

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
(2021年4月23日)

上海在党和国家工作全局中具有十分重要的地位，浦东开发开放掀起了我国改革开放向纵深推进的崭新篇章。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，浦东取得了举世瞩目的发展成就，为中国特色社会主义制度优势提供了最鲜活的现实明证，为改革开放和社会主义现代化建设提供了最生动的实践写照。在全面建设社会主义现代化国家新征程上，为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，引领带动上海“五个中心”建设，更好服务全国大局和带动长三角一体化发展战略实施，现提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，科学把握新发展阶段，坚定不移贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，支持浦东勇于挑最重的担子、啃最硬的骨头，努力成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵、彰显“四个自信”的实践范例，更好向世界展示中国理念、中国精神、中国道路。

(二) 战略定位。推动浦东高水平改革开放，为更好利用国内国际两个市场两种资源提供重要通道，构建国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，在长三角一体化发展中更好发挥龙头辐射作用，打造全面建设社会主义现代化国家窗口。

——更高水平改革开放的开路先锋。坚持系统观念，加强改革举措的有机衔接和融会贯通，推动各项改革向更加完善的制度靠拢。从要素开放向制度开放全面拓展，率先建立与国际通行规则相互衔接的开放型经济新体制。在浦东全域打造特殊经济功能区，加大开放型经济的风险压力测试。

——自主创新发展的时代标杆。充分发挥新型举国体制的制度优势和超大规模市场优势，找准政府和市场在推动科技创新、提升产业链水平中的着力点，建设国际科技创新中心核心区，增强自主创新能力，强化高端产业引领功能，带动全国产业链升级，提升全球影响力。

——全球资源配置的功能高地。以服务共建“一带一路”为切入点和突破口，积极配置全球资金、信息、技术、人才等要素资源，打造上海国际金融中心、贸易中心、航运中心核心区，强化服务实体经济能力，率先构建高标准国际化经贸规则体系，打造我国深度融入全球经济发展和治理的功能高地。

——扩大国内需求的典范引领。着力创造高品质产品和服务供给，不断提升专业化、品牌化、国际化水平，培育消费新模式新业态，引领带动国内消费升级需求，打造面向全球市场的新品首发地、引领消费潮流的风向标，建设国际消费中心。

——现代城市治理的示范样板。构建系统完备、科学规范、运行有效的城市治理体系，提升治理科学化、精细化、智能化水平，提高应对重大突发事件能力，完善民生发展格局，延续城市特色文化，打造宜居宜业的城市治理样板。

（三）发展目标。到 2035 年，浦东现代化经济体系全面构建，现代化城区全面建成，现代化治理全面实现，城市发展能级和国际竞争力跃居世界前列。到 2050 年，浦东建设成为在全球具有强大吸引力、创造力、竞争力、影响力的城市重要承载区，城市治理能力和治理成效的全球典范，社会主义现代化强国的璀璨明珠。

二、全力做强创新引擎，打造自主创新新高地

面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，加强基础研究和应用基础研究，打好关键核心技术攻坚战，加速科技成果向现实生产力转化，提升产业链水平，为确保全国产业链供应链稳定多作新贡献。

（四）加快关键技术研发。加快建设张江综合性国家科学中心，聚焦集成电路、生命科学、人工智能等领域，加快推进国家实验室建设，布局和建设一批国家工程研究中心、国家技术创新中心、国家临床医学研究中心等国家科技创新基地。推动超大规模开放算力、智能汽车研发应用创新平台落户。研究对用于临床研究的药品免征进口环节税。允许有条件的医疗机构按照相关要求开展自行研制体外诊断试剂试点。建立企业研发进口微量耗材管理服务平台，在进口许可、通关便利、允许分销等方面研究予以支持。允许浦东认定的研发机构享受进口自用设备免征进口环节税、采购国产设备自用的给予退税政策。积极参与、牵头组织国际大科学计划和大科学工程，开展全球科技协同创新。

（五）打造世界级创新产业集群。在总结中国（上海）自由贸易试验区临港新片区实施经验基础上，研究在浦东特定区域对符合条件的从事集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等关键领域核心环节生产研发的企业，自设立之日起 5 年内减按 15% 的税率征收企业所得税。在浦东特定区域开展公司型创业投资企业所得税优惠政策试点，在试点期内，对符合条件的公司型创业投资企业按照企业年末个人股东持股比例免征企业所得税，鼓励长期投资，个人股东从该企业取得的股息红利按照规定缴纳个人所得税。同长三角地区产业集群加强分工协作，突破一批核心部件、推出一批高端产品、形成一批中国标准。发展更高能级的总部经济，统筹发展在岸业务和离岸业务，成为全球产业链供应链价值链的重要枢纽。依托长三角产业集群优势，建立一批科技成果转化中试孵化基地。

（六）深化科技创新体制改革。优化创新创业生态环境，疏通基础研究、应用研究和产业化双向链接的快车道。探索中央财政资金、地方资金、社会资本共同参与的重大科技基础设施建设和运行投入机制。支持新型研发机构实施依章程管理、综合预算管理和绩效评价为基础的管理模式。支持高校和科研院所建立专业化技术转移机构。建立高水平的知识产权保护制度，实施更大力度的知识产权侵权惩罚性赔偿制度。支持浦东设立科创板拟上市企业知识产权服务站。允许将科研工艺设备设计费纳入项目总投资，项目建设单位自行承担相关设计工作支出可列支设计费。国家在浦东设立的研发机构可研究适用上海科技体制机制创新相关规定。

三、加强改革系统集成，激活高质量发展新动力

聚焦基础性和具有重大牵引作用的改革举措，探索开展综合性改革试点，从事物发展全过程、产业发展全链条、企业发展全生命周期出发谋划设计改革，加强重大制度创新充分联动和衔接配套，推动各方面制度更加完善。

（七）创新政府服务管理方式。加强各部门各领域协同放权、放管衔接、联动服务。探索试点商事登记确认制和市场准营承诺即入制，制定浦东放宽市场准入特别措施清单，深化“一业一证”改革，率先建立行业综合许可和综合监管制度。深化行政体制改革，按程序赋予浦东在统筹使用各类编制资源方面更大自主权。提高专业化精细化管理水平，实行与经济发展水平相适应的薪酬制度。

（八）强化竞争政策基础地位。全面落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度。积极稳妥推进具备条件的国有企业混合所有制改革和整合重组。健全以公平为原则的产权保护制度，全面依法平等保护民营经济产权，全面依法平等保护外商投资合法权益，加强反不正当竞争执法，加强企业商业秘密保护。

（九）健全要素市场一体化运行机制。结合国土空间规划编制，优化建设用地结构和布局。在国土空间规划编制完成后，探索按规划期实施的总量管控模式。支持推动在建设用地上、地表和地下分别设立使用权，探索按照海域的水面、水体、海床、底土分别设立使用权。深化产业用地“标准化”出让方式改革，增加混合产业用地供给，探索不同产业用地类型合理转换。实施以能耗强度为核心、能源消费总量保持适度弹性的用能控制制度。建设国际数据港和数据交易所，推进数据权属界定、开放共享、交易流通、监督管理等标准制定和系统建设。

四、深入推进高水平制度型开放，增创国际合作和竞争新优势

着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，提供高水平制度供给、高质量产品供给、高效率资金供给，更好参与国际合作和竞争。

（十）推进中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区先行先试。更好发挥中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区“试验田”作用，对标最高标准、最高水平，实行更大程度的压力测试，在若干重点领域率先实现突破，相关成果具备条件后率先在浦东全域推广实施。在浦东开展制度型开放试点，为全国推进制度型开放探索经验。推进海关特殊监管区域建设，支持洋山特殊综合保税区政策在浦东具备条件的海关特殊监管区域的特定区域适用。优化海关特殊监管区域电子账册管理。围绕战略性新兴产业领域并根据企业实际需要，在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区探索创新监管安排，具备条件的可享受洋山特殊综合保税区的通关便利化相关政策。加强商事争端等领域与国际通行规则接轨。允许境外服务提供商在满足境内监管要求条件下，以跨境交付或自然人移动的方式提供更多跨境专业服务。支持浦东商业银行机构对诚信合规企业自主优化离岸转手买卖业务审核流程。在浦东具备条件的区域，研究探索适应境外投资和离岸业务发展的税收政策。在风险可控的前提下，研究探索支持浦东企业服务出口的增值税政策。在监管部门信息共享、风险可控的前提下，推动海关特殊监管区域外的重点企业开展高附加值、高技术含量、符合环保要求“两头在外”的保税维修业务。吸引更多国际经济组织和企业总部在中国（上海）自由贸易试验区落户。在不导致税基侵蚀和利润转移的前提下，探索试点自由贸易账

户的税收安排。在洋山特殊综合保税区指定区域探索设立为区内生产经营活动配套服务且不涉及免税、保税、退税货物和物品的消费服务设施，设立保税展示交易平台。

（十一）加快共建辐射全球的航运枢纽。加快同长三角共建辐射全球的航运枢纽，提升整体竞争力和影响力。强化上海港、浦东国际机场与长三角港口群、机场群一体化发展，加强江海陆空铁紧密衔接，探索创新一体化管理体制机制。在洋山港试点实施与国际惯例接轨的船舶登记管理制度。研究在对等条件下，允许洋山港登记的国际航行船舶开展以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务。推动浦东国际机场与相关国家和地区扩大航权安排，进一步放宽空域管制，扩大空域资源供给。

（十二）建立全球高端人才引进“直通车”制度。率先在浦东实行更加开放更加便利的人才引进政策。进一步研究在浦东投资工作的相关高端人才审核权限下放政策，为引进的“高精尖缺”海外人才提供出入境和停居留便利。逐步放开专业领域境外人才从业限制，对其在浦东完全市场化竞争行业领域从业视同享受国民待遇，建立国际职业资格证书认可清单制度。支持浦东在中国国际进口博览会期间试行更大力度的人员出入境等配套政策，并推动常态化、制度化。

五、增强全球资源配置能力，服务构建新发展格局

完善金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系，支持浦东发展人民币离岸交易、跨境贸易结算和海外融资服务，建设国际金融资产交易平台，提升重要大宗商品的价格影响力，更好服务和引领实体经济发展。

（十三）进一步加大金融开放力度。支持浦东率先探索资本项目可兑换的实施路径。在浦东支持银行在符合“反洗钱、反恐怖融资、反逃税”和贸易真实性审核的要求下，便利诚信合规企业的跨境资金收付。创新面向国际的人民币金融产品，扩大境外人民币境内投资金融产品范围，促进人民币资金跨境双向流动。研究探索在中国外汇交易中心等开展人民币外汇期货交易试点。推动金融期货市场与股票、债券、外汇、保险等市场合作，共同开发适应投资者需求的金融市场产品和工具。构建与上海国际金融中心相匹配的离岸金融体系，支持浦东在风险可控前提下，发展人民币离岸交易。

（十四）建设海内外重要投融资平台。支持在浦东设立国际金融资产交易平台，试点允许合格境外机构投资者使用人民币参与科创板股票发行交易。支持在浦东开展简化外债登记改革试点。完善外债管理制度，拓展跨境融资空间。推进在沪债券市场基础设施互联互通。加快推进包括银行间与交易所债券市场在内的中国债券市场统一对外开放，进一步便利合格境外机构投资者参与中国债券市场。

（十五）完善金融基础设施和制度。研究在全证券市场稳步实施以信息披露为核心的注册制，在科创板引入做市商制度。发挥上海保险交易所积极作用，打造国际一流再保险中心。支持上海期货交易所探索建立场内全国性大宗商品仓单注册登记中心，开展期货保税仓单业务，并给予或落实配套的跨境金融和税收政策。建设国家级大型场内贵金属储备仓库。建设国际油气交易和定价中心，支持上海石油天然气交易中心推出更多交易品种。构建贸易金融区块链标准体系，开展法定数字货币试点。在总结评估相关试点经验基础上，适时研究在浦东依法依规开设私募股权和创业投资股权份额转让平台，推动私募股权

和创业投资股权份额二级交易市场发展。支持在浦东设立国家级金融科技研究机构、金融市场学院。支持建设覆盖全金融市场的交易报告库。

六、提高城市治理现代化水平，开创人民城市建设新局面

推动治理手段、治理模式、治理理念创新，加快建设智慧城市，率先构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系，把城市建设成为人与人、人与自然和谐共生的美丽家园。

（十六）创新完善城市治理体系。把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节，深入推进城市运行“一网统管”。支持浦东探索与经济社会发展需要相适应的人口管理机制。推动社会治理和资源向基层下沉，强化街道、社区治理服务功能，打通联系服务群众“最后一公里”。

（十七）打造时代特色城市风貌。加强对建筑形体、色彩、体量、高度和空间环境等方面的指导约束。实施旧工业区改造工程，建设文化创意和休闲消费场所。与老城区联动，统筹推进浦东城市有机更新，加快老旧小区改造，加强历史建筑、文物保护，打造富有中国特色的建筑群，推进与现代化都市有机融合。加强地下空间统筹规划利用，推进海绵城市和综合管廊建设，提升城市气候韧性。

（十八）构建和谐优美生态环境。实行最严格的生态环境保护制度，健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系。优化企业生态信息采集和评价标准，构建生态信用体系。深化生态环境保护综合行政执法改革，健全生态环境公益诉讼制度。评估调整黄浦江沿岸和海洋生态保护红线。严格落实垃圾分类和资源化再利用制度。推动绿色低碳出行，发展以网络化轨道交通为主体的公共交通体系。

（十九）提升居民生活品质。与长三角地区统筹布局优质教育、医疗、养老、文化等公共服务资源，增加高质量和国际化教育、医疗等优质资源供给，不断提高公共服务均衡化、优质化水平。建立依据常住人口配置公共服务资源的制度。开展城市居住社区建设补短板行动，改善弄堂环境，加大停车场和充电设施、街心公园等基本服务设施和公共活动空间配套建设力度。弘扬红色文化，发扬海派文化、江南文化，做大做强文创产业。

七、提高供给质量，依托强大国内市场优势促进内需提质扩容

加快建设上海国际消费中心城市，培育打响上海服务、上海制造、上海购物、上海文化、上海旅游品牌，以高质量供给适应、引领、创造新需求。

（二十）增加高品质商品和服务供给。发挥浦东先进制造和贸易航运枢纽优势，推动消费平台和流通中心建设。研究探索放宽电信服务、医疗健康等服务消费市场外资准入限制，促进服务供给体系升级。建立完善养老托幼、家政服务、文化旅游等服务性消费标准体系。进一步深化实施境外旅客离境“即买即退”措施。支持在中国国际进口博览会期间举办上海消费促进系列活动。

(二十一) 培育绿色健康消费新模式。充实丰富在线医疗、在线文体等线上消费业态，推动线上线下融合消费双向提速。推进终端非接触式智能设施建设和资源共享。建立快速有效的消费者投诉处理机制，对消费新业态实行包容审慎监管。

八、树牢风险防范意识，统筹发展和安全

坚持底线思维，建立完善与更大力度改革开放相匹配的风险防控体系，做到防风险与促发展同步部署、同步推进、同步落实，守住不发生系统性风险底线。

(二十二) 健全金融风险防控机制。完善现代金融监管体系，建立健全风险监测和评估框架，探索与国际金融体系相适应的包容审慎监管模式。在现行监管框架下，依法开展金融创新试点活动。建立健全跨境资金流动监测预警、宏观审慎评估和协调联动体系。完善企业、政府、第三方专业机构信息共享平台，加大离岸贸易真实性审核力度。

(二十三) 完善公共卫生应急管理体系。加大公共卫生应急专用设施建设投入，加强疾病预防控制、监测预警、突发疫情管控、应急物资保障、重大疾病救治、防控救治科研的体系和能力建设。与长三角地区统筹共建公共卫生应急管理体系，健全联防联控、群防群控机制。完善应对重大疫情医疗互助机制，建立长三角地区专家库，建设远程医疗、互联网诊疗平台，推进负压病房等医疗资源共享共用。

(二十四) 防范化解安全生产等领域重大风险。建立城市 5G 安全智慧大脑，健全港口和机场安全、大面积停电、自然灾害等预警机制，强化海上危险化学品运输安全风险防范和应急处置。加强重大风险应急救援专业化队伍建设，提升重大突发事件应对水平。加强网络和信息安全管理建设。

九、加强组织实施

(二十五) 坚持和加强党的全面领导。坚持和加强党对浦东高水平改革开放各领域各环节的领导，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。坚持以党的政治建设为统领，坚持思想建党和制度治党紧密结合，加强党风廉政建设，以一流党建引领浦东发展。以提升组织力为重点，突出政治功能，加强基层党组织建设，引导基层党组织和广大党员在推动浦东高水平改革开放中发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用。完善落实精准考核、奖惩分明的激励约束机制，把“三个区分开来”的要求具体化，建立健全干部担当作为的激励和保护机制，大力营造敢担当、勇负责、善创新的良好氛围。

(二十六) 强化法治保障。建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系。比照经济特区法规，授权上海市人民代表大会及其常务委员会立足浦东改革创新实践需要，遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则，制定法规，可以对法律、行政法规、部门规章等作变通规定，在浦东实施。对暂无法律法规或明确规定的领域，支持浦东先行制定相关管理措施，按程序报备实施，探索形成的好经验好做法适时以法规规章等形式固化下来。本意见提出的各项改革措施，凡涉及调整适用现行法律和行政法规的，按法定程序办理。

(二十七) 完善实施机制。建立中央统筹、市负总责、浦东抓落实的工作机制。在推动长三角一体化发展领导小组领导下，国家发展改革委统筹协调各方面做好重大规划、重

大政策、重大工程研究制定和推进实施工作。中央和国家机关有关部门要按照能放尽放原则赋予浦东更大改革发展权，上海市要加强对浦东的指导服务，浦东新区要进一步强化主体责任，细化落实各项重点任务，在政策举措落地实施中加强统筹衔接，形成政策合力。重大事项及时向党中央、国务院请示报告。