

关于《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明

李强

受市委常委会委托，我就《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)起草的有关情况向全会作说明。

一、《建议》的起草情况

“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。市委对《建议》起草和规划编制工作高度重视，成立领导小组，深入开展专题调研，广泛听取意见建议，开通了公众建言平台，使文件起草过程成为发扬民主、开门问策、集思广益的过程。起草组结合各方面意见建议和研究成果，于9月底起草形成征求意见稿。10月上旬，征求了市委、市人大常委会、市政府、市政协和市有关部门、各区主要领导同志的意见。11月5日提交市委常委会会议审议后，又广泛征求了市四套班子领导、市委委员和候补委员、市纪委委员以及各区、各部门、部分企事业单位、老同志、部分基层党代表等各方面意见，听取了民主党派、工商联、无党派人士的意见。起草组按照充分吸纳、能改则改的原则，反复修改完善，形成提交全会审议的《建议》讨论稿。

《建议》起草总的把握三条：一是始终贯穿一条主线，把深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神作为鲜明主题和突出主线，对党中央交办的重大任务逐条进行细化落实。二是坚持服务全国大局，全面对标党的十九届五中全会精神，紧密结合上海发展实际，推动中央确定的目标要求和任务举措贯彻落实。三是体现长远战略谋划，研究把握城市发展中的基础性、根本性、关键性问题，提出发展思路、发展方向、发展着力点。

《建议》由十个部分构成，分为三大板块。第一板块是总论，包括第一、第二两个部分，主要总结“十三五”时期上海发展成就，分析“十四五”时期发展环境，提出了二〇三五年的远景目标，明确了“十四五”时期上海经济社会发展指导方针和主要目标。第二板块是分论，由第三至第九部分组成，分领域阐述“十四五”时期经济社会发展的重点任务，明确了主动服务新发展格局、着力强化“四大功能”、全力打造改革开放新高地、大力弘扬城市精神品格、持续改善生态环境质量、努力创造高品质生活、全面提升超大城市治理现代化水平等重点任务。第三板块是结尾，包括第十部分和结束语，主要讲保障落实，提出加强党的全面领导，团结全市人民为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗。

二、“十四五”发展需要把握的重大问题

(一)准确把握“十四五”发展环境和背景的深刻变化

当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。面对这样的大背景，要在透过复杂现象看清问题本质中谋定发展战略，在把握短期波动和长期趋势中调整发展战略，在不断增创竞争优势和有效化解风险挑战中打赢一个发展战役。要把握三个重大变化：第一是世界格局之变。对上海这样高度开放的城市，短期的外部冲击可能更直接、更严峻，但从长期看，随着我国综合国力和国际地位的提升，也将对上海代表国家参与国际合作与竞争提出更高要求、带来新的机遇。第二是发展阶段之变，就是我国进入全面建设社会主义现代化国家新阶段。谋划上海未来发展，必须依据新发展阶段的新部署新要求，着眼全国现代化建设大局，按照“基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的定位，在新的征程上展现新的气象。同时，要把握人民城市的根本属性，把让人民宜居安居放在首位，回应人民群众对美好生活的更高期待，在促进全体人民共同富裕上取得更大成效。第三是发展格局之变，就是要构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。上海既要更好联通国内市场和国际市场，更好服务国内国际双循环；也要更好服务扩内需战略，更好引领推动国内大循环。

《建议》深入贯彻习近平总书记的重大判断和指示要求，深入研究上海面临的机遇和挑战，并在此基础上，明确了今后五年乃至更长时期的发展目标和任务举措。这些目标任务是综合考量全市发展实际提出的，也是积极稳妥的，但要如期实现必须付出艰苦的努力。我们一定要胸怀大局、服务全局、开辟新局，既对未来面临的挑战有足够估计和充分准备，也要看到有利条件和积极因素，在全面建设社会主义现代化国家新征程上作出上海应有的贡献。

(二)主动服务和融入新发展格局

我们提出要把上海打造成国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接。所谓中心节点，就是要把握国内国际双循环的必然要求，在要素配置中占据关键环节，在供需对接中锻造关键链条，在内需体系中打造关键支撑，助力国内经济循环更畅通。打造中心节点，主要是赋能，增强畅通国内经济循环的推动力。所谓战略链接，就是要把握国内国际双循环的必然要求，在要素链接、产能链接、市场链接、规则链接，形成独具优势的战略通道，助力我国经济全面融入世界经济体系。要打造吸附全球要素资源的引力场、融入全球产业链的桥头堡、参与全球经济治理的试验田，成为“走出去”的最好跳板、“引进来”的前沿阵地。中心节点和战略链接是相互依存、相互支撑、相互促进的，要在强化统筹协调中提高城市能级和核心竞争力，在服务新发展格局中赢得开放发展的战略主动。要对全市发展格局进行再审视、再调整、再优化，率先探索有利于促进全国构建新发展格局的有效路径。

一是推动长三角率先形成新发展格局。这是立足更广大区域、重塑外部布局的必然要求。要以推动长三角一体化发展为突破口，联动长三角区域发展、流量型经济这“五型经济”的特征，在强化统筹协调中提高城市能级和核心竞争力，在服务新发展格局中赢得开放发展的战略主动。要对全市发展格局进行再审视、再调整、再优化，率先探索有利于促进全国构建新发展格局的有效路径。

二是优化市域空间格局。这是把握循环机理、重塑内在布局的必然要求。总的思路，是加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”空间新格局。这当中，五个新城的建设要摆在突出的位置，按照独立的综合性节点城市定位，加快提升交通枢纽能级，加快建设引领高品质生活的未来之城，加快打造经济发展的重要增长极，为上海未来发展构筑新的战略支点。

三是完善经济发展格局。这是畅通经济循环、重塑动力结构的必然要求。上海经济形态呈现出创新型经济、服务型经济、总部型经济、开放型经济、流量型经济这“五型经济”的特征，这是必须做强做优的重点领域。创新型经济重在打造源源不断的创新活力，关键看人才；服务型经济重在辐射和赋能更广区域，关键看品牌；总部型经济重在提升经济联通性，关键看通道；流量型经济重在推动要素高效流动增值，关键看平台。要量身定制一批精准扶持政策，培育一批有影响力的头部企业，打造一批各具特色的“五型经济”集聚区。

四是形成城乡融合发展格局。这是着眼长远发展、重塑战略空间的必然要求。要把握超大城市特点，促进资金、人才、技术等要素双向流动，在乡村嵌入更多产业、文化、生态功能。同时，要持续提升乡村人居环境，推动乡村面貌整体大提升，打造都市高品质生活的重要空间。

(三)着力强化“四大功能”

习近平总书记要求上海强化“四大功能”，为我们推动高质量发展指明了主攻方向。城市功能是超越数量和规模的核心特质，是打造“一直被模仿、从未被超越”战略优势的根本所在。要举全市之力，显全局之效。各部门要把支

超大城市的功能不仅要满足一城一域生产生活之需，而且要服务辐射更多城市、更大地区之需，甚至要代表国家参与国际合作与竞争。

围绕强化“四大功能”，《建议》专门用一个章节来部署，关键要聚焦重点抓落实和推进。一要锻长板、补短板。锻长板，就是要瞄准前沿、弯道超车，注重不可复制性和难以取代性，打造人无我有、人有我强的“杀手锏”。比如，面对全球经济治理体系变革，要提高在世界生产网络、国际市场体系中的话语权。面对全球人才流动的新趋势，要实施更大力度的“海聚英才”计划，打造国际一流人才高地。补短板，就是要盯牢差距、持续用力，补齐发展受制于人的创新短板，补齐制约活力动力释放的环境短板，补齐影响生产效率和治理效能的制度短板。

二要抢先机、求突破。发展变化越来越快，要在起势之前落子布局、在定局之前抢先成势。比如，金融科技是未来金融发展的关键变量，要努力在金融科技中心建设上实现领跑。比如，要打造国际数据港，使之成为上海国际航运和贸易中心建设的又一新增增长点。

三要抓联动、促整体。“四大功能”是相辅相成的有机整体，资源配置是基础，创新策源是内核，产业引领是载体，枢纽门户是支撑。要注重统筹谋划、协同推进，抓好载体、打造平台，实现联动发展、整体提升。

(四)在新的起点上推动浦东高水平改革开放

在浦东开发开放30周年之际，习近平总书记专程出席庆祝大会，发表重要讲话。我们要遵照习近平总书记重要指示要求，更加坚定地解放思想、深化改革之路，走面向世界、扩大开放之路，走打破常规、创新突破之路，把学习贯彻习近平总书记重要讲话精神转化为敢为先锋、勇立潮头的务实行动，全力打好新时代浦东高水平改革开放这张“王牌”。

要全面展开更深层次改革、更高水平开放新探索。打造自主创新新高地，重点要推动更多重大科学设施等向张江科学城集聚，打好关键核心技术攻坚战，打造协同创新大平台，加快在集成电路、生物医药、人工智能等领域打造世界级产业集群；激活高质量发展新动力，重点要加强改革系统集成，探索开展综合性改革试点；增创国际合作和竞争新优势，重点要做深做透推动规则、规制、管理、标准等制度型开放这篇大文章；服务构建新发展格局，重点要增强全球资源配置能力，提高对资金、信息、技术、人才、货物等要素配置的全局性影响力；开创人民城市建设新局面，重点要坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，加快构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的智慧治理体系。

要举全市之力，显全局之效。各部门要把支

持推动浦东高水平改革开放作为重大任务，放手让浦东去大胆试大胆闯。各区要主动用好浦东高水平改革开放这个大平台，加强改革联动、开放联动、创新联动、发展联动。浦东要在抓落地见实效上不断加大力度、加快进度、拓展深度，不断拿出更多首創性改革、引领性开放、开拓性创新的成果，辐射带动全市发展整体突破。

(五)全面推进城市数字化转型

党的十九届五中全会强调要坚定不移建设数字中国。我们在《建议》中也明确将推动城市数字化转型写入指导思想，并对数字化发展作出部署。上海在数字化发展上已有较好基础，特别是政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”这“两张网”建设取得显著成效，完全有条件、也必须加快在城市数字化转型上走在前列。

城市数字化转型，内涵主要体现在三方面。其一，这是整体性的转变，涵盖生产、生活、生态各方面，包括经济数字化、生活数字化、治理数字化等各个领域，推动城市整体迈向数字时代；其二，这是全方位的赋能，让城市更聪明、更智慧，进一步提升城市巨系统的运行效率、配置效率和产出效率；其三，这是革命性的重塑，以大数据深度运用为驱动，倒逼城市管理手段、管理模式、管理理念深刻变革，引领生产生活方式和思维模式全面创新，创造最具未来感的数字城市新体验。

整体推进城市数字化转型是全新的课题、系统性工程。要瞄准未来数字城市的特征和趋势，把数字城市的框架搭好，把数据应用的瓶颈打通，把应用场景的开发激活，努力打造具有世界影响力的国际数字之都。

(六)切实提高领导发展的能力

要提高党领导贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，关键要看我们是否有识变之智、应变之方、求变之勇。一要增强思想的敏锐性。对新事物、新变化，要有高度的敏锐性和深邃的洞察力，知规律、知趋势、知未来。各级干部要以提升自身本领的最大确定性来应对未来千变万化的不确定性。二要增强工作的前瞻性。要把潜在的机遇转化为现实的机遇、把潜在的风险化解在萌芽的状态，强化前瞻布局和预案制定，掌握工作主动权。三要增强落实的穿透性。要多深入基层、多关注群众和企业的痛点，在“司空见惯”处多发问、多改进，不断开动脑筋，找到破题之策、拿出管用之策，取得发展之效。

奇迹不会从天而降，美好未来靠奋斗。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，同心同德、顽强拼搏、扎实奋斗，为加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，为夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利作出新的更大贡献。

推动上海在关键时期实现新的更大发展，创造新奇迹展现新气象

——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十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》

■本报首席记者 顾一琼 记者 单颖文

上海一定能创造出令世界刮目相看的新奇迹，一定能展现出建设社会主义现代化国家的新气象——这是习近平总书记对浦东高水平改革开放的领航指向，也是对新时代上海发展的战略擘画。

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键五年，也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。

11月25日举行的十一届市委十次全体会议审议通过了《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)。《建议》深入分析了上海发展面临的国内外形势，清晰展望了上海发展2035年的远景目标，明确提出了“十四五”时期乃至更长时期上海发展的指导方针、主要目标、重点任务、重大举措。

《建议》起草过程，始终贯穿习近平总书记对上海的一系列指示要求；研究把握了事关上海长远发展的基础性、根本性、关键性问题，坚持服务全国大局，体现长远战略谋划；也回应着人民群众对美好生活的更高期待。

《建议》对未来发展大势研判，把握住了：世界格局之变、发展阶段之变、发展格局之变。在具体谋划和确定目标时，始终坚持“四个放在”的工作基点。由此推动上海在“十四五”这个极为关键的时期实现新的更大发展。

市委专门成立领导小组，深入开展调研，开通公众建言平台，开门办规划集思广益，结合各方面意见建议和研究成果，经十易其稿，最终形成《建议》讨论稿。“在不确定的大环境下，把确定的事说得更加明白、更为务实”，市委研究室副主任沈立新在接受记者采访时这样解读这份《建议》的特质。

上海市发展改革委研究院院长青刚表示，《建议》精心制定了在全面建设社会主义现代化国家新坐标系下，上海的行动方略，是编制“十四五”规划纲要和各级各类专项规划、区

域规划的重要依据。相较于“十三五”，这份“十四五”规划建议有哪些创新亮点和进步，《建议》如何承接、落实、回应习近平总书记重要讲话精神和党中央交予的重任，《建议》如何放大人民群众的获得感幸福感安全感？

围绕这些，参与起草《建议》的专家学者作了详细解读。

创新和亮点

打到外线去，开辟新战场

推动长三角率先形成新发展格局，加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间格局，完善以“五型经济”为特征的经济格局，形成城乡融合发展格局，以及全面推进城市数字化转型……这当中，不少是首次“亮相”的新概念，也是上海面对新使命、新期望，率先破局的新探索。沈立新介绍说，“十四五”时期是上海谋定大发展格局，重塑空间，进行资源再盘整的重要时期。谋划发展，首要的是要认清所面临的环境变化及其带来的新挑战新机遇。

“十三五”时期是上海发展史上具有里程碑、划时代意义的五年，掀开了上海这座光荣城市接续奋斗、再创奇迹的崭新篇章。其间，上海的城市能级和核心竞争力显著提升，改革开放再出发步伐显著加快，人民生活水平显著改善，文化软实力显著增强，城市治理现代化水平显著提高，党的全面领导显著加强。

当下，构建新发展格局，是我国中长期发展的根本战略选择，也是上海谋划未来发展的重要战略基点。上海要打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接，需要对自己发展格局进行再审视、再调整、再优化。

由此《建议》提出率先探索有利于促进全国构建新发展格局的有效路径。首先，推动长三角率先形成新发展格局。这是立足更广大区域、重塑外部布局的必然要求，也是习近平总书记对上海和长三角的要求。上海，一直是全国开放的枢纽，过去更多是扩大对外开放，现在服务国内大循环，打造强劲活跃增长极，就要求我们在扩大对内开放

上发挥更大作用。

其次，优化市域空间格局。这是把握循环机理、重塑内在布局的必然要求。总的思路，就是要加快推动形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”空间新格局。中心辐射，就是加快提升主城区的服务能级和辐射功能；两翼齐飞，就是东边依托浦东新区、自贸试验区临港新片区，西边依托虹桥商务区、长三角生态绿色一体化发展示范区等战略平台，发挥对内对外开放枢纽作用；新城发力，就是大力推进嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等五个新城建设；南北转型，就是推动金山、宝山南北两翼的加快转型升级。

第三，完善经济发展格局。这是畅通经济循环、重塑动力结构的必然要求。关键是要把握好新经济发展的趋势和特征，促进经济与传统经济深度融合。《建议》特别提出，创新型、服务型、总部型、开放型、流量型等“五型经济”，是上海必须做强做优的重点领域，要找准关节点和突破口，彰显大都市经济的业态优势。

第四，形成城乡融合发展格局。这是着眼长远发展、重塑战略空间的必然要求。郊区乡村是上海极其宝贵的稀缺资源，要打造城市未来发展的战略空间和核心功能重要承载地。要促进资金、人才、技术等要素双向流动，在乡村嵌入更多产业、文化、生态功能，更加注重功能互补、发展互促的融合发展新格局。

特别是，《建议》研究提出推动城市数字化转型，明确将其写入指导思想，并作专门部署。这正是回应了党的十九届五中全会强调的坚定不移建设数字中国的要求。

城市数字化转型，核心三句话：整体性的转变，全方位的赋能，革命性的重塑。总的目标是，瞄准未来数字城市的特征和趋势，把数字城市的框架搭好，把数据应用的瓶颈打通，把应用场景的开发激活，努力打造具有世界影响力的国际数字之都。

重任与王牌

起势之前落子布局、定局之前抢先成势

着力强化全球资源配置、科技创新策源、高

端产业引领、开放枢纽门户“四大功能”；加快推动浦东高水平改革开放……关于“四大功能”和“一张王牌”，这是上海落实习近平总书记、党中央所交付重任的着力点，也是上海在未来发展中构筑战略优势的发力点。

《建议》中，对此分别专门用一个章节来部署，逐项梳理任务举措，聚焦重点抓落实和推进。对于城市而言，功能是超越数量和规模的核心特质，是打造“一直被模仿、从未被超越”战略优势的根本所在。

围绕强化“四大功能”，首先要锻长板、补短板。锻长板，就是要瞄准前沿、弯道超车，注重不可复制性和难以取代性，打造人无我有、人有我强的“杀手锏”。补短板，就是要盯牢差距、持续用力，补齐创新短板、环境短板和制度短板。

其次要抢先机、求突破。要看到发展变化越来越快，要在起势之前落子布局、要在定局之前抢先成势。同时，要动态强化优势、稳定均势、淘汰劣势。

再次要抓联动、促整体。资源配置是基础，创新策源是内核，产业引领是载体，枢纽门户是支撑。要注重统筹谋划、协同推进，整体提升。

加快推动浦东高水平改革开放。这是习近平总书记赋予新时代上海发展的重大战略使命，也是创造新时代上海发展新奇迹的一张“王牌”。当年中央打出浦东开发开放这张“王牌”，迅速打破了外部封锁，掀开了我国改革开放向纵深推进的崭新篇章。今天又到了一个重大历史关口，上海将更加坚定地打好这张“王牌”，打出新时代的新高度、新气象。

《建议》牢牢把握习近平总书记赋予的历史使命，将习近平总书记重要讲话精神贯穿到了各方面。这当中要把握的是：一个总要求、三个成为、五个新。

“一个总要求”即：打造社会主义现代化建设引领区。

“三个成为”是：努力成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵、彰显“四个自信”的实践范例。

“五个新”则是具体部署：打造自主创新新高地，激活高质量发展新动力，增创国际合作和竞争新优势，服务构建新发展格局，开创人民城市建设新局面。

▼下转第九版

五个新城

关键是拓展未来发展空间

专家解读：关于优化市域空间格局，五个新城的建设要摆在突出位置。某种意义上说，建设五个新城就是要“打到外线去，开辟新战场”。要按照独立的综合性节点城市定位，加快提升交通枢纽能级，加快建设引领高品质生活的未来之城，加快打造经济发展的重要增长极，为上海未来发展构筑新的战略支点。

这些综合性节点城市，有望吸引更多人气、人才、人心，也将充分赋能长三角周边区域、赋能城市综合能级提升等。将在服务周边、服务全局的背景下实现自我发展。

五型经济

逐一研究“增长机理”找准突破口

专家解读：创新型经济在于打造源源不断的创新活力，关键看人才；服务型经济在于辐射和赋能更广区域，关键看品牌；总部型经济在于对产业链供应链的掌控力，关键看头部企业；开放型经济在于提升经济联通性，关键看通道；流量型经济在于推动要素高效流动增值，关键看平台。上海要量身定制一批精准扶持政策，培育一批有影响力的头部企业，打造一批各具特色的“五型经济”集聚区。

数字化转型

深化社区应用放大获得感

专家解读：上海在数字化发展上有较好的基础和优势。特别是“两张网”建设取得了显著成效，完全有条件、也必须加快在城市数字化转型上走在前列。

下一步，上海将针对深化大数据的场景应用进行深入研究，全面提升城市治理现代化水平，也通过大数据赋能，让老百姓有更大获得感和幸福感。比如，关于数字化生活，将在社区基层的便捷化上有所突破。