

《关于支持上海国际金融中心建设行动方案》要点解读

作者：吕红 | 王甜

2025 年，中央金融委员会印发《关于支持加快建设上海国际金融中心的意见》（“《意见》”），首次以中央金融委员会名义对上海国际金融中心建设进行战略部署，明确提出“五到十年建成世界级金融枢纽”的时间表与路线图。作为对该顶层设计的积极响应，国家金融监督管理总局会同上海市人民政府迅速响应，联合发布《关于支持上海国际金融中心建设行动方案》（“《行动方案》”），围绕五大方面提出二十七条具体举措，共同形成推动上海国际金融中心能级提升的系统性政策框架。

一. 关于建设上海国际金融中心的政策历程

2004 年，上海发布《推进上海国际金融中心建设行动纲要》，确立了“五年打基础，十年建框架，二十年基本建成”的路径。2006 年，上海市政府首次制定《上海国际金融中心建设“十一五”规划》，开启了量化目标和任务部署的新模式。2008 年，进一步明确“以金融市场体系建设为核心，以金融改革开放先行先试和营造良好金融环境为重点”的“一个核心、两个重点”建设方针。这一系列动作为国家顶层设计的出台做好了准备。

2009 年，国务院发布《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》，明确上海国际金融中心的战略定位，并提出了“到 2020 年，基本建成与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心”的宏伟目标。此后，一系列配套政策密集出台，聚焦合格境内有限合伙人试点(QDLP)、人民币跨境使用、利率市场化、资本项目可兑换等关键领域的开放试点。

2013 年，中国(上海)自由贸易试验区的设立更是为金融改革开放提供了高层次的“试验田”。在这一阶段，金融开放创新的政策不断出台，如《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区金融开放创新试点加快上海国际金融中心建设方案》《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》等等。

如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

2019 年,《上海国际金融中心建设行动计划(2018-2020 年)》发布,时任上海市人民政府副市长吴清表示,上海将认真贯彻落实《上海国际金融中心建设行动计划(2018-2020 年)》部署,明确分工,落实责任,从“五个维度”持续发力,争取到 2020 年建设形成“6+1”格局的国际金融中心。同年,科创板正式开板并试点注册制,强化服务“硬科技”的定位,成为连接金融与科技创新的关键机制。

2023 年 10 月,中央金融工作会议提出“增强上海国际金融中心的竞争力和影响力”。同时,政策进一步升级,国家层面出台了《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》《浦东新区综合改革试点实施方案(2023-2027 年)》以及支持上海加快“五个中心”建设等一系列政策文件,聚焦于制度型开放,标志着上海国际金融中心建设进入全面提升能级的新阶段。

2024 年,党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步提出“加快建设上海国际金融中心”。同年,新修订的《上海市推进国际金融中心建设条例》为这一新阶段提供了坚实的法治保障。

综上,上海国际金融中心的建设历程,是国家战略与地方实践紧密结合、分阶段迭代推进的典范。

二. 《行动方案》具体内容

《意见》明确,经过五至十年的建设,上海国际金融中心能级全面提升,现代金融体系的适应性、竞争力、普惠性显著提高,金融开放枢纽门户功能显著强化,人民币资产全球配置中心、风险管理中心地位显著增强,基本建成与我国综合国力和国际影响力相匹配的国际金融中心。《行动方案》提出了五方面共二十七条具体举措:

1. 推动金融机构集聚,做优做强金融服务功能

此方面的核心在于扩大增量、优化存量、提升能级,通过吸引和强化各类金融机构,夯实国际金融中心的微观基础。

- 推动银行保险集聚上海:吸引银行保险机构来沪布局,形成机构汇聚、业态丰富的产业集群,以贯彻落实上海市政府要求,发挥现代服务业集聚优势。此举的核心也是以国际化、高质量的专业服务为支撑,服务企业深度参与全球产业分工合作的新需求。截至 2024 年末,上海辖内银行、保险法人机构共计 115 家。
- 强化内资机构能级:鼓励商业银行总行在沪专设机构或给予在沪分支机构更大授权,将上

海从单纯的业务操作中心提升为核心功能总部，从而吸引更多金融资源集聚。

- 扩大外资机构开放：明确支持外资金金融机构发挥更大作用，推动重点对外开放项目优先落地。这不仅是为了丰富市场主体，更是为了引入国际的经营理念和管理水平，提升整体市场的国际化水平和竞争效率。截至今年 6 月末，上海持牌金融机构 1796 家，其中外资机构 556 家，占比近三分之一。同时，截至今年 7 月末，QFLP 和 QDLP 试点分别吸引 99 家、66 家国际资管机构参与。在中国证券投资基金业协会登记的外资私募证券投资基金管理人中，90%以上落户上海。
- 吸引国际金融组织落户：支持国际金融组织、行业协会及新型多边金融组织落户，是提升上海国际金融中心制度性话语权和全球影响力的关键。这些组织是制定国际规则、形成行业标准、发布权威报告的核心平台，其落户能极大增强上海在全球金融治理中的参与度。
- 优化功能与协同合作：通过提升在沪金融机构的服务功能，并引导机构间强化协同，形成差异化、高效率的金融服务体系，实现依托集群优势，为企业参与全球产业链提供全方位金融支持。

2. 做实“五篇大文章”，提高金融服务实体经济质效

此方面要求将金融资源转化为推动高质量发展的核心动能。

- 科技金融：支持上海探索适合科技企业的金融服务模式，破解科技企业的融资难题。根据 2024 年修订的《上海市推进国际金融中心建设条例》，上海市将构建与科技企业全生命周期相适应的金融服务体系。上海科创金融联盟 2024 年发布的《上海金融助力新质生产力发展三年行动计划》也明确上海计划在三年内通过股权、贷款、债券、保险等累计投放 2 万亿元，并通过探索综合金融服务创新模式等五方面举措，为科技型企业提供全生命周期的一站式综合金融服务。结合 2025 年 7 月七部门联合印发的《关于金融支持新型工业化的指导意见》，举措包括完善“股贷债保”联动机制、推出专项信贷工具、优化知识产权质押融资流程、设立科技企业上市绿色通道、扩大制造业中长期贷款投放、发展科创票据和科创债券等。
- 绿色金融：目标直指“定价权”和“枢纽”。支持上海参与国际碳金融定价权竞争，意味着要发

展壮大全国碳排放权交易市场，并推动其与国际市场对接；鼓励开展碳金融业务，将催生更多碳远期、碳期权等衍生品，打造完整的绿色金融产品体系。

- 普惠金融、养老金融、数字金融：这三者是补齐金融服务短板、拥抱未来趋势的重点。普惠金融重在利用科技手段降本增效，服务小微企业和乡村振兴。养老金融要求金融机构开发更多符合长期性、安全性要求的养老理财、保险产品。数字金融是底层引擎，通过大数据、区块链等技术重塑金融服务模式，提升整个体系效率。

3. 扩大制度型开放，提升上海金融业国际化水平

此方面标志着上海从早期的市场准入、机构设立等“边境开放”，转向对标和融入国际高标准经贸规则的“边境后开放”。

- 探索制度型开放：对标国际高标准经贸规则(如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等)是吸引外资的重要工作。国务院 2023 年 11 月印发《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》，围绕服务贸易、货物贸易、数字贸易等领域推出 80 条试点措施。经过一年多的先行先试，这些措施中已有 77 条成熟经验在 2025 年 7 月被纳入复制推广范围，涵盖数据跨境流动便利化(如支持自贸试验区制定数据出境负面清单)、金融开放创新(如深化数字人民币应用场景)等关键领域，通过规则、规制、管理、标准的国际化对接，为外资企业提供更透明、稳定、高效的政策环境，进一步巩固中国以开放促改革、促发展的制度型开放路径，为上海进一步集聚外资、提升国际竞争力提供制度保障。
- 拓展跨境信贷与融资：通过开展跨境银团贷款等非居民业务，实质是推动资本项目可兑换的深度试验。依托中国人民银行、金融监管总局、国家外汇局及上海市人民政府联合印发的《上海国际金融中心进一步提升跨境金融服务便利化行动方案》，优化非居民并购贷款流程，探索银团贷款份额跨境转让，并充分利用自由贸易账户体系，旨在打造与国际规则接轨的融资环境，增强上海作为全球资本配置平台的功能。
- 打造特色功能枢纽：大力推进上海国际再保险中心建设和航运保险发展，是上海深化制度型开放、提升金融业国际化水平的关键举措。在再保险领域，上海通过设立国际再保险登记交易中心，锚定构建机构集聚中心、业务交易中心、风险管理中心以及统一登记服务体

系的“3+1”目标任务，并出台专项政策吸引全球再保险机构入驻，已有 22 家再保险机构落户临港新片区，登记规模超 1100 亿元。《上海市推进国际金融中心建设条例》的发布也从地方立法层面为登记交易中心建设提供有力保障。同时，依托数字化平台实现再保险交易全流程标准化操作，提升跨境结算效率。在航运保险方面，上海聚焦制定航运保险“中国条款”，建立绿色智能船舶保险等创新方案，并通过再保险“国际板”构建特殊风险分散机制。

- 研究离岸金融创新：旨在依托在岸市场基础，构建一个与在岸市场适度隔离、与国际规则充分接轨的“试验田”，为人民币国际化提供更广阔的平台。具体实践中，通过发展上海自贸区离岸债券，构建“在岸的离岸市场”，有效扩大离岸人民币资产池，满足“两头在外”的跨境融资需求；同时，以离岸贸易金融服务综合改革试点为契机，探索优化跨境支付与贸易融资流程，借助区块链等技术提升交易验证效率；并持续强化金融基础设施，推动自由贸易账户功能升级，在风险可控前提下拓展数字人民币在跨境及离岸贸易结算中的创新应用。

4. 提高监管水平，统筹金融发展和安全

此方面旨在构建与高水平开放相适应的“安全网”，实现“放得开、管得住”的动态平衡。

- 前瞻性风险管理：要求机构提升自身风险识别、预警和处置能力，这是防范系统性风险的第一道防线。
- 包容审慎监管：对金融创新试点探索尽职免责机制，旨在鼓励大胆创新、明确容错边界，解决金融机构“不敢创新”的后顾之忧，为制度型开放提供试错空间。
- 强化央地协同：金融监管主导权在中央，但风险处置离不开地方政府。推动建立上海市级的风险防范处置机制，可加强信息共享、政策协调和应急联动，实现风险早识别、早预警、早处置，确保在开放的复杂环境中牢牢守住安全底线。

5. 完善政策配套，提高金融专业服务水平

此方面着眼于构建国际一流的金融生态软环境，为金融中心的持续发展提供人才、法治和基础设施支撑。

- 法治与营商环境：通过深化金融法治，为金融活动提供稳定、透明、可预期的规则框架，同时通过大力建设上海金融消费者权益保护中心，高效化解纠纷，增强市场信心，吸引全球参与者。
- 监管科技与数据基础设施：提升金融监管的科技含量，构建数字化、智能化的监管体系。具体包括在条件成熟时于上海设立金融监管总局数据分中心，以强化中央与地方监管数据的整合与实时分析能力，提升风险监测和预警效率。同时支持上海打造新型资产管理服务平台，推动资产管理业务向风险驱动和数据驱动转型，从而通过技术手段和数据分析，将传统依赖人工经验的模式升级为以实时风险监测和数据智能决策为核心的现代化体系，增强资产管理的科学性、透明度与抗风险能力。
- 人才引育：将人才置于政策配套的核心位置，通过系统性的引进和培养机制，为上海金融业的持续创新与国际化运营提供顶尖的专业智力支持，形成人才与产业相互促进的良性循环。

三. 对资产管理行业的影响

《行动方案》明确提出支持上海打造新型资产管理服务平台，将重塑资管行业的运作范式与发展格局。在数据驱动维度，推动业务模式从传统依赖经验判断的“人治”向风险驱动与数据驱动的“智治”转型，借助人工智能与大数据分析，资管机构得以深度挖掘市场趋势、客户偏好及宏观信号，实现精准决策，从而催生智能投顾、量化策略引擎等新业态，改变传统服务模式，在风险驱动维度，构建覆盖全流程实时风控体系，利用监管科技动态监测流动性、信用及市场风险等，大幅提升机构自身的稳健性与合规效率。

从扩大对外开放角度而言，通过深化 QDLP/QFLP 试点、拓展跨境投资渠道等制度型开放举措，推动上海资管行业迈向更高水平。一方面，国际资管机构密集落地，不仅带来了全球资本，更引入了成熟市场的投资理念、治理结构和合规标准；另一方面，金融市场的创新安排(例如沪港通、债券通等互联互通机制、自贸区离岸债券的创新安排)，为中国资管机构“走出去”开展全球化布局和境外资金“引进来”参与中国市场提供了高效双向通道。这一开放进程也推动本土机构在投研体系、产品创新和治理机制上对标国际水准，通过良性竞争促进行业整体质量提升，激活资管行业的市场活力，助力上海建成国际金融中心。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



吕 红
+86 21 3135 8776
sandra.lu@llinkslaw.com



王 甜
+86 21 3135 8752
elaine.wang@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025