

# 信用评级公告

联合〔2023〕7773号

联合资信评估股份有限公司通过对2023年上海市人民政府再融资一般债券（一期）、2023年上海市人民政府再融资一般债券（二期）和2023年上海市人民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2023年上海市人民政府再融资一般债券（一期）、2023年上海市人民政府再融资一般债券（二期）和2023年上海市人民政府再融资一般债券（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



二〇二三年八月十日

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

## 2023年上海市政府再融资一般债券信用评级报告

### 评级结果：

债券名称	发行规模	期限	信用等级
2023年上海市政府再融资一般债券(二期)	24.90亿元	3年	AAA
2023年上海市政府再融资一般债券(二期)	104.10亿元	5年	AAA
2023年上海市政府再融资一般债券(三期)	178.20亿元	10年	AAA

评级时间：2023年8月10日

### 本次评级使用的评级方法、模型：

名称	版本
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

### 本次评级模型打分表及结果：

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
个体调整因素：--				--
个体信用等级				aaa
外部支持调整因素：--				--
评级结果				AAA

注：经济及政府治理风险由低至高划分为A、B、C、D、E、F共6个等级，各级因子评价划分为6档，1档最好，6档最差；财政实力及债务风险由低至高划分为F1-F7共7个等级，各级因子评价划分为7档，1档最好，7档最差；财政及债务指标为近三年加权平均值；通过矩阵分析模型得到指示评级结果

### 评级结论

联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）认为上海市区位优势显著，经济实力及财政实力雄厚，政府治理水平优异，整体债务风险可控；2023年上海市政府再融资一般债券（以下简称“本批债券”）纳入上海市一般公共预算管理，到期不能偿还的风险极低。联合资信确定2023年上海市政府再融资一般债券(一期)、2023年上海市政府再融资一般债券(二期)和2023年上海市政府再融资一般债券(三期)的信用等级均为AAA。

### 评级观点

1. 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、浓厚的科技创新氛围和完善的人才吸引政策为上海市竞争优势的持续释放提供了保障。上海市位于中国南北海运和长江水运交汇要处，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，经济和政治战略地位突出。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，并出台多项人才吸引政策，为上海市促进经济转型发展提供了良好条件。

2. 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；上海市正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

分析师：唐立倩 邹洁 张永嘉  
董思茵

邮箱：lianhe@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）

网址：www.lhratings.com

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。

**3. 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，加大“放管服”、推进“一网通办”；坚持落实改革开放重大任务，在加快推动浦东新区高水平改革开放、深入促进上海自贸区制度创新、提升虹桥国际中央商务区核心功能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，持续深化财税改革攻坚，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。

**4. 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增长较快，但受房地产市场走势、政策调控等多方面因素影响，预计未来上海市政府性基金收入可能出现波动。

**5. 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，政府债务余额显著低于债务限额。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。

**6. 本批债券偿还能力极强。**本批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批债券的保障程度很高，本批债券到期不能偿还的风险极低。

基础数据:

项目	2020年	2021年	2022年
地区生产总值(亿元)	38963.30	43214.85	44652.80
地区生产总值增速(%)	1.7	8.1	-0.2
人均地区生产总值(万元)	15.68	17.36	--
三次产业结构	0.3:26.3:73.4	0.2:26.5:73.3	0.2:25.7:74.1
全部工业增加值(亿元)	9656.51	10738.80	10794.54
固定资产投资增速(%)	10.3	8.1	-1.0
社会消费品零售总额(亿元)	15932.50	18079.25	16442.14
进出口总额	5031.89 亿美元	6286.03 亿美元	41902.75 亿元
城镇化率(%)	89.30	89.30	--
城镇居民人均可支配收入(元)	76437	82429	84034
一般公共预算收入(亿元)	7046.3	7771.8	7608.2
其中:税收收入(亿元)	5841.9	6606.7	6349.2
一般公共预算收入增长率(%)	-1.7	10.3	-2.1
中央财政税收返还和补助收入(亿元)	1119.3	996.8	1348.1
一般公共预算支出(亿元)	8102.1	8430.9	9393.2
政府性基金收入(亿元)	3175.0	3769.0	4041.5
地方政府债务余额(亿元)	6891.5	7356.8	8538.6
地方政府债务限额(亿元)	9723.1	10603.1	11303.1

注: "--" 表示数据暂未获取

资料来源: 2022年上海统计年鉴、2022年中国统计年鉴、2020-2022年上海市经济和社会发展的统计公报、2020-2022年度上海市财政总决算报表、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:

债项信用等级	评级时间	项目小组	评级方法/模型	评级报告
AAA	2023/03/09	唐立倩 邹洁 张永嘉 董思茵 沙恩鹏	<a href="#">地方政府信用评级方法 V3.0.202006</a> <a href="#">地方政府信用评级模型(打分表) V3.0.202006</a>	<a href="#">阅读全文</a>
AAA	2022/03/02	唐立倩 邹洁 张永嘉	<a href="#">地方政府信用评级方法 V3.0.202006</a> <a href="#">地方政府信用评级模型(打分表) V3.0.202006</a>	<a href="#">阅读全文</a>

注: 上述历史评级项目的方法/模型、评级报告通过报告链接可查阅

## 声 明

一、本报告版权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“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。

二、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。

三、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。

四、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。

五、本报告系联合资信接受上海市财政局委托所出具，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。

六、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。

七、本次信用评级结果仅适用于本批债券，有效期为本批债券的存续期；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。

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。

# 2023 年上海市政府再融资一般债券信用评级报告

## 一、主体概况

上海市简称“沪”或“申”，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 2021 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 2489.43 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。2022 年，受国内外严峻经济环境和新冠疫情冲击的影响，上海市经济发展承受一定压力，上海市完成地区生产总值 44652.80 亿元，同比下降 0.2%；一般公共预算收入为 7608.2 亿元，扣除留抵退税因素后比 2021 年同口径增长 3.9%，按自然口径计算下降 2.1%；一般公共预算支出为 9393.2 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、宏观经济运行状态

2023 年一季度，宏观政策以落实二十大报告、中央经济工作会议及全国“两会”决策部署为主，坚持“稳字当头、稳中求进”的政策总基调，聚焦于继续优化完善房地产调控政策、进一步健全 REITs 市场功能、助力中小微企业稳增长调结构强能力，推动经济运行稳步恢复。

随着各项稳增长政策举措靠前发力，生产生活秩序加快恢复，国民经济企稳回升。经初步核算，一季度国内生产总值 28.50 万亿元，按不变价格计算，同比增长 4.5%，增速较上年四季度回升 1.6 个百分点。从生产端来看，前

期受到较大制约的服务业强劲复苏，改善幅度大于工业生产；从需求端来看，固定资产投资实现平稳增长，消费大幅改善，经济内生动力明显加强，内需对经济增长形成有效支撑。信用环境方面，社融规模超预期扩张，信贷结构有所好转，但居民融资需求仍偏弱，同时企业债券融资节奏同比有所放缓。利率方面，资金利率中枢显著抬升，流动性总体偏紧；债券市场融资成本有所上升。

展望未来，宏观政策将进一步推动投资和消费增长，同时积极扩大就业，促进房地产市场稳健发展。而在美欧紧缩货币政策、地缘政治冲突等不确定性因素仍存的背景下，外需放缓叠加基数抬升的影响，中国出口增速或将回落，但消费仍有进一步恢复的空间，投资在政策的支撑下稳定增长态势有望延续，内需将成为驱动中国经济继续修复的主要动力。总体来看，当前积极因素增多，经济增长有望延续回升态势，全年实现 5% 增长目标的基础更加坚实。完整版宏观经济与政策环境分析详见《[宏观经济信用观察（2023 年一季度）](#)》。

## 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；2022 年，上海港集装箱吞吐量达到 4730.3 万标准箱，连续 13 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；截至 2021 年底，上海市公路总里程 1.31 万公里，其中高速公路里程 845 公里，2021 年上海高速公路网日均流量达到 135 万辆。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。

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。临港新片区成立三年间（2019—2021 年），各方面建设速度突出，地区生产总值年均增长 21.3%，规模以上工业总产值年均增长 40.2%，全社会固定资产投资年均增长 43%。2022 年，在疫情冲击下，临港新片区发展仍保持高速增长，规模以上工业总产值、全社会固定资产投资总额同比增长 30.5% 和 31.1%。临港新片区在若干重点领域制度创新上实现突破，临港新片区总体方案中提出的 78 项任务已基本完成，“五自由一便利”制度体系逐步形成，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，先后引入北京大学国际科技创新中心、上海交大智能制造科技创

新平台等 14 家高水平科技创新机构,包括“东方芯港”“生命蓝湾”在内的七大特色产业园区聚集了一大批具有关键核心技术的前沿产业项目,世界级、开放型、现代化的产业体系正加快构建。

金融改革先行先试方面,自 2019 年初中国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,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。近年来,上海市持续健全“浦江之光”行动政策体系,截至 2022 年底,科创板中上海上市公司达到 78 家,累计首发募资额和总市值均位列全国首位。2021 年 8 月,上海市政府印发《上海国际金融中心建设“十四五”规划》,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。2022 年,上海金融中心国际化水平进一步提升,国际再保险业务平台启动建设,“沪伦通”拓展至欧洲主要市场,新增挂牌金融机构约 50 家,金融市场交易总额近三万亿元。未来,上海市将进一步加强上海国际金融中心建设、配合深化科创板注册制改

革,完善“浦江之光”行动升级版服务机制,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三年以来,取得了重要的阶段性成果:三年累计推出制度创新成果 112 项,其中 38 项已面向全国复制推广;108 个重点项目建设持续推进,沪苏嘉城际、水乡客厅等重大工程开工建设;示范区开发者联盟不断扩大,已集聚 53 家高能级主体,为示范区建设持续赋能。未来,上海市将全面推进长三角一体化发展第二轮三年行动计划,率先开展区域市场一体化建设,推进上海大都市圈建设,高水平共建 G60 科创走廊,沿沪宁产业创新带和环太湖、淀山湖、杭州湾等战略协同区,深化居民服务“一卡通”、医保一体化,加快形成更多合作成果。

**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。2022 年,上海金融市场交易总额达 2932.98 万亿元,同比增长 16.8%;截至 2021 年底,上海科创板共有 377 家公司上市, IPO 融资近 5 千亿元,股票总市值近 5.6 万亿元。随着对外开放领域的



拓宽，上海金融业务创新持续推进，“沪港通”、“债券通”、黄金国际板和人民币跨境支付系统等一批重要的创新业务有序推出。

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。截至 2021 年底，上海市累计认定外资研发中心 506 家，国家级科技企业孵化器 61 家，国家备案众创空间 69 家，国家级大学科技园 14 家，全国双创示范基地 10 个，科技“小巨人”企业和“小巨人”培育企业近 2500 家，技术先进性服务企业 250 家，有效期内高新技术企业总数突破 2 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。2022 年 6 月，上海市出台《关于助力复工复产实施人才特殊支持举措的通知》，进一步放宽人才引进落户政策要求、优化人才引进办理流程、开辟“绿色通道”，助力营造开放的人才引进环境。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

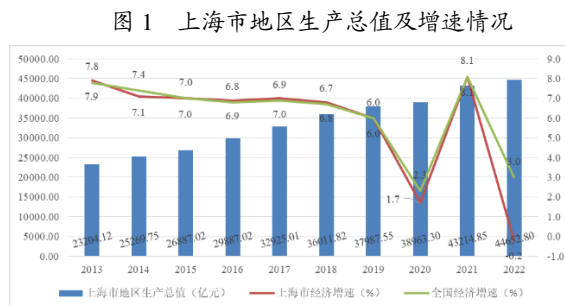
上海市形成了以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系，经济转型成效显著，创新驱动能力强，经济实力及城市竞争力持续居于全国城市

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，整体经济实力突出。2022 年，面对复杂严峻的外部环境和疫情冲击等多重挑战，上海市出台一揽子稳增长措施，实现经济运行 V 型反转。**

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。2020—2022 年，上海地区生产总值分别为 3.90 万亿元、4.32 万亿元和 4.47 万亿元，经济总量持续保持全国城市首位。面对复杂严峻的外部环境和疫情冲击等多重挑战，2022 年上海市 GDP 按可比价格计算同比下降 0.2%。为应对疫情冲击，上海市全面落实国家稳经济一揽子政策和接续措施，先后于 3 月份、5 月份和 9 月份制定出台三轮助企纾困稳增长综合性政策（包括抗疫助企“21 条”、经济恢复重振“50 条”和稳增长“22 条”），合计为各类企业减负超过 3000 亿元。在相关政策支持下，全年经济运行呈现“平稳开局、深度回落、快速反弹、持续恢复”的 V 型反转态势。

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，2020—2022 年，上海市三次产业结构分别为 0.3:26.3:73.4、0.2:26.5:73.3 和 0.2:25.7:74.1，第三产业占比均超过 70.0%，对经济增长的贡献力度大。



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：上海统计年鉴、中国统计年鉴、上海市统计局和国家统计局

表 1 2020—2022 年上海市国民经济发展主要指标

项目	2020 年	2021 年	2022 年
GDP (亿元)	38963.30	43214.85	44652.80

GDP 增长率 (%)	1.7	8.1	-0.2
人均 GDP (万元)	15.68	17.36	--
三次产业结构	0.3:26.3:73.4	0.2:26.5:73.3	0.2:25.7:74.1
全部工业增加值 (亿元)	9656.51	10738.80	10794.54
固定资产投资增速 (%)	10.3	8.1	-1.0
社会消费品零售总额 (亿元)	15932.50	18079.25	16442.14
进出口总额	5031.89 亿美元	6286.03 亿美元	41902.75 亿元
城镇化率 (%)	89.30	89.30	--
城镇居民人均可支配收入 (元)	76437	82429	84034

注：“--”表示数据暂未获取

资料来源：2022年上海统计年鉴、2020—2022年上海市国民经济和社会发展统计公报、2022年中国统计年鉴、上海市统计局、国家统计局等

上海市率先培育建设国际消费中心城市，持续打响“上海购物”品牌，加快推动服务消费提质扩容，促进消费回暖，使得消费成为拉动上海经济增长的第一驱动力；上海市不断优化投资结构，经济转型成效显著；上海市进出口总额规模增速受疫情及国内外复杂政治经济影响有所回落，但得益于外贸新业态新模式推进发展，上海贸易中心集聚辐射能级有所提升，其航运中心枢纽地位得到巩固。

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。上海市率先培育建设国际消费中心城市，举办“五五购物节”“六六夜生活节”等重大促消费活动，持续打响“上海购物”品牌，推出美食、购物等主题旅游季，推进国际艺术品交易中心建设，加快推动服务消费提质扩容。2020—2022年，上海市分别实现社会消费品零售总额15932.50亿元、18079.25亿元和16442.14亿元，规模居全国主要城市首位。2022年，疫情反复等因素导致消费偏冷，上海市社会消费品零售总额同比下降9.1%。分行业看，2022年，上海市批发和零售业零售额15312.59亿元，同比下降7.9%；住宿和餐饮业零售额1129.54亿元，同比下降22.4%。2020—2022年，上海市城镇居民人均可支配收入分别为76437元、82429元和84034元，收入水平居全国之首，持续增长的收入规模也对上海市内居民消费需求起到一定刺激作用；但2022年，上海市常住居民人均生活消费支出为46045元，同比下降5.8%。为助力增长，上海市政府于当年发放10亿元“爱购上海”电子

消费券，促进消费回暖。

2020—2022年，上海市固定资产投资增速分别10.3%和8.1%和-1.0%。分领域看，2022年上海市工业投资同比增长0.6%，其中，建筑业投资同比增长51.1%；房地产业投资同比下降0.5%；城市基础设施投资同比下降7.9%。2022年，上海市重大工程完成投资2076亿元、增长6%，东西通道（浦东段）扩建等16个项目建成，宁德时代研发及产业化基地等33个项目开工建设。“十四五”期间，上海将积极拓展投资空间，优化投资结构，保持投资合理增长。对于重点投资领域和区域，上海市将滚动完善项目储备库，加强土地、资金、能源等要素保障。具体投资方向上，上海将加大5G、物联网、工业互联网等新型基础设施投资，扩大战略性新兴产业投资，推进浦东综合交通枢纽、大科学设施群、市域（郊）铁路和新城等一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设。

进出口方面，2020—2022年，上海市货物进出口总额分别为5031.89亿美元、6286.03亿美元和41902.75亿元，分别同比增长2.3%、16.5%和3.2%。其中，2022年，受中美贸易战、疫情反复及俄乌战争等影响，上海市货物进出口总额增速有所回落。2022年，上海市货物进出口总额达到4.19万亿元，其中进口总额2.48万亿元，出口总额1.71万亿元，实际利用外资达到239.56亿美元、同比增长0.4%。2022年，上海贸易中心集聚辐射能级有所提升，其航运中心枢纽地位得到巩固，上海市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连续13年排名世界第一。

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。2020—2022年，上海市工业总产值分别为37052.59亿元、42013.99亿元和42505.68亿元，同比增速为1.6%、10.2%和-2.2%。2022年，受疫情影响，上海市规模以上工业增加值同比下降0.6%；规模以上工业总产值40473.68亿元，同比下降1.1%；35个工业行业中有24个行业产值出现负增长。

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。2022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4.2%左右，较2021年的4.1%进一步提升；智慧天网（2期）、阿尔茨海默病、重大突发传染病防控、脑机接口、光学忆阻器的纳米光芯片等5个市级科技重大专项启动，至此上海市已启动15个市级科技重大专项。此外，2022年，上海市牵头承担国家科技重大专项929项，获批国家自然科学基金项目4649项。2022年，上海市继续深入实施三大先导产业“上海方案”，持续推进前沿技术与关键核心技术攻关，聚焦科技供给，打造高质量发展创新引擎。其中，集成电路重大关键装备取得阶段性进展；年内上海共获批上市4个1类创新药，178个1类创新药获批进入临床，15个创新器械产品进入国家和上海市

创新医疗器械特别审批通道；人工智能创新成果不断涌现，大规模视觉模型与算法开源开放平台达到世界先进水平。上海市以创新驱动为依托，大力建设国际科创中心，建立起众多国际著名的科技园区，孵化了一大批高精尖特企业，带动产业发展新旧动能加快转换。

“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。2022年，上海市工业战略性新兴产业总产值1.74万亿元，同比增长5.8%。其中，在特斯拉产能快速提升的带动下，新能源汽车产值增长56.9%；生物、新一代信息技术、光伏电池、工业机器人、集成电路圆片产量分别同比增长5.9%、4.7%、1.2倍、7.1%和5.5%。与此同时，大力调整转移建材、金属制品、塑料加工、四大工艺（锻造、铸造、电镀、热处理）等企业，为高端制造、智能制造、绿色制造提供发展空间。

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。2020—2022 年，上海市第三产业增加值分别为 28597.05 亿元、31665.56 亿元和 33097.42 亿元，同比分别增长 1.9%、7.6% 和 0.3%，第三产业增加值在 GDP 中占比由 2020 年的 73.39% 增加到 2022 年的 74.12%，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，2022 年，上海市金融业增加值 8626.31 亿元，同比增长 5.2%；批发和零售业增加值 5068.50 亿元，同比下降 9.7%；房地产业增加值 3619.21 亿元，同比增长 0.9%；信息传输、软件和信息技术服务业增加值 3788.56 亿元，同比增长 6.2%；交通运输、仓储和邮政业增加值 1914.53 亿元，同比下降 8.1%。

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。2022 年，上海市金融业增加值达 8626.31 亿元，占当年全市 GDP 的 19.32%，占全国金融业增加值的 8.91%。

表 2 上海市金融业增加值及相关情况

项目	2020 年	2021 年	2022 年
上海市金融业增加值（亿元）	7216.24	7973.25	8626.31
全国金融业增加值（亿元）	83617.7	90308.7	96811.0
金融业占上海市 GDP 的比重（%）	18.52	18.45	19.32
占全国金融业的比重（%）	8.63	8.83	8.91

资料来源：2022 年上海统计年鉴、2022 年上海市国民经济运行情况和国家统计局官方网站

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。上海市证券市场筹资额、现货黄金交易量、原油期货市场规模均位居世界前三。2022 年，上海金融市场交易总额达 2932.98 万亿元，比上年增长 16.8%，增速同比提高 6.4 个百分点。

表 3 上海市金融市场交易金额情况

市场	2020 年 (万亿元)	2021 年 (万亿元)	2022 年 (万亿元)
上海证券交易所	437.69	461.13	496.09
上海期货交易所	152.80	214.58	181.30
中国金融期货交易所	115.43	118.17	133.04
银行间市场	1547.23	1706.93	2114.04
上海黄金交易所	21.67	10.26	8.52
<b>合计</b>	<b>2247.83</b>	<b>2511.07</b>	<b>2932.98</b>

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2021年的18.3万亿元，实体经济融资渠道进一步拓宽。上海证券交易所推出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。截至2022年底，沪市上市公司数量2174家，同比增长6.73%；股票总市值达46.38万亿元，同比下降10.76%；当年IPO公司数量154家，同比下降38.15%。其中科创板作为科技创新型企业聚集地，2021年集成电路、生物医药、高端装备上市家数分别为42家、82家和74家，有力的助推三大先导产业发展，金融中心与科创中心联动效应日益增强。此外，上海市通过信贷支持、上市融资等方式，支持战略性新兴产业和重大项目建设，积极发展普惠金融，设立政策性融资担保基金，推进票据业务创新，支持中小微企业发展；截至2022年底，上海普惠小微贷款余额8814亿元，同比增长25.6%，新增普惠小微首贷户12.1万户，同比增长14.1%。

**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，“沪港通”“债券通”平稳运行，推出“沪伦通”“中日交易型开放式指数基金(ETF)互通”。“熊猫债”发行规模进一步扩大。中国股票、债券被纳入明晟、彭博巴克莱、富时罗素等全球重要指数。2021年9月，“南向通”正式上线，内地与香港债券市场双向互联互通全面落地，“南向通”为内地机构投资者“走出去”配置债券提供便捷通道，实现更多元化、国际化的资产配置，对于提升我国金融市场双向开放水平和形成全面开放新格局具有重大意义。

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2022年末的1736家，其中外资金融机构占比约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，国内五大行参与设立的外资控股合资理财公司全部落户上海，全球资管规模排名前十的资管机构均已在沪开展业务，全国38家外资私募证券投资基金管理人(WFOE PFM)中有32家落户上海，上海公募基金、保险资管管理规模占全国比重均达三分之一，合格境外有限合伙人(OFLP)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。2021年以来，全国首家外商独资公募基金管理人贝莱德基金管理有限公司、全国首家外商独资证券公司摩根大通证券(中国)有限公司等众多国内外知名金融机构加快在沪布局。2021年5月17日，上海发布《关于加快推进上海全球资产管理中心建设的若干意见》，提出19项重点任务，是我国首个由省级政府层面出台的支持银行理财、信托、证

券、基金、保险、私募、期货等大资管行业发展的综合性文件。随着众多国内外资管机构来沪，上海正在努力成为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 2000 家高新技术企业及近 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，黄浦区、杨浦区、闵行区、静安区和徐汇区 5 个区 GDP 超过 2000 亿元，其余各区 GDP 均在 1000~2000 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为主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 2022 年数据为例，除青浦区和松江区别外，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。

表 4 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	浦东新区	16013.40	1.1	27.70	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	金融服务、集成电路、生命健康、航空及高端设备、汽车、航	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、	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。

新区					运中心、国际物流中心	运贸易和文化创意产业	世博区域、临港新片区、国际旅游度假区	
都市功能优化区	黄浦区	3023.05	0.4	59.53	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	2557.91	5.0	23.29	重点打造科技创新中心的策源地、国际金融中心的增長极、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、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	1922.19	0.4	28.08	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	凌空经济示范区、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；围绕凌空经济领域，助推航空服务业创新发展、能级提升；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	2627.97	-1.5	27.94	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	1248.23	-1.7	10.07	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	1260.13	-2.3	16.64	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	2076.97	2.1	17.32	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端端的开放型经济；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	1771.20	-0.5	7.80	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	2880.11	-2.2	22.73	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。
新型城市化地区	嘉定区	2768.3	-0.6	14.62	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、医疗器械、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	1117.74	-7.9	13.57	“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。
松江区	1750.12	-4.3	8.95	长三角 G60 科创走廊始创地、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	1334.45	-1.9	10.54	打造会展平台窗口、商贸服务型国家物流枢纽、上海国际贸易中心新龙头、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	市西软件园、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	1371.11	0.4	12.17	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、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	404.16	-4.3	6.34	上海生态战略空间，成为上海重要的生态屏障，实现更高层次更高质量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 2022 年人均 GDP 数据，为保证数据完整性，本表人均 GDP 根据 2022 年上海市各区统计公报公布的常住人口数或第七次全国人口普查数据测算

资料来源：联合资信根据上海市各区 2022 年统计公报/统计月报、十四五规划报告和《投资上海载体 2022》等政府公开资料整理

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 2022 年底，上海市全市中外资金融机构本外币存款余额 19.23 万亿元，同比增长 9.4%；贷款余额 10.31 万亿元，同比增长 7.4%。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《2022 年 12 月辖区基本情况》，截至 2022 年底，上海市资本市场各类市场主体共计 2590 家。其中，上市公司 422 家，占全国的 8.3%，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。2022 年，上海金融市场交易总额达 2932.98 万亿元，比上年增长 16.8%。

信用风险水平方面，截至 2022 年底，上海辖内银行业金融机构本外币不良贷款余额 819.64 亿元，不良贷款率 0.79%；其中，商业银行本外币不良贷款余额 592.74 亿元，不良贷款率 0.70%，远低于全国平均水平（1.63%）。

#### 4. 未来发展

**复杂严峻的外部环境为上海市未来发展带来了冲击与挑战，“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，规划明确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。

当前，受俄乌战争、美联储货币政策收紧、大宗商品价格上涨等影响，全球经济活动普遍放缓，上海作为中国经济依存度较高的国际大都市，经济社会发展面临诸多冲击和挑战。一是外部环境趋于复杂严峻，全球经济复苏基础脆弱，美国货币政策转向制约全球经济复苏进程，大宗商品价格高位运行加大输入型通胀风险，同时地缘冲突给全球经济复苏蒙上阴影。二是国内经济恢复基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，民营中小企业受疫情冲击较大，经济平稳运行的微观基础仍需持续巩固，上海经济运行亦在稳中承压。此外，对照国际最高标准、最好水平，上海市的国际影响力、竞争力和全球要素资源配置能力还有较大提升空间，新动能培育和关键核心技术突破仍待加强，人才、土地等要素资源对高质量发展的约束需要加快破解。

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

上海市着力构建职责明确、依法行政的政府治理体系，深化推进“五个中心”建设，上海在营商环境提升、深化改革开放、打造智慧城市、优化财税体制、完善政府性债务管理、促进国资国企改革等方面持续走在全国前列，开放创新的环境建设助推上海市城市竞争力持续增强。

表5 2022年以来与政府治理相关的主要政策

颁布时间	颁发部门	文件名称	核心内容及主旨
2022年1月	上海市人民政府	2022年上海市全面深化“一网通办”改革工作要点	明确2022年要重点推进三个一批创新服务；重点优化150个高频事项全流程一体化办事体验，“一网通办”平台实际办件网办比例达到80%。“随申办”月活用户数破1400万；持续推进“两个免于提交”，强化发证单位和用证单位主体责任，深化电子证照应用等工作要点
2022年2月	上海市人民政府	关于支持虹桥国际中央商务区进一步提升能级的若干政策措施	为落实《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》，加快提升虹桥国际中央商务区能级，更好发挥引领带动作用，制定各项政策措施
2022年3月	上海市人民政府	上海城市数字化转型标准化建设实施方案	明确了数字化转型标准化建设的五大主要任务，同时在机制建设、技术协同、实施应用及评价等方面提出了保障措施
2022年3月	上海市人民政府	全力抗疫情助企业促发展的若干政策措施	提出实施大规模增值税留抵退税、加大减税降费政策力度、延长申报纳税期限、减免小微企业和个体工商户房屋租金等减轻企业负担的政策，加大融资担保、普惠金融、贴息、金融机构减费让利和保险等金融政策支持力度，做好援企稳岗工作，支持困难行业恢复发展，保持全市生产生活平稳有序
2022年5月	上海市人民政府	上海市加快经济恢复和重振行动方案	提出阶段性缓缴“五险一金”和税款、扩大房屋租金减免范围、多渠道减费让利、加大退税减税力度、发放援企稳岗补贴等为各类市场主体纾困困难的措施；提出加强对企业复工复产的支持和服务、畅通国内国际物流运输通道、稳外资稳外贸、大力促进消费、全力发挥投资关键性作用、强化财政、金融等各类资源和要素保障、加强民生保障工作、保障城市安全有序运行和优化营商环境方面的一系列行动方案
2022年6月	上海市人民政府	上海市2022年优化营商环境重点事项	在推动落实《上海市营商环境创新试点实施方案》的基础上，进一步深化拓展，再组织实施10个优化营商环境重点事项，涉及企业登记便捷、税费缴纳灵活、融资服务升级、信用监管提升、公用服务优化、项目审批提效、跨境贸易便利等，提升市场主体感受度，激发市场主体信心和活力方面的对应举措

2022年6月	上海市政府	上海市数字经济发展“十四五”规划	提出到2025年底,上海数字经济发展水平稳居全国前列,数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重达到15%左右,产业集聚度和显示度明显提高,高潜力数字新兴企业加快成长,高水平数字消费能级不断跃升,若干高价值数字产业新赛道布局基本形成,国际数字之都形成基本框架体系
2022年7月	科技部、上海市政府、江苏省人民政府、浙江省人民政府、安徽省人民政府	长三角科技创新共同体联合攻关合作机制	明确建立长三角一体化相关部省(市)协同组织协调机制、产业创新融合的组织实施机制、绩效创新导向的成果评价机制和建立多元主体参与的资金投入机制,同时提出相应运行保障措施
2022年7月	上海市政府	关于促进“五型经济”发展的若干意见	提出五项重点举措、八个专项行动计划,要求加快形成服务经济为主、创新内核高能、总部高度集聚、流量高频汇聚、深度融入全国全球的“五型经济”生态系统
2022年8月	上海市发展与改革委员会	关于支持中国(上海)自由贸易试验区临港新片区加快建设独立综合性节点滨海城市的若干政策措施	在进一步提升创新型产业发展水平、完善独立综合性城市功能和优化区域发展要素供给等方面提出一系列支持临港新片区加快建设独立综合性节点滨海城市的政策措施
2022年8月	上海市政府、江苏省人民政府、浙江省人民政府	关于进一步支持长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的若干政策措施	就进一步支持示范区高质量发展提出若干政策措施,如支持示范区建设跨省域高新技术开发区、提升示范区技术创新策源能力、推动示范区基础设施REITs联动发展、推动长三角碳普惠机制联建工作在示范区先行先试、探索国土空间相互转换的机制和途径、建立三地海关跨境电商协同监管机制等
2022年9月	上海市政府	上海市助行业强主体稳增长若干政策措施	在助企业促发展、强主体增动能、扩需求稳增长、优环境强服务四个方面提出22条支持措施
2022年9月	上海市政府	上海打造未来产业新高地发展壮大未来产业集群行动方案	方案计划到2030年,在未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料等领域涌现一批具有世界影响力的硬核成果、创新企业和领军人才,未来产业产值达到5000亿元左右;到2035年,在上述产业领域形成若干领跑全球的未来产业集群,并提出五项保障措施。
2022年10月	国家发展改革委	长三角国际一流营商环境建设三年行动方案	按照《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《优化营商环境条例》要求,围绕推进长三角区域市场化、法治化、国际化、便利化、一体化改革提出17条具体举措以及4条保障措施
2022年10月	上海市人民代表大会常务委员会	上海市促进虹桥国际中央商务区发展条例	提出促进中央商务区发展的规划、建设、管理、服务和保障等活动涉及的各市级部门、各区人民政府以及上海虹桥国际中央商务区管理委员会等政府、部门的工作职责及相应制度保障,明确制定区域规划布局的编制流程及依据,在国际化商务服务、打造国际贸易中心新平台、综合交通枢纽、产城融合、服务长三角一体化发展等方面提出了相应的支持保障措施
2023年1月	财政部、税务总局	关于明确增值税小规模纳税人减免增值税等政策的公告	明确自2023年1月1日至2023年12月31日,对月销售额10万元以下(含本数)的增值税小规模纳税人,免征增值税;增值税小规模纳税人适用3%征收率的应税销售收入,减按1%征收率征收增值税;适用3%预征率的预缴增值税项目,减按1%预征率预缴增值税;明确了生产性服务业纳税人相关增值税加计抵减政策
2023年1月	上海市政府	上海市提信心扩需求稳增长促发展行动方案	在以更大力度助力企业发展,以更实举措扩大需求强化供给,以更高水平夯实支撑保障三方面推出十项行动及32条政策措施
2023年1月	上海市政府	上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案(优化营商环境6.0版)	从深化重点领域对标改革、优化企业全生命周期服务监管、支持重点区域创新引领、加强组织保障4方面提出27大项、195小项任务举措

资料来源:联合资信根据公开资料整理

### 1. 推进“五个中心”建设

上海市深化推进“五个中心”建设,实体经济能级不断提升。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。

2020—2022年,上海市持续全面深化推进“五个中心”建设,实体经济能级不断提升。“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,上海

在新的起点上继续全面深化推进“五个中心”建设。2021年9月,国家发改委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。2022年，上海市继续坚持以强化“四大功能”、深化“五个中心”建设为主攻方向，凝心聚力提升城市核心功能。

随着上海市“五个中心”建设的不断推进，上海市在全球主要城市的综合和单项排名持续实现攀升，多项排名居于全球主要城市前列。国际经济中心建设方面，2020—2022年，上海市经济总量规模在全球城市中的排名分别位于第6位、第4位和第4位。截至2022年底，跨国公司地区总部累计达到891家。国际金融中心建设方面，2020—2022年，上海市金融市场交易总额分别为2274.83万亿元、2511.07万亿元和2932.98万亿元，持续增长；数字人民币试点稳步推进，2022年新增持牌金融机构50家左右。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，自2020年起，已基本形成多层次金融市场体系和金融机构体系。2022年，上海国际再保险业务平台启动建设，“沪伦通”拓展至欧洲主要市场。国际贸易中心建设方面，上海市贸易中心集聚辐射能级提升，2020—2022年口岸贸易总额分别为8.75万亿元、10.1万亿元和10.4万亿元，持续位居全球城市首位，2022年商品销售总额达到16.45万亿元，贸易型总部和功能性平台不断加快集聚。新型国际贸易加快发展，截至2022年底，离岸经贸业务企业名单扩展至577家，支持布局海外仓数量达到110个。国际航运中心建设方面，2022年，上海港集装箱吞吐量达到4730.3万国际标准箱、连续13年位居世界第一；小洋山北作业区项目开工建设，全国首单国际航行船舶保税LNG加注业务落地实施，上海市航运中心枢纽地位巩固。科技创新中心建设方面，上海市科创中心创新策源功能持续增强，战略科技力量建设不断取得新进展。2022年，3家国家实验室全部高质量“入轨运行”，新型研发机构和研发与转化功能型平台分别达到17家和15家。上海光源二期、软X射线装置等一批重大科技基础设施

建成投运，2022年全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例达到4.2%，每万人高价值发明专利拥有量达到40件左右、比上年增长17%左右。

## 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。近年来，上海营商环境改革先后出台了6轮共951项举措，相关排名全国领先。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。2021年12月，上海相应制定出台了《上海市营商环境创新试点实施方案》（以下简称“优化营商环境5.0版”），优化营商环境5.0版明确要以营商环境创新试点为重要抓手，把上海打造成为贸易投资最便利、行政效率最高、政府服务最规范、法治体系最完善的一流营商环境标杆城市，提升上海城市软实力和核心竞争力。

截至2022年底，上海市完成优化营商环境5.0版改革任务，营商环境进一步优化，当年新设市场主体41.5万户。创新型企业加快成长，新增国家级专精特新“小巨人”243家，有效期内高新技术企业超过2.2万家。总部经济加快集聚，跨国公司地区总部、外资研发中心分别新增60家和25家，累计分别达到891家和531家。“一网通办”、“一网统管”迭代升级，总门户累计接入服务事项3588项，累计办件量2.97亿件，网办率达到84%。

2023年1月，上海市发布《上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案》（以下简称“优化营商环境6.0版”），优化营商环境6.0版继续聚焦重点领域和关键环节深入推进营商环境创新成果，既做好指标领域改革深化，也做好营商环境整体提升。明确坚持市场主体获得感评价标准，同时进一步发挥好浦东、临港新片区、张江、虹桥、一体化示范区等重点区域先行先试作用，加强营商环境制度创新，进一步提升上海营商环境影响力和综合性优势。

### 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、提升虹桥国际中央商务区核心功能等方面取得积极成效。

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。2020—2022年，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，不断推动改革开放向纵深发展。

近年来，浦东新区引领区作用更加凸显。2021年7月，党中央、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》。截至2022年底，上海行动方案明确的92条任务280项具体举措75%已取得成效。浦东新区生物医药特殊物品入境便利化、大飞机制造“一司两地”监管模式、集成电路产业发展监管创新等重大支持政策落地实施，市场准营承诺即入制、商事登记确认制等重大改革举措深入推进，场内全国性大宗商品仓单注册登记中心、私募股权和创业投资份额转让、自贸试验区“离岸通”等重大

功能平台建成运行，配合市人大及其常委会创制性制定9部浦东新区法规。2022年，浦东新区GDP增速高于全市2个百分点以上。

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。2022年，上海自贸区建设已进入第9年，上海市围绕中央重大战略部署相继出台配套方案，逐步深化上海自贸区制度创新、改革集成。2022年3月，《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区条例》实施，为自贸区开放和创新提供了强有力的法治保障。2022年8月，上海市进一步发布《关于支持中国（上海）自由贸易试验区临港新片区加快建设独立综合性节点滨海城市的若干政策措施》。截至2022年底，临港新片区总体方案的重点任务基本完成，以“五自由一便利”为核心的制度型开放体系加快形成，洋山特殊综合保税区封关运作。

2020—2022年，上海市虹桥国际开放枢纽建设扎实推进，2021年2月，国务院批复《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》（以下简称“总体方案”）。在此基础上，上海市全面对标总体方案，连续发布实施《虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划》《关于支持虹桥国际中央商务区进一步提升能级的若干政策措施》和《上海市促进虹桥国际中央商务区发展条例》等一系列政策文件。近年来，虹桥国际中央商务区（以下简称“中央商务区”）核心功能的提升取得了积极成效，“大商务”“大交通”“大会展”功能持续强化。2022年，第五届中国国际进口博览会首次搭建“数字进博”平台，按一年计意向成交金额735.2亿美元，比上届增长3.9%；虹桥国际开放枢纽建设论坛暨2022年虹桥HUB大会成功召开。区域经济方面，中央商务区聚焦包括总部型经济、创新型经济、开放型经济、流量型经济及服务型经济的“五型经济”，持续推动经济高质量发展，中央商务区2021—2022年分别实现税收收入346亿元和398.71亿元（扣

除留抵退税因素), 同比分别增长 29.1% 和 15.2%。2022 年实到外商投资同比增长 100%, 吸引产业投资总额同比增长超 60%。核心功能融合方面, 商务区内高端商务、会展及交通功能深度融合得到有力推动, 大商务辐射效应逐渐显现, 进出口贸易规模不断增大, 国际知名会展企业总部、国际品牌重要展会与配套企业引进力度加大, 2022 年实现进出口总额 616.59 亿元, 同比增长 8.6%; 截至 2022 年底, 累计吸引和培育总部类企业 500 多家, 其中经市级认定的跨国公司总部企业 44 家、外资研发中心 11 家、民营企业总部 44 家、贸易型总部 13 家。联动服务长三角方面, 中央商务区持续帮助长三角边缘地区城市享受中心城市丰富高端科创资源和人才资源, 同时帮助中心城市发挥辐射作用、扩大腹地范围, 有力推动长三角跨行政区域政产学研用一体化。

#### 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, 着力推进城市数字化转型, 城市治理现代化水平不断提升。**

“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 80.00%、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% 及物联感知终端数量超过 1 亿个等。

2022 年, 上海继续以数字化转型引领城市智能化水平提升。加快构建数字化转型完整生态, 揭牌 8 个市级数字化转型示范区, 加快 25 个数字生活标杆场景建设, 打造 40 家智能工厂, 设立上海数据交易所数字资产板块, 推进 5G 创新应用 869 项, 新建 5G 室外基站 1.3 万个; 截至 2022 年底, 城市运行“一网统管”“三级平台、五级应用”架构基本建成, 超大城市运行数字体征系统初步构建, 道路交通管理、防汛防台等应用场景在实战中发挥作用。

#### 5. 优化财政税收体制

**上海市持续深化财税改革攻坚, 深入落实减税降费政策。2022 年, 面临疫情冲击, 上海市加大对区支持力度, 大力实施新的组合式税费支持政策, 支撑经济回稳向好。**

为进一步落实减税降费政策, 上海市政府对新出台和延续实施的各项减税降费政策进行了分类梳理, 形成了重点落实政策清单, 并探索利用税收大数据, 开展精准推送税费优惠政策。2021 年, 在巩固大规模减税降费成效的基础上, 实施小型微利企业所得税再减半优惠; 为支持浦东新区高水平改革开放, 积极出台特定区域公司所得税优惠政策, 推进免税资格认定权限下放等改革, 进一步优化创业投资税制环境。在对企业实施减税降费的同时, 上海市严格执行各类经费支出标准, 着力降低行政运行成本, 部门一般性支出进一步压减 10.00%。同时, 持续探索提高财政资金配置使用效率, 实现预算金额 1000 万元以上项目绩效目标公开全覆盖; 通过与预算安排挂钩、督促改进管理等方式, 强化绩效评价结果应用。加强财政管理方面, 上海市推进预算管理一体化系统建设, 在市级和部分区、乡镇上线试点运行, 实现市、区、乡镇三级数据集中贯通, 实施直达资金分配、拨付和使用全过程监管, 确保直达资金直达基层、直接惠企利民。上海市税务部门推进“智慧税务”建设, 解决影响税收营商环境的普遍性问题, 提升纳税服务精细化水平,

精准推送税收优惠政策，有效减轻了企业的申报负担和现金流负担。

2022 年以来，面对前所未有的疫情冲击，上海市加大市政府对区政府支持力度，新增安排市政府对区政府疫情防控一揽子转移支付补助资金，并将中央下达市的减税降费补助资金重点向区级倾斜，分配下达各区 215.7 亿元补充区级财力。加大政府“四本预算”统筹力度，通过进一步压减一般性支出、盘活存量资金以及动用预算稳定调节基金等方式，保障支持疫情防控和经济恢复重振。同时，上海全面落实国家稳经济一揽子政策和接续措施，先后出台三轮助企纾困稳增长综合性政策，通过大力实施新的大规模增值税留抵退税、加大减税降费、税款缓缴等一系列政策措施，2022 年合计为各类市场主体减负超过 3000 亿元，上述稳增长系列财政政策有力支撑经济回稳向好。2022 年，上海市全市地方一般公共预算收入 7608.2 亿元，扣除留抵退税因素后比 2021 年同口径增长 3.9%，按自然口径计算下降 2.1%。

#### 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；2022 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扩大有效投资，同时继续加强债务管理，规范政府举债融资行为。

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。

2022 年，为加快推动经济重振，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 1802.1 亿元，包括新增债券 781 亿元和再融资债券 1021.1 亿元，主要用于轨道交通等基础设施及配套项目，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以及置换存量债务、偿还当年到期地方政府债券本金。上海市用好地方政府专项债券等资金，支持重大项目建设以扩大有效投资。同时继续加强债务管理，规范政府举债融资行为。

#### 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，截至 2022 年底，上海市全面完成区域性国资国企综合改革试验和国企改革三年行动，国有企业国际国内竞争力持续增强。

2020 年 12 月，上海市印发《上海市贯彻〈国企改革三年行动方案（2020-2022 年）〉的实施方案》，提出到 2022 年，上海国资系统将新增 10 家左右企业在科创板上市；国有股东持股比例较高的国有控股上市公司，引入战略投资者作为重要积极股东参与公司治理，实施“二次混改”；暂不符合上市条件的充分竞争领域企业，也将适时引入具有高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者，发展成为混合所有制企业；还将重点聚焦集成电路、生物医药、人工智能、数字城市等十大创新型领域，



开展创新综合改革试点，构建有利于创新发展的十大机制。

区域性国资国企综合改革方面，国资国企改革区域性“综改试验”启动后，上海市是首个公布方案的试点城市。2019年8月，上海市政府印发《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》，提出到2022年，在国资国企改革重要领域和关键环节率先突破，建成以管资本为主的国资监管体制，完善市属经营性国资监管全覆盖模式，内外衔接、上下贯通的国资监管格局更加健全；形成符合高质量发展要求的国资布局，国企主业核心竞争力明显增强，品牌美誉度和影响力显著提升；建立中国特色现代国有企业制度，企业党委领导作用充分发挥，权责对等、运转协调、有效制衡的治理机制基本健全；构建符合市场规律的企业经营机制，竞争类企业基本完成整体上市或核心业务资产上市，1/3的企业集团具有国际影响力的竞争优势和知名品牌，1/3的企业集团具有领先国内同行业的综合实力和特色品牌，1/3的企业集团具有支撑区域经济发展的资源配置能力和优质服务品牌。

近年来，上海市区域性国资国企综合改革试验及国企改革三年行动取得良好的阶段性成果，截至2022年底，上海市全面完成区域性国资国企综合改革试验和国企改革三年行动，新兴产业、民生保障等领域一批国企集团组建成立，上海国有资本投资母基金设立运作。国有企业国际国内竞争力持续增强，上汽集团、绿地集团、中国太保、浦发银行、上海建工、上海医药6家国企进入2022年《财富》世界500强，5家国有企业进入全球行业排名前三，8个国有企业品牌入围2022年亚洲品牌500强，16家国有企业进入2022年中国企业500强。

## 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，营改增后，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、107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

**上海市财政收入持续增长，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。

表6 2020—2022年上海市财政收入构成情况  
(单位:亿元)

项目	2020年	2021年	2022年
一般公共预算收入	7046.3	7771.8	7608.2
政府性基金收入	3175.0	3769.0	4041.5
国有资本经营收入	166.7	175.1	195.0

资料来源：2020—2022年度上海市财政总决算报表

2020—2022年，上海市一般公共预算收入规模保持在7000.0亿元以上，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；财政收入对土地财政依赖程度一般，整体土地出让收入规模平稳增长；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

**2020—2022年，上海市一般公共预算收入波动增长，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。2020—2022年，上海市一般公共预算收入分别为7046.3亿元、7771.8亿元和7608.2亿元，同比增速分别为-1.7%、10.3%和-2.1%（按自然口径计算）。2021年，上海市先进制造业、金融业和新兴产业等重点行业发展有效支撑全市经济回升向好，主体税种恢复性增长，财政收入稳中有进；2022年上半年，受疫情影响上海市一般公共预算收入大幅回落，进入三季度后，在一系列稳增长政策推动下，财政收入较快恢复增长，扣除留抵退税因素后比2021年同口径增长3.9%，按自然口径计算下降2.1%。

上海市一般公共预算收入以税收收入为主，2020—2022年税收收入分别为5841.9亿元、6606.7亿元和6349.2亿元，占一般公共预算收入的比重分别为82.91%、85.01%和83.45%，财政收入质量很高。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，2022年上述三项税种自然口径增速分别为-23.3%（增值税受留抵退税影响）、13.2%和10.4%，在税收收入中的占比达到30.04%、30.21%和14.96%。从行业结构看，在信贷投放总量稳中有升的促进下，金融业收入增长4.5%；工业收入经历疫情冲击影响后加快恢复，增长2.1%；城市数字化转型引领数字经济发展，信息服务业收入增长0.4%；扩内需、促消费等政策效应释放，批发零售业收入降幅

持续收窄，下降2.6%；住宿餐饮业受疫情影响较大，收入下降63.4%。从纳税行业看，根据2022年8月发布的上海企业百强榜，上海百强企业经营规模稳步扩大，百强企业营业收入达到9.66万亿元，同比增长16%；净利润达到6337.8亿元，同比增长15%。上榜企业主要集中在航运、金融、汽车、建筑、医药和电子信息等领域，百强企业中营业收入规模前十强的包括中国宝武、上海汽车、绿地控股、中远海运、交通银行、太平洋保险、上海万科、浦发银行、中建八局和建工集团。面对疫情，上海百强企业创新力不减，支持主体税种稳步增长。

税收政策方面，上海市在“营改增”试点、深化减税降费等方面持续走在全国城市前列。上海是全国首批进行营业税改增值税试点的城市，2012年起率先在交通运输业和部分现代服务业实行试点工作，2013年将广播影视服务业纳入试点范围，2016年5月，“营改增”全面推行，结构性减税效应进一步扩大。上海市在继续完善“营改增”试点工作的同时，不断对小微企业、科技创新型企业放宽税收优惠条件，力争结构性减税和普惠性减税相结合，不断扩大减税效应，让企业充分享受政策红利，优化创业投资税制环境。2022年，财政部预计我国新增减税降费及退税、缓税、缓费规模超过4.2万亿元，其中，上海全年减税降费超过3000亿元，近五年累计减税降费超8000亿元。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，2020—2022年上海市非税收入占比波动下降，分别为17.09%、14.99%和16.55%。

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	2020年	2021年	2022年
税收收入	5841.9	6606.7	6349.2
其中：增值税	2285.7	2485.9	1907.2

企业所得税	1394.3	1694.4	1917.8
个人所得税	670.4	860.8	950.0
房产税	198.7	222.0	237.1
城市维护建设税	267.5	302.7	361.9
<b>非税收入</b>	<b>1204.4</b>	<b>1165.1</b>	<b>1259.0</b>
其中：专项收入	505.0	524.2	656.0
行政事业性收费收入	67.0	80.4	77.7
国有资源（资产）有偿使用收入	399.4	438.2	428.8
<b>一般公共预算收入合计</b>	<b>7046.3</b>	<b>7771.8</b>	<b>7608.2</b>
<b>中央财政税收返还和补助收入</b>	<b>1119.3</b>	<b>996.8</b>	<b>1348.1</b>
<b>地方政府一般债务收入</b>	<b>540.4</b>	<b>443.1</b>	<b>787.9</b>
上年结转收入	225.1	184.3	154.4
调入资金	515.0	341.0	763.0
动用预算稳定调节基金	409.7	347.7	1015.7
<b>总计</b>	<b>9855.8</b>	<b>10084.7</b>	<b>11677.3</b>

资料来源：2020—2022年度上海市财政总决算报表

从各行政区域情况来看，2020—2022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1077.0亿元、1173.7亿元和1192.49亿元；闵行区、静安区、黄浦区、松江区、嘉定区、青浦区和徐汇区一般公共预算收入规模在190~340亿元区间，奉贤区由2020年的161.6亿元快速提升至2022年的222.5亿元；其他行政区均在110.0~175.0亿元区间内，差异较小。

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	2020年	2021年	2022年
浦东新区	1077.0	1173.7	1192.5
闵行区	298.3	331.1	307.3
静安区	250.1	278.5	279.4
黄浦区	229.2	267.0	274.0
松江区	220.6	250.1	221.3
嘉定区	220.4	243.5	230.7
青浦区	210.1	231.1	217.8
徐汇区	198.1	220.5	226.3
奉贤区	161.6	220.8	222.5
宝山区	153.0	172.9	173.8
虹口区	119.4	155.2	181.9
长宁区	129.0	150.3	155.6
崇明区	119.0	146.0	121.9
杨浦区	128.5	143.0	143.5

<sup>1</sup> 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出\*100.00%

金山区	126.3	134.3	105.8
普陀区	110.6	125.6	138.1

资料来源：各区公开披露信息

2020—2022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1119.3亿元、996.8亿元和1348.1亿元。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《2022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。

2020—2022年，上海市地方政府一般债务收入分别为540.4亿元、443.1亿元和787.9亿元，存在一定波动性。

2020—2022年，上海市一般公共预算支出分别为8102.1亿元、8430.9亿元和9393.2亿元，同比增速分别为-0.9%、4.1%和11.4%。2022年增速较快，主要系受疫情防控影响，卫生健康支出快速增长所致。上海市一般公共预算支出中，一般公共服务、教育、社会保障和就业、卫生健康四项刚性支出合计占比近三年分别为35.76%、36.52%和42.63%，财政支出弹性较好。此外，上海市一般公共预算支出向城乡社区、交通运输和资源勘探工业信息等支出领域倾斜较大，重点支出项目得到有效保障，财政保障能力不断增强。

从市级对各区转移支付情况来看，根据上海市公布的《上海市2023年市对区一般公共预算转移支付预算表》，2022年，上海市对区级一般公共预算转移支付1118.6亿元，其中，一般性转移支付840.0亿元；专项转移支付278.6亿元。转移支付持续对教育、民生等领域进行保障。

经联合资信测算，2020—2022年，上海市财政自给率<sup>1</sup>分别为86.97%、92.18%和81.00%，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。

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	2020年	2021年	2022年
主要支出:			
一般公共服务	371.0	382.4	452.6
教育	1000.6	1039.5	1122.6
社会保障和就业	980.6	1024.0	1120.5
卫生健康	545.0	633.1	1308.3
城乡社区	1419.5	1431	1425.2
农林水	473.8	455.8	388.6
交通运输	349.4	475.6	440.5
<b>一般公共预算支出合计</b>	<b>8102.1</b>	<b>8430.9</b>	<b>9393.2</b>
上解中央财政支出	209.6	210.4	223.7
调出资金	0.2	0.9	0.1
地方政府一般债务还本支出	328.7	421.4	636.5
补充预算稳定调节基金	1030.9	866.7	1227.7
结转下年支出	184.3	154.4	196.1
<b>总计</b>	<b>9855.8</b>	<b>10084.7</b>	<b>11677.3</b>

资料来源: 2020-2022年度上海市财政总决算报表

### (2) 政府性基金预算收支情况

近年来, 上海市政府性基金收入增长较快, 考虑到房地产市场走势、政策调控等多因素影响, 预计未来上海市政府性基金收入可能出现一定波动。

政府性基金收入是上海市财政收入的重要组成部分。2020-2022年, 上海市政府性基金收入分别为 3175.0 亿元、3769.0 亿元和 4041.5 亿元, 政府性基金收入对土地出让收入依赖程度高, 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 93.97%、93.59%和 93.99%。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出现波动。

表10 上海市政府性基金收入总计构成情况  
(单位: 亿元)

项目	2020年	2021年	2022年
主要收入:			
国有土地使用权出让收入	2983.5	3527.5	3798.7
国有土地收益基金收入	66.6	101.2	100.5
城市基础设施配套费收入	52.3	56.2	66.1
污水处理费收入	38.2	41.1	43.7

车辆通行费收入	16.8	25.7	17.3
<b>政府性基金收入合计</b>	<b>3175.0</b>	<b>3769.0</b>	<b>4041.5</b>
地方政府专项债务收入	1214.4	768.0	1014.2
中央财政对本市政府性基金补助收入	278.6	8.2	3.3
动用上年结转收入	457.9	540.7	626.5
调入资金	0.2	0.9	0.1
<b>总计</b>	<b>5126.1</b>	<b>5086.8</b>	<b>5685.6</b>

资料来源: 2020-2022年度上海市财政总决算报表

2020-2022年, 上海市专项债务收入分别为 1214.4 亿元、768.0 亿元和 1014.2 亿元, 专项债务收入相对保持较大规模, 主要系为发挥逆周期调节作用、对冲疫情影响, 促进扩大有效投资。

2020-2022年, 上海市政府性基金支出分别完成 3697.8 亿元、3568.5 亿元和 3736.5 亿元, 主要为国有土地使用权出让支出, 用于中心城区旧改、轨道交通等项目, 其中安排落实 240.9 亿元用于推进成片二级旧里以下房屋改造、旧住房成套改造、城中村改造等, 安排落实 473.8 亿元, 用于支持轨道交通等交通基础设施建设和社会民生等领域的重大项目。

考虑到专项债务还本支出、调出资金等因素, 截至 2022 年底, 上海市政府性基金年终结余 610.8 亿元。

表11 上海市政府性基金支出总计构成情况  
(单位: 亿元)

项目	2020年	2021年	2022年
主要支出:			
国有土地使用权出让支出	3271.1	3349.6	3519.0
国有土地收益基金支出	52.1	71.2	80.2
城市基础设施配套费支出	48.9	51.8	48.9
污水处理费支出	63.4	38.3	53.4
车辆通行费支出	8.3	6.4	5.7
<b>政府性基金支出合计</b>	<b>3697.8</b>	<b>3568.5</b>	<b>3736.5</b>
地方政府专项债务还本支出	256.5	423.8	638.4
调出资金	469.7	300.5	699.9
结转下年支出	702.1	794.0	610.8
<b>总计</b>	<b>5126.1</b>	<b>5086.8</b>	<b>5685.6</b>

资料来源: 2020-2022年度上海市财政总决算报表

### (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。

2022年, 上海地方国有企业实现营业收入 3.79 万亿元, 利润总额 2522.51 亿元, 归母净

利润 1749.54 亿元。截至 2022 年底，上海市地方国有企业资产总额达 27.59 万亿元，同比增长 5.24%。为更好的发挥国有企业社会责任，明确国有企业的定位，进一步强化国有资本经营预算在聚焦战略安全、产业引领、公共服务等方面的功能作用，上海市国有资本经营预算收入规模稳中有进。

2020—2022 年，国有资本经营预算收入分别为 166.7 亿元、175.1 亿元和 195.0 亿元。其中，机械企业、投资服务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，国有资本企业收到的股利、股息收入对上海市国有资本经营预算收入形成一定补充。

2020—2022 年，上海市国有资本经营预算支出分别为 123.1 亿元、78.3 亿元和 146.0 亿元。其中，国有企业资本金注入、支持科技进步支出和其他国有企业资本金注入三项支出占比较高。

#### (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 2022 年预算执行情况和 2023 年预算草案的报告》，预计 2023 年上海市一般公共预算收入合计 8028 亿元，加上中央财政税收返还和补助收入、上年结转收入、调入资金收入、动用预算稳定调节基金、地方政府一般债务收入等，可供安排支出的收入总计 10115.6 亿元。按照收支平衡的原则，全市一般公共预算支出 9500 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，支出总量为 10115.6 亿元。全市一般公共预算收支预算平衡。

## 六、债务状况

**2020—2022 年，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

2020—2022 年，上海市政府债务持续增长。截至 2022 年底，上海市政府债务余额为 8538.6 亿元，较 2021 年底增长 16.06%。其中，地方政府债券余额 8537.3 亿元，占 99.98%；非政府债券形式存量政府债务余额 1.3 亿元，占 0.02%。

表 12 2020—2022 年上海市政府债务余额情况表  
(单位：亿元)

项目	2020 年	2021 年	2022 年
政府债务余额	6891.5	7356.8	8538.6
其中：一般债务余额	2999.2	3120.3	3541.3
专项债务余额	3892.3	4236.5	4997.3

资料来源：上海市 2020—2022 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 2022 年底，上海市本级和区级政府债务分别为 2519.1 亿元和 6019.5 亿元，分别占全市政府债务余额的 29.50% 和 70.50%。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。

表 13 2020—2022 年上海市本级和各区政府债务余额情况表  
(单位：亿元)

项目	2020 年	2021 年	2022 年
上海市本级	1494.8	1948	2519.1
区级合计	5396.7	5408.8	6019.5
黄浦区	366.2	408.8	483.0
徐汇区	123	122.9	146.8
长宁区	96.3	95.7	93.2
普陀区	361.2	360.6	352.9
静安区	474.6	435.4	419.7
虹口区	393.4	388.1	390.5
杨浦区	507.2	606.9	607.3
宝山区	160.9	169.2	195.9
闵行区	446.3	395	455.1
嘉定区	360.7	353.6	403.2
浦东新区	911.3	812.2	789.0
金山区	355.9	370.7	452.7
松江区	148.3	158.3	193.9
青浦区	86.1	99.2	126.8
奉贤区	370.4	392.3	494.9
崇明区	234.9	239.9	414.6

资料来源：上海市 2020—2022 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、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2022年底，上海市于2023—2025年和2026年及以后年度到期政府债务占总债务的比重分别为9.7%、12.8%、12.7%和64.8%，债务分布期限较为分散。

表14 2022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 (%)
2023年	826.0	9.7
2024年	1095.3	12.8
2025年	1084.7	12.7
2026年及以后	5532.6	64.8
合计	8538.6	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2022年地方债务限额11303.1亿元，比2021年增加700.00亿元，上海市政府债务余额为债务限额的75.54%，政府未来融资空间充足。从各级政府债务限额看，截至2022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69.22%和78.54%。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。

表15 2020—2022年上海市政府债务限额情况表  
(单位: 亿元)

项目	2020年	2021年	2022年
政府债务限额	9723.1	10603.1	11303.1
其中: 一般债务限额	4391.5	4639.5	4867.5
专项债务限额	5331.6	5963.6	6435.6

表16 2023年上海市政府再融资一般债券偿还的到期债券概况

到期债券名称	到期债券规模 (万元)	发行债券 期限	偿还金额 (万元)	转贷各区
2016年上海市政府定向承销发行置换一般债券(三期)	588000	3年	41400	崇明
		5年	47400	浦东
		10年	287440	长宁、虹口、杨浦、闵行、嘉定、松江、青浦、奉贤
2016年上海市政府一般债券(三期)	1611000	3年	81000	崇明
		5年	507600	浦东

其中: 上海市本级	2964.9	3321.7	3639.3
区级合计	6758.2	7281.4	7663.8

资料来源: 上海市2020—2022年地方政府债务限额和余额决算情况表

经联合资信测算，2020—2022年，上海市政府债务占GDP的比重分别为17.81%、17.02%和19.12%，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

根据上海市财政局提供的资料，截至2022年底，上海市债务率为67%，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、本批债券分析

上海市一般公共预算收入对2023年上海市政府再融资一般债券(以下简称“本批债券”)的保障程度很高，本批债券纳入上海市一般公共预算管理，到期不能偿还的风险极低。

### 1. 本批债券概况

本批债券计划发行总额304.20亿元，品种为记账式固定利率付息债券，全部为再融资一般债券。其中，2023年上海市再融资一般债券(一期)发行规模21.90亿元，期限3年；2023年上海市再融资一般债券(二期)发行规模为104.10亿元，期限5年；2023年上海市再融资一般债券(三期)发行规模为178.20亿元，期限10年。3年期和5年期上海市再融资一般债券利息按年支付，到期一次还本；10年期上海市再融资一般债券利息按半年支付，到期一次还本。本批债券募集资金全部转贷有关各区政府使用，用于偿还2023年到期的上海市一般债券本金。

2016 年上海市政府一般债券（七期）	900000	10 年	873988	徐汇、长宁、普陀、虹口、杨浦、宝山、闵行、嘉定、金山、青浦、奉贤
		3 年	24600	崇明
		5 年	425000	浦东、金山
2018 年上海市政府一般债券（二期）	610000	10 年	142916	徐汇、长宁、普陀、虹口、杨浦、宝山、闵行、嘉定、奉贤
		3 年	72000	崇明
		5 年	40000	浦东
2018 年上海市政府一般债券（六期）	160000	10 年	353750	徐汇、长宁、普陀、宝山、闵行、嘉定、金山、松江、奉贤
		5 年	21000	金山
		10 年	123906	徐汇、虹口、杨浦、宝山、闵行、嘉定、松江、奉贤

资料来源：上海市财政局

## 2. 本批债券偿债能力分析

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。

2022年，上海市一般公共预算收入为7608.2亿元，对本批债券发行规模的保障倍数为25.01倍，保障程度很高。截至2022年底，上海市政府一般债务余额3541.3亿元，一般公共预算收入对一般债务的覆盖倍数为2.15倍，存量一般债务偿还保障程度高。

## 八、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债券偿还能力的综合评估，联合资信确定 2023 年上海市再融资一般债券（一期）、2023 年上海市再融资一般债券（二期）和 2023 年上海市再融资一般债券（三期）的信用等级均为 AAA。

## 附件 1 地方政府主体和债券信用等级设置及含义

联合资信地方政府主体和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	基本不能偿还债务
C	不能偿还债务



## 联合资信评估股份有限公司关于 2023 年上海市政府再融资一般债券的 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。