

上海市普陀区人民政府办公室文件

普府办〔2021〕41号

上海市普陀区人民政府办公室关于印发 《上海市普陀区推进城市一刻钟便民生活圈首批 国家级试点建设实施方案》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、镇政府，各有关单位：

《上海市普陀区推进城市一刻钟便民生活圈首批国家级试点建设实施方案》已经区政府同意，现予印发。

上海市普陀区人民政府办公室

2021年12月10日

上海市普陀区推进城市一刻钟便民生活圈 首批国家级试点建设实施方案

为贯彻落实《商务部等 12 部门关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》（商流通函〔2021〕176 号）、《商务部办公厅等 11 部门关于印发〈城市一刻钟便民生活圈建设指南〉的通知》（商办流通函〔2021〕247 号）、《上海市建设国际消费中心城市实施方案》（沪府办发〔2021〕24 号）和《上海市商务委等 4 部门关于开展“2021 年度上海一刻钟便民生活圈示范社区建设试点”工作的通知》（沪商商贸〔2021〕301 号）等文件精神，结合市委、市政府《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》（沪委发〔2020〕35 号）、市商务委《关于印发〈上海市推进商业数字化转型实施方案（2021-2023 年）〉的通知》（沪商电商〔2021〕172 号）有关要求，根据普陀区实际，特制定本实施方案。

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，全面贯彻落实党的十九届六中全会、中央经济工作会议精神，习近平总书记“七一”重要讲话、考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神以及普陀区第十一次党代会精神，科学把握新发展阶段，坚决贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，

深入推动高质量发展，坚持以人民为中心发展思想，紧紧围绕“创新发展活力区、美好生活品质区”建设目标，按照试点先行、以点带面、逐步推开的思路，建立联动机制，推动科学优化布局、补齐设施短板、丰富商业业态、壮大市场主体、鼓励数字赋能、引导规范经营，提高服务便利化、标准化、规范化、智慧化、品质化水平，将便民生活圈打造成为促进形成强大国内市场、服务保障民生、推动便利消费、鼓励创新、扩大就业的重要平台和载体，全面提升普陀城区软实力，率先开创人民城市建设新局面。

二、建设目标

本着“社区是家的部分，城市是家的延伸”理念，打造普陀区“一圈一特色”一刻钟便民生活圈（以下简称“便民生活圈”），实现家区一体、人城相融。试点建设覆盖全区十个街道（镇），坚持“两年试点，三年推广”的思路，边建设、边评价，先试点、后推广，立足当前、探索未来，到“十四五”期末力争建成布局合理、业态齐全、功能完善、智慧便捷、规范有序、服务优质、商居和谐的城市便民生活圈，便利化、标准化、规范化、智慧化、品质化水平全面提升，在服务基本民生、促进消费升级、畅通城市经济微循环方面发挥更大作用，实现基本型便民生活圈（基本保障类）全区100%覆盖，高水平便民生活圈（品质提升类）力争全区100%覆盖，试点区域居民基本满意度力争100%。

三、建设原则

（一）政府引导、市场决定

充分发挥政府规划引导作用，完善政策体系，加大公共资源投入。全面发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励各类社会主体参与投资、建设和运营，增强便民生活圈商业服务功能和可持续发展能力。

（二）创新驱动、品质供给

充分发挥各类资源和社会力量作用，推动商业业态创新、管理创新、服务创新，鼓励标准化、专业化、连锁化、特色化、智慧化、品牌化发展，提供适合社区消费的多层次、个性化商品和服务。

（三）以人为本、保障基本

把实现人民对美好生活的向往作为奋斗目标，贯彻以人民为中心发展思想，优先满足居民最关心、最迫切、最现实的生活需求，关注年轻人时尚消费，兼顾社区老年人群体特殊需求，充分体现便民、利民、惠民宗旨。

（四）集约建设、商居和谐

结合实施城市更新行动，盘活存量设施资源，集中建设新增设施，提高设施使用效率，在保证安全的前提下提倡“一点多用、一店多能”，避免大拆大建。营造商居和谐的消费环境，做到商业设施与公共设施相联动、商业运营与社区治理相连通，商业发展和居民需求相匹配。

四、业态配置要求

便民生活圈业态配置要求遵循补短板、提品质、强标准、建

层次、重连锁、兴共享、赋智能、显特色 24 字方针。

（一）补短板，优先配齐基本保障类业态

通过引进品牌企业、扩充现有网点功能等方式，优先配齐、配优、配强此类业态。结合发展实际，按照商业性、类公益性分类，明确不同生活保障业态属性，建立商业网点设施目录或清单。推动类公益性业态纳入城市公共服务设施目录或街道（镇）老旧小区改造内容，已建居住区要按照“缺什么补什么”的原则优化网点配置，新建居住区必须统一规划和建设商业网点。

（二）提品质，因地制宜发展品质提升类业态

按照社区发展基础和居民消费需求，引进知名品牌连锁企业，渐进式发展品质提升类业态。优先发展对居民生活品质提升最迫切需要的老年康护、特色餐饮、运动健身、新式书店、幼儿托管等业态。

（三）强标准，加快菜市场标准化改造升级

结合不同社区实际，分类制定高起点改造提升地方标准，加快推进社区菜市场、生鲜店（菜店）标准化、智慧化建设，丰富商品品类、保障食品安全、维持价格稳定、提升管理水平、优化购物环境，鼓励开展配送上门等增值服务、便民服务，满足居民消费需求。

（四）建层次，构建多层次早餐供应体系

针对不同地区社区居民消费习惯和消费需求，推动构建以社区早餐店为主体，以便利店、特色餐饮店、老年配餐中心、箱式

移动餐饮售卖车等为补充的多层次早餐供应体系，丰富小菜、营养粥、豆制品、奶制品、主食等品种，保障早餐供应更便捷、更丰富、更健康。

（五）重连锁，重点发展品牌连锁店

提高品牌连锁化覆盖率，连锁店数量占便民生活圈商业网点总量的比重在 30%以上。鼓励提供闲置资源和优惠政策，支持品牌连锁企业（便利店、药店、家政服务店、美容美发店等）进社区，发展智能社区商店（无人值守便利店、自助售卖机等）。鼓励便利店、药店视情延长营业时间，有条件的可 24 小时营业。鼓励小商店、杂货店、副食店自愿向加盟连锁发展，提高商品质量和服务水平。鼓励连锁药店利用专业力量拓展老年康护、保健养生咨询或培训等项目，引入健身、养生、美容等功能和产品，开展高质量便民服务。支持品牌连锁企业完善门店前置仓和配送功能，推动线上线下融合、店配宅配融合、末端共同配送及店仓配一体化运营。

（六）兴共享，鼓励“一店多能”

鼓励各类商业网点提供多样化便民服务，在安全、卫生的前提下适度搭载书报经营、打印复印、代扣代缴、代收代发、家政预约等项目，提高设施使用效率，增加微利业态经营可持续性。

（七）赋智能，数字化驱动便民生活圈建设

面向居民、商户、政府，针对消费前、中、后三个环节，聚焦消费痛点、经营难点、治理堵点三个方面，通过居民入圈、商

户触网、政府监管，打通居民、商户、政府数据壁垒，实现消费信息易查、产品服务易订、店配宅配易达，经营管理全过程、全时段、全生命周期，政府数据抓取便捷全面、监控监管及时高效、行业布局精准有据。鼓励各街道（镇）结合自身条件，打造智慧食堂、智慧菜场、智慧服务等数字化应用场景，做好复制推广，成熟一个推广一个。

（八）显特色，打造“一圈一特色”便民生活圈

鼓励各类便民生活圈在补足短板、提升品质基础上，因地制宜、凝聚地方特色。围绕历史文脉、空间布局、人群特征、业态特性等，打造宜购、宜居、宜业、宜游、宜养、宜学“六宜”便民生活圈，体现全龄友好、人文关怀，让人民群众拥有更多的获得感、幸福感、安全感。

五、主要任务

（一）科学优化布局

加强统筹设计，顺应消费升级趋势，围绕便利消费、便民服务，明确便民生活圈商业网点规模、布局、业态结构和服务功能，与居民数量、消费习惯、经济水平等要素相适应。合理优化网点，重点对老旧小区、新建居住区、城乡结合部小区加强商业网点布局，满足居民便利生活和日常消费需求。推动商居和谐，落实相关规划和标准，引导住宅和商业适当分离，商业设施和社区风格相协调，基本保障业态和品质提升业态相结合。

（二）补齐设施短板

结合社区服务体系建设、老旧小区改造等，明确新建和改造提升项目，推动便民商业设施进社区，打通“最后一公里”。支持盘活分散的社区空间资源，因地制宜配齐商业设施，通过标准化改造提升质量标准、环境卫生、服务品质。已建居住区要按照“缺什么补什么”的原则优化网点配置，对网点匮乏区域，支持智能信包箱（快件箱）、箱式移动早餐售卖车、蔬菜直通车等便利设施进社区。支持有条件社区改造提升商业中心、片区等各类综合服务设施，完善“一站式”便民服务功能。鼓励有条件物业服务企业向养老、托育、家政、邮政快递、前置仓等领域延伸，推动“物业服务+生活服务”，提升消费便利化、品质化水平。

（三）丰富商业业态

鼓励商业与物业、消费与生活、居家与社区等场景融合，实现业态多元化、集聚化、智慧化发展。优先配齐基本保障类业态，支持与居民日常生活密切相关的便利店、综合超市、菜市场、生鲜超市（菜店）、早餐店、美容美发店、洗染店、药店、照相文印店、家政服务点、维修点、再生资源回收点、邮政快递综合服务点、前置仓等进社区，在安全、合法前提下采取“一点多用”、服务叠加等方式发展微利业态，保障生活必需。因地制宜发展品质提升类业态，鼓励发展特色餐饮、运动健身、保健养生、新式书店、教育培训、休闲娱乐、老年康护、幼儿托管等品质提升类业态，促进商文旅体融合，拓展社交化、特色化功能，满足居民多样化消费需求，提升生活品质。

（四）壮大市场主体

发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发各类市场主体活力，促进集聚式发展。鼓励大企业输出品牌、标准、管理和服务，发展社区便利店、超市、理发店、餐饮店（早餐、快餐）等直营连锁，对形象标识、门店管控、设施配置、服务标准、商品采购、物流配送实行“六统一”。鼓励企业以大带小，在做好自营商超同时，开放供应链、物流渠道及门店资源，为传统“夫妻店”、杂货铺提供集采集配、统仓统配等一站式服务，通过商业特许经营方式实现品牌化、规范化发展。支持菜市场、生鲜超市（菜店）标准化改造，推广先进冷链技术和设施设备，加强供应链管理，实行超市化、连锁化经营。增强服务便利，鼓励“一店多能”，搭载代扣代缴、代收代发、上门服务、租赁等项目，通过跨界经营提高便民服务能力。提升服务品质，推广专业化托管、连锁经营、农超对接、店仓配一体等成熟模式，引导差异化、特色化经营，提高管理效能和服务供给能力。

（五）鼓励数字赋能

鼓励第三方技术服务商把大数据应用到开店布局、进销存管理、物流配送、商品追溯等各个环节，提供周边商品和服务搜索、信息查询、生活缴费、地理导航及线上发券、线下兑换等免费服务，促进模式创新和市场要素精准配置。推动平台企业为高质量发展 and 高品质生活服务，坚持发展与规范并重，为社区商户提供营销、信息、流量、数字化工具等免费或让利服务，实现线上线

下一体、店配宅配融合。加大与数字化平台企业战略合作，支持数字平台企业与便民生活类企业开展合作，打造智慧食堂、智慧菜场、智慧服务等应用场景。优化信息服务，支持依托智慧社区信息系统，构建城市便民生活圈智慧服务平台（小程序或 APP），整合本地商户资源，鼓励线下购物、餐饮、休闲、文化、养老、托育、家政等商户触网升级，打造集约式发展生态圈。

（六）引导规范经营

鼓励制定相关标准，开展从业人员岗位培训，规范商户经营和服务行为。完善管理制度，整合街道（镇）、社区、物业、商户等各方力量，强化诚信经营和守法意识，通过共建共管加强环境整治和自律规范。引入专业运营商，鼓励整体规划、统一招商、统一运营、规范管理，完善购物、服务、休闲、健身、文化、社交等功能。照顾特殊群体，完善必要的无障碍设施，张贴便民生活圈导视图，鼓励设立为老年人服务的专柜和体验店，保留实体店铺面对面人工服务，支持现金和银行卡支付，提供简便易行、满足老年人基本需要的服务方式，提高便民服务的“温度”。

六、时间节点

2021 年，完成一刻钟便民生活圈试点建设工作总体方案，在调查研究基础上确定曹杨街道 2021 年度首批 8 个试点生活圈名单并开展试点建设工作。

2022 年，对首批 8 个试点便民生活圈进行评价、总结，启动第二批 3 个街道（镇）的便民生活圈建设工作。

2023 年，对前两批试点生活圈进行评价、总结，启动第三批 3 个街道（镇）的便民生活圈建设工作。

2024 年，对前三批试点生活圈进行评价、总结、动态完善，启动第四批 3 个街道（镇）的便民生活圈建设工作。

2025 年，对四批便民生活圈建设工作进行巩固、完善、总结，形成普陀特色和经验。

七、保障措施

（一）加强组织领导

将一刻钟便民生活圈纳入我区促发展、保民生的重点工程，作为实施扩大内需战略和做好“六稳”工作、落实“六保”任务的有效手段。成立试点建设工作小组。由分管副区长任组长，区发改委、区商务委、区教育局、区民政局、区财政局、区人社局、区规划资源局、区建管委、区文旅局、区卫生健康委、区市场监管局、区国资委、区体育局、区绿化市容局、区房管局、区金融办、区税务局、区消防救援支队、各街道（镇）分管领导为组员的普陀区一刻钟便民生活圈首批国家级试点建设工作小组。

区商务委等相关职能部门统筹推进我区便民生活圈试点建设。区政府相关部门明确分管领导和联络员参与建设工作，细化本部门具体职责并加以落实。各街道（镇）成立工作专班，牵头负责本街道（镇）范围内便民生活圈建设规划和实施，协调区职能部门参与有关项目研讨和建设，定期向工作小组报送阶段性建设成果。（区相关部门、各街道（镇）负责）

加强顶层设计，在用地、用房、财政、金融、营商环境等方面加大政策扶持力度，重点解决居民消费难点痛点问题。全面推动便民生活圈首批国家级试点建设工作，区发改委、区商务委、区民政局、区财政局、区人社局、区规划资源局、区建管委、区文旅局、区市场监管局、区体育局、区房管局、区金融办、区税务局等部门发挥各自职能作用，加强资源配置，落实支持政策，强化监督管理，优化营商环境，共同推动便民生活圈健康发展。（区相关部门、各街道（镇）负责）

（二）强化政策保障

将便民生活圈建设纳入我区城市社区公共服务设施配置。新建居住区必须统一规划和建设商业网点，严格落实国务院关于新建社区商业和综合服务设施面积占社区总建筑面积比例不得低于10%的规定，科学配置商业设施，确保商业面积、商业业态、建筑规格等满足需求，做到社区商业设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收和同步交付。结合旧城改造和城市更新，做好与国土空间规划衔接，推动土地复合开发利用、用途合理转换，盘活存量房屋设施，增加商业网点用房供给，有条件的商业网点周边要实行人车分流，完善无障碍设施。鼓励物业服务企业在保障安全、征得业主同意的前提下，在居住区设置共享仓、前置仓，为商户和居民提供物品临时存放场所。（区规划资源局、区建管委、区国资委、区房管局按职责分工负责）

鼓励共享办公、线上线下融合等新模式新业态新服务发展，

加大支持微利业态经营力度，清理规范用电环节不合理加价行为；鼓励结合实际制定房租减免、补贴政策，推动降低社区店铺经营成本。（区商务委、区发改委、区市场监管局按职责分工负责）

落实创业担保贷款贴息政策。支持用好就业补助资金，对符合条件的商户企业按规定落实就业补贴政策。（区人社局、区财政局按职责分工负责）

引导辖区金融机构加大普惠金融支持力度，对行业主管部门推荐的为老服务、应急保供、便民利民等名单企业（含信用信息）依法依规提供金融优惠政策。为社区提供专业、便捷、贴心的金融服务，指导各金融机构强化社区老年人金融服务水平，切实解决老年人运用智能技术困难问题。（区金融办、区各街道（镇）负责）

鼓励物业服务企业搭载邮政、快递服务，补齐设施短板，支持智能信包箱（快件箱）等便利设施进社区。通过组织寄递服务企业投入等方式，多渠道筹措智能信包箱（快件箱）、邮政快递末端综合服务点（驿站）的规划建设资金，落实相关街道（镇）属地支持责任。（区房管局、各街道（镇）负责）

鼓励有条件地方对便民生活圈商户购买的财产险、食品安全险、职业责任险等给予适当补贴，提高商户经营抗风险能力。（各街道（镇）负责）

突出便民办税，优化服务措施，加强政策宣传辅导。积极落实国家出台的关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠

政策、生活性服务业增值税加计抵减政策以及普惠性减税降费政策，帮助纳税人应享尽享政策红利。（区民政局、区税务局按职责分工负责）

统筹用好商业发展资金等现有资金渠道，落实推动品牌连锁便利店加快发展有关政策，推进便民生活圈建设。（区商务委负责）

加强各类资源统筹谋划和配置，按照便民生活圈建设要求，落实卫生资源、体育资源、教育资源、文旅资源、公园资源、养老资源、便民早餐点、菜场超市在我区合理配比和科学分布，推动更多便民资源下沉社区一线。（区商务委、区教育局、区民政局、区文旅局、区卫生健康委、区体育局、区绿化市容局按职责分工负责）

（三）优化营商环境

持续深化商事制度改革，优化企业开办服务，推广电子证照应用，支持各地加大住所与经营场所登记改革力度。实施“包容审慎”监管，坚持处罚与教育相结合，对违法情节轻微、无违法后果或后果较轻的，在法律法规允许幅度范围内给予适当从轻、减轻或免于处罚，指导和帮助市场主体整改。（区市场监管局、各街道（镇）负责）

简化社区店铺开业程序，装修施工、招牌设置实行备案承诺制，歌舞娱乐放映游艺场所以及除歌舞娱乐放映游艺场所外建筑面积大于300平方米的其他公众聚集场所应办理公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查。（区建管委、区消防救援支队、各

街道（镇）负责）

坚持发展和规范并重，建立健全社区电商（含社区团购等）领域市场准入规则，划清底线、加强监管、规范秩序，促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张。加强规范和监管，维护公众利益和社会稳定，督促平台企业承担商品质量、食品安全保障等责任，落实社区团购“九不得”规定，维护线上线下公平竞争的市场环境。畅通投诉举报渠道，完善消费纠纷解决机制和消费者反馈评价机制。（区商务委、区市场监管局按职责分工负责）

（四）夯实工作基础

鼓励第三方机构为社区小微企业和个体工商户提供数字化转型、信息咨询、装修设计、营销策划、经营分析等专业服务。鼓励企业利用地方教育附加政策，多渠道开展线上线下培训。完善统计制度，加强便民生活圈店铺数量、从业人数、居民满意度、建设改造投资额等指标统计。创新工作宣传和交流方式，把居民满意不满意作为检验标准，边试点、边总结、边推广成熟经验做法，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。（区商务委、区教育局、区人社局、各街道（镇）负责）

