

政策法规导读

(2022年7月)

概览

发布时间	名称	发布单位 /来源	页码
2022.07.1	<u>《关于交易型开放式基金纳入内地与香港股票市场交易互联互通机制后适用税收政策问题的公告》</u>	财政部 税务总局 证监会	1
2022.07.1	<u>《做好本市当前和今后一个时期稳就业工作的意见》(附官方政策解读)</u>	上海市人民政府	3
2022.07.1	<u>《关于印发促进绿色低碳产业发展、培育“元宇宙”新赛道、促进智能终端产业高质量发展等行动方案》</u>	上海市人民政府办公厅	23
2022.07.05	<u>《关于印发国务院2022年度立法工作计划的通知》</u>	国务院办公厅	45
2022.07.05	<u>《关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收工作方案的通知》(附官方政策解读)</u>	国务院办公厅转发国家发展改革委	60
2022.07.8	<u>《上海市促进智能终端产业高质量发展行动方案(2022-2025年)》(附官方政策解读)</u>	上海市人民政府办公厅	73
2022.07.11	<u>《关于同意建立数字经济发展部际联席会议制度的函》</u>	国务院办公厅	87

2022.07.11	<u>《关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见》</u>	财政部	92
2022.07.12	<u>《商业保险公司绩效评价办法》</u>	财政部	110
2022.07.12	<u>《上海市数字经济发展“十四五”规划》（附官方政策解读）</u>	上海市人民政府办公厅	123
2022.07.28	<u>《上海市碳达峰实施方案》</u>	上海市人民政府	154

（注：按政策名称可直达政策原文）

导 读

一、《关于交易型开放式基金纳入内地与香港股票市场交易互联互通机制后适用税收政策问题的公告》

6月24日，财政部、税务总局、证监会根据中国证监会正式发布《关于交易型开放式基金纳入互联互通相关安排的公告》（以下简称“公告”）内容，对交易型开放式基金纳入内地与香港股票市场交易互联互通机制后适用税收政策问题进行了明确。

（一）明确具体按照《财政部 国家税务总局 证监会关于内地与香港基金互认有关税收政策的通知》（财税〔2015〕125号）、《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）、《财政部 税务总局 证监会关于继续执行沪港、深港股票市场交易互联互通机制和内地与香港基金互认有关个人所得税政策的公告》（财政部 税务总局 证监会公告2019年第93号）等相关规定执行。

（二）中国证券登记结算有限责任公司负责代扣代缴内地投资者从香港基金分配取得收益的个人所得税。

二、《上海市人民政府关于做好本市当前和今后一个时期稳就业工作的意见》

2022年6月21日，市政府常务会议审议通过《上海市人民政府关于做好本市当前和今后一个时期稳就业工作的意见》（以下简称《意见》）。《意见》已于2022年6月27日正式印发施行。

就业是最大的民生，也是经济发展最基本的支撑。今年以来，受疫情冲击，本市就业形势面临前所未有的风险挑战。前期，上海市政府已印发《上海市加快经济恢复和重振行动方案》，出台了一系列援企纾困稳就业的政策举措，市人力资源社会保障局等部门也针对性**实施了社会保险费缓缴、继续阶段性降低失业、工伤保险费率、稳就业补贴、技能提升补贴等援企稳岗专项政策**。为进一步贯彻落实党中央、国务院决策部署，制定目标更加清晰、措施更加综合、责任更加到位的政策举措，形成全市稳就业工作合力，积极应对疫情对本市就业影响，特制定本《意见》。

明确了当前和今后一个时期上海稳就业工作的基本原则是：

一是坚持问题导向。聚焦用人单位岗位流失、用工短缺、成本偏高等问题，加大援企稳岗工作力度，帮助各类市场主体渡过难关；聚焦劳动者就业创业、技能提升、权益保障等需求，强化精准帮扶，及时发现处理影响就业稳定的苗头性、倾向性问题。

二是坚持目标导向。完善稳就业目标责任制，压实各方责任，形成工作合力，努力将调查失业率恢复到合理区间，稳定全市整体就业规模，力争完成全年新增就业岗位等各项就业预期目标。

三是坚持效果导向。通过产业拉动就业、创业带动就业、培训促进就业、托底安置就业，落实落细稳就业政策，优化线上线下就业服务，创造公平就业环境，牢牢守住不出现规模性失业风险的底线，为全国就业局势稳定贡献上海力量。

三、《关于印发促进绿色低碳产业发展、培育“元宇宙”新赛道、促进智能终端产业高质量发展等行动方案》

近日，上海市人民政府办公厅印发促进绿色低碳产业发展、培育“元宇宙”新赛道、促进智能终端产业高质量发展等行动方案。目标：到2025年，绿色低碳产业规模突破5000亿元，基本形成2个千亿、5个百亿、若干个十亿级产业集群发展格局。到2025年，“元宇宙”相关产业规模达到3500亿元，带动全市软件和信息服务业规模超过15000亿元、电子信息制造业规模突破5500亿元。到2025年，上海智能终端产业规模突破7000亿元，营收千亿级企业不少于2家、百亿级企业不少于5家、十亿级企业不少于20家。新增智能工厂不少于200家，实现整车企业100%达到智能工厂水平。其中，智能网联汽车产值超过5000亿元，具备先进智能网

联功能的新车产量占比超 50%。培育千亿级智能家居、智能穿戴、虚拟现实等电子终端产业、百亿级智能机器人产业。

四、《国务院 2022 年度立法工作计划》

国务院办公厅近日印发通报，《国务院 2022 年度立法工作计划》已经党中央、国务院同意，现印发给各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构，请认真贯彻执行。

通知指出，2022 年是进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程的重要一年，我们党将召开第二十次全国代表大会。立法计划将贯彻以下几点原则：

（一）深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，以习近平法治思想为指导做好新时代立法工作

（二）科学合理安排立法项目，更好服务保障党和国家重大决策部署

（三）健全完善立法工作机制，以良法促进发展、保障善治

（四）切实加强组织领导，确保高质高效完成立法工作任务

2022 年度拟提请全国人大常委会审议的法律案关税法草案（财政部、海关总署起草）、增值税法草案（财政部、税务总局起草）等共计 16 件。

此外，预备提请全国人大常委会审议国家发展规划法草案、消费税法草案、电信法草案、耕地保护法草案等法律、法规草案及修订草案。

五、《关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收工作方案》

近日，国务院发布了《关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收工作方案》（以下简称《工作方案》），旨在重点工程建设领域，进一步发挥“赈”的独特作用，以更大力度带动群众尤其是就业困难群体实现就业增收。《工作方案》是新发展阶段进一步拓展以工代赈政策实施范围的标志性文件，充分体现出党中央、国务院对促进群众就业增收的深切关怀，也是凝聚各部门各地区的认识共识、主动应对经济下行对农村劳动力就业的冲击影响、巩固脱贫攻坚成果压茬推进乡村振兴的有力举措。

（一）《工作方案》是新发展阶段进一步拓展以工代赈政策实施范围的重要文件

以工代赈是我国支持农村经济社会发展和实施开发式扶贫的重要政策举措。自启动实施以来，以工代赈在改善农

村生产生活条件和发展环境、促进农村群众就地就近就业增收、增强贫困人口内生动力和自我发展能力、促进区域协调发展等方面发挥了独特而重要的作用，实现了扶贫同扶志扶智的有效结合。特别是党的十八大以来，以工代赈加快实施了一批贴近贫困地区农村生产生活的项目，有效弥补了其他国家专项工程难以覆盖的地域和领域，直接增加了贫困群众工资性收入，充分发挥了“四两拨千斤”的作用，得到广大基层干部群众的普遍欢迎，被誉为德政工程、民心工程。

近年来，受国内外复杂严峻的环境影响，我国经济社会发展面临的风险和挑战不断加剧，群众就业增收压力不断加大。为积极应对经济下行压力，“十四五”期间国家聚焦经济社会发展的关键领域和薄弱环节积极扩大有效投资，精准有效实施了一批既利当前、又利长远的投资项目，适度超前开展基础设施投资，积极推进水利、交通、能源等基础设施建设，同时加强社会领域、生态环境、城镇基础设施领域补短板建设。重点工程投资规模、工程量、用工量均较大，据初步统计，公路等交通基础设施建设项目中人工费占比达15%左右，水利工程在建设过程中产生的人工费约占成本的10%，加强重点工程投资力度将极大带动群众务工就业。

《工作方案》切实贯彻中央相关指示要求，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整、准确、全面贯彻新发展理念，将重点工程项目作为新发展阶段实施以工代赈

的重要载体，进一步扩大以工代赈投资规模，充分发挥其投资规模大、带动能力强的特点，有效吸纳当地群众就业，是促进有效投资、稳就业保民生、稳住经济大盘的重要举措也是推动人民群众共享改革发展成果、提高劳动者素质的有效手段。

（二）《工作方案》为缓解我国县域地区就业问题、提升务工群众技能提供了有效途径

现阶段我国就业吸纳能力普遍趋紧，很多县域工业和商贸业发展基础薄弱，产业链短、规模以上工业和商贸业数量较少，能提供的就业岗位特别是中长期的就业岗位较少，大多数劳动力无奈选择外地就业。但近年来受疫情影响，外出就业务工严重受阻，与此同时县域地区仍存在大量缺乏就业技能的城乡低收入群体，在现有就业环境中获得工资性收入难度较大。重点工程的实施为工程所在地带来大量的就业和技能提升的机会，充分挖掘当地劳动力发展潜力，实现与重点工程劳务岗位的有效衔接，不仅能够有效解决疫情期间劳务跨区域作业受阻的现实困境，同时能够借助工程实施的难得机遇提升当地劳务人员技能水平，增强就业能力，也避免了务工人员子女异地教育、异地就医等一系列问题。

《工作方案》审时度势，在疫情防控和加快推进工程项目建设并重的关键时期，将以工代赈的实施范围由聚焦农业农村建设的小项目扩大到重点工程项目，明确了交通、水利、

能源、农业农村、城镇建设、生态环境、灾后重建等七大重点领域，以及相应的适用于实施以工代赈的主要用工环节；受益人群体也同步扩大到当地农村劳动力、城镇低收入人和就业困难群体，提出政府投资重点工程项目按照“应用尽用、能用尽用”的原则，尽可能通过实施以工代赈，帮助当地群众就近务工实现增收，鼓励非政府投资的重点工程项目积极采取以工代赈方式，创造更多就业岗位，扩大就业容量。这极大地鼓舞了工程所在地务工群众的就业信心，也为工程所在地政府加强岗前培训、技能培训指明了方向，有效缓解了我国县域地区就业难题，为广大群众提升务工技能提供了明确途径。

（三）《工作方案》开拓了以重点工程项目为载体、通过加强组织培训促进群众就业增收的创新举措

重点工程建设地点分布广、涉及部门多、组织协调难度大、务工技能种类杂，地方在组织当地群众参与重点工程建设过程中，存在部分群众没有参加过施工项目，难以适应基础设施建设项目技能需求等实际困难。近年来，我国工程建设领域的大量务工人员已经逐步实现了“从短工向长工”“力工向技工”的转变，各施工单位也在长期的建设过程中形成了较为稳定的务工合作团队，进一步增加当地务工人员的使用比例，施工单位难免会产生对当地群众难管理、难沟通、难使用等相关顾虑。

《工作方案》充分考虑了政策实施过程中可能存在的类似问题，明确在确保工程质量和符合进度要求等前提下，尽可能多地通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工。同时，对于仍处于前期论证的重点工程项目，从前期研究、组织、运行、管理、培训、考核监督等方面进行了系统安排，提出在重点工程项目可行性研究报告等项目前期工作中，可行性研究报告或资金申请报告等要件中，要以适当形式体现实施以工代赈的建设任务和用工环节，在社会效益评价部分充分体现带动当地群众就业增收、技能提升等成效，初步设计报告或施工图设计要明确实施以工代赈的具体建设任务、用工环节及可向当地提供的就业岗位，做到提前谋划、提前对接、提前部署，尽可能的将岗前培训工作前置，为满足工程实施提供良好保障。各级发展改革部门也将联合相关部门、项目业主单位等强化事前事中事后全链条全领域监管，保障政策落实到位。

《工作方案》还进一步明确了“中央统筹、省部协同、市县抓落实”的工作机制，以及扩大以工代赈规模、做好宣传推广和总结评估的相关要求，保障以工代赈政策在重点工程领域的运用能取得实效。随着《工作方案》的贯彻落实，重点工程建设对当地群众就业的吸纳作用将进一步释放，对工程所在地经济社会发展的带动效应也将更加凸显。

六、《上海市促进智能终端产业高质量发展行动方案（2022-2025年）》

根据市委关于强化终端带动新动能的工作要求，市经济信息化委编制了《上海市促进智能终端产业高质量发展行动方案（2022-2025年）》（以下简称行动方案）。方案总体考虑：一是以品牌塑造强动能，突出品牌在高附加值智能终端中关键作用；二是以体系构建优动能，构建更有韧性的产业体系，强化产业链供应链协同；三是以创新引领新动能，发挥上海优势，以技术创新引领产业发展；四是以市场牵引主动能，打造市场接受度高、市场空间巨大、竞争力强的智能终端产品。

方案计划到2025年，上海初步形成世界级智能终端产业集群。提能级，整体规模突破7000亿元，培育营收超千亿元企业2家、百亿级企业5家、十亿级企业20家。塑品牌，打造10+具有上海标识度的终端品牌；聚焦养老、医疗、工业等10大场景，形成100+智能终端产品。促创新，聚焦核心芯片、基础软件等，加快关键核心技术攻关，抢占全球话语权。

方案瞄准当前市场认可、未来有爆发潜力的智能终端赛道，加快谋划布局，依托龙头企业，形成拳头产品。重点发展六大终端产品，夯实两大基础支撑。

1. 智能网联汽车。消费终端爆品打造行动，聚力打造体验式、功能型、品牌化终端；推进智能驾驶、智慧生活、远程控制等集成。商用终端加速落地行动，拓展应用场景，持无人驾驶出租车、智能公交和接驳车辆、智能重卡等用终端落地等。车联网培育行动，围绕智能驾驶、智能网联和智能座舱核心系统，开展大规模车路协同技术验证，布设新型智能化道路基础设施。协同产业生态建设行动，开展技术攻关、验证认证、商用保险等试点。数字工具终端赋能行动，建设整车智能工厂，构建数字化全生命周期赋能平台；龙头企业打造行动，加强招引龙头企业，培育壮大创新企业。

2. 智能机器人。突破高性能电机等软硬件关键环节，发展壮大工业机器人品牌。支持智能服务机器人扩大市场，推广“服务租赁+系统集成”商业模式。联合企业开展标准制定，建设上海智能机器人展示中心。

3. 虚拟现实交互终端。发力虚拟现实、增强现实、混合现实等终端设备，提升技术成熟度，强化“VR+”赋能能力，加强内容制作与分发平台建设。

4. 智能家居终端。重点发展智能厨房小家电、扫地机器人、智能门锁等产品。提升居民生活品质需要。鼓励本市企业与行业成熟平台合作，打造以终端用户为中心的全场景智能解决方案。

5. 智能穿戴终端。瞄准银发经济，发展适老化、通讯类智能穿戴设备，支持一键呼叫、一键挂号、一键叫车等应用；瞄准健康经济，围绕运动需求推进智能手表、运动相机、智能服饰等产品研发产业化。

6. 信创终端。依托国产 CPU 优势，打造面向金融、互联网、医疗等领域高端服务器；发展边缘计算、数据中心等服务器产品。

7. 提升硬软件基础支撑能力。加快处理器 SoC、高性能 CPU、车规级 MCU 等芯片产品突破，提升工艺制造能力；发展 5G 通信、光学、摄像头等部件；推进操作系统、分布式数据库和中间件等基础软件发展。

8. 保障措施。加强组织保障，建立跨部门跨区产业发展协同机制，成立智能网联汽车产业发展专班；强化资金支持，引导各类政府基金和社会资本加大投资力度；完善法规标准，支持浦东探索智能网联汽车地方立法；加强安全监管，建立数据、网络、信息一体化安全管理体系等。

七、《关于同意建立数字经济发展部际联席会议的函》

近日，国务院办公厅发函，同意建立数字经济发展部际联席会议制度(以下简称“联席会议”)。

联席会议由国家发展改革委、中央网信办、教育部等 20 个部门组成。其中，国家发展改革委作为牵头单位。国家发展改革委副主任林念修为召集人。

联席会议主要职责有四项：

一是贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进实施数字经济发展战略，统筹数字经济发展工作，研究和协调数字经济领域重大问题，指导落实数字经济发展重大任务并开展推进情况评估，研究提出相关政策建议；

二是协调制定数字化转型、促进大数据发展、“互联网+”行动等数字经济重点领域规划和政策，组织提出并督促落实数字经济发展年度重点工作，推进数字经济领域制度、机制、标准规范等建设；

三是统筹推动数字经济重大工程和试点示范，加强与有关地方、行业数字经济协调推进工作机制的沟通联系，强化与各类示范区、试验区协同联动，协调推进数字经济领域重大政策实施，组织探索适应数字经济发展的改革举措；

四是完成党中央、国务院交办的其他事项。

该函还强调，各成员单位要按照职责分工，认真落实联席会议确定的各项任务和议定事项，主动研究制定促进数字经济发展的政策措施，积极提出工作建议，加强沟通协调，根据工作需要指导地方对口部门落实具体工作措施，推进相关工作任务，及时通报有关情况。联席会议办公室要充分发

挥有关地方、部门和专家的作用，加强对会议议定事项的督促落实，及时向各成员单位通报工作进展情况。

八、《关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见》

日前，财政部印发《关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），明确提出了新时代加强注册会计师行业人才工作的指导思想、工作原则、具体措施、重点工作任务。《指导意见》是近年来财政部直接印发的指导改进完善我国注册会计师行业人才工作的第一个文件，充分体现了财政部党组对新时代注册会计师行业人才工作的关心和重视。

《指导意见》共包括**总体要求、建立健全行业人才工作体制机制、健全完善行业人才工作体系和制度体系、着力加强行业人才培养载体建设、持续打造行业人才领头羊和生力军、组织保障**等六个部分，其中：

第一部分“总体要求”，提出了加强新时代行业人才工作的指导思想以及坚持党管人才、坚持服务发展、坚持以人为本、坚持以德为先、坚持问题导向、坚持闭环管理等六项基本原则。

第二部分“建立健全行业人才工作体制机制”，从建立健全行业人才工作管理体制、建立健全行业人才工作体系、

建立健全行业人才制度体系等三个方面搭建行业人才工作体制机制。

第三部分“健全完善行业人才工作体系和制度体系”，从建立行业人才工作前瞻性引导机制、加强注册会计师专业方向学历教育与行业需求的衔接机制、稳中求进深化注册会计师考试体制机制改革、严格行业准入与退出管理、持续推动注册会计师继续教育体制机制创新、创新行业人才留储体制机制建设、持续优化行业人才使用机制建设、严格行业人才监管等八个方面，提出了 30 项具体工作措施。

第四部分“着力加强行业人才培养载体建设”，夯实行业人才工作基础，提出要抓好行业党校、行业继续教育培训机构、会计师事务所、注册会计师专业方向院校等四类行业人才培养载体建设。

第五部分“持续打造行业人才领头羊和生力军”，聚焦行业人才“高精尖缺”短板，提出深入推进会计师事务所合伙人、行业国际化人才、执业机构党组织书记、行业党外代表人士、行业青年人才等培养工程。

第六部分“组织保障”，从坚持党的全面领导、强化服务保障、做好考核评估反馈等三个方面就贯彻落实《指导意见》提出具体要求，推动各项任务措施落地见效。

九、《商业保险公司绩效评价办法》

7月12日，财政部印发《商业保险公司绩效评价办法》（下称《办法》），鼓励商业保险公司进一步发挥市场机制作用，扮演好经济“减震器”和社会“稳定器”。

所谓“绩效评价”是指，财政部门将根据商业保险公司的功能特点建立评价指标体系，以一个会计年度作为评价期间，对其进行综合评价。财政部有关负责人介绍，本次《办法》侧重引导商业保险公司发展模式转型。

在评价导向上，更加突出服务国家宏观战略、服务实体经济、服务社会民生等综合经济效益和社会贡献；评价指标方面，由原先的“盈利能力、经营增长、资产质量、偿付能力”四类指标，调整为“服务国家发展目标和实体经济、发展质量、风险防控、经营效益”四类，每类权重均为25%。

商业保险公司绩效评价得分用百分制表示，最高100分。险企绩效评价结果将分为优、良、中、低、差五个档次，分别对应着A、B、C、D、E五个英文字母，划分档次的分数线设定为80、65、50和40分。

同时，设置了加减分事项，“奖优罚劣”以强化险企合规。

《办法》要求，对于年度绩效评价档次达不到“中档”的，公司应当对照绩效评价结果计分表及时总结原因，分析差距，加强管理，改进考核。值得注意的是，《办法》还要

求企业将评价结果与高管薪酬、企业工资总额、领导班子考核等重要事项挂钩。

《办法》主要适用于国资商业保险公司，其他商业保险公司亦可参照执行。

此次《办法》的发布又是另一个缩影。事实上，我国金融企业绩效评价制度早在 2009 年就已实施，2016 年还曾修订过一次。目前商业保险公司所采用的绩效评价制度，正是金融企业绩效评价制度中“银行、保险、证券、其他”四种评价类别之一。

近年来，随着我国对金融工作不断提出新的要求，既有金融企业绩效评价制度已不能适应金融业发展需要。为此，财政部启动了分行业的金融企业绩效评价制度修改完善工作。据悉，在 2021 年初，商业银行绩效评价办法就已率先下发。

本次绩效评价指标体系的调整，兼顾了考核重点和平衡关系，也与此前修改完善的商业银行绩效评价指标体系框架保持一致。

十、《上海市数字经济发展“十四五”规划》

7 月 12 日，上海市人民政府办公厅印发《上海市数字经济发展“十四五”规划》（以下简称“规划”）的通知。规划提出：把握全球数字化发展新机遇，以数据为关键要素，以

推动数字技术与实体经济深度融合为主线，以科学家判断技术前景、企业家发现市场需求、市场验证赛道价值、政府营造发展环境为工作方法，协同推动数字产业化和产业数字化，加快培育新技术、新业态、新模式，全面提升数字消费能级，**打造世界级数字产业集群，为上海全面推进城市数字化转型、高效统筹疫情防控和经济社会发展提供重要支撑，加快打造具有世界影响力的国际数字之都。**

到 2025 年底，**上海数字经济发展水平稳居全国前列，数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重达到 15%左右，产业集聚度和显示度明显提高，高潜力数字新兴企业加快成长，高水平数字消费能级不断跃升，若干高价值数字产业新赛道布局基本形成，国际数字之都形成基本框架体系。**

规划提出围绕数字新产业、数据新要素、数字新基建、智能新终端等重点领域，加快进行数字经济发展布局。

（一）主要培育 6 个子赛道：（1）数字健康。（2）智能制造。（3）低碳能源。（4）数字零售。（5）数字金融。（6）智能城市。

（二）培育数据新要素。主要培育 5 个子赛道：（1）数据产品与服务。（2）数字内容。（3）数字贸易。（4）数字设计。（5）数字安全。

（三）是提升数字新基建。主要培育 5 个子赛道：（1）软件与算法。（2）云原生与智能计算。（3）新一代网络。（4）区块链。（5）元宇宙。

（四）打造智能新终端。主要培育 6 个子赛道：（1）智能网联汽车。（2）智能穿戴产品。（3）智能服务机器人。（4）智能商业终端。（5）智能家居设备。（6）智能医疗设备。

十一、《上海市碳达峰实施方案》

2022 年 7 月 8 日，上海市人民政府印发《上海市碳达峰实施方案》，该政策在建筑能耗监测、公共建筑能耗管理、低碳低能耗建筑推广方面非常有特点，对于各地推进城乡建设领域碳达峰有一定借鉴作用。

继住建部、发改委等印发《城乡建设领域碳达峰实施方案》之后，上海市人民政府为深入贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰、碳中和的重大战略决策，印发了《上海市碳达峰实施方案》。

《方案》中确立了主要目标，到 2025 年，单位生产总值能源消耗比 2020 年下降 14%，非化石能源占能源消费总量比重力争达到 20%，单位生产总值二氧化碳排放确保完成国家下达指标。到 2030 年，非化石能源占能源消费总量比

重力争达到 25%，单位生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 70%，确保 2030 年前实现碳达峰。

《方案》中提出，进一步聚焦重点举措、重点区域、重点行业 and 重点主体，组织实施“碳达峰十大行动”。

此次《上海市碳达峰实施方案》发布，是 6 月 15 日发布的《上海市 2022 年碳达峰碳中和及节能减排重点工作安排》具体落实。

原文及相关解读

关于交易型开放式基金纳入内地与香港股票市场交易互联互通机制后适用税收政策问题的公告

财政部 税务总局 证监会公告 2022 年第 24 号

现将交易型开放式基金（ETF）纳入内地与香港股票市场交易互联互通机制后适用有关税收政策问题明确如下：

一、交易型开放式基金（ETF）纳入内地与香港股票市场交易互联互通机制后，适用现行内地与香港基金互认有关税收政策。具体按照《财政部 国家税务总局 证监会关于内地与香港基金互认有关税收政策的通知》（财税〔2015〕125号）、《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）、《财政部 税务总局 证监会关于继续执行沪港、深港股票市场交易互联互通机制和内地与香港基金互认有关个人所得税政策的公告》（财政部 税务总局 证监会公告 2019 年第 93 号）等相关规定执行。

二、中国证券登记结算有限责任公司负责代扣代缴内地投资者从香港基金分配取得收益的个人所得税。

特此公告。

财政部 税务总局 证监会

2022年6月30日

上海市人民政府关于做好本市当前和今后一个时期稳就业工作的意见

沪府规〔2022〕6号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为深入贯彻习近平总书记关于就业工作的重要指示精神，落实党中央、国务院决策部署，积极应对疫情影响，进一步保企业、稳就业、惠民生，现就做好本市当前和今后一个时期稳就业工作提出意见如下：

一、充分认识当前本市就业工作的严峻性、复杂性、艰巨性

就业是最大的民生，也是经济发展最基本的支撑。近年来，本市就业工作保持稳中向好态势，但今年以来，受疫情影响，全市整体就业人数出现下降趋势，登记失业人数迅速上升，劳动力市场流动性急剧收缩，高校毕业生等重点群体就业难度明显加大，各项就业目标进度大幅滞后于计划预期。加上受疫情影响经济下行压力加大、企业预期不稳信心不足、新增劳动力创历史新高、前期求职招聘活动受限等复杂因素，就业形势面临前所未有的风险挑战。市就业工作领导小组各成员单位、各级政府要充分认识当前就业工作的严峻性、复杂性、艰巨性，充分认识稳就业在经济发展、民生保障和社会稳定中的关键支撑作用，进一步提高政治站位，切实增强

责任感、使命感、紧迫感，对稳就业工作高度重视、高位推动、统筹谋划、全力应对，在非常时期采取非常举措，尽最大努力确保全市就业大局总体稳定。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，高效统筹疫情防控和经济社会发展，在推动高质量发展中强化就业优先导向，把稳就业摆在更加突出位置，强化务实举措，强化底线思维，通过稳市场主体来稳就业，通过保重点群体就业来保民生。

（二）基本原则

——坚持问题导向。聚焦用人单位岗位流失、用工短缺、成本偏高等问题，加大援企稳岗工作力度，帮助各类市场主体渡过难关；聚焦劳动者就业创业、技能提升、权益保障等需求，强化精准帮扶，及时发现处理影响就业稳定的苗头性、倾向性问题。

——坚持目标导向。完善稳就业目标责任制，压实各方责任，形成工作合力，努力将调查失业率恢复到合理区间，稳定全市整体就业规模，力争完成全年新增就业岗位等各项就业预期目标。

——坚持效果导向。通过产业拉动就业、创业带动就业、培训促进就业、托底安置就业，落实落细稳就业政策，优化

线上线下就业服务，创造公平就业环境，牢牢守住不出现规模性失业风险的底线，为全国就业形势稳定贡献上海力量。

三、全力支持市场主体稳就业

（一）降低企业用工成本

落实国家和本市各项援企纾困政策，充分发挥政策组合效应。快速落实失业保险和工伤保险费率降低、社会保险费和住房公积金缓缴、创业担保贷款展期还款以及各类房屋租金减免政策，实现符合条件的用人单位应享尽享。推动银行机构加大普惠型小微企业贷款投放力度，支持涉农、小微、民营企业和个体工商户等稳岗就业。**落实企业安置重点群体就业税收优惠政策，降低非居民用户用水用电用气用网成本，多渠道为企业减费让利。**（责任单位：市人力资源社会保障局、市医保局、市财政局、市税务局、市住房城乡建设管理委、市国资委、人民银行上海总部、上海银保监局、市通信管理局、各区政府）

（二）支持企业稳定岗位

通过政策精准推送、畅通网上经办渠道等举措，**加快落实餐饮、零售、旅游、交通运输、文体娱乐、住宿、会展等困难行业企业稳就业补贴政策**，帮助困难企业稳定就业岗位，力争不裁员少裁员。促进企业稳定人才队伍，优化人才直接落户、居转户、购房等条件，加大人才引进、服务和支持力度，助力企业稳定人才队伍。支持企业以训稳岗，加大线上

培训补贴政策执行力度，发挥技能培训提技能稳岗位的作用。

（责任单位：市人力资源社会保障局、市财政局、市商务委、市交通委、市文化旅游局、市政府合作交流办、市总工会、各区政府）

（三）指导企业规范用工

及时发现和化解劳动关系纠纷，依法依规调整劳动关系双方的权利义务。支持企业与职工通过民主协商，采取调整薪酬、轮岗轮休、灵活安排工作时间、优先使用各类假期、延期支付工资、共享用工调剂余缺等措施，稳定工作岗位。对新冠肺炎患者、无症状感染者、密切接触者，以及因政府实施隔离措施或者采取其他紧急措施导致不能提供正常劳动的劳动者，企业不得以此为由拒绝录用、解除劳动合同或退回劳务派遣单位。（责任单位：市人力资源社会保障局、市总工会、各区政府）

四、全力帮扶重点群体促就业

（一）加强青年和高校毕业生就业扶持

将高校毕业生等青年就业作为就业工作重中之重，努力确保本市 2022 届高校毕业生毕业去向落实率不低于 2020 年同期水平。鼓励企业、社会组织等各类用人单位招用高校毕业生，及时落实高校毕业生求职创业补贴、一次性吸纳就业补贴和社会保险补贴等政策；鼓励高校毕业生自主创业和灵活就业，并按规定给予补贴扶持和落实相关税收优惠政策。

开展离校未就业毕业生就业攻坚行动，推进实名制跟踪服务，强化困难帮扶，实施困难毕业生“一人一档一册”专项服务，确保到今年年底有就业意愿的离校未就业高校毕业生都能落实就业去向或参与到就业准备活动中。实施共青团促进大学生就业行动，面向低收入家庭高校毕业生开展就业结对帮扶。鼓励更多本市高校毕业生应征入伍，落实相关扶持政策和激励措施。进一步发挥就业创业见习政策效用，实施百万就业见习岗位募集计划，扩大就业见习规模，全年募集不少于2.7万个就业见习岗位。鼓励更多优秀用人单位成为见习基地，鼓励更多高校和中职院校参加见习计划，落实见习推荐制度，为未就业青年提供更多见习机会。支持职业院校毕业学年学生提升职业技能，引导职业院校按规定面向本校学生开展职业技能评价，提供“应评尽评”的技能评价通道。着力优化就业手续，有序衔接报到证取消的档案落户服务，推进体检结果互认。实施教师资格阶段性措施，中小学、幼儿园、中等职业学校在2022年12月31日前招用教师可实行“先上岗、再考证”。（责任单位：市人力资源社会保障局、市教委、市财政局、市税务局、市国资委、市经济信息化委、市征兵办、团市委、各区人民政府）

（二）加强失业人员就业帮扶和基本保障

通过“免申即享”方式，落实用人单位吸纳失业人员的一次性就业补贴政策，重点鼓励用人单位吸纳失业3个月及

以上人员。进一步加大失业人员就业帮扶力度，落实失业人员就业创业相关税收优惠政策，综合使用岗位推荐、职业指导、技能培训、就业创业见习等举措，千方百计帮助有就业意愿的失业人员重新实现就业创业，确保今年内失业人员实现再就业不少于 13 万人。继续实施“人人乐业”专项行动，重点帮扶领取失业保险金的失业人员，实现“全覆盖”“增就业”“减周期”“消存量”的工作目标，确保到今年末，停止领取失业保险金人员中 50%以上实现重新就业。加强对失业人员基本生活保障，持续推进失业保险金“畅通领、安全办”，依托“一网通办”，优化线上申领失业保险金流程，畅通失业保险待遇全国线上申领统一入口，确保失业人员按时、足额领取失业保险待遇。根据国家和本市部署，做好对失业人员按时足额发放价格临时补贴、疫情期间困难群众一次性生活补贴等工作。（责任单位：市人力资源社会保障局、市财政局、市税务局、市发展改革委、市民政局、各区政府）

（三）加强困难群体就业援助

做好对大龄失业人员、长期失业青年、零就业家庭成员、低收入困难家庭成员、残疾人和刑满释放、戒毒康复人员等困难群体的就业援助。落实就业困难人员各类补贴政策，动态调整就业困难人员线下就业服务，创造条件促进就业困难人员实现用人单位吸纳就业或灵活就业。合理调整公益性岗位结构，充分发挥公益性岗位吸纳就业困难人员过渡性安置

作用。在有就业意愿且服从安排的前提下，确保“零就业家庭”在确认后1个月内家庭成员至少1人实现就业，就业困难人员在认定后3个月内实现就业，确保今年内就业困难人员实现就业不少于5万人。对生活困难群体按规定纳入最低生活保障、临时救助、困难帮扶等社会救助范围。对实现就业的低保对象，通过“救助渐退”、收入豁免等措施，增强其就业意愿和就业稳定性。（责任单位：市人力资源社会保障局、市财政局、市民政局、市总工会、团市委、市残联、各区政府）

（四）加强农民工和农村劳动力就业支持

深化东西部劳务协作，继续提高劳务输出的组织化程度，完成国家下达的吸纳中西部地区脱贫劳动力转移就业年度目标任务。加强与对口帮扶重点省份的协同，开展“点对点”转移就业服务保障工作，帮助农民工安全有序返岗复工。加大对农民工疫情防控、公共招聘、技能培训、权益保障等方面的支持力度，帮助企业降低招用农民工的各项成本，提高农民工的就业稳定性。巩固长江退捕渔民就业安置成果，落实退捕渔民免费职业技能培训政策，支持退捕渔民自主创业，优先保障退捕渔民及时就业。针对生活困难农户的就业需求精准施策，鼓励各相关区通过补贴扶持，促进低收入农户长期稳定就业。（责任单位：市人力资源社会保障局、市政府合作交流办、市农业农村委、各区政府）

五、全力拓宽用工渠道扩就业

（一）推动经济恢复和产业发展创造岗位

全力推进企业复工返岗，在做好疫情防控的前提下，加强对企业复工复产复市的支持和服务，持续完善企业用工调度保障机制、农民工返岗复工“点对点”服务机制、长三角地区就业招工协调合作机制、东西部劳务协作机制，增强劳动力资源有效供给，取消对劳动者返岗的不合理限制。扩大有效投资创造增量就业岗位，全力推动在建项目加快复工复产，保障在建项目连续施工，加快推进重大产业项目、重点基础设施项目开工建设。依托长三角地区人社一体化发展机制，促进长三角就业岗位、高校毕业生、创业项目等各类要素资源的集聚，创造更多就业岗位。（责任单位：各行业主管部门、市人力资源社会保障局、市政府合作交流办、市工商联、各区政府）

（二）增加政策性岗位供给

鼓励国有企业、机关事业单位、基层服务项目、基层就业岗位吸纳高校毕业生。市属和区属国有企业要全面落实“数量不减、挖潜多招”要求，安排不低于50%的就业岗位面向本市高校毕业生定向招聘，并通过市国资国企人才招聘平台、上海公共招聘平台等渠道公开发布。各地区和基层单位要加大应届高校毕业生公务员招录力度。其中，乡镇（街道）以及政法机关的基层单位主要招录应届毕业生。在本年

度事业单位招聘总量不低于上年水平的基础上，面向高校毕业生的岗位数不少于公开招聘岗位总数的60%，其中“五个新城”事业单位所提供的岗位中，面向高校毕业生的岗位数占比不少于70%。扩大“三支一扶”“西部计划”等基层服务项目面向本市高校毕业生的招录规模。本年度所有社区工作者、社会工作者新招聘岗位全部向高校毕业生开放。结合疫情防控、基层治理、乡村振兴，积极开发劳动社保、社区管理服务、社区卫生和公共卫生、养老服务、农业科技、社会救助、社会工作、中小企业服务等基层就业岗位。（责任单位：市教委、市国资委、市公务员局、市人力资源社会保障局、市民政局、市卫生健康委、市农业农村委、市经济信息化委、团市委、市残联、各区政府）

（三）促进社会组织和公益性岗位吸纳就业

充分发挥社会组织吸纳就业的积极作用，开展社会组织助力大学生就业专场招聘活动和社会组织公益创业大赛，在社会组织中开辟更多就业见习基地和见习岗位，稳定和扩大面向社会组织的就业。按照“按需设置、合理开发、属地负责、精准安置、有序退岗”的原则，各区可围绕常态化疫情防控，重点开发防疫消杀、核酸检测、医护辅助、物资配送等应急管理服务岗位，作为临时性公益性岗位，对本年度内过渡性安置就业困难人员以及因受疫情影响暂时无法就业的高校毕业生和其他失业人员，切实发挥公益性岗位“兜底

线、救急难”的作用。（责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局、市经济信息化委、市卫生健康委、各区政府）

（四）推动自主创业和灵活就业

支持创业带动就业，大力发展创业孵化基地，推进建设创业型社区，持续培育农村创业创新园区、退役军人创业园区、残疾人创业孵化基地，并落实创业扶持政策和资金支持。鼓励创业孵化基地孵化更多大学生创业项目，鼓励在孵实体吸纳更多大学生就业或见习。实施大学生实习“扬帆计划”，广泛开展各级政务实习、企业实习和职业体验活动。实施大学生乡村创业帮扶计划，鼓励大学生下乡创业。加大力度落实各类灵活就业支持政策，鼓励就业困难人员、离校未就业高校毕业生、大龄失业人员、长期失业青年、大龄离土农民等群体通过个体工商户、非全日制就业以及平台就业等形态实现就业。研究制订平台就业劳动保障政策，试点开展平台网约劳动者职业伤害保障工作，推进新就业形态劳动者互助保障计划，鼓励平台企业创造更多灵活就业岗位，提升平台灵活就业人员保障水平。将灵活就业人员和灵活就业岗位供求信息纳入本市公共就业服务范围，加大对有灵活就业意愿人员的服务力度。鼓励经营性人力资源服务机构设立专门的零工市场或网络平台，为灵活就业人员提供规范有序的求职招聘、技能培训等专业化服务。通过灵活就业登记参保、实

有人口自主填报、社区就业监测等渠道，探索建立灵活就业人员实名制管理制度，定期开展灵活就业人员就业状况分析。

（责任单位：市人力资源社会保障局、市科委、市市场监管局、市公安局、市总工会、团市委、各区人民政府）

六、全力提升服务能级强就业

（一）加强用工服务

开展“稳岗纾困服务攻坚百日行动”，扎实做好常态化企业招聘用工服务，建立健全应急状态下重点企业用工服务保障机制，落实就业服务专员提供“一企一策”帮扶，帮助企业做好员工招聘、用工余缺调剂、政策宣讲、政策落实等工作，为复工复产和稳定就业提供服务保障。加大重点企业招聘信息动态归集力度，在上海公共招聘平台设置“重点企业复工复产招聘专区”，完善“共享用工”服务专栏，为企业间阶段性共享用工调剂提供信息发布渠道。（责任单位：市人力资源社会保障局、市经济信息化委、市总工会、各区人民政府）

（二）开展精准帮扶

实现公共就业服务常住人口全覆盖，打造多元化服务模式，充分调动各类就业服务力量积极性，整合各类就业服务资源，挖掘收集各行业企业复工复产用工需求，做好就业岗位储备。根据失业人员、农民工、就业困难人员等群体的个人能力和服务诉求，建立健全劳动者个人“求职档案”，完

善精准就业帮扶机制，强化信息精准推送，推进供需精准对接，丰富服务手段，提升服务能级，更有针对性、更高质量地提供细分化公共就业服务。关注女性特殊权益和需求，对孕期、产期、哺乳期女性因“三期”受到就业影响的提供更精准的服务指导。（责任单位：市人力资源社会保障局、市总工会、市妇联、各行业主管部门、各区政府）

（三）激发市场活力

充分发挥市场在人力资源配置中的决定性作用，引导知名人力资源服务机构参加“助力大学生就业联盟”“人才服务进校园”“千校万岗”等主题活动，借助自身平台优势，采取直播带岗、远程面试等多种形式，加大网络招聘力度，为重点群体、重点企业提供优质高效的就业服务。健全人力资源市场“一线观察”等信息监测机制，动态反映人力资源市场供需状况和行业态势。鼓励优质经营性人力资源服务机构入驻上海公共招聘平台，推动就业服务数据和信息共享。通过行业协同、政府采购等方式，支持优质经营性人力资源服务机构、社会组织等搭建人力资源余缺调剂服务平台。加强就业创业专家志愿团品牌建设，招募更多具有志愿服务精神的各领域就业创业专家提供专业化咨询指导服务。引入高技能人才培养基地、行业协会、行业领军企业等社会机构，合作开发建设新的技能实训项目，推进公共实训基地能级提

升。（责任单位：市人力资源社会保障局、市总工会、团市委、各区政府）

（四）推动技能提升

结合产业发展、用工需求和就业意愿，大力开展企业职工、转岗人员、失业人员等各类群体职业技能培训，积极组织物流、保安、餐饮、家政、建设、保洁、绿化等适合农民工就业特点的职业技能培训。加快落实职业技能提升补贴扩围政策，鼓励更多在职人员、灵活就业人员、本市院校毕业学年学生、失业人员、残疾人等群体获得职业资格证书、职业技能等级证书，提升就业能力。（责任单位：市人力资源社会保障局、市教委、市财政局、市住房城乡建设管理委、市绿化市容局、各区政府）

（五）加强基层就业服务能力建设

支持各区充分挖掘区域就业服务资源，打造“15分钟就业服务圈”，在街道或社区建设一批“家门口”“楼门口”的就业服务工作站所，整合各方资源提供专业化、多样化、便民化的公共就业服务，解决就业服务“最后一公里”问题。加强就业服务机构的职业指导师、创业指导师队伍建设，畅通职业发展通道。充实社区基层就业服务队伍，原则上每个居（村）委会安排至少1名专（兼）职工作人员负责就业促进工作。加大对基层就业服务工作人员的业务培训和带教培

养力度，提升基层就业服务能力。（责任单位：市人力资源社会保障局、市民政局、各区政府）

七、压紧压实工作责任

（一）强化责任落实

各级政府要切实承担起稳就业工作的属地责任，加强对就业工作的领导，全力推动国家和本市各项政策落实落地，并将稳就业工作成效纳入各级政府绩效考核内容。市、区人力资源社会保障部门要履行好市、区就业工作领导小组办公室职责，做好就业工作目标任务的分解落实，压实各方工作责任，对主要就业指标和政策落实情况定期进行考核督查。市、区就业工作领导小组各成员单位要从各自职能出发，明确稳就业工作职责和目标任务，协同推进各项稳就业政策落实落地。市政府每年根据就业工作目标任务完成情况确定一批稳就业工作先进区，在全市层面通报表扬，并在就业资金分配时予以适当倾斜。（责任单位：市就业工作领导小组各成员单位、各区政府）

（二）强化资金保障

各级政府要根据就业形势和工作目标，统筹促进就业的支持政策和服务资源，加大资金和服务力量投入力度。各级财政、人力资源社会保障部门要强化各类用于促进就业资金的监督管理和风险防范，强化资金绩效评价，切实提高使用效益。要围绕就业补助资金保障重点，坚持惠企利民导向，

不断完善就业补助资金分配管理，将资金投入和执行情况、资金绩效评价结果等作为资金分配的重要依据。（责任单位：市财政局、市人力资源社会保障局、各区政府）

（三）强化监测分析

优化就业监测指标体系，完善就业形势定期监测报告制度。推动市就业工作领导小组成员单位和市大数据中心间的就业信息数据整合共享，提高就业工作协同性。建立健全就业调查工作机制，依托专门就业调查队伍，定期做好对常住人口的各类就业状况调查排摸，掌握区域劳动力资源信息。进一步完善长三角高校毕业生就业去向信息共享机制，为分析高校毕业生就业和流动趋势提供数据支撑。完善失业动态监测、失业登记和领取失业保险金情况监测，加密监测频率，加强数据比对。建立重点企业舆情分析、信访跟踪、裁员报告联动的处置机制，及时捕捉苗头性、倾向性问题，早发现、早预警。做好舆情监测研判，建立重大舆情沟通协调和应急处置机制。（责任单位：市人力资源社会保障局、市统计局、市公安局、市大数据中心、各区政府）

（四）强化宣传引导

引导新闻媒体加强正面宣传，积极开展稳就业政策举措、工作经验、市场信息的宣传发布，稳定全社会对就业形势的预期。对稳就业工作中涌现的典型企业、先进人物，按规定开展表彰奖励，形成全社会关心、支持、重视就业工作的良

好舆论环境和社会氛围。（责任单位：市就业工作领导小组各成员单位、各区政府）

本意见自印发之日起施行。各区可根据本意见精神，结合实际，制订本区做好当前和今后一个时期稳就业工作的实施意见。

上海市人民政府

2022年6月25日

《关于做好本市当前和今后一个时期稳就业工作的意见》政策问答

2022年6月21日，市政府常务会议审议通过《关于做好本市当前和今后一个时期稳就业工作的意见》（以下简称《意见》）。《意见》已于2022年6月27日正式印发施行。

（一）、《意见》的制定目的是什么？

就业是最大的民生，也是经济发展最基本的支撑。今年以来，受疫情冲击，本市就业形势面临前所未有的风险挑战。前期，市政府已印发《上海市加快经济恢复和重振行动方案》，出台了一系列援企纾困稳就业的政策举措，市人力资源社会保障局等部门也针对性实施了社会保险费缓缴、继续阶段性降低失业、工伤保险费率、稳就业补贴、技能提升补贴等援企稳岗专项政策。为进一步贯彻落实党中央、国务院决策部署，制定目标更加清晰、措施更加综合、责任更加到位的政策举措，形成全市稳就业工作合力，积极应对疫情对本市就业影响，特制定本《意见》。

（二）、当前和今后一个时期稳就业工作的基本原则是什么？

一是坚持问题导向。聚焦用人单位岗位流失、用工短缺、成本偏高等问题，加大援企稳岗工作力度，帮助各类市场主体渡过难关；聚焦劳动者就业创业、技能提升、权益保障等

需求，强化精准帮扶，及时发现处理影响就业稳定的苗头性、倾向性问题。

二是坚持目标导向。完善稳就业目标责任制，压实各方责任，形成工作合力，努力将调查失业率恢复到合理区间，稳定全市整体就业规模，力争完成全年新增就业岗位等各项就业预期目标。

三是坚持效果导向。通过产业拉动就业、创业带动就业、培训促进就业、托底安置就业，落实落细稳就业政策，优化线上线下就业服务，创造公平就业环境，牢牢守住不出现规模性失业风险的底线，为全国就业局势稳定贡献上海力量。

（三）、《意见》在支持市场主体稳就业方面有哪些具体要求？

《意见》要求，要降低企业用工成本，落实好社保费率降低、社保和住房公积金缓缴、房租减免、稳就业补贴、创业担保贷款、普惠金融贷款、税收优惠等国家和我市各项援企纾困政策，充分发挥政策组合效应；加大人才引进、服务和支持力度，助力企业稳定人才队伍；支持企业以训稳岗，发挥技能培训提技能稳岗位的作用；指导企业规范用工，依法依规调整劳动关系，及时发现和化解劳动关系纠纷。

（四）、《意见》有哪些帮扶重点群体就业的举措？

《意见》明确，要将高校毕业生等青年就业作为重中之重，发挥好一次性吸纳就业补贴等扶持政策作用，鼓励各类

用人单位招用高校毕业生，支持毕业生自主创业和灵活就业，支持毕业生通过就业创业见习和技能培训提升能力，开展离校未就业毕业生就业攻坚行动；加强失业人员、就业困难人员等困难群体的就业帮扶和基本保障，落实各类补贴政策和服务举措，深入实施“人人乐业”专项行动，充分发挥公益性岗位过渡性安置作用，确保失业保险、价格临时补贴、一次性生活补贴等待遇按时足额发放；加强农民工和农村劳动力就业支持，深化东西部劳务协作，加强与对口帮扶重点省份协调，帮助农民工安全有序返岗复工，提高农民工就业稳定性。通过精准施策，促进长江退捕渔民和低收入农户等群体长期稳定就业。

（五）、《意见》如何实现拓宽用工渠道扩大就业的目标？

《意见》提出，要推动经济恢复和产业发展创造岗位，加强对企业复工复产复市的支持和服务，增强劳动力资源有效供给，取消对劳动者返岗的不合理限制；增加政策性岗位供给，鼓励国有企业、机关事业单位、基层服务项目、基层就业岗位多渠道吸纳高校毕业生；促进社会组织和公益性岗位吸纳就业，支持各区围绕常态化疫情防控开发临时性公益性岗位；推动自主创业和灵活就业，推进建设创业型社区及各类创业园区、创业孵化基地，加大力度落实各类灵活就业支持政策，探索建立灵活就业人员实名制管理制度。

（六）、《意见》将怎样提升本市公共就业服务能级？

《意见》强调，要加强用工服务，做好常态化企业招聘用工服务，建立健全应急状态下重点企业用工服务保障机制；开展精准帮扶，提供常住人口全覆盖的细分化公共就业服务；激发市场活力，鼓励优质经营性人力资源服务机构为重点群体、重点企业提供优质高效的就业服务，招募更多就业创业专家加入就业创业专家志愿团，提供专业化志愿服务；推动技能提升，大力开展各类重点群体职业技能培训，鼓励各类群体获得职业资格证书、职业技能等级证书；加强基层就业服务能力建设，支持各区充分挖掘区域就业服务资源，解决就业服务“最后一公里”问题；充实社区基层就业服务队伍，原则上每个居（村）委会安排至少 1 名专（兼）职工作人员负责就业促进工作。

（七）、《意见》中的市就业工作领导小组包括哪些部门？

上海市就业工作领导小组的组成部门包括市人力资源社会保障局、市发展改革委、市教委、市财政局、市退役军人局、市经济信息化委、市商务委、市科委、市公安局、市民政局、市住房城乡建设管理委、市农业农村委、市市场监管局、市国资委、市统计局、市政府合作交流办、市税务局、人民银行上海总部、市总工会、团市委、市妇联、市残联、市工商联等 23 个部门。

上海市人民政府办公厅关于印发促进绿色低碳产业发展、培育“元宇宙”新赛道、促进智能终端产业高质量发展等行动方案的通知

沪府办发〔2022〕12号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市瞄准新赛道促进绿色低碳产业发展行动方案（2022—2025年）》《上海市培育“元宇宙”新赛道行动方案（2022—2025年）》《上海市促进智能终端产业高质量发展行动方案（2022—2025年）》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2022年6月24日

上海市瞄准新赛道促进绿色低碳产业发展行动方案（2022—2025年）

为更好服务国家碳达峰、碳中和战略，发挥上海绿色低碳产业基础优势，培育产业发展新动能，制定本行动方案。

一、总体要求

（一）基本原则

能源清洁化。进一步提升太阳能、风能、海洋能、地热能等可再生能源以及核能、氢能等清洁能源的比重，拓展氢能等潜在替代能源利用。

原料低碳化。加快石化化工和钢铁等重点行业低碳原料替代，石化行业提高天然气、轻烃、生物质等原料比例，钢铁行业提高废钢比，推进冶炼过程以氢代碳。

材料功能化。推进材料轻量化、高强度、功能化，支撑新能源装备转换效率提升，推动新能源、节能环保等领域关键材料量产应用。

过程高效化。推动电机、制冷、水泵、空压机等用能系统改造提升，优化电力、钢铁、化工等重点行业生产工艺，推进数据中心新技术应用。

终端电气化。以电气化、智能化为导向，推动终端能源消费方式升级，提高工业、建筑、交通等领域电气化水平。

资源循环化。提升再生资源利用水平，推广以二氧化碳为原料的工艺技术，加大废旧动力电池梯级利用和城市废弃物协同处置力度。

（二）主要目标

产业规模快速增长。到 2025 年，绿色低碳产业规模突破 5000 亿元，基本形成 2 个千亿、5 个百亿、若干个十亿级产业集群发展格局。

创新能力稳步提升。围绕“新技术、新工艺、新材料、新装备、新能源”，力争培育 10 家市级以上制造业创新中心和企业的技术中心，5 家研发和检验检测验证平台，5 家大型企业研究院和新型研发机构。一批前瞻技术和关键核心技术取得突破，工艺水平显著提升。

市场主体逐步壮大。推进“十百千”工程，培育 10 家以上绿色低碳龙头企业，100 家以上核心企业和 1000 家以上特色企业，创建 200 家以上绿色制造示范单位。

园区体系健全完善。围绕氢能、高端能源装备、低碳冶金、绿色材料、节能环保、碳捕集利用与封存（CCUS）等领域，力争打造 5 家特色产业园区，加快培育若干家特色园区或精品微园。

二、绿色低碳产业培育行动

（一）聚焦产业高端，领跑优势赛道

1. 前沿技术。支持企业持续开展低碳/零碳/负碳基础性研究，加大颠覆性生产工艺与替代产品创新力度。开展电力多元转换、人工光合作用、变革性二氧化碳利用、非二氧化碳温室气体减排等技术的研究。加快新一代核能技术、新型高效硅基光伏电池等超高效光伏/光热技术、深远海漂浮式风电场、潮汐能等关键技术和核心装备的突破。开展机械储能、电化学储能等的研究。

2. 高端装备。推动重型燃气轮机关键部件和服务技术的开发应用。加快先进核能系统和自主核能设备攻关，形成三代、四代核电设备部件的稳定制造能力。推进风电驱动、叶片等核心部件攻关，加快风电模块化设计，形成成本竞争优势。探索发动机关键零部件、汽车、高端医疗设备等再制造业务，形成汽车零部件、工程机械等再制造企业集聚优势。

3. 极致能效。推动重点用能行业技术装备创新和应用推广，电力行业加快复制推广超低煤耗发电技术；石化化工行业加强工艺余热、余压回收和能量梯级利用；推进数据中心利用液冷、人工智能运维等技术降低电源使用效率值（PUE）。推广磁悬浮制冷机、永磁空压机、高温高效热泵等高效设备。推动数字化改造升级，引导企业建立能源管理中心，推进能源领域工业软件开发。推广节能“一站式”综合服务、环境污染第三方治理、环境托管服务等新模式。

4. 低碳冶金。支持企业攻坚富氢碳循环高炉、氢基竖炉等工艺。做强绿色精品钢，巩固高能效硅钢、核电用钢、高温合金等产品技术优势，突破新能源汽车驱动电机和电池用钢、高能效变压器核心软磁材料等技术。培育低碳冶金产业生态，形成以氢能、新材料、智慧制造工艺装备和循环经济等为主导的钢铁相关绿色低碳产业。

（二）推动集群发展，拓宽并跑赛道

5. 新能源汽车。构建关键零部件技术和产品供给体系，加快动力电池关键技术突破，推进驱动电机及控制系统集成化、高密度化、智能化发展。发挥新能源整车龙头企业拉动效应，吸引一批关键零部件“独角兽”企业。发展退役动力电池循环利用产业，建设本市动力电池全产业链溯源和管理回收利用网络体系，促进动力电池循环利用技术、工艺、装备、产业集聚发展。

6. 氢能产业。支持燃料电池重型卡车、公交客车、冷链物流车等多场景、多领域商业性示范应用，带动燃料电池系统、核心零部件等上游产业链发展。充分利用工业副产氢资源，在金山、宝山打造氢气主要供应基地；在临港、嘉定和青浦建设产业实践区，丰富应用场景；开展兆瓦级风力、光伏等新能源电解水制氢集成及应用示范，开展“氨—氢”绿色能源应用试点。突破高能效氢燃料电池系统、长寿命电堆、

膜电极、质子交换膜等关键技术。推动高压供氢加氢设备、70兆帕储氢瓶等多重储运技术的应用。

（三）拓展应用场景，抢占新兴赛道

7. 绿色材料。推动低成本大丝束碳纤维量产、T800级以上高强高模碳纤维工业化突破、碳纤维专用树脂技术攻关，探索碳纤维在新型碳芯节能导线、储氢容器等领域的应用。推广高温超导电缆，支持高温超导技术在核聚变等领域的应用。开展光催化在污染治理等领域的研究和应用。发展低碳化工，推进天然气和二氧化碳制备合成气、轻烃裂解技术的应用示范。

8. 碳交易和碳金融。依托全国碳交易系统，丰富市场交易主体，引入碳交易信用保证保险，建立碳普惠机制，引导企业不断提升碳资产管理能力；建立和完善碳交易标准规则体系。重点发展碳基金、碳债券、碳质押、碳保险等金融产品。鼓励发展重大节能低碳环保装备融资租赁业务。规范发展供应链金融产品，有序推进碳金融衍生品创新。

（四）加强集成创新，实现弯道超车

9. 碳捕集及应用。推进新一代相变型二氧化碳捕集技术应用，突破溶剂损耗、再生热耗等关键指标，降低捕集成本。加快二氧化碳生物、化工、材料、矿化等转化技术研究，推进二氧化碳制碳纳米管等高值化学品的产业化试点，开展万吨级二氧化碳捕集及制甲醇示范。推动碳捕集利用与封存

（CCUS）应用场景向化工、钢铁等其他行业拓展，加快与储能、氢能等技术的集成发展。

10. 智能电网。加快布设新能源终端和智能电网设施，发挥新能源微电网、智慧减碳虚拟电厂等项目示范作用，推动光储直柔等智能电网应用。推进智能电网与分布式能源装备向高压化、智能化发展，开展大容量长寿命安全电池、固态电池等储能装置应用。做强智慧能源服务，推动光伏储能微电网技术、电池人工智能技术、锂电池储能系统、直流微电网系统的应用。

三、特色园区升级行动

（一）以集聚发展为目标，加快建设氢能示范实践区

推进嘉定氢能港建设，形成关键零部件、系统、整车等产业集聚，建立氢燃料电池汽车计量测试国家级平台，构建氢燃料电池汽车全产业链，打造基础设施完善的燃料电池汽车产业生态。依托临港国际氢能谷，聚焦燃料电池整车、重型燃气轮机、航空发动机制造，加快制氢储氢加氢一体化站建设，开展电解水设备的产业化和先行先试，开展氢能在交通、能源、建筑等领域的综合利用试点示范。

（二）以高端发展为动力，全面建设“临港动力之城”

加快临港新片区全动力领域发展，打造航空、航天、汽车、海洋、能源“空天陆海能”动力集群。加快产业链关键环节布局，发展高端动力关键零部件及成套装备的研发设计、

生产制造、维修服务等高附加值环节。加快核心装备产品研发，推进高性能航空发动机、重型燃气轮机等研发及产业化。

（三）以创新发展为方向，加快建设“宝武（上海）碳中和产业园”

依托相关企业、专业机构和产业联盟，聚焦富氢碳循环高炉、氢基竖炉等技术攻关，打造碳中和特色产业集聚先导示范，引进世界 500 强研发机构和业务板块，建立低碳减碳研发转化平台，吸引“专精特新”企业，引入多元化社会资本。

（四）以低碳氢源+新材料为核心，加快建设“上海化工区绿色低碳示范园”

在上海化工区形成多元化氢源供给模式，加大副产氢利用，开展沼气制氢，探索风能等可再生能源电解制氢。围绕打造上海国际化工新材料创新中心，加快轻质高强材料、新能源材料、氢气储运材料、燃料电池材料以及二氧化碳资源化技术的孵化和应用。推进天然气、轻烃代替煤和石油制化工原料应用，鼓励企业提高生物基、废物基原料比例。

（五）以梯次推进为路径，培育建设若干个潜力园区

布局一批潜力园区，加大培育提升力度，推动其成为特色园区或精品微园。碳捕集利用示范园开展新一代二氧化碳捕集等技术攻关，推动二氧化碳制碳纳米管及复合材料等示范。青浦氢能经济生态园构建氢能汽车产业链。临港再制造

产业园发展汽车零部件、工程机械、医疗器械、燃气轮机等装备再制造。长兴低碳创新产业园推动潮汐能发电技术研发、LNG 船生产制造，发展绿色海洋装备和绿色交通产业。推动碳中和创新技术平台建设，发挥本市各类科创平台作用，加大产学研用合作力度，推进共性技术攻关和成果转化。

四、产业生态完善行动

（一）打造科技创新高地

发挥高校院所原始创新作用，围绕共性技术、前沿技术和颠覆性技术，加大科研攻关力度，打造碳捕集利用封存技术研究中心、低碳冶金技术创新中心等平台。发挥企业创新主体作用，加强产学研用合作，提高成果转化率。促进科技创新与实体经济深度融合，发挥制造业创新中心等功能平台作用。

（二）促进产业链协同发展

发挥龙头企业带动作用，提升中小企业专业化协作和配套能力。支持企业深耕全国碳中和市场，以先进技术和专业服务提升市场占有率。打造一批绿色供应链，鼓励核心企业带动链上企业高端化、绿色化发展。建设一批检验、检测、评估和认证服务平台，促进行业健康规范发展。

（三）推进标准体系建设

推进制订达到国内领先、国际先进水平的标准，构建上海绿色低碳标准体系。鼓励领军企业带动上下游配套中小企业共同开展标准化工作，探索组建产业链标准化联盟。

五、保障措施

（一）强化统筹协调

市各相关部门加强协同配合，形成工作合力。各区、各园区落实产业发展各项政策措施，保障项目实施要素供给。鼓励企业、行业组织、研究机构等在技术攻关、产品研发、标准制定、应用示范等方面加强合作。

（二）加大相关政策支持力度

构建支持本市绿色低碳产业发展的政策体系，聚焦成果转化、场景应用和项目落地过程中的瓶颈问题，开展先行先试。落实国家绿色低碳发展政策，综合运用财政、金融、投资、土地等政策，充分利用国家和本市节能减排、促进产业高质量发展、战略性新兴产业等专项资金，支持本市绿色低碳技术突破、产业发展和特色园区建设。

（三）加快人才队伍建设

加大绿色低碳产业人才的引进和培养力度，形成分层次、多渠道的人才培养体系。引进具有国际化创新力和领导力的复合型人才，通过产业菁英高层次人才选拔，遴选一批领军

人才和青年英才，发挥高校和科研院所培养优秀创新人才方面的作用和优势，扩大行业队伍。

（四）加深国际国内合作

依托长三角一体化高质量发展，深入推进与国内相关地区在绿色低碳发展方面的合作。充分利用上海对外开放的窗口、桥梁优势，更好发挥自贸试验区、临港新片区、虹桥国际开放枢纽的功能优势，强化在绿色技术创新、绿色金融、应对气候变化等方面的国际合作。

（五）加强绿色低碳引导

以全国节能宣传周、低碳日、碳博会等为契机，传播绿色低碳发展理念。通过专题论坛、技术展示、交流会等多层次、多形式的宣传，为绿色低碳产业发展营造良好氛围。推广应用绿色低碳技术和产品，促进绿色低碳消费。

上海市培育“元宇宙”新赛道行动方案（2022—2025年）

为着力强化新赛道布局，培育壮大发展新动能，更好助力上海国际数字之都建设，制定本行动方案。

一、总体要求

（一）基本原则

尊重规律、分步推进。把握“元宇宙”虚实映射、虚实交互、虚实融合的演进规律，重点加强前沿技术突破、前瞻领域布局，推动产业整体健康有序发展。

集成创新、联动发展。把握“元宇宙”群智赋能、跨界融合的基本特征，发挥“元宇宙”的叠加、倍增、放大效应，带动数字技术、数字产业实现跳变和跃迁。

价值引领、效果导向。把握“元宇宙”以虚促实、以虚强实的价值导向，立足提升实体经济生产效率、满足人民群众美好生活需要，推动经济高质量发展。

市场主导、政府引导。把握“元宇宙”需求牵引、市场驱动的发展逻辑，充分激发多元市场主体的想象力和创造力，共同营造良好发展生态。

包容审慎、防范风险。把握“元宇宙”在发展中规范、在规范中发展的治理要求，营造包容开放环境，建立相关规则体系，防范安全风险和行业乱象。

（二）主要目标

产业综合优势显著增强。到 2025 年，“元宇宙”相关产业规模达到 3500 亿元，带动全市软件和信息服务业规模超过 15000 亿元、电子信息制造业规模突破 5500 亿元。

创新主体活力竞相迸发。培育 10 家以上具有国际竞争力的创新型头部企业和“链主企业”，打造 100 家以上掌握核心技术、高能级高成长的“专精特新”企业。

示范赋能效应充分显现。围绕城市数字化转型，打造 50 个以上垂直场景融合赋能的创新示范应用，推出 100 个以上引领行业前沿的标杆性产品和服务。

产业发展生态持续完善。推动建设各具特色的“元宇宙”产业园区，打造一批创新服务平台，加快“元宇宙”产业人才育引，优化生态环境。

二、主要任务

（一）产业高地建设行动

1. 关键技术。突破关键前沿技术。聚焦空间计算、全息光场、五感提升、脑机接口等方向，突破人机交互瓶颈。加快微型有机发光显示（Micro-OLED）、微型发光显示

（Micro-LED）等新型显示技术研发应用。聚焦光波导、光纤扫描等近眼显示技术和柔性、类肤等新材料，提升沉浸交互体验。提升计算平台效能，推动图形处理器（GPU）、专用集成电路（ASIC）、可编程逻辑阵列（FPGA）等计算芯片和 RISC-V 指令集架构芯片的研发。强化大尺寸图像压缩、实时图形渲染、资源动态调度等计算技术研发。加强算法创新与应用，加快对抗生成网络、超大规模预训练模型等技术在图形引擎、动态建模、数字孪生等领域的融合应用。

2. 基础设施。超前布局未来网络，加快推进“双千兆”网络建设，培育 5G+、6G、卫星互联网、Wi-Fi 7、IPv6 等未来网络生态。加大计算能力支撑力度，推动云边一体布局、算力自由调配、云端实时渲染的新型云计算和边缘计算平台发展，培育基于容器化、开发运维一体化等技术的云原生应用。加快发展人工智能即服务，依托大规模公共算力集群建

设，全面推进人工智能产业化、规模化应用。发展区块链应用，探索 Web3.0 技术研发和生态化发展，推动分布式存储、可信认证、隐私计算、智能合约等融合应用。

3. 交互终端。加快发展虚拟现实终端，支持虚拟现实一体机、PC 虚拟现实设备等技术升级，面向娱乐社交、沉浸影音、教育培训等领域培育差异化终端产品。迭代升级增强现实终端，推动增强现实、混合现实终端向低功耗、小体积、大视角、可变景深方向发展，加强从底层到应用全链条布局，培育增强现实、混合现实消费级产品及行业级解决方案。着力突破全息显示及体感终端，支持浮空投影、裸眼 3D、空间成像等全息显示技术研发及产业化，推动体感设备向低成本、高性能演化。

4. 数字工具。发展关键基础软件，面向智能终端和云边协同设备，支持开发具备云端实时渲染、分布式内存计算、轻量级容器管理等功能的智能操作系统和中间件。突破数字生产工具，集中攻关三维图形图像引擎、数字建模、数字设计、数字人生成等“元宇宙”关键生产力工具，提升核心软件和行业平台供给能力。培育集成解决方案，围绕重点行业应用需求，着力发展城市信息模型、建筑信息建模、数字孪生、数字沙盘仿真等行业级解决方案。

（二）数字业态升级行动

5. 虚实交互新商业。加快推动数字会展，鼓励打造云上展厅、数字化展厅，提供无边界、沉浸式展示服务，促进多人同屏互动、在线社区、语音和动作实时交互，提升展览展示的参与感、体验感。发展全景导览服务，鼓励场馆打造虚拟全场景导览应用，提升室内导航、商业导购、泊车寻车体验。创新线上购物体验，融合沉浸式、数字人等技术，提升直播带货、虚拟购物体验，拓宽线下商业运营模式。

6. 虚实交互新教育。建设虚拟课堂，围绕教学实训、数字教室、空中课堂、素质教育等教学场景，探索多点协作教学、远程互动教学、课后效果评价等融合应用。研发新型教学产品，支持基于教育数字基座，研发各类数字孪生校园、虚拟现实课堂、数字教师。赋能职业培训，鼓励面向医疗、生产、安防、运维、建筑等领域，以扩展现实技术开展职业技能培训和仿真实践。

7. 虚实交互新文旅。开发元旅上海新模式，运用数字人讲解、增强现实导览等技术，围绕历史文化风貌区、博物馆、艺术馆、游乐园等地标性建筑和景点，拓展全景旅游等新模式。促进虚拟演艺赛事发展，引导全息投影、体感交互等技术与赛事、演唱会、音乐会等结合，打造沉浸式“云现场”，升级传统演艺赛事体验。

8. 虚实交互新娱乐。发展元游戏，支持运用云渲染、人工智能、区块链等技术，研发制作可编程、再开发类游戏产

品；着力培育一批品牌号召力强、具备国际竞争力的原创元游戏。培育元社交，鼓励发展具备实时互动、多人参与、沉浸体验的新型社交平台；支持虚拟形象、数字空间、数字创作等社交工具研发和产业化。赋能影音制作，鼓励运用虚拟实景搭建、特效实时渲染、空间声学仿真等技术，提升电影、电视、动漫、音乐等行业生产效率。

（三）模式融合赋能行动

9. 虚实融合智能制造。打造数字孪生工厂，支持建设高精度、可交互的虚拟映射空间，对工业制造全环节进行建模仿真、沙盘推演，实现各环节协同和生产流程再造。推广生产协作工具，支持集成扩展现实、多维仿真等技术的虚拟生产协作平台在工业制造领域的应用，实现产品仿真设计、测试验证和优化、运维巡检、远程维修、资产管理等方面的应用。

10. 虚实融合医疗健康。鼓励元诊疗，建设医疗三维辅助诊疗平台，优化术前规划与术中导航等解决方案；推广基于扩展现实的心理疾病“数字疗法”和沉浸式远程康复应用。赋能医学研究，支持运用增强现实、虚拟现实等技术在视觉诊疗、近视防治等领域开展临床研究；鼓励结合微观三维成像、分子模拟等技术，在新药研制、病理研究等领域实现突破。

11. 虚实融合协同办公。培育无边界办公平台，鼓励运用虚拟化身、场景交互、空间渲染等技术研发虚拟办公平台，实现文档、设计、数据实时协同。发展元会议室，打造体验更真实、互动更便捷的数字办公新空间，满足不同场景混合办公需求。鼓励线上会议向多维化、场景化、规模化发展。

12. 虚实融合数字城市。建立城市数字沙盘，推进城市数字孪生体建设，加快虚拟空间和现实世界的全面连接和高度协同，提升城市治理科学性。强化风险应急管理，鼓励利用“元宇宙”技术对城市风险进行高精度动态模拟与实时持续监测，提升城市应急处置能力。提供智能化政务服务，建设虚拟综合办事大厅，开发场景式服务导航。打造数字人办事窗口，实现 24 小时在岗服务，提升办事体验。

（四）创新生态培育行动

13. 创作者经济。加强 IP 培育与保护，做优做强动画动漫、影视影音、网络文学、潮流周边、游戏电竞等原创品牌，加强数字产品、数字创意知识产权保护。培育创作者群体，推动创作主体集聚，支持发展专业用户生产内容（PUGC）、职业生产内容（OGC）、多频道网络（MCN）等生产新模式。

14. 数据流通要素。培育数据产品和服务，壮大一批具有核心技术的“数商”龙头企业，引育一批具有市场影响力的数据交易主体和平台，深化公共数据开放，健全数据产业生态。完善数据要素市场，深化上海数据交易所建设，建立

数据要素的价值体系和发现机制，构建数据定价、分配、监管等市场运行规则，推动数据要素有序流动。

15. 标准规则体系。加快标准制定，支持企业、科研机构参与国内外标准制定，聚焦数据、接口、平台、代码，完善相关标准和连接协议，实现标准的通用性和一致性。完善行业规范，加强近眼显示、终端产品对健康影响的研究，完善检验检测标准；探索虚拟数字身份和价值体系构成，研究数字身份、数字资产的跨界流通。

三、重点工程

（一）“元宇宙”关键技术突破工程

聚焦未来网络、智能硬件、终端系统级芯片、元器件、核心软件等重点方向，组织开展联合攻关和揭榜挂帅。鼓励在沪国家实验室和科研机构加大投入力度，力争形成一批具有引领性的基础理论成果。支持领军企业研制 3D 建模、计算机辅助设计、图形图像引擎等框架工具，以开源开放为导向，逐步扩大开发者群体。推进“东数西算”枢纽节点建设，打造一批国家级绿色数据中心集群。

（二）数字 IP 市场培育工程

在上海数据交易所试点开设数字资产交易板块，培育健全数字资产要素市场，推动数字创意产业规范发展。逐步完善数字资产、数字艺术品、数字影视版权等合规交易机制，加强风险监管，探索数字人民币应用。探索建立多方参与、

互联互通的数字创意联盟链体系。支持原创内容平台、交易平台及艺术家参与全球数字艺术品创制交易及国际标准制定。

（三）工业“元宇宙”标杆示范工程

聚焦航空、汽车、核电、生物医药等领域，培育一批市级“元宇宙+工业互联网”试点示范场景。支持企业建设基于多维感知、实时逆向建模等技术的智能制造孪生平台。推动高校、科研机构、企业共同打造产学研用协同创新平台。研究工业领域“元宇宙”标准规则，推动数据、协议、规则统一，实现互联互通。

（四）数字人全方位提升工程

着力突破高速动态建模、人体驱动框架、高精度数字场景创建等关键技术，推动数字人的采集、制作流程逐步简单化、一体化、自动化。支持运用计算机视觉、自然语言处理等人工智能技术，改善人机智能交互体验。加强供需对接，促进数字人在数字营销、在线培训、电商直播、影音娱乐、服务咨询等多场景的应用。

（五）数字孪生空间建设工程

培育城市数字空间运营商，整合公共地理空间数据采集、运营、管理，逐步完成城市基础设施数字孪生工程。鼓励社会力量通过市场化运作，开展场景级、部件级城市数字空间运营。聚焦城市观光、医疗协作、教育共享、交通运输等领

域，推动长三角区域合作开发跨空间、沉浸式应用。探索形成统一开放的数据接口、底层平台和连接标准，推动各类物联感知数据实时接入。

（六）行业龙头企业引育工程

聚焦关键技术、基础设施、智能终端、数字工具和集成应用等领域，培育一批拥有自主知识产权的“硬核”科技企业。着力吸引一批新型头部企业和行业领军企业来沪发展。开放城市数字化转型典型场景，集聚一批综合集成能力强、产业链上下游话语权大的“链主企业”。鼓励运用“元宇宙”技术，创新招商引资和投资服务模式。

（七）产业创新载体培育工程

在关键技术领先、行业应用丰富、领军企业集聚的区域，布局一批市级“元宇宙”产业创新园，升级一批市级特色产业园区，加快推进园区周边交通设施、人才公寓、生活服务设施配套等建设。支持企业、科研机构等联合成立“元宇宙”行业组织、公共服务平台及人才培养基地。鼓励本市高校发挥学科融合优势和科研引领作用，建设“元宇宙”技术应用研究中心。

（八）数字空间风险治理工程

加强未来网络、云边计算、智能交互终端及数字基础设施的内生安全，保障海量数据的存储、传输和使用。强化“元宇宙”领域法治建设，在数字成瘾、内容安全、个人隐私等

方面推动研究相关法律法规。加强市场监管，夯实“元宇宙”数字空间平台主体责任。打击违法违规活动，防范金融领域过度投机、恶意炒作等现象。

四、保障措施

（一）强化组织领导

依托上海市数字化转型工作领导小组，围绕“元宇宙”产业发展遇到的问题瓶颈，加大整体推进和综合协调力度，实现跨区域、跨部门、跨层级协同联动。成立“元宇宙”产业发展专家咨询委员会。建立企业联系制度，加强“元宇宙”行业运行监测和统计分析。

（二）加强资金保障

发挥各类专项资金作用，加大对“元宇宙”关键技术、重点工程和产业发展的保障力度，依法依规综合利用投资补助、贴息等手段，支持技术研发和科研成果转化。发挥政府投资基金作用，引导社会资本支持“元宇宙”产业发展。设立“元宇宙”新赛道产业基金。支持符合条件的“元宇宙”创新企业依法依规在境内外上市。

（三）加快人才育引

按照重点产业人才相关规定实施人才奖励，鼓励“元宇宙”相关高层次人才、技术人才、创作人才等在沪创业就业。用足用好应届毕业生落户以及外籍人才永久居留等政策，加

大领军和青年人才引进力度。支持高校增设“元宇宙”关联学科，推进产学研用主体联合开展技能培训。

（四）打响品牌特色

加大对创新企业、产品、服务、平台及标杆应用的总结宣传力度，提高上海“元宇宙”相关品牌知名度。用好中国国际进口博览会、世界人工智能大会、中国国际工业博览会、购物节等平台，加大“元宇宙”产品和服务的全球推介力度。鼓励本市企业、行业组织等积极筹划、参与国内外“元宇宙”论坛会议。

（五）推进开放合作

聚焦软件、人工智能等“元宇宙”相关领域，打造一批自主可控的开源社区和开源产品。加强国际交流，鼓励“元宇宙”相关的国际组织、产业联盟等机构落沪。整合利用国际研发资源，引导“元宇宙”领军企业在本市国际创新资源高度密集的地区设立研发机构。

国务院办公厅关于印发 国务院 2022 年度立法工作计划的通知

国办发〔2022〕24 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《国务院 2022 年度立法工作计划》已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2022 年 7 月 5 日

（本文有删减）

国务院 2022 年度立法工作计划

2022 年是进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程的重要一年，我们党将召开第二十次全国代表大会。国务院 2022 年度立法工作的总体要求是：在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，深刻认识“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定不移走中国特色

社会主义法治道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持稳中求进工作总基调，把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，不断提高立法质量和效率，以高质量立法保障高质量发展，加快完善中国特色社会主义法律体系，为推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力的法治保障，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

一、深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，以习近平法治思想为指导做好新时代立法工作

党的十九届六中全会是在建党百年之际召开的一次具有重大历史意义的会议。全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，系统回顾了中国共产党成立以来特别是党的十八大以来党和国家事业取得的历史性成就、发生的历史性变革，全面总结了党百年奋斗积累的宝贵历史经验。党确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位，反映了全党全军全国各族人民共同心愿，对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程具有决定性意义。要深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，深刻认识“两个确立”的决定性意义，从党的百年奋斗重大成就

和历史经验中汲取前进的智慧和力量，以实际工作成效担当起新时代赋予立法工作的历史使命。

习近平法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代全面依法治国的根本遵循和行动指南。要深入学习贯彻习近平法治思想，全面把握重要意义、核心要义、丰富内涵、实践要求，准确理解“十一个坚持”的精髓实质，切实把习近平法治思想贯彻落实到立法工作的全过程和各方面，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，不断增强立法的系统性、整体性、协同性，使每一项立法都符合中央精神、体现时代特点、反映人民意愿。

二、科学合理安排立法项目，更好服务保障党和国家重大决策部署

坚持围绕中心、服务大局、突出重点，适应立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展要求，紧跟党中央重大决策部署，紧贴人民群众美好生活对立法工作的呼声期盼，紧扣国家治理体系和治理能力现代化提出的立法需求实际，科学合理安排立法项目，以高质量立法保障和促进经济社会发展目标任务顺利实现。

围绕全面深化改革开放、推动经济高质量发展，提请全国人大常委会审议关税法草案、增值税法草案、金融稳定法草案、铁路法修订草案。制定城市公共交通条例、国务院关于反走私综合治理的若干规定，修订商用密码管理条例、专

利法实施细则。预备提请全国人大常委会审议国家发展规划法草案、消费税法草案、电信法草案、反不正当竞争法修订草案、会计法修订草案、银行业监督管理法修订草案、中国人民银行法修订草案、商业银行法修订草案、反洗钱法修订草案、保险法修订草案、计量法修订草案、对外贸易法修订草案、仲裁法修订草案。预备制定国有金融资本管理条例、地方金融监督管理条例、上市公司监督管理条例，预备修订发票管理办法、国家自然科学基金条例、植物新品种保护条例、国有资产评估管理办法、国务院关于股份有限公司境外募集股份及上市的特别规定、国务院关于经营者集中申报标准的规定。

围绕坚持依法行政、加强政府自身建设，提请全国人大常委会审议治安管理处罚法修订草案、行政复议法修订草案。预备提请全国人大常委会审议机关运行保障法草案、人民警察法修订草案、海关法修订草案、统计法修正草案。预备修订事业单位登记管理暂行条例。完善道路交通安全管理等方面的法律制度。

围绕发展社会主义先进文化、增强文化自信，提请全国人大常委会审议文物保护法修订草案。制定未成年人网络保护条例，修订水下文物保护管理条例。预备提请全国人大常委会审议广播电视法草案。

围绕在发展中保障和改善民生、增进民生福祉，提请全国人大常委会审议学前教育法草案、学位法草案、社会救助法草案、突发公共卫生事件应对法草案、传染病防治法修订草案、国境卫生检疫法修订草案。制定社会保险经办条例、生物技术研究开发安全管理条例、生物医学新技术临床研究和转化应用管理条例，修订人体器官移植条例。预备提请全国人大常委会审议医疗保障法草案、城市居民委员会组织法修订草案、教师法修订草案。推动校外教育培训监管立法。推进社会组织登记管理法治化建设。

围绕加强生态环境保护、建设美丽中国，提请全国人大常委会审议能源法草案、矿产资源法修订草案。制定生态保护补偿条例、碳排放权交易管理暂行条例，修订放射性同位素与射线装置安全和防护条例。预备提请全国人大常委会审议耕地保护法草案、进出境动植物检疫法修正草案。

围绕统筹发展和安全、完善国家安全法治体系，提请全国人大常委会审议粮食安全保障法草案。制定网络数据安全条例、领事保护与协助条例、无人驾驶航空器飞行管理暂行条例。预备提请全国人大常委会审议危险化学品安全法草案、国家综合性消防救援队伍和人员法草案、保守国家秘密法修订草案。预备制定煤矿安全条例。

深化国防和军队改革需要提请全国人大及其常委会审议的法律草案，以及需要制定、修订的行政法规，适时提请国务院、中央军委审议。

抓紧做好政府职能转变、“放管服”改革、“证照分离”改革、优化营商环境等涉及的法律法规清理工作。

为实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面，推动构建新型国际关系和人类命运共同体，开展有关国际条约审核工作。

对于党中央、国务院交办的其他立法项目，抓紧办理，尽快完成起草和审查任务。

对于其他正在研究但未列入立法工作计划的立法项目，由有关部门继续研究论证。

三、健全完善立法工作机制，以良法促进发展、保障善治

始终坚持党对立法工作的集中统一领导。紧紧围绕党和国家工作大局开展立法工作，推动党中央有关立法工作的重大决策部署落到实处，加快完成党中央交办的重大立法项目，不断强化对国家重大发展战略的法治保障。严格执行向党中央请示报告制度，党中央确定的重大立法事项，以及立法工作中涉及重大体制、重大政策调整问题的，及时按程序向党中央请示报告。立法工作计划、重大立法项目按要求提交中央全面依法治国委员会审议，支持中央全面依法治国委员会

及其立法协调小组、办公室发挥职能作用。推进党的领导入法入规，健全党领导各项事业的法律制度，不断提高党的领导制度化、法治化水平。深入分析社会主义核心价值观建设的立法需求，推动社会主义核心价值观融入立法。

支持配合人大发挥在立法工作中的主导作用。深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想以及中央人大工作会议精神，支持全国人大及其常委会发挥在确定立法选题、组织法案起草、审议把关等方面的主导作用，配合全国人大专门委员会、常委会工作机构牵头起草重要法律草案。全面贯彻落实全国人大常委会立法规划、有关立法工作计划，做好法律项目的衔接，加强沟通协调。增强政府立法与人大立法的协同性，统筹安排相关联相配套的法律法规规章立改废释纂工作。充分发挥人大代表作用，起草、审查重要法律法规草案要认真听取人大代表的意见建议，使立法更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。

深入践行以人民为中心的立法理念。坚持问需于民、问计于民、问效于民，积极回应人民群众对立法工作的新要求新期待，不断健全满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度，把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉落实到立法工作各领域全过程，努力让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义。贯彻和体现发展全过程人民民主的重大理念和实践要求，健全吸纳民意、汇

聚民智的工作机制，积极运用新媒体新技术拓宽社会公众参与立法的渠道，注重听取基层立法联系点意见，努力做到民有所呼、我有所应，充分凝聚立法共识。聚焦人民群众急盼，加强民生领域立法。对人民群众反映强烈的突出问题，加快完善相关法律制度，补齐监管漏洞和短板。加强对立法工作的宣传，把普法融入立法过程，及时宣传解读新出台的法律法规，特别是人民群众普遍关心关注、与推动经济社会高质量发展密切相关的法律法规，积极回应立法热点问题，讲好新时代立法工作的成就和故事，不断提升人民群众对法律制度的认同感。

着力提升立法的科学性和针对性。把改革发展决策同立法决策更好结合起来，在研究改革方案和改革措施时，要同步考虑改革涉及的立法问题，及时提出立法需求和立法建议，确保国家发展、重大改革于法有据。不断丰富立法形式，统筹谋划和整体推进立改废释纂各项工作，切实避免越权立法、重复立法、盲目立法，有效防止部门利益影响。起草、审查法律法规草案时，同一或相近领域有关法律法规应相互衔接，避免出现法律规定之间不一致、不协调、不适应问题。聚焦法律制度的空白点和冲突点，既注重“大块头”，也注重“小快灵”，从“小切口”入手，切实增强立法的针对性、适用性、可操作性，着力解决现实问题。统筹推进国内法治和涉外法治，加强涉外领域立法，补齐涉外法律制度短板，加快

我国法域外适用的法律体系建设，坚决维护国家主权、安全和发展利益。

健全完善立法风险防范机制。立法工作事关国家安全、政治安全和社会稳定，必须贯彻落实总体国家安全观，坚持底线思维、增强忧患意识，加强立法战略研究，对立法时机和各环节工作进行综合考虑和评估论证，把风险评估贯穿立法全过程，着力防范各种重大风险隐患，为党的二十大胜利召开创造安全稳定的政治社会环境。

切实加强法规规章备案审查工作。充分发挥立法监督作用，严格落实“有件必备、有备必审、有错必纠”工作要求，不断提升法规规章备案审查工作质效，切实维护国家法治统一。对报送备案的法规规章依法审查，着重对法规规章是否全面贯彻党的路线方针政策、是否违背法定程序、是否超越法定权限、是否违反上位法规定等进行审查，对发现的问题坚决依法作出处理。持续加强备案审查能力建设，研究修改备案审查法律制度，优化完善备案法规规章数据库，及时向国务院报告年度备案审查工作情况，不断提高备案审查工作规范化、科学化、精细化水平。

持续推进立法工作队伍建设。牢牢把握忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的总要求，大力提高立法工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准。教育引导立法工作队伍把政治建设摆在首位，坚持以习近平新时代中国

特色社会主义思想武装头脑，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，加快推进革命化、正规化、专业化、职业化建设。落实党中央关于法治人才培养的决策部署，健全招录制度，加大交流力度，加强教育培训，不断提升立法工作人员遵循规律、发扬民主、加强协调、凝聚共识的能力。

四、切实加强组织领导，确保高质高效完成立法工作任务

国务院各部门要深刻认识立法工作在全面建设社会主义现代化国家中的基础性、保障性作用，高度重视立法工作计划的贯彻执行，聚焦重大部署、重要任务、重点工作，加强组织领导，明确责任分工，主动担当作为，狠抓贯彻落实，在确保立法质量的前提下加快立法工作步伐，高质高效完成各项立法工作任务。

起草部门要紧紧抓住提高立法质量这个关键，遵循立法程序，严守立法权限，深入调查研究，总结实践经验，广泛听取意见，认真做好向社会公开征求意见工作。送审稿涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的，应当与有关部门充分协商；涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的，应当征得机构编制、审改、财政、税务等相关部门同意。起草过程中遇到意见分歧的，应当主动沟通协调，难以解决的重大意见分歧应当及时按程序请示汇报。对于改革发展稳定急需的重大立法项目，必要时成立立法工作

专班，协调推动立法进程，集中力量攻坚，确保按时完成起草任务。送审稿涉及重大体制改革、重要改革事项的，应当按照中央已经确定的改革方案对有关内容进行修改完善后再报送。起草部门要按时向国务院报送送审稿、说明和有关材料，为审查、审议等工作预留合理时间。报送送审稿前，起草部门应当与司法部做好沟通，如实说明征求各方意见、公开征求意见、协调重大分歧、落实改革方案以及设定行政许可、行政强制、行政处罚等情况。

司法部要及时跟踪了解立法工作计划执行情况，加强组织协调和督促指导。对于党中央、国务院高度重视，时间要求紧迫的重大立法项目，要加强与起草部门的沟通，必要时提前介入、加快推动，确保程序不减、标准不降、无缝衔接、按时完成。起草部门报送的送审稿存在《行政法规制定程序条例》第十九条规定的情形的，司法部可以缓办或者将送审稿退回起草部门。在审查过程中，有关部门对送审稿涉及的主要制度、方针政策、管理体制、权限分工等有不同意见的，司法部应当加大协调力度，提高协调层级，妥善处理分歧，避免久拖不决。经过充分协调不能达成一致意见的，司法部、起草部门应当及时按程序上报。

附件

《国务院 2022 年度立法工作计划》明确的 立法项目及负责起草的单位

一、拟提请全国人大常委会审议的法律案（16 件）

1. 关税法草案（财政部、海关总署起草）
2. 增值税法草案（财政部、税务总局起草）
3. 金融稳定法草案（人民银行起草）
4. 学前教育法草案（教育部起草）
5. 学位法草案（教育部起草）
6. 社会救助法草案（民政部、财政部起草）
7. 突发公共卫生事件应对法草案（卫生健康委、疾控局起草）
8. 能源法草案（发展改革委、能源局起草）
9. 粮食安全保障法草案（发展改革委、粮食和储备局起草）
10. 铁路法修订草案（交通运输部、铁路局起草）
11. 治安管理处罚法修订草案（公安部起草）
12. 行政复议法修订草案（司法部起草）
13. 文物保护法修订草案（文化和旅游部、文物局起草）
14. 传染病防治法修订草案（卫生健康委、疾控局起草）
15. 国境卫生检疫法修订草案（海关总署起草）
16. 矿产资源法修订草案（自然资源部起草）

此外，预备提请全国人大常委会审议国家发展规划法草案、消费税法草案、电信法草案、耕地保护法草案、机关运行保障法草案、广播电视法草案、医疗保障法草案、危险化学品安全法草案、国家综合性消防救援队伍和人员法草案、反不正当竞争法修订草案、会计法修订草案、银行业监督管理法修订草案、中国人民银行法修订草案、商业银行法修订草案、反洗钱法修订草案、保险法修订草案、计量法修订草案、对外贸易法修订草案、仲裁法修订草案、人民警察法修订草案、海关法修订草案、统计法修正草案、城市居民委员会组织法修订草案、教师法修订草案、进出境动植物检疫法修正草案、保守国家秘密法修订草案。

二、拟制定、修订的行政法规（16 件）

1. 城市公共交通条例（交通运输部起草）
2. 国务院关于反走私综合治理的若干规定（海关总署起草）
3. 未成年人网络保护条例（网信办起草）
4. 社会保险经办条例（人力资源社会保障部、医保局起草）
5. 生物技术研究开发安全管理条例（科技部起草）
6. 生物医学新技术临床研究和转化应用管理条例（卫生健康委起草）
7. 生态保护补偿条例（发展改革委起草）

8. 碳排放权交易管理暂行条例（生态环境部起草）
9. 网络数据安全条例（网信办组织起草）
10. 领事保护与协助条例（外交部起草）
11. 无人驾驶航空器飞行管理暂行条例（中央军委联合参谋部、交通运输部起草）
12. 商用密码管理条例（修订）（密码局起草）
13. 专利法实施细则（修订）（市场监管总局、知识产权局起草）
14. 水下文物保护管理条例（修订）（文化和旅游部、文物局起草）
15. 人体器官移植条例（修订）（卫生健康委起草）
16. 放射性同位素与射线装置安全和防护条例（修订）（生态环境部起草）

此外，预备制定国有金融资本管理条例、地方金融监督管理条例、上市公司监督管理条例、煤矿安全条例，预备修订发票管理办法、国家自然科学基金条例、植物新品种保护条例、国有资产评估管理办法、国务院关于股份有限公司境外募集股份及上市的特别规定、国务院关于经营者集中申报标准的规定、事业单位登记管理暂行条例。

三、拟完成的其他立法项目

1. 深化国防和军队改革需要提请全国人大及其常委会审议的法律草案，以及需要制定、修订的行政法规

2. 政府职能转变、“放管服”改革、“证照分离”改革、优化营商环境等涉及的法律法规清理项目
3. 党中央、国务院交办的其他立法项目

国务院办公厅转发国家发展改革委关于
在重点工程项目中大力实施以工代赈
促进当地群众就业增收
工作方案的通知

国办函〔2022〕58号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家发展改革委《关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收的工作方案》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2022年7月5日

（此件公开发布）

附件

关于在重点工程项目中大力实施以工代赈 促进当地群众就业增收的工作方案

国家发展改革委

以工代赈是促进群众就近就业增收、提高劳动技能的一项重要政策，能为群众特别是农民工、脱贫人口等规模性提供务工岗位，是完善收入分配制度、支持人民群众通过劳动增加收入创造幸福生活的重要方式。重点工程项目投资规模大、受益面广、带动效应强，吸纳当地群众就业潜力巨大，是实施以工代赈的重要载体。在重点工程项目中大力实施以工代赈，既是促进有效投资、稳就业保民生、拉动县域消费、稳住经济大盘的重要举措，也是推动人民群众共享改革发展成果、提高劳动者素质的有效手段。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整、准确、全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全，推动高质量发展，进一步扩大以工代赈投资规模，充分发挥以工代赈政策作用。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，现就重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收制定如下工作方案。

一、实施对象范围

(一) 推动政府投资重点工程项目实施以工代赈。

各地区、各部门在谋划实施政府投资的重点工程项目时，要妥善处理好工程建设与促进当地群众就业增收的关系，深刻把握以工代赈政策初衷，在确保工程质量和符合进度要求等前提下，按照“应用尽用、能用尽用”的原则，结合当地群众务工需求，充分挖掘主体工程建设及附属临建、工地服务保障、建后管护等方面用工潜力，在平衡好建筑行业劳动合同制用工和以工代赈劳务用工之间关系的基础上，尽可能多地通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工实现就业增收。鼓励非政府投资的重点工程项目积极采取以工代赈方式扩大就业容量。

（二）明确实施以工代赈的建设领域和重点工程项目范围。

交通领域主要包括高速铁路、普速铁路、城际和市域（郊）铁路、城市轨道交通，高速公路、沿边抵边公路，港航设施，机场，综合交通和物流枢纽等。水利领域主要包括水库建设、大中型灌区新建和配套改造、江河防洪治理等。能源领域主要包括电力、油气管道、可再生能源等。农业农村领域主要包括高标准农田、现代农业产业园等产业基础设施、农村人居环境整治提升、农业面源污染治理等。城镇建设领域主要包括城市更新、城市地下综合管廊、城市排水防涝、城市燃气管道等老化更新改造、保障性住房、县城补短板强弱项、产业园区配套基础设施、城镇污水垃圾处理设施、教育卫生

文化体育旅游公共服务项目等。生态环境领域主要包括造林绿化、沙化土地治理、退化草原治理、水土流失和石漠化综合治理、河湖和湿地保护修复、森林质量精准提升、水生态修复等。灾后恢复重建领域主要包括基础设施恢复和加固、生产条件恢复、生活环境恢复等。发展改革部门要会同相关部门深入研究制定各领域重点工程项目中能够实施以工代赈的建设任务和用工环节指导目录。

二、重点工作任务

（三）形成以工代赈年度重点项目清单。

国务院教育、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化和旅游、卫生健康、体育、能源、林草、乡村振兴等相关部门要会同发展改革部门根据国家中长期发展规划、专项规划，综合考虑工程项目特点、当地群众务工需求等，在国家层面列出适用以工代赈的重点工程项目，分领域形成年度项目清单，指导地方建立本地区适用以工代赈的项目清单，实行动态管理。各地区、各部门要在2022年启动建设的重点工程项目中，围绕适合人工作业、劳动密集型的建设任务和用工环节，抓紧组织实施以工代赈。

（四）以县域为主组织动员当地群众参与。

重点工程项目业主单位、施工单位要根据能够实施以工代赈建设任务和用工环节的劳务需求，明确项目所在县域内可提供的就业岗位、数量、时间及劳动技能要求，并向相关

县级人民政府告知用工计划。项目所在地县级人民政府要与业主单位、施工单位建立劳务沟通协调机制，及时开展政策宣讲和劳动力状况摸底调查，组织动员当地农村劳动力、城镇低收入人口和就业困难群体等参与务工，优先吸纳返乡农民工、脱贫人口、防止返贫监测对象。培育壮大劳务公司、劳务合作社、村集体经济组织等，提高当地群众劳务组织化程度。项目业主单位要督促指导施工单位做好以工代赈务工人员合同签订、台账登记、日常考勤等实名制管理工作。

（五）精准做好务工人员培训。

项目所在地县级人民政府要统筹各类符合条件的培训资金和资源，充分利用项目施工场地、机械设备等，采取“培训+上岗”等方式，联合施工单位开展劳动技能培训和安全生产培训。探索委托中等职业技术学校、技工院校开展培训，提升当地群众中小型机械设备操作技能和安全生产知识水平。依托实施以工代赈专项投资项目，有针对性地开展劳动技能培训和安全生产培训，为重点工程项目提前培养熟练劳动力。

（六）及时足额发放劳务报酬。

相关地方人民政府要督促项目施工单位尽量扩充以工代赈就业岗位，合理确定以工代赈劳务报酬标准，尽可能增加劳务报酬发放规模。施工单位要建立统一规范的用工名册和劳务报酬发放台账，经务工人员签字确认后，原则上将劳

务报酬通过银行卡发放至本人，并将劳务报酬发放台账送县级相关部门备案。坚决杜绝劳务报酬发放过程中拖欠克扣、弄虚作假等行为。

三、严格规范管理

（七）项目前期工作明确以工代赈要求。

重点工程项目可行性研究报告或资金申请报告等要件中，要以适当形式体现能够实施以工代赈的建设任务和用工环节，在社会效益评价部分充分体现带动当地群众就业增收、技能提升等预期成效。初步设计报告或施工图设计文件要明确实施以工代赈的具体建设任务和用工环节及可向当地提供的就业岗位。相关部门要在批复文件中对项目吸纳当地群众务工就业提出相关要求。

（八）项目建设环节压紧压实各方责任。

重点工程项目业主单位要在设计、招标投标过程中明确以工代赈用工及劳务报酬发放要求，在工程服务合同中与施工单位约定相关责任义务。施工单位负责以工代赈务工人员在施工现场的日常管理，及时足额发放劳务报酬，保障劳动者合法权益。监理单位要把以工代赈务工人员在施工现场的务工组织管理和劳务报酬发放等作为工程监理的重要内容。

（九）强化事前事中事后全链条全领域监管。

各级发展改革部门要联合相关部门、项目业主单位等，围绕当地务工人员组织、劳务报酬发放、劳动技能培训和安

全生产培训等，对重点工程项目以工代赈实施情况加强监管和检查，发现问题及时督促整改。项目建成后，项目竣工验收单位要会同相关部门、业主单位、施工单位和项目所在地县级人民政府对以工代赈实施情况开展评价，并将评价结果作为项目竣工验收、审计决算的重要参考。

四、组织保障措施

（十）形成工作合力。

坚持中央统筹、省部协同、市县抓落实，国家发展改革委要会同相关部门完善协调机制，统筹推进重点工程项目实施以工代赈。各省（自治区、直辖市）人民政府要加强组织领导和力量配备，确保国家和省级重点工程项目实施以工代赈措施落地见效。相关市县人民政府要落实属地责任，加强与项目业主单位、施工单位的沟通衔接，抓好以工代赈务工人员组织、劳动技能培训和安全生产培训、劳务报酬发放监管等具体工作。

（十一）加大投入力度。

扩大以工代赈投资规模，在重点工程配套设施建设中实施一批以工代赈中央预算内投资项目，劳务报酬占中央资金比例由原规定的15%以上提高到30%以上，并尽可能增加。利用中央财政衔接推进乡村振兴补助资金（以工代赈任务方向）支持符合条件的农村小型公益性基础设施建设。地方各级人民政府要根据自身财力积极安排以工代赈专项资金，统

筹相关领域财政资金加大以工代赈投入。鼓励各类金融机构依法依规加大对实施以工代赈项目的融资支持力度。引导民营企业、社会组织等各类社会力量采取以工代赈方式组织实施公益性项目。

（十二）做好总结评估。

各地区、各部门要加强重点工程项目实施以工代赈政策宣传解读，及时总结推广典型经验做法。国家发展改革委要会同相关部门建立健全相关工作规范流程，定期调度重点工程项目实施以工代赈工作进展，纳入现有以工代赈工作成效综合评价范围。相关部门要将本领域重点工程项目实施以工代赈工作成效纳入现有相关考核评价范围。对工作积极主动、成效明显的地方予以督查激励，并通过安排以工代赈专项投资等多种方式给予倾斜支持。

《关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收工作方案》解读

近日，国务院发布了《关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收工作方案》（以下简称《工作方案》），旨在重点工程建设领域，进一步发挥“赈”的独特作用，以更大力度带动群众尤其是就业困难群体实现就业增收。我们认为，《工作方案》是新发展阶段进一步拓展以工代赈政策实施范围的标志性文件，充分体现出党中央、国务院对促进群众就业增收的深切关怀，也是凝聚各部门各地的认识共识、主动应对经济下行对农村劳动力就业的冲击影响、巩固脱贫攻坚成果压茬推进乡村振兴的有力举措。

一、《工作方案》是新发展阶段进一步拓展以工代赈政策实施范围的重要文件

以工代赈是我国支持农村经济社会发展和实施开发式扶贫的重要政策举措。自启动实施以来，以工代赈在改善农村生产生活条件和发展环境、促进农村群众就地就近就业增收、增强贫困人口内生动力和自我发展能力、促进区域协调发展等方面发挥了独特而重要的作用，实现了扶贫同扶志扶智的有效结合。特别是党的十八大以来，以工代赈加快实施了一批贴近贫困地区农村生产生活的项目，有效弥补了其他国家专项工程难以覆盖的地域和领域，直接增加了贫困群众

工资性收入，充分发挥了“四两拨千斤”的作用，得到广大基层干部群众的普遍欢迎，被誉为德政工程、民心工程。

近年来，受国内外复杂严峻的环境影响，我国经济社会发展面临的风险和挑战不断加剧，群众就业增收压力不断加大。为积极应对经济下行压力，“十四五”期间国家聚焦经济社会发展的关键领域和薄弱环节积极扩大有效投资，精准有效实施了一批既利当前、又利长远的投资项目，适度超前开展基础设施投资，积极推进水利、交通、能源等基础设施建设，同时加强社会领域、生态环境、城镇基础设施领域补短板建设。重点工程投资规模、工程量、用工量均较大，据初步统计，公路等交通基础设施建设项目中人工费占比达15%左右，水利工程在建设过程中产生的人工费约占成本的10%，加强重点工程投资力度将极大带动群众务工就业。

《工作方案》切实贯彻中央相关指示要求，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整、准确、全面贯彻新发展理念，将重点工程项目作为新发展阶段实施以工代赈的重要载体，进一步扩大以工代赈投资规模，充分发挥其投资规模大、带动能力强的特点，有效吸纳当地群众就业，是促进有效投资、稳就业保民生、稳住经济大盘的重要举措，也是推动人民群众共享改革发展成果、提高劳动者素质的有效手段。

二、《工作方案》为缓解我国县域地区就业问题、提升务工群众技能提供了有效途径

现阶段我国就业吸纳能力普遍趋紧，很多县域工业和商贸业发展基础薄弱，产业链短、规模以上工业和商贸业数量较少，能提供的就业岗位特别是中长期的就业岗位较少，大多数劳动力无奈选择外地就业。但近年来受疫情影响，外出就业务工严重受阻，与此同时县域地区仍存在大量缺乏就业技能的城乡低收入群体，在现有就业环境中获得工资性收入难度较大。重点工程的实施为工程所在地带来大量的就业和技能提升的机会，充分挖掘当地劳动力发展潜力，实现与重点工程劳务岗位的有效衔接，不仅能够有效解决疫情期间劳务跨区域作业受阻的现实困境，同时能够借助工程实施的难得机遇提升当地劳务人员技能水平，增强就业能力，也避免了务工人员子女异地教育、异地就医等一系列问题。

《工作方案》审时度势，在疫情防控和加快推进工程项目建设并重的关键时期，将以工代赈的实施范围由聚焦农业农村建设的小项目扩大到重点工程项目，明确了交通、水利、能源、农业农村、城镇建设、生态环境、灾后重建等七大重点领域，以及相应的适用于实施以工代赈的主要用工环节；受益人群体也同步扩大到当地农村劳动力、城镇低收入人口和就业困难群体，提出政府投资重点工程项目按照“应用尽用、能用尽用”的原则，尽可能通过实施以工代赈，帮助当

地群众就近务工实现增收，鼓励非政府投资的重点工程项目积极采取以工代赈方式，创造更多就业岗位，扩大就业容量。这极大地鼓舞了工程所在地务工群众的就业信心，也为工程所在地政府加强岗前培训、技能培训指明了方向，有效缓解了我国县域地区就业难题，为广大群众提升务工技能提供了明确途径。

三、《工作方案》开拓了以重点工程项目为载体、通过加强组织培训促进群众就业增收的创新举措

重点工程建设地点分布广、涉及部门多、组织协调难度大、务工技能种类杂，地方在组织当地群众参与重点工程建设过程中，存在部分群众没有参加过施工项目，难以适应基础设施建设项目技能需求等实际困难。近年来，我国工程建设领域的大量务工人员已经逐步实现了“从短工向长工”“力工向技工”的转变，各施工单位也在长期的建设过程中形成了较为稳定的务工合作团队，进一步增加当地务工人员的使用比例，施工单位难免会产生对当地群众难管理、难沟通、难使用等相关顾虑。

《工作方案》充分考虑了政策实施过程中可能存在的类似问题，明确在确保工程质量和符合进度要求等前提下，尽可能多地通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工。同时，对于仍处于前期论证的重点工程项目，从前期研究、组织、运行、管理、培训、考核监督等方面进行了系统安排，提出

在重点工程项目可行性研究报告等项目前期工作中，可行性研究报告或资金申请报告等要件中，要以适当形式体现实施以工代赈的建设任务和用工环节，在社会效益评价部分充分体现带动当地群众就业增收、技能提升等成效，初步设计报告或施工图设计要明确实施以工代赈的具体建设任务、用工环节及可向当地提供的就业岗位，做到提前谋划、提前对接、提前部署，尽可能的将岗前培训工作前置，为满足工程实施提供良好保障。各级发展改革部门也将联合相关部门、项目业主单位等强化事前事中事后全链条全领域监管，保障政策落实到位。

《工作方案》还进一步明确了“中央统筹、省部协同、市县抓落实”的工作机制，以及扩大以工代赈规模、做好宣传推广和总结评估的相关要求，保障以工代赈政策在重点工程领域的运用能取得实效。随着《工作方案》的贯彻落实，重点工程建设对当地群众就业的吸纳作用将进一步释放，对工程所在地经济社会发展的带动效应也将更加凸显。

上海市促进智能终端产业高质量发展 行动方案（2022-2025 年）

为全力培育上海产业高端转型新动能，促进智能终端产业带动实体经济和数字经济发展，制定本行动方案。

一、总体要求

（一）基本原则

以品牌塑造强动能。突出品牌的关键作用，充分发挥现有优势品牌的影响力，实现外延式发展。加大对新品牌的培育扶持力度，打造代表“上海制造”水平、家喻户晓的智能终端品牌。

以体系构建优动能。抓住智能终端互联互通、高度融合的发展趋势，构建更有韧性的产业体系，强化产业链供应链协同，促进跨领域融通。不断完善产业生态体系，优化供给模式和发展动能。

以创新引领新动能。充分发挥上海在上游核心环节和研发设计能力方面的优势，汇聚创新资源，优化创新环境，推动产业链与创新链有效衔接，引领智能终端产业发展。

以市场牵引主动能。以数字化转型为契机，以市场需求为导向，以应用场景为切入点，瞄准新市场、新业态、新服务、新需求，打造市场接受度高、市场空间大、市场竞争力强的智能终端产品。

（二）主要目标

产业规模稳步增长。到 2025 年，上海智能终端产业规模突破 7000 亿元，营收千亿级企业不少于 2 家、百亿级企业不少于 5 家、十亿级企业不少于 20 家。新增智能工厂不少于 200 家，实现整车企业 100%达到智能工厂水平。其中，智能网联汽车产值超过 5000 亿元，具备先进智能网联功能的新车产量占比超 50%。培育千亿级智能家居、智能穿戴、虚拟现实等电子终端产业、百亿级智能机器人产业。

爆款终端不断涌现。重点打造 10 款以上爆款智能网联汽车，打造 10 个以上商用智能网联汽车标杆应用场景。在交通、环卫、物流、养老、医疗、教育、工业、家政、商贸、娱乐等 10 大应用场景涌现不少于 100 款智能终端产品。

品牌能力持续提升。培育 50 家以上“链主企业”“隐形冠军”“小巨人”“专精特新”等企业。着力提升品牌附加值，塑造 10 个以上具有标识度的终端品牌。

核心技术加快突破。推动核心芯片、基础软件等关键技术创新突破，加快智能驾驶、智能网联、智能座舱等终端系统技术产业化。

产业集群初步形成。在浦东、嘉定、松江、奉贤、临港等重点区域打造 5 个以上智能终端特色园区或精品微园，培育 3 个以上智能网联汽车应用落地示范区域。

二、主要任务

（一）智能网联汽车

1. 消费终端爆款打造行动。支持传统车企、造车新势力和科技公司紧抓新一代消费者需求趋势，集聚前沿尖端技术，将智能网联汽车打造为新型智能终端产品，提升消费者驾乘体验。打造集安全出行、智慧生活、移动办公等功能于一体的智能网联汽车终端，提升智能驾驶水平。实现语音交互、远程控制等功能，推动车辆与智能终端在车内无缝接入、在车外互联互通。依托即时通讯和虚拟现实功能，实现远程移动办公。推动品牌策划从“以产品为中心”向“以用户为中心”转变，塑造具有上海标识度的品牌。创新宣传渠道，利用新媒介实现终端直连用户，联动新媒体开展跨界传播。优化品牌运营，建设具有标识度的体验和交付中心，举办用户深度参与的活动，增强品牌吸引力和认同感。

2. 商用终端加速落地行动。紧扣商业化应用需求，明确各场景下低速功能型无人终端的产品定义和技术要求，加快培育配送、清扫、转运等细分领域龙头企业。支持打造无人出租车、智能公交、智能重卡等智能网联商用终端，推动自动驾驶等智能化系统加快向车规级、量产化靠拢。加快拓展智能网联汽车典型测试与应用场景，推动测试道路向区域化联通。支持开展自动驾驶出行服务和城市智慧车列等应用；推动智能重卡加快商业化落地，推动从“减人化”向“无人化”运行方式转变；加快智能公交落地，在特定区域推广无人接驳、无人环卫等应用。建立智能网联汽车“无人化”和

商业化分级分类管理模式，按照从易到难、从普通道路到高快速路、从测试示范到商业运营的分级路径，根据不同场景明确各类终端的管理措施。加强联网通信终端进网许可和身份管理，探索新型售后、保险和回收等规定，推进智能网联商用终端加速落地。

3. 车联网培育行动。围绕智能驾驶、智能网联和智能座舱核心系统，构建新型产业链体系。推动智能驾驶系统迭代升级，培育全栈解决方案提供商，扩大智能驾驶覆盖场景；加强智能网联系统研发，开展车路协同技术落地验证，加快推动车联网在量产车型的搭载应用；加快智能座舱集成研发，推动座舱与内容提供商融合发展，打造一体化的智能座舱。大力发展终端部件，重点攻关激光雷达、中央域控制器等环境感知、智能决策核心零部件，加快实施产业化配套；推动车载计算平台和人工智能芯片的规模化应用；提高线控驱动和制动集成水平，加快形成规模化控制器量产能力。围绕智能网联“人—车—路—云”系统协同需求，布设一批具备环境状态检测、交通参与者识别、交通流量监控等功能的新型智能化道路基础设施，建成一批智慧交通示范道路；开展新一代车用无线通信网络应用试点，推动企业建设 5G 车联网通信环境。

4. 协同产业生态建设行动。基于整车集成和软件平台的纽带，推动整车企业与科技公司、社交平台等开展合作，带

动集成电路、软件、通信等产业协同发展，培育智慧出行、数据服务等新业态，推动智能网联汽车终端与智慧旅游、智慧商务等融合发展。打造一批定位互补、要素集聚的智能网联汽车产业集群。浦东重点发展车联网、车载操作系统和车用芯片等，打造核心部件产业发展高地；嘉定打造集智能网联汽车整车研发、制造、应用、检测、认证于一体的综合示范区；临港建设具有国际影响力的智能网联汽车制造和出口基地。加快建设车联网信息安全实验室等公共服务平台，推动第三方机构建立智能网联汽车检测认证能力；搭建产业交流、合作与展示平台，举办终端产品发布、应用启动等活动，促进人才与产业集聚。

5. 数字工具终端赋能行动。构建贯通用户个性化定制、研发、生产、交付、维护、回收的面向产品的数字一体化平台，激发用户参与产品个性化定制，推动线上营销与线下体验中心协同联动。加快建立数字化出行服务平台，打通整车终端与应用场景数据互联，开展商业模式创新。以整车终端智能制造为牵引，加快“一厂一案”智能工厂建设，力争实现整车企业100%达到智能工厂的水平。推进新一代信息技术在智能网联汽车终端生产环节的深度应用，推广智能机器人和数字孪生技术在终端研发、制造、集成等环节的应用。加强终端制造企业与产业链各环节紧密协同，带动终端产业同

步提升智能制造能级，促进生产、质量控制和运营管理系统全面互联互通，实现终端产品生产方式向智能化转变。

6. 龙头企业打造行动。针对智能网联汽车产业链薄弱环节，加大对龙头企业招商引资力度，打造总部经济集聚优势，投放最新终端产品，落地大型应用项目，加快扩大研发团队和应用规模，带动智能网联汽车系统集成和关键零部件供应商培育。推动传统企业转型，支持传统车企加快智能化战略转型，打响自主品牌，实现智能网联汽车相关业务板块独立运作，构建新型供应体系和营销网络。推动传统零部件企业提升智能系统、部件研发制造能力，适时投资或并购创新型新兴企业，加大资源整合力度，提升自主技术水平。大力吸引造车新势力和科技公司在沪布局，探索与整车企业合作生产，鼓励与营运主体合作应用。重点扶持细分市场优秀初创企业和中小企业，通过专项政策支持，引导创新要素和各类社会资本关注，拓宽融资渠道、支持科创板上市。

（二）智能机器人

7. 推进核心技术突破。围绕运动、感知、控制三大系统，组织核心部件攻关项目，突破高性能电机、减速器、控制器等硬件系统，攻关云端大脑、知识引擎、自主学习、人机交互等软件技术。瞄准智能云端系统、芯片、智能传感器等领域，抢占智能机器人产业高地。

8. 提升工业智能化水平。支持工业机器人品牌发展壮大，发展应用于加工、装配、焊接、打磨等场景的高精度工业机器人，突破具备柔性交互特征的6轴及以上协作机器人与自适应机器人技术，全面覆盖汽车、航空航天、船舶海工、电子信息等行业。建设一批智能工厂，助力经济数字化转型。

9. 拓展服务应用场景。聚焦清洁、医疗、配送、生活等重点方向，加速服务机器人规模化应用，培育系统集成商，推广“服务租赁+系统集成”商业模式。围绕医疗、清洁、康复等领域，发布标杆示范场景目录与体验手册，开展供需对接。

10. 优化行业标准生态。发挥第三方机构和行业组织力量，联合企业开展标准制定。举办服务机器人创新发展大会等活动，建设上海市智能机器人展示中心。促进长三角产业链协同，进一步优化区域创新布局和协同创新生态。

（三）虚拟现实交互终端

11. 提升虚拟现实硬件成熟度。围绕近眼显示、感知交互、网络传输、渲染处理等关键技术，综合提升终端功耗、便携程度、计算能力等指标，推进近眼显示屏、感知交互设备、开发工具等重点环节实现突破。

12. 推进产业应用生态创新。积极推进虚拟现实交互终端在游戏娱乐、互动社交、教育培训、工业检测、远程医疗等场景的应用，鼓励企业强化“虚拟现实+”赋能能力，探

索可持续的商业模式。支持企业通过建设新型算力基础设施，打造内容制作与分发平台，进一步丰富内容，带动终端需求。

（四）智能家居终端

13. 丰富家居单品供给。支持企业围绕智能家电领域，发展智能音箱、智能厨电等产品，提升居民生活品质；围绕智能安防领域，发展智能门锁等产品，满足居家安全需要；围绕智能照明领域，发展智能灯泡等产品，提高居住舒适度。

14. 打造终端融合生态。鼓励企业与成熟平台开展生态合作，探索建立统一平台体系和认证模式，实现互联互通、相互调用，打造以用户为中心的全场景智能服务。

（五）智能穿戴终端

15. 发展“银发经济”穿戴产品。支持企业围绕居家养老需求，发展适老化智能穿戴设备，支持一键呼叫、一键挂号、一键叫车等适老应用；围绕社区养老需求，发展医疗级穿戴设备以及适老化智能运动器械；围绕机构养老需求，发展适用于日常看护的智能穿戴设备。

16. 发展“健康经济”穿戴产品。支持企业围绕跑步、骑行、健身等各类运动需求，发展多样化、便携度高的智能穿戴产品，重点推进智能手环、智能手表、运动相机、智能服饰、运动腰带等产品的研发及产业化。

（六）信创终端

17. 推动信创产品突破发展。依托国产中央处理器（CPU）优势，围绕松江信创产业园等产业集群，支持企业面向金融、医疗等领域，重点发展应用于边缘计算、数据中心等领域的服务器及个人电脑产品，打造市场接受度高、品牌竞争力强、性能指标优的产品体系。

（七）软硬件基础支撑体系

18. 提升核心芯片支撑能力。加快手机处理器芯片、高性能中央处理器（CPU）芯片、车规级微控制单位（MCU）芯片等高端芯片技术突破，提升先进工艺和特色工艺晶圆制造能力。

19. 提升关键部件技术能力。支持智能网联汽车“三电”“三智”等核心部件突破，发展5G通信模组、光学模组等部件，加快微型有机发光显示（Micro-OLED）、微型发光显示（Micro-LED）等新型显示技术研发应用，推进生物体征、环境感知、图像获取等智能传感器发展。

20. 加快布局基础软件。推进操作系统、分布式数据库和中间件等基础软件发展。聚焦指令集、内核架构等关键技术提升产品能级。积极推进云原生、多源异构数据处理等前沿技术攻关。

21. 加快布局行业软件。发展面向汽车、工控领域的实时操作系统，实现电子设计自动化（EDA）、辅助分析（CAE）、辅助制造（CAM）等关键环节突破。强化系统可靠性与安全

性，形成面向场景化、数字化、智能化三层架构的行业软件新供给。

三、保障措施

（一）加强组织保障

建立本市智能终端产业发展协同机制，成立智能网联汽车产业发展专班。市经济信息化委负责全市智能终端产业的统筹推进和规划布局，市相关部门根据职能加大支持力度，加强与国家相关部门沟通对接。各区政府结合区域特点，保障项目实施要素供给，形成市、区合力推动发展的良好局面。

（二）强化资金支持

统筹利用促进产业高质量发展、战略性新兴产业、市级重大科技专项等专项资金，聚焦支持优质项目、重点技术、重要平台、应用示范等领域。引导各类政府基金和社会资本加大投资力度，鼓励金融机构加大信贷支持力度，推动符合条件的企业加快上市步伐。

（三）完善法规标准

加快推动在智能网联汽车无人化、商业化落地等领域探索制定浦东新区法规，明确相关程序、路径、监管和责任。聚焦关键技术，加快制定相关标准，并推动在长三角互证互认，为国家标准制定提供先行先试经验，条件成熟后在全市范围内予以复制推广。

（四）建设人才队伍

面向全球吸引领军人才，加强高层次人才服务保障。针对智能终端综合集成、软硬融合的特点，鼓励高校、企业开展复合型人才培养。按照规定实施人才奖励，打造创新创业、安居乐业、蓬勃兴业的智能终端人才高地。

（五）营造发展环境

支持有条件的区设立智能终端产业园，保障发展空间需求。定期召开具有国际影响力的展会和论坛，搭建开放合作的交流平台。加强长三角区域内的协同发展，促进产业链互联互通互补。

（六）促进消费需求

借助城市数字化转型机遇，加强各领域对智能终端的应用。加大政府采购对智能终端的支持力度，鼓励国有企业带头使用智能终端产品，在商业中心建设体验店，激发消费需求潜力，形成以应用促终端、以体验促终端的发展局面。

（七）加强安全监管

完善全市智能网联汽车公共数据平台，统筹建立一体化安全管理体系和安全态势监测系统。推动智能网联汽车功能安全、网络数据安全等评估能力和测试场地建设，探索数据跨境传输。加强智能终端产品全生命周期管理，持续推动提升系统安全、网络安全、数据安全能力，切实保障用户隐私。

关于《上海市促进智能终端产业高质量发展行动方案 (2022-2025 年)》的政策解读

根据市委关于强化终端带动新动能的工作要求，市经济信息化委编制了《上海市促进智能终端产业高质量发展行动方案（2022-2025 年）》（以下简称行动方案）。现将行动方案有关内容解读如下：

（一）、总体考虑

一是以品牌塑造强动能，突出品牌在高附加值智能终端中关键作用；二是以体系构建优动能，构建更有韧性的产业体系，强化产业链供应链协同；三是以创新引领新动能，发挥上海优势，以技术创新引领产业发展；四是以市场牵引主动能，打造市场接受度高、市场空间巨大、竞争力强的智能终端产品。

（二）、发展目标

到 2025 年，上海初步形成世界级智能终端产业集群。提能级，整体规模突破 7000 亿元，培育营收超千亿元企业 2 家、百亿级企业 5 家、十亿级企业 20 家。塑品牌，打造 10+ 具有上海标识度的终端品牌；聚焦养老、医疗、工业等 10 大场景，形成 100+ 智能终端产品。促创新，聚焦核心芯片、基础软件等，加快关键核心技术攻关，抢占全球话语权。

（三）、主要内容

瞄准当前市场认可、未来有爆发潜力的智能终端赛道，加快谋划布局，依托龙头企业，形成拳头产品。重点发展六大终端产品，夯实两大基础支撑。

1. 智能网联汽车。消费终端爆品打造行动，聚力打造体验式、功能型、品牌化终端；推进智能驾驶、智慧生活、远程控制等集成。商用终端加速落地行动，拓展应用场景，支持无人驾驶出租车、智能公交和接驳车辆、智能重卡等用终端落地等。车联网培育行动，围绕智能驾驶、智能网联和智能座舱核心系统，开展大规模车路协同技术验证，布设新型智能化道路基础设施。协同产业生态建设行动，开展技术攻关、验证认证、商用保险等试点。数字工具终端赋能行动，建设整车智能工厂，构建数字化全生命周期赋能平台；龙头企业打造行动，加强招引龙头企业，培育壮大创新企业。

2. 智能机器人。突破高性能电机等软硬件关键环节，发展壮大工业机器人品牌。支持智能服务机器人扩大市场，推广“服务租赁+系统集成”商业模式。联合企业开展标准制定，建设上海智能机器人展示中心。

3. 虚拟现实交互终端。发力虚拟现实、增强现实、混合现实等终端设备，提升技术成熟度，强化“VR+”赋能能力，加强内容制作与分发平台建设。

4. 智能家居终端。重点发展智能厨房小家电、扫地机器人、智能门锁等产品。提升居民生活品质需要。鼓励本市企

业与行业成熟平台合作，打造以终端用户为中心的全场景智能解决方案。

5. 智能穿戴终端。瞄准银发经济，发展适老化、通讯类智能穿戴设备，支持一键呼叫、一键挂号、一键叫车等应用；瞄准健康经济，围绕运动需求推进智能手表、运动相机、智能服饰等产品研发产业化。

6. 信创终端。依托国产 CPU 优势，打造面向金融、互联网、医疗等领域高端服务器；发展边缘计算、数据中心等服务器产品。

7. 提升硬软件基础支撑能力。加快处理器 SoC、高性能 CPU、车规级 MCU 等芯片产品突破，提升工艺制造能力；发展 5G 通信、光学、摄像头等部件；推进操作系统、分布式数据库和中间件等基础软件发展。

8. 保障措施。加强组织保障，建立跨部门跨区产业发展协同机制，成立智能网联汽车产业发展专班；强化资金支持，引导各类政府基金和社会资本加大投资力度；完善法规标准，支持浦东探索智能网联汽车地方立法；加强安全监管，建立数据、网络、信息一体化安全管理体系等。

国务院办公厅关于同意建立 数字经济发展部际联席会议制度的函

国办函〔2022〕63号

国家发展改革委：

你委关于建立数字经济发展部际联席会议制度的请示收悉。经国务院同意，现函复如下：

国务院同意建立由国家发展改革委牵头的数字经济发展部际联席会议制度。联席会议不刻制印章，不正式行文，请按照党中央、国务院有关文件精神认真组织开展工作。

附件：数字经济发展部际联席会议制度

国务院办公厅

2022年7月11日

（此件公开发布）

附件

数字经济发展部际联席会议制度

根据《“十四五”数字经济发展规划》部署，为加强统筹协调，不断做强做优做大我国数字经济，经国务院同意，建立数字经济发展部际联席会议（以下简称联席会议）制度。

一、主要职责

（一）贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进实施数字经济发展战略，统筹数字经济发展工作，研究和协调数字经济领域重大问题，指导落实数字经济发展重大任务并开展推进情况评估，研究提出相关政策建议。

（二）协调制定数字化转型、促进大数据发展、“互联网+”行动等数字经济重点领域规划和政策，组织提出并督促落实数字经济发展年度重点工作，推进数字经济领域制度、机制、标准规范等建设。

（三）统筹推动数字经济重大工程和试点示范，加强与有关地方、行业数字经济协调推进工作机制的沟通联系，强化与各类示范区、试验区协同联动，协调推进数字经济领域重大政策实施，组织探索适应数字经济发展的改革举措。

（四）完成党中央、国务院交办的其他事项。

二、成员单位

联席会议由国家发展改革委、中央网信办、教育部、科技部、工业和信息化部、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、交通运输部、农业农村部、商务部、国家卫生健康委、人民银行、国务院国资委、税务总局、市场监管总局、银保监会、证监会等 20 个部门组成，国家发展改革委为牵头单位。

联席会议由国家发展改革委分管负责同志担任召集人，中央网信办、工业和信息化部分管负责同志担任副召集人，其他成员单位有关负责同志为联席会议成员（名单附后）。联席会议成员因工作变动等原因需要调整的，由所在单位提出，联席会议确定。联席会议可根据工作需要调整成员单位。

联席会议办公室设在国家发展改革委，承担联席会议日常工作。联席会议设联络员，由各成员单位有关司局负责同志担任。

三、工作规则

联席会议原则上每年召开一次全体会议，由召集人主持。根据工作需要或成员单位建议，可召开全体或部分成员单位参加的专题会议，由召集人或召集人委托其他成员主持。专题研究特定事项时，可邀请其他相关部门、机构和专家参与。

根据工作需要，可不定期召开联络员会议，研究讨论联席会议议题和需提交联席会议议定的事项及其他有关事项。

联席会议以纪要形式明确议定事项，印发有关部门和单位。重大事项按程序报告党中央、国务院。

四、工作要求

各成员单位要按照职责分工，认真落实联席会议确定的各项任务和议定事项，主动研究制定促进数字经济发展的政策措施，积极提出工作建议，加强沟通协调，根据工作需要指导地方对口部门落实具体工作措施，推进相关工作任务，及时通报有关情况。联席会议办公室要充分发挥有关地方、部门和专家的作用，加强对会议议定事项的督促落实，及时向各成员单位通报工作进展情况。

数字经济发展部际联席会议成员名单

召集人：	林念修	国家发展改革委副主任
副召集人：	曹淑敏	中央网信办副主任
	王江平	工业和信息化部副部长
成 员：	钟登华	教育部副部长
	相里斌	科技部副部长
	杜航伟	公安部副部长
	詹成付	民政部副部长
	余蔚平	财政部副部长
	汤 涛	人力资源社会保障部副部长
	姜万荣	住房城乡建设部副部长
	徐成光	交通运输部副部长
	马有祥	农业农村部副部长
	盛秋平	商务部副部长
	于学军	国家卫生健康委副主任
	潘功胜	中国人民银行副行长
	谭作钧	国务院国资委副主任
	饶立新	税务总局总经济师
	秦宜智	市场监管总局副局长
	梁 涛	银保监会副主席
	王建军	证监会副主席

关于印发《关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见》的通知

财会〔2022〕21号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，北京国家会计学院、上海国家会计学院、厦门国家会计学院，有关单位：

为全面贯彻习近平总书记关于做好新时代人才工作的重要思想和党中央、国务院决策部署，进一步加强新时代注册会计师行业人才工作，我部制定了《关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见》。现印发给你们，请结合本地实际，认真贯彻落实。

附件：关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见

财政部

2022年6月22日

附件

关于加强新时代注册会计师行业人才工作的 指导意见

注册会计师是服务国家建设的一支重要专业力量，人才是行业的第一资源，是行业高质量发展的基础和支撑。在党中央、国务院的亲切关怀下，在财政部党组的坚强领导下，行业始终坚持党对人才工作的全面领导，坚持以人才战略引领行业发展，行业人才建设取得了显著成绩，**基本建立涵盖人才“选、用、管、育、留”各环节的制度体系和工作体系，人才队伍规模快速扩大，人才素质不断提升。**同时，面对新形势新任务，行业人才队伍还不能完全满足服务国家建设和行业高质量发展的客观需要。为进一步推动行业人才工作整体上台阶，更好服务国家建设，现就加强新时代注册会计师行业人才工作提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记关于做好新时代人才工作的重要思想和党中央、国务院关于新时代人才工作的重大决策部署，贯彻落实《国家“十四五”期间人才发展规划》，全面加强党对人才工作的领导，牢固确立人才引领发展的战略地位，深入实

施新时代人才强国战略，紧紧围绕服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线，充分运用“全生命周期”理论的闭环管理、精准施策思维，提高行业人才建设的战略性、系统性谋划，不断完善、提升行业人才工作制度建设和工作体系建设的各个方面，推动行业人才工作整体上台阶，形成育才、聚才、用才的良好环境，提升行业自律性、公正性和专业化水平，推动行业高质量发展，更好服务国家建设。

（二）基本原则。

坚持党管人才。坚持为党育人、为国育才，在财政部党组和财政部人才工作领导小组领导下，将政治标准放在行业人才工作的首要位置，将政治引领贯穿于行业人才工作的始终，确保行业人才队伍和各级注册会计师协会（以下简称各级注协）干部队伍“两支队伍”正确的政治方向。

坚持服务发展。把服务国家建设作为行业人才工作的根本宗旨，面向经济主战场、面向国家重大需求、面向未来，把行业“两支队伍”聚集到服务“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的各环节、各领域，以行业的高质量发展服务国家经济社会的高质量发展。

坚持以人为本。遵循人才成长规律，立足行业职业特点，以实现行业人才职业道德和胜任能力全面提升为目标，形成有利于发现人才的选拔机制、助力成长的培养机制、人尽其才的使用机制、各展其能的激励机制，做到人才为本、信任人才、尊重人才、善待人才、包容人才。

坚持以德为先。始终把推动诚信建设作为行业人才工作的核心价值导向，坚持诚信为本、诚以力行、信以修身，将诚信建设贯穿行业人才工作的各环节，完善行业诚信建设体系，夯实行业诚信文化基础，加强常态化诚信教育和失信惩戒，全面提升行业职业道德水平。

坚持问题导向。在继承行业人才工作现有体制机制优势的基础上，系统梳理行业人才工作中的问题和不足，科学研判、找准病因、综合施策、守正创新，改进和完善行业人才工作体制机制，优化、创新行业人才工作管理和服务内容，建立健全基于闭环管理的制度体系和全流程系统性的工作体系，推动行业人才工作迈上新台阶。

坚持闭环管理。围绕行业人才“选、用、管、育、留”，统筹抓好学历教育、资格考试、注册管理、继续教育、人才留储、人才使用、人才监管各环节（以下简称行业人才工作各环节）的制度安排和工作安排，打造适应市场经济发展需求，被市场和公众普遍认可、专业倚重、道德信赖的行业人才队伍。

二、建立健全行业人才工作体制机制

行业人才工作体制机制是行业人才工作正常推进和各项任务有效落实的重要保障。建立健全行业人才工作体制机制，明确行业人才工作各主体的关系、职责，统筹推进行业人才各项工作，形成行业人才工作“全国一盘棋”的管理格局。

（一）建立健全各方支持、上下贯通、协调一致的行业人才工作管理体制。财政部是全国行业主管部门，财政部人才工作领导小组加强对行业人才工作的统筹与指导，增强与国家人才工作主管部门、国家教育主管部门及中央统战部门的沟通，确保行业人才工作的正确方向。省级财政部门是地方行业主管部门，要统筹本地区行业人才工作，积极争取各级人才工作主管部门、教育主管部门、统战部门等对行业人才工作的支持，大力营造行业人才发展的良好环境。要进一步完善行业人才工作实施体系，建立包括各级财政部门、各级注册会计师协会、国家会计学院、会计师事务所和注册会计师专业方向院校、社会职业培训机构在内的多层次、系统性的行业人才工作实施体系，合力确保行业人才工作各项政策措施落地见效。

（二）建立健全全流程、系统性的行业人才工作体系。结合行业特点和实际，围绕行业人才的“选、用、管、育、留”，健全完善“学历教育、资格考试、注册管理、继续教育、人才留储、人才使用、人才监管”的工作框架，梳理行业人才工作各环节以及各环节衔接的薄弱点，统筹实施，补短板、强弱项，保证行业人才工作规划和执行的有机衔接。要建立健全行业人才工作执行机制和责任承担机制，建立统一规划、统一部署、统一推进、统一考核“四统一”的工作执行机制，夯实“明责、履责、追责”的责任承担机制，畅通人才工作渠道、压实各方主体工作职责。

（三）建立健全闭环管理的行业人才制度体系。以建立健全涵盖人才“选、用、管、育、留”等各方面、全链条的行业人才工作制度体系为着眼点，持续完善“制定—实施—评估—完善”的制度体系闭环管理机制。制度的制定，要坚持开门问政，主动加强同有关部门的协调、与业内人士的沟通，切实提高制度制定的科学性、有效性和可行性；制度的实施，要加强对制度执行情况的指导与跟踪，确保各项政策措施得到不折不扣的落实；制度的评估和修订，要坚持定期对制度实施效果开展评估，及时发现制度存在的问题和短板，及时启动相关制度的修订工作，推动制度的建立与实施在闭环管理机制下良性有效运行。

三、健全完善行业人才工作体系和制度体系

行业人才工作体系和制度体系建设贯穿于行业人才工作的始终，是推动行业人才工作向上向好的根本保障。要健全完善行业人才工作体系和制度体系，进一步理顺行业人才各环节之间的关系，加强行业人才工作的系统性和前瞻性，促进行业人才工作各环节制度持续完善、工作有机衔接。

（一）建立行业人才工作前瞻性引导机制。做好行业人才供需发展指引，建立分析国内外政治经济、科学技术、社会发展形势对行业人才的供需影响的机制，定期发布行业人才供需影响分析报告，为行业及时调整人才工作相关政策提供参考。完善行业人才能力发展指引，面向未来经济社会发展对行业的需求，着眼于提升行业人才诚信道德水平和专业

技能水平，适时更新我国注册会计师胜任能力指南，指导资格前教育、注册会计师资格考试、注册会计师继续教育等环节的工作。做好行业人才职业发展指引，深入分析行业人才职业生涯发展阶段、发展目标、需要的能力、面临的困境，适时发布注册会计师职业发展指引，指导各级注协和会计师事务所针对处于准备、探索、成长、成熟、超越、退出等不同阶段的人才，制定针对性扶持政策，并提供必要的资源支持。

（二）加强注册会计师专业方向学历教育与行业需求的衔接。大力提升注册会计师专业方向人才培养质量，引导注册会计师专业方向院校参照注册会计师胜任能力指南，持续完善注册会计师专业方向的课程体系，筑牢行业后备人才的专业知识基础，强化信息化、数字化等方面的技能储备，提升沟通、协作、创新等方面的能力素养，使得行业后备人才的教育培养与行业高质量发展需求紧密衔接、相互促进，推动注册会计师专业方向学科建设向“产学研”深度融合发展。加强中国注册会计师协会、注册会计师专业方向院校、国家会计学院、会计师事务所在师资培训、共建实习基地等方面的合作，健全完善行业后备人才联合培养模式。探索推动行业后备人才本、硕、博各阶段学历教育有机衔接，畅通行业后备人才能力素质持续提升渠道。

（三）稳中求进深化注册会计师考试体制机制改革。紧扣国家对注册会计师人才的需求，对标国际一流水平，坚持

职业导向、原理导向和考生友好导向，进一步完善考试基本制度、组织管理制度和质量保证制度。持续优化组织实施流程，明晰压实各级财政部门、注册会计师考试委员会、注册会计师考试委员会办公室的责任，不断完善考试组织管理工作机制，提升考试管理工作的科学化、精细化水平。持续推进考试题库建设工作，在抓好命题专家队伍建设的同时，不断完善试题开发、审核、修改、入库、更新与维护机制，到2025年建立初具规模、动态调整、安全便捷的题库管理系统。加强中国注册会计师资质的国际推介，大力提升中国注册会计师资质的国际影响力和认可度。

（四）严格行业准入与退出管理。推动修订《中华人民共和国注册会计师法》及其配套制度，严格行业准入和退出管理。以现行注册管理制度体系为基础，完善个人会员（包括注册会计师和非执业会员）注册（登记）、任职资格检查（会员年检）、转所（转会）等规定，增强制度衔接。探索建立任职资格检查日常审查制度，建立清理注册会计师兼职挂名情况的长效机制。完善行业退出管理手段，探索建立健全以执业质量检查结果为导向的执业人员强制退出机制，将违法违规人员依法依规清理出行业队伍。

（五）持续推动注册会计师继续教育体制机制创新。加强对全国注册会计师继续教育（含非执业会员继续教育，下同）的统筹，逐步实现行业继续教育统一谋划、分级部署、分类实施、各司其职的工作格局。深化注册会计

师继续教育体制机制改革，持续完善注册会计师教育制度，构建网络化、数字化、个性化、终身化的继续教育体系，推动培训理念由规模化向个性化转变，切实提升培训的针对性；推动培训从“学时达标”的基本要求向“学有成效”的更高标准转变，切实提升培训的实效性；推动培训工作数字化转型，搭建远程继续教育平台，提供移动化、自主化培训支持，切实提升培训的便利性；推动培训供给侧改革，适时引入多方参与的职业培训机构市场竞争机制，切实提升培训的多样性。坚持重点布局、梯次推进，推动北京、上海、粤港澳大湾区等行业人才聚集地区采取有力措施，坚持高标准，努力打造行业人才高地示范区，持续加强对西部地区行业人才工作的支持，加快形成行业人才培养的战略支点和雁阵格局。聚焦行业发展短板，加快重点人才培养培训工作，推动合伙人和后备人才、国际化人才的培养工作，加强与港澳会计职业组织的合作，合作推动港澳青年会计师的培养。

（六）创新行业人才留储体制机制建设。加强对行业人才留储工作的统筹指导，在畅通行业人才落户绿色通道、纳入地方人才培养体系、争取人才扶持优惠政策等方面积极寻求人才工作主管部门、教育主管部门等相关部门的支持。在合理界定行业法律责任、营造良好执业环境等方面积极推动修订相关法律法规，探索建立职业责任鉴定委员会，切实保障行业人才合法权益。逐步完善会计师事务所选聘机制，遏制恶性低价竞争行为，让会计师事务所业务收入回归正常预

期，真正体现行业专业服务的价值，大力改善行业营商环境。针对行业人才流失问题，坚持综合施策，研究出台专项工作方案。推动各级注协加强行业人才留储机制探索，强化行业人才服务功能，搭建行业人才服务平台、行业人才推介交流平台和行业人才知识汇集分享平台，不断提升服务质量，拓展服务的深度、广度和内涵，持续增强行业的凝聚力和归属感。推动行业人才工作数字化转型，完善行业管理相关系统建设，上线“注册会计师”APP，打造“一站式”服务平台。加大对行业履行社会责任、服务国家建设的价值贡献的宣传力度，提升行业价值和社会声誉，增强行业的人才吸引力。引导会计师事务所切实担负留住人才的主体责任，深化内部治理，制定适应会计师事务所发展的人才发展战略，建立合理的人才培养制度、薪酬激励制度，形成科学的职务晋升体系，为搭建梯次化人才结构提供必要的资源保障，夯实行业留储人才的基石基础。

（七）持续优化行业人才使用机制建设。加强各级注协专门专业委员会建设，围绕服务行业发展需要，探索建立更加灵活的专门专业委员会增减机制；改革各专门专业委员会委员遴选机制和退出机制，完善专门专业委员会委员考核评价办法，把真正有能力、有热情的行业人才选出来、用起来，参与行业治理工作。充分借助现代化信息数字技术，建立健全行业人才档案，逐步形成行业人才大数据信息库，全方位记录人才专业背景信息、流动信息、执业信息、专业特长等，

健全基于行业人才大数据信息、自荐与推荐相结合的人才遴选机制，为发现人才、推荐人才、使用人才奠定数据基础。加大对行业各类人才的使用力度，根据新时期财政工作需求，积极推荐优秀人才加入各级财政人才库。

（八）严格行业人才监管，优化行业人才发展环境。健全行业监管合作机制，深化各级财政部门间的协调配合，完善与立法机关、司法机关以及其他监管部门的沟通协调。加快行业统一监管平台和行业举报受理平台建设，推动监管协作与信息共享，强化对行业从业人员执业行为的日常监督。充分发挥各级注协贴近行业、身处一线的自律监管优势，建立健全全流程、全链条的行业自律监管体系，用好自律监管手段，坚持抓早抓小、防微杜渐，着力净化行业生态。坚持从严查处、惩教结合，对受到行政处罚、行业惩戒的注册会计师，强制增加继续教育学时，加大继续教育培训力度。加强行业诚信建设，研究修订行业诚信建设纲要，健全完善行业从业人员诚信档案，加大诚信教育在学历教育、职业教育中的比重，持续推动行业诚信文化建设，办好年度行业诚信论坛，积极引导广大行业人才坚持操守、诚信执业。

四、着力加强行业人才培养载体建设

人才培养载体担负着深化行业人才培养工作、推动行业人才能力素质持续提升的主渠道作用。要加强对行业人才培养资源的统筹，着力加强行业人才培养载体建设，充分调动各级各类行业人才培养载体的积极性和主动性，切实提升行

业人才培养工作的针对性和有效性。

（一）抓好行业党校建设。各级行业党校是行业开展党支部书记、党务工作者、党员骨干教育培训工作的主要载体。要建立行业党校校委会章程、学员管理办法等制度，健全党校教学体系和课程体系，完善行业党校管理体制机制。要充分调动行业党校办学的积极性，依托各级党校（行政学院）和红色学院建立行业党员教育培训基地，举办各类示范培训班，提升行业党校办学水平。要着力提升各级行业党校办学的针对性，加强分类指导，建立分层级行业党校培训体系。

（二）抓细行业继续教育。国家会计学院和职业培训机构是行业针对广大注册会计师和非执业会员开展基础类继续教育的主要载体。要充分发挥国家会计学院在行业人才培养中的主渠道作用，支持国家会计学院特色化发展。针对行业的“急需紧缺”打造继续教育“招牌”课程，针对行业重点人才培养打造“精品高端”课程。要加强对社会职业培训机构的引导，鼓励社会职业培训机构依法依规参与继续教育培训工作，拓宽行业继续教育培训渠道，合力办好行业继续教育培训。要做好行业继续教育培训规划，结合行业实际和国家社会发展需求，制定行业年度培训计划，统筹国家会计学院和职业培训机构的培训课程供给。要创新继续教育手段，利用互联网信息技术，建立全国统一的继续教育线上培训平台，实现继续教育“线上看”、“掌上学”，逐步提高线上继续教育在继续教育中所占比重，切实提高继续教育的便利

性。要持续改进继续教育质量考核制度，形成“能进能出”的继续教育培训机构动态调整机制，督促承担行业继续教育教学任务的培训机构持续加强教学管理、师资建设和课程开发。

（三）抓深会计师事务所培养载体建设。会计师事务所是行业人才职业发展、成长成才的基础阵地。要指导会计师事务所加强内部人才培养体制机制建设，按照一体化管理要求，建立符合自身发展的人力资源体系和梯次化的人才培养机制，建立健全内部培训制度，并将员工参加培训的情况纳入员工职务晋升考核评价体系，确保培训效率效果。要建立健全对具有培训资格的会计师事务所的认定、考核和评价机制，指导具有培训资格的会计师事务所提升培训能力、优化培训资源、改进培训方式、确保培训效果。要积极探索建立“人才培养示范所”经验交流机制，示范推动全国会计师事务所建立健全人才培养和评价体制机制。要推动会计师事务所优质培训资源的共享，指导和鼓励具备条件的会计师事务所创建人才培养学院。要健全完善会计师事务所综合评价制度，将会计师事务所人才培养、人才国际化情况，以及参与行业建设、服务国家建设的情况，纳入会计师事务所综合评价体系，引导会计师事务所加大对人才工作的投入。

（四）抓实注册会计师专业方向院校建设。注册会计师专业方向院校是行业后备人才的重要来源。要深化行业与注册会计师专业方向院校的务实合作，持续推动会计师事务所

与注册会计师专业方向院校建立产学研联盟，开展多方位战略合作。要优化注册会计师专业方向境外实习项目形式，畅通学生到国内大中型会计师事务所实习的渠道。要强化注册会计师专业方向核心课程师资培训，提升核心课程师资的理论和实务经验。要鼓励行业高端人才在注册会计师专业方向院校担任校外导师，推动注册会计师专业方向院校教育与行业人才需求有效对接。

五、持续打造行业人才领头羊和生力军

深入开展会计师事务所合伙人、行业国际化人才、执业机构党组织书记、行业代表人士、行业青年人才等培养工程，不断完善培养工程的体制机制，不断提升培养工程的效率效果，持续打造行业发展的领头羊和生力军，引领行业高质量发展。

（一）着力推进会计师事务所合伙人培养工程。聚焦培养符合“政治型、职业型、专业型、复合型、国际型”要求的会计师事务所合伙人及后备人才，着力打造会计师事务所发展的领头羊。对会计师事务所合伙人开展轮训，计划每年培训约 1000 人，五年共培训约 5000 人，持续提升政治素养和职业道德，持续拓宽战略眼光和国际视野，持续提高综合管理能力。建立合伙人后备人才选拔机制，选拔政治素养高、执业能力强且具备一定管理能力的会计师事务所优秀中青年人才进行重点培养，每年选拔 1 次，培养周期三年，五年共计划选拔培养约 180 人，持续提升专业胜任能力，着重培

养管理能力、提升战略眼光和国际视野，为会计师事务所合伙人选拔做好人才储备。坚持学用结合，打通人才培养和使用路径，为合伙人及后备人才搭建平台，调动其服务行业和服务国家建设的积极性。建立健全合伙人及后备人才的考核评价机制，全面评价考核其职业道德、专业胜任能力、国际视野、综合素质以及为行业建设和国家建设所作的贡献。

（二）着力推进行业国际化人才建设工程。聚焦培养符合“高素质、国际化、复合型”要求的行业国际化人才，着力打造行业国际交流合作和行业国际化发展的先行者。充分利用行业人才培养项目，提高全球化、国际化等宏观性、战略性课程的比重，提供包括英语技能、专业英语、宏观性战略性等定制化的培训内容，提升学员的战略眼光，延展学员的国际视野，为行业深入实施国际化战略储备人才。加强行业国际化人才的使用，积极支持其参与行业准则国际趋同研究、行业国际交流合作等相关工作，切实发挥好行业国际化人才智库作用。

（三）着力推进执业机构党组织书记培养工程。聚焦培养符合“守信念、讲奉献、有本领、重品行”要求的会计师事务所党支部书记、党务工作者、党员骨干，锻造一支政治上强、热爱党的工作、熟悉群众工作的行业党务工作人才队伍。依托各级行业党校开展行业党务工作者轮训，提升全国各级行业党委党务工作者的政治理论水平，指导实践、推动工作。依托各级行业党校开展对事务所党组织书记的轮训，

充分发挥事务所党组织书记的基层引领、引导作用，推动党建和业务紧密结合。依托各级行业党校和红色学院开展党员骨干培训，教育引导行业党员从业人员用党的创新理论武装头脑，起到示范带头作用。

（四）着力推进行业党外代表人士培养工程。聚焦培养符合“政治坚定、业绩突出、群众认同”要求的行业党外代表人士，培养一支有贡献、有影响的行业党外代表人士队伍。拓宽选人渠道，完善推荐程序，建立行业党组织定期向统战部门推荐输送行业党外代表人士的机制，重点从会计师事务所合伙人、业务骨干及后备人才中，有组织有计划地物色、选拔行业党外代表人士。各级行业党组织要充分利用各类资源加强行业党外代表人士培训培养，紧扣行业特点制定行业党外代表人士培训规划和培训大纲，充分发挥行业党校在行业党外代表人士培训中主阵地作用，分级分类、科学施训，注重提高行业党外代表人士的政治理论素养和参政议政能力。建立科学规范的提名考察机制，根据有关规定提名推荐行业党外代表人士参选人大代表、担任政协委员和政府参事等，支持行业党外代表人士担任群团组织的兼职领导、代表大会代表、委员会委员，到有关国际组织担任职务。

（五）着力推进行业青年素质提升工程。聚焦培养符合“信念坚定、重实重干、与时俱进”要求的行业青年人才，打造一支道德品行优秀、专业能力过硬的行业建设生力军。利用团中央基层团干部培训班和行业党校各类培训班，对各

级行业团委干部、综合排名前 100 家事务所团干部、受表彰行业青年等开展培训，指导地方协会利用省级行业党校、团省委培训班等开展青年培训。持续开展行业“优秀共青团员、五四红旗团支部”、“青年文明号”等评比表彰，选树先进典型、发挥榜样作用。

六、组织保障

（一）坚持党的全面领导。在财政部党组和财政部人才工作领导小组领导下，切实加强各级行业党委和行业协会党组织建设，发挥党总揽全局、协调各方的领导作用，切实履行管宏观、管政策、管协调、管服务职责，做好新时代“两支队伍”建设的宏观谋划和顶层设计。各级行业党委和行业协会党组织要强化主体责任，完善党管人才工作格局，充分认识加强行业人才工作的重要性，加强对行业人才工作的领导，统筹推进人才工作重大举措落地生效；要结合实际研究制定实施意见，加强政策解读和舆论引导，形成关心支持行业人才发展的良好氛围；要定期研究行业人才发展体制机制改革中遇到的新情况新问题，及时制定修订制度，及时解决重大问题。

（二）强化服务保障。要持续改革完善行业人才治理架构，加强行业人才工作的组织保障、人力保障、资金保障和制度保障。要重视行业人才工作者队伍建设，以构建政治强、专业精、视野宽、本领高的“通才+专才”干部队伍为目标，健全各级注协干部考核评价体系和培训培养体系，强化干部

队伍梯队建设，推动人力资源优化，提高服务保障能力。

（三）做好考核评估反馈。建立健全行业人才工作跟踪问效机制，细化任务分工、明确时间节点，加强工作中的督查督导，对发现的问题要及时纠偏，对工作不力的部门和个人要严肃问责。建立健全对行业人才工作的考核机制，以考核传导压力，以压力推动落实，并将贯彻落实本指导意见各项政策情况列入财政部门对注协领导班子工作考核的重要内容，将会计师事务所人才培养情况纳入会计师事务所党组织工作考核的重要内容，确保目标任务落到实处、取得实效。

关于印发《商业保险公司绩效评价办法》的通知

财金〔2022〕72号

中国人民保险集团股份有限公司，中国人寿保险（集团）公司，中国太平保险集团有限责任公司，中国再保险（集团）股份有限公司，其他有关商业保险集团（控股）公司、商业保险公司，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，财政部各地监管局：

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步发挥市场机制的决定性作用，激励商业保险公司更加有效响应国家宏观政策，鼓励商业保险公司增强服务实体经济、服务社会民生的能力，引导和促进商业保险公司高质量发展，现印发《商业保险公司绩效评价办法》，请遵照执行。

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）及新疆生产建设兵团财政局请将本文转送地方商业保险公司执行。

附件：商业保险公司绩效评价办法

财政部

2022年6月16日

商业保险公司绩效评价办法

第一章 总 则

第一条 为进一步发挥市场机制作用，完善商业保险公司绩效评价体系，推动商业保险公司更加有效响应国家宏观政策，更好服务实体经济，更好防控金融风险，引导商业保险公司高质量发展，提高运营效率，做优做强国有金融资本，根据《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》、《金融企业财务规则》（财政部令第42号）等有关规定，制定本办法。

第二条 本办法适用于国有独资及国有控股商业保险公司（含国有实际控制商业保险公司）、国有独资及国有控股金融企业实质性管理的商业保险公司。其他商业保险公司可参照执行。

本办法所称商业保险公司，是指执业需取得保险许可证的商业性保险集团（控股）公司、保险公司等保险机构。

第三条 本办法所称绩效评价，是指财政部门根据商业保险公司功能特点建立评价指标体系，将一个会计年度作为评价期间，运用适当评价方法和评价标准，对商业保险公司响应国家宏观政策、服务实体经济、防控金融风险情况，以及发展质量、经营效益情况进行的综合评价。

第四条 商业保险公司绩效评价遵循以下原则：

（一）坚持服务国家宏观政策和服务实体经济导向。商业保险公司绩效评价要为国家宏观政策实施提供强有力的保障支撑，体现更好服务实体经济、服务社会民生的导向，以高水平金融服务助力发展质量变革、效率变革、动力变革，促进商业保险公司与实体经济的良性互动、共生共荣。

（二）坚持高质量发展和创新驱动导向。商业保险公司绩效评价以新发展理念为指导，以供给侧结构性改革为主线，以可持续发展为目标，将短期年度考核与长期稳健经营相结合，引导商业保险公司加快转变发展理念和发展方式，坚守保险保障本源，坚持长期投资和价值投资理念，加大自主创新力度，优化资源配置，提升投入产出效率，增强核心竞争力，强化金融服务功能，有效防范金融风险。

（三）坚持市场机制和政府引导相统一。商业保险公司绩效评价遵循市场经济和企业发展规律，坚持市场在资源配置中的决定性作用。政府通过制定规则，发挥宏观指导作用，维护经济金融安全。财政部门依法履行金融企业出资人职责，以管资本为主加强引导，促进国有金融资本保值增值。

（四）坚持统一规制和分级管理相结合。财政部负责分类制定全国金融企业绩效评价管理办法，负责采集数据，计算并发布行业标准值，并负责组织实施中央管理的商业保险公司绩效评价。省级人民政府财政部门（以下简称省级财政

部门) 依据本办法组织实施本地区商业保险公司的绩效评价工作。

第五条 为确保绩效评价工作客观、公正、及时、有效、公平, 商业保险公司应当提供全面、真实的绩效评价数据。绩效评价工作以独立审计机构按照中国审计准则审计后的财务会计报告为基础, 其中, 财务报表应当是按照中国会计准则编制的合并财务报表。绩效评价财务数据应当由负责商业保险公司年度财务会计报告审计的独立审计机构进行复核并单独出具审计报告; 绩效评价业务数据应当由负责商业保险公司年度财务会计报告审计的独立审计机构进行复核并出具执行商定程序报告。商业保险公司相关业务数据应当与按照监管要求报送的最终结果保持一致, 相互印证。

第六条 商业保险公司绩效评价结果是商业保险公司整体运行综合评价的客观反映, 应当作为商业保险公司改善经营管理和负责人综合考核评价的重要依据, 是确定商业保险公司负责人薪酬和商业保险公司工资总额的主要依据。

第二章 评价指标

第七条 商业保险公司绩效评价维度包括服务国家发展目标 and 实体经济、发展质量、风险防控、经营效益四个方面。

第八条 商业保险公司绩效评价各维度指标具体为:

(一) 服务国家发展目标和实体经济: 包括服务社会民生情况、服务“三农”情况、服务生态文明建设情况、服务

战略性新兴产业情况、保险资金运用投资实体经济特定领域情况 5 个指标，主要反映商业保险公司坚守“保险姓保”定位，服务国家宏观战略、服务实体经济、服务社会民生、助力构建新发展格局情况。

（二）发展质量：包括经济增加值率、综合费用利润率、人工成本利润率、人均净利润、人均上缴利税 5 个指标，主要反映商业保险公司发展质量和效率。

（三）风险防控：包括综合偿付能力充足率、保险公司偿付能力风险管理能力评估（SARMRA 评估）得分、保险公司风险综合评级、保险资产负债管理量化评估得分、基本情景流动性覆盖率、综合赔付率、资产减值准备与总资产比例 7 个指标，主要反映商业保险公司风险防控水平。

（四）经营效益：包括（国有）资本保值增值率、净资产收益率、分红上缴比例 3 个指标，主要反映商业保险公司资本增值状况和经营效益水平。

商业保险公司绩效评价体系中各单项指标的权重分值，依据指标的重要性和引导功能确定，具体见《商业保险公司绩效评价指标体系》。

第九条 商业保险公司绩效评价指标体系在保持相对稳定的同时，根据国家宏观政策、实体经济需求、金融发展趋势等客观情况适时进行动态调整。

第三章 评价数据

第十条 商业保险公司应当确保各项绩效评价数据资料及时、真实、可获得。数据来源为监管报表的，应当将监管报表作为证明材料一并报送；数据来源为内部业务统计的，应当对业务统计口径进行详细说明。具体包括：

- （一）商业保险公司绩效评价基础数据表；
- （二）商业保险公司的年度财务会计报告；
- （三）会计师事务所出具的年度财务会计报告审计报告、绩效评价数据专项审计报告及执行商定程序报告；
- （四）对各项绩效评价基础数据和调整情况的说明材料以及数据来源；
- （五）财政部门认为需要的其他材料。

第十一条 为确保绩效评价工作真实、完整、合理，对绩效评价基础数据，商业保险公司可以申请在账面数据基础上进行适当调整，申请调整的事项应当为客观事项且需由审计机构出具鉴定意见。可以进行调整的事项包括：

- （一）在评价期间损益中消化处理以前年度资产或业务损失的，可把损失金额在当年利润中加回；
- （二）因承担经国务院批准的政策性业务或落实国务院批准的调控要求导致当年利润或资产减少且减少比例超过1%（含）的，可把减少金额在当年利润或资产中加回；

（三）因国家会计政策与会计估计变更导致当年利润或资产发生变动且变动比例超过 1%（含）的，可把影响金额在当年利润或资产中予以调整；

（四）公司并表范围、并表比例发生变动的，应当将变动影响绩效评价基础数据的部分作为客观影响因素，相应对相关基础数据进行调整；

（五）公司被出具非标准无保留意见审计报告的，应当根据审计报告披露的影响审计结论的事项对绩效评价基础数据的影响规模，相应对相关基础数据进行调整；

（六）财政部门认可的其他客观调整事项。

第十二条 财政部门对被评价商业保险公司提供的绩效评价数据资料进行审核，并据此开展评价。

第四章 评价方法

第十三条 财政部门根据商业保险公司绩效评价指标特性，分别采用单一评价或综合评价方式，对各单项指标进行评价计分。

单一评价是指采用行业对标、历史对标、基准对标、定性打分等评价方法中的一种，对单项指标开展评价。

综合评价是指从不同维度选择两种（含）以上的单一评价方法，并合理确定各评价方法权重，通过加权计算对单项指标开展评价。

第十四条 对采用行业对标方法的绩效评价指标，由财政部根据中央管理的商业保险公司和省级财政部门报送的快报资料，对商业保险公司数据进行筛选，剔除不适合参与测算的数据，保留符合测算要求的数据，建立样本库，统一测算并公布行业标准值，行业标准值划分为六档并对应六档标准系数。

因重大自然灾害、突发公共卫生事件等不可抗力因素导致商业保险公司出现行业性营业收入、盈利下降的，财政部可酌情在计算行业标准值时统筹考虑相关影响因素。

第十五条 对采用历史对标方法的绩效评价指标，按照分级管理原则，由财政部和省级财政部门根据商业保险公司基础数据测算该指标的历史标准值，历史标准值划分为六档并对应六档标准系数。

第十六条 采用行业对标或历史对标的绩效评价指标，按照以下计算公式，计算该单项指标得分：

单项指标得分=本档基础分+调整分

本档基础分=指标分值×本档标准系数

调整分=功效系数×（上档基础分-本档基础分）

上档基础分=指标分值×上档标准系数

功效系数=（实际值-本档标准值）/（上档标准值-本档标准值）

本档标准值是指上下两档标准值中居于较低的一档标准值。

第十七条 对采用基准对标方法的绩效评价指标，由财政部和省级财政部门根据市场数据、行业数据、历史经营数据、监管数据、宏观政策要求等因素，确定该指标的对标基准值，并将商业保险公司指标数据与对标基准值比较后，按照相应计分规则计算得出该单项指标得分。

第十八条 对采用定性打分方法的绩效评价指标，由财政部门、监管部门或受托履行出资人职责的机构，依据商业保险公司提供的证据，结合监管情况各自打分，以各方打分的算术平均值作为该单项指标得分。

第十九条 商业保险公司绩效评价得分由各单项指标得分加总形成。

商业保险公司在评价期间发生属于加分、减分或降级范围内的事项，经核实后，由财政部门以前款绩效评价得分为基础，额外予以加分、减分或下调评价级别，形成该商业保险公司绩效评价得分。其中，商业保险公司因重大风险事件、重大信息质量问题下调评价级别的，绩效评价得分按照下调后评价级别所处分数区间的下限值取值。对于绩效评价加分事项，按照审慎从严的原则，如确有符合加分条件的事项，需依据充足，论证充分。对于绩效评价减分事项、降级事项，一经核实，从严确认。

商业保险公司在评价期间未实现国有资本保值增值且国有资本保值增值率低于行业标准值中等值水平的，由财政部门以前款绩效评价得分为基础，下调一档确认绩效评价档次，绩效评价得分按照原有得分在对应档次分数区间内所处百分比位置，在下调后档次的对应分数区间内同比例取值。

第五章 评价结果

第二十条 绩效评价结果包括绩效评价得分、绩效评价档次和绩效评价级别。

绩效评价得分用百分制表示，最高 100 分。

绩效评价档次是根据商业保险公司绩效评价得分所确定的水平档次，用文字和字母表示，分为优（A）、良（B）、中（C）、低（D）、差（E）五个档次（见附 2）。

绩效评价级别是对绩效评价档次再划分级别，以体现同一绩效评价档次内的不同差异，采用在字母后重复标注该字母的方式表示，分为 AAA、AA、A、BBB、BB、B、CC、C、D、E 十个级别。

第二十一条 财政部门负责将绩效评价结果通报相关商业保险公司，同时抄送负责商业保险公司领导班子和领导人员综合考核评价的组织人事部门以及行业监管部门、人民银行，并以适当方式对社会公开。

第二十二条 对于年度绩效评价档次达不到中档的，商业保险公司应当对照绩效评价结果计分表，及时总结原因，分析差距，加强管理，改进考核。

第二十三条 当期评价后发现绩效评价数据资料不实或有误且影响评价结果的，财政部门可追溯调整评价结果，并追溯调整与评价结果联动挂钩的其他事项结果。

第六章 工作要求

第二十四条 中央管理的商业保险公司应当于每年5月15日前，一式两份向财政部报送全套绩效评价数据资料。

地方商业保险公司向本级财政部门报送绩效评价材料的具体内容和时间要求，由省级财政部门确定。

第二十五条 商业保险公司应当提供真实、全面的绩效评价数据资料，商业保险公司主要负责人、主管财务会计工作的负责人或总会计师应当对提供的数据资料的真实性、完整性负责。

商业保险公司在报送绩效评价材料中，存在故意漏报、瞒报以及提供虚假材料等情况的，由本级财政部门依据《金融企业财务规则》等规定要求商业保险公司进行整改和给予处罚。

第二十六条 财政部门应当根据商业保险公司国有资本保值增值结果确认要求和年度财务决算工作安排，做好国有资本保值增值结果确认工作。

第二十七条 财政部根据中央管理的商业保险公司和省级财政部门报送的资料，于每年4月底前印发行业标准值。

第二十八条 省级财政部门按照本办法规定做好本地区商业保险公司的绩效评价工作。对属于地方监管职责范围内的商业保险公司，确有需要的，省级财政部门可根据本地区特点，按照从严掌握的原则对评价方法进行适当调整。

省级财政部门于每年11月30日前，将本地区商业保险公司的绩效评价结果汇总报送财政部。

第二十九条 财政部门的相关工作人员组织开展商业保险公司绩效评价工作应当恪尽职守、规范程序、加强指导。

各级财政部门及其工作人员在商业保险公司绩效评价工作中，存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，依法依规追究相应责任。

第三十条 受托开展商业保险公司审计业务的机构及其相关工作人员应当严格执行商业保险公司绩效评价工作各项规定，规范技术操作，确保评价相关工作过程独立、客观、公正，结论适当，并严守商业保险公司的商业秘密。

对参与造假、违反程序和工作规定，导致评价结论失实以及泄露商业保险公司商业秘密的，财政部门将按规定督促商业保险公司不再委托其承担本公司审计业务，并将有关情况通报相关业务主管部门，建议给予相应处罚。

第三十一条 财政部门适时组织对商业保险公司绩效评价工作进行监督检查，对于违规行为，依据《金融企业财务规则》等规定要求商业保险公司进行整改和给予处罚。

第七章 附 则

第三十二条 因股权发生变更等原因，导致原由中央管理的商业保险公司转为地方商业保险公司的，或者原地方商业保险公司转为由中央管理的商业保险公司的，财政部门应当按照分级管理的原则及时调整绩效评价结果确认部门。

第三十三条 本办法自印发之日起施行。

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市数字经济发展“十四五”规划》的通知

沪府办发〔2022〕11号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市数字经济发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2022年6月12日

上海市数字经济发展“十四五”规划

为深入贯彻国务院印发的《“十四五”数字经济发展规划》，根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话要求，把握全球数字化发展新机遇，以数据为关键要素，以推动数字技术与实体经济深度融合为主线，以科学家判断技术前景、企业家发现市场需求、市场验证赛道价值、政府营造发展环境为工作方法，协同推动数

字产业化和产业数字化，加快培育新技术、新业态、新模式，全面提升数字消费能级，打造世界级数字产业集群，为上海全面推进城市数字化转型、高效统筹疫情防控和经济社会发展提供重要支撑，加快打造具有世界影响力的国际数字之都。

（二）基本原则

坚持全球视野。牢牢把握全球数字化发展大趋势和数字时代国际大格局，加强前瞻谋划布局，拓展数字经济发展空间，不断做强做优做大上海数字经济，为构建数字中国提供有力支撑。

坚持创新引领。坚持把创新作为引领发展的第一动力，更加注重科技自立自强的战略支撑作用，不断强化关键核心技术突破，推动以数字技术促进全要素生产率提高，加快形成具有核心竞争力的数字技术创新体系。

坚持市场主导。坚持发挥企业主力军作用，以超大城市海量数据和丰富应用场景为牵引，支持国内外市场主体在沪创新创业，加快健全鼓励数字新业态新模式发展的包容审慎环境，充分激发全社会市场主体创新活力。

坚持赛道思维。坚持立足产业基础和要素资源禀赋特点，聚焦重点领域进行数字经济新赛道培育，根据市场情况动态调整赛道布局，打造人无我有、人有我优的核心功能，加快培育壮大具有上海特色的数字产业集群。

（三）发展目标

到 2025 年底，上海数字经济发展水平稳居全国前列，增加值力争达到 3 万亿元，占全市生产总值比重大于 60%，产业集聚度和显示度明显提高，高潜力数字新兴企业加快成长，高水平数字消费能级不断跃升，若干高价值数字产业新赛道布局基本形成，国际数字之都形成基本框架体系。

数字经济核心竞争力不断提升。数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重达到 15% 左右，规模以上制造业企业数字化转型比例达到 80% 左右，数字经济新动能和经济贡献度跃上新台阶。

数字经济企业活跃度显著提高。引进和培育 100 家以上数字经济领军企业和高成长性企业，每年新增 1 万家以上数字经济新兴企业主体，一批高价值的新产业新业态新模式不断涌现，多元市场主体创新活力不断增强。

数字新赛道新动能持续壮大。在人工智能、区块链、云计算、大数据等重点领域集中突破一批关键技术，在智能网联汽车、可穿戴设备、智能机器人等方面培育一批重磅产品，数字技术创新和数字产品供给能力显著提升。

数据要素市场体系基本建立。全市统一的数据资源体系基本建成，数据交易所等要素市场建设成效显著，数据确权、定价、交易有序开展，利用数据资源推动研发、生产、流通、服务、消费全价值链协同的格局初步形成。

上海市数字经济发展“十四五”主要指标

序号	指标名称	目标值	属性
1	数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重	15%左右	预期性
2	软件和信息服务业收入	1.5 万亿元左右	预期性
3	规模以上制造业企业数字化转型比例	80%左右	预期性
4	数字贸易额	525 亿美元左右	预期性
5	网络零售额	2.1 万亿元左右	预期性
6	公共数据开放规模	15 亿条左右	预期性
7	5G 网络用户平均下载速率	500Mbps 左右	预期性
8	新型城域物联感知终端	1000 万个左右	预期性

二、重点任务

围绕数字新产业、数据新要素、数字新基建、智能新终端等重点领域，加强数据、技术、企业、空间载体等关键要素协同联动，加快进行数字经济发展布局。

（一）拓展数字新产业

1. 数字健康。以 5G、人工智能、大数据等新基建关键技术为基础，重点聚焦制药、精准治疗、智慧康养等领域，创造生命健康新发展空间。加快人工智能制药布局，引导生物医药龙头企业和人工智能企业加强联合创新，围绕蛋白质结构预测、药物靶点寻找、药物分子设计，重点突破目标蛋白选取、静态蛋白结构测定、动态蛋白结构模拟、候选药物分子设计与合成等技术，提升药物研发效率。做强精准治疗，支持医疗机构引入人工智能辅助治疗，兼顾大数据分析和个

体差异综合分析，辅助医生提供最佳精准治疗方案。鼓励搭建精准药效评估平台，推动“千人一药”到“千人千药”的跃变，加快实现精准给药。加快智慧康养建设，支持为医疗机构研发康养健康图谱服务，通过对个人健康建模和实时监测，加强居民自主健康管理，从“治已病”转向“治未病”。

2. 智能制造。加快制造业数字化转型，实现制造业重新定义与流程蝶变，培育“智”造新动能。推广柔性化制造，鼓励互联网平台型企业、产业链主型企业、科技企业形成联合体，探索推进“平台+生态”的开发协作模式，面向汽车、电子信息产品等垂直细分行业建设“一站式”智能制造服务平台，打通制造业“供、研、产、销”数据链，实现柔性化C2M（用户直连制造）。布局自主无人制造，加强研发仿生感知与认知、生机电融合前沿技术以及操作系统等研究，聚焦半导体、家电、医疗、新零售等细分行业，培育优秀协作机器人系统集成商与解决方案提供商。打造智慧供应链，培育汽车、装备、电子、钢铁、石化、都市型工业等优势产业供应链管理解决方案，支持具有产业链、供应链带动能力的核心企业打造产业“数据中台”，以数据流促进上下游、产供销协同联动。

3. 低碳能源。推动数字技术与绿色技术融合发展，打造低碳能源产业新生态。探索“能源云”新模式，基于数字化技术构建能源互联网操作系统，实现各类能源系统“源、网、

储、用”端到端的融合接入，基于海量的能源数据构建数据资产池，打造能源产业新商业模式。发展“虚拟电厂”新业态，利用先进的计量、通信、控制等技术，对分布式异构能源进行聚合，实现自动化远程调度、精准化智能分析和便捷化市场交易，推动构建“技术+产品+运营+生态”的“虚拟电厂”产业链条。推动建设绿色数据中心，强化算力统筹和智能调度，提升数据中心跨网络、跨地域数据交互能力，推动数据中心供电、冷却、网络、服务器等智能协同，实现数据中心自动化能效调优，提升数据中心能效密度。

4. 数字零售。顺应互联网新消费需求，促进商业流通创新。推进商业数字化转型，建设综合性、社区性和购物中心等不同类型数字商圈，通过大数据赋能提升消费体验，实现营销精准化、运维精细化、监管智能化。积极创建智慧菜市场建设，持续完善智能设施，强化智慧运营、管理能力。打造线上线下一体化、服务深度定制化、场景交易个性化、行业界限融合化的“无边界”新零售模式。加快电商模式创新，鼓励内容电商、拼团电商、体验经济等多样化社交电商平台发展，培育更多新生活细分市场。集聚培养一批引领行业发展的直播电商平台，建设具有国内外影响力的直播电商基地，打造一批“吃住行、游购娱”一体的多元化直播应用场景。鼓励电商平台与上海制造品牌、知名商业品牌开展深层次合作，打造具有特色和影响力的上海网络新消费品牌。创新社

区零售模式，加强无人超市、智能零售机、线上线下一体化的生鲜超市等设施布局，拓展零售“即时到家”服务。

5. 数字金融。合理推动人工智能、大数据、区块链等新技术深度融合，全面赋能金融科技应用。创新数字金融服务模式，推动金融机构重塑智能高效的服务流程，创新移动金融服务，发展智能投顾，推动智能合约、数据标签、自然语言处理等核心技术在交易、风控、客服等方面的应用，提升资产交易、支付清算、登记托管、交易监管等关键环节智能化水平，推动金融服务高水平转型。有序开展数字人民币试点，推动智能合约等新技术在数字人民币试点中的运用。探索数字人民币在交通出行、长三角生态绿色一体化发展示范区跨区域等场景的试点应用。发展可信交易和数字凭证，建立以区块链为主的分布式账本和智能合约系统，探索交易双方端到端支付模式，搭建数字票据等系统，培育保险智能理赔等新业务模式。

6. 智能城市。加快城市新型基础设施建设，支撑城市迈向全场景智慧时代。发展数字孪生城市新形态，重点推广 BIM（建筑信息模型）、GIS（地理信息系统）等技术，支持城市空间、楼宇精细化管理等领域数据服务企业发展，加强时空大数据管理、地理监测、高精度地图、地理实体等新型测绘能力建设，发展万物互联、虚实映射、实时交互的数字孪生城市。打造城市管理智能体，鼓励运用数字技术构筑城市

生命体的“眼（感）、脑（知）、手（用）、脉（传）”，推进人工智能核心技术的全栈演进，打造前沿技术融合创新、示范应用集中展示、多方主体参与的城市级产业生态平台。发展数字化社区服务新业态，以智能技术重构社区生活服务链，为社区群众提供覆盖政务、商务、娱乐、教育、医护和生活互助等全场景的便捷智能服务新模式，支撑打造社区服务圈便利生活。

（二）培育数据新要素

1. 数据产品与服务。释放城市海量数据价值，统筹推进数据产业各环节布局，激发数据要素乘数效应，健全数据要素产业生态。培育数据处理与服务产业，面向细分行业精准应用，突破一批大规模多源异构数据管理、分析关键技术，支持一批从事数据采集、清洗、标注、交付、咨询的服务机构，加快大数据产业向专业化、工程化、平台化发展。完善数据流通交易服务体系，大力培育数据经纪、数据合规性评审、数据审计、数据资产评估、数据交易撮合、争议仲裁等专业中介服务机构。支持金融机构探索开展数据资产质押融资、担保、保险以及数据资产证券化等金融创新服务。

2. 数字内容。大力发展数字内容产业新业态新模式，推动数字内容与社交平台的耦合联动。加强数字内容企业及应用场景集聚，积极引进国际化电竞企业、知名俱乐部、赛事组织机构落户，加快虚拟数字人、图形引擎、云渲染、全息

成像、人工智能自动生成、裸眼 3D、8K 等关键技术体系建设，加快实施“智慧广电”工程，探索构建全媒体融合传播体系，鼓励打造具有沉浸体验、智能交互特征的云展会、云演出、云赛事、云游戏、沉浸式视频、百城千屏等应用场景。加快打造积极向上的数字 IP（知识产权）生态，坚持内容为王、鼓励原创，支持基于新交互体验的 UGC（用户创造内容）、MCN（多频道网络）等新模式，鼓励发展泛娱乐、泛阅读、泛教育等多元业态融合的数字内容产业，推动领军企业围绕游戏、电竞、动漫、影视、演出等领域，打造具有国际竞争力的数字 IP 生态环境。

3. 数字贸易。对标国际自由贸易规则，做强做大数字贸易，培育数字贸易新亮点。推动形成数字贸易引领优势，大力发展云服务、数字服务、跨境电子商务等数字贸易，培育一批数字贸易创新企业和国际化数字贸易品牌。强化国家数字服务出口基地功能，支持文化服务、人力资源、知识产权、语言服务等国家特色服务出口基地加快推进数字化转型。打造国际数据产业创新集群，构建与跨境数据流通特点相适应的数字贸易基础设施，推动建设临港数字贸易枢纽港示范区，逐步培育国际数据传输、数据存储、数据分析和加工服务业态。支持龙头企业探索 NFT（非同质化代币）交易平台建设，研究推动 NFT 等资产数字化、数字 IP 全球化流通、数字确权保护等相关业态在上海先行先试。

4. 数字设计。着力提升数字设计支撑能力，强化科技成果、信息技术和绿色设计应用，驱动设计产业创新发展，打造全球数字设计城市典范。做强工业设计，聚焦集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业，以及电子信息、生命健康、汽车、高端装备、新材料、现代消费品等重点产业领域，建设国家级工业设计平台，推广 CAD（计算机辅助设计）、数字孪生等应用，实现数字设计驱动产业创新，提升产业核心竞争力。培育壮大服务设计，围绕广告业创意设计、会展业策划设计以及政务、交通、养老、医疗和基础设施等公共服务产品设计，加快发展数字设计应用，优化服务新体验，打造商业新模式。

5. 数字安全。加快安全技术创新突破，推动安全产品和服务的快速迭代和应用，做大做强安全产业。突破数字安全技术，深化多方安全计算、联邦计算、差分隐私等隐私计算技术研发应用，引导密码算法、专用芯片、通信模块等关键产品突破。加快发展万物互联下的新一代身份认证技术，构建新型数字信任体系。发展网络安全服务，推动电信企业、云服务提供商发挥资源优势，提供监测预警、攻击防护、应急保障等安全增值服务。发展支持企业整体数字化转型的规划咨询、检测认证、安全培训等高端定制安全服务，培育事前预防、事中防护、事后补偿的全周期安全保险服务。

（三）提升数字新基建

1. 软件与算法。发展“软件定义”新兴业态，鼓励“使用者即开发者”模式，构建完整 SaaS（软件即服务）产品矩阵，完善国产信创软件产业生态。加快基础软件国产化，在操作系统、分布式数据库和中间件等基础软件领域加大研发投入力度，强化关键核心系统的可靠性和安全性，提升信创产品自主可控与原生安全。实现工业软件人工智能化，加强人工智能先进技术赋能工业软件应用创新，打造高度人工智能化的一体化工业软件，提高工业生产决策的科学性、可行性和实效性。围绕软件和算法开源，打造形成一批独立自主、全球领先的开源生态产品，发展培育若干国内领先的特色开源产业集群。

2. 云原生与智能计算。加快发展以算法为核心、算力为基础、数据为驱动的智能计算产业，推动云服务迭代升级，培育更多“云上企业”。大力发展云原生产业，支持打造“网络+平台+应用”灵活弹性、智敏安全的云开放平台，满足新型业务应用需求。加快突破容器、微服务、服务网络等云原生核心分支技术，夯实通用组件和低代码开发应用，提高企业业务云原生化转型效率。加快发展智算产业，建设覆盖人工智能训练、推理等关键领域的云端智能算力集群，以及覆盖计算机视觉、自然语言处理、智能语音等重点技术方向的先进算法模型集群。

3. 新一代网络。加强网络新型基础设施部署、技术研发和应用创新，打造面向未来的网络生态。超前布局新一代网络形态，前沿探索多平台 OpenID（数字身份识别框架）、分布式数据存储、去中心化 DNS（域名解析系统）、端到端加密通信等 Web3.0（第三代万维网）关键技术，加快突破分布式网络核心技术，强化 6G、IPv6（互联网协议第 6 版）、Wi-Fi6（第六代无线网络技术）、量子通信等前瞻研发和部署，构建数据互联互通的第三代互联网技术应用生态。建设空天一体的卫星互联网，瞄准中低轨路线，完善卫星制造、卫星发射、卫星运营及服务产业链，探索天地一体化商业运营新模式。探索全球互联网无缝链接服务，加强海洋作业及科考宽带、航空宽带和灾难应急通信等领域应用。

4. 区块链。创建区块链与前沿技术多学科交叉的组合型科学技术创新体系，推动“区块链+”技术研发和应用落地，构建具有较强创新能力和自主可控的区块链发展生态。推动数字可信交易，支持推进基于区块链、电子身份确权认证等技术的可信交易。推动大数据可信交易，运用共识算法实现信任和交易确权，重点发展智能合约管理与运营平台。发展区块链商业模式，着力发展区块链开源平台、NFT 等商业模式，加速探索虚拟数字资产、艺术品、知识产权、游戏等领域的数字化转型与数字科技应用。支持组建跨机构和行业的区块链联盟，研究制定重点领域区块链行业标准和协议框架。

5. 元宇宙。加快研究部署未来虚拟世界与现实社会相互交互的平台，加强从底层到应用全链条布局。发展人机交互技术，加快智能人机交互、虚拟数字人等核心技术攻关，开展XR（扩展现实）、脑机接口等更具沉浸式体验的终端技术研发，鼓励打造更加丰富多元内容场景新平台，培育虚拟演唱会、虚拟偶像、虚拟体育等数字娱乐消费新业态。加快虚拟现实生态布局，突破低时延快速渲染、虚拟仿真引擎等关键技术，发展软硬一体新型VR（虚拟现实）/AR（增强现实）、3D扫描等产品。打造行业标杆应用，在网络文娱、智能制造、数字内容、交通出行、在线教育、医疗健康等领域，打造具有影响力的元宇宙标杆示范应用。

（四）打造智能新终端

1. 智能网联汽车。加快推进智能网联汽车技术研发和落地量产，打造智能便捷低碳的未来出行体验，开辟移动“第三空间”。加快核心部件和系统研制，推动激光雷达、毫米波雷达、车载芯片、车载操作系统和V2X（车用无线通信技术）设备等领域取得突破，培育一批智能网联整车生产及电子核心零部件龙头企业和“隐形冠军”。拓展车联网应用场景，推动自动驾驶技术在交通领域的试点应用。探索“人、车、生活”一体化消费新模式，加速互联网、消费娱乐、旅游和金融等行业与车联网、自动驾驶产业融合应用。

2. 智能穿戴产品。瞄准价值链高端环节，面向运动追踪、教育娱乐、医疗保健等细分需求，加快智能穿戴产品研发和应用推广。加快智能穿戴产品研发和产业化，重点发展智能手表、智能手环、智能头盔等主流产品，支持发展工业仿真终端、智能配饰、智能眼镜、智能服装等未来新型产品，重点突破低功耗芯片、轻量级操作系统和生物传感、智能控制以及端云协同等智能软硬件技术。深化重点领域融合应用，推进健康可穿戴设备在医疗、养老各环节的普及应用，面向教育、娱乐等消费级应用需求，推进智能穿戴市场向细分化、垂直化应用场景不断拓展。

3. 智能服务机器人。重点突破服务机器人关键核心技术，加快服务机器人行为类人化，提升服务机器人高端产品供给。加强核心技术攻关，集中攻克智能芯片、伺服电机、智能控制器、智能一体化关节、新型传感器等关键零部件核心技术，加快研发仿生感知与认知、生机电融合、人机自然交互等前沿技术。提升高端产品供给，重点发展手术机器人、陪伴机器人、智能护理机器人、智能型公共服务机器人等，在智慧教育、智慧医疗、智慧社区等场景率先开展服务机器人试点，在银行、商场、酒店、展馆等垂直行业拓展应用，助力实现高品质生活。

4. 智能商业终端。顺应消费升级需求，支持新型消费发展，加快布局智能商业终端，推动实体商业数字化、智能化

改造和跨界融合。加快发展自助智能设备，围绕引流、降本、提升用户体验，加快发展自助点餐、自助交易、自助宾馆入住等商业人工智能终端设备，提升商业运行管理效率。加快布局智能零售终端，加大智能快件箱在社区、商务楼宇、医院、学校、机关和园区等场所的布设力度，鼓励智能售货机、智能饮料机、智能回收站等发展。支持细分领域人工智能技术服务商提供人性化交互的智能终端解决方案。

5. 智能家居设备。以服务化发展和个性化定制为主抓手，发展智能化、绿色化新型智能家居终端，推动数字技术与传统家居产品深度融合应用。丰富智能家居终端谱系，支持下一代家庭网络、多协议多平台网关、多模态生物识别、OTA（空中下载技术）、无线充电、人机交互等技术研发，大力发展智能门锁、智能家具、智能家电、智能音响、智能安防等新型产品，推进智能家居产品研发和产业化。打造智能家居系统平台，鼓励软硬件企业合作搭建开放赋能的智能家居系统平台，构建完整的智能家居生态圈。

6. 智能医疗设备。巩固提升高端影像设备国内领先地位，重点布局以人工智能技术为核心，覆盖诊断、治疗、康复等关键环节的高端智能医疗设备。支持高端医学诊断设备研制应用，大力开发免疫诊断、分子诊断、流式细胞检测等中高端智能体外诊断设备，发展基于大数据的新型成像技术及辅助诊断算法技术的医学影像设备。推动康复护理终端创新，

发展基于智能视觉与语音交互、脑-机接口、人-机-电融合与智能控制技术的新型护理装备和康复装备，培育基于脑科学的智能假肢、神经障碍治疗、残疾患者康复训练等产品。

（五）壮大数字新企业

1. 加快培育标杆性领军企业和高成长型企业。组织实施“新生代数字经济标杆企业培育工程”试点，推动新生代数字经济企业规模和综合竞争力快速提升。培育一批具有核心数据技术产品与专业化服务能力的“数商”龙头企业。支持相关国有资本组建专门运营数据产业的实体企业。加大力度认定一批数字经济民营企业为民营企业总部。鼓励外资企业在沪设立数字经济功能型总部、研发中心和开放式创新平台。

2. 完善大中小企业融通发展格局。发挥数字经济领军企业的引领带动作用，加强数据资源共享和开放，推动线上线下相结合的创新协同、产能共享、供应链互通。探索建设产业大数据新型基础设施，建立面向企业的数据双向开放赋能平台。培育中小企业和社会开发者开放协作的数字产业创新生态，带动数字经济企业快速发展壮大。

（六）建设数字新载体

1. 中环数字产业创新带。在建设好中心城区数字经济载体和总部的基础上，以静安市北、杨浦创智、普陀桃浦智创城-海纳小镇、长宁虹桥智谷、漕河泾、张江在线-人工智能岛、金桥 5G 生态园等一批围绕中环的特色产业园区为依托，

争取拓展百万平米产业空间新载体，加快建设数字经济示范园区，大力集聚培育一批具有自主创新能力的数字经济高成长型企业，打造具有国际竞争力的万亿级数字经济服务业创新带。

2. 五个新城。以“一城一园”为特色，重点发展嘉定新城智能传感器及物联网和精准医疗产业、青浦新城新一代通信和软件产业、松江新城人工智能和云计算产业、奉贤新城数字健康和智能网联汽车产业、南汇新城集成电路和智能计算产业，打造万亿级数字终端产品和器件、材料制造基地，推动制造业数字化、智能化、绿色化，加快形成具有国际影响力的数字经济制造业集群。

3. 长三角生态绿色一体化发展示范区。以全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点工程和长三角数字干线建设为依托，以协同打造一流新型基础设施为引领，围绕水乡客厅、西岑科创中心等重点片区和特色园区，培育发展智能计算、未来网络、虚拟现实、数字能源等产业，研究建设上海数据交易所长三角专区，探索开展跨区域经济、生活、治理数字化应用和数据合作，推动区域数字一体化发展。

三、支撑工程

（一）新型网络基础设施能级提升工程

超前布局高速泛在、天地一体、集成互联、安全高效的网络基础设施。加快 5G 网络商用规模化部署，深入推进 5G

行业虚拟专网试点应用。全面推进 IPv6 商用部署，布局新型互联网交换中心。启动多媒体低轨卫星系统初始组网，分阶段建设全球覆盖、技术先进、高效运行的卫星互联网。建设基于边缘计算、TSN（时间敏感网络）等新一代技术的工业互联网园区网络。

（二）新一代智能算力建设与资源调度工程

加快构建新型计算设施集约化、协同化、绿色化发展格局。建设市公共算力服务平台，持续推进企业自建人工智能算力中心尽快上线投用。推动上海超算中心与江苏、安徽相关超算中心建立长三角地区高性能计算矩阵，发展互为调用的高性能计算供给体系。启动全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点工程建设，建立长三角区域云计算资源调度平台，加快推进“东数西算”、跨云商调度等应用取得实质性进展。

（三）工业软件自主创新与应用生态培育工程

加快推进工业基础软件自主化发展和产业化应用，组织行业头部企业率先在民用航空等高端制造领域搭建研发设计、动态仿真类工业软件试验场，支持建立国产软件适配验证体系和实践应用环境，推动与本土软件企业结对，共同开发面向产品设计和制造全过程各环节的核心软件，打造工业软件应用牵引、协同创新的上海样板。

（四）区块链技术应用与产业发展工程

争取国家级区块链新型融合基础设施“星火·链网”骨干节点落地建设，承担国家区块链创新应用试点任务，推动静安区建设区块链综合试点城市，推动市大数据中心、上汽集团、上海期货交易所等在“区块链+政务服务”“区块链+制造”“区块链+金融”等领域打造标杆应用，形成相关规则规范。

（五）数据要素市场体系建设工程

加快建立完善数据要素市场化运行机制，研究建立数据交易定价评估制度，激发数据交易流通活力。加快建设上海数据交易所，开展多板块运营，推进数据产品和服务挂牌交易。开展数据要素统计核算试点，以国资企业为引领，开展数据资产化试点。试点在医疗、交通等领域开展公共数据授权运营，探索试点公共数据资产凭证，深入挖掘公共数据价值。

（六）数字医疗新方向布局工程

加快人工智能技术向医疗诊断、新药研发创新应用。实施人工智能辅助药物研发创新培育计划，在新药发现、药物安全性、药物有效性测试等方面开发引领性的人工智能产品，推动科研院所加大人工智能辅助蛋白质识别与结构预测等底层应用的攻关力度。支持建设国内首个规模化医疗大数据训练设施，建立 10 万例医疗影像数据训练集和 3.5 万例测试集，服务本市人工智能辅助医疗诊断领域加快发展。

（七）智能制造模式创新示范应用工程

加快推进制造业数字化转型，赋予“上海制造”新内涵。聚焦高端船舶、民用航空、智能网联汽车、高端家电等领域，支持行业龙头企业发展网络化研发、个性化定制、柔性化生产等制造新模式，打造全链接工厂、全透明生产线、全数字化研发平台等制造新范式，树立行业标杆，形成地方标准。

（八）低碳能源可持续发展示范工程

加快构建以零碳能源为基础的区域性电能集中管理模式，建立城市级“虚拟电厂”和能源互联网中心，聚合可调节工商业、智能楼宇、电动汽车充电站、分布式光伏、风电等泛在可调资源，推动传统“源随荷动”调度模式转变为“源荷互动”新模式，实现绿色电力就近最大消纳，打造零碳能源产业新生态。

（九）数字城市空间底座建设工程

构筑服务于城市精细化管理与数字化转型的空间基底，支持建设城市级实景三维数据库以及应用服务系统，逐步构建本市核心区域、重点区域、五个新城实景三维地图，让建筑、地形、园区等地理实体在地图上“立起来”，呈现更为清晰的“中观视野”，推动城市物联感知信息与实景三维地图融合应用。在临港新片区建设数字孪生城市先行示范区。

（十）智能出行设施提升改造工程

加快高速公路基础设施数字化。依托 S32、G60、G15（嘉浏段）等建设智慧高速公路，建立全要素感知的基础数字底座，实现人、车、路、环境的动态感知、不停车收费、车道动态管控等一批智慧化应用。推动高速公路部分路段开展自动驾驶和车路协同技术验证。加快两港快线车路协同智慧设施改造。

四、保障措施

（一）强化统筹推进

在市数字化转型工作领导小组和市战略性新兴产业领导小组的统筹领导下，更好发挥市战略性新兴产业领导小组办公室的协调机制作用，建立由市领导主抓，市发展改革委牵头，各有关部门和单位协同推进的工作机制。各区和有关重点区域建立健全工作推进机制，完善本区域规划布局 and 空间载体建设，加强企业引育和产业项目招商引资，研究出台特色支持举措，形成全市“上下协同、比学赶超”的良好氛围。

（二）完善赛道机制

发挥各区和有关重点区域主力军作用，原则上建立“一区一赛道”的布局机制。各有关部门和单位按照“一赛道一方案”的要求，加快制定相关行动方案或计划，并指导各区和有关重点区域开展数字经济产业布局。研究推进数字经济

产业链图谱建设，探索数字化稳链强链工作。进一步加强和完善数字经济统计。

（三）加强技术创新

在基础软件、工业软件、新兴技术软件、信息安全软件等重点领域，研究实施市级科技重大专项，加快突破数字关键核心技术。支持企业建设工业软件开放云平台，由点到面实现全流程工业软件突破。试点采用先自发组建、后择优支持的竞争性机制，聚焦重点领域培育若干数字经济市级工程研究中心等创新平台。

（四）加强专项扶持

发挥市战略性新兴产业、产业高质量发展以及临港、张江等专项资金作用，综合利用投资补助、贴息等支持手段，研究实施“数字经济新赛道培育工程”，支持数字关键核心技术研发和科技成果转化。改革原有专项资金支持模式，以“先投后股”方式，支持引育和壮大一批具有发展潜力的高成长型企业。

（五）强化市场引导

围绕重点领域实施若干示范工程，支持有条件的龙头单位建设一体化数字平台和行业大数据基础设施。建立本市数字服务商和解决方案清单，鼓励企业研发更适合中小微企业防疫和稳产需求的数字化产品和工具。将数字经济优秀产品纳入本市创新产品推荐目录，引导优先采购。鼓励有条件的

服务商探索先用后付、按照收益分成的“合约式”服务模式，参与城市数字化转型应用场景建设。

（六）创新金融支持

研究设立“数字经济新赛道培育基金”，引导企业、创投机构和相关区共同投入，投向具有潜力的初创期数字经济企业。继续实施本市新型基础设施和相关重点产业优惠利率信贷专项政策，引导社会资金加大对数字经济和数字化基础设施及终端的投入力度。依托上海“信易贷”综合服务平台、大数据普惠金融平台和“银税互动”等，推动银行设立特色融资产品，为数字经济企业提供多元化融资渠道。

（七）加快人才培养

落实本市集成电路和软件产业研发设计人员奖励政策，支持和鼓励基础软件、工业软件、新型技术软件、信息安全软件等企业研发设计人员在沪发展。用好应届毕业生和留学生进沪就业以及外籍人才永久居留等相关便利服务政策，加大力度引进数字经济领军和青年人才。依托“基础研究特区”试点，进行稳定集中科研支持，在高校和科研院所培育一批数字经济优秀人才团队。

（八）完善数据治理

落实《上海市数据条例》，加快出台市公共数据授权运营管理办法等配套文件，试点开展公共数据授权运营服务。出台上海数据要素市场制度体系建设相关政策，促进数据要

素市场流通。加快建设上海数据交易所，鼓励市场主体探索数据资产定价机制，建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系。积极争取国家试点示范，在数据要素市场化配置制度建设上开展先行先试。

关于《上海市数字经济发展“十四五”规划》的政策解读

一、总体要求

把握全球数字化发展新机遇，以数据为关键要素，以推动数字技术与实体经济深度融合为主线，以科学家判断技术前景、企业家发现市场需求、市场验证赛道价值、政府营造发展环境为工作方法，协同推动数字产业化和产业数字化，加快培育新技术、新业态、新模式，全面提升数字消费能级，打造世界级数字产业集群，为上海全面推进城市数字化转型、高效统筹疫情防控和经济社会发展提供重要支撑，加快打造具有世界影响力的国际数字之都。

到 2025 年底，上海数字经济发展水平稳居全国前列，数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重达到 15% 左右，产业集聚度和显示度明显提高，高潜力数字新兴企业加快成长，高水平数字消费能级不断跃升，若干高价值数字产业新赛道布局基本形成，国际数字之都形成基本框架体系。

二、布局 4 大领域新赛道

围绕数字新产业、数据新要素、数字新基建、智能新终端等重点领域，加快进行数字经济发展布局。

1. 拓展数字新产业。主要培育 6 个子赛道：（1）数字健康。以 5G、人工智能、大数据等新基建关键技术为基础，重点聚焦人工智能制药、精准治疗、智慧康养等领域，创造

生命健康新发展空间。（2）智能制造。加快制造业数字化转型，推广柔性化制造，布局自主无人制造，打造智慧供应链，实现制造业重新定义与流程蝶变。（3）低碳能源。推动数字技术与绿色技术融合发展，探索“能源云”新模式，发展“虚拟电厂”新业态，推动建设绿色数据中心，打造低碳能源产业新生态。（4）数字零售。顺应互联网新消费需求，鼓励内容电商、拼团电商、体验经济等多样化社交电商平台发展，推进直播电商高质量发展，创新社区零售模式。（5）数字金融。合理推动人工智能、大数据、区块链等新技术深度融合，全面赋能金融科技应用，发展智能投顾等应用，有序开展数字人民币试点，发展可信交易和数字凭证。（6）智能城市。发展数字孪生城市新形态，打造城市管理智能体，发展数字化社区服务新业态。

2. 培育数据新要素。主要培育 5 个子赛道：（1）数据产品与服务。释放城市海量数据价值，培育数据处理与服务产业；完善数据流通交易服务体系，健全数据要素产业生态。（2）数字内容。加强数字内容企业及应用场景集聚；加快打造积极向上的数字 IP 生态，支持基于新交互体验的 UGC（用户创造内容）等新模式，鼓励发展多元业态融合的数字内容产业。（3）数字贸易。对标国际自由贸易规则，大力发展云服务、数字服务、跨境电子商务等数字贸易，推动建设临港数字贸易枢纽港示范区。（4）数字设计。着力发展

工业设计、服务设计，实现数字设计驱动产业创新，打造全球数字设计城市典范。（5）数字安全。深化多方安全计算、联邦计算等技术研发应用，引导密码算法、专用芯片等关键产品突破；加快构建新型数字信任体系。

3. 提升数字新基建。主要培育 5 个子赛道：（1）软件与算法。发展“软件定义”新兴业态，鼓励“使用者即开发者”模式，加快基础软件国产化，推动工业软件人工智能化，打造软件和算法开源生态。（2）云原生与智能计算。大力发展云原生产业；加快发展以算法为核心、算力为基础、数据为驱动的智能计算产业，推动云服务迭代升级。（3）新一代网络。超前布局 Web3.0 等新一代网络形态，强化 6G 等前瞻研发和部署；打造空天一体的卫星互联网，探索天地一体化商业运营新模式。（4）区块链。推动“区块链+”技术研发和应用落地，构建具有较强创新能力和自主可控的区块链发展生态。（5）元宇宙。加快研究部署未来虚拟世界与现实社会相交互的平台，发展扩展现实、智能人机交互、虚拟数字人等新型人机交互技术，加快虚拟现实生态布局。

4. 打造智能新终端。主要培育 6 个子赛道：（1）智能网联汽车。推动激光雷达、毫米波雷达、车载芯片、车载操作系统和 V2X（车用无线通信技术）设备等取得突破，培育一批智能网联整车生产及电子核心零部件龙头企业。（2）智能穿戴产品。加快发展智能手表、智能手环、智能头盔等

主流产品，支持发展工业仿真终端、智能配饰、智能眼镜等新型产品。（3）智能服务机器人。重点发展手术机器人、陪伴机器人、智能护理机器人等，提升服务机器人高端产品供给。（4）智能商业终端。加快发展自助点餐、自助交易、自助宾馆入住等商业智能终端设备，鼓励智能售货机、智能饮料机、智能回收站等终端发展。（5）智能家居设备。发展智能化、绿色化新型智能家居终端，推动数字技术与传统家居产品深度融合应用。（6）智能医疗设备。大力开发中高端智能体外诊断设备，发展基于大数据的新型成像技术及辅助诊断算法技术的医学影像设备，推动康复护理终端创新。

三、壮大数字新企业

1. 加快培育标杆性领军企业和高成长型企业。组织实施“新生代数字经济标杆企业培育工程”试点工作，推动新生代数字经济企业规模和综合竞争力快速提升。培育一批具有核心数据技术产品与专业化服务能力的“数商”龙头企业。加大力度认定一批数字经济民营企业为民营企业总部。鼓励外资企业在沪设立数字经济功能型总部、研发中心和开放式创新平台。支持国有资本组建专门运营数据产业的实体企业。

2. 完善大中小企业融通发展格局。发挥数字经济领军企业的引领带动作用，加强数据资源共享和开放，推动线上线下相结合的创新协同、产能共享、供应链互通。探索建设产业大数据新型基础设施，建立面向企业的数据双向开放赋能

平台。培育中小企业和社会开发者开放协作的数字产业创新生态。

四、建设数字新载体

1. 中环数字产业创新带。在建设好中心城区数字经济载体和总部的基础上，以静安市北、杨浦创智、普陀桃浦智创城-海纳小镇、长宁虹桥智谷、漕河泾、张江在线-人工智能岛、金桥 5G 生态园等一批围绕中环的特色产业园区为依托，争取拓展百万平米产业空间新载体，打造具有国际竞争力的万亿级数字经济服务业创新带。

2. 五个新城。以“一城一园”为特色，重点发展嘉定新城智能传感器及物联网和精准医疗产业、青浦新城新一代通信和软件产业、松江新城人工智能和云计算产业、奉贤新城数字健康和智能网联汽车产业、南汇新城集成电路和智能计算产业，打造万亿级数字终端产品和器件、材料制造基地，加快形成具有国际影响力的数字经济制造业集群。

3. 长三角生态绿色一体化发展示范区。以全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点工程和长三角数字干线建设为依托，以协同打造一流新型基础设施为引领，围绕水乡客厅、西岑科创中心等重点片区和特色园区，培育发展智能计算、未来网络、虚拟现实、数字能源等产业，探索开展跨区域经济、生活、治理数字化应用和数据合作，推动区域数字一体化发展。

五、建设 10 大支撑工程

在新型网络、智能计算、工业软件、区块链、数据要素市场、数字医疗、智能制造、低碳能源、数字城市、智能出行等 10 个重点领域，推进建设重大新赛道支撑工程，为数字经济相关新业态新模式发展提供基础设施支撑。

六、实施 8 项保障措施

1. 强化统筹推进。建立由市领导主抓，市发展改革委牵头，各有关部门和单位协同推进的工作机制。各区和有关重点区域建立健全工作推进机制。

2. 完善赛道机制。各区和有关重点区域原则上建立“一区一赛道”的布局机制。各有关部门和单位按照“一赛道一方案”的要求，加快制定相关行动方案或计划。进一步加强和完善数字经济统计。

3. 加强技术创新。在基础软件、工业软件、新兴技术软件、信息安全软件等重点领域，加快突破数字关键核心技术。支持企业建设工业软件开放云平台。聚焦重点领域培育若干数字经济市级工程研究中心等创新平台。

4. 加强专项扶持。发挥各相关专项资金作用，综合利用投资补助、贴息等支持手段，研究实施“数字经济新赛道培育工程”，支持数字关键核心技术研发和科技成果转化。

5. 强化市场引导。支持有条件的龙头单位建设一体化数字平台和行业大数据基础设施。鼓励企业研发更适合中小微

企业防疫和稳产需求的数字化产品和工具。将数字经济优秀产品纳入本市创新产品推荐目录。鼓励有条件的服务商探索先用后付、按照收益分成的“合约式”服务模式。

6. 创新金融支持。研究设立“数字经济新赛道培育基金”，投向具有潜力的初创期数字经济企业。引导社会资金加大对数字经济和数字化基础设施及终端的投入力度。推动银行设立特色融资产品，为数字经济企业提供多元化融资渠道。

7. 加快人才培养。支持和鼓励基础软件、工业软件、新型技术软件、信息安全软件等企业研发设计人员在沪发展。加大力度引进数字经济领军和青年人才。在高校和科研院所培育一批数字经济优秀人才团队。

8. 完善数据治理。试点开展公共数据授权运营服务。出台上海数据要素市场制度体系建设相关政策。加快建设上海数据交易所，建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系。

上海市人民政府关于印发《上海市碳达峰实施方案》的通知

沪府发〔2022〕7号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市碳达峰实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

2022年7月8日

上海市碳达峰实施方案

为深入贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰、碳中和的重大战略决策，扎实推进本市碳达峰工作，制定本实施方案。

一、主要目标

“十四五”期间，产业结构和能源结构明显优化，重点行业能源利用效率明显提升，煤炭消费总量进一步削减，与超大城市相适应的清洁低碳安全高效的现代能源体系和新型电力系统加快构建，绿色低碳技术创新研发和推广应用取得重要进展，绿色生产生活方式得到普遍推行，循环型社会基本形成，绿色低碳循环发展政策体系初步建立。到2025年，单位生产总值能源消耗比2020年下降14%，非化石能源占能源消费总量比重力争达到20%，单位生产总值二氧化碳排放确保完成国家下达指标。

“十五五”期间，产业结构和能源结构优化升级取得重大进展，清洁低碳安全高效的现代能源体系和新型电力系统基本建立，重点领域低碳发展模式基本形成，重点行业能源利用效率达到国际先进水平，绿色低碳技术创新取得突破性进展，简约适度的绿色生活方式全面普及，循环型社会发展水平明显提升，绿色低碳循环发展政策体系基本健全。到2030年，非化石能源占能源消费总量比重力争达到25%，单位生产总值二氧化碳排放比2005年下降70%，确保2030年前实现碳达峰。

二、重点任务

将碳达峰的战略导向和目标要求贯穿于经济社会发展的全过程和各方面，在加强统筹谋划的同时，进一步聚焦重点举措、重点区域、重点行业和重点主体，组织实施“碳达峰十大行动”。

（一）能源绿色低碳转型行动

加快构建与超大城市相适应的清洁低碳安全高效的现代能源体系和新型电力系统，确保能源供应安全底线、支撑经济社会高质量发展。

1. 大力发展非化石能源。坚持市内、市外并举，落实完成国家下达的可再生能源电力消纳责任权重，推动可再生能源项目有序开发建设。到2025年，可再生能源占全社会用电量比重力争达到36%。大力推进光伏大规模开发和高质量

发展，坚持集中式与分布式并重，充分利用农业、园区、市政设施、公共机构、住宅等土地和场址资源，实施一批“光伏+”工程。到2025年，光伏装机容量力争达到400万千瓦；到2030年，力争达到700万千瓦。加快推进奉贤、南汇和金山三大海域风电开发，探索实施深远海风电示范试点，因地制宜推进陆上风电及分散式风电开发。到2025年，风电装机容量力争达到260万千瓦；到2030年，力争达到500万千瓦。结合宝山、浦东生活垃圾焚烧设施新建一批生物质发电项目，加大农作物秸秆、园林废弃物等生物质能利用力度，到2030年，生物质发电装机容量达到84万千瓦。加快探索潮流能、波浪能、温差能等海洋新能源开发利用。大力争取新增外来清洁能源供应，进一步加大市外非化石能源电力的引入力度。加强与非化石能源资源丰富的地区合作，建设大型非化石能源基地，合理布局新增和扩建市外清洁能源通道（可再生能源电量比例原则上不低于50%），力争“十五五”期间基本建成并投入运行。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市机管局、市交通委、市农业农村委、市生态环境局、市绿化市容局）

2. 严格控制煤炭消费。继续实施重点企业煤炭消费总量控制制度，“十四五”期间本市煤炭消费总量下降5%左右，煤炭消费占一次能源消费比重下降到30%以下。“十四五”

期间加快推进外高桥、吴泾、石洞口等地区落后燃煤机组等容量替代，并预留碳捕集设施接口和场地，同步推进其他现役燃煤机组节能升级和灵活性改造。加快自备电厂清洁化改造，按照不超过原规模 2/3 保留煤机，重点推进吴泾八期、宝钢自备电厂机组等实施高温亚临界改造。在保障电力供应安全的前提下，“十四五”期间合理控制发电用煤，“十五五”期间进一步削减发电用煤。“十四五”期间推动宝武集团上海基地钢铁生产工艺加快从长流程向短流程转变，加大天然气喷吹替代的应用力度。推动实施吴泾、高桥地区整体转型，进一步压减石化化工行业煤炭消费。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市生态环境局）

3. 合理调控油气消费。保持石油消费处于合理区间，逐步调整汽油消费规模，大力推进低碳燃料替代传统燃油，提升终端燃油产品能效。加快推进机动车和内河船舶等交通工具的电气化、低碳化替代。合理控制航空、航运油品消费增长速度，大力推进可持续航空燃料、先进生物液体燃料等替代传统燃油。提升天然气供应保障能力，有序引导天然气消费。加快建设天然气产供储销体系，推进上海液化天然气站线扩建等项目，完善天然气主干管网布局，提升气源储备能力。加快布局燃气调峰电源，建设约 160 万千瓦燃机，推广用户侧分布式供能建设。到 2025 年，天然气年供应能力达到 137 亿立方米左右，储备能力达到 20 天；到 2030 年，天

然气年供应能力达到 165 亿立方米左右，储备能力不低于 20 天。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市交通委）

4. 加快建设新型电力系统。构建新能源占比逐渐提高的新型电力系统，基本建成满足国际大都市需求，适应可再生能源大比例接入需要，结构坚强、智能互动、运行灵活的城市电网。大力提升电力系统综合调节能力，推进燃气调峰机组等灵活调节电源建设和高效燃煤机组灵活性改造，引导提升外来电的调节能力。打造国际领先的城市配电网，综合运用新一代信息技术，提高智能化水平，在中心城区、临港新片区等区域推广应用“钻石型”配电网。完善用电需求响应机制，开展虚拟电厂建设，引导工业用电大户和工商业可中断用户积极参与负荷需求侧响应，充分发挥全市大型公共建筑能耗监测平台作用，深入推进黄浦建筑楼宇电力需求侧管理试点示范，并逐步在其他区域和行业推广应用。到 2025 年，需求侧尖峰负荷响应能力不低于 5%。积极推进源网荷储一体化和多能互补发展，推广以分布式“新能源+储能”为主体的微电网和电动汽车有序充电，积极探索应用新型储能技术，大力发展低成本、高安全和长寿命的储能技术。深化电力体制改革，构建公平开放、竞争有序、安全低碳导向的电力市场体系。加快扩大新型储能装机规模。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市科委）

（二）节能降碳增效行动

坚持节约优先，以能源消费强度和总量双控制度作为统领和核心抓手，以精细化管理和技术创新应用为支撑，全面提升全社会能源利用效率和效益。

1. 深入推进节能精细化管理。进一步完善“市区联动、条块结合”的节能管理工作机制，合理分解能源消费强度和总量双控目标，优化评价考核制度，层层细化落实各相关部门、各区和重点企业目标责任。在产业项目发展的全过程深入落实能耗双控目标要求，将单位增加值（产值）能耗水平作为规划布局、项目引入、土地出让等环节的重要门槛指标。优化完善节能审查制度，科学评估新增用能项目对能耗双控和碳达峰目标的影响，严格节能验收闭环管理。强化用能单位精细化节能管理，建成覆盖全市所有重点用能单位和大型公共建筑的能耗在线监测平台，推进建立本市建筑碳排放智慧监管平台，推动高耗能企业建立能源管理中心。完善能源计量体系，鼓励采用认证手段提升节能管理水平。强化能源利用状况报告及能源审计管理制度，通过目标考核、能效对标、限额管理、绿色电价、信用监管等激励约束机制，引导督促用能单位提升节能管理水平、深挖节能潜力。加强节能监察能力建设，强化节能监察执法。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市市场监管局、市机管局）

2. 实施节能降碳重点工程。推进建筑、交通、照明、通讯、供冷（热）等基础设施节能升级改造，推广先进低碳、零碳建筑技术示范应用，推动市政基础设施综合能效提升。实施上海化学工业区、宝武集团上海基地、临港新片区等园区节能降碳工程，以高耗能、高排放、低水平项目（以下简称“两高一低”项目）为重点，推动能源系统优化和梯级利用，推进工艺过程温室气体和污染物协同控制，打造一批达到国际先进水平的节能低碳园区。实施钢铁、石化化工、电力、数据中心等重点行业节能降碳工程，对标国际先进标准，深入开展能效对标达标活动，打造各领域、各行业能效“领跑者”，提升能源资源利用效率。实施重大节能降碳技术示范工程，支持已取得突破的绿色低碳关键技术开展产业化示范应用。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市交通委、市住房城乡建设管理委、市科委、市生态环境局）

3. 推进重点用能设备节能增效。以电机、风机、泵、压缩机、变压器、换热器、锅炉、制冷机、环保治理设施等为重点，通过更新改造等措施，全面提升系统能效水平。建立以能效为导向的激励约束机制，大力推动绿色低碳产品认证和能效标识制度的实施，落实国家节能环保专用设备税收优惠政策，综合运用多种手段推广先进高效的产品设备，加快淘汰落后低效设备。加强重点用能设备节能监察和日常监管，强化生产、经营、销售、使用、报废全链条管理，严厉打击

违法违规行为，确保能效标准和节能要求全面落实。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市市场监管局）

4. 加强新型基础设施节能降碳。统筹规划、有序推进新型基础设施集约化建设，严控总量规模，向具有重要功能的数据中心适当倾斜。优化新型基础设施空间布局，新建数据中心布局在临港新片区等重点发展区域。优化新型基础设施用能结构，推广采用直流供电、分布式储能、“光伏+储能”等模式，探索多样化能源供应，提高非化石能源消费比重。提升项目能效准入门槛，新建数据中心能源利用效率（PUE）不高于1.3，持续提高效益产出要求，单位增加值能耗原则上优于全市单位生产总值能耗水平。加快既有数据中心升级改造，积极推广使用液冷技术、高效制冷、先进通风、余热利用、智能化用能控制等技术，力争能源利用效率（PUE）不高于1.4，加大“上大压小”力度，将规模小、效益差、能耗高的小散老旧数据中心纳入产业限制和淘汰目录。加强新型基础设施用能管理，将数据中心纳入重点用能单位能耗在线监测系统，开展能源计量审查。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市科委、市市场监管局）

（三）工业领域碳达峰行动

工业发展对全市碳达峰和能耗双控目标实现具有重要影响。要大力发展先进制造业，坚决遏制“两高一低”项目盲目发展，持续优化产业结构、提升用能效率。

1. 深入推进产业绿色低碳转型。优化制造业结构，推进低效土地资源退出，大力发展战略性新兴产业，加快传统产业绿色低碳改造，推动产业体系向低碳化、绿色化、高端化优化升级。对照碳达峰、碳中和要求，组织开展全市重点制造业行业低碳评估，对于与传统化石能源使用密切相关的行业，加快推进低碳转型和调整升级。对于能耗量和碳排放量较大的新兴产业，要合理控制发展规模，加大绿色低碳技术应用力度，进一步提高能效水平，严格控制工艺过程温室气体排放。将绿色低碳作为产业发展重要方向和新兴增长点，着力打造有利于绿色低碳技术研发和产业发展的政策制度环境，鼓励支持各区、各园区加大力度开展绿色低碳循环技术创新和应用示范，培育壮大新能源、新能源汽车、节能环保、循环再生利用、储能和智能电网、碳捕集及资源化利用、氢能等绿色低碳循环相关制造和服务产业。建立绿色制造和绿色供应链体系，推动新材料、互联网、大数据、人工智能、移动通信、航空航天、海洋装备等战略性新兴产业与绿色低碳产业深度融合。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市科委、市生态环境局）

2. 推动钢铁行业碳达峰。开展宝武集团上海基地碳达峰、碳中和试点示范行动。严禁钢铁行业新增产能，确保粗钢产量只减不增。大力推进钢铁生产工艺从长流程向短流程转变，提高废钢回收利用水平，推进高炉加快调整，“十五五”期

间推进高炉产能逐步转向电炉，到2030年，废钢比提升至30%。推进炼铁工艺和自备电厂清洁能源替代，提升钢铁基地天然气储存和供应能力，加快研发应用新型炉料、天然气替代喷吹煤、富氢碳循环高炉、微波烧结等节能低碳技术，探索开展气基竖炉氢冶炼技术、碳捕集及资源化利用示范试点。加强产品升级，加大高能效变压器用取向硅钢等高性能钢材开发和生产力度。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市科委、市生态环境局）

3. 推动石化化工行业碳达峰。“十四五”期间石化化工行业炼油能力不增加，能耗强度有所下降，能耗增量在工业领域内统筹平衡；“十五五”期间石化化工行业碳排放总量不增加，并力争有所减少。优化产能规模和布局，加快推进高桥、吴泾等重点地区整体转型。对标国际先进水平，推进重点企业节能升级改造。推动化工园区能量梯级利用、物料循环利用，加强炼厂干气、液化气等副产气体高效利用。大力推进石化化工行业高端化、低碳化转型升级，推动原料轻质化，提高低碳化原料比例，优化产品结构，促进产业协同提质增效。在上海化学工业区推进二氧化碳资源化利用等碳中和关键新材料产业为主的“园中园”建设。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、上海化工区管委会）

4. 坚决遏制“两高一低”项目盲目发展。采取强有力措施，对“两高一低”项目实行清单管理、分类处置、动态监

控。全面排查在建项目，推动能效水平应提尽提，力争全面达到国内乃至国际先进水平。严格控制新增项目，严禁新增行业产能已经饱和的“两高一低”项目，除涉及本市城市运行和产业发展安全保障、环保改造、再生资源利用和强链补链延链等项目外，原则上不得新建、扩建“两高一低”项目。实施市级联合评审机制，对经评审分析后确需新增的“两高一低”项目，按照国家和本市有关要求，严格实施节能、环评审查，对标国际先进水平，提高准入门槛。深入挖潜存量项目，督促改造升级，依法依规推动落后产能退出。强化常态化节能环保监管执法。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市生态环境局、市市场监管局）

（四）城乡建设领域碳达峰行动

建立建筑全生命周期的能耗和碳排放约束机制，推动实施超低能耗建筑规模化发展、既有建筑规模化节能改造、建筑可再生能源规模化应用等重点举措。

1. 推进城乡建设绿色低碳转型。优化城乡空间布局，科学确定建设规模，合理控制城乡建筑面积总量，严格管控高能耗建筑建设。推进产城融合发展，促进就业岗位和居住空间均衡融合布局。倡导绿色低碳规划设计理念，全面贯彻至国土空间规划、土地出让、方案设计、建设施工等建设全过程，增强城乡气候韧性，建设海绵城市。推行绿色施工，推动建筑信息模型（BIM）等智能化技术应用，大力推进装配

式建筑 and 智能建造融合发展，推行全装修住宅，减少建设过程能源资源消耗。推广绿色低碳建材，大力推进建筑废弃物循环再生利用。在城市更新和旧区改造中，严格实施建筑拆除管理制度，杜绝大拆大建。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市房屋管理局、市发展改革委）

2. 加快提升建筑能效水平。形成覆盖建筑全生命周期的超低能耗建筑技术和监管体系，“十四五”期间累计落实超低能耗建筑示范项目不少于800万平方米。到2025年，五个新城、临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、崇明世界级生态岛等重点区域在开展规模化超低能耗建筑示范的基础上，全面执行超低能耗建筑标准。“十五五”期间，全市新建居住建筑执行超低能耗建筑标准的比例达到50%，规模化推进新建公共建筑执行超低能耗建筑标准。到2030年，全市新建民用建筑全面执行超低能耗建筑标准。建立低碳建筑技术体系并推行试点。完善居住建筑、各类公共建筑设计能耗和碳排放限额体系，制定土地出让、设计审查、竣工验收各环节监管要求。新建建筑按照本市绿色建筑管理办法执行。着力发挥绿色建筑规模化效益，全面推行绿色生态城区建设。加快推进既有建筑节能改造，“十四五”和“十五五”期间累计完成既有建筑节能改造8000万平方米以上，其中平均节能率15%及以上的建筑面积达到600万平方米。持续推进国家公共建筑能效提升重点城市建设，不断

提升既有公共建筑能效水平。深入开展公共建筑能效对标达标和能源审计，建立公共建筑运行能耗和碳排放限额管理制度。支持公共机构、大型公共建筑采取高效制冷行动，更新淘汰低效设备，运用智能管控等技术实施改造升级。加强公共基础设施建设及运行维护过程中的统筹规划和管理协调，减少市政工程重复建设和施工，持续开展市政基础设施节能降碳改造，提升智能化运行管理水平。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市市场监管局、市机管局、市房屋管理局）

3. 加快优化建筑用能结构。持续推动可再生能源在建筑领域的应用，加快建立新建建筑可再生能源综合利用量核算标准和全周期管理体系，2022年起新建公共建筑、居住建筑和工业厂房至少使用一种可再生能源。到2025年，城镇建筑可再生能源替代率达到10%；到2030年，进一步提升到15%。推进适宜的新建建筑安装光伏，2022年起新建政府机关、学校、工业厂房等建筑屋顶安装光伏的面积比例不低于50%，其他类型公共建筑屋顶安装光伏的面积比例不低于30%。推动既有建筑安装光伏，到2025年，公共机构、工业厂房建筑屋顶光伏覆盖率达到50%以上；到2030年，实现应装尽装。推广太阳能光热、光伏与建筑装配一体化，推进浅层地热能、氢能、工业余热等多元化能源应用。提高建筑终端电气化水平，引导建筑供暖、生活热水等向电气化发展，推动

新建公共建筑逐步全面电气化。推动建设集光伏发电、储能、直流配电、柔性用电为一体的“光储直柔”建筑。探索建筑设备智能群控和电力需求侧响应，合理调配用电负荷，推动电力少增容、不增容。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市机管局、市房屋管理局）

4. 推进农村建设和用能低碳转型。营造自然紧凑的乡村格局，保护村庄乡土气息，营造良好的自然景观和乡村生境。提升农房绿色低碳设计建造水平，探索新建农房执行节能设计标准，加快既有农房节能改造，鼓励建设低碳、零碳农房。发展节能低碳农业大棚。推广使用高效照明、电动农用车、节能环保灶具、农机、渔船等设施设备。推进太阳能、地热能、空气热能、生物质能等可再生能源在农业生产和农村生活中的应用，推动农房屋顶、院落等安装光伏。加快农村电网建设，提升农村用能的电气化水平。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市农业农村委、市规划资源局、市发展改革委）

（五）交通领域绿色低碳行动

构建绿色低碳的交通运输体系，推动运输工具和基础设施的绿色低碳转型，大力倡导推行绿色低碳出行。

1. 构建绿色高效交通运输体系。优化综合交通运输结构，大力发展铁路、水运等集约化的运输方式。加快完善港口集

疏运体系，加强铁路与港口的衔接，完善长三角内河运输基础设施建设，大力推进“公转铁”“公转水”，到2025年，港口集装箱水水中转比例达52%，海铁联运箱量翻一番。打造世界一流的绿色低碳航空枢纽，加快形成高效便捷的空港集疏运体系，深化空域精细化管理，优化航路和航线布局，进一步提升行业智能化信息服务水平，建立高效现代航空快递物流体系。打造由干线铁路、城际铁路和市域铁路共同构筑的多层次、多网融合的铁路网络。建立完善城市绿色物流体系，加强快递公共末端设施建设，推广集中配送、共同配送。（责任单位：市交通委、市商务委、市发展改革委、市道路运输局、上海海事局、中国铁路上海局集团、民航华东地区管理局）

2. 推动运输工具装备低碳转型。加快推进交通工具向电气化、低碳化、智能化转型升级，积极扩大电力、天然气、先进生物液体燃料、氢能等清洁能源在交通领域的应用。加快推进公共领域车辆全面电动化，积极鼓励社会乘用车领域电动化发展，持续推进液化天然气、生物质燃料、氢燃料重型货运车辆的示范试点及推广应用。到2025年，燃料电池汽车应用总量突破1万辆，个人新增购置车辆中纯电动车辆占比超过50%，将新能源车辆纳入总量控制管理，加大传统燃油车辆的低碳替代力度，公交车、巡游出租车新增或更新车辆原则上全部使用新能源汽车，党政机关、国有企事业单位

位、环卫、邮政等公共领域，以及租赁汽车、市区货运车、市内包车有适配车型的，新增或更新车辆原则上全部使用纯电动车或燃料电池汽车；到2035年，小客车纯电动车辆占比超过40%。持续提高船舶能效水平，加快发展电动内河船舶，新增环卫、轮渡、黄浦江游船、公务船等内河船舶原则上采用电力或液化天然气驱动，积极推广液化天然气燃料、生物质燃料以及探索氢、氨等新能源在远洋船舶中的应用。到2030年，主力运输船型新船设计能效水平在2020年基础上提高20%，液化天然气等清洁能源动力船舶占比力争达到5%以上。持续提升飞机燃油效率，淘汰老旧高能耗飞机，优化机队结构，并积极推动生物质燃料的应用，逐步提高使用占比。积极推进港口、机场等交通枢纽场站内的非道路移动源的清洁能源和新能源替代，到2025年，港口新增和更新作业机械采用清洁能源或新能源，机场新增或更新场内用设备/车辆采用新能源。到2030年，营运交通工具单位换算周转量碳排放强度比2020年下降9.5%左右。（责任单位：市交通委、市发展改革委、市经济信息化委、市绿化市容局、市邮政管理局、市机管局、市公安局、民航华东地区管理局）

3. 加快绿色交通基础设施建设。将绿色低碳理念贯穿于交通基础设施规划、建设、运营和维护全过程，降低全生命周期能耗和碳排放。新建大型交通枢纽设施按照二星级及以上绿色建筑标准建设，并实现光伏应装尽装，实施既有枢纽

设施的绿色化改造。加快推进充电桩、配套电网、加注（气）站、加氢站、港口岸电、机场地面辅助电源等配套基础设施建设，“十四五”期间新建各类充电桩 20 万个，到 2025 年，港口泊位配备岸电设备实现全覆盖，集装箱码头岸电设施使用率达到 30%，邮轮码头岸电设施使用率和港作船舶岸电使用率力争达到 100%，具备接电条件的机场地面辅助电源设施全覆盖。到 2030 年，民用运输机场场内车辆装备等力争全面实现电动化。（责任单位：市交通委、市发展改革委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、中国铁路上海局集团、民航华东地区管理局）

4. 积极引导市民绿色低碳出行。进一步提升城市公共交通和慢行系统的出行环境和服务水平。构建由铁路、城市轨道交通和公交等构成的多模式客运交通系统。加快形成城际线、市区线、局域线等多层次的轨道交通网络，完善轨道站点配套接驳设施，到 2025 年，轨道交通市区线和市域（郊）铁路运营里程达到 960 公里。优化地面公交线网功能和布局，完善中运量及多层次的地面公交系统，保障公交专用道成网，加强重点地区公交保障服务。综合运用多种手段，合理控制城市小客车总量增长，积极推广新能源车，引导车辆合理使用，推动个体机动交通向公共交通方式逐步转移。完善慢行交通基础设施，保障慢行交通路权，提高慢行交通网络的可达性和便捷性，打造品质宜人的慢行空间。到 2025 年，中

心城绿色交通出行比例达到 75%；到 2035 年，达到 85%。（责任单位：市交通委、市道路运输局、市发展改革委、市公安局、各区）

（六）循环经济助力降碳行动

以源头减量、循环使用、再生利用为统领，加快建成覆盖城市各类固体废弃物的循环利用体系，到 2025 年，主要废弃物循环利用率达到 92%左右，努力实现全市固体废弃物近零填埋。

1. 打造循环型产业体系。大力推行绿色设计，深入推进清洁生产，推广应用一批先进适用的生产工艺和设备，在产品全生命周期中最大限度降低能源资源消耗。持续推进园区循环化改造工作，推动设施共建共享、废物综合利用、能量梯级利用、水资源循环利用和污染物集中安全处置，推动产业园区完善固废中转、储运体系，布局利用处置设施，提高区域内能源资源循环利用效率，到 2025 年，重点园区率先实现固废不出园。推动冶炼废渣、脱硫石膏、粉煤灰、焚烧灰渣等大宗工业固废的高水平利用。结合城市旧改和报废汽车拆解等工作，推动废钢资源化利用。发展再制造产业，扩大汽车零部件、机电产品等领域再制造规模，进一步扩大再制造产业能级和规模。建成 3-5 个循环利用产业基地，培育一批循环经济龙头企业，提升固废循环利用产业能级。到 2025 年，形成全市 392 吨/日的医废处置能力，建成大中小

型医疗机构全覆盖的医废收运体系。到 2025 年，一般工业固体废物综合利用率达到 95%以上，大宗工业固体废物综合利用率达到 98%以上。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市生态环境局）

2. 建设循环型社会。全面巩固生活垃圾分类实效，完善生活垃圾全程分类体系和转运设施建设，构建常态长效管理机制，打造全国垃圾分类示范城市。推进生活垃圾源头减量，深入推进塑料污染治理，强化一次性塑料制品源头减量，推广应用替代产品和模式，规范塑料废弃物的回收利用。加快推动快递包装绿色转型，减少二次包装，推广可循环、易回收的包装物。推进会展业绿色发展和办展设施循环使用。继续推进净菜上市，促进蔬菜废弃物资源化利用，减少农贸市场蔬菜废弃物产生量。优化完善可回收物“点站场”体系，进一步稳定中转站和集散场布局，加快培育一批高能级回收利用企业和项目，建成管理高效、分类精细、资源化利用渠道通畅的回收利用体系。提升生活垃圾资源化利用能力，加快完善生活垃圾处置设施布局。到 2025 年，生活垃圾焚烧能力达到 2.9 万吨/日；推进老港、宝山等湿垃圾集中资源化利用设施建设及分散处理设施达标改造，力争利用能力达到 1.1 万吨/日，打通湿垃圾资源化产品利用出路。推进餐厨废弃油脂资源化利用设施建设，确保餐厨废弃油脂处置安全、高效。到 2025 年，全市生活垃圾回收利用率达到 45%、

资源化利用率达到 85%以上，全面实现原生生活垃圾零填埋。

（责任单位：市绿化市容局、市发展改革委、市生态环境局、市商务委、市农业农村委）

3. 推进建设领域循环发展。推动节约型工地建设和装修垃圾减量，大力推进工程渣土等废弃物源头减量，探索实施建筑工程废弃物排放限额管理。鼓励采用模块化部件、组合式设计、易回收和重复利用材料进行建筑内装，鼓励大型展会、赛事采用可循环利用装饰材料。稳定优化建筑垃圾资源化利用设施布局，进一步拓宽工程渣土利用消纳途径。推进拆房和装修垃圾资源化利用设施建设，到 2025 年，资源化利用能力达到 810 万吨/年。畅通建筑垃圾资源化产品利用渠道，加大建筑垃圾资源化利用技术研发推广力度，制定再生建材强制使用政策，促进再生建材高水平利用。推进污泥资源化利用，以独立焚烧和电厂协同焚烧等方式提升污水厂污泥处置能力，全面实现污水厂污泥零填埋，加快建成一批通沟污泥处理及资源化利用设施，开展疏浚底泥的全过程全覆盖跟踪监管，加强检测分析和分类处置。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市绿化市容局、市水务局）

4. 发展绿色低碳循环型农业。研发应用增汇型农业技术，推广二氧化碳气肥等技术，提升土壤有机碳储量。大力发展农业领域可再生能源，结合农业设施、农用地、未利用地一体化规划建设农光互补、渔光互补项目。推动农作物秸秆多

元化利用，拓展肥料化、饲料化、基料化、燃料化等多种离田利用方式，到 2025 年，本市农作物秸秆综合利用率稳定在 98%以上。推进规模化园艺场蔬菜废弃物资源化利用，布局一批集中利用设施。加强废弃农膜和农药包装废弃物回收处置，健全废旧农膜、黄板和农药包装废弃物回收体系，力争实现全量回收。鼓励农用棚膜的资源化利用，推进全生物降解地膜的试点应用，将地膜纳入生活垃圾回收处置体系。强化粪污还田利用过程监管，提高畜禽粪污处理利用管理水平，到 2025 年，本市畜禽粪污综合利用率达到 98%。推广绿色生产技术和设施装备，推进化学肥料和农药减施增效，鼓励增施有机肥料，使用生物农药。（责任单位：市农业农村委、市生态环境局、市绿化市容局、市发展改革委）

5. 强化行业、区域协同处置利用。按照“以废定产”的原则，布局实施宝山再生资源利用中心等项目，协同处置飞灰等危险废物。探索建立长三角区域固体废物利用处置设施白名单制度，建立供需信息共享机制，以废酸等危险废物和焚烧炉渣为重点，推动建立长期稳定的协同处理机制和设施共建共享机制。（责任单位：市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市绿化市容局、市生态环境局、市发展改革委）

（七）绿色低碳科技创新行动

聚焦能源、工业、交通、建筑、碳汇等重点领域低碳转型关键技术，持续提升低碳零碳负碳科技创新策源能力，为本市碳达峰、碳中和提供有力支撑。

1. 强化基础研究和前沿技术布局。依托科创中心建设，结合国家和本市能源产业低碳转型需求，制订碳中和技术发展路线图。加快布局一批前瞻性、战略性的前沿科技项目，聚焦深远海风电、储能和新型电力系统、可控核聚变发电、绿氢制储、零碳炼钢、二氧化碳资源化利用、生物基高分子材料化工、生物质航空燃料、核动力船舶、碳捕集和封存、超高效光伏电池、人工光合作用等低碳零碳负碳重点领域，深化应用基础研究。（责任单位：市科委、市教委、市发展改革委、市经济信息化委、市气象局）

2. 加快先进适用技术研发和推广应用。大力推进低碳冶金、低成本可再生能源制氢、“光储直柔”建筑能源系统、大容量风电、高效光伏、大功率液化天然气发动机、大容量储能、新能源交通工具、低成本二氧化碳捕集利用、合成燃料、节能降碳减污增效协同等技术创新，加快碳纤维、气凝胶、特种钢材等基础材料研发，补齐关键零部件、元器件、软件等短板。推广先进成熟绿色低碳技术，大力推动应用场景和公共资源开放共享，加强共性技术平台建设，推动先进适用技术的规模化应用。推动智能电网、新型储能和高效燃机等关键技术和装备在能源电力领域的示范应用，加快新型

电力系统建设。推进建设二氧化碳捕集利用与封存示范项目，加快氢能技术研发和示范应用。（责任单位：市科委、市发展改革委、市经济信息化委）

3. 加强创新能力建设和人才培养。依托张江综合性国家科学中心等科研院所资源，培育一批节能降碳和新能源技术重点实验室、技术创新中心、研发与转化功能型平台、专业技术服务平台和碳中和研究机构。引导重点企业、高校、科研院所共建一批绿色低碳产业创新中心。到 2025 年，建设 10 个碳中和相关领域的重点实验室和 5 个绿色技术创新中心。进一步加强碳达峰、碳中和人才队伍的培育和引进，加快形成具有全球吸引力和国际竞争力的人才制度环境。创新人才培养模式，建立健全绿色低碳人才培养机制，鼓励高校、科研院所加快新能源、储能、氢能、碳减排、碳汇、碳排放权交易等学科建设和人才培养，建设一批绿色低碳领域未来技术学院、现代产业学院和示范性能源学院。深化产教融合，鼓励校企联合开展产学研合作协同育人项目，建设一批储能技术产教融合创新平台。（责任单位：市科委、市发展改革委、市教委）

4. 完善技术创新体制机制。制定科技支撑碳达峰、碳中和实施方案，设立科技支撑碳达峰、碳中和市级重大专项，推行科技攻关“揭榜挂帅”机制，加快低碳零碳负碳关键核心技术创新。强化企业创新主体地位，支持企业承担国家和

本市绿色低碳重大科技项目，鼓励企业牵头组建创新联合体，探索建立“产学研金介”深度融合的新机制、新模式，鼓励设施、数据等资源开放共享。持续更新发布上海市绿色技术目录，发挥绿色技术银行、上海技术交易所等平台的作用，健全绿色技术转移转化市场交易体系，加速绿色低碳科技成果向现实生产力转化。探索将绿色低碳技术创新成果纳入高校、科研院所、国有企业有关考核评估体系。加强知识产权保护，完善绿色低碳技术和产品检测、评估、认证体系。（责任单位：市科委、市发展改革委、市经济信息化委、市市场监管局、市教委、市国资委、市知识产权局）

（八）碳汇能力巩固提升行动

以生态之城建设目标为引领，推进绿地、林地、湿地融合发展，优化布局体系，提高生态质量，打造开放共享、多彩可及高品质生态空间，持续增强生态系统碳汇能力。

1. 实施千座公园计划。按照公园城市理念，到2025年，新增公园600座左右，公园总数达到1000座以上，公园绿地面积增加2500万平方米，实现公园绿地500米服务半径基本全覆盖。持续提升公园品质，丰富公园功能内涵，加快老公园改造更新，形成多彩多景的公园绿地景观。（责任单位：市绿化市容局、市规划资源局、市农业农村委、市发展改革委）

2. 巩固提升森林碳汇能力。聚焦重点结构性生态空间，持续加大造林力度，形成群落多样、生态与景观兼顾的城市森林基底。全面推进构筑城市绿色生态屏障的“1+5+2”重点生态走廊（即黄浦江-大治河生态走廊、五个新城环城森林片区、金山滨海地区和崇明环岛森林片区等）建设，集中连片推进林地建设，因地制宜新增和改造城区绿地，稳步提高乔木种植比例，营造城区森林群落。提升林地服务水平，强化森林资源保护，实施森林抚育。构建点上造林成景、线上绿化成荫、面上连片成网的城市森林。到2025年，累计净增森林面积24万亩，森林覆盖率达到19.5%以上，森林蓄积量达到900万立方米左右；到2030年，森林覆盖率力争达到21%，森林蓄积量达到1100万立方米左右。（责任单位：市绿化市容局、市规划资源局、市发展改革委）

3. 增强海洋系统固碳能力。全面落实海洋生态红线保护管控措施，严格保护自然岸线。强化海洋生态系统整体保护修复，合理降低开发利用强度，保护并有效恢复滨海湿地、河口海湾、近海、海岛等生态系统承载力。持续推进退养还滩、退围还海，实施蓝色海湾、海岸带保护修复等重大工程和整治行动，提升近岸海域生态系统稳定性和自然修复能力。探索开展海洋生态系统碳汇试点。（责任单位：市海洋局、市规划资源局、市发展改革委、市绿化市容局、市农业农村委）

4. 增强湿地系统固碳能力。聚焦长江口、杭州湾北岸、南汇东滩等重点区域，加强新生湿地培育、保育和生态修复。优化提高湿地生态质量，结合环城生态公园带和重点生态廊道建设开展湿地保护修复，增强湿地储碳能力，确保湿地总量不减少。研究推进崇明北沿、九段沙、南汇东滩等重大湿地生态修复。完善湿地分级管理体系，健全湿地监测评价体系。（责任单位：市绿化市容局、市规划资源局、市海洋局、市发展改革委）

5. 加强生态系统碳汇基础支撑。建立生态系统碳汇监测核算体系，开展森林、海洋、湿地等碳汇本底调查和储量评估，实施生态保护修复碳汇成效监测评估。加强陆地和海洋生态系统碳汇基础理论、基础方法、前沿颠覆性技术研究。建立健全能够体现碳汇价值的生态保护补偿机制，积极推动碳汇项目参与温室气体自愿减排交易。（责任单位：市绿化市容局、市规划资源局、市海洋局、市农业农村委、市科委、市发展改革委、市生态环境局）

（九）绿色低碳全民行动

增强全民节约意识、低碳意识、环保意识，大力倡导简约适度的消费理念，全面推行文明健康的生活方式，形成全社会自觉践行绿色低碳的良好氛围。

1. 加强生态文明宣传教育。开展多种形式的资源环境国情、市情教育，普及碳达峰、碳中和基础知识。加强对公众

的生态文明宣传和教育，充分运用新媒体等创新宣传方式，将绿色低碳理念有机融入影视文艺作品、文创产品和公益广告，持续开展世界地球日、世界环境日、全国节能宣传周、全国低碳日等主题宣传活动，持续深入开展市民低碳行动、节能减排小组活动、减塑限塑和快递包装绿色转型等专项活动，增强社会公众绿色低碳意识，推动生态文明理念更加深入人心。（责任单位：市委宣传部、市发展改革委、市生态环境局、市教委、市经济信息化委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市商务委、市市场监管局、市机管局）

2. 推广绿色低碳生活方式。围绕“衣、食、住、行、用”等日常行为，引导市民全面深入践行绿色消费理念和绿色生活方式。坚决遏制奢侈浪费和不合理消费，全面推行光盘行动，坚决制止餐饮浪费。在全社会倡导节约用能，开展各类绿色低碳示范创建，深入推进绿色生活创建行动，营造绿色低碳生活新风尚。引导激励市民积极参与绿色消费、低碳出行、可回收物分类等绿色低碳行动。鼓励发展二手交易市场，推进电子产品、家电、书籍等二手商品的重复使用。推广绿色低碳产品，支持有条件的商场、超市、旅游商品专卖店开设绿色产品销售专区，推行再生产品和材料认证，建立健全推广使用制度，提升绿色产品在政府采购中的比例。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委、市

规划资源局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市商务委、市市场监管局、市机管局)

3. 引导企业履行社会责任。强化资源节约和环境保护责任意识，提升资源利用和绿色创新水平。支持钢铁、能源等重点领域央企、本市国有企业制定实施企业碳达峰实施方案，积极发挥示范引领作用。重点用能单位要结合能源利用状况报告和温室气体排放报告，制定节能减碳工作方案，推进节能降碳改造和管理水平提升。推动在沪上市公司和发债企业加强环境信息披露，定期公布企业碳排放信息。充分发挥新闻媒体、行业协会和其他各类社会组织作用，督促企业自觉履行社会责任。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市国资委、上海证监局、市生态环境局）

4. 强化领导干部培训。将学习贯彻习近平生态文明思想作为干部教育培训的重要内容，市、区两级党校（行政学院）要把碳达峰、碳中和相关内容列入教学计划，分阶段、多层次对各级领导干部开展培训，普及科学知识，宣讲政策要点，强化法治意识，深化各级领导干部对碳达峰、碳中和工作重要性、紧迫性、科学性、系统性的认识。从事绿色低碳发展工作的领导干部要提升专业素养和业务能力，切实增强推动绿色低碳发展的本领。（责任单位：市委组织部、市委党校（行政学院）、市发展改革委）

（十）绿色低碳区域行动

坚持分类施策、因地制宜、上下联动，深入推进各区碳达峰、碳中和工作，鼓励支持重点区域和企业积极开展碳达峰、碳中和试点示范。

1. 深入推进各区如期实现碳达峰。各区要深入贯彻落实国家和本市有关要求，强化规划引领，优化区域布局，推动产业优化升级，严格落实能源消费强度和总量双控要求，大力发展太阳能等非化石能源，倡导推动形成绿色生产生活方式，加快推进经济社会发展全面绿色低碳转型。各区要结合自身能源和产业特点，提出符合实际、切实可行的碳达峰时间表、路线图、施工图，科学制订本区碳达峰实施方案，经市碳达峰碳中和工作领导小组办公室审核后，由各区印发实施。（责任单位：各区、市发展改革委）

2. 支持推动碳达峰、碳中和“一岛一企”试点示范。聚焦可再生能源开发利用、森林碳汇、绿色交通、循环经济、低碳农业、低碳零碳负碳技术试点应用，推动崇明世界级生态岛开展碳达峰、碳中和示范区建设。鼓励宝武集团开展碳达峰、碳中和行动，加快推进钢铁生产流程低碳转型、清洁能源替代、节能挖潜改造，探索开展低碳冶金、绿氢、二氧化碳资源化利用等钢铁行业低碳前沿技术创新试点，打造钢铁行业碳达峰、碳中和示范标杆。（责任单位：市发展改革委、崇明区、宝武集团）

3. 推进重点区域低碳转型示范引领。在临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、五个新城等重点发展区域，打造一批各具特色、可操作、可复制、可推广的绿色低碳发展试点示范样本。推动临港新片区加大力度推进新能源开发利用、低碳交通发展和海绵城市建设，深入推进低碳技术研发应用和新兴产业装备发展深度融合，着力打造国际先进、国内领先的低碳发展示范区和低碳产业新高地。强化长三角生态绿色一体化发展示范区示范引领，以低碳为重要导向，加快探索规划引领、土地集约节约利用、重大产业项目准入、绿色金融引导、区域协同达峰等重大体制机制创新。推动五个新城率先探索以绿色低碳循环发展为导向的产城融合发展新模式，着力打造紧凑集约的空间布局、绿色低碳的产业体系、智慧韧性的基础设施、畅通便捷的公共交通和优美低碳的人居环境。（责任单位：市发展改革委、嘉定区、青浦区、松江区、奉贤区、浦东新区、长三角生态绿色一体化发展示范区执委会、临港新片区管委会、虹桥国际中央商务区管委会）

三、国际国内合作

（一）积极开展绿色经贸合作。优化贸易结构，大力发展高质量、高技术、高附加值绿色产品贸易。落实国家有关高耗能、高排放产品出口政策要求，支持节能低碳产品进口。加强对国际绿色贸易规则的探索研究。充分利用中国国际进

口博览会等平台，扩大绿色低碳产品、技术和服务等进出口贸易。（责任单位：市商务委、市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市生态环境局）

（二）服务绿色“一带一路”建设。加快“一带一路”投资合作绿色转型，持续强化应对气候变化领域南南合作，支持共建“一带一路”国家开展清洁能源开发利用和应对气候变化能力建设。发挥“桥头堡”作用，深化与各国在绿色技术、绿色装备、绿色金融、绿色服务、绿色基础设施建设等方面的交流与合作，积极推动本市风机、核电、新能源汽车等低碳产品和装备走出去。（责任单位：市发展改革委、市商务委、市经济信息化委、市国资委、人民银行上海总部、市地方金融监管局）

（三）加强国际国内交流与合作。持续加大在技术、资金、人才等方面的国际合作力度，积极参与国际城市间合作对话，共同推进绿色低碳和应对气候变化基础科学研究、技术创新攻关和制度规则制定。不断深化与长三角区域、对口帮扶地区及其他省市在新能源开发利用、技术产业协同、碳排放权交易市场和绿色金融发展等方面的交流合作和信息共享，加快规划建设清洁电力基地和输送通道，推动开展可再生能源、储能、氢能、二氧化碳资源利用等领域科研合作和技术交流。举办上海国际碳中和技术、产品与成果博览会，加强国内外技术交流、产品展示与成果宣传。（责任单位：

市发展改革委、市生态环境局、市科委、市经济信息化委、
人民银行上海总部、市地方金融监管局、市政府外办、市政
府合作交流办、市气象局)

四、政策保障

(一) 建立统一规范的碳排放统计核算体系。按照国家核算体系和方法的统一要求, 加快建立本市各区域、重点领域和重点企业统一规范的碳排放统计核算体系。支持行业、企业依据自身特点开展碳排放核算方法学研究, 建立健全碳排放计量体系。推进碳排放实测技术发展, 加快遥感测量、大数据、云计算等新兴技术在碳排放实测技术领域的应用, 提高统计核算水平。(责任单位: 市发展改革委、市统计局、市生态环境局、市经济信息化委、市规划资源局、市绿化市容局、市气象局、市海洋局、市市场监管局)

(二) 健全法规标准体系。结合本市实际, 研究开展碳中和、节约能源、可再生能源、循环经济等领域地方性法规、制度的制订修订, 推进清理现行地方性法规、制度体系中与碳达峰、碳中和工作不相适应的内容, 建立健全有利于绿色低碳循环发展的地方性法规、制度体系。完善本市节能低碳标准体系建设, 制定修订一批地方能耗限额标准, 扩大能耗限额标准覆盖范围, 提升重点产品的能耗限额要求, 完善能源核算、检测认证、评估、审计相关配套标准。支持本市相关机构和重点企业积极参与和推动节能、可再生能源、氢能

等国家标准、行业标准制定。鼓励社会团体协调相关市场主体制定节能低碳的团体标准。鼓励企业制定高于国家标准、行业标准、地方标准，具有竞争力的企业标准。（责任单位：市发展改革委、市司法局、市政府办公厅、市市场监管局、市生态环境局、市经济信息化委）

（三）完善经济政策。市、区政府要加大节能减排和应对气候变化专项资金投入力度，加强对节能环保、新能源、低碳交通、绿色低碳建筑、碳捕集利用等项目和产品技术的支持，进一步强化对碳达峰、碳中和重大行动、重大示范、重大工程的支撑。充分发挥政府投资引导作用，构建与碳达峰、碳中和相适应的投融资体系和激励机制。落实国家有关环境保护、节能节水、应用绿色技术装备、购买新能源汽车等绿色低碳税收优惠政策。持续加大绿色低碳领域基础研究支持力度，对符合条件的研发投入落实研发费用加计扣除政策。贯彻执行政府绿色采购要求，推动国有企业率先实行绿色采购，加大绿色低碳产品采购力度。建立健全促进可再生能源规模化发展的价格机制。进一步完善针对落后产能和低效企业实行的绿色电价政策，健全居民阶梯电价制度和分时电价调整机制。（责任单位：市财政局、市税务局、市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市生态环境局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市国资委）

（四）积极发展绿色金融。依托国际金融中心建设，充分发挥要素市场和金融机构集聚优势，加快建立完善绿色金融体系，深入推动气候投融资发展，引导金融机构为绿色低碳项目提供长周期、低成本资金。提高高碳项目的融资门槛，严控对不符合要求的“两高一低”项目提供金融支持。建立绿色项目库，鼓励银行业积极开展绿色贷款业务，开辟绿色贷款业务快速审批通道，将绿色贷款占比纳入业绩评价体系。大力发展绿色债券，支持符合条件的绿色企业上市融资、挂牌融资和再融资。鼓励社会资本以市场化方式设立绿色低碳产业投资基金。有序推进绿色保险服务，围绕安全降碳需要，加大金融产品创新力度，助力低碳技术推广和产业绿色低碳转型。（责任单位：市地方金融监管局、人民银行上海总部、市发展改革委、上海银保监局、上海证监局、市科委、市生态环境局、市经济信息化委）

（五）推进市场化机制建设。组织建设好全国碳排放权交易系统和交易机构，进一步丰富交易品种和方式，拓展交易行业领域覆盖范围，尽快完善相关配套制度。做好碳排放权交易、电力交易及能耗双控制度之间的衔接与协调。借鉴国际电力市场建设经验，结合本市实际，推进以现货为核心的电力市场化改革，建立适应安全、低碳、经济发展导向的现代电力市场体系，积极探索电力金融市场建设。进一步发挥上海石油天然气交易中心、上海国际能源交易中心等平台

作用，建设交易品种齐全、期现相互联动、具有国际影响力的油气定价中心。推动建立碳普惠机制。发展市场化节能方式，持续推行合同能源管理和需求侧管理，积极推广“一站式”综合能源服务模式。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委、市市场监管局）

五、组织实施

（一）加强统筹协调。加强市碳达峰碳中和工作领导小组对全市碳达峰相关工作的整体部署和系统推进，统筹研究重要事项、制定重大政策。市碳达峰碳中和工作领导小组各成员单位要按照国家和本市有关要求，各司其职，形成合力，扎实推进相关工作。市碳达峰碳中和工作领导小组办公室要加强统筹协调，定期对各区和重点领域、重点行业、重点园区工作进展情况调度，督促各项目标任务落实落细。（责任单位：市发展改革委、各有关部门、各区）

（二）强化责任落实。各有关部门、各区要深刻认识碳达峰、碳中和工作的重要性、紧迫性、复杂性，切实扛起责任，着力抓好各项任务落实，确保政策到位、措施到位、成效到位，落实情况纳入生态环境保护督察范围。各相关单位、人民团体、社会组织要对照国家和本市相关要求，积极发挥自身作用，推进绿色低碳发展。（责任单位：市发展改革委、市生态环境局、各有关部门和单位、各区）

（三）严格监督考核。完善能耗双控和碳排放控制考核机制，对能源消费和碳排放指标实行协同管理、协同分解、协同考核。将碳达峰、碳中和相关指标纳入经济社会发展综合评价体系，增加考核权重，加强指标约束。将碳达峰、碳中和目标任务落实情况纳入各区、各有关部门领导班子绩效考核评价体系，对工作突出的区、单位和个人按照规定给予表彰奖励，对未完成目标任务的区、部门依规依法实行通报批评和约谈问责。各区、各有关部门组织开展碳达峰目标任务年度评估，有关工作进展和重大问题要及时向市碳达峰碳中和工作领导小组报告。（责任单位：市发展改革委、市委组织部、各有关部门、各区）