



# 上海市人民政府公报

2022

第 13 期(总第 517 期)

## 目 录

### 【市政府文件】

- 上海市人民政府印发《关于加快推进南北转型发展的实施意见》的通知 ..... (3)  
关于加快推进南北转型发展的实施意见 ..... (3)

### 【市政府办公厅文件】

- 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市数字经济发展“十四五”规划》的  
通知 ..... (10)  
上海市数字经济发展“十四五”规划 ..... (10)  
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市电子证照管理办法》的通知 ..... (17)  
上海市电子证照管理办法 ..... (17)

### 【政策解读】

- 关于《关于加快推进南北转型发展的实施意见》的政策解读 ..... (20)  
关于《上海市数字经济发展“十四五”规划》的政策解读 ..... (21)  
关于《上海市电子证照管理办法》的政策解读 ..... (23)

【市政府文件】

# 上海市人民政府印发 《关于加快推进南北转型发展的实施意见》的通知

(2022年6月13日)

沪府发〔2022〕5号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《关于加快推进南北转型发展的实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

## 关于加快推进南北转型发展的实施意见

南北地区(宝山区、金山区)具备宝贵的发展空间,是全市重要的产业承载地。以国家和上海重大发展战略为导向,按照本市构建“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局要求,现就加快推进南北转型发展提出实施意见如下:

### 一、总体要求

#### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神,坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,以产业转型为核心全面统筹空间转型和治理转型,通过整体性、系统性转型将南北地区打造成为绿色低碳转型发展的主力军、传统工业地区转型的样板区、实体经济筑基的压舱石、经济社会发展的新引擎,为上海更好服务构建新发展格局提供坚实支撑。

#### (二)基本原则

——坚持勇担使命、服务全局。着眼于贯彻落实国家战略部署和服务全市发展大局,充分发挥南北地区优势,在主动服务国家长江经济带、长三角一体化发展、科创中心建设、虹桥国际开放枢纽等重大战略协同中提升集中度和显示度。

——坚持创新引领、绿色发展。着眼于融入现代化经济体系建设,强化科技创新和数字化赋能,加快新动能转换,着力提高产业发展质量效益。走生态优先、绿色低碳的转型道路,努力推进生产、生活、生态相互融合,功能、形态、环境相互促进,不断创造综合效益。

——坚持系统谋划、分步推进。着眼于整体性推进和全局性谋划,全面深化重点领域和关键环节改革的顶层设计和系统集成。立足当前、着眼长远,有计划有步骤、因地制宜推动精准转型,着力解决制约发展的结构性、制度性问题。

——坚持市区联动、以区为主。着眼于凝聚强大发展合力,强化宝山区、金山区主体责任,激发基层转型动力,充分发挥市级部门的指导支持、政策保障作用,推动市属企业参与配合,促进多要素联动、多领域合作、多部门协同,力求转型取得实效。

#### (三)转型目标

到2025年,南北地区基本成为产城融合发展、新兴产业集聚、生态宜居宜业的现代化转型样本,服务国家战略和全市大局的能力进一步增强,竞争力和影响力显著提升,地区生产总值力争达到4000亿元,新增规上工业总产值占全市增量比重达到20%以上。

#### 南北转型发展主要指标

序号	指标名称	指标属性	2025年目标
1	地区生产总值年均增长率	预期性	高于全市平均水平
2	新增规上工业总产值占全市新增规上工业总产值比重	预期性	20%以上

序号	指标名称	指标属性	2025 年目标
3	工业投资额占全区固定资产投资比重	预期性	宝山区大于 25% 金山区大于 30%
4	战略性新兴产业总产值占全区规模以上工业总产值比重	预期性	达到全市平均水平
5	规模以上服务业企业营业收入	预期性	比“十三五”期末，宝山区增长 50%、 金山区增长 100%
6	高新技术企业数量	预期性	比“十三五”期末，宝山区增长 300%、金山区增长 100%
7	单位生产总值能耗和二氧化碳排放降低率	约束性	完成全市下达任务
8	空气质量优良天数比例	约束性	不低于全市平均水平
9	主要污染物减排	约束性	超额完成全市下达要求
10	城镇社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖 率	预期性	达到全市平均水平

## 二、加强功能引领,全面释放南北地区转型动能

### (一)精准锚定发展定位,凸显转型特色功能

宝山区按照“全域转型、产城融合、战新集聚、绿色低碳”的总体要求,全力构筑创新主体活跃、创新人才集聚、创新功能突出、创新生态优良的上海科创中心主阵地,打造现代化、创新型、生态化国际大都市主城区和全市绿色低碳转型样板区,成为上海服务辐射长三角北翼的重要节点和上海北部经济发展新的增长极。金山区按照“智造集聚、文旅赋能、门户枢纽、生态宜居”的总体要求,全面推动转型新发展、全力塑造城市新形象,建成打响“上海制造”品牌的重要承载区、实施乡村振兴战略的先行区、长三角一体化发展的桥头堡,成为虹桥国际开放枢纽南向拓展带重要节点和上海南部经济发展新的增长极。

### (二)持续推动全面发展,激发转型内在活力

推动产业转型,促进产业向精细、绿色、高技术、高效益的方向发展,加快传统产业数字化和数字产业规模化,培育高质量市场主体,推进产业链创新链深度协同、制造业服务业融合发展。推动空间转型,打通沿江沿海大通道,优化内部交通体系,促进城市功能空间合理布局,打造重点转型载体和空间新地标。推动治理转型,用便利的营商环境吸引市场主体,用精细的城市管理改善城市面貌,用智能的数字服务赋能城市治理,用优质的公共产品服务人民群众。

### (三)坚定不移底线约束,筑牢转型安全防线

明确南北转型用地总量和结构,鼓励和引导各项转型工作节约集约利用土地,加大存量建设用地挖潜力度,推进土地功能混合利用,高质量实施城市更新,全面提升土地利用效率。按照“碳达峰、碳中和”目标任务要求,有效调控能源消耗,确保资源能源消耗总量在可承载范围内。把绿色生态要求作为转型工作的红线,确保生态空间只增不减,推动生态空间保育、修复和拓展。牢牢守住城市安全底线,坚持以防为主、以控为要,提高突发事件的应急应变能力。不断优化治理方式和治理流程,进一步推进城市精细化管理,为转型营造科学规范的城市环境。

## 三、以产业转型为核心,构建高端现代产业体系

### (一)推动制造业从“基础性”到“战略性”跃变

打破南北地区“主导产业依赖高、新兴产业能级低、基础产业配套差”的结构性桎梏,推动制造业向高端化、智能化、集群化、特色化转型,推动基础性材料产业向特而强、专而大的新材料产业转型,培育生物医药、智能装备、新一代信息技术三大新支柱产业。同时,立足南北产业基础和全市产业定位,坚决遏制“高能耗、高排放”项目盲目发展,加快布局氢能源、干细胞与再生医学等一批面向未来的先导产业。鼓励宝山区、金山区结合地区资源,因地制宜推动特色产业发

1.新材料产业。推动钢铁、化工等产业向产业链下游延伸、向价值链高端拓展、向突破核心关键技术“卡脖子”领域布局,向新兴产业和社会发展需求转移,实现重点领域关键材料的自主保障。宝山区重点聚焦集成电路关键材料、生物医药复合材料、电子信息功能材料、石墨烯前沿材料、新能源、海洋工程、

航空航天等领域所需的高性能钢材等特殊金属材料,打造先进材料产业集群。金山区在绿色化工基础上,聚焦碳纤维复合材料、绿色高端涂料、高性能弹性体、电子化学品等细分领域,重点发展高分子材料、高性能合金材料、高端复合材料等重点领域,做深做精新材料产业集群。

2.生物医药产业。打通“张江研发—南北转化落地”产业创新协同机制,推动产医融合、产研融合,依托重点产业平台,打造具有核心竞争力的生命健康全产业链。宝山区聚焦生物医药制造、医疗器械装备生产、生物研发服务等领域,打造北上海生物医药产业园。金山区聚焦新型抗体药物、新型疫苗等生物制品和医疗器械的研发和产业化,加快推进新型化学制剂、高附加值原料药等产品创新,发展精准医疗、数字医疗等健康服务业,建设上海生命健康产业重要承载区。

3.智能装备产业。依托机器人、无人机等特色产业基础,促进整机和核心零部件协同发展,提高自主设计、制造和系统集成能力。宝山区聚焦智能机器人本体制造、高性能模拟和高精准反馈智能控制系统等核心部件研发制造、服务与特种机器人集成应用、新能源与智能网联汽车关键控制装备、低空轨道交通整车装备与控制系统、海洋工程与船舶关键智能装备,提升智能制造产业能级。金山区聚焦无人机制造和场景应用,加快形成“无人机设计测试—整机制造—运营服务”全产业链条,持续打造民用无人驾驶航空试验基地(试验区);聚焦成套装备、控制装备、机器人、航空电子等产业,推动人工智能芯片等数字制造业和工业软件发展,做大做强智能装备产业集群。

4.新一代信息技术产业。推动电子信息产业向研发设计、中高端制造、市场营销等价值链高端环节延伸,提高产业链影响力和辐射力。宝山区聚焦新一代信息技术在工业互联网、智能制造、软件研发、智慧城市等领域应用,深化建设中国产业互联网创新实践区。金山区聚焦新型显示产业,加强工业软件、工业互联网、人工智能在传统产业改造升级中的应用,打造国内新型显示战略高地。培育壮大第三代化合物半导体产业,构建集成电路产业链。

## (二)推动服务业从“配套性”向“特色化”升级

1.提升科技服务业水平。培育壮大科技服务机构,重点发展知识产权、技术转移、创业孵化、研发设计、检验检测认证等专业服务业。宝山区依托宝武中央研究院与高校共同建设新型研发机构。加快石墨烯、超导等功能型平台提升能级。金山区加强与高校、科研院所合作,按照市级研发与转化功能型平台标准,持续推进上海碳纤维复合材料创新研究院建设。

2.做强做优文旅产业。推动文旅深度融合、创新发展,打造全域旅游特色品牌。宝山区以建设邮轮旅游发展示范区为引领,高标准建设具有全球影响力的上海国际邮轮旅游度假区,拓展邮轮经济产业链,打造具有国际邮轮特色、海上门户标识度的文旅新地标。推动长江口水上运动体验中心建设。金山区以乐高乐园为首发项目,建设融教文娱购等为一体的长三角亲子度假区。依托海水海滩、文化资源等特色旅游业态,加快滨海国际文化旅游度假区建设。依托枫泾、张堰等中国历史文化名镇,推动“文旅+农业”等多业态融合发展,打造乡村旅游精品线路。

3.做大做强平台经济。聚焦钢铁、有色、化工等重点领域,立足服务现货,提升国际资源配置能力和定价话语权。宝山区打造以钢铁交易平台为首的各类大宗商品交易平台,培育一批产业互联网服务平台。金山区打造基于化工产业的工业互联网平台,培育发展化工电商平台、新材料交易平台等大宗商品交易平台。

4.构建区域消费中心。培育发展首发经济、品牌经济、夜间经济,打造新型商业文化娱乐业态,规划建设具有区域特色的消费综合体。加快商业模式创新,发展线上消费、体验消费、健康消费等新消费。持续开展长三角路演中心建设,推动“老字号”品牌发展。

## (三)推动都市农业从“普适性”向“标杆性”优化

1.大力发展都市现代绿色农业。做精都市休闲农业,推进绿色田园先行片区建设,示范引领都市农业高质量发展。宝山区建设农业科技试验田,发展高端设施农业、现代花卉等土地集约型农业。金山区聚焦“百里花园、百里果园、百里菜园”,全面深化国家现代农业产业园建设,引进和培育农业龙头企业,推广高附加值经济作物种植,提升农业特色品牌影响力。

2.推动乡村产业融合发展。打造涵盖生产、加工、流通、科技、服务等全产业链,推进乡村新产业、新业态融合发展。围绕旅游古镇、特色村落、乡村民宿等,提升休闲农业和乡村旅游水平。宝山区杨行、月浦、罗店三镇打造农旅融合体验区,营造江南水乡风貌,带动一批特色农旅产业发展,成为优质产业发展承载地。金山区加快向农产品精深加工等高端价值链延伸,加快推进郊野生态公园功能提升,打造一批农旅融合功能区,争创一批国家A级景区。

3.增强农业科技自主创新能力。推动建设农业智能化生产基地,探索基于5G通信技术的农业物联网集成

应用模式,打造无人农场、绿色生产基地和智能化菜(果)园。支持金山区做强农业科技现代化先行区、国家农业科技园区,创建国家级农业高新技术产业示范区。

#### (四) 锚定“双碳”目标加快产业绿色低碳转型

1.构建绿色低碳循环经济体系。促进钢铁、化工等产业绿色化改造,加快传统产业绿色技术创新发展,建设资源综合利用基地。支持宝山区和宝武集团共建上海碳中和产业园,推动宝武集团实现“碳达峰、碳中和”目标任务。打造一批低碳发展示范区,推动宝武集团、上海化工区和上海石化发展氢能产业。

2.推动区域生态环境综合治理。坚持减污降碳协同、PM<sub>2.5</sub>(细颗粒物)与O<sub>3</sub>(臭氧)协同控制,加强企业污染物排放总量监管,强化企业分级管理,从根本上改善港区NOx(氮氧化物)污染问题与杭州湾区域臭氧污染问题,进一步提高环境空气质量。进一步加强重点地区固废危废安全规范全过程管理。持续推动金山地区环境综合整治,支持金山区提升防汛抗台排涝能力,创建国家生态文明建设示范区。探索街镇、产业园区等“最小单元”环境治理新模式。

### 四、以空间转型为重点,增强资源要素配置效率

#### (一) 建设内通外联的交通网络体系

1.宝山区依托主城片区,打造北上海枢纽门户,加强与沿江沿海地区联动,提升在沿江综合立体交通走廊和沿海综合运输通道中的重要节点功能。围绕北沿江高铁宝山站打造宝山站综合枢纽,强化与吴淞城市副中心、吴淞国际邮轮港等载体的链接功能。加强骨干路网建设和交通衔接,加快推进沿江通道浦西段等规划建设,完善内河航道网络规划。加快推进罗泾港区功能转型,积极融入长三角一体化发展。加强东西向交通联系、内外交通衔接,推动宝山中运量交通规划建设。推动重点转型区域路网建设,加强吴淞创新城、南大、环上大等重点转型区域的内外链接。

2.金山区依托滨海地区,打造上海西南交通枢纽,加强与周边枢纽的联系,强化与新城、长三角周边城市的联通。构建两个市级交通枢纽,围绕沪乍杭铁路金山站,建设金山滨海地区市级交通枢纽,围绕沪杭铁路金山北站,建设枫泾城市级交通枢纽。加强骨干路网升级和内外交通衔接,完善轨道交通、中运量等公共交通衔接能力,提升金山铁路运营密度和服务水平。推动长三角城市群融合发展,加快省市对接、区域对接(断头路)建设,加快推动市域铁路南枫线、金山至平湖线等开工建设。推进功能项目、重大区域周边配套道路建设,围绕上海乐高乐园度假区,加快推进枫泾城市级交通枢纽和南枫公路等配套项目建设。围绕滨海国际文化旅游度假区,加快研究G15沈海高速公路功能提升和滨海连接线规划建设。

#### (二) 构建协同高效的区域空间格局

1.宝山区突出“科创+城市”融合,加快推动南、中、北“三分区”联动发展格局。南片区发挥区位优势,聚焦蕰藻浜沿岸科创转型和沿长江路科创服务发展轴,加快沿岸生态修复、形象提升、功能再造和产业发展,打造“北中环赋能经济带”。中片区以吴淞创新城为核心打造支撑科技创新的重要空间,以北沿江高铁宝山站、杨行地区为核心建设宝山综合性功能中心。北片区打造集高端制造、科创社区与美丽乡村融合发展的承载地,建设吴淞江生态公园。

2.金山区突出“产业+城市”融合,推动“滨海辐射引领、亭枫转型赋能、亭卫创新驱动、中部乡村振兴”,形成“一城两轴一圈”空间功能格局。滨海地区加快产城融合,重点推进滨海文化旅游、商务会展、科创服务等发展。亭枫城镇发展轴发挥乐高乐园度假区的引领辐射功能,打造毗邻地区一体化高质量发展示范区。亭卫产业发展轴夯实上海湾区高新技术产业开发区(原金山工业区)等重点产业园区平台功能。中部地区挖掘乡村多元功能,打造绿色田园、古朴乡村、现代城镇相得益彰的空间格局。

#### (三) 打造动力强劲的重点转型地区

1.吴淞地区,以吴淞创新城为抓手推进宝山主城片区建设,联合宝武集团等大型企业加快协同创新,确保宝武集团不锈钢、特钢两个1平方公里区域三年出形象、五年成规模,外环以南9平方公里区域实质性启动建设。加快上海大学上海美术学院等一批重大项目建设,提升城市能级和城市品质。推动央企、国企存量地块转型升级,在产业导入时发挥其科创资源优势与宝山区深度融合,着力打造老工业基地转型发展和城市更新示范区。

2.南大地区,联动桃浦推进南大智慧城构建产业生态网络,加快发展以AI(人工智能)为核心的总部经济和数字经济。加大项目引进力度,打造梯度化创新型产业集群,建成科创金融服务中心新标杆,形成硬核科技集聚的新高地、高品质城市建设的新典范。

3.环上大地区,强化与上海大学及周边产业园区的产学研高效联动,促进科研优势向产业优势转化。加快高校科技成果转移转化、对接落地和创新要素集聚,培育完善的产学研创新功能载体。推动周

边创新创业集聚圈层发展，校区园区创业社区融合发展，盘活上大科技园区闲置低效资源，提高环上大“一园一圈”的集中度、显示度和品牌效应。

4. 上海化工区和上海石化区域，优化科技创新生态系统，重点推动上海石化与本市的央地合作，加快研究成立特色产业发展基金，积极推进长三角化工产业链一体化协同发展，加快化工生产性服务业集聚区建设，构筑长三角化学工业研发中试高地和安全环保协同治理共同体，打造高端绿色化工产业示范区，引领杭州湾沿线化工产业整体升级。

5. 上海湾区高新技术产业开发区(原金山工业区)和上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)，以国家新型工业化产业示范基地建设为牵引，提升发展能级。上海湾区高新技术产业开发区(原金山工业区)聚焦高端装备、新一代信息技术、生物医药等特色产业，加快推动优势产业集群集聚发展，打造以智能制造、产城融合、绿色安全为主要特征的产业高地。上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)以新材料为核心提升精细化工科技创新能力，促进低效用地二次开发，推动园区扩容增能，打造全国工业园区“二转二”转型发展示范区和全球化学新材料产业引领区。

6. 滨海地区，强化辐射引领功能，全面塑造上海湾区城市品牌。上海湾区科创中心以战略性新兴产业的研发、专业服务为主导产业，培育和聚集各类创新创业平台，加快上海湾区中科生态数字港、上海湾区东湖国际创新中心等平台建设，加快现代服务业集聚，成为上海建设具有全球影响力的科技创新中心的重要承载地。

7. 完善“市级特色产业园—区级特色产业园—精品微园”的特色园区梯度培育体系。重点支持北上海生物医药产业园、超能新材料科创园、机器人产业园、新型显示产业园、华东无人机基地、湾区生物医药港、临港枫泾先进制造业基地、上海电子化学品专区等一批特色园区发展。

## 五、以治理转型为支撑，全方位提升城市软实力

### (一) 推动公共服务“补短板”和“提品质”并重

1. 加快优质教育资源均衡供给。推动基础教育资源均衡布局，加大优质教育资源供给。宝山区加强区域内部优质教育均衡发展，推进上海大学“双一流”建设和高水平地方高校建设，加大与复旦大学等高校产学研互动，为高校科技成果转化和孵化提供平台和空间。金山区快速提升基础教育整体水平，加快引进优质教育资源，优化学龄前儿童善育工程，支持上海市学生综合性劳动实践基地(金山区青少年实践活动中心)建设，推进全国劳动教育实验区建设。围绕主导产业，布局相关科研院所或平台。支持发展高等职业教育，引入电子信息类高职院校并推动建设本科层次职业技术大学，探索筹建健康护理类新型高职学院，打造职业教育新高地。

2. 增加优质医疗资源供给。加快高等级医疗机构向南北地区辐射，加强医师和设施配置，推进医疗卫生服务能力整体提升。宝山区以“提质”为重点，推动华山北院和华山医院母院一体化高质量发展，打造区域疑难病症诊治中心，加强新一轮社区卫生服务机构能力建设，推进社区卫生服务中心高质量发展。金山区以“增能”为目标，加大市级医疗机构对区属医院的支持力度，深化整合型医联体建设。支持金山区布局三级甲等综合医院。依托上海市公共卫生临床中心等推进应急资源保障基地建设，加大学科人才培养和资源投入力度。

3. 加大人才住房保障力度。建立与职住平衡相适应的住房供给体系，吸引重点产业人才集聚，有效解决各类人才尤其是远郊人才安居问题。支持利用企业、园区自有土地、集体建设用地、存量商办等非居住房屋建设保障性租赁房，完善周边设施建设，提高运营管理和服务水平。加快推动宝山区顾村、罗店、金山区亭林等大型居住社区功能完善和住房供应结构优化，将其建设成为各类人才来沪安居置业优选之地。

### (二) 推动城市治理“数字化”与“精细化”并举

1. 加快推进新型基础设施建设。按照信息基础设施标杆城市要求，聚焦一批新网络、新设施、新平台、新终端，推动“云、数、网、端”发展。高标准建设信息基础设施，打造“物联、数联、智联”的公共数字底座。完善终端基础设施智能化改造，优先在防汛防台、生态环保、危化管理等领域部署物联感知设备，建设“一网双平面”新型政务外网及网络安全设施。

2. 创建城市治理数字化转型标杆。促进政务服务“一网通办”集约便捷，推进跨省通办服务线上线下融合，助力提升长三角政务服务一体化水平。推动城市运行“一网统管”智敏协同，以“一区一特”为导向，完善“三级平台、五级应用”基本构架。加强政府、企业、社会等各类信息系统的业务协同、数据联动，解决“数字鸿沟”问题，打造智能便捷的数字化公共服务和治理体系。

3. 打造精细化管理善治城市典范。以智能化为突破口，深化城市管理体制机制改革，推动城市管理

模式、管理理念与整体转型相适应。强化城市运行风险综合防控,针对公共安全、环境保护、社区治理、地下管网等领域进行重点风险管控,完善突发事件应急处置机制。加强供水排水和防汛防台综合管理,提高城市防洪工程防御标准。聚焦能源、产业、交通、建筑等重点领域,强化绿色技术创新,加大绿色金融支持力度,持续推进绿色低碳循环发展。

### (三)推动营商环境“强招商”与“优服务”并行

1.强化招商引资做实企业服务。构筑企业引进到全生命周期的全链条服务。以“放管服”改革为抓手,最大限度简化行政审批,提升线上线下协同服务效能,降低制度性交易成本。推进“全程代办”等特色服务。全面落实税收优惠政策,降低企业用地成本和水、电、气、交通等要素成本。

2.培育壮大市场主体激发社会活力。聚焦主导产业,培育和引进一批国内外领先企业。营造产业生态,吸引和培育主导产业链、价值链上关联度高、创新力强的中小企业集群,保护市场主体合法权益和发展空间。研究引育企业相关优惠政策,鼓励安排中小企业发展专项资金,支持企业技术创新,营造企业人才成长的良好环境。

## 六、保障措施

### (一)完善体制机制

建立上海市推动南北转型工作领导小组,加强跨区域、跨部门、跨层级的协调联动,统筹推动重点工作、重大项目落地实施。宝山区、金山区要充分发挥主体作用,强化主体责任,建立工作专班,形成强有力的推进机制。

### (二)注重转型时序

市有关部门和单位建立健全统筹协调和推进机制,梳理排摸重点工作清单,细化目标任务,明确阶段性主攻方向和政策突破口,完善配套措施。宝山区、金山区制定相关转型行动方案,研究建立考核激励机制,确保各项目标任务按阶段有效落实。

### (三)加强政策支持

五个新城已明确的关于人才吸引集聚、安居住房供给、规划土地保障、财税金融支持等政策,原则上适用于南北重点转型地区。针对南北转型突出问题和发展诉求,在重点区域转型、低效用地盘活、产业育新转旧、重大项目建设等方面加强制度和政策创新。

### (四)鼓励多方参与

充分发挥市场主体作用,不断培育壮大转型标杆企业,引导社会资本有效支持转型发展。组建南北转型地区的专家顾问组,培育和引进具有转型经验的专业运营商、具有国际视野的高素质专业人才。

### (五)加强宣传引导

坚持面向市民、基层、市场,运用各种媒体宣传,搭建群众便于参与的交流平台,最大限度地调动社会各界各方面主动性、积极性和创造性,让广大群众从转型中提升获得感和幸福感。

附件:加快推进南北转型发展的支持政策

## 附件

# 加快推进南北转型发展的支持政策

为了加快推进南北地区(宝山区、金山区)转型发展,现提出支持政策如下:

### 一、吸引人才集聚

(一)在南北地区重点转型区域(吴淞地区、南大地区、环上大地区、上海化工区和上海石化区域、上海湾区高新技术产业开发区(原金山工业区)和上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)、滨海地区)(下同),加大人才集聚力度。加大产业技能人才支持力度,在本市“首席技师”“技能大师工作室”评选资助中对重点转型区域加大支持力度,支持重点转型区域产业园区、重点企业建立高技能人才培养基地。对本市紧缺急需高技能人才目录以外的特别紧缺急需的技能岗位,探索经由行业代表性企业自主评定和推荐后,纳入技能人才引进范围。教师在职称评审时可享受乡村教师待遇。人才落户和居住证积分政策参照支持五个新城人才发展的实施细则执行。

### 二、完善住房供给

(二)在南北地区重点转型区域发展保障性租赁住房。聚焦各类人才,引导多主体投资、多渠道供给。支持利用企业、园区自有土地、集体建设用地、存量商办等非居住房屋建设保障性租赁房。工业用地统筹平衡集中建设宿舍型保障性租赁房。加大租赁住房政策支持力度,对在重点转型区域内就业和居住的人才提高住房公积金支付房租最高月提取限额标准,加大人才租房购房补贴力度。加快完善长租房政策,整顿规范租赁市场秩序。研究建立租购并举的人才住房政策。完善大型居住社区配套。适当提高规划居住用地占比。新增住宅用地向轨道交通站点、大容量公交节点周边1000米集中布局。

### 三、优化土地保障

(三)在南北地区重点转型区域强化用地保障。高强度综合开发轨交站点周边区域,允许适当放宽住宅地块容积率。建立净增建设用地指标奖励机制。全市新增产业空间向南北地区倾斜,产业区块实行混合用地、创新型产业用地等政策,推进工业、研发办公、中试生产等功能混合。优化供地结构,增加单幅小型商办用地供地。推进城区更新,加快旧住房更新改造、城中村改造,符合条件的由市级给予资金补助支持。以产业地图和国土空间规划为引导,以优质产业项目导入“点对点”打开战略预留区,充分保障先进制造业发展空间。

(四)发挥区级能动性,明确低效用地退出方案及年度计划。加强区企合作,研究创新转型地块功能调整后的利益分享机制。推动宝山区、金山区符合转型战略定位的新产业项目优先在转型地块落地,加大规划要素倾斜力度,支持创新混合用地出让方式。支持工业用地转型创新适用《上海市城市更新条例》的有关规定,简化存量产业用地提升容积率等审批流程,优化实施路径和操作细则。支持宝山区、金山区申报开展基础设施领域REITs试点并优先享受专项资金支持。

### 四、加强财税支持

(五)加大市级土地出让收入对南北地区重点转型区域的支持力度。对南北地区范围内,并纳入本市“十四五”部分领域重点基础设施市对区支持政策的项目,对内河高等级航道、市属防汛水利设施、政府收费还贷高速公路、郊区越江省道等市属项目及重点公共绿地、郊区污水污泥处理设施、区属中运量公交、区管省道等区属项目,按照不同项目类型分类予以资金支持。

### 五、推动数字赋能

(六)支持企业实施数字化转型。市属国有企业数字化重点项目相关投入在经营业绩考核中,经认定符合条件的可视同于利润。实施软件和集成电路核心团队、企业奖励政策,优化分级分类奖励标准。支持将数字经济民营企业认定为民营企业总部。加大数字化产品和服务采购力度。鼓励以领军企业为主体,建设一批市场导向、技术领先的工程研究中心和数字化转型促进中心。

### 六、加快重点区域转型

(七)支持吴淞新城建设。吴淞新城宝武集团用地,除了宝武集团存量补地价以外的部分,可以由市、区联合收储后出让给城市更新主体,吴淞新城其余用地探索城市更新带动“二转二”的转型开发“吴淞模式”。吴淞新城外环内重点区域的排水系统建设由市承担主管及泵站的工程费用。

(八)支持南大智慧城建设。支持南大智慧城核心区高层建筑规划研究。加快推进S5沪嘉高速功能提升工程实施。

(九)支持上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)建设。对上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)工业用地出让取得的土地出让收入,市本级土地出让收入计提各项专项基金(资金)后全部作为区级收入管理。以上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)为试点,以贴息或资助等方式支持收购存量土地、引入优质项目,有效缓解园区转型升级的资金平衡约束。对园区开发主体收回低效工业用地,按照回收面积的1/3,给予新增工业用地指标奖励。鼓励全市高端绿色化工产业项目向上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)集聚。

(十)支持滨海地区建设。支持金山滨海地区建筑限高等规划指标参照《上海市新城规划建设导则》实行。支持区域内包含住宅的混合用地带方案、有条件出让。研究放宽金山滨海地区商业物业自持比例支持政策。支持龙泾港至张泾河岸段生态廊道建设和上海化工区与滨海国际文化旅游度假区的生态屏障建设。支持浦南东片南排海通道骨干河道整治工程建设。

### 七、推动国资国企参与转型

(十一)推动国资国企考核改革,增加土地产出效率考核,对列入低效存量地块督促指导,加快转型提升。除政府收储方式外,加强市、区联动,创新国资国企闲置地块更新转型模式。鼓励国资国企共同参与产业园区“二转二”转型开发,推进低效存量产业用地转型升级,做大做强国资投融资平台,助力重点区域转型。适当调高国企转型地区经营性用地比例,加大混合用地比例,探索成本就地平衡。进一步

加强央地合作机制,共同打造央地转型合作示范区。

## 八、支持产业育新转旧

(十二)支持“1+3”重点产业发展。鼓励宝山区、金山区发展新材料、生物医药、智能制造、新一代信息技术等重点产业,通过战略性新兴产业专项资金、促进产业高质量发展专项资金、服务业发展引导资金等专项资金予以支持。

(十三)支持特色服务业发展。支持邮轮经济发展,支持设立综合保税区,研究加大对邮轮产业的保税政策支持力度,提升邮轮融资、保险和免税购物等功能。支持宝山区发展免退税经济。对环上大、上海湾区科创中心等特定地区实施创新企业、人才奖补政策。培育数字平台经济,推动宝山区与国家技术转移东部中心合作共建“宝山数字科创港”,金山区依托生产性服务业功能区打造数字企业园区,支持金山区创建市级软件和信息服务产业基地。支持设立自由贸易账户(FT账户),区内企业通过自由贸易账户开展跨境交易本外币结算和境外融资业务。

(十四)完善能耗双控制度支持产业高质量发展。强化能耗强度降低约束性指标管理,实施与GDP增长率挂钩的能耗总量弹性管理制度。新增可再生能源消费量及原料用能不纳入能源消费总量控制。对南北地区范围内列入国家重大项目清单的项目实施能耗单列,将上海化工区范围内企业、年耗能50万吨标准煤以上企业能耗列入市级统筹。

## 九、支持重大交通项目建设

(十五)支持南北交通枢纽建设。推动南北地区建设面向融入长三角综合交通网络的枢纽站点,打通沿江沿海大通道。加快北沿江高铁、沪通铁路二期工程建设。支持北沿江高铁宝山站、沪乍杭铁路金山站、沪杭铁路金山北站枢纽建设,坚持公共交通为导向(TOD)的开发模式,提高站点周边开发强度和综合开发水平,推动站城高水平融合发展。推进宝山客货运分离系统化研究。研究增加金山铁路运营班次。加快沪杭客专上海南联络线、沪乍杭铁路浦东铁路扩能改造、市域铁路金山至平湖线等项目规划建设。加强嘉青松金线等储备项目研究。研究支持金山华东无人机空港建设。支持市域铁路南枫线、配套中运量公交等交通项目加速落地。

## 【市政府办公厅文件】

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市数字经济发展“十四五”规划》的通知

(2022年6月12日)

沪府办发〔2022〕11号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市数字经济发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

# 上海市数字经济发展“十四五”规划

为深入贯彻国务院印发的《“十四五”数字经济发展规划》,根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,制定本规划。

## 一、总体要求

### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话要求,把握全球数字化发展新机遇,以数据为关键要素,以推动数字技术与实体经济深度融合为主线,以科学家判断技术前景、企业家发现市场需求、市场验证赛道价值、政府营造发展环境为工作方法,协同推动数字产业化和产业数字化,加快培育新技术、新业态、新模式,全面提升数字消费能级,打造世界级数字产业集群,为上海全面推进城市数字化转型、高效统筹疫

情防控和经济社会发展提供重要支撑,加快打造具有世界影响力的国际数字之都。

## (二) 基本原则

——坚持全球视野。牢牢把握全球数字化发展大趋势和数字时代国际大格局,加强前瞻谋划布局,拓展数字经济发展空间,不断做强做优做大上海数字经济,为构建数字中国提供有力支撑。

——坚持创新引领。坚持把创新作为引领发展的第一动力,更加注重科技自立自强的战略支撑作用,不断强化关键核心技术突破,推动以数字技术促进全要素生产率提高,加快形成具有核心竞争力的数字技术创新体系。

——坚持市场主导。坚持发挥企业主力军作用,以超大城市海量数据和丰富应用场景为牵引,支持国内外市场主体在沪创新创业,加快健全鼓励数字新业态新模式发展的包容审慎环境,充分激发全社会市场主体创新活力。

——坚持赛道思维。坚持立足产业基础和要素资源禀赋特点,聚焦重点领域进行数字经济新赛道培育,根据市场情况动态调整赛道布局,打造人无我有、人有我优的核心功能,加快培育壮大具有上海特色的数字产业集群。

## (三) 发展目标

到 2025 年底,上海数字经济发展水平稳居全国前列,增加值力争达到 3 万亿元,占全市生产总值比重大于 60%,产业集聚度和显示度明显提高,高潜力数字新兴企业加快成长,高水平数字消费能级不断跃升,若干高价值数字产业新赛道布局基本形成,国际数字之都形成基本框架体系。

——数字经济核心竞争力不断提升。数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重达到 15% 左右,规模以上制造业企业数字化转型比例达到 80% 左右,数字经济新动能和经济贡献度跃上新台阶。

——数字经济企业活跃度显著提高。引进和培育 100 家以上数字经济领军企业和高成长性企业,每年新增 1 万家以上数字经济新兴企业主体,一批高价值的新产业新业态新模式不断涌现,多元市场主体创新活力不断增强。

——数字新赛道新动能持续壮大。在人工智能、区块链、云计算、大数据等重点领域集中突破一批关键技术,在智能网联汽车、可穿戴设备、智能机器人等方面培育一批重磅产品,数字技术创新和数字产品供给能力显著提升。

——数据要素市场体系基本建立。全市统一的数据资源体系基本建成,数据交易所等要素市场建设成效显现,数据确权、定价、交易有序开展,利用数据资源推动研发、生产、流通、服务、消费全价值链协同的格局初步形成。

上海市数字经济发展“十四五”主要指标

序号	指标名称	目标值	属性
1	数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重	15%左右	预期性
2	软件和信息服务业收入	1.5 万亿元左右	预期性
3	规模以上制造业企业数字化转型比例	80%左右	预期性
4	数字贸易额	525 亿美元左右	预期性
5	网络零售额	2.1 万亿元左右	预期性
6	公共数据开放规模	15 亿条左右	预期性
7	5G 网络用户平均下载速率	500Mbps 左右	预期性
8	新型城域物联感知终端	1000 万个左右	预期性

## 二、重点任务

围绕数字新产业、数据新要素、数字新基建、智能新终端等重点领域,加强数据、技术、企业、空间载体等关键要素协同联动,加快进行数字经济发展布局。

### (一) 拓展数字新产业

1. 数字健康。以 5G、人工智能、大数据等新基建关键技术为基础,重点聚焦制药、精准治疗、智慧康养等领域,创造生命健康新发展空间。加快人工智能制药布局,引导生物医药龙头企业和人工智能企业

加强联合创新,围绕蛋白质结构预测、药物靶点寻找、药物分子设计,重点突破目标蛋白选取、静态蛋白结构测定、动态蛋白结构模拟、候选药物分子设计与合成等技术,提升药物研发效率。做强精准治疗,支持医疗机构引入人工智能辅助治疗,兼顾大数据分析和个体差异综合分析,辅助医生提供最佳精准治疗方案。鼓励搭建精准药效评估平台,推动“千人一药”到“千人千药”的跃变,加快实现精准给药。加快智慧康养建设,支持为医疗机构研发康养健康图谱服务,通过对个人健康建模和实时监测,加强居民自主健康管理,从“治已病”转向“治未病”。

2.智能制造。加快制造业数字化转型,实现制造业重新定义与流程蝶变,培育“智”造新动能。推广柔性化制造,鼓励互联网平台型企业、产业链主型企业、科技企业形成联合体,探索推进“平台+生态”的开发协作模式,面向汽车、电子信息产品等垂直细分行业建设“一站式”智能制造服务平台,打通制造业“供、研、产、销”数据链,实现柔性化C2M(用户直连制造)。布局自主无人制造,加强研发仿生感知与认知、生机电融合前沿技术以及操作系统等研究,聚焦半导体、家电、医疗、新零售等细分行业,培育优秀协作机器人系统集成商与解决方案提供商。打造智慧供应链,培育汽车、装备、电子、钢铁、石化、都市型工业等优势产业供应链管理解决方案,支持具有产业链、供应链带动能力的核心企业打造产业“数据中台”,以数据流促进上下游、产供销协同联动。

3.低碳能源。推动数字技术与绿色技术融合发展,打造低碳能源产业新生态。探索“能源云”新模式,基于数字化技术构建能源互联网操作系统,实现各类能源系统“源、网、储、用”端到端的融合接入,基于海量的能源数据构建数据资产池,打造能源产业新商业模式。发展“虚拟电厂”新业态,利用先进的计量、通信、控制等技术,对分布式异构能源进行聚合,实现自动化远程调度、精准化智能分析和便捷化市场交易,推动构建“技术+产品+运营+生态”的“虚拟电厂”产业链条。推动建设绿色数据中心,强化算力统筹和智能调度,提升数据中心跨网络、跨地域数据交互能力,推动数据中心供电、冷却、网络、服务器等智能协同,实现数据中心自动化能效调优,提升数据中心能效密度。

4.数字零售。顺应互联网新消费需求,促进商业流通创新。推进商业数字化转型,建设综合性、社区性和购物中心等不同类型数字商圈,通过大数据赋能提升消费体验,实现营销精准化、运维精细化、监管智能化。积极创建智慧菜场建设,持续完善智能设施,强化智慧运营、管理能力。打造线上线下一体化、服务深度订制化、场景交易个性化、行业界限融合化的“无边界”新零售模式。加快电商模式创新,鼓励内容电商、拼团电商、体验经济等多样化社交电商平台发展,培育更多新生活细分市场。集聚培养一批引领行业发展的直播电商平台,建设具有国内外影响力的直播电商基地,打造一批“吃住行、游购娱”一体的多元化直播应用场景。鼓励电商平台与上海制造品牌、知名商业品牌开展深层次合作,打造具有特色和影响力的上海网络新消费品牌。创新社区零售模式,加强无人超市、智能零售机、线上线下一体化的生鲜超市等设施布局,拓展零售“即时到家”服务。

5.数字金融。合理推动人工智能、大数据、区块链等新技术深度融合,全面赋能金融科技应用。创新数字金融服务模式,推动金融机构重塑智能高效的服务流程,创新移动金融服务,发展智能投顾,推动智能合约、数据标签、自然语言处理等核心技术在交易、风控、客服等方面的应用,提升资产交易、支付清算、登记托管、交易监管等关键环节智能化水平,推动金融服务高水平转型。有序开展数字人民币试点,推动智能合约等新技术在数字人民币试点中的运用。探索数字人民币在交通出行、长三角生态绿色一体化发展示范区跨区域等场景的试点应用。发展可信交易和数字凭证,建立以区块链为主的分布式账本和智能合约系统,探索交易双方端到端支付模式,搭建数字票据等系统,培育保险智能理赔等新业务模式。

6.智慧城市。加快城市新型基础设施建设,支撑城市迈向全场景智慧时代。发展数字孪生城市新形态,重点推广BIM(建筑信息模型)、GIS(地理信息系统)等技术,支持城市空间、楼宇精细化管理等领域数据服务企业发展,加强时空大数据管理、地理监测、高精度地图、地理实体等新型测绘能力建设,发展万物互联、虚实映射、实时交互的数字孪生城市。打造城市管理智能体,鼓励运用数字技术构筑城市生命体的“眼(感)、脑(知)、手(用)、脉(传)”,推进人工智能核心技术的全栈演进,打造前沿技术融合创新、示范应用集中展示、多方主体参与的城市级产业生态平台。发展数字化社区服务新业态,以智能技术重构社区生活服务链,为社区群众提供覆盖政务、商务、娱乐、教育、医护和生活互助等全场景的便捷智能服务新模式,支撑打造社区服务圈便利生活。

## (二)培育数据新要素

1.数据产品与服务。释放城市海量数据价值,统筹推进数据产业各环节布局,激发数据要素乘数效应,健全数据要素产业生态。培育数据处理与服务产业,面向细分行业精准应用,突破一批大规模多源

异构数据管理、分析关键技术,支持一批从事数据采集、清洗、标注、交付、咨询的服务机构,加快大数据产业向专业化、工程化、平台化发展。完善数据流通交易服务体系,大力培育数据经纪、数据合规性评审、数据审计、数据资产评估、数据交易撮合、争议仲裁等专业中介服务机构。支持金融机构探索开展数据资产质押融资、担保、保险以及数据资产证券化等金融创新服务。

2.数字内容。大力发展数字内容产业新业态新模式,推动数字内容与社交平台的耦合联动。加强数字内容企业及应用场景集聚,积极引进国际化电竞企业、知名俱乐部、赛事组织机构落户,加快虚拟数字人、图形引擎、云渲染、全息成像、人工智能自动生成、裸眼3D、8K等关键技术体系建设,加快实施“智慧广电”工程,探索构建全媒体融合传播体系,鼓励打造具有沉浸体验、智能交互特征的云展会、云演出、云赛事、云游戏、沉浸式视频、百城千屏等应用场景。加快打造积极向上的数字IP(知识产权)生态,坚持内容为王、鼓励原创,支持基于新交互体验的UGC(用户创造内容)、MCN(多频道网络)等新模式,鼓励发展泛娱乐、泛阅读、泛教育等多元业态融合的数字内容产业,推动领军企业围绕游戏、电竞、动漫、影视、演出等领域,打造具有国际竞争力的数字IP生态环境。

3.数字贸易。对标国际自由贸易规则,做强做大数字贸易,培育数字贸易新亮点。推动形成数字贸易引领优势,大力发展云服务、数字服务、跨境电子商务等数字贸易,培育一批数字贸易创新企业和国际化数字贸易品牌。强化国家数字服务出口基地功能,支持文化服务、人力资源、知识产权、语言服务等国家特色服务出口基地加快推进数字化转型。打造国际数据产业创新集群,构建与跨境数据流通特点相适应的数字贸易基础设施,推动建设临港数字贸易枢纽港示范区,逐步培育国际数据传输、数据存储、数据分析和加工服务业态。支持龙头企业探索NFT(非同质化代币)交易平台建设,研究推动NFT等资产数字化、数字IP全球化流通、数字确权保护等相关业态在上海先行先试。

4.数字设计。着力提升数字设计支撑能力,强化科技成果、信息技术和绿色设计应用,驱动设计产业创新发展,打造全球数字设计城市典范。做强工业设计,聚焦集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业,以及电子信息、生命健康、汽车、高端装备、新材料、现代消费品等重点产业领域,建设国家级工业设计平台,推广CAD(计算机辅助设计)、数字孪生等应用,实现数字设计驱动产业创新,提升产业核心竞争力。培育壮大服务设计,围绕广告业创意设计、会展业策划设计以及政务、交通、养老、医疗和基础设施等公共服务产品设计,加快发展数字设计应用,优化服务新体验,打造商业新模式。

5.数字安全。加快安全技术创新突破,推动安全产品和服务的快速迭代和应用,做大做强安全产业。突破数字安全技术,深化多方安全计算、联邦计算、差分隐私等隐私计算技术研发应用,引导密码算法、专用芯片、通信模块等关键产品突破。加快发展万物互联下的新一代身份认证技术,构建新型数字信任体系。发展网络安全服务,推动电信企业、云服务提供商发挥资源优势,提供监测预警、攻击防护、应急保障等安全增值服务。发展支持企业整体数字化转型的规划咨询、检测认证、安全培训等高端定制安全服务,培育事前预防、事中防护、事后补偿的全周期安全保险服务。

### (三)提升数字新基建

1.软件与算法。发展“软件定义”新业态,鼓励“使用者即开发者”模式,构建完整SaaS(软件即服务)产品矩阵,完善国产信创软件产业生态。加快基础软件国产化,在操作系统、分布式数据库和中间件等基础软件领域加大研发投入力度,强化关键核心系统的可靠性和安全性,提升信创产品自主可控与原生安全。实现工业软件人工智能化,加强人工智能先进技术赋能工业软件应用创新,打造高度人工智能化的一体化工业软件,提高工业生产决策的科学性、可行性和实效性。围绕软件和算法开源,打造形成一批独立自主、全球领先的开源生态产品,发展培育若干国内领先的特色开源产业集群。

2.云原生与智能计算。加快发展以算法为核心、算力为基础、数据为驱动的智能计算产业,推动云服务迭代升级,培育更多“云上企业”。大力发展云原生产业,支持打造“网络+平台+应用”灵活弹性、智敏安全的云开放平台,满足新型业务应用需求。加快突破容器、微服务、服务网络等云原生核心分支技术,夯实通用组件和低代码开发应用,提高企业业务云原生化转型效率。加快发展智算产业,建设覆盖人工智能训练、推理等关键领域的云端智能算力集群,以及覆盖计算机视觉、自然语言处理、智能语音等重点技术方向的先进算法模型集群。

3.新一代网络。加强网络新型基础设施部署、技术研发和应用创新,打造面向未来的网络生态。超前布局新一代网络形态,前沿探索多平台OpenID(数字身份识别框架)、分布式数据存储、去中心化DNS(域名解析系统)、端到端加密通信等Web3.0(第三代万维网)关键技术,加快突破分布式网络核心技术,强化6G、IPv6(互联网协议第6版)、Wi-Fi6(第六代无线网络技术)、量子通信等前瞻研发和部署,构建数据互联互通的第三代互联网技术应用生态。建设空天一体的卫星互联网,瞄准中低轨路线,

完善卫星制造、卫星发射、卫星运营及服务产业链,探索天地一体化商业运营新模式。探索全球互联网无缝链接服务,加强海洋作业及科考宽带、航空宽带和灾难应急通信等领域应用。

4. 区块链。创建区块链与前沿技术多学科交叉的组合型科学技术创新体系,推动“区块链+”技术研发和应用落地,构建具有较强创新能力和自主可控的区块链发展生态。推动数字可信交易,支持推进基于区块链、电子身份确权认证等技术的可信交易。推动大数据可信交易,运用共识算法实现信任和交易确权,重点发展智能合约管理与运营平台。发展区块链商业模式,着力发展区块链开源平台、NFT 等商业模式,加速探索虚拟数字资产、艺术品、知识产权、游戏等领域的数字化转型与数字科技应用。支持组建跨机构和行业的区块链联盟,研究制定重点领域区块链行业标准和协议框架。

5. 元宇宙。加快研究部署未来虚拟世界与现实社会相交互的平台,加强从底层到应用全链条布局。发展人机交互技术,加快智能人机交互、虚拟数字人等核心技术攻关,开展 XR(扩展现实)、脑机接口等更具沉浸式体验的终端技术研制,鼓励打造更加丰富多元内容场景新平台,培育虚拟演唱会、虚拟偶像、虚拟体育等数字娱乐消费新业态。加快虚拟现实生态布局,突破低时延快速渲染、虚拟仿真引擎等关键技术,发展软硬一体新型 VR(虚拟现实)/AR(增强现实)、3D 扫描等产品。打造行业标杆应用,在网络文娱、智能制造、数字内容、交通出行、在线教育、医疗健康等领域,打造具有影响力的元宇宙标杆示范应用。

#### (四) 打造智能新终端

1. 智能网联汽车。加快推进智能网联汽车技术研发和落地量产,打造智能便捷低碳的未来出行体验,开辟移动“第三空间”。加快核心部件和系统研制,推动激光雷达、毫米波雷达、车载芯片、车载操作系统和 V2X(车用无线通信技术)设备等领域取得突破,培育一批智能网联整车生产及电子核心零部件龙头企业和“隐形冠军”。拓展车联网应用场景,推动自动驾驶技术在交通领域的试点应用。探索“人、车、生活”一体化消费新模式,加速互联网、消费娱乐、旅游和金融等行业与车联网、自动驾驶产业融合应用。

2. 智能穿戴产品。瞄准价值链高端环节,面向运动追踪、教育娱乐、医疗保健等细分需求,加快智能穿戴产品研发和应用推广。加快智能穿戴产品研发和产业化,重点发展智能手表、智能手环、智能头盔等主流产品,支持发展工业仿真终端、智能配饰、智能眼镜、智能服装等未来新型产品,重点突破低功耗芯片、轻量级操作系统和生物传感、智能控制以及端云协同等智能软硬件技术。深化重点领域融合应用,推进健康可穿戴设备在医疗、养老各环节的普及应用,面向教育、娱乐等消费级应用需求,推进智能穿戴市场向细分化、垂直化应用场景不断拓展。

3. 智能服务机器人。重点突破服务机器人关键核心技术,加快服务机器人行为类人化,提升服务机器人高端产品供给。加强核心技术攻关,集中攻克智能芯片、伺服电机、智能控制器、智能一体化关节、新型传感器等关键零部件核心技术,加快研发仿生感知与认知、生机电融合、人机自然交互等前沿技术。提升高端产品供给,重点发展手术机器人、陪伴机器人、智能护理机器人、智能型公共服务机器人等,在智慧教育、智慧医疗、智慧社区等场景率先开展服务机器人试点,在银行、商场、酒店、展馆等垂直行业拓展应用,助力实现高品质生活。

4. 智能商业终端。顺应消费升级需求,支持新型消费发展,加快布局智能商业终端,推动实体商业数字化、智能化改造和跨界融合。加快发展自助智能设备,围绕引流、降本、提升用户体验,加快发展自助点餐、自助交易、自助宾馆入住等商业人工智能终端设备,提升商业运行管理效率。加快布局智能零售终端,加大智能快件箱在社区、商务楼宇、医院、学校、机关和园区等场所的布设力度,鼓励智能售货机、智能饮料机、智能回收站等发展。支持细分领域人工智能技术服务商提供人性化交互的智能终端解决方案。

5. 智能家居设备。以服务化发展和个性化定制为主抓手,发展智能化、绿色化新型智能家居终端,推动数字技术与传统家居产品深度融合应用。丰富智能家居终端谱系,支持下一代家庭网络、多协议多平台网关、多模态生物识别、OTA(空中下载技术)、无线充电、人机交互等技术研发,大力发展战略门锁、智能家具、智能家电、智能音响、智能安防等新型产品,推进智能家居产品研发和产业化。打造智能家居系统平台,鼓励软硬件企业合作搭建开放赋能的智能家居系统平台,构建完整的智能家居生态圈。

6. 智能医疗设备。巩固提升高端影像设备国内领先地位,重点布局以人工智能技术为核心,覆盖诊断、治疗、康复等关键环节的高端智能医疗设备。支持高端医学诊断设备研制应用,大力开发免疫诊断、分子诊断、流式细胞检测等中高端智能体外诊断设备,发展基于大数据的新型成像技术及辅助诊断算法技术的医学影像设备。推动康复护理终端创新,发展基于智能视觉与语音交互、脑—机接口、人—机—

电融合与智能控制技术的新型护理装备和康复装备,培育基于脑科学的智能假肢、神经障碍治疗、残疾人康复训练等产品。

#### (五) 壮大数字新企业

1. 加快培育标杆性领军企业和高成长型企业。组织实施“新生代数字经济标杆企业培育工程”试点,推动新生代数字经济企业规模和综合竞争力快速提升。培育一批具有核心数据技术产品与专业化服务能力的“数商”龙头企业。支持相关国有资本组建专门运营数据产业的实体企业。加大力度认定一批数字经济民营企业为民营企业总部。鼓励外资企业在沪设立数字经济功能型总部、研发中心和开放式创新平台。

2. 完善大中小企业融通发展格局。发挥数字经济领军企业的引领带动作用,加强数据资源共享和开放,推动线上线下相结合的创新协同、产能共享、供应链互通。探索建设产业大数据新型基础设施,建立面向企业的数据双向开放赋能平台。培育中小企业和社会开发者开放协作的数字产业创新生态,带动数字经济企业快速发展壮大。

#### (六) 建设数字新载体

1. 中环数字产业创新带。在建设好中心城区数字经济载体和总部的基础上,以静安市北、杨浦创智、普陀桃浦智创城—海纳小镇、长宁虹桥智谷、漕河泾、张江在线—人工智能岛、金桥5G生态园等一批围绕中环的特色产业园区为依托,争取拓展百万平米产业空间新载体,加快建设数字经济示范园区,大力集聚培育一批具有自主创新能力的数字经济高成长型企业,打造具有国际竞争力的万亿级数字经济服务业创新带。

2. 五个新城。以“一城一园”为特色,重点发展嘉定新城智能传感器及物联网和精准医疗产业、青浦新城新一代通信和软件产业、松江新城人工智能和云计算产业、奉贤新城数字健康和智能网联汽车产业、南汇新城集成电路和智能计算产业,打造万亿级数字终端产品和器件、材料制造基地,推动制造业数字化、智能化、绿色化,加快形成具有国际影响力的数字经济制造业集群。

3. 长三角生态绿色一体化发展示范区。以全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点工程和长三角数字干线建设为依托,以协同打造一流新型基础设施为引领,围绕水乡客厅、西岑科创中心等重点片区和特色园区,培育发展智能计算、未来网络、虚拟现实、数字能源等产业,研究建设上海数据交易所长三角专区,探索开展跨区域经济、生活、治理数字化应用和数据合作,推动区域数字一体化发展。

### 三、支撑工程

#### (一) 新型网络基础设施能级提升工程

超前布局高速泛在、天地一体、集成互联、安全高效的网络基础设施。加快5G网络商用规模化部署,深入推进5G行业虚拟专网试点应用。全面推进IPv6商用部署,布局新型互联网交换中心。启动多媒体低轨卫星系统初始组网,分阶段建设全球覆盖、技术先进、高效运行的卫星互联网。建设基于边缘计算、TSN(时间敏感网络)等新一代技术的工业互联网园区网络。

#### (二) 新一代智能算力建设与资源调度工程

加快构建新型计算设施集约化、协同化、绿色化发展格局。建设市公共算力服务平台,持续推进企业在建人工智能算力中心尽快上线投用。推动上海超算中心与江苏、安徽相关超算中心建立长三角地区高性能计算矩阵,发展互为调用的高性能计算供给体系。启动全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点工程建设,建立长三角区域云计算资源调度平台,加快推进“东数西算”、跨云商调度等应用取得实质性进展。

#### (三) 工业软件自主创新与应用生态培育工程

加快推进工业基础软件自主化发展和产业化应用,组织行业头部企业率先在民用航空等高端制造领域搭建研发设计、动态仿真类工业软件试验场,支持建立国产软件适配验证体系和实践应用环境,推动与本土软件企业结对,共同开发面向产品设计和制造全过程各环节的核心软件,打造工业软件应用牵引、协同创新的上海样板。

#### (四) 区块链技术应用与产业发展工程

争取国家级区块链新型融合基础设施“星火·链网”骨干节点落地建设,承担国家区块链创新应用试点任务,推动力静安区建设区块链综合试点城市,推动市大数据中心、上汽集团、上海期货交易所等在“区块链+政务服务”“区块链+制造”“区块链+金融”等领域打造标杆应用,形成相关规则规范。

#### (五) 数据要素市场体系建设工程

加快建立完善数据要素市场化运行机制,研究建立数据交易定价评估制度,激发数据交易流通活

力。加快建设上海数据交易所,开展多板块运营,推进数据产品和服务挂牌交易。开展数据要素统计核算试点,以国资企业为引领,开展数据资产化试点。试点在医疗、交通等领域开展公共数据授权运营,探索试点公共数据资产凭证,深入挖掘公共数据价值。

#### (六)数字医疗新方向布局工程

加快人工智能技术向医疗诊断、新药研发创新应用。实施人工智能辅助药物研发创新培育计划,在新药发现、药物安全性、药物有效性测试等方面开发引领性的人工智能产品,推动科研院所加大人工智能辅助蛋白质识别与结构预测等底层应用的攻关力度。支持建设国内首个规模化医疗大数据训练设施,建立10万例医疗影像数据训练集和3.5万例测试集,服务本市人工智能辅助医疗诊断领域加快发展。

#### (七)智能制造模式创新示范应用工程

加快推进制造业数字化转型,赋予“上海制造”新内涵。聚焦高端船舶、民用航空、智能网联汽车、高端家电等领域,支持行业龙头企业开展网络化研发、个性化定制、柔性化生产等制造新模式,打造全链接工厂、全透明生产线、全数字化研发平台等制造新范式,树立行业标杆,形成地方标准。

#### (八)低碳能源可持续发展示范工程

加快构建以零碳能源为基础的区域性电能集中管理模式,建立城市级“虚拟电厂”和能源互联网中心,聚合可调节工商业、智能楼宇、电动汽车充电站、分布式光伏、风电等泛在可调资源,推动传统“源随荷动”调度模式转变为“源荷互动”新模式,实现绿色电力就近最大消纳,打造零碳能源产业新生态。

#### (九)数字城市空间底座建设工程

构筑服务于城市精细化管理与数字化转型的空间基底,支持建设城市级实景三维数据库以及应用服务系统,逐步构建本市核心区域、重点区域、五个新城实景三维地图,让建筑、地形、园区等地理实体在地图上“立起来”,呈现更为清晰的“中观视野”,推动城市物联感知信息与实景三维地图融合应用。在临港新片区建设数字孪生城市先行示范区。

#### (十)智能出行设施提升改造工程

加快高速公路基础设施数字化。依托S32、G60、G15(嘉浏段)等建设智慧高速公路,建立全要素感知的基础数字底座,实现人、车、路、环境的动态感知、不停车收费、车道动态管控等一批智慧化应用。推动高速公路部分路段开展自动驾驶和车路协同技术验证。加快两港快线车路协同智慧设施改造。

### 四、保障措施

#### (一)强化统筹推进

在市数字化转型工作领导小组和市战略性新兴产业领导小组的统筹领导下,更好发挥市战略性新兴产业领导小组办公室的协调机制作用,建立由市领导主抓,市发展改革委牵头,各有关部门和单位协同推进的工作机制。各区和有关重点区域建立健全工作推进机制,完善本区域规划布局和空间载体建设,加强企业引育和产业项目招商引资,研究出台特色支持举措,形成全市“上下协同、比学赶超”的良好氛围。

#### (二)完善赛道机制

发挥各区和有关重点区域主力军作用,原则上建立“一区一赛道”的布局机制。各有关部门和单位按照“一赛道一方案”的要求,加快制定相关行动方案或计划,并指导各区和有关重点区域开展数字经济产业布局。研究推进数字经济产业链图谱建设,探索数字化稳链强链工作。进一步加强和完善数字经济统计。

#### (三)加强技术创新

在基础软件、工业软件、新兴技术软件、信息安全软件等重点领域,研究实施市级科技重大专项,加快突破数字关键核心技术。支持企业建设工业软件开放云平台,由点到面实现全流程工业软件突破。试点采用先自发组建、后择优支持的竞争性机制,聚焦重点领域培育若干数字经济市级工程研究中心等创新平台。

#### (四)加强专项扶持

发挥市战略性新兴产业、产业高质量发展以及临港、张江等专项资金作用,综合利用投资补助、贴息等支持手段,研究实施“数字经济新赛道培育工程”,支持数字关键核心技术研发和科技成果转化。改革原有专项资金支持模式,以“先投后股”方式,支持引育和壮大一批具有发展潜力的高成长型企业。

#### (五)强化市场引导

围绕重点领域实施若干示范工程,支持有条件的龙头单位建设一体化数字平台和行业大数据基础

设施。建立本市数字服务商和解决方案清单,鼓励企业研发更适合中小微企业防疫和稳产需求的数字化产品和工具。将数字经济优秀产品纳入本市创新产品推荐目录,引导优先采购。鼓励有条件的服务商探索先用后付、按照收益分成的“合约式”服务模式,参与城市数字化转型应用场景建设。

#### (六) 创新金融支持

研究设立“数字经济新赛道培育基金”,引导企业、创投机构和相关区共同投入,投向具有潜力的初创期数字经济企业。继续实施本市新型基础设施和相关重点产业优惠利率信贷专项政策,引导社会资金加大对数字经济和数字化基础设施及终端的投入力度。依托上海“信易贷”综合服务平台、大数据普惠金融平台和“银税互动”等,推动银行设立特色融资产品,为数字经济企业提供多元化融资渠道。

#### (七) 加快人才培养

落实本市集成电路和软件产业研发设计人员奖励政策,支持和鼓励基础软件、工业软件、新型技术软件、信息安全软件等企业研发设计人员在沪发展。用好应届毕业生和留学生进沪就业以及外籍人才永久居留等相关便利服务政策,加大力度引进数字经济领军和青年人才。依托“基础研究特区”试点,进行稳定集中科研支持,在高校和科研院所培育一批数字经济优秀人才团队。

#### (八) 完善数据治理

落实《上海市数据条例》,加快出台市公共数据授权运营管理办法等配套文件,试点开展公共数据授权运营服务。出台上海数据要素市场制度体系建设相关政策,促进数据要素市场流通。加快建设上海数据交易所,鼓励市场主体探索数据资产定价机制,建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系。积极争取国家试点示范,在数据要素市场化配置制度建设上开展先行先试。

## 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市电子证照管理办法》的通知

(2022年6月8日)

沪府办规〔2022〕7号

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

经市政府同意,现将《上海市电子证照管理办法》印发给你们,请认真组织实施。

## 上海市电子证照管理办法

### 第一章 总 则

#### 第一条 (目的依据)

为加快城市数字化转型,规范本市电子证照管理与应用,促进和深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”改革,持续优化营商环境,根据《国务院关于在线政务服务的若干规定》《上海市数据条例》《上海市人民代表大会常务委员会关于进一步促进和保障“一网通办”改革的决定》《上海市公共数据和一网通办管理办法》和国家、本市其他有关规定,制定本办法。

#### 第二条 (适用范围)

本办法适用于本市各级国家机关、事业单位、履行公共管理和服务职能的组织(以下统称“公共管理和服务机构”)开展电子证照数据收集、制发、归集、更新、注销、共享、安全监督等管理,以及自然人、法人和非法人组织开展电子证照应用等相关活动。

#### 第三条 (概念界定)

本办法所称电子证照,是指公共管理和服务机构依法制发的各类不涉及国家秘密的证件、执(牌)照、批文、鉴定报告、证明材料等数据电文。

本办法所称市电子证照库,是指依托市大数据资源平台统一建设的,具备电子证照清单管理、制发归集、场景管理、安全访问、查询核验等功能的基础数据库及相关信息系统。

本办法所称发证单位,是指依据法定职责制作签发电子证照的公共管理和服务机构。

本办法所称用证单位,是指在依法履职过程中共享使用电子证照的公共管理和服务机构,或经授权的社会团体、企业。

本办法所称持证主体,是指电子证照的签发对象,包括自然人、法人和非法人组织。

本办法所称政务类应用场景是指公共管理和服务机构根据法定职责需调用、核验电子证照的应用场景。

本办法所称社会化应用场景是指公共管理和服务机构以外的其他主体(以下简称“社会化用证主体”)需调用、核验电子证照的应用场景。

#### **第四条 (管理原则)**

本市电子证照管理和应用遵循“标准统一、应归尽归、互认互通、安全可靠”的基本原则。

#### **第五条 (职责分工)**

市政府办公厅是本市电子证照综合管理部门(以下简称“综合管理部门”),负责统筹规划、协调推进、指导监督全市电子证照管理及应用工作。市大数据中心具体承担市电子证照库的建设与运营管理、证照数据共享、应用接入、安全体系建设等工作。

各市级部门负责统筹协调本系统公共管理和服务机构,按照国家和本市标准规范,开展电子证照制发、归集、更新、注销和应用工作。

各区政府负责统筹规划、协调推进、指导监督本行政区域电子证照管理和应用工作,督促本行政区域内公共管理和服务机构按照本市统一标准规范,制发、归集、更新、注销和应用电子证照。

#### **第六条 (效力地位)**

按照国家、本市标准规范制发的电子证照与实体证照具有同等法律效力,可以作为各类场景的办事依据或者凭证。

## **第二章 制发与归集**

#### **第七条 (发证清单管理)**

各发证单位在各自职责范围内,按照统一规范,编制本系统、本行业、本行政区域的电子证照发证目录,明确证照名称、发证单位、持证主体类型、证照归集起始时间、类目公开属性、标准级别(国家、本市或区)、证照模板、照面信息等,并对电子证照发证目录进行同步更新和维护。

市大数据中心将各单位电子证照发证目录汇总形成全市电子证照发证清单,并根据证照类目公开属性,通过“一网通办”总门户向社会公布。

#### **第八条 (证照归集与更新)**

发证单位会同市大数据中心,按照国家和本市标准规范制发电子证照,并同步归集到市电子证照库,确保归集入库的电子证照与本单位业务系统数据的一致性。制发电子证照应当作为业务管理的必要环节,实现电子证照与实体证照同步制发与更新,但法律、法规、规章另有规定的以及经技术认定无法实现的除外。

无法实现电子证照与实体证照同步制发的电子证照,发证单位应当确保每日将当日产生的增量证照数据归集到市电子证照库。

#### **第九条 (电子送达)**

发证单位制发的电子证照,应当通过“一网通办”总门户或“随申办”移动端向持证主体进行送达,电子证照送达时间可作为向申请人颁发、送达证照时间,但法律、法规、规章另有规定的除外。

#### **第十条 (存量证照入库)**

发证单位应当将有效期内的电子证照以及有条件电子化的历史证照电子化后完整归集到市电子证照库。

#### **第十二条 (不可抗力)**

发证单位因不可抗力不能及时制发、归集、更新或注销电子证照的,应当及时采取应急措施并上报综合管理部门,并在故障排除后的3个工作日内,完成电子证照的制发、归集、更新、注销。

#### **第十二条 (电子签名与认证)**

发证单位应当按照《中华人民共和国电子签名法》和国家、本市的有关规定,委托依法设立的电子认证服务机构对电子证照进行电子签名(或签章),但法律、法规另有规定的除外。

## 第三章 应用与服务

### 第十三条（用证清单）

用证清单是基于标准化、规范化的政务服务、执法监管等事项，将行政相对人所需提交或者出示的材料与相应电子证照建立对应关系的一种管理措施，用于提升政务类场景应用电子证照的便捷性。各用证单位应当基于政务服务事项清单及办事指南等，按照精准、必要的原则，建立本单位的用证清单，并进行动态管理，确保用证范围合法、合规、合理。

### 第十四条（材料免交）

用证单位在办理行政相对人业务申请过程中，凡可以通过市电子证照库获取所需电子证照的，不得要求行政相对人提供相应实体证照和复印件，但法律、法规另有规定的除外。

### 第十五条（用证单位接入和使用要求）

纳入用证清单管理范围的应用场景，用证单位应当按照用证清单管理和技术要求，完成技术功能对接并规范开展应用。其他政务类应用场景，确需调用电子证照的，用证单位应当通过市大数据资源平台申请调用电子证照，具体要求按照公共数据共享的有关要求执行。

### 第十六条（持证主体亮证）

持证主体可以通过“一网通办”总门户、“随申办”或经国家有关部门、本市综合管理部门认定的移动端，查询或出示电子证照，表明持证主体的身份、资质等。

### 第十七条（一业一证）

本市根据“一业一证”改革要求，对本市核发的行业综合许可证实行电子化管理，推行市场主体电子亮证应用，为行业综合许可证的持证企业提供便利。

### 第十八条（社会化应用）

本市鼓励金融、物流、教育、医疗、文化、旅游等有条件的行业，在管理服务活动中广泛应用电子证照。

社会化用证主体应当通过电子证照社会化应用系统申请用证，按照技术规范实现与市电子证照库的对接，严禁超出权限使用电子证照。具体管理要求由综合管理部门另行规定。

### 第十九条（社会化应用可信授权访问体系）

社会化用证主体应当通过统一的可信授权访问体系接入市电子证照库，经持证主体亮证、授权后规范调取电子证照。

### 第二十条（赋能基层）

市大数据中心应当向各区政府开放电子证照社会化应用能力，各区政府应当做好承接，并在确保数据安全前提下推广应用。各区政府推广的社会化应用场景应当向综合管理部门报备。

### 第二十一条（跨省应用）

跨省（市）应用电子证照应当按照国家和本市的统一部署，依托全国一体化政务服务平台，在确保数据安全的前提下有序推进。

### 第二十二条（弥合数字鸿沟）

各用证单位应当保留传统服务方式，不得将应用电子证照作为办事唯一渠道，充分保障老年人、残障人士等特殊群体的基本需求。本市不断加强技术创新，推动电子证照应用便利老年人等特殊群体。

### 第二十三条（异议核实与处理）

持证主体以及各用证单位对电子证照数据准确性、完整性、时效性有异议的，可以向发证单位提出异议核查申请。发证单位应当根据本市公共数据异议核实与处理有关规定完成处理，并将处理结果告知异议申请人。

跨省（市）证照数据异议应当按照国家有关规定处理。

### 第二十四条（容错免责）

在电子证照应用过程中，有关单位和个人因客观原因出现意外后果或者未能实现预期目标，但是符合改革方向且相关程序符合规定，可以从轻、减轻或者免予追责。

## 第四章 日常管理与监督考核

### 第二十五条（专人管理）

发证单位和用证单位应当结合本单位实际，指定专人负责电子证照管理工作，并向综合管理部门

报备。

#### **第二十六条** (日志记录)

市大数据中心和各发证单位、用证单位应当按照职责分工,采取身份认证、可信授权、存取访问控制、信息审计跟踪等技术手段,建立电子证照制发、归集、更新、注销、共享、应用等全过程日志记录。

#### **第二十七条** (安全责任)

综合管理部门负责建立全市电子证照的安全管理制度,指导有关单位落实安全管理责任。市大数据中心负责建立市电子证照库的安全保障体系,明确安全管理要求,对市电子证照库实行备份和安全等级保护,制定应急预案和灾难恢复体系,保障市电子证照库的安全运行。

发证单位、用证单位、社会化用证主体应当严格执行市电子证照库的安全管理要求,加强本单位业务系统和电子证照的数据安全管理,确保电子证照合法合规使用,保护持证主体的商业秘密或个人隐私。

#### **第二十八条** (修订制度规范)

发证单位和用证单位应当对本单位现行管理制度、规范性文件及业务规程中与本办法不相适应的条款进行修订,消除电子证照应用的制度障碍。

#### **第二十九条** (监督考核)

综合管理部门应当通过随机抽查、模拟办事、电子督查等方式对各发证单位和用证单位的相关工作进行日常监督。电子证照制发、应用和推广工作纳入各单位年度考核。

#### **第三十条** (经费保障)

各级预算单位电子证照日常运营管理及应用产生的费用,纳入同级财政保障。

### **第五章 附 则**

#### **第三十一条** (施行日期)

本办法自 2022 年 7 月 1 日起施行。

## **【政策解读】**

# **关于《关于加快推进南北转型发展的 实施意见》的政策解读**

按照上海“十四五”规划纲要构建提出“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间发展格局,为进一步推进南北地区转型发展,近日,市政府印发了《关于加快推进南北转型发展的实施意见》(以下简称《实施意见》)。

## **一、总体考虑**

宝山区、金山区是我市传统产业基础扎实的实体经济承载区,也是优化城市空间格局、推动核心功能向长三角南北两向辐射的重要门户。“十三五”期间,两区转型工作取得阶段性成效,但仍然面临产业结构单一、能耗和碳排放总量大、对外交通连接不畅、转型成本高企等问题。为此,南北转型发展要坚定不移贯彻新发展理念,转变传统高要素投入、高环境依赖的发展模式,面向未来产业、面向全球竞争,进一步强化南北战略支点作用,打造世界级沿江沿海产业带。一是转型视角上,南北转型要跳出南北、跳出上海,全面融入长三角一体化发展。二是转型思路上,立足于服务国家战略和全市大局的功能定位,着力推动产业、空间、治理等全方位的系统转型。三是转型策略上,全力强化数字绿色赋能作用、重点区域重要载体支撑作用、重大交通设施先行作用、重点企业参与的主体作用。四是转型政策上,在两区重点转型区域(包括吴淞、滨海地区等)复制新城政策,加大人、财、房、地等要素保障,同时对重点产业、重点项目给予精准政策供给。

## **二、主要内容**

《实施意见》包括总体要求、功能引领、产业转型、空间转型、治理转型、保障措施六部分。

1. 总体要求。南北转型要以产业转型为核心全面统筹空间转型和治理转型,通过整体性、系统性转

型将南北地区打造成为绿色低碳转型发展的主力军、传统工业地区转型的样板区、实体经济筑基的压舱石、经济社会发展的新引擎,为上海更好服务构建新发展格局提供坚实支撑。坚持“勇担使命、服务全局”“创新引领、绿色发展”“系统谋划、分步推进”“市区联动、以区为主”基本原则。到2025年,基本成为产城融合发展、新兴产业集聚、生态宜居宜业的现代化转型样本,地区生产总值力争达到4000亿元,新增规上工业总产值占全市增量比重达到20%以上。

2.加强功能引领,全面释放南北地区转型动能。一是精准锚定发展定位,凸显转型特色功能。宝山区构筑上海科创中心主阵地,打造现代化、创新型、生态化国际大都市主城区和全市绿色低碳转型样板区。金山区建成打响“上海制造”品牌的重要承载区、实施乡村振兴战略的先行区、长三角一体化发展的桥头堡。二是全面推动内涵发展,激发转型内在活力,推动产业、空间和治理转型。三是坚定不移底线约束,率先实践“碳达峰”“碳中和”要求,牢牢守住城市安全底线。

3.以产业转型为核心,构建高端现代产业体系。一是推动制造业从“基础性”到“战略性”跃变,形成新材料及生物医药、智能装备、新一代信息技术为支柱的“1+3”产业体系。二是推动服务业从“配套性”向“特色化”升级,提升科技服务业水平,做强做优文旅产业,做大做强平台经济,构建区域消费中心。三是推动都市农业从“普适性”向“标杆性”优化,大力发展都市现代绿色农业,推动乡村一二三产融合发展,增强农业科技自主创新能力。四是锚定“双碳”目标加快产业绿色低碳转型,构建绿色低碳循环经济体系,推动区域生态环境综合治理。

4.以空间转型为重点,增强资源要素配置效率。一是建设内通外联的交通网络体系,推动南北地区建设融入面向长三角综合交通网络的枢纽站点。二是构建协同高效的区域空间格局。宝山区加快推动南、中、北“三分区”联动发展,金山区形成“一城两轴一圈”空间功能格局。三是打造动力强劲的重点转型地区。加快推动吴淞地区、南大地区、环上大地区、上海化工区和上海石化区域、上海湾区高新技术产业开发区(原金山工业区)和上海碳谷绿湾产业园(原金山第二工业区)、滨海地区发展。

5.以治理转型为支撑,全方位提升城市软实力。一是推动公共服务“补短板”和“提品质”并重,加快优质教育资源均衡供给,增加优质医疗资源供给,加大人才住房保障。二是推动城市治理“数字化”与“精细化”并举,加快推进新型基础设施建设,创建城市治理数字化转型标杆,打造精细化管理善治城市典范。三是推动营商环境“强招商”与“优服务”并行,强化招商引资做实企业服务,培育壮大市场主体激发社会活力。

6.保障措施。一是完善体制机制。建立上海市推动南北转型工作领导小组,加强跨区域、跨部门、跨层级的协调联动。宝山区、金山区要充分发挥主体作用,建立工作专班。二是注重转型时序。梳理排摸重点转型工作清单,细化目标任务。三是加大政策支持。四是鼓励多方参与,不断培育壮大转型标杆企业。五是加强宣传引导,调动各方主动性和创造性。

此外,配套发布的《加快推进南北转型发展的支持政策》重点围绕人才集聚、住房供给、土地保障、财税支持等九方面,提出了15条政策措施。其中,五个新城已明确的政策,原则上适用于南北重点转型地区,比如在人才落户和居住证积分、发展保障性租赁住房、推动产业用地功能混合等方面予以支持。同时,在重点区域转型、低效用地盘活、产业育新转旧等方面加强制度和政策创新,比如推动国资国企增加土地产出效率考核;共同打造央地转型合作示范区;支持重大交通项目建设等。

下一步,全市将上下密切配合,形成合力,确保各项工作有力有序有效推进。一是充分发挥上海市推动南北转型工作领导小组作用,坚持系统谋划、分步推进,因地制宜推动精准转型,着力解决制约发展的结构性、制度性问题和矛盾。二是坚持市区联动、以区为主,强化南北两区政府推进转型的主体责任,组织各方力量、激发基层转型动力,推动市属企业参与配合,促进多要素联动、多领域合作、多部门协同,力求转型取得实效。

## 关于《上海市数字经济发展“十四五”规划》的政策解读

### 一、总体要求

把握全球数字化发展新机遇,以数据为关键要素,以推动数字技术与实体经济深度融合为主线,以科学家判断技术前景、企业家发现市场需求、市场验证赛道价值、政府营造发展环境为工作方法,协同推动数字产业化和产业数字化,加快培育新技术、新业态、新模式,全面提升数字消费能级,打造世界级数

字产业集群,为上海全面推进城市数字化转型、高效统筹疫情防控和经济社会发展提供重要支撑,加快打造具有世界影响力的国际数字之都。

到2025年底,上海数字经济发展水平稳居全国前列,数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重达到15%左右,产业集聚度和显示度明显提高,高潜力数字新兴企业加快成长,高水平数字消费能级不断跃升,若干高价值数字产业新赛道布局基本形成,国际数字之都形成基本框架体系。

## 二、布局4大领域新赛道

围绕数字新产业、数据新要素、数字新基建、智能新终端等重点领域,加快进行数字经济发展布局。

1.拓展数字新产业。主要培育6个子赛道:(1)数字健康。以5G、人工智能、大数据等新基建关键技术为基础,重点聚焦人工智能制药、精准治疗、智慧康养等领域,创造生命健康新发展空间。(2)智能制造。加快制造业数字化转型,推广柔性化制造,布局自主无人制造,打造智慧供应链,实现制造业重新定义与流程蝶变。(3)低碳能源。推动数字技术与绿色技术融合发展,探索“能源云”新模式,发展“虚拟电厂”新业态,推动建设绿色数据中心,打造低碳能源产业新生态。(4)数字零售。顺应互联网新消费需求,鼓励内容电商、拼团电商、体验经济等多样化社交电商平台发展,推进直播电商高质量发展,创新社区零售模式。(5)数字金融。合理推动人工智能、大数据、区块链等新技术深度融合,全面赋能金融科技应用,发展智能投顾等应用,有序开展数字人民币试点,发展可信交易和数字凭证。(6)智慧城市。发展数字孪生城市新形态,打造城市管理智能体,发展数字化社区服务新业态。

2.培育数据新要素。主要培育5个子赛道:(1)数据产品与服务。释放城市海量数据价值,培育数据处理与服务产业;完善数据流通交易服务体系,健全数据要素产业生态。(2)数字内容。加强数字内容企业及应用场景集聚;加快打造积极向上的数字IP生态,支持基于新交互体验的UGC(用户创造内容)等新模式,鼓励发展多元业态融合的数字内容产业。(3)数字贸易。对标国际自由贸易规则,大力发展战略性新兴产业、数字服务、跨境电子商务等数字贸易,推动建设临港数字贸易枢纽港示范区。(4)数字设计。着力发展工业设计、服务设计,实现数字设计驱动产业创新,打造全球数字设计城市典范。(5)数字安全。深化多方安全计算、联邦计算等技术研发应用,引导密码算法、专用芯片等关键产品突破;加快构建新型数字信任体系。

3.提升数字新基建。主要培育5个子赛道:(1)软件与算法。发展“软件定义”新业态,鼓励“使用者即开发者”模式,加快基础软件国产化,推动工业软件人工智能化,打造软件和算法开源生态。(2)云原生与智能计算。大力发展战略性新兴产业、数字服务、跨境电子商务等数字贸易,推动建设临港数字贸易枢纽港示范区。(3)新一代网络。超前布局Web3.0等新一代网络形态,强化6G等前瞻研发和部署;打造空天一体的卫星互联网,探索天地一体化商业运营新模式。(4)区块链。推动“区块链+”技术研发和应用落地,构建具有较强创新能力和自主可控的区块链发展生态。(5)元宇宙。加快研究部署未来虚拟世界与现实社会相交互的平台,发展扩展现实、智能人机交互、虚拟数字人等新型人机交互技术,加快虚拟现实生态布局。

4.打造智能新终端。主要培育6个子赛道:(1)智能网联汽车。推动激光雷达、毫米波雷达、车载芯片、车载操作系统和V2X(车用无线通信技术)设备等取得突破,培育一批智能网联整车生产及电子核心零部件龙头企业。(2)智能穿戴产品。加快发展智能手表、智能手环、智能头盔等主流产品,支持发展工业仿真终端、智能配饰、智能眼镜等新型产品。(3)智能服务机器人。重点发展手术机器人、陪伴机器人、智能护理机器人等,提升服务机器人高端产品供给。(4)智能商业终端。加快发展自助点餐、自助交易、自助宾馆入住等商业智能终端设备,鼓励智能售货机、智能饮料机、智能回收站等终端发展。(5)智能家居设备。发展智能化、绿色化新型智能家居终端,推动数字技术与传统家居产品深度融合应用。(6)智能医疗设备。大力开发中高端智能体外诊断设备,发展基于大数据的新型成像技术及辅助诊断算法技术的医学影像设备,推动康复护理终端创新。

## 三、壮大数字新企业

1.加快培育标杆性领军企业和高成长型企业。组织实施“新生代数字经济标杆企业培育工程”试点工作,推动新生代数字经济企业规模和综合竞争力快速提升。培育一批具有核心数据技术产品与专业化服务能力的“数商”龙头企业。加大力度认定一批数字经济民营企业为民营企业总部。鼓励外资企业在沪设立数字经济功能型总部、研发中心和开放式创新平台。支持国有资本组建专门运营数据产业的实体企业。

2.完善大中小企业融通发展格局。发挥数字经济领军企业的引领带动作用,加强数据资源共享和开放,推动线上线下相结合的创新协同、产能共享、供应链互通。探索建设产业大数据新型基础设施,建

立面向企业的数据双向开放赋能平台。培育中小企业和社会开发者开放协作的数字产业创新生态。

#### 四、建设数字新载体

1. 中环数字产业创新带。在建设好中心城区数字经济载体和总部的基础上,以静安市北、杨浦创智、普陀桃浦智创城—海纳小镇、长宁虹桥智谷、漕河泾、张江在线—人工智能岛、金桥 5G 生态园等一批围绕中环的特色产业园区为依托,争取拓展百万平米产业空间新载体,打造具有国际竞争力的万亿级数字经济服务业创新带。

2. 五个新城。以“一城一园”为特色,重点发展嘉定新城智能传感器及物联网和精准医疗产业、青浦新城新一代通信和软件产业、松江新城人工智能和云计算产业、奉贤新城数字健康和智能网联汽车产业、南汇新城集成电路和智能计算产业,打造万亿级数字终端产品和器件、材料制造基地,加快形成具有国际影响力的数字经济制造业集群。

3. 长三角生态绿色一体化发展示范区。以全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点工程和长三角数字干线建设为依托,以协同打造一流新型基础设施为引领,围绕水乡客厅、西岑科创中心等重点片区和特色园区,培育发展智能计算、未来网络、虚拟现实、数字能源等产业,探索开展跨区域经济、生活、治理数字化应用和数据合作,推动区域数字一体化发展。

#### 五、建设 10 大支撑工程

在新型网络、智能计算、工业软件、区块链、数据要素市场、数字医疗、智能制造、低碳能源、数字城市、智能出行等 10 个重点领域,推进建设重大新赛道支撑工程,为数字经济相关新业态新模式发展提供基础设施支撑。

#### 六、实施 8 项保障措施

1. 强化统筹推进。建立由市领导主抓,市发展改革委牵头,各有关部门和单位协同推进的工作机制。各区和有关重点区域建立健全工作推进机制。

2. 完善赛道机制。各区和有关重点区域原则上建立“一区一赛道”的布局机制。各有关部门和单位按照“一赛道一方案”的要求,加快制定相关行动方案或计划。进一步加强和完善数字经济统计。

3. 加强技术创新。在基础软件、工业软件、新兴技术软件、信息安全软件等重点领域,加快突破数字关键核心技术。支持企业建设工业软件开放云平台。聚焦重点领域培育若干数字经济市级工程研究中心等创新平台。

4. 加强专项扶持。发挥各相关专项资金作用,综合利用投资补助、贴息等支持手段,研究实施“数字经济新赛道培育工程”,支持数字关键技术研发和科技成果转化。

5. 强化市场引导。支持有条件的龙头企业建设一体化数字平台和行业大数据基础设施。鼓励企业研发更适合中小微企业防疫和稳产需求的数字化产品和工具。将数字经济优秀产品纳入本市创新产品推荐目录。鼓励有条件的服务商探索先用后付、按照收益分成的“合约式”服务模式。

6. 创新金融支持。研究设立“数字经济新赛道培育基金”,投向具有潜力的初创期数字经济企业。引导社会资金加大对数字经济和数字化基础设施及终端的投入力度。推动银行设立特色融资产品,为数字经济企业提供多元化融资渠道。

7. 加快人才培养。支持和鼓励基础软件、工业软件、新型技术软件、信息安全软件等企业研发设计人员在沪发展。加大力度引进数字经济领军和青年人才。在高校和科研院所培育一批数字经济优秀人才团队。

8. 完善数据治理。试点开展公共数据授权运营服务。出台上海数据要素市场制度体系建设相关政策。加快建设上海数据交易所,建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系。

## 关于《上海市电子证照管理办法》的政策解读

为加快城市数字化转型,规范本市电子证照管理与应用,促进和深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”改革,持续优化营商环境,根据《国务院关于在线政务服务的若干规定》《上海市数据条例》《上海市人民代表大会常务委员会关于进一步促进和保障“一网通办”改革的决定》《上海市公共数据和一网通办管理办法》和国家、本市其他有关规定,市政府办公厅、市大数据中心研究制定了《上海市电子

证照管理办法》(以下简称《办法》),现将有关情况作如下解读:

## 一、制定背景

电子证照是“一网通办”平台的重要组成,是推进城市数字化转型的基础工具。全面推广电子证照对于优化本市营商环境,降低社会运行成本具有重要意义。近年来,在各区、各部门共同努力下,电子证照建设与应用取得较好成效,为落实“两个免于提交”、支撑“一业一证”等改革发挥了重要作用。

2018年10月,本市发布《上海市电子证照管理暂行办法》(沪府办规〔2018〕28号)(以下简称《暂行办法》)。《暂行办法》出台以来,对规范电子证照归集、支撑政务服务领域“减材料”,起到了制度先行保障作用。目前,《暂行办法》2年有效期已过,为深化落实“两个免于提交”等新举措,适应社会化应用新趋势,完善数据质量与安全等方面要求,现将暂行办法修订完善为正式办法,为电子证照管理与应用提供更持久全面的制度保障。

## 二、主要内容

《办法》分为总则、制发与归集、应用与服务、日常管理与监督考核、附则,共五章三十一条。重点内容说明如下:

1.关于总体要求。调整了适用范围(对应第二条),区分了政务类和社会化应用场景,便于进行分类管理(对应第三条)。明确了职责分工,市政府办公厅是本市电子证照综合管理部门,负责统筹规划、协调推进、指导监督全市电子证照管理及应用工作;市大数据中心具体承担市电子证照库的建设与运营管理、证照数据共享、应用接入、安全体系建设等工作;各市级部门负责统筹协调本系统公共管理和服务机构,开展电子证照制发、归集、更新、注销和应用工作;各区政府负责统筹规划、协调推进、指导监督本行政区域电子证照管理和应用工作(对应第五条)。进一步明确了电子证照的效力地位,由公共管理和服务领域拓展至各类场景,均可作为办事依据或凭证(对应第六条)。

2.关于制发与归集。细化发证单位工作职责,包括编制并公开发证目录清单,实行电子证照与实体证照同步制发,对于技术上无法实现同步制发的,要求确保每日将当日增量证照数据归集到市电子证照库(对应第七、八条)。明确通过“一网通办”总门户或“随申办”移动端实现电子证照送达功能,但法律、法规、规章另有规定的除外(对应第九条)。

3.关于应用与服务。要求凡是公共管理和服务机构可以调取电子证照的,不得要求行政相对人提供实体证照或者复印件(对应第十四条)。赋能各区积极拓展电子证照社会化应用(对应第二十条)。根据国办统一部署,依托全国一体化政务服务平台,支持长三角地区等跨省电子证照互通互认(对应第二十一条)。针对老年人、残障人士等特殊群体需求,新增弥合“数字鸿沟”有关规定(对应第二十二条)。为鼓励应用,新增容错免责条款,提升窗口工作人员使用积极性(对应第二十四条)。

4.关于日常管理和监督。综合管理部门应当指导各单位建立电子证照安全管理制度。市大数据中心负责建立市电子证照库安全保障体系,加强技术手段和力量保障电子证照数据安全(对应第二十七条)。规定各发证、用证单位要专人管理电子证照(对应第二十五条),做好日志记录(对应第二十六条),落实应用安全责任,推动修订与电子证照应用不相适应的制度规程(对应第二十七、二十八条)。明确了电子证照制发、应用和推广工作纳入各单位年度考核(对应第二十九条),以及经费预算保障(对应第三十条)。

# 上海市人民政府公报

2022年第13期(总第517期)

7月5日出版

主管单位:上海市人民政府办公厅

主办单位:上海市人民政府办公厅

发行范围:公开发行

定 价:免费赠阅

印刷单位:上海市人民政府办公厅文印中心

网 址:www.shanghai.gov.cn

国内统一连续出版物号:CN31-1854/D