

本报记者 胡幸阳 顾杰

关键时期的关键部署

——解读上海“十五五”规划建议

今天,《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》正式发布。

站在新起点上,《建议》分析研判上海发展环境面临的深刻复杂变化,展望上海发展2035年的远景目标,明确提出“十五五”时期上海经济社会发展的指导思想、必须遵循的原则和主要目标、战略任务和重大举措等,为未来五年上海发展描绘出清晰蓝图。

“关键时期”的关键部署

理解上海规划《建议》,首先要理解“十五五”时期的历史方位。

从国家战略高度看,“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位。

从上海自身看,要在2035年如期基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,“十五五”时期亦是一个关键时期,必须确保实现重大突破,取得决定性进展。

在经历了“极不寻常、极不平凡”的五年后,上海又步入战略机遇与风险挑战并存的第一个五年。作为经济中心城市和改革开放前沿阵地,上海要为国担当、勇为尖兵,关键要在这个“窗口期”抓住机遇,在不确定性中加大力度转型发展。

这也是为什么《建议》定调,“十五五”时期是上海乘势而上的全面发力期,也是转型升级的攻坚决胜期——这是关键时期的关键部署。

上海社科院常务副院长长春晖表示,“乘势而上,全面发力”要求上海在战略布局上形成系统性突破,既要巩固既有优势,又要培育新增长极;而“转型升级,攻坚决胜”则指向深层次结构性问题的破解,更好推动产业结构转型、质量效益提升和空间布局优化。

《建议》的这两组关键词,充分体现了上海全面对标对表中央要求,深入贯彻习近平总书记对上海重要讲话精神和重要指示精神,坚持“四个放在”,准确把握政治定位、总体定位和实践落位。另一方面,亦体现了工作的连续性

稳定性和前瞻性创新性,既推进落实好十二届市委历次全会明确的各项任务,又把握未来发展大势,与时俱进提出新的任务。

值得注意的是,《建议》明确六方面主要目标,其中特别着眼于提升经济质量结构效益、维护国家战略安全、推进人民城市建设。

“近年来国家战略安全被更多提及,源于国际秩序深刻变革下风险传导加速,国内发展阶段转换中矛盾叠加的现实需要。”长春晖说,“上海面临传统与非传统安全风险交织的挑战,必须统筹好发展与安全,为国家战略安全体系建设贡献上海力量、提供上海样本。”

“五个中心”应更进一步

《建议》分多个领域部署了“十五五”时期上海经济社会发展的战略任务和重大举措。加快建设“五个中心”置于首位,其重要性不言而喻。

“五个中心”是习近平总书记和党中央赋予上海的重要使命,是上海社会主义现代化建设的关键所在。近年来,上海“五个中心”持续进阶。在已有基础上,如何更进一步,提升国际经济中心地位、增强国际金融中心竞争力和影响力、推动国际贸易中心提质升级、加快建设全球领先的国际航运中心、强化国际科技创新中心策源功能?

上海市委研究室副主任邓续周介绍,加快“五个中心”建设很重要的就是更好发挥“先手棋”作用。《建议》紧紧围绕落实国家战略,维护国家利益、保障国家安全,提出上海要在一些重点领域取得实质性、突破性进展,包括跨境和离岸金融服务功能的拓展、全球供应链管理能力强化等。

另一项关键,在于推动“五个中心”进一步

转向“联动赋能”。在干春晖看来,推动“五个中心”协同联动是上海在新时代强化全球资源配置能力、服务国家战略的重要途径,其意义在于通过功能互补与系统集成,将分散优势转化为整体竞争力,推动实现从功能叠加到系统重构的能级跃升。

《建议》中科技金融、航运数字智能绿色转型等一系列部署均与此紧密相关,面向未来,“五个中心”联动耦合趋势将会更强。

在强调内需的大背景下,服务业的优质高效发展亦是一项重点工作。《建议》对信息服务、科技服务、工业服务等生产性服务业高端化发展,以及养老、家政等生活性服务业高品质发展都做出了明确部署。

“服务经济是上海的优势,一头连着生产,一头连着消费,也是扩内需的关键,如果进一步发展起来,对‘五个中心’建设能起到更好的支撑作用。”上海市发展改革研究院副院长马海倩说。

一部部署,九分落实。新形势下,“加快”二字意味着各项工作的落地变得更为迫切。十二届市委八次全会审议通过《建议》次日,上海就召开了加快推进“五个中心”建设领导小组会议。这当中透露的重要信号,就是时不我待,只争朝夕,推动这些战略部署加快落地落实。

改革开放须攻坚克难

要实现好《建议》提出的各项主要目标,完成好各项工作任务部署,必须以深化高水平改革开放为根本动力与核心抓手。

马海倩认为,上海的发展已经到了深度转型的时期。“十五五”时期,要深刻认识并着力解决经济社会发展存在的深层次结构性问题、周期性问题,还要准备好面对变革性、拐点性

问题。唯有以更大的决心和力度推动改革开放,才能增强高质量发展动力活力。

围绕“首创性改革、引领性开放”,《建议》对充分激发各类经营主体活力、深化要素市场化配置改革、构建开放型经济新体制、发挥重点区域改革开放试验田作用等作出部署和安排。

“改革开放举措是否有效,最终是要看是否真正激发了受众主体的活力。”马海倩说,《建议》针对当前企业反映的突出问题,比如监管机制、涉企行政检查、惠企政策享受、诉求快速响应机制等,提出了一系列优化营商环境的举措;还回应了企业非常迫切的需求,在推动专业服务机构拓展全球网络、提高跨境服务能力,引导走出去企业安全合规经营等海外服务体系方面作了部署,“这显示出上海对政策受众的感受度更加关注。”

此外,改革创新既要充分体现创新性,更好为国家试制度、测压力、探新路;还不能仅停留于攻坚克难后的“首例”“个案”,应加快复制推广、形成丰富案例。

长春晖认为,《建议》提出发挥重点区域改革开放试验田作用,上海要将浦东引领区、自贸试验区、临港新片区等试验田的创新成果转化为可标准化、可模块化的制度产品,通过建立核心规则与区域适配相结合的推广框架,在更大范围的战略载体中嵌入可复制的制度基因,实现“中心开花、周边结果”的辐射效应。

《建议》强调,深化高水平改革开放,必须坚持问题导向、系统观念,以经济体制改革牵引带动各领域改革。这意味着上海将进行更为系统整体的制度改革,增强改革开放举措的针对性、协同性、目标取向一致性,在更大范围真正释放改革红利——从全局的角度看,这亦是改革开放“攻坚克难”的题中之义。

“人民城市”与“投资于入”

改革与发展,始终是为了人民。2025年中央多次强调“投资于入”,也赋予了上海人民城市建设更深刻、更广泛的内涵。

《建议》将深入践行人民城市理念写入指导思想,围绕提高人民生活品质作出了一系列任务部署,包括促进高质量充分就业、完善收入分配制度、办好人民满意的教育、健全社会保障体系、推进群众宜居安居、加快建设健康上海、促进人口高质量发展、稳步推进基本公共服务均等化等。

参与《建议》起草的专家们表示,民生与发展是相互促进的关系,观照人的需求,既是“人的全面发展”的需要,也是城市发展的需要。许多民生工作,也能成为新的经济增长点。

比如,在加快建设社会主义国际文化大都市方面,《建议》提出推动大型文体场馆建设,布局一批嵌入式、普惠型文体场地,推动影视创制产出精品、艺术品交易全链条发展、演艺出人出戏、电竞高效运营等。

“从全球来看,城市文化软实力的竞争更加凸显,而文化本身也是重要的产业和经济增长点,对上海而言潜力巨大。”马海倩说,《建议》的相关部署,体现了“投资于物”和“投资于入”紧密结合的特点。

另一个特点,表现为对民生需求动态变化的精准贴合。长春晖表示,人民城市建设,要把人口结构的变动当作根本依据,重新思考城市治理的方式。未来五年,上海将面对老龄化加深、家庭规模变小、人才不断聚集等现实趋势,需要建立一套了解需求、提供制度支持到调整空间布局的全流程治理办法。

对此,《建议》充分考量,凝练出一批具有牵引性抓手性的工作,比如健全与人口变化相适应的教育资源配置机制,动态调整优化医疗卫生资源的规模、结构、布局等。邓续周介绍,以养老床位为例,以前一间房有四五张床位,现在两间、单人间的需求越来越大,因而《建议》对优化养老机构房型配比、提高养老床位利用率等都作出了部署。

中国式现代化,民生为大。长春晖说,《建议》将使每个市民日常感受到的小幸福,汇聚成推动城市向前的正能量,让人的现代化成为重塑城市发展治理的新动力。

解放论坛·中国新闻名栏目

网上各种产品测评不少,但测评公共厕所的,你见过吗?

据解放日报近日报道,这两年社交媒体上悄然兴起一股“探厕”风潮,慢慢竟发展成了一条赛道。博主们在举起手机,细细打量落在举着手机里的各种公厕,关心的内容也从能否使用、是否干净等基础问题,“进阶”到了母婴设施是否完善、无障碍设施是否实用、热水手纸等服务是否到位等“高阶”议题,甚至还评选出了一系列“如厕天花板”。

别说,评论里追着的网友还真不少,有人把它当成实用指南甚至打卡攻略,还有人提供线索请博主前去测评,可见是真戳中了大家的需求。

这条赛道里,针对上海公厕的测评帖似乎格外集中,在上海“探厕”的博主似乎也比其他地方的更活跃些,甚至衍生出了“上海必拉榜”等让人忍俊不禁的话题。

仔细想想,这并非偶然。上海的城市化建设早、程度高,公厕建设也一直“卷”在全国前列。一份高德地图发布的中国公厕图鉴显示,若以每平方公里的厕所数量计,上海位列全国第一,是当之无愧的“如厕最方便”城市。不仅如此,上海相关部门还会评选年度“最美厕所”,自己和自己“卷”环境、“卷”设施、“卷”服务。

可以说,恰恰是因为建设得好,网友和市民才会更加“挑剔”,进而提出更多更具体化和个性化的要求。这不难理解,当“有没有”的基础需求被满足后,公众的期待自然会转向“好不好”的期待,进而追求“更好”。这不是故意找茬或者苛责,而是一种对更高质量城市建设的期待和鞭策。

看似只是小小一间厕所,却关联着广泛而真切的民生需求。相关测评以及网友们的跟评,为上海公厕优化改善提供了很多有针对性的意见建议。可见,大家不只是被动接受政府部门提供的公共服务,更是主动的体验者、评价者、建设者,体现了真正的“主人翁”精神。

我们也从中看到了一种更具参与感的城市治理方式。公厕好不好,实际使用的市民最有发言权,从用户真实体验出发的“较真”,往往比自上而下的监管指导更能切中痛点。基于此,民间的智慧与官方的行动相配合,共同构成了城市治理的良性互动。

在城市建设的方方面面,上海始终注重倾听公众的想法,也鼓励公众的参与。我想,之所以针对上海的“探厕”众多,也是因为在这座城市里人们的诉求容易被听到、采纳和落实。有博主就分享,自己曾发布一篇笔记公开吐槽“梧桐区”某厕所没有开放第三卫生间,后来再去看,发现已经开放了。

类似的事例,早已不局限于厕所这件事。数据显示,去年,上海各级人民建议征集部门就收到群众建议10.3万件,报送重要建议摘编、专报等170篇,重要建议采纳率98.6%。来自人民群众的好想法、“金点子”为城市建设提供了不可替代的智力支持。

今后,我们的城市应当乐见更多类似“探厕”的建设性互动。毕竟,城市治理现代化需要宏观的顶层设计,也应离不开微观的基层参与,这正是人民城市建设的应有之义。

「探厕」博主,为何盯上了上海?

顾杰

虹口成立绿色低碳服务工作专班,培育面向未来的产业集群

“探路队”为绿色转型蹚出新路

“十五五”开新局当尖兵

本报记者 周楠

在上海中心城区有限的物理空间内,如何培育一个面向未来的千亿级绿色低碳产业集群?面对绿色低碳产业统计无标准、场景落地矛盾多、企业服务需求新等挑战,又如何破冰前行?

2024年起,虹口成为“市区协同”以绿色低碳服务为特色赛道的承载区。为此,虹口区建立由区长牵头、分管副区长为“链长”,由区发改委、区科经委、区生态环境局为核心力量,27个部门及街道、国企共同组成绿色低碳服务工作专班,展开了一场从顶层落实到基层的实践。这支“联合探路队”,有力地推动虹口区绿色低碳服务产业规模从近600亿元跃升至近800亿元,为超大城市中心城区的绿色转型蹚出了一条新路。

一场新兴“经济普查”

如何从海量企业中识别“绿色含量”?绿色低碳产业融合度高,国家层面尚无统一统计分类。这是第一个基础性难题。

“我们就像在给一个新兴经济体做首次‘人口普查’和‘经济普查’。”虹口区绿色低碳服务工作专班(以下简称“专班”)相关负责人这样形容,没有路径,就协同开路。专班迅速集结市场监管、统计、税务等部门,像一支“联合探路队”,开启了一场从无到有的破冰探索。他们汇拢全区4万余家企业的信息,与上海能效中心的专家们创新了一套“点面结合”的精准度量衡——

对“中远海运、上港集团这样的‘巨轮’,专班上门做‘深度体检’,逐一剥离其绿色航运、绿色甲醇等新兴业务的真实贡献;对成千上万的小微企业,则联合专家‘科学画像’,为不同行业设定合理的绿色系数。

在无数次测算、校验与跨部门讨论中,



虹口区绿色低碳服务工作专班人员在研究工作。

杨伯荣 摄

一套既接轨国家统计标准,又富含区域特色的产业统计“虹口编码”诞生。它首次清晰界定了绿色航运、金融、贸易、技术、碳服务五大重点赛道,并成功获得市级统计权威认可。这张产业地图,不仅让政策的制定有了依据,更让隐形的绿色贡献变得清晰可见。

在专班共同努力下,2024年,虹口区贡献全市三分之二的“双碳”立项标准。2025年以来,已推动《工业碳产氢碳排放核算方法》《零碳园区创建与评价技术规范》等14项绿色低碳相关团体标准发布,填补相关空白。

“螺蛳壳”里做道场

统计厘清了家底,但产业要扎根,必须落在具体的场景里。在楼宇密集的虹口,每一寸绿色空间的开拓,都是一次“闯关”。

要破“心结”关。2024年,江湾镇街道一处屋顶光伏项目,因周边居民的强烈反对,

按下了“暂停键”。“装了光伏板,万一有辐射怎么办?”“施工又来吵我们,油烟的老问题谁来解决?”

项目停工后,专班没有“就光伏谈光伏”。他们深入调查发现,矛盾的根源是建筑历史遗留的油烟噪音扰民。

专班成员、区发改委绿色科林森会同区国资委、属地街道,转换思路,将光伏建设与历史问题“打包”处理。多次面对面沟通后,方案优化了:不仅对屋顶油烟管道进行消音改造,还同步调整了光伏布局,加装隔音挡板。最终,清洁电力与清新空气一同到来,170.97千瓦峰值的光伏板顺利并网,年均发电约15万度,昔日的矛盾焦点变成了皆大欢喜的民心工程。

要过“技术”关。上海中西医结合医院楼高超过70米,屋顶被各类设备占满,且高空风压巨大。常规方案在此彻底“哑火”。“没有空间,就创造空间!”专班成员、区发改委绿色科协同

奉贤探索警用、政务无人机统一调度和集约运作

一次飞行可同步执行七项任务

本报记者 沈思怡

这几年,无人机在城市治理中的应用早已不新鲜。但热闹背后,“各自为战”的治理困境日益凸显:警用无人机专注警务场景,政务无人机聚焦城市巡查,各部门系统不兼容、数据不互通,同一区域重复飞行、数据“各自为政”,重复建设与资源浪费问题日益显现,让无人机提升治理效能的初衷大打折扣。

近日,记者从奉贤区了解到,该区已在全市率先建成“政务一警用一民用”无人机融合“一张网”,通过统一平台、统一标准、统一调度,实现“一网统飞、一飞多用”的低空治理范式,让原本割裂的低空资源被整合起来,成为城市精细化管理的“空中哨兵”。

奉贤公安分局情指中心政委叶苗向记者介绍,去年,奉贤区成立了由公安、区数据局、区城运中心三方牵头的低空治理统建工作专班,一场从网络到平台、从标准到调度的系统性重构就此展开。

网络打通是第一步。奉贤公安分局率先在全市试点,将警用无人机平台从公安专网迁移至政务外网,实现网络层面的互联互通。此外为筑牢,区数据局与公安既有飞控平台为数据底座,拓展开发了基础信息管理、视频实时共享、任务联动调度、民用无人机管控等10余个功能模块;区城运中心则扛起预警信息工单流转、后续处置督办职责,形成跨部门协同闭环。

平台之外,低空治理的物理网络与标准体系也同步统一升级。在各街镇、委办局原有37个无人机机场的基础上,奉贤新建补充形成56个政务无人机飞行网格,每个网格布设一架飞机式无人机,每日自动开展6到8小时全域覆盖巡查;叠加30架专注应急响应的警用机场式无人机,构建起常态巡查和应急兜底的系统化低空治理范式。

针对无人机数据不兼容的问题,奉贤公安分局还牵头制定了基层治理应用通用标准,统一飞行高度、速度、角度、焦距等核心参

数,让所有接入无人机的采集数据实现“标准化生产”,为后续算法共享、多任务执行奠定基础。

“一张网”的核心价值,不仅在于数据的融通共享,更在于实现“一飞多用”的治理升级,如何让单次飞行承载起多个部门、多个领域的治理需求,成为治理效能提升的关键。

“过去无人只是‘单一功能器’,现在通过算法叠加,变成了‘全能巡查员’。”叶苗介绍,如今一架无人机单次飞行,最多可同步执行7项治理任务,比如巡查主干道时,既能抓拍违停车辆,又能监测道路积水、绿化带破损,还能留意沿线河道垃圾,一次飞行就能为公安、交通、城管、水务等多个部门提供线索。

算法赋能的背后,是治理闭环的全面打通。如今,通过“一网统飞”平台与区城运中心“一网统管”的数据联动,形成了“空中巡查—平台预警—工单流转—地面处置—结果反馈”的全链条闭环,使得警用、政务无人机实现统一调度和集约运作。“平台运行以来,已累计流转工单540余条,成功办结470余条,处置效率大幅提升。”