

上海市国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要

2016年1月29日上海市第十四届
人民代表大会第四次会议批准



上海市国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要

2016年1月29日上海市第十四届
人民代表大会第四次会议批准

图书在版编目(CIP)数据

上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要/
上海市人民政府制订. —上海:上海人民出版社, 2016
ISBN 978-7-208-13638-0

I. ①上… II. ①上… III. ①国民经济计划-五年计划-上海市-2016~2020 ②社会发展-五年计划-上海市-2016~2020 IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 032535 号

责任编辑 李莹
封面设计 汪昊

上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要

上海市人民政府制订

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 3.25 插页 2 字数 60,000

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13638-0/D·2823

定价 8.00 元

上海市第十四届人民代表大会第四次会议 关于上海市国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要的决议

2016年1月29日上海市第十四届
人民代表大会第四次会议通过

上海市第十四届人民代表大会第四次会议审议了上海市人民政府提出的《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(草案)》。会议决定,批准《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

前 言

到2020年全面建成小康社会,是国家确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年目标。上海“十三五”规划既要为国家全面建成小康社会做出重大贡献,又要为上海未来长远发展奠定更加坚实的基础。以创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念引领发展方式转变,使规划更加适应时代要求、更加符合城市发展规律、更加反映市民期待,是我们不懈的追求。

《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》、《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》编制,是指导上海未来五年发展的宏伟蓝图,是全市人民共同奋斗的行动纲领。

目 录

一、以新理念引领新发展	1
1. 发展基础	1
2. 未来五年发展环境	4
3. 发展新理念	6
4. 2020 年主要目标	8
二、推进创新发展,激发发展新动力	12
5. 建设具有全球影响力的科技创新中心	12
6. 加快推动产业转型升级	15
7. 迈入全球金融中心前列	18
8. 提升国际贸易中心服务辐射能级	20
9. 提高国际航运中心综合服务能力	22
10. 深化智慧城市建设	24
11. 改革释放新活力	26
三、推进协调发展,增强整体协同性	30
12. 严格控制常住人口总量	30
13. 严格控制建设用地规模	31
14. 优化城镇功能空间布局	32
15. 推进重点区域高品质规划建设	34
16. 促进城乡发展一体化	35
17. 构筑便捷畅达的综合交通网络	37

18. 加强城市综合管理	39
19. 强化城市公共安全保障	40
20. 增强城市文化软实力	42
四、推进绿色发展,共建生态宜居家园	46
21. 明显提升水环境质量	46
22. 有效改善空气质量	47
23. 增加绿色生态空间	47
24. 深入推进节能低碳和应对气候变化	49
25. 着力推进循环经济和资源集约利用	50
26. 加强重点区域环境整治	51
27. 强化生态环境治理机制	51
五、推进开放发展,形成开放型经济新优势	53
28. 建设更高水平的自贸试验区	53
29. 提升“引进来”的能级和水平	54
30. 拓展“走出去”新空间	55
31. 提高城市国际影响力	56
32. 全面参与“一带一路”国家战略	57
33. 与沿江省市共建长江经济带	57
34. 深入推进长三角地区协同发展	58
35. 全力做好对口支援和合作交流工作	59
六、推进共享发展,增进市民福祉	60
36. 推动实现更高质量的就业	60
37. 多渠道增加城乡居民收入	61
38. 加快完善社会养老服务体系	62

39. 全面提升教育质量	64
40. 提升健康和医疗服务水平	66
41. 建立更加公平更可持续的社会保障体系	68
42. 改善市民居住条件和居住环境	69
43. 优化完善基本公共服务制度	70
七、凝心聚力共绘发展蓝图	71
44. 营造人才辈出的发展环境	71
45. 加强和创新社会治理	72
46. 加快完善社会信用体系	74
47. 大力建设法治上海	74
48. 完善规划实施制度保障	75
附录 《纲要》有关名词和部分指标解释	79

一、以新理念引领新发展

上海是 2400 多万市民的家园，美丽城市、美好生活是我们共同的追求。“十三五”时期（2016—2020 年）是我国全面建成小康社会的决胜阶段，上海承担着到 2020 年基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市的国家战略，肩负着继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的重要使命，承载着促进社会公平、提高生活质量的百姓期盼。“十三五”规划凝聚着各方智慧，实现规划蓝图需要每一位市民俯身耕耘。

1. 发展基础

“十二五”时期是很不平凡的五年，外部环境复杂严峻，各种风险挑战变化交织，上海从国家大局出发谋划自身发展，妥善应对国际金融危机持续影响，坚持以改革创新统领全局，加大稳增长、调结构、转方式、惠民生力度，创新驱动发展、经济转型升级取得重要阶段性进展，顺利完成“十二五”规划确定的目标任务，实现了经济社会平稳健康发展和市民生活水平新提升，上海在国家战略中的地位和作用更加凸显，国际影响

力进一步增强。

经济转型升级取得重要进展。经济在转型升级中保持平稳较快增长，全市生产总值年均增长 7.5%，2015 年达到 2.5 万亿元，人均生产总值突破 10 万元。服务经济为主的产业结构基本形成，第三产业增加值占全市生产总值的比重超过 67%。消费对经济增长的拉动作用进一步增强，最终消费支出占全市生产总值的比重接近 60%。经济发展的质量和效益不断提高，一般公共预算收入年均增长 13.9% 左右。城市创新能力进一步提高，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到 3.7%。建设具有全球影响力的科技创新中心迈大步启程。

改革开放取得重大突破。坚持先行先试，聚焦制度创新，建立中国（上海）自由贸易试验区，在加快政府职能转变、促进贸易投资便利化、营造国际化市场化法治化营商环境方面取得了一系列成果，为我国深化改革扩大开放探索了新途径，积累了新经验，树立了新标杆。实施营业税改征增值税、国资国企改革、教育综合改革、司法体制改革试点、文化体制改革等取得突破。对外开放水平进一步提升，外商直接投资实到金额 820 亿美元，是“十一五”时期的近 1.8 倍；跨国公司地区总部达 535 家，比“十一五”末增加 230 家；走出去步伐明显加快，对外直接投资额达到 600 亿美元，是“十一五”时期的 14 倍。

城市综合服务功能全面增强。“四个中心”建设步伐明显加快，金融开放取得实质性进展，人民币跨境支付系统上线运

行，“沪港通”、跨境 ETF 启动实施，上海金融市场非金融企业直接融资占全国社会融资规模的比重达到 18% 左右；上海口岸货物进出口总额突破 1 万亿美元，占全国的比重保持在四分之一以上，服务贸易进出口额占全国的比重达 30%，钢铁、能源化工等大宗商品“上海价格”加快形成；上海港国际集装箱吞吐量保持世界第一，上海机场货邮吞吐量保持世界第三、国际旅客吞吐量占全国机场的三分之一以上；经济中心城市的集聚辐射功能明显增强。长三角城市群核心城市的服务功能不断强化，服务全国能力进一步提升。

生态文明建设取得明显成效。深入推进节能低碳发展，单位生产总值能耗下降目标提前一年完成。全面实施大气污染防治，完成燃煤电厂脱硫脱硝除尘、中小燃煤锅炉替代等工程，全面完成黄标车淘汰，二氧化硫、化学需氧量等主要污染物减排目标提前一年完成。大力推进污水处理厂网建设和污染源截污纳管，全市城镇污水处理率超过 90%。建成青草沙和东风西沙水源地，形成两江并举、多源互补的水源供应格局。人均公园绿地面积达到 7.5 平方米，森林覆盖率达到 15%。

保障和改善民生力度持续增强。基本社会保障制度实现全覆盖，城乡居民养老保险制度实现统一，养老金、最低生活保障等待遇标准持续提高，水平位居全国前列。推进社会治理创新，加强基层建设，基本公共服务体系初步建立，均等化程度进一步提高。社会养老服务体系基本建立，住房保障体系逐步健全。居民收入增长快于人均生产总值增长，城镇和农村居民人均可支配收入分别达到 52962 元和 23205 元，继

续保持全国前列。城镇登记失业率控制在4.5%以内。

五年勇于实践、不懈奋斗，成就来之不易，经验弥足珍贵，为上海未来发展奠定了更加坚实的基础。

2. 未来五年发展环境

“十三五”时期，国际环境不稳定不确定因素增多，我国深化改革扩大开放步入新阶段，上海发展既面临重大机遇，也面临严峻挑战。

全球经济格局深度调整，我国经济发展进入新常态。世界经济在深度调整中曲折复苏，国际金融危机深层次影响在相当长时期内依然存在，新科技革命和产业变革孕育突破，经济全球化发展出现新动向，国际贸易投资规则正经历重大变革，绿色低碳和包容增长成为共识，全球城市群的核心带动作用日益突出，围绕市场、科技、资源、文化、人才和国际规则影响力的竞争更趋白热化。我国发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，但长期向好的基本面没有改变，经济发展具有巨大潜力、韧性和回旋余地，仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济发展进入新常态，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念引领未来发展，将成为关系我国发展全局的一场深刻变革。

上海进入创新驱动发展、经济转型升级攻坚期。“十三五”时期是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段，也是创新转型的攻坚期。上海要顺应世

界多极化、经济全球化深入发展的趋势,把握人民币国际化进程加快、我国经济与世界经济继续深度融合的机遇,在全面参与国际科技经济合作与竞争中加快“四个中心”建设。要着眼于为国家全面建成小康社会作出更大贡献,全面落实国家战略,转换发展动力,优化经济结构,提高发展水平。要把握重要改革先行先试、创新发展率先探索的机遇,走出创新驱动发展的新路。

同时,要着力解决好制约上海发展的明显短板和突出问题,主要是:人口总量和结构性矛盾凸显,老龄化程度加剧,高层次人才比重偏低;资源环境底线约束更加趋紧,生态环境质量与市民期盼有较大差距;经济保持稳定增长和转型升级面临的挑战增多,科技创新能力和活力明显不足,发展的质量和效益亟须提高;城市功能和空间布局需进一步优化,提高城市管理水平、保障城市安全运行的压力日渐加大;城乡发展差距依然明显,推进基本公共服务均等化任务较重,医疗、教育、交通、食品药品安全等领域瓶颈凸显;城市发展的软环境仍待改善,市民素质和城市文明程度需要提高,国际化、市场化和法治化水平需进一步提升。

面对外部环境和自身条件的深刻变化,上海加快推进创新转型比以往任何时候都更为迫切,必须主动适应新常态、深刻把握新常态、积极引领新常态,有效应对各种风险挑战,在改革中释放制度新红利,在开放中激发改革新动力,在创新中打造发展新引擎,在转型中保持经济稳定增长,让更多发展成果惠及全体市民。

3. 发展新理念

“十三五”时期，上海经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”战略布局，树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的要求，抓牢发展第一要务，更加注重提高发展质量和效益，着力加强供给侧结构性改革，持续推进创新驱动发展、经济转型升级，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，确保如期基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，为我国全面建成小康社会、实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出更大的贡献。

基本要求是：

——必须着眼促进人的全面发展。群众观点须臾不能忘记，坚持保障和改善民生优先导向，把解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为一切工作的出发点和落脚点，依法全面履行政府职责，用好市场机制，动员社会力量，努力维护社会公平、增进人民福祉，让广大人民群众有更多获得感。

——必须着力提升发展质量和效益。坚持以经济建设为

中心,大力实施创新驱动发展战略,坚定不移加快经济发展方式转变和产业结构调整,努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

——必须坚定改革、扩大开放。改革是发展的强大动力,开放是上海最大的优势。解放思想,大胆探索,坚持以开放促改革,坚决破除各种体制机制弊端,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,解放和发展社会生产力,解放和增强社会活力。

——必须大力加强环境保护和生态建设。始终把生态环境作为城市发展不可逾越的底线和红线,决不以牺牲环境为代价求发展,用更高标准、更大气力、更严执法,加强环境建设和污染治理,切实把科学发展落实到生态环境改善上。

——必须深入落实全面依法治国。始终把依法办事作为做好一切工作的基础,树立法治思维,完善法治保障,善用法治方式,维护法治尊严,依法决策、依法行政、依法管理,严格执法、公正司法,营造全社会尊法学法守法用法的环境,加快建设法治经济和法治社会。

——必须全面从严治党。以更严要求、更实措施贯彻落实全面从严治党要求,加强和改进党的领导,以更好的党风政风和干部队伍作风推动改革开放、创新发展。

贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新理念,使创新驱动发展、经济转型升级取得突破性进展,必须切实转变发展理念,更加注重强动力、增活力、补短板、可持续、促公平,更加注重结构性改革,把创新作为引领发展的第一动力,协同推进

理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新；把协调作为实现更高水平和更高层次发展的内在要求，在协调发展中拓展新空间、提升软实力；把绿色作为增强可持续发展能力的必要条件，加快形成绿色发展方式和生活方式；把开放作为上海的最大优势，深化推进对内对外开放，发展更高层次的开放型经济；把增进市民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，让全体市民更广泛地参与发展过程，更多更公平地分享发展成果，在共建共享中有更多获得感。五大发展理念相互贯通、相互促进，是具有内在联系的集合体，要统一贯彻，不能顾此失彼，也不能相互替代。

4. 2020 年主要目标

“十三五”时期上海经济社会发展的奋斗目标是：到 2020 年，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，走出创新驱动发展新路，为推进科技创新、实施创新驱动发展战略走在全国前头、走到世界前列奠定基础。适应社会主义市场经济发展，建立健全更加成熟、更加定型的国际化、市场化、法治化制度规范，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，在更高水平上全面建成小康社会，让全市人民生活更美好。

——基本建成与我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。

国际经济中心：基本建成综合经济实力雄厚、产业能级

高、集聚辐射能力强的国际经济中心。经济中心城市的国际地位不断提高,金融、贸易、航运和科创等重要功能有机融合、互为促进,创新发展能力和综合服务功能进一步增强,创新经济成为发展的重要驱动力。

国际金融中心: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。基本确立全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心地位,基本形成国内外投资者共同参与、国际化程度较高的多层次金融市场体系和具有国际竞争力、行业影响力的金融机构体系,金融监管和风险防范能力有效提高。

国际贸易中心:基本建成具有国际国内两个市场资源配置功能、与我国经济贸易地位相匹配的国际贸易中心。基本形成在全球贸易投资网络中起枢纽作用的重要城市,货物贸易、服务贸易和离岸贸易能级进一步提高,基本形成与高标准国际贸易投资规则衔接的制度体系。

国际航运中心:基本建成航运资源集聚、航运服务功能健全、航运市场环境优良、现代物流服务高效,具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。基本形成以上海为中心、以江浙为两翼、以长江流域为腹地的国际航运枢纽港,基本形成现代化港口集疏运体系和国际航空枢纽港,基本形成现代航运服务体系,形成便捷、高效、安全、法治的口岸环境。

——基本建成社会主义现代化国际大都市。到2020年,基本建成经济活跃、法治完善、文化繁荣、社会和谐、城市安全、生态宜居、人民幸福的社会主义现代化国际大都市,市民