

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2021〕29号

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 全面推进城市数字化转型“十四五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年10月24日

（此件公开发布）

上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划

全面推进城市数字化转型,是践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,巩固提升城市核心竞争力和软实力的关键之举。根据《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》,制定本规划。

一、发展基础和面临形势

(一)发展基础

1.数字基础设施建设全国领先。建成全国“双千兆第一城”,实现中心城区和郊区城镇化地区5G网络全覆盖。截至2020年底,本市基本实现千兆固定宽带家庭全覆盖,平均可用下载速率超过50Mbps,累计建设5G室外基站3.2万个,室内小站5.2万个。国际信息通信枢纽地位增强,通信海光缆容量达到22Tbps。推进绿色高端数据中心建设,建成面向公众服务的互联网数据中心103个,机柜总量近14万架。发布《新型城域物联专网建设导则》,建设30余种智能传感终端近60万个。

2.数据资源利用效率明显提升。着力探索公共数据资源开发利用,发布《上海市公共数据开放暂行办法》,截至2020年底,累计开放数据集超过4000项,推动普惠金融、商业服务、智能交通等多个产业共11个公共数据开放应用试点项目建设。启动国际数据

港建设,数据要素市场化配置进程提速。全力推进公共数据归集,累计归集 237.7 亿条数据。强化数据共享,打通国家、市、区三级交换通道,实现跨部门、跨层级数据交换超过 240 亿条。

3.数字经济保持蓬勃发展势头。产业数字化能级不断提升,工业互联网赋能全产业链协同、价值链整合,率先建成标识解析国家顶级节点并辐射长三角,标识注册量突破 16 亿,打造一批具有全国影响力的工业互联网行业平台。数字产业化持续深化,2020 年,集成电路产业规模达到 2000 亿元,成为国内产业链最完备、综合技术最领先、自主创新能力最强的集成电路产业基地之一。人工智能产业集聚核心企业 1000 余家,获批国家新一代人工智能创新发展试验区和人工智能创新应用先导区。在线新经济快速发展,基本形成以浦东、杨浦、静安、长宁为主产业发展布局的“浦江 C 圈”,网络零售、网络视听、消费金融等信息消费新业态不断涌现。

4.数字公共服务体系不断完善。推行政务服务“一网通办”,截至 2020 年底,接入事项达到 3166 个,“随申办”实名注册用户数超过 5000 万,基本实现“高效办成一件事”。建成全市统一的社区基础信息数据库和“社区云”平台。搭建上海市综合为老服务平台,梳理形成 12 个智慧养老应用场景;教育云网融合试点有序推进,疫情期间推进“空中课堂”建设,在线教育服务水平显著提升。推进智慧医疗应用,建成“健康云”平台,实现诊疗信息互联互通互认。推动智慧出行,基本建成“上海停车”“一键叫车”等一站式服

务平台。

5.数字赋能城市治理成效显著。按照“三级平台、五级应用”逻辑架构,建立市、区、街镇三级城运中心,实现“高效处置一件事”。打造务实管用的智能化应用场景,重点建设城市之眼、道路交通管理(IDPS)、公共卫生等系统。全市重点工程建设项目应用BIM(建筑信息模型)技术比例达93%。建立实时动态“观管防”一体化的城运总平台,接入了50个部门的185个系统、730个应用;建设高效处置突发事件的联动指挥系统,支撑市城运中心统筹支援、现场决策,实现前线指挥部、后方指挥部、专业指挥部跨地域的联动指挥。

(二)面临形势

1.数字化将不断催生科技创新新范式。数字化牵引的组合式科技创新加速突破,数字技术的快速发展和广泛渗透,为前沿技术、颠覆性技术突破提供了更加丰富的工具和手段。数字技术与其他技术领域的融合创新,将驱动科技进步和经济社会发展。

2.数字化将快速孕育经济发展新动能。数据要素对价值创造的乘数效应全面激发,产业数字化和数字产业化“双轮驱动”,对传统经济体系进行全方位、全角度、全链条改造重构,并不断催生新产业、新业态、新模式。各国纷纷将数字经济作为提振经济的关键抓手,全球数字经济领域的竞争和博弈将更趋激烈。

3.数字化将营造民生服务新体验。数字技术打破了时空界限,带来了生活领域的革命性变革,在线化、协同化、无接触为特点

的应用场景不断迭代。运用大数据深度挖掘和智能分析,多元化的服务需求将得以精准发现、精准配置和精准触达,分布式、个性化、共享型的数字服务模式渐成主流。

4.数字化将带动社会治理新模式。数字时代个人依托社交媒体、网络平台等信息渠道,探讨公共事务、参与社会治理的自觉性、自主性显著提高,互联网成为创新社会治理,激发共治共享的平台,政府、企业、社会组织和个人协同共治模式更加重要。

5.数字化将构建城市运行新形态。数字化重新定义了城市形态和能力,数字孪生城市从概念培育期加速走向建设实施期,随着物联感知、BIM和CIM(城市信息模型)建模、可视化呈现等技术加速应用,万物互联、虚实映射、实时交互的数字孪生城市将成为赋能城市实现精明增长、提升长期竞争力的核心抓手。

二、总体思路

(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二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神,按照整体性转变、全方位赋能、革命性重塑总体要求,将推进城市数字化转型作为推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理的重要抓手,加快数字化转型与强化“四大功能”、深化“五个中心”建设深度融合,与提升城市能级和核心竞争力、提升城市软实力紧密衔接,从“城市是生命体、有机体”

的全局出发,统筹推进城市经济、生活、治理全面数字化转型,聚焦“数智赋能”的基础底座构建、“跨界融合”的数字经济跃升、“以人为本”的数字生活体验、“高效协同”的数字治理变革,率先探索符合时代特征、上海特色的城市数字化转型新路子和新经验,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

(二)基本原则

——坚持技术与制度“双轮驱动”。按照“数字化转型推进到哪里,技术制度同步驱动到哪里”的原则,以城市数字化转型为创新试验田,鼓励前沿技术和应用的创新实践,加快消除数字化转型的制度门槛,完善包容开放的发展环境,建立适应数字化转型的技术体系、规范体系和政策体系。

——坚持政府与市场“和弦共振”。在政府引导下,调动市场主体的积极性,鼓励市场力量参与和支持数字化转型创新应用,扶持数字化转型领域创新创业。探索市场主体参与社会治理服务新模式,构建多方协同治理格局。

——坚持效率与温度“兼容并蓄”。围绕“城市,让生活更美好”的理念,统筹处理好公平与效率的关系,既以数字化转型提升城市系统的效率,又以市民实际感受为考量,关注“数字鸿沟”问题,构建线上线下有机联动的数字孪生生活空间,提升各类服务的精准性、充分性和均衡性。

——坚持安全与发展“齐头并进”。落实网络安全与信息化“四个统一”的要求,正确处理安全与发展的关系,在推动全方位数

数字化转型的同时,加快构建数字安全保障体系,运用数字化技术进一步提升城市安全风险防控水平,形成与城市数字化转型相适应的大安全格局。

(三)主要目标

到2025年,上海全面推进城市数字化转型取得显著成效,对标打造国际一流、国内领先的数字化标杆城市,基本构建起以底座、中枢、平台互联互通的城市数基,经济、生活、治理数字化“三位一体”的城市数体,政府、市场、社会“多元共治”的城市数治为主要内容的城市数字化总体架构,初步实现生产生活全局转变,数据要素全域赋能,理念规则全面重塑的城市数字化转型局面,国际数字之都建设形成基本框架,为2035年建成具有世界影响力的国际数字之都奠定坚实基础。

——形成面向未来的数字城市底座支撑。打造泛在赋能、智能协同、开放共享的城市数字底座,实现基础设施国际一流、数据潜能全面激活、共性平台能级提升,率先建立健全适应数字时代需求的城市公共事业体系。

——构建高端引领的数字经济创新体系。着力推动经济存量增效、增量创新、流量赋能、质量引领,形成转型发展的全新动能,基本建成具有全球竞争力的数字贸易国际枢纽港、世界级数字产业集群、金融科技中心和数字经济创新高地,“上海制造”品牌的数字化竞争力显著增强。

——打造融合普惠的数字生活应用场景。加快形成需求精准响

应、服务均衡惠及、潜能有效激发、价值充分实现的数字生活新图景，推动上海建设成为全球数字生活的新兴技术试验场、模式创新先行区、智能体验未来城，让人民生活更有品质、更为便捷、更加幸福。

——强化精细高效的数字治理综合能力。“一网通办”实现从“好用”向“爱用”“常用”转变，全方位服务体系基本建成。“一网统管”聚焦“一屏观天下，一网管全城”，推动态势全面感知、趋势智能预判、资源统筹调度、行动人机协同。

主要指标列表

序号	类别	指标名称	属性	单位	目标值 (2025年)
1	经济数字化转型	数字经济核心产业增加值占全市生产总值比重	预期性	%	持续提升
2		规模以上制造业企业数字化转型比例	预期性	%	80左右
3		工业互联网标识注册量	预期性	亿个	100左右
4		标杆性智能工厂	预期性	家	200左右
5		普惠金融服务中小微企业覆盖率	预期性	%	15左右
6	生活数字化转型	生活数字化转型标杆场景	预期性	个	100左右
7		数字化转型示范医院	预期性	个	50左右
8		培育信息化标杆校	预期性	个	200左右
9		新建智能取物柜数	预期性	组	1.5万左右
10	治理数字化转型	“一网通办”平台实际办件网办比例	预期性	%	80左右
11		“高效办成一件事”标杆场景数量	预期性	个	50左右
12		“高效处置一件事”标杆场景数量	预期性	个	35左右
13	数字化转型基础	固定宽带平均可用下载速率	预期性	Mbps	≥120
14		5G网络移动宽带平均下载速率	预期性	Mbps	500左右
15		物联感知终端数	预期性	万个	≥1万
16		公共数据开放规模	预期性	亿条	15左右

三、重点工作

面向数字时代的城市功能定位,加强软硬协同的数字化公共供给,加快推动城市形态向数字孪生演进,逐步实现城市可视化、可验证、可诊断、可预测、可学习、可决策、可交互的“七可”能力,构筑城市数字化转型“新底座”。

(一)完善城市 AIoT 基础设施

集成发展新一代感知、网络、算力等数字基础设施,研究建设城市资源标识解析系统,提供城市资源全面 AIoT 化(人工智能+物联网)的统一规范,加快实现城市“物联、数联、智联”。

1.部署全域智能感知终端

按照“统筹规划、统一标准、共建共享”的原则,构建完善“城市神经元系统”,围绕生活、产业、城市需求,推动视频图像、监测传感、控制执行等智能终端的科学部署,实现地上、地下、空中、水域立体覆盖。研究编制城市资源的标识体系、编码目录、解析规则,规范城市资源的数字标识,保障数字城市与物理城市的实时镜像、精准映射。以城市时空底图为基础,全量接入各类智能终端,支持实现物理城市与数字城市的精准交互。

2.建设立体高速信息网络

以 5G、千兆光纤、卫星互联网等建设为基础,加快构建天地一体化覆盖的数字城市信息网络体系,持续提升“双千兆”网络能力。全面推进 5G 网络深度覆盖,增强用户感知水平。持续提升千兆光纤网络服务能级,加快实现万兆到楼、千兆到户的光网全市覆盖。加快卫星互联网地面设施建设。

3.打造高端低碳算力集群

建设超大型数据中心、大中型数据中心和边缘数据中心组合的高性能协同计算生态。推动数据中心存算一体集约化布局,加快打造全国一体化大数据中心体系的上海枢纽节点。实施计算增效计划,构建高性能计算体系,构建人工智能加速器体系,推动建设内容、网络、存储、计算四位一体的边缘计算资源池。打造全球数据中心,面向国际数据流通提供公共服务。

4.推动传统设施智能化提升

面向城市更新需求,重点推动能源、交通、物流等传统基础设施数字化转型,优化新能源终端布局,持续推动电力物联网智能化改造;打造面向自动驾驶的智慧道路,试点智慧车列,建设国内领先的车路协同体系;持续完善智慧零售和末端配送设施,推动部署冷链仓储中心、快件仓储中心、转运中心、分拨中心等物流设施的智能化升级。

(二)构建城市数据中枢体系

以“分布式建设、协议互联、协同运营”为原则,构建分布式、多中心的城市数据中枢体系,实现跨行业、跨层级、跨系统数据互联互通,推动公共数据与社会数据融合应用,形成数字城市建设的系统合力。

1.支持建设行业数据综合运营中心

围绕行业数据汇聚整合,推动建设行业数据综合运营中心,制定行业数据标准,规范行业数据治理,强化对行业数字化转型的数

据赋能,鼓励医疗、教育、交通、金融等数据密集型行业和领域先行先试。支持建设行业数据开放利用平台,集成数据汇聚、数据处理、数据交换等多种工具,统一数据接口和调用规则,依托隐私计算、区块链等技术构建可信数据开发利用环境,鼓励探索应用云原生等多种技术架构。

2.完善公共数据开发利用平台

深化建设“1+16”市、区统筹的大数据资源平台体系,实现数据横向协同、纵向赋能。构建数据服务工具箱,实现公共数据及时、完整归集共享。建设长三角地区政务数据共享平台,支撑长三角跨省通办业务办理。探索实施公共数据授权运营、收益共享,以数据“可用不可见”为前提,建立第三方多元主体对公共数据开发利用机制。建立“技术+制度”运营合规保障。

3.构建社会数据流通服务基础设施

面向数据确权、登记、流通、交易等全链条服务,构建以数据交易所为核心的新型数据服务基础设施体系。围绕数据控制权、使用权、收益权,实现数据确权,加强数据合规性审查,形成数据权益的交易、登记和清算机制,提供数据交易的备案统计、信息发布、违约鉴定等服务。

(三)打造城市共性技术赋能平台

围绕城市数字化转型的公共服务需求,以标准化、组件化、平台化方式,提供各类自主调用、灵活配置的公共应用工具和公共技术工具,强化基本共性技术支撑。

1.丰富城市公共应用工具供给

面向生产生活等各类场景加强随申码、电子证照、电子印章、电子票据等基础应用组件供给。完善随申码功能和标准,推动“多卡并一码”,在医疗健康、交通出行、特殊药品监管等场景,持续拓展深化随申码应用。打造“低代码”开发平台,提供可视化的全民开发工具,提高随申码应用开发效率。建立城市数字身份认证服务体系,为数字空间提供主体、数据、行为的安全可靠保障。

2.强化数字城市公共技术供给

面向数字城市不同场景的应用功能开发,集约提供大数据、人工智能、区块链、数字孪生等通用技术组件,降低技术开发成本。搭建城市智算公共平台,强化公共算力调度保障,提升人工智能相关技术供给能力。构建区块链开放生态,支持区块链底层平台建设部署,打造一批区块链开放服务平台。建设城市数字孪生平台,集成提供城市全要素数字化表达、动态三维呈现、智能决策支持、模拟仿真推演等。

3.形成城市数字安全动态防护体系

探索构建弹性主动的数字城市安全防护体系,汇集数字安全能力要素,围绕终端、网络、平台、应用、数据,强化“防御、监测、打击、治理、评估”五位一体的动态防护能力。围绕人工智能、物联网、区块链等新技术的全生命周期,构建新技术风险评估体系,全面促进信息技术应用创新。

四、重点领域

统筹经济、生活、治理领域数字化转型相互促进、相互赋能。经济数字化是新供给、新动能，为高品质生活、高效能治理提供新产品、新服务；生活数字化是新需求、新体验，激发广大市场主体创新活力，催生新业态、新模式；治理数字化是新环境、新能力，为经济和生活数字化转型提供强大支撑。

（一）推动经济数字化转型，助力高质量发展

聚焦“五个中心”建设，激活数字产业化引擎动力，激发产业数字化创新活力，推进科技、金融、商贸、航运、制造、农业等领域深层次数字化转型，推动发展方式整体转变，加快质量变革、效率变革、动力变革。

1. 打造科创新生态

以数字化推动科技创新能级提升，激发全社会科技创新潜力，提升上海全球科技创新中心竞争力。把握产业技术变革及数字化、融合化发展方向，前瞻布局量子通信、神经芯片、DNA 存储等前沿技术，加快研发突破。完善科创设施，建设集成电路、生物医药、人工智能等领域研发与转化功能型平台，推动提升一批重大科技基础设施数字化、智能化水平。打造全球科技资源数据汇聚高地，健全基础研究、应用研究和产业人才评价指标体系。做强科学计算，建设计算科学研究高地，打造科学计算应用枢纽，促进重点领域科学大数据的规模汇聚和分享。

2. 促进金融新科技

以数字化推动金融业效率提升，增强机构服务能级，提升金融

服务的便利性和普惠性。开展数字人民币试点,拓展线下和线上支付、交通出行、政务和民生等场景应用。深化普惠金融试点,实施大数据普惠金融应用 2.0 专项工程,普惠金融贷款投放超 2000 亿元,服务企业数量实现倍增。延展数字金融服务模式,加快金融机构“总分支点”形态重塑,创新指尖上的金融服务,推动一批“开放银行”试点,发展智能投顾,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,推动金融市场高水平转型。

3. 发展商务新业态

以数字化推动商贸服务优化提升,释放数字化赋能效应。塑造商业转型标杆,打造 10 家左右千亿级电商平台。升级口岸服务,深化国际贸易单一窗口建设,建设口岸综合性大数据枢纽节点和口岸大数据中心,打造基于数字化多场景融合的一站式业务办理平台,进一步提升通关便利化水平。加快数字贸易国际枢纽港建设,培育“100+”有全球竞争力的数字贸易重点企业,加快原创内容出海步伐。完善贸易生态,健全跨境网络贸易通道,构建跨境电商产业集群,加快“海外仓”共建共享步伐,打响“出海名优”品牌。

4. 打造航运新枢纽

以数字化推动现代航运服务业加速发展,强化对内集聚和对外辐射能力。建设智能海空枢纽,推进智能驾驶船舶、自动化码头、无人化堆场建设,建设高等级航道监测体系,深化江海联运。打造智慧邮轮母港,建设数字孪生机场。升级航运服务体系,创新

航运数据应用模式,推动“智慧海事法院”建设和航运金融创新,提升新华一波罗的海航运指数等航运数据服务能力。推动航运全球协同,推进全球航运商业网络(GSBN),加强多平台流程协作和数据互通。

5. 培育在线新经济

以数字化赋能“五型经济”发展壮大,推动品牌、载体、业态“三位一体”融合创新。打响在线新经济服务品牌,重点发展数字文创、新零售、在线设计,加速发展短视频、网络直播等在线文娱,打造“100+”美誉度高、创新性强的在线新经济品牌。厚植创新型经济土壤,打造“张江在线”“长阳秀带”等在线新经济生态园,完善在线新经济就业保障体系,营造试错容错的制度环境,培育“100+”掌握核心技术、拥有自主知识产权、具有国际竞争力的高成长性创新企业。推动流量型业态创新,发展多种平台经济,培育“100+”具有行业领先地位、国际竞争力的在线产品和服务。

6. 深化制造新模式

以数字化推动工业化和信息化、服务业和制造业更广范围、更深程度融合,推进制造业提质增效。加快工业互联网创新发展,实施“工赋上海”行动,建设数字孪生企业,打造“100+”示范工厂,促进产业链供应链数字化增智,实现精准固链补链强链。促进平台生态数字化增能,加强龙头企业牵引,建设20个具有行业影响力的工业互联网标杆平台,增强工业大数据、知识图谱和智能算法的供给水平,打造10个新型工业电商平台,10个供应链金融示范。

深化实施“一业一策”，促进电子信息、汽车、生命健康、先进材料、高端装备、时尚消费品等行业深度转型。

7. 塑造农业新面貌

以数字化推动农业生产智慧精准。打造数字农业“一张图”，完善农业空间信息基础，加快数字农田建设，加快农业种植、渔业养殖、河流、土壤潜力等信息采集，编制关键要素基本名录。打造数字农业标杆平台，推动农机智能化升级，农技数字化提升，丰富农业知识图谱，打造规模化种（养）、管、收、销全品种、全区域、全过程的生产作业数字化模式，加强“申农码”综合应用。打造智慧示范农场，加快农业机器人的推广应用，打造农业全链数字孪生示范，建成10万亩水稻生产无人农场，3—5个智慧蔬果生产基地，若干个食用菌、蔬菜种苗、花卉园艺等植物工厂。

（二）推动生活数字化转型，创造高品质生活

面向各类人群全周期、多层次的生活服务需求，以数字化提升市民服务体验为切入口，围绕基本民生、质量民生、底线民生三大块面，聚焦实施健康、成长、居住、出行、文旅、消费、扶助、无障碍等八大任务，不断提升各类民生服务的精准性、充分性和均衡性。

1. 优化健康新服务

聚焦就医、公共卫生、体育运动等健康服务，以数字化助力打造更有温度的健康上海。以患者为中心，打造精准预约、智能预问诊、电子病历卡（医保电子记录册）、核酸检测和疫苗接种、智慧急救、医疗信息互联互通互认等重点应用场景，构建涵盖诊前、诊中、

诊后全流程数字化医疗新流程。建立全域协同的智慧医疗应急体系,试点打造数字健康城区和未来医院。构建线上线下联动的数字化运动服务闭环,以数字健身地图为载体,整合各类体育健身服务资源,实现公共体育场所“随申码·健申码”一码通行;推进体育场馆和设施数字化升级,为市民提供更多数字化体育服务。

2.探索成长新空间

以“让人人都有人生出彩机会”为出发点,增强数字化对教育、就业等个人成长各阶段的赋能。以提升师生信息素养、加强家校互动、建设数字校园为重点,变革教学模式、改进学习方式、创新评价方法、强化学生关爱,实现教育更高层次发展。推进数字化就业服务,打造求职者个人数字档案,实现劳动者和用人单位精准对接和匹配。加强技能认定、技能培训、个人创业、灵活就业等领域数字化赋能,向各类人群提供低成本、便利化、全要素、开放式的数字化服务。

3.打造居住新家园

紧扣“数字家园”主题,围绕人在社区的各类需求,打造人人参与、人人参与的数字化城市基础单元。加快社区新基建,推进社区智能安防、智慧康养等终端设施合理布设。依托“社区云”等数字化平台和线下社区服务机构,强化居民线上获得社会化服务和政务服务的能力,适应消费升级趋势和疫情防控常态化要求。加快社区服务智能化升级,持续优化社区资源配置,满足居民精准化、个性化需求。推动数字赋能绿色人居,将数字技术用于城市更新、

绿化布局、生态环境和绿色生活等领域,打造虚实融合的未来空间。

4. 培育出行新方式

围绕市民高效便捷出行需求,构建数字交通新生态、新格局。推进出行即服务(MaaS),以数据衔接出行需求和服务资源,融合地图服务、公交到站、一键扬招、一码通行等既有出行服务系统,实现行前、行中、行后等出行环节的全流程覆盖。加快数字化赋能静态交通能力建设和设施管理,深入拓展全流程数字化停车服务,提升泊位利用效率,在医院、商圈、交通枢纽、小区等场所推进便捷停车示范场景建设。推进基础交通设施数字化,打造智慧高速公路、智慧车站、智慧机场、智慧停车场等新亮点。

5. 引领文旅新风尚

深化“上海文化”品牌和世界著名旅游城市的数字内涵,为市民游客提供便捷、高效的文旅服务和体验。深化文化大数据体系建设,推进文化资源数字化,建设红色文化资源信息应用平台,提升“文化上海云”服务能级,推动媒体深度融合发展。推动文旅数字化服务整体布局、一体建设,以文旅智能中枢“文旅通”为载体,推动文旅“两网”一体融合。建设“随申码·文旅”公共服务平台,实现全市范围内的“一码畅游”。加快图书馆、博物馆、文化馆、美术馆等文旅场馆数字化改造。推动数字景区和数字酒店建设,打造数字旅游标杆场景。

6. 丰富消费新体验

围绕“上海购物”品牌的数字化提升,推动传统商业服务转型升级,加快发展消费新业态、新模式。建设具有示范引领作用的数字商圈商街,建设一批商业数字化示范区,构建社区生活圈末端15分钟智能配送体系。推进实体商业企业数字化创新,拓展基于数据的精准化、个性化服务。支持电商平台整合网络直播、社交媒体、产品供应链以及各类专业服务机构等资源,形成具有特色和影响力的上海网络新消费品牌。推动打造数字化的本地生活服务圈,推进智慧早餐、智能末端配送等场景建设,实现与社区生活的紧密互动。

7. 构建扶助新模式

聚焦城乡低保对象、特殊困难人员、低收入家庭等扶助对象,构建扶助领域个人数字画像,通过数字化进一步摸清底数,实现“人找政策到政策找人”转变。拓展数字技术在残疾人群关爱、妇女儿童监测、慈善公益等工作中的应用和赋能,促进各类需求与供给的有效对接,为扶助对象基本生活提供兜底保障。加快社保经办数字化转型,优化提升服务大厅设施设备智能化程度,推进社保卡跨领域、跨区域应用。

8. 营造数字无障碍新环境

以数字生活全覆盖为导向,让数字化、智能化服务惠及更多群体。优化银发关爱服务,聚焦老年人就医、出行、居家、文娱、学习等需求,搭建综合为老平台,实现各类服务“一键通”,鼓励发展居家“虚拟养老院”新模式,提升服务触达性和精准度。优化数字无

障碍环境,面对代际差别、收入差别、教育差别、地域差别等造成的数字化应用能力不平衡,鼓励电信服务向残疾人、农村居民、老年人等特殊群体倾斜,鼓励企业研发适应重点受益群体个性服务需求的数字产品和服务,提升各类公共服务的“数字无障碍”水平。

(三)推动治理数字化转型,实现高效能治理

充分依托“一网通办”“一网统管”融合创新的发展优势,聚焦治理的各个领域、各个方面,进一步推动治理手段、模式、理念创新,把制度优势转化为治理效能,不断提高社会主义现代化国际大都市治理能力和治理水平。

1.构建政务服务新体系

坚持以“一网通办”理念引领公共服务、便民服务优化,全面落实“两个免于提交”。以“一网通办”总门户、“随申办”超级应用为总入口,实现与群众和企业生产生活密切相关的服务全覆盖,面向个人打造从出生到养老的数字服务体系,提供幼有所育、健康医疗、交通出行、学有所教、住有所居、弱有所扶、老有所养等服务场景应用;面向企业打造国际一流营商环境服务体系,提供企业开办、变更、注销等惠企政策,以及普惠金融、综合纳税、专项资金、用工就业等服务场景应用,逐步形成标准化、普惠化、均等化、智慧化的全方位服务体系。打造全市一体化移动协同办公平台。

2.强化城市运行新韧性

坚持以“一网统管”理念,实现城市运行“高赋能、全覆盖、强监管”,增强城市快速响应效能。推进12345城市运行市民感知系

统,一体化智慧应急管理平台,公共卫生突发事件应急处置等重点系统建设。加强交通运行大数据分析,为交通路网规划调整、公共交通路线设置等提供科学决策支持。加强对地表水、大气、土壤等城市生态环境保护数据的获取、分析和研判,加强对危险货物运输监管,提升防汛数字化水平,高效处置道路积水、管控河湖水质波动等。推进长江禁捕智能管控,为长江区域综合执法提供数据应用、联勤联动支持。深化 BIM 技术在建筑运营、城市基础设施和城市管理等方面应用,实现建筑运行安全管理和全生命周期可视化管控。

3.提高经济监管新能效

坚持以数字化手段完善市场综合监管和多元共治能力。探索推行远程监管、移动监管等灵活管理模式,加强食品安全、计量、检验检测、特种设备、网络商品交易、广告等数字化场景应用建设,提升监管效能。完善产品质量安全追溯体系,建立便捷、高效、有序的消费者举报监督和诉求处置机制,打造权威的市场监管信息发布与沟通平台。提升经济运行风险监管能力,推动市场监管数据资源体系化、业务运行协同化、业务模式智能化,实现市场主体精细化管理,市场风险实时预警与防范,重大事件及时发现处置。

4.提升社会治理新成效

以党建为统领,以社区云为依托,赋能居村委自治共治、主动服务、减负增效。加快建设社会治理共同体,推动在线社群、线上议事组织、开放式民调等应用。鼓励开发智能化、普惠化的轻应

用,统一移动端入口、统一表单填报、精准推送政策,通过数据多元汇聚和跨层级调度,发挥物业、居民、志愿者等社会自治力量,让“小事不出居委”。丰富市、区、街镇、网格、社区五级治理应用,围绕数据、场景、系统,推动“两网”双向融合、相互协同,实现上下互通、多级赋能。

5.深化智慧政法新应用

推动公安数字化转型,打造数据要素和应用场景驱动的智慧公安数字化应用体系,完善智能安防、视频图像、通信装备等,支撑数字化防疫、公民隐私保护、新型非接触式违法犯罪打击等。推动法院数字化转型,优化审判执行流程和制度机制体系,建立司法协同机制与信息共享平台,优化诉讼服务和多元解纷“一站式”办理流程 and 平台。推动检察院数字化转型,全面建成上海检察全流程全息在线办案综合应用体系,提升全流程“一站式”在线办案体验。加强政法系统协同衔接,建设政法系统跨部门信息共享平台,构建公安、检察、法院、看守所、监狱和社区矫正机构等单位间的网上业务办理闭环。

五、重点工程

(一)数据价值提升工程

围绕数据国内通、国际通两个方向,推动上海建设成为具备链接全球、市场活跃、治理完善、生态繁荣的国际数据港。加快发展数据要素市场,建立健全数据交易流通制度,培育规范的数据交易平台和市场主体,发展数据资产评估、登记结算、交易撮合、合规咨

询、争议仲裁等市场运营体系。畅通公共数据与社会数据流通渠道,引导产业、健康、交通等领域的一批高价值行业数据进入流通交易市场。推动公共数据开放共享,提高数据要素治理能力,完善数据共享应用场景授权机制,提升公共数据的共享效率。推动提升长三角数据共享、国家数据综合授权和属地返还的共享效率。建立和完善促进公共数据开放和数据资源有效流动的制度规范。推进国际数据港建设,探索数据跨境便利流通机制,开展“正面清单+安全评估”数据跨境试点。推进国际海光缆、国际互联网专用通道等枢纽设施建设,打造最佳的数据流通网络环境。对标国际建立透明化的数据监管规则,探索构建分级分类的管理模式。汇聚数据智能头部企业,打造千亿级国际数据产业集群。

(二)数字技术策源工程

坚持创新驱动,加强技术攻关纵深部署,强化数字技术协同创新,提高数字技术创新成果转化和产业化水平,打造具有国际竞争力的高端数字产业集群和强大数字赋能体系。提升下一代数字技术攻关能力,聚焦量子信息、类脑智能、神经芯片、DNA存储、6G网络等数字技术重大前沿领域,加快建立新型数字技术协同攻关机制,探索形成政企协同、各扬所长的联合创新模式。提高科学计算基础能力,加强数据驱动计算、新型弹性计算架构等领域基础研究,建设国际一流的人工智能算法基础研究和技术研发平台。畅通数字技术应用渠道,建立集成电路、智能制造、大数据等领域的研发与转化功能平台,推动科学装置、工

程化平台、中间试验线、数据标准库等建设。围绕公共服务、工业、自动驾驶、医疗、金融等数字化转型重点领域,推动行业应用算法研发,形成一批具有示范推广效应的算法产品。搭建重点领域检测验证平台,鼓励车联网、物联网、区块链等新技术在城市环境下测试验证,将城市打造成为数字技术应用的最佳“试验场”。加强数字技术人才培养,加强高等院校基础学科和人工智能等新兴学科建设,促进数学、统计学、计算机等学科融合发展,培育高层次创新型领军人才和高技能人才、中青年学术技术带头人。培育以“首席算法师”为代表的复合型人才。打造数字技术实训基地和专业技术人员继续教育基地。

(三)数字底座赋能工程

按照“统一规划、集约建设、创新赋能、安全可控”原则,推进城市数字底座建设,全面提升城市数字化转型的泛在通用性、智能协同性和开放共享性。打造城市数字底座标准体系,坚持标准引领战略,建立统一、开放、可操作的数字底座建设标准体系和评价指标体系,创建数字化转型领域“上海标准”。编制市级统一的数字化建设导则和区级特色化的标准化指导性文件,建立市与区联动、协调推进的工作机制。推动数字基础设施纳入城市空间规划体系,实现规模对接、位置对应。推进城市数字底座实践试点,依托浦东新区和五个新城,先行先试城市数字底座建设和运行,加快推进数字基础设施试点建设,支持物体全域标识、时空 AI、BIM 等技术率先应用推广,积极推动国家和市级数

字技术标准运用实践,探索建立基于数字孪生城市的运行感知和态势推演等新型功能,推动试点地区率先构建城市“七可”能力体系。构建城市数字底座运营机制,积极创新市场化运营模式,培育覆盖全领域的专业化服务机构,推动政企协同发力,促进城市数字底座高质量建设和高效率运行,积极推动上海建设运营模式向长三角以及全国推广。

(四)数字规则引领工程

面向政府治理、产业发展和社会运行,加快完善数字时代的法规、制度、标准和政策体系,积极参与全国和国际数字规则建设,努力将数字新规则打造成上海城市软实力的重要组成部分。强化治理数字化转型的制度规范,按照法定程序,研究起草《上海市数据条例》(暂命名)等,梳理调整与城市数字化转型不相适应的地方性法规,研究出台《上海城市数字化转型促进条例》(暂命名)。建立城市数字化转型成效评价机制,探索建立可指引、可评估、可对标、可发布的综合评价体系。探索发布“国际数字之都”发展指数。加强经济数字化转型的制度供给,积极参与数字化转型国际和国家标准制定,创设一批“能用、管用、好用”的地方性数字化标准规范,鼓励企业创设行业性建设导则。优化数字经济市场准入制度,探索数字经济新型监管机制,健全共享经济、平台经济和新个体经济管理规范,探索无人驾驶、在线医疗等监管框架。完善生活数字化转型的规则规范,强化核心价值引领,引导市民树立正确的数字社会道德和伦理观念。加强数字信用体系建设,完善企业和个人信

用的数字基础。建立数字社会权益保护机制,积极应对灵活就业、共享用工等新模式带来的潜在社会风险,提升群团组织在数字化社会发展中的桥梁纽带和服务支撑作用。

(五)应用场景共建工程

坚持“以人为本、场景牵引、急用先行”原则,加强全市应用场景建设统筹规划,鼓励多维度、多领域智慧应用场景创新,支持各类市场主体参与应用场景开发建设。加强应用场景建设整体谋划,以上海城市发展战略和目标愿景为导向,绘制中长期场景建设“路线图”。根据数据安全性、数据可得性、商业模式成熟度等因素,分级分类有序推进应用场景开放。开展应用场景“市民体验评价”,探索建立“用户体验师”制度,持续推动场景迭代升级。有序推动重点领域应用场景建设,做强核心功能类场景,通过赋智增效高效破解制约“四大功能”的瓶颈问题。做精社会民生类场景,分批推进底线民生、基本民生和质量民生领域应用场景建设,形成数字生活新范式。做优城市治理类场景,打造一批破解超大城市治理难点问题的应用场景。探索多元参与的应用场景建设模式,实施应用场景“揭榜挂帅”工程,定期摸排、遴选和发布一批核心场景需求榜单,鼓励市场主体以实验室培育、产学研合作等模式组团揭榜攻关。积极探索政府委托企业运行、政府搭台企业支持等多种合作模式,构建多元主体共同参与的新型合作关系。

(六)转型标杆示范工程

聚焦城市数字化转型,建设“数字孪生城市”示范,探索“未来

城市”区域标杆实践,以“数字维度”引领“空间之变”。制定五个新城数字化转型规划建设导引,聚焦新城主导产业方向,引导企业建设数字化车间和智能化工厂。促进新城场景应用赋能,鼓励新城企业加大场景开放力度,发展场景驱动型产业。加强社区信息基础设施和智慧终端建设,提升社区综合服务设施功能和运营管理水平。结合新城城市建设及更新,加快布局 5G 网络、数据中心、物联网感知设施、城域物联专网等数字新基建。推动数字化转型特色功能区域建设,推动张江数字生态园、杨浦“长阳秀带”等区域建设数字经济特色集聚区。围绕未来出行、智慧生活等特色功能,支持各区创建数字应用标杆示范区。推动临港数字孪生城市建设,打造面向国际的创新转型先导区。聚焦虹桥国际开放枢纽、长三角生态绿色一体化发展示范区、G60 科创走廊、G50 数字干线等重点区域,建设数字长三角实践引领区。

六、保障措施

(一) 强化统筹协调推进机制

充分发挥上海市城市数字化转型工作领导小组作用,健全统筹协调和推进机制,做好重大政策举措的统筹推进和考核评估,加强跨区域、跨部门、跨层级的组织联动,指导各部门、各区建立相应的领导小组工作机制。形成城市数字化转型专家咨询机制,成立社会化专业研究机构和应用促进中心。坚持“管行业也要管行业数字化转型”,编制各行业数字化转型行动方案,研究出台鼓励扶持行业主体数字化转型的政策举措和创新制度。加大数字化转型

资源投入力度,与市级重点转型工作形成有机联动,复制推广,打造符合各自实践的主攻方向和特色品牌。

(二)优化鼓励政策精准支持

优化数字化转型政策环境,聚焦经济、生活、治理数字化转型在制度规范、激励举措、经费投入、数据共享等重点领域的急难问题,全面剖析深层次制度瓶颈问题,全方位激发各类转型主体的活力和动力。强化各级财政资金对数字化转型的保障,统筹利用好各级各类财政专项,加大对重点转型任务的资金投入力度,优化数字化转型重大项目的预算管理机制和建设模式。创新政府和国有企业数字化转型领域的采购体系,建立各类事业单位数字化投入增长机制。实施开放的数字化转型人才政策,推广“首席信息官”“首席网络安全官”制度,试点推行“首席数字官”制度,试点设置数字化转型特设岗位,加大引进数字化领军人才力度。

(三)推动多元主体参与共建

发挥市场主导作用,不断培育壮大数字化转型标杆企业和平台企业。依托数字化转型典型场景,支持开展产研对接、创新赛事、实训营等活动,引导市场主体参与数字化转型项目建设和场景运营。发挥国有企业数字新基建主力军优势,开展新型基础设施投资和建设,搭建数字化生态协同平台。进一步整合资源,引导金融资本有效支撑数字化转型,推进设立数字化转型相关基金,推动重点企业在科创板上市。提升全社会数字素养,广泛开展数字化转型技能培训,面向专业技术人员、公务人员等推广数字化培训

项目。

（四）深化国际开放合作共赢

提升数字化转型的全球叙事能力，结合“数字丝绸之路”建设，开展国际合作规则先行先试，积极参与数字技术、贸易、税收等国际规则制定，宣传推广上海城市数字化转型的典型经验。围绕技术创新、应用合作、标准体系等重点领域，通过成果测试、技术转移、项目嫁接等多种方式，加大与全球顶级城市和机构的合作共建，打造数字化领域国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接。建设“数字上海”生态平台，扩大城市数字化转型国际“朋友圈”，充分发挥中国国际进口博览会、世界人工智能大会等全球顶级展会平台作用，深化全方位的国际合作交流，助力企业走出去、引进来。

（五）完善数字安全发展环境

打造更具韧性的关键信息基础设施。确立数据安全管理体系，加强数据资源全流程安全监测，规范生物特征、用户习惯等信息的采集和使用，推进数据跨境流通安全评估，分类分级保障数据安全。构建新型数字信任体系，运用数字身份、数字认证、隐私计算、联邦学习、区块链、新型密码技术等前沿科技，打造可信数据流通架构，提升数据流通交易的安全性、稳定性和便捷性。建设更具韧性的城市安全底座，强化重点行业、重点领域网络安全等级保护，打造服务产业本质安全的智能监管设施和态势感知平台，增强运行监测和分析预警能力。打击网络违法犯罪活动，健全不良信

息发现机制,加大治理力度,深入推进网络安全知识技能宣传普及。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2021年10月25日印发
