

上海市国民经济和社会发展的 第十五个五年规划纲要

2026 年 2 月 7 日上海市第十六届
人民代表大会第四次会议批准

上海市第十六届人民代表大会第四次会议 关于上海市国民经济和社会发展 第十五个五年规划纲要的决议

2026 年 2 月 7 日上海市第十六届

人民代表大会第四次会议通过

上海市第十六届人民代表大会第四次会议审查了上海市人民政府提出的《上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要（草案）》，同意市人民代表大会财政经济委员会的审查结果报告。会议决定，批准《上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》。

目 录

在中国式现代化进程中勇立潮头当好尖兵	1
一、砥砺五载耕实景	2
1. 在多重挑战中顺利实现“十四五”发展目标	2
2. 在复杂形势下准确把握“十五五”阶段特征	4
二、奋力一跳绘新篇	6
1. 指导思想和基本原则	7
2. 发展目标和主要指标	9
三、提升国际经济中心地位和全球影响力	13
1. 加快提升现代化产业体系整体竞争力	13
2. 深入实施扩大内需战略	19
3. 着力培育世界一流企业	21
4. 提升全球经济治理影响力	23
四、提高国际金融中心竞争力和国际化水平	24
1. 稳步扩大金融高水平对外开放	24
2. 服务构建中国特色现代金融体系	25
3. 全力提高金融服务实体经济质效	27
4. 加强金融风险防控和生态建设	28
五、强化国际贸易中心枢纽功能	29
1. 巩固全球贸易网络枢纽地位	29
2. 促进服务贸易创新发展	31
3. 加快发展贸易新业态新模式	32
六、提升国际航运中心资源配置能力	33
1. 巩固提升辐射全球的海空枢纽港地位	34
2. 提升全链条航运服务能级和竞争力	35
3. 加快航运数字智能绿色转型	36
七、增强国际科技创新中心策源功能	37
1. 加强原始创新和关键核心技术攻关	37

2. 推动科技创新和产业创新深度融合	39
3. 一体推进教育科技人才发展	40
4. 优化科技创新中心功能布局	42
八、全面深化高水平改革开放	43
1. 发挥重点区域改革开放试验田作用	43
2. 加快构建更高水平开放型经济新体制	46
3. 深化高水平社会主义市场经济体制改革	47
4. 激发各类主体创新发展活力	49
九、在长三角一体化发展中更好发挥龙头带动作用	51
1. 聚焦重点领域精耕细作	51
2. 聚焦体制机制支撑保障	53
3. 聚焦重点区域联动发展	54
十、优化完善城乡功能空间布局	55
1. 强化中心城区辐射引领功能	57
2. 巩固提升新城综合性节点城市功能	59
3. 培育提升战略地区发展新动能	61
4. 推进乡村全面振兴	63
5. 高质量开展城市更新行动	65
6. 加强空间资源要素保障	66
十一、加快构建现代化基础设施体系	67
1. 适度超前建设新型基础设施	67
2. 完善现代化综合交通体系	68
3. 加快建设新型能源体系	71
4. 提高供水和水利设施保障能力	72
十二、持续提升国际文化大都市软实力	73
1. 提升人民城市文化魅力	73
2. 丰富人民精神文化生活	74
3. 深化世界著名旅游城市建设	76
4. 建设全球著名体育城市	76

5. 促进文旅商体展联动发展	77
十三、努力创造高品质美好生活	78
1. 提升城市人口活力	78
2. 促进高质量充分就业	80
3. 加快推进教育强市建设	81
4. 全面推进健康上海建设	82
5. 积极构建老年友好型社会	84
6. 持续提升市民居住环境品质	85
7. 健全社会保障体系	86
8. 稳步推进基本公共服务均等化	87
十四、全力建设生态宜居美丽上海	87
1. 积极稳妥推进和实现碳达峰	87
2. 持续深入打好污染防治攻坚战	89
3. 优化拓展绿色生态发展空间	91
4. 健全现代环境治理体系	93
十五、稳步提升超大城市治理现代化水平	93
1. 全面推进韧性安全城市建设	93
2. 深化和完善社会治理体系	95
3. 提高政府现代化治理效能	96
4. 建设更高水平的法治上海	98
十六、切实强化规划实施保障	99
1. 落实任务分工和实施责任	99
2. 加强资源配置和政策保障	99
3. 完善规划实施和监测评估	100
4. 强化规划衔接和协调一致	100
结语	102
附录 《纲要》有关指标及名词解释	103

在中国式现代化进程中勇立潮头当好尖兵

上海是国家寄予厚望的战略承载地，是世界观察中国的重要窗口。抚今追昔，这里孕育了伟大的建党精神，演绎了波澜壮阔的革命、建设、改革实践。展望未来，加快建成国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，是党中央赋予上海的重要使命。

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。上海将牢记嘱托，始终胸怀“两个大局”，坚持“四个放在”，充分发挥“五个中心”建设的“先手棋”作用，更好落实国家战略、维护国家利益、保障国家安全，坚持以科技创新为引领，以改革开放为动力，以国家重大战略为牵引，以城市治理现代化为保障，加快发展新质生产力，推动产业结构转型、质量效益提升、空间布局优化，深入打好城市转型升级的攻坚战，更好满足人民日益增长的美好生活需要，在推进中国式现代化中勇立潮头、当好尖兵，充分发挥龙头带动和示范引领作用。

《上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》编制，是指导上海未来五年发展的宏伟蓝图，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

一、砥砺五载耕实景

“十四五”时期，上海坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，致力筑牢高质量发展基础、满足人民高品质生活向往、探索超大城市高效能治理新路，向着市民群众的期许踔厉奋发、砥砺前行，沿着精心绘制的蓝图俯身耕耘、付诸实景。

1. 在多重挑战中顺利实现“十四五”发展目标

过去的五年，极不寻常、极不平凡。面对多重挑战交织叠加的复杂局面，上海迎难而上，经受住世纪疫情严重冲击，克服了各种超预期因素影响，保持了良好发展态势，展示了强大活力韧性。“十四五”规划主要目标任务如期实现，城市能级和核心竞争力持续提升，为更高起点开启“十五五”新征程、加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市奠定了坚实基础。

综合经济实力持续进位。全市生产总值迈上5万亿元台阶，年均增长4.9%、达到5.67万亿元，经济总量跻身全球城市前五位。人均地区生产总值达到3.2万美元，达到中等发达经济体水平。经济质量效益明显提升，全员劳动生产率从2020年的28万元/人提高到42万元/人以上，单位建设用地生产总值累计提升24%左右。经济结构持续优化，新质生产力加快培育壮大，工业战略性新兴产业总产值占规模以上工业总产值比重达到45%。

城市核心功能持续增强。全球资源配置功能进一步强化，金融市场交易总额突破 4000 万亿元、较 2020 年提高近 80%，上海港集装箱吞吐量连续 16 年排名世界第一，航空货邮吞吐量跃居世界第二。科技创新策源功能进一步强化，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到 4.5% 左右，每万人口高价值发明专利拥有量从 2020 年的 29.6 件增长至 65 件。高端产业引领功能进一步强化，集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业总规模突破 2 万亿元，C919 国产大型客机、首艘国产大型邮轮实现商业运营，有力保障“嫦娥”探月、“羲和”逐日、梦想号探秘大洋。开放枢纽门户功能进一步强化，上海口岸进出口货物总额突破 11 万亿元，全球最大贸易口岸城市领先地位持续巩固。

高水平改革开放红利持续释放。浦东社会主义现代化建设引领区加快打造，首创性改革、引领性开放、开拓性创新取得重要成果。上海自贸试验区及临港新片区“五自由一便利”制度型开放稳步扩大。科创板累计 600 家企业上市，其中上海企业 95 家。长三角一体化发展深入推进，上海龙头带动作用进一步发挥，协同苏浙皖三省当好全国经济增长极、发展动力源、改革试验田。长三角生态绿色一体化发展示范区坚持制度创新和项目建设双轮驱动，61 项制度创新成果向全国复制推广。中国国际进口博览会溢出效应持续显现，虹桥国际开放枢纽加速成势。持续打造国际一流营商环境，世界银行营商环境企业调

查 59 项测评点中上海有 22 项达到全球最优水平。跨国公司地区总部突破 1000 家，5 年实际使用外资累计超过 1000 亿美元。

人民生活品质持续改善。社会主义国际文化大都市建设深入推进，文化事业和文化产业蓬勃发展。全市居民人均可支配收入达到 9.2 万元，城乡收入比由 2.2:1 缩小至 2:1，年均新增就业岗位 61.4 万个。“一老一小”服务持续优化，养老服务体系日趋完善，全市普惠性托育机构比例提高到 80%左右。全面完成中心城区二级旧里以下房屋和“拎马桶”改造。乡村全面振兴迈出坚实步伐。轨道交通市区线 and 市域线运营总里程达到 962 公里，中心城站点 600 米半径人口覆盖率达到 55.4%。“一江一河”两岸贯通超过 110 公里，千座公园目标顺利实现。细颗粒物年均浓度从 2020 年的 32 微克/立方米下降到 26.3 微克/立方米，天蓝、地绿、水清成为常态。法治上海、平安上海建设深入推进，社会大局保持稳定，公众安全感和满意度连续 13 年实现“双提升”。

2. 在复杂形势下准确把握“十五五”阶段特征

“十五五”时期，大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展，上海作为我国改革开放的前沿阵地和深度链接全球的国际大都市，要深刻把握时代特征，切实增强必胜信心和斗争精神，在新征程上更好应变局、育新机、开新局。

世界百年未有之大变局加速演进，呈现低增长、高震荡、强博弈特征。全球经济增长动能不足，受要素支撑条件转弱、

经贸壁垒增多、债务持续攀升等影响，世界经济将在中低速增长区间徘徊。地缘冲突易发多发、动荡加剧，霸权主义和强权政治威胁上升，全球治理体系面临冲击与重构。大国博弈与科技革命相互交织，新一轮科技革命和产业变革加速突破，围绕科技制高点 and 规则主导权的争夺空前激烈。

我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。我国发展不平衡不充分问题仍然突出，新旧动能转换任务艰巨，有效需求不足制约经济循环，就业和居民收入增长压力较大，民生保障存在短板弱项，人口结构变化给经济发展、社会治理等提出新课题，重点领域还有风险隐患。但我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，将续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章，奋力开创中国式现代化建设新局面。

“十五五”时期是上海乘势而上的全面发力期，也是转型升级的攻坚决胜期。在全球竞争日趋激烈的时代背景下，上海传统优势不断收窄、新的优势尚未成势，面临不进则退、慢进也是退的严峻挑战。要着力破解制约城市能级提升的掣肘问题，主要体现在：经济增长面临外部冲击、供需矛盾、结构调整等多重压力，新旧动能转换仍需努力；人才总量和结构不能满足城市发展的需求，老龄化、少子化程度加深，城市发展活力亟待提升；全面深化改革的系统性、集成性、协同性有待增强，统筹推进深层次改革和高水平开放更加迫切；城市发展增量空

间日益趋紧，资源环境紧约束突出，要素供给和需求矛盾仍在加深；公共服务与城市功能、人口结构、产业发展尚不充分匹配，超大城市治理面临更加严峻的风险挑战，对更好统筹经济社会发展、全方位推动城市转型升级提出了紧迫任务。

面对外部环境和自身条件的深刻变化，全市上下要把思想和行动统一到党中央对“十五五”国内外形势的基本判断上来，牢记嘱托、砥砺前行，把握好新一轮科技革命加速突破、数字化智能化绿色化浪潮蓬勃兴起、国家重大战略牵引赋能、国内需求潜力加快释放、企业出海布局全球等新的历史机遇，发挥好上海龙头带动优势、改革开放优势、科技和人才优势、治理现代化优势，始终保持战略定力、必胜信心，始终保持忧患意识、风险意识，坚持用全面、辩证、长远的眼光看待形势变化，积极识变应变求变，坚定不移办好自己的事，在多重目标中保持动态平衡，在多重约束中寻求最优突破，勇于面对风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验，勇于挑最重的担子、啃最难啃的骨头，以自身发展的确定性对冲外部环境的不确定性，以自身努力的持续性牢牢掌握未来发展的主动权，奋力开创上海社会主义现代化建设新局面。

二、奋力一跳绘新篇

“十五五”时期上海要始终坚持“四个放在”，充分发挥“五个中心”建设“先手棋”作用，更好落实国家战略、维护国家利益、保障国家安全，加快推动产业结构转型、质量效益

提升、空间布局优化，深入打好城市转型升级的攻坚战，以“奋力一跳”的决心开创经济社会发展新局面。

1. 指导思想和基本原则

“十五五”时期，上海经济社会发展的指导思想是：坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，完整准确全面贯彻新发展理念，围绕推动高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，以经济建设为中心，坚持稳中求进工作总基调，胸怀“两个大局”，坚持“四个放在”，以科技创新为引领，以改革开放为动力，以国家重大战略为牵引，以城市治理现代化为保障，为国担当、勇为尖兵，加快建设“五个中心”，持续强化“四大功能”，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，深入践行人民城市理念，推动共同富裕和人的全面发展迈出坚实步伐，更好满足人民日益增长的美好生活需要，持之以恒推进全面从严治党，提高党领导经济社会发展能力和水平，确保加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市取得决定性进展，在推进中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用。

基本原则是：

——坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力，更好发挥总揽全局、协调各方的领导作用，一以贯之当好“施工队长”，为社会主义现代化建设提供根本保证。

——坚持人民至上。深入践行人民城市理念，树牢造福人民的政绩观，坚持为了人民和依靠人民相统一，坚持把最好的资源留给人民、用优质的供给服务人民，推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰，让社会主义现代化建设成果更多更公平惠及人民。

——坚持高质量发展。以新发展理念引领发展，发挥“先头部队的尖兵部队”作用，推动科技创新和产业创新深度融合，强化“五个中心”辐射带动效应，统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，推动经济持续健康发展和社会全面进步。

——坚持全面深化改革。发挥国家战略牵引、驱动和支撑作用，全方位大力度推进首创性改革、引领性开放，更好为国家试制度、测压力、探新路，持续增强发展动力和社会活力，更好服务长三角一体化发展和长江经济带建设。

——坚持有效市场和有为政府相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，服务构建全国统一大市场，建设法治经济、信用经济，打造市场化法治化国际化一流营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持统筹发展和安全。树牢总体国家安全观，强化底

线思维，有效防范化解各类风险，增强经济和社会韧性，提升本质安全水平，把全过程人民民主融入城市治理现代化，构建城市治理共同体，实现高质量发展和高水平安全良性互动。

2. 发展目标和主要指标

“十五五”时期，上海经济社会发展的奋斗目标是：到 2030 年“五个中心”核心功能持续跃升，全球资源配置力、科技创新策源力、高端产业引领力、开放枢纽门户影响力和文化软实力明显增强，重要领域和关键环节改革取得决定性成果，高水平制度型开放取得更大突破，奋力打造人民城市最佳实践地，人民生活品质不断提高，社会主义现代化国际大都市的世界影响力更加彰显，全球城市综合位势持续进阶。

——高质量发展取得显著成效。地区生产总值年均增速力争达到 5% 左右，全员劳动生产率超过 52 万元/人，制造业保持合理比重，产业引领力、竞争力持续提高，服务业创新发展取得重大进展，现代乡村产业体系更为健全，新质生产力加快培育，国际消费中心城市建设取得突破，内需拉动经济增长主动力作用持续增强。

——城市核心功能实现新跃升。“四大功能”持续增强，金融服务实体经济质效稳步提升，金融市场交易总额达到 4500 万亿元以上，人民币资产全球配置和风险管理能力明显提升，贸易结构持续优化、质量显著提升，服务贸易进出口额突破 3000 亿美元，集装箱吞吐量和航空货邮吞吐量保持世界领先，航运

服务体系持续健全，创新体系整体效能显著提升，全社会研发经费支出相当于地区生产总值比例达到 5% 以上，前沿领域科技创新和重点领域技术攻关取得重大突破，科技创新和产业创新深度融合，高端产业能级显著提高，数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重达到 20% 以上。

——高水平改革开放取得新突破。国家重大战略全面落实，重点区域改革开放取得显著成效，制度型开放水平明显提高，更高水平开放型经济新体制率先形成，服务建设强大国内市场、构建新发展格局深入推进，制约高质量发展的体制机制瓶颈持续破解，要素市场化配置水平明显提高，各类经营主体蓬勃发展，在长三角一体化发展中的龙头带动作用更加彰显。

——社会文明程度明显提升。主流思想舆论不断巩固壮大，社会主义核心价值观深入践行，城市精神和城市品格充分弘扬，红色文化传承创新，海派文化、江南文化进一步彰显，城市文化软实力显著增强，中华文化重要窗口作用更好彰显，文化品牌持续打响，市民文明素质和城市文明程度持续提升，人民精神文化生活更加丰富。

——人民城市建设持续深化。高质量就业更加充分，城镇调查失业率稳定在 5% 以下，共同富裕扎实推进，居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，宜居安居水平显著提高，新增供应保障性租赁住房 25—27 万套（间），社会保障制度更加优化更可持续，养老服务继续走在全国前列，

养老机构护理型床位占比达到 75%以上，公共服务更加优质均衡可及，社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 95%。

——城市治理现代化水平显著提高。如期实现碳达峰目标，单位生产总值二氧化碳排放降低和非化石能源占能源消费总量比重完成国家审核衔接后确定的目标，主要污染物排放总量持续减少，生活垃圾回收利用率达到 50%，绿色生产生活方式基本形成，生态系统多样性稳定性持续性不断提升，美丽上海建设取得新的重大进展，治理体系和治理能力现代化持续推进，全过程人民民主最佳实践地建设取得重大进展，基层和社区活力显著增强，平安上海、法治上海建设达到更高水平，韧性安全城市建设深入推进，城市管理精细化常态长效，本质安全全面加强，风险防范化解体系不断健全，单位生产总值生产安全事故死亡率控制在 0.006 人/亿元以下。

接续奋斗，到 2035 年上海“五个中心”功能全面升级，重要发展指标达到国际领先水平，城市能级和核心竞争力显著提升，人均地区生产总值比 2020 年翻一番，基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

表 1 上海“十五五”经济社会发展主要指标

序号	指标	单位	属性	“十五五”目标	
				2030 年	年均〔累计〕
1	地区生产总值年均增速	%	预期性	—	力争达到 5%左右
2	全员劳动生产率	万元/人	预期性	> 52	—
3	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重	%	预期性	> 20	—
4	金融市场交易总额	万亿元	预期性	> 4500	—
5	服务贸易进出口额	亿美元	预期性	> 3000	—
6	航空货邮年吞吐量	万吨	预期性	470 左右	—
7	全社会研发经费支出相当于地区生产总值比例	%	预期性	> 5.0	—
8	每万人口高价值发明专利拥有量	件	预期性	85 左右	—
9	主要劳动年龄人口受过高等教育的比例	%	预期性	60 左右	—
10	城镇调查失业率	%	预期性	—	< 5.0
11	全市居民人均可支配收入年均增速	%	预期性	—	与经济增长同步
12	新增供应保障性租赁住房	万套（间）	预期性	—	〔25—27〕
13	养老机构护理型床位占比	%	预期性	> 75	—
14	社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率	%	预期性	95	—
15	单位生产总值二氧化碳排放降低	%	约束性	—	〔完成国家审核衔接后确定的目标〕
16	非化石能源占能源消费总量比重	%	约束性	—	〔完成国家审核衔接后确定的目标〕
17	细颗粒物（PM _{2.5} ）浓度	微克/立方米	约束性	完成国家审核衔接后确定的目标	—
18	地表水优良水体比例	%	约束性	完成国家审核衔接后确定的目标	—
19	生活垃圾回收利用率	%	约束性	50	—
20	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	约束性	< 0.006	—

三、提升国际经济中心地位和全球影响力

持续推动经济高质量发展，因地制宜发展新质生产力，积极培育世界级高端产业集群，加快释放内需潜力，着力提高总部经济能级和国际机构集聚度，发挥经济大省挑大梁作用，不断提升国际经济中心地位和全球经济治理影响力。

1. 加快提升现代化产业体系整体竞争力

把握智能化、绿色化、融合化发展趋势，促进各类先进生产要素向发展新质生产力加快集聚，强化高端产业引领功能，牵引带动具有更强韧性和竞争力的现代化产业体系建设。

1.1 增创制造业高质发展新优势。深入推进新型工业化，强化创新驱动、终端牵引、结构优化的内涵式发展，以先进制造业为骨干，构建“2+3+6+6”现代化产业体系，打响“上海制造”品牌，建立保持制造业合理比重投入机制，到 2030 年工业增加值占地区生产总值比重力争保持在 20%以上，工业服务业比重稳步提升，工业战略性新兴产业总产值占规模以上工业总产值比重达到 50%以上。

推动传统产业数智化、绿色化转型。加快传统产业“智改数转网联”，扩大机器人应用、设备智联和生产环节数智化。鼓励企业对接国际标准规则开发绿色产品，深入实施绿色低碳供应链升级计划，全面深化绿色制造体系和循环经济建设。推动化工产业向新型功能材料转型，做强钢铁产业特种钢轻合金，重构轻工产业产品生态提升附加值，加快推进传统产业新技术、

新产品创新迭代，提升在全球产业分工中的地位和竞争力。

加快发展三大先导产业。集成电路聚焦提高装备能级、制造水平和设计能力，强化集群化、协同化发展，推动全产业链整体突破和发展壮大。生物医药加强重要创新药械研发，坚持药物新靶点新机制开发、成果转化加速、临床试验提效综合施策，完善医保商保衔接多元支付机制，促进创新药械临床使用。人工智能锚定智能计算、AI 大模型、高质量语料等关键领域，以算力为基础培育智能云服务，推动基础大模型迭代升级和具身智能技术熟化，加速垂类模型、多智能体跨界融合和创新应用落地。深入开展“人工智能+”行动，持续推进“模塑申城”工程，加快发展科学智能（AI for Science）。强化人工智能合作和治理。“十五五”时期三大先导产业制造业产值年均增速保持在 10%以上。

专栏 1 上海加快实施“人工智能+”行动

“人工智能+”新质发展。深入实施“AI+制造”，推进人工智能技术深度嵌入生产制造核心环节，推动 5000 家以上制造业企业实现智能化应用，建设 500 个以上先进级智能工厂。深入推进服务业智能技术应用赋能，推动向智能驱动的新型服务方式演进，推动新一代智能终端、智能体等广泛应用。统筹推进算力基础设施建设，打造智能算力公共服务平台，建立国产化算力适配测试中心。深化语料数据开发利用和共享，建设行业高质量数据集，依托服务平台建设高级数据标注基地。吸引头部企业和机构设立人工智能研发中心、开源平台和合作实验室。

“人工智能+”生活提质。推动人工智能在辅助诊疗、健康管理、医院运行、医保服务等场景的应用。打造先进数智教育多场景，助力学生个性化、多元化学习和大规模因材施教。推广智能家居、智能穿戴、智能康复、智能辅具等产品。打造智慧文旅服务平台，推动景区、文博场

馆智能化升级。支持大模型在文创设计等场景的应用。

“人工智能+”治理增效。推动形成超大城市智慧高效治理新体系。实现政务服务高频事项全程智能办理。健全人工智能应用风险预警平台和监测机制，强化对金融、医疗、教育等重点领域应用的安全评估和预警防控。推进多灾种早期预警智能体系建设，拓展人工智能预测模型在恶劣天气、火灾超前预警等场景的应用。推动建立具有广泛共识的人工智能全球治理体系。

着力打造六大新兴支柱产业集群。新一代电子信息推动智能终端实现突破并强化产业链延伸，积极发展下一代显示及超高清视听、新型通信设备，全面提升电子信息制造能级。智能网联新能源汽车强化整车制造牵引作用，软硬协同支持核心零部件和配套服务发展，突破智能驾驶、智能座舱、智能底盘、固态电池等核心技术，推动自动驾驶商业化运营。高端装备全面提升航空航天、船舶海工等整机制造能力，夯实工业母机、仪器仪表等智能制造装备产业根基，推动高端产品创新突破。先进材料加速电子化学品、高端膜材料、高性能复合材料等战略材料技术突破，加强高端应用，培育壮大关键材料产业集群。新能源及绿色低碳开展先进能源装备、节能环保装备、新型绿色能源等关键技术和核心装备攻关，稳步推进规模化应用。时尚消费品聚焦服饰精品、化妆美品等领域，加强科技赋能、设计创新与品牌建设，面向市场新需求拓展消费新赛道。积极推进低空经济、商业航天、卫星互联网等新兴领域规模化集群化发展，全力培育壮大工业经济新增长点。

前瞻布局六大未来产业。聚焦未来制造、未来信息、未来

材料、未来能源、未来空间、未来健康等重点领域，敏捷布局量子科技、脑机接口、可控核聚变、生物制造、第六代移动通信、超宽禁带半导体、类脑智能、深海空天开发等高成长高潜能赛道。围绕前沿技术攻克、平台载体布局、创新企业培育、示范场景打造，完善支撑保障体系，建立动态调整机制，推动未来产业加速成型成势。

1.2 激活服务业创新发展新动力。以深化服务业改革创新推动供给结构优化和质量提升，落实服务业扩能提质行动，完善服务业政策支持体系，打响“上海服务”品牌，更好发挥服务业扩大就业、提高收入、促进消费的积极作用。

推动生产性服务业高端化发展。推进生产性服务业与先进制造业深度融合、相互促进，打造具有国际影响力的生产性服务业高地。深化发展大模型、区块链等多元技术融合赋能的信息服务业，大力推动基础软件、工业软件自主创新发展，支持平台经济智能化发展。聚力发展知识产权交易、技术孵化转化等创新服务，构建覆盖科技创新全链条、产品生产全周期的科技服务体系。提升法律、会计、咨询、广告等专业服务能级和国际化能力，培育壮大专业服务业机构，打响上海专业服务特色品牌。强化工业服务业对产业转型升级的支持赋能作用，提升工业设计、产业互联网、检验检测认证、智能运维等服务能级，探索共享制造、柔性制造等新模式，持续提高服务型制造竞争力。

加快生活性服务业高品质发展。充分发挥市场力量发展生活性服务业，强化服务标准、质量品牌和职业认证体系建设，健全服务业统计监测体系。健全满足多元化需求的医疗健康服务体系，支持社会力量举办高端医疗、康复护理等特色服务机构。创新养老服务业态和模式，支持养老科技创新。鼓励餐饮住宿企业丰富供应、优化服务、创新模式，推动多样化特色化发展。促进家政快递服务健康发展，支持有条件的企业加快推进员工制，提升服务职业化、标准化、规范化水平。

1.3 强化重点产业聚集融合发展。加快产业聚集，发挥“产业地图”导向作用，鼓励各区结合自身比较优势，做大做强千亿级主导产业、增量拓展百亿级特色产业赛道，形成更具根植性、聚合度和竞争力的特色产业集群。加快空间聚集，建设特色鲜明、优势突出、错位发展的各类产业集聚区，推动优质资源向重点区域倾斜，优化配套服务。深化开发区管理体制改革，理顺开发区权责关系和运营模式，推动开发主体向集成运营商转变，加强开发区、园区整合，打造一流品牌园区。加快要素聚集，统筹各类政策、要素和资源，加强土地储备与产业项目供需衔接，实施重点产业项目用地“应保尽保”，“十五五”时期全市年均可供应工业用地稳定在 10 平方公里以上。放大三大先导产业母基金、未来产业基金、科创母基金、创业引导基金等引导带动作用，充分发挥培育孵化、产业投资、并购整合、补链强链功能。

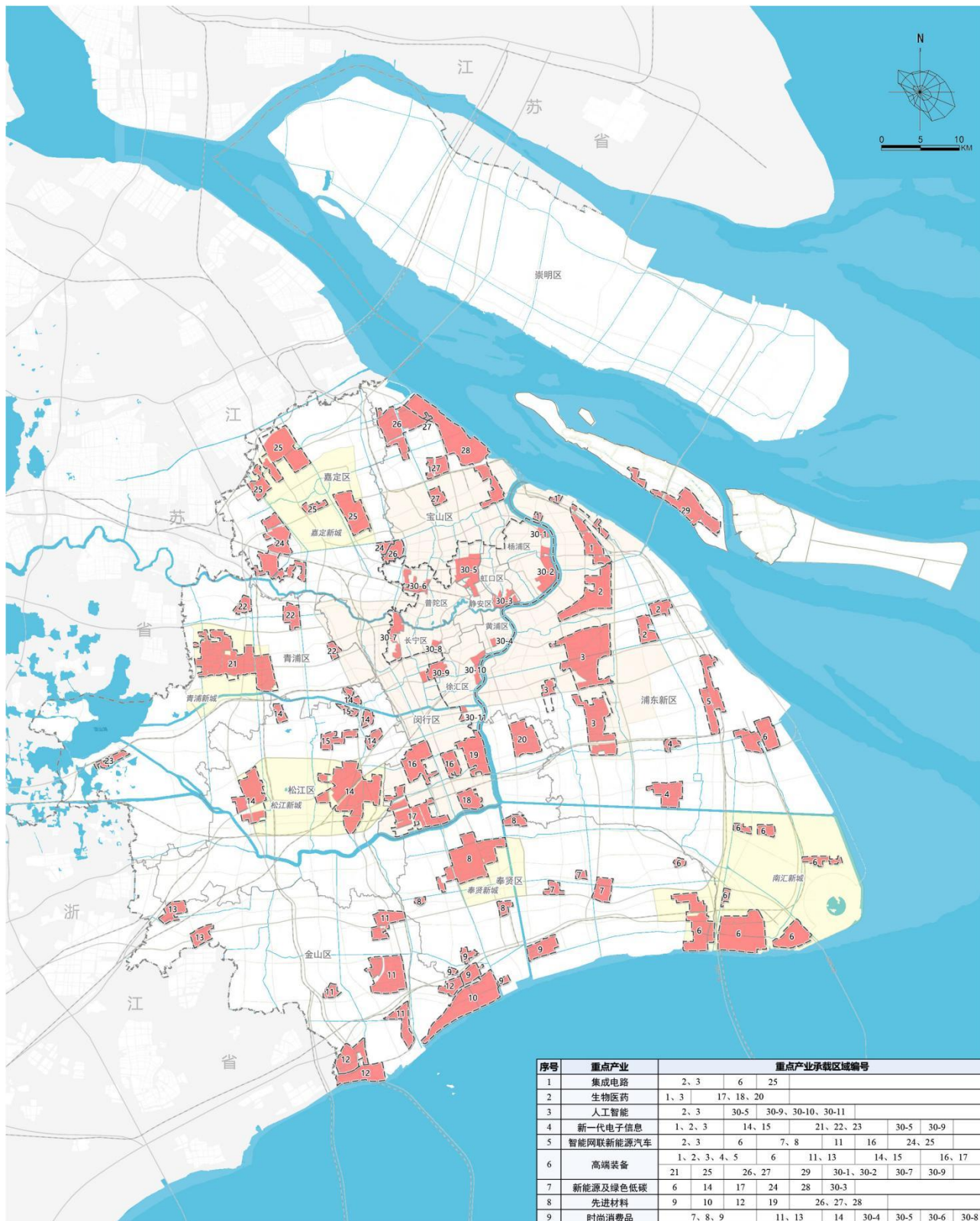


图 1 上海市“十五五”重点产业布局示意

专栏2 加快重点产业空间聚集发展

集成电路以张江、临港、嘉定为核心打造产业创新带，建设世界级集成电路产业集聚地。

生物医药重点布局浦东、闵行、嘉定，加快建设世界级生物医药产业集群。

人工智能聚焦徐汇、浦东等核心承载区，打造具有全球辐射力和影响力的世界级人工智能产业集群。

新一代电子信息重点布局浦东、松江、青浦、静安，加快发展智能终端、新型通信设备、下一代显示及超高清视听等方向。

智能网联新能源汽车以嘉定、浦东、临港、金山为重点，合力打造世界级汽车产业中心。

民用航空重点布局临港、闵行、长宁、金山，在大飞机、低空经济等特色赛道构筑领先优势。

航天和空间信息优先布局闵行、松江、青浦、临港，聚焦商业航天、空间信息等特色赛道。

高端船舶和海洋工程以崇明、浦东、宝山为重点，加快发展高技术高附加值船舶、大型邮轮研制和运营。

先进材料以宝山、金山、奉贤为重点，加快打造金属材料和化工新材料转型核心引擎。

新能源及绿色低碳重点支持闵行、临港、松江加快突破先进装备，虹口、宝山构建重大场景生态圈。

时尚消费品以黄浦、静安、普陀、杨浦、奉贤为重点，建设科技赋能、品牌鲜明、引领风尚的“时尚之都”。

2. 深入实施扩大内需战略

坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，强化国内大循环的中心节点作用，不断夯实提升发展韧性和核心竞争力。

2.1 加速释放消费潜力畅通经济循环。接续实施提振消费专项行动，增强消费对经济发展的基础性作用。深化国际消费中心城市建設，打响“上海消费”品牌。扩大优质商品供给，增强消费品供需适配性，加力稳定大宗消费。推动服务消费提质扩容，加快拓展文化、旅游、体育等改善型服务消费，促进文旅商体展深度融合，培育创建一批跨领域融合性服务消费场景，“十五五”时期服务零售额年均增速6%左右。积极打造消费新业态新模式新场景。支持银发经济、首发经济、夜间经济，创新数字消费、绿色消费、悦己消费供给，发展交互式、沉浸式、体验式消费，促进“人工智能+消费”、知识产权衍生品消费。培育集聚更多新锐品牌、知名品牌，焕新老字号品牌。营造安全放心舒适的消费环境，强化消费者权益保护，健全服务消费标准体系。打造全球一流商圈，推动重点商圈按照“一圈一定位一生态”更新升级。持续提升大型消费节庆活动带动力。优化离境退税消费环境，扩大外来和入境消费。

2.2 优化投资结构支撑高质量发展。着力扩大有效投资，保持投资合理增长，不断提高投资的经济、社会、生态、安全等综合效益。着力优化投资结构，推动投资向科技创新、产业焕新、城市更新、民生保障、人力资源等领域倾斜。鼓励投资基础研究和硬核科技，支持新型基础设施布局，积极扩大制造业有效投资，加大以数智化、绿色化转型为导向的技术改造投资，拓展多元城市更新投融资模式。推动更多资金资源投资于人、

服务于民生，不断提升人力资本积累和教育、医疗、养老、托育等公共服务供给质量。持续优化民间投资环境，完善民营企业参与重大项目建设长效机制，激发民间投资活力。发挥重大项目关键性支撑作用，聚焦服务国家战略和提升城市能级，构建“十五五”规划重大项目库，滚动实施一批事关长远、支撑“五个中心”建设、增进民生福祉的重大项目，强化土地等资源要素统筹保障。

2.3 持续提升经济安全韧性可控水平。健全高质量发展体制机制，不断提升经济调度和政策体系的科学性、针对性、有效性。强化国内外经济形势分析研判，完善经济运行监测预警体系，敏锐把握和应对新情况新趋势，及时开展分析调度和分类施策。强化各类政策协同发力，加强政策评估、优化和储备，促进需求侧、供给侧、预期管理等政策工具统筹联动，增强宏观政策取向一致性，放大政策组合效应。提升产业链供应链韧性和安全水平，深入实施产业基础再造工程和重大技术装备攻关工程，持续推动重点产业稳链固链补链强链，巩固提高一体化国家战略体系和能力，确保产业链供应链安全自主可控。

3. 着力培育世界一流企业

厚植总部经济发展优势，全方位增强世界一流企业引育质效，支持企业把握出海机遇，构建面向未来的竞争新优势。

3.1 发展更高能级总部经济。着力吸引集聚高能级国内外企业总部，鼓励企业在沪进一步提升研发创新、财资管理、投资

决策、供应链管理等功能。强化重点产业、重点国别外资精准招引，争取更多标志性外资企业在沪设立总部，“十五五”时期新增跨国公司地区总部 300 家左右。积极引进和支持央企总部及核心业务板块在沪发展，推动市属国企对标世界一流企业提升综合竞争力。持续提升民营企业总部能级，着力培育具有核心技术优势和市场主导地位的民营企业。推动更多互联网平台企业、科技平台公司总部落户上海。

3.2 打造企业出海“起锚地”。构建一站式、综合性、网络化的企业出海服务体系，吸引更多企业在沪设立出海总部，支持经营主体提升全球运作水平。深化上海市企业走出去综合服务平台建设，完善线上线下融合服务模式，为企业提供一站式出海服务。积极实施“全球服务商”计划，做强上海市企业走出去专业服务联盟，满足企业咨询会计、金融保险、法律仲裁、知识产权保护等综合性需求，打造伴随式出海服务模式。有效实施对外投资管理，推动出海服务网络向重点国别和地区延伸，强化企业海外利益和投资风险预警、防控、保护，引导走出去企业安全合规经营。

3.3 强化企业梯度培育力度。营造开放包容的创新创业环境，不断强化灵活高效的要素供给，持续完善精准贴心的营商服务。着力增强龙头企业发展能级和“头雁”作用，引领带动配套企业接续发展，鼓励科技领军企业不断创新具有国际竞争力的产品、服务和模式，支持瞪羚、独角兽、专精特新和隐形

冠军企业深耕细分赛道，支持中小企业数智化、绿色化转型，打造一人公司（OPC）创新创业生态，推动各类创新型企业竞相涌现、做优做大做强，打造大中小企业融通发展、优势互补的企业发展梯队。

4. 提升全球经济治理影响力

加快集聚和发展国际组织和机构，持续打造战略性功能平台 and 世界级活动，强化全球经济治理话语体系与能力建设，共同探索经济治理新路径、新模式。

4.1 加快集聚重要国际功能性机构。支持金砖国家新开发银行、国际货币基金组织上海中心、国际 STEM 教育研究所等在沪发展，持续提升国际影响力。积极推进全球可持续发展中心、世界人工智能合作组织等落户上海，尽快发挥功能。积极争取新兴市场国家和全球南方国家主导的重要国际组织在沪发起设立，拓展国际交流合作渠道。

4.2 持续做强重大国际性展会活动。汇聚全球资源，推动展产融合，提升国际会展之都能级，持续办好中国国际进口博览会、世界人工智能大会、浦江创新论坛、世界顶尖科学家论坛等重要展会活动，提升世界城市日、全球可持续发展城市奖（上海奖）知名度。积极争取“一带一路”相关组织和机构在沪举办国际合作重要活动。全方位推进国际城市交流合作，打造高水准国际交流平台，提升上海展会活动国际传播影响力。

4.3 增强国际市场经贸标准影响力。推出系列更具影响力的

“上海指数”，积极推进在金融、贸易、航运、科创等领域全球范围的实践应用。发布金属、化工、能源等重点细分领域“上海价格”，支持在贸易结算、交易定价、风险管理、财富管理等场景中参考和使用，培育人民币资产定价基准。制定新一批“上海标准”，积极参与新兴重点领域国家标准、国际标准的制定修订，探索开展优势产业和产品标准国际化试点。

四、提高国际金融中心竞争力和国际化水平

把握在金融强国战略中的使命担当，以提高国际化水平为突破口，以构建中国特色现代金融体系为重点，扎实做好金融服务实体经济“五篇大文章”，加快建成人民币资产全球配置中心、风险管理中心，为 2035 年基本建成与我国综合国力和国际影响力相匹配的强大的国际金融中心奠定坚实基础。

1. 稳步扩大金融高水平对外开放

扩大金融领域制度型开放，强化全球资源配置功能，拓展跨境和离岸金融服务功能，更好服务共建“一带一路”和企业出海。

1.1 提高金融市场国际化程度。加大金融市场开放力度，积极推动上海国际金融资产交易平台筹建。深化境内外金融市场互联互通，拓展优化“沪港通”“债券通”“互换通”及交易型开放式指数基金（ETF）互通等机制。加快全球资产管理中心建设，深化合格境外有限合伙人（QFLP）试点，丰富资产管理行业主体，推动资产管理产品创新。提高国际再保险承保能力

和服务水平，扩大再保险市场规模。

1.2 深化跨境投融资和结算便利化。支持金融机构拓展全球服务网络，丰富人民币计价的金融资产品种，推进人民币国际化。强化海外融资服务，集聚跨境银团贷款中心和业务，拓展贸易再融资业务，深化“一带一路”投融资合作。提高跨境结算效率，拓展自由贸易账户功能及应用场景，优化本外币一体化资金池管理，提升企业集团财资中心等总部经济能级。丰富汇率避险工具，增强外汇风险管理与应对能力。

1.3 构建与国际金融中心相匹配的离岸金融体系。在临港新片区和东方枢纽国际商务合作区探索打造离岸金融（经济）功能区，支持在功能区试点开展离岸金融业务，优化配套离岸账户体系，稳步扩大自贸离岸债规模，稳妥有序发展离岸再保险、离岸信贷等业务，推动建立与国际接轨和与人民币离岸金融发展相适应的法规制度和业务规则体系。

2. 服务构建中国特色现代金融体系

加快完善金融市场、机构、产品和服务、基础设施“四个体系”，服务金融强国建设取得新的重大进展。

2.1 健全功能强大的金融市场体系。积极发展直接融资，完善投资和融资相协调的资本市场功能。推动多层次股权市场高质量发展，推进股票发行注册制走深走实，健全常态化退市机制，强化科创板“硬科技”定位，完善科创成长层。优化“浦江之光”行动数字化服务平台，提升服务企业对接资本市场的

覆盖面和精准度。强化债券市场功能，发挥不动产投资信托基金和资产支持证券盘活存量、带动增量作用。稳步有序发展期货和衍生品市场。持续增强黄金国际板市场功能。

2.2 打造分工协作的金融机构体系。大力集聚高能级金融机构和国际金融组织，吸引更多标志性金融对外开放项目落地上海。强化外资金融机构集聚效应，鼓励大型金融机构在沪设立总部机构和专业子公司。加快引育一流投资银行和投资机构，支持资产管理、财富管理机构集聚发展，推动优质金融科技企业在沪布局发展。优化金融空间布局，巩固提升陆家嘴金融城、外滩金融集聚带核心功能区地位，加快打造现代金融产业集群。

2.3 形成多样化专业性的金融产品和服务体系。支持金融产品创新，鼓励金融机构开发贴近企业和居民需求的金融产品和服务。完善商品期货品种布局，推动创新型期货品种扩容，稳步拓展国际化品种，提升主要大宗商品期现货价格全球影响力。丰富金融期货和衍生品，探索开展人民币外汇期货交易试点。健全具有全球影响力的人民币债券、利率、汇率等指数和基准价格体系，提升人民币金融资产的定价能力。

2.4 完善安全高效的金融基础设施体系。提高金融基础设施韧性水平和软硬件安全可靠，增强金融基础设施服务能力。推动银行间市场数据报告库建设，建立完善交易报告制度。支持人民币跨境支付系统（CIPS）扩大全球覆盖网络，稳步拓宽通用金融信息传输系统（GFIX）应用场景和参与者范围。深化

信托财产登记制度试点。

3. 全力提高金融服务实体经济质效

加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的金融服务，强化金融政策和科技、产业等政策衔接配合，不断提升金融服务实体经济能力。

3.1 大力发展科技金融。构建全周期、多元化、接力式科技金融服务体系。推动科创板和债券市场“科技板”发展，支持市场化并购基金、企业风险投资基金、外资创投基金发展，完善股权投资交易定价机制和退出渠道。研发科技金融专属信贷产品，建立审贷绿色通道。支持科技保险创新，探索以共保体方式开展重点领域科技保险风险保障。发展壮大长期资本、耐心资本，支持股权投资机构投早、投小、投长期、投硬科技。

3.2 加快发展绿色金融。支持绿色金融市场和产品创新，强化绿色融资支持，拓展绿色金融服务平台功能。积极发挥碳市场作用，用好碳减排支持工具。优化绿色金融标准体系，提升转型金融目录实施效果，促进绿色和转型债券发展。积极发展气象金融，深化浦东新区气候投融资试点。

3.3 积极发展普惠金融。持续破解中小企业融资难融资贵问题，完善符合小微企业、个体工商户生产经营特点和用款周期的产品服务，加大首贷续贷支持力度。强化中小微企业融资对接，完善融资担保、贷款贴息、风险补偿等支持政策。支持运用区块链等技术加强对供应链上下游融资支持。

3.4 着力发展养老金融。支持具有养老功能的储蓄、理财、基金、信托、保险等产品设计和投资管理，满足多元养老金融需求。加快发展“第三支柱”养老保险，丰富个人养老金产品。提升金融服务适老化水平，鼓励金融机构加强物理网点和应用软件的适老化改造。

3.5 创新发展数字金融。稳步发展数字人民币，支持数字人民币国际运营中心在沪发展。着力推进金融机构数字化转型，推动数字信贷、资管科技、智能投顾等领域创新，打造新型资产管理智能服务平台。加快发展金融科技，吸引集聚金融科技主体，提升金融科技产业能级。探索更加灵活的金融科技“监管沙箱”机制，推动金融科技创新监管工具、资本市场金融科技创新等试点有序运行。

4. 加强金融风险防控和生态建设

全面强化金融监管，提升与高水平开放相适应的风险防控能力，持续优化金融生态，提升治理水平、激发市场活力。

4.1 强化金融监管与风险防范化解。深化央地监管合作、风险研判及处置协同、信息共享和重大事项通报会商。运用区块链、大数据、人工智能等技术强化金融风险识别和管理，加强金融风险监测预警体系建设，优化地方金融监督管理信息平台功能。强化开放条件下的跨境金融风险防控，完善跨境资金流动监测和宏观审慎管理，防范外部冲击风险，加强金融风险应对处置，保障金融稳健运行。

4.2 努力营造一流金融生态环境。强化国际金融交流合作，高水平举办陆家嘴论坛，深化沪港国际金融中心协同发展。加强金融法治保障，制定金融领域浦东新区法规。深化信用体系建设，推进金融信用信息全面归集共享，加强市融资信用平台建设与应用。加快打造高素质金融人才队伍。

五、强化国际贸易中心枢纽功能

以数字化、服务化、绿色化为核心，促进贸易业态和模式创新，深化贸易投资自由化便利化，推动国际贸易中心提质升级，努力成为全球产业链供应链价值链的重要枢纽，服务建设贸易强国。

1. 巩固全球贸易网络枢纽地位

保持外贸进出口规模稳定，加强品牌、质量和渠道建设，引进培育一批全球供应链管理中心，增强在全球贸易网络中的枢纽功能。

1.1 强化全球供应链管理功能。支持龙头企业、链主企业加强供应链整合，强化寻源备份、撮合对接、采购分拨，加快建成全要素流通、全链条赋能、全周期保障的全球供应链资源管理和运营生态系统。提升供应链管理数智化专业化水平，鼓励企业打造智慧供应链平台，支持企业整合全球要素资源、降低成本、增强供应链韧性。做强外贸领域供应链金融、物流、绿色解决方案、保险服务等能力，提升贸易供应链价值创造能力。推动供应链管理中心集聚发展，聚焦外高桥等重点区域，做强

上海自贸试验区“全球营运商”计划，支持虹桥国际中央商务区打造特色供应链体系，推动上海商贸服务型国家物流枢纽建设，支持物流总部企业向供应链集成服务商转型。分类推动海关特殊监管区域优化规划布局、管理机制和监管模式，加强与周边区域产业融合发展。

1.2 做强大宗商品资源配置功能。吸引境内外交易者参与大宗商品交易和价格形成，培育集聚一批千亿级大宗商品贸易主体，加快打造大宗贸易投资平台。扩大铜、铝等重点金属品类交易规模，支持钢铁等传统品种开拓海外新兴市场，拓展新能源品种交易，加快推出以人民币计价的国际化新品种。促进大宗商品期现衍市场联动发展，支持大宗商品价格指数和相关衍生品开发。深化全国性大宗商品仓单注册登记中心建设，拓展大宗商品供应链数字化应用场景，提升生产性互联网平台能级，推进电子材料国际交易中心建设。

1.3 加快推动贸易结构转型。优化升级货物贸易，扩大高附加值产品进出口，提升集成电路、人工智能、生物医药、汽车制造和电子信息等产业领域出口竞争力，鼓励优质消费品进口，扩大先进技术、重要设备和关键零部件等进口，提升进口贸易促进创新示范区发展能级。构建更加多元的贸易市场结构，持续巩固传统贸易市场，用好多边和双边自由贸易协定，积极拓展共建“一带一路”国家和新兴市场。深入实施全球贸易商行动，支持民营企业提高国际市场统筹应对能力，提升跨国公司

全球资源配置功能，培育一批新型贸易主体。加快内外贸一体化发展，促进内外贸规则制度衔接互认，加强标准制定修订、产品检验检测和认证综合服务，提高内外贸融合发展水平。

2. 促进服务贸易创新发展

扩大服务贸易高水平开放，健全数字贸易制度框架和标准规则，促进跨境电商发展升级，加快建成数字贸易国际枢纽港。

2.1 壮大服务贸易发展新优势。建设国家服务贸易创新发展示范区，深化服务贸易扩大开放，率先实施更大程度压力测试，扩大跨境交付、自然人移动模式对外开放度，推动服务贸易负面清单落地实施。探索发展“保税+服务贸易”，鼓励开展保税研发、保税检测、保税展示等保税服务。提升服务贸易标准化水平，做强重点领域服务贸易，发展跨境医疗、国际在线教育等新业态。

2.2 大力发展数字贸易新场景。推动数字产品和数字服务出口，培育跨境云服务、数字内容交付、数据加工等新增长点，拓展“两头在外”数字服务新模式。加快完善技术贸易促进体系，推动高端制造业和技术贸易联动，扩大知识产权贸易规模，拓展国际技术合作网。积极发展云展览、沉浸体验等新业态，构建文化数字产品制作、发行、海外运行的全链条出海体系，持续推进文化贸易“千帆出海”。推动数字贸易载体建设，做大做强数字服务、知识产权服务等国家级出口基地。

2.3 推动跨境电商高质量发展。拓展跨境电商模式创新，扩

大保税跨境电商出口试点范围，推动跨境电商直邮、海外仓等出口方式加速发展。支持跨境电商企业提升运营能效，推动跨境电商与区域产业协同发展。加强跨境电商物流仓储布局，建设一批跨境电商前置仓，完善海外仓综合服务平台数据集成服务能力，支持企业建设海外仓网络。

3. 加快发展贸易新业态新模式

不断拓展贸易发展空间，稳步推动贸易新业态新模式领域制度型开放，持续优化贸易制度环境，促进离岸贸易等贸易新业态提质扩容。

3.1 推动离岸贸易深化拓展。创新离岸贸易发展模式，积极做大离岸转手买卖、全球采购、跨境分拨以及境外委托加工等业务规模。推进临港新片区离岸贸易金融服务综合改革试点，创新离岸贸易专营子公司等制度设计。深化重点区域探索离岸贸易数字化综合服务平台功能，提高单证审核、数据共享、跨境支付及风险识别全链路服务效率。深入实施离岸贸易印花税优惠政策，离岸贸易额年均达到 1000 亿美元以上。

3.2 加快发展贸易新业态。推动跨境再制造和保税维修创新突破，争取扩大保税维修产品目录范围，深化再制造产品按新品进口试点，优化监管模式、简化业务流程。加快发展国际中转集拼，优化外高桥港区、洋山港区等国际中转功能布局，支持企业开展出口拼箱、国际中转拆拼箱等多业态同场作业。发展绿色贸易，支持绿色低碳产品和技术进出口，完善绿色贸易

政策和制度体系。

3.3 持续优化贸易制度环境。强化贸易便利化政策供给，优化贸易公共服务，提升进出口通关效率。提高贸易服务数字化水平，加大生产营销、口岸通关、仓储物流等贸易全链条数字技术应用。加快航运贸易领域数字化建设，扩大航贸关键数据资源对接，强化企业上链用链服务和便捷化监管能力，深化航运、贸易、金融领域多场景协同贯通和系统集成。推动智慧口岸建设，深化中国（上海）国际贸易“单一窗口”建设，推进国际贸易单证交换枢纽建设。拓展亚太示范电子口岸网络（APMEN）合作范围。

专栏3 加快航运贸易领域数字化建设

构建航运贸易数据流通基础设施底座。推动海关、税务、金融等关键数据资源接入区块链网络基础设施，支持各类企业上链用链，推动形成大宗商品交易、供应链管理、离岸贸易等重要功能，形成安全可信数据流通体系。

推进航运贸易、金融服务融合发展。建设供应链数字化管理平台、区块链信用证平台等数据综合应用平台，推动港口航运企业、贸易企业、银行保险机构等积极参与电子换单放货、电子信用证、供应链金融等场景建设。

提升智能监管服务水平。推动智慧海关建设，提升通关便利化服务水平。推进货物贸易、服务贸易出口涉税服务便利化，高水平推进银税互动场景建设。提升海事数据服务能级，赋能航运保险等场景应用。

六、提升国际航运中心资源配置能力

持续提质效、优服务、拓网络，加快建设枢纽能级全球领先、现代服务优质便捷、智慧低碳示范引领的国际航运中心，

更好助力交通强国、海洋强国建设。

1. 巩固提升辐射全球的海空枢纽港地位

坚持以上海为中心、苏浙为两翼、长江流域为腹地的发展格局，协同共建长三角世界级港口群、机场群，打造长江经济带多式联运中心，推动航运枢纽向全流程物流中枢升级。

1.1 深入建设全球领先的海港枢纽。提高港口综合服务保障能力，加快推进小洋山北作业区工程，建成罗泾港区集装箱码头改造二期等工程，到 2030 年集装箱年吞吐量达到 5800 万标准箱以上。优化港口集疏运体系，完善江（河）海直达通道，加强长江口航道综合治理，推进南槽航道治理二期工程，研究推进横沙浅滩固沙保滩稳定河势工程。持续推进高等级航道网络建设，打通内河航运堵点，实施大芦线东延伸、苏申内港线、油墩港等航道整治工程。建成沪通铁路二期，开工建设沪乍杭铁路（货线），优化集装箱海铁联运管理。到 2030 年上海港集装箱水水中转比例达到 55%，海铁联运量达到 200 万标准箱左右。深化区域港口协同，支持经营主体以资本为纽带深化跨区域港航合作，完善沿海捎带政策，优化联动接卸模式，强化国际中转功能。加快建设亚太区域邮轮经济中心，建设亚太邮轮枢纽港，鼓励邮轮企业打造层次丰富、特色鲜明的邮轮航线体系，提升邮轮综合配套服务功能，建设世界级邮轮设计制造总装基地，培育本土邮轮配套产业链。

1.2 加快提升国际航空枢纽辐射能级。高水平推进国际航空

枢纽建设，建设协同高效的多机场体系，基本建成浦东国际机场四期扩建工程，推进浦东国际机场第五跑道使用，完善国际国内航线网络，加密优质国际直航航线，提升国际航空转运功能。提高航空运输服务水平，支持主基地航空公司立足上海打造航空运输超级承运人，加大运力投放，提升客货中转规模和联运效率，因地制宜布局前置货站、海外货站，到 2030 年航空旅客年吞吐量达到 1.5 亿人次，航空货邮年吞吐量达到 470 万吨左右。

2. 提升全链条航运服务能级和竞争力

加快高端航运服务要素集聚和功能提升，优化全链条航运服务功能，构建功能完备、开放融合、辐射有力的现代航运服务体系。

2.1 推动重点领域航运服务高水平发展。聚焦关键领域，加大政策创新和突破力度，带动航运服务业实现全链条突破。提高航运保险承保能力和全球服务水平，支持航运保险机构拓展全球服务网络，依托上海国际再保险登记交易中心提升航运再保险全球承保能力，推动航运保险与海关、海事、港口等领域数据高效对接。促进航运融资和结算便利化，支持船舶制造、海运运费人民币结算，推动飞机、船舶融资租赁加快发展，提升国际航运重点领域资金跨境收付便利度。健全航运法律服务体系，深化航运仲裁制度规则创新，提升临时仲裁服务能级，支持仲裁在航空货运、航运保险、再保险领域的运用和发展，

打造国际海事争议解决服务高地。建设高水平航运要素交易市场，打造世界级航运交易所，建设规模领先的国际化船舶交易平台，提高航运指数和衍生品影响力，探索航运数据要素和数据资产创新应用。

2.2 营造世界一流的航运服务生态。深化上海国际航运中心船舶服务平台建设，提升“中国洋山港”国际船舶登记吸引力。探索具有国际竞争力的国际船舶管理税收支持政策，支持国际船舶管理企业在沪布局完整业务链。增强复合型、创新型航运人才供给，加强海员人才培养和服务保障。支持中国船级社在沪增强总部功能，提供更优质的船舶检验服务。持续打响北外滩国际航运论坛品牌。深化与海事、航空领域国际组织合作，积极参与国际海事技术规则 and 标准研究制定。

2.3 打造各具特色的航运服务集聚区。发展特色港区经济，聚焦洋山一临港、外高桥地区推动航运贸易联动发展，围绕浦东国际机场、虹桥国际机场打造特色临空经济示范区，依托吴淞口国际邮轮港建设国际邮轮旅游度假区。提高中心城高端航运服务能级，聚焦北外滩、陆家嘴一世博等地区，集聚高能级航运企业、国际组织和功能性机构。

3. 加快航运数字智能绿色转型

把握数字化、智能化、绿色化机遇，加快形成智慧高效、绿色低碳的航运发展新格局。

3.1 系统推进航运数字化智能化转型。完善国际集装箱运输

服务平台功能，推动电子提单、电子放货等应用场景扩围放量，建设多式联运可信数据互联互通应用场景，提升港航全域数字化服务能级。深化空运通平台建设，推动跨境电商货物全链条数据流通认证。打造智慧港口升级版和全球智慧机场标杆，持续推进智慧航道建设。加强水上安全保障体系建设，提升水上导助航设施智能化水平，提升长江口等重点通航水域网络通信覆盖面，加快发展航海气象、通导设备、远海通信等航运科技。

3.2 加快推动航运绿色化转型。构建内外并重、多元并举、成本可控的航运能源供应体系，加快建设国际航运绿色燃料加注中心和交易中心，全面提升船用保税液化天然气、绿色甲醇储运加注能力。大力发展清洁能源船舶，推进绿色内河航运建设。强化船舶能效管理中心作用，加强国际航行船舶碳强度管理。完善“船、港、城”一体化的船舶污染物治理体系，提高港口岸电使用率。探索推进可持续航空燃料在民航领域应用，加快机场配套设施改造。深入推进绿色航运走廊建设。

七、增强国际科技创新中心策源功能

坚持科技创新打头阵，引领发展新质生产力，加强原创性、引领性、带动性成果供给，增强关键核心技术和前沿颠覆性技术攻关能力，全面提升创新体系整体效能，为 2035 年建成国际科技创新中心奠定坚实基础。

1. 加强原始创新和关键核心技术攻关

推进多主体、有组织、体系化协同的基础研究，强化基础

理论支撑和技术源头供给，产出更多标志性原创成果，突破一批具有塑造未来产业潜力的关键核心技术。

1.1 优化基础研究组织模式。深化基础研究先行区建设，发挥战略科学家主导作用，实施长周期稳定资助和长周期成果评价，重视代表作评价和国际同行评议，支持开展高风险、高价值基础研究。优化基础研究多元投入，持续加大财政科技基础研究投入，深入实施“探索者计划”，鼓励企业、个人等社会力量以科学捐赠或与政府建立联合研究基金等方式投入基础研究，到2030年基础研究经费支出占全社会研发经费支出比重达到15%左右。

1.2 加强关键核心技术突破和前沿颠覆性技术布局。落实新型举国体制，加强科技攻关组织和成果验证，支持民用航空等产业共性基础产品协同攻关，推动重点产业领域关键核心技术攻关取得决定性突破，加快攻关成果应用和产品迭代升级。加强前沿技术和颠覆性技术布局，开展多路径探索和比选寻优。提高具身智能、生物制造、脑机接口等方向技术成熟度和可及性，促进量子科技、未来通信等方向技术迭代，加速培育光子芯片、可控核聚变等方向颠覆性技术。

1.3 强化战略科技力量建设。高质量推进张江、临港、浦江实验室建设运行，积极组织国家重大科研任务实施和平台设施建设，探索国家实验室科研管理改革，持续优化在沪全国重点实验室战略布局，完善实验室体系。提升在沪国家科研机构创

新能级，支持中国科学院优化在沪科研资源布局，加强与国家重大战略需求和地方科技任务衔接，推动科技成果转化。推动高水平研究型大学建设，强化高校基础研究高地建设，积极开展跨学科、跨领域协同攻关。加快战略性、任务型新型研发机构布局，强化目标导向和绩效评价运行机制，引导社会力量积极参与新型研发机构建设。深化重大科技基础设施建设和运行机制改革，吸引社会资本参与，推动深远海全天候驻留浮式研究设施等启动建设，开展光子科学、生命科学、人工智能等领域大设施预研储备，持续推动大设施高效开放共享。

2. 推动科技创新和产业创新深度融合

完善成果转化体系，提升科技服务质效，构建“政产学研金服用”一体化的协同创新体系，促进创新链上下游紧密衔接联动，实现全过程创新、全链条加速。

2.1 强化企业科技创新主体地位。构建企业主导的产学研协同体系，健全企业参与科技创新决策的长效机制，推动项目、平台、数据、人才等创新资源向企业集聚，鼓励企业加大研发投入，推动企业发布需求清单牵引技术攻关，支持企业牵头组建场景驱动、任务牵引的创新联合体，组织实施重大科技项目。提升科技企业创新能级，培育壮大科技领军企业，提高产业链创新链整合能力，支持高成长企业加快技术突破，推进科技型中小企业扩基提质。

2.2 促进科技创新成果高效转化。加快成果转化制度创新，

深化科技成果产权制度改革，推广“全部赋权+协议约定收益”模式，健全尽职免责制度和职务科技成果资产单列管理制度。建设高质量成果转化服务平台，提高概念验证平台市场化运营和专业化服务能力，增强技术和市场可行性“双验证”功能。强化中试验证平台复杂工艺优化、工程化放大和定制化服务功能，实现重点产业关键领域中试能力全覆盖。提升高质量孵化器专业服务、资源链接和战略投资能力，加大应用场景建设和开放力度，支撑颠覆性科技成果的率先转化和硬科技企业的加速孵化。健全全链条科技服务体系，建强技术转移机构，推动技术经理人队伍专业化规模化发展。深化知识产权转化运用，健全知识产权快速协同保护机制。完善技术要素估值定价和交易机制，提升科技数据服务能力。到 2030 年技术合同成交额突破 1 万亿元。

3. 一体推进教育科技人才发展

统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，促进教育强市、科创中心、人才高地良性互动。

3.1 推进需求导向的教育改革。提高人才供给与国家战略需求和经济社会发展的适配度，实施高等教育重服务强贡献计划，深化“一校一策”综合改革，引导高校明确办学定位和培养特色，优化招生结构、培养模式、办学评价。深入推进“双一流”高校建设，完善高校学科专业布局调整，培育世界一流基础学

科群，建强重点学科、交叉学科，结合人工智能应用推动一批专业转型升级。有序扩大优质本科招生规模，重点扩大基础研究领域博士和专业学位研究生规模，深化工程硕博士培养。引进世界一流教育资源和创新要素，支持境外高水平理工类大学来沪合作办学，加强国际科研合作。深化职业教育内涵建设，做精中职，做强高职，做优职业本科，支持新型高职建设发展，探索普职融通，拓宽职业教育学生多元成才通道，扩大贯通培养比例。加快高水平高职学校和专业群建设，打造新型产教融合载体平台。

3.2 深化科技体制机制改革。推进科技计划管理改革，推动科技资源向急需紧缺领域倾斜，强化市场化机制识别发现项目，加强非共识项目遴选。建立项目经理人全过程管理机制，加强里程碑式的目标管理，健全“赛马制”等动态优化调整机制。推动财政资金与未来产业基金等联动，进一步拓展财政科研项目经费“包干制”范围。完善基础研究、应用研究分类评价。深化科研类事业单位改革，探索在部分科研院所实行企业化管理，丰富拓展科技服务供给。探索高校、科研院所、企业联合设立科研类事业单位，强化产学研联合攻关、成果转化和人才培养。加强科学技术普及，深化新兴领域科技伦理治理。

3.3 深化高水平人才高地建设。创新人才发现、遴选和培养模式，加快引育各类创新人才，完善人才政策和服务，打造符合科技创新规律和人才成长规律的创新体系。大力培养造就更

多战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才。深化人才队伍专项建设，聚焦关键领域加大人才引进力度。优化海外青年人才落户和居停留政策体系，推动高技术人才移民等创新政策先行先试。增强“海聚英才”赛会引才聚才能级。构建充满活力的人才发展体制机制，深化人才管理授权清单试点，在人才引进、培养、激励等方面给予试点单位更大自主权。深入推进人才评价综合改革，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系，破除“唯帽子”问题。创新青年科技人才、青年创业人才发展培养机制。畅通高校、科研院所、企业间人才交流通道，弘扬科学家精神，探索培养“科学家+创业者”。

4. 优化科技创新中心功能布局

以张江科学城为核心承载区，聚焦重点区域加快建设各具特色的创新集聚区，强化创新空间链接协同，打造全域科技创新空间格局。

4.1 加快建成张江国际一流科学城。吸引全球顶尖创新资源，推进张江综合性国家科学中心建设，加快建成科创要素集聚、产业生态完备、产城融合发展、充满创新活力的国际一流科学城，引领张江高新区加快建设世界领先科技园区。推动创新研发、概念验证、孵化转化、生产制造有机衔接，加大创业空间和产业空间供给，实施更具针对性的人才政策，完善交通网络、教育医疗、社区商业、公园绿地等配套功能，培植充满

活力的宜业宜居沃土。

4.2 促进各类科技创新中心承载区功能跃升。推动“大零号湾”提质升级，持续做强科技成果转化能力，打造成为科技创新中心重要策源地和区域发展增长极。全力推进西岑科创中心建设，打造国际一流的数字技术创新高地，加快形成大西岑科创格局。建设临港科创城，集聚各类创新创业人才，打造新业态新模式试验场。推动徐汇滨江构建以大模型为引领的世界级人工智能创新生态圈，支持杨浦滨江打造平台经济创新活力场，提高长宁“上海硅巷”创新浓度。推动大学科技园高质量发展，促进环复旦、环同济、环上大等环大学城功能提升，支持松江大学城科创源加快形成核心功能，推动环研究型医院创新集聚区建设。鼓励各区发挥资源禀赋、集聚创新要素，打造特色鲜明的科创功能集聚区。

八、全面深化高水平改革开放

以经济体制改革牵引带动各领域改革，以开放促改革促发展，加快形成具有国际竞争力的政策和制度体系，强化开放枢纽门户功能，确保高质量发展行稳致远。

1. 发挥重点区域改革开放试验田作用

以重大战略平台为依托，强化重点区域核心功能，开展更多首创性、集成式改革探索，深化引领性、高水平制度型开放，推动多重国家战略有机叠加、协同耦合。

1.1 深入打造浦东社会主义现代化建设引领区。推动浦东新

区高水平改革开放，成为全面建设社会主义现代化国家窗口。强化“五个中心”核心功能，提高浦东新区科技创新主引擎作用，构建“热带雨林”式的创新生态。大力发展集成电路、生物医药、人工智能、软件信息、人形机器人等 10 个千亿级硬核产业集群。探索离岸人民币业务、跨境贸易结算、大宗商品贸易、高端航运服务等创新制度安排。深化浦东新区综合改革试点，推动科技创新、人才发展、政府职能转变、城市治理等领域重大改革举措有机衔接，强化改革系统集成效应，推动出台浦东社会主义现代化建设引领区新一轮支持举措。用好用足全国人大常委会立法授权，健全浦东新区法规立法机制和管理措施制定机制。打造国家制度型开放示范区，在资金跨境、境外人才从业、国际人才引进等要素市场化配置关键环节持续攻坚突破，更好吸引集聚全球要素资源。试点设立张江科创综合保税区，尽快形成保税研发等特色功能。

1.2 更好发挥临港新片区试验田和增长极作用。以“五个重要”为统领，加快打造我国最具国际影响力和竞争力的特殊经济功能区，成为开放创新高度活跃、要素流动高度便利、国际规则高度融通的引领性高地。持续放大先行先试效应，加大跨境数据、离岸金融、离岸贸易、离岸科创等领域更深层次制度创新和压力测试。加快建设国际数字经济产业园，发展来数加工、数字文化出海、增值电信等业务。深化洋山特殊综合保税区数字化能力建设，做强保税维修和再制造等业态。加快培育

产业集群发展生态，着力构建以集成电路、民用航空、智能汽车、高端装备、数字经济为核心的产业集群。加快战略前沿技术突破，加强研发创新与制造一体化布局，推动制造业产业链协同和集群化发展。打造海内外青年人才创新创业的活力之城，加快建设“组团式”科创社区，完善全周期创新创业政策服务体系，增加创新创业载体和多层次住房供给。

1.3 推动虹桥国际开放枢纽建设迈上新台阶。强化虹桥国际中央商务区核心功能，打造世界级开放枢纽门户。强化“大交通”优势，有序提升国际航空功能，优化精品商务航线，完善市域铁路功能，推动商务区站城交通一体化发展。优化“大商务”功能，大力发展数字贸易、技术贸易、服务贸易、跨境电商等新型国际贸易，建设总部经济集聚高地，加快建设虹桥海外发展服务中心，打造长三角企业走出去服务第一站。丰富“大会展”内涵，放大中国国际进口博览会溢出效应，强化进出口商品集散展示交易功能，完善展贸联动发展机制。加强“大科创”赋能，建设长三角制造业研发集聚区，打造改革创新前沿阵地、链接全球重要门户、价值创造协同典范。

1.4 建设东方枢纽国际开放门户新标杆。加快打造高度开放、高度便利、高度国际化的枢纽综合体，努力成为上海集聚全球要素、配置全球资源的重要战略链接。充分发挥东方枢纽国际商务合作区功能，完善货物和人员跨境流动安全便利机制，培育商务交流、国际会展、国际培训核心功能，推动科技交流

合作，加快离岸金融、离岸贸易、专业服务等功能集聚，更好服务境内外资源要素双向流动。高标准建成东方枢纽上海东站，加快构建联通全球的多式联运体系，打造集航空、干线铁路、市域铁路、城市轨道交通及站场城开发等功能于一体的升级版国际大型综合交通枢纽。加快建设浦东国际航空城，统筹推进产业功能、城市功能、交通功能建设，以大飞机产业园为引领，打造世界级航空产业集群，提升周边产业园区品质能级，培育特色产业。强化城市服务功能，完善公共服务配套，加强多层次住房保障，打造产城融合、职住平衡的国际化枢纽经济区。

2. 加快构建更高水平开放型经济新体制

坚持对内对外开放互促共进、国内国际市场深度融合，构建更深层次、更宽领域、更大力度的“大开放”新格局。

2.1 稳步扩大制度型开放。落实自贸试验区提升战略，对标国际高标准经贸规则，深入推进上海自贸试验区及临港新片区制度型开放，深化知识产权保护、环境标准、政府采购等领域管理制度改革，促进国内外规则、规制、管理、标准相通相容，建设成为新时代改革开放综合试验示范区。加大政策复制推广力度，优化上海自贸试验区布局，加快政策举措落地实施和系统集成，更大范围释放自贸试验区制度创新红利。聚焦金融、电信、医疗、法律、文化、教育、航运等领域，深化服务业扩大开放综合试点，推动更多新开放领域项目落地。有效提升开放监管能力和风险防控能力。

2.2 塑造吸引外资新优势。提升引进外资质量，引导外商更多投向先进制造业、现代服务业、高新技术、节能环保等领域，促进外资境内再投资。推动外资持续转型，鼓励跨国公司地区总部提升能级，支持外资研发中心开展高水平研发活动。推动重大外资项目加快落地实施，发挥示范带动效应。深化外商投资促进体制机制改革，高标准落实国民待遇，落实好“准入又准营”，保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等领域的合法权益。健全外商投资服务保障体系，提高外资在沪投资便利性。

2.3 服务高质量共建“一带一路”。深化基础设施“硬联通”，积极融入“一带一路”立体互联互通网络，引导各类企业参与打造重大标志性工程，做强丝路海运、空中丝绸之路等互联互通合作品牌。推动规则标准“软联通”，深入推进科技创新、绿色发展、数字经济、人工智能等新兴领域国际交流合作。增强与共建国家贸易投资合作质效，高水平建设“丝路电商”合作先行区。加强与共建国家人民“心联通”，深化文化、旅游等领域交流合作，持续深耕艺术节、电影周等上海特色品牌。聚焦教育、健康、农业等领域，打造更多“小而美”民生项目。

3. 深化高水平社会主义市场经济体制改革

推动重要领域和关键环节改革取得决定性成果，持续优化营商环境，充分激发全社会内生发展动力和创新活力。

3.1 服务构建全国统一大市场。完善市场基础制度规则建

设，健全公平竞争审查制度，清理妨碍公平竞争的政策措施，破除相关领域卡点堵点。优化新业态新领域市场准入制度，推动落后产能有序退出，实现市场动态出清。建立健全信用承诺制闭环管理机制，优化信用修复和异议申诉机制。推进市场设施高标准联通，完善流通体制，推动流通规则 and 标准一体衔接，进一步有效降低全社会物流成本。深化推进公共资源“一网交易”改革，建立健全统一规范、信息共享的公共资源交易平台体系。推动市场监管公平统一，完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度，建立重点领域联合抽检和结果互认制度。治理新型网络不正当竞争行为，明确“线上线下同监管”原则，健全企业申诉和投诉处理机制，推动平台企业规范健康持续发展。

3.2 持续优化国际一流营商环境。坚持市场化目标导向，尊重市场经济规律，减少政府对微观经济活动的直接干预，促进市场平等准入、要素公平获取、办事高效便捷。完善招商服务一体化机制，规范招商引资行为，支持街镇营商环境建设，鼓励园区楼宇提供一站式专业服务。强化法治化服务保障，完善稳定、透明、可预期的发展环境。全面推行“信用+风险”分级分类监管，深化“无感监管”对象清单和“无事不扰”事项清单。完善新业态新领域包容审慎监管。规范涉企行政检查，畅通企业退出机制。推进国际化制度衔接，把握世界银行营商环境新评估体系的底层逻辑和方法论，持续深化对标改革。加快上海国际商事仲裁中心建设，构建一站式多元纠纷解决机制，

打造高水平、全链条国际商事法律服务体系。

3.3 深化财政投资价格等重点领域改革。深化财政体制改革，发挥积极财政政策作用，加强财政资源统筹，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。优化财政支出结构，深化成本预算绩效管理改革，加强政府投资基金管理，深化零基预算改革。建立健全同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制，增强财政可持续性。深化投资审批制度改革，编制全口径政府投资计划，加强政府投资全过程管理，深化政府投资绩效评估，防范和整治低效无效政府投资项目。优化项目管理流程，持续提升投资便利度。深化价格改革，加强价格总水平调控，促进物价保持合理水平。健全促进可持续发展的公用事业价格机制，完善促进均衡可及的公共服务价格政策。统筹推进能源、资源等重点领域价格改革，有序放开竞争性环节价格，促进生产要素高效配置。

4. 激发各类主体创新发展活力

坚持和落实“两个毫不动摇”，促进各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，实现优势互补、共同发展。

4.1 深化国资国企改革。完善中国特色现代企业制度，强化主责主业管理，增强国有企业核心功能、提升核心竞争力。推进国有经济布局优化和结构调整，围绕“五个中心”建设等重点领域，加大战略性新兴产业和未来产业投资力度。加大国有

企业创新研发力度，完善适应国有企业科技创新的体制机制，打造原创技术策源地。发挥国有资本投资运营公司功能，促进各类基金接力协同，盘活存量资源，加强市值管理，开展市场化并购重组。优化分层分类监管，建立涵盖国有企业核心竞争力、履行战略使命和成本绩效管理的综合考核评价体系。

4.2 发展壮大民营经济。坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展原则，落实民营经济促进法和上海市民营经济促进条例，切实加强民营经济法律和制度保障，强化产权执法司法保护，加强对查封、扣押、冻结等强制措施的司法监督。持续优化民营经济发展环境，全面落实“全国一张清单”管理要求，清理市场准入壁垒，保障招标投标和政府采购公开公平公正。健全民营经济高质量发展政策体系，支持民营企业承担科技创新重大任务，完善中小企业增信制度，推动政策性融资担保基金提质增效，拓宽民营企业融资渠道。引导民营企业完善治理结构和管理制度，支持中小企业和个体工商户发展，弘扬企业家精神。

4.3 有序推进事业单位改革。强化事业单位公益性导向，优化事业单位结构布局，按行业、分层级、逐部门对事业单位进行系统优化、功能再造。建立符合事业单位特点的体制机制，完善干部人事、机构编制、财政支持、收入分配等政策措施，充分激发和释放专业人才创造力。改进事业单位机构编制管理，统筹盘活用好编制资源，加强重点领域、重点工作编制保障。

九、在长三角一体化发展中更好发挥龙头带动作用

紧扣一体化和高质量两个关键，坚持“四个统筹”，聚焦重点领域、体制机制、重点区域，携手苏浙皖持续巩固提升长三角高质量发展动力源作用，推动长三角地区在中国式现代化中走在前列。

1. 聚焦重点领域精耕细作

以一体化的思路打破行政壁垒，提高政策协同，促进要素资源在更大范围畅通流动，当好科技和产业创新开路先锋，率先形成更高层次改革开放新格局。

1.1 共建上海（长三角）国际科技创新中心。落实长三角协同共建上海（长三角）国际科技创新中心方案，打造世界级科技创新策源地。深化国家战略科技力量联动，共建高水平实验室体系，推动国家重大科技基础设施集群化发展，推进上海张江、安徽合肥综合性国家科学中心在光源、聚变能源等领域合作。联动开展基础研究布局，优化长三角基础研究联合基金运行机制。增强体系化攻关能力，加快长三角创新联合体向重大科技攻关任务转型，围绕重点产业集群创新需求组织联合攻关计划，建立多元化资金投入机制。加强优势资源整合，协同共建长三角国家技术创新中心以及科技资源共享平台、概念验证平台、中试平台。充分发挥长三角创业投资引导基金引领带动功能。推动 G60 科创走廊和沿沪宁产业创新带建设走深走实。

1.2 共育长三角世界级产业集群。聚焦智能网联汽车、大飞

机、船舶与海洋工程装备等领域，深化产业链供应链协同合作，共同提升长三角产业集群在全球产业链中的竞争优势。协同实施“人工智能+”行动，深化数据合作，加快形成跨域合作、跨界融合的智能经济新形态。联合争创国家级未来产业先导区，跨区域联合开发应用场景，协同制定产业标准。协同促进制造业数智化转型，提升工业设计、检验检测、认证认可等生产性服务业服务辐射功能。

1.3 共推长三角高层次协同开放。协同完善海外综合服务体系，拓展涉外法律、跨境金融等服务网络，更好服务企业出海。加强海外仓、前置仓等新型贸易基础设施协同布局，促进跨境电商高质量发展。更好发挥长三角“一带一路”综合性服务平台功能，推动长三角优势产能、优质装备、适用技术和标准走出去。推进海关监管协同创新，推广联动接卸、离港确认、铁路快速通关等模式。

1.4 共创长三角美丽中国先行区。深化大气污染联防联控机制，强化区域臭氧污染防治，协同推进重点行业挥发性有机物综合治理，建立大气数据常态化共享机制。探索建立入海河流总氮区域协同管控机制，持续推进长江口—杭州湾海域、太湖流域水环境综合治理，深化太浦河等跨界水源地协同保护与一体化监管。协同共建“无废城市”，强化固体废物跨省转移监管，推进跨省转移利用处置信息共享。协同共建绿色低碳供应链公共服务平台，建设绿色低碳供应链体系。

2. 聚焦体制机制支撑保障

建立健全多层次常态化协调推进机制，强化制度标准规则法治支撑，促进资源深化整合和高效协同，实现互融互促、互利共赢。

2.1 优化统一大市场先行区合作共建机制。强化跨区域市场监管规则统一，提升企业准入退出、行政执法、自由裁量和包容审慎监管标准的一致性。协同落实公平竞争审查制度，加强反垄断和反不正当竞争联合执法，综合整治“内卷式”竞争。持续实施长三角区域物流提质增效降本行动，优化物流资源配置，健全一体衔接的流通规则和标准。深化“信用长三角”平台建设，加强信用信息归集共享和重点领域监管联动。

2.2 健全基础设施建设运营协同推进机制。持续建设“轨道上的长三角”，强化跨省市轨道交通建设运营标准衔接。加强跨省公路网规划衔接，接续推进省际待贯通路段和瓶颈路段扩容项目建设。推进跨省航道等级衔接，推广“一单制”“一箱制”运输模式。加快全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点建设，完善算力统筹调度体系。健全外来能源入沪协同保障机制，提升长三角能源互济互保能力。

2.3 强化公共服务便利共享机制。推动医疗机构检验检查结果互认共享，推进优质医疗卫生资源共享，强化长三角地区传染病监测预警、应急处置和公共卫生服务一体化协作。持续推动区域养老服务标准互认，逐步扩大养老服务补贴异地结算范

围。加快文化、旅游、体育跨区域融合发展，协同打造消费新热点。加强公共就业服务体系建设，强化劳动力、人才流动政策体系衔接。持续推动长三角跨省政务服务扩面增效，拓展长三角社会保障卡居民服务“一卡通”适用范围。

3. 聚焦重点区域联动发展

发挥重点区域示范带动作用，创新深化跨域合作机制，打造优势互补、功能协同、共建共享的区域发展共同体。

3.1 高水平推进长三角生态绿色一体化发展示范区建设。聚焦“一田三新”总体定位，加快从区域项目协同走向区域一体化制度创新，加快实现从形态开发向功能开发跃升。深耕一体化制度创新试验田，聚焦规划管理、生态保护、要素流动等领域，全面深化改革系统集成，持续放大制度创新示范价值。打造生态优势转化新标杆，持续推进太浦河、淀山湖岸线贯通及水系生态治理，加强生态环境共保联治，不断深化绿色田园、古朴乡村、现代城镇和谐共生的发展格局。打造绿色创新发展新高地，培育新一代信息技术、工业互联网、绿色新材料等重点领域发展新动能，吸引集聚初创企业和高水平研发人才，拓展科技创新策源和国际交流合作功能，建设全域“创新场”和孵化器。打造人与自然和谐宜居新典范，建设“轨道上的示范区”，推进教育、医疗、养老等领域公共服务资源便利共享，创造更高品质的生活环境。

3.2 深化都市圈同城化发展机制。推进上海大都市圈建设，

加快形成多节点、组团式都市圈架构，推动毗邻地区功能有序布局，促进有条件的城市同城化发展，共同建设通勤圈、产业圈、生活圈。持续推进上海与苏州一体化发展、嘉兴与上海全面接轨发展，建好长江口产业创新绿色发展协同区。推动虹桥国际开放枢纽“一核两带”联动发展，塑造与长三角紧密协同的产业创新生态圈。支持嘉定—昆山—太仓、金山—平湖等省际毗邻地区因地制宜深化务实合作。

3.3 有力联动长江经济带发展。抓好长江大保护，加快补齐城市生活污水收集处理短板，持续推进化工园区、农业面源、船舶港口等重点领域污染治理，实施好长江十年禁渔，强化水源保护区日常监管。建设沿江综合立体交通走廊，提升黄金水道功能，协同沿江省市优化完善多式联运综合服务体系，促进长江流域创新链产业链物流链高效能协作。保护传承弘扬长江文化，持续推动长江国家文化公园（上海段）建设。深化对口支援、对口协作、对口合作，促进革命老区、民族地区、边境地区等振兴发展。

十、优化完善城乡功能空间布局

坚持以功能提升引领空间布局优化，深化“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间格局，增存并举盘活空间要素，内外联动拓展发展空间，为重大战略落地和城乡能级提升提供高品质空间保障。



图2 上海市“十五五”城市功能空间布局示意

1. 强化中心城区辐射引领功能

聚焦“五个中心”核心功能，集聚高能级功能主体，提高经济密度、创新浓度，营造更高品质城市环境，打造汇聚全球高端资源要素、彰显城市人文魅力的国际大都市中心城区。

1.1 增强中心城区核心区高水平复合功能。引导商务、消费、文化等多元功能集群式发展和融合式布局，推动城市功能协同联动、相互赋能，提升全球标识度。促进“五个中心”功能集聚和联动发展，围绕外滩—陆家嘴—北外滩地区，提升高能级总部经济、国际金融、高端商贸、航运服务要素集聚密度，塑造具有国际影响力的核心地标。高标准推进世博—前滩—徐汇滨江地区建设，促进两岸联动，推动产业复合、功能融合、空间混合，打造充满活力的高能级滨水商务区。营造更高品质的商业商务环境，结合新潮流、新趋势，全面提升南京路、徐家汇等重点商圈品质能级，打造上海国际珠宝时尚功能区等特色商业区，拓展24小时街区、限时步行街等新业态新模式，推动都市产业和多元消费功能融合发展。塑造各具特色的文化会客厅，加强衡山路—复兴路、老城厢等历史风貌区整体保护和利用，有序推动文物建筑、优秀历史建筑对外开放。增强环人民广场文化演艺功能，加快世博地区、徐汇滨江优质艺术、展会、赛事项目落地，打造城市文化地标。

1.2 推动“一江一河一带”功能融合和品质提升。塑造黄浦江、苏州河世界级滨水区，高水平建设环城生态公园带，拓展

商务、消费、文化、体育功能，打造城水共生的水岸经济带和城园共融的都市生态景观带。将黄浦江沿岸打造成为彰显上海城市核心竞争力的黄金水岸，营造一批有吸引力的公共空间新地标，打造世博地区浦西片区标志性开放空间，推动复兴岛未来城市创新实验，推进外滩第二立面、提篮桥等沿岸地区更新提升和活化利用，释放滨水空间经济活力与文化魅力。推动贯通岸线向黄浦江滨江中北段、闵行紫竹滨江拓展，建设连通畅达的滨江交通网络。将苏州河沿岸打造成为彰显城市宜居宜游品质的现代生活示范水岸，提升苏河湾、“半马苏河”等已贯通岸线环境品质，强化文旅商体展功能融合联动，营造多样化消费体验场景，持续优化驿站等配套公共服务，打造水上节庆赛事活动品牌。推动岸线贯通向支流水岸和上游扩展，提升滨水地区亲水性和可达性，营造慢行网络。打造开放共享的环城生态公园带，加快推进外环绿道主脉贯通，协同推进楔形绿地、生态间隔带建设，优化提升生态空间服务功能，营造各具特色的休闲活动空间。

1.3 强化中外环地区集聚辐射功能。将中外环地区作为放大“五个中心”辐射效能的重要空间载体，统筹高端要素集聚和功能有序疏解，增强城市副中心、综合交通枢纽、重点产业园区发展动力，打造功能融合、便捷高效、活力宜居的环城发展带。提升城市副中心综合服务能级，加快张江、金桥、真如等城市副中心成片开发和功能集聚，推动江湾一五角场、吴淞、

莘庄等城市副中心设施更新和业态升级，增加多样灵活办公空间，拓展休闲、会展、演艺等综合功能，打造功能复合的现代化商务楼宇集群。促进综合交通枢纽站城一体化发展，结合上海铁路枢纽布局优化，推进上海站、上海南站、上海西站等枢纽周边地区更新提质，提高公共空间开放度，完善商务服务功能，强化枢纽设施与城市功能联动，打造引领枢纽经济、流量经济发展的新增长极。推动重点产业园区转型提质，加快漕河泾、市北高新区、金桥开发区、桃浦智创城、虹桥临空等地区产业用地转型和复合利用，保障产业发展和创新创业空间需求。以职住平衡为导向，增加多样化住房供应，补齐社区级商业、文体设施短板，打造“科产城”深度融合的新型产业社区。

2. 巩固提升新城综合性节点城市功能

深化产城融合、职住平衡，推动新城建设进入全面发力、功能提升新阶段，促进新城与中心城协调发展，加快将新城建设成为长三角城市群中更具吸引力和竞争力的宜居乐业之城。

2.1 提升新城产业集聚吸引力。市区协同加强产业政策引导和要素保障，增强新城发展内生动能。推动先进制造业高质量发展，提升主导产业集群化水平。做优做强特色产业细分赛道，锚定重点领域和关键环节强链补链，加快产业生态培育和功能导入。聚焦工业设计、中试、检验检测等领域，大力发展生产性服务业，促进产业链延伸与价值链提升。深化产教融合，打造一批产学研创新平台和创新创业空间，推动科研成果高效转

化。强化场景牵引，依托算力、能源等新型基础设施开展场景验证、示范应用，因地制宜布局未来产业。

2.2 提高新城综合服务水平。完善新城综合交通体系，有序推进新城枢纽建设，加强新城与中心城快速轨道交通连接，有序推进南汇支线、嘉闵线、示范区线、15 号线南延伸等轨道交通站点周边开发建设，完善新城骨干路网体系，提高新城交通服务水平。提升新城公共服务品质内涵，根据学龄人口变化因地制宜优化基础教育资源布局，建设“未来学校”。强化市级医院新城院区辐射带动作用，支持市级专家、学科资源向新城导入。常态化举办环上海·新城自行车赛、草地音乐节等品牌户外文体活动，推进新城绿环建设贯通，有序推动重要景观节点建成开放。

专栏 4 因城施策推动新城发展

嘉定新城强化沪宁廊道开放创新节点作用，加快推动优势产业能级跃升，培育医疗器械、高端装备等新动能，高标准建设嘉定新城商务区，提升联影高端医疗装备产业园、上海械谷、汽车芯谷等特色园区品质能级，打造产城共进的高品质创新活力新城。

青浦新城加强与长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际中央商务区的战略联动，加快形成新一代信息技术、高端装备制造等产业集群，提升企业出海服务功能，有序推进青浦新城商务区建设，打造引领绿色创新发展的生态宜居之城。

松江新城依托长三角 G60 科创走廊，强化科技创新成果对产业发展的高效赋能，打造“AI+空天地一体化”新一代信息技术为代表的新质产业集群，深化新能源设施、仪器仪表产业布局，加快松江枢纽综合开发和功能导入，全力打造现代化新城建设样板区。

奉贤新城加强与滨海沿湾地区功能联动，加快形成美丽健康、数智新装备产业集群，提高“东方美谷”“数字江海”等特色园区品牌影响力，加快推进海归小镇建设，打造具有鲜明产业特色的现代化滨海新城。

南汇新城放大特殊经济功能区国家战略效能，打造民用航空、集成电路、智能汽车为引领的产业集群，加快环滴水湖金融科技、商业文旅功能导入，引进优质公共服务资源，建设国际顶尖科学家社区，打造年轻活力的创新创业理想之城。

3. 培育提升战略地区发展新动能

将沿江、环湖、滨海地区作为城市功能拓展延伸的重要战略空间，加快形成转型发展内生动力，加速推动生态优势向综合发展优势转化，打造引领上海绿色创新发展的新增长极。

3.1 以科技创新引领宝山整体转型。推动吴淞创新城核心区尽快出形象、出功能，打造高端新材料、机器人及智能制造新兴产业集群。加快完善南大智慧城、上海大学周边地区创新生态，强化产学研联动效能，大力发展工业服务业。加强水陆枢纽功能联动，高标准建成上海宝山站，完善吴淞口国际邮轮港功能配套，发展多样化邮轮产业，加快将宝山打造成为智能制造引领、绿色低碳赋能、文旅经济活跃的国际大都市主城区。

3.2 以产业升级带动金山转型发展。聚焦上海湾区高新区、碳谷绿湾产业园，大力发展先进制造业，加快高端化工和新材料、都市现代农业发展，培育壮大新能源汽车、无人机等新兴产业。推动上海湾区科创城市建设，围绕上海乐高乐园、滨海旅游度假区拓展文旅商体功能，依托沪杭高铁、市域铁路南枫线

建设沿湾综合交通廊道，提高站点周边地区综合服务水平，加快将金山打造成为多元功能融合发展的现代化湾区。

3.3 深入推进崇明世界级生态岛建设。筑牢绿色生态本底，统筹推进水、土、林、气、滩和生物多样性一体化保护。围绕高铁和轨道交通站点，加快发展生态文旅、生命健康、体育休闲等特色产业。以农业科技化现代化为引领，建设都市现代绿色农业发展高地。聚焦船舶建造、海工装备等产业，加快发展海洋经济。强化崇明、长兴、横沙三岛功能联动，打造生态价值彰显、农业科技引领、产业向海图强的现代化生态岛区。

3.4 加快建设环淀山湖世界级湖区。加快构建以水为脉、林田共生、城绿相依的自然格局。做好水韵蓝色文章，加强淀山湖、元荡、太浦河等水体治理，持续推进河湖水域生态保育、修复和拓展。做足林田绿色文章，加快贯通环湖岸线，打造一体化的环湖生态景观廊道和慢行交通系统。传承江南水乡文化基因，以朱家角、金泽等古镇为重点，构建江南水乡古镇生态文化旅游圈，打造帆船水上运动等设施 and 特色赛事品牌。嵌入创新经济，发展生态、创新、人文有机融合的湖区经济，打造世界级湖区标杆和人与自然和谐共生新典范。

3.5 加强海洋空间开发利用保护。加强岸线资源、海域海岛、滨海湿地分类管控，构建陆海统筹、江海联动的一体化保护利用格局，推进美丽海湾建设。推进近岸和深远海重大基础设施建设，稳妥推进南汇东滩和横沙浅滩后续利用。拓展海岸带发

展空间，支持临港、长兴岛等重点地区海洋经济高质量发展，加快建设国际领先的现代海洋城市。

4. 推进乡村全面振兴

学习运用“千万工程”经验，高质量建设美丽家园、绿色田园、幸福乐园，形成空间布局合理、功能复合多元、产业兴旺融合、人居环境舒适、生活幸福美好的城乡融合发展新格局。

4.1 促进乡村产业高质量发展。提升农业综合生产能力和质量效益，牢牢守住耕地保护红线，严格占补平衡管理，保障粮食和重要农产品生产用地空间，把具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田，巩固提升重要农产品稳产保供能力。创新现代农业组织形式和生产方式，提升农业适度规模化经营水平，完善农业社会化服务体系，健全农副产品冷链配送体系。发展现代设施农业，提升高品质蔬菜供给能力，加强质量标准建设，打响特色农业品牌。加快推进特色种源、生物制造、设施农业科技创新，谋划建设作物育种表型综合鉴定平台和综合性农业种质资源库。促进上海域外农场高质量发展，加快建设殷实农场、美丽农场、幸福农场。推动乡村产业融合发展，促进农文旅商体展联动，积极发展露营经济、赛事经济、宠物经济等新业态，打造独具乡村特色的体验经济。促进乡村产业融入都市产业链供应链，分类培育乡居办公、田园乡创等新场景，推进乡村一二三产业深度融合发展。

4.2 提高乡村建设和管理水平。改善农村现代生活条件，全

面推进宜居宜业和美乡村片区建设，推广整村运营模式。坚持保护乡村自然肌理，提升人居环境品质，传承乡村文脉，改善风貌环境。深化全市域土地综合整治，有序推动农民相对集中居住，推进水美村庄河湖清澈试点，基本实现农村生活污水治理全覆盖。完善农村基础设施布局，加强城乡衔接，实施新一轮农村公路提升行动，推动农村公路提档升级，强化乡村供电、供水、燃气、信息、防洪等设施保障，推动农村基础设施规划建设管护一体化。提升农村公共服务水平，打造乡村社区生活圈，因地制宜推进农村公共服务资源片区化布局。建设颐美乡村，构建适应农村养老服务需求的集中照护与互助服务网络，加强对高龄、独居老人的关爱服务。完善城乡紧密协同的医疗卫生服务体系，增强社区卫生服务中心综合服务能力，推动医疗资源下沉共享。实施新一轮城乡学校携手共进计划，办好必要的乡村小规模学校，深入实施公办初中强校工程。

4.3 持续深化农村制度性改革。分类发展新型农村集体经济，提高强农惠农富农政策效能，完善联农带农机制，拓宽农民增收渠道，促进农民稳定增收。鼓励基础好的农村集体经济组织创新经营模式，建立健全区镇两级农村集体经济发展平台，开展农村集体经济组织收益分配改革试点，激励人才下乡服务和创业就业。深化农村土地制度改革，稳定农村土地承包关系，完成二轮土地承包到期后再延长三十年试点，构建城乡统一的建设用地市场，推进农村集体经营性建设用地入市，依法盘活

用好闲置土地和房屋。

5. 高质量开展城市更新行动

以推进城市更新为抓手，激活城市存量资源潜力，促进城市内涵式发展和品质提升。

5.1 分类施策推动重点领域城市更新。加快推进城中村和旧住房成套改造，基本完成城中村整体改造项目前期改造，完成小梁薄板房屋改造，加快推进不成套职工住宅改造，积极探索不成套里弄、花园住宅更新模式，扩大老旧小区改造覆盖面，接续实施 3000 万平方米老旧小区改造，支持老旧电梯更新。分类引导低效商办楼宇和商办设施更新，支持功能兼容转换。推动低效产业空间更新提质，优化产业用地融合管理、“工业上楼”等政策。有序推进城市基础设施更新改造提升，鼓励干线公路改扩建项目同步开展设施更新，全面完成燃气老化管道集中性改造。深化“美丽街区”建设，优化小微空间、背街小巷环境。

5.2 健全可持续的城市更新模式。一体化推进城市体检和城市更新，完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新实施机制，结合城市体检评估结果，编制实施城市更新专项规划。加快形成政府引导、市场运作、公众参与的更新模式。加大政策法规支持，制定修订分类适用的城市更新技术标准。健全“三师联创”机制，优化产权归集、登记等政策，健全多元化投融资方式。支持老旧住房、商业设施等自主更新。

6. 加强空间资源要素保障

强化空间资源要素对城市功能提升的支撑和保障作用，优化土地供应规模、结构、布局，加快形成土地价值管理新机制。

6.1 多措并举保障土地供应规模。全力保障建设用地需求，年均供应建设用地 35 平方公里左右。坚持新增用地指标优先保障重点区域、重大公共设施、重大产业项目。优化“增减挂钩”机制，以开发边界外为重点，每年实施低效用地减量 7 平方公里左右。加强地下地上空间复合利用。

6.2 优化土地供应结构和布局。重点保障产业、民生和公共基础设施用地需求，促进土地供应与经济社会发展需求相匹配。加强产业用地供应保障，增加工业、科研、仓储、公共服务混合用地供应，推动土地供应向产业基地、产业社区、国家公告开发区集中。加强住宅用地供需衔接，增加主城区优质住宅用地供给，建立新城住宅用地供应与人口导入相适应的土地供应机制，优化住宅用地容积率、建筑高度、配建保障性租赁住房等指标。优化商办用地供应，推动商办用地供应向核心商务区集中，加强用地开发与重大项目建设时序统筹，结合市场需求调整已批未供、供而未建土地规划用途。保障公共服务和基础设施用地，优先保障跨区域交通、能源、水利基础设施用地需求，探索大型生态用地不纳入建设用地管理。

6.3 加强土地全周期价值管理。加强规划、储备、供应、维护全周期土地管理统筹。结合规划实施情况和市场需求，科学

论证优化用地性质和建设规模。健全土地储备机制，加大重点地区土地储备力度。强化规划弹性适应，鼓励土地混合复合利用，推动规划开发规模转移奖励、零星用地集中改造、节余土地分割出让等政策落地实施，探索先租后让、租让结合、长期租赁、组合供应等供应方式，加强临时空间利用管理，探索储备土地过渡型综合利用。加大低效用地盘活利用力度，降低存量土地盘活成本。依法稳妥推进土地使用权延期续期。

十一、加快构建现代化基础设施体系

强化基础设施建设对城市功能提升、生产力布局优化、重大战略落地的支撑保障，加快形成系统完备、适度超前、协同高效、安全可靠的超大城市现代化基础设施体系。

1. 适度超前建设新型基础设施

促进算力融合协同发展，提升新一代信息通信基础设施渗透能力，推进低空基础设施建设布局，构建智能、集约、高效的新型基础设施体系。

1.1 推动算力基础设施布局优化。建设国家区块链网络上海枢纽，打造高性能区块链运算集群，深化跨境数字贸易、政务协同治理、供应链金融等“区块链+”应用建设，加快建设国家区块链应用示范区。推动建设第三代互联网（Web3.0）试验场，构建底层基础体系和共性支撑服务能力，创建物理与数字孪生融合的示范场景。推进绿色集约共享的数算工程，构建“通用+智算+超算”相互协同、高效供给的一体化绿色算力服务体系，

实现跨区域异构算力资源的高效调度，推动算力规模倍增。梯次化布局数据流通利用基础设施，探索数场等技术路径与应用模式。

1.2 促进通信基础设施创新应用。构建“端—边—云—链”协同联动的超大城市物联感知体系，加强智能传感终端在城市运行重点领域的部署，搭建统一高效的城市感知服务平台。构建“空天地海”全覆盖的新型通信网络，推动低轨星座组网和地面关口站建设，探索构建中轨道通信卫星星座，促进天基网络与地面网络融合应用。推进全球领先的“5G—A+万兆光网”双万兆城市建设，率先开展 6G 试验网建设并加快推进商用部署。加速临港海底光缆登陆站建设。推动建设长三角量子通信骨干网上海节点，在金融交易、政务通信、国防安全等领域开展应用落地。加强无线频谱资源规划统筹。

1.3 统筹低空基础设施规划建设。一体规划实施起降、飞行保障、安全防护等低空基础设施项目，有序推进低空公共航路划设，加快建设低空智能网联系统。推动低空基础设施与能源、信息、交通、农业、水利、公共安全等相关基础设施统筹规划、有机衔接。到 2030 年低空基础设施布局总体形成。

2. 完善现代化综合交通体系

以枢纽型、功能性、网络化为引领，加快建设人本、高效、智慧、绿色、韧性的一体化综合交通体系。

2.1 提高区域交通服务保障能力。提升综合交通枢纽整体效

能，强化多网融合轨道交通骨干作用，推动对外公路布局完善和功能提升。完善对外铁路布局，形成“四主多辅”客运枢纽格局，建成沪通铁路二期、沪渝蓉高铁，建设沪杭高铁等，推进实施沪甬跨海通道工程，开展新一轮上海铁路枢纽总图规划修编。加快推进衔接都市圈的市域铁路规划建设，建成上海示范区线，建设嘉闵线北延伸、南枫线，探索跨省线路一体化运营。提升出省公路服务水平，优化北部出省通道，建成 S16 崧川高速，提升西部出省通道能力，实施 G50、G318 等扩容改造。

2.2 优化城市综合交通网络体系。提升中心城区交通承载力，建设通达便捷的新城综合交通体系，促进城乡交通融合发展，提高重点区域交通链接可达性和便捷度。加快构建轨道交通市域线骨干网络，完善轨道交通市区线网络布局，建成嘉闵线、南汇支线、崇明线、21 号线一期及东延伸、23 号线一期、12 号线西延伸等，加快建设 19 号线、20 号线等，推进轨道交通大修更新改造，开展轨道交通第四期建设规划研究，到 2030 年轨道交通市区线 and 市域线运营总里程达到 1260 公里以上，进一步提高中心城轨道交通覆盖率。完善骨干路网规划建设，建成沿江通道浦东段，推进 S5、S20 等公路功能提升和南北通道建设，启动 S2 公路临港段通道扩容，推进内环高架年轻化综合改造，开展 S7、S22 等公路规划研究，高快速路里程达到 1200 公里左右。优化城市道路级配和布局，持续建设越江跨河设施，提升城市路网通行效率。

2.3 全面提高交通物流综合管理水平。提升综合交通服务品质，坚持公共交通和慢行交通优先发展，到 2030 年中心城区绿色交通出行比例保持 75%以上。拓展新技术新场景探索应用，加快公路水路等基础设施数字化升级，支持智能网联汽车技术升级和应用落地。推动地面公交转型提质，加强地面公交与轨道交通两网融合，基本实现新建轨道交通站点 50 米范围内配套公交站点。打造骨干线、接驳线、特色线等多层次线网，提升智能调度水平，提供多元化公交服务。提升多层次物流服务水平，健全“通道+枢纽+网络”物流运行体系，推进仓储设施与货运枢纽、产业园区协同布局，充实主城区冷链配送节点，提升应急物流效率。加强慢行交通、静态交通布局和管理，打通慢行网络断点，加强非机动车停放管理，因地制宜建设立体步行系统。开展重点区域停车综合治理，完善智慧停车引导服务。

3. 加快建设新型能源体系

统筹考虑能源安全、绿色、经济多目标要求，以新型电力系统建设为核心，以油气体系转型升级为突破，以市场体制机制改革为重点，加快建设清洁低碳安全高效的新型能源体系。

3.1 深入推动新型电力系统建设。推动传统能源升级，实施一批煤电“先立后改”项目和新一代煤电升级专项行动。打造 4 个千万千瓦级绿电基地。推动海上、陆上光伏开发，力争光伏总装机规模突破千万千瓦。推进深远海海上风电项目建设，力争风电总装机规模突破千万千瓦。积极争取增量水电资源，确

保市外水电总供应能力突破千万千瓦。加快推动“蒙电入沪”项目落地，新建千万千瓦级市外风电、光伏基地。有序推进坚强电网建设，实施一批输变电工程。加强智能电网和虚拟电厂建设，推动中短时储能规模化应用。

3.2 加快油气供应体系转型升级。完善天然气设施网源布局，推进主干管网北部成环，强化“7+1”多气源供应格局，积极争取东海气入沪，适时推进上海 LNG 站线扩建。优化成品油设施布局，完善南北互济油品供应体系。适度超前布局绿色氢基燃料示范。

3.3 推进能源市场体制改革。推动电力现货市场建设运行，持续推动电力现货、中长期、辅助服务市场健全完善，加强与全国统一电力市场体系衔接，加快构建适应新型电力系统的市场机制。依托上海石油天然气交易中心推进油气贸易人民币结算。加大绿电多元化供给，构建多维度绿电交易机制，完善绿电交易收益分配机制。

4. 提高供水和水利设施保障能力

加强水资源合理开发和有效保护，全面保障饮用水安全，提升饮用水品质，持续增强防洪除涝能力，守牢城市水安全底线。

4.1 提升供水安全和品质。加强水源地突发环境事件应急能力建设，完善流域区域应急联动机制。建成原水西环线、青草沙—陈行库管连通工程，完善两江水源连通互济格局。滚动实施老旧供水管网改造约 600 公里。优化全流程水质监管体系，

持续推进二次供水设施改造和供水企业接管，实现从源头到龙头的全流程供水保障与品质升级。

4.2 增强防汛防涝安全韧性。系统推进海绵城市建设，到2030年约1000平方公里建成区达到海绵城市建设要求。基本建成吴淞江（上海段）工程，完成黄浦江中上游堤防防洪能力提升工程，加快推进黄浦江挡潮闸、水利片外围除涝泵闸等工程，实施主海塘提标改造和骨干河道综合整治，推动排水系统提标和低洼圩区改造，增强城市防洪除涝能力。

十二、持续提升国际文化大都市软实力

打造习近平文化思想最佳实践地，激发文化创新创造活力，提高市民文明素质和城市文明程度，提升城市精神传播力和“上海文化”品牌影响力，建设更有生机、更有魅力的社会主义国际文化大都市。

1. 提升人民城市文化魅力

发展新时代中国特色社会主义文化，传承发展红色文化、海派文化、江南文化，涵养全体市民昂扬奋发的精神气质，推进文化自信自强。

1.1 深入践行社会主义核心价值观。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，推进实施“党的诞生地”红色文化传承弘扬工程。大力弘扬海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神，充分彰显开放、创新、包容的城市品格。创新文化内容生产、传播、流通方式，把社会主义核

心价值观融入社会发展各方面，壮大主流价值、主流舆论、主流文化。推动全国文明城区全覆盖，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，创新开展市民修身行动。推进书香上海建设，形成全民阅读风尚。

1.2 加强历史文化保护传承。坚持在保护中创新、在创新中发展，加强优秀历史建筑、革命遗址、工业遗存等系统性保护利用，推动历史文化街区、名镇名村有效保护利用和品质提升。活态传承戏曲曲艺、民间艺术、手工技艺等非物质文化遗产，完善文化遗产保护体系，推出更多优质“国风”作品、“国潮”节目，推动优秀传统文化更好融入时代、走进生活。

1.3 全力打响“上海文化”品牌。全面营造“攀高峰”的创作生态，持续打造“上海原创、上海制作、上海出品、上海出版”的精品力作。集聚和培育更多名家大师和青年文艺家，强化原创、优秀IP孵化、引进、改编等多种形式的文艺创作生产，夯实文艺首演首秀首发重镇地位。完善出人出戏激励机制，实施新一轮国有文艺院团改革，支持民营院团协同创新，提升优秀文艺作品创作、推广能力。大力推动互联网条件下新大众文艺繁荣。加强国际传播能力建设，打造新型国际财经媒体集团，加强区域国别研究，向世界讲好中国故事、传播上海精彩。

2. 丰富人民精神文化生活

加快构建全民参与、全龄覆盖、全域可享的高水平现代公共文化服务体系，形成布局合理、链条完备、生态协调、竞争

力强的文化创意产业发展格局。

2.1 优化文化功能空间布局。统筹谋划、特色集聚、兼顾均衡，加快打造一批具有世界美誉度的城市文化地标，全面提升城市文化品质和文化浓度。持续推进黄浦江文化创新走廊、苏州河文化风貌带两大重点区域建设，提升“演艺大世界”能级，打造互联网优质内容创作集聚区。推动大型文体场馆布局优化、功能提升，推进上海博物馆北馆和西馆、上海工业博物馆、中国福利会少年宫新馆等项目建设。

2.2 完善公共文化服务网络。优化文化服务和文化产品供给机制，提升“15分钟公共文化服务圈”品质能级。健全基本公共文化服务标准，深化公共文化惠民工程建设，让优质文化资源更加便捷直达基层。有序推动各级公共文化设施更新，布局一批嵌入式、多功能文体场地。推进“社会大美育”课堂矩阵建设，持续扩容市民夜校，提供更多高质量的公共文化教育。支持公共文化场馆市场化运营、专业化运作，推进公共文化设施所有权和使用权分置改革，完善政府购买公共文化服务机制。

2.3 推动文化创意产业创新发展。实施积极的文化经济政策，完善文化管理体制和生产经营机制，培育具有活力和竞争力的优秀文化企业，持续提升文化创意园区能级，完善配套支持服务体系。聚焦重点文化产业领域，推动影视创制出精品出流量，促进艺术品交易全链发展，打造世界一流设计之都，引领时尚文化潮流。推进文化和科技深度融合，推动人工智能赋

能文化建设，打造一批示范带动性强的标杆项目。

3. 深化世界著名旅游城市建设

立足都市型、综合性、国际化旅游定位，促进文旅深度融合发展，加快建设世界著名旅游城市。

3.1 打造都市旅游首选地。强化高品质旅游产品供给、业态创新、服务优化，发挥都市资源优势，开发全域多元特色产品，深化全景式都市主题演绎，提升上海国际旅游度假区功能，创建一批高品质旅游度假区、特色旅游休闲街区。做优红色旅游、工业旅游、邮轮旅游、古镇旅游、乡村旅游，深度开发家庭亲子游、银发休闲游、青年探索体验游等旅游产品。合理规划建设风景道、骑行道、休闲步道，完善旅游服务配套设施。

3.2 打造入境旅游第一站。用好免签政策，升级通关、通信、出行、支付、购票、免税退税等便利化举措，建设一站式智慧服务平台，提升入境旅游便利化水平。加强入境旅游品牌推广，构建国际友好的文旅产品服务和多语种形象标识体系，推出更多入境游精品线路，到 2030 年入境旅游者达到 1000 万人次以上。

4. 建设全球著名体育城市

落实全民健身国家战略，推动竞技体育和体育产业高质量发展，持续提升体育赛事活动的国际影响力。

4.1 高标准推进健康活力之城建设。办好群众体育活动，完善体育服务。拓展市民身边的体育运动健身空间，增加市民健

身驿站、长者运动健康之家等健身设施，优化运营维护管理。推动市体育宫改建，新建改建一批体育公园。推动体育无形资产开发，鼓励大型体育场馆复合经营、专业化市场化运营。促进都市型竞技体育发展。培养青少年体育人才。

4.2 打造国际一流的赛事之都。加大国际顶级赛事引进，办好场地自行车世锦赛等重大赛事，支持高水平商业赛事活动在沪举办。完善自主品牌赛事矩阵，推动上海马拉松成为大满贯赛事，提升上海赛艇公开赛、上海帆船公开赛等赛事国际影响力。培植都市特色体育产业，促进虚拟体育、科技体育和户外、冰雪、极限、水上等新兴运动项目发展。推动高质量户外运动目的地建设。

5. 促进文旅商体展联动发展

推动布局协同、资源整合、业态融合，促进节展赛会联动，激发文旅商体展发展新活力。

5.1 集聚全球标杆性节展赛会。充分利用文博旅体展场馆集群，吸引高能级、高流量、高品质的演出、展会、赛事，培育更多带动性强的文体赛事、文博大展，持续提升溢出效应。做强“票根经济”，发展“门票+”酒店、购物、美食、文创等模式，丰富跨界合作联动场景，带动文旅产业链能级提升。建立重大赛事和演出活动资源需求对接机制，拓展复合型体验消费空间，促进业态融合。完善文旅地标、文化场馆、体育场所、郊野公园等周边商业配套设施。

5.2 加快建设“24 小时活力城市”。以多元化业态组合和沉浸式消费体验，形成全时段文旅体验新范式。深化打造建筑可阅读、街区可漫步、滨水可游憩互动场景。推出一批人工智能文旅示范场景和数字文娱新空间，以数字光影秀、沉浸式演艺、虚拟展厅等新业态吸引更多活力人群。丰富夜间消费场景，推进公共文化场馆延时开放，打造以夜赏、夜购、夜食、夜游、夜娱、夜秀、夜读为特色的夜间消费集聚区。

十三、努力创造高品质美好生活

深入践行人民城市重要理念，坚持尽力而为、量力而行，把最好的资源留给人民，用优质的供给服务人民，深入实施民心工程、民生实事，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，发挥好市场和社会作用，扩大优质公共服务供给，扎实推动共同富裕。

1. 提升城市人口活力

坚持人口是第一要素，人才是第一资源，积极应对人口老龄化、少子化，加快吸引急需紧缺人才和青年才俊，促进人口高质量发展。

1.1 实施更加积极的人才政策。坚持产业引人、平台聚人、发展留人，优化居住证（积分）、户籍梯度化政策，降低人才在沪工作生活综合成本，稳定就业人口规模。吸引三大先导产业、高端专业服务业、文化创意产业等各类创新人才，扩大提供民生服务、保障城市运行等行业服务人员队伍，完善人才金

字塔体系。强化人口综合服务和管理，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系。

1.2 加强生育支持和服务水平。倡导积极婚育观，完善生育支持政策体系和激励措施，加强优生优育、生殖健康服务，拓展生育保险对孕产检覆盖面，实施育儿补贴政策，探索延长育儿假和配偶陪产假，有效降低家庭生育养育教育成本。支持生育妇女职业接续发展，鼓励设立“生育友好岗”，营造生育友好的社会环境。强化儿科医联体建设，促进优质儿科医疗资源提质增效。推动普惠托育和托幼一体化，探索发展小月龄托育服务，按需布局嵌入式社区托育“宝宝屋”，进一步提高3岁以下婴幼儿入托率。

1.3 全域推进儿童友好城市建设。落实儿童优先原则和儿童友好理念，深化儿童友好先行实践区建设，持续打造儿童友好医院、场馆、公园等特色实践点。统筹“硬空间”建设和“软服务”提升，加快推进“校门口”到“家门口”的空间和设施适儿化改造。将儿童友好项目优先纳入政府民生实事清单。筑牢儿童成长安全底线和保护防线。

1.4 加快建设青年发展型城市。实施促进青年高质量发展战略，完善青年发展政策体系。激发青年创新创业活力，提升高校毕业生、失业青年等重点群体就业能力。强化青年安居服务保障，满足青年阶段性、差异化的住房需求。支持青年有序参与城市和社会治理，推动24小时“年轻力”单元及青年发展型

街区、园区、社区建设，增强青年人归属感。

2. 促进高质量充分就业

健全大就业工作格局，构建就业友好型发展方式，完善人力资源供需匹配机制，创造更多高质量就业岗位。

2.1 强化就业优先战略导向。把高质量充分就业作为经济社会发展优先目标，加强外部环境变化、新技术发展就业影响评估监测和综合应对，促进财政、产业、教育、就业等政策协同发力，提升发展的就业带动力。引导支持重点行业稳岗扩岗，挖掘数字经济、绿色经济、银发经济等就业增长点，扩大服务业就业容量。健全就业促进机制，稳定和扩大重点群体就业，加强高校毕业生就业状况监测评价，构建全流程创业支持和服务体系，增强创业带动就业效应，推动灵活就业、新就业形态健康发展。加强劳动者权益保障，构建和谐劳动关系。“十五五”时期每年新增就业 60 万人以上。

2.2 提升劳动者就业技能水平。构建与产业需求更紧密贴合的技能培训体系，开发急需新职业技能培训项目，深入实施急需紧缺技能人才培养工程，到 2030 年新增培养高技能人才 30 万人次以上。健全终身职业技能培训体系，适应人工智能发展趋势，规模化开展“短平快”职业技能提升培训，加强失业人员再就业技能培训。实施技能等级认定提质扩面行动，完善职业技能多元化评价机制。高质量举办第 48 届世界技能大赛。

2.3 多措并举促进居民增收。坚持按劳分配为主体、多种分

配方式并存，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。健全各类要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的初次分配机制，促进多劳者多得、技高者多得、创新者多得。构建以技能为导向的薪酬分配制度，完善知识价值导向分配机制。深入实施城乡居民增收计划，完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，推行工资集体协商制度，健全最低工资标准调整机制，推动企业工资分配向关键岗位、生产一线和急需紧缺技能人才倾斜，拓宽城乡居民财产性收入渠道，挖掘经营性收入增长潜力，落实再分配调节政策，推动形成橄榄型分配格局。

3. 加快推进教育强市建设

聚焦办好人民满意的教育，推动基本公共服务保持高水平均衡，提升教育服务高质量发展综合能力。

3.1 促进学生全面发展。实施新时代立德树人工程，把德育贯穿于智育、体育、美育、劳动教育全过程，优化育人方式，完善教育评价体系，培养终身可持续发展的思维品质和关键能力。深入推进大中小学思想政治教育一体化建设，加强青少年理想信念教育。加强科技教育课程体系建设，全面推动中小学STEM教育，实施数智赋能教育教学行动，提升学生科学素养。坚持健康第一的教育理念，落实中小學生每天综合体育活动2小时。深化美育教学改革，帮助学生通过在校学习形成1—2项艺术专项特长。加强心理健康教育，全面提升学生身心健康水

平。组织形式多样的劳动实践。探索研究中小学春秋假。

3.2 推动教育供给扩优提质。落实国家稳步扩大免费教育范围、探索延长义务教育年限政策。推动学前教育优质普惠发展、义务教育高位优质均衡发展，试点推进小班化教学，办好家门口的好学校，推动普通高中优质特色发展，培育一批科学教育特色学校。引导规范民办教育发展。健全特殊教育和专门教育保障机制。支持中国浦东干部学院建设和高质量发展。优化终身学习公共服务，推动高校继续教育和开放教育改革，拓展终身教育学习成果跨领域应用场景，织密社区教育网络，建设老年教育资源多元供给体系，建设学习型城市。培养造就高水平教师队伍，强化教师待遇保障。健全学校家庭社会协同育人机制。

3.3 健全适应学龄人口变化的教育资源统筹调配机制。保障全市教育财政投入整体稳定增长，匹配学龄人口“次第过峰”需求，精准扩大教育资源增量供给。强化普惠安全托育和学前教育资源供给，加强基础教育师资、校舍、设备等跨学段调配，高起点新建、改扩建一批优质普通高中和完全中学。扩容优质本科教育资源，重点增加理工农医类学位供给。优化调整高校空间资源布局，加大高校基本建设和更新，推动大学集聚区资源布局优化提升，强化校舍资源多元化供给。

4. 全面推进健康上海建设

坚持公益导向，实施健康上海行动，推进以提高人民健康为中心的健康城市建设，加快建设国际一流医学中心城市。

4.1 实施健康优先发展战略。健全健康促进政策体系，提升爱国卫生运动成效，提高人民健康水平，人均预期寿命保持在全球城市前列，大力推动人均健康预期寿命不断提高。健全健康行为监测评估体系，强化家庭和高危个体健康生活方式指导干预，提升居民健康素养和主动健康能力。强化公共卫生能力，深化传染病监测预警体系和应急管理体系建设，加强职业健康风险监测评估，持续提升医疗应急和血液保障能力。提升家庭医生签约覆盖率和服务质量。深化中医药传承创新，促进中西医结合。

4.2 构建现代化整合型医疗服务体系。完善医疗资源均衡布局动态调整机制，强化需求分析，控规模、调结构，提高科学精准配置水平。推动国家医学中心建设，打造具有先进水平的重点学科群，深化高水平研究型医院建设。促进资源向康复护理、精神卫生、急诊重症等倾斜。促进分级诊疗，完善号源下沉和双向转诊长效机制，推进紧密型城市医疗集团建设。强化社区卫生服务机构基本医疗、公共卫生、健康管理、康复护理功能，推动安宁疗护服务提质。完善免陪照护服务体系和陪诊服务。

4.3 推进医疗、医保、医药协同发展和治理。深化以公益性为导向的公立医院改革，加快人工智能在卫生健康领域的应用，加强医疗卫生队伍能力和作风建设。稳步推进医疗服务价格改革，建立以医疗服务为主导的收费机制。持续推进以按病种付

费为主的多元复合式医保支付方式改革，优化药品集采和结余资金使用。持续深化药械审批制度改革，推动商业健康保险等各类医疗保障互补衔接。

5. 积极构建老年友好型社会

推动养老服务供需协调适配、资源高效利用，以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老服务，促进各类养老服务形态融合发展。

5.1 整合完善养老服务体系。推动居家、社区、机构等不同形态养老服务合理适配，有序推进存量养老设施更新，加大适老化设施建设改造，优化养老机构房型配比，提高养老床位利用率，增加专业照护床位，到 2030 年认知障碍照护床位数达到 2.5 万张。完善社区嵌入式养老服务体系，鼓励养老机构面向社区、居家开展延伸服务，规范发展家庭照护床位，推广互助性养老服务。加强养老护理员队伍建设，到 2030 年全市养老护理员中级及以上技能等级持证率达到 35%。

5.2 促进医养康养衔接融合。推进养老机构内设医疗机构，提升养老机构医疗照护能力。优化社区卫生服务中心医养结合服务，完善康复和护理服务网点，推动康复医学学科发展。深化长期护理保险制度建设，完善服务内容、评估标准、服务项目、支付保障等体系。推进体养结合，发展老年人健身指导、康复锻炼、运动干预等服务。

5.3 大力发展银发经济。适应银发群体消费需求和观念变

化，积极培育银发消费市场。鼓励各类养老服务机构专业化、连锁化、品牌化发展，增加高品质养老服务供给。大力发展康复辅具、老年宜居、老年文娱、智慧养老、老年健康等产业，打造银发经济特色品牌。加快引进和培育养老科技企业，拓展养老科技产品应用场景，推动养老服务型机器人和智能设备创新应用。积极开发老年人力资源。加大涉老犯罪预防打击力度。

6. 持续提升市民居住环境品质

坚持完善租购并举的住房制度，更好满足人民群众多样化多元化住房需求，实现高水平住有所居。

6.1 加强住房精准有效供应。推动保障性住房供应扩容提质，强化公共租赁住房兜底保障作用，以新市民、青年人为重点增加保障性租赁住房供给，优化供给结构、布局和时序，新增供应保障性租赁住房 25—27 万套（间），新增供应新时代城市建设者管理者之家床位 12 万张以上，加强各类人才安居服务。加快构建房地产发展新模式，优化调整房地产政策，规范市场秩序，提升房地产服务业能级水平，推动房地产高质量发展。

6.2 建设满足人民群众期待的“好房子”。提升住宅设计、建造、维护、服务水平，强化住宅建设品质管控，促进住房安全、舒适、绿色、智慧发展。推进完整社区建设，完善嵌入式服务设施，提升大型居住社区发展质量，加快完善全龄友好、多元融合、业态丰富的设施配套。提升住宅小区物业治理水平，到 2030 年全市住宅小区物业治理覆盖率达到 100%。

7. 健全社会保障体系

加快发展多层次、多支柱社会保险制度体系，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的社会保障体系。

7.1 完善基本社会保险制度。落实基本养老保险全国统筹制度，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革。健全养老保险待遇确定和调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金。提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率，扩大失业、工伤保险覆盖面，深入推进职业伤害保障试点。完善职工医保制度、居民医保筹资机制和生育保险。加强社会保险基金预算管理，健全社会保险基金长效筹集、保值增值和安全监管体系。

7.2 完善多层次、多支柱养老保险体系。健全以基本养老保险为基础、以企业年金和职业年金为补充、以个人养老金和商业养老保险为重要组成部分的养老保险体系。扩大企业年金和补充医疗保险覆盖范围。推动个人养老金制度规范发展，推进商业健康保险发展。

7.3 加强社会救助和改善社会福利。进一步健全覆盖全面、分层分类、资源统筹、综合高效的社会救助体系，有效保障救助对象基本生活。全面推进服务类社会救助，推动形成“物质+服务”综合救助模式。科学合理调整社会救助保障标准，加强社会保险与社会救助、社会福利制度衔接。建立健全基本殡葬服务制度，增加公益性殡葬服务设施供给。保障妇女儿童合法权益，加强对纯老家庭、困境儿童、残疾人等群体的关爱服务，

支持红十字事业发展。健全无障碍设施验收管理机制，优化无障碍城市建设。加强退役军人服务保障。

8. 稳步推进基本公共服务均等化

建立健全与人口结构、城市功能、群众需求相适应的基本公共服务资源配置机制，加快补齐基本公共服务领域短板，稳步提升基本公共服务保障水平。健全供给统筹和投入保障长效机制，推动更多公共服务资源向基层下沉、农村覆盖和生活困难群众倾斜。完善常住地提供基本公共服务制度。动态调整基本公共服务实施标准，开展基本公共服务均等化评价。优化公共服务领域事业单位结构布局，强化政府基本公共服务兜底保障责任，吸引社会力量参与，稳步扩大基本公共服务供给，提升服务质效。

十四、全力建设生态宜居美丽上海

以碳达峰碳中和为牵引，深入推进绿色低碳发展，持续改善生态环境质量，不断提升生态空间品质，加快打造美丽中国上海典范。

1. 积极稳妥推进和实现碳达峰

全面实施碳排放双控制度，推进重点领域绿色低碳转型，积极践行绿色低碳生活方式，确保 2030 年前实现碳达峰。

1.1 构建碳排放双控制度体系。全面实施碳排放总量和强度双控制度，完善碳排放统计核算和考核评价政策制度，建立全市碳排放预算管理体系。持续开展固定资产投资项目节能审查

和碳排放评价，有力有效管控“两高”项目，推动重点单位节能降碳管理，建立重点行业领域碳排放常态化监测预警机制。健全绿色低碳专业服务体系，发挥绿色低碳供应链联盟组织作用，支持链主企业打造绿色低碳供应链，推动协同减碳。建立健全产品碳足迹管理体系，完善上海产品碳足迹背景数据库，加快开展产品碳标识认证应用，推动绿色低碳标准规则国际衔接互认。

1.2 推进重点领域绿色低碳转型。持续推动能源清洁高效利用，合理控制发电用煤，推进非发电用煤消费总量控制，实现煤炭和石油消费在 2030 年前达峰。加快推进“光伏+”专项工程和海上风电基地建设，积极争取新增外来清洁能源供应，到 2030 年力争可再生能源占全社会用电量比重达到 40% 左右，新增清洁能源电量覆盖全社会新增用电量。大力推进产业绿色低碳转型，推进重点行业节能降碳改造，推动吴泾、高桥等重点地区整体转型。加大绿色低碳技术在数据中心等领域应用力度，加强新型基础设施用能管理。实施制冷能效提升行动。加快建设零碳园区和绿色工厂。持续优化交通运输结构，大力发展铁路、水运等集约化运输方式，深化绿色机场、绿色港口建设，推进公共领域用车全面电动化。加快提升建筑能效水平，推动绿色建筑规模化发展，加快既有建筑节能改造，推行装配式建筑和全装修住宅，到 2030 年新建民用建筑全面执行超低能耗建筑标准，累计完成既有建筑节能改造 5000 万平方米以上。

1.3 推动全社会形成绿色低碳生活方式。提升生活垃圾全程分类实效，开展分类投放设施智能化、友好化改造。引导公众节水节电、绿色出行、践行“光盘行动”、减少一次性用品使用，形成崇尚生态文明的社会氛围。办好上海国际碳中和博览会。健全碳普惠运行管理机制，不断丰富应用场景。健全绿色消费激励机制，鼓励企业采取“以旧换新”等方式，引导消费者优先购买绿色产品。

2. 持续深入打好污染防治攻坚战

着力巩固前期污染防治成果，强化源头治理、系统治理、综合治理，以更高标准持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。

2.1 稳步提升大气环境质量。以细颗粒物控制为主线，强化臭氧等多污染物协同控制，六项环境空气污染物指标全面稳定达到国家二级标准。推进固定源精准管控，推动具备条件的燃油锅炉、工业炉窑清洁能源替代。持续开展重点企业挥发性有机物排放综合治理，加强对挥发性有机物无组织排放的控制。提高移动源排放控制水平，大力推动老旧车船和非道路移动机械淘汰更新，加快淘汰国四柴油货车，开展国五货车超标问题整治。加强扬尘污染控制，深化餐饮油烟治理跨部门协作。实施噪声污染防治行动，稳步改善声环境质量。

2.2 全面改善河湖生态面貌。持续改善水环境质量，逐步恢复水生态系统功能，全面提升水系统治理效能。持续推进入河入海排污口和雨污混接普查整治。以排水管理体制改革的牵引，

健全厂站网一体化运维体系。加快建设合流污水一期复线工程，开展排水管道检测修复，推进污水处理厂高效能运行和技术改造。完善水生态监测评价体系，因地制宜加快推进江湖河海生态治理修复，强化淀山湖生态预警监测和蓝藻水华防控。加快美丽幸福河湖建设，开展集中连片中小河道治理约 600 公里，推进生态清洁小流域建设，提升河湖水体清澈度。加大滨水空间开放共享，更好满足市民“亲水”需求，到 2030 年美丽幸福河湖建成率达到 70%左右。

2.3 切实加强土壤污染防治。推进土壤污染源头防控，强化重点建设用地再开发利用准入管理，健全全过程土壤环境管理体系。加强对优先保护类耕地的保护，推进受污染耕地安全利用和风险管控，持续做好土壤和农产品协同监测。推动重点区域土壤污染风险管控和修复，探索土壤污染绿色低碳修复路径。

2.4 建立健全资源循环利用体系。大力发展循环经济，强化各类资源分类处置和回收利用能力，实施固体废物综合治理行动，到 2030 年建成覆盖全面、运转高效、规范有序的循环利用体系，高标准建设全域“无废城市”。提升湿垃圾资源化利用水平，推动老港生态环保基地整体功能提升。培育一批再生资源回收利用龙头企业。构建建筑垃圾产消平衡处置体系，促进建筑垃圾源头减量，拓展土方消纳空间，加快建筑垃圾中转分拣、消纳以及资源化利用设施建设，健全全过程监管体系。提高一般工业固废综合利用能级，推动电子电器拆解、汽车拆解

和分拣等领域先进技术示范推广。推动电子废弃物、退役风电及光伏组件、退役动力电池等废弃物回收循环利用。持续强化危险废物全过程闭环监管，完善医疗废物分级分类收运体系，提升处置水平。加强新污染物综合治理。

3. 优化拓展绿色生态发展空间

将公园建设融入城市发展，积极践行“公园+”和“+公园”理念，不断完善生态网络体系，充分彰显生态效益，全面提升服务品质，建设自然共生、城园共融、全民共享的公园城市。

3.1 推进公园城市建设。推动无界融合，让更多市民享受“推窗见绿、开门进园”的美好生活。全面提升公园品质，倡导公园多功能复合，以公园为基底融入运动健身、文化休闲、科普学习、宠物友好等功能，增加餐饮、休闲等各类便民设施，满足市民多样化需求。创新公园运营模式，探索社会资本参与公园运维管理机制。启动新一轮公园建设，分类推进城市公园、森林公园和口袋公园建设，加大共享单位附属绿地力度。到 2030 年新建绿道 500 公里，新增公园 500 个，人均公园绿地面积达到 10.5 平方米以上。

3.2 加强生态保护修复。聚焦生态网络空间和生态复合单元，开展生态复合空间综合整治，多途径增加森林面积，到 2030 年森林覆盖率达到 14.6%¹。持续推进森林可持续经营，开展公益林抚育。探索林下经济发展路径，提升林地复合功能。加强

¹ 森林覆盖率目标值按国家相关部门最新统计口径进行折算。

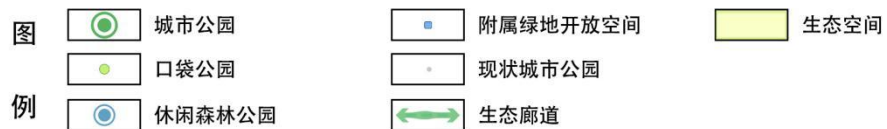


图 4 上海市“十五五”公园绿地建设布局示意

湿地保护体系建设，推动长江口及杭州湾近岸海域、青西淀山湖区、九段沙等重要湿地修复。深入实施生物多样性保护战略与行动计划，推进野生动物栖息地修复与种群恢复，持续巩固互花米草治理成效，推进上海辰山国家植物园设立。支持“生境+”复合生境系统建设，建设一批社会多方参与的社区生境花园。

4. 健全现代环境治理体系

深入推进生态文明体制改革，加快建设系统完善高效协同的现代环境治理体系。强化法治保障，加强与生态环境法典的协同衔接，推进生态环境领域法规制定修改。统筹推进生态环境损害赔偿制度改革，强化生态环境损害赔偿与行政执法、环境公益诉讼衔接。完善监管机制，推进生态环境分区管控、规划环评、项目环评、排污许可全过程改革。加快建立现代化生态环境监测体系。健全市场机制，建立健全碳排放权、用水权、排污权等交易制度。深化上海碳市场改革，分阶段逐步扩大市场覆盖范围，稳妥有序提高配额有偿分配比例。健全生态产品价值实现机制。

十五、稳步提升超大城市治理现代化水平

推进城市治理数字化、智能化和城市服务精细化、精准化，守牢城市安全底线，努力探索中国特色超大城市治理现代化的新路，以高效能治理确保社会生机勃勃又井然有序。

1. 全面推进韧性安全城市建设

完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型，持续提升城市功能韧性、过程韧性、系统韧性，建成国内领先、国际一流的韧性安全城市。

1.1 加强重要基础设施安全管理。建立健全房屋安全体检、安全管理资金、质量安全保险等制度，强化房屋全生命周期安全管理，提升高层建筑火灾防范和救援能力。开展城市生命线安全提升行动，对燃气、供水、排水等公用设施进行统一监测、动态预警、更新维护、数智改造。强化重要基础设施本质安全，建立以预防为主的关键基础设施风险研判和应对机制，提高能源、桥梁、隧道、管廊等基础设施安全水平。完善“平急两用”公共基础设施，构建应急避难场所体系，推进地下空间综合利用。以绣花般功夫推进城市精细化管理，建设一批城市管理精细化优秀实践区。

1.2 提高突发事件预防和应对能力。加强气象、水文、地震等自然灾害监测预报预警，健全综合风险调查和评估机制，推进适应气候变化行动，提高防灾减灾救灾能力。强化重点行业领域安全风险源头管控和应急响应能力，严格落实安全生产责任制，提高轨道交通、无人机、电动自行车、燃气等领域安全治理水平，加强新行业、新业态、新领域安全监管。完善社会治安整体防控体系，实施“主动警务、预防警务”，优化街面巡防、群防群治等治安防控措施，加强智慧公安、法治公安、公安新质战斗力建设，加大预防和打击电信网络诈骗等违法犯

罪活动力度，持续提升群众安全感和满意度。

1.3 健全城市安全运行体制机制。严格落实国家安全责任制，完善国家安全法治体系、政策体系、风险防控和监测预警体系。更加积极主动做好军地需求对接，加快国防动员能力建设，优化海防领导管理体制机制，完善党政军警民合力治边机制，完善双拥工作机制，主动服务国防和军队现代化建设。完善应急预案、应急指挥、应急救援体系，优化大客流、大车流应对机制，提高城市应急处置保障能力。加强粮食购销和储备管理，提升粮食安全和物资保障能力。强化食品药品安全监管，健全全链条全过程监管机制。加强网络安全体制建设，深化网络空间安全综合治理，提升数据信息安全保护能力。深化基层应急能力建设，建立健全基层应急消防一体化工作体系。加强城市安全宣传教育，提高全民风险防范意识和自救互救能力。

2. 深化和完善社会治理体系

优化“两级政府、三级管理、四级网络、五级应用”体制机制，完善共建共治共享的社会治理制度，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。

2.1 夯实社会治理基层基础。健全社会工作体制机制，深化党的组织体系全覆盖，一体加强街区、楼宇、园区等区域型党组织建设，强化新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设，加强新就业群体技能培训、权益保障，引导参与城市治理。深化党建引领基层治理和基层政权建设，加强党建引领网格治

理，深化“多格合一”。加强社区和乡村治理，全面实施乡镇（街道）履行职责事项清单，推动基层减负增能，健全居委会、业委会、物业服务企业协调运行机制。加强社会工作者队伍建设，到2030年社区工作者持证比例达到35%以上。

2.2 激发市民群众参与活力。健全人民建议征集制度，推动12345市民服务热线提质增效，推动居村征集联系点广覆盖。健全社区民主协商机制，落实居村民（代表）会议以及听证会、协调会、评议会等制度，引导居村民有序参与共商共议。完善志愿服务制度和工作体系，打造“温暖申城”志愿服务项目，到2030年全市注册志愿者人数达到常住人口的25%。推动行业协会商会深化改革和转型发展，完善政社合作、供需对接机制，加强社会组织培育和管理，推动公益慈善事业规范有序发展。

2.3 提升服务凝聚群众质效。深入开展“四百”大走访，改进各类社会群体服务管理，加强对老年人、残疾人等特殊关怀人群的走访。健全社会心理服务体系和危机干预机制，支持专业社会组织开展社会心理服务，加强家庭家教家风建设。打造新时代“枫桥经验”上海样本，推进信访工作法治化，深化“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制，完善解纷“一件事”平台运行机制，推动“一站式”执法办案管理中心提质增效，加强综治中心规范化建设，筑牢社会和谐稳定基础。

3. 提高政府现代化治理效能

深化政府职能转变，加强政府自身建设，体系化推进政务

智能化建设应用，实现政府治理能力和行政效能整体提升，增强企业和群众获得感。

3.1 持续优化政务服务“一网通办”。打造“高效办成一件事”最佳体验地，推进政务服务精准识别需求、主动规划服务、全程智能办理，推动重点事项清单管理和常态化实施，健全政务服务“好差评”机制，加快建成泛在可及、智慧便捷、公平普惠的政务服务体系。推进政策服务“一类事”集成化，建立惠企利民政策制定、受理、审核、兑现全流程闭环管理机制，优化申报和审批流程，加快政策服务免申即享、直达快享。

3.2 全面深化城市运行“一网统管”。围绕“高效处置一件事”，强化平时预测预判预警、战时指挥协调赋能、即时督查督办闭环，推动各级城运中心组织一体化、人员规范化、场所标准化运行。优化市级应急指挥平台和专项指挥平台建设，完善应急指挥调度体系，持续升级城市运行数字体征和各类感知系统。构建城市运行和治理智能中枢，深化量子城市空间智能建设，打造城市治理基础大模型，开发专用场景垂类模型及智能体，不断提升城市运行和基层治理效能。

3.3 深入推进政府职能转变。加强整体设计、模式创新，推动服务和管理理念转变、流程重塑、部门协同，构建协同高效的政府履职能力体系。深化行政审批制度改革，加强行政审批事项管理，扩大告知承诺叠加式改革范围，优化经营主体登记服务。依法完善监管，持续优化监管体制机制，深化跨部门综

合监管。推动审批服务、监管执法和信用管理协同联动，构建全方位一体化事中事后监管体系，提升综合监管质效。

3.4 深化多源数据应用共享。健全数据要素基础制度，强化全社会数据安全高效可信流通。有序推动公共数据开放，开展公共数据授权运营，强化数据上链与治理。探索公共数据收益规则、企业数据价格形成与流通等机制，优化数据产品培育发展环境，深化数据产品知识产权登记试点，加快培育数商生态。健全高效便利安全的数据跨境流动机制，支持重点领域数据跨区域、跨行业流通利用。开展数字产业安全预警监测，完善风险防控机制。

4. 建设更高水平的法治上海

强化国家战略法治保障，完善地方立法工作机制，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，推动长三角区域协同立法，加强涉外法治建设，推动制度创新取得突破性进展。强化法治政府建设，提升行政规范性文件备案审查质效，深化完善重大行政决策程序制度。优化政策全流程公开，更好发挥政务公开促落实、优服务、强监督的作用。深化行政执法体制改革，加大安全生产、食品安全、生态环境等重点领域执法力度，健全行政执法监督体系，规范涉企执法。深化行政争议预防与实质性化解机制，加强行政复议与调解、信访、行政诉讼等衔接，发挥好行政复议化解行政争议主渠道作用。规范司法权力运行，促进和保障社会公平正义。强化检察监督，加强公益诉讼。优

化公共法律服务供给，推动国际法律服务中心建设。完善法治人才培养、使用体制机制，推动法律科技应用发展。加强领导干部依法办事监督检查，完善综合性法治评价工作机制。推进法治社会建设，深化开展“九五”普法，营造全社会崇尚法治、恪守规则、尊重契约、维护公正的良好环境。

十六、切实加强规划实施保障

坚持和加强党对规划工作的全面领导，贯彻落实上海市发展规划条例，发挥发展规划战略导向作用，强化发展规划落地实施，切实将发展蓝图转化为现实生产力。

1. 落实任务分工和实施责任

制定发展规划实施方案，明确责任分工、时序安排和推进措施。完善相关指标的统计、监测和评估，强化对约束性指标的分解落实，加强对预期性指标的跟踪分析和政策引导，明确其他量化指标的实施路径和具体举措。对公共服务、生态环保、安全保障等领域任务，合理配置公共资源，有效引导社会资源。对产业发展、结构调整等领域任务，充分发挥市场对资源配置的决定性作用，积极创造良好政策环境、体制环境和法治环境。

2. 加强资源配置和政策保障

引导要素资源向有利于发展规划实施的方向合理配置。围绕发展规划实施，促进人口、财政、土地、就业、金融、产业、区域等政策协同发力。坚持项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走，对纳入“十五五”规划重大项目库的项目，优先保障

土地、海域、能源等需求。开展各类空间资源使用效益评估，推动低效空间资源依据发展规划优化配置和转型利用，更好平衡刚性控制和弹性管理。拓展资金要素多元支持，财政资金优先投向发展规划确定的重大任务。深化人口人才监测分析，持续优化人口人才支持服务政策，以人才集聚、结构优化支撑城市高质量发展。

3. 完善规划实施和监测评估

完善规划实施全周期管理制度，健全监测评估机制，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，监测和评估情况及时向党委报告，并作为加强和改进规划实施的重要依据。健全监督考核机制，发挥人大、监察和审计监督对推进规划实施的监督作用，主动接受社会各方监督。发展规划实施情况作为衡量各区、各部门依法履职情况的重要参考，纳入各级领导干部考核评价体系。

4. 强化规划衔接和协调一致

落实国家发展规划，健全本市规划制度体系，确保各级各类规划协调一致。发挥发展规划战略导向作用，加强发展规划对其他各类规划的指导性和约束力。强化国土空间规划基础作用，为发展规划落地实施提供空间保障。增强专项规划、区域规划实施支撑作用，依据发展规划同步部署、实施一批专项规划和区域规划。加强市、区两级规划衔接协调，形成规划合力。加强年度计划与发展规划衔接，将发展规划确定的主要指标分

解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，合理确定年度重点工作。

结语

实现“十五五”规划，责任重大，任务艰巨。全市上下要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，为国担当、勇为尖兵，千字当头、砥砺前行，努力在推进中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用，为强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献！

附录 《纲要》有关指标及名词解释

一、部分指标解释

1. **数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重。**数字经济核心产业是指为产业数字化发展提供数字技术、产品、服务、基础设施和解决方案，以及完全依赖于数字技术、数据要素的各类经济活动，包括数字产品制造业、数字产品服务业、数字技术应用业和数字要素驱动业。该指标用于反映数字经济核心竞争力。

2. **主要劳动年龄人口受过高等教育的比例。**是指主要劳动年龄（20—59岁）的常住人口中具有大专及以上学历的人口比例。该指标用于反映劳动人口的受教育程度。

3. **养老机构护理型床位占比。**是指养老机构护理型床位占养老机构总床位比例，护理型床位是指保障失能老年人基本生活照料和护理服务的床位设施。该指标用于反映医养结合服务能力水平。

4. **社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率。**是指市民在步行15分钟的范围内（公共服务半径约为1公里），能够获得文化、教育、体育、卫生、养老等各类社区公共服务设施的城镇住宅用地面积平均值，占城镇住宅用地总面积的比例。该指标用于衡量公共服务的可及性与公平性。

5. **地表水优良水体比例。**是指在水质类别的基础上，叠加水生态指标（河流选取底栖动物状况，湖库选取综合营养状态），综合确定水生态环境达到“优秀”和“良好”状况的水体占全部水体的比例。水质类别，是根据地表水水域的环境功能和保护目标，按功能高低划分为五类等级。该指标用于反映地表水环境质量。

二、有关名词解释

1. **智改数转网联**。是指智能化改造、数字化转型、网络化联接，旨在通过人工智能、大数据、工业互联网等技术，将传统制造业企业升级为智能工厂、数字企业，实现生产、管理、协作全链条的深度融合与高效协同，推动新质生产力发展。

2. **一人公司**。是指在人工智能赋能下，由个体独立完成产品研发到市场投放全链路闭环的新型创业形态。

3. **“上海指数”“上海价格”“上海标准”**。“上海指数”是指在上海发布的反映行业领域走势的核心指标，目前已发布的如“上海证券综合指数”“上海出口集装箱运价指数”“上海银行间同业拆放利率”等，未来将在金融、贸易、航运及科创等领域，打造更具国际影响力的指数体系。“上海价格”是指在上海形成的以人民币计价为主、兼顾期现货的基准价格，目前已推出的如“上海金”“上海油”“上海铜”等品种，未来将持续丰富完善重要大宗商品和金融产品品类，增强关键资源全球定价权。“上海标准”是指在上海培育的比肩国际先进水平、具有引领示范作用的标准品牌，目前已发布的如国际医疗服务规范、集装箱电子单证等，未来将以“2+3+6+6”现代化产业体系等为重点持续加力培育。

4. **通用金融信息传输系统**。是国家级金融信息传输平台，为金融机构、金融基础设施等提供自主可控、安全高效、标准统一的金融信息传输服务，支持金融机构间传输各类报文。

5. **“第三支柱”养老保险**。是指个人养老金和各类商业养老金融业务。个人养老金业务从2022年开始试点，目前已在全国范围内实施。商业养老金融业务包括年金保险、专属商业养老保险、商业养老金等。

6. **自然人移动模式**。是《服务贸易总协定》定义的国际服务贸易四种提供方式之一（其他三种分别是跨境提供、境外消费和商业存在），指一成员的服务提供者通过在任何其他成员领土内的自然人存在提供服

务。

7. **文化贸易“千帆出海”**。是推进对外文化贸易高质量发展的重要举措，旨在支持文化企业积极开拓国际市场，形成一批具有较强国际影响力、竞争力的文化贸易领军企业，助力文化强国与贸易强国建设。

8. **国际贸易“单一窗口”**。是国际贸易便利化的一项重要措施，实现国际贸易和运输的各方申报人一点接入、一次性提交满足口岸管理等要求的标准化单证和电子信息，相关部门共享数据信息、实施职能管理，处理状态统一通过“单一窗口”反馈给申报人。“单一窗口”包括口岸政务服务、口岸物流、口岸数据服务、口岸特色应用（如退税、金融等）服务，未来将建成“一站式”贸易数字化公共服务平台。

9. **亚太示范电子口岸网络（APMEN）**。是2014年11月APEC第22届领导人非正式会议宣言同意建立的信息共享网络与合作机制，其运行中心设立在上海电子口岸。总体目标是促进亚太地区供应链互联互通和贸易便利化。通过探索成员间合作，实现成员之间的信息与经验共享，促进机制互联互通。

10. **“船、港、城”一体化的船舶污染物治理体系**。是指通过船舶收集和储存污染物，利用港口进行接收后，纳入城市污染处理体系的治理方式。

11. **探索者计划**。是上海开展基础研究的一种科技计划项目组织方式，由政府 and 符合条件的联合出资方共同出资，通过组织重点行业领军企业“出题”、高校和科研院所“答题”，构建基础研究面向产业创新的响应和贯通机制，旨在优化基础研究多元投入、加速基础研究成果转化。

12. **政产学研金服用**。是指构建政府、企业、高校、科研机构、金融机构、科技服务机构和市场用户协同合作的创新机制，旨在打通创新发展全链条，推动科技成果转化和产业升级。

13. **海聚英才**。是上海招才引智和招商引资的标志性活动品牌，旨

在打造全球人才、技术、项目、资金汇聚中国的标杆性对接平台，包括“海聚英才”大赛、峰会、基地等，以及路演大厅、创业城、创投基金、创业学院等系列项目。

14. 以“五个重要”为统领。是指临港新片区努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大的重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田。

15. 联动接卸、离港确认。联动接卸是指上海海关联合长三角区域海关创新推出的协同监管模式，通过将上海洋山港与周边港口视为整体作业区，实现进出口货物“一次申报、一次查验、一次放行”。离港确认是指进口集装箱抵达入境口岸后，可以在未完成理货、未确定境内交通工具的情况下，先行向口岸海关进行转关申报，只要在离港确认时完善境内运输企业及运输工具信息且舱单理货标志正常，待收到“可离港”回执后，货物即可离港。

16. 一单制、一箱制。发展多式联运的重要方式，“一单制”是指托运人一次委托、费用一次结算、货物一次保险、多式联运经营人全程负责的服务模式，“一箱制”是指集装箱运输“不换箱、不开箱、一箱到底”的服务模式。

17. 未来学校。是指积极探索能够适应未来科技产业变革需求和教育模式转变的，以学习者为中心的智能化、个性化、开放式、创新性的基础教育学校。

18. 三师联创。是上海为破解城市更新中操作难、成本高、周期长等突出问题，集中探索上海城市更新可持续发展新模式，而建立的专业设计师联创负责制制度。其中，责任规划师重在强化规划引领、技术统筹、空间支撑。责任建筑师重在精品营造，强化设计理念创新、方案特色和建筑品质。责任评估师重在经济测算和价值评估，强调投资平衡和可持续性。

19. **增减挂钩。**是指将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地（及其周边非建设用地地块）和拟用于城镇建设的地块，按照建新拆旧建设用地等面积共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内建设用地总量不增加，耕地总量不减少，其他各类土地面积平衡的基础上，实现增加耕地有效面积，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。

20. **5G—A+万兆光网。**5G—A（5G—Advanced，5G 演进）是 5G 创新发展的重要阶段，通过基于 5G 网络进行软件升级、硬件增强等方式，可根据不同业务需求分场景实现速率、时延、连接、能效等性能提升，并拓展支持感知、智能、计算等融合功能。万兆光网是一种高速的网络传输技术，它基于 50G PON（下一代无源光网络）技术，能够提供数据传输速率高达 50 吉比特每秒（50 Gbps），在网络基础设施中用于高速、高带宽的数据传输。

21. **数场。**是依托开放性网络、算力和隐私保护计算、区块链等各类关联功能设施，面向数据要素提供线上线下资源登记、供需匹配、交易流通、开发利用、存证溯源等功能，支持多场景应用的一种综合性数据流通利用设施。

22. **“四主多辅”客运枢纽格局。**是以上海站、上海南站、上海虹桥站、上海东站为主站和上海宝山站、上海松江站等其他客运站为辅站的铁路客站格局。

23. **蒙电入沪。**是指内蒙古库布齐沙漠基地送电上海工程，是支撑上海未来经济社会发展和能源安全低碳转型的重大工程，工程全容量投运后年送沪电量预计可达到 400 亿千瓦时。

24. **票根经济。**是一种经济模式，消费者凭借交通出行、文旅活动等场景的票务凭证，在后续消费场景中转化为优惠凭证，获得折扣、积分兑换等权益，形成消费链延伸，从而刺激更多消费行为产生。

25. **24 小时“年轻力”单元。**是指契合青年发展型城市要求，有机

融合青年发展型街区、园区、社区等场景，服务青年创新创业、安居优居、发展增能等需求于一体的城市空间。

26. “短平快”职业技能提升培训。是一种针对特定群体或企业需求，以周期短、成本低、见效快为特点的职业培训模式，旨在通过集中化、实用化的培训快速提升参与者的就业技能或生产效率。

27. STEM 教育。强调整合科学（Science）、技术（Technology）、工程（Engineering）和数学（Mathematics）4 个领域，旨在适应科技革命与产业变革，培养学生创新能力、批判性思维与团队合作等综合能力。

28. 居民健康素养。是指个人获取和理解基本健康信息和服务，并运用这些信息和服务做出正确决策，以维护和促进自身健康的能力。其评价主要围绕基本健康知识和理念、健康生活方式与行为和基本技能等三个方面，综合反映居民健康素养情况。

29. 人均健康预期寿命。是指处于良好健康状态的期望寿命，相当于个体能预期活在这种健康状态下的平均年数，是在寿命表的基础上，将人群的功能状态、活动能力和死亡状况等一系列指标结合起来，综合评价人群的健康状况。该指标在评价人群健康水平时，综合考虑了生命的长度和生命的质量，包含了死亡、疾病和伤残等一系列信息，多维度综合反映人群健康状况。

30. 主动健康。是指围绕生命健康价值创造而展开的所有社会活动的总和。包括从所有社会活动源头控制健康危险因素，在所有社会活动过程创造健康价值、在所有社会活动环节积极应对人口安全危机等。

31. 紧密型城市医疗集团。是指在政府主导下，原则上由区级三级综合性医院（含中医类医院）牵头，整合二级医院、社区卫生服务中心等，形成医疗业务深度融合、一体化管理为基础的医疗集团，实现分级诊疗、双向转诊、资源共享。

32. 无废城市。是指以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领，通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物

源头减量和资源化利用，最大限度减少填埋量，将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。

33. **社区生境花园**。是指公众、社会组织、政府等多方参与打造的、面向社区的、具有城市野生动物栖息地功能的小微绿色开放空间。

34. **本质安全**。是指城市在规划、建设、管理和运行的全过程中，通过系统性、前瞻性的设计和治理，从根本上降低灾害发生的次数和频度，减少或减轻灾害造成的损失，实现城市系统抵御安全威胁并快速恢复。在重要基础设施领域，特指系统在内外冲击下仍能维持基本功能。

35. **“平急两用”公共基础设施**。是指集公共卫生、应急医疗和物资保障为一体的重大工程设施，重点在有条件的大城市布局，“平时”可用作旅游、康养、休闲、仓储物流等，“急时”可转换为人员临时安置、物资应急中转场所，满足公共卫生防控救治、临时安置、物资保障等需求。

36. **多格合一**。是指以优化调整城市运行责任网格为基础，与公安警务责任区协调对应，在街镇与居村之间设置综合网格，实行公安、城建、党建等网格的“多格合一”。综合网格坚持党建引领，强化力量整合、条块联动，推动解决基层或单一主体难以解决的跨部门、跨行业、跨领域问题，着力构建管理服务并重、多元主体共治、各方利益协调的城市治理共同体。

37. **“四百”大走访**。是指居村基层工作者开展“进百家门、访百家情、解百家难、暖百家心”走访，联系服务群众，倾听群众呼声，解决群众难题。

38. **量子城市空间智能**。是指实施“人工智能+城市治理”行动，整体建构以三维空间为承载，以数智孪生为牵引，以量子科技为支撑，以美好生活体验为导向的超大城市空间智能治理大模型系统。