

编者按 1月22日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《浦东新区综合改革试点实施方案(2023—2027年)》,明确了一系列重要改革举措,在加大开放力度、完善科技创新体系、深化人才发展体

谋划城市发展要加强为城市功能定位服务



“深化人民城市建设实践,探索超大城市治理新路。”《浦东新区综合改革试点实施方案(2023—2027年)》(以下简称《方案》)提出,未来浦东新区将探索超大城市治理之路。本报记者就相关问题采访了中国交通大学中国发展研究院执行院长陆铭。

记者:从区域经济发展的角度出发,本次浦东新区的综合改革试点方案,除了上海,能不能辐射更大的长三角地区,能带来哪些协同发展的机遇?它的改革对于其他地区的新区来说,未来可以借鉴的有哪些方面?

陆铭:《方案》有几点可能对其他地方产生溢出或辐射效应。

首先,从城市发展的形态来讲,如果浦东能够率先突破既有的城市人口增长,就需要增加建设用地,将更多非基本农田转化为建设用地,下放审批权限,更灵活地应对人口增长和产业发展带来的土地需求。这样

关于城市建设用地管理的改革可以复制推广,这一实践特别有利于人口增长特别多的大城市在郊区增加建设用地。进一步看,可以形成中心城市与周边中小城市一体化的都市圈发展态势,产生带动作用。

其次是对外开放。本次《方案》里有关于外籍人士在国内作为企业法人和参与科研项目等内容,这有利于提高浦东的创新能力,而且本身并不难做,从制度层面讲也是可复制、可推广的。如果浦东新区在科创方面有所进步,也能辐射周边其他地区的相关产业,例如拉动产业链下游的制造业。

还有人口方面,政策里提到要加快户籍制度改革和调整,调整完善积分落户制度,公共服务按常住人口来配置。在当前全国范围内加大户籍制度改革的态势下,这些做法也可以在其他特大和超大城市加快推进复制。

记者:据您观察,浦东新区的城镇化现状如何、农村的资源要素市场化发展现状如何,《方案》提出的目标与目前实施的政策之间差距在哪里?浦东在这些方面如何成为全国改革的典范?

陆铭:整体来讲,中国一些大城市执行传统的城市规划和建设用地供应制度,以行政管辖区域来进行规划和建设及土地供应,土地供应受到很多指标的限制,一些农田变成建设用地需要中央审批。因此,出现了一线城市事实上还保留了不少农田,但同时建设用地供应不足,甚至有些项目因为没有建设用地指标而

难以落地,同时房价高昂的现象。

无法落地,同时房价高昂的现象。

与此同时,城市还有不少已经建设的轨道交通网连接中心城区和周边郊区。在浦东境内,从陆家嘴往临港新城方向出发,可以看到轨道交通沿线存在大量农田,土地利用效率不够高,甚至出现了从轨道站点一出来就是农田的现象。这对于发挥轨道交通站点周边土地作用、集聚发展产业和居住功能不利。当前浦东在一定程度上还是存在这样的现象,与改革目标之间是有差距的。

本次《方案》提出,要将下放非基本农田之外的农田转化为建设用地的审批权,这就有利于在人口增长较多、产业发展态势较强、地理位置较好的地区灵活应对经济发展所需,增加城市建设用地。如果能推广到深圳和上海其他区县,甚至北京、广州,这对于大城市增加经济和人口承载力,形成经济发展增长极就会更加有利。

记者:未来浦东新区要发展成为超级大城市,区域综合治理体系还有哪些方面需要完善?

陆铭:我认为最需要完善的是城市发展如何定位,以及相应政策如何与定位相匹配。浦东新区实际上是上海市的一部分,也是上海跟毗邻地区一体化发展的潜在都市圈的一部分。因此,浦东新区的发展要放在整个上海和上海都市圈的视野之下,而整个上海和上海都市圈的发展又需要放在全国甚至全世界的格局下去谋划。人口、土地、基础设施、公共服务等方方面面都需要加强

为城市功能定位服务。

浦东新区需要引领全国的更高水平开放,但一部分事权不在浦东,也会对浦东敢做前人未做之事,在一些地方形成具有突破性的引领国家更高水平改革开放的举措和经验形成制约。我认为,有些事权需要根据改革实际需要来进行下放,或者要加强中央的协调工作。

记者:浦东新区此次继续深化改革试点,您认为《方案》实施后有可能打破目前中国对外开放的“天花板”的关键点有哪些?

陆铭:在生产要素方面,最为重要的突破就是户籍制度和积分落户制度加快改革,面向常住人口来提供公共服务。这一点有些一线城市基本上还没有做到,如果浦东能够率先做到,就是一个重大突破。

在开放方面,《方案》提出,对于外籍人士在中国境内担任企业法人和参与一些科研项目提供便利,这是一个重大突破。还有在支持资产管理行业依法合规畅通境内外资金投资渠道等金融改革领域、在涉外商事纠纷解决机制领域、在探索建立安全便利的数据流动机制领域、在完善知识产权市场化定价和跨区域交易机制等领域提出的改革措施,都是有突破性的。

在对内改革方面,特别值得一提的亮点是政府绩效考核制度的变化,特别是把政府履约守诺服务纳入政府绩效评价体系,也是有突破性和引领性的。

在产业开放方面,有序放宽电信服务、医疗健康等服务消费市场外资准入限制,通过国际化办学增加对多元教育需求的供应能力,如果能够做到的话,也是有突破性和引领性的。

对标国际高标准经贸规则导向鲜明

浦东新区是我国对外开放的前沿。《方案》提到,要保护企业家的合法权益,保护外商投资合法权益,建立良好的法治环境。《方案》还多处提到保护外商合法权益,向国际社会释放了怎样的信号?华东政法大学副校长罗培新认为,《方案》释放了保护外资和积极信号,并就相关问题回答了记者的提问。

记者:此次改革方案涉及法治方面的内容不少。首先是涉外商事纠纷解决机制中,提及在浦东新区注册的当事人“自主约定适用的特定仲裁规则”,“建立与国际接轨的商事调解制度规则”,根据您的经验,在这一方面目前制度还有哪些需要改善的地方?

罗培新:当事人可以自主约定适用的特定仲裁规则,对于具有涉外属性的当事人而言,尤为重大。因为外国经营主体或其聘任的律师代理人可能比较熟悉瑞士、德国或香港地区的仲裁规则,允许其选定作为案件审理的仲裁规则,无疑对其更为便利。

下一步,在条件成熟时,可以考虑推进临时仲裁制度。临时仲裁的特点在于它是基于当事人之间的仲裁协议,在争议发生后,由双方当事人推选仲裁员临时组成的仲裁庭进行审理。这种仲裁庭在审理终结并做出裁决后会自行解散。临时仲裁的意义在于它允许当事人在不经过正式的法律程序的情况下快速解决争议,这有助于节省时间和成本,比机构仲裁也即管理仲裁的效率更高。

记者:《方案》提到了对标高标准的国际经贸规则,应当做什么解读?

罗培新:上海是改革开放的排头兵,浦东则是排头兵中的排头兵,在对标高标准的国际经贸规则方面,必须走在全国前列。例如,“支持中国(上海)自由贸易试验区临港新片区探索建立安全便利的数据流动机制,允许在符合法律法规要求、确保安全前提下提升数据跨境流动的便利性。”我们在调研中看到,很多跨国企业希望数据不光能够在本地储存,还能够较快流通到



海外,进行全球的数据汇集,从而整体设计其立足全球的工作流程和产品的服务标准。如果临港新片区能够率先探索出一套数据分类分层分级的管理机制,让数据更好流动,对市场主体来说是非常有吸引力的。

在构建高标准的市场规则体系方面,《方案》也有不少突破。比如,提出要推动公共数据有序向经营主体开放,这就很有价值。我举个例子,一家法国化妆品企业希望在地铁口布点,但不确定地铁口的人流数据,哪个时点有多少女性,她们的年龄层次等。这些数据谁有?三大运营商有。每个乘客都会携带手机,手机和个人的身份信息是绑定的。按照《方案》,一旦可以实现公共数据有序向经营主体开,对企业的经营是很有帮助的。

再比如,从一家企业用了多少电、用了多少燃气和燃气,可以看出它的经营情况。银行如果向这企业贷款,怎么能够发现企业存在违约风险?就看企业什么时候用电量明显少了,说明生产大大下降。这个数据谁掌握?电力公司。如果数据向银行开放,那么银行就能够更好地主张加速到期等权利。

区综合改革试点正是在此方面具有明显的亮点。

统筹“边境后”意味着更多部门要进一步增强国际思维和国际视野,主动了解、学习和扬弃国际高标准规则。有些规则和条例有可能在具体的专业领域是最优解,但在系统性全局的角度,就有可能不是最好的解决方案。所以说,我们一定要意识到,对外开放相关制度的覆盖面是越来越广了。

在改革开放初期,我国对外开放合作主要以贸易和外商直接投资为主,大家关注的焦点是边境政策。但现在在我国开放的重点逐渐转向技术、人才、数据等要素,这些要素的优化配置既需要国内高水平的制度设计,也要与国际高标准规则对标。例如,高素质人才能否很好地转化为新质生产力,不仅仅是产业主管部门的事,也和科技、教育等部门的管理密切相关,这就显现出统筹各个领域改革的重要性。

(本组稿件由本报记者季晓莉采写)



上海市域铁路机场联络线开启长钢轨铺设

近日,上海市域铁路机场联络线轨道铺设工作正式启动。机场联络线全长68.6公里,途经闵行、徐汇、浦东新区3个行政区。项目建成后,虹桥和浦东两大综合交通枢纽间运行时间可控制在40分钟左右。图为在上海市域铁路机场联络线七宝站,由铺轨牵引车(前)和轨道推送车组成的铺轨机组在进行长钢轨铺设。新华社记者 方喆摄

《1版

截至2023年末,制造业贷款余额同比增长17.1%,其中制造业中长期贷款余额同比增长29.1%。

下一步,金融监管总局将全力做好科技金融大文章,推动完善多层次科技金融服务体系,在风险可控前提下,会同有关部门稳妥推进科创金融改革试验区建设,深化制造业金融支持举措,指导金融机构落实落细各项政策要求,不断丰富金融产品和服务,持续加大对科技创新、先进制造的支持力度,助力新质生产力发展,努力为加快建设现代化产业体系提供有力金融支撑。

在普惠型小微企业贷款方面,截至2023年底,贷款余额29.06万亿元,同比增长23.27%,比各项贷款的平均增速高13.13个百分点。国家金融监督管理总局普惠金融司司长郭武平表示,将鼓励银行针对“专精特新”企业特点,应用大数据、人工智能等技术支持信贷决策,积极运用企业科技研发、专利创新、知识产权等方面的信息,量身打造专属金融产品,扩大信贷规模。

持续深化商业养老金融改革

国家金融监督管理总局财产保险监管司负责人尹江懿表示,近年来,金融监管总局持续深化商业养老金融改革,在引导养老保险机构聚焦主业转型发展、服务我国多层次多支柱养老保险体系建设方面取得了一定成效。

据介绍,我国大力发展商业保险年金,目前,已积累养老金规模超过6万亿元,覆盖近1亿人;开展养老理财产品试点,自2021年9月试点至今,11家理财公司在10个试点城市发行了51个产品,认购投资者约47万,规模超过1000亿元。此外,还推动特定养老储蓄试点发展,启动商业养老金业务试点,推动专属商业养老保险常态化经营,推动个人养老金制度、养老保险公司专业化发展。

尹江懿表示,下一步,金融监管总局将推动保险机构发挥保险保障优势,大力发展商业保险年金,以专属商业养老保险等为抓手,积极满足新产业、新业态人员养老保障需求。进一步优化个人养老金相关金融产品供给,针对个人养老金制度特点,研究完善相关业务监管规则等。

在绿色金融方面,目前我国已走在全球前列。李明肖介绍,近年来,金融监管总局推动银行业保险业加大对绿色发展的金融支持,持续提升绿色金融的服务质效,促进经济社会发展绿色转型。比如,鼓励银行保险机构在依法合规、风险可控前提下和商业可持续基础上,根据绿色低碳项目融资和风险管理需要,开发气候友好型绿色金融产品,提供多元化、差异化的金融服务。拓宽绿色保险覆盖面,发展绿色信托、绿色租赁,有序拓展绿色消费信贷业务。督促银行保险机构建立健全绿色金融管理体系,将环境、社会、治理要求纳入全面风险管理体系。严把新上融资项目的碳排放关,坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展,在降碳的同时保障能源安全,产业链供应链安全。

数据显示,截至2023年末,21家主要银行绿色信贷余额达到27.2万亿元,同比增长31.7%。2023年,绿色保险业务保费收入达到2297亿元,赔款支出1214.6亿元。

在数字金融方面,国家金融监督管理总局统计与风险监测司负责人刘志清表示,金融监管总局采取了一系列措施大力推动数字金融发展,积极引导金融行业数字化转型。例如,鼓励银行保险机构在小微、绿色、“三农”、科创、国际贸易等重点业务领域不断丰富数字金融产品和服务;持续跟踪前期发布的《关于银行业保险业数字化转型的指导意见》的落地实施,分阶段推进金融数字化转型目标任务,促进机构之间数字化转型经验交流等。在金融机构和监管部门的共同努力下,金融行业数字化转型进程不断加快,服务实体经济质效显著提高。

刘志清称,金融监管总局将持续加强监管引领,多措并举做好数字金融这篇文章,引导金融机构提升服务质效,全面加强风险管理。

《方案》对推动数字经济 发展有系统设计

上海作为中国的金融和经济中心,在全球化的大背景下展现出卓越的高质量经济发展基础。数据是数字经济时代的核心生产要素。数据一旦成为生产要素,就具备了鲜明的开放性特征,主要表现在自由便利、多元共享、跨界融合等方面。同时,数据作为新的生产要素,在资产化过程中会面临价值虚增、滥用、泄露等风险,甚至涉及国家安全。为此,《方案》将探索统筹数据开放和安全的规则体系、管理措施和机制建设作为重点内容,对推动我国数据安全有序流动具有示范引领作用。本报记者就相关问题采访了中国宏观经济研究院对外经济研究所所长罗蓉。

记者:浦东新区的综合改革试点方案有关数字经济发展的内容有哪几条可以创造全新的局面?

罗蓉:《方案》对推动数字经济发展有着较为系统的设计,可以归纳为“两大体系、四个机制、两类载体”,是统筹推进数据要素的深层次改革、高水平开放和高水平安全的系统方案。“两大体系”是指数字经济规则体系和数据安全管理规则体系,前者强调分类分层,后者强调国际接轨。“四个机制”分别是分类分层的新型数据交易机制、“三权”也即数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制、安全便利的数据流动机制和数据监管机制,确保安全前提下提升数据跨境流动的便利性。“两类载体”是指数据交易所和数字贸易服务平台,前者重在提升数据可信流通能力,后者有利于推动数字贸易交付和结算便利化。

记者:哪些改革有望将来在全国得到推广?

罗蓉:《方案》中关于数字经济的成功经验在全国都有复制推广的价值,我们期待浦东早日收获改革成果,在全国分享改革红利。



边境后规则凸显统筹各领域改革的重要性



随着我国经济深度融入世界经济体系,对外开放所涉及的规则范围大幅拓展,包括了数据、创新、金融等方面的边境后规则。这些领域持续深化体制机制改革,是制度型

开放的重点所在。《方案》如何体现制度型开放?中国宏观经济研究院对外经济研究所新兴经济体研究室主任、研究员李大伟在接受本报记者专访时进行了解答。

记者:您对浦东新区的综合改革试点方案对外开放领域的改革力度如何评价?

李大伟:此次浦东新区综合改革试点,是按照制度型开放理念,统筹“边境后”和边境领域规则,扩大对外开放的一次重要探索,在对外开放领域的改革力度是非常大的,具有很多亮点。

具体而言,一是明确将制度型开放作为综合改革试点的重要组成部分,体现了新时期深化改革和扩大开放日益紧密的联系;二是突出强调完善数据等新型要素交易、管理和跨境流动机制,为我国开展高水平的数字经济开放合作提供了重要

的制度探索;三是突出强调在科技创新和人才领域的开放合作,提出了探索面向全球的前沿技术攻关机制、设计和牵头发起国际大科学计划和大科学工程、支持符合条件的外籍人才担任中国(上海)自由贸易试验区及临港新片区、张江科学城的事业单位、国有企业法定代表人等一系列重大创新性举措。

记者:统筹“边境后”和边境领域规则对我国政府的工作模式有什么挑战吗?在体制机制改革上要做出怎样的改变?

李大伟:在人工智能等颠覆性技术正在不断突破的大背景下,数据和人才在生产要素中的地位日益提升。而推动这两类要素优化配置并转化为先进生产力,特别需要“边境”政策和“边境后”政策的配合,进行系统性的体制机制设计。此次浦东新