

上海市人民政府文件

沪府发〔2021〕14号

上海市人民政府关于印发《虹桥国际开放枢纽 中央商务区“十四五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年7月31日

（此件公开发布）

虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划

为更高水平、更高质量推进虹桥国际开放枢纽中央商务区(以下简称“商务区”)建设,根据《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》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、“十三五”发展回顾

“十三五”期间,商务区由开发建设阶段进入功能打造阶段,大交通、大商务、大会展功能逐渐显现,服务保障三届中国国际进口博览会(以下简称“进博会”)成功举办,基本形成了产城融合发展、环境生态文明、配套优势明显、区域特色鲜明的新一代商务区框架。截至2020年末,商务区全域生产总值和税收总额分别为1196亿元和268亿元。

(一)大交通枢纽功能全面升级

四通八达的骨干路网基本形成,集民用航空、高铁、长途客运、轨交、公交于一体的综合交通体系不断完善。依托虹桥国际机场、虹桥高铁站两大功能性项目,商务区与长三角主要城市基本实现一小时通勤。“十三五”期间,虹桥枢纽累计客流18.4亿人次,年均总客流3.68亿人次,日均客流量103.3万人次。各运营单位之间信息共享、应急联动水平持续提高,春运、节假日、进博会举办期间等重要时间节点应急保障水平不断提升,疫情防控举措落实

得力。

（二）大商务集聚效应初步显现

核心区重点区域基本建成，349 栋楼宇结构封顶，封顶率达 99%；竣工面积 485 万平方米，竣工率达 83%。招商引资和企业入驻进入高峰期，截至 2020 年末，商务区入驻法人企业 4.9 万家，集聚国内外具有总部功能的企业 357 家，其中内资总部类及上市公司 239 家，外资总部类企业 118 家。重点打造虹桥进口商品展示交易中心、长三角电子商务中心、虹桥海外贸易中心等 18 家具有特色的产业园区，长三角会商旅文体联动平台、虹桥品牌（商标）创新创业中心、虹桥绿谷 WE—硅谷人工智能（上海）中心等 7 家特色楼宇。

（三）大会展品牌形象日益凸显

“十三五”期间，在国家会展中心（上海）累计办展面积 2831 万平方米，成功举办三届进博会。商务区基础设施建设、交通组织完善、城市精细化管理、会展配套服务、应急联动处置等服务保障获得广泛认可。以进博会为契机，商务区加快构建“大会展”生态圈，引进会展促进机构以及与会展相关的专业服务业企业 200 多家，云上会展功能成功落地。积极承接进博会溢出效应，搭建以虹桥进口商品展示交易中心为主的“1+N”贸易平台矩阵。

（四）各片区错位发展亮点涌现

南虹桥产业发展空间深度释放，初步形成总部经济集聚，生物医药、国际商贸、现代金融、科技服务齐头并进的良好态势，生活配

套功能进一步健全。东虹桥加快推动国家级虹桥临空经济示范区建设,航空经济、互联网经济、总部经济三大高地态势渐显,金融、人工智能、时尚创意等高端服务业活力迸发。西虹桥依托国家会展中心(上海)、中国北斗产业技术创新西虹桥基地,会展服务产业生态初具规模,产学研一体化的北斗功能平台集群基本形成。北虹桥研发总部集聚效应加速形成,创新创业功能初步显现,智能服务制造、医疗器械、汽车研发设计、时尚文化旅游等新兴产业发展格局逐步形成。

(五)主城区服务功能逐步提高

高品质公共服务配套逐步完善,新虹桥国际医学中心一期正式运营,国内外优质教育资源初步集聚,商业集群渐成规模,文化场馆建设推进有序,基本形成“15分钟生活圈”。智慧城市建设格局初显规模,率先实现核心区千兆网络全覆盖,5G网络、人工智能、大数据等信息技术广泛落地应用。绿色低碳、生态环保的花园式商务区形态大致显现,核心区建成三星级以上绿色建筑达204栋,占比达58%,获得全国首个绿色生态城区三星级运行标识证书。舒适宜人的高品质生活空间初见雏形,城市景观、市容环境品质大幅提升。

商务区发展在取得新成绩的同时,还存在一些不足。一是经济能级有待提高,产业集聚度、区域显示度还需增强。二是区域发展均衡度需要进一步提升,开发标准有待进一步统一。三是产城融合水平相对滞后,职住功能、公共服务和生态环境建设还需加

强。四是内外衔接的综合交通体系仍需完善,城市交通设施建设对区域功能发展的支撑作用有待进一步加强。五是营商环境仍需持续优化,政企沟通、企业服务 etc 还需完善。

二、“十四五”发展总体要求

(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,坚持新发展理念,落实“四个放在”,提升“四大功能”,全面对接、深度融入长三角一体化发展,牢牢把握进博会战略机遇,以“强化国际定位、彰显开放优势、提升枢纽功能”为主线,着力建设国际化中央商务区,着力构建国际贸易中心新平台,着力提高综合交通管理水平,着力提升服务长三角和联通国际的能力,紧紧围绕“五型经济”要求,在人才、品牌、通道、产业链、平台等方面改革创新突破,强交通、强会展、强商务,推动高质量发展、创造高品质生活、促进区域协同联动,打造虹桥国际开放枢纽,将商务区建设成为上海提升城市能级和核心竞争力的重要增长极、引领长三角一体化的重要动力源、落实国家战略的重要承载区,努力打造新时代改革开放的标志性区域、长三角强劲活跃增长极的战略承载地、服务构建新发展格局的关键链接点。

(二)发展定位

“十四五”期间,商务区服务长三角一体化和进博会两大国家战略,形成“一区五新”总体发展框架,即:构建以一流的国际化中

央商务区为承载主体,打造开放共享的国际贸易中心新平台、联通国际国内综合交通新门户、全球高端要素配置新通道、高品质的国际化新城区、引领区域协同发展新引擎。

一流的国际化中央商务区。顺应国际化中央商务区发展趋势,以提升核心功能为重点,构建高端赋能、融合发展的现代化产业体系,汇聚全球商务流、人才流、资金流、技术流、信息流,探索新服务、新技术、新业态、新模式、新动能的示范应用,成为全球高端总部机构集聚、国际人才交流密切、高端商务活动频繁的功能复合型国际化中央商务区。

开放共享的国际贸易中心新平台。当好“持续办好中国国际进口博览会的主力军”,充分发挥进博会的国际采购、投资促进、人文交流、开放合作四大平台作用,强化展会国际公共平台和公共产品功能,全面承接并进一步放大进博会溢出带动效应,打造联动长三角、服务全国、辐射亚太的进出口商品集散地,创新发展新型国际贸易,集聚高能级贸易平台和主体,推动商务区贸易功能向国际交流、平台展示、贸易消费功能升级,打造面向国际的贸易平台和交流平台。

联通国际国内综合交通新门户。高水平建设交通基础设施,全面强化虹桥综合交通枢纽核心功能,完善与周边机场、高铁、港口协作机制,强化对内对外联通,优化拓展虹桥机场的国际航空运输服务功能,完善虹桥综合交通枢纽的城际服务功能,全面提升管理水平,成为服务长三角、联通国际的重要门户节点。

全球高端要素配置新通道。做好“打造国际一流营商环境的践行者”，发挥大交通、大会展、大商务融合发展优势，依托交通枢纽和贸易集散中心对要素资源汇集引流作用，打造高能级的要素出入境集散地，积极营造充满活力的商务发展环境，创新复制与国际惯例相融的规则体系，以高效市场化配置机制，吸引各类要素市场、功能机构、交易主体入驻商务区，打造万商云集、要素汇集、多元交集的全球高端要素资源交互融通的新路径。

高品质的国际化新城。全面推进产城融合，构建布局合理、功能完备、优质高效的商务配套和生活服务体系，营造近悦远来、安居乐业的环境氛围，巩固区域绿色低碳发展基础，成为生产空间集约高效、生活空间便利完善、生态空间舒适宜人的国际化产城融合示范区。

引领区域协同发展新引擎。勇当“服务长三角一体化发展国家战略的排头兵”，推动长三角产业联动、企业互动和资源流动，加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系，建成一批标杆性高层次开放平台，不断提升公共服务便利共享水平。加大商务区与长三角其他地区的协同力度，打造跨区域政府协作的创新示范高地，形成与国际开放枢纽发展相适应的体制机制。

（三）发展目标

到2025年，基本建成虹桥国际开放枢纽核心承载区。在高能级主体集聚、现代产业经济集群初显、带动区域经济高质量发展的

引领力增强、核心功能显著提升的基础上,中央商务区和国际贸易中心新平台功能框架和制度体系全面确立,综合交通枢纽管理水平显著提升,服务长三角和联通国际的作用进一步发挥。

虹桥国际开放枢纽中央商务区主要预期性指标

序号	类别	指标名称	目标值 (2025年)
1	总体规模效益	地区生产总值	年均增幅高于全市至少2个百分点
2		税收收入	年均增幅10%—15%
3		外贸进出口额	年均增幅10%—15%
4		新增外资法人企业数	1500家左右
5		商品销售额	5000亿元左右
6	开放枢纽功能	总部型企业数量	500家左右
7		数字经济增加值占地区生产总值比重	60%以上
8		进口商品集散地主平台建成面积	50万平方米以上
9		国际性组织(机构)占全市比重	25%以上
10		国际性展览占比	80%左右
11		国际性会议占全市比重	25%左右
12		综合交通枢纽年客流总量	4.5—5亿人次
13	品质城区建设	人均公园绿地面积	10平方米左右
14		路网密度	4.5公里左右/平方公里
15		社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率	85%以上
16		绿色建筑星级运行标识认证面积	300万平方米左右

(四)功能布局

作为虹桥国际开放枢纽核心承载区,商务区规划面积为151.4平方公里,包括长宁区的新泾镇、程家桥街道,闵行区的新虹街道、华漕镇、七宝镇部分(0.3平方公里),青浦区的徐泾镇、华新镇部分(2.6平方公里),嘉定区的江桥镇、真新街道部分(0.3平方公

里)。“十四五”时期要充分发挥辐射引领功能,加强与“北向拓展带”和“南向拓展带”的衔接联动,形成“1+4”总体格局,即“一核、四片区”,同时布局若干个有竞争力、有规模的特色产业园区和特色产业集群。

“一核”为核心区,是商务区核心功能主要承载区,依托国家会展中心(上海)和综合交通枢纽两大功能性设施的辐射带动作用,重点推动总部经济和高端商务集聚发展,提升完善交通枢纽功能,营造创新先行的发展氛围。

“四片区”为南虹桥片区、东虹桥及机场片区、西虹桥片区、北虹桥片区。各片区含主城片区部分和相应拓展区部分,依托现有的资源禀赋和产业基础,形成错位发展、优势互补的功能定位。

南虹桥片区——以强化发展国际化公共服务功能和高端服务经济为主要特色,围绕前湾地区培育产业生态,建设多元功能融合的中央活动区,加快生命健康、文创电竞、集成电路设计、在线新经济、特色金融及专业服务业等重点产业高质量集群发展。

东虹桥及机场片区——以突出发展枢纽经济为主要特色,重点聚焦临空经济、总部经济和数字经济,大力推进智能互联网、智慧出行、时尚创意、人工智能、数字贸易、金融科技、大健康等产业发展。

西虹桥片区——以聚焦发展会展商贸为主要特色,突出“科创+商务”的核心功能定位,放大北斗导航和会展商务等产业优势,充分利用会展经济带来的流量优势,加强高能级商贸主体的对

接与引进,促进会展商贸产业集群蓬勃发展。

北虹桥片区——以重点发展创新经济为主要特色,依托制造业基础和土地资源二次开发,高水平建设北虹桥科创中心,集聚一批具有创新活力的领军企业,重点发展总部研发、高端制造、人工智能、新材料、新能源等产业。

三、“十四五”发展的主要任务

(一)提升产业能级,建设一流的国际化中央商务区

以提升经济密度和产业能级为出发点,重点发展商务会展等现代高端服务业,提升商务区显示度,大力发展资源配置能力强、体现国际竞争力的总部经济,着力引导临空服务、健康医药、人工智能、北斗导航等特色产业发展,持续壮大商务区发展动能,积极引进新业态新模式,培育经济新增长点,全面确立国际化中央商务区的功能框架。

1.构建会展之都重要承载区

做大会展经济规模。依托国家会展中心(上海),以进博会等国际知名会展活动为品牌支撑,推动会展经济国际化、专业化、市场化、品牌化发展。国家会展中心(上海)年总展览面积达800万平方米以上,国际展会展览占比超80%。推动区域内会展主办单位通过收购、兼并、参股等方式扩大规模、提升质量,打造具有国际竞争力的会展集团。大力引进国际知名会展企业总部、境内外专业组展机构、国际品牌重要展会活动以及上下游配套企业,积极争办取得国际权威机构认证的展览和会议等。围绕进博会,集聚一

批具有全球影响力的顶级会展和活动，放大集群优势。持续办好中国国际工业博览会、上海国际工业汽车展览会等一批重大展览展会活动。

推动会展产业提质升级。创新会展服务模式，在会展项目、会展企业、专业人才、服务能力、管理体制、法规体系、会展技术等方面达到世界一流水平。搭建资源共享平台，推动会展与制造、商贸、旅游、文化、体育等产业联动发展。抢抓“新基建”机遇，赋能会展行业数字化升级，支持打造云上会展新平台，促进线上线下办展融合、数字会展与数字贸易融合发展，培育线上展会龙头企业和品牌展会，推动会展经济的数字化升级。

2. 构筑总部经济集聚发展新高地

吸引培育高能级总部机构。吸引集聚跨国公司地区总部、民营企业总部、央企第二总部、制造业总部等各类头部企业总部机构，拓展研发、销售、贸易、结算、数据等功能，强化决策控制，引导总部企业向价值链、产业链、创新链高端发展。推动跨国公司地区总部向亚太总部、全球总部升级，做优做强世界 500 强企业总部园和国际企业总部园，培育有创新活力的成长性总部。建设长三角区域城市展示中心暨长三角商会企业总部园，加快集聚长三角企业总部和功能性机构，打造浙商总部园和苏商总部园。

实施更开放的总部政策。根据国家和本市有关规定，继续放宽对外资投资性公司准入限制，对总部机构给予金融、人才、通关等方面便利。推动符合条件的跨国公司开展跨境资金集中运营管

理,提高区域内企业资金使用便利性。积极吸引跨国公司设立全球或区域资金管理中心。

完善国际化的专业服务配套。积极引进具有国际服务功能的国内外知名专业服务机构,推动会计服务、人力资源、文创设计、知识产权等专业服务机构加快集聚。加强与法律、仲裁、会计等领域各类国际行业组织、协会、产业联盟交流合作,促进相关领域有国际影响力的国际组织落户,建设法律服务产业集聚高地。鼓励在临港新片区设立的境外知名仲裁及争议解决机构在商务区设立分支机构,开展国际商事、投资等领域的民商事争议的仲裁业务。加快上海国际仲裁中心项目建设,打造面向亚太的全球性国际仲裁中心。

3.构建活力迸发的特色产业园区

打造高端临空服务业集聚区。全面落实虹桥临空经济示范区功能定位,加快机场东片区改造,通过“组合拳”项目开发,打造全球产业标示度显著的临空经济新高地。大力集聚基地航司、货航、货代、通航等主体及相关协会、联盟等机构,加快全球航空企业总部基地和高端临空服务业集聚区建设。探索开展海关特殊监管区域外重点企业特殊监管创新试点,争取开展航班时刻次级市场化改革试点。在飞机融资租赁、飞机全周期维护、航空培训等产业链重点环节取得突破。加强航空医疗等前沿科技研究,推进航空医学研究中心建设。深入推进一批特色产业“园中园”建设。

构建医疗健康产业园。提升新虹桥国际医学中心功能,聚焦

医疗健康产业,高品质发展形成1个医技中心、2家国际综合医院、10—12家专科医院、若干门诊部的医疗服务布局,探索跨境跨区域医疗合作,打造医疗服务贸易平台,建设好国家健康旅游示范基地。依托一批行业龙头企业,加快打造百亿级生物医药创新研发产业集群,建设医药研发与创新高地。围绕药械进口形成政策聚焦,打造集展览展示、综合服务、药械贸易、市场监管等功能于一体的国际医药流通业集聚区。探索产业链延伸,加快建设若干生物医疗健康研发中心和一批医疗器械产业园,推动各片区国际医药流通产业链上下游相关产业集聚。探索贸易便利化和审评审批制度联动改革,推动国际一线医药产品和技术首次应用落地。支持和引导相关片区完善大健康产业布局。

打造人工智能创新发展集聚区。加强人工智能国际交流合作,推进虹桥国际人工智能中心建设,促进新技术、新产品、新服务在商务区推出和应用。鼓励企业打造人工智能产业驱动平台,搭建国际人工智能产业交流平台、建设国际人工智能学院、国际人工智能科技转化基地、国际人工智能应用场景展示中心等,建立多形态的人工智能服务模式,培育一批走向国际的人工智能企业。推进临空人工智能产业园建设,推动人工智能研究院、人工智能企业研发中心等创新业务总部和功能落地。依托已有产业基础,发挥龙头企业带动作用,加快促进西虹桥和北虹桥地区人工智能产业发展。

形成北斗导航产业创新基地。加快西虹桥科创中心建设,打

造具有国际影响、国内领先的导航与位置服务专业化、复合化、国际化的技术创新和产业服务基地。着力发展卫星定位及相关系统运营维护、导航信息服务、位置服务及卫星导航与交通运输、智能终端和移动互联网的融合创新等领域,推动北斗卫星导航系统规模化应用。大力吸引高分遥感等科技创新企业入驻,打造高端创新型产业体系。进一步完善北斗西虹桥基地综合服务功能,强化基地创新孵化作用,促进北斗导航及相关产业企业实现集群化、产业化、规模化发展,形成集研发、测试、生产、销售、服务为一体的北斗导航与位置服务应用产业链。

不断培育壮大新业态新亮点。高标准建设和运营上海国际新文创电竞中心,以举办重大电竞赛事为基础,集聚行业领军企业,构建电竞全产业链,打造领先的电竞商务区(EBD),成为上海建设全球电竞之都的重要承载区。发挥各片区优势,大力发展流量经济、在线经济,打造集聚直播电商、网红经济、网络视听等新兴业态的流量经济产业园,提供更方便、更新颖、更快捷的消费体验,形成拉动消费的新动力。积极鼓励国际时尚消费业态发展,吸引时尚大师、名家开设工作室和实践基地,推进北虹桥时尚园建设。加强生态农业与特色旅游相融合,推进蟠龙文化休闲与创意产业集聚区发展。

4.形成高品质商务活动集聚区

提升虹桥国际经济论坛影响力。坚持高层次国际论坛定位,对标世界一流,巩固和放大虹桥国际经济论坛品牌效应,着力扩大

国际影响力,打造世界级高水平论坛和国际公共产品。积极探索市场化、机制化的论坛运作模式,搭建促进开放合作、互利共赢的交流平台。以虹桥国际经济论坛为引领,努力申办、举办一批国际性、全国性的行业会议、高峰论坛活动。推进高端国际会议场馆项目规划和建设。鼓励市场主体在商务区举办行业性的研讨会、交流会、新品发布会。

打造国际商务旅游示范区。加快打造长三角会商旅文体联动平台,争取重大市级文化艺术活动在商务区开设专场,积极举办虹桥美食节、品质生活节、购物节等系列活动,打造虹桥节庆品牌。推进以国家会展中心(上海)为核心,以绿地全球商品贸易港、虹桥品汇等展示和交易平台为重要载体,以特色产业园区为支撑,以蟠龙古镇、世界你好美术馆、虹桥路历史文化风貌区等文旅资源为依托的常态化精品旅游线路建设,争取创建4A级旅游景区。

打造虹桥国际会客厅。依托进博会大平台,汇集高端商务要素资源,推动国际交往、信息集成,构建进口和内销两个层面的渠道商联盟,举办贸易对接会、投资洽谈会、项目推介会、揭幕仪式等活动,促进进口商品贸易的撮合、成交,打造成为长三角进口商品的订单中心。高质量举办对接签约类、研究发布类、政策解读类、新品展示类等经贸领域的活动。

(二)放大进博效应,打造开放共享的国际贸易中心新平台

做好区域保障服务工作,全力办好进博会,实现进博会累计意向成交额平稳增长。全面承接并进一步放大进博会溢出带动效

应,做优做强进出口商品集散地,创新发展新型贸易,高质量建设国家进口贸易促进创新示范区,进一步推动全市进口交易服务平台集聚。率先打造全球数字贸易港,促进消费提质,打造引领高端消费的新地标,推动商务区贸易功能升级,构建国际贸易中心新平台基本框架体系。

1.打造辐射亚太的进出口商品集散地

做大进出口商品集散规模。以“6+365”常年展为主要方式,持续放大进博会溢出带动效应,依托商务区保税物流中心(B型),做实和扩大以虹桥进口商品展示交易中心、绿地全球商品贸易港、东浩兰生进口商品展销中心等为重点的常年展销平台(主平台建成面积约50万平方米),逐步打造多点、多主体、各有侧重、各具特色的商务区承接体系,培育保税展示、保税交易、价格形成、信息发布等核心功能。加快进口贸易商、厂商入驻,加大品牌和商品集聚,推进业态创新,扩大保税交易规模,推动长三角地区加快承接,促进成交额较快增长。高水平建设一批面向“一带一路”国家和地区的商品直销平台、国别商品交易中心和专业贸易平台。鼓励采购商联盟企业主动对接进博会,拓宽进口渠道,做大进口业务规模。支持联合国亚洲采购中心项目建设,打造国际公共采购(GPA)活动的一站式服务平台。

不断创新政策保障。争取将进博会期间的展品税收支持、通关监管、资金结算、投资便利、人员出入境等创新政策固化为常态化制度安排。鼓励跨境电商创新发展,允许零售出口采取“清单核

放、汇总统计”方式办理报关手续。探索试点开设跨境电商线下体验店。推进虹桥国际机场开展空运整车进口口岸业务。探索创新内外贸易一体化机制,促进要素自由顺畅流动,推动形成统一的国内大市场。

2.全力打造全球数字贸易港

加快形成联通全球的数字贸易枢纽。打造“全球数字贸易港”总部集聚功能。进一步发挥龙头数字贸易企业的创新发展带动作用,加快引进跨境电商龙头平台型企业,形成跨境贸易数字经济中心功能。打造便利化的数字贸易综合营商环境。结合跨境电商、垂直细分行业等场景应用,在数据流通、数据安全、网络内容监管等方面,开展事中事后监管技术建设和试点示范。鼓励企业建设跨境电商“海外仓”和海外运营中心,推进跨境电商 B2B 出口新模式。建设商务区数字贸易重点区域,创建国家跨境电商示范园区和国家数字服务出口基地。吸引集聚直播经纪公司、直播运营平台等,推动中国电商虹桥国际直播中心建设。

加快建设数字贸易企业成长中心。围绕数字贸易产业链和垂直细分行业,在电子商务、数字贸易、供应链管理等领域培育引进一批独角兽企业和行业龙头企业。扶持数字贸易场景应用创新,打造多业态的跨境数字贸易路演、线下活动、购物体验、娱乐参与的标志性场景体验区。建设一批高端数字贸易服务平台与项目,引进或扶持建设数字贸易国际创新孵化平台,开拓数字经济企业跨境合作新模式。引导国有资本、民营资本、外资在商务区设立各

类数字贸易创投基金,推动商务区数字贸易企业创新创业。

加快建设长三角贸易促进中心。推进一批长三角贸易一体化合作项目,进一步深化长三角会商旅文体联动平台项目合作。加强与长三角数字和软件贸易一体化联盟联动,提升长三角电商中心能级,发起成立长三角数字贸易促进中心。依托全球数字合作城市联盟,促进长三角内外国际数字经济领域重点城市交流联通。

3.建设高能级贸易主体首选地

打造国际组织和贸易促进机构集聚高地。做好区域内境外非政府组织的管理服务工作,吸引境外非政府组织在商务区集聚。优化提升虹桥海外贸易中心功能,吸引集聚国际经贸组织、贸易促进机构、商会协会等国际贸易功能性机构。积极探索并建立多平台规范化的海外机构承接体系,强化提升贸易及投资服务功能。对入驻的相关机构和平台在办公设施、人员出入境等方面提供便利。探索建立业主自治模式与法人组织模式相结合的商务区贸易发展机构。

吸引商贸领域龙头企业入驻。以进博会为契机,争取进博展商或其代理商在商务区投资入驻,设立贸易总部。吸引跨国公司在商务区设立进口商品运营总部或分拨中心,开展面向中国乃至亚太市场的集散分拨业务。鼓励具有国际竞争力的商贸龙头企业通过基金投资、企业品牌收购、品牌资产股权融资等市场化方式做大做强,培育壮大一批有影响力的平台。打通5G等应用技术创新业态,支持服务贸易企业拓展海外市场。

4. 打造国际化购物消费新地标

加快高端商贸综合体项目建设,完善零售业态布局,打造新一代高品质消费商圈。依托核心商业街区,吸引知名品牌旗舰店、体验店、集成店、概念店以及快闪店等入驻。加快建设中高端消费品发布展示中心,鼓励国际品牌和本土知名品牌开展新品发布活动,引进更多国内外中高端消费品牌首店和品牌代理机构总部,形成全球知名品牌区域消费中心、国际化消费体验中心。促进智慧零售、跨界零售、绿色零售等新零售、新业态、新模式发展。大力发展免税、保税展示、一般贸易相结合的购物业态,提升虹桥品汇能级,争取扩大虹桥国际机场航站楼免税购物场所。积极试点离境退税“即买即退”。

(三) 增强辐射功能,打造联通国际国内的综合交通新门户

1. 加强区域对外交通枢纽功能

优化虹桥枢纽服务功能。积极争取拓展虹桥机场国际航运服务功能试点。推进“智慧机场”“精品机场”建设,打造机场 5G+AI 智慧枢纽。探索值机模式创新,加强交通出港联通,推进虹桥国际机场与苏州、嘉兴等地的“一站式”协同。提升与“北向拓展带”和“南向拓展带”交通联系的便利性。加强虹桥综合交通枢纽与苏浙周边枢纽的服务协同,加强与虹桥枢纽相联接的铁路建设,提升空铁联运服务辐射能级,提升城际服务功能。持续打造商务区与长三角主要城市两小时轨道交通圈,提升沪宁、沪杭等方向的对外高速通行能力。

构建高效的物流服务体系。对接“一核两带”布局要求，构建区域内信息、资源、设施共享的物流信息平台，推动建立货物集疏运区域一体化协作机制。发挥长三角地区产业基础优势和物流枢纽经济要素聚集优势，整合区域内物流服务资源，促进物流与制造、商贸等产业融合创新发展，培育物流、信息、金融等高度融合的服务新业态。

2. 完善区域交通联系网络

加强公共交通体系建设。加快建设机场联络线、嘉闵线、13号线西延伸和2号线西延伸等既定规划线路，开展25号线等线路规划研究。到“十四五”期末，新增(含延长)3条轨道交通线路。推进枢纽西交通广场综合改造提升工程，优化道路交通组织和场站设施布局。适时推进中运量等高品质公交项目，加强核心区与拓展区之间的公共交通联系，研究集交通、观光等功能于一体的空轨设施规划布局。同步实施相关地区级公交换乘枢纽建设，优化商务区内部公交线路，加强与周边地区公交联系，构建商务区内部多层次公共交通系统。倡导绿色出行，结合地下空间、二层连廊、绿道、景观河道岸线及桥梁等，打造全连通、人性化的慢行交通系统。持续完善交通枢纽和会展中心两翼的交通联系网络，做好进博会交通保障。推动完善国家会展中心(上海)配套停车场、货运轮候区建设。

进一步完善商务区路网体系。结合外环线S20功能优化，推动商务区道路交通持续改善。推进跨吴淞江申长路一金园一路、

申昆路—金运路以及天山西路辟通、临虹路、纪宏路等区区间对接道路项目建设,推动广虹路—泉口路、联虹路—新泾路、东航路—新潮路、空港八路—金浜路等东西向道路联通。推进 G50 沪渝高速公路改造,探索研究 G15 公路嘉金段提升通行能力。加快漕宝路快速通道建设。继续推进迎宾三路东延伸重大工程建设,开展迎宾三路西延伸规划研究,持续提升商务区周边交通集散功能。

3.持续提高枢纽综合管理水平

加强枢纽运行保障。完善枢纽运行管理单位常态化联席会议机制,进一步巩固和提升公安、交通等各类枢纽服务保障部门的联勤联动。不断完善枢纽安检一体化管理机制和运行保障,提高枢纽通行效率。

加强应急管理。不断完善枢纽应急保障体系及配套设施,持续提升虹桥综合交通枢纽应急保障水平,充分适应枢纽客流增长和功能提升的新形势。进一步完善应急管理预案体系和体制机制。依托商务区综合信息平台,加强商务区内神经元传感器布设,完善应急指挥响应、应急视频采集与监控、协调决策指挥、融合通讯管理等专项系统建设,准确了解人、楼宇、高铁、飞机等要素主体信息,加强事先感知预判能力。加速与公安、交通、环保、水务、气象等部门数据共享,探索形成跨部门、跨区域的运行体系。

(四)推进改革创新,构建高效率全球高端资源要素配置新通道

进一步释放人才红利、开放红利、新经济红利、制度红利,以搭

建平台、优化环境、深化改革为重要抓手,促进要素自主有序流动,汇聚全球商务流、人才流、资金流、技术流、信息流,提高要素配置效率,激发创造力和市场活力,成为全球高端资源要素集聚配置的新通道。

1.集聚国际高端人才,建设虹桥国际商务人才港

提升国际人才综合服务水平。大力推动虹桥国际商务人才港建设,引进培育优质高端人力资源服务机构和与主导产业相匹配的社会组织和团体,探索建立一批人力资源服务产业园(或分园)。整合市、区两级政府部门人才服务和公共机构资源,在商务区建立长三角外籍人才服务平台,探索形成外籍人才公共服务“单一窗口”,深入推进上海虹桥海外人才一站式服务中心建设。推进移民政策实践基地建设。搭建长三角人才中介机构联盟平台。加强“候鸟人才”服务,切实解决人才跨区域流动中的各类现实问题。充分发挥户籍政策、人才公寓在青年人才引进和集聚中的激励和导向作用,扩大政策覆盖面。

探索国际人才管理制度改革。在商务区开展国际人才管理改革试点。为境外高层次专业服务人才来华执业及学术交流合作等提供签证、长期居留、永久居留等便利。开展 APEC 商旅卡受理工作,经认定的外籍高层次人才可凭其持有的外国人永久居留身份证创办科技型企业,并与中国公民享受同等待遇。探索研究境外人才个人所得税税负差额分担机制。

2.推进资本要素市场化配置,形成特色金融服务功能

发展特色金融服务。着力发展会展金融、贸易金融、航空金融等特色金融服务业。鼓励发展绿色金融,促进绿色信贷、绿色债券、绿色保险、绿色基金、绿色信托等领域的金融产品模式创新。吸引长三角产业基金、创投基金落户商务区,吸引服务长三角中小企业的商业银行、信托公司、证券等金融机构集聚商务区,鼓励扶持融资租赁机构发展。支持符合条件的项目开展 REITs 试点。加强与上海证券交易所和上海股权托管交易中心合作,推进长三角资本市场服务基地虹桥分中心建设。鼓励金融机构对商务区内创新型企业加大资金支持力度,加快建设相关主导产业和重点项目设施。大力推进南虹桥国际金融园、西郊国际金融产业园等特色金融园区发展,构建产融对接的金融服务生态圈。率先推广应收账款票据化、积极试点“贴现通”业务。探索建立公共信用信息和金融信用信息互补机制。

积极探索金融创新与对外开放。鼓励符合条件的企业开立自由贸易账户,推动贸易真实且信誉度高的企业通过自由贸易账户开展新型国际贸易。鼓励金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下为企业和非居民提供跨境发债、跨境投资并购等服务,试点人民币跨境贸易融资和再融资业务。鼓励符合条件的企业开展资本项目收入支付便利化试点。开展数字人民币应用场景研究,积极争取数字人民币在重点区域试点。

3. 加快发展技术要素市场,提升科技创新浓度

打造技术成果转移转化高地。抓住进博会汇聚全球创新产品

和技术的机遇,重点引进生物医药、集成电路、人工智能等战略性新兴产业的新技术,助推先导产业加速发展。依托上海国际技术交易市场,做强国际技术转移中心功能,汇聚全球科技成果信息资源,举办高规格、有影响力的国际技术交流合作活动,促进国际前沿科技项目转化落地。鼓励跨境技术转移,提升技术进出口合同登记管理便利化水平,促进技术贸易发展。营造有利于新技术快速应用升级和中小微科技型企业创新发展的场景环境。

构建创新创业生态圈。集聚一批国内外企业研发总部和科研院所,加强与国际创新创业平台的合作,提升虹桥品牌(商标)创新创业中心等孵化平台功能,吸引国际知名孵化器、孵化团队和国际知名企业创新孵化中心入驻,推动设立全球研发中心和外资开放式创新平台。促进技术要素与资本要素融合发展,探索通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式,推动科技成果资本化。鼓励商业银行采用知识产权质押、预期收益质押等融资方式,为促进技术转移转化提供更多金融产品服务。

建立垂直化“一站式”科技服务体系。吸引集聚海内外科技中介服务机构,打造集科技咨询、检验检测、成果转化、知识产权、科技金融、维权援助于一体的生态系统,并提供海外并购、技术交流对接、人才培养等国际科技合作服务。

4.持续深化改革,构建一流的营商环境

打造国际一流政务服务环境。全面贯彻落实“一网通办”政务服务改革要求,推进线上线下深度融合,提升政务服务事项标准化

和便利化水平。加快落实虹桥商务企业商事登记服务改革事项，深入推进商务区范围内跨行政区的一网服务，完善虹桥商务区管委会前台门户，提供涵盖规划管理、开发建设、户外广告、企业投资项目、公共配套和基础设施布局等领域的政务服务事项办理，探索扩大服务领域、优化服务流程，争取有关部门支持，复制推广浦东市场准入相关工作试点。设立知识产权服务、商事登记等公共服务窗口，提升企业迁移便利度，为企业提供“一窗通”服务。延伸上海商标审查协作中心窗口功能，在商务区商标受理窗口实现企业变更登记与商标变更申请同步受理。建立外商投资企业投诉中心，为外商投资企业提供投诉办理和兜底服务，加大外商投资合法权益保护力度，进一步提升营商环境的市场化、法治化、国际化水平。

构建全方位的安商稳商“服务网”。完善企业全周期服务链，拓展服务内容，从企业入驻的程式化服务转化为全方位“网状”服务，并超前为入驻企业未来延伸产业链提供先导服务。提升国际化、无差别的办事体验，为外资企业和外国人才提供多语种服务。大力弘扬服务企业“店小二”精神，建立走访服务企业和企业帮办服务制度，提供“一站式”个性化帮办服务。加强政企互动，建立制度化常态化的政企沟通机制，健全企业诉求收集、处理、反馈制度，进一步疏通沟通渠道。

探索重点领域改革创新试点。对接国际通行规则，在商事仲裁、商事救济、跨境投资贸易便利化、国际专业性人才就业执业等

方面加强规则建设、功能打造、服务配套,实现重点领域改革创新试点,支持在商务区登记设立跨区域社会组织。

(五)促进产城融合,打造引领高品质生活的国际化新城

全面推进产城融合发展,引入一批有影响力的国际医疗机构,加快布局一批重大文化体育项目,构建布局合理、功能完备、优质高效的高水平居住生活服务体系,加快涉农区域的城市化进程,推进生态公园城市建设,实现生产空间集约高效、生活空间便利完善、生态空间舒适宜人,成为引领高品质生活和高水平治理的国际化新城。

1.加强优质服务供给,打造功能完善的品质生活圈

高标准规划建设高端宜居的国际化社区。规划布局一批国际化社区,建设符合国际人群需求的文化、体育、休闲配套设施,引入在涉外社区和人口服务方面具有丰富经验的社会机构和专业队伍,提供星级物业服务,创新社区治理体系,打造若干国际化精品社区,为商务区以及长三角的国际高端人才提供健康、生态、多元文化共融的国际化生活环境。

多途径增加满足就业人群需求的租赁住房。加大新建住宅中租赁性住房的配建比重,鼓励开发企业持有一定比例商品住房用于社会租赁;鼓励科研院校、产业园区、大型国有企业等单位利用自有土地建设公共租赁住房;鼓励社会各类机构代理经租,盘活存量闲置住房资源,形成稳定房源用于出租,促进职住平衡。探索试点利用集体建设用地建设租赁住房。着力构建与人口结构调整相

匹配、与就业居住人口和功能区发展需求相适应的、高品质商品住房和租赁房相结合的多元住房供应体系。

推动高端医疗康养服务集聚。鼓励新虹桥国际医学中心高水平医疗服务平台提供临床前沿尖端技术服务、高水平医疗服务、先进适宜技术服务,优化医师区域注册管理制度。按照国家和本市有关规定,为外籍医务人员、患者及陪护人员在区域内诊疗提供入境、停留居留、执业便利。探索对区域内社会办医疗机构配置乙类大型医用设备实行告知承诺制,争取甲类大型医用设备配置指标倾斜。加快公共卫生和疾控体系的市级项目建设。探索放宽外商捐资举办非营利性养老机构的民办非企业单位准入。

完善高质量的教育资源布局。争取市级优质基础教育资源优先在商务区布局,加快推进华师大新虹桥基础教育实验园区建设。鼓励高校、职业院校在商务区设立商贸会展类专业学院,吸引全球一流高校举办高水平中外合作办学教育项目,重点增加集成电路、人工智能、生物医药等领域的合作教育项目。推动设立双语学校,试点设立招收面向全国的外籍人员子女学校。

扩大优质文化资源供给。加快布局重大文化体育项目,加快建设商务区国际艺文中心,探索打造集音乐厅、美术馆、博物馆等功能于一体的综合性文化服务高地。推进外商等多元投资主体建设剧院、电影院、音乐厅等文化场馆和设立演出场所经营单位,引进一批有影响力的文化演出展览活动。举办时装周、音乐节等世界级节事活动以及中华优秀传统文化活动,吸引高水平职业赛事。

加快建设若干面向长三角的区域级公共服务设施,进一步提升公共文化服务效能。

2.加强新型基础设施建设,打造智慧城市样板

加强新型基础设施建设和落地应用。率先全面建成5G示范商务区。加快5G基础设施建设,推动光纤宽带网、无线宽带网、移动物联网深度覆盖。鼓励新一代通信技术在智慧交通、枢纽管理、会展服务、商贸物流等领域深度渗透和应用推广,率先推动5G网络技术融合应用升级落地,推动主城片区数字化转型取得更多进展。以虹桥临空经济示范区、新虹桥国际医学中心和北斗西虹桥基地为样板开展智慧园区管理系统建设,实现对园区AR、VR的实时动态精准管理。加快重点地区扩容优化,完善商务区新型城域物联专网平台(5G物联专网)。推动建设基于人工智能和5G物联的长三角城市大脑集群,聚焦城市设施、城市运维、城市环境、城市交通、城市安全、城市执法等领域,打通智慧化数据应用瓶颈,开发激活智慧化数字应用场景,打造国家级新型智慧城市“5(G)A(I)”示范区。

提升数据通信便利化水平。推进国际互联网数据专用通道建设,探索优化网络构架,减少跳转层级,积极推动建设快速响应的国际通信服务设施。构建公共数据资源开放共享体系,依法推动高价值、多品类、广渠道的商业数据流通,打造开放融合的国际数据港。

3.按照世界一流标准,打造绿色低碳发展商务区

完善供能系统和低碳平台建设运营。推进能源站建设,确保商务区各分布式集中供能系统安全、有序供能。到“十四五”期末建成 10 个以上的能源站并投入运营,成为三联供集中供能区域。拓展商务区低碳能效运行管理平台覆盖面,进一步提升接入数据的准确性,到“十四五”期末,核心区重点区域接入率提高到 95% 以上,数据正常率提升到 90%,覆盖至国家会展中心(上海)、虹桥枢纽交通中心、东航城等重点大型公共建筑。以三联供集中供能和低碳能效运行管理平台为依托,探索开展智慧能源网、合同能源管理、碳交易试点。

打造新型海绵城市建设最佳实践区。统筹协调商务区的水生态、水环境、水安全、水资源等水系统问题,打造基于智慧水务、和谐共融、百姓获得感、弹性城市和价值可评估为主要内容的新型海绵城市建设最佳实践区。积极推进青浦区徐泾镇、长宁区虹桥机场东片区的市级海绵城市试点区建设。

推动绿色生态城区建设。复制推广原 3.7 平方公里核心区重点区域的绿色低碳实践、国家绿色生态城区建设经验,积极推进长宁区临空经济示范区和机场东片区、嘉定区北虹桥封浜新镇等区域建设绿色生态城区,建成绿色生态城区面积超过 15 平方公里。加强与长三角生态绿色一体化发展示范区联动发展。到“十四五”期末,获得绿建星级运行标识认证建筑面积达到 300 万平方米。

构建高品质生态空间。锚固城市生态基底,加强生态空间的保育和修复,大幅提高生态空间规模。打造以嘉闵高架和吴淞江

两大生态走廊为核心的“T”字型绿色生态空间,推动以虹桥中央公园为代表的城市公园体系建设。提高重点区域的绿地、绿道、公园的建设养护标准和功能提升,形成与国际化商务区相匹配的城市景观绿化生态空间体系。继续推进商务区屋顶绿化,积极打造“第五立面”。

4.对标“双最”要求,提升城市精细化管理水平

建立健全虹桥标准管理体系。对标最高标准、最好水平,研究制定统一的道路、绿化、环卫、工程施工、户外广告、景观灯光、综合养护等公共事务管理的虹桥标准,统筹推进城市清洁、市容整治、精细化管理、品质提升。完善城市管理各单元考核评价体系,建立综合养护一体化管理机制和市场环境。

加快提升城市管理智能化水平。落实全市“一网统管”要求,争取市城运中心、市大数据中心及相关部门、属地政府支持,共同推动系统集成和数据联动,在环境监测、水务市容、市政设施和园林绿化管理等方面,支持数据沉淀、信息归总和场景应用,实现公共事务管理的可视化、动态化,不断提升城市精细化管理能级和水平。

(六)扩大双向开放,构建引领区域协同发展新引擎

坚持扩大开放、深化开放、引领开放,发挥对内对外开放两个扇面的枢纽作用,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。同时,加大商务区与长三角的协同联动力度,推动长三角产业联动、企业互动、资源流动,努力成为长三角区域畅通国内

循环、促进国内国际双循环的枢纽节点。

1. 对照国际通行规则,提高对外开放水平

积极推广贸易发展成功经验。全面实施市场准入负面清单制度,推进“证照分离”改革全覆盖,深化完善与之相适应的准入机制、审批机制、监管机制。支持国际贸易单一窗口完善服务功能,提升企业与监管部门之间、监管部门相互之间的数据共享和国际贸易相关手续的“一网通办”效率。建立跨境双向人民币资金池,加大新增地方政府债券额度倾斜力度,争取具有国际竞争力的税收制度等政策。

打造全方位开放的前沿窗口。设立企业“走出去”综合服务中心,支持国内企业组团出海。推进优势产业在“一带一路”沿线布局,打造形成一批综合效益好、带动作用大、海外反响好的“走出去”示范项目。推出区域认证企业设立 FT 账户系统政策,引导商务区企业为跨境贸易提供人民币融资服务,逐步开放本、外币境外融资。探索在数字贸易、金融服务、信息服务、会展服务等服务业领域试点更多的扩大开放措施,努力形成市场更加开放,制度更加规范,监管更加有效,环境更加优良的服务业扩大开放新格局。

2. 加强长三角服务辐射,释放对内开放红利

推动高端服务功能长三角共享共用。强化长三角高端人才配置。完善长三角企业海外人才互通机制,加强面向高层次人才协同管理,推行专业技术职务任职资格和继续教育证书互认、外国人工作证互认、人力资源市场服务人员资质互认等互认互准制度。

依托商务区高端商务设施,为长三角地区企业、商(协)会等设立功能性机构创造条件,更好服务长三角地区开展招商引资、人才招聘、外国人来华就业、金融服务等商业合作。定期发布国际贸易企业机构名录、进出口商品供需信息,助力国际贸易企业、机构到长三角省市投资兴业。鼓励长三角地区各类品牌展会和贸易投资促进活动加强协调和联动,探索长三角城市会展联盟等合作机制。用足用好国际化大都市的资本要素优势,鼓励创投和产业基金与优质企业项目对接,促进项目与资本、科技与金融的深度融合。研究反映贸易金融便利化程度、长三角贸易活跃度、会展活动影响力等的“虹桥指数”。

畅通长三角的特色政务服务。设立长三角企业商标受理窗口,推动企业办理事项跨区域“一网通办”。推出“长三角特色服务”清单,在知识产权保护、国际贸易法律援助、国际商事仲裁等一系列特色事项领域,为长三角城市群企业和各类市场主体对接全球经济提供便捷可靠的服务支持。支持在商务区设点受理长三角企业商标权质押登记,放宽对商务区内专利代理机构股东的资格条件限制。探索推进电子证照在长三角的深化应用,为一地认证、全网通办、异地可办、就近办理的各项改革开展试点。在坚决遏制隐性债务增量的前提下,按照市场化方式,设立服务长三角一体化发展的投资基金,支撑跨区域重大基础设施建设、科技创新产业发展、公共服务信息系统集成等。

3. 创新区域合作机制,推动地区协同发展

以商务区为起点,加强与“北向拓展带”和“南向拓展带”的功能衔接,提升核心区域的服务辐射能级,积极复制推广长三角生态绿色一体化发展示范区制度经验,在规划管理、土地管理、项目管理、要素自由流动和公共服务等方面加强统筹、共享和协同。积极推动探索长三角地区在基础设施建设、产业联动发展、公共服务共享、完善市场准入等重点领域协同推进。深化重大平台、项目合作,有效促进跨区域信息互通、要素流动和机制共建。积极推动长三角国际贸易走廊建设,跨省、跨城整合国际贸易产业链及贸易流量,构建一体化互联互通综合国际贸易产业及现代流通体系。推动商务区与闵行、长宁、嘉定、青浦、松江、金山等周边区域的基础设施连通拓展和产业链联动延伸,加强与虹桥经济技术开发区等功能区的互动合作,探索建立商务区与周边区域的产业协作机制,构建“总部+基地”的产业联动发展格局。

四、保障措施

(一)加强组织领导,统筹协调发展

坚持党的全面领导,强化虹桥商务区管委会的统筹协调作用,发挥相关区和功能性国企的主体作用,形成更大合力。不断强化法治保障,适时完善商务区管理的法律依据。完善商务区管理运行机制,构建区域经济统计制度。

(二)强化要素支撑,推动政策落地

加大财政支持力度,用好商务区专项发展资金,支持商务区重点产业项目和功能性平台建设。盘活存量土地,推动土地复合利

用,合理提高开发强度,加强土地全生命周期管理。积极推动原创性、突破性政策落地实施,扩大政策覆盖面。

(三)加大招引力度,提升投资质量

树立虹桥国际开放枢纽品牌形象,加大宣传推介力度。研究更新产业发展指导目录,按照“四个论英雄”的绩效导向,科学评判项目准入。依托进博会大平台,构建国内外招商引资网络,重点推进总部机构、标杆项目落地。

(四)落实重大项目,加强督查考核

加强部门间协作,加快重点产业项目和功能性平台落地,以项目建设带动产业导入和功能植入。完善推进、协调、考核等工作机制,加强重大项目建设的跟踪分析、督促检查、综合协调和经验总结推广。

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8月23日印发
