



# 上海市浦东新区人民政府 公 报

2022

第 12 期(总第 137 期)

目 录

【浦东新区政府文件】

1.浦东新区人民政府关于印发《浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定》  
的通知 ..... (1)

2.浦东新区人民政府关于印发《浦东新区户外招牌管理若干规定》的通知 ..... (5)

3.浦东新区人民政府关于印发《浦东新区大宗商品仓单登记中心管理办法  
(试行)》的通知 ..... (9)

4.浦东新区人民政府关于印发《浦东新区生态空间保护利用若干规定》的通知 ..... (12)

5.浦东新区人民政府关于印发《浦东新区加快推进陆家嘴金融城全球  
资产管理中心核心功能区建设的若干意见》的通知..... (16)

【浦东新区政府办公室文件】

1.浦东新区人民政府办公室关于印发《浦东新区老龄事业发展“十四五”规划》  
的通知..... (20)

【政策解读】

1.关于《浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定》的政策解读 ..... (32)

2.关于《浦东新区户外招牌管理若干规定》的政策解读 ..... (34)

|                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| 3.关于《浦东新区大宗商品仓单登记中心管理办法》的政策解读 ..... | ( 36 ) |
| 4.关于《浦东新区生态空间保护利用若干规定》的政策解读 .....   | ( 38 ) |
| 5.关于《浦东新区老龄事业发展“十四五”规划》的政策解读 .....  | ( 40 ) |

# 浦东新区人民政府关于印发《浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定》的通知

浦府管规〔2022〕5号

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定》印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区人民政府

2022年12月12日

## 浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定

### 第一条 目的和依据

为引导产业用地资源高效配置，加快存量产业用地盘活，促进产业高质量发展，根据《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》《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》以及相关规定，结合浦东新区实际，制定本规定。

### 第二条 适用范围

本规定适用于促进浦东新区存量产业用地提质增效的各项支持保障及监督管理活动。

本规定所称的存量产业用地，是指通过划拨、出让、租赁、二级市场转让等方式取得的工业、研发及仓储用地。

### 第三条 基本原则

促进存量产业用地提质增效，应当坚持产业用途、绩效优先、多元参与、市场主导、协同监管的原则。

### 第四条 推进机制

区政府加强对促进存量产业用地提质增效工作的领导，建立协调推进机制，统筹、协调、决定相关重大事项。

区产业部门负责资源利用效率评价、产业准入标准及监管协议制定、产业项目统筹推进等相关工作。区规划资源部门负责空间规划引导、土地管理、项目落地保障等相关工作。区发展改革部门负责产业发展总体战略制定、综合政策研究等相关工作。区生态环境部门负责推进产业园区规划环评编制、重大产业项目的水系、绿地和林地的资源性指标统筹等相关工作。区国有资产监督管理部门负责协调国有企业参与存量产业用地提质增效等相关工作。

区建设交通、财政、市场监管、应急管理等其他有关部门在各自职责范围内，协同开展相关工作。

管理局（管委会）、镇政府作为辖区内统筹协调的责任主体，负责具体项目的推进实施及监督管理。

### **第五条 资源利用效率评价及应用**

区产业部门会同发展改革、规划资源、生态环境等有关部门，定期组织开展资源利用效率调查，形成优先支持类、鼓励提升类、调整转型类、整治淘汰类的评价结果，为全区促进存量产业用地提质增效工作提供基础支撑。

本区发挥政府配置资源的引导作用，根据资源利用效率评价结果，在产业准入、用地保障、技术改造、能源价格、财税政策、信贷政策等方面，支持优质项目创新发展和提升能级，促进低效项目调整改造和转移腾退。

管理局（管委会）、镇政府结合资源利用效率评价结果，建立本辖区促进存量产业用地提质增效的重点项目库，制定推进计划并加快实施。

### **第六条 严格准入管理**

区产业部门会同发展改革、规划资源、生态环境等有关部门，落实坚持产业用途要求，按照产业导向和区域规划定位，定期完善促进存量产业用地提质增效的准入标准，坚持以科技论英雄、以亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以环境论英雄的绩效导向，强化项目准入审核，将准入条件纳入土地出让合同。

### **第七条 支持工业上楼新模式**

在产业主管部门组织论证可行的前提下，支持未纳入全生命周期管理的存量工业用地项目在签订产业监管协议后，建设功能复合楼宇，形成集生产、研发、中试、展示、销售、配套为一体的综合高效利用的产业空间，可以出租给符合产业导向和区域规划定位的项目。促进存量产业用地提质增效，工业用地容积率不低于2.0，通用类研发用地容积率不低于3.0。工业企业工业用地经批准提升容积率不再补缴土地款。

对已纳入全生命周期管理的产业项目类存量工业用地，在开展产业用地绩效评估的基础上，经区政府审核同意后，可以调整为标准厂房类工业用地。

### **第八条 支持优质低价的标准厂房和通用研发类物业供给**

支持国有企业发挥主导带动作用，可以通过收购存量产业项目等方式参与促进存量产业用地提质增效工作。

鼓励国有企业利用自有存量产业用地建设优质低价的标准厂房和通用研发类物业。经批准实施容积率提升而增加使用面积的标准厂房、通用研发类物业，在满足企业自用以外，可以用于支持科技型初创企业入驻，并落实租赁管理要求。

#### **第九条 支持节余空间租赁**

支持已纳入全生命周期管理的存量产业用地项目的厂房、研发类物业，在满足企业自用以外，经批准后可以出租给科技型初创企业或者孵化器、加速器运营机构，并限定租赁价格。

#### **第十条 支持多元主体参与**

支持具有招商资源和运营经验的园区开发运营企业、社会资本等各类市场主体，通过收购、与土地原权利人合作等方式，参与存量产业用地的开发建设、园区的运营管理等活动。

#### **第十一条 支持收储重新出让**

区政府可以根据产业发展需要，依法对存量产业用地进行收储，重新进行产业用地出让。

产业用地重新出让价格实行底线管理原则，综合产业政策和项目绩效情况，经集体决策确定产业用地出让起始价，起始价可以低于成本价。

#### **第十二条 支持零星工业用地转型**

根据浦东新区产业发展需要，工业用地可以通过补缴土地出让金，经依法批准调整为研发用地。

产业用地土地出让金，经区政府集体决策，可以按照分期方式补缴，最长时间不超过两年，且须在不动产登记前缴清。补缴金额综合考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素确定。

#### **第十三条 支持集中成片区域高质量转型**

支持管理局（管委会）、镇政府选取成片、相对完整区域的存量产业用地，划定集中成片转型区域，制定实施方案，通过集中收储等方式推进产业高质量发展。

#### **第十四条 发挥产业监管协议效能**

存量产业用地提质增效项目的实施，应当签订产业监管协议并纳入土地出让合同，明确项目的准入类别、投资强度、产出效率、节能环保、履约承诺、投产时间、违约责任等约定事项。

管理局（管委会）、镇政府负责落实项目推进的日常监管，定期对监管协议的履约情况进行核查，并将核查情况报送区产业、规划资源等部门。

#### **第十五条 全生命周期监管**

区政府统筹组织各相关部门、管理局（管委会）、镇政府落实全生命周期监管，实行产业用地系统化、精细化和动态化利用管理，对项目在用地期限内的利用状况开展全过程动态评估和监管。

#### **第十六条 部门协同监管**

本区建立统一的存量产业用地监管信息系统，将产业用地的指标要求、利用绩效等信息纳入系统，健全信息共享、部门协同的动态监管机制。

加强对涉地股权转让等行为的联合监管，推行企业诚信体系建设。对违反法定义务的失信主体，在项目审批、核准、备案以及融资抵押等方面进行监管。

加强对违规违约用地行为的联动监管，多部门提前介入，从源头上遏制产业用地“用非所用”等情况发生，保障产业用地的产业属性。

#### **第十七条 实施细则**

本规定相应支持保障措施的专项实施细则由区政府或者区产业、规划资源等相关工作部门另行制定。

#### **第十八条 施行日期**

本规定自2023年1月15日起施行，有效期至2028年1月14日。

# 浦东新区人民政府关于印发《浦东新区户外招牌管理若干规定》的通知

浦府管规〔2022〕6号

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区户外招牌管理若干规定》印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区人民政府

2022年12月12日

## 浦东新区户外招牌管理若干规定

### 第一条 目的和依据

为了加强浦东新区户外招牌全过程管理，维护市容环境整洁有序，保障城市公共安全，根据上海市人民代表大会常务委员会《关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》《关于促进和保障浦东新区改革开放再出发实现新时代高质量发展的决定》《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》《上海市市容环境卫生管理条例》和其他有关法律、法规和规章的规定，结合浦东新区实际，制定本规定。

### 第二条 适用范围

本规定适用于浦东新区行政区域内户外招牌的设置及其监督管理活动。

设置国家机关、人民团体标识标牌的，按照国家和本市有关规定执行。利用户外招牌发布广告的，按照户外广告相关规定执行。

### 第三条 定义

本规定所称户外招牌，是指在自有或者租赁的办公、生产经营场所建（构）筑物外立面及用地范围内设置，用于表明其名称、字号、标识等内容或者建筑物名称的户外设施。

### 第四条 管理职责

区绿化市容局是本行政区域内户外招牌行业主管部门，负责本辖区内户外招牌设置的协调、指导和监督管理工作。

各镇政府、街道办事处、自贸区保税区管理局、度假区管委会（以下简称“区域管理责任单位”）在区绿化市容局的指导下，负责本辖区户外招牌相关具体管理工作。

区规划资源局、区建交委、区文体旅游局、区市场监管局、区应急管理局、区城管执法局等部门按照各自职责，协同实施本规定。

### **第五条 设置导则**

区绿化市容局应当组织编制本辖区主要道路沿线和景观区域、历史风貌区等重点区域内以及文物保护单位、优秀历史建筑等重要建（构）筑物上的户外招牌设置导则。

鼓励区域管理责任单位在区绿化市容局的指导下，根据实际情况，编制前款规定范围以外的户外招牌设置导则。

户外招牌设置导则应当根据技术规范进行编制，体现区域环境、建筑风格以及业态特点，为设置者展现个性和创意提供空间，避免样式、色彩、字体等同质化。

### **第六条 设置要求**

户外招牌设置应当符合户外招牌技术规范和设置导则的要求。

户外招牌设置不得有下列情形：

- （一）损害城市容貌或者建（构）筑物形象；
- （二）妨碍他人生产经营或者居民正常生活，影响他人对建（构）筑物合法使用；
- （三）利用违法建筑、危险房屋，以及危及建（构）筑物或者其他设施安全；
- （四）利用树木或者损毁绿地；
- （五）妨碍无障碍设施使用；
- （六）垂直设置于建（构）筑物外立面，且招牌面积大于0.5平方米；
- （七）设置于建（构）筑物屋顶、围墙顶部，或者超出建筑物女儿墙部位；
- （八）法律、法规、规章、标准以及技术规范规定的其他情形。

### **第七条 分类信息登记**

在本行政区域内设置户外招牌，应当办理户外招牌设置信息登记。

符合以下四类情形的户外招牌，设置人应当在设置前办理信息登记：

- （一）在历史文化风貌区或者风貌保护街坊内、风貌保护道路或者风貌保护河道沿线、文物保护单位或者优秀历史建筑上设置；
- （二）设置箱体式整体结构户外招牌、高度大于2.5米的独立式户外招牌；
- （三）超过建（构）筑物3层或者在建（构）筑物10米以上部位设置；
- （四）市政府确定的可能影响公共安全的其他情形。

除前款规定的四类情形外，设置人应当在户外招牌设置后10个工作日内办理信息登记。鼓励设置人在户外招牌设置前办理信息登记。

### **第八条 事前信息告知与服务指导**

区绿化市容局和区域管理责任单位应当通过业主自治、商户自治、物业管理、网格化

管理等多种途径，告知户外招牌设置信息登记要求。

区建交委核发建筑外立面装修施工许可、街道办事处或者镇政府对限额以下小型建设项目实施安全监管、企业服务窗口提供市场主体登记服务时应当告知户外招牌设置信息登记要求。

区绿化市容局和区域管理责任单位应当采用多种方式，为设置人知悉户外招牌设置基本要求、技术规范、设置导则以及相应法律责任等内容提供便利，并根据设置人需求提供针对性服务指导。

### **第九条 设置人责任**

设置人对户外招牌设施的质量和安​​全负有主体责任。

设置人应当加强对户外招牌设施的日常管理，对户外招牌设施进行维护保养，保持户外招牌设施整洁、完好、美观。图案、文字、灯光等显示不全或者破损、缺失、污浊、腐蚀、陈旧的，应当及时修复或者更换。

对于存在安全隐患或者失去使用价值的户外招牌设施，设置人应当及时整修或者拆除。在台风、暴雨、暴雪、雷电等灾害性天气警报和气象灾害预警信号发布后，设置人应当加强对户外招牌设施的安全检查，采取相应的安全防范措施，消除安全隐患。

### **第十条 设施载体所有权人责任**

户外招牌设施所在建（构）筑物等载体的所有权人（以下简称“所有权人”）与设置人不一致的，所有权人应当督促设置人依法设置、维护管理户外招牌设施。设置人违法设置或者未履行维护管理责任的，所有权人应当及时报告区域管理责任单位。

### **第十一条 安全检测**

属于本规定第七条第二款第一项至第四项规定情形的，设置人应当按照规定委托专业检测单位，对设置满两年的户外招牌设施每年进行安全检测，并向所在地的区域管理责任单位提交安全检测报告。

### **第十二条 设施拆除**

因搬迁、退租等原因不再需要户外招牌的，设置人应当自行拆除户外招牌设施。

所有权人与设置人不一致，且设置人未自行拆除户外招牌设施的，所有权人应当予以拆除。所有权人可以委托物业服务企业组织拆除。

### **第十三条 安全保障**

区绿化市容局、区域管理责任单位应当加强户外招牌设施安全检查，可以通过购买服务等方式，委托专业检测单位对户外招牌设施进行安全抽检。区绿化市容局负责全区户外招牌设施的抽检，每年安全抽检比例不低于2%；区域管理责任单位负责本辖区内户外招牌设施的抽检，每年安全抽检比例不低于20%。必要时，可以组织实施户外招牌设施的集中安全检查和整治。

台风、暴雨、暴雪、雷电等灾害性天气警报和气象灾害预警信号发布后，区域管理责任单位应当启动相关应急预案，及时督促设置人采取相应的安全防范措施，消除安全隐患。

鼓励设置人运用新技术、新工艺、新材料，提高户外招牌安全管理水平，保障户外招牌设施安全。

#### **第十四条 协调机制**

区绿化市容局与区域管理责任单位在日常管理工作中，不断完善事前、事中、事后协同管理工作机制：

（一）区绿化市容局应当与区城管执法局、区建交委、区规划资源局、区市场监管局、区文体旅游局、区应急管理局、区域管理责任单位等单位建立信息共享机制，动态掌握街面业态布局、商户开办、建设项目施工、建筑外立面装修等信息，及时开展户外招牌设置指导、监督工作。

（二）区绿化市容局应当协同区域管理责任单位加强对商业密集、人流量大、设施安全风险高等重要路段的监督检查。发现问题设施的，督促设置人及时整改。

（三）区域管理责任单位应当及时维护和更新户外招牌智能化综合管理平台数据信息，并依托数据库进行协同管理。

#### **第十五条 信用监管**

设置人和相关单位违反本规定的，有关部门应当按照国家和本市规定，将相关失信信息归集到公共信用信息服务平台，并依法采取惩戒措施。

#### **第十六条 行政处罚**

违反本规定的，按照《上海市市容环境卫生管理条例》等法规、规章有关规定进行处罚。

#### **第十七条 行政责任**

区绿化市容局、区域管理责任单位以及其他有关部门及其工作人员有下列行为之一的，依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分：

- （一）未按照本规定履行安全抽检等职责的；
- （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、徇私舞弊的行为。

#### **第十八条 施行日期**

本规定自2023年2月1日起施行，有效期至2028年1月31日。

# 浦东新区人民政府关于印发《浦东新区大宗商品仓单登记中心管理办法（试行）》的通知

浦府管规〔2022〕7号

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区大宗商品仓单登记中心管理办法（试行）》印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区人民政府

2022年12月23日

## 浦东新区大宗商品仓单登记中心管理办法（试行）

### 第一条 目的与依据

为了建设全国性大宗商品仓单登记中心，提升大宗商品价格影响力，加快推进现代流通方式，增强全球资源配置能力，更好地服务和引领实体经济发展，根据中共中央、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》《关于加快建设全国统一大市场的意见》以及上海市人大常委会《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》等规定，结合浦东新区实际，制定本办法。

### 第二条 适用范围

本办法适用于设立于浦东新区的上海大宗商品仓单登记有限责任公司的机构运营以及相关监督管理活动。

### 第三条 机构定位

浦东新区支持上海大宗商品仓单登记有限责任公司建设大宗商品仓单登记中心（以下简称“仓单登记中心”），发挥全国性大宗商品流通领域基础性平台作用，为大宗商品仓单提供集中登记、查询等相关服务。

### 第四条 基本原则

仓单登记中心的相关活动，遵循公平自愿、诚实守信、便捷高效、安全可控、风险自

担的原则。

### **第五条 部门职责**

区商务委、区金融局、区市场监管局等相关部门按照各自职责做好仓单登记中心运营活动的相关指导、服务和监督管理工作。

### **第六条 机构运营条件**

仓单登记中心应当具备下列条件：

- （一）开展业务活动所必需的营业场所、业务设施、营运资金、专业人员；
- （二）健全的法人治理结构；
- （三）辐射全国的数字化信息系统平台；
- （四）完善的风险管理与内部控制制度；
- （五）机构运营所需的其他条件。

### **第七条 机构运营规则**

仓单登记中心应当制定本中心仓单登记、查询等活动运营规则，明确仓单登记流程、业务规则、信誉评价、风险管理、内部控制、商业秘密保护、股东利益回避等内容。

仓单登记中心应当在运营规则制定或者修改完成后7个工作日内报送区商务委、区金融局。

### **第八条 仓单登记信息系统建设**

仓单登记中心应当基于区块链等技术建设大宗商品仓单登记信息系统，汇集全国大宗商品仓单登记信息，推进区域间信息互联、互通、互认、共享。

### **第九条 机构服务内容**

仓单登记中心提供下列服务：

- （一）仓单注册、流转、更正、注销等登记服务；
- （二）仓单登记信息的查询服务；
- （三）与仓单登记相关的其他服务。

### **第十条 业务参与主体**

下列单位为仓单登记中心的业务参与主体：

- （一）存货人、仓单持有人等权利人；
- （二）提供仓储服务并签发仓单的仓储企业或者机构；
- （三）以仓单为标的进行现货交易的合规交易场所；
- （四）提供融资服务的金融机构；
- （五）提供商品质量检测的质检机构；
- （六）与仓单登记业务相关的其他主体。

### **第十一条 业务参与主体注册**

仓单登记中心应当建立仓单业务参与主体注册目录制度。

业务参与主体应当在仓单登记中心注册，并遵守仓单登记中心相关运营规则。

## **第十二条 风险管控**

仓单登记中心应当采取下列措施，加强仓单登记业务的风险防范和控制：

- （一）制定风险防范制度和内部控制制度；
- （二）建立技术系统，制定由业务参与主体等各方共同遵守的技术标准和规范；
- （三）建立业务参与主体等各方准入标准和风险评估体系；
- （四）制定业务应急预案和信息安全应急预案。

## **第十三条 重要信息报送**

仓单登记中心应当向区商务委、区金融局报送以下信息：

- （一）年度财务报告、审计报告、市场运行情况分析报告；
- （二）年度工作报告、工作计划；
- （三）其他需要报送的重要事项。

第一项信息应当于年度结束后4个月内报送，第二项信息应当于年度结束后1个月内报送，第三项信息应当在合理时间内报送。

## **第十四条 重大事件报告**

遇到下列重大事件或者重大隐患的，仓单登记中心应当在24小时内向区商务委、区金融局等部门报告，同时做好后续情况跟踪报告：

- （一）仓单登记中心运行过程中发生的重大生产安全事故、网络与信息安全事件；
- （二）仓储企业或者机构出现重大经营风险，面临潜在破产清算、重组等风险；
- （三）存货人、仓单持有人等权利人的货物被侵占或者挪用；
- （四）仓单流转中出现的重大异常事件；
- （五）重大的负面舆情、群体性事件、诉讼事项；
- （六）其他可能影响市场安全稳定运行、损害相关主体合法权益的重大事件。

## **第十五条 诚信管理**

仓单登记中心应当建立业务参与主体诚信档案，按照规定提供诚信信息查询服务，并依法将相关信息归集至公共信用信息服务平台。

## **第十六条 相关主体责任**

仓单登记中心应当加强自我管理、完善服务机制，引导业务参与主体进行自律管理。

仓储企业或者机构应当保证其签发仓单的合法、真实、准确、完整。因仓储企业或者机构原因导致仓单权利人名下仓单相关信息有误或者因保管不善造成仓单对应的仓储物毁损、灭失而产生的损失和法律后果，依法由仓储企业或者机构承担。

## **第十七条 监督管理**

区商务委、区金融局、区市场监管局应当按照各自职责，对仓单登记中心和在仓单登记中心开展业务的单位以及个人进行监督管理。被监管的单位以及个人应当予以配合，如实提供有关文件和资料，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

## **第十八条 施行日期**

本办法自2023年2月1日起施行，有效期至2025年1月31日。

# 浦东新区人民政府关于印发《浦东新区生态空间保护利用若干规定》的通知

浦府管规〔2022〕8号

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：  
现将《浦东新区生态空间保护利用若干规定》印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区人民政府  
2022年12月26日

## 浦东新区生态空间保护利用若干规定

### 第一条 目的和依据

为规范土地节约集约利用，进一步加强生态空间要素保护，优化城市生态环境，推动超大城市高质量发展，满足人民高品质生活需求，根据有关法律法规以及《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》等规定，结合浦东新区实际，制定本规定。

### 第二条 适用范围

本规定适用于浦东新区生态空间保护利用活动及其相关节约集约用地管理工作。

本规定所称生态空间，是指市和区国土空间规划、生态空间专项规划确定的农田、林地、湿地、湖泊河道水系、近郊绿环、生态间隔带、生态走廊、外环绿带、公园绿地、楔形绿地等功能空间。

### 第三条 总体要求

浦东新区生态空间保护利用应当坚持人与自然和谐共生，坚持生态惠民，以保护生态功能为主，合理开发、科学利用生态空间的各类资源，确保生态空间不减少、生态功能不降低、生态保障不打折。

### 第四条 管理职责

区政府统筹协调有关部门推进本行政区范围内的生态空间保护利用工作。

区生态环境部门负责生态空间保护利用项目组织推进、指导和监督工作。

区规划资源部门负责生态空间保护利用的规划和土地管理工作。

区人力资源社会保障部门负责生态空间保护利用项目涉及被征地人员就业和社会保障等工作。

区发展改革、农业农村、建设交通、财政、城市管理综合执法等部门以及区域管理局（管委会）、街道办事处、镇政府应当在各自职责范围内履行相关职能，协同推进生态空间保护利用工作。

#### **第五条 公众参与**

浦东新区建立健全生态空间规划、保护、利用、开放和管理的公众参与机制，依法保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权。

对涉及生态空间规划、保护、利用、开放和管理的重大事项，区生态环境、规划资源等部门应当采取多种方式，广泛听取公众意见。

#### **第六条 规划引领**

生态空间保护利用项目选址应当坚持规划引领，以市和区国土空间规划、生态空间专项规划为依据。

区、镇政府应当根据相关规划，结合生态空间保护利用需求，推动土地资源合理布局、高效利用。

#### **第七条 项目管理**

区生态环境部门应当会同区发展改革、规划资源、农业农村等部门，根据市和区国土空间规划、生态空间专项规划等，结合生态宜居、提升重要河湖生态功能等实际，提出生态空间保护利用项目实施清单和年度生态空间保护利用项目实施计划（以下简称“实施计划”），报区政府批准后组织实施。

#### **第八条 项目实施主体**

区政府应当按照公开、公平、公正的原则组织遴选，确定与区域范围内生态空间保护利用要求相适应的单位作为生态空间保护利用项目实施主体（以下简称“项目实施主体”）。

#### **第九条 保护利用方案**

项目实施主体应当根据控制性详细规划、专项规划或者郊野单元村庄规划，编制生态空间保护利用方案，并按规定报市、区政府或者相关部门批准后实施。

保护利用方案应当包括以下内容：

- （一）保护利用范围及功能定位；
- （二）土地现状调查和生态要素现状调查；
- （三）土地使用性质的规划控制和调整、自然资源空间优化方案；
- （四）生态环境、景观保护与山水林田湖草综合整治要求；
- （五）配建公共服务设施有关情况；
- （六）集体经济组织及其成员权益保障方案；

（七）其他保护利用内容。

城市更新涉及生态空间保护利用项目的，可以不专门编制保护利用方案，但应当在更新方案中编制生态空间保护利用专章，明确前款规定的相关内容。

#### **第十条 方案编制基本要求**

项目实施主体编制生态空间保护利用方案或者生态空间保护利用专章（以下统称“保护利用方案”），应当充分考虑河、湖、林、草、田、湿等生态要素现状，有序引导生态空间内土地用途向有利于生态功能提升的方向转变，提高生态空间的完整性和连通性。

生态空间内规划设置公共服务设施的，应当与生态环境相协调。

#### **第十一条 保护利用效益**

生态空间保护利用应当强化生态敏感区和生态景观等保护，根据生态空间的特点，结合乡村振兴、文化遗产保护、生态清洁小流域治理等工作，满足生态保护、功能匹配、布局合理、风貌协调和安全舒适等要求，提升生态空间保护利用的综合效益。

#### **第十二条 耕地保护**

生态空间保护利用应当严格落实永久基本农田保护制度，严格遵守耕地保护规定，严格管控一般耕地转为其他农用地。确实无法避让、需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地，并按规定报批。

浦东新区通过持续推进建设用地减量化和一般整理复垦等方式，统筹补充优质耕地资源，确保国土空间规划确定的本行政区域内的耕地数量不减少、质量不降低。

#### **第十三条 差别化土地政策**

为进一步优化生态空间布局，改善生态环境，区规划资源部门实行生态空间差别化土地政策时，应当强化用途管制，确保土地性质长期不变。

纳入实施计划的生态空间保护利用项目，确需征收农民集体土地，且实施后用地性质不属于国家规定的建设用地范围的，按照现行法律和政策，落实被征地农民权益保障工作，不办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续，由区规划资源部门报区政府办理生态空间保护利用项目边界确认以及用地手续。

为有效保护和科学利用生态空间，确需配建公共服务设施的，应当科学合理确定生态空间内建设活动的规模、强度和布局等，其所占用的农用地、未利用地，应当依法办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续。

#### **第十四条 集体经济组织及其成员的权益保障**

区政府根据规定对生态空间保护利用项目的征收补偿方案进行论证，并征求被征收人的意见，充分保障被征地集体经济组织及其成员的合法权益。

区政府承担土地补偿费、青苗补偿费、地上地下建筑物及其附着物补偿费、安置补助费以及国家、本市规定的其他费用。

区政府及其相关部门落实被征地集体经济组织成员的房屋征收补偿和社会保障。对有就业需求的，提供有关就业援助政策和服务。鼓励被征地集体经济组织成员参加职业技能

培训，按照规定给予培训补贴。

### **第十五条 开放共享**

生态空间应当对社会公众开放，但因重大活动、防汛防台和其他突发事件应急处置等需要临时封闭的除外。临时封闭或者特定时间段封闭生态空间的，应当向社会公布。

项目实施主体可以在生态空间内合理设置漫步道、跑步道等慢行设施以及文化宣传、体育运动等公益性服务设施，营造可漫步、可阅读、有温度的城市生态空间。

### **第十六条 禁止性行为**

项目实施主体应当严格按照保护利用方案开展生态空间保护利用活动，禁止在生态空间内实施下列行为：

- （一）改变生态空间用途、功能或者用地性质的；
- （二）擅自改变生态空间主导功能定位的；
- （三）实施与生态系统质量提升、生态保护以及修复无关的各类开发活动；
- （四）其他擅自改变保护利用方案的行为。

### **第十七条 智慧管理**

浦东新区推动生态空间智慧建设，依托城市运行“一网统管”平台，利用视频监控、物联网监测等技术和网格化管理等方式，综合采集生态环境、安全运行、公共秩序、市容环境、防洪防涝等数据信息，实现集感知、分析、服务、指挥为一体的智慧管理。

### **第十八条 事中事后监管**

区政府建立协同监管机制，相关部门应当加强生态空间保护利用项目的监督管理。

区生态环境部门应当就生态空间保护利用情况定期开展监督检查。

区规划资源部门应当根据土地全域管理、全要素管理和全生命周期管理要求，定期更新生态空间用地信息清单，并就土地利用状况定期开展监督检查。

区城市管理综合执法部门以及街道办事处、镇政府应当按照各自职责加强生态空间用地的日常监管，对土地违法行为责令限期改正，并依法给予行政处罚。

### **第十九条 行政处分**

有关行政管理部门及其工作人员有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，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。

### **第二十条 施行日期**

本规定自2023年2月1日起施行，有效期至2028年1月31日。

# 浦东新区人民政府关于印发《浦东新区加快推进陆家嘴金融城全球资产管理中心核心功能区建设的若干意见》的通知

浦府〔2022〕206号

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区加快推进陆家嘴金融城全球资产管理中心核心功能区建设的若干意见》印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区人民政府  
2022年12月12日

## 浦东新区加快推进陆家嘴金融城全球资产管理中心核心功能区建设的若干意见

为深入贯彻落实《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》，全面贯彻《上海市政府办公厅关于加快推进上海全球资产管理中心建设的若干意见》，现就支持陆家嘴金融城打造全球资产管理中心核心功能区提出以下意见。

### 一、基本原则

**（一）坚持推进高水平制度型开放。**立足资产管理产品和服务创新，依托引领区和自贸区的制度开放优势，着力推进制度型开放，助力资产管理行业高质量发展。

**（二）坚持营造全球资产管理产业生态体系。**发挥陆家嘴金融市场、金融机构、金融人才和专业服务集聚优势，构建全产业链、全要素市场的资产管理产业生态。

**（三）坚持对标全球资产管理国际先进水平。**借鉴全球成熟资产管理中心先进经验，博采众长，紧密联系浦东实际，建设全球资产管理中心核心功能区。

**（四）坚持持续优化综合营商环境。**发挥陆家嘴金融城“业界共治+法定机构”区域公共治理模式优势，发挥市场主体作用，打造国际级、专业化的资产管理营商环境，实现集

成式服务、共振式发展。

## **二、发展目标**

加快集聚国际知名资产管理机构和服务机构，创新资产管理产品和服务，增强全球资源配置功能，将陆家嘴金融城建设成为机构集聚、人才密集、体系完整、科技应用场景丰富、国际化程度高的全球资产管理中心核心功能区。到2025年，国际行业领先的资产管理机构总量突破150家，管理资产规模实现快速增长，助力上海迈入全球资产管理中心城市前列，促进上海国际金融中心核心区建设。

## **三、具体措施**

### **（一）完善多元化机构体系，丰富资产管理全产业链**

#### **1.集聚各类资产管理机构**

进一步引入银行、证券、保险等持牌类金融机构的资产管理子公司，集聚各类私募证券投资基金和私募股权投资基金（创业投资基金）。大力吸引资产管理规模排名全球前列、各主要国家和经济体前列、各细分领域前列的资产管理机构落户陆家嘴。积极支持符合条件的外资率先在陆家嘴设立独资或合资的证券、基金、理财、保险资管、养老金管理等机构，支持资产管理机构设立投资研究、销售运营、合规风控等业务平台。

#### **2.做强全球资产管理总部功能**

鼓励资产管理机构提升总部能级，统筹发展在岸业务和离岸业务，升级为亚太区总部乃至全球总部。进一步探索深化资金调度归集、合规风控一体、财务人事集中、投研信息共享等职能，并在人员出入境、跨境资金流通、知识产权保护、人才引进等方面依法给予积极支持。

#### **3.延伸和完善全球资产管理产业链**

大力吸引各国养老金、主权基金、国际组织等境外机构投资者，私人银行、家族信托、基金销售等资产管理机构。借鉴全球资产管理中心的先进经验，吸引托管销售、份额登记、估值交易、合规风控、基金评价、咨询资讯等领域全球前列的资产管理服务机构落户并开展业务，进一步集聚会计审计、法律服务、信用评级、资产评估等中介机构。积极吸引资产管理领域的国际经济组织。

### **（二）支持资产管理产品和服务创新，增强全球资源配置能力**

#### **4.着力创新资产管理产品和服务**

支持区域内资产管理机构参与国际金融资产交易平台建设，更好地链接全球资源和业务。发挥区域内金融机构和要素市场集聚的优势，创新资产管理投资产品，推动各金融市场和基础设施为资产管理行业提供多元化交易服务和风险对冲工具。充分发挥陆家嘴金融城理事会平台的创新研究功能，鼓励区内金融机构、资产管理机构加强交易性开放式指数基金（ETF）、不动产投资信托基金（REITs）、管理人中管理人（MOM）、基金中基金（FOF）等资产管理产品的研发。

#### **5.拓展跨境资产管理模式和领域**

鼓励资产管理机构申请合格境外有限合伙人（QFLP）和合格境内有限合伙人（QDLP）

试点。支持区域内QFLP、QDLP试点机构扩大投资范围。支持符合条件的资产管理机构开展离岸证券投资、离岸基金管理等业务创新,开发境外投境内、境内投境外、境外投境外等相关跨境资产管理产品。支持合格境外机构投资者(QFII)、人民币合格境外机构投资者(RQFII)投资全国中小企业股份转让系统挂牌证券、私募投资基金、金融期货、商品期货、期权等。

## **6.强化资产管理服务实体经济能力**

发挥长三角资本市场服务基地功能,引导境内外资金投资长三角科创板上市储备库企业。鼓励资产管理机构通过债权投融资、股权投融资、投贷联动等方式,支持浦东新区的新型基础设施建设、新型城镇化建设和智慧城市建设。深化陆家嘴金融城与张江科学城的双城联动,促进金融资源与科创资源的双向对接,鼓励天使投资、创业投资及各类私募股权投资基金投资科创企业。鼓励私募股权投资基金等参与上海私募股权和创业投资份额转让平台交易。

## **7.鼓励资产管理机构发展绿色金融业务**

发挥陆家嘴金融城理事会绿色金融专业委员会作用,鼓励区域内金融要素市场、金融机构共同开发绿色股票、绿色债券等相关指数。鼓励区域内资产管理机构开展环境、社会、治理(ESG)信息披露,加强ESG产品研发,开发碳基金、碳信托、碳指数等碳金融产品,研究气候投融资产品,助力实现“碳达峰碳中和”目标。支持区域内金融机构和企业发行各类绿色债券、可持续债券、绿色资产支持证券等,引导资产管理机构配置绿色资产。研究探索ESG、碳中和等资产管理产品跨境双向配置。

### **(三)支持金融科技应用,促进金融与科技联动发展**

## **8.深化资产管理行业数字化应用**

深化陆家嘴金融科技应用示范城建设,鼓励大型资产管理机构设立金融科技子公司、研发中心等。发挥陆家嘴金融科技产业园的引领作用,搭建金融科技创新技术推广平台,探索人工智能、机器学习、智能合约、数据标签、人脸识别、知识图谱等技术在资产管理领域的运用,通过资产管理机构和金融科技的技术需求对接,促进资产管理行业新技术的应用、发展和推广。支持金融科技企业依法依规为资产管理机构提供销售渠道、投研交易、顾问咨询、合规风控、账管估值、客户服务等领域的服务。支持资产管理机构参与资本市场金融科技创新监管试点。

## **9.推进资产管理领域数据跨境安全有序流动**

依托数据交易所和国际数据港的创新优势,探索建立资产管理机构金融数据跨境流动的安全评估和分类管理机制,支持符合条件的资产管理机构因集团化管理需要向境外报送有关数据。探索支持资产管理机构引入国际先进管理系统,通过培训、研究、交流等形式,强化资产管理风险防范体系建设。

### **(四)优化全球资产管理营商环境,加大政策支持和人才引进培养力度**

## **10.完善资产管理行业法治保障**

依托陆家嘴金融城理事会,发挥专业市场主体的作用,参与浦东法规和管理措施的制

定，推动资产管理服务和产品的创新。推动发挥上海金融法院、上海金融仲裁院、上海国际经济贸易仲裁委员会的作用，对接国际通行规则，强化金融法治保障，保护资产管理机构和投资者的合法权益。

#### **11.加强资产管理行业政策支持**

全面优化资产管理机构全生命周期服务，提升登记注册、变更等全过程便利度，在机构落户和持续经营等方面，依据有关规定给予政策支持。支持符合条件的资产管理机构和专业服务机构，享受高新技术企业、技术先进型服务企业等相关税收政策。

#### **12.大力引进和培育资产管理人才**

建设陆家嘴国际资产管理人才发展高地，加大人才引进、人才发展、生活配套等方面服务力度。打造“一陆通”陆家嘴海外高管入境绿色通道，依托“双自双创陆家嘴分园外籍人才工作受理点”，加强对资产管理境外人才的服务，为资产管理领域外籍高层次人才申请在华永久居留提供便利。探索实施境外金融职业资格和行业资历认可机制，争取放开资产管理领域境外人才从业限制。深化产教融合，鼓励高校与资产管理机构合作，设立实训基地，培育资产管理基础人才。

#### **13.优化资产管理行业综合服务配套**

发挥陆家嘴产城高度融合优势，加快“数字陆家嘴”建设，推动数字技术更深度赋能陆家嘴基础设施、公共服务等领域，进一步优化商务楼宇、公共交通、商业配套、信息网络等基础设施，整合文化、教育、医疗等社会公共服务资源，为资产管理机构和从业人员营造高品质、便利化的工作生活环境。支持开发主体、楼宇业主、专业机构等进一步提升数字化、智慧化商务楼宇品质，共同打造符合资产管理行业需求的空间载体。

### **（五）深化全球资产管理国际合作，打响陆家嘴金融城品牌**

#### **14.建设资产管理全球协同合作网络**

实施“陆家嘴全球资产管理伙伴计划”。发挥区域内资产管理机构、金融机构、专业服务机构作用，加强与资产管理相关国际经济组织的交流，搭建陆家嘴金融城与国际金融中心城市之间的全球协同合作网络，支持境内外金融市场、金融机构和金融人才，在资产管理、金融科技、绿色金融等领域，协同联动，合作共赢。

#### **15.提升陆家嘴金融城全球资产管理品牌影响力**

发挥陆家嘴金融城全球资产管理机构联合会的作用，建设具有国际影响力的资产管理行业交流平台，发布陆家嘴金融城全球资产管理业务发展指引。鼓励头部专业机构举办全球资产管理高端论坛，并在陆家嘴金融城设立论坛常设地、秘书处。引进、借鉴国际资产管理投资业绩评价标准，探索形成资产管理的“陆家嘴标准”，提升陆家嘴金融城国际影响力。

# 浦东新区人民政府办公室关于印发《浦东新区老龄事业发展“十四五”规划》的通知

浦府办〔2022〕20号

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

经区政府同意，现将《浦东新区老龄事业发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区人民政府办公室  
2022年11月1日

## 浦东新区老龄事业发展“十四五”规划

为推动浦东新区老龄事业持续健康发展，根据《中共中央 国务院关于新时代老龄工作的意见》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《“健康中国2030”规划纲要》《上海市老龄事业发展“十四五”规划》《上海市养老服务条例》《“健康上海2030”规划纲要》《浦东新区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、发展基础

“十三五”时期，浦东新区按照《上海市老龄事业发展“十三五”规划》《浦东新区老龄事业发展“十三五”规划》要求，把保障和改善民生放在更加突出的位置，着力扬优势、补短板、保基本、促均衡，全面完成了“十三五”规划确定的目标任务，为全区“十四五”老龄事业发展奠定了坚实的基础。

#### （一）养老社会保障能力不断增强

稳步提高基本养老保障水平，“十三五”期间全区城乡居保人均养老金年平均增幅达8.8%。妥善调整镇保政策，建立新区征地养老区级统筹管理制度。合并实施城乡居民医疗保障制度，推进城乡医疗社会保障一体化。大力推进全区城乡居保参保扩覆工作，“十三五”期间新增参保人数12049人。在全市率先进行高龄老人护理保障计划试点。长期护理保险制度建设取得成效，组建评估团队和护理队伍，基本形成了聚焦长护险评估与服

务两个关键环节的“1+47”评估和“36+X”居家服务两个颇具特色的“浦东模式”，截至2020年底，享受长护险护理服务6.7万人，基金累计支出11亿元。出台《浦东新区关于推进“十三五”期间养老服务发展的财政扶持意见》，兑现“十三五”养老政策以及老年综合津贴资金54.75亿元，对居家养老服务补贴资金达4.37亿元。

## **（二）老年医疗卫生服务体系进一步完善**

持续优化老年医疗卫生服务网络，全区共有区属二三级医疗机构17家，社区卫生服务中心47家，分中心22家，社区卫生服务站120家，村卫生室327个，老年护理院及康复医院8家，护理站79家，老年人健康服务可及性有效提升，区属综合性医院开设老年医学科、康复科和康复病房实现全覆盖。医养融合不断深入，已有56家养老机构设置内设医疗机构，所有社区卫生服务中心与养老机构开展签约服务。截至2020年底，常住人口签约率达37.30%，其中60岁以上的老年人签约率达98.89%，排名全市前列，实现愿签尽签。为有需求的老年人建立家庭病床，截至2020年底，累计建立家庭病床42960张，老年人健康管理率达74.52%。安宁疗护体系得到完善，完成区级安宁疗护中心建设，设置安宁疗护科及病房的社区卫生服务中心从15所增加至22所。所有社区卫生服务中心均全覆盖开展居家安宁疗护服务。

## **（三）“9073”养老服务格局进一步巩固**

全面落实市、区养老服务设施布局专项规划和建设任务，“东西南北中”较大规模的区级养老机构全面开工，社区“15分钟养老服务圈”初步形成，全区共有养老机构142家、长者照护之家28家、养老床位31529张、综合为老服务中心50个、老年人日间照料中心102家、助餐点182家、农村养老睦邻互助点739个、居村老年活动室1493家、居家养老服务中心36个。加强养老人才队伍建设，持续开展青年养老管理人才“珠峰计划”，扶持首席技师工作室及团队建设。支持引导企业适老产品及服务在居家、社区、机构等场景中落地应用。

## **（四）老年人社会参与积极性进一步提高**

强化“就近、便捷、快乐”的老年教育服务体系建设，全区4所老年大学和36所街道、镇级老年学校全部通过上海市街镇老年学校内涵建设合格验收。建成老年教育居村学习点1322个、居村建成率97%，其中老年教育居村标准化学习点1211个、标准化率92%，实现老年教育机构街镇、居村全覆盖。创成“全国老年远程教育示范区”，全区老年远程教育收视点达到1319个，居村委建成率96%，网上注册远程学员11.4万人。举办第四届老年人运动会以及百队千人门球、千人健身操、老年人体育健身竞赛等活动。落实各类体育健身服务设施向老年人开放，全区公共图书馆、文化馆、社区文化活动中心全部对外免费开放。持续开展本地化“银龄行动”，形成畅通、优质、有保障的老年人社会参与渠道。培育基层老年人社会组织，推进基层老年协会规范化建设。全区助老志愿者超过6万人。

## **（五）老年友好型社会建设进一步加强**

推进居家生活圈的公共设施和社区无障碍环境改造，实施扶手工程、电梯改装等为老辅助设施建设，老年宜居社区建设实现全区36个街镇全覆盖。开展高龄独居老人家庭互助

服务（“老伙伴”计划）和低保困难老年人家庭居室适老改造服务（适老房改造），已累计实施适老房改造1918户，“老伙伴”计划受益28.47万人次。开展“喘息服务”“护老者培训”“老吾老计划”等家庭养老支撑项目，推进社区非正式照料服务、康复辅助器具社区租赁服务、老年认知障碍友好社区建设等试点。老年优待进一步拓展至公园优惠、老年教育、专业社会工作、老年旅游服务等领域。落实高龄老人优待政策，广泛开展冬送温暖、夏送清凉等帮困助老关爱活动。借助《浦东老龄》期刊、“浦东老龄”微信公众号、浦东广播电视台等媒介，开展“敬老文明号”“孝动浦东”“老友乐淘淘”等系列品牌主题宣传活动。“浦东新区部分困难老人法律援助项目”开展至今共受理案件120多件，老年人法律援助进一步完善。公共法律服务工作站街镇全覆盖，老年人信访调处率达到100%。离退休干部安置和服务管理工作扎实推进，目前全区共有军休干部1582人，其中80岁以上占总人数的26%左右。

## **二、面临形势**

### **（一）老龄化提速对新区经济社会发展提出新的要求**

浦东是上海老年人口总量最大的区，“十四五”仍是浦东新区人口老龄化加速发展的时期，户籍人口深度老龄化成为社会常态，2020年末浦东新区60岁以上户籍老年人口已达102.78万，占比32.9%，部分街镇占比高达40%以上，预计到2025年户籍60岁及以上老年人口将达到113.57万左右，积极应对人口老龄化已经成为全区一项长期性战略任务。面对人口老龄化程度的持续加剧，健康老龄期的不断延长，养老需求的日益多层多元，迫切需要重新审视老龄群体在经济社会发展中的角色和地位，运用好“十四五”积极应对老龄化的重要窗口期。

### **（二）科技革命和产业变革推动老龄事业发展深刻转型**

当前，以云计算、大数据、人工智能、5G通信等为代表的新一代信息技术蓬勃发展，充分运用“互联网+”思维发展老龄事业是时代提出的新要求，同时也深刻改变着老龄事业发展的路径和模式。科技创新和新材料等产业发展极大丰富和改善了老龄产品的供给结构和发展质量，智慧养老有望重塑养老服务市场模式和发展格局，现代医学特别是老年医学科技的快速发展极大地促进了老年人活得更长、活得更好。要主动顺应老龄健康服务智能化、创新加速化等趋势，加快老龄健康服务体系变革和老龄产业发展变革。

### **（三）主要矛盾的新变化倒逼老龄事业改革创新**

新时代浦东老龄事业发展的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。养老服务体系与老龄化的严峻形势和广大老年群体的热切期盼相比仍存在短板和不足。全区适老设施存在缺口，大量老旧住房没有电梯，“悬空老人”出行困难等问题亟待解决。社区嵌入式养老服务发展不够充分，医养服务仍需进一步融合。城乡发展不均衡的矛盾仍然比较突出，养老床位中心城区“一床难求”与远郊地区空置现象并存。养老队伍建设与养老服务需求存在较大差距，专业医疗照护、康复护理严重不足，高龄、独居、空巢、失能、失智、失独老人群体的养老服务问题仍是民生重点。养老服务管理体制仍需健全，异地养老尚未形成有效的合作机制。

### 三、基本思路和总体要求

#### （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，深入贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于加强老龄工作和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神，加强党对老龄工作的全面领导，实施积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，促进老龄事业发展与“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念相融合，与国家和全市发展战略相契合，与新区经济和财力可持续水平相适应，突出“保基本”“补短板”“促普惠”“放市场”，全力推进积极老龄化、健康老龄化、幸福老龄化，更大范围、更高水平上实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐，稳步提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感，探索形成大城市老龄事业发展“浦东样本”，促进老龄事业高质量发展，服务老年群体高品质生活。

#### （二）基本原则

**保障基础，兜住底线。**强化养老服务供给保基本、兜底线、抓普惠、促均等的基本原则，进一步健全养老基本保障制度，做到基本养老服务应保尽保，养老服务补贴应补尽补，让老年人得到连续、适宜、规范、便捷的基本医疗、养老、康养服务。

**多元参与，各尽其责。**充分发挥党委的领导作用、政府的主导作用、社会的主体作用、市场的决定作用、家庭和个人的基础作用，努力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，推动老龄事业健康、协调、多元发展。

**统筹协调，重点突出。**坚持加强区域各类老年健康和养老保障服务、政策、资源的统筹力度，构建城乡统筹、服务均等的老年健康服务体系和养老服务制度。在现有养老体系建设布局基础上，重点做好失能失智、空巢老人、纯老家庭、失独家庭等老人的服务和关爱工作。

**创新引领，科技助力。**将科技创新作为应对老龄化的重要手段和强大动力，充分激活市场和社会活力，加快养老服务业的技术创新、模式创新、业态创新和产品创新，推动老龄工作理论创新、制度创新、管理创新、服务创新，提升老龄工作的信息化、科学化水平。

**合作开放，共建共享。**紧抓长三角一体化发展契机，加强与周边省市的交流和合作，探索保障制度协同、养老服务资源协同、老龄产业发展协同，积极打造共谋共建、共治共享的老年友好型社会。

#### （三）发展目标

“十四五”期间，全面推动浦东新区为老服务功能“强”起来、养老设施力量“统”起来、城区民生温度“暖”起来、人民晚年生活“美”起来，全力推进全区老龄事业特色化、高质量发展。到2025年，形成与全面建设社会主义现代化引领区相协调、与浦东新区经济社会发展水平相适应、与老龄化进程相匹配的老龄事业发展新体系，在打造“四个区”上不断取得新的突破。

**老龄事业高质量发展引领区。**对标最高标准、最好水平，着力推进高品质为老服务设

施供给、高质量为老服务管理、高水平为老服务资源集聚、高素质为老服务人才队伍建设，社会保障和养老服务等老龄事业发展主要指标优于全市平均水平，老龄事业发展质量走在全市前列。

**老龄政策制度改革创新先行区。**充分发挥浦东新区改革创新基础优势，以开展全国养老服务综合改革试点区建设等为契机，在老龄事业体制机制和政策的改革系统集成协同高效上率先试、出经验，为全市甚至全国老龄事业改革创新提供“浦东样本”。

**老年社会高效能治理示范区。**加强全区老龄治理平台与“一网通办”“一网统管”衔接，通过数字化来全方位提升治理效能、增进老年人福祉，推进实施一批老年社会高效能治理试点事项和示范项目，老年社会治理的科学化、精细化、智能化水平不断提高。

**老年群体高品质生活样板区。**满足人民对美好生活的向往，围绕提高老年人生活品质形成可复制样板，“15分钟服务圈”标准化建设不断深化，养老服务机构管理能力和服务水平不断提高，老年人健康服务更加便捷高效，老年宜居颐养环境建设不断完善，老年人文娱活动和精神文化生活不断丰富，老年人生活品质持续提升，浦东发展成果更多更充分地惠及老年群体。

“十四五”期间浦东新区老龄事业发展主要指标

| 类别     | 序号 | 指 标                                 | 2025年         | 指标类型 | 牵头单位                   |
|--------|----|-------------------------------------|---------------|------|------------------------|
| 社会保障   | 1  | 城乡居民养老保险基础养老金                       | 稳定增长          | 预期性  | 区人社局                   |
|        | 2  | 重度失能老人长期照护服务保障覆盖范围                  | 应保尽保          | 约束性  | 区人社局<br>区民政局<br>区卫生健康委 |
| 养老服务   | 3  | 全区养老床位总数占户籍老年人口比例（%）                | 3.1           | 约束性  | 区民政局                   |
|        | 4  | 老年认知障碍照护床位（张）                       | 2300          | 约束性  | 区民政局                   |
|        | 5  | 养老机构护理型床位占比（%）                      | ≥60           | 约束性  | 区民政局                   |
|        | 6  | 街镇养老综合体总量（家）                        | 75            | 预期性  | 区民政局                   |
|        | 7  | 养老护理员持证率(%)                         | 98（其中持等级证≥80） | 预期性  | 区民政局                   |
|        | 8  | 每千人拥有社区养老服务设施建筑面积数（平方米）             | 40            | 预期性  | 区民政局                   |
| 健康服务   | 9  | 参加自我管理小组的老年人数（万人）                   | 18            | 预期性  | 区卫生健康委                 |
|        | 10 | 老年人健康管理率（%）                         | ≥73           | 约束性  | 区卫生健康委                 |
|        | 11 | 家庭病床总建床数占常住人口比例（‰）                  | 3.2           | 预期性  | 区卫生健康委                 |
|        | 12 | 二级及以上综合医院、中医医院、中西医结合医院设立老年医学科的比例（%） | 100           | 预期性  | 区卫生健康委                 |
|        | 13 | 65岁以上轻度认知障碍（MCI）风险人群服务管理率（%）        | ≥40           | 约束性  | 区卫生健康委                 |
| 精神文化生活 | 14 | 新增老年教育机构（所）                         | 1             | 预期性  | 区教育局                   |
|        | 15 | 街镇老年学校优质校（个）                        | 10            | 预期性  | 区教育局                   |
|        | 16 | 老年教育社会学习点（个）                        | 70            | 预期性  | 区教育局                   |
|        | 17 | 长者运动健康之家新增数（家）                      | 20            | 预期性  | 区委宣传部<br>区民政局          |

|      |    |                             |      |     |        |
|------|----|-----------------------------|------|-----|--------|
|      | 18 | 公共体育场馆、社区体育设施向老年人每周开放时间（小时） | ≥56  | 预期性 | 区委宣传部  |
|      | 19 | 文化馆、社区文化活动中心向老年人每周开放时间（小时）  | ≥60  | 约束性 | 区委宣传部  |
| 社会参与 | 20 | 上海志愿者网注册60岁以上老年志愿者人数（万人）    | 40   | 预期性 | 区委宣传部  |
| 老龄产业 | 21 | 康复辅助器具社区租赁服务点街镇覆盖率（%）       | 100  | 预期性 | 区民政局   |
| 宜居环境 | 22 | 公共服务类移动互联网应用适老化和信息无障碍改造率（%） | 100  | 约束性 | 区大数据中心 |
|      | 23 | 新建轨道线路无障碍设施覆盖率（%）           | 100  | 预期性 | 区建交委   |
|      | 24 | 完成居室环境适老化改造户数（户）            | 2000 | 预期性 | 区民政局   |

#### 四、主要任务

##### （一）健全更高水平、更加公平、更可持续的老年社会保障体系

###### 1.健全多样化的养老和医疗保险制度

在全市统一框架内，大力发展企业（职业）年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险，加快优化健全覆盖全民、城乡一体、权责清晰、适度普惠、更可持续的多层次养老保险制度体系。按政策稳步提高城乡居民养老保险养老金待遇水平，积极引导未就业、失业、未参保人员及残疾人、低保特殊人群的扩覆工作，持续拓宽职业年金、企业年金和商业养老保险覆盖面，大力发展个人税收递延型商业养老保险、老年人住房反向抵押养老保险等多类型险种。按照全市统一安排，建立健全以基本医疗保险为主体，大病保险为延伸，医疗救助为托底，商业健康保险等为补充，完善医疗保险、慈善捐款、医疗互助共同发展的成熟定型的多层次医疗保障制度体系。按照全市统一部署，完善重特大疾病医疗保险和救助制度。

###### 2.完善多层次长期照护保障制度

结合浦东新区长护险试点开展情况，进一步完善相关配套措施，建立健全与长护险政策体系相适应、具有浦东特色的配套支撑体系。深化长期护理保险制度试点，聚焦评估和服务两个关键环节，进一步优化全区长护险定点评估与服务机构资源布局，固化“1+47”评估服务模式，加强护理机构和护理服务队伍建设。加强对长护险试点工作的监管力度，引导和培育社会化的评估机构和护理服务机构有序规范发展，加强对需求评估、护理服务等重点环节管理。加强长护险监管信息化建设，有效减少监管盲区，推动精准监管。

###### 3.提升社会福利和困难老人救助体系

做好老年综合津贴新增对象受理工作，依托老年综合津贴制度逐步提高老年人社会福利水平。逐步提高经济困难的高龄、失能、失独、孤寡老年人的社会福利水平，切实兜住困难老年人养老保障底线。探索实施临时救助制度，提高社会整体救助水平。扎实推动离退休干部服务管理工作，强化全区退休职工基本信息动态管理，扩大退休职工受益面。完善老年人社会优待政策，提高老年人优待工作水平。增加老年人特殊群体养老基本公共服务供给，健全梯度化养老服务补贴机制。

##### （二）优化更加充分、更加均衡、优质高效的社会养老服务体系

### **1.加强养老服务设施均衡化**

全面落实市、区两级政府实事项目和养老服务设施布局专项规划建设任务，继续保持养老机构床位数不低于户籍老年人口数的3.1%。完善规划、土地等政策，适当提高养老服务设施用地比例，实现保基本养老床位街镇全覆盖。支持充分利用存量资源改建为养老服务设施，鼓励社会力量投资举办普惠型床位、改善型床位，满足老年人多样化、多层次养老服务需求。推动床位功能结构优化，通过新建、改建床位等方式，重点发展护理型床位和认知障碍照护床位。加密社区嵌入式养老服务设施，重点建设枢纽型养老综合体，并以社区综合为老服务中心为平台，集成日托、全托、生活照料、医养结合等功能，打造社区“养老服务联合体”，按需灵活设置养老服务“微空间”。在郊区重点发展互助式养老，建成一批集聚生活照料、精神慰藉、互助服务功能于一体的“示范睦邻点”，并将农村养老服务设施和服务纳入乡村振兴规划。

### **2.推进养老服务体系科学化**

以开展全国养老服务综合改革试点区建设为契机，持续完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。进一步强化住家安养，持续推进“老伙伴”计划、“老吾老”计划，鼓励为老服务志愿者提升专业能力，着力培育“金牌养老顾问”。进一步强化社区安养，鼓励老年人依据喜好和约定开展社区互助式养老，发挥长者照护之家的喘息式服务和社会工作者的专业化力量。进一步强化机构安养，综合提升养老机构服务能级和服务品质，完善公办养老机构入住综合评估和轮候制度，大力推进养老服务机构公建民营，加强养老机构“保基本”床位的统筹利用。健全养老服务综合监管制度，完善养老服务机构等级评定、日常质量监测、信用分级等科学评价机制。

### **3.加强养老服务全面化**

继续丰富养老服务内涵，拓宽社区养老服务内容，支持发展精神慰藉、心理疏导、健康管理、辅具推广、“时间银行”等家庭支持类服务项目。重点关注失能失智以及高龄、独居等老年人的养老服务需求，提供长期照护和社会支持服务。推进机构社区居家融合发展，支持养老机构辐射社区，开展日间照护、助餐等服务。依托老年照护统一需求评估系统，实现不同服务层次的有序规范转介，促进养老服务资源的公平有效利用。完善街镇居家养老服务工作，继续做实助餐、助洁等各类居家上门服务。推进城区嵌入式养老，以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，提高运营能力和资源利用效率。大力发展乡村养老、城乡互助养老等新型养老模式，提倡村民依托自家居住地提供家庭式养老服务，推进互助式农村养老服务发展，推动养老服务与乡村旅游、绿色农产品开发等融合发展。

## **（三）完善便捷可及、综合连续、更高品质的老年健康服务体系**

### **1.普及健康生活方式**

坚持预防为主，推行健康生活方式，减少疾病发生，提高老年人健康水平。开设和规范各类广播电视等健康栏目，发挥新媒体传播优势，规范健康资讯传播。开展普及健康生

活方式行动，强化健康生活方式指导和干预，普及健康文化、健康养老等理念，开展“三减三健”等专项行动。倡导科学健身，组织老年人体育健身竞赛活动，加强体医融合和非医疗健康干预。加强老年人健康素养和生活方式监测，推进健康自我管理小组建设，倡导“每个人是自己健康第一责任人”的理念。

## **2.完善老年健康服务网络**

构建和完善老年医疗三级服务网络，形成以区老年医学中心为引领、综合医院老年医学科为骨干、社区卫生服务机构为基础、社会办医疗机构为补充的老年医疗服务网络。加快推进老年医学中心建设，进一步提升综合性医院老年医学科服务能级。实现公立医疗机构创建老年友善医疗机构全覆盖，强化老年友善医疗机构提质增能行动。夯实和优化“家门口”老年健康服务平台，进一步做好“15分钟服务圈”建设，提高老年人健康服务的可及性。织密织牢老年康复服务网络，有力提升区域医疗中心康复医学科服务能级，积极创建社区卫生服务中心示范康复中心。筑牢老年护理服务网络，夯实二三级医院老年护理服务，推进新一轮社区卫生服务机构标准化建设，新建社区卫生服务中心床位不少于100张。聚焦社区卫生服务中心“健康管理中心”“康复中心”“护理中心”三大中心，试点建设“社区医院”，提升“全专结合”“医防融合”服务能力。进一步完善安宁疗护服务网络，强化以安宁疗护中心为引领、社区卫生服务中心为基础、综合医院和专科医院为支撑、社会办医疗机构为补充的安宁疗护服务体系。充分发挥智慧健康驿站功能作用，提供主体多元、丰富多彩的健康管理服务。

## **3.优化老年健康服务内涵**

坚持以大卫生、大健康的理念，建立整合型老年医疗卫生服务体系，健全“预防-治疗-康复-护理-长期照护-安宁疗护”服务链。实施慢性病综合防控战略，开展对老年人慢性疾病和常见疾病的早发现、早干预、早治疗等“三早”健康服务，开展认知障碍、抑郁等老年人常见精神障碍的预防、早期识别与干预。规范做好老年人群重点传染病的防治，加强老年人疫苗接种服务。优化疾病治疗模式，推动老年医疗服务从以疾病为中心的单病种模式向以患者为中心的多病共治模式转变。在对老年人家庭医生签约基本覆盖基础上，做实做优家庭医生签约服务，完善老年人健康档案，加强动态管理。加强老年人康复服务，探索建立跨学科团队为老年人提供“医、护、康”一体的“一站式”医疗康复服务。完善老年护理服务模式，持续推进老人长期护理计划，探索“互联网+护理”等服务模式。提升安宁疗护服务能力，形成高效的机构与机构、居家与机构转介机制，整合社会资源协同推进安宁疗护服务发展。

## **4.深化医养服务有机结合**

推进医疗机构与养老机构同步规划、同步建设，推动医疗机构和养老机构建设的项目衔接。加快申港、上钢综合医养体项目建设进度。优化“15分钟服务圈”医疗资源，在综合为老服务中心“全覆盖”提供配药等医疗卫生服务。促进医疗卫生和养老服务融合发展，鼓励医疗机构与养老机构开展多种形式的合作，强化社区卫生服务中心与养老服务机构签约服务，完善合作机制，进一步提升基本服务的覆盖面和频次。加强家庭病床服务，

提高社区卫生服务中心为居家老年人提供上门医疗服务的能力。

### **5.提升中医康养服务**

探索中医药特色康养服务模式规范建设与应用，推动中医药与养老融合发展，推进中医药特色服务进养护机构，推行中医药特色康养服务模式与规范化建设。大力发展中医非药物疗法，充分发挥中医药在基层老年群体常见病、多发病、慢性病防治的特色优势，大力推广中医药适宜技术，推动中医药健康养生文化创造性转化、创新性发展。推动中医药与长期照护、安宁疗护等社区公共服务相衔接。提升中医药康复服务能力提升工作，积极推进中医药技术方法融入现代康复医学体系。

## **（四）增强老年人社会参与主动性和积极性**

### **1.提高老年人人力资源价值**

依托“浦东新区老年人才库”建设，鼓励支持老年人口再就业和参与社会公益活动，深挖老年人人力资源红利。鼓励专业型、职业技能型老年人参与科学文化传播、专业技能传授、科学研究和咨询服务等活动，依法保障老年人在劳动过程中的合法收入、安全和健康权益。加快培养老龄工作志愿者队伍，支持老年人积极参加基层老年协会等各类社会组织，广泛参与社会治安、环境保护、纠纷调解、邻里互助等志愿者活动。倡导和支持老年人开展自助、互助、公益性活动，借助“时间银行”“老伙伴计划”，组织和培训健康低龄老年人为失能高龄老年人提供服务。

### **2.构建老有所学的老年教育体系**

全面推进覆盖全区范围的老年教育“15分钟学习圈”建设，持续推进老年教育“三类学习点”建设。深化老年教育机构内涵建设，形成一批优质的街镇老年学校。加强老年教育师资队伍建设和老年教育课程、教材、教学、评价研究，促进老年教育质量提升。推进学教融合、养教结合，加强老年人的政治思想教育和法治教育。整合多平台资源，打造老年教育“空中课堂”，切实扩大老年教育资源供给。

### **3.丰富老有所乐精神文化生活**

增强老年人公共文体服务设施配置，加强社区文化中心、图书馆、文化馆等公共文化服务机构建设，推动健身步道、长者运动健康之家等体育设施建设。开展形式多样、内容丰富的各类助老爱老敬老、文化艺术交流和体育健身赛事活动。持续做优“孝动浦东”“红叶风采”“名医进社区”“指尖学堂”“百万家庭最美晚晴摄影大赛”“养老护理员技能比武大赛”“最美养老护理员”等特色品牌项目。

## **（五）营造孝老、敬老、助老的社会环境**

### **1.构建友好型适老宜居环境**

切实解决老年人运用智能技术困难等问题，为老年人提供更周全、更贴心、更直接的便利化服务。继续加强公共基础设施无障碍建设，加快既有社区道路设施、休憩设施、社区服务场所等与老年日常生活密切相关领域的适老化改造，探索推广适老型智能交通。探索“政府补贴一点、企业让利一点、老人自付一点”的运作模式，扩大家庭适老化改造工作。积极创建全国示范性城乡老年友好型社区，探索建立老年友好型社区创建工作模式和

长效机制，营造亲老、孝老、爱老、助老的社会氛围。提倡亲情互助，建设老年温馨家庭。推广“睦邻互助点”等邻里关爱助老模式，定期开展助老爱老主题活动，增强老年人社区认同感和归属感。

## **2.保障老年人合法权益**

强化专业、精准、高效、多元化的为老公共法律服务供给，强化老年人法律、民事、刑事等方面的协作机制，加强普法疏导和心理关爱疏导的结合。健全老年人权益保障机制，做好老年人权益保护的法治宣传工作，强化老年人守法意识和依法维权意识，提高老年人防骗、识骗能力。加强老年人法律服务和法律援助，重点做好农村、贫困、高龄、空巢、失能、残疾等特殊老年群体的法律服务、法律援助和司法救助工作。适当放宽法律援助标准，将覆盖面进一步扩大至失独等弱势老年群体。进一步优化优先受理、方便诉讼、着重调解、审执兼顾的涉老案件特色审理机制，搭建老年维权网络，做好老年人相关来信来访工作。

## **3.打造养老照护家庭环境**

完善家庭养老支撑服务，鼓励成年子女与老年父母共同生活，强化子女赡养老人的职责和动力，巩固和增强家庭养老功能。普遍开展失能老年人家庭护老者技能培训，鼓励和引导家庭成员学习康复、护理技能。构建多层次家政服务供给体系，加强家政从业人员的培训，推广家政从业人员持证上门服务，实现家政服务机构和家政从业人员可查询、可追溯、可评价的全过程追溯管理。

## **（六）促进老龄产业和老龄事业高质量联动发展**

完善集团化管理机制，培育一批在全市乃至全国有影响力和竞争力的养老服务品牌。支持社会资本设计开发更多适合老年人居住的商业住宅产品，鼓励建设年轻人、老年人融合居住的综合社区和长租公寓，打造代际融合、充满活力的长者社区。加强老年产品科技研发和养老服务创新应用，支持企业利用新技术、新工艺、新材料和新装备开发老年服务产品用品，鼓励发展养老服务新模式和新业态。改善老年服务设施设备和方法技术，支持老年辅具、康复用具研发和产业化。依托“上海国际养老辅具及康复医疗博览会”“中国老年福祉产品设计大赛”举办地优势，发挥浦东的科技、人才、产业、市场优势，形成多要素的产业链。培育发展智能养老科技产业，构建“互联网+”与养老服务融合发展的智能养老创新平台。充分发挥养老研究机构功能，组织开展老龄相关行业专项研究。引导养老服务产业与教育培训、体育、健康、养生、旅游、文化等产业相融合。

## **（七）加强积极应对人口老龄化人才、科技等支撑**

### **1.提高创新型为老服务科技支撑能力**

提高老年服务科技化水平，通过医研企协同开展创新型研究，加大老年疾病适宜技术普及和推广，促进老年医学科技发展。有效利用信息化、智慧化手段，整合物联网、移动终端、信息平台等资源，结合科技助老服务站点，推进智慧化养老社区建设，为新区老年人提供综合性智慧养老服务。搭建综合性老龄基础信息数据库等基础性公共服务平台，深化“浦老惠”养老服务平台建设，依托“浦东新区养老行业协同监管大数据平台”“家门

口”服务智能化平台等，衔接市老年人专题数据库，加强与“城市大脑”等社会治理、城市治理平台功能复合、协同联动，建立完善全区层面的科技助老服务平台，提高老龄事业智能化管理水平。加强社区智能应用场景建设，扩展智能化产品在老龄事业领域应用范围，增加社区智慧健康小屋数量，依托信息化资源和手段，打造“没有围墙的养老院”，构建专业、高效的浦东智能养老模式。

## **2.打造专业化养老服务人员队伍**

推进从业人员规模与为老服务需求相匹配，推动浦东职业院校设置养老服务相关专业，按规定给予一线从业人员、毕业年度高校毕业生岗位补贴，对经认定的养老护理类行业60岁以下从业人员参加养老服务培训的按规定给予培训费补贴，提倡青年志愿者进机构进社区开展为老志愿活动，完善基层老年协会、老年志愿者团队等组织，鼓励待业人员从事护理工作。推进从业人员能力与职业体系建设相匹配，积极探索养老护理员职业技能等级认定机构区域性布点，鼓励养老护理相关企业申报企业新型学徒制培训，支持养老护理类技能人才申报浦东新区“首席技师”，继续开展青年养老管理人才“珠峰计划”。推进从业人员贡献与激励褒扬措施相匹配，对符合浦东新区产业发展方向的养老事业人才在办理落户时给予绿色通道。

### **（八）推进老龄事业治理体系和治理能力现代化**

强化新区老龄工作委员会统筹协调能力，充分发挥各街镇在政策落实、公共服务提供、对接供需等方面解决养老服务“最后一公里”的关键作用。不断完善和创新制度，实现老年人从“社会人”到“社区人”的转变，积极探索建立退休老人和社区的制度性联系，充分发挥离退休党员干部和“五老”志愿者对社区治理的促进作用，通过打造最美家庭、最美志愿者、社区达人等互动平台增强老年人的社区归属感。落实街镇和社区居民委员会（村民委员会）在社会化养老服务体系建设中的责任，赋予街镇社区对本辖区养老服务机构和运营商的质量监督职能，建立街镇与部门之间有效协调机制。加快老年人社会服务和社会参与等制度建设，完善街镇老年人协会组织建设，进一步推动开展“年轻活力老人”照顾和帮扶特定老年群体等服务，探索建立推进“时间银行”项目的诚信体系和制度保障。健全向老年人服务保障适当倾斜的财政投入、服务评价、监督检查、奖励表彰等政策，持续开展养老服务质量满意度测评并与“以奖代补”政策挂钩。

### **（九）推动长三角协同应对人口老龄化**

贯彻落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，充分发挥浦东新区优势，积极与周边省市开展养老一体化工作对接，在养老领域率先建立长三角区域合作新模式。促进浦东新区与长三角其他地区在养老服务资源要素、人才队伍、标准体系、制度规范等方面互融共通、深度合作，探索老年照护需求评估、认知症照护体系、养老护理员队伍评价体系等互通互认。率先成立长三角社区养老服务联盟，形成“三省六市”长三角养老服务共建框架。大力支持长三角优秀养老服务企业落户，鼓励知名品牌养老服务机构在区内布局设点或托管经营。鼓励本区优秀养老机构参与长三角异地养老机构评选，加快推进异地养老，探索开展养老服务补贴异地结算。

## **五、保障措施**

### **（一）加强组织领导**

各级党委和政府要高度重视并切实加强对老龄工作的组织领导，坚持党政主要负责人亲自抓、负总责。加强新区老龄工作委员会及其办公室的统筹协调作用，健全多部门常态化工作机制和交流渠道。发挥街镇党组织作用，把老龄工作组织好、落实好。发挥基层自治组织作用，鼓励社会各界群团组织力量参与，合力推动浦东老龄事业高质量发展。

### **（二）健全投入保障**

加大财政投入力度，各相关部门要用好有关资金和资源积极支持老龄工作。加强老龄工作各项经费的绩效管理，提高资金使用效益。完善老龄事业发展多渠道筹资机制，鼓励各类公益性社会组织或慈善组织加大对老龄事业投入。

### **（三）强化监测评估**

浦东新区老龄工作委员会负责统筹推进《浦东新区老龄事业发展“十四五”规划》执行、检查、监测、评估工作。加强老年人口、健康等相关数据的收集、更新、分析和预测，强化对人口老龄化变动情况及发展趋势的监测和评估。完善规划实施的动态督查机制，对本规划执行的重点领域和重点环节适时进行第三方评估。

# 关于《浦东新区促进存量产业用地 提质增效若干规定》的政策解读

## 一、概况

为引导产业用地资源高效配置，加快存量产业用地盘活，促进产业高质量发展，根据《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》《上海市人大常委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》以及相关规定，结合浦东新区实际，制定《浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定》，以下简称《规定》。

## 二、主要内容

**（一）一般性规定（第一条至第四条）。**主要对目的和依据、适用范围、基本原则、推进机制等内容进行了规定。其中第四条规定，区政府加强对促进存量产业用地提质增效工作的领导，建立协调推进机制，统筹、协调、决定相关重大事项。

**（二）总体性管理要求（第五条至第六条）。**主要对资源利用效率评价及应用、严格准入管理等内容进行了规定。其中第五条明确，定期组织开展资源利用效率调查，为全区存量产业用地提质增效提供基础支撑；第六条明确落实坚持产业用途要求，定期完善准入标准，强化项目准入审核。

**（三）具体支持举措（第七条至第十三条）。**主要对支持工业上楼新模式、优质低价的标准厂房和通用研发类物业供给、节余空间租赁、多元主体参与、收储重新出让、支持零星工业用地转型、集中成片区域高质量转型等举措涉及的操作路径等内容进行了规定。

**（四）监管保障举措（第十四条至第十六条）。**主要对发挥产业监管协议效能、全生命周期监管、部门协同监管等内容进行了规定。其中第十四条明确，存量产业用地提质增效项目的实施，应当签订产业监管协议并纳入土地出让合同，明确相关约定事项；第十六条明确，将产业用地的指标要求、利用绩效等信息纳入存量产业用地监管信息系统，健全信息共享、部门协同的动态监管机制。

**（五）实施细则（第十七条）。**明确了由区政府或者区产业、规划资源等工作部门制定相应支持保障措施的专项实施细则。

**（六）施行日期（第十八条）。**明确了施行和有效日期。

## 三、主要创新点

《规定》起草过程中充分学习借鉴外省市的先进经验，并结合浦东的发展实际，在关键重点问题上探索改革创新。

**（一）在强化产业空间供给上的创新。**一是支持“工业上楼”新模式，在论证可行的前提下，支持未纳入全生命周期管理的存量工业用地项目在签订产业监管协议后，建设功

能复合楼宇，形成综合高效利用的产业空间。**二是**鼓励国有企业利用自有存量产业用地，建设优质低价的标准厂房和通用研发类物业。

**（二）在调动多元主体参与上的创新。****一是**支持具有招商资源和运营经验的园区开发运营企业、社会资本等各类市场主体，通过收购、与土地原权利人合作等方式，参与存量产业用地的开发建设、园区的运营管理等活动。**二是**支持国有企业发挥主导带动作用，通过收购存量产业项目等方式参与促进存量产业用地提质增效工作。**三是**支持管理局（管委会）、镇政府划定集中成片转型区域，通过集中收储等方式推进区域转型升级。**四是**区政府可以根据产业发展需要，对存量产业用地进行收储，重新进行产业用地出让。

**（三）在产业空间高效利用上的创新。****一是**鼓励国有企业将经批准实施容积率提升而增加使用面积的标准厂房、通用研发类物业，在满足企业自用以外，可以用于支持科技型初创企业入驻。**二是**支持已纳入全生命周期管理的存量产业用地项目的厂房、研发类物业，在满足企业自用以外，经批准后可以出租给科技型初创企业或者孵化器、加速器运营机构，并限定租赁价格。**三是**工业用地可以通过补缴土地出让金，经批准调整为研发用地。土地出让金可以按照分期方式补缴，最长时间不超过两年，并在不动产登记前缴清。补缴金额综合考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素确定。

**（四）在多方协同有效监管上的创新。****一是**要求存量产业用地提质增效项目的实施，应当签订产业监管协议并纳入土地出让合同，明确项目的准入类别、投资强度、产出效率、节能环保、履约承诺、投产时间、违约责任等约定事项。**二是**要求区政府统筹组织各相关部门、管理局（管委会）、镇政府落实全生命周期监管，对项目在用地期限内的利用状况开展全过程动态评估和监管。**三是**要求健全信息共享、部门协同的动态监管机制，加强对涉地股权转让等行为的联合监管，加强对违规违约用地行为的联动监管，最终做到“管得住”才能“放得开”。

# 关于《浦东新区户外招牌管理若干规定》 的政策解读

2022年10月26日，浦东新区人民政府第16次常务会议审议通过了《浦东新区户外招牌管理若干规定》（以下简称《规定》）。目前，《规定》已经正式公布，将于2023年2月1日起施行。

## 一、制定背景

户外招牌管理一直是城市市容和安全管理重点和难点，据统计，浦东新区全区共有户外招牌设施8万余块，占全市总量的1/5以上（全市35万块），加之多元复杂的城镇格局，给浦东新区户外招牌行业管理带来极大挑战。

近年来，浦东新区在探索户外招牌管理方面，取得了一定成效，积累了大量经验。因此，为更好适应经济社会发展需求，需要通过制定管理措施创新探索新机制，固化行之有效的实践经验，进一步加强事中事后监管，探索建立和完善户外招牌全过程管理模式。

## 二、主要内容

《规定》共十八条，具体包括：

**（一）总则性的规定。**一是明确制定目的和依据；二是明确适用范围，明确国家机关、人民团体标识标牌、户外广告按照其他相关规定执行；三是明确户外招牌的定义。（第一条至第三条）

**（二）各级管理职责的规定。**明确各部门管理职责，包括行业主管部门和区域管理责任单位的管理职责等。（第四条）

**（三）户外招牌设置要求的规定。**一是明确设置导则编制主体、编制原则等规定；二是明确户外招牌设置要求和禁设情形。（第五条、第六条）

**（四）设施实施分类信息登记的规定。**明确应当进行事前信息登记的情形和事后信息登记的情形。（第七条）

**（五）事前告知和服务的规定。**明确各相关部门事前信息告知和服务指导的责任和义务。（第八条）

**（六）各方责任的规定。**一是明确设置人的责任；二是明确设施载体所有权人责任；三是明确设置人安全检测的责任；四是明确设置人和所有权人有关拆除设施的责任。（第九条至第十二条）

**（七）事中事后协同监管的规定。**一是明确各方安全保障责任；二是明确各部门协同管理工作机制；三是明确信用监管要求；四是明确违反本办法规定的，按照上位法有关规定进行处罚；五是明确行政责任。（第十三条至第十七条）

## 三、主要创新点

### **（一）实行分类信息登记制度**

《规定》深化“放管服”改革，实行户外招牌分类信息登记制度，对在历史文化风貌区或者风貌保护街坊内、风貌保护道路或者风貌保护河道沿线、文物保护单位或者优秀历史建筑上设置的户外招牌等四类情形，实行事前信息登记；其他情形实行事后信息登记。

### **（二）探索事前事中事后全过程管理机制**

《规定》建立浦东新区户外招牌事前服务和指导、事中监督和管理、事后整治和规范的全过程管理机制。一是通过跨部门协同服务，实行多方式多渠道的事前告知。二是通过区级部门与区域管理责任单位的日常监管协调机制、行业主管部门与执法部门的管执联动机制，加强事中事后监管。

### **（三）明确各方责任和义务**

一是明确设施设置人和设施载体所有权人的责任和义务。设置人对户外招牌设施的质量和安​​全负有主体责任，承担设施维护保养和安全管理责任。设施载体所有权人负有督促和废弃设施拆除的义务和责任。二是明确新区各级有关部门协同管理的责任和义务。

### **（四）明确各方安全保障要求**

一是明确设置人按照规定委托专业检测单位，对设置满两年的“四大类”设施，每年进行安全检测，并向所在地的区域管理责任单位提交安全检测报告。二是明确行业主管部门负责全区户外招牌设施的抽检，每年安全抽检的比例不低于2%，区域管理责任单位负责本辖区内户外招牌设施的抽检，每年安全抽检比例不低于20%。

# 关于《浦东新区大宗商品仓单登记中心管理办法》的政策解读

## 一、制订《管理办法》的可行性和必要性在哪里？

我国是全球主要的大宗商品生产国、消费国和贸易国，但由于缺乏全国性大宗商品仓单统一注册登记管理，目前大宗商品仓单流通环节上成本较高、信用较低、秩序较混乱，仓单重复质押、虚假仓单等风险事件时有发生，严重影响了我国大宗商品市场资源配置功能的发挥。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》明确指出，要“增强全球资源配置能力”“提升重要大宗商品的价格影响力”，明确“支持上海期货交易所探索建立场内全国性大宗商品仓单注册登记中心”。制订《管理办法》，对于贯彻落实《引领区意见》要求，加快推进全国性大宗商品仓单登记中心建设，推动大宗商品仓单资源高效管理、降低企业交易融资成本、提升大宗商品价格影响力、更好服务和引领实体经济发展，具有重要意义。因此，制订《管理办法》具有必要性。

为了有效规范设立于浦东新区的大宗商品仓单登记中心（以下简称仓单登记中心）的机构运营以及相关监督管理活动，《管理办法》从一般性规定、机构运营、市场自律和监督管理等几个方面进行了明确规定。整部《管理办法》立足于《引领区意见》的要求，内容符合仓单登记中心建设发展的实际需要，具有可行性。

## 二、《管理办法》的法律依据有哪些？

- 1、《中华人民共和国民法典》
- 2、《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》
- 3、《关于加快建设全国统一大市场的意见》
- 4、《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》

## 三、《管理办法》的主要内容有哪些？

《办法（草案）》共18条，具体包括：一般性规定、机构运营、市场自律和监督管理、附则等四个部分。

**第一部分是一般性规定。**明确了目的与依据、适用范围、机构定位、基本原则和部门职责。

**第二部分是机构运营。**规定了机构运营条件、机构运营规则、仓单登记信息系统建设、机构服务内容、业务参与主体、业务参与主体注册、风险管控。

**第三部分是市场自律和监督管理。**规定了重要信息报送、重大事件报告、诚信管理、相关主体责任和监督管理。

**第四部分是附则。**明确了管理措施的施行日期和有效期。

#### 四、主要创新点

大宗商品仓单登记中心建设总体上是一项制度创新，是国内上位法暂未明确规定的空白领域。浦东新区先行制定管理措施，为大宗商品仓单登记中心建设提供了立法保障，在全国属于首创。《办法（草案）》的具体创新点如下：

**（一）在机构定位上的创新。**明确仓单登记中心作为全国性大宗商品流通领域基础性平台的机构定位，立足浦东、面向全国，开展大宗商品仓单登记、查询等相关服务。

**（二）在经营业态上的创新。**明确仓单登记中心应当建设大宗商品仓单登记信息系统，推进区域间信息互联、互通、互认、共享，有效降低大宗商品流通中可能存在的不可控风险。

**（三）在运营制度上的创新。**为了确保仓单登记中心的运营安全和运营效率，明确仓单登记中心应当建立仓单业务参与主体注册目录制度，要求业务参与主体在仓单登记中心完成注册并遵守相关运营规则。

**（四）在自律管理上的创新。**按照“放管服”精神，为鼓励创新引领，《办法（草案）》未对仓单登记中心的运营活动施加过多限制，而是以自律管理为主。规定将仓单登记中心的运营活动纳入诚信管理，明确仓单登记中心应当建立业务参与主体诚信档案，按照规定提供诚信信息查询服务。

# 关于《浦东新区生态空间保护利用若干规定》的政策解读

## 一、制定背景

党的二十大报告指出，“尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”推进美丽中国建设，必须坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。《上海市城市总体规划（2017-2035）》明确提出加强生态空间科学合理的保护与利用，满足市民多元生态需求的供给与平衡。《上海市生态空间专项规划（2021-2035）》则进一步提出，建设与具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市相匹配的“城在园中、林廊环绕、蓝绿交织”的生态空间，打造一座令人向往的生态之城。为更好落实打造社会主义现代化建设引领区任务，浦东新区正在积极推动生态空间保护利用工作，用良好的人居环境满足人民群众日益增长的高品质生态需求。在此背景下，研究起草了《浦东新区生态空间保护利用若干规定》。

## 二、主要内容

《若干规定（草案）》共20条，主要包括以下五方面内容：

### （一）强化规划引领

《若干规定》将规划引领作为生态空间保护利用的基本原则，具体体现为以下三方面：一是要求生态空间保护利用项目选址应当坚持规划引领，以市和区国土空间规划、生态空间专项规划为依据；二是要求区人民政府和镇人民政府应当根据相关规划，结合生态空间保护利用需求，推动土地资源合理布局、高效利用；三是要求项目实施主体应当根据控制性详细规划、专项规划或者郊野单元规划，编制生态空间保护利用方案。

### （二）严格规范生态空间保护利用活动

为了确保生态空间保护利用项目实施中能够严守生态底线，真正提升区域生态功能，并避免无关的建设项目“搭便车”。《若干规定》从以下四方面作出了规范：

**第一，加强项目管理。**要求区生态环境部门会同发展改革、规划资源、农业农村等部门，根据规划要求，结合实际情况，提出生态空间保护利用项目实施清单和年度生态空间保护利用项目实施计划，报区人民政府批准后实施。

**第二，明确保护利用方案的基本内容。**要求保护利用方案明确以下内容：一是保护利用范围及功能定位；二是土地现状调查和生态要素现状调查；三是土地使用性质的规划控制和调整、自然资源空间优化方案；四是生态环境、景观保护与山水林田湖草综合整治要求；五是配建公共服务设施有关情况；六是集体经济组织及其成员权益保障方案；七是其他保护利用内容。将保护利用方案作为控制整个保护利用活动的蓝图。

**第三，明确保护利用方案的编制要求。**一是要求充分考虑河、湖、林、草、田、湿等生态要素现状，有序引导生态空间内土地用途向有利于生态功能提升的方向转变，提高生态空间的完整性和连通性。二是生态空间内可以按照规定配建一定的公共服务设施，但应当与生态环境相协调。

**第四，提升保护利用实效。**生态空间保护利用应当强化生态敏感区好生态景观保护，根据生态空间的特点，结合乡村振兴、文化遗产保护、生态清洁小流域治理等工作，满足生态保护、功能匹配、布局合理、风貌协调和安全舒适等要求，提升生态空间保护利用的综合效益。

**第五，严格耕地保护。**生态空间保护利用必须遵守耕地管理规定。一是严格落实永久基本农田特殊保护制度，严格管控一般耕地转为其他农用地。二是确实无法避让、需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地。三是通过持续推进建设用地减量化和一般整理复垦等工作，统筹补充优质耕地资源，确保国土空间规划确定的耕地数量不减少、质量不降低。

### **（三）探索差别化土地政策**

为进一步优化生态空间布局，改善生态环境，集约利用土地，《若干规定》在强化土地用途管制的前提下，探索差别化土地政策。对于纳入实施计划的生态空间保护利用项目，确需征收农民集体土地，且实施后用地性质不属于国家规定的建设用地范围的，不办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续，由区规划资源部门报区人民政府办理生态保护利用项目边界确认及用地手续。但是，对于生态空间范围内配建公共服务设施的，应当科学合理确定建设活动规模、强度和布局，其所占用的农用地、未利用地，应当依法办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续。

### **（四）推进生态空间开放共享**

生态空间保护利用在改善生态环境的同时，也可以为市民提供休闲空间，发挥更大的社会效益。因此，《若干规定》从两方面作出了规定：一是生态空间应当对社会公众开放，但因重大活动、防汛防台和其他突发事件应急处置等需要临时封闭的除外。临时封闭或者特定时间段封闭生态空间的，应当向社会公布。二是项目实施主体可以在生态空间内合理设置漫步道、跑步道等慢行设施，文化宣传、体育运动等公益性服务设施，营造可漫步、可阅读、有温度的城市生态空间。

### **（五）加强监督管理**

为了防止生态空间被擅自改变用途。《若干规定》从三个方面作出了规定。首先，明确四项禁止性行为：一是改变生态空间用途、功能或者用地性质；二是擅自改变生态空间主导功能定位；三是实施与生态系统质量提升、生态保护以及修复无关的各类开发活动；四是其他擅自改变保护利用方案的行为。其次，明确规划资源、生态环境、农业农村、城市管理综合执法等部门以及属地政府的监督管理职责。最后，还提出了智慧化管理相关要求。

# 关于《浦东新区老龄事业发展“十四五”规划》的政策解读

## 一、编制思路

加强与全市老龄事业发展工作衔接，根据市区对应的原则，由区老龄办牵头，会同区老龄委委员单位共同起草《规划》。在规划编制中，着力坚持三个导向面：

**一是政策导向。** 充分体现国家积极老龄观、健康老龄化等一系列新理念新思想新要求，深入贯彻《国家积极应对人口老龄化中长期规划》等系列文件及相关会议精神。

**二是需求导向。** 聚焦老年人在社会保障、养老、医疗等民生问题上的“急难愁盼”，以满足老年人多样化、多层次需求为目标，深化改革、综合施策。

**三是基础导向。** 充分体现浦东新区打造社会主义现代化建设引领区等社会基本面，与新区高质量发展、高水平改革、高品质生活、高效能治理的基本发展目标一脉相承。

## 二、《规划》主要内容

《规划》包括 5 个部分：一是发展基础，二是面临形势，三是基本思路和总体要求，四是主要任务，五是保障措施。

### （一）发展基础

区委区政府高度重视老龄事业发展，“十三五”规划确定的目标任务、设置的 5 大类 23 项所有指标全面完成，其中 7 项指标超额完成。

### （二）面临形势

我区“十四五”老龄事业发展形势既有延续性，也有其阶段特征：**一是**重大战略的提出为新区老龄事业的发展提供了新的机遇。**二是**老龄化提速对新区经济社会发展提出新的要求。**三是**科技革命和产业变革推动老龄事业发展深刻转型。**四是**主要矛盾的新变化倒逼老龄事业改革创新。

### （三）总体要求

按照上述趋势特征，“十四五”期间，要把市老龄规划提出的推进“**三化两高**”作为我区老龄事业发展的重要遵循（积极老龄化、健康老龄化、幸福老龄化、促进老龄事业高质量发展、服务老年群体高品质生活），着力在更大范围、更高水平上实现“**五个老有**”（老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐）。《规划》提出，要坚持“**五个原则**”（保障基础、兜住底线；多元参与、各尽其责；统筹协调、重点突出；创新引领、科技助力；合作开放，共建共享），健全“**三大基石**”（更高水平、更加公平、更可持续的老年社会保障体系，更加充分、更加均衡、优质高效的社会养老服务体系，便捷可及、综合连续、更高品质的老年健康服务体系），夯实“**三个支柱**”（持续夯实积极老龄化“健康、参与、保障”三个支柱），推进“**两轮驱动**”（老龄产业、

老龄事业高质量联动发展），在打造“四个区”上不断取得新突破（老龄事业高质量发展引领区、老龄政策制度改革创新先行区、老年社会高效能治理示范区、老年群体高品质生活样板区）。

初步提出 24 个规划指标，与上海市老龄规划指标数量一致，增减各一项。增加的指标为“每千人拥有社区养老服务设施建筑面积数”，与区民政“十四五”规划一致；删除的指标为“持公益护照老年志愿者年平均服务时间”，区民政局建议删除。此外，为体现“引领区”的主动作为，浦东卫生健康委涉及的健康服务类的 5 个指标中有 4 个指标高于全市标准。其中，“参加自我管理小组的老年人数”占户籍人口比例比全市高 1 个百分点；“老年人健康管理率”比全市高 1 个百分点；“家庭病床总建床位数占常住人口比例”比全市高 0.2 个百分点，在“十三五”的基础上翻倍；“二级及以上综合医院、中医医院中西医结合医院设立老年医学科的比例”从全市的 90% 提升至 100%。

#### **（四）主要任务**

共 9 项主要任务。**一是**健全更高水平、更加公平、更可持续的老年社会保障体系。**二是**优化更加充分、更加均衡、优质高效的社会养老服务体系。**三是**完善便捷可及、综合连续、更高品质的老年健康服务体系。**四是**增强老年人社会参与主动性和积极性。**五是**营造孝老、敬老、助老的社会环境。**六是**促进老龄产业和老龄事业高质量联动发展。**七是**加强积极应对人口老龄化人才、科技等支撑。**八是**推进老龄事业治理体系和治理能力现代化。**九是**推动长三角协同应对人口老龄化。