
浦东新区打造社会主义现代化建设 引领区的全新内涵和推进路径

徐建¹

(上海市浦东改革与发展研究院 201203)

【摘要】浦东新区自开发开放之初就具有发展引领作用，其内在逻辑经历了从增长极到功能极的转变。社会主义现代化建设引领区的全新定位，要求浦东新区形成科学的推进步骤和战略路径，围绕多元主体协同、功能与能级迭代升级、区域分工联动一体发展、存量优化带动增量扩张、内生与外部动能双向赋能、系统集成战略攻坚、改革创新与法治引领双轮驱动，以及硬实力与软实力互动并进等坚定施策，构建体系化的建设框架。

【关键词】浦东新区 社会主义现代化建设引领区 高水平改革开放

【中图分类号】:F127.9.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)01-0005-010

浦东新区因国家战略而生，在服务大局中持续发展。2021年7月15日，《中共中央国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》正式公布，上海市和浦东新区也制定了相应的“行动方案”和“实施方案”。在宏观目标和微观举措既定的情况下，如何进一步在中观层面构建具有方法论意义的推进路径体系，从而形成逻辑自洽、完整可操作的引领区建设框架，就显得尤为重要。

一、浦东开发开放进程中的引领内涵及其逻辑转换

引领，基本含义是引导和带领。所谓引领区，就是具有引导和带领功能的区域，而引领的客体或对象则是其他区域或整体区域。浦东开发开放，无论是前期谋划还是数十个全国“第一”或首创举措，都彰显着对全局的引领作用。

(一)浦东开发开放的引领初衷：从城市内部带动到全局战略驱动

回望浦东开发开放前的谋划和决策过程，可以发现，无论是基于上海城市发展战略，还是上升到国家战略层面，浦东的价值和意义始终是超越自身一域，具有明确的更大范围的引领作用。进一步而言，从全国第一个新区，到现在19个新区遍布全国，浦东新区诞生的本身就是引领的体现。

1. 基于城市本体的引领

中华人民共和国成立后，对浦东发展的谋划，最初动因来自上海如何破解城市发展瓶颈的谋划。在当时以“十个第一和五个倒数第一”为核心表征的失衡状况下，打造新的城市发展空间成为重要共识。1980年代初，上海组织全市力量研究城市发展战略方向，在北上、南下、西扩、东进4套方案中，东进开发浦东方案最终胜出。1984年12月，上海市政府和国务院调研组提交

作者简介：徐建，管理学博士，上海市浦东改革与发展研究院院长。

的《上海经济发展战略汇报提纲》正式提出，上海的城市和工业布局“重点是向杭州湾和长江口南北两翼展开，创造条件开发浦东，筹划新区的建设”。1986年，上海在上报给国务院的《上海市总体规划方案》中，再次提出浦东新区开发设想。1987年6月，上海市开发浦东新区中外联合咨询小组成立，时任副市长倪天增任中方组组长，美籍华人林同炎任外方组组长，原市长汪道涵任总顾问，形成了浦东开发的规划构想。1988年5月，时任中共上海市委书记江泽民在“浦东新区开发国际研讨会”上明确指出：“我们先后采取过多种办法来改造老市区，但耗资巨大且困难较多。十分明显，上海要建设社会主义时代太平洋西岸最大的经济贸易中心，不开发浦东，只靠老市区是不容易实现的。”这其中蕴含着“东西联动、以增量空间带动存量空间”的城市发展智慧。

2. 基于国家战略的引领

1990年代初，中国面临极其复杂严峻的国际环境，苏联解体、东欧剧变，长达数十年的冷战结束，西方重新制裁和封锁中国。在改革开放前行还是倒退的重大历史关头，中央坚定对外开放的战略意志。1990年4月18日，浦东正式开发开放。邓小平强调：“要抓紧浦东开发，不要动摇，一直到建成。”浦东开发开放向世界展示了中国继续打开大门、坚定融入世界、走改革开放之路的决心，也彻底改变了上海在国家改革开放格局中的战略位置，使上海从“后卫”推至“前锋”。1990年6月2日，中共中央、国务院正式批复《关于浦东开发的请示》，指出开发开放浦东是一件关系全局的大事，一定要切实办好。1991年，邓小平再次指出：“开发浦东，这个影响就大了，不只是浦东的问题，是关系上海发展的问题，是利用上海这个基地发展长江三角洲和长江流域的问题。”“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”，成为指导浦东开发开放的重要方针。

（二）浦东“引领”的逻辑转换：从增长、窗口到功能、制度

区域发展是一个渐进持续的过程，在不同阶段会受不同逻辑的主导。对于一个承载战略使命的区域而言，始终兼具自我发展和服务全局的逻辑双线，但在发展早期往往体现为增长逻辑，集聚效应凸显，其后随着基础厚植，更强调功能逻辑，并体现为辐射带动作用。

1. 浦东开发开放早期的主导逻辑

从1990年开发开放，到2013年中国（上海）自由贸易试验区设立，浦东发展的主线在于在新空间内、新模式下，通过全球化超级红利，在国际大循环中书写增长奇迹，并初步形成高外向度的城市功能体系，即在增长中孕育功能。

通过“东西联动”，浦东为浦西人口疏散、传统工业东迁提供了战略空间，使上海彻底摆脱了1980年代以来的困难局面。浦东大量外资的引进，优化了上海产业布局，提升了城市综合功能；高强度的基础设施建设，构建了辐射周边、联通全球的网络通道，推动上海从传统工业城市向经济中心城市升级。大致而言，浦东以占全市1/5的面积、1/4的人口，贡献了1/3的经济总量，是上海经济的重要增长极、发动机和压舱石。在浦东，率先建立了国家级要素市场，率先进行了基础设施建设投融资体制改革，率先推进了国有土地有偿使用，产生了我国第一个保税区、第一个金融贸易区、第一个综合配套改革试验区、第一个自由贸易试验区，浦东发挥了先行先试的窗口带动作用。

2. 2013年以来浦东发展的逻辑转换

党的十八大以来，随着发展步入新常态，中国经济逐步从高速增长转变为中高速增长，国家大力推进供给侧结构性改革。浦东也加速从投资驱动发展阶段转向创新驱动发展阶段，2013年其经济增速降至9.7%，步入个位数区间，此后逐年回落并呈趋稳态势。但其经济总量2018年首次突破万亿元，占全市的比重提高至1/3，人均GDP也迈过2万美元门槛。

首个自贸试验区以及后续临港新片区的获批，标志着浦东率先从要素型开放向制度型开放跃升；而全球科技创新中心核心

承载区的新定位，意味着浦东发展动能的深刻转变。负面清单、国际贸易单一窗口、自由贸易账户、科创板、大科学装置、国家实验室等制度创新和平台创设，有别于传统的优惠政策倾斜和片区开发模式，事实上是以功能塑造驱动发展，充分发挥浦东国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接作用。

3. 逻辑转换的本质

增长逻辑体现的是不均衡发展战略，浦东较好发挥了市域空间内“东西联动”作用，以 1/3 体量对上海形成有力支撑；而功能逻辑释放的则是乘数效应，战略性功能具有显著的全局带动作用，助推改革开放以更大力度纵深推进。对浦东而言，功能是超越数量和规模的核心特质，是打造“一直被模仿、从未被超越”战略优势的根本所在。这一逻辑转换具有必然性，既是区域发展客观规律使然，更是浦东长期作为国家战略承载区域，在国家新发展阶段所承担的新历史使命使然。

表 1 浦东新区发展进程中的不同逻辑对比

指标	增长逻辑	功能逻辑
时间阶段	1990-2013 年	2014 年至今
关键表征	1990-2000 年平均增速 20.4%、 2001-2012 年平均增速 13.6%	人均 GDP 超过 2 万美元，GDP 超万亿元
核心任务	发展是第一要务，基础建设、产业发展	提高能级与核心竞争力
作用形式	要素资源集聚为主	集聚与辐射并重，辐射中发展
区域价值	示范效应、增长极效应、涓滴效应	链接带动效应、乘数效应、杠杆效应
所需支持	优惠政策、发展权限	载体平台、制度创新空间

二、社会主义现代化建设引领区的全新内涵

理解浦东新区新定位、准确把握社会主义现代化建设引领区，必须将浦东置于国家发展的整体格局和历史演进的纵深格局中加以考察。

(一) 新区开发与引领区设立的不同背景

与 30 年前相比，社会主义现代建设引领区新定位具有截然不同的时空背景。

一是外部形势不一样。开发开放之初，以全球价值链分工为核心的全球化正开始步入高潮，有利于浦东在融入世界大循环中实现快速发展。而目前世界处于百年未有之大变局，这一轮全球化已近尾声，面临方向尚不明朗的深刻转型，且伴随着大国竞争加剧等国际政治形势的挑战。

二是国内格局不一样。开发开放之初，中国正处于计划与市场经济的激烈争论，社会主义市场经济体制尚未确立，改革举步维艰。当前，中国正迈向中华民族伟大复兴征程，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局，加快构建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。

三是浦东发展不一样。开发开放之初的浦东，发展基础几乎为空白，经济发展、壮大规模是首要任务。经过 30 余年发展，浦东已跨过万亿元规模，城市功能体系初步形成，以六大“硬核”为主的现代化产业体系拥有较强竞争力，已经具备释放更大效应、发挥更重要作用的实力基础。

四是区域竞合不一样。30 余年前的长三角乃至全国不同区域间，整体处于竞相发展、竞争大于合作的局面，市场分割、要素流动不畅，缺乏能够承担辐射角色的龙头核心。目前，区域一体化加速推进，城市群和大都市圈成为新的竞争单元，核心城市、特色城市和普通城市之间分工逐渐细化。

在这样的全新背景下，社会主义现代化建设客观上需要浦东角色迭代、作用升级，浦东也有条件为国家发展全局接续发力、锐意精进，这是“中央—地方”纵向良性循环框架下的“需求—供给”关系新演进。

（二）社会主义现代化建设引领区的主要内涵

结合新的内外部形势，对照《中共中央国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》，可以发现，社会主义现代化建设引领区的核心要义在于“引领”，探未知路、带全局动，重点是链接全球和高质量发展，具有战略使命性、不可复制性和全局驱动性。具体而言，社会主义现代化建设引领区的内涵包括 3 个维度：方向、内容和空间。

一是从方向维度看，引领区定位指向的是社会主义现代化，也即浦东“绝不能仅就上海、就浦东一地而论”，必须牢牢坚持社会主义方向不动摇，紧扣国家现代化目标。从这个意义上讲，浦东不能简单照搬其他国际大都市或先行区域的经验做法，在目标和问题导向下，聚焦新发展格局、高质量发展和国内国际双循环等事关国家发展全局的关键议题。

二是从内容维度看，作为地方区域，浦东在社会主义现代化建设中的作用并非无所不包、全面涵盖，而是更多体现在高水平改革开放方面，关键核心则在于“功能”。功能不是指一般的发展功能，而是真正体现中心节点和战略链接地位的国家级、全球性重大功能，突出体现在全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户等四大功能。围绕功能配置的载体平台往住也具有稀缺甚至唯一的突出特点。

三是从空间维度看，引领区建设任务并非仅靠浦东一区独自承担，而必须依靠上海、依托长三角乃至更大区域合力推进，包括但不限于浦西、五大新城、长三角区域和长江流域等，这也是中央开发开放浦东的初衷延续，要求浦东在形式和视野上以城市群和大都市圈为引领区建设单元，并带动相应区域率先实现高质量发展。

综上，社会主义现代化建设引领区的内涵可以作如下界定：作为服务国家的战略性区域，勇挑最重的担子、啃最硬的骨头，攻坚克难、引领带动，以周边区域为依托，以重大功能打造为核心，发挥功能支点撬动全局效应，引领国家深度链接全球，带动国家高质量发展，助力实现社会主义现代化强国目标。

（三）引领区概念的深入辨析

引领区并不是一个纯粹的学理概念，需要在理论和实践层面做更深层的辨析厘清。

一是引领区不等于增长极。引领区建设过程中，必然会推动浦东保持一定增速、实现经济规模扩张，但引领区并不片面追求最高速的增长和量的简单叠加，而在于打造最核心、最高端、最强大的战略功能。

二是引领不等于辐射。辐射是一个区域发展到显著高于周边区域水平后的客观现象，大城市、高能级城市通常具备较强的辐射力。在一定意义上说，引领也是辐射的一种形式，但更加突出主动性、综合性和战略性。

三是引领区不等于“样板区”。引领区整体上追求最高水平，但并不面面俱到地追求各个领域的最佳，而是在补齐明显短板的基础上，最大化发挥长板优势，通过自身发展实现全局最优，全面释放乘数效应。

四是引领区不等于深圳化、海南化。深圳“先行示范”重在通过发展绩效展示中国特色社会主义的优越性，海南“自贸港”是带有试验性质的相对独立探索。浦东的定位更加突出“更高水平改革开放的开路先锋、自主创新发展的时代标杆、全球资源配置的功能高地”等，具有鲜明的全局引领特质。

三、浦东打造社会主义现代化建设引领区的三大推进步骤

（一）框架塑造阶段

从“引领区意见”发布到2025年，是浦东打造引领区的框架塑造阶段，这一阶段的核心任务是全面落实相关实施方案，重在方案落地过程中各类平台、机构、制度和政策的耦合试错、实时纠偏和系统集成，以影响力为关键，以若干制度创新成果和发展绩效为标志，磨合形成引领区整体框架，确保浦东迈向自我驱动和良性循环的发展新征途。

（二）功能成型阶段

这一阶段主要覆盖2026—2035年，核心任务是在功能框架全搭建的基础上，对标全球顶尖城市，持续充实和夯实功能内核，以竞争力为关键，以重大功能平台和创新成果为标志，尤其要在全球资源配置和科技创新策源等两大核心功能上比肩全球最高水平，成为全球要素流动网络、资源配置网络、创新网络的核心节点，确保国家层面的资本跨境自由流动和产业链、供应链安全。

（三）迭代升级阶段

这一阶段主要覆盖2036—2050年，核心任务是浦东引领区功能完备基础上的可持续发展，以持续力为关键，以全球最优综合性功能和最强核心功能为标杆，在理念、模式、规则等方面加速从引领全国转向引领世界经济，成为全球竞争力极点区域，确保中国世界强国的稳固地位。

四、浦东打造社会主义现代化建设引领区的八大战略路径

（一）多元主体协同的推进路径

在新发展阶段打造社会主义现代化建设引领区，客观上要求更有力的顶层设计和全局协同，因此浦东必须首先在推进主体上实现系统集成，把共识的凝聚、合力的塑造作为重要前提。

一是优化“央—地”协同机制。以市为关键，充分发挥上海市级层面在沟通中央和指导浦东方面的枢纽作用。进一步强化以部市合作为主体的央地合作机制，将引领区相关意见和方案，作为未来一段时期部市合作的重点内容，更加注重合作机制的常态化运作，形成需要重点研究和解决的年度议题，力争搭建专项工作组，增进各层级形式多样的沟通交流。要重视国家级智库和部委研究机构在战略议题设定和研究方面的独特作用。

二是完善聚焦浦东的“市—区”合作机制。在市级推进领导小组框架下，把浦东真正作为全市改革创新的大平台，推动浦东与市人大、政协，以及市级相关部门全面对接，将引领区建设有机融入全市各条线的工作部署中，建立重点领域的市、区联席会议机制，争取市级部门对浦东充分授权和全程指导。同时，在市级统筹指导下，鼓励各区积极对接浦东引领区建设，加强功能对接、平台对接，实现改革联动、开放联动。

三是提升与中央在沪单位的协作水平。海关、金融、科技等在沪中央条线，是引领区许多建设任务的实际执行主体。应强化市、区、中央在沪单位的多方联动，围绕引领区意见落实，建立专项工作小组，形成定期沟通议事机制，增进信息、数据和人员的广泛交流。同时，进一步提高该类机构对浦东和上海的融入度，鼓励其利用自身渠道传递引领区建设的相关诉求，引导中央部委增强对引领区的关注度和支持度。

四是设立多元参与委员会。引领区建设的微观基础是市场主体和市民，引领区建设的最终受益者也是企业和市民。通过设立引领区建设多元参与委员会，广泛纳入代表性企业、社会组织、市民等，特别是代表功能能级的跨国公司总部类机构、国际性行业组织、高层次人才，全面激发市场动力和社会活力，承担政策咨询、评估、修正等功能，从而有机融合有为政府、有效市场和有力社会，以全社会合力共建引领区。

（二）功能与能级迭代升级的推进路径

普通区域和战略性区域的本质性差别在于能级与核心竞争力。全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户等四大功能是浦东核心优势所在，也是浦东打造引领区、提升引领力的关键依托，而引领区相关意见所列的重大建设任务，也基本属于功能领域。因此，浦东必须把功能建设与升级作为引领区打造的核心路径。

一是锻造功能长板。在全球资源配置方面，重点打造全球人民币离岸金融中心、全球资产管理中心、融资租赁中心、国际保险与再保险中心；建设国际数据港和数据交易所；推动跨国公司中国区总部升级为亚太总部、全球总部，投资总部向运营总部、供应链管理总部、结算总部拓展，单一功能总部向复合功能总部升级。在科技创新策源方面，要强化知名大学、顶尖科研院所等高能级创新主体的集聚和高新技术企业的培育，在脑科学、量子科技等前沿领域占据最前沿位置，加大“卡脖子”关键领域的攻关突破。在高端产业引领方面，要推动人工智能、新能源汽车等新兴产业加速成长为支柱产业，推动“六大硬核产业”规模倍增，成为世界级产业集群。在开放枢纽门户方面，关键是建设具有世界影响力的航运贸易枢纽。

二是突出功能集成。浦东的重要优势在于具备多个核心功能，但更重要的是打通功能之间的有机联系，释放功能集成的放大效应。一方面，是“五个中心”的集成。以实体经济为核心的经济中心建设，促进贸易流量的持续扩充，以实体经济和贸易带来的货物与要素流动驱动航运中心发展，以及催生的资金需求推动金融中心规模壮大，而科技则起到普遍赋能的巨大作用，并促进几个中心融合发展，形成“1促N”和“N带1”的良性循环。另一方面，是“四大功能”的集成。例如，要素配置平台需要科技支撑和门户枢纽功能加持，而高端产业和创新策源发展必须在开放的条件下、由高端要素提供助力才能进行。因此，应避免单线条进行单一功能建设，而是互为前提、互为支撑，作为一个整体推进。

三是强化功能辐射。引领区的功能必然要服务于发展大局，而非仅为浦东所用。一方面，在功能平台建设上，重点打造与大国地位相匹配、面向国际和全国的战略性大平台，突出稀缺性乃至唯一性；在机构集聚上，聚焦跨国公司各类总部、国际性协会组织；在人才政策上，对国际化高端人才予以重点倾斜。另一方面，为平台、机构和人才面向全国和全世界开放式运作提供支持，鼓励其走出去、引进来。特别是，真正做实“一带一路”共建，为中国企业海外拓展提供综合配套服务，使引领区成为各类国际网络的核心节点。

（三）区域分工联动一体化发展的推进路径

引领区建设，最终要落实到空间层面。区域一体化的关键引领在于域内核心地区，作为上海“五个中心”的核心承载区，浦东是当仁不让的龙头核心。因此，社会主义现代化建设引领区的定位，必然要求浦东当好“领头羊”、扮演“好邻居”、壮大“朋友圈”，在长三角一体化发展中更好发挥龙头辐射作用，实现协同发展。具体而言，就是要做好“五个联动”。

一是功能联动。以浦东强大的综合性功能，赋能上海其他各区特别是五大新城，以及长三角城市，实现浦东和广阔长三角城

市间的功能耦合。一方面，发挥浦东在资源配置、创新策源、开放门户等稀缺性功能方面的优势，主动对接，由远及近，满足五大新城、长三角城市的功能需求，如上市融资、创新研发等。另一方面，浦东可在五大新城和长三角范围内，设置功能性分支机构、非核心功能、核心功能的部分环节甚至部分核心功能，布局功能网络，形成浦东位居龙头、长三角高效协作的功能运作格局。上海五大新城，因近水楼台的地理位置优势及体制优势，完全可以率先试点，成为浦东核心功能的亚主体。

二是产业联动。围绕“中国芯”“创新药”“蓝天梦”“未来车”“智能造”“数据港”等浦东“硬核”产业，发挥浦东占据价值链高端环节的优势，积极构建基于市场原则、覆盖长三角的产业集群。探索设立长三角产业链“链长”、产业集群“群主”、产业联盟“盟主”机制，以行业交流促进市场主体的广泛合作。依托浦东在贸易、航运等领域的强大竞争力，以及浦东作为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接地位，为长三角区域产业拓展更广阔的市场空间。顺应浦东业态创新场景丰富、产业迭代迅速的新态势，将长三角作为新业态和新产业的率先承接地、首要转化地。

三是载体联动。将园区作为浦东与长三角联动的重要抓手。首先，形成利益共享的园区合作机制，鼓励浦东外高桥、张江、金桥等园区与长三角同类园区实现强强联合，共享招商资源和发展经验。其次，鼓励浦东园区在长三角特别是相对欠发达地区设立园区飞地，有序导入因区域产业转型升级而外迁的浦东企业，以及满足浦东企业因做大做强而催生的空间需求。再次，创新发展“反向飞地”，吸引长三角地区在浦东设立研发等飞地，并视能级给予一定的政策支持，纳入浦东创新扶持体系。最后，借鉴G60科创走廊经验，探索在长三角北翼建设G40(沪陕高速)创新走廊，发展生物医药等产业。

四是平台联动。一方面，支持要素市场、大科学装置等浦东特有的平台，在长三角重点城市以设立分支机构、签署合作协议、加强人员交流等多种方式开展合作，借鉴长三角资本市场服务基地，在浦东新区设置专门服务长三角的金融或创新等平台。另一方面，强化三省一市自贸试验区交流合作，打造长三角自贸试验区联盟品牌，使其成为国内跨区域协同开放的金字招牌，并在海关特殊监管区域进一步深化合作。此外，鼓励浦东与长三角城市立足招商、城市节庆等平台积极开展合作，形成更大规模和更强能级效应。

五是制度联动。首先，依托浦东制度创新的传统优势，将长三角区域面临的关键制度瓶颈和普遍约束障碍，作为浦东改革举措的重要来源，形成“长三角出题、浦东解题”格局。特别是释放浦东新区法规的积极效应，在法治轨道上及时固化制度创新成果。其次，把浦东制度创新的最新成果，择其可复制可推广部分，依托长三角区域合作机制，率先在长三角区域实施制度联动。再次，构建长三角制度创新交流机制，举办年度性的长三角制度创新论坛，探索开展基于城市群和大都市圈的制度创新探索。

(四) 存量优化带动增量扩张的推进路径

当前，以全要素生产率低增速徘徊、劳动力供给出现历史性拐点、城镇化进程步入中后期等为标志，存量经济特征愈发明显。浦东高水平改革开放、打造引领区，就必须在存量改革上着力，推动自身和全局增量持续扩张，实现可持续发展。

一是努力提升要素效率。要素逻辑是经济运行的底层逻辑，市场经济本质是要素的自由组合。浦东要素的特点是：种类齐、规模大、质量高和来源广，要素活动的载体与平台丰富且独特，不同要素的联动催化效应显著，要素与功能之间的双向塑造活跃，要素的价值提升明显。浦东的引领作用一定要体现为自身要素效率最高和带动整体效率趋高。一方面，通过行政审批制度、商事登记制度、知识产权保护和交易制度等创新，破除对要素的体制机制束缚，加速激活存量要素，提高要素的活跃度和增值度。另一方面，完善要素市场体系，优化运行效能，通过市场化手段和政府作用实现要素最高效配置。此外，要把持续集聚高端要素作为发展基础，以单位高效益促进要素整体效益抬升。

二是提升现有机构能级。总部类机构是浦东国际竞争力的重要组成部分，鉴于浦东已形成外资最集中、辐射面最广、服务能力最强的雄厚基础，建议以引领区打造为契机，以总部能级提升和生态圈构建为抓手，真正实现浦东外资总部经济从集聚向扎根跃升。一方面，深化跨国公司总部之间的赋能协作。通过举办总部跨界合作机遇分享会、公司主题日探访活动、行业领袖峰会和

CEO 论坛等形式，推动总部企业在拓展大客户渠道、贯通产业链上下游、推广创新解决方案和促进可持续发展等方面相互高水平赋能，市场共拓、资源共享、创新协同、能链共用，让跨国公司总部在引领区看得到市场、找得到同伴、寻得到帮助、形得成生态圈。另一方面，以生态系统打造强化集聚和扎根效应。打造“浦东总部经济生态圈”，强化体制、机制、平台和品牌建设，以生态系统的“自循环”驱动“外循环”，持续吸纳全球范围内的外资要素、机构和平台入驻并扎根引领区，释放对浦东六大行动计划和开放型经济建设的战略支撑作用。

三是以创新撬动新一轮增量空间。工业革命以来，每一次繁荣周期背后都有科技创新的战略驱动。浦东要以科技创新体制改革，加速抢占全球科技前沿。首先，强化补链固链。发挥浦东科技资源密集优势，积极融入新兴举国体制，在集成电路、新材料等领域加强攻关，确保产业链、供应链自主可控，推动世界级创新产业集群打造。其次，释放大科学装置和平台综合效应。推进建设光源和国家实验室等大装置大平台，面向未来深化源头探索，积极对接产业发展，鼓励科研人员参与成果转化，疏通基础研究、应用研究和产业化双向链接的快车道。再次，探索新型研发机构运行机制。支持符合条件的研发机构转为新型研发机构，并面向重点领域布局，赋予其更大的运行自主权，实施依章程管理、综合预算管理和绩效评价为基础的管理模式，最大程度释放创新潜能。最后，打造企业创新主体。把企业研发投入作为科技类企业扶持政策的核心指标之一，在国际专利申请、金融支持等方面加大政策力度，让企业敢创新、真创新，创新企业能成长、长得好。

(五) 内生与外部双向赋能的推进路径

浦东打造引领区，发挥国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接作用，关键要持续激发内生动能和外部动能并实现双向赋能，改变浦东一直以来侧重于外部动能、内生动能不足的格局，实现发展动力源的重构和升级，走出一条具有引领价值的发展路径。

一是国企改革撬动内生活力。国资是浦东经济体系的重要组成部分，要以混合所有制改革和人员激励为重点，激活浦东国资国企。首先，市场开放。鼓励企业走出浦东，面向全市、全国乃至全球布局，在更广阔市场空间中成长壮大；同时，也主动开放浦东部分领域市场。其次，领域开放。加速国企从过高比例的房地产开发转向城市综合运营商、产业组织服务商定位，探索组建产业技术类国企。再次，资本开放。有序引入社会资本，凝聚不同所有制优势，健全市场化经营机制，塑造更大活力和更强竞争力。

二是开放式运作释放内部潜力。顺应开放式创新的国际趋势，充分利用浦东大企业特别是跨国公司大量集聚的优势，推动企业研发从封闭转向开放、企业研发中心向开放创新中心升级、跨国公司由引进全球创新到孵化本土创新，将外部高能级创新资源导入创新生态圈，打造生机勃勃的创新热带雨林，构建“政产学研金服用”七位一体的创新生态体系，产出一批高价值知识产权成果，壮大一批硬核高新技术企业，打造一批世界级创新集群，成就一批领军型创新创业人才，形成强大的内生发展动能。

三是培育本土企业全链条。实施更为积极的中小企业政策。一方面，强化竞争政策基础地位，避免对初创型企业、小微企业实施选择性扶持，改为普遍性支持，推动更多企业公平竞争。另一方面，对竞争中逐步显示出核心竞争力的成长型企业给予专门支持，在市场竞争中培育浦东的“华为”“大疆”等知名企业。

四是发挥“消费”的独特作用。把消费中心建设作为实现链接国内国际双循环的重要载体，以消费激活内外动能共振。首先，引进具有全球标识度的高端品牌商和具有全球战略资源配置能力的零售商，发展首店经济、首发经济，放宽电信服务、医疗健康等服务消费市场外资准入，促进服务供给体系升级。其次，积极布局免税经济，吸引境外消费回流，推动国产商品进入免税渠道。再次，支持和引导国产品牌、“老字号”进入国际化商圈，带动国产品牌提质升级。最后，打造进口消费品集散枢纽，集聚跨境电商，优化跨境保税仓功能，在外高桥等海关特殊监管区搭建常年展示交易平台，畅通展品变商品通道，延续进博会带动效应。

(六)系统集成战略攻坚的推进路径

引领区所要追求的是高水平改革开放，因此必须全面运用系统集成的思维和方式，找准具有牵一发动全身的靶点，统筹改革资源、联合作战，以点上突破带动面上整体改进。

一是构建“四化”集成模式。以清单化、标准化、规范化、制度化梯次推进改革。厘清政府与市场、政府与社会的关系，明晰各职能领域的清单，制定政府运作的具体标准，特别是跨部门的实施细则，强化规范化运作水平，给行政相对人以稳定的预期，再通过持续的规划运作和动态改进，形成制度并固化。

二是围绕“人”攻坚。在创新驱动时代，“产一城一人”的发展逻辑已让位于“人一产一城”，引领区的“引领”本质上是“人才”的引领。一方面，围绕人才创新创业开展改革设计，打造最优的创新创业环境，构建全生命周期的创新孵化体系、全链条的科技公共服务体系、全方位的知识产权保护体系、全覆盖的科技投融资体系、全场景的创新资源体系，实行税负与贡献挂钩联动机制。另一方面，聚焦人的生活进行系统改革，立足主要场景，联动开展就业、教育、医疗、养老和体育等领域改革，实现高品质生活。

三是围绕“土地”攻坚。空间是发展的牛鼻子，土地空间在规划落地和项目承载方面具有关键作用。首先，要持续推进存量土地空间效益提升和空间增量储备，探索工业上楼和园区二次开发新机制，实施更高效的空间利用。争取基本农田的全市统筹，促进建设用地规模与发展定位、功能承载相匹配。其次，加大生产力布局调整力度，壮大优势园区，推动重点园区产城融合发展。再次，优化城镇体系，有序推进新一轮街镇体制改革，推动街镇整合和街道析出，改变碎片化布局导致的资源低效化利用。最后，强化浦东北部城市化区域与临港新片区内广阔城镇空间的规划统筹和开发利用。

四是围绕“数字”攻坚。顺应经济社会数字化转型浪潮，紧抓数据要素，以数据交易所建设为契机，在数字确权、数字交易和数字安全等方面率先形成可行模式，全面打造最具竞争力的数字产业体系，释放数据赋能经济社会各领域的潜能。

(七)改革创新与法治引领双轮驱动的推进路径

相较深圳等地，浦东一直没有完整的地方立法权，客观上无法有效满足浦东创新实践和改革突破对法治的广泛迫切需求。“引领区意见”比照经济特区法规，进行相关立法赋权，由此浦东能够在改革顶层设计和系统谋划基础上，以法律法规的创设，引领改革、推动改革、保障改革，做到在法治下推进改革、在改革中完善法治，构建改革创新与法治引领相衔接的改革新思路 and 引领区新路径。

一是以法治引领改革。在改革酝酿之初，及早组织专家学者和法律顾问等，对改革的实质与可行性、相关法律性质与法律效力开展充分论证，加强与市相关行政部门和立法部门沟通，从而对改革过程中可能遇到的法律问题做好充分的预判和准备。这既可以通过浦东新区法规对现行法律、行政法规、部门规章作变通规定，也可以根据市人大常委会授权对地方性规范做变通规定，还可以在市人大常委会制定的地方性法规中设立浦东专章，将改革创新项目放在浦东先行先试。

二是以改革激活法治。依托浦东引领区打造过程中丰富的制度创新，特别在功能建设、知识产权保护、营商环境优化、经济高质量发展等关键领域，以及新业态新模式等空白领域，科学发掘立法空间，可在暂无法律法规明确规定的领域先行制定管理措施，在动态评估的基础上将其转化为法规，从而推动相关领域的立法创新，并视情在全市乃至更大区域范围内逐步推广，发挥从先行引领到全局带动的效应。

三是构建改革与法治协同联动的新模式。发挥党委领导作用，形成市区两级人大、市区两级行政部门协作机制，推动立法机关、司法机关、行政机关和智库机构等多元主体共同谋划、协同改革，构建涵盖动议、决策、推进和评估的全路径框架，有效破

解改革与法治不同步甚至两张皮的难题，切实增强改革的合法性和权威性，在法治轨道上深化改革，加速打造社会主义现代化建设引领区。

(八)硬实力与软实力互动并进的推进路径

城市竞争已从经济和科技硬实力延伸到综合实力比拼，软实力成为新的竞争变量，且权重越来越大。浦东打造引领区，既需要基于体量和功能的硬实力，发挥“主动力”作用，也离不开基于品格和环境的软实力，释放“加速器”效应。在软硬实力互动并进上走出新路，是浦东发挥“引领”作用的必然要求。

一是推动软硬实力相互赋能。一方面，坚定发展硬实力。发展是硬道理，浦东引领区建设要持续壮大体量规模，更要在发展的质量效益方面走在全球城市前列，力争经济密度最高、重点产业竞争力最强、关键技术自主掌控，为软实力提升筑牢根基。另一方面，着力提升软实力。依托硬实力的物质基础，聚焦标准权、首发权、话语权和定价权发力：在产业、技术、治理和环境等领域全面制定浦东标准，并努力上升为行业、国家乃至国际标准；发挥第一效应，把尽可能多的首发、首展、首映、首秀、首卖、首赛汇聚到浦东；发出浦东声音，集聚新闻类、信息类媒体机构，提升金融、创新和文化等论坛载体，在经济、创新、文化和治理等领域争夺全球话语权，引领发展潮流；推出浦东价格，全面提升各类要素市场、大宗商品市场的能级，把影响国计民生、经济安全的重要定价权牢牢掌控在自己手中。在此基础上，发挥软实力的硬效应，加速全球高端要素向浦东集聚，形成硬实力打造的持续动能。

二是全面提升营商环境水平。进一步聚焦“商”的本义，进一步扩大开放、放宽市场准入、释放市场机会，深化行政审批制度改革，最大程度给予市场主体公平竞争的机会，最大限度让各类企业进得去、施展得开。在构筑好普适性的营商环境框架前提下，聚焦主导产业、重点行业、关键机构和市场主体生命周期的关键阶段，开展精准化的营商环境建设，形成大营商环境体系下的营商环境小生态系统。尤其要关注浦东特有的国际性总部类机构、要素市场、功能性平台等，在人才税负、自然人移动、社会服务配套等方面形成专门的政策体系。

三是强化社会综合配套。社会领域的改革创新是浦东开发开放早期就确立的竞争优势，社会全面进步也是浦东软实力的重要表现，理应成为打造引领区的重要抓手。首先，强化社会组织改革力度。借鉴市场领域清单制管理模式，以“类别正面清单+行为负面清单”，在有序监管中持续壮大浦东的社会微观主体，培育社会组织品牌。其次，构筑“大城雅居”的厚实基础。强化浦东教育、医疗、生态等领域的竞争力提升，提高均衡化、品质化和国际化水平。改善街角、天际线、景观的美学价值，加速从基本需求到品质生活的跃升，让浦东成为市民栖居的最好家园。再次，在优育和养老等领域打造亮点。适应人口老龄化加剧和三孩放开趋势，探索符合大城市特点的养老和育儿模式，形成具有引领价值的乐龄和亲子环境。

四是打造现代城市治理体系。治理体系和治理能力现代化能提供宝贵的秩序环境，是区域软实力的关键支撑，也是信息化基础设施硬实力的重要体现。现代城市治理体系要求治理理念、模式和手段的全面创新。在治理理念上，重点在“统”，核心在于打破部门分割、领域划分，打通经济治理、社会治理、城市治理、生态治理和政府治理，形成统筹推进和有机衔接的治理格局，形成基于真实世界场景的一体治理和智慧治理。在治理方式上，重点在“智”，深化和优化“一网通办”“一网统管”两张网建设，持续推动智慧赋能，以技术倒逼和牵引体制机制改进。在治理主体上，重点在“民”，把群众作为城市软实力的根基，引导群众参与治理，激发群众责任智慧，实现人民城市共建共治共享。

参考文献：

[1]中共中央国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见[Z]. 2021-04-23.

[2]徐建. 改革开放释放发展潜力[N]. 经济日报, 2019-04-22.

[3]刘志彪. 建设优势互补高质量发展的区域经济布局[J]. 南京社会科学, 2019(10):18-26.

[4]江小涓, 孟丽君. 内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践[J]. 管理世界, 2021(1):1-18.

[5]周振华. 上海改革先行先试的实践经验与理论启示[J]. 上海市社会主义学院学报, 2018(5):21-28.

[6]徐建. “全球城市”的概念差异和发展逻辑[J]. 探索与争鸣, 2019(3):11-14.