



《上海市“十四五”规划和二〇三五年
远景目标纲要》

问答解读



2021年2月

问题目录

1、上海市“十四五”规划《纲要》是如何编制形成的？编制过程有什么特点？	1
2、上海市“十三五”规划《纲要》实施的主要成效有哪些？	5
3、上海市“十四五”规划《纲要》编制的时代背景、历史方位有哪些新特征？	7
4、“十四五”在上海的发展历程中具有什么特殊性？编制规划《纲要》总体上 有哪些考虑？	10
5、上海市“十四五”规划《纲要》的指标体系有何特色和亮点？	14
6、“十四五”时期，上海如何以强化全球资源配置功能为导向，深化建设国际 经济、金融、贸易、航运中心？	18
7、“十四五”时期，上海如何进一步发挥好科技创新策源功能，持续扩大高水 平科技供给？	22
8、“十四五”时期，上海在促进产业发展，激发发展新动能方面有什么考虑？	26
9、“十四五”时期，上海如何进一步拉长长板，努力强化开放枢纽门户功能？	29
10、“十四五”时期，上海进一步推动国际文化大都市建设有什么考虑吗？ ..	32
11、“十四五”期间，为什么要提出全面推动城市数字化转型，对我们的生产生	

活会产生哪些影响?	34
12、“十四五”时期是长三角一体化上升为国家战略后的第一个五年,在推进长三角地区更高质量一体化发展方面有哪些重点考虑?	38
13、“十四五”时期,上海优化市域功能布局将有哪些思路和举措?	41
14、“十四五”时期,如何将五大新城打造成为经济发展的重要增长极,为上海未来发展构筑新的战略支点?	44
15、“十四五”时期,上海如何依托区域特点,在推动乡村发展振兴方面做出有效探索?	46
16、“十四五”时期,上海综合交通基础设施体系建设方面有哪些重点?	48
17、“十四五”时期,上海如何进一步建设生态宜居城市,进一步提升人民群众的感受度和满意度?	51
18、“十四五”时期,上海在创造高品质生活、更好满足人民群众美好生活向往方面,主要有哪些考虑?	54
19、“十四五”时期,上海在提高城市治理现代化水平方面有哪些重要思路和举措?	57
20、“十四五”时期,上海在全面深化改革,激发市场活力方面有什么考虑吗?	60
21、“十四五”时期,上海将推动哪些重大项目建设?	63
22、“十四五”时期,上海将如何推动规划《纲要》落地实施?	65

1

上海市“十四五”规划《纲要》是如何编制形成的？

编制过程有什么特点？

上海市“十四五”规划研究和编制工作于 2019 年一季度启动。市委、市政府高度重视，专门成立了“十四五”规划工作领导小组，并首次由市委书记、市长担任双组长。“开门办规划”是整个规划编制工作的最大特点。围绕开展前期重大问题研究、起草规划《基本思路》和《纲要》、推动各级各类专项规划、区域规划研究编制等方面，市、区各相关单位开展了大量工作。主要有以下三个方面的特点：

一是注重坚持问题导向，深入扎实开展前期重大问题研究。围绕上海未来经济社会发展的战略性、基础性和关键性问题，前期研究阶段即公开遴选 53 个课题团队开展了 48 项重大课题研究。上海社科院、市政府发展研究中心、复旦大学、上海交通大学、华东师范大学、上海财经大学、市发展改革研

究院等 7 家单位同步就“十四五”重大问题开展平行研究。邀请中国银行、麦肯锡、野村综研等开展专题战略咨询研究。分别组织浙江、江苏专家召开长三角专场座谈会，听取兄弟省市对上海“十四五”发展的意见和建议。两年来，共开展了各类研究 200 余项，形成了 500 多万字的研究成果。

二是注重加强统筹协调，充分形成规划整体合力。根据党中央、国务院关于统一规划体系更好发挥发展规划战略导向作用，推动形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系的总要求，在编制需提交市人大审查批准的上海市“十四五”规划《纲要》的同时，市委、市政府相关部门同步开展了 30 多项市级专项规划、4 项市级区域规划、10 多项专题研究和 1 项国土空间规划的研究和编制工作。在规划编制过程中，市委、市政府相关领导多次听取各类规划编制情况的汇报，多次赴各区、相关企事业单位开展实地调研，既为夯实《纲要》内容提供了有力支撑，也为《纲要》后续落地提供了坚实保障。2020 年 10 月至 11 月，中央和市委关于“十四五”规划的《建议》

出台后，《纲要》已陆续经市政府常务会议、市政府全体会议、市委常委会等审议。同时，本市 16 个区也同步开展了各区“十四五”规划《纲要》的编制工作，并已陆续经各区人代会审查批准。

三是注重广泛问计于民，充分吸收社会意见和建议。按照中央关于加强顶层设计与问计于民相结合的要求，利用最广阔的渠道充分听取社会民意。市领导高度重视，李强书记、龚正市长等市领导多次召开专家、企业家、基层干部、市民等各方面座谈会。市人大组织各专门委员会开展了 9 项专题调研，面向 13000 多名国家、市、区、乡镇四级人大代表开展问卷调查。市政协组织开展了 16 项专题调研，累计有 600 余人次政协委员参与。市委统战部组织八个民主党派和无党派人士形成了 10 份专题研究报告。团市委开展了 56 场座谈咨询活动，面向 16000 多名青年开展了“上海青年新期待”调研。市“十四五”规划工作领导小组办公室组织市区两级开通线上线下“十四五”规划公众建言平台，共收到建言 2.3 万余条，会同市人民建议征集办、解放日报举办了“十四五”规划市

民大家谈、“市场之声 - 企业家共话‘十四五’”等系列
活动，并面向公众开展“上海市民未来美好生活意愿
调查”。《纲要》起草组认真梳理研究各方面的意见和
建议，充分吸收体现在规划思路和举措中。在近期召
开的市十五届人大五次会议上，《纲要》又结合市人
大代表的意见作了修改完善，已于 1 月 27 日经人代
会审查批准。

2

上海市“十三五”规划《纲要》实施的

主要成效有哪些？

“十三五”时期，是上海基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架的冲刺阶段。五年来，上海始终把贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神作为全市工作的重中之重，按照当好新时代全国改革开放排头兵、创新发展先行者的总要求，全力实施国家重大战略任务，积极应对各种风险挑战特别是新冠肺炎疫情的严峻冲击，全市经济社会保持总体平稳、稳中有进、进中提质的发展态势。经济韧性不断增强，综合经济实力迈上新台阶，2020年全市生产总值达到3.87万亿元；“五个中心”建设不断取得新突破，“四大品牌”全面打响；“三大任务一平台”全面实施，对内对外开放达到新水平；“一江一河”两岸公共空间贯通开放，区域发展不断呈现新亮点；生态环境质量持续改善，PM_{2.5}浓度下降至32微克/立方米，生活垃圾分类成为社会“新时尚”；各项民

生事业全面发展，“老小旧远”民生难题有效破解，居民人均可支配收入超过 7.2 万元，人民群众获得感、幸福感、安全感持续增强；抗疫斗争取得重大战略成果，政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”加快建设，超大城市治理的现代化水平显著提升。**总体来看**，“十三五”规划主要目标任务如期实现，全面建成更高水平的小康社会胜利在望，国际经济、金融、贸易、航运中心基本建成，具有全球影响力的科技创新中心形成基本框架，城市综合实力和国际影响力、人民生活水平和社会文明程度迈上了一个新台阶，为迈向具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市打下坚实基础。

3

上海市“十四五”规划《纲要》编制的时代背景、 历史方位有哪些新特征？

从时代背景看，“十四五”最大的不同就是一个“变”字，上海面临的时代背景、发展环境、历史方位都不一样，机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界，百年未有之大变局正在向纵深发展，新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速演变，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期。当今中国，正处于中华民族伟大复兴的关键时期，经济稳中向好、长期向好的趋势没有改变，继续发展具有多方面的优势和条件，但发展不平衡不充分问题仍然突出。当前上海，进入了高质量发展的新阶段，但对标中央要求、人民期盼，对照国际最高标准、最好水平，城市综合实力还有较大提升空间，创新驱动发展动能势能亟待加强，教育、医疗、养老等公共服务供给和保障水平有待进一步提升。从历史方位看，中央“十四五”规划《建议》的核

心要义是新发展阶段、新发展理念、新发展格局。以三个“新”指导规划编制、引领经济社会发展，是“十四五”的鲜明时代特征。“立足新发展阶段”，就是我国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，开启了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新阶段。从上海来看，是站在新的起点上深化建设“五个中心”、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新阶段。“贯彻新发展理念”，就是要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，注重统筹发展与安全，进一步深化落实习近平总书记对上海的一系列指示要求，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，以推进浦东高水平改革开放和三项新的重大任务为战略牵引，以强化“四大功能”、深化“五个中心”建设、推动城市数字化转型、提升城市能级和核心竞争力为主攻方向，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。“服务新发展格局”，就是按照中央关于加快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的总

要求，上海要率先探索服务构建新发展格局的有效路径，成为国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接。**中心节点**，就是要在要素配置中占据关键环节，在供需对接中锻造关键链条，在内需体系中打造关键支撑，助力国内经济循环更加畅通；**战略链接**，就是要构建要素链接、产能链接、市场链接、规则链接，形成独具优势的战略通道，助力我国经济全面融入世界经济体系。所以，上海市“十四五”规划《纲要》是一部“以变应变、主动作为”的规划，是一部谋划新发展阶段蓝图、全面贯彻新发展理念、探索服务构建新发展格局，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新规划。

4

“十四五”在上海的发展历程中具有什么特殊性？

编制规划《纲要》总体上有哪些考虑？

“十四五”时期，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，也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。编制上海“十四五”规划《纲要》，总体上有以下三个方面考虑：

一是全面贯彻落实党中央要求特别是习近平总书记考察上海一系列重要讲话和指示精神。党的十九大以来，习近平总书记连续四年考察上海、指导工作，明确了上海发展新的时代方位，赋予了新的历史使命，提出了一系列重要指示和要求，这是上海“十四五”经济社会发展的总遵循，必须予以全面贯彻落实。比如，《纲要》提出，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，以“四个放在”为战略基点，全面、辩证、长远

地审视上海发展所面临的内外部环境，在短期波动中把握长期趋势，在危机挑战中抢抓发展先机，在外部变局中开创发展新局，在更加开放的条件下实现高质量的发展。又如，《纲要》用了四章的篇幅谋划强化“四大功能”，系统提出要强化全球资源配置功能，加快建设能级更高的国际经济、金融、贸易、航运中心；要强化科技创新策源功能，推动国际科技创新中心核心功能取得重大突破性进展；要强化高端产业引领功能，加快形成战略性新兴产业引领与传统产业数字化转型相互促进、先进制造业与现代服务业深度融合的高端产业集群；要强化开放枢纽门户功能，率先基本形成更高水平开放型经济新体制等等。

二是全面体现谋划长远与立足当前相结合。《纲要》锚定中央和市委“十四五”规划《建议》提出的 2035 年远景目标，把未来目标愿景转化为“十四五”的指标和任务。同时，坚持目标导向和问题导向，深化细化“十四五”上海经济社会发展的任务书、时间表和路线图。既保持了未来前瞻性和历史延续性，也努力体现突破性、创新性。比如，《纲要》从把握城市发展的阶段性特征、衔接上海 2035 城市总体规划、贯彻习

近平总书记关于建设人民城市的要求、贯彻长三角一体化发展规划《纲要》等四个维度，明确提出到 2035 年要实现国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市功能全面升级，基本建成令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市和充分体现中国特色、时代特征、上海特点的人民城市，成为具有全球影响力的长三角世界级城市群的核心引领城市，成为社会主义现代化国家建设的重要窗口和城市标杆。同时，《纲要》以定性和定量要求相结合的方式，明确了上海“十四五”时期经济社会发展的主要目标，即到 2025 年贯彻落实国家重大战略取得显著成果，城市数字化转型取得重大进展，国际经济、金融、贸易、航运和科技创新中心核心功能迈上新台阶，人民城市建设迈出新步伐，谱写出新时代“城市，让生活更美好”的新篇章；具体体现为“五个更”，即城市核心功能更加强大、人民群众生活更有品质、城市精神品格更加彰显、生态环境质量更为优良、超大城市治理更加高效。

三是全面体现系统集成和聚焦重点相结合。《纲

要》聚焦落实党中央交给上海的重大战略任务，系统集成市委、市政府近几年提出的一系列重大部署和要求，全面体现在规划的谋篇布局和任务举措中。比如，《纲要》对推动浦东新区打造社会主义现代化建设引领区、深化落实“三大任务一大平台”、强化“四大功能”、提升“五个中心”能级等重大战略部署都提出了务实可行的目标指标、任务举措和重大项目。同时，《纲要》对发展“五型经济”、建设“五大新城”、打响“四大品牌”等都做了深化细化，进一步明确了发展方针，落实到具体的任务举措上，既有利于立足上海实际，提升自身发展实力，也有利于锻造长板，服务国家战略。

5

上海市“十四五”规划《纲要》的指标体系

有何特色和亮点？

“十四五”规划《纲要》主要指标的设置主要考虑与高质量发展要求相契合，注重各类各项指标的匹配性和可测性，体现“少而精”的要求，提出了由 20 个主要指标构成的指标体系，主要有以下三个特点：**一是突出延续性和创新性。**有 11 个是“十三五”规划《纲要》沿用的指标，9 个是“十四五”新增指标，如每万人口高价值发明专利拥有量、数字经济增加值占全市生产总值比重、金融市场交易总额、单位建设用地生产总值提升、单位生产总值二氧化碳排放降低、大气常规污染物年均浓度、森林覆盖率、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例、生活垃圾回收利用率等。**二是突出质量、结构和效益导向。**比如，采用了每万人口高价值发明专利拥有量（高价值发明专利指经国家知识产权局授权且在有效期内的战略性新兴产业领域、在海外有同族专利权、维持年限超过 10 年、有许可他人

实施收益或实现质押融资、或者获得国家科学技术奖、中国专利奖的发明专利)。比如,单位建设用地面积生产总值提升(该指标为每平方公里建设用地创造的生产总值),更注重体现高质量发展 and 经济效益导向,体现“亩产论英雄”的导向,努力提高经济密度。

三是突出引导和约束。有 12 个为预期性指标、8 个为约束性指标。其中,预期性指标是指在市场发挥决定性作用的领域,主要依靠政府引导和市场主体自主行为共同得以实现,比如全市生产总值年均增长率、金融市场交易总额、在沪跨国公司地区总部数量等。约束性指标是要强化政府职能,确保通过合理配置公共资源和有效运用法律、技术和必要的行政力量得以实现,比如中心城区二级旧里以下房屋改造面积、单位生产总值能源消耗降低、生活垃圾回收利用率等。两类指标既体现引导社会预期,也明确政府责任和对社会的承诺。此外,还有 40 多项量化指标,如集装箱吞吐量、公园数量、养老床位数、每年新增就业岗位等,在《纲要》文本相关内容中进行表述。

表：上海市“十四五”规划《纲要》主要指标

序号	指标	单位	属性	“十四五”目标	
				2025年	年均[累计]
1	全市生产总值年均增长率	%	预期性	-	5左右
2	全员劳动生产率	万元/人	预期性	36左右	-
3	单位建设用地生产总值提升	%	预期性	-	[20]
4	金融市场交易总额	万亿元	预期性	2800左右	-
5	在沪跨国公司地区总部数量	家	预期性	-	[累计达到1000]
6	全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例	%	预期性	4.5左右	-
7	每万人口高价值发明专利拥有量 ¹	件	预期性	30左右	-
8	数字经济增加值占全市生产总值比重 ²	%	预期性	>60	-
9	居民人均可支配收入增长	%	预期性	-	与经济增长基本同步
10	城镇调查失业率	%	预期性	-	<5.5
11	主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例	%	预期性	45	-
12	中心城区二级旧里以下房屋改造面积	万平方米	约束性	-	[成片：五年累计约110 零星：五年累计约20]
13	居民平均预期寿命	岁	预期性	>84	-
14	单位生产总值能源消耗降低	%	约束性	-	[确保完成国家要求]
15	单位生产总值二氧化碳排放降低	%	约束性	-	[确保完成国家要求]

¹ 指每万人口居民拥有的经国家知识产权局授权且在有效期内的战略性新兴产业领域、在海外有同族专利权、维持年限超过10年、有许可他人实施收益或实现质押融资、或者获得国家科学技术奖、中国专利奖的发明专利件数。

² 暂用中国信息通信研究院口径，包括数字产业化（信息产业增加值）和产业数字化（数字技术与其他产业融合应用）两部分。

16	大气常规污染物年均浓度 (PM _{2.5} 、PM ₁₀ 、SO ₂ 、NO ₂ 、O ₃ 、CO)	/	约束性	全面稳定达到国家二级标准,部分指标优于国家一级标准	-
17	地表水达到或好于III类水体比例	%	约束性	>60	-
18	生活垃圾回收利用率	%	约束性	>45	-
19	森林覆盖率	%	约束性	19.5	-
20	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	约束性	<0.01	-

6

“十四五”时期，上海如何以强化全球资源配置

功能为导向，深化建设国际经济、

金融、贸易、航运中心？

到 2020 年基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心，是党中央、国务院交给上海的重大使命。根据“十三五”规划《纲要》实施情况的评估总结，经过近 30 年攻坚克难、接续奋斗，已经如期实现“基本建成”的目标。但从国际国内城市对标角度看，上海仍面临日趋激烈的竞争挑战，城市综合实力、功能能级、开放水平还有较大提升空间，国际影响力、竞争力还不够强。为此，《纲要》提出，“十四五”时期，要以巩固和提升经济综合实力、要素资源配置能力、市场主体竞争力为途径，提高对资金、数据、技术、人才、货物等要素配置的全球影响力，加快建设能级更高的国际经济、金融、贸易、航运中心。未来五年：**一是要持续增强国际经济中心综合实力**。持续增强经济发展韧性，推动经济实现量的合理增长和质的稳步提

升。加快释放消费潜力，加快建设国际消费中心城市。积极拓展投资空间，保持投资合理增长。特别是要牢牢把握国际大都市经济的特征和优势，积极发展创新型、服务型、总部型、开放型、流量型经济等“五型经济”。比如，实施“总部增能”行动，创新资金进出管理、境内外融资、数据跨境流动、人员出入境、通关便利等方面的功能性政策，吸引跨国公司亚太总部和全球总部落户，加快培育集聚本土跨国公司，大力培育和吸引新生代企业总部。

二是要显著提升国际金融中心能级。加快提升金融市场国际化水平，构建更具国际竞争力的金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系，建设具有较强全球资源配置功能、与我国经济实力和人民币国际地位相适应的国际金融中心。比如，增强金融服务实体经济能力，充分发挥科创板制度创新作用，支持更多高新技术企业上市；大力发展普惠金融、积极发展绿色金融，鼓励发展商业养老保险，探索建设区域性小微企业金融服务信息共享平台。比如，建设人民币金融资产配置和风险管理中心，大力发展直接融资，打造全国基础设施（REITs）产品发行交易首选地，支持“上海金”“上海

油”“上海铜”等基准价格在国际金融市场广泛运用。

比如，把握机遇加快推动金融高水平对外开放，推动人民币可自由使用和资本项目可兑换先行先试。此外，还要建设具有全球竞争力的金融科技中心、具有全球影响力的资产管理中心，营造与国际接轨的优良金融生态。

三是要全面提高国际贸易中心枢纽功能。

比如，要打造联动长三角、服务全国、辐射亚太的进出口商品集散地。积极把握 RCEP 协定签署实施带来的全方位经济效应，积极开拓多元化贸易市场。建设数字贸易国际枢纽港，争取先行试点跨境服务贸易负面清单。比如，优化提升国内国际市场联通和辐射能力，打造具有亚太影响力的大宗商品市场，推进现代流通体系建设。加快建设新型国际贸易先行示范区，实现离岸贸易创新突破等。

四是要深入建设全球领先的国际航运中心。

比如，坚持以上海为中心、江浙为两翼、长江流域为腹地的发展格局，支持市场主体以资本为纽带强化长三角港航合作，与浙江联合实施小洋山北侧综合开发、与江苏共同推进沿江沿海多模式合作。要保持集装箱吞吐量全球领先地位，到 2025 年集装箱年吞吐量达到 4700 万标准箱、水水中转比

例不低于 52%、海铁联运总量较“十三五”期末翻一番。要建设最具影响力的世界级航空枢纽，推动浦东国际机场四期扩建工程，进一步完善机场综合交通配套设施，提升上海航空枢纽航线网络覆盖面和通达性，全面建设国际航空货运枢纽。要着力拓展航运服务新空间新业态，完善航运保险市场体系，深化航运制度创新，加快建设北外滩、虹桥临空经济示范区等航运服务功能集聚区。建设国际一流邮轮港。

7

“十四五”时期，上海如何进一步发挥好科技创新策源功能，持续扩大高水平科技供给？

“十四五”期间，要按照把创新放在国家现代化建设全局核心地位、把科技自立自强作为国家发展战略支撑的总要求，坚持科技创新和制度创新双轮驱动，以提升基础研究能力和突破关键核心技术为主攻方向，推动国际科技创新中心核心功能取得重大突破性进展。到 2025 年，全社会研发经费支出相当于 GDP 比例达到 4.5% 左右。“十四五”期间，一是要大幅提升基础研究水平。加强重大领域前瞻布局，助力国家战略科技力量建设，优化多元投入方式，力争使基础研究经费支出占全社会研发经费支出比重达到 12% 左右。比如，积极承接和参与国家科技重大任务，部署新一代网络等战略前沿技术研究，鼓励自由探索。加快国家实验室组建和运行，推进一系列重大科技基础设施建设并形成集群效应，打造高水平研究机构、研究型大学等基础研究力量，探索设立“基础研究特

区”。**二是要攻坚关键核心技术。**比如，聚焦制约产业发展的关键领域，推行科技攻关“揭榜挂帅”制度，面向民营企业、新型研发机构等各类创新主体和全球各顶尖团队，形成机会均等的开放式社会创新模式。比如，构建政产学研合力攻关体制，支持企业牵头组建创新联合体。**三是要促进多元创新主体蓬勃发展。**特别是要强化企业创新主体地位，促进各类创新要素资源向企业集聚，持续提升企业研发支出占全社会研发支出比重。比如，大力实施高新技术企业倍增计划，促进科技小巨人等各类型科创企业不断涌现，加快培育一批“独角兽”“瞪羚”和“隐形冠军”企业。激发各类市场主体的创新动力活力，进一步引进和培育研发型民营龙头企业，推动国企在股权激励、薪酬分配等方面开展改革试点，营造创新要素自由充分流动、公平竞争的发展环境，鼓励外企研发成果在上海实现产业化。此外，要创新新型研发机构的管理机制，在预算管理、人员激励等方面给予更大自主权；要引导企业等主体参与研发转化功能型平台建设，持续强化技术研发和服务能力。**四是要加快构建顺畅高效的转移转化体系。**实施新一轮全面创新改革试验，着力疏通基

基础研究、应用研究和产业化双向链接的快车道。比如，建立更加市场化、专业化的技术转移机制，完善高校、科研机构成果转化的激励政策，促进知识产权市场化运营和资本化运作。比如，吸引境内外创业投资基金等来沪，推动国有创投机构市场化改革，推动建立匹配科创企业轻资产、无抵押等特点的融资模式，不断加强种子期、初创期中小微科创企业的金融支持。

五是要厚植人才优势。进一步实行更加开放、更加便利的人才引进政策，大规模集聚海内外人才，促进人才要素市场化配置。比如，加快引育一批具有全球号召力和国际视野的科学家、领军人才和创新团队，完善人才落户政策，吸引更多优秀人才来沪发展；强化创新型人才培育，给予基础研究人才长期稳定支持，加强青少年科技后备人才发现和培养，推进更加灵活有效的人才评价和激励机制。全面构建青年友好的创新创业生态和工作生活环境，加强对青年创新创业的政策支持，打造 24 小时青年创新生态社区，实施人才安居工程。

六是要以张江科学城为重点推进科创中心承载区建设。优化功能布局，加快建设各具特色的创新要素集聚点和增长极。比如，推进张江科学城扩

区提质、完善功能，努力建设成为国际一流科学城。
发挥长三角 G60 科创走廊先试作用，提升大学科技园服务能力，鼓励各区进一步发挥资源禀赋和特色优势，努力形成全域创新发展格局。

8

“十四五”时期，上海在促进产业发展，激发发展新动能方面有什么考虑？

“十四五”期间，要按照“高端、数字、融合、集群、品牌”的产业发展方针，加快释放发展新动能。“**高端**”即高知识密集、高集成度、高复杂性的产业链高端与核心环节；“**数字**”即以新一代信息技术赋能产业提质增效；“**融合**”即促进制造和服务融合发展；“**集群**”即突出集群发展理念；“**品牌**”即全力打响上海品牌。重点是要加快形成战略性新兴产业引领与传统产业数字化转型相互促进、先进制造业与现代服务业深度融合的高端产业集群，努力保持制造业占全市生产总值比重基本稳定、持续增强核心竞争力。具体来说，**一是要发挥三大产业引领作用**。以国家战略为牵引，建设集成电路、生物医药、人工智能三大产业创新发展高地，努力实现产业规模倍增。比如，增强集成电路产业自主创新能力，加快高端芯片设计、关键器件、核心装备材料等产业链关键环节攻关突破，加强长三

角产业链协作；提升生物医药产业链协同水平，推动产医融合，加速临床研究成果转化；以提升基础创新能力和拓展应用场景为双引擎，形成更广泛的“智能+”深度融合应用和技术迭代。

二是要促进六大重点产业集群发展。在传承、创新和提升既有优势产业中，重点打造电子信息、生命健康、汽车、高端装备、新材料、现代消费品等六大重点产业集群。比如，以新能源、智能网联为方向提升汽车产业特色优势和规模，到 2025 年本地新能源汽车产值占汽车行业比重达到 35% 以上，实现自动驾驶特定场景商业化运营试点，引导车企向全方位移动出行产品和服务综合供应商转型。又比如，提升高端装备产业自主研发、制造与系统集成能力，加强航空航天技术攻关，加快培育本土大飞机产业链，优化船舶海工装备产品结构，将长兴岛打造成为具备国际竞争力的船舶与海洋工程装备制造基地。

三是要推动服务经济提质增能。大力发展以知识密集型服务为代表的高端生产性服务业。比如，提升专业服务发展能级，大力发展法律、财会、咨询、广告、检验检测、人力资源等专业服务，加快推动职业资格互认试点，开放第三方检验检测认证服

务，大力推进“全球服务商计划”，鼓励形成与国际接轨的服务业标准体系。比如，要推动发展服务型制造，促进制造企业向提供基于产品的服务转变，加快推进世界一流“设计之都”建设。同时，推动生活性服务业向高品质和多样化升级。又比如，要促进优质康复辅具等老年适用产品的使用推广，加强家政服务技能培训，构建行业信用监管体系，做强做优职业培训、继续教育等服务，引导教育服务规范创新。此外，要深入实施产业基础再造工程，聚焦“五基”领域持续推进工业强基，积极扩大“上海品牌”认证影响力，全面提升“上海标准”国际化水平。

9

“十四五”时期，上海如何进一步拉长长板， 努力强化开放枢纽门户功能？

开放是上海最大的优势。“十四五”时期，上海将立足于服务打造国内国际双循环的战略链接，围绕更好促进国内国际两个市场、两种资源联动流通，统筹重点突破与系统集成相结合、对内开放与对外开放相促进，着力强化开放窗口、枢纽节点、门户联通功能，率先基本形成更高水平开放型经济新体制。为此，**一是要推动浦东新区打造社会主义现代化建设引领区。**全面落实党中央《关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的意见》。比如，要全力做强创新引擎，持续提升中国芯、创新药、智能造、蓝天梦、未来车、数据港等硬核产业集群竞争力，打造自主创新新高地。要加强改革系统集成，大力开展综合性改革试点，打造浦东综合配套改革升级版。要率先推进高水平制度型开放，加大现代服务业和先进制造业对外开放力度。此外，将争取在浦东新

区根据授权对法律、法规、规章作变通性规定，授予和落实浦东更大改革发展自主权。**二是要更好发挥自贸试验区和临港新片区试验田作用。**要积极把握RCEP签署等带来的机遇，深化构建与国际通行规则相衔接的制度体系，加快建设更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。比如，要持续推进上海自贸试验区改革创新，研究建立自贸协定综合利用服务促进平台，为企业充分利用各类自贸协定提供一站式服务。要聚焦“五个重要”深化临港新片区制度创新，在风险可控前提下大胆闯、大胆试、自主改，努力实现投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由、数据跨境流动安全有序。要建设高水平的洋山特殊综合保税区，探索实施洋山特殊综保区“主分区”制度。**三是要推进虹桥国际开放枢纽建设。**比如，要进一步提升国际进口博览会全球影响力，提升国际采购交易平台、贸易投资促进平台功能，持续优化服务进博会的贸易投资便利化措施，打造若干具有国际影响力的本土会展企业。要深化建设高标准国际化中央商务区，持续提升服务辐射长三角的能力，建设长三角区域城市展示中心暨长三角商会企业总

部园。四是要推动高质量引进来和高水平走出去。聚焦提升吸引力和竞争力，使上海成为境外企业进入国内市场的前沿阵地和中国企业“走出去”的关键跳板。比如，要积极打造亚太地区外商投资首选地、集聚地，深化落实《外商投资法》相关法律法规，建立国际化、多元化的投资争议解决机制，支持存量企业再投资。比如，要优化提升“一带一路”桥头堡服务功能，引导企业加强与国际接轨的产品和服务质量标准体系建设，建设“一带一路”投融资中心，深化人文交流和友城合作。

10

“十四五”时期，上海进一步推动国际文化大都市建设有什么考虑吗？

文化软实力已经成为城市核心竞争力之一。“十四五”时期，要以文化繁荣激活城市内生动力，以服务体系升级完善更好满足群众精神需求，建设更加开放包容、更富创造活力、更具时代魅力、更具世界影响力的社会主义国际文化大都市。一是**突出红色文化发扬传承，繁荣发展社会主义先进文化**。要深入实施“党的诞生地”发掘宣传工程，建成中国共产党第一次全国代表大会纪念馆。推广“上海原创”精品，优化文化艺术作品原创生态。二是**突出构筑异彩纷呈的城市文化空间**。要优化文化体育重大设施布局，加快推进一批重大文化旅游体育项目建设，比如上海图书馆东馆、上海大歌剧院、市少儿图书馆新馆、乐高主题乐园、徐家汇体育公园等。以黄浦江文化创新带和城市东西文化轴建设为重点，增强城市文化地标独特文化优势。比如，提升“街区可漫步”“建筑可阅读”服务水

平，焕发历史文化新风貌。要实施文化赋能计划，支持公共空间“微更新”，打造一批家门口的文化客厅和休闲运动好去处，2025年人均体育场地面积达到2.6平方米左右。

三是突出文旅体产业提质增效、创新融合。要以影视创制、艺术品交易、演艺产业、电竞游戏、网络文化、创意设计为重点，加快建设国际文化创意产业中心。要发展大众旅游、全域旅游，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，创建一批文旅商体融合国家级都市旅游休闲街区。要整合“一江一河”文旅资源，全方位提升都市消费旅游体验和服务水平，深化世界著名旅游城市建设。要大力发展竞赛表演业，推进装备、场馆等智能化升级，推动全球著名体育城市建设。

四是突出扩大城市文化品牌影响力。要全方位塑造“魅力上海”城市形象，办好各类文化节庆赛事活动，比如上海国际电影节、ChinaJoy、国际足联世俱杯、F1中国大奖赛、上海马拉松等，实施“首演首展首秀”计划，全方位提升城市国际国内形象和美誉度。

11

“十四五”期间，为什么要提出全面推动城市数字化转型，对我们的生产生活会产生哪些影响？

当前，数字化转型正在经济社会各领域全方位渗透、快速度推进，深刻变革全球生产组织和贸易结构，重新定义生产力和生产关系，全面重塑城市治理模式和生活方式，特别是新冠肺炎疫情进一步加速推动数字时代的全面到来。习近平总书记多次强调，要构建以数据为关键要素的数字经济，引导数字经济和实体经济深度融合。为此，《纲要》首次将“数字化转型”单列一章，并将“数字经济增加值占 GDP 比重”新增为《纲要》的核心指标之一。“十四五”期间，上海要把数字牵引作为推动高质量发展的强劲动力，充分发挥作为超大城市在海量数据、市场规模和应用场景的优势，坚持整体性转变、全方位赋能、革命性重塑，着力推动经济社会全面数字化转型。一是要大力发展数字经济。全面拥抱数字经济新时代，

激活数据新要素，培育产业新动能，引领数字新消费。比如，要打响新生代互联网经济品牌，助力在线新经济加速发展。全面提升高端芯片、人工智能、基础软件等核心数字产业能级，引导企业开展机器换工等智能化改造，推动工业互联网向知识化、质量型和数字孪生升级。到2025年，数字经济增加值占全市生产总值比重达60%以上，数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重持续提升。

二是要着力营造智慧便利的数字生活。聚焦医疗、教育、养老、文化旅游等领域，深化数字技术与民生服务领域融合创新。比如，要推动互联网医院品牌化发展，完善智能化医疗服务模式，改善就医体验；促进优质数字教育资源共建共享，推动数据赋能的精准教学、因材施教；布设互联感知的智慧养老设施，增强科技支撑智慧养老能力；发展全景旅游、智能导游等交互应用，“升维”旅游体验。

三是要加快提高数字化治理水平。牵牢“两张网”的牛鼻子，打造数据驱动、科学决策的“数治”新范式。要构建“一网通办”全方位服务体系，实现与企业群众生产生活密

切相关的服务全部接入，拓展“随申码”应用场景，打造“不带证城市”。完善线下服务方式，充分保障运用智能技术困难人群办事需求，逐步消除“数字鸿沟”。要全面推进城市运行“一网统管”，建设完善市、区、街镇三级城运中心和信息平台，构建功能强大的城市运行智能化应用体系，加快实现“一屏观全域、一网管全城”。**四是要深化多源数据汇聚共享。**加大公共数据统一管理和应用力度，完善数据制度体系。比如，要健全公共数据分层采集体系，拓展数据开放清单。要建立数据资源产权、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。要强化数据安全保障，完善数据资源在采集、存储、应用等环节的安全评估，加强个人和企业信息隐私保护。**五是要积极打造新型基础设施标杆。**聚焦泛在、移动、高速、智敏特征，推动新型基础设施赋能和支撑经济社会发展。比如，要建设以5G为重点的新一代信息基础设施，实现5G网络市域全覆盖，到2025年全市5G网络平均下载速率达到500Mbps，固定宽带平均下载速率达到

120Mbps。要推动数据中心绿色化、集约化发展，提供总量充足、结构均衡的算力支持。要加快布局新型充电基础设施和智能电网设施，开展物流设施智能化改造。要拓展新型基础设施应用场景，持续推动智能汽车道路测试和开放测试道路建设，促进智能机器人在医疗、现代都市农业等领域推广应用。

12

“十四五”时期是长三角一体化上升为国家战略后的第一个五年,在推进长三角地区更高质量一体化发展方面有哪些重点考虑?

长三角一体化上升为国家战略,是完善我国区域协调发展格局、形成优势互补高质量发展的区域经济布局的关键一步。“十四五”时期,长三角一体化发展国家战略将进入纵深推进阶段,要紧扣“一体化”和“高质量”两个关键,充分发挥上海龙头带动作用,苏浙皖各扬所长,深化分工与合作,加快畅通区域经济循环,为服务全国发展大局作出更大贡献。**一是要聚焦重点领域协同推进。**比如,在统筹推进跨区域基础设施建设方面,重点是共建“轨道上的长三角”和“数字长三角”等交通和新型基础设施。在科技和产业协同中,既要注重硬件建设,推动重大科技基础设施集群化发展,也要加强政策层面协同,围绕重点领域和关键环节,联合开展产业链补链固链强链行动。又如,

在区域绿色发展领域，要共抓长江大保护推动生态环境突出问题整改，协同推动大气污染物联合治理和固废危废区域安全转移处置合作，夯实长三角地区绿色发展基础。再如，在基本医疗保险、社会保障“一卡通”、政务服务“一网通办”等领域率先推进公共服务便利共享，并探索在更大领域打破行政壁垒，建设统一开放区域大市场体系。**二是要**以建设长三角生态绿色一体化发展示范区为先手棋和突破口，协同推进突破性、集成化、高强度、可复制的制度创新，率先探索将生态优势转化为经济社会发展优势的新路径。同时，要加强改革试点经验的共享共用，开展长三角科技城、嘉昆太城镇圈等省际毗邻地区深度合作。**三是要**以项目化推动一体化，确保重点项目建设顺利推进。“十四五”时期，将建成沪苏湖铁路，加快沪通二期、沿江高铁等干线铁路、G15、G318等跨省国省干道、平申线航道（上海段）、苏申内港段等内河航道建设。同时，要共同推进新一轮太湖治理工程和环太湖地区城乡有机废弃物处理利用，推进建设长三角（东台）“异地康养基地”项目。**四是要**更好发挥G60

科创走廊、城市经济协调会等跨区域合作平台功能，拓展区域合作深度和广度，形成全社会支持一体化、参与一体化、共推一体化的良好氛围。

13

“十四五”时期，上海优化市域功能布局

将有哪些思路和举措？

空间问题是关系发展全局的重要问题。《纲要》首次将塑造市域空间新格局纳入其中，也体现了与2035城市总规的衔接和融合。“十四五”期间，上海将围绕增强城市核心功能，强化空间载体保障，促进人口、土地等资源要素优化布局，加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局，促进市域发展格局重塑。**中心辐射**，就是要推动主城区综合功能升级，聚焦提升城市活力和品质，不断增强集聚配置和服务辐射国内外高端资源要素的能力。比如，中央活动区要通过融入特色居住功能和活力开放空间实现功能复合，以文化内涵和差异化体验赋能世界级地标性商圈建设，通过举办多功能多样化全时段活动，打造更多24小时城市社交目的地。比如，一江一河沿岸地区要对标世界级滨水区，坚持还江（河）于民，推动高品质公共空间向上下游和两侧纵深拓展

延伸，保护和活化沿江历史、文化和工业遗产，植入创新主体和元素，实现“工业锈带”向“生活秀带”“发展绣带”的转变。又比如，中外环区域要依托城市副中心综合服务和交通节点功能，形成创新创业要素集聚的生态系统，打造各具特色、具有辐射能力的复合型创新社区，桃浦、南大等转型地区要基本完成老工业基地向现代化城区转型的任务。再如，主城片区要依托外环西段交通功能提升工程，促进外环两侧区域城市功能调整和融合，加快功能转型和提升。**两翼齐飞**，就是要以临港新片区、张江科学城为核心加快东部开放创新功能板块建设，以虹桥商务区、长三角一体化示范区为核心加快西部绿色开放板块建设，依托轨道交通强化东西联系，延伸深化延安路-世纪大道发展轴，拓展“东西联动”空间格局。**新城发力**，就是要将按照独立综合性节点城市的定位，加速发力，把五大新城打造成为上海未来发展具有活力的重要增长极和新的战略支点。**南北转型**，就是要牢牢把握国家沿海沿江铁路大通道建设机遇，加快南北功能布局调整升级，通过产业结构调整、土地更新利用为区域转型发展植入新功能、培育新产业、打造新的增长极，比

如金山要全面落实“两区一堡”战略定位，以产业升级推动区域整体转型；又如宝山要成为全市科技创新中心建设的主阵地之一，以科技创新引领区域转型再塑。此外，要**全面建设崇明世界级生态岛**。强化三岛联动，大力实施“+生态”“生态+”发展战略，精心举办第十届中国花博会，以厚植生态优势“立区”，以高附加值生态农业“兴区”，以高端绿色产业“强区”，努力成为长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的典范。

14

“十四五”时期，如何将五大新城打造成为 经济发展的重要增长极，为上海未来发展

构筑新的战略支点？

“十四五”时期，五大新城建设是寻求新发展空间、“打到外线去”的重要举措。要大力实施新城发展战略，承接主城核心功能，按照产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利的新一轮新城建设要求，把五大新城建设为长三角城市群中具有辐射带动作用的独立综合性节点城市，融入长三角区域城市网络。要践行现代城市建设理念，以中长期集聚百万人口为目标，加快创新创业人才集聚，夯实产业和科技基础，加快提升交通枢纽能级，完善公共服务配套，丰富文旅资源，加强与周边地区乃至长三角城市联动发展。同时，要坚持分类指导的原则，“一城一策”**推进新城建设**。比如，南汇新城要全面建设与临港新片区功能相契合的高能级、智慧型、现代化未来之城；嘉定新城要成为具有创新活力、人文魅力、综合实力

的科技教化之城和沪苏合作桥头堡；青浦新城要成为承载长三角一体化发展和进博会战略功能，引领绿色创新发展和江南文化传承的生态宜居之城；松江新城要依托长三角 G60 科创走廊建设高铁时代产城融合的科创人文生态之城；奉贤新城要成为上海南部滨江沿海发展走廊上具有鲜明产业特色和独特生态禀赋的节点城市。在此基础上，**要市区联手加大对新城发展的支持力度**，比如，要加强高标准规划引领，优化新城开发强度，着力提高经济密度；要加强交通系统支撑，通过打造各新城综合交通枢纽、建设独立完善的多层次交通网络，增强新城与近沪城市、新城之间以及新城与重大交通节点间联系，支撑新城节点城市功能；再如，要加强政策供给和资源保障，在财政资金、规划土地、人才引进、公共服务、建设标准、管理运营等方面加大聚焦和支持力度，充分调动区级积极性，增强新城开发建设的自主权，形成市区间推进合力。

15

“十四五”时期，上海如何依托区域特点，在推动乡村发展振兴方面做出有效探索？

上海乡村不仅要提供优质农产品，更要以培育超大城市乡村地区多元功能为目标，将乡村建成“美丽家园、绿色田园、幸福乐园”，建设充满活力的超大城市美丽乡村、未来发展战略空间和核心功能重要承载地，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。“十四五”时期，一是要提升大都市乡村产业水平。要准确把握超大城市乡村发展功能定位，以满足超大城市居民需求为导向，促进一二三产业融合发展，培育引导乡村新产业新业态新模式，全面构建与国际大都市相适应的现代乡村产业体系。比如，要推进装备农业和智慧农业发展，加大自动化、智能化装备推广力度，应用物联网、大数据等手段，建设一批粮食生产无人农场及食用菌、蔬菜和花卉园艺等植物工厂，努力打造都市型农业标杆城市。又比如，要发挥上海科技优势，全力支持种源农业发展，加快推进

全市农业种质资源保护和利用体系建设，为国家打好种业翻身仗做出上海贡献。再如，要培育超大城市乡村地区多元功能，鼓励依托乡村生态资源价值，因地制宜培育发展新产业新业态，推动居住、康养、文旅、电商功能等多业态融合。**二是要全面实施乡村建设行动。**核心是统筹农村生产生活生态，提升乡村基础设施水平，持续改善农村人居环境，补齐乡村民生短板，不断缩小公共服务领域的城乡差距，努力实现高水平的城乡融合。比如，要继续有步骤推进农民相对集中居住，重点解决“三高两区”周边农民以及规划农村居民点范围外的分散户的居住问题；又比如，要继续高质量推进示范村建设，到 2025 年全市规划保留村美丽乡村建设实现全覆盖，建设 300 个以上市级美丽乡村示范村、150 个以上乡村振兴示范村，形成一批可推广、可示范的乡村建设发展模式。此外，还要继续深化农村各项制度改革、发挥各类镇对乡村的带动联结功能。

16

“十四五”时期，上海综合交通基础设施体系 建设方面有哪些重点？

“十四五”期间，上海以综合交通为重点的基础设施建设要以枢纽型、功能性、网络化和智能化为导向，整体提升设施规模能力、运行效率和服务品质，形成系统完备、适度超前、协同高效、安全可靠的超大城市现代化基础设施体系。**一是要以城际、市域（郊）铁路为重点完善轨道网络。**围绕虹桥枢纽、浦东枢纽等主要节点，形成多层次、通勤式、快速化和经济舒适的轨道交通网络。比如，要基本形成沪苏、沪浙多向对外铁路通道格局，明显提升沿线城镇、重点功能区与长三角城市直联直通水平。要全面启动市域（郊）铁路建设，带动重点地区、郊区和近沪地区发展。建成机场联络线，推进嘉闵线及北延伸、两港快线建设，加强临港、张江等重点地区之间及与两大枢纽的快速交通联系。推进崇明线、17号线西延伸建设，规划建设南枫线等。要进一步提升中心城轨道网络覆盖密

度，并加大川沙、宝山、虹桥、闵行四个主城片区轨道交通通达性，建成轨道14号线、18号线一期，加快建设13号线西延伸、19号线等线路。到2025年，轨道交通市区线 and 市域(郊)铁路运营总里程达960公里。同时，要全力打造集航空、国铁、城际铁路、市域(郊)铁路、市区线等功能于一体的浦东综合交通枢纽。

二是要深入实施公交优先发展战略。将公交优先战略进一步从中心城向主城片区、新城等拓展，更加注重高品质服务和用户体验提升。比如，要推进市域、局域、常规公交线网融合发展，有序推进中运量等中心城骨干公交、社区微循环公交系统建设。要全出行链提升公交服务品质和效率，持续推进轨交高峰大客流线路增能提效，提升公交信息服务精准度，改善共享单车接驳服务，推行“出行即服务”。

三是要整体提高城市道路网络系统通行效率。比如，要持续推动省界道路增能扩容，改善郊区与中心城路网通达性，实施外环西段交通功能提升工程，优化城市主次支道路的级配和布局。要针对港区、物流园区和城市拥挤路段，统筹客货分流，建设货运通道。同时，要完善安全舒适的慢行系统。

四是要加强交通综合管理。要持续推进

交通需求管理，继续开展小客车使用政策储备研究。要深入实施差别化停车管理政策，缓解医院停车等临时性停车问题。要深化出租车行业改革，逐步形成巡游车和网约车融合互补、健康发展新局面。

17

“十四五”时期，上海如何进一步建设生态宜居城市，进一步提升人民群众的感受度和满意度？

“十四五”期间，上海要着力巩固前期污染防治成果，深入打好污染防治攻坚战，推动环境治理从注重末端进一步转向源头防控，从无害化治理进一步转向资源化、减量化，从政府管理为主转向各方主体多元治理。重点要做好以下几方面工作：**一是大力促进经济社会全面绿色转型。**按照中央提出的支持有条件的地方率先达到碳排放峰值的要求，聚焦重点领域，深入推进结构优化调整，制定全市碳排放达峰行动方案，力争加快实现碳排放达峰。比如能源领域，要推进能源清洁高效利用，到 2025 年煤炭消费总量控制在 4300 万吨左右，本地可再生能源占全社会用电量比重提高到 8% 左右。比如交通领域，要加大新能源车推广力度，到 2025 年力争全市公交、巡游出租、邮政、环卫、公务用车等新增或更新全部选用新能源车。又如产业领域，要积极推进低效产业园区转型升

级，推行清洁生产和钢铁、化工、石化等重点行业绿色化改造。此外，要推动重点领域和重点用能单位节能降碳，单位生产总值能源消耗和二氧化碳排放进一步降低。

二是持续改善生态环境质量。比如水环境方面，将完成污水设施和连通管建设，推进初期雨水治理和雨污混接改造，实现城镇污水管网全覆盖，地表水达到或好于 III 类水体比例达到 60% 以上。比如大气方面，将全面完成国三柴油货车淘汰，提升机动车船等移动源排放控制水平，PM_{2.5} 等六项大气常规污染物全面稳定达到国家二级标准，部分指标优于国家一级标准。又如废弃物治理方面，要从源头加快促进生活垃圾减量化，开展“光盘行动”，加强塑料污染治理，全面实现原生生活垃圾“零填埋”，生活垃圾回收利用率达到 45% 以上。

三是加快建设开放共享、多彩可及的生态空间。将实施千座公园计划，做到“远处有景、近处有绿”，新增公园 600 座，比如新建世博文化公园、北外滩中央公园等大型标志性公园，新建或提升五大新城公园，基本实现步行 5-10 分钟有绿、骑行 15 分钟有景、车行 30 分钟有大型公园。又如，将重点实施黄浦江-大治河等生态走廊，森林覆盖率达

到 19.5%。**四是深入推进现代环境治理体系建设。**比如，健全以排污许可证为核心的固定污染源管理制度，加强排污许可证证后监管。比如，建立生态环保信息强制性披露、重点企业环境责任报告等制度，完善社会公众和新闻媒体监督参与机制。

18

“十四五”时期，上海在创造高品质生活、更好满足人民群众美好生活向往方面，

主要有哪些考虑？

人民群众是城市建设和发展的主体。“十四五”期间，上海将充分体现以人民为中心、建设人民城市的重要理念，围绕更好为广大人民群众创造高品质生活的总目标，紧扣七个领域（“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”），攻坚破解“老小旧远”民生难题，大力推进优质公共服务资源向郊区和家门口延伸、向薄弱环节和重点群体倾斜，着力提升人民群众的边际感受，鼓励各方力量积极参与社会共建共享，让人民生活更有品质、更有尊严、更加幸福。**一是办好人民满意的一流教育。**要坚持教育优先发展，促进教育公平，基于学龄人口动态发展趋势布局教育资源。要创新“五育并举”过程性评价实施办法，加强科学教育，提升青少年基于现代信息技术的学习力和面向未来的全球胜

任力，培育健全人格，努力为每一个学生全面而有个性化的发展创造条件。要推进基础教育优质均衡发展，加强优质教育资源市级统筹，推进公办初中强校工程和紧密型学区集团建设，办好家门口每一所学校。要实施基础教育强师优师工程，加大优秀教育人才引进、培育和流动力度，持续提高教师收入水平，锻造一流教师队伍。要增强教育服务经济社会发展功能，到 2025 年主要劳动年龄人口平均受教育年限达到 13 年。

二是推进健康上海建设。要科学把握常态化疫情新特征，把提高突发公共卫生事件应急处置能力放在突出位置，坚持预防为主、平战结合，强化各类疾病、危险事件监测预警和响应机制。要树立大卫生、大健康理念，加强医防融合的健康服务管理，加快优质医疗资源扩容和均衡布局，完善重点疾病综合防治体系，构建覆盖重点人群、衔接递进的心理健康服务网络，全方位全周期保障人民健康。到 2025 年每千人拥有执业（助理）医师数达到 3.6 人以上，稳步提升健康预期寿命，市民主要健康指标继续保持发达国家和地区水平。

三是积极应对人口老龄化。要优化生育支持政策，积极扩大普惠安全的托育服务供给，到

2025 年力争累计新增三岁以下婴幼儿托额 2 万个，努力促进人口长期均衡发展。要全面完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，推动社区嵌入式养老服务更加方便快捷、机构养老服务更加专业、家庭照料能力显著增强，老年人生活品质和生命质量持续提升，到 2025 年全市街镇养老综合体达到 500 家、养老床位总数达到 17.8 万张、实现居家适老化改造 2.5 万户。要全面深化长期护理保险制度，鼓励专业服务延伸到社区和家庭，加强认知障碍风险测评和早期干预，着力解决失能失智老人护理难题。**四是持续改善市民居住质量和环境。**要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，租购并举、因区施策，加大住房供应力度，加快完善长租房政策，多主体多渠道增加租赁住房供应。要主动加压、提速推进旧改任务，本届党委政府任期内全面完成约 110 万平方米中心城区成片二级旧里以下房屋改造任务，到 2025 年全面完成约 20 万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造任务和分类实施旧住房更新改造 5000 万平方米，累计受益居民超过 80 万户。

19

“十四五”时期，上海在提高城市治理现代化水平方面有哪些重要思路和举措？

“十四五”期间，上海要围绕实现“一流城市一流治理”目标，以基层社会治理为支撑，加强全周期管理，建设更高水平的平安上海，打造具有国际影响力的超大城市治理标杆。一是以绣花般功夫推进城市管理精细化。坚持高标准引领，推动规划建设管理一体化贯通，把服务管理的触角延伸到城市的每一个角落。比如，要增强城市管理网格发现和解决问题的能力，扩大智能化发现手段覆盖面，强化专业技术和人员高效下沉，使高频多发、群众诉求强烈的问题在基层得到有效解决。比如，要塑造美丽上海新形象，新创建100个“美丽街区”，建设“有爱无碍”城市。比如，要提升城市管理法治化、标准化、社会化水平，加强管理和执法部门双向监督，健全常态长效、建管一体、分级分类的城市管理标准体系。要分类实施市场化机制，健全城市基础设施运维长效机制。二是筑牢守好

城市安全底线。中央《建议》将统筹发展和安全单列一章，就是要把安全发展贯穿到经济社会发展的各领域和全过程。根据新形势新要求，《纲要》将建设韧性城市提到一个突出位置，即城市对于危害能够及时抵御、吸收、快速适应并作出有效反应，这是城市安全体系建设的深刻变革。韧性城市有十分丰富的内涵，《纲要》通过具体举措予以细化。比如，**功能韧性**，包括大客流交通、防洪防涝等在极端情况下保持有效运转的技术韧性，加强物资储备能力建设的经济韧性，健全应急管理体系的政府韧性等；**过程韧性**，聚焦维持力、恢复力等，提出以更多采取分布式、并联式建设为导向，强化能源供水、通讯保障等各类城市生命线在应对冲击时基本功能维持和快速复原的效能；**系统韧性**，城市是一个生命体、有机体，要提升城市的感知、认知和行动能力。《纲要》提出要依托“一网统管”建设，围绕安全生产、消防等重点领域，前移风险端口，强化全环节排查风险、全周期安全监管和智能化综合指挥功能。在此基础上，提出了“使上海始终位于全球最安全城市之列”的目标。**三是构建多元共治的社会治理格局。**要推进疫情群防群控实

践经验的常态化制度化，以社区为重心筑牢超大城市治理的稳固底盘，完善社会多元参与机制，激发社会组织活力，提升网络治理能力，着力构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。到 2025 年全市持证社会工作者达到 4.5 万人。

20

“十四五”时期，上海在全面深化改革， 激发市场活力方面有什么考虑吗？

“十四五”时期，上海将坚持社会主义市场经济体制改革方向，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，加快建成高标准市场体系，健全公平竞争制度，提升政府治理能力现代化水平，加强重大制度创新的充分联动和衔接配套，营造长期稳定可预期的制度环境。一是**打造市场化、法治化、国际化的一流营商环境**。以持续提升市场主体的获得感为引领，全面深化“放管服”改革，加强法治化建设，争取在国际排名中稳步上升。比如，**要深化行政审批制度改革**，对重点区域、基层和园区实施差别化审批事权下放，广泛推行告知承诺制，更大力度推进“证照分离”“一业一证”改革等。比如，**要加强事中事后监管**，全面推行以信用为基础的分级分类监管，以包容审慎监管促进新兴产业健康发展。再比如，**要完善企业全生命周期服务**，支持企业、行业协会、园区等积极参

加涉企政策研究制定，依法保护市场主体的各类产权，严厉查处垄断和不正当竞争行为，细化落实知识产权保护的实施方​​案，打造国际知识产权保护高地。

二是激发市场主体创新创业活力。促进各类所有制企业相互融合、协同发展，加快建设世界一流企业。比如，**要推进国资国企改革纵深发展**，要以市场化、专业化、国际化为导向，深化国有资本战略性结构布局，进一步盘活国有资产存量，加大以公众公司为主的混改推进力度，切实增强国有经济竞争力、创新力、抗风险能力。比如，**要大力支持民营经济发展壮大**，要推进相关政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变，打破制约民营经济发展的各类障碍和隐性壁垒，完善中小企业发展的政策体系，营造公平竞争环境。

三是构建更加完善的要素市场化配置机制。完善市场要素配置全周期系统性建设，形成与国际要素市场紧密衔接、与国际通行规则有效接轨的要素市场，推进技术、数据、资本、土地、劳动力等各类要素在更大区域范围内高效流动、配置和增值。**四是深化投资财税等重点领域改革。**围绕投融资、财政、价格等政府管理重点领域，进一步优化政府与市场、政府与社会、

市级政府与区级政府的关系。比如，**投融资体制改革**方面，要建立健全投资项目的行政权力清单、监管清单、负面清单“三个清单”管理制度。推动基础设施投融资模式创新，稳妥推进基础设施 REITs 试点。比如，**现代财税体制**方面，要健全完善财政支出标准，调整优化财政支出结构，进一步健全政府债务管理制度，有效发挥政府债券的积极作用。比如，**价格改革**方面，要聚焦关系基本民生的重要商品和服务，完善价格管理和调控长效机制。比如，**要探索市区差别化管理体制机制**，要分类引导各区结合功能定位和要素禀赋差异实现错位发展。

21

“十四五”时期，上海将推动哪些重大项目建设？

重大项目是规划落地的有力支撑和坚实保障。“十四五”规划《纲要》中涉及 80 余项重大项目，主要涵盖战新产业、新基建、交通能源、生态环境、社会民生等五大领域。比如，要打造国家智能汽车创新发展平台，大力发展高端海工装备制造，加速民用大飞机和航空发动机型号研制。比如，要加快推进硬 X 射线、上海光源二期、海底观测网、高效低碳燃气轮机等重大科技基础设施建设。比如，推进一系列轨道交通重大项目建设，推进 S3、S4 等高速公路建设，建成北横通道、东西通道、漕宝路快速路、军工路快速路等中心城骨干道路，加快建设第二 LNG 站线项目，建成五号沟-崇明岛等天然气主干管网项目。比如，加快吴淞江（上海段）等流域骨干水利工程建设，建成竹园污水厂四期工程，启动泰和污水厂二期扩建、白龙港污水厂三期工程，持续推进苏州河环境综合整治四期工程。比如，建成上海博物馆东馆、上海

天文馆，启动长江口二号古船博物馆建设，加快浦东足球场、上海自行车馆建设，加快新华医院奉贤院区、复旦儿科医院奉贤院区等优质公共服务配套项目建设等。

22

“十四五”时期，上海将如何推动规划《纲要》

落地实施？

“十四五”期间，要强化空间规划、专项规划、区域规划和年度计划等与《纲要》的衔接协调，发挥好重大项目对《纲要》及各级各类规划落实的支撑作用，优化资金、土地、数据、人才、环保、用能等资源要素的合理配置，加强财政预算与《纲要》实施的衔接协调，完善规划实施监督考核机制。下一步，本市将通过多种方式和渠道，持续推动规划《纲要》落地：

一是加快推动本市各级各类规划出台落地。“十四五”规划是包括规划《纲要》、专项规划、区域规划和空间规划等共同组成的有机整体。《纲要》作为全市各级各类规划的总遵循，经市人大审查批准后，是指导上海未来发展的重要法律性文件，各市级专项规划、区域规划、国土空间近期规划等都将经市政府审议批准后陆续发布，加上各区的“十四五”规划，共同构成全市“十四五”规划实施的重要支撑。其中，市级

专项规划着眼于落实《纲要》在特定领域提出的战略任务，区域规划以《纲要》确定的重点地区为对象指导其协调协同发展，都将进一步明确任务书、时间表、路线图，空间规划将为《纲要》提出的重大战略任务、重大工程项目落地做好空间上的保障。**二是推动《纲要》分解落实。**对《纲要》中明确的量化指标、主要任务，市政府各部门、各区将根据有关职责分工，结合年度计划和具体工作方案，明确责任主体、实施路径和时间节点，分步推进实施。**三是提升实施情况监测评估的专业化和科学化水平。**探索建立全市发展规划数据信息平台，跟踪监测规划实施进程，借助互联网、大数据、地理信息系统等新技术手段，综合运用各类数据资源，提高实施情况监测的及时性、全面性和准确性。