



上海市人民政府公报

2021

第 13 期(总第 493 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府关于印发《上海市基本公共服务“十四五”规划》的通知·····	(3)
上海市基本公共服务“十四五”规划·····	(3)
上海市人民政府关于深入推进爱国卫生运动的实施意见·····	(9)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市老龄事业发展“十四五”规划》的 通知·····	(12)
上海市老龄事业发展“十四五”规划·····	(12)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市市场监管现代化“十四五”规划》的 通知·····	(23)
上海市市场监管现代化“十四五”规划·····	(24)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市促进科技成果转移转化行动方案 (2021—2023 年)》的通知·····	(37)
上海市促进科技成果转移转化行动方案(2021—2023 年)·····	(38)

【政策解读】

《上海市基本公共服务“十四五”规划》的政策解读·····	(40)
《上海市人民政府关于深入推进爱国卫生运动的实施意见》的政策解读·····	(42)
《上海市老龄事业发展“十四五”规划》的政策解读·····	(43)
《上海市市场监管现代化“十四五”规划》的政策解读·····	(45)
《上海市促进科技成果转移转化行动方案(2021—2023)》的政策解读·····	(47)

【市政府文件】

上海市人民政府关于印发 《上海市基本公共服务“十四五”规划》的通知

(2021年5月21日)

沪府发〔2021〕5号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市基本公共服务“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市基本公共服务“十四五”规划

享有基本公共服务是公民的基本权利，保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。为进一步推进基本公共服务均等化，根据《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

一、发展基础及面临形势

“十三五”期间，经过各区、各部门和单位的共同努力，本市基本公共服务制度体系基本建立，各领域基本公共服务设施网络基本成型，服务标准化、均等化水平明显提升，市民获得感不断增强。

——制度建设。建立基本公共服务项目清单制度，发布《上海市基本公共服务项目清单》，明确了9个领域96个服务项目的服务对象、服务内容、保障标准和牵头负责单位。制定《上海市基本公共服务项目清单管理办法》，建立清单动态调整机制，稳步提高保障标准。完善基本公共服务财政保障机制，出台《基本公共服务领域市与区财政事权和支出责任划分改革方案》，逐步建立权责清晰、财力协调、标准统一、区域均衡的基本公共服务保障机制。

——设施建设。根据城市规划和人口空间布局，按照服务人口和服务半径，优化基本公共服务资源配置，新增一批社区卫生服务中心、社区文化活动中心、社区嵌入式养老设施、社区健身苑点等。探索试点15分钟社区生活圈，建设社区综合服务设施，逐步提高服务可及性、便利性。稳步扩大各类保障性住房供给，养老机构床位达到15.9万张，新增中小学校306个，推进残疾人养护、孤儿养育等设施建设。

——标准建设。实施城乡义务教育公办学校建设、设备配置、信息化建设、教师配置与收入、生均经费等五项建设和管理标准。实施全面覆盖城镇居民和农村居民的城乡居民医保制度，建立城乡统一的医保标准，推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施。稳步拓展免疫接种、社区居民大肠癌筛查等基本公共卫生服务项目标准。出台《上海市实物配租廉租住房租金标准管理办法》，进一步完善本市保障类住房供应和分配标准。发布《上海市基本公共文化服务实施标准（2015—2020年）》，明确各项公共文化项目的服务标准、设施标准以及人员配备标准。出台《上海市体育设施管理办法》，规范各类体育设施建设和服务标准。发出《关于规范本市保基本养老机构（床位）管理的通知》，推进保基本养老床位的规范管理。

——机制创新。建立健全老年照护统一需求评估制度，作为本市养老基本公共服务和长期护理保险的“守门人”，推进照护服务与老年人照护需求更加合理匹配。推动学区化集团化办学向紧密型发展，覆盖75%以上的义务教育学校，推动实现学区和集团内优质资源共建共享共赢。做实家庭医生“1+1+1”组合签约，到2020年底，签约居民超过800万人。积极探索公共文化配送合格供应商制度，推进企业、社会组织及个人参与公共文化资源配送和公共文化设施管理运行，全市90%以上的社区文化活动中心委托各类社会主体参与运营。持续推进教育、医疗卫生、文化体育、住房保障、社会保障、就业创业等民生服务纳入“一网通办”，个人可办事项达2006项。不断健全公共卫生体系，新冠肺炎疫情防控取得重大战略性成果，切实维护了全市经济社会发展和人民生命安全。

(2021年第13期)

— 3 —

尽管发展基础较好,但与社会主义现代化国际大都市的发展目标以及市民对美好生活的需要相比,本市基本公共服务仍不同程度地存在供给不足、品质不高、便捷度不够、发展不均衡等问题。对标国际最高标准、最好水平,上海基本公共服务体系建设推进面临新的挑战。一方面,进入新时代,市民对基本公共服务均衡发展、精准保障、品质提升的期待更高,对进一步创新基本公共服务供给模式、增加多元供给提出更多要求;另一方面,基本公共服务与城市功能、区域发展和产业创新的联系日益紧密,实现城市新的发展目标,需要进一步提升基本公共服务的支撑作用 and 创新能力。

二、总体要求

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务构建新发展格局,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,把人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点,以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向,围绕深化完善基本公共服务体系,进一步补齐补强基本公共服务短板弱项,进一步促进基本公共服务标准化、均等化,进一步提升基本公共服务品质和效率,努力实现基本公共服务与人口、产业、资源相协调,与社会主义现代化国际大都市的定位相适应,打造基本公共服务高质量发展的上海样板。

(二)基本原则

1.以人为本,应保尽保。坚持以人民为中心的发展理念,守牢民生底线,强化政府保基本责任,优先保障基本公共服务支出,切实保障市民享有基本公共服务的权益,确保基本公共服务应保尽保。

2.尽力而为,量力而行。根据国家要求和上海市发展实际,综合市民基本民生需求、经济社会发展水平和公共财政承受能力,合理确定基本公共服务保障范围和水平,努力增进民生福祉,合理引导社会预期,让全体市民共享改革发展成果。

3.公平均等,便民利民。统筹各领域各层级公共资源,加大基本公共服务投入力度,推进基本公共服务资源向基层和家门口延伸、向新城和农村覆盖、向薄弱环节和重点群体倾斜,稳步推进基本公共服务常住人口全覆盖。

4.创新方式,提质增效。深化创新基本公共服务供给模式和管理机制,丰富服务供给和市民选择,推动实现“一站式”服务。加强服务供需对接,推进新技术新模式在基本公共服务领域的应用,不断提高服务的质量和效率。

(三)主要目标

到 2025 年,全面建成城乡一体、方便可及、公平高效、均衡普惠、高质量发展的基本公共服务体系,努力实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶的美好景象,不断增强市民获得感、幸福感、安全感。

体系全面建立。基本公共服务清单管理制度更加健全,清单动态有序调整;基本公共服务财政支出统计口径基本建立,事权和支出责任更加优化;基本公共服务考核评价指标体系基本建立;各领域制度和标准建设持续推进、更加完备。

均等化水平持续提升。城乡区域间基本公共服务基本均衡,各领域、各人群基本公共服务全面落实应保尽保,市民群众享有基本公共服务的便利性、可及性明显提高。卫生、养老、文化、体育等城镇社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 85%左右。

品质和效率不断提高。基本公共服务保障水平稳步提高,服务品质不断提升,基本公共服务向市民家门口全面延伸,“互联网+”基本公共服务广泛覆盖,体制机制创新更加深入,市民的获得感、满意度显著增强,基本公共服务满意度达到 80%。

三、重点任务

(一)优化基本公共服务资源布局,更好服务人口和城市发展

根据人口、产业和城市发展的需要,合理配置基本公共服务资源,加强统筹协调,扩大优质服务资源辐射覆盖范围,持续推进城乡区域基本公共服务均等化,更好发挥公共服务保障和改善民生、支撑经济社会发展的基础性作用。

1.完善主城区公共服务功能。促进公共服务布局优化和品质提升,重点补足社区卫生、养老、托育等公共服务设施短板,在主城区率先实现15分钟社区生活圈高质量覆盖。挖掘盘活存量资源,通过城市更新、存量房屋改造等方式多渠道增加公共服务设施供给,大力发展养老、托育、卫生、文化、体育等领域社区嵌入式服务站点,满足不同群体的多样化需求。加强各类公共服务资源共建共享,鼓励公共服务设施综合设置、复合利用,根据区域规划条件和实际需要,合理设置家门口综合服务设施,社区公共服务设施可按照规定转换使用功能,提高实际利用效率。注重公共服务内涵提升和品牌输出,充分发挥优质资源的引领带动作用,推动提升全市基本公共服务水平。

2.整体提升新城公共服务能级。推进落实《“十四五”新城公共服务专项方案》,按照独立综合性节点城市的建设目标,高起点、高标准、前瞻性做好“五大新城”基本公共服务设施的规划配置,让新城居民在家门口就能享受到高质量的基本公共服务。在每个新城引入三甲综合医院、优质教育等资源,发挥重大项目的示范带动作用,创新打造健康医联体、紧密型学区集团等服务模式,促进新城基本公共教育、基本医疗卫生等基本公共服务的质量和水平整体提升。按照“因地制宜、一城一策”原则,深入挖掘每个新城的资源禀赋,打造各具特色、魅力彰显的文体品牌。推动市级文艺院团、体育赛事等资源下沉,丰富提升新城公共文化、公共体育服务供给,为新城居民参与全民健身、享受基本公共文化服务提供更多便利。结合新城未来人口发展需要,合理布局一批功能性、专业化的养老服务设施。

3.加强农村公共服务内涵建设。全面实施乡村振兴战略,加大统筹力度,促进更多公共服务资源向农村倾斜,着力推进城乡基本公共服务均等化。落实全市统一的基本公共服务标准,按照国家和本市有关标准要求,加快提升农村基本公共服务设施能力。在教育、卫生、养老等公共服务领域实施城乡携手共进计划,引导优质资源通过委托管理、对口支援等形式在农村地区布局,提升农村整体服务水平和质量。健全公共服务领域专业人才到郊区农村工作的激励保障机制,对在农村地区扎根工作的公共服务领域专业人才,落实职称倾斜支持政策,完善交流培养机制,拓宽职业发展通道。

4.推进公共服务区域协调发展。推进长三角公共服务便利共享,在深化本市基本公共服务标准化建设基础上,大力推进长三角区域基本公共服务领域、项目、保障范围等标准衔接。利用新技术新手段,推动长三角区域居民异地享受相关基本公共服务并便捷结算,探索建立部分基本公共服务项目财政支出跨区域结转机制。进一步发挥长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)引领带动作用,率先推进示范区在基本公共服务方面的标准衔接和政策协同,动态优化示范区公共服务共建共享清单。协同推进示范区公共服务设施规划布局,实施一批公共服务重点建设项目。推动临港新片区公共服务高质量发展,努力打造成改革开放先行区、高品质健康服务引领区、世界级文体旅游目的地、家门口服务样板间以及社会主义现代化城市治理新标杆。适应南北区域转型需要,加快补齐基本公共服务短板,提升南北区域公共服务能级,通过存量更新、复合利用等方式注入公共服务特色功能,助推支撑区域转型和产城融合。

(二)夯实基本公共服务兜底保障,织牢织密民生底线

持之以恒做好底线民生、基本民生工作,持续加大对困难人群、短板领域、薄弱环节的投入保障力度,努力抬高底部、缩小差距、夯实基础,让每一位市民都能切实感受到城市的温度。

1.加强困难人群保障力度。完善保障机制,稳步提高标准水平,强化基本公共服务兜底保障功能。完善相对贫困救助机制,全面提升社会救助管理水平,优化对特殊困难群体的精准帮扶机制。健全未成年人救助保护工作机制,到2025年,区级未成年人保护机构规范达标率达100%。适时提高困境儿童、孤儿基本生活保障标准,完善困境儿童临时照料场所功能,加强对困境儿童家庭支持力度,建设发展一批专业社会组织和儿童福利社会工作者队伍,到2025年,持证儿童福利社会工作者超过500人。推进特殊教育优质融合发展,根据实际应设尽设普通学校特教班,提高随班就读教学质量,深化特殊教育课程教学改革,启动融合教育实验校建设,为有特殊教育需求的儿童提供有温度个性化教育服务。全面优化无障碍环境,依法加强本市无障碍环境建设与管理工作。完善重度残疾人保障机制,统筹增加重残养护机构和设施,推进残疾人“两项补贴”标准动态调整,对符合条件的一户多残、重度残疾、低保低收入家庭中的残疾人、享受医疗救助等特殊困难残疾人开展精准帮扶,确保应帮尽帮。多渠道增加精神卫生服务供给,加强社区精神障碍康复养护网络建设,提升社区精神卫生治疗和管理能力,促进精神障碍患者康复后回归社会。加大对失能失智老人保障和照护力度,完善老年照护统一需求评估标准,深化推进医

养结合。稳步扩大法律援助覆盖面,加强法律援助律师队伍管理,开展法律援助案件评估,持续提升法律援助质量。

2.持续完善社会保险和优抚制度。持续扩大职工基本养老保险覆盖面,到2025年,本市城镇职工基本养老保险参保人数达到1700万人。进一步完善职工养老保险养老金计发办法,健全城乡居保养老金调整机制,稳步提高养老保险待遇水平。完善基本医疗保险制度,稳步提升对重特大疾病的保障水平和对困难人群的救助力度,建立防范和化解因病致贫长效机制。推进工伤预防、补偿和康复三位一体的工伤保险制度体系建设,推动全面建成覆盖各类职业人群的工伤保障体系。加强失业风险防范,优化经办服务,推进失业保险金“畅通领、安全办”。全面落实退役军人各项保障政策,提升优抚安置服务保障能力,健全部分优抚对象抚恤补助标准动态增长机制,做好退役军人及其他优抚对象的就业和再就业工作。

3.织牢城市公共安全底线。全面提升覆盖全生命周期的公共卫生服务水平,加强疾病预防控制机构能力建设。健全公共卫生应急管理体系,强化监测预警与快速响应机制,完善各级急救治网络,加强急救治能力建设。充分发挥社区在应对公共安全事件方面的重要作用,按照“平时生活圈,战时防疫圈”原则,有序规划和配置公共卫生应急设施,提升社区各类设施功能的弹性转换能力。推进基本殡葬公共服务,推动修订本市殡葬管理条例,完善殡葬惠民政策,加大生态安葬补贴力度,制定殡葬设施建设规划,加强殡仪馆建设和技术改造,推进殡葬火化设施项目落地。

(三)提升基本公共服务质量水平,持续增强市民感受度

顺应市民对美好生活的期待,统筹做好基本民生和质量民生工作,更加注重内涵建设和市民感受,努力使市民生活更有保障、更有品质、更加幸福。

1.办好每一所家门口学校。聚焦入学入园矛盾突出区域和资源相对薄弱地区,综合考虑学龄人口增长和分布,制定完善本市基础教育基本建设规划,着力解决人口导入区入学矛盾。推进义务教育紧密型学区、集团建设,加强优质教育资源共建共享水平,进一步促进校际均衡发展。发展普惠性学前教育,加强学前教育资源供给,推进优质园创建工作。大力推进公办初中“强校工程”,加强内涵建设,促进公办初中办学质量明显提升。持续推进高中特色多样发展,扩大优质高中供给。制定实施新一轮义务教育学校办学标准,进一步改善城乡义务教育学校办学条件。落实立德树人根本任务,不断完善“五育并举”课程体系,全面发展素质教育,高质量实施国家课程,积极开展课程综合化教学,加强学生社会实践。系统推进教育评价改革,健全基础教育质量评价体系。加快推进义务教育优质均衡发展区创建,力争所有区通过国家县(区)域义务教育优质均衡发展督导评估认定。

2.提供更好的医疗健康服务。强化基本医疗卫生资源配置,以30—50万人为服务人口规模、以30—45分钟车程为服务半径,布局若干医疗服务圈,推进一批标准统一、定位清晰的区域性医疗中心建设,推进医疗卫生资源整合和上下联动,健全分级诊疗制度,着力解决“看病难”问题。继续夯实基层公共卫生服务功能,推行新一轮社区卫生服务中心标准化建设,提升全生命周期的健康管理水平。根据服务人口、服务半径等因素,研究分类管理,适度增加部分社区卫生服务中心的医疗服务功能,提高人员和硬件配置标准。每个新建的社区卫生服务中心床位不少于100张,强化康复、护理、安宁疗护等功能。研究给予基层医疗机构更为灵活的收入支配方式,在按照统一标准提供服务项目的基础上,逐步形成服务特色,提高服务质量。持续推进家庭医生制度建设,做实签约服务,完善绩效考评、职称晋升等激励机制,鼓励家庭医生深入社区,用好用足居民电子健康档案,使家庭医生成为签约居民的健康“守门人”。探索建立运动促进健康新模式,构建慢性病运动干预体系,推动健康关口前移。建立与筹资水平相适应的基本医保待遇调整机制,适时拓展保障内容。

3.整体提升养老服务水平。积极应对人口深度老龄化,进一步完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。制定基本养老服务清单,完善保基本养老服务管理制度和标准。制定统筹市域保基本床位布局和利用的引导政策,加快推动养老服务资源在全市范围内有效利用和配置。聚焦失能失智老人照护需求,优化养老床位供给结构,增加认知障碍照护床位,不断提升专业照护水平。到2025年,全市护理型养老床位占比达到60%以上,老年认知障碍友好社区建设实现街镇全覆盖。持续推进社区嵌入式养老标准化、规范化建设,鼓励专业社会力量参与社区养老服务设施运营管理。支持利用农民房屋和农村集体所有的土地房屋等资源,发展符合当地特点的养老服务。全面深化长期护理保

险制度试点,优化长期照护服务项目和标准。完善养老服务补贴政策,加强与长护险制度衔接,推动形成补供方与补需方相结合的政策机制。发展社区康复辅具租赁服务,完善康复辅具租赁目录和专业人员队伍建设,到2025年,实现社区康复辅具租赁服务点街镇全覆盖。深化医养结合,进一步打通体医养资源,支持医疗卫生机构与养老服务机构临近(整合)设置,有条件的嵌入体养结合服务设施。大力推进护理员队伍建设,完善职业技能鉴定、综合水平评价和激励政策,提高护理人员专业化职业化水平,到2025年,全市养老护理员持等级证的比例达到80%。

4.完善住房保障体制机制。建立健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,构建更加完善、更具包容性、更高品质的住房保障体系。“十四五”期间,新增供应保障性住房约25万套。按照“应保尽保”的原则,持续推进以租金配租为主、实物配租补充的廉租住房保障,继续完善实物配租房源供后管理工作。大力发展租赁住房,多渠道增加租赁住房供应,扩大保障性租赁住房政策覆盖面。完善已供应公租房周转循环使用机制,不断提高公租房管理运营水平。加大公共租赁住房拆套合租和宿舍型房源的筹措供应力度,重点解决好公共服务行业一线务工人员阶段性住房困难。完善农村低收入家庭危旧住房改造政策和实施方案,及时解决农村困难家庭住房安全问题。

5.增强就业创业服务能力。健全覆盖各类劳动者群体的公共就业创业服务体系,细化完善就业创业服务标准和内容,提升职业介绍服务的针对性和有效性,着力健全保底线、扩就业、强供给、促匹配、防失业的“五大体系”建设。扎实推进重点群体就业帮扶和困难群体就业援助工作,加大对离校未就业高校毕业生、农民工、失业人员、残疾人等重点对象的培训力度,广泛开展订单式培训、定岗培训和定向培训,提升重点群体就业创业能力。进一步规范职业培训机构管理,完善培训补贴机制和技能等级认定政策。统筹推进退役军人适应性培训、学历教育、职业技能培训等长效服务机制,积极拓宽就业领域,鼓励创新创业。

6.丰富公共文化体育服务。持续拓展全民健身公共空间,打造一批以体育健身为主要元素、与自然生态融为一体的体育公园,加强通勤步道、休闲步道等社区绿道网络建设,增加各类体育运动场地和休憩健身设施。到2025年,全市人均体育场地面积达到2.6平方米左右。完善公共体育场馆免费或低收费开放机制,鼓励各类体育设施公益开放,持续提升学校体育设施开放质量。推动公共体育场馆管理体制和运营机制改革,提高场馆设施专业化管理水平和服务效能。优化管理和激励机制,做实做深全民健身指导服务,组织开展公益性群众体育赛事和健身活动。完善公共文化服务标准化建设,推动基层公共文化设施更新提升,深化社区公共文化设施专业化社会化改革。鼓励博物馆、美术馆、社区文化活动中心等公共文化设施错时、延时和夜间开放。完善公共文化内容供给机制,建立全民艺术普及资源库,优化文化配送,加强供需对接,鼓励社会力量广泛参与,增加公共文化内容供给的精准性和有效性,不断提升基本公共文化服务品质。完善公共图书馆、文化馆总分馆制,深化互联互通和共建共享,推动优质公共文化服务资源向基层倾斜和延伸。

(四)推进基本公共服务延伸覆盖,健全家门口服务体系

整合服务资源,优化功能配置,将更多资源下沉到社区,推进基本公共服务向市民身边延伸,进一步提高服务效率,促进公共服务共建共享、便利可及,让居民群众更有获得感。

1.加强家门口服务设施规划建设。以服务半径、服务人口为基础,优化卫生、养老、文化、体育等家门口服务站点布局,采用资源整合、功能复合、优势叠加等模式,提升服务站点规划和建设水平,打造城乡社区15分钟生活圈和“一站式”服务综合体。统筹各类资源配置和设置引导,制定15分钟社区生活圈行动指南。总结推广浦东新区等建设经验,鼓励各区因地制宜深化涵盖教育、医疗、养老、文化体育、社区商业等内容的15分钟社区生活圈规划建设标准。将家门口综合服务设施作为构建15分钟社区生活圈的核心内容,按照“功能优先、复合利用”要求,引导各区制定优化设施设置标准,推进社区综合服务设施广泛覆盖和标准化建设。鼓励基层利用存量资源用于家门口服务站点建设,推进设施共建共享、错时公用。

2.做实家门口服务功能。推动家门口服务设施功能复合设置,深化拓展全年龄段家门口服务项目,打造融党建群建、事务办理、老人就餐、日间照料、看病配药、医疗保健、文化休闲、亲子活动等为一体的“多功能厅”,鼓励和支持各区打造各具特色的家门口服务品牌。制定完善基层管理服务项目清单,构建统一管理的信息服务平台。推动市、区两级更多公共服务资源下沉,为家门口服务设施赋能增效。因地

制宜推动基本公共服务事项下沉居村办理,促进基本公共服务就近办、便利办。以家门口服务设施为平台,促进体医养结合、“一老一小”融合,推动实现资源一体化整合、服务一站式享有。

3.促进社区服务与社区治理相结合。夯实基层服务基础,强化街镇公共服务职能。以家门口服务设施为载体,打造党建引领、社区参与、自治共治平台。完善社区自治机制,发挥居民主体作用,广泛凝聚各方力量,共同参与家门口服务体系建设和,以服务聚人心、以服务增认同。积极培育发展公益性社区社会组织和社区志愿服务团队,创建公益基地,打造一批社会组织服务品牌。支持鼓励各类专业社会力量参与家门口服务设施管理运营和服务供给,进一步提高服务专业化水平,提升服务效率。

(五)强化基本公共服务模式创新,推动实现数字化转型

创新理念方式,强化科技赋能,进一步推动数据归集、系统集成、流程再造、开放共享,运用新技术新手段,不断扩大基本公共服务有效供给,提高服务质量和效率。

1.拓展基本公共服务数字共享。通过数字赋能,提高基本公共服务的均衡性、精准性和可及性。支持医疗机构发展互联网医疗,完善移动诊疗和远程医疗体系,健全优化互联互通的健康服务信息管理平台,深入推进“互联网+”医疗便民惠民服务。完善学校信息化基础设施建设,打造数字校园。持续整合中小学名校长名教师资源、数字教材及相关企业优质资源,推进数字化教育资源建设与共享,试点建设“数字孪生学校”。完善“文化上海云”等平台功能,建设智慧场馆,打造智慧服务,强化公共数字文化内容建设,构建公共数字文化资源库群,方便市民随时随地获取文化资源。完善智慧体育服务平台,整合全市体育数据资源,打造集场馆查询预订、运动健身管理指导、赛事管理服务等于一体的信息系统。推动养老领域公共数据开放共享,拓展智慧养老应用场景,促进新技术和智能产品在养老服务领域的应用,引导和规范发展智慧型养老服务机构和居家养老服务。推进社会保障卡和电子社会保障卡的推广和应用,建立以社会保障卡为载体的居民服务“一卡通”,拓展服务功能,到2025年,社会保障卡持卡人数达到2000万人。依托市大数据中心,完善基本公共服务基础数据库,开展数据深度挖掘,为完善各类基本公共服务政策提供支撑。

2.推进基本公共服务网上办理。不断优化基本公共服务申办流程,推进公共服务网上办、掌上办、自动办,高效开展“一件事一次办”。以基本公共服务项目清单为基础,持续推动具备条件的公共服务事项接入“一网通办”平台,发布办事指南,对暂不具备条件的公共服务事项提供全程在线咨询服务。健全基本公共服务项目清单动态更新机制,推进办事指南标准化、规范化和精准化。持续提升医疗、养老、就业等高频政务服务事项网上办理能力。加快“社区卫生服务中心+互联网”发展,通过线上平台开展面向居民的家庭医生签约、健康管理、药品配送等服务。完善医保结算平台,优化电子凭证支付功能,推进实现医保脱卡支付。优化养老服务平台功能,完善全市养老服务设施信息,为老年人申请和获取服务提供便利。持续优化社会保险网上自助经办系统服务,实现缴费查询变更等业务全程网办。

3.着力解决部分人群运用智能技术困难问题。在推进基本公共服务数字化转型过程中,保留传统的提供方式和办理渠道,持续改善服务流程和服务质量。针对老年人、残疾人等群体需求特点,加强技术创新,开发提供更多智能化简易产品和服务。建立完善长效工作机制,及时梳理发现新情况、新问题,形成公共服务领域跨越“数字鸿沟”的解决方案,切实保障各类群体基本服务需求。

四、实施保障

(一)完善基本公共服务管理制度。健全本市基本公共服务跨部门统筹协调工作机制,进一步形成市、区工作合力。持续完善基本公共服务项目清单制度,优化清单动态调整和发布机制,建立基本公共服务项目储备制度,健全新增服务项目论证机制。进一步理顺基本公共服务事权和支出责任,建立健全基本公共服务财政支出口径,强化公共财政优先保障基本公共服务机制。完善基本公共服务评价指标体系,建立基本公共服务质量监测制度,开展基本公共服务考核评价。

(二)深化基本公共服务标准体系建设。各行业主管部门要分别制定完善基本公共服务各领域设施建设、设备配置、人员配备、经费投入、服务规范和流程等标准,推动各级各类标准衔接,根据经济社会发展水平和财政承受能力动态有序调整。委托第三方机构开展基本公共服务社会满意度调查,加强基本公共服务实施情况的评估反馈。结合国家和本市有关要求,支持有条件的区和行业领域开展基本公共服务标准化试点,在标准制定、实施、应用等方面先行先试,创新探索。

(三)强化对基本公共服务设施建设的政策支持。聚焦补齐基本公共服务短板,市、区共同研究完善

保基本养老、重残养护、精神卫生等领域的支持政策。结合国家城企联动计划,探索对托育、养老、社区服务等支持政策。推进教育、卫生、体育、养老等领域基本公共服务设施补点建设,研究对农村地区薄弱设施提升予以财政支持。完善公建配套设施建设管理机制,确保新建居住区特别是大型居住社区的公建配套教育、医疗、文化、体育、养老等公共服务设施与住宅建设同步规划、同步建设、同步交付使用,并由行业主管部门参与评审验收。将基本公共服务设施建设纳入国土空间规划,优先保障规划选址和土地供应,鼓励符合条件的存量资源优先用作基本公共服务设施,并按照规定享受优惠政策。

(四)深化推进基本公共服务多元供给。深化基本公共服务供给模式改革和监管模式创新,进一步放宽公共服务市场准入,推进政府购买服务流程更加公开透明,为社会力量参与基本公共服务供给创造更多机会。进一步健全基本公共服务合格供应商制度,形成公开透明的供应商准入、遴选和监管机制,加强行业信用体系建设,促进和规范各类社会力量参与基本公共服务设施建设、运营管理和供给。完善优惠政策,通过建设资金补助、运营补贴、租金减免、水电气价格优惠等方式,降低社会力量举办基本公共服务机构的成本。

(五)加强基本公共服务人才队伍建设。引导高校和职业院校加强学科专业设置,扩大公共服务领域专业和管理人才的培养规模。继续实施教育、卫生、文化、体育、养老等领域的人才培养计划,对参加相关职业培训和技能鉴定的人员按照规定给予补贴。推进人才在城乡、区域、机构间合理流动,加强基层公共服务能力建设,在职业发展、薪酬水平、保障待遇等方面探索支持政策。大力培育和发展基本公共服务领域社会工作者队伍,充分发挥专业社会工作者链接资源、优化服务的作用。

(六)加大基本公共服务宣传引导力度。加强宣传引导和理念传播,建立健全公众参与机制,引导全社会关心、支持和参与基本公共服务体系建设。积极宣传推进基本公共服务标准化、均等化典型案例,发挥示范带动效应,广泛凝聚社会共识,形成推动基本公共服务规划实施的强大合力。

上海市人民政府关于深入推进 爱国卫生运动的实施意见

(2021年5月29日)

沪府发〔2021〕6号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为深入贯彻习近平总书记关于爱国卫生工作的系列重要指示、批示精神,落实《国务院关于深入开展爱国卫生运动的意见》(国发〔2020〕15号),弘扬爱国卫生运动优良传统,现就深入推进爱国卫生运动提出实施意见如下:

一、明确指导思想、工作目标

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入落实习近平总书记考察上海重要讲话精神,践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,延续第九届全球健康促进大会《上海宣言》和百城市长《健康城市上海共识》精神,总结新冠肺炎疫情防控经验,坚持以人民健康为中心,预防为主、群防群控,丰富工作内涵,创新方式方法,突出问题和结果导向,推动爱国卫生运动从环境卫生治理向全面社会健康管理转变,把全生命周期健康管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节,满足市民高品质健康生活需求,增进群众民生福祉,减轻社会疾病负担,为打造全球健康城市奠定坚实基础。

(二)工作目标。健全政府主导、跨部门协作、全社会动员的爱国卫生群防群控机制。巩固国家卫生区全覆盖成果,完善公共卫生设施,提升城乡人居环境,深化健康城市建设,普及文明健康、绿色环保的生活方式,普遍形成爱祖国、讲卫生、树文明、重健康的浓厚氛围。建立健康影响评估制度和公共卫生环境评价机制,依托政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”平台,不断提升爱国卫生科学管理水平。到2025年,本市人均预期寿命继续保持发达国家水平,人均健康预期寿命 ≥ 71 岁;居民健康素养水平超过36%,成人吸烟率降至19%以下,继续保持全国领先;经常参加体育锻炼的人数达45%以上,人均体育场地面积达2.6平方米,市民体质达标率不低于96%;环境空气质量优良率稳定在85%左右,生活

垃圾回收利用率达 45%以上,农村生活污水处理率达 90%以上,病媒生物密度控制水平达到国家标准 C 级以上。

二、实现工作体系健全化

(三)加强爱国卫生运动委员会组织建设。各级爱国卫生运动委员会负责统一领导、统筹协调有关部门、单位及社会各界广泛开展爱国卫生运动。各级爱国卫生运动委员会成员单位要指导做好本系统、本行业、本单位爱国卫生组织机构建设和人员配备,按照分工认真履职。健全各级爱国卫生运动委员会工作制度和议事规则,建立履职情况通报制度。

(四)完善爱国卫生工作架构。完善市、区、街镇三级管理架构,健全市、区、街镇、村居、楼组五级工作网络。加强各级爱国卫生运动委员会办公室(以下简称“爱卫办”)机构和能力建设,市、区爱卫办设在同级卫生健康委,街镇爱卫办设置在街道办事处或镇政府。各级爱卫办要配备专兼职人员,落实工作力量,承担健康城镇建设、卫生城镇创建、健康教育和促进、公共场所控烟、病媒生物防制、血防巩固监测等任务。建立健全市、区两级爱国卫生与健康促进技术指导机构,加强能力建设。完善机关、企事业单位、村居爱卫组织机构,建立专兼职爱国卫生人员队伍,筑牢基层网底。支持社会组织、专业社工和志愿者参与爱国卫生工作。

三、实现健康环境全域化

(五)推进健康融入城市规划。将健康元素作为城市各项规划的重要内容,融入城市建设、管理、安全、服务等领域。完善健康服务设施规划布局 and 标准,重点推进无障碍设施和城市慢行系统建设。推动健康融入所有政策,建立健康影响评估制度,成立市、区两级专家委员会,对重大民生政策、规划项目和建设工程开展健康影响评估。

(六)加强公共卫生环境建设。加大大气污染防治力度。保障饮用水水源地安全,提升供水安全水平,完善污水处理系统。推进二次供水、现制现售水卫生规范化管理,全面实施生活饮用水扫码知卫生。实现原生生活垃圾“零填埋”,加快促进固废和生活垃圾减量化。优化农村垃圾“户投、村收、镇运、区处”体系,确保有效收集和无害化处置。推进“厕所革命”,提升城乡公厕、农村户厕建设和养护水平。

(七)提升公共卫生环境管理。建立公共卫生环境评价指标体系和监督管理机制,定期评价并向社会公布评价结果,促进防病环境改善。完善超大城市病媒生物防制精细化管理工作体系,依托“一网统管”平台,建设监测、预警、排查、舆情、处置为一体的病媒生物防制常态化管理机制。进一步提升单位主体责任意识,强化重点场所主要病媒生物监测和季节性集中控制行动。建立市、区、街镇三级病媒生物应急处置储备制度,强化应急处置和能力建设。推行病媒生物防制服务机构服务质量评价。

(八)推进社会卫生整治。健全“爱国卫生月”“爱国卫生集中行动周”“爱国卫生义务劳动日”制度,解决重点场所、薄弱环节“脏、乱、差”问题,补齐公共卫生环境短板。推进农贸市场合理布局 and 标准化建设管理,推出卫生技术指南,逐步取消市场活禽交易,维护市场及周边环境卫生。加强食品生产经营单位监管,推进“互联网+明厨亮灶”。街镇对辖区内居村、企事业单位等定期开展检查,督促落实卫生管理工作。完善违反卫生法律法规行为发现和查处工作机制,将无证经营公共场所、无证行医整治纳入街镇综合治理。

(九)完善健康支持性环境。加强资源整合,推进体医、体绿融合与体教、医养结合。加强城市绿道、健身步道建设,完善“一江一河”岸线健康设施,推进 AED(自动体外除颤仪)配置。完善体育场馆、公园广场、市民健康促进中心、健身活动中心、文体活动中心、智慧健康驿站、健康教育咨询点、母婴设施等场所设施建设,提升健康资源可及性和利用率。鼓励学校、单位体育场地和健身设施向公众开放。

四、实现健康生活普及化

(十)普及健康科普知识。建立完善健康科普“两库、一机制”,设立专家库和资源库,完善信息发布审核与监测通报机制。发挥卫生(含中医药)、教育、体育、科研等专业机构和人员在健康科普中的重要作用。开展“文明健康 有你有我”公益宣传,继续向居民发放健康知识读本和实用健康工具。将生命教育和健康教育纳入幼儿园和中小学教育课程,把传染病和常见病预防、卫生应急、伤害防范、健康生活、心理调适等纳入中小学生综合素质评价和学校、教师评估内容。完善学校健康教育资源共享平台和培训体系。鼓励相关单位、各类媒体开办健康科普节目,推动“互联网+精准健康科普”。加强社区健康教育和健康科普。

(十一)培育健康生活方式。延续疫情防控效应,倡导践行《上海市民健康公约》,消除卫生健康陋习,培育健康生活方式。实施国民营养计划,普及科学膳食知识,开展减油、减盐、减糖(以下简称“三减”)行动。鼓励食品生产经营企业提供低盐、低油、低糖、无糖食品,规范标注食品营养标签。推进在酒精、含糖饮料货架或者柜台上设置符合要求的健康警示标识。制定中小学校、幼托机构的膳食营养指南、标准。推广营养健康食堂(餐厅)建设,将“三减”知识等纳入食品生产经营从业人员培训。创建“文明餐厅”“健康餐厅”“健康食堂”,推广分餐制和公筷公勺使用。加强社会心理健康促进,完善心理疏导和危机干预机制,健全服务网络,建设“互联网+”心理健康服务平台。加强控烟宣传和执法,加快无烟环境建设,遏制“抽游烟”现象,设置标准化室外吸烟点,推进戒烟服务网络建设。完善全民健身公共服务和赛事体系,加强科学健身指导,推广社区健康师,推动国家体育锻炼达标测验常态化,建立全社会参与的运动促进健康模式。

(十二)践行绿色环保理念。积极开展生态环境保护宣传,践行绿色低碳生活。珍惜水、电等资源能源,树立爱粮节粮意识,拒绝“舌尖上的浪费”。推出“小手牵大手 养成好习惯”“厨余垃圾减量示范带头”等主题实践活动。推动替代和限制使用塑料产品,加快推进限制和禁止使用不可降解塑料袋、一次性餐具等,推行使用环保购物菜篮或环保袋,避免过度包装。

(十三)倡导城市健康文化。强化个人是自身健康第一责任人的理念,引导市民主动学习健康知识和技能,广泛开展同伴教育,将主动健康的理念传播到“朋友圈”。用健康理念和行为引领生活新风尚,将健康文化融入城市精神与品格。通过“随手拍”等公益活动,促进养成文明健康行为习惯。推进健康自我管理小组活动多元化发展,扩大社会覆盖面,强化社区卫生服务中心的指导作用,鼓励社区卫生干部、体育指导员、文体团队成员等支持、参与健康自我管理小组活动,确保活动人数持续增加。利用智慧健康驿站和可穿戴等物联网设备进行体征、体质监测和全程健康管理。

五、实现创建管理社会化

(十四)巩固深化卫生创建成果。加强卫生城镇创建技术指导和监督管理,通过行业监管、社会监督和暗访评价,实行卫生城镇动态管理,完善退出机制,整体提升城乡卫生健康环境水平。夯实基层卫生创建基础,积极开展卫生街道、卫生村居、卫生单位建设,完善卫生基础设施,落实卫生管理制度。鼓励村居委开展“卫生小区”“卫生楼组”等建设。

(十五)推进健康城市建设。推进“建设全球健康城市专项行动”,打响城市品牌。健全健康城市监测评价体系,开展健康促进、健康服务、健康环境、健康保障、健康产业及居民健康素养、健康状况的调查研究。开展健康城区、街镇、社区(村)创建,打造卫生区镇升级版。推进健康城区、健康街镇全覆盖,夯实健康城市建设基础。

(十六)加快健康园区建设。将健康融入科创、生产、服务等各类园区建设与管理,发挥园区主体作用,调动各方积极性,整合资源、优化布局,提升园区健康生态。建立健康膳食、运动健身、心理健康、职业危害干预等多维度的健康服务体系。培育一批示范健康园区、健康街区、健康商圈。

(十七)深化健康单位建设。把员工健康放在优先地位,形成健康职场文化。围绕职业人群健康需求,建立“文化引领、制度保证、效益优先、持续发展”的健康单位建设路径,降低疾病负担,推进可持续发展。完善健康单位(企业、学校、医院、机关等)建设标准,开展健康单位建设分级分类管理。加强功能社区健康管理与服务。

(十八)加强健康家庭建设。开展健康家庭推选活动,将健康家庭作为评选文明家庭、最美家庭等的基础条件,并完善健康家庭建设规范,推广使用家庭健康工具,推动形成崇尚健康和追求健康的家庭新风。构建以生育支持、婴幼儿养育、青少年发展、老人赡养、生殖健康、病残照料为主要内容的家庭健康发展政策框架。

六、推进健康治理科学化

(十九)加强爱国卫生法治建设。按法定程序推动制定本市爱国卫生和健康促进条例,明确政府责任和单位、市民义务,保障民众健康权益。加强爱国卫生执法力量。各级爱国卫生运动委员会成员单位要加强对相关法律法规实施情况的监督,依法推进城乡环境整治、公共卫生设施建设管理、单位卫生健康管理、文明健康行为培育。市爱国卫生运动委员会研究制定爱国卫生相关管理规范 and 标准。

(二十)创新社会动员机制。将爱国卫生作为基层治理的重要内容,与群众性精神文明创建活动有

机结合,发挥工会、共青团、妇联等群团组织作用。村居委会要指导业委会、物业服务企业协调家庭医生、计生专干、专业社工、志愿者等参与爱国卫生,并把爱国卫生内容纳入村规民约、居民公约。建立居民健康积分制等激励机制,鼓励居民参与环境整治、健康促进和健康公益等活动。完善社会力量参与机制,通过购买服务等方式,支持社会组织参与。

(二十一)加强专业技术支撑。加强学科建设,开展跨学科合作,培养集公共卫生、社会治理、健康传播专业于一体的爱国卫生复合型人才。鼓励高校设置并加强爱国卫生相关专业的学科建设。开展政策理论研究,制定市、区爱国卫生三年行动计划。

(二十二)提升信息化程度。适应超大城市运行管理精细化、数字化和可视化趋势,创新管理方式,构建爱国卫生日常管理、公共服务、社会参与和绩效评估信息管理系统。借助网格化管理,依托大数据、人工智能等新技术、新方法,开展精准化健康管理,提升爱国卫生管理水平和服务效能。

七、加强组织保障

(二十三)加强组织领导。把爱国卫生相关工作列入政府重要议事日程,纳入各级政府绩效考核范围。由市爱国卫生运动委员会制定本实施意见任务分工方案。及时总结和推广典型经验和做法,建立定期通报机制,健全爱国卫生激励体系。对工作突出、成效明显的单位和个人,给予通报表扬;对做出突出贡献的单位和个人,按照有关规定给予表彰;对措施不力、工作滑坡的单位和个人,给予批评并督促整改。

(二十四)加强工作保障。各级政府要加大投入力度,确保爱国卫生工作各项经费。在基本公共卫生服务经费中,落实爱国卫生服务费用,保障爱国卫生和健康促进宣传、环境卫生整治、病媒生物防治和居民健康素养提升等工作开展。优化爱国卫生队伍人才结构,提高爱国卫生工作人员专业能力,建立健全专业化培训体系,提高统筹谋划、协调动员、科学管理等能力水平。

(二十五)加强宣传引导。各级各类新闻媒体包括互联网、移动客户端等新媒体要积极主动开展全方位、多层次的宣传,凝聚全社会共识,动员群众广泛参与。要畅通监督渠道,及时回应社会关切,不断提高群众满意度和获得感。

(二十六)加强交流合作。推进长三角爱国卫生与健康促进一体化建设。积极参与全球卫生治理,推进世界卫生组织健康城市合作中心建设,加强与国际组织、各国的交流合作,积极参与卫生健康领域国际标准、规范、指南的研制,讲好上海故事,向世界展示“全民参与、社会共治”爱国卫生运动和健康上海的形象。

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 老龄事业发展“十四五”规划》的通知

(2021年6月3日)

沪府办发〔2021〕3号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

《上海市老龄事业发展“十四五”规划》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

上海市老龄事业发展“十四五”规划

人口老龄化是社会发展的趋势,对经济社会全局、城市综合实力和国际竞争力具有深远影响。为深入贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略,全面落实习近平总书记关于加强老龄工作的重要讲话和指示精神,根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《上海市

国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《上海市老年人权益保障条例》《上海市养老服务条例》《“健康上海 2030”规划纲要》等，制定本规划。

一、发展基础

“十三五”期间，上海市坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，立足社会主义现代化国际大都市城市目标定位和人口老龄化发展趋势，围绕在更大范围、更高水平上实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐的总目标，深化改革创新、强化政策支持、完善体制机制、加快设施建设、巩固基层基础，老龄事业发展“十三五”规划确定的目标任务全面完成，为本市老龄事业发展奠定了更加坚实的基础。

(一)老龄事业发展制度体系进一步健全。老龄事业相关的法规、规章和政策、标准不断完善，“放管服”改革持续推进，行业管理机制不断健全。修订发布《上海市老年人权益保障条例》，发布《上海市养老服务条例》，出台《上海市老年医疗护理服务体系发展“十三五”规划》等文件，老龄事业发展顶层设计进一步加强。印发《上海市长期护理保险试点办法》《上海市深化养老服务实施方案(2019—2022)》《关于全面推进本市医养结合发展的若干意见》《关于推进本市“十三五”期间养老服务设施建设的实施意见》《关于加快推进本市养老护理人员队伍建设的实施意见》等系列文件，相关制度稳步推进落实。进一步完善上海老龄事业发展监测统计制度。推进实施企业登记便利化、市场主体降本增效、养老服务品牌培育促进等政策措施，市场主体积极性进一步增强。

(二)老年社会保障能力不断增强。城乡居民基本养老保险基础养老金和城镇职工养老保险基本养老金更好地体现多缴多得、长缴多得，基本养老保险跨省市转移接续进一步细化规范，小城镇养老保险整体纳入城镇职工养老保险稳妥实施，养老保险制度实现全覆盖，城镇职工养老保险参保人数 1616.67 万人，比“十二五”末提高 14.5%。稳步提高基本养老金水平，城镇职工养老保险企业退休人员月平均养老金 4321 元，比“十二五”末提高 1004 元。实现城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度整合，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。创新推进个人税收递延型商业养老保险、长期护理保险、住房反向抵押养老保险、商业健康保险个人所得税等试点。2018 年，长期护理保险试点在全市推开，仅 2020 年就完成老年照护统一需求评估 34.4 万余人次，惠及老年人达 42.7 万人。老年综合津贴自 2016 年 5 月实施以来，全市共发放老年综合津贴 257 亿元，累计 426 万人享受老年综合津贴。

(三)社会养老服务体系加快建设。涵盖养老服务供给、服务保障、政策支撑、需求评估和行业监管的“五位一体”社会养老体系建设持续推进。全市共有养老床位 15.7 万张，较“十二五”末增长 24.6%。在中心城区大力推进社区嵌入式养老，累计建成 320 家“枢纽型”社区综合为老服务中心、758 家老年人日间服务中心、1232 个老年助餐服务场所、6223 家标准化老年活动室，259 家社区养老服务组织为老年人提供居家上门照护服务，完成 5000 户困难老年人家庭适老化改造。在农村地区因地制宜推广互助式养老，全面构建镇有“院”、片有“所”、村有“点”的服务网络，完成 133 家薄弱养老机构改造，通过盘活闲置宅基地、回租村民空置房源探索建设了一批农村就近照护为老服务场所，“十三五”期间累计建成 2544 家示范睦邻点。累计完成 4999 张认知障碍照护床位改造，启动 77 个老年认知障碍友好社区试点。推出养老顾问制度、智慧养老服务平台、养老机构等级评定与服务质量日常监测机制。开展养老护理、健康照护培训 12.9 万人次，为老服务人员专业化水平进一步提升。

(四)老年医疗卫生事业蓬勃发展。启动建设市老年医学中心，全市 331 家社区卫生服务中心(含分中心)、745 个社区卫生服务站、1179 个村卫生室已形成较为完善的基层健康服务网络，优先满足老年人的医疗服务需求。全市家庭病床数近 8 万张，开展上门诊疗近 80 万次，老年患者约占服务总量的九成。全面推进医养结合，150 张以上床位养老机构按规定均设置了医疗机构，全市 729 家养老机构中已有 317 家(占 43.5%)设置了各种类型的医疗机构。社区综合为老服务中心普遍设有社区卫生站或护理站。推进老年护理床位建设，全市老年护理床位达 8 万余张。开展全国安宁疗护服务试点，在全市社区卫生服务中心实现安宁疗护服务全覆盖。稳步扩大家庭医生签约覆盖面，全市家庭医生“1+1+1”累计签约 60 岁以上老人超过 400 万人。

(五)老年友好型社会加快建设。依据上海地方标准《老年友好城市建设导则》和《老年宜居社区建设细则》，结合城市更新，开展城市环境友好建设和居家适老化改造工程。多方联动宣传普及涉老政策，丰富科普产品，广泛开展“敬老月”“老年节”“法律进社区”“乐龄申城·五心行动”等品牌活动，积极营造

尊老敬老爱老的文明风尚。开展无障碍环境市区镇村创建,推进新建房屋、重大工程、公共场所无障碍设施建设,推进住宅小区电梯改造,方便老年人生活。强化涉老产品抽检、养老服务食品安全监管,推进整治“保健”市场乱象,推动老年人消费纠纷快速解决,有力打击侵害老年人权益各类违法犯罪活动,切实维护老年人合法权益,不断增强老年消费群体的安全感、获得感和幸福感。继续开展“老伙伴”计划、“老吾老”计划等家庭支持项目,每年由4万多名低龄老年人为约20万名高龄独居老年人提供日常关爱服务。实行“全市通办”、上门服务、社会团体联动等措施,对老年人申请法律援助实现应援尽援。持续扩大老年教育资源供给,新增老年教育社会学习点326个,每年在各级各类老年教育机构课堂学习的老年学员近100万人次。

二、面临形势

“十四五”期间,要顺应形势变化和群众要求,推进老龄事业高质量发展。

(一)国家和城市发展战略为老龄事业发展带来新机遇。党中央、国务院就积极应对人口老龄化作出了一系列重大决策部署,为积极应对人口老龄化提供了重要的目标指向。积极应对人口老龄化、健康中国等国家战略,为老龄事业发展提供了坚实的改革创新制度保障。推进实施长三角一体化发展国家战略,不断推动老龄事业资源跨区域配置,为养老服务和老龄产业发展提供了新的空间。不断增强的城市经济实力,为应对人口老龄化、完善社会保障制度等提供了较强的经济基础和物质保障。老年人收入水平稳步增长、消费能力日益提升,正逐步成为促进老龄产业升级的新亮点。

(二)老年人口总量与结构持续变化深刻影响全市经济社会发展格局。上海是我国最早进入人口老龄化社会的城市,也是我国人口老龄化程度最高的城市。积极应对人口老龄化已经成为一项长期性战略任务,老龄事业发展融入经济社会发展全局的趋势特别明显。老年人口规模持续扩大,老年人口数量占总人口比重逐年上升。2020年,全市常住人口中,60岁及以上老年人口数量为581.55万、占23.4%;全市户籍人口中,60岁及以上老年人口数量为533.49万、占36.1%。预计到2025年,全市60岁及以上常住和户籍老年人口分别将超过680万和570万。“十四五”期间,高龄化趋势将越发明显,预计户籍人口中80岁及以上老年人口数量将从目前的81.98万增长到近86万。人口老龄化与少子高龄化、家庭规模小型化、纯老化等趋势交织共存,2020年全市独居老年人数、纯老家庭老年人数已分别达到30.52万和157.79万,预计“十四五”期间仍将持续增长,社会与家庭负担不断加重,对养老保险、医疗保障、养老服务和健康服务等需求持续增加。与此同时,劳动年龄人口数量持续下降,青壮年劳动力供给逐步减少。2020年,全市65岁及以上户籍老年人口抚养系数为40.9%,近十年均高于全国平均水平。“十四五”时期是积极应对人口老龄化重要的过渡期和宝贵的窗口期,要为未来人口高龄化高峰期的到来提前做好部署。

(三)科技革命和产业变革推动老龄事业发展深刻转型。当前,5G、人工智能、大数据、物联网等信息技术快速发展,特别是在线教育、互联网医疗、智慧养老等发展提速,为应对人口老龄化提供新的更好手段的同时,也深刻改变着老龄事业发展的路径和模式。科技创新和新材料等产业发展,极大地丰富和改善了老龄产品的供给结构和发展质量。智慧养老有望重塑养老服务市场模式和发展格局。现代医学特别是老年医学科技的快速发展,极大地促进了老年人活得更长、活得更好。要主动顺应老龄事业智能化、创新加速化等趋势,加快为老服务体系重塑和老龄产业发展变革。

(四)老龄事业领域主要矛盾的新变化对改革发展提出新需求。新发展阶段老龄事业发展主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“五位一体”养老服务体系基本形成,但面向居家养老和社区养老为主格局的保障体系仍不健全,养老服务供给的质量、布局和效率与需求日益多元化的矛盾凸显。城乡发展不均衡的矛盾仍然比较突出,养老床位中心城区“一床难求”与远郊地区部分空置现象并存,农村留守老年人的生活照料、健康管理、精神慰藉等方面存在的问题不容忽视。城市适老设施存在较大缺口和短板,相关建设规划标准有所滞后,与老龄化程度持续提高不相适应。养老队伍建设与养老服务需求存在较大差距,老年人精神文化生活有待进一步丰富,高龄、失能、纯老家庭老年人的养老服务问题仍是民生痛点。老龄产业发展与老年人多层次、多样化需求不相匹配,异地康养模式有待破题。老龄工作体制机制不够完善,基层老龄工作机构力量薄弱,部门协同机制尚未完全形成。

三、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，落实新发展阶段积极应对人口老龄化工作要求，促进老龄事业发展与“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念相融合、与国家和城市发展战略相契合、与经济社会发展水平相适应，把提升便利性、获得感、幸福感和安全感作为推进老龄事业发展的重要标准，坚持新发展理念，按照高质量发展要求，系统化构建新发展阶段养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，持续推动共建共融共享的老年友好型社会建设，大力推进居家社区机构相协调、医养康养相结合，不断提升老年人生活品质和生命质量，最大程度激发老年人活力，在更大范围、更高水平上实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐，推动实现老龄社会治理体系和治理能力现代化，为加快建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市作出更大贡献。

（二）基本原则

1.坚持政府主导、多元参与。坚持党对应对人口老龄化工作的全面领导，发挥政府主导作用，构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，巩固家庭养老的基础地位。引导社会广泛参与，充分激发市场和全社会的活力。

2.坚持共建共享、融合发展。尊重老年人的社会主体地位，建立健全社会共建共治共享机制，确保全体老年人依法共享发展成果，实现不分年龄、人人共建共享。同时，促进养老、健康、文化、旅游、体育、教育、金融、地产等深度融合发展。

3.坚持科技赋能、创新发展。把科技创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，加快养老服务业的技术创新、模式创新、业态创新和产品创新，着力推进养老领域数字化赋能及服务与管理流程再造，提升老龄工作的信息化、科学化水平。

4.坚持突出重点、协调发展。着力保基本、兜底线、补短板、调结构，养老基本公共服务实现“应保尽保”，服务好、关爱好独居、高龄等重点老年人，提升失能失智老人照护水平，更加突出五个新城优质资源的集聚辐射、更加重视对城郊结合部、郊区薄弱地区的倾斜扶持，促进老龄事业发展和养老体系建设城乡协调、区域协调、事业产业协调。

（三）总体目标

以国家积极应对人口老龄化战略为统领，持续推进老年友好型社会建设。到2025年，建立与上海经济社会发展水平相适应、与人口老龄化进程相匹配的老龄事业发展体系，为老服务和产品供给更加丰富优质，人才和科技支撑更加坚实有力，老年友好城市建设卓有成效，在着力健全老年社会保障体系、养老服务体系、老年健康服务体系“三大基石”基础上，持续夯实积极老龄化“健康、参与、保障”三个支柱，在“三化两高”上取得新突破。

——积极老龄化。把人口老龄化过程看作是一个正面的、有活力的过程，进一步推进学习型社会建设，丰富老年健身、赛事活动，提高基本公共文化服务的覆盖面和适用性，创造更多条件让老年人能积极、持续参与经济、社会和文化生活，老年人物质文化需求、个人尊严、价值实现等全方位保障不断健全，老年人社会参与意识、参与度和贡献度明显提高。

——健康老龄化。着眼于提升老年人身体、心理、社会参与等不同层面的健康需求，进一步加强老年人健康管理，为老年人提供公平、可及、适宜、连续、优质的健康服务，健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等老年健康服务制度与供给不断丰富完善，医养康养结合服务深入推进，在人均预期寿命提高的同时健康预期寿命逐步提高，老年人生命质量显著改善，健康、活力老年人口不断增加。

——幸福老龄化。着眼于让人们自信活跃地迈入老年，围绕安养、乐活、善终三大主题，在全社会大力提倡尊敬老人、关爱老人、赡养老人，创新身心双养、内外皆养的养老理念，加快构建增进代际和谐、增强社会连接、消除数字隔阂的亲老龄社会，着力打造实现知识、情感等需求，发挥能力、智慧和才干，激发积极性、能动性和创造性的老年社会平台和获得体系，外安其身、内安其心的“老有所安”老年人逐步增多，老年人的社区归属感、价值认同感、心理获得感和身心幸福感逐步增强。

——促进老龄事业和产业高质量发展。着眼于满足人民群众多层次多样化养老服务需求，不断增强养老机构运营管理与市场竞争能力，能引领行业发展的各类骨干型企业逐渐增多，为老服务规范化、

专业化、职业化、智能化水平持续提升,服务老龄事业高质量发展的人才和科技支撑不断强化,老龄事业和老龄产业双轮驱动、高质量融合发展态势日益显现。

——服务老年群体高品质生活。顺应百姓生活水平不断提升的趋势,着眼于确保全体市民都有高品质老年期生活的目标,不断提高养老服务机构管理能力和服务品质,不断丰富老年人文娱活动和精神文化生活,不断完善老年宜居颐养环境建设,老年人生活质量全面提升,老年人日益增长的美好生活需求不断得到满足,更多的老年人能够“快乐地生活、健康地长寿、优雅地老去”。

(四)规划指标

类别	序号	指标	2025年	指标类型	牵头单位
社会保障	1	职保退休人员基本养老金和城乡居民养老保险基础养老金	稳定增长	预期性	市人力资源社会保障局
	2	重度失能老人长期照护服务保障覆盖范围	应保尽保	约束性	市医保局 市民政局 市卫生健康委
养老服务	3	全市养老床位总数(万张)	≥17.8	约束性	市民政局
	4	老年认知障碍照护床位(万张)	1.5	预期性	市民政局
	5	养老机构护理型床位占比(%)	≥60	约束性	市民政局
	6	街镇养老综合体总量(家)	500	预期性	市民政局
	7	养老护理员持等级证率(%)	80	预期性	市民政局
健康服务	8	参加自我管理小组的老年人数(万人)	80	预期性	市卫生健康委
	9	老年人健康管理率(%)	≥72	约束性	市卫生健康委
	10	家庭病床总建床数占常住人口比例(‰)	3	预期性	市卫生健康委
	11	二级及以上综合医院、中医医院、中西医结合医院设立老年医学科的比例(%)	90	预期性	市卫生健康委
	12	65岁以上轻度认知障碍(MCI)风险人群服务管理率(%)	≥40	约束性	市卫生健康委
精神文化生活	13	新增老年教育机构(所)	20	预期性	市教委
	14	街镇老年学校优质校(个)	70	预期性	市教委
	15	老年教育社会学习点(个)	600	预期性	市教委
	16	长者运动健康之家新增数(家)	100	预期性	市民政局 市体育局
	17	公共体育场馆、社区体育设施向公众每周开放时间(小时)	≥56	预期性	市体育局
	18	文化馆、社区文化活动中心每周向公众开放时间(小时)	≥60	约束性	市文化旅游局
社会参与	19	上海志愿者网注册60岁以上老年志愿者人数(万人)	200	预期性	市精神文明办
	20	持公益护照老年志愿者年平均服务时间(万小时)	500	预期性	市民政局
老龄产业	21	康复辅助器具社区租赁服务点街镇覆盖率(%)	100	预期性	市民政局

类别	序号	指标	2025年	指标类型	牵头单位
宜居环境	22	公共服务类移动互联网应用适老化和信息无障碍改造率(%)	100	约束性	市经济信息化委
	23	新建轨道线路无障碍设施覆盖率(%)	100	预期性	市交通委
	24	完成居室环境适老化改造户数(万户)	2.5	预期性	市民政局

四、主要任务

(一) 夯实社会财富储备,着力健全完善更加公平、更可持续、结构合理的老年社会保障体系

1.完善老有所养的养老保险体系。加快建立健全覆盖全面、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次养老保险体系。稳步提高城镇职工养老保险和城乡居民养老保险养老待遇水平,完善城镇职工养老保险养老金调整机制,持续拓宽职业年金和企业年金覆盖面,大力发展个人储蓄型养老保险和商业养老保险等第三支柱养老保险,健全多层次养老保险制度体系。鼓励发展养老普惠金融,创新发展特色老年金融服务,探索实践存房养老、住房反向抵押等以房养老模式,鼓励基金公司扩大养老目标基金管理规模。

2.健全老有所医的医疗保障制度体系。建立健全以基本医疗保险为主体,医疗救助为托底,补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的多层次医疗保障制度体系。推进法定医疗保障制度更加成熟定型,完善重特大疾病医疗保险和救助制度,稳步提高医疗保障水平,巩固扩大异地就医结算范围,支持各类补充医疗保险发展。健全稳健可持续的筹资运行机制,加强基金运行管理。逐步扩大老年人常用药品和医疗康复项目的基本医疗保险支付范围,完善慢性病患者长处方机制。支持商业健康保险发展,鼓励商业保险机构开发提供包括医疗、康复、照护等多领域的综合性健康保险产品和服务。

3.完善弱有所扶的社会福利和社会救助体系。全面构建以扶老、助残、济困为重点,符合实际、精准识别、支持家庭发展的社会福利制度体系。深化老年综合津贴制度,逐步提高老年人社会福利水平。充分发挥社会救助的“兜底线”作用,加大对符合条件的经济困难的高龄、独居、失能、重点优抚对象、计划生育特殊困难家庭中老年人的救助力度。完善计划生育家庭奖励扶助政策。将政府购买养老服务与满足老年人基本养老服务需求相结合,重点安排与老年人生活照料、康复护理等密切相关项目,优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄、残疾等老年人需求。

4.建立满足多元需求的长期照护保障制度。优化长期护理保险试点政策体系和配套支撑体系,完善需求评估机制,规范护理服务供给,强化基金监管。根据国家要求和本市发展实际,研究建立体现个人、社会、政府多方责任的多渠道筹资机制,不断完善保障对象和支付范围,优化长期护理保险支付机制。支持推进商业保险公司参与长期护理保险经办服务。鼓励保险机构开发商业长期护理保险产品,满足不同人群的参保需要。充分发挥长期护理保险制度对于建立长期照护体系、促进疾病诊疗、医疗护理、生活照料等服务的有机衔接和有序转介作用,力争在“十四五”期间,基本形成更适应本市经济发展水平和人口老龄化发展趋势的长期护理保险制度。完善养老服务补贴制度与长期护理保险制度的衔接机制。

(二) 优化养老服务,着力构建更加充分、更加均衡、优质精准的养老服务体系

5.加强养老服务设施供给。推动全覆盖、成体系、均衡化的养老服务设施建设。合理规划养老服务设施空间布局,充分利用存量企业厂房、办公用房、商业设施、培训疗养机构和其他社会资源改建为养老服务设施。重点建设枢纽型养老综合体和家门口服务站点,完善社区养老服务设施骨干网,打造社区“养老服务联合体”。加大全市养老床位建设统筹力度,在郊区五大新城建设中,布局基于服务全市域范围的养老床位。推动床位功能结构优化,聚焦失能、认知障碍老年人照护需求,重点发展护理型床位和认知障碍照护床位,在中心城区探索发展连续、稳定、专业的家庭照护床位。在保有一定数量政府投资建设的保基本床位基础上,支持和鼓励社会力量投资设置普惠型和护理型床位。探索跨行政区养老新模式,支持老年人根据个性化需求自主选择养老机构。将农村养老服务设施和服务纳入乡村振兴规划,支持利用农村宅基地或闲置集体建设用地,进一步完善镇有“院”、片有“所”、村有“室”、组有“点”的设施网络。

6.丰富养老服务内涵。健全符合超大城市特点的,居家为基础,社区为依托,机构充分发展,居家社区相协调,医养康养相结合的养老服务体系。在中心城区和城镇化地区,大力发展社区嵌入式养老服务,推广居家、社区、机构融合发展的综合照护服务模式。持续推进老年认知障碍友好社区试点,实现街镇全覆盖。支持家庭承担养老功能,推进志愿关爱服务、家庭照护者培训、“喘息服务”、辅具推广服务、“时间银行”等项目。对计划生育特殊家庭、无子女、高龄、独居老年人定期开展巡访,实现全覆盖。深化养老顾问服务,健全覆盖城乡社区的服务网络,探索养老顾问的社会化发展。促进农村养老服务提质升级,以农村互助性养老为基础,逐步提高专业服务水平,推动养老服务与乡村旅游、绿色农产品开发等融合发展。

7.优化养老服务发展环境。贯彻《上海市养老服务条例》,制定相关配套政策措施。制定并公布本市基本养老服务清单,明确基本养老服务的项目和具体内容。健全养老服务综合监管制度,完善养老机构等级评定、日常质量监测、信用分级等科学评价机制。推进养老机构入院分级评估以及养老服务标准化建设,加强养老服务行业消防、食品、卫生等安全底线管控。深化公办养老机构改革,建立科学合理的公办养老机构价格形成机制,加强养老机构“保基本”床位统筹利用,大力推进养老服务机构公建民营。营造公平开放的政策环境,鼓励各类主体参与养老服务,对提供基本养老服务的企业和社会服务机构给予同等的床位建设、机构运营等补贴支持。完善财政补贴机制,推动养老服务领域补贴制度实现“补供方”与“补需方”的有机结合。依托政务服务“一网通办”平台及智慧养老服务平台,整合部门职能、优化业务流程,深入推进“一网办、一窗办、一次办”。

(三)推进健康上海建设,着力打造更加便捷、更高品质、综合连续的老年健康服务体系

8.普及健康生活方式。坚持以人民健康为中心,坚持预防为主,推行健康生活方式,减少疾病发生,提高老年人健康水平。建立健全部门分工协作、全社会共同参与的健康促进与教育体系,拓展健康教育渠道,加强健康教育传播资料库建设。开设和规范各类广播电视等健康栏目,发挥新媒体传播优势,规范健康资讯传播。开展普及健康生活方式行动,强化健康生活方式指导,普及健康文化、健康养老等理念,开展“三减三健”等专项行动,实施老年人群营养健康行动,强化老年心理健康科普。倡导科学健身,推广中医传统运动项目,建立完善老年人运动处方库,制定实施老年人体质健康干预计划,加强体医融合和非医疗健康干预,形成体医融合的健康管理和服务模式。加强老年人健康素养和生活方式监测,推进健康自我管理小组建设,倡导“每个人是自己健康第一责任人”的理念。

9.完善健康服务设施。推动二级及以上综合医院、中医医院、中西医结合医院开设老年医学科,形成以市老年医学中心为引领、综合医院老年医学科为骨干、基层医疗卫生机构为基础、相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。加强市级医学中心、区域性医疗中心康复医学科建设,加强老年护理床位建设,鼓励符合条件的医疗机构转型为康复专科医院或护理院,推动社区卫生服务中心老年护理床位设置和具有康复功能床位建设,鼓励社会资本兴办老年康复医院和老年护理机构,形成设施完善、转介有序的老年康复和护理服务网络。推进新一轮社区卫生服务机构标准化建设,每个新建社区卫生服务中心床位不少于100张。聚焦社区卫生服务中心“健康管理中心”“康复中心”“护理中心”建设,推动建设“社区医院”,提升“全专结合”“医防融合”服务能力,全面夯实“家门口”老年健康服务平台。建立健全主体多元、形式多样、标准规范的安宁疗护服务体系,形成以社区卫生服务中心为重点,机构和居家服务相结合的安宁疗护服务网络。推进“长者运动健康之家”建设。充分发挥智慧健康驿站功能作用,整合社会资源,提供主体多元、丰富多彩的健康管理服务。

10.优化健康服务供给。加强老年人健康管理服务。建立整合型老年医疗卫生服务体系,健全“预防—治疗—康复—护理—长期照护—安宁疗护”服务链。实施慢性病综合防控战略,开展对老年人退行性疾病和视觉、口腔、骨骼等常见疾病的早发现、早干预、早治疗等“三早”健康服务。推进心理健康服务体系建设和规范化管理,开展认知障碍、抑郁等老年人常见精神障碍的预防、早期识别与干预。规范做好老年人群重点传染病的防治,加强老年人疫苗接种服务。优化疾病诊治模式,推动老年医疗服务从以疾病为中心的单一病种模式向以患者为中心的多病共治模式转变。在对老年人签约基本覆盖基础上,做实做优家庭医生签约服务,完善老年人健康档案,加强动态管理。加强社区居家康复和护理服务,推进“互联网+护理”“互联网+医疗”“互联网+家庭医生”等服务模式应用于老年健康服务。普及安宁疗护文化理念,提升安宁疗护服务能力,形成高效的机构与机构、居家与机构转介机制,整合社会资源协同推

进安宁疗护服务发展,改善临终患者生存质量,提升临终患者生命尊严。发挥中医药在治未病、慢性病管理、疾病治疗、康复、安宁疗护等方面的独特作用,为老年人提供中西医结合的健康服务。

11.深化医养结合模式。建立健全覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。推动养老机构和医疗卫生机构建设的项目衔接和审批合作,鼓励养老机构设置护理院、护理中心、康复医疗中心等医疗机构,支持社会力量通过市场化运作方式举办医养结合机构。鼓励养老机构与医疗卫生机构开展多种形式的协议合作,支持有条件的医疗机构按规定提供养老服务,鼓励执业医师到养老机构设置的医疗机构多点执业。将社区卫生服务中心打造成医养结合重要平台,推进社区综合为老服务中心医养结合功能建设,推动社区卫生服务中心(分中心)、服务站、村卫生室与养老机构、社区托养机构、社区综合为老服务中心、社区文化活动中心等设施同址或邻近设置。加强家庭病床服务,提高基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门医疗服务的能力。

(四)提振银发经济,着力推进老龄产业优质化、集群化、创新式发展

12.推动老龄产业高质量供给。坚持老龄事业和老龄产业双轮驱动,推动养老产业与其他产业融合发展,多渠道、宽领域扩大适老产品和服务供给。把老龄产业纳入经济社会发展总体规划,定期公布相关扶持政策措施清单和投资指南。优化老龄产业市场竞争环境,建立健全老龄产业相关产品和服务的标准规范。提升融资能力,加强财税支持,加大对养老服务、智慧养老、生物医药等企业和项目的支持。大力发展辅具用品产业,加快发展老年人服装服饰、日用辅助产品、生活护理产品、康复训练及健康促进辅具等老年用品产业,培育一批“专精特新”小巨人企业。夯实老年用品产业发展基础,提高产业创新能力,提升质量保障水平,推动智能产品应用。发展一批养老产品和服务特色街区、园区,鼓励服务机构专业化、连锁化、品牌化发展。支持新城引进或培育一批社会化养老机构和连锁品牌。

13.激活老年产品市场需求。倡导健康、科学的养老理念,通过适度补贴等方式,引导有条件的老年人购买或租赁适宜的专业服务和辅具用品。在符合公平竞争相关标准前提下,建立本市老年用品目录,促进优质产品应用推广。加强对老年产品的宣传推介和消费引导,将“尊老敬老爱老助老”文化元素融入上海各类节庆活动,鼓励电商、零售企业线上线下联动,展示销售老年产品,形成品牌效应和消费热潮。依托中国国际进口博览会、上海国际养老辅具及康复医疗博览会等展会平台,持续举办中国老年福祉产品创意创新创业大赛,促进老龄产业相关产品和服务供需对接。搭建信息对接和应用平台,促进优质康复辅具等老年适用产品在社区、医疗机构和养老机构率先使用和推广。充分发挥家庭的支撑作用,倡导子女更多为老人消费,提升老年人生活品质。加快发展老年用品租赁市场,拓展租赁方式,推广康复辅具社区租赁,鼓励社会力量在新城打造集康复辅具展示体验、老年用品消费、老年教育文娱等一体的银发消费综合体。

14.推动老龄产业融合发展。创新和丰富养老服务产业新模式与新业态,拓展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型消费领域,深入推进医养康养结合。把老龄产业的发展融入到城市更新和乡村振兴之中,积极探索老龄化城市的微更新,倡导发展老年宜居产业,支持社会资本设计开发更多适合老年人居住的商业住宅产品。加强公共文化数字化服务,鼓励发展老年数字教育新业态,推进“互联网+老年教育”的融合创新发展,支持企业和各类社会组织通过网站、手机APP等平台,开发线上学习、互动交流等创新教育产品。促进老年旅游健康发展,鼓励旅游企业设计更多的一日游、半日游、短途游和康养游等适合老年人旅游产品,进一步提升老年旅游产品与服务品质。

(五)提升人力资源素质,着力构建总量有保证、素质有提升、参与更充分的老龄事业劳动力供给体系

15.构建老有所学的老年教育体系。全面推进学习型社会建设。推进老年素质教育,加强老年人政治思想教育。推动城乡老年教育均衡化发展,全面推进覆盖全市范围的老年教育“十五分钟学习圈”建设,将老年教育增量资源重点向郊区和农村地区倾斜。深化老年教育机构内涵建设,实施新一轮老年教育机构能力提升工程,形成一批街镇社区(老年)学校优质校,加强老年教育课程、教材、教学、评价研究,建立健全老年教育品牌建设机制,鼓励老年教育特色发展。加强老年教育师资队伍建设,构建分层分类的老年教育教师培训体系。支持高校、社会力量举办老年教育机构或参与老年教育服务,推进学教融合、养教结合,持续推进“养教结合学习点和示范学习点”建设。

16.营造老有所为的社会环境。倡导积极老龄化,顺应延迟退休年龄趋势,加强老年人再就业的专

业培训体系建设,积极搭建老年人才市场,建立老年人才信息库。鼓励老年人参与科学文化知识传播、专业技能传授、科技开发应用和咨询服务等活动,支持老年人依法从事经营和生产活动、兴办社会公益事业,充分调动老年人参与就业创业的积极性,有效挖掘开发老年人力资源。结合美丽乡村示范村、乡村振兴示范村建设及后期管护,优先安排当地老年农民“灵活就业”。依法保障老年人在劳动过程中的合法收入、安全和健康权益,加强老年人再就业的法律保障。鼓励老年人继续发挥经验、知识、技能方面的优势,对年轻劳动者实现“传帮带”,发挥老年人在关心教育下一代、维护社会治安、协助调解民间纠纷等工作中的重要作用。

17.打造高素质的为老服务队伍。加强老年健康服务人才培养,将老年医学、康复、护理人才作为急需紧缺人才纳入卫生健康人员培训规划,鼓励高等院校和职业院校开设养老服务、康复辅具及与老年人有关的临床、药学、护理、康复、营养、心理等专业和课程,鼓励社会力量参与联合办学。整合老年医学教育和科研资源,培养高水平研究型、应用型老年健康医学人才。加强养老护理员队伍建设,建立健全养老护理员培养措施、评价标准、晋升通道、薪酬体系、激励机制和管理系统。扩大养老护理员从业规模,加强养老护理员队伍建设相关政策的宣传推广,完善落实表彰激励和人才引进措施,提高养老护理员职业荣誉感,增强队伍稳定性。建立全市统一、可查询、可统计的养老护理员信息管理系统,加大对养老护理服务质量和过程监管力度,全面提升养老服务职业化、专业化、规范化水平。

(六)推动科技创新,着力强化积极应对人口老龄化的科技支撑

18.聚焦重点领域技术创新。发展劳动力替代及增强技术,加快服务机器人、康复机器人等智能设备在现代服务、养老陪护、医疗康复、教育娱乐、公共安全等领域的普及,加快对危险、繁重、环境恶劣等工作任务自动化、智能化、无人化技术创新。加强人体机能增强技术的研发及应用,发展机械外骨骼、视网膜植入、听觉增进装置、生物芯片及人机共融的智能服务机器人等智能产品,综合利用认知增强、体力增强等新技术装备,帮助有劳动意愿的老年人延长劳动年限,提升老年人劳动参与率。

19.推广智慧养老应用。充分利用区块链、云计算、大数据、物联网等新一代信息技术提供物联化、互联化、智能化的养老服务,布设互联感知的智慧养老设施,开发与智能设备、医疗设备对接的云边协同的物联网养老系统。制订完善智慧养老相关产品和服务标准,开展家庭、社区服务中心、养老机构等多种应用场景的试点,支持发展社区居家“虚拟养老院”,培育一批智慧养老应用示范基地、示范社区和示范品牌。推进上海市银发族大数据、老年健康服务信息管理等数据平台建设,鼓励各类企业开发集信息系统、专业服务、智慧养老产品于一体的综合服务平台。支持智能交互、智能操作、多机协作等关键技术研发,提升适老产品的智能水平。加强老年健康相关科学研究,支持老年健康相关技术和产品研发。

(七)建设老年友好型社会,着力打造尊老、敬老、爱老、助老的城市风景线

20.加强老年人权益保护。加强老年人权益保护法律法规的普法宣传教育,强化全社会维护老年人合法权益的法治观念。深入开展适合老年人的法治宣传教育活动,帮助老年人学法懂法用法,提高老年人守法意识和依法维权能力。加强安全常识宣传,提高老年人风险防范意识和能力。完善涉老案件调解、仲裁、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。做好老年人维权相关来信来访工作。扩大老年人法律援助范围,拓展基层服务网络,推进法律援助工作站向城市社区和农村延伸,方便老年人及时就近寻求法律援助,重点做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助和司法救助。探索建立老年社会监护制度,支持专业性的社会组织依法为有需要的老年人担任监护人或者提供相关服务。

21.提升家庭养老照护能力。制定支持子女赡养照顾老人的政策措施,鼓励成年子女与老年父母共同生活,强化子女赡养老人的职责,巩固和增强家庭养老功能。大力开展健康家庭建设,充分发挥家庭在支持和促进老年人健康方面的独特作用,鼓励和引导家庭成员学习康复、护理技能,提高家庭照护能力。鼓励各类社会资源为失能老年人家庭提供所需支持性“喘息服务”。推出家政赋能系列政策,构建多层次家政服务供给体系,继续加强家政从业人员的培训,推广家政从业人员持证上门服务,构建持证、用证、查证、验证及服务评价的上海家政生态,实现家政服务机构和家政从业人员可查询、可追溯、可评价的全过程追溯管理。

22.打造老年宜居颐养环境。开展智慧助老行动,研究开发适老化智能产品,推进互联网应用等智能化服务适老化及无障碍改造,引导帮助老年人融入信息化社会,完善日常生活中传统服务方式的兜底保障,进一步消除“数字鸿沟”。研究完善无障碍设施运行维护相关管理标准,稳步推进公共场所设施的

无障碍改造,建设一批老年友善医院、老年友好学校、老年友好超市等老年友好公共服务机构。制订完善适老化房屋建设和改造标准,探索“政府补贴一点、企业让利一点、家庭自负一点”的资金分担机制,引导困难、无子女、失能、高龄等老年人家庭实施适老化改造,支持将新城纳入居家环境适老化改造政策范围。以基层社区为重点推动体育设施均衡布局,继续推动公共体育设施向老年人公益性开放。鼓励建设年轻人、老年人融合居住的综合社区和长租公寓,打造代际融合、充满活力的长者社区。全面提升农村老年人居住环境,建设“美丽家园”。加强“尊老敬老爱老助老”宣传教育,倡导开展为老志愿服务活动,将老龄事业工作纳入文明创建工作内容,打造“尊老敬老爱老助老”的人性化城市。

23.丰富老有所乐的精神文化生活。将老年文体事业发展纳入社会建设总体目标,整合社区文体资源,扶持老年文体活动。继续完善公共文化设施全域网络,持续提升公共文化设施的服务效能,提供适宜老年人的公共文化服务。依托“我们的节日”主题活动和上海市市民文化节等,推出各类适合老年人参与的公共文化活动和文化服务,为老年人展示交流提供多样化舞台。鼓励和支持在养老服务机构设置公共文化区域,为老年人开展文化活动提供便利。鼓励老年人参与体育运动,依托老年人体育协会等组织举办本市老年人运动会和体育赛事,积极组队参加全国老年人体育比赛。增加广播、电视、出版物等媒体资源中适合老年人内容的比重,引导设立老年电视和老年广播专栏。

24.鼓励老年人参与社会发展。引导老年人树立终身发展理念,鼓励老年人主动参与学历教育、职业技能培训和各类兴趣爱好活动。鼓励和引导公益性、互助性、服务性的老年社会组织健康有序发展。持续开展“银龄行动”等老年志愿服务活动,为老年知识分子参与社会、奉献才智、实现更高层次的老有所为搭建平台。

25.加强老年人社会优待。推进老年人社会优待法治化进程,逐步健全老年人社会优待制度体系。推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受社会优待。落实老年人医疗服务优待、政务优待、司法服务优待、交通出行优待等举措,为老年人特别是高龄、重病、残疾、失能老年人提供优先便利服务。推进各级各类公共文化服务设施向老年人免费或优惠开放,鼓励旅游景区在淡季时对老年人给予更加优惠或免费待遇,推动商业饮食服务、日常生活用品经销商以及水、电、燃气、通讯、电信、邮政、金融等服务行业为老年人提供优先便利服务。依托“上海市敬老卡”,不断丰富老年人社会优待服务内容。完善老年优待服务场所的优待标识,公布优待内容。

(八)深化长三角老龄事业协同,着力探索大城市群应对人口老龄化新路

26.推进一体化体制机制建设。开展长三角为老服务区域合作,推动三省一市为老服务支持政策、标准规范、数据信息等方面的衔接共享。进一步优化长三角医保异地结算信息平台,支持三省一市之间实现异地门诊结算互联互通。试点开展本市长期护理保险和养老服务补贴有关待遇异地延伸结算工作。推进养老服务机构相关标准、老年照护统一需求评估标准和评估结果、养老护理员从业资格等的互认互通。探索建立长三角区域养老服务数据管理平台,推动长三角养老服务供需资源有效对接,健全养老服务优质诚信品牌互认和推介机制,推进长三角居民电子健康档案、电子病历的互联互通。开展长三角公共卫生数据共享联动试点,推动跨地区卫生应急准备和联防联控协作。完善长三角区域协同监管机制,建立诚信系统和失信登记制度,完善行政处罚和失信行为的定期通报机制。按照独立的综合性节点城市定位,着力强化新城养老服务设施的统筹布局,充分发挥新城高质量老龄事业和产业在长三角城市群中的辐射带动作用。

27.促进为老服务协同发展。鼓励养老服务机构连锁化、规模化、品牌化发展,提升长三角区域养老服务品质。构建长三角区域智慧养老平台,推进长三角区域养老智慧服务体系建设。支持长三角区域内的养老服务行业联合开展养老服务领域民间合作,为老年人选择异地养老提供服务。探索共建养老服务人才培养基地,支持长三角区域高校养老服务类专业人才培养交流。开展医疗、教育、科研合作,推进长三角专科联盟建设,探索实施高层次医疗卫生人才柔性流动机制,促进老年医疗服务均质化发展。开展老年教育长三角区域联动,做实做强老年教育联盟,打造区域老年教育共同体。在长三角区域共同打造一批国际一流、特色鲜明的旅游康养示范基地和养生养老基地。

五、重点项目

(一)社区嵌入式养老服务“1+8”体系健全项目。落实《上海市社区嵌入式养老服务工作指引》,中心城区和城镇化地区各街镇按照“15分钟养老服务圈”布局,构建社区嵌入式养老服务“1+8”体系。

“1”是每个服务圈内至少建有1家集多种养老服务功能于一体的社区综合为老服务中心。到2025年，全市建成500家社区综合为老服务中心(含分中心)。“8”是指围绕每个服务圈应具备八项标配功能：一是专业照护类，即具备机构照护、短期托养、日间照护、居家照护的服务功能；二是助餐服务类，即依托社区长者食堂、老年助餐点等为老年人提供堂吃和送餐服务；三是医养结合类，即依托社区卫生服务中心等医疗卫生机构，为老年人以及社区内的养老服务机构提供基本医疗卫生服务、基础护理、临床护理、医养签约等服务；四是健康促进类，即依托社区内的医疗卫生机构、养老服务机构、健康促进中心等，为老年人提供健康管理、体养结合服务；五是智能服务类，即依托智能终端设备、智慧养老平台等，为老年人提供急救援助、安全防护、远程照护服务；六是家庭支持类，即开展志愿关爱、家庭成员增能、“喘息服务”、辅具推广等服务；七是养老顾问类，即为老年人提供各类养老服务资源介绍、政策指导、资源供需对接等服务；八是精神文化类，即依托社区老年活动场所以及社区服务组织等，为老年人提供精神慰藉、养教结合等服务。到2025年底，力争全市各街镇社区嵌入式养老服务实现规范化达标，为老年人提供可及的近家、进家服务。

(二)为老服务队伍提质增量项目。一是推进养老护理员队伍建设。落实就业扶持措施，优化以奖代补政策，加大职业技能培训力度，实施养老护理职业技能培训补贴，各类市场主体依法平等适用奖补政策。制定相关措施，推动一批退休护士从事失能老年人护理指导、培训和服务等工作，鼓励一批医护人员到医养结合机构执业。完善职业技能评价制度，设立养老护理员分等级的基本工资指导标准。二是推进基层医疗卫生队伍建设。建立基层医务人员定期能力评估、针对性能力培训、可持续能力提升的机制，开展多种形式的岗位轮训、带教与技术支持。充实家庭医生团队，通过购买第三方服务或培养团队成员一专多能等方式，将健康管理师、心理咨询师、康复师功能纳入团队，进一步提升基层医疗服务能力。三是推进专业化人员培养。推动高等院校和职业院校开设一批与老年人有关的专业和课程，加快老年医学、药学、康复、护理、老年服务与管理、营养、心理和社会工作等方面专业人才培养，鼓励社会力量参与联合办学，支持社会力量与职业院校合作开展校内外养老护理实习实训中心建设。争取到2025年，实现高校养老服务类专业点数量达12个以上，相关专业人才培养规模达1000人以上，建成至少10个高校养老服务类专业校外实训基地，相关专业获得养老服务类职业技能等级证书学生人数达1000人以上。四是整合社会化为老服务人力资源。推进为老服务社会工作者、志愿者队伍培训项目，到2025年，每千名老年人配备至少1名社会工作者。

(三)老年宜居环境建设项目。一是推进公共设施适老化及无障碍改造。统筹推进公共基础设施、生活服务设施、医疗卫生设施、文化旅游和体育设施、移动互联网应用的适老化建设和改造，在机场、火车站、汽车站、地铁站、港口客运站等场所为老年人设置专席以及绿色通道。推进环卫公厕建设提档升级，第三卫生间配置比例达到20%。加强景区、酒店等旅游基础设施无障碍建设和管理。推进信息无障碍改造。发展1300辆低地板新能源公交车，在公交停靠站对非机动车设置限速设施，整治电动自行车和互联网租赁自行车挤占人行道现象。二是推进老年人居家环境适老化改造工程。加大力度推进既有多层住宅加装电梯工作。结合旧住房更新改造，推进无障碍设施改造。到2025年，完成老年人居家环境适老化改造25000户。三是改善老年人体育健身环境。新建一批市民健身步道、益智健身苑点、社区市民健身中心等社区体育设施。开展老年人健康检测、评估、干预三位一体的综合性智慧化服务，广泛开展“你点我送”社区体育服务配送。四是优化农村老年人人居环境。推进美丽乡村示范村、乡村振兴示范村建设，到2025年，创建300个以上市级美丽乡村示范村、150个以上乡村振兴示范村。五是推进老年友好型社区建设，到2025年，新城全面构建老年友好型社区。

(四)老年健康服务项目。着力构建涵盖健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的老年健康服务体系，为老年人提供覆盖生命全过程、便捷可及、综合连续、更高品质的老年健康服务。一是建设老年健康管理信息库。汇集智慧健康驿站自检记录、医疗机构体检和诊疗记录等多方信息，建立连续、综合、动态的老年健康管理档案，为老年人提供健康状况评估和健康指导。二是做实健康服务。进一步夯实家庭医生签约服务，扩大签约覆盖面，着力加强对老年人的护理、康复、心理、营养、安宁疗护等健康服务。加强基层医疗卫生机构的康复能力建设，建设一批“示范性社区康复中心”，帮助老年人获得便捷、优质的康复医疗服务。三是全面推动医养结合发展。鼓励社会力量兴办医养结合机构，推进医疗卫生机构与养老服务机构签约合作。实施医养结合机构服务质量提升行动，有效提升机构医

养结合服务能力和质量。推进社区综合为老服务中心设置卫生服务站、村卫生室或家庭医生工作室,实现医养功能全覆盖。推进智慧医养,促进服务深度融合。四是开展家庭照护能力培训。充分发挥家庭在支持和促进老年人健康方面的独特作用,通过宣传教育,引导家庭成员了解老年人的生理特征、心理特征以及行为模式,学习掌握日常照护老年人的基本技能,提升家庭成员照护意识和能力,为老年人营造健康、安全、温馨的家庭生活环境。

(五)长期护理保险制度深化试点项目。统筹结合国家要求和上海实际,以长护险制度规范可持续发展为工作主线,重点围绕完善评估机制和护理服务两大环节,加强总控管理和质量监管,让真正有需要的失能老人得到优质服务保障。积极探索和支持商业保险公司参与长护险经办服务,健全经办规程、优化服务流程、提高经办管理服务能力。到2025年,基本建立本市长护险制度规范可持续发展的运行机制,提升保障效能和管理水平,有力支撑老龄服务事业与产业协调发展。

(六)打造老年教育“空中课堂”项目。针对广大老年人的学习需求,依托上海市民终身学习云,整合上海老年教育慕课、“修身云”新媒体平台、上海社区教育微课、上海终身学习云视课堂、市民网上学习体验项目、终身学习VR线上人文行走项目、学习团队直播课堂等多平台资源,通过电脑端和移动端,为市民提供最佳的线上资源聚集平台——老年教育“空中课堂”。同时,积极打造老年学习“双空间”,加大老年教育特色课程、体验式课程和学习产品的研发,开展老年人智能技术应用培训,探索线上线下相结合的老年教育新模式,为老年人提供多元化学习途径和学习体验。

(七)长三角智慧养老服务与管理平台建设项目。利用信息化手段,推动长三角养老服务供需资源有效对接,大力发展智慧养老,推进智慧养老数据、信息、接口等统一,探索建设长三角区域养老服务数据管理平台。推动在各省级养老服务平台上开通数据信息共享频道,完成三省一市养老数据资源的共享。到2022年,三省一市协同建立长三角智慧养老服务与管理平台(测试版)。到2025年,完成长三角智慧养老服务与管理平台(最终版),根据数据库建立多种应用平台。

六、保障措施

(一)加强组织领导。坚持党对老龄事业发展工作的全面领导,进一步健全“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的工作机制。加强各级老龄工作委员会及其办公室的统筹协调作用,强化积极应对人口老龄化工作的协调机制,督促相关政策制定和任务落实。加强街道(乡镇)老龄工作相关机构设置、人员配备,推动基层老龄工作体制机制建设。

(二)加大经费投入。健全老龄事业经费投入保障机制,根据本市老龄工作发展的需要和财力可能,为老龄工作提供必要的财力保障。加强老龄工作各项经费的绩效管理,强化资金监管,提高资金使用效益。建立多元投入机制,引导各类社会资本投入老龄事业,划转部分国有资本充实社保基金,确保老龄事业顺利推进。

(三)完善制度保障。加强老年人权益保障法律法规宣传教育,实施《上海市家政服务条例》,加快老年人社会服务和社会参与等制度建设,健全向老年人服务保障适当倾斜的财政投入、服务评价、监督检查、奖励表彰等政策。

(四)强化监测评估。加强对老年人口信息的管理、分析和预测,监测和评估人口老龄化变动情况及发展趋势,形成人口老龄化预测预报制度。建立规划实施动态监测机制,对规划实施情况定期开展综合评估和专项评估,及时发现和解决突出问题。健全第三方评估机制,对本规划重点领域和重点环节执行情况,适时进行评估。

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 市场监管现代化“十四五”规划》的通知

(2021年6月4日)

沪府办发〔2021〕4号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

(2021年第13期)

— 23 —

经市政府同意,现将《上海市市场监管现代化“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市市场监管现代化“十四五”规划

根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等,制定本规划。

一、发展基础

“十三五”期间,上海深入推进市场监管改革,不断提升市场监管综合效能,基本形成全环节、综合化的市场监管体系,初步建立达到国际先进水平的质量基础设施体系和数字化综合监管服务平台,有效服务了上海“五个中心”和社会主义现代化国际大都市建设。

(一) 市场监管机制更加完善

全面完成工商行政管理、质量技术监督、食品药品监管、物价执法监督、知识产权等领域市场监管职责和行政执法队伍整合,完成反垄断和反不正当竞争机构重组,推进商务领域行政处罚职责集中行使,强化了市场准入和市场监管的部门协同。全面加强市场监管法治建设,完成标准化、反不正当竞争和知识产权保护条例修订,进一步提升了依法行政和规范执法水平。统筹完成信息化系统架构,建成市、区两级事中事后综合监管平台,市场监管由信息化向数字化转型。

(二) 市场准入更加宽松便捷

全面深化商事制度改革,优化商事主体登记流程,大力推进“证照分离”改革,取消下放一批行政审批事权,推进实施一批行政审批告知承诺制,着力减环节、减材料、减时间,企业开办效率显著提升,市场活力进一步激发。截至2020年底,上海共有市场主体292.9万户,注册资本28.6万亿元。其中,企业241.9万户,比“十二五”期末增长62%;注册资本28.5万亿元,比“十二五”期末增长71%。日均新设企业增长到1665户,千人拥有企业99户。广告业年营收增长到1943亿元,检测认证高技术服务业年营收增长61%。

(三) 市场竞争更加公平有序

持续加强和改善反垄断、反不正当竞争执法,竞争政策基础地位逐步确立。持续加强和改善信用监管,以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制逐步形成。组织开展知识产权保护、网络市场规范、民生领域价格专项整治行动,有效震慑和打击了扰乱市场竞争秩序的违法犯罪行为。市场监管体制改革以来,查处市场违法案件5.04万件,处理公众投诉、举报和咨询265.1万件。

(四) 市场安全形势继续向好

全力创建安全、放心、满意的市场消费环境,市场安全监管体系不断完善。主要食品品种信息追溯上传和覆盖率实现100%,主要食品安全总体监测合格率达到99.4%,药品监督抽查合格率保持在98%以上。集体性食物中毒事故年度报告发生率为0.26例/10万人,远低于“十三五”规划预期指标。特种设备安全事故率和死亡率持续呈现“双下降”趋势。生产领域产品质量监督抽查合格率保持在88%以上,消费品安全指数进一步提高,市民满意度明显提升。

表一:“十三五”食品药品安全主要指标完成情况

序号	指标名称	属性	“十三五”目标	完成情况
1	主要食品安全总体监测合格率	预期性	96%以上	99.4%
2	食品安全风险监测覆盖率	约束性	90%以上	100%
3	集体性食物中毒事故年度报告发生率	预期性	≤5例/10万人	0.26例/10万人
4	主要食品品种信息追溯覆盖率	预期性	95%以上	100%
5	农产品标准化生产率	约束性	90%以上	90.2%
6	“三品”认证产量占地产农产品上市量比重	约束性	70%以上	72%

序号	指标名称	属性	“十三五”目标	完成情况
7	药品质量抽检总体合格率	预期性	98%以上	98.7%
8	化妆品质量抽检合格率	预期性	98%以上	98.9%

注：“三品”指无公害农产品、绿色食品、有机农产品。

(五) 市场创新动能更加强劲

知识产权创造数量和质量不断提升,亚太地区知识产权中心城市逐步成形,全市有效发明专利总量14.6万件,每万人发明专利拥有量增加到60.2件,远超“十三五”预期40件的目标。有效商标注册总量173.7万件,比“十二五”期末增长217%。主导制定关键性国际标准47项,在研国际标准70余项。8个创新药获批上市,49项创新医疗器械进入国家特别审查通道,涌现一批全球首研新药和国际一流医疗器械,“九期一”填补了全球阿尔兹海默症治疗17年无新药上市的空白。

(六) 质量基础设施更加先进

培育商用飞机、智能汽车、核电仪表等一批国家级产业计量测试中心,建成国家时间频率计量中心上海实验室。落户上海的ISO/IEC专业技术机构秘书处增加到6个,完成大型客机、海工装备等国家重大标准化示范项目建设。新建生物医药、卫星导航、机器人等一批国家质检中心和重点实验室,成立“上海临港智能网联汽车综合测试示范区”。“上海品牌”认证影响力进一步扩大,79家企业取得认证。建成自贸试验区“一带一路”技术交流国际合作中心和中东分中心、自贸试验区中沙进出口商品合格评定工作站,商品进出口贸易更加便利。

表二：“十三五”技术基础主要指标完成情况

序号	指标名称	单位	属性	“十三五”目标	完成情况
1	新建或改造华东及市级社会公用计量标准	项	预期	50	54
2	参与国际计量基标准和标准物质比对	项	预期	10	10
3	新增主导制定关键性国际标准	项	预期	10	47
4	发展培育团体标准	项	预期	100	431
5	有效地方标准总量	项	预期	600	963
6	计量检测能力参与国际比对	项	预期	100	150
7	检验检测认证产业收入	亿元	预期	220	291.3
8	新建国家检测重点实验室和国家质检中心	项	预期	10	15
9	新研制或引进标准物质(标准样品)	项	预期	500	500

“十三五”期间,上海总体上完成了市场监管改革发展的阶段性目标,但市场治理体系和治理能力仍有待进一步提升。一是服务高质量发展的作用有待进一步增强。二是助创高品质生活的作用有待进一步发挥。三是实施高效能治理的能力有待进一步提高。

二、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,全面落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,对标最高标准和最好水平,加快构建大市场、大质量、大监管和大区域一体化的现代化市场治理新格局,全力服务上海“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设。

(二) 基本原则

——坚持改革创新。遵循市场监管基本规律,从全过程和全链条出发,谋划设计市场监管改革,发

挥开路先锋、示范引领和突破攻坚作用,深入推进高水平制度型市场监管改革创新。

——坚持依法行政。做到改革创新于法有据、监管职能依法保障、监管权责法定清晰,依法优化减少审批事项,推进权责清单化和清单式监管,促进创业创新,释放市场活力。

——坚持数字赋能。把数字化转型作为推动市场治理体系能力现代化的主动能,推动市场治理模式再造、场景再造、应用再造,加快市场监管整体融入“一网通办”和“一网统管”。

——坚持系统集成。统筹实现活力和秩序、发展和安全等多元均衡,统筹监管线上和线下、产品和服务、主体和行为等各类对象,统筹协调政府和社会、监管和监督等各方力量,统筹运用法律、行政、市场、信用、技术标准等各种手段。

(三)发展目标

“十四五”期间,上海市场监管要站在“四个放在”的高度,以“三大任务、一大平台”、推动高质量发展、构建现代化市场治理体系为牵引,主动对接强化“四大功能”、提升城市能级与核心竞争力的主攻方向,开创国际性超大城市市场治理新模式,努力助推“五型”经济发展,更好地服务“五个中心”能级跃升,为加快构筑新时代上海发展战略优势注入市场监管新动能。

到 2025 年,围绕“准入开放友好、竞争公平有序、消费安全舒心、创新活跃强劲、基础先进完善”的总体要求,初步建立国内领先、符合超大城市治理规律、适应新时代发展要求的现代化市场治理体系。上海市场发展环境进入国际先进行列,市场安全水平进一步提高,市场数字化治理水平显著提升。市场监管促进高质量发展的作用进一步增强,服务上海重大战略实施的作用进一步增强。

——市场主体活力显著提升。商事主体登记注册和行政审批流程进一步优化,智能化、标准化、便利化水平进一步提高,企业开办效率达到 OECD(经济合作与发展组织)国家先进水平。市场主体总量稳步增加,预期增速略高于全市生产总值年均增长率,千人企业拥有量继续保持全国前列。

——市场治理能力显著提升。竞争政策的基础地位进一步强化,公平竞争意识和公平竞争文化显著增强,妨碍统一市场、公平竞争的政策基本得到清理。反垄断和反不正当竞争执法成效显著,线上线下市场得到有效治理,企业主体责任得到有效落实,市场秩序进一步改善。

——市场安全水平显著提升。主要食品和农产品质量安全总体监测合格率、食品安全状况市民总体满意度进一步提高,集体性食物中毒事故年报告发生率保持在较低水平,特种设备事故死亡率稳中有降。制造业产品质量合格率保持全国领先水平,风险监测和缺陷产品召回体系进一步完善。消费者权益保护体系更加健全,建成一批放心消费示范单位。

——市场创新指数显著提升。全市有效发明专利总量达到 19.8 万件,高价值发明专利占比进一步提升,有效商标注册总量保持较快增速。主导制定关键性国际标准的能力明显提升,“上海标准”影响力进一步扩大,市场类标准供给显著增加。“上海品牌”认证基本覆盖上海市重要产业和重要服务业领域,中高端和高附加值产品供给比重进一步增加。

——技术支撑能力显著提升。新增落户上海的国际和标准化技术组织 3 家,培育 10 个以上国家级标准化示范项目。研制一批新一代计量基标准和标准物质,培育一批国家和市级产业计量测试中心。新建一批新兴产业领域的国家质检中心和国家级重点实验室。全面建成市场监管数据中心,基本实现市场治理数字化转型。

表三:市场监管“十四五”现代化发展主要指标

指标类别	序号	指标名称	属性	指标要求
市场 活跃指数	1	市场主体总量年均增长率	预期性	6%左右
	2	企业开办效率	预期性	达到 OECD 国家先进水平
市场 安全指数	3	主要食品安全总体监测合格率	预期性	99%
	4	主要农产品质量安全监测合格率	预期性	99%
	5	集体性食物中毒事故年报告发生率	预期性	≤4 例/10 万人
	6	主要食品品种信息追溯覆盖率	约束性	100%

指标类别	序号	指标名称	属性	指标要求
市场 安全指数	7	市民食品安全状况总体满意度评分	预期性	≥92分
	8	在产药品质量抽检覆盖率	预期性	100%
	9	重点监控目录产品监督抽查覆盖率	预期性	100%
	10	制造业产品质量合格率	预期性	>95%
	11	万台特种设备事故死亡率	预期性	稳中有降
市场 创新指数	12	每万人口高价值发明专利拥有量	预期性	30件
	13	有效注册商标总量	预期性	270万件
	14	新增主导制修订国际标准	预期性	60项
	15	培育“上海标准”	预期性	50项
	16	“上海品牌”认证项目数	预期性	300项以上
质量 基础指数	17	新建改造华东地区及上海最高社会公用 计量标准	预期性	≥30项
	18	培育产业计量测试中心	预期性	15个
	19	有效地方标准总量	预期性	800项
	20	新建国家质检中心和省部级重点实验室	预期性	8个
一体化 发展指数	21	新制定长三角计量技术规范	预期性	≥10项
	22	新制定长三角区域协同标准	预期性	≥20项
	23	“满意消费长三角”创建单位数	预期性	上海3万家

三、主要任务

(一) 增强大市场循环动能

围绕建立高标准市场体系,优化市场准入、竞争、消费和产业发展环境,促进市场要素自由流动,率先基本形成市场化、法治化、国际化一流营商环境。

1. 优化市场准入环境

建立开放型市场准入体系。发挥自贸试验区及临港新片区改革创新先发优势,积极转变事前许可管理模式,深化并推广商事主体登记确认制改革,更大程度降低市场准入门槛。优化完善新型市场准入机制,统筹推进“证照分离”与市场监管改革联动融合,建立登记注册、行政审批、行业监管无缝衔接的综合监管制度,放大改革效应。对标国际规则,推进外商投资企业登记经营范围与准入前国民待遇加负面清单管理制度高效衔接,打造公平、透明、稳定、可预期的市场发展环境。畅通市场主体退出渠道,完善注销登记制度。强化市场主体履行清算义务的责任,实现清算组备案网上申报。完善注销企业“一窗通”网上服务平台功能,提高注销登记便利化水平。拓展简易注销登记适用范围,降低市场主体退出成本。

建立友好型市场服务平台。全面深化市场准入“一网通办”建设,推动行政审批事项全接入。更好地推动“高效办成一件事”,推动实现市场监管服务全程通办、全网通办和全市通办。优化线上“一窗通”平台,完善线下“一窗通”服务专区,以群众的视角整合再造政务服务流程,打造“自助化”“一站式”政务服务平台。制定实施市场监管“一网通办”指南,统一线上线下业务流程和办理标准,推动“一窗通”服务线上线下同标同质。持续优化全程电子化登记系统,提高智能筛查精准度,大幅减少人工干预,构建材料标准化、流程电子化、审查智能化的政务服务“高速公路”。全面推动电子证照和电子签章在政务商务等各领域高频应用,推动市场快步走进“云经营”时代。

推进实施一批行政许可改革。制定实施行政审批事项清单,依法减少市场监管行政审批项目,严格控制新设审批项目,严禁清单外变相审批行为。有序承接国家行政审批许可事项,试点市级事权在重点区域差别下放,持续推进市场监管审批服务关口前移。在全市范围推广实施“一业一证”改革。深化药械化“证照分离”全覆盖改革,推进临床试验机构备案制,进一步优化审评审批流程,加快创新型、临床急需药品和医疗器械上市。扩大告知承诺改革范围,推动部分计量器具型式批准告知承诺改革,试点企业内部强检授权告知承诺制。探索取消计量校准机构计量标准建标考核。对涉及范围广、市场办理量较大的特种设备生产单位许可等审批事权,依法委托下放各区实施。

2. 优化市场竞争环境

强化竞争政策基础地位。强化竞争政策在经济政策中的基础地位,强化公平竞争审查刚性约束,平等对待各类所有制企业。健全公平竞争审查实施机制,推行公平竞争审查第三方评估,清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施。对适用例外规定的重大政策措施,实施报备管理和逐年评估效果管理,促进重大政策措施不断优化完善。加强反垄断和反不正当竞争执法司法,加大平台经营者垄断行为查处力度,建立健全平台经营者垄断认定规则,依法制止资本无序扩张,构建促进平台经济公平竞争、开放包容的新规则体系。严厉打击混淆、虚假宣传、商业贿赂、违法有奖销售、侵犯商业秘密等不正当竞争行为,加强互联网领域新型不正当竞争行为执法监管,加大网络虚假宣传、刷单炒信等不正当竞争行为治理力度。深化临港新片区竞争政策实施试点,优化完善垄断协议豁免机制,为战略性新兴产业发展壮大营造良好的市场环境。

规范市场主体经营行为。加强港口、公用事业、银行等涉企收费监管,推进医药、教育、养老等民生价格监管,进一步规范行政事业性收费,逐步健全经营者价格行为规则。建立广告一体化数据监管平台,加强广告审查、监测、监管和执法,推动形成适应新时期广告业发展的高效监管体系。保持对传销违法行为的高压严打态势,严厉打击网络新型传销行为,坚决遏制传销活动的滋生蔓延。严厉查处食品、药品、产品质量和特种设备安全违法行为,严守市场安全底线。加强计量、标准和检验检测认证监管,规范检验检测认证市场竞争,维护统一的市场交易技术规则。滚动实施“回头看”查访核验,巩固无证无照经营综合治理成果。建立综合性市场秩序监测(评价)系统,提升智慧监测评估技术水平,强化大数据分析研判和自动化预警功能。

规范在线新经济市场秩序。完善网络市场主体数据库,优化网络交易监督管理系统,全面落实电商企业“亮照亮证”。推动网络市场综合监管,推进线上线下一体化监管,完善网络市场闭环监管。推进网络市场监管体系一体化建设,建立完善有序高效的网络违法协查机制,强化监管数据共享共用,探索建立跨区域、跨部门、跨平台的失信联合惩戒机制。严厉打击大数据杀熟、默认搭售、侵犯个人信息等侵害消费者合法权益行为。坚持鼓励创新和包容审慎原则,创新新经济、新业态、新模式监管方式和监管手段,试点跨境电商认证,推动相关标准研制,促进短视频电商、直播电商、社交电商健康发展。

加强知识产权保护。持续推进打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣违法行为专项行动,强化源头治理,突出全环节覆盖,加强跨部门、跨区域协同治理,推动形成生产、流通、销售全链条打击和线上线下融合发展的知识产权保护态势。严格事关生命健康、财产安全和环境保护的重点产品监管,加强商标权、专利权、著作权、商业秘密等知识产权保护,加大互联网、农村和城乡结合部市场整治力度。强化行政司法保护,完善知识产权民事、行政、刑事“三合一”审判机制,依法准确适用惩罚性赔偿,依法加大侵犯知识产权违法行为的惩治力度。完善知识产权“严保护、大保护、快保护、同保护”体系,为上海战略性新兴产业提供知识产权快速确权、快速维权、协同保护及“一站式”综合服务。推动世界知识产权组织仲裁与调解中心在沪开展仲裁调解业务,加强外资企业知识产权保护,支持国内企业知识产权海外维权。

3. 优化市场消费环境

优化消费者权益保护机制。推动实施投诉举报处理职责清单管理制度,强化诉转案,依法打击各类侵害消费者权益行为。推动设立行政调解委员会,探索建立行政调解、司法调解、人民调解、民事诉讼有机衔接的多元纠纷化解机制,推动构建消费纠纷“大调解”格局。探索建立消费集体诉讼制度和消费者权益保护专项基金,构建集体诉讼、公益诉讼、支持诉讼等多层次消费者权益司法救济体系,打通侵害群体性消费者权益的损害赔偿与救济路径。创新投诉信息公示方式和载体,晒出消费领域“好差评”,引导企业正确处理自身发展与保护消费者权益的关系。推广消费纠纷“云调解”,深化完善在线纠

纷解决企业协同联动机制。优化消费教育与警示机制,引导消费者科学合理消费。

完善消费者权益保护网络。完善基层消费维权网络,加强消费维权“五进”联络点规范化建设,开展联络点(站)等级评价,实现联络点(站)在重点市场主体、重要商圈全覆盖,推动消费矛盾纠纷就近处理、在基层化解。畅通消费者权益保护渠道,推动“12315”热线与“12345”热线“无缝衔接、一体运行”,加快“12315”热线标准化和智能化建设,实现公众投诉更便捷、信息流转更高效、热点感知更精准。建设公众诉求综合处置平台,提升公众投诉大数据分析预警能力。发挥消费者权益保护委员会作用,完善消费者权益社会保护网络,建立“上海消费投诉云平台”,打通消费投诉一体化入口,一揽子解决消费需求端和企业服务端差异化诉求,打造与上海国际消费城市地位相匹配的消费者综合服务平台。

创建放心满意的消费品牌。全域开展放心消费创建,在全市建成放心消费示范单位3万家以上。开展“体验上海”系列消费体验活动,积极推广“上海特色伴手礼”,助推消费品更新迭代和供给端提质升级。积极创建全国首个地市级诚信计量示范区,建成一批诚信计量示范社街区。全面开展“放心餐厅”“绿色健康餐厅”“放心食堂”建设,打造具有特色的知名餐饮服务品牌。引导食盐企业完善食盐标准体系和质量控制体系,推动建立食盐电子追溯系统,提升品牌认可度。推进重点商圈和特色街区价格诚信、计量诚信、质量诚信、餐饮服务诚信集成化建设,完善兼顾政府部门监管、行业协会规范、消费者直接感受的放心消费评价体系,积极营造品质消费环境,助推上海建设世界级消费城市。

4. 优化产业发展环境

促进广告服务业发展。优化发展环境,深化公共服务平台建设,建立高效的管理体制和完善的机制。扩大产业规模,提升产业服务能级,培育具有规模优势的大型广告集团,引导中小型广告公司强化核心竞争力、提升国际服务能力,形成科学合理的产业格局。建设广告业新一代信息基础设施,培育技术要素和数据要素市场,布局智能化广告产业生态系统,发掘强化上海广告业特有的海派文化魅力,打造新经济模式下上海广告业核心优势。提升上海国际广告节知名度和影响力,建设立足上海辐射全国的国际广告资源交流平台,融通国际交流、国际合作与国际业务,推动上海广告业国际化走向新阶段。

促进检测认证服务业发展。简化市场准入,强化市场竞争,加大政府购买服务力度,打破部门垄断和行业壁垒。推进国有检验检测机构改革,优化布局结构。构建数据驱动的新型服务模式,打造“互联网+检验检测认证”新业态。推动检验检测认证服务平台和集聚区建设,鼓励检验检测认证机构加强对外交流与合作,支持检验检测认证机构“走出去”,积极为检验检测认证企业、国际权威行业组织来沪设立总部和分支机构创造条件。鼓励检验检测认证机构跨区域整合资源,打造大型跨区域检验检测认证集团,培育一批技术能力强、服务水平高、规模效益好、具有一定国际影响力的检验检测认证知名品牌机构。

支持“五大新城”建设。把“五大新城”作为改革创新平台,先行先试市场准入改革创新举措,推动下放行政审批事权,优化市场准入服务。做大做强广告产业园区,促进智能化、数字化广告产业发展。围绕优势主导产业,建立一批国家和市级产业计量测试中心,试点一批国家和市级标准化项目,推动形成若干检测认证集团。强化智能网联汽车、燃料电池汽车、智能传感器、智能制造、民用航空发动机、海洋动力、卫星导航、化妆品、物流等产业质量基础和知识产权集成服务功能,优化产业创新生态和知识产权发展政策,培育一批“上海标准”和“上海品牌”,推动形成新的产业发展优势。加强公共服务、社会治理和城市建设等领域标准体系建设,以标准化支撑高起点打造“五大新城”。

(二) 实施大质量发展工程

严守市场安全底线,推动供给质量和供给水平提升,综合实施质量强市战略、标准化战略和知识产权战略,促进经济体系优化升级。

1. 完善市场安全监管网络

完善智慧监管网络。推动建立全链条食品安全信息追溯体系,扩大追溯平台应用范围,加强追溯平台信息对接,全面打造集食品安全信息追溯、实时智能监控和移动监管执法于一体的智慧监管体系。建立餐厨废弃油脂管理系统,完善餐厨废弃油脂全程闭环治理和循环利用体系,拓展应用范围、拓宽使用渠道。加快完善药品智慧监管体系,建立疫苗药品追溯监管系统,完善医疗器械经营企业信息追溯申报系统,推进医疗器械唯一标识码应用。全面打造“一个中心”(智慧电梯中心)、“两个平台”(电梯应急平台、智慧电梯平台)和“一链一网一圈”(电梯安全管理链、智慧电梯网和电梯共享生态圈)智慧电梯安全监管网络。统筹推进市场安全监管信息化系统建设,着重建立完善移动监管系统,全面实现业务融合、

资源共享和数据对接,推动市场安全监管全面融入城市运行“一网统管”平台和上海城市数字化转型,促进形成全链条覆盖、符合超大城市治理需要的市场安全智能化监管体系。

完善风险监测网络。布局完善市场安全风险监测终端,大力发展行业协会、技术机构、平台型和规模型企业、基层所、居村委监测站点,不断拓展风险信息采集范围和采集渠道,实现风险信息监测站在市场监管基层所队全覆盖,实现食品污染物和有害因素风险监测网络覆盖食品全产业链、食源性疾病预防哨点覆盖全市相关诊疗医疗机构。建立与国际接轨的药物警戒体系,健全高风险药品隐患排查长效机制,健全覆盖全生命周期的药品、医疗器械、化妆品风险管理技术支撑体系。强化产品质量安全评估和研究中心建设,推动在上海设立国家分中心。不断提升市场安全风险监测与评估技术水平,推动风险信息智能化采集、自动化研判,提升风险信息采集监测精准度。建立健全风险监测管理机制,推动市场安全风险监测站点共建共享共用,强化消费预警发布和风险信息通报,全方位打造数字化、集成型、综合性风险信息监测评估与预警交流大网络、大平台,做到早发现、早研判、早处置,力争在源头发现和化解重大风险隐患,保护消费者健康安全。

完善精准处置网络。强化市场安全大数据分析应用,推动监督检查模式改革创新,推进基于问题导向的食品、药品、特种设备和重要工业产品质量安全监督检查,提高监督检查的针对性和靶向性。强化市场安全分级分类监管,建立完善食品生产经营企业信用档案和事中事后监管信息化系统,优化完善药品、医疗器械和化妆品分级分类监督检查机制,建立“产品分类、企业分级、监管分等”的产品分类分级监管制度,从严监管保留工业产品生产许可管理的产品,全面打造引领全国、具有上海特色的市场安全分级分类监管体系。建立完善与精准监督检查和分级分类监管紧密衔接的缺陷产品召回网络,加大缺陷产品召回处置力度,确保在源头发现和化解重大风险隐患,保护消费者健康安全。建立完善市场安全应急管理体系,推进覆盖各级市场监管机构的应急管理体系建设,加快建立风险快速反应和协同处置机制,完善风险分级预警处置措施,不断提高市场安全预警监测、组织指挥和应急保障水平。

完善闭环管理网络。进一步完善从农田到餐桌的全环节食品安全监管体系。加强产地环境安全和农业投入品生产使用监管,强化食用农产品养殖监管。加强食品供应链建设,严格实施进沪食品产地准出和市场准入制度,严防输入型风险。严格进口食品监管,落实跨境电商零售食品进口监管政策,健全进口食品安全信息监管部门相互通报制度。推动食品经营企业严格落实进货查验、加工操作、清洗消毒和人员管理制度,加强散装和临近保质期食品、现制现售食品销售行为管理。落实餐饮服务食品安全操作规范,严格实施网络食品经营者入网审查和配送服务标准,加强小型餐饮服务提供者临时备案管理,确保食品经营过程持续可控。强化药品监管机构和监管能力建设,探索建立地方性药品监管规则标准,建立完善药品全链条监管工作流程和质量管理体系。突出重点产品质量安全监管,强化行政执法与专项整治衔接配合。滚动实施特种设备风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设三年行动计划,研究制定一批地方标准和团体标准,推动特种设备重点单位基本建立双重预防机制、非重点单位基本实现隐患排查治理标准化。

专栏一：市场安全监管筑基工程

——食品安全信息追溯管理系统。推进各有关部门食品追溯系统协同共享,建立完善全市统一的食物追溯平台。推广二维码追溯功能,推动全程追溯有效衔接,逐步实现主要食品、肉菜和农产品的全过程追溯管理。升级现有追溯系统,探索食品安全信息追溯与区块链技术的结合,提升食品追溯信息全链条完整性和准确度。

——食品安全健康风险评估和监管技术应用工程。加强食品安全检验检测、风险监测、风险评估、智能预警、监督执法、应急处置、信息追溯、病原溯源、冷链储运、消毒灭菌等领域新技术、新方法、新工艺研究,建立健全食品安全监管技术研究与应用体系,提升本市食品安全监管的专业技术水平。跟踪国内外食品安全监管技术发展趋势,深化国际交流与合作。

——餐厨废弃油脂综合治理系统。完善餐厨废弃油脂综合治理制度体系,鼓励油水分离方式多元化,突出油水分离装置强制性要求。完善“上海市餐厨废弃油脂管理平台”,强化信息管理平台智能化功能,推进科学分类和精细化管理。促进收运企业规模化、规范化发展,鼓励废弃油脂利用综合化多样化,继续扩大餐厨废弃油脂制生物柴油应用领域。

——疫苗药品追溯监管系统。建设“上海市疫苗药品追溯监管系统”，发挥追溯信息在日常监管、风险防控、产品召回、应急处置过程中的作用。推动疫苗药品追溯监管系统与市预防接种信息系统、国家疫苗追溯协同服务平台对接，全面实现本市疫苗全过程可追溯，做到来源可查、去向可追、责任可究。

——医疗器械智能审评系统。以医疗器械智能评审系统为核心，建立完整的数据库，实现医疗器械基础文件和数据库的完整归集、统一管理。构建专家咨询管理模块，创建医疗器械智能咨询答疑模块，通过人机交互，在线解决企业的问题，实现医疗器械技术审评全网通办。

——化妆品安全风险快速预警机制。整合化妆品市场监管手段，建设以风险信号为核心的化妆品安全风险快速预警机制，推动化妆品安全风险预警系统与医院、市场监管部门、上海海关等的数据共享，打通风险信息孤岛，实现化妆品信息快速交换和风险信息快速预警、即时应对。

——产品质量安全风险评估和研究中心。完善工业产品质量安全监测网络，强化政府执法监管、社会监督举报和行业自查信息系统性归集，建立安全数据库和预警系统，完善风险评估预警处置机制，逐步实现工业产品质量安全风险精细化在线智能监测、分级评估和预警处置，推动设立国家分中心。

——机电类特种设备智能监测检测与安全评估中心。建成上海市机电类特种设备大数据技术中心，完善大数据深度挖掘分析、设备故障预测、寿命评价和事故预防体系，提高人员危险行为预警和事故预防能力，实现机电类特种设备在线智能监测、检测和诊断以及大型起重机械安全科学有效智能化评估。

2. 实施质量提升工程

推进质量强市战略。着力完善“党委领导、政府主导、部门联合、企业主责、社会参与”的大质量工作格局。完善政府质量工作考核机制，更好地发挥市、区两级质量工作领导小组协调机制作用，推进落实质量工作责任制。完善政府质量奖励制度，发挥标杆企业示范引领作用，引导各行各业加强全面质量管理。深入推进质量强区建设，鼓励街镇开展“一镇一品”质量特色工作。深入开展质量提升行动，推动制造业向高端化、智能化、绿色化方向发展，形成一批产业集群；推动生产性服务业向专业化和高端化拓展，生活性服务业向精细化和高品质提升；不断提高工程建设质量和运行管理质量，持续改善人居环境，不断提升人民群众的质量获得感。加强质量文化建设，深入开展“质量月”活动，引导全社会提高质量意识。加强质量发展国际交流合作，着力打造具有国际竞争力的质量高地。

提升标准化发展水平。完善标准化推进激励工作机制，强化标准化专项资金政策保障。推动更多国际和全国标准化技术委员会落户上海。加大标准国际化人才培养力度，向国际标准技术机构输送更多上海标准化专家。鼓励并支持企业积极参与国际标准制定。聚焦城市数字化转型发展，发挥公共数据、信息安全等地方标准化技术委员会专业技术优势，围绕“一网通办”“一网统管”制定一批关键技术标准。完善智慧公安、城市应急管理和基础设施等城市公共安全标准体系，促进提升城市精细化管理水平。聚焦公共教育、社会保险、医疗卫生、养老服务等重点领域，构建引领公共服务品质提升的标准体系。强化高新技术、社会治理、农业农村和现代服务业标准研制，构建引领创新、助推高质量发展的标准体系。

提升产品和服务质量。围绕集成电路、生物医药、人工智能、汽车钢铁、船舶海工、电气装备等先进制造业和新兴产业，推进实施一批质量攻关项目。实施工程设备监理，提升大型装备质量。在旅游、公共卫生、家政养老等领域，开展服务质量监测，实施服务质量提升专项行动。加快消费品标准和质量提升，建立优质服务承诺标识和管理制度，鼓励发展高水平消费品团体标准，构建国内领先、具有上海特色、符合市场发展和消费者需求的消费品标准体系。引导企业进行企业标准自我声明公开，在更多领域推行企业标准“领跑者”机制。实施中小企业质量帮扶行动，加强质量管理体系认证、产品服务认证的推广应用，健全完善认证结果采信机制，推动质量管理体系在更大范围推广应用，推动质量基础设施资源全面向社会共享开放，引导行业企业不断提高产品和服务质量。

提升食品供给质量。全面实施地产农产品绿色发展质量提升工程，建设崇明世界级生态岛和上海农场两大绿色农产品生产基地，推进“绿色田园”先行片区建设，推进“优质粮食工程”行动，提高农产品

质量和绿色优质粮油产品供给比重。全面推进食品生产企业建立健全质量管理体系,良好生产规范管理体系、危害分析和关键控制管理体系、供应商检查评价制度覆盖率达到 100%。推进“明厨亮灶”工程和“中央厨房”建设,制定实施餐饮单位场所卫生管理规定和病媒生物防控技术要求,全面提升餐饮单位、学校、幼托和养老机构食品质量。实施网络食品经营质量提升工程,全面推进网络食品经营示范建设。推进实施国产婴幼儿配方乳粉“品质提升、产业升级、品牌培育”行动,健全全行业、全链条产品质量安全管理体系。推进实施《上海市国民营养计划(2019—2030 年)实施方案》,推进营养健康餐厅和食堂建设,以合理膳食引领健康饮食新风尚。

提升药械化产品质量。把握国家药监局药品审评检查长三角分中心、医疗器械技术审评检查长三角分中心建设机遇,用好先行先试政策,加快新研药品和医疗器械审评审批,促进上海生物医药产业创新发展。依托张江创新药产业基地、临港新片区生命蓝湾、东方美谷、湾区生物医药港和北上海生物医药产业园,发挥市、区两级医疗器械创新服务站和临港新片区药品、医疗器械技术审评服务站作用,推动药品研发全程指导和提前介入,促进创新成果转化。深入实施药品上市许可持有人、医疗器械注册人制度,优化药品医疗器械上市许可和市场监管资源配置,鼓励企业研发高新技术产品。支持化妆品新业态发展,推进化妆品研发和产业集聚,打造“化妆品新品首发地”。

提升质量基础技术水平。加快质量检验公共服务平台质检综合实验基地建设,加快推进上海市医疗器械检测所整体迁建工程,推动建立一批国家和区域质检中心、重点实验室、标准化平台。推进量值传递溯源扁平化发展,建立和升级改造一批达到国际先进水平的社会公用计量标准。深化国家药监局重点实验室建设,重点提升疫苗等生物制品批签发、人因工程、医用电气设备可靠性、医用机器人和药品包装材料检验检测和标准研究能力,构建完善的质量管理标准体系。打造单抗类药品质量控制技术平台,建立新型抗体及制剂质量控制技术平台,推动医用新材料、新技术、新方法科技攻关。建设化妆品安全评估技术平台。提升特种设备检验检测工作质量和专业技术支撑能力,打造国内一流、国际领先的特检机构联盟。建立完善城市地下管网、建设工程、电网、新能源设施等智能化检测平台和风险管控平台。全面推进能耗在线监测系统应用,促进经济社会绿色低碳发展。

专栏二:质量基础支撑能力提升工程

——上海质量检验公共服务平台质检综合实验基地建设工程。巩固升级上海综合检测公共服务平台,增设上海计量测试数据中心,全面提升面向社会民生的计量和检验检测技术支撑能力,创建全国一流质检综合实验基地。

——上海市医疗器械检测所整体迁建工程。建设植入性医疗器械检测技术研究中心、大型医疗设备评价研究中心,提升高端新兴医疗器械评测能力,建立和完善“四个公共测试平台”,新建可靠性、可用性、增材制造技术及人工智能技术等 4 个共性技术实验室。

——食品综合检测实验室和标准化平台建设。建立食品国际标准制修订协作平台,逐步提升标准化工作国际话语权。建立生物降解塑料检测实验室,推动绿色环保塑料制品标准制定和实施,推广生物降解产品认证。建立智慧冷链物流质量安全检测和应急服务平台,研发食品接触材料高通量检测技术。

——国家药监局上海重点实验室建设。加强化学药品制剂质量分析、中药质量控制、治疗类单抗质量控制、药品微生物检测技术、化妆品监测评价、呼吸麻醉设备、医用电气安全设备等国家级重点实验室建设,推进药品包装材料质量标准研制、有源植入器械等实验室升级为国家级重点实验室。

——中药标本馆改造建设。扩大中药标本馆规模,提升软硬件水平,增强科普教育基地功能,为打造国内领先的药材鉴定研究中心奠定必要基础,为弘扬中医药文化发挥积极作用。

——特种机器人工程应用中心。解决特殊环境下服役机器人检验检测系列关键技术,深化特种机器人工程化应用,拓宽应用领域。依托智能机器人检测技术,实现检验检测技术能力质的提升,努力向检验检测产业链、价值链的高端环节拓进。

——氢能储运装备关键共性技术研发应用。研发氢能储运装备检验检测、设计鉴定、型式试验、失效分析、产品研发等方面的关键共性技术,衔接氢能产业链上下游,提高氢能储运效率和安全,降低氢能储运成本和风险,推动建立上海氢能承压部件工程技术研究中心。

——智能家居产品质量共性技术研发应用。研发智能家电、智能家具产品检验检测、设计鉴定、型式试验、失效分析、产品研发等方面的关键共性技术。推动标准制修订,开展产品认证,助推行业质量提升,推动建立智能产品国家级质检中心。

3.实施创新引领工程

加强质量品牌服务。推动实施标准化战略,大力推行“上海标准”标识制度,围绕“三大先导产业”和“六大产业集群”以及金融服务等领域,树立和推广一批国内领先、达到国际先进水平、具有引领示范作用的地方标准、团体标准和企业标准,加快形成一批国家标准的立项建议,加快建设具有国际影响力的标准化高地。对标“国内领先、国际先进”水平,选树一批品牌标杆,构筑覆盖上海服务、上海制造、上海购物、上海文化的高品质品牌集群,扩大“上海品牌”认证国际影响力。实施商标品牌价值提升专项工程,打造商标品牌综合运营平台,大力培育产业集群和公共区域品牌,新建一批商标品牌创新基地,促进商标品牌建设与产城升级融合发展。进一步挖掘上海地理标志资源,强化地理标志运用发展,增强地理标志兴农惠农效应。

加强质量创新服务。增强对接重大战略的技术支撑能力,围绕集成电路、生物医药和人工智能等产业,支持开展基础性、前瞻性质量基础关键共性技术集成科技攻关。建立上海国际认证创新联盟平台,提升质量认证服务“一带一路”战略能级,推动质量基础关键共性技术整体在“一带一路”沿线国家孵化应用。加强质量基础公共技术服务平台建设,构建与科创中心建设相适应的共性质量基础协同服务平台,推动质量基础技术服务融入技术创新和产品创新全生命周期。培育一批具有核心自主知识产权、具备国际影响力的产业计量测试中心、技术标准创新基地,推动质量基础与战略性新兴产业融合发展。深化标准、计量、检验检测认证国际交流合作,加强质量基础共性技术能力和数据结果国际互认,积极参与国际和区域性技术标准规则制定。深化上海质量和标准化公共服务平台建设,强化中国—美洲国家标准信息平台共建共享。

加强知识产权创造运用。促进知识产权政策与产业政策深度融合,健全知识产权运用体制机制,支持和引导企事业单位开展市场化技术合作,鼓励高校院所和国有企业开展知识产权权益分配改革,形成鼓励创新创造的政策导向。引导战略性新兴产业、区域特色优势产业加强知识产权创造,完善知识产权布局,形成一批知识产权竞争力强、布局完善的产业集群。探索标准与发明专利融合发展路径,促进专利成果转移转化。深化知识产权金融服务,扩大质押融资规模,创新知识产权投贷联动、信托、融资租赁、证券化及知识产权保险产品。全面取消专利申请和商标注册的资助奖励,逐步减少对专利授权的各类财政资助,在2025年以前全部取消。鼓励申请国际专利,支持知识产权国际化人才培养,引导企业加强海外知识产权布局,积极参与世界知识产权组织框架下的全球知识产权治理。

专栏三:创新引领融合发展工程

——打造高水平质量基础集成创新服务平台。围绕民用航空发动机、海洋动力装备、智能测控、智能网联汽车、工业互联网、人工智能、氢能、智慧照明等产业,培育一批国家级产业计量测试中心、技术标准创新基地、质检中心和工程技术研究中心,推动形成质量基础创新联盟,引领质量基础关键共性技术联合攻关、科技成果标准化转化应用和共性技术高水平服务,全面加强产业计量测试技术研究、技术标准研制和检验检测认证互认合作,促进产业链上下游合作和创新链紧密衔接,推动计量、标准、检验检测认证和知识产权服务与科技创新、产业升级协同发展。

——打造高水平先进制造业计量测试综合服务平台。加强服务现代制造业的计量基标准建设,建立大空间、大尺寸数字化综合测量系统和智能制造多参数测量系统,完善工业机器人现场测试标准和在线校准标准。建立5G高频高速新材料综合性测试评价和关键共性测试系统,同步研制相关国家标准/行业标准体系框架。建立生物化学标准物质研制生产中心,推动高纯度生物化学标准物质国产化。建立集成电路材料与芯片表征评价技术服务平台,解决集成电路材料在先进制程下表面缺陷剖析、材料微观切割分析等难题。

(三)完善大监管协同体系

围绕提升市场综合监管效能,以法治引领健全综合执法监管协调机制,以数字化转型提高精准监管、智慧监管水平,以信用监管、社会共治推动形成企业自律、行业自治、社会监督、政府监管的新型监管

模式,加快建立现代化市场治理新格局。

1.完善市场监管法治体系

完善法规规章政策体系。加强《上海市反不正当竞争条例》《上海市知识产权保护条例》实施,完善配套制度体系。对接《中华人民共和国计量法》《中华人民共和国产品质量法》修订工作,推动《上海市计量监督管理条例》和《上海市产品质量条例》修订,优化完善计量器具型式批准、法定计量检定机构授权制度,改进提升产品质量和计量监督管理效能。完善食品安全地方性法规、政府规章和行政规范性文件体系,推动《上海市食品安全信息追溯管理办法》修订,解决食品安全信息追溯面不够广、力度不够大、合力不够强、处罚不够重等问题。推动上海市药品管理条例制定,推进化妆品管理规章制定,构建有利于加快生物医药产业发展的地方性法规规章体系。推动制定(修订)特种设备安全监管地方性法规和政府规章,完善特种设备安全监管机制。加快“上海品牌”认证政府规章制定,完善“上海品牌”认证工作机制。

完善协同治理制度体系。强化市食品药品安全委员会、市质量工作领导小组、市打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组功能,完善公平竞争审查、网络市场监管、知识产权保护、消费者权益保护、标准化、计量、特种设备安全工作制度,健全市场监管统一协调、分工负责体系,建立行政执法与刑事司法衔接、诉调对接、仲调对接工作机制,全面深化“放管服”改革,以“整体型政府”理念引领构建大市场、大质量、大监管的市场治理新格局。完善食品安全、打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣、特种设备安全督查评议考核制度,完善“两级政府、三级管理、四级网络”监管体系,落实属地责任。严格落实食品安全“处罚到人”制度,落实源头严防、过程严管、风险严控要求。建立完善市场监管工作质量管理体系,不断提升市场监管规范化、精细化水平。

完善综合执法监管体系。建立完善市场综合执法监管工作制度,统筹协调市场治理专项行动、综合执法监管和专业执法监管。建立完善包容审慎监管机制,优化扩容免罚清单。建立健全信用监管与社会共治衔接配合机制。落实全面依法治市考核要求,完善市场监管权责清单,优化行政处罚裁量标准,健全完善市场监管执法监督工作机制,进一步提升依法行政、规范执法水平。全面贯彻行政执法“三项制度”,深入推进市场监管行政执法要素公开,全面实现行政执法过程信息全记录、重大行政执法决定法制审核全覆盖。加强许可审查管理,强化重大行政许可听证,完善许可利益各方权益保障机制,实现许可办理全过程可追溯。持续加强行政应诉能力建设,推动市场监管行政争议实质性解决。

2.完善市场数字化治理体系

整合优化数字化资源。以数据融合为核心、以资源协同为支撑、以统一社会信用代码为纽带,加强市场监管基础数据库的归集、清洗和结构化处理,统一数据存储方式和数据标准,建立市场主体全生命周期数据链,加快实现市场治理数据全汇集。构建市场治理政务信息资源目录和交换体系,建立完善数据交换和共享运行机制,统筹市场监管信息化系统体系架构的系统性、扩展性、可用性。加快市场监管数据资源与“一网通办”“一网统管”数据中心和市场监管总局数据中心对接交换,支撑数据资源跨部门、跨地区、跨层级互认共享,推动市场治理大协同和大联动。完善面向公众的数据服务,形成公众数据需求与监管数据开放的良性互动。

研发推广数字化应用。以市场监管全流程一体化政务数据平台为牵引,推进市场治理各类事项集成协同和闭环管理,加强移动端应用平台建设,实现市场治理要素、对象、过程全息全景呈现,打造集数据驱动、前瞻决策和应急指挥于一体的综合性、数字化新平台。完善数字化政务服务体系,推动全面实现数据通、网络通、业务通,构建面向公众的全项目一站式服务、全流程一次性办理和线上线下功能互补、相辅相成的政务服务新模式。增强大数据和人工智能技术赋能,构建智能化风险监测预警模型,形成泛在感知和智慧认知能力,打造具备态势全面感知、趋势智能研判、资源统筹协调、行动人机协同等功能的智能化市场监管应用集群。积极推动市场监管数据资源面向基层开放,加大个性化应用开发推广力度,着力构建市级统一、区级灵活、交融互补、各具特色的数字化市场治理新格局。

夯实数字化治理基础。建立健全数字化市场监管建设和安全防护标准体系,制定完善数据元标准、数据接口交换标准、应用支撑标准和信息安全标准,推动在统一的标准体系指导下建设数字化市场监管平台,确保市场监管数据规范、信息化系统快速互联互通。强化数据安全防护,以保护关键信息基础设施、重要网络和数据安全为重点,加固网络护盾,构建以密码技术、可信计算、人工智能、大数据分析等为核心的网络安全保护体系,全面加强数据安全防范、监测预警和应急处置。健全审查管理制度,建立统一的数字证书管理平台,提高关键信息系统访问控制能力,在更大程度上保护、开放和共享数字化信息资源。

3.完善市场信用监管体系

加强“双随机、一公开”抽查。完善随机抽查事项清单管理,除直接涉及公共安全和人民群众生命健

康等特殊行业、重点领域外,原则上所有市场监管领域的行政检查均根据市场主体的信用等级等因素,通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的方式进行,抽查情况和查处结果及时向社会公开。发挥市场监管领域部门联合“双随机、一公开”监管联席会议作用,以各区政府为组织实施主体,依托“互联网+监管”系统开展跨部门联合抽查,实现“进一次门、查多项事”,使部门联合抽查成为部门间协同监管的主要方式,促进市场主体增强信用意识和自我约束力。

完善信用监管协作机制。依托上海大数据资源平台,提升信用监管效能,全面实现市场主体信用信息在“一网通办”“一网统管”“市公共信用信息服务平台”“互联网+监管”系统和企业信用信息公示系统的互连互通、汇聚共享。深化“多报合一”改革,加大公示信息抽查力度,推动全市涉企信息统一归集公示。强化市场主体信用信息共享应用,完善失信联合惩戒机制,积极推进跨行业、跨领域、跨部门的失信联合惩戒,依法对失信市场主体在行业准入、项目审批、获得信贷、出口退税、出入境、高消费等方面予以限制。

推进信用分级分类监管。建立完善信用等级评价机制,依托现代科技手段,实现对市场主体信用信息的科学识别、自动分类。对不同信用风险状况的监管对象,在监管资源分配、监管方法、监管内容、监管频次等方面采取差异化措施,提升监管精准化、智能化水平。加强企业经营异常名录和严重违法失信名单动态管理,规范认定市场主体失信“黑名单”。完善信用修复机制,建立信用修复标准,畅通信用修复渠道,健全异议申诉制度,加强政府部门间信用修复数据共享,支持市场主体依法修复信用并解除相应失信联合惩戒。

4.完善市场社会共治体系

强化落实市场主体责任。大力倡导公平竞争文化,推进实施经营者竞争合规指南地方标准,引导企业建立竞争合规体系。推进落实电商平台经营者和平台内经营者主体责任,以导向监管、智慧监管、信用监管、协同监管的理念,加快形成网络市场社会共治体系。探索建立公益广告市场筹资机制和商业融合机制,创新多元化公益广告运作方式,加快建立公益广告发展基金。创新安全监管市场化运作模式,推广应用食品安全、电梯安全“保险—科技—服务”三结合监管新模式,更好地落实食品生产经营企业主体责任和电梯生产运营单位主体责任。严格落实药品上市许可持有人、医疗器械注册人主体责任。完善政府与市场共治的标准化管理体制,推动形成政府主导制定标准与市场自主制定标准协同发展、协调配套机制。推进落实质量管理市场主体责任,推动建立社会化质量专业技术人员评价制度,全面打造国际高端质量人才、首席质量官、质量专业人才三级高素质质量人才队伍。

激发社会组织自治活力。强化行业组织参与市场社会共治的机制建设,推动第三方购买服务在更深层次试点,拓宽共治渠道,创新共治模式。推动发布地区性、社会化的行业品牌价值评价指数,推动品牌评价与国际接轨。推进广告产学研一体化研究、药品监管和技术攻关社会合作。建立健全第三方技术机构参与的风险评估机制,提高发现和消除市场安全隐患效能。推动市场监管智库建设,支持打造有国际影响力的广告研究机构,支持质量智库开发质量管理数字化转型标准、工具和方法,鼓励行业组织建立行业共享质量数据库。推动科研机构将标准制定纳入职称评价指标,引导科研机构、学术团体、学会协会开展具有全球视野的标准化战略、政策、发展模式研究和高水平标准研制。

鼓励社会公众参与监督。深入推进“双安双创”示范引领行动,深化农产品质量安全示范市和国家食品安全示范城市创建成果,实施食品安全示范“百千万工程”,鼓励引导社会公众共同参与食品安全治理。依托居(村)消费维权联络点、食品安全工作站和科普站,全面加强市场安全隐患排查和宣传教育,推动消费维权就近化服务、消费纠纷自主化处理。深化完善“吹哨人”制度和举报人保护制度,鼓励知情人举报市场安全违法犯罪行为。发挥社会监督员、志愿者和“市民巡访团”的社会监督作用,支持新闻媒体开展舆论监督。打造上海市市场监管科普品牌,建设“上海市食品安全网”科普宣传栏,创新计量科普、产品质量安全科普宣传载体,深化消费品质量安全“进校园、进社区、进乡镇”三进行动,提升宣传品牌形象,强化面向社会公众的市场监管宣传引导。

(四)推进长三角一体化监管

聚焦市场监管治理体系和治理能力现代化,发挥上海龙头带动作用,打破长三角市场监管领域行政壁垒,共同打造“统一开放、竞争有序、安全放心、质量领先、满意消费、创新示范”的长三角现代化市场监管体系。

1.统一协调标准规则

统一市场准入规则。依托长三角“一网通办”,推进全程无纸化登记,实现申请内容可视化、申请流程标准化、申请结果可预期。统一长三角地区市场主体的登记标准、办理流程和办理模式,不断提升企业的获得感和满意度。推动长三角电子营业执照互认,实现长三角地区市场主体身份在线“一次验证、全网通用”和市场主体营业执照的共享复用。完善企业全生命周期登记服务体系,建立覆盖企业准入、

业务办理、注销退出全生命周期的便利化服务制度。

统一行政执法标准。统一行政执法移送机制,畅通区域违法线索移送渠道。统一行政执法协助机制,规范跨地区执法办案的协助、配合和支持标准。统一行政执法联动机制,按照“统一时间、统一力量、统一查处、统一裁量”的原则,推进专项联合执法行动。统一行政执法互认机制,依法统一违法证据互认和处罚决定互认标准。统一行政执法信息通报机制,加强具有普遍性、行业性和新颖性问题的通报共享。

统一区域技术标准。建立协调统一、运行高效的区域标准化工作机制,推动区域标准体系融合统一。协同推进华东地区社会公用计量标准建设,推行“沪苏浙皖”计量技术规范制修订、考评专家共享互派和型式评价结果互认制度,在部分领域出台“沪苏浙皖”计量技术规范。完善联动监管协作机制,强化区域检验检测机构能力验证和互认,推动检验检测认证融合统一。共同实施重点服务业和公共服务质量监测,推动区域公共服务质量监测标准融合统一。

2. 互联共享要素资源

互联共享市场数据资源。运用数据地图方法和可视化展示技术,建立以市场主体数据为基础、以共享共用为核心、以推动业务应用为目标的大数据平台。促进政务数据资源共享,归集整合跨区域市场准入、行政审批、投诉举报、执法监管、质量发展等相关数据。完善大数据统计分析功能,拓展智慧监管应用功能,构建长三角市场监管综合指数模型,全方位、多层次、多角度分析和展示长三角市场监管一体化现状和发展趋势。

互联共享市场信用信息。共享行政许可、行政处罚、经营异常名录、严重违法失信企业名单等信息。统一长三角地区市场主体失信信息公示范围,明确失信等级和公示标准。健全联合惩戒机制,推动形成失信名单公示、市场准入限制、任职资格限制、实施信用监管、反馈惩戒结果的完整闭环,实现对企业违法失信行为的有效治理。

互联共享质量基础设施。共促技术机构融合发展,聚焦集成电路、人工智能、生物医药等重点领域,共建检验检测联合实验室,共同培育国家质检中心、市场监管总局重点实验室和技术创新中心。共推质量基础技术科研攻关,建立科研需求和科技资源共享机制,联合申报国家重点研发计划质量基础重大专项、国家自然科学基金等科技计划项目。共享质量基础技术服务,共用技术机构检测资源、技术能力、标准信息,面向长三角共同提供质量检验、研发测试、标准制修订、应对技术性贸易措施等高水平公共技术服务。

3. 推动市场治理协作联动

开展“满意消费长三角”行动。全面推行一般商品线下无理由退货,推广异地异店退换货。全面推进投诉信息公示,落实消费环节经营者首问和赔偿先付制度,完善有利于消费者权益保护的商品服务质量担保机制。围绕“诚信兴商、品质消费”,聚焦日常消费、服务消费、新兴消费等领域,以质量安全、服务优质、明码标价、纠纷快处为基本指向,以社会认可、消费者满意为基本原则,全面推进放心消费示范创建。

加强跨区域执法联动。全面强化反垄断、反不正当竞争、价格、广告、电子商务、质量安全、知识产权等执法协作,加强执法交流、协助、联动,开展执法重点共商,推动执法标准趋同。推进跨区域突发事件通气、重大舆情预警交流、行政执法快速协查、重大疑难案件联合查办、政策实施协作联动。坚持包容审慎监管,提高对新业态、新模式的监管能力和水平。推动长三角公平竞争审查第三方评估一体化。

加强重点领域监管协作。推动追溯制度、追溯标准互通合作,强化食品安全信息追溯管理。强化新冠疫情冷链物防协作,协同开展餐厨废弃油脂监管。深化网络食品经营监管和食品安全抽检合作,加强食品安全风险会商和预警交流。共同做好中国国际进口博览会等重大活动食品安全保障。充分发挥国家药监局药品审评检查长三角分中心、医疗器械技术审评检查长三角分中心的作用,构建“信息互通、监管互认、执法互助、人员互派”的药品监管区域协作体系。以产品质量监督联动抽查为主要手段,实施产品质量安全联合治理,推进产品质量监督抽查结果互认。建立长三角产品质量风险联防联控机制,深化联动抽查、结果互认、联合发布、联合预警、协同治理。加强缺陷产品召回管理协作,协同开展问题线索的收集、缺陷调查和召回工作。强化特种设备安全监管联动,协同推进电梯检验检测改革和移动式压力容器监管。

协同推进质量发展项目。围绕区域特色产业和特色产品,协同开展质量提升示范试点建设。聚焦公共服务、交通、文化旅游、环境保护等重点领域,推进区域协同标准研制和实施,建立国内领先的长三角区域标准体系。以长三角国际标准化协作平台为载体,以区域产业优势、技术优势、人才优势为依托,建立与国际投资、贸易规则相适应的协同开放的标准体系。协同推进长三角地区国家和省级产业计量测试中心建设,建设完善长三角产业计量云平台,制定实施“沪苏浙皖”计量技术规范,强化能力互补、交

又融合。联合推进长三角绿色产品认证先行区建设。优化知识产权一体化服务,合力强化知识产权创造和运用。

协力支持示范区建设。支持长三角生态绿色一体化发展示范区制度创新,在深化行政审批制度改革、完善事中事后监管体系、夯实质量技术基础等方面先行先试。支持示范区市场监管资源集聚,推动产业计量测试中心、专业标准化技术委员会秘书处、检验检测认证平台、知识产权保护分中心等资源向示范区集聚,提升示范区技术基础服务长三角能级。

四、保障措施

(一)坚持党的领导

加强党对市场监管改革发展的全面领导,全面增强市场监管系统贯彻党的基本理论、基本路线和基本方略的能力。深化落实“四责协同”机制,严格落实意识形态工作责任制,坚决筑牢意识形态安全屏障。发挥市场监管职能作用,配合加强“小个专”等非公有制经济组织党建工作。

(二)深化队伍融合

坚持党管人才的政治导向,积极培育和践行市场监管核心价值,加强干部岗位交流使用,深化市场监管干部队伍融合,提高凝聚力和战斗力。健全完善专业化、职业化、国际化、复合型综合执法人才队伍培养激励机制,健全年轻干部培养选拔链,不断优化人才队伍的学历结构、年龄结构、专业结构,完善各层次人才梯队,夯实市场监管人才基础。

(三)加强协调联动

各有关部门、各区树立大局观,把加强和改善市场监管作为推动改革、促进发展的一项重大任务,作为优化营商环境、推动经济提质增效的重要保障,切实抓实抓好。加强组织领导,坚持大市场、大质量、大监管理念,着力优化完善市场监管协调联动机制,密切部门协同,强化上下联动,统筹推进重大改革部署和重要任务举措。

(四)明确责任分工

各有关部门、各区强化责任意识,把规划目标任务纳入年度工作任务,明确时间表、路线图,周密部署、扎实推进。加强基础投入,积极宣传引导,切实提高规划实施的保障水平。充分发挥社会组织和行业协会作用,加强市场监管智库建设,强化理论研究和对策研究,调动社会力量参与,促进重大决策的科学化和民主化。

(五)统筹资金保障

统筹规划实施的资金安排,探索形成政府自主建设、政府购买社会服务等多种模式并存的多元化建设方式。创新规划项目工程建设运行机制,合理控制、切实降低建设与运维成本。规范规划项目资金管理,确保项目建设资金的合理使用。条件成熟的应用需求可探索运用购买服务、委托运营和项目代建等专业化和市场化建设模式。

(六)强化督查考核

建立规划实施情况“一年一评估、中期和终期全面评估”工作机制,加强对规划实施情况的动态监测与总结,滚动评估规划实施进展与成效。及时根据评估结果,科学调整规划实施的目标任务,优化完善规划重大举措,推动规划有效落实落地。各有关部门、各区及时报告本领域、本区域的推进情况。

(七)规范基层建设

建立健全所长轮训常态化机制,加强基层骨干“一专多能”建设。结合贯彻“一对多”“多对一”制度机制,优化完善市、区和街镇三级市场监管部门对接协调方式。深入推进市场监管所标准化规范化建设和基层党组织标准化建设,提升市场监管基层治理水平。

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市促进科技成果转移转化行动方案 (2021—2023年)》的通知

(2021年5月28日)

沪府办规〔2021〕7号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市促进科技成果转移转化行动方案(2021—2023年)》印发给你们,请认真按照执行。

上海市促进科技成果转移转化行动方案 (2021—2023年)

为持续促进本市科技成果转化,建设更高质量、更强功能、更大规模的技术市场,根据《中华人民共和国促进科技成果转化法》,中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》和《上海市促进科技成果转化条例》《上海市推进科技创新中心建设条例》等,制定本行动方案。

一、总体要求

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,打造高标准技术市场体系,加快建设具有全球影响力的科技创新中心。

(二)基本原则

市场配置,政府引导。充分发挥市场配置资源的决定性作用,畅通要素流动渠道,提升技术市场要素配置能力,实现效益最大化和效率最优化。政府抓战略、抓规划、抓政策、抓服务,为技术市场繁荣营造良好环境。

全球视野,上海特色。借鉴国际技术转移生态体系发展经验,遵循技术转移规律,发挥上海科技创新资源禀赋与市场要素资源优势,加强与国际国内尤其是一带一路沿线国家(地区)和长三角技术市场资源联动协同,促进融通发展。

问题导向,提质增效。聚焦科技成果转化全链条的薄弱环节,实施针对性、可操作的政策措施。建立健全企业需求导向的技术转移价值链,拉长板、补短板,分类施策、专业服务,逐步提高要素质量、提升科技成果转化效能。

(三)工作目标

到2023年,本市科技成果转化活跃度、技术转移能力明显提升,统一开放、功能完善、体制健全、平等高效的技术市场体系基本建成。技术市场合同成交金额超过3000亿元,科研机构技术合同成交金额超过300亿元,发展100家以上多模式、专业化的技术转移示范机构,培育3—5个科技成果转化示范区、创新创业集聚区,汇聚3000名以上专业技术转移人才。

二、主要任务

(一)提升企业创新能力

1.强化企业创新主体地位,促进各类创新要素向企业集聚。引导企业开放式创新,支持企业设立研发中心、专业化众创空间、制造业创新中心等创新平台;支持企业与高校开展产学研合作,共建各类合作基地。鼓励企业开发新技术、新产品,科技型中小企业、创业团队可使用科技创新券采购专业化科技服务,创新成果经高新技术成果转化项目认定后,相关企业可按照规定享受财政扶持资金、人才落户等政策;强化科技型中小企业技术创新资金、高新技术企业培育、科技小巨人工程等政策支持。组织创新挑战赛、科技成果直通车等国家级品牌活动,健全企业需求导向的“揭榜”机制。(责任单位:市科委、市财政局、市经济信息化委、市税务局、市人力资源社会保障局、市商务委、市教委)

2.推动国企体制机制改革,激发创新活力。鼓励国有企业加大科研投入力度,用好国资收益支持资金、在经营业绩考核中将创新投入视同于利润等政策。健全成果转化收益分配制度,积极稳妥推进混合所有制企业员工持股和各类股权激励试点,推动国企科技成果权属改革,完善国有创投企业市场化运作实施细则。探索高校科技成果作价入股形成的国有股权分类管理制度,完善相关国有资产考核、退出机制。对在改革创新过程中勤勉尽职、未谋取非法利益的,出现符合容错情形和条件且属于容错清单的行为,不做负面评价或进行减责、免责。(责任单位:市国资委、市发展改革委、市财政局、市教委)

(二)提升科技成果转化运用能力

3.建立科技成果全周期管理制度,健全机制保障。高校、科研院所、医疗卫生机构等科研事业单位健全科技成果管理制度,形成科技创新和知识产权管理、科技成果转化相融合的统筹协调机制,逐步建立科技成果披露制度,健全科研人员离岗或在岗创业实施细则。支持开展相关试点,推动有关单位开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点,在建立相关制度、流程合规、相关负责人履行勤勉尽职义务、未谋取非法利益的前提下,对探索性的转化行为不追究决策责任;对因政策变化而造成的程序问题,允许对部分环节重新办理;支持上海交通大学落实国家科技成果转化专项改革试点实施方

案。推动开展相关机制探索,在科技成果未有明确转化意向之前,可将其视同科技资源进行管理;鼓励筹资设立概念验证基金;引导医疗卫生机构健全医学领域成果转化的路径机制与服务模式。(责任单位:市科委、市教委、市卫生健康委、市知识产权局、市税务局、市财政局、市人力资源社会保障局、市发展改革委、市经济信息化委)

4.加强技术转移运营机构建设,提高转化效能。科研事业单位应支持培育高价值专利、转化高质量成果,统筹建立和健全技术转移运营机构或部门,可在成果转化净收益中按照规定落实专项资金,独立核算并用于技术转移运营机构或部门的能力建设和人员奖励,人员奖励部分不受核定的绩效工资总量限制;鼓励单位采购第三方专业机构的服务;鼓励有条件的单位探索市场化运营机制。强化技术转移人才岗位保障,支持科研事业单位自主设置技术转移专业岗位,对业绩突出的专业技术人员,在专业技术岗位等级晋升时可予以适当倾斜;对引进的高层次技术转移服务人才,通过调整岗位设置难以满足需求的,经市人力资源行政管理部门审批同意,设置一定数量的特设岗位,不受岗位总量、最高等级和结构比例限制。(责任单位:市科委、市教委、市卫生健康委、市知识产权局、市人力资源社会保障局)

(三)提升技术转移服务能力

5.增强转化载体支撑能力,服务创新全链条。支持研发与转化功能型平台建设,发挥各区作用,平台所在区安排的运行资金,原则上不低于市级财政投入。优化考核评价机制,发挥平台在技术溢出、资源开放和成果转化中的作用。支持建设各类科技成果转化载体,持续推动上海闵行国家科技成果转化示范区发展,加快“大零号湾”创新创业集聚区建设,推进有条件的区打造特色化科技成果转化或创新创业集聚区,建设院士专家成果展示与转化中心等,推进大学科技园成为高校成果转化“首站”和区域创新创业“核心孵化园”,探索在张江高新区内推行“张江研发+上海制造”成果转化与产业化模式。(责任单位:市科委、市教委、市发展改革委、市经济信息化委、市财政局、上海科创办、相关区政府)

6.大力发展专业化技术转移机构,扩大服务市场。深化技术转移服务体系建设,建立技术转移机构库,支持其开展技术搜索、科技评价、概念验证、技术投融资等专业服务,以及产业技术领域的技术转移服务和跨境技术转移服务,鼓励众创空间、投资机构、知识产权服务机构拓展技术转移功能。培育市级技术转移示范机构,健全绩效导向的评估机制,择优给予后补助;绩效评估结果符合相关规定的,纳入市级技术转移示范机构备案,优先推荐申报国家技术转移示范机构,并可享受有关的人才政策等支持。(责任单位:市科委、市人力资源社会保障局、市委组织部、市教委)

7.大力培育技术转移服务人才,提升行业能级。发布上海成果转化类紧缺人才开发目录,建立技术转移人才分类评价体系,畅通职业发展和职称晋升通道。将技术转移人才纳入本市“优秀技术带头人”等人才计划选拔范畴,支持引进海外高层次技术转移人才,并纳入“浦江人才计划”。建立专业化、梯度化、本土化的技术转移人才培养、培训与实训体系,探索建设上海技术转移学院,支持有条件的高校开设技术转移相关课程,开展面向技术转移的学历教育、继续教育。(责任单位:市科委、市人力资源社会保障局、市委组织部、市教委)

(四)提升技术要素市场化配置能力

8.夯实相关交易场所功能,促进要素资源融通。支持上海技术交易所建设国家知识产权和科技成果产权交易机构,在全国范围内开展技术转让、许可等运营服务。健全技术交易制度体系,推进本市科技成果登记制度与上海技术交易所交易服务联动,探索技术权益登记机制,对未按约定转化的市级财政资金支持形成的科技成果,建立必要的强制进场机制;推动上海技术交易所建立职务科技成果规范交易、进场免责的保障机制。吸引各类技术市场要素进场交易,鼓励技术转移机构对进场成果开展价值评估、技术交易等服务,鼓励企业积极承接科技成果,实现在本市转化孵化。持续推动上海知识产权交易中心、国家知识产权运营公共服务平台国际运营(上海)试点平台建设。(责任单位:市科委、市知识产权局、市财政局、市地方金融监管局、市发展改革委、市教委)

9.增强金融资本支撑,为成果转化输入资本动力。引导金融机构探索与成果转化相适应的产品和服务创新,丰富投贷联动融资服务模式,鼓励金融机构为成果转化拓展融资渠道。试点建立科技成果概念验证引导资金,鼓励投资机构、技术转移机构等投资早期科技成果。促进知识产权价值实现,推动知识产权证券化试点。鼓励企业通过科创板等资本市场融资发展,推动新技术、新产品、新市场快速发展。(责任单位:市地方金融监管局、上海银保监局、市财政局、市科委、市知识产权局、市国资委、市发展改革委)

10.完善布局国际技术转移网络,提升资源流动效能。发挥国际大科学计划和大科学工程的协同创新功能,拓展国际技术转移通道。支持国家技术转移东部中心搭建国际技术转移渠道网络,建立资源共用、利益共享的协同机制,服务科技企业、科研机构开展全球研发、技术转移。强化“一带一路”技术转移服务渠道和平台建设,支撑高质量发展。促进技术要素资源的跨区域流动,鼓励上海技术交易所、上海

知识产权交易中心、南南全球技术产权交易所等联动发展,开展跨境技术交易服务;支持长三角四个技术市场协同,建立完善长三角一体化技术交易市场网络;积极举办或参与具有影响力的专业论坛和展览展示活动。(责任单位:市科委、市商务委、市发展改革委、市知识产权局、市教委)

11.完善技术合同登记政策,优化技术市场服务。落实技术合同政策,经认定登记的技术合同可享受相关税收优惠政策;技术开发合同委托方符合条件的,按照规定予以研发费用加计扣除;科研事业单位技术开发、技术咨询和技术服务合同可按照有关文件规定提取奖金,奖金支出不受核定的绩效工资总量限制。优化技术合同登记制度,推进技术合同认定登记审批权下放,探索技术合同登记告知承诺制,强化事中事后监管,加强技术合同登记与高新技术企业、高新技术成果转化项目认定等政策的衔接。健全技术合同登记服务网络,加大对社会化登记服务机构的激励力度,鼓励各区出台促进本区技术市场发展的配套政策。(责任单位:市科委、市教委、市国资委、市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市财政局、市税务局、各区政府)

三、保障措施

(一)加强组织保障。健全市促进科技成果转化联席会议协调机制,审议研究本市科技成果转化的有关规划、计划,决定重大事项,解决重大问题。根据需要,由市科委牵头召开各部门联络员会议,研究推进具体任务。(责任单位:联席会议各成员单位)

(二)抓好政策落实。市财政、科技、教育、卫生健康等部门应建立健全促进成果转化的考核评价机制。建立国家重大科技基础设施成果转化通道,强化财政资金支持成果的转化应用。审计部门依法履行监督职责,促进政策落实。(责任单位:市科委、市财政局、市教委、市卫生健康委、市发展改革委、市审计局)

(三)完善服务网络。建设科技成果转化公共服务平台,做好相关要素资源、登记注册、税款缴纳等“一站式”的咨询服务。联动各类技术转移服务平台和行业组织,形成全市技术市场服务节点“一盘棋”。(责任单位:市科委、市税务局、市市场监管局、市财政局)

(四)加强信息服务。建立完善科技成果转化监督评估机制,健全高校院所科技成果转化和技术转移机构的年度报告制度,完善科技成果转化全链条信息采集、跟踪和评估机制。强化数据分析运用,加强与长三角技术市场数据互通。(责任单位:市科委、市教委、市财政局)

(五)加大宣传力度。进一步加强对成果转化创新模式、示范机构、专业人才等典型案例的宣传,发布上海技术转移白皮书,引导全社会关心和支持科技成果转化,增强对技术转移人才的价值认同感,努力营造尊重科学、崇尚创新、宽容失败的社会氛围。(责任单位:市委宣传部、市科委、市教委)

本行动方案自2021年7月1日起实施。

【政策解读】

《上海市基本公共服务“十四五”规划》的政策解读

一、规划编制背景

基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。其核心是保障最基本的民生需求,努力做到应保尽保和均等享有。享有基本公共服务是公民的基本权利,保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。

1.从国家要求看,党的十九大报告指出,要加快推进基本公共服务均等化。十九届五中全会明确,“十四五”时期基本公共服务均等化水平要明显提高,到二〇二五年基本公共服务实现均等化。“十三五”期间,国务院印发了《推进基本公共服务均等化规划》和国家基本公共服务清单。随后,国家又部署了基本公共服务标准体系建设、财政事权和支出责任划分改革等工作。近日,国务院批复了《国家基本公共服务标准(2021年版)》,明确基本公共服务标准为各级政府履职尽责和人民群众享有相应权利的重要依据,要求各地结合实际认真执行。

2.从上海自身看,根据国家要求,结合发展实际,本市分别在“十二五”“十三五”期间制定了规划,发布了《上海市基本公共服务项目清单》,明确了本市基本公共服务9个领域96个具体项目,并在全国率先建立清单动态调整机制。目前,本市已初步建立起基本公共服务的体系框架和管理制度,经过前两轮

的努力,各区、各部门对基本公共服务的重视和投入持续加强,基本公共服务水平不断提升,整体保持全国前列。

与此同时,本市基本公共服务在部分领域还存在短板问题,城乡服务内涵差距依然明显,服务的精准性、便捷性、智慧化有待进一步提升。按照推进实现基本公共服务均等化的总要求,适应上海城市发展的新趋势,需要在“十四五”期间持续推进基本公共服务体系建设。

市委市政府高度重视基本公共服务,将其作为落实人民城市理念的重要举措。基本公共服务“十四五”规划是民生领域重要规划文件,引导推动各领域民生服务不断深化优化。作为市级专项规划之一,《上海市基本公共服务“十四五”规划》(以下简称《规划》)已经市政府常务会议审议通过,并以市政府名义正式印发。

二、规划编制的总体考虑

经过“十二五”“十三五”持续推进,本市已基本形成以基本公共服务项目清单制度为基础、涵盖九大领域的基本公共服务体系,基本公共服务应保尽保和均等化水平稳步提升。“十四五”主要是对前两轮规划的延续和深化,核心可概括为3个“三”。

第1个“三”是三个发展目标。考虑到本市基本公共服务制度体系已基本建立,有较好的基础。《规划》在已有发展基础上,提出三个层次的目标:基本公共服务体系全面建立、均等化水平持续提升、品质和效率不断提高,最终努力实现基本公共服务与人口、产业、资源相协调,与社会主义现代化国际大都市的定位相适应,打造基本公共服务高质量发展的上海样板。

第2个“三”是三条实施路径。《规划》提出进一步补齐补强基本公共服务短板弱项,进一步促进基本公共服务标准化、均等化,进一步提升基本公共服务品质和效率,概括起来就是三组核心词,即“补短板、促均衡、提质量”,这是所有任务的主线。补短板就是聚焦基本公共服务薄弱领域、重点人群,加强资源配置和服务能力建设,确保实现应保尽保;促均衡就是针对城乡区域服务差距,通过统筹资源布局 and 加强政策引导等途径,努力实现区域协调均衡发展;提质量就是围绕市民群众广泛关心的民生问题,不断提升服务质量水平,增强市民获得感和满意度。

第3个“三”是三项制度保障。这是推动目标、路径能够落地的关键环节,“十三五”时期提出了基本公共服务三项基础制度,“十四五”将继续深化。一是基本公共服务项目清单制度,这是规划实施的基础载体。基本公共服务项目清单明确了基本公共服务的范围和具体标准,下一步重点是与国家最新标准衔接,优化清单动态调整发布机制。二是基本公共服务财政管理制度,主要是落实财政优先保障责任,逐一明确基本公共服务事权和支出责任,健全财政支出统计口径。三是基本公共服务考核评价制度,建立健全考核评价指标体系,落实地方政府基本公共服务职责。

三、规划的主要内容

围绕上述目标和路径,针对“十四五”发展的阶段性特征,《规划》更加注重基本公共服务的整体性系统性谋划,打破按各行业简单罗列目标任务的形式,从整体构建完善基本公共服务体系的角度,统筹各领域各区基本公共服务,提出四方面基本原则和六方面共25项主要任务。

(一)基本原则

一是以人为本、应保尽保,切实保障市民享有基本公共服务的权益,确保基本公共服务应保尽保;二是尽力而为、量力而行,综合市民基本民生需求、经济社会发展水平和财政承受能力,合理确定基本公共服务保障范围和水平,合理引导社会预期;三是公平均等、便民利民,推进基本公共服务资源向基层和家门口延伸、向新城和农村覆盖、向薄弱环节和重点群体倾斜;四是创新方式、提质增效,深化创新基本公共服务供给模式,推进新技术新模式在基本公共服务领域的应用,不断提高服务的质量和效率。

(二)重点任务

1.优化基本公共服务资源布局,更好服务人口和城市发展。围绕落实国家重大战略,适应上海城市空间布局优化,更为合理的配置基本公共服务资源,更好发挥公共服务保障和改善民生、支撑经济社会发展、吸引集聚人才的基础性作用,主要从几方面发力:一是整体提升新城公共服务能级,按照综合性节点城市定位,高起点、高标准、前瞻性做好“五个新城”基本公共服务设施的规划配置,引入一批高水平、专业化、特色化的公共服务品牌资源,发挥医疗卫生、教育、文化体育等一批重大项目的辐射带动作用。二是加强农村公共服务内涵建设,引导优质资源通过委托管理、对口支援等形式在郊区农村地区布局,对在农村地区扎根工作的公共服务领域专业人才,落实有关倾斜支持政策。三是完善主城区公共服务功能,大力发展社区嵌入式公共服务,实现15分钟社区生活圈高质量覆盖。四是推进长三角公共服务便利共享以及示范区、临港新片区等区域协调发展。

2.夯实基本公共服务兜底保障,织牢织密民生底线。立足底线民生、基本民生要求,针对困难人群、短板领域、薄弱环节加大投入和保障力度,持续抬高底部,缩小差距、应保尽保。主要提出几方面任务:

一是加强困难人群保障,加快补齐重残养护、精神卫生、困境儿童等设施和服务短板。二是持续完善社会保险和优抚制度,健全城乡居保养老金调整机制和基本医疗保险制度,完善部分优抚对象抚恤补助动态增长机制。三是织牢城市公共安全底线,全面提升覆盖全生命周期的公共卫生服务水平,加强应急救治能力建设。制定殡葬设施建设规划,推进殡仪火化设施等项目落地。

3.提升基本公共服务质量水平,持续增强市民感受度。针对市民日益增长的需求,统筹基本民生和质量民生,在尽力而为、量力而行的基础上,不断提升基本公共服务质量,主要有几方面举措:一是办好每一所家门口学校,综合考虑学龄人口变动和分布,制定完善本市基础教育基本建设规划,着力解决人口导入区入学矛盾,加快推进义务教育优质均衡发展区创建。二是提供更好的医疗健康服务,推进区域性医疗中心和新一批社区卫生服务中心标准化建设,持续做实家庭医生制度。三是整体提升养老服务水平,完善保基本养老服务管理,优化养老床位供给结构,推进社区嵌入式养老和农村养老,深化长期护理保险制度试点。四是完善住房保障体制机制,多渠道增加租赁住房供应,重点解决好公共服务行业一线务工人员阶段性住房困难。五是增强就业创业服务能力,扎实推进重点群体就业帮扶和困难群体就业援助工作,加大就业重点对象的培训力度。六是丰富公共文化体育服务,推进公共文化体育场馆运行机制改革和管理创新,完善公共文化配送、全民健身指导等服务供给机制。

4.推进基本公共服务延伸覆盖,健全家门口服务体系。围绕贯彻落实人民城市重要理念部署要求,结合上海特大城市社会治理特点,从推进基本公共服务更加便利可及角度,提出几方面任务:一是加强家门口服务设施规划建设。制定15分钟社区生活圈标准指南,鼓励各区因地制宜优化家门口综合服务设施布局。二是做实家门口服务功能。加大服务资源下沉,推动功能复合设置,为家门口服务设施赋能增效,支持各区打造各具特色的家门口服务品牌。三是促进社区服务与社区治理相结合。打造社区参与、自治共治平台,广泛动员各方共同参与家门口服务体系,以服务增认同、以服务聚民心。

5.强化基本公共服务模式创新,推动实现数字化转型。根据市委市政府关于数字化转型的总体要求,创新供给模式,强化科技赋能,推动跨越“数字鸿沟”,促进基本公共服务更加均衡、更加精准、更加便利,提出几方面重点:一是加强信息化基础设施和平台建设,推动优质资源网上共享和便利获取。二是以基本公共服务项目清单为基础,持续推动具备条件的公共服务事项接入本市“一网通办”平台。三是着力解决老年人、残疾人等群体智能技术困难问题,形成公共服务领域跨越“数字鸿沟”的解决方案。

6.完善基本公共服务制度建设,加强规划实施保障。主要有几方面重点:一是完善基本公共服务项目清单动态调整机制,建立健全基本公共服务财政支出口径,开展基本公共服务考核评价和质量监测。二是深化基本公共服务标准体系建设。制定完善各领域设施建设、设备配置、人员配备、经费投入等具体标准。三是聚焦短板弱项,市、区共同研究完善保基本养老、重残养护、精神卫生等领域的支持政策。四是深化推进基本公共服务多元供给,进一步健全基本公共服务合格供应商制度。五是加强基本公共服务人才队伍建设。六是加强宣传引导,推动全社会关心、支持和参与基本公共服务建设。

以上就是《规划》提出的重点任务举措,《规划》发布后,市发展改革委将会同有关部门一道分解规划重点任务,进一步明确部门分工,确保规划落实落地。

《上海市人民政府关于深入推进爱国卫生运动的实施意见》的政策解读

为深入贯彻习近平总书记关于爱国卫生运动的系列重要指示、批示精神,落实《国务院关于深入开展爱国卫生运动的意见》(以下简称《意见》),弘扬爱国卫生运动优良传统,推动本市爱国卫生运动深入开展,市卫生健康委编制了上海市《关于深入推进爱国卫生运动的实施意见》(以下简称《实施意见》)。经市政府常务会议审议通过,日前市政府已印发《实施意见》。

《实施意见》认真对接国务院《意见》(6大项、21小项),续接市委市政府《关于完善重大疫情防控体制机制 健全公共卫生应急管理体系的若干意见》《健康上海行动(2019—2030年)》的要求,与各部门的“十四五”规划紧密结合,总结新冠肺炎疫情防控经验,针对工作中存在的短板和问题,在体制、机制上予以完善,最终形成指导思想、工作目标,“五化”措施和组织保障等7大项、26小项主要内容。

在指导思想和工作目标部分,践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,延续第九届全球健康促进大会《上海宣言》精神,健全政府主导、跨部门协作、全社会动员的爱国卫生群防群控机制,建立健康影响评估制度和公共卫生环境评价机制,推动爱国卫生运动从环境卫生治理向全面社会健康管理转变,把全生命周期健康管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节,为打造全球健康城市奠定坚

实基础。至2025年,人均预期寿命继续保持发达国家水平,人均健康预期寿命 ≥ 71 岁;居民健康素养水平超过36%,成人吸烟率降至19%以下,经常参加体育锻炼的人数达45%以上,人均体育场地面积达2.6平方米左右,市民体质达标率不低于96%;环境空气质量优良率稳定在85%左右,生活垃圾回收利用率达45%以上,农村生活污水处理率达90%以上,病媒生物密度控制水平达到国家标准C级以上。

在主要举措部分,包括“五化”措施(实现工作体系健全化、健康环境全域化、健康生活普及化、创建管理社会化和推进健康治理科学化),共20项内容:

一是实现工作体系健全化。健全各级爱国卫生运动委员会工作制度和议事规则,建立履职情况通报制度。完善市、区、街镇三级管理架构,健全市、区、街镇、村居、楼组五级工作网络。各级爱卫办要配备专兼职人员,落实工作力量。建立健全市、区两级爱国卫生与健康促进技术指导机构。

二是实现健康环境全域化。将健康元素作为城市各项规划的重要内容,融入城市建设、管理、安全、服务等领域。建立公共卫生环境评价指标体系和监督管理机制。补齐公共卫生环境短板。逐步取消市场活禽交易。完善健康支持性环境。

三是实现健康生活普及化。建立完善健康科普“两库、一机制”。倡导践行《上海市民健康公约》,消除卫生健康陋习,培育健康生活方式。普及科学膳食知识,践行绿色环保理念。倡导城市健康文化,强化个人是自身健康第一责任人的理念,将健康文化融入城市精神与品格。

四是实现创建管理社会化。巩固深化卫生创建成果。推进“建设全球健康城市专项行动”,打响城市品牌。健全健康城市监测评价体系。加快健康园区、健康单位、健康家庭等建设。

五是推进健康治理科学化。按法定程序推动制定本市爱国卫生和健康促进条例。创新社会动员机制,将爱国卫生作为基层治理的重要内容,与群众性精神文明创建活动有机结合。加强专业技术支撑。提升信息化程度。

为实现“五化”目标,《实施意见》提出把爱国卫生工作列入政府重要议事日程,纳入各级政府绩效考核范围,由市爱国卫生运动委员会制定实施意见任务分工方案。健全爱国卫生激励体系。各级政府确保爱国卫生工作各项经费。在基本公共卫生服务经费中,落实爱国卫生服务费用。优化爱国卫生队伍人才结构,提高爱国卫生工作人员专业能力。加强宣传引导和交流合作。

《上海市老龄事业发展“十四五”规划》的政策解读

一、关于《规划》的编制背景

人口老龄化是社会发展的重要趋势,事关居民百姓福祉,对经济社会全局、城市综合实力和国际竞争力具有深远影响。近年来,上海老龄化程度持续加深,老年人口规模持续扩大,老年人口数量占总人口比重逐年上升,人口老龄化与高龄化、家庭规模小型化、纯老化等趋势交织共存,社会与家庭负担不断加重,对养老保险、医疗保障、养老服务和健康服务等需求持续增加。人口老龄化是世界性问题,未来五年老龄化程度仍将不断加深,这是上海发展绕不过去的一道“必答题”。答好这道题,既现实,又紧迫,更事关长远。上海市委、市政府深入践行人民城市理念,高度重视人口老龄化问题,把强化为老服务放在着力解决“老、小、旧、远”等民生问题的首位。为深入贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略,全面落实习近平总书记关于加强老龄工作的重要讲话和指示精神,按照党中央、国务院工作部署,结合上海实际,本市起草了《上海市老龄事业发展“十四五”规划》(以下简称“《规划》”),分析了发展基础和面临形势,明确了“十四五”老龄事业发展的目标指标、主要任务、重点项目和保障措施。

二、关于《规划》的编制过程

本市于2019年10月正式启动《规划》编制,开展了一系列相关工作。一是扎实开展基础调研。为高质量编制好《规划》,起草小组系统梳理了“十三五”期间老龄事业发展政策文献,组织开展了“十三五”老龄事业发展规划评估,研究了“十四五”时期老龄事业发展趋势。二是坚持“开门编规划”。向市老龄委各委员单位、各区老龄办、相关医疗卫生机构和养老机构等广泛征集了任务和项目,在多家媒体上发布公告征询对《规划》的意见和建议,开展了老年人问卷调查,实地调研走访了部分区、相关机构和一些代表性企业,多次召开了专家座谈会和专题研讨会,组织召开了专家咨询论证会。三是加强统筹协调和规划衔接。《规划》起草过程中多次向市老龄委委员单位和区老龄办征询了修改意见和补充建议,充分形成整体合力。《规划》与国家和本市重要文件进行了衔接,深入贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇

三五年远景目标纲要》《上海市老年人权益保障条例》《上海市养老服务条例》《“健康上海 2030”规划纲要》等重要文件精神,充分吸纳了近期国家和市委市政府相关文件精神及本市相关部门系列规划相关内容。

三、关于《规划》的编制思路

《规划》编制凸显“六个注重”。一是注重“需求”引领,聚焦老年人养、医、学、为、乐等生活所需中的主要问题、重点领域和关键环节来思考和谋划。二是注重“品质”提升,充分发挥政府、社会、家庭、老人各方力量,实现老龄事业高品质、可持续发展。三是注重“活力”激发,充分挖掘老年人力资源,发挥老年人社会价值,传播和践行新时代养老理念。四是注重“均衡”发展,着力破解城乡发展不平衡、不充分的难题,大力促进内涵发展,充分保障城乡老年人享受更为公平、优质的生活服务权利。五是注重“智慧”转型,以“智慧”手段弥补养老服务从业人员短缺带来的服务不足,通过科技设备为老人提供更为精准化的服务。六是注重“融合”互促,以养老为主线,融合医疗、教育、文化、体育等各类服务终端,构建服务综合体,形成便捷生活圈,推动产业新发展。

四、《规划》的主要内容

《规划》包括 6 个部分:

第一部分是发展基础。充分总结提炼“十三五”期间老龄工作成绩成效:一是老龄事业发展制度体系进一步健全。二是老年社会保障能力不断增强。三是社会养老服务体系加快建设。四是老年医疗卫生事业蓬勃发展。五是老年友好型社会加快建设。

第二部分是面临形势。一是国家和城市发展战略为老龄事业发展带来新机遇。二是老年人口总量与结构持续变化深刻影响全市经济社会发展格局。三是科技革命和产业变革推动老龄事业发展深刻转型。四是老龄事业领域主要矛盾的新变化对改革发展提出新诉求。

第三部分是总体要求。坚持“四个原则”(政府主导、多元参与;共建共享、融合发展;科技赋能、创新发展;突出重点、协调发展),健全“三大基石”(老年社会保障体系、养老服务体系 and 老年健康服务体系),夯实“三个支柱”(健康、参与、保障),在“三化两高”上取得新突破(积极老龄化、健康老龄化、幸福老龄化、促进老龄事业与产业高质量发展、服务老年群体高品质生活)。提出 24 个规划指标,其中社会保障类指标 2 个,养老服务类指标 5 个,健康服务类指标 5 个,精神文化生活类指标 6 个,社会参与类指标 2 个,老龄产业类指标 1 个,宜居环境类指标 3 个。

第四部分是主要任务。共提出 8 方面 27 项主要任务:一是夯实社会财富储备,着力健全完善更加公平、更可持续、结构合理的老年社会保障体系。主要是完善老有所养的养老保险体系,健全老有所医的医疗保障制度体系,完善弱有所扶的社会福利和社会救助体系,建立满足多元需求的长期照护保障制度。二是优化养老服务,着力构建更加充分、更加均衡、优质精准的养老服务体系。主要是加强养老服务设施供给,丰富养老服务内涵,优化养老服务发展环境。三是推进健康上海建设,着力打造更加便捷、更高品质、综合连续的老年健康服务体系。主要是普及健康生活方式,完善老年健康服务设施,优化健康服务供给,深化医养结合模式。四是提振银发经济,着力推进老龄产业优质化、集群化、创新式发展。主要是推动老龄产业高质量供给,激活老年产品市场需求,推动老龄产业融合发展。五是提升人力资源素质,着力构建总量有保证、素质有提升、参与更充分的老龄事业劳动力供给体系。主要是构建老有所学的老年教育体系,营造老有所为的社会环境,打造高素质的为老服务队伍。六是推动科技创新,着力强化积极应对人口老龄化的科技支撑。主要是聚焦重点领域技术创新和推广智慧养老应用。七是建设老年友好型社会,着力打造尊老、敬老、爱老、助老的城市风景线。主要是加强老年人权益保护,提升家庭养老照护能力,打造老年宜居颐养环境,丰富老有所乐的精神文化生活,鼓励老年人参与社会发展,加强老年人社会优待。八是深化长三角老龄事业协同,着力探索大城市群应对人口老龄化新路。主要是推进一体化体制机制建设,促进为老服务协同发展。

第五部分是重点项目。《规划》共提出 7 个重点项目:一是社区嵌入式养老服务“1+8”体系健全项目。二是为老服务队伍提质增量项目。三是老年宜居环境建设项目。四是老年健康服务项目。五是长期护理保险制度深化试点项目。六是打造老年教育“空中课堂”项目。七是长三角智慧养老服务与管理平台建设项目。

第六部分是保障措施。主要有四项保障措施:一是加强组织领导;二是加大经费投入;三是完善制度保障;四是强化监测评估。

《上海市市场监管现代化“十四五”规划》的政策解读

1.上海市市场监管现代化“十四五”规划是如何编制的？

《上海市市场监管现代化“十四五”规划》(以下简称《规划》)作为市级专项规划之一,由市市场监管局牵头,会同市食品药品安全委员会、市质量工作领导小组、市知识产权联席会议各成员单位编制而成,是市场监管体制改革后第一个五年规划。《规划》编制于2019年启动,历经前期研究、初稿起草、修改完善、审定发布等阶段。市政府对市场监管现代化“十四五”规划编制工作高度重视,分管副市长2次召开专题会议,听取《规划》思路汇报并提出明确要求。在《规划》编制过程中,注重“三个坚持”:

一是坚持开门编规划。调研了广东、重庆、江苏、浙江、安徽等省市市场监管局以及生物医药、在线经济、食品生产经营、特种设备和商贸服务等领域40多家企业,多次征询市政府各相关委、办、局意见建议,组织召开了十几场专家、各区和重点企业座谈会,广泛听取了各方面意见建议。

二是坚持问题导向。设置22个研究专题,在研究专题引领下,系统性、项目化推进编制工作。围绕市场准入、市场竞争、市场消费环境的优化,围绕安全筑基、质量提升、创新引领工程的实施,分6组开展了多次研讨。围绕综合执法监管、基层执法队伍建设、智慧市场监管建设等难点问题,分片区召开3次座谈会,有重点、全覆盖听取了基层市场监管部门的意见。

三是坚持多方衔接。紧密衔接《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》,对照规划纲要重大部署,布局“十四五”市场监管现代化重点任务举措。对接服务业、制造业、基本公共服务、张江科学中心发展建设等市级专项规划,确保专项规划任务举措错位配合。

2.上海市市场监管现代化“十四五”规划有哪些总体考虑和突出的特点亮点？

《规划》紧紧围绕推进高质量发展、创造高品质生活和实现高效能治理的主题,立足国际视野、上海实际和市场监管核心职能,探索实施高水平、制度型、系统性市场监管改革创新举措,加快推进上海市场治理体系和治理能力现代化,力求在全球市场治理中争取更大话语权,有效服务上海更高水平开放和更深层次改革。

一是紧扣三个环节。以“三大任务、一大平台”为牵引,紧扣市场运行的准入、竞争和消费三个环节,推动率先建立企业自主经营公平竞争、消费者自由选择自主消费、商品和要素自由流动平等交换的高标准市场体系,助推上海国内大循环中心节点建设。

二是强化系统集成。以推动高质量发展为牵引,强化“放管服”改革系统集成,综合实施质量强市、标准化和知识产权战略,以高标准政策供给、高质量产品供给和高水平技术服务,助推上海国内国际双循环战略链接建设。

三是强化综合治理。以构建现代化市场治理体系为牵引,按照“整体型”政府建设要求,依靠法治建设解决发展改革中的新问题,创新智慧监管、信用监管和社会共治新模式,增强鼓励创新、包容创新、激励创新的底气和勇气。

3.“十三五”时期上海市市场监管现代化主要成效有哪些？

“十三五”时期,上海率先探索市场监管机构改革,不断提升综合监管效能,基本形成全环节、综合化的市场监管体系,市场监管机制更加完善,市场准入更加宽松便捷,市场竞争更加公平有序,市场安全形势继续向好,市场创新动能更加强劲,质量基础设施更加先进,“十三五”设定的各项指标全面完成,多个指标超额完成任务。其中,主要食品安全总体监测合格率达99.4%(预期96%),集体性食物中毒事故年度报告发生率为0.26例/10万人(预期5例),新增主导制定关键性国际标准47项(预期10项),每万人发明专利拥有量60.2件(预期40件),有效商标注册总量增长217%,都大幅优于预期指标。

4.上海市市场监管现代化“十四五”规划的指导思想、发展方针和总体目标是什么？

“十四五”时期,上海市场监管现代化发展将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要理念,在坚持改革创新、坚持依法行政、坚持数字赋能、坚持系统集成的四项原则指导下,围绕“准入开放友好、竞争公平有序、消费安全舒心、创新活跃强劲、基础先进完善”的总体要求,开创国际性、超大型城市市场治理新模式,初步建立国内领先、符合超大城市治理规律、适应新时代发展要求的现代化市场治理体系,努力助推“五型”经济发展,更好地服务“五个中心”能级跃升,为加快构筑新时代上海发展战略优势注入市场监管新动能。

5.上海市市场监管现代化“十四五”规划的指标体系有何特点？

《规划》指标设置主要在尊重市场基本运行规律的前提下,综合考虑现代政府市场监管职能的具体

特点,确保与国家和本市规划提出的高质量发展相契合,更加注重促进市场发展质的提升,同时兼顾各类指标的匹配性和可测性,共计 23 项指标。一是市场活跃指数。由市场主体总量年均增长率和企业开办效率等构成,主要围绕激发市场主体活力设置。二是市场安全指数。由食品安全总体监测合格率、农产品质量安全监测合格率、集体性食物中毒事故年报告发生率、食品品种信息追溯覆盖率、市民食品安全状况总体满意度评分、在产药品质量抽检覆盖率、重点监控目录产品监督抽查覆盖率、制造业产品质量合格率、万台特种设备事故死亡率等构成,主要围绕守住市场安全底线设置。三是市场创新指数。由每万人口高价值发明专利拥有量、有效注册商标总量、新增主导制修订国际标准、培育“上海标准”“上海品牌”认证项目数等构成,主要围绕提高市场主体竞争力设置。四是质量发展指数。由新建改造华东地区及上海最高社会公用计量标准、培育产业计量测试中心、制定实施的有效地方标准总量、新建的国家质检中心和省部级重点实验室等构成,主要围绕提高质量基础设施水平、提高技术支撑能力设置。五是一体化发展指数。由新制定长三角计量技术规范、新制定长三角区域协同标准、新创建“满意消费长三角”单位数等构成,主要围绕协调统一长三角市场监管标准规则设置。

6.“十四五”时期,建设高标准市场体系,打造市场化、法治化、国际化一流营商环境,对于构建新发展格局具有重要意义,上海在市场监管领域将如何重点发力?

世界银行《营商环境报告》显示,“十三五”时期我国营商环境全球排名从 90 名跃升至 31 名,开办企业指标跃升至 27 名,这其中参与测评的上海立下汗马功劳。“十四五”时期,在市场监管领域,上海将着重从优化市场准入、竞争、消费和产业发展“四个环境”重点发力,畅通大市场循环动能,加快市场要素自由流动,促进市场主体便利进出、公平竞争、创新发展,加快打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

一是优化市场准入环境。立足建立开放型市场准入体系、友好型市场服务平台,推进实施一批行政许可改革,打造国际一流的市场准入环境,进一步激发市场主体活力。二是优化市场竞争环境。围绕强化竞争政策基础地位,规范市场主体经营行为,规范在线新经济市场秩序,加强知识产权保护,清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施,加强反垄断和反不正当竞争执法,特别是加强互联网领域新型垄断和不正当竞争行为执法监管,积极营造企业自主经营、公平竞争的良好市场生态。三是优化市场消费环境。着力从优化消费者权益保护机制、完善消费者权益保护网络、创建放心满意的消费品牌三个方面入手,立足畅通消费者维权渠道,加强对消费者合法权益的保护,营造放心满意的品质消费环境,助推上海建设世界级消费城市。此外,立足发挥市场监管核心职能作用,促进广告服务业、检测认证服务业发展,着力支持“五大新城”建设。

7.“十四五”时期,上海在严守市场安全底线、促进供给侧质量提升、提高市场主体核心竞争力方面有何新的部署和举措?

市场监管与广大市民的日常生活息息相关,在促进市场竞争力提升方面也发挥着重要作用。“十四五”时期,上海将在确保市场安全的基础上,综合实施质量强市战略、标准化战略和知识产权战略,推动供给质量和供给水平提升,促进经济体系优化升级。

一是立足建立完善市场安全智慧监管网络、风险监测网络、精准处置网络和闭环管理网络,推进实施安全筑基工程,严守市场安全底线。二是立足推进质量强市战略,提升标准化发展水平,提升产品和服务质量,提升食品和药品供给水平,强化质量技术支撑能力,推进实施质量提升工程,响应当前消费升级的需要。三是立足加强质量品牌服务、质量创新服务和知识产权创造运用服务,推进实施创新引领工程,提高上海参与全球市场治理的水平,促进上海乃至长三角的企业走出国门、走向国际。

8.“十四五”时期,上海在加强市场综合监管与综合执法、强化市场高效能治理方面有何新的思考和规划?

“十四五”时期,上海将以法治引领健全综合执法监管协调机制,以数字化转型提高精准监管、智慧监管水平,以信用监管、社会共治推动形成企业自律、行业自治、社会监督、政府监管的新型监管模式,完善大监管协同机制,推动建立现代化市场治理新格局。一是完善市场监管法治体系。立足完善法规规章政策体系、协同治理制度体系和综合执法监管体系,以“整体型政府”理念,引领构建大市场、大质量、大监管的市场治理格局。二是完善市场数字化治理体系。通过整合优化市场监管数字化资源,研发推广数字化应用,夯实数字化治理基础,加快市场监管数字化转型,以智慧监管建设提高市场监管现代化水平。三是完善市场信用监管体系。着力推进“双随机、一公开”全覆盖和常态化,完善信用信息公示和失信联合惩戒机制,强化市场主体信用分级分类监管和信用修复,坚持和改善以信用监管为基础的新型市场监管方式。四是完善市场社会共治体系。立足强化落实市场主体责任,激发社会组织自治活力,鼓励社会公众参与监督,推动形成全社会齐抓共管的市场治理新态势。

9.“十四五”时期,上海在促进长三角市场监管一体化方面有何考虑和部署。

市场监管一体化,对于推进长江三角洲一体化发展战略具有重要意义。“十四五”时期,上海将发挥龙头带动作用,围绕统一、共享、协作三个层次,推动全面破除长三角市场监管领域行政壁垒,为加快长三角一体化发展提供助力。一是统一协调标准规则。着力统一长三角市场准入、行政执法和区域技术标准规则。二是互联共享要素资源。着力推动市场数据资源、信用信息、质量基础设施互联共享。三是推动市场治理协作联动。协同推进“满意消费长三角”行动,加强跨区域执法联动和重点领域监管协作,协同推进质量发展项目,协力支持示范区建设。

10.如何保障上海市市场监管现代化“十四五”规划有效实施?

一是坚持党的领导。全面增强市场监管系统贯彻党的基本理论、基本路线和基本方略的能力,旗帜鲜明讲政治,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。二是深化队伍融合。坚持党管人才的政治导向,健全完善专业化、职业化、国际化、复合型综合执法人才队伍培养激励机制,优化人才队伍的学历结构、年龄结构、专业结构,完善各层次人才梯队。三是加强协调联动。着力优化完善市场监管协调联动机制,密切部门协同,强化上下联动,统筹推进重大改革部署和重要任务举措。四是明确责任分工。推动各有关部门、各区把规划目标任务纳入年度工作任务,明确时间表、路线图,周密部署、扎实推进。五是统筹资金保障。探索形成政府自主建设、政府购买社会服务等多种模式并存的多元化建设方式,创新规划项目工程建设运行机制,合理控制、切实降低建设与运维成本。六是强化督查考核。建立规划实施情况“一年一评估、中期和终期全面评估”工作机制,加强对规划实施情况的动态监测与总结,滚动评估规划实施进展与成效。七是规范基层建设。加强基层执法队伍建设,优化完善市、区和街镇三级市场监管部门对接协调方式,推进市场监管所和基层党组织标准化建设,提升市场监管基层治理水平。

《上海市促进科技成果转化行动方案 (2021—2023)》的政策解读

为持续促进本市科技成果转化,建设更高质量、更强功能、更大规模的技术市场,根据国家和本市相关法律法规和政策文件,2021年6月2日,市政府办公厅印发《上海市促进科技成果转化行动方案(2021—2023)》(沪府办规〔2021〕7号),6月11日发布。现将有关内容解读如下:

一、《行动方案》制定背景

党的十九大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视科技成果转化。党的十九大报告强调要深化科技体制改革,促进科技成果转化。党的十九届四中全会明确提出要建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系,创新促进科技成果转化机制,支持大中小企业和各类主体相融通,积极发展新动能。党的十九届五中全会提出要坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。

近两年,国家密集出台系列政策文件,持续推进科技成果转化,有两方面值得关注:一是强调技术要素市场化配置,先后发布《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》(2020年)、《建设高标准市场体系行动方案》(2021年)等,技术要素与土地、劳动力、资本和数据并列成为五大要素。二是推动赋权改革、提升质量、专业发展,2020年,国家相关部委出台了《关于提升高等学校专利质量促进转化运用的若干意见》《赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案》《关于进一步推进高等学校专业化技术转移机构建设发展的实施意见》等。

上海贯彻落实党中央、国务院重大决策部署,相继出台了一系列政策措施,先后发布《上海市促进科技成果转化条例》、《上海市促进科技成果转化行动方案(2017—2020)》、“科改25条”、《上海市推进科技创新中心建设条例》等法规和政策文件,推动本市科技成果转化制度体系逐步完善、科研人员转化积极性不断增强、转化效能逐年提升。总体而言,本市科技成果转化在政策制度设计上日渐完善成型,但从一线人员实际操作层面,仍存在一些突出问题,主要体现在:部分法规文件与改革发展要求不相适应,不利于成果转化,导致不敢为;成果管理和转化服务能力比较弱,导致无力为;技术市场生态还不健全,导致不便为等。

二、《行动方案》主要考虑

综合上述问题,《行动方案》起草主要有三方面考虑。

1.《行动方案》立足政策落实、问题解决。科技成果转化是一个非常复杂的系统工程,多重因素相互扭结相互制约,造成政策落地局部有障碍,不同单位对制度文件理解的不同,实际操作各有差异、有松有

紧,《行动方案》支持开展相关试点和机制探索,尤其是在赋权改革试点单位免责机制、成果管理等方面提出探索性的操作举措。同时,除制度性障碍等外因外,内因不容忽视,成果质量不高、专业能力欠缺等是制约转化的重要因素。《行动方案》强调提升高校院所等的成果转化运用能力,通过建立科技成果全周期管理制度、加强技术转移运营机构建设等,引导科研机构重视培育高价值专利、转化高质量成果。

2.《行动方案》面向新趋势、新阶段。主要体现在三方面,一是丰富成果转化主体,上海集聚了庞大的国企资源,国企孕育大量成果和产业需求,《行动方案》强调国企体制机制改革,包括推动国企科技成果权属改革等;同时,医学也是上海科技创新的重要组成部分,《行动方案》新增对医疗卫生机构的成果转化要求,引导医疗卫生机构健全医学领域成果转化的路径机制与服务模式。二是提出“提升技术要素市场化配置能力,”前不久,本市出台的要素市场化配置文件把技术作为首个要素提出,体现上海对技术要素作用及赋能其他要素方面的重视。《行动方案》增加了对交易场所的支持,支持上海技术交易所健全技术交易制度体系、建设国家知识产权和科技成果产权交易机构,并鼓励各类技术市场要素进场交易。三是强调科技成果概念验证,打通科技成果转化的“最初一公里”。鼓励科研事业单位筹资设立概念验证基金,试点建立科技成果概念验证引导资金,鼓励投资机构、技术转移机构等投资早期科技成果等。

3.《行动方案》融入成果转化全要素。《行动方案》从科技成果供给侧、需求侧和服务侧着手,强调成果供给质量、企业需求导向、服务能力专业化、技术要素配置市场化,体系化、全方位推进技术要素流动,提升成果转化效能。《行动方案》进一步强化多部门协同,主要任务涉及科技、教育、国资、发展改革、经信等十余个委办局,市卫生健康委、市科创办也加入到市促进科技成果转移转化联席会议成员单位中;《行动方案》也强调了市区两级在转化载体平台建设、技术市场配套政策等方面加强联动,以及长三角技术市场一体化发展和国际技术转移网络。

三、《行动方案》主要框架

《行动方案》主要包括三部分内容。

第一部分是总体要求,本部分集中体现了《行动方案》的指导思想、基本原则和工作目标。明确“一个核心”,建设高标准技术市场体系。把握“三个原则”,市场配置、政府引导,全球视野、上海特色,问题导向、提质增效,明确了发展目标,到2023年,本市科技成果转化活跃度、技术转移能力明显提升,统一开放、功能完善、体制健全、平等高效的技术市场体系基本建成。

第二部分是主要任务,本部分共有四个方面十一条任务组成。四个方面有机衔接、协同推进。从成果需求侧,提升企业创新能力。包括强化企业创新主体地位,促进各类创新要素向企业集聚;尤其是推动国企体制机制改革两个方面。从成果供给侧,提升高校院所和医疗机构成果转化运用能力。包括建立成果全周期管理制度,加强技术转移运营机构建设两个方面。从成果转化服务侧,提升技术转移服务能力。包括增强转化载体支撑能力,大力发展市场化、专业化技术转移机构;大力培育技术转移人才三个方面。从技术市场生态方面,提升技术要素市场化配置能力。包括夯实交易场所功能,增强金融资本支撑,完善国际技术转移网络,完善技术合同登记政策四个方面。

第三部分是保障措施,从夯实组织保障、抓好政策落实、完善服务网络、加强信息服务和强化宣传力度五个方面提出系列措施。其中,在抓好政策落实方面,提出“市财政、科技、教育、卫生健康等部门应建立健全促进成果转化的考核评价机制”“审计部门依法履行监督职责,促进政策落实”等。在“完善服务网络”方面,提出“建设科技成果转化公共服务平台”,做好相关要素资源、登记注册、税款缴纳等“一站式”的咨询服务。

上海市人民政府公报

2021年第13期(总第493期)

7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

发行范围:公开发行人

定 价:免费赠阅

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