



助力后疫情时代恢复经济活力,上海复工复产系列政策解读

前言

上海市统计局数据显示,前四个月上海工业总产值同比下降 12.6%、社会消费品零售总额同比下滑 14.2%。五月份数据虽然尚未发布,但经济表现的持续下滑或已成定局。上海经济活力下降,对周边地区的负面影响也已经逐步显现。4月,浙江省社会消费品零售总额同比下滑 11.8%、江苏省固定资产投资同比降幅为 5%。长三角两省一市面临严峻的经济发展压力。

疫情防控和经济发展双统筹成为上海不得不面对的问题。3月中下旬以来,上海各委办局陆续出来了一系列政策,结合疫情发展分步骤、分阶段的推动工业企业复工复产,商业企业复商复市,努力恢复上海正常的生产生活秩序。截至到五月底,相关政策发挥了巨大的作用,值得我们全面的回顾、总结与分析。

一、 疫情发展期先行先试政策

1、 出台背景

根据上海新冠疫情每日发展进程的情况，全市每日感染者人数在 3 月底到 4 月初快速上升，并在 4 月 10 日左右达到峰值。随后每日感染者数量开始波动小幅下降，显示出本轮疫情发展已经初步得到控制。在疫情发展迅速的半个月时间内进行“封控”，虽然部分行业企业仍可通过居家办公、远程连线的方式维持基本运作。但相当部分行业，特别是与疫情防控、人民群众日常生活、重大项目相关的行业“停滞”对上海的城市运转产生了巨大的影响。为此，上海市经信委和生产性服务业促进会密集出台了相关行业的复工复产的指导性文件，引导特殊行业、关键岗位先行先试复工复产。

2、 政策解读

(1) 上海市工业企业复工复产疫情防控指引（第一版）

4 月 16 日，上海市经信委发布了《上海市工业企业复工复产疫情防控指引（第一版）》分五部分二十一条，对复工复产的工业企业的主体责任、员工管理、场所管理、物流和防疫物资储备管理、应急处置预案和工作保障进行了详细的规定。上海市经信委的第一版指引为工业企业的复工复产打开了通道，特斯拉等一批上海重大项目在 4 月中下旬先后复工复产。

(2) 上海市工业企业复工复产疫情防控指引（第二版）

随着疫情形势的好转，更多工业企业具备了复工复产的条件，同时指引第一版在实施一段时间后也需要修订以适应新形势的需求。5 月 4 日上海市经信委发布《上海市工业企业复工复产疫情防控指引（第二版）》。第二版指引分六部分 26 条对原有内容进行了完善和扩充。对比第一版指引，第二版指引将疫情防控的主体责任从企业一方变为政府、行业主管部门、企业和员工四方，极大的降低了企业承受的疫情防控的压力，有利于企业更加积极地争取复工复产。第二版指引新增了“强化对复工复产企业的服务”部分，更加明确企业申请复工复产和各级政府审批企业复工复产的工作流程，让企业的复工复产需求更具有可操作性。

(3) 点式复工

疫情的好转以及第二版防控指引的出台让企业复工复产的意愿更加强烈，5月8日上海市经信委发布《推进关键岗位“点式复工”工作方案》，方案提出：允许为已复工企业配套的关键供应商或者维系行业运转、中小微企业生存的关键岗位，如关键凭证开具、重要科研研发、核心零部件维护、信息系统运维等关键岗位的小部分员工“点对点”返岗，再“点对点”返回小区。点式复工是上海在疫情尚未进入收尾阶段为急需企业开通的“绿色通道”，有效的支持了部分重要企业渡过难关。

(4) 多领域复工政策

5月5日上海市工商业联合会发布了《上海市商贸企业复工复产疫情防控指南》、5月16日上海生产性服务业促进会发布了《上海市生产性服务业复工复产疫情防控指引》标志着上海各行各业复工复产正式进入日程。

商贸企业的复工复产聚焦本市超市卖场、电商平台等商贸企业的网点和节点，除与工业企业第二版相同的主体责任、分区管理等内容外，还针对商贸企业特有的诸如入场管理、环境卫生等提出具体的要求。

生产性服务业复工复产政策主要聚焦对上海城市运行和发展影响重大的配套领域，如总集成总承包服务领域、供应链管理服务领域、检验检测认证服务领域、研发设计服务领域、智能运维节能环保领域和产业电商、生产性金融服务和生产性专业服务领域，通过对其日常防控、细化防护、企业服务指引和完善应急预案等方面的具体规定，推动上述领域复工复产。

(5) 气泡式管理

5月15日，上海疫情新增无症状加确诊总人数下降至一千人以下，随后几天日新增人数均稳定维持在千人以下，上海疫情得到了有效控制。5月19日上海市政府发布会中，在讲到复工复产相关事宜时提出了“气泡式管理”的新做法。

其实，气泡式管理并不是一个新名词，在北京冬奥会期间，就成功地践行了气泡式管理。冬奥

会的气泡式管理涉及到三个环节，机场入境隔离、冬奥会赛事闭环和比赛结束机场离境。整个过程不允许离开闭环，进入公共环境。

上海复工复产的气泡式管理与之类似，在具备条件的区域无疫情风险的企业与居住点间，经由企业班车实施两点一线闭环通勤。它与点式复工最大的差异是，气泡式管理意味着规模化复工的开始。

(6) 三阶段复工

5月20日，上海市新型冠状病毒肺炎疫情防控工作领导小组办公室印发了《关于我市持续巩固疫情防控成果有序复工复产的实施方案》，提出了三阶段推进复工复产的全市大规模复工复产计划安排。三阶段的安排分为第一阶段，即日起至5月21日，集中恢复产业链供应链；第二阶段，5月22日至5月31日，扩大复工复产；第三阶段，6月1日以后加快全面复工复产。

3、实施效果

不同阶段采取不同的方式复工复产，在保证疫情防控效果的同时最大限度的维持企业乃至整个社会最基本的运行，可以说上海“每日新词”般的政策取得了相当好的效果，为上海在疫情收尾阶段提出更高的任务目标夯实了基础。

二、 疫情收尾期全面提振经济发展的政策

1、 出台背景

4月29日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势，会议提出“疫情要防住，经济要稳定，发展要安全”，明确了政策导向和工作重心向稳增长和稳预期方向偏移。5月23日，国务院召开常务会议，决定实施33项针对性强、有力有效的区间调控举措，稳住经济基本盘，从财政、金融、投资、消费、产业链、能源、就业和房地产等8个方面进行大力度调节。5月25日，国务院召开“全国稳住经济大盘”电视电话会议，将上述两次会议出台的政策，与省市县各地进行沟通，达

成共识，要求落实并加强监管。所以，上海在疫情得到根本性控制的 5 月底，按照中央要求出台了后疫情时代恢复经济发展的一揽子计划。

2、政策解读

5 月 29 日上海市政府发布《上海市加快经济恢复和重振行动方案》，方案分为市场主体纾困解难、推进复工复产复市、稳外资外贸、促进消费、拉动投资、强化保障、加强民生和优化营商环境保障城市安全有序运行八个方面 50 条具体措施，为上海疫情收尾期的经济恢复提出一揽子政策方案。

在这八个方面的政策内容中，最受到市场关注的是复工复产和促进消费投资方面的政策，在此一一解读。

(1) 复工复产，动态推进，呵护外资

对于上海各种行业、各类企业的复工复产复商复市，整体的政策是分类指导、根据行业特征动态修订不同领域的疫情防控指导，取消企业复工复产复市不合理限制。在整体政策的指引下，方案又对推进节奏和外资进行了重点关注。

推进节奏方面，上海重点产业且具有独立封闭生产条件的汽车、集成电路和生物医药等制造业依然走在前列。这些行业早在 4 月份就逐步推进了复工复产，随着生产的持续，原材料储备减少和产成品库存增多现象同时出现，所以现阶段要打通供应链上下游企业协同复工复产，稳步提高行业的运作效率。而农业和交通物流等行业属于基础性行业，需要从保障民生和保证生产正常运行的两个维度推进复工复产。最后恢复的是需要人气聚集才能够很好运行的行业领域，比如餐饮、文旅会展，虽然也非常重要，但是目前疫情尚未结束，对于人员聚集性的行业，依然采取比较审慎的态度。

外资企业一直在上海的经济发展中占据着重要的地位，然而近年来的贸易摩擦、今年以来的地缘冲突加之上海疫情的变化对外资企业在上海的发展产生了显著的影响。方案从支持外资企业恢复生产经营、帮助外贸企业纾困、稳定外资企业预期和信心以及专项资金稳定外资外贸方面提出了具

体的政策，对外资企业呵护的意图非常明显。

(2) 拉动内需，多管齐下，促进消费

消费一直是拉动经济三驾马车中政府最为看重的，特别是疫情让上海老百姓很长一段时间足不出户，在疫情收尾期采取一定积极的政策促进消费将会起到良好的效果。此次方案出台的刺激消费政策较为立体，既有建设消费品供给基础设施的规划也有支持相关行业发展的政策，既有鼓励大宗消费品消费的措施又有增加节庆活动的计划，照顾到消费领域的诸多方面。

大宗消费方面，汽车是主要抓手。新能源汽车和传统汽油车齐抓并举，传统汽油车领域年内新增非营业性客车牌照额度 4 万个，按照上半年的牌照数量，投放增加量超过 50%，将很好的刺激汽车购置消费；新能源车方面，符合一定要求的购买纯电动汽车车主，将获得 10000 元的财政补贴。

建设消费品供给基础设施方面，“抓紧规划建设一批集仓储、分拣、加工、包装等功能于一体的城郊大仓基地，推动应急物资储备基地建设，确保应急状况下及时就近调运生活物资。”疫情初期，交通物流领域受到封控影响，各种生活物资调配问题影响了上海的正常运转。后来在各区建设保供大仓，人民群众的生活才得到很好的保障。在疫情收尾阶段，上海吸取疫情防控期间的经验教训，规划建设一体化功能的城郊大仓，有利于上海应对重大突发事件。

(3) 增加投资，全面覆盖，搞活经济

政府主导的投资一直被视为拉动经济增长见效最快的手段，所以这次方案发布中增加投资的政策所占的篇幅非常大，主要可以从以下几个方面来解读：

首先看资金投向，方案提出“支持铁路大通道、轨道交通网络、航空枢纽、港口、能源、内河航道、水利、地下综合管廊等基础设施重点项目加快开工建设，推动集成电路、新能源汽车等一批重大产业项目加快落地”。“铁公基”是政府主导投资的方向，这次也不例外，除了老生常谈的一些重点项目外，对于集成电路、新能源汽车这些产业项目的投资是我们关注的重点。另外，方案还提出“年内完成中心城区成片旧区改造，全面提速零星旧区改造，年内新启动 8 个以上城中村改造项目”，旧改是政府投资的另一个主战场，特别是这次疫情城中村相对于其他区域疫情管控难度更

大，或成为推进其改造的另一个诱因。

其次看投资审批管理，优化审批程序，简化流程，建立房地产项目前期审批绿色通道，减轻规划限制对审批的影响，通过全方位的审批管理优化、简化促进投资项目尽快完成审批，形成实物量。

再次看资金配套，投资资金来源也是多元化的，除了政府资金、政府专项配套债券外，资本市场、社会资本参与等方面，方案都给出了具体的政策。

3、实施效果

上海市加快经济恢复和重振行动方案兼顾了短期、中期和长期效应。短期来看，随着政策的出台消费领域、土地出让收入方面都会出现立竿见影的效果，比如 6 月份上海首批集中供地土地出让成交 878.9 亿元，对市场释放出疫情后土地领域回归正常的信号。中期来看，汽车销售量有望再创新高，特别是新能源汽车和传统汽车近年来一直处在此消彼长的状态，这次政策双双发力，同时利好两个市场。长期来看，上海不论是对重点产业的投资还是对基础设施的投资，都是有的放矢，对于拉动经济、促进就业，提升产业能级，增加人民群众生活的便利度和对城市发展的满意度都会起到积极的作用。

三、 疫情期间纾困扶持配套政策

1、 出台背景

2021 年年末，北京大学光华管理学院教授带领团队发布研究报告称：2021 年三季度小微企业现金流状况维持平均值为 2.9 个月，小微企业抵抗重大事件持续影响的能力不强。上海此次疫情从 3 月中下旬部分社区封控至 6 月 1 日大部分区域解封，时间跨度为 2~3 个月。对于相当一部分的小微企业，在这 2~3 月的时间内基本没有什么营业收入，那么企业面临的困难可想而知。在疫情收尾阶段，有必要出台纾困扶持的务实政策，帮助企业走出困境。

2、政策解读

(1) 减免租金及后续调整

早在 3 月 31 日，上海市国资委会同市住建委、市房管局制定了《上海市国有企业减免小微企业和个体工商户房屋租金实施细则》对承租上海市区属国企的自有经营性房产和使用权房从事生产经营活动的小微企业和个体工商户实施普遍减免 3 个月租金的政策。5 月 29 日上海市政府发布《上海市加快经济恢复和重振行动方案》，对租金减免政策进行了调整。调整主要涉及三个方面：首先对实施租金减免的主体进行了扩容，从市区属国有企业扩展为鼓励在沪央企，其他省市在沪国有企业及其他非国有企业。实施主体的大幅扩容无疑让能够享受到租金减免的小微企业数量大幅增加。其次对租金减免的期限进行了延长，从 3 个月延长到 6 个月。最后，在实施主体实行租金减免后，政府在资金补贴、税费减免和贷款优惠方面给予实施主体支持政策，降低实施主体在租金方面的损失，提高实施主体减免租金的意愿。

(2) 维护劳动关系指引

4 月 26 日，上海人社局印发《关于进一步维护当前劳动关系和谐稳定的工作指引》从规范劳动用工、保障工资支付、完善工作机制、加强组织保障四个方面稳定企业的劳动关系。指引充分考虑了劳动者和企业在疫情期间遇到的特殊用工环境与不可抗力因素，预判了可能会对双方权益造成的损失，在保护双方合法权益与诉求的同时，也对可能出现的不可避免的损失，进行了预防性的指导。

指引的出台，能够在当前形势下统筹劳动者权益维护和企业的健康发展，尽可能降低疫情对双方带来的负面影响，让复工复产平稳有序地推进，有利于维护社会整体的安定。

3、实施效果

一方面为企业减免租金，一方面维护劳动者的合法权益，上海政府推出的纾困扶持配套政策兼顾企业和个人两方面主体，力图将疫情对企业、劳动者的影响降到最低，在短期内将对企业正常运营、劳动者就业稳定起到积极作用。

结语

疫情终将过去，美好从未远离。在疫情持续的数月内，上海政府各委办局殚精竭虑出台了一系列政策，为上海各行各业的复工复产复商复市夯实了基础。当我们挥去疫情的阴晦，必然迎来充满烟火气的、大家熟悉的那个繁华的上海！

免责声明

本报告刊载的一切资料及数据，虽力求精确，但仅作参考之用。本刊分析内容并不反映个别情况，对于特定项目读者应自行寻求专业意见。城市测量师行保留一切版权，未经许可，不得转载。

©城市测量师行 2022 年

主办单位：城市测量师行——上海城市房地产估价有限公司

编辑部地址：上海市北京西路1号新金桥广场11、15-18F

邮编：200003

网址：www.surea.com

电子邮箱：surea@surea.com

电话：86 21 63589988

更多楼市资讯、研究报告可以
扫描下方二维码阅读



更多价格、更多功能可扫描下
方二维码查询、使用

