

浦东新区改革新定位、新方略及对金融 业的影响*

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作者：李佩珈 梁斯 中国银行研究院
电话：010 - 6659 4084

签发人：陈卫东
审稿：周景彤
联系人：王梅婷
电话：010 - 6659 1591

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

近年来，上海地区的金融改革开放大踏步推进，不仅为促进国内金融体系完善、结构优化起到了重要作用，也有效地促进了国内国际金融资源的有效配置和良性互动，已成为全球前三大金融中心。7月15日，中共中央、国务院印发了《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》（以下简称《意见》）。这不仅对上海自身的发展具有重要意义，也将对我国金融业的发展产生深远影响。商业银行要准确把握浦东新区发展的金融机遇，从以下五个方面加大支持力度。一是加大重点产业支持力度，助力打造世界级产业集群。二是加快跨境金融发展，助力开放型经济建设。三是积极开展科技金融业务布局，为科技类企业提供综合化金融服务。四是配合金融要素市场建设，加快金融市场业务发展。五是把握上海国际消费中心建设机遇，着力打造消费金融最佳体验和财富金融最佳品牌。

浦东新区改革新定位、新方略及对金融业的影响

近年来，上海地区的金融改革开放大踏步推进，不仅为促进国内金融体系完善、结构优化起到了重要作用，也有效地促进了国内国际金融资源的有效配置和良性互动，已成为全球前三大金融中心。7月15日，中共中央、国务院印发了《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》（以下简称《意见》）。这不仅对上海自身的发展具有重要意义，也将对我国金融业的发展产生深远影响。商业银行要准确把握浦东新区发展的金融机遇，从以下五个方面加大支持力度。一是加大重点产业支持力度，助力打造世界级产业集群。二是加快跨境金融发展，助力开放型经济建设。三是积极开展科技金融业务布局，为科技类企业提供综合化金融服务。四是配合金融要素市场建设，加快金融市场业务发展。五是把握上海国际消费中心建设机遇，着力打造消费金融最佳体验和财富金融最佳品牌。

一、从国家战略高度充分认识推进浦东新区高水平改革开放的重大意义

一直以来，上海都是中国改革开放先行先试高地。浦东更是创造了50多个全国第一，例如全国第一个保税区、第一个综合配套试点、第一个自由贸易试验区等。2020年11月，在“浦东开发开放30周年庆祝大会”上，习近平总书记指出，党中央正在研究制定《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》，将赋予浦东新区改革开放新的重大任务，建设“引领区”被首次提出。本次《意见》从“打造全面建设社会主义现代化国家窗口”的高度再次明确了浦东新区的战略定位，提出五大发展方略，即“更高水平改革的开路先锋”“自主创新发展的时代标杆”“全球资源配置的功能高地”“扩大国内需求的典范引领”“现代城市治理的示范样板”，确立了浦东新区在2035年、2050年时期的总体目标，部署了八个方面的具体工作（表1），这对引领带动上海“五个中心”建设（人民币金融资产配置中心、人民币金融资产风险管理中心、金融科技中心、优质营商环境中心、金融人才中心），更好服务全国发展大局和带动长三角一体化发展战略的实现具有十分重大的现实意义。

表 1：浦东新区发展的新定位、新方略及路径

	主要内容
总体目标	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。
战略定位	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 。
五大方略	一是“更高水平改革的开路先锋”。二是“自主创新发展的时代标杆”。三是“全球资源配置的功能高地”。四是“扩大国内需求的典范引领”。五是“现代城市治理的示范样板”。
八大路径	全力做强创新引擎，打造自主创新新高地；加强改革系统集成，激活高质量发展新动力；深入推进高水平制度型开放，增创国际合作和竞争新优势；增强全球资源配置能力，服务构建新发展格局；提高城市治理水平，开创人民城市建设新局面；提高供给质量，依托强大国内市场优势促进内需提质扩容；树牢风险防范意识，统筹发展和安全；加强组织实施。

资料来源：作者整理

二、浦东新区高水平改革开放新举措对金融业的主要影响

作为金融改革的试验田和先行区，《意见》的实施将对中国金融业尤其是上海的金融发展产生长期、深远的影响。这其中，既有机遇也有挑战，重点需要把握五个方面：

（一）加强金融对科技的赋能，助力打造自主创新高地

上海创新基础好，科创资源丰富。《2019 国际科技创新数据洞见》报告显示，近五年来，在全球二十个主要城市中，上海的研发投入强度和增长率名列前茅，尤其在人工智能、生物医药、集成电路领域的科研人员活跃度及论文产出数量上具备优势。

《意见》提出，要全力支持浦东新区做强创新引擎，打造自主创新高地，加强对集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等领域创新活动的支持。包括而不仅限于减免所得税，建立高水平的知识产权保护制造，实施更大力度的知识产权侵权惩罚性赔偿制度等，预计未来上海地区“数据港、智能造、未来车、中国芯、创新药、蓝天梦”这

六大产业将加快发展，并有望成为拉动上海经济增长的新引擎。

以数字经济为例，据中国信息通信研究院测算，2018 年我国数字经济规模为 4.7 万亿美元，排名第二，仅次于美国（12.3 万亿美元）。长三角地区数字经济规模和增速均居全国领先地位。2018 年，长三角地区数字经济规模达到 8.6 万亿元，占全国数字经济比重的 28%，远高于珠三角（14%）、京津冀（11%）等区域。金融业要围绕这六大产业的融资特点及难点，加大支持力度，助力形成世界级产业集群。特别是要跳出基于“抵押、担保、现金流”的传统思维窠臼，通过理念创新、流程优化、工具变革为新经济产业提供支持。

（二）金融对外开放再获新突破，离岸金融业务加快发展

近年来，上海金融开放力度不断加快，积极支持外国银行设立分行和子行，支持外资设立合资证券公司、基金公司、期货公司，放松保险经纪公司经营范围，拓展 FT 账户投融资功能，鼓励跨境金融业务等，上海在金融领域的开放已走在全国前列。为将上海打造为更高水平改革开放的先锋，《意见》就加大金融开放力度做出了具体部署。

一是支持浦东率先探索资本项目可兑换的实施路径，支持银行便利诚信合规企业的跨境资金收付。

二是创新面向国际的人民币金融产品，扩大境外机构人民币境内投资金融产品范围，研究探索国债期货的对外开放，为境外投资者提供更便利的风险对冲工具等。

三是构建与上海国际金融中心相匹配的离岸金融市场，支持浦东发展人民币离岸交易，允许开立离岸账户（OSA）的商业银行试点开展非居民离岸人民币业务等。

所谓离岸金融，是指由非居民参与的、在某种货币发行国国境之外进行资金融通，且基本不受所在国法规或者税收限制的国际金融市场，主要为非本地居民提供境外货币借贷或投资、贸易结算、外汇黄金买卖、保险服务及证券交易等金融业务和服务。目前，世界主要的离岸金融市场有英国伦敦、美国纽约、日本东京、中国香港、新加坡、卢森堡等。就业务范围来看，离岸金融市场有避税港型、内外一体型、内外分离型及分离渗透型离岸金融市场（表 2）。

表 2：全球离岸金融中心的主要类型

主要特征	(1) 业务活动很少受法规的管制，手续简便，低税或免税，效率较高
	(2) 离岸金融市场由经营境外货币业务的全球性国际银行网络构成，这些银行被称为“境外银行”
	(3) 离岸金融市场借贷货币是境外货币，借款人可以自由挑选货币种类。该市场上的借贷关系是外国放款人与外国借款人的关系，这种借贷关系几乎涉及世界上所有国家
	(4) 离岸金融市场利率以伦敦银行同业拆借利率为标准。一般来说，其存款利率略高于国内金融市场，而放款利率又略低于国内金融市场，利差很小，更富有吸引力和竞争性
类型	避税港型。主要位于经济规模极小的国家或地区，起“记帐中心”的作用，以加勒比海地区开曼和巴哈马的离岸经济为代表
	内外一体型。境内市场几乎完全开放，对所在地的经济、金融发展基础和管理水平有较高的要求，以伦敦和香港的离岸经济为代表
	内外分离型。由政策诱导、推动，便于金融管理当局对在岸业务、离岸业务分别加以监管，可有效地阻挡国际金融市场对国内金融市场的冲击。以纽约、新加坡和东京的离岸经济为代表
	分离渗透型。将境内金融业务和离岸金融业务分帐处理的前提下，根据经济发展中的引资需要，允许一定比例的离岸帐户资金流入。我国目前主要采用分离渗透型加以推进

资料来源：作者整理

我国非常重视离岸金融市场建设。早在 1989 年，中国人民银行和国家外管局就批准了招商银行在深圳开办离岸金融业务。近年来，又不断在上海自贸区和海南自贸区探索建立自由贸易账户（FTA 帐户）。《意见》关于金融开放政策的实施将对金融机构产生重要影响。

第一，跨境贸易结算迎来新机遇。根据《意见》关于跨境资金收付的安排，未来浦东新区跨境资本双向流动将更加便利，且对人民币流出的管控可能放松，这对金融机构的跨境收付款、汇兑、代理和结算等业务带来新机遇。

第二，跨境投融资活动增多。《意见》提出要扩大人民币境内投资金融产品范围，这意味着境外机构参与境内股票、债券、外汇等金融市场交易的规模有望持续扩大，这为金融机构争揽境外机构的境内股票发行、债券交易等金融市场业务提供了新机遇。

第三，离岸金融业务迎来新突破。《意见》支持浦东发展人民币离岸交易，允许开立离岸账户（OSA）的商业银行试点开展非居民离岸人民币业务等。预计浦东新区更多银行有望获得离岸人民币试点银行资格且离岸金融业务的种类将进一步丰富。

（三）金融要素市场加快发展，金融市场业务再上新台阶

上海集聚了股票、债券、期货、货币、票据、外汇、黄金、保险等各类全国性金融要素市场，已是全球重要金融中心。在 2020 年全球金融中心指数（GFCI）排名中，上海已进入全球前三。从分项数据看，上海在保险业指数方面位列第 1，银行、金融科技分别位列第三，贸易和投资管理分别位列第五，专业服务和政府监管位列第六，金融指数位列第二（表 3）。与此同时，浦东新区集聚了 10 多家要素市场和金融基础设施，有 1075 家持牌金融机构，占上海总规模的三分之二。此外还拥有 30 万名金融从业人员和 50 万名信息技术人员。

表 3：金融中心分类指数前 15 位金融中心排名

排名	银行	投资管理	保险	专业服务	政府监管	金融	金融科技	贸易
1	纽约	纽约	上海	纽约	纽约	纽约	纽约	香港
2	伦敦	伦敦	北京	伦敦	伦敦	上海	新加坡	纽约
3	上海	新加坡	纽约	卢森堡	苏黎世	北京	上海	新加坡
4	东京	香港	卢森堡	香港	香港	伦敦	伦敦	伦敦
5	香港	上海	伦敦	新加坡	新加坡	香港	香港	上海
6	北京	卢森堡	香港	上海	上海	东京	旧金山	法兰克福
7	深圳	北京	新加坡	日内瓦	卢森堡	深圳	北京	卢森堡
8	广州	斯图加特	深圳	旧金山	深圳	法兰克福	深圳	日内瓦
9	旧金山	深圳	苏黎世	北京	日内瓦	巴黎	东京	北京
10	新加坡	旧金山	东京	苏黎世	洛杉矶	洛杉矶	苏黎世	洛杉矶
11	卢森堡	迪拜	巴黎	蒙特利尔	德黑兰	布鲁塞尔	卢森堡	东京
12	爱丁堡	爱丁堡	首尔	东京	东京	新加坡	芝加哥	深圳
13	苏黎世	华盛顿	法兰克福	深圳	旧金山	爱丁堡	阿姆斯特丹	苏黎世
14	巴黎	悉尼	哥本哈根	法兰克福	法兰克福	日内瓦	洛杉矶	芝加哥
15	日内瓦	列支敦斯登	蒙特利尔	多伦多	马耳他	旧金山	法兰克福	迪拜

资料来源：作者整理

作为将上海打造为全球资源配置的功能高地，《意见》提出要建设国际金融资产交易平台，试点境外先进企业在科创板上市，支持债券市场互联互通等内容。预计浦东新区未来将进一步发挥在汇集全球金融要素资源方面的重要作用，证券、保险、期货等业态对外开放将加速，外国投资者投资债券、期货等可能进一步放宽，全球先进制造业及科创类企业也有望登陆科创板上市融资，这为金融市场业务的发展提供了新动力。

（四）促进内需提质扩容，消费金融、财富金融迎来更大发展

上海是我国经济发展水平最高，居民生活最为富裕的城市之一，消费具备非常大的增长潜力。数据显示，2020年，上海人均可支配收入为7.22万亿元，是全国唯一突破7万元的城市，社会消费品零售总额1.59万亿元，两项均为全国第一。另外，上海国际知名高端品牌集聚度超过90%，有300多个3万平方米以上的城市商业综合体，2.3万家各类连锁商业网点。

《意见》提出要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”，预计未来消费在上海经济发展中的占比将进一步上升，且服务类消费（例如教育、养老、文化、旅游等）将扮演更加重要的角色，消费场景也将发生深刻变化，线上消费比重有望进一步上升，消费金融规模将持续扩大。与此同时，财富金融也将迎来新发展。根据2021年5月上海市人民政府办公厅发布的《关于加快推进上海全球资产管理中心建设的若干意见》，预计到2025年，上海将有望成为亚洲资产管理的重要枢纽，迈入全球资产管理中心城市前列。

（五）强化风险控制，在金融开放和风险防范之间建立平衡

对外开放历来总是机遇与风险并存。金融开放有助于提升我国金融机构的风险防范和化解能力，但在开放过程中需要有序推进、稳扎稳打，筑牢风险防范堤坝。《意见》提出，要坚持底线思维，建立完善与更大力度改革开放相匹配的风险防控体系，守住不发生系统性风险底线。预计，未来上海在加快推动金融开放的同时，将更加注重健全金融风险防控机制。一方面，完善现代金融监管体系，探索与国际金融体系相适应的包容审慎监管模式。另一方面，建立健全跨境资金流动监测预警机制，加大对离岸贸易真实性审核力度等。对金融机构而言，重在提高开放环境下金融风险的预警和防范能力，并做好跨境金融业务真实性的审核，做好反洗钱等工作，紧守合规底线。当前，要关注美联储宽松货币政策调整对国际金融市场的影响，防范跨境资本大进大出对我国金融市场的扰动。

三、商业银行策略建议

上海作为金融改革排头兵的作用将进一步提升。商业银行要充分认识到这一国家战

略的重要意义，准确把握浦东新区新一轮改革开放中的业务机遇，从以下五个方面加大支持力度。

第一，加大重点产业支持力度，助力打造世界级产业集群。《意见》提出，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，长三角地区产业集群要加强分工协作，突破一批核心部件、推出一批高端产品、形成一批中国标准等。商业银行应围绕《意见》规划的重点行业和领域积极布局，加大对浦东新区集成电路、生命科学、数字经济、生物医药、航空航天、新能源、高端服务等行业的支持力度。积极介入政府产业基金项目，灵活运用投贷联动等业务，促进金融资本与产业资本的有机融合。

第二，加快跨境金融发展，助力开放型经济建设。《意见》提出，要探索资本项目可兑换，并就发展离岸金融、支持债券市场境内外互联互通等做了具体安排。例如《意见》提出，要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等。商业银行要以此为契机，丰富跨境金融业务产品线。**一是**全面对接跨境人民币贸易融资转让平台，做大人民币贸易融资资产的转让规模。**二是**深度参与人民币离岸外汇市场，探索引导企业在全口径宏观审慎框架下开展本外币跨境融资。**三是**积极抢抓人民币外汇期货试点开展的机遇，提前进行布局。**四是**丰富自贸区资金交易平台功能，构建与跨境电商等相适应的金融服务新模式，提升跨境供应链服务能级。

第三，积极开展科技金融业务布局，为科技类企业提供综合化金融服务。《意见》提出，将支持浦东全力做强创新引擎，打造自主创新高地，并就金融市场、金融机构如何助力创新做了进一步部署。在科创板引入做市商制度，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等。这有利于丰富金融机构主体供给，扩大直接融资规模，提升金融中介效率，提高科技企业的融资可得性。商业银行要以此

为契机，抢抓优质企业发展中的直接融资和并购机会，大力发展投资银行业务，为科创企业提供跨市场、多领域、全生命周期的金融服务，加快推动上海地区科创类企业发展。

第四，配合金融要素市场建设，加快金融市场业务发展。《意见》提出要将浦东地区打造为全球资源配置的功能高地，并就建设国际金融资产交易平台，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，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等作了进一步安排。这标志着上海作为金融要素市场的功能将进一步发挥，大宗商品、外汇、股市、债市交易等金融市场业务将迎来新发展。商业银行应积极配合金融要素市场建设，大胆探索和参与金融市场新产品、新业态、新模式的研究和创新，推动人民币计价产品的交易、清算、结算、交割等方面加快发展，支持上海大宗商品国际定价中心建设。围绕金融要素市场生态圈，优化系统功能和业务流程，提升客户体验。加强与国际领先同业更宽层次领域的合作，推动引智、引制、引资相结合，促进业务发展，更好辐射“一带一路”及周边市场。

第五，把握上海国际消费中心建设机遇，着力打造消费金融最佳体验和财富金融最佳品牌。《意见》提出，加快建设上海国际消费中心城市，形成“扩大国内需求的典型引领”。与此同时，《意见》还就推动消费平台和流通中心建设，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，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等做了具体部署，这有利于丰富消费供给，促进消费潜力释放。长三角地区是我国民营经济最为发达的地区，也是中等收入群体最为集中和人均收入最高的地区，完全有条件成为国际消费中心。商业银行要把握这一机遇，将长三角区域作为个贷及消费金融业务创新实践的前沿阵地，促进消费金融叠加发展，着力打造更具品质的财富金融品牌。