

# 上海市发展和改革委员会文件

沪发改规范〔2021〕8号

---

## 关于印发《上海市促进城市数字化转型的 若干政策措施》的通知

各区人民政府，各相关委、办、局，相关园区管委会：

为贯彻落实市委、市政府《关于全面推进城市数字化转型的意见》，着力消除制约上海数字化转型过程中的政策性门槛，对全面推进城市数字化转型提供制度保障，经市政府同意，现将《上海市促进城市数字化转型的若干政策措施》印发给你们，请根据分工安排抓紧推动相关政策措施落地实施。

特此通知。

上海市发展和改革委员会  
2021年7月29日

# 上海市促进城市数字化转型的若干政策措施

贯彻落实市委、市政府《关于全面推进城市数字化转型的意见》，着力消除制约上海数字化转型过程中的政策性门槛，为全面推进城市数字化转型提供制度保障，制定本政策措施。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，抢抓后疫情时代全球数字化蓬勃发展新机遇，深刻把握超大城市复杂巨系统新特征，坚持整体性转变、全方位赋能、革命性重塑，着力强化目标引领、制度供给、精准服务、统筹推进，聚焦经济、生活、治理重点领域高频急难问题，加大规则探索和先行先试，充分运用数字技术加快全流程再造，全面激发全社会各类主体的数字化转型活力和动力。到2025年，推动上海数字经济核心产业增加值进一步提高，着力形成上海城市数字化转型的制度框架体系，取得一批具有重要影响力的制度性成果，在国内外的数字规则话语权显著增强，为加快建设具有世界影响力的国际数字之都提供重要支撑。

## 二、建立全面激发经济数字化创新活力的新机制

（一）完善数字经济新业态登记方式。制订《上海市新兴行业分类指导目录（2021版）》，完善数字经济行业名称，优化企业登记服务和行业统计等配套措施。探索在部分区域试点在线新经

济平台内灵活就业人员登记注册新模式。进一步研究在本市区域性国家双创示范基地，探索完善“一照多址”登记改革。（市市场监管局、市统计局、市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、市地方税务局、市人力资源社会保障局、有关区等）

**（二）规范平台经济市场秩序。**试点建立购买第三方智库专业分析服务为支撑的平台经济监督机制，提升本市平台经济领域违规行为线索发现、预警、处理等能力。引导在沪经营的网络平台完善个人信息采集和使用规范，合理制定并公开运营规则和定价机制，保障消费者知情权和选择权。承接好国家下放权限，纠正平台经济企业利用市场支配地位操纵市场，限制影响中小企业创新的不公平竞争行为，加强经营者集中反垄断审查。（市市场监管局、市地方金融监管局、市公安局、市大数据中心、市城运中心）

**（三）进一步激发国有企业数字化转型动力。**推行国有企业数字化转型“一企一战略”和“一把手”负责制，将数字化转型目标纳入本市国有企业领导人员《创新使命责任书》签署范围。允许本市国有企业实施数字化转型的相关项目投入，经认定符合视同于利润政策条件的，在经营业绩考核中可视同于利润。（市国资委等）

**（四）运用数字技术优化产业链和供应链模式。**试点建立本市重点产业数字化分级分类建设和评估标准，通过本市促进产业高质量发展等专项资金，对转型费用进行一定比例补贴，支持符

合条件的企业开展数字化转型。依托市大数据资源平台，探索建设市级产业大数据新型基础设施，建立面向企业的数据双向开放赋能机制。鼓励有条件的解决方案提供商，探索先用后付、按收益分成的“合约式”服务模式，参与传统企业数字化转型。（市经济信息化委、市发展改革委、市国资委、市大数据中心）

**（五）有序拓展数字人民币应用场景。**鼓励数字人民币在购物节红包、园区补贴等场景定向使用。围绕线下和线上支付、硬钱包、交通出行、政务民生等数字人民币应用场景，支持相关主体通过申报本市新型基础设施建设项目贴息，开展相关应用环境改造升级。（人民银行上海总部、市地方金融监管局、市发展改革委、市商务委、市民政局等）

**（六）支持数字经济市场主体集聚发展。**组织实施数字经济高成长型企业培育工程，聚焦云计算、大数据、人工智能等重点领域培育一批高能级市场主体。继续实施软件和集成电路核心团队、企业奖励政策，优化分级分类奖励标准。支持将数字经济民营企业认定为民营企业总部。鼓励外资企业在沪设立数字经济功能型总部、研发中心和开放式创新平台。在现有基础上再认定一批在线新经济集聚区，推动新生代互联网企业集聚发展。（市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、市科委、市工商联等）

### **三、建立全面提升生活数字化服务能力的新制度**

**（七）以患者为中心加快医疗数字化流程再造。**加大“十四五”

期间本市公立医疗机构数字化投入力度，建立适应数字化转型需求的合理投入和动态调整机制。推进市级医院、区域性医疗中心全面开展互联网+医疗服务，试点在有条件的医疗机构设置互联网+医疗服务管理部门，并完善考核和薪酬等机制。研究完善互联网+医疗多元化收费机制实施路径。（市卫生健康委、市医保局、申康医院发展中心）

**（八）运用数字化手段推进教育资源均衡。**完善教育数字化建设配置标准，市区两级财政优化教育支出结构，“十四五”期间保持合理投入和动态调整；优化中小学校公用经费使用结构，加大数字教材等数字化产品和服务采购力度。试点将课件在线点击率、参与学校数字化建设、开设网上公开课等数字贡献作为加分要素纳入教师职级评价体系。完善教育数字化部门设置，试点在信息化标杆学校和有条件的中小学增设数字化部门和专业岗位序列，并完善职业晋升途径。（市教委、市财政局、市人力资源社会保障局等）

**（九）完善养老服务数字化标准。**健全跨部门医养数据协同机制，允许符合条件的养老机构以服务为目的，在取得入院老人同意的前提下，通过市健康信息网获取入院老人健康档案基本信息。优化本市老年人居家环境适老化改造试点范围，将“为老服务一键通”等终端纳入基础产品服务包。鼓励市场主体运用技术支撑和先进理念开发各类适应老年人的康养产品、数字内容和数字文

化服务，对符合本市有关规定的项目予以有关专项资金支持。（市民政局、市卫生健康委、市文创办、市财政局等）

**（十）推进交通出行数字化升级。**探索政企联合机制，推进上海出行即服务（Maas）系统建设，完善数据归集共享和推进统一支付模式。探索建立全市停车位分时共享在线签约机制，结合智慧物业建设将具备条件的住宅小区停车泊位动态信息接入市级公共停车信息平台，允许业主、物业公司、停车平台三方通过书面约定方式对外共享泊位，推动社区内停车设施错峰共享开放。在重点区域继续开放一批自动驾驶开放测试道路。（市交通委、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市司法局、各区政府）

**（十一）推动城区数字化转型。**出台新城数字化转型规划建设导引，明确5G、通信管道、智慧物流设施等新型基础设施配置要求，明确入侵报警、视频监控等智能产品在社区配套中的设置标准。推广BIM技术应用，在部分政府投资项目以及企业投资项目试点。以“一区一特”为导向，选择若干重点区域打造面向未来生产生活方式的市级数字化转型示范区。（市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市交通委、市大数据中心、市城运中心、有关区）

#### **四、建立全面提高治理数字化管理效能的新机制**

**（十二）开展政府自动化审批和监管改革试点。**建立全市统一的公共数据目录体系与数据分类管理标准，加强“一数一源”数

据治理，全面实现办事填表“两个免于提交”。依托本市“一网通办”系统和“好办”“快办”服务改革，在“智能预审”示范基础上，试点选择一批高频审批事项，进一步实现全流程无人干预、自动办理。依托市公共信用平台，逐步将公共信用信息运用到各部门行政审批、监管执法等政务办事流程中，实现自动反馈。加强对互联网+监管和公共信用等信息挖掘，分级分类实现行业风险智能预警。（市政府办公厅、市发展改革委、市大数据中心、市公共信用中心、市城运中心等）

**（十三）加强公共数据赋能基层治理。**进一步完善基层数据申请与授权机制，按照“属地返还”原则，依托市公共数据目录体系，推动建设用地规划许可、房屋信息、失信企业名单等数据向所在街道依规有序开放共享。对跨区域以及目录外公共数据，坚持最小可用原则，按需进行授权推送；对纳入目录的公共数据加大治理力度，标注区划属性，无条件向各区落地返还。（市大数据中心、市城运中心、市规划资源局、市房屋管理局、市发展改革委、市民政局、市住房城乡建设管理委、市司法局等）

**（十四）建立数据要素交易流通体系。**充分发挥现有平台作用，推动建立市场化运作且具有准公共属性的上海数据交易所，完善数据制度性供给机制，建立数据交易目录清单与场内交易规则，推进开放共享、交易流通、监督管理等标准制定和系统建设。探索建立国有企事业单位数据产品进场交易机制。在重点领域探

索数据资产化的实施路径，并在部分企业试点。（市经济信息化委、市发展改革委、市政府办公厅、市国资委、市司法局）

**（十五）健全人脸等生物特征信息使用规则。**依托市大数据资源平台，探索建立全市人脸识别统一认证平台和相关认证机制，规范人脸识别应用。统一全市人脸识别应用管理标准，明确未经个人信息主体明示同意的不应采集或存储人脸图像；经授权同意采集的人脸识别数据不应与个人身份信息关联；对不同采集主体按识别目的、信用等级、管理水平、选用产品等进行分级分类管理。（市经济信息化委、市司法局、市公安局、市网信办、市大数据中心、市城运中心）

## **五、建立数字化转型建设多元化参与的新机制**

**（十六）实施数字化转型伙伴行动计划。**建立本市数字化转型伙伴服务商和解决方案清单，搭建平台企业、转型服务供应商与中小微企业的对接机制，鼓励企业开发更适合中小微企业需求的数字化转型工具。支持国内外知名开源社区、算法和代码托管平台及相关开源组织等落户上海，在机构成立、增值电信业务办理等方面予以优先支持。（市经济信息化委、市发展改革委、市市场监管局、市通信管理局、市大数据中心、市城运中心）

**（十七）优化政府和国有企业采购体系。**按照《上海市政府购买服务管理办法》以及相关指导性目录，依法依规购买数据处理、算法服务等事项，适当提高购买力度，逐步建立统一采购、



统筹使用机制。加快建立全市统一的人工智能数据标注、数字孪生图形处理等政府采购计费标准，完善数据拥有单位与服务提供商的知识产权分配机制。探索构建本市国有企业集中竞价平台和目录，对通用软件产品实行集中竞价、分别采购。（市大数据中心、市财政局、市经济信息化委、市知识产权局、市国资委）

**（十八）建立应用场景“揭榜挂帅”机制。**在全市数字化转型应用场景建设中试点“赛马制”和“最佳实践”等机制。以“揭榜挂帅”形式支持有条件企业参与“一网通办”和“一网统管”应用程序与算法开发，探索实施使用效果与服务费挂钩的激励机制。实施国企数字化转型“揭榜挂帅”机制，面向全国开放合作资源和项目。在本市“新基建”重大示范工程试点《数字化转型任务书》制度，将数字化转型“提质增效”目标纳入项目建设考核指标。（市经济信息化委、市发展改革委、市国资委、市城运中心、市大数据中心、市财政局）

**（十九）探索公共数据授权运营制度。**依托市大数据资源平台，建设安全可信的数据开放利用环境，建立政府公共数据授权运营机制，建立完善多元化主体公平准入的运营体系，允许医疗、交通、金融等特定领域公共数据授权特定机构进行开发利用，健全授权、监管、定价等管理制度。探索按一定使用次数付费、弥补数据治理成本的公共数据使用机制。（市政府办公厅、市大数据中心、市司法局、相关行业主管部门）

**（二十）探索提高数据中心算力使用效率的新型机制。**依托全国一体化大数据中心长三角国家枢纽节点建设，率先探索建立覆盖电能使用效率（PUE）、有效算力效率（CUE）、经济产出效益（EUE）等指标在内的综合评价指标体系，推动本市数据中心使用效率提升。在青浦区、临港新片区开展数据中心有效算力效率评估和区域算力调度创新试验。研究将综合评价指标较高的新型人工智能算力服务商纳入政务云服务商范围。（市经济信息化委、市发展改革委、市大数据中心、青浦区、临港新片区）

## **六、建立系统全面的数字化转型保障新体系**

**（二十一）加强统筹协调和规划标准制定。**依托本市数字化转型领导机制，建立政策制度环境工作组，加强统筹协调推进。各部门要加快落实，按需制定实施细则和操作方法，完善数字化转型技术规范和标准，确保转型政策举措落地见效。各区要完善配套措施，推动转型政策举措在区域率先突破，取得实效。临港新片区要发挥功能区优势，加快制度规则探索和先行先试。（市发展改革委、市经济信息化委、市政府办公厅及各相关部门、各区、临港新片区）

**（二十二）加强技术研发和协同攻关。**发挥本市各有关专项资金作用，加强核心软件、基础软件、工业软件、大型行业应用软件等关键产品，以及数字孪生、智能物联、车路协同、区块链等应用技术研发，加快推进基础理论、核心算法、装备材料、工

艺等研发突破和迭代升级。鼓励以领军企业为主体，建设一批市场导向、技术领先的工程研究中心和数字化转型促进中心，建立领军企业和高校、科研院所深度合作的协同攻关机制。（市发展改革委、市经济信息化委、市科委）

**（二十三）实施积极开放的数字化转型人才政策。**在部分委办局和国有企事业单位试点“首席数字官”制度，建立数字化转型和公共数据开放的勤勉尽职和容错机制。支持数字化转型事业单位设置创新性特设岗位，不受本单位岗位总量、结构比例和岗位等级限制。对数字领军人才等高级专家，聘用为正高级专业技术岗位的（含“双肩挑”人员），可不占所在单位的正高级岗位结构比例。允许高校、科研院所自主认定数字化转型高层次人才，采取年薪制、协议工资等办法自主决定薪酬水平，经费自筹，不受单位绩效工资总量限制。（市经济信息化委、市人力资源社会保障局等）

**（二十四）探索金融服务模式创新。**依托上海“信易贷”综合服务平台、大数据普惠金融平台和“银税互动”等，推动银行设立特色融资产品，为企业数字化转型提供多元化融资渠道。探索“云量贷”创新模式，试点将云平台提供的企业用云量，作为中小微企业申请银行贷款的信用增进信息。依托“浦江之光”行动，加大力度将数字经济重点企业纳入相关上市培育库，推动登陆上海证券交易所“科创板”上市融资。（上海银保监局、市地方金融监管局、

市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市公共信用中心等)

**(二十五) 广泛开展数字化转型技术技能培训。**研究实施“百万家庭数字行”工程，争取将其纳入“十四五”期间本市年度实事工程予以分阶段推进。实施上海市专业技术人员数字化技术知识更新工程，开展专业技术人员公需科目培训；研究引进国内外优质数字化技术培训项目，将其纳入本市专业技术人员继续教育体系。将数字化基本技能培训纳入各部门、各区初任公务员的单位内部培训范围。(市经济信息化委、市人力资源社会保障局等)

**(二十六) 加强网络安全制度供给。**强化网络安全等级保护，建立关键信息基础设施信息共享机制。推进数据跨境流通安全评估试点。完善网络安全管理绩效考核评价体系，修订网络安全绩效审计标准，健全网络安全事件预警通报和应急协同处置机制。推动新技术新应用相关网络安全地方标准制修订。(市网信办、市经济信息化委、市通信管理局等)

**(二十七) 强化法制保障。**统筹推进地方立法，及时开展涉及数字化转型的法规、规章、规范性文件的立改废释工作。落实进一步促进和保障“一网通办”改革的决定，加强“一网通办”改革的法制化保障。推动加快出台上海市数据条例，进一步规范数据处理活动，保护各类主体数据权益，加快数据要素市场培育，促进数据开放利用，支撑城市数字化转型。(市司法局、市政府办公厅、市经济信息化委、市发展改革委及各有关部门)

本政策措施自 2021 年 9 月 1 日起实施，有效期至 2025 年 12 月 31 日。