

把浦东这张王牌打得更好

——14 位专家学者解读浦东新一轮综改试点方案

◎ 记者 余继超 魏来 罗葛妹

“浦东是我们的一张‘王牌’，我们要把它打得更好。”

1 月 23 日，上海市委书记陈吉宁参加市人代会浦东新区代表团联席会议，审议政府工作报告。审议现场，陈吉宁说，浦东要紧扣打造社会主义现代化建设引领区目标任务，勇挑最重的担子、敢啃最硬的骨头，为全市经济高质量发展作出新的更大贡献。

“浦东要大胆试、大胆闯、自主改，奋力拿出更多首創性改革、引领性开放重大举措，努力成为更高水平改革开放的开路先锋。”在与代表们交流时，陈吉宁说。

此前一天，《浦东新区综合改革试点实施方案（2023—2027 年）》（下称《方案》）正式对外发布。

《方案》从 7 个部分提出 23 条改革举措，在重点领域和关键环节改革上赋予浦东新区更大自主权。

上海社会科学院研究员、原副院长何建华对《国际金融报》记者表示，浦东开发开放 30 多年来取得的显著成就，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。这次《方案》的发布，最大的意义是浦东又一次扛起更高水平改革开放的大旗。

尤其是《方案》中，强调要加大规则标准等开放力度，打造制度型开放示范窗口。何建华认为，浦东必将对标高标准的国际经贸规则，在对外开放尤其是与美国、欧洲、日本等发达国家的合作协定中发挥特长与优势；在全球经济外循环中与高手过招，力促高水平开放；在中国式现代化建设新征程上，发挥先行先试、示范引领的龙头带动作用。

根据《方案》，到 2027 年，浦东新区要基本完成试点任务，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。

探索构建数字经济规则体系

完善高标准市场规则体系方面，《方案》明确，探索构建数字经济规则体系，实行分类分层的新型数据交易机制，依托数据交易所提升数据可信流通能力。探索数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制。推动公共数据向经营主体有序开放。

浙江工业大学中国数字经济与全球经贸规则研究院院长程惠芳对记者表示：“发展数字贸易和数字经济存在数据确权、监管、隐私保护、数据跨境流动、跨境贸易支付风险防范等多重挑战，解决这些问题首先就需要制定规则。在规则制定的过程中，需要全球主要经济体共同参与，共议共建。在全球的制度设计、治理规则制定方面，我们还要提升话语权。”

程惠芳指出，“数据的三权分置非常重要，只有制度规范，数字经济才能进入一个快速发展的通道。”目前为止，各地大数据交易所还在探路阶段，一是为数据确权探路，二是为数据交易规则探路，三是为国家出台一系列的规则探路。

清华大学计算机社会科学与国家治理实验室副主任张楠告诉记者，数字经济的发展源自技术进步，当前的很多困境还是要在新技术突破、新应用增长中找到解决方案。例如，当前在数据跨境领域已初步应用的隐私计算等技术，实现数据可用不可见，创设符合多重标准的数据处理和使用场景，为提高数据跨境安全性与效率提供了新思路。



IC 图

浙江大数据交易中心总经理孔俊在接受记者采访时表示，目前，数据要素流通存在着数据交易确权难、定价难、互信难、入场难、监管难等关键共性难题。数据还有非常大的外部性，往往负的外部性要远远大于正的外部性，导致数据持有方对数据开放很谨慎。这需要数据交易机构扮演一个中立可信的第三方角色，通过全国的交易所构建可信的交易链路，慢慢探索出标准，可以节省数据交易成本，构筑数据流通体系。

“在探索阶段，一事一议或基于较为成熟的数据应用领域和方向进行试点更为合理。”在张楠看来，一次性设计出涵盖所有公共数据领域的完备标准和规则并不现实，可以在明确安全要求、责任归属等问题的基础上，让不同的公共数据授权运营模式在市场迭代中不断完善和成型，这也有助于本身具有多样性特征的数据资源发挥更大的价值。

建设数字贸易服务平台

《方案》指出，探索数据资产管理、数字身份国际认证等，推动数字贸易交付和结算便利化，建设数字贸易服务平台。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。研究高标准且与国际接轨的数据安全管理规则体系，创新数据监管机制，积极探索优化数据跨境流动管理措施。

中国法学会立法学研究会副会长丁祖年在接受《国际金融报》记者采访时指出，全球数字贸易发展最大的问题就是没有真正建立全球性的或者是更大区域的数字贸易规则，现在主要还是局限于几个国家之间或者小范围的贸易规则协调和共同制定，更大范围特别是发展中国家与发达国家之间的数字贸易规则都没有建立起来，导致数字贸易当中存在冲突和壁垒。

丁祖年建议通过搭建平台，把世界各个关于数据贸易的理念想法、实际做法以及具体规则的制定情况进行沟通交流，增进相互了解、增进共识。在促进逐步形成共识的基础上，逐步推动规则的协调，逐步扩展至多边的、区域性的乃至全球性的数字贸易规则制定。

“数字贸易从来都是全球化的话题，只有全世界都往这个方向发展，全球数

字贸易才能做大。”香港金融科技行业协会会长李国樑认为，前沿科技是数字贸易下半场的核心推动力，尤其是对 AI、区块链等各种前沿科技的应用，比方说区块链加上零知识证明，可以在不暴露具体数据的情况下，让对方使用你的数据，这其实是加速了数据的流通，让大家能将各个数据孤岛的分散数据结合在一起，找出一些新的价值。

中国政法大学全面依法治国研究院教授黄进告诉记者，在规则的构建过程中，要注意“数字+贸易”的特殊性。这决定了数字贸易规则以及数字治理相关问题，不仅仅涉及到国内法问题，也有很多跨境的数字贸易规制问题。法理而言，数字贸易规则是建立在数字财产权和知识产权等财产性权利基础之上，所以要根据其理论基础，厘清什么情况下才能形成数字贸易的财产性权利，如何从法理层面处理财产性权利和个人数据隐私保护之间的关系，以及各类法律关系的理论问题。

“接下来，我们要继续通过顶层设计、平台建设、探索培育、协同治理等全方位深层次的举措，与世界一道克服数字贸易发展中的关键共性难题，通过规则化、法治化的数字贸易，真正赋能全球经贸发展。”黄进补充道。

优化科技创新管理体制

《方案》提出，完善科技创新体系，建设开放创新生态。具体措施包括“优化科技创新管理机制和资源配置”“构建产业发展生态”“完善开放合作的国际协同创新机制”等。

何建华分析，《方案》明确浦东承担起完善科技创新体系的使命担当。以科技创新引领现代化产业体系建设，是 2024 年头号重点工作，在这方面浦东应当走在前、有作为、出实效。《方案》提出开放与创新两者协同的辩证逻辑关系，就是如何在开发中创新、在创新中开放，这是经济逆全球化趋势下世界变局中的新命题。

“浦东应当大胆积极探索，在对外开放的国际大环境中推进科技创新，不断提升浦东创新能级，建设开放创新生态圈。”何建华认为，提升浦东创新能级最便利的方式是通过创新生态体系的建设，促进全球的企业、机构、人才、资金、信息、技术等各类创新要素在浦东集聚，

使浦东成为科技创新资源最密集、创新活动最丰富的区域之一。

何建华强调，浦东应当将开放与创新有效衔接、深度融合，实现优势叠加效应。在创新发展上，应成为突破关键技术和产业转化的新经济革命引领者，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。在扩大开放上，应成为衔接国际高标准经贸规则的制度型开放开拓者，在提供高水平制度供给、高质量产品供给、高效率资金供给上大有作为。“浦东应当努力成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，在积极参与国际合作和竞争中不断增强资源配置的全球性影响力，在长三角一体化发展中更好发挥龙头辐射作用”。

适时推出科创板期权产品

《方案》还提出，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。

中泰证券研究所政策组首席分析师杨畅对《国际金融报》记者表示，去年中央金融工作会议中明确提出，要“做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇文章”。其中，科技金融排在首位，充分反应了对接科技创新，是金融服务高质量发展的重要抓手，也是首要抓手。

对于“适时推出科创板期权产品”这一具体措施，杨畅指出，科创板期权的推出，有利于增加科创板对市场主体的吸引力。期权市场是金融市场的重要组成部分，具有对冲投资风险、减少金融市场波动、作为货币政策辅助工具等作用。

《方案》同时提到，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。

“金融支持科技创新，是一个永久性命题。”中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院专职研究员杨涤对《国际金融报》记者指出，科技创新包括基础创

新和应用创新，这些都需要金融资源投入。创新主体往往都是中小科技企业，全周期技术研发需要多轮资本支持，待技术和产品成熟后推向市场。这个时候就需要资本市场给出退出机制，这样早期天使投资和风投才会有动力，退出后再寻找新项目，经过不断循环，实现技术价值和资本价值。

“这种金融资源的投入是不能完全依靠银行贷款间接融资实现的。以天使投资、风投、一级私募股权投资等不同阶段的创业资本这类直接融资，加上资本市场以及一系列制度保障，才能实现金融与科技的良性互动。《方案》就是按照这个方向给出了制度建设路径，并且这个制度建设是面向全球保持开放的。尤其是对依托上海自贸区包括临港新片区进行的制度型开放给予支持。”杨涤表示。

中国邮政储蓄银行研究员娄飞鹏对《国际金融报》记者分析，在我国经济实现高质量发展过程中，创新是第一动力，需要支持科技创新企业快速发展。对于科技创新企业而言，开展科技创新需要大量资金投入，并且技术创新本身以及新技术的市场应用和产生经济价值都存在较大不确定性，需要完善科技创新企业的融资支持机制。资本市场本身市场化水平较高，需要充分发挥其风险偏好较高等优势，为科技创新企业融资提供支持。

提升科技保险服务质效

聚焦到保险保障服务，《方案》指出，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。

经济学家宋清辉告诉记者，科技保险主要是针对科技企业经营活动中，因各类风险而导致科技企业出现财产损失，然后运用保险作为分散风险的一种保障方式。《方案》或将对科技保险行业带来两大方面的积极影响：一方面，科技保险大大降低了科技企业的经营或研发风险，从而有利于吸引更多的企业参与其中，科技保险客户基数有望因此“水涨船高”。另一方面，有助于推动科技保险行业走上高质量发展的轨道，使其更加行稳致远。

对于《方案》提到的“按市场化原则

深化科技保险风险补偿机制试点”，宋清辉认为，此举最终目的还是为了提升科技保险服务科技产业质效，并进一步助推科技创新，使得科技保险逐渐成为科技企业的一大“避风港”。

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、研究员盘和林直言，对于科技发展来说，科技保险是为了分摊和补充风险，能够让一些科技企业、研发项目未来发展的确定性更高，从而促进创新。

“不过，这类保险也有很大难点，因为科技公司和科研项目推进的风险难以量化，保险公司不会愿意为难以估测的不确定性买单，所以如果要落地，还需要政府给予一定的保险补贴和风险补偿。”盘和林补充称。

此外，《方案》还在营造市场化、法治化、国际化一流营商环境方面，提出要完善建筑师负责制，探索推进建设工程质量监管和维修保养制度改革，鼓励单位购买工程质量保险。

在上海市建纬律师事务所高级顾问律师王民博士看来，该举措将会提高市场对工程质量保险产品的需求，建设单位也将更倾向于通过购买保险来转移和管理工程质量风险。而为了满足增长的市场需求和不同客户的需求，保险公司将开发新的工程质量保险产品或者优化现有产品，提供更加多样化和个性化的保险解决方案。

健全知识产权保护和运用制度

《方案》指出，要健全高水平的知识产权保护 and 运用制度。汇业律师事务所高级合伙人王函律师认为，这与《上海市浦东新区国家知识产权保护示范区建设方案（2023—2025 年）》中提出的打造知识产权保护高地的目标是致的。

具体来看，《方案》提出了五个方面的落地措施：一是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。二是在现行法律框架下，推动举证责任转移制度在更多知识产权案件中适用。三是试点实行知识产权侵权纠纷的调解优先推荐机制。四是探索完善中小企业知识产权保护机制。五是推进商业秘密保护制度创新，完善商业秘密保护规则和指引。

王函向记者介绍，在构建国际化知识产权保护体系和法治化营商环境上，浦东已积极实施《上海市浦东新区建立高水平知识产权保护制度若干规定》，制定国际标准的知识产权侵权惩罚性赔偿制度。并对标《中欧地理标志协定》，形成关于《中欧地理标志协定》互认的地理标志保护制度；还对国际通行做法，率先将著作权、商业秘密举证责任转移规定从民事诉讼程序拓展到行政执法程序中。

王函认为，以上五大措施重在助力打造知识产权保护高地，高标准推进国家知识产权保护示范区建设，构建国际化知识产权保护体系和法治化营商环境，支持创新主体高水平“走出去”和高质量“引进来”。

《方案》还要求完善知识产权市场化定价和跨区域交易机制，优化知识产权运营公共服务。支持以“版权行为发生地”为原则开展跨地区作品登记。允许境外知识产权服务机构在浦东新区依法设立常驻代表机构并开展与知识产权相关的跨境业务。

“上述三个举措重在打通跨区域交易、跨地区作品登记、跨境业务各环节，以实现境内、境外双循环的知识产权运用机制，构建健康、可持续发展的知识产权运营生态圈。”王函表示。