



# 上海市人民政府公报

2021

第 15 期(总第 495 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府关于印发《上海国际航运中心建设“十四五”规划》的通知…………… (3)

    上海国际航运中心建设“十四五”规划…………… (3)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市服务业发展“十四五”规划》的通知…………… (11)

    上海市服务业发展“十四五”规划…………… (11)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市青少年发展“十四五”规划》的通知…………… (24)

    上海市青少年发展“十四五”规划…………… (24)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市水系统治理“十四五”规划》的通知…………… (35)

    上海市水系统治理“十四五”规划…………… (35)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》的通知…………… (42)

    上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划…………… (42)

【部门规范性文件】

上海市民政局 市财政局关于印发《上海市养老服务补贴管理办法（试行）》的通知…………… (52)

    上海市养老服务补贴管理办法（试行）…………… (52)

【政策解读】

《上海国际航运中心建设“十四五”规划》的政策解读…………… (56)

《上海市服务业发展“十四五”规划》的政策解读…………… (59)

《上海市青少年发展“十四五”规划》的政策解读…………… (62)

《上海市水系统治理“十四五”规划》的政策解读…………… (64)

《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》的政策解读…………… (66)

【市政府文件】

# 上海市人民政府关于印发 《上海国际航运中心建设“十四五”规划》的通知

(2021年6月23日)

沪府发〔2021〕7号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海国际航运中心建设“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海国际航运中心建设“十四五”规划

为进一步提升上海国际航运中心能级,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》,编制本规划。

### 一、发展基础

#### (一)建设成效

“十三五”时期,上海已基本建成航运资源要素集聚、航运服务功能完善、航运市场环境优良、航运物流服务高效的国际航运中心,初步具备全球航运资源配置能力。《2020新华·波罗的海国际航运中心发展指数报告》显示,上海国际航运中心全球排名第三,国际影响力稳步提升。

#### 1.航运要素集聚度显著增强

上海已发展形成七大航运服务集聚区,航运资源要素不断集聚。北外滩、陆家嘴—洋泾地区以航运总部经济为特色,集聚各类航运市场主体。洋山—临港、外高桥地区以港口物流和保税物流为重点,成为现代航运物流示范区。吴淞口地区初步形成邮轮产业链,建设国内首个国际邮轮产业园。虹桥、浦东机场地区依托国际航空枢纽、机场综合保税区、大飞机制造等实体,成为临空经济发展的重要载体。依托航运服务集聚区,一批国际性、国家级航运功能性机构云集上海,全球排名前列的班轮公司、邮轮企业、船舶管理机构、船级社等在沪设立总部或分支机构。

#### 2.海港物流体系智慧绿色协同高效

洋山深水港四期成为全球规模最大、自动化程度最高的集装箱码头,上海港集装箱吞吐量、港口连接度保持全球首位。集疏运体系进一步优化,芦潮港铁路中心站与洋山深水港区一体化运营取得突破,集装箱水水中转比例达51.6%。口岸通关各环节基本实现无纸化,港口业务无纸化率达100%。清洁能源设施、技术在港口推广应用,专业化泊位岸电设施覆盖率达79%。区域港航协同发展有序推进,长江集装箱江海联运实现信息共享和业务协同。航海服务保障水平显著提升,洋山港、长江口E航海项目全面完成,空中、水面、水下三位一体应急保障体系基本建成。

#### 3.亚太大型国际航空枢纽初步建成

上海成功构建国内首个“一市两场”城市机场体系,空港通达性居亚洲领先地位。新冠肺炎疫情管控措施实施前,通航全球50个国家的314个通航点。长三角空域精细化管理改革取得实效,航班正常率提升至年均80%以上。浦东、虹桥国际机场被国际航空运输协会授予便捷出行项目“白金机场”认证。浦东国际机场全球最大单体卫星厅启用,快件分拨中心、冷库中心等专业化货运设施相继投用,枢纽功能进一步增强。2019年,上海航空客货吞吐量达到1.2亿人次、405.8万吨,分别位列全球城市第四位、第三位。2020年新冠肺炎疫情背景下,上海机场承担了我国约1/3出入境航班、1/2进出境抗疫物资的防疫和保障工作。

#### 4.现代航运服务功能基本健全

航运保险市场规模居前,船舶险和货运险业务总量全国占比近1/4,国际市场份额仅次于伦敦和新

加坡。航运信息服务发展迅速,中国出口集装箱运价指数(CCFI)、中国沿海煤炭运价指数(CBCFI)得到市场广泛认可,基于“中国航运数据库”“港航大数据实验室”的应用项目相继实施。上海海事法院和海事仲裁服务机构共同打造国际海事司法上海基地,海事仲裁服务全国领先。吴淞口国际邮轮港成为亚洲第一、全球第四邮轮母港,邮轮商贸、邮轮船供业务得到发展,邮轮船票制度试点实施。成功举办“中国国际海事会展”“中国航海日”系列活动,打造中国航海博物馆等航运文化品牌,航运文化辨识度和认同度不断提升。

#### 5. 航运市场营商环境显著优化

上海港全面落实国家减税降费部署,降低港口使用成本。上海国际贸易“单一窗口”对接 22 个部门,实现口岸货物申报和运输工具申报全覆盖。除国内水路运输业务,其它航运业务均已对外开放,累计 34 家外资国际船舶管理公司获批入驻自贸试验区。水运行业实施行政审批制度改革,压缩审批承诺时限,大幅精简申请材料,全面推进“证照分离”改革,构建“五位一体”的行业综合监管体制。航运高端人才、紧缺急需人才和特殊人才引进力度不断加大,航运相关学科专业水平持续提升。

#### (二) 存在问题

##### 1. 枢纽港建设需要突破资源瓶颈,提升服务水平

上海港码头结构性矛盾突出,铁路与港区、内河港区与海港衔接不畅,高等级内河航道、公路集疏运网络部分区段瓶颈影响整体效益发挥,海上搜救等应急保障能力有待进一步加强。机场地面运行和空中保障能力难以满足航空枢纽中长期发展需要,国际航线网络通达性仍需进一步提高,机场对外快速交通衔接有待完善。围绕海港、空港、邮轮港的增值服务规模相对有限,临港、临空经济有较大发展空间。

##### 2. 现代航运服务需要推动政策创新,集聚要素资源

与成熟的国际航运服务要素市场相比,上海在航运发展软环境方面尚有差距,在一定程度上制约了航运要素集聚和服务水平提升。现代航运服务业仍存在市场主体规模小、分散度高的情况,国际市场辐射能力相对较弱,航运创新生态尚待培育形成。

## 二、发展趋势

“十四五”时期是上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年,也是上海国际航运中心从“基本建成”迈向“全面建成”的历史新阶段。上海国际航运中心发展面临复杂的外部挑战,也迎来新的战略机遇。

#### (一) 外部环境危、机并存

国际经贸形势、新冠肺炎疫情复杂多变,运输需求不确定性增加。我国建设更高水平开放型经济新体制,为上海国际航运中心融入全球航运治理体系提供契机。

#### (二) 国内新格局加速构建

国内市场和内需体系加快完善,要求航运业为扩大内需战略实施提供支撑。区域协调发展战略全方位深入推进,区域港航新型竞合关系、治理体系加快构建,要求上海国际航运中心提升站位和统筹能力。

#### (三) 改革创新持续深化

上海强化“四大功能”,发展“五型经济”,营造更具吸引力的营商环境,有力促进航运要素集聚。中国(上海)自由贸易试验区临港新片区(以下简称“临港新片区”)建立投资贸易自由化便利化制度体系,为航运制度创新、功能拓展、资源集聚营造有利环境。

#### (四) 科技进步驱动革新

在新一轮科技革命和产业变革驱动下,航运产业面临数字化重构与升级,行业传统边界趋于模糊,与相关产业间的融合度不断加深,呈现生产方式智能化、产业组织平台化、技术创新开放化特征,催生新的航运服务商业模式,驱动行业规则和管理模式革新。

#### (五) 航运产业融合发展

国际运输服务由海运、空运环节向物流链两端延伸,由单一运输方式向多式联运转变,物流系统集成化水平日益提升。同时,全程供应链服务模式快速兴起,运输服务向生产、销售环节渗透,推动传统物流与现代服务间的深度融合、集成发展。

#### (六) 绿色发展势在必行

世界能源消费加快向多元化、低碳化转型,推动航运业能源结构调整。中国提出“碳达峰”“碳中和”目标,国际海事组织、国际民航组织推动实施更严格的环保措施,加快推动节能环保技术在航运、航空领域的应用,促进其向低能耗、零排放方向发展。

### 三、指导思想和发展目标

#### (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二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神,落实《交通强国建设纲要》,融入全球供应链与航运治理体系,推动上海国际航运中心建设由注重速度规模向注重质量效益转变,由重点吸引要素集聚向同步注重互动交流转变,由传统服务驱动向改革创新驱动转变,由相对独立向系统融合发展转变。

#### (二)总体目标

全力支撑上海打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接,形成枢纽门户服务升级、引领辐射能力增强、科技创新驱动有力、资源配置能级提升的上海国际航运中心发展新格局。2025年,基本建成便捷高效、功能完备、开放融合、绿色智慧、保障有力的世界一流国际航运中心。

#### (三)具体目标

1. 枢纽服务品质世界领先。建设智慧高效、服务完备、品质领先的国际集装箱海港枢纽、世界级航空枢纽,夯实在长三角世界级港口群和机场群建设中的核心引领地位。2025年,集装箱年吞吐量达到4700万标准箱以上;航空旅客年吞吐量达到1.3亿人次以上,货邮年吞吐量达到410万吨以上。

2. 物流集疏运体系协同高效。构建安全便捷、智慧绿色的枢纽港集疏运体系,提升多式联运服务水平,基本建成高质量一体化集疏运网络。集装箱水水中转比例不低于52%,集装箱海铁联运量不低于65万标准箱;空港地面交通保障能力显著增强,实现浦东机场到市中心40分钟抵达。

3. 航运服务品牌效应凸显。以航运相关融资保险、法律仲裁、科技研发、教育培训、信息咨询、文化会展等业态为重点,依托北外滩、陆家嘴、世博等核心承载区,实现航运服务要素加速集聚,服务价值链向高端延伸,服务辐射能级显著增强,国内示范引领作用和国际影响力全面提升。

4. 邮轮经济产业链基本形成。邮轮港及配套基础设施进一步完善,邮轮旅客结构显著优化,旅客发送量保持亚太第一,跻身世界邮轮港口第一方阵。亚太邮轮企业总部基地初具规模,邮轮船供物资分拨业务覆盖亚洲市场,初步掌握大型邮轮设计建造技术和管理能力。

5. 绿色创新能力全面提升。打造低碳环保、智慧高效的航运产业新生态,形成航运新基建框架体系,实现新一代信息技术与生产、服务和管理深度融合,培育航运服务新业态,形成航运发展新动能;技术创新与政策引导相结合,实现能源清洁、能耗节约、污染物受控、土地岸线资源集约利用。

6. 航运治理体系开放融合。形成安全、法治、高效的航运保障体系,口岸综合效率和营商环境达到国际先进水平。航运中心的文化辨识度、认同度显著增强。航运人才发展环境更具国际竞争力,逐步形成全球航运人才高地。参与国际航运治理的能力全面提升。

### “十四五”时期上海国际航运中心建设指标

序号	类别	指标名称	属性	单位	基准值 (2020年)	目标值 (2025年)
1	海港	集装箱年吞吐量	预期性	万标准箱	4350	>4700
2		集装箱水水中转比例	预期性	%	51.6	≥52
3		集装箱海铁联运量	预期性	万标准箱	26.8	≥65
4	空港 (市域)	航空旅客年吞吐量	预期性	亿人次	1.22 (2019年)	>1.3
5		航空货邮年吞吐量	预期性	万吨	406 (2019年)	>410

序号	类别	指标名称	属性	单位	基准值 (2020年)	目标值 (2025年)
6	邮轮港	邮轮旅客年发送量排名	预期性	—	亚太第一	亚太第一
7	绿色 航运	港口专业化泊位岸电设施覆盖率	预期性	%	79	100
8		机场综合能耗	预期性	万吨标煤	13.6	22
9	航运服务 与环境	航运保险规模排名	预期性	—	全球第三	全球前三
10		航运类国际组织	预期性	家	8	9—10
11		世界银行跨境贸易营商环境排名	预期性	—	7	海运经济体前列

注：部分数据受疫情影响，2020年基准值较2019年统计值有较大偏离，使用2019年统计数据作为基准值。

#### 四、“十四五”主要任务

##### (一) 优化空间布局，发挥航运产业集聚辐射效应

###### 1. 打造航运服务功能集聚区

充分发挥航运服务功能集聚区要素汇集和辐射带动作用。洋山—临港地区利用临港新片区制度优势，实施航运业更高水平对外开放，打造航运改革开放和科技创新高地，提升参与国际竞争的核心功能。外高桥地区重点发展港口物流和保税物流，形成现代航运物流示范区。陆家嘴—世博地区依托航运产业基础和中央商务区环境，重点发展航运高端服务、科技研发、平台经济，形成品牌优势。北外滩地区发挥航运总部经济优势，抓住新一轮开发机遇，吸引具有国际影响力的航运企业、国际组织和功能性机构，形成高端航运服务功能核心承载区。吴淞口两侧区域重点打造邮轮综合产业集群，建设世界一流邮轮母港和邮轮旅游目的地，打造具有全球影响力的邮轮经济中心。浦东机场地区打造世界级国际航空枢纽，依托临港新片区大飞机产业园和大飞机创新谷，建设民用航空产业基地。虹桥地区与上海商贸服务型国家物流枢纽协同布局，依托虹桥国际开放枢纽和国家级临空经济示范区，建设航空企业总部基地和高端临空服务业集聚区。

##### (二) 引领长三角，推动港航更高质量一体化发展

###### 2. 共建辐射全球的航运枢纽

强化长三角区域一体化战略背景下上海港核心和引领地位，开展新一轮上海港总体规划修编，研究推动罗泾等港区转型升级，探索上海港可持续发展空间。逐步释放洋山深水港四期自动化码头产能，高水准推进洋山深水港区北作业区和沈家湾作业区建设运营，推动小洋山南侧西部工作船码头转型。完善临港地区港口岸线布局，推进上海临港新城东港区公用码头二期工程，提高对临港新片区产业发展服务能力。支持市场主体以资本为纽带，形成以上海为中心、江浙为两翼、安徽等长江流域为腹地，与国内其它港口合理分工、紧密协作的国际航运枢纽港格局。推动实施小洋山北侧综合开发，推进长三角地区沿江、沿海多模式合作，加强长江沿线联运航线对接。加快构建长三角世界级港口群一体化治理体系，推动港政、航政、口岸管理协同，协同建立长三角水上大交管一体化工作机制，构建统一的长三角港航标准体系，提升长三角口岸通关一体化水平，加快与长三角共建辐射全球的航运枢纽。

###### 3. 打造高效畅达的集疏运体系

加强长江口航道综合治理，有效提升北槽深水航道通过能力，合力推进长江口辅助航道建设，增强长江口航道整体通过能力和安全保障水平。提高内河水运经济性、时效性、安全性，建设苏申内港线、油墩港航道整治工程。加强内河航道网络与海港主要港区衔接，推进大芦线东延伸等河海直达通道建设，开展黄浦江上游经临港新片区内河航段直达洋山港特定航线、长江至临港新片区沿江江海直达特定航线开通可行性、配套管理措施及鼓励政策研究。推进内河公共港区建设管理模式创新，建设现代化、集约化内河示范港区，推动芦潮港内河港区投运。规划建设临港多式联运中心，加快布局内陆集装箱码头，实现上海港与水路、铁路、公路的高效衔接。推进沪通铁路二期项目，建设外高桥港区铁路专用线，

研究推动南港码头铁路专用线建设。积极拓展海铁联运市场,建立和完善内陆地区对接上海港的海铁联运通道,提升信息互通共享水平。实施沿江通道西延伸、浦东段等建设项目,改善外高桥地区疏港条件。

#### 4.建设智能完备的水上安全保障体系

统筹优化上海港水上交通安全监管和应急救助系统设施装备布局,建设智能水上交通管控网络和大数据应用平台。规划建设多网融合的海上通信网络,建设海上安全预警及应急反应中心。强化事故预防预控手段,完善水上交通安全风险管控体系。推动建立和完善长三角区域海事一体化融合发展机制,逐步推进区域通航安全规则衔接和船舶交通协同管理。推进水上搜寻救助地方立法。构筑现代化综合航海保障体系,推进水上导助航设施数字化、网联化、智能化。建设上海国际航运气象保障基地,提升水文和气象综合观测能力,完善长江口和洋山深水港区大雾大风海洋气象监测站网,增强近海精准气象保障和信息发布能力,落实航运、航空等气象灾害防御重点单位管理制度。形成水上安全与公共卫生事件应急处置标准体系,加强国际疫情应对能力建设,完善国际合作机制。

### (三)凝聚发展合力,建设品质领先的世界级航空枢纽

#### 5.提高空港地面设施与集疏运保障能力

打造世界一流的航空枢纽,推进浦东机场四期扩建工程,新建 T3 航站楼,建设集成物流、分拣和监管功能的航空超级货站,完善飞行区滑行道、机务维修等综合配套功能。加快推动浦东机场第五跑道投用。发挥虹桥国际机场对虹桥国际开放枢纽的服务支撑作用,持续提升虹桥机场运行效率,建设人性化的精品枢纽机场。明确通用航空机场布局。合力推进跨区域的上海多机场体系建设,巩固提升上海航空枢纽核心地位,支持规划建设南通新机场,加强与长三角区域其它机场在功能定位、规划建设、运行管理、地面交通等方面的协同。完善机场综合交通配套,建设浦东综合交通枢纽和沪苏湖、沪乍杭等国铁干线,以及机场联络线、两港快线、嘉闵线及其北延伸、21 号线、17 号线西延伸等轨道交通设施,完善周边道路网络,研究在长三角地区建设虚拟航站楼,完善长途巴士等枢纽集散信息服务,提升上海机场辐射服务长三角的能力。

#### 6.建设品质一流的航空客运枢纽

积极推进新冠肺炎疫情常态化防控下的航线航班恢复,贯彻落实动态调整的疫情防控措施和运输政策,支持航空公司通过航班时刻统筹利用、开发客运新产品等举措加大境内航线运力投入,推动境内航空市场恢复增长。在各国疫情有效控制前提下,提升航空枢纽航线网络覆盖面和通达性,积极服务国家“一带一路”倡议,拓展洲际航线网络、巩固亚洲国际航线网络、发展高品质国内航线网络,全面实施“通程联运”,推进国际、国内两网深度融合,提升中转和空地联运服务水平,满足区域大众化、多元化市场需求。支持主基地航空公司打造世界级洲际转运中心,鼓励基地航空公司加强在沪运力投入、拓展国际市场,支持航空联盟成员进行枢纽运作。打造枢纽机场服务品牌,建设高体验感全流程自助服务候机楼,实施室内外精准导航服务,优化旅客进出港查验流程、安检安防系统和口岸监管系统,加强空港枢纽与城市交通、旅游等外部服务和管理信息平台对接。

#### 7.打造全球领先的航空货运枢纽

提高全货机网络通达性,支持国内外货运航空公司打造全货机航线,强化与国际货运枢纽的连接。提高国际客运航班腹舱载货率,增强航空物流连通性和辐射服务能力。发挥国内客运航线网络优势,拓展长三角区域异地货站、卡车航班等业务,提高国内货物集散功能。鼓励航空公司开发货运中转产品,集聚中转航班,吸引中转货源。积极争取货物通关便利政策,促进监管模式创新,大力发展浦东机场货物中转集拼业务。促进航空快递物流业发展,打造集约高效的国际航空快件处理中心。鼓励产业链企业协同合作,推动现代贸易、现代物流、智慧仓储、冷链加工及金融服务等功能叠加,促进空港物流多元化发展。建设航空货运信息综合服务公共平台,推进货运信息集成,全面推广电子运单,提升货运管理智能化水平。

#### 8.强化航空枢纽运行管理和资源保障

优化调整上海地区空域结构和空中航路网络规划,提高上海地区空域精细化管理水平。积极争取增加上海两场航班时刻资源供给,提升资源管理能力和利用效率,巩固提升航班正常率水平。推动在浦东国际机场扩大与相关国家和地区的航权安排。支持建设华东空管局生产运行中心工程、上海终端管

制中心二期工程,构建一体化空中交通管理保障体系,满足上海航空枢纽运行增效、长三角机场协同运行需求。建设智慧空中管理示范区,有效对接北斗系统应用等战略要求。支持增强航空口岸一线执法力量,适应航空枢纽业务增长需求。提升航空煤油储运设施能力,强化军民用航空运输的航油配套保障。

#### (四)打响服务品牌,强化全球航运资源配置能力

##### 9.完善港口综合服务

建立国际航运综合服务体系,拓展临港、临空服务产业链,提升船舶和航空器维修、物资供应配送、货物集拼中转、废弃物接收等综合服务能力。加强沪浙船用保税油跨市场协作,推动实施保税燃料油跨港区供应模式,开展船用燃料油安全性研究,建设公正独立的国际船用燃料油检测和分析中心。优化口岸监管流程,建立飞机船舶备件、邮轮食品等物资供应的便捷通道。落实船员服务便捷工程,完善船员公共服务平台,提供公益性职业信息、法律援助等服务。推进海员服务中心等船员服务设施建设,上海国家级船员考试评估中心建成投运。推进长三角区域航道、锚地共建共享。

##### 10.拓展航运信息服务

依托上海电子口岸,推动口岸、物流、交易、金融等数据集成,提升口岸大数据智能物流服务。深入建设亚太示范电子口岸网络,推动国际口岸数据互联互通,打造国际物流信息交换枢纽。支持建设航运物流大数据联合创新实验室、中国航运数据库等航运数据公共平台以及全球航运智库联盟,提高航运信息资讯服务权威性,提高航运知识和智力服务的辐射力。支持上海航运交易所进一步提升“上海航运指数”品牌影响力,创新现货订舱、二手船舶等交易业务,探索搭建国际集装箱运输交易平台,集聚航运交易信息资源。完善航海保障数据生产与加工、信息产品制作与发布综合服务体系,实现国际航海保障空间信息重点水域全覆盖。建设全球海域航海图书序列编制和发行服务体系。

##### 11.创新航运金融服务

支持金融机构参照国际通行规则为航运企业提供高效便利的金融服务。推动跨境人民币结算便利化,引导和鼓励航运企业国际海运费使用人民币计价结算。大力发展船舶融资租赁,积极支持符合条件的融资租赁公司设立专业子公司和特殊项目公司开展船舶租赁业务。推动上海自由贸易试验区国际船舶管理服务创新试点,支持金融机构依托自由贸易账户为航运服务企业提供跨境资金收付便利,吸引航运类跨国公司设立全球或区域资金管理中心,推动形成离岸航运业务集聚高地。支持航运行业相关企业通过上市、挂牌、并购重组、发行债券等方式对接多层次资本市场融资发展。完善航运保险市场体系,建立具有吸引力和竞争力的国际航运保险、再保险业务支持政策体系。支持上海保险交易所优化国际航运保险交易服务场景,加快形成具有一定规模和国际影响力的航运保险交易市场。引导本土航运保险服务机构与境外保险公司开展合作,拓展航运保险全球服务网络。支持航运金融领域区块链等新技术探索,安全稳妥地推进上海航运保险企业搭建或加入航运保险区块链平台。支持上海航运交易所、上海期货交易所等航运和金融专业机构共同发展航运金融衍生品业务,促进上市产品功能发挥,有序丰富产品序列,构建航运衍生品交易、结算和信息平台。

##### 12.提升海事法律服务

建设具有较高国际影响力的国际海事司法中心,强化国际海事纠纷解决中心核心功能,完善国际海事司法高端智库、国际海事司法交流平台辅助功能。打造海事审判精品工程。推进长三角区域海事司法服务一体化发展。建设亚太海事仲裁中心,引导鼓励市场主体选择上海作为首选仲裁地。依托临港新片区政策优势,加快集聚境内外知名海事仲裁及争议解决机构,完善“诉讼、调解、仲裁”一站式纠纷解决功能。支持开展“一带一路”沿线国际商事仲裁业务,鼓励与沿线相关国家合作建立联合仲裁机制。推进海事法律与仲裁服务信息化、智慧化发展,建立外国法数据库,实现证据电子化传递与认证、远程立案、开庭与调解,深入挖掘海量数据并应用于海事司法工作,支持开展网络仲裁服务。

##### 13.发展现代航空服务

高标准建设临港新片区浦东机场南侧区域,推进临港新片区大飞机产业园和大飞机创新谷建设,推动总装交付、关键配套、生产支持、运营维护、科技研发等产业发展,建设具有全球影响力的大飞机制造业创新中心。深化虹桥临空经济示范区建设,加快推进虹桥商务区东片区开发,发展现代航空服务,吸引航空产业链上下游企业和航空功能性机构集聚。鼓励发展飞机整机、航空发动机等融资租赁业务,以



及航材维修、航空培训、航空会展、航空保险、航空咨询等高附加值业务，探索建设航材、航油、航班时刻等要素类航空交易市场，将临空地区打造为航空总部集中、航空要素集聚、航空产业集群发展的复合平台。

#### 14. 丰富航运文化服务

打响“北外滩国际航运论坛”品牌，打造国际航运领域重大问题交流平台、重大航运政策发布平台。继续支持举办“中国国际海事会展”“海贸(Seatrade)国际海事颁奖典礼”“中国航海日”“亚洲公务航空大会及展览会”等活动，形成多层次、多领域的航运会展品牌。促进航运与文化、休闲、旅游业融合，加强航运文化国内外交流与合作。提高中国航海博物馆等航运文化场馆陈列展览、文物典藏、学术研究、社会教育、公众服务、人才培养等整体水平。深入挖掘航运文化遗产内涵和时代特色，建设航海文化基地，推动航运数字文创产业发展。创建人性化的枢纽机场服务品牌，创造城市航空门户魅力文化空间，打造人文机场建设典范。

#### (五) 优化产业布局，高水平建设邮轮经济中心

##### 15. 建设国际一流邮轮港

统筹吴淞口国际邮轮港、上海港国际客运中心、外高桥邮轮备用码头功能布局，加快建设中国邮轮旅游发展示范区。严格落实新冠肺炎疫情常态化防控措施，积极争取邮轮无目的地海上游航线试点，为邮轮分区域逐步恢复运营创造条件、积累经验。丰富邮轮旅游产品供给，在疫情可控前提下加强与境外港口合作，鼓励开发多点挂靠邮轮航线，吸引国际访问港邮轮挂靠。对标国际一流邮轮港口，全面提升服务管理水平，建立健全适合邮轮靠泊通行和邮轮旅客通关出行的管理体系。深化邮轮船票制度试点，搭建邮轮公共信息服务平台，形成可向全国复制推广的经验。完善吴淞口国际邮轮港周边交通基础设施，实现邮轮港与轨道交通、机场、铁路等公共交通之间的便捷连接。健全邮轮应急管理体系，形成邮轮公共安全、卫生事件应对策略和标准体系，推动上海标准成为国家标准、亚洲标准。充分发挥上海邮轮母港的引领作用，探索区域邮轮组合母港建设，推动建立长三角邮轮旅游服务联盟。

##### 16. 布局邮轮经济产业链

积极拓展邮轮产业链，以邮轮自主设计建造和本土邮轮船队发展为突破重点，支持宝山国际邮轮产业园、外高桥造船基地等打造邮轮配套产业平台，培育本土邮轮修造产业集群。建设邮轮船供物资分拨中心，推动实现国际货柜转运常态化，发展邮轮船供“全球采购、集中配送”模式，支持本地企业积极参与邮轮船供，吸引邮轮公司在上海建立国际邮轮物资配送中心。支持搭建全国性邮轮网上商业展示交易平台，打造邮轮跨境购物平台，加快引导境外消费向境内消费转变。打造邮轮企业总部基地，研究引进邮轮企业总部的便利化政策及激励措施，吸引更多全球邮轮企业地区总部和全球运营中心落户。

#### (六) 挖掘科技动能，促进航运中心可持续发展

##### 17. 强化科技引领作用

提升智能港口技术与系统集成能力，推广自动化码头技术应用，推动新型港内智能转运车辆(AIV)研发测试，打造智慧港口示范运营标杆。实施洋山港智能集卡商业化示范项目，应用5G和物联网技术实现港口集疏运设施重大关键技术突破，开展基于车路协同的自动驾驶技术、货运通道智能化设施等标准规范制定。推动区块链技术在航运领域的场景应用和标准制定，支持航运区块链联盟组织发展。深化集装箱江海联运公共信息平台建设，利用区块链技术加强沿江港航物流信息对接和业务协同。推进长江口航道数字化建设，探索内河高等级航道管理数字化转型。鼓励航运企业和科技研发、检验服务机构打造产学研用深度融合的航运技术联合创新平台，强化新型载运工具的自主设计建造能力，积极参与国际海上自主水面船舶(MASS)研究。

##### 18. 提升港航绿色发展水平

严格执行长三角船舶排放控制区管控措施，加强船舶使用燃油情况监管。加快海港专业化泊位和内河码头岸电设施建设，推进船舶受电设施改造，提高岸电设施覆盖率和利用率。有序推进黄浦江轮渡、游览船和公务船使用新能源和清洁能源，鼓励老旧内河船舶淘汰更新。推进船舶液化天然气(LNG)动力能源加注设施设备建设。支持开展船舶清洁动力集成、船舶大气污染物排放治理及智能监测核心技术研发。加强港航污染防治，推动船舶和港口环保设施改造，加强船舶污染物接收转运处置设施衔接。优化船舶污染物全流程监管机制，加强监视监测，提升上海港船舶污染防治应急能力。

### 19.建设平安绿色智慧机场

建设业内领先的平安机场,打造全感知、可视化、主动防御的空港安全体系,建设航空器高级场面引导系统(A-SMGCS),扎实做好新冠肺炎疫情常态化防控,强化航空枢纽建设、运行全过程安全管理。建设可持续发展的绿色机场,统筹机场污染防治设施规划建设,提高地面辅助电源、桥载电源使用率,推进机场地区充电桩建设,推动机场内新增及更新的特种设备、非道路作业车辆、场内客货车等加快实施清洁能源替代。促进机场智慧化发展,构建数字化协同治理体系、网络安全与标准体系,推动运行信息和决策流程在民航运行单位的互联互通,打造时空大数据平台、运行大数据平台和以人工智能、数据中心为载体的“机场大脑”。

(七)优化治理体系,全方位提升航运发展软实力

### 20.完善航运发展环境

加快智慧口岸建设,完善口岸数字化基础设施,打造口岸全程运营服务平台,推进跨部门、跨系统、跨区域的数据共享和功能对接。深化国际贸易“单一窗口”建设,拓展地方特色功能应用,搭建“第三方应用市场”,吸引航运、贸易、供应链、金融、保险等要素集聚;汇集“口岸通关、港航物流”全程业务办理功能,为企业报关、查验、缴费、物流安排等提供一站式便利。构建口岸综合治理体系,建立基于企业综合信用维度的风险管控模式,探索以信用为基础的新型监管机制。通过市场引导、价格监督检查和行业自律等方式,进一步规范口岸收费,加强收费公开和便捷查询,推动口岸物流各环节收费结构优化。

### 21.深化航运制度创新

深化上海自由贸易试验区建设,依托临港新片区改革创新平台并探索政策外延,深化航运领域对外开放,探索与国际接轨的航运发展制度和运作模式,营造稳定、公平、透明的发展环境。充分发挥洋山特殊综合保税区政策创新优势,对标国际公认、竞争力最强自由贸易园区,取消不必要的贸易监管、许可和程序要求,实施更高水平的国际贸易自由化、便利化政策和制度。探索在对等原则下允许外籍国际航行船舶开展以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务,优化监管流程,提升上海港中转吸引力。优化启运港退税政策,提升政策实施效果。完善并实施国际船舶登记制度,简化登记条件,优化登记流程,加强税收和金融政策支撑,推动船舶要素集聚。推进自由贸易试验区船舶法定检验对外开放。

### 22.参与国际海事治理

提升国际合作深度与广度,吸引和培育国际性、国家级航运专业组织和功能性机构,丰富上海国际航运中心参与国际海事治理的平台渠道。服务和保障国际航运组织和机构在沪发展,促进亚洲海事技术合作中心(MTCC-Asia)等国际组织功能建设和能级提升。支持和鼓励航运服务龙头企业“走出去”,积极参与“一带一路”沿线国际航运市场合作。积极参与国际海事技术规则和标准的制定修订,提升在航运装备、技术、标准等领域服务全球的综合能力。

## 五、保障措施

### (一)加强统筹协调

深化国家部委与上海市共同促进上海国际航运中心建设的部市合作机制,支持上海组合港管理委员会及其办公室更好发挥作用。充分发挥上海市推进上海国际航运中心建设领导小组作用,加强顶层设计、强化统筹协调、完善体制机制、重视品牌推广,实现航运与贸易、科创、金融的联动发展。

### (二)强化区域联动

围绕长三角区域一体化发展战略要求,从市场机制构建、监管体系整合、信息互通共享、政策标准制定等角度,推动构建区域港航一体化治理体系,强化区域机场分工协作,提升长三角世界级港口群、机场群国际竞争力。加强航运服务功能集聚区与临港新片区、虹桥国际开放枢纽等重点区域联动,形成协同发展的良好局面。

### (三)加强政策支持

充分发挥财政资金引导作用,促进运输结构优化和物流效率提升,鼓励航运服务功能、模式和科技创新,支撑航空枢纽业务拓展和保障能力提升。协同国家部委开展临港新片区有关重点产业的税收政策研究,争取航运相关产业和业务参与改革试点,提升对航运类跨国公司总部、功能性机构和离岸业务的吸引力。

### (四)完善人才保障

支持高校提升航运相关学科专业水平,加强复合型、创新型人才培养。完善航运技能人才培养体系,支持企业、产业园区及其它功能性机构建设高技能人才培养基地。完善梯度化人才政策体系,加强人才激励,持续做好航运人才落户及相关配套服务保障。在高层次航运人才出入境等方面,探索实施更加开放便利的签证和停居留政策。

#### (五)强化法制保障

加强对上海国际航运中心发展的法制保障,健全促进航运业创新发展的法规政策体系,支持航运服务功能创新,促进航运科技产业规模化发展。探索航运领域司法服务保障措施创新,营造法治化、便利化、国际化的航运发展营商环境。

#### (六)加强国际交流

充分重视“上海航运”服务品牌的整体策划和宣传推介,通过搭建高层级、国际化的航运交流平台,积极主动参与国际交流合作,助力上海航运服务企业、机构走向国际市场,构建面向全球的服务网络,拓展辐射服务范围,提升国际化水平和服务能级。

#### (七)形成评估机制

加强监测评估能力建设,完善日常统计制度和体系,常态化实施上海国际航运中心建设各相关领域的统计分析工作。建立和完善定期评估机制,综合运用自我评估、第三方评估和社会监督评价等方式,对上海国际航运中心建设指标完成情况、任务落实进展、政策实施效果等开展跟踪测评。

## 【市政府办公厅文件】

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市服务业发展“十四五”规划》的通知

(2021年6月16日)

沪府办发〔2021〕7号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市服务业发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市服务业发展“十四五”规划

“十四五”时期是上海在新的起点上全面深化“五个中心”建设,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。为进一步提升上海服务经济量能,打响“上海服务”品牌,构筑新阶段上海产业发展战略优势,持续提升城市能级和核心竞争力,根据国家关于加快服务业创新发展的总体要求和《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、发展基础

#### (一)发展现状

1.服务业成为上海经济增量的主导引擎。2020年,全市服务业增加值达到28307.54亿元,“十三五”期间年均增速7.1%,占全市生产总值的比重达到73.1%,服务业成为经济增长的主动力。服务业固定资产投资占全市固定资产投资比重达82.1%,实际利用外资占全市实到外资金额比重达94.5%,服务业成为拉动投资、吸引外资的主力军。

2.服务业成为上海城市功能的重要载体。2020年,上海金融市场成交总额超过2200万亿元,全球金融中心指数(GFCI)排名由2015年的第21位升至第3位,多层次金融市场体系基本形成,国际金融中心资源配置能级不断增强。上海口岸货物进出口总额占全球3.2%以上,继续位列世界城市首位。上海港集装箱吞吐量达到4350万标箱,连续11年居世界第一。全社会研发经费支出相当于全市生产总

值比例达 4.1%左右,每万人口发明专利拥有量达 60 件左右,技术合同成交额达 1815.3 亿元,较 2015 年增长 156.4%。

3.服务业成为新经济创新迭代支撑源泉。5G、云计算、大数据等新一代信息技术促进服务业创新发展,数字技术与金融、商贸、教育、医疗、交通运输等服务业深度融合。2020 年,全市信息服务业增加值 3250.7 亿元,较“十二五”期末增长 85.4%。在线新经济率先发力,电子商务交易额达到 29417.4 亿元,“十三五”期间年均增长 12.3%。

4.服务业成为产业优化布局重要方向。中心城区服务业特色化、品质化发展步伐加快,制造业服务化带动郊区服务业规模快速增长。2020 年,生产性服务业重点领域营业收入从 2015 年的 25171 亿元提高到 30552 亿元,生产性服务业占服务业比重超 63%。郊区服务业占全市服务业比重逐年提升,形成张江科创、虹桥商贸等一批功能性服务业集聚地。

5.服务业成为进一步扩大开放重要领域。2019 年 8 月,市委、市政府印发《上海市新一轮服务业扩大开放若干措施》,提出进一步放宽服务业外资市场准入限制等政策举措。临港新片区以投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由为重点的便利化改革加快推进。成功承接三届中国国际进口博览会,虹桥商务区持续扩大开放,不断夯实“国际开放枢纽”功能。长三角生态绿色一体化发展示范区深化区域开放联动,不断加强长三角创新链、产业链协同。静安区依托国家服务业综合改革试点,完善公平开放制度环境,持续探索突破服务业发展的体制机制障碍。

上海服务业增长快、规模大、比重高,但对标国际最高标准、最好水平,依然存在一定差距,主要包括:内部结构不均衡,科技服务等新兴服务业发展潜力有待激发;主体发展不均衡,本土龙头企业和品牌培育力度有待加强;辐射能级不充分,金融、贸易、航运、科技等功能性服务业的资源配置能力有待提升;制度供给不匹配,适应新业态新模式发展的监管环境有待优化。

## (二)发展形势

“十四五”时期,我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化。上海要对标中央要求、人民期盼,对照国际最高标准、最好水平,勇于创新突破、攻坚克难,善于转危为机、变中取胜,在更加开放的条件下推动服务业实现更高质量的发展。

1.构建新发展格局赋予上海新使命。要在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中找准自身定位,充分发挥人才集聚、政策先行、基础雄厚等优势,在扩大内需、深化开放、提升品质上持续发力,加快服务业创新发展、增强服务经济发展新动能,提高服务业国际竞争力,实现服务业又快又好发展。

2.新一轮产业革命孕育增长新潜能。随着 5G、云计算、大数据、人工智能等信息技术的快速发展,城市数字化转型为服务业在经济发展、人民生活、城市治理等领域创新应用提供了丰富的场景和机遇,孕育了新的产业发展潜能。要充分利用超大城市的规模优势、数据优势和场景优势,支持在线经济、数字经济、智能经济等新业态新模式加速发展,加快制造和服务深度融合,全面推进产业数字化转型。

3.转型提质发展催生服务新需求。随着创新驱动发展战略的实施,科技研发、信息服务、专业服务、供应链管理等高端生产性服务需求不断提升,健康养老、教育培训、文化创意、体育竞技等服务消费需求逐步增长,为服务业效率提升、增量突破提供新的动力。要充分发挥产业基础和市场优势,紧抓产业发展创新提质机遇期,推动服务业质量变革、效率变革、动力变革。

## 二、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二中、三中、四中、五中全会精神,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,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,围绕强化“四大功能”、深化“五个中心”建设,聚焦发展“五型经济”、建设“五大新城”、推动城市数字化转型,遵循“数字赋能、业态融合、规则创新、生态培育、品牌塑造”的发展方针,在稳固服务业规模存量的基础上,大力激发培育新动能增量,推动传统服务变革跃升,促进新兴服务繁荣壮大,努力构筑新时期“上海服务”品牌战略发展新优势。

### (二)发展方针

数字赋能。把数字牵引作为推动服务业高质量发展的强劲动能,依托超大城市海量数据、市场规模

和应用场景优势,以数字技术创新为服务业全方位赋能、带动服务业整体性转变、推动服务业态和模式革命性重塑,加快服务业转型升级和旧动能转换步伐,为服务业发展注入动力新引擎。

业态融合。充分利用服务业渗透到生产生活各环节的特点,促进技术与产业紧密结合、制造业和服务业“双向融合”,聚焦产业链核心环节,占据价值链高端位势。

规则创新。深化服务业改革开放,在市场主体准营、行业监管、政策配套、体制机制等方面创新突破,优化服务业发展规则体系,充分释放制度红利、激发潜能动力,在加快服务业变革中服务新发展格局。

生态培育。发挥上海产业链综合优势,多措并举搭平台、建载体、汇人才、聚要素,营造适宜各类企业共同发展的生态氛围,让服务业扎根成长的生态土壤更厚实更肥沃。

品牌塑造。围绕打响“上海服务”品牌,精准聚焦、点上发力,扩大服务供给、提高服务质量、优化服务环境,完善服务业高质量发展标准体系,不断提升服务功能辐射度、服务对象感受度、服务品牌美誉度。

### (三)发展目标

到 2025 年,服务业在稳增长、促开放、强功能、惠民生中的主体作用更加凸显,围绕优结构、升能级、增动力、提效率、强品牌,构建服务功能强辐射、服务环节高增值、服务内容高品质,数字技术深度融合和产业跨界深度融合的“一强、两高、两融合”现代服务产业体系,呈现创新主体高能活跃、流量资源高效配置、总部机构多元集聚、开放格局内外联动的服务经济新特征,使上海在全球服务网络中的位势和能级不断攀升。

1.服务业结构更加优化。到 2025 年,服务业增加值占全市生产总值比重达到 75%左右,生产性服务业增加值占服务业增加值比重达到 66.7%左右,大力发展以信息服务、专业服务、科技研发服务等为主的知识密集型服务业,力争到 2025 年,知识密集型服务业增加值占全市生产总值比重达到 40%左右。

2.服务业辐射能级更加突出。到 2025 年,服务业对外开放进一步扩大,与国际投资贸易规则相衔接的制度规范更加健全,城市服务功能进一步增强,口岸货物进出口总额占全球比重稳定在 3.2%左右,金融市场直接融资额占国内直接融资额比重保持 85%左右,集装箱水水中转比例不低于 52%,不断提升服务能级,扩大辐射半径。

3.科技对服务业引领动力更加显著。深入实施创新驱动发展战略,全面提升科技在服务经济发展中的引领作用。到 2025 年,实现云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术与服务经济深度融合,科技创新应用推动服务业效率显著提升。

4.服务业企业主体更具竞争力。依托深化开放、制度优化及科技创新,集聚培育一批具有国际竞争力的企业主体。到 2025 年,累计认定跨国公司地区总部 1000 家左右、贸易型总部 300 家左右,在教育、医疗、文创等重点领域培育一批在线新经济领军企业。

5.“上海服务”品牌更具影响力。在服务经济领域形成一批知晓度广、信誉度高、具有自主知识产权的服务品牌。到 2025 年,通过上海品牌认证的产品和服务累计达到 300 项左右,创建 25 个以上服务业创新发展示范区。树立一批国内领先、国际先进的上海标准,推动更多上海标准转化为国际标准。

### 上海“十四五”服务业发展主要指标

序号	指标名称	单位	指标属性	2025 年
1	服务业增加值占全市生产总值比重	%	预期性	75 左右
2	生产性服务业增加值占全市服务业增加值比重	%	预期性	66.7 左右
3	金融市场成交额	万亿元	预期性	2800 左右
4	金融市场直接融资额占国内直接融资额比重	%	预期性	85 左右
5	国际展览面积占比	%	预期性	80 左右
6	每万人口高价值发明专利拥有量	件	预期性	30 左右
7	跨国公司地区总部数量	家	预期性	累计 1000 左右

序号	指标名称	单位	指标属性	2025年
8	贸易型总部数量	家	预期性	累计300左右
9	通过“上海品牌”认证的产品和服务数量	项	预期性	累计300左右
10	服务业创新发展示范区数量	个	预期性	大于25

### 三、主要任务

“十四五”期间,上海服务业围绕“三个导向”重点发展城市能级导向的功能性服务业、价值增值导向的生产性服务业、消费升级导向的生活性服务业三大板块,不断提升全球资源配置能力,持续推动产业链价值链高端增值和生产效率变革,引领新消费需求、创造高品质生活。

#### (一)突出全球资源融通配置,增强城市核心服务功能国际竞争力

落实国家战略,重点提升金融服务资源配置能力、贸易服务全球枢纽位势、航运服务国际竞争能力、科技服务创新策源能力,打造功能性服务业高原上的新高峰,全力增强城市核心服务功能国际竞争力,更好服务构建新发展格局。

##### 1.提升金融服务资源配置能力

深化金融市场开放,提升科技引领能级,构建具有国际竞争力的金融市场体系、金融机构体系和业务创新体系,加强国际金融中心与科技创新中心建设联动,推动金融服务业国际化、数字化、品牌化发展。

推进金融服务业更高水平对外开放。建设具有全球影响力的国际金融资产交易的平台,扩大人民币跨境使用范围,推动金融市场互联互通,形成国内外投资者共同参与的金融开放体系。提高金融服务支持实体经济水平。支持上海证券交易所开展“新蓝筹”行动,用好科创板平台支持高成长创新型上市企业。加强金融产品和工具创新。发展人民币利率、外汇衍生产品市场,进一步丰富外汇期权等产品类型,培育发展保险和再保险市场。加强数字货币系统设计、试点场景、服务模式、管理模式等方面的研究部署,稳步推进数字人民币应用试点。加大对金融科技重点算法、核心逻辑、基础技术等相关标准制定的支持力度,争取核心技术领域国际标准话语权。营造更加市场化、法治化、国际化的金融服务业发展环境。支持推动上海金融法院、金融仲裁院提升涉外金融审判和仲裁的国际化水平,加快适用国际通行的金融审判和仲裁规则。将“陆家嘴论坛”打造成为金融领域具有广泛影响力的国际性高端对话和交流平台。

#### 专栏1:提升金融服务能级专项行动

深化金融改革开放,持续提升金融产品的全球定价能力和话语权,形成一批具有国际影响力的金融平台和“上海价格”,打响一批具有较强国际竞争力和行业影响力的金融机构品牌,培育一批具有较强示范引领性的金融科技创新项目。

打造服务国内国际双循环的金融市场和重要基础设施。稳步推进资本市场注册制,打造全球领先的国际银行卡交易清算中心,推动建设中国金融市场交易报告库。提升重要金融产品的全球话语权和影响力。强化“上海金”“上海油”“上海铜”等基准价格应用,培育“上海胶”等新定价基准,完善和推广面向全球集中清算行业的“上海清算标准”,推出航运指数期货。强化金融与科技联动发展。做实长三角资本市场服务基地功能,稳步推进数字人民币应用试点,深化金融科技创新监管试点。优化金融发展环境。吸引更多国际金融机构和组织落户上海,在跨境金融、金融科技等领域培育一批具有国际影响力的金融机构。

##### 2.提升贸易服务全球枢纽位势

适应国际贸易发展新趋势,大力发展数字贸易、离岸贸易、转口贸易等新型贸易业态。聚焦钢铁、有色金属、石油化工等领域,加快建设大宗商品交易全球集散与定价中心。

大力发展数字贸易。健全数字经济领域的知识产权综合服务,打造数字贸易公共数据库,完善数字贸易交易促进平台功能,探索制定数据交易相关地方性法规,参与构建全球数字贸易规则,探索建设服务于跨境贸易的大型云基础设施。着力发展新型国际贸易。支持发展离岸贸易,进一步提升经常账户项下离岸贸易外汇结算便利度,支持商业银行为更多有需求的企业提供便利的跨境金融服务。扩大以自由贸易账户为基础的离岸贸易企业参与范围,并将支持范围扩大至离岸加工贸易、服务转手买卖等离岸业务。争取更有国际竞争力的离岸贸易税收政策。培育一批离岸贸易标杆企业。创新发展面向国际

的大宗商品交易。推进合格境外机构投资者(QFII)和人民币合格境外机构投资者(RQFII)在境内直接开展期货交易业务,提升大宗商品交易商集聚度和期货交易上市品种市场影响力。开展产能预售、仓单互认等业务试点,在“一带一路”沿线国家(地区)开展大宗商品期货市场跨境交割业务。依托临港新片区、虹桥商务区、北外滩地区等重点区域实现离岸贸易和转口贸易创新突破,打造虹桥商务区全球数字贸易港,支持上海虹桥临空经济示范区探索建立国家数字服务出口基地。

### 专栏 2:提升国际贸易服务能级专项行动

紧紧围绕“提升开放能级、增强枢纽功能”的总体要求,率先构建要素资源高效流动、高效聚合的国际贸易枢纽节点城市,认定一批有示范带动效应的服务贸易创新项目,培育一批具有国际影响力的上海服务贸易品牌。

推动服务业高水平开放。进一步放宽执业资格考试对境外专业人才的限制,鼓励外商投资举办经营性职业技能培训机构,积极发展中医药领域服务业,推动中医药标准国际化。推进服务贸易创新发展。强化浦东软件园国家数字服务出口基地、数字贸易交易促进平台功能,办好中国(上海)国际技术进出口交易会。提升会展贸易平台国际竞争力。继续高质量办好中国国际进口博览会,持续提升上海本土展会在世界百强商展中所占比重,打造 2—3 家具有国际竞争力的上海会展企业。优化贸易投资营商环境。支持将服务贸易相关事项纳入上海国际贸易“单一窗口”,推进涉外服务专窗建设,建设服务贸易境外促进中心。扩大新型消费服务新供给。鼓励消费新业态新模式创新,推进消费领域新型基础设施建设,健全服务领域新职业从业人员管理制度。建设国际消费中心城市。推动品牌集聚地建设,打造 25 条特色商业街区,新引进品牌首家首店 2400 家以上,打响 160 个引领型本土品牌。

#### 3.提升航运服务国际竞争能力

以建设智慧高效、服务完备、品质领先的国际集装箱枢纽、世界级航空枢纽、国际邮轮港为抓手,夯实航运服务业发展基础。以推动航运创新发展为重点,提高航运开放水平、深化航运制度创新,完善航运服务业发展环境。以增强现代航运服务国际影响力为重点,大力发展航运金融、航运信息、海事法律、现代航空等现代航运服务业。

完善枢纽港集疏运体系,夯实航运服务业发展基础。加快实施小洋山北侧综合开发、浦东国际机场四期扩建工程、临港多式联运中心和外高桥铁路进港专用线等一批项目。推动航运服务智能化升级,推进智能集卡、自动化码头等一批应用落地,打造智慧航运示范运营标杆。深化航运服务业开放,提升航运服务水平能级。推进国际航行船舶进出境、保税燃料油跨港区供应等制度创新,扩大实施中资方便旗船沿海捎带政策效果,探索在对等原则下推动外籍国际航行船舶开展沿海捎带业务。提升航空枢纽航线网络覆盖面和通达性,鼓励开发多点挂靠邮轮航线。推进符合条件的外国船级社开展法定检验业务,鼓励开展“两头在外”航空器材包修转包区域流转试点,探索设立外商独资飞机维修企业。大力发展现代航运服务业,加快航运服务和商业模式创新。培育具有国际影响力的航运保险交易市场,推动航运指数期货上市,建设具有国际影响力的航运保险、融资、交易、结算中心。加快航运要素的数字化转型,整合物流、交易、供应链、金融数据和服务功能,推动新一代信息技术与航运业的深度融合。举办北外滩国际航运论坛,吸引高能级航运专业组织和功能性机构落户,建设国际海事司法中心,促进亚洲海事技术合作中心(MTCC—Asia)等国际组织功能提升。

### 专栏 3:提升航运服务能级专项行动

以航运科技、法律仲裁、融资保险等业态为重点,依托现代航运服务核心承载区,促进航运服务要素加速集聚、服务辐射能级显著增强、服务资源配置能级大幅提升,培育和引进一批高能级的航运企业和功能性机构,提升上海国际航运中心的智慧服务水平。

打造航运服务要素集聚载体。打造浦东航运服务高地,着力建设“北外滩航运服务功能创新示范区”,打响“北外滩国际航运论坛”品牌。打造现代航运服务示范品牌。建设国际航运保险交易平台,引导运输相关险种在平台进行交易,依托上海国际航运研究中心,打造具有行业影响力和竞争力的航运智库品牌。提高航运智慧服务水平。打造长江港航区块链综合服务平台,实施国际邮轮数据(上海)中心智慧邮轮港项目,实现机场全流程无纸化出行服务。

#### 4.提升科技服务创新策源能力

以激活各类创新主体活力为目标,加强载体平台建设,创新研发体制机制,提升科研创新环境包容度和吸引力,培育科技创新产业生态。以促进科技成果转化为抓手,大力发展研发设计、技术转移、知识产权服务等科技服务业,促进产业创新发展与转型升级。

建设一批重大科技平台和基础设施。支持高校、科研院所等发起国际大科学计划和大科学工程,建设国家实验室等高水平机构和平台,推动李政道研究所、脑科学与类脑研究中心、量子科学研究中心、期智研究院、树图区块链研究院、朱光亚战略研究院等代表世界科技前沿的研究机构建设发展,加快推进硬 X 射线、软 X 射线、上海光源二期、活细胞成像、转化医学设施等科技设施建设并形成集群效应。提升科技服务业创新发展活力。建立健全技术交易制度及服务体系,依托临港新片区探索跨境技术交易,建设具有国际影响力的技术交易枢纽。完善知识产权保护制度体系,强化上海商标审查协作中心等平台功能,支持世界知识产权组织仲裁与调解上海中心开展涉外知识产权仲裁、调解业务。高标准打造国际一流科技创新载体。持续办好世界顶尖科学家论坛、长三角科技交易博览会等活动。支持张江、长三角 G60 科创走廊、嘉定智能传感器产业园、西岑科创中心、中以(上海)创新园等创新创业集聚区建设,加快推进大学科技园高质量发展。

#### 专栏 4:提升科技创新服务能级专项行动

提高各类科技资源的集聚度,进一步优化科技服务环境,积极构筑功能型创新平台,加快建设科技创新集聚区,共同建设一批重大科技基础设施,共同探索科技体制机制创新。

全力提升张江综合性国家科学中心服务能级。以全球视野、国际标准推进张江综合性国家科学中心建设,集聚世界一流的高校、科研院所和新型研发机构,支持开展多学科交叉研究,产生一批基础研究和应用基础研究的重要原创性成果。打响集成电路、生物医药、人工智能产业创新高地品牌。加快落实三大高地“上海方案”,完善上海深度参与关键核心技术攻关新型举国体制,全面提升原始创新和自主发展能力。提升功能型平台和技术转移机构服务能力。推进国家级要素市场上海技术交易所建设,建立技术转移机构库,建立长三角技术市场一体化协同网络。提升科技创新集聚区服务能级。加快建设杨浦、徐汇、长宁、静安等 10 个国家双创示范基地,推进张江科学城成为具有全球影响力的科技创新策源地、高端产业增长极、创新生态共同体。

#### (二)推动两业深度融合创新,抢占高端生产服务价值链制高点

顺应新一轮科技革命和产业变革趋势,紧抓上海城市数字化转型机遇,以发展在线新经济为抓手,创新数字赋能型信息服务、发展智力驱动型专业服务、提升资源整合型集成服务,在数字赋能、跨界融合、前沿突破、未来布局等方面占据发展主导权,抢占高端生产服务价值链制高点。

##### 1.创新数字赋能型信息服务

抢抓数字化发展先机,把数字牵引作为推动高质量发展的强劲动能,以数字转型、打造生态为重点,推动数字经济新业态、新模式创新,大力发展软件和信息服务、工业互联网、大数据服务及机器人智能服务。

软件和信息服务。支持下一代信息通信技术突破,推动软件基础技术、通用技术、前沿技术等研究,不断提升国产软件稳定性和成熟度,推动软件企业向高附加值模式供应商转变。重点加强基础软件、工业软件、信息安全及新兴平台软件等领域的自主创新能力,提高具有自主知识产权的应用软件研发水平,研发一批关键网络安全产品与系统解决方案。大力发展以人工智能、区块链、云计算、大数据、边缘计算、金融科技、5G 为代表的数字化服务,重点扶持和培育一批标志性在线新经济产品、平台、企业。在智能制造、智慧交通、在线医疗等领域提供丰富的开放式数字智能和经济社会发展融合应用场景。

工业互联网。围绕先进制造业重点产业,打造一批行业特征鲜明、覆盖全产业链的工业互联网应用示范标杆企业,实施国资国企工业互联网促数字化转型专项工程。完善工业互联网标准规范体系,围绕重点领域探索建立工业互联网建设导则,建设一批具有全国影响力的工业互联网平台,建设长三角一体化工业互联网公共服务平台。支持嘉定新城打造工业互联网产业园、普陀区打造上海市工业互联网安全产业示范区、闵行区打造漕河泾工业互联网产业基地及上海工业智联中心。加快建设长三角工业互联网一体化发展示范区。

大数据服务。重点发展数据加工分析、数据安全保障、数据流通交易等大数据服务,支持教育、医疗、金融、政务等领域的大数据应用,推动数据成为服务业发展的核心要素,促进数字经济发展,保障社



会民生。引导培育大数据交易市场,支持建设大数据交易平台,充分释放数据要素价值。支持建设大数据联合创新实验室,围绕重点领域,全面推进在大数据关键技术研发、示范应用建设等方面的探索突破。建设国际互联网数据专用通道、新型互联网交换中心、人工智能公共算力平台等新型基础设施,依托临港新片区的特殊政策优势,发展国际数据产业,建设“国际数据港”。

机器人智能服务。推进教育娱乐、医疗康复、养老陪护、公共服务等特定应用场景的智能服务机器人研发及产业化。支持发展巡检维护、远程诊断维修、安防救灾等领域特种机器人服务。发展基于机器人技术的“无人经济”,促进生产、流通和服务降本增效。

## 2.发展智力驱动型专业服务

以培育一批高能级服务品牌为目标,大力发展法律服务、财会咨询服务、广告服务、人力资源服务等知识密集型专业化服务,加快高质量专业服务标准化建设,大力推动“全球服务商计划”,进一步提升专业服务业的集聚度和发展能级。

法律服务。为上海中外律师事务所联营办公室、仲裁机构外籍成员来沪履职提供便利。在涉外法律服务等领域培育一批能够代表上海新形象、新功能、新内涵的专业服务领军机构。支持上海国际争议解决中心等平台建设,扩大上海法律服务的国际影响力。支持举办外滩金融法律论坛等活动,提升上海法律服务品牌知名度。

财务会计咨询服务。鼓励相关财会咨询服务机构加入具有国际影响力的产业联盟,加强专业服务领域本土企业与国际知名机构资源整合,打造一批具有全球服务能力的外资服务企业。鼓励国内会计、咨询服务机构通过收购兼并、加盟合作、直接注册等方式,在境外设立分支机构或取得执业资格许可,拓展海外业务。大力吸引财会咨询服务全球机构,加快集聚全球行业品牌和行业领军企业,形成国际优质资源导入枢纽。

检验检测认证服务。支持检验检测行业参与制定国际国内标准,提升行业话语权。引导检验检测认证行业数字化转型升级,发展“互联网+检验检测认证”新业态。支持检验检测认证机构总部基地建设,通过海外并购、联合经营、设立分支机构等方式积极开拓国际及港澳台市场,培育具有国际影响力的检验检测认证集团。加强上海市检验检测能力验证项目库建设,持续提升技术能级。

广告服务。加大人工智能、虚拟仿真、区块链等信息技术在媒体广告领域的应用,推动经营业态、媒介形态、服务模式创新发展。推动出台支持本市数字广告发展的政策,激发广告领域技术创新力和社会创造力,增强上海广告业市场竞争力。做大做强上海国际广告节,提升上海创意、数字营销和品牌传播的影响力和竞争力。支持中广国际广告创意产业基地等建设国家广告产业园区,集聚广告创意要素资源,提升广告产业能级。

人力资源服务。鼓励有优势的企业实施跨地区、跨行业兼并收购,打造跨界融合产业集团和产业联盟,依托资本力量布局全球服务网络。继续推进中国上海人力资源服务产业园建设,支持打造国际化、高水平的人力资源服务平台,扩大人力资源服务产业社会影响力。完善人力资源服务体系,建立“线下一门受理,线上一网通办”的公共服务办事机制,推进人力资源服务信息化、标准化建设。

### 专栏 5:提升专业服务能级专项行动

推动上海专业服务国际化、高端化、品牌化发展,丰富上海高端专业服务供给,在法律、财会等领域打造一批具有全球服务能力的品牌企业,培育一批具有国际视野、适应国际规则的专业服务人才,助力产业高质量发展、经济高密度增长。

打造一流法律服务高地。支持建设上海东方域外法律查明服务中心等平台,举办上海国际仲裁高峰论坛和上海国际仲裁周。深化财会服务改革创新。实施事业单位年报和部门决算报表审计、财政部门为小微企业购买代理记账服务等政策,推进会计师事务所函证数字化、会计师事务所和代理记账机构电子证照推广应用。做优做强检验检测专业服务。新建一批国家质检中心和国家级重点实验室,建设国家工业互联网系统和产品质量监督检验中心、智能网联汽车全技术链检验检测功能性平台,支持检验检测总部基地建设。支持广告服务量质齐升。打造上海广告服务标准体系,推进广告企业的“上海品牌”认证。促进人力资源服务业改革发展。实施伯乐奖励计划,组建上海市人力资源服务标准化技术委员会,依托中国上海人力资源服务产业园载体,完善“一区多园”布局。推动专业服务

一体化协同发展。发挥上海市专业服务业联盟平台功能,整合法律、会计、广告等行业资源,建立专业服务业数据报送、问题反馈等机制,促进专业服务业多维度跨界融合和一体化品牌打造。

### 3.提升资源整合型集成服务

以大力提升一体化集成服务水平为重点,发展总集成总承包、现代供应链、物流服务、研发设计服务、节能环保服务和制造衍生服务等。

**总集成总承包。**支持设计、制造、施工等领域骨干企业整合资源、延伸链条,发展咨询设计、制造采购、施工安装、系统集成、运维管理等一揽子服务,提供整体解决方案。发展成套设备领域的“交钥匙”工程,实现产品接口的标准化、通用化。鼓励借助数字化技术,搭建“硬件+软件+平台+服务”集成系统,发展集产品设计、设备提供、安装调试在内的一体化成套性服务业务。

**现代供应链。**鼓励企业优化供应链管理,提升信息、物料、资金、产品等配置流通效率,推动设计、采购、制造、销售、消费信息交互和流程再造,形成高效协同、弹性安全、绿色可持续的智慧供应链网络。大力发展服务于区域、行业、中小企业的第三方电子商务服务平台、工业云平台、服务云平台,打响高效协同的现代供应链服务品牌。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供应商。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”,以信息流促进上下游、产供销协同联动。

**物流服务。**加强射频识别、云计算、大数据、物联网等现代信息技术在物流领域的研发与应用,聚焦智能仓储、无人配送、物流集成服务等重点领域,推进物流产业一体化、智能化发展。支持冷链物流、共同配送、夜间配送、多式联运等物流模式发展,壮大专业物流、第三方和第四方物流。推动物流业和制造业深度融合发展,提高面向制造业供应链协同需求的物流响应能力。加快推进青浦区全国快递行业转型发展示范区建设,打造具有全球辐射能级的国家物流枢纽,基本建成上海邮政快递国际枢纽中心。

**研发设计服务。**适应和引领新消费需求,推动时装、轻工、食品等特色产业提高原创设计能力。突出研发设计服务的个性化、柔性化特征,支持搭建研发设计的用户直连制造商(C2M)平台,实现从下单、支付到产品交付全过程的数字化和网络化运作,以数字经济实现“按需生产”。支持开展关键领域的研发创新,鼓励企业发展第三方研发设计服务,鼓励设立企业技术中心、工程技术研究中心和工业设计中心等创新平台。建立文创设计大师评选机制,进一步畅通设计类人才职业发展通道,办好“世界设计之都大会”“上海设计之都活动周”等品牌活动。围绕集成电路、生物医药、时尚消费品等重点领域,培育壮大专业研发设计服务企业,打造一批具有国际竞争力的知名企业。

#### 专栏 6:推动世界设计之都建设专项行动

推进工业设计、建筑设计、数字设计、服务设计协同发展,推动创意设计赋能产业、点亮生活、服务城市、洞见未来,培育一批具有标杆性的高端设计服务品牌。

**工业设计赋能产业创新发展。**推进临港装备设计、嘉定汽车设计、环东华时尚设计、环华理工业设计等集群建设。建筑设计服务城市建设更新。聚焦市政设计、建筑设计、室内设计、景观设计等行业,做强概念设计等高价值环节,重点支持环同济设计创意、世博最佳实践区等集聚区建设。数字设计开拓未来发展空间。创建以数字设计为特色的国家级工业设计研究院,重点布局张江数字设计、西岸人工智能设计等产业集群。服务设计促进产业优质运行。培育一批有全案设计能力的服务设计企业,重点布局江南智造创意街区、昌平路设计集聚带等。

**节能环保服务。**提升自主创新能力,培育核心技术优势,加快以节能工程咨询、综合能源服务、资源综合利用服务、环境工程与设计等为代表的节能环保服务业发展。加大技术研发力度,突破产业技术瓶颈,在洁净技术重点领域突破和掌握一批具有自主知识产权的关键技术。建立健全产业推进机制,打造产业对接平台,推动成立环境第三方治理、再制造等产业联盟,整合优势资源,引导行业规范发展。发挥长三角资源综合利用合作平台作用,促进区域产业协作。

**制造衍生服务。**促进本市汽车、装备、钢铁、化工、航空等先进制造业龙头企业从提供产品向提供基于产品的服务转变,拓展研发设计、品牌管理、现代供应链、检测维修等高增值服务。加强政策引导和支持,依托重点企业打造全国服务型制造排头兵,加快推动从生产型制造向服务型制造转变、体系内服务向外部输出服务转变。发挥有关龙头企业优势,打造汽车智能出行服务、轨道交通维保服务等服务品牌

和标准,提升“上海服务”辐射度。

(三)强化制度模式双驱动,激发品质生活服务发展新动能

适应高品质生活新需求,加强制度供给、推动模式创新,大力发展健康养老服务、文创教育服务、会展旅体服务、商贸家政服务,不断提升人民群众获得感、幸福感。

1.以制度突破发展健康养老服务

以构建高品质健康与养老服务体系为目标,大力发展医疗健康、养老服务产业,提升健康养老服务产业化水平,丰富智慧化、国际化、高品质服务供给。

健康服务。提升健康服务产业化水平,增强“数智”赋能驱动力,推动医疗健康服务品质和能级提升。支持社会办医发展,拓宽社会办医发展路径,完善促进商业健康保险加快发展的政策举措。促进“互联网+医疗”健康发展,支持依托实体医疗机构发展互联网医院,鼓励医院发展远程医疗服务。引导健康服务与互联网、养老、文旅等领域融合,发展智能、精准的健康服务。支持发展国际化医疗服务和国际健康旅游,支持有条件的医疗机构开展国际化认证,积极培育与国际接轨的家庭医生服务市场,在崇明世界级生态岛、环淀山湖建设国际康养旅游集聚区。依托新虹桥国际医学中心,以“医疗服务、研发创新”为重点,打造“医、教、研、康、养、游”为一体的高端医疗服务集聚区。推动中医药与医疗旅游深度融合,打造“海派中医”上海服务品牌和“海上中医”国际服务品牌。继续推进上海国际医学园区等“5+X”健康服务业园区建设,加快建设一批“业态集聚、功能提升、特色鲜明”的现代健康服务业园区。

**专栏 7:建设全球健康城市专项行动**

建立与城市经济社会发展水平相适应、与城市功能定位相匹配、以市民健康为中心的整合型、智慧化、高品质健康服务体系,推动健康服务业规模和发展质量显著提升,基本建成医学科技领先、健康服务体系完善、基本医疗卫生制度健全的全球健康城市。

优化医疗卫生服务。完善分级诊疗制度,建设与发展一批布局合理、标准统一、定位清晰的区域性医疗中心,形成多层次、多样化的整合型医疗服务体系。完善公共卫生体系。强化疾病预防控制能力,完善疾病预防控制信息共享机制,推进市疾病预防控制中心新建工程项目和重点实验室建设。提升健康服务能级。推进互联网健康服务体系建设,完善长三角卫生健康一体化合作机制,加强与“一带一路”沿线国家(地区)交流合作,提升上海在卫生健康领域的全球影响力。建设市民健康卫生环境。深入推进爱国卫生运动,建设市级健康科普专家库和资源库,健全全民健身公共服务体系。

养老服务。以扩大养老服务增长空间为重点,鼓励多元化养老市场主体参与,推动养老产业高质量发展。鼓励通过公建民营、民建民营等方式培育一批连锁化、专业化经营的养老服务企业,重点加大对普惠型、护理型民办养老机构的政策扶持。鼓励社会资本投资兴办养老机构和康复护理机构,支持外商独资、中外合资养老机构在沪发展。完善多层次养老保险制度,全面试点长期护理保险制度、个人税收递延型商业养老保险制度,培育长期护理保险服务机构,鼓励商业长期护理保险发展。提升养老服务科技水平,制定完善智慧养老相关产品和服务标准,推动新一代信息技术和智能产品在养老服务领域应用。推动“国际老年友好城市”建设,打造标准化、连锁化、规模化养老机构和企业标杆,打响上海养老服务品牌。依托上海国际养老辅具及康复医疗博览会、中国老年福祉产品创新创业大赛等平台,促进养老产业供需对接。

**专栏 8:建设国际老年友好城市专项行动**

加强现代老龄事业发展体系和社会养老服务体系,推动形成制度化、规范化和长效化的国际老年友好城市建设工作机制,基本建成政策更加完善、服务供给更加优质、医养结合更加深入的国际老年友好城市。

优化养老服务供给。加快社区综合为老服务中心建设,增加养老床位供给、推进老年人居室环境适老化改造。推进面向老年人的服务适应性改造,倡导各类公共服务“数字无障碍”,着力解决“数字鸿沟”问题。健全养老服务政策制度。探索养老服务机构信用分级制度,制定上海市养老服务补贴管理办法等,加快政策制度供给,促进养老服务规范发展。深化医养结合服务机制。实现长护险需求评估等级 2—6 级失能老人家庭医生签约率达 90%以上、老年人健康管理率达 72%以上、全市参与健康管理自我管理小组的老年人数达 60 万以上。

## 2.以优化供给发展文创教育服务

满足人民群众日益增长的高品质文化教育需求,大力发展文化创意、教育培训产业,优化供给结构、提升服务质量,增强文创教育服务竞争力。

文化创意。以科技创新为引领,实施“文化+”战略,打造具有核心竞争优势的文化创意产业集群。推进全球影视创制中心建设,围绕关键技术构建数字化影视文化产业链。支持各类艺术博览会发展,积极引进国际知名艺术拍卖公司和艺术博览会,大力发展艺术品电子商务,推进国际重要艺术品交易中心建设。打造亚洲演艺之都,实施“首展首秀”计划,加强“演艺大世界”等载体建设,加快形成驻演、独演等品牌。发展网络文化产业,探索“IP 积累+周边产品开发+全产业链布局”发展模式,支持优秀健康的原创网络剧、网络音乐等在沪制作发行,培育一批网络文化领域领军企业,提升中国(上海)网络视听产业基地、虹口音乐谷国家音乐产业基地服务能级和集聚效应。支持电竞行业发展,构筑电竞完整生态圈,依托上海国际新文创电竞中心等载体,做强本土电竞赛事品牌,支持国际顶级电竞赛事落沪。全力打响“上海文化”品牌,推动上海国际电影节、上海电视节、中国上海国际艺术节、“上海之春”国际音乐节、中国国际数码互动娱乐展览会(ChinaJoy)等活动常办常新。

教育培训。完善3岁以下幼儿托育服务体系,增加托额供给,鼓励多方参与,支持社会力量举办托育机构。在符合国家和本市有关规定的前提下,深化推进数字赋能教育,鼓励发展在线教育,促进信息技术与教育教学深度融合,支持高等教育和职业教育网络课程建设,推进基础教育和校外教育数字教学资源建设与应用。探索开展高水平中外合作办学机制,支持上海高校与海外一流高校合作办学,试点职业院校与海外行业组织合作办学,引进开发国际职业资格证书,推进学历证书与国际职业资格认证有机衔接,推动产学研国际合作。

### 专栏 9:扩大品质教育供给专项行动

推动学区化、集团化办学覆盖80%的义务教育学校,办好每一所“家门口的好学校”、打造一批一流大学和一流学科、发展“双师型”教师队伍,基本形成具有世界水平、中国特色、上海特点的现代教育体系。

擦亮上海基础教育品牌。深入实施紧密型学区集团建设和“公办初中强校工程”,落实城乡学校携手共进计划。实施新一轮“双一流”建设、高峰高原学科和高水平地方高校建设计划,加快打造一批品牌大学和国际一流学科。加强高校知识溢出效能,建设更多高校科技成果转化和技术转移基地,强化大学科技园的高新企业孵化、科技成果转化等核心功能。引育一批“名师”。实施高等教育人才揽蓄行动,依托高校每年全职引进不少于300名学科领军人才和700名青年骨干人才,推行以双师素质为导向的职业教育教师准入制度改革。扩大上海教育国际影响力。支持推动以上海小学数学教材为代表的学科教材在国际推广,新增1-2家国际教育组织落驻上海。

## 3.以繁荣市场发展会展旅体服务

进一步做强做优会展旅体服务市场,大力发展会展、旅游、体育产业,深化国际会展之都、世界著名旅游城市、全球著名体育城市建设,进一步提升会展旅体服务的辐射力和带动力。

会展。以推动消费升级、贸易升级和开放升级为手段,打造国际化、多层次商贸会展体系,提升会展业质量水平。充分发挥中国国际进口博览会的溢出带动效应,引入国际优质品牌、产品和服务,构建覆盖全球的进口网络。吸引集聚一批具有国际影响力的会展业主体,培育具有国际竞争力的本市会展企业。引进若干个行业影响力强、带动效应显著的国际知名品牌展会,继续办好中国国际进口博览会、中国国际工业博览会、中国(上海)国际技术进出口交易会、中国自主品牌博览会等重大会展活动。推动会展模式创新,探索线上线下融合发展新路径。

旅游。构建全域旅游发展“高原”,支持文化旅游深度融合、创新发展,建设国际旅游集散枢纽和全域旅游示范城市。培育在线旅游新动能,完善智能化设备部署,运用数字技术打造全景旅游、智能导游等虚拟现实交互旅游场景。打造长三角生态绿色一体化发展示范区旅游品牌,培育一批长三角旅游精品项目。探索建立跨区域旅游发展联盟,建设国内旅游的集散枢纽,联合国内相关省市开发旅游资源、开拓国际旅游客源市场,打造国际旅游的重要门户。推动黄浦江游览创新提质发展,促进文旅融合、水岸联动,打造世界级滨水旅游精品,助力建设“世界会客厅”。

#### 专栏 10: 深化世界著名旅游城市建设专项行动

以“高质量旅游发展、高品质旅游生活、高水平旅游交流、高效能旅游治理”为发展导向,以引领性重大项目、名片性重大活动、功能性重大平台构筑旅游发展“高峰”,全面提升城市旅游供给品质。

建设都市旅游首选城市。优化城旅一体的景观体系和功能空间、旅文商体绿融合发展的产品体系,打造具有国际吸引力的“必游”“必看”“必购”旅游消费场景。建设国际旅游开放枢纽。依托虹桥交通枢纽、浦东国际机场和吴淞口国际邮轮港,加快建设国际旅游重要门户、国内旅游集散枢纽和具有全球竞争力的邮轮母港。建设亚太旅游投资门户。搭建上海旅游产业博览会等旅游投资平台和旅游资源要素交易平台,建立国际化、全周期旅游投资服务体系,建设高水平开放的旅游投资首选地、集聚地和面向亚太地区的旅游投资交易中心。建设国际数字旅游之都。利用数字化手段推进旅游场景再造、业务再造、管理再造、服务再造,打造智能便捷的数字化旅游服务体系。

体育。激发体育市场活力,释放体育消费潜力,拓展体育旅游、体育健身等消费新空间。扩大优质体育赛事供给,引进和打造一批国际顶级品牌赛事,培育和提升一批具有自主品牌的本土赛事。加快发展健身休闲业,充分挖掘时尚健身产业的消费潜力,拓展多元化健身场景应用,完善体育智能装备产业链,建设一批集体育健身和休闲娱乐等多元功能为一体的都市运动中心。推动体育特色小镇建设,做优做强徐家汇、五角场、马桥、环淀山湖等国家体育产业示范基地,打造具有海派特点的体育产业集聚区。实施体育场馆所有权与经营权分离改革,引入专业化、社会化机构进行运营管理。深化赛事制度改革,巩固多元主体办赛模式,推进赛事市场化、专业化运营。

#### 专栏 11: 建设国际体育赛事之都专项行动

深化赛事制度改革,扩大赛事有效供给,加强赛事服务保障,推进赛事市场化、专业化运营,基本形成与全球著名体育城市定位相匹配的赛事发展格局,打造一批国际顶级品牌赛事、培育一批自主品牌赛事。

引进和筹办国际重大赛事。积极筹办世界赛艇锦标赛、亚足联亚洲杯等重要赛事。支持举办高水平国际体育赛事。提升上海超级杯等品牌赛事的办赛质量和服务水平,打造富有特色的冰雪赛事。积极培育一批自主品牌赛事。创新体育赛事管理方式。推进建立体育赛事品牌认证制度,定期开展体育赛事品牌认证,逐步建立体育赛事评估“上海标准”。

#### 4. 以塑造品质发展商贸家政服务

推动商贸家政服务个性化、品质化发展,大力发展批发零售、住宿餐饮、家政服务,促进消费提质扩容。

批发零售。以“互联网+”升级改造为重点,加快推动传统批发零售业向“线上+线下+物流”深度融合的新模式转型,线下实现从“产品销售平台”到“体验传播平台”的转变,线上形成“商品展示平台”和“直播销售平台”,实现信息交流、体验服务和购买商品相融合的一站式服务。加快建设世界级商圈,大力发展首发经济,吸引海内外品牌率先开设数字化首店,打造全球新品首发地。大力发展多渠道网络服务机构,培育头部直播平台,通过电商、传媒、版权等上下游全产业链联动,加速构建网红经济产业集聚区。提升“五五购物节”影响力和辐射力,打响“上海购物”品牌。

住宿餐饮。推动住宿餐饮业向精细化、多元化升级。积极发展绿色饭店、主题饭店、有机餐饮、农家乐等新业态,丰富大众化餐饮产品和经营业态,培育美食文化,打造国际美食之都。推进住宿业标准化、连锁化、品牌化发展,优化住宿业结构,支持竞争优势明显、品牌影响力强的住宿企业集团做大做强,扩大品牌示范和带动效应。推动住宿餐饮业和旅游业融合发展,规划建设美食街区,发展特色餐饮,完善旅游景区住宿餐饮设施。持续繁荣夜间经济,汇聚特色民宿文化和传统老牌美食打造“美食夜市”等特色主题夜市,培育地标性夜消费项目,打造有特色、有品牌、有秩序的夜生活集聚区。

家政服务。构建多层次家政服务市场,推动家政服务多样化、规范化、专业化发展。支持构建家政服务平台,发展家政服务、社区服务、病患陪护等综合性家庭服务。完善家政服务标准体系,加强家政服务标准的实施监督,构建行业信用监管体系,进一步规范、改进、提升家政服务企业的服务能力。加强家政服务技能培训,支持有条件的高校、职业院校开设家政服务相关专业,鼓励符合条件的家政服务龙头企业创办家政服务类职业院校。

#### 四、空间布局

按照“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的城市功能优化和空间布局规划导向,坚持中心城区服务业提能级、强密度,郊区服务业显特色、促转型的基本思路,“十四五”期间着力构建“一核、两带、三极、多片区”的服务业空间格局,形成点线串联、功能辐射的现代服务业发展网络。

##### (一)“一核”强化能级提升

推动中央活动区(CAZ)“一核”高品质发展,提升服务能级。依托中心城区服务业集聚发展基础,以现代商务楼宇为主要载体,突出总部经济、楼宇经济和街区经济,发展办公、金融、商务、商业、文化、创意、休闲、旅游等综合性、多元化、高品质服务功能,形成高端服务要素高密度集聚的全球城市 24 小时服务活力核心,打造上海城市形象新地标和功能提升新引擎。

##### (二)“两带”聚焦辐射带动

南北向打造黄浦江两岸服务业活力滨江带。提升黄浦江两岸金融、航运、科技服务等服务能级。促进黄浦外滩金融集聚带、浦东陆家嘴金融集聚区高能级服务业创新发展,推动虹口北外滩金融和航运服务集聚区、徐汇滨江高端商务和文化休闲区发展,推进杨浦、宝山、闵行等滨江区域活力服务业集聚带开发建设,打造具有国际影响力、体现上海国际大都市形象的滨江高端服务业集聚带。推动金山、宝山转型发展,支持吴淞、吴泾等重点区域培育先进制造业和现代服务业融合业态,探索产业发展新路径。

东西向打造以延安路一世纪大道为轴线的服务业创新发展带。深化服务业创新融合,依托中心城区成熟的服务业基础和郊区制造业载体,重点发展研发设计、信息服务、科技服务、现代物流等生产性服务业,推动产业向融合化、高端化、智能化转型。向东延伸连接张江、国际旅游度假区、大飞机总装基地、临港装备制造基地,向西连接虹桥商务区、长三角生态绿色一体化发展示范区,拓展制造业上下游高增值服务功能,形成长三角地区产业创新发展的动力核。

##### (三)“三极”强化战略引领

强化临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽等国家战略承载区域的发展引擎作用,打造“十四五”服务业开放创新的强劲活跃增长极。

将临港新片区建设成为统筹在岸业务与离岸业务发展的国际枢纽。放大洋山特殊综合保税区政策优势,加快培育转口贸易、离岸转手买卖、国际供应链管理等功能,大力发展数字贸易、跨境电商、跨境金融、保税研发设计、全球检测维修、高端消费品展示交易、航运物流等高端服务业。实施资金收付更加便利的跨境金融管理制度体系,探索推动自由贸易账户、人民币跨境使用、资本项目可兑换、融资租赁、跨境资产转让等领域金融政策及业务创新试点。以《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)签署为契机,主动争取在金融、电信、服务贸易、知识产权、数字贸易等领域先行先试高标准国际经贸规则。

将长三角生态绿色一体化发展示范区建设成为引领长三角更高质量一体化发展的样板。增强创新策源协同能力,加强创新链与产业链跨区域协同,探索跨区域合作新模式,促进区域资源共享。统筹区域文化体育旅游资源,建立跨区域文体旅休闲产业协调发展机制,加强文体旅休闲产业创新融合,培育壮大文体旅、体疗养等产业,建设长三角互联网智慧医院。围绕数字经济、创新经济、服务经济、总部经济和湖区经济等,促进要素自由流动和高效配置,推动产业协同发展。

将虹桥国际开放枢纽建设成为提升对外开放水平、增强国际竞争合作新优势的重要载体。推动总部机构拓展研发、销售、贸易、结算、数据等功能,向价值链、产业链高端发展,打造现代服务业总部经济高地。创新发展新型国际贸易,构建配套全球高端资源要素的国际贸易中心新平台。创新海关监管模式,将汇总征税、多元化税收担保机制等政策推广到虹桥进口商品展示交易中心。建设跨境电商“海外仓”和海外运营中心,鼓励跨境技术转移,赋予虹桥商务区技术进出口合同登记管理权限,率先打造全球数字贸易港。

##### (四)“多片区”打造特色服务

强化新城建设的服务业支撑功能,打造未来上海服务经济重要活力承载区。按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理有效”的建设要求,分类推动五大新城生产性服务业特色化发展。嘉定新城聚焦发展新能源和智能网联汽车、智能传感器及物联网等产业集群的科技创新服务;青浦新城着力提升创新研发、商务、贸易等竞争力,更好承载长三角一体化发展和中国国际进口博览会战略功能;松江新城加强长三角 G60 科创走廊战略引领作用,强化电子信息、人工智能、生物医药等战略性

新兴产业集群高端服务业的创新策源能力,大力发展文旅旅游、影视传媒等特色服务业,推动现代商务、现代物流等集聚发展;奉贤新城以“东方美谷”美丽健康产业为主导,打响健康服务产业品牌,打造国际美丽健康产业策源地;南汇新城加快发展与临港新片区功能相契合的新型国际贸易、跨境金融、现代航运、信息服务、专业服务国际化开放型服务业。增强新城综合服务配套功能,大力发展商业零售、健康医疗、家庭服务、文化创意等服务业,促进人口和产业集聚,加快推进产城融合、职住平衡。

推进服务业特色发展,打造一批服务经济发展高地。创建 25 个以上服务业创新发展示范区,促进服务业集聚集约发展,打造一批特色鲜明、品牌响亮、功能高端的服务业高质量发展载体。持续推动桃浦、南大、吴淞、吴泾、高桥等重点区域转型升级,发挥区位和产业基础优势,布局高端生产性服务业态。支持各区结合自身优势错位发展,建设一批各具特色、功能互补的服务经济园区和产业发展载体,打响虹口“航运”、杨浦“科教”、徐汇“科技服务”等一批具有区域特色的服务品牌。

深化服务业改革创新,推动国家级服务业发展试点示范建设。深化静安区国家服务业综合改革试点,探索建立“中国上海专业服务产业试点区”,实施“全球服务商计划”,在外资市场准入、跨境资金融通、国际人才流动、国际市场开拓等方面争取体制机制突破。建设长宁虹桥临空经济示范区,推动航空相关企业总部集聚,发展航空服务业及配套产业,积极发展飞机全周期维护、航空资源交易、航空培训等高附加值业务,提升虹桥机场公务机运营服务功能,开展航空服务业重点企业特殊监管创新试点,支持发展飞机融资租赁业务。深化宝山中国邮轮旅游发展示范区建设,延长邮轮旅游产业链,促进邮轮船舶供应服务便利化,支持上海邮轮口岸出境和进境免税店增加销售商品品类。推动青浦商贸服务型国家物流枢纽建设,构建联通内外、高效便捷的“通道+枢纽+网络”物流运作体系,推动快递物流与电子商务、农产品贸易、会展、金融、科技等协同发展、融合创新,提升行业发展效能。支持松江等开展先进制造业和现代服务业融合发展试点,构建新型工业生产制造和服务体系,利用新一代信息技术赋能新制造、催生新服务。

## 五、保障措施

### (一)以内外开放升能级

扩大重点领域开放。深入推进服务业改革开放发展,支持开展服务业扩大开放综合试点,聚焦互联网、金融、教育、医疗等服务业,分类放宽准入限制、促进消除行政壁垒。有序放开增值电信业务等领域业务,探索建立适应海外客户需求的网站备案制度。进一步放开新基建领域的市场准入,促进各类市场主体公平竞争。依托临港新片区等区域,在文化、旅游等服务业领域争取更多的政策突破和先行先试,探索放宽现代服务业外籍人才从业限制。深化重点领域改革。深化服务业“放管服”改革,推动行政审批制度改革及审批事项权限下放,推进审批在线办理,深化证照分离改革,简化各类执业审批,全面推进“一业一证”改革,建立完善“一证准营”的行业综合许可制度。

### (二)以监管改革增活力

创新产业监管体制机制。优化传统“依条线”“依职能”的监管方式,探索建立由产业、监管部门共同参与的协同管理机制。探索新业态新模式“沙盒”监管方式,推行远程监管、移动监管预警防控等非现场监管。健全跨区域产业协同发展机制。探索建立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度,推动长三角范围内产业协同发展。创新一体化企业服务机制,在长三角区域试点开展统一的企业开办服务,推动“一照多址”等企业登记制度改革,探索建立特定区域内企业自由迁移服务机制。营造公平公正的市场环境。加强事中事后监管,提高监管的精准度和透明度,为各类市场主体营造良好的发展环境。加强服务业领域信用体系建设,建立健全信用制度,完善企业信用分类监管机制。

### (三)以要素配置提效率

提高服务业用地效率。通过盘活闲置土地、城镇低效用地“腾笼换鸟”、增加战略留白区管理弹性等方式,强化服务业集约高效用地。通过增加混合用地供给、推动不同产业用地类型合理转换、科学设定容积率指标等方式,支持创新型服务业企业发展。厚植人才集聚优势。实施更有吸引力的国内外人才集聚政策,健全科学的人才分类评价体系,完善技能人才评价制度,优化高端人才激励方式,实施更加便利的境外人才从业政策。加大资金支持力度。完善政府引导资金、创业投资基金、银行资金、资本市场等多层次资金支持体系,优化政府担保基金支持方式,稳妥有序推广“云量贷”“信易贷”等新型融资模式,探索开展著作权、专利权、商标权等无形资产融资租赁业务,支持创新型、中小微服务业企业发展。

大力支持技术创新。加大对优质创新型企业的研发支持力度,推动国际科技创新开放合作,推进应用技术类科研院所市场化、企业化发展,健全知识产权保护体系,提高科技成果转移转化水平。完善数据开放共享管理机制。加强数据保护和交易制度研究,建立健全数据要素管理支撑体系,建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范,加快培育数据要素市场。

#### (四)以生态培育铸品牌

丰富应用场景供给。以“揭榜挂帅”等形式,聚焦互联网医疗、数字商贸、智能交通物流、生活服务、社会治理等领域,加快推出一批显著改善生产制造方式或社会服务模式的示范应用,推动新一代信息技术与应用场景深度融合。优化服务业数字化转型的“新基建”环境。加快推进新一代信息基础设施及智慧终端建设,实现5G网络全市重点区域深度覆盖,支持超大规模开放算力平台等新一代计算设施建设,加快布局大数据资源平台和数据训练集,推进建设智能化终端基础设施,推动服务业企业数字化转型。支持企业打响品牌。采取“一企一策”等方式支持企业发展,为各类企业参与本市重大活动、重大项目提供平等机会。通过“聚焦支持、综合服务、动态调整”等方式,支持老品牌“焕发活力”、新品牌“做大做强”、潜在品牌“茁壮成长”。

#### (五)以机制配套保落地

推进重大服务业项目落地。完善体制机制,加大市级招商资源统筹力度,通过开展市、区两级协同产业招商等方式,确保重大、优质服务业项目落地见效,为优化产业结构、增强发展后劲提供重要支撑。健全制度保障体系。加快建立健全与服务业改革开放发展相适应的政策法规体系,确保放宽准入、加强监管等工作有法可依,完善开放性领域法制保障。完善服务业标准规范。以“上海标准”为引领推动服务标准制定,分类推动服务业重点领域标准化建设,逐步建立与国际接轨的标准体系,引领服务业整体品质提升。加强服务业统计监测。完善服务业发展统计指标体系,健全统计制度,提高服务业重点产业统计监测的科学性、统一性和规范性,探索服务业统计大数据应用,加强产业发展定期跟踪,为政策决策提供数据支撑。健全规划评估推进机制。加强规划任务分解落实,完善开放式评估评价机制,综合运用第三方评估和社会监督评价等方式,做好规划实施情况的动态监测和评估工作。

## 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市青少年发展“十四五”规划》的通知

(2021年6月18日)

沪府办发〔2021〕8号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市青少年发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市青少年发展“十四五”规划

为深入贯彻习近平总书记关于青年工作的重要思想,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,落实国家《中长期青年发展规划(2016—2025年)》和《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的部署,制定本规划。本规划所称“上海青少年”,指本市14—35周岁常住人口。

### 一、“十三五”时期工作回顾及“十四五”时期工作展望

“十三五”期间,在市委、市政府的领导下,依托市青年工作联席会议制度,各职能部门、群团组织和社会各方共同协作,在价值引领、核心能力和发展环境三大领域,全力推动上海青少年发展。上海青少年积极进取、奋斗拼搏,成为上海城市建设发展的生力军和突击队。上海青少年发展多项指标比“十二五”期末进步明显,上海青少年事业发展持续向好,继续走在全国前列。



在价值引领方面,上海青少年的国家自豪感和核心价值观知晓度明显提升,对我国制度优势认同度持续提升。本市坚持立德树人根本任务,构建“三圈三全十育人”思想政治教育大格局,以大中幼小幼一体化促进德智体美劳“五育”衔接融合。率先开设习近平新时代中国特色社会主义思想概论课程,建设以“中国系列”课程为特色的思政课选修课。持续推进“四史”学习教育,成立上海市学生社会实践基地红色教育联盟。深入开展“我的中国梦”“童心向党”“国旗下成长”青少年升国旗暨爱国宣讲等系列活动。青少年积极参与公共事务,通过多种渠道发表意见建议。青少年人生观价值观积极正面,社会责任感较强。青少年法治意识、环境保护意识和诚信行为测评得分较“十二五”时期均有所提高。

在核心能力方面,上海青少年身心健康、学力素质、创新能力和社会参与水平进一步提升。贯彻实施《上海市体教结合促进计划(2016—2020年)》,大力推广学校、社区、家庭“三位一体”的青少年体育活动模式,中学生体质健康达标率超过“十三五”规划目标值。出台《关于加强上海学校心理健康教育的意见》,完善学校心理健康教育体系,青少年心理健康超过“十三五”预期目标值。青少年学力素质、科学素养稳步提升,创业意愿稳定。举办上海市百万青少年争创“明日科技之星”评选活动、“挑战杯”全国大学生课外学术科技作品竞赛、“创青春”上海青年创新创业大赛等,汇聚青少年优秀创新成果,夯实上海创新发展后备人才梯队。青少年参与志愿服务、公益劳动的主动性进一步提升,青少年中注册志愿者的比例大幅提升,青少年人均年参与社会公益活动时间达 32.2 小时。

在发展环境方面,上海为青少年发展提供了较好的公共服务和支持环境。青少年受教育权利保障充分。义务教育优质均衡发展格局基本形成,城乡义务教育一体化“五项标准”全面落实。持续推进青年就业,不断提升就业质量。扶持失业青年就业,城镇登记失业人员中的青年比例稳定在较低水平。青少年对公共文化、体育设施的使用量进一步增加。青年中心建设达 1067 家,实现街镇全覆盖。青少年权益保护体系进一步完善,青少年公共服务平台年均服务人次大幅增长,青少年事务社会工作专业人才配备力度持续加强。完善未成年人司法保护,出台全国首个地方标准《未成年人司法社会工作服务规范》。推进平安上海建设,未成年人犯罪率降低到 0.54‰。

“十四五”时期是上海全面深化“五个中心”建设,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。上海青少年将迎来更有利的发展契机。“十四五”时期,上海青少年的人口构成将更加多元,观念将更加开放,需求将更加丰富,青少年将更加深入参与城市建设与发展,共享城市发展成果和美好生活。

## 二、“十四五”时期工作的指导思想和总体目标

### (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,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,坚持“党管青年”原则,坚持优先、积极、均衡发展理念,围绕“开放大都市,活力青少年”的主题,以促进青少年全面发展、激励青少年创新贡献、推动青少年共治共享为重点,支持青少年投身人民城市建设、长三角区域协同发展和全国改革发展大局。

### (二)总体目标

到 2025 年,青少年素质能力进一步适应城市发展新要求,具有上海特色的青少年发展政策体系和工作机制更加完善,努力将青少年培养成为志存高远、德才并重、情理兼修、勇于开拓,担当民族复兴大任的时代新人。

### (三)核心指标

测量板块	指标名称	属性	目标值
价值观念	青少年理想信念与爱国主义教育和实践活动覆盖率	预期性	100%
	青少年法治观念与公民意识教育和实践活动覆盖率	预期性	100%
身心健康	中小学生体质健康优良率	预期性	55%
	青少年心理健康评定(满分 100 分)	预期性	72 分

测量板块	指标名称	属性	目标值
创新创业	35周岁以下(含)青年担任法定代表人的新增企业注册数	预期性	110万户(5年)
	SMART青创(环境)指数	预期性	88
人才水平	适龄青年中受过高等教育比例的增幅	预期性	不低于5%
	青年人才占人才总量比例	预期性	40%
	留学回国人才中青年占比	预期性	不低于90%
	每10万名青少年配备青少年事务社会工作专业人才数	预期性	100人
青年参与	青年人大代表议案、代表建议数,青年政协委员提案数	预期性	1500件(5年)
	青少年人均年参与公益活动时间	预期性	40小时
成长环境	户籍城乡登记失业人员中的青年比例	预期性	不高于24%
	青少年对公共文化、体育设施的月均使用次数	预期性	5次
	未成年人犯罪率	约束性	不高于1‰

### 三、“十四五”时期的任务与举措

#### (一)强化价值引领,培育青少年核心素质

以社会主义核心价值观为引领,立足国家和上海城市发展所需,尊重青少年身心发展客观规律,牢牢把握青少年价值观念形成关键期,关注青少年思想动态,强化青少年价值引领,着力引导青少年形成与时代相适应的价值体系,培育新时代青少年核心素质,教育引导青少年坚定理想信念、厚植爱国主义情怀、加强品德修养、增长知识见识、培养奋斗精神、增强综合素质。

##### 1.加强理想信念教育,弘扬新时代爱国主义精神

在青少年中广泛开展党史学习教育,引导青少年坚定听党话、跟党走信念和决心。引导青少年通过历史对比、国际比较、社会观察和亲身实践,深刻领悟党的领导、制度优势、人民力量的关键作用,坚定制度自信。充分发挥课堂教学主渠道作用,建设以习近平新时代中国特色社会主义思想课程为核心的思想政治理论课程体系,把思想政治教育作为青少年教育的重要内容,大力推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑。深入贯彻落实《中共中央关于全面加强新时代少先队工作的意见》,强化政治启蒙和价值观塑造。深入实施青年马克思主义者培养工程,着力培养一批对党忠诚、信仰坚定、素质优良、作风过硬的中国特色社会主义事业建设者和接班人。

在青少年中弘扬和践行社会主义核心价值观。引导青少年勤学、修德、明辨、笃实,使社会主义核心价值观内化为青少年的坚定信念,外化为青少年的自觉行动。加强新时代爱国主义教育,坚持爱国、爱党和爱社会主义高度统一,大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神。科学建设爱国主义教育宣传体系,坚守传统舆论主阵地,利用互联网和新媒体技术,广泛开展网上主题教育活动。以各类爱国主义教育基地为载体、重大时间节点为契机,重视仪式教育,常态化开展“国旗下成长”青少年升国旗暨爱国宣讲主题活动,深入开展“党的诞生地”上海百万青少年红色大寻访活动。引导青少年传承弘扬中华优秀传统文化,增强文化自信。发挥中华民族传统节日的涵育功能,开展丰富的民俗文化宣传活动。组织青少年参观历史文化场馆,开展文化讲堂,出版精品书籍,制作优秀影视文化作品,帮助青少年树立正确的历史观。

##### 2.增强法治观念和公民意识

贯彻落实习近平法治思想,加强青少年法治教育,不断提升青少年法治意识和法治素养。加强校内外联动,完善青少年法治教育机制。广泛开展民法典普法工作,把民法典纳入国民教育体系。深入开展“依法治校”工作,实现中小学法治副校长、法律顾问全覆盖。加强青少年法治教育实践基地建设,通过法治主题课外活动和社会实践,提高法治教育实效,形成学校、家庭、社会、政府“四位一体”的法治教育

格局。注重运用网络新媒体,扩大法治宣传教育社会覆盖面,发展壮大青少年普法工作队伍和志愿者队伍。开展法治教育大中小一体化研究和法治宣传志愿服务活动,积极组织“送法进校园”“宪法小卫士网上竞答”“小法官网上行”“大学生法治辩论赛”等法治宣传教育活动,引导青少年自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。

加强青少年公民意识教育,深入贯彻落实《新时代公民道德建设实施纲要》,开展形式多样的精神文明创建活动,引导青少年大力弘扬社会公德、职业道德、家庭美德,培养良好个人品德、诚信品格。增强青少年的社会责任感、权利义务观念、程序规则意识。发挥劳动教育树德、增智、强体、育美的综合育人功能,构建贯通一体、开放协同的劳动教育工作格局。加强青年信用体系建设,倡导“青年有信用,信用有价值”新风尚,增强青少年诚信意识和契约精神。切实培养青少年节约习惯,在全社会营造浪费可耻、节约为荣的氛围。引导青少年积极践行绿色低碳生活方式,增强青少年保护生态环境参与度。加强青少年国防教育,推动军地青年共建共育,教育适龄青年自觉履行兵役义务。

### 3.提升青少年身心健康水平

增强青少年身体素质,提升青少年体质健康水平。深化体育课程改革,深入推进体教融合,实现中小学生学习运动时间不少于365小时。继续大力开展校园足球运动,巩固篮球、排球、田径、游泳等项目发展基础,推进奥林匹克教育及冰雪运动进校园,推动武术、棋类、射艺及龙舟等中华传统体育项目发展。全面实施学生体育素养测评工作,积极创建全国青少年体育素养评价试验区。推进青少年体育公共服务体系建设,引导青少年养成体育运动习惯。推动构建覆盖家庭、社区、学校的青少年体育活动网络,拓展青少年体育活动开展范围。组织开展上海市青少年体育冬夏令营、周末营等青少年体育技能培训,推动青少年掌握2—3项运动技能。编制中小学生健康教育读本,向青少年普及公共卫生和预防医学基本知识。加强对青少年体质健康的常态化监测,探索研发青春期青少年标准化体检套餐。对青少年近视、龋齿、肥胖等问题实施综合防控,为青少年建立屈光发育档案。严格控制未成年人吸烟等不健康习惯。培养职业青年健康生活理念,实行工间健身制度,鼓励和支持工作场所建设适当的健身活动场地,做好青年职业病的预防和治疗。

加强青少年心理健康服务体系建设,提升青少年心理健康水平。通过学校、家庭、社会三方合力,加强对青少年常见心理问题的早期发现和及时干预,引导青少年自尊自信、理性平和、积极向上。完善心理健康教育体系,深化工作网络、课程与活动、咨询干预、专业化师资、协同育人机制等方面建设。充分发挥家庭第一个课堂、家长第一任老师作用,树立科学的教育观、成才观,用正确思想、正确方法、正确行动教育引导青少年。构建和完善青少年心理问题高危人群预警及干预机制,发挥好“12355”服务平台、青少年社会工作机构、医疗卫生等服务力量的作用,成立未成年人心理健康援助志愿服务队。完善市、区、社区(学校)三级心理健康服务支持网络,实现中小学心理辅导室全覆盖,区、街镇未成年人(学生)心理健康(教育)中心(辅导站)全覆盖。加强未成年人心理健康问题预防,关注困境青少年、来沪青少年、职场青年等重点群体的心理健康状况,联合多方力量提供心理健康援助服务。

加强生命教育,发挥高校、科研机构和社会组织专业优势,编撰和出版生命教育读物,开设生命教育心理健康活动课,引导青少年尊重生命、热爱生活,培养积极向上的生命观。加强青少年应急安全教育,定期组织青少年参与公共场所安全演练、深入推进“上海市青少年应急安全支持计划”等,开展灾害逃生、伤害自护、防恐自救、互助互救等体验教育,增强青少年在应对突发性事件中的自我保护意识和防灾避险能力。加强青少年生理健康教育,推进“青春健康教育”项目,加大性与生殖健康知识普及力度,帮助青少年树立尊重、平等的社会性别观念。预防和减少不当性行为对青年造成的伤害,大幅度降低意外妊娠的发生率。对适龄青年加大婚育辅导力度,进一步普及婚前、孕前和产前检查。完善艾滋病和性病防治工作机制,加强宣传教育,降低艾滋病、性病在青少年中的发生率。增强未成年人的自我保护意识,防范未成年人遭受性侵害。

### 4.营造多元交融氛围,提高青少年开放交流水平

培养青少年家国情怀,引领城市新风尚,增进不同青年群体的交流融合。引导青少年勇当排头兵、敢为先行者,助力上海进一步发挥长三角地区龙头带动作用,服务长三角更高质量一体化发展和全国改革发展大局。积极引导青少年融入长三角一体化进程,举办长三角青商论坛、长三角乡村振兴青年论坛、长三角名校长论坛等活动,深化三省一市青少年合作交流。加强与中西部青少年的交往交流,让青

少年在地区合作发展中受益,帮助青少年开拓视野、优化成长发展环境。持续推进上海青年赴对口帮扶地区参与志愿服务,动员青少年在希望工程等对口支援与合作项目中靠前行动、展现作为,助力巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。以品牌化项目为抓手,推进与港澳台地区青少年之间的深度交流,促进沪港澳台青少年心灵相通。办好沪港澳青年经济发展论坛。

引导青少年志存高远,放眼世界,当好国家的“青年名片”,主动对标国际最高标准、最好水平,积极承担代表国家参与国际竞争与合作的青春使命。践行人类命运共同体理念,服务青年外事交流工作,做实传统交流项目,增进与友好国家、友好城市青年组织的对话交流。支持青少年与包括“一带一路”沿线国家在内的各国青少年开展丰富多彩的合作交流,开拓青少年的国际交往交流空间。深化实施“上海青少年国际化成长支持计划”,通过留学护航、国际社区青年融合、国际交流能力培养和国际少儿艺术交流等,持续塑造和提升上海青少年参与国际合作竞争意识和能力,培养青少年的世界眼光和开放态度。充分利用大型国际会议、商贸活动、文体赛事、科创论坛和人文交流等平台,支持上海青少年积极开展科技创新、学术交流、人文互动和海外志愿服务合作。

## (二)引导主动作为,激励青少年创新贡献

全力支持青少年开拓进取、成长成才、创新创业、参与融合,激励青少年释放青春活力,助力城市发展,为推动上海成为科学新发现、技术新发明、产业新方向、发展新理念的重要策源地作出积极贡献。

### 1.培养创新思维,发掘创新动能

深化实施素质教育,满足不同兴趣特质青少年的个性化需求,提升青少年适应新经济形态和科技发展趋势的整体素质水平。加强科学教育,激发创新意识,培育创新思维,增加“发现问题”“独立思考”“信息处理”等多样性思维锻炼,培养跨界多元解决问题的能力素养,创造青少年与各类创新领域更多对话、合作机会,不断提高青少年创新能力。

推进学校创新创造教育,弘扬科学家精神,培养青少年科学素养和创新兴趣。加强思维开阔、理念先进、经验丰富的师资力量配备,增加思维启发类和技能培训类特色课程的开发和提供。举办校园科技节,开展青少年创新素养培育项目,推进创新实验室和创新实验平台建设,支持青少年创新创业社团活动,为青少年创新创造提供平台。整合各类教育资源,为青少年中的“科技创新发烧友”提供专业支持,协助对接大学实验室和相关领域专家学者进行一对一指导,引导“科技创新发烧友”成为未来科创领域的专业人才。举办上海青少年人工智能创新大赛、青少年科技创新市长奖、“雏鹰杯”科创达人挑战赛、“少年科学院小院士”、上海市百万青少年争创“明日科技之星”评选、上海市青少年科技创新大赛等创新赛事和评选活动,为青少年厚植科创土壤,提供更多参与科创类社会实践和科技竞赛、展现科技能力和科学素养的舞台,激发青少年创新潜能,引导激励青年学子投身基础学科及前沿交叉学科领域研究。

强化家庭、企业、社会等校外各方力量在青少年创新教育方面的联动,为青少年创新创造提供“全生命周期”支持,加大青少年创新内容的成果转化力度。加强校内外创新教育的融通,筹建上海青年创新学院。推动家庭成为创新教育的“摇篮”,倡导科学、平等、理性、宽容的家庭教育方式,为青少年提供勇于尝试、乐于创新、综合发展的家庭环境。依托青年中心、社区文化活动中心等,探索“家门口的创新教育实践”。推动企业成为创新教育的“助推器”,为青少年在学生阶段提供创新体验类岗位,在体验中提前谋划未来发展方向,培养青少年创新意识。推动社会成为创新教育的“供应商”。顺应高科技发展趋势,以信息化手段为支撑,鼓励社会组织和相关机构用好在线学习、在线教育的各类途径和平台,开发符合在线教育方式的创新课程内容,推动创新理念深入青少年。

### 2.培养青年成才,深化人才工作

健全青年人才培养、集聚、评价和激励机制。加强人才培养,统筹推进青年人才队伍建设。建立多学科融合的青年人才团队培养机制,在科教文卫等重点行业培养扶持一批青年拔尖人才,为新兴领域的人才涌现提供孵化环境。建立紧密的产学研合作模式,重点围绕集成电路、人工智能、生物医药、量子信息、脑科学、空天科技、深地深海等领域,提升青年科技人才聚集和储备力度,依托上海市优秀科技创新人才培育计划体系、“超级博士后计划”和一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目,培养青年科技人才,引导其投身科技基础理论最前端的创新研究和科技产业最核心的技术攻关,助力科创中心建设。深化“千帆行动”上海市青年企业家培养计划和“上海市青年创业英才开发计划”,发掘、打造具有本土特色的科创类创新团队和青年企业家,培养行业领军人才和复合型人才。实施面向未来的青少年科学创

新教育行动,加强青少年科技后备人才发现和培养,构建大中小学衔接的拔尖创新人才培养体系。构建更加灵活有效的人才评价和激励机制,坚持凭创新能力、质量、实效、贡献评价人才,完善充分体现知识、技术等创新要素价值的分配机制。

依托“海聚英才”“留·在上海”等品牌,进一步实施更加开放、更加便利的人才引进政策,大规模集聚海内外青年人才。探索构建本市重点区域青年人才政策体系,立足自贸试验区临港新片区、五个新城、张江科学城等重点区域战略定位,全面构建良好的创新创业生态和工作生活环境,将重点区域打造成青年人才政策的先行先试区,逐步形成可复制可推广的青年人才政策,吸引更多青年才俊选择上海、扎根上海、成就事业。推动长三角地区各领域人才的交流互动,加大对青年国际人才的引进力度。通过学术研讨、产业合作等多种形式,吸引海内外高层次青年人才和急需紧缺青年专门人才来沪发展。

健全青年人才服务体系,落实各项配套保障措施,多措并举增强上海人才吸引力。强化青年人才整体政策设计,建立专业化、社会化的青年创新人才服务队伍,针对性解决青年人才痛难点问题。完善人才落户、居住证(积分)政策,简化来沪人才居住证办理流程。实施人才安居工程,优化完善租房补贴保障政策,有效缓解青年人才住房难题。继续推进“上海青年守信安居计划”。拓展青年人才实现价值渠道,引导来沪在沪青年人才实现融合发展。

### 3.支持青年创业,激发城市活力

鼓励青年在新兴和重点领域创新创业。推动青年进一步参与跨境电商零售、无人工厂、在线文旅、无接触配送、远程办公等新业态新技术新模式的开发应用,助力高端制造业和服务业创新发展。鼓励青年在5G、人工智能、区块链、数据中心等新基础设施建设领域开展更多创业活动。引进一批科创类优秀项目,通过更多资金投入和政策,激励支持青年科技人才参加重大科研项目,加强知识产权保护。

整合有利于青年创新创业的各项保障措施,提升创新创业各环节服务能力。依法依规加强青年创新创业领域税收、融资贷款等政策集成,推动青年意愿、政府政策、社会资源三者间有效对接。依法依规落实各类创业补贴补助,重点扶持初创企业生存发展。规范创业服务中介市场,引导创业服务中介机构健康发展,帮助创业青年获得切实有效的专业服务。建设青年创业项目展示和资源对接平台,方便创新创业青年群体交流政策、项目、人才、需求等信息,推动创新成果转化和创新市场活跃。发挥成功创业青年的示范引领作用,建立创业导师团队,举办青年企业家座谈会、创新创业青年人才座谈会、青年创业分享季论坛等活动,推动形成创业社群文化,激发更多青年树立创业理想。加强对留学回沪创业青年的服务,帮助其熟悉国内创业环境和政策信息。

实施上海青少年“活力创城”五年行动计划,有效对接创新创业政策资源,加强青年双创服务平台建设;鼓励在科创中心承载区和青年人才集聚度高的园区社区,围绕青年人才创意交互、工作交流、生活交往需求,探索打造24小时青年创新生态社区,为青年创新创业提供全方位、全天候、多功能支持的活力空间,建设有利于形成青年创新创业集聚性效应的区域生态,进一步营造“大众创业、万众创新”的社会氛围。

鼓励职业青年在岗创新创造,提倡企事业单位为职业青年在岗创新提供机会。设立“青春工匠”工作室,给予资源投入,实行弹性工作制,推动职业青年在工作室中“匠心智造”,传承工匠技艺,弘扬工匠精神,积极申请发明专利、实用新型专利、外观设计专利。深入开展职业青年岗位建功行动,服务上海实体经济发展。选拔优秀职业青年和技术骨干参与世界技能大赛,向世界展示“上海制造”,大力营造青年技能成才、技能报国的社会氛围和良好环境。开展成果评选和优秀职业青年表彰,激励青年立足岗位、锐意进取、开拓创新,为上海经济社会高质量发展贡献力量。

### 4.引导有序参与,创新社会治理

引领青少年有序参与政治生活和社会公共事务。支持共青团、青联代表和带领青少年积极参与人大、政府、政协、司法机关、社会有关方面各类协商,就涉及青年成长发展的重大问题协商探讨、提出意见、凝聚共识。探索建立有关人大代表、政协委员青少年事务联系机制,为青年参与畅通渠道、搭建平台。通过“共青团与人大代表、政协委员面对面”“团青学少代表大会代表常任制”、上海青少年“走进人大”“走进政协”等机制拓宽青少年政治参与渠道。深入建设“青年汇智团”等一批推动青少年有序参与政治生活和社会公共事务的平台,鼓励青少年参与基层群众自治,推动完善民主恳谈、民主议事制度,在实践中提高青少年政治参与能力。持续加强党政机关、国有企事业单位年轻干部队伍建设。

支持青少年参与基层治理,在助力解决“老、小、旧、远”突出问题中体现担当。积极引领青年参与社区治理,发布青春社区指标体系,做深做实团青骨干参与业委会建设工作,让社区因青年而活跃,青年因社区而出彩。实施“爱上海、创未来”上海青少年城市知行计划,推动青少年参加社区“微更新”“微治理”,解决社区治理难题。大力推进为老志愿服务“金晖行动”。通过举办“知行杯”上海市大学生社会实践项目大赛、“美丽乡村”青年创意设计大赛等,引领青年助力城市更新和乡村振兴。挖掘现代城郊乡村特色,因地制宜推动现代农业、旅游业与互联网、大数据、人工智能等技术相结合,提高经济效益,鼓励城市青年人才到乡村就业创业。

引导青年社会组织健康有序发展。加强政治引领,实现青年社会组织党的组织和党的工作全覆盖。充分发挥共青团和青联组织优势,通过资金支持、提供阵地、培训骨干人员等方式,扶持青年社会组织健康发展。重点支持行为规范、运作有序、公信力强、适应经济社会发展要求的青年社会组织,重点发展科技类、公益慈善类、社区服务类青年社会组织,积极发挥重点青年社会组织的示范带动作用。建立完善民政部门 and 共青团、青联等群团组织及有关职能部门协同发挥作用的管理机制。加强青少年社会工作机构和专业人才队伍建设,提高青少年事务社工配备比例,扩大青少年社会服务覆盖面,进一步满足新时代青少年发展需求。

深化“青春上海”志愿服务专项行动,彰显青年社会担当。在大型赛会、社区治理、应急救援、援外帮扶、乡村振兴等方面,加强青年志愿服务的探索和创新,打造一批管理规范、服务优良、有社会影响力的志愿服务团队,凝聚更多青少年参与各类志愿服务活动。完善青年志愿服务组织体系,推进青年志愿服务网络平台建设,培育创新青年志愿服务项目,加强对青年志愿者培育引导、协调联络、规范监管和激励保障。推动青年志愿服务常态化、制度化、专业化发展,在打响“上海服务”品牌、深化新时代文明实践中心建设中提升青年贡献度。

### (三)优化成长环境,推动青少年共治共享

突出青少年在城市发展进程中的地位,发挥青少年作用,倾听青少年声音,重视普惠均衡,关注多元多样。协调各类资源,争取多方参与,通过成长环境的全方位优化为青少年打造高品质生活,让青少年共享城市发展的美好成果。

#### 1.构建青少年享有民生权益、体现城市幸福感的基础环境

做好青少年社会保障。加快完善长租房政策,规范发展租赁住房市场,引导保障性住房支持青年住房需求,缓解青年住房焦虑。通过政策支持,切实减轻青年居住负担。强化保障青少年受教育权,促进教育公平,优化教育资源配置,扩大优质教育资源供给,推进基础教育优质均衡发展。完善基于大数据的学生综合素质评价,发挥好专业机构和社会组织作用。增加青少年教育公共服务供给,推进教育信息化,大力发展在线教育、远程教育,培养青少年终身学习的意识和习惯。优化医疗资源布局,发展在线医疗,保障青少年享有公共卫生服务。针对灵活就业青年增加政策支持与服务投入。

促进青年就业。健全青年就业和劳动权益保障机制,营造更公平的就业环境。培养青年良好职业心态和职业精神,鼓励青年勇于奋斗。支持发展新就业形态,支持青年通过新经济新业态实现多元化就业,推动线上线下就业服务的有效对接。加强学生职业生涯发展教育和就业精准指导服务,推动公共就业服务进校园。推进落实促进高校毕业生就业的各项政策举措,加大机关、国有企事业单位、基层就业项目、社区工作者队伍等吸纳高校毕业生就业的力度。深化青年就业见习工作,拓展见习基地类型和青年覆盖面,帮助青年积累实践经验、增强就业能力。聚焦长期失业青年,深入实施上海青年就业“启航”计划。强化技能培训助推高质量就业。强化职业教育服务产业结构转型升级能力,深化完善产教融合育人模式,培养具有可持续发展能力、知识型、复合型的高素质技能人才。

引导青少年树立文明、健康、理性的婚恋观和现代文明家庭观念。按照国家统一部署的生育政策,加强优生优育服务。积极扩大普惠安全的托育服务供给。保障女性青年在怀孕、生育和哺乳期间依法享有的各项权利。开发服务青年的婚育指导课程,探索在高校开设婚恋家庭观念教育课程。深入推进“青春益友”计划,依托全市各级团组织和各类青年交友平台,创新交友活动内容形式,帮助青年拓展交往面。依法整顿婚介服务市场,严厉打击违法婚介行为,保障青年健康有序交友。发展亲职辅导服务,健全家庭教育指导服务体系,协助青年家长群体科学养育子女。

完善针对特殊青少年群体的政策保障,帮助解决实际困难。加强对残疾青少年康复、教育、就业的

服务保障,加大残疾青少年福利设施建设。充分保障残疾青少年受教育权,在确保接受义务教育的基础上推进残疾青少年职业教育和终身教育工作,利用互联网手段,拓展面向残疾青少年的继续教育。加强残疾青少年就业服务保障,扶持残疾青少年创业。增加对自闭症、多动症青少年的关注和关爱。探索超常学生早期发现和跟踪培养途径,提供个性化和拓展式教学模式,满足其学习教育需求。

健全针对困境青少年的预警、分类保护和综合帮扶机制。加强青少年事务社工、儿童福利社工、儿童督导员、儿童主任等专业力量的走访排摸力度,通过结对、定向帮扶等措施,面向困境青少年群体做好就学、就业、就医、生活等各类民生权益的托底性保障工作,帮助困境青少年过上更有尊严的生活。加快未成年人救助保护机构和儿童福利机构建设,必要时对困境未成年人依法进行临时监护或长期监护。加大临时救助政策的落实力度,协助解决青少年突发性、紧迫性、临时性生活困难。坚持应保尽保,将符合条件的青少年及时纳入救助范围。

## 2. 优化青少年更加宜居乐业、提升城市吸引力的生活环境

加快公共绿地、公共体育活动场所等配套基础设施建设,增加公共服务供给。优化城市功能布局,提高公共空间舒适度。将有利于青少年发展的配套公共资源向城乡社区下沉,健全更加健康、便捷和丰富的早餐供应体系,打造家门口“一站式”服务综合体和便利的社区生活圈。推进青年中心建设,优化整合青春健康俱乐部等社区内青少年活动场所和服务项目,充实服务内容,建好青年中心资源库,扩大覆盖面和影响力。推动公共体育场地设施向青少年公益开放,构建“处处可健身”的高品质青少年运动空间。形成产学研联动、辐射国内外的高水平医疗资源集聚区,提升青少年获得感和满足感。顺应青少年新的消费习惯和消费模式,打造互联网消费品牌项目和热门场所,丰富青少年休闲生活。合理引导青少年欢迎的网游手游、网络文学、动漫电竞、电子音乐等产业有序发展,提升青少年生活品质。

引导青少年参与和助力城市数字化转型,为青少年创造全新的生产生活方式和发展路径,激发城市活力。发挥互联网和大数据在便利青少年生活方面的重要作用,利用各类数据库发展智慧教育、智慧交通、智慧医疗等,增强青少年与智能基础设施的交互水平,为青少年提供便利化、智能化生活。深化政府公共服务供给改革,针对青少年在教育、就业、婚育、社会保障等方面的特定需求设计开发特色服务事项,把成熟的青少年服务项目和数据纳入全市政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”。联动市场化机构和资源完善青少年全方位服务体系,一站式服务青少年需求、满足青少年关切。通过青少年参与数字赋能多元化社会治理,提升城市治理水平和服务质量。

## 3. 打造青少年传承城市精神品格、提升城市内涵的文化环境

传承和发展社会主义先进文化,引导青少年发扬“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神和“开放、创新、包容”的城市品格,彰显红色文化、海派文化、江南文化的独特魅力。充分利用上海丰富的文化资源和“党的诞生地”的天然优势,通过青少年寻访、红色场馆志愿讲解员行动、未成年人修身励志讲堂等活动,引导青少年传承上海红色文化。在学校课程、社会实践、志愿服务中,增加青少年接触沪语、上海老字号等本土文化标志性内容的途径,引导青少年传承发展海派文化。发挥上海高度国际化的地域特色和长三角一体化发展的有利优势,引导青少年积极传播江南文化。

推动公共文化服务高质量发展,新建文化艺术场馆,打造文化功能带,推动文物建筑和博物馆、图书馆、展览馆等文化艺术场馆向青少年公益性开放。创造性传承上海老字号品牌,让服饰、食品、日常用品等各消费领域涌现更多新国货、新国牌、新国潮,打造具有国际影响力的文化品牌,提升对青年的吸引力。进一步发掘和打造城市标志性文化载体,积极拓展文化产业,依托文化创意产业园区、特色小镇等,扶持文创类青年人才和文创类企业、青年社会组织发展,打造全球设计和时尚产业中心、创意设计中心。

优化青少年进行文化创作的环境,举办各类青少年文化创作赛事,推动青少年参与创造更多“上海原创”文化精品。进一步培养青少年良好的人文素养,实施“悦读青春”上海青少年深阅读计划,引导青少年多读书、读好书。大力实施优秀青年文化创意人才发展计划,广泛凝聚和培养青少年文化人才。加强文化市场监管,营造开放健康的文化氛围。鼓励和支持有条件的报刊、电台、电视台、网站设立青年栏目、节目,制作和传播有益于青年健康成长的内容,严厉查处和整治有损青少年身心健康的非法文化产品。加强文化理论研究,及时掌握青少年文化的动态变化。

## 4. 提供青少年安全成长发展的法治环境

完善青少年权益保护和预防犯罪相关的法规和政策。根据《中华人民共和国未成年人保护法》《中

华人民共和国预防未成年人犯罪法》等法律有关规定,按照法定程序,推动《上海市未成年人保护条例》修订和上海市预防未成年人犯罪地方性法规出台,加强未成年人保护和预防未成年人犯罪工作的法治保障。

完善青少年权益保护和预防犯罪工作体系。强化家庭责任,落实监护人责任,强化监护人关爱未成年人身心健康和保障未成年人安全成长的意识,有效预防和减少家庭暴力。实施对涉违法犯罪未成年人失职父母和其他监护人实行强制亲职教育制度。明确学校责任,针对校园欺凌等现象,建立学生欺凌防控工作制度,对教职员工、学生等开展防治学生欺凌的教育和培训。强调社会责任,充分调动各级团组织力量,联系、关爱、保护青少年,联合具体职能部门和相关社会组织共同参与青少年权益保护和青少年违法犯罪预防工作。加强政府保护,建立健全未成年人保护的市、区、街镇和居村四级工作网络,加快市、区未成年人保护机构和街镇未成年人保护工作站建设,培育发展未成年人保护专业组织和工作队伍,不断夯实基层未成年人保护工作基础。促进司法保护,加强涉及未成年人相关案件中公安、检察、法院、司法行政机关在立案、侦查、批捕、起诉、审判等司法环节工作力度,切实保障涉罪未成年人、未成年被害人的合法权益。针对性侵害未成年人犯罪等特殊问题,全面落实未成年人权益受侵害强制报告制度。对未成年人的不良行为和严重不良行为及时进行分级预防、干预和矫治,加强专门教育,完善专门学校管理体制和运行机制。

完善青少年权益保护服务网络,用好本市“12355”平台等,为青少年提供专业化维权服务。促进未成年人司法社会工作规范化开展,确保未成年人司法保护工作质量。发挥青少年事务社工联校、驻所作用,加大对有不良行为和严重不良行为的青少年前置干预、专业介入、矫治帮扶的力度。加强青少年群体及学生群体产品质量安全监管,积极维护青少年群体消费权益。

净化网络环境,加强网络领域综合执法。健全涉未成年人重大网络事件综合协调处置机制,加强对网站、应用软件、直播平台信息监管和互联网广告管理,严厉查处和打击各类涉青少年网络违法犯罪行为。严格落实互联网服务提供者的主体责任,要求用户实名注册,对验证为未成年人的用户实施上网时长和消费金额的限制,预防青少年网络成瘾。研究处理未成年人网络直播打赏问题。推动建立全民举报和快速处置机制,及时发现和查处制作、复制、发布、传播淫秽、赌博、暴力或者教唆、引诱犯罪,以及传授犯罪方法等各类有害网络信息的行为。引导青少年科学、依法、文明、理性用网,提高青少年网络安全意识,帮助青少年有效应对网络诈骗、隐私泄露、网络暴力等问题,建设清朗的网络空间。加大对校园周边网吧整治力度。

加强青少年禁毒工作,引导青少年远离毒品。坚持关口前移、预防为先,压实各部门责任,全面推进青少年毒品预防教育工作,建立预防教育、源头发现、报告、惩戒、移送的校内校外保护机制。利用社区阵地,组织青少年事务社工开展禁毒宣传,提高青少年的拒毒防毒意识。突出学校作用,抓好在校学生毒品预防教育,将禁毒知识宣传融入日常健康教育课程中。强化家校协同,防止青少年接触毒品。利用社会资源,以国际禁毒日等主要节点为契机,发挥市禁毒科普教育馆专业阵地的作用,扩大禁毒教育在青少年群体中的影响力。创新毒品预防教育的宣传手段和形式。通过举办禁毒演讲比赛、利用新媒体发布禁毒宣传内容、制作禁毒题材影视作品等方式,吸引青少年对禁毒工作的广泛关注和支持。

#### 四、“十四五”时期的重点事项

##### (一)“党的诞生地”上海百万青少年红色大寻访活动

依托本市丰富的红色文化资源,联合相关单位常态化开展青少年红色主题教育实践活动,通过城市定向、文创设计、志愿讲解等方式,鼓励青少年走进纪念馆、烈士陵园、旧址遗址及其他相关场所,寻访相关历史遗存、英雄人物和革命故事,实地接受“沉浸式”精神洗礼,传承红色基因。围绕“五四”“七一”“十一”等重要节点,开展内容丰富、形式多样的红色主题活动。充分整合社会资源,组织互联网企业团组织与红色场馆结对,共同设计推出青少年喜闻乐见、易于接受的红色文创产品,通过线上线下相结合的方式,进一步丰富青少年的精神文化生活,提升红色文化对青少年的吸引力和影响力。

##### (二)上海青少年“活力创城”五年行动计划

以“一个创新学院、一项青少年创新基金、两个工作品牌、X个特色示范区域”加“青创指数”监测体系组成项目集群,将上海青年创新学院打造为高端创新资源、人才和服务的节点;以上海青少年创新基金为青少年创新和青年人才提供专项资金支持和保障;通过“创青春”和“伙伴行动”两个工作品牌,集合



有利政策,谋划有益项目,发挥行业领军企业的示范带头作用,全方位支持青年创业;通过在全市设立特色示范区域,从街区、园区、社区等空间上为青年打造满足多元需求的创新创业“微城”,打造 24 小时青年创新生态社区,为青年创新创业提供全方位、全天候、多功能支持的活力空间,形成创新创业资源快速集聚、带动区域协同发展的区域生态;通过构建“青创指数”监测体系,科学评价、预测上海青少年创新创业现状和发展趋势。

### (三)“青春长三角”计划

充分发挥青少年在落实长三角一体化发展战略中的生力军和突击队作用,推动青少年积极投身长三角一体化建设,融入长三角一体化发展大局。加强思想政治引领,在青少年中宣传好发展战略,以长三角一体化创新理论凝聚共识;促进双创交流交往,以中国国际进口博览会、长三角青商论坛等为平台,深化长三角青年企业家合作交流;加强社会项目合作,推动长三角青少年在志愿服务、信用数据应用、生态文明等方面开展共建;探索社会工作共通,成立“长三角青少年社会工作联盟”,推动长三角青少年社会工作协同发展;深化海内外互鉴共享,扩大长三角青少年与港澳台、国际青少年交流交往广度、深度。

### (四)上海市青少年体育冬夏令营、周末营

建立健全“政府引导、社会举办、多元投入、体现公益、依托平台、强化监管”的有效机制,以体育技能培训为主要内容,推进体育项目普及。通过政府购买服务形式,每年在暑假、寒假及周末期间,引导全市各级各类青少年体育组织,通过举办冬夏令营、周末营等,在全市范围内开展包括“25+X”运动项目的青少年体育公益培训,扩大青少年体育人口,丰富青少年寒暑假和周末生活,为广大青少年掌握 2 至 3 项运动技能、养成终身锻炼习惯打下基础。

### (五)中小学生健康教育项目

在《公共卫生教育读本》基础上,组织专业人员编写《中小学生健康教育读本》,以学生健康需求为根本、以国家卫生健康政策为导向,确保科学性、严谨性、实用性,并根据中小学生学习年龄特点,注重通俗性、可读性、趣味性。通过线上推广、线下授课等方式拓展教育覆盖面。通过“医教结合”,不断提升中小学生学习健康素养,为“健康中国”提供“上海经验”。

### (六)团青骨干参与业委会建设

通过逐步推动团干部和青年骨干参与业委会建设,进一步加强社区团建,积极引领青年走出家门、走进社区。到 2022 年,积极稳妥地推进团干部和青年骨干通过法定程序进入住宅小区业委会,全市住宅小区业委会吸引青年委员达到 4000 人,推动团青骨干广泛参与业委会工作。发动各行各业职业青年参与、支持业委会建设,各区成立不少于 100 人的青年业委会委员顾问团,引导超过 5 万名青年以多种形式参与业委会工作。建立推广“青春社区”指标体系,实现每个街道、乡镇至少建有一家社区型青年中心。积极选树在参与社区治理中做出贡献的青年典型。让青年成为社会主义协商民主和社区治理的参与者和拥护者,成为社区民生服务的生力军和突击队,成为社区活力和正能量的带动者和传播者。

### (七)小学生爱心暑托班

为缓解上海市小学生暑期“看护难”问题,引导和帮助小学生度过安全、快乐、有意义的假期,采用市、区、街镇三级统筹、区级操作、街镇办班、学校协同、社会支持的合作模式,为小学生提供看护服务。将上海市小学生爱心暑托班列为上海市为民办实事项目,实现全市街镇全覆盖、暑假时段全覆盖。到 2025 年,每年在全市各街镇累计开办不少于 500 个办班点。

### (八)“青春上海”志愿服务专项行动

全面推进“青春上海”志愿服务专项行动品牌建设,不断完善青年志愿服务信息平台、激励措施和制度保障,形成青年志愿服务上海标准,为打响“上海服务”品牌贡献青年力量。加强青年志愿服务组织体系建设,不断增强团属志愿服务组织的枢纽功能。扩大青年志愿服务覆盖面,推动各领域青年志愿服务组织持续发展。深化青年志愿服务项目体系建设,聚焦大型赛会、社区文明和对口帮扶三大领域,围绕“进博会”、为老“金晖行动”志愿服务等具体工作内容,加强青年志愿服务项目研究和创新。

### (九)上海青少年国际化成长支持计划

持续塑造和提升上海青少年国际参与意识和能力,促进青少年全面成长发展,由多部门推动实施,加强工作设计和政策保障,充分调动家庭、学校、企业、社会组织等各方力量,通过“走出去、请进来”,培养青少年的世界眼光和开放态度。着力聚焦本市包括外国留学生、外籍青少年等在内的青少年群体的

融合发展,实施“青少年护航计划”“国际社区青年融合计划”“国际交流能力培养计划”和“国际少儿艺术交流促进计划”。积极为本市青少年归国就业创业提供各类支持与服务。完善优秀外国留学生和外籍青年永久居留、在沪创新创业等方面的政策与服务供给,鼓励在沪外籍青年参与社区治理,融入城市发展大局。通过整合丰富社会资源,引导包括在沪跨国企业在内的各类企业履行社会责任,为青少年提供教育、培训和发展平台,拓宽国际化视野、提升竞争力。

#### (十)“青春守护”计划

“青春守护”计划旨在通过一系列工作项目,为青少年健康成长保驾护航。其中,“青春守护者”项目聚焦青少年心理健康、家庭教育等方面需求,开展青少年心理和法律专业咨询、“青春守护者”公益课程等活动。“青春益友”项目汇聚各方力量,开展婚恋调查研究和健康婚恋观宣传教育活动,为单身青年提供线上线下各类交友服务。“青少年应急安全支持”项目聚焦培养青少年应急安全知识技能,提升青少年群体的应急安全救助能力。“爱心上海”项目针对贫困青少年提供社会救助和托底性服务。少年司法社会服务项目注重为有需求的青少年提供司法社会服务。

### 五、“十四五”时期的保障措施

建立健全科学化、专业化、现代化的青少年发展工作体系,在制度体系上推动部门协同、促进社会参与,从组织、资源、实施三方面为“十四五”期间的青少年发展工作提供充足保障。

#### (一)组织保障

1.加强组织领导。各级党委、政府充分做好规划实施中的组织领导,各职能部门和责任主体要根据实际落实分工,将规划中的重要指标和主要任务列入本单位规划和工作计划,强化落实。

2.充分发挥市青年工作联席会议(以下简称“联席会议”)作用。进一步明确联席会议职能定位、运行机制、成员单位和职责等,强化信息沟通、议事协调、专项协商、督查跟进等机制,探索成立联席会议专门工作小组,发挥联席会议在统筹推动规划实施等方面的作用。做好议题设置,定期召开联席会议全体会议、联络员会议,加强市、区两级联席会议的联动,共同研究、协调和解决涉及青少年的重大问题。

3.建立健全共青团协助政府管理青年事务的工作制度。共青团做好资源协调整合、统筹安排,支持青年发展和青年工作。各级团组织围绕为党育人的主责主业,完善青年事务相关的制度和机制建设,推动全市青年工作进一步形成规范化、制度性安排。发挥团的政治功能,做好党联系青年的桥梁和纽带。发挥团的服务功能,以青年需求为导向开展好青年工作。

#### (二)资源保障

1.加强青少年工作队伍建设。建立“团干部+社工+志愿者”的基层工作队伍,加强基层青年工作力量配备。培育打造政治素质高、专业能力强的团干部队伍,专业技能强、本土化创新的青少年事务社工队伍,志愿服务基层、努力增长才干的青年志愿者队伍,全方位增强支持青少年成长发展的工作力量。

2.加强青少年相关数据的收集、统计、分析和共享。构建跨部门、跨领域的青年发展大数据共享平台,提升各项数据指标的实时更新、共建共享、精确分析能力,动态呈现青少年各领域发展水平。以数据为支撑,对青少年发展趋势作出及时研判。围绕长三角一体化,探索建立长三角青年数据库。

3.加强青少年发展、青年工作理论研究。建立青少年研究体系,整合本地高校、科研院所等专家资源,推进青少年相关专家智库建设,鼓励高校、科研院所建立青少年研究中心。加强青年发展领域的基础理论研究和实践工作研究,围绕党政关注、青年关切和规划实施的重点、难点问题开展研究,准确把握青年成长规律。探索将重大研究课题纳入上海市哲学社会科学课题,为青年工作提供智力支撑和决策咨询。

#### (三)实施保障

1.加强青少年发展规划的宣传力度。各区、各相关部门充分利用各自宣传资源和网络,主动提升显示度,多渠道、多形式向社会公众广泛宣传规划主要内容和实施情况,广泛听取青少年声音,营造全社会共同关心、关注青少年健康成长发展的社会氛围,推动本规划内容切实落地。

2.加强支持青少年发展的资金保障。市、区各相关部门应当将规划实施所需工作经费列入年度财政预算。财政部门统筹安排资金,为实施本规划重大事项做好相关经费保障工作。拓展资金汇聚渠道,鼓励和引导社会资源参与各类青少年发展事业。

3.加强青少年发展规划的实施评估和动态管理。完善青少年发展状况指标监测体系,推动指标监

测的科学化、规范化、标准化。对获取数据定期统计分析,动态掌握规划目标实现程度。强化对规划重大事项和重点事项的跟踪监测,按期形成评估报告。探索建立第三方评估机制,接受社会监督,提升规划落实工作实效。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市水系统治理“十四五”规划》的通知

(2021年6月23日)

沪府办发〔2021〕9号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市水系统治理“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市水系统治理“十四五”规划

为推进上海市水系统治理,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、发展基础及面临形势

“十三五”时期,上海市水系统治理从“完善体系,提升跨越”阶段向“补好短板、提标升质、注重生态、智慧管理”阶段延伸拓展,为城市经济社会发展提供了有力支撑,发挥了重要作用。

——水旱和海洋灾害防御能力不断提升。推进吴淞江工程(上海段)等流域防洪工程建设,实施堤防、海塘达标改造工程,完成300公里骨干河道整治工程,开展35座水利片外围排涝泵闸建设。积极推进苏州河深隧试验段工程及39个排水系统建设,新增市政雨水泵排能力约738立方米/秒。实施道路积水改善项目和郊区低洼圩区建设。基本实现全市水文监测站网布局全覆盖,完成上海市洪水风险图一期项目,成立市海洋监测预报中心,推进海洋观测站网建设。

——水资源和海洋资源保护利用有序推进。建成黄浦江上游(金泽)饮用水水源工程及支线工程,新增供水规模373万立方米/日,全面实现集中式水源地取水。建成8座水厂,净增供水能力84万立方米/日。启动17座水厂深度处理工程,完成2000公里供水管网更新改造和1.5亿平方米住宅建筑面积的二次供水设施改造。出台全国首部生活饮用水水质地方标准。强化用水总量和效率控制,厉行节约用水。实施滩涂整治和促淤工程,滩涂资源总量基本保持动态平衡。出台水土保持规划和管理办法,开展水土流失综合防治及动态监测。完成海洋生态保护红线方案和领海基点保护范围划定,严格围填海管控及海域权属和有偿使用制度落实,组织实施新一轮海岸线修测,建成上海市海岛综合管理平台。

——城乡水环境和海洋生态修复效果显著。全面落实河湖长制,完成3520公里城乡中小河道综合整治和截污纳管、雨污混接改造、污水管网改造等任务。河湖水面率提升至10.11%,全面消除黑臭水体,基本消除劣V类水体。完成17座污水厂新建、扩建工程,净增污水处理能力约70万立方米/日。全面完成污水厂提标改造工程,城镇污水厂出水水质全面达到一级A及以上标准。农村生活污水处理率提升至88%。建成10个污泥处理处置项目,净增设施规模602.4吨干基/日,基本实现水泥气同治。完成金山城市沙滩西侧、大金山岛、奉贤和临港滨海等生态综合整治修复工程。

——精细化管理水平逐步提升。制定《上海市水资源管理若干规定》《上海市排水与污水处理条例》等地方性法规。深入开展执法行动,推进执法规范化建设。依法取消、调整和下放一批行政审批事项。完成供水、污水、雨水和防洪除涝等市级专项规划编制。制定一系列技术标准,取得100余项科研成果,获得13项省部级及以上科技进步奖。以“一网通办”为重点,完成审批“双减半”和内部行政审批系统升级改造任务。对接“一网统管”,建设“上海市防汛防台指挥系统”,推进水系统综合管理平台建设。推进

上海全球海洋中心城市建设,浦东新区全国海洋经济创新发展示范城市和崇明(长兴岛)海洋经济发展示范区建设成效显著,基本形成“两核三带多点”海洋产业布局。

“十三五”本市水系统治理取得了显著成绩,但与高质量发展、高品质生活要求相比,本市水旱灾害防御能力、饮用水品质、污水处理能力、河道水质仍需进一步提高,治理水平仍需进一步强化。新时期,水系统治理在面临挑战的同时,将迎来更大机遇。一是创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,为水系统治理指明了新方向;二是长江经济带、长三角区域一体化发展、海洋强国等国家战略,为水系统治理明确了新任务;三是创新之城、人文之城、生态之城的城市发展目标,对水系统治理提出了新要求;四是人民美好生活需要,对水系统治理提出了新期望。

## 二、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二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神,围绕“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路、“幸福河”重要论述和海洋强国战略,坚持“绿水青山就是金山银山”,深入践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念,以超大城市水系统治理现代化需求为发展导向,以河湖长制为抓手,以“补短板、强监管、提品质、升能级”为发展主线,着力提高防汛安全保障能力,改善水环境质量,提升饮用水品质,推进海洋高质量发展,提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。

### (二)基本原则

1.以人为本、服务民生。牢固树立以人民为中心的发展思想,坚持人民城市属性,围绕人民对美好生活的向往,引导人民群众参与水系统建设和管理,共治共管、共建共享,持续提升水系统公共服务能力和质量,不断满足市民对防汛安全、水环境和饮用水品质提升的需求。

2.节约集约、高效利用。深入贯彻落实最严格的水资源管理制度,坚持以水而定、量水而行,坚持把水资源作为刚性约束,提升资源监管能力和水平,增强全社会资源节约集约和高效利用意识,形成资源节约型生产生活方式,不断提高用水用海效率和效益。

3.系统治理、综合施策。立足山水林田湖草生命共同体,统筹流域区域、陆域海域、城市乡村、地上地下、上下游、左右岸,更加注重系统治理、创新治理和区域协同,综合考虑水安全保障、水环境改善、水生态提质,综合运用工程与管理措施,多措并举,打造健康江河湖海,创建优美人居环境。

4.依法治水、智慧管理。坚持法治思维和法治方式,依法从严治水管海,依法推进水系统治理体制机制创新、重点领域改革攻坚,加强科技创新、标准供给和智慧管理,加快构建系统完善的现代化治水管海制度体系。

### (三)发展目标

到“十四五”末,基本建成与上海经济社会发展相适应的现代水系统治理体系,基本实现以下目标。

一是防御能力增强,安全底线坚固。基本补齐洪潮灾害防御短板,区域除涝和城镇排水建设提速,中心城区城镇雨水排水能力达3—5年一遇面积占比35%左右,新增河湖面积达到1500公顷,防洪堤防达标率达到90%,水利片外围除涝泵站实施率达到65%,海洋灾害防御能力大幅提高,风险应对能力明显提升。

二是水体水质提升,江河湖海美丽。实现污水污泥处理处置稳定达标,初期雨水治理能力显著提升,城镇污水处理率达到99%,农村生活污水处理率达到90%,地表水达到或好于Ⅲ类水体比例达到60%以上,大陆自然岸线保有率达到12%,江河湖海水体水质明显改善。

三是供给保障有力,资源利用集约。基本实现水资源利用节约集约,年用水总量不高于131.4亿立方米,万元GDP用水量较“十三五”末下降16%,降至16立方米;饮用水供应安全优质,供水水质综合合格率按国标达到99%,水厂深度处理率达到90%,公共供水管网漏损率降至9%;水土保持系统全面,滩涂、海洋资源有效保护和高效配置利用。

四是行业管理精细,系统智能高效。法制体系更加完善,科技攻关效益彰显,行业监管和服务能力显著增强,海洋事务综合协调水平明显提升,重要河湖水域岸线监管率达到90%,海洋生产总值达到15000亿元左右,形成超大城市水系统管理的上海方案,为实现水系统现代化治理奠定基础。

上海市水系统治理“十四五”规划主要指标

序号	类别	指标名称	指标属性	2025 年目标值
1	水安全	中心城城镇雨水排水能力达 3—5 年一遇面积占比	预期性	35%左右
2		新增河湖面积	预期性	≥1500 公顷
3		防洪堤防达标率	预期性	≥90%
4		水利片外围除涝泵站实施率	预期性	≥65%
5	水环境	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例	约束性	>60%
6		城镇污水处理率	约束性	≥99%
7		农村生活污水处理率	预期性	≥90%
8		大陆自然岸线保有率	约束性	≥12%
9	水资源	用水总量	约束性	≤131.4 亿立方米
10		万元 GDP 用水量下降	约束性	较“十三五”末下降 16% (降至 16 立方米)
11		供水水质综合合格率(国标)	约束性	≥99%
12		水厂深度处理率	预期性	≥90%
13		公共供水管网漏损率	约束性	≤9%
14	水管理	重要河湖水域岸线监管率	约束性	≥90%
15		海洋生产总值	预期性	15000 亿元左右

### 三、主要任务

#### (一) 守牢安全底线,增强水系统灾害防御韧性

强化城乡水安全保障,蓝绿灰管结合、江河湖海共保,系统推进堤防达标、区域除涝、城镇排水设施建设,挖潜存量设施效能,加强灾害防御及应急处置能力。

1.全面提升洪潮防御和区域除涝能力。加快吴淞江工程(上海段)等流域骨干水利工程建设,完成新川沙河段和苏州河西闸工程,开展罗泾河河段前期工作,并适时启动建设,提升流域防洪、区域除涝能力的同时,改善北部地区水环境质量。协同推进太浦河后续工程,提升太浦河行洪、供水和生态功能。实施 50 公里左右黄浦江干支流堤防加高加固工程,基本消除千里江堤薄弱段;深化黄浦江河口建闸前期研究,持续提升黄浦江抗风险能力。推进 50 公里左右主海塘达标建设,提升海塘防御风暴潮能力。系统推进河网和泵闸建设,以淀山湖、元荡、金汇港等骨干河湖水系建设为重点,实施约 300 公里的骨干河湖综合整治工程,进一步畅通蓝网主脉络,进一步贯通蓝绿开放空间;推进张泾河出海闸等 20 余座水利片外围水(泵)闸建设,建成后可新增水闸孔径约 285 米,新增泵站流量约 650 立方米/秒;开展新一轮水闸安全鉴定,对已鉴定为三类、四类的病险水闸加快开展前期工作,加快实施改造,持续提升区域引排水能力。达标改造 45 个左右低洼圩区,进一步提高西部低洼圩区抵御洪涝灾害能力。

2.持续推进城镇雨水排水系统建设。建成苏州河深层排水调蓄管道系统工程试验段,加快后续工程前期工作,并适时启动;推进大名等 16 个中心城、月浦等 7 个郊区雨水排水系统建设,新增约 330 立方米/秒排水能力,增强城市排水韧性。建成桃浦等 6 座污水处理厂初雨调蓄工程,推进后续提标工程,建设龙华排水调蓄工程和一批水环境敏感排水泵站初雨调蓄池,减少相关排水系统初雨对河道水环境影响;适时启动白龙港区域干线污水调蓄池建设,新增初雨调蓄设施规模约 50 万立方米。结合海绵城

市建设、城市更新,完成200万立方米左右绿色调蓄设施建设。全市城镇25%左右面积达到3—5年一遇排水能力,中心城区35%左右面积达到3—5年一遇排水能力。

3.实施存量排水设施提质增效工程。挖潜现状泵站效能,开展泵站更新维护工作。持续开展排水管道周期性检测及维修改造工作,重点检测约1.3万公里排水主管,对其中约1500公里排水主管进行修复或改造,基本完成现状管龄超10年以上排水主管的检测、修复或改造。加大排水管道附属设施改造力度,结合道路工程项目,推进雨水连管和雨水口更新改造,按照新标准新建及翻排雨水连管,累计完成全市约60%的雨水口改造工程,基本实现雨水口截污挂篮全覆盖,提升排水和截污能力。完善排水设施监测网络,加强排水设施运维监管,形成运行信息全收集、运行状态全显示、运行监管全覆盖的监测网络,逐步提高厂站网一体化运行调度能力,更好发挥存量设施效能。

4.增强水旱及海洋灾害风险防控和应急处置能力。完善水文、海洋监测站网布局,新增水文测站10处,提升功能约50处,完成基本水文测站标准化建设;推进海洋浮标、海床基观测系统和X波段雷达建设,基本形成覆盖本市重点海域、岸段和海岛的观测监测体系。开展水旱和海洋灾害风险普查,进行风险评估与区划,划定灾害重点防御区,构建分类型、分区域的灾害风险普查数据库体系,摸清水旱和海洋灾害风险隐患底数和防灾减灾救灾能力现状。积极开展全球气候变化、海平面上升等灾害致灾机理和应对研究。优化水情预报模型,升级分片水情预报系统。健全水旱和海洋灾害应急处置预案,探索建立海洋减灾综合示范区,加强水旱和海洋灾害应急救援物资储备,推进物资配备标准化建设,逐步形成市、区、街镇三级物资储备体系,加强基层灾害防御人员队伍建设。研究海洋综合保障基地建设方案并适时建设。

## (二)巩固治理成效,建设健康美丽幸福水生态空间

巩固水环境治理成果,统筹上下游、干支流、左右岸,统筹区域与流域,厂站网协调、水泥气同治,系统推进污水污泥收集和处理处置、河湖水系治理和海洋生态保护修复,营造健康美丽幸福的水生态空间。

1.持续提升污水收集处理能力。推进污水处理厂新建和扩建,实施竹园污水处理厂四期(含50万立方米调蓄池)、泰和污水处理厂扩建、白龙港污水处理厂扩建三期工程建设,基本解决中心城区旱天溢流问题,雨天溢流得到有效控制;推进郊区14座污水处理厂扩建工程,基本解决郊区污水处理能力缺口问题,全市新增污水处理规模280万立方米/日左右。完善污水管网,完成南干线改造工程,建设竹园白龙港污水连通管和竹园石洞口污水连通管工程,实施合流污水一期复线工程,增强污水片区输送保障能力和系统安全性;推进污水二三级管网新建工程及污水泵站新建、改扩建工程,增强地区污水收集能力。建立雨污混接问题预防、发现和处置的动态机制,开展绩效评估,推动后续改造。贯彻落实乡村振兴战略,实施约5万户农村生活污水治理续建与新建项目,农村生活污水处理率达到90%,逐步推进老旧设施提标改造;强化行业监督管理,提高设施运维管护水平,保障设施运行正常、出水达标排放。

2.妥善处理处置污泥。结合污水厂新建、扩建工程,同步实施泰和、竹园四期污泥干化设施及白龙港污泥干化焚烧设施建设,完成浦东、嘉定、青浦等区污泥干化焚烧设施建设,推进燃煤电厂污泥掺烧,在实现污水厂污泥老港“零填埋”的基础上,达标处置老港暂存库及白龙港厂内存量污泥。落实设施规划用地,扎实推进浦东、嘉定等区约7座通沟污泥处理设施建设,建成后新增通沟污泥处理设施规模约10.5万吨/年。加快对河道疏浚底泥处理处置技术和政策研究,严格规范河道疏浚底泥消纳处置。

3.持续推进河湖水系生态治理。持续深化完善河湖长制,提升河湖长履职能力,强化河湖长考核;加强河湖长制工作创新和新技术应用,以河长制信息化平台推动河湖长制精细化管理。结合乡村振兴战略,集中连片开展以街镇为单元的河道水系生态保护与治理,重点推进50个生态清洁小流域建设,为市民打造连续贯通、水清岸绿、生态宜人的滨水开放空间、“幸福河”样板。监测分析镇村级河道回淤情况,分年度对镇村级河道开展疏浚,不断巩固中小河道水环境治理成果。开展全市重要河湖健康评价,基本实现骨干河道健康评价全覆盖。开展重点河湖生态流量(水位)监控,实施分片活水畅流精细化调度,进一步改善河湖生态。

4.持续提升海洋生态系统质量和服务功能。大力实施海岸带生态系统保护和修复重大工程,推进杭州湾北岸海岸带、佘山岛领海基点等保护修复重点项目,建立生态保护修复项目后评估制度,逐步提升海岸带生态服务功能,改善海岛周边生态环境。持续开展增殖放流,逐步提高海洋生物多样性水平。

深化海洋生态预警监测指标体系和评估方法研究,完善海洋生态预警监测质量管理体系。

### (三)提升供给品质,推进资源集约节约高效利用

围绕饮用水安全、品质提升和资源利用,厂站网统筹、节供排共抓,系统推进原水系统和供水厂网建设,加强水土保持与滩涂保护,推进水资源、海洋资源集约节约高效利用。

1.增强水资源配置和保障能力。探索建立长三角区域原水联动及应急供水机制,开展长江口水库链研究,为上海战略供水安全提供保障。加强入境、入海水量水质监控,实现水文水资源监控全覆盖。加强原水水质监测管理,调节优化水库生态系统,提高水源地应对突发污染和季节性藻类风险的应急处置能力。完成金泽水库完善提升工程,增设取水泵站和预处理设施,提升黄浦江上游水源地应急保障能力。推进青草沙—陈行原水系统连通工程,先期建设原水西环线南段工程,开展徐泾水厂原水支线复线工程项目技术储备,逐步实现长江—黄浦江上游水源地的互连互通、互济互补,提升全市原水系统安全保障能力。加强地下水开发利用管理,落实地下水管控指标,结合应急避难场所规划建设,优化地下水应急供水深井前期水资源论证,加强应急供水(兼回灌)深井建设和管理,推进地下水应急供水保障监控系统建设,持续开展地下水回灌,有效防控地面沉降并保障地区应急供水能力。

2.强化并提升供水系统管控能力。优化水厂布局,启动建设虹桥水厂一期工程,完成临港水厂一期工程,新增供水能力20万立方米/日,缓解局部供需矛盾。推进杨树浦等10座长江水源水厂深度处理改造工程,全市水厂深度处理率达到90%。实施金海水厂配套输水管及锦绣路泵站工程,提升浦东北部区域供水能力。加快供水管网和区间连通管建设,优化供水输配系统布局,提升供水保障效率。实施约2000公里老旧供水管网更新改造,占全市老旧供水管网改造量的25%,公共供水管网漏损率降至9%。推动供水企业全部接管居民小区二次供水设施,进一步完善运维标准,运用物联网等新技术提升二次供水安全保障能力。加强供水管网分区计量管理,增设全市供水管网在线监测点,强化覆盖源头至龙头的供水监测,提升供水感知能力。推进高品质饮用水示范区试点建设,形成可复制、可推广的技术路线和实施方案。

3.深入推进全社会和全领域节约用水。落实水资源刚性约束制度和国家、上海市节水行动方案,加强水资源和节水监督考核。因地制宜加强非常规水源利用,提升再生水利用水平。严格取水许可,实施取水许可电子证照,落实规划和建设项目水资源论证及节水评价制度,开展水资源论证区域评估。加强取水和节水全过程管理,完善水资源管理系统建设,加强重点用水单位实时监管。强化计划用水限额管理,实施非居民用水超定额累进加价制度。持续推动节水型机关(单位)、小区、企业、学校等示范载体建设,加强农业、工业、服务业等重点领域节水技术改造,开展合同节水、智慧节水、非常规水源利用示范试点。加强节水宣传和知识普及,引领社会形成节约用水的良好风尚。

4.加强水土保持与滩涂培育保护。全面落实生产建设项目水土保持责任,深化水土保持目标责任考核。实施水土流失预防保护,持续推动水土流失专项治理,打造生态河湖岸线,提升复合生态效应。开展开发区水土保持区域评估,加强人为水土流失监督检查和生产建设项目遥感监管。提升水土保持监测能力,启动水土保持监测站点建设,常态化开展水土流失监测,加强水土保持信息化建设与应用。推进滩涂资源监测监管;依据新一轮长江口综合整治规划,开展横沙浅滩等护滩研究,促进长江口北港河势稳定;适时推进南汇东滩二期项目,稳定长江口河势和航道;开展滩涂生物种青和培育保护研究,维护长江口生态基底。

5.节约集约利用海洋资源。实施海岸线分级分类管控和海域功能用途管制,探索海域立体分层设权,协同开展海域和海岛等海洋自然资源确权登记。优化海域资源配置,服务东海大桥二桥、液化天然气站线扩建、临港和奉贤海上风电场等重大项目建设,保障重大战略、重要基础设施和生态保护项目用海。积极支持开发海洋可再生能源项目,鼓励深远海资源开发。严格落实海域有偿使用制度,促进海域资源保值增值。建立和完善本市海洋资源调查监测体系,重点开展海域海岛、海洋生态系统等海洋资源专项调查和监测评估,掌握海洋资源和海洋生态家底。进一步强化区级海洋属地管理职能,完善市、区两级海洋监管机制。

### (四)支撑重点区域建设,推动水系统治理新突破

主动跨前服务重点区域,全面推进与重点突破相结合,聚焦陆海统筹、水安全保障、水环境营造、高品质供水等重点领域和关键环节改革攻坚,在中国(上海)自由贸易试验区临港新片区(以下简称“临港

新片区”)、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、崇明世界级生态岛、五个新城等重点区域率先突破。

1.海陆联动支撑临港新片区更高水平开放。发挥浦东新区海洋经济创新发展示范城市建设的驱动效应,培育壮大海洋高端装备、海洋生物等海洋新兴产业,协同推进海上试验场建设,助推蓝色产业集群发展。推进临港新片区主海塘达标建设,适时启动保滩工程,提升海岸线生态品质和安全防护能力。实施泖马河、人民塘随塘河等骨干河道整治工程和金汇港北闸等新建改建水(泵)闸工程,提高地区涝水外排能力。扩建临港污水厂,提高污水处理能力。建设临港水厂及配套原水工程,加强与相邻供水分区间的供水主管连通和一网联合调度,增强供水安全保障能力。协同推进嵊泗县大陆引水工程。在滴水湖核心片区内开展高品质饮用水示范区建设,提升区域供水品质。配合做好小洋山北侧综合开发,进一步提升洋山深水港能级。

2.共保联治支撑长三角生态绿色一体化发展示范区更高水平共建。推进界河整治工程及长效管理,与上游城市开展水葫芦联防联控,共保流域安全,共护水生态环境,共建以水为脉、林水共生、城水相依的自然生态格局。结合元荡和淀山湖岸线综合整治,实施岸线贯通和堤防达标。串连火泽荡、南白荡等湖荡,打造“蓝色珠链”示范工程;推进青浦区环城水系治理,营造丰富、美丽的水生态空间。实施淀浦河西等外围泵闸改扩建工程,加强水闸泵站运行调度的统一控制,实施雨水管网提标建设,增强区域除涝能力。扩建西岑污水厂,建设青浦区污泥干化焚烧设施,提高污水污泥处理处置能力。推动示范区原水及供水主干管网互联互通,区域协同一体化提升地区供水安全保障。实施青浦区水厂连通工程、西岑科创中心供水配套工程,建设安全优质、均等高效的供水系统。

3.提质升能支撑虹桥国际开放枢纽建设。实施西界河、新槎浦等水利片外围泵闸建设,推进华江、繁兴等雨水泵站建设,增强区域防汛排水能力。细化调度实施细则,加强地区活水畅流。推进生态清洁小流域建设,实施新谊河等河道综合整治工程,提升河道水环境质量。启动建设虹桥水厂一期工程,实施长桥水厂深度处理改造工程,提升区域供水品质。持续优化虹桥污水处理厂及污水收集系统运行调度,提高地区污水收集处理效能。

4.安全为先支撑崇明世界级生态岛建设。结合崇明景观大道建设实施主海塘达标改造,进一步提升防御风暴潮能力。加快推进四激港等南北向骨干河道整治工程、北沿四闸外移工程和南沿四闸改扩建工程,增强岛域涝水外排能力。推进实施崇明岛东风西沙原水系统复线工程,保障岛域原水供应安全。实施污水处理厂扩建及提标改造、污泥处理设施建设和污水截污纳管工程,提升水环境品质。协同推进崇明(长兴岛)海洋经济发展示范区建设,加强海工装备产业发展模式和海洋产业投融资体制创新,不断增强船舶海工装备领域的技术研发能力和产品核心竞争力。

5.品质提升支撑五个新城高水平建设。按照优于中心城的建设标准和品质要求,加强新城水系统基础设施建设。在水安全方面,突出新城河湖空间较多特点,充分利用河道调蓄,结合海绵城市建设,提高雨水排水能力,新城35%左右区域达到3—5年一遇排水能力。在水环境方面,加强河湖生态修复,提升河湖防汛、生态、景观、文化等综合作用,创造宜居滨水空间,根据人口增量补齐污水处理能力短板;结合美丽家园建设,实施骨干河湖水系治理和生态清洁小流域建设;继续加快实施污水处理设施,扩建嘉定大众污水处理厂、松江污水处理厂四期等项目,提高污水处理能力。在水资源方面,贯彻“节水优先”和“优水优用”理念,倡导雨水、污水资源化等非常规水源利用,在南汇新城等部分新城率先实施高品质饮用水示范区建设,提高区域饮用水品质。在海洋方面,加强陆海统筹和海洋生态修复,实施临港滨海海洋生态保护修复项目,开展奉贤华电灰坝岸段海洋生态保护修复项目前期工作,并适时启动建设,构建海岸带生态与减灾功能协同增效的综合防护体系。

#### (五)强化管理效能,提高水系统治理水平

统筹“规划—建设—管理”多环节,以法规规章和规划体系为支撑,以科技创新和标准建设为动力,以智慧高效为目标,全面提升水系统管理“法治化、标准化、智能化、社会化”水平,深入推进上海全球海洋中心城市建设,引领行业高质量发展。

1.健全制度,提升管理法治化水平。强化行业改革与法治建设同频共振,聚焦保障城市公共安全、严格水资源管理、加强水环境治理等方面,坚持“开门立法”“立改废”并举,持续完善供水管理、河道管理、海塘管理、海域使用管理、堤防设施管理等水务海洋地方法规政策体系。探索立法后评估与立项论



证互动机制,建立健全行政规范性文件制订的公众参与、风险评估、专家论证和合法性审查制度。落实2035水务专项规划,滚动开展区域、片区水务海洋规划编制,指导区级水务海洋专项规划编制,提升规划引领作用。全面推行行政执法“三项制度”等制度,完善执法制度和平台建设,加强和改进重点领域执法,加强监管执法规范化建设,推进跨区域、跨系统执法联勤联动和执法领域行刑衔接,提升执法效能。持续优化“规划目标—项目储备—开工实施—运行评估—更新改造”全过程涉水工程管理体系,完善全生命周期水务海洋工程建设和管理体系。明晰水务海洋行业安全责任,排查安全隐患,落实整改措施,坚决遏制水务海洋行业安全生产事故。

2.强化科研,提高行业标准化推广。持续加强水务海洋防灾减灾、水源地安全保障、高品质供水、污水污泥高效处理处置、河湖水质稳定达标、水系统生态修复、智慧水务等重大领域的关键技术研究及应用;加快新技术成果推广应用,重点推广5G+AI、建筑信息模型(BIM)技术、装配式技术等新技术在水务海洋场景中的创新应用,服务水务海洋重大工程建设。完善水务海洋标准体系,增加标准有效供给,重点加强水务海洋基础设施建设及维保标准体系研究和制订,进一步规范行业建设和管理。协同开展长三角生态绿色一体化发展示范区水务工程建设标准研究。强化定额管理,及时根据技术标准科学制订修订水务定额。持续加强科技管理能力建设,建设水务海洋发展智库,持续推动科技创新平台建设,激发科技创新活力。

3.加强监管,提升社会化服务效率。继续深化“放管服”改革,依托“一网通办”平台,实施政务服务流程革命性再造,深化跨部门协同、并联审批,压缩审批时限。全面实施行政审批标准化管理。拓展线上线下服务渠道,推进政务协同、政务服务、热线、网站和新媒体等建设,提升以用户服务为中心的水务海洋智慧便捷服务能力。加强审批事项事中事后监管,完善行政审批、行业管理和行政执法协同监管模式,持续推进“互联网+监管”,提高监管效能。构建以信用为基础的新型监管机制,依法依规建立完善守信联合激励和失信联合惩戒的监管措施,推动相关行业加强规范自律。加强水务工程建设运行全过程监管,完善安全质量监督全过程信息化管理。

4.完善平台,提升管理智能化水平。结合“一网统管”的发展要求,加强水务海洋数字化转型应用和感知网络建设,优化水利、供水、排水、海洋等感知神经元布局,强化行业数据高效安全的“采、存、算、管、用”能力,持续完善智能化应用支撑体系。加强水务海洋智能监管,建设河湖监管、建设监管、运维监管、执法监管等智能平台;加强水安全保障,持续优化升级防汛防台智能指挥系统;加强水环境治理,建设水环境管理、河湖长管理、排水设施“厂站网”一体化管理等平台;加强水资源管理,完善供水安全保障、智慧节水、地下水智能管控等应用;加强海洋综合管理,完善海域海岛资源保护利用动态监管、海洋经济运行监测、海洋观测预报、观监测站网和海洋防灾减灾等业务系统,提升水系统治理全过程智能管理水平。

5.陆海统筹,提升全球海洋中心城市能级。落实国家海洋强国战略,推动全球海洋中心城市建设,完善“两核、一廊、三带”的海洋产业空间布局,打造临港、长兴岛两大核心承载区,培育高端船舶和海洋装备制造集群,推进海洋现代服务业发展,优化杭州湾北岸产业带、长江口南岸产业带和崇明生态旅游带,助力海洋产业结构优化和能级提升。建立涉海企业综合服务平台,服务重要领域“卡脖子”技术创新突破,促进海洋“制造”向“智造”“创造”转型。协同推进长三角区域海洋产业高质量发展。服务国家“一带一路”倡议和“海洋命运共同体”构建,协同推动对外开放和国际海洋事务合作,引导涉海企业参与海洋高技术领域国际竞争与合作,推动上海海洋优势产能“走出去”和国外高端海洋产业“请进来”。研究完善海洋经济统计调查制度,加强海洋经济运行监测与分析研判,及时、准确掌握海洋经济发展趋势,推进海洋经济信息产品供给。推进金山滨海湿地生态保护修复项目,开展金山三岛潮间带生态修复前期工作,并适时启动建设。

#### 四、保障措施

##### (一)强化分工协作,形成推动合力

发挥上海在长三角一体化战略中的龙头带动作用,深化上海与江苏、浙江在流域水资源配置、水安全保障、水环境保护、海域资源开发方面的战略合作,完善长三角区域水资源、水环境、水安全和跨省项目用海的共建、共享、共治机制。水务海洋部门要加强与发展改革、财政、住房城乡建设、规划资源、农业农村、绿化市容、生态环境、交通、海事、海警等部门业务协作,明晰责任,对综合性强、涉及面广的问题,协同处置、联合推动。

### (二)拓宽资金渠道,加大投入力度

积极争取国家、流域相关水务海洋建设资金。水务海洋部门要协同多部门研究制定水利、供水、排水、海洋基础设施投资政策。加大对水务海洋新型基础设施投入,增强水务海洋发展资金保障力度。拓展投融资渠道,鼓励金融机构加大对水务海洋公共基础设施和资源供应等项目的信贷支持,积极引入国家绿色基金支持。研究排水管网检测、修复和改造、病险水闸除险加固、海洋生态保护修复和海洋资源管控等相关资金支持政策。

### (三)注重人才培养,扩大公众参与

紧扣水务海洋行业人才队伍建设需求和发展规律,创新引人、育人、用人的长效机制,激发人才创新活力,充分发挥教育培训、职称评审、技能认定、评先推优的机制牵引作用,注重创新型、应用型、技能型人才培养,打造水务海洋高素质专业化人才队伍。以水务海洋基础设施、科普宣传教育平台等为载体,推动水文化建设。搭建全过程、全方位的公众参与平台,建立贯穿规划编制、实施、监督及后评估全过程的公众参与机制,引导公众积极为水务海洋发展建言献策,主动接受社会和公众监督。充分发挥新闻媒介的作用,深入开展水旱灾害防治、水环境治理、水资源管理等宣传工作。

### (四)加强政策研究,完善推进机制

持续深化河湖长制,充分发挥河湖长制的体制优势。持续深化节约用水、排水绿色基础设施、病险水闸除险加固、水费调价等政策研究,为水务海洋行业发展提供政策建议和决策咨询意见。按照覆盖污水处理设施运营和污泥处理处置成本并合理盈利的原则,制定污水处理收费标准,健全标准动态调整机制。优化河道蓝线调整机制。严格落实防汛工作行政首长负责制和防汛岗位责任制,健全防汛统一指挥调度工作机制。优化用海用岛政策,完善自然资源基础调查、确权登记机制。健全海洋经济统计核算工作机制。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市战略性新兴产业和先导产业发展 “十四五”规划》的通知

(2021年6月23日)

沪府办发〔2021〕10号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划

为进一步推动本市战略性新兴产业和先导产业发展,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、发展基础

#### (一)发展现状

“十三五”时期,上海大力培育发展战略性新兴产业,核心技术、关键产品不断突破,自主创新能力显著增强,发展质量持续提升。

1.产业规模不断壮大。“十三五”期间,全市战略性新兴产业保持快速增长态势,产业增加值由2015年的3746亿元增长至2020年的7328亿元,占全市生产总值比重从15%提高到18.9%。其中,制造业部分增加值由1673亿元增长至2960亿元,年均增速12.1%,比同期全市工业增加值年均增速高5.8个百分点;制造业产值从8064亿元增长至13931亿元,占全市规上工业总产值比重从26%提高到40%;

服务业部分增加值由 2073 亿元增长至 4368 亿元,年均增速 16.1%,比同期全市服务业增加值年均增速高 5.2 个百分点。重点产业不断集聚壮大,集成电路产业规模占全国比重超过 20%,生物医药产业科创板上市企业数量占全国总数 1/4,人工智能产业重点企业超过 1150 家。

2.创新能力持续提升。“十三五”期间,全社会研发经费投入逐年递增,占全市生产总值的比重由 2015 年的 3.7% 提高到 2020 年的 4.1%。一批关键核心技术实现突破,集成电路先进工艺实现量产,7 纳米和 5 纳米刻蚀机进入国际先进生产线,桌面 CPU、千万门级 FPGA 等关键产品达到国际主流水平,12 英寸大硅片实现批量供应。结直肠癌新药呋喹替尼等创新药物,先进分子成像设备全景 PET/CT、首个国产心脏起搏器等原创医疗器械获批注册上市。全球首款人工智能云端深度学习定制化芯片发布。

3.新业态蓬勃发展。5G、人工智能、物联网、云计算、大数据、区块链等新一代信息技术产业快速发展,持续赋能实体经济,传统业态加速向智能化、数据化、信息化转型发展。上海工业互联网核心产业规模达到 1000 亿元,已培育 15 个具有国内影响力的工业互联网平台,建成 94 个示范性智能工厂,带动 12 万中小企业上平台。“张江在线”“长阳秀带”在线新经济生态园相继运作。

4.空间布局逐步优化。浦东新区集成电路和生物医药、徐汇区人工智能、杨浦区信息技术服务获批国家战略性新兴产业集群。闵行、徐汇、杨浦、嘉定、松江、张江、临港等重点区域初步形成特色鲜明、创新活跃的战略战略性新兴产业集聚区。张江科学城汇聚 2.2 万家创新型企业,拥有外资研发中心 171 家,在集成电路设计、芯片制造、新药研发等领域均处于国内领先地位,“张江研发+上海制造”的协同发展格局逐步形成。临港新片区工业总产值超 1000 亿元,年均增幅达到 30%,围绕集成电路、生物医药、人工智能、航空航天等新兴产业,加速建设“东方芯港”“生命蓝湾”“信息飞鱼”等特色产业园。闵行、徐汇、嘉定、奉贤、金山、青浦等生物医药产业园区成为全市生物医药产业发展主要载体,聚集了本市 80% 的规模以上生物医药企业和营业收入。

5.创新生态不断完善。全力推进集成电路、生物医药、人工智能三大产业高地“上海方案”,各项重点任务加快落地实施。全面改革创新试验成效显著,围绕科技成果转化、科技金融等领域,国家授权上海先行先试的 10 项重大改革举措已全面落地,并出台《上海市推进科技创新中心建设条例》和《进一步深化科技体制机制改革增强科技创新中心策源能力》等 70 余个地方配套法规政策。上海集成电路产业基金一期募资近 500 亿元,生物医药产业股权投资基金、人工智能产业投资基金正式启动。全市高新技术企业数量超过 1.7 万家,国家大学科技园 14 家,众创空间 500 余家,服务中小科技企业和团队近 3 万家。

上海战略性新兴产业虽然发展迅速,但所面临的瓶颈问题也逐渐凸显。在市场主体方面,缺乏有竞争力的领军企业,新兴领域的龙头企业还不够多,独角兽企业仍需加大培育力度,部分领域的重点企业品牌优势和影响力下降。在市场要素方面,人才竞争加剧,高层次产业人才供给能力不足对新兴产业发展的制约愈发明显,支撑关键技术研究的产业创新基础设施仍需进一步加强。在市场机制方面,部分国有企业向新兴产业转型的动力不足,全社会鼓励创新、宽容失败的环境氛围仍需优化。

## (二)发展形势

“十四五”时期,上海战略性新兴产业发展面临着更加深刻复杂的内外部发展环境,但仍处于全面提升产业能级的关键时期,面临新的机遇和挑战。

1.国际环境日趋复杂,全球化协同创新体系面临新的挑战。上海要进一步加强科技创新,在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中找准自身定位,在危机挑战中抢抓发展先机,在外部变局中开创发展新局,坚持对外开放,加强国际合作,强化自主创新能力,提升产业链、供应链的稳定性和竞争力,更好地参与国际合作与竞争。

2.新兴技术与产业深度融合,颠覆性技术加速孕育。新一轮科技革命和产业变革深入发展,以 5G、人工智能、区块链为代表的新兴数字技术加速向各领域广泛渗透,与生物、能源、汽车等产业深度融合。脑机融合、光子芯片、氢能源存储与利用等先导性、颠覆性技术发展迅速。上海应发挥高端资源集聚、科技创新活跃、应用场景丰富等优势,加强新兴数字技术创新应用,促进数字经济与实体经济融合发展;同时面向前沿科技和产业变革方向,谋划布局一批先导产业,为未来产业发展奠定基础。

3.我国迈向高质量发展阶段,上海面临新任务新使命。当前,我国正迈向经济高质量发展新阶段,

科技自立自强成为发展的战略支撑。上海要以国家战略为引领,重点围绕集成电路、生物医药、人工智能、航空航天、新能源汽车等领域,打造相对自主可控、安全可靠的产业链和供应链,当好新时代改革开放排头兵和创新发展先行者。

## 二、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二中、三中、四中、五中全会精神,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,牢固树立新发展理念,抢抓全球新一轮科技革命和产业变革机遇,围绕强化“四大功能”、深化“五个中心”建设的总体目标,以增强自主创新能力为主线,以提升产业基础能力和产业链现代化水平为方向,以重大项目和重要平台为抓手,以人才引领战略和浦江之光行动为支撑,发挥浦东高水平改革开放和临港新片区的制度创新优势,主动融入全球创新网络,汇聚创新要素资源,全面培育创新创业主体,优化空间布局结构,完善产业创新生态,持续强化长三角区域的产业协同联动,打造若干世界级新兴产业集群,为上海构建国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接提供坚实支撑。

### (二)基本原则

——创新引领。坚持创新在发展中的核心地位,强化科技创新和制度创新“双轮驱动”,主动承担国家重大战略任务,构建市场化和政府投入协作并举的新型体制,加强开放合作、协同创新,强化企业创新主体地位,全面增强自主创新能力,抢占产业发展制高点。

——重点突破。聚焦集成电路、生物医药、人工智能等重点领域,加强创新资源整合,全面提升产业基础能力和发展能级。瞄准制约产业发展的关键环节,以关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术和颠覆性技术创新为突破口,努力实现核心技术自主可控。

——融合发展。主动顺应全球数字化、网络化、智能化发展新趋势,推动新兴数字技术与实体经济深度融合,全面提升数字核心产业能级。促进战略性新兴产业制造业与现代服务业深度融合,壮大经济发展新引擎。推动重点领域军民融合发展。

——前瞻布局。坚持面向未来、超前谋划,主动布局一批代表前沿科技和产业变革方向的先导产业,加强前瞻性、探索性的技术研究,强化前沿创新的引导作用,促进更多领域实现跨越和赶超,抢占未来产业发展先机。

### (三)总体思路

贯彻落实国家战略部署和任务,发挥上海优势,聚焦重点领域,推动创新链、产业链融合布局,全力推动落实集成电路、生物医药、人工智能“上海方案”,通过产品结构转型、数字技术赋能等手段,推动汽车、装备、钢铁、石化等传统产业升级加快向战略性新兴产业转型发展,推动以新技术新模式新业态为特征的数字经济加速发展,重点打造以三大产业为核心的“9+X”战略性新兴产业和先导产业发展体系。其中,“9”个战略性新兴产业重点领域包括:集成电路、生物医药、人工智能等三大核心产业,以及新能源汽车、高端装备、航空航天、信息通信、新材料、新兴数字产业等六大重点产业。“X”是指前瞻布局一批面向未来的先导产业,重点布局光子芯片与器件、类脑智能等先导产业。

### (四)发展目标

到 2025 年,技术创新能力显著提升,关键技术攻关取得重大突破,产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高,战略性新兴产业成为现代产业体系新支柱,谋划布局一批面向未来的先导产业。初步建成带动长三角新兴产业协同发展的技术策源地,引领全国新兴产业发展的战略创新高地,培育一批具有国际竞争力的龙头企业,打造一批世界级新兴产业集群。

——产业规模迈向新台阶。到 2025 年,战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到 20% 以上,增加值超过 1 万亿元,经济发展主引擎作用更加突出,具有全球影响力的集成电路、生物医药、人工智能上海高地基本形成。

——重大创新实现新突破。建成一批重大产业创新平台和基础设施,在集成电路、生物医药、人工智能、空天海洋、新材料等领域实现重大技术突破,掌握一批具有自主知识产权的关键核心技术,参与制定一批国际标准,涌现一批填补国内空白、具有世界级影响力的创新成果。

——结构优化呈现新水平。到 2025 年,战略性新兴产业工业总产值占全市规模以上工业总产值比

重进一步提升,全市高新技术企业数量突破 2.6 万家,形成一批百亿销售、千亿市值的领军企业。数字技术全面赋能传统产业发展,新业态、新模式持续涌现,发展质量和效益显著提升。

——集聚发展形成新格局。推动战略性新兴产业集群化发展,基本形成全域协同、重点突出的空间布局,打造若干个各具特色、优势互补、结构合理的新兴产业集聚区。在集成电路、生物医药、人工智能、新能源汽车等领域形成若干千亿级的战略性新兴产业集群。

### 三、战略性新兴产业发展重点

#### (一) 集成电路

以国家重大战略任务为牵引,强化创新平台体系建设、关键技术攻关和重大项目布局,持续提升产业能级和综合优势。“十四五”期间,集成电路产业规模年均增速达到 20%左右,力争在制造领域有两家企业营收稳定进入世界前列,在设计、装备材料领域培育一批上市企业。到 2025 年,基本建成具有全球影响力的集成电路产业创新高地。先进制造工艺进一步提升,芯片设计能力国际领先,核心装备和关键材料国产化水平进一步提高,基本形成自主可控的产业体系。重点发展:1.集成电路设计。提升 5G 通信、桌面 CPU、人工智能、物联网、汽车电子等核心芯片研发能力,加快核心 IP 开发,推进 FPGA、绝缘栅双极型晶体管(IGBT)、高端微控制单元(MCU)等关键器件研发。提升集成电路设计工具供给能力,培育全流程电子设计自动化(EDA)平台,优化国产 EDA 产业发展生态环境。2.制造和封测。扩大集成电路成熟工艺产线产能,提高产品良率,提升先进工艺量产规模,继续加快先进工艺研发。提升特色工艺芯片研发和规模制造能力。进一步提升先进封装测试产业规模。3.装备和材料。加快研制具有国际一流水平的刻蚀机、清洗机、离子注入机、量测设备等高端产品。开展核心装备关键零部件研发。提升 12 英寸硅片、先进光刻胶研发和产业化能力。

#### (二) 生物医药

以关键技术攻关和高端产品研制为主线,布局建设一批创新设施和转化平台,优化全市产业空间布局和公共配套。“十四五”期间,生物医药产业规模年均增速达到 8%左右,加速培育壮大一批本土创新型企业,持续引进一批龙头企业。到 2025 年,实现生物技术药物、新型生物医学工程产品制备等一批关键核心技术自主可控,加快创新成果产业化,基本建成具有国际影响力的生物医药产业创新高地。重点发展:1.创新药物及高端制剂。围绕新靶标、新位点、新机制、新分子实体,重点发展抗体药物、新型疫苗、基因治疗、细胞治疗等高端生物制品,靶向化学药及新型制剂,现代中药等。2.高端医疗器械。重点发展高端影像设备、高端植介入器械及耗材、手术治疗及生命支持设备、高端康复辅具、体外诊断仪器和试剂、生物医用材料等。3.生物技术服务。推动临床前及临床合同研发(CRO)、合同研发生产(CMO/CDMO)等服务,推动人工智能辅助药物开发、数字医疗解决方案等技术融合应用。

#### (三) 人工智能

以提升基础创新能力和释放应用场景双轮驱动,强化创新策源、突破底层技术,推动人工智能产业集群发展。“十四五”期间,人工智能产业规模年均增速达到 15%左右,一批独角兽企业加速成长,一批龙头企业持续落地,全产业链布局基本成形。到 2025 年,总体发展水平进入国际领先行列,人工智能成为推动上海经济社会发展的重要驱动力量,基本建成具有全球影响力的人工智能创新发展高地。重点发展:1.智能芯片。重点推动通用计算 GPU 研发与产业化;面向智能图像识别、智能驾驶等应用,研制深度学习云端定制系统级芯片(SoC)以及“芯片+软件平台+服务器”的云端智能服务器。2.智能软件。开发具有自主知识产权的通用性人工智能操作系统和控制软件;研发基于 CPU/GPU 异构体系的云计算服务平台;研发同时支持逻辑推理、概率统计、深度学习等范式的统一计算框架。3.自动驾驶。突破高级辅助驾驶系统(ADAS)核心技术,重点开发激光雷达、毫米波雷达与摄像头融合一体化传感系统;攻克半封闭场景的无人驾驶技术;搭建人、车、路协同数据系统。4.智能机器人。研发基于自主决策视觉控制器的智能工业机器人;推动智能服务机器人的研发与产业化,突破模态情感计算和语义识别技术,研制服务机器人分布式操作系统,推动类人教育机器人实现产业化;布局研发微尺度手术机器人、单孔内窥镜手术机器人、康复干预与辅助机器人、纳米机器人等智能医疗机器人。

#### (四) 新能源汽车

到 2025 年,上海新能源汽车制造业产值达到 3500 亿元左右。纯电动汽车和燃料电池汽车比重进一步提升,推动重点汽车制造企业加速向战略性新兴产业企业转型,培育一批销售规模百亿级汽车零部件

件中小企业。重点发展:1.纯电动和燃料电池汽车。加快动力电池技术突破,提高电池能量密度、安全性和电池寿命,推动高功率密度驱动电机及控制系统向系统集成化、结构轻量化、控制智能化方向发展。推广氢燃料电池汽车逐步进入市场应用,突破膜电极、电堆、质子交换膜等系统关键零部件核心技术,降低燃料电池汽车成本,完善加氢站布局。2.智能网联汽车。支持相关企业加强合作,联合开展车规级芯片、车载操作系统、车载人工智能计算平台、车联网通信、激光雷达、毫米波雷达、专业测试设备、线控执行系统(制动、转向)、高精度地图、传感器等技术及装备研发,探索特定场景下智能网联汽车商业化运营及应用。3.新型汽车服务。发展新能源汽车电池回收、共享出行、智能网联汽车测试、展示交易等多种类型的服务。

#### (五) 高端装备制造

到2025年,上海高端装备制造产值达到3000亿元左右。着力优化船舶产业产品结构,大力推动机器人、能源装备、节能环保装备、轨道交通、高端机床等成套装备与系统的工程应用和产业化,促进产业链协调发展。

船舶海工。推动主力船型和海工装备结构升级,高端船舶占比达到60%。提升配套设备的设计能力和制造水平,船用低速柴油机全球市场份额力争达到30%。重点发展:1.高端船舶。加快推进液货船、大型集装箱船、绿色环保智能型散货船等主力船型系列化研发,重点突破豪华邮轮等高端船型;2.船舶配套系统和设备。提高动力设备、船用电子、电气设备等设计制造水平,重点突破双燃料柴油机、液化天然气燃料供气系统、低温液货系统等核心配套产品和系统;3.海洋工程装备。加快推进浮式生产储卸装置(FPSO)、起重铺管船、物探船、钻井平台等主力海洋工程装备,开发破冰船、大型浮式结构物、深海养殖等新型海洋装备;4.海工装备配套系统和设备。提高动力定位系统、降锁紧系统、自动控制系统、水下钻井系统、水下长距离提升系统等关键配套设备设计制造水平。

智能装备。着力提高智能制造核心装备与部件的性能和水平,形成上海智能制造新品牌,推动智能制造装备迈上新台阶。重点发展:1.制造系统。面向汽车、航空航天、船舶、电子信息、生物医药、高端装备等制造型企业,推动建设智能制造单元、智能生产线、智能车间、智能工厂,提供重点行业整体解决方案。2.成套设备。重点发展高精度、高可靠性中高端工业机器。加快高档数控机床与智能加工中心研发与产业化。推进面向复杂市域交通需求的智能盾构机等新型轨交装备研发与应用。3.关键零部件。研制列车信号控制、网络控制等关键系统和部件。突破智能传感与控制装备、智能检测与装配装备。开发多轴、高精度高档数控系统、伺服电机等主要功能部件。

能源装备。推动新能源装备产业向高端化、数字化、自主化方向发展。重点发展:1.高效低碳燃气轮机。研制具有自主知识产权的重型燃气轮机装备,开发应用微型燃机与轻型燃机产品系列。2.太阳能发电装备。提升新型高效晶体硅太阳能电池、薄膜太阳能电池设备工艺技术开发水平和研制能力。3.风力发电装备。加快发展大型风力发电装备及其关键零部件,突破提升10MW和15MW大型直驱海上风机技术,提升大功率风机整机制造能力。支持企业“风电制造+风场运营+工程服务”一体化发展。4.核电装备。推动核电研发设计、设备制造、工程承包、建造安装、运行维护全产业链均衡发展。推进三代核电成套装备推广应用,做好四代核电技术储备,钍基熔盐堆实验研发达到国际领先水平。5.智能电网。开发支持新能源接入的核心器件,发展新型电网技术。推进超导电缆系统工程应用。突破大规模储能电池等储能装置在电网侧及用户侧的应用。6.火电装备。发展大型煤气化、超临界二氧化碳循环等高效清洁煤电技术与装备。

节能环保装备。围绕电机与拖动设备、大气污染治理、水污染治理、土壤修复治理、资源综合利用、绿色再制造等重点领域,推进节能环保技术、装备和产品研制。重点发展:1.高效节能产业。提升发电装备、余热回收装备、太阳能利用装置的节能水平。发展满足建筑节能要求的新型节能建材。鼓励先进节能技术、信息控制技术与传统生产工艺的集成优化运用。2.先进环保产业。重点发展电子、医药等工业行业废水处理核心技术,研发土壤修复、污泥强化脱水与卫生填埋安全处置、焚烧炉渣及飞灰安全处置、土壤污染监测和应急处理装备。3.资源循环利用产业。研发生活垃圾无害化处理、垃圾填埋场渗滤液安全处置、危险废物和医疗废物无害化利用处置等技术装备。研发和推广基于物联网的再生资源收运系统,开发垃圾综合利用的分选技术和设备、废旧机电自动拆解设备等配套装备。

#### (六) 航空航天

到 2025 年,上海民用航空航天产业产值达到 800 亿元左右。加强自主创新,推进民用航空航天产品产业化、系列化发展,加快全产业链发展和集聚建设,打造航空航天产业集群。

民用航空。加快大型客机商业化进程,推动民用航空发动机、航空电子系统等核心技术攻关和系列化发展,基本形成主制造商引领、优势供应商集聚、核心配套企业支撑、专业化平台服务的航空产业体系。重点发展:1.大型客机。推动 C919 单通道干线飞机完成适航取证与示范运营,逐步实现商业化落地与产业化,启动 C919 单通道客机加长型、衍生型等系列化研制。2.支线飞机。加快提升 ARJ21—700 型涡扇支线飞机生产能力,推动公务型、货运型等系列化发展。3.宽体飞机。开展 CRJ929 远程宽体客机研制。4.航空发动机。建立健全航空发动机自主发展的技术平台,打造民用涡扇发动机产品研发制造体系。加快重点型号研制,推动民用大涵道比涡扇发动机长江 1000 产品研制,开展混合电动推进系统、新燃料推进系统等关键技术预研。5.航空设备。加强国内外合作和协同攻关,加快培育产业链核心环节配套体系。大力发展物流型智能飞机、低空无人机等通用飞机以及相关系统和设备。

民用航天。做大做强卫星及应用产业,加速卫星应用与空间基础设施融合发展,全面构建覆盖星上关键零部件、星地系统集成、地面站及应用终端、综合信息服务、整星研发批产的航天产业体系。重点发展:1.卫星制造。积极发展中低轨、超低轨商业卫星,推动建设柔性化、模块化、智能化商业卫星制造工厂。加快培育产业配套体系,重点发展通信、遥感、导航、卫星动力、星间高速链路等星上载荷供应商,推动核心部件与元器件质量标准建设。2.航天运输系统。以中低轨发射为切入点,加快推进小型商业运载火箭研制进程。研制具备市场竞争力的中大型商业火箭,逐步形成商业火箭模块化、标准化、组合化生产模式。开展新型商业火箭、可重复使用商业火箭的研制和技术攻关。3.卫星应用。推动卫星数据共享共用,加快卫星通信、北斗导航、遥感融合应用。发展高精度天线、板卡、电子地图、位置传感器等导航定位基础产品,突破低功耗、小型化、抗干扰、多模多频联合定位、高动态高集成、高灵敏度、多传感器融合等关键技术,推动标准化建设。

#### (七)信息通信

到 2025 年,上海信息通信产业产值达到 3500 亿元左右。围绕新型基础设施建设,加快推进下一代 IP 网络、全光通信设备等通信和网络产业发展,提升新型显示自主创新能力,强化物联网核心技术突破,保持电子设备制造产业稳定发展。

1.下一代 IP 网络。重点推动支持基于第六版互联网协议(IPv6+)规范的路由器、交换机、互联网关设备等产品的研制、产业化,推进运营商、政府、金融、互联网等规模应用。重点发展基于 400G、智能无损的数据中心网络产品及下一代 Wi-Fi 产品的研制和产业化。

2.全光通信设备。重点发展全系列光通信系统设备(接入网传输、城域网传输、核心网传输)和网络信息安全服务,持续增强核心基础全光通信器件研发制造能力。

3.新型显示。推动有源矩阵有机发光二极管(AMOLED)产品市场占有率进一步提升,以金山新型显示产业基地建设为载体拓展和延伸产业链,加大新型显示材料企业布局。重点发展:蒸镀设备、光学膜、基板材料、有机发光材料、电子化学品等新型显示关键装备、材料。加大在 AMOLED 微显示、量子点等新技术领域上的布局,抢占未来产业发展先机。

4.物联网。在工业控制、居家养老、精准农业、产品溯源、能源管理、智能园区、智能交通、公共安全等领域启动千万级规模的物联网应用示范工程,推进物联网技术与交通融合,推进存量设施信息化提升改造。在无线射频识别(RFID)、传感器、物联网通信芯片、系统软件、信息安全等核心技术领域实现整体突破,培育一批具有国际竞争力的物联网骨干企业。

5.电子设备制造。积极支持智能终端代工企业在沪稳定发展,产业规模不低于“十三五”末水平。鼓励企业加大技术改造投入,开展技术攻关,加快利用工业机器人、人工智能等技术加快数字化、智能化转型,提升生产制造的自动化、智能化程度。

#### (八)新材料

到 2025 年,新材料产业总产值达到 3200 亿元左右,在 3—4 个关键领域进口替代及国产化进程取得明显成效,培育一批拥有自主知识产权的细分领域隐形冠军。重点发展:1.先进基础材料。巩固发展超高强韧汽车用钢、高性能海工钢、高等级硅钢等,培育发展耐高温、抗腐蚀、高强韧的镍基合金、特殊不锈钢、特种结构钢等,完善高端钢铁产业链配套能力。大力发展高性能聚烯烃、高端工程塑料、特种合成

橡胶、功能性粘贴剂、可生物降解塑料等先进高分子材料和电子化学品、高端助剂等专用化学品,提高化工新材料整体自给率。2.关键战略材料。重点发展集成电路与新型显示材料,推进大尺寸(12英寸)硅单晶抛光片、化学机械抛光材料、封装材料等的产业化应用,加快4英寸氮化镓晶圆片、6英寸碳化硅晶圆片、电子级多晶硅及激光晶体材料的研发及示范应用。航空航天及轻量化材料,推进高端高温合金、碳纤维复合材料等在航空、高铁、海工等领域的产业化应用,推动航空玻璃、碳化硅陶瓷等的制备和产业化。生物医用材料,推进可降解聚乳酸材料、骨科植入材料、可降解生物镁合金、闪烁晶体材料、碳纤维及复合材料的研发和应用推广,加快3D生物打印、材料表面生物功能化及改性等关键技术突破。高端装备材料,突破百万千瓦级超高压变压器用高磁感极低损耗取向硅钢和高端无取向硅钢技术,推进高端涂层材料的产业化应用与推广。3.前沿新材料。培育高温超导材料、石墨烯、3D打印等,努力形成一批具有自主知识产权的国际领先的原创核心技术。

#### (九)新兴数字产业

到2025年,以软件和信息服务为核心的新兴数字产业营业收入达到1万亿元左右,培育20家垂直细分领域数字经济龙头企业,打造若干个千亿级产业集群,全面提升数字经济发展能级,推动经济领域数字化转型。

1.高端软件。以提升基础软件核心竞争力、行业软件支撑能力为发展重点,抢占技术制高点以及产业链和价值链高端环节。基础软件。重点发展虚拟资源调度、大规模并行分析、分布式内存计算、机器学习算法框架等面向人工智能、云计算、大数据领域的新一代基础软件。着力提升操作系统、数据库、中间件、办公软件等安全可控基础软件的成熟度、安全性、可靠性和数据处理服务能力,进一步扩大在党政机关以及电信、电力、教育、文化等重点行业的市场占有率。工业软件。大力发展制造执行、生产智能化管理、产品全生命周期管理等工业基础软件以及计算机辅助设计(CAD)、辅助分析(CAE)、辅助制造(CAM)、辅助工艺规划(CAPP)、虚拟仿真等工具软件。面向高端装备、新能源、新材料等重点领域,重点发展嵌入式实时工业操作系统、安全仪表系统、分布式控制系统、组态监控等工业控制软件,提升智能仪表、工业机器人、测试工具等的智能水平。行业应用软件。大力发展政府服务、民生服务、金融航运、商贸流通等领域的行业应用软件,推动行业应用软件向服务化、平台化转型,为用户提供系统咨询、规划设计、在线服务、数据整合分析等一体化服务。重点开发行业应用软件系统和智能解决方案。

2.数字内容。以推动新兴技术与文化创意产业融合发展为引领,培育和发展原创化、多元化、品牌化的数字内容产业体系。数字技术设备。重点突破数字特效、图像渲染、全息成像、裸眼3D等关键技术,大力发展沉浸式体验设施、无人智能浏览、可穿戴设备、智能终端、无人机等智能装备,加快发展内容制作、传输和使用的5G+4K/8K超高清制播设备。数字内容产品。加快超高清VR、游戏、动漫、文学、视听节目等数字内容产品的创作,培育和塑造一批具有鲜明中国文化特色的原创IP,重点培育专业化的垂直搜索平台以及满足用户细分需求的社交媒体平台,大力发展流媒体、电子竞技、内容分发、微交易、视频点播等文化创意产业,推动龙头企业建立原创化、移动化、多元化的数字内容开发生态圈。

3.数字应用。以创新应用为牵引,推动大数据、云计算、工业互联网、区块链等新兴技术快速发展,加速经济领域数字化转型进程。大数据。重点突破大数据基础平台、分布式存储、分析计算等关键技术,加快建设海量数据训练库、标准测试数据集、工具库等行业数据资源平台,重点培育数据采集、标注、存储、传输、管理、应用等全生命周期产业体系,着力打造大数据供应链。云计算。重点突破数据仓库、云计算平台、数据挖掘分析等关键技术,大力发展云操作系统、云中间件、云数据库等核心产品,扩大云计算在工业制造、商贸流通、交通运输、金融服务、教育医疗等重点领域的应用,提升智能化、个性化云计算解决方案和应用示范水平。工业互联网。重点突破工业边缘计算、工业知识图谱等核心技术,大力发展面向边缘层、平台层、应用层的智能化解决方案和工业APP,建立一批行业级工业机理模型和微服务组件库,建设一批行业级和通用型工业互联网平台,推动“5G+AI+工业互联网”融合应用。区块链。重点突破智能合约、共识算法、加密算法、分布式系统等关键技术,加快建设一批区块链服务平台,推动区块链在金融、商贸、物流、能源、制造等领域示范应用,构建应用场景,形成区块链应用技术体系和产业生态。

#### 四、面向未来的先导产业

先导产业也称未来产业,是指在经济体系中具有重要战略地位,能带动其他产业发展,对国民经济



未来发展起引导作用,代表技术发展和产业升级方向的产业。“十四五”期间,上海将结合自身科教资源与产业基础优势,谋划布局一批面向未来的先导产业。

(一)光子芯片与器件。重点突破硅光子、光通讯器件、光子芯片等新一代光子器件的研发与应用,在光子器件模块化技术、基于互补金属氧化物半导体(CMOS)的硅光子工艺、光通讯技术、光互连技术、芯片集成化技术、光电集成模块封装技术等方面的研究开展重点攻关。力争实现新一代光子器件在数据中心、超级计算机、汽车自动驾驶、家用机器人、电信设备以及国防装备等领域产业链的颠覆性革新。

(二)基因与细胞技术。推动基因编辑、拼装、重组等技术发展,构建可生产药物、化学品、天然产物、生物能源的细胞工厂,推动合成生物学技术工业应用。深化体细胞重编程、人工组织器官构建等技术研发,推动干细胞修复病理损伤、组织器官再生等细胞技术临床应用。

(三)类脑智能。提升脑科学基础研究在类脑智能产业的支撑能级,重点突破脑机融合技术与类脑芯片技术的研发与应用。实现脑机融合技术在难治性抑郁症、帕金森病、脑卒中等重大脑功能疾病诊断、治疗、康复的临床应用。研发基于忆阻器等颠覆性技术的类脑及神经拟态芯片,实现新一代人工智能技术和新型信息产业的革新。

(四)新型海洋经济。重点发展深海资源勘探开发、水下机器人、深潜器、海水淡化等深远海装备技术研发和应用。加大对海洋风能发电、海洋能发电机组等研发制造,推进海洋可再生能源利用。大力发展海洋信息服务,探索建立海洋大数据开放平台,拓展海洋信息数据增值服务。

(五)氢能与储能。聚焦氢能产业链核心技术和关键环节,加强工业制氢提纯、电解氢等技术的研发应用,着力降低制氢成本、增强氢能供应能力;加强储氢、运氢相关技术、材料和设备研究,力争形成小规模示范应用;提高燃料电池核心基础材料和核心部件自主研发能力;适度超前布局,加快推进加氢站规划和建设。

(六)第六代移动通信。重点突破新一代信道编码及调制技术、新一代天线与射频技术、太赫兹无线通信技术与系统、空天海地一体化通信技术、软件与开源网络关键技术、基于人工智能的无线通信技术、动态频谱共享技术等第六代通信(6G)关键技术。深度参与国家6G技术专项,研究部署一批科技攻关项目,积极参与6G标准化竞争,在芯片、测试设备、移动终端等领域保持先发优势。

## 五、空间布局

打造“两极两带”为主体的战略性新兴产业空间布局,其中,两极为张江科技创新极和临港产业增长极,两带为环中心城区的高技术服务产业带和环郊区的高端制造产业带。支持各区结合自身特色和优势,建设战略性新兴产业特色园区。

### (一)打造张江科技创新极

加快建设张江科学城,围绕“科学特征明显、科技要素集聚、环境人文生态、充满创新活力”的目标,打造国际一流科学城。加快推进建设具有全球影响力的张江综合性国家科学中心,建设一批国家级重大创新平台,持续集聚一流的研究型大学和科研机构,支持企业加快提升技术创新能力。围绕集成电路、生物医药、人工智能、智能机器人等重点领域,开展原始创新,突破关键核心技术,打造科技创新核心策源地,构建上海战略性新兴产业创新极。

### (二)培育临港产业增长极

加快建设临港新片区,充分利用临港新片区制度优势和空间优势,重点发展集成电路、生物医药、人工智能、民用航空等产业集群,积极培育新能源汽车、高端装备、绿色再制造等新兴产业,加快引进国内外一流企业,尽快做大做强产业规模和能级,再造一个战略性新兴产业综合性基地。着力提升科技创新和产业融合能力,整体提升区域产业能级,打造以关键核心技术为突破口的世界级前沿产业集群,加快推进建成具有国际竞争力的开放型产业体系,构建上海战略性新兴产业新的增长极。

### (三)优化环中心城区的高技术服务产业带

区域范围主要涉及中心城区外圈,以杨浦大学城、虹口北外滩、静安市北产业园、普陀中以创新园、长宁虹桥智谷、闵行紫竹、徐汇漕河泾、徐汇西岸、浦江智谷等为核心区域,重点发展人工智能、大数据、云计算、工业互联网、科技中介等高技术服务业,增强长三角辐射服务能力,打造成为国内一流、国际有影响力的高技术服务产业带。

### (四)发展环郊区的高端制造产业带

区域范围包含 3 个产业发展轴的 H 型区域,包括嘉定、青浦、松江、金山等西部长三角沿线高端制造业协同发展轴;宝山、长兴岛、金桥、祝桥、临港、奉贤等东部沿江沿湾高端制造业开放发展轴;以及松江 G60、浦东 S20 和 S1 沿线(涵盖松江工业区、康桥工业区、金桥、祝桥)的中部高端制造业发展轴。聚焦发展集成电路、智能传感器、新能源和智能网联汽车、新材料、生物医药、航空航天、高端船舶和海洋工程装备、智能机器人等高端制造产业,打造成为高端制造业重要集聚区和增长点。

#### (五)壮大特色产业集群

**集成电路产业。**打造以张江为主体,以临港和嘉定为两翼的“一体两翼”空间布局,提升张江国家集成电路产业基地能级,增强临港集成电路高端装备制造能力,培育嘉定集成电路新兴产业带。加快研究谋划在临港新片区或长三角示范区新建集成电路综合性产业基地。

**生物医药产业。**高起点规划打造“1+5+X”生物医药特色产业集聚区,包括张江生物医药创新引领核心区、临港新片区精准医疗先行示范区、东方美谷生命健康融合发展区、金海岸现代制药绿色承载区、北上海生物医药高端制造集聚区和南虹桥智慧医疗创新试验区。支持徐汇、嘉定、青浦、松江、普陀等区发展生物医药产业,适时分条件扩充产业集聚区范围。

**人工智能产业。**加快建设“4+X”融合创新载体。浦东张江,建设具有国际领先水准的人工智能岛,打造全国领先的人工智能芯片产业集群。徐汇滨江,建设西岸智慧谷,聚焦西岸智塔和北杨人工智能小镇,打造人工智能国际总部基地。闵行马桥,突出新区开发和产业落地。临港新片区,加快智能驾驶、装备制造等产业布局,打造无人驾驶示范区。此外,加快建设市北高新、长阳创谷、虹桥智谷、天地软件园、青浦西虹桥智慧谷等特色园区。

**新兴数字产业。**依托中心城区及浦东、闵行、青浦、静安等重点区域,发展 5G、工业互联网、云计算、大数据、区块链等各具特色的新兴数字产业。围绕临港智能制造主示范区以及松江、嘉定、宝山、闵行等智能制造集聚区建设,推进数字赋能制造业态发展。发挥临港新片区数据跨境便捷联通制度创新优势,加快建设国际数据港。优化两城、一带、一港金融科技空间布局(两城指陆家嘴金融城、张江科学城,一带指杨浦滨江、北外滩、外滩、徐汇滨江,一港指临港新片区),推进数字赋能金融业态发展。

支持各区结合自身优势,围绕集成电路、人工智能、生物医药、数字经济、新能源及智能网联汽车、航空航天、高端装备、新材料、节能环保、卫星互联网、北斗导航等领域,建设一批战略性新兴产业特色园区。

### 六、重大专项工程

以落实各领域发展的重点任务为目标,依托长三角一体化发展战略,针对产业基础提升、共性技术研发、领军企业培育等,组织实施六个系统支撑专项工程;围绕集成电路、生物医药等重点领域,组织实施四个重点领域专项工程,全面提升上海战略性新兴产业的竞争力。

#### (一)系统支撑专项工程

1.产业基础再造工程。以企业为主体,以项目为抓手,重点聚焦基础零部件/元器件、基础工业软件、基础材料、基础制造工艺和装备、产业标准与基础技术检验检测系统等“五基”领域,集中突破一批关键核心技术。围绕产业基础高级化、产业链现代化,开展质量攻关行动,实施“接榜挂帅”,加快创新成果转化,夯实产业基础能力,提升产业链韧性,提高产业链自主可控能力。

2.产业创新基础设施工程。围绕战略性新兴产业重点领域,聚焦技术创新的关键环节,布局一批技术水平高、对产业支撑能力强的创新基础设施,开展开放式、市场化专业服务。重点打造开放共享的医疗大数据训练设施、电镜中心、先进医学影像集成创新中心等产业创新基础设施,有效支撑重大关键技术攻关。

3.创新平台体系工程。聚焦集成电路、人工智能、生物医药三大产业,打造开放协同的重大创新平台。在集成电路领域,构建以张江实验室为引领,国家集成电路研发中心等为支撑的“1+4”国家创新平台体系。在人工智能领域,以人工智能国家级重大创新平台为引领,围绕算法、算力、数据,建设计算与赋能等 5 个开放创新平台。在生物医药领域,以生物医药和脑科学国家级重大创新平台为引领,建设药品医疗器械技术审评检查长三角分中心等重大平台。

4.领军企业培育工程。聚焦集成电路、生物医药、人工智能、新兴数字产业等重点领域,选择一批具有一定市场规模和较强创新能力的头部企业,加强现有投融资、研发、人才等政策的集成支持,针对重点

企业实施“一企一策”，推动企业在5—10年内实现主营业务收入和核心技术水平的全面提升，打造若干家世界级科技领军企业。

5. 新兴技术示范应用工程。聚焦互联网医疗、智能制造、社会治理、社区民生服务等领域，打造若干个具有国内影响力的“人工智能+”融合应用示范典型，探索立体感知、全域协同、精准判断、持续优化的智能体系。促进“AI+5G”、互联网数据中心、边缘计算等新型网络基础设施建设，促进新模式、新业态发展，推动服务方式、治理模式变革。积极实施产业跨界融合示范工程，创建未来产业先导示范区。

6. 支柱工业转型提升工程。支持传统行业加快发展新技术、新产品，提升产业发展的质量和效益。推动钢铁和石化企业向新材料产品转型，加大汽车用钢、船舶用钢、高等级硅钢等产品产出，推动船舶制造企业向价值链顶端升级。

## （二）重点领域专项工程

1. 集成电路重大产线建设工程。加快推动集成电路重大生产线建设，支撑集成电路产业规模实现翻一番。重点推进12英寸先进工艺和成熟工艺产线建设，推动特色工艺和第三代化合物半导体重大项目建设，加快12英寸大硅片产线建设。

2. 医企联合协同创新工程。建设上海临床研究中心和上海国际医学科创中心，与医药企业合作开展创新药物和高端医疗器械产品研制。加快转化医学大设施运营，为生物医学技术发展和应用提供服务。建设重大传染病与生物安全研究院，与医药企业合作开展疫苗研发和临床研究。

3. 大飞机配套体系本土培育工程。围绕航空动力、航电系统、机电设备、复材结构件以及关键零部件制造等配套环节，加强与苏浙皖的产业链供应链协同合作，加快培育本土大飞机产业链供应链，在长三角打造大飞机配套产业集聚区。加快建设大飞机“一谷一园”，推动与大型央企、跨国公司、国内科研机构共建一批联合实验室。

4. 新能源汽车跨越发展工程。加快推动传统汽车向新能源汽车转型，推动长三角燃料电池汽车和智能汽车一体化发展，攻克“三电”等关键零部件、燃料电池汽车的核心技术。推动重点企业产品向纯电动汽车和燃料电池汽车转型，培育一批销售规模百亿级汽车零部件企业。

## 七、保障措施

### （一）深化市场机制创新突破

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，用好浦东高水平改革开放和临港新片区建设的制度叠加优势，加快构建关键核心技术攻关的新型体制，推动实现政策创新突破。制订新一轮集成电路产业政策，支持关键核心技术研发、重大项目投融资、重点产品应用推广和产业人才培养。制订促进生物医药产业发展政策措施，重点加强创新产品研发支持、强化临床研究转化与医企协同、打响“张江研发+上海制造”品牌。完善人工智能等新业态新模式发展的制度规则，按照包容审慎的原则，放宽新兴领域产品和服务准入门槛。优化完善统计口径，建立科学合理的战略性新兴产业统计体系。

### （二）强化创新人才引进培育

依托重点高校、产教融合创新平台等，加强战略性新兴产业相关专业学科建设，培育一批战略性新兴产业基础人才、紧缺人才。充分运用梯度化人才引进政策和特殊人才引进政策，对集成电路、生物医药、人工智能等重点领域人才引进予以政策支持。加大海外创新科研团队和高层次领军人才的引进力度，对于重点企业引进的海外人才，在出入境、停居留方面提供精准支持。进一步下放用人自主权，支持人才合理流动，探索新型研发机构“双聘”人员制度创新，支持科研人员离岗创业、兼职创新。支持企业通过股权、期权、分红等激励方式，调动科研人员创新积极性。

### （三）优化金融财税保障支撑

强化天使投资引导基金、创业投资引导基金作用，优化基金运作模式，加快推动全面市场化改革，加大对战略性新兴产业种子期、初创期企业的支持力度。深入实施浦江之光行动，完善科创板上市企业储备库建设，推动更多战略性新兴产业企业在科创板上市。持续推进优惠利率长期信贷政策，进一步降低战略性新兴产业企业融资成本。进一步推动银行业金融机构设立科技支行，探索设立专业科技保险公司。用好研发费用税前加计扣除政策，完善财政支持方式，推动产业和科技类专项资金聚焦支持战略性新兴产业发展。

### （四）激发市场主体创新活力

全面提升国有企业创新动力与活力,完善国有企业创新考核激励制度,深化国有企业混合所有制改革,支持国有优势龙头企业联合民营资本,建立创新联合体。增强民营企业创新能力,鼓励支持民营科技企业承担政府科研项目和创新平台建设。促进外资企业融入本地创新体系,支持外资企业设立实验室、研发中心、创新中心、企业技术中心和博士后科研工作站。支持各类企业设立高水平协同创新平台,在战略性新兴产业重点领域开展重大原创性关键性技术开发。

#### (五)提升高技术服务支撑能级

围绕支撑产业链创新和重大产品研发的关键环节,按照政府引导与市场化运作相结合的原则,建设一批研发与转化功能型平台。加强高技术产业服务业能力建设,加快科技中介服务机构组织化、专业化、市场化发展。大力发展技术市场,推动上海技术交易所建成国家级要素市场,提升国家技术转移东部中心、上海知识产权交易中心的服务能级。打造长三角国家技术创新中心,加快构建长三角科技创新共同体,统筹配置长三角战略性新兴产业创新资源。加大力度支持各类孵化器和众创空间建设,提高科技企业孵化能力,支持科技企业创新创业。

### 【部门规范性文件】

## 上海市民政局 市财政局关于印发 《上海市养老服务补贴管理办法(试行)》的通知

(2021年5月19日)

沪民规〔2021〕7号

各区民政局、区财政局:

现将《上海市养老服务补贴管理办法(试行)》印发给你们,请在实际工作中遵照执行。

## 上海市养老服务补贴管理办法(试行)

### 第一章 总 则

#### 第一条 (目的与依据)

为规范养老服务补贴制度管理,加强与长期护理保险制度的衔接,满足特殊困难老年人的长期照护需求,完善本市基本养老服务,根据《上海市养老服务条例》等规定,制定本办法。

#### 第二条 (基本涵义)

本办法所称的养老服务补贴制度,是指政府通过补贴的方式为本市经济困难且有照护需求的老年人以及其他特殊困难的老年人,提供基本生活照护服务的保障制度。

#### 第三条 (适用范围)

本办法适用于本市养老服务补贴制度的组织实施与监督管理等活动。

#### 第四条 (职责分工)

市民政局负责制定本市养老服务补贴政策,指导、监督本市养老服务补贴工作。

区民政局负责本辖区内养老服务补贴的对象确认和组织实施等工作。

市、区财政局负责养老服务补贴资金的落实及有关监督管理工作。

乡镇人民政府、街道办事处依法负责养老服务补贴的受理、初审和相关管理等工作。

#### 第五条 (资金保障)

养老服务补贴所需资金,列入年度财政预算,由市与区财政按照1:1比例承担。

市级财政承担的经费通过市与区财力结算方式下达区财政局,由区财政局及时足额拨付至区民政局。

#### **第六条（工作保障）**

市、区民政局养老服务补贴管理具体事务可以由市、区养老服务相关管理机构承担。

乡镇人民政府、街道办事处可以通过配备相应的社区工作者或者政府购买服务等方式,做好养老服务补贴相关工作。

## **第二章 补贴对象与条件**

#### **第七条（补贴对象）**

经老年照护统一需求评估后符合条件的本市户籍的下列老年人,根据其照护等级、困难状况等因素可以享受养老服务补贴:

- (一)最低生活保障家庭成员;
- (二)低收入困难家庭成员;
- (三)分散供养的特困人员;
- (四)市和区人民政府规定的其他经济困难或者特殊困难人员。

不属于前款规定,但年满 80 周岁,本人月收入低于上年度城镇企业月平均养老金,且符合一定照护等级要求的老年人,可以申请享受养老服务补贴。

区人民政府规定的其他经济困难或者特殊困难老年人享受养老服务补贴由区民政部门会同区财政部门做好资金保障和管理工作。

#### **第八条（补贴标准）**

养老服务补贴标准按照分类分档的原则,根据不同照护等级、经济困难程度、特殊困难情形,确定相应的补贴额度。其中,对无子女或者高龄的老年人等,可以视情提高补贴额度。

养老服务补贴标准由市民政局、市财政局根据本市经济社会发展水平、养老服务成本变化等因素统筹确定、发布,并适时调整。

#### **第九条（补贴形式）**

养老服务补贴采用非现金的方式发放,由符合要求的养老服务机构等主体为补贴对象提供与补贴额度相当的养老服务。

#### **第十条（补贴范围与项目）**

养老服务补贴可用于下列范围与项目:

- (一)居家照护服务。通过上门、远程支持等方式,为老年人在其住所内提供生活起居、卫生护理、康复辅助、环境清洁、助餐、助浴、助行等生活照料服务以及紧急救援等其他支持性服务。
- (二)社区照护服务。依托社区养老服务设施或者场所,为老年人提供的日间照料、短期托养、助餐、康复辅助器具租赁等服务。
- (三)机构照护服务。养老机构为入住老年人提供的全日集中住宿和照料护理服务。

#### **第十一条（照护等级评估）**

享受养老服务补贴应当经过本市老年照护统一需求评估,且评估结果为照护一级到照护六级。评估的具体办法按照市人民政府及相关部门的规定执行。

#### **第十二条（经济状况认定）**

享受养老服务补贴应当经过经济状况认定,认定标准如下:

- (一)最低生活保障家庭成员和分散供养的特困人员,按照本市社会救助领域的相应认定结果执行;
- (二)低收入家庭成员的收入和实物财产标准,按照本市社会救助领域对低收入困难家庭申请专项救助相应标准执行;但货币财产标准按照本市社会救助领域对低收入困难家庭申请专项救助相应标准的 2 倍执行。具体标准以及经济状况的内容、可支配收入的认定、免于计入可支配收入的内容、财产的认定等,根据本市低收入困难家庭有关规定执行;
- (三)年满 80 周岁且本人月收入低于上年度城镇企业月平均养老金的老年人,其月收入按照其本人的月养老金认定。

## **第三章 补贴申请与确认**

#### **第十三条（申请）**

符合申请条件的老年人或其委托代理人可以就近向乡镇人民政府、街道办事处的社区事务受理服务中心提交申请,也可以通过“一网通办”平台递交申请。委托申请的,应当履行相应委托手续。

申请时,申请人需携带身份证或户口簿等身份证明材料,并如实填写并签字确认《上海市养老服务补贴申请表》。需要进一步认定家庭成员基本情况及家庭经济状况的,申请人应当配合提供相关材料。凡是可以通过电子证照库共享的证明材料,不再要求申请人提供。

#### **第十四条 (受理、初步审核)**

乡镇人民政府、街道办事处应及时受理申请并负责信息录入工作。

除已认定为分散供养的特困人员、最低生活保障家庭成员以及低收入困难家庭成员的申请人外,乡镇人民政府、街道办事处应当在受理申请后2个工作日内,委托居民经济状况核对机构对申请人进行经济状况核对;核对机构应当在接受委托之日起15个工作日内完成核对,并出具核对报告。

老年照护统一需求评估结果通过部门之间交换数据获取。

申请人户籍所在的乡镇人民政府、街道办事处在获取经济状况最终结果和老年照护统一需求评估结果后的2个工作日内提出初审意见。

#### **第十五条 (审核决定)**

申请人户籍所在的区民政局自收到初审意见后的2个工作日内提出审核决定意见,反馈并委托服务地所在乡镇人民政府、街道办事处书面通知申请人。

确认给予的,发放《准予上海市养老服务补贴通知书》;不予确认的,发放《不予确认上海市养老服务补贴通知书》,书面告知申请人或者其委托代理人不予确认的理由和依据。

## **第四章 服务机构与服务规范**

#### **第十六条 (服务机构条件)**

依法登记并在民政部门备案,具备相应的服务能力,且根据服务类型、照护要求、服务对象数量等因素配备相应比例的持证养老护理员的养老服务机构,以及其他提供居家和社区养老服务项目的服务机构可以申请承接养老服务补贴项目。

#### **第十七条 (服务机构的选择与确定)**

养老服务补贴的组织管理与服务提供应当相分离。

乡镇人民政府、街道办事处在平等沟通、协商谈判的基础上,选择服务质量好、价格合理、管理规范、管理规范的机构签订服务协议。服务协议应当明确服务项目、服务价格、服务形式、服务监管、权利义务、违约责任等内容。

#### **第十八条 (服务实施)**

乡镇人民政府、街道办事处应当在收到区民政局的审核决定后2个工作日内,主动与补贴对象或者其委托代理人联系,结合补贴对象的实际需求和意愿,制定相应的综合照护方案并派发给服务机构。综合照护方案应当明确服务形式、服务项目、服务时长、服务机构等内容。

服务机构应当根据补贴对象的综合照护方案,制定相应的服务计划,明确服务时间、服务人员、服务事项、服务要求等内容,为补贴对象提供服务,并定期通过电话回访等方式进行满意度调查,保证服务质量。

服务机构应当及时维护和更新上海市社区机构养老管理信息系统中的有关信息,确保相关数据全面、准确,并自行承担因更新维护数据不及时不准确而造成的资金无法准确结算等相应不利后果。

#### **第十九条 (服务变更与暂停)**

确因需要的,补贴对象或者其委托代理人可对服务地、服务机构、照护方案、服务计划等提出变更申请。

变更服务地、服务机构或照护方案的,补贴对象或者其委托代理人应当在每月20日前向当前服务提供的乡镇人民政府、街道办事处提出申请,次月起生效。

变更服务计划的,补贴对象或者其委托代理人应当提前1个工作日向服务机构提出申请,经双方确认后生效。

补贴对象因自身原因,暂时不能享受服务的,可向乡镇人民政府、街道办事处申请服务暂停。

## 第二十条（补贴结算与支付）

养老服务补贴自审核确认的次月起享受，实行当月结算。补贴对象未使用的当月补贴额度，月末自动清零，不予追溯，特殊情况另行规定。

补贴对象在服务机构发生的服务费用，属于补贴标准内的，由服务机构记账，按月由补贴资金支付。养老服务补贴可以在本市和长江三角洲区域内符合条件的养老机构中进行结算。

## 第二十一条（不予结算的情形）

有下列情形之一的，养老服务补贴资金不予结算：

- （一）照护方案或服务计划中未包含或未实施的服务项目；
- （二）对非补贴对象实施的服务；
- （三）服务机构中发生的伙食费。

# 第五章 监督管理

## 第二十二条（定期复核）

区民政局应当对补贴对象进行定期复核，并根据需要进行抽查。对于补贴对象的身体状况，根据其老年照护统一需求评估结论的有效期进行复核。对于补贴对象的经济状况，每年复核一次。对于补贴对象的户籍注销等人口信息变动情况，根据相关部门人口信息库的推送信息，每月核实一次。

对复核后仍符合补贴条件的，继续给予补贴；对其中身体状况或经济状况发生变化的，应当及时调整补贴标准，发放《上海市养老服务补贴变更通知书》；对因死亡等不再符合补贴条件，停止给予补贴，发放《上海市养老服务补贴停止通知书》。

## 第二十三条（补贴终止）

补贴对象有下列情形之一的，区民政局应当对其作出停止补贴的决定，发放《上海市养老服务补贴停止通知书》：

- （一）采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取养老服务补贴的；
- （二）补贴对象死亡、户籍迁出本市，身体或经济状况等不再符合养老服务补贴条件的；
- （三）拒绝配合对其身体或经济状况进行核查的；
- （四）其他依照有关规定终止补贴情形的。

## 第二十四条（补贴过渡期）

补贴对象因身体或经济状况发生变化不再符合补贴条件的，设定 3 个月的过渡期，在过渡期内继续享受原待遇。

根据本市有关规定，统一需求评估结论有效期届满前 60 日内，申请人应重新申请评估；评估结论到期却不再申请评估的老年人，不享受前款规定的过渡期待遇。

## 第二十五条（监督检查）

市、区民政部门 and 乡镇人民政府、街道办事处应当通过上海市养老服务公共管理平台进行全程管理和监督。

市、区民政局应当加强对养老服务补贴工作的监督检查，每年定期开展专项检查或抽查。

区民政局及乡镇人民政府、街道办事处应当通过实地察看、电话回访等方式进行满意度调查，加强对服务质量的监督。

## 第二十六条（资金管理）

养老服务补贴资金实行专项管理、专款专用。各级民政局要建立严格的资金申请审批程序，健全养老服务补贴发放台账。

各级民政局及乡镇人民政府、街道办事处应当严格按照规定管理养老服务补贴资金，不得擅自扩大支出范围，不得以任何形式挤占、截留、滞留和挪用，不得向补贴对象收取任何管理费用。对违规使用养老服务补贴资金的，按有关规定处理。

## 第二十七条（社会监督）

市、区民政局及乡镇人民政府、街道办事处应当主动接受对养老服务补贴工作的投诉、举报，对接到的投诉、举报应当及时核查处理。

## 第六章 附 则

### 第二十八条 (施行日期)

本实施办法自 2021 年 7 月 1 日起施行,有效期至 2023 年 6 月 30 日。

## 【政策解读】

# 《上海国际航运中心建设“十四五”规划》的政策解读

建设上海国际航运中心是党中央、国务院从我国经济社会发展全局出发作出的重大战略决策。为进一步提升上海国际航运中心能级和核心竞争力,促进城市及区域经济高质量发展,支撑国内国际“双循环”格局构建,根据《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,编制《上海国际航运中心建设“十四五”规划》(以下简称《规划》),规划期限为 2021—2025 年。

### 一、编制过程

《规划》编制主要分为三个阶段:

(一)研究部署(2019.4—2020.2)。2019 年,工作组组织开展规划前期研究,提出“十四五”上海国际航运中心建设总体思路。2020 年初,正式启动《规划》编制工作。

(二)《规划》编制(2020.3—2020.11)。工作组梳理了“十四五”期间航运领域重大工程、重大改革、重大政策、重大平台、重大布局,开展多场次专题调研和多轮专家咨询论证,《规划》初步成果两次书面征询相关部门、单位和企业、机构意见。

(三)论证衔接(2020.12—2021.5)。《规划》与全市《纲要》及交通、口岸、贸易、金融、科创、人才等专项规划进行了衔接,并完成公众参与、专家论证、风险评估和合法性审查程序。2021 年 5 月 7 日,《规划》经市政府常务会议审议通过。

### 二、总体考虑和基本思路

#### (一)总体考虑

《规划》编制过程中,主要把握以下几个方面:一是立足国家战略布局和中央对上海的战略定位,深入贯彻习近平总书记考察上海时的指示精神,紧紧围绕国家“新发展格局”构建和上海“四大功能”强化,谋划航运中心新一轮发展蓝图。二是体现前瞻性、引导性和可操作性,全面贯彻市委《建议》和全市规划《纲要》战略部署,面向 2035 年远景目标,把握当前内外部形势,立足上海自身特点,规划“十四五”任务举措。三是处理好自身发展与区域协同的关系,充分体现与长三角共建辐射全球的航运枢纽的要求,在提出目标、思路、任务过程中,提升站位,明确定位,强化统筹。

#### (二)基本思路

1.以枢纽港综合服务为基础,强化枢纽门户功能。充分利用上海区位优势、设施能力和腹地支撑优势,强化海空枢纽港基础,打造一流设施、创新一流理念、应用一流技术,提供一流服务,全方位提升枢纽港综合服务品质、服务能级,夯实现代航运服务发展基础。

2.以长三角更高质量一体化为导向,引领发展新格局。以上海同长三角共建辐射全球的航运枢纽,提升整体竞争力和影响力为根本遵循,加快构建新型区域治理体系,促进航运要素高效配置和便捷流动,推动形成战略协同、规划统筹、优势互补、市场融通的长三角世界级港口群、机场群。

3.以临港新片区改革深化为契机,强化资源配置力。依托临港新片区,实施更加科学的国际航运管理制度和政策,推动港航服务业实现更深层次、更高水平开放,营造更具国际市场竞争力的航运发展营商环境,促进航运与贸易、金融、科技融合发展,加快航运要素集聚和辐射能力提升。

4.以航运科技创新为引领,形成发展新动能。把握新型基础设施建设和战略性新兴产业发展方向,推动新技术与航运业深度融合,构建开放的航运数字生态,通过航运要素的数字转型、智能升级,加快管理、服务、商业模式创新,推动航运中心发展由要素驱动向创新驱动转变。



5.以航运互动交流为媒介,提升国际影响力。推动航运与文化、会展等融合发展,打造国际航运顶级交流平台,推介“上海航运”服务品牌,加强国际交流合作。积极参与国际航运事务,主动融入国际航运治理体系,提升全球航运规则、标准话语权。

6.以安全可持续为原则,实现全面协调发展。加强岸线、空域、土地等资源的节约集约利用。通过技术手段、政策引导和制度设计,强化航运领域节能减排和污染防治,提升安全监管、运行保障和应急处置能力,推动航运与资源环境、社会经济相互促进、协调发展。

### 三、主要内容

#### (一)发展基础和形势分析

《规划》回顾了“十三五”时期上海国际航运中心建设的主要成果和不足,并从国际经贸发展形势、国内战略布局调整、上海改革创新深化、行业科技创新变革、航运产业融合发展、能源环保发展趋势等六个方面,分析了上海国际航运中心建设面临的机遇和挑战。

#### (二)指导思想和发展目标

“十四五”期间,上海国际航运中心建设将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二中、三中、四中全会精神,深入贯彻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,落实《交通强国建设纲要》,融入全球供应链与航运治理体系,推动上海国际航运中心建设由注重速度规模向注重质量效益转变,由重点吸引要素集聚向同步注重互动交流转变,由传统服务驱动向改革创新驱动转变,由相对独立向系统融合发展转变。

发展目标:全力支撑上海打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接,形成枢纽门户服务升级、引领辐射能力增强、科技创新驱动有力、资源配置能级提升的上海国际航运中心发展新格局,2025年基本建成便捷高效、功能完备、开放融合、绿色智慧、保障有力的世界一流国际航运中心。

围绕总体目标,梳理规划分项指标,包含海港、空港、邮轮港、绿色航运、航运服务和环境等领域11项。

“十四五”时期上海国际航运中心建设指标

序号	类别	指标名称	属性	单位	基准值 (2020年)	目标值 (2025年)
1	海港	集装箱年吞吐量	预期性	万标准箱	4350	>4700
2		集装箱水水中转比例	预期性	%	51.6	≥52
3		集装箱海铁联运量	预期性	万标准箱	26.8	≥65
4	空港 (市域)	航空旅客年吞吐量	预期性	亿人次	1.22 (2019年)	>1.3
5		航空货邮年吞吐量	预期性	万吨	406 (2019年)	>410
6	邮轮港	邮轮旅客年发送量排名	预期性	—	亚太第一	亚太第一
7	绿色 航运	港口专业化泊位岸电设施覆盖率	预期性	%	79	100
8		机场综合能耗	预期性	万吨标煤	13.6	22
9	航运服务 与环境	航运保险规模排名	预期性	—	全球第三	全球前三
10		航运类国际组织	预期性	家	8	9—10
11		世界银行跨境贸易营商环境排名	预期性	—	7	海运经济体前列

注:部分数据受疫情影响,2020年基准值较2019年统计值有较大偏离使用2019年统计数据作为基准值。

### (三)“十四五”主要任务

为达成“十四五”发展目标,《规划》提出七方面任务:

一是优化空间布局,发挥航运产业集聚辐射效应。洋山—临港地区打造航运改革开放和科技创新高地,提升参与国际竞争的核心功能。外高桥地区重点发展港口物流和保税物流,形成现代航运物流示范区。陆家嘴—世博地区重点发展航运高端服务、科技研发、平台经济,形成航运服务品牌优势。北外滩地区,吸引具有国际影响力的航运企业、国际组织和功能性机构,形成高端航运服务功能核心承载区。吴淞口两侧区域重点建设邮轮综合产业集群,打造具有全球影响力的邮轮经济中心。浦东机场地区打造世界级国际航空枢纽,布局航空产业链,建设民用航空产业基地。虹桥地区依托虹桥国际开放枢纽和国家级临空经济示范区,建设航空企业总部基地和高端临空服务集聚区。

二是引领长三角,推动港航更高质量一体化发展。加快构建长三角世界级港口群一体化治理体系,推动港政、航政、口岸管理协同。推动实施小洋山北侧综合开发,推进长三角地区沿江、沿海多模式合作,加强长江沿线联运航线对接。加强长江口航道综合治理,推进大芦线东延伸等河海直达通道建设。规划建设临港多式联运中心、外高桥铁路进港专用线,布局内陆集装箱码头,拓展海铁联运市场。完善水上交通安全风险管控体系,构筑现代化综合航海保障体系,建设上海国际航运气象保障基地。

三是凝聚发展合力,建设品质领先的世界级航空枢纽。推进浦东机场四期扩建工程建设和第五跑道投用,完善机场综合交通配套。积极推进疫情常态化防控下的航线航班恢复,提高航线网络覆盖面和通达性,提升中转和空地联运服务水平,提高国内货物集散功能,打造国际航空快件处理中心。优化调整上海地区空域结构和空中航路网络规划,提升时刻资源利用效率,支持构建长三角一体化空中交通管理保障体系。

四是打响服务品牌,强化全球航运资源配置能力。拓展临港、临空服务供应链,提升船舶和航空器维修、物资供应配送、货物集拼中转、废弃物接收等综合服务能力。提升口岸大数据智能物流服务,建设航运数据公共平台。支持金融机构参照国际通行规则为航运企业提供高效便利的金融服务,建立国际航运保险业务支持政策体系,支持航运衍生品业务发展。建设国际海事司法中心,建设亚太海事仲裁中心,依托临港新片区集聚海事仲裁及争议解决机构。高标准建设临港新片区浦东机场南侧区域,深化虹桥临空经济示范区建设,吸引航空产业链企业、机构集聚。举办“北外滩国际航运论坛”。促进航运与文化、旅游业融合。

五是优化产业布局,高水平建设邮轮经济中心。统筹邮轮港口功能布局,加快创建中国邮轮旅游发展示范区。积极争取邮轮无目的地海上游航线试点,鼓励开发多点挂靠邮轮航线,吸引国际访问港邮轮挂靠。支持宝山国际邮轮产业园、外高桥造船基地等打造邮轮配套产业平台,建设邮轮企业总部基地、邮轮船供物资分拨中心和邮轮跨境购物平台。

六是挖掘科技动能,促进航运中心可持续发展。提升智能港口技术与系统集成能力,推广自动化码头技术,实施洋山港智能集卡商业化示范项目。深化集装箱江海联运公共信息平台建设。推动区块链技术在航运领域的场景应用和标准制定。推动岸电、LNG加注站等清洁能源设施建设和使用,推广船舶新能源、新技术应用,加强港航污染防治。建设平安绿色智慧机场,强化运行全过程安全管理,统筹机场污染防治配套设施规划建设,促进空港智慧化发展。

七是优化治理体系,全方位提升航运发展软实力。打造口岸全程运营服务平台,推进跨部门、跨系统、跨区域数据共享和功能对接。深化国际贸易“单一窗口”建设,汇集“口岸通关、港航物流”全程业务办理功能。推动口岸物流收费结构优化,加强收费公开和便捷查询。充分发挥洋山特殊综合保税区优势,实施更高层次的国际贸易自由化便利化政策和制度。争取外贸集装箱沿海捎带等制度的深化创新,推进自由贸易试验区船舶法定检验对外开放。吸引和培育国际性、国家级航运专业组织和功能性机构,促进亚洲海事技术合作中心等国际组织功能建设和能级提升,积极参与国际海事技术规则和标准的制定。

### (四)保障措施

围绕“十四五”目标和任务,《规划》提出七个方面的保障措施:一是加强统筹协调,二是强化区域联动,三是加大政策支持,四是完善人才保障,五是强化法制保障,六是加强国际交流,七是形成评估机制。

《规划》发布后,相关任务和措施将进一步分解,由各相关部门和单位共同推进落实,确保完成上海国际航运中心“十四五”发展目标。

# 《上海市服务业发展“十四五”规划》的政策解读

为进一步强化“四大功能”、深化“五个中心”建设,提升上海服务经济量能,打响“上海服务”品牌,持续提升城市能级和核心竞争力,近日,市政府印发了《上海市服务业发展“十四五”规划》,重点围绕优结构、升能级、增动力、提效率、强品牌,对“十四五”期间上海服务业发展作出了系统安排。

## 一、指导思想

深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,聚焦发展“五型经济”、建设“五大新城”、推动城市数字化转型,在稳固服务业规模存量的基础上,大力激发培育新动能增量,推动传统服务变革跃升,促进新兴服务繁荣壮大,努力构筑新时期“上海服务”品牌战略发展新优势。

## 二、发展方针

**数字赋能。**把数字牵引作为推动服务业高质量发展的强劲动能,加快服务业转型升级和新旧动能转换步伐。

**业态融合。**促进技术与产业紧密结合,促进制造业、服务业“双向融合”,努力掌握产业链核心环节,占据价值链高端位势。

**规则创新。**深化服务业改革开放,充分释放制度红利、激发潜能动力,在加快服务业变革中服务新发展格局。

**生态培育。**发挥上海产业链综合优势,多措并举搭平台、建载体、汇人才、聚要素,营造适宜各类企业共同发展的生态氛围。

**品牌塑造。**围绕打响“上海服务”品牌,精准聚焦、点上发力,不断提升服务功能辐射度、服务对象感受度、服务品牌美誉度。

## 三、主要目标

**总目标:**到 2025 年,服务业在稳增长、促开放、强功能、惠民生中的主体作用更加凸显,构建服务功能强辐射、服务环节高增值、服务内容高品质,数字技术深度融合和产业跨界深度融合的“一强、两高、两融合”现代服务产业体系,不断提升上海在全球服务网络中的核心枢纽位势和能级。

**五个分目标:**

(1)服务业结构更加优化,生产性服务业增加值占服务业增加值比重达到 66.7%左右,知识密集型服务业增加值占全市生产总值比重达到 40%左右;

(2)服务业辐射能级更加突出,城市服务功能进一步增强,服务辐射半径持续扩大;

(3)科技对服务业引领动力更加显著,科技创新应用推动服务业效率显著提升;

(4)服务业企业主体更具竞争力,累计认定跨国公司地区总部 1000 个左右、贸易型总部 300 个左右,在教育、医疗、文创等重点领域培育一批在线新经济领军企业;

(5)“上海服务”品牌更具影响力,在服务经济领域形成一批知晓度广、信誉度高、具有自主知识产权的服务品牌,创建 25 个以上服务业创新发展示范区。

## 四、主要任务

**三大主要任务:**增强城市核心服务功能国际竞争力,抢占高端生产服务价值链制高点,激发品质生活服务发展新动能。

**(一)突出全球资源融通配置,增强城市核心服务功能国际竞争力**

**1.提升金融服务资源配置能力。**

(1)推进金融服务业更高水平对外开放,推动金融市场互联互通,形成国内外投资者共同参与的金融开放体系。

(2)提高金融服务支持实体经济水平,用好科创板平台支持高成长创新型企业上市。

(3)加强金融产品和工具创新,发展金融衍生产品市场,开展数字人民币应用试点,大力发展金融科技。

(4)营造公平、稳定、高效的金融服务业发展环境,提升涉外金融审判和仲裁的国际化水平。

**2.提升贸易服务全球枢纽位势。**

(1)大力发展数字贸易,打造数字贸易公共数据库,完善数字贸易交易促进平台功能,参与构建全球数字贸易规则。

(2)着力发展新型国际贸易,提升离岸贸易、转口贸易便利度。

(3)创新发展面向国际的大宗商品交易,提升大宗商品交易商集聚度和期货交易上市品种市场影响力。

3.提升航运服务国际竞争能力。

(1)完善枢纽港集疏运体系,加快港口、机场、多式联运等项目建设,推动一批智慧航运应用落地。

(2)深化航运服务业开放创新,培育航运金融保险市场,推动航运指数期货上市,加快发展航运科技等。

4.提升科技服务创新策源能力。

(1)建设一批重大科技平台和基础设施,推动一批代表科技前沿的研究机构建设发展。

(2)提升科技服务业创新发展活力,建立健全技术交易制度及服务体系,建设具有国际影响力的技术交易枢纽。

(3)高标准打造国际一流科技创新载体,支持创新创业集聚区建设。

(二)推动两业深度融合创新,抢占高端生产服务价值链制高点

1.创新数字赋能型信息服务。

(1)软件 and 信息服务。提高软件业自主创新能力,不断提升国产软件稳定性和成熟度,在智能制造、智慧交通、在线医疗等重点领域提供丰富的数字智能应用场景。

(2)工业互联网。完善工业互联网标准规范体系,打造一批工业互联网应用示范标杆企业,建设一批具有全国影响力的工业互联网平台。

(3)大数据服务。引导培育大数据交易市场,支持建设大数据交易平台,激发数据要素价值。

(4)机器人智能服务。鼓励特定应用场景的智能服务机器人研发及应用,促进生产、流通和服务降本增效。

2.发展智力驱动型专业服务。

(1)法律服务。培育一批涉外法律服务领军机构,扩大上海法律服务的国际影响力。

(2)财务会计咨询服务。加快集聚全球行业品牌和行业领军企业,形成国际优质资源导入枢纽。

(3)检验检测认证服务。支持参与制定国际国内标准,发展“互联网+”新业态,培育具有国际影响力的检验检测认证集团。

(4)广告服务。推动出台支持数字广告发展的政策举措,增强上海广告业市场竞争力。

(5)人力资源服务。支持打造国际化、高水平的人力资源服务平台,推进人力资源服务信息化、标准化建设。

3.提升资源整合型集成服务。

(1)总集成总承包。支持设计、制造、施工等领域骨干企业整合资源、延伸服务链条,提供整体解决方案。

(2)现代供应链。鼓励企业建立高效协同、绿色可持续的智慧供应链网络。

(3)物流服务。聚焦智慧仓储、无人配送、物流集成服务等重点领域,推进物流产业一体化、智能化发展。

(4)研发设计服务。围绕集成电路、生物医药、时尚消费品等重点领域,培育打造一批具有国际竞争力的知名研发设计企业。

(5)节能环保服务。加大技术研发力度、培育核心技术优势,加快以节能工程咨询、综合能源服务、资源综合利用服务、环境工程与设计等为代表的节能环保服务业发展。

(6)制造衍生服务。加强政策引导和支持,推动企业从生产型制造向服务型制造转变,拓展研发设计、品牌管理、现代供应链、检测运维等增值服务。

(三)强化制度模式双驱动,激发品质生活服务发展新动能

1.以制度突破发展健康养老服务。

(1)健康服务。增强“数智”赋能驱动力,发展智能、精准、可定制的健康服务,推动医疗健康服务品质和能级提升。

(2)养老服务,鼓励多元化养老市场主体参与,完善多层次养老保险制度,提升养老服务科技水平。

2.以优化供给发展文创教育服务。

(1)文化创意。实施“文化+”战略,培育一批网络文化领军企业,打造具有核心竞争优势的文化创意产业集群。

(2)教育培训。支持社会力量举办托育机构,推动产学研国际合作,鼓励发展在线教育。

3.以繁荣市场发展会展旅体服务。

(1)会展。打造国际化、多层次商贸会展体系,探索线上线下融合办展新路径。

(2)旅游。构建全域旅游发展“高原”,支持文化旅游融合发展,建设国际旅游集散枢纽和全域旅游示范城市。

(3)体育。深化体育赛事制度改革,扩大优质体育赛事供给,加快发展健身休闲业,打造具有海派特点的体育产业集聚区。

4.以塑造品质发展商贸家政服务。

(1)批发零售。推动传统批发零售业向“线上+线下+物流”深度融合模式转型,大力发展首发经济,加快建设世界级商圈。

(2)住宿餐饮。推动住宿餐饮业向精细化、多元化升级。

(3)家政服务。构建多层次家政服务市场,推动家政服务规范化、专业化发展。

## 五、空间布局

中心城区服务业提能级、强密度,郊区服务业显特色、促转型,“十四五”期间着力构建“一核、两带、三极、多片区”的服务业空间格局。

1.“一核”强化能级提升。推动中央活动区(CAZ)“一核”高品质发展,形成高端服务要素高密度集聚的全球城市24小时服务活力核心。

2.“两带”聚焦辐射带动。南北向打造黄浦江两岸服务业活力滨江带,东西向打造以延安路—世纪大道为轴线的服务业创新发展带。

3.“三极”强化战略引领。强化临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽等国家战略承载区域的发展引擎作用,打造“十四五”服务业开放创新的强劲活跃增长极。

4.“多片区”打造特色服务。打造“五大新城”未来上海服务经济重要活力承载区,建设服务业创新发展示范区等一批服务经济发展高地,推动国家级服务业发展试点示范建设。



全市服务业“一核、两带、三极”布局图

(2021年第15期)

## 六、保障措施

1. 以内外开放升能级。扩大重点领域开放,深化服务业“放管服”改革。
2. 以监管改革增活力。创新产业监管体制机制,健全跨区域产业协同发展机制。
3. 以要素配置提效率。提高服务业用地效率,厚植人才集聚优势,加大资金支持力度,大力支持技术创新,完善数据开放共享管理机制。
4. 以生态培育铸品牌。丰富应用场景供给,优化服务业数字化转型的“新基建”环境,支持企业打响品牌。
5. 以机制配套保落地。推进重大服务业项目落地,健全法规制度保障体系,完善服务业标准规范,加强服务业统计监测,健全规划评估机制。

# 《上海市青少年发展“十四五”规划》的政策解读

## 一、《上海市青少年发展“十四五”规划》是如何编制的?

《上海市青少年发展“十四五”规划》(以下简称《规划》)是市级专项规划之一。在市委领导下,在市规划办的大力支持和市青年工作联席会议成员单位的共同努力下,共青团上海市委员会根据市“十四五”规划编制总体要求,作为市青年工作联席会议办公室负责牵头开展《规划》编制工作。

根据国家《中长期青年发展规划(2016—2025年)》任务部署,按照市“十四五”规划工作要求,《规划》自2019年5月启动编制,历经前期研究、规划立项、文本起草、意见征询、专家论证、衔接平衡、集中修改等阶段,积极做好各项工作。市委、市政府对此高度重视,市领导多次亲自关心指导《规划》编制并听取专题汇报。

本轮《规划》编制中,一是重视青年参与。面向青少年广泛开展“上海青年新期待”等调研活动,切实做到“青年规划青年编”。通过56场规划座谈会、公众咨询会,“青春上海”网络建议征集、招募第四期“上海青年汇智团”等举措征集公众意见。二是发挥专业力量。组建专家咨询委员会等专业团队参与规划编制,深入研究青少年发展重点问题。召集专家论证会听取专业意见,提升规划编制科学性和针对性。三是强化政策协同。规划编制过程中,面向联席会议所有成员单位多次发函征集规划修改意见和建议,并与十余家成员单位和机构就任务举措、核心指标、重点事项等规划相关内容重点沟通协商。做好《规划》与相关政策内容的衔接工作。

## 二、“十三五”时期,青少年发展状况如何?

“十三五”时期,在市青年工作联席会议各成员单位的大力支持下,《上海市青少年发展“十三五”规划》顺利实施,在价值引领、核心能力和发展环境三大领域,全力推动上海青少年发展。根据“十三五”期末上海青少年发展状况指标监测结果,青少年发展状况比“十二五”进步明显。

一是青少年价值引领更为有力。青少年国家自豪感、核心价值观知晓度明显提升,对我国制度优势认同度持续提升。构建“三圈三全十育人”思想政治教育大格局,加强新时代大中小学劳动教育。率先开设习近平新时代中国特色社会主义思想概论课程。持续推进“四史”学习教育,成立上海市学生社会实践基地红色教育联盟。深入开展“我的中国梦”“童心向党”“国旗下成长”青少年升国旗暨爱国宣讲等系列活动。青少年法治意识、环境保护意识和诚信行为测评得分较“十二五”时期均有所提高。

二是青少年核心素养彰显实力。深入推进体教结合,贯彻实施《上海市体教结合促进计划(2016—2020年)》,中学生体质健康达标率保持在95%以上。出台《关于加强上海学校心理健康教育的意见》,完善学校心理健康教育体系。举办上海市百万青少年争创“明日科技之星”评选活动、“挑战杯”全国大学生课外学术科技作品竞赛、“创青春”上海青年创新创业大赛等创新创业赛事活动,夯实上海创新发展后备人才梯队。青少年人均年参与社会公益活动时间达32.2小时。

三是青少年发展环境凝聚合力。义务教育优质均衡发展格局基本形成,城乡义务教育一体化“五项标准”全面落实。持续推进青年就业,扶持失业青年就业,城镇登记失业人员中的青年比例稳定在较低水平。青年中心建设达 1067 家,实现街镇全覆盖。完善青少年权益保护体系,青少年公共服务平台年均服务人次大幅增长。出台全国首个地方标准《未成年人司法社会工作服务规范》,有利于进一步保持未成年人犯罪率持续降低的良好趋势。

### 三、《上海市青少年发展“十四五”规划》将主题定为“开放大都市,活力青少年”,是出于何种考虑?

青年发展与城市发展互为因果,密不可分。“十四五”时期是上海全面深化“五个中心”建设,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。新时代的上海青少年处在上海发展的重要时期,将迎来更有利的发展契机。一座城市的活力依靠青少年充分彰显,一座城市的软实力需要青少年助力提升。因此,《规划》设定了“开放大都市,活力青少年”的主题,希望城市的国际化开放特质和青少年的澎湃活力、创造动能之间形成良性互动,强调了新时期青年人才和青少年创新发展之于城市软实力提升的重要性,深入探索城市青少年的活力与城市核心功能之间的内在关系,努力实现“青少年参与城市建设,城市助力青少年发展”的双向赋能。

### 四、《上海市青少年发展“十四五”规划》体现了怎样的青少年发展理念?

着眼未来五年,《规划》坚持“党管青年”原则,紧扣高质量发展的核心要义,在青少年发展“十三五”规划“优先发展”“积极发展”的基础上增加了“均衡发展”,于全国率先提出青少年“优先发展”“积极发展”“均衡发展”并行的三大发展理念。

“优先发展”将青少年发展定位为城市发展大局的优先领域之一,体现青少年发展的紧要性,明确投资青少年发展就是投资这座城市、这个国家更好的未来。“积极发展”强调尊重青少年主体地位,引领青少年发扬“主人翁”精神,体现看待青少年发展的态度以及推进青少年发展的工作模式,在积极发挥青少年作用参与城市发展的同时积极做好青少年服务工作。“均衡发展”体现青少年发展的普惠性,既提升青少年发展型权益,又保障托底型权益,尤其在服务弱势青少年中加强各方联动协作,共同夯实与经济社会发展相适应的青少年民生托底保障,让每一个青少年在发展中都不被遗忘。

### 五、针对“十四五”时期上海青少年发展的关键问题,《上海市青少年发展“十四五”规划》在核心指标、任务举措和重点事项的设定上是如何体现问题导向的?

《规划》着眼青少年发展关键问题,设定三大任务举措和十二个建设领域。一是强化价值引领,培育青少年核心素质。包括理想信念和爱国主义、法治观念和公民意识、身心健康、对外交流等四个领域的的能力素质。二是引导主动作为,激励青少年创新贡献。通过创新教育、人才工作、青年创业、社会治理创新等四个环节为青少年提供“全生命周期”的创新支持。三是优化成长环境,推动青少年共治共享。构建基础民生、品质生活、文化、法治四大环境,助力青少年共享城市进步的美好成果。围绕具体的任务举措,《规划》还设定了“党的诞生地”上海百万青少年红色大寻访活动等十个重点事项增强青年获得感;明确了“留学回国人才中青年占比”等十五项核心指标,提升规划科学性、前瞻性。

特别地,上海未来五年将成为科学新发现、技术新发明、产业新方向、发展新理念的重要策源地,更是对人才提出前所未有的强烈需求。基于此,为解决创新和人才这两大青少年发展的关键问题,《规划》在任务举措部分提出为青少年提供“全生命周期”的创新支持,营造优秀青年人才近悦远来、集聚上海的良好环境;在重点事项中确立“上海青少年‘活力创城’五年行动计划”;在核心指标中纳入“35 周岁以下(含)青年担任法定代表人的新增企业注册数”“SMART 青创(环境)指数”“适龄青年中受过高等教育比例的增幅”“青年人才占人才总量比例”“留学回国人才中青年占比”“每 10 万名青少年配备青少年事务社会工作专业人才数”等 6 项创新和人才领域的指标,保障规划任务实施到位。

### 六、《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》中纳入了本轮青少年发展规划中提出的“活力创城”,这一重点事项具体包含哪些内容?

上海青少年“活力创城”五年行动计划(以下简称“行动计划”)为《规划》重点事项之一,将在“十四五”时期分阶段逐步实施。

我们计划将上海青年创新学院打造为高端创新资源、人才和服务的节点。上海青年创新学院将立足科技创新、文化创新、社会创新、乡村振兴四大创新领域,结合各区特色设立分院,吸纳相关创新基地、创新实验室、创新研究院等空间,进行创新课程和创新实践的大胆探索,帮助广大有志于创新活动的青少年在上海实现价值、成就梦想。

“创青春”和“伙伴行动”是推动青年创新创业、关注新经济业态发展的工作品牌,能够集合有利政策、谋划有益项目,发挥行业领军企业的示范带头作用,吸引青少年积极投身创新创业。

此外,我们还计划在全市科创中心承载区和青年人才集聚度高的街区、社区和园区,围绕青年人才创意交互、工作交流、生活交往的需求,打造 24 小时青年创新生态社区,从空间上形成满足青年多元需求的创新创业“微城”,为青年创新创业提供全方位、全天候、多功能支持的活力空间,形成创新创业资源快速集聚、带动区域协同发展的区域生态,进一步营造“大众创业、万众创新”的社会氛围。

总体而言,“行动计划”通过物理空间改造、创新氛围营造、创新课程研发、创新资源整合等方式多维综合推进,让青少年处处感受到创新创业的巨大魅力,从而激发青少年创新创业的强大活力。

### 七、《上海市青少年发展“十四五”规划》如何保障实施?

《规划》从组织、资源、实施三个方面明确了保障规划实施的各项措施,提出建立科学化、专业化、现代化的青少年发展工作体系,强调社会各方力量共同参与青年工作、支持青年发展。组织保障上,各级党委、政府充分做好规划实施组织领导、强化规划落实;充分发挥市青年工作联席会议推动青年工作和青少年发展的作用,建立健全共青团协助政府管理青年事务的工作制度。资源保障上,做到“三个加强”,加强青少年工作队伍建设,加强青少年相关数据的收集、统计、分析和共享,加强青少年发展、青年工作理论研究。实施保障上,做好规划宣传、资金保障、实施评估和动态管理,提升规划落实工作实效。

## 《上海市水系统治理“十四五”规划》的政策解读

### 一、规划如何体现人民城市理念?

水系统治理“十四五”规划在发展理念上,突出以人民为中心。坚持“人民城市人民建,人民城市为人民”的理念,重点围绕人民对美好生活的向往,以更优的供给满足人民需求、用更好的资源服务人民,让上海的老百姓享有更宜居的水环境、更优质的饮用水、更高效的公共服务。

### 二、怎样理解“系统治理”?

规划始终贯彻系统治理的治水理念,在区域发展上,更加注重长三角一体化、高质量协同发展;在治理措施上,更加注重水岸联动、“厂站网”统筹、“蓝绿灰”并举、“水泥气”同治、全过程治理;在行业管理上,更加注重陆海统筹、管建并重。

### 三、是否与远期规划做好了衔接?

“十四五”是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年,是 2035 规划实施的第一个五年。本规划目标、任务和项目与“上海 2035”城市总规和污水、供水、雨水、防洪除涝等 2035 水务专项规划近期目标作了充分衔接。

### 四、如何落实开门编规划?

本规划由技术支撑单位编制,社会智囊参与完善,深入开展调研、问卷调查等活动,广泛咨询了人大代表、政协委员、资深专家、企事业单位和各区意见,切实把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验吸收到规划编制中。

### 五、“十四五”期间,水务海洋工作是围绕哪条主线展开的?

规划的主线是“补短板、强监管、提品质、升能级”。

### 六、“十四五”总体目标是什么?



到 2025 年,基本建成与上海经济社会发展相适应的现代水系统治理体系,基本实现“防御能力增强,安全底线坚固;水体水质提升,江河湖海美丽;供给保障有力,资源利用集约;行业管理精细,系统智能高效”的目标。

### 七、规划设定了哪些具体指标?

规划提出 15 项指标,其中约束性指标 8 项,包括地表水达到或好于Ⅲ类水体比例、城镇污水处理率、大陆自然岸线保有率、年用水总量、万元 GDP 用水量下降、供水水质综合合格率、公共供水管网漏损率和重要河湖水域岸线监管率。在对接国家指标的基础上,体现上海特色指标的牵引作用,总体上更加注重指标的系统性、代表性和控制性。

### 八、如何服务韧性城市建设?

“十四五”期间,上海将守牢安全底线,增强防灾韧性。加快吴淞江工程(上海段)等流域骨干水利工程建设,实施黄浦江堤防加高加固和主海塘达标建设。系统推进河网和泵闸建设,实施约 300 公里骨干河湖综合整治,进一步畅通蓝网主脉络;建设 20 余座水利片外围泵闸,持续提升区域引排水能力。贯彻“蓝绿灰管”生态排水理念,重点推进一批雨水排水系统和绿色调蓄设施建设,力争全市城镇 25% 左右面积达到 3—5 年一遇排水能力,中心城城镇 35% 左右面积达到 3—5 年一遇排水能力。完善水文、海洋监测站网布局,提高监测观测能力。

### 九、河湖治理思路有什么转变?

“十三五”期间本市河湖治理取得了很大的成效,但主要以存在突出问题的河道为主,“十四五”将系统谋划全市的河湖治理,由以前的“条段化”治理转向“联片化”治理,以生态清洁小流域治理为抓手,集中连片开展以街镇为单元的河道水系生态保护与治理,提升河湖防汛、灌溉、生态、景观、文化等综合功能。

### 十、如何落实长江大保护完善污水处理系统?

答:规划以习近平生态文明思想为指导,全面落实长江大保护、人民城市建设理念,坚持系统治理、市区联手、远近结合、管建并重,加快污水末端处理、削峰调蓄、互连互通设施建设,强化运行维护和智慧管理,进一步完善污水治理体系,提出“三厂三线多点”的工程总体布局和精细化管理任务。其中,“三厂”指竹园四期、泰和扩建、白龙港扩建三期三座污水处理厂,“三线”指竹园白龙港污水连通管、竹园石洞口污水连通管及合流污水一期复线,“多点”指结合中心城六座污水厂改造、龙华排水调蓄设施、桃浦科技智慧城泵站等新建多处调蓄设施。

### 十一、怎样提升供给品质,推进资源节约集约利用?

为满足居民对饮用水品质提升的需求,“十四五”将加快推进水厂深度处理改造,实施约 2000 公里老旧供水管网更新改造,同时,进一步加强原水系统建设,推进青草沙—陈行原水系统连通工程,先期建设原水西环线南段工程。在重点区域推进高品质饮用水示范区试点建设,形成可复制、可推广的技术路线和实施方案。深入推进全社会和全领域节约用水,加强海洋资源的节约集约利用,服务海洋经济高质量发展。

### 十二、如何支撑五个新城高水平建设?

按照优于中心城的建设标准和品质要求,加强新城水系统基础设施建设。在水安全方面,突出新城河湖空间较多特点,充分利用河道调蓄,结合海绵城市建设,提高雨水排水能力。在水环境方面,加强河湖生态修复,提升河湖防汛、生态、景观、文化等综合作用,创造宜居滨水空间,根据人口增量补齐污水处理能力短板;结合美丽家园建设实施生态清洁小流域建设。在水资源方面,倡导雨水、污水资源化等非常规水源利用,在南汇新城等部分新城率先实施高品质饮用水示范区建设。在海洋方面,加强陆海统筹和海洋生态修复,实施临港滨海海洋生态保护修复项目,构建海岸带生态与减灾功能协同增效的综合防护体系。

### 十三、如何提高水系统治理体系和治理能力现代化水平?

统筹“规划—建设—管理”多环节,以法规规章和规划体系为支撑,以科技创新和标准建设为动力,

以智慧高效为目标,全面提升水系统管理“法治化、标准化、智能化、社会化”水平,深入推进上海全球海洋中心城市建设,引领行业高质量发展。

#### 十四、有哪些保障规划顺利实施的措施?

主要有四个方面保障措施:一是强化分工协作,形成推动合力;二是拓宽资金渠道,加大投入力度;三是注重人才培养,扩大公众参与;四是加强政策研究,完善推进机制。

## 《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》的政策解读

### 一、规划的编制背景

战略性新兴产业代表新一轮科技革命和产业变革方向,是上海培育壮大新动能、实现经济高质量发展的重要驱动力,也是上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心,率先构建现代产业体系的关键支撑。“十四五”时期,上海市战略性新兴产业发展面临着更加深刻复杂的内外部发展环境,但仍处于全面提升产业能级的关键时期,面临新的机遇和挑战。为贯彻国家战略部署和任务,全力推动战略性新兴产业和先导产业发展,根据《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,本市起草了《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》(以下简称“《规划》”),分析了发展基础,明确了“十四五”战略性新兴产业和先导产业的发展目标、发展重点、空间布局、重大专项工程和保障措施。

### 二、规划的编制过程

本市于2020年3月正式启动《规划》编制,主要分为三个阶段:一是深入开展调研,组织智库机构开展专题研究,与重点企业和行业协会座谈,形成规划初稿。二是广泛开展意见征询,坚持“开门编规划”,实地调研各个重点区域,书面征求35个部门和区政府意见。三是组织开展衔接论证,组织专家进行专题论证,主动加强与市“十四五”规划纲要、相关专项规划的衔接。《规划》已经市政府审议同意,并以市政府办公厅名义正式印发。

### 三、规划的总体考虑

《规划》编制主要体现四个特点。一是坚持创新引领。坚持创新在发展中的核心地位,坚持科技自立自强,主动承担国家重大战略任务,全面增强自主创新能力,抢占产业发展制高点。二是聚焦重点突破。聚焦集成电路、生物医药、人工智能等重点产业,全面提升产业基础能力和发展能级。瞄准制约产业发展的关键环节,努力实现核心技术自主可控。三是融合发展。推动新兴数字技术与实体经济深度融合,促进战略性新兴产业制造业与现代服务业深度融合,推动重点领域军民融合发展。四是强化前瞻布局,坚持面向未来、超前谋划,主动布局一批代表前沿科技和产业变革方向的先导产业,加强前瞻性、探索性的技术研究,抢占未来产业发展先机。

### 四、规划的主要内容

《规划》主要包括六个部分:

第一部分是发展基础。一是充分总结发展成效,“十三五”期间,本市战略性新兴产业发展取得产业规模壮大,创新能力提升,新兴业态发展,空间布局优化,创新生态完善等成效。二是深入分析本市战略性新兴产业发展面临的内外部环境。

第二部分是总体要求。结合战略性新兴产业和先导产业发展趋势和特征,明确指导思想,提出了“创新引领、重点突破、融合发展、前瞻布局”的基本原则。形成以三大产业为核心的“9+X”战略性新兴产业和先导产业发展体系。从产业规模、重大创新、结构优化、集聚发展等4个方面提出发展目标。

第三部分是产业发展重点。一是战略性新兴产业发展重点,主要包括三大产业(集成电路、生物医

药、人工智能)以及六大重点产业(新能源汽车、高端装备、航空航天、信息通信、新材料、新兴数字产业)的产业发展目标和重点方向。二是面向未来的先导产业,也称未来产业,“十四五”期间重点布局:光子芯片与器件、基因与细胞技术、类脑智能、新型海洋经济、氢能与储能、第六代移动通信等先导产业。

第四部分是空间布局。重点打造张江科技创新极,培育临港产业增长极,优化环中心城区的高技术服务产业带,发展环郊区的高端制造产业带。打造“两极两带”为主体的战略性新兴产业空间布局。

第五部分是重大专项工程。主要包括:产业基础再造工程、产业创新基础设施工程、创新平台体系工程、领军企业培育工程等6个系统支撑专项工程;医企联合协同创新工程、新能源汽车跨越发展工程等4个重点领域专项工程。

第六部分是保障措施。提出深化市场机制创新突破、强化创新人才引进培育、优化金融财政保障支撑、激发市场主体创新活力、提升高技术服务支撑能级等五个方面举措。

---

# 上海市人民政府公报

2021 年第 15 期（总第 495 期）

8 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](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D