

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2026〕18号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市“数字上海”建设“十五五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《上海市“数字上海”建设“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7月28日

（此件公开发布）

上海市“数字上海”建设“十五五”规划

为全面贯彻数字中国建设战略部署,提升我市数字化发展水平,全方位推进数智技术赋能,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

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神,立足上海“五个中心”建设要求,以数据要素赋能高质量发展,以数实融合发展新质生产力,以数智底座支撑城市智能跃升,以数字变革驱动跨领域、跨主体、跨行业深度融合,助力打好城市转型升级攻坚战,全面提升区域引领带动能级和开放发展水平,提升全球数据要素资源统筹配置能力,为加快建成具有世界影响力的“国际数字之都”奠定决定性基础。

到 2030 年,“数字上海”建设实现跨越式发展,“链接国际化、数据价值化、应用智能化”成效凸显,赋能经济社会发展和治理能力提升,促进生产方式深层次变革和生产力革命性跃迁,全面建成区域带动、广域辐射的数字标杆城市。城市数字底座能级领先,区块链发展体系推进,基础设施全面夯实,航贸数字化加速突破,应用覆盖全行业门类,信息通信网络、算力、空间智能等新型基础设施效能显著提升。国际数据合作主动成势,跨境数据基础设施安

全便利,数字服务载体多元丰富。新质发展动能数智引领,数据开发利用创新深入,数实融合不断深化。城市治理模式智能高效,全域数智治理效能持续强化,政务智能体在复杂大场景应用中实战管用。数字生活服务友好普惠,内涵不断丰富,供给水平持续提升,基本建成全年龄全人群覆盖、全生命周期贯穿的数智生活服务生态,打造有温度、高质感、国际化、平等包容的数字友好城市。

专栏 1 “数字上海”建设主要指标				
序号	指标名称	2025 年	2030 年	属性
1	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重(%)	18	>20	预期性
2	规模以上数字经济核心产业企业营业收入(亿元)	44000	50000	预期性
3	公共数据开放规模(亿条)	80	100	预期性
4	公共数据授权运营产品和服务数量(个)	153	3000	预期性
5	高质量数据集数量(个)	1000	5500	预期性
6	互联网国际出口带宽(Tbps)	11.8	15	预期性
7	数字交付服务贸易规模(亿美元)	1100	[1200]	预期性
8	新建智算中心能源效率(PUE)	—	<1.2	预期性
9	区块链场景应用对国民经济行业门类覆盖率(%)	60	100	约束性
10	智能化应用在政务领域普及率(%)	—	>90	预期性
11	高精度三维模型覆盖面积(平方公里)	400	2800	预期性

注:□内为“十五五”时期年均值。

二、强化场景引领,筑牢全域发展数智底座

(一)深化建设区块链基础及应用

推动国家区块链网络上海枢纽提档升级,强化隐私计算、联邦学习、分布式数字身份等安全可信基础支撑,健全标准化供给、灵活化适配的共性服务体系,建强跨境跨链基础设施,构筑技术先进、能级领先的区块链赋能底座。完善链上安全监管能力体系。优化迭代新一代超异构融合芯片,满足高并发计算需求。

专栏 2 国家区块链网络上海枢纽建设

深化基础设施建设。推动相关算力扩容,强化隐私计算专用硬件设备、通用计算设备及存储配套,完善网络安全、测试验证试验网络等配套设施建设,支撑链上业务规模突破。合力推进海关、税务等部委及境外可信数据服务中心建设。

强化共性平台能力。搭建支撑数链融合的数据资源接入、利用、管理、安全能力。构建支持云链一体化的运营、运维、资源、灾备、调度指挥等管理体系。建设分布式节点管理台,实现便利化节点跨云、跨域部署接入。

以航贸数字化建设牵引带动区块链应用场景体系深化,拓展国家部委数据接入范围,支持各类企业上链用链。推动区块链应用覆盖社会经济各领域场景,在金融服务、航运物流、绿色低碳等领域促进降本增效,在政务服务、行业监管、社会治理、生活服务等领域促进精准便利。坚持市区协同、因地制宜,打造浦东汽车流通、静安“数通链谷”、徐汇“数链空间”、普陀大宗商品贸易、虹口航运供应链、宝山绿色低碳、嘉定汽车透明供应链、青浦快递物流等一批特色区块链应用基础设施。

专栏 3 航贸数字化建设

推动重点领域融合发展。提升离岸贸易、出口退税、离境退税、城银清算链上信用证、电子提单、电子放货等场景能级。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,推动大宗商品交易、全球供应链管理等场景建设。

提升智慧监管服务水平。推动智慧海关建设,促进通关服务便利化。强化智慧口岸服务功能,深化中国(上海)国际贸易单一窗口建设。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等场景建设。提升海事数据服务能级,赋能航运保险等场景应用。

(二)统筹布局未来通信基础设施

加快推动“双万兆城市”建设,推动 50 吉比特无源光网络在重点场景规模部署,增强型第五代移动通信技术(5G—A)实现中心城区及郊区重点区域覆盖,300 米以下低空公共航路实现移动通信网络全线覆盖,率先规模部署通感一体基站。推动海域网络实现近海 30 公里第五代移动通信技术(5G)覆盖,探索“基站上船”“船间中继”模式。推进卫星互联网实现“千帆星座”规模组网并部署商用。推进第六代移动通信技术(6G)试验网实现智能协同并部署商用。规模部署低空智联网、城市物联网。加快量子通信技术研发和设施布局。深化互联网第六版协议技术(IPv6)创新和融合应用。

(三)持续推进算力融合协同发展

构建“通用+智能+超算”三位一体的算力服务体系,推动云、网、边、端算力协同。打造集成公共服务、资源调度、能耗监测等功能的一体化算力服务枢纽平台。持续推进浦东、金山、松江、青浦、临港等区域智算中心建设。促进算力绿色化发展,推广液冷技术

与“源网荷储”能源管理模式,新建智算中心绿电占比达80%以上。深化长三角算力协同,推动建设全国一体化算力网国家枢纽节点(长三角)算力公共服务平台和长三角(上海)算力互联互通平台。

(四)系统构建空间智能体系基座

打造全域数字孪生底座,构建轻量易用、快速更新的全域三维底图。构建时空AI共性能力。建设城市级空间计算平台,强化“感知—建模—交互”全链条空间智能基础支撑。深化量子城市空间智能建设,有序推进城市治理等时空智能垂类应用探索。

三、聚力开放协同,厚植国际合作数智沃土

(一)建强国际数据服务设施

放大数据领域国际合作上海综合试点牵引带动作用。提升国际网络设施服务能级,推进互联网国际出口带宽扩容,完善国际专线、跨境组网和网络加速等服务体系。打造“出海一张网”,推动算力网、链路网、数据网协同建设。深化跨境存算设施部署,在临港、虹桥、东方枢纽等地加快建设国际数据中心,支持境外数据中心和云服务节点在上海布局。推进跨境跨链网关基础设施布局。

(二)打造数据便利跨境通道

优化数据跨境流动机制,推动数据出境“负面清单+操作指引”模式覆盖更多行业。探索制定区域间个人信息跨境流动标准。构建基于规则互认的“总对总”数据跨境流动服务设施,促进标准化数据跨境合规服务供给。完善数据跨境服务生态,加快服务中

心布局,强化政策咨询、负面清单材料初步核验等服务支撑。推动一批多边、双边便利数据跨境合作项目落地。

专栏 4 “总对总”数据跨境流动服务设施建设
强化区块链和隐私计算等技术应用,建设数据跨境可用不可见、模型可控可协同、流通全程可监管、规则标准可互认的可信数据交互设施,推动真实性可信核验、模型全球化训练等场景应用。构建以“区块链+分布式数字身份认证(DID)”为基础的可信数字身份平台,推动数字身份跨境互操作框架、技术标准、场景方案等合作,深化电子提单、电子支付、电子身份等跨境互认,推进企业线上开办、贸易融资等场景落地。

（三）建设数据合作多元载体

加快临港国际数字经济产业园建设,构建国际数据加工枢纽。依托东方枢纽国际商务合作区,畅通多领域科学数据共享、国际合作数据创新实验等便捷通道。提升虹桥国际中央商务区国际合作能级,打造国际数据合作交流枢纽。争取数据领域重要国际机构在沪设立实体分支机构,推动现有国际驻沪机构提升数字服务能级。支持各类主体参与数字领域国际标准制定。

（四）优化数字出海服务体系

拓展数字领域双边合作机制,依托沪新全面合作理事会机制,开展数字身份互认、跨境信贷、跨境保险理赔等企业服务重点领域合作。加强与金砖国家、亚太经合组织、上合组织及共建“一带一路”国家合作,探索建立互认与互操作机制。着力提升企业走出去数字服务能级和重点国家在地数字服务能级。

专栏 5 企业走出去数字服务能级提升
深化上海市企业走出去综合服务平台建设。建立健全“市级综合平台+区级平台+专业平台”出海服务平台框架体系,整合政务服务与专业服务资源,打造“企业出海一类事”集成专区。 加快出海数字商城建设。聚合云服务、数字金融、数字贸易、数字合规等市场化数字服务,提升智能化服务能级,推动智能服务供需匹配、精准对接。

(五)拓展区域数字创新合作

深化沪港在数字身份和电子签名互认方面的合作,拓展两地政务服务对接功能,探索出入境证件办理、文化旅游、交通出行、登记注册等场景应用。依托长三角数据专题合作机制,聚焦规则、数据、产业、服务、应用,创新区域一体化实践。推进与福建三明、安徽六安、辽宁大连等对口合作协作城市在数字经济、城市治理等领域合作。加强与新疆、云南、西藏、青海等对口支援地区的数字协作。

专栏 6 长三角数据一体化创新实践
规则层面,探索基础制度、流通交易、标准规范互联互通。数据层面,加快数字基础设施互联互通,强化区域算力协同,推动构建可信数据流通体系,深化公共数据共享利用。产业层面,整合长三角优势数据产业资源,强化数字技术协同创新,共建数字产业集群。服务层面,放大航贸数字化牵引带动作用,提升数据跨境便利水平,优化数字服务供需对接,助力域内企业加速转型、扬帆出海。加快长三角政务服务高质量一体化发展,深化重点领域“一卡通”“一件事”联办。应用层面,在医保、医疗、财政票据、生态环境、应急管理、公积金、金融贸易等领域推动一批链上跨省应用场景建设。

四、深化数实融合,构建新质发展数智引擎

(一)激活数据要素应用新价值

健全以《上海市数据条例》为基础的“1+X”地方立法体系,用

好浦东新区法规立法授权,探索出台一批数据领域地方性法规。强化数据要素全生命周期管理,理顺数据要素市场配置机制。推动高质量数据集赋能关键领域、重点产业发展,搭建面向人工智能的高质量数据集社区。深化数据创新实验室建设,推动卫生健康、交通运输、商贸流通、科技创新、都市农业等重点领域公共数据开发利用,培育孵化更多公共数据授权运营产品和服务,建立健全相关价格机制和合规风险防控体系。积极引导经营主体参与数据要素市场化配置。深化数据产品知识产权登记试点。推进数据产权登记及应用。推动多元主体联合,加快建设重点行业可信数据流通基础设施。支持企业开展数据科技基础研究、技术攻关,提升数据领域创新能力。

(二)构建数字经济发展新格局

落实国家数字经济创新发展试验区(上海)各项改革任务,在制度探索、场景开发开放、数据合作机制、法规机制保障等方面攻坚突破。加快构建安全可靠、系统完备的数字化技术创新体系。鼓励企业牵头组建创新联合体,打通产学研用融合创新堵点。做强模速空间、模力社区等功能载体,促进人工智能、元宇宙、具身智能等优势赛道应用创新、联动发展。开展第三代互联网(Web3.0)创新试验场机制研究。加快落实国家数据产业集聚区试点建设任务,推动区域数据产业创新发展。

专栏 7 区域数据产业创新发展

深入推进国家级数据产业集聚区试点。浦东加快生物医药领域数据创新应用,徐汇打造“数智链三位一体融合发展”数据产业集聚区,杨浦建设高端数据标注基地和 AI 智能体产业园,真如城市副中心打造“AI+数字广告”“AI+网络安全”创新生态。

加快区域特色产城融合场景创新。开展普陀国家数字广告产业园区试点、长宁“虹桥低空经济”、闵行“脑机接口”、嘉定“嘉数车城”、金山“未来新材料”、奉贤“数智新装备”、崇明“数智海洋生态经济融合发展”等场景建设。

(三) 营造数商企业培育新生态

完善数商分类培育体系。支持头部数商平稳发展,鼓励行业龙头、互联网平台企业数据业务运营。推动高成长数商创新突破,依托全球数商大会、“数据要素×”大赛等平台,挖掘培育更多数据服务“隐形冠军”。优化数商企业供需对接、行业撮合、产品推广等服务能力。鼓励优秀数据产品和服务“首购首用”。打造“数首发”品牌,加速科技创新成果向市场服务转化,推动创新数字服务产品在沪首发。

(四) 打造数字服务融合新模式

加快数字服务业创新发展。聚焦数字咨询、数字财税、数字人力资源和数字营销等细分赛道,打造数据要素牵引、人工智能驱动的融合发展新模式。围绕战略规划、行业分析、指数发布、资产评估等专业服务领域,加大对数据资源和数字技术的深度应用。构建全域数字服务体系,线上持续丰富数字服务资源库,创新智能匹配供给模式,线下持续提升数字公共服务中心、服务驿站运营水平,促进重点园区数字服务资源整合,推动中小企业数智化转型。

五、加快范式创新,提升治理体系数智效能

(一)加强数智共性能力支撑

持续强化基础通用能力。推动“一张图”向全域时空数智底座升级,加强与智能物联感知终端融合应用,拓展三维精模覆盖面积。深化“随申码”开放服务能力,完善“一人一码、一企一码、一物一码”服务治理体系。加快推广电子证照、电子印章等应用,规范电子文件管理。强化政务智能能力体系建设,夯实政务智能运行支撑,安全稳妥有序推进政务领域人工智能应用。

专栏 8 政务智能能力体系建设
夯实智能运行支撑。建强政务大模型数智底座平台,实现政务大模型和智能体统一纳管,打造共性智能体及配套工具箱。建设政务智能体驾驶舱,实现智能体工作空间和运行观测,促进人、智能体、系统多级高效协同。夯实政务算力底座,推动共性算力池和智能体算力云统筹利用。构建高质量政务数据资源体系,强化语料治理,推进多元政企数据跨域融合。完善开放兼容的政务智能建设生态,持续深化政务智能实验场、实训场和应用测评验证中心建设。 深化智能化应用。政务服务方面,强化智能客服、智能查询等能力。城市治理方面,创新市场监管(非现场、触发式、穿透式数智一体化监管模式)、生态环境(环境预警、污染溯源)、公共安全(服务“情指行”、反诈、涉企执法)、气象(防汛、防台)、交通管理(拥堵治理、枢纽保障、设施养护)、安全应急(韧性安全数字“大脑”)等领域应用。赋能基层方面,建设基层治理智能体,丰富工作“百宝箱”,完善智能问答、数字看板等共性服务。

(二)提升公共数据治理水平

以数据资源上链管理和质量管控责任制为引领,深化公共数据上链提质共享,加快形成链上管理和开发利用新模式。完善公共数据共享工作机制,强化跨部门、跨层级数据共享供需对接,畅通市、区间数据双向流动。做优公共数据开放管理体系,持续扩大

开放规模。系统推进公共数据资源登记。深化公共数据与高校、科研机构、企业等多源高价值数据融合分析应用,提高政府用数决策水平。

(三)做优全域数智治理能级

深化政务服务“一网通办”,升级“智慧好办”政务服务体系,推进更多政策实现“免申即享”“直达快享”。升级城市运行“一网统管”,优化城市运行体征体系,强化视觉中枢实战赋能,完善三级视频指挥调度平台,助力“多格合一”。提高“一网协同”数智效能,深化一体化办公平台建设,加强市、区两级数据共享融合与智能工具应用,提升横向、纵向业务协同水平。深入推进“一表通”和企业报表“只报一次”改革,推动更多报表“带数下发”,更多数据项自动生成、完全免填,扩大服务范围,切实赋能基层减负。实施泛在智能感知工程,推动能源、水务、消防、道路桥梁、综合管廊等关键领域设施数智化升级,全面提升城市基础设施生命线韧性安全水平。

(四)强化数据安全治理能力

推进数据安全体系和能力现代化,加强关键数字基础设施安全防护能力,深化数据安全风险评估与数据全生命周期密码应用。促进数据依法合理有效利用,推进重点行业领域数据分类分级和重要数据保护,加强个人信息保护治理,依法打击数据滥用、深度伪造、泄露隐私等行为。探索人工智能、区块链等新技术应用的数据安全风险监管手段。提高政务人员智能化应用使用水平和安全防护意识。推动平台经济创新 and 健康发展,加强平台企业数据、算

法、流量和规则监管,促进平台企业和平台内经营者、劳动者、消费者共赢发展、共享成果。

六、增进民生福祉,共创美好生活数智图景

(一)丰富数智服务体验

充分发挥数智技术和数据要素对丰富人民生活、改善民生福祉的作用,推动重点领域服务提质。深化“人工智能+教育改革”,打造促进学生个性化、多元化学习和大规模因材施教数智场景。提升医疗领域数智服务能力,深化辅助诊疗、健康管理、医院运行、医保服务等领域人工智能应用。强化机构、社区、居家养老服务数智联动。丰富文商旅体展一体化数智服务应用,发展“门票+酒店”“门票+购物”“门票+餐饮”等数字票根经济联动消费模式。强化就业政策智能推送、补贴直达快享,促进数据赋能人力资源供需匹配。拓展数字消费新模式、新体验,推动数字消费提质扩容。

(二)焕新数智生活空间

打造家门口智慧社区,构建以市场为主导、以家庭为中心的民生服务资源集成化、个性化供给模式。推进社区数字基础设施优化升级,推动社区服务和管理应用智能化。支持经营主体打造集展示、体验、培训、服务于一体的智享生活服务空间。构建多元融合数字街区,打造消费购物、文旅体验、产业服务、公共服务、街区治理等多领域协同融合的数智场景。推动浦东“张江人工智能创新小镇”、静安“愚园链境”、长宁“上海硅巷”等数字街区建设。

(三)构筑数智发展生态

强化经营主体作用,打造一批全龄友好数智场景,拓展“随申码”社会化应用,提升国际化服务水平。聚焦群众急难愁盼问题,注重实用高效,落地更多数字惠民项目。深入实施“数字伙伴计划”,升级数字伙伴服务站,整合多渠道服务资源,完善数字普惠服务网络,促进弥合数智鸿沟。持续实施数字素养与技能提升工程。

专栏 9 全龄数字友好服务

推动个人全生命周期多元数据融合。打通出生、教育、医疗、养老等全链条跨部门数据,整合社会多渠道数据,建立动态更新的个人全周期数字服务档案。

开展政企联合的数字友好服务创新。面向婴幼儿、儿童与青少年,围绕早教、托育、健康、教育等个性化成长需求,构建家校社协同数智服务场景。面向中青年,构建智能择业、数字技能培训、创业扶持一体化数字服务体系。面向老年群体,建设数智便捷的品质康养、文娱社交、终身教育等悦享银龄服务场景。

七、保障措施

坚持和加强党对数据工作的全面领导。充分发挥市数据发展管理工作领导小组决策引领作用,统筹国家重大战略落地与“数字上海”建设全局,以数据驱动综合改革,加快重点领域创新突破,推动体制机制革新,强化跨部门、跨层级、跨区域协同,拓展数据国际合作空间。统筹网络、数据及关键信息基础设施等领域安全风险研判,健全常态化风险排查机制。完善网络和数据安全态势感知与预警体系,提升风险监测、响应和处置能力。聚焦人工智能等重点领域完善数字伦理审核与算法监管机制,强化监管力度,加强个人信息保护,维护公众合法权益。统筹用好数字领域各级各类财政资源,提升使用效率。引导多元资本加大投入,激发经营主体数

字活力。加强数字人才引育与国际合作,夯实人才根基。用好我市科研院所、高端智库智力资源,为数智化赋能千行百业提供坚实理论与技术支撑。健全“数字上海”发展监测评估机制,鼓励改革创新与先试先行,以评促建、以评促改。拓宽公众参与渠道,以惠民效果和企业评价检验发展成效。

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 7 月 28 日印发
