

上海市杨浦区人民政府文件

杨府发〔2026〕11号

上海市杨浦区人民政府 关于印发《杨浦区全面深化改革 “十五五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处：

现将《杨浦区全面深化改革“十五五”规划》印发给你们，
请认真按照执行。

上海市杨浦区人民政府

2026年8月27日

杨浦区全面深化改革“十五五”规划

一、发展基础

（一）数字经济发展优势显著

积极构建以数字经济为主导的创新型现代化产业体系，在线新经济、智能制造、创意设计三大千亿产业集群初步形成，科技服务、人工智能、生命健康、绿色低碳等四大新兴领域快速发展。截至“十四五”末，数字经济企业年均增长超 1000 家，总量超 8300 家，数字经济企业总税收贡献占比超四成。软件和信息服务业连续 5 年保持两位数增长，规上企业总营收突破 4000 亿，总量约占全市 1/5、中心城区 1/3。杨浦区“数字经济产业集群”成功入选全国 50 个城市全域数字化转型典型案例。

（二）科技创新生态持续优化

充分发挥上海国际科创中心重要承载区作用，加快构建并完善全域创新生态系统。携手高校、企业共建复旦-湾谷未来谷、同济城市数字研究院、上海数学与交叉学科研究院、海桐国际创新中心等高能级创新平台，落地启迪之星高质量孵化器等孵化与转化平台，促进产业和研发供需两端有效链接。“十四五”期间，全区累计培育国家高新技术企业超 1500 家、国家级专精特新“小巨人”企业 43 家、市级专精特新中小企业 507 家。杨浦滨江、大创智、大创谷、环同济知识经济圈四大功能区载体加速释放、

产业协同发展、创新动能持续增强。入选全市首批股权投资集聚区，形成了多元化的投融资体系。

（三）营商环境水平不断提升

入选上海自贸试验区首批联动创新区，形成一批改革创新特色案例。打响“杨数浦·数贸谷”贸易品牌，建立并发挥“杨帆”AEO企业服务站功能，推动杨浦外贸提质升级。设立上海市走出去综合服务平台（杨浦）服务点，构建杨浦出海服务生态圈。政府治理效能不断提升，营商环境改革迭代至8.0版，累计实施734项改革举措，全面打响营商环境“最暖城区”品牌。深入落实重点企业“服务包”制度，千方百计协调解决企业面临的人才引进、载体供给、业务出海、权益保护等具体问题。打造全市首个区级一站式数字服务平台——杨数浦数字服务超市，以数据力量全力打造更适合企业发展的服务生态环境。

（四）人民城市建设筑牢根基

全面完成二级旧里以下房屋改造，提前完成小梁薄板和“拎马桶”改造，受益居民2万余户。城市更新全面提质，228街坊城市综合更新实践案例成为联合国人居奖提名项目，“一江一河”滨水公共空间获得市级城市更新优秀实践案例卓越贡献奖。以党建引领基层治理，持续探索拓展社区政工师、规划师、健康师和党建顾问、治理顾问、法律顾问等“三师三顾问”机制内涵外延，首创实施基层立法联系点、法治观察点、人民建议征集点“三点

融合”机制。以数据驱动城区综合治理，发布上线区“1235”城市治理运行数智化平台。

二、发展形势

（一）国家战略背景

“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。党的二十届三中全会擘画了进一步全面深化改革时代蓝图，系统部署了 300 多项重大改革举措，既是党的十八届三中全会以来全面深化改革的实践续篇，也为全国各地以改革促创新谋发展提供了战略机遇。2025 年《政府工作报告》提出，坚持以进一步全面深化改革调动各方面积极性，激发全社会创新创业活力；推动标志性改革举措加快落地，更好发挥经济体制改革牵引作用。2025 年中央城市工作会议指出，认真践行人民城市理念，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，走出一条中国特色城市现代化新路子。党的二十届四中全会从经济发展、科技创新、改革开放、文化建设、人民生活等 7 方面，系统清晰地描绘了未来五年的奋斗目标，全面部署了 12 个方面的重大战略任务，为“十五五”时期全国各地发展指明了方向和重点。

（二）上海发展部署

“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。加快建设国际经济中心、金融中心、贸易中心、

航运中心、科技创新中心，是党中央赋予上海的重要使命，也是上海实现高质量发展的必由之路。2025年4月29日，习近平总书记在上海考察时强调，上海承担着建设国际科技创新中心的历史使命，要抢抓机遇，以服务国家战略为牵引，不断增强科技创新策源功能和高端产业引领功能，加快建成具有全球影响力的科技创新高地。十二届市委五次全会通过了《中共上海市委关于贯彻落实党的二十届三中全会精神，进一步全面深化改革、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的决定》，明确指出，到二〇三五年，现代化建设各方面制度更加完善，城市治理体系和治理能力现代化基本实现，为到本世纪中叶全面建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市奠定坚实基础。

（三）杨浦使命担当

“十五五”时期是杨浦推进现代化人民城市建设的全面发力期和顺利实现城市发展新旧动能接续转换的攻坚决胜期。2019年11月，习近平总书记在上海考察时，称赞杨浦滨江从昔日“工业锈带”变为如今“生活秀带”，让人民群众有了更多幸福感和获得感，并提出“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念。2022年10月，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”写入党的二十大报告。2024年11月，习近平总书记给“老杨树宣讲汇”全体同志重要回信中提出了“继续讲好身边的生动故事，带动更多市民深入践行人民城市理念，积极参与城市建设和治理，

共建和谐美丽城市，共创幸福美好生活”的殷切希望。十一届区委九次全会为杨浦进一步全面深化改革、推进中国式现代化，打造人民城市最佳实践地提供了行动指南、明确了实施路径、部署了 212 项具体任务。面对纷繁复杂的国际国内形势，面对新一轮科技革命和产业变革，面对人民群众新期待，杨浦要在深化改革开放中破除体制机制障碍，因地制宜发展新质生产力，开创高质量发展新局面。

三、主要目标

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，围绕党中央、上海市关于进一步全面深化改革的系统部署，勇担改革使命，狠抓改革落实，将改革的精神、改革的思维、改革的方法贯穿各项工作中，推动中央、市委各项改革部署在杨浦区有效落实。

（一）基本要求

坚持以人民为中心，全面践行人民城市理念。坚持和加强党的全面领导，认真践行人民城市理念，坚持以人民为中心，尊重人民主体地位和首创精神，坚持改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享。

坚持以制度建设为主线，以经济体制改革为牵引。坚持社会主义市场经济的改革方向，更有效地发挥经济体制改革对进一步

全面深化改革的牵引作用，为各种所有制经济发展提供公平公正的法治环境，创造更加公平、更有活力的市场环境。

坚持守正创新，协同推进科技创新和制度创新。因地制宜发展新质生产力，以科技创新塑造发展的新动能新优势，以制度创新破除制约科技创新的体制机制障碍，构建支持全面创新的体制机制，最大限度激发区域内生动力和创新活力。

坚持系统观念，增强改革的系统性、整体性、协同性。以科学的顶层规划设计合理的改革路径，以明晰的统筹部署引领扎实的改革措施，加强各项改革举措的协调配套，确保中央、市委各项改革部署有效落地。

（二）主要目标

深化经济体制改革，激发区域发展动力和创新活力。坚持智能化、绿色化、融合化方向，深入实施“人工智能+”行动，因地制宜加快培育发展新质生产力，创新型现代化产业体系发展壮大，数智经济核心竞争力跨上新台阶。到“十五五”末，率先建成新质生产力策源高地、标杆产业培育高地、先进生产要素集聚高地。

深化科技体制改革，建设杨“数”浦新质秀带创新区。深化建设全主体参与、全要素统筹、全链条加速的杨“数”浦新质秀带创新区，统筹推进教育科技人才一体化改革，区域创新体系整体效能显著提升，创新生态更具活力，上海科技创新中心重要承

载区和北部增长极的战略功能全面增强。

深化开放体制改革，加快提升区域对外开放水平。坚持以开放促改革促发展，在推进长三角一体化中探索科技创新、人才交流、政务服务等体制机制创新。自贸试验区联动创新区建设形成一批具有杨浦特色的改革成果。深度融入“一带一路”战略，实现扩内需与促开放协同共进，加快提升对外开放水平，杨浦国际形象和影响力稳步提升。

深化城市治理体制改革，在打造人民城市最佳实践地中干在实处、走在前列。高举人民城市旗帜，城区治理体系和治理能力现代化水平持续提升，城区功能品质不断优化，人居环境持续改善，党建引领基层治理体系不断健全，形成一批人民城市建设标志性、引领性、示范性建设成果，成为超大城市现代化治理的示范性区域。

四、重点任务

（一）深化经济体制改革，激发区域发展动力和创新活力

1. 深化国资国企改革，推动国有资本和国有企业做强做优做大。引导国有企业强化战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等功能，聚焦主责主业加快向高质量、高效率、可持续发展方式转变。深化“一企一策”改革，强化国有企业在区域经济发展中的战略支撑作用。持续完善国资国企管理监督体制机制，优化国有企业分类考核评价体系。加强国有企业领导班子和干部人才

队伍建设，积极营造风清气正的良好政治生态。

2. 坚持发展壮大民营经济，激发非公有制经济发展活力。毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，有效落实《公平竞争审查条例》，全面实施市场准入负面清单，支持有能力的企业牵头承担国家重大技术攻关任务，向经营主体进一步开放国家重大科研基础设施，鼓励更多社会资本参与重大项目建设。完善企业融资支持政策制度，破解企业融资难、融资贵问题。落实《中华人民共和国民营经济促进法》和《上海市民营经济促进条例》，健全高成长民营企业发现培养机制，支持引导民营企业完善治理结构和管理制度，助力民营经济发展壮大。

3. 不断深化营商环境改革，持续打造营商环境最暖城区。坚持问题导向和系统观念，聚焦产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等领域，进一步构建市场化、法治化、国际化一流营商环境，持续打造营商环境“最暖城区”品牌。优化惠企政策全流程服务，健全惠企政策免申即享、直达快享和企业诉求快速响应机制，完善重点企业“服务包”制度。完善区社会信用体系建设，持续实施信用评价和分级分类监管，促进信用信息共享应用。深化招商服务一体化改革。

4. 深入实施“人工智能+”行动，完善数字经济和实体经济融合发展机制。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合，

全方位赋能千行百业。深入实施重点产业“链长制”，不断完善“1+2+3+4”创新型现代化产业体系。促进传统产业智改数转，以国家标准提升引领传统产业优化升级，支持传统产业通过数智技术、绿色技术改造提升。推动新兴产业发展壮大，健全促进数智经济发展政策体系，加快新一代信息技术全方位全链条普及应用。深入推进国家数据产业集聚区试点，深化高端数据标注基地和数字经济数据创新实验室建设，推动数据产权、可信数据空间等制度在杨浦先行先试，打造数据产业新高地。

（二）深化科技体制改革，因地制宜发展新质生产力

1. 坚持“四个面向”，深化教育科技人才一体化改革。深化落实高等教育综合改革，配合高校推动学科设置与科技、产业和社会发展需求相衔接，支持区高校“新工科”建设，加强前沿领域、未来学科和急需紧缺学科布局建设。支持高校深化科技成果转化产权制度改革，推广全部所有权赋权模式。支持复旦大学、同济大学等高校推进“基础研究先行区”建设。积极承接市级基础研究“探索者”计划。积极推进科创平台建设，引入和支持建设国家级、市级重点实验室。持续做强上海数学与交叉学科研究院、上海祖泉创新转化研究院、学敏高等研究院等高水平创新平台功能。聚焦通用具身智能、类脑智能、量子计算等未来前沿领域，加速引进战略科学家等高水平人才。支持在线新经济龙头企业联合区内高校院所开展数字技术人才职称评审，探索建立以产

业创新为导向的人才评价体系。

2. 强化企业科技创新主体地位，推动各类创新要素向企业集聚。健全企业关键核心技术攻关的组织体系与支撑机制，深入实施“揭榜挂帅”制度，鼓励龙头企业、国有企业联合产业链上下游牵头组建创新联合体，组织优势力量协同攻关。实施科技企业创新顾问制度，支持企业聘请高校院所专家团队或专业机构，精准破解技术难题。鼓励建立跨行业、跨领域的产业协同创新平台、行业应用重点实验室、工程中心和技术创新中心等。鼓励企业承担重大科研项目，推动重大创新平台、国有企业供应链、重要应用场景向中小企业开放，优化科技企业成长生态。

3. 完善科创成果转移转化机制，大力提升科创成果转化水平。探索建立以项目经理人为主导的科研组织模式，引导科技资源向重点产业领域高效集聚，推动科技攻关成果产业化应用。建立科技成果“早期发现+多元支持”机制，鼓励高校探索“师生共创”等模式，推动科研成果落地转化。健全科技成果转化绩效评价体系，完善尽职免责制度。构建科技成果孵化转化平台体系，支持概念验证平台体系化发展，建立从早期成果筛选到实验室原型验证的里程碑式筛选机制。做强中试验证与熟化平台。提升高质量孵化器专业服务、资源链接和战略投资能力，打造定位清晰、功能互补、特色鲜明的高质量孵化器集聚区。做强高能级技术交易枢纽，支持上海技术交易所打造国家统一技术交易服务平台的

重要节点和跨境交易中心，支持国家技术转移东部中心拓展全球技术合作网络，培育一批既懂技术又懂市场的技术经理人。

4. 充分发挥“大学大厂”发展优势，持续完善创新生态体系建设。加强科技创新与人才发展的资金支持，深化杨浦股权投资集聚区建设，构建全周期、多元化、接力式科技金融服务体系。鼓励孵化器、大学科技园等功能性平台发起设立早期基金，推动“基金加基地”“孵化加投资”等模式创新。强化国资基金引导作用，加强与市级产业基金的战略合作，联动促进科技成果转化和早期科创企业培育。开发创新研发贷、知识产权质押融资、科创保险等，打造科创金融产品创新试点区。鼓励区内高校建立开放式学院，推动高校课堂走向街头、技术融入生活，实现“产学研用”在街区的高效循环，打造“无界融合”的知识型创新社区。持续办好杨浦全球推介大会、浦江创新论坛杨浦分论坛、全球创业周中国站、杨浦全球创新创业大赛等高能级创新交流活动，提升区域创新品牌的全球影响力。

（三）深化开放体制改革，扩大高水平对外开放

1. 深化自贸试验区杨浦联动创新区建设。主动对接国际高标准经贸规则，稳步扩大制度型开放。积极复制推广自贸试验区等重点区域制度创新成果，立足科教资源禀赋，推动国际化科技创新协同，支持区内高校跨区域合作打造高能级创新平台。强化金融开放创新和人才服务，形成一批具有杨浦特色的改革创新成果。

2. 深化国际开放合作，推动外资外贸创新发展。加快内外贸一体化改革，积极应对贸易数字化、绿色化趋势，优化外商投资管理体系。推动区域数字贸易高质量发展，打造“杨数浦·数贸谷”品牌。升级“暖杨洋”外资服务品牌，加强优质外资项目引育，切实增强外资企业在杨浦发展的归属感。营造国际一流营商环境，依法保护外商投资权益。实施“落地增资、提质增能、品牌投促、投资保护”四大行动，鼓励外资进入服务贸易领域，推动服务贸易多元化和国际化发展。深入开展服务业扩能提质行动，推动服务业扩大开放，深化监管改革。

3. 探索创新要素跨境流动模式，完善国际科技创新合作机制。主动融入国家“一带一路”倡议建设，鼓励区内企业加强在“一带一路”国家、RCEP 成员国的跨境布局。建设区企业数据跨境流动服务中心，探索推动与东盟、“一带一路”等区域的数据跨境流通安全便利化试点，支持打造海外算力服务基地。积极与全球其他城市和地区建立战略合作伙伴关系，充分发挥香港中文大学上海中心、旧金山湾区委员会上海代表处、巴西中心、北欧创新中心、意大利创新中心、瑞士布鲁法尔创新中心等机构平台作用，主动融入全球创新网络，提升跨国公司研发中心枢纽功能。支持跨国公司在杨浦设立研发中心等功能性机构，组建创新联合体，构建大企业开放创新计划。

4. 扩大国内合作交流，持续促进长三角一体化发展。积极融

入上海（长三角）国际科创中心建设及上海大都市圈建设两大长三角一体化战略，以杨浦无锡两地合作为样本推进杨浦与其他城市（区）之间合作。加强长三角区域科技和产业创新协同，支持区内各类创新主体与长三角地区高校院所、科技企业共建联合创新中心和技术转移分支机构，促进长三角技术市场一体化和科技成果转移转化互认。

（四）深化城市治理体制改革，提升人民城市建设水平

1. 坚持完善城市治理机制，推动更多资源投资于人、服务于民生。提升公共资源配置效率，更好兜住兜牢民生底线。聚焦建构城市治理共同体，加强社区工作者、社会工作者、志愿者队伍建设。深入实施“多格合一”的基层共治，持续畅通“三点融合”工作网络，坚持和发展新时代“枫桥经验”，持续拓展深化“五有”工作法。聚焦提升治理的科学化、精细化、智能化，进一步强化数智赋能，优化升级“1235”城市治理运行数智化平台功能，打造城市治理“一网统管”标杆。强化重大决策社会稳定风险评估。全方位提升全龄友好基本公共服务质效，深化老年友好型社会和儿童友好城区建设，积极打造青年发展型城区。完善就业公共服务体系，优化区域教育资源配置，深化医药卫生体制改革。

2. 高质量开展城市更新行动，营造高品质城市生活空间。按照“好房子”和完整社区建设的要求，着力打造舒适便利的宜居

城区，促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升。分类实施旧住房成套改造项目。围绕新市民、青年人等群体多元化居住需求，加快构建涵盖“一张床、一间房、一套房”的多层次租赁住房供应体系。优先补齐民生领域公共服务设施短板，合理满足人民群众生活需求。强化存量土地资源盘活利用和低效用地转型，探索“混合功能+弹性管控”模式，鼓励采用“带方案出让”“先租后让”等新型用地方式。积极探索建设、管理、运行新机制，打牢安全、韧性城市基座。

3. 完善现代公共文化服务体系，促进文商旅体展一体化发展。深化互联网优质内容创作集聚区建设，扩容升级“V聚场”、大创智国家级文化产业示范园区、网络视听产业基地，打造数字文化产业新高地。深入推进国家文物保护利用示范区建设。完善文化生产经营机制，“一业一策”推进游戏电竞、微短剧等产业发展，培育文化消费新增长点。推进文化科技融合，培育新型文化业态，促进跨次元与商圈消费融合，创建国家级旅游休闲街区。优化高品质旅游产品供给，做强“票根经济”、多日旅游，全面提升“杨浦，不一 YOUNG”文旅 IP 的辨识度与影响力。健全完善文体场馆商业配套、运营考核和多元共享机制，构建高品质文体设施供应体系。

4. 健全美丽杨浦建设体系，加快城市绿色低碳转型。协同推进降碳、减污、扩绿、增长，加强环境保护和治污攻坚。实施碳

排放双控制度，完善本区碳排放双控综合评价考核制度。加快能源、工业、交通、建筑等重点领域绿色低碳转型。发挥区域循环经济产业优势，倡导绿色低碳生活方式。推进杨浦滨江中北段城市更新近零碳先行区建设，探索打造复兴岛“零碳岛”。深化公园城市建设，推动公园与城市空间无界融合。深入推进“无废城市”建设，提升固体废物治理现代化水平。

5. 完善法治杨浦建设体制，更好发挥法治护航作用。深入推进依法行政，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，完善一体化在线政务服务平台。深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制，健全行政执法监督体制机制。完善行政执法和刑事司法双向衔接制度。健全行政复议听取意见和公开听证机制。健全基层行政复议受理咨询点便民转送和属地争议化解机制，推动行政争议全过程化解。持续深入转变政府职能，深化行政审批制度改革，加强数字政府建设，深化建设人民满意的服务型政府。完善推进法治社会建设机制，积极推进“九五”普法，加强和改进法治宣传教育。

五、保障措施

加强党的集中统一领导，落实重大改革任务“一把手”责任制。健全重大事项部门协调联动推进机制，构建纵向贯通、横向协同、条块联动、精准高效的多层级改革落实体系。充分发挥高校、智库、科研院所、企业等作用，提升决策咨询水平。坚持目

标导向和问题导向，把解决问题作为打开工作局面的突破口，找准制约发展的体制机制障碍和堵点卡点。坚持顶层设计与问计于民相结合，着力破除制约高质量发展的制度藩篱，分类施策、稳妥有序推进，切实提升市场主体和人民群众的获得感。加强宣传引导，做好政策解读阐释，及时回应社会关切，让改革成果更多更公平惠及全体人民。

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区法院、区检察院、
区各人民团体。

上海市杨浦区人民政府办公室

2026 年 8 月 27 日印发
