

乘势而上，奋力跑好“关键一棒”

——专家解读《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》

随着2025年的落幕，“十四五”已画下圆满句号。

过去五年，上海在极不寻常的发展征程中，书写了亮眼的非凡答卷。展望未来，作为衔接2035年远景目标的“关键一棒”，“十五五”时期对上海而言，具有承前启后、决胜未来的深远意义。

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》（以下简称《建议》）正式发布。这份擘画上海未来五年发展的纲领性文件，是如何深入贯彻落实党的二十届四中全会精神和习近平总书记考察上海重要讲话精神与“十四五”相比，《建议》有哪些新的特点、亮点？“十五五”期间，上海将如何乘势而上、转型升级，人民生活品质又将迎来哪些实实在在的提升？

日前，本报记者专访了《建议》起草小组相关负责同志、权威专家，作出详细解读。

谋划系统深入 凝聚各方智慧

参与《建议》起草的市委研究室副主任邓续周告诉记者，此次《建议》的起草工作在市委常委会的领导下有序开展。市委主要领导亲自部署、全程指导，全面对标对表中央要求，就事关上海经济社会发展的总体思路和重大举措开展多次专题研究，先后召开市委专题会议、市委常委会会议进行审议修改。

“坚持发扬民主、集思广益，将‘开门编规划’理念贯穿始终，也是本次《建议》起草的一大特色。”邓续周说，2025年以来，市委、市政府主要领导分别召开座谈会，听取各区主要负责同志、党外人士、哲学社会科学专家、经营主体和基层代表等意见建议。2025年5月起，市有关部门集中组织开展“百家访谈、万家调研”活动，深度访谈147位经济社会各领域专家和各方面代表，完成1.1万份四级人大代表调查问卷和6300份市民发展需求问卷，组织召开市民圆桌会77场、近2000名市民代表参与，收集社会各界意见3.4万余条。“对各方面提出的建议，起草专班逐条分析，反复修改，数易其稿。”

《建议》凝聚了各方智慧，不少内容都听取了学界、业界等意见建议。“市发展改革研究院副院长马海倩告诉记者，比如，《建议》针对当前企业反映的突出问题，提出深化‘信用+风险+技术’监管机制，规范涉企行政检查，健全惠企政策免申即享、直达快享和企业诉求快速响应机制，完善招商引资和企业服务一体化机制等。”“企业主体的关切，在优化营商环境等举

（上接第9版）推进信访工作法治化。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强综治中心规范化建设，深化“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制，完善解纷“一件事”平台运行机制。健全社会心理服务体系 and 危机干预机制。加强家庭家教家风建设。持续深化“高效办成一件事”改革，深入推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”建设，推动12345市民服务热线提质增效，提升政务智能化应用水平，深化量子城市空间智能建设，更好赋能城市治理现代化。

十、切实加强党的全面领导，团结全市人民为实现“十五五”规划而奋斗

加强党的全面领导上海推进具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设的根本保证。必须坚持党的自我革命引领社会革命，坚定不移全面从严治党，大力弘扬伟大建党精神，提高党的建设质量和水平，增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，凝聚团结奋斗的磅礴力量。

39. 加强党对经济社会发展的领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导，健全贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署工作机制。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持不懈用党

措中有了淋漓尽致的回应与体现。”

对标中央要求 坚持“四个放在”

过去五年，习近平总书记两次亲临上海考察调研，发表重要讲话，为上海社会主义现代化建设作出新的战略擘画。《建议》既全面对标对表中央要求，又深入贯彻落实总书记考察上海重要讲话精神和重要指示要求，将“四个放在”“四个以”，为国担当、勇为尖兵，以及建设“五个中心”、强化“四大功能”、深入践行人民城市理念等写入指导思想，作为“十五五”时期上海工作的根本遵循和行动指南。

“十五五”时期之于上海，是加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键时期。因此，在总结“十四五”时期发展成就的基础上，准确研判“十五五”时期的重要地位和上海发展环境面临的深刻复杂变化，尤为重要。

“按照总书记和党中央要求，2035年上海要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’时期是乘势而上的全面发力期，也是转型升级的攻坚决胜期。”邓续周特别解读了两组关键词，一组是“乘势而上、全面发力”——主要讲要抓住机遇，围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局协同发力，深化改革开放，推动“五个中心”建设全面加速、“四大功能”整体跃升，带动经济社会全面发展进步；另一组是“转型升级、攻坚克难”——主要讲要深刻认识上海经济社会发展存在的深层次结构性问题，加快推动产业结构转型、质量效益提升、空间布局优化。

《建议》对照中央的目标设定，把握上海“十五五”总体定位和阶段要求，明确了六方面主要目标。“未来五年上海机遇与挑战并存，需有效应对风险，打好城市转型升级攻坚战。”马海倩认为，《建议》中围绕“首创性改革、引领性开放”、加大力度推动科技攻关等方面，明确了任务方向，作出了系统部署。根据部署，在未来五年，上海要下决心、下力度攻坚克难。

锚定重要使命 推进“五个中心”

“五个中心”是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。

记者注意到，加快建设“五个中心”，在《建议》中占据了最大篇幅。《建议》围绕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

的创新理论武装头脑、指导实践、推动工作。加强和改进对经济社会重大事务的统筹协调。认真贯彻执行民主集中制，健全党委（党组）议事决策机制，提高科学决策、民主决策、依法决策水平。坚持正确用人导向，把政治标准放在首位，树立和践行正确政绩观，完善干部考核评价机制，推进领导干部能上能下常态化，加强体系化、针对性的实战实训，提升领导城市发展和治理能力，打造与具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市相匹配的高素质专业化干部队伍。坚持严管厚爱结合、激励约束并重，加强干部全方位管理和经常性监督，深化落实“三个区分开来”，激励广大干部始终充满激情、富于创造、勇于担当。强化基层党建全覆盖，增强党组织政治功能和组织功能，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。锲而不舍落实中央八项规定精神，持之以恒推进作风建设，深入开展整治形式主义为基层减负工作，加强对权力配置、运行的规范和监督，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，着力铲除腐败滋生的土壤和条件，营造风清气正的政治生态。

40. 推进社会主义民主法治建设。坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统

领先的国际航运中心、强化国际科技创新中心策源功能等五个方面，分别作了系统部署。

加快“五个中心”建设，很重要发挥“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“十五五”时期上海要在一些重要领域取得实质性、突破性进展，比如关键核心技术攻关、推进集成电路产业突围、人工智能迭代升级、跨境和离岸服务功能的拓展、全球供应链管理功能的强化等。

“五个中心”并非孤立推进，而是要“握指成拳”协同发力。“从城市发展的普遍规律来看，航运和贸易一直是相伴而生的，金融是现代经济的血脉，科技是第一生产力。可见，‘五个中心’的功能和定位是有机联系在一起的。”邓续周说，本次《建议》对很多涉及多中心、跨中心的事项作了部署。

比如，围绕金融中心对科创中心、航运中心的赋能，《建议》提出要积极发展直接融资，大力发展科技金融，支持股权投资机构投早、投小、投长期、投硬科技；提出了大力发展航运金融，支持航运保险机构拓展全球服务网络，提升承保能力。又比如，围绕科创中心对金融、贸易、航运中心的赋能，《建议》提出加快发展金融科技，推动数字信贷、资管科技、智能投顾等领域创新；提出加快发展数字贸易，培育跨境云服务、数字内容交付、数据加工等新增长点等。还比如，《建议》统筹了贸易中心建设和全球供应链管理功能的强化，提出支持龙头企业、链主企业加强供应链整合，强化寻源备份、撮合对接、采购分拨，构建上下游紧密协作的供应链生态等。

记者注意到，2025年12月22日市委全会刚闭幕，第二天市里就召开加快推进“五个中心”建设领导小组会议。这当中透露的重要信号，就是要时不我待、只争朝夕，推动这些战略加快落地落实。会议也特别强调要更好推动“五个中心”建设的协同联动发展，强调要向前一步、主动作为，加强上下统筹和部门协同，加快跨领域事项的谋划和推进。

“国际经济中心的‘地位’、国际金融中心的‘竞争力’、影响力”……《建议》中每个关键词都抓得很准。”马海倩认为，“五个中心”建设不仅是上海的事，更要带动长三角、服务全国的高质量发展。比如，《建议》提出要打造企业走出去的公共服务平台，就顺应了当前国内企业的迫切需求。

“这是上海的优势所在，同时也是为国担

一，深入践行和发展全过程人民民主。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，确保国家机关依法行使权力、履行职责，确保人民群众民主权利、合法权益得到维护和实现。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，发挥人民政协作为专门协商机构作用，推进协商民主广泛多层次制度化发展，促进深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识。健全基层民主制度，保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。健全吸纳民意、汇集民智工作机制，提升人民建议征集质效。完善大统战工作格局，更好凝聚人心、汇聚力量。推进中华民族共同体建设。坚持我国宗教中国化方向，加强宗教事务治理法治化。深化沪港、沪澳、沪台合作。充分凝聚侨心侨力。更好发挥工会、共青团、妇联等群团组织桥梁纽带作用，把各自联系的群众紧紧团结在党的周围。

深化全面依法治市。强化高水平法治供给，加强重点领域、新兴领域、涉外领域地方立法，深化浦东新区法规立法，推进长三角区域协同立法。强化法治政府建设，深化行政执法体制改革，加强行政规范性文件备案审查，完善实质性化解行政争议机制，健全规范涉企执法长效机制，提高依法行政水平。规

范司法权力运行，完善司法公正实现和评价机制，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性。强化检察监督，加强公益诉讼。加强跨部门行政执法协同和监督。提升公共法律服务质量，加强涉外法律服务能力建设，推动法律科技应用发展。加强领导干部依法办事监督检查，完善综合性法治评价工作机制。推进法治社会建设，营造全社会崇尚法治、恪守规则、尊重契约、维护公正的良好环境。

解决急难愁盼 牢记“民生为大”

实现人民对美好生活的向往，是上海社会主义现代化建设的出发点和落脚点。“十四五”期间，上海人民生活品质持续改善，群众宜居安居取得新突破，总书记一直牵挂的“拎马桶”问题得到历史性解决，1.4万多名市民彻底告别“拎马桶”生活。这份民生答卷，让人们对上海的未来更添期待。

未来五年，上海聚焦提高人民生活品质，将在哪些领域重点发力？《建议》作出一系列任务部署：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……

“特别是着眼满足人民对美好生活的向往，聚焦群众急难愁盼问题，《建议》凝练提出一批具有牵引性抓手性的工作，包括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，推进完整社区建设等。”邓续周说。

值得一提的是，为积极应对人口老龄化、少子化，《建议》也作出一系列针对性部署，强调织密嵌入式社区养老网络，加大适老化改造力度，优化养老机构房型配比，提高养老床位利用率，创新医养结合、康复护理、安宁疗护等整合式照护模式。同时，在生育支持方面，《建议》强调完善政策和激励措施，落实生育休假制度，鼓励设立生育友好岗。

“《建议》既关注高质量发展，也关注人民城市建设，突出以人为本，这也与‘投资于人的理念高度契合。”马海倩说，围绕市民关切，本次《建议》在民生保障领域有不少值得期待的新提法、新举措。比如，针对市民群众普遍反映的物业领域痛点，提出要深化物业综合治理；又比如，结合服务业优质高效发展，对促进家政服务规范化职业化发展、完善免陪照护服务等作出部署安排。

“十五五”开局之年已经开幕，宏伟规划的蓝图徐徐铺展。以“五个中心”建设为核心使命锚定航向，以人民城市理念为温暖底色凝聚力量——上海，正握紧衔接2035年远景目标的“关键一棒”，带着“为国担当、勇为尖兵”的昂扬斗志，勇立潮头、再启新程！ 本报记者 杨洁

范司法权力运行，完善司法公正实现和评价机制，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性。强化检察监督，加强公益诉讼。加强跨部门行政执法协同和监督。提升公共法律服务质量，加强涉外法律服务能力建设，推动法律科技应用发展。加强领导干部依法办事监督检查，完善综合性法治评价工作机制。推进法治社会建设，营造全社会崇尚法治、恪守规则、尊重契约、维护公正的良好环境。

41. 充分调动全社会积极性主动性创造性。按照市委建议精神，高质量制定我市“十五五”规划纲要、专项规划和区域规划，推动构建定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。强化规划实施监测评估和监督，健全政策协调和工作协同机制。尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，把各方面的智慧和力量充分调动起来，上下同欲、戮力同心，踊跃投身社会主义现代化建设事业，确保规划确定的各项目标任务落到实处。

实现“十五五”规划，责任重大，任务艰巨。全市上下要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，为国担当、勇为尖兵，千字当头、砥砺前行，努力在推进中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用，为强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献！