



上海市人民政府公报

2021

第 17 期(总第 497 期)

上海市人民政府公报

二〇二一年第十七期

(半月刊)

(总第 497 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇二一年九月五日出版

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府令（第 52 号）	（3）
上海市盐业管理规定	（3）
上海市人民政府令（第 53 号）	（6）
上海市地方粮食储备安全管理办法	（6）
上海市人民政府关于印发《上海市综合交通发展“十四五”规划》的通知	（11）
上海市综合交通发展“十四五”规划	（11）
上海市人民政府关于印发《上海市乡村振兴“十四五”规划》的通知	（23）
上海市乡村振兴“十四五”规划	（24）
上海市人民政府关于由区级以上人民政府统一行使行政复议职责的通告	（38）

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市就业和社会保障“十四五”规划》的	
通知	（38）
上海市就业和社会保障“十四五”规划	（38）

【政策解读】

《上海市盐业管理规定》的政策解读	（46）
《上海市地方粮食储备安全管理办法》的政策解读	（47）

【市政府文件】

上海市人民政府令

第 52 号

《上海市盐业管理规定》已经 2021 年 7 月 19 日市政府第 133 次常务会议通过，现予公布，自 2021 年 9 月 1 日起施行。

市 长 龚 正

2021 年 7 月 29 日

上海市盐业管理规定

(2021 年 7 月 29 日上海市人民政府令 第 52 号公布)

第一条 （目的和依据）

为了加强盐业管理，确保食盐质量和供应安全，保护公民的身体健康，根据《中华人民共和国食品安全法》《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》《食盐专营办法》等法律法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条 （适用范围）

本规定适用于本市行政区域内食盐和工业用盐等非食用盐的生产、购销、贮存、运输、储备及其管理活动。

本规定所称食盐，是指以氯化钠为主要成分，直接食用和制作食品所用的盐。

第三条 （管理职责）

市经济信息化部门是本市盐业主管部门，负责统筹盐业发展，承担食盐供应协调、本市食盐定点生产、定点批发资质许可以及工业盐管理等职责。

市、区市场监管部门是本市行政区域内食盐质量安全监督管理部门，并行使《食盐专营办法》规定由盐业主管部门承担，以及本规定确定的由市场监管部门行使的行政处罚权以及与之相关的行政检查权、行政强制权。

卫生健康、价格、粮食物资储备、商务、财政等部门按照各自职责，协同实施本规定。

第四条 （食盐定点生产资质）

本市依法实行食盐定点生产制度。

在本市从事食盐生产的企业，应当取得市经济信息化部门颁发的食盐定点生产企业证书。未取得本市食盐定点生产企业证书的，不得在本市生产食盐。

本市食盐定点生产企业名单，由市经济信息化部门向社会公布。

第五条 （食盐生产要求）

食盐定点生产企业生产食盐应当符合法律、法规、规章的规定和食品安全标准。

食盐产品应当包装后出厂，未经包装不得出厂。包装材料应当符合食品安全国家标准和相关卫生标准的规定，包装上的标识应当符合国家关于产品标识的规定。

加碘食盐应当有明显标识并标明碘的含量；未加碘食盐应当在显著位置予以标注，并标有清晰的适宜人群购买指引。

第六条 （食盐定点批发资质）

本市依法实行食盐定点批发制度。

在本市从事食盐批发的企业，应当取得市经济信息化部门颁发的食盐定点批发企业证书，或者其他省级盐业主管部门颁发的可以跨省经营的食盐定点批发企业证书。未取得相关食盐定点批发企业证书

的,不得在本市批发食盐。

本市食盐定点批发企业名单,由市经济信息化部门向社会公布。

第七条 (食盐批发要求)

食盐定点批发企业应当采购、销售经包装的食盐,不得将工业用盐等非食用盐作为食盐销售。

在本市行政区域内销售食盐的定点批发企业应当于每季度结束后 15 日内,将上一季度食盐销售产品种类、规格、价格、数量、经营方式等信息报送市经济信息化部门。

第八条 (食盐供应要求)

在本市行政区域内批发、零售的食盐应当符合食品安全标准,加碘食盐的碘含量应当符合国家标准和本市规定,未加碘食盐由市经济信息化部门组织食盐定点批发企业供应。

本市按照国家要求,结合本市居民碘营养情况,合理布局未加碘食盐销售网点,并保证碘盐和未加碘盐的供应。

市经济信息化部门通过食盐定点批发企业报送的信息发现未加碘食盐销售比例异常,或者市卫生健康部门通过监测发现市民碘营养水平指标异常,应当及时相互通报,并采取相关措施。

第九条 (食盐零售要求)

食盐零售单位应当从食盐定点批发企业购进食盐,并查验其食盐定点批发企业证书。

食盐零售单位应当采购、销售经包装的食盐,不得将工业用盐等非食用盐作为食盐销售。

第十条 (食盐网络经营要求)

通过互联网等信息网络从事食盐经营活动的,应当在其首页显著位置持续公示营业执照、相关行政许可等信息或者上述信息的链接标识,其销售的食盐应当符合法律、法规、规章的规定和食品安全标准。

电子商务平台经营者应当要求申请进入平台销售食盐的经营者提交营业执照、相关行政许可、联系方式等真实信息以及对食盐来源合法的承诺,并对上述信息进行核验、登记,建立登记档案,定期核验更新。

电子商务平台经营者发现平台内经营者存在违反法律、法规的行为,可以依据平台服务协议和交易规则,实施警示、暂停或者终止服务等措施;发现平台内经营者未获得相关许可,销售食盐、销售的食盐不符合规定等违法行为的,应当依法采取必要的处置措施,并立即报告市市场监管部门或者市经济信息化部门。

第十一条 (生产经营记录)

食盐定点生产、批发企业应当建立食盐生产、采购、贮存、销售信息记录制度,并按照国家规定保存相关凭证。

第十二条 (食盐追溯)

在本市开展食盐经营活动的食盐定点生产、批发企业应当建立食盐产品追溯机制。

消费者可以通过食盐产品包装上的追溯码查询食盐相关信息,发现食盐定点生产、批发企业有违反本规定行为的,可以依法进行投诉举报。

第十三条 (食盐使用要求)

食品和副食品的加工、酿造、腌制以及餐饮服务需要使用食盐的,不得使用散装食盐,不得将工业用盐等非食用盐作为食盐进行使用。

第十四条 (非食用盐生产销售要求)

工业用盐等非食用盐生产企业应当建立、保存完整的生产、采购、销售记录,同时生产食盐、工业用盐等非食用盐的企业应当分类建立食盐和工业用盐等非食用盐相关记录。记录和凭证保存期限不得少于 2 年。

工业用盐等非食用盐产品经过包装后方可出厂,包装上应当在显著位置作出工业用盐禁止食用或者非食用盐禁止食用的警示标注,不得将工业用盐等非食用盐流入食盐市场。

第十五条 (贮存和运输要求)

食盐的贮存、运输应当符合食品安全要求,相关场所、运输工具应当清洁、干燥,不得与可能导致食盐污染的货物混装。

同时贮存、运输食盐和工业用盐等非食用盐的企业,应当建立食盐和工业用盐等非食用盐分类管理的制度。

第十六条 (食盐储备)

本市建立由政府储备和企业储备组成的食盐储备体系。

市商务、财政、粮食物资储备部门应当会同市经济信息化部门承担食盐政府储备责任,政府储备规模应当不低于全市上一年度居民食盐月均消费量。市级财政应当在年度预算中安排资金,给予相关费用补贴。

市经济信息化部门应当会同市商务、粮食物资储备等部门督促指导本市食盐定点生产企业和在本市经营的食盐定点批发企业承担食盐企业储备责任,保持食盐合理库存。

承担储备工作的单位应当针对食盐轮储、贮存、出库建立管理制度。食盐储备应当以可以直接零售的小包装食盐为主。

第十七条 (食盐应急管理)

市经济信息化部门应当会同市商务、财政、粮食物资储备等部门建立本市食盐供应紧急突发事件的协调机制。

发生特殊情况时,市经济信息化部门应当会同市商务、财政、粮食物资储备部门采取调用企业储备、动用政府储备等方式,确保食盐市场稳定。

第十八条 (食盐价格稳定)

市价格主管部门对食盐零售价格进行监测,配合市经济信息化部门采取扩大供应措施,保持价格基本稳定。

发生特殊情况时,本市依法采取价格干预或者其他紧急措施,防止食盐价格异常波动。

第十九条 (检查措施)

市经济信息化部门、各级市场监管部门在履行职责时,应当开展必要的行政指导,并可以采取下列措施:

- (一)进入生产加工、经营、贮存场所和运输工具取证、收集资料;
- (二)对生产经营的食盐或者工业用盐等非食用盐进行抽样检验;
- (三)查阅、复制有关合同、票据、账簿及其他有关资料;
- (四)法律法规规定的其他措施。

市经济信息化部门、各级市场监管部门依照法律、行政法规的规定,要求电子商务平台经营者、平台内经营者提供有关电子商务数据信息的,电子商务平台经营者、平台内经营者应当提供。市经济信息化部门、各级市场监管部门应当采取必要措施,保护上述数据信息的安全,并对其中的个人信息、隐私和商业秘密严格保密,不得泄露、出售或者非法向他人提供。

第二十条 (约谈)

市经济信息化部门、各级市场监管部门发现本市食盐定点生产企业、在本市开展经营的食盐定点批发企业以及电子商务平台经营者违反本规定的,可以对其法定代表人(负责人)或者相关人员进行约谈。

第二十一条 (一般规定)

违反本规定的行为,《中华人民共和国食品安全法》《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》《食盐专营办法》等法律法规已有处罚规定的,依照其规定予以处罚。

依照《食盐专营办法》作出的行政处罚,由市场监管部门实施。

第二十二条 (对违反食盐包装要求行为的处罚)

有下列情形之一的,由市场监管部门责令改正,处 5000 元以上 5 万元以下罚款;情节严重的,处 5 万元以上 30 万元以下罚款:

- (一)违反本规定第五条第二款规定,食盐定点生产企业出厂的食盐未经包装的;
- (二)违反本规定第七条第一款规定,食盐定点批发企业采购、销售未经包装食盐的。

第二十三条 (对违反定点批发要求行为的处罚)

在本市行政区域内销售食盐的定点批发企业未按照本规定第七条第二款报送销售信息或者报送虚假信息,由市经济信息化部门责令限期改正;逾期未改正的,市经济信息化部门移交市市场监管部门,由市市场监管部门予以警告、通报批评;情节严重的,并处 5000 元以上 5 万元以下罚款。

第二十四条 (失信惩戒)

各职能部门应当按照国家和本市有关规定,将食盐生产、经营活动中的违法行为予以记录,并依法向本市公共信用信息服务平台归集,对存在失信行为的企业依法采取惩戒措施。

第二十五条 (施行日期)

本规定自 2021 年 9 月 1 日起施行。2001 年 3 月 26 日上海市人民政府令第 99 号发布,根据 2010 年 12 月 20 日上海市人民政府令第 52 号、2015 年 5 月 22 日上海市人民政府令第 30 号修正并重新公布的《上海市盐业管理若干规定》同时废止。

上海市人民政府令

第 53 号

《上海市地方粮食储备安全管理办法》已经 2021 年 7 月 26 日市政府第 134 次常务会议通过,现予公布,自 2021 年 9 月 1 日起施行。

市 长 龚 正

2021 年 7 月 29 日

上海市地方粮食储备安全管理办法

(2021 年 7 月 29 日上海市人民政府令第 53 号公布)

第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

为了加强本市地方粮食储备管理,确保数量真实、质量良好、储存规范,保障粮食安全,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本办法。

第二条 (适用范围)

本市地方粮食储备的规划保障、储备运行及其相关监督管理活动,适用本办法。

本办法所称地方粮食储备,包括政府储备和企业储备。政府储备分为市级政府储备和区级政府储备,企业储备分为社会责任储备和商业库存。

本办法所称粮食,主要包括小麦、稻谷、玉米、杂粮及其成品粮食,以及大豆、油料和食用植物油。

第三条 (管理原则)

地方粮食储备安全管理工作坚持党委领导、政府主导、规划引领,实行分级管理、分类储备,遵循优储适需、安全高效、绿色发展的原则。

第四条 (政府责任)

本市落实粮食安全责任制,加强对地方粮食储备安全管理工作的组织领导,将地方粮食储备安全管理工作纳入各区领导班子年度绩效考核和领导干部年度考核范围,协调解决地方粮食储备安全管理工作中的重大问题,切实保障地方粮食储备安全。

乡(镇)人民政府、街道办事处应当协助开展地方粮食储备安全宣传。

第五条 (部门职责)

发展改革、粮食物资储备部门负责地方粮食储备的规模、品种、总体布局及动用的宏观调控。粮食物资储备部门主管地方粮食储备安全管理工作,建立健全地方粮食储备管理制度,对地方粮食储备的数量、质量、储存安全以及储备政策落实等情况进行监督检查。

财政部门负责地方粮食储备财政资金预算安排和及时、足额拨付,对资金使用情况实施监督检查。

国资部门负责督促相关监管企业加强对下属承担储备任务的重点企业开展考核,配合行业主管部门督促监管企业贯彻执行有关地方粮食储备法律、法规、规章和政策。

农业农村、市场监管、应急管理、交通运输等部门按照各自职责,做好地方粮食储备安全管理有关工作。

第六条 (区域联动)

本市加强与长江三角洲地区和其他粮食主产区的协作交流,建立应急保供协同机制,开展粮食异地储备、产销对接,实现粮食储备信息互通、监管互动、执法互助、检验结果互认,提高粮食安全保障能力。

本市鼓励拓宽粮食储备国际合作交流渠道,构建与国际接轨的粮食流通体系。

第七条 (宣传教育)

本市厉行节约、反对粮食浪费,加强爱粮节粮宣传教育,倡导科学消费,提高全社会粮食安全意识。

第二章 规划与保障

第八条 (规划编制和经费保障)

市、区人民政府应当按照统筹协调、融合发展、粮食安全优先的要求,编制地方粮食和物资储备规划,并纳入国民经济和社会发展规划,明确地方粮食储备的功能定位、区域布局等。

地方粮食储备所需经费应当纳入本级政府财政预算予以保障,预算资金的申报、审核等具体工作由粮食物资储备部门承担。

第九条 (基础设施保障)

本市加强地方粮食储备基础设施建设,在国土空间规划中统筹粮食仓储、物流、应急保障等设施用地,保证地方粮食储备基础设施与收储规模、应急加工等供应保障要求相匹配。

任何单位和个人不得侵占、挪用或者擅自拆除政府投资建设的地方粮食储备基础设施和贵重质量检验仪器设备,不得随意改变其功能、用途。因城市建设或者涉及地方粮食储备规划布局调整,确需拆除、迁移地方粮食储备基础设施或者改变其功能、用途的,应当先建设后拆除。重建、改建地方粮食储备基础设施的,不得降低配置标准、建筑面积等。

第十条 (地方粮食储备计划)

市发展改革、粮食物资储备部门会同市财政部门根据国家下达的地方粮食储备总量计划,研究提出地方粮食储备计划,报市人民政府批准后组织实施,并实行动态调整。

地方粮食储备计划应当体现以市级储备为主、以区级储备为辅的原则,符合本市粮食供需、政府调控、应急保障等实际需要,包括储备规模、品种结构、总体布局、质量标准、财政补贴、社会责任储备规模和布局等内容。

区级人民政府可以根据地方粮食储备计划,对本区的粮食储备布局、财政补贴等内容予以细化。

第十一条 (本地储备优先)

市级政府储备原则上在本市行政区域范围内储存,确需异地储存的,应当优先选择粮源充足、交通便捷、粮食加工产业基础好的地区,保证粮食拿得出、调得快、用得上。

区级政府储备应当在本市行政区域范围内储存,原则上在本区行政区域范围内储存。

第十二条 (成品粮食储备要求)

本市成品粮食储备应当高于国家要求的规模。

本市逐步增加成品粮食储备数量,提高小包装成品粮食的储备比例。

第十三条 (科学储粮)

本市加强粮食储备技术研究,推广应用绿色环保的粮食储备新技术、新工艺、新设备,改善储备条件,推动优质粮食分仓储存,满足市场对高品质粮食的需求。

第十四条 (粮食种子储备)

本市建立健全粮食种子储备制度。农业农村部门应当统筹布局种子储存基础设施,对储备的种子定期检验和更新,保障粮食生产用种安全。

第十五条 (政府储备轮换)

政府储备实行均衡轮换,确保粮食质量良好。

粮食物资储备部门应当会同财政部门以政府储备的品种特点、储存品质指标、储存年限为依据,根据宏观调控需要、财政承受能力、粮食品质提升、粮食市场供求等情况,制定年度轮换计划,安排粮食轮换。

计划之外的政府储备轮换可以结合正常经营流转自主进行,但应当保持规定的储备数量。

第十六条 (应急保障)

本市建立健全粮食应急保障协调机制。在应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等影响粮食供应的重大事件时,粮食物资储备部门应当按照粮食应急预案,协调相关部门采取措施,按

照顺序依次动用社会责任储备、政府储备。应急状态消除后,动用的地方粮食储备应当及时等量保质恢复库存。

粮食物资储备部门应当会同交通运输等相关部门落实粮食应急粮源、加工企业、物流企业、供应网点,定期开展粮食应急演练与培训。

第十七条 (财政补贴和信贷)

本市对地方粮食储备管理费用、贷款利息等实行财政补贴。具体补贴标准与管理办法,由财政、粮食物资储备部门确定。

粮食物资储备部门应当会同财政部门、政策性银行建立定期会商机制,对地方粮食储备财政补贴的预算审核、执行、清算、考核等进行管理,协调解决地方粮食储备财政补贴、信贷资金等具体事项。

市级政府储备管理费用补贴实行定额包干,贷款利息据实补贴。

申请政府储备贷款的,应当开立专门账户,信贷资金封闭运行,接受政策性银行信贷管理。贷款额与粮食库存值挂钩。

第三章 政府储备

第十八条 (政府储备承储主体)

粮食物资储备部门应当按照公开、公平、公正的原则,从符合下列条件的市场主体中择优确定政府储备承储主体:

- (一)仓库条件符合国家和本市标准、技术规范和管理规定;
- (二)具有与粮食储存规模相匹配的自有仓储设施设备,并符合信息化管理要求;
- (三)具有与粮食储存规模相适应的粮食保管、检验、防治、信息化等专业技术人员;
- (四)具有符合国家标准的粮食质量检测设备;
- (五)经营管理规范,无严重不良信用记录。

第十九条 (承储合同)

粮食物资储备部门应当与确定的政府储备承储主体签订承储合同。

承储合同应当载明储存地址、储存期限以及储备品种、数量、质量和轮换、应急保障等要求,明确权利义务、违约责任和合同解除情形等内容。

第二十条 (制度建设)

政府储备承储主体应当建立健全规范化管理制度,对政府储备数量、质量、仓储、轮换、资金使用等行为实行内部管控,防范和控制储备运行风险。相关管理制度,报粮食物资储备部门备案。

政府储备承储主体应当明确粮食储备安全责任人员,对粮食储备情况开展自查,发现违法违规问题的,及时整改并按照规定向粮食物资储备部门报告。

第二十一条 (政府储备承储主体要求)

政府储备承储主体应当实行政策性职能和经营性职能分开。

政府储备承储主体开展政府储备承储业务,应当符合下列要求:

- (一)实行与商业经营业务的人员、实物、财务、账务、仓储设施分开;
- (二)专仓储存、专人保管、专账记载;
- (三)通过粮食信息管理平台,实时监测并如实报送粮食数量、品种、质量、仓储保管、出入库情况等,实现信息互联互通;
- (四)定期开展粮食质量检验,保证粮食符合国家和本市食品安全标准;
- (五)遵守法律、法规、规章有关规定以及强制性标准和技术规范规定。

第二十二条 (域外储存)

市级政府储备承储主体需要在本市行政区域范围外储存的,应当报市粮食物资储备部门批准;区级政府储备承储主体需要在本区行政区域范围外储存的,应当报区粮食物资储备部门批准。

第二十三条 (轮换交易)

政府储备轮换主要通过粮食交易平台公开竞价的方式进行。公开竞价的标的起价由粮食交易平台组织专家委员会评审草拟,报粮食物资储备部门确定。

需要通过其他方式进行政府储备轮换的,应当事先报经粮食物资储备部门同意。

政府储备轮换不得通过关联交易、虚假交易和内幕交易等方式进行。

第二十四条 （损失损耗）

政府储备承储主体应当改善粮食储备条件,降低粮食损失损耗。因管理不善造成的损失损耗,由政府储备承储主体自行承担。

第二十五条 （禁止行为）

政府储备承储主体不得实施以下行为:

- (一)擅自委托其他企业代储政府储备;
- (二)擅自租赁仓储设施储存政府储备;
- (三)将检验不合格的粮食作为政府储备入库;
- (四)其他违反法律法规规定的行为。

第二十六条 （退出机制）

粮食物资储备部门应当建立健全政府储备承储主体退出机制。政府储备承储主体出现下列情形之一的,粮食物资储备部门应当与其解除承储合同:

- (一)解散或者被宣告破产的;
- (二)因经营管理不善造成粮食严重损失的;
- (三)发生重大安全生产事故或者重大粮食储存事故的;
- (四)变卖、抵押承储政府储备的仓库等设施的;
- (五)年度考核不合格的;
- (六)其他违反粮食储备相关规定且情节严重的。

第四章 企业储备

第二十七条 （社会责任储备主体）

本市规模以上粮食加工企业、大型超市、粮食批发市场、餐饮企业等(以下统称“社会责任储备主体”)应当依法建立社会责任储备,保有日常最低库存量的粮食。具体适用规模、日常最低库存量等,由市粮食物资储备部门会同市市场监管等部门拟定,报市人民政府批准后实施。

第二十八条 （社会责任储备要求）

社会责任储备主体应当对其承担的社会责任储备履行仓储保管职责,建立台账,确保品种、数量、质量安全符合要求,依法服从政府调控。

社会责任储备主体承担的储备品种、数量、质量等,由粮食物资储备部门根据粮食市场调控需要具体核定,并根据实际情况作出调整。

第二十九条 （特定情况下的最低最高库存量）

在粮食价格大幅度波动或者处于粮食应急状态时,社会责任储备主体应当执行市人民政府确定的最低、最高库存量标准。

第三十条 （政策支持）

财政、粮食物资储备部门可以通过优先委托承担政策性粮食购销等方式,对社会责任储备主体给予政策支持。

第三十一条 （引导社会储粮）

本市鼓励粮食经营企业建立合理的商业库存。

鼓励国家机关、学校、医院、大中型企业等单位的食堂和居民家庭,根据需求储存一定数量的成品粮食。

各级人民政府有关部门应当做好粮食储备的行政指导工作。鼓励有关科研院所提供粮食储备公益技术服务。

第三十二条 （调用和补偿）

在应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等影响粮食供应的重大事件时,市、区人民政府及其粮食物资储备部门依照法定程序,可以对企业储备进行调用,按照规定给予补偿、奖励。

第五章 监督管理

第三十三条 （日常监督检查）

粮食物资储备部门应当制定地方粮食储备年度监督检查计划并组织实施,对地方粮食储备数量、品

种、质量、轮换、储存安全以及粮食储备政策执行等情况进行监督检查。检查结果按照有关规定予以公开。

粮食物资储备部门进行质量检查,可以委托符合相关条件的质量检验机构实施扦样、检验。

第三十四条 (年度考核)

粮食物资储备部门应当会同财政、应急管理、国资、市场监管等部门以及政策性银行,对政府储备承储主体粮食储备和资金使用等情况开展年度考核。年度考核结果作为调整政府储备承储主体、承储数量和增减检查频次的重要依据。

第三十五条 (约谈)

有下列情形之一的,市粮食物资储备部门可以会同有关部门约谈区人民政府负责人:

- (一)在本市行政区域范围外储存政府储备粮食的;
- (二)保障地方粮食储备规划布局不力的;
- (三)国有粮食仓储设施设备保护不力,擅自拆除、迁移基础设施或者改变其用途的;
- (四)发生公众反映强烈、影响社会稳定的粮食储备问题的;
- (五)其他严重影响粮食安全的情形。

政府储备承储主体或者社会责任储备主体未严格履行储备职责的,粮食物资储备部门可以约谈其主要负责人。

第三十六条 (信息化监管)

市粮食物资储备部门应当建立健全粮食信息管理平台,对市、区人民政府储备的粮食品种、数量、质量、仓储保管状况等,实行动态远程监管。

第三十七条 (信用监管)

粮食物资储备部门应当建立政府储备承储主体和社会责任储备主体信用档案,记录日常监督检查结果、违法行为查处等信息,依法向本市公共信用信息服务平台归集。

粮食物资储备部门推动开展分级分类监管,对存在失信行为的政府储备承储主体和社会责任储备主体,应当实行重点监管,并会同有关部门依法采取限制补贴、政策性粮食经营等措施。

第六章 法律责任

第三十八条 (指引性规定)

对违反本办法规定的行为,有关法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

第三十九条 (违反域外储存要求的处罚)

违反本办法第二十二条规定,政府储备承储主体擅自在本市或者本区范围外储存的,由市或者区粮食物资储备部门责令限期改正;逾期不改正的,处5万元以上20万元以下罚款。

第四十条 (对违反轮换交易要求的处罚)

违反本办法第二十三条规定,未按照要求公开竞价或者擅自订立标的起价的,由市或者区粮食物资储备部门给予警告,并可以处5万元以上20万元以下罚款。

第四十一条 (对有关禁止行为的处罚)

违反本办法第二十五条规定,擅自委托其他企业代储政府储备、擅自租赁仓储设施储存政府储备,或者将检验不合格的粮食入库作为政府储备的,由市或者区粮食物资储备部门责令限期改正,并可以处2万元以上10万元以下罚款;逾期不改正的,处10万元以上30万元以下罚款。

第四十二条 (对相关责任人员的处罚)

政府储备承储主体违反本办法第二十二条、第二十三条、第二十五条规定且情节严重的,由市或者区粮食物资储备部门对其主要负责人和直接责任人员处1万元以上5万元以下罚款。

第四十三条 (行政责任)

有关部门及其工作人员违反本办法规定,有下列行为之一的,由其主管部门或者监察机关责令改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;直接负责的主管人员和其他直接责任人员的行为构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)未按照本办法规定履行职责的;
- (二)对发现、投诉或者举报的违法行为不依法查处的;
- (三)违法实施行政处罚的;

(四)其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,造成地方粮食储备损失的。

第七章 附 则

第四十四条 (施行日期)

本办法自 2021 年 9 月 1 日起施行。

上海市人民政府关于印发 《上海市综合交通发展“十四五”规划》的通知

(2021 年 6 月 25 日)

沪府发〔2021〕8 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市综合交通发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市综合交通发展“十四五”规划

为推进上海综合交通发展,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

“十三五”以来,上海按照“管为本、重体系、补短板”的指导思想,不断完善“枢纽型、功能性、网络化”的综合交通体系,“十三五”规划目标总体执行良好,重点任务和重大项目有序推进,重要指标基本符合预期。

国际航运中心基本建成,航运服务水平稳步提高。2020 年,上海港集装箱吞吐量达到 4350 万标准箱,连续 11 年位居世界首位。洋山深水港区四期自动化码头投产,成为全球规模最大、自动化程度最高的集装箱码头。《2020 新华·波罗的海国际航运中心发展指数报告》显示,上海全球排名第三。上海成功构建国内首个“一市两场”城市机场体系,2019 年航空客货吞吐量达到 1.22 亿人次、406 万吨,分别位列全球城市第 4 位、第 3 位,网络通达性在亚洲处于领先地位。机场集疏运系统不断优化,轨道交通 2 号线东延伸段贯通运营,17 号线、北翟快速路、郊环隧道等建成投用,机场联络线开工建设。

长三角互联互通水平提高,一体化协作机制逐步完善。2020 年,沪苏通铁路建成通车,沪通二期、沪苏湖铁路开工建设。“十三五”期间,G346 公路改建建成通车,G320 公路改建等项目持续推进,首批省界断头路建设计划中 4 条建成通车。建成杭申线、长湖申线、赵家沟东段航道,对接苏浙的高等级航道基本建成。累计开设 28 条毗邻客运线路,完成全部 9 个省界收费站拆除,推广不停车电子收费系统(ETC)安装应用,长三角一体化区域合作机制逐步完善。

公交都市建设持续推进,城市交通运行总体有序。上海获首批“国家公交都市示范城市”称号。轨道交通网络不断完善,2020 年全市轨道交通运营里程 785 公里(含金山铁路 56.4 公里)。地面公交服务层次逐渐丰富,71 路、奉浦快线、松江有轨电车等多模式公交线路开通运营。公共交通服务效率提高,全市 75.3%的轨道交通站点周边 50 米半径范围有公交线换乘,轨道交通线路最短行车间隔缩短至 1 分 50 秒。出行信息服务水平逐步提高,出行支付手段更加多元。道路网络持续优化,服务水平显著提升,建成 S26 公路入城段、虹梅南路高架等高快速路,中心城越江通道形成“4 桥 14 隧”布局,重点地区路网配套工程持续推进,嘉闵高架、北翟路地道等建成通车,打通 61 条区区对接(断头)路,新建、改建农村公路 106 公里,完成 1247 公里农村公路的提档升级。

交通节能减排取得进展,绿色交通理念逐步深入。交通运输行业能耗增幅放缓,公交、道路运输等领域能耗趋于稳定。绿色港口建设持续推进,率先实行船舶排放控制区管控措施,港区二氧化硫(SO₂)浓度持续下降至 8 微克/立方米(μg/m³),与全市平均浓度持平。大力推广新能源交通工具的使用,累计推广新能源汽车 42.6 万辆,新能源和清洁能源公交车占全部公交运营车辆的 67%,已有各类充电桩

(2021 年第 17 期)

— 11 —

37.7 万个。营造绿色友好出行环境,“一江一河”贯通工程持续推进,慢行交通品质不断提升。

交通综合管理水平不断提升,实项目加快推进。综合交通保障及应急管理服务能力不断提升,圆满完成进博会等重大活动交通保障任务,新冠疫情期间有效保障城市交通的正常运行。持续推进与人民生活密切相关的实项目,累计完成道路交通缓堵项目 405 个,完成 660 个停车资源共享项目,提供约 3.13 万个共享泊位。持续开展道路交通违法行为大整治,道路交通安全水平进一步提升。完善公交车实时到站信息预报服务,基本实现所有公交线路动态信息查询。邮政快递行业服务保障能力增强,邮政普遍服务营业场所全面实现电子化营业,乡镇网点全覆盖。

同时,当前综合交通依然存在一些瓶颈问题:上海国际海空枢纽在国际影响力、竞争力和全球要素资源配置能力方面需要继续提升,上海港集装箱码头能力结构性矛盾依然存在;长三角城际轨道交通缺乏,区域交通一体化进程仍需加快;新城综合交通体系不够完善,轨道交通功能层次依然单一,支撑综合性节点城市作用有限;对照国际最高标准、最好水平,城市交通保障能力尚需增强,交通服务供给和保障水平有待进一步提升;交通治理水平、交通环境、交通品质、交通安全等方面仍需不断提升;交通行业发展要适应城市数字化转型要求,在科技应用领域有待创新和突破。

二、发展趋势展望

“十四五”时期,是上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键时期,对上海综合交通体系提出了更高的发展要求。

(一)积极贯彻交通强国建设的战略要求

要积极落实《交通强国建设纲要》,打造综合立体交通网,在综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通等领域实现突破和引领。

(二)积极贯彻长三角更高质量一体化发展要求

要进一步发挥龙头带动作用,努力成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接,综合交通体系要更好地融入和服务长三角。

(三)积极贯彻提升社会治理现代化水平要求

要在超大城市交通体系架构初步形成的基础上,实现“建设改造”向“有机更新”转变,“传统管理”向“精细化管理和风险管理”转变,提升交通治理的现代化水平。

(四)积极贯彻建设人民城市的发展要求

要践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,形成全龄友好、无障碍出行的高品质交通环境,让市民在高效、安全出行中感受城市交通的温度。

(五)积极贯彻生态文明建设和碳达峰、碳中和要求

要在适应交通需求持续增长的同时,促进交通与生态环境的友好发展,进一步加快交通体系的低碳转型,能源结构的清洁化转型,加强交通基础设施建设过程中的生态保护与修复。

(六)积极贯彻城市数字化转型发展要求

要大力推进数字化与交通行业深度融合,推动交通设施、出行服务、交通治理等方面的智能化、数字化。推进新型基础设施研发建设,深化大数据挖掘分析应用,加快新模式、新方式发展,促进科技与信息化从局部点状支撑服务向全面联通赋能转变。

三、指导思想、基本原则和发展目标

(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,全面贯彻落实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,落实《交通强国建设纲要》,围绕提升城市能级和核心竞争力,对标国际最高标准、最好水平,推动交通高质量发展,为打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接做好支撑,推进上海加快迈向具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

(二)基本原则

坚持战略引领。贯彻落实国家战略部署,形成枢纽门户功能升级、辐射引领能力增强、资源配置能级提升的航运中心发展新格局,在参与全球合作与竞争中增强城市影响力。

坚持协调融合。融入国家综合立体交通网,加强与长三角城市群一体化衔接,支撑市域空间新格局;协调规划、建设、运营和管理等各个环节;推动各层级与多方式交通间有机衔接;发挥交通在城市更

新中的支撑和保障功能。

坚持创新驱动。着力打造交通治理体系,提升交通治理能力现代化水平;增强创新策源能力,适应城市数字化转型要求,提升综合交通智慧化水平;注重交通设施全生命周期管理。

坚持集约绿色。生态文明理念贯穿交通规划、建设、运营、管理全过程,推动交通绿色低碳发展;充分利用存量资源,扩大有效供给;推进运输结构调整,推动公交优先战略向纵深发展,鼓励集约绿色出行。

坚持安全公平。坚持人民至上、生命至上,始终把安全放在首位,加快实现综合交通体系更为安全、更加公平、更高质量的发展;提高综合交通体系应对突发事件以及非常态下的应急保障能力和交通韧性。

(三)发展目标

“十四五”时期,持续完善以“枢纽型、功能性、网络化、智能化、绿色化”为特征的超大城市综合交通体系,坚持强枢纽、织网络、提品质、优治理、促转型的总体思路,打造“立体融合、人本生态、智慧高效”的高质量、现代化综合交通体系,实现国际航运中心世界一流、区域一体化交通互联互通水平全国领先、综合运输服务品质一流、交通治理能力现代化水平全面提升。

立体融合。围绕国际航运中心、长三角一体化和具有世界影响力的现代化国际大都市建设,全力提升“海、陆、空”全方位融合的综合立体交通体系,提升枢纽辐射和连通能力,提高交通运输协调整合能力。

人本生态。紧紧围绕人文之城、生态之城建设,营造富有魅力的交通环境、快慢相宜的交通条件、可持续的绿色交通模式、可化解和抵御风险的交通能力,为市民提供更多更舒适的出行空间。

智慧高效。围绕创新之城、智慧之城建设,积极打造交通新技术示范应用新高地、交通服务智能化新典范,提高城市交通综合治理现代化水平,人畅其行,物畅其流。

发展指标:

国际海港和国际空港方面,集装箱年吞吐量达到 4700 万标准箱以上,航空旅客年吞吐量达到 1.3 亿人次以上、货邮年吞吐量达到 410 万吨以上,均保持世界前列。

铁路网方面,加快构建“五向十二线”干线铁路通道布局;轨道网方面,重点加快市域(郊)铁路骨架建设,持续完善城市轨道交通网络,轨道交通市区线 and 市域(郊)铁路运营总里程达 960 公里;道路网方面,全市高快速路里程超过 1100 公里;航道网方面,持续推进“一环十射”高等级航道建设,形成“连接苏浙、对接海港”的格局。

实现上海中心城 60 分钟可达毗邻城市,主要枢纽 120 分钟可达长三角主要城市,中心城轨道交通站点 600 米半径范围内常住人口、就业岗位覆盖比例分别达到 55%、61%以上,中心城公共交通出行比重(不含步行)达 45%以上。

上海市综合交通发展“十四五”主要指标表

类别	序号	指标	单位	属性	基准值 (2020 年)	目标值 (2025 年)
航运中心 —国际化、 高能级	1	集装箱年吞吐量	万标准箱	预期性	4350	>4700
	2	集装箱水水中转比例	%	预期性	51.6	≥52
	3	航空旅客年吞吐量	亿人次	预期性	1.22 (2019 年)	>1.3
	4	航空货邮年吞吐量	万吨	预期性	406 (2019 年)	>410
区域交通 —一体化、 高效性	5	上海中心城到毗邻城市 时间	分钟	预期性	部分城市 >60	60
	6	上海主要枢纽到长三角主 要城市时间	分钟	预期性	部分城市 >120	120

类别	序号	指标	单位	属性	基准值 (2020 年)	目标值 (2025 年)
市域交通 —集约化、 便捷性	7	全市工作日日均公共交通 客运量	万乘次	预期性	1780 (2019 年)	≥1900
	8	中心城轨道交通站点 600 米半径范围内常住人口覆 盖比例	%	预期性	49	>55
	9	轨道交通市区线 and 市域 (郊)铁路运营总里程	公里	预期性	785	960
交通环境 —绿色化、 低碳化	10	中心城绿色交通出行比例	%	预期性	73 (2019 年)	≥75
	11	新能源和清洁能源公交车 比例	%	约束性	67	96

注：部分数据受疫情影响，2020 年基准值较 2019 年统计值有较大偏离，使用 2019 年统计数据作为基准值。

四、完善基础设施体系布局

(一)巩固和提升国际海空枢纽能级

1.海港

进一步提升港口设施能力。开展新一轮上海港总体规划修编，统筹岸线资源，完善港口布局，优化港区功能，充分挖掘港口潜能。逐步释放洋山深水港区四期自动化码头产能；推动实施小洋山北侧综合开发，高标准推进洋山深水港区建设运营；推动罗泾等港区转型发展，完善港口能力结构。支持市场主体以资本为纽带，推进长三角地区沿江、沿海多模式合作，加快与长三角共建辐射全球的航运枢纽。加快构建长三角世界级港口群一体化治理体系。进一步提高港口作业效率和安全保障度，加强港口智能化、信息化建设。

打造高效畅达的集疏运体系。推进沪乍杭铁路(含浦东铁路扩能改造工程)、外高桥港区铁路专用线及疏港道路建设，推进南港码头铁路专用线相关前期工作。积极拓展海铁联运市场，建立和完善内陆地区对接上海港的海铁联运通道，提升信息互通共享水平。建设临港集疏运中心，实现洋山深水港区与水路、铁路、公路的高效衔接。建成沿江通道浦西段和浦东段、两港大道、G228 公路等，改善港口道路集疏运条件。支持东海大桥智能重卡系统建设，提升陆路集疏运效率。深化集装箱江海联运公共信息平台建设，加强沿江港航物流信息对接和业务协同。加强长江口航道综合治理，合力推进长江口辅助航道建设，提升长江口航道通航能力。加强内河航道网络与海港主要港区的衔接；规划建设大芦线东延伸等河海直达通道，继续推广江海直达及河海直达运输模式。

建设国际一流邮轮港。统筹吴淞口国际邮轮港、上海港国际客运中心码头、外高桥备用码头功能布局。严格落实疫情常态化防控措施，积极争取邮轮无目的地海上游试点；在疫情可控前提下加强与境外港口合作，鼓励开发多点挂靠邮轮航线，吸引更多国际访问港邮轮挂靠。全面提升服务管理水平，建立健全适合邮轮靠泊通行和邮轮旅客通关出行的管理体系；健全邮轮应急管理体系。完善邮轮港周边交通基础设施配套。

提升港航绿色发展水平。严格执行长三角船舶排放控制区管控措施，加强船舶使用燃油情况监管。加快海港专业化泊位和内河码头岸电设施建设，推进船舶受电设施改造，提高岸电设施覆盖率和利用率。推广船舶新能源、新技术应用，推进黄浦江轮渡、游览船和公务船使用清洁能源，鼓励老旧内河船舶淘汰更新。推进船舶液化天然气(LNG)动力能源加注站建设。加强港航污染防治，推动船舶和港口环保设施改造，提升港口接收船舶污染物能力，加强运转处置设施衔接。优化船舶污染物全流程监管机制，加强监视监测，提升上海港船舶污染防治应急能力。支持港口岸线复合利用，提升港口设施集约化利用水平，增加单位岸线产出效益。

健全水上安全保障体系。统筹优化上海港水上交通安全监管和应急救助系统的设施装备布局，建设智能水上交通管控网络 and 大数据应用平台。推动建立长三角区域海事安全监管、防治污染、应急保障

等合作机制,建设海上安全预警及应急反应中心。构建高效统一应急搜救指挥体系,加强水上搜救跨区域、跨部门联动。构筑现代化综合航海保障体系,推进水上导(助)航设施的数字化、网联化、智能化建设。

2.空港

打造世界一流的航空枢纽设施。推进浦东国际机场四期扩建,新建 T3 航站楼,完善飞行区滑行道、机务维修等综合配套工程。推进航空器高级场面引导系统(A-SMGCS)研究与建设,对虹桥国际机场绕滑道系统进行安全改造,提升两场运行效率。

深入探索跨区域机场合作机制。巩固提升上海航空枢纽核心地位,支持规划建设南通新机场,研究上海机场在苏州、嘉兴等地建设虚拟航站楼。加强与长三角区域其他机场在市场需求、功能定位、规划建设、空域协同、运行管理、地面交通等方面的合作。

打造高效便捷的机场集疏运体系。加快建设机场联络线、两港快线、21 号线等多层次轨道交通,提升连接市区、服务长三角的能力。优化机场集散道路,推进浦东国际机场周边两港大道、周邓快速路等建设;推进虹桥国际机场周边漕宝路快速路等建设,提高地面集疏运能力。

强化开放枢纽门户功能。积极推进疫情常态化防控下的航线航班恢复。全球疫情缓解后,建设最具影响力的世界级航空枢纽,全力拓展洲际航线,巩固亚洲航线,发展高品质国内航线,提升空地联运服务水平,满足区域大众化、多元化市场需求。

巩固国际一流的航空货运枢纽地位。加快推进建设浦东国际机场超级货站、国际快件中心和跨境电商中心。打造空运业务全流程智能化信息服务体系,发展全货机航线网络。建立高效的现代航空快递物流体系,加快构建国际航空寄递网络,培育现代航空物流产业集群。

全面推进“平安、智慧、绿色、人文”四型机场建设。推进安全治理体系建设,建设业内领先的平安机场。加快数字化转型,打造数字孪生智慧机场。加强绿色节能改造,建设可持续发展的绿色机场。打响上海机场服务品牌,创造城市航空门户魅力文化空间,打造人文机场建设典范。

建设现代化的空管系统。积极争取国家支持,加快航路资源供给,推进上海终端区空域容量扩容和结构优化,提高上海地区空域精细化管理水平;加大空管新技术运用力度,支持建设一体化空中管理保障体系。

(二)提高长三角交通互联互通水平

1.铁路和轨道交通网络

加强铁路对外通道建设。基本建成沪苏湖铁路、沪杭客专上海南联络线,加快建设沪通铁路二期等项目,推进沿江高铁、沪乍杭铁路(含浦东铁路扩能改造工程)建设,提升沿线城镇、重点功能区与长三角周边城市互联互通水平。规划研究沪甬通道,积极审慎开展沪杭等磁悬浮项目规划研究。

推进城际铁路规划建设。推进嘉闵线北延伸、沪苏嘉线(示范区线)、金山至平湖铁路(沪平线)等规划建设。开展东西联络线等前期研究工作。研究利用铁路富余运力开行城际(市域)列车。

完善铁路客运枢纽布局。加快推进上海东站、松江南站、宝山站等建设,形成“四主多辅”的铁路客站格局。依托区域城际铁路、市域(郊)铁路建设,规划客运枢纽,承担主城区、城镇圈与长三角城际交通的衔接。

完善铁路货运体系。开展徐行铁路货站前期研究工作。结合上海产业优化调整和港口规划布局,优化上海铁路货运体系。加快港口集疏运铁路建设,进一步健全海铁联运体系。

2.对外公路通道

进一步完善对外省干道功能。建成 G15 公路嘉浏段,加快推进 G318 公路等拥挤路段改建,新(改)建 G228 公路、G320 公路出省段等,优化干线公路对外衔接。

进一步促进跨省界地区路网融合。打通外青松公路等省界对接道路,做好后续项目相关前期工作和储备,滚动推进建设,提升近沪地区路网通行能力。

3.水运网络

推进高等级内河航道建设。推进油墩港、苏申内港线等项目实施,继续完善“一环十射”高等级内河航道网建设。

加快建设集约化公用港区。着力加强集约化、规模化公用港区建设,匹配港区与内河航道功能,推进白鹤等示范港区建设。

推进内河船型标准化建设。持续推进内河船型标准化,适应河海、江海直达运载要求。

促进水上运输与旅游、文化等融合发展。拓展沿江交通功能,深化“水上旅游客运+”航线产品,促进水岸资源联动,打造水上旅游客运精品项目。利用内河航道资源为运输农副产品等提供服务。

(三)建设功能完善的新城综合交通体系

1.强化枢纽锚固,建设便捷高效的对外交通系统

构筑区域辐射的综合交通枢纽。加快建设安亭枢纽、青浦新城枢纽、松江枢纽、奉贤新城枢纽,完善四团枢纽功能,实现新城内外交通的便捷高效换乘,发挥新城交通的辐射和吸引能力。

提升铁路对新城的服务水平。基本建成沪苏湖铁路,加快沪通铁路二期建设,推进沪乍杭铁路(含浦东铁路扩能改造工程)建设,增强松江、南汇、奉贤新城与长三角城市的连通能力。

构建网络完善的轨道交通体系。提升新城与长三角城市的城际轨道交通服务,强化与门户枢纽、重点地区以及新城之间的快速联系;建成17号线西延伸,推进嘉闵线及北延伸、两港快线建设,推动沪苏嘉线(示范区线)、南枫线、嘉青松金线、东西联络线、12号线西延伸、15号线南延伸、14号线西延伸等规划建设,研究嘉闵线南延伸以及南汇新城(临港)与市中心之间的轨道快线。

优化新城对外骨干道路。续建G15公路嘉浏段、S7公路二期、S4公路奉浦东桥及接线工程、S3公路一期、两港大道临港段等,推进沪嘉快速路功能提升、沪嘉—嘉闵联络线、S4公路入城段交通功能完善等项目建设。

2.坚持绿色集约,打造系统完善的内部综合交通体系

加强公交基础设施建设。坚持公交优先理念,围绕大运量轨道交通节点,构建新城局域线(含中运量等骨干公交)网络,优化新城公交网络,形成多层次公交服务,提升公交吸引力。

完善新城内部路网。加快优化新城内部路网结构,不断完善新城内部的主次干路和支小道路网络,打通断头路,提高路网密度,新城道路网密度达到4.5公里/平方公里,提升新城路网通行效率。进一步研究新城内部快速路系统。

提升新城内部交通品质。结合新城景观风貌、功能活动区等,构建各具特色的高品质慢行交通系统。通过城市更新及综合治理,挖掘停车资源,缓解老城区停车矛盾,推进新城公共停车场建设,构建规模适宜、布局完善、结构合理的停车设施系统。

(四)进一步优化城市交通网络体系

1.轨道交通

构建市域(郊)铁路骨架体系,加强整体统筹和顶层设计。建成17号线西延伸,推进机场联络线、崇明线、嘉闵线、两港快线等建设,形成联贯浦东、虹桥两大综合交通枢纽、带动重点地区和新城发展的市域骨干快速通道。

推动既有铁路线路及场站功能提升。推进南何支线等既有铁路及场站资源改造利用,增强铁路服务市域客运功能。

进一步提高轨道交通覆盖水平。全面建成14号线、18号线一期、2号线西延伸、13号线西延伸等线路。开工新建18号线二期、23号线一期、21号线一期、19号线、20号线一期等线路。加快规划建设12号线西延伸、15号线南延伸、19号线北延伸、20号线东延伸、21号线东延伸、13号线东延伸等线路。

加强轨道交通枢纽建设。充分践行公共交通引导发展(TOD)理念,加快推动站城融合。完善既有轨道交通站点配套交通设施,推进新建轨道交通车站与配套交通设施统一规划、设计和建设。

持续完善多模式轨道交通网络规划。深化市域(郊)铁路规划研究,注重中心城、新城和重点地区的快速联系,并做好与城际铁路的规划对接。进一步完善城市轨道交通网络规划,注重中心城外围地区、主城片区和重点地区的轨道服务,研究疏解既有大客流线路的分流线路,规划控制加密线、接驳线通道,为网络功能不断完善创造条件。围绕新城和重点地区开发建设,开展局域线网规划研究。

2.地面公共交通

完善中运量及多层次的地面公交系统。构建骨干线、区域线、接驳线三级线网,形成网络化运营,提高运营效率。

推进骨干公交通道重塑。推进“20+8+X”骨干公交通道建设,依托骨干通道固化骨干公交线路,有序推进地面公交线网优化调整。中心城形成“轨道交通/公交骨干线+公交接驳线”的服务格局。中心城放射性骨干公交通道向宝山、虹桥、闵行、川沙四个主城片区进一步延伸,主城区同时构建切向通道,促进主城区整体融合发展。城镇圈发展多模式、集约化、快速化的对外公交体系,构建内部相对独立的骨干公交系统。

优化区域线网。注重与轨道交通和公交骨干线的换乘,提升主城片区、郊区城镇圈公交线网覆盖面和便捷性。

加强公交枢纽场站建设。优化公交枢纽场站、首末站等规划布局,推动公交场站用地的综合开发利用。完善公交停保场规划建设,统筹公交停放资源利用,提高停放能力;推进与新能源车辆规模相匹配的充电设施建设,并结合消防、结构安全性等要求对既有场站进行复核、改造。

加强重点地区公交保障服务。在自贸区临港新片区、虹桥商务区、长三角一体化示范区、浦东枢纽、北外滩等重点地区,率先开展公交顶层设计,明确骨干公交通道网络构架,推进公交基础设施建设和线网优化。

3.道路和公路系统

进一步完善高(快)速路网。完善高速公路网络,建成 S3 公路一期、S4 公路奉浦东桥及接线工程、沿江通道(浦西段和浦东段)、S7 公路二期,推进 S4 公路入城段等瓶颈路段扩容工程。完善快速路和主干路骨干体系,建成北横通道、东西通道及漕宝路、武宁路、军工路快速路等骨干道路;建设两港大道、沪嘉—嘉闵联络线、长江西路快速路东段、外环西段交通功能提升等项目,加强沿线道路网衔接;加快规划建设南北通道、漕宝路快速路东延伸等骨干道路。优化提升高(快)速路立交节点功能。

完善市域干线网络。持续推进普通国省干道建设,推进 G318 公路、嘉松南路南延伸等项目规划建设,促进城乡一体化和区域融合发展。以既有设施优化提升为重点,优化完善主次干道网络,提升通道服务效率。

完善越江跨河通道。提升浦江两岸一体化程度和出行便捷度,建成江浦路、银都路、龙水南路等越江工程和真光路桥、安远路桥等苏州河桥梁,推进嘉松公路、嫩江路、隆昌路等越江工程规划建设,促进沿江沿河地区开发,加强慢行交通跨河通道的规划建设。

完善城市次支路网。结合城市更新,打通道路微循环,优化提升城市道路路网结构和服务功能。加强公共通道空间利用,提高路网密度和道路连通度,形成小尺度、人性化的城市空间肌理。

打造“四好农村”路。形成城乡一体、干支衔接、畅通生态的公路网络,推进农村公路提档升级,全面加强路域环境综合整治。

4.城市交通枢纽

加快推进综合客运枢纽建设。完善铁路“四主多辅”的客运枢纽格局,推进上海东站、松江南站、宝山站等铁路客站建设。结合地面公交转型发展,持续推进公交枢纽场站建设。

注重枢纽配套建设。新建综合客运枢纽的各类设施统一规划、统一设计、同步建设、协同管理。促进公共交通枢纽场站综合开发,推动建立城市公共交通用地综合开发增值效益反哺机制。

深化研究货运枢纽布局。积极推进多式联运发展,推动道路货运设施与航空、水路、铁路运输设施紧密衔接。推动传统货运场站向现代化物流设施转型,加快推动形成商贸服务型国家物流枢纽。构建层次清晰、高效有序的多级城市配送体系,完善配送末端设施。

5.重点地区发展

自贸区临港新片区基本实现“15、30、60、90”的出行服务目标,即新片区主城区 15 分钟到达浦东国际机场、30 分钟可达龙阳路枢纽、60 分钟可达虹桥国际机场、90 分钟可达长三角毗邻城市。

长三角一体化示范区对外交通可达性显著提高,区内交通连通性逐步增强,实现启动区至虹桥枢纽公共交通 45 分钟可达,有力支撑启动区近期建设重点区域的发展。

虹桥商务区构建内联外通、便捷高效、低碳智慧的一体化高质量综合交通体系,进一步发挥服务长三角和联通国际的支撑作用。

北外滩、张江科学城、吴淞创新城等重点地区发展公共交通为主的交通模式,提升区域可达性,营造交通亲和力,引导交通出行向绿色、高效、集约、低碳方向发展。

五、提升交通运输服务品质

(一)提高客运服务质量

1.完善对外道路客运服务

推进道路客运转型升级,优化班车线网,深化“交游融合”和“多业融合”,进一步规范和推进近沪地区毗邻客运发展。推动客运站功能多元化拓展,推动班线价格市场化和企业经营集约化。提升道路客运服务水平,实现政府服务便利化、信息服务集成化、车型多样高端化和经营服务品牌化。

2.提升轨道交通运营服务水平

加强轨道交通线路运营维护,通过有序开展轨道交通设备大修、更新升级等举措,确保安全可靠运行。持续推进增能提效,缓解客流高峰拥堵,增强应急处置能力,实现运营服务质量关键指标持续提升,乘客满意度稳步提高。加强无障碍环境建设和适老化改造,注重与其他交通方式有效有序衔接。深化多层次的轨道交通网络运营管理机制研究,在运营组织、客运服务、信息化服务等方面实现便利共享。

3.打造优质可靠、全国领先的地面公交系统

优化地面公交出行链,加强时间和信息融合。推进公交线路精准化运营,继续推进公交电子站牌建设,实现中心城和五个新城公交实时到站预报服务全覆盖;持续优化公交线网。推进两网融合,80%的轨道交通站点周边50米半径范围内有公交线路换乘。继续完善公交专用道网络,稳步提高整体运行效率。

4.深化出租汽车行业改革

推进出租汽车经营权管理和运价调整。进一步加强网约车合规化管理,加强新业态监管,形成巡游出租车和网约车共同发展的局面。加快行业信息化建设,建立并完善巡游出租车统一调度服务平台,搭建出租汽车行业监管平台。推进出租汽车充电示范站建设。进一步完善法规政策、信用管理及事中事后监管体系。

5.推动水路客运有序发展

推进港口客运站、客运船舶硬件设施改造升级,加强水路客运无障碍环境建设。对水路客运企业开展质量信誉考核,不断增强水路客运出行满意度。加快推进浦江游览等水路客运行业信息化转型升级,提高水路出行便捷度。有序推进新能源客运船舶试点以及码头岸电设施改造。

6.引导新业态健康发展

创新网约车经营服务监管方式,建立多部门联动的联合监督执法机制和联合惩戒退出机制,强化全过程监管,依法查处妨碍市场公平竞争的行为和价格违法行为。引导汽车租赁有序发展,完善制度建设,明确行业准入退出标准路径。引导互联网租赁自行车规范发展,对车辆投放运营进行动态监测和调节,促进行业持续健康发展。积极引导并规范定制客运业务发展,鼓励班车客运开展定制服务。

7.打造规范有序的汽车服务

完善行业管理标准体系。加强行业信用体系建设,研究制定汽修行业信用监管制度,完善驾培机构培训能力动态核定和违法违规信息披露机制。优化行业市场经营秩序,推进机动车排放检测与强制维护制度。

(二)优化货物运输体系

1.打造健康有序的道路货运市场

充分激活行业主体发展动能,推动企业规模化、集约化发展,培育道路货运龙头骨干示范企业。鼓励支持大型道路货运企业拓展服务网络,延伸服务链条,向现代物流业转型。鼓励服务优质的品牌化企业发展。对于道路货运优质企业,在新能源城市配送车辆额度管理中予以扶持。鼓励规范“互联网+”新业态健康有序发展,培育5家以上注册车辆超过3万辆的网络货运平台企业。

2.完善货运行业管理制度

深化货运领域“放管服”改革,持续推进“简政放权”,不断提升事中事后监管服务。优化许可办理手续及流程,推广电子运输证,实现长三角货运企业、人员资质资格互查互认。便利新能源城市配送车辆日间通行和停靠。实现长三角危险品运输限行标准协调一致。

3.持续改善道路货运从业环境

强化从业人员技术培训,提升从业人员技术水平和安全意识。在高速公路服务区、骨干物流通道货物集散地、物流园区建设司机之家,提供良好的休息空间。

4.优化道路货运交通组织

优化完善道路货运通行规则,针对港区、物流园区等区域道路,进一步优化货运组织,统筹研究客货分流。改善外高桥、宝山等地区道路集疏运交通条件。

5.优化寄递服务体系

扎实推进快递“两进一出”工程(“快递进村”“快递进厂”“快递出海”),打造线上线下有机衔接、生产消费有力融通、城市乡村一体贯通、国内国际有效联通的快递服务格局。

六、增强交通精细治理能力

（一）推进交通需求管理

1.完善小客车拥有管理

统筹考虑路网容量、环境保护等要素，加强小客车号牌额度总量控制，完善非营业性小客车额度管理政策。

2.加强小客车使用管理

坚持车辆使用区域差别化管理。结合交通流量和拥堵情况，优化小客车通行管理政策。推进落实公共停车收费的市场化调节机制。

（二）完善停车管理政策

1.坚持停车供需匹配，促进停车设施有序建设

严格落实配建停车审核工作机制，继续实施差别化停车管理政策，适时完善停车配建标准。多措并举新增停车泊位资源。加快推进停车难综合治理民心工程，积极创建停车治理先行项目，重点在中心城老旧小区、医院、学校等场所内部挖潜增建车位，外部规划新建公共车位，推动周边各类停车资源开放共享。动态调整道路停车泊位设置。严格控制中心城拥堵区域道路停车场设置范围和规模；重点针对住宅小区夜间停车需求和医院、公共服务机构、商业街区等临时停车需求，灵活设置时段性道路停车泊位。有序推进停车换乘设施（P+R）建设运营，提供更为便利、多样化的出行服务。

2.提升停车经营服务，推广应用智能化管理模式

继续完善公共停车信息平台功能，进一步拓展平台应用范围，统筹实现对各类停车资源的协同处置和智慧监管，提高停车资源利用效率。鼓励创建智慧车库。制定智慧车库技术标准，打造一批示范性智慧停车场（库）。

3.加强停车收费监管，规范停车收费服务行为

加强公共停车收费监管，监督停车经营企业按要求严格执行明码标价以及按公示价格收费。

4.促进停车产业发展，引导停车企业创新

促进停车产业化和智慧停车融合发展，引导一批行业领先企业落地实践先进技术。推动停车设施新技术试点应用，做好跟踪评估和拓展推广。

（三）改善慢行交通环境

1.依托“15分钟生活圈”建设，完善慢行交通基础设施

开展人性化、精细化道路空间设计，提升慢行通道的连续性和功能性，优化慢行交通环境，保障慢行交通路权。完善轨道交通站点“最后一公里”慢行接驳通道建设。

2.提升慢行空间活力

结合“一江一河”两岸贯通工作，打造舒适多样的公共开敞空间，充分依托绿地资源构建品质宜人的绿道系统。优化无障碍设施建设，打造全龄友好、充满活力、品质宜人的慢行空间。

3.强化慢行交通管理，保障慢行交通安全有序

优化非机动车停车设施建设和管理，合理布设停放点位，实现停放便利有序。加强电动自行车安全使用管理和占用人行道骑行等违章管理。规范互联网租赁自行车经营服务，引导车辆有序投放，加强停放秩序管理。

（四）加快交通治理数字化转型

1.推动行业管理流程重塑

以服务需求为导向，优化全过程、全方位、全覆盖的行业管理流程，促进跨部门、跨层级业务协同。构建以信用为核心的新型监管模式，对行业信用主体实现动态监测和分类分级管理。加强数据治理能力建设，完善数据分级分类管理，夯实交通数据全生命周期管控，促进综合交通大数据跨部门融合应用，打造交通数据共享互通云生态。优化交通综合执法全程网上案件处理、指挥调度等业务流程，推进业务系统向智能办案、智慧执法转变，以核心业务为主线、以资源协同为支撑，构建交通综合执法监管业务闭环。

2.推进交通管理数字赋能建设

推进交通综合业务平台建设，形成“交通综合业务平台+行业大数据中心”格局。深化政务服务“一网通办”，实现交通行业政务服务从“能用”向“好用”转变。推进交通工程建设数字化监控，对建设项目工地实施远程监管，实现安全事故主动防控。构建危化品数字监管体系，实现危险品运输企业许可、批后监管、行政执法、信用管理、企业退出的闭环管理。推动道路设施数字化管养，促进道路管养提效能、

扩功能、增动能。

3.推动应急响应智能化防控

建设集监测、响应、决策、管理于一体的交通应急指挥协同平台,提升应急响应协同能级和处置效率。加快推进交通枢纽、轨道交通车站等重点区域大客流智能研判预警技术应用。统筹优化与船舶大型化相适应的上海港水上交通安全监管和应急救助系统设施装备布局,建设智能水上交通管控网络和大数据应用平台。推进网络与信息安全防护技术和装备应用,强化行业数据、关键信息基础设施安全自主可控。

(五)强化交通设施运营维护管理

1.推进全生命周期设施管理

在项目规划设计阶段即考虑运营养护需求,运营过程遵循设施运行老化规律,推动设施维护策略向长周期规划养护转型,逐步建立覆盖规划设计、建设施工、养护运营全要素全周期的闭环管理。

2.优化养护管理体系

进一步理顺管养流程,提升行政效能,深化养护市场化改革,积极探索发展建管养一体化养护管理新模式。

3.提高设施养护水平

利用各类新技术为科学养护、精准养护、自动养护提供决策支持。建立高效精确的养护监管体系。加强交通设施养护作业规范化管理。

(六)优化交通组织管理

1.综合施策,有效提升路网通行效能

加强公交路权保障,因地制宜推进合乘车道设置。机动灵活使用道路资源,综合运用单行道、调整信号相位、设置潮汐车道、路口改造等手段,深挖路网分流潜力,有效化解拥堵节点。优化行人专用全向通行相位等通行管理。

2.加强大数据应用,推进道路交通管理升级

融合多源数据,结合新一代道路交通管理信息系统建设,实现道路交通运行的全量实时掌握和智能预警,提高全市道路交通全方位管理水平。提高信号控制系统和信号设施智能化水平。

3.加强道路交通执法

在机动车有序管理的基础上,进一步加强对“人、车、路”各类交通要素的风险隐患治理,加强非机动车、步行秩序管理和电子化执法,提高交通参与者交通文明和规则意识。

(七)加强交通安全管理

1.完善交通运输安全生产管理体系,提升履职尽责能力

聚焦管理制度、标准规范和预案体系,健全行业制度标准体系。强化企业主体责任和安全意识,推动企业主动落实安全生产责任体系建设,加强政府监管。强化安全生产风险防控、隐患治理,细化安全风险分级管控制度标准,构建科学规范、严实高效的双重预防体系。推动行业全面实施安全生产信用管理。

2.提升交通系统安全防护水平,增强系统韧性

持续加大交通基础设施安全防护投入,强化运营养护,完善安全技术标准规范,建设交通设施全生命周期管理平台。提升载运工具及运输装备安全技术水平,加强营运车辆准入管理,持续强化营运车辆动态监控工作。加强对自然灾害、事故灾难等突发事件的预防抵御、应急响应、快速修复能力。

3.加强装备设施建设,强化交通应急管理能力和救援能力

建立健全综合交通应急管理体制与运行机制。构建航运、航空、铁路、公路、轨道交通为一体的立体化应急救援网络。统筹推动交通领域军民融合发展。

4.加强安全科技建设,提升创新发展能力

编制交通运输行业安全生产重点研究任务指南,建立政府、企业、科研院校、社会各界多方参与的安全生产技术研发机制。依托先进科技手段,加强行业安全生产监督管理工作。

5.强化交通安全发展理念

以细化关键安全管理要素为切入点,以加强重点领域监管为抓手,精准把握行业监管重点,提升行业安全运行水平。

七、加快新型基础设施建设

(一)大力推进交通领域新基建

1.提升交通基础设施智能化水平

布局智慧道路体系,深化 S32 公路、G15 公路嘉浏段实施方案,形成成套技术。推进完善“全车型、全出行链、全风险类别、全测试环节和融合新基建基础设施”的自动驾驶测试场景布局。打造智慧港口体系,开展临港集疏运中心和智能重卡物流体系建设。打造智慧航道网,建设高等级航道感知体系,实现通航建筑物数字化监管和运行状况实时监控。推进智慧客运枢纽场站建设,提高枢纽运行效率和服务便捷性。推进建筑信息模型(BIM)技术应用,实现基础设施三维数字化呈现、全周期信息可溯源。

2.完善充(换)电设施网络并促进使用

新建 10 万个电动汽车充电桩,打造统一查询、统一结算的全市经营性快充网络,推进 45 个左右出租汽车充电示范站建设。加强充电设施信息互联互通管理,积极引导充电设施接入市级平台管理。探索居民自用桩智能充电模式,加强智能充电管理,鼓励自(专)用桩共享改造,推进充电桩示范小区建设,全市建成 30 个左右示范小区。鼓励并支持建设针对重型营运货车及工程作业车辆的换电站。

3.提升自动化交通装备

推进自动驾驶、车路协同等技术的试点和应用工作,推动洋山港智能重卡示范应用升级,试点货车队列行驶技术、港区无人驾驶的测试。推动道路无人摊铺、智能施工、隧道巡检机器人等新装备、新工具应用。推进远程检测监测和运维技术应用,鼓励具备多维感知、高精度定位、智能网联功能的终端设备应用。推广智慧港航装备应用,推动自动驾驶船舶、自动化码头和堆场发展。

4.部署交通信息基础网络

加快推进物联网、5G 等技术与交通融合,推动新建设施感知系统与基础设施同步规划、同步建设。深入推动北斗系统在交通行业的应用,探索在车路协同、港口作业等领域的应用。积极探索量子通讯、区块链等技术在出行服务、航运物流等多主体、多环节场景应用。

(二)构建交通运输服务新格局

1.推进一站式出行体系建设

加快道路交通、公共交通、长途客运、航空、铁路、水运等多方式出行信息融合。探索政企联合机制,实现实时、全景、全链交通出行信息服务共享互通,融合地图服务、公交到站、智慧停车、共享单车、出租汽车统一预约服务平台、市级充电服务平台等既有出行服务系统,推进出行即服务系统(MaaS)建设。进一步丰富交通卡、不停车电子收费系统(ETC)应用场景,推进交通卡(含虚拟卡、二维码)全国互联互通应用。

2.推进一单制运输体系建设

推动多式联运物流服务体系,以洋山深水港、浦东国际机场与芦潮港铁路集装箱中心站为载体,推动海运、空运、铁路、公路运输信息共享,提高多式联运效率。研究物流新模式新技术应用。引导以运力资源整合共享为特征的网络货运平台规范健康有序发展。

(三)打造交通科技创新策源地

1.搭建行业科技创新平台

规划引领,明确科技赋能交通发展的重点领域和方向;需求牵引,构建交通科技创新滚动项目库;形成前期研究、试点应用、全面推广、跟踪评估的科技创新应用闭环。探索政府、企业、科研机构的良性合作机制;通过应用场景开放,打造市场主体、社会公众广泛参与的交通数字化创新平台。形成轨道交通、港口装卸技术等方向的行业研发平台;研究组建长三角交通行业科技创新战略联盟,逐步实现区域科技创新协同应用。

2.强化科技成果转化应用

大力推动科技成果转化,支持构建具有国际竞争力的产业技术体系,加强新工艺、新材料、新结构、新技术、新装备、新能源在交通运输领域的一体化部署。加强创新成果转化项目的跟踪管理,构建以实现有效转化为目标的行业创新成果评价机制。依托长三角一体化示范区、自贸区临港新片区,探索交通科技创新策源发展,试点推进核心关键技术的成果转化,促进形成配套产业链和供应链。

八、加速绿色低碳转型发展

(一)推进低碳交通体系建设

优化综合交通运输体系结构。持续推进货物运输结构调整,完善海空枢纽集疏运体系,推进大宗货物“公转铁”“公转水”,集装箱海铁联运量翻一番。加快构建多模式轨道交通主导的交通设施功能体系,

坚持公交优先战略,打造便捷舒适的慢行交通环境,持续提升城市绿色出行比例。

(二)加快交通能源结构转型

1.加速推广新能源运输装备应用

积极支持新能源汽车发展,持续鼓励社会乘用车领域电动化推广,个人新增购置车辆中纯电动汽车占比超过50%。公交车、巡游出租车新增或更新车辆原则上全部使用新能源汽车,党政机关、国有企事业单位、环卫、邮政等公共领域,以及租赁汽车、市内包车有适配车型的,新增或更新车辆原则上全部使用纯电动汽车或燃料电池汽车。加快港区、机场内非道路移动源能源替代,加大内河新能源船舶应用探索和推广力度。在长三角一体化示范区、崇明生态岛、自贸区临港新片区等实施车辆超低排放准入,鼓励使用新能源和清洁能源车。

2.积极开展氢燃料电池汽车示范应用

加大氢燃料储运、加注等技术攻关力度,适度超前布局氢气加注设施,建成并投入使用各类加氢站超过70座。积极探索氢燃料电池的多场景、多领域商业性示范应用,在具备条件的公交、客运、重型货运、冷链运输、环卫、非道路移动机械等领域开展示范应用,燃料电池汽车应用总量突破1万辆。

3.加大可再生能源利用

结合自然条件和港口、机场、高速公路服务区、公交枢纽场站、轨道交通车辆基地能源需求,推进应用光伏发电、风光互补供电系统。探索生物质燃料应用,鼓励生物柴油在交通领域推广应用。

(三)挖掘交通节能降碳潜力

1.持续提升交通运输综合能效

淘汰老旧高能耗飞机,优化机队结构;进一步优化航路航线、进近程序、地面滑行路线。持续开展航运企业节能技改,进一步提高港口自动化作业效率。提升轨道交通牵引系统综合节能率,全路网推广实施节能运行图。优化公交线网,充分利用信息化技术提升公交运营组织效率。加强驾驶员节能操作培训,推广节能驾驶技术。

2.完善交通能耗及碳排放管理机制

加强能耗动态监管体系建设,完善能耗统计制度,进一步扩大对接碳交易平台的行业和企业范围。

(四)强化交通污染排放治理

1.深化高污染燃油车辆排放治理

持续开展高污染柴油货车治理,实现流动源氮氧化物(NO_x)的显著削减。以车辆排放标准提升和老旧车辆提前淘汰为重点,全面实施重型柴油车国六排放标准,研究推动国三柴油货车提前淘汰。率先在营运货车上推广车载自动诊断系统(OBD),实现远程在线监控,强化尾气排放监管。

2.强化航运污染排放治理

加强航运硫化物和氮氧化物(NO_x)排放控制,鼓励0.1%低硫油应用。完善船用液化天然气(LNG)和低硫油供应体系。进一步完善港口岸电扶持政策,做到能用尽用。推进内河码头岸电标准化发展,研究制定内河船舶靠泊岸电使用规范。继续提高机场桥载电源使用率,持续推进远机位电源替代设施布局。巩固港口环保督察整治成效,进一步完善港口环保设施建设,提升船舶污染处置能力,提高港口环保水平。

3.完善交通排放监测体系建设

加快建设机动车排放监控系统,对柴油车开展全天候、全方位的排放监控。强化船舶尾气监测能力建设,逐步建成排放监测网络。加强基础研究和科技储备,做好交通活动与污染物排放之间的关联性影响分析和预判研究。

(五)拓展绿色交通发展生态

1.推进交通基础设施生态建设

在交通基础设施规划、建设、运营全过程加强对土壤、水、大气和声环境的保护,降低对陆域、水生动植物及其生态环境的影响。针对码头建设运营产生的环境影响,采用生态护岸、增殖放流等措施,开展陆域或水域生态修复。开展轨道交通车辆基地、公共停车场库等海绵型交通基础设施建设关键技术研究与应用。

2.促进交通领域废弃物循环利用

促进废旧路面材料、废旧轮胎、快递包装等减量化和循环综合利用。开展渣土、疏浚土、建筑垃圾等在交通基础设施建设、运营中的无害化处理与资源利用。

九、健全综合交通保障机制

(一)建立健全区域协调机制

建立跨区域交通战略协同、规划统筹、优势互补、市场合作的制度体系,健全区域交通一体化协调机制。鼓励多层次、多样化的跨地区合作发展。建立区域交通共建共治共享的信息平台。

(二)完善综合交通管理工作机制

进一步健全综合交通协调机制,通过政策引领、多方协作、共同参与,提高综合交通各环节统筹协调能力和水平。

完善综合交通规划与发展机制。加强与国土空间规划的衔接,重点项目在空间规划中予以预控。加强铁路、公路、水路、民航、邮政统筹规划。推进不同交通系统、交通方式之间的协调发展。加强轨道交通等重大交通基础设施配套衔接规划的实施和保障机制。研究市域(郊)铁路、郊区快速路等设施的投融资、建设、运营机制。加强交通基础设施用地、资金保障。进一步完善市、区交通事权分工。

坚持日常交通研判、定期交通调查、交通模型更新、交通规划或重大项目实施后评估等长效工作机制。

(三)完善法规政策和标准体系

发挥立法的引领、推动和保障作用,突出综合交通发展的重点领域和新业态、新模式的发展需要,研究起草相关法规政策。加快综合交通法规体系建设,统筹并涵盖跨运输方式、铁路、公路、水路等系统。加快启动出租汽车、道路运输等方面的地方性法规、政府规章的制(修)订工作。完善相关标准体系,不断提升行业标准的国际化水平。

(四)完善交通行业价格机制

优化轨道交通、地面公交票价政策,建立市域(郊)铁路票价机制;深化巡游出租车运价改革,完善价格形成机制;加强网约车价格监管,对扰乱市场秩序的价格行为依法予以查处;推动省际道路客运班线价格市场化;深化公共停车场(库)收费价格市场化改革,加强停车收费监管,规范停车收费服务行为。

(五)完善交通科技创新机制

建立创新项目引领机制。强化需求引导,定期组织发布创新项目需求清单,增强高校、科研院所研究的针对性和实用性,提高产学研用效果;推进完善交通科技创新“揭榜挂帅”机制,每年滚动发布交通行业科技创新试点项目目录;转变科技项目管理机制和组织方式,逐步向市场导向、技术预测、自由申报等多方式转变;引入行业创新项目的同业评价机制。

建立科技创新评价激励机制。探索建立行业科技创新激励制度,充分调动各类创新主体、科技人员、企业一线员工等的创新积极性;推动全行业从业人员参与创新,提倡企业设立职工创新基金,支持职工开展改革和创新。

(六)加强人才队伍建设

重点加强高层次人才和急需紧缺人才队伍建设,以重大工程 and 项目为载体,加快国际航运、交通规划建设、智慧交通等重点领域科技英才和领军人才的培养选拔。创新人才服务保障,打造服务全行业的人才工作平台。

构建适应上海交通发展需要的职业教育体系,支持企业、行业协会及其他功能性机构建设高技能人才培养基地,提升行业人才技能水平。

上海市人民政府关于印发 《上海市乡村振兴“十四五”规划》的通知

(2021年6月25日)

沪府发〔2021〕9号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市乡村振兴“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

(2021年第17期)

— 23 —

上海市乡村振兴“十四五”规划

为贯彻落实党的十九大提出的乡村振兴战略,推动落实“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,根据《上海市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(以下简称《战略规划》)、《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远景目标纲要》,制定本规划。

一、“十三五”发展基础

(一)规划政策逐步完善

2017年中央农村工作会议对实施乡村振兴战略作出总体部署后,2018年3月,市委、市政府印发《关于贯彻〈中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见〉的实施意见》,明确了上海实施乡村振兴战略的思路、目标、步骤、措施,全面推进乡村振兴工作。12月,《战略规划》制定出台,同步出台《上海市乡村振兴战略实施方案(2018—2022年)》,以项目化方式,提出乡村振兴工作推进的时间表和路线图,明确以推进“三园”(美丽家园、绿色田园、幸福乐园)工程等为抓手,落实各项关键举措。市相关部门先后制定出台一系列推进乡村振兴的配套政策文件,初步形成了以规划为引领、政策为支撑、项目为基础的乡村振兴制度框架体系。

(二)乡村产业提质升级

“十三五”以来,上海积极构建与超大城市相适应的乡村产业体系。都市农业提质增效,划定粮食生产功能区、蔬菜生产保护区、特色农产品优势区总面积136.56万亩,实施养殖业布局规划,稳定地产农产品供应。实施绿色农业发展三年行动计划,强化农业生态环境保护和资源高效利用,推广应用绿色农业生产技术,加强农产品质量安全监管。2020年底,地产农产品绿色认证率达到24%。农业科技创新能力和装备水平不断提升,全市农业科技进步贡献率达79.09%,居全国前列。组建了7个现代农业产业技术体系,培育和推广了一批有影响力的新品种。农业设施装备技术水平显著提升,主要农作物综合机械化率达到95%以上。拓展农产品加工流通业,积极发展地产农产品初加工,促进产加销一体化,延长农业产业链条,全市农业产业化企业总销售额达到1266亿元。提升发展乡村休闲旅游业,打造了郊野公园、采摘基地、现代观光农业园等多样化的休闲载体,全市目前有休闲农业和乡村旅游点315个,年接待游客达1500万人次。培育乡村新型服务业,农业产前产后社会化服务市场快速发展。农产品营销服务快速成长,线上线下相结合的生鲜农产品新零售逐渐成为农产品营销的新模式。

(三)乡村面貌持续改善

2019年底,全市村庄布局规划、郊野单元村庄规划编制工作全部完成,因地制宜开展建设用地、基本农田、生态用地等各类用地布局。启动实施农民相对集中居住工作,在充分尊重农民意愿的前提下,采取“上楼”“平移”等差别化方式,推进农民相对集中居住。按照“整镇推进、成片实施”的方式,全域实施农村人居环境整治,全市行政村在2019、2020年完成整治任务,全面推进村容村貌提升、垃圾治理、农村生活污水处理、农村水环境整治、“四好农村路”建设、村内道路硬化等12大类工作。至2020年,全市基本农田保护区、规划保留农村地区的村庄改造基本完成,项目覆盖行政村1026个,受益农户76万户。2016至2019年,全市累计评定市级美丽乡村示范村94个。2018年,启动实施乡村振兴示范村创建工作,累计69个村列入建设计划,其中37个村已如期完成建设任务。

(四)乡村文明更上台阶

“十三五”时期,上海乡村文明建设在村民会议、村民代表会议制度基础上,形成了民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。基层民主协商形式进一步丰富。实施“阳光村务工程”,深化创新村务公开,有线电视、手机APP等村务公开信息化平台建设实现全覆盖。开展民主法治示范村创建活动,提高农民法治素养,共完成42个全国民主法治示范村培育试点。推进农村“雪亮工程”和智能安防系统建设,实现村级视频监控系统建设全覆盖、全联网。深化文明村、镇创建活动,评选出2017—2018年度上海市文明村422个,2018—2019年度上海市文明镇90个,32个村镇获评第六届全国文明村镇,62个村镇通过复查,继续保留全国文明村镇荣誉称号。全面启动新时代文明实践中心建设试点。

(五)乡村治理井然有序

以贯彻落实市委“1+6”文件精神为重点,以任务清单形式将加强乡村治理纳入全市乡村振兴重点

任务和创新社会治理加强基层建设工作要点,形成了具有上海超大城市特色的乡村治理制度框架和政策体系。村级治理架构普遍建立。农村基层党组织带头人和党员干部队伍建设进一步加强,全市村党组织书记兼任村委会主任比例稳步提升。从机关事业单位干部、社区工作者、退役军人、本村致富能手、外出务工经商返村人员、大学生村官、本乡本土大学毕业生中,选用村党组织书记 320 人。深化拓展城乡党组织结对帮扶,实施“结对百镇千村,助推乡村振兴”行动,各中心城区和市委各工作党委、中央在沪企业所属 2702 个基层党组织与涉农区所有乡镇、村级党组织开展全覆盖结对共建,已启动镇级层面合作项目 228 个,村级层面项目 3113 个,共签约帮扶资金 2.1 亿元。深化平安乡村建设,深入推进扫黑除恶专项斗争,严厉打击危害农村治安、破坏农业生产和侵害农民利益的各类违法犯罪活动,切实维护农村社会和谐稳定。

(六)乡村生活更加丰富

“十三五”期间,上海各涉农区基本建成现代公共文化服务体系,15 分钟公共文化服务圈建设目标基本实现,村居综合文化活动室服务效能进一步提升。市、区、街镇公共文化资源持续向远郊地区和基层村居倾斜、下沉,公共文化内容供给约占全市供给总量的 63%。推动养老服务优先向农村倾斜,完成 133 家农村薄弱养老机构改造,新增养老床位 3.2 万张;农村养老示范睦邻点建成 1744 家。启动第二轮农村综合帮扶工作,到 2020 年,共完成 15 个“造血”项目的遴选和报备,总投资超过 52 亿元,累计收益超过 1 亿元。

二、发展特征和功能定位

(一)发展特征

上海乡村具有城郊融合型特点,在形态上要保留乡村风貌,在治理上要体现城市精细化管理水平,在发展方向上要强化服务城市发展、承接城市功能外溢,凸显乡村地区的经济价值、生态价值和美学价值。上海乡村的发展优势包括市场优势、要素优势和重大战略优势。同时,上海乡村发展内生动力不足的问题依然存在。一是环境和配套现状水平与承担更多功能的要求有明显差距;二是乡村特色不明显、引领力不够,缺乏规模大、具有较强影响力的品牌和龙头企业,对周边和全国辐射服务能力较弱;三是政策和科技供给仍不能适应超大城市乡村发展要求,人才、资金等生产要素向农村有序流动的动能不足等。

(二)功能定位

当前,上海乡村发展面临空间稳定、地位凸现、功能复合“三个趋势”。作为超大城市的乡村,要落实保障供给功能,为上海超大城市提供高品质鲜活农产品;保持生态涵养功能,依托乡村田、水、林、湿等各类自然资源,发挥水土保持、水源涵养、环境净化、生物多样性等作用;提升生活居住功能,持续改善农村居民生活居住条件,为城市产业发展和功能拓展提供适宜的生活配套服务;发掘文化传承功能,传承好传统乡土文化、民俗风情和农耕文明,成为记得住乡愁、留得下乡情的美丽家园和广大市民向往、舒心游憩的后花园。

三、“十四五”指导思想、发展目标和主要指标

(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,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,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,强化城乡整体统筹,深入推进乡村振兴和新型城镇化战略,促进城乡要素平等交换、双向流动,推动形成城乡融合发展新格局。不断增强乡村振兴的内生动力,使上海乡村成为高科技农业的领军者、优质产业发展的承载地、城乡融合和生态宜居的示范区,在全国实施乡村振兴战略中走在前列、作出示范。

(二)发展目标

到 2025 年,乡村振兴战略实施效果逐步显现,制度框架和政策体系较为完善,乡村治理法治化水平明显提高,农业农村投资保持稳定增长,率先基本实现农业农村现代化,基本形成城乡空间布局合理、功能多元多样、产业融合发展、基础设施完善、乡村风貌宜人、公共服务健全、基层治理有序、农民生活富裕的城乡融合发展格局,让乡村成为上海现代化国际大都市的亮点和美丽上海的底色,为建成与具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市相适应的现代化乡村奠定坚实基础。

——基本形成都市现代绿色农业为代表的乡村产业体系。持续完善彰显上海特色、体现乡村气息、承载农村价值、适应城乡需求的产业体系,农业现代化水平和都市现代绿色农业综合效益显著提升,新

产业新业态进一步集聚,依托“互联网+”的农村一二三产业深度融合,城乡利益联结机制更加完善,特色农业品牌更有影响力。

——基本形成生态宜居的美丽乡村人居环境。农村生态环境质量明显改善,美丽乡村建设扎实推进,郊野自然风貌和乡土景观特色加快修复,崇明世界级生态岛建设加快推进,江南水乡文脉与上海传统农居风格进一步融合,城乡互联互通的基础设施条件进一步完善,农民居住条件得到进一步改善,农村环境更加宜居宜业宜游。

——基本形成民风淳正的乡村文明氛围。乡村精神文明建设持续加强,社会主义核心价值观内化为农民群众行为方式和行为习惯,乡村文明素养显著提升,乡村公共文化服务体系更加健全,传统农耕文明的优秀遗存与国际大都市海派文化结合更为紧密,充分展现大都市乡村文明的独特魅力和新时代风采。

——基本形成和谐有序的乡村治理格局。进一步健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体系,镇村基层社会治理能力进一步提高,自治法治德治有效结合,体现特色、充满活力、和谐有序的乡村善治格局基本形成。

——基本形成共享发展、共同富裕的持续发展之路。城乡均等的基本公共服务和社会保障水平再上新台阶,农民生活水平显著提升,综合帮扶机制更加精准有效,农民就业水平持续提高,城乡居民收入差距继续缩小,农民和乡村居民的获得感、归属感、幸福感不断增强。

(三) 主要指标

“十四五”乡村振兴主要指标

序号	主要指标	单位	2020 年基期值	2025 年目标值	属性
1	农业现代化水平	%	80	82	预期性
2	农业科技进步贡献率	%	79.1	80	预期性
3	地产绿色优质农产品占比	%	54	70	预期性
4	休闲农业和乡村旅游接待量	万人次	1461.8	2500	预期性
5	农村生活污水处理率	%	88	90 以上	预期性
6	农村生活垃圾回收利用率	%	38	45 以上	预期性
7	农田化肥和农药施用量	万吨	化肥 6.89 农药 0.27	分别比 2020 年 下降 9% 和 10%	约束性
8	农民相对集中居住签约完成量	万户	2.7	在 确 保 完 成 2022 年 5 万 户 目 标 任 务 基 础 上,持续推进	预期性
9	市级文明镇村覆盖率	%	—	市级文明镇 80% 市级文明村 20%	预期性
10	村民对善治满意率	%	93.4	95	预期性
11	城乡居民人均可支配收入比值	—	2.19	2.15	预期性
12	农村养老示范睦邻点建成量	个	1744	3000	预期性
13	农村公路提档升级里程	公里	1247	3200	约束性

四、主要任务

(一) 着力构建大都市乡村产业体系

1. 全面推进都市现代农业高质量发展

一是促进绿色低碳循环发展。推进绿色生产方式,积极推进国家农业绿色发展先行区创建,地产农产品产量基本稳定,品种结构进一步优化。开展农产品绿色生产基地建设,绿色生产基地覆盖率达到

60%，绿色农产品认证率达到30%以上。开展化肥农药减量增效行动，推进10万亩蔬菜绿色防控集成示范基地和2万亩蔬菜水肥一体化项目建设。建设12家美丽生态牧场。建设100家国家级水产健康养殖示范场，水产绿色健康养殖比重达到80%。实施农业光伏专项工程，结合设施农业项目建设农光互补、渔光互补项目。推进生态循环农业发展，集中打造2个生态循环农业示范区、10个示范镇、100个示范基地。加强农药包装废弃物和农业薄膜回收处置，回收率达到100%。支持种养结合与农业资源循环利用，畜禽养殖废弃物和粮油作物秸秆资源化利用实现全覆盖。加强地产农产品生产价格监测，建立完善产销信息共享机制。推进横沙东滩现代农业园区建设。

二是提升科技装备水平。建设农业智能化生产基地，探索基于5G通信的农业物联集成应用模式，以区、镇为单位建设一批基于数字化管理的农机社会化服务组织，打造10万亩粮食生产无人农场，建设2万亩高标准蔬菜绿色生产基地，打造一批智能化菜（果）园。完善农业生产基础设施配套，启动粮食、蔬菜等生产基地提档升级工作。积极探索植物工厂生产模式，大力发展食用菌、蔬菜种苗、花卉园艺等工厂化生产，全面提升都市农业设施装备水平。夯实数字农业发展基础，推进蔬菜、水稻、特色果品、畜禽产品、水产品等生产过程的数字化监测和信息采集，推进产业链、供应链数据共享，生产端、销售端与监管端数据对接，提升全产业链数字化管理水平。

三是提升现代种业创新能力。加强农业种质资源保护与利用，健全种质资源分类分级保护体系，推进农业种质资源库（圃、场）建设，加快地方特色农业遗传资源开发利用。强化现代种业自主创新，推进本市优势特色作物、畜禽和水产种质创制及突破性新品种选育，开展种源关键共性技术攻关。加快种业市场主体培育，建立健全商业化育种体系，新培育1—2家国家育繁推一体化企业，打造8—10家行业领先的特色优势种业企业。加快推进南繁科研育种基地建设，提升建设农作物、畜禽、水产良种繁育体系，推进建设区域性育苗中心和综合性农作物品种试验展示基地。加强种业人才队伍建设。

四是培育壮大经营主体。加快推进浦东、崇明、金山三个国家级农业科技园区建设，规划新建一批市级农业科技园区。培育农业龙头企业，聚焦重点产业集群和重大投资项目，重点打造100家年销售额1亿元以上具有核心竞争力和带动能力的产业化龙头企业。培育50家现代农业高新技术企业，支持30家农业产业化联合体做优做大做强。加强家庭农场和农民专业合作社规范化建设，重点培养100家市以上示范家庭农场和200家市以上示范合作社，在金山、崇明两区整体推进农民专业合作社质量提升行动。发展区域性农业服务组织，打造5个区域性集约化育苗中心，提升种苗社会化服务能力。布局一批规模适度的农产品预冷、贮藏保鲜等初加工冷链设施。聚焦蔬菜生产保护区和农业绿色生产基地，发展“全程机械化+综合农事”服务，服务覆盖率达85%。培育高素质农民，引导有志青年投身现代农业。到2025年，全市累计培育农业经理人500名、新型职业农民2.5万名，形成一支有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民队伍。

五是增强粮食供给保障能力。实施粮食安全保障能力提升工程，优化粮食储备保障基地和应急保障中心布局，提升收储调控能力。推进优质粮食工程建设，强化粮食绿色仓储和智能监管，加快实施以“优粮优产、优粮优购、优粮优储、优粮优加、优粮优销”为内涵的“五优联动”，引导建立优粮优价的市场运行机制。

六是加大品牌建设力度。打造优质食味稻米品牌，调优水稻品种和茬口布局，筛选和推广一批品质优、食味佳的食味稻米品种，完善地产优质食味稻米品质评价以及稻米生产、加工、保鲜贮藏标准体系，推广应用食味稻米品牌电子信息追溯标识，集中打造优质食味稻米区域公用品牌。到2025年，上市销售的地产稻米品牌化比例达到50%。提升特色产业品牌优势，做精做优一批区域特色明显、深受市民信赖的特色农产品区域品牌和企业品牌，积极推动地产特色农产品品牌列入中国农业品牌目录。开展品牌农产品评优品鉴活动，提高地产优质农产品品牌影响力。做强休闲农业文化品牌，加强农事节庆文化设施建设，进一步挖掘和培育乡村农耕文化品牌，各涉农区重点培育和提升1—2个休闲农业文化品牌。

2.持续推动农村一二三产业融合发展

一是打造优势特色产业集群。重点围绕绿色蔬菜、食味稻米、特色瓜果、都市花卉、优质畜禽、特种水产、生鲜乳业等优势特色产业，打造涵盖生产、加工、流通、科技、服务等全产业链集群，推进优势特色产业做优做强，促进产业深度融合。

二是建设产业融合发展平台。结合乡村振兴示范村和美丽乡村示范村建设，集聚优势资源和产业特色，推进“绿色田园”“美丽家园”及乡村文创、农村电商等新产业、新业态的融合发展，打造一批产业特色镇（村）、产业融合发展示范园。

三是提升休闲农业和乡村旅游水平。实施休闲农业和乡村旅游项目提升行动,重点打造 10 条休闲农业和乡村旅游精品景点线路,建成 20 个休闲农业和乡村旅游示范村,改造和新建 30 个美丽田园精品示范园,推动建设 40 个乡村特色民宿集聚点,培育 50 个农事节庆文化活动,推动生态林地开放共享。围绕旅游古镇、特色村落、乡村民宿等,打造一批特色村镇休闲区。到 2025 年,年接待游客量 2500 万人次,农民就业岗位数超过 3 万个。

3. 培育引导乡村新产业新业态新模式

一是分类开发,因地制宜培育发展新产业新业态。对纯农地区,结合特色产品积极打造田园休闲农业,发展林业经济。对城乡过渡地区,进一步发挥区位优势,聚焦美丽乡村建设,推进田园综合体、民宿等特色文旅休闲农业发展。对城市化周边地区,加快推进农民集中居住,开展城市公园、城市绿肺等建设,探索推进文旅健康等特色产业发展,鼓励发展人才公寓。推进特色小镇清单化管理,因地制宜培育发展微型产业集聚区,聚力发展特色主导产业,促进产城人文融合,突出企业主体地位,促进创业带动就业。

二是发挥产业空间方面的承接优势,更好承载城市核心功能。探索模式创新,培育与乡村资源相吻合的各类业态,打造产业发展新的战略空间。充分发挥自贸试验区临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区等功能性区域的辐射带动优势,在周边乡村嵌入式布局关联产业集群,集聚一批总部企业和研发中心。探索在先进制造业、生产性服务业领域与中心城区、新城形成错位发展,吸引科研院所、研发、教育机构等落户乡村。

三是依托重大项目、平台和政策,打造特色产业空间。针对农村低效闲置的各类资源,加大盘活利用力度,创新开发模式,鼓励有实力的社会资本进行整体开发,在改善农村面貌和农民居住环境的同时,引入产业内核,形成特色产业空间。依托花博会,加快建设松江、崇明和浦东等产业特色鲜明、产业链完整、区域经济带动能力强的市级花卉产业集聚区,积极推进花卉物流服务体系标准化和专业化发展,逐步打造辐射全国乃至全球的花卉市场交易中心,服务高品质生活。

(二) 全力打造生态宜人的美丽乡村

1. 全面提升农村人居环境

一是提升乡村规划水平。以郊野单元村庄规划和专项规划作为乡村地区各项建设行为的用途动态管理平台,加强生态保护红线等底线要素约束,建立相关专业部门协同审批和管理机制,建立统筹协调覆盖乡村地区全域空间准入和用途管理机制,明确各类建设活动管理路径。

二是提升村容村貌。实施村庄改造全覆盖,以镇为单位,兼顾村庄内外,深入开展“四清、两美、三有”村庄清洁行动计划。着力整治村域公共空间环境卫生,引导和支持农民美化庭院环境。开展“四好农村路”建设和示范镇、示范路创建工作,推进农村公路提档升级、改造、安全隐患整治年度计划落实落地。持续开展示范村村内道路提升行动,高标准配套建设新建农民相对集中居住归并点道路,加强道路整体风貌设计,确保路容路貌良好,更好融入村庄周边自然人文环境。实行乡村建筑师制度,提高农房建筑设计水平。实施农村低收入户危旧房改造,建立常态化的农村低收入户危旧房改造申请受理机制,巩固提升改造成果,确保农村困难家庭住房安全有保障。加快推进已批实施方案的“城中村”项目改造,新启动一批“城中村”改造,优先实施列入涉及历史文化名镇名村保护的“城中村”。

三是持续推进农村水环境整治。开展农村河道小流域治理。持续加大水环境治理力度,强化农村地区入河排污口的排查整治,开展生态清洁小流域建设,建设 45 个生态清洁小流域。加快农村生活污水治理,推进农村生活污水处理设施建设,农村生活污水处理率达到 90% 以上,强化对设施运行和出水水质的监督检查,逐步推进老旧设施提标改造。推广专业化、市场化的管养模式,建立以运维效果为导向的考核机制,把绩效目标与养护经费拨付挂钩。推进农业面源污染和农村水环境协同治理。进一步完善农业农村生态环境监测体系,重点加强对乡村振兴示范村周边环境质量的监测,开展农业面源污染排放对水环境影响的监测评估。

四是提升农村垃圾治理水平。不断完善农村环卫基础设施建设,深化农村垃圾分类和收集模式,分类收集、分类运输、分类处置,保持 100% 农村生活垃圾有效收集。持续推进农村生活垃圾减量和资源化利用,推动全市 95% 农村生活垃圾分类实现创建达标,生活垃圾回收利用率达到 45% 以上。深化湿垃圾就地资源化利用设施建设和配套装置升级,全市 50% 行政村湿垃圾实现不出村、不出镇。

五是完善长效管理机制。创新完善符合农村特点的基础设施、卫生保洁管养机制和管养方式,做到村主路、支路及沿线桥梁的巡查、保洁、小修等日常管护工作全覆盖。逐步将道路设施、污水处理设施等

农村基础设施管养纳入公共财政保障范围,发挥村民自主参与、自我管理作用。

2.深入开展示范村建设

一是持续开展乡村振兴示范村建设。聚焦村庄布局优化、乡村风貌提升、人居环境改善、农业增效、乡村治理深化,高起点、高标准、高水平推进乡村振兴示范村建设。到2025年,建设150个以上乡村振兴示范村。进一步放大示范引领效应,形成“政企结合、市场主导”的多元化投入机制和经营机制,强化特色优势产业培育,引进新型生产要素和生产组织,拓展多元产业功能,延长产业链,做好产业联动发展和一二三产业融合发展,发挥产业协同作用。按照村庄特色产业发展需要,配置旅游、休闲等服务设施,依据规划开展村庄设计,引导村民有序建房,注重乡村整体建筑风貌的统一性、协调性和美观性,形成鲜明的地域特色。充分利用示范村周边现有配套设施,与郊野公园建设选址、运营管理相结合,加强示范村与郊野公园联动发展,形成可持续造血机制。因地制宜、分类施策,开展乡村振兴示范镇试点。

二是深入推进美丽乡村示范村建设。加强村庄发展的分类引导,改善农村人居环境,保护传统风貌和自然生态格局,开展美丽乡村示范村创建工作。到2025年,建设300个以上的市级美丽乡村示范村。提升村庄风貌水平,积极推广美丽庭院、和美宅基等美丽乡村建设模式,推进绿色村庄建设,切实发挥美丽乡村示范村在建设、长效管理和乡村治理等方面的示范引领作用。进一步增强美丽乡村示范村建设示范性,确保市级美丽乡村示范村无污染工业企业,生活垃圾分类收集率达到100%,生活污水实现应处理尽处理,河道无黑臭,无严重影响环境卫生的畜禽散养现象。

3.持续推进农民相对集中居住工作

一是继续加大推进农民相对集中居住力度。“十四五”时期,在确保完成2022年5万户目标任务的基础上,加大制度供给,持续推进。在重点聚焦“三高两区”沿线农民集中居住的基础上,进一步结合美丽乡村、乡村振兴示范村建设等工作,对接自贸试验区临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区等重大改革举措落地区域,探索成片推进的工作方式,发挥农民相对集中居住工作与市级相关政策的叠加放大效应。

二是加强风貌管控。结合区域乡土风情,因地制宜开展农村平移集中居住点风貌和建筑设计,保持乡村风貌和建筑肌理,体现江南水乡传统建筑元素风貌。开展全过程设计评估,引导农村村民住房建设,促进乡村风貌水平提升。

三是强化区级主体责任。各涉农区区委、区政府负总责,乡镇(街道)抓落实,进一步完善区级农民相对集中居住工作推进机制,按照农民相对集中居住计划任务要求,做好地块规划落实、土地指标保障、资金投入和农村村民建房管理等工作,强化工作落实和考核监督。妥善解决跨村集中建房所需土地问题,统筹使用征收安置住房,减少农民等候过渡安置时间。在符合郊野单元村庄规划的前提下,可利用撤制镇存量集体建设用地实施农民相对集中居住。

4.持续加强乡村生态建设

一是扎实推进农业面源污染防治。进一步完善农业农村生态环境监测体系建设。推行绿色生产方式,坚持种养结合,提高农业生产生态效益。继续实施耕地轮作休耕制度,优化施肥结构,推广病虫害绿色防控技术,提高化肥农药利用率。继续推进受污染耕地安全利用,加强耕地土壤污染防治,建立拟开垦耕地的土壤污染管理机制,确保新增耕地的环境质量和安全利用。规范河道疏浚底泥消纳处置,加强河道疏浚底泥还田监督管理,确保耕地质量不受影响。推进农业废弃物资源化利用,无法实现资源化利用的按要求规范处置。优化水产养殖空间布局,合理控制养殖规模和密度,严格水产养殖投入品管理,80%的规划保留水产养殖场完成尾水处理设施建设和改造,促进尾水循环利用。严密防范、严厉打击各类污染破坏农村生态环境违法犯罪活动。

二是继续推进乡村绿化造林和郊野公园建设。结合新一轮农林水联动三年计划和林业专项规划,推进生态廊道、农田林网和“四旁林”建设,落实造林计划。在符合耕地保护要求的前提下,充分利用闲置土地和宅前屋后等零星土地开展植树造林等活动,推进开放林地建设,实施村庄绿化。按照打造“市民休闲好去处”要求,持续推进郊野公园建设,优化完善已开园运营郊野公园的配套设施,统筹推进郊野公园建设管理,进一步发挥郊野公园在乡村振兴、生态建设、产业发展等方面的作用,加强景观设计和配套设施建设,在增强野趣和风貌的同时,因地制宜满足市民游憩体验和休闲服务需求,不断提升郊野公园“造血能力”。

三是加快建设崇明世界级生态岛。坚持生态立岛,丰富生态服务功能,提升生态产品供给能力,塑造崇明特色的乡村风貌。以花博会为契机,着力打造崇明“海上森林花岛”,构建“绿化、彩化、珍贵化、效

益化”典范。抓好长江“十年禁渔”工作,加强长江口生态环境修复和保护。

(三) 传承弘扬大都市特色乡村文明

1. 强化乡风文明建设

一是推动社会主义核心价值观融入乡村日常生活。采取民间艺术、地方戏曲、板报墙报等农民群众喜闻乐见的形式,深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育。借助红色文化、海派文化和江南文化,推进乡村文化与建党精神、城市精神、改革开放精神融合发展。不断创新载体、方式和内容,精心选树时代楷模、道德模范等先进典型,塑造乡村能人和乡贤的良好形象。深化推进文化、科技、卫生三下乡活动。广泛开展“注重家庭、注重家教、注重家风”建设。

二是注重农民群众诚信意识和道德建设。加强农村诚信意识建设,强化农民的社会责任意识、规则意识、集体意识,建立健全农村信用体系。落实《新时代公民道德建设实施纲要》,关爱帮扶道德模范,树立好人好报、德者有得的导向,大力弘扬尊德尚贤的价值理念。

三是开展弘扬时代新风行动。深化市民修身行动,探索农民方便参与、乐于参与的修身新途径,努力提高农民思想道德素质和科学文化素养。开展移风易俗行动,健全完善村规民约,广泛开展乡风评议,褒扬新风,摒弃陋习。优化殡葬用地布局,推进节地生态安葬。合理引导红白事消费标准、办事规模,加强行业管理与服务,把道德要求转化为公序良俗。建设符合农村特质的区级新时代文明实践中心、镇级新时代文明实践分中心和村级新时代文明实践站三级阵地,推进志愿服务关爱行动,精心培育一批助力上海乡村振兴的新时代文明实践示范中心、新时代文明实践志愿服务品牌项目和优秀团队。

2. 弘扬乡村传统文化

一是传承和发扬优秀乡村传统文化。制定推进文化乡村创建工作方案,充分挖掘具有农耕特质、江南地域特点的物质文化遗产,留住有形的乡村文化,生动再现上海乡村文明发展轨迹。加强非物质文化遗产保护,推动乡村非遗传承发展,深化推进“非遗在社区”工作,加强传统工艺振兴,推动非遗就业工坊建设。支持农村因地制宜、因时制宜举办中国农民丰收节、“我们的节日”等各类民俗节庆活动。深入挖掘乡村特色文化符号,打造冈身松江文化圈、淞北平江文化圈、沿海新兴文化圈、沙岛文化圈等郊区文化风貌。持续推进历史文化名镇名村保护工作,促进上海传统建筑元素在农村房屋等建设中的应用,恢复上海乡村的江南文化特色。

二是发展乡村特色文化产业。加强规划引导、典型示范,建设一批特色鲜明、优势突出的农耕文化产业展示区,打造一批特色文化产业乡镇、文化产业特色村和文化产业群。鼓励各区通过培育品牌、开发衍生品、跨界合作等形式,打造乡村文化产业精品。深入挖掘黄浦江上游水文化和乡村文化肌理,积极推进“浦江之首”生态示范区建设,打造沪苏浙水上旅游节点,铸造江南水乡文化教育基地。促进上海特色传统食品制作技艺类项目提高品质、形成品牌、带动就业。开发传统节日文化用品和民间艺术、民俗表演项目,促进乡村文化资源与现代消费需求有效对接。

3. 强化农村公共文化服务

一是健全乡村特色的公共文化服务体系。按照有标准、有网络、有内容、有人才的要求,健全农村现代公共文化服务体系。均衡农村公共文化服务布局,强化农村地区社区文化活动中心、居村委综合文化活动室等载体功能,加强农村文化阵地建设,提升服务能级。加强农村群众文化团队建设,推进农村群文团队“文化走亲”。合理优化布局农村体育设施建设,农村体育设施覆盖率达到100%,因地制宜开展各类农民体育活动。完善农村现代公共文化服务体系运行机制,文化、科技、卫生三下乡工作机制,群众性精神文明创建工作引导机制。

二是增加乡村公共文化产品和服务供给。完善市、区、街镇、居村四级公共文化内容配送体系,加大上海市民文化节、各区品牌文化活动在农村的辐射力度。推广政府购买公共文化服务,探索运用市场机制、社会捐助等多种形式,增加和丰富乡村文化资源供给。加大乡村基层公共文化内容精准配送力度,建立农民群众文化需求反馈机制,开展“菜单式”“订单式”服务。支持“三农”题材文艺创作生产,提升农村公共数字文化服务能力。

三是培育壮大乡村文化体育队伍。挖掘乡土文化本土人才,支持乡村文化能人积极发挥作用,加强各类基层文化体育队伍培训,提高农村文化体育骨干专业技能。扶持壮大文化志愿者和群众文化活动积极分子以及社会体育指导员队伍,组织广大文艺体育工作者下乡,吸引优秀高校毕业生从事基层公共文化服务。

(四) 加快推进乡村基层治理现代化

1.加强农村基层党组织建设

健全完善农村基层党组织领导体系。建立健全以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系。科学合理优化农村基层党组织设置,以行政村为基本单元设置党组织。完善网格化党建工作,统筹整合农村各类党建网格、管理网格、服务网格,探索将党支部或党小组建在网格,推动农村党群服务站点全覆盖。继续深入实施“班长工程”,注重从党政机关优秀干部、本村致富能手、外出务工经商返乡人员、本乡本土大学毕业生、退役军人中选拔培养村党组织书记。稳步推进“一肩挑”,推动村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任。推行村“两委”班子成员交叉任职,提高村民委员会成员、村民代表中的党员比例。

2.促进自治法治德治相结合

不断深化农村基层社会治理,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深化村民自治实践,激发村民参与乡村振兴的主体意识,引导村民通过各种途径和方式参与乡村治理。健全完善村民自治制度,阳光村务工程普及率达到100%,规范制定修订村民自治章程、村规民约。推广“睦邻四堂间”“客堂汇”等农村社区治理实践,形成富有农村特色的客堂自治文化。推进乡村依法治理,深入开展民主法治示范村创建活动。加大乡村普法力度,全面实施乡村“法律明白人”“法治带头人”培养工程,实现一村一法治文化阵地。健全乡村公共法律服务体系,完善一村一法律顾问制度,实现农民法律援助应援尽援。推动乡村层面综合执法力量下沉,增强基层干部法治理念。大力开展文明村镇等各类群众性精神文明创建活动。评选一批创建基础扎实、管理民主高效、村风文明健康的先进村镇。

3.提升乡村治理精细化水平

借鉴城市治理精细化理念,结合乡村振兴示范村和美丽乡村示范村建设,探索建立上海乡村治理指标评价体系,开展乡村治理规范化和标准化建设。组织开展全国乡村治理示范村镇创建工作。积极探索在乡村治理中运用积分制。构建“组织全覆盖、管理精细化、服务全方位”的农村基层网格化管理体系。按照乡村社区生活圈规划导则,按需开展乡村社区综合服务设施建设,提升基本公共服务便利化水平,明确乡村社区综合服务设施的功能属性、配置标准,提高乡村社区综合服务设施覆盖率,进一步提升乡村社区综合服务设施运营的规范化精细化水平。开展村级事务标准化建设,推动村干部到村级综合为民服务场所集中办公,精简优化村级为民服务事项的办理流程,形成“一事一表”办事指南和业务手册,方便村民办事。

4.提升乡村治理智慧化水平

依托政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”建设,推动农村区域治理模式创新,探索符合上海乡村治理实际的现代化管理方式。进一步完善农村地区“一网统管”平台建设,聚焦联勤联动和智能化应用,推进乡村治理与智慧乡村建设深度融合,推动社会治理从应急处置向风险管控转变。推进农村“智慧公安”建设,健全完善农村立体化信息化社会治安防控体系。实现公共安全视频监控互联互通和农村智能安防系统全覆盖,推动农村技防资源多部门共享,拓宽运用领域,提升运用效能。依托“社区云”平台,建设城乡社区治理数据库,建立村级大数据采集、比对、流动、审核、共享机制,实现村级信息系统互联互通,全面融入“一网统管”,促进村委会减负增能。依托“一网统管”平台和网格化管理,推进建立全市村内道路建设养护信息化管理系统,完成全市村内道路地理信息落图,开发形成基础数据管理、新改建项目管理、日常养护管理、问题发现和解决、综合绩效考核等管理业务系统。

(五)不断提升乡村居民生活水平与品质

1.不断提升农村基础设施水平

一是加强农村交通设施建设。形成广覆盖的农村交通基础设施网,全面推进“四好农村路”和村内道路建设。提升农村道路建设标准,合理确定村内道路建设标准。提升村内道路建设养护水平,健全村内道路养护机制,做到村内道路日常养护全覆盖。加强乡村振兴示范村、美丽乡村示范村乡村道路示范引领,做到示范区域有特色、整村道路无破损。

二是推动市政公用基础设施建设向农村地区延伸。完善乡村水、电、气、通信、广播电视、物流等基础设施,促进市政公用基础设施规划建设向农村地区延伸。做好管线规划与农民相对集中居住规划布局有效衔接,形成科学、经济、实用的管线网络。加大对农村电网改造、区域燃气管网建设、供水管网等基础设施的投入力度。

三是提升农村信息化水平。深化上海数字化农业农村信息平台建设,持续推进“一图”“一库”“一网”,推动农业大数据、物联网等信息技术在农业生产、管理、服务方面的应用。继续推进农村“雪亮工程”和“智慧公安”建设。推进农村地区5G网络覆盖,在崇明区重点推进5G在智慧园区、全清直播等场

景应用,提高园区的精准化管理水平。有效发挥 5G 技术优势,实现更加精细化城乡网格管理,构建城乡智慧化管理体系。

2.持续提升城乡公共服务均等化水平

一是持续加强郊区农村教育。不断优化郊区基础教育资源配置,在全面完成城乡公办义务教育学校“五项标准”任务基础上,启动研究新一轮城乡义务教育一体化标准,整体提升城乡义务教育学校办学条件。实施第二轮城乡学校携手共进计划,进一步提升乡村学校办学质量。采取学区化集团化办学、合作办学、委托管理等方式,推动郊区学校高起点办学。推动完善基础教育学校人员配备和编制管理政策,进一步加强乡村师资建设。开展乡村温馨校园建设,促进乡村小规模 and 乡镇寄宿制学校发展。扩大普惠性学前教育资源供给,落实规划配套幼儿园与新建住宅“五同步”(同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用)的建设要求,提升区域内幼儿园办园质量,逐步缩小城乡差距,提升郊区学前教育水平,保障适龄幼儿接受安全优质的学前教育。完善现代农业职业教育体系,推进产教融合和校企合作,打造农村职业院校双师型教师队伍。充分发挥乡镇成人学校、村宅学习点、社会培训机构等学习载体,丰富郊区乡村成人教育服务供给。

二是不断推进健康乡村建设。加强涉农区传染病防控,提高公共卫生预防处置能力。健全乡村基层医疗服务体系,推动新一轮社区卫生服务机构建设,强化社区卫生服务功能在村级层面的落实,提升村卫生室标准化建设,加强村卫生室服务功能,逐步提高乡村居民就医可及性和农村医疗服务水平,提升基层医疗服务能级。加强村卫生室功能与社区卫生服务中心服务同质化对接,持续推进镇村卫生服务一体化管理。深入推进家庭医生签约服务,不断完善居民健康守门人制度。培养面向农村的全科医生,夯实郊区和农村基层卫生人才队伍。继续做好农村地区爱国卫生专项工作,巩固涉农区国家卫生区镇双覆盖成果。持续推进健康村镇试点建设,在首批 136 个试点建设基础上,形成一套健康街镇、居村建设的指标和评价体系,进一步扩大建设覆盖面,推动城乡环境卫生条件明显改善,广泛普及健康生活方式,持续提升农村居民文明卫生素质和健康素养水平,提高城乡居民健康水平。

三是继续完善农村社会保障体系。进一步完善城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度和大病保险制度。优化城乡居民养老保险制度建设,调整完善缴费档次和补贴标准,提高参保人员个人账户积累,完善“多缴多得、长缴多得”激励机制。对符合条件的城乡居民养老保险参保对象视情逐步提高加发标准。完善城乡居民养老保险基础养老金调整机制,逐步提高城乡居民养老保险基础养老金水平,基础养老金增幅不低于同期职保养老金增幅,与职保养老金水平保持合理梯度,力争达到并超过城乡低保标准。根据国家政策要求,研究调整完善被征地人员养老保险制度,切实维护被征地人员的合法权益。

四是提升农村养老服务能力。注重城乡养老服务设施和服务协调发展,推动农村养老服务设施均衡布局。丰富组有“点”、村有“室”、片区有“所”、镇有“院”四级网络服务功能。推广农村社区养老服务设施委托、集团化运营方式。支持利用农民房屋和集体所有的土地、房屋等资源建设符合农村特点的养老设施。纯农地区以村为单位,依托标准化老年活动室或部分闲置资源并结合村卫生室,建立具有生活照料功能的养老服务设施。支持和推广各具特色的农村照护模式,推广农村互助式养老服务。为符合条件的农村老人提供长期护理保险服务。探索推进“体医结合”项目,建设长者运动健康之家。

3.促进非农就业和持续增收

一是强化农民就业促进工作。继续实施促进农民非农就业政策和就业服务,推进落实离土农民就业促进专项计划、跨区就业补贴、低收入农户专项就业补贴等专项政策举措,促进农民实现非农就业。加强公共就业创业服务,进一步健全区、镇、村三级公共就业服务体系,提升职业介绍、职业指导、就业援助、帮助创业等公共就业创业服务专业化水平,发挥互联网、大数据等技术手段对农村就业创业的支持作用,规范农村就业援助基地管理,拓展公益性岗位类型,提高托底安置能力。加强农民职业技能培训,积极开展特色农业、休闲农业、乡村旅游业等新兴业态技能培训,推广以工代赈方式,促进农村富余劳动力就地就近灵活就业。加强镇村基层就业服务平台建设,推进农村劳动力转移就业示范基地建设和充分就业地区建设。

二是深化农村综合帮扶工作。继续加大帮扶工作力度和帮扶资金投入力度,以增强“造血”能力为抓手,统筹谋划、协调推进,引导各区结合实际,聚焦经济相对薄弱村和生活困难农户开展切实有效的帮扶。进一步发挥党建引领作用,落实区级主体责任,拓宽帮扶渠道。

(六)切实增强大都市乡村发展动力

1.强化人才支撑

一是着力培育高技能农民。夯实职业培训基础,实施新型职业农民激励计划试点。支持新型职业农民参加农业职业教育,完善农业继续教育服务体系。整合利用农业广播学校、农业科研院所、涉农院校、农业龙头企业等各类资源,加快构建高技能农民教育培训体系。

二是加强农村专业人才培养。培养更多知农爱农、扎根乡村的人才,推动更多科技成果应用到田间地头。结合郊区绿色农业和区域性重点产业发展需求以及乡村建设和非遗技艺传承的需要,加大对农民首席技师和技能大师等技能带头人的培养资助力度,带动农民整体技能水平提升。加强涉农院校和学科专业建设,加大定向培养基层农技人员力度。充分发挥科技特派员作用,鼓励和吸引更多农业科技人员加入科技特派员队伍,不断提高科技特派员的数量和质量。建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度,保障其在职称评定、工资福利、社会保障等方面的权益。

三是鼓励吸引社会人才投身乡村建设。完善选派优秀干部支持农村发展的工作制度,加强驻村指导员队伍建设,安排选调生到村任职。制定出台相关扶持政策,采用自主培养与人才引进相结合的方式,鼓励和支持本村在外优秀人才回流,畅通各类人才下乡渠道,支持大学生、退役军人、企业家等到农村干事创业。完善支持高校毕业生到农村基层工作的政策措施,通过政府购买岗位、实施学费和助学贷款代偿、提供创业扶持等方式,积极引导支持高校毕业生到农村基层工作和创业。发挥工会、共青团、妇联、科协、残联等群团组织的优势和力量,发挥各民主党派、工商联、无党派人士等积极作用,动员城市科研人员、工程师、规划师、建筑师、教师、医生下乡服务。完善新乡贤的支持政策,鼓励离退休党员干部、知识分子和工商界人士“告老还乡”。

2.加强土地资源保障

一是优化农村生产、生活、生态空间布局。严守耕地红线,落实最严格的耕地保护制度,严格落实2021万亩耕地特别是150万亩永久基本农田的保护目标,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,规范耕地占补平衡,切实落实耕地和永久基本农田保护任务。编制新一轮高标准农田建设规划,深入推进高标准农田建设,聚焦重点区域和重点项目,合理安排新增建设和改造提升计划,积极推动高标准农田建设向开发潜力大、建设成效高的区域集中。进一步完善设施农业用地管理,严禁以设施农业用地为名从事非农建设。加大乡村用地监管和违法用地整治力度,重点推进低效工业用地、设施农业用地等专项整治。

二是强化规划土地管理支持。开展农业专项规划编制,加强农业专项规划与郊野单元村庄规划等规划的有效衔接,做好土地使用等关键问题的前期统筹,切实保障重点产业项目实施落地。通过村庄整治、土地整理等方式,将节余的农村集体建设用地优先用于发展乡村产业项目。加大农村规划建设用地指标保障力度,重点保障乡村产业发展用地。各涉农区镇新编国土空间规划安排一定比例的建设用地指标,保障农村村民住宅建设和乡村产业发展用地。制定土地利用年度计划时,优先保障乡村振兴用地需求,农村村民住宅和乡村产业项目的用地指标比例不低于5%。

三是实施全域土地综合整治。乡村地区实施全域土地综合整治,统筹考虑田、水、路、林、村等国土空间要素,有机整合规划、项目、资金和建设时序,整体推进农用地、建设用地整理、生态保护修复和各类国土空间开发活动,提高耕地和永久基本农田数量和质量,促进耕地集中连片,开展全域景观风貌、重要廊道、空间节点和工程项目的村庄设计。将乡村振兴示范村、美丽乡村示范村建设与全域土地综合整治试点相结合并统筹考虑。同时,要加强历史文化名村和传统村落的保护修缮,对共同形成风貌的河道、水系、农田和植被等自然要素予以整体保护。

3.拓宽各类资金渠道

一是保障财政优先支持乡村和农业发展。强化各级财政对乡村振兴的投入责任,进一步明确市、区、镇各级财政的事权与支出责任,在乡村基础设施建设、农民集中居住、公共服务水平提升等薄弱环节加大财政资金的投入力度。完善涉农资金统筹整合长效机制,继续探索“大专项+任务清单”管理模式,完善财政资金“先建后补、以奖代补”方式,强化财政资金使用目标考核和监督管理。强化对“三农”信贷的货币、财税、监管政策正向激励,给予低成本资金支持。适时调整完善土地出让收入使用范围,提高土地出让收益用于农业农村的比例,优化整合现有市对区的支持政策。

二是引导社会参与乡村振兴。发挥财政投入引领作用,支持以市场化方式设立乡村振兴基金,撬动金融资本、社会力量参与,重点支持乡村产业发展。推动落实市属重点国企立足自身资源优势,结合乡

村自然禀赋,积极参与乡村振兴示范村建设,创新运营模式,做大做强优势产业。优化乡村地区营商环境,广泛吸引外资、民资等社会力量参与乡村振兴。制定完善工商资本参与乡村振兴的负面清单和管理办法。符合条件的家庭农场等新型农业经营主体可按照规定享受农、林、牧、渔业项目免征或减征企业所得税以及现行小微企业相关税收减免政策。推广一事一议、以奖代补等方式,鼓励农民对直接受益的乡村基础设施建设投工投劳,让农民更多参与建设管护。

三是加大金融支农力度。深入推进银行业农村金融服务专业化体制机制建设,鼓励证券、保险、担保、基金、期货、租赁、信托等金融资源聚焦服务乡村振兴。加快农村金融产品和服务方式创新,试点开展郊区农户、中小企业信用等级评价,加快构建线上线下相结合、“银保担”风险共担的普惠金融服务体系,推出更多免抵押、免担保、低利率、可持续的普惠金融产品。提高直接融资比重,支持农业企业依托多层次资本市场发展壮大。健全农村金融风险缓释机制,加快完善“三农”融资担保体系。结合农村集体产权制度改革,探索农村集体资产股权融资方式。

4.提升农业农村标准化管理水平

一是优化完善农业农村标准化体系。以品种模式和种业创新为主线,围绕粮食安全、农产品质量安全等重点领域,聚焦种源农业、绿色农业、装备农业,强化贯穿产前、产中、产后各环节的现代农业全产业链标准体系建设,持续提高农业生产标准化水平,发挥标准对农业科技创新的引领和带动作用。以乡村建设和深化农村改革为核心,探索建立涵盖乡村治理、农村基础设施建设、农村人居环境改善等领域的标准体系,发挥标准对促进城乡融合发展的引领和带动作用。以信息技术为手段,聚焦智慧农业、数字乡村,探索建立数字农业农村标准体系,形成数字乡村整体规划设计、数字乡村建设指南标准规范,发挥标准对促进农业农村数字化转型的引领和带动作用。

二是推动农业农村标准化应用推广。以种质资源关键核心技术为中心,推动实施种业育繁推一体化标准化试点项目。以推进农业绿色生产和实现产地环境保护为重点,建设一批农产品绿色生产基地,发挥绿色食品生产主体示范带动作用。以生产全程机械化和绿色高效设施装备应用为关键,推动实施蔬菜“机器换人”和粮食生产全程机械化标准化试点项目。以培育提升农业品牌为目标,实施一批地理标志农产品保护工程项目,扩大标志使用范围,提高品牌影响力。以数字乡村为导向,探索实施信息基础设施建设、乡村数字经济、乡村数字治理、信息服务整合共享标准化试点。以提升乡村建设水平为方向,总结提炼市级美丽乡村、乡村振兴示范村建设和农村综合改革标准化试点中形成的经验做法,转化为标准规范,在更大范围复制推广。

5.持续释放改革红利

一是稳妥有序推进集体经营性建设用地入市。以同地、同权、同价、同责为要求,落实集体经营性建设用地权能,建立城乡统一的建设用地市场,健全流转顺畅、收益共享、监管有力的集体经营性建设用地入市制度,制定出台本市农村集体经营性建设用地入市指导文件。鼓励各相关区探索建立农村集体经营性建设用地准备机制,有序控制入市节奏和规模,在编制年度计划的同时,充分考虑土地准备情况,对地块条件成熟、市场定位清晰的可列入供应计划。鼓励各区引入国有、民营资本共同参与集体经营性建设用地开发建设,在符合规定、农民自愿、风险可控前提下,利用集体经营性建设用地和农民房屋,发展乡村产业新业态、新模式。探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房。增强农民参与集体经营性建设用地开发建设意愿,激活乡村发展活力,强化农村发展内生动力,探索赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权利。

二是稳慎推进农村宅基地改革。按照中央深化农村宅基地制度改革试点方案要求,以处理好农民和土地的关系为主线,以保障农民基本居住权为前提,稳慎推进农村宅基地制度改革。探索宅基地“三权分置”的具体实现形式,依法落实宅基地集体所有权,建立宅基地农户资格权保障机制,健全宅基地使用权流转制度和自愿有偿退出机制,完善宅基地使用权盘活路径和宅基地增值收益分配机制,健全宅基地审批和监管机制,探索建立从宅基地使用权“取得”到“退出”的全周期、一揽子的宅基地制度体系。充分发挥大数据作用,建立农村宅基地管理服务信息系统,完善宅基地信息动态更新机制,逐步形成宅基地信息“一张图”。

三是深化农村基本经营制度和集体产权制度改革。落实农村土地承包关系稳定长久不变,衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策。深化承包地“三权分置”改革,规范经营权流转管理,加快推进适度规模经营。全面实施《上海市农村集体资产监督管理条例》,强化成员大会(成员代表会议)、理事会、监事会职能,完善农村集体经济组织治理结构,切实保障成员知情权、表决权、收益权、监督权,积极稳

妥推进镇级农村集体经济组织产权制度改革,坚持效益决定分配原则,鼓励有条件的集体经济组织年度分红。

五、重大工程及布局

(一)绿色田园工程

1.浦东生鲜蔬果产业片区

依托浦东新区蔬菜、瓜果传统种植特色,厚植产业优势,打造蔬菜瓜果产销联合体和区域特色品牌。集成应用智能化设施装备技术,建设智能化生产基地,建立健全利益共享机制,形成生产、销售、经营一体化的产业联合体。

2.金山特色果蔬产业片区

以吕巷水果公园和金石公路万亩特色果园为核心,培育“金山味道”区域公用品牌。做大做强廊下中央厨房产业集聚区建设,引进和培育一批食用菌工厂化生产企业,打造集总部、科研、科普、展示于一体的“蘑菇小镇”。

3.金山农旅融合产业片区

依托 320 国道农文旅走廊辐射圈的交通优势,以绿色有机水稻、蔬菜为重点,辅以高品质水果和水产品,结合枫泾镇及周边休闲农业旅游资源,打造配套乐高乐园发展的高品质农产品供应基地和农业休闲观光区。

4.崇明现代畜禽养殖产业片区

聚焦新村乡垦区 1.2 万亩农地,以 300 万羽蛋鸡养殖产业为支撑,结合周边水稻种植、花果产业构建生态基底,打造崇明种养循环现代农业产业园。通过生态循环、智慧农场、农旅交融的模式,实现产业融合发展。

5.崇明高端设施农业产业片区

以崇明现代农业园区和港沿地区为核心,集成应用绿色生产技术,重点建设一批集花卉、蔬菜,生猪、奶牛、特色水产养殖为一体的智能化、工厂化生产基地。建设绿色农产品加工示范基地,打造农产品中央厨房。

6.嘉定数字化无人农场产业片区

围绕外冈镇 1.7 万亩粮田和 2.5 万头生猪养殖场,推进无人农场建设,实现区域内水稻全程无人化作业,畜禽粪污、秸秆资源实现循环利用,大力提升区域范围内绿色优质稻米产业化率。

7.松江优质食味稻米产业片区

利用浦南黄浦江水源保护区的生态优势,积极发展稻米产业化联合体,做精做优“松江大米”区域公用品牌。以小昆山万亩粮田为基础,推动农业高新技术的融合应用。建设五厍花卉特色农产品优势区。

8.奉贤东方桃源综合产业片区

以“奉贤黄桃”国家地理标志产品为重点,优化升级黄桃产业。结合乡村振兴示范村建设以及蔬菜等农产品生产基地,打造集休闲观光、农事体验、乡旅文创为一体的田园综合体。

9.青浦绿色生态立体农业片区

以练塘镇万亩粮田和青浦现代农业园区为核心,打造水稻、水生作物、特种水产“三水”融合的立体种养模式,积极发展无土栽培和植物工厂,做好“美环境”“种风景”大文章,提升农业综合效益。发展林下经济。

10.宝山乡村康养产业片区

罗泾镇北部五村联动,以塘湾村母婴康养产业为龙头,海星村千亩蟹塘、花红村绿色米食基地、新陆村绿色蔬菜基地和洋桥村果蔬乡肴基地为支撑,做强母婴康养和绿色农产品上下游产业链,打造大健康乡村新产业。

11.闵行都市田园农业片区

依托浦江郊野公园、召稼楼古镇、革新村,结合航宇科普教育基地及特色农产品生产基地,串点成线,在浦江镇中东部地区为广大市民近距离打造“休闲+科普”的新生活空间。

12.光明现代种养循环产业片区

建设爱森海湾生态养殖基地,探索环保配套集中、集约化程度高的养殖模式。建设现代化蔬菜种植示范园,实现全程机械化生产模式。强化智能装备集成,绿色生态循环,为都市现代种养业发展提供示范。

13.横沙东滩现代农业产业片区

厚植横沙东滩生态环境优势,根据地块成陆、土地整理和土壤改良的实施节奏,分步骤、有时序地发展资源循环型绿色、有机种养业,努力打造绿色有机产业高地、生态价值和谐共生高地、智慧农业高地、品质农业体验高地。保护横沙东滩空间资源,实现发展和保护相统一,提升生态空间综合效益。

(二)美丽家园工程

1.推进农村人居环境优化工程

巩固“十三五”农村人居环境整治行动成果,以民心工程为抓手,持续推进农村人居环境面貌提升。建立健全农村人居环境长效管护机制,提高农村公共基础设施和环境管理信息化水平,深化自治共治,加大长效管护资金保障力度,实施工作考核,建立常态化督查机制。完成 3.6 万户农户的村庄改造,对早期实施村庄改造的村开展风貌和功能提升工作,以镇为单位,加强乡村风貌融合。深化农村垃圾分类和收集模式,推动湿垃圾就地资源化利用设施建设和配套装置升级。提升农村生活污水处理水平,推进老旧设施提标改造。推进生态清洁小流域建设,连片实施中小河道整治,逐步恢复乡村河湖水系格局。加快推进 700 公里村内破损道路、500 座沿线破损桥梁基本达标改建。到 2025 年,农村生态环境进一步好转,基本形成生态宜居的农村人居环境。

2.建设市级美丽乡村示范村和乡村振兴示范村

推动美丽乡村示范村和乡村振兴示范村“由数量到质量、由盆景到风景”转变。推进示范村集中连片建设,将已建、在建示范村串点成线,打造乡村振兴示范片区。促进示范村建设与农业产业的深度融合,以做强农业产业为底色,组团式植入新产业新业态。深化村庄设计理念,修复水系、林地、农田环境,提升整体景观,凸显乡村特色风貌。推动农村体育设施提档升级,示范村实现“一道(市民健身步道或自行车绿道)、一场(多功能运动场)、多点(市民益智健身苑点)”,在村综合文化活动室、村民教室等场所因地制宜配置健身房、乒乓房等嵌入式健身场所。推进示范村功能性服务设施区域共享,发挥对周边区域服务功能,建立参与、决策、监管全过程参与机制。到 2025 年,全市村庄布局规划确定的保留村美丽乡村建设实现全覆盖,完成 300 个以上市级美丽乡村示范村、150 个以上乡村振兴示范村建设任务,推动形成一批可推广可示范的乡村建设和发展模式,并发挥区域引领带动效应。

3.推进农民相对集中居住和提升乡村风貌

在充分尊重农民意愿的基础上,通过引导农民相对集中居住,让更多农民共享城镇化地区和农村集中居住社区更好的基础设施和公共服务资源,促进土地资源集约节约利用,让更多农民群众改善生活居住条件。推进农村“平移”居住点统一规划、统一设计、自主联合建设,保持乡村风貌、建筑肌理、乡土风情,体现上海江南水乡传统建筑元素风貌,提升乡村风貌和农房建筑设计水平。

(三)幸福乐园工程

1.开展农村公路提档升级

加强道路拓宽、路面改造、危桥改造、安防工程及附属设施增设等,完成 2000 公里农村公路提档升级改造;至 2025 年末,累计完成 3200 公里,乡、村道安全隐患基本消除,优、良、中等路比例达 90% 以上,区域公交服务水平明显提升。积极推进“四好农村路”示范创建,乡村振兴示范村、市级美丽乡村示范村至少有 1 条“四好农村路”示范路。

2.实施城乡学校携手共进计划

以提升农村义务教育学校办学质量为核心,推动中心城区优质学校、优质教育专业机构赴郊区对口办学,通过全方位托管或关键项目合作,为郊区输入优秀的师资团队和专业的教育资源,促进农村义务教育学校优质、健康、可持续发展。全面总结第一轮城乡学校携手共进计划,评估实施效果,启动第二轮城乡学校携手共进计划。到 2025 年,基本实现乡村小规模学校全部纳入城乡学校携手共进计划或公办初中强校工程。

3.开展农村养老提升行动

加大农村养老设施建设力度,实现农村养老设施配置均衡可及。到 2025 年,农村每个街镇(乡)至少建有 1—2 个标准化养老院,满足失能失智老年人集中养护需求。建设综合为老服务中心,在街镇全覆盖的基础上,按片区均衡布局,郊区每个基本管理单元原则上都要设置 1 处养老服务综合体。大力发展家门口服务站,重点发展 500 平方米以下的功能性养老服务设施,农村社区每个行政村至少设置 1 处家门口服务站。大力发展社区助餐服务,以建设集膳食加工配置、外送和集中用餐于一体的社区长者食堂为重点,每个街镇一般建设 1—2 个供餐能力在 150 客以上的社区长者食堂。全面推广老年人睦邻点建

设,到 2025 年,纯农地区村组睦邻点实现全覆盖,全市农村地区示范睦邻点达到 3000 家,互助式农村养老服务得到充分发展。加强农村养老护理队伍建设,农村养老护理员持证比例达到 80%以上。

4.推进农民长效增收计划

加强农民培训促进就业,开展针对性培训,加快培育高技能农民。构建多方参与的培训体系,充分发挥行业企业培训主体作用,加强高技能人才培养基地建设,提高农民培训质量。以服务区域产业发展为重点,分类实施农民就业技能培训,推进农业从业人员培训、农民产业工人技能提升培训、农村实用技能人才培养等。继续深入开展农村综合帮扶,加大帮扶力度,提高统筹层级,拓宽增收渠道,建设一批收益稳定长效的帮扶项目,显著提高低收入农户生活质量和水平。发展新型集体经济,增加财产性收入。鼓励开展农村闲置农房、存量集体建设用地盘活利用试点。加快推进镇级农村集体产权制度改革,积极推动镇村集体经济组织年度收益分配,促进农民财产性收入持续增长。

六、保障措施

(一)加强组织领导

1.健全党领导的体制机制。充分发挥市实施乡村振兴战略工作领导小组的决策协调功能,完善党委领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的领导体制,建立健全事关乡村振兴重大事项、重点问题、重要工作由党组织讨论决定的机制,落实党政一把手是第一责任人、五级书记抓乡村振兴的工作要求,让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。

2.加强市级部门工作统筹。进一步加强市级部门统筹力度,市有关部门要各司其职,明确年度目标任务,制定工作实施方案,在规划标准制定、重要改革措施推进、项目政策协调、资金资源配置和监督执法检查等方面形成长效机制,指导和帮助区、街镇(乡)、村共同推进落实乡村振兴战略规划。

3.进一步落实区的主体责任。各涉农区要切实履行好主体责任,依照本规划明确区级目标任务,细化实化政策措施。完善城乡融合体制机制和政策体系,进一步加大在乡村基础设施建设、生态环境整治、基本公共服务均等化、农村社会治理和改善农村民生等方面的投入力度,努力使乡村振兴成果更多惠及广大农民群众。

(二)强化实施监督

1.建立健全实施乡村振兴战略领导责任制。实施乡村振兴战略年度报告制度,各涉农区党委和政府每年向市委、市政府报告本区实施乡村振兴战略的进展成效、问题瓶颈和措施建议。建立区、乡镇党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度。实行粮食安全党政同责,完善粮食安全省长责任制和“菜篮子”市长负责制。加强党委农村工作机构建设。

2.建立健全考核制度。市有关部门加强对区、乡镇乡村振兴工作的考核,根据各区实际特点,聚焦镇村规划落实、农业现代化水平提高和产业融合发展、推进农民相对集中居住、农村基础设施建设和环境整治、农村民生改善以及农村重要领域改革和粮食安全等重点任务,因地制宜形成可分解、可考核、可评估的工作指标,纳入区党政领导班子绩效考核。加强乡村振兴领域的统计监测,为评估考核工作成效提供依据。引入第三方力量,建立健全乡村振兴评价评估体系,加强评估成果的应用,确保各项工作得到全面落实。

3.建立专项工作督查制度。建立以市为主体、农民参与的乡村振兴专项督查制度,每年度对涉农区、街镇(乡)、村以及牵头责任部门开展全面督查,对规划中确定的重要指标、重大工程、重大项目和重要任务,明确责任主体和进度要求,通过定期书面报送、现场督查、人大代表和政协委员视察以及新闻媒体监督等,开展多形式、常态化督查,接受全社会监督。

(三)营造良好氛围

1.扩大社会参与。搭建全过程、全方位的公众参与平台。建立健全有效激励机制,鼓励和引导社会组织、有志青年和成功人士、社会公众积极参与乡村振兴工作,引导市属国有企业助力乡村振兴战略实施。建立乡村振兴专家决策咨询制度,组织专业智库加强超大城市乡村振兴的理论和实践案例研究,汇聚全社会共同参与乡村振兴的智慧和合力。

2.加强引导和宣传。加强推进乡村振兴战略的宣传,拓宽宣传渠道、丰富宣传内容、创新宣传形式,增强广大群众对乡村振兴工作的认同感和主人翁意识,及时总结基层生动实践,讲好上海故事,营造良好社会氛围。

上海市人民政府关于由区级以上人民政府 统一行使行政复议职责的通告

(2021 年 7 月 14 日)

沪府发〔2021〕12 号

为贯彻落实中央全面依法治国委员会印发的《行政复议体制改革方案》要求,本市区级以上人民政府将统一行使本级行政复议职责。现将有关事项通告如下:

一、自 2021 年 8 月 1 日起,除实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关外,市、区两级人民政府均只保留一个行政复议机关,由本级人民政府统一行使行政复议职责,统一管辖以本级人民政府派出机关、本级人民政府部门及其派出机构、下一级人民政府以及有关法律、法规授权的组织为被申请人的行政复议案件,并以本级人民政府名义作出行政复议决定。市、区人民政府各部门原则上不再办理新的行政复议申请。此前,市、区人民政府各部门已经收到的行政复议申请,由该部门继续办理。

二、市人民政府司法行政部门和各区行政复议局作为本级人民政府行政复议机构,负责依法办理本级人民政府行政复议事项。

三、市、区两级人民政府各部门应将收到的符合条件的行政复议申请,转送有管辖权的人民政府行政复议机构办理,并告知行政复议申请人。

四、各级有关部门要加强行政复议体制改革宣传,确保广大群众知悉行政复议体制改革变化,方便群众找准行政复议机关,通过行政复议途径依法合理解决利益诉求。

五、《中华人民共和国行政复议法》修订后另有规定的,从其规定。

六、社会公众欲了解行政复议体制改革后的行政复议管辖,可拨打 12348 公共法律服务热线咨询。

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市就业和社会保障“十四五”规划》的通知

(2021 年 7 月 2 日)

沪府办发〔2021〕13 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市就业和社会保障“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市就业和社会保障“十四五”规划

为践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,推进“十四五”时期就业和社会保障事业高质量发展,为上海市民创造高品质生活,更好服务国家战略和上海经济社会发展大局,根据人力资源社会保障部《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》和《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、“十四五”时期上海就业和社会保障事业发展基础和面临形势

(一)发展基础

“十三五”时期,上海以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要》和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,全面完成“十三五”时期的各项目标任务,就业和社会保障事业取得新成就,实现新发展。

1.就业形势保持稳定。实施积极的就业政策,聚焦高校毕业生、就业困难人员、农村劳动力等重点

群体,不断完善促进就业的政策和服务体系,促进经济发展与扩大就业的有效联动,就业规模持续扩大,就业质量进一步提升,失业率持续稳定在较低水平。

2.社会保障制度体系与国家全面接轨。深入推进机关事业单位养老保险制度改革,调整被征地人员社会保险制度,降低社会保险费率,基金投资运营取得积极进展,基金监管机制不断完善,各类社会保险待遇水平稳步提高。

3.劳动关系保持总体和谐稳定。健全构建和谐劳动关系工作机制,加强劳动保障监察执法和劳动人事争议调处,根治欠薪的治理格局基本形成,劳动人事争议基层调解工作有力有效,和谐劳动关系达标企业数量持续上升,职工工资决定和正常增长机制进一步完善。

4.就业和社会保障公共服务效能显著提升。加强公共服务信息化、智能化建设,全力推进“一网通办”“全市通办”,公共就业服务能级持续提升,网上、掌上、社区、柜面“四位一体”的社会保险立体化经办格局全面形成,就业和社会保障政务服务便捷度大幅提高。

“十三五”时期上海就业和社会保障事业发展主要指标完成情况

指标		“十三五”主要目标	属性	完成情况
就业创业	城镇新增就业岗位	每年不低于 50 万个	约束性	每年近 60 万个
	城镇登记失业率	4.4% 以内	约束性	保持在 4.1% 以内
	城镇调查失业率	5.5% 以内	预期性	保持在 5.5% 以内
	帮扶引领成功创业	每年 1 万人	约束性	每年超过 1 万人
	高技能人才占技能劳动者比重	35%	预期性	2020 年底达到 35.03%
社会保障	基本养老保险覆盖率	应保尽保	约束性	应保尽保
	城乡居民医疗保险制度	合并实施	约束性	2016 年起已合并实施
	各项养老金水平增长	合理增长	预期性	每年综合考虑物价和职工平均工资增长、基金收支情况等因素,根据国家要求合理提高各项养老金水平
劳动关系	最低工资调整幅度	与职工平均工资增长幅度相协调	约束性	月最低工资从 2015 年的 2020 元提高到 2020 年的 2480 元
	和谐劳动关系创建达标企业	在“十二五”基础上翻一番	预期性	和谐劳动关系企业超过 1 万家,已完成翻一番目标
	街镇(社区)劳动争议调解组织覆盖率	基本全覆盖	约束性	已全面覆盖
公共服务	参保人员社会保障卡覆盖率	100%	约束性	基本全覆盖
	就业和社会保障服务	全市通办	约束性	基本实现全市通办

(二) 面临形势

“十四五”时期,就业和社会保障事业发展面临新的机遇和挑战。我国进入高质量发展阶段,上海服务构建新发展格局,打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接,城市能级和核心竞争力将进一步提升。党和政府高度重视民生,高度重视就业和社会保障工作。就业优先战略全面确立,养老保险制度改革顶层设计基本明确,依法治理欠薪格局基本形成,为就业和社会保障事业高质量发展提供了坚实基础。新产业新技术蓬勃发展,将有助于进一步拓展新职业新岗位,促进社保基金可持续发展。长三角一体化发展战略的推进实施,将在更大范围内促进人力资源等要素的合理配置。城市数字化转型将带动就业和社会保障领域公共管理和公共服务精准化、智能化、便捷化水平全面提升。

同时,上海就业和社会保障事业发展将面临一定压力,重点领域改革任务艰巨,一些瓶颈和短板问

题有待突破和解决。宏观环境的不确定给稳定和扩大就业带来压力,就业结构性矛盾更加突出;人口老龄化进一步加剧,社保基金可持续发展面临重大考验;新产业新业态的迅猛发展对劳动关系协调提出了新挑战,新就业形态从业人员的保障机制亟待进一步健全;基本公共服务还有较大改进提升空间,基层基础需进一步夯实,线上线下高度融合、高效便捷的智能化服务供给需加快强化。

二、“十四五”时期上海就业和社会保障事业发展的指导思想、基本原则和主要目标

(一)指导思想

坚持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 周年庆祝大会上重要讲话精神,坚持“以人民为中心”的发展思想,努力践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,服务构建新发展格局,适应上海加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”空间新格局的需要,以深化改革、服务发展、保障民生、促进和谐为目标,全面提升治理能力现代化水平,强化就业优先政策,健全公平可持续的多层次社会保障体系,完善工资收入分配制度,健全劳动关系协调机制,提升基本公共服务水平,努力让每一位市民在辛勤劳动和公平保障中共享经济社会发展成果,努力使上海就业和社会保障事业高质量发展继续走在全国前列,为上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市贡献力量。

(二)基本原则

1.坚持党的全面领导。坚持把党的集中统一领导作为根本保证,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”,不断提高贯彻新发展理念、服务构建新发展格局的能力和水平,推动就业和社会保障事业实现更高质量的发展。

2.坚持以人民为中心。坚持人民主体地位,坚持共同富裕方向,聚焦“五个人人”的目标,顺应人民群众对美好生活的向往和对高品质生活的追求,着力让人民群众享有更多高质量的就业机会和更可靠的社会保障,使经济社会发展成果更多更公平惠及全体人民。

3.坚持深化改革。按照锻长板、补短板、强弱项、建机制的要求,聚焦就业和社会保障的重点领域和关键环节,深入谋划对事业发展全局具有重大牵引作用、基础支撑作用的改革和突破,持续增强发展动力和活力,更好发挥就业和社会保障领域全国改革创新试验田作用。

4.坚持协同发展。把“四个放在”作为思考和谋划事业发展的起点,紧紧围绕中心工作,主动担当,积极作为,推动就业和社会保障事业更好服务经济社会发展大局,巩固就业和社会保障事业与经济社会发展相互促进、相互支撑的良好局面,更好发挥在长三角一体化发展中的示范引领带动作用。

5.坚持底线思维。认清经济社会发展形势,把握国际国内发展趋势,切实增强忧患意识,完善预警机制和应对预案,全面提升风险应对水平,增强灵活应变和承压能力,防范化解规模性失业、群体性劳动关系矛盾、社保基金运行失衡等重大风险。

(三)主要目标

1.保持就业局势总体稳定,努力实现更高质量的充分就业。稳定和扩大就业的政策和服务体系更加健全有效,创业环境显著改善,就业结构更加优化,劳动者技能素质不断提升,失业风险得到有效控制,充分就业的态势更加巩固,就业质量进一步提升。“十四五”期间,城镇调查失业率稳定在 5.5% 以内,每年城镇新增就业岗位不低于 50 万个,居民整体创业活动率保持在 12% 左右。到“十四五”期末,完成职业技能培训 500 万人次,新增高技能人才 20 万人以上。

2.健全更加公平更可持续的多层次社会保障制度体系,继续保持各项社会保险待遇水平位居全国前列。基本社会保险制度更加完善,补充保险制度覆盖面保持全国领先,促进基金可持续发展的体制机制更加健全,保障待遇水平确定和调整机制更加优化更加公平,各项养老金水平合理增长,各项社会保险待遇水平继续保持全国前列。到“十四五”期末,上海城镇职工基本养老保险参保人数达到 1700 万人,企业年金覆盖职工人数比“十三五”期末增加 50 万人,企业年金基金规模比“十三五”期末增加 500 亿元。

3.构建和谐稳定的劳动关系,积极促进企业和职工利益共享。工资收入分配制度更加健全,已建工会且具备条件的企业普遍建立集体协商制度,劳动人事争议调解机制更加完善,群体性突发事件的预警预防和应急处置机制更加有力有效,根治欠薪的长效机制更加巩固。“十四五”期间,和谐劳动关系达标企业保持在 1 万家以上,劳动人事争议仲裁年度结案率不低于 92%,劳动保障监察举报投诉按期结案率不低于 98%。

4.提升就业和社会保障政务服务数字化水平,精心打造优质有温度的公共服务体系。基本公共服

务智慧化水平显著提高,线上线下深度融合的标准化、专业化政务服务体系全面建立,基本公共服务便捷性、可及性持续提升。到“十四五”期末,力争就业和社会保障高频政务服务事项 100%可以网上办理,社会保障卡持卡人数达到 2000 万人。

“十四五”时期上海就业和社会保障事业发展主要指标

指标		“十四五”主要目标	属性
就业创业	城镇调查失业率	5.5%以内	预期性
	城镇新增就业岗位	每年不低于 50 万个	约束性
	居民整体创业活动率	12%左右	预期性
	职业技能培训规模	500 万人次	约束性
	新增高技能人才数量	20 万人以上	预期性
社会保障	各项养老金水平	合理增长	预期性
	城镇职工基本养老保险参保人数	1700 万人	预期性
	企业年金覆盖面	新增参保人数 50 万人, 新增基金规模 500 亿元	预期性
劳动关系	和谐劳动关系达标企业数	保持在 1 万家以上	预期性
	劳动人事争议仲裁年度结案率	不低于 92%	约束性
	劳动保障监察举报投诉按期结案率	不低于 98%	约束性
公共服务	就业和社会保障高频政务服务事项可以网上办理的比例	100%	预期性
	社会保障卡持卡人数	2000 万	预期性

三、“十四五”时期上海就业和社会保障事业发展的重点任务

(一)推动实现更高质量的充分就业

坚持实施就业优先战略,健全促进就业创业的体制机制,实施鼓励创业、职业培训双轮驱动,千方百计稳定和扩大就业,加快提升劳动者技能素质,努力实现更高质量的充分就业。

1.全面强化就业优先政策。将城镇调查失业率作为政府宏观调控的重要指标。加强财税、金融、产业、贸易、投资等重大经济政策与就业政策的配套衔接,完善宏观经济政策与就业的联动机制,健全就业目标责任考核和就业影响评估制度。依托上海重点产业和新产业发展,提高就业岗位供给数量和质量,增强经济增长对就业的拉动作用。积极服务国家和上海重大战略任务,优化人力资源配置,努力实现产业发展与就业质量提升相互促进。优化完善人才政策和服务体系,加大人才集聚力度,促进创新创业,创造更多高质量就业岗位。加强立法保障,推动《上海市促进就业若干规定》修订工作。

2.积极拓展就业空间。把促进经济发展作为稳定和扩大就业的根本途径。落实减税降费等支持企业发展政策,努力稳定已有就业岗位。充分挖掘内需带动就业,大力发展就业容量大的服务业,努力扩大就业岗位规模。加大投资创造就业力度,加快推进现代化基础设施建设,增加更多就业岗位。支持外贸综合服务企业发展,稳定外贸企业就业岗位。大力推进新兴产业发展,培育壮大新动能,拓展就业新空间。支持和规范发展新就业形态,鼓励劳动者实现多渠道灵活就业,形成新的就业增长点。深入实施鼓励创业带动就业升级行动,推行更加普惠的创业带动就业政策,改善创业企业发展环境,提升创业带动就业的倍增效应。

3.大规模开展职业技能培训。做好第 46 届世界技能大赛筹办工作。发挥世界技能大赛引领效应,健全技能竞赛体系和选手培养体系。构建以行业企业为主体、职业院校为基础、职业培训机构为补充的终身职业技能培训组织实施体系。完善政府补贴培训政策,加大对高校毕业生、失业人员、农民工、退役

军人等重点群体的培训力度,大力开展订单式培训、定岗培训和定向培训。全面加强企业职工技能提升培训,鼓励大企业自主开展技能培训,加强对中小微企业技能培训的支持和服务,全面推进企业新型学徒制。适应新就业形态发展需要,加快新职业开发和培训评价。完善技能人才评价制度,全面推行职业技能等级认定。加强高技能人才培养基地建设,探索建立技师学院。积极引进国外优质培训机构、培训课程和认证证书,推进外资经营性职业培训机构设立施行告知承诺制。全面推广“互联网+”培训新模式。加强职业技能培训和技能评价的事中事后监管,健全培训效果跟踪评估机制。

4.统筹推进重点群体就业。推进落实促进高校毕业生就业的各项政策举措,加大机关、国有企事业单位、基层就业项目、社区工作者队伍等吸纳高校毕业生就业的力度,多渠道稳定和扩大高校毕业生就业。强化“不断线”就业服务,加强精准化职业指导,引导转变就业观念,促进未就业高校毕业生实现就业创业。聚焦长期失业青年,深入实施“启航”计划。完善公益性岗位安置、企业吸纳和灵活就业相结合的就业帮扶机制,确保“零就业家庭”确认后一个月内至少一人实现就业,“就业困难人员”认定后三个月内实现就业。深入推进乡村振兴战略,大力实施离土农民就业专项计划,促进农村劳动力实现就业增收。深入实施新型职业农民培育工程,搭建职业农民成长通道。统筹做好退役军人、妇女、农民工和残疾人等群体就业工作。

5.促进人力资源社会性流动。增强人口政策、产业政策和就业政策的协同性,建立面向常住人口、统一的就业管理和服务制度体系。加快建立统一开放、竞争有序的人力资源市场体系,规范招人用人制度,创造公平就业的良好市场环境。大力发展人力资源服务业,合理布局和培育人力资源服务产业园和留学人员创业园,建设标准化、规范化的人事考试基地。积极探索公共就业服务机构与市场化人力资源服务机构合作机制,创新公共就业服务模式,提升服务能力和效率。建立健全人力资源市场信息收集和发布制度,强化就业岗位信息共享,促进求职和招聘信息供需对接和匹配效率提升。

6.强化就业动态监测和失业预防。科学开展劳动力资源调查,不断完善监测指标体系。运用大数据,强化关联信息分析,形成“早期预警+风险防控”的工作体系。完善监测机制,优化街镇社区就业监测点布局,加强重点区域、重点行业、重点企业就业形势跟踪监测。精准掌握高校毕业生、灵活就业人员和就业困难人员等重点群体的就业状况。制定防范和应对大规模裁员和失业风险应对预案,完善应对风险的政策服务举措,增加资金储备,及时防范化解风险隐患,稳慎处理突发事件。

(二)完善更加公平更可持续的多层次社会保障体系

以增强公平性、适应流动性、促进持续性为重点,完善基本养老保险制度,大力发展多层次、多支柱养老保险体系,完善社会保险可持续发展机制,合理提高社会保险待遇水平,加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。

1.完善基本养老保险制度。进一步完善基本养老保险制度,推进机关事业单位养老保险制度改革,扩大企业职工基本养老保险覆盖面。根据国家部署,做好渐进式延迟法定退休年龄的实施工作。探索实施病残津贴办法,完善遗属待遇政策。调整城乡居民养老保险缴费档次,优化补贴设置,增加个人账户积累。完善被征地人员就业和社会保障政策。健全工伤保险行业基准费率和浮动费率政策,继续扩大工伤保险参保覆盖面。持续推进工程建设项目参加工伤保险,探索开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点,推动全面建成覆盖各类职业人群的工伤保险体系。推进工伤预防和康复工作。进一步健全失业保险制度,落实港澳台人员参加失业保险和待遇享受政策,探索研究外籍人员参加失业保险。

2.健全社会保险待遇确定和调整机制。完善企业养老金计发办法,充分发挥多缴多得、长缴多得的政策导向作用。完善机关事业单位养老金计发办法,平衡好机关事业单位退休人员年际间待遇。调整完善职业年金计发规则。完善企业、机关和事业单位养老保险待遇水平调整机制。进一步完善城乡居民养老保险基础养老金调整办法,强化激励机制。平衡好城乡居民养老保险基础养老金与城乡居民最低生活保障标准的关系,逐步提高待遇水平,年度增幅不低于同期城镇职工基本养老保险养老金增幅。进一步健全工伤和失业保险待遇正常调整机制,稳步提高待遇水平。

3.完善社会保险可持续发展机制。积极推动企业年金与职业年金发展,支持发展商业养老保险,健全多层次、多支柱养老保险体系。加强制度创新,努力扩大企业年金制度覆盖面。鼓励有条件的事业单位为编制外人员建立企业年金。试点开展由自贸试验区临港新片区、张江国家自主创新示范区、虹桥商务区等区域统一发起建立人才企业年金。探索建立劳务派遣人员企业年金。加大企业年金政策宣传力度,推动完善企业年金税优政策,提高企业和职工参与积极性。进一步加强养老保险基金预警监测,完善应对预案。拓宽筹资渠道,形成与风险预警相匹配的财政稳定投入机制。落实划转部分国有资本充

实社保基金后续相关工作。加大社保基金委托投资运营力度,实现保值增值。探索建立社会保险基金储备机制。

4.加强社会保险基金监督管理。强化社会保险基金预算管理,提高预算的预见性、准确性、完整性和科学性。加强社会保险基金预算与一般公共预算、国有资本经营预算的统筹衔接与联动平衡。进一步加强非现场监管和现场监督检查。进一步规范职业年金管理,加强对职业年金投资运营的过程监督,严格控制投资运营的各项风险。完善监督体系,加强审计、财政等部门对社会保险基金的常规检查、专项检查。进一步完善社会保险基金预算向人大报告制度,健全社会保险信息公开机制,主动接受社会监督。开展基金运行状况和风险管控状况评估。充分运用大数据加强风险防控工作。健全社会保险基金监管行政执法与刑事司法的有效衔接机制,推进落实涉嫌社会保险欺诈案件的查处移送工作。

(三)构建和谐稳定的劳动关系

完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制,优化源头治理、动态管理、应急处置相结合的工作机制,处理好促进企业发展和维护职工权益的关系,积极构建规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系。

1.促进职工工资合理增长。积极推进工资集体协商,着力增加一线劳动者劳动报酬。完善评估机制,合理确定最低工资标准的调整频率和幅度。科学制定发布企业工资指导线,完善企业薪酬调查和信息发布机制,发布企业技能人才等市场工资价位,为企业确定工资水平提供更有针对性的信息引导。推进国有企业工资决定机制改革,健全国有企业工资总额与经济效益联动、能增能减的机制,加强国有企业工资内外收入监督管理。统筹机关公务员和事业单位工作人员等群体收入分配关系,提高事业单位工资水平,给予高校、科研院所等高层次人才集中的事业单位更大分配自主权。强化激励,合理调整社区工作者和政府购买服务人员的薪酬水平。

2.建立健全根治欠薪长效机制。深入贯彻落实《保障农民工工资支付条例》,结合日常监察和专项检查,健全欠薪联合处置机制,综合运用多种执法手段打击恶意欠薪行为。坚持市、区联动,部门联动,区、区联动,落实街镇主体责任,形成街镇搭建平台、相关职能部门协同配合和联合处置的工作格局。细化完善处置预案,杜绝发生因欠薪引发重大群体性事件和极端事件。加大信用监管力度,推进拖欠农民工工资失信联合惩戒名单、重大劳动保障违法行为社会公布、企业劳动保障守法诚信等级评价等工作,加强失信联合惩戒。健全欠薪预警预防体系,加大欠薪案件主动排摸和提前预防的力度。推进欠薪预警信息系统建设,充分利用大数据分析等手段加强劳动关系趋势预测,及时预警劳动关系矛盾并采取有效处置措施。完善欠薪保障金制度,提高垫付效能。

3.健全协调劳动关系的体制机制。全面落实劳动合同制度,依法规范管理劳务派遣,有效规范企业裁员行为。加强新就业形态用工劳动关系法律适用问题的研究。探索创新劳动关系调整制度,增强劳动力市场灵活性和安全性。进一步健全市、区两级劳动关系三方协调机制,探索推进街镇和工业园区三方机制建设。积极支持各级工会和企业组织增强三方协调工作的实效性。实施劳动关系“和谐同行”能力提升行动。深入开展和谐劳动关系创建活动,逐步扩大创建活动的覆盖面。加大指导和服务力度,推动企业不断提升用工管理水平。

4.健全劳动人事争议调解仲裁机制。规范调解工作程序,完善调解与仲裁之间的衔接制度。完善仲裁办案制度,探索建立与劳动仲裁特点相适应的仲裁证据规则。增设审理监督庭,完善案件纠错机制。优化仲裁办案程序,探索案件分类处理的工作机制,推进派驻仲裁庭、巡回仲裁庭、流动仲裁庭建设。加强调解仲裁的专业化建设,推动设立劳动人事争议联合调解工作站,支持社会化调解组织的专业化发展,力争70%以上的劳动人事争议案件就近便利先行调解,50%以上的案件在基层调解组织化解。加强网上调解平台建设,探索搭建数字化仲裁庭。优化仲裁与法院的裁判对接机制,加强信息互通、数据共享。

5.提升劳动保障监察执法效能。畅通举报投诉渠道,坚持“24小时接受举报,365天监察无休”。推行“双随机、一公开”执法监管模式,探索形成“互联网+智慧监察”的工作模式。强化集动态监控、网格联动、分类指导、指挥调度于一体的预警处置系统,提升劳动保障监察执法的精准性。健全劳动关系矛盾分级响应机制,推进分类处置。落实属地管理责任,健全多方协同的劳动关系群体性事件应急联动处置机制,及时妥善处置群体性事件。强化守信联合激励,提升企业劳动用工领域信用水平。

(四)提升就业和社会保障基本公共服务能力和水平

对标国际国内最高标准、最好水平,坚持传统服务方式和智能化服务创新并行,完善就业和社会保障公共服务体系,深化管理服务与科技融合,推动公共服务数字化转型,创新服务供给模式,全面提升企

业和群众办事的便利度和满意度。

1.加强公共服务数字化建设。采用大数据、区块链、人工智能等新技术,丰富应用场景,建设具备“数字底座、数字经办、数字决策、数字监管”等功能的平台体系。夯实数字化基础,建设数据中台,归并整合政务信息系统,形成互联互通、业务协同、信息共享的“大系统”,为实体大厅、网上经办、移动服务、自助终端一体化提供支撑。全面推进就业和社会保障政务服务“一网通办”,持续推进“高效办成一件事”改革,加快推进“跨省通办”。构建一体化智慧服务门户,持续推进业务流程再造,简化材料和环节,推进“不见面审批”,全面提升用户体验。建设电子档案信息平台,实现全面电子档案管理。强化信息安全保障,加强个人和企业信息隐私保护。

2.加强基本公共服务标准化建设。深入推进就业和社会保障公共服务标准化建设,实现事项办理一个平台、一套标准。全面推进服务事项清单式管理,探索建立服务事项清单动态调整机制。完善办事指南,优化再造服务流程,推动政务服务线上线下深度融合。合理配置服务网点和窗口,优化人员配备和岗位设置。加快推进服务窗口标准化建设,形成名称统一、标识统一、机构统一、柜台统一、服装统一的服务品牌。完善政务服务工作行为准则,建立政务服务评价标准和工作绩效考核标准。建设市级政务服务大厅,进一步优化经办服务大厅功能布局,提升现场接待能力。

3.加强基本公共服务专业化建设。建设高素质专业化服务队伍,夯实服务基础。进一步完善市、区、街镇、社区政务服务工作网络,充实街镇、园区、社区服务队伍,不断提升就业创业、劳动监察仲裁和社保经办服务水平。建立定期培训、持证上岗制度,提升服务队伍职业化水平。广泛开展窗口单位业务技能练兵比武活动,大力培育业务能手。畅通职业发展通道,拓宽发展空间,强化待遇保障,稳定基层服务队伍。加强政风行风建设,增强服务意识,规范服务行为,科学考核工作实绩,提升服务效能。

四、“十四五”时期上海就业和社会保障事业的重大事项

(一)举办第46届世界技能大赛

根据世界技能组织办赛规则,努力举办一届富有新意、影响广泛的世界技能大赛。高标准建成世界技能博物馆,做好世界技能博物馆的运营管理工作。发挥世界技能大赛溢出效应,广泛开展宣传,大力营造技能成才的社会氛围和良好环境。以世界技能大赛竞赛标准为标杆,提升职业教育和职业培训水平。发挥职业技能竞赛引领带动作用,构建以世界技能大赛为引领、全国大赛为龙头、市级大赛为主体、区域性竞赛为基础、岗位练兵技能比武活动广泛开展的技能竞赛体系。加强各级技能竞赛训练基地建设,健全技能竞赛选手培养体系。

(二)实施就业质量提升行动

推动产业迈向中高端,大力发展战略性新兴产业,创造更多的高质量就业岗位。鼓励自主创业,支持灵活就业,提升各类就业形态的就业质量。健全最低工资标准调整、工资集体协商、行业工资水平调查和发布制度,在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步增长。面向城乡各类劳动者,开展大规模职业技能培训,高质量实施职业技能提升行动计划,全面提升劳动者职业技能素质,促进就业能力提升。完善社会保障制度,规范企业用工行为,维护劳动者合法权益。加强公共就业服务,加大重点群体就业帮扶力度,营造公平的就业环境。

(三)实施长三角就业和社会保障公共服务便利共享行动

加强长三角就业和社会保障公共服务政策协同、信息互联互通和资源共享共建,推动公共服务标准和制度统一,提升异地公共服务便捷度。完善长三角区域就业创业信息共享机制,共建统一开放的人力资源市场。探索推进人才评价标准统一,促进人力资源要素合理有序流动。优化数据交换平台,推进社会保险待遇领取资格认证合作。加强长三角工伤鉴定、委托协查合作,推进工伤康复优质资源共享。深化劳动保障监察协作、调解仲裁合作,维护跨区域就业劳动者的权益。推进长三角政务服务“一网通办”,探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”,在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。

(四)实施鼓励创业带动就业升级行动

推行更加普惠、更加有力的创业带动就业政策,营造良好的创新创业生态,推动形成“政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业”的工作机制和良好氛围。深入开展创业型城区、特色创业型社区创建工作,鼓励扶持创业孵化示范基地建设。推进院校创业指导站建设,引领大学生创业就业。创新服务模式,积极推动园区、校区、社区创业资源共享互联。大力推动“互联网+”创业服务,实现创业全生命周期记载和服务对象的精准识别。做强“海纳百川”公共创业服务品牌,加强创业导师、创业专家志愿

团服务能力建设。发挥市场力量作用,集聚专业化社会创业服务机构,为各类创业者提供丰富、专业、高效的第三方服务。挖掘优秀创业项目,树立创业典型。

(五)探索实施新就业形态从业人员权益保障计划

支持平台经济、共享经济等新业态发展,完善适应新就业形态特点的用工和社会保障制度,支持劳动者通过新就业形态实现多元化就业。完善新就业形态劳动用工管理服务,合理界定新就业形态劳动用工类型,分类规范引导。研究探索外省市户籍灵活就业人员参加基本养老保险政策。根据国家要求,探索开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点。加大新职业新就业形态从业人员的职业技能培训力度,提升劳动者素质。加大政策支持力度,鼓励、促进高校毕业生和失业人员、就业困难人员等通过灵活就业方式实现多渠道就业。全面推进灵活就业登记制度,实现灵活就业登记全覆盖。

(六)实施公共实训基地能级提升计划

坚持公共性、公益性、开放性、综合性,完善公共实训新体系规划建设,通过共建共享方式,提升上海公共实训工作能级。围绕技能发展链,开发多层次多元化的公共实训产品,打造公共实训品牌。紧扣产业发展需求,推进中国(上海)高技能人才公共实训中心项目更新,统筹各类资金,推进公共实训基地建设扩容提质。进一步完善中国(上海)创业者公共实训基地功能定位,强化“创新产品实验试制”和“创业能力提升”两大核心功能建设。科学合理规划布局,有计划地推进全市实训分基地建设。进一步推进闵行、青浦、嘉定分基地建设,发挥分基地的带动引领作用,加大创业实训模式输出,促进长三角培训资源共享共建。

(七)研究论证建设上海市人事考试基地

适应人力资源服务能级提升和人事考试工作发展的新需求,开展基地建设研究论证,合理确定基地选址,超前布局基地功能,规划建设上海市人事考试基地。优化人事考试考务组织、信息化管理、考场设置、考生服务等功能,促进人事考试组织管理和安全保障提质增效。充分发挥人事考试协调机制功能,更新升级保障指挥系统,全面对接人力资源社会保障部人事考试中心指挥系统,积极对接上海各考区教育部门标准化考场系统,全方位网上监控巡查各考点考场考试情况,及时进行现场统筹指挥,应对突发情况,保障考试安全。

(八)建设社会保障卡“一卡通”集成平台

推进社会保障卡和电子社会保障卡的推广和应用,以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”。基于社会保障卡打造财政资金补贴的统一账户,实现就业创业补贴、社保待遇、惠农惠民补贴、政府消费券、培训券等民生待遇“一卡发放”。推动就医购药、旅游观光、文化体验、智慧城市等民生服务“一卡通”应用,加快电子社会保障卡与“随申码”的互通与融合,推动居民服务业务的线上“一码通行”。建设基于实体和电子社会保障卡的“一卡服务”公共服务平台,提升线上线下服务能力,推动民生服务事项简环节、优流程、压时间、减材料,进一步方便持卡人办事。

(九)建设人力资源社会性流动对接平台

以促进人岗匹配为核心目标,依托“三级机构、四级网络”公共就业服务体系,为劳动者求职和用人单位招聘搭建高效供需对接平台,实现供需有效对接、服务精准匹配,满足劳动者和企业精细化、个性化的就业服务需求。开展劳动力资源调查排摸和企业用工调查,全面掌握人力资源供求情况,建立全口径人力资源数据库。推进建设全方位的人力资源数据共享交换平台和分析平台,建立政府部门之间以及政府部门与社会组织和高校之间的就业岗位信息共享机制。探索实施“分类管理、个性服务”工作新模式,通过大数据、人工智能等新技术,建设便捷高效、公益权威的线上招聘新平台,实现面向求职者与招聘者的双向智能推荐和快速匹配,缩短匹配周期,提高匹配效率。建立就业服务专员队伍,为求职者和用人单位提供专业服务,强化人岗匹配精准性。努力建设面向全体劳动者的管理服务制度,促进人力资源有效流动和合理配置。

(十)建设劳动力市场运行实时监测分析平台

适应新形势、新技术变化,扩展监测内容,完善监测手段,进一步构建全面覆盖和重点突出的多维度劳动力市场监测体系,形成全方位的就业、失业和劳动关系研判机制,为决策提供科学依据。强化监测数据收集,加强相关政府职能部门的合作与信息共享。探索建立全面系统评价劳动力市场运行状况及发展趋势的全新指标体系,加强就业登记、劳动关系案件、参保缴费与税收征缴、工业用电、外贸出口额等反映经济运行情况指标数据的联动分析机制。充分运用大数据技术,及时分析掌握就业形势的发展变化和劳动力市场运行状况,对可能发生的失业风险和劳动关系矛盾提前作出预判,及时发现和解决就

业和劳动关系领域的苗头性、倾向性问题,全力防范化解规模性失业风险。

(十一)建设数字社保服务平台

对接“一网通办”,建设金保二期社保子系统和智能化移动办公管理信息系统,实现全业务线上经办。强化跨部门数据互联互通,深度挖掘大数据价值,从企业和群众视角出发,以信息流、数据流驱动经办服务的流程再造和优化升级,实现管理系统与经办系统的对接联动。提升经办管理服务的信息化、智能化水平,实现便捷高效的“不见面办理”“零接触服务”。探索建立网上社保服务大厅,实现服务对象发起、服务过程提供、服务结果输出全流程的移动化、智能化。推进线上告知承诺制,让数据多跑路、群众少跑腿。拓展移动端个人办事服务功能,实现个人信息掌上查、个人业务掌上办、申报材料掌上传、核定结果掌上知。社保服务平台全面对接大数据中心,加快共享数据和电子证照信息,扩展与金融机构或第三方支付平台的对口衔接,为参保对象提供方便快捷安全的结算方式。

五、规划实施的保障措施

(一)强化规划引领作用

加强规划实施的指导和宣传动员,制定规划目标任务分解方案,明确规划实施责任主体、路线图和 timetable。加强年度工作计划编制实施,把规划目标任务落实到年度工作要点。加强政策协同和工作协调,充分发挥市就业工作领导小组、市农民工工作联席会议、市根治拖欠农民工工资工作领导小组的协调推动作用,形成推进落实本规划的工作合力。

(二)切实保障经费投入

加大市、区两级财政基本民生投入力度,切实保障就业和社会保障事业支出。完善多渠道筹资机制,促进社会保险制度可持续发展。支持就业和社会保障领域数字化建设,提升公共服务智能化水平。

(三)加强国内外合作交流

巩固完善部市合作机制,积极争取重大改革措施在上海先行先试。贯彻长三角一体化发展国家战略,加快推动就业和社会保障重大改革举措在长三角区域先行先试。加强与世界技能组织等国际组织、友好国家和城市以及兄弟省市的合作交流,学习借鉴国内外有效工作经验和做法。

(四)营造规划实施良好氛围

推进就业和社会保障法规规章“立改废释”,健全制度规范,稳妥处置行政争议案件,提升规划实施法治化水平。加强就业和社会保障基础理论和应用研究,强化对重大问题的前瞻性研判。充分发挥决策咨询专家的作用,完善公共政策决策咨询工作机制。深入宣传就业和社会保障工作,强化法律法规和政策的解读,及时回应社会关切,为规划实施营造良好社会氛围。

(五)加强规划实施监测

健全就业和社会保障统计监测体系,提升统计监测专业化水平,加强统计监测数据分析和应用。完善规划监测评估制度,加强规划实施年度跟踪监测、中期评估和末期全面评估。根据规划执行情况和监测结果,督促抓好推进整改。

【政策解读】

《上海市盐业管理规定》的政策解读

2021年7月19日,市政府第133次常务会议审议通过《上海市盐业管理规定》(以下简称《规定》)。目前,《规定》已经正式公布,并于2021年9月1日起施行。

一、为什么要修订《规定》?

加强本市盐业管理,对保障食盐供应安全和人民群众身体健康具有重要意义。《上海市盐业管理若干规定》(以下简称《若干规定》)于2001年颁布施行,2010年、2015年分别作过简易修订。但随着国家盐业体制改革不断推进,已不能完全适应新形势下城市发展和社会治理的实际,亟需作出修改和完善。一是落实盐业体制改革要求,保障法制统一的需要。2016年4月22日国务院发布《关于印发盐业体制改革方案的通知》(以下简称“盐改方案”),要求地方政府抓紧对现行盐业管理法规政策进行清理,按程序提出立改废建议。根据“盐改方案”和国务院于2017年12月2日新修订的《食盐专营办法》,本市调

整了食盐监管体制,取消了食盐政府定价和区域经营限制。为确保法制统一,有必要对《若干规定》作出修订。二是加强本市盐业规范管理,保障食盐质量和供应安全的需要。盐业体制改革有效释放了食盐市场活力,但工业盐或不合格食盐产品流入食盐市场的风险一定程度存在,需要从食盐生产、批发、零售等各环节予以规范,确保本市食盐质量和特殊情况下的食盐供应安全。三是明确各方职责,建立健全盐业监管制度的需要。按照综合执法改革精神,本市已经明确“《食盐专营办法》规定的盐业主管部门承担的行政处罚权、检查权、强制权由市场监管部门行使”,有必要在修订《若干规定》时固化。

二、《规定》从哪些方面落实盐业体制改革要求?

《规定》在坚持食盐定点生产、定点批发的专营制度基础上,重点从以下方面落实“盐改方案”要求:一是取消食盐产销区域限制,允许现有食盐生产企业进入流通销售领域,即产盐的可以卖盐;允许食盐批发企业开展跨区域经营,即外省市的盐可以来沪销售,上海的盐也可以销往各地。二是放开工业盐运销管理,取消地方自行设立的两碱工业盐备案和准运制度,取消工业盐及盐产品进入市场的各类限制。三是改革食盐政府定价机制,放开食盐出厂、批发和零售价格,这些价格都由企业自主确定。

三、《规定》如何保障食盐质量和供应安全?

《规定》针对食盐质量安全、碘盐和未加碘盐供应等老百姓关心的问题,作出相应规范:一是明确食盐生产经营要求,包括生产应当符合规定和食品安全标准,食盐产品应当包装后出厂;碘盐碘含量应当符合国家标准和本市规定;不得将工业用盐等非食用盐作为食盐销售等,并增设了生产环节和批发环节的相应罚则内容。二是确保加碘盐和未加碘盐供应有序,包括合理布局未加碘食盐销售网点并保证碘盐和未加碘盐的供应。三是建立食盐与非食用盐分类贮存、运输制度,明确食盐的贮存、运输应当符合食品安全的要求,同时贮存、运输食盐和非食用盐的企业应当建立分类管理制度。四是建立政府储备和企业储备组成的食盐储备体系和食盐供应紧急突发事件的协调机制,确保在发生突发事件时食盐市场的稳定。

四、《规定》对食盐网络销售有哪些要求?

针对网络销售这一新渠道,《规定》通过规范网络销售主体、电子商务平台等的行为,确保本市网售食盐质量安全。一是明确通过网络从事食盐经营活动的,应当在其首页显著位置持续公示营业执照、相关行政许可等信息或者相关链接。二是要求电子商务平台经营者核验、登记进入其平台销售食盐的经营者的营业执照、相关行政许可等真实信息以及对食盐来源合法的承诺。三是强化电子商务平台经营者的社会责任,发现平台内经营者存在违法情形,依据平台服务协议和交易规则实施警示、暂停或者终止服务等措施。

五、《规定》建立了哪些创新监管制度?

《规定》在根据本市实际明确相关部门职责的同时,对全流程信息监测、外省市食盐企业在沪经营监管等方面,探索建立相应创新监管制度:一是食盐产品追溯机制,明确由食盐定点生产、批发企业负责建立,消费者可以通过食盐产品包装上的追溯码查询食盐相关信息。二是食盐与非食用盐分类记录制度,明确食盐定点生产、批发企业应当建立食盐生产、采购、贮存、销售信息记录制度;工业用盐等非食用盐生产企业应当建立保存完整的生产销售记录。三是信息上报制度,在本市行政区域内销售食盐的定点批发企业,应当按季度报送食盐销售信息,并设定了相应罚则,以实现更有效的监管。

《上海市地方粮食储备安全管理办法》的政策解读

2021年7月26日,市政府第134次常务会议审议通过《上海市地方粮食储备安全管理办法》(以下简称《办法》)。目前,《办法》已经正式公布,将于2021年9月1日起施行。

一、为什么要制定《办法》?

粮食安全事关国计民生,地方粮食储备是保障区域粮食市场供求和应对突发状况的“第一道防线”。习近平总书记强调“要管好用好储备粮”,并明确指出“要调动市场主体收储粮食的积极性,有效利用社会仓储设施进行储粮”。本市作为粮食主销区,粮食对外依存度较高,加强粮食储备立法,对于保障粮食安全和城市运行安全稳定具有重要意义。

党的十八大以来,党中央从统筹发展和安全的战略全局出发,对确保国家粮食安全做出了一系列重

要部署。为贯彻落实党中央、国务院的决策部署和国家粮食安全战略,及时总结提炼本市粮食储备管理经验,提供与实现粮食储备安全相适应的法律和制度保障,有必要抓紧出台粮食储备安全政府规章。

此次制定《上海市地方粮食储备安全管理办法》(以下简称《办法》),主要遵循以下立法思路:一是坚持问题导向,针对粮食安全责任制考核和日常监管中发现的问题,严格管理规范。二是对标国家要求,立足本市实际,确定对政府储备、社会责任储备的基本要求,增强刚性约束。三是突显上海特色,针对上海特大型城市粮食储备安全保障的实际需求,将本市一直以来的成功经验和贯彻落实中央粮食体制改革的实施成果予以提炼固化。

二、《办法》在为粮食储备提供规划和保障方面做了哪些制度安排?

为确保粮食能够“拿得出、调得快、用得上”,《办法》作出相应制度设计:一是强化规划布局,明确市、区人民政府应当编制地方粮食物资储备规划,突出粮食安全优先,并纳入国民经济和社会发展规划。二是加强基础设施规划、建设与保护,在国土空间规划中统筹粮食仓储、物流、应急保障等设施用地,保证地方粮食储备基础设施与收储规模、应急加工等供应保障要求相匹配;对于政府投资建设的地方粮食储备基础设施,比如仓库等,任何单位和个人不得侵占、挪用,因城乡建设等原因确需拆除或者改变其功能、用途的,应当先建设后拆除。三是坚持本地储存优先,明确市级政府储备原则上在本区域范围内储存,确需异地储存的,应当优先选择粮源充足、交通便捷的地区,降低异地储存不能及时保供的风险。四是增加成品粮食储备数量,提高小包装成品粮食储备比例,以满足上海这座特大型城市粮食消费的实际需求。

三、《办法》如何压实政府储备承储主体责任?

政府储备是应对重大自然灾害或者其他突发事件的“压舱石”,《办法》明确以公开、公平、公正为原则,在符合相应条件的企业中择优确定政府储备承储主体,并对承储主体提出了相关要求:一是按照政策性职能和经营性职能分开的原则,做到政府储备业务与商业经营业务“人员、实物、财务、账务、仓储设施”五分开。二是规范储备行为,明确建立健全规范化管理制度,定期开展粮食质量检验,实时监测并如实报送相关信息,不得擅自委托代储或者擅自租赁仓储设施,不得收储不合格的粮食,以杜绝“储好储坏一个样”的情况。三是严格储备轮换,规定政府储备轮换主要通过粮食交易平台公开竞价的方式进行,标的起价由粮食交易平台组织专家委员会评审草拟,报粮食物资储备部门确定,防止承储企业自买自卖、虚假交易等违规轮换现象。

四、关于建立社会责任储备,《办法》做出了哪些方面的规定?

形成政府储备与企业储备功能互补、协同高效的粮食储备新格局,实现从“藏粮于库”到“藏粮于市”的更高层次粮食供需动态平衡,是改革完善粮食储备体制机制的重要内容。《办法》对此作了相应规定:一是明确社会责任储备主体的范围为规模以上粮食加工企业、大型超市、粮食批发市场、餐饮企业等,具体适用规模、日常最低库存量等标准,由市粮食物资储备部门会同市市场监管等相关部门拟定并报市人民政府批准后实施,企业具体承担的储备数量、品种、质量等,由粮食物资储备部门核定,并根据实际情况进行调整。二是明确对社会责任储备的具体要求,包括按照核定的品种、数量、质量履行仓储保管职责,服从政府调控,在粮食价格波动大或处于应急状态时,执行市政府确定的最低、最高库存量标准等。三是明确政策支持和调用补偿。财政、粮食物资储备部门可以通过优先委托承担政策性粮食购销等方式,对社会责任储备主体给予政策支持。另外,《办法》还鼓励粮食经营企业建立合理的商业库存,鼓励国家机关、学校、医院、大中型企业等单位食堂和居民家庭,根据需求储存一定数量的成品粮食。

上海市人民政府公报

2021 年第 17 期(总第 497 期)

9 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