



上海市人民政府公报

2021

第 19 期(总第 499 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府令（第 54 号）	(3)
上海市公共资源交易管理办法	(3)
上海市人民政府关于印发《上海国际金融中心建设“十四五”规划》的通知	(7)
上海国际金融中心建设“十四五”规划	(7)
上海市人民政府关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障的决定	(19)
上海市人民政府关于加强本市机场地区疫情防控工作的决定	(19)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市气象服务保障“十四五”规划》的 通知	(20)
上海市气象服务保障“十四五”规划	(21)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市应急管理“十四五”规划》的通知	(26)
上海市应急管理“十四五”规划	(26)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市住房发展“十四五”规划》的通知	(38)
上海市住房发展“十四五”规划	(38)

【政策解读】

《上海市公共资源交易管理办法》的政策解读	(46)
《上海市人民政府关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障的决定》的政策 解读	(47)

【市政府文件】

上海市人民政府令

第 54 号

《上海市公共资源交易管理办法》已经 2021 年 8 月 16 日市政府第 135 次常务会议通过，现予公布，自 2021 年 10 月 1 日起施行。

市 长 龚 正

2021 年 8 月 26 日

上海市公共资源交易管理办法

(2021 年 8 月 26 日上海市人民政府令 第 54 号公布)

第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

为了规范和保障本市公共资源一网交易，构建更加完善的要素资源市场化配置体制机制，根据《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》《上海市优化营商环境条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 (适用范围)

本办法适用于本市行政区域内各类公共资源交易，公共资源交易平台(以下简称交易平台)的建设、运行、服务，以及相关监督管理活动。法律、法规另有规定的，从其规定。

第三条 (基本原则)

本市公共资源交易应当遵循统一规范、公开透明、公平竞争、服务高效原则。

第四条 (议事协调机制)

本市建立市公共资源交易整合共享议事协调机制(以下简称议事协调机制)，研究、指导、协调公共资源交易整合共享中的重大问题和重要事项，日常工作由市发展改革部门承担。

第五条 (部门职责)

市发展改革部门负责统筹推进公共资源一网交易和交易平台整合共享，履行综合管理职责。

经济信息化、商务、科技、财政、规划资源、生态环境、住房城乡建设、交通、农业农村、国资、体育、知识产权等行业主管部门按照职责分工，参与交易平台建设，履行行业监管职责。

第六条 (平等交易)

本市保障市场主体平等开展公共资源交易。任何单位和个人不得以注册地或者所有制等为限制性条件，阻碍或者排斥市场主体进入交易平台进行交易，不得以任何方式非法干涉公共资源交易活动。

鼓励人大代表、政协委员、社会公众、新闻媒体、行业协会等对公共资源交易活动进行监督。

第七条 (长三角区域协作)

本市推动长三角区域在公共资源交易数据共享、电子身份认证、全流程电子化交易、监督管理等方面的协同合作，促进区域内公共资源交易平台互联互通和公共资源跨区域交易。

第二章 交易目录

第八条 (目录管理)

本市公共资源交易事项实行目录管理，除涉及国家秘密和法律、法规另有规定外，按照应进必进原

则,将适合以市场化方式配置的公共资源列入交易目录。列入交易目录的事项,应当通过交易平台进行交易。

交易目录由市发展改革部门会同行业主管部门制定,经议事协调机制审定后公布实施。交易目录实行动态调整。

第九条 (目录事项范围)

下列适合以市场化方式配置的公共资源交易事项,应当列入交易目录:

(一)房屋建筑、市政、交通、水利、能源、信息网络等工程建设项目招投标;

(二)土地使用权、取水权等自然资源使用权交易;

(三)国有资产股权、国有知识产权、国有技术、农村集体资产等产权交易;

(四)货物、工程、服务等政府采购;

(五)基础设施和公用事业特许经营、政府和社会资本合作经营、公共空间广告经营、市政公用设施及公共场地承包经营等经营权交易;

(六)政府举办的体育赛事承办运营权、冠名权、赞助权、转播权等无形资产交易;

(七)碳排放权、用能权、排污权等环境权交易;

(八)机电设备、机电产品等招标采购;

(九)司法机关和行政执法部门依法开展的涉案资产处置;

(十)其他法律、法规、规章或者市人民政府认为应当列入交易目录的。

第十条 (目录拓展)

下列公共资源交易事项,经行业主管部门同意,可以按照程序列入交易目录:

(一)采用非市场化方式配置的交易事项;

(二)通过二级市场进行的交易事项;

(三)使用财政性资金采购的交易事项。

鼓励社会关注度高、有利于提升要素流动效率和效益、可以运用市场化方式配置的数据、技术等其他要素资源,按照程序列入交易目录进行管理。

鼓励未列入交易目录的公共资源交易事项进入交易平台交易。

第三章 交易平台与交易中心

第十一条 (一网交易要求)

本市公共资源实行一网交易,交易活动通过交易平台进行。

交易平台实施统一的制度和标准,共享主体、交易、专家、监管、信用等信息资源,实现交易行为动态留痕、流程可溯、责任可究,保障交易行为规范、数据真实、公开透明。

第十二条 (交易平台)

交易平台由上海市公共资源交易平台(以下简称市交易平台)和建设工程招投标、土地交易、政府采购等交易分平台组成。

市交易平台由市人民政府批准设立。交易分平台由市发展改革部门会同相关行业主管部门确定并向社会公布。

禁止利用财政资金新建公共资源交易平台。

第十三条 (自主选择交易平台)

市场主体可以自主选择交易平台进行交易,法律、法规、规章和国家另有规定的除外。

第十四条 (综合专家库)

本市建立统一的公共资源交易综合专家库,对各行业领域评标评审专家进行资源整合,依托市交易平台对评标评审专家进行登记、抽取和管理。

本市公共资源交易综合专家库管理办法,由市发展改革部门会同相关行业主管部门制定。

第十五条 (交易中心)

上海市公共资源交易中心(以下简称市交易中心)由市人民政府批准设立,负责建设、运行和维护市交易平台。

建设工程招投标、土地交易、政府采购等交易分中心由市发展改革部门会同相关行业主管部门

确定,报市人民政府批准后向社会公布。交易分中心负责建设、运行和维护相应的交易分平台。

市交易中心与建设工程招投标、土地交易、政府采购等交易分中心(以下统称交易中心)应当建设符合服务标准的交易场所和交易设施,并实行场所和设施共享。

第十六条 (批准和备案)

交易中心拟办理名称变更、经营范围调整、分立或者合并、终止服务等事项的,应当事先向市发展改革部门或者行业主管部门提出申请。市发展改革部门或者行业主管部门按照有关规定履行评估和报批程序后,交易中心依法向相关登记机关申请办理有关事项。

交易中心拟变更交易品种、交易模式、交易规则、主要股东等事项的,应当报市发展改革部门或者行业主管部门批准。

交易中心变更其他事项或者制定、修改相关管理制度的,应当自前述事项完成后 10 个工作日内,报市发展改革部门或者行业主管部门备案。

第四章 全流程电子化交易

第十七条 (全流程电子化要求)

交易平台开展公共资源交易活动,应当在身份认证、受理、信息发布与响应、评标评审、公示公告、合同签订、档案管理等各环节,实行全流程电子化。

第十八条 (数字身份认证)

本市公共资源交易通过电子证照、数字证书等方式,对发起方、响应方(以下统称交易主体)、中介机构以及评标评审专家实行统一数字身份认证。

前款所称发起方包括招标人、采购人、转让方、委托人等;响应方包括投标人、供应商、受让方、竞买人等。

第十九条 (委托代理协议)

交易主体委托代理机构办理交易的,应当签订委托代理协议。委托代理协议应当通过市交易平台签订或者上传。

第二十条 (统一在线登记)

市交易平台应当为交易主体提供统一的在线受理、信息登记和交易项目登记等服务。

第二十一条 (交易信息发布与响应)

发起方发布交易公告、交易文件、交易结果等交易信息的,应当通过市交易平台进行。

发起方在其他媒介发布交易信息的,应当与在市交易平台发布的时间、内容等保持一致。

响应方可以通过市交易平台在线响应。

第二十二条 (电子保函)

响应方可以按照交易文件、合同等要求,提交由金融机构签发并已生效的电子投标保函、电子履约保函,发起方、交易中心不得限制或者拒收。

交易主体可以通过市交易平台申请开具电子投标保函、电子履约保函,市交易中心不得向交易主体指定金融机构。

发起方可以委托交易中心代收、代付、代退和管理交易保证金。

第二十三条 (在线场所预约)

发起方、代理机构可以通过市交易平台在线预约交易场所,在交易中心进行开标、评标评审、拍卖等活动。

第二十四条 (在线专家抽取)

公共资源交易事项需要进行评标评审的,应当通过市交易平台,从本市公共资源交易综合专家库中随机抽取专家。

本市公共资源交易综合专家库不能提供符合评标评审需求的专家的,可以按照有关法律、法规、规章的规定,从国家或者其他省市专家库抽取。

第二十五条 (电子开标)

公共资源交易采用电子开标方式的,发起方应当按照交易文件确定的时间,通过交易平台公开进行。

第二十六条（电子评标评审）

交易平台应当提供在线评标评审服务。评标评审专家可以通过交易平台进行评标评审和提交评标评审报告。

评标评审专家依法独立提出意见,任何单位和个人不得干涉。

第二十七条（交易结果公示公告）

发起方应当在法定期限内对交易结果进行确认,并通过市交易平台发布交易结果公示或者公告。

第二十八条（电子合同）

交易主体应当通过交易平台签订合同或者上传已签订的合同文本。

行业主管部门对合同备案有规定的,交易主体应当按照规定执行。

第二十九条（电子支付查询）

市交易平台应当与国库支付系统、税控系统、金融机构等对接。交易主体可以通过市交易平台查询交易价款结算、费用支付和电子发票开具等情况。

第三十条（电子归档）

交易中心应当按照法律、法规、规章和有关规定,将交易信息和资料进行电子档案归档。

第三十一条（在线投诉）

交易主体认为交易文件的内容、交易过程、交易结果侵害其合法权益的,可以通过交易平台依法向有关行业主管部门投诉。

行业主管部门应当在市交易平台公开投诉的受理方式、处理程序和办理时限,处理结果应当及时向投诉人反馈。

第五章 服务与监管

第三十二条（服务清单）

市发展改革部门应当会同行业主管部门制定交易中心服务清单,经议事协调机制审定后公布。

第三十三条（收费标准）

市交易中心按照保本微利的原则,确定交易服务收费标准,并向社会公示。其中,涉及垄断性交易的服务收费,纳入政府定价目录管理,收费标准由市价格主管部门制定。

交易分中心按照国家有关规定及行业主管部门要求确定交易服务收费标准,并向社会公示。

第三十四条（政府信息公开）

市发展改革部门应当会同行业主管部门按照国家相关要求,编制公共资源配置领域的政府信息公开目录,经议事协调机制审定后公布。

行业主管部门应当通过市交易平台公开目录指向的具体信息。

第三十五条（服务信息公开）

交易中心应当通过市交易平台主动公开服务、交易等信息。法律、法规、规章禁止公开,以及涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的除外。

第三十六条（统一监管）

本市对公共资源交易实行统一监管。

市发展改革部门应当会同行业主管部门编制公共资源交易监管权力和责任清单,履行对交易中心的监管责任,经议事协调机制审定后公布。监管权力和责任清单应当明确综合监管和行业监管职责、监督重点衔接事项和需要交易中心协调配合的事项。

市发展改革部门应当会同行业主管部门完善和定期清理本市公共资源交易制度规则,并在市交易平台公布。

第三十七条（智慧监管）

交易平台应当加强交易信息整合共享。市交易平台应当运用大数据、云计算、人工智能等现代信息技术手段,对公共资源交易活动实施在线监测分析,及时发现违法违规交易行为并自动预警。

第三十八条（信用监管）

市发展改革部门应当会同行业主管部门加强公共资源交易领域信用监管,实现市交易平台与国家和本市公共信用信息服务平台的对接,对交易主体、中介机构以及评标评审专家依法给予信用激励或者

惩戒措施。

第三十九条（考核评价）

市发展改革部门应当会同行业主管部门建立公共资源交易整合共享工作考核评价机制,对交易平台、交易中心的主体、交易、专家、监管、信用、场所等信息资源共享等工作进行考核评价。

第六章 法律责任

第四十条（指引条款）

违反本办法规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

第四十一条（行政责任）

市发展改革部门、行业主管部门和其他有关部门违反本办法规定的,由上级行政机关或者有权机关责令改正,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。

第四十二条（未通过平台进行交易的法律后果）

发起方、代理机构对已列入交易目录的公共资源交易事项,未按照规定通过交易平台进行交易的,由市发展改革部门、行业主管部门根据各自的职责责令改正;情节严重的,给予警告或者通报批评。

第四十三条（交易中心及其工作人员的法律后果）

交易中心及其工作人员违反本办法规定的,由市发展改革部门、行业主管部门根据各自的职责责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告或者通报批评。

第七章 附 则

第四十四条（社会资本交易平台）

社会资本投资建设公共资源交易平台应当符合国家和本市有关规定,符合行业监管要求,依法开展相关公共资源交易活动。

社会资本投资建设的公共资源交易平台可以接入市交易平台,具体办法由市发展改革部门会同相关行业主管部门制定。接入市交易平台的社会资本投资建设的公共资源交易平台,参照本办法管理。

第四十五条（施行日期）

本办法自 2021 年 10 月 1 日起施行。

上海市人民政府关于印发 《上海国际金融中心建设“十四五”规划》的通知

(2021 年 7 月 28 日)

沪府发〔2021〕15 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海国际金融中心建设“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海国际金融中心建设“十四五”规划

为进一步提升上海国际金融中心能级,更好服务全国改革开放大局,依据《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》,制定本规划。

一、发展基础

在党中央、国务院正确领导下,在国家金融管理部门等支持指导下,经过多年不懈努力,上海国际金融中心建设取得了重大进展,基本建成了与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心,为下一步发展奠定了坚实基础。

一是金融市场发展格局日益完善,金融中心核心功能不断增强。上海形成了集聚股票、债券、货币、

外汇、商品期货、金融期货、黄金、保险、票据、信托等门类齐全的金融市场，汇集了众多金融产品登记、托管、结算、清算等金融基础设施，推出了一系列重要金融产品工具，市场要素齐全，技术手段先进，为金融资产发行、交易、定价和风险管理等提供了坚实保障。截至 2020 年末，上海证券交易所股票市值位居全球第三位，2020 年首次公开发行（IPO）股票筹资额、股票成交额分别位居全球第一、第五位。银行间债券市场规模位居全球第二位。上海黄金交易所场内现货黄金交易量位居全球第一位。上海期货交易所多个品种交易量位居同类品种全球第一位，原油期货市场已成为全球第三大原油期货市场。2020 年，上海金融市场成交总额 2274.8 万亿元，比 2015 年增长 55.5%。

市场定价功能不断提升。上海银行间同业拆放利率（Shibor）、贷款市场报价利率（LPR）等利率市场化形成机制深入推进，中国外汇交易中心（CFETS）人民币汇率指数成为人民币汇率水平的主要参照指标。国债上海关键收益率（SKY）成为债券市场重要定价基准。“上海金”“上海油”“上海铜”等价格影响力日益扩大。

支付清算功能不断完善。人民币跨境支付系统（CIPS）、城银清算服务公司、全球清算对手方协会（CCP12）等一批重要清算机构或组织落户上海。银联芯片卡标准成为亚洲支付联盟的跨境芯片卡标准，上海已成为全球交易规模最大的银行卡交易清算中心。

风险管理功能不断增强。上海期货交易所上市了有色金属、黑色金属、贵金属、能源化工等系列期货品种以及铜、黄金等期权品种，中国金融期货交易所推出了股指期货、股指期权和国债期货系列产品，中国外汇交易中心推出了外汇掉期、外汇期权、利率互换、利率期权等衍生品，风险管理工具不断丰富。中央结算公司在沪建设债券担保品专业化管理平台，推动完善债券市场担保品违约处置机制。上海清算所推出外汇即期、远期、掉期、期权等产品的集中清算业务，风险防范能力进一步增强。

二是金融改革创新深入推进，有力支持实体经济发展。直接融资规模不断扩大，2020 年，上海金融市场直接融资额 17.6 万亿元，比 2015 年增长 91.3%，实体经济融资渠道进一步拓宽。上海在全国率先开展了跨境贸易人民币结算、期货保税交割、个人税收递延型商业养老保险和合格境外有限合伙人（QFLP）、合格境内有限合伙人（QDLP）等创新业务试点。

金融中心与科创中心联动效应日益增强。在上海证券交易所推出科创板并试点注册制，上市企业高度集中于高新技术产业领域，深化资本市场制度改革“试验田”的示范性和引领性日益显现。科创金融服务体系不断完善，投贷联动等创新深入推进。金融科技发展水平位居全球前列，建信金科、中银金科、交银金科等金融科技公司在沪设立。

对重点产业、中小微企业和区域一体化发展的金融支持力度不断加大。通过信贷支持、上市融资等方式，支持战略性新兴产业和重大项目建设。积极发展普惠金融，实施信贷风险补偿和奖励政策，设立政策性融资担保基金，上线大数据普惠金融应用，推进票据业务创新，支持中小微企业发展。探索长三角一体化发展的金融服务模式，跨区域联合授信、移动支付等金融服务取得积极进展。

三是金融开放枢纽门户地位更加凸显，国际联通交流持续扩大。上海自贸试验区金融开放创新先行先试效应显著，创设自由贸易账户体系，在跨境融资宏观审慎管理、自贸试验区银行业务创新监管互动机制、航运保险产品注册制等方面率先探索。上海自贸试验区临港新片区建设启动，率先实施优质企业跨境人民币结算便利化、境内贸易融资资产跨境转让、一次性外债登记等一系列创新举措。

金融市场互联互通取得重要进展。银行间债券、外汇、货币等金融市场对外开放步伐加快，“沪港通”“债券通”平稳运行，推出“沪伦通”“中日交易型开放式指数基金（ETF）互通”。“熊猫债”发行规模进一步扩大。以“上海金”为基准的衍生品在芝加哥商业交易所上线。中国股票、债券被纳入明晟、彭博巴克莱、富时罗素等全球重要指数。

中外资金融机构集聚效应明显。截至 2020 年末，上海持牌金融机构总数达 1674 家，比 2015 年末增加 196 家，外资金融机构占比近三分之一。外资法人银行、保险机构、基金管理公司均占内地总数的一半左右，成为境内外资金融机构最集中的城市。全球资管规模排名前十的资管机构均已在沪开展业务，全国 33 家外资私募证券投资基金管理人（WFOE PFM）中有 29 家落户上海。

“一带一路”金融合作不断扩大。在沪金融市场收购巴基斯坦证券交易所、孟加拉国达卡证券交易所部分股权，参股哈萨克斯坦阿斯塔纳国际交易所。上海交易所国际交流合作中心成立。中国外汇交易中心推动多个“一带一路”沿线国家和地区货币在银行间外汇市场挂牌并开展交易。“一带一路”沿线国家和地区金融机构来沪展业不断增多。在沪金融机构对国内企业“走出去”的服务日益加强。

四是金融营商环境不断优化,金融中心城市影响力明显提升。金融法治建设深入推进,在全国率先设立金融法院、金融仲裁院等机构。上海市人大颁布《上海市推进国际金融中心建设条例》《上海市地方金融监督管理条例》。建立国务院金融委办公室地方协调机制(上海市)和上海市金融稳定协调联席会议制度。

信用与消费者保护体系建设不断健全。落户上海的人民银行征信中心已建成全国集中统一的企业和个人金融信用信息基础数据库。上海市公共信用信息服务平台功能不断发挥。人民银行金融消费者权益保护局在沪设立,不断完善金融消费者权益保护工作机制。中证中小投资者服务中心、中证资本市场法律服务中心、上海市金融消费纠纷调解中心先后成立。

金融人才高地建设取得积极进展。深入实施“上海金才工程”,金融人才培养开发体系进一步健全,金融人才选拔和金融人才实践基地等一批人才项目取得良好成效。金融人才服务政策不断完善,发展环境更加优化,金融人才规模和素质进一步提升。

金融中心城市品牌知名度日益扩大。城市治理水平不断提高,“一网通办”“一网统管”深入推进,营商环境日益优化。金融集聚区建设成效明显,陆家嘴金融城在全国率先实施“业界共治+法定机构”公共治理架构,沿黄浦江金融集聚带承载力不断提升。“陆家嘴论坛”成为国内外金融高端对话交流的重要平台。

尽管近年来上海国际金融中心建设取得了重要进展,但与成熟国际金融中心发展水平相比,与经济高质量发展对金融提出的要求相比,仍存在一些不足和较大发展空间。主要包括:金融市场全球资源配置功能有待提升,国际投资者占比较低,全球市场定价能力和影响力还不够强。高能级金融机构总部集聚度还不够,金融机构业务创新能力和国际竞争力还不强,对科技创新、中小微企业等的服务力度仍显不足。金融产品不够丰富,衍生工具种类不够完备。与金融开放创新相适应的法治、监管还需要继续完善,国际化高端金融人才占比有待提升,信息技术及数据基础设施建设还需加强,金融风险防范化解能力还要进一步提高。

二、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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,加强党对金融工作的领导,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,紧紧围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三项任务,对标国际最高标准、最好水平,持续深化金融供给侧结构性改革,着力完善金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系,努力提升金融服务水平,切实提高资金供给效率,助力上海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,支持长三角和全国经济高质量发展,不断强化上海国际金融中心全球资源配置功能。

(二)基本原则

——坚持以促进经济高质量发展为目标导向。把服务实体经济作为金融工作的出发点和着力点,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,从满足实体经济需求、人民对美好生活的向往角度推进金融改革发展,加强金融服务。加大对科技创新等重点领域的金融支持力度,助力我国经济转型升级。

——坚持以提升全球资源配置功能为主攻方向。进一步扩大金融高水平制度型开放,不断提高金融国际化程度。增强金融市场及基础设施服务功能,提高金融机构国际竞争力,不断增强上海国际金融中心辐射力、带动力和影响力。

——坚持以人民币金融市场建设为战略重点。不断深化金融改革创新,进一步丰富人民币金融产品和工具,拓展人民币金融市场广度和深度,加强金融市场联动发展,完善市场创新、交易、定价、清算等功能,增强人民币金融产品全球定价权和影响力。

——坚持以加强金融法治建设为发展保障。推动完善金融法律法规,建设与国际接轨的金融法治和规则环境,树立保护产权、平等竞争、有效监管的基本导向,推进依法行政,严格规范公正文明执法,切实保护金融消费者合法权益。

——坚持以防范化解金融风险为安全底线。更加注重防范化解金融领域重大风险,精准识别、及时发现、有效化解各类风险隐患。加强风险压力测试,全面提升上海国际金融中心风险防范化解能力,牢牢守住不发生区域性系统性金融风险底线。

(三)发展目标

到 2025 年,上海国际金融中心能级显著提升,服务全国经济高质量发展作用进一步凸显,人民币金融资产配置和风险管理中心地位更加巩固,全球资源配置功能明显增强,为到 2035 年建成具有全球重要影响力的国际金融中心奠定坚实基础。

——全球资产管理中心生态系统更加成熟,更好满足国内外投资者资产配置和风险管理需求。把上海建设成为资产管理领域机构、产品、市场、资金、科技、人才等要素集聚度高,生态体系较为完备的综合性、开放型资产管理中心,资产管理规模显著提升,打造亚洲资产管理的重要枢纽,跻身全球资产管理中心城市前列。

——金融科技中心全球竞争力明显增强,助推城市数字化加快转型。金融与科技进一步深度融合,加快吸引集聚一批具有国际知名度和影响力的金融科技龙头企业,培育一批创新性强、应用性广、示范性好的金融科技创新项目。金融科技应用场景更加丰富,成为服务经济社会发展的有力“助推器”。

——国际绿色金融枢纽地位基本确立,促进经济社会绿色发展。以我国力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和目标为引领,坚定不移贯彻绿色发展理念,大力发展绿色金融。绿色金融产品更加丰富,绿色金融市场创新能力明显增强,绿色金融服务体系更加完善,绿色金融国际合作不断深化。

——人民币跨境使用枢纽地位更加巩固,“上海价格”国际影响力显著扩大。人民币可自由使用和资本项目可兑换先行先试取得重要进展,在岸和离岸业务统筹发展格局初步形成,境外投资者在上海金融市场参与程度进一步提高,跨境投融资服务中心建设取得新进展。人民币金融资产、重要大宗商品等“上海价格”在国际市场接受度更高、影响力更大。

——国际金融人才高地加快构筑,金融人才创新活力不断增强。坚持国家战略、全球视野、市场导向,加快构筑与国际金融中心发展相适应的科学规范、开放包容、运行高效的人才发展体制机制,全球金融人才进一步汇聚,金融人才结构进一步优化。

——金融营商环境高地更加凸显,国际金融中心软实力显著提升。金融法治环境和运行规则与国际进一步接轨。金融监管体系更加完善,金融风险防范化解能力持续提高,金融消费者合法权益得到有效保护。城市公共服务水平不断提高,营商环境国际竞争力明显增强。

“十四五”时期上海国际金融中心建设规划主要预期指标

序号	指标类别	指标	2020 年	2025 年
1	金融市场规模	金融市场交易总额	2274.8 万亿元	2800 万亿元左右
2	直接融资功能	上海金融市场直接融资规模	17.6 万亿元	26 万亿元左右
3		上海金融市场直接融资额占全国直接融资额的比重	85%	保持在 85%以上
4	金融开放程度	境外投资者在上海债券市场持有的债券余额比重	3%	5%左右
5		“熊猫债”累计发行规模	3937.2 亿元	7000 亿元左右
6		“上海价格”国际影响力	利率、汇率市场化形成机制深入推进,“上海金”“上海油”“上海铜”等价格影响力初步显现	人民币金融资产、重要大宗商品等“上海价格”在国际市场接受度更高、影响力更大
7	金融科技发展	金融科技企业	加快引进和培育	集聚 50 家左右龙头企业

三、主要任务措施

(一)完善金融服务体系,增强对科技创新和实体经济的服务能力

坚持创新驱动发展,支持科技自立自强,发挥金融在强化国家战略科技力量中的作用,助力企业关键核心技术攻关,增强产业链供应链自主可控能力,在金融、科技和产业良性循环与三角互动方面进行

新探索,强化科技创新策源功能和高端产业引领功能。加大对民生事业的金融支持力度,发展普惠金融和养老、健康金融等。

1.构建有力支持科技创新的金融服务体系。大力提高直接融资比重,优化融资结构,加大对高新技术企业的支持力度。深入推进“浦江之光”行动,围绕企业成长全生命周期,不断培育优质上市资源。充分发挥科创板资本市场改革“试验田”作用,把握科创板战略定位,支持集成电路、生物医药、人工智能等产业借助资本市场加快发展。鼓励金融机构通过机制创新和产品业务创新加大对科技创新支持力度,鼓励银行设立科技金融事业部、科技支行、科技金融专营机构等,为科创企业提供信贷融资、财务顾问、投贷联动、并购金融等综合解决方案。鼓励金融机构发展知识产权质押融资等产品。推广首台(套)重大技术装备保险、新材料保险等科技保险。吸引和培育各类支持科技创新的投资机构,进一步发挥引导基金等作用,集聚一批优质天使投资、创业投资、股权投资机构,培育若干具有较强行业影响力的科创投资机构品牌。鼓励国有创投机构开展混合所有制改革,激发科技创新活力,形成适应科创企业发展的投融资生态体系。

专栏 1:提升科创板服务科技创新能力

设立科创板并试点注册制是实施创新驱动发展战略、深化资本市场改革的重大举措。在证监会领导下,上海证券交易所严格按照“尊重注册制基本内涵、借鉴国际最佳实践、体现中国特色和发展阶段”原则,稳步推进科创板建设和注册制改革试点,努力把科创板打造成科创企业成长腾飞的摇篮。截至 2021 年 6 月末,科创板上市公司 301 家,IPO 募资总额 3753.2 亿元,总市值约 4.7 万亿元。科创板支持科技创新和新经济发展的四大效应初步显现。一是上市包容效应,已有多家未盈利企业、红筹企业和同股不同权企业挂牌上市。二是产业集聚效应,上市公司高度集中于高新技术产业和战略性新兴产业。三是品牌示范效应,科创板对龙头企业吸引力不断提高。四是科创成长效应,已上市科创板公司营业收入复合增长率保持较高水平。

“十四五”期间,科创板建设并试点注册制改革将继续深入推进,科创板的科技创新策源功能和引领示范作用将进一步发挥,为上海国际金融中心和科技创新中心建设做出更大贡献。

一是进一步提升科创板服务国家战略能力。坚守科创板定位,支持和鼓励“硬科技”企业上市,完善科创板服务创新驱动发展的体制机制安排,助力科技自立自强,推动科技、资本和实体经济高水平循环。

二是着力把好科创板公司质量入口关。认真贯彻落实以信息披露为核心的注册制改革要求,进一步压实发行人主体责任、中介机构“看门人”责任,充分发挥各方合力,严把上市企业质量入口关。

三是充分发挥科创板的改革“试验田”作用。加快推动适应科创公司特点的制度创新,持续评估和优化发行、上市、信息披露、交易、持续监管、退市等基础性制度。

2.加大对重点产业、“五型经济”等重要领域的金融支持力度。支持重点产业集群发展,引导金融机构创新产品和服务,扩大中长期贷款、信用贷款规模,为电子信息、生命健康、汽车、高端装备、新材料等重点产业提供高质量金融支持,推进制造业“补链固链强链”,提升产业链供应链现代化水平。加大对创新型、服务型、总部型、开放型、流量型经济发展的金融支持力度,加快发展服务经济为主、创新内核高能、总部高度集聚、流量高频汇聚、深度融入全球的经济形态。发挥金融在基础设施建设中的作用,推进基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点,尽快形成示范效应,将上海打造成具有国际竞争力的 REITs 发展新高地。支持新一代网络基础设施、创新基础设施、人工智能等一体化融合基础设施、智能化终端基础设施等新型基础设施建设。支持新型城镇化建设,拓展城市建设资金来源渠道。加大对旧城区改造、五个新城建设的金融支持力度,引导更多社会资本参与新型城镇化发展。

3.大力发展普惠金融。完善多元化、广覆盖的普惠金融组织体系,推动商业银行深入推进普惠金融专业化体制机制建设。健全政府性融资担保、再担保体系,完善风险分担机制。支持小额贷款、融资担保、融资租赁、商业保理、典当、地方资产管理等地方金融组织发挥自身特色,更好服务中小微企业发展。推动普惠金融数字化、智能化、精准化,创新数字普惠金融产品和服务。依托“一网通办”深化大数据普惠金融应用,持续推动公共数据开放共享共用,支持银行通过科技赋能进一步提升服务中小微企业的效率。稳步推动供应链金融创新发展,规范发展存货、仓单、订单和应收账款融资等供应链金融产品,完善供应链票据平台,精准服务产业链上下游中小微企业。充分发挥保险在超大城市社会治理中的重要作

用,积极发展巨灾保险、住宅工程质量潜在缺陷保险、责任保险等保险产品。

专栏 2:推动普惠金融发展

上海紧紧围绕“普惠”理念,做好金融支持“六稳”“六保”工作,积极应对新冠肺炎疫情冲击,不断加大中小微企业服务力度。一是强化政策聚焦,加强对中小微企业信贷支持,普惠金融呈现“量增、面扩、价降”的良好局面。二是推动服务创新,助力中小微企业健康发展。深化大数据普惠金融应用。创新推出“信保+担保+银行”融资模式等。三是强化产融合作,促进供需双方精准对接。“十四五”期间,上海将大力发展普惠金融,持续提升普惠金融服务能级,更好满足人民群众和实体经济多样化的金融需求。

一是深入推进数字化赋能普惠金融。实施大数据普惠金融应用 2.0,进一步丰富公共数据供给,强化数据融合治理,不断拓展应用试点范围。

二是持续发挥金融和财政政策协同效应。继续实施信贷风险补偿和奖励,发挥财政资金引导作用,鼓励银行加大对中小微企业的信贷投放。加大政策性融资担保基金增信支持力度,完善风险分担机制,提高融资担保放大倍数。

三是创新发展供应链金融等业务。规范发展供应链金融产品,提高中小微企业应收账款融资效率,鼓励核心企业通过应收账款融资服务平台确权。完善供应链票据平台,鼓励银行为供应链票据提供更便利的贴现、质押等融资。

四是不断提升普惠金融服务整体质效。推动金融机构按照商业可持续原则应贷尽贷、应续尽续,加大对科创、绿色、外贸、文旅、三农等领域中小微企业支持力度,加大首贷、续贷、信用贷款投放力度等。

4.完善养老、健康金融服务体系。加强对养老、健康产业的金融服务,鼓励金融机构通过银行信贷、信托产品和融资租赁等方式,多渠道、多元化加大对养老、健康产业融资支持力度,支持符合条件的养老、健康企业通过挂牌上市、发行债券和资产支持证券等方式融资。支持基金公司扩大养老目标基金管理规模,推动个人商业养老账户投资范围扩容。推动养老、健康金融产品创新,持续推动个人税收递延型商业养老保险、长期护理保险等,积极发展商业医疗保险,继续深化医保个人账户购买“沪惠保”等商业医疗保险试点。支持上海保险交易所建设健康保险交易平台。完善养老、健康产业投资体系,鼓励保险机构投资设立医养结合型养老护理机构,增加多样化养老服务供给。构建与养老资金属性相匹配的投资管理体系。鼓励社会资本加大对养老、健康产业投资力度。

5.加强对长三角地区更高质量一体化发展的金融支持。加强区域金融要素市场协作,提升长三角资本市场服务基地功能,服务区域企业在资本市场融资。加强长三角区域股权市场合作。推动长三角大宗商品期货与现货市场合作。促进区域金融合作创新,建设长三角区域科创金融改革试验区。支持金融业务跨区域发展,推进长三角支付清算、信用担保、授信管理等业务同城化。加强区域金融监管协同,进一步优化长三角区域人民银行、银保监局、证监局和地方金融监管局之间的合作机制。继续完善长三角地方金融监管局局长圆桌会议制度。加强信息沟通和监管联动,建立风险联防联控和重大案件协调处置机制。扩大金融行业组织交流,鼓励长三角区域金融行业协会加强合作。

6.加强与国际贸易中心、国际航运中心联动。促进贸易金融发展,鼓励跨国公司设立辐射亚太、面向全球的资金运营中心。推进货物贸易和服务贸易外汇收支便利化试点。提升跨境支付结算便利度,促进离岸贸易、转口贸易、跨境电商等新型国际贸易发展。支持虹桥商务区吸引和集聚更多有影响力的投融资机构和创新企业,加快建设虹桥国际开放枢纽。促进航运金融发展,支持金融机构针对航运企业特点开展信贷融资、船舶租赁、飞机租赁、资金结算等金融服务。发展航运运价指数期货等衍生品,扩大上海航运价格的国际影响力。吸引航运保险企业落户上海,丰富航运保险产品。

(二)深化金融改革创新,完善金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系

积极配合国家金融管理部门推进金融市场改革,提高直接融资特别是股权融资比重,鼓励金融产品创新,提升“上海价格”国际影响力,完善多层次金融机构体系,夯实金融基础设施体系。

7.加快发展多层次资本市场。配合国家金融管理部门深化资本市场改革,深入推进科创板建设并试点注册制改革,在科创板引入做市商制度,为全证券市场稳步实施以信息披露为核心的注册制改革创造条件。建立常态化退市机制,提高上市公司质量。完善市场化债券发行机制,稳步扩大债券市场规

模,丰富债券品种。发挥上海股权托管交易中心作为多层次资本市场组成部分作用,进一步加强对科创企业等的孵化培育。集聚一批具有品牌效应的专业中介机构,强化中介机构责任与能力建设,培育良好的市场生态。丰富机构投资者参与主体,推动信托、保险等机构成为促进资本市场发展、维护资本市场稳定的重要力量。吸引和培育养老基金、企业年金等长期资本。支持保险机构依法合规开展财务性股权投资,加大对企业中长期债券的投资力度,鼓励保险资金拓宽投资运用渠道。

8.支持多元化金融市场创新发展。支持中国外汇交易中心加强货币、债券市场建设,稳步扩大银行间外汇市场规模,推进银行间利率、外汇、信用等衍生品市场发展,提高交易便利度。支持商品期货市场创新发展,支持上海期货交易所上期标准仓单交易平台开展标准仓单、非标仓单、保税仓单以及场外衍生品业务,探索建立场内全国性大宗商品仓单注册登记中心。进一步深化黄金国际板建设,推进黄金期货市场国际化建设,巩固和提升上海在国际黄金市场中的地位。发挥上海保险交易所积极作用,打造国际一流再保险中心。扩大上海票据交易所“供应链票据”“票付通”“贴现通”等应用范围,深化票据在供应链金融中的应用。支持上海股权托管交易中心建设功能完善的债转股资产交易平台。研究在浦东依法依规开设私募股权和创业投资股权份额转让平台,推动私募股权和创业投资股权份额二级交易市场发展。

9.提升上海金融市场全球定价权和影响力。大力提高上海金融市场价格影响力,支持“上海金”“上海油”“上海铜”“上海胶”等“上海价格”在国际金融市场广泛使用,提升重要大宗商品价格影响力。支持优化国债上海关键收益率(SKY)曲线形成机制。建立具有全球影响力的人民币债券指数体系。配合深化汇率市场化改革及健全市场化利率形成和传导机制,优化人民币汇率中间价形成机制,做好上海银行间同业拆放利率(Shibor)、贷款市场报价利率(LPR)、境内外币同业拆放参考利率(CIROR)的机制优化和应用推广等工作。鼓励境外投资者采用境内指数和估值,支持境外投资者以境内人民币债券指数作为业绩基准和债券投资跟踪标的,鼓励境外投资者采用境内权威机构估值作为人民币债券的公允价值计量。

10.支持金融市场产品和工具创新。立足经济高质量发展需求,不断完善股票、债券等基础性金融产品。充分发挥金融衍生产品风险管理功能,研究探索在中国外汇交易中心等开展人民币外汇期货交易试点,稳步推进30年期国债期货、代表性市场股指期货及股指期货等产品研发上市。探索发展行业交易型开放式指数基金(ETF)期权和跨境ETF期权,深化跨市场ETF期权等产品创新。完善商品期货产品系列,重点发展能源化工、金属系列商品期货,拓展商品期货期权、指数等其他衍生品市场。加大资产证券化产品创新力度,提高市场流动性,扩大参与主体。研究扩大参与国债期货市场的试点银行范围,推动保险资金依托上海相关交易所投资黄金、石油等大宗商品。

11.完善多样化金融机构体系。集聚高能级金融机构总部,提升辐射效能,更好服务全国经济高质量发展。吸引境内外大型银行、证券、基金、期货、保险等机构在沪设立总部、功能性总部及各类专业子公司、持牌专营机构等。提升金融机构国际竞争力,培育国际一流投行和资产管理机构。培育和吸引实力强、经营规范的金融控股公司。引导中小和民营金融机构健康发展。建设融资租赁产业高地,吸引优质企业在沪设立融资租赁公司及特殊项目子公司(SPV)。支持新开发银行、全球清算对手方协会(CCP12)等机构运营,推动更多国际金融组织、外国央行代表处、国际金融行业协会及新型多边金融组织落户上海,更好促进国际金融合作。

12.加强金融基础设施体系建设。支持人民币跨境支付系统(CIPS)建设,助力丰富CIPS系统功能,拓展系统参与机构。支持上海清算所开展大宗商品清算通业务,为合规大宗商品现货服务平台开展境内和跨境交易提供以人民币为主的多币种清算和结算服务。支持中央结算公司上海总部进一步夯实人民币债券跨境发行、跨境结算、金融估值等核心功能平台作用。推进在沪债券市场基础设施互联互通。不断完善证券登记结算体系与基础制度建设,强化信息技术在登记结算领域的运用。支持中国银联与境内外主要清算机构、支付服务机构开展合作,提升跨境支付便利性。支持建设国家级大型场内贵金属储备仓库。推进信托综合登记体系建设,建立信托受益权交易流转机制。

(三)扩大金融高水平开放,强化全球资源配置功能

全面落实中央支持浦东新区高水平改革开放部署,不断强化金融开放枢纽门户功能,推进人民币可自由使用和资本项目可兑换先行先试,发展人民币离岸交易、跨境贸易结算和海外融资服务,完善跨境金融管理制度。

13.推进自贸试验区及临港新片区金融开放先行先试。创新面向国际的人民币金融产品,扩大境外人民币境内投资金融产品范围,促进人民币资金跨境双向流动。在临港新片区开展外汇管理高水平开放试点。以服务实体经济和更高水平贸易投资自由化便利化为出发点,支持金融市场、金融机构等围绕离岸经贸业务提供金融服务,在风险可控前提下,发展人民币离岸交易。依托临港新片区国际数据港建设,探索开展金融数据安全有序流动试点。

14.提升人民币金融资产配置中心能级。配合国家金融管理部门进一步扩大金融市场开放,便利全球投资者在上海开展跨境投融资活动。推动设立国际金融资产交易平台。加快推进包括银行间与交易所债券市场在内的中国债券市场统一对外开放,进一步便利合格境外投资者参与中国债券市场。推进期货市场扩大开放,为持有境内人民币资产的境外投资者提供更加便利的风险对冲支持。扩大“熊猫债”发行规模。支持境内发行人直接面向国际市场发行“玉兰债”。推动人民币债券等成为国际市场认可的合格担保品,搭建人民币债券等担保品跨境互认渠道。

15.扩大金融业对外开放示范效应。鼓励符合条件的外资来沪设立或参股证券、基金、期货、人身险公司、商业银行理财子公司、保险资产管理公司、养老金管理公司、信用评级机构等。支持外资金融机构扩大业务范围,按照内外资一致原则,开展业务经营。支持更多外资银行申请证券投资基金托管资格,获得银行间债券市场承销商资格等。支持外资机构申请基金投顾资格。

16.推进人民币可自由使用和资本项目可兑换先行先试。支持大宗商品贸易、对外工程承包、跨境电子商务等领域使用人民币计价结算,提升人民币在经常项目和直接投资中的收付比例。提升经常项目可兑换便利性,进一步促进跨境贸易投融资便利化。支持跨境人民币贸易融资转让服务平台发展。在国家金融管理部门指导下,率先探索资本项目可兑换的实施路径。完善本外币合一账户体系,实施更加便利的跨境资金管理制度。

17.提升全球资产管理能力。丰富资产管理行业主体,集聚银行理财、保险资产管理、金融资产投资等机构及其专业子公司,支持证券、基金、信托、期货等机构及其专业子公司落户。重点发展基金登记、估值核算、基金评价、货币经纪、咨询资讯等服务机构,研究设立专业托管机构。加强资产管理产品和服务创新,加大权益类产品发行力度,丰富固定收益产品种类。在中证张江自主创新50指数基础上推出ETF产品。加强管理人中管理人(MOM)、基金中基金(FOF)等产品研发。支持扩大基金投资顾问试点资格,推动资产管理机构参与基本养老保险基金、企业年金、职业年金管理。深化私募基金跨境投资试点,推动参与合格境外有限合伙人(QFLP)试点的外资机构管理境内人民币基金,鼓励符合条件的内资机构参与QFLP试点,支持境外知名资产管理机构和符合条件的境内机构申请合格境内有限合伙人(QDLP)试点资质。

专栏3:加快建设全球资产管理中心

经过多年发展,上海资产管理行业已初步形成一定规模,全球排名前20位的国际资管机构已有17家在沪设立主体,上海的保险资管、公募基金规模占全国的比重均超过30%。

下一步,上海将围绕构建资管行业发展的生态系统,抓住对外开放深化、金融科技应用的发展机遇,加强金融法治、行业自律、政府服务保障,聚焦机构、产品、市场、人才等核心要素,力争到2025年,把上海打造成为资产管理领域要素集聚度高、国际化水平强、生态体系较为完备的综合性、开放型资产管理中心,打造成为亚洲资产管理的重要枢纽,迈入全球资产管理中心城市前列。

一是创新资管产品和服务,满足投资者多样化需求。出台专项政策支持REITs试点,推出张江指数相关ETF产品,大力发展绿色投资。

二是发挥金融市场作用,畅通资管投资渠道。支持更多银行、保险、基金管理公司参与交易所债券、国债期货投资,推进保险资金投资黄金、石油等大宗商品。

三是扩大行业对外开放,提升资管国际化水平。建设国际金融资产交易平台。探索建立居民跨境理财通道,集聚国际知名资管机构,深化QFLP、QDLP试点。

四是加强高端人才引进培育,厚植资管人才沃土。研究开展国际资管人才从业准入、跨境履职等试点。把资管人才列入上海“三类金才”重点支持范围。建立资管行业人才数据库。

五是提升综合服务能力,优化资管发展环境。健全资管法律环境,完善资管信用环境,建立多元纠纷解决机制,发挥资管自律组织作用。

18.加强“一带一路”金融合作。深化“一带一路”沿线国家和地区金融市场间的股权和业务合作,推动金融基础设施跨境互联互通。支持“一带一路”沿线国家和地区政府、企业、金融机构来沪发行债券等金融产品。吸引“一带一路”沿线国家和地区金融机构来沪设立法人或分支机构。支持新开发银行与“一带一路”沿线国家和地区加大投融资领域的战略合作。引导中资金融机构为企业“走出去”提供综合化跨境金融服务。把握《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)签署重要契机,优化跨境支付清算等金融服务,支持人民币跨境使用,加强与 RCEP 成员之间金融交流合作。

19.建设国际再保险中心。积极发展国际再保险市场,提高再保险市场创新、承保能力及服务水平。支持上海保险交易所加快建设立足上海、服务全国、辐射全球的数字化再保险登记清结算平台和公司间数据交互标准。发展全球保单分入业务,增强上海再保险市场承接全球风险的能力。丰富再保险机构主体类型,吸引境内保险集团、保险公司和再保险公司在上海设立再保险法人机构或再保险功能性机构,支持境外再保险公司在上海设立机构,鼓励大型企业在上海设立自保公司。

20.深化与其他国际金融中心城市及港澳台地区交流合作。积极参与全球金融治理,完善上海与其他国际金融中心的合作机制。发展上海与港澳台地区在金融领域的互补、互助、互动关系。支持金融领域国际性会议在沪举办,将“陆家嘴论坛”打造成为全球最具影响力的金融高端论坛之一。鼓励科研院所、高等院校与海外金融研究机构扩大交流,推进金融研究、人才培养等项目合作。

(四)加快金融数字化转型,提升金融科技全球竞争力

依托人工智能、大数据、云计算、区块链、5G 等前沿技术,推动金融与科技联动发展。加强金融科技场景应用,促进金融科技产业集聚,探索金融科技监管模式创新,营造良好金融科技发展环境。

21.加强金融科技研发应用。加大金融科技关键技术研发力度,提升对金融产品、金融服务、金融监管创新的支撑能力。推动在浦东设立国家级金融科技研究机构。提升金融科技应用水平,稳步推进数字人民币应用试点,丰富数字人民币应用场景。推进金融科技在金融市场交易、支付结算服务、智慧银行建设、智能投资管理服务、保险产品创新等领域应用。加快金融机构数字化转型。推动形成一批技术和业务创新的“上海标准”,为全球金融科技发展贡献“上海力量”。

22.促进金融科技产业集聚。吸引和培育国际领先的金融科技企业,支持人民银行在沪设立金融科技子公司,推动符合条件的金融机构、大型科技企业在沪设立金融科技公司、金融科技研发中心、开放式创新平台等。发挥产业园区及产业基金等引导作用,鼓励各产业园区或载体制定特色支持政策,吸引金融科技企业、创业者或行业联盟等机构和主体入驻。支持政府引导基金撬动更多社会资本投向技术实力强、发展前景好、经营运作规范的金融科技企业。推动金融科技行业组织发展,支持上海金融科技产业联盟、智能投研技术联盟等行业组织在产业生态链中发挥重要作用,推动产、学、研、用等融合发展。

23.探索金融科技监管模式创新。有序推进金融科技监管创新试点,探索更具包容、审慎、专业的新型监管方式。开展资本市场金融科技创新试点。开展提高支付结算监管能力试点。完善金融科技监管协同机制,加强在沪金融管理部门和地方金融管理部门之间的合作,拓展金融科技监管沟通渠道。提升区域监管科技水平,推动长三角区域协作常态化、制度化。建立完善金融科技风险防范机制,坚持守正创新,加强金融信息安全保护,充分评估新技术与业务融合的潜在风险,推动金融机构完善风险防范机制。

24.营造金融科技发展环境。推动数据资源共享开放,在充分保障数据安全的前提下,推动跨领域、跨行业的数据融合与协同创新,依法有序丰富金融科技数据资源。推动金融科技生态系统构建,鼓励金融机构和科技企业联合设立金融科技领域的创新研发中心、重点实验室、联合实验室、孵化器等,打造集群式、蜂巢式的金融科技创新生态体系。举办全球金融科技峰会,提升上海金融科技中心影响力。培养引进金融科技高端人才,加大对金融科技人才的支持力度。

专栏 4:着力打造金融科技生态圈

上海将充分发挥国际金融中心和科技创新中心建设的双重优势,以全面推进城市数字化转型为契机,深入推动金融与科技融合创新,打造金融科技生态圈。

一是优化上海金融科技战略空间布局。发挥本市重点区域金融资源和科技资源集聚的优势,优化本市“两城、一带、一港”金融科技战略空间布局,形成点上引领突破,由点及面、联动发展的产业集聚态势。

二是集聚高能级金融科技机构。加快推进国家级金融科技研究机构等金融科技基础设施筹设工作,吸引和培育一批具有国际影响力的金融科技龙头企业,健全丰富上海金融科技机构体系。

三是促进上海金融科技行业融合发展。支持上海金融科技产业联盟联合金融要素市场、银行、保险、证券领域的代表性机构共建“金融科技联合实验室”,搭建跨界金融科技创新合作平台;支持智能投研技术联盟成立智能投研领域专业委员会,促进行业间学习交流与协同创新。

四是构建上海金融科技产业配套服务体系。深化上海与国内外金融科技中心交流合作,打响上海金融科技国际化品牌,支持金融科技标准培育,推动公共数据资源开放,引导中介机构在融资对接、信用评估、法律咨询等方面为金融科技企业提供优质服务。

(五)发展绿色金融,推动绿色低碳可持续发展

牢固树立绿色发展理念,全力支持国家碳达峰、碳中和目标实现,充分依托上海金融市场齐备、金融开放程度较高、金融机构和人才集聚等优势,鼓励绿色金融产品创新,激发绿色金融市场活力,完善绿色金融支持政策,率先探索绿色金融发展有效途径。

25.依托市场优势支持绿色低碳发展。加大对节能环保、清洁生产、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域的融资支持力度。配合国家金融管理等有关部门,支持符合条件的绿色企业上市融资和再融资。支持符合条件的机构发行绿色债券,通过专业化的担保和增信机制降低绿色债券融资成本。推动完善绿色债券规则体系,支持开展绿色债券信用评级工作。鼓励金融机构在产品发行、企业上市、评估评级等方面践行环境、社会和治理(ESG)理念,主动开展 ESG 信息披露。支持全国碳排放权交易市场建设,探索发展碳金融市场,将上海打造成具有国际影响力的碳定价中心。

26.丰富绿色金融创新产品。鼓励商业银行大力发展绿色信贷,推动绿色信贷资产证券化。丰富绿色债券指数、绿色股票指数,鼓励金融机构以绿色指数为基础开发公募、私募基金等绿色金融产品。鼓励社会资本按照市场化原则设立节能环保产业投资基金。发展绿色保险,发挥保险费率调节机制作用。支持绿色租赁、绿色信托等创新产品发展。探索发展碳金融产品,支持推出碳远期、碳互换、碳基金、碳租赁等金融创新。引导金融机构优化业务结构,增加绿色金融资产配置。鼓励金融机构积极参与碳普惠行动,开发基于碳普惠的创新产品,引导形成绿色生产生活方式。

27.支持绿色金融专业服务机构发展。充分发挥国家绿色发展基金的引导作用,聚焦长江经济带沿线环境保护、污染防治、能源资源节约利用等绿色发展重点领域,发挥好示范带动作用。鼓励金融机构设立专门开展绿色金融业务的分支机构、营业部、事业部等,建立健全绿色金融组织架构、绩效考核、激励约束和内控制度。聚焦全球绿色技术发展,开展绿色项目、绿色技术评估,促进金融资源与绿色低碳可持续发展紧密结合。支持新开发银行等机构在绿色金融国际合作中发挥积极作用。

28.探索气候投融资试点。支持金融机构开展气候投融资业务。支持在气候投融资中通过多种形式有效拉动和撬动社会资本,引导和鼓励民间资本与外资进入气候投融资领域。支持符合条件的气候友好型企业通过资本市场进行融资。研究设立长三角气候投融资项目库、长三角气候投融资基金等。

29.优化绿色金融支持政策。申建绿色金融改革创新试验区。配合国家金融管理部门构建绿色金融标准体系,完善绿色金融业绩评价、考核等政策措施。鼓励金融机构探索建立绿色投资评估标准和体系,开展环境效益评估及后续绿色投资管理。支持绿色项目库、绿色金融信息系统等建设,依法依规为金融机构、相关企业、认证和评级机构、金融管理部门等提供支持与服务。

专栏 5:积极发展绿色金融

近年来,上海在绿色金融产品开发、绿色金融业务创新等领域率先探索,形成了多层次绿色金融组织机构体系、多元化绿色金融产品和服务体系、多渠道绿色产融结合和产业转型的市场平台体系。一是绿色投融资支持力度不断提升。资本市场加大对绿色产业发展的支持力度,以科创板推动绿色金融发展。绿色债券发行方式和产品类型不断创新,多只“首单”产品成功落地。二是重点机构示范引领作用凸显。国家绿色发展基金落户上海。在支持绿色科技成果转移转化基础上,促进金融资源与绿色低碳可持续发展紧密结合。三是绿色产业扶持力度持续加强,在沪商业银行加大绿色信贷投放力度,在环境污染高风险企业中推广环境污染强制责任保险。

下一步,上海将充分发挥金融市场齐备、金融开放经验丰富、金融机构和人才集聚等优势,努力打造联通国内国际的绿色金融枢纽,全力支持国家碳达峰、碳中和目标实现。

一是创新绿色金融标准体系。配合国家金融管理部门构建绿色金融标准体系,引导金融资源向碳中和领域倾斜,鼓励企业和金融机构开展 ESG 信息披露。积极参与国际绿色金融标准研究和制定,加强绿色金融领域国际合作。

二是激发绿色金融市场活力。支持符合条件的绿色产业企业上市融资。鼓励商业银行大力发展绿色信贷。鼓励金融市场发展绿色股票指数、绿色基金、绿色债券等,支持发展绿色保险、绿色信托等金融产品。支持金融机构和相关企业国际市场开展绿色融资,有序推进绿色金融市场双向开放。

三是优化绿色金融支持政策。配合国家金融管理部门完善绿色金融业绩评价、考核等政策措施,引导金融机构增加绿色资产配置,支持经济社会绿色发展。

(六) 创新人才发展体制机制,厚积国际金融人才高地新势能

尊重人才成长规律,着力集聚和培养行业领军人才和青年人才,以人才发展体制机制创新为动力,提升金融人才制度优势,营造更加适合金融人才创新创业的环境。

30. 优化金融人才集聚机制。坚持市场主导,发挥用人单位主体作用和人力资源中介机构专业优势,搭建综合开放的金融人才引进平台,支持在沪各类金融机构引进优秀金融人才。更好发挥上海金融人才开发计划的示范效应。充分发挥上海人才政策在吸引人才方面的关键作用。支持金融机构以兼职、顾问、合作等方式柔性引进和使用高端金融人才。

31. 完善金融人才评价机制。综合运用政府评价、用人单位评价、行业组织评价、人力资源机构评价,提升金融人才评价的科学化、市场化水平。优化上海金融人才选拔体系,突出品德评价,强调服务经济社会发展的金融工作本源。进一步发挥用人单位、行业组织人才评价主体作用,支持专业机构探索开展上海金融行业职业能力水平认证。

32. 创新金融人才培养成长机制。加强对金融人才的政治引领,以金融报国理念感召人才。进一步发挥好上海金融人才实践基地、培训基地的人才培养项目功能。推动在沪高校主动适应上海金融紧缺人才培养需求,支持金融机构与高校建立人才联合培养机制。充分发挥金融行业协会专业优势开展金融人才培训交流。推动金融机构与本市机关企事业单位之间的干部人才双向交流任职挂职。鼓励金融人才参加国际国内公认的职业能力水平认证。

33. 健全金融人才服务保障机制。推动本市各项人才政策在金融系统落地落实。推进本市人才政策“一网查询”、人才办事“一网通办”、人才服务“一码集成”在金融系统中的应用。进一步统筹市、区两级人才服务资源,共同为符合条件的金融人才提供落户、居住等便利性服务。

(七) 构建与金融开放创新相适应的风险管理体系,有效防范化解金融风险

加强金融监管协同,不断提高金融风险识别、预警和处置能力,有序有力推动重点领域风险化解,积极探索建立与上海国际金融中心建设和超大城市精细化管理相适应的金融风险防控体系,坚决守住不发生区域性系统性金融风险底线。

34. 巩固金融风险管理 with 压力测试中心地位。支持建设覆盖全金融市场的交易报告库,提升金融市场监测分析水平,维护金融市场稳定。配合国家金融管理部门建立健全跨境资金流动监测预警、宏观审慎评估和协调联动体系。加强金融创新风险评估和压力测试,提升金融风险管理水平。加强监管科技运用,探索基于大数据、人工智能、区块链等技术的科技监管和智能监管。

35. 完善金融风险防范化解机制。加强与国家金融管理部门协作,进一步发挥好国务院金融委办公室地方协调机制(上海市)、上海市金融稳定协调联席会议制度等作用。健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系,落实金融机构主体责任、地方政府属地责任以及金融管理部门监管责任,对违法违规行为零容忍,增强金融风险防范化解工作合力。

36. 加强金融风险监测预警。完善金融风险监测指标体系,加强对风险的前瞻性研究和及时研判。充分利用城市运行“一网统管”等平台,前移风险管理端口,健全金融风险监测预警协作机制。建设集信息归集、行业统计、风险监测预警等功能为一体的地方金融监管信息平台,提升地方金融监管的法治化、专业化、科技化水平。

37. 依法稳妥处置金融风险。进一步完善处置金融突发事件应急预案,依法稳妥处置金融风险。坚持分类施策,综合运用市场、司法、行政及行业自律管理等手段,妥善化解风险。防范和打击非法金融活动,健全齐抓共管、群防群治、各尽其责、通力协作的非法集资综合治理格局。探索地方金融组织分类监

管,促进优胜劣汰,妥善处置风险隐患。

38.加强行业自律组织建设。提升行业自律合规管理水平。研究引进国际成熟规则和惯例,提高自律组织服务会员的能力。加强行业自律宣传,增强金融机构和金融从业人员的自律合规意识。完善金融业各领域自律组织职能,充分发挥上海金融业联合会和各类金融行业协会在自律规范、服务会员、反映诉求、搭建平台、引领发展等方面的积极作用。

39.加强金融消费者权益保护。健全金融消费者权益保护制度,加强多元化金融纠纷化解机制建设。持续深入开展金融风险警示宣传教育,引导树立“卖者尽责,买者自负”的金融消费观念。持续规范各类市场主体金融营销宣传行为。建设常态化金融知识普及教育阵地,创新金融消费者宣传教育模式,开发更多与数字时代和人口结构变化相适应的金融教育工具。

(八)优化金融营商环境,营造更加良好的金融生态

加强上海金融法治建设,健全社会信用体系,优化区域金融功能布局,使上海金融营商环境水平继续保持全国领先,加快实现与国际接轨。

40.提升金融法治水平。进一步发挥上海金融法院等职能和示范作用,扩大示范判决应用范围,提高案件审理的专业化水平,增强案件审判的国际公信力和影响力。探索在上海国际经济贸易仲裁委员会、上海金融仲裁院等更多适用国际通行的金融仲裁规则。探索实践证券代表人诉讼、全国性证券期货纠纷调解等制度创新,建设法治诚信资本市场的示范区。依据全国人大常委会授权,根据浦东改革创新实践需要,遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则,制定浦东新区法规,为上海对接国际高标准的金融规则体系开展立法探索。支持中国金融法治研究院发展。加强对司法、执法人员的金融专业知识培训,提高金融司法和执法水平。

41.健全社会信用体系。充分发挥人民银行征信中心和上海市公共信用信息平台作用,促进公共信用信息和金融信息的共享。培育具有国际竞争力的企业、个人征信机构和信用评级机构。支持人民银行征信中心实现长三角企业和个人金融借贷信息全覆盖。支持本市小额贷款、融资担保、融资租赁、商业保理等符合条件的地方金融组织接入人民银行征信系统。

42.提高公共服务水平。充分利用“一网通办”平台,推动线下和线上政务服务融合,整合公共数据资源,提升政府服务效率。全面深化“放管服”改革,为地方金融组织设立、变更等提供高效便利服务。配合做好在全国实施动产和权利担保统一登记工作,提高市场主体融资便利度和可获得性。

43.促进专业服务业发展。支持会计审计、法律服务、资产评估、投资咨询、资讯服务等专业服务机构规范发展。引进国际知名专业服务机构,提升行业服务水平。着力培育具有国际竞争力的金融信息服务商,提升金融信息服务能力。推进国际金融中心智库体系建设,提高智库国际影响力。

44.优化金融空间布局。加快陆家嘴—外滩—北外滩金融要素集聚,提升服务能级。巩固和提升陆家嘴金融城核心功能区地位,构建适应国际金融中心发展趋势的竞争优势。支持外滩金融集聚带南北延伸和纵深拓展,不断提升金融集聚区的标识度和影响力。增强北外滩金融功能,提高金融集聚度和资源配置能力。支持滴水湖金融湾建设,发挥临港新片区促进在岸与离岸金融统筹发展的作用。支持虹桥国际开放枢纽优化贸易金融等服务。支持各区结合自身区位优势和产业基础发展特色金融。

四、保障措施

(一)发挥国家层面统筹协调推进机制作用

在党中央、国务院领导下,在国务院金融稳定发展委员会和国家金融管理等有关部门的指导和支持下,推进重大金融改革创新试点和项目实施,深化上海国际金融中心建设。

(二)加强对金融工作的组织领导

健全党领导金融工作的体制机制,全面加强金融系统党的建设,完善定期研究推进上海国际金融中心建设等重大战略问题的工作机制,强化金融服务实体经济意识,建设政治过硬、作风优良、业务精通的高素质金融干部队伍。

(三)完善地方层面推进落实工作机制

依托上海市推进上海国际金融中心建设领导小组,不断提升市、区各有关部门建设上海国际金融中心的工作合力,定期召开领导小组工作会议,研究推动“十四五”规划重大事项落地落实。实行跟踪问效,建立信息通报制度,定期报送实施进展情况,确保政策实施效果。

上海市人民政府关于加强浦东新区 高水平改革开放法治保障的决定

(2021年7月30日)

沪府发〔2021〕16号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为深入贯彻落实党中央、国务院关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的决策部署,建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系,努力使浦东成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵、彰显“四个自信”的实践范例,现就加强浦东新区高水平改革开放法治保障作如下决定:

一、市政府围绕浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的实际需求,根据法律、法规和《上海市人民代表大会常务委员会关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障制定浦东新区法规的决定》等的规定,依法及时提请市人大及其常委会制定浦东新区法规,在浦东新区实施。

二、市政府根据实际情况,制定、修改相关市政府规章或者在有关市政府规章中作出特别规定,促进和保障浦东新区在更高水平改革开放中更好发挥开路先锋和排头兵的作用。

三、市政府可以决定一定期限内浦东新区暂时调整或者暂时停止适用市政府规章的部分规定,浦东新区政府可以就所涉及的事项制定行政规范性文件,在浦东新区实施。对实践证明可行的,应当修改完善有关市政府规章;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关市政府规章的规定。

四、市政府可以决定一定期限内浦东新区暂时调整或者暂时停止适用市政府规范性文件的部分规定,或者经市政府同意后,由浦东新区政府制定行政规范性文件,明确在浦东新区暂时调整或者暂时停止适用市政府规范性文件的部分规定。

五、由市政府办公厅、市司法局牵头,会同浦东新区政府和市政府相关部门建立暂时调整或暂时停止适用市政府规章和规范性文件的常态化工作机制。

六、对暂无法律、法规或者明确规定的领域,市政府支持浦东新区政府先行制定相关管理措施,并按照程序报备实施。

浦东新区政府应当建立健全管理措施的执行评估机制,依法提出将管理措施转化为市政府规章的建议。

市政府有关部门会同浦东新区政府建立常态化工作机制,及时按照程序将管理措施探索形成的经验做法以市政府规章形式固化。

七、市政府有关部门应当就促进和保障浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的法治保障需求,与浦东新区政府加强统筹衔接,形成整体合力。

本决定自2021年8月1日起施行。

上海市人民政府关于 加强本市机场地区疫情防控工作的决定

(2021年9月8日)

沪府规〔2021〕11号

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

根据《国际民用航空公约》《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国突发事件应对法》《上海市公共卫生应急管理条例》等有关国际公约和法律、法规以及国家有关要求,现就加强本市机场地区疫情防控工作作如下决定:

一、机场地区疫情防控工作坚持“依法履职、分工负责、协同高效”的原则,进一步完善疫情防控体系,切实提高疫情防控的科学性、及时性和有效性。

二、设立上海市空港管理委员会(以下简称“市空港委”),统筹协调市政府对机场地区的管理职能。

(2021年第19期)

— 19 —

市空港委主任由分管副市长担任,市政府相关部门、上海机场(集团)有限公司(以下简称“机场集团”)和相关区政府、口岸查验单位、民航管理部门以及主基地航空运输企业等为成员单位。

市空港委下设办公室(以下简称“市空港办”),设在机场集团,市空港办主任由市政府分管副秘书长担任。市空港办全面负责机场地区疫情防控等各项工作的统筹协调和推进落实,以及市政府明确的其他统筹协调职责。

三、市交通、卫生健康、口岸、公安等部门,浦东国际机场、虹桥国际机场所在地的区政府和口岸查验单位、民航管理部门、主基地航空运输企业以及其他驻场单位根据疫情防控工作需要,按照各自职责指派专人入驻市空港办,协同做好机场地区疫情防控管理工作,并完成市空港办指派的任务。

四、机场地区各驻场单位和境内外航空运输企业应当严格遵守和执行国家、行业和本市的各项疫情防控管理规定,服从市空港办的统一指挥、协调和管理,切实承担疫情防控的主体责任。

五、机场地区各驻场单位和境内外航空运输企业应当及时、准确地将员工疫情防控相关信息纳入机场地区“健康空港”管理系统。

六、机场地区各驻场单位和境内外航空运输企业应当按照“四指定”“四固定”“两集中”“两分离”等要求(具体含义附后),对“人、物、环境”实施严格的疫情管控措施。

七、市空港办应当督促、检查各驻场单位和境内外航空运输企业落实疫情防控主体责任和各项防疫措施的情况。发现未落实主体责任和各项防疫措施的,应当予以督促落实,并及时告知或者报送有关部门处理;对违反规定的,由有关部门依法追究法律责任。

八、上海海关依法履行国境卫生检疫职责。口岸查验单位、民航管理部门和市卫生健康等部门为机场地区疫情防控工作提供专业技术支持,加强培训、指导和评估。机场地区成立公共卫生机构,按照规定做好疫情相关预防、控制工作。

本决定自 2021 年 9 月 8 日起施行。

附:关于“四指定”“四固定”“两集中”“两分离”等要求的含义

附

关于“四指定”“四固定”“两集中” “两分离”等要求的含义

一、“四指定”:对机场直接服务国际入境旅客的相关人员(国际客运保障人员),按照指定工作人员、服务区域、休息区域、行李车及摆渡车要求管理。

二、“四固定”:对机场直接接触进口货物的工作人员(国际货运保障人员),按照作业人员、作业场所、生产设备、休息区固定要求管理,做到有关货物专区存放、专车转运、专人处置。

三、“两集中”:对国际客运保障人员、国际货运保障人员,落实相关工作区域集中、相关作业人员居住集中要求。

四、“两分离”:客运航班作业保障与货运航班作业保障分离,国内航班作业保障与国际航班作业保障分离。

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市气象服务保障“十四五”规划》的通知

(2021 年 7 月 18 日)

沪府办发〔2021〕17 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市气象服务保障“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市气象服务保障“十四五”规划

为进一步推动气象事业高质量发展,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、“十三五”期间主要成效

(一)气象灾害风险管理能力进一步增强

城市气象综合观测能力增强,气象观测站点间隔达到5公里。10天晴雨预报准确率达到80%,24小时暴雨预报准确率基本达到世界先进水平,24小时海上大风预报准确率达到85%,影响预报风险预警覆盖率达到60%。所有预警发布渠道10分钟内完成发布,91%的居民认为灾害性天气预警信息获取方便。

(二)公共气象服务能力进一步凸显

空气质量预报时效延伸至72小时,推出“上海预警发布”微信公众号和“上海知天气”APP,上海气象博物馆入选“全国十大气象科普基地”。成功保障ARJ21地面侧风试验、C919首飞和中航工业飞机自然结冰试验,试验效率刷新国内纪录。针对航运、公路交通、轨道交通,建立了气象风险指数体系和专业服务平台,探索开展了农业气象指数保险。

(三)核心业务技术能力进一步提升

台风边界层精细结构和云微物理结构研究取得突破,台风监测预报系统关键技术获得国家科技进步二等奖。湍流参数化技术被国际先进模式系统采用,逐小时快速同化更新系统和区域台风集合预报系统在全国业务应用。基于人工智能的强对流识别、数值预报模式释用和热带气旋客观定强分析等关键技术取得新进展。

(四)气象信息化水平进一步提高

以综合气象信息共享系统为核心的集约化标准化业务系统基本建成,气象数据标准化率达96.1%。建立全国数值预报云,实现了数值预报模式产品的云端服务。

(五)气象社会化管理水平进一步提升

《上海市气象灾害防御办法》颁布实施。制订气象领域国家标准1部,行业标准11部,标准应用率达到90%。气象社会管理模式和市场监管机制有制度、有标准、有实体、有手段。

二、发展趋势

新时期国家赋予上海的重要战略任务对气象工作提出更高要求,人民城市建设对气象服务保障提出更高要求。

(一)气象综合观测系统更加协同化、精密化

世界气象组织已将地基和空基观测计划并入综合观测系统,通过观测网络的综合设计和国际标准推广,进一步提升综合观测系统的覆盖率和观测质量。相关发达国家和地区已通过改进设备性能、优化站网布局,基本实现了多源协同组网观测。

(二)气象预报预测更加一体化、精准化

相关发达国家和地区正努力发展基于多观测资料 and 多种类、多尺度的数值预报模式产品,着力构建天气气候一体化预报和应用系统。

(三)气象服务更加智慧化、精细化

气象服务与信息化技术快速融合,气象防灾减灾服务不断向基于影响的决策支持发展,气象服务平台不断向智能化、“云”端化发展,气象服务传播渠道不断向立体化、分众化、多样化发展。

三、指导思想、基本原则和总体目标

(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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,落实习近平总书记对气象工作的重要指示精神,加快科技创新,努力做到监测精密、预报精准、服务精细,发挥气象防灾减灾第一道防线作用。深化供给侧改革,对标国际最高标准最好水平,在服务上海经济社会发展中增加气象业务技术的深度,在服务国家战略中助力气象强国建设的广度,在参与国际气象合作中提升气象科技创新的高度。

(二)基本原则

——以人为本，普惠公平。深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，提升市民对气象服务的获得感、幸福感、安全感。

——需求导向，智慧赋能。提高“气象+”赋能水平，增强“+气象”应用能力，支撑智慧城市建设，保障城市安全运行。

——科技引领，创新驱动。强化前瞻性基础研究和应用研究，提升气象科技创新策源能力，驱动模式创新、机制创新。

——开放合作，协同共享。深化开放合作，联合国内外优势资源，主动参与全球监测、全球预报、全球服务。

（三）总体目标

到 2025 年底，在全国率先建立智慧气象保障城市精细化管理新模式，打造上海超大城市智慧气象服务新示范。

——城市综合观测能力大幅提升。在城市重点区域建成“泛在感知”气象皮肤，立体观测能力进一步增强，实况分析产品水平分辨率达到 1 公里，观测数据质量不断提升。

——天气预报精准度明显提高。10 天晴雨预报准确率评分达到 85 分，灾害性天气预警准确率评分达到 88 分，台风预报能力进一步增强。

——智慧气象服务效益更加凸显。智慧气象服务城市网格覆盖率达到 100%，中心城区的气象预警精细到各区，气象灾害风险预警覆盖到重点单位，智慧气象服务覆盖到基层社区，气象预警信息发布渠道全覆盖，利用气象服务的能力和效益明显提升。

——气象科技创新能力不断攀升。面向地球系统发展天气气候一体化模式，台风关键物理过程研究及精细预报预警技术保持国际先进，数值预报模式研发、台风机理研究等气象关键技术创新能力接近发达国家水平。

——气象综合实力显著增强。可利用的高性能计算资源达到 6P，气象标准应用率达到 95%，气象科普知识普及率达到 80%。

四、主要任务

（一）服务韧性城市建设

1.完善气象灾害监测预报预警体系，发挥综合防灾减灾“消息树”作用。坚持气象灾害监测发现“早”、预报预测“准”、预警发布“快”，对标国际先进水平，着力发展全时全域全要素的综合气象观测系统。优化协同观测网布局，强化观测业务运行保障和观测资料质量控制。完善气象高影响区域和高敏感行业气象灾害监测网络，探索发展智能观测和社会化观测，实现灾害性天气立体精细化监测。加快气象预报核心技术发展，区域高分辨率数值预报模式关键技术取得新突破。建立以智能网格预报为基础的市、区两级协同预报业务体系，优化检验系统。强化会商研判，及时发布气象灾害预警。加强实时监测资料分析应用，重点做好短时临近预报预警服务。

2.完善气象灾害预警发布与应急联动体系，发挥突发事件预警发布的综合枢纽作用。强化气象灾害预警联动机制建设，完善市突发事件预警发布中心运行保障机制。推进预警发布平台（二期）建设，拓展预警信息发布渠道。建设突发事件预警信息发布决策支持和信息共享平台，健全气象灾害预警联络员制度和“防汛直通车”机制，修订完善气象灾害处置应急预案。依托气象智能插件，加强气象对应急处置救援指挥系统的支撑，为应急事件处置提供气象保障。

3.完善气象灾害风险防范服务体系，发挥对“一网统管”的支撑作用。结合自然灾害综合风险普查，建立城市运行气象风险信息数据库。开展中心城区气象灾害分区预警，强化面向基层的风险预警服务。依托全国综合减灾示范社区创建工作，建设基层社区气象灾害风险防控体系。加强气象灾害防御重点单位认定、服务和管理。开发以大风、雷电、低能见度、雨雪冰冻灾害风险为重点的“即插即用”气象风险预警服务插件。

（二）赋能经济行业发展

1.加强综合交通气象服务。强化天气要素图像识别技术应用，开展交通气象安全出行风险预警服务。建设全覆盖的高速公路气象观测网，建立高速公路团雾预警等智能应用场景。完善全路网、多要素的轨道交通气象风险预警服务业务。建设上海国际航运气象保障基地，发展远洋气象导航服务联盟，完善海洋气象观测预报服务体系。建设服务通用航空的高分辨率气象预报系统，强化低空飞行气象服务智能场景应用，开发制作低空飞行危险天气监测和短临预警产品。深耕自然结冰、地面大侧风、高温、高温高湿等特殊气象条件下试飞精细化气象保障，为国产飞机试飞提供多科目、全周期、专业化气象服务。

2.加强大型活动气象服务。固化重大活动气象保障“一个扁平化的组织架构、一套完备的服务预案、一套挂图作战的工作机制、一套高效的指挥管理系统、一张全面的产品清单、一系列应急演练”的组织模式。加强对室外重大体育赛事的气象服务保障,建立影响预报和风险预警模型,制定全过程标准化服务流程。

3.加强工程建设气象服务。综合分析灾害性天气、极端天气对城市房屋与建筑领域的影响,建立建设工程气象风险预警,健全灾害性天气敏感条件阈值体系,重点为气象影响敏感、危险性较大的建设工程提供精细化风险预警服务。构建在灾害性天气期间高层建筑外墙高空坠物气象风险影响评估模型,开展重点和潜在风险的高空坠物气象预警服务。

4.创新气象金融服务产品。研发巨灾保险服务区域气象风险分析评估产品,开展气象灾害脆弱种类及量级程度风险评估,对易受灾脆弱点及时发布灾害风险预警提醒。研发保险理赔气象要素查询产品,提供气象要素影响评估和保险理赔依据。

(三)提供精细化气象服务产品

1.强化公共气象服务普惠。强化气象数据社会化共享,加强气象实况监测和灾害性天气预警公众服务。在满足公共气象服务需求的基础上,探索分众化气象服务需求感知,开发个性化气象服务产品。建立面向社会的气象科普创作扶持机制,加强气象科普基地建设和品牌推广,强化气象科普联盟的资源集聚功能。

2.加强特色健康气象服务。建立传染病天气气候风险预警预报模型,开展慢性病气象环境风险预报服务和卫生经济效益评估。建设花粉监测站,常态化开展花粉浓度监测,研发花粉服务产品,开展过敏性疾病风险预报服务。加强负氧离子、紫外线与人体健康影响分析,探索性开展负氧离子健康正效应服务和紫外线健康风险预报。

3.加强旅游气象服务。利用人工智能技术,开展景区实景天气预报。建立旅游安全风险预警气象要素阈值模型,定向发布上海 A 级以上景区气象预警。构建景区气象荐游模型,开展气象影响景区大客流预测。开发多主题气象荐游产品,开展桃花、菜花、樱花等赏花气象服务。探索推出朝晚霞等“魅力上海气象指数”。以上海国际旅游度假区等为示范,开展景区精细化气象服务,探索开展旅游气象服务标准化工作。

(四)服务气候友好型生态

1.加强乡村振兴气象服务。完善农村重点区域气象灾害监测网络,推动预警信息进村入户。建设智慧农业气象服务基地,构建不同作物的农业气象灾害风险预警模型,开发分品种的农业气象灾害风险预警产品,为新型农业经营主体提供直通式气象服务。利用高分卫星资料,开展气象灾害评估,动态监测农田、水域和植被,为灾情评估和区域应急联动提供决策支持。开展农作物气候适宜性区划评估和农产品气候品质认证等工作。

2.加强城市环境气象服务。加强城市环境气象垂直监测。探索建立室内微环境服务技术,开展室内环境服务评价。建设温室气体监测和模式系统,开展温室气体监测和评估。开展灾害性天气对小区生活垃圾收运影响分析,为垃圾清运提供精细化气象服务。建立悬林木飞絮等级气象预测模型,提供中心城区主要道路和悬林木集中地区预报服务产品。优化环境遥感监测业务流程,发展空气污染短期气候预测方法,开展中长期污染天气影响预测服务,提升空气质量预报精准度。加强污染物传输路径监测设施建设,加强人工改善空气质量机理和应用技术研究,建立空气质量保障专家系统,探索开展人工影响天气作业改善空气质量工作。

3.加强生态城市建设气象服务。建立和完善二氧化碳浓度高精度监测反演、源汇动态评估、未来气候变化背景下的模拟预测技术体系。做好气候监测评估,探索清洁能源精细化评估和预报,评估城市(群)生态绿化建设的碳汇效益。修订气候变化背景下重点领域基础设施气象灾害防御标准,提升城市适应气候变化基础支撑能力。优化城市生态质量评估气象关键技术,研究大气成分对天气的反馈作用和影响。开展气候变化对城市热岛、城市风环境等城市宜居性综合评价和郊野公园生态效应评估。建立生态气象监测评价指标体系,优化高分辨率城市遥感信息提取方法,开展“状态—功能—效应”三位一体的城市生态气象监测评估。

(五)服务长三角区域一体化发展

1.服务长三角生态绿色一体化发展示范区建设。加强示范区生态气象监测,研发示范区旅游气象服务产品,提供示范区生态建设和绿色农产品气象赋能服务。气象工作机制创新和服务创新在示范区先行先试,率先推进交通和大气污染防治气象服务一体化。

2.推进长三角气象一体化重点建设。服务长三角区域一体化发展任务,推动长三角气象观测“一张网”、气象信息资源共享“一朵云”、一体化智能化气象预报平台、智慧气象联合服务平台和气象科技开放创新平台建设,重点建立环境气象服务分中心、航空航运气象服务分中心。打造上海气象科技创新高地,高水平建设气象智能装备研发制造基地。

3.完善气象服务一体化保障机制。推动规划统筹、项目共建、标准共用、政策协同等区域一体化气象保障制度的完善和气象联合防灾减灾组织、分布式一体化气象服务、气象服务社会化发展等机制的优化,充分释放气象服务一体化效能。

五、重大项目

(一)国际智慧城市气象观测示范区

优化完善全市自动气象站观测网、城市冠层观测网、闪电定位网等,在重点区域建立“泛在感知”气象皮肤,加强视频等社会化观测数据信息采集应用,提高观测实况产品精密度。建立长江口、杭州湾大雾大风观测网,做到重点区域大雾大风监测全覆盖。完善精细化气象雷达和垂直廓线观测网,搭建阵列天气雷达网,强化机载垂直气象观测。建立“一站多点”的上海超大城市综合气象观测基地,包括宝山超级站和东滩湿地站、世博城市站、台风野外观测科学试验站等。搭建卫星遥感观测支撑系统,大力发展风云、高分等卫星资料的定量应用技术,支撑数值预报模式同化应用。建设上海市气象数字档案馆。

(二)长三角气象智能网格预报系统

发展长三角区域智能网格预报业务,搭建长三角智能预报平台。建设和完善东黄海区域及长江口区灾害性天气智能预报系统、台风影响预报业务系统、强对流等灾害性天气短临监测预警系统、长三角延伸期和概率预报系统、长三角生态及健康气象预报预测分析系统,构建一体化预报产品。

(三)超大城市次公里级数值气象预报系统

建立面向超大城市的次公里尺度数值气象预报业务系统,发展新一代数值模式同化平台,完善适合高分辨率的模式物理过程技术方案,开展百米级分辨率的城市大涡数值模拟试验。建立区域环境与健康一体化专业模式系统,升级城市污染泄露应急系统,形成覆盖长三角的大气成分、温室气体、花粉等生物气溶胶的网格化预报产品。建立月、季节尺度区域气候模式预测系统,形成10到40天重要天气过程、月—季节—年际尺度模式要素趋势、极端事件趋势预测产品。完善台风和海洋气象模式,推进天气、气候与专业模式一体化融合。加强高性能计算资源建设。

(四)长三角区域一体化气象保障(上海)工程

建设长三角环境及健康气象服务系统、港航气象服务系统和航空气象综合保障系统。搭建上海大都市圈城市精细化管理智慧气象服务平台,构建城市气象“灾害风险图”和“城市运行模拟器”,建设覆盖重要领域和重点区域的数字化转型智能应用场景,建立气象灾害全息模拟场景。建设长三角生态绿色一体化发展示范区气象服务保障系统。

(五)亚太台风研究中心

参照新型研发机构组织模式,面向世界科技前沿,吸纳全球台风海洋领域高端科研人才,推动上海成为世界级台风科学研究高地。建设国际台风联合研发平台,牵头开展国际台风大科学计划,大力发展精细化台风数值模式预报技术,重点提升全球疑难台风预报能力。建立台风预报预测关键技术转化应用平台,探索建立以台风为核心的多学科交叉平台,开展防台减灾策略及效益评估分析。搭建多平台一体化台风海洋气象观测体系,联合建立西北太平洋及全球台风大数据国际云平台,开展人工智能、数据挖掘技术在观测资料质量控制、模式参数化调整方面的应用,提升资料应用水平。建立国际台风技术培训和学术交流平台,积极开展防台减灾技术输出和成果转化。

六、保障措施

(一)加强组织实施

各区政府和市相关部门继续加大对气象工作的支持力度,在政策、项目等方面,支持更高水平气象现代化建设,精心组织规划任务实施,加快推进重点项目建设,强化规划实施评估,全面推进气象事业高质量发展。

(二)强化人才支撑

优化气象科技人员考核政策,提高人才队伍的创新动力和核心技术攻关水平。对标中国气象局“千百千”人才计划和上海地方人才工程,做好“光启高峰”人才评选。依托高校资源,发挥高层次人才带动作用,提升气象科技人才整体水平。完善人才共享机制,在急需领域加大人才引进与共享力度,深化部门、区域及国际人才资源合作。以创新团队为依托,鼓励跨地区、跨单位、跨部门、跨学科组合,集中优势

力量,组建气象科技创新团队,实现联合攻关和集成创新,促进高层次气象人才柔性流动。

(三)扩大开放合作

加强与相关国家和地区的双边或多边气象科技合作,积极参与世界气象组织、亚太台风委员会等国际组织合作,发起和参与国际气象大科学计划和试验,组织开展国际一流的联合研究,提升国际气象事务话语权。

(四)健全标准体系

对接国际通行规则,健全气象服务标准化工作机制,加强气象服务重点领域标准的有效供给,优化标准体系结构,做到标准化服务规范、有效。强化气象标准的实施应用、监督与评估,重点推进气象灾害风险管理、气象信息服务、气候资源开发利用、气象服务市场管理及质量评价等领域的标准制订及应用,切实发挥标准成果应用效益。

(五)优化机制措施

完善双重计划财务管理体制,深化部市合作机制,加大对气象事业发展的资金保障力度。完善保障气象业务现代化、气象服务社会化、气象工作法治化机制,健全气象与经济社会发展、综合防灾减灾相适应的制度规范体系,提高气象行政服务效能,增强社会公众的气象法律意识和法治观念。

附件:上海市气象服务保障“十四五”规划指标

附件

上海市气象服务保障“十四五”规划指标

序号	类别		指标名称	单位	目标值 (2025年)
1	监测精密	综合观测能力	气象观测站网立体覆盖率	%	≥80
2			观测资料数值预报同化率	%	≥85
3			实况分析产品精密度	—	10分钟,1公里
4	预报精准	天气预报能力	10天晴雨预报准确率	分	≥85
5			区域数值预报准确率(24小时)	—	华东区域范围内 各类模式中表现最优
6			灾害性天气预警准确率	分	≥88
7			台风预报准确率	分	≥88
8	服务精细	智慧服务能力	行政区划分区预警率	%	100
9			智慧气象服务城市网格覆盖率	%	100
10			智慧气象赋能行业领域覆盖数	个	≥20
11			气象服务公众覆盖率	%	≥98
12			智慧气象服务满意度	分	≥90
13	综合实力		高性能计算能力	P	≥6
14			气象科普知识普及率	%	≥80
15			气象标准应用率	%	≥95

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市应急管理“十四五”规划》的通知

(2021年7月20日)

沪府办发〔2021〕18号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市应急管理“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市应急管理“十四五”规划

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。为更好地从源头上防范化解本市重大安全风险，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》，制定本规划。

一、发展基础

(一)发展现状

“十三五”期间，上海紧紧围绕党和国家有关应急管理的决策部署，牢固树立安全发展和综合防灾减灾救灾理念，把防范化解城市重大安全风险和提升全民防灾减灾意识放在突出位置。安全生产治理能力、自然灾害综合防治能力和应急抢险救援能力明显提高，各类生产安全事故总量和死亡人数总体保持下降态势，城市安全运行总体平稳、基本受控、趋势向好，为高质量发展奠定了新的基础。

1. 应急管理体制机制得到优化。通过深化改革，全方位推动应急管理体制不断健全完善，初步构建起“党委领导、政府负责、社会参与、协调联动”的应急管理工作格局。建立健全灾害风险监测、综合会商研判、预报预警等防灾减灾工作机制，推进应急预案体系建设，搭建城市运行“一网统管”平台，提升应急指挥能力，构建长三角区域一体化应急管理合作机制。

2. 灾害事故防范能效得到提升。推进风险防控和隐患排查治理双重预防机制建设，加强对危险化学品、道路交通、消防安全等重点领域的风险管控、隐患排查，坚持实施政府挂牌督办隐患治理，坚持推进企业安全标准化建设，坚持推进高危行业安全生产责任保险。截至2020年底，上海单位生产总值生产安全事故死亡率为0.013人/亿元，安全生产形势持续稳定好转。强化以千里江堤、千里海塘、城镇排水、区域除涝等“四道防线”为骨架的防汛保安体系，城市灾害防治体系建设成效凸现。截至2020年底，全市已创建381个“全国综合减灾示范社区”，建成Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ类等级应急避难场所117个，灾害防御和应对能力得到进一步提升。

3. 多元应急救援力量得到增强。国家综合性消防救援队伍转制改革与能力建设得到有力推进，“十三五”期间，全市共建成消防站49个。截至2020年底，全市消防站总数达到174个。不断加强专职消防队、志愿消防队和微型消防站等基层消防救援力量，大力发展应急救援专业队伍和社会组织。有序组织应急预案演练，突发事件应急协调联动机制更加完善，应急救援能力得到进一步提升。

4. 社会公众安全意识得到提高。以创建安全发展示范城市、安全社区和综合减灾示范社区为引领，以“5·12防灾减灾日”“安全生产月”“119消防宣传月”等主题活动为契机，拓展安全宣传培训渠道。充分发挥安全协会、行业协会和保险机构在安全宣传教育活动中的作用，创新开展公共安全教育、安全体验实训等安全科普活动。

(二)发展形势

上海作为超大城市具有复杂巨系统特征，人口、各类建筑、经济要素和重要基础设施高度密集，致灾因素呈现叠加，一旦发生自然灾害和事故灾难，可能引发连锁反应、形成灾害链。同时，传统风险、转型风险和新的风险复杂交织。一方面，城市老旧基础设施改造和新增扩能建设规模、体量巨大，城市生命体的脆弱性不容忽视；另一方面，传统经济加快转型，创新型经济超常规发展，不确定性和潜在风险增

加,安全管控更加艰巨。

1.自然灾害风险有增无减。上海遭遇自然灾害90%以上为气象灾害,地震、地质等其他自然灾害也给城市安全运行带来不容小觑的影响。近年来,海平面抬高、平均气温升高,致使台风频发、潮位趋高、强对流天气多发、暴雨强度加大,黄浦江沿线及东海沿线风险源密集,易造成大险大灾以及次生、衍生灾害。据气象预测,未来20年,强降水发生日数和强度都呈现增加趋势,中雨、大雨和暴雨日数将增多,海平面持续上升和上游泄洪压力对上海城市抵御洪涝灾害的能力构成更大挑战。

2.城市运行风险载体量大面广。上海现有老旧小区3500余个,24米以上的高层建筑超过6万幢,100米以上超高层建筑超过1000幢,3万平方米以上的城市综合体306个。伴随着“五个新城”建设的推进,城市综合体的数量快速增加,对超高、超大建筑亟需加强风险综合管控。截至2020年底,上海地铁运营里程729公里,单日最高客流曾达1329.35万人次;已从大规模交通设施建设期进入养护、维护期,拥有城市桥梁14274座(其中大桥11座),隧道16条,高速公路总长度845公里,城市快速路总长度207公里;此外,还存在复杂交错的城市生命线管网及体量庞大的地下空间。大量长期高负荷使用的城市建筑设施正陆续进入风险易发高发期,客观上形成安全风险累积。

3.风险行业分布形态多样。工贸化工、特种设备、交通运输、建筑施工、供水供电供气等行业领域存在不同程度的风险。如,全市各类涉及危险化学品的单位约1.7万家,危险化学品总储量约3000万吨;在用电梯总数约27.5万台;汽车保有量已超400万辆,电动自行车超过1000万辆;中心城区地下空间埋设了7大类23种管线约11.86万公里,2020年在建工地约8000个。

上海继续加强应急管理体系和能力现代化建设、维护保障城市安全运行的责任重大、任务艰巨、时间紧迫,在建设符合超大城市治理特点的现代化应急救援体系、灾害综合防治体系方面还存在诸多“短板”。

一是应急管理统筹协调机制发挥不足。各类突发事件的关联性、耦合性强,但在有效处理“防与救”“统与分”“上与下”等关系上,依然存在条块分割、重复投入多、资源整合难、信息沟通不畅、协调力度不够等问题,需要在应急管理“全灾种、大应急”和强化多部门高效统筹协调机制上继续下功夫。

二是灾害事故风险综合防控能力不强。上海城市运行事故风险要素高度集聚,自然灾害导致巨大经济损失、众多人口受灾、阻滞持续发展的威胁有增无减。同时,在城市安全风险统筹防控、复合灾害链研究、风险综合感知等方面能力不足,需要在完善风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制上持续下功夫。

三是应急救援体系统筹建设实效不足。应急救援指挥“统筹协调、统一调度”的聚势效应仍显不足,应急预案衔接性与精准性、应急力量体系共建共享、应急指挥人员综合能力、应急信息传导响应机制等方面还存在较明显的短板,亟需在应急综合救援体系实战化、精细化建设上持续下功夫。

四是应急管理基层基础建设力度不够。社会共建共治共享的应急安全文化氛围还不够浓厚,社会多元主体有效融入不足,保险等市场化机制运用不够充分,应急资源综合配置的集约优势仍不明显,应急干部队伍结构和专业素质仍存在不足,在拓展超大城市风险数字化治理方面还较欠缺,需要在依托“一网统管”夯实应急管理基层基础上继续下功夫。

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以及关于应急管理的重要论述,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,统筹发展和安全,强化安全韧性适应理念,以改革创新为根本动力,以系统性防控守牢城市安全底线,积极推进应急管理体系和能力现代化,为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提供安全保障。

(二)基本原则

——人民至上,生命至上。坚持以人民为中心的发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想,牢固树立底线思维和红线意识,把保护人民生命安全摆在首位,大力实施安全发展战略,最大程度地降低灾害和事故风险,减少人员伤亡和财产损失。

——以防为主,防救结合。树牢风险管理理念,加强各类风险的识别、评估、会商研判和监测预警、响应处置,最大限度地控制风险和消除隐患;坚持事前防范、事中救援、事后救助相结合,做到防灾、减灾、救灾相统一,提升救援综合保障能力。

——统筹协调,综合施策。完善集中高效的统一领导,落实联防联控、群防群控机制。充分发挥应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势,鼓励社会参与应急治理,注重发挥市场机制作用,推进城市运行安全综合治理共建共治共享。

——依法治理,科技赋能。加强应急管理法治建设,从立法、执法、守法等方面推进城市运行安全风险综合防控。提升应急科技攻关和科技保障水平,推进应急管理数字化转型赋能。加强应急管理学科和人才队伍建设,推动应急产业发展。

(三)发展目标

“十四五”期间,上海应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展,基本形成与城市定位相适应的优化协同高效的应急管理新局面。安全生产红线意识更加牢固,防范化解重大安全风险的运行机制更加顺畅,安全生产责任制有效落实,风险防控能力显著提升,重特大事故得到有效遏制。以防为主、防抗救相结合的综合防灾减灾体制机制更加完善,灾害防治重点工程成效凸显,城市自然灾害综合防治能力显著增强。统一指挥、发挥专长、数字赋能、通力协作的应急救援机制更加成熟,应急救援综合能力全面提升。强化城市运行的功能韧性、过程韧性和系统韧性,保障上海始终位于全球最安全城市之列,切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

应急管理“十四五”发展主要指标

序号	指标名称	单位	指标属性	2025年
1	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	约束性	<0.01
2	年均因自然灾害直接经济损失占国内生产总值的比例	%	预期性	<0.5
3	年均每十万人受灾人次	人次	预期性	<2000
4	全市应急避难场所人均避难面积	m ²	约束性	>1.5
5	创建“全国综合减灾示范社区”	个	约束性	>125

三、主要任务

(一)营造优化协同高效应急管理新局面

着力推进应急管理统筹协调的系统性、整体性、重构性变革,强化综合优势,做到机制与体制协调、事权与责任一致。

1.深化应急管理体制改革

充分发挥党统揽全局、协调各方的领导核心作用,根据国家统一部署,深入开展应急管理体制改革工作。

健全应急管理工作体制。全面落实城市运行风险防控的主体责任、领导责任、监管责任和属地责任,构建党委领导、政府负责、社会参与、协调联动的工作体制;健全分类管理、分级负责、属地为主的立体化应急管理组织体系,推进市、区、街镇、居村的应急管理工作有机衔接和纵向贯通;完善应急管理领导机构、指挥机构和办事机构,进一步明确突发事件应对议事协调机构的架构设置、职能关系。

完善应急管理工作机制。强化安全生产综合监管、自然灾害综合防治、消防安全综合治理、应急救援综合协调的统筹作用,增强应急管理工作的整体协调性,细化落实应急管理责任。完善风险识别、分析评估、监测预警、指挥协调、处置联动、应急保障、灾后救助等工作机制,做到统一指挥、部门联动、军地协同、运转顺畅、处置高效。

创新赋能基层应急管理。结合基层治理现代化、街镇体制改革、网格化统筹管理、数字化转型等创新发展要求,在健全组织、完善机制、强化队伍、减负增能等方面加强应急管理基础建设,推动常态化管理和非常态化应急的动态衔接,确保基层应急力量充足、保障到位、反应灵敏。

2.强化城市运行风险综合防控

把防范化解重大安全风险摆在突出位置,坚持从源头上防范化解重大安全风险。

强化城市运行风险全面统筹治理。从保障城市生命体、有机体健康的角度,探索风险综合防控的制度变革,完善城市运行安全的全生命周期管理。以城市运行“一网统管”为牵引,统筹推动应急管理的职能整合优化、业务流程重塑、社会治理协同,统筹推进更大范围、更深层次的应急资源整合。围绕安全生产、消防安全、防灾减灾等领域,前移风险管理端口,强化全环节排查风险、全周期安全监管和智能化综合指挥功能。

完善城市运行风险会商研判机制。结合城市运行风险辨识、评估、分级、管控各环节实际需求,完善城市运行安全形势分析制度,完善涉灾部门、属地政府、专家团队等多方参与的监测预警、评估论证和联合会商工作机制。开展多灾种和灾害链风险综合研判,开展包括传统风险和新兴风险的重大安全风险监测预警和联防联控机制研究。针对重大风险、重大活动和重点时段,加强风险趋势综合分析研判与应对,动态掌握安全形势。

强化城市运行风险防控主体责任。扎实推进安全生产、消防安全依法治理,督促各单位健全风险防控组织体系和工作制度,严格落实安全生产、消防安全主体责任,深入推行风险隐患“自知、自查、自改”和风险申报、承诺、公示制度。探索运用市场机制激发企业安全主体责任的内生动力。完善企业安全标准化创建的激励机制,强化安全生产、消防安全领域信用监管机制。

3.推进长三角应急管理协同发展

落实长三角一体化发展国家战略的总体部署,协同建立长三角安全管控和重大突发事件联动处置体系。

强化区域性重大灾害事故联防联控。聚焦长三角安全发展,完善重点领域日常工作协同机制。强化危险化学品道路运输联合管控、防汛防台抗旱合作、重特大相关事故灾害信息共享等机制。针对洪涝、气象、地震等全域性灾害以及影响较大的生产安全和火灾事故,加强跨区域分工合作,促进全方位协同联动。推进预案体系协同,完善总体应急预案及相关专项预案省际、相邻地域有效衔接,增强区域风险联防联控和应急处置救援联动合力。

强化重特大灾害事故跨区域救援协同。强化省际边界区域协同响应、应急救援力量增援调度、应急物资协调共用共享等机制,强化各类应急救援力量和应急救援基地建设统筹推进机制,推动实现应急力量、救援专家、应急装备和物资错位合作、优势互补。推进防灾减灾救灾一体化,协同处置重特大险情。强化航空、铁路、道路、水路等应急救援力量快速投送联动机制。

强化应急管理创新发展的对接与合作。强化应急管理数字化协同、执法联动等机制,加强长三角区域重大活动和特殊时期安全管控措施联动,推进在应急管理合作交流、制度共建、标准协同、信息共享和应急产业发展等方面的高效对接。推进应急产业和应急安全文化高质量融合发展战略联盟,引导鼓励行业协会、产业联盟等社会组织在应急管理跨区域协同发展、应急科技创新能力提升等方面发挥积极作用。依托长三角国际应急减灾和救援博览会等,拓展合作交流的广度与深度。

(二)强化灾害事故预防体系建设

坚持从源头上加强防范化解重大安全风险,增强城市风险防控协同联动机制。

1.健全城市运行风险综合防控体系

全面辨识、评判各类风险和危险源,系统掌握城市运行风险的种类、数量和各种状况,在关注传统风险的同时,密切关注包括楼宇经济、平台经济等新业态、新情况在内的城市运行新兴风险的生成和发展趋势,摸清安全风险底数。压实政府、部门、属地的风险防控责任,建立健全风险防范化解清单管理模式,创新与风险防控环节有效结合的责任细化落实机制。建立完善城市规划建设项目安全风险评估论证制度标准体系。强化城市安全韧性,以整体提升“五个新城”等重点区域的安全运行风险防控水平和防灾减灾能力为牵引,推进全市构建弹性适应、具备抗冲击和快速恢复能力的韧性城市空间。

2.强化灾害事故预警协调共享机制

建强城市生命体征监测体系,丰富“城市神经元系统”,强化城市生命线等基础设施的风险综合监测预警,强化城市运行风险感知综合能效。推进专业监测预警与综合监测预警融合发展,完善各涉灾部门

之间的监测信息的互通共享机制,强化灾害事故监测预警、信息审核、评估检查等方面的统筹协调。充分发挥市预警信息发布中心的预警信息集约化作用,提高预警信息的时效性、易得性和可读性。

3.强化重点行业领域安全风险防控

全面分析各类事故特点,找准安全生产规律,针对事故多发易发的重点行业和重点领域,深入开展危险化学品、危险废物、危爆物品、消防安全、建筑施工、交通运输(民航、道路、铁路、水上交通、轨道交通、邮政)、渔业船舶等重点行业领域以及工业园区等功能区域安全生产和消防安全专项治理,深化源头治理、系统治理和依法治理,完善责任链条、管理制度和工作机制,加强生物制药、新型能源等新技术、新产业的风险辨识和管控,提升重点行业领域风险防控的精细化管理能效。鼓励安全类专业服务机构、智能感知研发机构、数据治理公司和保险公司等主体共同探索重点行业领域的企业风险动态感知与防控新模式。

4.完善防灾减灾综合管理机制

将防灾减灾救灾工作列入上海高质量发展考核评价和安全发展示范城市评价体系。健全完善统筹协调指导机制,统筹灾害防御、监测、预警、救援、救助、恢复重建全过程管理;统筹全灾种管理,加强本市自然灾害风险的综合监测和研究,减少灾害风险传导,防范次生衍生灾害;统筹各类信息、资源和力量管理,发挥各方面优势,形成职责分工明确、责任无缝衔接的统分结合管理模式。健全完善防灾减灾救灾工程建设标准,提升自然灾害防御设施建设水平。

(三)强化应急综合救援体系建设

坚持“生命至上”理念,着力建设统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的高效应急综合救援体系。

1.强化应急救援统筹指挥

构建市、区、街镇集中统一高效的应急救援指挥组织体系,完善应急救援指挥机构,明确城运中心、应急联动中心、应急局在应急救援统筹中的职责。优化灾害事故分级分类响应制度和应急救援协调联动处置程序,强化防汛防台、危险物品、道路交通、海上搜救等方面突发事件的多部门协同救援机制。统筹组织事故灾难和自然灾害应急救援工作,完善前后方指挥联动机制和现场指挥机制。

2.强化应急救援力量协同

加强以国家综合性消防救援队伍为主力、军队应急力量为突击、专业应急力量为协同、社会应急力量为辅助的应急救援力量体系建设,建立多部门参与的多支救援队伍联勤联训、协同合作机制。强化国家综合性消防救援队伍与电力、燃气、供水、生态环境、气象、地质、医疗救护等专业技术力量的协同配合,强化市级专业应急救援队伍建设。

3.强化应急预案综合实效

健全覆盖全区域、全灾种、全行业、全层级、全过程的应急预案体系,强化应急预案建设的层次性、协调性、数字化。加强预案演练,提升应急演练的针对性、有效性,强化预案和演练在目标和能效上的协调一致,完善总体应急预案和各级各类专项应急预案动态修订衔接的良性循环机制。针对特别重大灾害事故等突发事件,编制巨灾应对预案。

4.强化综合救援保障机制

结合灾害事故风险态势分析,实施应急救援综合保障能力和灾害损失等评估,保障常态管理、非常态应急救援需求。全面增强应急综合保障的协调联动机制,提升应急综合保障的科学性、针对性和实效性;完善应急救灾资源储备调运、征用机制和灾后恢复重建配套政策。立足安全韧性城市建设要求,建立完善“市、区、街镇、居村和家庭”五级储备和“市、区、街镇”三级保障机制。

(四)强化社会多元共治体系建设

加强社会力量参与应急治理的制度和政策供给,系统构建多方参与、各尽其力、相互协调的多元共治应急治理架构。

1.引导公众全面参与城市安全治理

大力培育安全文化,筑牢防灾减灾救灾人民防线。健全应急响应社会动员机制,强化安全文化示范引领作用,动员广大市民参与应急自救互助。推进全民普惠性公益安全教育宣传,将安全教育纳入国民

教育、职业教育、技能培训、市民修身专题教育培训内容,建设具有上海特色的校园安全教育课程体系和重点行业安全教育体系,普及应急救护培训,提高科学识险、合理避险、自救互救能力,形成全方位、立体化的应急管理宣传教育体系。拓宽社会公众参与应急管理工作的渠道,充分发挥社会公众在隐患发现报告等方面的作用,完善应急管理群众监督机制。

2.推进社会力量全面参与应急管理

完善社会化应急力量日常管理、应急调用、培训选拔、激励评价等工作机制,建立健全发动组织民兵参与抢险救灾机制,统筹抓好政府与社会应急救援航空联动建设,完善水上搜救社会力量参与机制。鼓励协会、联合会、商会、慈善组织、志愿者团体等社会组织积极参与安全文化建设,参与应急管理、防灾减灾知识的宣传、教育、培训和科普等工作。完善组织动员机制,通过提供教育培训、资金补贴、保险保障、征用补偿、精神鼓励和物质奖励等形式,为社会组织参与应急管理提供必要保障。发挥市场机制的作用,推进安全生产责任保险、火灾公众责任保险等工作,探索研究巨灾保险,完善巨灾补偿机制。强化安全风险管控和事故预防功能,形成安全管理与保险服务良性互动的工作机制。

3.推进应急管理专家队伍和智库建设

强化安全生产、防灾减灾、消防安全等方面的专家队伍建设,完善专家管理制度,构建专家资源融合优化的共享平台,充分发挥各领域专家在决策咨询、标准制定、安全诊断、应急会商等方面的作用。汇聚国内外相关领域高级专家,形成服务应急管理宏观决策、创新发展的高端智库,强化对新风险、新情况的前瞻、预判和准备。

(五)强化依法规范治理体系建设

提升依法行政能力水平,运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。

1.完善法规制度

聚焦城市运行风险综合防控机制,研究完善城市运行安全法规体系,推动应急管理、安全生产、防灾减灾、消防安全等方面地方性法规、规章和规范性文件的制(修)订工作,加快推进《上海市安全生产条例》等修订工作。进一步完善市安全生产委员会、市自然灾害防治委员会等市级议事协调机构的配套工作制度、规则和职责清单。

2.推进标准建设

推动应急管理领域标准的制(修)订,突出制度建设的科学性、创新性和系统性,建立健全安全生产、防灾减灾、消防安全等方面各类标准的实施监督和信息反馈机制,形成标准制定、标准实施、标准实施评估、标准修订完善的良性运行系统,提升应急管理标准的适用性和有效性。鼓励、支持大专院校、科研院所、行业协会等参与应急管理相关标准的制(修)订。

3.强化规范执法

强化规范执法,坚持宽严相济,营造公平公正、规范有序、诚实守信的营商环境。推动透明执法,细化落实行政执法公示、执法全过程记录以及重大执法决定法制审核等制度。推进精准执法,细化分类分级监管,强化属地监管,提高执法针对性和权威性。完善行政处罚裁量基准制度,依法公开行政处罚信息。落实以“双随机一公开”监管为基本手段、重点监管为核心、信用监管为基础、“互联网+监管”为支撑、事故调查处理为保障的“五位一体”新型安全和消防监管模式。

4.深化综合执法

深化应急管理综合行政执法改革,加快构建权责一致、权威高效的应急管理监管执法体制。整合法律法规赋予应急管理部门的监管执法职能,组建市、区两级应急管理综合行政执法队伍,统筹执法资源,强化执法力量,完善执法体系,强化应急管理综合行政执法能力,提升安全防范能力水平。将安全生产、消防执法统筹纳入街镇综合执法范畴。

(六)提升灾害综合防治能力

在防灾减灾救灾空间布局、灾害综合监测预警、综合风险普查成果拓展应用等方面,提升上海城市灾害综合防治能效。

1.谋划防灾减灾救灾空间布局

根据《上海市城市总体规划(2017—2035)》,编制综合防灾减灾、消防等方面中长期专项规划。着眼

于谋划超大城市运行安全和灾害防治总体布局,探索与上海城市定位相匹配的综合风险防治空间规划管控体系,夯实城市应对灾害事故的空间保障基础。落实以备灾物资储备设施、消防救援基础设施、各类风险监测预警新型基础设施、应急救援训练和应急避难场所、疏散救援通道网络、应急科普教育培训基地等为主的综合防灾减灾设施体系,重点服务保障城市总体规划中的主城区、“五个新城”建设和临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、一江一河等新规划的重点建设区域。

2.强化灾害综合监测预警能力

落实城乡、社区等重点区域(场所)自然灾害综合监测预警感知网络、终端设备布点建设,有效提升多灾种和灾害链监测预警水平,建立健全面向政府、公众和行业的信息服务平台,打通自然灾害监测预警“最后一公里”,初步构建规范的自然灾害监测预警服务模式。依托城市运行“一网统管”,在综合利用现有资源的基础上,加快推进“市一区一街镇一社区”自然灾害综合监测预警信息化建设,实现与各灾种主管部门和上、下级平台互联互通,逐步形成具备全要素综合监测、综合风险评估、灾害预警、灾害态势智能分析的监测预警技术支撑系统。

3.深化综合风险普查成果应用

组织开展全市自然灾害综合风险普查工作,深化应用洪涝、气象、地震、地质、海洋灾害以及森林火灾等多灾种综合风险普查成果。加强灾害风险分级分类评估,建立分类型、分区域的全市自然灾害综合风险与防灾减灾能力数据库,开展减灾能力评估,编制市、区两级灾害风险图谱,编制主要灾种区划、综合风险区划和灾害综合防治区划。

4.实施灾害综合防治重点工程

实施防汛防台水利提升工程,强化城市防洪排涝治理,推进海绵城市建设。推进房屋设施加固工程建设,逐步提升既有建筑抗震能力。推进地质灾害综合治理工程建设,做好地质灾害防治工作。推进实施森林火灾防控综合治理,加强防火基础设施建设,提升森林火灾防控能力。积极推进重点区域湿地修复工程,提升滨海湿地灾害防御能力。实施灾害防治技术装备现代化工程,提升灾害防治技术装备现代化保障水平。完善城市基础设施的空间布局,提升极端条件下重大设施抗损毁和快速恢复能力。

(七)提升应急救援基础能力

在应急指挥、应急救援力量、应急物资储备、消防基础设施、应急救援训练和应急避难场所等方面,加强基础性应急救援能力建设。

1.加强应急指挥能力建设

按照“分级响应、联动处置”的总体框架,形成贯通市、区、街镇三级的应急指挥网络,建立统一协调、多级联动的应急调度指挥平台,统筹组织事故灾难和自然灾害应急救援工作。健全现场指挥长制度,完善前方后方、线上线下指挥联动机制,提高指挥决策效能。组织实战演练、场景演练和桌面演练,强化预案演练的系统性、衔接性、适应性、实效性,提升应急响应和指挥调度能力。

2.加强应急救援力量建设

围绕“促进能力升级,提升打赢能力”目标,深化综合类、专业类应急救援队伍协同救援的战术研究。加强应急救援队伍力量配置、装备配备、日常训练、后勤保障的标准化建设,建立政府专职消防员数量与消防救援站建设数量、规模相匹配的动态调整机制,强化专业科目救援技术训练和实战拉动联合演习,促进消防救援队伍由扑救火灾为主向综合救援转变。通过组织开展技能比武、综合演练等方式,提升社会化应急救援力量的能力。

3.加强应急物资储备建设

按照“安全第一、效率优先”和“韧性保障”要求,科学合理确定应急物资储备多元布局和区位布局。结合市民15分钟生活保障圈建设,利用工贸企业、居村、体育场馆、学校、微型消防站、超市、物流仓储及基础专业单位布点,优化构建应急物资储备设施建设布局。对接国家应急资源管理平台,集成市、区、行业专业部门应急物资储备信息,打造应急物资“物联、数联、智联”三位一体的全天候调度平台。强化多元主体参与的应急资源快速调配能力,提升各类应急救援物资统筹调拨、统一使用的储备效能。

4.加强消防基础设施建设

完善消防公共基础设施建设和布局,织密消防救援站点,到“十四五”期末,全市消防救援站数量增

长 18%以上。规划建设杨思、科创等 29 个消防救援站和三岔港水陆两用消防救援站,更新改造、迁建现有老旧消防站。推进“一区域一战勤”“一区域一特勤”布局规划建设,在“五个新城”规划建设兼具“普通站+战勤站+训练基地”功能叠加型中心站。推动在长三角生态绿色一体化发展示范区规划建设 1 个具备重型机械救援、指挥调度和战勤保障功能的特勤中心站。规划建设备勤用房,保障消防指战员备勤住宿的需求。加强消防救援国家队的专业队建设,补充水域、地震、化工、轨道等专业训练基地,更新和完善现有训练设施。完善消防水源、消防通道、消防通讯等城市消防公共基础保障设施。

5.加强应急避难场所建设

结合大中小学学校、公园绿地、大型场馆、大型公共空间建设或改造,采取“标准化嵌入、融合式建设、多功能叠加、多灾种防护”的方法,将避难场所建设标准纳入相关场馆、场地设施的设计、建设和验收内容,推进应急避难场所建设;加强避难场所建设、启用、维护工作综合管理,做好应急疏散安置与应急避难场所启用预案对接,提升既有公共空间、场地在重大突发事件中的避难能力。

(八)提升应急综合保障能力

加大应急交通保障、通信保障、气象保障、能源保障、医疗保障和测绘服务保障等方面投入力度,多维度提升应急综合保障能力。

1.加强应急交通保障能力建设

强化应急救援交通运输,特别是航空和水上搜救等应急救援能力建设,确保救援力量及时、快速到达;构建“航空+铁路+公路+水路”为一体的立体化应急救援通道网络,依托现有消防站、应急训练基地、应急救援物资储备库,逐步新建或增设救援站点,建立生命走廊。结合长三角区域一体化,充分利用政府、社会各方资源,探索推动海上救援基地和直升机空中救援通道建设。

2.加强应急通信保障能力建设

建设应急指挥平台系统,形成贯通全市的灾害事故应急指挥网络;通过高通量卫星应急通信系统等高科技手段,构建事故现场全数据传输链路,提升远程协同会商决策能力。建立全域应急通信网络,完善水上搜救应急通信网络,支持基层配置应急通信终端。提升极端条件下应急救援通信保障能力建设。

3.加强应急气象保障能力建设

研发应用基于影响的预报预警技术和基于视频图像的能见度等气象要素识别技术。针对高速公路、城市快速路及主要道路,建设密度合理、要素齐全的公路交通气象监测网;针对黄浦江游览、崇明三岛岛际交通、江海联运与港口运营,建设黄浦江、长江入海口及洋山港区的大雾大风灾害性天气监测站网。升级建设市突发事件预警信息发布系统。建设与预警管理部门实现标准化对接的预警信息共享发布平台。建设智能化、可视化的预警产品加工制作平台。建设基于位置的精准化突发事件预警发布渠道。

4.加强应急能源保障能力建设

强化供应侧能源应急保障,开展应急备用和调峰电源建设,推动坚强智能电网建设,提高电力系统极端情况高峰保电能力和大比例可再生能源消纳能力。强化用户侧能源应急效能,对重点区域在极端条件下的能源供应进行综合评估,探索构建分布式“应急能源系统”,提高应急状态下的过渡能源的快速供应能力,保障重点区域在应急场景下的能源供应安全。

5.加强应急医疗保障能力建设

结合地理位置、周边环境、容量规模、转换条件等因素,评估选择可转换为应急医疗救治设施的大型公共设施,提升应急医疗救治设施快速转化能力。以街镇为单位储备临时可征用的医疗救助设施。提高应急医疗救治综合能力,加强卫生应急队伍和应急救治资源配置建设。加强对医疗救治、护理、心理等应急医疗处置预备队的日常培训演练。

6.强化应急测绘服务保障能力

针对上海超大城市应急管理的特点,提升天—空—地—海一体化全方位、全天候、准实时应对突发事件的专业高效应急测绘技术服务水平。结合各种应急场景的需求,推进应急管理专业数据的汇集,丰富应急基础数据的成果类型和提供方式,加强对重点区域的全要素实景模型、高精度数字高程模型、可量测实景影像等应急基础数据的获取和更新。加快应急测绘装备设施的智能化更新,加强无人机遥感、

三维激光扫描、SAR 技术、5G 通信等高新技术和高端装备在应急测绘数据获取、灾中实时监测、灾后评估分析和修复重建中的应用。

(九)提升应急创新发展能力

聚焦应急科技研发、专业人才培养和交流合作拓展等,提升应急管理的创新发展水平。

1.提升应急科技发展水平

依托高校、科研院所及相关专业单位,针对超大城市安全运行、防灾减灾精细化管理要求,开展城市风险综合防控、安全生产、消防安全、自然灾害监测预警预报、重大风险与损失评估等关键技术和先进设备的研发工作,全面提升风险综合防控的科技支撑能力。加快布局空天地一体的侦测感知及预警技术和评价结合的多灾种数据研判技术在应急管理领域的应用。有序推进应急产业示范基地建设,制定安全应急产业引导扶持计划、科技成果和先进工具推广计划,积极引导企业集聚发展安全应急产业。完善政府购买应急服务指导目录,推动应急服务专业化、市场化和规模化。筹建应急产品检验检测中心、火灾实验室、应急安全科学联合研究机构。对在应急科学技术进步做出贡献的组织、个人,按照国家和本市相关规定予以表彰奖励。

2.培育应急管理专业人才

根据应急治理能力现代化建设的实际需要,结合应急管理重点领域、相关行业的实践特点,从综合性、专业性二个维度构建应急管理学科体系,探索“应急管理+专业领域+实践应用”的“三师型”师资培养模式,建设应急安全高技能人才培养基地,初步形成具有上海特色的跨校、跨应急专业学科集群。鼓励、扶持具备相应条件的教学、研究机构开展应急管理实验室建设,培养应急管理专门人才。将应急管理知识纳入干部教育培训内容,提升党政领导干部应对突发事件的决策能力。

3.加强应急管理交流合作

围绕应急管理中心工作,拓展国内外合作交流网络。建设“一带一路”自然灾害风险防治、应急救援、安全生产等国际合作交流平台,推动将应急管理纳入友好城市合作体系等国际合作体系,建立完善与相关国家、地区应急管理政策信息交流、人才培养、国际救援合作等工作机制,组织举办应急管理相关国际论坛和研讨会,组织开展涉外应急响应志愿者队伍培训,不断加强应急管理国际交流合作。充分吸收借鉴国内应急管理创新实践成果,持续深化长三角一体化应急管理区域合作,推动落实应急管理对口合作措施,推进应急管理交流展示“示范点”建设,支持企业深度参与应急管理创新合作,加强在沪外资企业安全生产和应急管理指导服务。

(十)提升基层应急治理能力

推进基层在城市安全文化培育、应急管理标准化、应急管理转型赋能等方面的能力建设,提升基层应急治理水平。

1.铸造新型上海城市安全文化

统筹推动应急安全综合性体验基地、应急消防科普教育体验场馆、安全教育体验馆、红十字生命健康安全体验教室建设,构建应急安全体验相关体系和平台,推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。充分利用“5·12 防灾减灾日”“安全生产月”“119 消防宣传月”等主题活动,重点做好公共安全科普知识和事故警示的宣传教育。采用“情景化体验”“以案说法”“公共安全教育开学第一课”等形式,提升社会宣传的针对性和有效性。加强应急管理新闻发言人团队能力建设,切实提升应急突发事件新闻发布能力。引导社会各方科学理性认识灾难和灾害事故,增强忧患意识、风险意识、安全意识和责任意识,全面提升社会公众自救、互救的能力。

2.加强基层应急管理标准化建设

综合实施国家安全发展示范城市、综合减灾示范社区创建工程,深入开展以有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练为主要内容的街镇、园区应急管理标准化建设;开展以有预案体系、有风险防控、有宣教演练、有避难场所物资储备、有社会力量参与为主要内容的基层应急资源建设;推动以有职责、有设施、有制度、有名录为主要内容的灾害预警传播功能配置标准落地街镇、居村;开展以有场地设施、有装备物资、有工作制度为主要内容的社区应急服务站标准化建设。

3.推进基层应急管理转型赋能

将应急工作融入基层网格化管理。充实街镇应急管理力量,建立以应急干部为主,协管员、保安、志愿者等其他力量为辅的应急综合治理队伍;提升基层应急队伍素质和能力,强化应急业务知识培训和装备保障。健全完善灾害事故信息搜集报告制度,完善基层事件发现报告机制和救灾自主响应机制。健全覆盖全市的灾害信息员队伍,强化灾害信息员分级培训。探索综合运用区块链、物联网、大数据分析等新技术,推动基层应急转型赋能,改变被动应急模式,全方位提高基层自主响应的应急能效,强化多层次应急救援动态监控和协调指挥功能。

4.规范综合减灾示范社区创建管理

深入创建全国综合减灾示范社区,探索构建市级安全发展和综合减灾示范社区创建机制。配套制定综合减灾示范社区创建办法,建立综合减灾示范社区创建动态管理机制,引领基层积极落实自然灾害防治责任。构建安全韧性社区标准规范,探索建立社区安全顾问制度,推动开展社区应急防灾技能提升实施项目,提升社区防范风险和综合减灾能力。统筹强化社区防灾减灾基础设施建设和应急救援物资储备能力,夯实全国综合减灾示范社区创建基础,与精神文明、安全发展等相关创建工作形成联动效应。

(十一)提升数字化应急管理能力

在感知网络全面覆盖、大数据全面支撑、应急场景拓展应用等方面,推进新一代信息技术与应急管理业务的有效融合。

1.推进风险隐患动态感知网络建设

整合安全生产、自然灾害、消防安全、建筑施工、交通运输、人员密集场所、城市综合体、城市生命线等行业领域的物联感知数据、业务数据以及视频监控数据,运用物联感知、卫星遥感、人工智能等技术手段,填补城市安全运行风险隐患的监测盲点,强化灾害事故现场实时感知信息采集,提升全领域、全方位、全时段安全态势感知能力,支撑多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别、智能预警和科学决策。

2.全面搭建应急管理大数据基座

推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通和汇聚共享,强化多源数据深度治理与融合应用,形成城市运行基础数据、风险监测预警数据、安全生产基础信息、公共安全视频图像等集合构成的海量、动态、鲜活的应急管理大数据库,搭建应急管理大数据基座,提升全要素、全口径、全生命周期数据管理能力和实时共享服务能力,建成先进强大、自主可控、高度智能、反应灵敏的“应急大脑”。

3.强化多源数据多场景的智慧应用

围绕安全生产、防灾减灾、消防安全和应急救援业务实战需要,坚持数据驱动,聚焦服务实战,深化全业务、多场景、智慧化的服务应用开发,全面提升动态监测预警、应急通信保障、智能监管执法、科学指挥决策、高效资源调度、精准社会动员能力。加速静态分析向动态感知、事后应急向事前预防、单点防控向全局联防转变。

四、重点工程项目

(一)应急管理综合应用平台建设工程

综合应用大数据、云计算、物联网、人工智能等信息技术,建设立体化的感知网络和应急通信网络、协同联动的智能应用体系、安全可靠的运行保障体系和完整统一的标准规范体系,建成汇集监测预警、应急救援、决策支持、监督管理、政务管理等业务应用的综合性集成平台。依托“一网统管”平台,以提升安全生产综合监管效能、应急指挥救援联动协同、灾害事故监测预警能力为目标,重点建设城市生命线、大型商业综合体、危险化学品全链条安全管理、灾害事故应急处置、灾害风险一张图等场景化应用,推动更大范围、更深层次的跨部门、跨层级、跨行业协同共享,为实现城市安全态势全面感知、风险监测预警、趋势智能研判、资源统筹调度、行为人机协同全面数字赋能。

(二)危险化学品重大事故防控支撑基地建设工程

依托上海化工研究院,加强化学品危害识别与控制技术支撑,包括建设化学品危险性鉴定评估与处置实验室、化学品快速鉴别技术实验室、化学品电子标签技术实验室和粉尘爆炸控制实验室等。通过采用先进的技术、设备和管理模式,建设国内领先、国际先进的危险化学品安全实验与研发基地,完善危险化学品安全技术支撑体系,提升重大事故防范与控制、应急救援、事故调查与验证技术能力与装备水平。

(三)消防安全监管系统建设工程

推进“一网统管”消防二级平台、四级应用建设,持续扩大社会单位消防物联网覆盖面,推进建筑、消防设施、管理行为等数据一图显示的火灾防控数字化;推进“智慧消防”建设,打造分级分类、数据互通的智慧消防信息化系统,建立与共享政务数据库、行业数据库等信息共享机制;推进市、区、街镇三级消防管理系统建设,整合消防安全治理资源,强化火灾风险分析研判、监测预警、精准治理,实现消防安全远程监控、物联网监测、电气监控等。

(四)城运系统道路交通管理子系统工程

围绕“交通运行更有序、路权使用更高效、交通事故更少发、管理主体更轻松、交通规划更科学”的治理目标,依托系统实现对全市指挥交通的应用情况的动态评估,根据评估结果相应完善公安道路交通管理系统,实现“路网可计算、人车可测量”,有效提升城市交通智能化、精细化管理水平。

(五)上海自然灾害综合风险普查项目

开展地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、海洋灾害、森林火灾等自然灾害类型的风险要素全面调查和重点隐患排查,查明城市综合减灾能力;全面调查掌握风险要素信息,包括主要灾害致灾调查与评估,承灾体调查与评估,历史灾害调查与评估;组织重点隐患排查;开展综合减灾资源(能力)调查;实施多尺度区域风险评估与制图;编制灾害风险区划图和综合防治区划图;开展空间信息制备和系统软件的建设部署。

(六)自然灾害综合监测预警信息化工程

建立自然灾害综合监测预警系统,形成灾害监测、预警信息的全覆盖,做到信息发布的精准投放、信息采集的实时感知。构建集态势感知、风险评估、分析预判、灾害预警、指挥调度等功能为一体的防灾减灾救灾技术支撑体系,强化自然灾害信息共享。通过基层社区自然灾害终端系统、城市社区灾害预警预报点位延伸应用功能,提高快速传递灾害预警和其他公共事件的传输效率;运用新兴技术拓展智慧型综合发布渠道,为政府决策部署、部门应急联动、社会公众防灾避灾提供重要支撑。

(七)城市防洪防涝能力提升建设工程

推进重大防洪(潮)工程建设,打造“海绵城市”。开展吴淞江工程(上海段)建设,为流域行洪提供通道;实施海塘达标改造,加强黄浦江河口建闸前期研究,巩固完善千里江堤,提高防御能力;完善城乡排水防涝体系,注重骨干河湖水系和排涝泵站建设,着力推进雨水系统新建和达标改造,加强水闸、排水设施的养护管理,持续开展积水点改造,消除排水系统空白,提高新城、新市镇易涝地区排水能力。

(八)森林防火综合监控能力提升项目

布设森林智能化监测探头及视频监控系统等设备,增强森林监测预警能力;完善林区消防蓄水池基础设施建设,并依据微型消防站建设标准,配置适合森林火灾扑救的设备,增强森林火灾扑救能力;加强森林防火道路建设,有效隔断林区,阻滞林火蔓延。

(九)交通气象监测站点网络建设工程

在高速公路、轨道交通、城市快速路及主要道路建设密度合理、要素齐全的交通气象监测网,研发基于视频图像的能见度等气象要素识别技术,补齐上海交通气象监测能力短板;建设黄浦江、长江入海口及洋山港区的大雾大风灾害性天气监测站网,针对黄浦江游览、崇明三岛岛际交通、江海联运与港口运营研发基于影响的预报预警技术,提升水上安全应急保障能力。

(十)上海防震减灾综合能力提升工程

新建或改扩建固定监测站,填补上海南部等薄弱区域的地震测震空白;优化上海地震监测站网系统、震情业务分析系统、监测信息服务系统,推进台站标准化、智能化、信息化的技术升级改造,提升地震信息的连续动态监测能力和处理能力。针对上海市地震构造、地震活动性、场地条件、城市建设与发展规划等背景特征,编制上海市新一代地震动参数区划图与地震灾害风险图,为上海市基础设施建设与城市建设精细规划提供量化抗震设防数据,并为地震应急提供实时强震动图与灾害风险评估图。

(十一)消防综合救援能效提升建设工程

融合市、区两级消防指挥平台,升级打造智能型指挥调度系统;建设灭火救援态势感知实战系统,统筹相关单位、专业救援力量和公益救援组织,整合人员方位、救援状态等关键信息;升级消防图传系统,丰富远程辅助指挥决策手段;融合开发智能决策调度、预警信息发布等功能模块。结合辖区灾害事故特

点和实战需要,强化后勤装备与基地保障,根据消防救援站建设标准,配备消防救援站装备、车辆,构建“适应灾种、品种齐全、功能完备、高效集成”的现代化装备体系;增加训练基地建设布点,按需新建兼具多灾种救援和训练、战勤保障、工程机械、备勤住宿等两种或两种以上功能的复合型、集约型消防救援站。

(十二)应急物资综合保障能力提升项目

统筹区位、层级、行业等综合因素,建立“5+8+11+N”应急物资储备布局体系:5大“市区联建”综合库、8大行业中心库、其他11个区级保障库和若干个物资保障点。聚焦应急物资统一管理难点,依托区块链、大数据、物联网等新技术提升应急物资保障能力和综合管理能效,形成统一指挥、分级管理、布局合理、规模适度、保障有力的储备布局。

(十三)突发事件预警发布系统建设工程

构建精准化、标准化、直通式、智能型的突发事件预警发布平台;建设与预警管理部门实现标准化对接的预警信息共享发布平台;建设智能化、可视化的预警产品加工制作平台;面向薄弱地区、重点地域建设直通式信息发布渠道;面向广大公众建设基于位置的精准化突发事件预警发布渠道;运用新兴技术拓展智能型发布渠道,为政府决策部署、部门应急联动、社会公众防灾避灾提供重要支撑。

(十四)海上搜救应急联动指挥系统建设工程

通过整合搜救成员单位现有通信资源、数据资源,建立集接警处置、指挥调度、辅助决策、应急资源管理、应急后评估、培训演练、综合会商等多功能一体化搜救应急联动指挥平台,满足海上搜救应急处置全过程业务需求,实现海上搜救统一指挥、协调联动、信息共享、资源综合调度。

(十五)空中综合救援网络体系建设工程

充分整合利用现有的航空资源,合理规划布局停机坪,采用政府购买服务等方式增强救援直升机服务能力,补充用于灭火、搜救、伤员转运等救援任务的救援设备配备,为直升机配备医用担架、除颤监护仪、人工呼吸机、输液泵、吸痰机等医疗救援设备,配合上海航空医疗救援中心,构建网格化的立体航空医疗救助体系,提高航空救援的社会普及度。

(十六)危险化学品安全生产应急救援上海基地建设工程

以上海石化应急救援中心及应急救援队伍为建设主体,建设危险化学品安全生产应急救援上海基地建设工程。加强应急装备物资储备、应急预案演练、应急救援培训、应急队伍训练。建设一支能够满足上海危险化学品领域未来发展需要、有力承担危险化学品事故应急救援的中坚力量,救援能力覆盖杭州湾北岸化工产业经济带,辐射上海及周边苏州、无锡、南通、嘉兴、湖州等城市。

(十七)长三角国际应急减灾和救援博览会项目

上海、江苏、浙江、安徽三省一市共同举办长三角国际应急减灾和救援博览会,促进长三角地区应急管理事业协同发展和国内外交流合作,提升救援和防灾减灾能力,营造全社会关心应急、支持应急、参与应急的浓厚氛围。采取线下实体展览和云上展览相结合的展示方式,放大长三角国际应急减灾和救援博览会溢出效应,推动应急管理模式创新,支持应急产业发展和社会应急知识普及。

(十八)应急管理人才培养和学科建设项目

推动应急管理人才培养和学科建设,建设应急管理学院和国家级应急管理重点实验室,开展应急管理专业人才培养。推动创办应急安全科技教育体验基地、应急安全科教创新实验区和产学研一体化平台,共建应急技术研发(决策)咨询平台,加强产教融合与产学研深度合作,初步形成应急管理学科及产业应用架构。着眼服务国家长三角一体化发展战略,不断完善对外人才培养和学科建设合作交流机制。

(十九)防护物资检验检测中心建设工程

加强应急防护物资检验检测能力。建设完善防护装备呼吸检测平台,提高口罩等呼吸类防疫物资的检测能力和检测效率;建设防护服检测平台,为应急救援人员防护、危险化学品安全避险、特殊工种保护等领域提供技术支撑;建设国内领先的护听器检测平台,提升护听器产品质量监管能力;建设防护装备演示、体验、培训一体化基地,提升全民安全意识和应急防范技能。

五、保障措施

(一)加强组织领导,增强统筹协调

应急管理规划实施是涉及面广、系统性强、协调性高的一项系统性工程,要坚持党对应急管理工作的全面领导,增强风险防控的思想敏锐性、工作前瞻性。市、区政府和各有关部门、单位要高度重视,充分发挥规划的引领作用,细化横向纵向事权和职责划分,切实履行属地责任,加强行业部门规划与应急管理规划实施的衔接,完善相应配套的政策措施,为应急管理规划实施提供支撑和保障。

(二)加强综合管理,完善投入机制

完善“政府投入、分级分工负责”的应急管理规划实施经费保障机制,建立健全政府、企业、社会相结合的应急管理体系建设的投入机制。深化细化安全生产、防灾减灾、消防安全、应急救援等方面专项规划,做好应急管理规划落地落实支撑工作。强化宣传引导,营造规划实施的良好氛围,动员全社会广泛参与应急管理事业建设,促进全市应急管理工作持续健康发展。

(三)强化监督考核,健全问责机制

各级政府和各有关部门、单位要坚持将应急管理与社会发展同步推进落实,建立督导、考核以及履职尽责、监督问责机制。要把应急管理工作纳入领导班子绩效考核和领导干部考核,围绕重点工作任务统筹研究考核指标,建立科学的考核评价机制。要结合年度工作安排,分解落实规划目标与任务,优化整合各类资源,研究制定规划实施工作方案,加强应急管理政策落实、重大项目建设、资金物资使用等审计监督,确保各项任务落地。

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市住房发展“十四五”规划》的通知

(2021年7月26日)

沪府办发〔2021〕19号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市住房发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市住房发展“十四五”规划

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》等,制定本规划。

一、“十三五”期间发展成果

(一)住房租赁体系加快构建

通过集中新建、配建、依规转化等方式,多渠道筹措租赁房源,租赁住房建设供应力度明显加大。积极培育专业化、规模化住房租赁机构,引导住房租赁机构规范发展。建立全市统一的住房租赁公共服务平台,实现住房租赁合同网签备案。“十三五”期间,全市已出让152幅集中选址租赁住房地块,可建建筑面积约1000万平方米;建设筹措各类租赁住房约70万套(间),其中,新建和转化租赁住房40万套(间),新增代理经租住房30万套(间)。

(二)房地产市场调控总体符合预期

落实“一城一策”要求,严格执行国家和本市关于房地产市场调控各项政策措施,实行房地联动机制,进一步加大市场监管力度,强化对房地产企业和中介机构等市场主体的监管,严格查处违法违规行为,房地产市场运行总体平稳。“十三五”期间,新建市场化商品住房销售约4000万平方米。

(三)住房保障受益群体有序扩大

稳妥推进保障性住房建设筹措和供应分配,不断优化供后管理机制,大力推行保障对象申请审核“减跑动、减材料”办理模式。符合廉租住房保障条件的申请家庭“应保尽保”。着力推进公共租赁住房精准供应。稳妥推动本市城镇户籍家庭申请共有产权保障住房的供应工作,进一步扩大向符合条件的

非沪籍住房困难家庭供应。加强征收安置住房房源全过程管理,征收安置住房供应超过 30 万套。到“十三五”期末,廉租住房累计受益家庭 13.4 万户;公共租赁住房累计供应 15 万套,累计受益 72 万户;共有产权保障住房累计签约 12.8 万户。

(四)既有住房居住条件持续改善

以城市更新理念有序推进旧区改造,积极开展各类旧住房修缮改造,房屋功能和居住环境有效提升。修订《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》,制定《上海市房屋使用安全管理办法》。推进农民相对集中居住,实施农村低收入户危旧房改造。加快推进既有多层住宅加装电梯。实施各类旧住房更新改造 5300 余万平方米,受益居民 90 余万户;中心城区二级旧里以下房屋改造 281 万平方米;实施各类保留保护里弄房屋修缮改造 250 万平方米;既有多层住宅加装电梯累计通过居民意愿征询 1703 幢。

(五)住宅小区综合治理深入推进

完成住宅小区综合治理三年行动计划和“美丽家园”建设三年行动计划目标任务。修订《上海市住宅物业管理规定》。业主大会、业委会规范建设持续推进。物业服务价格信息发布和价格评估制度初步建立,多层次物业服务标准体系逐步健全。住宅物业行业管理与城管执法管理联动加强。智慧物业项目和应用场景建设稳步推进。小区居住环境品质和安全运行水平显著提升。推动 1691 个小区物业费调价,完成 4133 个小区雨污混接改造,2791 台老旧住宅电梯修理改造更新,460 个老旧小区消防设施设备改造,4270 个既有住宅小区新建电动自行车安全充电设施。

(六)住房公积金制度作用有效发挥

持续扩大受益群体覆盖面,积极支持职工合理住房需求,加大对无自有住房租赁对象的支持力度,探索实施增值收益相关资金支持公共租赁住房建设,制定既有多层住宅加装电梯提取住房公积金政策。切实履行住房公积金资金运管职能,逐步提高监督、管理和服务水平,初步形成信息核查和信息共享互通机制。

(七)新建住宅建设品质稳步提升

扎实推进装配式建筑发展,公共租赁住房项目全部采用全装修方式。以绿色建筑专项规划为指导,新建住宅实现全面执行绿色建筑标准的目标。进一步加强新建住宅交付使用管理,积极推进交付领域“一网通办”。不断提升住宅配套建设监管水平,大型居住社区配套项目建设全面加强。

“十三五”时期,本市住房发展取得了一些成效,但住房发展中不平衡、不充分问题还一定程度存在。住房供应结构性矛盾有待进一步缓解,住房租赁体系构建需要进一步加快;不同人群居住需求有待进一步有效满足;惠及民生的住房政策仍需进一步完善,住房保障政策供给还需更加精准,保障性住房供后管理机制需进一步优化;住房发展推进机制仍需健全,住房发展领域的法治化建设任务还比较重,相关政策实施的联动协调力度有待加强。

二、发展形势

一是住房发展环境发生新变化。要从超大城市住房发展的突出问题出发,以满足常住人口合理的住房需求为导向,统筹协调住房配置的公平与效率。二是住房政策体系聚焦新任务。要深化住房领域的供给侧结构性改革,健全与城市发展要求相适应的住房政策体系,更好服务城市发展。三是住房供应优化肩负新使命。要进一步优化住房供应的规模结构、空间布局、节奏时序,助力中心城区重点区域发展,服务五个新城建设。四是住房需求状况呈现新特征。要积极顺应人口老龄化、家庭规模多样化等需求变化趋势,加强精准供给,不断提升居住品质,满足各层次居民的居住新需求。五是住房治理领域面临新要求。要紧紧围绕高质量发展、高品质生活、高效能治理的发展要求,推进住房领域数字化转型,着力提升住房系统治理体系和治理能力现代化的水平。

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,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精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,以解决好超大城市住房突出问题为核心,以供给侧结构性改革、居住品质提升为主线,稳

中求进、稳中提质、稳中增效,推进住房从高速发展向高质量发展转变。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,坚持租购并举的住房发展方向,完善住房市场体系和住房保障体系,以居住为主、以普通住房为主、以市民(新市民)、青年人为主,优化保障类租赁住房、保障类产权住房、市场类租赁住房、市场类产权住房“四位一体”的租购并举住房制度体系,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的住房发展,不断满足人民群众日益增长的美好居住生活需要。

(二)基本原则

——坚持民生为本。将增进民生福祉作为住房发展的出发点和落脚点,把人民宜居安居放在首位,以更优的住房供给满足人民群众需求,用更好的住房资源服务居民安居,实现住房发展为了人民、住房发展成果由人民共享。

——坚持租购并举。落实房地产市场平稳健康发展长效机制,稳地价、稳房价、稳预期。以稳定就业、稳定居住为导向,加快构建多层次、广覆盖的住房租赁体系,逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利,培育和规范住房租赁机构,规范租赁住房市场秩序。

——坚持布局优化。落实“中心辐射、两翼齐飞、南北转型、新城发力”空间格局要求,按照独立的综合性节点城市定位,郊区新增住房重点向临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、五个新城等集聚,更加突出产城融合、职住平衡;中心城区加快推进旧区改造和旧住房更新改造,实现住房与城市建设、公共服务设施配套、城区功能提升的联动发展。

——坚持精细治理。综合运用法治化、社会化、智能化、标准化的手段,加快房屋行政管理、住宅小区管理的数字化、智慧化建设,与城市“一网通办”“一网统管”深度融合。

——坚持品质发展。强化住房发展领域的高起点规划、高标准建设、高效能管理,注重品质追求、创新引领、科技赋能,全面提升住房质量和居住品质,推动住房行业高质量发展、创造城市居住高品质生活。

(三)发展目标

1.总体目标

以住有宜居为目标,不断完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,筑牢住房民生保障底线,加强住房的精准供给、制度供给、服务供给和品质供给,进一步满足多层次、功能性、品质化的居住需求,让人民群众在居住方面有更多的获得感、幸福感和安全感,更好服务人民城市建设。

2.重点任务

持续构建住房租赁体系。加快促进租赁住房有效供应,加大保障性租赁住房推进力度。聚焦不同群体的租赁需求,实现租赁住房精准供应。切实增加宿舍床位租赁居住供给,形成“一张床、一间房、一套房”的多层次租赁住房供应体系。“十四五”时期,形成供应租赁住房超过42万套(间、宿舍床位),占住房供应总套数的40%。其中,租赁房22万套(间),宿舍床位20万张。继续规范代理经租住房30万套(间)。

深入改善居民居住环境。加快推进旧区改造,到2022年底前,全面完成中心城区成片二级旧里以下房屋改造;本规划期内,力争提前完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造。“十四五”时期,实施约5000万平方米旧住房更新改造,全面启动符合实施条件的旧住房成套改造;新增既有多层住宅加装电梯1万台以上;建设“美丽家园”示范小区100个;住宅小区专项维修资金余额占首期归集额的比例不小于30%。

着力保持房地产市场平稳健康发展。实施房地产市场平稳健康发展长效机制,稳地价、稳房价、稳预期。“十四五”时期,新增供应各类住宅用地面积4000公顷,新增供应商品住房4000万平方米、约40万套。

更加优化住房空间布局。注重职住平衡,优化住房供给结构。主城区适度安排新增住房开发规模,重点完善居住功能,改善居住环境质量;新城重点统筹租赁住房、商品住房、保障性住房的规模与结构,实现住房与公共交通、就业岗位、公共服务设施协调发展;中心镇按照主导产业定位,建设一批面向各类人才的租赁住房。在新城、产业园区周边、轨道交通沿线、人口导入区域,加大建设供应租赁住房力度。强化供需适配,在重点区域,适当提高居住用地占城镇建设用地的比例、轨道交通站点600米范围内租

赁住房占住房供应的比例。

不断健全住房保障体系。保基本、讲公平、可持续，提升住房保障资源配置效率，完善以保障性租赁住房、共有产权保障住房为重点的住房保障体系，不断扩大住房保障政策覆盖面，坚决兜住民生底线。“十四五”时期，新增供应保障性产权住房约 23 万套。

显著提升住房质量与安全管理水平。提高住房建设管理精细化水平，推进绿色建筑与装配式建筑融合发展。完善社区配套建设与运营管理，加快公共服务补短板。建立健全房屋使用安全常态监管机制。推进农村低收入户危旧房改造。

推进住房领域数字化转型。加快完善房管信息系统集成平台功能。加快推动住宅小区智能感知设备、智能配送设施等新型基础设施建设，推动物业服务线上线下融合发展。不断丰富数字化应用场景，继续完善城市网格化管理平台中的群租整治场景、住宅修缮监管场景和历史建筑保护场景。加快开发建设廉租房供后管理场景以及房屋安全隐患排查整治场景。

四、主要任务

(一) 坚持租购并举，构建住房租赁体系

1. 大力推动租赁住房有效供应

坚持廉租住房制度定位，充分发挥托底保障功能。针对本市城镇户籍低收入住房困难家庭，以租赁补贴为主、实物配租为辅，根据经济社会发展水平，适时调整准入标准和补贴标准，对所有符合条件的申请家庭实现“应保尽保”。

强化公共租赁住房“保基本”导向，重点解决教育、科研、文化、卫生健康等单位和邮政、快递、环卫、公交等公共服务行业企业职工的居住困难。注重“职住平衡”，充分发挥用人单位和园区的主体作用，支持科研院所、医院、产业园区、大型企事业单位等，在符合城市规划的前提下，利用自用土地建设租赁房，为职工提供租期稳定、租金合适的租赁住房。鼓励用人单位通过发放租赁补贴，进一步降低单位职工租金支付水平。

发挥保障性租赁住房服务安居的作用。政府引导、市场运作，筹措供应集中式新建租赁住房项目，建立平台，加强供需对接、协调分配。优化人才租房支持政策，完善市、区两级人才租房补贴制度。

健全租赁房源筹措方式，单列租赁住房用地计划，优化商品住房项目配建租赁住房机制，因地制宜加大租赁住房建设供应力度。落实租赁住房规划建设导则，强化中小户型供应导向，加快推进建设，尽快形成有效供应，完善配套服务设施，提高租赁住房品质。在新城区域，发挥规划引领作用，布局和建设一批租赁住房，打造租购并举住房制度的先行示范区。支持产业园区利用产业类用地等配套建设租赁住房，探索集体建设用地建租赁住房试点，盘活闲置宅基地等住房资源。结合城市更新，在满足结构、消防和治安管理等安全底线的前提下，支持存量房屋依规改建转化为租赁住房。鼓励中心城老旧商务楼宇改造为租赁住房。强化市场主体作用，调动各类社会主体积极参与租赁住房建设运营。

2. 持续规范住房租赁市场秩序

进一步理顺管理体制机制。明确市、区、街镇在租赁管理中的职责，将租赁居住管理服务纳入社区综合治理工作。全面提升住房租赁管理服务水平，依托住房租赁公共服务平台，推进住房租赁示范合同文本应用，促进租赁合同网签备案。构建住房租赁市场监测体系，加强住房租赁市场动态监测。

加强住房租赁市场管理。促进住房租赁企业规模化、规范化、专业化发展，严格备案管理。建立住房租赁市场风险防范机制，强化住房租赁资金监管，严控“租金贷”业务。健全住房租赁纠纷调处机制，加大违法违规行为查处整治力度。加大对住房租赁市场相关主体，尤其是住房承租人合法权益的保护力度。

3. 建立健全住房租赁政策法规体系

开展住房租赁法制建设工作。推动修订《上海市房屋租赁条例》，着力健全市场规则明晰、政府监管有力、权益保障充分的住房租赁制度。

完善住房租赁政策体系。坚持发挥市场机制作用，深化品质建管理念，建立涵盖租赁住房规划设计、土地使用、建设筹措、改造利用、供应配租、运营使用的全生命周期管理制度，加快完善长租房政策，构建参与主体多元、运营服务规范、租赁关系稳定的住房租赁体系。

(二) 聚焦精准施策,保持房地产市场平稳健康发展

1. 完善房地产市场平稳健康发展长效机制

进一步发挥市促进房地产市场健康发展联席会议的作用,保持政策的稳定性和连续性,增强政策的针对性和可操作性,提高管理的精准性、精细化程度。

强化供需双向调节,改善住房供应结构,发挥各项政策的联动协调作用。稳定商品住房供应,加强住房用地供应计划管理,深化完善房地联动机制,保持新建项目供应量、供应结构、供应节奏合理有序。优化调控措施,严格执行“一城一策”、差别调控的综合措施。规范存量住房交易中介信息披露、交易流程和市场秩序。

2. 优化完善多元化的住房供应结构

合理配置住房套型结构。坚持以中小套型普通住房供应为主,满足居民刚性住房需求。根据不同区域、家庭不同阶段住房需求,适当优化各类商品住房套型比例。

不断优化安居环境,营造有特色的国际化社区、青年社区,提高住房建设管理服务的水平。针对人口老龄化高龄化趋势,鼓励适老性住房、社区建设供应,满足老年人居家养老需求。

3. 着力加强房地产市场监管

健全房地产市场预警体系。加快完善监测指标体系,加强房地产市场监测信息平台建设,健全多部门联合监测机制。进一步优化房地产金融审慎管理制度,防止资金违规流入房地产市场。实施分类管理,加强房地产金融市场监测分析,防范房地产金融风险。

加强商品住房项目销售全过程监管,加大房地产中介机构专项整治力度,严厉打击房地产经纪领域各类违法违规行为。提升房地产经纪行业自律水平,发挥行业协会作用,完善从业人员信用管理和教育培训机制。推行房地产经纪从业人员实名制挂牌,强化房地产估价机构人员、房地产估价行业监督管理。

(三) 深化城市更新,改善既有住房居住条件

1. 加快完成旧区改造

按照既定目标,攻坚完成中心城区成片二级旧里以下房屋改造,加快推进中心城区零星二级旧里以下房屋改造。进一步完善旧区改造推进机制,完善全市旧区改造和城市更新专业平台功能,探索城市更新可持续机制。

建立健全资金综合平衡机制,坚持实物安置和货币安置相结合,规范征收补偿安置。构建多元化投融资渠道,提升对社会资本的吸引力。继续推行市、区合作旧区改造机制,推进政企合作项目。

加大“城中村”改造推进力度。优先将涉及历史文化名镇名村保护、撤制镇改造等的“城中村”列入改造计划。加快推进已批实施方案及新城区域内的“城中村”项目改造。优化工作机制,加强项目监管,将“城中村”改造与乡村振兴战略、新城建设、区域功能提升有机结合。

2. 分类推进旧住房更新改造

加快推进旧住房成套改造,根据实际情况,采取拆除重建、“贴扩建”等改造方式。以保留空间肌理和整体风貌为前提,对保留保护里弄房屋,实施调整房屋内部平面布局、抽户等改造方式。多措并举,全面完成旧改范围外无卫生设施的老旧住房改造。

不断提升旧住房更新改造水平。坚持“内外兼修”,房屋本体修缮和环境整治、智能化改造等相结合。统筹实施管线入地、二次供水、雨污混接改造、消防设施改造、积水点排除、海绵化改造、环境整治、道路整修、违法建筑整治、适老性改造、智能化改造等工作。推广建筑师、规划师进社区模式,探索建立社区自主更新机制。推进联动改造,整合盘活社区资源,优化使用功能,共建共享服务设施和公共空间。

加大力度推进既有多层住宅加装电梯工作。推动成片、成规模加装电梯。深化加装电梯业务办理流程再造,推进加装电梯“一网通办”,完善联合办理工作机制。优化相关配套支持政策,研究出台加装电梯居民出资分摊比例的指导意见、加装电梯技术文件编制导则。健全加装电梯市、区、街镇三级推进机制。积极搭建社区协商平台,充分发挥街镇和社区基层组织的作用,建立加装电梯的协商机制和矛盾化解机制。强化施工维保“一体化”采购,鼓励第三方社会组织和专业单位提供专业技术服务,加强加装电梯施工和运行监管,推动参建单位质量安全责任落地。

因地制宜进行风貌保护、建筑修复、结构改造和重新利用。加强优秀历史建筑保护修缮(改造)项目事中事后监管工作。进一步推进优秀历史建筑“一幢一册”编制工作,加快建立分类保留保护技术标准。研究推进智能化设备在保护优秀历史建筑上的应用。鼓励历史风貌区存量房屋功能合理转换,完善区域配套设施,提升服务能级,实现风貌区整体保护和活化利用。

3.严格房屋使用安全管理

加强房屋使用全生命周期管理,建立房屋安全检查、周期检测及限制使用等制度。强化责任意识,落实房屋使用安全责任人制度,明确住宅业主和使用人的安全主体责任,落实房屋安全突发事件应急处置机制。加强市、区联动,落实监管责任,充分发挥社区、物业服务企业的监管作用。

加强对老旧住房的检查、检测和修缮。继续开展重点区域建筑外墙外保温系统安全隐患、空调外机等建筑外立面附加设施的专项整治,持续推动高坠隐患排查。健全老旧住宅电梯安全风险评估和更新改造滚动机制,基本解决使用年限超过15年的老旧电梯安全风险问题。开展高层住宅消防设施安全检测和隐患整治。

建立常态化的农村低收入户危旧房改造申请受理机制,保障符合条件的对象即申请即受理,及时补助、改造。强化补助资金专项管理和危房改造信息归档,巩固提升改造成果,强化技术指导、质量监管,提升农村人居安全水平。

(四)服务住房民生,提升住房保障水平

1.增强住房保障政策的针对性和有效性

精准服务重点保障人群。聚焦本市户籍人口中的住房困难群众,特别是中低收入住房困难家庭,以及在本市稳定就业的非沪籍常住人口,尤其是新市民、青年人、各类人才,以及保障城市运行的基本公共服务人员,不断完善保障性住房分配供应政策。

建立健全动态供需平衡机制。完善共有产权保障住房政策机制,探索建立常态化申请审核轮候模式。完善征收安置房管理办法。根据新城发展及人口居住实际需求,细化住房保障准入标准和供应方式。

2.继续提升保障性住房资源配置效率

确保保障性住房用地供应。优化大型居住社区用地供应,科学安排用地供应时序和节奏。完善保障性住房用地规划布局。建立保障性住房房源储备供应长效机制,根据区域需求,及时调整房源供应结构。

坚持集中建设和分散建设相结合,通过商品住房配建、在部分区域适当新建等方式,筹措新房源。按照供需匹配的原则,在确保保障性住房供应总量的前提下,完善商品房配建保障性住房政策。健全大型居住社区房源筹措建设机制,提高房源适配性。有序推进公共租赁住房拆套供应,提高公共租赁住房周转循环使用率。

3.持续优化保障性住房运营管理

完善申请审核机制。规范保障性住房申请审核流程,完善以信息化手段为依托的居民住房状况和经济状况核对机制。继续优化简化廉租住房、公共租赁住房申请材料,不断提高申请审核效率和配租效率。结合“一网通办”,推动共有产权保障住房申请供应流程再造,缩短供应周期,提高供应成效。加强对虚假信息申报的查处力度,依法依规实行虚报处罚措施。

优化供后管理制度。夯实属地责任、完善社区治理,不断健全保障性住房供后管理发现、认定和查处等长效工作机制。建立违规违约行为的分类处理机制,继续探索保障性住房的收回腾退处理措施。鼓励和引导社会力量参与保障住房供后管理,组织社区志愿者参与保障性住房自主管理。强化退出机制,探索建立保障家庭信用管理制度。

(五)提升治理效能,增强住宅小区宜居性

1.不断优化住宅小区综合治理体制机制

完善住宅小区综合治理工作体系。健全“党委领导、政府监管、市场服务、社会协同、居民自治、法治保障、科技支撑”七位一体的住宅小区综合治理体系。落实区、街镇、居民区三级住宅小区综合治理联席会议制度。建立住宅小区管理服务事项清单,明确处置权责和作业标准,推动住宅小区综合管理服务事

件全面纳入街镇城市网格化平台闭环管理,推动城市管理服务向社区延伸。

推进社区治理共同体建设。健全以居民区党组织领导,居委会为主导,居民为主体,业委会、物业服务企业、驻区单位、“两新”组织、群众活动团队、政府相关职能部门等共同参与的住宅小区综合治理格局。创新完善居委会、业委会、物业服务企业协同运转机制。

推动深化物业管理行业党建。进一步强化市物业管理行业党建工作,持续推动非公有制物业服务企业党的组织覆盖和工作覆盖。加快物业管理文明行业建设,开展“建设先锋”党建品牌创建工作,培育物业行业党建品牌企业。

2. 显著提升住宅小区精细化治理水平

加快推进智慧物业建设与城市管理“一网统管”融合,充分运用物联感知、大数据、云计算等,推动住宅小区治理和物业基础设施配套数字化、智慧化转型。开发建设应用场景,闭合业务流程,推进线上线下服务融合发展。支持物业服务企业建设智慧物业管理服务平台。

提升居住环境和谐宜居水平。推进相邻住宅小区及周边地区统筹建设、联动改造,加强各类配套设施和公共活动空间共建共享。积极推进住宅小区无障碍环境建设和改造,支持养老、家政等生活性服务发展。健全住宅小区突发事件快速响应防控机制,督促各物业服务企业、区房屋维修应急中心等,及时落实应急队伍、应急物资,强化应急响应和处置。

3. 深化完善物业服务市场机制

建立“质价相符”的物业服务市场调节机制。推行物业服务价格评估制度,完善物业服务价格信息发布机制,重点推进物业费标准较低的老旧小区启动价格调整工作和物业服务酬金制计价模式。完善物业管理项目招投标制度。鼓励引导规模较小的相邻小区进行区域合并或管理合并。促进物业服务企业专业化、连锁化、品牌化经营。

完善维修资金、公共收益使用管理制度和专项规约,推进账目信息公开,加强使用监管,提高使用效率。加大维修资金归集力度,引导住宅小区业主依法依规依约续筹,深化完善维修资金续筹机制。推行维修资金、公共收益年度审计制度,探索引入专业社会服务组织提供公共收益记账管理等服务。

落实物业服务企业服务质量主体责任。严格检查、督查制度,促进物业服务企业加强自律。完善监管信息披露制度和物业服务多维度评价制度。推行物业服务合同网签。

(六) 强化科技驱动,提高住房整体品质

1. 深入实施住宅建设精细化管理

落实建设单位首要责任。健全从材料源头、过程验收到竣工交付全过程的质量责任落实机制。建立健全建设单位质量管理体系,明确项目质量责任主体。建立覆盖建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位责任主体的评价标准及应用体系。

加强住宅建设监管。健全住宅建设质量检查监督机制,完善住宅配套建设监管体系,协调推进住宅配套项目建设。研究城市基础设施配套费标准动态调整机制。强化交付使用管理。

2. 全面提升住宅工程质量水平

强化源头质量控制,进一步完善标准、规范,优化房屋设计及屋顶装饰性构架设计。重视建筑材料质量控制,将建筑材料的检查、验收贯穿整个施工阶段。

实施住宅建筑安全监测。建立灾害保险和专项检测资金制度,落实住宅工程质量潜在缺陷保险制度,支持保险公司委托的风险管理机构,对住宅工程项目实施全过程质量风险管理。

以装配式建筑、建筑信息模型(BIM)技术为抓手,推动绿色、循环、低碳的住宅建设,形成从设计到施工全过程绿色管理。加强工程建设全生命周期、全要素节能,推动超低能耗建筑标准化、规模化、系列化。积极培育绿色住宅建筑示范项目,稳步推进装配式建筑示范住宅小区建设。探索建立住宅建筑运行能耗限额管理机制,引导既有住宅效能提升,促进既有住宅绿色化改造。

3. 积极优化大型居住社区配套服务

提高已建大型居住社区配套水平。重点完善公共交通和公共服务设施配套,加快教育、卫生、交通、商业等配套设施的建设、交付和开办使用,促进区域轨道交通、公交站点等基础设施互联互通。提升配套设施品质,完善配套设施服务功能,满足居民多层次、多样化的公共服务需求。

全力推进新建大型居住社区配套建设。研究制定配套建设资金筹措、保障新机制。加快推进基本配套设施建设,确保配套项目与住宅同步建设、同步交付使用,满足居民入住基本生活需求。

不断优化大型居住社区公共服务体系。完善配套设施运营管理,着力打造 15 分钟社区生活圈,提升大型居住社区成熟度和宜居水平。完善大型居住社区配套设施评估体系,开展基本公共服务后评估工作。

(七) 致力提质增效,发挥住房公积金支持效应

1. 稳步扩大缴存覆盖范围

精准扩大缴存覆盖面。重点推进在沪合法稳定就业的职工缴存住房公积金,进一步完善缴存职工范围界定,采取分类覆盖、逐步过渡等方式,稳步提高住房公积金缴交人数和归集资金规模。鼓励各类灵活就业人员参加住房公积金制度,探索增强自愿缴存制度的吸引力。持续完善长三角地区住房公积金一体化协同发展体制机制。

深化完善弹性缴存机制。探索制定原则性与灵活性相结合的缴存政策,平衡企业降本减负和维护职工合法权益之间的关系。根据企业经营状况,研究制定相应措施,进一步加强对企业缴存分类指导。

2. 有效支持租购居住消费和住房供应

重点支持基本住房消费,加大住房公积金对中低收入职工解决住房问题的支持力度。探索住房公积金对租购并举住房制度的支持方式。研究住房公积金对本市人才安居的支持政策。强化对改善居住条件的支持作用,开展本市既有多层住宅加装电梯提取住房公积金业务。探索制订支持住宅小区综合治理的相关政策制度。

用好住房公积金增值收益,结合本市住房租赁市场发展情况,发挥住房公积金对保障性住房,尤其是保障性租赁住房建设和运营的支持作用。

3. 加快提升资金运作监管和综合管理服务水平

加强资金运作和风险控制能力。强化资金专业化的运作管理机制,增强资金风险控制能力,加强资金流动性监控,加大对提取、贷款等住房公积金使用行为真实性核验力度,推进风险防控系统建设。

统筹提升管理服务水平。充分利用大数据平台,拓展协查范围,提高异地核查业务审核效率。丰富综合服务渠道,持续深化全方位综合服务平台建设,完善业务审批“不见面”,业务办理无人干预、全流程网上操作。加强线下服务标准化建设,推动网点服务向自主办理、智能服务转变。

(八) 夯实保障措施,推进住房规划全面实施

1. 明确各方主体责任,凝聚规划实施合力

建立部门联动机制,鼓励跨区域合作,形成市、区联合推进的工作体系。明确市、区两级政府规划实施职责,市级层面负责制定出台住房发展的制度和政策,组织协调规划任务实施;区政府明确相关区级部门职能分工和任务要求,按照进度推进工作。

强化法治保障。完善规划实施的法制基础,推进住房租赁、城市更新、住房保障、房屋安全、历史保护建筑等领域的法规体系建设。围绕规划目标和任务,完善相关配套政策,提高政策协调性。

2. 完善规划推进机制,加强动态监测评估

聚焦关键领域、重点区域和难点问题,制定规划实施行动计划、配套措施,确保规划任务顺利实施。

建立规划实施动态监测评估机制,加强第三方独立评估,定期进行监测和评估,及时反馈规划实施过程中的难点和问题。

3. 强化土地要素保障,提高存量用地效率

优化住宅用地供应管理。统筹安排住房建设所需用地,聚焦新城和重点区域居住需求,注重产城融合、职住平衡,完善住宅用地布局及规模分布,确保租赁住房、保障性住房建设用地供应。

在符合相关规划的前提下,结合城市更新,加快低效存量用地转型和再开发,促进存量土地资源优化配置。

4. 加强财税金融支持,促进政策有效供给

提高财税政策与规划实施的衔接协调力度。建立依法规范、权责匹配、运转高效的住房保障财政投入机制。用好中央支持租赁住房发展奖补资金。

深化完善住房金融相关政策。创新融资方式,支持住房租赁机构健康发展。拓宽融资渠道,鼓励社会资金参与租赁住房建设、保障性住房建设、大型居住社区配套设施建设、旧区和旧住房改造,有效防范相关风险。

5. 调动社会积极性,营造规划实施良好氛围

加大宣传力度,增强社会对住房发展规划的理解和认同,凝聚各方力量,积极参与规划实施。发挥舆论引导和监督作用,引导市民积极为住房发展建言献策,形成共建共治共享的住房发展新格局。

【政策解读】

《上海市公共资源交易管理办法》的政策解读

2021年8月16日,市政府第135次常务会议审议通过《上海市公共资源交易管理办法》(以下简称《办法》)。目前,《办法》已经正式公布,将于2021年10月1日起施行。

一、为什么要制定《办法》?

近年来,国务院办公厅先后印发《关于整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》《关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》《关于转发国家发展改革委关于深化公共资源交易平台整合共享指导意见的通知》等文件,要求各地建立统一的公共资源交易平台,制定公共资源交易目录,实现全流程电子化交易,统一交易规则和服务标准等,并抓紧做好相关立法工作。因此,有必要通过制定《办法》,将国家上述要求贯彻落实。

此外,本市近年来在推进公共资源交易改革中形成的相关特色性或首创性做法,如拓展交易目录、推进“一网交易”、优化服务清单管理等,得到国家层面认可和复制推广,有必要通过制定《办法》固化完善,并为本市公共资源“一网交易”改革深入推进提供保障。

二、《办法》在推动我市公共资源交易方面作了哪些制度性安排?

根据国家要求并结合本市实践中已有做法,《办法》明确了以下制度性安排:

(一) 建立交易事项目录管理制度

根据国务院有关要求,《办法》明确,按照应进必进原则,实行公共资源交易目录管理,列入交易目录的事项,应当通过交易平台进行交易,并将十类适合以市场化方式配置的公共资源交易事项列入交易目录。同时,经行业主管部门同意,通过二级市场进行公共资源交易等三类事项,以及社会关注度高、有利于提升要素流动效率和效益、可以运用市场化方式配置的其他要素资源交易事项,也可以按照程序列入交易目录,体现了目录的开放性。

(二) 统一平台交易,加强交易中心规范管理

1. 就统一平台交易,《办法》规定:一是交易平台实施统一的制度和标准,共享主体、交易、专家、监管、信用等信息资源。二是交易平台由市公共资源交易平台和交易分平台组成,市场主体可以依法自主选择交易平台进行交易。三是建立统一的公共资源交易综合专家库,对各行业领域评标评审专家进行资源整合。

2. 在加强交易中心规范管理方面,《办法》明确:一是交易中心由市公共资源交易中心和交易分中心组成,交易中心应当建设符合服务标准的交易场所和交易设施,并实行场所和设施共享。二是细化交易中心相关管理要求。《办法》对交易中心的名称变更、经营范围调整等,交易品种、交易模式变更等,以及相关制度建设等,设定了相应的程序性要求。

三、《办法》对公共资源全流程电子化交易作了哪些规定?

全流程电子化交易是公共资源交易实现“一网交易”的重要体现和保障。《办法》围绕公共资源交易各环节,提出了全流程电子化要求,包括数字身份认证、统一在线登记、交易信息发布与响应、电子保函使用、在线场所预约、在线专家抽取、电子开标和评标评审、交易结果公示公告、电子合同签订、电子支付

查询、电子归档、交易主体在线投诉等。其中,针对交易主体等关注的交易信息发布和电子保函使用等问题,作出如下规定:一是交易信息发布的同一性。《办法》根据国家关于省级政府可以指定交易信息发布渠道的规定,明确发起方发布交易信息的,应当通过市交易平台进行;在其他媒介发布交易信息的,应当与在市交易平台发布的时间、内容等保持一致。二是电子保函的替代性。《办法》参照相关部门规章的规定,明确响应方可以按照有关要求提交有效的电子保函,发起方、交易中心不得限制或者拒收。

四、在加强公共资源交易公共服务和监督管理方面,《办法》作了哪些规定?

加强公共资源交易公共服务和监督管理是落实“放管服”要求的重要内容,《办法》明确:一是强调交易中心实行清单式服务并设定相应的服务收费标准。服务清单由市发展改革部门会同行业主管部门制定,经议事协调机制审定实施。同时,根据市交易中心与分中心的不同情况,规定市交易中心按照保本微利的原则确定收费标准,交易分中心的收费标准按照国家有关规定及相关行业主管部门要求确定。二是要求市发展改革部门会同行业主管部门编制公共资源交易监管权责清单,完善和定期清理公共资源交易制度规则。同时,《办法》还明确了公共资源领域信息公开,公共资源交易智慧监管、信用监管等规定。

《上海市人民政府关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障的决定》的政策解读

为贯彻落实党中央、国务院关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的决策部署,主动对接全国人大常委会、市人大常委会关于制定浦东新区法规的法律性决定,积极呼应浦东新区改革开放法治保障的现实需求,市政府办公厅、市司法局联合起草了《上海市人民政府关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障的决定》(以下简称《决定》)。7月26日,市政府常务会议审议通过《决定》。7月30日,经龚正市长签发,市政府正式印发《决定》,并明确自2021年8月1日起施行。

一、背景情况

浦东开发开放是党中央、国务院在我国改革开放和现代化建设关键时期做出的一项重大战略决策。去年11月,在浦东开发开放30周年之际,习近平总书记亲自出席庆祝大会并发表重要讲话,高度评价浦东开发开放取得的显著成就,深刻指明新时代浦东发展的战略使命。4月23日,党中央、国务院印发《中共中央国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》,要求建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系。6月10日、6月23日,全国人大常委会、市人大常委会先后发布《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》《关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障制定浦东新区法规的决定》,明确市人大及其常委会制定比照经济特区法规的浦东新区法规。为进一步彰显市政府对浦东改革开放的支持力度,推进更深层次改革和高水平制度型开放,有必要在全国人大、市人大相关法律性决定的基础上,制定出台涉及政府规章、规范性文件等方面的法治保障决定,进一步完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系。

二、《决定》的主要内容

《决定》共7条,立足浦东改革创新实践需要,就浦东新区法规、政府规章、规范性文件、工作机制等多层次相关事项作了规范,主要内容如下:

(一)关于浦东新区法规草案的起草审核机制

为主动对接全国人大、市人大相关授权法律决定,《决定》明确,市政府作为法规议案的提案主体,可以围绕浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的实际需求,依法提请市人大及其常委会制定浦东新区法规。根据相关立法程序规定,浦东新区政府、市政府各委办局都可以就重大改革举措在浦东新区先行先试等事项起草法规草案,经市司法局审核后提请市政府常务会议审议,最终以市政府议案形式报送市人大审议。

（二）关于政府规章的立法保障机制

考虑浦东新区改革开放的特殊需要，同时遵循《立法法》等法律的精神和基本原则，《决定》从三个方面对规章立法保障浦东新区改革创新作出了规定：一是主动开展立法。根据浦东新区改革开放实际需要，制定、修改相关市政府规章或者在有关市政府规章中对浦东作出特别规定。二是授权浦东先行先试。对某些规章已有规定的领域浦东新区需要先行先试的，市政府可以决定在浦东新区暂时调整或者暂时停止适用市政府规章的部分规定，浦东新区政府可以就该事项制定行政规范性文件进行探索实施。三是将管理措施上升为规章。根据《意见》的规定，对暂无法律、法规或者明确规定的领域，浦东新区政府可以先行制定相关管理措施，并按程序报备实施。为确保依法、科学地行使好此项权力，《决定》要求浦东新区政府建立健全管理措施的执行评估机制。对实践证明可行的管理措施，及时以规章形式予以固化。

（三）关于规范性文件的变通机制

针对浦东新区政府在改革开放实践中变通规范性文件的特殊需求，《决定》作了专门规定。对变通市政府规范性文件的需求，浦东新区政府可以提请市政府作出决定，或者经市政府同意后由浦东新区政府发文，明确在浦东新区暂时调整或者暂时停止适用市政府规范性文件的部分规定。但是，浦东新区政府提出变通需求时，应当将范围限定于与浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区密切相关的事项，同时只限于变通创制性规定（即上位法和上位文件无明文规定的内容）。确需变通实施性规定（即为实施上位法和上位文件所制定的细化内容）的，应当通过制定浦东新区法规的途径加以实现。

（四）关于法治保障的常态化工作机制

为形成浦东新区改革开放法治保障的整体合力，由市政府办公厅、市司法局牵头，会同浦东新区政府和市政府相关部门，建立法治保障的常态化工作机制，通过“一事一议”的方式，就制定浦东新区法规、管理措施上升为规章、变通规范性文件规定等重要事项开展沟通协调，有效提供法治保障。

上海市人民政府公报

2021年第19期（总第499期）

10月5日出版

主管单位：上海市人民政府办公厅

主办单位：上海市人民政府办公厅

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