

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2026〕7号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市服务业发展“十五五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市服务业发展“十五五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2026年5月25日

（此件公开发布）

上海市服务业发展“十五五”规划

为推进我市服务业扩能提质和优质高效发展,更好发挥服务业在经济发展中的主引擎作用,根据《上海市国民经济和社会发展规划第十五个五年规划纲要》,制定本规划。

一、总体目标

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,围绕上海加快建设“五个中心”,突出需求牵引、改革攻坚、创新发展、开放合作,以高水平制度供给和科技赋能为动力,以高能级主体培育为支撑,以高效能要素配置为保障,着力塑造全球竞争新优势、培育数智发展新动能、激发焕新提质新活力,全面提升“上海服务”全球辐射力和国际竞争力。

到2030年,服务业优结构、育动能、提质效取得明显成效,数智化、标准化、融合化、国际化水平持续提升,服务业增加值达到6万亿元左右,基本形成以高能级城市核心服务功能为引领,以高端化生产性服务业为主体,以高品质生活性服务业为支撑的优质高效服务业新体系,把上海服务业打造成能级更高的经济增长“韧性基座”,辐射更强的全球服务资源配置“活力枢纽”。

专栏 1 上海“十五五”服务业发展主要指标					
序号	指标名称	单位	指标性质	2025 年	2030 年
1	服务业增加值年均增速	%	预期性	5.6 (2021—2025)	≥5.5 (2026—2030)
2	服务业劳动生产率	万元/人	预期性	39.39	>45
3	金融市场成交额	万亿元	预期性	4058.95	>4500
4	服务贸易进出口额	亿美元	预期性	2578.4	>3000
5	航空货邮年吞吐量	万吨	预期性	453.8	470 左右
6	全社会研发经费支出相当于地区生产总值比例	%	预期性	4.5	>5.0
7	跨国公司地区总部数量	家	预期性	1076	新增 300 家左右
8	创新型企业总部数量	家	预期性	89	新增 100 家左右

二、重点任务

“十五五”期间，上海服务业按照分层分类推进思路，坚持扩能和提质并举、发展和监管统筹，重点围绕“五个中心”建设提升城市核心服务功能，聚焦发展以培育产业升级新动能为导向的生产性服务业和以激发内需新活力为导向的生活性服务业，注重前瞻布局服务业新兴赛道，拓展未来增长空间，全面打造新质引领、优质高效的现代服务业新体系。

（一）围绕深化建设“五个中心”，持续提升城市核心服务功能

1. 着力丰富金融服务高质量供给

做强金融基础设施和多层次金融市场，提高人民币跨境支付系统(CIPS)全球网络覆盖度，支持银行间市场交易报告库建设；深化实施股票发行注册制改革，健全常态化退市机制；深化发展“一带一路”债券和熊猫债、玉兰债市场；推动期货和衍生品市场产品创新，推进人民币外汇期货交易试点；深化信托财产登记制度试

点。提升金融市场开放度和国际化服务竞争力,深化临港离岸贸易金融服务综合改革试点,持续增强国际再保险、全球资产管理等重点中心功能,不断提升“上海价格”“上海指数”以及主要大宗商品和重要能源品种期现货价格的国际影响力;拓展自由贸易账户功能及应用场景。提高金融服务实体经济质效,加快构建全周期、多元化、接力式科技金融服务体系;推动绿色金融标准、相关可持续金融标准的多领域应用;加强政策性融资担保和普惠保险体系支持,积极发展普惠金融;丰富养老金融产品,提升金融服务适老化水平;稳步发展数字人民币,提升金融科技创新服务水平。

2.持续增强贸易链接全球功能

引育高能级贸易主体,深入实施全球贸易商行动,发展一批贸易自主品牌企业和贸易型总部;鼓励具有国际国内供应链组织能力的企业在沪设立全球供应链管理中心;培育具有采购、分销、加工、储存、配送等综合服务能力的大宗商品贸易主体。优化国家外贸转型升级基地功能,提升进口贸易促进创新示范区能级。加快发展新型贸易,推动服务贸易、数字贸易、跨境电商、离岸贸易创新发展。打造一批保税数字化应用场景,建设国家服务贸易创新发展示范区,增强国家特色服务出口基地辐射带动作用,支持东方枢纽国际商务合作区开展服务贸易创新探索。提升全球资源配置能级,鼓励大宗商品交易服务平台丰富业务品种、拓展服务功能,促进大宗商品期、现、衍市场联动。持续深化海外综合服务体系建设,提升企业走出去综合服务平台能级,全力打响上海出海服务品牌。深化中国(上海)国际贸易“单一窗口”建设,优化智慧化服务

功能。

3. 大力提升高端航运服务能级

强化海空港枢纽全球辐射能力,加快洋山、罗泾等港区基础设施规划建设,优化临港新片区、外高桥多式联运集疏运网络;推动国际中转和集拼业务规模化发展,丰富多业态混拼模式,优化“联动接卸”业务模式;高标准建成东方枢纽上海东站,发展“航空+”多式联运,完善浦东国际机场、虹桥国际机场高品质商务航线网络。推动航运服务业高水平发展,推动在沪航运保险运营中心做实做强,支持发展航运领域融资租赁;推进涉外海事临时仲裁发展,推动成立专业化海事鉴定中心;吸引和培育国际性、国家级航运专业组织和功能性机构在沪集聚发展。加快航运数字化智能化进程,拓展国际集装箱运输服务平台应用,深化“空运通”平台建设,持续推进智慧航道建设,拓展“航贸链”应用。推动航运绿色化转型,加快建设国际航运绿色燃料加注中心和交易中心,完善绿色航运技术研发、船舶能效管理等服务体系,积极参与我国自主的国际航运可持续燃料认证体系建设,稳步推进与国际港口合作共建绿色航运走廊。

4. 全面增强科技创新服务功能

强化重大科技基础设施和战略科技力量支撑,推动重大科技基础设施高效开放共享,支持高校、科研院所、企业积极承接国家重大科技任务,建设国家实验室等高水平机构和平台;实施全球科技伙伴计划,布局建设“一带一路”联合实验室;优化运行机制和管理制度,推进战略性、高能级新型研发机构建设。提升科技成果转

移转化效率,完善科技公共服务平台体系,创新高能级概念验证平台、中试平台、高质量孵化器等运营模式,发挥国家技术转移东部中心、上海技术交易所等作用,打造高效规范、公平开放的技术要素市场,布局建设科技服务业集聚区。深化科技服务体制机制改革,深化基础研究先行区建设,持续实施“探索者计划”;推进科技计划管理改革,强化识别发现项目的市场化机制;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。健全科技信贷、科技保险等科技金融支持机制。

(二)强化生产性服务业赋能质效,培育产业升级新动能

1.提升信息服务创新加速度

提高软件研发应用水平,实施优质企业培优、中小企业育强、小微企业成长的梯度激励政策。提高操作系统、数据库、工具软件等基础软件性能,强化计算机辅助设计、辅助分析、产品生命周期管理等工业软件供给能力,推进云化部署,鼓励布局研发智能助手、智能办公、智能娱乐等智能原生软件。壮大在线新经济规模,做强生活性互联网、社交电商、文化社区视频平台等优势业态。提升大宗商品交易、工业品电商、工业数字化转型服务平台能级。推动跨境电商、直播电商创新发展。强化“人工智能(AI)+”新兴业态基础支撑,优化布局算力设施,加强算力券支持和智能算力普惠供给。支持信息服务、工业服务等领域建设共性技术平台,提供算法库、工具链、测试验证环境等资源共享服务。培育数据服务商,推动重点行业领域打造“数据要素×”示范场景。

2.拓展专业服务发展新空间

(1)提升专业商务服务质效。打造一流法律服务高地,优化构建律师事务所品牌矩阵,支持法律科技发展,做强涉外法律服务品牌,拓展海外法律服务网络,支持浦东新区深化打造上海国际法律服务中心核心承载区,提升虹桥国际中央法务区建设水平,鼓励和支持静安区、徐汇区等加强法律服务高地建设。提高咨询调查服务水平,鼓励本土咨询调查服务机构规模化、品牌化发展,支持科技赋能咨询服务,鼓励机构拓展健康咨询、环境、社会和治理(ESG)咨询等新赛道,支持建设政产学研用紧密结合的新型智库。提升会计审计服务能级,支持会计师事务所通过优化组合、业务拓展、加入国际会计网络等方式做大做强,鼓励创新适应数字经济、共享经济等新兴经济的审计服务技术和模式。发展数字广告新业态,深化“AI+数字广告”融合赋能,支持广告智能体研发和标杆场景打造,更好发挥上海国际公益广告大赛、上海国际广告节等行业活动平台的资源链接功能。提高人力资源服务质效,支持人力资源服务机构拓展高附加值业态,并加强与公共就业服务平台合作,更好发挥促就业作用,提升国家级人力资源服务产业园发展引领度。做优做强信用服务,支持信用数据开发应用,加强信用服务场景供给,拓展在政府管理、市场交易、社会治理、信用经济等领域应用,培育具有品牌竞争力的信用服务机构。

(2)增强专业技术服务核心竞争力。增强检验检测认证服务能力,聚焦高端制造重点领域培育检验检测认证领军企业,面向战略性新兴产业布局建设一批国家和市级质检中心、产业计量测试

中心等平台,推动检验检测认证结果互认与国际采信试点。培育知识产权服务优势,完善知识产权价值评估体系,支持开展知识产权质押融资和交易,深化数据知识产权登记试点,推动完善央地协同审查模式,促进数据产品知识产权登记、定价、交易、权益保护等全链条数据流通和运用,支持浦东新区、徐汇区高质量建设国家知识产权保护高地。深化物流及供应链服务体系建设,持续提升口岸物流、制造业物流、城市配送和快递物流等服务效率和能级。鼓励物流企业向上下游一体化延伸拓展供应链管理服务,支持龙头企业、链主企业加强供应链服务功能整合。支持发展低空物流、无人配送、智能云仓、黑灯仓库等智慧物流仓储新业态。强化物流枢纽、骨干冷链物流基地、海外仓等关键基础设施网络。鼓励发展供应链金融、国际物流咨询、跨境合规服务、绿色供应链认证等高端业态。拓展绿色低碳服务链条,培育绿色低碳专业服务市场,培育建设具有国际影响力的产品碳足迹核算评价和认证机构,做优做强长三角碳足迹认证中心,扩大上海国际碳中和技术、产品与成果博览会品牌影响力。

3. 加快工业服务提质新突破

加快推动服务制造一体化发展,鼓励核电装备、汽车、民用航空、船舶海工等企业构建数字化平台,向研发设计、品牌营销、供应链管理、智能运维等服务延伸,鼓励研发机构、设计企业、互联网平台向生产制造环节延伸,支持发展柔性制造、共享制造、全生命周期管理和产品服务集成等新模式,支持总集成总承包企业在海外设立研发设计中心和分支机构。着力培育工业数智化转型服务,

围绕工业语料数据、智算云、模型平台、智能体开发应用、具身智能等领域培育一批数字化转型服务商,鼓励建设工业互联网“双跨”平台,推进行业级、园区级、企业级等工业互联网平台及轻量化工业 APP 协同发展。积极塑造工业设计新优势,提升集成电路、新能源汽车、智能终端、时尚消费品等领域设计服务能力,深入实施“元创未来”计划,大力发展智能设计、众包众创设计、交互设计、网络协同设计等新型服务模式。

(三)促进生活性服务业焕新进阶,激发服务消费新活力

1.深化文商旅体展一体化联动

增强文化产业影响力,扶持红色文化、海派文化、江南文化重大工程 and 项目;重点支持影视创制、艺术品交易、演艺、电竞、旅游、体育、网络文化、创意设计等产业发展,打造一批口碑好、品质优的本土服务品牌;创新发展数字文化新业态,培育科技融合型文创品牌,支持黄浦区、杨浦区加快打造互联网优质内容创作集聚新高地,支持松江区深化科技影都建设。提升商贸服务能级,推动传统商贸转型升级,创新发展直播电商、即时零售等新业态;打造全球新品首发地,鼓励培育“IP+消费”新模式,培育本土消费品品牌,放大“五五购物节”、主题消费季等重大消费节展的带动效应;提质发展一刻钟便民生活圈,提升社区消费便利化水平。深挖旅游消费潜力,构建全域化旅游产品体系,加快建设“一江一河”世界级滨水区,创新发展乐园旅游、红色旅游、工业旅游、科普旅游、邮轮旅游、乡村旅游等主题旅游;支持文旅元宇宙创新示范项目,打造智慧文旅服务场景;推动旅游公共服务与城市公共服务一体化建设。

激发体育市场活力,做强国内外品牌赛事矩阵,推广赛展结合,支持开展本土品牌体育赛事版权交易,支持发展体育传媒、体育经纪、体育保险、体育展会、体育旅游等体育服务业;深化国家体育消费试点城市建设。提升国际会展之都能级,继续办好中国国际进口博览会等重大会展活动;深化与会展国际组织合作,吸引集聚知名会展项目和企业,支持打造具有国际影响力的品牌展会。推动文商旅体展跨界融合联动,打造“一站式”文商旅体展联动新载体,发展“票根经济”联动消费模式,多方位提升入境消费服务便利化水平,高效统筹场馆资源,拓展复合型体验消费空间。

2.提升医疗教育专业化水平

加快发展医疗健康服务业,打造一批具有国际影响力的医学中心和临床重点学科,推动临床医疗数据标准化和院际互通互认;提升中医特色服务能力,建设“海派中医”国际服务品牌;培育一批具有国际竞争力的医疗旅游服务品牌,支持社会力量举办特色医疗健康服务机构;整合优质医疗培训资源,构建全球医疗器械展训服务新平台;创新丰富医疗健康保险服务产品。推动教育培训专业化升级,推进产教融合协同育人改革,优化院校学科和课程体系设置;加强各类专业服务人才和职业技能规模化培训,深化“订单式”培养模式创新。支持在线教育创新规范发展。

3.加快养老托幼品质化跃升

促进银发经济高质量发展,鼓励社会力量投资专业养老机构,促进社区嵌入式养老、居家养老等养老服务形式多元化发展,推动医养结合,加强养老服务技能人才供给,推进智慧养老设施和科技

应用场景建设,支持助浴、陪诊、适老化改造、康复辅具租赁等领域发展,优化长护险机制,支持个人养老金、第三支柱商业养老保险、养老理财等产品规范创新。打造多元化、高品质的托育服务体系,推进学前教育和托育服务协调发展,探索托育与早教、婴幼儿健康管理服务协同,支持发展社区托育、企业托育、楼宇托育等新型托育场景,加强托育人才培养培训,健全对托育机构的评估监测制度和常态化监管体系。

4.构建家政餐饮多元化网络

促进家政服务高质量发展,提升家政服务职业化、标准化、规范化水平,以家政企业员工制转型为重点,培育具有示范效应的家政服务龙头企业;优化上海家政服务管理平台功能,健全家政人才培养体系;引导企业引入保险机制,强化家政人员职业保障。推动住宿餐饮服务提质增效,支持国内外知名餐饮企业在沪开设首店,打造特色鲜明的美食街区、美食地标;鼓励住宿企业提升运营场所品质和管理服务效率,培育一批中高端住宿服务品牌。支持主题酒店、民宿、汽车旅馆等多元业态发展。

(四)前瞻布局服务新兴赛道,深度挖掘未来发展新潜力

1.深化发展智能技术类新服务

AI软件技术及服务,大力发展生成式人工智能技术,聚焦人脸和图像识别、增强现实/虚拟现实(AR/VR)技术、智能交通、智慧物流、在线教育、能源等领域,打造AI软件技术及服务产业集群。“AI+”研发,聚焦生物医药、新材料、新能源等领域加强技术突破、数据管理和制度保障。具身智能服务,支持开发面向家庭、

养老、文旅、商业等场景的整机产品,加速机器人从特定任务执行向通用智能、场景化精细服务功能跃升。智算云服务,做强算运存协同布局的智算云网络,推动 AI 技术与云计算融合创新,推广模型即服务(MaaS)。云平台服务,在金融、医疗、文旅等垂直领域打造一批“AI+”服务标杆场景。AI 智能体,支持多模态智能体开发与应用,推动智能客服、智能运营、智能决策等工具规模化应用。智能驾驶,有序推进智能驾驶在共享出行、物流运输等多场景应用。智能家居,发展可全方位感知、智能化控制的智能家居设施及用户端定制服务,满足养老、育儿、办公、娱乐等场景化服务需要。

2. 加快创新生命健康类新服务

靶向药物,针对复杂与罕见疾病,推动加快靶向药物研发,提升精准治疗服务水平。数字医疗,推动人工智能辅助诊断技术攻关,开发覆盖影像诊断、病理分析、慢病管理、临床决策等场景的智能系统,推动数字疗法在适宜领域的应用推广。脑机接口,重点推动脑机接口技术在神经退行性疾病、运动障碍康复、残障人士功能代偿等领域的技术研发、临床转化与服务创新。细胞与基因治疗,推动建立标准化、规模化、规范化的细胞与基因治疗产品制备与质量控制体系,构建从细胞存储、技术研发到临床治疗的一体化服务。心理健康服务,针对青少年心理健康指导、老年情感陪护、职场压力疏导、家庭关系调解等需求,支持发展 AI 心理测评、智能疏导、虚拟陪伴、戏剧疗愈、正念冥想等心理健康服务。

3. 拓展布局体验经济类新服务

沉浸式文旅,联动上海文旅融合地标,开发剧本娱乐、情景剧

场、实景演艺、虚拟现实体验等项目,发展深度互动体验、情景角色扮演等沉浸式文旅消费新模式。IP消费,围绕文创、体育、文旅等重点领域,培育打造一批具有全国影响力的上海本土IP品牌,拓展卡牌、潮玩等IP衍生产品矩阵。

三、空间布局

统筹国家战略承载区域、重点功能区域、各区优势赛道产业布局,因地制宜、协同联动,着力构建“一核、两翼、三带、多片区”(1+2+3+N)服务业发展空间格局。

(一)“一核”引领

“一核”即中央活动区高能级、高密度服务业功能中心。重点发展总部经济、国际金融、专业服务、现代商贸、文化创意、都市旅游、信息、科技等现代服务业。支持浦东新区、徐汇区、静安区等进一步打响专业服务品牌。擦亮南京东路国际一流商街名片,提升南京西路商圈能级。建设国际珠宝时尚功能区和杨“数”浦新质秀带创新区,提升“上海硅巷”产业互联网创新浓度。

(二)“两翼”辐射

“两翼”即东翼的临港新片区和东方枢纽国际商务合作区,以及西翼的虹桥国际中央商务区和长三角生态绿色一体化发展示范区。“两翼”突出服务功能内外联动,打造服务业深化开放和改革创新辐射极。东翼在临港新片区,深化离岸金融、航运服务、新型贸易、保税经济等服务功能,打造国际数据加工枢纽,建设更具国际竞争力的特殊经济功能区;在东方枢纽国际商务合作区,创新发展商务、会展、培训、专业服务等国际化高端服务,打造联通全球服

务市场新平台。西翼在虹桥国际中央商务区,发展高能级总部经济、高流量贸易经济、高溢出会展经济;在长三角生态绿色一体化发展示范区,发展现代物流供应链、绿色金融、“AI+”健康医疗等高端服务业。

(三)“三带”联动

“三带”即“魅力”滨江服务带、“活力”苏河服务带和“动力”创新服务带。“魅力”滨江服务带联动世界级滨水区和黄浦江功能段建设,支持浦东新区、黄浦区、徐汇区、虹口区、杨浦区、闵行区、宝山区等发展各具特色服务功能。“活力”苏河服务带联动苏州河水岸文化经济带、南北向重要城市廊道建设,放大协同创新和以新提质的服务辐射力,提升苏河湾功能区滨水中央活动区服务功能,擦亮“半马苏河”滨水文旅体服务品牌。“动力”创新服务带联通陆家嘴沿世纪大道轴线,贯通张江科学城、国际旅游度假区、浦东国际航空城至临港滴水湖区域的创新策源功能轴,提升科技创新、新兴金融、信息服务、贸易、航运等服务能级。

(四)“多片区”协同

提升五个新城服务业配套和赋能水平。围绕先进制造和科技创新,提升生产性服务支撑水平,依托特色文旅资源,加强生活性服务配套,推动以新城辐射带动区域服务业功能跃升。加快宝山区、金山区服务业转型升级。支持宝山区重点推进产业互联网创新实践区、碳中和产业创新发展高地建设,打造邮轮入境消费首站。支持金山区深化国家“两业融合”试点区域建设,创新发展低空经济运营服务,打造华东区域性智能算力枢纽。市、区协同打造

产业特色赛道。推动先进制造业和现代服务业深度融合，围绕各区优势产业，加快培育一批特色鲜明、龙头引领、增长强劲的服务业发展平台，市、区协同加强服务业联动发展和功能配套。

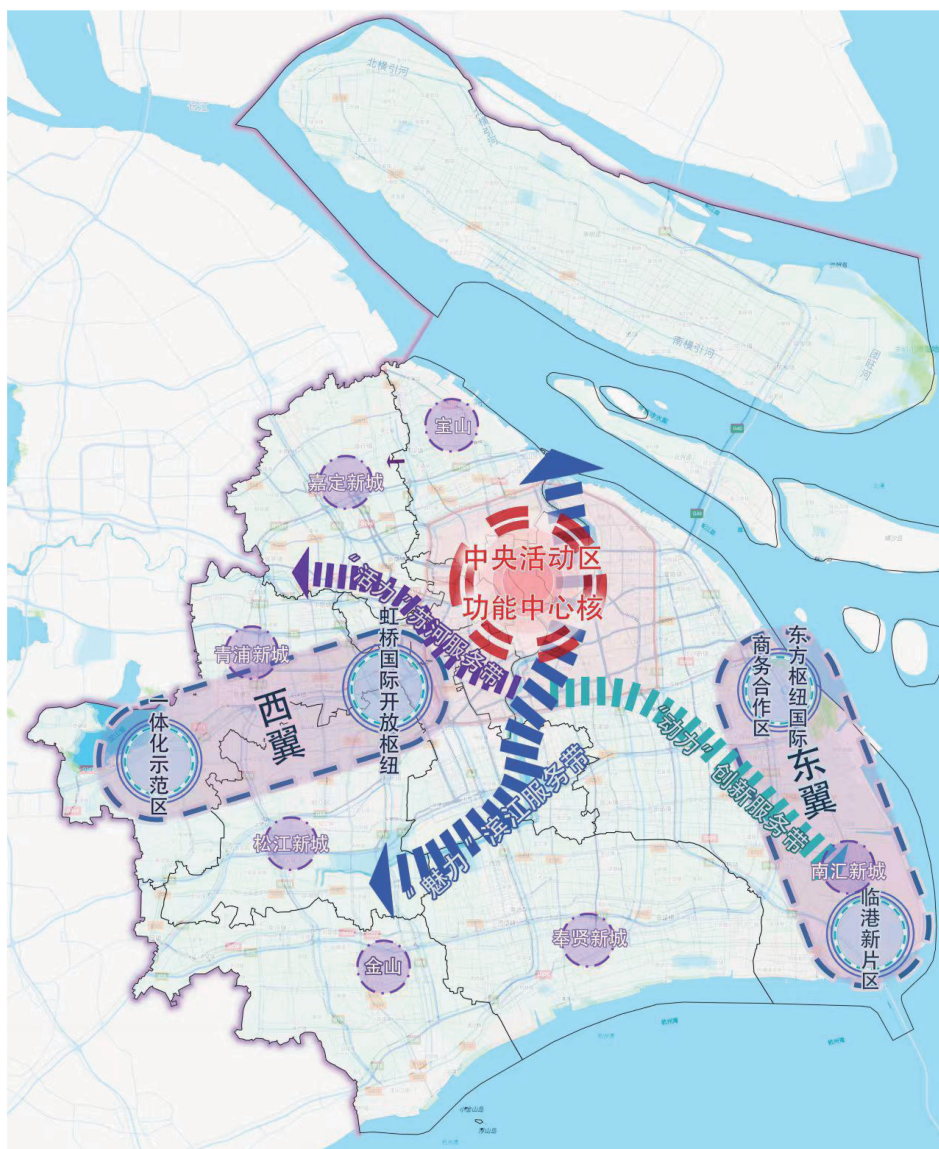


图 1 “十五五”时期上海市服务业发展空间布局

四、保障措施

加强统筹协调，推进规划任务分解落实，开展规划实施动态评估。深化实施服务业扩大开放综合试点，探索服务业领域首创性、

集成式改革。优化服务业领域行政审批事项,健全以风险防控为核心的监管体系。优化要素配置,加强服务业人才引育,降低轻资产服务业企业融资门槛和成本,完善业态复合、弹性灵活的服务业用地管理模式,支持建设一批服务业可信数据空间。构建服务业企业梯度培育机制,打造多元功能复合的新质载体空间,完善招商服务一体化机制。强化龙头牵引,打造一批具备全球竞争力和产业带动力的服务业龙头企业,促进上下游企业链式发展、协同创新。完善标准和统计监测,健全新兴服务领域标准体系,深化开展服务业标准化试点,以高水平标准引领高品质服务供给;完善服务业发展统计监测体系,强化大数据对政策优化和经济运行监测的支撑。

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

2026年5月25日印发
