

# 信用等级通知书

信评委函字 [2019]1622D 号

## 上海市人民政府：

受贵政府委托，中诚信国际信用评级有限责任公司对贵政府拟发行的“2019年第三批上海市政府一般债券”的信用状况进行了综合分析。经中诚信国际信用评级委员会最后审定，2019年第三批上海市政府一般债券的信用等级为AAA。

特此通告

中诚信国际信用评级有限责任公司

信用评级委员会

二零一九年八月九日

中诚信国际

## 2019年第三批上海市人民政府一般债券信用评级报告

发行主体	上海市人民政府
债券信用等级	AAA
发行规模	219.7 亿元
发行期限	5 年
发行目的	用于偿还 2019 年到期的上海市人民政府一般债券本金
偿还方式	利息按年支付, 最后一期利息随本金一起支付

## 上海市经济、财政和债务概况数据

指标/年份	2016	2017	2018
地区生产总值(亿元)	28,183.51	30,632.99	32,679.87
地区生产总值增速(%)	6.8	6.9	6.6
三次产业结构	0.4:29.8:69.8	0.3:30.5:69.2	0.3:29.8:69.9
全社会固定资产投资总额(亿元)	6,755.88	7,246.60	--
全市一般公共预算收入(亿元)	6,406.1	6,642.3	7,108.1
全市税收收入占比(%)	87.82	88.31	88.42
全市政府性基金收入(亿元)	2,295	1,960.6	2,095.4
市本级一般公共预算收入(亿元)	3,125.4	3,156.8	3,362.0
市本级税收收入占比(%)	81.27	83.01	82.97
市本级政府性基金收入(亿元)	890.9	605.6	612.7
政府负有偿还责任的债务(亿元)	4,485.5	4,694.2	5,034.9

注: 2017年起实施研发支出核算方法改革, 对GDP历史数据进行了系统修订。

资料来源: 上海市财政局、上海统计网

## 分析师

毛菲菲	ffmao@ccxi.com.cn
付一歌	ygfu@ccxi.com.cn
黄菲	fhuang@ccxi.com.cn
李家其	jqli@ccxi.com.cn

2019年8月9日

## 基本观点

中诚信国际评定“2019年第三批上海市人民政府一般债券”<sup>1</sup>的信用等级为AAA。

中诚信国际肯定了上海市在全国具有很强的经济实力和领先优势的竞争力;自身雄厚的财政实力及完善的国有资本经营预算保障;良好的债务状况,健全的风险防控体系以及完善的政府性债务管理体制;创新、自由和法制内涵为特征的体制环境;来自中央强有力的外部支持等因素对上海市人民政府信用水平的支撑作用。同时,中诚信国际还肯定了完善的偿债保障措施和债务资金管理体制对本期上海市人民政府一般债券还本付息的保障作用。

## 要点

结合近年来的发展和变化情况,中诚信国际分别从基础信用和外部支持两个层面分析和评估了上海市政府的综合信用实力。其中,影响基础信用水平的主要因素包括地方经济、财政实力、偿债能力和体制环境。

**地方经济:**上海市的经济实力和竞争力持续位居全国城市前列,未来依靠创新驱动发展转型的潜力将逐步释放。从特征和结构来看,上海市经济运行平稳且保持在合理区间;各区实现了错位均衡发展,相互促进,经济发展总体符合预期;上海将制造业摆在未来重要的战略位置,将助推第二产业转型升级,促进二三产业协调可持续发展;创新发展的金融业对第三产业的拉动作用很强,而金融创新则加快了上海国际金融中心的建设步伐。

**财政实力:**财力雄厚殷实且自给程度很高,拥有完善的国有资本经营预算管理制度体系;产业结构调整 and 转型升级稳步推进,国资收益上缴比例稳步增加等因素将进一步改善上海市的收入结构并增强其弹性。上海市财政自给程度很高,税收征收环境良好;财政支出重点投向民生领域;完善的转移支付保障了下属各区财力相对均衡;积极推动产业结构调整 and 转型升级,培育更多的税源增长点,同时扩大国资经营收益收缴范围至市国资委委托监管企业,逐步提高收缴比例,这些都将有效增强上海市财力的灵活性。

**偿债能力:**政府债务余额显著低于债务限额,债务状况良好,风险防控体系健全,国资国企改革为债务偿付提供了

<sup>1</sup> “2019年第三批上海市人民政府一般债券”即“2019年上海市人民政府一般债券(三期)”

**坚实基础。**上海市政府债务率适中，债务余额显著低于债务限额；在置换存量债务、健全债务管理制度、进一步创新债务监管方式等多方面有效地防控政府债务风险，同时加强对政府性债务的全口径管理和动态监控。上海市在国企分类监管、国资流动平台建设、混合所有制改革等方面走在全国前列，发挥了示范效应；新一轮国企国资改革将有效增强上海市国有资本对财政的贡献度，提升政府的资产质量和流动性，为债务偿付提供坚实的基础。

**体制环境：创新、自由和法制化环境建设助推上海的竞争力和信用实力持续增强。**上海市政府进一步简政放权，转变职能，推进政府管理模式创新，在组织管理效率、行政执法、服务意识、城市管理等方面的建设明显加强；上海市在自贸区建设、浦东开发、金融改革先行先试等方面享有较为优越的政策环境，在投资管理、贸易监管、金融创新等方面取得了重要阶段性成果；此外，上海市具有很强的创新研发能力，具备建设成为全球影响力的科技创新中心的潜力，这些均将助推上海经济转型升级。

**外部支持：上海市享有极为重要的经济和政治战略地位，并能持续获得来自中央政府的支持和信任。**政策支持将推动上海创新发展，这对上海市政府综合信用水平具有很大的提升作用。

综上所述，基于上海市政府的综合信用实力以及本期债券的偿债保障措施，中诚信国际认为，本期上海市政府一般债券违约风险极低。

**坚实基础。**上海市政府债务率适中，债务余额显著低于债务限额；在置换存量债务、健全债务管理制度、进一步创新债务监管方式等多方面有效地防控政府债务风险，同时加强对政府性债务的全口径管理和动态监控。上海市在国企分类监管、国资流动平台建设、混合所有制改革等方面走在全国前列，发挥了示范效应；新一轮国企国资改革将有效增强上海市国有资本对财政的贡献度，提升政府的资产质量和流动性，为债务偿付提供坚实的基础。

**体制环境：创新、自由和法制化环境建设助推上海的竞争力和信用实力持续增强。**上海市政府进一步简政放权，转变职能，推进政府管理模式创新，在组织管理效率、行政执法、服务意识、城市管理等方面的建设明显加强；上海市在自贸区建设、浦东开发、金融改革先行先试等方面享有较为优越的政策环境，在投资管理、贸易监管、金融创新等方面取得了重要阶段性成果；此外，上海市具有很强的创新研发能力，具备建设成为全球影响力的科技创新中心的潜力，这些均将助推上海经济转型升级。

**外部支持：上海市享有极为重要的经济和政治战略地位，并能持续获得来自中央政府的支持和信任。**政策支持将推动上海创新发展，这对上海市政府综合信用水平具有很大的提升作用。

综上所述，基于上海市政府的综合信用实力以及本期债券的偿债保障措施，中诚信国际认为，本期上海市政府一般债券违约风险极低。

## 声 明

一、本次评级为发行人委托评级。除因本次评级事项使中诚信国际与评级对象构成委托关系外，中诚信国际与评级对象不存在任何其他影响本次评级行为独立、客观、公正的关联关系；本次评级项目组成员及信用评审委员会人员与评级对象之间亦不存在任何其他影响本次评级行为独立、客观、公正的关联关系。

二、中诚信国际及其子公司、控股股东及其控制的其他机构没有对该受评对象提供其他非评级服务，经审查不存在利益冲突的情形。

三、本次评级依据评级对象提供或已经正式对外公布的信息，相关信息的合法性、真实性、完整性、准确性由评级对象负责。中诚信国际按照相关性、及时性、可靠性的原则对评级信息进行审慎分析，但对于评级对象提供信息的合法性、真实性、完整性、准确性不作任何保证。

四、本次评级中，中诚信国际及项目人员遵照相关法律、法规及监管部门相关要求，按照中诚信国际的评级流程及评级标准，充分履行了勤勉尽责和诚信义务，有充分理由保证本次评级遵循了真实、客观、公正的原则。

五、评级报告的评级结论是中诚信国际依据合理的内部信用评级标准和方法，遵循内部评级程序做出的独立判断，未受评级对象和其他第三方组织或个人的干预和影响。

六、本信用评级报告对评级对象信用状况的任何表述和判断仅作为相关决策参考之用，并不意味着中诚信国际实质性建议任何使用人据此报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为使用人购买、出售或持有相关金融产品的依据。

七、中诚信国际不对任何投资者（包括机构投资者和个人投资者）使用本报告所表述的中诚信国际的分析结果而出现的任何损失负责，亦不对发行人使用本报告或将本报告提供给第三方所产生的任何后果承担责任。

八、本次评级结果中的信用等级自本评级报告出具之日起生效，有效期为受评债券的存续期。债券存续期内，中诚信国际将按照《跟踪评级安排》，定期或不定期对评级对象进行跟踪评级，根据跟踪评级情况决定评级结果维持、变更、暂停或中止评级对象信用等级，并及时对外公布。

## 债券概况

### 发行主体概况

本期债券的发行主体为上海市人民政府。上海市是中国四大直辖市之一。上海全市土地面积为6,340.5平方公里。截至2018年末，上海市下辖16区，全市常住人口总数2,423.78万人。

### 本期债券条款

本次公开发行的2019年第三批上海市人民政府一般债券为2019年上海市人民政府一般债券（三期），债券期限为5年，计划发行规模为219.7亿元，品种为记账式固定利率附息债券，全部为再融资一般债券，利息按年支付，发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通，债券到期后一次性偿还本金。

表1：拟发行的2019年第三批上海市人民政府一般债券概况

债券名称	2019年上海市人民政府一般债券（三期）
发行规模	219.7 亿元
债券期限	5 年
债券利率	固定利率
付息方式	利息按年支付，最后一期利息随本金一起支付

资料来源：上海市财政局

### 偿债保障措施及募集资金投向

为了加快地方政府债券发行使用进度，保障重点项目资金需求，发挥政府债券资金对稳投资、扩内需、补短板的重要作用，更好发挥积极的财政政策作用，保持经济持续健康发展，第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议决定：在2019年3月全国人民代表大会批准当年地方政府债务限额之前，授权国务院提前下达2019年地方政府新增一般债务限额5,800亿元、新增专项债务限额8,100亿元，合计13,900亿元；授权国务院在2019年以后年度，在当年新增地方政府债务限额的60%以内，提前下达下一年度新增地方政府债务限额（包括一般债务限额和专项债务限额）。授权期限为2019年1月1日至2022年12月31日。根据财政部下达上海市2019年新增政府债券额度917亿元（其中：一般债券242亿元，专项债券675亿元），上海市人大通过了《关于上海市2018年预算执行情况和2019年预算草案的报告》和《关于提请审议〈上海市2019年市级预算调整方案（草案）〉的议案的说明》，并按规定分别编入2019年一般公共预算和政府性基金预算。

上海市将从健全完善政府性债务管理制度，严格政府性债务管理；落实债务限额管理和债券额度分配方案，组织实施债券发行工作；加强对政府债务的动态监控，创新政府债务监管方式；建立政府债务风险预警和应急处置机制等诸多方面，防范债务风险，为地方政府债券的偿债做好充分的保障。按照国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）和财政部有关做好地方政府置换存量债券和新增地方政府债券工作的有关要求，2015年起，根据财政部下达上海市的债券额度，上海市财政局编制预算调整方案，将地方政府债务分门别类地纳入预算管理，一般债务纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理，并向各相关辖区下达了地方政府债券额度，同时要求各区妥善安排债券资金，严格债券资金管理，按程序及时纳入预算管理。

按照财政部要求，一般债券纳入一般公共预算管理，新增一般债券资金要依法用于公益性资本支出。根据上述要求，上海市财政局认真研究制定了2019年上海市政府债券资金安排使用方案，并已报市政府和市人大批准。本期一般债券募集资金投向详见附一。

## 影响信用实力的主要因素分析

结合近年来的发展和变化情况，中诚信国际先从宏观经济环境入手，分析外部经济环境对上海市的影响，进而从地方经济、财政实力、偿债能力和体制环境等因素分析和考察上海市的基础信用水平，评估在没有外部支持的情况下上海市独立偿还所负担债务的意愿和能力。之后，进一步分析来自中央政府的外部支持对上海市信用水平的影响。在上述分析的基础上，考察偿债保障措施以及债务资金管理体制对本期债券偿付的保障作用。

**宏观经济环境：2018年，中国经济坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，有效应对外部环境深刻变化，宏观调控目标较好完成；供给侧结构性改革深入推进，改革开放力度加大，稳妥应对中美经贸摩擦；未来将加快经济结构优化升级，提升科技创新能力，深化改革开放，保持经济运行在合理区间**

### 1、总体特征

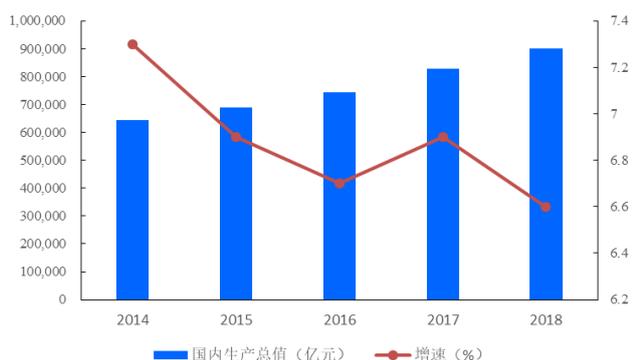
**中国经济运行保持在合理区间，呈现总体平衡、稳中有进的态势；需求结构呈现投资缓中趋稳、消费平稳增长、贸易顺差持续收窄等特点；产业结构持续优化，第三产业增速高于第一、二产业**

在全球经济复苏、国内供给侧结构性改革持续推进背景下，2018年中国经济呈现总体平衡、稳中有进的态势。初步核算，全年GDP实现90.03万亿元，同比增长6.6%，实现6.5%左右的预期发展目标。“三去一降一补”成效明显，实体经济振兴取得积极进展，重点领域风险防控稳妥推进。

从需求角度来看，需求结构呈现投资增长进一步放缓、消费平稳增长、进出口贸易加快增长等特点。根据初步核算数据，投资增长进一步放缓，2018年，全社会固定资产投资增速降至5.9%，增速较上年低1.1个百分点；消费保持总体平稳增长态势，2018年全社会消费品零售总额比上年增长9.0%，仍然保持较快增长；受中美“贸易战”影响，全年实现出口总额16.42万亿元，同比增长7.1%，贸易顺差为2.33万亿元，较上年收窄18.3%。

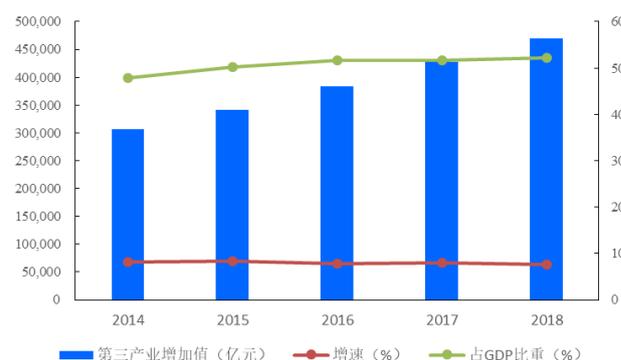
“三去一降一补”重点任务扎实推进。去产能方面，钢铁、煤炭年度去产能任务提前完成。全国工业产能利用率为76.5%，其中黑色金属冶炼和压延加工业、煤炭开采和洗选业产能利用率分别为78.0%和70.6%，分别比上年提高2.2个百分点和2.4个百分点。去杠杆方面，企业资产负债率下降。截至2018年末，规模以上工业企业资产负债率为56.5%，同比下降0.5个百分点。去库存方面，2018年末全国商品房待售面积52,414万平方米，比上年末下降11.0%。降成本方面，企业成本继续下降。2018年，规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为83.88元，比上年同期减少0.20元。补短板方面，薄弱环节投资较快增长。全年生态保护和环境治理业、农业投资分别增长43.0%和15.4%，分别快于全部投资37.1个百分点和9.5个百分点。

图 1：2014~2018 年中国 GDP 及增速



资料来源：国家统计局

图 2：2014~2018 年第三产业增加值、增速及占 GDP 比重



资料来源：国家统计局

从产业结构上看，随着经济改革的深入推进，产业结构持续优化。分产业看，2018年，第一产业增加值6.47万亿元，比上年增长3.5%；第二产业增加值36.60万亿元，增长5.8%；第三产业增加值46.96万亿元，增长7.6%。第三产业增加值占国内生产总值的比重为52.2%，比上年提高0.3个百分点，高于第二产业11.5个百分点；对国内生产总值增长的贡献率为59.7%，比上年提高0.1个百分点。消费作为经济增长主动力作用进一步巩固，最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为76.2%，比上年提高18.6个百分点，高于资本形成总额43.8个百分点。

总体上，中国经济仍处于提质增效和改革转型关键阶段。发展动力加快转换，结构调整对经济发展的支撑作用明显，供给侧结构性改革不断深化，新产业成长和传统产业转型升级态势良好；经济运行内在稳定性有效提升，质量效益保持较好水平，推动高质量发展取得良好开端。未来几年，供给侧结构性改革或将实质性推动，中国经济在增速、结构与改革这三个方面取得科学的平衡。制约经济持续向好的结构性、深层次问题仍然突出。

## 2、面临风险

我国经济周期性态势好转，发展质量和效益不断提升，但制约经济持续向好的结构性、深层次问题仍然突出

中央经济工作会议明确提出：今后3年要重点抓好决胜全面建成小康社会、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。并进一步强调指出：打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险，要服务于供给侧结构性改革这条主线，促进形成金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部的良性循环，做好重点领域风险防范和处置，坚决打击违法违规金融活动，加强薄弱环节监管制度建设。

中诚信国际认为，中国经济风险警报并没有解除，债务规模刚性压力依然存在，地方政府债务结构性和区域性风险仍存，互联网金融等金融创新在快速发展同时也蕴藏了风险，房地产市场泡沫化风险尚未得到充分纾解。

伴随着结构性去杠杆的深入实施，部分领域风险释放难以避免；但是中央已将防范化解金融风险放在更加重要位置，努力实现宏观杠杆率稳定和逐步下降，有利于风险的防范和化解。

### 3、2019年经济展望

**2019年中国经济或将面临一定的下行压力，宏观调控政策的重心仍将侧重防范化解金融风险，供给侧结构性改革将持续推进**

展望2019年，从外部因素来看，全球经济复苏进一步放缓，外需对中国经济增长的拉动作用或将进一步减弱，中美贸易冲突虽有缓和可能但大国博弈背景下中国面临的外部环境趋于复杂的态势未改。从国内情况来看，拉动经济增长的“三驾马车”都不同程度的面临压力，在内外需求有所放缓的情况下生产继续回落概率较大，虽然稳增长政策效果的显现对经济增长有一定支撑作用，但出于防范杠杆率再度攀升的考虑，政策大幅放松的难度较大，政策支持力度依然有限，全年经济增长仍有下行压力。

中诚信国际认为，中国经济运行面临的突出矛盾和问题的根源是结构性失衡，解决的根本途径是深化供给侧结构性改革，当前较为紧迫的是防范化解金融风险，这是推动中国经济转型和实现经济企稳回升的战略布局。

**地方经济：运行平稳且保持在合理区间，未来依靠创新驱动发展转型的潜力将逐步释放**

#### 1、区域环境

长三角地区是中国综合实力最强的区域，2016年国务院常务会议通过《长江三角洲城市群发展规划》，提出到2030年，全面建成具有全球影响力的世界级城市群；上海市作为龙头城市和核心圈，以创新为驱动，将在其中发挥关键性的引领作用；随着“一带一路”的推进、长江经济带的建设，预计新的长三角城市群发展规划将进一步增强上海的辐射力和带动作用，同时也会促进其“十三五”的经济和社会发展目标顺利实现

长三角地区区位优势、经济基础雄厚、体制环境完善、科教文化发达，城镇体系完整、一体化发展基础较好，是中国综合实力最强的区域。长三角地区的发展优势主要来源于：其一是地处中国东部沿海地区，拥有面向国际、连接南北、辐射中西部的密集立体交通网络和现代化港口群，优越的区位条件为市场要素流动提供了有力支撑。其二是制造业基础雄厚，电子信息、装备制造、钢铁、石化等传统产业以及生物医药、新材料、新能源等新兴产业发展较快；服务业以上海为龙头，金融、商贸、航运、物流、旅游等在各个城市之间错位发展。其三是较早地建立起社会主义市场经济体制的基本框架，为发展开放型经济提供了体制保障。其四是科教文化发达，区域内集中了一批高等院校和科研机构，为培育创新能力奠定了坚实基础。

2016年5月11日，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。规划中包含26个城市（上海1个、江苏9个、浙江8个、安徽8个），除江浙沪外，安徽合肥都市圈也被纳入长三角城市群，长三角的范围已经从“两省一市”扩展到目前的“三省一市”。《长江三角洲城市群发展规划》提出发挥上海中心城市作用，推进南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波等都市圈同城化发展。长三角城市群的目标是要打造成世界级城市群，成为国家参与国际竞争的主要平台。从内部省市来看，上海是龙头，城市组团发展，空间布局包含核、轴、带、圈、片等。江苏、浙江、安徽三省是紧密合作圈，其余外围（河南、山东等）都是辐射圈。

长三角地区是中国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，是“一带一路”和长江经济带的重要交汇点。根据规划，长三角城市群间的密切合作也在陆续展开。2018年年初，沪苏浙皖三省一市主要领导座谈会上，各省市就规划对接、战略协同、专题合作、市场统一、机制完善等多方面达成合作共识，同时，长三角区域合作办公室也已组建到位，由三省一市抽调相应工作人员参与，办公地点位于上海。2018年4月，上海、江苏、浙江、安徽知识产权局的负责人在“2018年长三角地区知识产权一体化发展新闻发布会”上共同签署了《长三角地区知识产权一体化发展框架协议书》，代表着三省一市将建立区域知识产权发展共商机制、布局共进机制、保护共治机制、服务共享机制、人文环境共建机制，将在较大程度上促进长三角地区的知识产权创新。2018年6月1日，长三角地区主要领导座谈会在上海召开，《长三角地区一体化发展三年行动计划》发布，覆盖12个合作专题，聚焦7个重点领域，梳理提炼30多项重要合作事项清单。2018年11月，习近平总书记在沪考察并出席首届中国国际进口博览会开幕式期间，提出支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年1月3日，上海、江苏、浙江、安徽三省一市在沪签署长三角地区市场体系一体化建设合作备忘录，以期逐步实现统一市场规则、统一信用治理、统一市场监管，激发市场主体活力，有效扩大内需，增强整个区域的发展动力。根据备忘录，三省一市将共同推动长三角地区市场体系一体化建设。长三角地区三省一市将在共同办好中国国际进口博览会等重大活动、统一企业登记规范、开展失信联合惩戒、加强食品安全监管协作、推动检验检测认证结果互认互通等方面进一步加强合作，建立跨区域市场监管合作机制，联合探索新业态包容审慎监管，共同营造良好营商环境，促进区域市场融合发展。在长期的一体化推进中，长三角已经形成了决策层、协调层和执行层“三级运作”的区域合作机制，逐步进入一体化的全面深化阶段。上海市作为长三角地区的龙头城市，将以建设自由贸易试验区为契机，更好地发挥辐射和带动作用，并从区域一体化发展中受益。

中诚信国际认为，长三角城市群发展规划提出到2030年，全面建成具有全球影响力的世界级城市群，发挥上海中心城市作用，将进一步增强上海的辐射力和带动作用；而长三角的一体化和融合将为上海创造良好的外部环境，也会促进上海市“十三五”经济和社会发展目标顺利实现。

## 2、经济发展

近年来，上海市经济运行保持在合理区间，基本面总体平稳，保持稳健增长；新经济业态消费驱动力不断增强，货物进出口整体规模及服务贸易进出口等保持较好发展态势

近年来，上海市全年经济运行保持在合理区间，基本面总体平稳。2016~2018年，上海市地区生产总值分别为28,183.51亿元、30,632.99亿元和32,679.87亿元，分别较上年增长6.8%、6.9%和6.6%，三次产业结构比例分别为0.4:29.8:69.8、0.3:30.5:69.2和0.3:29.8:69.9，第三产业对经济增长的贡献力度较大。2018年，按常住人口计算的上海市人均GDP为13.50万元。

图 3：2009~2018 年上海市 GDP 及增速

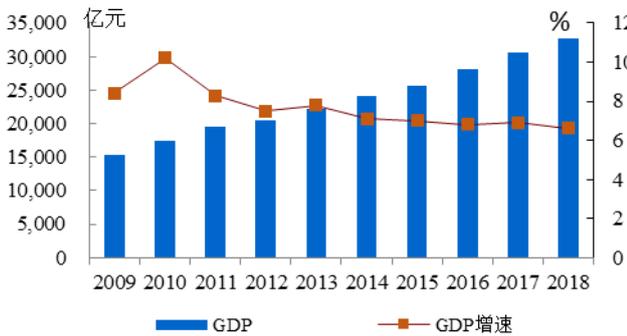
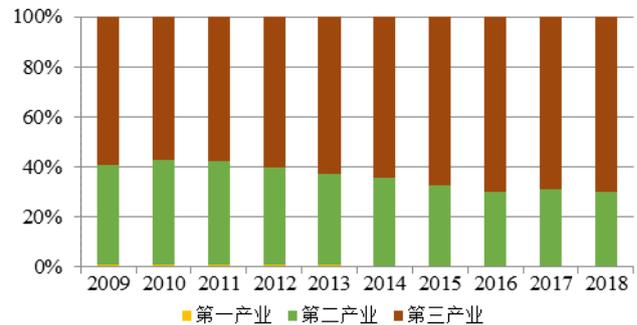


图 4：2009~2018 年上海市三次产业结构



资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

消费仍然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。2016~2018年，上海市实现社会消费品零售总额分别为10,946.57亿元、11,745.96亿元和12,668.69亿元。2018年上海市社会消费品零售总额比去年同期增长7.9%。以建设国际贸易中心为主线，上海市构建了包括商业街区、标志性商圈、商业新地标、郊外商务商业中心等在内的多层次、多业态、全覆盖的商业载体，截至2018年末，上海市已开业城市商业综合体达256家。其中，商场商业建筑面积10万平方米以上的有63家；2018年上海市城市商业综合体实现营业收入达1,777.02亿元，比上年增长16.7%。除传统业态外，上海市积极培育服务经济新业态，拓宽电子商务服务领域，2018年，无店铺零售额1,925.99亿元，增长13.8%；网上商店零售额1,506.70亿元，增长15.8%，占社会消费品零售总额的比重为11.9%；全年完成电子商务交易额28,938.2亿元，比上年增长19.3%。其中，B2B交易额18,552.6亿元，增长14.1%，占电子商务交易额的64.1%；网络购物交易额(含服务类交易)10,385.6亿元，增长29.7%，占电子商务交易额的35.9%。

固定资产投资方面，2016~2017年，上海市分别完成全社会固定资产投资总额6,755.88亿元和7,246.60亿元，2017年比2016年增长7.3%。2018年，上海市全社会固定资产投资总额比去年同期增长5.2%。从全国范围看，上海市固定资产投资对GDP的贡献度一般。一方面，上海市基础设施建设相对完善，再进行大规模固定资产投资的需求减少；另一方面，全市经济发展水平已经很高，随着转型升级和结构调整的持续深入，上海市已由投资为主的经济结构转变为消费为主的经济结构。2018年，按经济类型来看，非国有经济投资增速较快，较去年同期增长7.0%，其中，私营经济投资比去年同期增长26.7%；按产业结构来看，第一产业投资增速较快，比去年同期增长2.1倍，第二产业比去年同期增长17.2%。2019年2月13日，上海召开市住房城乡建设工作会议，划定了2019年上海城乡建设重点，随着优化城市管理以及重大工程建设的不断推进，全年重大工程投资额预计超过1,360亿元。推进重大建设项目有力推进了上海市供给侧结构性改革，对落实稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等各项政策措施起到积极推动作用。

进出口方面，2016年上海市实现进出口总额4,338.05亿美元。2017年受世界经济温和复苏、国内经济稳中向好影响，我国货物贸易进出口总值扭转此前连续两年下降的局面，较2016年增长9.76%，上海市进出口总额也实现较快增长。2017年，上海市进出口总额实现4,761.23亿美元，其中，进口2,824.42亿美元，出口1,936.81亿美元。出口产品结构持续优化，高新技术产品出口额841.70亿美元，占全市出口总额的比重为43.5%。2018年，上海市货物进出口总额为34,009.93亿元，较去年同期增长5.5%，其中，进口总额20,343.08亿元，增长6.4%；出口13,666.85亿元，增长4.2%。从进出口结构来看，高新技术产品出口占全市比重为42.0%，占比略

有下降；按进出口市场分，对欧盟进口4,635.49亿元，增长3.3%；出口2,432.99亿元，增长4.5%；对美国进口1,935.18亿元，下降6.6%；出口3,134.44亿元，下降0.4%；对东盟进口2,525.88亿元，下降4.4%；出口1,696.06亿元，增长6.3%；对日本进口2,377.44亿元，增长6.8%；出口1,417.74亿元，增长8.3%。受中美贸易摩擦的影响，对美国的进出口总额呈现下降趋势。此外，上海市与“一带一路”沿线国家和重要节点城市建立经贸合作伙伴关系，货物贸易额占全市比重达到20.6%。

总体上，近年来，上海市经济运行保持在合理区间，基本面总体平稳；在电子商务等新经济的促进下，消费仍然是拉动经济增长的第一驱动力；重大工程建设项目不断推进，成为稳增长和调结构的重要支撑；进出口贸易规模保持增长态势，高新技术产品的出口额在全市出口总额中占比仍保持高位。

**上海市各区实现了错位均衡发展，相互促进，经济发展总体符合预期；各区根据自身特点，因地制宜地制定发展目标，推动产业结构调整 and 科技创新政策落地**

上海市下辖16个区。根据《上海市主体功能区规划》，上海市划分为都市发展新区、都市功能优化区、新型城市化地区和综合发展生态区。其中，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、杨浦区等中心城区以及宝山区、闵行区，主要培育战略性新兴产业和科技含量较高的都市产业，促进服务业和制造业的深度融合，打造“上海服务”品牌；都市发展新区，即浦东新区，定位为全市核心功能区、战略性新兴产业的主导区和国家改革的示范区；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，依托重点工业区和产业基地，优化提升产业能级；综合生态发展区，即崇明区，以生态居住、休闲度假、国际会议为特色。各区因地制宜地发展与主体功能相适应的产业，推动了全市先进制造业和现代服务业的发展。

随着上海建设全球科创中心各项布局的全面拉开，全市各区以五大理念为引领，以供给侧结构性改革为主线，形成各具特色的科创模式。比如，杨浦区不断深化“三区联动，三城融合”，已完成上海科技创新中心重要承载区基本布局，成功申报国际“大众创业、万众创新”示范基地，科技创新进入产出期。松江区聚焦科创要素供给，通过地方政府和开发区的合作开发，打造科技创新的“新桥模式”。嘉定区围绕四大产业集群，推进重大科技项目建设，新能源汽车、智能传感器、互联网金融、高端医疗器械设备等4个“四新经济”产业创新基地成为全市首批试点，设立了“科技创新创业发展专项资金”。虹口区将北部13平方公里确定为科创中心建设重要功能区，积极推进创新载体建设，打造创新服务特色。

《2017/2018年上海各区经济形势分析报告》显示，2017年，在供给侧结构性改革效应显现、外部需求回暖和自身创新驱动等因素综合作用下，各区经济运行总体平稳、稳中向好、好于预期，投资、消费、出口“三驾马车”持续发力，产业结构持续优化，实体经济和创新支撑的增长格局逐步形成，经济质量效益明显改善，呈现出“速度平稳、动力转换、结构优化、效益提升”的向好变化，区域发展显示出城乡融合、开放发展、板块集聚的新格局。从数据来看，2017年上海郊区经济增速、财政收入、消费增长均快于中心城区。地区生产总值方面，梯队分化明显，浦东新区约占全市近1/3，受益于前期工业投资显效、重大项目推进以及实体经济回暖等因素，浦东新区、嘉定、金山、青浦等区GDP增速普遍在7%以上，总体表现出“郊区快于中心城区”的特点。财政收入方面，中心城区增幅小于郊区，郊区的松江、青浦、奉贤、嘉定四区赶超发展态势突出，区级财政收入增速明显加快。2018年，上海市各区仍表现出较好的发展态势。

2018年11月,《上海市产业地图》在首届中国国际进口博览会期间正式上线。上海市通过发挥产业地图的指南作用,推动重大项目与产业地图精准匹配、快速落地,加快构建集产业链、创新链等融为一体的产业要素体系。产业地图在“一心一环两带多区”的产业总体布局基础上,明确了各区及重点区域的产业布局定位,并将67个重点区域(园区)作为核心区,强化园区载体平台功能,推动政策聚焦产业集聚。主要包括融合型数字产业园(重点布局人工智能、大数据、工业互联网等业态混合型产业,如徐汇滨江、市北高新、桃浦、南大等地区)、战略性新兴产业园(重点布局集成电路、机器人、航空、生物医药等国家战略产业,如张江、临港、祝桥等地区)、现代服务业园区(重点布局金融、航运、商贸、旅游等高端服务业,如北外滩、虹桥商务区、国际旅游度假区等地区)、现代农业园区(重点布局现代绿色农业,如金山廊下、崇明现代农业园)。

表2: 2018年上海市各区一般公共预算收入及“十三五”规划情况

城市功能区	区	一般公共预算收入(亿元)	“十三五”规划
都市发展新区	浦东新区	1,066.2	进一步优化空间布局,将从“十二五”的“一轴三带”增加一带,变成“一轴四带”,将新增从航头到老港的中部城镇带,起到统筹南北、城乡均衡发展的作用。产业布局上,将从“十二五”的4+3,变成“十三五”的4+4,新增祝桥川沙区域的航空城。“一轴”是从陆家嘴到浦东机场,这是上海市东西向城市发展主轴的浦东段,是浦东经济和城市服务功能的核心。相比“十二五”,支撑这条轴的城市功能会更加丰富成型,从陆家嘴的金融城到张江的科技城,再到依托迪士尼的旅游城,直到祝桥的航空城。“十三五”时期是黄浦打造“四个标杆”、实现“四个前列”、建设世界最具影响力的国际大都市中心城区的关键时期。到2020年,要建成世界最具影响力的国际大都市中心城区基本框架,成为上海国际金融中心、国际贸易中心的核心功能区,上海科技创新中心建设的重要服务区,上海国际文化大都市的核心引领区,宜商宜居宜业的精品城区,社会主义现代化国际大都市的核心标志区。
	黄浦区	225.0	努力建设创新徐汇、幸福徐汇、文化徐汇、美丽徐汇,到2020年基本建成经济活跃、文化繁荣、环境优美、社会和谐、现代化国际大都市一流中心城区。
	徐汇区	193.5	到2020年,基本建成精品城区、活力城区、绿色城区,基本形成贸易功能突出、现代服务业特色鲜明的科技创新人才集聚区主要框架,加快向创新驱动、时尚活力、绿色宜居的国际精品城区迈进,在更高水平上全面建成小康社会,努力让全区人民生活更加美好。区级财政收入年均增长8%。
	长宁区	162.8	未来五年,要对接国家“四个全面”的战略布局、上海市“四个中心”的建设背景,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照“国际静安、圆梦福地”的奋斗目标和“一轴三带”的发展战略,着力打造创新创业的活力城区、均衡均质的和谐城区、精品精致的美丽城区、开明开放的国际城区、宜居宜业的幸福城区。
	静安区	246.8	到2020年,形成“一轴两翼”功能布局,基本建成“科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区”,实实在在体现城市让人民生活更美好。
	普陀区	114.1	到2020年,基本建成上海国际金融中心和国际航运中心重要功能区,基本建成具有影响力的创新创业活力区,基本建成开放多元的海派文化传承发展区,基本建成宜居、宜业、宜游的高品质城区,努力把虹口打造成富有创新活力、文化魅力和国际影响力的现代化城区,进一步增进人民福祉,在更高水平上建成小康社会。
	虹口区	116.8	到2020年,以加快建设具有全球影响力的科技创新中心重要承载区为引领,深化“三区联动”、“三城融合”,率先建成万众创新示范区,基本建成国家创新型示范城区,建设更高品质的国际大都市中心城区。坚持区域协同,形成西中东发展新格局。在五大功能区的基础上,明确“西部核心区+中部提升区+东部战略区”空间布局,坚持南北联动东西互动的原则,有效整合空间资源、释放功能联动融合效应,推动科技创新与城区更新不断融合,着力提升以创新创业为核心的城区空间布局。具体而言,聚焦西部核心区,打造“创新经济走廊”;优化中部提升区,构筑“创客生态社区”;深化东部战略区,建设“滨江创新高地”。
	杨浦区	126.7	未来五年,宝山要建设成为发展战略性新兴产业的重要承载区、城市功能转型的最佳实践区,迈向更高水平的城乡一体化,打造“三创三生三宜”的现代化滨江新城。 “三创”指的是创新创业。 “三生”指的是生态生产生活。 “三宜”指的是宜居宜业宜游。
	宝山区	160.5	形成上海具有全球影响力科技创新中心功能集聚区的基本框架。“十三五”时期,闵行将坚持“十二五”规划提出的“一轴一带三大功能区”空间发展战略。着力打造一条城市联动发展轴。以轨道交通5号线和七莘路沿线规划轨道交通为城市联动发展轴,串联“大紫竹”、南虹桥等创新创业高地,连通虹桥商务区、七宝生态商务区、莘庄商务区、莘庄工业区沪闵路沿线、剑川路商务区等现代服务业集聚区和工业园区。积极谋划黄浦江两岸发展带。主动承接全市黄浦江两岸开发战略,深化规划研究,加快前期推进,逐步启动滨水公共空间建设,推动滨江两岸同步规划和联动发展,积极谋划黄浦江两岸发展带。突出塑造三大重点功能区——大虹桥现代服务商务区,大紫竹科技创新功能区,大浦江城乡统筹功能区。
	闵行区	296.8	

新型城市化地区	嘉定区	269.9	“十三五”期末，基本形成功能独立完善、创新创业创效、城乡一体发展、生态环境优美、社会文明有序、宜居宜业宜人的现代化新型城市框架，上海科创中心重要承载区建设取得重大突破，在更高水平上全面建成小康社会，成为引领上海郊区发展样板。在形态布局优化上，要推动由“一核两翼”向“一核三区”转变，进一步强化嘉定新城核心区的引领作用，加速提升科技城自主创新产业化示范区、国际汽车城产城融合示范区以及北虹桥商务示范区的功能。
	金山区	124.6	到2020年，把金山初步建成科技引领、创新驱动的经济转型发展示范区，宜居宜业、特色鲜明的城乡一体发展试点区，辐射广泛、功能完备的区域联动发展实践区，迈入更高水平的小康社会。努力打造以“现代智造城”为内涵的经济转型发展示范区。经济保持中高速增长，增速继续保持郊区前列，综合经济实力再上新台阶。努力打造以“滨海花园城”为特色的城乡一体发展试点区。
	松江区	204.4	到2020年全面建成城乡更加协调、更高水平的小康社会，基本形成百万级人口规模的长三角城市群综合性节点城市框架，基本建成宜居乐业的现代化新松江。产业结构要不断优化，竞争力要不断增强。
	青浦区	203.1	到2020年，全区经济保持中高速增长，转型升级取得重要突破，城市功能不断完善，城市品质稳步提升，基本公共服务能力继续增强，形成城乡发展一体化新格局，全面建成更高水平的小康社会，基本建成生态宜居的现代化新青浦。
	奉贤区	151.2	到2020年，产业结构进一步优化，科技进步对经济发展的贡献度明显提升，营商环境不断改善，初步构建大众创业、万众创新的格局，基本形成创新驱动发展的新模式，成为上海中小企业科技创新活力区。南桥新城功能形态更加完善，产城融合辐射力明显增强，基本形成城乡一体化发展的新体制，成为上海统筹城乡改革示范区。
综合生态发展区	崇明区	83.8	到2020年，全面完成崇明生态岛建设纲要，生态文明建设取得新突破，奠定现代化生态岛基本框架。深化三岛功能建设，森林花园、生态人居、休闲度假、生态农业、海洋装备、科技研发六大功能协调推进，综合经济实力和高质量发展明显提升。以全域5A为标准的大旅游建设实现新发展，打造“多旅融合”发展格局。以智慧岛产业园、长兴海洋装备产业基地等为载体的产业发展实现新目标，产城互动能力明显加强。以城桥新城、东滩陈家镇等地区为重点的新型城镇化发展迈上新台阶，城镇发展体系不断清晰。

资料来源：各区财政局

**与国内主要城市相比较，上海市保持着很强的竞争优势，其综合经济实力位居全国城市前列；上海市区位条件优越、金融创新能力居于全国前列、工业经济与环境保护协调发展，这些因素使其与国内主要城市相比在经济和社会发展中具备较强的竞争优势**

与国内主要城市相比较，上海市经济发展呈现以下特点：

**第一，上海市是全国经济实力最强的城市之一，主要经济指标均居于全国前列。**从基本经济指标来看，上海市的GDP持续保持全国城市第一的地位，人均GDP居于全国前列，已达到发达国家水平。上海的经济结构已过渡到以消费为先导，以第三产业为特征，以金融业为重要支撑，与此同时上海仍保持着较强的先进制造业优势地位，科技创新和研发投入均在全国名列前茅。

**第二，上海市区位条件优越，长三角区域一体化有利于上海市经济发展。**京津冀、长三角、珠三角是中国经济增长的三个核心区，孕育了北京、天津、上海、广州、深圳五个重要城市。从人口密度、经济密度、建成区密度等指标上看，长三角地区的各项指标在三个地区中最高，珠三角次之。上海作为长三角地区的龙头城市对区域城市群的辐射效应显著，区域一体化发展反过来进一步促进了上海城市的经济和社会发展。

**第三，上海市金融业态丰富，金融创新能力居于全国前列，金融对地方经济的拉动作用很强。**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。目前，上海已经形成了由证券市场、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。上海金融机构集聚效应进一步显现，在商业银行、证券公司、保险公司、基金管理公司、期货公司等金融机构加快集聚的同时，小额贷款公司、融资性担保公司、股权投资企业等新型机构快速发展。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、人民币跨境支付系统等一批重要的创新业务有序推出。金融创新和整体投融资环境在全国居于领先地位，对地方经济的拉动作用很强。

第四，上海市工业发展与环境保护相协调，有利于工业经济的长效发展。随着对环境保护的日渐重视，环境保护与经济发展之间的矛盾更加突出。根据2018版《中国开发区审核公告目录》，上海列入国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区等产业园区共计59家，工业园区促进了产业集聚，有利于集中污染防治。目前，上海市工业园区污水集中处理率、重点监管工业企业污染物排放稳定达标率都在95%以上，对环境保护的重视为工业经济长期发展奠定了基础。

表3：2018年上海市主要经济指标与其他主要城市对比

城市/指标	GDP (亿元)	人均 GDP (万元)	第三产业占比 (%)	金融业增加值 (亿元)	社会消费品零售总额 (亿元)	固定资产投资增速 (%)
上海市	32,679.87	13.50	69.9	5,781.63	12,668.69	5.2
北京市	30,320	14	81.0	5,084.6	11,747.7	-9.9
天津市	18,809.64	--	58.6	1,966.89	5,533.04	-5.6
重庆市	20,363.19	6.59	61.5	1,942.33	--	7.0
广州市	22,859.35	15.55	71.75	--	9,256.19	8.2
深圳市	24,221.98	18.96	58.8	3,067.21	6,168.87	20.6

资料来源：各市2018年国民经济和社会发展统计公报

### 3、六大重点行业及战略新兴产业

在提升服务业水平的同时，上海将制造业摆在未来重要的战略位置，提出了“十三五”制造业占比保持在25%左右的目标，2020年战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到20%左右的目标；上海积极推动制造业转型升级，以创新驱动、提质增效为主线，加大研发投入和体制创新，降低要素成本，为六大重点行业的转型升级创造条件

上海市依托港口优势，工业化起步早于全国，工业基础良好。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。2016年，上海市实现工业总产值33,079.72亿元。2017年，上海市实现工业总产值36,094.36亿元，比上年增长6.5%；其中，规模以上工业总产值34,135.26亿元。2017年，上海市六大重点行业完成工业总产值23,509.89亿元，占全市规模以上工业总产值的68.9%。2018年，上海市实现工业总产值36,451.84亿元，比去年同期增长1.3%；规模以上工业总产值34,841.84亿元，增长1.4%；在规模以上工业总产值中，国有控股企业总产值13,588.42亿元，增长1.1%；全年节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备、新能源、新能源汽车、新材料等工业战略性新兴产业完成工业总产值10,659.91亿元，比上年增长3.8%，增速快于规模以上工业总产值2.4个百分点，占全市规模以上工业总产值比重达30.6%。2018年，上海市六大重点行业完成工业总产值23,870.77亿元，占全市规模以上工业总产值的68.5%，增速为1.4%，受宏观经济低迷影响，增速有所放缓。

表4：2016-2018年上海市六大重点工业行业工业总产值（亿元）

行业\年份	2016	2017	2018
电子信息产品制造业	6,053.87	6,585.67	6,450.23
汽车制造业	5,849.90	6,831.04	6,832.07
石油化工及精细化工制造业	3,244.93	3,787.14	4,006.76
精品钢材制造业	1,061.92	1,279.47	1,233.42
成套设备制造业	3,829.11	3,959.98	4,171.70
生物医药制造业	963.73	1,066.59	1,176.60
合计	21,003.47	23,509.89	23,870.77

资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

面对工业经济发展的新特点，上海市提出，要加快构建战略性新兴产业引领、先进制造业支撑、生产性服务业协同发展的现代工业体系，促进“生产型制造”向“服务型制造”方向发展，加大技术创新和技术改造力度，积极培育新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料、节能环保和新能源汽车产业。

为了防止产业空心化，更好地完成“四个中心”及科创中心建设，促进二三产业的协调可持续发展，上海在服务业提升的同时，将制造业摆在未来重要的战略位置。2016年4月，上海市发布《关于推进供给侧结构性改革促进工业稳增长调结构促转型的实施意见》，提出27条措施以促进工业稳增长和调结构。2016年8月，上海市发布《上海市制造业转型升级“十三五”规划》，该规划对标“中国制造2025”战略，以创新驱动、提质增效为主线，结合上海实际和发展趋势，明确加快发展战略性新兴产业，改造提升传统优势制造业，积极推进生产性服务业；同时，按照建设科技创新中心和新一轮城市总体规划要求，进一步优化制造业和生产性服务业布局，郊区集聚发展先进制造业，中心城区优先发展高附加值都市型工业和高端生产性服务业，形成“创新引领、带状分布、集群集聚”的产业空间布局。按照规划，到2020年，上海制造业增加值占全市GDP比重力争保持在25%左右，战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到20%左右，自主创新能力显著提升，信息化与工业化融合持续深化，综合竞争力迈入世界先进水平行列，力争成为具有高附加值、高技术含量、高全要素生产率国际高端智造中心之一。2017年5月，上海市发布《关于创新驱动发展巩固提升实体经济能级的若干意见》，提出50条措施提升上海实体经济的能级，目标任务为：未来五年，适应上海城市功能定位的实体经济能级大幅提升，战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到20%以上，制造业保持合理比重和规模，战略性新兴产业制造业产值占全市工业总产值比重达到35%左右。为贯彻落实《中国制造2025》和《关于创新驱动发展巩固提升实体经济能级的若干意见》，深入推进技术改造，促进上海产业转型升级，全力打响“上海制造”品牌，2018年4月，上海市经济信息化委会同市财政局、市发改委等起草了《上海市深入推进技术改造巩固提升实体经济能级三年行动计划（2018-2020年）》，明确六个方面具体任务：实施产业智能化改造工程、实施技术高端化提升工程、实施产业集群化建设工程、实施制造服务化发展工程、实施产业精品化培育工程和实施制造绿色化转型工程。

2018年，上海全年战略性新兴产业增加值为5,461.91亿元，比上年增长8.2%，增速较上年下降0.5个百分点；其中，工业增加值2,377.60亿元，增长4.2%；服务业增加值3,084.31亿元，增长11.3%。战略性新兴产业增加值占上海市生产总值的比重为16.7%，比上年提高0.3个百分点。此外，上海市加大研发投入和体制创新支持先进制造业的发展，2018年，上海市用于研究与试验发展（R&D）经费支出相当于当年地区生产总值的4.0%左右，高于全国水平，R&D支出为促进新技术、新模式、新业态、新产业“四新”经济发展提供了良好的条件。2018年10日，上海市质监局发布的《上海市质量状况白皮书》显示，上海制造业的质量竞争力名列前茅，93.2分的制造业质量竞争力指数比全国平均水平高出8.73分，自2009年起连续9年排名全国第一。

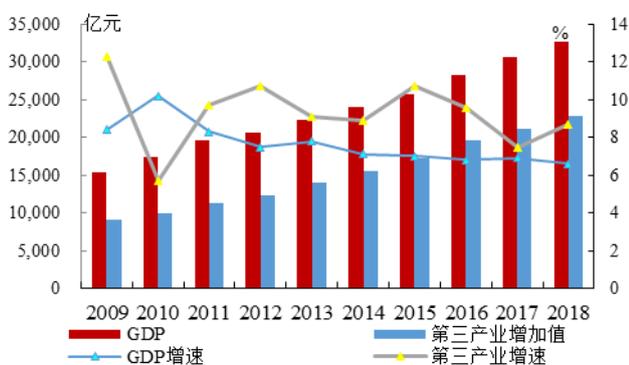
#### 4、现代服务业及金融业

根据上海市“十三五”规划，到2020年，上海将基本建成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；以上海自贸区建设为契机，金融、物流为特色的生产性服务业持续发展加快了上海市“两个中心”<sup>2</sup>建设进程；创新发展的金融业已成为第三产业增长的核心驱动力，上海国际金融中心建设取得重要进展，国际化程度不断提高

<sup>2</sup> 两个中心即国际金融中心和航运中心。

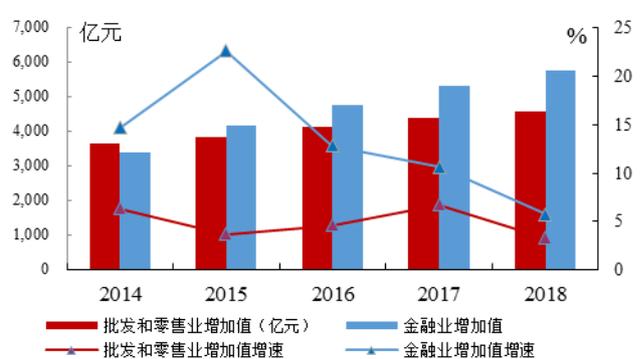
上海市已开始探索变要素驱动为创新驱动的发展模式，淡化GDP衡量，发展金融、物流、电子商务、信息科技等特色现代服务业经济发展。上海市第三产业保持着快于全市经济的增速，以批发零售为主的商贸服务业和金融服务业成为拉动第三产业的“主力军”。近年来，上海市第三产业增速基本均高于同期GDP增速，是拉动地区经济增长的主要动力。2016~2018年，上海市第三产业增加值分别为19,662.89亿元、21,191.54亿元和22,842.96亿元，分别较上年增长9.6%、7.5%和8.7%，增速均高于当年GDP增速，第三产业增加值在GDP中占比由2015年的69.8%增加到2018年的69.9%。分行业来看，批发和零售业、金融业是第三产业的主要构成。2016~2018年，上述产业合计占第三产业增加值比重分别为45.19%、45.89%和45.37%。在上海市的第三产业中，金融业占有举足轻重的地位。2016~2018年，上海市实现金融业增加值分别为4,765.83亿元、5,330.54亿元和5,781.63亿元，分别比上年增长12.8%、10.6%和5.7%，近年来增速有所放缓。

图 5：2009~2018 年上海市 GDP、第三产业增加值及其增速



资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

图 6：2014~2018 年上海市第三产业增加值主要构成



资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

从金融创新发展的进展来看，上海市金融业创新以上海自贸区建设为契机，创新“步步升级”。2009年3月25日，国务院第54次常务会议原则通过了《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》，之后，上海市人大常委会出台《上海市推进国际金融中心建设条例》等一系列配套制度，金融业呈现高速发展势头。“十二五”时期，上海国际金融中心建设取得重要进展，基本确立了以金融市场体系为核心的国内金融中心地位，初步形成了全球性的人民币产品创新、交易、定价和清算中心。2016年，作为“十三五”开局之年，上海市积极制定上海国际金融中心建设“十三五”规划，总体目标是，到2020年，上海基本确立以人民币产品为主导、具有较强金融资源配置能力的全球性金融市场地位，基本形成公平法治、自由开放、创新高效、合作共享的金融服务体系，基本建成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，迈入全球金融中心前列。目前，上海市金融业态丰富、金融市场活跃、金融市场体系完善，金融业创新发展对推动经济转型起到至关重要的作用。

**一是金融市场体系进一步完善，金融机构体系更加健全，金融市场活跃程度较高。**上海金融市场基础设施更加完善。随着上海保险交易所、上海票据交易所、中国信托登记公司等新的市场平台陆续成立，上海已基本形成涵盖股票、债券、货币、外汇、票据、商品期货、金融期货与场外衍生品、黄金、保险、信托等在内的全国性金融市场体系，初步具备了一定的国际影响力。截至2018年底，上海共有上市公司1,450家，股票总市值26.95万亿元。在世界交易所联合会排名中，上交所股票市场总市值和IPO融资额均排名第四。此外，金融市场产品和工具不断丰富，推出了股指期货、国债期货、黄金期货、同业存单、ETF期权、中期票据等一批有重要影响力的金融产品和工具。多层次资本市场的日益完善，为企业融资和居民投资提供了更

为多样化的选择。近年来，各类国际性金融机构或组织不断涌现，金砖国家新开发银行、全球中央对手方协会（CCP12）等相继落户上海。总部型功能型金融机构聚集取得突破，中国银行上海人民币交易业务总部、国家开发银行上海业务总部、中国建设银行（上海）中心、中国农业银行上海管理总部、中央国债登记结算公司上海总部相继成立。中保投资有限责任公司、银联国际有限公司、证通股份有限公司等重要金融机构落户上海。小额贷款公司、融资担保公司、股权投资企业等新型金融机构快速发展，中国互联网金融协会在沪成立。

2018年，上海市金融市场交易总额达到1,645.78万亿元，比上年增长15.2%。上海证券交易所总成交额264.62万亿元，比上年下降13.6%。其中，债券成交额216.95万亿元，下降12.3%；股票成交额40.32万亿元，下降21.1%。全年上海期货交易所总成交额81.54万亿元，比上年下降9.3%。中国金融期货交易所总成交额26.12万亿元，增长6.2%。银行间市场总成交金额1,262.83万亿元，比上年增长26.6%。上海黄金交易所总成交金额10.66万亿元，增长9.2%。

**表5：2016~2018年上海市金融业各市场总成交金额情况（万亿元）**

	2016	2017	2018
上海证券交易所	283.87	306.39	264.62
上海期货交易所	84.98	89.93	81.54
中国金融期货交易所	18.22	24.59	26.12
银行间市场	960.15	997.77	1,262.83
上海黄金交易所	17.44	9.76	10.66
合计	1,364.66	1,428.44	1,645.78

注：银行间市场成交额包括银行间本币市场和外汇市场成交额；上表数据中2016年上海黄金交易所成交额按双向计算，其他成交额数据均按单向计算。  
 资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

**二是金融业继续发挥对实体经济发展的推动作用，成效显著。**近年来，上海市持续推进金融支持供给侧结构性改革，在沪的国家金融管理部门坚持有保有压的差异化信贷政策，有序处置钢铁、煤炭等行业过剩产能，开展房地产金融宏观审慎管理。同时，聚焦国家战略和市重点产业，不断加强对“一带一路”、长江经济带等国家重大战略的金融服务，通过精细化信贷服务、保险产品创新等加强对上海先进制造业和战略性新兴产业的金融支持。根据《本市贯彻〈国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见〉的实施方案》，上海市紧密结合实际，推出分类推进措施，贯彻中央有关金融支持经济发展的政策，针对金融支持中小微企业、“三农”、文化创意产业、科技创新型企业、先进制造业、民生工程等推出42条政策措施。为加大金融支持科技创新力度，出台《关于促进金融服务创新支持上海科技创新中心建设的实施意见》等系列政策，成立上海科创母基金、上海中小微企业政策性融资担保基金，并已推动七批172家科创企业在上海股权托管交易中心“科技创新板”挂牌，探索投贷联动融资服务模式创新，推出科技履约贷、专利综合保险、专利质押融资保证保险等产品，搭建22家科技融资服务平台。大力发展普惠金融，出台《关于本市推进普惠金融发展的实施方案》，健全小微企业信贷风险补偿和奖励措施，完善农村土地经营权抵押贷款试点政策，设立市级财政担保资金解决农民专业合作社和家庭农场融资难担保难问题，支持保险机构开展粮食作物收入保险试点、“期货+保险”业务创新等，不断完善融资租赁公司、典当、商业保理公司等普惠金融体系。同时，大力发展多层次资本市场体系，支持暂时达不到上市标准的中小企业在“新三板”和上海股交中心挂牌融资，加快创业投资机构、股权投资机构发展，截至2018年6月12日，中国登记的私募基金管理人约23,595家，其中上海有4,697家，位居全国第一；全国私募基金管理人管理的基金规模为12.48万亿元，其中上海占了2.81万亿元，也位列全国之首。

此外，实体经济直接或间接通过金融市场募集资金，有力地惠及全国经济和各行各业的发展。2018年全年通过上海证券市场股票筹资6,113.96亿元，比上年减少19.3%；发行公司债17,780.87亿元，增长19.0%。至2018年末，上海证券市场上市证券14,069只，比上年末增加1,850只。其中，股票1,494只，增加54只。全市中外资金融机构本外币各项存款余额121,112.33亿元，比年初增加8,654.40亿元；贷款余额73,272.35亿元，比年初增加5,736.67亿元。

**表6：2016~2018年上海证券市场募资情况及金融机构本外币存贷款情况（亿元）**

	2016	2017	2018
全年股票筹资	8,056.45	7,578.06	6,113.96
全年公司债筹资	25,547.20	14,937.99	17,780.87
中外资金融机构本外币存款余额	110,510.96	112,461.74	121,112.33
中外资金融机构本外币贷款余额	59,982.25	67,182.01	73,272.35

资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

三是金融对外开放继续扩大，自贸区金融改革深入推进，发展环境显著提升。上海金融开放度位居全国之首，其金融环境安全、金融资产质量与经营效益也在国内名列前茅，经过多年发展，上海已成为金融市场体系相对齐全、金融机构和金融人才集聚、具有较强辐射能力的国内金融中心，初步具备了成为国际金融中心的实力。近年来，国家把金融领域的许多改革试点放到上海，随着上海自贸区的推进，金融创新和开放的程度也不断加码，近年来，“沪港通”、“债券通”相继启动，上海证券交易所、中国金融期货交易所与德意志交易所集团合资成立中欧国际交易所，欧洲离岸人民币证券市场正式运行，证券市场合格境外机构投资者(QFII)数量和投资额度进一步增加；境外机构获准投资银行间债券、外汇、货币、衍生品等各个子市场，熊猫债发行主体日益多元化；人民币海外投资基金、跨境ETF等试点顺利推出；上海外资股权投资企业试点(QFLP)和合格境内有限合伙人试点(QDLP)规模进一步扩大；上海航运保险协会成立并代表中国加入全球最大航运保险协会组织——国际海上保险联盟(IUMI)；人民币的跨境使用得到了大幅推广，业务流程已经全面简化；小额外币的存款利率上限已经全面放开，跨境跨业的同业存单进一步推动了利率市场化有序进行。国际金融市场平台建设方面，相关建设稳步推进，上海黄金交易所启动黄金国际板，推出以人民币计价的“上海金”。2018年3月26日，我国原油期货在上海期货交易所子公司上海国际能源交易中心上线交易，这是我国第一个允许境外投资者直接参与的期货品种，标志着我国金融领域对外开放迈出新步伐。此外，上海自贸区金融改革持续深入推进，上海自贸区挂牌以来，国家金融管理部门相继发布了51条支持试验区建设的政策措施和一系列实施细则，2015年10月，经国务院同意，央行等六部委和上海市人民政府联合印发《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区金融开发创新试点加快上海国际金融中心建设方案》(以下简称“金改40条”)，提出了五个方面的主要任务及相关举措：第一，率先实现人民币资本项目可兑现。第二，进一步扩大人民币的跨境使用。第三，不断扩大金融服务业的对内对外开放。第四，加快建设面向国际的金融市场。第五，不断加强金融监管，切实防范金融风险。针对此，国家金融管理部门和市政府相关部门相继出台金融市场平台建设、外汇管理改革、金融综合监管试点、负面清单指引、推进区域性股权市场发展等实施细则及简化金融机构和高管准入等管理办法，促进自贸区的金融开放与创新。2018年12月，上海自贸区公布第九批新15条金融创新案例。自上海自贸区挂牌以来，已先后公布八批共95条创新案例，加上此次15条，上海自贸区金融创新案例已经破百。金融创新案例的发布，在落实国家对外开放重大举措、促进“一带一路”资金融通、服务长三角一体化发展、深入推进上海国际金融中心建设等方面具有一定的典型性与可借鉴性。

四是上海金融国际化程度提高，成长性保持领先。2018“新华·国际金融中心发展指数报告”于2018年7月在沪发布，伦敦、纽约占据全球金融城市榜单头两把交椅，香港取代东京位列第三，上海保持第五名。全球以上海为代表的新兴经济体金融中心快速崛起。近五年来，中国资本项目逐步开放，金融开放力度持续加大，上海国际金融中心全球地位稳步提高。

总体上，上海市以服务业为主的第三产业保持较快增长，是经济发展和转型升级的主要支撑；尤其是金融业，作为第三产业增长的核心驱动力，上海市金融业态丰富、金融市场活跃、金融市场体系完善，以上海自贸区建设为契机，金融业创新发展“步步升级”，为全市建立国际金融中心奠定了坚实基础。

## 5、面临挑战

上海市经济发展也面临一些挑战，包括实体经济转型升级存在一定压力、面临新经济增长点培育问题，部分行业发展粗放、缺乏龙头企业，营商环境需进一步改善等；上海市“十三五”规划从顶层设计层面为上海发展指明了方向，上海扩大开放100条的出台为上海经济发展提供了更多有利条件

上海市自身已经进入创新驱动发展和产业升级转型的关键阶段，再加上国际环境正发生深刻变革，国际投资贸易规则和全球产业链、价值链面临重构，上海市仍面临着经济发展的诸多挑战。从2017年及2018年的形势来看，经济下行压力仍然存在，房地产调控政策趋于严格以及土地收入下降，上海经济“调结构、促改革”任重道远。其一，实体经济转型存在一定压力，仍需继续发掘内需增长潜力。当前，制约上海市居民消费和固定资产投资增长的因素还没有得到根本的改善，产品和服务供求结构性错配现象没有得到有效解决，实体经济投资能力和意愿仍然不足，内需后续增长潜力还有待进一步发掘和释放。其二，关注新经济增长点培育的问题。当前，上海市经济发展的动力正在从依靠传统增长点转向依靠新的增长点，但旧的增长点逐步淡出的过程中，新的增长点对经济的支撑作用不够强，有待进一步培育。一是节能环保、新一代信息技术、生物医药、高端装备、新能源、新能源汽车、新材料等战略性新兴产业制造业增速相对较慢，而且主要依靠新能源汽车拉动，高端装备等增长缓慢；二是服务业中的部分新兴行业发展粗放，行业内依靠风险投资快速扩张的初创期企业较多，缺乏龙头型企业。其三，营商环境仍待进一步完善，对标高标准的国际贸易投资规则，上海市的开放性和自由化水平还不够高，在海关监管政策、政府管理服务等方面还有提升空间。此外，目前部分行业的人力资源成本已与一些发达国家相当，水电煤价格已高于一些欧美发达国家，一些企业的税费负担相对较高，一定程度上影响企业的发展。

尽管面临着诸多挑战，上海的社会经济发展仍有许多有利条件和积极因素。2018年7月，上海市委市政府研究制定了《上海市贯彻落实国家进一步扩大开放重大举措加快建立开放型经济新体制行动方案》（“上海扩大开放100条”），聚焦金融业开放合作、构筑更加开放的产业体系、建设知识产权保护高地、打造进口促进新平台、创造一流营商环境等5个方面。金融方面，要求大幅放宽银行业外资市场准入，放宽证券业外资股比及业务范围限制，进一步扩大保险业对外开放。同时，推进更高层次的金融市场开放、拓展自由贸易账户功能和使用范围，加强国际金融中心精准宣传推介。产业方面，要进一步放宽服务业市场准入，加快实施汽车、飞机、船舶产业的对外开放，创新发展高端绿色进口再制造和全球维修业务。知识产权方面，要加强司法保护为主导、行政保护协同的知识产权保护机制，完善高质量的知识产权海外维权服务体系，构筑开放引领的知识产权公共服务平台。平台方面，上海要按照国际一流标准，全力办好中国国际进口博览会，打造服务全国的进口贸易专业服务平台、营造高效便捷的货物和服务进口贸易环境，同时，全面推进药品医疗器械进口枢纽口岸的建设。营商环境方面，全面深化外商投资负面清单管理制度、实现审批服

务事项“一网通办”，深入推进“证照分离”改革全覆盖，持续深化营商环境改革。上海扩大开放100条的实施有利于上海市经济的快速发展。2018年11月，首届中国国际进口博览会在上海成功举办，展现了开放创新包容的上海品格，以及“上海服务”品牌的底蕴和魅力。

“十三五”期间，上海进入创新驱动发展、经济转型升级攻坚期。上海市“十三五”规划，“以新理念引领新发展”，确立了创新、协调、绿色、开放、共享的新理念。上海“十三五”的目标是要基本建成“四个中心”，即与中国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心。开放改革、创新转型将为上海实现“十三五”规划目标提供核心动力。

**财政实力：财力雄厚殷实且自给程度很高，拥有完善的国有资本经营预算管理制度体系；产业结构调整 and 转型升级稳步推进，国资收益上缴比例稳步增加等因素将进一步改善上海市的财力结构并增强其弹性**

上海市经济发达，第三产业为主的产业结构对税收贡献较大，财政收入规模位列全国各省（直辖市）前列。2018年上海市一般公共预算收入为7,108.1亿元，财政实力雄厚，产业结构优势显著。

表 7：2016~2018 年上海市财政收入构成（亿元）

科目	2016		2017		2018	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
一般公共预算收入	6,406.1	3,125.4	6,642.3	3,156.8	7,108.1	3,362.0
政府性基金收入	2,295	890.9	1,960.6	605.6	2,095.4	612.7
国有资本经营收入	113.5	94	120.1	88.5	148.1	88.5

资料来源：上海市财政局

## 1、一般公共预算收支

**上海市财政自给度很高，工业、商业财政收入贡献全市收入增量逾九成，财政支出重点投向民生领域，下属各区财政实力相对均衡**

上海市财政收入平稳较快增长，2016~2018年上海市全市一般公共预算收入分别为6,406.1亿元、6,642.3亿元和7,108.1亿元，同期增幅分别为16.1%、9.1%和7.0%。得益于供给侧结构性改革深入推进，创新驱动发展战略有效实施，科技和实体经济的支撑作用不断增强。特别是，工业、商业财政收入贡献全市收入增量逾九成；税费结构较为合理，非税占比全国最低；财政收入对房地产业依赖度逐步降低；区级收入增幅高于市级，郊区收入增长快于中心城区。

税收收入是上海市一般公共预算收入的主要构成部分，近年来占比均在 90%左右，主要由增值税、企业所得税和个人所得税构成。上海市是全国首个营业税改增值税试点城市，从 2012 年“营改增”率先在上海的交通运输业(除铁路运输)及部分现代服务业启动试点，到 2016 年 3 月 18 日，国务院常务会议审议通过了全面推开营改增试点方案，明确自 2016 年 5 月 1 日起，全面推开营改增试点，将建筑业、房地产业、金融业、生活服务业纳入试点范围，确定税率分别为 11%、11%、6%、6%。2016 年当年即实现减税近 840 亿元人民币，2017 年减税规模超过 2016 年，实现了全面推开“营改增”税负“只减不增”的预期目标。2018 年，增值税、企业所得税和个人所得税三大税种分别实现税收收入 2,624.8 亿元、1,518.7 亿元和 770.2 亿元。

2018年，上海市一般公共预算收入为7,108.1亿元，加上中央财政税收返还和补助收入851.4亿元，上年结转收入、调入资金和动用预算稳定调节基金等1,086亿元，以及地方政府一般债务收入382.1亿元，全市可以安排使用的一般公共预算收入预算总计9,427.6亿元。

表 8：2016~2018 年上海市一般公共预算收入构成（亿元）

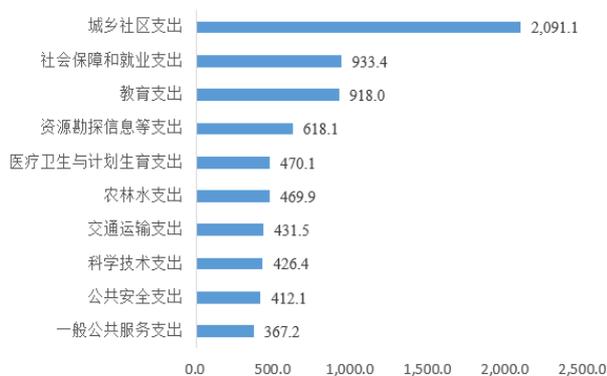
科目	2016		2017		2018	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
税收收入	5,625.9	2,540.0	5,865.5	2,620.4	6,285.0	2,789.3
增值税	2,460.4	1,118.0	2,460.4	1,084.8	2,624.8	1,145.2
企业所得税	1,336.9	784.4	1,402.3	803.0	1,518.7	874.1
个人所得税	593.1	294.9	692.5	343.9	770.2	380.6
城市维护建设税	239.5	123.6	271.5	153.2	275.9	146.6
房产税	171.0	42.6	203.7	54.5	213.8	54.3
城镇土地使用税	43.0	22.6	47.6	24.9	44.0	23.5
耕地占用税	4.6	2.3	5.9	3.1	5.7	2.9
契税	345.8	69.2	271.5	54.4	285.0	57.1
其他各税	431.6	82.4	510.1	98.6	546.9	105.0
非税收入	780.2	585.4	776.8	536.4	823.1	572.7
一般公共预算收入	6,406.1	3,125.4	6,642.3	3,156.8	7,108.1	3,362.0

资料来源：上海市财政局

上海市自身财政实力很强，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，因此中央转移支付与其他行政区相比规模不大，2016~2018年中央税收返还和补助收入分别为689.9亿元、779.5亿元和851.4亿元，2018年得到中央转移支付占财政总收入<sup>3</sup>的比重仅为10.21%。

在财政支出方面，上海市在严格控制一般性支出的基础上，着力优化财政支出结构，加大对经济结构调整和转型升级、生态文明建设和城乡一体化、重要民生领域的保障力度。2018年上海市一般公共预算支出为8,351.5亿元。加上地方政府一般债务还本支出173.5亿元、上解中央财政支出184.9亿元、结转下年支出232.3亿元、补充预算稳定调节基金485.4亿元，上海市一般公共预算支出总计9,427.6亿元。从具体支出科目上看，2018年上海市一般公共预算支出中城乡社区支出、社会保障和就业支出、教育支出、资源勘探信息等支出以及医疗卫生与计划生育支出位列前五位，占比分别为25.04%、11.18%、10.99%、7.40%和5.63%。

图 7：2018 年上海市一般公共预算支出前十大科目（亿元）



资料来源：上海市财政局

图 8：2018 年上海市本级一般公共预算支出前十大科目（亿元）



资料来源：上海市财政局

<sup>3</sup> 财政总收入=一般公共预算收入+债务收入+转移性收入

上海市本级一般公共预算支出结构方面，具体来看，2018年城乡社区支出、社会保障和就业支出、教育支出、科学技术支出以及交通运输支出位列前五位，分别占比21.28%、12.64%、10.16%、9.19%和7.90%，上海市本级承担了更多的城乡社区支出、社会保障和就业支出、教育支出和科学技术等方面支出，同时通过转移支付等方式支持各区均衡协调发展。

近年来，上海市不断加大对各区财政转移支付力度，优化完善财政转移支付分配办法，促进各区均衡发展，增强各区基础设施和基本公共服务保障能力。2016~2018年，市对区财政转移支付分别为675.9亿元、1,000.1亿元和1,091.3亿元。

上海市不断深化预算管理制度改革，建立健全以“四本预算”为核心内容的政府预算体系，大力推进财政资金统筹使用，盘活财政存量资金，推进和规范政府购买服务等。

表 9：2016~2018 年上海市本级及各区一般公共预算收支情况（亿元）

地区	一般公共预算收入			一般公共预算支出		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
市本级	3,125.4	3,156.8	3,362.0	2,380.2	2,211.8	2,791.8
区级总计	3,280.7	3,485.5	3,746.2	4,538.7	5,335.8	5,559.7
浦东新区	963.7	996.3	1,066.2	1,174.2	1,257.7	1,305.5
黄浦区	209.0	212.2	225.0	267.0	263.5	279.7
徐汇区	186.0	186.0	193.5	211.5	264.5	231.3
长宁区	150.8	154.3	162.8	150.4	180.5	192.1
静安区	229.7	232.8	246.8	345.4	312.2	370.6
普陀区	104.1	108.1	114.1	153.7	174.5	203.6
虹口区	108.6	110.1	116.8	137.3	173.4	184.7
杨浦区	119.0	119.5	126.7	147.7	206.2	230.5
闵行区	257.2	278.7	296.8	371.1	391.1	408.6
宝山区	141.6	151.1	160.5	250.6	--	301.6
嘉定区	227.3	252.3	269.9	310.6	370.7	391.5
金山区	86.6	108.4	124.6	170.2	179.1	241.7
松江区	164.0	192.6	204.4	236.6	288.8	345.1
青浦区	160.2	188.0	203.1	221.8	383.9	333.5
奉贤区	104.8	128.1	151.2	212.6	176.9	199.3
崇明区	68.1	67.0	83.8	178.0	189.3	--

资料来源：上海市财政局

此外，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发[2014]45号）、《关于完善政府预算体系有关问题的通知》（财预[2014]368号）以及《关于转发<财政部关于完善政府预算体系有关问题的通知>的通知》（沪财预[2014]149号），2015年上海市政府性基金预算中地方教育附加等7项、2016年政府住房基金等2项收支转列一般公共预算；根据财政部盘活财政存量资金的有关规定，对政府性基金结转资金规模超过该项基金当年收入的30%部分，调入一般公共预算统筹使用。此外，提高国有资本收益上缴公共财政的比例，2020年提高到30%，更多用于保障和改善民生。2016年，上海市已将市本级国有资本收益上缴公共财政的比例提高至19%。根据国家统一部署，从2017年1月1日起，取消一般公共预算中“排污费”、“水资源费”的以收定支、专款专用规定，对相关领域支出予以统筹保障；同时，上海市进一步将当年市本级国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高到22%，统筹用于补充增加上海市社会保险基金。

总体来看，2018年上海市财政运行平稳、稳中向好。极强的自身财政实力使得上海市公共财政自给程度很高，财政平衡性很好，中央转移支付与其他行政区相比规模不大；上海市财政支出主要投向民生领域；上海市财政管理体制市场化程度较高，税收征收环境好，改革进程快于其他省市。

## 2、政府性基金收支

近三年，上海市政府性基金收入呈波动状态；上海市积极推动产业结构调整 and 转型升级，培育更多的税源增长点，财政收入中政府性基金收入的贡献或将逐步弱化

政府性基金收入主要受国有土地使用权出让收入的影响。2016~2018年，上海市政府性基金收入分别为2,295亿元、1,960.6亿元和2,095.4亿元，其中国有土地使用权出让收入分别占91.10%、90.88%和92.00%。2018年上海市政府性基金收入为2,095.4亿元，较2017年增加134.8亿元，其中国有土地使用权出让收入为1,927.7亿元，较2017年增加145.1亿元。从本级来看，市本级政府性基金收入612.7亿元，其中国有土地使用权出让收入537.6亿元，市本级政府性基金支出538.6亿元，其中国有土地使用权出让支出456.9亿元，主要用于中心城区旧区改造、大型居住社区土地收储、轨道交通建设、重点区域土地收储和基础设施建设等方面的支出。

2018年，上海市政府性基金收入2,095.4亿元，加上中央财政政府性基金补助收入18.8亿元、地方政府专项债务收入323.8亿元、动用上年结转收入324.8亿元，全市可以安排使用的政府性基金收入预算总计2,786.4亿元。2018年，上海市政府性基金支出2,351.9亿元，加上地方政府专项债务还本支出60.5亿元、调出资金182.4亿元、结转下年支出191.6亿元，全市政府性基金支出总计2,786.4亿元。

长期看，上海市财政收入中政府性基金收入的贡献或将逐步弱化。上海市积极推动产业结构调整 and 转型升级，培育更多的税源增长点，以优化财政收支结构。

总体上，近三年上海市政府性基金收入有所波动。中诚信国际也注意到，上海市围绕自贸试验区，促进培育开放型经济，推动科技创新、结构调整和产业转型升级，未来财政收入中政府性基金收入的贡献或将逐步弱化，政府性基金收入的波动对全市财力的影响逐渐减小。

## 3、国有资本经营收支

从总体的改革成效来看，国资国企资产规模稳中有升，2018年国资国企资产规模、营业收入及利润总额保持增长；上汽集团、浦发银行、太保集团、绿地集团进入《财富》世界500强

上海是不折不扣的地方国资重镇，上海市国资委监管企业约占全国地方国资委监管企业总量的1/4，上海坚持以深化国资管理创新带动国企改革，注重国有经济高质量发展、国有资本配置效率以及国有企业创新转型，努力当好新时代国资改革排头兵和国企创新发展主力军。

首先，国有经济质量效益显著提升，根据2019年上海国资国企工作会议公开的数据，2018年上海地方国有企业实现营业收入3.52万亿元、利润总额3,438.93亿元，同比增长8.2%和1.4%；资产总额累计19.27万亿元，同比增长6.2%。目前，上海地方国有企业排名全球行业前10位的企业集团达到6家。上汽集团、浦发银行、太保集团、绿地集团进入《财富》世界500强，上海建工等24家企业进入《财富》中国500强。

与此同时，国资布局结构进一步优化，2018 年国资在战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等四大领域的集中度达到 85%。

此外，国有企业改革取得新进展，2016 年以来，上海又相继出台《本市国有企业混合所有制改制操作指引（试行）》、《本市地方国有控股混合所有制企业员工持股首批试点工作实施方案》等配套文件，进一步将国资国企改革引向深入。

### 上海市完善国有资本经营预算管理制度，市本级国有资本经营预算调入一般公共预算的比例逐年提高，预计将有效增强地方财力的灵活性，为国企改革和民生建设提供保障

从国有资本经营收益收缴情况来看，上海市将市本级国有资本经营预算调入一般公共预算的比例逐年提高，国资国企改革深入推进，部分股权实现转让，上海市国有资本经营收入持续增长。2018 年上海市全市国有资本经营收入 148.1 亿元，加上上年结转收入 21.0 亿元，全市国有资本经营收入合计达到 169.1 亿元<sup>4</sup>。市本级国有资本经营收入 118.0 亿元，加上上年结转收入 14.8 亿元，市本级国有资本经营收入合计达到 132.8 亿元。

一方面，上海市正在逐渐扩大收益收缴范围。2015 年将上海市国资委直接出资监管的 5 家直属单位直接或并入相关企业集团，新增纳入市本级国资收益收缴范围。同时，将上海市国资委委托上海市委宣传部监管的 5 家国有文化企业，新增纳入国有资本经营预算收益收缴范围。根据上海市市属国有企业改革的推进进程，2016 年上海市将市国资委直接出资的 3 家企业新增纳入市本级国资收益收缴范围。根据《关于上海市 2018 年市本级国有资本经营预算（草案）的说明》，上海市级国有资本经营预算编制的范围主要包括市国资委出资监管的企业和市国资委委托上海市委宣传部监管的企业，其中市国资委出资监管的企业 34 家，委托上海市委宣传部监管的企业 5 家，合计纳入 2018 年市级国有资本经营预算编制范围的企业 39 家。

另一方面，在收益收缴范围扩大的同时，为了实现 2020 年国有资本收益上缴比例不低于 30% 的目标，收益收缴比例进一步提高。上海市级国资收益收缴的比例实行“分类收缴”办法，2016 年上海市国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度进一步加大，国有资本经营预算用于保障和改善民生的支出力度进一步加强，当年将市本级国有资本经营预算收入中不低于 19% 的部分调入一般公共预算，主要用于补充上海市社会保险基金。经市政府批准，2017 年市本级国资收益收缴的比例为：一般企业 15%；公益性企业（含公共服务类企业）10%；应交利润不足 10 万元（含）的小型微型企业，免交当年应交利润；市属重点文化企业 2016-2020 年暂免缴纳国资收益。2018 年，一般企业国资收益收缴比例进一步提升为 20%，其余企业收缴比例不变。根据《关于上海市 2019 年市本级国有资本经营预算（草案）的说明》，经上海市政府批准，2019 年计划将一般企业国资收益收缴比例继续调整为 25%，预计将有效增强地方财力的灵活性。

从国有资本经营支出来看，2018 年上海全市国有资本经营支出 121.7 亿元。市本级国有资本经营支出主要用于支持国有企业技术创新和能级提升、市属国有企业参与浦东和虹桥机场重要基础设施改扩建、虹桥商务区 and 世博园等重点区域配套设施、智慧能源等新兴产业发展和传统服务业转型升级等方面。

<sup>4</sup> 根据 2019 年 3 月上海市政府批转的《上海市企业国有资本经营收益收缴管理试行办法》，“企业国有资本经营收益”包括应交利润、国有股股利股息、国有产权转让收入、企业清算收入以及其他国有资本经营收益。每年纳入国有资本经营收益收缴的企业范围以及国有独资企业上缴年度净利润的比例，由市财政局会同市国资委提出方案，报市政府审批确定。

表 10：2016~2018 年上海市国有资本经营收支情况（亿元）

科目	2016		2017		2018	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
国有资本经营收入合计	145.8	121.5	147.9	112.6	169.1	132.8
上年结转收入	32.3	27.5	27.8	24.1	21.0	14.8
动用历年结余	--	--	--	--	--	--
国有资本经营收入	113.5	94	120.1	88.5	148.1	118.0
国有资本经营支出合计	99.0	81.2	126.9	97.8	121.7	97.1
结转下年支出	27.8	24.1	21.0	14.8	14.8	9.8

资料来源：上海市财政局

根据 2019 年 3 月上海市人民政府关于批转市财政局、市国资委制订的《上海市企业国有资本经营收益收缴管理办法》的通知，鉴于国家已出台了新《预算法》，且上海市从 2014 年市级国资预算已实现了正式编制，相关的政策条款也发生了一定的调整。为此，为更好地贯彻落实新《预算法》的有关要求，继续做好上海市国有资本经营预算制度建设，上海市财政局、上海市国资委拟定了《上海市企业国有资本经营收益收缴管理办法》，对现有的预算规定进行了调整完善。主要从 3 个方面进行了修订：一是新增了国有资本经营预算与一般公共预算统筹协调的有关内容；二是对国资收益收缴比例的分类进行调整完善；三是对国资收益收缴的审批流程进行精简。

从国有资本经营预算管理来看，上海市出台国资收益收缴办法和国有资本经营预算管理办法等各项制度，加强国有资本经营预算管理制度体系建设。根据上海市财政局发布的《上海市市本级国有资本经营预算管理试行办法》，市财政局为市本级国有资本经营预算的主管部门，市国资委等负有国有企业监管职能的部门和单位，为国有资本经营预算的预算单位。目前，各区也已基本制定并出台了实施国有资本经营预算的意见或办法。另外，市国资委还发布了《市国资委国有资本经营预算支出后评价管理办法（试行）》，从支出的规范性和效益性两个方面，加强对国有资本经营预算支出事项的管理。

上海的国资经营预算管理制度完善，收缴比例逐年提高，预计未来将有效增强地方财力的灵活性，为国企改革和民生建设提供一定的财力保障。

**偿债能力：政府债务余额显著低于债务限额，债务状况良好，风险防控体系健全；国资国企改革为债务偿付提供了坚实基础**

### 1、整体债务状况和风险

上海市政府债务余额显著低于债务限额，债务率较低，但受发展阶段影响，部分辖区仍面临一定债务压力；上海市政府继续通过发行地方政府债券逐步置换存量债务，将为债务偿付提供坚实的保障。总的来看，上海市政府债务风险总体可控

根据上海市财政局提供的数据，截至 2018 年底，上海市政府负有偿还责任的债务为 5,034.9 亿元，较 2017 年底增长了 7.3%。按审计口径计算，截至 2018 年底，上海市债务率（负有偿还责任的债务/综合财力）为 41.0%，较 2017 年底的 41.2% 下降了 0.2 个百分点，远低于国际控制线标准 100~120% 的下限，也低于全国平均水平。

从资金来源来看，截至 2018 年底，地方政府债券余额 4,965.9 亿元，占 98.6%；非政府债券形式存量政府债务余额 69 亿元，占 1.4%。从资金投向来看，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 2019 年到期 545.4 亿元，占 10.8%；2020 年到期 589.9 亿元，占 11.7%；2021 年到期 776.9 亿元，占 15.4%；2022 年及以后年度到期 3,122.7 亿元，占 62.1%。

债务限额方面，经国务院批准，2018 年上海市债务限额 7,703.5 亿元。截至 2018 年底，上海市政府负有偿还责任的债务为 5,034.9 亿元，未来融资空间充足。

分区域来看，截至 2018 年底，上海市本级政府负有偿还责任的债务为 712.8 亿元，占全市的 14.2%，较 2017 年底减少了 3.6%；区级政府负有偿还责任的债务为 4,322.1 亿元，占全市的 85.8%，由于部分辖区仍面临一定建设压力，存量政府债务较上年有所增加。2018 年上海市发行地方政府债券 705.9 亿元，包括新增债券 592 亿元，用于市本级和转贷各区的重大公益性项目支出；置换债券 16.3 亿元，全部用于置换经 2014 年清理甄别认定的区级存量政府债务；再融资债券 97.6 亿元，全部转贷各区用于偿还 2018 年到期的上海市政府债券本金。

**表 11：截至 2018 年底上海市政府性债务情况**

科目	全市		本级		区级	
	余额（亿元）	增速（%）	余额（亿元）	增速（%）	余额（亿元）	增速（%）
负有偿还责任的债务	5,034.9	7.3	712.8	-14.8	4,322.1	12.0
其中：政府债券	4,965.9	10.9	661	-0.1	4,304.9	12.8

资料来源：上海市财政局

中诚信国际认为，上海市政府债务风险可控，主要基于以下原因：一是政府负有偿还责任的债务率在合理范围内。近年来，上海市财政收入保持稳定增长，2018 年全市一般公共预算收入为 7,108.1 亿元，较 2017 年增长 7.0%。随着财政收入的增长，预计 2019 年债务率将继续控制在较低水平。二是债务资金主要用于基础设施建设和公益性项目，不仅较好地保障了上海市经济社会发展的资金需要，而且形成了相应的资产，部分资产还有一定的收入，可以作为偿债补充。其中，用于旧区改造形成的土地储备资产，具有较强的变现能力；用于高速公路等交通运输设施形成的资产具有一定的收入；用于公租房、廉租房、经济适用房等形成的保障性住房资产，也有部分租金回报和售房收入。

## 2、债务防控体系

**上海市政府不断完善地方政府性债务管理制度、进一步创新债务监管方式；同时加强对政府性债务的全口径管理和动态监控、建立完善地方政府债务风险评估和预警结果的通报制度，政府债务风险逐步降低**

近年来，上海市委、市政府按照国务院的部署和中央有关要求，高度重视政府性债务管理工作，积极采取有效措施，不断完善政府性债务管理制度，着力控制债务规模，有效防范和化解财政金融风险。

一是健全完善政府性债务管理制度，严格政府性债务管理。2014 年，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、控制新增债务、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。2016 年，及时转发《财政部关于印发〈地方政府一

般债务预算管理办法>的通知》、《财政部关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》以及《财政部关于印发<地方政府性债务风险分类处置指南>的通知》等文件，严格政府性债务管理。

二是落实债务限额管理和债券额度分配方案，组织实施债券发行工作。按照有关债务限额管理的要求，在财政部核定的政府债务限额内，编制预算调整方案，提交市人大常委会批准后纳入政府预算管理。按照财政部加强地方政府债券发行管理的要求，认真组织实施债券发行工作。

三是加强对政府债务的动态监控，创新政府债务监管方式。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。要求各区结合盘活财政存量资金，多渠道筹集偿债资金，严控债务风险。进一步创新政府债务监管方式，与财政部驻上海专员办联合下发通知，对地方政府债务进行联合监管，重点从加强债务风险监控、建立债务备案报告制度等方面规范地方政府债务管理。

四是建立政府债务风险预警和应急处置机制。一是全面评估和预警政府债务风险。参照财政部政府债务风险评估办法，建立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。二是出台《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。

中诚信国际认为，上海市政府从制度层面上建立健全了政府性债务管理机制，在妥善处理存量债务方面也取得了一定成效，债务率处于较低水平，政府性债务风险总体可控。

### 3、新一轮国资国企改革

上海市在国企分类监管、国资流动平台建设、混合所有制改革等方面为全国国企改革积累了有价值的经验，具有较好的示范效应；上海市新一轮国企改革致力建立科学有效的监管体制、提高国有资产的流动性、提高企业的国际化经营能力等，这将有效增强国有资本对财政的贡献度，提升政府的资产质量和流动性，为上海市政府债务偿付提供坚实的基础

上海市在历次国企改革中充当了改革先行先试的角色，为全国国企改革贡献了具有价值的经验，在全国具有较好的示范效应。2013年12月，上海市发布《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》（以下简称“上海国企改革20条”），从国资管理、国资布局、国有企业等方面确定了新一轮国资改革的目标。上海市将建立公开透明规范的国资流动平台，逐步提高国有资本收益上缴比例、对企业实施分类管理、符合条件的上市公司可实施股权激励等。2014年7月，上海市发布了《关于推进本市国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见（试行）》（沪委办发[2014]22号）。除国家政策明确必须保持国有独资外，其余企业实现股权多元化，发展混合所有制经济。在此基础上，2015年6月，上海浦东新区发布“浦东国资国企改革18条”，进一步确定了浦东新区5大改革重点。2015年9月，国企改革顶层设计方案《关于深化国有企业改革的指导意见》出台，为后续中央及地方国有企业改革提供了全面的指导。2016年1月，上海市国资委《关于印发<本市国有企业混合所有制改制操作指引（试行）>的通知》，主要从一般流程、改制决策、审计评估、产权交易、相关事项（如职工安置等）几个方面，对上海国企混合所有制进行操作指导。指引赋予企业决策自主权，特别是国企集团公司在下属企业的改制中享有较为充分的决策权。另外，企业混合所有制改制引入投资者时，原则上应引入战略投资者，必要时也可引入财务投资者；提倡引入多个投资者，以优化股权结构和法人治理。2018年7月，上海市发布了《关于本市国有企业全力打响上海“四大品牌”的实施方案（2018-2020）》，方案提出通过三年努力，上海市创新培育一批新兴品牌，巩固提升一

批优势品牌，激活振兴一批老字号品牌，打造千亿级的名品名企，形成 10 家以上具有国际竞争力的企业，打响 300 个有较强市场影响力的品牌。到 2020 年，上海市力争获得市级以上及国际认定的品牌营业收入在上海国有企业营业收入总额中占比超过 45%。在深化国资国企改革推动高质量发展的总体要求下，上海市积极推动国有企业全力打响上海“四大品牌”，是贯彻中央要求、服务城市发展战略的需要，也是深化国资国企改革的需要。

与此同时，新一轮国资国企改革在国企分类监管、国资流动平台建设等关键方向持续发力、有序推进，成效斐然。主要有两个明显的特征：

**一是统筹协调分类监管的国资监管体系：思路是进一步去行政化，从“管国企”到“管国资”，管资产到管资本；监管方式上，实施分类管理，企业被分为“竞争类”、“功能类”和“公共服务类”逐步实现差异化管理**

目前，上海市国资管理形成了两级管理、两个体系和三个层次的格局，思路是进一步去行政化，从“管国企”到“管国资”，“管资产”到“管资本”。上海国盛（集团）有限公司（以下简称“上海国盛”）、上海国际集团有限公司（以下简称“上海国际”）共同组成上海国资管理的“产业”、“金融”双平台模式。相应地，浦东新区设立区级国资流动平台——上海浦东投资控股（集团）有限公司，并陆续将国资系统内市场竞争类企业的股权划转至该平台。未来上海将渐渐形成市国资委负责资本监管、平台公司负责基本运作、企业集团负责日常经营的国资监管格局。

从国资布局来看，2018 年，上海市将国资委系统 85% 以上的国资集中在战略性新兴产业、先进制造业与现代服务业、基础设施与民生保障等关键领域和优势产业。企业集团控制管理层级，加强对三级次以下企业管控，明确功能定位并实施分类管理。突出企业市场属性，逐步实现差异化管理。将企业分为市场导向的竞争类企业，以完成战略任务为导向的功能类企业以及确保城市正常运行和稳定、实现社会效益的公共服务类企业。对三类企业分别定责、分策改革、分类考核，实现快速发展。2018 年，上海市国有及国有控股企业实现营业收入 3.52 万亿元，比上年增长 8.2%；实现利润总额 3,438.93 亿元，比上年增长 1.4%；资产总额累计 19.27 万亿元，比上年增长 6.2%。

功能类和公共服务类企业，按照市场规则，监管和调整着眼于提高资源配置效率和公共服务能力。融资平台改革转型与国企改革国资布局相结合。根据国发 43 号文的精神，地方融资平台企业将转型。上海地产（集团）有限公司作为功能类国企，集旧区改造、区域整体开发、生态环境建设等为一体，正着力打造生态、生产、生活融合的城市更新平台，成为上海城市有机更新的综合服务商。上海市城市建设投资开发总公司主动谋求角色转变，作为公共服务类国企，2014 年改名为上海城投（集团）有限公司，由企业法人变为公司法人，其旗下以水务、路桥为首的各大大专门业务板块也均改制为经营独立的专业性公司。而剥离直接经营后的母公司，则向城市基础设施和公共用品整体解决方案提供商角色转变。

**二是公开透明规范的国资流动平台：建立国资流动平台，成立国资流动平台的投资决策委员会；发挥市场配置资源功能，探索整体上市公司存续资产托管模式，推动国有控股上市公司、非上市公司开放性市场化重组整合**

上海市继续推进市国资委系统企业集团公司制改革。具体来说就是要加快推进企业集团整体上市或核心资产上市，已完成核心业务资产上市，且符合整体上市标准的企业集团加快调整管理体制，实现管理重心和资产结构融合；竞争类混合所有制企业试点员工持股，实现国家利益、企业效益和个人收益相结合。

目前，上海市已经建立了上海国盛、上海国际两大国资流动平台，并成立了投资决策委员会。其中，上海国际以浦发银行、国泰君安、中国太保为龙头，通过纵向整合实现“银证保”协同，非金融资产与上海实业（集团）有限公司实现市场化整合，盘活金融和类金融资产 300 多亿元。上海国盛则完成上海蔬菜（集团）有限公司、上海长江计算机有限公司和上海建筑材料（集团）总公司与相关企业横向重组，盘活存量资产 88 亿元。按照“国资委监管、平台公司资本运作、企业机关日常经营”的框架，探索整体上市公司存续资产托管模式。

发展混合所有制经济、加快企业股份制改革，实现整体上市或核心业务资产上市，是提高国有资产流动性和兼并重组的主渠道。在绿地集团、现代设计、上海城建 3 家企业整体上市后，2015 年上海市推动了国泰君安上市；2016 年上海城投控股股份有限公司吸收合并上海阳晨投资股份有限公司并分立上市。根据《上海市国资国企改革发展“十三五”规划》，上海在“十三五”期间，将基本实现竞争类产业集团和具备条件的转制科研院所实现整体上市或核心业务资产上市，功能类和公共服务类企业中符合条件的竞争性业务实现上市发展。

在盘活存量资产的同时，上海国际通过子公司上海国有资产经营有限公司（以下简称“上海国资”）积极开展增量股权投资和 AMC 业务。上海国鑫投资发展有限公司是上海国资最主要的子公司，也是上海国资对外股权投资的主体，拥有独立的决策团队，按照市场化方式运营。2014 年 7 月上海国资正式获得 AMC 的资质，目前该业务规模尚小，预计未来将在上海市国资改革中扮演重要角色。

2017 年 1 月，上海市国资委联合市财政局、市金融办和上海证监局下发《关于本市地方国有控股混合所有制企业员工持股首批试点工作实施方案》（沪国资委改革[2017]18 号）；2017 年 6 月，上海市国资委发布《关于地方国有控股混合所有制企业开展第一批员工持股试点的通知》（沪国资委改革（2017）166 号），将上海电气国轩新能源科技有限公司、上海齐程网络科技有限公司、上海久事智慧体育有限公司、上海新金桥环保有限公司四家企业，列入上海市地方国有控股混合所有制企业开展第一批员工持股试点名单；2017 年 9 月，上海市国资委发布《关于本市地方国有控股混合所有制企业开展第二批员工持股试点的通知》（沪国资委改革（2017）328 号），将上海云海万邦数据科技有限公司、上海东浩兰生智慧科技有限公司、上海综合保税区国际物流有限公司、上海杨树浦文化创意产业有限公司等四户企业，列入上海市地方国有控股混合所有制企业开展第二批员工持股试点名单；2018 年 11 月 26 日，上海市国资委发布《关于华建数创（上海）科技有限公司列入本市地方国有控股混合所有制企业员工持股试点名单的通知》（沪国资委改革（2018）394 号），将华建数创（上海）科技有限公司列入上海市地方国有控股混合所有制企业员工持股试点名单。

总体上看，上海市国资企业综合实力很强，涌现出一批国际化企业，对带动地方经济发展起到重要作用。上海市新一轮国企改革思路清晰，分类管理的模式有助于发挥不同类型的竞争优势，国资流动平台的建立有助于实现国有资产的经济效益、为上海市债务偿付提供保障。

### 体制环境：创新、自由和法制化环境建设助推上海的竞争力和信用实力持续增强

体制环境因素是地方政府面临的外部 and 内部治理因素的综合。在中国宏观体制环境下，各地区内部治理和政策环境因地域特点不同存在一定差异。这种内在治理条件的差异将影响该区域的内生发展动力，从而对

该地区地方政府的信用水平产生一定影响。根据上海市的特点，中诚信国际将主要从地方政府治理能力、市场环境、政策环境和创新能力四个方面评估上海市的体制环境因素对信用水平的影响。

中诚信国际认为，上海市作为中国改革开放的排头兵和体制创新者，在地方政府治理、市场环境、政策环境和创新能力等方面始终引领全国其他地区的发展。作为超大型国际化城市，上海市执行国家经济战略和“先行先试”的制度创新，在开发区建设、金融改革、城市管理等方面已树立了良好的典范。上海已形成了创新、自由和法制内涵为特征的体制环境。这种体制环境是驱动上海竞争力和信用实力的重要因素。

## 1、地方政府治理能力

**上海市政府在组织管理效率、行政执法、服务意识、城市管理等方面的自身建设明显加强，改革创新向纵深推进，行政效能不断提升；同时上海市进一步简政放权，转变职能，持续推进政府管理模式创新，成效显著**

上海市政府依法行政，注重行政管理体制创新，在组织管理效率、行政执法、服务意识、城市管理等方面走在全国前列。上海市政府管理体制创新的思路是转变角色，变审批为调控，致力于为社会和民众提供优质高效的服务。2018年，上海市在简政放权、提升服务效能和推进政府职能转型等方面的自身建设明显加强。

上海市持续深入开展行政审批等事项清理工作，2018年分四批取消和调整市级行政审批等事项185项，其中取消100项、调整85项。2018年，上海市进一步深化简政放权，对社会投资项目进行分类，按照工业项目、小型项目、其他社会投资项目分类，从取得土地到获取施工许可证，政府审批时间原则上不超过15个、35个、48个工作日，相比原先105个工作日大幅缩短。上海市不断深化“减证便民”改革，制定下发证明材料和证明事项清理规范工作方案，对市、区、乡镇街道、居村四级各类证明材料和证明事项进一步进行梳理、清理和规范。

在提升服务效能方面，2017年5月，上海市政府制定了《上海市政府效能建设管理试行办法》，并于同年7月1日起施行。该办法的目的是提高政府效能，提升政府公信力和执行力，推进政府治理能力现代化。为了更好地提升服务水平，2018年4月，上海市大数据中心成立，以全面推进“一网通办”，加快建设智慧政府。“一网通办”对面向群众和企业的所有线上线下服务事项，逐步做到一网受理、只跑一次、一次办成，逐步实现协同服务、一网通办、全市通办。力争到2020年，形成整体协同、高效运行、精准服务、科学管理的智慧政府框架。与此同时，浦东新区进一步探索构建以“六个双”为核心的政府综合监管机制，并于2018年6月制定《浦东新区“六个双”政府综合监管实施办法（暂行）》。截至2018年底，“六个双”监管机制已经在21家区级监管部门、108个行业基本实现全覆盖。另外，浦东新区327项涉企审批事项全部实现“一网通办”和“最多跑一次”，其中，“不见面审批”已经占比53%，实际办理时间（3.3个工作日）较法定时间（22个工作日）压缩了85%，政府服务效能得到极大提升。

上海市率先探索“先照后证”、注册资本认缴制、统一营业执照样式等商事制度改革。对国务院2018年1月批准的新一轮涉及10个领域47项试点的“证照分离”改革方案，浦东新区已经全部实施并取得初步成效。同时，浦东新区纳入自主改的35项事项已经全部实施。截至2018年底，浦东新区共有198项事项实施改革，其中27项取消审批，占比14%；17项改为备案，占比8%；75项实行告知承诺，占比38%。“证照分离”的改革取得了阶段性成果。

中诚信国际认为，上海市政府积极向国际惯例靠拢，逐步走向政务公开、依法行政、事中事后调控监管的行政管理方式，这是上海拥有良好的市场秩序和运作环境的基础，对于巩固其良好信用水平具有重要作用。同时上海市政府进一步简政放权，持续推进政府管理模式创新，行政效能不断提升。

## 2、市场环境

上海国际金融中心建设取得重要进展，以自贸区为契机引领金融创新，金融市场体系不断完善，各金融要素加快发展，金融集聚效应显现；上海市在经济主体的自由度、生产要素的流动性、营商环境和贸易自由化程度等方面位居全国前列，体现出了便利性、公平性和法制化的特征

目前，上海已成为全国乃至全球市场体系最为齐全的特大型城市之一，已逐步建成并正在完善金融资本市场、国际商业中心、货物流通中心、电子商务中心等多中心的市场格局。尤其随着人民币被纳入国际货币基金组织（IMF）的特别提款权（SDR）篮子，以及金砖国家新开发银行等国际金融机构落户上海，明显提升了上海国际金融中心国际化的程度。

从资本市场和金融市场化程度来看，在国家有关部门及其驻沪机构的支持指导下，上海国际金融中心建设在服务国家经济社会发展和金融改革开放过程中取得了重要进展，基本确立了以金融市场体系为核心的国内金融中心地位，初步形成了全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心，上海国际金融中心建设不断取得新突破。上海正致力于培育更加完善的金融市场要素，提升制度环境与人才竞争力，努力建设与中国经济实力以及人民币国际地位相适应的世界级金融中心。2016年5月，上海市政府常务会议审议并原则同意了《“十三五”时期上海国际金融中心建设规划》，根据规划，到2020年，上海将基本确立以人民币产品为主导、具有较强金融资源配置能力的全球性金融市场地位，基本形成公平法治、自由开放、创新高效、合作共享的金融服务体系，基本建成与中国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心，迈入全球金融中心前列。

从营商环境和贸易便利化水平来看，上海市在经济主体的自由度、生产要素的流动性、贸易自由化程度等方面位居全国前列，体现出了便利性、公平性和法制化的特征。自2002年以来，总部经济政策的实施为优化上海总部经济发展环境、提升总部经济能级发挥了重要作用。与此同时，上海继续坚持扩大开放不动摇，努力营造更加国际化、法治化、便利化的营商环境。

一是贸易功能持续完善。上海作为外来商品进入中国首选地，30%左右全球商品通过上海口岸进入中国市场，成为全国最大进口消费品集散地。近年来，上海与发达经济体贸易往来保持稳定，与“一带一路”联系更紧密，与沿线国家进出口实现两位数增长，与14个沿线国家经贸部门和重要节点城市建立经贸合作伙伴关系。与此同时，上海市贸易功能进一步提升。

二是投资环境更加优化。截至2018年12月末，上海市经工商登记的各类市场主体合计255.69万户。其中，内资企业(不含私营企业)9.27万户，外商投资企业8.76万户，私营企业189.36万户，个体工商户47.21万户。2018年，上海市新设外商直接投资项目5,597项，合同金额469.37亿美元，外商直接投资实际到位金额173亿美元。截至2018年末，上海市累计引进外资项目9.7万个，实现合同外资金额4,711.62亿美元，实到外资金额2,404.4亿美元。

2017年1月，上海市发布《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》（以下简称“《规定》”），是上海市贯彻落实国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（国发[2017]5号）的重要举措。2017版《规定》的发布实施，有利于吸引更多的跨国公司地区总部、功能性机构集聚上海，积极参与上海“四个中心”和科创中心建设；有利于上海破解各种要素跨境流动的障碍，营造更加法治化、国际化、便利化的投资贸易环境，进一步提升上海在国际经济竞争中的地位和影响力。截至2018年末，上海市已累计引进跨国公司地区总部670家，其中，亚太区总部88家，研发中心441家，总部机构数量继续保持全国领先。上海市与“一带一路”沿线国家和重要节点城市建立经贸合作伙伴关系，货物贸易额占全市比重达到五分之一。

近年来，上海在市场环境营造和建设方面，打破行政性的垄断，公平市场准入，促进商品和服务高效流动；吸引国内外的企业到沪设立各种机构，鼓励各种所有制的企业走向全国、走向世界；进一步完善市场规则，在自主创新、政府采购和知识产权保护等方面，对所有企业一视同仁、平等对待；规范市场秩序，严格限制不正当竞争和损害消费者利益的行为。加快与国际惯例接轨，一个统一、开放、有序、竞争的市场环境正在上海形成。

### 3、政策环境

#### 上海市在自贸区建设、浦东开发、金融改革先行先试等方面享有较为优越的政策环境，在投资管理、贸易监管、金融创新等方面取得重要阶段性成果

在国家经济转型升级和制度创新的背景下，上海市在自贸区建设、浦东开发、金融改革先行先试等方面享有较为优越的政策环境，被赋予了较大程度的自主权。一系列突破性的政策在上海先行先试并有序推进，取得了重要阶段性成果。中诚信国际认为，上海优越的政策环境，有力地推动了上海自贸区和国际金融中心的建设发展，提升了上海的国际竞争力和实力。制度创新是上海发展的最大优势之一，也是上海政策环境的核心要素。

上海自贸试验区挂牌后，“一行三会”等国家有关部门和上海市政府先后发布了“金改 51 条”和“金改 40 条”，陆续出台了自由贸易账户、跨境投融资汇兑便利、人民币跨境使用、利率市场化、外汇管理改革等一系列实施细则，形成了以自由贸易账户系统为基础，以资本项目可兑换、利率市场化、人民币国际化等领域为核心的金融改革制度安排。几年来，上海自贸试验区探索形成 100 多项改革创新理念和制度创新成果，并已分领域、分层次开展复制推广。

一是确立以负面清单管理为核心的投资管理制度，形成与国际通行规则一致的市场准入方式。以促进投资便利化为目标，建立准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理制度，目前，90%左右的国民经济行业对外资实现了准入前国民待遇，超过 90%的外商投资企业通过备案方式设立，办理时间由原来的 8 个工作日减少到 1 个工作日。

二是确立符合国际高标准贸易便利化规则的贸易监管制度，形成具有国际竞争力的口岸监管服务模式。实施信息化和智能化为核心的贸易便利化改革和货物状态分类监管制度，建立了信息化监管为主、现场监管为辅的监管方式。建成上海国际贸易“单一窗口”，实现“一个平台、一次提交、结果反馈、数据共享”。2018 年，上海市继续深化国际贸易“单一窗口”建设，功能模块从 9 个增加到 10 个，覆盖部门范围从 2 个拓展到 22 个，并于 2017 年年底实现了与国家单一窗口标准版的全貌融合对接。目前，上海口岸货物申报和船舶申

报 100% 通过单一窗口办理，平台用户达 5,800 多家，服务企业数超过 27 万家。单一窗口处理将近全国 1/3 的进出口贸易量，是全球业务处理规模最大的平台，并获得世界银行高度评价。

**三是确立适应更加开放环境和有效防范风险的金融创新制度，形成与上海国际金融中心建设的联动机制。**创设自由贸易账户系统，实施“分类别、有管理”的资本项目可兑换。建设面向国际的金融资产交易平台，实施证券“沪港通”，推出黄金“国际版”和“上海金”人民币集中定价机制。构建全国利率市场化改革的操作模式和人民币国际化的实施模式，建立市场利率稳定机制，稳步推进人民币跨境使用。

2017 年 3 月，国务院关于印发《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》（国发[2017]23 号，下称“《全改方案》”），这是上海自贸试验区设立以来的第三版方案，意味着上海自贸区改革进入“3.0”时代。《全改方案》共分 7 大板块，23 条内容，对上海自贸试验区深化金融开放创新提出更高要求，要求上海自贸区要加快构建面向国际的金融市场体系，建设人民币全球服务体系，有序推进资本项目可兑换试点。加快建立金融监管协调机制，提升金融监管能力，防范金融风险。根据《全改方案》，在洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内，设立自由贸易港区，将实施更高标准的“一线放开”、“二线安全高效管住”特色贸易监管制度。也就是说，境外及区内的货物可以自由出入境，不需要缴纳关税；而货物从自贸区进入国内其他地区，相当于从国外进口，需要依法纳税。

上海自贸试验区挂牌四年多来，在建立与国际通行规则相衔接的投资贸易制度体系、深化金融开放创新、加快政府职能转变和构建开放型经济新体制方面取得了一系列的成果，总体达到了预期目标。无论是人民币跨境使用、投融资汇兑便利化、利率市场化、外汇管理改革，还是金融监管简政放权等方面的创新试点，一系列先试先行使得金融服务贸易和投资便利化水平不断提升，有力地支持了实体经济发展。

#### 4、创新能力

**上海市具有很强的创新研发能力，具备建设成为全球影响力的科技创新中心的潜力，这将助推上海经济转型升级；当前上海正加快构筑科创中心的“四梁八柱”，可以有效促进上海金融和商贸中心建设**

“上海的根本出路在于创新驱动发展、经济转型升级”。而上海市自“十二五”期间就已明确提出创新驱动的发展战略并成为全市共识。习近平总书记要求上海努力在推进科技创新、实施创新驱动发展战略方面走在全国前头、走到世界前列，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军。当前，上海正加快构筑科创中心的“四梁八柱”，从四个层面推进科创中心建设，即集中力量建设张江综合性国家科学中心，积极构筑功能型创新平台，加快建设科技创新集聚区，大力推动大众创业、万众创新，力争 2020 年形成科创中心的基本框架。

市级财政科技投入主要用于以下几方面：一是围绕科创中心“四梁八柱”建设目标和重点任务，落实战略性新兴产业发展、科技创新计划等专项资金。二是落实集成电路产业投资基金，促进集成电路产业加快发展。三是落实核心电子器件、高端通用芯片及基础软件产品等国家科技重大专项及地方配套资金，积极承接国家任务。四是落实高新技术成果转化、产业技术创新、信息化发展、知识产权专利资助等专项资金以及上海天文馆等科技基本建设资金。

2016 年 4 月，根据《国务院关于印发上海系统推进全面创新改革试验加快建设具有全球影响力科技创新中心方案的通知》（国发[2016]23 号），到 2020 年前形成科技创新中心基本框架体系，到 2030 年形成科技

创新中心城市的核心功能。主要任务包括建设上海张江综合性国家科学中心，攻克一批关键核心技术，增强国际科技竞争话语权；聚焦国家和上海市经济社会发展重大需求，在信息技术、生命科学、高端装备等领域先行布局一批开放式创新平台，通过政府支持、市场化运作，攻克关键共性技术，支撑战略性新兴产业实现跨越式发展；基于“成熟一项、启动一项”原则，充分发挥企业主体作用，以及科研院所、高校和企业结合的作用，实施一批上海市重大战略项目和基础工程，解决国家战略性新兴产业发展中的瓶颈问题；充分发挥张江国家自主创新示范区与自贸试验区的“双自”联动优势，以制度创新和开放创新推动科技创新，打造若干创新要素集聚、创新特色鲜明、创新功能突出、适宜创新创业、具有较强辐射带动力的创新集聚区。实施“互联网+”行动计划，优化经济发展环境，营造公平参与的民营经济发展环境，推进对内对外开放合作，建设开放共享、融合创新的智慧城市，完善创新创业服务体系，打造开放便捷的众创空间，形成对全社会大众创业、万众创新的有力支撑。

随着上海“科创中心”建设及上海自贸区的开发开放，对知识产权保护、运用、管理和服务等方面也有了更高的要求。2017年7月25日，中国(浦东)知识产权保护中心25日在沪揭牌成立。该中心针对高端装备制造、生物医药两大产业开启专利快速审查的“绿色通道”，极大缩短了授权周期。2018年7月10日，上海市正式公布“扩大开放100条”行动方案，其中明确提出，建设开放共享、内外联动的高标准知识产权保护高地。一是提高知识产权保护的有效性；二是强化知识产权海外维权能力；三是提升知识产权服务功能。

中诚信国际认为，上海着力构筑好科创中心的“四梁八柱”，同时，进一步健全完善人才、教育、科技成果转化等一系列政策制度。率先建设具有全球影响力的创新型城市，与建设“四个中心”有机联系并互相促进，科技创新中心可以有效促进上海金融和商贸中心建设。上海市率先转变经济增长方式，率先改革创新，而在“四个中心”基础上营造有利于创新驱动发展的政策环境，是未来政策设计的焦点。上海科创中心建设已经进入全面落实、全面攻坚的新阶段，推进科创中心建设要与国家深化供给侧结构性改革、振兴实体经济紧密结合。

### **外部支持：享有极为重要的经济和政治战略地位，能够持续获得来自中央政府的支持和信任**

在中国现行的行政体制下，由于各地区经济发展的不平衡，上级政府会不同程度地给予下级地方政府在政策、财力和物力等方面的支持。来自上一级政府的支持将有助于降低地方政府实际的债务违约率，提升地方政府的信用水平。中诚信国际主要从两个方面对上海市的外部支持因素进行考量。

**一是上海市在全国具有极为重要的经济地位和政治地位，战略位置也极其重要。**上海市经济实力雄踞全国城市之首，是中国最重要的经济中心之一，政治地位仅次于北京，在国家战略中具有极其重要的地位，上海市自身具有很强的经济和财政实力。国家给上海城市发展的战略定位已经明确为建设“四个中心”，同时上海市“十三五”规划亦提出，到2020年，基本建成与中国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心；基本建成社会主义现代化国际大都市；形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架。

**二是中央政府主要从政策层面给予了上海市一贯的支持。**上海在发展中的诸多改革与尝试，其背后体现的是国家战略的实施。在改革开放的过程中，中央政府多次将上海作为各项政策的试点地以进行探索，使上海成为中国在国际上的一个重要窗口。上海市在中国的政治地位十分重要，获得来自国家层面的外部支持

力度很强，国家将重要的制度和政策创新试点大多放在上海。在实际发展过程中，上海市也始终处于改革开放的最前沿，比如，上海证券交易所与深圳证券交易所一同为中国首批证券交易所，浦东新区和上海自贸区也分别为中国首个国家级新区和自由贸易试验区。特别是随着上海自贸区的发展，中央出台了多项突破性的金融和贸易政策支持上海在自贸区内“先行先试”，这些都极大地增强了上海改革创新的动力。

## 结 论

综上所述，中诚信国际评定“2019年第三批上海市政府一般债券”的信用等级为**AAA**。

## 中诚信国际关于2019年第三批上海市政府一般债券的跟踪评级安排

根据国际惯例和主管部门的要求,本公司将在本期债券的存续期内对本期债券每年进行定期跟踪评级或不定期跟踪评级。

我公司将在债券的存续期内对其风险程度进行全程跟踪监测。我公司将密切关注发行主体公布的地方经济状况、财政收支状况、地方政府债务状况及相关信息。如发行主体发生可能影响信用等级的重大事件,应及时通知我公司,并提供相关资料,我公司将就该项进行实地调查或电话访谈,及时对该项进行分析,确定是否要对信用等级进行调整,并在中诚信国际公司网站对外公布。

中诚信国际信用评级有限责任公司

2019年8月9日

附一：2019年第三批上海市政府一般债券拟偿还的到期债券概况（万元）

债券名称	发行规模	发行期限	债券类型	偿还金额	转贷各区
2012年上海市政府债券(二期)	445,000	7年	一般债券	300,000	静安、虹口、浦东、金山、奉贤
2014年上海市政府债券(一期)	504,000	5年	一般债券	477,666	徐汇、普陀、静安、虹口、杨浦、闵行、浦东、金山、奉贤、崇明
2016年上海市政府定向承销发行置换一般债券(一期)	392,000	3年	一般债券	286,200	长宁、静安、虹口、杨浦、闵行、嘉定、浦东、松江、青浦、奉贤、崇明
2016年上海市政府一般债券(一期)	774,000	3年	一般债券	731,845	徐汇、长宁、普陀、静安、虹口、杨浦、宝山、闵行、嘉定、浦东、金山、青浦、奉贤、崇明
2016年上海市政府一般债券(五期)	600,000	3年	一般债券	401,289	徐汇、长宁、普陀、静安、虹口、杨浦、宝山、闵行、嘉定、浦东、金山、奉贤、崇明

资料来源：上海市财政局

**附二：上海市主要经济、财政和债务数据概况**

指标/年份	2016	2017	2018
地区生产总值（亿元）	28,183.51	30,632.99	32,679.87
地区生产总值增速（%）	6.8	6.9	6.6
人均地区生产总值（万元）	11.66	12.66	13.50
第一产业增加值（亿元）	114.34	110.78	104.37
第二产业增加值（亿元）	8,406.28	9,330.67	9,732.54
其中：工业增加值（亿元）	7,555.34	8,303.54	8,694.95
工业总产值（亿元）	33,079.72	36,094.36	36,451.84
第三产业增加值（亿元）	19,662.89	21,191.54	22,842.96
其中：金融业增加值（亿元）	4,765.83	5,330.54	5,781.63
三次产业结构	0.4:29.8:69.8	0.3:30.5:69.2	0.3:29.8:69.9
研究与试验发展（R&D）经费支出占地区生产总值比重	3.72	3.78	4.0
全社会固定资产投资总额（亿元）	6,755.88	7,246.60	--
全社会固定资产投资总额增长率（%）	6.3	7.3	5.2
全社会消费品零售总额（亿元）	10,946.57	11,745.96	12,668.69
全社会消费品零售总额增长率（%）	8.0	--	7.9
常住人口数量（万人）	2,419.70	2,418.33	2,423.78
全市一般公共预算收入（亿元）	6,406.1	6,642.3	7,108.1
全市税收收入占比（%）	87.82	88.31	88.42
全市一般公共预算收入增速（%）	16.1	9.1	7.0
全市一般公共预算支出（亿元）	6,918.9	7,547.62	8,351.5
全市一般公共预算支出增速（%）	11.7	9.1	10.7
全市政府性基金收入（亿元）	2,295	1,960.6	2,095.4
其中：国有土地使用权出让收入（亿元）	2,085.6	1,782.6	1,927.7
全市政府性基金支出（亿元）	2,687.5	2,044.9	2,351.9
中央税收返还和补助收入（亿元）	689.9	779.5	850.8
市本级一般公共预算收入（亿元）	3,125.4	3,156.8	3,362.0
市本级税收收入占比（%）	81.27	83.01	82.97
市本级一般公共预算收入增速（%）	11.4	7.1	6.5
市本级一般公共预算支出（亿元）	2,380.2	2,211.8	2,791.8
市本级一般公共预算支出增速（%）	2.0	-7.1	26.2
市本级政府性基金收入（亿元）	890.9	605.6	612.7
其中：国有土地使用权出让收入（亿元）	781.0	521.7	537.6
市本级政府性基金支出（亿元）	1,005.1	364.8	538.6
政府负有偿还责任的债务（亿元）	4,485.5	4,694.2	5,034.9

注：表中所有数据小数位均以资料来源为准，不做取舍。

资料来源：上海市财政局、上海统计网

### 附三：政府债券信用等级符号及含义

等级符号	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较小，违约风险很低；
A	偿还债务的能力较强，较易受不利经济环境的影响，违约风险较低；
BBB	偿还债务的能力一般，受不利经济环境影响较大，违约风险一般；
BB	偿还债务的能力较弱，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的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。

注：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。