

上海市人民政府文件

沪府发〔2021〕13号

上海市人民政府关于印发 《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区 发展“十四五”规划》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

2021年7月22日

(此件公开发布)

中国(上海)自由贸易试验区临港新片区 发展“十四五”规划

为加快推进中国(上海)自由贸易试验区临港新片区(以下简称“临港新片区”)建设,根据《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》(以下简称《总体方案》)和《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,制定本规划。

一、发展基础

2019年8月20日临港新片区挂牌成立,为上海当好新时代全国改革开放排头兵和创新发展先行者、推动经济高质量发展提供了重大历史机遇,以高水平开放引领高质量发展进入了新的阶段。

(一)经济发展稳中加速

2020年,临港新片区工业总产值完成1703亿元,全社会固定资产投资完成618.2亿元。集成电路、生物医药、人工智能、民用航空等前沿产业加快布局,智能新能源汽车和高端装备制造产业集群效应初步显现。智能制造研发与转化平台等5个科技创新功能型平台落地,世界顶尖科学家社区和国际联合实验室启动建设。滴水湖金融湾项目开工,全国首家外资控股合资理财公司等一批项目签约落地。航运贸易服务功能持续强化,运营高效的航运枢纽基本建成,洋山港集装箱吞吐量达到2022万标箱。

（二）改革开放取得重大突破

《总体方案》明确的各项改革试点任务已基本完成，国务院印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理办法》，本市出台《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》《关于以“五个重要”为统领加快临港新片区建设的行动方案（2020—2022年）》等120余个政策文件。洋山特殊综合保税区（一期）封关区域正式运行，临港新片区一体化信息管理服务平台建成运营，着力构建全面风险监测和防范体系。

（三）基础设施逐步完善

依托S2公路、G1503公路、两港大道、轨道交通16号线等主要对外通道，加快构建综合对外交通体系，内部交通加快完善，基本形成“环十射”的路网结构。临港“城市大脑”等一批示范项目和智能网联汽车综合测试示范区启动建设。扎实推进“水、气、土”污染防治行动，全面消除劣V类水体，空气主要污染物浓度满足所在区域环境空气质量功能二类区要求，基本实现污染地块全面安全利用。

（四）社会民生持续改善

明珠小学等优质基础教育资源逐步集聚，上海电力大学等高校入驻，各级各类学校达到47所。上海中学东校高中部等26所学校启动建设，青少年活动中心等项目扎实推进。初步建立以三级医院为核心、以社区卫生服务中心为基础的医疗服务体系，基本

满足区域内居民医疗卫生服务需求。商业设施建筑面积达到 45 万平方米,主要居住区基本实现商业配套覆盖。加快推进上海天文馆、冰雪之星等重大文旅项目建设,丰富各类文旅活动,年旅游接待人次达到 500 万左右。

(五)营商环境不断优化

加大“放管服”改革力度,分两批集中承接市、区两级行政审批和行政处罚等事权 1170 项,率先实施商事主体登记确认制改革,建立特色营商环境指标体系。设立临港新片区法律服务中心,引进境内外知名法律服务机构。

二、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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,全面贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,围绕强化“四大功能”、深化“五个中心”建设,聚焦发展“五型经济”、推动城市数字化转型,以“五个重要”为统领,对标国际公认的竞争力最强的自由贸易园区,实施差异化政策制度探索,进一步加大开放型经济的风险压力测试,以高水平开放推动高质量发展,加快打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区,不断提高公共服务均衡化、优质化水平,建设开放创新、智慧生态、产城融合、宜业宜居的现代化新城。

(二)发展目标

到 2025 年,聚焦临港新片区产城融合区,建立比较成熟的投资贸易自由化便利化制度体系,打造一批更高开放度的功能型平台,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跃升,初步实现“五个重要”目标;初步建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区,在若干重点领域率先实现突破,成为我国深度融入经济全球化的重要载体,成为上海打造国内国际双循环战略链接的枢纽节点;初步建成最现代、最生态、最便利、最具活力、最具特色的独立综合性节点滨海城市;基本建成服务新发展格局的开放新高地、推动高质量发展的战略增长极、体现人民城市建设理念的城市样板间、全球人才创新创业的首选地。

——开放型政策和制度的国际市场竞争力显著增强。以建设更高水平开放型经济新体制为目标,形成新一轮政策制度供给。积极把握区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)签署等带来的机遇,深化构建与国际通行规则相衔接的制度体系,更好发挥构建更高水平开放型经济新体制的试验田作用。

——创新策源能力显著增强。发挥开放优势,集聚创新资源,破除制约科技创新的体制机制障碍,推进国际协同创新。到 2025 年,建设不少于 10 个顶尖科学家实验室,引进培育高层次人才不少于 100 名,新增高新技术企业 1000 家左右,科创中心主体承载区功能持续彰显。

——世界级、开放型、现代化产业体系基本形成。到 2025 年，地区生产总值在 2018 年基础上翻两番，年均增速达到 25% 左右。培育形成智能新能源汽车、集成电路、高端装备制造 3 个千亿级产业集群，做大做强生物医药、人工智能、民用航空等先进制造业产业集群。大力发展跨境金融服务、新型国际贸易、现代航运服务、数字信息服务、科技创新服务等产业，形成一批具有影响力的功能型平台，累计认定总部机构 50 家左右。

——独立综合性节点滨海城市发展框架基本形成。按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理高效”的要求，助力上海加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局。城市人口加快集聚，常住人口规模达到 80 万人左右；“国际风、未来感、海湖韵”城市风貌有力彰显，区域文化软实力显著增强，产城融合更加凸显；加快区域交通条件改善、环境品质提升和公共服务功能完善，数字城市建设形成先发优势和标杆效应。

——高效能城市治理体系基本形成。打造“放管服”改革先行区，市场化、法治化、国际化的营商环境进一步优化。城市精细化、数字化治理能力大幅提高，建设不少于 30 个数字化城市治理应用场景。

“十四五”时期临港新片区发展主要指标

序号	指标名称	单位	指标属性	2025 年
1	地区生产总值年均增速	%	预期性	25 左右
2	全社会固定资产投资	亿元 (人民币)	预期性	累计 6000 左右
3	工业总产值	亿元 (人民币)	预期性	5000 左右

序号	指标名称	单位	指标属性	2025年
4	培育千亿级产业集群数量	个	预期性	3
5	数字经济增加值年均增速	%	预期性	50左右
6	外商直接投资实到金额	亿(美元)	预期性	累计50左右
7	货物贸易进出口总额	亿元 (人民币)	预期性	2000左右
8	港口集装箱吞吐量(洋山港)	万标箱	预期性	2600左右
9	洋山特殊综合保税区区域经营总收入年均增速	%	预期性	15左右
10	跨境融资额年均增长率	%	预期性	30左右
11	全社会研发经费占生产总值比重	%	预期性	6左右
12	新增高新技术企业数量	家	预期性	1000左右
13	认定总部机构	家	预期性	累计50左右
14	各类金融机构和投资类企业	家	预期性	累计300左右
15	新增上市公司数量	家	预期性	累计20左右
16	常住人口规模	万人	预期性	80左右
17	5G网络区域覆盖率	%	预期性	不低于99
18	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例	%	约束性	不低于60
19	社区级公共服务设施15分钟步行可达覆盖率	%	约束性	不低于85
20	每千常住人口医疗卫生机构床位数	张	预期性	6.5左右
21	绿色交通出行比例	%	预期性	80左右
22	生态空间比例	%	约束性	不低于50
23	旅游接待人次	万人/年	预期性	1500左右

三、主要任务

(一)全力推动全方位高水平开放

对标最高标准、最好水平,构建更高水平的开放型政策和制度体系,成为参与全球经济治理的重要试验田。

1.构建高水平国际投资贸易自由化便利化政策制度体系

全面推动新一轮全方位高水平对外开放和深化改革。全面落

实中共中央、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》，全面完成《总体方案》主要任务，研究临港新片区新一轮全方位高水平对外开放和深化改革方案，推动出台支持临港新片区自主发展、自主改革和自主创新的相关政策。以投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由等为重点，实施国际互联网数据跨境安全有序流动，加快投资贸易自由化便利化。

探索在若干重点领域率先实现突破的政策和制度支持。加大在投资准入、货物和服务贸易、金融开放、数字经济、知识产权保护、国企竞争中立、政府采购、争端解决等领域的风险压力测试。根据国家统一部署，率先试点在若干领域放宽外商投资准入、市场准入等限制。先行先试扩大金融、增值电信、数据跨境流动、教育、医疗、文化等领域对外开放，加快发展文化服务、技术产品、信息通讯、医疗健康、跨境数据交易等服务贸易。探索放宽或取消跨境交付、境外消费、自然人移动等跨境服务贸易市场准入限制。进一步推动高水平资本项目可兑换，强化国际金融资产交易、人民币离岸交易、跨境支付结算、离岸金融等功能。进一步完善“中国洋山港”籍船舶登记管理制度，扩大沿海捎带政策适用范围，积极探索发展国际中转集拼业务。进一步提升境外人才出入境、停居留便利水平，完善电子口岸签证制度，放宽境外专业人士从业限制。加快探索实施具有国际竞争力的税收政策，研究重点产业关键领域核心环节目录动态调整方案，积极探索支持总部经济、跨境金融服务、

离岸业务、再保险业务、自由贸易账户、境外投资等方面的特殊税制安排,在风险可控的前提下,探索支持企业服务出口的增值税政策。

建立健全风险防范和安全监管制度体系。聚焦检疫、原产地、知识产权、国际公约、跨境资金等特殊领域和国际业务、跨境金融服务、前沿科技研发、跨境服务贸易等重点产业体系,打造全面风险防控体系及风险管理制度。进一步完善一体化信息管理服务平台,构建风险预警模型,形成一批风险监管应用场景,实现全生命周期实时监测、线索发现、动态预警、核查处置和反馈闭环的工作流程,筑牢精准有效的风险防线。构建信用分级分类管理体系,完善信用评价基本规则 and 标准,按照“守信激励”原则,把信用评价作为企业享受优惠政策和制度便利的重要依据。

2. 打造最具国际竞争力的洋山特殊综合保税区

切实推进政策和监管制度创新。推进金融等领域开放政策在洋山特殊综合保税区内先行先试。优化简化监管流程,实施物理围网外“一企一策”政策,建立以“电子监管”为特色的监管制度和服务体系。进一步完善综合信息数据湖,提供一站式贸易自由化便利化服务,为部门协同监管、创新服务提供有力支撑。在货物进出口、海事危险品、企业生产物流全程真实性、企业购付汇等领域开展风险防范,创新一线风险防控模型。

推动在岸离岸业务联动发展。培育国际供应链管理、跨境综合服务、高端制造服务等功能,加快建设国际中转集拼中心、分拨

配送中心、销售服务中心等平台。鼓励发展在岸离岸保税研发设计、保税加工制造等业务,建设国际一流的检测维修中心和绿色再制造中心。加强洋山特殊综合保税区与外高桥综合保税区联动发展。大力发展离岸贸易、跨境金融、国际大宗商品交易、数字贸易、跨境电商、高端消费品保税展示交易等产业,打造离岸贸易创新发展实践区,洋山特殊综合保税区区域经营总收入年均增速达到15%左右。推动芦潮港、小洋山岛及浦东国际机场南侧区域建设特色明显的功能集聚区,加快推进洋山特殊综合保税区扩区工作。

(二)增强创新策源和国际创新协同能力

坚持科技创新和制度创新“双轮驱动”,以“非对称”赶超战略突破关键核心技术,加强国际科技交流合作和创新协同,成为全球创新网络重要节点,引育海内外优秀人才。

1.集聚多元优质的创新主体

汇聚高水平研发主体。积极布局世界顶尖科学家国际联合实验室,推进重大科学设施装置和国家级研究中心建设运营。推动高水平研究型大学建设,支持国内外高水平研究机构和创新型企业在临港新片区设立总部、分支机构和研发中心,引进20家左右国内行业龙头企业的研发中心。

打造科技成果转移转化平台。加快应用场景和公共资源开放共享,推动朱光亚战略科技研究院、工业互联网创新中心等平台运营,建设30家国内领先的开放型产业创新平台。集聚全球化、高端化科技创新服务资源,培育技术转移服务机构,加强技术评估、

技术投融资、国际技术转移等领域探索。建设全球科技创新成果交易中心,探索高端技术成果、技术产品的跨境保税交易。探索科技保险,创新科技金融产品,建立有利于科技创新和成果转化的金融体系。

培育壮大创新型企业。强化企业技术创新,引导科技型企业持续加大研发投入力度。实施精准扶持政策,加快培育一批科技含量高、拥有核心技术和产品的高科技企业,推动一批优质创新创业和科技服务企业上市。构建创新创业生态,加大科技创新创业孵化载体、众创空间引进力度,支持落户跨国公司等设立内部孵化器。到2025年,培育引进50家以上高质量科技服务机构。加强政府对初创期科创企业的支持,加大中小科创企业贷款贴息支持力度。

2. 打造创新活力迸发的人才高地

集聚具有全球影响力的高端人才。面向重点产业、科学领域发展需求,加快引进领军人才。实行更加便利的外籍高端人才出入境、停居留和工作许可政策,实施好境外人才个人所得税税负补贴新政策,大力引进海外高端人才。

培育重点产业急需的专业人才。结合重点产业行业对紧缺急需人才的需求,坚持引育并重,构筑专业技能人才队伍发展体系。建设国家产教融合试点城市,支持设立产教融合工作推进平台,支持校企共建实训基地和现代产业学院、研究生联合培养基地,推行技术类专业现代学徒制和企业新型学徒制,支持职业院校推进学

历证书+若干职业技能等级证书的“1+X”证书制度试点。到2025年,培养不少于10万名具有初级及以上职业技能等级和专业技术职称的产业工人。

培育引进海内外创新创业人才。搭建更具支撑力的创新创业交流服务平台、创新成果展示交易平台等。吸引海外留学人员、在读外籍留学生和国(境)外高水平大学优秀外籍毕业生创新创业。强化青年人才的培育和引进。到2025年,主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例超过45%。

建立健全人才服务保障体系。优化临港新片区国际人才服务港功能,集聚一批高质量、专业化、综合性的人力资源服务机构,构建服务全国、连接全球的人才市场体系。到2025年,集聚30家以上知名人力资源机构。建立符合市场规律的人才流动机制,支持科技创新人才通过挂兼职、短期工作、项目合作等方式合理流动。建设行业人才市场化评价体系。完善人才安居政策,建设面向青年人才的活力创新社区。

3.建设具有全球影响力的国际创新协同区

高水平建设世界顶尖科学家社区。围绕国际创新协同功能,聚焦生物医药、人工智能、新能源、新材料、量子通信等领域,打造全球前沿科学策源地。加快建设服务科学研究的商务会展专业服务设施和生活配套设施。依托科创总部湾,加快科技型总部建设,打造研发总部集聚区。依托临港科技城,加快集聚一批创新型企业 and 产业创新平台,提供科创孵化、跨境研发等服务。

构建国际创新网络重要节点。充分发挥世界顶尖科学家论坛品牌效应,集聚世界一流科技院校和高端人才,引进一流科技合作组织,打造一批全球化合作、市场化运作的共性技术研发和产业服务平台。发挥人才政策优势,支持国内外科学家开展重大科技联合攻关,构建新型联合研发模式。推动重大科研基础设施、大型科研仪器、科技文献、基础科学数据、实验材料等科学资源开放共享。加快浦东南北科技创新走廊建设,发挥张江科学城重大科学基础设施和科创研发优势,完善临港新片区承接科学技术转移、推动成果产业化的功能,加快建设创新要素集聚点。

(三) 打造世界级先进制造业集群

强化高端产业引领,打响“数联智造”特色品牌,建立以关键核心技术为突破口的前沿科技产业集群,深度融入全球高端产业链、供应链和价值链。

1. 集成电路产业。建设“东方芯港”特色产业园区。围绕集成电路制造、贸易、核心装备、关键材料、高端芯片设计等领域,加快推动重点企业集聚、重点项目建设投产,加强关键材料本地化配套能力,形成集成电路全产业链生态体系。加快关键核心技术协同攻关,聚焦汽车电子、工业互联网等重点领域电子设计自动化(EDA),积极布局智能传感、人工智能(AI)、功率芯片等。加快圆片级、扇出型等先进封装技术研发量产,提升制造、封装、测试一体化服务能力。聚焦先进特色工艺集成电路材料,推动第三代半导体材料等领域突破,加快12英寸设备研发及产业化。发展电子元

器件分销业务,建设辐射全国、扩展亚太地区的集成电路设备支持服务中心以及零组件、耗材等仓储配送中心。到2025年,集成电路产业规模突破1000亿元。

2.生物医药产业。建设“生命蓝湾”特色产业园区。聚焦创新药研发、新技术赋能医疗服务,建设集聚研发、生产、测试、展示等功能的国际生物医药产业基地,打造精准医疗先行示范区。聚焦精准医学、精准药物、精准医疗器械、精准诊断等领域,引进拥有核心技术的高端特色医药,创新发展互联网医院。推动高性能医疗设备和人工智能、5G技术、大数据高效融合,引进和发展“五新”化学药,推动新型生物技术、药物、治疗技术产业化。推进临床转化平台建设,支持企业联合高校、科研院所共建生物医药创新中心、制药研发平台、共性技术研发平台等。到2025年,生物医药产业规模达到800亿元左右。

3.人工智能产业。布局人工智能开源开放平台,充分发挥企业、高校、科研院所等单位科创资源优势,建设视觉、语音识别等技术平台,打造“平台+应用”人工智能生态链。聚焦智能芯片、智能传感器等关键技术研发,加快技术突破和产品应用,实现本土化硬件安全自主可控。加速“AI+”多元应用场景落地,推动无人驾驶、智能工厂等应用示范,重点打造智能网联汽车车载试验区,建设城市级智能服务AI试验场。到2025年,人工智能核心产业及相关产业规模达到900亿元左右。

4.民用航空产业。建设“大飞机园”特色产业园区。服务好国

家大飞机战略,重点发展民用航空综合型产业,推进大飞机核心装备产业链本土培育,初步构建集设计、研发、制造、应用、服务于一体的产业体系。围绕大型客机、机载系统、发动机等领域,加强关键核心技术攻关。完善民用客机产业链布局,积极探索通用航空器低空空域飞行试点,推动发动机试验验证平台等配套功能集聚,引进航空复合材料及零部件维修等配套企业,打造综合性飞机及航空器检测维修服务中心。推动航天领域布局,重点围绕商业航天及遥感数据开发、卫星通信、导航定位等领域,推动卫星互联网应用。强化适航认证能力建设,支持引导企业开展个性化适航认证。按照国家有关法律法规,建立符合与国际接轨的适航管理流程与审核标准,设立专业化的适航审定实验室和相关服务机构。到2025年,航空航天产业规模达到600亿元左右。

5.智能新能源汽车产业。聚焦新能源汽车头部企业,加大产业链上下游布局力度,营造产业生态体系。加快核心技术自主研发,重点围绕智能新能源汽车电动化、网联化、智能化、共享化,在自动驾驶芯片、传感器和电池、电机、电控等关键零部件方面实现突破,提升国产化配套比重,加速推动整车企业供应链国产化、本地化。加强与浦东金桥园区联动发展,共同推动相关领域产业链互补延伸。到2025年,智能新能源汽车产业产值达到2000亿元左右。

6.高端装备制造产业。瞄准尖端硬核的装备制造业,集中攻克一批智能制造共性技术,建设世界级智能制造中心。推进动力

装置核心技术研发,促进国产动力装置加快迈进国际先进行列。依托上海交通大学智能制造转化平台,引进和培育一批具备国际竞争力的智能制造装备供应商、系统解决方案供应商,建设一批智能制造公共服务平台和智能制造示范工厂。加快智能化转型升级,全面提升生产自动化水平、设备运行效能和产品创新能力。到2025年,高端装备制造产业产值达到1000亿元左右。

7.新型特色产业。加快推动中日(上海)地方发展合作示范区建设,重点围绕氢能产业,加强国际产业转移和技术合作,在储氢、制氢、加氢等技术方面实现突破;打造氢能源汽车产业链,重点推动氢能燃料汽车示范应用,建成氢能燃料电池动力的中运量线路,探索氢能物流、氢能大巴、氢能重卡等典型应用示范;建立氢能及燃料电池产业体系,适时布局氢能燃料汽车整车制造。拓展绿色再制造新模式,打造上海绿色再制造产业先行引领区;依托龙头企业,研究制定再制造技术标准;依托国家再制造产业示范基地,打造人才实训基地、检测认证中心等服务平台;争取再制造政策突破,创新高端设备再制造监管模式。聚焦新一代机器人及核心零部件,加强技术研发与集成创新,推广多场景技术应用。积极参与6G标准研究,促进自动驾驶、无人驾驶汽车大规模应用。建设“海洋创新园”,集聚和培育一批海洋高端装备科技创新型企业和项目,打造海洋高端装备技术研发、综合试验、企业孵化等产业链条,成为全球海洋中心城市、国家海洋经济创新发展示范城市的重要承载区。

(四)发展配置全球高端要素资源的现代服务业

统筹在岸与离岸业务,加快发展跨境金融、新型国际贸易、高端航运、数字经济等现代服务业,不断提高全球高端要素资源配置能力。

1.推动金融开放创新发展

先行试点更加开放的金融政策及创新措施。探索开放创新政策制度及风险压力测试。全面落实外商投资国民待遇,在银行、保险、证券、资管等领域引入更多高水平国际竞争者,对接国际高标准规则,推动金融业高水平开放。以资金自由流动为目标,进一步实施更有利于资金便利收付的跨境金融管理制度体系。建立金融“监管沙盒”制度,试点跨境金融、离岸金融等领域政策和业务创新。

促进金融业快速集聚发展。加快国际金融资产交易平台建设,推动国家级大型场内贵金属储备仓库、跨境人民币贸易融资转让服务平台、上海航运金融服务一体化科技平台等高能级平台设立,推进人民币国际化进程和跨境人民币使用。加快滴水湖金融湾和中银西岛综合体建设,吸引各类金融机构入驻,打造金融科技集聚、资产管理创新、股权投资产业的新高地。推进融资租赁业务创新和资产交易。大力发展金融科技产业,鼓励国内外金融机构、龙头科技型企业设立赋能平台、金融科技事业部、金融科技公司等,打造金融科技生态圈。到2025年,累计引入各类金融机构和投资类企业300家左右。

提升金融对实体经济的服务能力。发挥政府产业投资基金引导作用,鼓励社会资本按市场化原则设立产业投资基金。鼓励金融机构对实体企业进行金融支持。鼓励金融机构为企业和非居民提供跨境发债、跨境投资并购、跨境资金集中运营、离岸转手买卖、跨境电商、供应链金融等金融服务。探索设立科创银行,为科技创新企业提供一体化科创金融服务,探索对优质科创企业进行初创期信用贷款、投贷联动、保险、贴息、融资担保、股权投资、跨境支付结算等方面的全过程特色综合金融支持。

2.集聚发展新型国际贸易

大力发展总部经济。实施总部激励计划,吸引跨国公司地区总部、贸易型总部、研发类总部和国际组织(机构)地区总部等功能性总部机构集聚,加快培育和引进民营企业总部。鼓励跨国公司设立全球或区域资金管理、运营中心等功能性机构。鼓励引进具有投资、研发、运营、结算、人力资源等综合性功能的总部。

提升贸易规模能级。依托洋山特殊综合保税区,持续提升口岸贸易额,强化大宗商品配置能力。聚焦有色金属、石油化工等领域,探索布局交割仓库、物流网络以及交易经济业务,增强转口贸易功能。加快重大贸易平台建设,打造大宗商品“洋山价格”体系。加强国际分拨中心建设,进一步提高货物流转通畅度和自由度。做强国家外贸转型升级基地(汽车及零部件)。

深度拓展贸易新业态。加快发展服务贸易,支持企业承接生物医药、软件信息、研发设计、检测维修等国际服务贸易业务,推动

服务贸易向价值链中高端转型升级。完善上海国际服务贸易总部示范基地平台功能,加快文化服务、技术产品、信息通讯、检验认证等领域服务贸易发展。扩大跨境电商“正面清单”范围,加快建设跨境电商综合试验区。建设跨境电商综合服务平台、国际配送平台,支持企业建设海外仓。加快离岸贸易发展,加大对离岸贸易结算、税收等制度创新的支持力度。

3.提升现代航运服务能级

优化航运功能设施。加快完善“两海港(洋山深水港、南港)十两枢纽(四团站、芦潮港站)”布局,构建洋山港水公铁集疏运系统,建设临港集疏运中心。推进小洋山北侧综合开发。加快完善内河航道网络化,推进内河出海通道建设,进一步优化江海直达、江海联运配套港口设施。强化港航物流联动信息资源共享,打造港航物流公共信息平台,持续推动自动化、智能化港口建设。

发展高端航运服务业。重点围绕航运金融、航运交易、船舶检验、海事法律、航运咨询等业态,发展航运保险、航运金融、航运结算、航材租赁、航运仲裁、船舶交易等高端航运产业,打造高端航运服务业集聚区。提升航运综合服务功能,打造洋山保税船供公共服务平台,吸引全球船舶管理龙头企业、航运服务专业机构等。构建国际航运补给服务体系,强化飞机船舶备品备件供应、维修保养等综合服务,开展船用保税低硫燃油加注业务。发展航空中转集拼、航空专业服务等衍生产业,打造区域性航空总部基地和航空快件国际枢纽中心。

创新发展港航物流联动模式。推动航运公司、港口运营公司向仓储物流领域延伸,打造集仓储物流、高端制造、港航联运等功能于一体的物流产业集聚区。支持对拼拆箱货物进行简单加工、包装组装,延伸物流增值服务。建设航空物流服务平台,形成具备国际货代、空空中转的物流能力。打造全球维修航材分拨中心,提供全天候航材物流配送服务。

4. 加快发展数字经济

着力打造国际数据港。聚焦“信息飞鱼”全球数字经济创新岛,分领域打造10个跨境产业协同创新示范区,汇聚100家跨境数据配套服务企业和重点领域头部企业,打造1000亿规模的产业生态体系。探索建设国家数据跨境流动试验示范区,建设以产业集聚、展示交易为一体的跨境便捷交互的“国际数据港”。开展数据跨境流动安全评估,搭建跨境数据流通公共服务平台,确保数据跨境安全可控。在不涉及国家秘密和个人隐私的前提下,探索特定领域数据非本地化存储。加快推进数字产业化与监管创新,集聚数字创新型企业,推动智能网联汽车、电子商务、金融等领域数据跨境流通。加快信息服务业对外开放,有序放开外商投资增值电信业务领域准入限制,完善云计算等新兴业态外资准入与监管。

建设数字经济高地。以产业数字化为核心,推进工业互联网建设,打造国际领先的工业互联网功能转化平台、数字经济产业链,推进标准实验室、高质量工业数据集和工业算法库、工业互联网标杆园区和“两业融合”创新示范项目。强化工业智能融合创新

场景示范应用,打造一批“数字工厂”。加快发展“在线新经济”,培育一批以“在线、智能、交互”为特征的龙头企业,发展高端化数据处理、数据分析、数字挖掘等数据增值服务。

建设国际信息通信设施。依托海缆登陆站,新建和扩容直达亚太、通达全球的海底光缆系统。建设连接长三角区域的骨干光缆网络。统筹区域互联网数据中心、边缘计算节点发展,探索推进全球数据枢纽平台、新型互联网交换中心建设,构建多功能集约化基础设施体系。

(五) 打造体现人民城市建设理念的现代化新城样板间

聚焦人民群众高品质生活需求和高水平产业发展需要,高标准建设城市基础设施,彰显现代化滨海新城风貌特征。

1. 塑造“一核一带四区”空间格局

重点发展“一核一带四区”。在产城融合区构建由滴水湖核心、沿海发展带和洋山特殊综合保税区、前沿科技产业区、综合产业区、新兴产业区组成的功能布局。滴水湖核心围绕现代服务业开放区和国际创新协同区,重点建设滴水湖金融湾、105 社区 TOD 开发区域、世界顶尖科学家社区和“信息飞鱼”等重要载体。沿海发展带依托两港大道等沿海交通走廊,强化联动功能,串联滴水湖核心、各产业及生活区,形成产城融合发展格局。推进四大功能区发展,洋山特殊综合保税区着力发展中转集拼、保税研发和制造等产业;前沿科技产业区聚焦集成电路、生物医药、人工智能等重点产业,打造特色产业集聚区;综合产业区以生产性高新科技研

发功能为主导,融合生活居住功能,形成产研一体化布局;新兴产业区推进空间拓展和工业用地转型升级,引入重大产业项目,提高空间利用效率。

统筹临港新片区全域规划建设。从临港新片区全域长期发展需求出发,按照“一带三核、三廊九片”的远景空间结构和“整体规划、分步实施”的原则,加快推进产城融合区整体发展。发挥滴水湖核心的综合服务功能,增强产城融合区辐射能力,统筹周边功能组团和城乡社区发展。提升综合城市功能,强化公共交通支撑,实施以公共交通为导向的开发模式,围绕重要站点集聚公共服务资源。

完善城镇融合发展体系。加快推进南汇新城建设,打造与临港新片区功能相契合的高能级、智慧型、现代化未来之城。提升交通互联互通水平,着力优化生态环境,集聚教育、医疗、商业、文化等公共服务资源。完善万祥、泥城、书院、四团等社区功能,加快公共服务设施建设,打造宜居生活社区。

深入推进乡村振兴战略。大力推进农用地整治和永久基本农田保护区内耕地集中连片,积极推进农业基础设施和农田水利设施建设,提高农用地生态价值和生产功能。提升旅游业与农产品附加值,强化乡村生态主题,打造特色文化品牌。引导低效建设用地有序减量,稳妥推进农民相对集中居住,重点解决“三高两区”以及规划农村居民点范围外的分散居住户问题。

2. 构建高效便捷智慧的综合交通体系

打造高效畅达的对外交通枢纽。围绕“15分钟到达浦东枢纽、30分钟可达龙阳路枢纽、60分钟可达虹桥枢纽、90分钟可达长三角毗邻城市”的目标，加快推进轨道交通及枢纽建设。加快建设两港快线，启动与中心城区直达快速轨道交通的方案研究，规划建设南枫线，加快推进沪通铁路二期、沪乍杭铁路等对外通道项目建设，全面融入国家交通运输大通道和长三角高速铁路网。积极对接浦东综合交通枢纽，加快四团综合交通枢纽规划建设。构建高快速路和干线公路网，规划形成S2公路、G1503公路和两港大道等高快速路的路网格局，建成S3公路一期，完成两港大道快速化改造。建成S2公路海港大道立交和S2公路新元南路立交，推进新沪杭公路、新四平公路等道路建设。研究小洋山客运码头整体搬迁，加快客运码头规划研究。

构建便捷绿色的内部交通体系。推动新元南路、沪城环路等一批主次干路建设，推进重点地区次支路建设，打通区内断头路，新改建道路总里程不少于110公里。优化路网级配，滴水湖核心区路网密度达到6千米/平方公里。加快中运量T1示范线建设运营，规划建设T2、T6中运量线路。到2025年，中运量线路总长达到50公里以上，覆盖主要客运走廊和重点开发区域。加强公交线路跨区联动，开辟至浦东综合交通枢纽大站快车客运专线，发展定班线、接驳线和共享班车等，增强重点区域、线路的公交服务。加快推进公共交通枢纽和场站建设，建设10个公共交通枢纽和2个公交停保场。构建城市林荫道与骑行网络，依托沿湖沿河滨水

空间,形成“两环七带”慢行游憩休闲体系。完善货运和配送网络体系,构建多层次货运通道,实现客货运通道有效分离,重点完善物流末端节点建设,发展智慧物流。

完善智能便民的交通管理服务。支持新能源汽车发展,新增公交车辆全部清洁能源化。到2025年,绿色交通出行比例达到80%左右。新建停车场全部配备充电设施,新建车位中充电桩占比不低于15%。适时布局燃料电池汽车终端设施。丰富自动驾驶开放测试道路场景,支持东海大桥智能化集卡车系统建设并形成技术标准。打造综合交通“智慧平台”,实现各系统交通信息共享和新增公交站点智能化全覆盖,推进MaaS(出行即服务)技术的应用。完善以需求管理为导向的静态交通,加强滴水湖核心区等重点区域停车保障,推进停车资源共享和智能管理,建设临港新片区智慧停车信息平台。到2025年,新增43处公共停车场(库)。

3.建设环境优美的生态宜居城市

建设林景相融的公园城市。加快建设绿丽港、黄日港等楔形绿地,启动建设南汇嘴生态园,多点推进社区公园与口袋公园建设。到2025年,人均公园绿地不低于17平方米,建设绿道总长度不低于200公里。推进新增河道沿岸林带、沿海防护林、环廊森林片区、生态走廊建设。依托森林斑块和景观海岸线建设,促进滨河空间、生态空间与游憩空间相融共生,加强滨海步道、绿道、公园等与开放空间串联融合。到2025年,生态空间比例不低于50%。推进近海湿地修复与保护,加强生物保护。以海洋灾害防御为前

提,统筹一线海塘达标、海岸带生态修复和沿海防护林建设。

建设生态韧性的海绵城市。推进海绵城市建设全覆盖,健全规划、建设、管理机制,规范促进社会主体积极参与建设。完善海绵城市建设技术标准体系,实行分级分片分类管理,因地制宜采用“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施改善水环境。加快城镇排水泵站和管网建设,因地制宜配套建设雨水集蓄利用设施,城镇化地区35%左右区域达到3—5年一遇排水能力。实施泇马河等骨干河道整治和出海闸建设工程,提升区域防汛除涝能力,构建临港韧性水网。建设临港水厂和配套原水工程,提升原水和供水保障能力,打造高品质饮用水示范区。扩建临港污水厂,提升污水收集和处理能力。

打造综合利用的无废城市。落实“三线一单”生态环境分区管控要求,建立区域源头准入管控体系,健全生态环境监测网络。预控规划重点产业特征性废水排放,加强非常规水源利用,积极开展中水回用试点。深化大气环境污染防治,开展重点区域重点行业挥发性有机化合物(VOCs)减排。完善重点监管企业土壤污染预防,实施农用地污染风险防控,加强入河湖排污口和农田面源管理。全面实施垃圾分类,控制生活垃圾填埋量,提高回收利用率。加强危废规范安全管理,促进废弃物末端处置向源头管控转变,加快城市废弃物生化处理中心、工业固废(危废)高值资源化与集约化示范基地项目建设。

构建绿色环保的低碳城市。按照国家和本市有关碳达峰、碳

中和的部署要求,加快建设低碳发展实践区和低碳产业新高地,研究制定碳达峰方案和碳中和规划,选取合适区域开展近零排放试点。提升天然气等清洁能源利用比例,推进绿色能源示范项目建设。加强重点领域排放控制,强化交通节能减排,大力推广电动、氢能源车辆,推进农业领域碳减排。开展绿色生态城区试点创建,提高绿色建筑执行标准,推广装配式等新型建造方式。到2025年,新建民用建筑全部采用装配式建造方式,绿色建筑达标率100%。

4. 打造数字智慧城市

加快数字新基建。提升开放型新型数字基础设施体系能级,推进城市数字化转型升级。高标准构建全域通达的超高速光网,打造临港5G和固网“双千兆”示范区,实现5G网络连续覆盖。建设全域感知的智能物联专网,新增不少于1万个高清智能摄像头。聚焦滴水湖核心区,科学部署监测传感、智能分析等感知终端,建设20万个以上神经元,实现50+社区覆盖。试点数字孪生城市建设,打造上海数字化转型示范区。坚持数字城市与现实城市同步规划建设,聚焦国际创新协同区、现代服务业开放区和洋山特殊综合保税区建设数字孪生平台,创新打造数字交通、数字能源、数字楼宇等应用场景。

丰富数字生活。推动生活场景数字化,提供线上线下融合的社区生活服务。到2025年,建设10个国内领先的新型“数字社区”。建设智能医联体服务平台,探索“互联网+医疗健康”服务模

式和运行机制。全面发展数字教育,打造以智能物联、在线教育为特点的示范学校,重点建设数字教室、数字实验室、全息课堂等基础设施。推进实体旅游资源发展线上数字化体验产品,建设数字天文馆、数字少年宫等新型数字平台。建设临港新片区旅游公共服务平台,打造智能停车、多语种伴游、沉浸式观景、线上旅游营销等应用场景,普及非接触式设施应用,实时监测区域客流、车流、消费趋势,打造数字旅游创新示范标杆。

5.提供高品质公共配套服务

推进教育资源优质均衡发展。加大基础教育资源统筹力度,与上海交通大学、华东师范大学、上海师范大学等高校合作办学,引入优质基础教育学校,打造教育改革开放先行区。建成上海中学东校高中部、临港青少年活动中心等重点项目。完善学前教育和托育服务体系,增加多层次托育服务供给,争创市级示范性幼儿园。支持高校打造3—5个重点学科,争创1—2个国家一流学科,支持产教融合型大学建设,建设1所混合所有制的职业院校。提升教育国际化水平,引进上海中学国际部办学点,按需设立独立法人的外籍人员子女学校,推动世界高水平高等教育合作办学。建设临港老年大学,构建教育发展联盟,提升“临港大学堂”品牌,办好临港开放市民大学。

提升医疗健康服务能级。优化医疗资源布局,建设高品质健康生活引领区。鼓励国企和社会力量参与,加快集聚高标准医疗卫生机构和人才。联合市第六人民医院临港院区共同打造市级医

学中心,推进紧密型健康医疗联合体建设。建设社区医院,鼓励引入市场化家庭医生服务机构,做优家庭医生签约服务。积极引入国际优质医疗资源,重点布局国际化专科医院、诊所和前沿医学中心,增加特色化医疗服务供给。探索公立医院参与社会办医的合作机制,形成高水平医生执业发展平台。开展国际医疗保险结算试点,争取国外已批准上市的药物、医疗器械等在临港新片区先行使用。建设高水平医疗服务与临床研究紧密结合的特色医院,打造医学创新功能型平台,支持公立医院参与生物医药产业发展,推动临床研究和成果转化。

加强养老及社会保障体系建设。加快养老设施建设,完善社区嵌入式养老服务设施,按照每千人建筑面积不低于40平方米的标准,完善社区养老服务设施,推进社区综合为老服务中心、长者之家、日间照护、长者助餐点和老年活动室等建设,支持社会力量因地制宜兴办养老机构。提供多层次公共就业服务,健全创业政策服务体系。逐步完善社会救助体系,持续建设社会保险托底工程。加强社会福利和慈善工作。

完善租购并举的住房体系。注重职住平衡,加大住房供应力度。到2025年,累计新增规划住房建筑总量约1600万平方米,累计新增各类住房约20万套。加快先租后售公租房、公共租赁住房、共有产权房、征收安置住房“四位一体”住房保障体系建设。创新先租后售公租房建设运营管理机制;政府、机构及企业持有的新建租赁性住房比重不低于30%,优先在轨交站点周边建设租赁住

房；规范长租房发展，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利；探索利用集体建设用地建设租赁住房，重视产业园区配建租赁住房。加强市场调控，建立完善房价地价联动机制。

加大高品质商业服务供给力度。构建商业基础设施布局，建设临港大道、申港大道、海港大道、东港大道以及临港产业区商业综合体等项目。完善社区园区商业配套，发展品牌连锁便利店。形成以中央厨房为核心，连锁早餐网点为主体的早餐供应体系。打造商业数字化转型示范区，积极发展商业在线消费和电商直播平台。加快引入高端特色目的地消费体验项目，依托商圈商街、旅游景点、文体场馆等设施，打造商旅文体联动的一站式消费新地标。到2025年，临港新片区商业设施建筑面积达100万平方米左右。

提高城市文化软实力。繁荣社会主义先进文化，弘扬上海城市品格和城市精神，更好地传播红色文化、海派文化和江南文化。聚焦文体旅融合发展，打造世界级文体旅游目的地。创新发展文化产业，以影视工业4.0示范实践区为引领，打造以高科技影视摄制基地为主的文化产业集聚区；探索跨境艺术品保税交易，推进国际文物艺术品交易中心建设，助力社会文物管理综合改革试点任务实施。做大做强体育产业，建设临港水上运动中心、临港足球基地等体育运动设施，以体教结合为基础，建设大型综合性体育场馆；引进国际知名体育赛事，重点发展健身休闲、竞赛表演、体育服务等国际化体育产业。规划建设图书馆、剧场等文化设施。大力

发展全域旅游产业,建成上海天文馆、冰雪之星等重大文旅项目,持续推进滴水湖国际旅游度假区建设。到2025年,实现3A级以上景区全覆盖,年旅游接待人次达到1500万左右。

完善综合能源基础设施体系。构建1个综合智慧管控平台、2个主干网络、6个重点建设区域、若干领域的综合能源建设布局。到2025年,清洁能源占能源消费总量比例达50%。推进500千伏远东变电站主变扩建和4个220千伏、16个110千伏输变电工程,完成奉贤海上风电场并网接入。完善燃气管网和调压站点布局,形成高标准次高压环网系统。加强太阳能、风能等可再生能源开发,实现新建厂房光伏屋顶全覆盖,有序推进陆海风电建设。到2025年,新增分布式光伏200兆瓦以上,光伏累计装机340兆瓦,风电累计装机800兆瓦。建设氢燃料电池动力的T6中运量公交线。启动国际创新协同区、国际文化创意港等综合能源站建设。

推动地下空间高效集约综合开发。科学规划城市地上地下空间,统筹建设轨道交通、综合管廊、人防工程等项目。聚焦金融总部湾、两港快线站点等重点区域,加大地下空间开发力度。坚持分层有序开发,充分利用浅层中层空间,预留深层空间。

(六)提升城市治理能力现代化水平

进一步深化“放管服”改革,全力推进“两网融合”,促进投资贸易自由便利、行政审批精简高效、政务服务全面优质、事中事后监管规范有效、法治体系科学完备,持续推进治理体系和治理能力现代化。

1. 营造国际一流营商环境

深化综合审批改革。坚持“系统集成、协同高效”的原则，深化商事主体登记确认制改革，稳步推进企业设立“承诺即入、一次办成”，推动“一业一证”和“证照联办”改革试点，深入开展综合审批系统改革。探索全面实施告知承诺制，试点投资项目承诺制改革，深化工程建设领域审批制度改革。在更多领域实现高效办成“一件事”，提升投资项目“一站式”审批服务能级，打造“一站式”服务平台。强化惠企政策“一键直达”，完善招商引资工作机制，优化“企业+人才”双专员服务。

加强事中事后监管。加强重点领域的风险监管和信用监管，全面推行跨领域的“双随机、一公开”监管，探索建立行业综合监管机制，对新技术、新产业、新业态、新模式实施包容审慎监管。建立“一支队伍管执法”的综合执法体系。

营造公平公正的市场竞争环境。强化竞争政策的基础性地位，形成规范高效、公平竞争的统一市场。建立完善公平竞争审查联席会议运行机制，探索建立重大政策措施会审制度。试点经营者集中反垄断审查制度。强化政企沟通渠道，建立营商环境等投诉维权机制。健全政府采购和招标制度规范，实施招标投标全流程电子化。打造知识产权保护高地。建立多元化知识产权争端解决与维权援助机制，构建知识产权保护的社会参与机制。建设知识产权服务平台，集聚行政管理、行政执法、司法保护、仲裁调解、第三方服务等资源，打通“管理、创造、运用、保护、发展”全链条，提

供全生命周期知识产权服务。探索知识产权证券化,推动建立知识产权与科技成果产权交易中心。

完善制度创新的法治保障。推动制定临港新片区条例和洋山特殊综合保税区管理办法,储备实施一批调法调规事项。创新国际商事审判机制,提升在国际争端解决体系中的影响力和话语权。推动相关审判职能机构入驻临港新片区。引进一批国内外知名的仲裁、调解等法律服务机构,打造法律服务集聚区。加快建设金融法治试验区,构建区域性金融风险防控体系,协同做好跨境资本流动的监测预警、评估、调控。建立企业投资投诉工作体系,构建诉讼、仲裁、调解等多元纠纷解决机制。建立涉外劳动人事争议处理机制,提供全方位、多层次的涉外法律服务。

2.增强城市精细化治理能力

加强和创新社会治理。形成共建共治共享的融合治理新格局,打造社会主义现代化城市治理新标杆。全面推进“四个覆盖”,做实党建引领多元力量参与社区治理机制。推动优质公共服务向基层延伸,打造家门口服务样板间。建立健全居村法律顾问制度,设立“一站式”纠纷解决服务平台。探索国际化社区治理模式,推进基层公共事务共商共治,鼓励社会组织有序参与社会治理。

全面提升“一网通办”服务能力。完善一体化信息管理服务平台政务服务功能,实现审批事项“全程网办”,全面形成线上申报、咨询、受理、审批、发证的工作模式。探索设立“窗口事务官”,提高审批事项窗口办结比例,推进政务服务“好差评”工作,提高线下服

务水平。

全面提升“一网统管”精细化管理水平。构建具有临港新片区特色城市运行管理架构,打造城市运行管理门户、城市运行管理中心以及技术支撑、感知采集、业务协同、安全管理、运行管理、公共服务等六大平台。加强网络基础设施建设,加快与“智慧公安”“综治平台”深度融合对接。加强城市运行管理平台数据共享,构建城市事件智能识别服务系统,推进城乡网格化管理全覆盖。

增强城市应急管理能力和水平。进一步建立完善应急预案体系,提高应急处置能力。加快应急指挥中心平台建设,优化应急值守工作机制,试点一体化应急救援体系。组建应急救援队伍,加强实战演练。加强应急物资储备和调运能力,推进救灾物资储备体系建设。

保障城市安全运行。强化韧性城市建设,优化重大决策社会稳定风险评估,健全社会矛盾排查预警机制,增强重点领域风险识别管控能力。构建医防融合的公共卫生服务体系。推进应急指挥中心、避难场所等设施建设,探索建立安全生产实训基地和体验中心。提高全民安全防范意识,提升员工安全操作技能。

四、保障措施

(一)加强规划组织实施

完善规划体系,以本规划为统领,以国土空间规划、专项规划等为支撑,形成定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。加强规划任务分解落实,研究制定规划实施工作方案,加强市区联动、

部门协作,推动规划有效实施,确保各项任务落地。

(二)加强政策项目支撑

统筹资金投入,优化财政支出结构和政府投资结构,保障重大项目的财政投入。强化政府投资的引导带动作用,鼓励社会投资,支持企业直接融资。创新土地使用管理制度,探索土地创新集约利用路径,强化重大项目、重点产业土地供应保障。

(三)加强规划考核评估

加强规划宣传,推进规划实施信息公开。健全信息沟通交流机制,发挥社会参与和监督的作用,促进规划有效实施。完善主要指标监测、统计、评估、考核制度。开展规划年度跟踪监测、中期评估和末期全面评估。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2021年7月26日印发
