

信用评级公告

联合〔2025〕854号

联合资信评估股份有限公司通过对 2025 年上海市政府专项债券（一期）、2025 年上海市政府专项债券（二期）和 2025 年上海市政府专项债券（三期）的信用状况进行综合分析和评估，确定 2025 年上海市政府专项债券（一期）、2025 年上海市政府专项债券（二期）和 2025 年上海市政府专项债券（三期）的信用等级均为 AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二五年二月十九日

声 明

一、本报告是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批专项债券，有效期为本批专项债券的存续期；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。

2025 年上海市政府专项债券（一～三期）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
2025 年上海市政府专项债券（一期）	45.15 亿元	7 年	AAA	
2025 年上海市政府专项债券（二期）	45.15 亿元	10 年	AAA	2025/02/19
2025 年上海市政府专项债券（三期）	136.70 亿元	15 年	AAA	

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；上海市重点打造战略性新兴产业和先导产业发展体系，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；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。“十四五”期间，上海市将继续贯彻落实国家重大战略，加快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，积极推进区域性国资国企综合改革。
- 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。
- 本批专项债券偿还能力极强。**本批专项债券被纳入上海市政府性基金预算管理，以对应的政府性基金收入或专项收入作为偿债来源，项目预期收益可覆盖本批专项债券本息。

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	1	
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	2022年	2023年	2024年
地区生产总值（亿元）	44652.80	47218.66	53926.71
地区生产总值增速（%）	-0.2	5.0	5.0
人均地区生产总值（万元）	17.99	18.98	/
三次产业结构	0.2:25.7:74.1	0.2:24.6:75.2	0.2:21.6:78.2
全部工业增加值（亿元）	10794.54	10846.16	/
固定资产投资增速（%）	-1.0	13.8	4.8
社会消费品零售总额（亿元）	16442.14	18515.50	17940.19
进出口总额	6272.40 亿美元	42121.61 亿元	42680.87 亿元
城镇化率（%）	89.33	89.46	/
城镇居民人均可支配收入（元）	84034	89477	93095
一般公共预算收入（亿元）	7608.2	8312.5	8374.2
其中：税收收入（亿元）	6349.2	7109.1	7082.7
一般公共预算收入增长率（%）	-2.1	9.3	0.7
中央财政税收返还和补助收入（亿元）	1348.1	1472.5	1187.6
一般公共预算支出（亿元）	9393.2	9638.5	9874.8
政府性基金收入（亿元）	4041.5	3466.7	3202.8
地方政府债务余额（亿元）	8538.6	8832.3	9090.9
地方政府债务限额（亿元）	11303.1	9906.2	10295.2

注：“/”表示数据暂未获取；2023年上海市人均地区生产总值=2023年上海市地区生产总值/2023年上海市常住人口；2023年及2024年上海市三次产业结构=第一产业增加值/地区生产总值:第二产业增加值/地区生产总值:第三产业增加值/地区生产总值

资料来源：2023年上海统计年鉴、2024年中国统计年鉴、2023年上海市国民经济和社会发展统计公报、2022—2023年度上海市财政总决算报表、2024年上海市国民经济运行情况、上海市全市及市本级2025年预算和2024年预算执行情况、上海市2024年政府债务余额和限额情况表、上海市财政局、上海市统计局和国家统计局官方网站等

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	2024/12/16	唐立倩 邹 洁 陈佳琪 王文才	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
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：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
资料来源：联合资信整理

评级项目组

项目负责人：唐立倩 tanglq@lhratings.com

项目组成员：邹 洁 zoujie@lhratings.com | 陈佳琪 chenjq@lhratings.com
 王文才 wangwc@lhratings.com | 邢小帆 xingxf@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 2024 年底，上海市行政区划面积 6340.5 平方千米，下辖 16 个区，2023 年底常住人口 2487.45 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。2024 年，上海市完成地区生产总值 53926.71 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.0%；一般公共预算收入为 8374.2 亿元，比 2023 年增长 0.7%；一般公共预算支出为 9874.8 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，市长龚正。

二、宏观经济和政策环境分析

2024 年前三季度，国民经济运行总体平稳、稳中有进，生产需求平稳增长，就业、物价总体稳定。宏观政策认真落实中央经济工作会议和 4 月、7 月政治局会议精神，用好超长期国债支持“两重、两新”工作，加快专项债发行使用，降低实体经济融资成本，加快资本市场落实新“国九条”。

2024 年前三季度国内生产总值 949746 亿元，同比增长 4.8%。经济增速有所波动，但仍保持在 5.0% 增长目标附近。经济运行出现一些新的情况和问题，房地产调控和化债方案持续加码。信用环境方面，前三季度，稳健的货币政策加大逆周期调节力度，两次下调存款准备金率，开展国债买卖操作，两次下调政策利率，支持房地产白名单企业和居民贷款，有序推进融资平台债务风险化解。下阶段，货币政策将加强逆周期调节力度，提振社会通胀预期，支持房地产融资，稳定资本市场；合理把握信贷和债券两个最大融资市场的关系，引导信贷合理增长、均衡投放。

2024 年四季度，按照 9 月政治局会议安排，宏观政策将加大逆周期调节力度，促进房地产市场止跌回稳，努力提振资本市场，加强助企纾困。抓住有利时机，强化存量政策和增量政策协同发力，巩固和增强经济回升向好势头，努力完成全年经济社会发展目标任务。

完整版宏观经济与政策环境分析详见 [《宏观经济信用观察（2024 年三季度报）》](#)。

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；2024 年，上海港集装箱吞吐量达到 5150.63 万国际标准箱，连续 15 年位居全球第一，成为全球首个年吞吐量超过 5000 万国际标准箱的世界大港。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 51 个国家，航线通达性在亚洲地区处于领先地位；2024 年，上海机场航空货邮和旅客吞吐量分别达到 420.6 万吨、1.25 亿人次，排名分别升至世界第二、世界第三。

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各项政策支持，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。临港新片区成立五年间（2019—2023年），各方面建设速度凸显，地区生产总值年均增长19.8%，规上工业总产值年均增长34.6%，全社会固定资产投资年均增长33.4%，区域经济规模迈上了新台阶。临港新片区在若干重点领域制度创新上实现突破，五年来累计形成70个全国首创性制度创新案例，不断提升“五自由一便利”的制度水平，制度创新成果持续转化为发展新优势；在建设具有国际市场竞争力的开放型产业体系上取得了新成效，华师大滴水湖国际软件学院、香港量子人工智能实验室等高水平机构和科创平台相继落地，高新技术企业从254家增至1493家；智能新能源汽车产业年产值突破3200亿元，集成电路、人工智能、生物医药、民用航空四大产业总产值年均增长34.1%；累计签约前沿产业重点项目超570个，涉及投资额超6200亿元，世界级、开放型、现代化的产业体系正加快完善。

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2024年7月，上海在科创板上市企业已达91家，成为全国科创板上市企业数量最多的城市。《上海国际金融中心建设“十四五”规划》提出要对标国际最高标准、最好水平，持续深化金融供给侧结构性改革，着力完善金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系，努力提升金融服务水平，切实提高资金供给效率，助力上海成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，支持长三角和全国经济高质量发展，不断强化上海国际金融中心全球资源配置功能。2024年，上海国际金融中心建设加快，吸引各类金融机构在沪展业兴业，上海国际再保险登记交易中心成立，股交中心专精特新专板开板运营，国际货币基金组织上海区域中心落地，在沪持牌金融机构增加到1782家；上海期货交易所铅、镍、锡和氧化铝期权实现上市，天使投资、风险投资、私募股权投资稳健发展，绿色金融服务平台上线运行，普惠小微贷款余额达到1.3万亿元、增长15%。未来，上海市将进一步加强上海国际金融中心建设，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建设以来，取得了重要的阶段性成果：累计形成154项制度创新成果，其中48项已向全国复制推广；推进两轮共计180个重点项目，上海轨交17号线西延伸工程已建成投运，沪苏湖高铁正式开通，长三角一体化示范区重大项目水乡客厅方厅水院初具雏形。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。未来，上海市将

加快推进长三角一体化发展。深入落实长三角一体化高质量发展实施方案，推进基础研究、市场一体化、区域物流、生态环保、政务服务等重点合作事项，实施上海大都市圈国土空间总体规划，大力提升 G60 科创走廊、沿沪宁产业创新带等平台能级，强化跨区域协同发展。深入推进长三角生态绿色一体化发展示范区制度创新，深化落实改革授权事项，加快方厅水院、上海示范区线等项目建设。

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。2024 年，上海金融市场交易总额达 3650 万亿元，增长 8.2%；截至 2025 年 1 月 10 日，上海科创板上市公司共 582 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。2024 年，上海临床创新转化研究院、国际先进技术应用推进中心等重大平台挂牌成立，科创企业跨境知识产权服务工作站启用，新增各类总部机构、大企业开放创新中心 80 家、16 家，累计分别达到 1522 家、103 家；高新技术企业达到 2.5 万家。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。2022—2024 年，上海市地区生产总值分别为 4.47 万亿元、4.72 万亿元和 5.39 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，2022—2024 年，上海市第三产业占比持续增长，且均超过 70.0%，对经济增长的贡献力度大。

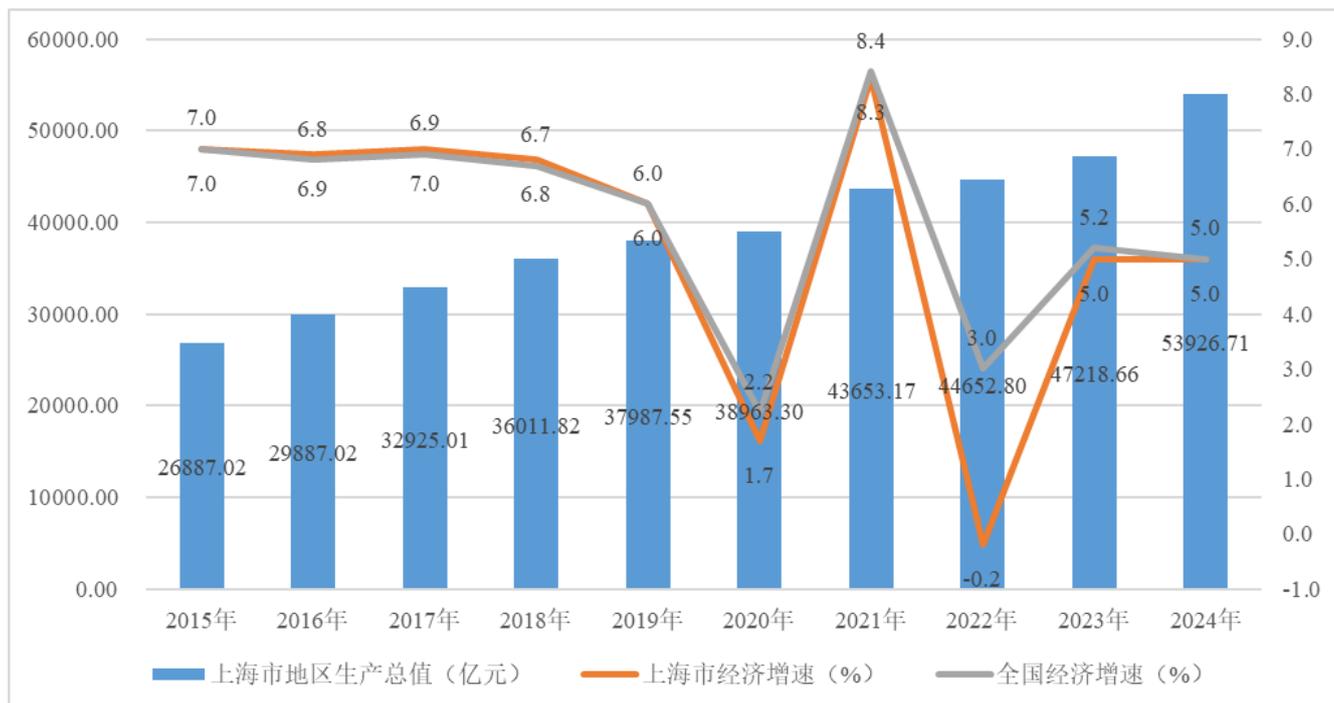
图表 1 • 2022—2024 年上海市国民经济发展主要指标

主要指标	2022 年	2023 年	2024 年
GDP（亿元）	44652.80	47218.66 ¹	53926.71
GDP 增长率（%）	-0.2	5.0	5.0
人均 GDP（万元）	17.99	18.98	/
三次产业结构	0.2:25.7:74.1	0.2:24.6:75.2	0.2:21.6:78.2
全部工业增加值（亿元）	10794.54	10846.16	/
固定资产投资增速（%）	-1.0	13.8	4.8
社会消费品零售总额（亿元）	16442.14	18515.50	17940.19
进出口总额	6272.40 亿美元	42121.61 亿元	42680.87 亿元
城镇化率（%）	89.33	89.46	/
城镇居民人均可支配收入（元）	84034	89477	93095

注：“/”表示数据暂未获取；2023 年人均 GDP=2023 年 GDP/2023 年上海市常住人口；2023 年及 2024 年上海市三次产业结构=第一产业增加值/地区生产总值:第二产业增加值/地区生产总值:第三产业增加值/地区生产总值
资料来源：2023 年上海统计年鉴、2024 年中国统计年鉴、2023 年上海市国民经济和社会发展统计公报、2024 年上海市国民经济运行情况等

¹ 根据《2024 年上海市国民经济运行情况》，2023 年上海地区生产总值修订为 51404.47 亿元。

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；上图中 2023 年上海地区生产总值为未修订值
资料来源：上海统计年鉴、中国统计年鉴、2023 年上海市国民经济和社会发展统计公报、2024 年上海市国民经济运行情况、上海市统计局和国家统计局等

上海市率先培育建设国际消费中心城市，多措并举促进消费市场恢复，并规划进一步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增速持续增长。

消费是拉动上海经济增长的第一驱动力，上海市电子商务、网络购物等新业态发展走在全国前列。2022—2024 年，上海市分别实现社会消费品零售总额 16442.14 亿元、18515.50 亿元和 17940.19 亿元，规模居全国主要城市首位。2024 年，上海市举办了第五届“五五购物节”、首届“上海之夏”国际消费季、上海旅游节、国际精品消费月等促消费活动，出台实施消费品以旧换新²、服务消费提质扩容³、商圈能级提升、餐饮业高质量发展等促消费政策；举办了“首发上海”系列活动，上海市全年新增各类首店 1269 家，全国首店及以上高能级首店占比为 17%；促进银发经济高质量发展，开展了适老化产品以旧换新和改造“焕新”活动，建成上海养老科技产业园首期工程；推动入境人士境内支付便利化，在商业、文旅、机场车站等重点场景新开通外卡 POS 机 5.4 万台、累计达 9 万台。2024 年，上海市实现社会消费品零售总额 17940.19 亿元，同比下降 3.1%。分行业看，2024 年，上海市批发和零售业零售额 16516.66 亿元，同比下降 2.9%；住宿和餐饮业零售额 1423.53 亿元，同比下降 5.4%。2022—2024 年，上海市城镇居民人均可支配收入分别为 84034 元、89477 元和 93095 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。2024 年 3 月，上海市人民政府办公厅印发《本市促进服务消费提质扩容的实施方案》，围绕上海国际消费中心城市建设总体目标，以市场驱动、标准对接、制度创新为引领，推动上海成为服务消费的品牌资源汇聚地、模式创新策源地和消费潮流风向标，将上海打造成为国内领先、国际一流的服务消费标杆城市。到 2027 年，在服务消费各领域形成一批新增长点，全面提升上海服务消费的国际知名度、品牌集聚度、商业活跃度、消费便利度和政策引领度，服务零售额占社会消费品零售总额的比重超过 50%。到 2035 年，形成资源集聚和辐射全球市场的高品质、创新型、数字化、融合化、绿色化服务消费新体系，服务零售额占社会消费品零售总额的比重超过 60%。

2022—2024 年，上海市固定资产投资同比增速分别为-1.0%、13.8%和 4.8%。分领域看，2024 年上海市城市基础设施投资同比增长 2.3%；工业投资同比增长 11.1%；房地产开发投资同比增长 2.8%。2024 年，上海市重大工程重点聚焦科技产业、社会民生、生态文明、城市基础设施、城乡融合与乡村振兴五大板块，安排项目 200 项，其中新开工 21 项、在建 179 项。2025 年，上海市重大工程继续聚焦上述五大板块，安排项目 186 项，其中年内计划新开工 14 项，在建 172 项，年度投资计划 2400 亿元。分板块来看，科技产业类 66 项，投资计划 794 亿元，占比为 33.1%；社会民生类 27 项，投资计划 95 亿元，占比为 4.0%；生态文明建设类

² 2024 年，上海市汽车以旧换新补贴 16.6 万辆，推动新车销售额超 300 亿元；家电产品补贴累计 18.7 亿元，拉动家电家居销售额超百亿元。

³ 发放“乐·上海”餐饮、住宿、电影、体育系列服务消费券，市级财政资金投入 5 亿元，有效发挥人气、促消费作用；实施促进 11 个服务消费领域提质扩容措施，会同商务部举办首届全国服务消费季暨上海服务消费“+”年华，线上线下联动举办五大主题活动；制定实施增强会展经济带动效应若干措施，对 29 家企业举办的 44 个展会给予资金支持近 2500 万元。

15 项，投资计划 151 亿元，占比为 6.3%；城市基础设施类 65 项，投资计划 1182 亿元，占比为 49.3%；城乡融合与乡村振兴类 13 项，投资计划 178 亿元，占比为 7.4%。

进出口方面，2022—2024 年，上海市货物进出口总额分别为 6272.40 亿美元、42121.61 亿元和 42680.87 亿元。其中，2022 年，受中美贸易战、公共卫生事件、俄乌战争及汇率波动等综合影响，上海市货物进出口总额增速为负，2023 年增速回升至 0.7%。2024 年，上海市货物进出口总额为 4.27 万亿元，同比增长 1.3%。其中，出口总额 1.82 万亿元，同比增长 4.6%；进口总额 2.45 万亿元，同比下降 1.0%。2024 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 5150.63 万国际标准箱，连续 15 年位列全球第一，为全球首个吞吐量超过 5000 万国际标准箱的世界大港。

上海市重点打造战略性新兴产业和先导产业发展体系，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。

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。2022—2024 年，上海市规模以上工业总产值分别为 39645.32 亿元、39399.57 亿元 39441.84 亿元，同比增速分别为-1.1%、-0.2%和 0.7%。2024 年，上海市实现工业增加值同比增长 2.2%。

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。2024 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 4.4%左右，全市财政科学技术支出 635.5 亿元（执行数），同比增长 20.3%。此外，2024 年，上海市牵头承担国家重点研发计划项目 180 项（累计 1580 项），获中央财政资金预算支持 17.21 亿元（累计 212.63 亿元），获国家科学技术奖 49 项（其中特等奖 2 项，占全国 67%；一等奖 8 项，占全国 32%），占全国 18.7%，连续 6 年获奖比例超过 15%。2024 年，上海市专利授权量 15.08 万件，其中发明专利授权量 5.07 万件，同比增长 14.3%；每万人口高价值发明专利拥有量 57.9 件，同比增长 15.3%。2024 年，上海市高技术产业产值 8536.86 亿元，占规模以上工业总产值的 21.6%，高新技术产品出口额占出口商品总额的 31.7%；全年技术合同成交额达 5200.73 亿元，同比增长 7.2%。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，主动作为、靶向发力，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。2023 年，上海市工业战略性新兴产业总产值 1.73 万亿元，占全市规模以上工业总产值的 43.9%，其中新能源汽车、新能源、高端装备行业产值同比分别增长 32.1%、21.3%和 4.8%；集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业规模达到 1.6 万亿元。

面对工业经济发展的新特点，上海市提出，要发挥上海优势，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。未来，上海市将持续提升产业基础能力和产业链现代化水平，推动关键核心技术攻关，率先突破有潜在断链风险的重大关键技术；聚焦行业新赛道，着重推进新旧动能转换。

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。2022—2024 年，上海市第三产业增加值分别为 33097.42 亿元、35509.60 亿元和 42189.44 亿元，同比分别增长 0.3%、6.0%和 5.7%，第三产业增加值在 GDP 中占比由 2022 年的 74.1%增加到 2024 年的 78.2%，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，2024 年，上海市金融业增加值 8072.73 亿元，同比增长 7.9%；信息传输、软件和信息技术服务业增加值 6062.33 亿元，同比增长 12.9%；租赁和商务服务业增加值 4626.27 亿元，同比增长 6.4%；交通运输、仓储和邮政业增加值 2003.02 亿元，同比增长 19.2%。

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。2024年，上海市金融业增加值占当年全市GDP的14.97%，占全国金融业增加值的8.19%。

图表3·上海市金融业增加值及相关情况（单位：亿元）

项目	2022年	2023年	2024年
上海市金融业增加值	8626.31	8646.86	8072.73
全国金融业增加值	96811	100677	98544
金融业占上海市GDP的比重	19.32%	18.31%	14.97%
占全国金融业的比重	8.91%	8.59%	8.19%

资料来源：2023年上海统计年鉴、上海市统计局官方网站和中国统计年鉴等

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。2024年，上海市金融市场成交额达3650.30万亿元，同比增长8.2%。其中，银行间市场成交额同比增长3.7%，上海证券交易所有价证券成交额同比增长13.1%，上海期货交易所成交额同比增长25.0%。

图表4·上海市金融市场交易金额情况（单位：万亿元）

市场	2022年	2023年	2024年
上海证券交易所	496.09	551.54	/
上海期货交易所	181.30	187.21	/
中国金融期货交易所	133.04	133.17	/
银行间市场	2114.04	2491.94	/
上海黄金交易所	8.52	9.76	/
合计	2932.98	3373.63	3650.30

注：“/”表示数据暂未获取

资料来源：联合资信根据上海市统计公报整理

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。

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2024年底，沪市上市公司数量2278家，较上年底增长0.66%；股票总市值达52.43万亿元，较上年底增长13%。其中，科创板作为科技创新型企业聚集地，截至2024年底总市值为6.34万亿元（占沪市股票总市值的12.10%），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。

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。

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2024年末的1782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，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。金融人才集聚方面，“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。《上海国际金融中心建设“十四五”规划》提出1个总体目标和6个具体目标，总体目标是：到2025年，上海国际金融中心能级显著提升，服务全国经济高质量发展作用进一步凸显，人民币金融资产配置和风险管理中心地位更加巩固，全球资源配置功能明显增强，为到2035年建成具有全球重要影响力的国际金融中心奠定坚实基础。6个具体目标可概括为打造“两中心、两枢纽、两高地”。“两中心”即全球资产管理中心生态系统更加成熟，更好满足国内外投资者资产配置和风险管理需求；金融科技中心全球竞争力明显增强，助推城市数字化转型。“两枢纽”即国际绿色金融枢纽地位基本确立，促进经济社会绿色发展；人民币跨境使用枢纽地位更加巩固，“上海价格”国际影响力显著扩大。“两高地”即国际金融人才高地加快构筑，金融人才创新活力不断增强；金融营商环境高地更加凸显，国际金融中心软实力显著提升。未来国际金融中心建设的深入将带动上海市金融业能级显著提升，助力上海成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，支持长三角和全国经济高质量发展，不断强化上海国际金融中心全球资源配置功能。

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 and 科技创新政策落地；各区域发展目标定位清晰，核心集聚效应明显，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4000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，2023年，黄浦区、闵行区、静安区、徐汇区、长宁区和杨浦区6个区GDP超过2000亿元，其余各区GDP均在1200~2000亿元。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、长宁区、静安区、虹口区、徐汇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的上海张江高新技术产业开发园区黄浦园，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园区，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 2023 年数据为例，除青浦区和松江区外，其余 3 区第二产业占比均在 50.00%以上，产业集聚度较高。其中，金山区以石化为支柱产业，同时着力发展以智能装备、生物医药和新材料产业为主的华东无人机基地、湾区生物医药港和碳谷绿湾产业园区；松江区五大主导产业为电子信息、现代装备、精细化工、新材料和生物医药产业，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；青浦区以信息技术、现代物流和会展等产业为支柱，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，上海市政府于“十四五”规划纲要提出构建“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间发展格局，“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 • 2023 年上海市各区经济及产业发展情况

功能区	地级市	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	16715.15	4.8%	28.76	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
	黄浦区	3157.30	5.9%	62.56	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园区黄浦园、八号桥文化创意产业区、上海江南智造文化创意产业集聚区	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	2853.58	8.2%	25.71	重点打造科技创新中心的策源地、国际金融中心的生长极、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	漕河泾开发园区、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
都市功能优化区	长宁区	2286.20	12.8%	32.90	打造国内大循环中心节点的重要平台、国内国际双循环战略链接的重要枢纽，建设创新驱动、时尚活力、绿色宜居的国际精品城区	现代贸易、信息服务、专业服务、智能互联网、航空服务、时尚创意产业	临空经济示范区、上海多媒体产业园、上海白猫慧谷科技园、上海工程大科技园	大力发展现代贸易、信息服务、专业服务等传统优势产业，推动传统产业向高端化、智能化、绿色化方向转型升级；围绕临空经济产业为动力、以新经济新业态为特色的高质量提升；巩固提升互联网+、电商平台等优势，促进新一代信息技术与实体经济深度融合；引入时尚新消费品牌，延展时尚创意产业链；培育面向未来的新兴产业
	静安区	2846.03	7.0%	30.39	中心城区核心区，中心城区发展坐标新标杆	商贸服务、专业服务、大数据产业	市北高新技术服务园区、新业坊国际文化创意产业基地	重点发展商贸服务、金融服务、专业服务、数据智能、文化创意、生命健康六大产业，形成创新型的高端化、国际化现代服务业体系。大力发展数字经济，着力推进新一代信息技术与产业体系深度融合赋能
	普陀区	1338.32	6.1%	10.80	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	1318.26	2.7%	19.33	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	2221.05	5.6%	18.34	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	1806.05	1.7%	7.95	长三角一体化发展的重要节点城市，建设上海科创中心主阵地	邮轮、新材料、机器人及智能硬件产业	超能新材料科创园、上海机器人产业园、北上海生物医药产业园等	打造科技创新生态，依托三大市级特色产业园区，加快形成新材料、智能制造、生物医药等优势新兴产业集群，深入推进人工智能及新一代信息技术、节能环保、建筑科技等重点产业发展，打造具有竞争力的创新型经济产业集群
	闵行区	3002.04	2.2%	11.16	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	2840.2	2.1%	15.06	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	1189.58	6.5%	14.46	“上海制造”品牌的重要承载区、实施乡村振兴战略的先行区、长三角更高质量一体化发展的桥头堡	石化、新材料、信息技术、节能环保及装备、生命健康产业	华东无人机基地、湾区生物医药港、碳谷绿湾产业园、金山工业区等	大力推动以化工产业为重点的传统产业转型升级，加快发展以新材料、智能装备、生命健康、信息技术四个产业集群为核心的战略性新兴产业，大力培育壮大生物医药、无人机、碳纤维复合材料、新型显示四大特色产业，协同发展数字服务、集成服务、专业服务、总部经济四大生产性服务业，推动先进制造业和生产性服务业深度融合
新型城市化地区	松江区	1740.03	-0.9%	8.90	长三角 G60 科创走廊始航地、建成“科创、人文、生态”的现代化新松江建设和独立的长三角综合性节点城市	电子信息、精细化工、新材料、生物医药、智能制造装备、集成电路、文化休闲旅游产业	上海临港松江科技城、松江经济技术开发区、松江综合保税区、松江新城总部研发功能区等	坚持创新引领，加快打造千亿级产业集群，加速制造服务“两业融合”，打造长三角先进制造业高地，形成具有世界级影响力、战略领先、品牌突出的现代产业体系
	青浦区	1440.08	5.7%	11.26	打造会展平台窗口、商贸服务型国家物流枢纽、上海国际金融中心新龙头、长三角特色金融枢纽新高地	信息技术、现代物流、会展旅游、北斗导航产业	市软件园、华新工业园区、青浦出口加工区、北斗产业园等	放大进口博览会溢出效应，推动会展企业集聚和产业融合。优化会展业发展环境，着力建设全国快递行业转型发展示范区和上海商贸服务型国家物流枢纽，推进商贸载体提质增效、大力发展新型商贸业态、培育发展特色金融产业，提升金融服务实体经济能力
	奉贤区	1414.71	3.4%	12.56	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、杭州湾经济开发区、临港奉贤园、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	421.86	4.2%	7.06	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：部分辖区未公布 2023 年人均 GDP 数据，为保证数据完整性，本表人均 GDP 根据上海市各区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 2023 年统计公报/统计月报、2024 年政府工作报告等公开资料整理

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。为加强全市产业布局统筹，加快构建新型产业体系，推动各区有序发展、错位竞争，促进产业经济高质量发展，上海市于 2018 年首届中国国际进口博览期间正式发布《上海市产业地图》。《上海市产业地图》聚焦融合性数字产业、战略性新兴产业、现代服务业和现代农业，立足“两个维度”，即空间维度（16 个区、67 个左右重点区域）、产业维度（金融、人工智能等 27 个重点行业），绘制“两类地图”，即现状图、未来图，共形成 101 张产业地图。通过发挥产业地图的指南作用，有效服务各类投资者，推动重大项目与产业地图精准匹配、快速落地，引导社会资本向重点区域集聚，加快构建集产业链、创新链等融为一体的产业要素体系，推动经济高质量发展，提升城市经济密度。

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 2024 年底，上海市全市中外资金融机构本外币存款余额 22.01 万亿元，增长 7.7%；贷款余额 12.27 万亿元，增长 9.8%。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，根据中国证券监督管理委员会上海监管局披露的《2024 年 12 月辖区基本情况》，截至 2024 年底，上海资本市场各类市场主体共计 2522 家。其中，上市公司 447 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、韦尔股份、国泰君安、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，2024 年，上海市全市金融市场成交额 3650.30 万亿元，同比增长 8.2%。

信用风险水平方面，截至 2024 年底，上海辖内银行业金融机构本外币不良贷款余额 1212.41 亿元，不良贷款率 1.02%；其中，商业银行本外币不良贷款余额 971.78 亿元，不良贷款率 0.97%。

4 未来发展

上海经济社会发展仍面临不少困难和挑战，“十四五”期间，上海市将继续贯彻落实国家重大战略，着力强化“四大功能”，全面深化“五个中心”建设，加快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。

上海经济社会发展仍面临不少困难和挑战：一是经济持续回升向好基础仍需巩固。外部环境变化的不确定性加大，全球贸易保护加剧，上海开放型经济受影响更大，稳外贸稳外资面临压力。国内需求不足，居民消费偏弱，民间投资信心仍需提振。部分行业出现“内卷式”竞争，部分企业生产经营面临订单不足、账款拖欠、效益下滑等困难，特别是小微企业经营压力较大。二是结构转型升级仍需加快。新旧动能转换接续不畅，汽车、电子信息等重点行业处在调整转型期。科技创新和产业创新融合发展仍需加强，一些关键核心技术受制于人，科技成果转移转化仍有堵点，全面深化改革仍需向纵深推进。现代服务业能级仍需提升，新兴产业集群尚未成势，高成长企业需加快培育壮大。三是城市治理效能仍需提升。生态环境治理仍需加强，城市运行安全仍有薄弱环节，韧性安全城市建设任务依然艰巨，城市管理精细化和社会治理现代化水平仍需提高。四是民生问题仍需持续用力。居民就业增收面临压力，就业结构性矛盾仍较突出，高校毕业生等重点群体就业问题需关注，教育、医疗、养老、托育、安居等人民群众关心的民生问题需用心用情解决。

尽管面临诸多挑战，上海市经济发展仍有许多有利因素。一是中国经济发展韧性较强，保持全球领先地位，货币政策、财政政策具有较大回旋空间，经济长期向好的基本面没有改变，为上海市发展创造了稳定的国内环境。二是上海经济回稳向好态势逐步巩固，核心功能强、发展潜力大、市场活力好，新产业新赛道加快形成经济新增长点。三是重大国家战略红利和多轮稳增长政策叠加效应持续释放，浦东高水平改革开放加快推进，科创板、进博会溢出带动效应持续显现，临港新片区、虹桥国际开放枢纽等重点区域持续保持较高增长，上海将在服务国家战略中加快自身发展。四是金融改革开放持续深化，全面实施注册制改革等重大举措不断落地，绿色金融、金融科技等新赛道持续发力，为国际金融中心建设注入新功能。

从中长期来看，上海市将根据中央对上海发展的战略定位，着力强化全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能和开放枢纽门户功能，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。根据“十四五”规划，到 2025 年，上海市将贯彻落实国家重大战略任务取得显著成果，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。产业发展方面，“十四五”期间，上海市将按照“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；发展重点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。具体看，一是发挥三大产业引领作用，以国家战略为牵引，建设集成电路、生物医药和人工智能三大产业创新发展高地，努力实现产业规模倍增；二是促进六大重点产业集群发展，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，计划到 2025 年将本地新能源汽车产值占汽车行业的比重提升至 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；三是推动服务经济提质增效，大力发展以知识密集型服务为代表的高端生产性服务业。此外，上海市将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。

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。上海已基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心，具有全球影响力的科技创新中心亦已形成基本框架，创新策源功能不断增强。

“十三五”期间，上海整体已基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心，具有全球影响力的科技创新中心形成基本框架。2021 年 9 月，国家发展和改革委员会与上海市政府联合印发《上海市建设具有全球影响力的科技创新中心“十四五”规划》，提出以强化科技创新策源功能，提升城市核心竞争力为主线，以提升基础研究能力和突破关键核心技术为主攻方向，以深化科技体制机制改革为根本动力，加快构筑新阶段上海创新发展的战略优势，为 2030 年形成具有全球影响力的科技创新中心城市的核心功能奠定坚实基础，为提升上海“五个中心”能级和城市核心竞争力提供重要支撑，为中国进入创新型国家前列提供坚实强劲动力源。2024 年，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，“五个中心”建设多项指标实现突破。

随着上海市“五个中心”建设的加快推进，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，2024 年，上海市实现地区生产总值 53926.71 亿元，同比增长 5.0%；总部经济继续集聚，新增跨国公司地区总部 60 家、外资研发中心 30 家，累计分别达到 1016 家和 591 家；民营经济释放活力，规模以上民营企业工业总产值同比增长 4.0%，增速高于全市工业 3.3 个百分点。国际金融中心建设方面，2022—2024 年，上海市金融市场交易总额分别为 2932.98 万亿元、3373.63 万亿元和 3650.30 万亿元，持续增长；2024 年，上海市配合中央金融管理部门发布“科创板八条”，上海国际再保险登记交易中心成立，国际货币基金组织上海区域中心落地，上海市各类持牌金融机构增加到 1782 家；《关于加快上海国际再保险中心建设的实施意见》印发实施，上海股权托管交易中心专精特新专板开板，累计完成 45 单认股权登记项目；上海市加快推进 QFLP 和 QDLP 试点，已批准设立 QFLP 试点机构 95 家、QDLP 试点机构 66 家；数字人民币试点应用行动方案制定实施，应用场景覆盖政务民生、交通出行、电商支付等各领域，可受理商户达 197 万个。近年来，上海市金融中心国际化水平持续提升，全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心功能得到不断完善，已基本形成多层次金融市场体系和金融机构体系。国际贸易中心建设方面，上海市链接全球能力深化拓展，2024 年，上海口岸进出口总额超过 11 万亿元，继续保持世界城市首位；深化服务贸易创新发展试点，服务贸易规模保持全国首位；第七届进口博览会成功举办，297 家世界 500 强和行业龙头企业参展，按一年计意向成交金额 800.1 亿美元，增长 2%；“经认证的经营者”（AEO）达到 558 家，新认定 58 家国际分拨中心示范企业，国际贸易分拨中心示范企业达 114 家，累计认定贸易型总部 337 家；大宗商品现货“清算通”平台功能持续拓展，清算金额突破 2.5 万亿元；国际贸易“单一窗口”功能不断完善，建成 18 大板块 75 项特色应用。国际航运中心建设方面，上海市航运枢纽功能持续增强，2024 年，上海港集装箱吞吐量达到 5150.63 万国际标准箱，连续 15 年排名世界第一，成为全球首个年吞吐量超过 5000 万国际标准箱的世界大港；集装箱水水中转量达 3169.10 万国际标准箱，同比增长 11.5%；航运贸易数字化平台上线运行，推出电子提单、电子放货等应用场景，上海港累计完成电子提单超 46 万单，电子放货比例达 38.4%；《关于进一步提升上海航空物流枢纽能级的若干措施》发布实施，支持东航打造超级承运人；小洋山北作业区等项目建设加快推进，罗泾港区改造一期建成投运。科技创新中心方面，上海市创新策源功能增强，2024 年，上海深化科技体制机制改革，科研项目管理机制和科技攻关组织模式进一步优化，实施新一轮科技成果转化行动方案，有效期内高新技术企业突破 2.5 万家，每万人高价值发明专利拥有量达到 57.9 件，全年技术合同成交额达 5200.7 亿元，同比增长 7.2%；已建在建重大科技基础设施 15 个，上海光源二期通过国家验收，高效低碳燃气轮机试验装置建成，上海光源向企业用户开放机时较 2023 年翻番；尚思自然科学研究院启动运行，设立上海泰坦自然科学发展基金会；上海—苏州集群在 2024 年全球创新指数中排名第 5 位。

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，上海已累计实施 1101 项任务举措，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。

2024 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 7.0 版”），提出了对标改革提升、企业服务提升、监管执法提质、区域标杆创新、营商环境协同共建五大行动 150 项具体任务，持续打造贸易投资便利、行政效率高效、政务服务规范、法制体系完善的国际一流营商环境。2024 年，上海市“优化营商环境 7.0 版”150 项改革举措全面完成。建立惠企政策全流程服务工作机制，累计办理企业诉求 15345 件。实施减轻企业负担“20 条”等政策，全年新增减负超过 1160 亿元。2024 年，“上海企业登记在线”全程网办办结内外资企业设立、变更、注销登记 70 万件；政务商务场景中使用电子营业执照达 7000 万次，保持全国第一；办理企业信息变更“一件事”22 万件。政务服务方面，上海市推动“一业一证”全程网办，发放综合许可证 8.3 万张；优化“021”帮办服务体系，拓展线上人工帮办服务范围，累计帮办超 71.9 万次，满意率 98.42%；超过 43 万件行政事项采用告知承诺制方式办理，减少往返开证明 86 万余次。2024 年，上海市新设企业 342681 户；截至 2024 年底，上海实有企业 289.87 万户，每千人拥有企业 117 户，全国排名第一。

2025 年 2 月，上海市发布《上海市聚焦提升企业感受 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、优化为企业整体服务、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。优化营商环境 8.0 版重点聚焦提升企业感受，优化惠企政策全流程服务，并首次将“夯实营商基层基础”纳入行动方案，支持区域特色营商环境创建和街镇营商环境建设。

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，上海市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提升虹桥国际中央商务区核心功能等方面取得积极成效，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。

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。2024 年以来，上海市深入开展浦东综合改革试点，实施方案（2023—2027 年）涉及的 157 项改革任务有序推进。全国首家外国仲裁机构业务机构落地，首单海关特殊监管区邮轮直供物资新模式顺利实施，上海临床创新转化研究院、国际先进技术应用推进中心等重大平台挂牌成立，科创企业跨境知识产权服务工作站启用，新增各类总部机构、大企业开放创新中心 80 家、16 家，累计分别达到 1522 家、103 家。浦东新区法规、管理措施分别新增 4 部、10 部，累计分别达到 22 部、31 部。

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。2024 年，高水平制度型开放总体方案“80 条”基本完成，离岸贸易印花税免征等政策落地实施，互联网数据中心等增值电信业务扩大开放试点正式启动。“6+1”首批自贸试验区联动创新区启动建设，

跨境资金结算、外籍人才服务等一批制度创新成果复制推广。临港新片区新一轮市级支持政策制定实施，洋山特殊综合保税区扩区区域封关验收。

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。2024年，上海市制定实施第三轮三年行动计划《长三角地区一体化发展三年行动计划（2024—2026年）》，产业协同、公共服务便利共享等18个重点合作事项加快实施，新能源汽车充电桩设施一张网等10个实事项目有序推进，沪苏湖高铁建成运营。上海市落实虹桥国际开放枢纽建设三年行动计划，支持虹桥国际中央商务区集聚高能级贸易主体和贸易平台，有序推进虹桥国际低空经济产业园、华东无人机基地建设。虹桥国际开放枢纽进一步提升能级政策措施落实落地，虹桥海外发展服务中心、国际人才服务中心揭牌成立。

重点领域改革协同发力。2024年，上海市加快实施国企改革深化提升行动，构建“四类一层”分类监管模式，国有资本投资运营公司和国资基金联动改革深入推进，国泰君安与海通证券、上海建科与上咨集团等四组企业战略性重组有序推进，国有企业加快发展战略性新兴产业支持政策出台实施。促进民营经济发展壮大，举办民营经济高质量发展服务月活动，制定实施中小企业融资支持措施，完成市级融资信用平台整合优化，中小微企业政策性融资担保规模进一步扩大，2024年新增专精特新企业2115家、国家级中小企业特色产业集群5个。

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。

“十四五”阶段伊始，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，上海市人民政府办公厅印发《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”“蜂巢”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。

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。2024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。

2024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，上海市多措并举实施积极的财政政策，进一步加大科技和教育投入，2024年全市财政科学技术支出635.5亿元，同比增长20.3%；教育支出1233.8亿元，同比增长2.3%；安排市级建设财力资金，运用地方政府债券，支持重大项目建设。为进一步激发经营主体活力，上海市贯彻国家结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。研究制定单位纳税人房产税困难减免政策，对发生特殊困难企业和符合本市产业发展方向的亏损企业给予房产税减免，助力相关企业纾困发展。落实财政支持政策和资金，巩固外资基本盘。在推进财政管理改革创新、建立健全现代财政制度方面，上海市严控一般性支出，进一步加强财政拨款“三公”经费限额管理。全面推开成本预算绩效管理改革。按照“深度融合、突出重点、分类实施”的原则，聚焦重点领域、财政政策和“一类事”项目，对市区两级成本预算绩效分析项目和政策实施清单式管理、项目化推进，实现“开展一项分析，规范一类支出，制定一批标准”，推动优化财政支出结构、提升财政管理质效、促进财政政策精准发力，以财政改革带动政府治理效能全面提升。

6 完善政府性债务管理

上海市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；2024年，上海市通过地方政府专项债券等资金支持重大项目建设以发挥对社会投资的引导撬动作用，同时继续加强债务管理，防范地方政府债务风险，并成为地方政府专项债券项目“自审自发”试点地区。

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。

2024年，上海市积极争取国家地方政府债券额度支持，发行地方政府债券1354亿元，包括新增债券597亿元和再融资债券757亿元，主要用于轨道交通、市域铁路等交通基础设施项目，旧区改造等保障性住房项目，污染防治等生态环保项目，教育、医疗卫生等社会事业项目等，以及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，上海市强化专项债券资金管理，建立健全防范化解地方债务风险工作机制和长效机制，建立政府债务管理情况报告制度。

2024年12月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》。上海市作为地方政府专项债券项目“自审自发”试点地区，滚动组织筛选形成本地区专项债券项目清单，报经省级政府审核批准后再报国家发展改革委、财政部审核，可立即组织发行专项债券，项目清单同步报国家发展改革委、财政部备案。

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，2024年，上海市国有经济发展稳中向好，国资布局结构加快调整，体制机制改革深入推进，国资监管更加科学高效。

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。2024年，上海市国资国企体制机制改革取得重要进展，战新产业发展、垂类模型应用支持政策、基金管理制度、完善公司治理实施意见等陆续出台。优化国有经济布局结构方面，上海市组建总规模1000亿元的三大先导产业母基金和未来产业基金，加快战略性新兴产业和未来产业发展；与9家央企签署专项合作协议，助力三大先导产业发展；承办部分中央金融机构负责人座谈会，推动央地合作向更宽领域、更深层次拓展；举办服务本市国资国企“走出去”系列活动，助力国资国企高水平“走出去”。释放创新创造动能方面，上海市发布数字化转型应用场景，推出“人工智能+”垂类模型落地应用大礼包，发布“上海国资国企AI+行动倡议”，促进各类创新要素有效集聚；深化上海国资品牌创新基地建设，扩大品牌发展示范效应；与上海市颠覆性技术创新中心签订合作备忘录，打造颠覆性技术创新高地，推动颠覆性技术创新成果落地转化。2024年，国有企业国际国内竞争力继续增强，9家总部在沪的国有企业进入2024年《财富》世界500强，较2023年增加3家。

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 • 2022—2024 年上海市财政收入构成情况（单位：亿元）

项目	2022 年	2023 年	2024 年
一般公共预算收入	7608.2	8312.5	8374.2
政府性基金收入	4041.5	3466.7	3202.8
国有资本经营收入	195.0	147.5	147.8

资料来源：2022—2023 年度上海市财政总决算报表、上海市全市及市本级 2025 年预算和 2024 年预算执行情况

2022—2024 年，上海市一般公共预算收入规模均超过 7600.0 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

2022—2024 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。2022—2024 年，上海市一般公共预算收入分别为 7608.2 亿元、8312.5 亿元和 8374.2 亿元，同比增速（按自然口径计算）分别为-2.1%、9.3%和 0.7%，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，2022—2024 年税收收入分别为 6349.2 亿元、7109.1 亿元和 7082.7 亿元，占一般公共预算收入的比重分别为 83.45%、85.52%和 84.58%，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，2024 年上述主体税种收入同比均有所下降，主要原因包括：①因公共卫生事件原因实施的制造业中小微企业缓税政策于 2023 年到期，缓税收入集中入库，抬高了收入基数；②国家陆续出台个人所得税专项附加扣除标准提高、先进制造业企业增值税加计抵减等税收优惠政策，短期内对财政收入带来减收影响。但从收入趋势上看，随着国家一揽子增量政策效应逐步释放，2024 年第四季度收入增长 2.1%，呈现企稳态势。从纳税企业看，根据 2024 年 9 月发布的上海企业百强榜，上海百强企业经营规模继续保持扩张态势，2023 年百强企业营业收入 10.54 万亿元，同比增长 1.2%。2023 年，电商、航空旅游、黑色冶金、建筑等行业企业经营态势良好；银行业企业营业收入表现平稳，有所增长；集成电路、海运等企业营业收入有所下降；房地产企业资产负债率下降，降杠杆特征明显。上海百强企业前十位依次为：中国宝武、上汽集团、交通银行、中建八局、上海万科、中远海运、绿地控股、浦发银行、中国太保和苏商建设集团。

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	2022 年	2023 年	2024 年
税收收入	6349.2	7109.1	7082.7
其中：增值税	1907.2	2669.8	2598.1
企业所得税	1917.8	1716.4	1643.3
个人所得税	950.0	952.9	946.0
房产税	237.1	333.1	360.0
城市维护建设税	361.9	347.2	342.7
非税收入	1259.0	1203.4	1291.5
其中：专项收入	656.0	617.3	590.9

行政事业性收费收入	77.7	75.7	69.6
国有资源（资产）有偿使用收入	428.8	408.6	505.2
一般公共预算收入合计	7608.2	8312.5	8374.2
中央财政税收返还和补助收入	1348.1	1472.5	1187.6
地方政府一般债务收入	787.9	521.2	648.8
上年结转收入	154.4	196.1	153.1
调入资金	763.0	553.2	285.4
动用预算稳定调节基金	1015.7	677.0	677.0
总计	11677.3	11732.5	11326.1

资料来源：2022—2023 年度上海市财政总决算报表、上海市全市及市本级 2025 年预算和 2024 年预算执行情况

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 年 1—11 月，上海支持科技创新和制造业发展主要政策减税降费及退税超 1600 亿元。其中，从支持加大科技投入和成果转让的研发费用加计扣除等政策来看，上海市减税降费及退税 919 亿元；从支持破解“卡脖子”难题和科技人才引进及培养的政策来看，上海市减税降费 130 亿元；从支持培育发展高新技术企业和新兴产业政策来看，上海市减税 211 亿元；从支持制造业高质量发展政策来看，上海先进制造业企业增值税加计抵减和留抵退税等政策减税降费及退税 350 亿元。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，2022—2024 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 16.55%、14.48%和 15.42%。

从各行政区域情况来看，2022—2024 年，除 2024 年崇明区因复杂严峻的外部环境、减税降费政策、税收征管方式调整等多重因素影响，一般公共预算收入降至 94.51 亿元，上海市其余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 1192.49 亿元、1300.81 亿元和 1308.66 亿元；闵行区、静安区、黄浦区、松江区、嘉定区、青浦区、徐汇区和奉贤区一般公共预算收入规模在 200.00~340.00 亿元区间，虹口区一般公共预算收入由 2022 年的 181.88 亿元增至 2024 年的 208.82 亿元；除上述区域及崇明区外，其他行政区在 100.00~180.00 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）

项目	2022 年	2023 年	2024 年
浦东新区	1192.49	1300.81	1308.66
闵行区	307.30	326.7	336.7
静安区	279.42	287.80	302.22
黄浦区	273.95	282.18	299.40
松江区	221.31	229.03	204.55
嘉定区	230.72	249.89	243.42
青浦区	217.77	231.92	216.36
徐汇区	226.25	250.85	281.87
奉贤区	222.48	231.23	216.84
宝山区	173.77	179.85	182.55
虹口区	181.88	197.00	208.82
长宁区	155.60	168.53	180.97
崇明区	121.88	102.65	94.51
杨浦区	143.49	154.99	168.29
金山区	105.83	110.92	106.13
普陀区	138.12	154.43	166.79

资料来源：各区公开披露信息

2022—2024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1348.1亿元、1472.5亿元和1187.6亿元。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《2024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。

2022—2024年，上海市地方政府一般债务收入分别为787.9亿元、521.2亿元和648.8亿元，存在一定波动性。

2022—2024年，上海市一般公共预算支出分别为9393.2亿元、9638.5亿元和9874.8亿元，同比增速分别为11.4%、2.6%和2.5%。2024年上海市继续坚持总量和结构并重，加大资金统筹力度，保持支出强度，加快支出进度，优先保障支持经济发展、基本民生、城市治理等重点支出。具体来看，前五大支出分别为资源勘探工业信息等支出1504.1亿元、城乡社区支出1387.9亿元、教育支出1233.8亿元、社会保障和就业支出1230.8亿元及卫生健康支出732.2亿元。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，根据上海市财政局公布的《上海市2024年市对区一般公共预算转移支付执行情况表》，上海市2024年市对区一般公共预算转移支付961.4亿元，其中一般性转移支付773.1亿元、专项转移支付188.3亿元。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”、公共卫生、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，2022—2024年，上海市财政自给率⁴分别为81.00%、86.24%和84.80%，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	2022年	2023年	2024年
主要支出：			
一般公共服务	452.6	426.9	441.3
教育	1122.6	1206.1	1233.8
社会保障和就业	1120.5	1187.6	1230.8
卫生健康	1308.3	881.7	732.2
城乡社区	1425.2	1346.6	1387.9
农林水	388.6	399.1	458.2
交通运输	440.5	538.8	588.2
一般公共预算支出合计	9393.2	9638.5	9874.8
上解中央财政支出	223.7	223.4	231.7
调出资金	0.1	0.1	0.1
地方政府一般债务还本支出	636.5	386.9	470.3
补充预算稳定调节基金	1227.7	1330.5	631.9
结转下年支出	196.1	153.1	117.3
总计	11677.3	11732.5	11326.1

资料来源：2022—2023年度上海市财政总决算报表、上海市全市及市本级2025年预算和2024年预算执行情况

（2）政府性基金预算收支情况

受土地出让收入、房地产市场走势及政策调控等多因素影响，近年来上海市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。2022—2024年，上海市政府性基金收入分别为4041.5亿元、3466.7亿元和3202.8亿元。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93.99%、92.21%和92.92%，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。

⁴ 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100.00%。

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	2022 年	2023 年	2024 年
主要收入：			
国有土地使用权出让收入	3798.7	3196.5	2976.0
国有土地收益基金收入	100.5	94.8	80.3
城市基础设施配套费收入	66.1	75.9	42.7
污水处理费收入	43.7	48.4	51.0
车辆通行费收入	17.3	27.1	26.4
政府性基金收入合计	4041.5	3466.7	3202.8
地方政府专项债务收入	1014.2	598.4	705.2
中央财政对本市政府性基金补助收入	3.3	6.6	97.5
动用上年结转收入	626.5	418.6	548.9
调入资金	0.1	0.1	0.1
总 计	5685.6	4490.4	4554.5

资料来源：2022—2023 年度上海市财政总决算报表、上海市全市及市本级 2025 年预算和 2024 年预算执行情况

2022—2024 年，上海市专项债务收入分别为 1014.2 亿元、598.4 亿元和 705.2 亿元，专项债务收入波动较大，但相对保持较大规模，主要系为发挥逆周期调节作用、对冲公共卫生事件影响，促进扩大有效投资。

2022—2024 年，上海市政府性基金支出分别完成 3736.5 亿元、2997.7 亿元和 2881.1 亿元，主要为国有土地使用权出让支出，其中 2024 年市级国有土地使用权出让支出 503.3 亿元，主要用于中心城区旧区改造、轨道交通和重点区域土地收储及配套基础设施建设等方面支出。2024 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	2022 年	2023 年	2024 年
主要支出：			
国有土地使用权出让支出	3519.0	2757.4	2589.9
国有土地收益基金支出	80.2	93.2	67.6
城市基础设施配套费支出	48.9	59.3	53.0
污水处理费支出	53.4	51.8	59.1
车辆通行费支出	5.7	16.1	12.6
政府性基金支出合计	3736.5	2997.7	2881.1
地方政府专项债务还本支出	638.4	438.9	802.9
调出资金	699.9	502.6	239.0
结转下年支出	610.8	551.2	631.5
总 计	5685.6	4490.4	4554.5

资料来源：2022—2023 年度上海市财政总决算报表、上海市全市及市本级 2025 年预算和 2024 年预算执行情况

（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。

2024 年，上海市地方国有企业实现营业收入 3.5 万亿元、利润总额 2693.5 亿元、归母净利润 1866.2 亿元。截至 2024 年底，上海市地方国有企业资产总额首次突破 30 万亿元。2022—2024 年，上海市国有资本经营预算收入分别为 195.0 亿元、147.5 亿元和 147.8 亿元，2023 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，2024 年较上年增长 0.2%。其中，投资服务企业、机械企业和房地产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。

2022—2024 年，上海市国有资本经营预算支出分别为 146.0 亿元、119.4 亿元和 107.9 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《关于上海市 2024 年预算执行情况和 2025 年预算草案的报告》，预计 2025 年上海市全市一般公共预算收入预算 8540 亿元，加上中央财政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 2142.2 亿元，收入总量为 10682.2 亿元。上海市全市一般公共预算支出调整预算 9900 亿元，加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出等 782.2 亿元，支出总量为 10682.2 亿元。

六、债务情况

2022—2024 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

2022—2024 年末，上海市政府债务持续增长。截至 2024 年底，上海市政府债务余额为 9090.9 亿元，较 2023 年底增长 2.93%。

图表 12 • 2022—2024 年末上海市政府债务余额情况表（单位：亿元）

项目	2022 年底	2023 年底	2024 年底
政府债务余额	8538.6	8832.3	9090.9
其中：一般债务余额	3541.3	3675.5	3946.8
专项债务余额	4997.3	5156.8	5144.1

资料来源：上海市 2022—2023 年地方政府债务限额和余额决算情况表、上海市 2024 年政府债务余额和限额情况表

从各级政府负债结构看，截至 2024 年底，上海市本级和区级政府债务分别为 2905.5 亿元和 6185.4 亿元，分别占全市政府债务余额的 31.96%和 68.04%。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 • 2022—2024 年末上海市本级和各区政府债务余额情况表（单位：亿元）

项目	2022 年底	2023 年底	2024 年底
上海市本级	2519.1	2794.8	2905.5
区级合计	6019.5	6037.5	6185.4
黄浦区	483.0	490.6	481.4
徐汇区	146.8	163.9	253.8
长宁区	93.2	91.5	92.3
普陀区	352.9	356.2	341.0
静安区	419.7	386.6	363.4
虹口区	390.5	362.6	354.8
杨浦区	607.3	606.8	534.1
宝山区	195.9	196.7	245.2
闵行区	455.1	472.6	496.8
嘉定区	403.2	407.4	384.7
浦东新区	789.0	780.7	786.9
金山区	452.7	458.9	477.4
松江区	193.9	201.0	230.4
青浦区	126.8	130.0	149.8
奉贤区	494.9	508.1	546.1
崇明区	414.6	423.9	447.3

资料来源：上海市 2022—2023 年地方政府债务限额和余额决算情况表、上海市 2024 年政府债务余额和限额情况表

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、保障性住房、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 2024 年底，上海市于 2025—2027 年和 2028 年及以后年度到期政府债务占总债务的比重分别为 11.9%、11.3%、8.6%和 68.2%，债务分布期限分布合理、集中偿付压力小。

图表 14 • 2024 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（%）
2025 年	1084.7	11.9
2026 年	1028.2	11.3
2027 年	782.3	8.6
2028 年及以后	6195.7	68.2
合计	9090.9	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 2024 年地方政府债务限额 10295.2 亿元；同期，上海市政府债务余额为债务限额的 88.30%，政府未来融资空间较充足。从各级政府债务限额看，截至 2024 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 85.67%和 89.59%。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 • 2022—2024 年上海市政府债务限额情况表（单位：亿元）

项目	2022 年	2023 年	2024 年
政府债务限额	11303.1	9906.2	10295.2
其中：一般债务限额	4867.5	4101.2	4258.2
专项债务限额	6435.6	5805.0	6037.0
其中：上海市本级	3639.3	3159.8	3391.4
区级合计	7663.8	6746.4	6903.8

资料来源：上海市 2022—2023 年地方政府债务限额和余额决算情况表、上海市 2024 年政府债务余额和限额情况表

经联合资信测算，2022—2024 年，上海市政府债务占 GDP 的比重分别为 19.12%、18.71%和 16.86%，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 2024 年底，上海市地方政府债务率为 70.68%⁵，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。

七、本批专项债券分析

2025 年上海市政府专项债券（一~三期）（以下简称“本批专项债券”）偿债资金被纳入上海市政府性基金预算管理，以对应的政府性基金收入或专项收入作为偿债资金来源，项目预期收益可覆盖本批专项债券本息，本批专项债券到期不能偿还的风险极低。

1 本批专项债券概况

本批专项债券计划发行总额 227.00 亿元，品种为记账式固定利率附息债券，全部为新增专项债券。本批专项债券分为一期~三期发行，债券期限为 7 年、10 年、15 年。7 年期的上海市政府专项债券利息按年支付，10 年期和 15 年期的上海市政府专项债券利息按半年支付，发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通。本批专项债券募投项目及资金使用概况见下表：

⁵ 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%。

图表 16 • 本批专项债券及募投项目情况表（单位：万元）

债项	级次	项目名称	债券期限	债券额度
2025 年上海市政府专项债券（一期）	市级	上海市轨道交通 12 号线西延伸项目	7 年	30000
	市级	上海市轨道交通 13 号线东延伸项目	7 年	24000
	市级	上海市轨道交通 13 号线西延伸项目	7 年	36000
	市级	上海市轨道交通 15 号线南延伸项目	7 年	30000
	市级	上海市轨道交通 18 号线二期项目	7 年	60000
	市级	上海市轨道交通 19 号线项目	7 年	34500
	市级	上海市轨道交通 20 号线一期西段项目	7 年	9000
	市级	上海市轨道交通 21 号线一期项目	7 年	90000
	市级	上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目	7 年	42000
	市级	上海市轨道交通 23 号线项目	7 年	96000
小计				451500
2025 年上海市政府专项债券（二期）	市级	上海市轨道交通 12 号线西延伸项目	10 年	30000
	市级	上海市轨道交通 13 号线东延伸项目	10 年	24000
	市级	上海市轨道交通 13 号线西延伸项目	10 年	36000
	市级	上海市轨道交通 15 号线南延伸项目	10 年	30000
	市级	上海市轨道交通 18 号线二期项目	10 年	60000
	市级	上海市轨道交通 19 号线项目	10 年	34500
	市级	上海市轨道交通 20 号线一期西段项目	10 年	9000
	市级	上海市轨道交通 21 号线一期项目	10 年	90000
	市级	上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目	10 年	42000
	市级	上海市轨道交通 23 号线项目	10 年	96000
小计				451500
2025 年上海市政府专项债券（三期）	市级	上海市轨道交通 12 号线西延伸项目	15 年	40000
	市级	上海市轨道交通 13 号线东延伸项目	15 年	32000
	市级	上海市轨道交通 13 号线西延伸项目	15 年	48000
	市级	上海市轨道交通 15 号线南延伸项目	15 年	40000
	市级	上海市轨道交通 18 号线二期项目	15 年	100000
	市级	上海市轨道交通 19 号线项目	15 年	46000
	市级	上海市轨道交通 20 号线一期西段项目	15 年	12000
	市级	上海市轨道交通 21 号线一期项目	15 年	120000
	市级	上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目	15 年	56000
	市级	上海市轨道交通 23 号线项目	15 年	128000
	市级	上海市轨道交通市域线崇明线项目	15 年	300000
	市级	上海市轨道交通市域线嘉闵线项目	15 年	300000
	市级	上海市轨道交通市域线南汇支线项目	15 年	19500
市级	上海市轨道交通市域线示范区线项目	15 年	125500	
小计				1367000
合计				2270000

资料来源：上海市财政局

2 本批专项债券偿还能力分析

根据财预〔2017〕89号文，项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券对应的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流入，且现金流入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模。本批专项债券偿债资金主要来自项目运营收入和上海市轨道交通建设基金，项目具体情况如下：

图表 17 • 本批专项债券募投项目资金平衡情况（单位：亿元）

项目序号	项目名称	债券期限（年）	级次	项目总投资	项目拟发行专项债券总金额	本批各期专项债券用于该项目的金额	项目预计收益	项目融资本息	项目收益对融资本息的覆盖倍数（倍）
1	上海市轨道交通 12 号线西延伸项目	7	市级	137.59	55.46	3.00	83.68	67.95	1.23
2	上海市轨道交通 13 号线东延伸项目	7	市级	31.96	16.56	2.40	24.45	20.19	1.21
3	上海市轨道交通 13 号线西延伸项目	7	市级	117.00	56.17	3.60	84.67	69.76	1.21
4	上海市轨道交通 15 号线南延伸项目	7	市级	82.62	38.76	3.00	57.20	47.13	1.21
5	上海市轨道交通 18 号线二期项目	7	市级	132.48	45.38	6.00	70.61	57.25	1.23
6	上海市轨道交通 19 号线项目	7	市级	663.68	256.91	3.45	378.50	312.36	1.21
7	上海市轨道交通 20 号线一期西段项目	7	市级	149.59	49.39	0.90	72.90	60.07	1.21
8	上海市轨道交通 21 号线一期项目	7	市级	281.94	128.79	9.00	193.36	159.44	1.21
9	上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目	7	市级	90.14	45.03	4.20	66.50	54.81	1.21
10	上海市轨道交通 23 号线项目	7	市级	396.10	143.66	9.60	214.69	177.06	1.21
1	上海市轨道交通 12 号线西延伸项目	10	市级	137.59	55.46	3.00	83.68	67.95	1.23
2	上海市轨道交通 13 号线东延伸项目	10	市级	31.96	16.56	2.40	24.45	20.19	1.21
3	上海市轨道交通 13 号线西延伸项目	10	市级	117.00	56.17	3.60	84.67	69.76	1.21
4	上海市轨道交通 15 号线南延伸项目	10	市级	82.62	38.76	3.00	57.20	47.13	1.21
5	上海市轨道交通 18 号线二期项目	10	市级	132.48	45.38	6.00	70.61	57.25	1.23
6	上海市轨道交通 19 号线项目	10	市级	663.68	256.91	3.45	378.50	312.36	1.21
7	上海市轨道交通 20 号线一期西段项目	10	市级	149.59	49.39	0.90	72.90	60.07	1.21
8	上海市轨道交通 21 号线一期项目	10	市级	281.94	128.79	9.00	193.36	159.44	1.21
9	上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目	10	市级	90.14	45.03	4.20	66.50	54.81	1.21
10	上海市轨道交通 23 号线项目	10	市级	396.10	143.66	9.60	214.69	177.06	1.21
1	上海市轨道交通 12 号线西延伸项目	15	市级	137.59	55.46	4.00	83.68	67.95	1.23
2	上海市轨道交通 13 号线东延伸项目	15	市级	31.96	16.56	3.20	24.45	20.19	1.21
3	上海市轨道交通 13 号线西延伸项目	15	市级	117.00	56.17	4.80	84.67	69.76	1.21
4	上海市轨道交通 15 号线南延伸项目	15	市级	82.62	38.76	4.00	57.20	47.13	1.21
5	上海市轨道交通 18 号线二期项目	15	市级	132.48	45.38	10.00	70.61	57.25	1.23
6	上海市轨道交通 19 号线项目	15	市级	663.68	256.91	4.60	378.50	312.36	1.21
7	上海市轨道交通 20 号线一期西段项目	15	市级	149.59	49.39	1.20	72.90	60.07	1.21
8	上海市轨道交通 21 号线一期项目	15	市级	281.94	128.79	12.00	193.36	159.44	1.21
9	上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目	15	市级	90.14	45.03	5.60	66.50	54.81	1.21
10	上海市轨道交通 23 号线项目	15	市级	396.10	143.66	12.80	214.69	177.06	1.21
11	上海市轨道交通市域线崇明线项目	15	市级	253.19	92.36	30.00	149.47	123.16	1.21
12	上海市轨道交通市域线嘉闵线项目	15	市级	421.11	131.02	30.00	223.38	178.40	1.25

13	上海市轨道交通市域线南汇支线项目	15	市级	138.52	14.45	1.95	24.60	19.44	1.27
14	上海市轨道交通市域线示范区线项目	15	市级	372.10	122.60	12.55	196.83	162.57	1.21

注：项目预计收益=项目收入-项目运营成本；项目收益对融资本息的覆盖倍数=项目预计累计现金净流量/项目融资本息；项目融资本息指本批及已发行、拟发行专项债券本息合计
 资料来源：上海市财政局，联合资信整理

（1）上海市轨道交通 12 号线西延伸项目

上海市轨道交通 12 号线西延伸工程起于松江区沈砖公路、嘉松南路路口东南侧的洞泾站，终于闵行区既有 12 号线终点站七莘路站，主要沿沈砖公路—莘砖公路—莘松路—北竹港—淀南路—顾戴路走行，线路全长约 17.27 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 137.59 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 55.46 亿元，分 5 年发行，2023—2024 年已累计发行 9.30 亿元，本批计划发行 10.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 12 号线西延伸项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 83.68 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 67.95 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.23 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审计通过。

（2）上海市轨道交通 13 号线东延伸项目

上海市轨道交通 13 号线东延伸工程起于 13 号线张江路站，终至上海集成电路设计产业园，主要沿中科路、张东路走行，线路全长 4.516 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 31.96 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 16.56 亿元，分 3 年发行，2024 年已累计发行 2.70 亿元，本批计划发行 8.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 13 号线东延伸项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 24.45 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 20.19 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

（3）上海市轨道交通 13 号线西延伸项目

上海市轨道交通 13 号线西延伸工程线路起于诸光路站，终于金运路站（不含），沿诸光路—金丰路—联友路—纪宏路—金沙江西路走行，线路长约 9.65 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 117.00 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 56.17 亿元，分 6 年发行，2022—2024 年已累计发行 15.00 亿元，本批计划发行 12.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 13 号线西延伸项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 84.67 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 69.76 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

（4）上海市轨道交通 15 号线南延伸项目

上海市轨道交通 15 号线南延伸工程位于闵行区、奉贤区，线路北起既有 15 号线紫竹高新区站（不含），向南沿莲花南路走行，越江后沿望园路至望园路站。工程全长 10.26 千米，全部为地下线。新建紫光路站、环城北路站、东方美谷大道站、望园路站 4 座地下车站，结合西闸公路风井预留地下车站土建结构。新建环城北路停车场、环城北路主变电站。同步实施通信、信号、供电等相关设施设备。本工程车辆采用 6 辆编组 A 型车，最高运行速度 80 千米/小时，新购车辆 30 列/180 辆。项目总投资约 82.62 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 38.76 亿元，分 5 年发行，本批计划发行 10.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 15 号线南延伸项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 57.20 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 47.13 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(5) 上海市轨道交通 18 号线二期项目

上海市轨道交通 18 号线二期工程自长江南路站至大康路站，全长约 8.1 千米，全部为地下线，设车站 6 座，新建庙行停车场 1 座，江杨南路主变电站所 1 座。本工程车辆采用 6 辆编组 A 型车，最高运行速度 80 千米/小时，新购车辆 6 列/36 辆。项目总投资约 132.48 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 45.38 亿元，分 4 年发行，2022—2024 年已累计发行 15.50 亿元，本批计划发行 22.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 18 号线二期项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 70.61 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 57.25 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.23 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(6) 上海市轨道交通 19 号线项目

上海市轨道交通 19 号线工程南起闵行区虹建路站，北至宝山区宝山站站，主要沿景洪路—华泾路—云锦路—东育路—济明路—国展路—雪野二路—浦东南路—公平路—天水路—甜爱路—广中路—广粤路—江杨南路—呼兰路—铁山路走行。线路全长约 46.168 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 663.68 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 256.91 亿元，分 8 年发行，2024 年已累计发行 3.00 亿元，本批计划发行 11.50 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 19 号线项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 378.50 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 312.36 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(7) 上海市轨道交通 20 号线一期西段项目

上海市轨道交通 20 号线一期西段工程起于普陀区金昌路站，终于静安区上海马戏城站，主要沿金昌路—交通路—新村路—志丹路—广中路走行，线路全长约 7.1 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 149.59 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 49.39 亿元，分 6 年发行，2024 年已累计发行 3.00 亿元，本批计划发行 3.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 20 号线一期西段项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 72.90 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 60.07 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(8) 上海市轨道交通 21 号线一期项目

上海市轨道交通 21 号线一期工程起于上海国际旅游度假区东侧的六陈路站，终于浦东高行的东靖路站，主要沿六陈路—迪士尼乐园—秀沿路—慈桥路—哥白尼路—紫薇路—广兰路—金港路—杨高北路—东靖路走行，线路全长 27.964 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 281.94 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 128.79 亿元，分 6 年发行，2022—2024 年已累计发行 32.00 亿元，本批计划发行 30.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025 年第一批上海市政府专项债券轨道交通 21 号线一期项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为 193.36 亿元，专项债券存续期内债券本息合计 159.44 亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21 倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(9) 上海市轨道交通 21 号线一期东延伸项目

上海市轨道交通 21 号线一期东延伸工程线路主要沿六陈路、川六公路、川南奉公路、潘家泓港北侧、上海东站枢纽、机场跑道南侧、T3 航站楼走行。线路全长约 14.08 千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约 90.14 亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为 45.03 亿元，分 5 年发行，2024 年已累计发行 2.00 亿元，本批计划发行 14.00 亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025年第一批上海市政府专项债券轨道交通21号线一期东延伸项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为66.50亿元，专项债券存续期内债券本息合计54.81亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为1.21倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(10) 上海市轨道交通23号线项目

上海市轨道交通23号线一期工程线路起自闵行开发区站，终至上海体育场站，沿东川路—龙吴路—天钥桥路走行。一期工程线路全长约28.626千米，均采用地下敷设方式。项目总投资约396.10亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为143.66亿元，分7年发行，2022—2024年已累计发行32.00亿元，本批计划发行32.00亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025年第一批上海市政府专项债券轨道交通23号线一期项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为214.69亿元，专项债券存续期内债券本息合计177.06亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为1.21倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(11) 上海市轨道交通市域线崇明线项目

上海市轨道交通市域线崇明线工程自浦东新区金吉路站，经申江路、高宝路、东靖路、长江口南港隧道、长兴岛永卫路、长江口北港隧道、崇明岛陈通路、朱雀路、繁郁路、中滨路，至终点裕安站。正线全长42.3千米。主要工程内容包括：区间、车站、车辆段、停车场、车辆、轨道、机电系统、主变电站，以及附属设施。项目总投资约253.19亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为92.36亿元，分5年发行，2023—2024年已累计发行28.00亿元，本批计划发行30.00亿元）。项目内容已通过上海致格律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025年第一批上海市政府专项债券轨道交通市域线崇明线项目实施方案》，该项目收入包括轨道交通运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他业务净收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为149.47亿元，专项债券存续期内债券本息合计123.16亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为1.21倍。项目融资平衡方案已经上海中佳永信会计师事务所有限公司审核通过。

(12) 上海市轨道交通市域线嘉闵线项目

该项目由上海轨道交通市域线嘉闵线工程（以下简称“嘉闵线”）以及上海轨道交通市域线机场联络线虹桥枢纽工程（以下简称“虹桥枢纽”）嘉闵线部分、上海市域铁路申昆路停车场系统工程（以下简称“申昆路停车场”）嘉闵线部分、上海轨道交通市域线嘉闵线马东动车运用所工程（以下简称“马东动车运用所”）等组成。嘉闵线工程线路自嘉定城北路站引出后，经胜竹路、澄浏中路、宝翔路、沪宜公路、曹安公路、黄家花园路、金运路、申兰路、申昆路、七莘路，进入终点站闵行银都路站。线路全长41.46千米，均为地下线；虹桥枢纽嘉闵线自虹桥站南端引出后，六线并行跨越申贵路地道及南虹港，于申昆路西侧暗埋入地至申昆路端头井；申昆路停车场为本市域线机场联络线和嘉闵线共用停车场，结合上盖综合开发设置，其工程整体分为停车场动车走行线、停车场土建及相关工程、停车场系统工程三部分；马东动车运用所包括动车运用所的动车走行线。该项目总投资约421.11亿元，除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为131.02亿元，分5年发行，2022—2024年已累计发行52.80亿元，本批计划发行30.00亿元）。项目内容已通过北京市中伦（上海）律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025年第一批上海市政府专项债券轨道交通市域线嘉闵线项目实施方案》，该项目收入包括项目运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括客运收入和其他收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为223.38亿元，专项债券存续期内债券本息合计178.40亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为1.25倍。项目融资平衡方案已经上海宏大东亚会计师事务所有限公司审核通过。

(13) 上海市轨道交通市域线南汇支线项目

上海轨道交通市域线南汇支线工程北起浦东枢纽（浦东机场T3航站楼和上海东站），经两港大道、东大公路、桥江路，至自贸区临港新片区临港开放区站，线路全长34.86千米。项目总投资约138.52亿元（不含T3航站楼土建结构投资14.55亿元、上海东站土建结构投资2.64亿元），除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为14.45亿元，分4年发行，2023—2024年已累计发行7.50亿元，本批计划发行1.95亿元）。项目内容已通过北京市中伦（上海）律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025年第一批上海市政府专项债券轨道交通市域线南汇支线项目实施方案》，该项目收入包括项目运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票款收入和其他收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为24.60亿元，专项债券存续期内债券本息合计19.44亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为1.27倍。项目融资平衡方案已经上海宏大东亚会计师事务所有限公司审核通过。

（14）上海市轨道交通市域线示范区线项目

上海轨道交通市域线示范区线工程起自闵行区虹桥站，经嘉闵线通道、苏州河、规划芳乐路、北青公路、外青松公路、G50沪渝高速公路、G318沪青平公路，终至青浦区水乡客厅站，线路全长52.408千米。项目总投资约372.10亿元（不含青浦动车运用所），除市级财政资金直接投入外，将通过发行地方政府专项债券的方式进行融资（计划发行专项债券融资金额为122.60亿元，分6年发行，2023—2024年已累计发行22.26亿元，本批计划发行12.55亿元）。项目内容已通过北京市中伦（上海）律师事务所合法性审核。

项目收益与融资平衡方面，根据《2025年第一批上海市政府专项债券轨道交通市域线示范区线项目实施方案》，该项目收入包括项目运营收入和上海市轨道交通建设基金，其中运营收入包括运营票价收入和其他收入，在满足假设条件的前提下，债券存续期预计用于项目资金平衡的现金净流入为196.83亿元，专项债券存续期内债券本息合计162.57亿元，项目收益对融资本息覆盖倍数为1.21倍。项目融资平衡方案已经上海宏大东亚会计师事务所有限公司审核通过。

综上所述，本批专项债券涉及14个募投项目，预计募投项目未来收益对融资本息的覆盖倍数为1.21~1.27倍。项目预期收益可覆盖本批专项债券本息。

考虑到本批专项债券纳入政府性基金预算进行管理，预期收益可覆盖债券本息，整体看，本批专项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批专项债券偿还能力的综合评估，联合资信确定2025年上海市政府专项债券（一期）、2025年上海市政府专项债券（二期）和2025年上海市政府专项债券（三期）的信用等级均为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，联合资信将在本批专项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批专项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，或发生可能对本批专项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，或出现可能对本批专项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。