信用评级公告

联合〔2026〕9192 号

联合资信评估股份有限公司通过对 2026 年上海市政府再融资一般债券（三期）的信用状况进行综合分析和评估，确定 2026 年上海市政府再融资一般债券（三期）的信用等级为 AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二六年十一月三日

Add: 17/F, PICC Building, 2, Jianguomenwai Street, Beijing PRC:100022
地址: 北京市朝阳区建国门外大街2号PICC大厦17层 邮编:100022
电话（Tel）：（010）85679696 | 传真(Fax):(010)85679228 | 邮箱（Email）:lianhe@lhratings.com

声　明

一、本报告是联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）基于评级方法和评级程序得出的截至发表之日的独立意见陈述，未受任何机构或个人影响。评级结论及相关分析为联合资信基于相关信息和资料对评级对象所发表的前瞻性观点，而非对评级对象的事实陈述或鉴证意见。联合资信有充分理由保证所出具的评级报告遵循了真实、客观、公正的原则。鉴于信用评级工作特性及受客观条件影响，本报告在资料信息获取、评级方法与模型、未来事项预测评估等方面存在局限性。

二、本报告系联合资信接受上海市财政局委托所出具，除因本次评级事项联合资信与上海市财政局构成评级委托关系外，联合资信、评级人员与上海市财政局不存在任何影响评级行为独立、客观、公正的关联关系。

三、本报告引用的资料主要由上海市财政局或第三方相关主体提供，联合资信履行了必要的尽职调查义务，但对引用资料的真实性、准确性和完整性不作任何保证。联合资信合理采信其他专业机构出具的专业意见，但联合资信不对专业机构出具的专业意见承担任何责任。

四、本次信用评级结果仅适用于本期债券，有效期为本期债券的存续期；根据跟踪评级的结论，在有效期内评级结果有可能发生变化。联合资信保留对评级结果予以调整、更新、终止与撤销的权利。

五、本报告所含评级结论和相关分析不构成任何投资或财务建议，并且不应当被视为购买、出售或持有任何金融产品的推荐意见或保证。

六、本报告不能取代任何机构或个人的专业判断，联合资信不对任何机构或个人因使用本报告及评级结果而导致的任何损失负责。

七、本报告版权为联合资信所有，未经书面授权，严禁以任何形式/方式复制、转载、出售、发布或将本报告任何内容存储在数据库或检索系统中。

八、任何机构或个人使用本报告均视为已经充分阅读、理解并同意本声明条款。

2026年上海市政府再融资一般债券（三期）信用评级报告

债项名称	发行规模	发行期限	评级结果	评级时间
2026年上海市政府再融资一般债券（三期）	79亿元	10年	AAA	2026/11/03

评级观点

- **优异的区位条件和多项国家级战略的支持为上海市提供了良好的外部发展环境，有力的金融支撑体系、优异的科技创新氛围和完善的人才吸引政策保障上海竞争优势持续释放。**上海市地处中国东部海岸线中点与长江出海口交汇处，是长江三角洲核心引领城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心，战略地位突出。上海市在中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸区”）建设、金融改革先行先试和长三角一体化发展等方面获得多项国家政策支持，重大改革红利持续释放。上海市金融创新和整体投融资环境在全国居于领先地位，科技创新氛围浓厚，并着力夯实创新发展的人才基础，为上海市促进经济转型发展提供了良好条件。
- **上海市经济转型成效显著，形成了以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系，创新驱动能力强，经济实力及城市竞争力持续居于全国城市前列。**上海市地区生产总值位于全国城市首位，下辖各区因地制宜制定发展目标，错位竞争，整体经济转型成效显著；上海市以先进制造业为骨干，以强化高端产业引领功能、加快产业数字化转型、打响“上海制造”品牌为主线，推动制造业转型升级，加大研发投入和体制创新，提升创新驱动能力，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；金融业是上海服务业增长的核心驱动力，上海市金融市场体系完善，对实体经济发展形成有力支持，有利于其加快国际金融中心建设步伐。“十五五”时期，上海市将继续贯彻落实国家重大战略，到2035年，基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。
- **上海市着力构建职责明确、依法行政的政府治理体系，开放创新的环境建设和制度设计助推上海市城市竞争力持续增强。**围绕“五个中心”建设目标，上海市持续深化国际一流营商环境建设；坚持落实改革开放重大任务，在加快推进浦东新区高水平改革开放、深入推进上海自贸区制度创新以及长三角一体化发展等方面取得积极成效；上海市积极创建面向未来的智慧城市，持续深化财税改革，深入落实减税降费政策，持续健全完善政府性债务管理制度，建立政府债务风险预警和应急处置机制，区域性国资国企综合改革试验取得了良好的阶段性成果，在服务党和国家工作大局，服务经济社会高质量发展，服务保障和改善民生中做出了重要贡献。
- **依托于稳健的产业体系，上海市财政收入持续增长且自给能力很强，整体财政实力雄厚。**上海市先进制造业、金融业和新兴产业等发展相对成熟，税源产业稳定，财政收入持续增长，自给能力很强，是分税制体制下对中央财政收入贡献较大的省级行政单位之一，整体财政实力雄厚；上海市政府性基金收入持续下降，由于土地出让收入受土地储备及出让情况、房地产市场走势及政策调控等多因素影响，存在一定的不确定性，预计未来上海市政府性基金收入可能持续波动。
- **上海市政府债务负担在全国处于较低水平，整体债务风险可控。**上海市政府债务规模持续增长，但整体债务负担在全国处于较低水平。考虑到上海市存量政府债务期限结构分布合理、集中偿付压力小、未来融资空间充足，上海市整体债务风险可控。
- **本期债券偿还能力极强。**本期债券纳入上海市一般公共预算管理，上海市一般公共预算收入对本期债券的保障程度高，本期债券到期不能偿还的风险极低。

本次评级使用的评级方法、模型

评级方法 地方政府信用评级方法 V3.0.202006

评级模型 地方政府信用评级模型（打分表）V3.0.202006

注：上述评级方法和评级模型均已在联合资信官网公开披露

本次评级打分表及结果

评价内容	评价结果	风险因素	评价要素	评价结果
经济实力与政府治理水平	A	经济实力	地区经济规模	1
			地区经济发展质量	1
		政府治理水平		1
财政实力与债务风险	F1	财政实力		1
		债务状况		2
指示评级				**aaa**
外部支持调整因素：--				--
评级结果				**AAA**

外部支持变动说明：外部支持调整因素和调整幅度较上次评级无变动。

基础数据

项目	2023 年	2024 年	2025 年
地区生产总值（亿元）	51404.47	53926.71	56708.71
地区生产总值增速（%）	5.3	5.0	5.4
人均地区生产总值（万元）	20.72	21.71	22.82
三次产业结构	0.2:22.5:77.3	0.2:21.6:78.2	0.2:20.5:79.3
全部工业增加值（亿元）	10853.48	10910.88	11164.97
固定资产投资增速（%）	13.8	4.8	4.6
社会消费品零售总额（亿元）	16385.79	15872.33	16600.93
进出口总额	5990.33 亿美元	5999.21 亿美元	45103.40 亿元
城镇化率（%）	89.46	89.85	/
城镇居民人均可支配收入（元）	89477	93095	96842
一般公共预算收入（亿元）	8312.5	8374.2	8500.9
其中：税收收入（亿元）	7109.1	7082.7	7318.5
一般公共预算收入增长率（%）	9.3	0.7	1.5
中央财政税收返还和补助收入（亿元）	1472.5	1188.0	1290.6
一般公共预算支出（亿元）	9638.5	9874.8	9976.0
政府性基金收入（亿元）	3466.7	3202.8	3039.6
地方政府债务余额（亿元）	8832.3	9090.9	10420.1
地方政府债务限额（亿元）	9906.2	10295.2	11446.2

注：“/”表示数据暂未获取；2025 年人均 GDP=2025 年 GDP/2025 年上海市常住人口；2025 年上海市三次产业结构=（第一产业增加值/地区生产总值）*100:（第二产业增加值/地区生产总值）*100:（第三产业增加值/地区生产总值）*100

资料来源：2025 年上海统计年鉴、2025 年中国统计年鉴、2025 年上海市国民经济和社会发展统计公报、2023－2025 年度上海市财政决算、上海市财政局和上海市统计局官方网站等

评级历史

评级结果	评级时间	项目小组	评级方法/模型	评级报告
AAA	2026/09/20	张建飞　王文才 程畅威　王　菁	地方政府信用评级方法 V3.0.202006 地方政府信用评级模型（打分表）V3.0.202006	--
AAA	2022/03/02	唐立倩　邹　洁 张永嘉	地方政府信用评级方法 V3.0.202006 地方政府信用评级模型（打分表）V3.0.202006	阅读全文

注：1. 上述评级方法/模型及历史评级项目的评级报告通过链接可查询；2. “--”代表报告尚未披露
资料来源：联合资信整理

评级项目组

项目负责人：张建飞　zhangjf@lhratings.com

项目组成员：王文才　wangwc@lhratings.com　|　程畅威　chengcw@lhratings.com　|　王　菁　wangjing1@lhratings.com

公司邮箱：lianhe@lhratings.com　网址：www.lhratings.com

电话：010-85679696　传真：010-85679228

地址：北京市朝阳区建国门外大街 2 号中国人保财险大厦 17 层（100022）

一、主体概况

上海市简称“沪”或“申”，是中华人民共和国直辖市之一，位于长江三角洲地区（以下简称“长三角”），地处中国东部、长江入海口，东临东海，北、西与江苏、浙江两省相接。上海市区位优势显著，居于中国南北海运和长江水运的 T 型交汇要冲，是长三角核心引领城市和国家中心城市，是国际经济、金融、贸易、航运以及科技创新中心。截至 2025 年底，上海市行政区划面积 6340.5 平方千米，下辖 16 个区，常住人口 2485.41 万人。

上海市经济实力及城市竞争力居于全国城市前列，财政实力雄厚。2025 年，上海市完成地区生产总值 56708.71 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.4%；一般公共预算收入为 8500.9 亿元，比 2024 年增长 1.5%；一般公共预算支出为 9976.0 亿元。

上海市人民政府（以下简称“上海市政府”）驻地：上海市黄浦区人民大道 200 号。现任领导：市委书记陈吉宁，市长朱忠明。

二、宏观经济和政策环境分析

2026 年上半年，宏观政策认真落实中央经济工作会议精神，坚持稳中求进、提质增效，更加积极的财政政策与适度宽松的货币政策同向发力，为“十五五”良好开局筑牢根基。货币政策延续“适度宽松”基调，总量与结构双轮驱动的政策框架持续深化；财政政策延续更加积极有为的基调，税收增幅持续提高，民生领域保障有力；结构政策继续着力优化科技创新企业发展环境，支持中小企业发展，明确就业支持和城市更新规划。

2026 年是“十五五”规划开局之年，面对地缘冲突加剧、全球供应链成本攀升以及国内结构调整阵痛等多重压力，国民经济整体运行在合理区间，上半年 GDP 同比增长 4.7%，节奏前高后低。量价共振、结构持续升级驱动出口超预期高增，新质生产力持续培育壮大，高端制造、现代服务等新动能快速成长，一定程度上对冲了传统经济板块的下行压力，保障了宏观经济大盘稳定。但经济复苏的结构性矛盾突出，供强需弱、外强内弱、新强旧弱的格局持续分化，经济增长动能阶段性回落。当前经济运行的核心压力集中于内需偏弱，固定资产投资由一季度小幅正增态势转为同比下降 5.7%，其中房地产深度调整持续拖累投资修复，居民消费内生动力不足、修复节奏偏缓，社会消费品零售总额同比增长 1.3%；同时外部不确定性加剧，中东地缘冲突推升能源价格，带来输入性成本压力，叠加全球贸易博弈持续扰动，经济持续向好的基础仍有待稳固。信用方面，信贷“降速提质”成为新常态，信贷结构持续优化，直接融资比例显著提升。宏观杠杆率结束上行趋势，名义 GDP 增长回升缓解被动上升压力。工业企业效益显著改善，新质生产力构成核心驱动力。商业银行资产质量总体平稳，信用利差压缩至历史低位。

展望后续，宏观政策将继续加大逆周期调节力度，推动存量政策加紧落地，储备增量政策，提振经济走势，确保完成全年经济增长目标。宏观经济运行有望延续结构性修复态势，呈现“外需韧性托底、内需逐步修复、新动能持续发力”的格局。完整版宏观经济与政策环境分析详见《宏观经济信用观察半年报（2026 年 6 月）》。

三、区域经济实力

1 区域发展基础

优异的区位条件和多项国家级战略的支持为上海市提供了良好的外部发展环境；上海市金融体系完善，整体投融资环境优越，科技创新氛围浓厚，并形成了具有全球吸引力的人才制度体系，为上海市竞争优势的持续释放提供了保障。

上海市区位优势突出，交通便利，是长三角核心引领城市，辐射及带动作用显著；在服务长三角更高质量一体化发展的同时，上海市主动促进各类资源要素在更大范围顺畅流动，助力发展空间整体优化；区域一体化的不断推进，也有助于上海市打造世界级城市群核心城市、提升自身核心竞争力和综合服务功能。

上海市区位优势突出，地处中国东部海岸线中点与长江出海口交汇处，是长三角核心引领城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心。交通运输方面，上海市海、陆、空集疏运体系强大且持续完善，是全国重点交通枢纽城市。水运方面，上海市是我国南北海运和长江水运的 T 型交汇要冲，具有发展内河航运和海上运输的优越条件，丰富的港口资源为上海市经济发展持续提供支撑；2025 年，上海港集装箱吞吐量达到 5506.25 万国际标准箱，连续 16 年位居全球第一。陆运方面，京沪高速、沈海高速、沪陕高速和沪蓉高速等 7 条国家级高速公路贯穿上海、联动长三角、辐射全国。空运方面，上海市拥有虹桥、浦东两大国际机场，可

通航全球 54 个国家，航线通达性在亚洲地区处于领先地位；2025 年，上海机场航空货邮和旅客吞吐量分别达到 453.79 万吨、1.35 亿人次，航空货邮位居世界第二。

上海市是长三角核心引领城市。长三角是中国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的区域，是“一带一路”与长江经济带的重要交汇地带，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。国家对长三角城市群发展的总体定位为，建设面向全球、辐射亚太、引领全国的世界级城市群。推进长三角一体化进程，深化区域分工合作，有利于区域内城市相互赋能提速，增强长三角创新能力和竞争能力，提高经济集聚度、区域连接性和政策协同效率，并对引领全国高质量发展、建设现代化经济体系、参与更高层次的国际合作和竞争意义重大。上海市作为长三角龙头城市，在服务长三角更高质量一体化发展的同时，主动打破行政壁垒，促进各类资源要素在更大范围顺畅流动，有助于整体全面优化发展空间，加快上海市核心竞争力和综合服务功能提升，加速世界级城市群核心城市的建设，从而为上海未来发展构筑新的战略支点。

上海市战略地位突出，在中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸区”）建设、金融改革先行先试和长三角一体化发展等方面获得多项国家政策支持，上海市把握政策先机，有序推进各项政策落地并取得阶段性成果，重大改革红利持续释放。

上海市经济实力及城市竞争力持续居于全国城市前列，是中国重要的经济中心；同时，作为中国对外开放的前沿窗口，中央政府多次将上海作为各项政策的试点地区。上海持续获得来自中央政府的多项政策支持，其在上海自贸区建设、金融改革先行先试和长三角一体化发展等方面享有优越的政策环境。

上海自贸区建设方面，2019 年 8 月，国务院印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》（以下简称“临港新片区总体方案”），设立中国（上海）自由贸易试验区临港新片区（“临港新片区”），提出对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易园区，选择国家战略需要、国际市场需求大、对开放度要求高但其他地区尚不具备实施条件的重点领域，实施具有较强国际市场竞争力的开放政策和制度，加大开放型经济的风险压力测试，实现临港新片区与境外投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通，打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。临港新片区成立六年来，全力推进高水平制度型开放，吸引各类企业投资，人气集聚、城市功能日益完善，地区生产总值年均增长 17.6%，规上工业总产值年均增长 28.4%，全社会固定资产投资年均增长 25.7%，区域经济规模迈上了新台阶。六年间，临港新片区累计形成 166 项制度创新案例，其中 79 项全国首创，涵盖投资、贸易、资金、运输、人员从业等全领域，以“五自由一便利”为核心的制度型开放体系已基本成型，成为中国深度融入全球经济的试验田。自成立以来，临港新片区累计签约超 679 个前沿科技产业重点项目，涉及投资额超 7300 亿元，规上工业总产值年均增长 28.4%，其中，集成电路、民用航空、生物医药、人工智能等前沿产业总产值年均增长 38.3%。

金融改革先行先试方面，自 2019 年初人民银行会同发展改革委、科技部等多部门联合发布《上海国际金融中心建设行动计划（2018－2020 年）》以来，上海市从加快金融改革创新、提升金融市场功能、健全金融机构体系、聚焦国家发展战略、扩大金融开放合作、优化金融发展环境等多个方面出台相关政策保障。2019 年，科创板在上海证券交易所设立并试点注册制，上海市建立形成涵盖发行上市审核、发行承销、交易组织、持续监管等全链条规则体系。2019 年 7 月，上海市推出“浦江之光”行动，旨在以科创企业需求为导向，围绕企业成长发展全生命周期加强金融服务，助力科创企业做优做大做强，计划用 5 年时间将上海建设成为服务全国科创企业的重要投融资中心、金融创新服务实体经济高质量发展的重要示范区、高新技术产业和战略新兴产业发展的重要策源地。2024 年 7 月，上海市对实施 5 年的“浦江之光”行动进行升级，“浦江之光”行动升级版从孵化培育优质企业、推动改制挂牌上市、支持上市公司高质量发展、搭建资本市场公共服务平台、打造资本市场健康生态、持续优化资本市场环境六个方面提出 24 项具体举措，并提出“三个一”和“三个区”的五年发展目标。截至 2025 年底，上海在科创板上市企业 95 家，总市值约 2.9 万亿元，分别位列全国各辖区第二名、第一名。《上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出上海要把握在金融强国战略中的使命担当，以提高国际化水平为突破口，以构建中国特色现代金融体系为重点，扎实做好金融服务实体经济“五篇大文章”，加快建成人民币资产全球配置中心、风险管理中心，为 2035 年基本建成与我国综合国力和国际影响力相匹配的强大的国际金融中心奠定坚实基础。2025 年，上海国际金融中心建设稳步推进，全市各类持牌金融机构达到 1813 家，国际货币基金组织上海中心开业，数字人民币国际运营中心在沪正式运营。2025 年，债券市场“科技板”在沪启动，保险资金投资黄金业务启动试点，科创板推出“1+6”政策，38 家企业登陆科创成长层；国际再保险中心登记交易中心实现交易保费突破百亿、登记保费突破千亿；铸造铝合金、胶板印刷纸、燃料油、石油沥青、纸浆等大宗商品期货期权上市；科创债 ETF 正式推出。未来，上海市将进一步加强国际金融中心建设，实施“浦江之光”行动升级版，推动金融高质量发展，更好服务实体经济。

长三角一体化发展方面，2018 年 11 月，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布，支持长三角区域一体化发展并上升为国家战略。2019 年 12 月，中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，纲要提出到 2025 年，长三角一体化发展要取得实质性进展，一体化发展的体制机制全面建立，跨界区域、城市乡村等重点区域板块一体化发展达到较高水平，科创产业、协同开放、基础设施、生态环境、公共服务等领域基本实现一体化。长三角一体化示范区经过 6 年多建设，GDP 年均名义

增速达 7.3%，2025 年 GDP 达 5716 亿元，两区一县各自增速均位居所在省市前列，示范区规上工业总产值、工业投资增速均高于长三角平均水平。2024 年 7 月 25 日，《长三角地区一体化发展三年行动计划（2024－2026 年）》正式发布，分别从加强科技创新和产业创新跨区域协同、加快完善一体化发展体制机制、积极推进高层次协同开放、加强生态环境共保联治、着力提升安全发展能力等方面，共提出 165 项重点任务。2026 年是“十五五”的开局之年，也是长三角一体化示范区从形象开发到功能培育的关键之年，长三角一体化示范区将重点从五个方面发力：深化改革创新，形成改革授权和制度创新闭环机制；锚固绿色生态，拓宽生态优势转化为发展优势路径；强化要素保障，推动重点项目建设和功能培育；抓牢科技创新，加强科技创新和产业创新深度融合；关注民生福祉，推进公共服务高水平跨域共享。2026 年，上海市将深入推进长三角一体化发展。高质量落实上海（长三角）国际科技创新中心建设方案，深化 G60 科创走廊、沿沪宁产业创新带建设。加快推进基础设施共建、公共服务共享、市场一体化等重点合作事项，打造长三角美丽中国先行区。协同推进长三角生态绿色一体化发展示范区制度创新，落实改革授权事项，加快推进水乡客厅、西岑科创中心功能开发，高水平建设跨省域高新技术产业开发区。持续推动长江经济带高质量发展，建设长江经济带多式联运中心。加大对口支援和合作交流力度，持续支持革命老区、民族地区、边疆地区等振兴发展。

有力的金融支撑体系、优异的科技创新氛围和完善的人才吸引政策保障上海竞争优势持续释放；上海市金融体系健全，金融创新和整体投融资环境在全国居于领先地位，科技创新氛围浓厚，并着力夯实创新发展的人才基础，为上海市促进经济转型发展提供了良好条件。

上海市金融体系健全、发展环境优越、金融机构集聚效应明显、金融创新能力很强。上海形成了由证券市场、货币市场、外汇市场、保险市场、期货市场和金融衍生品市场等构成的较为健全的全国性金融市场体系。2025 年，上海市主要金融市场实现成交额 4058.95 万亿元，同比增长 11.2%；截至 2025 年底，上海科创板上市公司达 600 家。

科技创新及人才吸引方面，上海市拥有复旦大学、上海交通大学等优质高校，以及“中国硅谷”张江高科技园区、外高桥保税区等高科技企业聚集地，诸多本土及外资高科技公司落户上海，区域内科技创新氛围浓厚，整体投融资环境优越。2025 年，上海大力推动科技创新，推进在沪国家实验室高质量建设，完善科技领军企业、高成长企业支持政策，优化中试平台布局，新建 7 家高质量概念验证平台和 6 家高质量孵化器，一大批科技成果加快转化和产业化，技术合同成交额达到 6496.79 亿元，增长 24.9%，全市日均新增科技企业超过 320 家。深入推进高水平人才高地建设，建立超常规快速引才机制，完善高潜力青年科技人才发现培养、出入境便利“服务包”、事业单位科研人员创新创业等政策，新集聚海内外人才近 15 万人，引进国家级和市级海外高层次人才 1630 人。根据《中国区域科技创新评价报告 2025》，上海的综合科技创新水平居全国首位。上海市确立了人才引领发展的战略地位，人才优势是上海城市核心竞争力和软实力的重要体现。通过加大重点产业、重点区域和基础研究领域人才引进力度，完善人才落户政策，优化居住证积分政策，促进人才要素市场化配置，扩大“海聚英才”品牌影响力，上海市形成了具有全球吸引力和国际竞争力的人才制度体系，大规模集聚海内外人才，为科创中心建设提供强劲持续、全方位全周期的智力支撑。优异的科教创新氛围和富有吸引力的人才集聚政策为上海市促进新技术、新模式、新业态、新产业发展提供了良好条件。

2 区域经济发展水平

上海市形成了以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系，经济转型成效显著，创新驱动能力强，经济实力及城市竞争力持续居于全国城市前列；上海市各辖区因地制宜制定发展目标，错位竞争，促进城市整体竞争力进一步提升。

上海市地区生产总值持续位于全国城市首位，产业结构良好，创新驱动能力强，整体经济实力突出。

上海市整体经济实力突出，各项经济指标居于全国城市前列。2023－2025 年，上海市地区生产总值分别为 5.14 万亿元、5.39 万亿元和 5.67 万亿元，经济总量持续保持全国城市首位。从产业结构看，上海市形成了以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系，2023－2025 年，上海市第三产业占比持续增长，且均超过 75.0%，对经济增长的贡献力度大。

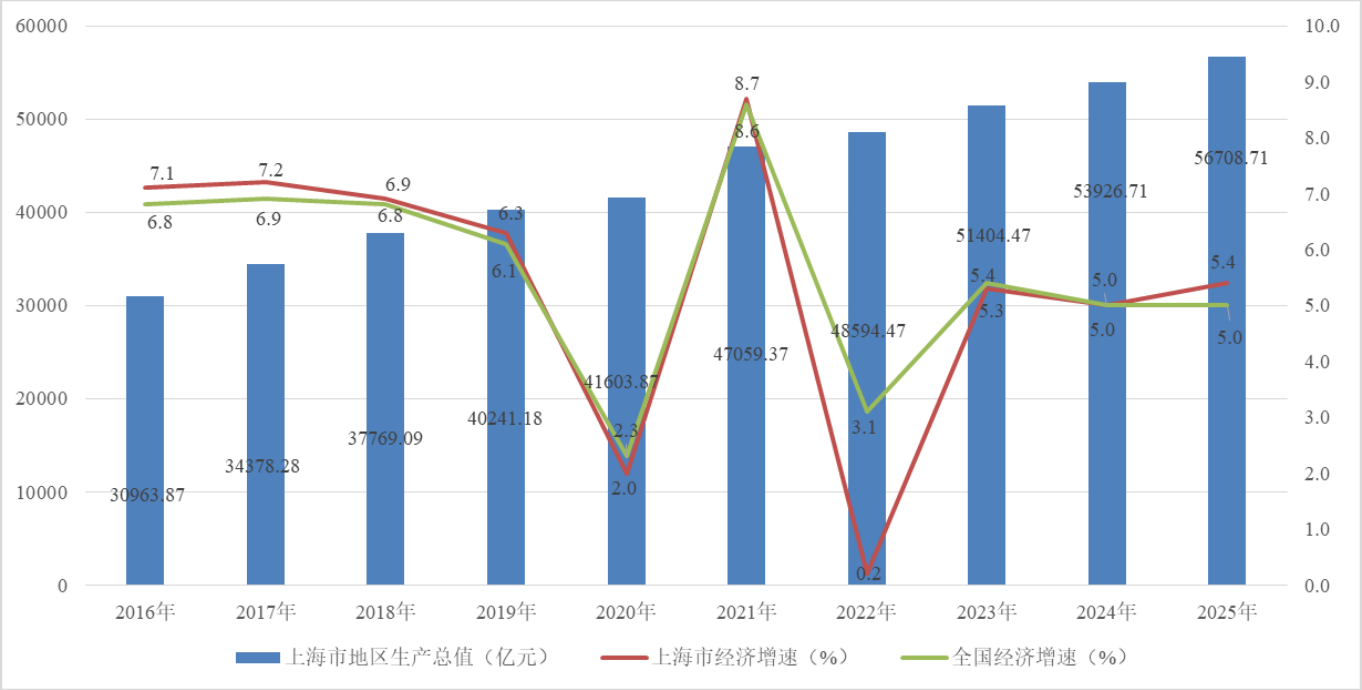
图表 1 • 2023－2025 年上海市国民经济发展主要指标

主要指标	2023 年	2024 年	2025 年
GDP（亿元）	51404.47	53926.71	56708.71
GDP 增长率（%）	5.3	5.0	5.4
人均 GDP（万元）	20.72	21.71	22.82
三次产业结构	0.2:22.5:77.3	0.2:21.6:78.2	0.2:20.5:79.3
全部工业增加值（亿元）	10853.48	10910.88	11164.97

固定资产投资增速（%）	13.8	4.8	4.6
社会消费品零售总额（亿元）	16385.79	15872.33	16600.93
进出口总额	5990.33 亿美元	5999.21 亿美元	45103.40 亿元
城镇化率（%）	89.46	89.85	/
城镇居民人均可支配收入（元）	89477	93095	96842

注：“/”表示数据暂未获取；2025 年人均 GDP=2025 年 GDP/2025 年上海市常住人口；2025 年上海市三次产业结构=（第一产业增加值/地区生产总值）*100:（第二产业增加值/地区生产总值）*100:（第三产业增加值/地区生产总值）*100
资料来源：2025 年上海统计年鉴、2025 年中国统计年鉴、2025 年上海市国民经济和社会发展统计公报等

图表 2 • 上海市地区生产总值及增速情况



注：地区生产总值按当年价格计算；增速按不变价格计算
资料来源：2025 年上海统计年鉴、2025 年中国统计年鉴、2025 年上海市国民经济和社会发展统计公报等

上海市率先培育建设国际消费中心城市，多措并举促进本市服务消费提质扩容，构建高品质服务消费体系的远景方案，消费作为第一驱动力对拉动上海经济增长贡献明显；上海市不断优化投资结构，经济转型成效显著；随着外贸新业态新模式推进发展，上海航运中心枢纽地位日益巩固，上海市进出口总额规模持续增长。

消费是拉动上海经济增长的第一驱动力，上海市电子商务、网络购物等新经济业态发展走在全国前列。2023－2025 年，上海市分别实现社会消费品零售总额 16385.79 亿元、15872.33 亿元和 16600.93 亿元，规模居全国主要城市首位。2025 年，上海打造“一节四季”全年活动矩阵。2025 年 3 月至 5 月的“首发上海”春季系列活动，推动了国际国内品牌首店、新品、首秀集聚，提升了上海“全球新品首发地”的能级。2025 年 5 月至 6 月，第六届五五购物节首次打造“商圈精品推广节”特色活动，南京东路、淮海中路等 9 个商圈、近百个商场、约 3600 个品牌，推出好货不贵的精品优品。2025 年 7 月至 10 月的“上海之夏”国际消费季，围绕“大展、大赛、大秀”，成功举办了国际游戏动漫月嘉年华、上海旅游节、2026 春夏上海时装周等一批标杆活动。2025 年 11 月举办上海迎进博消费嘉年华，同时依托全国首个“丝路电商”合作先行区，举办 2025“丝路云品”电商月活动。年末的跨年迎新购物季则开展了“商圈寻马”等特色活动，并推出丰富的新春美食主题消费。2025 年，上海市实现社会消费品零售总额 16600.93 亿元，同比增长 4.6%。按消费类型分，上海市商品零售额 14670.47 亿元，同比增长 5.5%；餐饮收入 1930.46 亿元，同比下降 1.9%。2023－2025 年，上海市城镇居民人均可支配收入分别为 89477 元、93095 元和 96842 元，收入水平居全国之首，对上海市内居民消费需求起到一定刺激作用。2025 年 12 月，由上海市人民政府办公厅印发的《上海市促进服务业提质增效和消费提振扩容联动发展的若干措施》（以下简称“《若干措施》”）与上海市商务委等 16 部门印发的《关于进一步扩大上海服务消费的若干措施》相继出台，其中《若干措施》围绕金融、平台消费、交通出行、文体娱乐、生活服务、品牌标准等 6 个重点行业领域推出 28 条具体举措，在金融领域，《若干措施》支持创新开发消费信贷、商业保险等金融产品，推动“消费场景+消费金融”深度融合。在平台消费领域，引导平台企业良性竞争和减佣降费，支持其向线下实体商业引流，实现线上线下消费良性互动。在交通出行领域，支持新开加密国际航线、开发旅游专列、优化枢纽商业配套。在文体娱乐领域，放大文旅商体展联动效应，以高端展览、顶级赛事、电竞游戏、微短剧等优质内容供给，创造现象级消费热点。在生活服务领域，提升家政服务质量、养老服务品质，推广免陪照护服务，拓展医疗健康服务。在品牌标准领域，提升检验检测服务能力，支持建设高能级检验检测平台等。《关于进一步扩大上海服务消费的若干措

施》围绕丰富高品质服务消费新供给、品牌创新激发服务消费新动能、深化联动打造融合消费新场景和优化环境激发服务消费新增量等方面提出措施，大力度推动上海服务消费提质扩容。

2023－2025 年，上海市固定资产投资同比增速分别为 13.8%、4.8%和 4.6%。分领域看，2025 年上海市城市基础设施投资同比增长 11.2%；工业投资同比增长 20.0%。2025 年，上海市重大工程完成投资 2510.1 亿元，同比增长 5.3%，沪杭高铁、S5 沪嘉快速路等 30 个项目实现开工，轨道交通 18 号线二期、郊区垃圾资源化利用项目等 30 个项目基本建成，全市轨道交通运营线路总长达到 906 公里。2026 年，上海市拟安排正式项目 184 项，预备项目 14 项。其中，科技产业类项目 62 项，社会民生类项目 31 项，生态文明类项目 13 项，城市基础设施类项目 68 项，城乡融合与乡村振兴类项目 10 项。

进出口方面，2023－2025 年，上海市货物进出口总额分别为 5990.33 亿美元、5999.21 亿美元和 45103.40 亿元。2025 年，上海市货物进出口总额为 4.51 万亿元，同比增长 5.6%。其中，出口总额 2.02 万亿元，同比增长 10.8%；进口总额 2.49 万亿元，同比增长 1.8%。2025 年，上海航运中心枢纽地位日益巩固，口岸贸易总额继续保持世界城市首位；上海港集装箱吞吐量达到 5506.25 万国际标准箱，连续 16 年位列全球第一。

上海市以先进制造业为骨干，以强化高端产业引领功能、加快产业数字化转型、打响“上海制造”品牌为主线，积极推动制造业转型升级，加大研发投入和体制创新，提升创新驱动能力，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。

上海市人才富集、科技水平高、制造业发达、产业链供应链基础好、市场辐射能力强，拥有良好的产业基础。经过多年的发展，第二产业形成了电子信息产品、汽车、石油化工及精细化工、精品钢材、成套设备和生物医药六大重点行业，培育出上海通用、上海大众、中国宝武等众多有国际影响力的企业。2023－2025 年，上海市规模以上工业总产值分别为 39659.69 亿元、39441.84 亿元和 40686.68 亿元；2025 年，上海市规模以上工业总产值同比增长 4.6%，工业增加值同比增长 5.0%。

制造业方面，上海市以先进制造业为骨干，构建“2+3+6+6”现代化产业体系。其中，“2”是推动传统产业数智化、绿色化转型，扩大机器人应用、设备智联和生产环节数智化，发展绿色制造，加强新技术新产品创新迭代，推动化工、钢铁、轻工等产业提质升级。“3”是加快发展三大先导产业，提高集成电路装备能级、制造水平和设计能力，推动全产业链整体突破和发展壮大；加强重要创新药械研发，坚持药物新靶点新机制开发、成果转化加速、临床试验提效、多元支付创新等综合施策，促进生物医药高端高效发展；推动人工智能全栈创新，加强高性能智算芯片、高质量语料、高效能智算集群协同发展，推动基础大模型迭代升级和具身智能技术熟化，深入实施“人工智能+”行动，持续推进“模塑申城”工程，加快垂类模型应用和多智能体开发，深化人工智能治理。前一个“6”是着力打造六大新兴支柱产业集群，以智能终端创新带动新一代电子信息焕新升级，以软硬协同、数智驱动推动智能网联新能源汽车加快发展，以提升供应链配套效率支撑高端装备高效发展，以高端应用促进先进材料创新突破，以技术突破和示范应用促进新能源及绿色低碳产业规模化发展，以科技赋能和设计创新推动时尚消费品品牌化发展。后一个“6”是聚焦未来制造、未来信息、未来材料、未来能源、未来空间、未来健康等六大重点领域，加强量子科技、脑机接口、可控核聚变、生物制造、第六代移动通信等领域敏捷布局，加快培育成势。

高端产业是推动经济高质量发展，提升城市能级和核心竞争力的重要支撑，上海市以强化高端产业引领功能、加快产业数字化转型、全力打响“上海制造”品牌为主线，积极推动制造业转型升级。上海市高度重视研发技术投入，不断提升创新驱动能力。2025 年，上海市科技投入稳步增长，全社会研发经费（R&D）支出占 GDP 的比重为 4.5%左右，其中基础研究支出占全社会研发经费支出比重达到 13%左右，每万人口高价值发明专利拥有量达到 65 件。上海市以“加快实施创新驱动发展战略，实现高水平科技自立自强”为主线，加快推动区域创新，在集聚创新资源、产出重大原创成果、加快关键核心技术攻关、引育科技型企业、优化体制机制、营造创新生态及支撑经济社会发展等方面主动发力，助力上海国际科创中心建设。“十四五”期间，上海提出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。2025 年，上海市三大先导产业制造业产值同比增长 9.6%，其中，集成电路制造业产值增长 15.1%，人工智能制造业产值增长 13.6%。2025 年，上海市工业战略性新兴产业产值同比增长 6.5%，其中，新能源产业产值增长 12.9%，高端装备产业产值增长 11.1%。

服务业是上海经济增量的主导引擎，也是城市产业升级、创新发展和功能提升的重要载体；金融业是上海服务业增长的核心驱动力，上海基本建成了与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心，金融业能级逐步提升，有力支持了实体经济发展。

上海市第三产业在 GDP 中占比最高，是上海市经济增长的主要动力。2023－2025 年，上海市第三产业增加值分别为 39760.90 亿元、42189.44 亿元和 44958.70 亿元，第三产业增加值在 GDP 中占比由 2023 年的 77.3%增加到 2025 年的 79.3%，产业结构持续优化。上海市已开始探索变要素驱动为创新驱动的发展模式，推动金融、物流、电子商务、信息科技等特色现代服务业经济发展，以批发零售为主的商贸服务业和金融服务业在带动第三产业提升的同时，也成为上海市产业升级、创新发展和城市功能提升的重

要依托。分行业看，2025 年，上海市金融业增加值 8979.66 亿元，同比增长 9.7%；信息传输、软件和信息技术服务业增加值 7139.93 亿元，同比增长 15.3%；租赁和商务服务业增加值 4980.03 亿元，同比增长 5.1%；交通运输、仓储和邮政业增加值 2076.66 亿元，同比增长 5.3%。

在上海市第三产业中，金融业占有举足轻重的地位，是上海服务业增长的核心驱动力。2025 年，上海市金融业增加值占当年全市 GDP 的 15.83%，占全国金融业增加值的 8.86%。

图表 3 • 上海市金融业增加值及相关情况（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
上海市金融业增加值	8646.86	8072.73	8979.66
全国金融业增加值	93926.9	98544.2	101337
金融业占上海市 GDP 的比重	18.31%	14.97%	15.83%
占全国金融业的比重	9.21%	8.19%	8.86%

资料来源：上海统计年鉴、中国统计年鉴、2025 年上海市国民经济和社会发展统计公报、上海市统计局和国家统计局官方网站等

近年来，上海国际金融中心建设取得了重大进展，基本建成了与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心，具体成果主要表现在以下几个方面：

金融市场发展格局日益完善，金融中心核心功能不断增强。上海形成了集聚股票、债券、货币、外汇、商品期货、金融期货、黄金、保险、票据、信托等门类齐全的金融市场，汇集了众多金融产品登记、托管、结算、清算等金融基础设施，推出了一系列重要金融产品工具，市场要素齐全，技术手段先进，为金融资产发行、交易、定价和风险管理等提供了坚实保障。2025 年，全市主要金融市场实现成交额 4058.95 万亿元，同比增长 11.2%。其中，上海黄金交易所成交额增长 44.1%，中国金融期货交易所成交额增长 33.7%，上海证券交易所有价证券成交额增长 32.2%，上海期货交易所成交额增长 23.0%，银行间市场成交额增长 3.2%。

图表 4 • 上海市金融市场交易金额情况（单位：万亿元）

市场	2023 年	2024 年	2025 年
上海证券交易所	551.54	623.69	824.71
上海期货交易所	187.21	233.95	287.74
中国金融期货交易所	133.17	190.93	255.19
银行间市场	2491.94	2583.82	2665.50
上海黄金交易所	9.76	17.91	25.81
合　计	**3373.63**	**3650.30**	**4058.95**

资料来源：上海统计年鉴、上海市国民经济和社会发展统计公报、上海证券交易所官方网站等

近年来，上海市金融业能级不断提升，在金融产品的全球定价能力和话语权不断巩固，全球跨境支付清算的服务功能、效率和风险管理水平稳步提升。市场定价功能方面，上海银行间同业拆放利率（Shibor）、贷款市场报价利率（LPR）等利率市场化形成机制深入推进，中国外汇交易中心（CFETS）人民币汇率指数成为人民币汇率水平的主要参照指标，国债上海关键收益率（SKY）成为债券市场重要定价基准，“上海金”“上海油”“上海铜”等价格影响力日益扩大。支付清算功能方面，人民币跨境支付系统（CIPS）、城银清算服务公司、全球清算对手方协会（CCP12）等一批重要清算机构或组织落户上海，银联芯片卡标准成为亚洲支付联盟的跨境芯片卡标准，上海已成为全球交易规模最大的银行卡交易清算中心。风险管理方面，上海期货交易所上市了有色金属、黑色金属、贵金属、能源化工等系列期货品种以及铜、黄金等期权品种，中国金融期货交易所推出了股指期货、股指期权和国债期货系列产品，中国外汇交易中心推出了外汇掉期、外汇期权、利率互换、利率期权等衍生品，风险管理工具不断丰富；中央结算公司在沪建设债券担保品专业化管理平台，推动完善债券市场担保品违约处置机制，上海清算所推出外汇即期、远期、掉期、期权等产品的集中清算业务，风险防范能力进一步增强。2025 年，上海市金融市场和产品能级继续提升。债券市场“科技板”在沪启动，保险资金投资黄金业务启动试点。科创板推出“1+6”政策，38 家企业登陆科创成长层。国际再保险中心登记交易中心实现交易保费突破百亿、登记保费突破千亿。铸造铝合金、胶板印刷纸、燃料油、石油沥青、纸浆等大宗商品期货期权上市。科创债 ETF 正式推出。

金融改革创新深入推进，对实体经济发展形成有力支持。上海金融市场直接融资额从 2012 年的 3.9 万亿元增加到 2024 年的 19.28 万亿元，实体经济融资渠道不断拓宽。2018 年，上海证券交易所设立科创板并试点注册制，上市企业高度集中于高新技术产业领域；2023 年 2 月，全面实行股票发行注册制改革正式启动，上海资本市场基础制度将进一步完善。截至 2025 年底，沪市上市公司数量 2340 家，股票总市值达 64.78 万亿元，较上年底增长 23.55%。其中，科创板作为科技创新型企业聚集地，截至 2025 年

底总市值为 10.32 万亿元（占沪市股票总市值的 15.93%），有力助推科创产业发展，金融中心与科创中心联动效应日益增强。此外，上海市推出《关于加强本市中小企业融资支持的若干措施》，推动融资服务中心覆盖到全市 16 个区，修订完善信贷奖补政策，发挥融资担保等地方金融组织作用，普惠金融持续增量、扩面。截至 2024 年底，上海市普惠小微贷款余额达到 1.16 万亿元，同比增长 14.2%。据工信部统计，上海中小企业融资环境指标连续 4 年位居全国第一。截至 2025 年 6 月底，上海市普惠小微贷款余额同比增长 14.9%。

金融开放枢纽门户地位更加凸显，国际联通交流持续扩大。随着自贸区建设的推进，上海市金融创新和开放程度持续加码，先行先试效应显著。上海自贸区创设自由贸易账户体系，在跨境融资宏观审慎管理、自贸试验区银行业务创新监管互动机制、航运保险产品注册制等方面率先探索；上海自贸试验区临港新片区率先实施优质企业跨境人民币结算便利化、境内贸易融资资产跨境转让、一次性外债登记等一系列创新举措。

金融市场互联互通取得重要进展。银行间债券、外汇、货币等金融市场对外开放步伐加快，推出“沪港通”“沪伦通”“债券通”“互换通”等金融市场互联互通。“熊猫债”发行规模进一步扩大，“明珠债”“玉兰债”不断发展。2025 年，三单累计 12 亿元“两头在外”自贸离岸债成功发行。

中外资金融机构集聚效应明显。上海持牌金融机构总数从 2012 年末的 1227 家增加到 2025 年末的 1813 家，其中外资机构占比超过 30%。自 2019 年，国务院金融稳定发展委员会办公室发布《关于进一步扩大金融业对外开放的有关举措》后，国际资管机构开始加速在中国市场布局，上海成为外资试水中国理财行业的首选地，“首批”“首家”示范效应明显，全国多家新设外资独资公募基金、国内五大行参与设立的外资控股合资理财公司、超过一半的新设外资控股券商全部落在上海，上海合格境外有限合伙人（QFLP）和合格境内有限合伙人（QDLP）试点不断深化，截至 2025 年底，QFLP 试点累计 107 家，QDLP 试点累计 66 家，上海成为境内外资金融机构最集中的城市。随着众多国内外资管机构来沪，上海正在加速建成资产管理领域要素集聚度高、国际化水平强、生态体系较为完备的综合性、开放型资产管理中心。

金融营商环境不断优化，金融中心城市影响力明显提升。上海市在全国率先设立金融法院、金融仲裁院等机构，并出台《上海市推进国际金融中心建设条例》《上海市地方金融监督管理条例》等相关配套制度，金融法治建设深入推进，营商环境不断优化。金融人才聚集方面，“上海金才工程”深入实施，金融人才培养开发体系进一步健全，全面提升了上海金融人才整体规模和竞争力。金融集聚区建设成效明显，陆家嘴金融城在全国率先实施“业界共治+法定机构”公共治理架构，沿黄浦江金融集聚带承载力不断提升。

近年来，尽管上海国际金融中心建设取得了重要进展，但与成熟的国际金融中心发展水平相比，仍存在较大发展空间，主要表现在：金融市场全球资源配置功能有待提升，国际投资者占比较低，全球市场定价能力和影响力还不够强；高能级金融机构总部集聚度一般，金融机构业务创新能力和国际竞争力有待加强，对科技创新和中小微企业等的服务力度仍显不足；金融产品不够丰富，衍生工具种类不够完备；与金融开放创新相适应的法治、监管还需继续完善，国际化高端金融人才占比有待提升，信息技术及数据基础设施建设还需加强，金融风险防范化解能力还要进一步提高。2024 年 12 月，中央金融委印发《关于支持加快建设上海国际金融中心的意见》，明确提出上海国际金融中心未来五至十年的建设目标，即国际金融中心能级全面提升，现代金融体系的适应性、竞争力、普惠性显著提高，金融开放枢纽门户功能显著强化，人民币资产全球配置中心、风险管理中心地位显著增强，基本建成与我国综合国力和国际影响力相匹配的国际金融中心。

上海市在区域发展顶层设计上效果显著，在强化上海“四大功能”“五个中心”建设的同时，助推各区发挥核心竞争力。上海市各辖区均衡发展、错位竞争，依据资源禀赋和特色优势，因地制宜制定发展目标，推动产业结构调整和科技创新政策落地；各区域发展目标定位清晰，核心积聚效应明显，促进城市整体竞争力进一步提升。

上海市下辖 16 个区，按主体功能区划分，上海市可分为四类功能区域，即都市发展新区（浦东新区）、都市功能优化区（包括黄浦区、徐汇区、长宁区、静安区、普陀区、虹口区、杨浦区等中心城区及宝山区、闵行区）、新型城市化地区（包括嘉定区、金山区、松江区、青浦区和奉贤区）和综合生态发展区（崇明区）。

浦东新区作为上海市都市发展新区以及“五个中心”建设的核心功能区所在地，是战略性新兴产业的主导区和国家改革示范区，其经济实力在上海各区中处于绝对领先地位，同时聚焦在全球资源配置能力和区域创新能力方面着力提升。浦东新区重点发展金融服务、集成电路、生命健康、航空及高端设备、汽车、航运贸易和文化创意产业，形成了以服务经济为主体的产业结构和创新驱动为主导的经济发展模式，汇集了超过 5000 家高新技术企业及超过 800 家各类研发机构，培育了一批高速发展的新兴产业集群，其未来定位系加快打造成为具有全球影响力的国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心和国际物流中心。浦东新区全区产业集中分布在陆家嘴、张江、金桥和外高桥 4 个国家级开发园区以及世博、国际旅游度假区、临港新片区等新兴区域。

都市功能优化区是发展服务经济的主要载体，也是集聚高端要素、提升综合服务功能的现代化国际化城区。都市功能优化区各区经济实力优异，2025 年，除普陀区及虹口区外，其余各区 GDP 均在 2000 亿元以上。产业发展方面，都市功能优化区的各区产业经济处于传统优势地位，以航空及物流业、现代商贸业、专业服务业、信息技术业、金融服务业和文化创意产业等第三产业为经济增长主要驱动。其中，黄浦区、徐汇区、静安区、虹口区和普陀区的第三产业占比均在 90.00%以上。都市功能优化区集聚了以金融科技、生物医药、人工智能和科创服务等领域为主的上海张江高新技术产业开发区黄浦园，以电子信息为支柱产业，新材料、生物医药、高端装备、环保新能源、汽车研发配套为重点产业的漕河泾开发区，以航空服务业、互联网+生活性服务业为代表产业的临空经济示范区以及文化创意产业为主的创新园区等。

新型城市化地区是具有全球竞争力的先进制造业基地和重要的战略性新兴产业基地，同时是统筹城乡、区域协调发展的主要载体，是支撑创新驱动、转型发展的战略空间和新增长极。其中嘉定区经济发展在新型城市化地区中居于首位。产业方面，新型城市化地区传统工业制造业较为发达，以 2024 年数据为例，金山区和奉贤区第二产业占比均在 50.00%以上，产业集聚度较高。其中，金山区以高端化工和新材料、智能出行与装备为主导产业，同时全方位优化产业生态，形成沿湾化工产业绿色转型带、东部高新产业集群发展带、西部传统产业提质升级带“三条产业集聚带”；松江区深化构建以新能源设施、仪器仪表为代表的高端装备等 2 个千亿级主导产业以及先进材料、生命健康、时尚消费品、文旅影视等 4 个百亿级重点产业，依托长三角 G60 科创走廊建设产城融合聚集区；嘉定区以汽车制造为主导产业，主推建设国际汽车城产城融合示范区，同时以嘉定新城为核心打造产城融合功能区；青浦区发展壮大千百亿产业集群，推动新一代信息技术、高端装备制造、现代物流三大千亿产业集群做优做强；奉贤区重点发展美丽健康、智能制造、生物医药和新材料等产业。

综合生态发展区即崇明区，是国家可持续发展实验区、现代化综合生态岛、上海可持续发展的重要战略空间，重点发展绿色经济和循环经济，着力提高生态环境品质。

空间发展规划方面，《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》中提出持续落实《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》，深化“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间总体格局，加强区区产业协同联动。强化中心城区辐射引领功能。“中心辐射”即加强中心城区、主城片区的发展能级和辐射强度，引领上海城市功能不断提升；“两翼齐飞”中东翼指洋山深水港和自由贸易区临港新片区，是上海对外开放的扇面，西翼包括虹桥国际中央商务区和长三角一体化示范区，是上海对外开放的扇面；“新城发力”是指嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城，将其打造成独立的综合性节点城市，与上海主城区合力形成 1+5 的上海市域都市圈，在长三角城市群中发挥核心作用；“南北转型”指南边金山和北边宝山两个基础产业城区的产业转型和城市转型，一南一北两个化工和钢铁产业基地，将在双碳目标背景下，向绿色化、高端化、服务化、多元化进行转变。

图表 5 •上海市各区经济及产业发展情况

功能区	各区	GDP（亿元）	GDP 增速	人均 GDP（万元）	发展定位	主导产业	重点产业园区/片区	未来产业发展规划
都市发展新区	浦东新区	18769.12	5.7%	32.37*	打造社会主义现代化建设引领区，建设成为国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心、国际物流中心	金融服务、集成电路、生命健康、航空及高端设备、汽车、航运贸易和文化创意产业	上海市张江高科技园区、陆家嘴金融贸易区、金桥出口加工区、外高桥保税区、世博区域、临港新片区、国际旅游度假区	瞄准世界科技前沿，攻克关键核心技术；聚焦关键核心领域，打造世界级产业集群；优化创新创业生态，深化科技体制改革
都市功能优化区	黄浦区	3615.72	7.1%	71.75*	上海国际金融中心建设的核心承载区	金融服务、专业服务、商贸旅游、物流、文化创意产业	上海张江高新技术产业开发区黄浦园、八号桥文化创意产业区、上海江南智造文化创意产业聚集区	大力发展以金融服务为核心、商贸服务和专业服务为优势的产业，加速发展以文旅服务、健康服务和科创服务为新动能的三大百亿级产业，积极布局未来潜力产业
	徐汇区	4153.08	5.5%	37.71*	重点打造科技创新中心的策源地、国际金融中心的增长极、文化大都市的引领区、国际消费之都的核心圈、现代化治理的示范城	人工智能、生命健康、文化创意产业	漕河泾开发区、徐汇滨江片区	大力发展以人工智能为核心的数字经济产业集群、以生物医药为抓手的生命健康产业集群、以艺术传媒为引领的文化创意产业集群和以金融科技为先导的现代金融产业集群；着力发展商业、现代服务业和先导产业
	长宁区	2897.67	3.9%	42.18*	打造“大虹桥东引擎”、建强“大都市西门户”、建成具有世界影响力的国际精品城区、打造虹桥出海企业总部集聚区、市级未来产业先导区	生活互联网、航空服务、时尚消费	东虹桥片区、虹开发片区、硅巷片区	加快形成现代化产业体系核心竞争力，巩固壮大生活互联网、航空服务、时尚消费等主导产业，加快培育产业互联网、低空经济、投资并购等新兴产业，前瞻布局未来产业，力争在下一代互联网、高性能纤维材料、新型储能、细胞治疗、深空探测等若干细分领域，产生更多经济爆发点，全力打造市级未来产业先导区
	静安区	3535.16	5.0%	37.97*	打造上海“五个中心”建设重要承载区、国际消费中心城市核心承载区、加快国际文化大都市核心区建设	时尚消费业、金融服务业、专业服务业	两轴（南京西路高端服务引领发展轴、南北高质量均衡发展轴）、一带（苏州河、彭越浦、走马塘水系沿岸）、三片区（南京西路—苏河湾中央活力区（CAZ）、大宁“三生”	立足资深定位和资源禀赋，建设具有静安特色和优势的现代化产业体系，加快发展新质生产力。推动三大优势产业创新转型发展，推动三大新兴产业提质升级，深化商业文化创意科技融合创新，加快细分赛道和未来产业发展，发挥人工智能赋能千行百业作用，推动楼宇经济升级迭代

							融合创新区、市北国际科创区）	
	普陀区	1778.78	11.2%	14.22*	上海科技创新中心新的增长极。积极打造创新发展活力区，美好生活品质区	智能软件、研发服务、科技金融、生命健康产业	中以（上海）创新园、上海科技金融产业集聚区、上海清华国际创新中心、真如城市副中心、桃浦智创城等	坚持产业立区，着力构建以高端产业为引领、以现代服务业为主体、以战略性新兴产业为动力、以新经济新业态为特色的高质量产业发展新格局，不断提升经济密度和质量效益，塑造城区核心竞争优势
	虹口区	1607.78	5.0%	22.42	上海国际金融中心和国际航运中心重要功能区	航运服务、财务管理、节能环保服务产业	花园坊节能环保产业园、音乐谷	做大现代商贸业，打造苏州河以北商业商贸中心，打响“上海购物”品牌；做大数字产业。加快推动数字产业化、产业数字化，拓展新一代数字技术应用场景；做大专业服务业，全力打响“在虹口，为全球”的专业服务品牌；做大文化创意产业，加快发展互联网文创、创意设计等新型文化业态，推进国家音乐产业基地建设
	杨浦区	2805.51	5.1%	23.34*	是上海科创中心建设重要承载区之一、上海打造国内大循环中心节点的增长极和国内国际双循环战略链接的创新源	人工智能及大数据、现代设计、科技金融产业	杨浦创业中心、创智天地、同济科技园等	大力发展具有引领策源作用和指数级增长潜力的创新型经济；大力发展辐射长三角，具有鲜明杨浦特色的服务型经济；大力发展具有行业影响力、引领力的总部型经济；大力发展融入国内国际双循环中高端的开放型经济；大力发展数据生产要素高频流动、高效配置、高效增值的流量型经济
	宝山区	2162.55	4.3%	9.53*	上海科创中心主阵地、国际大都市主城区、全市智能制造引领区和绿色低碳样板区	机器人及高端装备、高端新材料、以工业服务业为重点的生产性服务业	中部吴淞创新城、东部滨江产业带、西部科创集聚带	因地制宜发展新质生产力，进一步提升产业活力。包括壮大机器人及高端装备、高端新材料、以工业服务业为重点的生产性服务业等三大主导产业，做强邮轮旅游、绿色低碳、生物医药及合成生物等三大特色产业，布局未来材料、未来能源等六大未来产业领域，打造一流营商环境，进一步全面深化改革
	闵行区	4268.99	4.6%	15.63*	上海南部科创中心核心区、国家产城融合示范区、国家军民融合创新示范区	高端装备、新一代信息技术、生物医药、人工智能产业	上海虹桥商务区、临港浦江国际科技城、莘庄工业区、上海马桥人工智能创新试验区等	聚焦航空航天、海洋船舶、智能制造、轨道交通等领域，着力提升自主研发、制造与系统集成能力；加快培育和壮大新能源、新能源汽车、新材料、节能环保等战略性新兴产业；提高服务业现代化水平，打造重点服务业集群，提高生产性服务业发展能级，提升生活性服务业发展品质
	嘉定区	3075.6	3.8%	16.23*	世界级汽车产业中心核心承载区、上海科创中心重要承载区、长三角综合性节点城市	汽车、智能传感器、医疗装备、机器人产业	嘉定新城片区、国际汽车城产城融合示范区、嘉定工业区、北虹桥综合商务区等	推动传统汽车产业深度转型，全力建设世界级汽车产业中心核心承载区，着力培育汽车“新四化”、智能传感器及物联网、高性能医疗设备及精准医疗发展新动能
	金山区	1283.94	4.5%	15.76*	长三角一体化桥头堡、上海西南综合交通枢纽、都市现代农业示范区	高端化工和新材料、智能出行与装备	金滨海地区、湾区科创城、都市未来湾、卫城文化坊、站城融合圈	加快形成新质生产力，提升现代化产业体系竞争力。加快传统产业向数智化、绿色化两个方向转型，打高端化工和新材料、智能出行与装备两大主导产业，形成生物制造、电子信息、绿色能源三大新兴产业集群效应，培育以未来材料为重点的未来产业。促进现代服务业高质量发展。全方位优化产业生态
新型城市化地区	松江区	2375.42	5.2%	12.11*	打造先进制造业发展集聚区、新质生产力发展先行区、现代化新城建设样板区、乡村全面振兴示范区	新能源设施、仪器仪表、先进材料、生命健康、时尚消费品、文旅影视	松江新城、北部“大虹桥”拓展片区、南部绿色发展实践片区	全面推进产业结构转型，聚焦“2+4”现代化产业体系主攻方向，深化科技产业金融高水平融合，推动制造业向高端化、智能化、绿色化、集群化加速迈进，持续增强产业链韧性，全面提升产业园区能级，构建深度融合、协同高效的产业生态，着力打造先进制造业发展集聚区
	青浦区	1953.42	7.3%	15.13*	面向长三角的科技创新高地、辐射全球的供应链管理枢纽、具有示范意义的综合性节点、彰显江南气派的城乡融合典范，全面打造长三角创新枢纽	新一代信息技术、高端装备制造、现代物流	青浦新城、虹桥动力核、湖区创新核	发展壮大千百亿产业集群。推动新一代信息技术、高端装备制造、现代物流三大千亿产业集群做优做强；推动生物医药、新材料、时尚消费三大五百亿产业集群量质齐升；推动低空经济、跨境电商、会展广告三大百亿产业集群加速成长；前瞻布局未来产业。加快产业转型升级步伐，推进产业智能化、绿色化转型，推进产业融合化发展
	奉贤区	1724.9	3.9%	15.10*	中国（上海）自贸区临港新片区西部门户、南上海城市中心、长三角独立新城，上海大健康产业的核心承载区	美丽健康、智能制造、生物医药和新材料产业	上海市工业综合开发区、生物科技园区、杭州湾经济开发区、临港奉贤园区、临港南桥科技城等	发展东方美谷+未来空间现代产业体系。建设世界级美丽健康产业新高地、世界化妆品之都；加快构建中医药大健康生态圈；打造全新的、跨界融合的智能网联汽车全技术产业链
综合生态发展区	崇明区	461.15	3.7%	7.56	上海生态战略空间，成为上海重要的生态屏障，实现更高水平更高质量绿色发展的重要示范基地	现代绿色农业、生态旅游、船舶和海洋工程装备产业	智慧岛数据产业园、富盛经济开发区、崇明工业园区、现代农业园区等	推进世界级生态岛建设事业。主动立足乡村振兴战略实施、长三角一体化发展、花博会筹办、轨道交通崇明线和北沿江高铁建设，主动拓宽生态立岛的内涵和外延，实现厚植生态优势、加速绿色崛起并重，打造上海参与国际竞争的生态制高点、经济增长点、战略链接点

注：GDP 及 GDP 增速为 2025 年数据；标注*的人均 GDP 为 2025 年数据，未标注*的人均 GDP 为 2024 年数据，部分未公布人均 GDP 辖区的人均 GDP 数据根据最新披露常住人口数测算

资料来源：联合资信根据上海市各区统计公报、政府工作报告、统计月报、上海统计年鉴等公开资料整理

各区产业布局方面，上海拥有强大的产业基因，集聚了金融、航运物流、现代商贸、信息服务、文化创意和旅游会展等一批高端服务业，培育了汽车、电子信息、装备、钢铁和石化等一批先进制造业支柱产业，逐步形成了中心城区以现代服务业为主、郊区以先进制造业为主的产业空间布局。但各区在前期发展中也存在错位意识不强、同质化竞争的问题，导致区域产业特色优势不明显。2025 年 3 月 25 日，上海 2025 重点产业布局图在 2025 上海全球投资促进大会开幕式上发布。此次发布，包括前瞻部署 10 条重点产业链、首批“市区协同”千亿产业集群建设成效、14 个区级主导产业特色赛道集聚区。上海前瞻 10 条重点产业链已全面形成电子信息、汽车、高端装备、软件和信息服务四大万亿级产业集群，引领长三角世界级产业集群建设；首批“市区协同”千亿产业集群规模在千亿基础上持续壮大，产业集聚度和创新浓度持续提升；上海各区将深化“六个一”工作打法，强化“一个专班机制、一个产业图谱、一个产业政策”工作推进，做强“一批企业主体、一批服务平台、一个集聚区域”产业生态。

上海市产业总体布局为构建“一心一环两带多区”，其中都市核心区重点发展高端服务业，中外环地区重点发展以人工智能、大数据为代表的融合性数字产业，沿江临海、嘉青松闵高端产业集群发展带，重点打造以战略性新兴产业、先进制造业为代表的高端产业集群，推动多区错位发展，让优势更优、强项更强。在重点区域产业定位图上，突出强化园区载体平台功能，构建融合性数字产业园区（如徐汇滨江、市北高新等地区，重点布局人工智能、大数据等业态混合型产业）、战略性新兴产业园区（如张江、祝桥等地区，重点布局集成电路、航空等国家战略产业）、现代服务业园区（如北外滩、国际旅游度假区，重点布局金融、航运、旅游等高端服务业）和现代农业园区（如金山廊下、崇明现代农业园，重点布局现代绿色农业）。

3 区域信用环境

上海市信用供给规模稳步上升，金融体系健全，金融中心地位突出，区域信用环境良好，为上海市经济转型升级和平稳健康发展提供有力支撑。

信用供给方面，随着经济平稳发展，上海市信用供给规模稳步上升。截至 2025 年底，上海市全市中外资金融机构本外币存款余额 24.50 万亿元，同比增长 11.3%；贷款余额 13.07 万亿元，增长 6.5%。金融业对上海市经济转型升级和平稳健康发展的支撑作用持续增强。

资本市场方面，截至 2025 年底，上海市共有上市公司 454 家，占全国的 8.29%，知名上市公司包括交通银行、浦发银行、中国太保、上汽集团、上海机场、豪威集团、国泰海通、东方财富和宝钢股份等。同时，上海金融市场活跃度高，金融中心地位突出，2025 年，上海市主要金融市场实现成交额 4058.95 万亿元，同比增长 11.2%。

信用风险水平方面，截至 2025 年底，上海辖内银行业金融机构本外币不良贷款余额 1166.02 亿元，不良贷款率 0.93%。其中，商业银行本外币不良贷款余额 964.06 亿元，不良贷款率 0.90%。

4 未来发展

“十四五”时期上海发展取得显著成就，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设站在新的起点上。“十五五”时期，上海市将继续贯彻落实国家重大战略，加快建设“五个中心”，持续强化“四大功能”，到 2035 年基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

2017 年 12 月，《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》获得国务院批复原则同意，规划将上海市的城市性质确定为：长三角世界级城市群的核心城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市，国家历史文化名城，并将建设成为卓越的全球城市、具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。未来，上海将主动服务“一带一路”建设、长江经济带发展等国家战略，坚持以人民为中心，坚持可持续发展，进一步彰显功能优势、增创先发优势、厚植人才优势，努力把上海建设成为卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

“十四五”时期上海发展取得显著成就。五年来，上海市聚焦国家战略任务，践行人民城市理念，有效应对外部环境变化风险挑战，推动各项事业取得新的重大成就，城市能级和核心竞争力持续提升。上海市综合经济实力持续进位，全市生产总值迈上 5 万亿元台阶，经济总量跻身全球城市前五位，经济增速位居世界主要城市前列。城市核心功能持续增强，金融市场交易总额突破 4000 万亿元，上海港集装箱吞吐量连续 16 年排名世界第一，全社会研发经费支出相当于生产总值的 4.5%左右，集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业总规模超过 2 万亿元，全球最大贸易口岸城市领先地位持续巩固。高水平改革开放红利持续释放，浦东引领区首创性改革、引领性开放、开拓性创新取得重要成果，自贸试验区及临港新片区“五自由一便利”制度型开放稳步扩大，长三角一体化发展深入推进，中国国际进口博览会溢出效应持续显现，虹桥国际开放枢纽加速成势。人民生活品质持续改善，全市居民

人均可支配收入达到 9.2 万元，全面完成中心城区二级旧里以下房屋和“拎马桶”改造，千座公园目标顺利实现，天蓝、地绿、水清成为常态。具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设站在新的起点上。

2035 年，上海要如期基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，“十五五”时期具有承前启后的重要地位。同时，“十五五”时期上海发展环境面临深刻复杂变化。从外部环境看，大国关系牵动国际形势，国际形势演变使得战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多；新一轮科技革命和产业变革加速突破、全球经济治理深刻变动，为上海深入推进“五个中心”建设、加快提升城市能级和核心竞争力提供了重大机遇。从国内环境看，我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大的支撑条件和基本趋势，以及上海自身龙头带动、改革开放、科技和人才、治理现代化的多重优势，为在复杂和高风险条件下推动经济长期向好提供了坚实基础。同时，上海发展也面临诸多挑战，一是世界动荡加剧，大国博弈更加复杂激烈，对上海应对外部环境冲击、统筹发展和安全、提高经济韧性提出了更高要求；二是上海自身发展不平衡不充分问题仍然较多，新旧动能转换任务仍然艰巨、资源环境紧约束突出、民生保障存在短板弱项、老龄化少子化程度加深、超大城市治理面临风险挑战，对上海更好统筹经济社会发展、全方位推动城市转型升级提出了紧迫任务。

根据《上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，“十五五”时期上海市将根据中央对上海发展的战略定位和指示要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全面贯彻新发展理念，以经济建设为中心，加快建设“五个中心”，持续强化“四大功能”，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，深入践行人民城市理念，确保加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市取得决定性进展。“十五五”时期，上海经济社会发展的主要目标包括：一是高质量发展取得显著成效。地区生产总值年均增速力争达到 5%左右，全员劳动生产率超过 52 万元/人，制造业保持合理比重，产业引领力、竞争力持续提高，新质生产力加快培育，内需拉动经济增长主动力作用持续增强。二是城市核心功能实现新跃升。“四大功能”持续增强，前沿领域科技创新和重点领域技术攻关取得重大突破，高端产业能级显著提高。三是高水平改革开放取得新突破。国家重大战略全面落实，制度型开放水平明显提高，制约高质量发展的体制机制瓶颈持续破解，要素市场化配置水平明显提高，各类经营主体蓬勃发展。四是社会文明程度明显提升。社会主义核心价值观深入践行，城市文化软实力显著增强，市民文明素质和城市文明程度持续提升，人民精神文化生活更加丰富。五是人民城市建设持续深化。高质量就业更加充分，居民收入增长和经济增长同步，宜居安居水平显著提高，社会保障制度更加优化更可持续，公共服务更加优质均衡可及。六是城市治理现代化水平显著提高。如期实现碳达峰目标，生态系统多样性稳定性持续性不断提升，治理体系和治理能力现代化持续推进，平安上海、法治上海建设达到更高水平，风险防范化解体系不断健全。

接续奋斗，到 2035 年上海“五个中心”功能全面升级，重要发展指标达到国际领先水平，城市能级和核心竞争力显著提升，人均地区生产总值比 2020 年翻一番，基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

四、政府治理水平

1 推进“五个中心”建设

上海市奋力落实“五个中心”建设重要使命，城市核心功能进一步强化。上海持续推进“五个中心”联动发展、相互赋能，综合实力实现新跨越。“十五五”时期，上海市将加快“五个中心”建设，深化“五个中心”联动发展，促进相互支撑、高效协同，进一步增强整体效应、平台效应、放大效应和辐射效应。

“十四五”期间，上海持续推进“五个中心”联动发展、相互赋能，综合实力实现新跨越，上海市在全球主要城市的综合和单项排名均位居全球主要城市前列。国际经济中心建设方面，2025 年，上海市实现地区生产总值 56708.71 亿元，同比增长 5.4%；总部经济继续集聚，“十四五”以来，上海新增认定跨国公司地区总部 279 家、外资研发中心 142 家，累计认定分别达到 1050 家和 623 家，其中亚洲区以上总部 157 家、全球研发中心 19 家；民营经济释放活力，2025 年全年上海市新设民营经营主体 39.2 万户。国际金融中心建设方面，金融机构和基础设施更加完善，2025 年，上海市各类持牌金融机构达到 1813 家，国泰海通证券正式挂牌，法巴证券开业，友邦人寿资管、荷兰全球人寿资管获批开业，中国资本市场学会在沪设立；银行间市场交易报告库签约落沪，上海国智技术公司揭牌成立，不动产信托登记试点首批案例落地；国际货币基金组织上海中心开业启动运行，数字人民币国际运营中心在沪正式运营；CIPS 系统直接参与者 193 家，间接参与者 1573 家；上海市加快推进 QFLP 和 QDLP 试点，QFLP 试点累计 107 家，QDLP 试点累计 66 家。2025 年，上海市实现金融业增加值 8979.66 亿元，同比增长 9.7%；国际贸易中心建设方面，上海市落实支持上海国际贸易中心提质升级增强枢纽功能指导意见，实施大宗商品贸易转型升级行动，全年上海口岸贸易总额超过 11 万亿元、位列全球城市首位。第八届中国国际进口博览会成功举办，共有 155 个国家、地区和国际组织参与，4108 家境外企业参展，整体展览面积超过 43 万平方米，按一年计意向成交金额 834.9 亿美元，比上届增长 4.4%，创历史新高；国际航运中心建设方面，上海

市航贸数字化重点应用场景扩围提质，2025 年，上海港集装箱吞吐量达到 5506.25 万国际标准箱，连续 16 年排名世界第一；全年机场旅客吞吐量达到 1.35 亿人次，同比增长 8.3%，国际旅客吞吐量增长 20.6%；上海机场航空货邮创历史新高，达到 453.79 万吨、增长 7.9%，位居世界第二。科技创新中心方面，上海市创新策源功能不断提升，2025 年全社会研发经费支出相当于生产总值的 4.5%左右，其中基础研究支出占全社会研发经费支出的 13%左右，每万人口高价值发明专利拥有量达到 65 件；技术合同成交额达 6496.79 亿元，同比增长 24.9%；上海市新增科技“小巨人”企业和“小巨人”培育企业 92 家，累计达到 3018 家；全年新认定高新技术企业约 9000 家，新认定技术先进型服务企业约 200 家；全年共认定高新技术成果转化项目 818 项，其中电子信息、生物医药、新材料、先进制造与自动化等重点领域项目占 83.9%，累计认定高新技术成果转化项目 17603 项；全年专利授权 13.55 万件；上海－苏州集群在 2025 年全球创新指数中排名第 6 位。

2025 年 12 月，中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议中指出，“五个中心”是上海社会主义现代化建设的关键所在。必须坚持创新引领、联动发展，发挥央地协调推进机制作用，着力强化全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能、开放枢纽门户功能，坚持智能化、绿色化、融合化方向，牵引带动现代化产业体系建设，加快培育发展新质生产力。提升国际经济中心地位，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，加快构建以先进制造业为骨干的“2+3+6+6”现代化产业体系，推动传统产业数智化、绿色化转型，大力发展三大先导产业，着力打造六大新兴支柱产业集群，布局培育六大未来产业。促进服务业优质高效发展。积极培育世界一流企业。增强内需拉动经济增长主动力作用，持续做大经济总量。增强国际金融中心竞争力和影响力，稳步扩大金融领域制度型开放，提升国际化水平，完善金融市场、产品、机构和基础设施“四个体系”，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，建设人民币资产全球配置中心和风险管理中心，牢牢守住不发生系统性金融风险底线，更好服务实体经济、科技创新和共建“一带一路”。推动国际贸易中心提质升级，增强贸易枢纽功能，加快贸易创新发展和结构转型，优化升级货物贸易，拓展中间品贸易，着力发展服务贸易、数字贸易、离岸贸易、绿色贸易，推动贸易新业态高质量发展，促进贸易市场更加多元均衡，强化全球供应链管理功能。提升国际航运中心资源配置能力，巩固全球海空枢纽港地位，优化港口集疏运体系，增强航运金融、海事仲裁、船舶管理等航运服务能级，推动智慧港口、智慧航道、智慧机场建设，打造国际航运绿色燃料加注中心和交易中心。强化国际科技创新中心策源功能，以培育发展新质生产力为重点，深化战略科技力量建设，提升前沿科技布局的战略敏捷性，加强原始创新和关键核心技术攻关，促进创新链产业链资金链人才链深度融合，完善“政产学研金服用”融合发展机制，大力营造具有全球影响力的科技创新生态。深化“五个中心”联动发展，促进相互支撑、高效协同，进一步增强整体效应、平台效应、放大效应和辐射效应。

2 提升营商环境

上海市是首批国家营商环境创新试点城市之一，近年来持续深化国际一流营商环境建设，不断提升上海市营商环境影响力和综合性优势。

上海市在深入优化营商环境方面持续发力，抓住开放先机，充分激发各类市场主体活力。自 2018 年以来，上海已累计落地 1300 余项改革举措，全市营商环境显著改善。2021 年 5 月，上海市发展和改革委员会制定《上海市加强改革系统集成持续深化国际一流营商环境建设行动方案》，力争持续打造市场化、法治化、国际化营商环境，加强改革系统集成，持续深化国际一流营商环境建设，整体提升上海营商环境的国际竞争力。2021 年 9 月，国务院常务会议审议通过《关于开展营商环境创新试点工作的意见》，将上海作为首批国家营商环境创新试点城市之一。

2025 年 2 月，上海市发布《上海市坚持对标改革持续打造国际一流营商环境行动方案》（以下简称“优化营商环境 8.0 版”），在深化世界银行对标改革、优化为企整体服务、优化涉企监管检查、夯实营商基层基础和营造良好社会氛围方面明确 58 条任务举措，推动营商环境建设再上新台阶。2025 年，上海市“优化营商环境 8.0 版”58 条举措全面实施，准入准营更加便利、企业服务精准高效、涉企监管质效提升、权益保护不断完善、企业成本持续降低。在世界银行去年发布的营商环境企业调查中，上海有 22 项全球最优。营商环境的优化，有力促进全市经济回升向好、提质增效。2025 年，“上海企业登记在线”服务能级提升，实现变更注销“智慧文书”全程网办，变更登记 20.47 万件，注销登记 7.36 万件；全市 300.22 万户经营主体下载电子营业执照，2025 年使用量达 6825 万次，“企业码”扫码验照近 208 万次。政务服务方面，持续深化“一业一证”改革，完善在线申办系统，持续清理证明事项，累计超过 45.3 万件行政事项采用证明事项告知承诺制方式办理，减少市民、企业等往返开证明 90 万余次。截至 2026 年 1 月 25 日，上海存量企业 300.07 万户，平均每千人拥有企业 120.98 户，较 2025 年 1 月底增长 3.5%。

2026 年 1 月，上海市发布《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026 年）》（以下简称“优化营商环境 9.0 版”），在打造高效便捷的政务服务环境、打造公平公正的市场竞争环境、打造友好适配的产业生态环境和打造多元协同的社会共治环境方

面明确 26 条举措，推动营商环境建设提质增效。优化营商环境 9.0 版重在推动解决企业反映突出的难点堵点问题，并进一步细化阶段性的具体举措，积极回应企业在“走出去”服务、“反内卷”治理、平台经济监管、跨区域合作等方面的新关切、新问题。

3 深化改革开放

上海市是我国对外开放的前沿窗口城市和各项政策的试点地区。近年来，上海市坚持落实改革开放重大任务，在浦东引领区加快打造、自贸试验区及临港新片区建设持续深化、长三角一体化发展等区域合作深入推进和重点领域改革协同发力等方面全方位推进高水平改革开放，市场活力和社会创造力进一步激发。

上海市作为我国对外开放的前沿窗口城市和各项政策的试点地区，持续以国家改革开放重大战略任务为导向，围绕中央重大战略部署相继出台配套方案。“十四五”以来，浦东引领区首创性改革、引领性开放、开拓性创新取得重要成果，自贸试验区及临港新片区“五自由一便利”制度型开放稳步扩大，长三角一体化发展深入推进，中国国际进口博览会溢出效应持续显现，虹桥国际开放枢纽加速成势。

浦东引领区加快打造。2021 年 7 月，中共中央、国务院正式公开发布《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》，上海迅速制定浦东的《实施方案》。2024 年 1 月，中共中央、国务院公开发布《浦东新区综合改革试点实施方案（2023－2027 年）》（以下简称“实施方案（2023－2027 年）”），瞄准浦东新区具有改革场景、具备率先突破条件的关键领域，提出五方面重要举措，为浦东改革关键环节赋予更大自主权。上海市建设引领区建设五年来，高水平改革开放不断向纵深推进，一批首创性、引领性创新成果落地见效，有力推动经济高质量发展；与此同时，制度型开放总体方案基本落地，77 条试点经验向更大范围复制推广。发布实施数据出境管理办法和负面清单，开展全国首批增值电信业务扩大开放试点。实施“一业一证”、市场准营承诺即入制。上海国际再保险登记交易中心、企业走出去综合服务中心等功能性平台加快建设。科技创新策源和高端产业引领功能显著增强。这一时期，浦东已建、在建和规划建设大科学设施共 14 个，首艘国产大型邮轮等核心技术装备实现突破；区域内高新技术企业、专精特新企业、“小巨人”企业数量分别是 2020 年的 1.4 倍、5.2 倍和 19.3 倍。

自贸试验区及临港新片区建设持续深化。自 2021 年上海市深入推进临港新片区总体方案明确 78 项制度创新任务以来，临港新片区被赋予更大的自主发展、自主改革、自主创新管理权限，自贸试验区及临港新片区建设持续深化。2023 年 11 月，国务院公开发布《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》（以下简称“高水平制度型开放总体方案”），聚焦加快服务贸易扩大开放、提升货物贸易自由化便利化水平、率先实施高标准数字贸易规则、加强知识产权保护等 7 个方面，提出 80 项措施，推进高水平制度型开放。2025 年，高水平制度型开放总体方案“80 条”措施已基本落地，为稳步扩大制度型开放提供了“自贸经验”。2025 年 9 月，上海市第十六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议表决通过并实施了新修订的《中国（上海）自由贸易试验区条例》，强调系统集成与整体谋划，衔接国际高标准经贸规则，明确促进创新要素集聚，加强基础性前沿性研究，推动跨境技术交易等。2025 年，自贸试验区内 26 家企业开展自由贸易账户功能升级试点；中银香港、交银香港、国泰海通成功发行 3 单自贸离岸债；落地全国首票海关特殊监管区域外保税再制造业务，再制造产品按新品进口清单扩围至 24 个；离岸贸易印花税优惠政策实现延期扩围，全年累计惠及企业 500 余户次、享受优惠金额 0.89 亿元；增值电信五项扩大开放试点政策全面落地实施，全年累计获批 25 个试点业务项目；设立企业走出去综合服务中心，构建覆盖 270 个城市的海外服务网络。

2025 年，临港新片区聚焦跨境数据、离岸金融、离岸贸易、高能级航运服务等重点领域，开展更大力度的开放压力测试，新增突破性制度创新典型案例 28 个，全国首创案例 9 个，其中“率先打造安全便利的数据跨境流动体系”“‘联动接卸’监管新模式”2 项案例入选商务部自贸试验区第六批“最佳实践案例”；累计形成创新案例 166 个，其中全国首创 79 个。离岸贸易实现跨越式增长，全年离岸贸易规模达 327.37 亿美元，比上年增长 32.1%。创新跨境数据“负面清单+操作指引”管理模式，出台再保险、国际航运、商贸 3 个领域的负面清单，以及证券、公募基金、智能网联汽车、电池护照等 7 个领域的操作指引。率先开展增值电信开放试点，高济健康、科戈波等 7 家企业获批授牌。开展离岸贸易金融服务综合改革试点，实现了对标国际的“免审单”“秒级”结算服务功能，试点首月完成结算 5 亿元。为中资企业“走出去”提供跨境融资支持，落地全市场首单非居民并购贷款试点案例。率先开展金租 SPV 算力设备离岸租赁业务，金融租赁项目在新能源、动力电池、智能制造、工业母机等四大扩围领域的试点首单业务全部落地。加快推动航运绿色化发展，设立国内首个新能源船舶管理和船员培训中心，上线国际航运绿色能源认证服务平台，落地全国首单国产绿色甲醇加注。

长三角一体化发展等区域合作深入推进。2019 年 12 月，中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，上海迅速制定《实施方案》，进一步发挥上海核心城市功能和龙头带动作用，持续推进示范区高质量发展。“十四五”期间，示范区 GDP 年均名义增速 7.3%，2025 年 GDP 达到 5716 亿元，两区一县各自增速均位居所在省市前列，规模以上工业总产值、工业投资

增速等均高于长三角平均水平。中央区域办印发第三批 8 项示范区改革授权事项，已累计向示范区作出三批、共 26 项改革授权，其中前两批 18 项全部落地，两省一市人民政府印发 9 项省级改革授权事项，包括加快统一大市场建设、推动科技创新和产业发展等方面，支持示范区高质量发展；在“不破行政隶属、打破行政边界”的一体化探索中，示范区新推出 7 项制度创新成果，包括城镇开发边界调整跨省联合审查机制、生态环境司法保护协作机制等，累计形成 161 项制度创新成果，61 项制度创新经验面向全国复制推广，示范效应进一步彰显；两省一市共建的水乡客厅标志性、功能性项目方厅水院建成运营，重点区域进入了项目建设与功能培育并重的新阶段；示范区投资基金成功设立，长三角青吴嘉高新区建设加快推进，为示范区发展注入新动能；示范区成功创建国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。

2025 年，长三角推进第三轮三年行动计划 165 项重点任务，122 项完成或取得重要阶段性进展，实施多项年度合作事项与实事项目，印发都市圈同城化发展行动方案；前三季度地区生产总值 25.18 万亿元，占全国的 25.0%，三省一市出口总额 10.85 万亿元，占全国的 40.2%，科创板上市企业中长三角企业占比 48%。科创协同方面，开展多项跨区域技术攻关，发布 12 家创新联合体，完善先进光源体系并推动技术产业化，出台了《关于促进长三角科技创新协同发展的决定》，超 5000 家企业申请长三角科技创新券，支持金额超 2.5 亿元；体制机制与基础设施持续优化，长三角“一网通办”开通政务服务超 300 项，长三角铁路累计完成建设投资超 6400 亿元，高铁营业里程 8100 余公里，17 条省际断头路全部竣工；同时，重大开放平台形成多项制度创新，区域生态环境持续改善，绿电交易增长创历史新高，城市安全保障能力不断完善。

“十五五”时期，上海市将坚持不懈实施高水平改革开放，发挥重点区域改革开放试验田作用，推动出台浦东引领区新一轮支持举措，落实自贸试验区提升战略，支持临港新片区持续打造特殊经济功能区，强化虹桥国际开放枢纽科创、交通、会展、商务协同发展，高标准建成东方枢纽国际商务合作区。

4 打造智慧城市

上海市提出创建面向未来的智慧城市战略，城市数字化转型加快推进，城市治理现代化水平进一步提高。

上海围绕经济数字化、生活数字化、治理数字化等重要领域继续全面推动城市数字化转型。2021 年 10 月，上海市政府办公厅印发《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》，提出到 2025 年实现的四大工作目标：即构建高端引领的数字经济创新体系、打造融合普惠的数字生活应用场景、强化精细高效的数字治理综合能力、形成面向未来的数字城市底座支撑。与此同时，在指标体系上，从经济、生活、治理数字化转型和数字化转型基础四大维度提出 16 项指标，包括数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重持续提升、规模以上制造业企业数字化转型不低于 80%、打造生活数字化转型标杆场景 100 个、“一网通办”平台实际办件网办比例不低于 80%、物联感知终端数量超过 1 亿个等。

2024 年，上海市城市数字化转型加快推进。“随申码”应用场景加快拓展，“空间计算”“蜜巢”等城市大模型在气象、安全、消防、司法、展会等领域加速应用，医疗、房产、环保、贸易等一批数字化生产生活场景加快落地，国家区块链网络上海枢纽加快建设。深入推进“一网通办”，加快打造“智慧好办”政务服务 3.0 版，超 300 个高频事项实现“少填少交智能审”，“021”帮办服务体系为超过 400 个高频事项开通线上人工帮办，长三角“跨省通办”远程虚拟窗口实现 41 个城市全覆盖。城市运行“一网统管”系统加快数智化迭代，“防汛防台数字化系统”、智能交通“易的 PASS”等标杆应用优化升级。政务办公“一网协同”扩面升级。截至 2025 年末，“一网通办”总门户已接入 3827 项服务事项，其中 3365 项可实现全程网办；2025 年全年日均办事 41 万件，实际网办率达 89.53%；“一网通办”实名用户数达 8862 万；法人用户超 480 万。“随申码”已覆盖超 8872.9 万自然人，179.4 万法人用户，为 275 类超 2.6 亿个城市物体（包含数字虚拟物体）赋码，全年累计使用次数超 9.79 亿次；推进长三角三省一市电子证照共享互认，实现 413 项服务事项跨省通办；推进长三角“一网通办”全程网办，办件数累计超 1520.9 万件。

5 优化财政税收体制

上海市持续深化财税改革，深入落实减税降费政策。2025 年，财政改革发展工作取得积极进展，为经济持续健康发展与社会和谐稳定提供了有力保障。

2025 年，上海市加强财政资源和预算统筹，全力保障财政运行总体平稳，综合运用多种政策工具，有效发挥积极的财政政策逆周期调节作用，深化财税体制改革，为经济社会发展提供了坚实支撑。为深入实施财税政策支持，上海市持续推进落实临港新片区重点产业企业所得税优惠政策；积极争取离岸贸易印花税优惠政策在沪先行先试，超 500 户次企业减税近 1 亿元；在全国首批试点暂时进境修理税收政策，对符合条件的货物实施保税，提升货物贸易自由化便利化水平；落实共建“一带一路”部署，在国家部委支持下，上海铁路闵行站纳入启运港退税政策范围。同时，上海市靠前实施更加积极的财政政策，支持大力提振消费，2025 年上海市全市商业服务业支出 232.7 亿元，同比增长 6.8%；支持稳外贸稳外资，综合运用政策资金等，支持国际贸易转型升级；推动

扩大有效投资，使用国家超长期特别国债、地方政府专项债券和土地出让金等各类资金，支持重大项目建设，同时支持引导社会资本参与重大项目投资；培育壮大经营主体，落实个人消费贷款财政贴息和服务业经营主体贷款贴息政策，推动扩大“免申即享”惠企政策范围，修订城镇土地使用税困难减免政策，拓展政策适用范围，延续设立中小企业发展专项资金，实施新一轮中小微企业信贷奖补政策，推动政府性融资担保进一步增量扩面、提质增效，2025 年上海市新增政策性融资担保额 1458.1 亿元，同比增长 20.3%。

6 完善政府性债务管理

上海市政府持续健全完善政府性债务管理制度，建立政府债务风险预警和应急处置机制，加强政府专项债券绩效管理及政府债务监管；2025 年，上海市扎实推进专项债券“自审自发”试点工作，实行“三清单”管理及“双通报”机制，强化专项债券穿透式监测，防范地方政府债务风险。

2014 年，上海市政府印发《关于进一步加强本市政府性债务管理的若干意见》（沪府〔2014〕44 号），从化解存量债务、规范举债融资、强化债务监管等方面对加强政府性债务管理提出具体要求。上海市政府严格实行政府债务月报制度，实时跟踪分析本市政府债务到期和变动情况。参照财政部政府债务风险评估办法，上海市政府建立了本市政府债务风险预警机制，根据财政部的测算评估结果，及时对本市债务高风险的地区进行预警、提示，并出台《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府办〔2017〕36 号），明确应急组织机构、预警和预防机制、应急响应、后期处理和保障措施，切实防范和化解财政金融风险。2021 年，《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（沪财绩〔2021〕27 号）出台，进一步加强政府专项债券项目资金事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等全流程绩效管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险。总体看，上海市各项债务管理制度不断完善，并采取行之有效的债务风险监测措施，为政府性债务风险防范提供了保障。2025 年，上海市积极争取地方政府债券额度 2413.1 亿元，包括新增债券 1531 亿元（其中：一般债券 231 亿元、专项债券 1300 亿元）和再融资债券 882.1 亿元，主要用于轨道交通等常规建设类项目、“拎马桶”改造等土地储备类项目、重点产业类项目、注资创业投资类政府投资基金、补充政府性基金财力和偿还当年到期地方政府债券本金。在加强地方政府债务管理方面，上海市扎实推进专项债券项目“自审自发”试点工作，实行储备项目、准备项目、发行项目的“三清单”管理机制，强化专项债券项目储备；建立专项债券“双通报”机制，强化对专项债券资金支出进度和项目建设进度的通报，督促加快专项债券资金使用，推动尽快形成实物工作量；强化专项债券穿透式监测，有效防范债券资金使用风险；加强地方债发行管理，降低政府融资成本；按照“政府推动、市场主导”原则，推动地方政府债券柜台市场可持续发展。

7 促进国资国企改革

上海市区域性国资国企综合改革试验取得了良好的阶段性成果，2025 年，上海国资国企在服务党和国家工作大局，服务经济社会高质量发展，服务保障和改善民生中做出了重要贡献。

上海市聚焦对标世界一流，推动国有企业改革向纵深推进。2023 年，上海市出台国有企业加快建设世界一流企业的实施意见，实施新一轮国企改革深化提升行动，组建成立上海交易集团，国有存量资产盘活投资基金、国资国企高质量发展基金启动运营。2025 年，上海国资国企改革多点突破、成效显著，多项配套政策陆续出台，推动改革向纵深发展。国资布局持续优化，实施国有资本投资运营公司与国资基金联动改革，设立 1000 亿元三大先导产业母基金及未来产业基金、构建 800 亿元并购基金矩阵，推进多组企业战略重组与 9 个行业专业化整合，推动央企落户、深化央地金融合作，搭建民企协同发展平台。科技创新动能凸显，组建多个创新联合体及战新平台攻坚“卡脖子”技术，设立公益基金会支持基础研究，实施“人工智能+”行动，出台战新产业支持政策并优化考核激励机制。市场化经营机制不断完善，推进职业经理人薪酬改革，规范负责人收入分配，开展上市公司股权激励，落实“三能机制”强化人员动态管理。国资监管持续升级，确立“以企业为中心”理念，构建“四类一层”分类监管体系，完善公司治理与风险预警机制，推行总审计师制度，构建全市国资大监管格局。党的建设全面加强，落实“第一议题”制度，完善基层党建制度，推动党建与生产经营深度融合，为改革发展筑牢政治保障。2025 年上海市地方国有企业资产总额达 32.5 万亿元、创历史新高，利润总额、归母净利润同比增速分别为 12.3%和 11.2%、均创五年来新高。上海市国有资产监督管理委员会监管企业在沪工业产值可比增速、金融业纳统指标加权平均增速、外贸进出口总额增速分别为 10.5%、20.7%和 7.9%。上海地方国企控股上市公司总市值达 3.2 万亿元，创历史新高。国有企业改革深化提升行动实施三年以来，上海市地方国有企业资产总额、利润总额、归母净利润较 2022 年分别增长 16%、24%和 23%，上海地方国企控股上市公司市值较 2022 年涨幅超过 42%。

“十五五”时期，上海将坚持深化国资国企改革，推进国有经济布局优化和结构调整，增强国有企业核心功能、提升核心竞争力。

五、财政实力

上海市财政实力雄厚，先进制造业、金融业和新兴产业等发展相对成熟，税源产业稳定，财政自给能力很强，是分税制体制下对中央财政收入贡献较大的省级行政单位之一。

1 财政体制

目前，中国实行中央、省（自治区、直辖市）、市、县、镇/乡 5 级行政体制，由于国家实行“一级政府一级预算”，相应地，中国财政也实行五级财政体制。《预算法》划分了中央和地方财政的收支范围，国务院编制中央预算草案，并由全国人民代表大会批准后执行；地方各级政府编制本级预算草案，并由同级人民代表大会批准后执行。一般而言，地方政府行政级别越高，财政收支自由调节的空间就越大。中央与上海市的收入划分方面，目前，对于企业所得税和个人所得税，中央与地方按 60%:40%的比例分享，对于增值税，中央与地方按 50%:50%的比例分享。上海市下辖黄浦区、徐汇区和静安区等 16 个市辖区、108 个街道、106 个镇、2 个乡。上海市本级与下辖区级收入划分方面，增值税按照 35%:65%的比例分享，企业所得税按 50%:50%分成，个人所得税按 45%:55%分成。

2 地方财政收支情况

上海市财政收入规模大，整体财政实力保持在全国主要城市首位。

上海市作为国家经济中心城市和长三角区域中心城市，持续发挥其集聚辐射及区域带动作用，全市财政收入规模保持在全国主要城市首位。

图表 6 • 上海市财政收入构成情况（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
一般公共预算收入	8312.5	8374.2	8500.9
政府性基金收入	3466.7	3202.8	3039.6
国有资本经营收入	147.5	147.8	126.5

资料来源：2023－2025 年度上海市财政决算

2023－2025 年，上海市一般公共预算收入规模均超过 8300.0 亿元，一般公共预算收入规模大，对上海市财政收入的稳定性起到了重要保障作用。上海市是分税制体制下对中央财政收入贡献较大的省级行政单位之一，财政实力雄厚；同时，上海市产业结构优势显著，第三产业对税收贡献度高，税源产业稳定；上海市土地出让收入规模持续下降，财政收入对土地财政依赖程度一般；此外，国有资本经营收入对上海市财政收入起到一定有益补充。

（1）一般公共预算收支情况

2023－2025 年，上海市一般公共预算收入持续增长，财政自给能力很强；一般公共预算支出以民生支出为主，在保障和改善民生方面投入力度较大。从各行政区域情况来看，上海市下辖各区中浦东新区优势显著，其余各区实力相对均衡。

上海市财政实力雄厚，一般公共预算收入为地方财力主要来源。2023－2025 年，上海市一般公共预算收入分别为 8312.5 亿元、8374.2 亿元和 8500.9 亿元，同比增速（按自然口径计算）分别为 9.3%、0.7%和 1.5%，其中 2023 年增长较快，主要系 2022 年收入受公共卫生事件和大规模留抵退税因素影响，基数较低，其中大规模留抵退税影响约 6 个百分点。

上海市一般公共预算收入以税收收入为主，2023－2025 年税收收入分别为 7109.1 亿元、7082.7 亿元和 7318.5 亿元，占一般公共预算收入的比重分别为 85.52%、84.58%和 86.09%，财政收入质量高。从税收构成看，上海市税收收入以增值税、企业所得税和个人所得税为主体税种，2025 年上述主体税种收入同比均有所增长，主要系全市经济延续回升向好态势，一揽子稳增长政策协同发力，主体税种收入稳步增长。从纳税企业看，根据 2025 年 9 月发布的上海企业百强榜，上海百强企业连续第三年营收超 10 万亿元、净利润快速上升，2024 年百强企业营业收入 10.03 万亿元。2024 年，集成电路制造、智能终端制造、电商、海洋运输、保险业等企业营业收入或净利润增长幅度较高；拼多多、中远海运、中国太保、美团等行业龙头企业营业收入和增加额较多，对支撑百强企业营业收入规模的保持有较大的贡献。黑色冶金、汽车制造等行业营业收入和净利润下降。2024 年，上海百强企业前十位依次为：中国宝武、上汽集团、中建八局、中远海运、交通银行、中国太保、拼多多、浦发银行、美团和苏商建设集团。

图表 7 • 上海市一般公共预算收入总计构成情况（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
税收收入	**7109.1**	**7082.7**	**7318.5**
其中：增值税	2669.8	2598.1	2787.8
企业所得税	1716.4	1643.3	1766.6
个人所得税	952.9	946.0	1030.8
房产税	333.1	360.0	383.6
城市维护建设税	347.2	342.7	360.9
非税收入	**1203.4**	**1291.5**	**1182.4**
其中：专项收入	617.3	590.9	711.9
行政事业性收费收入	75.7	69.6	77.0
国有资源（资产）有偿使用收入	408.6	505.2	240.0
一般公共预算收入合计	**8312.5**	**8374.2**	**8500.9**
中央财政税收返还和补助收入	**1472.5**	**1188.0**	**1290.6**
地方政府一般债务收入	**521.2**	**648.8**	**809.1**
上年结转收入	196.1	153.1	117.7
调入资金	553.2	285.4	191.0
动用预算稳定调节基金	677.0	677.0	960.5
总　计	**11732.5**	**11326.5**	**11869.8**

资料来源：2023－2025 年度上海市财政决算

税收政策方面，2024 年 3 月，上海市政府办公厅印发《上海市减轻企业负担支持中小企业发展若干政策措施》，全面贯彻落实国家和本市关于减税降费的部署要求，持续优化营商环境，着力减轻企业负担，降低中小企业成本。2024 及 2025 年 1－10 月，上海支持科技创新和制造业发展主要税费优惠政策减税降费及退税分别为 1830.6 亿元和 1566.7 亿元。2025 年 3 月，上海市税务局印发《关于推出服务浦东引领区更高水平对外开放税收征管服务措施的意见》，聚焦稳外贸、稳外资目标，围绕培育外贸发展新动能、增强外商投资新引力、创新征管服务新模式等三方面，推出 11 项税收征管服务新措施，助力浦东引领区的首创性改革和引领性开放。2025 年 9 月，上海市税务局印发《关于优化调整本市个人住房房产税试点有关政策的通知》，优化个人住房房产税试点，保障刚需与多样化改善性住房需求，促进上海房地产市场平稳健康发展。此外，上海市是我国国家税务局和地方税务局机构联合办公的首创城市，有着机构精简、办事高效、政策联动性强、征税成本低等诸多优势，为税务征收提供了良好的体制环境。

非税收入方面，上海市在落实各项减税降费政策的同时，依法依规组织收入，多渠道盘活国有资源，2023－2025 年上海市非税收入占一般公共预算收入的比重波动下降，分别为 14.48%、15.42%和 13.91%。

从各行政区域情况来看，2025 年，上海市各行政区域一般公共预算收入规模均超 100.00 亿元。其中，浦东新区规模优势显著，近三年一般公共预算收入分别为 1300.81 亿元、1308.66 亿元和 1343.11 亿元；闵行区一般公共预算收入由 2023 年的 326.7 亿元增至 2025 年的 350.9 亿元；2025 年，静安区、黄浦区、松江区、嘉定区、青浦区、徐汇区、奉贤区和宝山区一般公共预算收入规模在 200.00~320.00 亿元区间，其他行政区在 100.00~200.00 亿元区间内，差异较小。

图表 8 • 上海市各区一般公共预算收入构成情况（单位：亿元）

各区	2023 年	2024 年	2025 年
浦东新区	1300.81	1308.66	1343.11
闵行区	326.7	336.7	350.85
静安区	287.80	302.22	308.30
黄浦区	282.18	299.40	315.18
松江区	229.03	204.55	208.79
嘉定区	249.89	243.42	244.79
青浦区	231.92	216.36	200.03

徐汇区	250.85	281.87	309.25
奉贤区	231.23	216.84	219.82
宝山区	179.85	182.70	205.86
虹口区	197.00	208.82	185.90
长宁区	168.53	180.97	196.59
崇明区	102.65	94.51	105.81
杨浦区	154.99	168.29	178.84
金山区	110.92	106.13	113.00
普陀区	154.43	166.79	175.24

资料来源：各区公开披露信息

2023－2025 年，上海市获得的中央财政税收返还和补助收入合计分别为 1472.5 亿元、1188.0 亿元和 1290.6 亿元。从中央对各地转移支付情况来看，根据中华人民共和国财政部公布的《2025 年中央对地方一般公共预算转移支付分地区情况汇总表》，上海市获得的中央一般公共预算转移支付规模相对偏小。上海市是分税制体制下对中央财政贡献较大的省级行政单位之一，为协同区域经济发展，缩小各区域经济差异做出了重要贡献。

2023－2025 年，上海市地方政府一般债务收入持续增长，分别为 521.2 亿元、648.8 亿元和 809.1 亿元。

2023－2025 年，上海市一般公共预算支出分别为 9638.5 亿元、9874.8 亿元和 9976.0 亿元，同比增速分别为 2.6%、2.5%和 1.0%。2025 年上海市实施更加积极的财政政策，保持支出强度，加快支出进度，坚持有保有压，切实保障重点领域支出。具体来看，前五大支出分别为资源勘探工业信息等支出 1552.4 亿元、城乡社区支出 1325.4 亿元、教育支出 1274.4 亿元、社会保障和就业支出 1262.9 亿元及卫生健康支出 718.8 亿元。此外，上海市一般公共预算支出向科学技术、交通运输、公共安全及住房保障等领域倾斜较大，重点支出项目得到有效覆盖，财政保障能力不断增强。

从市级对各区级转移支付情况来看，根据 2025 年度上海市财政决算，上海市 2025 年市对区一般公共预算转移支付 1029.3 亿元，其中一般性转移支付 837.7 亿元、专项转移支付 191.6 亿元。转移支付主要用于支持实施乡村振兴战略、基础设施建设等国家重大战略和市委、市政府重大项目，保持对教育、“三农”、医疗卫生、社会保障、生态环境、公共安全、文化体育等重要民生领域的财政转移支付力度。

经联合资信测算，2023－2025 年，上海市财政自给率[1]分别为 86.24%、84.80%和 85.21%，上海市地方财政自给能力很强。考虑到上解中央财政支出、债务还本支出、补充预算稳定调节基金和结转下年支出等因素后，上海市一般公共预算支出总计与收入总计实现平衡。

图表 9 • 上海市一般公共预算支出总计构成情况（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
主要支出：			
一般公共服务	426.9	441.3	475.0
资源勘探工业信息等	1303.1	1504.1	1552.4
教育	1206.1	1233.8	1274.4
社会保障和就业	1187.6	1230.8	1262.9
卫生健康	881.7	732.2	718.8
城乡社区	1346.6	1387.9	1325.4
农林水	399.1	458.2	435.6
交通运输	538.8	588.2	501.0
一般公共预算支出合计	**9638.5**	**9874.8**	**9976.0**
上解中央财政支出	223.4	227.2	229.8
调出资金	0.1	0.1	0.1
地方政府一般债务还本支出	386.9	470.3	658.8

[1] 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100.00%。

补充预算稳定调节基金	1330.5	636.4	808.6
结转下年支出	153.1	117.7	194.5
总　计	**11732.5**	**11326.5**	**11869.8**

资料来源：2023－2025 年度上海市财政决算

（2）政府性基金预算收支情况

受土地储备及出让情况、房地产市场走势及政策调控等多因素影响，近年来上海市土地出让收入及政府性基金收入持续下降。

政府性基金收入是上海市财政收入的重要组成部分。2023－2025 年，上海市政府性基金收入分别为 3466.7 亿元、3202.8 亿元和 3039.6 亿元。同期，上海市国有土地使用权出让收入占政府性基金收入的比重分别为 92.21%、92.92%和 92.26%，政府性基金收入对土地出让收入依赖程度高。由于土地出让收入受土地储备及出让情况、房地产市场走势及政策调控等多因素影响存在一定的不确定性，预计未来上海市政府性基金收入可能持续波动。

图表 10 • 上海市政府性基金收入总计构成情况（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
主要收入： 国有土地使用权出让收入	3196.5	2976.0	2804.3
国有土地收益基金收入	94.8	80.3	83.3
城市基础设施配套费收入	75.9	42.7	45.0
污水处理费收入	48.4	51.0	53.2
车辆通行费收入	27.1	26.4	26.4
政府性基金收入合计	**3466.7**	**3202.8**	**3039.6**
地方政府专项债务收入	598.4	705.2	1604.0
中央财政对本市政府性基金补助收入	6.6	99.2	168.8
动用上年结转收入	418.6	548.9	498.3
调入资金	0.1	0.1	0.1
总　计	**4490.4**	**4556.2**	**5310.8**

资料来源：2023－2025 年度上海市财政决算

2023－2025 年，上海市专项债务收入持续增长，分别为 598.4 亿元、705.2 亿元和 1604.0 亿元，上海市专项债务收入保持较大规模主要系为发挥逆周期调节作用影响，促进扩大有效投资。

2023－2025 年，上海市政府性基金支出分别完成 2997.7 亿元、2881.1 亿元和 4005.1 亿元，主要为国有土地使用权出让支出，其中 2025 年市级国有土地使用权出让支出 938.1 亿元，主要用于城市建设和征地及拆迁补偿等方面支出。2025 年，全市政府性基金预算收支执行平衡。

图表 11 • 上海市政府性基金支出总计构成情况（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
主要支出： 国有土地使用权出让支出	2757.4	2589.9	3432.5
国有土地收益基金支出	93.2	67.6	71.6
城市基础设施配套费支出	59.3	53.0	39.8
污水处理费支出	51.8	59.1	58.7
车辆通行费支出	16.1	12.6	16.5
政府性基金支出合计	**2997.7**	**2881.1**	**4005.1**
地方政府专项债务还本支出	438.9	802.9	580.0
调出资金	502.6	239.0	150.5
结转下年支出	551.2	633.2	575.2
总　计	**4490.4**	**4556.2**	**5310.8**

资料来源：2023－2025 年度上海市财政决算

（3）国有资本经营预算收支情况

国有资本经营收入对上海市财政收入起到一定补充作用。

2025 年，上海市地方国有企业实现营业收入 3.45 万亿元、利润总额 3041.04 亿元、归母净利润 2032.73 亿元。截至 2025 年底，上海市地方国有企业资产总额 32.53 万亿元。2023－2025 年，上海市国有资本经营预算收入分别为 147.5 亿元、147.8 亿元和 126.5 亿元，2025 年因为部分行业国有企业经营利润有所下降，上缴利润等收入相应减少，较上年下降 14.4%。其中，投资服务企业、房地产企业和电力企业利润收入居于上海市国有资本经营预算收入前列；同时，国有资本企业股利、股息收入对上海市国有资本经营预算收入形成一定补充。

2023－2025 年，上海市国有资本经营预算支出分别为 119.4 亿元、107.9 亿元和 92.1 亿元，主要为国有企业资本金注入支出。

（4）未来展望

考虑到上海市突出的战略地位、区位优势、产业结构和经济实力，整体财政收入规模有望保持在较高水平。

根据上海市财政局提供资料，2026 年上海市全市一般公共预算收入预算 8670 亿元，加上中央财政税收返还和补助收入、上年结转收入、调入资金、动用预算稳定调节基金等 2387.2 亿元，收入总量为 11057.2 亿元。上海市全市一般公共预算支出调整预算 10394 亿元，加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出、调出资金等 663.2 亿元，支出总量为 11057.2 亿元。

六、债务情况

2023－2025 年末，上海市政府债务规模持续增长，但整体债务负担在全国处于较低水平，考虑到上海市存量政府债务期限结构分布合理、集中偿付压力小、未来融资空间充足，整体债务风险可控。

1 地方政府债务负担

2023－2025 年末，上海市政府债务余额持续增长。截至 2025 年底，上海市政府债务余额为 10420.1 亿元，较 2024 年底增长 14.62%。

图表 12 • 2023－2025 年末上海市政府债务余额情况表（单位：亿元）

项目	2023 年底	2024 年底	2025 年底
政府债务余额	8832.3	9090.9	10420.1
其中：一般债务余额	3675.5	3946.8	4211.0
专项债务余额	5156.8	5144.1	6209.1

资料来源：上海市 2023－2025 年地方政府债务限额和余额决算情况表

从各级政府负债结构看，截至 2025 年底，上海市本级和区级政府债务分别为 3729.0 亿元和 6691.1 亿元，分别占全市政府债务余额的 35.79%和 64.21%。上海市政府债务主要集中在区级，其中浦东新区政府债务余额最高。

图表 13 • 2023－2025 年末上海市本级和各区政府债务余额情况表（单位：亿元）

级次	2023 年底	2024 年底	2025 年底
上海市本级	2794.8	2905.5	3729.0
区级合计	6037.5	6185.4	6691.1
黄浦区	490.6	481.4	517.5
徐汇区	163.9	253.8	358.6
长宁区	91.5	92.3	100.1
普陀区	356.2	341.0	361.9
静安区	386.6	363.4	339.7
虹口区	362.6	354.8	414.0
杨浦区	606.8	534.1	548.6

宝山区	196.7	245.2	306.4
闵行区	472.6	496.8	545.6
嘉定区	407.4	384.7	406.5
浦东新区	780.7	786.9	805.2
金山区	458.9	477.4	495.8
松江区	201.0	230.4	250.3
青浦区	130.0	149.8	194.3
奉贤区	508.1	546.1	578.3
崇明区	423.9	447.3	468.3

资料来源：上海市 2023－2025 年地方政府债务限额和余额决算情况表

从资金投向看，上海市政府债务主要用于市政建设、土地收储、交通运输设施建设等基础性、公益性项目支出，较好地保障了地方经济社会发展的需要，推动了民生改善和社会事业发展，并且形成了大量优质资产。

从未来偿债情况看，上海市政府债务的期限结构较为合理，集中性偿付压力小。根据上海市财政局提供的资料，截至 2025 年底，上海市于 2026－2028 年和 2029 年及以后年度到期政府债务占总债务的比重分别为 9.9%、7.5%、7.5%和 75.1%，债务分布期限分布合理、集中偿付压力小。

图表 14 • 2025 年底上海市政府性债务期限结构情况表（单位：亿元）

偿债年度	政府债务	占比（%）
2026 年	1028.2	9.9
2027 年	782.3	7.5
2028 年	782.4	7.5
2029 年及以后	7827.2	75.1
合　计	**10420.1**	**100.0**

资料来源：上海市财政局

债务限额方面，财政部核定上海市 2025 年地方政府债务限额 11446.2 亿元；同期，上海市政府债务余额为债务限额的 91.04%。从各级政府债务限额看，截至 2025 年底，上海市本级和区级政府债务余额分别占上海市本级和区级政府债务限额的 90.80%和 91.17%。市本级和各区级政府债务余额均小于对应限额。整体看，上海市政府未来融资空间充足。

图表 15 • 2023－2025 年末上海市政府债务限额情况表（单位：亿元）

项目	2023 年	2024 年	2025 年
政府债务限额	9906.2	10295.2	11446.2
其中：一般债务限额	4101.2	4258.2	4465.2
专项债务限额	5805.0	6037.0	6981.0
其中：上海市本级	3159.8	3391.4	4106.9
区级合计	6746.4	6903.8	7339.3

资料来源：上海市 2023－2025 年地方政府债务限额和余额决算情况表

经联合资信测算，2023－2025 年，上海市政府债务余额占 GDP 的比重分别为 18.71%、16.86%和 18.37%，上海市政府债务负担在全国处于较低水平。

2 地方政府偿债能力

经联合资信测算，截至 2025 年底，上海市地方政府债务率为 80.16%[2]，低于国际控制标准 100%~120%的下限，也低于全国平均水平。总体看，上海市政府债务水平较低。

[2] 地方政府债务率=地方政府债务余额/（一般公共预算收入+中央财政税收返还和补助收入+政府性基金收入+中央财政的政府性基金补助收入）*100.00%。

七、本期债券分析

2026 年上海市政府再融资一般债券（三期）（以下简称“本期债券”）纳入上海市一般公共预算管理，上海市一般公共预算收入对本期债券的保障程度高，本期债券到期不能偿还的风险极低。

1 本期债券概况

本期债券计划发行总额 79 亿元，品种为记账式固定利率附息债券，全部为再融资一般债券，期限为 10 年，债券利息按半年支付，到期一次还本。本期债券募集资金用于偿还存量债务。

2 本期债券偿还能力分析

根据国发〔2014〕43 号文以及财库〔2020〕43 号文，地方政府一般债券用于没有收益的公益性项目，主要以一般公共预算收入偿还。

2025 年，上海市一般公共预算收入为 8500.9 亿元，对本期债券发行规模的保障倍数为 107.61 倍，保障程度高。截至 2025 年底，上海市政府一般债务余额 4211.0 亿元，一般公共预算收入对一般债务的覆盖倍数为 2.02 倍，对存量一般债务偿还保障程度高。整体看，本期债券到期不能偿还的风险极低。

八、评级结论

基于对上海市经济、财政、政府治理水平和地方债务等状况及本期债券偿还能力的综合评估，联合资信确定 2026 年上海市政府再融资一般债券（三期）的信用等级为 AAA。

附件　信用等级设置及含义

联合资信地方政府债券信用等级划分为三等九级，符号表示为：AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C。AAA 级可用“-”符号进行微调，表示信用等级略低于本等级；AA 级至 B 级可用“+”或“-”符号进行微调，表示信用等级略高于或低于本等级。

各信用等级符号代表了评级对象违约概率的高低和相对排序，信用等级由高到低反映了评级对象违约概率逐步增高，但不排除高信用等级评级对象违约的可能。

具体等级设置和含义如下表。

信用等级	含义
AAA	偿还债务的能力极强，基本不受不利经济环境的影响，违约风险极低
AA	偿还债务的能力很强，受不利经济环境的影响不大，违约风险很低
A	偿还债务能力较强，较易受不利经济环境的影响，违约风险较低
BBB	偿还债务能力一般，受不利经济环境影响较大，违约风险一般
BB	偿还债务能力较弱，受不利经济环境影响很大，违约风险较高
B	偿还债务的能力较大地依赖于良好的经济环境，违约风险很高
CCC	偿还债务的能力极度依赖于良好的经济环境，违约风险极高
CC	在破产或重组时可获得保护较小，基本不能保证偿还债务
C	不能偿还债务

跟踪评级安排

根据相关监管法规和联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）有关业务规范，联合资信将在本期债券信用评级有效期内持续进行跟踪评级，跟踪评级包括定期跟踪评级和不定期跟踪评级。

上海市财政局应按联合资信跟踪评级资料清单的要求及时提供相关资料。联合资信将按照有关监管政策要求和委托评级合同约定在本期债券评级有效期内完成跟踪评级工作。

上海市经济状况及相关情况如发生重大变化，或发生可能对本期债券信用评级产生较大影响的重大事项，上海市财政局应及时通知联合资信并提供有关资料。

联合资信将密切关注上海市经济状况及相关情况，如发现有重大变化，或出现可能对本期债券信用评级产生较大影响的事项时，联合资信将进行必要的调查，及时进行分析，据实确认或调整信用评级结果，出具跟踪评级报告，并按监管政策要求和委托评级合同约定报送及披露跟踪评级报告和结果。

如上海市财政局不能及时提供跟踪评级资料，或者出现监管规定、委托评级合同约定的其他情形，联合资信可以终止或撤销评级。