

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕23号

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 促进租赁和商务服务业“产业聚集、空间聚集 要素聚集”三年行动计划(2026—2028年)》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

《上海市促进租赁和商务服务业“产业聚集、空间聚集、要素聚集”三年行动计划(2026—2028年)》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

2025年12月31日

(此件公开发布)

上海市促进租赁和商务服务业 “产业聚集、空间聚集、要素聚集” 三年行动计划(2026—2028 年)

为加快租赁和商务服务业优势细分行业向重点区聚集,优质经营主体向重点空间载体聚集,关键要素资源向重点行业和区域聚集,加速提升规模、质效和能级,持续增强行业企业根植性、聚合度和竞争力,制定本行动计划。

一、明确发展目标

强化各区主体责任,做强细分赛道、优化产业布局,做优招商引资、链接整合资源,放大溢出效应、打造产业生态。到 2028 年,建设一批集聚融合的重点园区、重点街区和楼宇,聚集一批高能级企业和高增长企业,汇聚一批高端商务服务人才、专业服务平台、展会活动和论坛,全市租赁和商务服务业营业收入达到 1.5 万亿元以上,规模保持全国领先。

二、实施优势行业聚集行动

1. 加快建设国际数字广告之都。到 2028 年,广告业营收超过 4500 亿元,徐汇、黄浦、普陀等 3 个集聚区合计营收占全市比重达到 50%。做强数字广告产业生态,支持广告企业创新转型,促进广告企业与平台企业深度合作。加强“AI+数字广告”融合赋能,对研发广告垂类应用、智能体等的数字广告企业给予支持,设立

“生成式人工智能广告设计师”新工种。

2.促进人力资源服务业高质量发展。到2028年,人力资源服务业营收达到3000亿元,浦东、静安、黄浦等3个集聚区合计营收占全市比重达到60%。加强数字技术赋能,促进“AI+HR+产业”融合发展,推动人力资源服务外包提质增效,发展高级人才寻访、人才测评、职工薪酬福利管理等高附加值业务,拓展人力资源海外业务。

3.提升组织管理服务业资源配置能级。到2028年,组织管理服务业营收达到3000亿元,浦东、静安、徐汇等3个集聚区合计营收占全市比重达到55%。实施总部增能行动,吸引跨国公司地区总部和全球事业部落户并拓展实体化功能,吸引央企总部及业务板块落户,建设民营企业总部集聚区,培育具有根植性的新生代总部型企业,提升总部企业经济贡献度。

4.加快提升咨询调查业国际竞争力。到2028年,咨询调查业营收达到2000亿元,浦东、静安、黄浦等3个集聚区合计营收占全市比重超过70%。鼓励咨询调查企业采用订阅制、解决方案授权制、常年顾问制等新型合作模式,拓展健康咨询、环保咨询等新兴业务领域,支持研究机构和智库提升国际咨询服务能力。支持会计审计税务服务机构通过优化组合、业务拓展等方式提升能级,发布会计师事务所全球服务网络地图和走出去业务指引,完善海外布点支持措施。积极适应数字经济、绿色低碳等新趋势,探索数字资产评估、碳审计、合规计划、争议解决等创新业务。

5.持续提升旅行社服务品质。到 2028 年,旅行社及相关服务业营收超过 550 亿元,重点布局的长宁区营收占全市比重达到 55%。引育平台型旅游企业并拓展增值服务,吸引外资旅行社落户,鼓励开发高附加值的入境游和海外游产品。支持旅行社导入演唱会、体育赛事、热门展览等文旅商体展资源,打造“演艺+旅游”“文博+旅游”等文旅新场景,开发个性化旅游产品。

6.升级打造国际会展之都。到 2028 年,会展业营收超过 250 亿元,浦东、徐汇、青浦等 3 个集聚区合计营收占全市比重达到 60%。放大重大会展活动溢出效应,加强与国际展览业协会(UFI)、国际展览与项目协会(IAEE)等国际组织合作,精准招引全球知名会展项目和特色专业展会,打造一批自主品牌展会,降低办展综合成本。

7.加快发展国际一流的法律服务业。到 2028 年,法律服务业营收在 200 亿元以上持续增长,浦东、静安、徐汇等 3 个集聚区合计营收占全市比重达到 80%。聚焦商事、知识产权、数据要素以及环境、社会和治理(ESG)等方向,深化法律科技建设和 AI 开发应用。支持律师事务所境外布局和中外律所联营,引育品牌律师事务所和专精型律师事务所,促进法律服务业矩阵式发展。支持浦东新区等吸引急需紧缺的涉外法律服务人才。

三、实施空间载体聚集行动

(一)全力打造业态复合、要素聚集的融合型商务空间

8.打造黄浦江两岸滨江国际商务服务集聚带。支持黄浦外滩

区域、浦东陆家嘴和世博前滩等沿江区域推动组织管理机构和专业服务机构集群化发展。支持徐汇滨江地区做强“AI+”广告、组织管理、法律服务等优势行业,聚集更多新质服务商。支持杨浦滨江、虹口北外滩依托平台经济、航运和金融业发展优势,打造商务服务生态圈。

9.提升发展“南京路—苏河湾”国际商务服务集聚带。实施静安区南京西路“千亿商圈”计划、苏河湾中央滨水国际商务区沿线发展规划,促进黄浦区环人民广场、淮海新天地等高端商务服务区发展,聚集一批咨询调查、法律服务、人力资源、会计审计等领域专业服务机构。

(二)做优做强特色鲜明、配套完善的专业型集聚载体

10.建设数字广告特色产业园区。支持徐汇、普陀推动“AI+数字广告”创新聚集发展,推动嘉定中广国际国家广告产业园区数字化转型,打造数字广告企业与大模型企业互利共生的良好生态。加快建设长三角一体化示范区(上海青浦)数字广告产业园区、黄浦德必上海书城 WE 广告园区、杨浦大创智数字广告园区、宝山中成智谷数字广告园区、浦东数字广告园区、长宁古北 SOHO 广告园区等数字广告特色园区。

11.提升人力资源服务产业园区能级。深入建设中国上海人力资源服务产业园,支持静安主园区创建“人力资源开放创新实验室”,优化虹桥园空间布局与服务能级,打造“一站式”国际人才服务枢纽,推动虹桥国际商务人才港实体化运作,支持徐汇中城人力

资源产业集聚区建设,打造“AI+HR”生态服务体系。

12.打造国际化法律服务高地。支持浦东打造国际法律服务中心核心承载区,建设陆家嘴法商融合核心区域。加快建设静安涉外法律服务先行区,持续推进虹桥国际中央法务区、新天地国际法律服务功能区、西岸国际法律服务区、大徐家汇国际商贸法律服务圈、北外滩国际法律服务港等平台载体建设。

13.做强国际会展功能区。依托国家会展中心(上海)载体,加快建设虹桥国际会展产业园。用好新国际博览中心、世博展览馆、上海西岸国际会展中心等载体资源,提升上海东方枢纽国际商务合作区商务服务功能,聚集培育会展经营主体,拓展消费类新品、文化艺术品等各类首展活动。

14.持续提升总部集聚区能级。提升世博央企总部集聚区经济贡献度,做强南虹桥、张江、市北高新等民营企业总部集聚区,提升陆家嘴、外滩、北外滩等区域总部经济能级,增强财资管理、供应链管理、跨境业务等总部功能,打造更具竞争力的总部经济生态。

(三)完善空间载体支持政策

15.支持商务楼宇更新提升。落实容积率奖励、弹性规划管理等政策,允许存量商务楼宇兼容租赁住房(含人才公寓)、酒店、文娱、医疗健康等功能,促进功能复合和业态融合。支持优质载体更新改造项目开展土地到期续期或提前续期,合理降低优质企业用地成本。

四、实施要素资源聚集行动

(一)大力培育和吸引商务人才

16.完善商务人才培养体系。支持高校聚焦涉外法治、数字广告、跨境商务和知识产权等重点领域,开设符合行业需求的微专业和课程。深入推进产教融合,鼓励企业申报就业见习基地,按照规定享受见习补贴等支持政策。开展租赁和商务服务业专业技术人才继续教育,将人工智能、数字技术培训纳入继续教育课程体系,实施高层次和急需紧缺专业技术人才高级研修项目。

17.打造全球商务人才高地。加快打造海外人才一站式服务平台,大力引进涉外法律、境外税务、国际仲裁等高端专业服务人才,优化海外人才居留、出入境等服务。健全境外职业资格证书认可清单机制,开展租赁和商务服务业细分领域的职业技能评价。

18.优化人才服务环境。鼓励商务人才申报各类人才计划,单列赛道、增加名额。将专业服务人才纳入高层次人才分类认定和支持服务体系,在落户、出入境、医疗等方面予以支持。积极推荐租赁和商务服务业优质企业纳入我市人才引进重点机构,加强特殊人才落户额度保障。在重点区域面向青年人才等增加人才公寓和租赁住房供应,落实租房补贴等支持政策。支持优秀商务人才参评“上海杰出人才”“五一劳动奖章”等表彰奖项,开展人力资源服务、公共法律服务等专业人员高级职称评审,增强人才归属感和荣誉感,鼓励各区设置商务服务业领域人才奖项。

(二)搭建专业服务平台

19.增强专业服务平台功能。市、区联合打造一批具有影响力

的专业展会和行业论坛活动,促进招商引资和供需对接,链接聚集要素资源。加强上海市企业走出去综合服务平台和走出去专业服务业联盟建设,建立法律、会计、广告、咨询、人力资源等领域“走出去”服务产业链,为企业出海提供系统性解决方案。搭建信息对接平台,支持人力资源、法律、会计审计、广告等专业服务机构与重点产业、重大项目精准对接。支持律师、会展、注册会计师等行业协会更好发挥作用。

20.支持商务服务企业参加展会。支持在沪举办海外投资与综合服务大会,并设立专业服务机构与企业展示区。做强上海国际广告节、上海人力资源服务业创新发展大会、上海国际仲裁论坛等品牌活动,支持企业举办或引进专业性展会、论坛等活动。组织优质专业服务机构参与进博会驻场服务。

(三)强化数据、算力、模型等要素赋能

21.加快行业数智化转型。推动公共数据资源向租赁和商务服务业企业开放利用,支持细分行业建设数据创新实验室。支持广告、人力资源、法律、咨询等行业服务机构“AI+”转型,鼓励运用垂类大模型提高服务质效。支持租赁和商务服务业企业与大模型厂商对接,合作开展行业模型的研发与应用,促进智能体开发和应用,对符合条件的项目给予支持,并在申请使用算力券、模型券、语料券方面予以支持。加强重点园区和企业与上海市智能算力资源统筹调度服务平台链接合作,保障企业智能算力需求。

五、实施企业梯度培育行动

22.强化高能级主体招引聚集。瞄准全球化与世界城市研究网络(GaWC)评价体系和全球性服务机构名单开展精准招引,完善优质企业、项目和要素资源向集聚区导入的产业政策,开展产业生态招商、平台招商、应用场景招商,引进配套企业和生态合作伙伴。大力聚集高端专业服务机构,支持浦东“全球专业服务商引领计划”、静安“全球服务商计划”。编制发布租赁和商务服务业及细分行业重点企业榜单。

23.支持服务企业做大做强。支持专业服务机构通过兼并、收购、上市等方式做大做强,支持企业在集聚区内新设机构。鼓励专业服务机构参与国内外行业权威榜单评选。加大对企业承接就业公共服务和人才服务等项目的政策支持力度。

24.促进高增长企业跨越式发展。构建潜力瞪羚企业、瞪羚企业、潜力独角兽企业、独角兽企业培育体系,促进符合条件的租赁和商务服务业企业进入高成长企业榜单。实施企业升规奖励政策,挖掘细分赛道高增长企业。

六、实施政策服务集成行动

(一)鼓励区级政策服务集成

25.鼓励各区出台各具特色的政策。根据细分赛道定位,强化各区在招商引资、政策扶持、企业服务、要素聚集、平台搭建、载体建设等方面的主体责任。鼓励有条件的区设立专注于细分行业赛道的投资基金,开展招投联动。鼓励复制推广专业服务券、新质服务券等政策,支持企业购买人力资源、广告、咨询调查、会计审计等

专业服务。结合企业走出去需求,创新推出“出海服务券”,对企业购买出海所需的专业服务、设立海外分支机构等给予支持。持续提升政策服务的便利性和精准性,推动政策免申即享、直达快享。

26.强化招商引资和服务集成。根据细分赛道布局,加强对集聚区细分赛道招商引资工作的评价,引导要素资源向集聚区导入,提升细分行业集聚度。鼓励各区统筹场景资源,打造具有规模效应的专业服务应用场景。在特色园区和楼宇设立政务服务中心(窗口),提供一站式咨询和业务办理服务。实施重点企业“服务包”制度,帮助企业解决实际问题。

(二)加强市级政策高效统筹

27.强化政策资金支持。研究整合现有的专业服务领域专项资金,加强统筹管理和绩效评价,加大对租赁和商务服务业的支持力度,支持重点园区高质量发展。依托上海市融资信用服务平台开设专业服务业专区,推广广告业“数广贷”经验,结合专业服务业企业细分赛道特征定制专项信贷产品,市、区两级政府性融资担保机构提供担保支持。针对人力资源、法律、咨询、广告等行业需求提供便利化的跨境金融服务。

28.促进品牌化国际化发展。支持律所、会计师事务所等申报“上海品牌”认证,参与品牌引领标杆企业培育,鼓励专业服务机构、行业协会参与国际标准、国家标准和行业标准制修订。加快推进落实服务业扩大开放综合试点措施。鼓励专业服务企业构建境外服务网络,优化会计师事务所、律师事务所等境外分支机构备案

流程,对赴境外设点、加入国际合作网络等予以支持。保障企业跨境数据出境需求,加快推动落实数据出境负面清单管理。

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

2025 年 12 月 31 日印发
