


# 2021 年上海市政府再融资专项债券 信用评级报告

---

项目负责人：高玉薇 ywgao@ccxi.com.cn   
项目组成员：李龙泉 lqli@ccxi.com.cn   
江林燕 lyjiang@ccxi.com.cn   
刘艳美 ymliu@ccxi.com.cn   
赵敏 mzhao@ccxi.com.cn 

评级总监： 

电话： (021)60330988

传真： (021)60330991

2021 年 9 月 9 日

## 声 明

- 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发行人构成委托关系外，中诚信国际与发行人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发行人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。
- 本次评级依据发行人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、准确性由发行人负责。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，但对于发行人提供信息的合法性、真实性、完整性、准确性不作任何保证。
- 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。
- 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，未受发行人和其他第三方组织或个人的干预和影响。
- 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。
- 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。
- 本次信用评级结果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。

# 信用等级通知书

信评委函字 [2021]2728D 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“2021年上海市政府再融资专项债券”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，2021年上海市政府再融资专项债券（一期）、2021年上海市政府再融资专项债券（二期）、2021年上海市政府再融资专项债券（三期）信用等级均为AAA。

特此通告

中诚信国际信用评级有限责任公司

二零二一年九月九日



## 评级结论

中诚信国际认为上海市经济和财政实力很强，“2021年上海市再融资专项债券（一期）、2021年上海市再融资专项债券（二期）、2021年上海市再融资专项债券（三期）”纳入上海市府性基金预算管理，违约风险极低，因此评定以上每期债券信用等级均为AAA。

## 发行要素

债券名称	发行规模	债券期限	付息方式
2021年上海市再融资专项债券（一期）	33.1亿元	5年	利息按年支付，最后一期利息随本金一起支付
2021年上海市再融资专项债券（二期）	63.1亿元	7年	利息按年支付，最后一期利息随本金一起支付
2021年上海市再融资专项债券（三期）	46.8亿元	10年	利息按半年支付，最后一期利息随本金一起支付

## 概况数据

指标/年份	2018	2019	2020
地区生产总值(亿元)	36,011.82	38,155.32	38,700.58
地区生产总值增速(%)	6.8	6.0	1.7
三次产业结构	0.3:28.8:70.9	0.3:27.0:72.7	0.3:26.6:73.1
固定资产投资增速(%)	5.2	5.1	10.3
全市一般公共预算收入(亿元)	7,108.15	7,165.10	7,046.30
全市税收收入占比(%)	88.4	86.8	82.9
全市政府性基金收入(亿元)	2,095.4	2,418.1	3,175.0
市本级一般公共预算收入(亿元)	3,362.0	3,397.0	3,295.1
市本级税收收入占比(%)	83.0	81.0	74.7
市本级政府性基金收入(亿元)	612.7	668.3	900.0
地方政府债务余额(亿元)	5,034.9	5,722.1	6,891.5

资料来源：上海市财政局、上海统计网、上海统计年鉴

## 基本观点

中诚信国际从区域信用和债券可能获得的相关增信措施方面综合分析每期债券的信用状况。其中，影响区域信用水平的主要因素包括地方经济、财政实力、偿债能力及外部支持等。

**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坚实基础。上海市府债务率适中，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。上海市在区域性国资国企综合改革试验、国企分类监管、混合所有制改革、推动整体上市或核心业务资产上市等方面走在全国前列，发挥了示范效应；新一轮国资国企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：**现代化的治理体系和创新、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。上海市府进一步深化“放管服”改革，推进“一网通办”，加强依法行政和改进工作作风，提升治理能力和治理水平现代化；贸易功能进一步提升，营商环境不断优化；上海市在自贸区建设、金融改革先行先试、长三角一体化发展等方面享有较为优越的政策环境；此外，上海市具有很强的创新研发能力，并以地方法规的方式全力保障科创中心建设，通过宽环境、广视野、重人才，助推上海科创中心建设升级和经济转型升级。

**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，这对上海市府综合信用水平具有很大的提升作用。

**偿债保障：**本批再融资专项债券纳入上海市府性基金预算管理。上海市财政实力较强，政府性基金预算收入对本批再融资专项债券的保障程度极强。

## 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政府的基础信用水平，评估在没有外部支持的情况下上海市政府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政府信用水平的影响。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次债券偿付的保障作用。

## 债券概况

### 债券条款

2021年上海市政府再融资专项债券计划发行总额143亿元，品种为记账式固定利率付息债券，全部为再融资专项债券。本次公开发行的2021年上海市政府再融资专项债券分为一期、二期、三期分别发行，债券期限为5年、7年、10年。5年期、7年期的上海市政府再融资专项债券利息按年支付，10年期的上海市政府再融资专项债券利息按半年支付，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2021年上海市政府再融资专项债券概况

债券名称	发行规模	债券期限	付息方式
2021年上海市政府再融资专项债券（一期）	33.1亿元	5年	利息按年支付，最后一期利息随本金一起支付
2021年上海市政府再融资专项债券（二期）	63.1亿元	7年	利息按年支付，最后一期利息随本金一起支付
2021年上海市政府再融资专项债券（三期）	46.8亿元	10年	利息按半年支付，最后一期利息随本金一起支付

资料来源：上海市财政局提供

### 偿债保障措施及募集资金投向

根据国发【2014】43号文，对于没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。2018~2020年，上海市全市政府性基金预算收入分别为2,095.4亿元、2,418.1亿元和3,175.0亿元，相当于本批债券发行规模的14.65倍、16.91倍和22.20倍。上海市政府性基金预算收入对于本批再融资专项债券的保障程度很强。

按照财政部要求，专项债券纳入政府性基金预算管理，再融资债券资金严格用于偿还对应的到期地方政府债券本金。根据上述要求，上海市财政局认真研究制定了2021年上海市政府债券资金安排使用方案，本批债券募集资金全部转贷有关各区政府使用，用于偿还2021年到期的上海市政府专项债券本金（详见附件）。

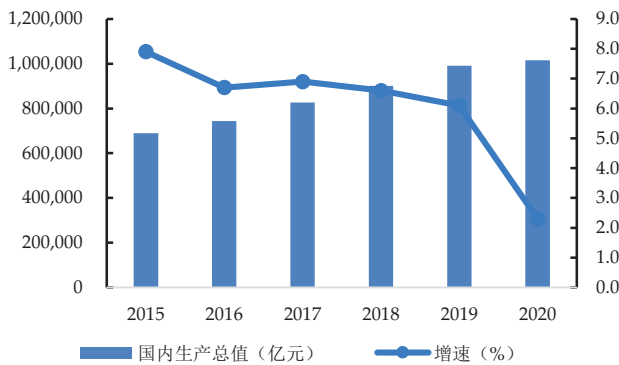
## 宏观经济环境分析

2021年中国经济持续修复的基本态势不改，产需缺口将不断收窄，宏观政策注重对于微观主体修复的呵护，并为未来政策相机抉择预留了空间。从中长期来看，中国市场潜力巨大，畅通内循环将带动国内供应链、产业链运行更为顺畅，扩大内需的基础更加广泛，中国经济增长韧性持续存在

**宏观经济：**2021年上半年，经济延续修复态势，低基数下GDP同比实现12.7%的高增长，两年复合增速提升至5.3%，产需缺口进一步收窄。展望下半年，基数抬升作用下GDP同比增速或将逐季下调，剔除基数效应后全年增速或将大抵回归至潜在增速水平。

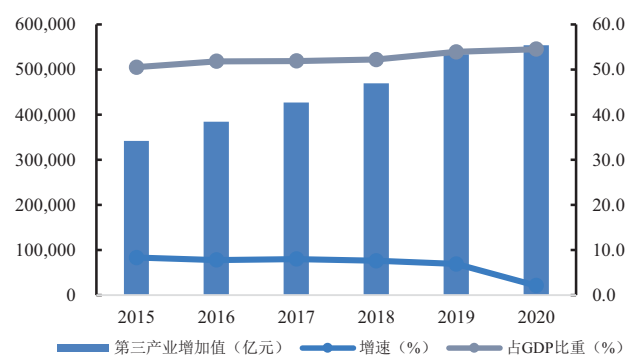
上半年中国经济总体呈现出不平衡修复的特征：需求修复弱于生产；生产端服务业修复力度弱于工业；需求端基建与制造业投资修复力度弱于房地产，社零额两年复合增速仍显著低于疫情前。从生产端看，第二产业及工业的两年复合增速略超疫情前，第三产业的两年复合增速较疫情前虽仍有一定距离，但对经济增长的贡献率延续上升，服务业持续修复态势未改。从需求端看，投资、社零额两年复合增速仍低于疫情前，需求虽持续修复但修复力度落后于生产。其中，房地产投资保持了较高增长，制造业投资、基建投资两年复合增速依旧较低，居民收入结构及消费结构的扭曲带来国内消费倾向反弹节奏偏慢，但海外需求回暖带动出口实现了较高增长，内外需修复不平衡。从价格水平看，在海外大宗商品出现供需错配及国内“双碳”政策带来的上游减产预期影响下，上半年PPI出现快速上升，与CPI之差不断扩大，不过，随着全球供需错配逐步修正以及国内保供稳价政策效果显现，后续PPI涨幅或将持续回落。

图 1：2015~2020 年中国 GDP 及增速



资料来源：国家统计局网站

图 2：2015~2020 年第三产业增加值、增速及占 GDP 比重



资料来源：国家统计局网站

**宏观风险：**虽然中国经济向常态化水平不断修复，但经济运行中仍面临多重风险与挑战。从外部环境看，中美大国博弈仍将持续，全球经济修复或会带来主要经济体宽松政策的边际调整，需关注其带来的外溢效应对我国政策正常化及金融市场运行带来的扰动。同时，内部挑战依然不减：首先，虽然PPI涨势趋缓，但大宗商品价格高位运行对企业利润空间的挤压依然存在，需关注PPI回落的幅度和节奏；其次，地方政府收支压力依然较为突出，如何稳妥化解地方政府性债务风险依然是后疫情时代面临的巨大挑战；再次，信用风险释放虽然短期平静但仍在持续酝酿，尾部信用风险暴露的可能性加大；第四，虽然随着经济修复就业整体呈现改善态势，但就业结构性压力突出，尤其是青年人口及农民工的就业压力值得高度重视。这些挑战和风险的存在，不仅会对后续经济修复的节奏和力度产生约束，也对宏观调控提出了更高要求，需要综合考虑内外环境的变化、经济运行中存在的多重结构性风险精准施策，在进一步巩固前期经济复苏的成果同时妥善应对和缓释风险。

**宏观政策：**2021年上半年宏观政策延续向常态化过度，稳杠杆政策成效显著。从货币政策看，货币供给与名义经济增速基本匹配，7月初全面降准落地释放长期资金1万亿元，但货币政策稳健基调未改，下半年货币政策或坚持以我为主、总量适度、精准导向，进一步促进实体经济成本稳中有降。从财政政策看，财政收支平衡状态延续，政府性基金支出回落显著，下半年政府性基金支出有望加快，地方政府专项债发行也将提

速，地方财政支出对基建投资的支撑作用或有一定加强，积极财政政策料将继续聚焦呵护微观主体与促进就业，但仍需关注政府部门去杠杆对财政支出的约束。

**宏观展望：**虽有多重不均衡与多重压力共存，中国宏观经济仍不断向常态化水平回归，基数效应扰动下全年GDP季度增速或呈现“前高后低”走势，剔除基数效应后的复合年度增速将回归至潜在增速水平。

## 区域信用分析

**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，国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，提出以27个城市为中心区，辐射带动长三角地区高质量发展。推进长三角一体化发展，有利于提升长三角地区整体综合实力；引领长江经济带发展，为全国区域一体化发展提供示范；引领我国参与全球合作和竞争

长三角地区区位优势优越、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6月1日，长三角地区主要领导座谈会上海召开，《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12月1日，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》，规划范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域（面积35.8万平方公里），规划范围较2016年《长江三角洲城市群发展规划》新增温州市，达到27个城市。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出以上海市、南京市、杭州市和合肥市等27个城市为中心区，辐射带动长三角地区高质量发展。以上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善为长三角生态绿色一体化发展示范区（面积约2,300平方公里），示范引领长三角地区更高质量一体化发展。以上海临港等地区为中国（上海）自由贸易试验区新片区，打造与国际通行规则相衔接、更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。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。2020年8月20日，习近平总书记在安徽合肥召开扎实推进长三角一体化发展座谈会，为新形势下长三角一体化发展指明了发展方向、提供了重要遵循，上海市依此提出扎实推进长三角一体化发展重点工作行动方案。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。

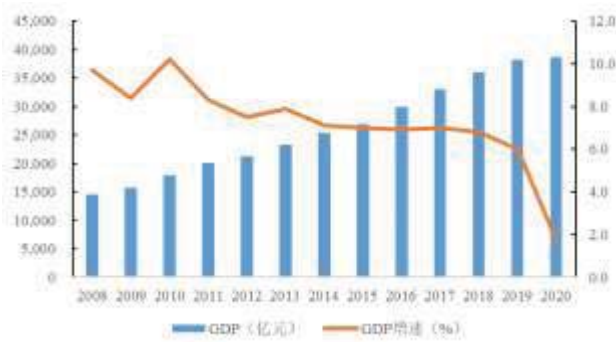
中诚信国际认为，实施长三角一体化发展战略，是引领全国高质量发展、完善我国改革开放空间布局、打造我国发展强劲活跃增长极的重大战略举措。推进长三角一体化发展，有利于提升长三角在世界经济格局中的能级和水平，引领我国参与全球合作和竞争；有利于深入实施区域协调发展战略，探索区域一体化发展的制度体系和路径模式，引领长江经济带发展，为全国区域一体化发展提供示范；有利于充分发挥区域内各地区的比较优势，提升长三角地区整体综合实力。

## 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；2020年上海市进出口贸易规模增速有所提升，对欧盟、美国等市场的出口规模均呈现回升

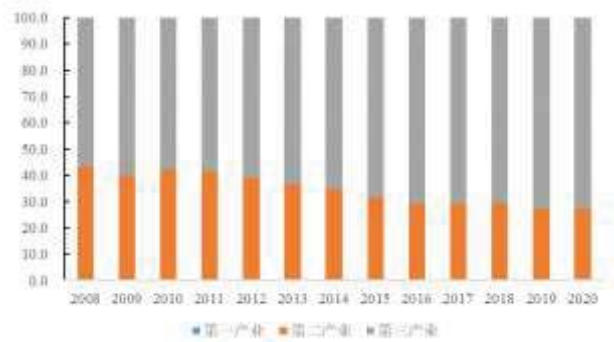
近年来，上海市全年经济运行保持在合理区间，基本面总体平稳。2018~2020年，上海市地区生产总值分别为36,011.82亿元、38,155.32亿元和38,700.58亿元，分别较上年增长6.8%、6.0%和1.7%，三次产业结构比例分别为0.3:28.8:70.9、0.3:27.0:72.7和0.3:26.6:73.1，第三产业对经济增长的贡献力度较大且逐年提高。

图 3：2008~2020 年上海市 GDP 及增速



资料来源：上海市统计年鉴、上海统计网

图 4：2008~2020 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

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。2018~2020年，上海市实现社会消费品零售总额分别为14,874.76亿元、15,847.55亿元和15,932.50亿元，2020年上海市社会消费品零售总额比上年同期增长0.5%。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，2020年，上海市新开购物中心（3万平方米以上）共18家，其中新建新开16家，商业建筑面积144.06万平方米，比2019年减少16家，面积减少95.8万平方米；存量改造升级2家，商业建筑面积11.5万方平方米。截至2020年底，上海市3万平方米以上的既存购物中心共306家，总商业建筑面积2344.46万平方米，20万平方米以上的特大型购物中心有16家。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，2020年，无店铺零售额3,041.75亿元，增长4.5%；网上商店零售额2,606.39亿元，增长10.2%，占社会消费品零售总额的比重为16.4%；2020年，全年完成电子商务交易额29,417.4亿元，比上年下降11.4%。其中，B2B交易额17,697.3



亿元，下降11.5%，占电子商务交易额的比重为60.2%；网络购物交易额(含商品类、服务类交易)11,720.1亿元，下降11.1%，占电子商务交易额的比重为39.8%。

固定资产投资方面，2017年，上海市完成全社会固定资产投资总额7,246.60亿元。2018~2020年，上海市全社会固定资产投资总额比上年同期分别增长5.2%、5.1%和10.3%。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。2020年，按经济类型来看，非国有经济投资增速较快，较上年同期增长13.1%，其中，股份制经济投资比上年同期增长17.3%；国有经济投资增速为3.7%。按产业结构来看，第一产业投资增速较快，比上年同期增长109.8%，第二产业比上年同期增长16.5%，第三产业比上年同期增长9.0%。

进出口方面，2018~2020年，上海市货物进出口总额分别为34,009.93亿元、34,046.82亿元和34,828.47亿元，分别同比增长5.5%、0.1%和2.3%。其中，2018年及2019年受中美贸易战的影响，上海市货物进出口总额增速明显回落。2020年，上海市进口总额21,103.11亿元，增长3.8%；出口13,725.36亿元，与上年持平；按出口市场分，对欧盟出口2,081.71亿元，增长2.3%；对美国出口2,980.31亿元，增长6.6%；对日本出口1,256.44亿元，下降7.5%，上海市对美国及欧盟市场的出口规模有所回升。

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；2020年上海市进出口贸易规模增速有所提升，对欧盟、美国等市场的出口规模均呈现回升。

**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。

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: 2020 年上海市各区一般公共预算收入及“十四五”规划情况

城市功能区	区	一般公共预算收入(亿元)	“十四五”规划
都市发展新区	浦东新区	1,077.00	打造社会主义现代化建设引领区取得重大进展,“五大倍增行动”有力完成,经济总量和人均可支配收入再迈上新的台阶,发展质量、公共服务、城乡环境、治理水平、生活品质全方位提升。
	黄浦区	229.20	初步建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市核心引领区,成为超大城市中心城区发展标杆、群众安居乐业的幸福家园和世界级城市会客厅,谱写出人民城市建设的黄浦新篇章。
都市功能优化区	徐汇区	198.10	全力打造“创新策源引擎、产业经济高地、开放发展枢纽、人文城市样板、治理实践范例”,敢为先锋、创造新奇迹,努力建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市卓越城区。
	长宁区	129.03	高质量发展取得新成效,城区数字化转型取得新进展,人民城市建设迈出新步伐,城区能级和核心竞争力迈上新台阶,加快建设具有世界影响力的国际精品城区。
	静安区	250.14	全面建设全球服务承载区、创新创业活力区、现代治理标杆区、国际文化核心区和美好生活实践区,城区能级和核心竞争力持续提升,服务功能更加完善、产业发展更有活力、治理体系更加有效、文化魅力更加彰显、群众生活更加美好,率先实现高能级服务、高质量发展、高效能治理、高品位文化、高品质生活和高水平参与,基本建成卓越的现代化国际城区。
	普陀区	110.63	贯彻落实国家和上海重大战略任务成效显著,以打造“三地一极”为支撑,基本建成“创新发展活力区、美好生活品质区”。
	虹口区	119.39	贯彻落实国家和上海重大战略任务取得显著成效,城区能级和核心竞争力持续提升,人民城市建设行稳致远,以不懈努力把“城市,让生活更美好”的共同愿景化为现实图景。
	杨浦区	128.45	以建设新时代人民城市标杆为引领,准确把我经济发展新格局、城市发展新形态、产业发展新趋势、社会治理新走向、民生需求新问题,在“三区一基地”建设基础上,初步建成高标准人民城市实践区、高能级科技创新引领区、高水平社会治理先行区、高品质生态生活融合区。
	宝山区	152.97	持续打响“科创宝山”品牌,全力构筑创新主体活跃、创新人才集聚、创新功能突出、创新生态优良的上海科创中心主阵地。加快建设南大吴淞核心承载区,大力发展大学科技园,全面推进新兴产业创新发展、产城融合创新发展,谱写全面建设更高质量人民城市的新篇章。
新型城市化地区	闵行区	298.30	具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的重要战略支撑区建设取得重大进展,基本建成创新开放、生态人文的现代化主城区。
	嘉定区	220.40	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建设取得重大进展,长三角综合性节点功能和新城辐射带动效应显著增强,基本建成创新活力充沛、融合发展充分、人文魅力充足的现代化新型城市。
	金山区	126.32	基本建成先进制造业引领、新兴产业特色鲜明的“上海制造”品牌重要承载区,基本建成都市现代农业兴旺、人文生态优势显著的乡村振兴先行区,基本建成交通枢纽功能完善、要素集聚辐射明显的长三角更高质量一体化发展桥头堡,呈现产业发展高效、乡村建设靓丽、门户作用凸显、竞争要素集聚、生态环境友好、人民生活幸福的生动画面,“上海湾区”城市品牌影响力持续扩大,功能转型、动能转型、空间转型、生态转型成效显著,在全市发展格局中实现能级跃升。

	松江区	220.62	长三角G60科创走廊建设“‘中国制造’迈向‘中国创造’的先进走廊、科技和制度创新双轮驱动的先试走廊、产城融合发展的先行走廊”取得显著成果，基本建成具有国际影响力的科创走廊，城市数字化转型取得重大进展，“科创、人文、生态”现代化新松江城市核心竞争力显著增强，基本形成独立的长三角综合性城市功能框架。
	青浦区	210.10	服务保障中国国际进口博览会和放大溢出带动效应的能力明显增强，长三角生态绿色一体化发展示范区建设取得积极成效，城市数字化转型取得重大进展，开放枢纽门户功能基本形成，人民城市示范点建设成效显著，谱写出新时代“城市，让生活更美好”新篇章。
	奉贤区	161.60	经济高质量发展走在全市前列，奉贤新城建设取得重大进展，东方美谷、未来空间能级迈上新台阶，走出一条国际化大都市背景下的乡村振兴新路，打造独具魅力的全国文明城区，把特色优势转化为发展胜势，全力建设“五美五强”新奉贤，让人民的生活一切美好。
综合生态发展区	崇明区	119.00	推动世界级生态岛建设实现重大突破，全面打造美丽生态新高地、绿色发展新示范、幸福宜居新样板、城乡治理新标杆、开放创新新格局，加快建设生态美丽幸福、宜居宜业宜游、人与自然和谐共生的新崇明，奋力谱写生态优先、绿色发展新篇章。

资料来源：各区财政局及各区政府网站

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，人均可支配收入同样位于全国首位，并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的发展。

**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 3：2020 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)	人均可支配收入 (元)	第三产业占比 (%)	社会消费品零售总额 (亿元)	固定资产投资增速 (%)
上海市	38,700.58	72,232	73.1	15,932.50	10.3
北京市	36,102.60	69,434	83.8	13,716.40	2.2
重庆市	25,002.79	30,824	52.82	11,787.20	3.9

资料来源：各市统计局网站

### 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，上海“十四五”纲要中提出以强化“四大功能”、深化“五个中心”建设、推动城市数字化转型、提升城市能级和核心竞争力为主攻方向；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。2018年，上海市实现工业总产值34,841.84亿元，比去年同期增长1.3%；规模以上工业总产值34,841.84亿元。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%。2019年，上海市实现工业总产值35,487.05亿元，比去年同期下降0.3%；规模以上工业总产值34,913.19亿元。2019年，上海市六大重点行业完成工业总产值23,552.01亿元，占全市规模以上工业总产值的67.5%，比上年同口径增长0.1%，受宏观经济低迷影响，六大重点行业工业总产值增速有所下降。2020年，上海市实现工业总产值37,052.59亿元，比去年同期增长1.6%；规模以上工业总产值34,830.97亿元。2020年，上海市六大重点行业完成工业总产值23,784.22亿元，占全市规模以上工业总产值的68.28%，比上年同口径增长4.1%。其中，汽车制造业在新能源车产能提升带动下增长9.3%，增速居六个重点行业之首；电子信息产品制造业增长5.3%，生物医药制造业增长2.9%，成套设备制造业增长0.6%，石油化工和精细化工制造业增长0.5%。

**表 4：2018-2020 年上海市六大重点工业行业工业总产值（亿元）**

行业/年份	2018	2019	2020
电子信息产品制造业	6,450.23	6,132.96	6,466.23
汽车制造业	6,832.07	6,557.25	6,735.07
石油化工及精细化工制造业	4,006.76	3,871.08	3,488.97
精品钢材制造业	1,233.42	1,132.78	1,120.40
成套设备制造业	4,171.70	4,518.14	4,556.95
生物医药制造业	1,176.60	1,339.80	1,416.61
合计	23,870.77	23,552.01	23,784.22

注：合计数与表格中直接相加数存在尾差

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。

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上海市财政局、上海市发改委等起草了《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。

2020年，上海市工业战略性新兴产业总产值13,930.66亿元，比上年增长8.9%。其中，新能源汽车增长1.7倍，新材料增长10.8%，新能源增长8.5%。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，2020年，上海市用于研究与试验发展（R&D）经费支出约1,524.6亿元，相当于上海市生产总值的比例为4%，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。2020年12月11日发布的《上海市质量状况白皮书》（2020年）显示，上海制造业的质量竞争力指数为95.78，排名位居全国第一，自2009年起连续11年排名全国第一。

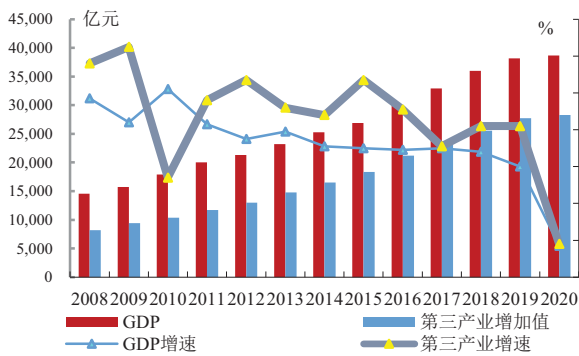
#### 4、现代服务业及金融业

“十三五”期间，上海市“四大品牌”持续打响，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加快建立，服务业增加值占全市生产总值比重稳定在70%以上，且2020年作为“十三五”的收官之年，上海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。

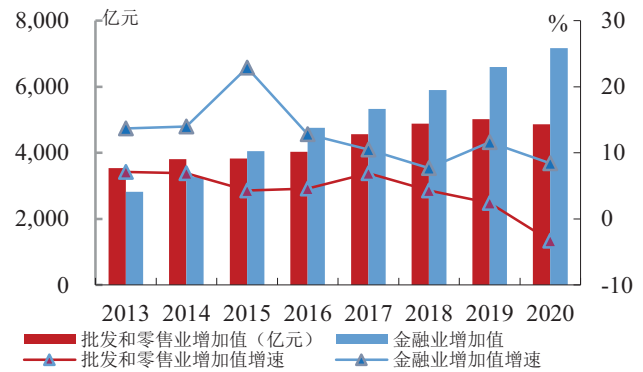
上海市已开始探索变要素驱动为创新驱动的发展模式，淡化GDP衡量，发展金融、物流、电子商务、信息科技等特色现代服务业经济发展。上海市第三产业保持着快于全市经济的增速，以批发零售为主的商贸服务业和金融服务业成为拉动第三产业的“主力军”。近年来，上海市第三产业增速均高于同期GDP增速，是拉动地区经济增长的主要动力。2018~2020年，上海市第三产业增加值分别为25,546.26亿元、27,752.28亿元和28,307.54亿元，分别较上年增长8.2%、8.2%和1.8%，增速均高于当年GDP增速，第三产业增加值在GDP中占比由2017年的70.7%增加到2020年的73.1%。分行业来看，2020年金融业与信息传输、软件和信息技术服务业是支撑服务业增长的主要力量。2020年上海市金融业增加值7,166.26亿元，增长8.4%；信息传输、软件和信息技术服务业增加值2,760.60亿元，增长15.2%。2020年上海市房地产业由降转增，房地产业增加值3,393.40亿元，增长1.7%。流通领域持续恢复，批发和零售业增加值4,869.89亿元，下降3.3%；交通运输、仓储和邮政业增加值1,474.82亿元，下降8.4%，降幅收窄2.7个百分点。在上海市的第三产业中，金融业占有举足轻重的地位。2018~2020年，上海市实现金融业增加值分别为5,901.90亿元、6,600.60亿元和7,166.26亿元，分别比上年增长7.1%、11.6%和8.4%。

图 5：2008~2020 年上海市 GDP、第三产业增加值及其增速

图 6：2013~2020 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



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。2020年，是上海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之年。经过多年不懈努力和持续发展，上海已经形成了较为完备的金融中心框架体系，金融中心核心功能日益增强，金融开放程度明显提升，金融发展环境不断优化。

2020年1月15日，上海发布《加快推进上海金融科技中心建设实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。《实施方案》中指出，上海将加强人工智能、区块链、云计算、大数据和5G等核心领域技术研发。同时，加大财税政策支持力度，认定的金融科技企业可享受15%企业所得税优惠税率。力争用5年时间，将上海打造成为金融科技的技术研发高地、创新应用高地、产业集聚高地、人才汇集高地、标准形成高地和监管创新试验区，将上海建设成为具有全球竞争力的金融科技中心的总体目标。此外，《实施方案》还从全速推进金融科技关键技术研发、全面提升金融科技应用水平、全要素促进金融科技产业集聚、全力推进金融科技监管创新试点和全方位营造一流金融科技发展环境等5个方面，提出了25条创新务实的工作举措。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2021年2月底，上交所共有上市公司1,829家，股票总市值46.11万亿元。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。《上海市地方金融监督管理条例》由上海市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议于2020年4月10日表决

通过，自7月1日起施行。《条例》以“强监管、防风险、促发展”为立法目标，对规范地方金融组织及其活动，维护金融消费者和投资者合法权益，防范化解金融风险，推动上海国际金融中心建设具有积极意义，成为上海国际金融中心建设的一项重要法治保障。

2020年，上海市金融市场成交额2,274.83万亿元，比上年增长17.6%。其中，上海证券交易所股票成交额增长54.4%，上海期货交易所成交额增长35.8%，中国金融期货交易所成交额增长65.8%，上海黄金交易所成交额增长50.7%。2020年末，全市中外资金融机构本外币存款余额15.59万亿元，比上年末增长17.4%；中外资金融机构本外币贷款余额8.46万亿元，增长6.0%。

**表 5：2018~2020 年上海市金融业各市场总成交额情况（万亿元）**

	2018	2019	2020
上海证券交易所	264.62	283.48	437.69
上海期货交易所	94.28	112.52	152.80
中国金融期货交易所	26.12	69.62	115.43
银行间市场	1,262.83	1,454.31	1,547.23
上海黄金交易所	10.66	14.38	21.67
<b>合计</b>	<b>1,658.52</b>	<b>1,934.31</b>	<b>2,274.83</b>

注：2020年统计公报未披露各交易场所的成交额，表中2020年的数据系根据增速计算而得；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。2020年1月8日，上海市人民政府办公厅印发《加快推进上海金融科技中心建设实施方案》，提出力争用5年时间将上海建设成为具有全球竞争力的金融科技中心。金融科技企业加快集聚，建信金科、中银金科、交银金科、兴业数金、汇丰金科等金融科技公司在沪成立，长宁区与人民银行数研所共同组建金融科技公司。应用场景不断扩大，人民银行等六部委开展金融科技应用试点，上海市共获批11项工作任务，共计23个金融科技应用试点项目全部上线试运行。经中国证监会批复同意，中证指数公司于2020年11月26日正式发布了张江指数，运行三周后，12月18日正式上线指数行情，并首次将科创板企业纳入样本范围，资本市场助力上海科创中心建设再结新成果。张江指数成为张江高新技术产业发展的晴雨表和未来科技创新的风向标。后续，还将推出相关ETF产品，更加紧密地连接产业和资本，便利更多投资者共享张江科技创新成果。2020年11月20日，上海市人民政府印发《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》，为推动提高上海上市公司质量提供了坚实的制度保障。此外，上交所发布《推动提高沪市上市公司质量三年行动计划》，力争通过三年左右时间，在沪市形成一大批符合高质量发展要求的上市公司群体。

新冠肺炎疫情发生以来，上海发布了一系列金融支持稳企业保就业政策措施，加大对实体经济的金融支持。银行业方面，在沪金融机构综合运用央行专项再贷款、再贴现等政策，实施灵活的信贷政策，应贷尽贷、应续尽续、减费让利，上海市大数据普惠金融应用为中小微企业精准画像，有效加大信贷投放。证券市场方面，

上海证券交易所、上海清算所等对募集资金主要用于疫情防控以及疫情较重地区企业发行的债券、资产支持证券，建立发行审核绿色通道，优化工作流程。17家券商主承销疫情防控专项债754亿元，4家期货公司及风险管理子公司通过创新设计“口罩期权”、向客户提供期权组合等方式，为实体企业提供风险管理工具，部分案例成为全国首单。保险方面，全国首个针对灵活就业行业人员的“复工复产复市疫情防护综合保险”、临港新片区企业复工防疫保险、促消费商业保险“安心保”等推出。

2020年全年通过上海证券市场股票筹资9,151.73亿元，比上年增长77.86%；发行公司债37,627.07亿元，增长7.55%。至2020年末，上海证券市场上市证券22,922只，比上年末增加5,299只。上市股票1,843只，增加228只。2020年末上海全市中外资金融机构本外币各项存款余额15.59万亿元，比上年末增长17.4%；中外资金融机构本外币贷款余额8.46万亿元，增长6.0%。

**表 6：2018~2020 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）**

	2018	2019	2020
全年股票筹资	6,113.96	5,145.33	9,151.73
全年公司债筹资	17,780.87	34,986.49	37,627.07
中外资金融机构本外币存款余额	121,112.33	132,820.27	155,900.00
中外资金融机构本外币贷款余额	73,272.35	79,843.01	84,600.00

资料来源：上证统计月报、上海统计公报

**三是金融对外开放继续扩大，金融业对“长三角一体化”发展示范效应明显。**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”和“沪伦通”相继启动，2020年中国太保、长江电力、国投电力三家公司相继通过“沪伦通”机制发行全球存托凭证（GDR）。上交所挂牌上市境内首只专门投资法国股票市场的跨境ETF产品——华安法国CAC40 ETF。多家境外金融机构接入跨境支付清算系统（CIPS）。上海清算所和欧清银行合作面向境外发行“玉兰债”。上海黄金交易所和中国银行联合推出“沪澳黄金之路”项目。跨境人民币贸易融资转让服务平台上线。上述事项进一步推动了境内外金融市场的合作融通，为我国金融市场深度开放提供了支持和保障。2020年在举国上下齐心协力做好新冠肺炎疫情防控的关键时刻，经国务院同意，人民银行、银保监会、证监会、外汇局、上海市政府联合发布了《关于进一步加快推进上海国际金融中心建设和金融支持长三角一体化发展的意见》（“金融30条”）。境内贸易融资资产跨境转让、优质企业跨境人民币结算便利化、境外机构自主选择境内外衍生品主协议、长三角跨区域联合授信等一批金融改革创新举措和开放项目落地，上海金融改革开放创新取得重要进展。

**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。2020年9月，上海在全球金融中心指数（GFCI）中，首次进入全球前三。国际金融中心三强鼎立的新格局，印证了境内外投资者对中国和上海的坚定“看多”。根据上海市“十四五”规划指导思想，上海市国际金融中心将聚焦服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革；提升金融市场国际化水平；促进金融、科技和产业良性循环；推动金融与实体经济均衡发展；构建根据国际竞争力的金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系；建设具有较强全球资源配置功能、与我国经济实力和人民币



国际地位相适应的国际金融中心。2020年全国首家外资保险控股公司安联（中国）保险控股、全国首批新设外资控股合资券商摩根大通证券（中国）、全国首家外商独资人身险公司友邦人寿保险，全国首家外资控股合资理财公司汇华理财，全国首家外资再保险法人公司信利再保险等在沪开业，全国首家外商独资公募基金管理公司贝莱德基金管理公司获批筹建等。许多外资金金融机构表示基于中国经济巨大的发展潜力、新一轮高水平金融对外开放机遇、以及上海良好的营商环境，未来还将持续加大对上海的长期投资。

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，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，特别是在2020年面对错综复杂的外部形势、艰巨繁重的改革发展稳定任务，特别是新冠肺炎疫情严重冲击下，上海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。从近三年的形势来看，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、2019年11月以及2020年11月，中国国际进口博览会连续三届在上海成功举办，其中第三届中国国际进口博览会累计意向成交726.2亿美元，稳步增长，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。2020年作为“十三五”收官之年，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。“十四五”时期是上海在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。根据“十四五”规划，上海将围绕落实国家重大战略任务，城市数字化转型，国际经济、金融、贸易、航运和科技创新中心核心功能等方面不断完善深化。

**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。2020年上海市一般公共预算收入为7,046.3亿元，财政实力雄厚，产业结构优势显著。

表 7：2018~2020 年上海市财政收入构成（亿元）

科目	2018		2019		2020	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
一般公共预算收入	7,108.15	3,362.00	7,165.10	3,397.03	7,046.30	3,295.10
政府性基金收入	2,095.4	612.7	2,418.1	668.3	3,175.0	900.0
国有资本经营收入	148.1	118.0	166.6	128.4	166.7	125.4

资料来源：上海市财政局、上海市统计局

## 1、一般公共预算收支

上海市财政自给度很高，金融、信息等现代服务业发展良好，财政支出重点投向民生领域，下属各区财政实力相对均衡

2018~2020年，上海市全市一般公共预算收入分别为7,108.15亿元、7,165.10亿元和7,046.30亿元，同比增幅分别为7.0%、0.8%和-1.7%，财政收入运行总体平稳，2020年全市一般公共预算收入增速由正转负，主要是受新冠肺炎疫情、减税降费政策和深化增值税改革措施翘尾因素以及经济下行等影响。2020年新冠疫情肺炎期间，上海严格执行减税降费政策措施，重点聚焦疫情防控和复工复产复市。2020年，全市全年新增减税降费总额超过2,300亿元，支持市场主体纾困发展，其中顶格落实国家阶段性减免社会保险费等政策措施，社保减负超过1,700亿元；对捐赠、生产、运输防疫物资的企业和个人免征各类税收超过10亿元；将所有增值税小规模纳税人征收率从3%阶段性下调至1%，减免增值税59亿元；对旅游、餐饮等受疫情影响较严重的行业免征增值税43亿元。同时，上海市在全面落实国家和本市各项减税降费政策措施的同时，依法依规组织收入，多渠道盘活国有资源资产，2020年全市实现非税收入1,204.4亿元，为调整预算的107.4%。

税收收入是上海市一般公共预算收入的主要构成部分，2018~2020年，税收收入在一般公共预算收入中占比分别为88.42%、86.76%和82.91%，受新冠肺炎疫情、减税降费政策和深化增值税改革等因素影响，近年来税收收入占比有所下降。面对严峻的财政收入形势，上海市在全面落实国家和本市各项减税降费政策措施的同时，加强对重点区域、重点行业、重点企业的走访调研，大力宣传财税支持政策，协调解决企业面临的实际困难，全力稳住税源。上海市是全国首批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。税收收入构成方面，主要由增值税、企业所得税和个人所得税构成，2020年上海市主要税收收入构成是：增值税2,285.7亿元，为调整后预算的93.6%；企业所得税1,394.3亿元，为调整后预算的93.2%；个人所得税670.4亿元，为调整后预算的101.0%。

2020年，上海市一般公共预算收入为7,046.3亿元，加上中央财政税收返还和补助收入1,119.3亿元，上年结转收入、调入资金和动用预算稳定调节基金等1,149.8亿元，以及地方政府一般债务收入540.4亿元，全市可以安排使用的一般公共预算收入总量9,855.8亿元。

表 8：2018~2020 年上海市一般公共预算收入构成（亿元）

科目	2018		2019		2020	
	全市	市本级	全市	市本级	全市	市本级
<b>税收收入</b>	<b>6,285.04</b>	<b>2,789.3</b>	<b>6,216.29</b>	<b>2,752.8</b>	<b>5,841.9</b>	<b>2,462.0</b>
增值税	2,624.82	1,145.2	2,766.85	1,208.8	2,285.7	929.2
企业所得税	1,518.71	874.1	1,452.11	842.3	1,394.3	801.0
个人所得税	770.21	380.6	603.73	297.4	670.4	327.8
城市维护建设税	275.9	146.6	284.2	160.8	267.5	147.7
房产税	213.8	54.3	216.8	55.7	198.7	52.7
城镇土地使用税	44.0	23.5	22.9	12.1	18.1	9.7
耕地占用税	5.7	2.9	13.3	6.7	8.3	4.2
契税	284.95	57.1	315.18	64.3	380.1	76.0
其他各税	546.95	105.0	541.22	104.7	618.8	113.7
<b>非税收入</b>	<b>823.11</b>	<b>572.7</b>	<b>948.81</b>	<b>644.2</b>	<b>1,204.4</b>	<b>833.1</b>
<b>一般公共预算收入</b>	<b>7,108.15</b>	<b>3,362.00</b>	<b>7,165.10</b>	<b>3,397.03</b>	<b>7,046.3</b>	<b>3,295.1</b>

资料来源：上海市财政局、上海市统计局

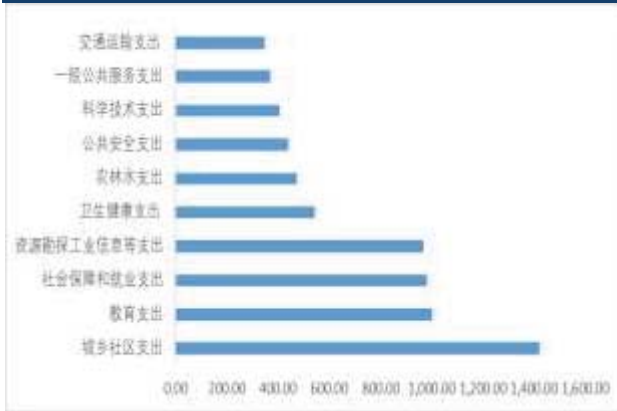
上海市自身财政实力很强，是分税制体制下对中央财政贡献较大的省级行政单位之一，因此中央转移支付与其他行政区相比规模不大，2018~2020年中央税收返还和补助收入分别为851.4亿元、900.8亿元和1,119.3亿元，2020年得到中央转移支付占财政总收入<sup>1</sup>的比重仅为12.86%。

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。2020年上海市一般公共预算支出为8,102.1亿元，加上上解中央财政支出209.6亿元、地方政府一般债务还本支出328.7亿元、补充预算稳定调节基金1,030.9亿元、调出资金0.2亿元、结转下年支出184.3亿元，2020年上海市一般公共预算支出总量为9,855.8亿元。从具体支出科目上看，2020年上海市一般公共预算支出中城乡社区支出、教育支出、社会保障和就业支出、资源勘探信息等支出以及卫生健康支出位列前五位，占比分别为17.52%、12.35%、12.10%、

<sup>1</sup> 财政总收入=一般公共预算收入+债务收入+转移性收入

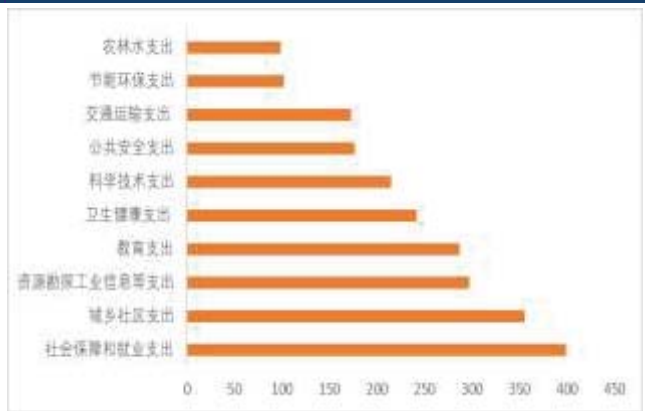
11.95%和 6.73%。

图 7：2020 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 8：2020 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

上海市本级一般公共预算支出结构方面，具体来看，2020年社会保障和就业支出、城乡社区支出、资源勘探工业信息等支出、教育支出以及卫生健康支出位列前五位，分别占比14.51%、12.93%、10.81%、10.43%和8.78%，上海市本级承担了更多的社会保障和就业支出、城乡社区支出、资源勘探工业信息等支出、教育支出和卫生健康支出等方面支出，同时通过转移支付等方式支持各区均衡协调发展。

近年来，上海市对各区财政转移支付力度较大，不断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。2018~2020 年，市对区财政转移支付分别为 1,091.3 亿元、1,042.9 亿元和 1,069.9 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 9：2018~2020 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		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
市本级	3,362.00	3,397.03	3,295.1	2,791.81	2,629.31	2,752.6
各区						
浦东新区	1,066.20	1,071.50	1,077.00	1,305.51	1,341.27	1,258.70
黄浦区	225.00	225.73	229.20	279.66	276.01	276.67
徐汇区	193.52	194.15	198.10	231.29	287.52	306.56
长宁区	162.84	131.62	129.03	192.09	162.86	148.39
静安区	246.83	247.63	250.14	370.55	297.54	295.70
普陀区	114.05	110.07	110.63	203.61	179.89	168.56
虹口区	116.75	117.00	119.39	184.67	165.06	162.66
杨浦区	126.71	127.12	128.45	230.53	216.94	201.70
闵行区	296.80	297.70	298.3	408.63	401.59	429.8
宝山区	160.45	161.00	152.97	301.61	288.81	261.26
嘉定区	269.92	270.73	220.40	391.45	356.46	309.30
金山区	124.63	126.14	126.32	241.66	224.88	229.85
松江区	204.38	210.51	220.62	345.09	339.41	319.01

青浦区	203.10	207.19	210.10	333.54	339.91	336.76
奉贤区	151.20	154.99	161.60	272.83	289.15	259.22
崇明区	83.77	115.00	119.00	267.01	382.68	385.42

资料来源：上海市财政局、上海市统计局及各区公开披露信息

总体来看，2020年上海市财政运行平稳，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，财政管理体制市场化程度较高，税收征收环境好。

## 2、政府性基金收支

近三年，上海市政府性基金收入增长较快，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，未来财政收入中政府性基金收入的贡献或将减弱

政府性基金收入主要受国有土地使用权出让收入的影响。2018~2020年，上海市政府性基金收入分别为2,095.4亿元、2,418.1亿元和3,175.0亿元，其中国有土地使用权出让收入分别占92.00%、92.99%和93.97%。2020年上海市政府性基金收入为3,175.0亿元，同比增长31.3%，其中国有土地使用权出让收入为2,983.5亿元，政府性基金收入大幅增长主要是本市加大土地供应规模，成交金额高于预期，国有土地使用权出让收入相应增加。从本级来看，市本级政府性基金收入900.0亿元，其中国有土地使用权出让收入824.7亿元，市本级政府性基金支出1,018.7亿元，其中国有土地使用权出让支出956.0亿元，主要用于中心城区旧区改造、轨道交通和市政府确定的虹桥商务区、长兴岛等重点区域土地储备和基础设施建设等方面的支出。

2020年，上海市政府性基金收入3,175.0亿元，加上中央财政政府性基金补助收入278.6亿元、地方政府专项债务收入1,214.4亿元、动用上年结转收入457.9亿元、调入资金0.2亿元，全市可以安排使用的政府性基金收入总量5,126.1亿元。2020年，上海市政府性基金支出3,697.8亿元，加上地方政府专项债务还本支出256.5亿元、调出资金469.7亿元、结转下年支出702.1亿元，全市政府性基金支出总量5,126.1亿元。

近年来，上海市政府性基金收入增长较快，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。长期看，上海市财政收入中政府性基金收入的贡献或将减弱。

总体上，近三年上海市政府性基金收入增长较快。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减弱。

## 3、国有资本经营收支

上海国企发展强劲，2020年新增上海建工、上海医药进入《财富》世界500强；国企改革引向深入，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，未来将持续推动国企深入参与上海科创中心建设

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驱动国企改革，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。

作为地方国资重镇，截至2020年6月末，上海地方国有企业资产总额达22.4万亿元。上海全市地方国有控股境内外上市公司87家，总市值2.77万亿元，国有股市值超过1万亿元。整体上市或核心业务资产上市企

业占市场竞争类、金融服务类企业总量的三分之二。除上汽集团、浦发银行、太保集团、绿地集团外，上海建工、上海医药两家企业于 2020 年首次入选《财富》杂志发布的最新一期世界 500 强榜单，彰显上海国企强劲的发展势头。

此外，上海市国有企业改革不断推进，2016 年以来，上海市出台《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职工持股首批试点工作实施方案》等配套文件，进一步将国企改革引向深入。上海市国资委鼓励暂不符合上市条件的充分竞争领域企业，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；深化员工持股试点，支持整体上市或核心业务资产上市的企业集团经营管理团队和核心员工参与员工持股。目前，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%。

目前，上海国资系统企业正以区域性国资国企综合改革试验为契机，推动国企深入参与上海科创中心建设。根据规划，上海国资系统将培育一批符合国家战略、市场认可度高的科技创新企业，建立上市资源后备库，新增 10 家左右企业在科创板上市。重点围绕集成电路、生物医药、人工智能三大战略性先导产业，推进关键核心技术攻关，推出更多成果，并在激励机制建设、经费投入等方面保障推进上海科创中心建设。

**上海市完善国有资本经营预算管理制度，扩大国有企业收益收缴范围，提升企业国资收益收缴比例，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，随着企业国资收益收缴比例的提升，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。2020 年上海市全市国有资本经营收入 166.7 亿元，加上国有资本经营预算转移支付收入 0.8 亿元、上年结转收入 18.1 亿元，全市国有资本经营收入合计达到 185.6 亿元<sup>2</sup>。市本级国有资本经营收入 125.4 亿元，加上国有资本经营预算转移支付收入 0.8 亿元、上年结转收入 12.6 亿元，市本级国有资本经营收入合计达到 138.8 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 2021 年市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市委宣传部监管的企业，其中市国资委出资监管的企业 32 家，委托市委宣传部监管的企业 4 家，合计纳入 2021 年市级国有资本经营预算编制范围的企业 36 家。

另一方面，在收益收缴范围扩大的同时，近年来上海市级国资收益收缴比例有所提升。上海市级国资收益收缴的比例实行“分类收缴”办法，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。2019 和 2020 年，一般企业国资收益收缴比例分别提升为 25%和 30%。根据《关于上海市 2021 年市级国有资本经营预算（草案）的说明》，2021 年市级国资收益

<sup>2</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暂行办法》，“企业国有资本经营收益”包括应交利润、国有股利股息、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。

收缴的比例为：一般企业为 30%（其中功能保障类企业 20%）；文化类企业、公益性企业（含公共服务类企业）为 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。

从国有资本经营支出来看，2020 年上海全市国有资本经营支出 123.1 亿元。市本级国有资本经营支出主要用于国有企业资本金支出以及国有企业政策性补贴支出，其中国有企业资本金支出主要用于国有经济结构调整支出、公益性设施投资支出、支持科技进步支出等方面。

表 10：2018~2020 年上海市国有资本经营收支情况（亿元）

科目	2018		2019		2020	
	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	169.1	132.8	181.4	138.2	185.6	138.8
上年结转收入	21.0	14.8	14.8	9.8	18.1	12.6
国有资本经营收入	148.1	118.0	166.6	128.4	166.7	125.4
国有资本经营支出	121.7	97.1	112.6	84.8	123.1	94.1
调出资金	32.6	25.9	50.7	40.8	45.3	33.1
结转下年支出	14.8	9.8	18.1	12.6	17.2	11.1

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，规定纳入市级国有资本经营收益收缴的企业范围、国有独资企业上缴年度净利润的比例以及国有资本经营收益调入一般公共预算的比例，由市财政局会同市国资委提出方案，报市政府批准后执行，下一年度如无调整，则按照上年确定的方案执行；二是对国资收益收缴比例的分类进行调整完善，规定国有独资企业上缴年度净利润的比例实行分类管理，区分一般企业、公益性企业、文化企业和小微企业等，具体认定由市财政局会同市国资委负责；三是对国资收益收缴的审批流程进行精简，提高国资收益收缴的效率。

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，随着企业国资收益收缴比例的提升以及国有企业收益收缴范围的扩大，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建设公益性项目和置换存量债务，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

债务限额方面，经国务院批准，2020年上海市债务限额9,723.1亿元（一般债务限额4,391.5亿元，专项债务限额5,331.6亿元）。根据上海市财政局提供的数据，截至2020年底，上海市政府负有偿还责任的债务为6,891.5亿元（一般债务余额2,999.2亿元，专项债务余额为3,892.3亿元），较2019年底增长了20.44%，未来融资空间仍然较为充足。按审计口径计算，截至2020年底，上海市债务率（负有偿还责任的债务/综合财力）为49.7%，较2019年底的46.1%上升了3.6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2020年底，地方政府债券余额6,878.1亿元，占99.8%；非政府债券形式存量政府债务余额13.4亿元，占0.2%。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2021年到期746.6亿元，占10.8%；2022年到期620.2亿元，占9%；2023年到期826亿元，占12%；2024年及以后年度到期4,698.7亿元，占68.2%。

分区域来看，截至2020年底，上海市本级政府负有偿还责任的债务为1,494.8亿元，占全市的21.69%，较2019年底增加了6.75个百分点；区级政府负有偿还责任的债务为5,396.7亿元，占全市的78.31%，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。2020年，上海市发行地方政府债券1,754.8亿元，包括新增债券1,332亿元，用于市本级和转贷各区的重大公益性项目支出；再融资债券422.8亿元，全部转贷各区用于偿还2020年到期的上海市政府债券本金。

表 11：截至 2020 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	6,891.50	20.44	1,494.80	74.89	5,396.70	10.87
其中：政府债券	6,878.10	20.70	1,483.50	78.01	5,394.60	10.88

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。虽然受疫情影响，2020年上海市一般公共预算收入为7,046.3亿元，较2019年下降1.7%，但是上海市财政实力雄厚，预计2021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部委的要求，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，上海市政府印发了《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

上海市在区域性国资国企综合改革试验、国企分类监管、混合所有制改革、推动整体上市或核心业务资产上市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

根据上海市国资委网站披露的《本市地方国有企业2020年度总体运行情况》，截至2020年底，上海市地方国有企业总数为14,358户，国有资产总量达到31,097.26亿元，增长3.9%。2020年，上海市地方国有企业实现营业收入37,633.79亿元，下降1.5%；实现利润总额3,368.34亿元，归母净利润2,222.75亿元。2020年，上海市实现地方国有企业生产总值11,738.18亿元，较上年增长1.0%，占上海市国民经济生产总值（38,700.58亿元）的比重为30.33%。上海市国有企业是上海市经济发展的重要组成部分，其改革发展将对上海市经济起到助推作用。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。新一轮国资国企改革在落实中央关于国资国企改革的决策

部署、国企分类监管、提高国有资产流动性、构建激励约束机制等关键方向持续发力、有序推进，成效斐然。

**深化落实中央关于国资国企改革的决策部署：先行开展区域性国资国企综合改革试验；积极推动国有企业全力打响上海“四大品牌”；全面推进国企改革“双百行动”；推动提高国有控股上市公司质量**

2021年1月，上海市发布《上海市贯彻〈国企改革三年行动方案（2020-2022年）〉的实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。上海市在推进实施国企改革三年行动上的总体思路是做好“四个结合”。在全面落实国企改革三年行动方案的基础上，又要结合上海实际，强调“五个注重”，全面纵深推进上海国资国企改革。

作为地方国企改革的重要尝试，开展区域性国资国企综合改革试验是进一步深化国资国企改革的新举措。上海市是自国资国企改革区域性“综改试验”启动后，第一个公布方案的试点城市。2019年8月，上海市人民政府印发《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》（沪府规[2019]33号），提出到2022年，在国资国企改革发展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，内外衔接、上下贯通的国资监管格局更加健全；形成符合高质量发展要求的国资布局，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；建立中国特色现代国有企业制度，企业党委领导作用充分发挥，权责对等、运转协调、有效制衡的治理机制基本健全；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，1/3的企业集团具有国际影响力的竞争优势和知名品牌，1/3的企业集团具有领先国内同行业的综合实力和特色品牌，1/3的企业集团具有支撑区域经济发展的资源配置能力和优质服务品牌。上海先行先试推进改革，将会进一步推动地方国企改革步伐，特别是对于鼓励基层创新、全面推动国资国企改革“1+N”政策在试验区落实落地，增强国资国企改革的系统性、整体性、协同性，以点带面推动全国国资国企改革具有积极意义。

根据《实施方案》，上海市将实施“三大产业”“四大品牌”战略，加快集成电路、生物医药、人工智能三大战略性新兴产业建设，同时推动国有企业成为上海“四大品牌”建设的引领者和示范者。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。2019年9月，上海市国资委和上海市商务委员会联合制定了《关于推进本市国有企业重振老字号品牌的若干措施》（沪国资委规划[2019]252号），该措施结合上海老字号品牌的发展实际，聚焦企业反映的难点、痛点、堵点问题，形成推进本市国有企业重振老字号品牌的若干措施。

2018年8月，国务院国有资产监督管理委员会下发了《关于印发〈国企改革“双百行动”工作方案〉的通知》（国资发研究[2018]70号），国务院国有企业改革领导小组决定选取百余户中央企业子企业和百余户地方国有骨干企业，在2018-2020年期间实施国企改革“双百行动”。同月，上海市国资委召开了本市国企改革“双百行动”工作部署会，“双百行动”正式启动。2019年以来，上海市“双百行动”企业名单确定，共计9家公司纳入“双百行动”，其中上海电气环保集团、上海燃气有限公司、老凤祥股份有限公司、上海制皂（集团）有限公司、东方国际创业股份有限公司、上海海立（集团）股份有限公司规范有序推进改革举措，取得

了明显成效，其中 3 户企业获评全国“双百企业”三项制度改革专项评估 A 级。

2021 年 5 月，上海市国资委发布《市国资委关于推动提高国有控股上市公司质量的实施意见》，力争通过五年左右努力，推进本市地方国有控股上市公司阵容日趋强大、行业结构逐步优化、资本运作和价值管理明显加强、治理水平不断改善、公司风险有效控制、监管能效不断提升，实现本市地方国有控股上市公司质量有明显提高。

**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；融资平台改革转型与国企改革国资布局相结合**

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”。目前，上海市已经建立了上海国盛（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”）两大国资流动平台，共同组成上海国资管理的“产业”、“金融”双平台模式，并成立了投资决策委员会。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。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。

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。

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。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逐步转型。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。

**提高国有资产流动性：发展混合所有制经济，推动整体上市或核心业务资产上市；推进地方国有控股混合**

## 所有制企业开展员工持股

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。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。党的十九大以来，上海市国资国企改革工作取得阶段性成果，全市地方国有控股境内外上市公司 87 家，总市值 2.77 万亿元，国有股市值超过 1 万亿元。整体上市或核心业务资产上市企业占市场竞争类、金融服务类企业总量的 2/3。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%。

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。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。2019 年 12 月 13 日，证监会发布并实施了《上市公司分拆所属子公司境内上市试点若干规定》。上海在分拆上市方面首先发力，为未来引入战略投资者、混合所有制改革提供平台基础。2020 年 11 月 20 日，上海市人民政府印发《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》的通知，支持上市公司通过资产重组、收购境内外资产和境内外分拆上市等方式加快产业升级，做优做强。目前上海已有两家上市公司公布分拆上市预案。2020 年 1 月 6 日，上海电气公告称将分拆子公司上海电气风电集团股份有限公司至科创板上市；2020 年 1 月 8 日，上海建工公告称将分拆子公司上海建工材料工程有限公司至上交所主板上市，但于 2021 年 1 月 23 日，上海建工公告拟终止上海建工材料工程有限公司分拆上市方案。

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 月和 2019 年 3 月，上海市国资委分别将华建数创（上海）科技有限公司和上海西派埃智能化系统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。

### 构建长效激励约束机制：积极稳妥推进实施股权激励工作；落实和开展国资委监管企业工资决定机制改革

构建和企业发展战略相协调、与市场规则相适应的长效激励约束机制，推动国有企业高质量发展，是国资国企改革的重要内容。2018 年 9 月，上海市国资委先后印发《关于推进实施〈张江自主创新示范区企业股权和分红激励办法〉有关工作的通知》、《关于积极稳妥推进实施股权激励工作的通知》，把健全长效激励机制作为完善国有企业经营机制、激发微观市场主体活力的重要举措。截至 2019 年 8 月末，上海的市属竞争性国

企中已有 85% 的企业集团制定了激励推进方案，形成了“一企一方案”的路线图。2019 年 4 月 2 日，华东建筑集团股份有限公司（以下简称“华建集团”）发布公告，公司限制性股票授予登记完成，标志着华建集团实现整体上市后的首期股权激励方案实施落地，也标志着上海市管企业集团股权激励第一单正式落地实施。2019 年 5 月 6 日，上海电气集团股份有限公司（以下简称“上海电气”）发布公告，公司 A 股限制性股票激励计划获得股东大会决议通过，根据激励计划，上海电气拟向集团内 2,235 名员工授予合计 1.365 亿股的 A 股限制性股票。实施激励的同时，上海坚持激励与约束并举，防止企业片面追求规模速度。申能集团所属上海诚毅投资管理有限公司实行决策风控人员跟投制度，将管理团队与基金投资进行风险捆绑、利益共享，2019 年已按期完成 4 家所投企业的退出。

2019 年 1 月，上海市政府制定了《上海市人民政府关于本市改革国有企业工资决定机制的实施意见》（沪府规[2019]7 号），提出建立健全与劳动力市场基本适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制，进一步增强国有企业活力、提升国有企业效率，充分调动国有企业职工的积极性、主动性和创造性。2019 年 4 月，上海市国资委、上海市人力资源社会保障局和上海市财政局联合印发了《关于市国资委监管企业工资决定机制改革的实施办法》（沪国资委分配[2019]76 号），在落实董事会工资分配管理权、明晰工资与效益的联动机制、细化预算管理制度和加强工资分配管理和监督等方面细化和明确了改革的具体举措。

党的十九大以来，上海市国资国企改革工作取得阶段性成果，完成 17 家企业职业经理人薪酬制度改革，系统企业累计实施股权激励、分红激励等 81 例。

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积极落实中央国资国企改革的决策部署，分类管理的模式有助于发挥不同类型的企业的竞争优势，国资流动平台的建立有助于实现国有资产的经济效益，发展混合所有制经济、推动企业上市、推进员工持股等措施提升了国有资产流动性，构建长效激励约束机制推动了国有企业高质量发展，为上海市债务偿付提供保障。

## 体制环境:现代化的治理体系和创新、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

上海市政府以政务营商环境打造为抓手，在组织管理效率、行政执法、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；同时上海市进一步深化“放管服”、“一网通办”改革，加强依法行政和改进工作作风，打造智慧政府，在提升政府治理体系和治理能力现代化水平方面成效显著

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。2020年，上海市政府进一步深化“放管服”改革，进一步推进政务服务“一网通办”，进一步加强依法行政和改进政府作风，推进政府治理体系和治理能力现代化。

营商环境打造方面，上海市进一步深化“放管服”改革，“放管服”，就是简政放权、放管结合、优化服务。2020年，上海市坚持依法行政、“放管服”并重，政府自身建设进一步加强，营商环境更加优化，原定三年完成的营商环境改革措施一年基本落地，实施重大项目审批制度改革“23条”，完成“证照分离”改革全覆盖试点，国务院批复同意浦东开展“一业一证”改革试点；聚焦企业办事的难点、堵点、痛点，在开办企业、办理施工许可、跨境贸易、纳税、办理破产等方面推出更多针对性举措，持续压缩审批环节和时间；“减证便民”改革上，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。2020年2月，上海市发布《上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案》，围绕全面打响“一网通办”政务服务品牌、打造更具国际竞争力的营商环境、加强保护和激发市场主体活力的制度供给和落实组织保障等方面提出了36条实施方案，持续深化“放管服”改革。2020年4月，上海市人民政府办公厅印发《2020年上海市深化“放管服”改革工作要点》的通知，助力疫情防控和复工复产复市，进一步降低市场准入门槛，更大激发创新创业活力，不断提高服务质量和水平。同时，上海市人力资源和社会保障局提出2020优化营商环境举措11条，优化上海市营商环境，助力复工复产，加强招才引智，深化便民便企。2021年3月，上海市政府发布《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》，涉及持续优化便捷高效的政务环境、全面提升企业全生命周期管理服务、着力营造公平竞争的市场环境、围绕安商稳商全方位强化企业服务、加强优化营商环境实施保障等诸多方面，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，整体提升上海市营商环境的国际竞争力。2021年3月，为进一步落实《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》，上海市政府下发进一步落实优化营商环境重点任务举措的通知，提出7项工作任务、25项工作要求，全力做好2021年度世界银行营商环境测评工作，推动上海在世界银行营商环境测评中有更好的表现；2021年4月，上海市人民政府印发《关于在全市范围推广实施“一业一证”改革的指导意见》的通知，深入落实《国务院关于上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案的批复》（国函〔2020〕155号），进一步提升改革综合效能和整体效应。

在提升服务效能方面，上海市持续推进“一网通办”，2020年1月，上海市公共数据标准化技术委员会正式成立，标志着上海公共数据治理进入了标准化、专业化发展新阶段。“一网通办”是上海首创的政务服务品牌，即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，2020年，政务服务“一网通办”实名用户数从1,024万增加到4,416万，日均办事17.3万件，网办率58%、提高30.3个百分点，321个事项可“一件事一次办”，部门核发材料基本实现免提交，“一网通办”国际版开通运行。

加强依法行政和改进工作作风方面，2020年，上海市扎实开展“四史”学习教育和常态化大调研，部门一般

性支出在年初预算压减10%的基础上又作了进一步压减，廉政建设与业务工作融合机制进一步完善。2020年4月，上海市政府常务会议原则同意《上海市政府信息公开规定（修订草案）》并指出，推进政府信息公开，是提高政府治理体系和治理能力现代化的重要抓手；作为全国最早建立政府信息公开制度的省级政府，上海要最大限度主动公开，坚持“公开为常态、不公开为例外”的基本原则，更好保护人民群众的知情权、参与权、监督权；要进一步规范依申请公开，健全政府信息公开申请登记、审核、办理、答复、归档的工作制度；要以公开促监督、促规范，抓紧完善各领域规章制度和工作流程、操作细则，进一步提升政府工作的规范性和透明度。

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、人民为中心的行政管理方式，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，以营造良好政务营商环境为抓手，深化“放管服”和“一网通办”改革，改进工作作风，打造智慧政府，强化政府监管，行政效能和政务服务满意度不断提升。

## 2、市场环境

上海国际金融中心建设取得重要进展，金融市场体系不断完善，金融集聚效应凸显；上海自贸区临港新片区的建立和综合保税区的发展进一步推动了上海贸易功能提升，通过地方法规进一步鼓励跨国公司总部聚集、外商投资、数字贸易、外资研发中心的设立和发展，商贸环境不断优化；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》；2019年1月，人民银行会同发展改革委、科技部等部门又联合印发了《上海国际金融中心建设行动计划（2018~2020年）》，根据上述文件，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和辐射能力的全球性金融市场地位，基本形成公平法治、创新高效、透明开放的金融服务体系，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。2020年1月，上海市政府印发《加快推进上海金融科技中心建设实施方案》，围绕全速推进金融科技关键技术研发、全面提升金融科技应用水平、全要素促进金融科技产业集聚、全力推进金融科技监管创新试点和全方位营造一流金融科技发展环境等五项重点任务提出25条具体工作举措。2020年2月14日，中国人民银行、银保监会、证监会、外汇局与上海市政府联合发布《关于进一步加快推进上海国际金融中心建设和金融支持长三角一体化发展的意见》，从积极推进临港新片区金融先行先试、在更高水平加快

上海金融业对外开放和金融支持长三角一体化发展等方面提出30条具体措施。

从**商贸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。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》，上海自贸试验区临港新片区正式设立，同时上海市出台《中共上海市委、上海市人民政府关于促进中国（上海）自由贸易试验区临港新片区高质量发展实施特殊支持政策的若干意见》，完善体制机制，赋予临港新片区更大改革自主权，制定财税金融和规划土地等特殊政策支持力度，推动重大改革优先在新片区试点、重大项目优先在新片区布局、重大政策优先在新片区适用，推动高端产业聚集发展。2020年11月，上海市印发了《上海市全面深化服务贸易创新发展试点实施方案》（下称“《试点实施方案》”），该《试点实施方案》明确了试点任务，涵盖了全面探索完善管理体制、全面探索扩大对外开放、全面探索提升便利化水平、全面探索创新发展模式、全面探索重点领域转型升级、全面探索健全促进体系、全面探索优化政策体系和全面探索健全运行监测和评估体系等多个方面，加快了推进上海市服务贸易改革开放。2021年1月，上海市人民政府提出了《上海市人民政府关于我市促进综合保税区高质量发展的实施意见》，加快推进综合保税区产业转型升级，更好发挥内外贸一体化战略链接作用，强化综合保税区发展保障措施，更好发挥各综合保税区在上海市建设更高水平开放型经济、构建开放型经济新体制中的重要作用，推动上海市贸易功能进一步提升。

二是投资环境更加优化。2020年，上海市新增外商直接投资企业数5,751个，比上年下降15.4%；吸收实到金额202.33亿美元，比上年增长6.2%，第三产业实到外资191.12亿美元，增长10.6%。其中，外商独资企业实到金额占比最大，增速领先，2020年，上海市新增外商独资企业数4,448个，占全部新增企业数的比重为77.3%；实到金额169.91亿美元，比上年同期增长20.6%，占上海市实到金额的比重为84.0%。

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》”）该项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。2019年7月，上海市政府对《规定》进行相关修订，随后又相继公布了《上海市人民政府关于本市促进跨国公司地区总部发展的若干意见》《上海市人民政府关于进一步促进外商投资的若干意见》，上述文件的发布实施，进一步鼓励跨国公司地区总部聚集，放宽条件提高跨国公司投资便利度和资金使用度，加大对外商的对外开放和外资吸引，进一步保护外商合法权益，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。

2019年7月，上海市商务委员会、上海市经济和信息化委员会等九部门联合印发了《上海市数字贸易发展行动方案（2019~2021年）》，这是国内首个省市发布的数字贸易发展行动方案，率先提出打造上海“数字贸易国际枢纽港”，建设数字贸易创新创业、交易促进和合作共享中心的总体思路。此次发布的《行动方案》主要



聚焦云服务、数字内容、数字服务的行业应用、跨境电子商务等重点领域，以虹桥商务区为核心发展区域，提出建设数字贸易跨境服务集聚区，扶持和激活原创内容IP，支持数字服务重大项目，培育独角兽企业，搭建数字贸易交易促进平台，推动建立全球数字合作城市联盟等12项主要任务，并从建立工作机制、开展科学规划、完善基础设施、加大资金支持、加强人才建设、做好法制保障、加强风险防控等7方面明确推进数字贸易发展的保障举措，力争到2021年上海数字贸易进出口总额突破400亿美元，打造5家估值超过百亿美元的数字贸易龙头企业，培育500家规模以上的数字贸易重点企业。此次上海市相关部门联合出台的《行动方案》，将进一步激活数字贸易的发展潜力，加快形成上海数字贸易的核心竞争力和全球影响力。

2020年4月，上海市政府印发《本市贯彻〈国务院关于进一步做好利用外资工作的意见〉若干措施》，就贯彻《国务院关于进一步做好利用外资工作的意见》提出24条措施，主要涉及落实国家扩大开发政策、加强外商投资促进工作、提升投资便利化水平和强化外商投资保护等四个方面，进一步扩大对外开放，持续打造吸引外资新高地，持续营造国际化、法治化、便利化的营商环境。

2020年11月，上海市政府印发《上海市鼓励设立和发展外资研发中心的规定》，规范了上海市行政区域内外资研发中心、全球研发中心和外资开放式创新平台的设立和发展，进一步扩大开放，增强上海市全球资源配置和科技创新策源功能，鼓励外国投资者在上海市设立研发中心。

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、金融改革先行先试、长三角一体化发展等方面享有较为优越的政策环境，一系列突破性政策有序推进并取得重要阶段性成果，有力地支持了实体经济发展**

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、金融改革先行先试、长三角一体化发展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。

一是深化上海自贸区体制改革，增设临港新片区进行根本性变革，细化多项特殊政策支持，营造更具吸引力的营商环境。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，尤其在投资管理、贸易监管、金融创新等方面取得重要阶段性成果。

2019年8月，国务院正式印发《中国（上海）自由贸易试验区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，与以往自贸试验区相比，临港新片区绝不仅仅是简单的面积扩大和现有政策平移，而是全方位、深层次、根本性的制度创新，是深化改革开放的再升级。同时，2019年8月，上海市人民政府出台《关于促进中国（上海）自由贸易试验区临港新片区高质量发展实施特殊支持政策的若干意见》，进一步涵盖并细化了管理权限、专业人才、财税金融、规划土地、产业发展、住房保障、基础设施等50条特殊支持政策。2019年11月，习近平总书记在上海考察时指出，中国（上海）自由贸易试验区临港新片区（以下简称“临港新片区”）要进行更深层次、更宽领域、更大力度的全方位高水平开放，努力成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的重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田（以下简称“五个重要”）。2020年8月，上海市人民政府发布《关于以“五个重要”为统领加快临港新片区建设的行动方案（2020-2022年）》指出，到2022年，上海市初步形成“五个重要”基本框架，初步建立高标准的投资贸易自由化便利化制度体系，初步体现上海市强化“四大功能”的核心承载区的综合优势，为到2035年全面实现“五个重要”目标奠定扎实基础。2020年9月，上海市经济和信息化委员会、中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管委会和上海市发展和改革委员会等七部门联合印发了《临港新片区创新型产业规划》，围绕国家战略需要、国际市场需求大、对外开放度要求高的重点领域，集聚发展集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等前沿产业集群，提升发展新型国际贸易、跨境金融、高能级航运、信息服务、专业服务的高端服务功能，培育发展离岸经济、智能经济、总部经济、蓝色经济等创新经济业态，建设具有国际市场影响力和竞争力的开放型产业体系。根据《临港新片区创新型产业规划》，到2025年，临港新片区将初步构建前沿产业和现代服务业协同发展的开放型产业体系，建立比较成熟的投资贸易自由化、便利化制度体系；到2035年，产业结构优化升级，重点前沿产业竞争力世界领先，现代服务业高度发达，打造全球高端资源要素配置的核心功能，建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。整体而言，临港新片区的建立以及各项特殊支持政策的细化落地，赋予新片区更大改革自主权，加大财税金融、土地规划等政策支持力度，推动高端产业集聚，利于打造更具吸引力的、特别人才自由、特别开放、特别便利的营商环境。

二是上海金融业对外开放先行，金融改革先试，密集政策出台助力上海国际金融中心建设。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。特别是在金融对外开放方面，上海主要在扩大银行业、证券业、保险业、金融市场对外开放，拓展FT账户功能和使用范围，放开银行卡清算机构和非银行支付机构市场准入等六方面先行，提出将合格境内机构投资者主体资格范围扩大至境内外机构在上海发起设立的投资管理机构；大力发展绿色信贷；支持设立人民币跨境贸易融资和再融资服务体系；支持扩大知识产权质押融资，并加快大宗商品现货市场建设等政策措施，推进更高水平的金融服务业对外开放。2020年1月，上海市人民政府印发《加快推进上海金融科技中心建设实施方案》，力争用5年时间，把上海市打造成为金融科技的技术研发高地、创新应用高地、产业集聚高地、人才汇集高地、标准形成高地和监管创新试验区，将上海市建设成为具有全球竞争力的金融科技中心。

金融改革方面，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，科创板成功开板并平稳运行，全年受理205家企业上市申请，70家企业成功上市，筹资额达到824亿元；出台实施“浦江之光”行动，建立科创企业培育储备资源库，支

持培育更多本地科创企业上市；加强长三角资本市场服务基地建设，打造助推长三角优质企业到科创板上市的服务平台。2020年11月，为规范上市公司治理及运作，上海市人民政府出台《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》，针对提高上市公司治理水平、支持上市公司做优做强、健全上市公司退出机制、解决上市公司突出问题、加大违法违规惩处力度和营造良好市场生态等六方面提出17条具体措施，推动上海市上市公司高质量发展。未来，上海市将进一步加强国际金融中心建设和自贸试验区金融开放创新联动，争取国家把新的金融产品、业务创新和金融科技等放在上海先行先试，推动金融高质量发展，更好服务实体经济。

**三是长江三角一体化发展国家战略全面实施，发挥上海市龙头带动作用，引领提升长三角经济集聚度、区域连接性和政策协同效率。**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》（下称“《规划纲要》”），总体目标系到2025年，长三角一体化发展取得实质性进展，跨界区域、城市乡村等区域板块一体化发展达到较高水平，在科创产业、基础设施、生态环境、公共服务等领域基本实现一体化发展，全面建立一体化发展的体制机制。该《规划纲要》提出要发挥上海市龙头带动作用，为此上海市推出多项举措引领长三角一体化发展：一是聚焦产业发展、科技创新、基础设施建设、生态环境保护、公共服务供给等重点领域与兄弟省市协同抓好推进，以项目化、清单式推进一批重大项目、专题合作和民生服务事项落地实施；二是聚焦重点区域率先突破，上海自贸区临港新片区重点落实“6+2”的开放政策和制度创新，长三角生态绿色一体化发展示范区重点厚筑生态优势；三是聚焦重大项目落实，重点抓好高速铁路、城际铁路、长江黄金水道、机场群、5G布局，另外像淀山湖、太浦河、长江口水源地保护等一批重大项目规划建设的协调推进；四是聚焦重大平台深化合作，加快G60科创走廊、长三角经济协调会等一批跨区域重大合作平台建设，加强长三角科技资源共享服务平台等公共服务平台建设，发挥服务载体作用。2020年1月，上海市人民政府发布《上海市贯彻〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉实施方案》，围绕增强辐射带动能力，聚焦关键领域，在增强科技创新策源能力、完善基础设施网络布局、加强生态环境共保联治、推进公共服务普惠便利、全面扩大开放和建立统一大市场体系等方面不断取得新突破、新成效；聚焦示范区等重点区域，探索一体化制度创新，全面深化改革系统集成，协同推进对外开放，实现共享共赢，为长三角一体化发展探索路径、提供示范。

#### 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，“十三五”期间上海市加快构筑科创中心的“四梁八柱”，并以地方法规的方式全力保障科创中心建设，通过宽环境、广视野、重人才，助推上海市科创中心建设升级和经济转型升级

“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市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。十三五期间，上海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，实现了原始创新力、产业引领力、环境吸引力、资源配置力的有效提升。

2016年4月，根据《国务院关于印发上海系统推进全面改革创新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），提出了到2020年前形成科技创新中心基本框架体系，到2030年形成科

科技创新中心城市的核心功能的发展目标。同时，围绕建设具有全球影响力的科技创新中心总体目标定位，部署建设上海张江综合性国家科学中心、建设关键共性技术研发和转化平台、实施引领产业发展的重大战略项目和基础工程、推进张江国家自主创新示范区建设等四方面重点任务。经过这几年的发展，上海科创中心建设取得了一系列实质性突破，系统布局张江实验室等高水平创新基地，先后挂牌成立张江实验室和上海脑科学与类脑研究中心等；打造了硬 X 射线、蛋白质设施等国家重大科技基础设施群，目前上海建成和在建的国家重大科技基础设施已达 14 个，设施数量、投资金额等均领先全国；承接 2006~2020 年国家科技重大专项，积极对接科技创新 2030 重大项目；在核心技术领域持续发力，目前上海社会研发投入占 GDP 比重达 4%，成为拥有完整集成电路产业链的创新高地，生物医药产业和人工智能产业技术研发应用掌握核心技术等。

2020 年 4 月，上海市政府发布了《上海市推进科技创新中心建设条例》（下称“《建设条例》”），该《建设条例》于 2020 年 5 月 1 日起正式施行，从法律层面确定了科技创新中心建设的基本框架，为相关配套制度的制定和实施提供依据，加快形成制度保障体系。《建设条例》重点突出以下内容：一是注重创新策源能力的提升，提高科技创新策源能力，注重在投入方式、布局方式、管理机制等方面的创新。二是注重激励人才的创新活力，建立健全与科技创新中心建设相匹配的人才培养、引进、使用、评价、激励、流动机制，为各类科技创新人才提供创新创业的条件和平台，营造近悦远来、人尽其才的发展环境。三是注重创新主体的培育，通过在创新市场培育、社会环境建设、知识产权保护等方面做加法，在行政审批等方面做减法，为各类创新主体开展创新创业活动提供动力。四是注重营造宽容失败的创新氛围，规定对未达预期目的，但已履行勤勉尽责义务，未谋取非法利益、未违反科研诚信的单位和个人，不作负面评价。五是注重创新载体的建设，通过聚焦张江，加快张江科学城建设，引领带动若干科技创新中心重要承载区建设，并发挥重要承载区、自贸试验区以及临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区等区域的综合政策优势，扩大对内对外开放合作，推进大众创业、万众创新，推动全城全域创新。

未来，上海市还将进一步借助已有的创新基础和比较优势，继续增强创新策源能力，推动上海科技创新中心建设升级，重点集中在以下方面：一是要强化顶层设计和制度供给，形成集成电路、人工智能、生物医药“上海方案”；二是要全力推进张江国家科学中心建设，争取张江国家实验室早日获批；三是要完善“科创板”为引领的科技金融体系，推进科技成果转移转化；四是要加快提升张江科学城集中度和显示度，推动长三角区域科技创新协同发展；五是要优化完善上海科创中心建设体制机制保障。

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、科技成果转移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”，根据“十三五”规划《纲要》实施情况的评估总结，上海市已经如期实现“基本建成”的目标。当前，上海市“十四五”规划《纲要》提出，“十四五”时期，上海市要以巩固和提升经济综合实力、要素资源配置能力、市场主体竞争力为途径，提高对资金、数据、技术、人才、货物等要素配置的全球影响力，加快建设能级更高的国际经济、金融、贸易、航运中心。未来五年，上海市要持续增强国际经济中心综合实力、显著提升国际金融中心能级、全面提高国际贸易中心枢纽功能、深入建设全球领先的国际航运中心。

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，“2021年上海市政府再融资专项债券（一期）”、“2021年上海市政府再融资专项债券（二期）”、“2021年上海市政府再融资专项债券（三期）”的信用等级均为AAA。

## 中诚信国际关于 2021 年上海市政府再融资专项债券 的跟踪评级安排

根据国际惯例和主管部门的要求，我公司将在本批债券的存续期内对其每年进行跟踪评级。

我公司将在本批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人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。如发行人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，并根据监管要求进行披露。

**附一： 2021 年上海市政府再融资专项债券拟偿还的到期债券概况（万元）**

原债券名称	原债券代码	原发行规模	拟发行期限	偿还金额	转贷各区
2016 年上海市政府定向承销发行置换专项债券（二期）	1606223	1,062,000	5 年	300	崇明
			7 年	179,900	黄浦、杨浦、松江
			10 年	189,300	虹口、嘉定、奉贤
2016 年上海市政府专项债券（二期）	1605427	2,439,000	5 年	153,700	长宁、普陀、闵行、青浦、崇明
			7 年	451,100	黄浦、杨浦、松江
			10 年	278,700	徐汇、虹口、金山、奉贤
2018 年上海市政府土地储备专项债券（一期）——2018 年上海市政府专项债券（四期）	147553	737,000	5 年	177,000	徐汇
<b>合计</b>	-	<b>4,238,000</b>	-	<b>1,430,000</b>	-

资料来源：上海市财政局提供

**附二： 拟发行的 2021 年上海市政府再融资专项债券评级模型**
**本次评级适用评级方法和模型：地方政府债券(C490000\_2020\_01)**

2021 年上海市政府再融资专项债券打分卡结果		
重要因素	指标名称	分数
区域信用	地方经济	2.86
	地方财政	4.5
	偿债能力	1.5
	区域信用得分	8.86
	支持评级调整	5
其他增信措施		--
评级模型级别		AAA
<b>打分卡定性评估与调整说明：</b> 受评对象的评级模型级别在区域信用级别(aaa)的基础上通过其他增信措施调整得到。最终级别由信评委投票决定，不排除与模型打分结果存在差异。		



### 附三：上海市主要经济、财政和债务数据概况

指标/年份	2018	2019	2020
地区生产总值（亿元）	36,011.82	38,155.32	38,700.58
地区生产总值增速（%）	6.8	6.0	1.7
人均地区生产总值（万元）	14.9	15.7	-
第一产业增加值（亿元）	104.8	103.9	103.6
第二产业增加值（亿元）	10,360.8	10,299.2	10,289.5
其中：工业增加值（亿元）	9,763.5	9,670.7	9,656.5
第三产业增加值（亿元）	25,546.3	27,752.3	28,307.5
其中：金融业增加值（亿元）	5,781.6	6,600.6	7,166.3
三次产业结构	0.3:28.8:70.9	0.3:27.0:72.7	0.3:26.6:73.1
固定资产投资（不含农户）增长率（%）	5.2	5.1	10.3
全社会消费品零售总额（亿元）	14,874.8	15,847.6	15,932.5
全社会消费品零售总额增长率（%）	7.9	6.5	0.5
常住人口数量（万人）	2,423.8	2,824.1	2,489.1
全市一般公共预算收入（亿元）	7,108.2	7,165.1	7,046.3
全市税收收入占比（%）	88.4	86.8	82.9
全市一般公共预算收入增速（%）	7.0	0.8	-1.7
全市一般公共预算支出（亿元）	8,351.5	8,179.3	8,102.1
全市一般公共预算支出增速（%）	10.7	-2.1	-1.0
全市政府性基金收入（亿元）	2,095.4	2,418.1	3,175.0
其中：国有土地使用权出让收入（亿元）	1,927.7	2,248.5	2,983.5
全市政府性基金支出（亿元）	2,351.9	2,580.0	3,697.8
中央税收返还和补助收入（亿元）	851.4	900.8	1,119.3
市本级一般公共预算收入（亿元）	3,362.0	3,397.0	3,295.1
市本级税收收入占比（%）	83.0	81.0	74.7
市本级一般公共预算收入增速（%）	6.5	1.0	-3.0
市本级一般公共预算支出（亿元）	2,791.8	2,629.3	2,752.6
市本级一般公共预算支出增速（%）	26.2	-5.8	4.7
市本级政府性基金收入（亿元）	612.7	668.3	900.0
其中：国有土地使用权出让收入（亿元）	537.6	590.3	824.7
市本级政府性基金支出（亿元）	538.6	629.8	1,018.7
地方政府债务余额（亿元）	5,034.9	5,722.1	6,891.5

资料来源：上海市财政局、上海统计网、上海统计年鉴

## 附四：政府债券信用等级符号及定义

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。