

# 浦东新区综合改革试点“23条”出台

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《浦东新区综合改革试点实施方案（2023—2027年）》（简称《方案》）。《方案》提出23条改革举措，将在重点领域和关键环节改革上赋予浦东新区更大自主权。本报摘编重点内容，以飨读者。

## 总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持社会主义市场经济改革方向，深化高水平对外开放，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，着眼解决新时代改革开放和社会主义现代化建设的实际问题，在重点领域和关键环节改革上赋予浦东新区更大自主权，支持推进更深层次改革、更高水平开放，率先完善各方面体制机制，加快构建高水平社会主义市场经济体制，完善治理体系，提高治理能力，为浦东新区打造社会主义现代化建设引领区提供支撑，在全面建设社会主义现代化国家、推进中国式现代化中更好发挥示范引领作用。

——坚持解放思想、守正创新。

——坚持开放合作、先行先试。  
——坚持系统观念、协同高效。  
——坚持共建共享、精细治理。  
——坚持依法依规、守牢底线。

到“十四五”期末，制度创新取得重要阶段性成效，高水平制度型开放取得突破，科技创新体系竞争力明显提升，全球资源配置能力明显增强，城市治理水平明显提高，一批标志性改革成果在面上推广。

到2027年，基本完成试点任务，制度创新取得突破性进展，高标准市场体系和高水平开放型经济新体制建设取得显著成效，城市治理体系更加健全，为全面建设社会主义现代化国家作出重要示范引领。

## 23条改革举措

（一）完善高标准市场规则体系。在全国统一的市场准入负面清单基础上，制定实施浦东新区放宽市场准入特别措施，建设高水平市场准入体系。

（二）提升全球资源配置功能。推进金融双向开放，探索资本项目可兑换的实施路径。

（三）完善商品和要素跨境流动机制。探索高度便利化的通关机制，探索深化“互联网+”应用，简化可实时追溯货物的通关流程。

（四）优化科技创新管理机制和资源配置。推动基础研究制度集成创新，健全持续稳定的投入机制，在前沿领域支持依法设立各类资金参与的自然科学基金会，建立向全球开放的科技创新定向捐赠机制。

（五）构建产业发展生态。在符合相关规定前提下，建立以企业家为主体的重点产业首席制造官制度。

（六）完善开放合作的国际协同创新机制。深化基础科学研究国际合作，建设世界前沿科学交流中心。

（七）促进金融支持科技创新。完善资本市场对科技企业上市融资、并购重组等制度安排，研究适时推出科创板期权产品，为跨境技术交易提供本外币结算等金融服务便利。

（八）健全高水平的知识产权保护和运用制度。全面加强知识产权司法保护，深入推进知识产权审判、检察制度改革。

（九）创新吸引和集聚世界优秀人才的体制机制。赋予浦东新区为符合条件的外籍人才审核发放外国高端人才确认函权限。

（十）健全急需紧缺专业人才全链条培养使用体系。建立顶尖科学家“传帮带”机制，培养具有战略科学家潜质的高层次复合型人才。

（十一）为外籍人才提供出入境和停留居留便利。允许应邀来浦东新区开展重要科研、交流、商贸等活动的外籍人士申请长期多次入境有效签证。

（十二）为各类人才安居乐业提供良好环境。健全人力资源综合服务体系。

（十三）营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。全面实行基于企业信用的行政许可告知承诺制改革。

（十四）加强政府自身建设。完善政府守信践诺机制，将政务履约、守诺服务纳入政府绩效评价体系，建立健全政府失信责任追究及倒查制度，加大对政务失信行为惩戒力度。

（十五）完善公平竞争基础制度。营造产权保护和企业家合法权益保护的良好法治环境，平等保护各类所有制经济产权。

（十六）创新高效能城市治理体系。健全党建引领基层治理机制，推进街道社区党建、单位党建、楼宇党建、行业党建互联互通，形成基层治理合力，协同破解治理难题。

（十七）建立高品质民生服务供给体系。支持国内重点高校引进国外知名院校在浦东新区举办高水平中外合作办学机构，增加高质量和国际化教育资源供给。

（十八）推动经济社会发展全面绿色转型。能耗强度目标在“十四五”规划期内统筹考核，新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制，探索能源消耗总量和强度调控向碳排放总量和强度“双控”制度转变的有效路径，完善激励约束机制。

（十九）促进城乡深度融合。建立健全城乡空间布局优化机制，支持在承诺规划期末严格落实管控指标的前提下，实施建设用地总量按规划期管控模式。

（二十）坚持和加强党的领导。在党中央集中统一领导下，完善工作机制，加强统筹协调，扎实推进浦东新区综合改革试点，把党的领导始终贯彻到综合改革试点全过程。

（二十一）健全工作机制。建立协同联动工作机制，国家发展改革委要加强统筹协调；有关方面要按照本方案要求和经批准的事项清单，依法依规赋予浦东新区相关管理权限；上海市要积极为浦东新区开展综合改革试点创造条件，加大相关领域放权和协调支持力度；浦东新区要切实担负起试点主体责任，积极探索并不断优化实施路径，认真做好具体实施工作，确保各项改革任务扎实有序推进。

（二十二）强化法治保障。建立健全与综合改革试点相配套的法律法规、政策调整机制。

（二十三）及时总结评估。国家发展改革委会同有关部门及时跟进综合改革试点进展，加强统筹协调和指导评估。

## 四大看点

### 看点1：提升全球资源配置功能

《方案》明确，提升全球资源配置功能。推进金融双向开放，探索资本项目可兑换的实施路径。做好本外币一体化资金池试点相关工作，提高跨国企业集团跨境收付便利度。稳妥有序发展期货市场，适时推出航运指数等期货品种。支持资产管理行业依法合规畅通境内外资金投资渠道，在资金来源、投资方式、资金运营等方面优化业务模式。实施全球资产管理伙伴计划。在贸易结算、电商支付、碳交易、绿色电力交易等领域试点使用数字人民币，规范拓展数字人民币在财政资金使用中的应用场景。支持总



部机构发展离岸经贸业务。完善金融监管协调机制，加强中央与地方信息共享和协同监管，提升驻沪金融监管机构国际金融业务监管能力。创新国际组织管理机制，支持国际组织总部设在浦东新区。

跨境金融研究院院长王志毅表示，上述举措包括多项重磅内容，涉及贸易结算、电商支付试点使用数字人民币，资本项目可兑换，本外币一体化资金池等，释放了制度型开放的关键信号。

跨境金融研究院院长王志毅表示，上述举措包括多项重磅内容，涉及贸易结算、电商支付试点使用数字人民币，资本项目可兑换，本外币一体化资金池等，释放了制度型开放的关键信号。

### 看点2：打造多元化融资渠道

《方案》提出，促进金融支持科技创新。完善资本市场对科技企业上市融资、并购重组等制度安排，研究适时推出科创板期权产品，为跨境技术交易提供本外币结算等金融服务便利。

民生银行首席经济学家温彬表示，科技金融是“五篇大文章”之首，金融在支持科技创新方面发挥着重要作用，特别是资本市场对科创的支持有巨大潜力和空间。

《方案》鼓励各类风险投资加大对科技企业支持，完善上市和退出的制度安排，创新资本市场交易产品，有助于进一步优化融资结构，提升直接融资比重。

中信证券首席经济学家明明表示，《方案》旨在通过完善资本市场制度，打造更多元化的融资渠道，加速科技创新与市场深度融合。通过鼓励发展创业投资、健全企业并购基金市场等办法，

可以降低科技企业融资难度，强化金融市场对实体经济的支撑作用。

招联首席研究员、复旦大学金融研究院研究员董希淼表示，科技型企业具有高成长性，但存在投资周期长、投资风险高等问题，同时普遍存在资产较轻、缺乏抵押物等现象。因此，科技型企业的特点与股权、债权融资更为契合。

### 看点3：鼓励发展创业投资

《方案》明确，鼓励发展创业投资，支持和引导民间资本以市场化方式参与发起设立创业投资基金、股权投资基金，培育天使投资人群体。支持设立与科创企业生命周期相衔接、与科创融资相匹配的创业投资或私募投资基金，发展与创投类企业发展周期、风险特征、资金需求相匹配的金融产品。健全资金来源多元、退出渠道畅通的企业并购基金市场。

汉理资本董事长钱学锋认为，《方案》为股权投资行业描绘了清晰完整的蓝图。股权投资包括天



使投资、创业投资、私募股权投资三个阶段，科创体系的建设、创新

生态的搭建，离不开这三个阶段。浦东新区要实现科技创新体系竞争力的明显提升，也离不开这三个阶段的平台建设，需要政府搭台、国资助力，以及民间资本和社会资本的积极参与。

联创资本联合创始人、董事长韩宇泽认为，《方案》传递出了鼓励金融支持科技创新的积极信号，同时也针对创投行业面临的“退出难”“募资难”等问题提出了解决方案，有助于激发民间资本活力，助推私募股权投资行业进一步为科创领域注入“活水”。

### 看点4：科技保险服务质效齐升

《方案》提出，提升科技保险服务质效，依托上海保险交易所，依法合规开展保险产品、技术、模式等方面探索，按市场化原则深化科技保险风险补偿机制试点。

首都经济贸易大学保险系副教授、博士生导师赵明表示，《方案》将对科技保险的发展带来两方面影响：一方面，推动科技保险市场化专业化发展，为科技保险创新提供更多机会和空间；另一方面，降低科技企业的风险，提高其参保意愿，从而为科技保

险的推广和应用提供更多客户基础。

对于《方案》提出的“按市场化原则深化科技保险风险补偿机制试点”，浙江大学国际联合商学院数字经济与金融创新研究中心联席主任、研究员盘和林表示，创业创新企业面临市场不确定性，通过保险的风险补偿机制将风险降低，能够让科技初创企业更好应对外来风险。“当然这种保险创新具体落地方式、具体适应哪些企业，未来还需要探索，需要根据



市场对保险的需求来设计，让保险产品更具有针对性。”盘和林说。