

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

(2025年12月22日中国共产党上海市第十二届委员会第八次全体会议通过)

中国共产党上海市第十二届委员会第八次全体会议深入学习贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,全面贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神,深入分析国际国内形势和事关上海长远发展的重大问题,就制定国民经济和社会发展的“十五五”规划提出以下建议。

一、“十五五”时期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

1.“十四五”时期上海发展取得显著成就。“十四五”时期上海发展历程极不寻常、极不平凡。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。五年来,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,市委坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神作为全部工作的鲜明主题和突出主线,聚焦国家战略任务,践行人民城市理念,奋发有为、攻坚克难,经受住世纪疫情严重冲击,有效应对外部环境变化风险挑战,推动各项事业取得新的重大成就。高质量发展扎实推进,经济运行稳中向好,经济总量跻身全球城市前五位,质量效益进一步提升;“五个中心”建设深化拓展,“四大功能”持续强化,三大先导产业快速发展,一批“卡脖子”技术攻关取得重大突破,新质生产力加快培育壮大;高水平改革开放持续深化,制度型开放深入推进,上海自贸试验区取得一系列可复制可推广成果,重点区域先行先试作用充分发挥,长三角一体化发展走深走实,经济体制改革牵引各领域改革纵深推进;全过程人民民主实践不断深化,全面依法治国持续加强;社会主义国际文化大都市建设深化推进,文化事业和文化产业蓬勃发展;人民生活品质持续改善,群众宜居安居取得新突破,全面完成中心城区二级旧里以下房屋和“拎马桶”改造,公共服务优质均衡水平持续提高;降碳减污、治水扩绿协同推进,生态环境质量进一步改善;城市治理现代化深入推进,为基层减负增能成效显著,社会大局保持稳定;全面从严治党持续深化,党的政治建设扎实推进,党风廉政建设和反腐败斗争一严到底,基层党建创新取得实效,干部干事创业精气神充分激发,党建质量水平不断提高。具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设站在新的起点上。这些重大成就,进一步增强了全市党员、干部忠诚拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治自觉。

2.“十五五”时期具有承前启后的重要地位。二〇三五年,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。要始终坚持“四个放在”,充分发挥“五个中心”建设的“先手棋”作用,更好落实国家战略、维护国家利益、保障国家安全。要进一步巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项,加快推动产业结构转型、质量效益提升、空间布局优化,深入打好城市转型升级的攻坚战,推动具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设取得新的重大突破。

3.“十五五”时期上海发展环境面临深刻复杂变化。“十五五”时期,大国关系牵动国际形势,国际形势演变深刻影响国内发展,我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。上海是我国改革开放的前沿阵地和深度链接全球的国际大都市,新一轮科技革命和产业变革加速突破、数字化智能化绿色化蓬勃发展、全球经济治理深刻变动,为深入推进“五个中心”建设、加快提升城市能级和核心竞争力提供了重大机遇;我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大

的支撑条件和基本趋势,以及上海自身龙头带动、改革开放、科技和人才、治理现代化的多重优势,为在复杂和高风险条件下推动经济长期向好提供了坚实基础;世界变乱交织、动荡加剧,大国博弈更加复杂激烈,对应对外部环境冲击、统筹发展和安全、提高经济韧性提出了更高要求;上海自身发展不平衡不充分问题仍然较多,新旧动能转换任务仍然艰巨、资源环境约束突出、民生保障存在短板弱项、老龄化少子化程度加深、超大城市治理面临风险挑战,对更好统筹经济社会发展、全方位推动城市转型升级提出了紧迫任务。

全市上下要把思想和行动统一到党中央对“十五五”时期国内外形势的基本判断上来,牢记嘱托、砥砺前行,始终保持战略定力、必胜信心,始终保持忧患意识、风险意识,坚持用全面、辩证、长远的眼光看待形势变化,积极识变应变求变,坚定不移办好自己的事,在多重目标中保持动态平衡,在多重约束中寻求最优突破,勇于面对风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验,勇于挑最重的担子、啃最硬的骨头,以自身发展的确定性对冲外部环境的不确定性,以自身努力的持续性牢牢掌握未来发展的主动权,奋力开创上海社会主义现代化建设新局面。

二、“十五五”时期经济社会发展的指导方针和主要目标

4.“十五五”时期上海经济社会发展的指导思想。坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深入学习贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,完整准确全面贯彻新发展理念,围绕推动高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务,以经济建设为中心,坚持稳中求进工作总基调,胸怀“两个大局”,坚持“四个放在”,以科技创新为引领,以改革开放为动力,以国家重大战略为牵引,以城市治理现代化为保障,为国担当、勇为尖兵,加快建设“五个中心”,持续强化“四大功能”,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,深入践行人民城市理念,推动共同富裕和人的全面发展迈出坚实步伐,更好满足人民日益增长的美好生活需要,持之以恒推进全面从严治党,提高党领导经济社会发展能力和水平,确保加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市取得决定性进展,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。

5.“十五五”时期上海经济社会发展必须遵循的原则。

——坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力,更好发挥总揽全局、协调各方的领导作用,一以贯之当好“施工队长”,为社会主义现代化建设提供根本保证。

——坚持人民至上。深入践行人民城市理念,树牢造福人民的政绩观,坚持为了人民和依靠人民相统一,坚持把最好的资源留给人民、用优质的供给服务人民,推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰,让社会主义现代化建设成果更多更公平惠及人民。

——坚持高质量发展。以新发展理念引领发展,发挥“先头部队的尖兵部队”作用,推动科技创新和产业创新深度融合,强化“五个中心”辐射带动效应,统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革,推动经济持续健康发展和社会全面进步。

——坚持全面深化改革。发挥国家战略牵引、驱动和支撑作用,全方位大力度推进首

创性改革、引领性开放,更好为国家试制度、

测压力、探新路,持续增强发展动力和社会活力,更好服务长三角一体化发展和长江经济带建设。

——坚持有效市场和有为政府相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,服务构建全国统一大市场,建设法治经济、信用经济,打造市场化法治化国际化一流营商环境,形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持统筹发展和安全。树牢总体国家安全观,强化底线思维,有效防范化解各类风险,增强经济和社会韧性,提升本质安全水平,把全过程人民民主融入城市治理现代化,构建城市治理共同体,实现高质量发展和高水平安全良性互动。

6.“十五五”时期上海经济社会发展的主要目标。

——高质量发展取得显著成效。经济增长保持在合理区间、与全国保持同步,全要素生产率稳步提升,制造业保持合理比重,产业引领力、竞争力持续提高,服务业创新发展取得重大进展,现代乡村产业体系更为健全,新质生产力加快培育,国际消费中心城市建设取得突破,内需拉动经济增长主动力作用持续增强。

——城市核心功能实现新跃升。“四大功能”持续增强,人民币资产全球配置和风险管理能力明显提升,贸易结构持续优化、质量显著提升,航运服务体系持续健全,创新体系整体效能显著提升,前沿领域科技创新和重点领域技术攻关取得重大突破,高端产业能级显著提升。

——高水平改革开放取得新突破。要素市场化配置水平明显提高,服务建设强大国内市场、构建新发展格局深化推进,制约高质量发展的体制机制瓶颈持续破解,制度型开放水平明显提高,各类经营主体蓬勃发展。

——社会文明程度明显提升。主流思想舆论不断巩固壮大,社会主义核心价值观深入人心,城市精神和城市品格充分弘扬,红色文化传承创新,海派文化、江南文化进一步彰显,城市文化软实力显著增强,中华文化重要窗口作用更好彰显,文化品牌持续打响,市民文明素质和城市文明程度持续提升,人民精神文化生活更加丰富。

——人民城市建设持续深化。宜居安居水平显著提高,高质量就业更加充分,居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步,社会保障制度更加优化更可持续,公共服务更加优质均衡可及,人均健康预期寿命持续提高,绿色生产生活方式基本形成,碳达峰目标如期实现,主要污染物排放总量持续减少,生态系统多样性稳定性持续性持续提升。

——城市治理现代化水平显著提高。全过程人民民主最佳实践地建设取得重大进展,基层和社区活力显著增强,韧性安全城市建设深入推进,本质安全全面加强,风险防范化解体系不断健全,法治上海建设迈上新台阶,更高水平平安上海建设深入推进。

在此基础上再奋斗五年,到二〇三五年,上海“五个中心”功能全面升级,重要发展指标达到国际领先水平,城市能级和核心竞争力显著提升,人均地区生产总值比二〇二〇年翻一番,基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

三、加快建设“五个中心”,持续提升城市能级和核心竞争力

“五个中心”是上海社会主义现代化建设的关键所在。必须坚持创新引领、联动发展,发挥央地协调推进机制作用,着力强化全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能、开放枢纽门户功能,坚持智能化、绿色化、融合化方向,牵引带动现代化产业体系建设,加快培育发展新质生产力。

7.提升国际经济中心地位。以先进制造业为骨干,构建“2+3+6+6”现代化产业体系,打造世界级高端产业集群,打响“上海制造”品牌。推动传统产业数智化、绿色化转型,扩大机器人应用、设备智联和生产环节数智化,发展绿色制造,加强新技术新产品创新迭代,推动化工、钢铁、轻工等产业提质升级。加快发展三大先导产业,提高集成电路装备能级、制造水平和设计能力,推动全产业链整体突破和发展壮大;加强重要创新药械研发,坚持药物新靶点新机制开发、成果转化加速、临床试验提效、多元支付创新等综合施策,促进生物医药高端高效发展;推动人工智能全栈创新,加强高性能智算芯片、高质量语料、高效能智算集群协同发展,推动基础大模型迭代升级和具身智能技术熟化,深入实施“人工智能+”行动,持续推进“模塑申城”工程,加快垂类模型应用和多智能体开发,深化人工智能治理。着力打造六大新兴支柱产业,以智能终端创新带动新一代电子信息焕新升级,以软硬协同、数智驱动推动智能网联新能源汽车加快发展,以提升供应链配套效率支撑高端装备高效发展,以高端应用促进先进材料创新突破,以技术突破和示范应用促进新能源及绿色低碳产业规模化发展,以科技赋能和设计创新推动时尚消费品品牌化发展。聚焦未来制造、未来信息、未来材料、未来能源、未来空间、未来健康等六大重点领域,加强量子科技、脑机接口、可控核聚变、生物制造、第六代移动通信等领域敏捷布局,加快培育成熟。深化开发区管理体制,理顺开发区权责关系和运营模式,加强开发区、园区整合和土地集约节约利用,完善开发区创新生态和产业生态,打造特色产业集群,推动开发主体向集成运营商转变。

促进服务业优质高效发展。落实服务业扩能提质行动,完善服务业政策支持体系,打响“上海服务”品牌。推动生产性服务业高端化发展,聚焦基础软件、工业软件等关键环节,促进信息服务业创新发展,健全科技服务体系,提高专业服务业国际化能力,强化工业服务业对产业转型升级的支持赋能作用,大力发展服务型制造。推动生活性服务业高品质发展,健全多元化医疗健康服务体系,创新养老服务业态和模式,推动住宿餐饮多样化特色化发展,促进家政服务规范化职业化发展。加强服务标准、质量品牌和职业认证体系建设,健全服务业统计监测体系。

深入实施扩大内需战略。接续实施提振消费专项行动,深化国际消费中心城市建设,打响“上海消费”品牌。扩大服务消费,大力发展文化、旅游、体育、健康等改善型服务消费,增加服务消费优质供给。发展绿色消费、智能消费,推动商品消费扩容升级。鼓励消费模式和业态创新,联动发展线上线下消费,促进“人工智能+消费”、知识产权衍生品消费,发展交互式、沉浸式、体验式消费,支持悦己消费,发展直播经济。推动文旅商体展深度融合,提升大型消费节庆活动国际影响力,大力发展首发经济、夜间经济。优化消费环境,推进世界级商圈建设,打造特色商业街区,提升离境退税和跨境支付便利化水平,扩大入境消费。打造全龄友好型品质生活圈,增强消费品供需适配性,激发银发消费、青年消费潜力。提升商业品牌价值,焕新老字号品牌,培育壮大新锐品牌,扩大商业品牌传播。扩大有效投资,保持投资合理增长,提高投资效益。优化投资结构,加大“两重”项目投资,推动投资向城市更新、科技创新、民生保障等领域倾斜。加大投资于人力,促进人力资源开发。编制全口径政府投资计划,加强政府投资全过程管理,深化政府投资绩效评估。积极扩大制造业有效投资。激发民间投资活力。(下转第8版)