

制度型开放与上海服务“一带一路”建设

——自贸区新片区发挥“桥头堡”功能新探索

2020年9月



上海国际问题研究院



SHANGHAI ACADEMY
上海研究院

上海国际问题研究院 " 一带一路 " 与上海研究中心 2020 年度旗舰报告

SIIS Task Force Report 2020

© 版权属于上海国际问题研究院和上海研究院

Copyright © 2020 by the Shanghai Institutes for International Studies and Shanghai Academy.

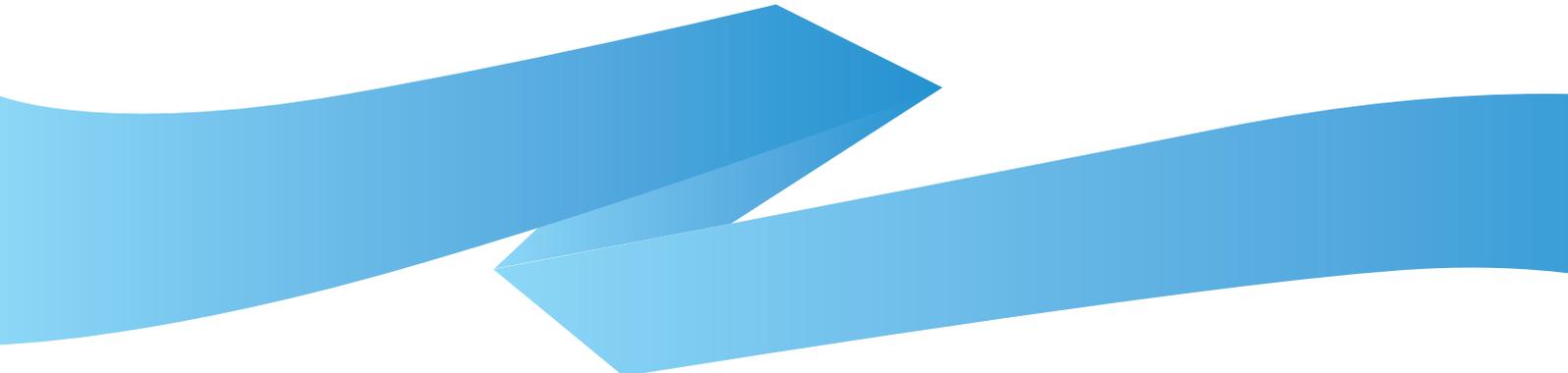
All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors

制度型开放与上海服务“一带一路”建设

——自贸区新片区发挥“桥头堡”功能新探索

王玉柱 上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员
周亦奇 上海国际问题研究院公共政策研究所助理研究员
封 帅 上海国际问题研究院国际战略研究所副研究员
曹嘉涵 上海国际问题研究院公共政策研究所助理研究员



序言

2019年是中华人民共和国成立70周年,也是上海全面落实中央交予“三大任务”的关键之年。在这个重要的年份,作为改革开放的排头兵,上海在服务“一带一路”建设方面取得重要进展,成为展示新时代中国特色社会主义建设成果的重要窗口。随着改革开放进入深水区,攻坚克难、先行先试、探索新阶段开放型经济发展的实践创新已成为上海不可推卸的历史责任。其中,如何推进和完善开放型经济体系建设是上海在当前发展进程中需要直面的新挑战。

中国的发展需要通过制度型开放,降低生产要素跨市场流动壁垒,实现两个市场和两种资源的更有效利用,从而真正实现高质量增长的机制化驱动。在高质量发展的新时代,制度开放与国际合作的更有机结合,体现了新一轮开放经济的重要发展趋势。制度开放既有助于降低市场机制下的制度型交易成本,又有利于在公平导向的市场机制下实现内外市场不同资源的互动和互通。

从全球视角讨论上海发展问题,与全球分享上海发展经验和机遇,是上海城市发展和改革能级的重要体现。这个纷繁复杂的变革时代给所有国家和地区都出了一道关于如何更好发展的考题,而上海则需要通过自己的实践对于新阶段的重大发展问题予以回应。上海的方案将不仅决定自身的发展高度,更是在构建未来中国开放经济发展格局的全新架构,以及中国在世界经济中所扮演的角色。作为来自上海的社会科学研究者,我们不仅是发展进程的亲历者和见证者,更需要运用科学的理念与方法参与到这一伟大的历史进程中来,成为时代精神的记录者。这就是我们发布这组研究报告的初衷。

本组系列研究报告是上海国际问题研究院和中国社会科学院-上海市人民政府上海研究院(简称“上海研究院”)联合系列研究成果。2019年度系列报告共由四篇组成,分别是:

旗舰报告:

《制度型开放与上海服务“一带一路”建设——自贸区新片区发挥“桥头堡”功能新探索》

专题报告:

《上海服务“一带一路”建设数据报告 2019》

《上海国际科创中心服务“一带一路”建设之进展与展望》

《上海服务东盟地区“一带一路”建设研究》

旗舰报告从全球化发展新趋势角度分析了中国外部经济环境的深刻变迁。课题组认为,随着全球化发展格局的调整,中国在未来将面临更多的技术民族主义和关税壁垒的挑战。并且提

出加强制度型开放是中国适应全球化新形势的重要举措。课题组指出,上海自贸区新片区开发是当前中国开创制度创新,落实试验型经济政策的重要改革抓手,可充分发挥新实体经济发展引领和促进产业安全的新角色,并以此促进“一带一路”桥头堡建设。

专题报告则分别从“一带一路”建设的数据分析、国际科创中心建设和与东盟地区经济合作三个角度,研究上海服务“一带一路”建设的进展。

一直以来,上海国际问题研究院研究团队积极加强与上海市发改委、市商务委、市外办等政府部门之间的调研沟通,采取多种方式对不同途径数据进行系统整合,目前已初步建立了一套相对健全的数据分析体系,并连续发布研究报告。在2018版的基础上,2019版报告进行了有效的技术更新与维度拓展。

上海科创中心对引领“一带一路”桥头堡建设具有积极作用,目前,上海国际科创中心建设正进入方案细化、分工体系优化和绩效强化的阶段,将成为上海服务“一带一路”建设的新动力源。该专题报告集中归纳了科创中心建设对于“一带一路”建设的推动作用。

东盟是“一带一路”建设高质量发展的重要样板区域。长期以来,东盟是与上海经贸往来最为密切的“一带一路”沿线地区,上海与东盟的经贸交往正在从单纯的要素往来向制度化合作方向发展。该专题报告总结了“一带一路”倡议提出以来,上海服务东盟“一带一路”建设过程中在各个领域形成的重要成果,特别分析了双方借助“一带一路”平台开展机制化合作的关键进展。

此外,“一带一路”与上海研究中心课题组正积极构思后2020时代上海开放型经济建设和服务高质量共建“一带一路”等政策方向。有关后疫情时代上海参与“一带一路”建设的系列报告正在研究推进中。

2020年,世纪大灾疫正发挥着“超级放大器”、“超级加速器”和“超级转化器”的功能,加剧了世界的动荡,也加速了世界的变革。“一带一路”建设又将如何在世界进入动荡变革期中实现合作共赢?又将面临哪些新的机遇和挑战?这是我们需要思考的问题。2020年是“一带一路”倡议提出的第7个年头,也是我国全面建成小康社会和上海基本建成“四个中心”的收官之年。身处百年未有之大变局,上海该如何在内外挑战中突围,“一带一路”建设又该如何实现优化布局,这些问题的回答不仅关系到城市功能的转型定位和“一带一路”建设的长远未来,更关乎国家发展与民族复兴的伟大事业。每个参与其中的研究者都肩负重大使命,我们责无旁贷,将戮力同心,以尽绵薄。

是为序

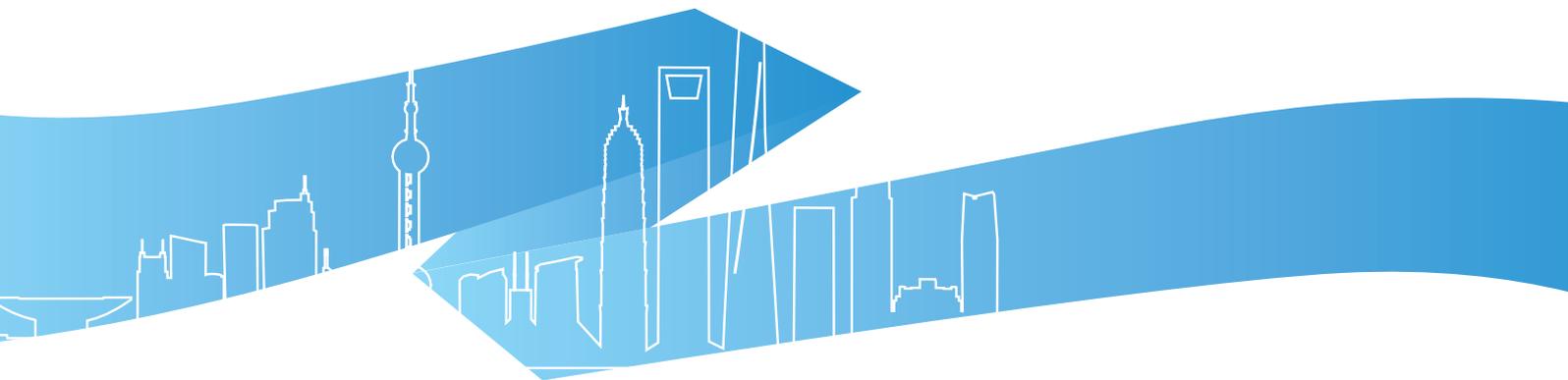


上海国际问题研究院院长
2020年9月

摘要

自贸区临港新片区是国家主席习近平于首届国际进口博览会期间提出的重要改革构想，是上海浦东开发三十年后，上海开放型经济建设的新经济地理空间。新片区发展不同于既有自贸区模式，除制度改革领域的可复制和可推广外，在产业发展领域具有其独特性，将发挥不可替代的特殊功能经济区角色和改革使命。新片区改革体现了制度型开放和试验型经济政策的发展理念。制度型开放能够促进生产要素组合优化，是实现高质量发展的重要机制创新。当前背景下，需要从制度型开放角度进行政策设计优化，研究新片区作为特殊功能经济区的改革领域和方向。立足国家战略和上海改革的功能和使命，探索新片区改革服务“一带一路”建设“桥头堡”功能的新定位。发挥其对于新实体经济发展引领和促进产业安全的新角色；研究通过资本市场开放引领长三角地区产业协同创新和一体化发展的新路径；研究制度型开放进程中输入型风险防范的新机制和服务“一带一路”沿线区域金融安全的新使命。

关键词： 制度型开放 新片区 新实体经济 桥头堡



第一节 上海服务“一带一路”建设新进展

高质量共建“一带一路”以制度型开放为基础，有效的制度开放需立足如下两个层面：一是制度的国际对标与接轨，降低两个市场之间的要素流动制度壁垒，同时，推动制度和相关规则的有效调整和执行效率；二是制度型开放要突出双向互动，通过制度型合作提升市场之间的互融，从全球治理角度探索制度合作。自贸区临港新片区（以下简称“新片区”）承担新时代全局性改革试验重任，是探索我国开放型经济建设空间布局和回应未来产业发展走向何方的重要改革试验田。新片区是上海改革开放的前沿阵地，借助上海在人才、资本和先进制造业发展等领域的深厚底蕴，通过新型实体产业发展将有助于重新优化我国在世界产业体系中的位置。

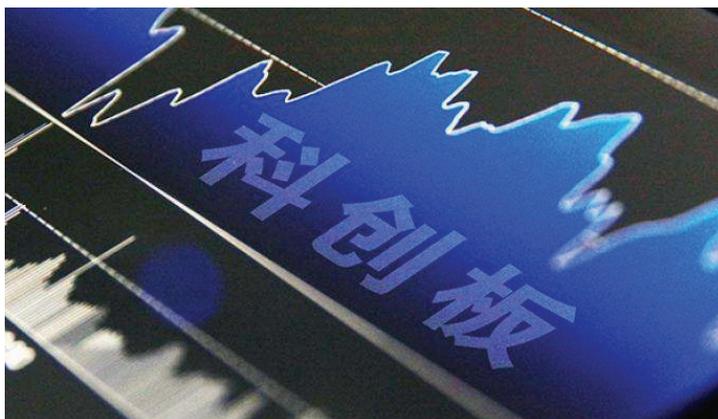


全面落实中央交与的“三大任务”

2019年是上海全面推进落实三项任务，全面探索发挥“一带一路”桥头堡功能建设之年。2019年全年，新片区共设立企业4025家，重点项目签约168个，总投资821.09亿元。¹在上海证券交易所设立科创板市场并试点注册制全面落地，上市企业数量不断增长，市值规模不断膨胀。科创板市场开市一年时间内，上市公司数量144家，市值约为2.8万亿元，²设立科创板的最初目标在于为科创企业提供便捷简化的融资平台支持，通过引导国内外资金合理流向科创部门，提升金融支持科创产业发展的有效性。在中美科技“脱钩”背景下，通过引入国际科创资金和技术，促进科创板平台的功能创新，是解决当前国内资本市场资金结构性错配困境的重要突破口，亦是上海金融市场深化改革的重要抓手和创新发展方向。长三角一体化战略全面推进，制定并发布了一体化发展纲要，目前长三角地区正处于积极实施阶段。绿色一体化发展示范区在体制机制建设方面取得新成效，重大领域的改革顺利推进。长三角地区在一体化联动发展，通过制度改革全面推进对外开放合作方面正取得阶段性进展。

1 应勇市长在上海市第十五届人民代表大会第三次会议的政府工作报告（2020年）2020.01.29.<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw11494/nw12330/nw12336/u21aw1423630.html>

2 新京报：科创板开市满一年：140家公司上市总市值2.8万亿元[N].2020.07.23.



三

对外投资 贸易逆势 前行，开 放合作有 新突破

受发达国家经济下行压力，上海本地企业对欧美出口普遍下滑，但对东南亚等“一带一路”热点区域增速显著。与“一带一路”沿线国家贸易增速达到 12.1%，如表 1 所示。2019 年全年上海口岸货物进出口总额 84267.9 亿元，同比下降 1.2%，但仍居世界城市首位。对欧盟和美国的出口贸易同比分别下降 2.6% 和 10.3%。相比之下，对东南亚地区出口增速达 6.7%，很大程度上受到中国企业对该区域转移投资形成的出口贸易创造效应影响。同时，上海对外开放质量稳步提升，2019 年上海高新技术出口占全市比重达 41.2%，进口商品中机电类、高新技术类产品增速也较为显著，分别达到 1.7% 和 8.5%。³ 2019 年全年上海吸收外商直接投资项目 6800 个，同比增长 21.5%，投资合同金额 502.53 亿美元，同比增长 7.1%，“一带一路”共建国在沪投资合同金额占全市比重达 8.2%。上海在吸引外资竞争力方面持续提升。即便受到国际大环境影响，上海在对外文化、教育和旅游领域合作方面的发展仍然取得新进展。2019 年全年接待国际旅游入境人数增长 0.4%，入境旅游收入同比增长达 13.6%，如图 1 所示。企业“走出去”方面，2019 年对外投资项目数 845 项，同比增长 6.7%，投资额同比下降 17.1%，对外工程承包金额 125.44 亿美元，增长 5.4%。⁴

上海在对外开放合作方面不断注重制度创新，注重从国家战略角度，探索与国别之间的“一城一国”合作。2019 年 4 月，李克强总理和新加坡总理李显龙在北京见证签署关于成立上海—新加坡全面合作理事会有关谅解备忘录，开启上海与新加坡全面合作的新阶段。2019 年 12 月，中以（上海）创新园开园，成为上海探索科创策源

3 上海市统计局：2019 年 12 月进出口商品总额 [N].2020.01.21.” <http://tjj.sh.gov.cn/ydsj54/20200121/0014-1004412.html>

4 相关数据参考上海市统计局统计公报：2019 年上海市国民经济和社会发展统计公报 [R].2020.03.09.

地的重要制度创新。上海作为我国“五大中心”，能够代表国家与相应市场体量的经济体在更加务实的层面和更具体的领域开展深度合作。“上海+新加坡”“上海+以色列”合作模式开创了“一城一国”务实合作之先河。但由于合作仍处于艰难起步阶段，如何推动机制有效运作，实现早期收获，塑造示范效应，是上海探索开放枢纽门户功能的重要创新所在。

表 1：2019 年上海对主要国家和地区货物进、出口总额及其增长速度

国家和地区	出口额 (亿元)	比上年增长 (%)	进口额 (亿元)	比上年增长 (%)
美国	2793.71	-10.9	1735.37	-10.3
欧盟	2370.55	-2.6	4905.14	5.8
东盟	1808.00	6.7	2893.38	14.5
日本	1357.95	-4.2	2351.38	-1.1
中国香港	1411.56	6.8	107.31	-4.8
韩国	485.82	7.1	1236.93	-5.5
中国台湾	700.64	37.4	1435.28	11.3
俄罗斯	187.56	0.1	159.28	4.8
“一带一路”沿线国家	3330.00	5.9	4312.80	12.1

资料来源：上海市统计局

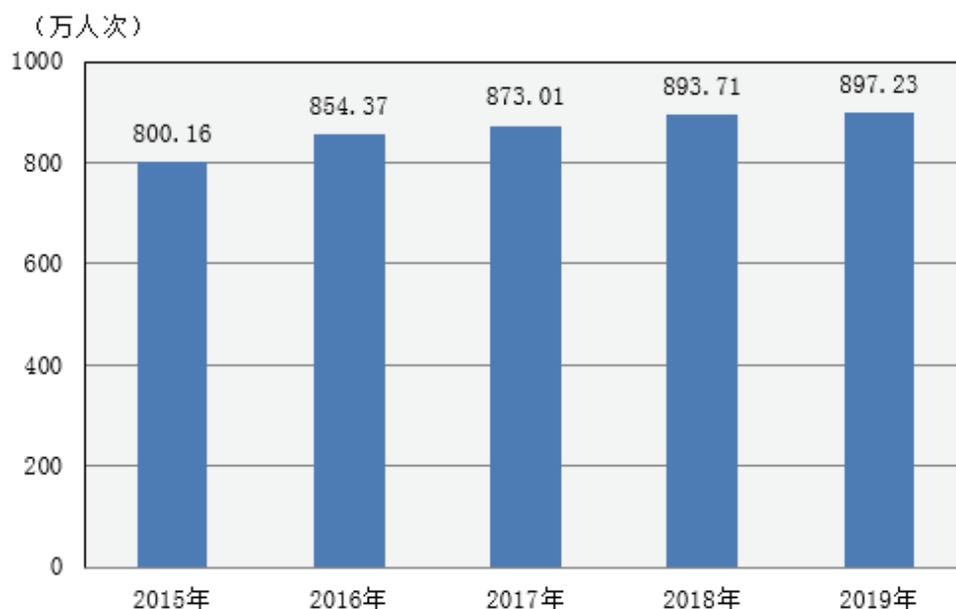


图 1 2015-2019 年国际旅游入境人数



制度型 开放任 重道远

中美政治竞争背景下，全球直接投资相对下滑、技术交流的相对割裂，上海需要通过开辟新的要素流入渠道。通过进一步推动制度型开放，发挥上海发挥高质量发展的创新引领角色。

以高端要素自由流动和集聚为导向，大力推进新片区跨境金融改革力度。自贸区新片区“临港 50 条”设定了财政金融政策相关条款。“跨境金融业务”将成为新片区的重要创新点和突破口。新片区在金融领域的开放程度将远高于既有自由贸易区模式，可以进行更加深度的改革探索。同时，新片区在金融监管上相对独立于国内其他区域，风险相对可控。当前，立足新片区金融和产业改革，以服务相关高科技产业为目标，大规模开展跨进金融业务改革试点的时机已经成熟。

探索科创板注册制的后续改革。公司表决权和上市制度简化是诸多海外上市企业创业者和管理层的核心关切。中概股设定的“优先股”，亦即同股不同权制度与美国市场存在一定的相似性，对于诸多美股上市创业者具有较强的吸引力。同时由于发行制度的简化，中美关系持续紧张背景下，中概股回流科创板将成为一个重要发展趋势。中芯国际开启从美股市场退市转至科创板上市的先河，未来将会有更多的中概股回归国内市场。充分利用离岸市场资金，服务境外企业上市，尤其是“一带一路”沿线企业，提升科创板国际化水平。目前，包括美国中小型科技企业在内的境外企业，密切关注通过科创板上市的可能性。目前在沪投资的部分欧美中小企业也开始关注借助上海科创板上市的可能渠道和机会。当前，需要抓紧研究开放境外优质中小企业借助科创板的上市通道，制定相应审核机制，向境外中小企业开放金融市场资源和上市平台。

用好既有机制和平台，提升上海参与全球经济治理的发展能级。金砖国家新开发银行和进口博览会（虹桥国际经济论坛）作为上海常设性平台机制，其参与全球治理的功能有待深入和持续挖掘，为当前全球经济治理难题解困。虹桥国际经济论坛作为我国常设性主场外交平台，是上海发挥参与全球经济治理的重要功能载体。

第二节 新片区改革的进展回顾

自 2019 年 8 月新片区揭牌开始，政策改革的推进速度史无前例，以“开局就是决战、起步就是冲刺”的使命担当，在不到一年的时间内取得了前所未有的成绩。新片区的

改革进展表现为如下方面：一是改革的全速推进；二是产业项目的全方位落地，关键行业和领域的发展取得重大突破；三是既有改革的全局性架构逐渐成形，改革的系统性、延伸性不断拓展。新片区正形成以高端实体产业发展为基础，以集聚世界一流企业、打造全球高端生产要素配置的核心功能区为发展定位，促进投资贸易自由化和世界有影响力的特殊经济功能区。



新片区发展历程及当前改革推进

新片区是一块全新的发展功能区域，其最初形态可追溯至洋山深水港的开发建设，2005年12月，洋山港一期工程启用，洋山港的改革功能与早期外高桥自贸区的功能类似，差异之处在于洋山港是国内首个保税港区，发挥保税港区功能。在洋山一期工程用地设立仓储、物流、加工等区域，后来在二期、三期工程中对相应功能区域进行相应扩大。2013年9月，洋山港区与外高桥保税区、外高桥物流园区和浦东机场一并被纳入自由贸易试验区，总面积为28.78平方公里。自贸区新片区提出后，包括洋山港和临港区域总面积119.5平方公里被单独纳入自由贸易试验区。



土地面积的扩大不只是经济体量的扩大，而涉及改革承载功能的重大变革。新片区将成为一片承载先进技术、高端生产制造业和生产要素集聚的特殊功能区域。并且后续扩围空间充裕，将成为上海自浦东开发以来的新发展引擎和改革动力源。根据计划，新片区要努力实现年均20%的GDP增速，力争2035年总值1万亿的发展目标，相当于用16年的时间再造一个浦东。⁵上海未来改革需要进一步探索其对于区域发展整合和全国发展引领的角色问题，从长三角一体化和全国高质量发展

5 熊鸿军,叶金龙,富立友.中国(上海)自由贸易试验区临港新片区:历史演进及特征分析[J].国际商务财会,2020,000(002):15-17,25.

引领角度，尤其是破解当前全球化发展困局对上海发展改革全局的影响。新片区的改革功能即在于此，需要在总量和质量上实现双重突破。在诸多高端产业领域发挥核心引领角色，打破国际封锁和制裁，服务产业和经济发展安全，解决“卡脖子”之困。

新片区正式挂牌十天既出台《关于促进中国（上海）自由贸易试验区临港新片区高质量发展实施特殊支持政策的若干意见》（简称“临港 50 条”），作为 2019 年 8 月 6 日党中央国务院印发的《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》（以下简称《方案》）的重要实施意见，二者构成新片区改革试验的总体制度框架。围绕推动核心产业的发展，2019 年 10 月 18 日临港新片区管委会进一步发布《临港新片区发布促进产业发展政策和集聚发展集成电路、人工智能、生物医药、航空航天四大重点产业的支持措施》（后文称“1+4”产业政策）。

2019 年 11 月，习近平总书记在上海调研时提出，上海自贸试验区临港新片区要进行更深层次、更宽领域、更大力度的全方位高水平开放。“要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，有针对性地进行体制机制创新，强化制度建设，提高经济质量（以下简称“五个重要”）。”这是继 2018 年首届中国国际进口博览会期间习总书记提出增设上海自贸区新片区一周年后，党中央对新片区功能定位的进一步明确。“五个重要”赋予新片区发挥上海参与“一带一路”桥头堡功能新的政策内涵。

截至 2019 年底，上海市委市政府为临港新片区制定的 50 条特殊支持政策已全部落地，从新片区揭牌起，经过近 5 个月的发展，新片区共设立企业 4025 家，共投资超过 821.9 亿元，重点项目 168 个。未来将进一步推动新片区在投资、贸易、资金进出、人员从业和信息快捷等方面的流通自由政策落地。⁶

二

新片区的政策定位和运作体系日益健全

根据国务院 8 月 6 日印发的《方案》，新片区在政策定位上不仅延续了传统自由贸易试验区的政策设计，同时也部分借鉴了自由港的政策理念，在制度设计上留有更大的改革试验空间。新片区作为传统自贸区改革试验的升级版，将以制度开放和制度合作为导向，未来将被持续赋予更广的改革功能和更多的改革权限。上海在对外制度

6 应勇：上海市为临港新片区制定的 50 条特殊支持政策全部落地 [N]. 澎湃新闻，2020.01.20.

开放过程中，一方面围绕对标国际先进制度规则进行相应政策改革，另一方面也将成为“被对标”的对象，将成为与诸多发展中国家和地区、国际组织政策沟通的协调的世界“会客厅”。

新片区在设立和运作过程中，遵循了分步走的发展战略。根据《方案》，新片区在初始阶段以延续投资和贸易自由化便利的制度建设为改革主线，探索和建立更高开放度的功能型平台，这一发展目标的时间节点是 2025 年。但最终的发展目标是到 2035 年建成全球高端资源要素配置，发挥产业链枢纽的特殊功能经济区。这一发展目标亦是上海自身制造业转型发展改革的定位出发，回应中国制造在世界产业体系中所应扮演的角色和功能定位问题。不仅要深度融入全球化，还要对全球化进程的推进发挥建设性和主导性作用。

新片区拟打造一批更高开放度的功能性平台，集聚一批世界一流企业，区域创造力和竞争力显著增强，经济实力和经济总量大幅度提升。届时将形成更加成熟定型的制度成果，打造全球高端资源要素配置的核心功能，成为我国深度融入经济全球化的重要载体。新片区先行启动区域为 119.5 平方公里，相当于之前自贸区面积的总和。相对充裕的地理空间可以成为未来重要的高端生产基地，成为国际生产体系分工环节的重要组成部分。新片区以发展核心芯片、特色工艺和关键装备领域为重点，我国在这些领域已初步发展优势，尽管相比国际领先水平仍有差距，但在中端产品领域已具备相当的竞争力。

“临港 50 条”作为《方案》实施的重要细则，是从地方事权角度落实国家战略的具体举措，同时被赋予更多的改革自主权；12 条人才政策举措，针对国内国际人才进行了一系列重大改革；在土地和金融财税领域加大改革，以要素价格市场化形成机制为导向，提升资源要素高效配置。具体包括如下方面：

改革自主权和优先权。新片区管理机构拥有市级和区级管理权限，在诸多领域享有先行先试的优先权。除确需市级机关统一协调管理的事项，新片区管理机构原则上获得相应管理政策授权。上海市层面的重大改革举措、浦东改革再出发、重大项目（平台、基础设施）等方面可以优先在新片区实施。改革自主权能够提升改革试验灵活性，降低制度协调成本对改革推进的影响。新片区地域范围覆盖浦东新区和奉贤区相关区域，未来这一区域将进一步独立于上海市既有行政区划，进一步发挥特殊功能区功能。本质言之，新片区是继深圳特区、浦东开发和自贸

试验区之后的又一里程碑意义的改革试验举措，⁷ 实现行政管辖的相对独立是未来持续改革的重要制度保障。

海内外人才高地新举措。新片区在人才政策方面进行了一系列改革，一是落户政策更加灵活，服务更加便利。上海户籍制度是影响吸引高端人才的重要阻碍之一，新片区改革有助于从长远优化上海的人才结构问题。人才政策共 12 条，国内国际人才各 6 条，吸引国际人才是新片区的重要政策创新。随着发达国家对华投资和技术输出的结构性调整，如何吸引国际高端人才参与上海国际科创中心建设和服务高端生产制造业发展是新片区改革的重要突破点。“临港 50 条”针对外籍留学人员、外国技能型人才、科技人才方面提供一系列政策便利，比如一次性给予两年工作许可。对重大创新的外籍高层次人才创新创业给予优惠政策扶持和简化流程的政策便利。外籍人才的引入是上海高质量发展的重要支撑，是西方技术封锁背景下，上海开放政策的重大突破。此外，新片区还推动人才保障房建设，保障房屋供给，解决外地人才留沪的“老大难”问题。

财政金融的政策创新试验。通过财税金融支持科创产业是新片区政策实践的重要举措和创新点。尽管该部分仅为指导性准则，相关政策推动尚处于起步阶段，但该领域的深入改革事关中国资本市场未来发展。新片区跨境金融业务一旦取得有效突破，将助力新片区发挥重要的离岸金融中心功能，使之成为联结国内与国际市场的重要枢纽。对于新片区内的企业境外所募集的资金可自主用于经营投资活动使用的规定，意味着新片区金融和资本市场开放将进入新时代。新片区在金融领域的开放程度将远高于既有自由贸易区模式。此外，对于产业金融的优惠政策举措，将有助于新片区发展成为科创市场高地。股权和战略性投资平台将有效对接国内外资金，目前相关领域正在加紧细则的制定。

土地规划及相关制度改革。新片区建设用地指标单列，允许提高工业用地容积率，推动混合用地改革，提升土地使用的灵活度，降低土地交易刚性成本。尤其是存量土地的收购、转租和再转让，将由园区设立专门的平台化运作，甚至可以土地形式参股相关公司，降低企业成立初期的经营压力。随着国家层面关于用地指标跨区域作价补偿的推进，未来新片区将可以为重点产业发展腾挪出更多的用地储备支持，为高端生产制造业的规模化集聚提供充裕的发展空间。当前背景下，新片区在吸引高端产业入驻的同时，土地供给和配套将成为重要的政策便利化举措。

7 熊鸿军, 叶金龙, 富立友. 中国 (上海) 自由贸易试验区临港新片区: 历史演进及特征分析 [J]. 国际商务财会, 2020, 000(002):15-17,25.

新片区的功能设计实质上超越了自由港的基本功能，其政策设计更加倾向于发挥以高端生产和资源集聚的产业链枢纽角色，同时发挥自由贸易功能。自由贸易试验区是我国探索以推进贸易自由化、深化机制体制改革为主要目的的多功能经济区，是一种“境内关内”的海关监管制度。自由贸易港是一种“境内关外”制度，依托港口地理位置优势，对境外资金、货物甚至人员自由进出的特殊监管区。相比之下，新片区兼具二者特征，更强调产业主导特性。根据《方案》，新片区在政策设计后期阶段，充分借鉴了自由港政策设计的若干特征。经过前期的发展累积，临港地区已经形成新能源装备、汽车整车及零部件、船舶关键件等核心主导产业。

“特殊功能经济区”在政策设计上留有巨大空间，是在应对复杂性和不确定问题时给中国经济改革预留的新空间。新片区地域面积相当于之前设立的上海自贸区面积的总和。是未来上海新型产业和先进制造业的重要生产基地，是上海先进制造参与和引领新一轮国际产业分工的重要基地。相比之前自贸区在若干微小领域增强经验复制和推广。新片区在一定程度上具有不可复制和不可推广的特征。其基于实体产业和先进制造业的产业集群，体现了上海在相关领域的竞争优势。尤其是技术、人才和先进生产制造产业体系和系统集成等领域的引领角色需要深厚的工业底蕴和长期的发展积累。

新片区将成为上海重振制造业和引领新型实体产业发展的重要基地。《方案》提出建立以关键核心技术为突破口的前沿产业集群。随着我国相当一部分中低端产业向国际转移，未来需要一些具有核心竞争优势的产业集群实现与转出去产业的联系。根据《方案》，新片区将发挥世界产业体系核心枢纽功能。核心产业枢纽具有不可替代性，通常以高端技术和产业布局为引领，与国际生产网之间形成“中心与外围”的分工关系。以日本产业转型为例，在转移大部分中低端劳动密集型产业后，具有核心竞争力的产业环节和产品类型都保留在国内。尽管日本经济自上世纪九十年代以来即长期受到产业“空心化”的冲击，但其核心技术研发和核心产品生产的竞争优势始终无可替代。日本企业与外部投资之间的关系形成了以日本本土为中心的中心外围分工布局体系。

产业政策是临港新片区发展的核心制度支撑。在“临港 50 条”基础上，新片区于 2019 年 10 月 18 日发布了“1+4”产业政策。“1”系指促进产业发展的 16 条举措，涉及先进制造业、战略性新兴产业和科创融合等产业促进政策。“4”即四个集聚，围绕集成电路、人工智能产业、生物医药和航空航天四类产业形成以龙头企业为主导

的产业集群，增强产业集聚度和产业链抗风险能力。产业政策具有显著的体系性特征，以集成电路为例，10 条政策细则涉及集成电路设计、制造、封装测试、设备材料和电子设计自动化（EDA）领域。目前，新片区设立或引入上海人工智能制造基金、集成电路二期基金、集成电路装备材料基金等 11 个产业基金，覆盖集成电路全产业链。⁸ 当前，需持续提升新片区产业发展能级，在新型制造、核心部件、关键性技术和产业领域拥有垄断性竞争优势。这些产业布局将可以借助自贸区新片区地理位置优势和政策便利，与国际市场和产业体系实现高频互动。比如，高端芯片、机床和大型成套设备的生产和销售，可以成为链接世界主要产业体系的重要枢纽。通过提供零部件、维修和后期服务配套，发挥自贸区新片区在这一领域不可替代的竞争优势。

第三节 全球产业竞争与上海改革新使命

美国对中国崛起正形成全方位干预和围堵态势，这种政策调整具有长期性，尤其是美国内对华认知的民意基础转变将使得美国对华战略产生重大调整。经济层面通过市场割裂和技术民族主义打压中国参与世界经济的能力，通过精准打击中国高科技企业，维系其关键领域的垄断竞争优势；政治层面通过不断出台涉港、涉台和涉疆方案，在国际政治层面对华施压，炮制各种中国地区威胁论，拉拢印度等区域性大国，形成对中国的战略围剿之势。中美进入全面竞争不可避免，中国如何降低美国在相关领域的影响，需要在开放型经济体系构建过程中，形成新的发展理念和探索新的政策实践。

技术“脱钩”及因此形成的市场割裂受到国家间政治和市场主体行为等多重机制的影响。核心技术作为国家竞争力的重要构成因素，是国家行为主体参与国际政治博弈的重要领域。国家需要从竞争力维系和国家利益出发，培育、维系和保护其相应技术竞争力。此外，包括跨国公司在内的市场行为主体是世界产业链布局的主要贡献者，跨国公司需要考虑到既有产业链布局持续性的影响，尽可能推动产业链布局完整可控和内部化，避免国家间政治因素可能导致的“断供”风险及因此对产业体系的破坏。



国家间竞争与技术民族主义驱动的市场割裂

从人类进入大航海时代开始，技术在国家竞争力因素构成中占据越来越重要的分量。几乎每一个大国的崛起与没落都与技术变革密切相关，技术是产业竞争力的强大支撑。迈克尔·波特在其《国家竞争优势》一书中提出，国家需要对不利的生产

⁸ 第一财经：2025 年，临港新片区集成电路产业规模力争破千亿 [N].2020.08.21.

要素进行升级以实现其竞争力提升。技术是改变不利生产要素的重要因素，波特提出的知识和人力资本具有典型的技术属性。世界发展的历史进程表明，技术因素是国家竞争力维系的核心因素。在军事和生产贸易领域的技术发达程度直接影响一个国家的强大与否。

在重商主义盛行时期，国家通过先进技术的产业化挤占国际市场份额。荷兰、英国、法国、德国、美国和日本的崛起都体现了技术产业化发展过程。技术产业化通常需要经历一个较长的发展和孕育，需要国家层面的政策保护以维护幼稚产业的成长。重商主义时期，金银富足作为国家竞争力和财富地位的重要标志，对于贸易竞争力欠缺的国家，需要通过市场保护实现本国产业发展和技术进步。德国民族主义兴起与贸易和产业竞争直接相关。实际上，早在德国民族主义经济学诞生之前，美国既提出保护其本国产业发展的政策举措。汉密尔顿保护主义导向的政策做法甚至直接影响了德国民族主义经济学的诞生。

美国具有政府干预导向的保护主义传统，国家需要通过核心技术的垄断以维系其具有竞争优势的产业基础。技术民族主义本质上是一种具有产业保护主义特征的国家战略。在贸易领域，推动战略性贸易政策培育和保护竞争性技术，在半导体和信息化领域尤为突出。⁹ 技术民族主义或国家导向的产业保护政策的本质具有类似性。历史经验表明，美国在历史的绝大多数时期，一旦受到外界竞争压力，会采用更加具有民族主义导向的产业保护政策。

建国初期，受到来自欧洲贸易品的竞争压力，在重商主义肆行的背景下，美国第一任财政部长汉密尔顿亲撰《关于制造业的报告》以推动美国制造业的发展。汉密尔顿认为美国农业生产的富足直接影响了人们提升生产制造业的热情，但美国需要实现利用自己的原材料生产工业品，提升劳动生产率，解决过剩农产品供给，他甚至提出同鼓励国外技术移民的涌入以提升国内生产制造业的生产效率。¹⁰ 汉密尔顿提出了国家干预导向的经济政策，认为需要通过保护性关税、禁止进口对手商品、禁止原材料出口和对于原材料进口予以免税和退税，同时对在交通运输、资金流通、研发创新等领域为制造业发展提供政策便利。¹¹ 汉密尔顿的政策举措带有典型的政府主义和现代产业政策特征，并且这种保护主义导向的政策不断被其他国家所采用，在美国的政策

9 尹小平，崔岩．日美半导体产业竞争中的国家干预——以战略性贸易政策为视角的分析[J]．现代日本经济，2010(1)．

10 Alexander Hamilton. Report on Manufactures[R]. December 5, 1791
https://www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf

11 亚历山大·汉密尔顿，崔学锋．关于制造业的报告[J]．演化与创新经济学评论，2014(1)．

发展历程中也周期性出现。

二战后美国对苏联、欧洲和日本的贸易政策很大程度上承袭了本国产业和核心技术保护的理論。即便美国经济和科技实力遥遥领先于世界其他国家，然而，在贸易领域受到来自欧洲和日本的冲击时，美国政策的自我保护机制便会随即开启。一方面，冷战等国际政治因素使得技术竞争和割裂成为常态。以美国为首的西方国家通过成立“巴黎统筹委员会”对原苏联及共产主义国家进行技术和贸易禁运，使得以苏联为首的社会主义国家在技术发展上长期割裂于西方国家；另一方面，上世纪六七十年代以来，面对日本和欧洲的竞争压力，美国为挽救其技术竞争优势，通过各种政策手段围剿竞争国相关产业更具有典型意义。《1974年贸易法案》将对产业领域的关注拓展至技术领域，美国的政策实践从产业保护转向技术保护，通过技术维系自身产业竞争力和打击竞争对象国产业。与知识产权相关的“301条款”是美国技术民族主义的直接体现。美国与日本和欧洲的贸易战经验表明，具有技术民族主义打压对手的经济战略是美国惯用的手段。美国曾采用与对付华为等中国企业相类似的手段打压日本的半导体企业，比如，松下、东芝、日立、三菱、夏普和索尼等企业。甚至不惜低价出售显存（DRAM）领域的相关技术，通过培养三星、LG、大宇、现代和台积电等企业出售和转移相关技术，以此打压日本产业集群。

美国的民主政治体制是维系和沿袭技术民族主义的重要推手。美国向来以“救世主”的姿态自居，“美国第一”的想法具有根深蒂固的传统和民族情结。所以，一旦出现相对衰弱，民族主义情结会随之出现。民主政治体制下，总统竞选需要回应民众对于美国国家利益的关切，尤其是与经济生产有关的就业等问题。特朗普上台后对于技术的诉求



产业链安全问题与市场主体的发展困境

上世纪七十年代以来，随着跨国公司对外投资的迅速发展，国际分工从产品分工转向产业链分工。尤其是互联网技术的进步和中间品的标准化使得产业链分工成为世界生产的主流范式。产业链分工具具有链条状特征，位于上游的高端技术产品和技术通常掌握在发达国家企业手中，由于技术的垄断性，使得其在产业分工体系中具有不可替代性。位于下游的组装企业，或者依赖上游技术产品发展企业的企业，具有较强的可替代性，需要依赖上游技术和顶端产品的供给。较强的替代性意味着，上游高端技

术产品供给与下游若干家企业之间会形成（1 → N）具有金字塔形状的供应关系，一旦受到国际政治及其他因素影响，上游企业会对下游相关企业进行“断供”，而使得下游其他企业受益。

尽管古典经济学以来的市场经济理论都强调分工带来生产效率的提升，产业链分工是市场收益和分工效率驱动的结果，¹²但世界市场与民族国家之间向来是一组辩证关系。产业链贸易作为自由市场产物在促进世界增长效率的同时，并未能解决国家间政治因素可能带来的负面冲击。巨型企业在参与产业链分工时需要考虑如何分散维系其产业链供给的稳定与安全，降低国家间政治因素可能带来的不确定性冲击。国家间政治因素对于中国企业影响格外明显，从中国改革开放开始，中国与西方经济体之间就存在关于经济发展的制度和模式的争论。随着中国经济体量的迅速膨胀，国内巨型企业参与世界分工不再是纯市场问题，而牵涉复杂的国家利益竞争，与国际政治之间的关系愈发难以割裂。

中国巨大的经济体量孕育了相对完备的产业门类和产业体系。但由于一些高端技术和产品仍然为国际控制，在诸多领域仍然存在产业安全风险。2019年，中国工程院针对中国产业链安全进行评估，目前26个产业门类中，约有10类存在安全风险，亦即40%左右存在“卡脖子”或者无法安全可控的风险。目前，严重“卡脖子”的短板行业包括：集成电路光刻机、通信装备高端芯片、轨道交通装备的轴承和运行控制系统、电力装备产业的燃气轮机热部件、操作系统和工业软件等。¹³中美贸易摩擦初始，诸多领域的“卡脖子”短板正对公司经营战略产生严峻影响，以美国政府对中兴公司的制裁和惩罚最为典型。后者在相关核心技术产品领域需要完全依赖于前者。除中兴外，类似的巨型中国企业面临类似潜在威胁。一旦上游“断供”或进行技术封锁，将直接关乎企业存亡。2020新年伊始，美国政府专门推出针对中国相关快速发展的高科技企业的出口管制，限制人工智能软件出口，对于国内迅速发展的无人机、自动驾驶等行业产生重大冲击。

通过增强研发投入提升技术和产品自主供给能力已成为市场主体的重要共识。通过技术和相应环节中间品的自给的最直接动力在于解决企业生产成本问题。一般而言，企业推动研发的直接动力在于中长期发展战略下的市场收益因素。¹⁴实际上，国内企

12 杨蕙馨，纪玉俊，吕萍．产业链纵向关系与分工制度安排的选择及整合[J]．中国工业经济(09):16-24.

13 21世纪经济报道：重磅！中国产业链安全评估：中国制造业产业链60%安全可控，光刻机、设计仿真软件存“卡脖子”短板[N]．2019年10月16日。

14 Meredith Wilson. 2019 and the Rise of Technology-Enabled Nationalism[N]. January 16, 2019.<https://emergentriskinternational.com/2019-and-the-rise-of-technology-enabled-nationalism/>

业在应对外部市场技术垄断时，通过自主研发解决卡脖子技术的努力一直未停息过，举国体制下，国内诸多企业在相关技术领域的“填补空白”都起到产业链供应安全的作用。对于中大型企业而言，需要考虑到生产体量对国际市场的冲击及因此可能受到的冲击，企业对于国际政治因素的感知日益增强。特别是大型企业，一旦受到政治因素干扰，关键中间品或零部件“断供”都会引发企业生产危机。中美经济竞赛日益加剧背景下，产业链安全是更为长久的考量因素，除政策层面引导外，企业技术研发自主性日益增强。越来越多具有科技和资本实力的大企业越发注重研发投入，这些企业通常具有较好的财力和技术储备，能够通过持续研发投入解决相应技术瓶颈。即便不存在“断供”的领域，企业也开始寻求产品替代方案，比如，国产操作系统、国产芯片和一些关键设备的自我供给。这种研发行为受到国内市场规模和收益前景的激励，中国巨大的市场体量是诸多新技术和新产品成长的重要载体。



大国经济 安全与上 海特殊时 期的改革 使命

我国通过开放市场促进国内改革具有悠久的历史。开放为改革提供了重要的外部参照视野，是改革实施的重要依据。改革开放以来，我国先后设立 16 个沿海开放城市以及一系列沿海经济开发区，旨在探索与外部市场的制度和功能对接，同时推进改革试点和在全国范围内的制度推广。开放作为改革的参照和依据，不同城市在不同历史时期发挥着差异化的改革承载功能。深圳特区的设立和浦东开发是中国改革开放的第一波；2008 年金融危机后，应对世界投资和贸易格局变革，国内 18 个自贸区的相继设立是中国深度开放的第二波；以上海自贸区新片区和海南自由港为代表的改革是中国开放制度设计的第三波。以此分类标准，每一轮改革都需要具有相应发展和改革能级的城市发挥相应的改革角色。

上海拥有深厚的对外交往文化底蕴，在新中国成立以来的诸多关键性历史时刻，发挥了特殊的对外政治经济交往功能。中美建交前夕，尼克斯访华与中美上海联合公报的签署见证了上海在中国对外开放进程中所扮演的历史性角色，上海发挥了重要的对外开放桥接功能。“1989 政治风波”后，我国与西方发达国家官方交流中断背景下，上海在中美、中日交流领域再次发挥建设性角色，对于打破对外开放僵局，推动改革进程的延续起到了有效的促进作用。上世纪九十年代是上海重新发挥其作为经济金融中心功能的起点，浦东开发使得中国开放政策通过长江流域辐射至广阔的内地。上海作为长江经济带的龙头，对包括长三角在内的腹地起到有效的发展拉动作用。

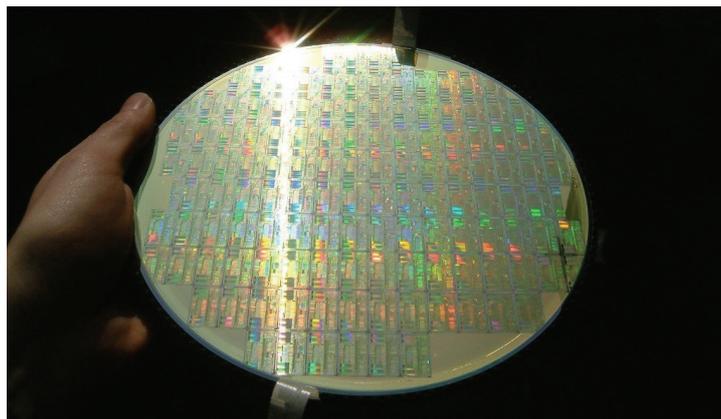
相比一般意义上的产业竞争，同质性产业之间存在一定的可复制性，产业发展受到成本因素影响较大。上海在土地、劳动力等生产要素成本方面始终存在竞争不利。一旦出现产业的同质化竞争，上海将面临诸多不利。新型实体经济发展方面，自上世纪九十年代开始，中国就面临产业结构调整的发展困境。一方面是如何理顺政府主导的产业政策与市场机制下的产业可持续发展问题；另一方面是如何优化产业结构，在降低中低端产业和产能的同时，提升产业技术含量和竞争力。相比之下，高端产业领域具有技术垄断性，其他企业进入的门槛相对较高。产业的同质化竞争和复制面临较高的技术和资本壁垒。上海自贸区新片区的产业发展定位即是以高端产业发展为导向，产业具有不可复制性。

新片区产业发展需要突出联结世界产业体系的枢纽型功能，通过构建中国经济发展外部型经济空间的网状分工体系，以“产业网”替代现有链条分工体系，打破单维度线装分工关系受到的外部不确定性冲击带来的可能风险。以系统论视角探索高质量共建“一带一路”的可持续之道。“一带一路”沿线是中国开放型经济的重要外部经济空间，如何构建与沿线地区的产业网体系，提升经济抗风险能力是高质量共建的重要认识论和实践论。当前，需要从以往单维度产业链建设，朝着共建一个多维度、复合型的产业网方向努力，复合型产业网的形成能够有效降低单一链条断裂所产生的经济风险。系统论视角高质量共建需要将沿线国家和经济体视为重要子系统，通过激活各子系统相应的经济功能，为网状分工创造基础，提升“一带一路”沿线经济发展的“自生能力”，提升其抵抗外部风险的能力。

在方案设计方面，自贸区新片区一方面延续原有自贸区改革试验路径，推动制度改革和制度的国际对标；另一方面更加注重新型实体产业基础构建。《方案》提出到2025年建立比较成熟的投资贸易自由化便利化制度体系，推动以投资、贸易、资金、运输、人员从业自由为重点的投资贸易自由化和便利化。这一政策目标设定使得自贸区新片区设立初步具备自由港若干特征，开放集成度甚至更高。此外，制度设计还涉及人员的流动和数据的流动。针对当前境内外数据流动监管的发展困境，进行更深层面的发展改革探索。数据流动涉及复杂的安全监管问题，新片区将试点数据跨境流动的安全评估、数据保护和备份审查等。这些问题的解决将为未来世界数字经济发展提供重要制度支撑，中国在这一改革过程中也将有效推进自身内部改革，回应外界有关质疑。

上海自贸区新片区探索的产业生态具有较强的内生性和产业主导性特征。相关产业发展基于最新科技创新，拥有主导性产业生态，并且在诸多领域已走到世界前列。

新片区作为特殊功能经济区，产业发展以新型产业为主导。以临港创新创业带为例，作为新片区的重要组成部分，区域内集中了集成电路、生物医药、航空航天、新能源汽车、智能制造等新兴项目。尽管我国在这些产业领域与世界先进水平仍然存在发展差距，但新的发展优势正在形成，且产业主导性愈发突出。以集成电路产业为例，截至 2019 年 8 月，新片区内已积聚包括中国电子信息产业集团积塔半导体有限公司、上海新昇半导体科技有限公司等在内的 40 多家集成电路企业。未来将形成一个庞大的产业集群，中国巨大的经济体量将成为该类新型产业成长的重要后备支撑。庞大的产业需求通过市场的规模效应能够在较短的周期内收回企业研发投入和降低企业生产成本。市场规模是继产业政策之外，中国新兴产业发展和成长的一个更为重要的发展驱动因素。以新昇半导体为例，能够在投产后迅速实现 28-40 纳米节点，300 毫米大硅片每月安装产能 4.5 万片的生产能力，¹⁵ 这种产能的实现基于强大的国内市场支撑。通常，我国在大硅片生产领域大多需要依赖国际市场的进口。



15 新昇半导体官网：<https://www.zingsemi.com/>

第四节 制度型开放驱动新片区改革的机制创新

新片区的首要功能在于通过持续深化改革提升上海开放型经济发展和改革的引领功能。相比一般自由贸易试验区，新片区是改革的全新升级版，是开放经济的新起点。从深化改革功能角度看，新片区的设立是应对国际格局重大变化所进行的战略调整。上世纪七十年代以来，跨国公司对外投资的迅速发展所推动的全球化模式在大国政治的阻力下正经历发展巨变，中国开放型经济的外部发展动力衰减。如何在产业转型背景下，利用国内大市场制度优势，通过设立特定区域发展关键和核心产业联结世界市场功能，是设立新片区与既有自由贸易区的重要差异所在。

制度对标 与持续深化改革的 国际参照

改革开放四十年来，我国在参与国际市场过程中，主要以适应既有国际制度和规则为导向，推进相应国内制度改革。以加入 WTO 为主要标志，大幅度削减关税和非关税壁垒。根据我国 2018 年 6 月国务院新闻办发布的《中国与世界贸易组织》白皮书，自加入世贸组织后，我国总体关税水平从 15.3% 下降到 9.8%。在非关税领域，取消了与进口有关的配额、许可证制度。在贸易有关的商事流程制度改革方面达到国际先进水平，并通过促贸援助的方式帮助诸多发展中国家提升其贸易能力。在投资政策方面，以自贸区改革为先导，从 2020 年起在全国范围内全面推进准入前国民待遇加负面清单管理制度。针对外商关于知识产权保护不力的争议，近年来，我国以自贸区改革为先导，通过设立知识产权法院、知识产权仲裁院等机制，增强对外商投资有关的知识产权保护。2020 年 1 月 1 日《外商投资法》正式实施，从制度层面保障外商投资主体公平性和外商投资合法权益。积极参照世界银行营商环境相关指标，逐项改革，在短短三年内，国际营商环境排名取得连续进步。

我国在参照国际市场标准推动国内改革方面是全方位的，甚至涉及基本经济体制方面。WTO 框架下，我国市场经济地位始终是一个政治议题，美欧日等发达国家常以此为由质疑中国市场经济地位，进而对中国出口商品进行反倾销和反补贴调查，使得企业深受其害。与此同时，质疑中国国有企业公平竞争问题。这些问题尽管具有显著的国际政治考量，但却也体现当前中国在建立现代化经济体系进程中遇到的发展难题。包括人民币利率、汇率、土地、劳动力成本等要素价格市场化问题涉及中国经济体制改革的核心内容。中美贸易谈判达成的第一阶段协议文本，相当一部分内容涉及上述

内容，例如，知识产权保护、汇率、农产品配额等。

尽管我国在制度对标和接轨国际先进方面取得了显著成就，但一定时期内，我国的改革实践仍以对标国际为导向。尤其需要突出制度改革的推进和执行效率，提升作为负责任大国的国际形象。习近平主席在第二届进口博览会上宣布中国在首届进口博览会上宣布的98项合作事项中，23项已办结，43项取得积极紧张，28项加紧推进；¹⁶首届进口博览会期间提出，中国人历来讲求“一诺千金”，注重履行同各国达成的多边协议，提出建立有约束的国际协议履行执行机制。¹⁷

二

从要素型开放到制度型开放的机制转换

制度型开放是要素流动型开放的升级版，二者存在相辅相成的关系。制度型开放具有国际层面的规制协同和合作的含义，同时有助于更好地促进要素的流动。早在2018年底举行的中央经济工作会议即提出推动从要素流动型向制度开放型转变。2019年全国两会期间，李克强总理在政府工作报告中强调“继续推动商品和要素流动型开放，更加注重规则等制度型开放。”¹⁸制度型开放的提出和政策实践更具有划时代的改革意义，这意味着中国对外开放进入新的发展阶段。

改革开放四十年来，中国通过劳动力、土地和市场空间等资源禀赋优势吸引国际生产要素流入，实现国内工业化和城市化的大发展，并实现了统计学意义上的高速增长。本质言之，要素流动型开放具有后发国家之发展特征，是跨国公司全球投资大发展时代的产物。后发国家在劳动力成本、原材料供应和消费市场方面拥有巨大的发展潜力，通过开放市场实现外部生产要素的流入有助于推动实现地区工业化和城市化的发展。而要素流动具有梯度关系，在东亚地区表现为显著的产业梯度转移特征。最先发展起来的日本在自身产业更新过程中，将其“夕阳”产业转至“亚洲四小龙”国家和地区，最后再转移至我国及东南亚其他国家。然而，待发展进入成熟期后，这种生产要素梯度转移的步伐随着发达国家自身产业危机的出现戛然而止。

2008年全球金融危机是世界生产要素流动格局调整的一个重要转折点。全球投资和贸易失衡使得发达国家重新反思其产业发展政策，在“再工业化”、税收政策和对外贸易等方面采取了“竞争性”的保护主义政策，最终对全球生产要素流动格局形成了

16 习近平：开放合作 命运与共——在第二届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲 [R]. 2019.11.05.http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/05/c_1125194405.htm

17 尹晨，周思力，王祎馨. 论制度型开放视野下的上海自贸区制度创新 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2019.05.

18 李克强. 2019 政府工作报告——2019 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上 [N]. 人民日报 03 - 06(02).

颠覆性的影响。生产要素从发达国家流向发展中国家不再成为世界经济常态化发展特征。反之，国际经济合作出现越来越多的制度性壁垒。首先表现在贸易领域，比如，奥巴马第二任期内推出的 TPP 协定，尽管美国在特朗普任期内退出该协定，但同期推出的其他贸易和投资协定体现出更为明显的制度性壁垒特征。

改革开放以来，我国经济改革的逻辑是通过对标国际市场主流规制和制度融入全球生产体系。为了维系经济发展的稳健性，在实践路径方面一直遵循渐进式的改革模式，从“摸着石头过河”到改革步入“深水区”，但这种对标国际市场的改革逻辑并未改变。2008 年全球金融危机后，为深化国内经济体制改革进程，中国推动以自贸区改革为抓手的新一轮对外开放政策实践。我们用了“倒逼”一词描述改革的动力机制，这一生动的措辞背后对应着中国制度变革的特殊性。由于经济制度和组织架构的路径依赖特征，中国需要一个明确的市场参照才可以进行有针对性的改革，通过对标国际来改造国内经济的组织架构。比如，受计划经济时代进口管制政策遗留的影响，当前中国进口审批环节中遇到的行政审批等程序要明显冗长于世界主要大国甚至诸多发展中国家。首届进口博览会作为一个重要的开放实践平台，中国可以参照主要国家的政策实践进行“对标式”改革探索。这种“对标式”改革的本质即是制度开放的核心体现。

更高水平的对外开放意味着在同一规制下实现内外两个市场差异化经济资源的互通和互动，制度的开放和对接是实现这种开放发展模式的重要基础和前提。当前高质量发展阶段，由于内外经济结构的重新均衡，外部生产要素单向流入的传统动力机制已不复存在。导致这一发展现状的因素有多方面，一是国内产业结构调整和市场空间约束问题，传统生产扩张遇到天花板效应，相应的技术难以实现市场转化；二是发达国家和西方跨国公司竞争力相对衰弱，对于技术保护采取更加严格的举措，并且未来这一趋势将不断增强；三是国内新兴产业发展和新兴产业成长的基础尚且薄弱，对于外商投资企业而言，尚存在“举棋不定”的困惑。



制度型开放 驱动新片区 改革的实现 机制

新片区作为特殊功能区，是探索未来中国经济增长机制创新的重要功能载体。如上文所析，生产要素的重新组合能够产生新的增长激励效应。新片区的深层次制度改革将通过制度型壁垒的逐步消除，更好地促进要素流动和培育新的优势生产要素，并通过重新组合形成新型增长机制。

（一）试验型经济政策与上海的改革逻辑

试验型经济政策是政策部门应对知识局限的重要制度创新，能够有效防范未知状态下全局性改革带来的不确定。改革开放以来，中国的经济政策实践总体上遵循了试验型经济政策路线。为避免系统性改革风险，通过小范围试验，逐步推广至其他区域。上海自贸区改革试验即遵循了这样的政策逻辑。当前背景下，国内改革全方位展开，已经初步建立起以国内政策复制和经验推广为导向的国内自贸区体系。

新一轮对外开放进程中，上海的改革功能和角色被赋予深刻内涵。改革开放以来，中央在每一个特殊的历史时期均基于特殊的国际环境和国内发展现状，赋予上海以重要的改革角色。改革开放以来，上海在外资和技术引入方面一直发挥着龙头作用，对当前长三角及周边地区产生深远的辐射和发展拉动。从浦东开放、上海设立自贸区和当前中央交给上海“三大任务”，上海在发展和改革资源禀赋方面相对其他地区拥有非对称竞争优势。上海的经济功能和经济地位来自近现代以来特殊历史时期，上海改革之于全国发展的引领作用源于历史发展。上海是中国近代工业发祥地，历史上相当长的一段时期内，上海长期发挥中国经济中心角色和功能。

上世纪九十年代，以浦东开放为先导，上海发挥了长三角地区对外开放的龙头作用，上海产业体系不断健全和完善。尽管相对珠三角等地区，上海的发展曾一度落后，但浦东新区的后来居上，以及长三角地区竞争优势的整体提升使得上海仍然发挥“四大中心”功能。然而，金融危机的发生成为上海产业转型的转折点。受到地租和劳动力成本的影响，上海面临产业“空心化”的发展困扰。一方面，传统劳动密集型产业，尤其是中小规模产业竞争力不断弱化，相当一部分企业为延续经营，不得不转移至长三角及周边地区。这些中小低端产业曾支撑起上海制造业的半壁江山，当前产业淘汰或转移对上海实体产业发展影响颇大；另一方面，上海传统重化工业产业也面临类似发展困境。上海的钢铁、造船、汽车和石化等产业受外部经济形势变化影响极大，相关企业面临紧迫的调结构和降产能的压力。以汽车制造为例，由于汽车消费市场相对饱和，尤其是新能源和互联网汽车的崛起。即便具有较强技术竞争力的上汽集团，也面临巨大的去库存压力。

上海产业转型之困境是当前整个国家产业转型困境的体现。如何弥补传统产业转型的产业缺口，推动新兴产业的成长，并且使得这种新兴产业发展更具备市场成长性，上海产业发展的“再实体化”是当前上海发展改革的重任之一。尤其是自贸区新片区

的改革需要以未来中国产业发展为导向，在若干产业领域，能够代表中国的产业竞争优势。尽管国内其他省市区在相关领域亦具有较高的发展水准，但上海的发展主导性、产业前沿性和享有的政策优先权限最高。

受政策扁平化的影响，市场机制驱动下生产要素的跨区域流动，使得上海在诸多领域的竞争优势相对减弱。上海在引进外资及所获得的发展溢出方面显著区别于上世纪八九十年代的情形。美国推动的制造业回归与包括上海在内的中国沿海地区产业转型升级发展战略存在一定的冲突。从产业结构角度看，中美贸易战对中国中西部地区影响相对较小，对东部地区的转型升级产生显著不利。上海的改革试验一方面在探索上海自身发展出路，同时也在回答“中国制造”走向何方的重大命题。试验型经济政策需要新的政策思路，要推动成片改革和联动发展，提升改革的系统性、政策的连贯性和稳定性。上海的改革与全国的改革联成一体，尤其是自贸区新片区改革在全局性改革进程中将发挥更为关键性引领角色。



(二) 制度型开放与上海自贸区改革机制创新

从 2013 年上海自贸区改革开始，中国对外资实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，意味着在负面清单以外的领域，外资投资主体与国内投资主体享有公平且对等的投资待遇。近年来，负面清单长度持续缩减，2018 年底我国已全面实施负面清单投资管理制度，且在证券和保险等金融投资敏感领域推动实质性的对外开放举措，比如，取消外资持股限制等。上海作为全国改革开放排头兵，2018 年推出“上海扩大开放 100 条”举措，开放措施涉及经济发展各个领域，外资独资企业特斯拉汽车落户上海成为新时期中国开放市场的重要风向标。2019 年自贸区新片区的设立，是一种以制度开放为导向的全方位开放举措“临港 50 条”对境外人员、跨境资金、金融服务等

领域的进一步改革放权，与国际市场全方位接轨。“临港 50 条”的适用时限为 5 年，¹⁹随着特殊功能经济区建设的推进，新一轮制度开放将陆续推出。

在制度型开放具体实践方面，除市场准入环节外，我国在营商环境塑造等政策领域开展了一系列创新探索。营商环境的改革涉及国内社会经济各领域与国际主流规制的对标和对接。以上海为例，2018 年初以来，上海以世行公布的营商环境指标为重要参照，对相关政策和制度进行了一系列有针对性的改革，在 2018 年底公布的最新排名中，中国营商环境竞争力比上一年上升了 32 名。在 2019 年 10 月公布的《2020 年营商环境报告》中，中国排名再次上升 15 位至第 31 位。上海在世界银行环境指标构成中占 55% 的比重，充分体现上海近年在制度开放和其他诸多领域改革进程中取得的实质性进步。

相比 2013 年最初上海自贸区的设立，当前国际国内环境发生了重大变化。2008 年全球金融危机后，中国产能过剩和对外贸易平衡问题日益凸显，奥巴马政府任内推出 TPP 战略，旨在通过更高标准的投资和贸易规制将中国排斥于发达国家主流市场之外。中国通过设立上海自贸区推动一系列更高标准的改革试验，避免未来竞争中遭遇不利。自贸区设立之初，主要改革主要基于商事流程、政府职能以及与贸易相关的制度保护建设等。自上海自贸区设立起，已推出一系列改革举措，并复制推广至全国其他地区，目前国内已初步建立起覆盖沿海到内陆的自贸区网状体系，中国在更高标准贸易规制等领域取得了显著的进步。

（三）“五个重要”与新片区制度型开放新探索

新片区的设立作为自贸区改革的升级版，除了注重实体产业基础外，主要通过制度型开放，实现先进生产要素的互动和互补。当前背景下，自贸区新片区需要发挥差异化竞争优势，立足高技术和前沿产业，通过开放平台，促进高端生产要素的融合激发创新活力。2008 年金融危机以来，中国通过参与各种多边机制，在全球治理和规制塑造能力不断提升。我国通过 G20、金砖合作机制、“一带一路”高峰论坛、进口博览会等平台机制全方位参与和推动国际经济治理。如何以制度型开放为导向，立足国际国内两个市场两种资源，探索制度型合作和国际规制塑造新路径是当前我国参与全

¹⁹ 全称：《关于促进中国（上海）自由贸易试验区临港新片区高质量发展实施特殊支持政策的若干意见》中共上海市委、上海市人民政府 2019 年 8 月 30 日发布，并于 9 月 1 日实施，实施期限 5 年。

球治理的重要契机。第二届进口博览会期间，习总书记视察临港新片区时提出的“五个重要”为新片区发展指明方向，是中国全方位对外开放和主动引领经济全球化健康发展的重要举措。²⁰

“五个重要”的有效实施需要从制度合作层面加以有效破解。第一，作为海外人才国际创新协同的重要基地意味着上海需要在人才国际化领域增强与世界的开放合作，人才是创新发展的高端生产要素，人才流动涉及最复杂的政策层面的对接和协同；第二，在岸和离岸业务的重要枢纽意味着新片区将成为重要的资金枢纽和资本开放新前沿，需要有效破解前期自贸区自由贸易账户等金融创新工具的功能局限问题，是新一轮资本市场开发和金融改革的前沿阵地；第三，作为企业“走出去”的重要跳板，新片区将发挥传统自贸区升级版功能，更好地服务国内企业和资本走向国际市场，以高质量共建为契机，探索构建经济可持续发展的外部经济空间；第四，作为更好地利用两个市场两种资源的重要通道意味着新片区将承载高端生产要素集散的重要功能。同时，作为吸引境外高端生产要素的重要平台，通过吸引和集聚高端生产要素，进一步形成对本地区甚至全国的增长辐射；第五，作为国际经济治理的重要试验田意味着新片区将参与国际规制塑造和国际制度协调，发挥制度合作功能，以服务全球经济治理和推动全球化健康发展为己任，探索制度型开放框架下的机制合作和对接。

第五节 新片区发挥“桥头堡”功能新探索

当前背景下，需要赋予“桥头堡”功能更丰富的政策内涵，除发挥“走出去”疏导和枢纽功能外，还需要发挥内外资源联动功能，探索内部结构调整和功能优化。借助两种市场两种资源，发挥科创中心建设的核心引领角色，以自贸区新片区科创领域资本市场开放为契机，探索利用境外资本服务国内科创产业发展，引导长三角高质量一体化协同发展。此外，发挥新片区在制度型开放进程中的新型风险防范功能，注重输入型金融风险 and 国内产业安全，研究网络、数据流动等新领域的风险防范问题。

20 解放日报：“五个重要”为新片区发展指明方向 [N].2019.11.13.



打造以 国际科创 和新实体 产业发展 为主导的 发展格局

新实体经济是数字经济时代技术创新驱动的新型产业形态，主要表现为产品形态、生产过程和场景适用的创新。新实体经济是中国产业转型的发展方向，是高质量发展的重要体现，是上海探索发挥创新发展先行者角色的重要落脚点。中美贸易战背景下，科创中心建设具有新的发展内涵。上海需要重新优化“五大中心”功能布局，发挥科创中心的核心引领作用。立足国内市场的技术创新和创新产业化是中国获得大国竞争优势的可持续之道。上海国际科创中心建设要顺势而为，积极对接国际风险资本，引导相关风险资本投入新实体产业。过度技术保护背景下，未来很可能形成资本对技术的追逐，并基于特定生产和消费偏好形成相应的技术市场。

先进制造业是新实体经济的重要方面，需以技术创新为支撑。上海需要通过新实体产业和高端制造业的发展改变现有产业结构中的夕阳产业构成，避免汽车、石化、钢铁等重头产业产值下滑对上海稳增长形成挑战。同时，改变当前过度“服务业”化发展现状，在先进生产制造领域形成上海新竞争优势，避免陷入与其他地区同质化竞争的不利局面；金融中心建设需要以服务新实体经济和提升实体经济附加值为归宿，金融服务科创是市场配置资源的有效途径。当前，金融中心建设在服务实体经济和发展提质增效方面的功效尚显不足。过度金融创新和监管缺位甚至诱发一系列金融风险的发生；国际贸易中心发展能级提升需充分融入科创中心建设内涵，突出科创中心建设先导作用。随着自贸区新片区的设立，诸多服务高端生产制造的新型服务业的发展和引入是上海贸易中心建设功能创新的重要发展方向。

上海探索科创中心建设在发展新实体经济方面需要有新突破。中国巨大市场容量充满无限商机，资本市场的进一步开放，将激发越来越多的国外资本流入科创型实体产业，2018年美国对华风险投资首次超过直接投资，尽管2019年美国对华风险投资受贸易战因素影响出现大幅回调，但中国技术市场的成长空间将吸引更多的国际资本流入。国际发展经验表明，可持续的科创产业发展需充分借助市场机制的助推。科创板注册制试点背景下，宜积极对接国际风险资本，引导相关资本投资上海科创板市场，通过科创板注册制推动资本市场深度开放。进一步探索金融市场与科创中心建设的对接机制，更好地发挥市场主体在创新和创新产业形成过程中的主导作用。

国际科创中心建设是资本市场深度改革和开放的重要契机，科创板市场引入国际

资本将有助于提升币值稳定性。中美贸易战背景下，未来经常账户持续大规模盈余将难以为继，甚至可能会出现一定程度的逆差。当前，研究如何更好地利用境外资本服务国内科创市场，将不仅有助于净化当前科创市场竞争环境，通过更多的市场中介主体配置和信息披露，提升科创市场发展的理性和成熟度。同时，国际资本的流入还将有助于捍卫国内金融市场稳定。

与此同时，推动实施降低生活居住成本为导向的人才激励措施，推动人才政策的系统性优化，夯实上海国际科创中心建设之基。高端人才引进政策是科创中心建设的关键和灵魂。受特朗普保护主义政策，尤其是人才歧视政策的影响，越来越多的在美工作和学习的高端人才正成为世界各地的抢夺对象。诸多华裔科学家，甚至第三国人才已成为国内企业和高校的引进目标。上海在相关领域的政策尚显保守，甚至存在缺位状态。目前上海在生活居住成本等领域存在竞争不利。高昂的生活、居住和商务成本不仅影响人才流入量，对人才存量的保有也产生巨大冲击。当前，越来越多的科创人才开始向上海周边地区流出，一旦人才出现集体性流出，将使得科创中心建设失去基础支撑。

上海应积极对标香港地区、粤港澳大湾区、以及深圳和杭州等地的人才政策，出台相关激励措施，弥补吸引人才流入的制度“短板”。推动人才多样化战略，不拘一格降人才，注重吸引工匠型和技术产业化实践型人才。降低居住成本是上海科创中心建设和人才政策的重要任务。上海在住房成本等方面存在明显的竞争劣势，是影响青年科研人才生活和工作的重要成本壁垒。上海尤其需要在住房制度、户籍门槛、其他公共服务配套等领域加强改革探索。

此外，发挥政府主导作用，推动数据开放共享，提升新实体经济生态竞争力。上海将人工智能产业、半导体和生命科学产业列为三大核心支柱产业，三大支柱产业的发展均离不开数据资源的开放和开发。当前以数字经济为主要内容和特征的新实体经济的进一步发展普遍面临“数据孤岛”效应的困扰，上海需以打破“数据孤岛”为突破口，以政府等公共部门数据开放为先导，有效利用现有公共生产协作平台，进一步探索企业之间的数据共享和互联，探索工业互联网的应用广度和深度，借助西门子公司提供的 MindSphere 等工业互联网平台，引导企业之间进行数字资源协同共享，促进生产流程、产品和技术革新，发挥政策引导功能，进一步探索生产协作、研发和创新的新路径。



通过新片区资本市场改革驱动长三角一体化协同发展

新片区制度改革将成为长三角一体化发展的新驱动机制。区域一体化能够通过市场规模的扩大，发挥各自所长，促进生产布局优化和推动形成良好的生产分工协作关系，通过生产要素的流动和流通充分激发区域经济发展潜能。区域一体化建设的核心内涵在于促进深层次一体化市场建设，以制度建设为基础和依托，通过生产要素流动壁垒的消除和生产分工体系的优化，发挥市场的规模效应和分工协调效应。区域一体化需要共同的制度平台和政策抓手，需要建立在产业一体化、共同基金投入引导基础上，待市场发展成熟，可实现市场一体化带来的诸多系统集成效应。

在科研等领域向境外资本开放，是上海探索科创中心建设和深化资本市场改革的着实抓手。新片区改革方案中，明确提出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。这意味着，新片区科创和金融领域的政策改革还将成为驱动和引领长三角一体化高质量发展的重要机制。

（一）面向科研产业创新的资本市场开放是上海金融中心建设的重要契机

上海自贸区设立以来，在资本市场开放领域已进行了一系列先期探索。以“金改40条”为标志，上海在自由贸易账户、人民币国际化等领域开展了一系列卓有成效的改革探索。2018年以来，上海金融中心对于金融机构市场准入、股东资质、持股比例等方面的限制做了大幅度放开。但受到诸多宏观政策环境和改革路径的影响，既有资本市场开放改革仍受到诸多局限。尤其是考虑到系统性金融风险等因素，我国在资本市场开放进程中始终遵循渐进的改革步伐。

推动金融与新型实体产业的融合是自贸区新片区探索创新发展的长效机制。新片区的产业基础和发展路径显著区别于既有自贸区。充分立足实体产业，通过境外金融资本更好地引导国内市场资本流向。未来进一步资本市场开放，需充分考虑到国内实体产业发展、金融市场稳定等方面的权衡。根据方案，自贸区新片区将发挥特殊功能经济区作用，新片区的发展建立在新型实体产业基础之上，诸多产业发展代表了科技创新的前沿领域，是科技成果产业化的重要实践平台。自贸区新片区方案提出，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，凡符合条件的可在长三角地区投资。

(二) 引入境外资本服务新片区科创产业发展的政策思路

面向科创产业创新的资本市场开放一方面有助于推动资本市场分门别类的有序开放，提升资本市场开放效率，同时能够解决监管能力缺乏带来的市场风险。目前我国通过 QFII 等政策机制向外资开放市场，对于这些机制和渠道的管理已趋向成熟。自贸区新片区方案提出，支持境内投资者在境外发起私募基金投资新片区科研项目。这一类基金市场的开放具有目标针对性，对于基金的管理有章可循。相比国内发展历史尚短的科技风投市场，科创基金在科技创新扶持方面缺乏经验，甚至存在很强的投机性。近年来，我国科技产业频繁涌现出的独角兽现象，后来并未得到市场的有效印证，充分说明我国资本市场在驱动科技创新和科技成果产业化方面，经验明显欠缺。

通过国内投资者在境外募集私募基金投资新片区科创市场，是上海探索金融支持实体产业的重要创新路径之一。境外基金尤其是其来自欧美的市场基金在推动科技成果产业化方面拥有丰富的经验，能够有效引导国内市场资本实现更优化的资源配置。与此同时，充分挖掘现有政策机制，用足现有政策资源，推动资本市场深层次改革。

(三) 引入境外资本服务新片区科创产业和服务长三角一体化创新发展

境外资本流入是探索国内技术市场发展创新的重要模式和路径创新。具体可以在如下方面加强改革探索：

短期内对境内投资者境外募集的资本实施限额管理，在额度上给予足够的空间，参考现有基金管理模式，对用途和流向进行有效监管，以备案监管为主，审批监管为辅。与此同时，推动多方联合监管，从金融安全和风险规避角度，对资金异常流动进行管理和干预。中长期内，可以在科研产业化领域，完全取消境外资本流入额度限制。同时，可以由境外机构在境外市场发起私募基金或公募基金投资国内市场。

探索建立人民币回流新渠道。借鉴现有 QFII 等机制相对成熟运作机制，未来进一步放开境外人民币资本投资新片区科创市场。作为重要的人民币回流渠道创新，使之成为央行流动性管理的重要政策工具补充，进一步推动资本回流渠道常态化。研究境外募集基金投资国内科创板市场的路径和监管机制。通过间接投资科创企业，助力科创市场繁荣。国内科创板引入境外资本是未来的重要发展趋势，借助自贸区新片区既

有政策，推动和探索离岸人民币资本投资国内科创板市场是重要的政策创新点。

以新片区为基点，进一步探索基金在长三角地区的使用，进一步优化在长三角地区的使用方案和监管操作细则。长三角一体化国家战略是回应国内产业转型、未来中国经济竞争力和中国经济发展走向何方的重要政策实践。通过资本市场开放服务长三角一体化高质量发展是重要的制度创新。引入境外资本，优先服务长三角地区科创产业发展，能够更好地促进金融资本与实体产业的融合，提升科研成果产业化率。同时有助于在更大范围内进行金融风险的市场监测。

三、新片区制度型开放风险防范与“桥头堡”功能创新探索

上海作为“一带一路”建设的桥头堡，需要针对包括金融安全、产业安全和当前自贸区新片区新一轮要素市场开放的系统性改革风险加强管控和进行相应能力建设。立足开放型经济体系建设进程中的安全风险防范问题，拓展自贸区在发挥“一带一路”桥头堡风险控制功能的政策内涵，弥补政策短板，推动政府和相关领域有新的作为。立足国家经济和产业安全，从全球新一轮产业链重构角度，定位自身在“一带一路”建设中的安全角色，研究和优化核心产业布局，更好地发挥产业链枢纽作用和发挥新一轮产业化发展引领。

第一、上海自贸区建设需要从输入型风险防范角度，拓展和丰富“桥头堡”功能的政策内涵。相对于现行政策实践中“桥头堡”作为对外开放窗口和要素流动通道或枢纽的政策含义，其最初作为一个军事术语，更多地体现在风险防范方面的功能定位。从金融风险控制角度看，充分吸取过往教训，防范资本非常规流出给国内市场可能带来的系统性金融风险；防范资本市场新一轮开放进程可能受到的外部市场冲击。上海市相关政府职能部门需从“桥头堡”风险防范政策内涵出发，对风险类型进行系统分类、研究相应识别机制和政策防范举措。从国家改革全局出发，研究上海在相关事权领域的“短板”，积极争取相关改革权限。

第二、通过服务“一带一路”建设促进国内产业安全。当前，全球正经历产业链重组，中美贸易战背景下，产业和科技竞争力是大国经济安全的重要内容。上海需要从国家经济安全和未来中国产业竞争力角度，定位自身在全球产业链的位置。上海作为服务“一带一路”建设的桥头堡，未来需要将服务“引进来”和“走出去”并重，进一步通过海外优质资源的引入，促进国内供给侧结构性改革，在服务企业“走出去”过程中，加强与国内产业风险相关的预测和预警。避免大规模“走出去”带来进一步经济下行

压力的经济风险。

立足自贸区新片区，研究先进制造业的发展路径和改革方向。结合自贸区新片区特殊功能经济区政策定位，立足经济安全、产业安全、金融安全及国内“走出去”企业可能遭遇的其他类型风险，从上海发展改革的全局性影响和功能使命出发，总结相关经验和创新型制度设计。研究自贸区新片区以及包括上海在内的长三角地区在全球产业链中的位置和政策努力，回应中国制造和产业转型走向何方的问题。研究中国产业竞争力的功能性缺陷，运用新片区改革便利，整合和优化相关要素资源，解决技术产业化发展瓶颈。

第三、提升上海金融中心资金枢纽的金融安全能力建设。上海关键性金融基础设施承载“一带一路”资金流通重任，是新片区金融开放的重要技术支持和平台运行基础。上海服务“一带一路”建设的金融基础设施安全，事关系统性金融风险控制。上海拥有国内最健全的金融要素市场，比如，上海证券交易所、黄金交易所、人民币跨境支付系统（CIPS）、外汇交易所等。这些交易机构与沿线地区的系统性金融风险和经济安全密切相关。上海金融要素市场“走出去”正助力沿线国家和地区建立相关金融交易机制，相关金融设施安全是上海服务“一带一路”沿线资金融通的重要职责和使命。比如，上交所与深交所收购孟加拉交易所 25% 的股份，并提供相应的技术改造支持。上交所与深交所、中金所联合收购巴基斯坦证券交易所 30% 的股权。位于上海的人民币跨境支付系统（CIPS）为“一带一路”沿线越来越多的境外客户提供人民币清算交易。除金融结算和证券交易等关键性金融基础设施外，上海正成为“一带一路”沿线重要的大宗商品交易中心。位于上海的原油期货交易所正成为“一带一路”新型交易合作平台。在金属铜、液化天然气等其他大宗商品领域，上海正发挥越来越重要的交易枢纽和定价中心角色。



人民币跨境支付系统
Cross-border Interbank Payment System

“走出去”过程中，上海国际金融中心发挥重要的资金枢纽国家战略功能，为“一带一路”沿线地区提供金融服务支持的公共产品和服务设施支持。在网络安全和网络空间政治化背景下，系统重要性金融基础设施的安全防护是上海服务“一带一路”建设的重要领域。上海需要在数据安全、金融监管等领域加强能力建设，探索前瞻性政策设计，增强金融基础设施风险的提前预警和自修复能力，提升服务“一带一路”沿线资金流通的稳定性和便利性。清算交易等关键性金融基础设施的安全维护和风险控制，是上海服务“一带一路”建设的重要功能和职责所在。

小结

自贸区新片区改革区别于既有自贸区改革模式，是以制度型开放为导向的创新改革探索。通过试验型经济政策，探索中国新型实体产业的未来发展，回应与中国经济发展相关的新机制、产业安全和与外部经济空间关系的重大改革命题。相比“一带一路”建设初期，“桥头堡”功能主要以促进企业“走出去”为导向，新片区更加注重未来中国产业的发展引领，通过高端要素重组，发挥世界产业体系的核心枢纽功能，重新定位中国在世界生产中的功能空间。新形势下，需要进一步创新和丰富“桥头堡”功能的政策内涵，发挥其在制度开放合作中的平台型功能、高端要素重组的整合功能、产业安全和金融安全防护功能，以及在网络和数据流动等新型安全领域的风险防范功能。与此同时，需要从新片区的全局性改革功能和使命出发，研究上海的改革能级和权限问题，提升改革的综合统筹能力和推进效率。



上海国际问题研究院



SHANGHAI ACADEMY
上海研究院