



上海市人民政府公报

2016

第 19 期(总第 379 期)

上海市人民政府公报

二〇一六年第十九期

(半月刊)

(总第 379 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇一六年十月五日出版

目 录

【市政府文件】

| | |
|---|------|
| 上海市人民政府令（第 43 号） | （4） |
| 上海市市场监督管理行政处罚程序规定 | （4） |
| 上海市人民政府令（第 44 号） | （13） |
| 上海市危险化学品安全管理办法 | （13） |
| 上海市人民政府关于印发《“中国制造 2025”上海行动纲要》的通知 | （27） |
| “中国制造 2025”上海行动纲要 | （27） |
| 上海市人民政府关于印发《上海市虹桥商务区发展“十三五”规划》的通知 | （37） |
| 上海市虹桥商务区发展“十三五”规划 | （37） |
| 上海市人民政府关于印发《“十三五”时期上海国际航运中心建设规划》的通知 | （48） |
| “十三五”时期上海国际航运中心建设规划 | （48） |
| 上海市人民政府关于印发《上海市现代农业“十三五”规划》的通知 | （57） |
| 上海市现代农业“十三五”规划 | （57） |
| 上海市人民政府关于印发《上海市技术基础发展和改革“十三五”规划》的通知 | （67） |
| 上海市技术基础发展和改革“十三五”规划 | （67） |
| 上海市人民政府关于王建平同志免职的通知 | （77） |
| 上海市人民政府印发修订后的《上海市人民政府贯彻国务院关于加强职业培训 | |
| 促进就业意见的实施意见》的通知 | （77） |
| 上海市人民政府贯彻国务院关于加强职业培训促进就业意见的实施意见 | （77） |
| 上海市人民政府关于于秀芬等同志职务任免的通知 | （81） |

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《本市贯彻〈国务院办公厅关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见〉的实施办法》的通知 (81)

 本市贯彻《国务院办公厅关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见》
 的实施办法 (81)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市政府质量奖管理办法》的通知 (83)

 上海市政府质量奖管理办法 (83)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市促进新消费发展发挥新消费引领作用
行动计划（2016—2018 年）》的通知 (88)

 上海市促进新消费发展发挥新消费引领作用行动计划（2016—2018 年） (88)

上海市人民政府令

第 43 号

《上海市市场监督管理行政处罚程序规定》已经 2016 年 8 月 29 日市政府第 124 次常务会议通过，现予公布，自 2016 年 11 月 1 日起施行。

市 长 杨 雄

2016 年 9 月 5 日

上海市市场监督管理行政处罚程序规定

(2016 年 9 月 5 日上海市人民政府令 第 43 号公布)

第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

为了统一市场监督管理行政处罚程序，规范市场监督管理机关依法行使职权，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律法规的规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条 (适用范围)

本市范围内区市场监督管理局(以下简称“区市场监管局”)实施行政处罚及其相关的行政执法活动，适用本规定。

第三条 (教育指导)

对违法行为的查处，应当坚持处罚与教育相结合的原则，可以采取指导、建议等方式，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第四条 (层级指导和监督)

市工商行政管理部门、市质量技术监督部门、市食品药品监督管理部门、市价格主管部门(以下统称“市级主管部门”)应当加强对区市场监管局办理行政处罚案件的业务指导和监督，对区市场监管局办理的重大行政处罚案件，可以进行督办。

第五条 (行刑衔接)

市级主管部门应当会同市公安机关建立健全行政执法与刑事司法衔接机制，明确相关业务领域案件移送的程序和材料。

区市场监管局发现违法行为涉嫌犯罪的，应当按照国家和本市相关规定，将案件移送司法机关。

第二章 管 辖

第六条 (地域管辖)

行政处罚由违法行为发生地的区市场监管局管辖。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

同一违法行为，两个以上区市场监管局都有管辖权的，由最先立案的区市场监管局管辖。

第七条 (指定管辖)

区市场监管局之间发生管辖权争议，协商不成的，应当报请市级主管部门指定管辖。区市场监管局认为应当由其管辖的案件由于特殊原因难以办理的，可以报请市级主管部门管辖或者指定管辖。市级主管部门应当在收到报送材料之日起 5 个工作日内确定案件的管辖部门。

市级主管部门在必要时,可以直接办理区市场监管局管辖的案件,也可以将自己管辖的案件指定区市场监管局管辖。

市级主管部门指定管辖的行政处罚案件,区市场监管局应当自收到指定管辖决定之日起 3 个工作日内,办理移交手续。

第八条 （移送管辖）

区市场监管局发现所办理的案件不属于本部门管辖的,应当及时办理案件移送手续,将与案件有关的物品、材料移送至有管辖权的区市场监管局或者其他行政管理部门。

受移送的部门认为移送不当的,应当报请共同的上一级行政机关指定管辖,不得再自行移送或者退回。

第三章 行政处罚的一般程序

第一节 一般规定

第九条 （行政检查的程序要求）

行政执法人员进行行政检查或者调查时,不得少于两人,并应当出示行政执法证件。

行政执法人员实施行政检查,应当告知当事人检查的内容、要求以及相关的权利义务,并予以记录。

第十条 （回避）

具有下列情形之一的,行政执法人员应当主动回避,当事人也有权申请其回避:

- (一)是本案的当事人或者当事人的近亲属;
- (二)本人或者其近亲属与本案有直接利害关系;
- (三)与当事人有其他关系,可能影响案件的公正处理。

行政执法人员的回避,由区市场监管局负责人决定。

回避决定作出前,主动回避或者被申请回避的人员不停止对案件的调查。

第十一条 （责令改正）

区市场监管局责令当事人改正违法行为的,应当明确改正的内容和期限。

责令限期改正的期限应当按照法律、法规、规章或者技术规范等的规定执行。法律、法规、规章或者技术规范没有规定的,改正期限一般不超过 30 日;确有必要超过 30 日的,报请区市场监管局负责人批准。

第十二条 （协助调查）

区市场监管局办理行政处罚案件需要本市其他区市场监管局协助调查的,应当以书面形式提出协助调查请求。

收到协助调查请求的区市场监管局应当在 15 个工作日内,完成协助调查工作。特殊情况需要延长协助调查期限的,可以延长 15 个工作日,并告知请求协查的区市场监管局。

第二节 立 案

第十三条 （立案条件）

区市场监管局对涉嫌违法的行为,属于本部门管辖的,应当予以立案。

第十四条 （立案期限）

区市场监管局依据监督检查职权,或者通过投诉、举报、移送、交办等途径发现的违法行为线索,应当自获得线索材料之日起 10 日内,组织核查并决定是否立案;有特殊情况的,可以延长至 15 日。

检验、检测、检定、鉴定、其他行政机关协查等所需时间,不计入前款规定期限。

第十五条 （立案结果）

立案或者不予立案应当填写审批文书,报区市场监管局负责人批准。

决定立案的,区市场监管局应当将立案决定告知当事人,并指定 2 名以上行政执法人员负责调查处理。

第三节 调查取证

第十六条（调查要求）

立案后,行政执法人员应当进行全面、客观、公正地调查,收集证据。

向当事人或者有关人员收集证据时,行政执法人员应当告知其有如实提供相关资料、回答询问、协助调查的义务。

首次向当事人收集证据时,行政执法人员应当告知其有申请回避的权利。

第十七条（调查内容）

调查取证的案件事实主要包括:

- (一)当事人的基本情况;
- (二)违法行为是否存在;
- (三)违法行为是否为当事人实施;
- (四)实施违法行为的时间、地点、方式、后果等情形;
- (五)与案件有关的其他事实。

第十八条（证据种类）

行政执法人员应当依法收集、制作与案件有关的证据。证据主要包括以下几种:

- (一)书证;
- (二)物证;
- (三)视听资料;
- (四)电子数据;
- (五)证人证言;
- (六)当事人的陈述;
- (七)鉴定意见;
- (八)现场笔录。

上述证据,应当符合法律、法规、规章等关于证据的规定,并经查证属实,才能作为认定事实的依据。

立案前取得的证据,适用前款规定。

第十九条（证明材料的提供）

行政执法人员可以要求当事人、证人提供与案件有关的证明材料,并由材料提供人在有关证明材料上签名或者盖章。

案件调查中发现涉嫌假冒产品的,区市场监管局可以交由被假冒的企业或者其他权利人进行辨认、鉴别,并由其出具证明材料。

第二十条（书证物证）

行政执法人员应当收集书证原件、物证原物作为证据。

收集原件有困难的,可以提取复印件、影印件或者抄录本等,经提供人标明核对无误后,注明出证日期、证据出处,并由提供人和行政执法人员签名或者盖章。

收集原物有困难的,可以提取与原物核对无误的复制件或者证明该物证的照片、录像等其他证据,经提供人标明核对无误后,注明出证日期、证据出处,并由提供人和行政执法人员签名或者盖章。

第二十一条（视听资料）

行政执法人员应当收集与案件有关的录音、录像等视听资料的原始载体作为证据。收集原始载体有困难的,可以收集复制件,并注明制作方法、制作时间、制作人和证明对象等情况。

有声音的视听资料应当附有该声音内容的文字记录。

第二十二条（电子数据）

行政执法人员应当收集电子数据的原始载体。收集原始载体有困难的,可以采用拍照摄像、拷贝复制以及将有关内容打印后按书面证据进行固定等方式予以取证,取证时应当注明制作方法、制作时间、制作人和证明对象等。

对于电子数据被删除、篡改或者因内容复杂等情形,行政执法人员自行收集有困难的,区市场监管局可以书面委托具有资质的第三方鉴定机构进行检验分析,并由其出具书面意见。

第二十三条 (询问笔录)

行政执法人员询问当事人及证人时,应当个别进行,并制作笔录。

询问笔录应当交被询问人核对,对阅读有困难的被询问人,行政执法人员应当向其宣读。询问笔录有差错、遗漏的,应当允许被询问人更正或者补充。更正或者补充的部分应当由被询问人签名、盖章或者按指纹确认。

询问笔录经核对无误后,由被询问人在笔录上逐页签名、盖章或者按指纹确认。行政执法人员应当在询问笔录上签名。

第二十四条 (检验、检测、检定、鉴定意见)

需要对案件中专门事项进行检验、检测、检定、鉴定的,区市场监管局应当书面委托具有法定检验、检测、检定、鉴定资格的机构进行。没有相应的法定机构的,可以委托其他具备条件的机构。

检验、检测、检定、鉴定意见应当由检验、检测、检定、鉴定人员签名或者盖章,并加盖机构公章。

检验、检测、检定、鉴定意见应当告知当事人。法律、法规、规章对复检有规定的,应当同时书面告知当事人申请复检的权利。

第二十五条 (现场笔录)

行政执法人员制作现场笔录,应当载明现场的情况,由行政执法人员、当事人签名或者盖章。必要时,可以采取拍照、录像等方式记录现场情况。

第二十六条 (境外证据)

从中华人民共和国领域外取得的证据,应当说明来源,经所在国公证机关证明,并经中华人民共和国驻该国使领馆认证,或者履行中华人民共和国与证据所在国订立的有关条约中规定的证明手续。

境外证据所包含的语言、文字应当提供经具有翻译资质的机构翻译的或者其他翻译准确的中文译文。

在中华人民共和国香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区取得的证据,应当具有按照国家有关规定办理的证明手续。

第二十七条 (责令暂停营业)

区市场监管局检查与价格违法行为有关的财物,发现经营者的违法行为同时具有下列情形的,经区市场监管局负责人批准,可以依法责令当事人暂停相关营业:

- (一)违法行为情节复杂或者情节严重,经查明后可能给予较重处罚的;
- (二)不暂停相关营业,违法行为将继续的;
- (三)不暂停相关营业,可能影响违法事实的认定,采取其他措施又不足以保证查明的。

责令暂停相关营业应当书面通知当事人,并严格限制在与违法行为有关的营业范围内,无关的营业不得列入暂停范围。

责令暂停相关营业的期限不得超过 15 日;情况复杂的,经区市场监管局负责人批准,最长可以延长 15 日。

第二十八条 (抽样取证程序)

区市场监管局进行抽样取证时,应当通知当事人到场。

行政执法人员应当制作抽样取证文书,对样品加贴封条,并由行政执法人员和当事人在抽样取证文书上签名或者盖章。

国家和本市对抽样机构或者方式另有规定的,从其规定。

第二十九条 (调查取证当事人不配合、不在场的处理)

在调查取证过程中,有下列情形之一的,应当由 2 名行政执法人员在笔录、抽样取证文书上注明原因,并以录音、录像等视听资料加以证明;必要时,可以邀请第三方作为见证人:

- (一)当事人拒不到场或者因客观原因不在场的;
- (二)要求当事人在笔录、抽样取证文书上签名、盖章或者以其他方式确认,而当事人拒绝签名、盖章

或者以其他方式确认的。

第三十条 （调查终结报告）

案件调查终结后,办案机构应当撰写调查终结报告。

调查终结报告内容包括当事人基本情况、案由、案件事实及证据、调查经过、处理建议等;拟作出行政处罚的,还应当包括案件性质、处罚裁量基准适用、处罚依据、处罚建议等。

第三十一条 （处理建议）

办案机构根据不同情形,提出如下处理建议:

- (一)违法事实成立的,建议予以行政处罚;
- (二)违法事实不成立的,建议予以销案;
- (三)违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,建议不予行政处罚;
- (四)违法行为超过追诉时效的,建议不再给予行政处罚;
- (五)案件应当移交其他行政机关管辖或者因涉嫌犯罪应当移送司法机关的,建议移送相关机关;
- (六)依法作出处理的其他情形。

第四节 审核与告知

第三十二条 （审核）

案件调查终结,办案机构应当将调查终结报告和相关材料送法制机构审核。

第三十三条 （审核内容）

审核的主要内容包括:

- (一)案件是否具有管辖权;
- (二)当事人的基本情况是否清楚;
- (三)案件事实是否清楚、证据是否充分;
- (四)定性是否准确;
- (五)适用依据是否正确;
- (六)处罚裁量基准的适用以及处理建议是否适当;
- (七)程序是否合法。

第三十四条 （报请批准）

法制机构应当及时向办案机构提出书面审核意见,并将相关案卷材料退还办案机构。

办案机构应当将调查终结报告、审核意见、对审核意见的采纳情况以及相关材料,报区市场监管局负责人审查批准。

第三十五条 （处罚告知）

行政处罚建议经批准后,区市场监管局应当将拟作出行政处罚的事实、理由、依据、处罚内容以及当事人依法享有的陈述、申辩权,书面告知当事人。

自行政处罚告知书送达之日起3个工作日内,当事人未行使陈述、申辩权,视为放弃。

对当事人因价格违法行为致使消费者或者其他经营者多付价款的,区市场监管局还应当告知当事人应当退还的金额、未退还的予以没收,以及根据退还情况拟给予的罚款。

第三十六条 （陈述申辩的复核）

区市场监管局应当充分听取当事人的陈述和申辩,对当事人提出的事实、理由和证据,应当予以记录,并由区市场监管局法制机构进行复核。

当事人提出的事实、理由或者证据成立的,应当予以采纳。不得因当事人陈述、申辩而加重行政处罚。

第三十七条 （听证）

区市场监管局拟作出的行政处罚属于听证范围的,应当告知当事人有要求举行听证的权利。

区市场监管局组织开展行政处罚听证活动,适用《上海市行政处罚听证程序规定》。

第三十八条 （重大行政处罚决定的法制审核）

拟作出重大行政处罚决定的,按照本市有关规定进行法制审核。

第五节 决 定

第三十九条 (决定作出)

区市场监管局负责人应当根据调查终结报告、审核意见、复核意见、听证笔录等材料,依法作出给予行政处罚或者其他处理决定。

对于情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚,应当由区市场监管局负责人集体讨论决定。情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚的标准,由市级主管部门确定。

第四十条 (责令停业整顿的期限)

区市场监管局因价格违法行为对当事人作出责令停业整顿处罚的,责令停业整顿期限最长不超过7日。

第四十一条 (行政处罚决定书)

区市场监管局作出行政处罚决定,应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书的内容包括:

- (一)当事人的姓名或者名称、地址等基本情况;
- (二)违反法律、法规或者规章的事实和证据;
- (三)行政处罚的内容和依据;
- (四)采纳当事人陈述、申辩的情况及理由;
- (五)行政处罚的履行方式和期限;
- (六)不服行政处罚决定,申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限;
- (七)区市场监管局的名称和作出决定的日期;
- (八)依法应当载明的其他内容。

行政处罚决定书应当加盖区市场监管局的印章。

第四十二条 (行政处罚决定的主动公开)

区市场监管局作出的行政处罚决定,应当按照《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》的规定,向社会主动公开。

第四十三条 (不予处罚决定书)

区市场监管局作出不予行政处罚决定的,应当制作不予行政处罚决定书,载明违法事实、不予行政处罚的理由和依据,并送达当事人。

第四十四条 (办案期限)

案件应当自立案之日起三个月内作出处理决定;不能在规定期限内作出处理决定的,经区市场监管局负责人批准,最长可以延长三个月;情况特殊,经延期仍未能作出处理决定的,应当报市级主管部门决定是否继续延期以及延期期限。

案件处理过程中听证、公告、检验、检测、检定、鉴定等所需时间不计入案件办理期限。

法律、法规、规章规定区市场监管局应当先责令当事人改正,当事人未按要求履行改正义务由区市场监管局予以处罚的,当事人履行改正义务所需时间不计入案件办理期限。

第四章 行政处罚的简易程序

第四十五条 (简易程序的适用范围)

违法事实确凿并有法定依据,对公民处以50元以下、对法人或者其他组织处以1000元以下罚款或者警告的行政处罚的,可以当场作出行政处罚决定。但减轻处罚后实际处罚的罚种、幅度符合前述规定的,不得当场处罚。

第四十六条 (当场处罚程序)

适用简易程序当场查处违法行为,应当当场调查违法事实,收集必要的证据,并遵守本规定第九条、第十条、第十一条的相关规定。

第四十七条 (当场处罚的告知)

行政执法人员适用简易程序当场作出行政处罚决定前,应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由、依据以及依法享有的陈述、申辩权。

第四十八条 (当场处罚决定书)

行政执法人员当场作出行政处罚决定的,应当填写统一制作、预定格式、编有号码的行政处罚决定书。

行政处罚决定书应当载明当事人的基本情况、违法行为、行政处罚依据、处罚种类、罚款数额、时间、地点、救济途径、区市场监管局名称,加盖区市场监管局印章,并由行政执法人员签名或者盖章。

行政处罚决定书应当当场交付当事人,并由当事人签名或者盖章。当事人拒绝签名或者盖章的,行政执法人员应当注明情况。

第四十九条 (备案)

当场行政处罚决定作出后 2 个工作日内,行政执法人员应当将案件相关材料报所在的区市场监管局备案。

第五章 先行登记保存、查封、扣押

第五十条 (先行登记保存措施的采取)

在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,区市场监管局可以对与涉嫌违法行为有关的证据采取先行登记保存措施。

采取、解除先行登记保存措施,应当经区市场监管局负责人批准。

先行登记保存有关证据,行政执法人员应当当场清点,向当事人出具先行登记保存证据通知书及财物清单,由当事人和行政执法人员签名或者盖章。

先行登记保存期间,当事人或者有关人员不得损毁、销毁或者转移证据。

第五十一条 (先行登记保存措施的解除)

对于先行登记保存的证据,应当在 7 日内采取以下措施:

(一)根据情况及时采取记录、复制、拍照、录像等证据保全措施;

(二)需要检验、检测、检定、鉴定的,及时送交有关机构检验、检测、检定、鉴定;

(三)需要查封、扣押的,依法采取查封、扣押措施;

(四)违法事实不成立,或者违法事实成立但依法不应当予以查封、扣押的,决定解除先行登记保存措施。

第五十二条 (查封、扣押程序)

区市场监管局在案件调查时,经区市场监管局负责人批准可以依法采取查封、扣押等行政强制措施。符合《中华人民共和国行政强制法》第二十八条规定情形的,应当及时解除查封、扣押。

对查封的场所、设施或者财物,应当使用盖有区市场监管局章的封条封存,任何人不得擅自启封。

对查封、扣押的物品应当开列清单,由行政执法人员、当事人或者相关人员签名或者盖章。

第五十三条 (查封、扣押财物管理)

对查封、扣押的场所、设施或者财物,区市场监管局应当妥善保管,不得使用或者损毁。

对于鲜活物品或者其他不易保管的财物,经当事人书面同意,并经区市场监管局负责人批准,在采取相关措施留存证据后可以采取拍卖或者变卖等措施先行处理。

第五十四条 (无人认领物品的处理)

对依法解除先行登记保存或者查封、扣押的物品,区市场监管局应当通知当事人及时认领。

当事人不明确或者当事人无法联系的,区市场监管局应当采取公告方式通知当事人在六个月内认领财物。公告的认领期限届满后,无人认领的,区市场监管局可以按照有关规定采取拍卖或者变卖等方式处理物品,变价款保存在区市场监管局专门账户上。

自处理物品之日起一年内仍无人认领的,变价款扣除为保管、处理物品所支出的必要费用后上缴国库。法律、行政法规另有规定的,从其规定。

第五十五条 (当事人不配合、不在场的处理)

实施先行登记保存、查封或者扣押等措施,要求当事人在笔录上签名或者盖章而当事人拒绝的,在笔录中予以注明;当事人不到场的,邀请见证人到场,由见证人和行政执法人员在笔录上签名或者盖章。

第六章 执 行

第五十六条 (履行义务)

行政处罚决定依法作出后,当事人应当在行政处罚决定的期限内,予以履行。

第五十七条 (延期或者分期)

当事人依法申请延期或者分期缴纳罚款、违法所得的,应当提出书面申请并附有关证明材料。

经区市场监管局负责人批准,同意当事人延期或者分期缴纳罚款、违法所得的,区市场监管局应当书面告知当事人延期或者分期的期限。

第五十八条 (加处罚款决定书)

当事人逾期不缴纳罚款或者被没收的违法所得的,区市场监管局可以依法加处罚款;加处罚款的数额不得超出应缴罚款或者违法所得的数额。

区市场监管局决定加处罚款的,应当制作加处罚款决定书并送达当事人。

加处罚款决定书应当载明当事人的姓名或者名称、地址、作出加处罚款决定的理由和依据、加处罚款的具体数额、缴款时间、救济途径以及行政机关名称、印章和日期。

第五十九条 (申请法院强制执行)

当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政处罚决定的,区市场监管局可以依法申请人民法院强制执行。

第七章 结案与监督

第六十条 (结案文书)

有下列情形之一的,行政执法人员应当在 15 个工作日内制作结案文书,经区市场监管局负责人批准后,予以结案:

- (一)决定予以销案的;
- (二)决定不予行政处罚或者不再给予行政处罚的;
- (三)案件移送有管辖权的部门或者司法机关的;
- (四)行政处罚决定履行或者执行完毕的;
- (五)经人民法院判决或者裁定后,执行完毕或者终结执行程序的;
- (六)其他依法应当结案的情形。

第六十一条 (罚没财物的处置)

除依法应当予以销毁的物品外,没收的非法财物应当委托具有合法资格的拍卖机构公开拍卖或者按照国家有关规定处理。没收的票据交有关部门统一处理。

销毁物品,按照国家有关规定处理;没有规定的,经区市场监管局负责人批准,由两名以上行政执法人员监督销毁,制作销毁笔录。行政执法人员应当在销毁笔录上签名或者盖章,并进行现场拍摄、拍照,存档备查。

罚没款及没收物品的变价款,应当全部上缴国库,任何单位和个人不得截留、私分或者变相私分。

第六十二条 (立卷归档)

案件办理及执行过程中形成的材料应当立卷归档。案卷应当一案一卷,分为正副卷。

第六十三条 (重新审查程序)

市级主管部门依职权,可以责成区市场监管局对其依本规定作出的行政处理决定在规定的期限内重新进行审查。

区市场监管局应当在规定期限内另行组织人员对原行政处理决定进行审查,并将审查决定报送市级主管部门。

第八章 期间与送达

第六十四条 （期间）

期间以日、月、年计算,期间开始的日不计算在内。

期间届满的最后一日是法定节假日的,以节假日后的第一日为期间届满的日期,但区市场监管局的办案期限,不得顺延。

期间不包括在途的时间。行政执法文书在期满前交邮的,不算逾期。

第六十五条 （处罚决定书的送达）

行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,区市场监管局应当在 7 日内按照本规定第六十六条、第六十七条的相关规定,将行政处罚决定书送达当事人。

第六十六条 （送达方式）

送达行政处罚文书,应当直接送交受送达人。受送达人是公民的,本人不在交其同住成年家属签收;受送达人是法人或者其他组织的,应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、组织负责收件的人签收;受送达人已委托收受文书代理人的,可以送交其代理人签收;受送达人已向区市场监管局指定代收人的,送交代收人签收。

受送达人或者他的同住成年家属拒绝接收文书的,送达人可以邀请有关基层组织或者所在单位的代表到场,说明情况,在送达回证上记明拒收事由和日期,由送达人、见证人签名或者盖章,把文书留在受送达人的住所;也可以把文书留在受送达人的住所,并采用拍照、录像等方式记录送达过程,即视为送达。

区市场监管局可以根据实际情况,采取邮寄送达、委托送达等方式送达;除行政处罚决定书外,经受送达人同意,也可以采用传真、电子邮件等能够确认其收悉的方式送达。

第六十七条 （公告送达）

受送达人下落不明,或者采取直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达等方式无法送达的,可以公告送达。采用公告送达方式的,区市场监管局可以在区市场监管局公告栏和受送达人住所地张贴公告;也可以在报纸、政府网站等媒体上发布公告。在受送达人住所地张贴公告的,应当采取拍照、录像等方式记录张贴过程。

自发出公告之日起,经过 60 日即视为送达。

公告送达,应当在案卷中记明原因和经过。

第九章 附 则

第六十八条 （概念）

本规定中的“以上”“以下”“以内”,均包括本数。

本规定所称的办案机构,是指区市场监管局行政执法机构和市场监管所。

本规定所称的区市场监管局负责人,是指主要负责人或者分管负责人。

第六十九条 （责任追究）

区市场监管局工作人员违法实施行政处罚的,按照《上海市行政执法过错责任追究办法》等规定追究行政责任;情节严重,涉嫌犯罪的,移送司法机关。

第七十条 （适用的特别规定）

区市场监管局办理行政处罚案件过程中,涉及投诉、举报的处理及告知的,按照国家有关规定执行。

浦东新区知识产权局实施商标违法行为行政处罚,适用本规定。

第七十一条 （参照适用）

除本规定已有明确规定的外,市级主管部门实施行政处罚,可以参照适用本规定关于立案期限、责令暂停相关营业、当场处罚决定的备案等相关程序规定。

第七十二条 （施行日期）

本规定自 2016 年 11 月 1 日起施行。

上海市人民政府令

第 44 号

《上海市危险化学品安全管理办法》已经 2016 年 8 月 29 日市政府第 124 次常务会议通过,现予公布,自 2017 年 1 月 1 日起施行。

市 长 杨 雄

2016 年 9 月 5 日

上海市危险化学品安全管理办法

(2016 年 9 月 5 日上海市人民政府令 第 44 号公布)

第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

为了加强危险化学品的安全管理,保障人民生命、财产安全,维护社会公共安全,根据《中华人民共和国安全生产法》《危险化学品安全管理条例》《上海市安全生产条例》等有关法律、法规,结合本市实际,制定本办法。

第二条 (适用范围)

本市行政区域内危险化学品的生产、经营、储存、运输、使用和废弃危险化学品的处置,及其相关的安全监督管理活动,适用本办法。

危险化学品的种类,按照国家有关部门公布的目录执行。

民用爆炸品、烟花爆竹、放射性物品、核能物质以及用于国防科研生产的危险化学品的安全管理,不适用本办法。法律、法规、规章对监控化学品、属于危险化学品的药品、农药、燃气等的安全管理另有规定的,依照其规定。

第三条 (单位责任)

生产、经营、储存、运输、使用危险化学品和处置废弃危险化学品的单位(以下统称危险化学品单位),应当按照有关法律、法规、规章和技术标准的要求从事危险化学品的相关活动。

危险化学品单位的负责人应当组织制定本单位的危险化学品安全管理制度和操作规程,保证各项安全管理措施的有效执行,并对本单位危险化学品的安全负责。

第四条 (行政管理部门职责)

市和区安全生产监督管理部门(以下简称安全生产监管部门)负责本行政区域内危险化学品安全监督管理综合工作,指导、协调、监督同级人民政府有关部门和下级人民政府履行危险化学品安全监督管理职责,组织实施本办法。

安全生产监管、公安、交通、海事、质量技监、环保、工商、邮政、铁路、民航、检验检疫等依法对涉及危险化学品安全生产的事项负有审批、处罚等监督管理职责的部门(以下统称危险化学品安全监管部门)按照职责,做好相应的危险化学品安全监督管理工作。

对行业、系统负有管理职责的部门应当对本行业、系统所属单位的危险化学品安全管理加强督促、检查、指导。

其他有关行政管理部门按照各自职责做好危险化学品安全管理的相关工作。

第五条 (属地监管)

(2016 年第 19 期)

— 13 —

区人民政府应当加强对本行政区域内危险化学品安全监督管理工作的领导,建立危险化学品安全监督管理工作协调机制,支持、督促有关部门依法履行危险化学品安全生产监督管理职责,协调解决危险化学品安全管理中存在的重大问题。

乡镇人民政府、街道办事处、产业园区管理机构应当按照职责,加强对辖区内危险化学品安全管理的监督检查,向有关部门报告违法行为及事故隐患,协助有关部门实施危险化学品安全监督管理。

第六条 (信息系统)

危险化学品安全监管部门以及对行业、系统负有管理职责的部门应当加强本部门危险化学品监管信息系统建设,实现信息的互联互通。

第七条 (信息发布)

安全生产监管部门应当会同有关部门通过相关媒体,及时登载国家和本市有关危险化学品安全管理的法律、法规、规章和技术标准,定期宣传危险化学品安全防护的有关知识,适时发布本市危险化学品安全管理的实施情况和危险化学品重大事故的相关信息,并公布社会监督和举报电话。

第八条 (事故应急)

发生危险化学品事故,各有关部门和单位应当按照事故应急预案,及时组织、开展抢救受害人员、控制危害扩散、消除危害后果等救援工作。

市安全生产监管部门应当根据本市突发公共事件总体应急预案,组织编制本市危险化学品事故应急预案,并报市人民政府批准后实施。

危险化学品单位应当制定本单位的事故应急预案,并向安全生产监管部门和其他有关部门备案。生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业应当每半年组织一次事故应急演练;其他危险化学品单位应当每年组织一次事故应急演练。鼓励危险化学品单位与具有危险化学品专业救援能力的单位签订应急管理和救援服务协议,提高应急处置能力。

安全生产监管部门和其他有关部门应当对危险化学品单位事故应急预案的制定和演练进行指导、监督。

市和区综合性应急救援队伍依法承担危险化学品事故的现场救援工作。危险化学品安全监管部门可以根据各自职责,采用政府购买服务等方式加强应急救援能力建设,作为危险化学品应急救援的补充力量。

第九条 (举报和奖励)

任何单位和个人发现违反危险化学品安全管理规定的行为,均有权向安全生产监管部门或者其他有关部门举报。

对举报属实的,安全生产监管部门或者其他有关部门应当给予奖励。

第十条 (协会组织)

鼓励相关行业协会、学会组织开展下列工作:

- (一)向危险化学品单位提供安全培训、技术咨询和指导服务;
- (二)推广应用安全生产的先进技术;
- (三)开展相关领域危险化学品安全风险监测和评估;
- (四)研究危险化学品专业技术难点问题。

第二章 危险化学品的生产、储存和使用

第十一条 (生产和储存的规划)

本市对危险化学品的生产和储存实行统筹规划、合理布局和严格控制。

本市危险化学品生产、储存的布局规划,由市经济信息化部门会同市安全生产监管、规划国土等有关部门制定,报市人民政府批准后实施。

第十二条 (生产、使用企业和建设项目)

危险化学品生产企业和使用危险化学品从事生产并且使用量达到规定数量的化工企业,应当依法取得相应的许可。

危险化学品建设项目应当依法经安全生产监管部门安全审查。国家和本市对港口危险化学品建设项目的安全审查另有规定的,依照其规定执行。

配套建设危险化学品生产装置和储存设施的建设项目,建设单位应当委托具备相应资质、能力的机构进行安全评价和安全设施设计,并依法组织竣工验收,形成书面报告备查。

第十三条 (安全制度和人员配备)

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业应当建立安全管理制度和安全管理机构,在生产车间和储存库区配备专职安全生产管理人员,在作业班组配备兼职安全生产管理人员。

安全生产管理人员应当具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力,并经主管的危险化学品安全监管部门考核合格。

第十四条 (标牌和图示)

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业应当在作业场所设置标牌和图示,对作业场所的平面布局以及安全责任、操作规范、作业危险性、应急措施等事项进行告知。

第十五条 (安全设施、设备和装置)

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品的单位应当按照国家有关规定和技术标准,设置相应的防火、防爆、防雷、防毒、防静电、监测、报警、联锁等安全设施、设备和装置,定期进行维护、保养和检测,并做好相关记录。相关记录应当保存 3 年以上。

第十六条 (生产装置、设施设备的安全评价和检测)

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业应当按照国家有关规定,定期对生产装置、储存设施委托具有相应资质的安全评价机构进行安全评价。对易燃易爆场所的防爆设施、设备,还应当每 3 年委托具有相应资质的检测机构进行一次检测。

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业应当根据安全评价结果及时采取整改措施,并将安全评价及整改情况报所在地的区安全生产监管部门备案。港区内储存危险化学品的企业应当将安全评价及整改情况报交通部门备案。

第十七条 (包装物和容器的管理)

危险化学品的包装物、容器,应当经具有相应资质的专业机构检测、检验合格。

第十八条 (储存管理)

危险化学品应当储存在专用仓库、专用场地或者专用储存室(以下统称专用仓库)内,并按照相关技术标准规定的储存方法、储存数量和安全距离,实行分类、分隔储存。禁止将危险化学品与禁忌物品混合储存。

危险化学品专用仓库应当符合相关技术标准对安全、消防的要求,设置明显标志,并由专人管理。危险化学品出入库应当进行核查登记,并定期检查。

剧毒化学品应当在专用仓库内单独存放,并实行双人双锁、双人收发、双人保管制度。

第十九条 (出入库信息化)

生产、储存危险化学品的企业、取得危险化学品安全许可的使用企业以及其他存放剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位应当采用电子标签等自动识别技术手段,实现危险化学品出入库信息动态管理。

危险化学品安全监管部门可以根据监管需要,实时获取危险化学品库存和出入库信息。

鼓励其他危险化学品单位运用信息化技术手段,提升危险化学品安全管理水平。

第二十条 (特殊场所作业管理)

在受限空间或者可能产生有毒有害物质的场所内从事危险化学品作业的,应当遵守下列规定:

- (一)制定安全作业方案和事故应急预案,并经企业负责人批准;
- (二)采取有效的隔离、通风、静电接地等措施,并对作业环境安全进行分析、监测;
- (三)确定专人进行现场作业的统一指挥,由具有专业资质的人员实施作业,并配备必要的通讯、救援设备;

(四)作业人员正确使用符合国家标准的劳动防护用品。

鼓励危险化学品单位委托专业技术服务机构、行业协会对受限空间作业等危险作业进行现场安全

管理。

第二十一条 （使用单位的监管）

本市按照分级分类、属地监管的原则，建立危险化学品使用单位申报制度。

医院、学校、科研院所等使用危险化学品的单位（应当依法取得危险化学品安全许可的除外）应当建立危险化学品安全管理制度，并将使用危险化学品的品名、数量、用途、安全管理措施等信息，每季度一次分别报送卫生、教育、科技等主管部门。其他没有主管部门的危险化学品使用单位应当将相关信息报送产业园区管理机构或者所在地乡镇人民政府、街道办事处。

使用危险性不明确的化学品的，应当根据国家有关物质安全技术说明书的要求，将理化特性、防护措施、应急措施等信息录入本市危险化学品登记机构信息系统，并报送主管部门。

有关主管部门、产业园区管理机构和乡镇人民政府、街道办事处应当对其系统、辖区内危险化学品的使用安全进行督促、检查和指导。

第二十二条 （确定产品方案的安全要求）

生产危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业在确定或者改变产品配方、生产工艺时，应当组织专业技术人员或者委托具备相应资质、能力的单位进行安全论证，制定安全操作规程和应急预案。

第二十三条 （管道安全）

危险化学品管道所属单位及其运行管理单位应当设置和完善管道安全标志和警示标识，落实对管道的定期检测、维护、检修、更新以及日常巡查，发现隐患及时处理，并做好相关记录。

因管道被占压、安全距离不足等原因造成安全隐患的，所在地的区人民政府应当组织乡镇人民政府、街道办事处和有关行政管理部门依法予以处理。

市规划国土、建设部门在进行城乡规划和建设管理时，应当加强对已有危险化学品管道的保护。

第二十四条 （废弃处置管理）

废弃危险化学品及其包装物、容器的处置，按照固体废物污染环境防治法和国家有关规定执行。环境保护部门应当对处置情况进行监督。

危险化学品单位应当及时处置废弃危险化学品及其包装物、容器。无法自行处置的，应当委托具有相应资质的专业单位代为处置；所需费用，由产生废弃危险化学品的单位承担。

有关部门在行政管理活动中发现、收缴的废弃危险化学品及其包装物、容器，由发现、收缴的部门委托具有相应资质的专业单位进行处置。

公众上交的废弃危险化学品及其包装物、容器，由公安部门依法接收，并委托具有相应资质的专业单位进行处置。

第三章 危险化学品的经营

第二十五条 （经营许可）

设立危险化学品经营企业，应当符合国家规定的条件，并向安全生产监管部门申请取得经营许可。

危险化学品经营企业有两处以上经营场所的，应当分别办理经营许可。

第二十六条 （平台化交易）

本市推进危险化学品集中交易，鼓励危险化学品生产、经营企业通过危险化学品电子交易平台开展危险化学品交易。

危险化学品电子交易平台应当具有收集危险化学品交易、仓储、物流等信息的功能，并根据危险化学品安全监管部门的需要提供相关信息。

安全生产监管、交通、公安等部门应当对危险化学品电子交易平台的建设和运营给予支持，利用危险化学品电子交易平台信息提升危险化学品安全监管水平。

在危险化学品电子交易平台内从事经营的无储存设施的危险化学品经营企业，申请经营许可时，可以适用告知承诺等简化程序。

第二十七条 （经营企业的储存管理）

危险化学品经营企业应当按照本办法第十八条的规定,将危险化学品储存在专用仓库内。

从事危险化学品零售的企业可以在其经营场所内存放民用小包装的危险化学品,但总量不得超过国家规定的限量。

第二十八条 (运输工具的加油站、加气站)

运输工具的加油站、加气站应当设置紧急切断和防静电接地装置。运输工具的加油站、加气站不符合消防安全距离等规定,又无法拆除、迁移的,应当采用阻隔防爆、油气回收等技术。

第二十九条 (剧毒化学品、易制爆、易制毒危险化学品的购买和销售)

单位购买剧毒化学品的,应当依法凭相应的许可证件或者向公安部门申请取得购买凭证;购买易制爆危险化学品的,应当依法凭相应的许可证件或者本单位出具的合法用途说明;购买易制毒危险化学品的,应当依法凭相应的许可证件、购买凭证,或者在购买前向所在地公安部门备案。

危险化学品经营企业不得向不符合前款规定条件的单位销售剧毒化学品、易制爆、易制毒危险化学品,不得向个人销售剧毒化学品(农药、灭鼠药、灭虫药除外)和易制爆危险化学品。

危险化学品经营企业、购买单位应当在销售或者购买剧毒化学品、易制爆、易制毒危险化学品后,将品种、数量以及流向信息实时录入公安部门的监管信息系统。

第四章 危险化学品的运输

第三十条 (运输单位条件)

危险化学品道路运输企业(包括使用自备车辆为本单位运输危险化学品的单位,下同)、水路运输企业,应当符合国家和本市规定的条件以及本办法第三十一条、第三十二条对相关条件的具体规定,并向交通部门申请取得相应的资质。

外省市危险化学品道路运输企业驻沪从事危险化学品运输的,应当持企业资质证书,以及符合本办法第三十一条、第三十二条规定的相关证明材料,向市交通部门备案;来沪从事危险化学品运输的,应当按照本市规定向交通部门办理车辆查验等手续。

第三十一条 (运输工具)

危险化学品道路运输企业应当具备符合相关技术标准的专用车辆,配置安全防护、环境保护和消防等设施、设备,并按照规定悬挂或者喷涂警示标志。

危险化学品运输专用车辆应当配置车载卫星定位系统,并接入全国和本市重点营运车辆联网联控平台。

危险化学品水路运输企业应当具备符合国家规定的运力、安全技术和设备等要求的船舶。

在本市通航水域航行、停泊、作业的危险化学品运输船舶,应当配备船载卫星定位系统和船舶自动识别系统。

本条规定的卫星定位系统、船舶自动识别系统等设备,应当符合交通、海事部门规定的配备要求,并纳入专用车辆和船舶定期审验的范围。

第三十二条 (专用停车场地)

危险化学品道路运输企业应当具有与运输规模相适应的专用停车场地。运输剧毒化学品和国家规定的Ⅰ类包装危险化学品的,还应当划定相应的专用停车区域,并设置明显的警示标志。

本市中心城和新城范围内不得新设立危险化学品专用停车场地;已设立的,应当按照规划迁移。

第三十三条 (运输专业人员)

从事危险化学品运输的驾驶员、船员、装卸管理人员、押运人员、申报人员、集装箱现场检查员(以下统称运输专业人员),应当取得相应的资格证书。

运输专业人员更换从业单位的,应当由更换后的单位向交通、海事部门办理变更手续。

第三十四条 (运输监控)

危险化学品道路、水路运输企业应当通过卫星定位系统或者船舶自动识别系统,对危险化学品运输车辆、船舶进行运输全程监控,保证车辆、船舶按照规定的时间、路线运输。

交通、海事部门应当按照各自职责,对危险化学品运输企业全程监控危险化学品运输的情况进行监

督检查。

第三十五条 （托运人的责任）

危险化学品的托运人应当遵守下列规定：

（一）查验承运人的危险化学品运输资质证书或者备案证明，复印后与货运单证一并留存；

（二）向承运人提供危险化学品安全技术说明书，并书面告知品名、数量、危害特性、应急处置措施等情况；

（三）不得在普通货物中夹带危险化学品，不得匿报危险化学品，不得将危险化学品谎报为普通货物托运。

第三十六条 （承运人的责任）

危险化学品的承运人应当遵守下列规定：

（一）查验托运人的危险化学品生产、经营等许可证，复印后与货运单证一并留存，不得为无相应许可证的单位运输危险化学品；

（二）在装载前核对危险化学品的品名、数量，并检查包装情况，不得承运包装破损或者不符合包装要求的危险化学品；

（三）根据国家有关规定和相关技术标准进行装卸，不得超过规定的荷载、限量装载危险化学品，不得违反积载隔离要求装载危险化学品；

（四）在运输车辆、船舶的规定位置设置统一的安全警示标志，并按照规定显示专用信号；

（五）不得将承运的危险化学品转交其他无相应资质的单位或者个人运输；

（六）符合国家和本市危险化学品运输安全管理规定的其他规定。

第三十七条 （运输代理经营者的责任）

运输代理经营者应当查验托运人的危险化学品生产、经营等许可证和承运人的危险化学品运输资质证书，复印后与货运单证一并留存，不得为无相应许可证或者资质证书的单位提供危险化学品运输代理服务，不得在托运的普通货物中夹带危险化学品，不得匿报危险化学品，不得将危险化学品谎报为普通货物托运。

第三十八条 （发送和接收单位的责任）

危险化学品单位发送和接收危险化学品时，应当查验承运人运输车辆或者船舶的营运证件（含外省市车辆查验证明）以及运输专业人员的资格证书，复印后与货运单证一并留存。接收外省市道路运输来沪的危险化学品，还应当查验其经指定道口检查的记录，复印后与货运单证一并留存。

危险化学品单位发送和接收危险化学品时，发现下列情形之一的，应当立即采取相应的安全处置措施，并向危险化学品安全监管部门报告：

（一）运输车辆、船舶无营运证件，或者运输专业人员无相应资格证书的，向交通或者海事部门报告；

（二）车辆、船舶超载的，分别向公安、海事部门报告；

（三）在普通货物中夹带危险化学品，或者匿报危险化学品、将危险化学品谎报为普通货物运输的，向交通或者海事部门报告；

（四）外省市危险化学品运输车辆，未经指定道口进入本市的，向公安部门报告；

（五）通过邮件、快件寄送危险化学品的，向邮政管理部门报告。

危险化学品单位在进出口环节发送和接收危险化学品时，发现前款规定情形之一的，还应当向检验检疫部门报告。

第三十九条 （告知和申报）

危险化学品单位向外省市购买或者销售危险化学品，并由外省市单位承担运输的，应当书面告知本市危险化学品运输管理的有关规定，并保存书面告知的相关记录。

危险化学品单位向外省市购买或者销售易燃易爆、强腐蚀性化学品的，应当在交付运输前 24 小时向公安部门或者海事部门申报承运人名称、危险化学品品名和数量、运输起讫地、运输路线和时间等情况。

第四十条 （道路运输路线和时间）

市公安部门应当会同市安全生产监管、交通、环保等部门确定本市危险化学品运输车辆禁止通行的区域、道路和时间。

因运输目的地等特殊情形确需进入禁止通行区域、道路的，应当事先向公安部门报告，由公安部门指定行车路线和时间，并发给临时通行证明。

第四十一条 （特殊情况道路运输）

每年6月15日至10月15日，禁止在上午10时至下午4时进行易燃易爆等危险化学品的道路运输。

遇灾害性天气或者全市性体育赛事、演出、展览等重大活动，市公安部门可以会同市安全生产监管、交通等有关部门发布易燃易爆等危险化学品道路临时禁运公告。

本条规定的易燃易爆等危险化学品的种类，由市安全生产监管部门会同市公安、交通部门确定，向社会公告，并根据本市实际情况适时调整。

第四十二条 （剧毒化学品的道路运输）

道路运输剧毒化学品的，托运人应当按照国家有关规定，向公安部门办理剧毒化学品道路运输通行证。承运人应当根据运输通行证载明的车辆、驾驶员、押运人员、装载品名、装载数量和指定的路线、时间、速度运输。

第四十三条 （道口检查）

危险化学品运输车辆进出本市，应当经指定道口接受检查。

交通部门的道口检查人员应当查验车辆的营运证件、运输专业人员的资格证书，并在运输单证上加盖验证签章或者发给其他验证证明；公安部门的道口检查人员应当查验车辆装载情况，并告知本市禁止通行的区域、道路和时间。

对未按规定设置统一的安全警示标志或者超载危险化学品的车辆，由公安部门牵头依法处理；对无营运证件或者其他有效证明的车辆，以及超限、夹带、匿报、谎报危险化学品的，由交通部门牵头依法处理。

本条规定的指定道口，由市安全生产监管部门会同市交通、公安等有关部门确定。

第四十四条 （船舶载运和航行管理）

船舶载运危险化学品，应当符合有关危险化学品积载、隔离等安全技术规范。

进出黄浦江水域载运易燃易爆和毒害化学品的散装液态化学品船舶，应当符合国家规定的Ⅱ型船舶要求或者采取等效的安全防护措施。承运人认为必要时，还应当采取辅助船舶待命防护等应急预防措施，或者向海事部门请求导航、护航。

海事部门可以对本市水域内的危险化学品运输船舶实行总量控制。

第四十五条 （水路运输的禁止和限制）

黄浦江和内河水域及本市饮用水水源保护区水域禁止运输剧毒化学品以及国家和本市规定的其他危险化学品。本市规定的禁止通过上述水域运输的危险化学品目录，由市交通部门会同海事、环保部门确定并公布。

遇灾害性天气或者全市性体育赛事、演出、展览等重大活动，海事部门可以发布公告，禁止或者限制油轮和载运易燃易爆、毒害化学品的散装船舶在黄浦江水域航行。

海事部门可以对危险化学品船舶夜间在黄浦江杨浦大桥上游水域航行实施限制措施。

前款规定水域的范围，由海事部门会同市交通部门确定。

第四十六条 （港口进出和作业）

船舶载运危险化学品进出港区、码头的，应当按照国家有关规定向海事部门办理申报手续。

从事危险化学品港口作业的，应当按照国家有关规定取得相应的资质，并向交通部门办理报告手续。

第四十七条 （危险货物运输规定）

危险化学品道路、水路运输企业通过道路、水路运输危险化学品的，还应当遵守国家和本市关于危险货物运输的相关规定。

第四十八条 （铁路、民航和邮政管理）

通过铁路、民航运输危险化学品的，按照国家有关规定执行。

任何单位和个人不得邮寄危险化学品。

第五章 危险化学品集中区域

第四十九条 （集中区域）

除运输工具的加油站、加气站以及港口危险化学品建设项目外，本市新建、改建、扩建危险化学品建设项目应当按照本市危险化学品生产、储存的布局规划，在工业园区或者其他专业区域（以下统称危险化学品集中区域）内进行。

现有危险化学品生产企业、仓储经营企业的生产装置和储存设施不在危险化学品集中区域的，应当按照本市产业布局政策逐步迁入危险化学品集中区域。

因产业配套等特殊原因，确需在危险化学品集中区域外建设危险化学品建设项目的，所在地的区人民政府应当召开听证会，听取周边居民和企业意见，并组织专家进行论证，认为能够降低综合风险的，可以依法进行建设。

第五十条 （日常管理）

危险化学品集中区域管理机构应当加强安全生产的日常监督管理，指导企业落实安全生产主体责任，支持区域内企业与专业技术服务机构加强安全生产合作，协调解决企业之间的安全生产问题。

第五十一条 （整体性安全风险评价）

危险化学品集中区域管理机构应当委托安全评价机构，每 5 年进行一次整体性安全风险评价，核定安全容量，实施总量控制，降低区域风险。

第五十二条 （委托执法）

安全生产监管部门可以依法委托危险化学品集中区域管理机构，实施危险化学品安全监管的相关行政许可和行政处罚。

第六章 监督管理

第五十三条 （目录清单管理）

本市实行危险化学品目录清单管理制度。市安全生产监管部门应当会同市发展改革、经济信息化、公安、交通、环保、规划国土等部门编制本市危险化学品禁止、限制、控制措施目录，列明本市不同区域危险化学品生产、储存、使用、运输的种类以及相关管理措施，经市政府批准后向社会公布并适时调整。

规划国土、发展改革等部门在实施建设项目规划、投资审批时，应当执行危险化学品禁止、限制、控制措施目录的规定。

危险化学品单位应当遵守危险化学品禁止、限制、控制措施目录，开展危险化学品生产经营活动。

第五十四条 （信息交互平台的建设与维护）

危险化学品安全监管部门以及对行业、系统负有管理职责的部门应当将日常监管中掌握的危险化学品生产、经营、储存、使用、运输和处置等环节的相关信息实时录入本部门的监管信息系统。

本市依托政务数据资源管理平台建立危险化学品监管信息交互平台，实现各部门监管信息系统的互联互通。市安全生产监管部门应当加强对危险化学品监管信息交互平台建设的综合协调。市经济信息化部门应当加强对危险化学品监管信息交互平台建设的信息化技术支持。

第五十五条 （监督检查）

危险化学品安全监管部门、对行业、系统负有管理职责的部门和乡镇人民政府、街道办事处、产业园区管理机构应当按照分级分类、突出重点的原则，制定危险化学品年度监督检查计划，并按照计划确定的监督检查对象、范围和方法进行监督检查。

对生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业按照本办法第十六条的规定报送备案的安全评价报告以及整改情况，安全生产监管、交通部门应当每年按照不低于年度备案量 30% 的比例，对备案单位进行抽查。

第五十六条 （专业技术服务机构）

危险化学品安全监管部门和乡镇人民政府、街道办事处、产业园区管理机构可以聘请具有相应资质、能力的专业技术服务机构对专业技术问题和日常监测数据进行分析、判断,并基于专业技术服务机构出具的专业报告依法履行监督管理职责。专业技术服务机构应当对其出具的专业报告依法承担法律责任。

聘请、委托专业技术服务机构出具专业报告、进行鉴定的,所需费用列入财政预算。

第五十七条 （信息公开和联动惩戒）

危险化学品安全监管部門应当对危险化学品单位及相关责任人员受到行政处罚、发生责任事故被处理等信息依法公开,并将相关信息纳入本市公共信用信息平台。

危险化学品单位发生严重违法行为或者有多次违法记录的,危险化学品安全监管部門应当增加监督检查频次;有关行政管理部门依法在政府采购、工程招投标、授予荣誉等方面予以限制。

第五十八条 （工伤保险费率挂钩制度）

本市建立健全危险化学品单位工伤保险费率与企业生产安全事故发生情况及安全生产标准化达标情况挂钩制度,具体办法由市人力资源社会保障部门会同市安全生产监管等部门制定。

第七章 法律责任

第五十九条 （行政责任）

有关行政管理部门及其工作人员在履行危险化学品安全监督管理职责过程中有下列行为之一的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告或者记过处分;情节较重的,给予记大过或者降级处分;情节严重的,给予撤职处分:

- (一)未按照年度监督检查计划开展监督检查的;
- (二)超越、滥用法定职权的;
- (三)对危险化学品事故隐瞒不报、谎报或者拖延报告的。

因前款规定行为直接导致危险化学品事故的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分。

第六十条 （违反建设规定的处罚）

建设单位违反本办法第十二条第三款规定,未委托具备相应资质、能力的机构对配套建设危险化学品生产装置和储存设施的建设项目进行安全评价和安全设施设计,或者未依法组织竣工验收的,由安全生产监管部门责令改正,可处以 5000 元以上 3 万元以下的罚款。

第六十一条 （违法生产、储存、使用的处罚）

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品的单位违反本办法第十四条、第二十条规定,有下列情形之一的,由安全生产监管部门和交通部门按照职责分工,责令改正,处以 1 万元以上 5 万元以下的罚款:

- (一)未按规定在作业场所设置标牌和图示的;
- (二)在受限空间或者可能产生有毒有害物质的场所内从事危险化学品作业,未按规定采取安全管理措施的。

生产、储存危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业未按照本办法第十三条规定在生产车间、储存库区、作业班组配备安全生产管理人员的,由安全生产监管部门和交通部门按照职责分工,责令改正,处以 5000 元以上 2 万元以下的罚款。

第六十二条 （违反出入库信息化规定的处罚）

生产、储存危险化学品的企业、取得危险化学品安全许可的使用企业以及其他存放剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位,未按照本办法第十九条规定采用电子标签等自动识别技术手段的,由安全生产监管、公安和交通部门按照职责分工,责令改正,可处以 1 万元以上 5 万元以下的罚款。

第六十三条 （未按照规定进行危险化学品使用信息申报的处罚）

使用危险化学品的单位违反本办法第二十一条规定,未及时报送危险化学品有关信息的,由相关主

管部门按照职责分工,责令改正,可处以1万元以上5万元以下的罚款。

第六十四条 (违反确定产品方案规定的处罚)

生产危险化学品的企业和使用危险化学品从事生产的企业违反本办法第二十二条规定,在确定或者改变产品配方、生产工艺时,未进行安全论证,或者未制定安全操作规程和应急预案的,由安全生产监管部门责令改正,可处以1万元以上5万元以下的罚款。

第六十五条 (违法经营的处罚)

运输工具的加油站、加气站未按照本办法第二十八条规定设置紧急切断和防静电接地装置,或者未按规定采用阻隔防爆、油气回收技术的,由安全生产监管部门和燃气管理部门按照职责分工,责令改正,处以2万元以上10万元以下的罚款。

危险化学品经营企业和购买单位违反本办法第二十九条第三款规定,未将销售、购买剧毒化学品、易制爆、易制毒危险化学品的信息实时录入公安部门的监管信息系统的,由公安部门责令改正,处以1万元以上5万元以下的罚款。

第六十六条 (违反从业变更登记和运输监控规定的处罚)

危险化学品道路、水路运输企业违反本办法第三十三条第二款规定,未按规定为更换从业单位的运输专业人员办理变更手续的,由交通、海事部门按照职责分工,责令改正,处以1000元以上5000元以下的罚款。

危险化学品道路、水路运输企业违反本办法第三十四条规定,未配置卫星定位系统、船舶自动识别系统,对危险化学品运输车辆或者船舶进行运输全程监控的,由交通、海事部门按照职责分工,责令改正,处以2万元以上20万元以下的罚款。

第六十七条 (违反托运、承运、发送、接收规定的处罚)

危险化学品单位违反本办法第三十五条、第三十八条规定,有下列情形之一的,由交通、海事、邮政、检验检疫部门按照职责分工,责令改正,可处以1万元以上5万元以下的罚款:

(一)托运人未按规定查验承运人的危险化学品运输资质或者备案证明,复印后与货运单证一并留存的;

(二)危险化学品单位发送和接收危险化学品时,未查验运输车辆、船舶的营运证件或者运输专业人员的资格证书,复印后与货运单证一并留存的;

(三)危险化学品接收单位接收外省市道路运输来沪的危险化学品,未按规定查验其经指定道口检查的记录,复印后与货运单证一并留存的;

(四)危险化学品单位发送和接收危险化学品时,发现违法行为未立即采取妥善处置措施或者向有关部门报告的。

危险化学品单位向外省市购买或者销售危险化学品,未按照本办法第三十九条第一款的规定书面告知本市危险化学品运输的有关规定,并保存告知记录的,由交通、海事部门按照职责分工,责令改正,可处以1000元以上5000元以下的罚款。

危险化学品单位向外省市购买或者销售易燃易爆、强腐蚀性化学品,未按照本办法第三十九条第二款的规定提前申报相关运输安排情况的,由公安部门或者海事部门按照职责分工,责令改正,处以5000元以上3万元以下的罚款。

承运人违反本办法第三十六条第(五)项的规定,将承运的危险化学品转交其他无相应资质的单位或者个人运输的,由交通、海事部门按照职责分工,责令改正,处以2万元以上10万元以下的罚款。

第六十八条 (违反道路禁运和指定道口通行规定的处罚)

危险化学品道路运输企业违反本办法第四十一条、第四十三条规定,有下列情形之一的,由公安部门责令改正,处以2万元以上10万元以下的罚款:

(一)违反特殊情况道路禁运规定的;

(二)车辆未经指定道口进出本市的。

第六十九条 (违反水路运输规定的处罚)

危险化学品水路运输企业违反本办法第四十四条、第四十五条规定,有下列情形之一的,由海事部

门责令改正,处以 2 万元以上 10 万元以下的罚款:

(一)载运易燃易爆和毒害化学品的散装液态化学品船舶在黄浦江水域航行,不符合国家规定的 II 型船舶要求或者未采取等效的安全防护措施的;

(二)油轮和载运易燃易爆、毒害化学品的散装船舶违反灾害性天气等禁止或者限制运输规定的;

(三)违反海事部门关于危险化学品船舶夜间在黄浦江杨浦大桥上游的规定水域内航行的限制措施的;

(四)未按照危险化学品运输船舶总量控制要求运输危险化学品的。

第七十条 (违反禁止、限制、控制措施的处罚)

危险化学品单位违反本办法第五十三条第三款规定,开展生产经营活动时未遵守本市危险化学品禁止、限制、控制措施目录的,由危险化学品安全监管部门按照职责分工,责令改正,可处以 1 万元以上 10 万元以下的罚款。

第八章 附 则

第七十一条 (风险抵押金)

本市按照国家有关规定,对危险化学品单位实行风险抵押金制度。危险化学品单位投保商业性安全责任险的,可以不再缴纳风险抵押金。

风险抵押金的具体实施办法,由市安全生产监管部门会同有关部门按照国家有关规定另行制定。

第七十二条 (名词解释)

本办法下列用语的含义是:

(一)危险化学品建设项目,是指危险化学品生产、储存的建设项目以及伴有危险化学品产生的化工建设项目(包括危险化学品长输管道建设项目,配套建设危险化学品生产装置和储存设施的建设项目除外),并且应当进行投资审批、核准、备案的固定资产投资项目。

(二)配套建设危险化学品生产装置和储存设施的建设项目,是指冶金、有色、建材、机械、轻工、纺织、烟草、商贸企业建设的产生、储存危险化学品,并将其用于主业生产经营的固定资产投资项目。

(三)使用危险化学品从事生产的企业,是指使用危险化学品作为原料生产化学品(危险化学品除外)的企业。

(四)危险化学品电子交易平台是指基于现代信息技术(互联网、物联网、电子商务等)促成危险化学品交易的平台。

(五)受限空间是指各类塔、釜、槽、罐、炉膛、锅筒、管道、容器以及地下室、窖井、坑(池)、下水道或者其他封闭半封闭场所。

第七十三条 (施行日期和废止事项)

本办法自 2017 年 1 月 1 日起施行。2006 年 2 月 16 日上海市人民政府令第 56 号发布,根据 2010 年 12 月 20 日上海市人民政府令第 52 号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市农机事故处理暂行规定〉等 148 件市政府规章的决定》修正的《上海市危险化学品安全管理办法》同时废止。

附件:上海市危险化学品安全管理相关部门职责分工

附件

上海市危险化学品安全管理 相关部门职责分工

根据《中华人民共和国安全生产法》《危险化学品安全管理条例》《安全生产许可证条例》和《上海市危险化学品安全管理办法》等法律、法规和规章,对相关行政管理部门负责危险化学品安全管理的主要职责分工如下:

一、上海市安全生产监督管理局

(一)负责危险化学品安全监督管理综合工作,指导、协调、监督同级人民政府有关部门和下级人民政府履行危险化学品安全监督管理职责。

(二)负责危险化学品生产、使用、经营的行政许可工作。

审查、核发危险化学品安全生产许可证;审查、核发危险化学品安全使用许可证;审查、核发危险化学品经营许可证;对危险化学品生产、储存建设项目进行安全审查。对上述行政许可事项进行监督管理。

(三)负责危险化学品生产、使用、经营活动的监督管理。

组织制定危险化学品生产、使用、经营企业的安全管理规范;对剧毒化学品和构成重大危险源的其他危险化学品的生产、储存安全进行监督管理;对危险化学品生产、使用、经营企业生产装置、储存设施的安全评价和整改情况进行监督检查;对危险化学品生产、使用、经营单位的防爆设施、设备检测和整改情况进行监督检查;对危险化学品生产、使用、经营企业的安全生产进行检查;组织实施危险化学品安全专项整治;对危险化学品生产、使用、经营的重大事故隐患整改情况进行监督检查。

(四)会同有关部门确定危险化学品运输车辆进出本市的指定道口。

(五)会同有关部门发布危险化学品安全管理的相关信息;宣传危险化学品安全防护的相关知识;对举报危险化学品安全管理违法行为属实的单位和个人实施奖励。

(六)负责危险化学品事故应急救援和事故调查处理的相关工作。

组织制定危险化学品事故应急预案,报市人民政府批准后实施;对危险化学品单位的事故应急预案的制定和演练进行指导和监督;为危险化学品事故应急救援提供有关专业辅助队伍、专家信息和技术支持;对危险化学品生产安全事故进行调查处理。

二、上海市公安局

(一)负责危险化学品公共安全的行政许可工作。

审查、核发剧毒化学品购买凭证;审查、核发剧毒化学品道路运输通行证;对易燃易爆等危险化学品单位新建、改建、扩建工程的消防设施进行设计审查和验收。对上述行政许可事项进行监督管理。

(二)负责危险化学品公共安全的监督管理。

对剧毒化学品和构成重大危险源的其他危险化学品的生产、储存安全进行监督管理;会同有关部门确定危险化学品运输车辆禁止通行的区域、道路和时间;会同有关部门发布易燃易爆等危险化学品在灾害性天气等条件下的道路临时禁运公告;对危险化学品运输车辆的装载、行驶情况进行检查,并会同有关部门对违反规定的车辆依法处理。

(三)负责危险化学品道路运输事故应急救援和事故调查处理的相关工作。

制定和实施危险化学品道路运输事故应急预案;承担危险化学品事故的现场救援工作;对危险化学品道路运输事故和危害公共安全的危险化学品爆炸、火灾等事故进行调查处理。

三、上海市交通委员会

(一)负责危险化学品道路运输的行政许可工作。

对危险化学品道路运输企业进行资质认定;对危险化学品道路运输专业人员进行考核和资格认定;审查、核发道路运输经营许可证、道路危险货物运输许可证和道路运输证。对上述行政许可事项进行监督管理。

(二)负责危险化学品道路运输活动的监督管理。

组织制定危险化学品道路运输企业的安全管理规范;制定和实施危险化学品道路运输企业和车辆安全防护设备的相关技术规范;对危险化学品运输车辆及其车载卫星定位系统和安全防护设备进行定期审验;对危险化学品道路运输企业通过卫星定位系统实施运输全程监控的情况进行监督检查;负责在高速公路的收费、检查站设置危险化学品运输车辆的专用或者指定通道,并在指定道口对危险化学品运输车辆和运输专业人员的相关证件进行查验,并会同有关部门对违反规定的车辆依法处理;对危险化学品道路运输企业的重大事故隐患整改情况进行监督检查;为外省市驻沪、来沪从事危险化学品运输的企业办理备案、车辆查验等手续。

(三)参与危险化学品道路运输事故应急救援和事故调查处理工作。

(四)负责危险化学品港口作业的行政许可工作。

对港区内危险化学品建设项目进行安全审查;对危险化学品港口作业企业进行资质认定;对危险化学品港口作业报告进行审批;对危险化学品港口从业人员进行考核和资格认定。对上述行政许可事项进行监督管理。

(五)负责危险化学品水路运输的相关行政许可工作。

对危险化学品水路运输企业进行资质认定;审查、核发危险化学品运输船舶营运证;对危险化学品水路运输专业人员进行考核和资格认定;对危险化学品运输船舶进行检验。对上述行政许可事项进行监督管理。

(六)负责危险化学品港口作业的监督管理。

负责港区范围内危险化学品安全的监督管理;组织制定危险化学品港口作业的安全管理规范;对港口危险化学品作业场所的安全评价和整改情况进行监督检查;对危险化学品港口作业企业重大危险源的安全进行监督管理;对危险化学品港口作业企业的重大事故隐患整改情况进行监督检查。

(七)负责所辖水域危险化学品运输活动的监督管理。

对危险化学品运输船舶实行总量控制;对危险化学品水路运输企业通过卫星定位系统实施运输全程监控的情况进行监督检查;对油轮等载运危险化学品的船舶实施导航或者护航;发布油轮和载运易燃易爆化学品的散装货轮在灾害性天气等条件下禁止或者限制航行的公告;对危险化学品水路运输企业的重大事故隐患整改情况进行监督检查。

(八)制定和实施危险化学品港口作业事故应急预案;制定和实施所辖水域危险化学品运输事故应急预案;负责危险化学品港口作业事故调查处理的相关工作;负责所辖水域危险化学品运输事故的调查处理。

四、上海海事局

(一)负责危险化学品水路运输的相关行政许可工作。

对危险化学品运输船舶进出上海港进行审批;审查、核发危险化学品运输船舶的注册登记证书;对危险化学品水路运输专业人员进行考核和资格认定。对上述行政许可事项进行监督管理。

(二)负责所辖水域危险化学品运输活动的监督管理。

对危险化学品运输船舶实行总量控制;对危险化学品运输船舶进行监控和检查;对油轮等载运危险化学品的船舶实施导航或者护航;发布油轮和载运易燃易爆化学品的散装货轮在灾害性天气等条件下禁止或者限制航行的公告;对危险化学品运输船舶的重大事故隐患整改情况进行监督检查。对危险化学品水路运输企业配置卫星定位系统、船舶自动识别系统,并实施运输全程监控的情况进行监督检查。

(三)制定和实施所辖水域危险化学品运输事故应急预案;负责所辖水域危险化学品运输事故的调查处理。

五、上海市质量技术监督局

(一)对危险化学品及其包装物、容器(包括运输工具的槽罐)的产品质量进行监督检查。

(二)组织制定危险化学品及其包装物、容器(包括运输工具的槽罐)的相关地方标准。

(三)制定和实施危险化学品包装物、容器(包括运输工具的槽罐)事故应急预案;负责危险化学品包装物、容器(包括运输工具的槽罐)安全事故调查处理的相关工作。

六、上海市环境保护局

(一)对废弃危险化学品及其包装物、容器的处置单位进行资质认定;对危险化学品生产、储存建设项目的环评报告进行审批;对危险化学品生产、储存建设项目的环保设施进行设计审查和验收。对上述行政许可事项进行监督管理。

(二)对废弃危险化学品及其包装物、容器的处置进行监督管理。

(三)制定和实施危险化学品事故造成环境污染的应急处置预案;对有毒化学品事故现场进行应急监测;负责重大危险化学品污染事故和生态破坏事件的调查处理。

七、上海市工商行政管理局

- (一)核发危险化学品生产、经营、使用、储存、运输企业(含分支机构)的营业执照。
- (二)对危险化学品市场经营活动进行监督管理。
- (三)会同有关部门查处无证无照、超越经营范围从事危险化学品生产、经营、使用、运输的违法行为。

八、上海市卫生和计划生育委员会

- (一)对危险化学品单位职业病防治工作进行监督管理;负责危险化学品的毒性鉴定。
- (二)对医疗机构生产、储存、使用危险化学品和处置废弃危险化学品及其包装物、容器进行安全管理。
- (三)制定和实施危险化学品事故医疗救护应急预案。

九、上海铁路监督管理局

- (一)负责铁路车站范围内危险化学品安全的监督管理;对危险化学品铁路运输工具进行监督检查;对铁路车站范围内重大危险源的安全进行监督检查;对铁路运输危险化学品的重大事故隐患整改情况进行监督检查。
- (二)制定和实施危险化学品铁路运输事故应急预案;负责危险化学品铁路交通事故的调查处理。

十、上海市邮政管理局

- (一)对邮寄危险化学品进行监督检查。
- (二)制定和实施危险化学品邮寄事故的应急预案。

十一、民用航空华东地区管理局

- (一)负责机场范围内危险化学品安全的监督管理;对危险化学品航空运输单位及其航空器的安全进行监督检查;对机场范围内重大危险源的安全进行监督管理;对危险化学品航空运输的重大事故隐患整改情况进行监督检查。
- (二)制定和实施危险化学品航空运输事故的应急预案。

十二、上海市经济和信息化委员会

- (一)会同有关部门制定危险化学品生产、储存的行业规划。
- (二)对危险化学品监管信息交互平台建设提供信息化技术支持。

十三、上海市规划和国土资源管理局

- (一)负责危险化学品生产、储存建设项目和危险化学品专用停车场地的选址、用地规划和工程规划的行政许可,并进行监督管理。
- (二)负责在进行城乡规划时,加强对已有危险化学品管道的保护。

十四、上海市住房和城乡建设管理委员会

负责在进行建设管理时,加强对已有危险化学品管道的保护。

十五、上海市气象局

负责危险化学品生产、储存建设项目防雷设施的设计审查和验收,并进行监督管理。

十六、上海市民防办公室

承担危险化学品事故应急救援的相关工作,参与危险化学品事故的调查处理。

十七、上海市教育委员会

对学校储存、使用危险化学品和处置废弃危险化学品及其包装物、容器进行安全管理。

十八、上海市科学技术委员会

对科研院所储存、使用危险化学品和处置废弃危险化学品及其包装物、容器进行安全管理。

十九、上海出入境检验检疫局

负责对本市进出口危险化学品及其包装物、容器实施检验。

上海市人民政府关于印发 《“中国制造 2025”上海行动纲要》的通知

(2016 年 8 月 30 日)

沪府发〔2016〕69 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《“中国制造 2025”上海行动纲要》印发给你们，请认真按照执行。

“中国制造 2025”上海行动纲要

制造业是国民经济的主体，是上海加快向具有全球影响力的科技创新中心进军、建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的重要支撑，为落实“中国制造 2025”，制定本行动纲要。

一、指导思想和发展方针

(一) 指导思想

牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，落实制造强国、网络强国战略，落实“中国制造 2025”，深入推进供给侧结构性改革，充分发挥建设具有全球影响力科技创新中心和中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)先行先试优势，以创新驱动、提质增效为主线，大力发展新技术、新产业、新业态、新模式，加快构建战略性新兴产业引领、先进制造业支撑、生产性服务业协同的新型工业体系，为上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市做出更大贡献。

(二) 发展方针

高端化。坚持走创新驱动、品牌引领、集约高效的发展之路，突破关键技术和核心零部件，全面提升极限制造、精密制造和成套制造能力，充分激发企业家精神，大力发扬工匠精神，打造一批具有国际竞争力的企业、品牌和产品，提升上海制造业在全球价值链、产业链、创新链的影响力。

智能化。推动信息化与工业化深度融合，深化互联网、大数据、人工智能等信息技术在制造领域的应用和创新，加快工业装备与产品的智能化升级，加快生产方式向数字化、网络化、智能化、柔性化转变，全面提升制造业重点行业和企业智能化、信息化水平，形成设备、网络和数据深层次融合的开放式工业互联网格局。

绿色化。大力推广清洁生产和绿色制造，主动淘汰落后产能，推进节能减排和发展循环经济，提高资源能源利用效率，建立高效、清洁、低碳、循环的制造体系，提高土地集约利用水平，加快园区转型升级，促进产业链联动发展，推动产业集群集聚。

服务化。发挥制造业对服务业的支撑作用，加快制造与服务的系统集成与融合发展，促进生产型制造向服务型制造转变，大力发展与制造业紧密相关的生产性服务业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。

二、战略目标

到 2020 年，落实“中国制造 2025”取得重大进展，制造业增加值占全市生产总值比重力争保持 25% 左右；自主创新能力显著提升，信息化与工业化融合持续深化，产业集群发展格局基本形成，国际竞争力和品牌影响力明显增强；制造业对资源环境友好程度不断提升，综合竞争力迈入世界先进水平行列，上海成为具有高附加值、高技术含量、高全要素生产率的国际高端智造中心之一。

到 2025 年，落实“中国制造 2025”取得显著成效，制造业继续保持合理比重和规模，整体竞争力大幅提升，信息化和工业化融合迈上新台阶，形成若干具有较强国际竞争力的产业集群，在全球产业分工和价值链中的地位明显提升，有力支撑上海成为全球创新网络的重要枢纽和最具活力的国际经济中心

(2016 年第 19 期)

— 27 —

城市之一。

2020 年和 2025 年上海制造业主要指标

| 类别 | 序号 | 指标名称 | 单 位 | 属 性 | 2020 年 | 2025 年 |
|------|----|---------------------------|---------|-----|-----------------------|-----------------------|
| 创新能力 | 1 | 战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重 | % | 预期性 | 20 左右 | 25 左右 |
| | 2 | 规模以上工业企业研发经费内部支出占主营业务收入比重 | % | 预期性 | 1.7 左右 | 2.1 左右 |
| | 3 | 规模以上工业企业每亿元主营业务收入有效发明专利数 | 件/亿元 | 预期性 | 1.0 左右 | 1.2 左右 |
| | 4 | 规模以上工业企业信息化投入占主营业务收入比重 | % | 预期性 | 0.5 | 0.8 |
| 质量效益 | 5 | 工业增加值率 | 提高百分点 | 预期性 | 比 2015 年提高 1—1.5 个百分点 | 比 2015 年提高 2.5—3 个百分点 |
| | 6 | 制造业质量竞争力指数 | 数值 | 预期性 | 保持国内领先 | 保持国内领先 |
| | 7 | 工业劳动生产率 | 增加值万元/人 | 预期性 | 22 | 26 |
| | 8 | 工业园区单位土地产值(已供应工业用地) | 亿元/平方公里 | 预期性 | 75 | 80 |
| 绿色发展 | 9 | 单位工业增加值能耗下降幅度 | % | 约束性 | 完成本市下达目标 | 完成本市下达目标 |
| | 10 | 单位工业增加值二氧化碳排放量下降幅度 | % | 约束性 | 完成本市下达目标 | 完成本市下达目标 |
| | 11 | 单位工业增加值用水量下降幅度 | % | 约束性 | 比 2015 年下降 20% 以上 | 进一步下降 |
| | 12 | 工业固体废弃物综合利用率 | % | 约束性 | 97 以上 | 97 以上 |

三、重点领域

(一)新一代信息技术

集成电路。坚持芯片设计和制造并重、装备和材料协同、封装测试长三角联动,整合行业资源,发挥产业基金推动作用;自主发展各系列的 CPU 产品,形成自主芯片开发、升级和应用的核心能力;加快推进新建 12 英寸生产线建设,支持 16/14 纳米工艺量产及 10 纳米先导工艺技术研发,发展嵌入式闪存、微机电系统(MEMS)、绝缘栅双极型晶体管(IGBT)、图像传感器等特色工艺和芯片模块产品;研发光刻机、刻蚀机、铜制程等关键制造装备整机和核心零部件,以及硅基晶圆等基础材料,支持开展量产验证,形成供货能力;突破后摩尔时代微电子新材料、新器件结构以及高密度光电集成的产业化应用关键技术;建设成为国内技术水平最高、产业链最完整、综合实力最强的集成电路产业基地。

下一代网络。实施量子通信等基础前沿工程,掌握具有自主知识产权的量子计算、量子存储、超导量子器件等关键技术;推进 5G 通信等关键技术的研发及产业化,加快发展 TD-LTE 等移动通信小型化基站,研发基带芯片、应用处理器等关键芯片,推动 SDN 和 NFV 技术应用及光网络接入传输、高性能

路由芯片等产业化;研究网络空间安全技术,推动拟态安全等主动防御技术的产业应用;巩固提升下一代网络国内第一梯队的地位。

人工智能。瞄准前沿,加强应用,加快建设满足深度学习等智能计算需求的新型计算集群共享平台、云端智能分析处理服务平台、算法与技术开放平台、智能系统安全公共服务平台,以及面向前沿的类脑研究基础服务平台;重点研制面向人工智能应用优化的处理器、智能传感器等重要器件人工智能核心器件;积极发展计算机视听觉、生物特征识别、复杂环境识别、新型人机交互、智能决策控制等人工智能应用软件技术;促进虚拟现实(VR)和增强现实(AR)等技术与智能终端相融合,推广智能家居、智能汽车、智能无人系统、智能安防、智慧健康等典型智能应用系统。

新型显示。聚焦 AM-OLED 中小尺寸屏幕,推动高世代线重大项目实施并量产,推动高性能长寿命有机发光材料、高纯度靶材等关键原材料、高端驱动芯片的研发和应用,加强与智能终端、可穿戴设备和汽车电子等下游产业的合作;推动 LED 照明向中高端提升,支持倒装、垂直等高端 LED 芯片发展,加快形成集聚优势。

空间信息应用。发展卫星遥感、通信、导航等时空协调系统,突破以通导一体化、遥感与定位一体化、多维多尺度时空一体化为重点的核心技术及应用技术,融合机器视觉、微机械惯性导航、自组网通信和智能导航与控制技术,推进空间信息应用产业在智慧城市和社会服务等有关领域和行业的迅速发展。

高端软件与信息服务。加大新一代基础软件的研发及产业化力度,打造安全可控基础软件产业链生态系统;推动行业应用软件向服务化、平台化、智能化转型,推动工业软件在产品研发设计、生产过程控制、企业经营和节能减排等领域的应用;发展大数据、云计算和移动互联网应用安全软件和服务,培育风险评估、监测预警、容灾备份恢复、安全检测评估、网络可信身份认证等信息安全新业态;支持分布式存储、虚拟化、海量数据处理等关键技术研发;加快研发非关系型数据库管理系统、分布式文件和处理系统等大数据关键技术;努力进入市场竞争力强、技术水平高、跨领域应用广、经济效益好的高端软件与信息服务国内外先进行列。

(二)智能制造装备

工业互联网。聚焦工业互联、数据互通、应用创新,抓住智能装备产品、工业软件、云数据平台、工业基础网络等关键环节,推进工业互联网、信息物理融合(CPS)、大数据智能解析等关键技术突破,着力打造适应工业互联的广域物联专网,推进工厂内互联互通、工厂间智能协作;培育智能制造系统解决方案提供商、装备制造与用户联合应用的新模式;建立智能制造标准体系,大力提升智能制造系统集成应用水平。

机器人。围绕未来机器人“人机共融”发展方向,实施工业机器人和服务机器人并举,大力推进六轴及以上多关节、协作、并联、移动等工业机器人,重点发展智能交互、医疗康复、救援安全、教育娱乐等服务机器人;突破精密减速器、伺服电机及驱动器、控制系统等功能部件,以及传感器、视觉系统、执行机构等基础部件瓶颈;在汽车、电子、医疗、家政等重点领域推广机器人示范应用,努力建设成为我国机器人产业高度集聚的研发、制造、服务、检测认证和应用中心。

高档数控机床及专用加工装备。发展高档数控曲轴磨床、复合磨削中心、高速精密五轴联动加工中心、复杂结构件机器人数控加工中心等设备;自主研发推广网络智能数控系统,掌握主机、功能部件等关键共性技术和成套工艺;努力建设成为在航空、航天、汽车、核电等领域具有明显特色优势的智能专用加工装备集聚区。

增材制造装备。发展高功率激光器及核心元件、激光/电子束高效选区熔化、大型整体构件激光等金属增减材制造一体化装备,及光固化、熔融沉积、激光选区烧结、无模铸型、喷射成形等非金属增材制造装备,研制 3D 打印材料,加快 3D 打印装备在汽车、医疗、航空航天等领域应用和商业模式创新;努力建设成为国内增材制造产业技术创新和应用中心。

先进传感器与物联网。突破传感器的敏感机理、敏感材料、工艺设备和计量检测等关键技术;开展 8 英寸微机电系统(MEMS)研发,推进运动、图像、环境、生物等传感器研制;加强工业系统互联,推进生产制造设备联网和智能管控,支持企业对生产设备系统全面联网;支持智能检测与物流装备发展,推进物联网技术与产品的应用示范;开发智能仪器仪表和自动控制系统,大力发展科研分析仪器及设备;努

力打造成为国内具有较大影响力的先进传感器与物联网产业基地。

(三) 生物医药与高性能医疗器械

生物医药。重点发展治疗性抗体及重组蛋白药物等生物技术药物、新型化学药物制剂和现代中药,推进新技术、新材料、新剂型在新药研发与生产中的应用;研发一批具有自主知识产权的创新化学药和高品质仿制药,以 CRO、CMO 等新模式为着力点,促进创新药物的产业化和国际化;针对多成份、多靶点的创新中药和重要品种的二次开发,推进中药的国际认可与注册;发展具有自主知识产权的干细胞技术与产品,形成国内领先再生医学产业链;努力建设成为国家生物医药高端产品制造中心和创新研发中心。

高性能医疗器械。加快高性能医疗设备和核心零部件的国产化进程,加大应用示范推广力度。重点发展高场强磁共振、低剂量多排 CT、动态数字 X 射线机等高性能医学影像设备;加快发展微创植(介)入器械、高性能临检设备、医用机器人、肿瘤质子治疗装备、新型生物材料等;大力发展高通量基因测序等个性化诊断产品;围绕疾病监测、监控、诊疗、康复和健康管理等应用领域,构建适合医院、个人、家庭、社区应用场景的移动诊疗系统,推动相关产品和应用平台的技术标准体系建设;努力建设成为国家高性能医疗器械创新中心和智慧医疗示范基地。

(四) 新能源与智能网联汽车

新能源汽车。以引领变革、示范推广为重点,加强对新技术、新型产业组织方式、新商业模式的研究和布局;加强纯电动、插电式混合动力汽车核心技术的研发;自主研发燃料电池汽车的关键材料和零部件,提高动力电池、燃料电池等关键零部件安全性、可靠性和耐久性,降低燃料电池成本,提升燃料电池研发服务与检测认证能力,开展在大客车等领域的示范应用;突破动力电池、驱动电机及控制系统等关键零部件技术;加强新能源汽车标准体系建设,推进新商业模式的示范应用;努力建设成为国家新能源汽车示范区。

智能网联汽车。聚焦突破无人驾驶、车载信息终端、汽车进程服务、人机交互系统等车联网各项关键技术,建立完善的智能网联汽车标准、自主研发、检测认证、示范应用与生产配套等体系;持续推进智能驾驶辅助系统(ADAS)等安全智能化技术的研发及产业化,推动整车网络体系构架、网络操作系统、嵌入式系统平台建设,不断优化绝缘栅双极型晶体管(IGBT)、整车控制器(HCU)、变速器控制器(TCU)等汽车电子关键技术;推进国家智能网联汽车(上海)试点示范区建设,努力建设成为国家智能网联汽车领航者。

(五) 航空航天

航空产业。实现干支线客机设计、制造的自动化和智能化,开展双通道干线客机详细设计,形成 ARJ21-700、C919 客机制造产业集群;突破 CJ-1000A 商用航空发动机研制关键技术,推进机载设备及系统研制,构建关键零部件、航空材料配套体系;发展通用航空产业,提升飞行控制地面保障设施能级,布局无人机产业链;进一步提升航空维修能力;形成布局较为完善的民用航空产业链。

航天产业。大力发展新一代运载火箭、应用卫星平台、载人航天、探月工程和空间安全与维护等领域的研发制造;建立航天技术转化应用机制,加快推进航天型号制造模式向数字化、网络化、智能化转型,提高核心元器件和关键基础材料自主保障能力;促进航天技术转化和空间技术应用,推动以智慧能源、智能装备为重点的航天技术应用和相关服务业发展,努力构建门类齐全、技术领先的航天产业体系。

(六) 海洋工程装备

重点发展深海深潜、深测、深探、深海资源开发利用,提高半潜式和自升式钻井/生产平台、钻井船、深海浮式生产储卸装置(FPSO)等油气勘探开发装备的设计建造实力,突破浮式天然气储卸和再气化装置(LNG-FRSU)等前沿型装备空白;大力发展钻井系统、水下生产系统、动力定位系统、海洋平台控制系统、油气水处理等核心系统和配套设备;开展新概念、新原理潜水器的前瞻性研究,研制极深水无人遥控潜水器、载人深潜器、极区低温深水探测装备;形成研发设计、总装建造、关键设备和技术服务于一体的海洋工程产业体系。

(七) 高端能源装备

核电装备。自主研制以 AP1000、CAP1400、“华龙一号”为代表的第三代先进压水堆和高温气冷堆

关键设备与技术,跟踪开发模块化小型堆、钍基熔盐堆(TMSR)、快中子堆、先进燃料重水堆等新型核能系统;突破数字化核级安全保护控制系统、核级仪控、核电材料、辐射监测等关键配套环节的核心瓶颈;开展乏燃料后处理技术与装备研发;打造国际领先、产业链齐全的核电装备制造和技术服务产业基地。

气电装备。加强国际合作,加快建成燃机技术平台和研发中心;实现 F 级和 H 级燃气轮机的国产化和联合研制;积极争取高效低碳燃气轮机试验装置等落户,建设动平衡试验、轴系试验和燃烧试验等服务平台;开发 1.5—5.7MW 等级燃机、30—60MW 等级燃机,形成涵盖轻型燃机与重型燃机的燃机产品系列;开发页岩气、深水油气等油气勘探开发装备;打造成为具有较强竞争力的气电装备产业基地。

智能电网与分布式能源装备。开展大规模储能技术研制及产业化,开发新能源接入的大功率变流器、控制器等智能电网核心器件,发展智能变电站一体化监控系统、先进储能装置、能源互联网等;重点突破二代高温超导带材及制造装备,发展燃气内燃机、微小型燃气轮机等分布式能源生产设备,开发能源管理、智能家居、远程通信等需求侧管理设备;努力打造成为具有重大示范带动效应的智能电网与分布式能源装备自主创新区。

高效清洁煤电装备。大力发展二次再热超超临界燃煤发电机组、先进超临界机组、高参数新型循环流化床燃煤锅炉、关键单元技术、关键高温部件和零部件等;大力发展和推广基于大数据的煤电站远程诊断系统;打造成为国际一流的绿色高效煤电装备产业基地。

风电及光伏能源装备。主攻高端领域,突破提升大型平台直驱海上风机技术,建设一批国家级的风能勘探设计、海上风电装备质量监督检验等公共服务平台;突破多种光伏工艺装备,建设国家光伏检测重点实验室和光伏技术公共研发平台;努力建设成为高技术、高附加值的可再生能源装备产业基地。

(八)新材料

瞄准具有重大应用需求的关键材料,系统开展全链条材料基因工程研究,发展新型纳米材料与结构的制备及其器件化与工程化技术;研发创新石墨烯、新一代生物医用材料、特种光纤材料、3D 打印材料等战略性新材料;培育提升高性价比高温超导带材、量子材料、人工晶体、功能陶瓷、碳化硅(SiC)、氮化镓(GaN)、轻量化复合材料、储能材料等为重大工程配套的新材料;壮大发展超高强韧汽车用钢、高等级硅钢、改性塑料、稀土永磁材料等具有一定基础和规模优势的新材料;突破凝固成型、气相沉积、智能加工、单体提纯、高效合成等新材料制备关键技术和装备;开展新材料在高端制造和国防领域的应用对接;围绕高端制造业龙头企业,布局新材料产业配套集群,显著提升新材料核心技术研发水平和产业创新能级,努力建设成为国内领先、产学研用紧密结合的新材料生产研发基地之一。

(九)节能环保

先进环保。开发城镇污水箱式处理系统和高浓度难降解工业废水成套处理装备,发展大型垃圾焚烧设施炉排系统和垃圾渗滤液处理技术,研发整合土壤修复工艺及技术成套装备、新型重金属和有机物修复药剂;开展燃煤污染治理、挥发性有机物治理、环境监测等领域先进环保技术和设备研发,推行环境污染第三方治理模式,探索和推进碳排放交易、排污交易等市场化机制。

高效节能。培育纳米红外线圈电热、烟气余热有机朗肯循环发电、达到 IE4 能效等级超高效电动机、兆瓦级高温超导变压器等高效节能装备技术,推广应用高效家电、节能建材等绿色产品,构建“一站式”合同能源管理综合服务体系。

资源循环利用。突破大型化、精细化、成套化资源综合利用技术装备,推动废弃机电设备、汽车零部件等再生资源及大宗固体废弃物的综合利用,研发无损拆解、表面预处理、零部件疲劳剩余寿命评估等再制造技术,推进航空发动机、汽车零部件、高端装备等再制造。

(十)传统优势产业

汽车产业。抓住汽车产业变革机遇,推进组织模式创新。大力发展高附加值的高端乘用车、高品质商用车与专用车新车型,促进自主品牌乘用车高端化发展;突破驱动电机、汽车电子、轻量化材料及智能控制等关键零部件核心技术,搭建全球零部件研发设计平台,自主掌握高效内燃机、先进变速器等动力总成;扩大汽车维修保养、融资租赁等汽车后市场,发展高附加值零部件的再制造业务。

钢铁产业。以精品提升、绿色发展为重点,控制原材料规模,优化丰富精品钢材,提升钢铁制造智能化水平。巩固提升超高强韧汽车用钢、高等级硅钢等技术水平和市场能力,研发突破高强工程机械用

钢、高性能能源用钢、高温合金、航空航天用钢、船用低温钢等；完善高端钢铁产业链和供应链，提升钢铁电子商务平台功能，促进钢铁制造和服务功能向外延伸。

化工产业。以安全环保、集约发展为重点，发展高端精细化工，升级和调整传统化工，提升油品质量和标准。壮大聚烯烃塑料、高端工程塑料、特种橡胶等高分子新材料，加快精细化工的绿色工艺和产品开发，重点突破高端表面活性剂、微电子行业的各类化学用剂等特种功能化学品；加快技术改造，提升园区产业链一体化发展水平，建设化工行业智能工厂和智慧园区，推动杭州湾北岸化工集中区产业升级，完善和优化产业布局。

船舶产业。以坚持高端、优化船型为重点，加快产业结构调整，完善船舶产业布局。重点发展豪华邮轮、20000TEU 级集装箱船、LNG 船、高档化学品船等高新技术高附加值船舶；提升船舶制造数字化、网络化、智能化技术的应用水平，突破满足新规范要求的船用中低速柴油机及其关键零部件自主研发，重点发展船用双燃料发动机、高效喷水推进装置、大功率中高压发电机等船舶配套设备；努力建设成为具有国际竞争力的高技术船舶产业基地。

都市产业。以创意设计、时尚引领为重点，大力发展数字文化创意产业和高附加值都市型产业，加快发展服务于产品、流程、集成等方面的工业设计，发展时尚设计和建筑设计，拓展服务设计、绿色设计等新领域；发展快时尚服装服饰、产业用纺织品等，开发绿色食品、化妆用品、儿童益智、老年保健等健康产品，做精做优传统工艺美术产品，构建消费品领域信息追溯平台；努力建设成为国际时尚之都和设计之都。

（十一）服务型制造和生产性服务业

促进制造业由生产型制造向服务型制造转变，增加服务要素在制造业投入和产出中的比重，加快服务模式创新、技术创新和管理创新，延伸和提升价值链，积极开展创新设计、定制化服务、供应链管理、网络化协同、服务外包、产品全生命周期管理、系统解决方案、信息增值服务等服务型制造行动；推动发展总集成总承包、检验检测认证、知识产权、科技金融、融资租赁、商务咨询、人力资源服务等生产性服务业相关领域；鼓励发展一批生产性服务业功能区。到 2025 年，生产性服务业增加值占全市服务业增加值比重达到 70% 左右。

研发设计。大力发展面向制造业智能化、柔性化和服务化的研发系统和解决方案，鼓励企业发展第三方研发设计服务；鼓励设立企业技术中心、工程技术中心和工业设计中心，提高研发设计服务能力。

总集成总承包。大力发展成套设备等领域的“交钥匙”工程和战略性新兴产业领域的总集成总承包服务；鼓励企业向工程设计、方案咨询、技术服务和设备维护、运营一体化服务等产业链各环节扩展和延伸。

检验检测认证。积极发展面向战略性新兴产业、先进制造业、医疗健康、食品安全、节能环保等产业的第三方检验检测认证服务；鼓励检验检测行业注重标准化建设，积极参与制定国际国内的检验检测标准。

供应链管理。发展为制造业服务的嵌入式物流、融合电子商务和跨境电商采购、第四方综合物流的供应链服务；加快供应链管理技术应用，鼓励供应链协同公共平台和跨区域的物流信息公共平台发展。

电子商务。聚焦产业互联网，鼓励制造业企业积极应用电子商务，发展服务于区域、行业、中小企业的第三方电子商务服务平台、工业云平台、服务云平台；引导电子商务服务业集聚发展。

四、重点工程

（一）产业创新建设工程

结合全球科技竞争和经济发展新趋势，聚焦国家战略和本市经济社会发展的重大需求，聚焦先进传感器与高端芯片、新能源与智能网联汽车、生物医药与高端医疗器械、工业互联网与大数据、5G 通信与量子技术、航空发动机与燃气轮机、AMOLED 与新型显示、人工智能与机器人、高端装备与核心部件、战略性新材料、网络空间安全等产业创新重点领域，通过组织实施一批产业创新专项工程，建设一批高水平产业创新平台，加强科技前瞻性布局与产业化联动，力争在关键核心技术领域和产业化方面取得重大突破；聚焦张江综合性国家科学中心建设，围绕先进集成电路工艺、智能制造系统、先进传感器等领域，推进建设一批国内领先、具有国际影响力的制造业创新中心；培育建设一批国内领先、具有国际影响

力的国家级、市级企业技术中心、技术创新示范企业等产业创新平台,推进产学研合作,加快引进技术消化吸收与创新。

到 2020 年,产业创新建设工程取得基本成效,建设一批具有较强辐射力和影响力的产业创新平台。到 2025 年,产业创新建设工程取得明显成效,新增若干具有国际影响力国家级制造业创新中心,成为建设具有全球影响力科技创新中心的重要支撑。

(二)两化融合推进工程

加快推动新一代信息技术与制造技术融合发展,把智能制造作为信息化和工业化深度融合的主攻方向,积极实施工业互联网创新发展应用工程。推进具有深度感知、智慧决策、自动执行功能的高档数控机床、机器人、增材制造等智能制造装备的自主研制及应用;突破新型传感器、工业控制系统、智能测量仪表等智能核心装置;建设智能工厂、数字化车间,重点培育离散型、流程型等智能制造新模式,创新智能制造发展应用机制;重点围绕创建国家级工业互联网示范区,开展国家工业云及大数据试点,支持建设区域工业互联专网、工业大数据平台、重点领域数据中心,通过基础网络优化、互联互通改造、应用创新引导、服务平台推广、示范基地建设、标准化推进、人才和信息安全保障等,打造健全的工业互联网产业生态体系,组织开展工业控制系统信息安全风险评估和智能制造企业信息安全保障试点示范,不断提升制造业基于互联互通的智能制造能力、基于组织创新的资源动态配置能力以及基于数据驱动的创新发展能力。

到 2020 年,争创 2—3 家国家级智能制造公共服务平台,培育 30 家具有市场竞争力的系统集成、装备研制、软件开发与智能制造新模式应用等领域的骨干企业,建设形成 100 家标志性智能制造示范工厂,力争把上海打造成为国家智能制造示范基地。到 2025 年,制造业高度智能化,基本建成具有较强国际竞争力的智能制造产业示范区。

(三)工业强基突破工程

坚持“问题导向、协同创新,产需结合、联动发展,聚焦重点、长效推进”的原则,重点突破长期制约制造业发展的基础零部件(元器件)、先进基础工艺、关键基础材料和产业技术基础(以下简称“四基”)等关键问题。研究制定《上海推进工业强基工程行动方案(2016—2020)》,明确发展目标、原则、重点任务和保障措施等;编制和发布《上海推进工业强基指导目录》,明确发展重点,引导社会资源投向;发布年度项目指南,组织落实新能源与智能网联汽车“三电系统”、机器人“三大件”、工业基础软件等一批工业强基项目,推动产业上下游(整机、零部件、材料、装备、检测服务)进行联合攻关、示范应用;强化前瞻性基础研究,着力解决影响核心基础零部件产品性能和稳定性的关键共性技术,积累工业基础数据;主动对标国际计量先进水平,加强时间频率、纳米测量、生物量、大尺度空间、大数据等相关计量前沿领域的科技创新,力争在基础和应用研究领域填补国家量传溯源空白,构建重点产业的国家级或市级产业计量测试服务平台(中心);支持企业开展工艺创新,组织关键制造工艺联合攻关,加大基础专用材料研发力度,突破重大关键基础材料,加大对“四基”领域技术研发的支持力度,完善产业技术基础体系。

到 2020 年,在新能源与智能网联汽车、智能制造装备、高性能医疗器械等重点领域的“四基”方面,实现自主保障和应用推广,部分达到国际先进水平。到 2025 年,“四基”发展基本满足整机和系统要求,形成整机牵引与基础支撑、协调发展的产业格局。

(四)传统产业提升工程

推动传统产业拥抱互联网,实施设施装备智能化改造,加快生产方式向数字化、网络化、智能化、柔性化转变。推动传统产业加快向价值链高端转型,提高产品附加值率,运用现代设计理念和先进设计手段,使用绿色、节能和多功能多用途新型材料;做优汽车、船舶、钢铁、化工等传统优势产业集群,以自主创新为核心,打造基础研发平台,提升在全球产业链和价值链中的地位;汽车产业向新能源和智能网联汽车升级,推动商业模式创新;船舶产业向高端船舶和海洋工程装备产业升级,形成研发设计、总装建造、关键设备和技术服务于一体的海洋工程产业体系;钢铁、石化产业向新材料领域延伸产业链;都市产业加强研发、质量和品牌管理,加快向高附加值都市型产业和数字文化创意产业转型升级。

到 2020 年,传统优势产业基本普及智能制造和现代生产工艺,改造提升取得基本成效。到 2025 年,传统优势产业的智能装备普及率和关键工序数控化率达到国内领先水平,改造提升取得显著成效。

(五)质量品牌完善工程

把质量和品牌作为产业竞争力的核心要素,完善质量管理机制,加快提升产品质量,推进制造业品牌建设,提升上海品质。健全质量标准体系,加强质量信用体系建设;创新质量管理技术和方法,组织攻克一批关键共性质量技术,提升重点行业关键工艺过程控制水平,建设重点产品全生命周期质量追溯体系,培育一批质量标杆和领先企业;建立标准化与科技自主创新结合的促进机制,形成一批具有自主知识产权的技术标准,建立完善企业产品标准自我声明公开服务体系,鼓励技术标准创新,对标国际先进水平;大力发展品牌经济,探索推动企业品牌价值网上自评估运作机制,深化品牌价值第三方评估体系建设,扶持品牌培育和运营专业服务机构;推进品牌集聚、运营、孵化,支持自主品牌振兴和发展,重塑上海制造品牌形象;运用第三方合格评定机制,探索“上海品牌”认证机制,推出“上海制造”“上海服务”“上海设计”等系列评价标准、认定程序和保护制度,支持产业园区品牌建设和联动发展;通过“品牌创新券”等举措,实现“增品种、提品质、创品牌”,全面建设“品牌之都”。

到2020年,提升一批强品牌、振兴一批老品牌、培育一批新品牌、引进一批好品牌,力争新增3—5家千亿级品牌企业。到2025年,形成一批品质卓越、带动力强、管理先进、技术自主的“上海制造”品牌。

(六)绿色制造实施工程

深化制造业节能低碳、清洁生产和资源循环利用,基本形成高效清洁低碳循环的绿色制造体系,创建绿色工业示范园区。实施清洁化改造,实现重点行业清洁生产全覆盖,推广轻量化、短流程的绿色基础制造工艺;提升重点行业能源利用效率,实现吨钢、供电煤耗等重点用能产品单耗达到国际国内先进水平;推进资源循环化利用,开展大宗工业固废、废旧电器的深度化、高技术、高附加值利用;聚焦园区节能减排重点领域和关键环节,实施天然气热电联产、太阳能光伏等分布式能源项目,开展能源、环保在线监测网络 and 智能微电网试点,支持逆向物流体系建设、环境第三方治理、污水处理和循环再利用,搭建绿色融资、项目对接和技术支撑服务平台,研究制定绿色园区评价指标和评价标准;推动实施国家统一的绿色产品认证,引领绿色理性消费,扩大中高端有效供给。

到2020年,创建10个在能效水平、污染物控制、资源循环利用等方面具有国内领先水平的绿色工业示范园区,带动形成100家绿色工厂、500个绿色产品。到2025年,力争形成具有世界先进水平的高效、清洁、低碳、循环的绿色工业园区管理体系。

(七)产业结构调整工程

坚持调整淘汰与转型发展并举,综合运用法律、标准、市场及政策扶持等手段推进产业结构调整。全面实施负面清单管理,研究出台产业结构调整企业信用管理办法,形成新建与调整项目在能耗、污染物排放相关指标方面的“等减量置换”办法,加快实施腾出土地再利用政策,为新兴产业发展腾出土地和资源环境空间;分类推动重点区域结构调整,打造产业调整发展示范园区;建立存量资源要素盘活工程决策支持信息系统平台,实现全过程管理;通过园区基金、产业转移服务、产业发展奖补等途径,打造企业转型发展和调整转移的服务平台,明确后续利用规划区域优先落实市级财政奖励政策,形成“新增”与“压减”同步推进机制;改造升级宝山钢铁、上海石化等传统优势产业基地,加快高桥、吴淞等地区结构调整和发展转型,推动桃浦、南大、吴淞等地区整体转型。

到2020年,完成50个重点区域调整转型,腾出土地6万亩,减少能源消费量200万吨标煤,减少化学需氧量排放2万吨、二氧化硫排放7.5万吨;建成3个产业功能提升重点园区,3个城市功能提升重点园区,3个节能减排示范区,3个生态环境建设示范区。到2025年,产业结构进一步优化调整,制造业存量资源要素盘活达到国际先进水平。

(八)园区集约提效工程

发挥园区作为制造业核心载体作用,按照集约集聚、转型升级要求,建设一批参与全球产业竞争的产业集群和产业园区。重点推进临港、张江、汽车城、漕河泾、金桥等国家新型工业化产业示范基地迈向卓越、全球领先,做精做强“四新”经济创新基地;明确园区主导产业,推动开发主体做优做强,支持园区基础设施和公共服务平台建设;推进“区区合作、品牌联动”模式创新,吸引国内外优秀开发主体参与推进乡镇工业区转型升级试点;大力开展品牌园区、智慧园区、生态园区、绿色园区建设工作,全面提升管理水平和服

区信息化平台。构建“产业基地-产业城区-产业社区”+“零星工业用地”的产业园区空间新体系,保障制造业发展空间。

到 2020 年,力争打造 3—5 家迈向卓越、全球领先的国家级新型工业化示范基地,新增 3 家国家级示范基地,建成 10 家国家生态工业示范园区、30 家市级智慧园区,形成一批“区区合作、品牌联动”成功案例。到 2025 年,全市产业园区的创新能力、智能制造、绿色节能、土地亩税等各项指标力争处于全国前列。

(九)中小企业培育工程

落实国家“制造业单项冠军企业培育提升专项行动实施方案”,引导中小企业向“专精特新”方向发展,培育一批国内及国际“隐形冠军”。鼓励创业兴业,激发中小企业和民营企业活力,以完善全覆盖服务体系为重点,扶持和推动企业创新转型;增强中小企业服务互动平台功能,提升社会化、专业化机构服务质量;拓展民营企业发展空间,鼓励参与国企开放性、市场化重组;培养企业领军人才,深化产业链合作,引导中小企业与大企业建立协同创新、合作共赢的协作关系,鼓励参与制订国家、行业标准,实施体系认证达标工程,推动中小企业“走出去”拓展海外市场。

到 2020 年,滚动培育“专精特新”中小企业达 1500 家,其中在国内细分市场占有率先的国内“隐形冠军”达 200 家,在国际细分市场占有率先前三、亚洲第一的国际“隐形冠军”达 20 家。到 2025 年,培育一批在细分行业具有国际影响力的“专精特新”中小企业。

(十)军民融合发展工程

创建国家军民融合创新示范区,加强国防技术转化和军民资源共享,推动国防和经济建设融合发展。积极争取“高分专项”、探月工程、载人航天、深空探测、深海空间站、海底探测等重大专项;鼓励配套企业参与国防建设,重点培育军民两用技术成果转化和产业化项目,以自主可控为目标,突破动力、核心元器件、关键材料等瓶颈短板;鼓励军工重大试验室、设备设施开放共享,加快军民通用标准化体系建设,开展军民通用标准化试点,构建军民融合标准化工作机制和服务平台;实施军工高端制造装备创新工程专项行动计划,推动国防专用装备发展;探索建立本市军民融合产业投资基金,成立本市军民融合产业促进中心,营造良好发展环境。

到 2020 年,军民融合产业产值达到 5000 亿元以上,形成 3—5 家军民融合示范型龙头企业,50 家军工配套特色企业,构建 20 个支撑军民融合发展的研发、检测、测试、试验平台。到 2025 年,扩大示范龙头企业和配套特色企业以及支撑平台规模数量,形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。

五、保障措施

(一)健全统筹推进机制

建立《“中国制造 2025”上海行动纲要》全市统筹推进机制,市级机构围绕行动纲要建设开展全局性工作,审议重大规划、重大政策、重大工程、重大项目,协调解决重大问题和重要工作安排,指导各区、各部门开展推进工作,充分发挥顶层设计、统筹协调、政策制定、统计监测、监督检查的作用。各区县政府、各有关部门健全工作机制,制定具体方案,细化政策措施,强化部门协调和上下联动,加强跟踪分析和督促指导,形成工作合力,确保各项任务落实到位。

(二)加强部市协同合作

落实工业和信息化部与本市关于促进产业创新转型发展的战略合作协议,进一步加强部市合作。共同建设一批重大产业创新工程,增强产业创新动力,深入实施“两化”深度融合,建立协同区域创新体系。形成若干个拥有技术主导权的产业集群,建设“四新”经济产业基地新载体。推进实施工业强基工程,推进智能制造试点示范工程,推动“互联网+”专项创新和服务型制造,推进创意设计等新型、高端服务业创新发展。推进高端智库建设,促进科技创新与本市经济社会发展深度融合。

(三)加大财政金融支持力度

结合“营改增”政策的全面实施,进一步完善市、区财税分配体制,重点支持发展先进制造业。扩大产业转型升级专项资金规模,改变以财政补助为主的专项资金支持方式。支持高端智能装备首台(套)、新材料首批次和软件首版次应用,继续推进“创新券”“四新券”等支持方式,创新智能制造发展应用机

制,实施精品创造计划和强基工程。落实新修订的研发费用加计扣除政策,实施股权激励递延纳税试点政策,研究完善鼓励企业主体创新投入和科研人员成果转化的税收政策。发挥多层次资本市场融资作用,支持制造业企业上市、发债、资产证券化以及在“新三板”、上海股权托管交易中心挂牌。支持企业开展国内外兼并重组和跨界并购,鼓励金融机构开展差别化信贷和投贷联动等融资服务。

(四)强化土地统筹利用

做优增量,盘活存量,通过多种方式满足工业用地需求,保障制造业用地需求。市统筹工业用地指标重点用于经认定的战略性新兴产业和“四新”经济项目用地需求,并向重点园区和重点区倾斜。实行工业用地全生命周期管理,鼓励工业用地长期租赁和“租让结合、先租后让”。加强闲置低效工业用地处置和城市开发边界外低效工业用地减量化,促进工业用地节约集约利用。区县政府承担土地节约集约利用主体责任,建立闲置土地处置的共同责任机制。综合运用财税、环保、安监、信用等措施,倒逼企业盘活存量低效用地。

(五)构建人才发展体系

以重大项目为载体,引进制造业领域科技前沿、具有国际视野和能力的领军人才和创新团队,鼓励校企联合培养科技、管理人才和技能人才,实施领军人才、青年英才、首席技师等计划,建设高技能人才培养基地。推动新型学徒制、转岗员工再培训等试点,开展在岗人员学力提升计划。打通事业单位科研人员双向流动通道,完善科研人员兼职兼薪及离岗创业管理政策,健全用人单位和第三方专业机构等市场主体评价人才机制。优化人才保障和综合服务水平,鼓励各类企业通过股权、期权、分红等方式加大激励力度,深化“人才+项目+产品”工作机制,逐步建立与国际接轨的多层次人才薪酬、考核、管理等相关制度。

(六)推动产业开放发展

支持有条件的企业参与全球经济合作和竞争,推动国际产能和装备制造合作,加大对境外创新投资并购的支持力度。鼓励园区、企业创新合作方式,探索产业园区“走出去”发展新模式,推进长三角产业协同创新区建设,落实长江经济带发展规划纲要,探索区域产业联动机制,引导产业合理分工和有序转移,推动传统产业改造提升,形成布局合理、特色鲜明、分工合作的产业发展格局,建成若干世界级先进制造业产业集群。加大制造业招商引资工作力度,积极吸引高端制造业的跨国公司来沪投资,大力吸引跨国公司地区总部、外资研发中心、生产性服务业及贸易总部集聚,鼓励外资研发中心转型升级成为全球性研发中心和开放式创新平台。

(七)创新企业服务方式

发挥建设具有全球影响力的科技创新中心和自贸试验区先行先试优势,深化“简政放权、放管结合、优化服务”改革,实施负面清单管理,规范审批事项、简化审批流程。探索符合产业创新的政府服务体制,统筹政府社会各方的服务资源,提供覆盖企业全生命周期的服务功能,构建全方位无缝隙的服务平台,创新企业服务方式及内容,充分利用新媒体等手段为企业提供动态及时服务。深化供给侧结构性改革,优化推进重点产业项目的协同机制,促进劳动力、资本、土地、技术等生产要素优化配置,降低土地、税费、电、水、气等综合成本,进一步提升制造业竞争力。建立健全企业信用动态评价、守信激励和失信惩戒机制,推进制造业企业信用体系建设。实行严格的知识产权保护,健全知识产权管理与服务体系。深入推进国资国企改革,深化开放性市场化重组。坚定不移加大劣势产业和落后产能淘汰力度,推动产业结构调整负面清单和能效指南的联合实施,提高产业治理水平。进一步发挥行业协会等中介组织作用,培育若干在国内具有一定知名度和影响力的团体(联盟)标准制定机构,制定优化社会管理和服务的团体(联盟)标准,打造体现上海水平的团体(联盟)标准品牌。

上海市人民政府关于印发《上海市虹桥商务区发展“十三五”规划》的通知

(2016年8月30日)

沪府发〔2016〕70号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市虹桥商务区发展“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市虹桥商务区发展“十三五”规划

为充分发挥虹桥商务区在推进上海国际贸易中心建设、促进长三角一体化发展、服务“一带一路”和长江经济带发展战略方面的积极作用，依据《长江三角洲地区区域规划》《长江三角洲城市群发展规划》《上海市主体功能区规划》《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等，制定本规划。

一、发展回顾与现有基础

(一)“十二五”发展回顾

“十二五”期间，虹桥商务区贯彻市委、市政府的要求，紧紧围绕“现代服务业集聚区，国际贸易中心建设新平台，企业总部和贸易机构汇集地，服务长三角、服务长江流域、服务全国的高端商务中心”的战略定位，全力推进开发建设，取得了阶段性成果，实现了“出形象、出功能、出效益”的目标。

1.明确功能定位

2010年5月，《长江三角洲地区区域规划》明确了虹桥商务区作为“面向长三角、服务全国的高端商务中心”的功能定位。按照市委、市政府的战略部署，虹桥商务区发展总体目标是建设成为国家现代服务业发展示范区、长三角区域合作的大平台、上海国际贸易中心建设主要承载区、中国联系世界的重要窗口和门户、具有世界影响力的一流商务区。

2.形成开发建设理念和区域特色

虹桥商务区确定了“最低碳”“特智慧”“大交通”“优贸易”“全配套”“崇人文”的开发建设特色，形成了路网高密度、街坊小尺度、建筑低高度、地下空间开发高强度大联通的特色。明确虹桥商务区采取积极措施，促进四个深度融合，即交通功能与经济功能的深度融合、商务功能与社区功能的深度融合、新城建设与产业发展的深度融合、配套环境与商务楼宇的深度融合。通过制定“智慧虹桥”等5个三年行动方案、实施技术规划、发布技术导则、制定鼓励政策等一系列举措，依托三联供等重大投资项目，大力推进低碳实践区、智慧城区建设以及地下空间开发，使其逐步成为标志性区域。虹桥商务区已被住建部评为“国家绿色生态示范城区”和上海智慧城市示范区。

3.核心区开发建设取得显著成效

国家会展中心综合体项目建成并投入运营，31个地块的社会投资项目于2014年全部开工，累计核准社会投资总额915亿元。到2015年底，累计有282栋完成结构封顶，超过单体建筑总量的85%。地下通道、空中连廊、公园绿地等21个政府配套建设项目总体上有序推进，总投资超过60亿元。招商引资成效明显，区域发展的效益初步显现，核心区范围内引进的开发建设企业达到45家，引进的各类企业总计224家，注册资本金累计人民币189亿元，累计引进合同外资达到33.6亿美元。

4.四个重点片区形成组团式发展势头

国家会展中心建成并投入使用，2015年已举办40余场大型展览；机场东片区综合改造正式启动，航空服务业加快集聚；新虹桥国际医学中心一期完成项目签约并全面动工；西虹桥功能打造推进有力，北斗产业初具规模。各重点片区开发建设错位发展、协同发展，取得了明显的成效。

(2016年第19期)

— 37 —

5. 交通保障和协调服务机制日臻完善

虹桥枢纽保持平稳有序运营,2015年,日均客流超过80万人次,峰值突破110万人次,年总客流超过3亿人次。枢纽联动机制和应急处理机制优化完善,“远程值机”“空铁联运”和“公铁联运”等多交通方式联运快速发展,机场短驳、夜宵交通配套、临时引导和公交配套方案进一步完善。虹桥枢纽被交通运输部评为“全国平安交通建设示范点”,成为世界规模最大、功能最全的综合交通枢纽之一。

(二)“十三五”发展机遇与挑战

“十二五”期间,虹桥商务区各项开发建设目标任务全面完成,为下一步发展奠定了良好的基础。“十三五”期间,虹桥商务区开发建设进入全新的阶段,面临着十分重大的战略机遇。

一是国家实施重大区域性发展战略的机遇。虹桥商务区位于长三角城市群的交通网络中心和经济地理中心。国家实施“一带一路”、长江经济带发展和长三角城市群发展战略,有助于虹桥商务区发挥国际性综合交通枢纽优势,成为区域协同发展的引擎,通过交通一体化和商务一体化,带动长三角地区经济社会发展一体化,促进长江经济带和长三角城市群加快发展,在国家重大战略中发挥积极的作用。

二是上海自贸试验区加快建设的战略机遇。“十三五”期间,上海自贸试验区的各项改革措施和创新制度大规模复制推广,投资贸易领域多项管理和服务政策措施进一步与国际通行做法接轨。虹桥商务区具备独特的区位条件和交通优势,具有良好的发展基础,有望率先发挥上海自贸试验区溢出效应,发展成为现代服务业集聚发展的引领区域。

三是上海国际贸易中心基本建成的战略机遇。上海国际贸易中心建设进程将进一步加快,到“十三五”末,与我国经济贸易地位相匹配的国际贸易中心将基本建成,这有利于虹桥商务区发挥虹桥交通枢纽、国家会展中心等大型功能性平台的优势,加快相关产业集聚,建成标志性的国际贸易中心新平台和重要载体,建设成为连通国际国内贸易网络的国际贸易枢纽。

四是上海建设具有全球影响力的科技创新中心带来的战略机遇。虹桥商务区进入快速发展阶段,总部经济、卫星应用与位置服务、医疗服务、生物制药、信息服务和智能制造等产业初具规模,产业链日趋完善,智慧产业和智慧城市建设成效显著,特别是虹桥商务区可利用区域优势,为企业提供研发、营销、展览等一体化的平台,这为虹桥商务区大力发展“四新”经济,打造上海科技创新中心的标志性区域创造了良好基础条件。

同时,随着开发建设进程加快,虹桥商务区在功能建设、环境配套、产业集聚、统筹协调等方面的任务更加繁重,各项工作推进也面临复杂的挑战。主要表现在:

一是产城融合发展的挑战。由于规划落地时序存在差异,土地储备进展不一,各重要片区的职居平衡与经济社会资源平衡难度较大,教育、医疗、文化、体育等服务配套较为薄弱,标志性公共配套项目比较缺乏,统筹产城融合发展方面任务艰巨。

二是完善交通配套的压力。目前,国家会展中心进入建成运营阶段、虹桥交通枢纽人流量屡创新高、虹桥商务区核心区快速成长,但包括对外交通、区域间交通和内部交通微循环等方面的交通配套仍然跟不上实际发展需要,要在短时间内解决虹桥商务区快速发展的交通配套需求,存在较大压力。

三是统筹区域开发难度较大。核心区、主功能区和拓展区将在未来几年进入持续高强度开发周期,同时周边区域和其他重点开发区域产业发展的差异化日趋减弱,虹桥商务区周边地区开发规模较大、定位雷同,人为加剧了区域竞争,市场消化压力较大,虹桥商务区加快现代服务业集聚发展的难度加大。

二、指导思想、发展定位和重点发展目标

(一)指导思想

紧紧围绕本市基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市、加快建设具有全球影响力的科技创新中心的总目标,牢牢抓住国家实施“一带一路”和“长江经济带”战略的重大机遇,积极贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,加强规划统筹,加快功能配套和环境建设,建设面向长三角、服务全国的高端CBD。区域发展特色更加凸显,开发建设的经济社会效益持续放大。

(二)发展定位

聚焦“三大功能”、强化“四个服务”、突出“五大特色”。通过加强统筹管理和功能开发,促进高端商务、会展和交通功能融合发展,基本形成“产城融合发展、环境生态文明、配套优势明显、区域特色鲜明”

的世界一流商务区框架,逐步朝着“长三角城市群联动发展新引擎”和“世界一流水准商务区”的发展目标迈进,逐步将商务区打造成为服务长三角、面向全国和全球的一流商务区。

1.聚焦“三大功能”

一是“大交通”功能。发挥上海国际性综合交通枢纽功能,强化综合交通优势,建设“内联外通、系统为本、动静结合、管理为重”的交通网络体系,把虹桥枢纽建设成为世界一流水准的综合交通枢纽,使虹桥商务区建设成为本市西部地区的交通疏解中心,形成集商务旅行、市内通勤、过往转乘等功能一体化的“大交通”功能,以减少该地区对中心城区的公共配套依赖和交通通行压力。

二是“大会展”功能。依托国家会展中心项目,将虹桥商务区打造成为上海国际会展之都的核心功能承载区、世界知名的会展功能集聚区和会展产业发展示范区。加快完善保税、仓储、物流等与会展相关联产业的功能,加大政策引导,大力发展高端会议展览业和配套专业服务业,吸引与会展产业密切相关的要素集聚,形成多层次、宽领域、全产业链的会展管理组织体系。

三是“大商务”功能。充分发挥国家会展中心和虹桥综合交通枢纽功能优势,做大做强商务、贸易、会展三大功能,把“大虹桥地区”建设成为集总部经济、会议展览、保税贸易、旅游购物、航空服务、文化传媒、科技创新等复合功能于一体的“大商务”功能平台。通过建设优质的商务载体、营造良好的商务环境、提供便捷的商务服务,整合长三角乃至全国商务要素资源,提高现代服务业发展的集聚度和竞争力。

2.强化“四个服务”

一是服务国家长江经济带等发展战略。主动对接和服务国家战略,紧紧依托发达的交通体系和广阔腹地,努力发展成为国家“一带一路”和“长江经济带”发展战略的重要节点和商务创新发展的引擎。

二是服务“长三角”一体化发展和世界级城市群建设。进一步服务好长三角世界级城市群建设,促进区域网络化、开放型、一体化发展格局的形成。积极搭建长三角一体化发展平台,通过交通设施和出行服务一体化,带动通勤就业、产业发展、商品市场、教育文化卫生等社会事业和公共管理一体化。

三是服务“四个中心”建设。围绕“上海国际贸易中心建设新平台”这一功能定位,积极复制上海自贸区改革创新成果,促进贸易投资便利化。主动利用国际贸易领域国际交流、沟通、对话的高端平台,为上海国际贸易中心建设服务。以发展国际贸易业务为核心,通过汇集高端贸易要素资源,打造上海国际贸易中心标志性平台和以国际贸易为主要特色的现代化商务区。

四是服务周边区发展。强化服务辐射功能,引领和带动闵行、长宁、青浦、嘉定、松江等区,加快产业转型升级和城市功能提升,加快改变城乡不均衡和二元结构,实现整体的跨越式的发展。

3.突出“五大特色”

一是产城融合发展的特色。到2020年,商务区总就业规模预计达到60至70万人,商务办公人群加快集聚,逐步成为区域性的就业、商务、商业、贸易和活动的中心。要按照国际一流商务区的标准,完善教育、医疗、卫生、居住、文化、体育、餐饮等商务配套和生活配套,降低闵、嘉、青、松等地区往返中心城区的通勤和就业强度,将商务区建设成为本市乃至全国产城融合发展的示范性区域。

二是低碳化和智慧化发展的特色。继续推进“国家绿色生态示范城区”建设,从规划、建设和运营的各个环节着手,积极探索城市功能区低碳发展、智慧发展的新举措,把最先进、最前沿的低碳化和智慧化技术和管理应用于虹桥商务区开发建设和运营管理的各个环节。继续大力推进星级绿色建筑、固碳技术措施、全覆盖屋顶绿化、绿色能源交通、智能楼宇建设、智慧交通应用、智慧公共服务等项目在商务区应用。积极实践“互联网+”行动计划,推动各类智慧应用产业在商务区集聚发展。把虹桥商务区建设成为国内外知名的低碳和智慧发展示范区。

三是现代商务创新发展的特色。营造有利于现代商务和服务业发展的政策环境,发挥虹桥综合交通枢纽和国家会展中心功能优势,促进现代服务业各门类、各产业融合发展、创新发展。顺应产业跨界融合大趋势,大力培育“四新经济”,增强经济增长动能。抓住现代商务相关人才、资金、技术、信息流动性强的特点,促进交通功能与商务功能、会展功能深度融合,着力促进各类高端经贸商务要素在商务区集聚,把虹桥商务区建设成为现代商务创新发展的示范区。

四是商、贸、展、旅、文一体化发展的特色。虹桥交通枢纽过往人流、国家会展中心展会人流和商务区商务办公人流在虹桥商务区形成交汇,使虹桥综合交通枢纽成为商旅人士进入上海的门户。要加强

对各类人流产生需求和溢出效应的研究,着力促进会议展览、商务活动、经济贸易、商贸购物、休闲时尚和文化旅游等相关业态互为配套、相互促进、融合发展,打造商、贸、展、旅、文一体化发展的示范性区域。

五是生态文明建设的特色。按照“宜商、宜业、宜居”的标准,切实加强生态文明建设,打造资源节约型、环境友好型商务区。高标准建设生态绿化带和四大公园,建设、管理、养护好绿地、道路、河道,依托吴淞江和苏州河,以及周边天然河道,打造水系景观工程和绿色生态走廊,加强城市噪音、空气、水质等方面的治理,营造舒适宜人的自然环境,建设花园式的商务区。

(三)重点发展指标

1.产城融合发展方面

到“十三五”末,虹桥商务区总部经济和现代服务业形成集聚发展态势。常住人口约 50 万人,总就业岗位达 65 万左右。地下空间开发利用形成特色,核心区地上建筑面积总量和地下建筑面积总量分别达到 337 万平方米和 260 万平方米,开发强度比为 1.3 : 1,在同类功能区中处于领先水平。生活环境逐步完善,宜商宜居的特色逐步显现,主功能区内基本形成“15 分钟体育健身服务圈”、“15 分钟医疗卫生服务圈”、“15 分钟休闲娱乐圈”、“15 分钟文化活动圈”。

2.加强商务配套方面

各类生活配套趋于完善,推动标志性的剧院、博物馆、图书馆、体育场和综合性三甲医院建设,人均公共文化设施面积达 0.18 平方米。虹桥商务区主干道、次干道路网更加完善,规划道路面积率 18.8%,路网密度达 4.25 公里/平方公里。主功能区新建一批公共停车场。虹桥商务区范围内在建和运营的轨道交通站点数量 5 个。重点公共区域和公共空间的 WiFi 全覆盖,领先于全市平均水平。

3.生态文明建设方面

主功能区新建建筑 100%达到绿色建筑一星级以上标准,其中,三星级占比不低于 30%,二星级以上占比 60%,成为本市乃至全国最具标志性的绿色建筑示范区;拓展区新建公共建筑 100%达到绿色建筑一星级以上标准,其中,二星级以上占比 50%以上,部分标志性建筑达到三星级标准。低碳监测平台对核心区内主要商办楼宇覆盖率达 100%,对主功能区内主要项目覆盖率超过 50%。生态环境方面,主功能区范围内,总绿化面积达到 399 公顷,占建设用地总面积的 15.9%;逐步落实 86 平方公里范围内 12 平方公里绿化用地要求。

4.经济社会效益方面

到“十三五”末,虹桥商务区年生产总值约 1200 亿元,服务业增加值达 840 亿元,年均增长率约 20%。引进世界 500 强企业累计 20 家以上;引进各类企业总部机构 100 家以上,成为上海总部经济发展的重要区域之一。培育具有国际影响力的大型会展 5 个以上、中小型专业展会 30 个以上,引进国际知名会展企业集团 5 家以上、国内知名会展企业 20 家以上。国家会展中心总展览面积达 700 万平方米以上,10 万平方米以上展会展览面积占比超过 67%。虹桥综合交通枢纽建设方面,到 2020 年末,虹桥综合交通枢纽日均旅客超过 110 万人次,全年旅客总量超过 4 亿人次。

虹桥商务区“十三五”时期经济社会发展的主要预期性指标

| 类别 | 序号 | 指标名称 | 2020 年目标 |
|------|----|-------------|--------------|
| 产城融合 | 1 | 总就业岗位 | 约 65 万 |
| | 2 | 核心区地上建筑面积总量 | 337 万平方米 |
| | 3 | 核心区地下建筑面积总量 | 260 万平方米 |
| | 4 | 主功能区内生活配套完善 | 15 分钟体育健身服务圈 |
| | | | 15 分钟医疗卫生服务圈 |
| | | | 15 分钟休闲娱乐圈 |
| | | | 15 分钟文化活动圈 |

| 类别 | 序号 | 指标名称 | 2020 年目标 |
|------|----|-----------------------|--------------|
| 商务配套 | 5 | 人均公共文化设施面积 | 0.18 平方米 |
| | 6 | 规划道路面积率 | 18.8% |
| | 7 | 路网密度 | 4.25 公里/平方公里 |
| | 8 | 主功能区新建公共停车场 | 新建一批公共停车场 |
| | 9 | 重点公共区域和公共空间的 WiFi 覆盖率 | 全覆盖 |
| 生态文明 | 10 | 主功能区新建建筑达到绿色星级标准 | 100%一星级以上 |
| | | | 60%二星级以上 |
| | | | 30%三星级以上 |
| | 11 | 拓展区新建建筑达到绿色星级标准 | 100%一星级以上 |
| | | | 50%二星级以上 |
| | 12 | 低碳监测平台对主要商办楼宇覆盖率 | 核心区 100% |
| | | | 主功能区 50% |
| 经济社会 | 13 | 主功能区总绿化面积 | 399 公顷 |
| | 14 | 落实 86 平方公里范围内绿化用地要求 | 12 平方公里 |
| | 15 | 年生产总值 | 约 1200 亿元 |
| | 16 | 服务业增加值 | 840 亿元 |
| | 17 | 引进世界 500 强企业数量 | 累计 20 家以上 |
| | 18 | 引进各类企业总部机构数量 | 100 家以上 |
| | 19 | 培育具有国际影响力的大型会展数量 | 5 个以上 |
| | 20 | 培育中小型专业展会 | 30 个以上 |
| | 21 | 引进国际知名会展企业集团 | 5 家以上 |
| | 22 | 发展国内知名会展企业 | 20 家以上 |
| | 23 | 国家会展中心总展览面积 | 700 万平方米以上 |
| | 24 | 国家会展中心 10 万平方米以上展会占比 | 超过 67% |
| | 25 | 虹桥综合交通枢纽日均旅客 | 超过 110 万人次 |
| | 26 | 虹桥综合交通枢纽全年旅客总量 | 超过 4 亿人次 |

三、产城融合发展

“十三五”期间,虹桥商务区要进一步发挥交通和会展的功能优势,发挥核心区示范引领作用,加快推进主功能区和拓展区开发建设,按照建设世界一流水准的现代化中央商务区的要求,形成“一主多辅、相互配套、协同发展”的格局。通过大力促进产城融合,推动现代服务业集聚发展。

（一）各片区发展定位

1.核心区

核心区发展要强化功能配套和产业能级,依托优质商务办公载体,做强总部经济和高端商务功能,初步形成具有国内领先、世界一流的中央商务区框架,基本建成独具特色的现代化中央商务区。区域开发的经济社会效益逐步放大,对四个片区及周边地区的示范引领作用和辐射带动效应逐步显现。招商引资和企业入驻进入高峰阶段,服务业集聚发展态势初步形成,若干个重点产业和龙头企业集群初具规模,逐步发展成为中国乃至全球会展行业的标志性区域。各类基础建设项目全面建成投入使用,教育、医疗、养老等社会事业配套逐步优化;交通、旅游、餐饮、休闲、文化、娱乐、体育等各项生活配套日臻完善。

2.南虹桥地区

南虹桥地区建设成为虹桥商务区精品化的医疗教育文化居住配套区、国际化的创新创业社区。按照“生态、国际、配套”的总体要求,进一步完善地区规划优化方案,启动南虹桥地区整体开发,推进有条件地区城市更新,实现生态、科技、城镇的融合联动发展。加快开发生态宜居的中高端住宅项目,建设若干个国际化商务社区。接轨国际一流商务区标准,依托新虹桥国际医学中心和国际教育培训资源,延伸国际医疗、卫生、健康、教育服务等产业链,形成一批优质品牌。加快教育、医疗、文化、体育等公共事业配套,建设若干个标志性的文化、体育项目。面向长三角乃至更大范围,整合创新要素与资源,加强科技创新平台和载体建设,大力发展科技服务业,先行启动联友路创智走廊和闵北之心等项目,推动建设国际化的创新创业社区。依托水系和绿化资源,将苏州河沿岸绿地建设成为高品质水岸景观生态走廊,高标准打造绿色生态社区。

3.东虹桥地区

东虹桥地区建设成为世界领先的航空服务业创新试验区,航空企业、航空机构和航空要素集聚区。虹桥国际机场 T1 航站楼按照“脱胎换骨”的要求完成综合改造升级,全面提升机场服务辐射能力,全面提升东虹桥地区的航空商务功能和航空服务品质,促进空港与城市的深度融合发展。大力促进航空服务业产业功能集聚,进一步加大航空服务业企业的引进力度,支持以航空租赁、飞机维修、航空要素交易、公务机等为代表的高端航空衍生产业集聚发展。加大融资租赁、保税维修等政策创新,完善国家会展中心配套保税功能。支持虹桥国际机场拓展国际航运和中转功能,积极争取虹桥国际机场国际航运功能拓展、客运中转功能便利化以及航时航线资源市场化配置试点,提升虹桥国际机场作为亚太航空枢纽的地位。

4.西虹桥地区

西虹桥地区建设成为具有浓厚文化特色的高端居住配套区、上海国际会展之都的核心承载区。紧紧依托国家会展中心,做大会展、商务、居住三大功能,强化文化、科技、旅游三个服务支撑。完善各类产业配套,大力发展会展产业及配套服务业,吸引国内外知名会展企业和机构落户。建立完善国家会展中心服务平台和网上会展功能,促进物联化、互联化、智能化,实现会展相关功能的协同发展。紧紧依托北斗产业基地,打造标志性的位置科技和服务产业集群和创新中心,提升创新创造活力和能级。依托蟠龙文化休闲资源和高端居住社区资源,加强高水准的国际化社区建设,形成休闲、宜居的居住社区特色,强化生态文明和居住功能配套。

5.北虹桥地区

北虹桥地区建设成为充满活力的高品质综合配套区、“四新经济”和创新创业的先行区。依托产业基础优势,大力发展总部经济、电子商务、文化信息、互联网、智能制造和金融创新等相关产业,加快形成集聚效应和产业优势。加大对创新创业企业和人才的政策扶持力度,探索设立创新创业投资基金和人才创新创业扶持基金,吸引海外高层次人才创新创业。加强社会事业和公共服务配套,加快滨江景观带建设,打造虹桥商务区北部生态景观和文化休闲走廊,营造生态文明的环境。加大社会治理力度,吸引高端商务人士入住,优化区域人口结构。逐步建设成为产业布局、城市功能、商务配套、人居环境一体化发展的产城融合的现代化新城区。

（二）经济和产业发展

1.总部经济

充分发挥区位和交通优势,大力吸引跨国公司总部、中央企业功能性总部、国内行业龙头企业总部、上市公司总部和创新创业类成长型企业总部入驻,根据区域特点和实际,制定相应配套扶持政策,创新各类总部的认定模式和标准。根据国际贸易中心新平台建设的定位和需求,完善相关政策,吸引国际经济贸易组织、国际和地区性经贸促进机构、各类商会、跨国采购组织等在虹桥商务区设立地区性分支机构。

2. 商贸服务业

充分发挥交通人流、会展人流和商务人流汇集带来的巨大商机,优化现代商贸业发展环境,完善餐饮、购物、娱乐、住宿业态配套,按照《上海市商业网点布局规划(2014—2020年)》明确的市级商业中心标准和要求,优化完善各片区、各地块项目商业的业态配比,形成一批具有交通客流特色、会展配套特色、中央商务区特色的商业集群。进一步做强航站楼免税购物业态。积极探索信息与消费的融合,打造“智慧商圈”,促进信息消费。加大对区域内商业网点布局、社区商业和早餐工程等配套项目的扶持力度。鼓励商业的业态和模式创新,引进国内外新型商贸业态、经营模式和贸易主体,完善生活服务和商务服务配套。

3. 会展旅游业

继续加强会展基础设施和配套设施建设,引进一批具有国际影响力的品牌展览、品牌会议和品牌会展企业,培育和扶持一批上海本土品牌会展企业和机构。依托国家会展中心,创新办展方式、运营模式和管理方式,加快形成技术贸易促进平台、双向开放基地、商务交流中心、高端会议中心等功能,将国家会展中心打造成为世界一流的基地型会展商务综合体,形成以展带商、以商优展、商展结合、协调发展新格局。打造商旅文一体化发展平台,建设区域旅游集散中心,与迪士尼上海国际旅游度假区加强联动,整合长三角的商务旅游、都市旅游和文化旅游资源。

4. 金融服务业

大力吸引重点金融机构落户虹桥商务区,吸引银行、保险、证券、信托、基金、担保等金融机构集聚商务区,支持金融机构在主功能区与西虹桥片区进一步完善网点布局,建设若干功能性金融服务平台。完善金融服务业配套政策,鼓励财富管理、融资租赁、风险投资、股权基金、航空金融、科技金融、消费金融、互联网金融、品牌文化金融等特色金融服务业集聚发展。完善贸易金融配套政策,积极落实人民币跨境结算、跨国公司总部外汇资金集中运营管理等政策试点,鼓励在虹桥商务区设立各类金融企业,支持保险机构开展保险业务创新。加大对中小微企业的金融扶持力度,推动企业利用多层次资本市场发展,支持金融机构对中小微企业的融资服务创新,支持有关政策性融资担保公司服务中小微企业发展。

5. 专业服务业

鼓励各类专业服务机构设立法人机构和开拓专业服务市场,大力发展法律、会计、审计、咨询、广告、评估、认证、检测、市场研究、商务服务等专业服务业,成为上海西部乃至长三角地区中介服务业最为发达的标志性区域之一。引进一批具有影响力的行业认证机构及培训机构。鼓励发展一批数字媒体、文化旅游、演出及展示、创意设计与咨询、物联网、智能制造、生物医药、健康服务等企业孵化平台。依托区域内医药、医疗、位置服务、互联网、电子信息、智能制造等产业优势,促进专业研发服务业发展,推动科技应用创新和科技服务模式创新。

6. 现代航空服务业

依托主功能区相关产业集聚的良好基础,发挥虹桥综合交通枢纽功能优势,大力发展国际航空物流业,实现航空、物流、会展、商贸、购物等业态的良性互动。积极吸引高端物流、仓储、分拨业务和航空服务业功能性平台机构集聚,引导包括航空公司总部、货运航空总部、货运代理总部、地面配套服务企业、航空贸易企业集聚。推动公务机产业功能向维修、展示、销售、租赁、保理等高附加值环节延伸,形成公务机产业特色,带动通航相关产业发展。推动航空专业服务业发展,着力引进航空运输商协会、航空仲裁法庭、“一站式”服务中心等行业协会和服务机构,简化航空相关行业的行政审批流程,激发航空服务业发展活力。优化虹桥国际机场航线资源,完善国际精品商务航线布局,拓展国际航空快递功能,促进航空快递业发展。

7. 医疗健康服务业

依托新虹桥国际医学中心建设,在南虹桥片区积极延伸医疗卫生服务业产业链,拓展保健、康复等功能,形成涵盖医学、医药、医械和医疗健康产业等内容的医疗产业集群。发展基于互联网和移动互联网等信息技术的智慧医疗。鼓励国际医疗服务外包、医疗旅游、康复疗养等高端医疗健康服务业发展。引进国际知名医疗健康服务资源,鼓励社会参与康复、护理服务投资。鼓励物联网、云计算、移动互联网、智能终端、健康信息等技术 in 医疗健康领域应用,打造“医、教、研、养、康”一体化的高端服务平台,形成医疗服务产业和智慧医疗产业集群。

8.科技文教服务业

依托良好的产业集聚基础,在核心区、南虹桥片区和西虹桥片区积极发展科技创新服务业和文化教育产业。进一步提升核心区 IT 信息类和生物医药类产业集群优势,加快南虹桥创智空间项目功能打造,巩固西虹桥地区北斗产业基地在北斗导航与位置服务领域的竞争优势。完善信息基础设施网络体系、活跃的智慧经济和智慧应用体系、点面结合的高新技术产业组团体系和鼓励创新创业氛围的政策支撑体系,形成崭新的智慧发展和科技创新亮点的四大支持体系。积极引进和发展具有影响力的文化娱乐和文艺演出精品项目,支持演艺娱乐载体建设。鼓励发展动漫、游戏、网络文化、数字文化服务等新兴文化科技产业。扶持文化业态发展,鼓励发展移动多媒体、移动文化信息服务、数字娱乐产品等增值业务,打造“虹桥”特色的文化产业品牌。依托虹桥商务区及周边地区涉外教育机构较多的优势,大力发展面对国际商务人士和企业高管子女的教育产业,以及面向商务办公人群的商务培训服务业。

四、生态商务区建设

继续贯彻实施“最低碳”“特智慧”等开发建设理念,做好屋顶绿化、垂直绿化、主题公园、零星绿地、道路美化、市容市貌等工作。总结核心区在生态环境建设方面的经验,将相关措施进一步延伸至主功能区和拓展区。以核心区为引领,把虹桥商务区建设成为绿色生态、自然环保、生态宜人的花园式商务区。

(一)绿色低碳发展

1.继续大力推进低碳实践区建设

大力推广核心区在推进绿色低碳发展方面的经验和做法,在主功能区和拓展区的开发建设中推广。通过绿色低碳发展规划、绿色建筑建设导则、低碳发展技术指南等方式,提升新建项目品质,新建商务办公类项目 100%达到绿色星级建筑一星级及以上标准。其中,达到二星级标准的不低于 50%,部分标志性项目达到绿色三星级标准。同时,深化绿色建筑全过程管理,倡导实施绿色低碳化运营和低碳节能全过程监测,对区域内能效情况进行全面监测、分析。建立各开发建设和运营项目碳排放评价和核查制度,建设成为全过程、全覆盖的节能降耗监测示范区域。

2.积极实践“海绵城市”建设理念

在主功能区和拓展区等新开发区域内,积极引入“海绵城市”建设理念,引导新的地块开发项目,推广实施自然洼地、人工湿地、下凹式绿地等低影响开发。鼓励申昆路商务片区和南虹桥国际社区的新建城市道路,积极探索降低径流总量和增加蓄水的有效途径,推进海绵型建筑和相关基础设施建设。将主要控制指标纳入新建地块项目的规划设计条件,明确对场地年径流总量控制率、透水铺装面积比、下凹式绿地、雨水花园等有调蓄雨水功能的绿地和水体面积要求,增强公园和绿地系统的城市海绵功能。

(二)生态环境建设

1.建设绿色生态空间

按照生态文明的商务区建设标准,规划建设由城乡公园、防护绿地、街头绿地等为重点的绿化系统,加强外环绿带、近郊绿环及生态间隔带的生态绿地建设,形成高品质、多层次、功能复合的绿色生态走廊。优化水系与河道规划,充分利用水系打造具备健身、景观功能的公共空间。增强新建绿地与水系的联系,在河道沿线合理布局绿化空间,形成河流、湿地、绿地多元复合的生态系统。充分利用各类生态走廊及线性绿化空间打造林荫道,科学规划区域绿道系统,串联重要景观节点,形成具有区域特色的健康舒适的健身慢行系统。围绕重点街坊形成错落有致的街头绿地、街心花园(口袋公园),满足市民日常需求。

2.提高绿化覆盖率和绿化品质

基本建成主功能区内 399 公顷规划绿地,落实拓展区内 757 公顷规划绿地用地,严格管控 11.36 平

方公里生态绿地。增加西虹桥地区和南虹桥地区公共绿地面积,东虹桥和北虹桥地区重点提高绿化品质。加强对外环绿带的保护,保持城市生态空间完整。推广核心区屋顶绿化试点经验,鼓励屋顶坡度和建筑高度条件允许的新建建筑实施屋顶绿化,鼓励增加屋顶绿化和垂直绿化等形式的立体绿化比率。提高新建道路绿化率和道路绿带宽度,达到一定宽度的路边绿带鼓励设计为开放式绿地。

五、综合交通和枢纽管理

(一)道路和交通配套

按照“内联外通,系统为本;动静结合,管理为重”的总目标,加强商务区与长宁临空、古北、闵行七宝、青浦赵巷、松江九亭等周边地区的交通联系,加快完善轨道交通和快速道路网络,优化区域内部交通微循环体系,优先发展公共交通,探索符合虹桥商务区特点、具有虹桥商务区特色的交通组织管理新模式。

1.形成四通八达的骨干路网体系

在已经建成的“一纵三横”基础上,完成北横通道和诸光路地道工程建设,加快推进迎宾三路地道东延伸等项目建设,形成“四纵四横”的对外骨干路网。在主要高速公路出口和快速路出口增加引导标识,通过二级或三级标示的连续引导,形成清晰的对外和内部交通引导标识系统。

2.加快完善轨道交通网络

推进轨道交通 17 号线建设,加快轨道交通 13 号线西延伸、嘉闵线等规划项目前期工作。深化区域轨道交通线网布局研究,增强虹桥商务区的轨道交通服务能力和水平。

3.完善内部道路交通网络

加快完善道路改建、修复和优化。推进锡虹路延伸连接至华翔路。推动铁路外环线两侧地面道路系统连接,完善交通枢纽、核心区、会展中心三大板块间相互连通网络。推进区对接路网和区内重点道路完善,推动苏虹路、锡虹路、汇龙路、金丰路、金光路、纪潭路、纪鹤路、天山西路、金运路、临洮路、翔江公路、华江路等一批道路优化或延伸工程,完善地面干道系统,优化完善越江、越铁路线通道系统,加强区域内各开发片区之间以及与外部的交通联系。

4.加强公共交通配套项目的组织实施

逐步落实公交站点布局、开辟公交线路,加强虹桥商务区各片区之间、核心区与市区之间以及内部各街坊之间的联系,实施商务核心区与虹桥枢纽、国家会展中心的公交环线。完善轨交站点与周边商务区、居住区以及大型公共活动设施的公交接驳系统。虹桥商务区各公交线路优先采用清洁能源车辆,提升公交场站设施水准。加强与周边地铁沿线居住社区和规划大型居住社区的公交联系。强化静态交通设施建设,主功能区新建一批公共停车场。以智慧化手段推动停车库等静态交通资源整合。积极推进公交体系建设、运营和管理的模式,形成虹桥商务区的公共交通特色。

(二)交通枢纽运营管理

1.继续强化虹桥枢纽功能建设

抓住国内航空和高铁运能和业务快速发展的有利时机,推动虹桥国际机场和虹桥火车站完善航班航线和高铁车次设置,保持运能稳步增长态势,支持航空公司和铁路运输企业开展精品航线和精品车次建设,积极创新多式联运模式,扩大多式联运规模,扩大与国内外主要商务中心城市的交通联系。优化虹桥枢纽与上海市内主要商务中心的交通联系网络,提高各类交通方式换乘便利化水平,进一步发挥虹桥枢纽的综合交通优势。

2.加强枢纽运营管理的组织协调

协调好枢纽内不同交通方式之间的衔接、集散和转换,不断完善枢纽服务设施,进一步优化指示标识,提升枢纽保障服务能力,不断提升枢纽整体服务水平。强化虹桥枢纽运营管理工作的统筹协调,加强枢纽管理领导机构、指挥机构、应急联动机构、办事机构及专家咨询机构的建设。完善枢纽信息系统,整合完善视频、广播等各类信息资源,建立统一高效、互通互联、信息共享的枢纽信息系统,实现视频监控全覆盖。

3.完善枢纽应急管理保障机制

加强与市有关应急平台的沟通和衔接,建立健全各类专项应急预案和模块单元应急预案,深化应急预案体系建设,理顺枢纽区域各单位的管理关系,建立“统筹各方、综合协调、分类管理、分级负责、条块

结合、单元处置为主”的枢纽应急管理体制与运行机制。完善枢纽应急广播一体化系统。健全完善枢纽突发事件预防准备、监测预警、应急响应、指挥协调等制度。通过物资储备、队伍储备和信息储备,完善应急资源保障体系;积极开展各类应急演练,提升枢纽综合应急保障能力。加强虹桥枢纽应急响应中心(ERC)建设,发挥应急值守、信息汇总、综合协调和指挥平台作用。

六、统筹区域发展

(一)统筹开发建设

1.统筹区域规划建设

虹桥商务区管委会会同相关区政府按照《虹桥商务区管理办法》明确的职责和分工,加强规划编制、功能定位、土地储备、市政配套、重大项目引进等工作,推进一批重点地块加快实施开发建设,统筹区域功能布局和重大项目建设。形成推进合力,搞好主功能区和拓展区规划深化和功能完善。积极探索联动开发机制,促进虹桥商务区核心区和四个片区相互协调、功能互补、协同发展。

2.统筹各类政策措施

进一步完善专项资金使用管理制度,充分发挥专项资金的引导、扶持作用,促进虹桥商务区功能和配套完善,增强专项资金对核心区和四个片区协调发展的促进和杠杆作用。贯彻落实上海作为国家全面创新改革试验区的相关要求,积极复制上海自贸试验区改革创新成果,结合虹桥商务区发展实际,加快完善各类试点政策,为虹桥商务区各类企业提供良好的投资贸易环境和优质高效的公共服务,推动科技、贸易、文化深度融合。加快推进落实享受张江鼓励高新技术发展的政策,以及为企业总部机构运营服务的外汇、金融方面的现代服务政策。

3.统筹招商引资和产业发展

探索协同招商的有效途径,完善利益共享机制,加大优质产业的引进力度。建立完善虹桥商务区管委会与各区产业发展联席会议制度,以及招商引资平台和合作机制,探索形成虹桥商务区管委会、市有关部门、区政府、各开发企业协调配合的招商服务机制和合力。拓宽利用外资的渠道和方式,大力发展对外商务合作和经贸交流。积极引导各功能片区、各开发企业合理制定发展定位、招商战略、推广计划,形成整体推介、错位竞争、互利共赢的良好招商服务局面。

4.统筹公共配套和社会事业

按照“建管并举、管理为先”原则,紧紧围绕虹桥商务区战略定位,加大经济社会发展的统筹力度,加强规划引导和科学论证,协调好各区、各功能片区做好教育、卫生、文化、体育和生活配套方面的网点布局,推进建设标志性的剧院、博物馆、图书馆、体育场和综合性三甲医院等重点社会事业配套项目,提升社区公共服务品质,强化公共配套一体化发展,促进社会事业设施合理布局。探索行之有效的联合开发机制,注重发挥空间融合、资源共享和功能叠加带来的多赢效应,促进区域经济社会协调发展。

(二)协调属地事务

1.健全综合事务协调机制

建立健全基础设施建设与管理、管理与养护一体化的模式和机制,进一步发挥有关区作用,完善市容环境管理、交通秩序维护、建设质量监控、施工安全监管等方面的联动机制。在户外广告规划编制、行政审批和日常监管、交通秩序维护和整顿、维护社会稳定、市容环境综合整治等方面,建立沟通协调机制、信息通报机制、矛盾化解机制和问题解决机制,促进各项协调管理工作的制度化规范化,形成公共事务管理长效机制。

2.形成综合管理合力

继续完善项目建设安全 and 质量目标总控管理制度,切实提升投资、建设、管理水平。不断拓宽管理视野,创新管理方法,按照“保绿、保洁、保安、保畅”目标要求,探索建立属地事务管养综合配套机制,坚持多方协同、多管齐下、标本兼顾,切实形成综合管理合力。加强虹桥商务区市容市貌巡查,探索主功能区分区市政项目管养一体化,营造市容整洁、秩序井然的良好环境和氛围。

七、深化改革和保障措施

(一)借鉴复制自贸试验区政策措施

1.深入推进商事制度改革

优化虹桥商务区企业注册登记流程,推出虹桥商务区商事制度改革举措。借鉴“企业准入”“单一窗口制度”等自贸试验区改革成果,在企业注册信息填报、行业准入、跟踪服务等环节改革创新,实现“一表式填报、一口式受理、一站式办结”,提高企业服务中心的商事服务能级,推进虹桥商务区“统一市场”机制形成。探索开展电子营业执照和全程电子化试点。加强各部门协同合作,打造高度整合、效能更佳的商事服务体系。

2.促进投资和贸易便利化

完善金融机构布局,提升金融服务功能。完善境外投资备案管理制度,探索建立完善境外投资服务促进平台,探索支持企业开展国际商业贷款等各类境外融资活动。实现跨国公司总部外汇资金集中运营试点,简化外币资金池管理。支持相关企业开展商业保理、租赁业务和租赁产品创新,不断优化金融生态环境。

3.强化事中事后监管制度

逐步建立虹桥商务区公共信用信息目录和应用清单,扩大信用信息和信用产品的应用,强化政府信用信息公开,建立采信征信机构、评级机构信用产品和服务制度安排。推动以大数据中心和信息交换枢纽为主要功能的信息共享平台建设,扩大部门间信息交换和应用领域。支持行业协会和专业服务机构参与市场监管,完善企业年报公示办法。

(二)提升公共服务水平

1.深化行政审批制度改革

探索建立行政管理的权力清单和责任清单。强化事中事后监管,提高监管效率。利用市属审批平台,打通各属地区域并联审批办事流程,建立虹桥商务区与属地区之间两级数据联调互通机制。进一步健全重大行政决策法定程序,坚持法定职责必须为、法无授权不可为。加强法律实施监督检查,严格规范公正文明执法,加大对各类违法行为执法力度。

2.建立统一高效的服务平台

建立虹桥商务区企业服务机构的对接机制,形成统一规范的企业服务平台。发挥虹桥商务区市级平台优势,与各市级相关部门开展合作,打破区级限制,提升企业服务能级。厘清各企业服务机构之间不同的业务模式与权限范围,强化虹桥商务区企业服务平台系统流程,推进各类服务的标准化建设。加快推进企业服务从企业设立阶段向社会管理、公众服务等后续领域延伸,向“主动服务”转变,强化“兜底”服务机制。切实改进办事窗口管理,简化流程、提高效率。

3.进一步提升电子政务功能

进一步提升网上行政服务水平,大力推进系统应用,完善系统功能。加强企业服务方式和方法的创新,推出楼宇检索、入住向导、办事指南等信息服务,积极利用新兴网络媒体手段,建立交互服务平台。建立注册信息存储与分析制度,推进企业信息的格式化、规范化、标准化管理,建立完善企业和企业主信息档案,增强为企业提供持续服务的水平。

(三)集聚创新创业人才

1.提高人才服务水平

建立创新创业人才全程服务体系,完善有利于人才发展的创业、居留、落户、社保、子女入学等配套政策,促进海内外高层次人才集聚。研究服务业等新兴领域人才评价体系,落实市人才配套政策,推进人才制度创新。

2.鼓励人才创新创业

借鉴国内外先进经验,结合虹桥商务区特色,完善政策配套,强化政策激励,完善以人才为创新发展的第一要素,充分促进人才发挥才智产生创意,优化整合各项资源实现创业,推动各类要素协同创新,打造国际化人才高地。

上海市人民政府关于印发《“十三五”时期 上海国际航运中心建设规划》的通知

(2016 年 8 月 30 日)

沪府发〔2016〕71 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《“十三五”时期上海国际航运中心建设规划》印发给你们，请认真按照执行。

“十三五”时期上海国际航运中心建设规划

为加快推进“十三五”时期上海国际航运中心建设，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》（国发〔2009〕19 号，以下称“国务院 19 号文”）和《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，编制本规划。

一、“十二五”发展回顾

（一）发展成效

1. 航运中心建设制度创新有序推进

依托中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸试验区”）平台，上海全力推动航运领域改革创新和扩大开放。启运港退税政策启动并逐步扩大试点范围。中资公司拥有或控股拥有的非五星红旗船在国内沿海港口和上海港之间试点外贸进出口集装箱的沿海捎带业务。航空快件国际中转集拼、海运国际中转集拼业务启动试点。上海自贸试验区国际船舶登记制度创新试点不断深化。同时，上海自贸试验区口岸监管制度不断创新，“一线放开、二线安全高效管住、区内自由”的贸易监管制度和国际贸易“单一窗口”制度实施，货物状态分类监管制度试点，口岸通关便利化水平进一步提高。

2. 海港国际枢纽地位进一步巩固

“十二五”期间，洋山深水港区四期工程正式开工建设，外高桥港区六期工程、临港产业东港区公用码头一期工程等相继竣工并投入使用，上海港沿海码头完成结构加固改造，港口通过能力得到有效提升。上海港国际班轮航线遍及全球各主要航区，成为中国大陆集装箱航线最多、航班最密、覆盖面最广的港口。2015 年，上海港年货物吞吐量达 7.17 亿吨。其中，集装箱年吞吐量 3653.7 万标准箱，继续保持全球首位；洋山深水港区集装箱年吞吐量占全港集装箱年吞吐量的 42.2%。

3. 亚太门户复合航空枢纽地位基本确立

上海“一市两场”格局优势初步显现。2015 年，定期通航上海的航空公司达 100 家，通达国内外 255 个城市航点，形成以上海为核心、衔接国际和国内的枢纽航线网络。浦东、虹桥国际机场旅客服务质量国际排名不断提升，迈入全球服务品质领先机场行列。依托航空口岸管理创新，浦东、虹桥国际机场的国际旅客和货邮年吞吐量保持大陆地区第一。浦东国际机场旅客中转率达到 10.2%，成为国内“通程航班”航点最多、中转量最大的枢纽。2015 年，浦东、虹桥国际机场共完成飞机起降 70.58 万架次，旅客吞吐量 9919 万人次，货邮吞吐量 371 万吨。同时，上海已成为长三角地区最重要的公务机服务中心，公务机起降架次全国占比近 1/3。

4. 航运集疏运体系持续优化

长江口深水航道治理工程全面竣工，内河高等级航道整治工程有序推进。长江沿线集装箱水路运输实现班轮化运作，洋山深水港区主航道实施双向通航。2015 年，上海港集装箱水水中转比例达 45.0%。陆路集疏运设施不断完善，“两环”“九射”以及“一纵”“一横”“多联”的高速公路布局形态基本

形成,京沪高铁正式开通使既有线路运能得到释放,沪通铁路(南通—安亭段)开工。

5.现代航运服务功能不断完善

航运服务集聚区布局进一步优化,外高桥、洋山—临港、北外滩、陆家嘴—洋泾、吴淞口、虹桥、浦东机场周边等七大航运服务集聚区基本形成。航运要素集聚明显加快,近1700家国际海上运输及辅助经营单位在上海从事经营活动,一批国际性、国家级航运功能性机构先后入驻上海。航运信息咨询服务水平显著提高,上海航运交易所成为全国集装箱班轮运价备案中心、中国船舶交易信息中心;航运运价指数、航运景气指数、船舶价格指数等相继发布;海事云数据中心、港航大数据实验室建成启用,中国航运数据库正式上线。海事法律服务能力不断提升,海事司法部门创新完善审判规则,形成一批海事审判典型案例,起到了对航运规则的导向作用;海事仲裁机构业务规模进一步扩大,标准创制能力不断提高。航运人才培养能力逐步提升,上海海事局有序推进上海船员评估示范中心建设工作,积极打造船员服务产业链;近20所高校在本科及以上层次开设航运物流领域的学科专业。

6.航运金融业务规模不断扩大

航运融资、航运保险、航运金融衍生品等业务得到进一步发展,业务规模均居全国前列。银行业金融机构对航运业的授信总额从2010年的663.82亿元人民币上升到2015年的2448.65亿元人民币;融资租赁业务规模化发展,截至2015年底,上海自贸试验区累计设立融资租赁企业1771家,租赁资产总额超过2000亿元人民币。航运保险业务进一步集聚,共有11家财产保险公司在沪设立航运保险运营中心;航运保险协会条款、航运保险产品注册制改革等创新工作相继开展;2015年上海船舶险和货运险总保费收入达38.33亿元,全国占比为26.8%。上海清算所人民币远期运费协议(FFA)中央对手清算业务上线运行;上海航运运价交易公司运力交易产品覆盖国际集装箱运输、国内沿海散货运输和进口散货运输三大领域。

7.邮轮经济发展势头良好

上海邮轮码头及配套设施建设日益完善,吴淞口国际邮轮港一期工程投运。邮轮和旅客接待量大幅增长,2015年,到港邮轮与旅客发送量分别达到341艘次和82.12万人次,成为全球第八大邮轮港。邮轮制度不断创新,产业发展环境日渐改善,“上海国际邮轮产业发展综合改革试点区”“中国(上海)邮轮旅游发展实验区”先后设立,邮轮食品配送过境检疫监管模式得到突破,国内首家邮轮票务销售渠道服务平台建立。

8.区域合作有序推进

长三角港口集疏运体系不断完善,江浙沪干线路网实现全面对接,区域间高等级航道网的通达度和网络化水平显著提高,上海港与长江沿线主要港口间合作关系继续深化。长三角区域海关通关一体化和检验检疫一体化稳步推进,海事、边检信息共享、互通合作机制建立,通关模式和通关流程不断优化。民航华东地区管理局组织开展《长三角世界级城市群民航协调发展战略研究》,推动长三角区域民航协同发展。

(二)存在问题

上海国际航运中心建设仍存在一些突出矛盾,主要体现在以下几个方面:一是港口集装箱通过能力总体不足,可利用港口岸线和临港土地资源紧缺,港口结构性矛盾依然突出。二是上海地区空域、时刻资源瓶颈不利于航空枢纽发展,浦东、虹桥国际机场的航线网络、运行效率和服务品质有待进一步改善。三是海港集疏运方式仍以公路为主,港区与铁路衔接不畅制约海铁联运发展,长江口航道通航能力相对不足,高等级航道部分区段瓶颈问题影响整体效益发挥。四是空港枢纽尚未形成以公共交通为主体的集疏运体系,两场之间、两场与市中心、两场与长三角区域城市之间缺乏快速交通衔接。五是现代航运服务关键要素的集聚程度不高,业务规模不大,航运服务产品同质性较强、创新能力不足,向外辐射能力有限。六是税收制度、金融监管、人才引进、市场开放等配套制度亟需健全,航运营商环境有待进一步优化。

二、“十三五”发展形势展望

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段,也是上海国际航运中心建设的攻坚阶段。当前,国际经济贸易格局深度调

整,我国重要战略机遇期内涵和条件发生变化,“一带一路”等国家战略不断推进,上海全球城市、科技创新中心建设全面启动,上海建设国际航运中心的机遇与挑战并存。

(一)机遇

一是“四个全面”战略布局为航运领域制度创新提供重大机遇。其中,“全面深化改革”的要求将推动航运领域的改革创新和扩大开放,有利于上海对标国际航运发达国家和地区完善航运业发展环境,推动航运领域创新驱动发展、产业转型升级,提升上海国际航运中心的国际竞争力。

二是“一带一路”等国家战略实施将促进航运资源要素集聚。“一带一路”“长江经济带”“海运强国”“民航强国”等一系列国家战略的实施,将为上海利用国际和国内两个市场资源、加强对内对外联动发展提供重要机遇,有利于促进物流、资金、信息、人才等航运发展要素的汇集,提高上海的航运资源集聚度。

三是“全球城市”建设提升上海国际航运中心辐射服务能力。按照打造世界级城市群核心城市的要求,上海将加快提升核心竞争力和综合服务功能,建设具有全球影响力的科技创新中心。这将有助于上海国际航运中心更好地发挥在相关国家战略和航运产业创新发展中的支点与引领作用,进一步提高辐射服务能力。

(二)挑战

一是国际经济贸易格局深度调整。全球贸易需求恢复缓慢,航运市场运力供应相对过剩,市场前景仍不明朗。全球经济增长不均衡、贸易保护主义、区域性自由贸易协定谈判、能源结构与价格调整、节能减排要求日益提高等,都将深度影响航运业发展格局。

二是我国重要战略机遇期内涵和条件发生变化。我国经济进入平稳增长“新常态”,产业结构面临调整转型,进出口贸易结构相应变化。航运业必须适应和把握经济贸易“新常态”,通过改革创新寻求新的发展动力。

三是航运要素资源分流加剧。新加坡和香港在国际航运中心东移亚洲趋势下占据软环境优势,新一轮全球航空枢纽网络节点竞争日益激烈,产业转移带来枢纽港客货分流压力。这些都要求上海补短板、强实力,不断提高新格局下对航运资源的配置能力。

三、“十三五”指导思想、基本原则、发展目标

(一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持“四个全面”战略布局,把握“一带一路”“长江经济带”“海运强国”“民航强国”和上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心的战略契机,践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,从三个层次深化上海国际航运中心建设:一是服务“一带一路”和“长江经济带”发展,进一步完善物流集疏运体系,加强海运、航空物流基础服务,巩固上海海、空枢纽港地位;二是服务全国港航业发展,以航运交易、航运金融、信息咨询、临空产业、“互联网+航运”等为抓手,优化服务,培育市场,提高高附加值航运服务的市场集聚度,强化现代航运服务业对外辐射能力,基本形成现代航运服务中心;三是率先开展具有国际竞争力的航运制度创新和科技创新,优化航运发展环境,集聚航运人才,提升全球航运资源配置能力。

(二)基本原则

一是市场配置和政府支持“双动力”原则。加快完善上海国际航运中心市场机制,坚持管建并举,管为本、重体系、补短板,解决好市场主体发展中遇到的各类问题,充分激发市场主体积极性,支持航运市场主体提高资源配置能力,打造具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。

二是基础航运服务和现代航运服务并重原则。一方面,继续提高基础设施保障能力,完善客货运输、物资供应、船舶代理等基础服务功能,提高引航、拖轮、理货等业务服务水平,为巩固海、空枢纽港地位提供保障。另一方面,大力发展航运金融、航运信息与咨询、海事法律等现代航运服务业态,促进航运服务与信息、金融、物流等业务的有机融合,提高现代航运服务水平。

三是航运服务集聚区联动发展原则。既要利用好上海自贸试验区创新平台推动“三港三区”协调发展,又要促进上海自贸试验区创新发展经验在北大外滩、洋山一临港、虹桥、吴淞口、浦东机场周边等航运服务集聚区的复制推广,扩大航运服务集聚空间,推动形成规模效应。

四是区域协同发展原则。适应区域经济一体化要求,从政府和市场两个层面,推动长江流域及长三角区域形成分工合作、优势互补、竞争有序的航运发展格局,增强区域港口综合竞争能力,主动对接“一带一路”和“长江经济带”等国家战略,深化落实上海国际航运中心“一体两翼”发展战略。

(三)发展目标

1.总体目标

到2020年,基本建成航运资源高度集聚、航运服务功能健全、航运市场环境优良、现代物流服务高效,具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。以海、空枢纽港吞吐量和航运企业、机构等为代表的要素集聚程度保持国际领先地位;具备完善的航运、航空配套服务功能,对外辐射能力较强,服务市场达到一定规模;政府监管、服务高效、法治环境优良;集疏运体系合理,口岸综合效率达到国际先进水平,全程物流便捷。

2.具体目标

(1)海港枢纽发展目标

上海港继续巩固国际枢纽港地位,港口通过能力基本满足发展需求,货种结构进一步优化,初步建成“资源节约型、环境友好型”的生态大港,集装箱年吞吐量预计达到4200万标准箱左右。

(2)空港枢纽发展目标

巩固提升亚太航空枢纽港地位,空港客货中转效率大幅提升,旅客年吞吐量预计达到1.2亿人次左右,货邮年吞吐量达到400万吨以上,航班年起降88万架次左右,国际客货吞吐量占比相比2010年提升2至3个百分点,力争机场中转旅客比例达到15%以上;浦东、虹桥国际机场的公务机年起降量达1.1万架次左右。

(3)集疏运体系发展目标

基本形成规模化、集约化、快捷高效、结构优化、与全球枢纽节点地位相匹配的现代化航运集疏运体系,四级及以上内河航道通航里程达到260公里,集装箱水水中转比例力争达到50%以上,铁路集疏运比重明显增加,空港地面交通保障能力显著增强。

(4)现代航运服务体系发展目标

航运服务集聚区空间布局、功能定位进一步优化,服务能级显著提升,形成国内领先、与国际接轨的航运、航空服务示范区。基本建成国际航运服务中心,以航运交易、船舶检验、海事法律、航运咨询、海事教育培训、船员劳务六大业态为重点,争取集聚与培育10—20家知名航运服务企业。

(5)航运金融发展目标

基本形成金融机构集聚、金融产品丰富、金融交易活跃的航运金融服务体系,实现航运融资额、船舶交易额、航运金融衍生品交易额、资金结算额、航运保险额较快增长,初步建成具有国际影响力的航运融资、交易、结算、保险中心。

(6)邮轮产业发展目标

建成亚太地区规模最大的邮轮母港之一,争取12—15艘邮轮以上海港为母港运营,增加邮轮访问艘次,邮轮旅客年发送量达150—200万人次。

(7)绿色港航发展目标

在节能环保港区、绿色海空港口、清洁燃料船队、绿色航运技术、绿色船舶修造等领域达到世界先进水平。

(8)智慧航运发展目标

全面建成上海国际贸易“单一窗口”,建成国际性示范电子口岸,航运信息化服务辐射长三角区域及长江干线港口。

(9)区域合作发展目标

基本形成以上海为中心、以江浙为两翼,以长江流域为腹地,与国内其他港口合理分工、紧密协作的上海国际航运中心发展格局。长三角机场群协同发展机制基本建立。

(10)航运文化发展目标

初步形成航运文化服务设施齐全、产品丰富、特色显著、市民航运知识和海洋意识普遍提高的航运

文化环境,形成“航运文化之都”和“海洋文化名城”的基本框架。

上海国际航运中心“十三五”发展目标

| 序号 | 指标名称 | 指标属性 | 2020 年 |
|----|---------------|------|-------------|
| 1 | 上海港集装箱年吞吐量 | 非约束性 | 4200 万标准箱左右 |
| 2 | 集装箱水水中转比例 | 非约束性 | 50%以上 |
| 3 | 四级及以上内河航道通航里程 | 非约束性 | 260 公里 |
| 4 | 空港旅客年吞吐量 | 非约束性 | 1.2 亿人次左右 |
| 5 | 空港货邮年吞吐量 | 非约束性 | 400 万吨以上 |
| 6 | 机场中转旅客比例 | 非约束性 | 15%以上 |
| 7 | 邮轮旅客年发送量 | 非约束性 | 150—200 万人次 |
| 8 | 以上海为母港运营邮轮艘数 | 非约束性 | 12—15 艘 |

四、“十三五”主要任务

(一)进一步提升海空枢纽能力

1.推进上海港新码头建设和港区布局优化

研究国家战略背景下上海港定位,适应船舶大型化发展趋势,完善深水港布局规划,为上海港可持续发展提供保障。加快推进洋山深水港区四期工程建设并发挥自动化码头示范效应,推动外高桥港区后续项目建设。加快实施外高桥内河港区建设,研究芦潮港内河集装箱港区扩建项目。

2.推进港区功能调整与海港泊位结构优化

继续推进军工路、张华浜及黄浦江老港区码头迁移,推动罗泾港区功能转型,优化港区功能布局。整合上海港现有资源,充分发挥临港产业区公共码头功能。研究推动支线泊位建设,缓解干、支泊位配比失衡。科学统筹、合理调整岸线、码头、航道、锚地等各项资源,提升资源综合利用率。

3.提高航空枢纽空中和地面保障能力

推动上海地区军民航空空域结构优化。积极争取国家在空域管理、航权分配、时刻资源市场化配置方面的试点支持。推进空管新技术的应用,建立完善的空管保障体系,重点解决虹桥国际机场周边空域优化和浦东国际机场西向航班进出通道的问题。完成浦东机场第五跑道、三期扩建以及虹桥国际机场T1 航站楼改造等工程建设,增加浦东、虹桥国际机场货运设施和资源供给。

4.提升航空枢纽服务功能和品质

提升上海航空枢纽航线网络覆盖面和通达性,支持基地航空公司优先发展国际长航线和国际国内中转衔接航线,吸引国内外航空公司、航空联盟在沪发展,提升机场旅客中转服务水平和航班准点率。支持国内外航空公司和综合物流服务商入驻机场地区建设国际性转运中心,推进浦东国际机场国际快件转运中心建设。提升虹桥公务机服务能力,提高浦东公务机旅客保障效率,吸引国内外公务航空运营机构及配套服务机构在本市开展业务,打造东北亚地区公务机航空中心。促进全服务与低成本航空的协调发展。完善航空口岸通关环境,进一步推动旅客签证政策优化,创新旅客中转和异地值机监管模式,争取旅客国际中转过境手续简化。支持增强航空口岸一线执法力量,适应航空业务规模增长。协同长三角区域机场,研究和推动构建跨市域多机场体系。推进落实国家低空空域开放政策,推进通用机场规划研究和编制工作,为公务航空、城市公共服务飞行等通用航空业务发展创造条件。

(二)继续完善集疏运体系

5.促进水路集疏运发展

推进长江口南槽航道开发建设,深化利用自然水深开通北港航道的前期研究;推动长江口通航管理政策、技术创新,研究推进长江口深水航道大船双向通航,提升航道通航效能。继续推进杭申线、大芦线

二期、平申线、长湖申线及赵家沟东段等内河高等级航道整治工程,适时启动油墩港、苏申内港线等内河高等级航道建设,建成“连接江浙、对接海港”的环形架构;实现外高桥港区内河集疏运通道高标准贯通。加快推进上海内河运输船舶标准化,推进内河集装箱船型的研发应用。推动长江集装箱运输服务标准化和市场一体化,推动江海直达船型的研发应用,积极发展江海联运、江海直达运输。依托洋山深水港区的区位优势和上海自贸试验区平台的政策优势,拓展水水中转和国际中转集拼业务。

6. 优化陆路集疏运网络

推进综合货运枢纽、货运通道的规划建设,优化与江浙两省的道路衔接;加快郊环越江隧道建设,推动宝山—外高桥地区路网优化。结合沪通铁路建设,同步建设外高桥铁路货场和进港铁路,改善铁路与港区的衔接。加快沪乍杭铁路前期工作,推动项目开工建设;发挥芦潮港铁路集装箱中心站功能,推动铁路系统和洋山—临港实现海铁联运信息对接、服务管理一体化和口岸监管一体化,研究临港地区铁路进港区的可行性。深化研究机场快线,推进连接两场的市域快速轨道交通线路建设;完善浦东、虹桥国际机场周边地面公交布局,完成轨道交通二号线东延伸段改造;完善机场快速集散道路通道,建成北翟路快速路、S26 公路入城段、嘉闵高架南段;完善异地航站楼服务功能,提高机场与市中心、长三角区域连接效率。

(三) 发挥航运服务集聚区的效应

7. 推动航运服务集聚区发展

发挥外高桥、洋山—临港航运服务集聚区“港、区、园”联动优势,以先进装备制造业、跨境电商和战略性新兴产业为基础,增强临港产业与现代物流业的集聚和联动效应。进一步强化北外滩、陆家嘴—洋泾航运服务集聚区的航运服务总部特色和高端航运服务特色,积极吸引大型航运企业总部落户上海,加强航运金融、航运保险、海事法律、航运咨询等业态集聚,提升现代航运服务功能对外辐射能力。依托吴淞国际邮轮港建设,进一步完善吴淞口航运服务集聚区的邮轮及相关配套产业链。高起点规划建设虹桥航空服务创新试验区和浦东航空经济集聚区,打造国家临空经济示范区。

(四) 做大做强现代航运服务业

8. 引导港航企业转型升级

鼓励港航企业向上下游拓展产业链,完善与长江经济带沿线地区港航企业的合作机制,向纵深腹地拓展航运和物流网络。支持港航企业主动对接“一带一路”国家战略,开展境外投资和跨国经营,构建国际化产业布局和服务网络,在更高层次上参与国际港航交流与合作。引导港口企业在着力提升装卸仓储服务基础上,加强港口与区域内产业互动,延伸港口物流产业链,积极拓展现代物流服务功能。政府相关部门积极参与和推动落实港航业供给侧改革,优化港口、船队、航运服务等市场结构,提高航运要素资源的配置效率。

9. 推进航运服务业扩大开放

依托上海自贸试验区扩大开放政策以及上海国际航运发展综合试验区先行先试的优势,研究并推动实施新一轮航运服务业制度创新和开放政策,探索在国际船舶代理、外轮理货、船用保税油供应等航运辅助业方面进一步扩大开放,提升基础航运服务水平。进一步深化上海自贸试验区外商独资国际船舶管理企业设立试点,争取区内外资船舶管理企业船员外派资质取得突破;继续优化航运经纪发展环境,加速航运经纪企业集聚。

10. 促进船舶交易和船舶登记发展

促进船舶交易市场规范化发展,进一步完善现有二手船价格指数,拓展中国船舶交易信息平台功能,积极发展第三方船舶交易评估机构。推动船舶登记手续简化、完善登记内容、优化登记流程,提供便捷高效的船舶登记服务。争取国家有关部委支持,深化完善上海自贸试验区国际船舶登记制度。

11. 推动航运法律服务业发展

支持海事、航空仲裁机构在沪发展,探索建立与国际接轨的海事、航空仲裁制度,推广仲裁标准合同,引导中国企业在合同中选择上海作为仲裁地。支持航运法律服务业发展,鼓励法律服务机构开展国际交流,拓展航运法律服务领域,为航运机构和相关企业提供专业的航运法律服务。

12. 进一步集聚航运组织和机构

继续吸引国内外各类知名航运组织和功能性机构在沪集聚,探索成立国际海事公约研究机构,支持本市航运和金融产业基地打造一站式“互联网+航运服务”综合体。鼓励本市航运组织和功能性机构积极参与国际航运规则制定,不断提高上海作为国际航运中心的国际影响力和话语权。

13.促进航运、航空智库建设

完善港航科技创新体制机制,吸引国内外知名航运、航空咨询机构设立分支机构,支持有一定影响力的本土航运智库发展,鼓励航运咨询机构走出去,探索组建全球性航运智库联盟。支持上海国际航运信息中心建设,开发航空货运指数,打造“上海航运指数”系列指数品牌,进一步丰富反映航运市场运行情况的信息。

14.促进临空服务业发展

依托临空经济区发展,建设国际空运货物分拨集拼中心,加快发展融资租赁、保税维修、人才培养、技术研发等现代航空服务业,支持航空客货服务集成商发展,逐步将机场及周边地区打造成为航空总部集中、航空要素集聚、航空资源配置、航空产业培育以及产业链延伸发展的复合平台。依托虹桥机场亚洲公务航空会展,带动通用航空展示、销售、维修保障、金融服务等产业加快发展。

(五)发展航运金融业

15.提高航运融资及资金结算能力

积极推动国内外大型银行在上海设立航运金融部以及国际结算、资金运作等功能性机构,提升航运融资、资金结算能力,推动各类航运资产证券化业务发展。依托上海自贸试验区融资租赁资产交易平台,完善融资租赁产业配套服务,推动融资租赁业务发展。支持航运企业利用各种创新方式融资,鼓励航运业兼并收购业务发展,探索航运离岸金融服务,发展互联网航运金融业务,逐步形成航运融资中心和航运资金结算中心。

16.促进航运保险机构及产品发展

进一步吸引具有较强专业能力的航运保险营运中心、航运保险经纪、保险公估、海损理算等机构入驻,鼓励船东互保机构在沪发展,支持在沪保险机构完善海外分支机构和代理网络,逐步形成与航运金融业务发展需求相适应的全球服务网络。继续扩大航运保险业务规模,发展航运再保险和航运保险离岸业务。发挥上海航运保险协会作用,丰富航运保险协会条款内容,研究推动航运保险产品创新和信息共享,研究编制航运保险指数。完善航运保险税收制度,推动航运保险税务便利化,推进航运保险电子发票上海试点工作。

17.支持航运金融衍生品发展

支持航运专业机构与在沪金融机构合作开发航运金融衍生产品,探索航运运价指数衍生品交易、航运保险指数衍生品交易、航运碳排放权交易。有序发展航运金融衍生品市场,扩大航运金融衍生品市场参与主体,完善市场监管机制。

18.继续完善航运金融中介服务体系

培育和发展法律服务、公估、会计、船舶检验等为航运金融提供专业服务的中介服务机构,完善航运金融服务产业链。

(六)促进邮轮产业发展

19.完善邮轮港基础设施和服务

推进吴淞口国际邮轮港后续工程建设,新增2个大型邮轮泊位及配套水工平台,完善吴淞口国际邮轮港的候客设施,完成吴淞国际邮轮码头后方交通枢纽建设,完善周边道路交通体系。创新体制机制,促进北外滩和吴淞口邮轮产业功能协调发展。制订和完善邮轮码头服务标准,颁布《上海港邮轮码头服务规范》。推进邮轮船舶供应服务便利化,建设邮轮母港物资配送中心和邮轮综合服务区,为邮轮提供船舶修理、燃料供应、物资配送、废弃物接收等在港服务。争取试点实施外国旅游团乘坐邮轮入境免签政策。

20.鼓励邮轮公司及相关产业发展

引导企业通过多渠道、多方式组建邮轮公司及配套服务企业,优化市场主体结构。支持发展邮轮酒店用品供应、食品供应、人员培训、修造船、休闲旅游等相关产业,发挥邮轮经济效应。进一步优化以日

韩、东南亚为主的近海邮轮航线,不断开辟覆盖环太平洋区域等远洋邮轮航线,支持中资邮轮开展沿海运输业务。充分利用北外滩、吴淞口邮轮码头等资源,吸引邮轮公司增加访问艘次。研究建立支撑邮轮产业发展的金融服务体系,在保险、信贷、结算等方面开设邮轮产业专项目录。

(七)推动绿色、安全航运发展

21.提高绿色低碳化水平

支持港区、机场加快设施设备节能改造,扩大节能照明、变频技术、建筑保温材料等应用范围。推广岸基(港基)供电技术、码头储能技术,鼓励机场桥载能源设备设施使用。加快港口装卸设备、机场特种车辆油改电,控制和减少车、船、航空器在港区、机场的污染排放。按照国家部委要求,实施长三角水域船舶排放控制区试点。研究提高上海港水域船舶油品标准,推进以 LNG 等清洁能源为燃料的船型的应用。建立海事、环保、质量技监等部门的联合执法机制,加强对船用油品质量和船舶排放的监督检查。

22.建立健全安全运行保障系统

加强长江口、杭州湾、黄浦江水上安全运行保障系统建设,合理布局上海港应急搜救站点,加快推进临港新城(芦潮港)救助基地建设,推动外高桥地区危险货物集装箱堆场建设,完善邮轮通航安全保障机制,不断提高安全监管、应急保障和公共服务水平。构建航运安全监管和服务法律法规体系,初步形成安全监管、搜寻救助和船舶污染防治三位一体的地方法规体系。推动民航安全健康发展,推进华东地区民航安全管理系统(SMS)建设、人员资质能力建设、民航新技术运用,完善空管安全监管体系,加强民航与海事部门的应急联动机制建设,提高安全综合保障能力和应急救援处置能力。

(八)推动智慧航运功能发展

23.建设国际性示范电子口岸

有效对接“一带一路”国家战略和上海自贸试验区建设需求,积极推进亚太示范电子口岸网络及其运营中心建设,推进亚太地区供应链互联互通“一门式服务体系”试验,加快亚太地区相关机制、标准和规则的形成,为跨境货物贸易、电子商务和供应链提供高效、便捷、智能、安全的口岸和供应链信息服务平台,实现监管、交易、支付和供应链的有机整合。提高口岸贸易便利化水平,全面建成上海国际贸易“单一窗口”,推进大通关建设改革,推动实现口岸管理部门“信息互换、监管互认、执法互助”。

24.打造航运信息服务体系

继续推进“上海国际航运中心综合信息共享平台”建设,丰富在线应用,服务范围拓展至长三角区域及长江干线港口。探索开展航运“大数据”建设,完善现代航运业统计指标体系,推进航运数据库、港航大数据实验室建设,建立航运市场监测平台。建设洋山港 E 航海示范区,构建集港口、船舶、船员、通航等信息服务于一体的海事综合性信息管理与服务平台。推进自动化、智能化港口建设,实现港口转型升级。提高浦东机场物流信息化水平,推动货邮电子单证管理、货物状态追踪等信息服务系统的开发应用。

25.支持航运电子商务发展

把握“互联网+航运”发展趋势,推进航运业转型升级。营造适合航运、航空电子商务发展的产业生态环境,提供口岸、支付、融资、信用评估等配套服务,探索对新业态的创新管理,吸引电商平台向上海转移、集聚。在大力促进订舱、租船类电商发展的同时,鼓励全国性船舶交易、邮轮票务、游艇租赁、物料供应、船舶修造、空运物流等电商平台发展,有效对接跨境贸易和跨境物流发展。

(九)培育航运文化

26.加大航运文化培育力度

建立航运文化产业园区和航运文化产业孵化器,充分利用黄浦江两岸资源,发展多种航运文化产业。大力发展航运会展业,举办国际性论坛和展览,扩大上海国际航运中心的国际影响力。打造世界一流的航海博物馆。争取出版向世界介绍中国航运发展、反映中国声音的英文刊物。积极发展航运文化旅游和娱乐项目。

(十)加强航运人才引进和培养

27.完善航运人才引进配套政策

整合航运人才引进管理服务资源,健全工作和服务平台,推进落实航运人才在户籍办理和居留许

可、医疗等方面的待遇。支持航运企业、机构通过市场机制从国内外引进各类优秀航运人才。

28.提高航运人才培养能力

加强航运、航空人才培养力度,鼓励产学研合作,深化上海国际航运研究协同创新中心能力建设。支持中外合作开办开放式航运学院,开展跨专业、复合型高级航运人才的教育和培养,为“一带一路”沿线国家培养海事、航运高级人才。加快上海船员考试评估示范中心建设,提高海员技能培训和评估水平,增强海运人才专业素质。建设邮轮人才培养基地,建立和完善邮轮人才教育培训制度。

五、保障措施

(一)继续深化部市合作机制

继续深化本市与交通运输部促进上海国际航运中心建设的部市合作机制,不断拓展合作广度和深度。建立中央在沪单位、地方政府和核心企业间的多边协作机制,共同推进航运、航空领域的改革创新,加快已试点政策落地和相关成熟经验的复制推广。充分调动在沪中央企业和外省市航运、航空企业共建上海国际航运中心的积极性,凝聚各方面促进航运中心健康发展的共识和力量。

(二)推动建立长三角区域、长江流域跨区域合作机制

适应区域经济一体化要求,继续加强与长三角区域、长江流域省市在港航领域的合作,完善动力机制、协同机制、利益分配机制和利益补偿机制,共建长江流域物流通道。推动建立长三角区域机场群协同发展机制,促进区域内“空域运行协同、地面交通协同、机场管理协同”。推动长江经济带沿线省市通关一体化改革,实现跨部门、跨地区的信息互换、监管互认、执法互助。率先在长三角区域探索建设国际贸易“单一窗口”建设,同步推广至长江经济带沿线省市。进一步深化与中部地区六省、川渝间区域大通关合作机制,加强与中西部地区互动协作。

(三)继续完善本市国际航运中心建设推进机制

继续发挥上海市国际航运中心建设工作推进小组在顶层设计和统筹协调等方面的作用,更好地发挥上海市国际航运中心建设工作推进小组办公室的协调功能。继续增强与国家部委的对接,积极争取相关部门支持,加大制度改革创新力度。深入行业了解企业发展需求,保障政策制定的科学性和可操作性,加强规划对接和政策研究,重视规划与政策实施后评估。

(四)探索国际航运中心财税政策创新

充分发挥地方财政引导作用,利用专项资金,支持引导航运集疏运体系结构优化、航运航空服务功能提升、航空产业结构优化、航空客货枢纽建设等。利用接近国际市场优势,配合国家部委,开展航运相关财税政策研究。

(五)推动口岸监管服务创新

深化上海自贸试验区贸易监管便利化改革,完善“一线放开、二线管住、区内自由”贸易监管制度,加快复制推广已成熟的贸易便利举措,全面提高口岸通行效率。加强查验单位与相关管理部门政策措施的同步和协调,推进综合执法,实现单向管理向多元治理的转变。完善口岸服务规范、标准,营造稳定、透明的口岸服务环境。

(六)完善市场秩序体系

依托上海自贸试验区建设,积极推进港航行政执法、监管职能改革,推动海运业事中、事后监管制度创新。进一步完善集装箱班轮运价备案工作,探索运价备案监管制度创新。支持行业协会、中介组织实施维护市场秩序的自律措施,加强航运市场信用体系建设,依托上海市公共信用信息服务平台,营造高效率、低成本的航运监管格局。优化航运市场宏观发展动态监测,形成高效灵敏的响应机制。

上海市人民政府关于印发《上海市现代农业“十三五”规划》的通知

(2016 年 9 月 5 日)

沪府发〔2016〕72 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市现代农业“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市现代农业“十三五”规划

“十三五”时期是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的决定性时期，也是上海率先实现农业现代化和城乡发展一体化的决胜阶段。依据《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，编制本规划。

一、准确把握现代农业发展新形势、新任务、新要求

(一)“十二五”时期现代农业发展取得的成就

“十二五”期间，在市委、市政府的正确领导下，上海农业战线广大干部群众转变农业发展方式、增强农产品供应保障能力、提升农业产业化水平，在农业科技进步、保障地产农产品质量安全、推进国家现代农业示范区建设、促进城乡统筹发展等方面取得可喜进展，完成了本市现代农业“十二五”规划确定的目标任务，形成了与上海建设社会主义现代化国际大都市相适应的多功能都市现代农业发展体系，为实现农业现代化奠定了坚实基础。

农产品供应保障能力得到增强，全市粮食种植面积保持在 250 万亩左右，菜田面积稳定在 50 万亩，生猪、牛奶、水产品等“菜篮子”产品的生产规模和产量总体保持稳定。农业劳动生产率达到 8.5 万元，居于国内领先水平。农产品质量安全处于可控状态，2015 年，本市“三品一标”认证率达 68%，农产品质量安全追溯体系覆盖率达到 80%，地产农产品抽检合格率继续保持高位。农业科技支撑作用逐步显现，农业装备水平明显改善，主要农作物生产综合机械化水平达到 83%，农业科技进步贡献率达到 70% 左右，乡镇农业公共服务体系实现全覆盖，农业物联网区域试验工程和农业农村信息化工作走在全国前列。农业经营产业化水平不断提升，农业与工业和服务业的融合特征不断增强，各类新型农业经营主体不断涌现，全市发展家庭农场 3829 户，具有一定经营能力的农民专业合作社 3192 家，农业产业化龙头企业 387 家。生态农业建设取得成效，2015 年，农业废弃物综合利用率达到 91% 以上，基本实现了秸秆禁烧。农民收入增长较快，2015 年，农村居民人均可支配收入达到 23205 元，农村居民收入增幅连续五年快于城镇居民。农村改革成果显著，农村集体经济组织产权制度改革等取得突破，松江家庭农场等实践和经验得到中央领导和国家有关部门的充分肯定。统筹城乡发展不断推进，城乡基础设施和基本公共服务均等化程度持续改善，农民得到更多实惠。

“十二五”是上海都市现代农业快速发展，农村改革不断深入，美丽乡村建设扎实推进，农民收入显著增加，农村社会各项事业发展迅速的五年。五年的实践证明，做好上海“三农”工作，保持上海都市现代农业发展的势头，必须坚持把中央对上海工作的要求贯彻落实到农业农村工作的各个领域，积极探索都市现代农业的发展新路；必须坚持保障农产品的有效供给，实行主要农产品最低保有量制度，切实加强农业基础设施和装备建设，完善农产品质量安全追溯体系，提高农业综合生产能力和农产品质量安全水平；必须坚持强化农业科技创新和技术推广服务，不断增强农业科技支撑能力，推动农业发展方式转变；必须坚持和完善农村基本经营制度，推动农业生产经营体制机制创新，培育壮大新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，提高农业规模化组织化水平；必须坚持绿色生态发展方向，推进农业废弃

物综合利用,控制和减少农业面源污染,改善农村生态环境,实现农业可持续发展;必须坚持以人为本,千方百计增加农民收入,实现好、维护好和发展好农民的根本利益。

(二)“十三五”时期上海现代农业发展面临的机遇与挑战

当今世界,实现农业的多功能性和可持续发展已成为发展现代农业的主要任务,农业的生产、经济、环境和社会等功能的协调发展是发达国家现代农业的主要特征。我国经济发展进入新常态,国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场,资源利用与环境保护的压力不断增大,农业发展的条件和环境发生深刻变化,农业供给侧结构性改革亟待深入推进。党的十八大以来,本市全面落实国家稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项政策措施,全力推进创新驱动发展、经济转型升级各项重点工作。本市都市现代农业在与新型工业化、信息化、城镇化同步发展中面临许多新机遇:一是国家和本市高度重视“三农”工作,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,对农业的投入力度不断加大,政策的支持力度不断增强。二是在上海全面推进“四个中心”建设、打造具有全球影响力的科技创新中心的大背景下,大力推进城乡发展一体化战略,为上海都市现代农业发展提供了重要机遇。三是“互联网+”将成为促进农业集约化经营、提高农业生产经营效率的重要抓手,成为都市现代农业创新发展的重要驱动力量。具有新技术、新产业、新业态和新模式特征的农业“四新”经济不断涌现。四是把产业链、价值链等现代产业组织方式引入农业,一二三产业融合互动已经成为都市现代农业新的经济增长点。五是围绕农业生产、加工、流通、销售等重点环节,农业生态化、机械化和数字化的快速发展和普及应用将极大地促进农业生产力的提高。

“十三五”时期,上海现代农业发展面临着诸多挑战。一是农业综合竞争力不强,农业生产水平有待提高,农业社会化服务进程有待加快,农产品质量安全仍存在潜在威胁,农产品品牌化程度不高,农产品附加值较低。二是农业可持续发展的后劲不足,资源与环境的约束加剧,耕地资源持续减少,养殖业废弃物、化肥、农药等农业面源污染控制形势严峻,水环境和土壤环境质量不容乐观,郊区农村生态环境欠债较多,农业比较效益低等问题仍然突出。三是生产成本上升的压力日益加大,土地流转费用居高不下,劳动力成本不断提高,农产品生产成本面临不断上升的压力,依靠大量低成本劳动力支撑现代化发展的空间逐渐减少。四是农业生产经营主体的市场竞争力较弱,农业从业人员不同程度存在年龄偏大、学历偏低、技能偏弱等问题,非农就业困难和劳动力短缺同时并存。五是城乡发展差距依然较大,农民收入持续较快增长难度加大,城乡居民可支配收入绝对差距扩大趋势尚未得到根本遏制,城乡基础设施和社会保障均等化程度仍需提高。

展望“十三五”时期,上海都市现代农业发展的基础更加坚实,条件更加有利,任务更加艰巨。上海农业必须抓住发展机遇,创新发展思路,转变发展方式,提高发展质量,从注重数量为主转到数量质量效益并重上来,从主要依靠物质要素投入为主转到依靠科学技术进步和提高劳动者素质上来,从依赖资源消耗的粗放经营为主转到促进农业的可持续发展上来,从生产导向为主转到消费导向上来,从以注重农业自身发展为主转到城乡发展一体化上来,在全国率先实现农业现代化和可持续发展。

二、“十三五”时期上海现代农业发展的指导思想、主要目标

(一)指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念,紧紧围绕实现农业现代化和城乡发展一体化走在全国前列总目标,以加快转变农业农村发展方式为主线,以建成国家现代农业示范区和发展现代农业为主要任务,把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农业农村工作的出发点和落脚点,推进农业供给侧结构性改革,深化农村改革创新,充分发挥市场导向功能,调整优化农业结构,大力促进一二三产业融合发展,延伸农业产业链,提升农业附加值,充分发挥都市现代农业经济、生态、服务功能,走产出高效、产品优质、产业融合、资源集约、环境友好的多功能农业现代化发展道路,不断提高农业产出率、资源利用率和劳动生产率,促进农业产业转型升级,实现农业增效、农村美丽、农民富裕。

(二)总体目标

坚持生态立农、科创兴农、改革强农、提质富农,围绕提高质量效益这个中心,调整农业结构,大力发展绿色农业、品牌农业、服务农业、智慧农业。严格保护永久基本农田,推进耕地轮作,种养结合,藏粮于

地,藏粮于技,以绿养地,把促进农民增收与农业永续发展结合起来,不断改善和优化生态环境,到 2020 年,都市现代农业经济、生态、服务功能协调发展,农业综合生产能力不断增强,农业结构更加优化,农业资源保护水平和利用效率显著提升,美丽乡村建设取得明显进展,农业和农村环境得到有效改善,农民收入持续增长,城乡发展差距明显缩小,建成国家现代农业示范区,打造上海都市现代农业升级版,率先实现农业现代化。

——农业产出水平稳步提升。劳均农林牧渔业增加值达到 7.5 万元,农业劳动生产率达到 12 万元,农民年人均可支配收入达到 4 万元。

——农业生态环境不断优化。亩均化肥农药使用分别降至 24 公斤纯量和 1 公斤实物量以下,耕地质量(一二等地占比)达到 60%,不规范畜禽养殖场完成整治比例达 100%。

——地产农产品质量安全水平显著提高。地产农产品质量安全抽检合格率大于 99%,无公害、绿色、有机农产品认证率达到 70%以上。

——农业科技和装备水平不断提高。农业科技进步贡献率达到 80%,持专业证书的农业劳动力占比 70%,高标准农田面积比重占 75%,主要农作物耕种收综合机械化比重占 90%,节水灌溉工程面积覆盖率达 78%。

——农业经营管理水平明显提高。土地适度规模经营达 85%,农林牧渔业服务业增加值占农林牧渔业增加值比重达到 6%。

(三)核心指标

上海现代农业“十三五”评价指标

| 指标类型 | 序号 | 指标名称 | 2015 年 | 2020 年 目标值 |
|---|----|------------------------|------------------|---------------|
| 农产品 质量和 安全 和 农业 环保 水平 | 1 | “三品”认证农产品产量比重 | 68% | ≥70% |
| | 2 | 地产农产品质量安全抽检合格率 | 99% | ≥99% |
| | 3 | 亩均化肥使用量 | 28.5 公斤/亩 | ≤24 公斤/亩 |
| | 4 | 亩均农药使用量 | 1.30 公斤/亩 | ≤1 公斤/亩 |
| | 5 | 水产标准化健康养殖比重 | 65% | 75% |
| | 6 | 主要农作物秸秆综合利用水平 | ≥91% | 95% |
| 可持 续发 展水 平 | 7 | 耕地质量(一二等地占比) | 53% | 60% |
| | 8 | 单位能耗创造的农林牧渔业增加值 | 1.87 万元 /吨标准煤 | 3 万元 /吨标准煤 |
| | 9 | 农田灌溉水有效利用系数 | 0.7 | 0.738 |
| 科技 推广 水平 | 10 | 农业科技进步贡献率 | 70% | 80% |
| | 11 | 持专业证书的农业劳动力占比 | 50% | 70% |
| | 12 | 大专以上学历农业技术推广服务人员占比 | 70% | 95% |
| 经营 管理 水平 | 13 | 土地适度规模经营比重 | 80% | 85% |
| | 14 | 农林牧渔业服务业增加值占农林牧渔业增加值比重 | 3.9% | 6% |
| | 15 | 农户参加合作社比重 | 63% | 75% |

| 指标类型 | 序号 | 指标名称 | 2015 年 | 2020 年 目标值 |
|----------------|----|-----------------|---------|---------------|
| 农业 产出 水平 | 16 | 农业劳动生产率 | 85000 元 | 120000 元 |
| | 17 | 农民人均可支配收入 | 23205 元 | 40000 元 |
| | 18 | 劳均农林牧渔业增加值 | 60000 元 | 75000 元 |
| 支持 水平 | 19 | 农业保险深度 | 3.5% | >3.5% |
| | 20 | 单位农林牧渔业增加值的信贷投入 | 1.03 元 | 1.1 元 |
| 物质 装备 水平 | 21 | 高标准农田面积比重 | 58% | 75% |
| | 22 | 主要农作物耕种收综合机械化比重 | 83% | 90% |
| | 23 | 节水灌溉工程面积覆盖率 | 76% | 78% |

三、坚持创新发展,建立健全现代农业体制机制

创新是农业发展的内生动力,必须着力推进农业结构性改革,创新现代农业体制机制,把技术创新、组织创新、制度创新贯穿于农业现代化的全过程,不断增强农业现代化发展的内生动力。

(一)培育新型农业经营主体。大力培育以家庭农场、农民合作社、农业龙头企业为主体的新型农业经营主体,积极推进多种形式适度规模经营。新型农业经营主体带动的农田面积占全市农业经营用地面积比例达到 90%,带动农户数占全市务农农户数比例达到 90%。大力发展以家庭成员为主要劳动力、从事专业化集约化生产、规模适度的家庭农场,以发展粮食生产型为主,支持粮经结合、种养结合、机农结合等类型,实现市郊水稻种植面积 80%以上由家庭农场经营。逐步建立“合作社+家庭农场”“农业龙头企业+合作社+家庭农场”等多种农业经营组织模式,引导发展农民合作社联合社。按照“扶优、扶大、扶强”的原则,积极培育国家级和市级农业产业化重点龙头企业达到 115 家。

(二)构建农业社会化服务体系。加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的,在农机作业、粮食烘干收储、农产品加工转化、农资经营、种子统供、病虫害防治、农业信息、技术服务、农业气象预警、农业保险金融支持等环节形成较为完善的社会化服务体系。进一步加强本市基层农业公共服务队伍建设,不断提升乡镇农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量安全监管等公共服务机构的服务能力。支持多种类型的新型农业服务主体开展专业化、规模化服务。推进农业生产全程社会化服务创新试点,积极推广合作式、托管式、订单式等服务形式。

(三)强化农业科技创新和推广体系。抓住本市建设具有全球影响力的科技创新中心的战略机遇,打造孙桥现代农业、崇明生态农业和市农科院等现代农业科技创新平台,努力成为上海具有全球影响力科技创新中心建设的重要组成部分和承担国家农业科技创新战略任务的研发中心。重点聚焦农业生物技术、农业信息技术等领域,实施农业科技创新战略性项目和工程,加快推进新品种、新技术、新装备和新材料的转化和应用。大力发展现代种业,支持种源基地建设,扶持育繁推一体化种业企业创新发展。结合各区实际,联合科研院所和高等院校等机构,成立区域性、专业性研发中心,加快推进农业实用技术研发和成果转化,促进农业科技产业化。

(四)实施“互联网+”现代农业行动。适应“互联网+”的发展趋势,推动互联网技术在农业经营模式创新、精准生产、信息服务和农产品安全追溯体系建设方面的应用。加快在设施园艺、畜禽水产养殖、质量安全追溯等领域推广成熟可复制的农业物联网应用模式。以“12316”三农服务热线为载体,建设为农综合信息服务平台,强化农业综合信息服务能力。建设上海农业信息云平台,加快在农业指挥调度、农产品安全监管和农产品价格行情监测等领域的应用。采用国家统一标准,建立农资和农产品安全溯源体系,实现与国家追溯平台的对接和信息互通共享。

(五)支持农业“四新”经济发展。大力支持农业生产“智造”新技术、农业服务业新产业、“智造+服务”新业态、农业跨界融合新模式等农业“四新”经济的发展,在农业生产、加工、销售、服务等产业链中形

成新的经济增长点。支持新型农业经营主体建立融合电子商务、移动互联网、金融服务、信息管理、产品销售等模式的信息平台,建立以消费为主导的农业经营生产与发展模式。培育和支持 B2C、B2B 等多种形式农产品电子商务企业的持续健康发展。

(六)深化农村改革。全面完成农村承包经营权确权登记颁证。依法维护农民土地承包经营权,建立健全农村土地流转服务体系和土地承包经营权流转公开市场,促进土地承包经营权流转。在尊重农民意愿的基础上,引导土地承包经营权入股,发展土地股份合作经营。在加快推进镇级集体资产产权界定工作的基础上,有序推进镇级集体经济组织产权制度改革,全面完成村级集体经济组织产权制度改革。健全农村集体资产监管体制和运营机制,新型农村集体经济组织建立适应市场经济要求的组织治理结构。理顺村经关系,推进村民委员会与村集体经济组织经费分账管理和使用,充分发挥乡镇集体资产监督管理委员会、乡镇农经部门的监督管理和业务指导作用。

(七)创新金融惠农服务方式。进一步推进财政与金融支农政策的有机融合,加强农村金融组织、产品和服务创新。基本建成全市统一的具有信息发布、产权交易、法律咨询、资产评估、抵押融资等功能的农村产权交易流转市场,建立健全财政支持的政策性农业信贷担保体系建设,稳步推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作。进一步推进农业保险制度创新,加大农业保险政策扶持力度,进一步提高农业保险覆盖率和保障程度,提高农业保险精细化服务水平,完善农业保险大灾风险分散机制。

四、坚持协调发展,调整优化现代农业产业结构

协调是农业持续发展的内在要求。围绕去库存、降成本、补短板、调结构、提品质、促融合,充分发挥市场作用与新型农村组织的引领作用,做好政策引导,着力构建粮菜经统筹、农牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展的现代农业产业结构,不断增强农业发展的多样性、整体性和协同性。

(一)提高粮食和“菜篮子”产品生产能力保障水平。坚持主要农产品最低保有量制度,增强农业综合生产能力。在划定永久基本农田基础上,建设 80 万亩粮食生产功能区,深入推进粮食绿色高产高效创建。以保障城市供应为目标,继续实施菜篮子区县长责任制,加强与完善设施菜田建设,规划保持 50 万亩蔬菜生产能力,稳定 21 万亩绿叶菜种植面积。通过控总量、调结构,开展不规范畜禽养殖整治,构建与土地环境承载力和环境保护相适应的畜禽生产能力,完成年生猪出栏 100 万头、奶牛存栏 4 万头、蛋鸡存栏 200 万羽的保有量指标。本市养殖池塘面积稳定在 28.7 万亩左右,地产水产品年总量稳定在 14 万吨左右。

(二)推进农业供给侧结构性改革。依托本地市场优势,实施品牌战略,宜粮则粮,宜经则经,着力发展以优质瓜果为重点的区域特色农产品,增强农产品竞争力。以市民消费需求为导向,遵循农作物生长规律,开发具有地方特色新品种,及时调整淘汰落后品种。进一步优化种植结构和茬口安排,推进秋播麦子、绿肥、深耕晒垡“三三制”模式,适度调减小麦种植面积,扩大受市民喜爱的优质早熟和中熟水稻种植面积。继续调整完善蔬菜品种结构,突出绿叶菜种植和品种优化。对照 200 万头标准猪调控目标,减少生猪养殖、调减奶牛产能、稳定蛋鸡生产,适度发展食草肉羊等特色优势畜禽品种。大力推进水产养殖结构调整,提高名优水产品养殖比例,推广生态高效养殖模式,积极探索节水节地的循环水产养殖模式。

(三)推进农村一二三产业融合发展。以市场需求为导向,以完善利益联结机制为核心,以制度、技术和商业模式创新为动力,培育融合主体,创新融合方式,推进农业产业链和价值链建设,着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。鼓励农业新型经营主体把发展多种形式农业适度规模经营与延伸农业产业链有机结合起来。培育壮大农业产业化龙头企业,引导其重点发展农产品加工流通、电子商务和农业社会化服务,建设现代物流体系,健全农产品营销网络。大力发展农产品电子商务,鼓励发展农业生产租赁业务,积极探索农产品个性化定制服务、会展农业等新型业态。结合美丽乡村和郊野公园建设,推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合,规划建设一批具有历史、地域、产业特点的特色景观旅游镇村,打造休闲农业和乡村旅游集聚区,支持举办农业嘉年华等农事节庆活动,挖掘农业生态价值、休闲价值和文化价值。

(四)加强农业基础设施建设。围绕本市现代农业发展需要,建设现代种业基地、高标准粮田、设施菜田、区域特色产业基地、畜禽规模化养殖场、标准化水产养殖场等,并建立设施管护机制,确保各类设

施长期稳定发挥效益。按照农林水联动、田宅路统筹、区域化推进的要求,实施低洼圩区达标、田间水利配套等工程。结合河道整治和粮食生产功能区建设,推进农田林网和河道防护林建设。实施耕地质量保护和提升行动,以中低产田和蔬菜大棚等障碍土壤修复和保育为重点,应用绿肥种植、秸秆还田、水旱轮作等措施,提高耕地质量。

(五)加快提高农业设施装备水平。提升农业机械化水平和相关配套设施服务能力,有效改善农作物生长环境和条件,提高农业劳动生产率和土地生产率。重点解决水稻机械化种植、蔬菜机械化生产和收割、秸秆还田、植物保护、农产品精深加工、冷链物流、畜牧水产养殖等设施装备及应用问题,大力推进水肥一体化、绿叶菜生产全程机械化等技术推广,加强粮食烘干设施和服务能力建设,加强标准化农机库房和维修网点建设,大力推进花卉、食用菌等产业工厂化、智能化生产。

五、坚持绿色发展,建设环境友好型农业,确保农产品质量安全

绿色是农业永续发展的必要条件,必须促进农业资源利用方式由高强度利用向节约高效利用转变,注重农业资源在不同产业、不同群体和不同时段合理配置,形成农业可持续发展体系。

(一)推进农业可持续发展。牢固树立“绿色发展”和“生态也是生产力”的理念,建立资源节约型、环境友好型现代农业生产体系,发挥农业在城市生态中不可替代的重要作用。坚持生产发展与资源环境承载力相匹配,优化农业生产布局。深入实施农业环境保护与治理三年行动计划,全面加强农业面源污染防治,大力推广测土配方施肥,科学合理使用农业投入品,实施化肥农药减量化行动,开展农业废弃物的综合处理。因地制宜开展生态型复合种植,科学合理利用耕地资源,深化以种养结合、林下经济为代表的生态种植养殖模式的示范和推广。积极推进水旱轮作、粮菜轮茬的耕作方式,改良土壤生态环境。加强耕地质量和土壤环境监测和修复,全面实施农作物秸秆禁烧,加强水肥一体化节水技术等生态技术研发和应用,以规模化畜禽养殖场为重点开展畜禽粪尿生态消纳和资源化利用,大力发展种养结合循环农业。压缩长江口渔业资源捕捞能力,加大水生生物增殖放流力度,加强中华鲟等珍稀水生生物及水域生态环境保护工作,实施崇明东滩、北港北沙等中华鲟关键栖息地生态修复工程,力争将中华鲟保护区升格为国家级自然保护区。

(二)加大农村环境整治力度。以水环境整治为重点,加大郊区农村环境整治力度,努力改善农村人居环境和生态环境。实施以“洁水”“畅水”“活水”为重点的河道水系整治工程,全面疏浚农村河道,清河岸、清河面、清河障,打通断头浜、畅通河网水系,修复水生态。全面完成郊区建成区直排污水点的截污纳管任务,加快推进郊区城镇污水处理厂提标改造,完成对全市 2.6 万余条中小河道轮疏,实施村沟宅河治理。大力开展片林、通道林、防护林、经济林建设,增加森林资源,提高森林覆盖率。开展郊野公园建设,打造郊区生态景观亮点。加大农田林网和“四旁林”建设力度,使农田成方、绿树成荫。

(三)确保地产农产品质量和安全。坚守农产品质量安全底线,严格农业投入品管理。大力推进地产农产品标准化生产,推进农业标准化示范区、园艺作物标准园、畜禽标准化示范场和水产健康养殖示范场建设,强化对无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品的认证和监管。鼓励农产品商标注册,开展名特优新产品申报,培育、做强一批特色鲜明、质量稳定、信誉良好、市场占有率高的名牌农产品。积极推行减量化生产和清洁生产技术,规范生产行为,净化产地环境。建立产地质量证明和质量安全追溯制度,实行产地准出和市场准入制度。

(四)全面推进国家农产品质量安全区创建。深入开展创建工作,进一步强化农产品质量安全属地责任,推动各相关区建立责任明晰、监管有力、执法严格、运转高效的农产品质量安全管理体系统。加快推进蔬菜、畜禽产品、果品、水产品、粮食和特色经济作物质量安全可追溯体系建设,建立全程可追溯、互联共享的农产品质量信息平台。加强农产品质量安全分类分级管理,提升风险评估预警与应急管理能力。加强农产品产地环境监测和农业面源污染监测,支持病死畜禽无害化处理和收集设施建设。

六、坚持开放发展,提高现代农业发展质量和效益

坚持农业“走出去”和“引进来”相结合,优化上海农业产品结构、商品结构和要素配置,不断拓展上海农业发展空间。

(一)促进农业国内合作。实施长江经济带建设发展战略,发挥上海技术、人才、资金和信息的优势,加强与国内农业合作。鼓励和支持农业新型经营主体在国内农业优势产区建立种养基地,开展农产品

精深加工。继续推进农业对口支援工作,支持对口援建地区发展现代农业和产业化项目,促进农业提质增效。进一步发挥上海农业展览馆、西郊国际农产品交易及展示中心等农产品交易展示服务平台的作用,组织各类农交会和展销会,为全国各地农产品在上海搭建展销平台。

(二)扩大农业对外开放。围绕国家“一带一路”战略,加快部署和实施农业走出去战略,支持和培育具有国际竞争力的农业龙头企业,支持到境外特别是周边国家开展互利共赢的农业生产、进出口合作和农产品展销,支持上海农业企业赴海外收购、并购优质农业企业。统筹农产品出口示范项目和基地建设,进一步开展境外农产品促销,推动树立上海都市现代农业和农产品品牌。依托洋山保税港区,探索创新国际大宗农产品交易模式,扩大农产品进出口贸易。加强农业科技的国内和国际交流合作,加大农业引资引智力度,加大先进农业技术和装备的引进、消化、吸收和再创新,不断增强本市农业企业的市场竞争力。

(三)强化市场导向作用。充分发挥市场配置资源的决定性作用,进一步激发市场主体活力,在符合规定条件下,鼓励引导金融资本、社会资本投入现代农业领域,构建多元化投入机制。利用自贸试验区在金融领域的制度创新,鼓励外商投资国内农业领域。引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式,推动涉农企业充分利用直接融资市场和间接融资市场提升市场竞争力。发挥农村产权交易所推进要素流动的积极作用,拓展农业服务新领域。

七、坚持共享发展,让改革和发展成果更多惠及农民

共享是农业农村现代化的出发点和落脚点,要从解决农民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,使广大农民群众在实现农业农村现代化过程中有更多获得感。

(一)开展美丽乡村建设。贯彻落实市委、市政府提出的“三倾斜、一深化”的总体要求,坚持推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动,实现由“物的新农村”向“人的新农村”迈进,建设生态宜人的江南水乡,弘扬海派农村元素和民俗传统,建成与现代化国际大都市相得益彰的社会主义新农村。进一步完善镇村规划和村庄布点规划,优化调整农村空间形态。对纯农地区以及基本农田范围内规划保留的村庄,要以村庄改造为载体,大力推进美丽乡村建设。遴选改造一批有自然环境禀赋、产业发展特点和历史文化积淀的村庄,开展美丽乡村重点片区建设,注重农耕文化、民俗风情的挖掘展示,保护传承农村优秀传统文化,培育乡村新型文化,拓展现代农业综合功能,构建符合农村发展方向的新兴乡村产业体系,注重农村内涵式发展。提升规划水平,完善相关政策,切实加强本市历史文化名镇保护和建设。

(二)推进农民向城镇集中居住。在充分尊重农民意愿的基础上,进一步加大政策支持力度,鼓励引导农民进城进镇居住,改善农民居住和生活条件,切实提高本市城乡发展一体化水平。从源头上加强农村环境整治和人口管理,实现土地资源的集约节约利用,增强农村发展活力。通过加大资金支持与用地保障等措施,力争“十三五”末使本市重点区域农民进城进镇集中居住规模有明显提高,农村分散居住状况有明显改善。同时,加大高速铁路、高速公路、高压走廊沿线和生态敏感地区等宅基地置换推进力度,促进农民居住相对集中。

(三)推进城乡基本公共服务均等化。对事关社会公平、外部性强及跨区域的基本公共服务事项,加强市级统筹力度和区级责任,通过理顺财政管理体制,加大对经济薄弱地区转移支付的力度。健全专业人才到郊区农村工作的激励政策。推进城乡教育资源的优化配置,加快郊区学校建设,优化教育资源布局结构,使教育资源的分布基本满足常住人口适龄子女教育需要,提升郊区农村学校教育质量。促进城乡医疗卫生事业均衡发展,继续推进郊区基层医疗机构的补点和改造,全面提升基本医疗服务和公共卫生服务水平,为城乡间人口迁移提供就医便利。加强郊区农村公共文化服务体系建设,完善城乡基层公共文化设施网络建设,创新基础公共文化组织运行体制机制,丰富城乡公共文化内容。

(四)加强新型职业农民队伍建设。加快培育一支与都市现代农业发展要求相适应、以本土化为主的有文化、懂技术、善经营、会管理、能担当的新型职业农民队伍。建立新型职业农民认证标准,加快建立教育培训、认定管理和扶持政策联动的新型职业农民培育制度,在已培育 5000 名新型职业农民的基础上,五年内再培育 1.5 万名新型职业农民。鼓励工商资本发展适合企业化经营的现代种养业、农产品加工和农业社会化服务。支持公益性服务机构、新型农业经营主体和电商、物流、商贸、金融等企业合作,构建农业电子商务、农业技术服务等信息平台,参与冷链装备和生鲜农产品配送体系建设。

(五)促进农民持续增收。提高农业机械化、组织化、规模化、产业化水平,因地制宜发展特色经济,

提升农产品附加值,大幅度减少农业从业人员数量,提高劳动生产率和土地产出率,增加农民经营性收入。大力促进非农就业,鼓励企业吸纳离土农民实现非农就业,进一步加大岗位补贴、社会保险缴纳补贴、职业培训等政策帮扶力度,提高就业稳定性和社会保障层次,促进农民向二三产业转移,增加农民工工资性收入。推进集体经济组织资产的股份制改造,健全流转土地收益分享机制,盘活农村集体存量建设用地,保障农民分享土地增值收益,完善农村金融供给体系和金融服务能力,拓宽农民财产性收入渠道。完善农业补贴制度,加快完善农村社会保障体系,提高农民转移性收入水平。

八、优化“十三五”现代农业产业布局

上海农业布局在稳定现有农业用地,严守耕地和永久基本农田保护红线的基础上,优化布局结构,促进农业用地适度规模经营。上海农业生产布局范围主要包括崇明、浦东、奉贤、金山、松江、青浦、嘉定、闵行、宝山等九个区的涉农区域,以及域外现代农业生产区。

(一) 区域布局

按照现状基础、资源禀赋条件、未来发展需求及功能定位,近期上海农业综合布局规划为“5+1”空间区域。

——崇明三岛生产区。包括崇明、长兴和横沙三岛,由崇明区的农业产区、光明食品集团的崇明农场、上实现代农业园区构成,是上海郊区规模最大、农业用地集中连片分布度最高、生态环境条件最优越的农业主产区。崇明三岛生产区农业生产用地约占上海郊区农业用地的34%,是沪郊规模最大的绿色优质农产品产区,粮食、蔬菜、特色瓜果、畜禽、水产的综合产区。

——杭州湾北岸生产区。包括金山区的中北部地区、松江区的浦南地区、奉贤区和浦东新区的南部地区,以及光明食品集团的市郊南片农场,农业生产用地约占上海郊区农业用地的30%,是上海郊区主要的蔬菜生产基地,也是粮食、蔬菜、特色瓜果、畜禽和水产养殖的多样化产区。

——黄浦江上游生产区。包括青浦、松江、金山三区西部的黄浦江上游地区,农业生产用地约占上海郊区农业用地的14%,是以水稻种植、水生蔬菜种植、水产养殖为主,科学配套畜禽养殖业的专业化、特色化产区。

——沪北远郊生产区。包括青浦区北部地区、嘉定区北部地区和宝山区西北部地区,农业生产用地约占上海郊区农业生产用地的6%,以水稻和蔬菜生产为主,科学配套少量规模化的畜禽养殖场,适度发展优势特色瓜果和花卉园艺作物。

——环都市田园生产区。包括中心城区外围高度城市化地区,呈东北—西南向半椭圆状分布区域内的,镶嵌于非农用地之间的小型组团式农地和零星农业地块,农业生产用地约占上海郊区农业用地的16%,包括蔬菜、特色瓜果、经济林果和水稻等的多样化产区。

——上海域外农业生产区。域外农业是上海农业发展的重要补充,是上海农业布局的重要组成部分。上海域外农业主产区主要构建种源、粮食生产、畜禽养殖、水产养殖、区域生态人文建设为一体的高效生态循环农业体系,着力打造为上海市重要的农副产品生产供给保障基地、长三角现代农业集聚发展辐射基地、全国领先的生态循环农业示范基地。

远期随着城镇化水平的进一步提升,将沪北远郊农业区和环都市农业区合并,形成新的环都市农业区,全市农业综合布局规划为“4+1”空间区域,包括崇明三岛、杭州湾北岸、黄浦江上游、新环都市区四大农业板块,保留并进一步发展域外现代农业示范区。

(二) 种植业生产布局

粮食生产布局:规划粮田面积不低于100万亩。其中,重点抓好崇明三岛、黄浦江上游和杭州湾沿岸三大粮食主产区,主要包括崇明、金山、浦东、松江、青浦、奉贤六个区的粮食主产区和光明食品集团的崇明农场粮食产区。

蔬菜生产布局:规划常年菜田面积不低于50万亩,其中,夏淡绿叶菜田面积不少于21万亩。重点抓好杭州湾北岸的绿叶菜主产区、黄浦江上游特色水生蔬菜种植区、崇明三岛绿色优质蔬菜产区,以崇明、浦东、青浦、奉贤和金山等几大产区为主。

其他经济作物生产布局:以保护和升级已经形成的专业产区为主,地区之间错位发展,着力推进浦东西瓜、水蜜桃,奉贤黄桃、蜜梨,松江水晶梨,金山蟠桃、特色瓜果,青浦草莓,嘉定葡萄,崇明柑橘等十

大特色经济作物产业园区建设。全市水果种植面积稳定在 30 万亩,新建 100 个优质果品标准化生产示范基地,面积 5 万亩以上。

(三) 养殖业生产布局

畜牧业生产布局:以减量化调控为主,全面关闭不规范的小型养殖场,重点发展规模化养殖场,完成年生猪出栏 100 万头、奶牛存栏 4 万头、蛋鸡存栏 200 万羽的保有量指标。本市畜牧业布局重点稳定杭州湾沿岸、崇明三岛、黄浦江上游非生态敏感区域内的规模化养殖区。生猪、奶牛、肉禽养殖要向域外拓展,形成以域外基地为主的生产格局。

水产养殖业生产布局:以适度减量化控制为主,本市养殖池塘面积稳定在 28.7 万亩左右,地产水产品年总量稳定在 14 万吨左右。重点稳定资源条件或发展特色较明显的优势产区,提升精品和特色虾、蟹、鱼养殖比重,积极拓展周边长三角地区的特色水产品养殖域外基地,发展海洋渔业。

(四) 休闲农业和乡村旅游布局

根据市民多元化的精神文化需求偏好和消费能力,细分休闲农业和乡村旅游目标市场,打造多层次、多类型的旅游业,推动旅游个性化、特色化发展,打造休闲农业和乡村旅游升级版。近郊地区发挥交通区位和经济技术优势,重点发展市民农园、农业公园、科普教育园和农业观光园。中远郊地区重点发展休闲农业和乡村旅游,促进农业与旅游、文化创意、农产品精深加工和展销等深度融合发展,打造特色化、精品化、服务完善、深度参与和体验型的休闲、度假、养老等多元化的旅游业。

九、实施“十三五”现代农业重点工程

根据“十三五”现代农业发展目标,结合国家现代农业示范区建设三年行动计划,重点实施六类工程。

(一) 基础设施建设工程。为巩固和提高地产农产品生产能力,围绕农田基础设施、农林水联动等方面重点推进以下基础设施建设项目:一是农田水利建设项目。以 25 个农业重点乡镇为重点,开展都市现代农业示范片建设,推进粮田、菜田、经济作物水利设施配套,重点整治设施菜田机口引水河、重点污染河道等,改善水环境,进一步加强农田林网和河道防护林建设。二是标准化基地建设项目。建设高标准农田、设施菜田、区域特色农产品生产基地、特色瓜果产业园区、市级园艺作物标准园、标准化畜禽规模养殖基地、标准化水产养殖场等。三是水土资源保护项目。围绕实施耕地质量保护和提升、高效节水、农业资源监测、耕地重金属污染治理等方面提升土壤质量。四是生产能力提升项目。建设粮食烘干机房、标准化农机库房等。加快远洋渔船更新改造,推进横沙渔港、芦潮港渔港等规划渔港和渔船集中停泊点建设。

(二) 公共服务能力建设工程。重点加强动植物疫病防控、农产品质量监管、农业机械化推进、农业资源环境保护等公共服务体系建设。一是动物疫病防控设施建设项目。建设市动物疫病预防控中心和上海市动物无害化处理中心。二是农产品质量监管能力提升项目。研究市级农产品质量安全检测二期项目,重点加强区县及乡镇检验检测能力建设。开展地产农产品质量安全监测,利用信息技术手段建立数据库和追溯信息化平台。实施兽用抗菌药治理行动,推进建设家禽、肉羊等定点屠宰场,促进生猪屠宰企业整合提升。三是新型农业经营主体培育项目。实施新型职业农民培训工程,聚焦家庭农场、农民合作社和农业龙头企业开展万名生产经营型、专业技能型、专业服务型的新型职业农民教育培训和认定管理。继续开展示范家庭农场、农业合作社示范社、产业化示范基地、示范服务组织创建行动。开展农村实用人才培训。四是农业机械化建设项目。建设都市现代农业新农机研发平台、农机综合监管平台和农机职业培训基地,配套 18 个区域性农机维修中心,40 个三级维修网点。五是农业资源环境保护项目。建造长江口中华鲟保护综合船,实施中华鲟保护区基地二期建设项目。

(三) 农业农村环境治理工程。加大农业农村环境保护力度,坚决治理农业面源污染。一是实施畜禽粪污综合治理项目。在规模化生猪、奶牛等畜禽养殖区,建设一批处理设施,实现生态消纳或达标排放。二是不规范养殖场整治项目。完成 2700 多家不规范畜禽养殖场的整治关闭。三是化肥农药减量项目。推进病虫害专业化统防统治和绿色防控,推广高效低毒农药和高效植保机械,推进农膜和农药包装物回收利用。四是秸秆综合利用项目。加大对粮油作物秸秆和茭白等蔬菜秸秆的综合利用力度,建设运行一批除机械化还田外的秸秆多元化综合利用项目。五是农村环境综合整治项目。采取连片整治的推进方式,综合治理农村环境,完成基本农田保护地区规划保留农村的村庄改造工作,建成 100 个左

右的市级美丽乡村示范村。

(四)科技创新能力促进工程。围绕上海建设具有全球影响力的科技创新中心目标,实施一批农业科技重大工程,提高农业科技自主创新能力。一是农业科技创新中心(平台)建设项目。主要建设上海现代农业科技(创新)服务平台、浦东孙桥现代农业科技创新中心、崇明生态农业科技创新中心、市农科院农业科技创新中心、国际食用菌研究中心等项目。二是产业技术创新和转化项目。实施主要农作物分子育种、生态循环农业技术创新与示范重大工程,建设生物制品、农业装备、农业生态创新工程,深入推进水稻、绿叶菜、西甜瓜、中华绒螯蟹、虾类、生猪、果业等产业技术体系建设,实施花卉、食用菌等新的产业技术体系建设项目。三是现代种业建设项目。做好海南岛南繁基地的搬迁和建设。建设南方现代奶牛育种服务体系示范区,推进畜禽和水产品种源提升项目,培育育繁推一体化的现代种业企业。

(五)智慧农业促进工程。运用“互联网+”提升农业生产、经营、管理和服务水平,实施一批重大工程。一是智慧农业创新项目。建设智能农业装备技术创新和产业化应用推广、农业生产专家系统及智能决策与控制技术研发、农业物联网云平台内容拓展与功能提升等项目。二是农业电子商务提升项目。建设新型农业经营主体管理与服务平台等项目,开展农村电子商务“百镇千村”应用示范。三是农业电子政务建设项目。建设市农委网上办事政务大厅,地产农产品安全监管与服务、上海农业科技服务、上海农用地管理与服务等平台,构建农业电子政务云。四是农业信息服务促进项目。打造农业信息服务云,实施新型职业农民及农村实用人才服务平台、上海智慧村庄建设试点与推广示范、为农信息服务站功能拓展和服务延伸等项目。

(六)产业融合提质升级促进工程。围绕提升农产品加工能力、农村一二三产业融合和农业新型业态等方面实施重点工程。一是开展农村一二三产业融合发展试点示范工程,打造一批农村产业融合领军型企业和产业融合先导区。二是农产品精深加工项目。支持市级以上重点农业龙头企业的技术创新、产加销一体化等方面实施一批项目。三是休闲农业和乡村旅游项目。在嘉定、金山、崇明等区开展休闲农业和乡村旅游集聚区建设,重点打造明珠湖—西沙湿地集聚区、孙桥—迪斯尼集聚区、环淀山湖集聚区、浦南集聚区、庄行集聚区、环廊下集聚区等市级农业旅游集聚区;四是农产品冷链物流建设项目。开展生鲜农产品配送体系建设,支持崇明构建农产品产销一体化平台等。

十、落实“十三五”规划实施保障措施

(一)加强组织领导。把农业实现现代化的工作纳入本市经济社会发展总体规划,统筹考虑,统一部署,加强领导,凝聚力量,共同推进都市现代农业发展。坚持主要农产品最低保有量和菜篮子区县长责任制等制度,全面划定永久基本农田和粮食生产功能区,编制实施上海养殖业布局规划和全市休闲农业与乡村旅游发展布局规划等规划。坚持最严格的耕地保护制度,坚守耕地红线,完善耕地占补平衡制度,加强对设施农用地的规范管理,统筹盘活现有存量设施用地,实施农村土地整治等方式,满足新型农业经营主体对农产品加工、工厂化生产、农机库房、粮食烘干、育种育苗和标准化畜禽养殖等农业设施需求。进一步明确明晰市区两级事权和管理责任,市政府各部门应立足自身职责,加强协同,推进规划实施。各相关区要结合实际,研究制定本地区实施规划的意见和措施,进一步明确目标,突出工作重点,完善保障措施。

(二)加强投入力度。坚持把农业农村作为各级财政支出的优先保障领域,加快建立投入稳定增长机制,持续增加财政农业农村支出。优化财政支农支出结构,构建农业产业政策、财税政策和金融政策“三位一体”的支农政策统筹长效机制。创新涉农资金投入方式和运行机制,进一步完善农业补贴政策,逐步调整“黄箱”支持政策,扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围。财政支农政策体系要进一步重点聚焦农业综合生产能力提升、农业社会化服务体系构建、农业经营主体培育、农业和农村生态环境保护、农业市场体系建设等重点领域和关键环节,提高政府补贴政策的效能。健全农业可持续发展投入保障体系,推动投资方向由生产领域向生产与生态并重转变,投资重点向推进农业可持续发展倾斜。

(三)加强依法行政。切实转变政府管理方式,进一步理顺政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。加快转变政府职能,持续深化行政审批制度改革,建立政府权力清单和责任清单,积极推进负面清单管理。切实加强事中事后监管,放管同步推进。着力推进农产品质量安全、农业生态环境资源保护和新型农业经营主体等领域和薄弱环节的立法。以法治思维和互联网思维推进行政管理方式改革,推进社会信用体系建设,形成政府监管、企业自治、行业自律、社会监督的新

格局。以农业生态资源保护、农产品质量安全、农业投入品等为重点,加强规范化、专业化农业行政执法体系建设,加强专业化知识培训,配备专业化的执法工具和设备,不断提升农业行政执法的能力和水平。

(四)加强人才队伍建设。充分发挥政府主导作用,大力实施人才强农战略,以培养农业农村发展急需紧缺人才为重点,以人力资源能力建设为核心,加大工作力度,不断开创农业农村人才队伍建设新局面。突出抓好以领军人才和创新团队为重点的农业科研人才队伍建设,切实加强以骨干农技人员为重点的农技推广人才队伍建设,全力推进以农村实用人才带头人和新型职业农民为重点的农村实用人才队伍建设。进一步完善人才工作运行机制,创新人才评价体系,完善配套政策措施,加大人才工作宣传力度。

(五)加强典型引导。学习借鉴国内外现代农业成功经验,找准各产业、各领域发展合适的标杆,提出符合上海现代农业发展的新思路、新要求、新举措,因地制宜、创新发展。积极挖掘本市现代农业发展和新农村建设中的亮点和典型,在高效生态农业建设、农村产权制度改革,美丽乡村建设、休闲农业和乡村旅游等方面培育树立一批能代表上海水平的典型,通过典型引路促进面上农业发展。注重发挥农业园区、产业基地、龙头企业和“四新”农业引领、示范、带动作用,加强宣传,积极引导农业转变生产方式,实现提质增效。

(六)加强绩效考核。全面实施组织绩效管理,科学设置绩效考评的内容和指标。既评估其经济发展的成绩,也评估其市场监管、社会管理和公共服务的成绩。既重视经济指标,又重视人文指标、环境指标。既要抓紧解决当前农业农村发展中亟待解决的突出矛盾和问题,又要着眼于可持续发展。坚持内部考核和外部评价相结合,探索引入社会监督和群众评议,以全方位考评督促全方位落实。通过加强考评,推动各区域农业发展责任到位、措施到位、投入到位、保障到位。

上海市人民政府关于印发《上海市技术基础 发展和改革“十三五”规划》的通知

(2016年9月5日)

沪府发〔2016〕73号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市技术基础发展和改革“十三五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市技术基础发展和改革“十三五”规划

为全面推动上海技术基础领域科技创新,完善技术基础服务体系,推进检验检测行业市场化改革,充分发挥技术基础对经济、社会 and 科技发展的重要支撑作用,服务上海建设具有全球影响力的科技创新中心,制定本规划。

本规划所称的“技术基础”,是指为经济、社会 and 科技发展提供技术支撑的,所有与量值获取、维护和使用有关的,以量的确定、量的统一、量的规范和量的确认为基本特征的共性技术、基础设施、运作模式和社会管理,主要涉及到检验检测、计量、标准化和认证领域,具有基础、专业和通用的特性。技术基础的内涵,与我国提出并实施的“国家质量技术基础”(National Quality Infrastructure,简称 NQI)一脉相通,且内涵更为丰富,既紧密衔接 NQI 理论体系和总体框架,同时体现了上海城市特色。

一、技术基础发展和改革的现状、面临的形势与挑战

(一)“十二五”时期技术基础发展和改革情况

“十二五”以来,围绕“构筑并完善资源配置合理,保障能力齐全,服务功能完备,国内水平一流,国际接轨运作的技术基础支撑体系”的发展要求,本市不断加强检验检测、计量、标准化、认证技术基础支撑体系建设,基本实现了“十二五”规划设定的主要目标,重大专项总体执行情况良好,技术装备整体水平

(2016年第19期)

— 67 —

不断提升,专业队伍素质逐步提高,技术机构综合实力持续增强,检验检测认证产业初具规模。

1.技术基础服务体系持续快速发展

一是检验检测领域。2015年,全市检验检测产业收入达到164.20亿元,年平均增长率达14%,从业人员47078人。截至2015年底,全市有资质的检验检测机构共计769家。

二是计量领域。上海量传溯源服务机构包括国家大区级的上海市计量测试技术研究院和9家区级法定计量检定机构、21家授权法定计量检定机构、64家计量校准机构等,建有国家基准2项,国家级标准物质368项,华东地区最高社会公用计量标准142项,各级社会公用计量标准470项,计量标准总量增加40%以上。

三是标准化领域。国际标准化组织(ISO)服装秘书处落户上海。全国船舶电气及电子设备、信息产业用微特电机及组件、动漫游戏产业、防爆仪表、气瓶附件等标准化委员会秘书处也先后落户上海。在物联网、汽车、钢铁、电子信息、物流、中医药等重点领域,源自上海的国际、国家标准陆续正式立项和发布。

四是认证领域。全市共有认证及分支机构57家,其中,外资认证机构20家,位居全国之首。各类组织获管理体系证书超过4万张,在钢铁、机械制造、公共建筑等领域率先获得能源管理体系认证,首批获得国家低碳产品试点认证。

2.技术基础支撑作用逐步显现

一是对接重大战略布局。国家民用航空器整机和发动机检测技术基础平台建设有序推进,国家级海洋工程装备——自升式钻井平台综合标准化示范项目顺利开展。

二是支撑科技创新与产业升级。国家新能源机动车产品质量监督检验中心成为目前国内唯一的国家级新能源汽车质检机构,为相关企业、专家和工程技术人员的研究和技术成果转化提供检测、试验等服务。国家重大科学仪器设备开发专项——“跨尺度微纳米测量仪的开发和应用”项目顺利启动,能够为国防、航空航天、半导体制造业、微机电产业、大气污染防治等领域提供有效的纳米计量技术支持。

三是保障质量发展与民生安全。上海市产品质量安全评估研究中心和缺陷产品召回管理中心正式运作,对关系民生、直接涉及人身健康安全的服装、玩具、汽车等产品实施持续风险监测和预警,有效保障了民生安全。食品药品检验检测体系不断完善,为食品药品安全监管提供了有力支撑。三级农产品质检体系基本形成,加强了农产品质量过程控制,促进了农产品质量安全。初步构建符合国际行业监管趋势的化学环境危害与风险测试评估技术体系,指导有关国际公约履约,有效增强我国在化学品安全领域主动权。

3.技术基础领域改革不断深化

一是推动检验检测机构改革。积极探索规模化整合和市场化发展的检测机构改革路径,以日用消费品国家质检中心为纽带,推动上海市相关检测机构整合;按照“管办分离”的原则,推动机动车检测中心与行政主管部门脱钩和转企改制;集中农业系统优势资源,将分散的农产品质量安全风险监测功能整合到农产品质量安全检测中心。

二是创新政府管理方式。加快推进上海自贸试验区建设,改革企业标准备案管理制度,实施企业产品和服务标准自我声明以及主要质量指标信息公开制度;向社会检测机构开放产品质量安全风险监测任务,破除政府指定式的任务委托机制;对不涉及公共安全、生态环境保护和不直接关系人身健康、生命财产安全的检测机构资质认定实行告知承诺制,缩短机构进入市场的审批时间。

三是加快综合性服务平台建设。正式启动国际标准化上海协作平台建设,开辟了地方实质性参与国际标准化工作的新渠道。初步建成上海市公共管理与现代服务标准化服务基地,完成了标准信息公共服务平台、城市公共服务与管理标准化平台、标准化专业交流平台建设。深入探索国家服务业综合改革试点创新,推进全国首家“国家公共检验检测服务平台示范区”落户上海。依托上海市检测中心,整合计量校准、食品药品检验、包装材料检测、生物安全检测等方面技术资源,建立若干专业功能实验区和现代化实验室。

(二)目前面临的形势与挑战

1.面临的形势

以标准、计量、检验检测和认证为主要内容的技术基础,是当前技术创新和产业革命不可或缺的基础。

基础性支撑,对于推动科技创新、产业升级以及保障质量安全、促进贸易平衡等方面发挥着重要的技术支撑和基础保障作用。

从国际层面看,在各国重振制造业的战略中,技术基础被视为获得竞争力的重要环节,对整个战略实施具有显著的引领作用。同时,国际产业分工和贸易关系正在迅速调整,标准、规则等技术性壁垒不断增加。在经济全球化深度发展的背景下,完善技术基础体系,促进检验检测、计量、标准化和认证融入国际体系,提升技术基础的国际话语权,已成为提高上海城市国际竞争力的重要选择。

从国家层面看,按照《中国制造 2025》和习近平总书记提出的“推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变”要求,质量工作、标准化工作、品牌建设工作的作用和地位越来越凸显,这就需要进一步夯实技术基础,助推中国制造向高附加值、高可靠性和高知名度方向发展。

从上海层面看,继续当好全国改革开放排头兵、科学发展先行者,不断提高城市核心竞争力,是中央对上海的明确要求,提质增效的需求愈发迫切。目前,上海正全力建设具有全球影响力的科技创新中心,亟需进一步提高标准化水平,解决战略性新兴产业发展标准滞后的问题;亟需进一步完善量值传递和溯源体系,攻克高新技术产业发展中的计量基标准难题;亟需进一步加强检测方法研究与标准物质研制,满足医疗卫生、食品药品检验、环境监测等民生领域日益复杂的检测需求。

2.面临的挑战

随着经济社会的不断发展和百姓对产品质量、生活品质的要求不断提高,技术基础体系支撑保障能力发展不够协调、检验检测认证市场活力释放不够充分的问题日益显现。

一是技术基础服务科技创新的支撑能力有待提升。现有技术基础与产业创新协同发展的有效机制尚不完善,计量测试服务还不能满足部分产业创新所急需的新产品检测需求和覆盖产业链全过程的诊断需求,智能制造、物联网、通信产业等领域量传溯源技术能力仍落后于国际先进水平。

二是技术基础支撑国际竞争的创新能力有待增强。新能源、新材料等重要新兴产业的量传溯源仍受制于国外,国际标准化的参与度不高,主导国际和区域计量标准量值关键比对的能力不足,测量设备制造国际采标率不到 10%,高端精密测量仪器设备的研制开发、大尺度和极端量的测量技术能力比较薄弱,曾经作为上海名片的仪器仪表产业走向衰落。从事基础研究的科研人员严重不足,能提供系统解决方案的技术应用人才出现断层。

三是技术基础发展的市场环境有待改善。检验检测行业准入门槛名目繁多,管制多头,行业割据严重,上海 100 多家事业单位性质的检验检测机构分属于 14 个政府行政管理部门,承担近八成政府委托业务,资源配置效率不高,市场竞争不充分,市场活力尚未完全释放。检验检测市场主体之间缺乏信息共享平台与互动合作机制,行业技术研发和创新水平受到限制。

二、“十三五”时期技术基础发展和改革的指导思想、总体目标

(一)指导思想

围绕“四个全面”战略布局,坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,坚持“市场导向与统筹规划相结合、改革创新与促进发展相结合、简政放权与政府推动相结合、聚焦重点与示范推广相结合”的基本原则,把质量和品牌作为产业竞争力的核心要素,以发展理念转变引领发展方式转变,以发展方式转变推动发展质量和效益提升,着力增强技术基础对科技创新的促进作用,着力提升技术基础对产业升级的支撑能力,着力强化技术基础对社会治理的保障能力,为上海建设“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心做出重要贡献。

(二)总体目标

到 2020 年,形成技术水平更加先进、支撑能力更加健全、资源结构更加合理、发展环境更加优化、产业发展更加协调的技术基础体系,在落实国家重大战略,推动上海打造具有国际竞争力的质量高地,服务上海建设“四个中心”、具有全球影响力的科技创新中心和社会主义现代化国际大都市的作用更加明显。

——技术水平更加先进。到 2020 年,力争新建或更新改造华东及市级社会公用计量标准 50 项以上,参与国际计量基标准和标准物质比对 10 项以上;建设对标国际、具有上海特色的标准化体系,新增主导制定关键性国际标准 10 项,培育发展团体标准 100 项,有效地方标准总量达到 600 项;推进 5 项以上具有国际先进水平的检验检测认证技术项目落地上海,巩固上海检验检测认证高地。

——支撑能力更加健全。到 2020 年,形成与上海具有全球影响力的科技创新中心基本框架相适应的技术基础支撑能力。争取新建若干战略性新兴产业领域的产业计量测试中心,计量检测能力参与国际比对超过 100 项,其中 90% 以上达到国际先进水平,新研制并经国家批准的标准物质争取达到 500 项以上,用于食品与农产品安全、医疗健康、环境保护、安全防护和贸易结算的标准物质达到国际同类水平,重点领域的国际、国家标准化组织专业技术委员会在沪数量,以及参与或主导制修订的国际、国家标准数量位于全国前列。

——资源结构更加合理。到 2020 年,基本实现事业性质的检验检测认证机构政事分开、管办分离和转企改制等阶段性改革目标。形成竞争有序、结构合理的技术基础服务体系和功能明确、精简高效的技术基础保障体系。推进检验检测等技术基础类企业股权结构改革,形成经营服务市场化、公益服务社会化的技术基础资源格局。

——发展环境更加优化。初步形成符合市场经济导向、适应经济社会发展的检验检测和认证产业法规体系、政策体系、诚信体系和监管体系。营造公平开放、竞争有序的市场环境,形成若干技术能力强、服务水平高、经营效益好、国内外影响大的检验检测企业集团。

——产业发展更加协调。推动检验检测认证高技术服务业健康发展,形成结构合理、市场化和国际化程度更高的检验检测和认证产业体系。到 2020 年,全市检验检测认证产业收入达到 220 亿元,新建智能制造、卫星导航、商用飞机等领域国家质检中心和国家检测重点实验室 10 家以上。借助“互联网+”思维,运用大数据手段,完善技术基础公共服务平台,打造若干具有集聚效应的检验检测产业集聚区与国家检验检测服务平台示范区,促进一批创新能力强、运作模式先进的机构快速成长。

三、“十三五”时期技术基础发展和改革的重点任务

(一)服务国家重大产业布局

1.聚焦智能制造前沿领域

大力推进国家智能制造专项,支持开展智能工厂(车间)通用技术标准与试验验证、海洋工程装备智能制造综合标准化试验验证等项目的研究与建设。加快推进国家机器人检测与评定中心和国家机器人产品质量监督检验中心建设,形成支撑智能机器人制造和应用,提供标准、计量、检测、认证以及技术咨询服务的公共服务平台。鼓励开展智能机器人基础性和前瞻性技术研究,建立智能机器人标准体系,形成完善的智能机器人机械、电气及其他安全评价体系。

2.聚焦国家信息安全防护体系

适应信息技术发展趋势和智慧城市建设的安全保障要求,构建面向集成电路智能卡、云计算、移动互联网和工业控制系统等新技术新应用的安全检测系统,推动建设信息安全测评认证服务平台。加快建立在国内领先、与国际接轨的智能卡芯片安全检测环境,为金融 IC 卡迁移、移动支付以及智慧城市、物联网等应用提供检测服务;加快建立云计算服务安全检测系统,研究开发云环境下数据保护、云资源访问控制等关键技术的检测方法与工具;加快建立移动互联网应用安全检测系统,重点构建移动金融安全风险的检测评估、预警发布和加固处理服务系统;加快建立工业控制安全仿真验证系统,重点推动轨道交通、电力等行业控制系统风险评估应用。

3.聚焦卫星导航与定位产业

紧跟卫星导航技术不断发展和产业不断壮大的趋势,建立支持区域导航定位产业发展的技术研发、项目实施、产品检测等方面的公共服务平台。支持建设国家级卫星导航与定位服务产业计量测试中心和卫星导航系统验证与测试服务平台,培育并提高卫星导航产业计量测试服务能力,加强卫星导航应用设备计量测试技术研究,加强检测技术研究和标准体系构建,提高卫星导航产品检测服务能力和导航技术国际话语权,推动和服务长三角地区乃至全国卫星导航与定位服务产业的发展。

4.聚焦“大飞机”重大工程

推动建立和完善商用飞机产业计量标准,提高商用飞机产业专业设备的计量校准能力,鼓励联合建立国家级商用飞机产业计量测试基础公共服务平台,研究商用飞机型号研制校准测试方法、测量测试系统和行业标准规范,为商用飞机产品研发提供支撑。加强民用飞机标准规范体系与信息系统融合,建立系统化、模块化、动态化的民用飞机综合标准化系统应用平台。支持建立民用飞机全生命周期无损检测

技术应用管理系统和无损检测技术数据库,为民用飞机设计、制造、试验及服役过程提供技术和数据支持。促进大型客机整机集成系统数字化开发平台建设,提高大型民用飞机研发的数字化模型和仿真水平,完善相关技术标准体系。

| 服务重大产业布局重点推进项目 |
|--|
| ●国家机器人检测与评定中心、国家机器人产品质量监督检验中心 ●智能工厂(车间)通用技术标准与试验验证 ●国家卫星导航产业计量测试中心 ●卫星导航系统验证与测试服务平台 ●国家智能装备产品质量监督检验中心 ●商用飞机产业计量测试基础公共服务平台 ●大型客机整机级集成系统的数字化开发平台 ●宽体民用大型客机涂层空气动力学技术研究及检验标准平台 ●上海市信息安全测评认证服务平台 ●电力装备智能制造关键应用标准研究及试验验证 ●用户端电器元件智能制造设备标准与试验验证系统研究 ●海洋工程装备智能制造综合标准化试验验证 ●海洋工程装备及高技术船舶智能制造综合标准化试验验证研究 |

(二)助推产业升级转型发展

1.加强新兴产业量传溯源技术研究

着力开展微量量、复杂量、动态量、多参数综合量、数据流等量传溯源新技术的研究,以满足产业技术革命对计量技术和方法提出的新需求。重点解决智能电网、核电仪控、太阳能光伏、风电、新能源汽车、再制造机械、重大装备制造等战略性新兴产业的量传溯源技术难题。支持开展高频天线、辐照食品与农产品辐射、生化医学诊疗仪器、纯电动车充电桩、碳排放交易、计量器具软件、能效标识、防爆传感器等量传溯源技术与安全测评技术研究,尽快实现关键量的准确测量与校准。

2.完善重点产业计量测试服务体系

重点构建核电仪表、汽车、智能电网、生物医药、新型医疗、集成电路、现代农业等一批可覆盖上海重点产业的国家级或地方产业计量测试服务平台(中心),形成支撑战略性新兴产业的计量测试服务体系。引导企业加快计量标准、检测装备的技术更新和改造,逐步建立起与企业产品全生命周期相适应的专业化试验和验证平台。鼓励企业采用先进计量技术改造传统产业,加快计量检测数据在技术升级中的推广应用,并在智能化计量器具、成套装备制造领域逐步推行测量控制用软件的安全认证。

3.完善重点产业标准化服务体系

围绕先进制造业基地建设,着力推进智能和新能源汽车、成套电站设备、轨道交通、生物医药、大型船舶制造、太阳能光伏、物联网等领域的技术标准研制,加快科技研发向技术标准的转化进程。大力开拓高新技术标准化工作,结合重大科研成果及其产业化项目,加强具有自主知识产权、可形成产业或产业链的高新技术标准的研究、制定和实施。围绕城市功能融合化发展,促进标准规范跨领域协同和集成,继续深化金融、会展、旅游、物流、商贸、信息、节能环保服务等重点服务业标准化工作,重点推进总部经济、跨境电子商务、国际物流等领域标准化研究与应用,鼓励具有竞争优势的企业参与国际、国家标准化活动并争取标准制修订的主导权。

4.加强新兴产业检验检测认证服务

鼓励高端检验检测设备研发,推动检验检测服务与制造业的深度融合,重点开展海洋工程、工业控制设备、太阳能光伏、3D 打印、3D 扫描及 3D 打印耗材与部件等先进制造装备的安全性和性能检测能力建设。围绕新能源、节能环保、生物医药等战略性新兴产业领域,培育一批国内领先的检验检测认证机构。支持建设生物医药检测检验技术中心、新型材料检测平台、转基因生物分子特征及产品成分检验检测中心,实现对生物医药、新材料等领域全方位的检测和分析技术服务。

支撑产业升级重点推进项目

- 上海生物医药检测检验技术中心
- 转基因生物分子特征及产品成分监督检验测试中心
- 生物医药产业计量测试服务中心和检测技术服务平台
- 核电领域仪器仪表计量测试服务平台
- 风力叶片材料检测公共服务平台
- 新能源汽车领域检测技术平台
- 汽车产业计量校准测试服务平台
- 智能网联汽车及关键零部件检测研究技术平台
- 智能制造工业云、大数据标准试验验证
- 增材制造(3D 打印)新型材料检测技术服务平台
- 航空橡胶化工产品检测认证体系
- 新型医疗仪器计量技术与量值溯源体系研究
- RFID 检测技术服务平台
- 智慧照明检测公共服务平台
- 上海市超精密光学加工与检测服务平台

(三)促进科技创新与创业发展

1.强化质量和品牌建设

以质量和效益为中心,开展质量品牌提升行动,深入推进质量法制、质量诚信、质量教育、质量激励、质量改进、质量文化工程和品牌培育工程建设。发挥高校、社会团体组建的各类质量智库作用,大力推进质量发展相关制度研究和建设。切实增强企业质量和品牌意识,大力培育科技创新品牌企业,以品质提升促进技术有效供给,以技术进步推动质量不断提升,为建设上海具有全球影响力的科技创新中心注入强劲的质量和品牌竞争新动力。

2.增强科技创新计量保障能力

对接国家科学中心建设,争取在上海设立技术基础国家级研究机构,跟踪世界前沿计量科技和新兴产业发展趋势,加快培育关键测量领域的自主核心技术,重点支持开展新一代时间频率、原子纳米尺度、生物量、大尺度空间、物联网、超高电压和超大电流、超大口径水流量和气体流量方向的计量标准研究。加强填补缺项和空白的新技术、新方法的研究,布局并建立一批与主要发达国家同类实验室相等水平的计量实验室。加强计量技术的协同创新和成果转化应用,建立计量科技成果技术增值与转化能力相结合的量化评价指标体系,加快计量科技资源的价值转移和实现。

3.提升成果转化服务水平

发挥技术标准在推动科技创新成果向产业化转变方面的重要作用,建设科技创新标准化服务市场,加快制定科技成果转化为技术标准的相关政策措施,鼓励在标准中引用专利,推动专利转化为标准,加速科技创新成果转化。加强标准化研发公共服务平台建设,推进国家级标准化示范试点建设,提供集成配套服务,为企业特别是中小微科技创新企业提供有效支撑,促进大众创业、万众创新。

4.推进技术基础国际化合作交流

积极争取更多优势领域的国家标准化技术委员会秘书处落户上海,吸纳各类企业技术创新中心参与平台标准化活动。搭建国际交流平台,加大国际标准化上海协作平台建设力度,加大国际标准跟踪、评估、研究和转化力度,鼓励和支持技术机构采用国外技术规范、加强对外交流与合作、开展与国际知名实验室的项目合作,持续推进计量比对、测量能力认可、标准物质互认,争取国际相关专业实验室的资质认可,努力培育若干有国际影响力的品牌实验室。

5.促进高端仪器仪表产业发展

促进仪器仪表产业发展,逐步扭转高端测量分析仪器仪表高度依赖国外的局面,重振仪器仪表产业。支持建设自动化仪表产业计量服务平台(中心),加强量传溯源、精密测量等关键技术难题研究,增

强计量检测科技项目的自主创新和实验室成果向仪器仪表产业领域的转化能力。着力推动智能制造、智能精密测量、智能化仪器仪表功能安全测评等核心技术的自主创新,逐步突破国际尖端智能测量装备和传感元器件的技术垄断,促进检验检测服务与仪器仪表产业技术创新的融合发展。

6.完善技术基础公共服务平台

搭建共性技术研发与服务平台,推进高校、科研院(所)、各级工程技术(研究)中心和重点实验室、大型骨干企业联合,促进仪器设备共享,实现技术服务资源的优化配置和高效利用,加速科研成果转化。推动大数据、云计算、虚拟现实等技术的应用,汇聚技术基础信息资源,开展“一站式”服务工程。围绕创新过程需求,建立技术基础创新服务平台,加快企业、高校、科研院(所)、政府部门等不同主体的供需要素流通。

| 促进科技创新重点推进项目 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">●国家时间频率计量中心上海分支机构●上海质量发展和标准信息公共服务平台●航空材料镍基合金光谱标准物质研制●超大口径水流量、气体流量的计量技术和计量标准研究●超高压、超大电流的计量技术和计量标准研究●物联网计量技术和计量标准研究●纳米计量、大尺寸、大质量、超低频极限量检测技术研究●面向生物活性、痕量化学及纳米尺度检测的创新型标准物质关键技术研究●自动化仪表产业计量服务平台(中心)●上海市检测中心二期建设项目 |

(四)强化绿色发展支撑能力

1.增强环境保护技术支撑能力

支持建设上海市环境监测社会化服务及机构监管平台,实现环境监测社会化服务的委托流程、监测结果、服务质量和信用评价等信息的全过程公开化、透明化管理。完善全市环境监测网络布局,加强全市和重点区域大气污染应急监测,提升应急响应能力,建成长三角区域空气质量预测预报系统。支持构建上海市地表水环境预警监测与评估体系和整合完善土壤(地下水)环境监测网络,实现自动监测站点水质、水文数据实时共享。建立环境空气颗粒物和臭氧在线监测系统计量检测技术平台,提升空气污染防控技术水平。

2.增强节能减排技术支撑能力

不断完善国家城市能源计量中心(上海)建设,建成覆盖全市重点用能单位的能耗数据在线采集、实时监测系统;完善光伏产品检测技术公共服务平台、用能单位能效检测与评估公共服务平台。加快推进建立全市水资源管理动态信息监测系统,为有效实施最严格水资源管理提供计量支撑。重点加强交通节能,发展车载排放测试、排放测试循环、第六阶段重型车用发动机排放测试技术,强化机动车环保年检,建成简易工况法检测站点体系,推进出租车尾气净化装置定期更换。完善节能减排领域地方标准体系,研究制定一批单位产品碳排放限额标准、污水综合排放标准以及行业性挥发有机物产品目录核算、限额标准和排放等地方标准。

3.增强绿色城市技术支撑能力

紧跟智能交通系统的发展,开展基于车联网和无人驾驶技术的智能车辆测试系统研发,建立开放型的智能车辆及电子系统测试技术服务平台。加快新能源机动车使用推广,开展电动汽车充电桩接口和充电系统等检测技术能力建设,提高电池包级别的性能和安全性检测技术能力。推进国家绿色建筑质量监督检验中心建设,构建绿色建筑检测与建筑产品、构配件认证体系,鼓励在绿建、节能、环保、隔声等领域开展自愿性产品认证。完善和提升无线电服务能力,强化无线电产品在线自动化测试系统,建设满足行政监管要求的无线电技术基础设施。

| 支撑绿色发展重点推进项目 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ●建筑产品和构配件认证中心 ●垃圾焚烧锅炉和生物质燃烧锅炉产品检测中心 ●环境空气颗粒物和臭氧在线监测系统计量校准技术规范研究 ●能耗监测与智慧能源计量终端测试平台及行业用碳排因子数据库建设 ●环境在线监测仪器(系统)计量检测技术平台 ●汽车高阶排放与节能检测平台建设 ●智能车辆及电子系统测试技术研究 |

(五)增强社会民生安全保障能力

1.健全食品药品及其相关产品安全监测体系

加强中药中的农药残留、重金属及有害元素、真菌毒素、非法添加等检测技术研究,促进食品及其相关产品中非法添加物、转基因和动物源性成分等安全风险物质、农兽药残留等污染物成分的检测技术研发;加强乳制品、保健食品、功能性食品以及化妆品中添加剂、非法添加物关键量的检测方法研究;加强食品相关产品安全检测实验室能力建设,提升技术能级,提高对食品相关产品安全风险物质的检测和解析能力。着力推进食品包装材料安全性与食品相容性研究、药品包装材料安全性与药品相容性研究,开展药用辅料适用性和安全性评价。

2.健全农产品质量安全检测体系

推进市级农产品质量安全检测中心项目建设,开展农产品质量安全监测信息预警,互联共享全程可追溯的农产品质量和食品安全信息,实现农产品质量安全监测和风险预警全覆盖。支持开发杀菌剂、除草剂等农药及养殖业产品中多抗生素类等化学物质快速检测方法,加快对新增推荐农兽药残留标准及蔬菜等小宗作物和特色农产品农药残留限量标准制定工作。推进农业标准化生产,开展肥料质量安全国际标准化体系建设,推广肥料减施及配套技术标准示范应用。

3.健全保障公众健康的预防检测体系

建设和完善公众健康保障、疾病预防控制检测与评价标准体系,支持传染病检测技术研发与防控效果评价平台、化学物安全性检测与监测技术平台建设,建立放射诊疗设备质量控制检测关键技术、轨交系统病媒生物控制、寄生虫病控制等技术标准体系。支持在口岸疫病疫情防控、进出境动植物及其产品监管、有害生物防控等领域实施标准化管理。支持建设抗体药物检测、中药检测重点实验室以及药品现场快检体系,为保障公共卫生安全、促进人群健康提供技术支撑。

4.健全危害防护与风险评估防控体系

支持开展职业危害检测、化学品危险性快速检测鉴定、运输过程安全保障、粉尘爆炸风险防控、事故快速应急处理等技术体系建设,推进化学品环境安全技术体系建设。围绕有毒化学品安全管控,建立并完善生态保护测试技术体系和安全评估标准。推进化工区智慧环保监测体系建设,实现对固废、危废监控及生产企业“三废”和投放料口、泄漏点等的准确量化掌控。完善公路安全设施标准,促进机动车安全技术标准提升。构建核辐射应急监测调度平台,提升辐射预警监测和应急能力。开展防爆型计量器具、传感器防爆检测认证技术研究,提升防爆试验技术能力。

5.健全特种设备安全监察技术支撑体系

支持特种设备高精度漏磁检测技术、关键性的检测监测监控与风险寿命可靠性评价技术等研究,着力提升长输油气管道智能化内检测、高端管道阀门等管道元件检测能力。加快推进自动扶梯、自动人行道安全评估技术研究,推动电梯企业建立基于物联网的电梯远程监测系统,完善本市电梯应急救援处置服务平台,实现远程检查和诊断服务功能。促进社会共治,建成面向企业、公众的“互联网+”特种设备公共服务平台。

6.健全质量风险预警和缺陷产品召回管理体系

利用大数据实现对质量风险的早发现、早研判和早预警,为科学合理处置产品质量安全风险和开展缺陷调查提供支撑。建设覆盖全市的产品伤害和缺陷信息监测系统,建立基于问题导向的质量社会共

治机制。提升日用消费品质量安全检测能力,推动产品质量安全风险评估实验室建设,建立健全产品质量安全风险专家评估机制,鼓励社会第三方检验检测认证机构参与产品质量安全风险监测工作。健全缺陷产品召回管理体制机制,推进组建专门工作机构,完善部门信息共享和工作联动机制。强化国家质检总局缺陷产品管理中心上海分中心建设,建立一般消费品、机动车产品缺陷分析实验室。

7.健全社会治理与公共服务标准化体系

加强行政权力运行监督、基本公共服务、司法行政等领域的标准化建设。推进公共服务标准化建设,完善公共服务提供能力,加强本市医疗卫生、养老服务、就业和社保、公共文化服务、体育、气象等公共服务领域标准体系建设。以实现平安城市为目标,建立健全安全生产、反恐及公共安全技防、消防等领域标准体系,推进食品药品安全标准实施和监督。按照特大型城市特点,完善城市建设和管理标准体系,积极推进智慧城市、基础设施、水务、市容绿化等领域的标准化工作。

| 保障社会民生安全重点推进项目 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">●上海市保健食品和化妆品非法添加综合性检测平台●动物源性食品中兽药残留检测平台●出入境检疫监测技术研究●进出口食品安全检验监管创新技术体系建设●国家食品接触材料监督检验中心●防爆型计量器具型式试验和防爆检验“一站式”公共服务平台●化学物安全性检测和监测技术平台●工业毒物环境毒性及风险预警技术创新平台●建立高端管道阀门等管道元件检测实验室●移动实验室现场计量技术研究及装置的研制 |

(六)推进检验检测认证机构改革

1.推进事业类检验检测认证机构体制改革

结合政府职能转变和事业单位改革的要求,坚持“政事分开、事企分开、管办分离”的原则,对检验检测认证事业单位进行明确定位和科学分类,厘清公益和营利功能。推动检验检测认证去部门化,消除行业分割,促进形成公平竞争的检验检测市场环境。同步研究制定财政税收、人事管理、资产处置、社会保障、收入分配等多种配套政策,确保整合改革工作平稳有序推进。

2.推进经营类检验检测认证机构市场化运作

按照先分类整合、再转制的步骤,逐步推进检验检测认证体制机制改革,适时推进检验检测企业的股权结构改革,鼓励业务相同或相近的检验检测认证机构整合,分别向企业或非营利组织方向发展和探索。鼓励跨区域、跨行业检验检测认证集团化发展,支持检验检测认证机构遵循市场运行规律做强做专。鼓励大型检验检测认证技术服务机构提供全过程、综合性在线服务,实现经营类检验检测认证机构专业化提升、规模化整合、市场化运营、国际化发展。

3.推进检验检测认证产业集聚化发展

鼓励依托在沪国家质检中心、国家重点检测实验室、国家工程研究中心等核心机构,形成旨在提高资源配置效率的检验检测认证技术联盟,发挥联盟在检验检测认证技术研发、标准制定、人才培养等领域的优势,扩大国内乃至国际影响力。强化中国上海测试中心服务功能,鼓励检验检测认证资源向具有土地、资金、环境和人才优势的区域集聚。深化公共检验检测服务平台示范区建设,促进检验检测认证资源共享和集聚发展,形成统一的检验检测认证品牌。

(七)优化技术基础发展环境

1.简化检验检测市场准入审批

深入梳理各行业审批准入条件,整合类似准入要求和评审程序,推动精简审批项目,推行检验检测机构审批标准化模式,建立并实行一次性审批制度。加快推动检验检测机构资质认定(计量认证)结果采信和认可,实现检验检测机构资质认定(计量认证)审批信息共享,逐步推行以检验检测机构资质认定

(计量认证)为基础,不同行业和领域特殊要求为补充的统一的准入制度。采用分步实施方式,鼓励在条件成熟的行业以及浦东新区先行先试,成熟后在全行业、全市普及推广。

2.加强检验检测认证机构证后监管

推动《上海市检验检测条例》制定、发布和实施,规范检验检测行为,加大违法违规行为处罚力度,促进检验检测机构主体责任的落实。加快完善检验检测认证机构监管体系,逐步建立统一管理、分工负责、分级监督的监管体系。建立检验检测认证机构监管系统,重点创新监管模式,采用能力验证、实验室比对、日常监督、飞行检查等方式,提高事中事后监管有效性。

3.促进检验检测认证行业健康发展

推动检验检测认证诚信体系建设,发挥公共信用信息服务平台等诚信体系在机构监管中的作用,建立失信风险防范机制和惩戒机制,逐步形成社会共治局面,促进检验检测认证行业健康有序发展。加大政府购买检验检测认证服务力度,改变定向委托和指定方式,实现服务提供主体和提供方式多元化。重点提高政府采购服务透明度,公开采购信息、份额和要求,营造国有、民营、外资等多种所有制主体公平竞争的检验检测认证市场环境。

4.加快培育和发展团体标准

加大企业标准化改革创新力度,加快培育团体标准,鼓励联合会、学会、协会、产业技术联盟等按照市场需要,协调相关市场主体共同制定团体标准,增加标准有效供给。重点促进市场自主制定标准在满足市场需求、促进科技创新方面的积极作用,发挥市场要素作用,释放社会创新活力。

四、“十三五”时期技术基础发展和改革的保障措施

(一)完善政策法规,健全法治环境

按照法定程序,积极参与国家《计量法》《标准化法》等的修订,加快技术基础相关的地方性法规、规章的制定、修订和完善,推动《上海市检验检测条例》等地方性法规的出台。全面推动依法治理,深化技术基础发展的关键问题研究,明确各方责任,最大程度地提高违法成本,规范各类技术基础活动,促进相关行业健康发展。

(二)强化规划引导,注重措施落地

完善全市技术基础建设的规划管理,形成技术基础与产业发展统一规划、协调推进的工作机制。充分发挥规划的引领作用,鼓励组建产业技术联盟,提高资源配置效率,形成技术优势合力。加强规划实施的组织领导,市级各相关部门应按照职责分工,制定相应的配套政策、措施和推进方案,确保本规划确定的各项任务落实。各区县政府进一步加强对技术基础工作的支持和领导,并结合本地区的工作目标,明确相关政策及保障措施。

(三)鼓励多元投资,落实资金保障

发挥各级财政资金的杠杆作用,通过各类产业专项资金渠道,支持技术基础发展,强化对基础前沿类研究的稳定性、持续性支持。发挥市场在资源配置中的决定作用,鼓励各类主体根据市场需求自主决策,积极投资技术基础建设。鼓励社会资金投向检验检测认证服务业,鼓励金融机构开发适合检验检测认证特点的金融产品和服务,加大授信额度。推动各类融资担保机构加大对技术机构提供商业融资担保的力度,利用方便快捷的融资平台,支持符合条件的检验检测认证机构上市融资,发行债券。完善技术机构自身投入机制,积极争取不同来源的各级技术改造和科研经费支持。

(四)健全培育机制,打造人才高地

加快建立海外高层次人才、海外专家与智力资源引进机制。依靠社会资源和力量,鼓励采用合作办学、定向培养、继续教育等多种形式,创新技术基础人才培养模式,重点培养具有研发、创新、应用和改造能力的高层次综合性人才。引导形成高端技术基础人才激励机制,为技术基础人才的国际交流创造条件。推进人才评价机制改革,以市场效益评定技术基础创新成果,完善人才分配激励机制。

(五)强化宏观管理,注重评估考核

建立健全规划实施评估考核机制,按照“合理评定、成效导向、责任明确、激励有效”的原则,以规划中期和终期两个时间节点,对规划实施进展情况、各项指标的落实情况组织开展评估。中期评估应对未

能达标的指标提出相应调整方案,终期评估对规划最终实施总体情况进行全面评估与检查考核,并向社会公布评估结果。主动接受来自社会各界的共同监督,确保规划有效落实。

上海市人民政府关于 王建平同志免职的通知

(2016年9月12日)

沪府发〔2016〕74号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

市人民政府决定:

免去王建平的上海市统计局局长职务。

特此通知。

上海市人民政府印发修订后的 《上海市人民政府贯彻国务院关于加强职业培训 促进就业意见的实施意见》的通知

(2016年9月12日)

沪府发〔2016〕75号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将修订后的《上海市人民政府贯彻国务院关于加强职业培训促进就业意见的实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

上海市人民政府贯彻国务院关于加强职业培训促进就业意见的实施意见

为贯彻国务院《关于加强职业培训促进就业的意见》(国发〔2010〕36号)和国家、本市中长期人才、教育发展规划要求,全面提高本市劳动者职业技能水平,加快技能人才队伍建设,现提出如下实施意见:

一、指导思想和工作目标

(一)指导思想。紧紧围绕“创新驱动、转型发展”的目标,以服务就业和服务经济发展为宗旨,坚持城乡统筹、就业导向、技能为本、终身培训的原则,不断扩大职业培训规模,全面提升职业培训质量;坚持建立覆盖对象广泛、培训形式多样、管理运作规范、保障措施健全的职业培训机制,健全面向全体劳动者的职业培训制度,努力满足每一个劳动者职业技能培训的需求;坚持职业培训市场化、社会化,充分发挥社会各类培训资源的作用,引导职业培训紧贴企业实际和市场需求;坚持职业培训高端带动、梯次发展,加快培养符合本市经济社会发展需求的高素质技能劳动者。

(二)工作目标。适应扩大就业规模、提高就业质量和增强企业竞争力的需要,完善制度、创新机制、增加投入,针对本市不同劳动者群体的特点和需求,开展面向全体劳动者的职业培训。切实提高职业培训的针对性和有效性,着力提升本市劳动者的就业能力、职业转换能力、岗位适应能力和创业能力,努力实现“培训一人,就业一人”和“就业一人,培训一人”的目标,为促进就业和经济社会发展提供强有力的

(2016年第19期)

— 77 —

技能人才支持。力争使新进入人力资源市场的劳动者都有机会接受相应的职业培训,使企业技能岗位从业人员得到至少一次技能提升培训,使有培训愿望的创业者都参加一次创业培训,使高技能人才培训满足产业结构优化升级和企业发展需求。同时,每年新增技师、高级技师 1 万名,五年共新增 5 万名。到 2020 年,本市高级工及以上高技能人才占技能劳动者的比重达到 35%。

二、大力开展面向不同劳动者群体的职业培训

(一)失业人员、协保人员和原农村富余劳动力培训。坚持以就业为导向,以定向培训和初级技能培训为主,强化实际操作技能训练和职业素质培养,重点提高就业能力和职业转换能力,着力提高培训后的就业率,力争做到培训一人,就业一人。

(二)院校学生等新成长劳动力培训。大力开展各种形式的职业培训,提升技能水平和就业能力。鼓励各有关院校积极参与校企合作培养后备高技能人才项目,扩大校企合作规模,积极推行学历证书与职业资格证书并重的“双证书”制度。引导鼓励高等院校加强就业指导服务,开展创业培训并纳入教学计划,促进高校毕业生就业和创业。对本市未就业的青年人,加强政策宣传,引导参加职业见习,提升就业能力、积累工作经验,培养职业精神。

(三)企业在职职工培训。结合技术进步和产业升级对职工技能水平的要求,切实加强岗位技能提升培训。通过在岗培训、脱产培训、业务研修、技能竞赛等多种形式,在全市范围内开展新一轮职工技能提升培训,力争做到就业一人,培训一人。鼓励产业结构调整中关停并转的企业在安置分流员工时大力开展转岗培训,重点提高职工适应技术更新和岗位转换的能力。

(四)产业发展急需的高技能人才培训。鼓励行业企业结合技术创新、技术改造和技术项目引进,通过建立高技能人才培养基地、实施企业内高技能人才培养评价、“高师带徒”等措施,加大培养力度。深入推进实施首席技师千人计划,鼓励并引导有条件的企业设立首席技师或技能大师工作室,开展带徒传技、技术攻关等相关工作,带动技能人才队伍的整体发展。同时,积极开展高技能人才继续教育,进一步提升技师、高级技师技能水平与职业素养,更好地发挥高技能人才在企业的核心骨干作用。

(五)外地来沪就业农民工培训。实施农民工技能提升专项行动计划。对在岗农民工,大力开展与其岗位实际需求紧密相关的各类技能培训、安全生产知识培训和特种作业培训。对企业拟招聘录用的农民工,积极开展岗前技能培训。重点加强对加工制造、商贸服务、建筑施工、家庭服务等外来农民工从业密集行业的职业技能培训。

(六)有创业意愿的人员培训。积极开展创业培训,扩大创业培训规模,提高创业培训质量,完善创业培训、创业实训、创业见习相结合的培训模式,提高受培训者的创业能力。充分调动社会力量,发挥创业指导专家志愿者的积极作用。以中国(上海)创业者公共实训基地为引领,切实提升公共创业服务水平。强化创业培训与小额担保贷款、税费减免等扶持政策及创业咨询、创业孵化等服务手段的衔接,健全政策扶持、创业培训、创业服务相结合的工作体系。

(七)本市农业从业人员培训。适应现代农业发展和新农村建设需要,积极开展有针对性的职业技能培训,切实提高其技能水平,培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民,为促进农业稳定发展、农民持续增收提供人力资源保障。

(八)退役士兵、残疾人等有关人员培训。根据有关人员就业需要和实际情况,开展有针对性的技能培训,提高技能水平和就业能力。

(九)服刑服教人员等特殊人群培训。在这些人员服刑在教期间,积极开展职业技能培训,提高其刑满解教后适应社会、重新就业的能力。

三、切实提高职业培训质量

(一)推行就业导向培训模式,加强公共就业服务体系建设。根据就业需要和职业技能标准要求,深化职业培训模式改革,大力推行校企合作、定向培训、职业见习等与就业紧密联系的培训模式,增强培训的针对性和有效性。根据企业岗位需求和生产实际,调整职业培训内容,加强职业道德、安全生产等职业素养的培养,切实提高劳动者的技能水平和综合职业素养。

切实加强职业培训指导服务,为各类劳动者及时提供职业培训政策信息咨询,定期公布人力资源市场供求信息,引导各类劳动者根据市场需求,选择适合自身需要的职业培训。各区就业服务部门要了

解、掌握培训需求,收集、发布培训信息,积极动员组织辖区内各类劳动者参加职业培训和职业技能鉴定,及时提供就业信息和职业指导,落实相关就业扶持政策,促进其实现就业。

(二)整合各类培训资源,健全职业培训体系。建立健全以企业为主体、院校为基础、其他社会培训资源为补充的职业培训体系。充分发挥企业在职业培训中的主体作用,引导企业进一步健全职工培训制度,开展多形式、多层次的职业培训,全面提升职工技能水平;在本市行业企业中探索建立一批高技能人才培养基地,在技能培训、考核评价、使用激励等方面开展创新探索和改革试点,并辐射带动产业链上下游企业的技能人才培养。充分发挥各类院校在职业培训中的基础作用,以产业发展和市场需求为导向,按照国家职业技能标准,深化教学改革,加快后备高技能人才培养,鼓励开展面向社会的职业培训。充分发挥社会办学机构在本市职业培训中的积极作用,支持引导社会办学机构根据市场需求开展职业培训;依法规范民办培训机构的办学行为,开展职业培训质量和诚信等级评估,实施分类指导管理,推动社会办学机构的健康发展。

(三)统筹规划,加强公共实训体系建设。按照本市产业发展的需求,以促进就业为导向,统筹规划、合理布局本市公共实训基地的建设。充分整合社会各方资源,依托区政府、院校、企业,建立完善与大教育体系紧密结合的公共实训基地建设与运行管理机制,实现资源共享、功能互补。坚持向社会提供公益性、开放性的职业技能实训服务,充分发挥公共实训基地培育高技能人才的服务功能。

(四)加强职业技能鉴定考核评价。按照国家职业技能鉴定有关规定和要求,切实加强职业技能鉴定工作,为劳动者提供及时、方便、快捷的职业技能鉴定服务。进一步完善社会化鉴定、企业评价、院校认证、专项能力考核相结合的多元评价体系,强化鉴定过程质量控制,确保鉴定考核质量。社会化鉴定突出技能为本,进一步完善标准化、程序式的鉴定模式;企业评价结合国家职业技能标准和企业岗位实际要求,采取灵活多样的评价方式;院校认证坚持知识和技能并重,积极推行学历证书与职业资格证书“双证书”制度;专项能力考核进一步适应新技术、新工艺、新知识、新设备对技能劳动者提出的新要求。

(五)大力开展多层次、多形式的职业技能竞赛。市人力资源社会保障部门要会同市有关部门选择技术含量高、通用性广、从业人员多、社会影响大的职业广泛开展职业技能竞赛,不断完善职业技能竞赛组织程序、表彰激励等政策措施。积极开展市级职业技能大赛,鼓励各区、行业、企业、院校、协会结合实际需求,开展多层次、多形式的各类技能竞赛和岗位练兵活动。组织本市高技能人才参加国际及国家职业技能大赛,为发现更多优秀高技能人才创造条件。

(六)强化职业培训基础能力建设。建立健全统一的职业培训信息管理平台,对培训机构及培训过程实施动态管理,对参加培训的人员实行实名制管理。根据国家职业分类大典及职业技能标准,加快职业培训计划大纲、培训教材和鉴定题库的开发与更新,为职业培训和鉴定提供技术支持。加强职业培训师队伍建设,大力开展师资培训,加快培养既能讲授专业知识又能传授操作技能的“双师型”教师队伍,实行专兼职教师制度,探索制定民办职业培训机构教师专业技术职务评定办法。推广实施远程职业培训,积极开展网上培训,加强远程培训和网上培训的相关技术支持和课件开发。

四、加大职业培训资金支持力度

(一)完善职业培训补贴政策。进一步健全补贴培训制度,发挥补贴培训促进就业、稳定就业的积极作用。市人力资源社会保障部门要会同市有关部门根据本市产业发展规划、就业状况以及劳动者技能培训需求,确定政府补贴培训目录及补贴标准,并定期向社会公布。

本市失业人员、协保人员和原农村富余劳动力参加补贴培训目录内的培训项目且鉴定合格或参加定向培训并实现就业的,按照规定享受100%培训费补贴。本市在职从业人员参加补贴培训目录内培训项目且鉴定合格的,按照规定享受培训费补贴;参加企业内高技能人才培养评价、“高师带徒”、技能竞赛赛前培训等项目的,按照规定享受培训费补贴。本市院校学生参加补贴培训目录内培训项目且鉴定合格的,按照规定享受鉴定费或培训费补贴。本市青年人参加职业见习,按照规定享受生活费补贴。本市关停并转企业职工参加转岗培训的,按照规定享受培训费补贴。本市外来农民工、退役士兵、残疾人以及服刑服教人员参加职业技能培训的,按照规定享受培训费补贴。

(二)完善政府购买培训成果机制。根据培训对象特点和培训组织形式,在现有补贴培训机构方式的基础上,积极推进直补个人、直补企业等职业培训补贴方式。坚持补贴培训机构认定签约制度,按照

“条件公开、自愿申请、择优认定、社会公示”的原则,对承担政府补贴培训任务的培训机构进行认定签约并向社会公布,并通过职业培训信息管理平台实施动态管理。市、区人力资源社会保障部门要加强对政府补贴培训质量的监管,重点加强对补贴培训质量的督导评估以及对资金使用情况的审计检查。

(三)加大职业培训资金投入力度。本市各级财政要增加投入,本市将统筹运用地方教育附加专项资金,重点用于支持和促进以职工职业培训为主要内容的人力资源建设。支持和鼓励本市各类企业开展职工职业培训,重点支持现代服务业、先进制造业、高新技术产业和战略性新兴产业等本市重点产业领域企业的职工职业培训,全面提高职工整体素质。鼓励社会各类培训机构开展符合企业需求和本市职业培训规划要求的职业培训,支持本市高技能人才培养基地建设。加强本市职业培训基础能力建设,对公共实训项目的开发建设、职业技能标准和职业培训计划大纲、培训教材、鉴定题库的开发更新,以及职业培训师资的进修培训等,予以经费支持。各级政府要严格规范使用中央财政下拨的就业补助专项资金,主要用于外来农民工职业培训,提高其职业技能水平和职业素质。由本市失业保险基金支付的其他各项培训补贴,按照相关规定执行。

(四)落实企业职工教育经费。企业按照规定足额提取并合理使用企业职工教育经费,可依法在税前扣除。职工教育经费应主要用于一线职工的教育和培训。企业职工在岗技能提升培训和高技能人才培训所需费用,从职工教育经费列支。企业应将职工教育经费的提取与使用情况列为厂务公开、集体协商的范围,接受企业职工的监督。对自身没有能力开展职业培训,以及未开展高技能人才培训的企业,由人力资源社会保障部门协调有关部门统一组织培训服务。

(五)加强职业培训资金监管。由人力资源社会保障部门会同财政部门加强对职业培训补贴资金的管理,明确资金用途、申领拨付程序和监管措施。审计部门依法加强对职业培训补贴资金的审计,防止骗取、挪用、以权谋私等问题的发生,确保资金安全,审计结果依法向社会公告。监察部门对重大违纪违法问题的责任人进行责任追究,涉及违法的移交司法机关处理。

五、加强职业培训组织领导

(一)完善工作机制。市各有关部门要进一步提高对职业培训工作重要性的认识,进一步增强责任感和紧迫感,从全局和战略的高度,切实加强职业培训工作。要把职业培训作为促进就业工作的一项重要内容,列入重要议事日程,定期研究解决存在的问题。建立在市政府统一领导下,人力资源社会保障部门统筹协调,发展改革、财政、教育、经济信息化、住房城乡建设管理、交通、农业、商务、国资等部门各司其职、密切配合,工会、共青团、妇联等人民团体广泛参与的工作机制,推动职业培训工作健康协调可持续发展。

(二)落实培训规划。根据促进就业、稳定就业和服务经济的要求,在综合考虑本市劳动者职业培训实际需求、社会培训资源和能力的基础上,制定全市中长期职业培训规划和年度实施计划,并将其纳入全市经济社会和人才发展总体规划。各区要结合本区域产业结构调整和发展状况、企业用工情况、劳动力资源供求情况等,制定本区加强职业培训促进就业的实施办法。各行业主管部门和行业组织要搞好本行业技能人才需求预测,指导本行业企业完善职工培训制度,落实职业培训政策措施。

(三)加强宣传表彰。进一步完善以政府奖励为导向,企业奖励为主体,辅以必要的社会奖励的高技能人才奖励体系。继续开展享受国务院政府特殊津贴的高技能人才、“中华技能大奖”“全国技术能手”“上海市技术能手”等评选表彰活动,鼓励各区、主管局、行业、企业(集团)开展相应的高技能人才表彰激励活动,并对在职业培训工作中作出突出贡献的机构和个人给予表彰。通过新闻媒体,广泛开展主题宣传活动,大力宣传党和政府关于加强职业培训工作的方针政策,宣传技能成才和成功创业的典型事迹,营造尊重劳动、崇尚技能、鼓励创造的良好氛围。

本实施意见自2016年10月1日起施行,有效期至2020年12月31日。

上海市人民政府关于 于秀芬等同志职务任免的通知

(2016 年 9 月 12 日)

沪府发〔2016〕76 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市人民政府决定：

任命于秀芬为上海市文物局局长；

免去胡劲军的上海市文物局局长职务。

特此通知。

上海市人民政府办公厅关于印发《本市贯彻 〈国务院办公厅关于发挥品牌引领作用 推动供需结构升级的意见〉的 实施办法》的通知

(2016 年 8 月 29 日)

沪府办发〔2016〕38 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《本市贯彻〈国务院办公厅关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见〉的实施办法》印发给你们，请认真按照执行。

本市贯彻《国务院办公厅关于发挥品牌引领作用 推动供需结构升级的意见》的实施办法

为贯彻《国务院办公厅关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见》(国办发〔2016〕44 号)等文件精神 and 《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等，围绕本市“四个中心”、社会主义现代化国际大都市建设和具有全球影响力的科技创新中心建设战略目标，积极推进本市品牌经济发展，深化供给侧结构性改革，制订本实施办法。

一、总体要求

坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，坚持“制造向创造、速度向质量、产品向品牌转变”的发展方向，围绕“诚信立本、科技创新、质量保证、消费引领、情感维护”的品牌经济内涵，充分发挥政府、社会、市场诸方面作用，营造有利于品牌经济发展的市场环境、法治环境和文化环境，统筹利用国内国际两种资源，加快形成上海城市品牌、行业(区域)品牌、产品(企业)品牌的品牌经济发展体系，深度破解商务成本不断攀升、资源承载面临制约等问题，提升品牌对上海经济发展贡献度，加快国际品牌之都建设，形成国内国际品牌高地，进一步夯实上海实现卓越全球城市目标的发展基础。

(2016 年第 19 期)

— 81 —

二、主要措施

(一) 做大做强产品(企业)品牌

开展市级品牌培育试点、示范工作,支持优秀企业参加国家级品牌培育试点、示范工作,鼓励各种所有制企业建立品牌培育管理体系,分类推进企业品牌建设。优化上海名牌培育与推荐活动,增强驰名商标、著名商标对产业发展的带动力,振兴发展中华老字号、上海老字号,鼓励农产品地理标志保护产品商标申请。支持企业加大技术研发投入力度,鼓励企业建立产品设计创新中心、工业设计中心,深入推进科技小巨人、中小企业专精特新等评选活动,培育版权示范企业与优秀项目,鼓励企业进行马德里商标注册以及 PCT 专利登记。支持各类企业开展国际对标,提高国际标准采标率,鼓励企业参与国内外标准的制定、修订,加强计量、检验检测、认证认可等前沿性技术研究与应用。鼓励企业全球配置资源,以收购兼并、组团出击、品牌分销等方式走出去,参与全球品牌战略重组。(牵头部门:市经济信息化委、市国资委、市质量技监局、市工商局。配合部门:市商务委、市科委、市发展改革委、市知识产权局、市版权局、市农委、市旅游局)

(二) 深化国资国企品牌建设

深化国资国企改革,将品牌建设纳入战略考核目标,探索品牌无形资产增值视同利润的考核激励机制。在国资收益中安排专项资金,重点支持优势国资品牌做大做强;通过混合所有制等多种所有制形式的改制改革,进一步搞活放活、做优做精中小企业品牌;探索在市级层面试点设立“老商标池”,鼓励各类国有企业及国有控股企业,通过第三方公共服务平台推介、评估等,以商标转让、许可、入股等多种市场化方式,盘活一批低效的商标资源,重点激活老品牌、老字号。(牵头部门:市国资委、市经济信息化委。配合部门:市科委、市商务委、市金融办、市政府合作交流办)

(三) 推进行业(区域)品牌发展

加快新模式、新技术、新产品的应用发展,培育发展先进制造业、现代服务业和战略性新兴产业品牌;大力推进增品种、提品质、创品牌“三品”专项行动,支持消费品高阶制造业再回归;制定具有上海比较优势的细分产业目录,支持包括都市旅游、健康食品、都市农业等在内的各类特色和优势产业发展。支持打造品牌园区、专业楼宇和特色小镇,构建区域品牌服务体系,显著提升品牌企业集聚度以及品牌消费集聚区能级,加强产业联盟和跨界合作,试点开展行业(区域)团体标准制定等工作。(牵头部门:市经济信息化委。配合部门:市国资委、市规划国土资源局、市商务委、市农委、市工商局、市旅游局,各区县政府)

(四) 加强上海城市品牌建设

开展“品牌上海”形象塑造和整体宣传工作。采用第三方评价机制,制定“上海制造”“上海设计”“上海服务”系列标准,推进企业自愿认证试点,探索“上海品质”区域品牌建设,突显上海产业转型和发展的特质。举办中国品牌经济论坛,发布上海品牌经济指数,支持打造一批具有国际影响的标志性节庆活动,鼓励各种社会力量广泛开展城市品牌与企业品牌相结合的品牌宣传与形象推广活动。举办自主品牌博览会,开设自主品牌产品展销厅,支持上海“优礼行动”计划,建设国际品牌消费高地。(牵头部门:市经济信息化委、市质量技监局、市政府新闻办。配合部门:市商务委、市文广影视局、市政府合作交流办、市知识产权局、市工商局)

(五) 加大品牌维权保护力度

以技术、经济、行政和法律手段,为品牌经济发展保驾护航。加强具有公信力的第三方信息追溯体系建设,提升其市场化应用水平,鼓励企业加强内控管理、质量在线监测和提高产品全生命周期质量追溯能力。利用“双法”平台,加强行政执法与刑事司法有效衔接,严厉打击制售假冒伪劣、商业欺诈等侵权行为,实现联合执法常态化。支持各类企业深化诚信体系建设,研究制定反映企业诚信建设水平的信用品牌评价标准及指标体系,建立健全黑名单制度和商品质量惩罚性赔偿制度。(牵头部门:市商务委、市工商局、市知识产权局、市质量技监局。配合部门:市经济信息化委、市检察院)

(六) 提升品牌经济专业服务水平

大力培育品牌经济专业服务市场。设立“品牌创新券”,重点支持品牌企业在制定品牌发展战略、导入品牌培育体系等方面购买第三方品牌专业服务;用好“科技创新券”,鼓励品牌企业利用国家技术转移

东部中心平台等,开展全球专利、知识产权等创新资源的检索利用工作。加强品牌经济公共服务平台建设,组建上海品牌之都促进中心,支持成立上海品牌经济研究院、上海品牌认证评估中心等社会组织。建立并逐步完善涵盖各类品牌企业和产业园区的“品牌经济数据库”,定期发布上海品牌经济发展白皮书。通过部市合作,探索建立国家级品牌专业服务联盟,助力企业参与“一带一路”建设,促进自主品牌国际化发展。(牵头部门:市经济信息化委、市科委。配合部门:市统计局、市商务委、市工商局、市质量技监局、市知识产权局)

(七)加强品牌经济人才队伍建设

制定品牌领军人才专项发展计划,大力塑造上海企业家品牌形象。鼓励高校开设品牌战略管理、品牌与创意设计跨界融合等相关专业和课程。加强品牌多层次人才培养,支持行业协会、企业集团联手高校、专业服务机构等对品牌掌门人、品牌首席官各高层管理人员进行品牌专业培训,以及组织从业人员参加品牌经理、品牌专员等培训,对符合条件的从业人员参加相关项目培训给予培训费补贴。(牵头部门:市人力资源社会保障局、市经济信息化委。配合部门:市教委、市国资委、市工商局、市商务委)

(八)完善品牌价值发现机制

鼓励企业利用多层次资本市场开展融资和并购等活动。支持设立上海品牌发展基金,鼓励天使投资、创业投资、私募股权投资更多参与上海品牌经济发展。支持成立市场化、专业化的品牌交易评估机构,支持第三方咨询机构运用《品牌价值》国家标准等,拓展品牌价值评估和交易转让业务。鼓励金融机构运用品牌价值评估结果开展品牌质押融资、融资担保等创新业务。支持有条件的第三方机构发布具有公正性、权威性的品牌价值评估榜单。(牵头部门:市金融办。配合部门:市发展改革委、市财政局、市经济信息化委)

(九)完善品牌经济建设工作机制

依托本市品牌建设工作联席会议,进一步建立和完善区级品牌建设工作机制,加强目标责任考核。充分发挥政府、社会、市场的合力作用,逐步建立各区、各部门、各大集团、各类社会服务机构联动的工作网络。在“十三五”时期,通过本市产业转型升级发展等专项资金,支持品牌经济发展,重点扶持企业品牌建设、品牌专业服务公共平台建设和品牌经济发展公益类活动。(牵头部门:市经济信息化委。配合部门:市财政局、市商务委、市工商局、市质量技监局,各区县政府)

本实施办法自2016年9月1日起执行,有效期至2021年8月31日。

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市政府质量奖管理办法》的通知

(2016年9月5日)

沪府办发〔2016〕39号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将修订后的《上海市政府质量奖管理办法》印发给你们,请认真按照执行。2012年2月27日市政府办公厅印发的《上海市政府质量奖管理办法》(沪府办发〔2012〕8号)同时废止。

上海市政府质量奖管理办法

第一章 总 则

第一条 (目的宗旨)

为引导本市各行各业改进质量管理、追求卓越绩效,充分发挥质量和创新在经济社会发展中的双轮

(2016年第19期)

— 83 —

驱动作用,进一步提升上海总体质量水平和城市核心竞争力,根据《中华人民共和国产品质量法》《国务院关于印发质量发展纲要(2011—2020 年)的通知》和《上海市产品质量条例》,制定本办法。

第二条 (奖项设置)

上海市政府质量奖设“上海市市长质量奖”和“上海市质量金奖”,均分为“组织”和“个人”奖。

(一)上海市市长质量奖是市政府设立的最高质量荣誉,主要授予质量管理水平卓越、自主创新能力显著、经济效益和社会效益处于本市和全国同行领先地位、在本市和全国同行中具有标杆示范作用的组织,质量工作成绩显著、对上海经济社会发展做出卓越贡献的个人。

(二)上海市质量金奖主要授予质量管理水平优秀、自主创新能力强、经济效益和社会效益在本市同行业内处于领先地位、具有全市行业标杆示范作用或在质量管理模式创新、质量管理方法创新、品牌建设创新、质量技术攻关等方面取得突出创新成果的组织,质量工作成绩突出、对推动企业、行业发展做出重要贡献的个人。

第三条 (奖项数量)

上海市政府质量奖为年度奖。

上海市市长质量奖获奖组织和个人总数各不超过 2 个。

上海市质量金奖获奖组织总数不超过 10 个,按照制造业、服务业、小企业组织、其他组织类别、创新单项分别评定;获奖个人总数不超过 5 个。

上述获奖数可少额或空缺。

第四条 (评定原则)

上海市政府质量奖的申报、评审和授予,遵循以下原则:

- (一)自愿申请;
- (二)科学、客观、公正;
- (三)严格标准、好中选优。

第五条 (评审标准)

上海市市长质量奖组织评审标准采用国家标准 GB/T 19580《卓越绩效评价准则》。

上海市质量金奖组织评审标准分类确定。其中制造业、服务业、其他组织类别评审标准采用国家标准 GB/T 19580《卓越绩效评价准则》;小企业组织评审标准采用上海市地方标准《小企业卓越绩效评价细则》;创新单项评审标准参照中国质量奖评审要求。

上海市市长质量奖和上海市质量金奖个人评审标准,采用上海市地方标准 DB31/T 598《上海市政府质量奖个人评价准则》。

评审标准可根据质量管理理论和实践的发展,适时进行修订。

第六条 (工作及奖励经费)

上海市政府质量奖的评定,不向申报组织或个人收取任何费用。政府质量奖工作经费和奖励经费列入市年度财政预算。

鼓励组织持续提高卓越绩效管理水平,争创国家质量管理荣誉。对获得中国质量奖等国家级政府质量奖的组织和个人,本市各级政府应给予相应奖励。

奖励经费主要用于支持获奖后的持续改进、经验交流、推广宣传、人员培训等,不得挪作他用。

第二章 组织管理

第七条 (审定机构及职能)

市政府成立上海市政府质量奖审定委员会,在政府质量奖工作方面履行以下职能:

- (一)指导、推动、监督上海市政府质量奖评定活动的开展;
- (二)审议评审规则、评审结果;
- (三)提请市政府批准上海市政府质量奖拟奖名单;
- (四)研究、决定上海市政府质量奖工作重大事项。

第八条 (管理机构及职能)

上海市政府质量奖审定委员会办公室(以下简称“市审定办”)为政府质量奖工作的办事机构,设在上海市质量技监局,负责上海市政府质量奖评定的管理工作,主要职责:

- (一)组织制修订上海市政府质量奖管理办法及评审标准、评审规则;
- (二)制定并组织实施上海市政府质量奖评审工作计划和方案;
- (三)组织建立上海市政府质量奖数据平台,建立上海市政府质量奖评审专家库;
- (四)监督上海市政府质量奖评审工作,提请上海市政府质量奖审定委员会审议获奖建议名单;
- (五)组织宣传推广卓越绩效模式和获奖组织先进质量管理模式、方法,组织开展培训、培育工作;
- (六)承担上海市政府质量奖审定委员会赋予的其他政府质量奖方面日常工作。

第九条 (经办机构及职责)

评审事务性工作由本市公益性质量专业机构承担,其主要职责是:

(一)按照市审定办制定的政府质量奖当年计划组织开展评审工作,并按照评审阶段向市审定办反馈评审结果、提供评审报告;

(二)承担上海市政府质量奖数据平台建设工作,跟踪统计获奖组织相关数据;

(三)协助市审定办组织开展培训交流、宣传推广工作;

(四)承担市审定办交办的其他政府质量奖相关工作。

第十条 (评审组及职责)

经办机构根据评审需要,在上海市政府质量奖评审专家库内,择选聘请有关方面的专家,组成若干评审组,开展当年评审工作。当年评审工作结束后,评审组自动解散。评审组的职责是:

(一)负责上海市政府质量奖的资料评审、现场评审、陈述答辩及综合评价;

(二)撰写评审报告;

(三)提出获奖建议名单;

(四)其他有关事项。

第十一条 (质量奖的培育和推荐)

市有关行业主管部门、控股集团公司、行业协会、各区级质量行政主管部门及经市政府批准设立的开发区管委会分别负责本系统、本行业和本辖区申报上海市政府质量奖的培育、发动和推荐工作。

第三章 申报条件

第十二条 (组织申报条件)

申报上海市政府质量奖的组织,应符合以下基本条件:

(一)在本市行政区域内登记注册,生产经营 5 年以上。

(二)符合国家产业导向、环境保护、节能减排、安全生产、质量等法律法规及政策的相关要求,具备相关资质或证照。

(三)实施卓越绩效管理,注重自主创新,质量管理工作具有行业特色、企业特点,具有标杆示范意义。小企业组织需具有良好成长性。创新单项应具有可复制性、可推广性。

(四)具有良好的经营业绩和社会贡献,从事生产、经营活动的,主要经济、技术和质量等指标在上年度位于行业领先地位,近 3 年未发生亏损(政策性亏损除外);非盈利性组织,其社会贡献位于行业前列。小企业组织需在行业细分市场中处于领先地位并具有创新引领作用。

(五)积极履行社会责任,具有良好的信用记录和社会声誉。近 3 年无重大质量、安全、环境污染、公共卫生等责任事故(按照国家有关规定认定),无重大社会负面影响投诉,无违法违规不良记录。

(六)申报市长质量奖组织,需先获质量金奖。

第十三条 (个人申报条件)

申报上海市政府质量奖的个人,应符合以下基本条件:

(一)在本市从事质量或质量相关工作 5 年以上。

(二)有强烈的质量创新和改进意识,积极推广或应用先进质量管理方法或在质量管理中形成独特的工作方法和经验,具有体现精益求精的“工匠精神”的工作成果,对提高组织或行业质量水平和绩效做

出重要贡献。

(三)积极组织或参与群众性质量管理活动,对形成组织质量文化做出重要贡献,给组织和社会带来显著效益。

(四)长期从事基层质量工作实践,具有丰富的一线实践经验,为本市产业工艺、技能的改进发展做出突出贡献。为行业质量水平的提升做出突出贡献。在一线工作岗位上忠于职守,无私奉献,事迹突出,在群众中赢得良好赞誉。

(五)恪守职业道德和社会规范,具有榜样作用,具有社会影响力,个人信用记录良好。申报个人如为组织最高管理者,其任职组织近3年无重大质量、安全、环境污染、公共卫生等责任事故(按照国家有关规定认定),无重大社会负面影响投诉,无违法违规不良记录。

第十四条 (避免重复申报)

组织或个人在同一年度内不得重复申报本市各级各类政府质量奖。获奖组织或个人在获奖后3年内,不得重新申报同一奖项。

第十五条 (创新单项申报)

创新单项除单独申报外,可经评审组推荐在政府质量奖申报组织中产生。

第四章 申报评定程序

第十六条 (申报)

市审定办发布当年申报通知,会同有关方面开展申报发动工作。凡符合申报条件的组织和个人,可在自愿的基础上,按照评审标准进行自我评价,并将申报材料报送推荐机构。

第十七条 (推荐)

推荐机构在通知规定时限内,对申报材料的真实性和符合性进行审核,形成书面推荐意见,报送经办机构。

组织或个人可以经下列推荐机构申报上海市政府质量奖:

- (一)行业主管部门或控股(集团)公司;
- (二)区级质量行政主管部门;
- (三)符合条件的管委会(开发区);
- (四)行业协会等社会团体组织。

第十八条 (资格审查)

经办机构组织对申报组织和个人的基本条件、申报材料的完整性进行审查,必要时以书面形式征求相关部门意见,并将审核结果报市审定办。对通过审查的,市审定办正式受理其申报。

第十九条 (资料评审)

经办机构组织评审组根据评审规则,对资格审查合格的组织和个人的申报材料进行资料评审,按照好中选优的原则,确定现场评审名单。对未进入现场评审的,由市审定办反馈资料评审结果。

第二十条 (现场评审)

经办机构组织评审组,根据评审规则,对通过资料评审的组织或个人进行现场评审,通过各种形式广泛听取顾客、供应商、员工及社会公众等各方面意见,形成现场评审意见。

第二十一条 (公众评价)

对推荐评奖的组织和个人开展公众评价,评价结果计入综合评价。

第二十二条 (陈述答辩)

经办机构组织评审组,对进入现场评审的组织进行陈述答辩,答辩结果计入综合评价。

第二十三条 (综合评价)

经办机构组织评审组,对申报组织和个人进行综合分析评议,择优提出获奖建议名单。市审定办综合各评审组的建议,提出获奖推荐名单。

第二十四条 (公示)

市审定办在资料评审结束后,向社会公示进入现场评审名单。在综合评价结束后,向社会公示市政

府质量奖获奖推荐名单,同时在各申报单位内部进行公示。公示时间均不少于7天。

第二十五条 (审定)

市审定办在综合获奖推荐名单公示意见后,提请市政府质量奖审定委员会审议、决定拟奖名单,提请市政府批准拟奖名单。

第二十六条 (表彰奖励)

以市政府名义发文,表彰上海市政府质量奖获奖组织、个人及项目。

第二十七条 (宣传推广)

通过各类媒体宣传、推广获奖组织和个人质量创新成功经验做法,引导广大组织学习先进质量管理模式,推动本市质量水平进一步提高。

第五章 监督管理

第二十八条 (评审纪律)

(一)经办机构不按照规定履行职责,相关工作人员弄虚作假、徇私舞弊、违法违纪的,按照有关规定处理。

(二)评审人员不遵守评审承诺的,视情节轻重,予以批评、警告,违法违纪的,按照有关规定处理。

(三)评审人员及工作人员与申报组织或个人有利害关系的,本人应当主动提出回避。

第二十九条 (双向监督)

建立评审人员和受评单位双向监督反馈制度。受评单位对评审人员纪律执行情况作评价,评审人员对受评单位守纪情况作评价,并反馈相关纪检部门。

第三十条 (社会监督)

上海市政府质量奖评审过程透明、公开,接受媒体、相关社会组织代表及群众的监督。

第三十一条 (获奖后管理)

(一)鼓励获奖组织和个人向社会推广、分享其先进管理经验和方法(涉及商业机密的除外),在获奖后持续改进创新,创造更具特色的质量管理新模式、新方法、新经验。

(二)上海市政府质量奖获奖组织高层管理人员、获奖个人,列入市审定办组织的质量服务志愿者队伍。鼓励质量服务志愿者为有提升质量管理 and 创新能力意愿的组织提供指导、服务,参加卓越绩效模式及相关先进质量管理经验方法宣传活动。

(三)获奖组织获奖后,需如实填报《上海市政府质量奖年报表》,并于每年年底报送经办机构。

第三十二条 (获奖称号使用规则)

获奖组织和个人可在组织或个人形象宣传中使用该称号,并注明获奖年度,但不得用于产品宣传,不得在产品或包装上标注上海市政府质量奖标志或获奖称号。发现违反者,由市审定办责令其限期改正。

上海市政府质量奖奖牌、证书由上海市授予,任何组织和个人不得伪造,违者依法追究法律责任。

第三十三条 (荣誉称号管理)

申报组织或个人对其提供材料的真实性负责。对通过提供虚假材料或采取不正当手段骗取上海市政府质量奖荣誉的,经核实后,由市审定办报请市政府批准,取消其荣誉称号,并将其纳入本市社会信用信息系统。

第三十四条 (荣誉称号的撤销)

获奖企业或组织在获奖后2年内如发生重大质量、安全、环保、卫生等事故和其他违反市政府质量奖宗旨与原则的重大事项的,由评审委员会提请市政府撤销其市政府质量奖奖项,收回证书,并向社会公告。被撤销奖项的企业或组织不得参加以后3年内市政府质量奖的申报。

第三十五条 (资料的保存)

上海市政府质量奖申报材料一般保存10年。

第六章 附 则

第三十六条 (实施日期)

本办法自 2016 年 10 月 1 日起施行,有效期至 2021 年 9 月 30 日。

第三十七条 (区县政府质量奖励)

各区县政府可根据本区域经济社会发展的需要,自行制定本级政府质量奖励规定。

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市促进新消费发展发挥新消费引领作用 行动计划(2016—2018 年)》的通知

(2016 年 9 月 12 日)

沪府办发〔2016〕40 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

《上海市促进新消费发展发挥新消费引领作用行动计划(2016—2018 年)》已经市政府同意,现印发给你们,请认真贯彻落实。

上海市促进新消费发展发挥新消费引领作用 行动计划(2016—2018 年)

为贯彻落实《国务院关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》(国发〔2015〕66 号)、《国务院办公厅关于开展消费品工业“三品”专项行动营造良好市场环境的若干意见》(国办发〔2016〕40 号),加快推进上海供给侧结构性改革,更好发挥新消费引领作用,加快培育形成经济发展新供给新动力,制订本行动计划。

一、总体思路

围绕“十三五”期间上海建设国际消费城市的目标,主动顺应消费升级大趋势,坚持从供给侧和需求侧两端发力,以新消费引领消费结构升级,创造新供给、释放新需求,进一步拓展丰富消费内涵,打造特色消费载体,培育新兴热点消费,优化消费综合环境,为经济提质增效和国际消费城市建设提供更持久、更强劲的动力,力争市场消费总额增长显著快于同期经济增速,最终消费对经济增长的贡献率持续提升。

二、重点任务

(一)加快推动消费提质升级,促进新兴消费蓬勃兴起,进一步释放消费潜力

顺应生活消费方式向发展型、现代型、服务型转变的趋势,大力促进新消费领域发展,培育形成更多新技术、新产业、新业态、新模式,增强新消费对全产业链的引领和带动作用。

(二)打造面向全球的消费市场,增强对全球资源的集聚和辐射能力

传承发扬“最快、最新、最全、最优”的上海商业底蕴和“开放创新、精益求精”的上海商业文化内核,丰富市场层次,汇聚全球品牌,提高上海商业的集聚度、繁荣度、便利度和消费市场的竞争力、吸引力和辐射力,实现买全国、买全球。

(三)优化消费市场综合环境,增强上海消费活力和创新创业动力

坚持市场主导,维护市场秩序,完善市场监管,保护消费者合法权益,实现消费者自由选择、自主消费、安全消费,企业诚信守法、自主经营、公平竞争,最大限度地激发消费者的消费活力和市场主体的创新创业动力。

(四)完善新消费发展的制度供给,以体制创新培植持久动力

着力加强供给侧结构性改革,以更加完善的体制机制和政策体系引导和规范市场主体行为,努力构建新消费引领新投资、形成新供给新动力的良好环境和长效机制。

三、具体措施

(一)推动提质升级,培育拓展新兴消费热点

1.品质消费。鼓励倡导品质消费,增加更安全实用、更舒适美观、更有品味格调的产品供给,集聚全球优质品牌,加速培育本土品牌。发挥上海口岸功能优势,促进跨境电子商务体制创新,发展保税展示交易和进口商品直销,增加高质量、高性价比的绿色食品、日用品等进口消费品市场供给。以复兴国货精品为重点,实施消费品工业增品种、提品质、创品牌“三品”战略。为老字号、新字号、民字号搭建品牌创新合作平台,促进标准化生产和纯手工制作品牌协同发展,引入第三方评价机制,推动“上海品质”自愿性认证制度的建设和试点,到2018年底,挖掘20个以上上海优质品牌。推动成立各类品牌创新联盟,支持开展细分领域产品创新,培育发扬精益求精、以人为本的工匠精神。进一步发挥上海购物节对品质消费的引领作用,构筑以传播品牌文化、创新品牌营销、促进品牌消费为一体的促消费平台。(责任单位:市商务委、市经济信息化委、市质量技监局、市旅游局、市文广影视局等)

2.时尚消费。把握年轻群体、中等收入群体对时尚产品、新兴产品、概念产品的消费需求,提升上海对全国乃至全球最新产品的集聚功能。引导商业企业建立买手培训制度,拓展全球采购业务能力。积极引进全球时尚品牌,鼓励品牌企业上海开设全球旗舰店,通过新品首发,引领消费潮流。鼓励新晋设计师创立品牌,促进品牌战略服务机构发展,为本土品牌提供金融服务、促进品牌估值交易。发挥上海时装周对时尚消费的引领作用,强化上海时装周与国际知名时装周的合作机制,集聚全球顶尖时尚设计学院、国内外知名设计师及品牌创新资源,切实推动原创设计发展,构筑设计、发布、展示、销售、贸易为一体的时尚消费创新培育平台,使其跻身国际性一流时装周行列。加快推进上海虹桥时尚创意产业集聚区建设,发挥上海时尚之都促进中心等社会组织作用,促进时尚设计院校产学研成果转化。鼓励一批商业企业开设未来商店概念店,通过创新孵化、新品众筹等形式为各类时尚、概念产品提供展示销售平台。实施上海设计走出去计划,加强与伦敦设计节、爱丁堡艺术节等项目联动,深化中意设计交流中心等项目建设。(责任单位:市商务委、市经济信息化委、市文广影视局、长宁区政府等)

3.信息消费。依托移动互联网快速普及的趋势,以“互联网+”专项行动和智慧城市建设为导向,培育消费热点、变革消费模式、重塑消费流程。打造国家信息消费示范城市,办好上海国际信息消费节,搭建互联网企业和产品展销平台,推进信息消费试点项目建设,宣传推广信息消费示范应用,形成上海信息消费品牌效应。推动移动网络、宽带提速降费,加快公共WIFI热点布局,加强4A以上景区、星级酒店、热门商圈、商业街区WLAN基础设施建设,为信息消费提供高速可靠的基础网络支撑。加快互联网与传统行业跨界融合的标准规范制定,制定各行业领域针对互联网融合创新业务的规范。(责任单位:市经济信息化委、市商务委等)

4.服务消费。顺应居民对生活性服务业“更个性、更优质、更便利”的新需求,实施美丽时尚、幸福婚庆、绿色餐饮、贴心家政等生活性服务业提质计划。支持举办上海国际美发美容节、时尚文化节,拓展中韩、中日交流合作,推动现代服务业集聚区建设。鼓励上海展览中心等一批非酒店类场所利用闲置资源发展特色婚礼会馆。支持举办中国(上海)现代婚博会、全国婚礼时尚周等活动。打造国际美食之都,培育“成街、成市、成节”的美食文化,到2018年底,创建3000家“食品安全、低碳环保、诚信经营”的绿色餐厅。支持平台型家政服务机构发展,促进家政服务业规范发展。推动“互联网+生活性服务业”创新试验区建设,加快形成可复制、可推广的创新模式。(责任单位:市商务委、市发展改革委、市食品药品监督管理局、市质量技监局、长宁区政府等)

5.文化消费。围绕上海建设国际文化大都市的战略目标,不断满足居民追求文化生活品质的需求。按照文化部、财政部部署,做好引导城乡居民扩大文化消费试点工作,作为全国首批试点城市之一,进一步推动本市文化消费总体规模持续增长。加强环人民广场剧场群、静安戏剧谷、外滩源剧场群等项目建设,形成大型文化演艺集聚区。依托商业地标交通便利、配套齐全的优势,鼓励一批展览、演出、节庆等文化项目与商圈、商街、商场联手,到2018年底,形成10个品牌化文商联动项目。培养居民文化艺术消费习惯,促进艺术类教育培训机构发展。促进市场竞争,规范演出票务市场。协同发展公益性、经营性演出市场,增加高性价比的演唱会、音乐会、话剧、舞蹈、歌剧等文化消费品市场供给。提高中国上海国际艺术节、上海国际电影节等重大文化活动办节水平,办好上海设计之都活动周等重大文创展览展示活

动。激发产业活力,加快发展文化贸易,到2018年底,培育形成5家以上国际竞争力强的对外文化贸易骨干企业。(责任单位:市文广影视局、市商务委、市发展改革委、市经济信息化委、市教委等)

6.体育消费。围绕上海建设全球著名体育城市、国际体育赛事之都的战略目标,传播体育文化、促进全民健身、提升体育消费能级。利用社区、沿江、公园、厂房、仓库、商业设施闲置资源,建设一批健身步道、自行车健身绿道、中小型健身场馆等设施,形成15分钟体育生活圈。培育体育消费习惯,鼓励体育类健身培训机构发展,加快发展足球运动和冰雪运动,大力发展路跑、网球、自行车、游泳、帆船、跆拳道、武术、击剑、马术、房车露营、电子竞技、智力运动、拳击等时尚前沿、消费引领的运动项目,每年举办140场左右高品质、高效益体育赛事活动。加快引进全球顶级赛事,发挥F1中国大奖赛、上海ATP1000网球大师赛、上海国际马拉松赛、上海环球马术冠军赛等品牌赛事带动作用。加强赛事期间商业配套,鼓励各类市场主体举办主题式节庆活动,打造城市体育嘉年华,提升体育赛事对上海居民以及全国、全球观众的吸引力。(责任单位:市体育局、市发展改革委、市规划国土资源局、市经济信息化委、市商务委、市教委等)

(二)促进创新转型,打造面向全球的消费市场

7.打造全球知名的消费地标。围绕上海建设国际消费城市目标,打造面向全球的国际消费市场,实现“买全国、买全球”。推动传统商圈提档升级,深化智慧商圈建设,扩大商圈对街区的辐射效应,打造适合不同消费人群的时尚消费地标。加快黄浦区时尚产业示范区建设,瞄准年轻时尚人群,加快本土设计品牌、全球快时尚品牌、轻奢品牌集聚,到2018年底,打造本土时尚设计品牌集中、新产品、新体验丰富、集购物休闲为一体的时尚潮流集聚地。加快静安区国际消费城市示范区建设,瞄准中高端商务群体,加快全球品牌集聚,促进高端商场、酒店融合发展,提升商圈、商场、酒店的要客服务水准,普及购物免提等“管家式”服务,打造精致、精细、精品的高端中心商圈。瞄准亲子消费群体,加强母婴休息设施建设,推动长宁区打造以母婴儿童、家庭餐饮、亲子活动为中心的品牌化家庭型商圈。(责任单位:市商务委、市发展改革委、市经济信息化委、黄浦区政府、静安区政府、长宁区政府等)

8.打造个性独特的特色街区。以本市特色商业街区为基础,推动建立上海特色商业街区发展联盟,发展商旅文融合、个性突出的街区文化。促进新天地、豫园、吴江路、大学路等一批成熟型街区提质升级,与国外特色街区开展交流合作,到2018年底,打造10个有特色、有品质、有品牌的街区市集、街区节庆。提升迪士尼小镇、奕欧来上海购物村等街区的文化休闲、餐饮住宿能级,加强对上海国际旅游度假区的配套服务功能。促进朱家角等一批古镇街区建设与文化历史底蕴有机融合,升级交通、住宿等配套设施,到2018年底,打造3条集聚和展示上海工匠精神、融合非物质文化遗产、凸显前店后厂、引领体验消费、展现一流度假品质的特色商业街区。提升老外滩等一批街区管理能级,加强交通配套,培育“有特色、有品牌、有秩序”的夜市特色街区。继续培育一批新兴特色商业街区,形成商旅文融合发展的上海特色街区体系。(责任单位:市商务委、市旅游局、市文广影视局、市交通委、有关区县县政府等)

9.打造舒适、便利、智能的社区商业。积极鼓励连锁社区便利店加快布局,丰富商品和服务品类,针对社区人群特点,推出个性化、亲民化、精细化商业服务。支持一批社区型商业街区发展,到2018年底,培育3条具有示范引领作用的高品质社区商业街区。推动“互联网+社区发展”,鼓励企业发挥线上线下联动优势,开展“社区商业改造工程”“大居社区商业提升计划”,促进社区O2O商业发展,释放社区居民消费潜力。整合社区服务网点资源,围绕解决“最后一公里”服务难题,实施“服务到家”计划,布局一批集微菜场、购物、休闲、文化、健身、养老、家政、洗衣、餐饮、维修、理发、寄存等为一体的社区便民生活服务示范区,打造大都市15分钟社区便民生活圈。(责任单位:市商务委、市发展改革委、市住房城乡建设管理委等)

10.形成资源集聚的内外贸融合发展格局。加快流通领域对外开放,提升内贸流通的国际竞争力以及在全球经济价值链中的地位。加快市场主体集聚。培育一批具有市场引导、行业示范能力的跨境电商外贸综合服务企业。推动跨境电商公共服务平台与海关和检验检疫等监管部门的信息联网,实时传输。积极培育本市跨境电子商务示范园区,引导跨境电子商务产业向规模化、标准化、集群化、规范化方向发展。在自贸试验区、松江出口加工区、普陀西北物流园区、嘉定出口加工区、青浦出口加工区等海关特殊监管区实施跨境电子商务保税进口。积极发展保税展示交易和进口商品直销。推动服务贸易发

展,适度扩大文化、旅游、教育、体育等领域进口服务的消费以及先进技术的引进。(责任单位:市商务委、上海海关、上海出入境检验检疫局、市地税局等)

11.形成开放友好的旅游消费格局。聚焦上海国际大都市建设,提升上海对全球旅游者的吸引力和服务水平。提升离境退税政策实施效果,到2018年底,布局500个离境退税商店,培育一批离境退税示范商店,进一步优化完善离境退税办理流程,有效提升境外旅客购物退税便利化水平。实施上海优礼行动计划,引入第三方评价机制,开展“上海优选伴手礼”公共标识评定,到2018年底,挖掘一批“有优良品质、有创新设计、能传承文化”的上海优选伴手礼产品。鼓励各类企业通过快闪店、买手店、集成店等形式在商圈、商街、机场、酒店、景点等场所布局一批“品牌集成、形式多样”的上海优礼商店,实现价格透明、价格公平。加强市场化运作,发挥“魔都消费卡”对外来消费群体的服务功能,推出多语种导航,到2018年底,与10家重点百货、购物中心等不同业态商业企业的会员卡打通,使外来消费者享受上海商业会员礼遇。大力发展都市旅游和乡村旅游,建设一批具有历史、地域、产业特色的景观旅游镇村,打造休闲农业和乡村旅游集聚区。(责任单位:市旅游局、市商务委、市发展改革委、市财政局、市地税局、市物价局、市农委等)

12.形成跨界融合的会商旅文体联动格局。促进商品消费与文化活动、艺术欣赏、旅游休闲、体育健身、生态农业等不同领域消费的融合联动,鼓励倡导层次丰富的体验式消费发展。深化全市会商旅文体联动机制,依托全市型、区域型会商旅文体联动示范项目培育机制,打破行业界限、促进跨界融合,加强会展、商业、旅游、文化、体育项目互联互通,支持一批商业综合体引进剧场剧院、小型竞赛场馆、艺术展示空间、手艺人街区等创新项目,形成10家会商旅文体深入联动的示范性商业综合体。继续深化中国华东商品进出口交易会、中国上海国际艺术节等示范项目联动效应,到2018年底,形成50个联动示范项目,加强项目期间综合配套服务,打造主题式城市嘉年华。加快全市会商旅文体联动试点区域建设,推动重点区域内的会商旅文体设施与交通枢纽的开放与联通,为体验式消费提供孵化环境。(责任单位:市商务委、市旅游局、市文广影视局、市体育局、相关区县政府等)

(三)突出重点领域,着力优化消费综合环境

13.改善优化市场信用环境。探索以商务信用为核心的现代流通治理模式,形成以商务信用数据交互共享为基础,政府与市场主体间多维度互动、网格化协同的新型应用机制;形成市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局。支持全国企业信用信息公示系统建设。依托上海市公共信用信息服务平台,以各类市场信用信息子平台为支撑,搭建上海商务诚信公众服务平台,通过研制一批标准规范,建立商务信用征信、评信和用信机制,形成涵盖政府部门、市场化平台和第三方专业机构的信用信息、覆盖线上线下企业的综合性信用评价体系。加快形成“事前告知承诺、事中评估分类、事后联动奖惩”的全过程信用管理模式。加快培育信用经济,发展与信用有关的新型服务业。扩大商业保理试点范围,鼓励有条件的大型零售企业开展直接面向消费者的信用消费。实施消费环境改善计划,完善商业服务标准化体系,提升商业服务人员的质量意识、业务素质和服务技能。(责任单位:市商务委、市工商局、市经济信息化委等)

14.健全消费者权益保护机制。强化消费者权益司法保护,扩大适用举证责任倒置的商品和服务范围。全面推行明码标价、明码实价,依法严惩价格欺诈、质价不符等价格失信行为。完善和强化消费领域惩罚性赔偿制度,加大对侵权行为的惩处力度。严厉打击制售假冒伪劣商品、虚假宣传、侵害消费者个人信息安全等违法行为。探索建立跨境消费消费者权益保护机制,推动跨境消费争议解决,促进信息互通互享。在旅游、文化娱乐等重点消费维权领域进一步加强部门联动,提升跨行业维权效能。充分发挥上海市消费者权益保护委员会及其他社会组织处理消费争议灵活性强、操作空间大的优势,不断提升消费争议处理水平。发挥本市“12345”市民服务热线作用,进一步提升“12345”热线全方位、多渠道接受消费者咨询、投诉、举报的效率。(责任单位:市工商局、市物价局、市旅游局、市文广影视局等)

(四)深化制度创新,健全消费政策保障

15.加大财政金融支持新消费力度。加强中央财政服务业发展专项资金等专项资金对新消费领域的支持,更好发挥财政资金导向作用。加大财政资金对商贸服务业发展中的薄弱环节、关键领域、重点区域和新兴行业的支持力度,对现代商贸、电子商务等服务业中发挥引领作用的重点项目给予扶持。积

极引导在沪金融机构开展包括消费金融、健康金融、医疗金融、教育金融等金融服务新模式。利用自贸试验区创新金融扶持政策,支持优质商贸企业通过战略性并购延伸产业链,利用境内外并购贷款、银团贷款、跨国公司外汇资金池、跨境人民币结算等金融服务,提升本市商业企业品牌影响、打造具有核心竞争力的商业集团。为商贸企业引进来和走出去提供包括供应链金融服务、集团现金管理、跨境汇兑便利等全流程金融服务支持,帮助商贸企业降低运营及融资成本,提升商业运作效率。(责任单位:市商务委、市财政局、市金融办等)

16.建立反映市场消费总规模的指标体系。顺应消费市场进入由商品性消费主导向服务性消费主导转变的趋势,充分挖掘和应用商业大数据,探索建立全面反映市场消费总规模的指标体系,科学反映居民综合消费的规模和结构,加强新消费研判。建立指标体系的数据发布机制,客观及时反映消费运行的特点和趋势。(责任单位:市统计局、市商务委等)

17.优化商业网点布局体系。以把握商业用地出让总量和总体节奏为主要调控方向,建立完善商业地产市场运行监测体系,提高分析预测水平,引导市场主体的投资行为。加强部门联动,科学设置商业地产开发企业物业自持比例和持有年限要求,遏制短期行为,吸引有实力有经验的商业地产开发企业投资上海商业地产市场,提升商业地产项目的运营品质和上海商业的整体水平。适度扩大区域性商业中心和重要人口导入地区商业网点设施规模。从严控制缺少消费人口支持和已严重过剩地区的新增商业用地投放和商业设施建设。(责任单位:市规划国土资源局、市商务委、市统计局、市发展改革委等)

18.强化基础设施支撑。适应消费结构、消费模式和消费形态变化,系统构建和完善基础设施体系。加快新一代信息基础设施网络建设,加快网络提速降费。大力发展面向长三角城市群的共同配送,建设以“重点物流园区分拨中心、公共及专业配送中心、城市末端配送网点”为架构的城市配送物流三级服务网络,推广“网订店(点)取”等服务模式及新能源城市配送车辆应用,整合存量配送资源,建设城市末端配送节点网络。加快旅游咨询中心和集散中心、自驾车房车营地、旅游厕所、停车场等旅游基础设施建设,大力发展智能交通,推动机场、车展、客运码头到主要景区交通方便换乘、高效衔接,开辟跨区域旅游新路线。加快电动汽车充电设施、城市停车场的布局和建设。推进通用机场规划研究工作,合理规划、适时启动邮轮游艇码头等设施建设。(责任单位:市交通委、市旅游局、市发展改革委、市经济信息化委等)

19.加强组织领导。建立由市商务委牵头,市发展改革委、市经济信息化委、市财政局、市金融办、市旅游局、市文广影视局、市体育局等部门参加的促进新消费联动工作机制,形成合力,全面推动新消费促进工作。加快推进新消费促进领域重点项目,加快培育形成新供给、新动力,综合运用第三方咨询、评估机制,将各项任务措施落到实处。(责任单位:市商务委、市发展改革委、市经济信息化委、市财政局、市金融办、市旅游局、市文广影视局、市体育局等)

上海市人民政府公报

2016年第19期(总第379期)

10月5日出版

主管单位:上海市人民政府办公厅

主办单位:上海市人民政府办公厅

印刷单位:上海市人民政府办公厅文印中心

网 址: www.shanghai.gov.cn

国内统一连续出版物号: CN31-1854/D