

专家论证报告

一、决策的必要性、可行性、科学性

（一）决策的必要性

服务业是畅通产业—就业—消费良性循环的关键，推动服务业高质量发展对提高松江区经济增速水平具有关键作用。当前，与全市领先水平相比，松江区服务业在规模、结构和能级上还存在不小差距。此次松江区研究制订的《松江区关于推进服务业高质量发展的若干意见》（以下简称“《若干意见》”），是落实市委、市政府关于推动服务业改革创新要求，结合松江产业发展实际，形成的重要政策文件，对于松江区打造“2+7”现代化产业体系、服务全区发展战略和实现经济目标起到重要作用。

（二）决策的可行性

《若干意见》充分考虑了政策的实施条件和可操作性，从服务业发展路径、重点产业领域、营造优质生态等角度形成了完整的政策闭环，制订的十三条意见基本符合松江区服务业发展的实际情况，与同步开展的区“十五五”规划纲要编制、产业专项规划编制等基本契合。

（三）决策的科学性

《若干意见》充分体现了松江区发改委及相关部门秉承客观规律和科学方法，从五年发展的角度进行统筹谋划，在服务企业、产业融合、改革开放等方面保障服务业发展，符合松江产业发展的实际需要。

二、决策的经济社会效益

（一）经济效益

《若干意见》围绕“2+7”现代化产业体系，聚焦发展5类生产性服务业、2类生活性服务业，总体涵盖松江制造业发展需求和居民生活需求，有助于进一步吸引、培育相关领域服务业企业，形成较好的集聚效应，产生相应的经济价值。建议后续围绕具体领域形成实施细则，形成预期的经济指标。

（二）社会效益

《若干意见》提出的2类生活性服务业主要从提振消费角度出发，聚焦文旅商体展等服务业态，但是缺少民生所需的部分业态。建议围绕陈吉宁书记强调要推动生活服务业更好适应人民群众生活和消费需求的要求，围绕就业服务、物业服务、家政服务、养老服务等方面，提出更多支持举措。

三、决策的执行条件

松江区制订《若干意见》和实施细则有较强的基础条件，明确提出区发展改革委统筹协调推进各项工作，各行业主管部门、各街镇、经开区结合实际依法依规制定相关配套政策措施。建议后续在执行过程中，进行定期评估，及时对政策优化完善，同时做好对企业的宣贯和辅导。

四、决策风险和对策

《若干意见》主要面临的风险点是，服务业发展面临激烈竞争，存量企业既有经营生存压力、也有被其他地区招引的可能，增量企业培育有一定周期，难以快速形成新动能。建议区相关部门：一是

加强与市级相关部门沟通，做好市区政策衔接，形成政策合力。二是时时关注企业诉求，及时做好服务保障工作。三是谋划更多满足需求、提振消费的重大项目、重大活动，加快集聚高能机构和主体，牵引形成服务业发展新动能。

五、结论

《若干意见》具备较为成熟的操作条件，同意实施。下一步，建议做好相应工作：一是区各部门根据意见要求，抓紧落实，提高政策措施的及时性、针对性；二是对重点行业做穿透式分析，强化分类施策、精准施策；三是加强预期引导，进一步聚人气、引人流。



2025年7月10日

专家论证报告

一、决策的必要性、可行性、科学性

（一）决策的必要性

产业结构优化需求迫切。松江区长期依赖制造业，产业结构单一易受外部波动影响。服务业灵活性高、附加值高的特点，能增强经济韧性，推动产业从单一制造驱动向“制造+服务”协同转型，降低经济运行风险。

居民生活品质提升需求显著。随着居民收入增长，消费结构升级，对文化旅游、健康养老等高品质生活服务需求旺盛。但当前松江区生活性服务业在质量和业态丰富度上存在不足，如专业养老机构短缺、个性化服务供给不足，推进服务业高质量发展可填补这一缺口。

区域发展战略要求明确。长三角一体化深入推进，松江区作为重要节点需提升经济辐射力与协同能力。发展服务业能承接上海“五个中心”功能外溢，契合全市发展战略，增强在长三角及上海经济格局中的地位。

（二）决策的可行性

政策支持体系完善。国家及上海市出台系列服务业支持政策，如《上海市促进服务业创新发展若干措施》为松江提供指引。松江区政策执行经验丰富，过往产业扶持政策精准落地，能有效细化落实上级政策。

产业基础支撑有力。“2+7”现代化产业体系初具规模，制造业为服务业提供广阔需求场景，如服务型制造领域对研发设计、

供应链管理的需求旺盛。松江大学城学科集聚，为会计审计、法律等专业服务业提供人才与智力支持。

资金保障能力充足。松江区财政收入稳定增长，可通过补贴、贴息直接支持企业；同时能引导社会资本投入，鼓励金融创新试点，通过 REITs 等方式盘活资产，吸引更多资金进入服务业。

（三）决策的科学性

产业定位精准合理。《意见》围绕“2+7”产业体系，聚焦服务型制造、数字化转型等重点领域，符合松江实际。信息服务业聚焦商密信创、人工智能等创新领域，科技服务业向制造业集群集聚，均契合产业发展规律。

发展举措协同全面。从强化经济支撑、培育生产性服务业，到提振消费、营造生态，形成完整体系。如科技服务业中支持孵化器建设与“未来企业”培育相衔接，文旅商体农展融合与消费提质相互促进，各举措协同发力。

立足调研数据支撑。政策制定基于对服务业现状的充分调研，针对企业“小升规”困难提出鼓励政策，结合居民文旅需求规划融合发展措施，符合松江服务业发展规律，科学性强。

二、决策的经济社会效益

（一）经济效益

拉动经济增长成效显著。引进优质企业与培育存量企业将直接增加服务业产值，信息服务业研发投入扩大、新业态拓展可推动 GDP 增长。服务业与制造业融合能提升生产效率、降低成本，如供应链优化可减少库存积压，间接促进经济增长。

税收收入持续增加。服务业企业壮大将带来税收增长，总部

企业贡献尤为突出。同时带动上下游产业发展，如科技服务业拉动科研设备制造、技术中介等行业税收，拓宽税收来源。

就业创业空间扩大。服务业能吸纳大量就业，专业服务业可吸纳高校人才，生活性服务业提供多层次岗位。支持高校师生创新创业，缓解就业压力，为经济发展注入活力。

（二）社会效益

居民生活质量提升。生活性服务业提质扩容，文旅商体农展融合打造多元消费场景，丰富居民精神文化生活。养老、医疗服务优化，上门助浴、陪诊助医等服务解决老年人难题，改善生活品质。

社会和谐稳定促进。服务业创造大量就业岗位，降低失业率，不同层次岗位满足多元需求，促进社会公平。带动区域经济繁荣，缩小城乡差距，如乡村旅游增加农民收入，助力城乡一体化。

文化传承创新推动。文旅资源产业化开发助力松江历史文化传播，影视产业科技赋能创造新文化产品与传播方式，丰富文化内涵，提升区域文化影响力。

三、决策的执行条件

（一）人力投入

专业人才引进精准。针对信息、科技服务业需求，通过住房补贴、子女教育优惠等政策吸引软件研发、人工智能等人才。依托高校建立人才培养基地，定向输送专业人才。

从业人员培训到位。对餐饮、旅游等生活性服务业人员开展技能与素养培训，鼓励企业自主培训，打造高素质服务队伍，满足服务业发展需求。

（二）物力投入

基础设施持续完善。加强交通网络建设提升物流效率，加快5G覆盖保障信息服务业发展，优化产业园区设施打造良好发展环境。

服务设施配套齐全。文旅领域完善游客中心、停车场等配套，养老领域建设公寓、日间照料中心等设施，提升服务承载能力。

（三）财力投入

财政资金精准支持。安排专项资金用于企业投资补贴、重点项目支持与创新奖励，建立监管机制确保资金高效使用、专款专用。

社会资本有效引入。引导金融机构加大信贷支持、开展金融创新，吸引风投、私募等资本投入，通过PPP模式吸引社会资本参与基础设施建设。

（四）资源消耗与环境影响

资源利用高效集约。优先盘活存量土地，采用集约开发模式提高土地利用效率。推动企业使用节能技术设备，制定能耗标准，降低能源消耗。

环境影响可控向好。服务业污染较小，能优化产业结构、改善环境质量，文旅产业注重生态保护可促进环境良性发展。针对物流仓储可能产生的交通、噪音问题，通过合理布局、隔音设施等措施降低影响，加强监测保障环境安全。

四、决策风险

（一）社会稳定风险

就业结构调整挑战。服务业发展可能导致传统制造业岗位减

少，若转岗培训不足，工人难以适应新岗位，易引发不满。

利益分配不均问题。大型企业与中小企业、热门商圈与偏远商户间可能出现资源分配失衡，引发矛盾冲突。

（二）公共安全风险

信息安全隐患凸显。信息服务业发展使数据安全风险增加，数据泄露、网络攻击可能损害企业与用户利益，影响公共安全。

人员密集场所安全压力。文旅、商业领域人员密集场所在高峰时段易发生拥挤踩踏等事故，安全设施与管理不到位将加剧风险。

（三）生态环境风险

资源过度开发威胁。文旅资源开发若忽视生态保护，可能破坏植被与生态平衡，资源利用不合理还可能导致短缺。

局部污染问题存在。餐饮等行业油烟、污水排放若监管不力，将影响周边环境与居民生活质量。

五、风险对策

（一）社会稳定风险对策

强化就业培训与指导。建立培训体系，针对转岗工人开展电商运营等技能培训，提供就业信息与职业规划服务，政府购买服务并评估培训效果。

优化利益分配机制。加大对中小企业扶持，通过税收优惠、贷款贴息降低成本；合理规划商圈、开展消费活动带动偏远商户发展，建立协调机制解决分配问题。

（二）公共安全风险对策

筑牢信息安全防线。企业健全信息安全制度、加强员工培训，

采用防火墙等技术保障数据安全。政府完善标准、定期检查，建立应急机制快速响应安全事件。

加强人员密集场所管理。经营主体完善监控、安全出口等设施，制定预案并定期演练，高峰时段控制流量、加强疏导，政府强化安全检查督促责任落实。

（三）生态环境风险对策

科学规划资源开发。文旅发展坚持生态优先，划定保护红线限制开发强度，加强项目环评，推广清洁能源与节水技术提高资源效率。

强化环境污染治理。监管餐饮企业安装净化与污水处理设施，加大违法处罚力度，加强环保宣传提升企业与居民环保意识。

六、结论

《松江区关于推进服务业高质量发展的若干意见》具备高度必要性、可行性与科学性。能有效拉动经济增长、增加税收、促进就业，提升居民生活质量、维护社会稳定、推动文化创新。通过合理人财物投入可保障政策实施，风险通过针对性措施能有效化解。该决策方案可施行，建议相关部门动态关注实施效果，及时调整完善政策，确保服务业高质量发展目标实现。

七、其他相关因素研究及建议

（一）加强区域合作

深化与周边区域协同，建立协调机制加强长三角科技服务、物流等领域合作，如与苏州共建智能制造服务创新高地。精准承接上海中心城区功能外溢，打造金融、总部经济承接平台，完善交通与信息基础设施提升承接能力。

(二) 关注新业态发展

培育共享经济、无人经济等新业态，制定准入与税收优惠政策，建立监测机制掌握发展动态。推动传统业态数字化转型，为商贸、旅游企业提供技术支持与培训，鼓励金融机构提供转型资金。

(三) 强化人才队伍建设

优化高端人才政策，营造良好发展环境，建创新创业平台，加强与高校合作吸引人才团队，举办交流活动提升吸引力。深化职业教育与服务业对接，优化专业设置，鼓励校企合作建实训基地，对参与企业给予政策奖励。

赵广昆
2022.7.14

论证意见

1、该决策具有一定的必要性。

“十五五”期间，本市服务业仍将处于高速发展阶段，服务业产业需求不仅来源于与工业直接相关的工业服务业、专业服务业、科技服务业，也来源于商贸服务、文旅服务等生活性服务业。而松江区作为G60科创走廊以及老上海文化发祥地之一，服务业的发展也将成为十五五发展的重中之重。可覆盖优质存量和新增企业，因此服务业高质量发展政策，出台是必要的。

2、该政策所覆盖的条款较为详细，支持的范围也较为广泛。粗略估计，将带来较大的经济效益和社会效益。但基于目前条款中所写为“按规定给予政策支持”，因此相关规定的执行口径以及政策的实施细则至关重要，建议做好相对核算，以带动更大的经济效益。同时加大宣传，扩大社会影响力，提振松江全境、全社会发展服务业的信心，提升社会效益。

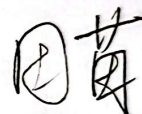
3、该政策的执行具有较好的基础，可与市区两级的服务业引导资金相结合，也有很好的依托，因此执行条件较好。范围总体符合松江区发展重点，两业融合、信息服务业、科技服务业、商务服务业、专业服务业、文旅商体农展、服务消费等均为市区发展方向。执行具有较好的行业推广效应。

4、该政策执行不存在相关生态环保影响风险，主要是在支持企业时，要重点考量净资产等门槛条件，是否资不抵债，以及企业自身存在风险带来的连带风险。总体判断，风险处于可控范围内。

5、该政策实施后，主要面临公平公正方面的质疑风险。建议评判过程公正可追溯，管理规范，杜绝这方面的风险因素。

6、该决策方案可以施行。

7、建议在主体培育、产融结合生态打造两方面深化细则。由于上海服务业缺乏像杭州、深圳等终端牵引以及所谓的“大厂”带动，因此在主体培育方面，以及产融结合生态打造方面，应依托松江良好基础，进一步加强，引领全市。



田苗、2025.7