对外籍人才吸引政策仍不够完善，包括薪酬、税收、社保、激励政策等。二是新片区人才结构还需进一步改善优化。临港新片区现有人口结构中，初中及以下学历人口比例过高，高层次人才远远不足。

一是依托世界顶尖科学家论坛推进跨境协同创新。不仅要高水平举办好论坛，更要抓住论坛契机提升合作强度，引进顶尖科研团队开展合作研发，共同建设离岸实验室和协同创新基地，并与张江大科学中心紧密联动，最大限度为顶尖科学家提供平台，放大创新外溢效应。不仅要瞄准诺奖级学者，还需引进真正处于全球前沿的骨干创新人才和研发团队，吸引富有创新活力的国际科技人才落地生根。尤其要抓紧吸引在美优秀华裔科学家回流，开展精准对接，定向吸引高端短缺人才，在科研设备、项目资金、网络开放等方面提供有力支持。

二是面向 2035 年，推出临港新片区“百万人才引进计划”。一方面，坚持“不求所有、但求所用”，积极引进境外高端人才。在新片区对境外人员的工作许可、参加各类职业资格考试的限制和境外专业资格的认定，实行“负面清单”管理模式，“非禁即入”。另一方面，树立“来了就是临港人”理念，允许国内外一流高校应届毕业生直接落户。建议单独设置新片区户籍，区别于上海普通户籍，该户籍在新片区范围内可享受所有公共服务，并在一定条件下可转化为上海户籍。重点高校应届毕业生或在新片区内重点企业或科研机构就业的青年人才允许直接获得新片区户籍。

2. 借鉴斯坦福大学与硅谷融合发展理念，在临港新片区建设面向前沿产业需求的“新工科大学”

当前，临港新片区高等教育资源整体实力与层次不高，难以支撑高端产业发展的需要。一方面，临港新片区高校学科实力较弱，与产业定位不匹配，难以为集成电路、人工智能、生物医药和航空航天等战略高新产业高速迭代发展提供充沛的人才与知识储备。另一方面，临港高校与产业融合发展不够，产学研融合发展的创新生态体系远未形成。从全球来看，高校基础研究与企业应用创新高度融合渗透，如斯坦福大学与硅谷间形成的“学术—工业综合体”的发展理念尤其引人注目，其以产业需求为牵引，融合企业、高校、科研机构的创新联盟模式值得借鉴。临港新片区应加快引进国际一流理工高校，结合本地高端制造需求，建设面向前沿产业需求的“新工科大学”。

一是分领域有针对性地吸引一批海内外名校共建临港“新工科大学”。“新工科大学”可借鉴西湖大学经验，立足临港未来科技产业创新特色，以“小而精、研究型”作为自身定位，聚焦“科技研发”与“创新设计”双轮驱动。例如，在人工智能、集成电路领域，重点选择清华大学、浙江大学、德国柏林工业大学、英国帝国理工学院等海内外知名理工院校中有意愿的对象开展合作；在航空航天领域，重点选择北京航空航天大学、上海交通大学、德国亚琛工业大学、法国巴黎综合理工学院等著名院校中有意愿的对象开展合作。

二是深度对接临港前沿产业需求，构建产学研高度融合的产业创新生态系统。建设“新工科大学”学习工厂，服务本地产业链和创新链。围绕新片区产业发展重点，以研究中心或跨学科专业为学校具体运行的核心载体，直面区域产业链和创新链现实需求，定制化培育工程硕士和工程博士。结合临港新片区产业基础，可率先建设人工智能学习工厂、集成电路学习工厂，开展关键技术合作研发、关键人才联合培养。发挥“顶尖科学家社区”功能，营造“科教产城”融合创新生态群落。依托“世界顶尖科学家”论坛等平台，以具体研究项目为载体，通过项目竞标方式，引进高层次创新型人才或创新团队，共同建设创新平台，使“新工科大学”发挥区域创新中枢功能，成为人才链—创新链—产业链融合发展的关键节点。

(四) 打造彰显新时代开放品格的国际活动标杆区和生活服务示范区

1. 争取重大国际性活动落地，将临港新片区打造成为国际交往中心

临港新片区要在短时间内快速崛起，不仅需要导入具有强大集聚效应的头部企业和创新机构，还需要导入具有较高国际影响力的标杆性活动，形成持续曝光，赢得世界关注。例如，瑞士达沃斯最初只是一个默默无闻的山区小镇，因举办世界经济论

坛，每年吸引全球 2400 多位各国政界、商界重量级人物聚集，一跃成为全球最知名的高端活动平台。又如，北京雁栖湖作为北京国际交往中心功能的重要载体，已承接举办“一带一路”国际合作高峰论坛等多个重量级国际会议，经验值得借鉴。下一步，临港新片区应精准导入一批旗舰型、重磅级国际活动，打造国际交往中心，凸显国际标杆形象。

一是积极吸引重要国际组织在临港新片区举办国际会议乃至全球性会议。例如，争取将亚信峰会、上海合作组织峰会等活动放在新片区举办，完善国际会议服务体系，逐步增强上海参与全球经济治理能力。成立“一带一路”全球学院，整合复旦大学、上海社科院、上海外国语大学中国—阿拉伯改革与发展研究中心等资源，为沿线国家官员提供高层次培训研修服务，推动“一带一路”治国理政经验交流和深层次合作，强化服务“一带一路”桥头堡功能。

二是启动国际交往中心专项规划编制。坚持高端定位，加强国际交往重要设施和能力建设，启动国际交往中心专项规划编制。借鉴北京雁栖湖做法，提升滴水湖周边服务设施的资源整合、扩容和提升，赋予其国际活动和生活服务功能。

2. 积极发展免税购物和离岸医疗，更好地满足国内日益增长的高品质消费需求

在双循环背景下，临港新片区要牢牢抓住扩大内需这个战略基点，提升供给对需求的适配性，更好地满足人民日益增长的高品质消费需要。一方面，免税购物作为满足国内消费升级需求的重要方式，将为内循环提供强大动能。从国际经验看，市内免税店是对口岸出境免税店的有效延伸，有助于进一步引领消费回流。上海目前仅有两家免税店（中服免税店和浦东机场日上免税店），尚不能很好满足本土高端消费需求。另一方面，高端医疗等生活性服务业在国内市场的需求很大。新冠疫情前，全国每年约有 60 万人出国看病，寻求国外最新药物和医疗器械，而在现行监管体制下，这些药物、器械至少需要 5 年左右时间才能进入国内市场。

一是在临港新片区建设免税购物城，引进国际高端优质商品，增强上海作为国际消费城市的全球影响力。一方面，在现有免税商品种类的基础上，增加商品品种和合作品牌。根据赢商网数据，韩国乐天、新罗免税店合作品牌数量分别为 2 万个和 1300 个，而中免合作品牌约 1000 个，海棠湾约 300 个，中出服仅有约 100 个。目前，海南免税商品品种由 38 种增至 45 种，其中包括手机、平板电脑等热门产品，临港新片区可争取在此基础上进一步增加商品品种，拓展更多合作品牌。另一方面，面向庞大国内市场，重点发展长三角客户群。基于京东大数据消费报告，长三角人均月消费水平全国最高，约是 12 个都市圈均值的 1.2 倍。临港新片区应立足超大国内市场，尤其以长三角区域为重点，成为长三角高端消费核心枢纽。同时，加强风险防范，进一步完善相关法律法规，将违反免税政策规定的行为纳入个人信用记录。运用信息化和大数据技术，建立免税购物数据库，对多次频繁购买免税商品者进行筛查跟踪。

二是打造离岸医疗试验区。借鉴海南博鳌乐城经验，加快发展离岸医疗，提供高品质医疗服务，满足超大规模国内市场需求。进一步降低外资准入门槛，允许在临港新片区设立外商独资医疗机构。在相关制度安排框架下，先行试点允许港澳台服务提供者按规定在新片区设立独资医疗机构。在安全可控的前提下，在临港新片区试点允许外资投资人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发应用。同时，允许国外已批准使用、国内尚未上市的临床急需药品或医疗器械在临港新片区内医疗机构定点使用。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，为长三角境外人才提供优质医疗服务。

参考文献：

[1]沈坤荣，赵倩.以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展[J].经济纵横，2020(10):18-25.

[2]徐奇渊.双循环新发展格局：如何理解和构建[J].金融论坛，2020,25(9):3-9.

[3]邓杰.加快构建新片区良好仲裁法治环境[N].社会科学报，2021-04-01(002).

[4]王列辉.提升上海海空枢纽港能级,促进临港新片区建设[J].科学发展,2021(2):49-57.

[5]闫燕,叶金龙.中国(上海)自由贸易试验区临港新片区若干问题研究[J].国际商务财会,2020(1):20-23.

[6]颜晓斌.上海自贸试验区临港新片区发展金融交易平台思路研究[J].商讯,2021(10):77-78.

注释:

1 目前对自由港的权威定义是世界海关组织的前身——海关合作理事会在1973年订立的《京都公约》中提出的,“自由区(freezone)系指缔约方境内的一部分,进入这一部分的任何货物,就进口税费而言,通常视为在关境之外,并免于实施通常的海关监管措施。有的国家还使用其他一些称谓,例如自由港、自由仓等。”这一定义反映了工业化时代以货物贸易为主的特征。目前,国际上自由港或自由贸易园区均以海关围网和高度宽松监管为特征,主要业务以加工制造、国际物流、转口贸易等实体货物流转为主,但离岸金融、离岸贸易、非保税服务贸易、数字贸易等新型业务由于并不依赖海关围网,在其中所占比重很小。我国目前所称的“自由贸易港”与其有一定区别,已大大突破了国际上传统的以货物贸易为主的自由港的内涵,更多呈现出复合化、双层化特征,尤其是离岸业务、服务贸易、数字贸易等重点功能与海关围网联系很弱,需要在自由港的概念内涵上大胆创新,以适应全球新产业革命时代的需要。

2 外高桥保税区实行离境退税政策,契合了区内众多企业境内外采购、内外贸一体化的需求,对吸引跨国公司和国际贸易企业在外高桥保税区集聚起到了重要作用。

3 具体而言,CPTPP在服务业、劳工、环境、知识产权等方面的门槛高于其他贸易协定,数字经济领域提出放宽对电子商务和跨境数据传输的限制,“政府采购”章节规定外国投标人享受同等待遇等。这些一直是我国参与高水平贸易投资谈判的难点和焦点。