

上海各区经济形势分析与展望

高骞 吴也白

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】:2019 年上海各区经济发展进中有“忧”,宏观经济下行压力较大。面对复杂多变的外部环境和明显增大的经济下行压力,上海要坚持稳中求进的工作总基调,坚定不移推进改革开放,鼓励各区自我加压、奋勇争先,全力支持和推动各区巩固好“稳”的基础,储备好“变”的应对政策,把握好“进”的节奏,促进经济平稳健康运行,共同推动全市经济高质量发展。

【关键词】:经济形势 城乡一体化 高质量发展 长三角一体化

【中图分类号】:F127.51 【文献标识码】:A 【文章编号】:1005-1309(2019)04-0005-009

一、2018 年各区经济运行情况分析

2018 年,在上海市委市政府的领导下,上海各区按照“当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者”的总体要求,坚持新发展理念,持续推动改革创新、深度转型,聚焦“推动高质量发展、创造高品质生活”主题,全力打响“上海服务、上海制造、上海购物、上海文化”四大品牌,积极优化营商环境,加快提升城市能级,推进长三角一体化发展,实施乡村振兴战略,各区经济表现总体符合预期,主要经济指标呈现“稳、韧、好”的鲜明特征,迈向高质量发展的内生动力持续增强,发展动力、产业结构和质量效益明显提升。

(一)总体格局

一是生产总值和财政收入保持平稳增长。各区经济总体平稳,多数区较好完成年初目标。从地区生产总值来看,浦东新区地区生产总值突破万亿,增速达 8%,领跑其他各区;黄浦、徐汇、长宁、静安等中心城区和嘉定、闵行等制造业大区基本实现 6.5%的增速;松江、青浦、金山、奉贤发展势头良好,增速达 7%以上。从区级财政收入来看,与前两年的高速增长相比,增长势头普遍放缓,中心城区增速基本维持在 5%~6%的区间,近郊区增速大致在 6%~8%的区间。浦东全年完成超过 1000 亿元,增速达 7%,金山、奉贤和崇明等区实现了两位数增长。

二是工业经济和对外贸易显现韧性。面对复杂多变的外部环境,各区工业经济仍保持一定增长。浦东新区规模以上工业总产值超过 1 万亿元,嘉定、闵行、松江、宝山等工业大区在中美贸易摩擦加剧和汽车行业市场低迷等内外双重压力下仍完成了年度目标,发挥了工业对实体经济的支撑作用。对外贸易虽出现了一定回落,但在企业抢出口、抢订单推动下,总体呈现平稳。

三是固定资产投资、消费和流通市场好于预期。固定资产投资在上年较快增长的基础上继续保持平稳增长态势,郊区投资经历了上半年环比下滑后,伴随重大项目加速落地,增速开始回升,有效投资规模持续扩大,提振了经济发展后劲。流通和消费方面,随着“上海购物”品牌的打响、新兴消费规模的扩大以及新零售格局的进一步演进,各区社会消费品零售总额增长较好,实现了平均 7%的增长水平,且郊区消费亮点普遍多于中心城区。浦东新区传统商业借助业态转型再次焕发活力,业态丰富的商圈增长达 14%,其中佛罗伦萨小镇、国金中心等以名品消费为主的购物中心业绩高速增长,分别达 26%和 16%等,远高于整体增幅。

(二)发展特点

一是经济发展从总量规模扩张转向结构优化的特征明显。经济增长保持平稳。从地区生产总值增速看,近3年上海各区基本保持了5%~8%的增速水平。与前两年相比,2018年各区增速略有下降,平均低于前两年1~1.5个百分点,且中心城区下降幅度大于郊区。这一方面是受外部环境影响,另一方面也与郊区经济增长点多、产业结构更加多元、抗风险能力更强相关。结构效益优化协调。从财政收入看,中心城区和郊区的增速分别保持在5%~6%和6%~10%的范围,区级财政收入平稳增长成为常态,呈现结构双优化的特点。各区非税收入占财政收入比重大致保持在11%左右,低于全国平均水平。制造业和服务业税收占比上升,房地产业税收持续下降,制造业成为地方财政收入增长的主要动力。松江区实现工业税收242亿元,与上年相比增长22%,占全区税收的48%,房地产业税收比重降至20%。2018年前11个月,浦东新区制造业、金融业、商贸业等重点行业税收占比达52%,房地产业税收占比为12.5%。闵行区、虹口区房地产业税收占比较上年分别下降2.0、2.1个百分点。



图1 2016—2018年上海各区地区生产总值增速情况

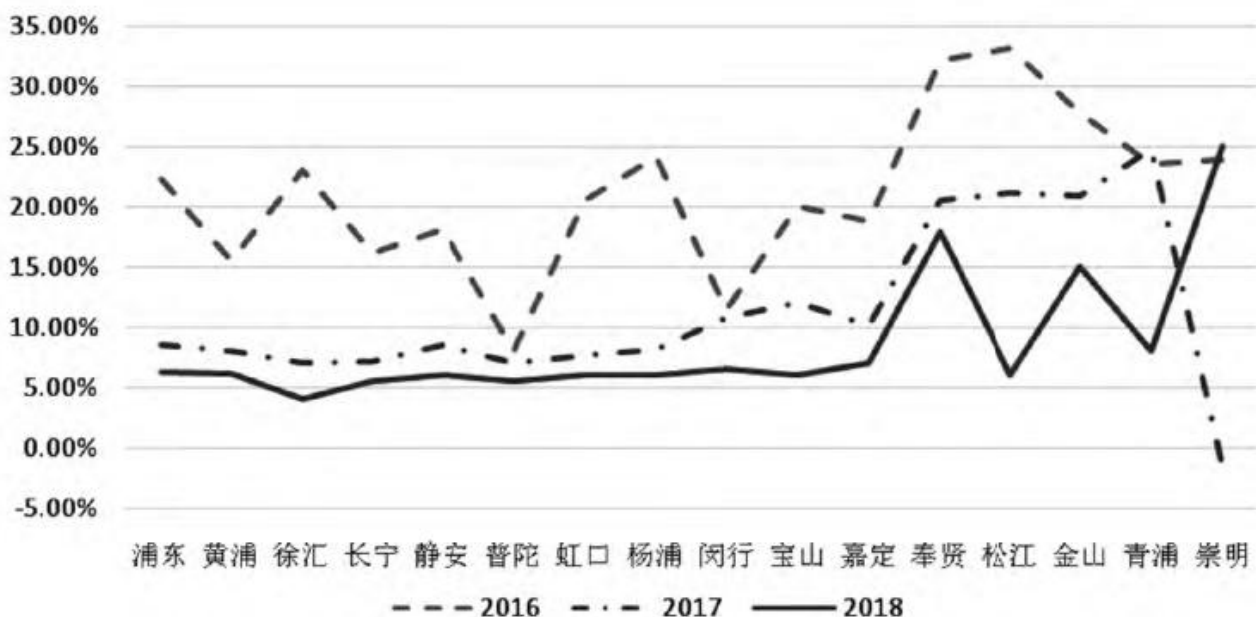


图 2 2016—2018 年上海各区区级财政收入增速情况

二是经济发展更多倾向实体经济的特征明显。投资结构进一步优化。2018 年三季度以来,伴随重点项目的推进,工业投资增速回升,大部分郊区工业投资实现了两位数增长,其中奉贤等区超过年初计划目标。房地产投资持续下降。受房地产市场低迷、去库存化率降低等因素影响,各区房地产开发投资增速普遍低于前几年水平,中心城区增速普遍下降或呈个位数增长,郊区受保障房建设带动,部分区增速为正。内外资引进齐头并进。伴随着国家新一轮扩大对外开放政策的实施和上海持续优化营商环境系列措施的推进,上海招商引资形势并未因中美贸易摩擦而出现严重恶化。各区外商直接投资合同金额普遍实现增长,嘉定、松江等在大项目、高端项目、总部项目的带动下实现超 50% 的增长。在自贸试验区、长三角一体化等利好政策影响下内资进入开始提速,引进企业规模、行业影响力、发展潜力明显提升,阿里、腾讯、百度、小米等行业领军企业纷纷布局上海。闵行区创新招商模式和财力分配机制,莘庄工业园等重点园区新增跨国公司地区总部和国内企业总部共 4 家。黄浦区通过政府招商和专业公司招商“双轮驱动”,成功引进大健康、新消费、科创等领域优质企业入驻。虹口区通过制度供给,吸引了复星铁投、宝马研发中心等优质企业纷至沓来。静安区积极当好“店小二”“楼小二”,引进税收千万级以上项目 19 个。

三是经济发展更多依赖创新驱动的特征明显。战略性新兴产业逐步成为实体经济抗风险的中流砥柱。战略性新兴产业对经济发展的带动效应进一步增强,全市战略性新兴产业同比增长 3.8%,高于全市规模以上工业总产值 2.4 个百分点。浦东、杨浦、嘉定、青浦等多数区战略性新兴产业增速超过规模以上工业总产值增速,成为实体经济发展的有力支撑。2018 年前 11 个月,奉贤区战略性新兴产业占规上产值比重达 23.8%,金山区高端智能装备、生命健康、新材料等产业集群实现了 10% 以上的增长,松江区、长宁区战略性新兴产业税收增速分别达 30.2%、10.7%。徐汇区战略性新兴产业实现总产出 772 亿元,占地区生产总值的 16%,较上年提高 0.6 个百分点。现代服务业增势迅猛,能级不断提升。2018 年前 11 个月,静安、宝山、黄浦、长宁、虹口等区的现代服务业区级税收占比分别达 95.80%、72.93%、65.90%、65.76%、58%,对税收的贡献稳步提高。静安区南京西路集聚带大力发展“后街经济”,黄浦区“金融+产业”跨界融合取得突破,上海电气创投、中票信息等项目成功落地。浦东新区信息服务业增势强劲,支付宝、百度、咪咕视讯、聚力传媒等新老行业巨头汇聚。宝山区“互联网+”平台经济发展迅猛,云集 300 多家互联网企业,电子商务交易额达 2600 多亿。嘉定区新兴商业蓬勃发展,盒马鲜生、京东无人超市等新零售项目加快布局。杨浦区智力密集型现代服务业完成区级税收占比 34%,同比增长 3.4%。创新对经济的引领作用进一步增强。徐汇区成功举办世界人工智能大会,吸引 40 余个国家 4 万余名嘉宾 17 万人次参会观展,引进微软亚洲研究院(上海)、腾讯华东总部、商汤超算中心等一批创新类标杆企业,预计全年人工智能相关产业

实现产出 210 亿元, 同比增长 30%。杨浦区“互联网+”、大数据、云计算等科技类企业快速发展, 2018 年新增 6 家企业在全 球资本 市场上市或挂牌, 累计超过 100 家。宝山区新增高新技术企业 100 家, 同比增长 25%, 率先成立区级知识产权服务联盟, 专题申请量 同比增长 20.6%。奉贤区预计新增高新技术企业 150 家, 市级科技小巨人企业 6 家。虹口区着力打造绿色技术转移转化创新示范区 等科技类项目, 全年科技类企业贡献区级税收同比增长 28.7%。嘉定区预计高新技术企业和市科技小巨人企业分别突破 1000 家和 200 家。闵行区“零号湾”国家双创示范基地累计引入项目 550 余个, 培育科技创新企业 350 余家。

四是经济发展更多强调质量效益的特征明显。楼宇经济效益稳步提升。2018 年, 长宁、黄浦、杨浦等区的重点监测楼宇单位面 积税收分别达到 5460 元/平方米、4732 元/平方米、2559 元/平方米。虹口区积极制定楼宇转型升级办法、园区转型升级办法, 进一 步优化服务和管理, 入住楼宇的企业贡献率逐步提高, 全年楼宇经济区级税收 37.4 亿元, 同比增长 23.2%, 亿元楼达到 30 幢。普陀 区前 11 个月税收亿元楼已达 21 幢, 提前完成年度目标, 全区重点商务楼宇税收合计 54 亿元, 同比增长约 6%。园区经济蓬勃发展。 闵行区 2018 年前三季度四大市级以上工业园区地均税收产出为 10.78 亿元/平方公里, 最高的莘庄工业区可达 15.88 亿元/平方 公里。黄浦区前 11 个月文创园区完成区级税收 5.2 亿元, 亿元园区数量达 6 家。虹口区园区经济区级税收 8.5 亿元, 亿元园区达 7 个; 普陀区前 11 个月 6 个文化园区、工业园区和科技园区分别实现总税收贡献 0.5 亿元、33 亿元和 18.1 亿元。

二、2018 年各区创新转型发展主要亮点

(一) 以经济转型升级为着力点, 形成各具特色的高质量发展模式

一是承接进博会溢出效应, 加强功能性平台建设。青浦区依托进博会平台积极开展联动招商, 网易、安谋中国 (ARM)、清华启迪 科技城、国家能源集团、印尼金光集团等一批具有产业带动效应的大项目先后落户; 有 4 个平台被认定为“6+365”常年展示交易 平台; 与国家会展中心合作建立了海外贸易组织办公平台; 与上海贸易促进会、中国服务贸易协会深入开展贸易合作。奉贤区搭建 世界化妆品行业开放合作新平台, 筹办东方美谷国际化妆品大会, 推进东方美谷园中园产业综合体建设, 全球最大的生物药研发 制药一体化中心药明生物奉贤项目实现开工, 国家级化妆品监督检验中心、全国首个区级全功能商标注册受理窗口、东方美谷产 业研究院等平台正式启用。闵行区承接进博会溢出效应, 虹桥进口商品展示交易中心和“利丰集团利程坊”入选首批线下常年展 示交易平台。普陀区放大进博会溢出效应, 沪上首个葡萄牙进口家居保税展示中心和东方国际国别中心已正式营业。

二是加快重点区域载体改造提升。长宁区打造上海虹桥临空经济示范区, 正式发布《上海虹桥临空经济示范区发展规划》, 实 现虹桥商务区专项资金全覆盖, 虹桥机场 1 号航站楼改造成为国内首个全自助航站楼, 科大讯飞上海总部、人工智能及脑科学研究 院落地, “虹桥智谷”投入运营。闵行区打造“南上海高新智造带”和“大虹桥国际商贸带”产业发展布局, 聚焦发展“4+4”主 导产业集群, 加快推动莘庄工业区、紫竹高新技术产业开发、闵行经济技术开发区等重点园区开发建设项目落地。杨浦区推动新 一轮高水平国家双创示范基地建设, 制定指标、任务、平台、活动“四张清单”, 打造双创地标“长阳创谷”, 稳步推进智能产业创 新研究院、复旦绿地科创中心、同济上海国际设计创新学院, 以及国家技术转移东部中心北斗高精度位置服务平台、太赫兹波谱与 影像技术产业化平台建设, 百度(上海)创新中心、埃森哲中国创新中心、新南威尔士大学中国中心、欧洲知名孵化器 SBC 等项目落 户。虹口区着力提升北外滩发展能级, 大力协助推进扬子江码头置换, 推进星港国际中心、上海国际航运与金融服务中心等项目竣 工, 加快犹太难民纪念馆扩建, 探索实施音乐谷、多伦路等区域综合提升, 加快邯郸路科创综合体等重点项目建设。普陀区桃浦创 新城开发建设中心逐步向项目建设和产业导入转移, 推进上海科技金融产业集聚区功能定位与资源配置。

三是强化重点产业的产业链生态建设。宝山区打造世界级邮轮品牌, 发布邮轮经济 35 条意见, 每年安排 1 亿元财政资金扶持 邮轮经济发展, 促成中船邮轮科技、地中海邮轮等跨国公司地区总部落地, 在全国率先试点邮轮船票制度, 全面实行“邮轮便捷通 关条形码”, 完成全国首个邮轮港口服务标准化试点通过终期验收。崇明区积极落实世界级生态岛三年行动计划重点项目, 积极 推进各项基础设施和公共服务设施建设, 结合花博会大力发展生态产业, 促进都市现代绿色农业、生态休闲旅游业、体育健康产业 和绿色“智造”产业协调发展。浦东新区引进高能级总部型机构, 提升要素市场和平台能级, 提升保税区各类贸易品销售规模, 推 进大型金融机构、商业银行设立地区总部、业务总部、持牌专营机构, 利用资管新规机遇建设全球资产管理中心。

(二) 以乡村振兴为抓手, 推动高水平城乡一体化发展

一是加强规划引领与政策创新。崇明、嘉定、金山等区推进城乡统一规划, 出台乡村振兴战略实施意见、规划及配套政策, 形成“1+1+X”制度框架体系。崇明区探索建立美丽乡村规划编制土地审批配套政策, 开展“点状供地”产业融合发展示范项目试点。金山区编制全域旅游发展规划, 打造“一带一园五区”休闲旅游集聚区。松江区推进乡村振兴示范村和宅基地改革双试点村庄黄桥村规划建设, 探索“云间吾舍”田园综合体项目试点建设规划。

二是深入推进农村集体产权制度改革。宝山区深化农村承包地“三权分置”改革, 承包地流转率达到 92.73%, 年内完成村级产权制度改革总数达 101 家。松江区推进农村土地制度改革, 8 幅农村集体经营性建设土地成功入市。奉贤区推进农村土地股份合作制改革, 在新叶村等 5 个试点村完成合作社的股权确认、变更工商登记工作, 村民入股率达到 90%。青浦区全面完成镇级产权制度改革和农村集体资产清产核资工作, 区村集体经济“造血”平台项目规范有序运行。

三是开展农村人居环境整治, 保障和改善农村民生。郊区积极创建市、区两级美丽乡村示范村和乡村振兴示范村, 美丽乡村建设进一步扩容提标。宝山区完成 205 座农村公厕提标改造, 449 座农村生活污水处理设施, 实现农村生活污水处理全覆盖。奉贤区通过出台农民增收三年行动计划, 调整百村公司红利分配向低收入农户倾斜途径, 多渠道增加农民收入。崇明区制定实施农民集中居住区规划实施方案和村庄风貌建设导则, 启动乡镇集中居住区建设试点, 推进农民集中居住。青浦区完成大棚房问题专项整治, 整改违规项目 15 处。

四是推进农村产业深度融合。奉贤区深化推进农业供给侧结构性改革, 划定粮食功能区 8 万亩、蔬菜保护区 8.5 万亩和 2 个特色农产品优势区, 引进盒马鲜生等新零售业态, 组建“贤城美谷”稻米营销联盟, 拓宽农产品销售通道。金山区促进一二三产业融合发展, 出台民宿管理办法, 首批 15 家民宿获合法经营牌照。松江区稳定提升家庭农场发展, 推行全国首个耕地质量保护险。

(三) 以提升政府服务能力为重点, 全面优化区域综合营商环境

一是积极推进简政放权, 提升政府服务效能。崇明区全面推进窗口服务标准化管理和常态长效管理, 办税大厅实现“一窗通办”。黄浦区开展“减证便民”行动, 推广使用施工许可证电子证照, 推进行政审批机关职能归并和审批服务集中办理。普陀区全面取消区级自设行政审批, 落实社会投资项目审批改革、工程建设项目审批改革试点和不动产登记“全网通”。宝山区实现 4 类“单窗口”(即部门、综合业务、统一出件、主题类“单一窗口”), 涉企事项“一窗式”办结, 审批事项“只跑一次, 一次办成”比例达 100%。嘉定区建设高水平的行政服务中心, 以新建行政服务中心大楼为契机, 实施功能优化“六个集成”。徐汇区建设国家“互联网+政务服务”示范区, 打造五大政务服务新空间, 做优“一窗综办”服务体验。

二是以制度创新为核心, 深化“放管服”改革。黄浦区积极探索对新业态、新模式的包容审慎监管, 与海关、国检、市工商等部门联手, 设立出口食品备案企业综合服务、马德里国际注册受理等特色政务服务专窗, 核发创型共享餐厅、机器人主题咖啡店和 24 小时智慧便利店经营证照。浦东新区在贸易自由化、便利化等方面加大探索力度, 持续放宽市场准入, 深化金融创新。杨浦区出台全国首个“政银通”服务标准, 形成 1 个行政服务中心、8 个科技园区工作站和 124 个“政银通”服务点的“1+8+N”服务格局。宝山区推进建设项目联审服务改革, 在全市首创建筑师负责制, 同日核发建设工程规划许可证和施工许可。长宁区率先探索“一证多址”试点备案监督办法, 实现“一张营业执照、多个经营地址、一次行政许可”。青浦区落实减税降费政策, 推行全程免费代办服务, 全面取消经济小区代办费、管理费等各类服务费用。

三是优化“互联网+”政务服务, 继续深化“一网通办”改革。黄浦区以“网购”理念打造“店小二”主题式政务服务, 推动线上线下互动融合, 实现网上申请 24 小时内响应, 开办申请 72 小时内办结。杨浦区提供“一窗通”“市民云”“创城 e 点通”等多点在线服务, 推出 90 个主题套餐“点餐式”服务。虹口区依托在线政务服务平台身份认证等技术, 推动证照、数据等资源共享认证。闵行区统一受理平台与上海市电子证照库实现对接, 完成区行政服务中心及分中心全部服务事项的实体大厅与网上预约办事一

体化联动。松江区推进 G60 科创走廊 9 城市同步开通“一网通办”，实现全国首批异地办理营业执照和工业产品生产许可证。奉贤区开通全市首个“政银互动”工商注册登记直办点，推进跨部门协同审批和建设工程施工“先证后核”。

四是强化企业服务，营造开放的人才环境。杨浦区实施国际双创人才基地建设三年行动计划，加快推进“一门式”人才服务中心建设，打造人才“无否决”窗口。虹口区大力推行“楼长制”“园长制”，建立重点企业“一企一档”跟踪服务机制，制定并落实人才公寓三年行动计划，按需布局白领就餐点。黄浦区出台人才政策实施意见，26 名高层次人才获发医疗绿色通道卡，73 人通过科创新政引进或“居转户”。松江、青浦、闵行等区出台企业降本减负、人才发展行动计划等各项扶持政策，支持民营经济发展。

(四)以“四大品牌”建设为着力点，构筑新时代区域发展战略优势

一是瞄准目标任务，狠抓“四大品牌”工作落实。各区积极对接上海“四大品牌”建设，紧锣密鼓出台了系列文件，明确工作目标、建立推进机制、构建总体框架体系、细化指标体系。静安区以“最国际、最上海”为特色，着力建设“上海服务”承载区、“国际消费城市”示范区、国际文化大都市核心区、国家大数据产业示范区。徐汇区出台 4 个专项行动和实施意见，通过加快推进落实提升影响力。长宁区推进实施 11 个专项行动、28 项重点任务及 64 项工作举措，打造长宁“临空”品牌、“虹桥智谷”创新品牌。闵行区出台了科技成果转移转化、军民融合、产城融合等专项行动方案。

二是增强城市核心功能，彰显“上海服务”辐射带动。浦东新区强化金融贸易核心服务功能，全面提高服务国家战略能力。上海保交所受中国保监会委托管理中国再保险登记系统，上海国际能源交易中心原油期货正式上市。静安区积极实施“全球服务商”计划，打造多类型、多层次、功能互动、协调统一的全球性的国际营运/贸易/服务商体系。黄浦区深化外滩金融集聚带建设，发布外滩滨江高端服务业创新发展示范区总体方案，推动一批持牌类金融机构、产业跨界类创新机构、优质股东新设资管类公司落户。机构性质更趋多元，服务功能更为多样，金融集聚度和服务能级进一步提升。长宁区重点发展“互联网+”生活性服务业，“互联网+”生活性服务业成为高质量发展的新增长点，影响力日益凸显。嘉定区打响科技服务品牌，举办创新创业大赛和首届长三角科技交易博览会，实施“双高”人才政策。

三是深化创新转型升级，构筑“上海制造”示范廊谷。松江区以科创驱动高质量发展，建设打响“上海制造”品牌主战场，百亿级重大项目海尔智谷、国能新能源汽车、上海超硅、修正药业先后开工，引进小米生态链、用友等一批标志性优质项目，制定人工智能、生物医药和集成电路等 G60 科创走廊重点产业发展规划，先进制造业产业集群效应凸显。奉贤区聚焦美丽健康产业，东方美谷品牌打造实现新突破，成功引入东诚药业、韩后等重点企业，全球最大的生物药研发制药一体化中心药明生物奉贤项目开工，东方美谷研究院、东方美谷检测中心等重大功能性项目作用初显。浦东新区积极打造优势产业集群，在民用航空领域由中航商发自主研发的大型客机发动机验证机首台整机点火成功，生物医药、集成电路、成套设备等领域也有显著成果。

四是营造新型消费体验，提升“上海购物”消费品质。浦东新区聚焦国际消费和新零售，提升国际品牌聚集度，引进一批国际品牌首店和旗舰店，区内的首入店、旗舰店数量已达 130 多家，新零售领域阿里盒马鲜生的新零售标杆地位受到市场认可，线下线上零售额实现翻番，京东无界零售的首个项目京东汇已签约落地外高桥森兰。静安区率先推行线下实体店“7 天无理由退货”，首批 80 家品牌企业积极响应参与承诺，进一步细化落实南京西路后街经济战略规划，全面提升吴江路、陕西北路等商圈的业态创新度、品牌集聚度、时尚引领度和消费便利度。黄浦区积极推进“国际消费城市示范区”建设，商业结构调整成效显著，如世贸广场、一百商业中心等一批重点项目集中开业，入驻各类首入店、体验店和旗舰店共 79 家，成功承办上海购物节主会场开幕式、上海时装周等活动，率先发布区级商业服务质量标准，上线全市首个消费纠纷在线调解平台。嘉定区打响电商消费集群品牌，京东、美的、海尔等电商平台开启运营，跨境电子商务一站式服务平台入选进博会常年展示交易平台。

五是深度挖掘城市记忆，打造“上海文化”靓丽名片。松江区依托人文历史的独特禀赋，推进“上海之根”、公共文化共建共享和“松江科技影都”建设，构筑以书香之城、书画之城、文博之府和影视之都为特色的文化名城。普陀区对接“上海文创 50 条”，“苏河十八湾”文化名牌知名度逐步提高；成功举办 2018 上海国际电影电视节、互联网影视峰会和中国声音大会，加快布局

电竞与音频产业。虹口区积极打响红色文化、海派文化与名人文化品牌，中共四大纪念馆荣获上海时爱国主义教育基地先进单位。青浦区利用丰富的古文化、水文化资源，打造“一廊一轴三区”文化空间发展新格局。静安区以节造势，推广提升静安美食节、世界咖啡文化节、上海国际喜剧节等重大活动，凸显静安独特文化魅力。

(五) 以融入长三角高质量一体化为着力点，推动区域协同创新发展

一是以科创为纽带推动长三角协同发展。松江区 G60 科创走廊迈向 3.0 版，沪苏浙皖 9 城市成立科创走廊产业联盟，形成“一廊一核多城”总体空间布局，共同发布协同扩大开放、促进开放型经济一体化发展的 30 条措施，组建采购商联盟，举办长三角工业互联网峰会与首届科创走廊人才峰会，推动人才培养互认互通、企业异地开办注册，实现交互投资统计分析和数据共享。杨浦区联合长三角 25 家国家双创示范基地，倡议设立长三角双创示范基地联盟，采取“轮值主办活动+日常对接”的运行模式，打造富有活力的创新创业生态体系，其相关经验写入国务院《关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见》。

二是完善区域创新生态建设。浦东新区与上交所联合成立科创板专项工作组，为优质企业注册上市提供快速通道；引导科技银行、科技保险、融资担保等机构入驻张江，积极打造长三角资本市场服务基地，为长三角企业提供上市辅导、债券融资、并购重组等一站式专业服务。宝山区着力完善创新创业服务体系，培育储备重点科技型成长型企业，协同复旦、交大、同济、华师大等高校科研院所，拓展研发与转化功能型平台，和上海大学联手打造“环上大科技创新圈”。闵行区深入推进科技成果转化，培育和引进一批专业化、国际化技术转移服务机构，如上海国际技术交易市场揭牌，上海交大医疗机器人研究院成立，上海人工智能研究院等专业创新平台加快建设，国家和上海市军民融合产业投资基金先后注册落地。徐汇区加快打造人工智能发展新高地，推动微软亚洲研究院、腾讯人工智能创新平台等开展核心技术研发，加快建设上海科技创新资源数据中心等一批重大功能平台，提升产业竞争力。

三是加快毗邻地区专项对接。青浦区抓住战略机遇，推进一体化发展，分别与嘉兴市、苏州市签署区域联动发展全面战略合作框架协议，聚焦规划契合、产业耦合、功能聚合、治理融合、环保联合，深化合作，召开环淀山湖战略协同区四地联席会议，制定 77 项一体化对接事项清单。青浦区盈淀路作为长三角首个贯通的省界断头路项目顺利通车。金山区积极编制金嘉联动发展三年行动计划，长三角现代农业园区稳步推进，长三角路演中心正式运营；不断加强公共服务领域的联动，与平湖签订“点对点”医保结算协议，与嘉兴签订“1+4”人才工作合作协议。嘉定区与苏州市共同构建嘉昆太协同创新核心圈，发布“双创券”跨区域通用机制，积极探索“科创飞地”建设，构建跨区域合作和产业协同发展新方式。奉贤区与舟山嵊泗开展区域联动发展战略合作，促进美丽健康产业与嵊泗“港、景、渔、岛”特色产业融合发展，推动“东方美谷体验岛”建设。崇明区和启东市打破行政区域界限，共建“联防联控区”，加强两地环境保护交流合作。

(六) 以推进城市建设和城市管理水平为着力点，提升市民生活品质

一是进一步提升城市精细化管理水平。黄浦区全力打造“一带一路一环”精细化管理示范区，在外滩金融集聚带、南京东路、环人民广场窗口名片区开展先行先试，全面推进区信用体系建设。虹口区积极探索“社区综合执法+城市大脑+流程再造”城市管理新模式，跨门营业、“三合一”底店上铺等管理顽疾全面下降。杨浦区出台睦邻家园建设导则等规范性文件，打造“两师两顾问”品牌，实现社区社会组织联合会、社区公益基金会、街镇社会组织服务中心全覆盖，开展 277 个“一居一品”自治项目。金山区建设智能化区级共享平台，采取“1+2+X”模式推进“雪亮工程”建设和“智慧公安”建设，实现与市级平台的互联互通。

二是全面推动公共服务优质均衡发展。长宁区推进文化强区建设，牵头建立覆盖 39 个城市（区）的长三角地区国家公共文化服务体系示范区（项目）合作机制。虹口区做实群众“家门口”的服务站，基本建成 35 个功能完备、服务优质的市民驿站；实施“国医强优”三年行动计划，依托社区卫生服务中心设立了 9 个名中医工作室（站）。杨浦区深化青年就业链式服务模式，启动区青年（大学生）职业训练营“智能示范工厂”，帮助 400 余名大学生成功创业，开展“引航助飞”女性发展项目助推女性职业发展。黄浦区开展“养老顾问”试点，指导外滩和老西门街道开展“老吾老计划——家庭照顾能力提升项目”试点工作。徐汇区构建

“1+13+303”多层次社区服务体系,打造居民家门口的党建站、会客厅、托老所和便民点。

三、2019 年上海各区经济运行趋势判断与政策建议

2019 年,各区经济运行面临的外部环境更加复杂。从国际看,全球经济总体延续增长势头,但增长动能减弱,主要经济体的货币政策日益趋紧,贸易保护主义等带来的不确定、不稳定因素增加。从国内看,中国经济长期稳中向好的总体势头没有改变,但外部风险挑战增多,中美经贸摩擦走向、环境成本等因素推动下的产业链重构、实体企业市场预期不佳等,成为影响未来发展的不确定性因素,稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期等任务艰巨。在上述形势下,2019 年上海各区经济发展进中有“忧”,宏观经济下行压力较大,预计各区地区生产总值增长将比上年有所下降,并呈现“前低后稳”的态势。面对复杂多变的外部环境和明显增大的经济下行压力,上海要坚持稳中求进的工作总基调,坚定不移推进改革开放,鼓励各区自我加压、奋勇争先,全力支持和推动各区巩固好“稳”的基础,储备好“变”的应对政策,把握好“进”的节奏,促进经济平稳健康运行,共同推动全市经济高质量发展。

(一)完善经济高质量发展的配套政策

一是加强“亩产论英雄”的政策支持。重点是拓展单位土地的经济承载容量,支持各区加快工业用地调整,精准盘活存量土地。二是支持各区提升优势产业发展能级。充分发挥产业地图对各区产业引导作用,实现产业布局、规划用地、项目实际需求的精准对接,加强产业项目导入的统筹联动与区域平衡,加快重点地区产业开发与转型提升。三是鼓励各区“扬长补短”、提升创新策源能力。针对中心城区空间受限特点,借鉴纽约“硅巷”式发展模式,嵌入式集聚发展轻资产高科技企业。

(二)深化改革开放,积累区域发展新优势一是抓住自贸试验区新增片区契机,扩大开放力度,形成自贸试验区政策红利的规模覆盖效应,力争有更大力度的政策和实践突破。二是推动优化营商环境重点向营运环节倾斜,有效推进落实减税降负政策,提升企业实际感受。三是推动落实民营企业发展“27 条”,支持民营企业向产业链高端、价值链顶端和创新链核心转型,鼓励民营企业发展壮大成立总部,推动民营企业制度改革和企业建设。

(三)发挥区域特色优势,在服务长三角一体化国家战略中形成支撑合力

一是完善上海服务长三角的空间战略布局。重点加强沪浙、沪苏跨行政区域城镇圈协同规划以及临沪区域合作,加快郊区承接中心城区功能疏解。二是扩大“上海服务”面向长三角的服务半径,强化资本市场相关服务的辐射力,延伸贸易中心与航运中心服务网络,加强社会民生等公共服务功能的对接和辐射。三是加强高端高新领域产业合作与区域引领,深化 G60 科创走廊产业联盟建设,支持嘉定探索 G15 先进制造业长廊发展战略,加快张江长三角科技城建设,鼓励张江、漕河泾等标杆性园区拓展布局,打造经济共同体。

(四)提升城乡融合发展和建设管理水平

一是大力破解区际基础设施和公共服务发展不平衡,进一步完善郊区轨交布局,探索城乡统一的建设资金分担机制,继续加大对郊区医疗、教育以及生态等设施建设的市级财力支持。二是支持涉农区全面推进乡村振兴战略实施,大力发展品牌农业、休闲农业、生态农业,进一步提升“三品一标”认证率和郊区特色农产品品牌影响力,鼓励集体经济以股权方式参与园区开发,提升农村集体资产管理和收益水平。三是推动城乡建设管理和公共治理能力均衡提升,持续深入开展“美丽家园”“美丽街区”“美丽乡村”等建设,在城乡区域环境改善、居民文明习惯养成、生活垃圾分类体系建设等方面持续下功夫。

(五)加强主体责任落实,防风险、促稳定

一是做好储备项目释放和稳增长的预期管理,紧抓新项目落地、新主体引进,组织开展项目集中开工活动。二是着力保持房地产与金融市场平稳运行,继续严控区域住宅项目价格,加快保障性住房建设,加大长租公寓管理力度,防范“变种”金融产品衍生。三是补好社会民生保障短板,聚焦高校毕业生、失业青年和就业困难人员等重点群体,进一步关注以白领为主的短期结构性失业人群,加强公共就业服务、劳动纠纷调处、失业救济保障等机制的协同支持,加大创业带动就业专项行动力度。四是加强市级层面对城市有机更新相关制度政策的集成与创新,因地制宜开展旧住房综合修缮改造以及环境整治亮点项目、嵌入式社区养老设施、邻里中心、“市民驿站”等建设,让老旧小区居住人群感受到生活的温度。

(六)优化市、区管理体制,形成更好发挥区域特色、增强整体合力的发展格局

一是加强市级统筹与差别化管理,增强区级发展自主权限,发挥好各级力量的能动性。二是不断优化财政收入分配与事权支出责任划分。三是强化高质量发展导向的成效评价与考核。重点推动各区提升城市经济密度、投入产出效率和配置全球资源的能力。