

# 信用评级公告

联合〔2022〕8680号

联合资信评估股份有限公司通过对 2022 年上海市政府再融资一般债券（三期）和 2022 年上海市政府再融资一般债券（四期）的信用状况进行综合分析和评估，确定 2022 年上海市政府再融资一般债券（三期）和 2022 年上海市政府再融资一般债券（四期）的信用等级均为 AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二二年九月九日



# 2022年第二批上海市政府再融资一般债券信用评级报告



债券名称	发行规模	期限	信用等级
2022年上海市政府再融资一般债券(三期)	49.1亿元	5年	AAA
2022年上海市政府再融资一般债券(四期)	235.0亿元	10年	AAA

评级时间: 2022年9月9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

分析师: 唐立倩 邹洁 张永嘉

邮箱: [lianhe@lhratings.com](mailto: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](http://www.lhratings.com)

## 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;2022年第二批上海市政府再融资一般债券(以下简称“本批债券”)被纳入上海市一般公共预算管理,用于偿还存量债务,到期不能偿还的风险极低。联合资信确定2022年上海市政府再融资一般债券(三期)和2022年上海市政府再融资一般债券(四期)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保障上海竞争优势持续释放。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,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,下辖各区均衡发展、错位竞争,因地制宜制定发展目标,整体经济转型成效显著;上海市将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,上海市金融市场体系完善,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、深入促进在中国（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，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，并已启动全域无隐性债务试点，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。2021年，上海市正式启动“全域无隐性债务”试点工作，成为国内首批启动隐性债务清零试点的城市。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. **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	2019年	2020年	2021年
地区生产总值(亿元)	38155.32	38700.58	43214.85
地区生产总值增速(%)	6.0	1.7	8.1
人均地区生产总值(元)	157279	155768	173693
三次产业结构	0.3:27.0:72.7	0.3:26.6:73.1	0.2:26.5:73.3
全部工业增加值(亿元)	9670.68	9656.51	10738.80
固定资产投资增速(%)	5.1	10.3	8.1
社会消费品零售总额(亿元)	15847.55	15932.50	18079.25
进出口总额(亿元)	34046.82	34828.47	40610.35
城镇化率(%)	89.22	89.30	--
城镇居民人均可支配收入(元)	73615	76437	82429
一般公共预算收入(亿元)	7165.1	7046.3	7771.8
其中:税收收入(亿元)	6216.3	5841.9	6606.7
一般公共预算收入增长率(%)	0.8	-1.7	10.3
中央财政税收返还和补助收入(亿元)	900.8	1119.3	996.8
一般公共预算支出(亿元)	8179.3	8102.1	8430.9
政府性基金收入(亿元)	2418.1	3175.0	3769.0
地方政府债务余额(亿元)	5722.1	6891.5	7356.8
地方政府债务限额(亿元)	8577.1	9723.1	10603.1
审计口径债务率(%)	46.1	49.7	47.1

注:“--”表示数据暂未获取;2021年人均地区生产总值根据第七次人口普查数据测算

资料来源:2020年上海市统计年鉴、2021年中国统计年鉴、2019-2021年上海市经济和社会发展的统计公报、2019-2021年度上海市财政总决算报表、上海市财政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	2022/07/07	唐立倩 邹洁 张永嘉 沙恩鹏 董思茵	<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)</a> <a href="#">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)</a> <a href="#">(V3.0.202006)</a>	<a href="#">阅读全文</a>

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。

# 2022 年第二批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，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 2021 年底，上海市行政区划面积 6340.5 平方千米，下辖 16 个区。根据国家统计局公布的第七次全国人口普查公报，截至 2020 年 11 月 1 日，上海市常住人口 2487.09 万人。

上海市经济实力及城市竞争力持续居于全国城市前列，财政实力雄厚。近年来，上海市经济规模持续稳步扩大，2019—2021 年 GDP 分别为 38155.32 亿元、38700.58 亿元和 43214.85 亿元。2021 年，上海市一般公共预算收入 7771.8 亿元，同比增长 10.3%；一般公共预算支出 8430.9 亿元。

上海市人民政府驻地：上海市人民大道 200 号。现任领导：市委书记李强，市长龚正。

## 二、宏观经济运行状态

### 1. 宏观政策环境和经济运行回顾

2022 年以来，国际环境更趋复杂严峻，国内疫情多发散发，不利影响明显加大。一季度国际环境复杂性和不确定性加剧、国内疫情多点散发，中国经济下行压力有所加大，“稳增长、稳预期”成为宏观政策的焦点，政策发力适当靠前。二季度以来，受新一轮疫情等超预期因素冲击，经济下行压力进一步加大，党中央、国务院果断应对，出台了稳经济一揽子政策措施，高效统筹疫情防控和经济社会发展，落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的总体要求，继续加大宏观政策调节力度，着力稳住经济大盘，确保经济运行在合理区间。

### 二季度经济下行压力进一步加大。

经初步核算，2022 年上半年国内生产总值 56.26 万亿元，按不变价计算，同比增长 2.50%。其中，二季度 GDP 同比增速（0.40%）较一季度（4.80%）大幅回落；环比下降 2.60%，继 2020 年二季度以来首次环比负增长。

### 三大产业中，第二、第三产业受疫情影响较大。

2022 年上半年，第一产业增加值同比增长 5.00%，农业生产形势较好；第二、第三产业增加值同比分别增长 3.20%、1.80%，较上年同期两年平均增速<sup>1</sup>（分别为 6.07%、4.83%）回落幅度较大，受疫情拖累明显。6 月，工业和服务业生产步伐均有所加快，呈现企稳恢复态势。

表 1 2021 年二季度至 2022 年二季度中国主要经济数据

项目	2021 年 二季度	2021 年 三季度	2021 年 四季度	2022 年 一季度	2022 年 二季度
GDP 总额 (万亿元)	28.15	28.99	32.42	27.02	29.25
GDP 增速 (%)	7.90(5.47)	4.90(4.85)	4.00(5.19)	4.80	0.40
规模以上工业增加值增速 (%)	15.90(6.95)	11.80(6.37)	9.60(6.15)	6.50	3.40
固定资产投资增速 (%)	12.60(4.40)	7.30(3.80)	4.90(3.90)	9.30	6.10
房地产投资 (%)	15.00(8.20)	8.80(7.20)	4.40(5.69)	0.70	-5.40
基建投资 (%)	7.80(2.40)	1.50(0.40)	0.40(0.65)	8.50	7.10
制造业投资 (%)	19.20(2.00)	14.80(3.30)	13.50(4.80)	15.60	10.40
社会消费品零售总额增速 (%)	23.00(4.39)	16.40(3.93)	12.50(3.98)	3.27	-0.70
出口增速 (%)	38.51	32.88	29.87	15.80	14.20
进口增速 (%)	36.79	32.52	30.04	9.60	5.70
CPI 涨幅 (%)	0.50	0.60	0.90	1.10	1.70

<sup>1</sup>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，文中使用的 2021

年两年平均增速为以 2019 年同期为基期计算的几何平均增长率，下同。

PPI 涨幅 (%)	5.10	6.70	8.10	8.70	7.70
社融存量增速 (%)	11.00	10.00	10.30	10.60	10.80
一般公共预算收入增速 (%)	21.80	16.30	10.70	8.60	-10.20
一般公共预算支出增速 (%)	4.50	2.30	0.30	8.30	5.90
城镇调查失业率 (%)	5.00	4.90	5.10	5.80	5.50
全国居民人均可支配收入增速 (%)	12.00(5.14)	9.70(5.05)	8.10(5.06)	5.10	3.00

注：1.GDP 数据为当季值，其他数据均为累计同比增速；2.GDP 总额按现价计算，同比增速按不变价计算；3.出口增速、进口增速均以美元计价统计；4.社融存量增速、城镇调查失业率为期末值；5.全国居民人均可支配收入增速为实际同比增速；6.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，2021 年数据中括号内为两年平均增速，即以 2019 年同期为基期计算的几何平均增长率

资料来源：联合资信根据国家统计局、中国人民银行和 Wind 数据整理，括号数据为测算所得

**需求端呈底部复苏态势，消费市场受到疫情冲击较大，固定资产投资增速小幅回落，出口整体保持较快增长。**

消费方面，2022 年上半年社会消费品零售总额 21.04 万亿元，同比下降 0.70%。其中，餐饮收入同比下降 7.70%，受疫情冲击较大。投资方面，2022 年上半年全国固定资产投资（不含农户）27.14 万亿元，同比增长 6.10%，整体呈小幅回落态势。其中，房地产开发投资持续探底；基建投资明显发力，体现了“稳增长”政策拉动投资的作用；制造业投资仍处高位，医疗仪器设备、电子通信设备等高技术制造业投资是主要的驱动力。外贸方面，出口整体保持较快增长，呈现出“V”型反转态势。2022 年上半年中国货物进出口总额 3.08 万亿美元，同比增长 10.30%。其中，出口 1.73 万亿美元，同比增长 14.20%；进口 1.35 万亿美元，同比增长 5.70%；贸易顺差 3854.35 亿美元。

**CPI 各月同比前低后高，PPI 各月同比涨幅持续回落。**

2022 年上半年，CPI 累计同比增长 1.70%，各月同比增速逐步上行。分项看，猪肉价格下降带动食品价格同比下降，汽油、柴油、居民用煤等能源价格涨幅较大。上半年，PPI 累计同比增长 7.70%，受上年同期基数走高影响，各月同比增速持续回落。输入性因素带动国内油气开采、燃料加工、有色金属、化学制品等相关行业价格涨幅较大。上半年 PPI-CPI 剪刀差持续收窄，价格上涨由上游逐步向下游传导，中下游企业成本端压力有所缓解，利润情况有望改善。

**社融总量显著扩张，政府债券净融资和信贷是主要支撑因素。**

2022 年上半年，新增社融规模 21 万亿元，同比多增 3.26 万亿元；6 月末社融规模存量同比增长 10.80%，增速较上年末高 0.50 个百分点。分项看，上半年积极的财政政策和稳健的货币政策靠前发力，政府债券净融资同比多增 2.20 万亿元，人民币贷款同比多增 6329 亿元，是社融总量扩张的主要支撑因素；企业债券净融资同比多增 3913 亿元，亦对社融总量扩张形成一定支撑；表外融资收缩态势有所放缓。

**财政政策稳经济、保民生效应愈加显现。**

2022 年上半年，全国一般公共预算收入 10.52 万亿元，按自然口径计算同比下降 10.20%，主要是由于留抵退税冲减了 1.84 万亿元的收入，扣除留抵退税因素后，上半年一般公共预算收入增长 3.30%。支出方面，2022 年上半年全国一般公共预算支出 12.89 万亿元，同比增长 5.90%。民生等重点领域支出得到有力保障：科学技术支出增长 17.30%，农林水支出增长 11.00%，卫生健康支出增长 7.70%，教育支出增长 4.20%，社会保障和就业支出增长 3.60%。

**稳就业压力有所加大，居民收入增长放缓。**

2022 年上半年，全国城镇调查失业率均值为 5.70%，高于上年同期 0.50 个百分点，未来稳就业压力较大。2022 年上半年，全国居民人均可支配收入 1.85 万元，实际同比增长 3.00%；全国居民人均消费支出 1.18 万元，实际同比增长 0.80%，居民收入和消费支出增长受疫情影响均有所放缓。

## 2. 宏观政策和经济前瞻

保持经济运行在合理区间，力争实现最好结果。

2022年7月28日，中共中央政治局召开会议，部署下半年的经济工作。会议强调，要全面落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的要求，巩固经济回升向好趋势，着力稳就业、稳物价，保持经济运行在合理区间，力争实现最好结果。宏观政策要在扩大需求上积极作为。财政货币政策要有效弥补社会需求不足，用好地方政府专项债券资金，支持地方政府用足用好专项债务限额。货币政策要保持流动性合理充裕，加大对企业的信贷支持，用好政策性银行新增信贷和基础设施建设投资基金。要提高产业链、供应链稳定性和国际竞争力，畅通交通物流，优化国内产业链布局，支持中西部地区改善基础设施和营商环境。

**三季度经济有望继续修复，但实现全年5.50%左右预期增速目标的难度明显加大。**

2022年上半年，工业生产、服务业生产、消费等领域的主要经济指标呈现以4月为底部的“V”型反转态势，未来还存在一定的向上恢复空间，基建投资也大概率能够持续发力，三季度经济有望继续修复。同时，仍需关注出口对经济的支撑作用下降，以及房地产、消费和服务业等薄弱板块的恢复情况。整体来看，当前世界经济滞胀风险上升，外部不稳定、不确定因素增加，国内需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍在，且二季度经济受疫情冲击较大，实现全年5.50%左右预期增速目标的难度明显加大。

## 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，保障上海竞争优势持续释放。

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；2021年，上海市港集装箱吞吐量突破4700万标准箱，同比增长8%，连续12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2020年底，上海市公路总里程12916.6公里，其中高速公路里程844.7公里。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之一，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。长三角规划范围包括上海市、江苏省、浙江省和安徽省全域（面积35.8万平方公里），以上海市、南京市、杭州市和合肥市等27个城市为中心区（面积22.5万平方公里），辐射带动长三角高质量发展。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推进，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，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。

**上海市经济和政治战略地位突出，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。突出的经济和政策战略地位，令上海持续获得来自中央政府的政策支持，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，2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区管委会正式挂牌，随后，《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施》发布，是中国首次用负面清单管理外商对华投资。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”），临港新片区总体方案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。2021年7月，上海市人民政府印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区发展“十四五”规划》，提出到2025年要初步实现五个重要目标：即将其打造为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济的重要试验田。

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，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，上海市人民政府印发《关于着力发挥资本市场作用，促进本市科创企业高质量发展的实施意见》（简称“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，聚焦孵化培育、改制上市和并购重组等关键环节，优化政策供给，加强金融服务，助力科创企业做优做大做强；发展目标为力争用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。2021年，上海市深入推进“浦江之光”行动，科创板中上海上市企业融资额、总市值保持全国首位。2021年8月，上海市人民政府印发《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。2021年，上海市深化落实“金融30条”，出台实施全球资产管理中心、国际绿色金融枢纽、国际再保险中心建设支持政策，推动首家外资独资券商等一批金融业开放项目落地，推出原油期货、债券通“南向通”“玉兰债”、碳中和债、公募不动产投资信托基金等金融创新产品和业务，启动资本市场金融科技创新试点，持牌金融机构新增58家，金融市场交易总额突破2500万亿元、增长10.4%。

长三角一体化发展方面，2010年，国务院批准实施《长江三角洲地区区域规划》，这是进一步提升长三角整体实力和国际竞争力的重大决策部署；2016年5月，国务院常务会议通过《长江三角洲城市群发展规划》，提出培育更高水平的经济增长极，到2030年，全面建成具有全球影响力的世界级城市群；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》，纲要提出要以上海市、南京市、杭州市和合肥市等27个城市中心区，辐射带动长三角高质量发展。2021年6月，推动长三角一体化发展领导小组办公室印发《长三角一体化发展规划“十四五”实施方案》，方案明确了重大政策、重大事项、重大项目“三张清单”，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。2021年，上海市全面完成长三角一体化发展第一轮三年行动计划，长三角国家技术创新中心建成运行，120个政务服务事项实现跨省市“一网通办”，8条省际对接道路建成通车，长三角生态绿色一体化发展示范区累计形成78项制度创新成果，水乡客厅等重大项目开工建设。

**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。截至2020年底，上海证券交易所股票市值位居全球第三位，2020年首次公开发行（IPO）股票筹资额、股票成交额分别位居全球第一、第五位；银行间债券市场规模位居全球第二位；上海黄金交易所场内现货黄金交易量位居全球第一位；上海期货交易所多个品种交易量位居同类品种全球第一位，原油期货市场已成为全球第三大原油期货市场。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2020年底，上海市科技小巨人企业和小巨人培育企业累计超2300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，优化居住证积分待遇，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。

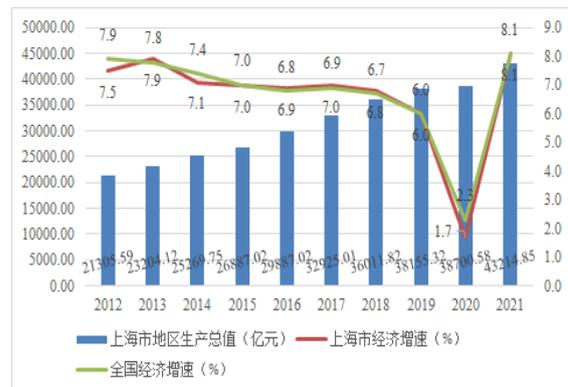
上海市地区生产总值持续位于全国城市首位，2021年GDP突破4万亿大关，整体经济实力突出。

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。上海市GDP于2017年首次突破3万亿元，四年来区域经济持续增长，2021年突破4万亿元大关，继续保持全国城市首位。2019—2021年，上海地区生产总值分别为3.82万亿元、3.87万亿元和4.32万亿元；按可比价格计算，2021年上海市GDP同比增长8.1%，增速与全国平均水平一致；分产业看，上海市第一、第二、第三产业增加值分别为

99.97亿元、11449.32亿元和31665.56亿元，同比增速分别为-6.5%、9.4%和7.6%。

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，2019—2021年，上海市三次产业结构分别为0.3:27.0:72.7、0.3:26.6:73.1和0.2:26.5:73.3，第三产业占比均超过70.0%，对经济增长的贡献力度大，产业结构持续优化。

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 2019—2021年上海市国民经济发展主要指标

项目	2019年	2020年	2021年
GDP (亿元)	38155.32	38700.58	43214.85
GDP 增长率 (%)	6.0	1.7	8.1
人均 GDP (元)	157279	155768	173693
三次产业结构	0.3:27.0:72.7	0.3:26.6:73.1	0.2:26.5:73.3
全部工业增加值 (亿元)	9670.68	9656.51	10738.80
固定资产投资增速 (%)	5.1	10.3	8.1
社会消费品零售总额 (亿元)	15847.55	15932.50	18079.25
进出口总额 (亿元)	34046.82	34828.47	40610.35
城镇化率 (%)	89.22	89.30	--
城镇居民人均可支配收入 (元)	73615	76437	82429

注：“--”表示数据暂未获取

资料来源：2020年上海统计年鉴、2019—2020年上海市国民经济和社会发展统计公报、2020—2021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，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；得益于外贸新业态新模式推进发展，2021年上海市进出口总额规模大幅反弹，在国际分工中的地位稳步提升。

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。2019—2021年，上海市分别实现社会消费品零售总额15847.55亿元、15932.50亿元和18079.25亿元，规模居全国主要城市首位。2021年，上海市扩内需、稳外需工作同步发力，激发本地消费、提升外来消费、引导高端消费回流，营造最优消费环境，带动社会消费品零售总额同比增长13.5%。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。分行业看，2021年，上海市批发和零售业零售额16623.32亿元，同比增长12.7%；住宿和餐饮业零售额1455.93亿元，同比增长22.7%。2019—2021年，上海市城镇居民人均可支配收入分别为73615元、76437元和82429元，收入水平居全国之首，持续的增长收入规模也促进了上海市内居民消费需求的增长，2021年，上海市常住居民人均生活消费支出为48879元，同比增长14.9%。

固定资产投资方面，2017年，上海市固定资产投资总额7246.60亿元，2018—2021年，上海市固定资产投资增速波动增长，增速分别为5.2%、5.1%、10.3%和8.1%。分领域看，2021年上海市工业投资同比增长8.2%，其中，制造业投资同比增长7.8%；房地产开发投资同比增长7.2%；基础设施投资同比增长5.8%；民间投资同比增长10.3%。2021年，上海市重大工程完成投资1957.5亿元、增长14.6%，建成14号线、18号线部分区段共61公里轨道交通线，运营线路总长达到831公里、继续保持全球城市第一，北横通道西段、江浦路越江隧道等重要基础设施投入使用，嘉闵线、21号线一期、23号线一期等8个轨道交通项目和高端船舶、新能源汽车等59个投资10亿元以上的产业项目开工建设。“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，2019—2021年，上海市货物进出口总额分别为34046.82亿元、34828.47亿

元和40610.35亿元，分别同比增长0.1%、2.3%和16.5%。其中，2019年及2020年，受中美贸易战及新冠疫情的影响，上海市货物进出口总额增速有所回落，2021年则加速反弹，上海在国际分工中的地位仍在稳步提升。2021年，上海市货物进出口总额达到4.06万亿元（进口总额2.49万亿元，前五大进口来源地区包括欧盟、东盟、日本、美国、中国台湾；出口总额1.57万亿元，前五大出口区域包括美国、欧盟、东盟、中国香港、日本），同比增长2.3%，实际利用外资达到202.3亿美元、同比增长6.2%。2021年，上海市口岸贸易总额保持世界城市首位，亚太示范电子口岸网络拓展至24个成员口岸，千亿级大宗商品交易平台达到7家。同年，上海市成功举办首届北外滩国际航运论坛，上海港集装箱吞吐量连续12年居世界第一；上海市积极推动外贸新业态新模式加速发展，开通运行“上海号”中欧班列，外贸进出口总额达到4万亿元以上、增长16.5%，服务贸易占全国比重提高到30%左右。

**上海市将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、宝山钢铁等众多有国际影响力的企业。2019—2021年，上海市工业总产值分别为35487.05亿元、37052.59亿元和42013.99亿元，同比增速为-0.3%、1.6%和10.2%。2021年，上海市规模以上工业增加值同比增长11.0%；规模以上工业总产值39498.54亿元，同比增长10.3%；35个工业行业中有28个行业产值实现增长，其中汽车制造业、专用设备制造业、电气机械和器材制造业较快增长，产值同比增速分别为

21.1%、19.7%和 15.1%。

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。2020年，全年研究与试验发展(R&D)经费支出约 1600 亿元，相当于上海市地区生产总值的比例为 4.1%；全年共认定高新技术成果转化项目 845 项，每万人口发明专利拥有量 60 件左右。以创新驱动为依托，上海市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，使上海成为名副其实的“创新经济之都”，带动产业发展新旧动能加快转换。

2021年，上海市工业战略性新兴产业总产值 16055.82 亿元，同比增长 14.6%。其中，在特斯拉产能快速提升的带动下，新能源汽车产业大幅增长 1.9 倍；新能源产业、生物产业、数字创意产业分别同比增长 16.1%、12.1%、11.5%，增速均高于规模以上工业增速。

表 3 2021 年上海市规模以上工业战略性新兴产业总产值及增速

行业	规模(亿元)	增速(%)
新一代信息技术	5422.21	0.9
新材料	3246.64	6.6
高端装备	2596.69	10.3
新能源汽车	1772.56	1.9
生物	1618.53	12.1
节能环保	940.31	8.8
#新能源	582.19	16.1
数字创意	144.90	11.5
<b>工业战略性新兴产业总产值</b>	<b>16055.82</b>	<b>14.6</b>

资料来源：2021 年上海市国民经济和社会发展统计公报

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。

2021年7月，上海市人民政府发布《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》，提出上海市战略性新兴产业和先导产业发展目标：到 2025 年，战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到 20%以上，增加值超过 1 万亿元；建成一批重大产业创新平台和基础设施，在集成电路、生物医药、人工智能、空天海洋、新材料等领域实现重大技术突破，掌握一批具有自主知识产权的关键核心技术，参与制定一批国际标准，涌现一批填补国内空白、具有世界级影响力的创新成果；到 2025 年，战略性新兴产业工业总产值占全市规模以上工业总产值比重进一步提升，全市高新技术企业数量突破 2.6 万家，形成一批百亿销售、千亿市值的领军企业；推动战略性新兴产业集群化发展，基本形成全域协同、重点突出的空间布局，打造若干个各具特色、优势互补、结构合理的新兴产业集聚区。

**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。2019—2021 年，上海市第三产业增加值分别为 27752.28 亿元、28307.54 亿元和 31665.56 亿元，同比分别增长 8.2%、1.8%和 7.6%，第三产业增加值在 GDP 中占比由 2019 年的 72.74%增加到 2021 年的 73.27%，产业结构持续优化。上海市已开始探

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，2021年，上海市金融业增加值 7973.25 亿元，同比增长 7.5%；批发和零售业增加值 5554.03 亿元，同比增长 8.4%；房地产业增加值 3564.49 亿元，同比增长 4.8%；信息传输、软件和信息技术服务业增加值 3392.88 亿元，同比增长 12.4%；交通运输、仓储和邮政业增加值 1843.46 亿元，同比增长 13.5%。

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。2021年，上海市金融业增加值达 7973.25 亿元，占当年全市 GDP 的 18.45%，占全国金融业增加值的 8.74%。

表 4 上海市金融业增加值及相关情况

项目	2019年	2020年	2021年
上海市金融业增加值（亿元）	6600.60	7166.26	7973.25
全国金融业增加值（亿元）	77077	84070	91206
金融业占上海市 GDP 的比重（%）	17.30	18.52	18.45
占全国金融业的比重（%）	8.56	8.52	8.74

资料来源：联合资信根据上海市统计公报、国家统计局公报整理

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。截至 2020 年底，上海证券交易所股票市值位居全球第三位，2020 年首次公开发行（IPO）

股票筹资额、股票成交额分别位居全球第一、第五位，银行间债券市场规模位居全球第二位，上海黄金交易所场内现货黄金交易量位居全球第一位，上海期货交易所多个品种交易量位居同类品种全球第一位，原油期货已成为全球第三大原油期货市场。2021年，上海金融市场交易总额达 2511.07 万亿元，比上年增长 10.4%。

表 5 上海市金融市场交易金额情况

市场	2019年 (万亿元)	2020年 (万亿元)	2021年 (万亿元)
上海证券交易所	283.48	437.69	461.13
上海期货交易所	112.52	152.80	214.58
中国金融期货交易所	69.62	115.43	118.17
银行间市场	1454.31	1547.23	1706.93
上海黄金交易所	14.38	21.67	10.26
<b>合计</b>	<b>1934.34</b>	<b>2247.83</b>	<b>2511.07</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、全球跨境支付清算和风险管理等方面探索巩固。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，有力支持实体经济发展。**2020年，上海金融市场直接融资额17.6万亿元，比2015年增长91.3%，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2021年底，沪市上市公司数量2037家，同比上年底增长13.17%；股票总市值达51.97万亿元，同比增长14.14%；当年IPO公司数量249家，同比增长6.87%。其中科创板作为科技创新型企业聚集地，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。

**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。截至2020年底，上海持牌金融机构总数达1674家，比2015年底增加196家，外资金融机构占比近三分之一。外资法人银行、保险机构、基金管理公司均占内地总数的一半左右，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33家外资私募证券投资基金管理人（WFOE PFM）中有29家落户，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公司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。

尽管近年来上海国际金融中心建设取得重要进展，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、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、监管还需要继续完善，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。2021年7月，上海市政府发布《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。上海国际金融中心建设的总体目标：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、金桥和外高桥等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方面，以2020年数据为例，黄浦区、闵行区、静安区、徐汇区和杨浦区五个区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、科创服务等领域为主的上海张江高新技术产业开发黄浦园，以电子信息为支柱产业，新材料、生物医药、高端装备、环保新能源、汽车研发配套为重点产业的漕河泾开发区，以航空服务业、互联网+生活性服务业托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，除青浦区外，其余四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，主推进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、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。

表 6 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	13207.03	4.0	23.25	打造社会主义现代化建设引领区，建设成为国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心、国际物流中心	金融服务、集成电路、生命健康、航空及高端设备、汽车、航运贸易和文化创意产业	上海市张江高科技园区、陆家嘴金融贸易区、金桥出口加工区、外高桥保税区、世博区域、临港新片区、国际旅游度假区	瞄准世界科技前沿，攻克关键核心技术；聚焦关键核心领域，打造世界级产业集群；优化创新创业生态，深化科技体制改革。
都市功能优化区	黄浦区	2616.94	1.5	39.53	上海国际金融中心建设的核心承载区	金融服务、专业服务、商贸物流、文化创意产业	上海张江高新技术产业开发黄浦园、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	2176.73	2.5	19.56	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、以文化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	1561.17	4.8	22.53	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	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	2323.08	1.1	23.81	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	1129.51	1.0	9.11	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	1047.28	1.9	13.83	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	2106.63	1.2	16.95	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	1578.48	1.6	7.06	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	2564.82	1.4	9.67	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	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	2488.4	-3.9	13.57	世界级汽车产业中心核心承载区、上海科创中心重要承载区、长三角综合性节点城市	汽车、智能传感器、医疗装备、机器人产业	嘉定新城片区、国际汽车城产城融合示范区、嘉定工业区、北虹桥综合商务区等	推动传统汽车产业深度转型，全力建设世界级汽车产业中心核心承载区，着力培育汽车“新四化”、智能传感器及物联网、高性能医疗设备与精准医疗发展新动能。	
	金山区	1076.3	0.6	13.08	“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	1637.11	3.9	8.57	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、现代装备、精细化工、新材料和生物医药产业	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	1194.01	3.8	9.39	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、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	1190.19	2.0	10.43	中国（上海）自贸区临港新片区西部门户、南上海城市中心、长三角独立新城，上海大健康产业的核心承载区	美丽健康、智能制造、生物医药和新材料产业	上海市工业综合开发区、生物科技园区、杭州湾经济开发区、临港奉贤园区、临港南桥科技城等	发展东方美谷+未来空间现代产业体系。建设世界级美丽健康产业新高地、世界化妆品之都；加快构建中医药大健康生态圈；打造全新的、跨界融合的智能网联汽车全技术产业链。
崇明区	381.83	1.2	5.99	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	智慧岛园区、陈家镇高教园区、富盛经济开发区、现代农业园区等	推进世界级生态岛建设事业。主动立足乡村振兴战略实施、长三角一体化发展、花博会筹办、轨道交通崇明线和北沿江高铁建设，主动拓宽生态立岛的内涵和外延，实现厚植生态优势、加速绿色崛起并重，打造上海参与国际竞争的生态制高点、经济增长点、战略链接点。	

注：部分辖区暂未公布 2021 年 GDP 数据，为保证数据完整性，本表 GDP、GDP 增速数据取自 2020 年上海市各区统计公报，人均 GDP 根据 2020 年第七次全国人口普查常住人口数测算

资料来源：联合资信根据上海市各区 2020 年统计公报、十四五规划报告和《投资上海 2021》等政府公开资料整理

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、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、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 2021 年底，上海市全市中外资金融机构本外币存款余额 17.58 万亿元，同比增长 12.8%；贷款余额 9.60 万亿元，增长 13.5%。金融业对上海市经济转型升级和平稳健康发展的支撑作用持续增强。

资本市场方面，根据中国证券监督管理委员会上海监管局披露的《2021 年 12 月辖区基本情况》，截至 2021 年底，上海市资本市场各类市场主体共计 2547 家。其中，上市公司 390 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。上海市深入实施“浦江之光”行动，截至 2021 年底，科创板共有 377 家公司上市，IPO 融资近 5000 亿元，股票总市值近 5.6 万亿元，上市企业融资额、总市值均居全国首位。2021 年，上海全市金融市场成交额 2511.07 万亿元，较上年增长 10.4%。上海市大力落实金融“30 条”，国家绿色发展基金、首批外资独资公募基金落户，金融市场交易总额达到 2274.8 万亿元、增长 17.6%。

信用风险水平方面，根据中国人民银行上海总部披露的《上海市金融运行报告（2021）》，截至 2020 年底，上海市金融机构不良贷款余额 662.19 亿元，不良贷款率为 0.79%，同比下降 0.14 个百分点，远低于全国平均水平。

### 4. 未来发展

**当前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，推进“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,在疫情冲击、全球经济遇冷、美联储货币政策收紧的大环境下,国际环境正发生深刻变化,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,疫情仍是影响经济发展的最大不确定因素,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。二是国内经济在持续恢复中面临下行压力,受疫情、大宗商品涨价等因素影响,中国经济出现新的下行压力,上海经济运行亦在稳中承压。三是实体经济发展面临较多困难,大宗商品价格上涨、国际航运物流成本上升、电价市场化改革等因素挤压中小微企业盈利空间,企业成本上升压力持续加大。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,中国经济发展和疫情防控保持全球领先地位,

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。二是外贸出口市场潜力犹存,中国率先从疫情中恢复,多年累积的产业链规模效应和完整性优势得到充分体现,全球供需缺口短期内难以消除,出口仍有望维持高位;同时,2022年RCEP正式生效,对中国和上海货物贸易、服务贸易和外资利用均有较强带动效应。三是国家战略带动效应仍将释放,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将成为新的增长机会,三大产业“上海方案”深入实施,国家支持上海发展的重大政策加快落地见效,重大改革红利持续释放,上海将在服务国家战略中加快自身发展。

“十四五”时期(2021—2025年)是上海市深化建设的关键五年,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、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；三推动服务经济提质增能，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 7 2021 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
2021 年 3 月	国家发改委	虹桥国际开放枢纽建设总体方案	构建了虹桥国际开放枢纽的顶层设计和四梁八柱，在空间、内涵、能级等方面进行全方位拓展和战略性提升，明确打造虹桥国际开放枢纽的具体路径、政策举措及相应工作机制和要素支撑
2021 年 5 月	上海市发展和改革委员会	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	围绕优化地方政务环境、企业全生命周期管理服务、公平竞争市场环境、安商稳商全方位企业服务和营商环境保障等五大方面提出了一系列具体的方案实施细则
2021 年 7 月	党中央、国务院	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	明确推动浦东高水平改革开放的战略定位，提出到 2035 年的建设目标，即全面构建浦东现代化经济体系、现代化城区全面建成，全面实现现代化治理，城市发展能级和国际竞争力跃居世界前列
2021 年 7 月	上海市人民政府	上海市人民政府关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障的决定	明确了浦东新区法规草案的起草审核机制、政府规章的立法保障机制、规范性文件的变通机制及法制保障的常态化工作机制
2021 年 7 月	上海市人民政府	中国（上海）自由贸易试验区临港新片区发展“十四五”规划	提出到 2025 年实现的重要目标，包括将其打造为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济的重要试验田
2021 年 7 月	上海市人民政府	虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划	明确了“十四五”期间虹桥国际中央商务区建设重点任务及规划保障措施
2021 年 9 月	国务院	关于开展营商环境创新试点工作的意见	部署在北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳 6 个城市开展营商环境创新试点，聚焦市场主体，要求加快打造市场化法治化国际化的一流营商环境，更大力度利企便民
2021 年 9 月	国家发改委、上海市人民政府	上海市建设具有全球影响力的科技创新中心“十四五”规划	明确了以强化科技创新策源功能、提升城市核心竞争力为主线的科技创新中心建设规划，围绕使命导向、赋能发展、策源驱动、开放融通的基本原则，并提出到 2025 年实现 8 项核心目标指标要求
2021 年 10 月	上海市人民政府	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，包括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，并围绕经济、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
2021 年 12 月	上海市人民政府	上海市营商环境创新试点实施方案	明确了上海营商环境创新试点工作的主要任务，着力打造公平竞争的市场环境、便捷高效的政务环境、自主便利的投资环境、开放包容的涉外营商环境、更具活力的创新环境、公平审慎的监管环境、优质普惠的企业全生命周期服务、创新引领的营商环境高地、协同高效的营商环境合作示范区及科学规范的法治环境

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，多层次金融市场及体系基本形成，贸易及港口吞吐量在国际分工中的影响力持续提升，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。

2020 年，上海“五个中心”建设功能实现

整体提升，在全球主要城市的综合和单项排名中，上海持续实现攀升，多项排名居于全球主要城市前列。国际经济中心建设方面，上海市实体经济能级不断提升，经济总量规模跻身全球城市第六位，跨国公司地区总部累计达到 771 家。国际金融中心建设方面，全年金融市场交易总额超过 2200 万亿元，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，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，全年口岸贸易总额达 8.75 万亿元、位居全球城市首位，商品销售总额达到 14 万亿元左右，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，上海港集装箱吞吐量连续保持世界第一，机场货邮吞吐量、旅客吞吐量分别位居全球第 3 位和第 4 位，现代航运服务体系基本形成。科技创新中心建设方面，张江综合性国家科学中心建设持续全面推进，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达 4.1% 左右，每万人口发明专利拥有量达到 60 件左右，大飞机、蛟龙号深潜器等重大创新成果已问世，上海光源等一批大科学设施已建成。整体看，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。

## 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，提升上海城市软实力和核心竞争力。**

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推进了 4 轮共 584 项举措，“一网通办”改革累计实施 520 项改革举措，相关排名全国领先。2020 年

4 月，上海市第十五届人民代表大会常务委员第二十次会议通过了《上海市优化营商环境条例》，该条例的正式实施为上海市持续深化营商环境提供了制度保障；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。该方案围绕优化地方政务环境、企业全生命周期管理服务、公平竞争市场环境、安商稳商全方位企业服务和营商环境保障等五大方面提出了一系列具体的方案实施细则。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，上海制定出台了《上海市营商环境创新试点实施方案》，方案明确，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。

2021 年，上海市“放管服”改革纵深推进。完成优化营商环境 4.0 版改革任务，开展“一业一证”试点，“证照分离”改革覆盖所有涉企经营许可事项，在更多领域推行告知承诺制，实行政府购买服务负面清单管理，健全公共信用信息修复机制。上海市推进“一网通办”迭代升级，布局全域应用场景，再推出一批零跑动、零材料、免申即享、智能速办事项，加快打造线上线下深度融合的全方位服务体系。当年“一网通办”接入服务事项 3458 项，高频事项基本实现一件事一次办，建立“帮办”制度，实名用户数超 6195 万，日均办件量超 28 万，实际办件网办率 77.00%，提高 19 个百分点。

## 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。**

加快推进浦东新区高水平改革开放方面，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》。2021年，浦东高水平改革开放加快推进，通关便利化等相关政策细则率先发布，私募股权和创业投资份额转让等试点政策已落地实施，生物医药研发用物品进口试点等开放措施在有序推进中。浦东新区“一业一证”改革31个试点行业已全部落地，经济治理、社会治理、城市治理三大智能治理平台得到有效整合，57个智能应用场景已投入运行。同时，继“证照分离”“一业一证”改革后，浦东新区启动市场准营承诺即入制等试点改革，由信用良好的市场主体法定代表人做出承诺，明确达到承诺条件后才开展经营活动，即可获得准营资格，相关措施再次缩短企业开业准备时间。此外，上海市政府还发布了《上海市人民政府关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障的决定》，明确了浦东新区法规草案的起草审核机制、政府规章的立法保障机制、规范性文件的变通机制及法制保障的常态化工作机制，配合市人大出台张江生物医药产业创新等6部专门为浦东新区制定的法规，并在2个条例中设置浦东专章。

上海市深入推进临港新片区总体方案明确的78项制度创新任务，赋予临港新片区更大的自主发展、自主改革、自主创新管理权限。2021年，洋山特殊综合保税区二期封关验收，创新大飞机制造“一司两地”一体化监管模式，满足企业两个基地一体化监管和运作的需要，成为临港新片区海关监管模式创新的范例；同时，以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务试点启动，有利于降低货物中转成本、提升转运效率，使洋山港货源集聚效应不断扩大。相关措施有力地支持了临港新片区特

殊经济功能区和洋山特殊综合保税区的高水平高质量发展。2021年，临港新片区规模以上工业总产值、全社会固定资产投资分别增长72.7%和62%。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。

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”），虹桥国际中央商务区核心功能的提升取得了积极成效。区域经济方面，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，虹桥国际中央商务区2021年税收收入346亿元，同比增长29.1%。制度及政策体系方面，全面对标总体方案，发布实施《虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划》，并出台一批实施细则、加强立法调研、积极探索新型区域一体化发展模式，以建设一流国际化中央商务区为目标，全力打造开放共享的国际贸易中心新平台、联通国际国内综合交通新门户、全球高端要素配置新通道、高品质的国际化新城区、引领区域协同发展新引擎。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，虹桥国际开放枢纽联通浦东国际机场和长三角全域的轨道交通体系得到完善。联动服务长三角方面，长三角高端服务功能共享公用得到有力推动，长三角产业联动、企业互动、资源流动得到进一步提升。

#### 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，为打造具有世界影响力的国际数字之都定下基调。**

“十三五”期间，上海市力推智慧城市建

设, 2020 年已基本形成新一代信息基础设施体系、数据资源利用体系、信息技术产业体系和普惠化应用格局, 主要成效包括: 数字基础设施建设实现全国领先, 建成全国“双千兆第一城”, 其中固定宽带平均可用下载速率超过 50Mbps, 累计已建设 5G 室外基站 3.2 万个、室内小站 5.2 万个; 数据资源利用效率明显提升, 累计开放数据集超过 4000 项, 归集公共数据 237.7 亿条; 数字经济保持发展, 上海率先建成标识解析国家顶级节点, 标识注册量突破 16 亿; 数字产业化持续深化, 集成电路、人工智能等产业规模不断扩大, 在线新经济得到进一步发展; 数字公共服务体系不断完善, 基本实现“高效办成一件事”; 数字赋能城市治理成效显著, 已建成市、区、街镇三级城运中心。在 2020 全球智慧城市大会上, 上海从全球 350 个城市中脱颖而出, 摘得“世界智慧城市大奖”。

“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 80.00%、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。

#### 5. 优化财政税收体制

上海市持续深化财税改革攻坚, 深入贯彻落实减税降费政策, 严格控制各类经费支出标准, 探索提高财政资源配置使用效率, 加强财政预

#### 算管理与纳税服务精细化运作, 推进经济社会高质量发展。

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。

#### 6. 完善政府性债务管理

上海市政府持续健全完善政府性债务管理制度, 建立政府债务风险预警和应急处置机制, 加强政府专项债券绩效管理及政府债务监管, 并于 2021 年率先启动“全域无隐性债务”试点工作。

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。经国务院批准，2021年10月，上海市正式启动“全域无隐性债务”试点工作，成为国内首批启动隐性债务清零试点的城市；上海市经济体量大、财政实力强、债务负担相对较轻，率先开展全域无隐性债务试点工作，将为全国其他地区全面化解隐性债务提供有益探索。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。

#### 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，上海市政府进一步深化战略性结构布局及混合所有制改革，促进国企改革纵深发展。**

2019年，上海市政府成立上海市国资国企改革工作推进领导小组，全面负责上海市国资国企改革的落实及推进。在区域性国资国企综合改革试验中，上海是第一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》，方案提出到2022年，上海市将在国资国企改革重要领域和关键环节取得系列成果，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，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，充分发挥企业党委领导作用，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。

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。

近年来，上海市区域性国资国企综合改革试验取得良好的阶段性成果，深化改革方面，上海久事（集团）有限公司与上海交运集团股份有限公司等5组10家企业完成联合重组，上海燃气（集团）有限公司完成混合所有制改革；经济发展成效方面，6家企业进入2020年《财富》世界500强，5家企业位列全球行业前三，上海市国资委系统已基本形成以混合所有制经济为主的发展格局，混合所有制企业约占企业总户数75%、资产总额87%、营业收入90%、净利润100%；国资监管方面，线上线下国资系统企业服务大厅建立，国有企业分类方式得到了优化调整，监管事项分类明确，形成国资监管“一盘棋”的监管格局。2021年，国资国企布局及结构进一步优化调整，上海市国资委成立了上海国有资本投资有限公司，完成了上海股权交易中心与上海联合产权交易所等专业化重组整合，集体企业改革发展亦得到进一步深化。

#### 五、财政实力

**上海市财政实力雄厚，先进制造业、金融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

**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8 2019—2021年上海市财政收入构成情况  
(单位:亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
一般公共预算收入	7165.1	7046.3	7771.8
政府性基金收入	2418.1	3175.0	3769.0
国有资本经营收入	166.6	166.7	175.1

资料来源：2019—2021年度上海市财政总决算报表

2019—2021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

**2019—2021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。2019—2021年，上海市一般公共预算收入分别为7165.1亿元、7046.3亿元和7771.8亿元，同比增速分别为0.8%、-1.7%和10.30%。受疫情及减税降费政策等影响，2020年增速由正转负；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。

上海市一般公共预算收入以税收收入为主，2019—2021年税收收入分别为6216.3亿元、5841.9亿元和6606.7亿元，占一般公共预算收入的比重分别为86.76%、82.91%和85.01%，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，2021年上述三项税种增速分别为8.8%、21.5%和28.4%，在税收收入中的占比达到37.63%、25.65%和13.03%。从产业情况看，服务业贡献的财政收入规模首次超过工业，成为第一大税收行业，2021年增长12.5%，起到重要拉动作用。其中：受扩内需、促消费等政策效应释放影响，商业收入增长27.3%；在资本市场较好发展的带动下，金融业收入增长7.7%；随着城市数字化转型加快推进、在线新经济蓬勃发展，信息服务业收入增长35.2%。从纳税行业看，根据2021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8.47万亿元，同比增长4.62%，营业收入规模前十强的企业

包括上海汽车、中国宝武、交通银行、绿地控股、太平洋保险、万科、浦东银行、中远海运、中建八局和上海建工，上榜企业主要集中在金融、汽车、建筑、医药和电子信息等领域。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。2021年，我国全年新增减税降费规模约1.1万亿元，其中上海贡献度约占到9~10%。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，2019—2021年上海市非税收入占比波动上升，分别为13.24%、17.09%和14.99%。

表9 上海市一般公共预算收入总计构成情况

(单位: 亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
<b>税收收入</b>	<b>6216.3</b>	<b>5841.9</b>	<b>6606.7</b>
其中: 增值税	2766.9	2285.7	2485.9
企业所得税	1452.1	1394.3	1694.4
个人所得税	603.7	670.4	860.8
房产税	216.8	198.7	222.0
城市维护建设税	284.2	267.5	302.7
<b>非税收入</b>	<b>948.8</b>	<b>1204.4</b>	<b>1165.1</b>
其中: 专项收入	418.5	505.0	524.2
行政事业性收费收入	71.4	67.0	80.4
国有资源(资产)有偿使用收入	306.7	399.4	438.2

一般公共预算收入合计	7165.1	7046.3	7771.8
中央财政税收返还和补助收入	900.8	1119.3	996.8
地方政府一般债务收入	461.7	540.4	443.1
上年结转收入	232.3	225.1	184.3
调入资金	272.5	515.0	341.0
动用预算稳定调节基金	380.2	409.7	347.7
<b>总计</b>	<b>9412.6</b>	<b>9855.8</b>	<b>10084.7</b>

资料来源: 2019—2021年度上海市财政总决算报表

从各行政区域情况来看，2019—2021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992.6亿元、1077.0亿元和1173.7亿元；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司预算收入规模在190~340亿元区间，奉贤区由2019年的155.0亿元快速提升至2021年的220.8亿元；其他行政区均在110~175亿元区间内，差异较小。

表10 上海市各区一般公共预算收入构成情况

(单位: 亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
浦东新区	992.6	1077.0	1173.7
闵行区	297.7	298.3	331.1
静安区	247.6	250.1	262.7
黄浦区	225.7	229.2	267.0
松江区	210.5	220.6	250.1
嘉定区	270.7	220.4	243.5
青浦区	207.2	210.1	220.6
徐汇区	194.2	198.1	220.4
奉贤区	155.0	161.6	220.8
宝山区	161.0	153.0	172.9
虹口区	117.0	119.4	155.2
长宁区	131.6	129.0	150.3
崇明区	115.0	119.0	146.0
杨浦区	127.1	128.5	143.0
金山区	126.1	126.3	134.3
普陀区	110.1	110.6	125.6

资料来源: 各区公开披露信息

2019—2021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900.8亿元、1119.3亿元和996.8亿元。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《2021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，在全国各省级行政区中仅略高于天津。上海是分税制体制下对中央财政贡献最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重要贡献。

2019—2021年，上海市地方政府一般债务收入分别为461.7亿元、540.4亿元和443.1亿元，存在一定波动性。

2019—2021年，上海市一般公共预算支出分别为8179.3亿元、8102.1亿元和8430.9亿元，同比增速分别为-2.1%、-1.0%和4.1%。受益于财政支出结构的持续优化、部门一般性支出的持续压降以及政府购买服务负面清单管理体系的不断强化，上海市一般公共预算支出增速控制较好。其中，一般公共服务、教育、社保、卫生健康四项刚性支出近三年占比分别为34.89%、35.76%和36.52%，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、农林水和交通运输领域倾斜较大，重点支出项目得到有效保障，财政保障能力不断增强。

从市级对各区级转移支付情况来看，根据上海市公布的《上海市2021年市对区一般公共预算转移支付决算情况表》，2021年，上海市对区级一般公共预算转移支付1003.5亿元，其中，一般性转移支付665.3亿元；专项转移支付338.2亿元。转移支付资金主要用于支持实施乡村振兴战略、水环境综合治理、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，2019—2021年，上海市财政自给率<sup>2</sup>分别为87.60%、86.97%和92.18%，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11 上海市一般公共预算支出总计构成情况  
(单位:亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
主要支出:			
一般公共服务	365.1	371.0	382.4
教育	995.7	1000.6	1039.5
社会保障和就业	999.8	980.6	1024.0
卫生健康	493.4	545.0	633.1
城乡社区	1634.9	1419.5	1431.0
农林水	523.1	473.8	455.8
交通运输	426.9	349.4	475.6
<b>一般公共预算支出合计</b>	<b>8179.3</b>	<b>8102.1</b>	<b>8430.9</b>
上解中央财政支出	273.9	209.6	210.4
调出资金	--	0.2	0.9
地方政府一般债务还本支出	304.7	328.7	421.4
补充预算稳定调节基金	429.7	1030.9	866.7
结转下年支出	225.0	184.3	154.4
<b>总计</b>	<b>9412.6</b>	<b>9855.8</b>	<b>10084.7</b>

资料来源:2019—2021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。2019—2021年，上海市政府性基金收入分别为2418.1亿元、3175.0亿元和3769.0亿元，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分别为92.99%、93.97%和93.59%。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12 上海市政府性基金收入总计构成情况  
(单位:亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
主要收入:			
国有土地使用权出让收入	2248.5	2983.5	3527.5
国有土地收益基金收入	51.6	66.6	101.2
城市基础设施配套费收入	37.3	52.3	56.2
污水处理费收入	39.3	38.2	41.1

<sup>2</sup> 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出\*100%

车辆通行费收入	20.2	16.8	25.7
<b>政府性基金收入合计</b>	<b>2418.1</b>	<b>3175.0</b>	<b>3769.0</b>
地方政府专项债务收入	805.8	1214.4	768.0
中央财政对地方政府性基金补助收入	22.0	278.6	8.2
动用上年结转收入	161.0	457.9	540.7
调入资金	18.3	0.2	0.9
<b>总计</b>	<b>3425.2</b>	<b>5126.1</b>	<b>5086.8</b>

资料来源：2019—2021年度上海市财政总决算报表

2019—2021年，上海市专项债务收入分别为805.8亿元、1214.4亿元和768.0亿元；2020年，上海市专项债务收入增速较快，系当年加大专项债发行力度、发挥逆周期调节作用所致。

2019—2021年，上海市政府性基金支出分别完成2580.0亿元、3697.8亿元和3568.5亿元，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523.2亿元，推进中心城区成片二级旧里以下房屋改造、旧住房综合改造、城中村改造和保障性住房建设；安排落实549.2亿元，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，促进扩大有效投资。

考虑到专项债务还本支出、调出资金等因素，截至2021年底，上海市政府性基金年终结余794.0亿元。

表 13 上海市政府性基金支出总计构成情况  
(单位：亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
主要支出：			
国有土地使用权出让支出	2424.2	3271.1	3349.6
国有土地收益基金支出	36.6	52.1	71.2
城市基础设施配套费支出	31.4	48.9	51.8
污水处理费收入	40.4	63.4	38.3
车辆通行费收入	9.7	8.3	6.4
<b>政府性基金支出合计</b>	<b>2580.0</b>	<b>3697.8</b>	<b>3568.5</b>
地方政府专项债务还本支出	233.4	256.5	423.8
调出资金	217.7	469.7	300.5
结转下年支出	394.1	702.1	794.0
<b>总计</b>	<b>3425.2</b>	<b>5126.1</b>	<b>5086.8</b>

资料来源：2019—2021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。

2021年，上海地方国有企业实现营业收入

3.88万亿元，利润总额3469.89亿元，净利润2766.23亿元，已交税费总额2722.24亿元，截至2021年底，上海市地方国有资产总额达25.77万亿元。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。

2019—2021年，上海市国有资本经营预算收入分别为166.6亿元、166.7亿元和175.1亿元。其中，机械企业、投资服务企业和电力企业利润收入居于上海市国有资本经营预算收入前列；同时，国有资本企业收到的股利、股息收入对上海市国有资本经营预算收入形成一定补充。

2019—2021年，上海市国有资本经营预算支出分别为112.6亿元、123.1亿元和78.3亿元。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2021年预算执行情况和2022年预算草案的报告》，预计2022年上海市一般公共预算收入合计8240.0亿元，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，可供安排支出的全市财政收入总计9946.6亿元，较上年年初预算下降1.37%。按照收支平衡的原则，全市财政支出安排9717.3亿元、上解支出229.3亿元，达到资金平衡。

## 六、债务状况

2019—2021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

2019—2021年，上海市政府债务持续增长。截至2021年底，上海市政府债务余额为7356.8亿元，较2020年底增长6.75%。其中，地方政府债券余额7344亿元，占99.8%；非政府债券形式存量政府债务余额12.8亿元，占0.2%。

表14 2019—2021年上海市政府债务余额情况表  
(单位: 亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
政府债务余额	5722.1	6891.5	7356.8
其中：一般债务余额	2787.7	2999.2	3120.3
专项债务余额	2934.4	3892.3	4236.5

资料来源：上海市 2019—2021 年地方政府债务限额及余额决算情况表

从各级政府负债结构看，截至2021年底，上海市本级和区级政府债务分别为1948.0亿元和5408.8亿元，分别占全省政府债务余额的26.48%和73.52%。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15 2019—2021年上海市本级和各区政府债务余额情况表  
(单位: 亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
上海市本级	854.7	1494.8	1948.0
区级合计	4867.4	5396.7	5408.8
黄浦区	265.2	366.2	408.8
徐汇区	120.1	123.0	122.9
长宁区	93.7	96.3	95.7
普陀区	313.5	361.2	360.6
静安区	449.9	474.6	435.4
虹口区	328.9	393.4	388.1
杨浦区	361.3	507.2	606.9
宝山区	149.0	160.9	169.2
闵行区	453.9	446.3	395.0
嘉定区	339.1	360.7	353.6
浦东新区	921.0	911.3	812.2
金山区	331.2	355.9	370.7
松江区	125.9	148.3	158.3
青浦区	74.4	86.1	99.2
奉贤区	340.4	370.4	392.3
崇明区	199.9	234.9	239.9

资料来源：上海市 2019—2021 年地方政府债务限额及余额决算情况表

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2021年底，上海市于2022—2025年及以后年度到期政府债务占总债务的比重分别为8.4%、11.2%、14.9%和65.5%，债务分布期限较为分散。

表16 2021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 (%)
2022年	620.3	8.4
2023年	826.0	11.2
2024年	1095.3	14.9
2025年及以后	4815.2	65.5
合计	7356.8	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2021年地方债务限额10603.1亿元，比2020年增加880.00亿元，上海市政府债务余额为债务限额的69.38%，政府未来融资空间充足。从各级政府债务限额看，截至2021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58.64%和74.28%。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17 2019—2021年上海市政府债务限额情况表  
(单位: 亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
政府债务限额	8577.1	9723.1	10603.1
其中：一般债务限额	4191.5	4391.5	4639.5
专项债务限额	4385.6	5331.6	5963.6
其中：上海市本级	2259.4	2964.9	3321.7
区级合计	6317.7	6758.2	7281.4

资料来源：上海市 2019—2021 年地方政府债务限额及余额决算情况表

经联合资信测算，2019—2021年，上海市政府债务占GDP的比重分别为15.00%、17.81%和17.02%，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

2019—2021年末，按审计口径计算的上海市债务率分别为46.1%、49.7%和47.1%。经联合资信测算，2019—2021年，上海市综合财力<sup>3</sup>分别为10506.0亿元、11619.2亿元和12545.8亿元，上海市政府债务占综合财力的比重分别为54.47%、59.31%和58.64%。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 2022 年第二批上海市再融资一般债券（以下简称“本批债券”）的保障程度很高，本批债券被纳入上

海市一般公共预算管理，用于偿还 2022 年到期的上海市再融资一般债券本金，到期不能偿还的风险极低。

### 1. 本批债券概况

本批债券发行总额284.1亿元，均为记账式固定利率付息债券。其中，2022年上海市再融资一般债券（三期）发行总额为49.1亿元，期限5年，每年付息一次，到期一次还本；2022年上海市再融资一般债券（四期）发行总额235.0亿元，期限10年，每半年付息一次，到期一次还本。本批债券募集资金全部转贷有关各区使用，用于偿还2022年到期的上海市再融资一般债券本金。

表 18 本批专项债券拟偿还的到期债券概况

原债券名称	原发行规模 (万元)	拟发行期限 (年)	偿还金额 (万元)	转贷各区
2015 年上海市定向承销发行置换一般债券（三期）	267000	5	41000	杨浦
		10	135523	长宁、闵行、浦东、松江、青浦、奉贤
2015 年上海市再融资一般债券（三期）	1161000	5	81000	普陀、杨浦
		10	990228	徐汇、长宁、虹口、宝山、闵行、嘉定、浦东、金山、松江、青浦、奉贤、崇明
2015 年上海市再融资一般债券（六期）	786000	5	75000	普陀、杨浦
		10	510154	徐汇、长宁、虹口、宝山、闵行、浦东、金山、青浦、奉贤、崇明
2015 年上海市定向承销发行置换一般债券（七期）	189000	5	19000	杨浦
		10	168766	长宁、虹口、宝山、闵行、浦东、青浦、奉贤
2017 年上海市再融资一般债券（二期）	821000	5	275000	杨浦、浦东
		10	545329	长宁、虹口、宝山、闵行、嘉定、金山、奉贤、崇明

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，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。

2021年，上海市一般公共预算收入为7771.8亿元，按本批债券发行总额测算，上海市2021年一般公共预算收入对本批债券的保障倍数为27.36倍，保障程度很高。截至2021年底，上海市再融资一般债务余额3120.3亿元，一般公共预算收入对一般债务的覆盖倍数为2.49

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 2022 年上海市再融资一般债券（三期）和 2022 年上海市再融资一般债券（四期）的信用等级均为 AAA。

<sup>3</sup> 综合财力=一般公共预算收入+政府性基金收入+中央财政返还及补助收入

## 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 2022年第二批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。