

信用评级公告

联合〔2023〕11865号

联合资信评估股份有限公司通过对上海市人民政府相关债券的信用状况进行跟踪分析和评估，确定维持2022年上海市人民政府一般债券（一至五期）、2022年上海市人民政府专项债券（一至二十期）、2022年上海市人民政府再融资一般债券（一至四期）、2022年上海市人民政府再融资专项债券（一至五期）、2023年上海市人民政府一般债券（一至七期）、2023年上海市人民政府专项债券（一至十七期）、2023年上海市人民政府再融资一般债券（一至三期）和2023年上海市人民政府再融资专项债券（一至三期）的信用等级均为AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二三年十二月二十五日

上海市政府债券 2023 年度跟踪评级报告

评级结果:

债券名称	本次级别	上次级别
2022 年上海市政府一般债券（一至五期）	AAA	AAA
2022 年上海市政府专项债券（一至二十期）	AAA	AAA
2022 年上海市政府再融资一般债券（一至四期）	AAA	AAA
2022 年上海市政府再融资专项债券（一至五期）	AAA	AAA
2023 年上海市政府一般债券（一至七期）	AAA	AAA
2023 年上海市政府专项债券（一至十七期）	AAA	AAA
2023 年上海市政府再融资一般债券（一至三期）	AAA	AAA
2023 年上海市政府再融资专项债券（一至三期）	AAA	AAA

评级时间：2023 年 12 月 25 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 2022 年上海市政府一般债券（一至五期）、2022 年上海市政府专项债券（一至二十期）、2022 年上海市政府再融资一般债券（一至四期）、2022 年上海市政府再融资专项债券（一至五期）、2023 年上海市政府一般债券（一至七期）、2023 年上海市政府专项债券（一至十七期）、2023 年上海市政府再融资一般债券（一至三期）和 2023 年上海市政府再融资专项债券（一至三期）到期不能偿还的风险极低，确定维持上述债券的信用等级为 AAA。

评级观点

1. 跟踪期内，优异的区位条件和多项国家级战略的支持继续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保障上海竞争优势进一步释放。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，跟踪期内，重大改革红利继续释放。上海市金融创新和整体投融资环境在全国仍居于领先地位，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，已形成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仍居于全国城市前列。2022 年，上海市地区生产总值仍位于全国城市首位；跟踪期内，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；金融业是上海服务业增长的核心驱动力，跟踪期内，上海市金融市场体系进一步完善，有力支持实体经济发展，助推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。

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进一步增强。**围绕“五个中心”建设目标，上海市继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、深入促进中国（上海）自由贸易试验区制度创新、提升虹桥国际中央商务区核心功能等方面取得积极成效；上海市提出创建面向未来的智慧城市战略，继续深化财税改革攻坚，深入落实减税降费政策，继续健全完善政府性债务管理制度，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，跟踪期内，上海市财政收入保持增长且自给能力仍很强，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，2022年，上海市财政收入扣除留抵退税因素后保持增长，自给能力很强，是分税制体制下对中央财政收入贡献最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继续增长，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. **跟踪期内，上海市政府债务负担在全国仍处于较低水平，整体债务风险可控。**截至2022年底，上海市政府债务规模较上年底有所增长，但整体债务负担在全国仍处于较低水平，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，整体债务风险可控。
6. **上海市政府对存续政府债券的保障能力极强。**上海市已发行的一般债券纳入上海市一般公共预算，上海市一般公共预算收入对存续一般债券的保障能力强；已发行的专项债券纳入政府性基金预算管理，上海市政府性基金预算收入对存续专项债券的保障程度尚可。考虑到存续债券分期发行，上海市政府对单年度待偿还政府债券的保障能力极强。

分析师：唐立倩（项目负责人）
张永嘉

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

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	18.04
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，2022年人均地区生产总值以GDP/常住人口测算

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统计公报、2020-2022年度上海市财政总决算报告、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	2023/09/06	唐立倩 邹洁 张永嘉 董思茵	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：上述历史评级项目的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、本次跟踪评级结果自本报告出具之日起至相应债券到期兑付日有效；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。

上海市政府债券 2023 年度跟踪评级报告

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，国家中心城市，国际经济、金融、贸易、航运以及科技创新中心。截至 2022 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 2475.89 万人。

跟踪期内，上海市经济实力及城市竞争力仍居于全国城市前列，财政实力雄厚。2022 年，受国内外严峻经济环境及公共卫生事件冲击，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。

2023 年前三季度，随着各项稳增长政策举措持续发力，上海经济总体保持恢复向好态势，实现地区生产总值 33019.23 亿元，同比增长 6%；全市一般公共预算收入完成 6470.8 亿元，较上年同期增长 13.4%。

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、债券发行及募集资金使用情况

截至 2023 年 11 月底，联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所评上海市政府存续债券余额合计 2921.70 亿元，其中一般债券余额合计 1309.10 亿元，专项债券余额合计 1612.60 亿元，具体债券存续情况如表 1 所示。跟踪期内，除未到付息时点的债券外，其余各期债券均已按时付息。

表 1 联合资信所评上海市政府存续债券情况

债券名称	债券简称	额度 (亿元)	存续期	期限 (年)	发行 利率 (%)
2022 年上海市政府一般债券（一期）	22 上海 01/22 上海债 01/上海 2201	35.00	2022/3/15~2025/3/15	3	2.42
2022 年上海市政府一般债券（二期）	22 上海 02/22 上海债 02/上海 2202	70.00	2022/3/15~2032/3/15	10	2.92
2022 年上海市政府专项债券（一期）	22 上海 03/22 上海债 03/上海 2203	17.10	2022/3/15~2029/3/15	7	2.91
2022 年上海市政府专项债券（二期）	22 上海 04/22 上海债 04/上海 2204	77.50	2022/3/15~2032/3/15	10	2.92
2022 年上海市政府专项债券（三期）	22 上海 05/22 上海债 05/上海 2205	100.40	2022/3/15~2037/3/15	15	3.24
2022 年上海市政府再融资一般债券（一期）	22 上海 06/22 上海债 06/上海 2206	60.00	2022/5/17~2027/5/17	5	2.69
2022 年上海市政府再融资一般债券（二期）	22 上海 07/22 上海债 07/上海 2207	209.80	2022/5/17~2029/5/17	7	2.91
2022 年上海市政府再融资专项债券（一期）	22 上海 08/22 上海债 08/上海 2208	143.60	2022/5/17~2025/5/17	3	2.51
2022 年上海市政府再融资专项债券（二期）	22 上海 09/22 上海债 09/上海 2209	100.00	2022/5/17~2027/5/17	5	2.69
2022 年上海市政府再融资专项债券（三期）	22 上海 10/22 上海债 10/上海 2210	141.40	2022/5/17~2029/5/17	7	2.91
2022 年上海市政府一般债券（三期）	22 上海 11/22 上海债 11/22 上海债 11（柜台）/上海 2211	52.60	2022/7/22~2025/7/22	3	2.52
2022 年上海市政府一般债券（四期）	22 上海 12/22 上海债 12/上海 2212	45.00	2022/7/19~2027/7/19	5	2.71
2022 年上海市政府一般债券（五期）	22 上海 13/22 上海债 13/上海 2213	31.40	2022/7/19~2052/7/19	30	3.41
2022 年上海市政府专项债券（四期）	22 上海 14/22 上海债 14/上海 2214	6.10	2022/7/19~2027/7/19	5	2.71
2022 年上海市政府专项债券（五期）	22 上海 15/22 上海债 15/上海 2215	10.30	2022/7/19~2029/7/19	7	2.91
2022 年上海市政府专项债券（六期）	22 上海 16/22 上海债 16/上海 2216	21.80	2022/7/19~2032/7/19	10	2.90
2022 年上海市政府专项债券（七期）	22 上海 17/22 上海债 17/上海 2217	20.10	2022/7/19~2032/7/19	10	2.90
2022 年上海市政府专项债券（八期）	22 上海 18/22 上海债 18/上海 2218	32.20	2022/7/19~2037/7/19	15	3.20
2022 年上海市政府专项债券（九期）	22 上海 19/22 上海债 19/上海 2219	2.40	2022/7/19~2042/7/19	20	3.27
2022 年上海市政府专项债券（十期）	22 上海 20/22 上海债 20/上海 2220	49.60	2022/7/19~2052/7/19	30	3.41
2022 年上海市政府棚改专项债券（一期） —2022 年上海市政府专项债券（十一期）	22 上海 21/22 上海债 21/上海 2221	20.00	2022/7/19~2027/7/19	5	2.71

2022 年上海市政府棚改专项债券（二期） —2022 年上海市政府专项债券（十二期）	22 上海 22/22 上海债 22/上海 2222	22.90	2022/7/19~2029/7/19	7	2.91
2022 年上海市政府专项债券（十三期）	22 上海 23/22 上海 23/上海 2223	16.20	2022/9/21~2025/9/21	3	2.33
2022 年上海市政府专项债券（十四期）	22 上海 24/22 上海 24/上海 2224	5.60	2022/9/21~2027/9/21	5	2.55
2022 年上海市政府专项债券（十五期）	22 上海 25/22 上海 25/上海 2225	6.30	2022/9/21~2032/9/21	10	2.76
2022 年上海市政府专项债券（十六期）	22 上海 26/22 上海 26/上海 2226	12.70	2022/9/21~2037/9/21	15	2.98
2022 年上海市政府专项债券（十七期）	22 上海 27/22 上海 27/上海 2227	12.70	2022/9/21~2052/9/21	30	3.21
2022 年上海市政府棚改专项债券（三期） —2022 年上海市政府专项债券（十八期）	22 上海 28/22 上海 28/上海 2228	87.00	2022/9/21~2029/9/21	7	2.75
2022 年上海市政府再融资一般债券（三期）	22 上海 29/22 上海 29/上海 2229	49.10	2022/9/21~2027/9/21	5	2.55
2022 年上海市政府再融资一般债券（四期）	22 上海 30/22 上海 30/上海 2230	235.00	2022/9/21~2032/9/21	10	2.76
2022 年上海市政府再融资专项债券（四期）	22 上海 31/22 上海 31/上海 2231	58.80	2022/9/21~2027/9/21	5	2.55
2022 年上海市政府再融资专项债券（五期）	22 上海 32/22 上海 32/上海 2232	23.40	2022/9/21~2032/9/21	10	2.76
2022 年上海市政府专项债券（十九期）	22 上海 33/22 上海 33/上海 2233	1.50	2022/12/6~2027/12/6	5	2.78
2022 年上海市政府专项债券（二十期）	22 上海 34/22 上海 34/上海 2234	24.60	2022/12/6~2032/12/6	10	2.97
2023 年上海市政府一般债券（一期）	23 上海 01/23 上海债 01/23 上海债 01（柜台）/上海 2301	40.00	2023/3/24~2026/3/24	3	2.63
2023 年上海市政府一般债券（二期）	23 上海 02/23 上海债 02/上海 2302	15.00	2023/3/21~2028/3/21	5	2.79
2023 年上海市政府一般债券（三期）	23 上海 03/23 上海债 03/上海 2303	65.00	2023/3/21~2033/3/21	10	2.97
2023 年上海市政府一般债券（四期）	23 上海 04/23 上海债 04/上海 2304	17.00	2023/3/21~2053/3/21	30	3.36
2023 年上海市政府专项债券（一期）	23 上海 05/23 上海债 05/上海 2305	16.00	2023/3/21~2028/3/21	5	2.79
2023 年上海市政府专项债券（二期）	23 上海 06/23 上海债 06/上海 2306	13.10	2023/3/21~2030/3/21	7	2.94
2023 年上海市政府专项债券（三期）	23 上海 07/23 上海债 07/上海 2307	39.90	2023/3/21~2033/3/21	10	2.97
2023 年上海市政府专项债券（四期）	23 上海 08/23 上海债 08/上海 2308	108.20	2023/3/21~2038/3/21	15	3.11
2023 年上海市政府专项债券（五期）	23 上海 09/23 上海债 09/上海 2309	59.30	2023/3/21~2033/3/21	30	3.36
2023 年上海市政府专项债券（六期）	23 上海 10/23 上海债 10/上海 2310	31.00	2023/3/21~2053/3/21	30	3.36
2023 年上海市政府棚改专项债券（一期） ——2023 年上海市政府专项债券（七期）	23 上海 11/23 上海债 11/上海 2311	56.50	2023/3/21~2033/3/21	10	2.97
2023 年上海市政府一般债券（五期）	23 上海 12/23 上海债 12/上海 2312	41.80	2023/8/22~2028/8/22	5	2.43
2023 年上海市政府一般债券（六期）	23 上海 13/23 上海债 13/上海 2313	35.90	2023/8/22~2033/8/22	10	2.63
2023 年上海市政府一般债券（七期）	23 上海 14/23 上海债 14/上海 2314	2.30	2023/8/22~2053/8/22	30	2.99
2023 年上海市政府专项债券（八期）	23 上海 15/23 上海债 15/上海 2315	12.80	2023/8/22~2033/8/22	10	2.63
2023 年上海市政府专项债券（九期）	23 上海 16/23 上海债 16/上海 2316	1.82	2023/8/22~2038/8/22	15	2.79
2023 年上海市政府专项债券（十期）	23 上海 17/23 上海债 17/上海 2317	0.97	2023/8/22~2053/8/22	30	2.99
2023 年上海市政府棚改专项债券（二期） ——2023 年上海市政府专项债券（十一期）	23 上海 18/23 上海债 18/上海 2318	8.00	2023/8/22~2028/8/22	5	2.43
2023 年上海市政府棚改专项债券（三期） ——2023 年上海市政府专项债券（十二期）	23 上海 19/23 上海债 19/上海 2319	23.50	2023/8/22~2033/8/22	10	2.63
2023 年上海市政府收费公路专项债券（一期） ——2023 年上海市政府专项债券（十三期）	23 上海 20/23 上海债 20/上海 2320	10.00	2023/8/22~2038/8/22	15	2.79
2023 年上海市政府再融资一般债券（一期）	23 上海 21/23 上海债 21/上海 2321	21.90	2023/8/22~2026/8/22	3	2.27
2023 年上海市政府再融资一般债券（二期）	23 上海 22/23 上海债 22/上海 2322	104.10	2023/8/22~2028/8/22	5	2.43
2023 年上海市政府再融资一般债券（三期）	23 上海 23/23 上海债 23/上海 2323	178.20	2023/8/22~2033/8/22	10	2.63
2023 年上海市政府再融资专项债券（一期）	23 上海 24/23 上海债 24/上海 2324	13.70	2023/8/22~2026/8/22	3	2.27
2023 年上海市政府再融资专项债券（二期）	23 上海 25/23 上海债 25/上海 2325	24.80	2023/8/22~2028/8/22	5	2.43
2023 年上海市政府再融资专项债券（三期）	23 上海 26/23 上海债 26/上海 2326	159.90	2023/8/22~2033/8/22	10	2.63
2023 年上海市政府专项债券（十四期）	23 上海 27/23 上海债 27/上海 2327	2.58	2023/9/19~2033/9/19	10	2.67
2023 年上海市政府专项债券（十五期）	23 上海 28/23 上海债 28/上海 2328	2.33	2023/9/19~2053/9/19	30	3.02
2023 年上海市政府棚改专项债券（四期） ——2023 年上海市政府专项债券（十六期）	23 上海 29/23 上海债 29/上海 2329	3.00	2023/9/19~2030/9/19	7	2.68
2023 年上海市政府棚改专项债券（五期） ——2023 年上海市政府专项债券（十七期）	23 上海 30/23 上海债 30/上海 2330	11.00	2023/9/19~2033/9/19	10	2.67
合计		2921.70	--	--	--

注：债券简称分别为相关债项在上交所、银行间市场及深交所上市简称；存续期为起息日至到期日
数据来源：联合资信根据公开资料整理

三、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、中央经济工作会议为主，聚焦于完善房地产调控政策、健全 REITs 市场功能、促进中小微企业调结构强能力；二季度，宏观政策以贯彻落实 4 月中央政治局会议精神为主，聚焦于进一步优化房地产调控政策、深化资本市场改革、稳住外贸外资基本盘、提振汽车和家居等大宗消费、优化调整稳就业政策；三季度，根据 7 月中央政治局会议决策部署，宏观政策聚焦于调整优化房地产政策、活跃资本市场、促进民营经济发展壮大、加大吸引外商投资力度等方面。

2023 年前三季度，宏观政策调控着力扩大内需、提振信心、防范风险，国民经济持续恢复向好，生产供给稳步增加，市场需求持续扩大，就业物价总体改善，发展质量稳步提升，积极因素累积增多。初步核算，前三季度，国内生产总值 91.30 万亿元，按不变价格计算，同比增长 5.2%。第三季度国内生产总值同比增长 4.9%。剔除基数因素来看，第三季度 GDP 两年平均增速¹上升至 4.4%，较第二季度提高了 1.1 个百分点。9 月，物价和货币环境明显企稳，消费加速恢复，制造业投资保持强势。后续政策将以落实已出台的调控措施为主，稳中求进。信用环境方面，2023 年前三季度，社融规模显著扩张，信贷结构有所改善，但是居民融资需求总体仍偏弱，且企业债券融资节奏同比有所放缓。银行间市场流动性整体偏紧，实体经济融资成本明显下降。

展望 2023 年第四季度，特别国债发行支撑基建投资增速保持高位，汽车消费增速延续上升态势，经济主体信心持续上升，经济增长将延续前三季度较快态势。前三季度 GDP 同比增长 5.2%，有力保障了实现全年 5% 的经济增长目标。据国家统计局测算，第四季度 GDP 同比增长 4.4% 以上即可完成全年经济增长目

标。因此，第四季度关键是继续落实已经出台的宏观调控政策，坚持稳中求进工作基调，固本培元；着力促进汽车消费增速回升，推进高科技制造业投资扩容提效，采取多种手段稳外贸，以“保交楼”为抓手促进房地产相关债务重组。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 年三季度）》。

四、区域经济实力

1. 区域发展基础

跟踪期内，优异的区位条件和多项国家级战略的支持继续为上海市提供良好的外部发展环境；上海市金融体系完善，整体投融资环境领先，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，亦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。空运方面，上海市拥有虹桥、浦东两大国际机场，

¹为剔除基数效应影响，方便对经济实际运行情况进行分析判断，本文使用两年平均增速（几何平均增长率）对部分受基数效应影响较大的指标进

行分析，如工业生产、服务消费等相关领域指标。

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。跟踪期内，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，重大改革红利继续释放。

跟踪期内，上海市经济实力及城市竞争力继续居于全国城市前列，是中国重要的经济中心；同时，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，中国（上海）自由贸易试验区临港新片区（“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。跟踪期内，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。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三千万亿元。未来，上海市将进一步加强国际金融中心建设、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，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%。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 2022 年底，上海市拥有科技“小巨人”企业和“小巨人”培育企业超 2600 家，有效期内高新技术企业总数突破 2.2 万家，累计认定外资研发中心 531 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和扩大“海聚英才”品牌影响力等一系列措施，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、优化人才引进经办流程、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。

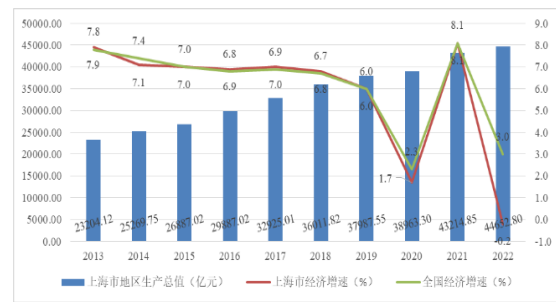
跟踪期内，上海市地区生产总值继续位于全国城市首位，整体经济实力突出。2022 年，面对复杂严峻的外部环境和疫情冲击等多重挑战，上海市出台一揽子稳增长措施，实现经济运行 V 型反转。

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。2022 年，上海地区生产总值为 4.47 万亿元，继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，2022年，上海市三次产业结构为0.2:25.7:74.1，第三产业占比超过70.0%，对经济增长的贡献力度大，产业结构进一步优化。

图1 上海市地区生产总值及增速情况



注：地区生产总值按当年价格计算；增速按不变价格计算
资料来源：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2 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	18.04
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

上海市率先培育建设国际消费中心城市，跟踪期内，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，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。2022年，上海市社会消费品零售总额16442.14亿元，规模居全国主要城市首位；但受疫情反复等因素导致消费偏冷，指标同比下

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%。2022年，上海市城镇居民人均可支配收入为84034元，收入水平居全国之首；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。

固定资产投资方面，2022年，上海市固定资产投资增速为-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，2022年，上海市货物进出口总额为41902.75亿元，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，同比增长3.2%。2022年，上海市货物进口总额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%。

跟踪期内，上海市继续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年，上海市工业总产值为42505.68亿元，受疫情影响同比增速降为-2.2%；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%。

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。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长的主导引擎，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，跟踪期内，金融业能级逐步提升，有力支持了实体经济发展。

跟踪期内，上海市第三产业在 GDP 中占比仍最高，是上海市经济增长的主要动力。2022 年，上海市第三产业增加值为 33097.42 亿元，同比增长 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%。跟踪期内，上海市金融业能级继续提升，在金融产品的全球定价能力和话语权、全球跨境支付清算和风险管理等方面进一步探索巩固。

3. 区域信用环境

跟踪期内，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，跟踪期内，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

“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。

《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》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。

五、政府治理水平

跟踪期内，上海市继续着力构建职责明确、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 3 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解难的措施；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、稳外贸稳外资、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	上海市人民政府	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、上海市人民政府、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	上海市人民政府	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	上海市人民政府、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	上海市人民政府	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	上海市人民政府	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、各级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

			组、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

跟踪期内,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。

跟踪期内,上海“五个中心”建设功能继续进行整体提升,在全球主要城市的综合和单项排名中,上海继续实现攀升,多项排名仍居于全球主要城市前列。国际经济中心建设方面,上海市实体经济能级进一步提升,2022年经济总量规模提居全球城市第4位,截至2022年底,上海累计认定的跨国公司地区总部数量891家。国际金融中心建设方面,2022年金融市场交易总额超过2900万亿元,全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心功能进一步完善,多层次金融市场体系和金融机构体系基本形成。国际贸易中心建设方面,全年口岸贸易总额10.4万亿元、保持全球城市首位,商品销售总额达到16.45万亿元,贸易型总部和功能性平台实现加快集聚。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,航运中心枢纽地位持续巩固。科技创新中心建设方面,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,跟踪期内,上海市继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。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。跟踪期内，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。

跟踪期内，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。

浦东新区发展方面，截至 2022 年底，上海行动方案明确的 92 条任务 280 项具体举措中 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。2022 年，浦东新区 GDP 增速高于全市 2 个百分点以上。

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。

跟踪期内，虹桥国际中央商务区（以下简

称“中央商务区”）核心功能提升取得积极成效，“大商务”“大交通”“大会展”功能持续强化。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”，2022 年中央商务区实现税收收入 398.71 亿元，扣除留抵退税因素同比增长 15.2%。

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，跟踪期内，着力推进城市数字化转型，为打造具有世界影响力的国际数字之都定下基调。

“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。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

跟踪期内，上海市继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，上海市加大市对区支持力度，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。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。

6. 完善政府性债务管理

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。

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

跟踪期内，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。

跟踪期内，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。

六、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最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

跟踪期内，上海市财政收入保持增长，整体财政实力保持在全国主要城市首位。

跟踪期内，上海市作为国家经济中心城市和长三角区域中心城市，继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4 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

2022年，上海市实现一般公共预算收入7608.2亿元，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最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，对土地财政依赖程度一般，整体土地出让节奏平稳；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年，上海市一般公共预算收入在扣除留抵退税因素后有所增长，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。

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年，上海市一般公共预算收入为7608.2亿元，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全年收入比2021年同口径增长3.9%，按自然口径计算下降2.1%。

2022年，上海市一般公共预算收入仍以税收收入为主，2022年为6349.2亿元，占一般公共预算收入的83.45%，财政收入质量仍很高。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%。从纳税行业看，上海百强企业2022年整体营业收入接近10.5万亿元，同比增长3.58%。上榜企业主要集中在金融、汽车、房地产、能源和信息技术等领域，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、中国远洋、交通银行、上海万科、太平洋保险、绿地控股、中建八局、浦发银行和苏商建设。

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年上海市非税收入占比同比略有提升，为16.55%。

表5 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
非税收入	1204.4	1165.1	1259.0
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
一般公共预算收入合计	7046.3	7771.8	7608.2
中央财政税收返还和补助收入	1119.3	996.8	1348.1
地方政府一般债务收入	540.4	443.1	787.9
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
总计	9855.8	10084.7	11677.3

资料来源: 2020—2022年度上海市财政总决算报表

2022年，上海市获得的中央财政税收返还和补助收入合计为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。

2022年，上海市地方政府一般债务收入为787.9亿元，同比快速增长。

2022年，上海市一般公共预算支出为9393.2亿元，同比增速为11.4%，增速较快主要系受防控影响，卫生健康支出快速增长所致。上海市一般公共预算支出中，一般公共预算服务、教育、社会保障和就业、卫生健康四项刚性支出合计占比为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。

经联合资信测算，2022年，上海市财政自给率²为81.00%，上海市地方财政自给能力仍很强。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6 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:			
一般公共预算服务	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
一般公共预算支出合计	8102.1	8430.9	9393.2
上解中央财政支出	209.6	210.4	223.7
调出资金	0.2	0.9	0.1

² 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100.00%

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
总计	9855.8	10084.7	11677.3

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

跟踪期内，上海市政府性基金收入继续增长，考虑到房地产市场走势、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。2022年，上海市政府性基金收入为4041.5亿元。政府性基金收入对土地出让收入依赖程度高，同期国有土地使用权出让收入占政府性基金收入的比重为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方面因素影响，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7 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
政府性基金收入合计	3175.0	3769.0	4041.5
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
总计	5126.1	5086.8	5685.6

资料来源: 2020-2022年度上海市财政总决算报表

2022年，上海市专项债务收入为1014.2亿元，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。

2022年，上海市政府性基金支出完成3736.5亿元，支出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 8 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
政府性基金支出合计	3697.8	3568.5	3736.5
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
总计	5126.1	5086.8	5685.6

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

跟踪期内，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。

2022 年，国有资本经营预算收入为 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。2022 年，上海市国有资本经营预算支出为 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。

七、债务状况

2022 年，上海市政府债务规模保持增长，但整体债务负担在全国仍处于较低水平，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

截至 2022 年底，上海市政府债务保持增长，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 9 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10 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11 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12 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
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,2022年,上海市政府债务占GDP的比重为19.12%,上海市政府债务负担在全国仍处于较低水平。

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,上海市政府债务率为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。

八、债券偿还能力分析

上海市已发行的一般债券纳入上海市一般公共预算,上海市一般公共预算收入对存续一般债券的保障能力强;已发行的专项债券纳入政府性基金预算管理,上海市政府性基金预算收入对存续专项债券的保障程度尚可。同时考虑到存续债券为分期发行,上海市政府对单年度待偿还政府债券的保障能力极强。

1. 一般债券偿债能力分析

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，债券收入及本息偿还资金纳入上海市一般公共预算管理，主要以一般公共预算收入偿还。

截至2023年12月13日，上海市存续一般债券余额合计3674.3亿元（其中联合资信所评存续一般债券余额合计1309.10亿元），2022年上海市一般公共预算收入为7608.2亿元，为存续一般债券的2.07倍，对存续一般债券的保障能力强。考虑到存续债券为分期发行，上海市政府对单年度待偿还债券的保障能力高于上述测算值。

2. 专项债券偿债能力分析

根据国发〔2014〕43号文以及财库〔2020〕43号文，地方政府专项债券用于有一定收益的公益性项目，以对应的政府性基金收入或专项收入偿还。

对于项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券，根据财预〔2017〕89号文等文件，募集资金将明确到具体的项目，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入、车辆通行费收入及其他专项收入等偿还到期债券本金。因项目对应的收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

截至2023年12月13日，上海市存续专项债券余额合计5156.8亿元（其中联合资信所评存续专项债券余额合计1612.6亿元），2022年上海市政府性基金收入为4041.5亿元，为存续专项债券余额的0.78倍。考虑到存续债券为分期发行，上海市政府对单年度待偿还债券的保障能力高于上述测算值。

截至跟踪日，暂未获知上海市项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券相关项目进展情况。联合资信关注到，对于项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券，募投项目

未来土地实际出让价格、出让进度及其他各类收入等的实现情况易受宏观经济影响，存在一定不确定性。考虑到相关债券纳入政府性基金预算进行管理，若预期收益暂时难以实现，可通过续发方式进行周转，对相关债券偿还起到一定保障。

综合分析，上海市政府对存续债券偿还能力极强，债券分期偿还有助于降低其集中偿付压力，同时，在专项债务限额内发行专项债券周转偿还的制度安排保障了相关债券偿还的安全性。总体看，上海市政府存续债券不能偿还的风险极低。

九、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相关政府债券偿还能力的综合评估，联合资信认为2022年上海市一般债券（一至五期）、2022年上海市专项债券（一至二十期）、2022年上海市再融资一般债券（一至四期）、2022年上海市再融资专项债券（一至五期）、2023年上海市一般债券（一至七期）、2023年上海市专项债券（一至十七期）、2023年上海市再融资一般债券（一至三期）和2023年上海市再融资专项债券（一至三期）到期不能偿还的风险极低，确定维持上述债券的信用等级为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