上海市普陀区国民经济和社会发展
第十三个五年规划纲要

（2016—2020 年）

普陀区人民政府

2016 年 3 月

目　　录

第一章　以新理念引领新发展 1
一、过去五年的主要成就 1
二、未来五年的发展环境 4
三、发展新理念 6
四、迈向新目标 8
第二章　形成以桃浦为引领的“一轴两翼”功能布局 9
一、打造武宁创新发展轴 9
二、建设北翼城市转型示范走廊 11
三、构建南翼滨河开放活力带 13
第三章　建设更具核心竞争力的创新型城区 14
一、增强科技创新功能 14
二、着力提升产业发展能级 16
三、打造开放便利的营商环境 19
第四章　推进协调融合的城市更新与管理 20
一、构筑较为完备的基础设施体系 21
二、保障城市安全有序 22
三、提升城区文化休闲功能 24
四、建设触手可及的智慧城区 26
第五章　建设生态宜居的绿色家园 27
一、显著改善环境质量 27
二、增加绿色生态空间 29
三、深入推进节能降碳 31

第六章　实现更高水平的开放发展 32
一、提升上海普陀并购金融集聚区功能 32
二、全面提升开放型经济发展水平 34
三、加强地区间交流合作 35
第七章　共建共享更美好的生活 36
一、推动实现更加充分更高质量的就业 36
二、提供更加普惠便利的养老服务 37
三、营造更加舒适的居住环境 39
四、提供公平优质多样化教育 40
五、提高市民健康和医疗服务水平 42
六、加强多层次托底保障 43
七、构建和谐多元的同心家园 44
第八章　凝心聚力实现美好蓝图 46
一、进一步转变政府职能 46
二、强化法治保障 47
三、深化重点领域改革 48
四、深入实施人才优先战略 49
五、强化规划引导和执行 50

前　言

“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”。

——2014 年 2 月 25 日习近平总书记考察北京市规划展览馆时讲话

改革开放特别是二十世纪九十年代以来，普陀区历经了从综合型工业区向上海物资贸易中心、商贸物流中心、西部新兴商贸科技区转变提升的伟大实践，经济社会发展创造了一个又一个辉煌。

“十三五”时期（2016-2020 年），是我国全面建成小康社会的决胜阶段，是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的决定性时期，是普陀区加快建设“科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区”的机遇期、攻坚期、关键期。

普陀是 130 万人的家，美丽城市、美好生活是我们共同的梦想。以创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展为引领，使规划更加适应时代要求、更加呼应市民期待、更加顺应发展规律，成为我们不懈的追求。

普陀区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016-2020 年）根据《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》、《中共上海市普陀区委关于制定普陀区国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》编制，是指导普陀区未来五年发展的宏伟蓝图，是全区人民共同奋斗的行动纲领。

第一章　以新理念引领新发展

发展理念是发展行动的先导。展望 2020 年，梦想与挑战并存，必须主动把握难得的发展机遇，坚持以发展理念转变引领发展方式转变，以发展方式转变推动发展质量和效益提升，为“十三五”及未来更长远的发展指好道、领好航。

一、过去五年的主要成就

“十二五”是普陀区发展很不平凡的五年。在市委、市政府的坚强领导下，在历届区委、区政府接续奋斗的基础上，积极适应新常态，坚持围绕中心服务大局，以改革创新统领全局，转型升级谋发展，坚定不移调结构，千万百计惠民生。在脱胎换骨主动调整转型的同时实现了经济平稳较快增长，在弥补历史欠账的同时积极满足人民群众新的期盼，在胜利完成“十二五”规划目标任务的同时更为未来发展积蓄了力量。这是迈向“十三五”发展最深厚的基础，回望和总结必将赋予更多的力量与信心。

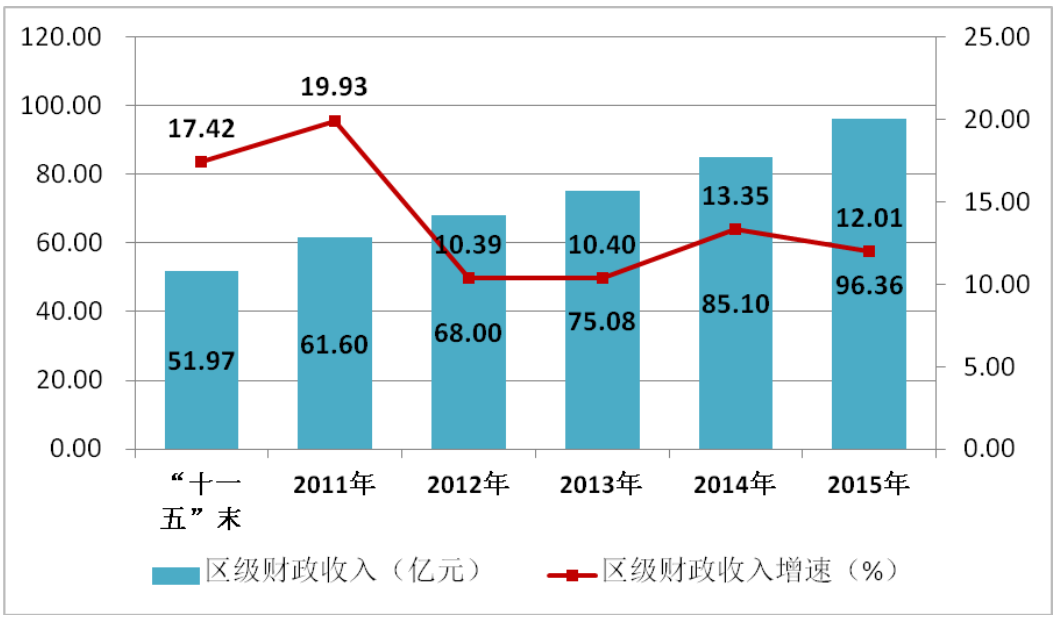
以桃浦地区为引领，“一河五区”转型发展取得新进展。坚持高强度产业结构调整、高标准城市规划、高效率推进机制，桃浦被列为全市产业结构调整重点地区。长风生态商务区成为经济增长“领头羊”，启动建设“上海普陀并购金融集聚区”，成为上海国际金融中心建设的重要特色功能区。真如地区开发建设全面展开，西站综合交通枢纽建成使用。中环商贸区成功创建国家电子商务示范基地。长寿商业商务区推进商旅文联动发展。“苏州河十八湾”逐渐成为上海国际化大都市一道亮丽的风景线。

专栏 1-1：桃浦转型发展取得重要进展

坚持高强度产业结构调整，关闭 31 家停车场、1001 家低端物流企业和 404 家仓储企业，关闭桃浦热力站。坚持高标准城市规划，完成中央绿地和 4.2 平方公里核心区城市设计和控详规划调整，提出智慧安防、智能节能、生命健康、文化休闲的产业定位，市委、市政府印发了《加快推进桃浦地区转型发展行动计划》。坚持高效率推进机制，试点以市场化方式开展污染土壤治理，建立与临港、华谊等市属国有企业合作机制，累计收储土地 2450 亩，占应收储土地的 55%。

以质量效益为中心，产业结构调整取得新成效。区级财政收入年均增长 13.14%，2015 年达到 96.36 亿元。第三产业增加值比重超过 86%，比“十一五”末提高 5 个百分点。关闭曹安市场、山华果品市场等一批存续多年的初级市场，成功创建全市平台经济示范城区。国家可信嵌入式软件工程技术研究中心、国家机器人检测与评定中心、上海智慧照明产业创新基地等重要创新平台成功落户。提前超额完成市政府下达的节能降耗约束性目标。

图 1-1：经济平稳较快增长



以保障和改善民生为重点，人民生活得到新改善。民生保障支出比例保持中心城区前列。累计拆除二级旧里以下房屋 57 万平方米，受益居民 1.7 万户，完成旧住房综合修缮整治 172 万平方米，基本建成“四位一体”住房保障体系。扶持成功创业人数超过 2500 个，新增养老床位 2240 张，新增病床 1685 张，新增公共文化设施 4.4 万平方米，新增居民健身步道 70 条，居民平均期望寿命比“十一五”末提高 1 岁。成功引进上海市儿童医院、上海市妇幼保健中心、上海国际电影节互联网电影系列活动等品牌项目。成功创建国家一级综合档案馆。

以“双创”为载体，城区面貌展现新形象。成功创建国家卫生区和第二轮上海市文明城区。地铁 13 号线开通运行，改建大渡河路，新建桃浦路（外环-定边路）等区区对接道路，辟通武威东路等一批断头路，累计完成 34 个居民区积水点改造。提前超额完成市政府下达的主要污染物减排约束性目标。人均公共绿地面积达到 6.8 平方米，比“十一五”末提高 0.9 平方米。一批“城中村”得到集中整治调整，累计拆除违法建筑 82.45 万平方米。

以落实市委“1+6”文件为内容，社会治理迈出新步伐。在全市率先取消街道招商引资职能，按照“6+2”模式调整街道内设机构，新设万里街道。深化社区事务受理服务中心实体化、信息化和标准化建设。完成 252 个居村委会换届选举，全面完成居委会办公用房达标改造。加强一线综合执法力量，做实街镇网格化综合管理中心。初次信访矛盾化解率达到 92%。积极争创“全国双拥模范城区”。

以对接上海自贸试验区为契机，改革开放增添新动力。成为

首批上海自贸区海关监管服务制度创新和复制推广示范区。初步制定权力清单、责任清单，累计取消、调整350项行政审批事项，张江普陀园行政服务中心投入运行。建立“12345”市民服务热线普陀专线，延长37类公共窗口服务时间。全面公开财政预算，“三公”经费年均压减12.10%。国资国企在区重点工作推进中发挥更大作用。开放型经济取得历史新突破，累计引进合同外资27.67亿美元，是“十一五”期间的1.8倍，跨国公司地区总部达到9家。

二、未来五年的发展环境

“十三五”时期（2016-2020年），是我国全面建成小康社会的决胜阶段，是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的决定性时期，是普陀区加快建设“科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区”的机遇期、攻坚期、关键期。

“十三五”时期，世界经济在深度调整中曲折复苏，新一轮科技革命和产业变革孕育突破，和平与发展仍是当今时代主题。我国经济发展进入新常态，经济发展具有巨大潜力、韧性和回旋余地，长期向好的基本面没有变，仍处于可以大有作为的战略机遇期，同时发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，以创新、协调、绿色、开放、共享的理念引领未来发展，成为关系我国发展全局的一场深刻变革。上海建设用地总量、人口规模、生态环境、安全底线约束特征明显，围绕当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，将进入创新驱动发展、经济转型升级攻坚期。“十三五”时期，普陀区既迎来难得的机遇和条件，也面临不少短板和挑战。

发展机遇和有利条件。一是随着上海城市功能提升，以桃浦

转型示范为引领，迎来了上海发展战略聚焦的重大历史性机遇，创新转型的条件比以往任何时候都更为有利。**二是**科技创新成为国家和上海重大发展战略，为普陀区发挥承载空间大、综合商务成本低、科研院所多的比较优势，建设更具竞争力的创新型城区提供了机遇。**三是**随着“一带一路”战略实施，长江经济带、长三角城市群建设，以及自贸区改革试点向深层次推进，有利于普陀区发挥“内联外引”的传统优势，进一步放大并购金融、保税物流、电子商务等功能平台优势。**四是**经过多年来的持续努力，苏州河开发建设等成效逐步显现，交通等基础设施持续改善，经济社会发展的历史性、结构性问题正在不断推进解决，为未来进一步发展奠定了坚实基础。

短板挑战和突出问题。一是现代服务业尚未成为区域发展显著支撑，新增长动力孕育和传统增长动力减弱并存交替，经济稳定增长和转型升级的挑战增多。**二是**交通、防汛等基础设施仍然比较薄弱，路网结构不合理、断头路较多，河道水质、空气质量亟待改善，旧小区量大面广，城市更新任务艰巨。**三是**改善社会民生面临着新的期盼，人口老龄化、高龄化现象严重，常住人口基数高，财政支出、资源配置压力巨大，公共服务供给不足，民生保障面临扩大覆盖面和提升服务水平等多重要求。**四是**城区发展软环境有待优化，文化魅力、城区形象、市民素质有待提升，国际化、市场化、法治化水平需要进一步提高。

机遇稍纵即逝，挑战也是前进的动力，面对外部环境和自身条件的深刻变化，“十三五”时期，普陀区加快推进创新转型比以往任何时候都更为有利、也更为紧迫。必须积极适应新常态、主

动引领新常态，在万众创新中打造发展新引擎，在协调融合中推动城市有机更新，在绿色生态中增强永续发展能力，在扩大开放中释放制度红利，在共建共享中增进全体人民福祉。

三、发展新理念

“十三五”期间，普陀经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”战略布局，将**创新、协调、绿色、开放、共享**的发展理念贯穿发展全过程，更加注重提高发展质量和效益，持续推进创新驱动发展、经济转型升级，**以桃浦转型示范为引领，以改革创新为动力，以环境升级为突破，以保障和改善民生为出发点和落脚点，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，**为上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心、基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市作出新的更大贡献。

基本要求是：

——坚持创新引领，加快集聚发展新动力。紧跟上海科创中心建设步伐，发挥普陀优势，以科技创新为核心，促进技术创新、制度创新、管理创新、模式创新，突破转型发展中的瓶颈障碍，激发全社会创新活力。

——坚持协调协同，发挥资源要素最大效应。强化全区“一盘棋”，统筹发展、聚集重点，错位互补、形成特色，努力缩小区域西北部地区与东南部地区差距，实现公共资源均衡布局，推

进城市建设与管理、硬件与软件同步提升。

——坚持绿色集约，优化区域整体环境。把“绿色”作为城区竞争力的关键要素，加大绿化建设投入，守住生态环境底线，控制常住人口规模，深化产业结构调整，建设节约型社会，优化人居环境质量，提升城区形象品质，促进永续发展，建设美丽普陀。

——坚持开放为先，增强高端综合服务功能。积极服务国家“一带一路”和长江经济带发展战略，坚持以开放促改革、促发展，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，加快政府职能转变，优化公共服务和管理，坚决破除各种体制机制弊端，让市场和社会的活力竞相迸发。

——坚持共建共享，提高人民群众的获得感。围绕在更高水平上全面建成小康社会的目标，积极回应人民群众期盼，发挥人民主体作用，促进人的全面发展，提高社会治理能力，认真解决发展新阶段的新问题，让改革发展成果更多、更公平、更实在地惠及普陀广大人民群众。

在发展中贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新理念，必须更加注重强动力、补短板、可持续、扩开放、促公平，从供给侧和需求侧两端发力推动结构性改革，把创新作为引领发展的第一动力，把协调作为实现更高水平发展的内在要求，把绿色作为增强可持续发展能力的必要条件，更好发挥开放的优势，让普陀居民更广泛地参与发展过程，更多、更公平地分享发展成果，在共建共享中有更多获得感，促进社会进步和人的全面发展。

四、迈向新目标

“十三五”期间，普陀经济社会发展的目标是：适应和把握新趋势、新规律、新要求，以发展理念转变引领发展方式转变，以发展方式转变推动发展质量和效益提升，找准发展定位，破解发展难题，厚植发展优势，以桃浦地区转型示范为引领，加快转型发展和功能提升。落实“五个统筹”[1]城市发展理念，进一步完善城市形态和功能，增强城市综合竞争力，在更高水平上建设小康社会。到 2020 年，形成“一轴两翼”功能布局，基本建成“**科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区**”，实实在在体现城市让人民生活更美好。

着眼于使全区人民共建共享更高水平的小康社会，经济发展指标重在创新引领，增速力争达到中心城区中上水平，体现转型发展的成效；社会民生指标重在补短板，力争达到中心城区中等水平，提高市民群众获得感和满意度。

——着力增强经济核心竞争力。坚持质量效益导向，经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平，打造上海西部开放型经济的重要门户。区级财政收入年均增长 8%左右，现代服务业区级税收年均增长 9%左右；五年累计引进合同外资 100 亿美元左右，新增跨国公司地区总部 15 家，新增税收亿元楼 15 幢；到 2020 年，第三产业增加值比重达到 90%左右。

——着力增强城区创新活力。创新驱动整体提速，五年累计

[1] “五个统筹”：2015 年底召开的中央城市工作会议就我国下一阶段城市发展提出“五个统筹”的要求，即“统筹空间、规模、产业三大结构，统筹规划、建设、管理三大环节，统筹改革、科技、文化三大动力，统筹生产、生活、生态三大布局，统筹政府、社会、市民三大主体”。

新增高新技术企业 100 家，新增企业上市及挂牌数 25 家，新增海内外高层次人才 200 人，帮助成功创业 2500 人。到 2020 年，每万人口发明专利拥有量达到 28 件，主要公共区域免费 WIFI 覆盖率达到 100%。

——着力增强绿色发展能力。空气、水环境质量达到中心城区中等以上水平，基本消除劣五类水体，区域降尘量低于 4.7 吨/平方公里·月，五年累计新增绿地 130 万平方米。新建、改建道路 20 条，显著提升城区防汛防洪和防灾减灾能力。

——着力增强社会凝聚力。坚持共建共享，五年累计新增文化设施 10 万平方米，新建长者照护之家床位 500 张，新增病床 1500 张，全面拆除二级旧里以下房屋，实施 300 万平方米旧住房综合修缮改造。到 2020 年人均体育场地达到 0.9 平方米，居民平均预期寿命保持在 82 岁以上。

第二章　形成以桃浦为引领的“一轴两翼”功能布局

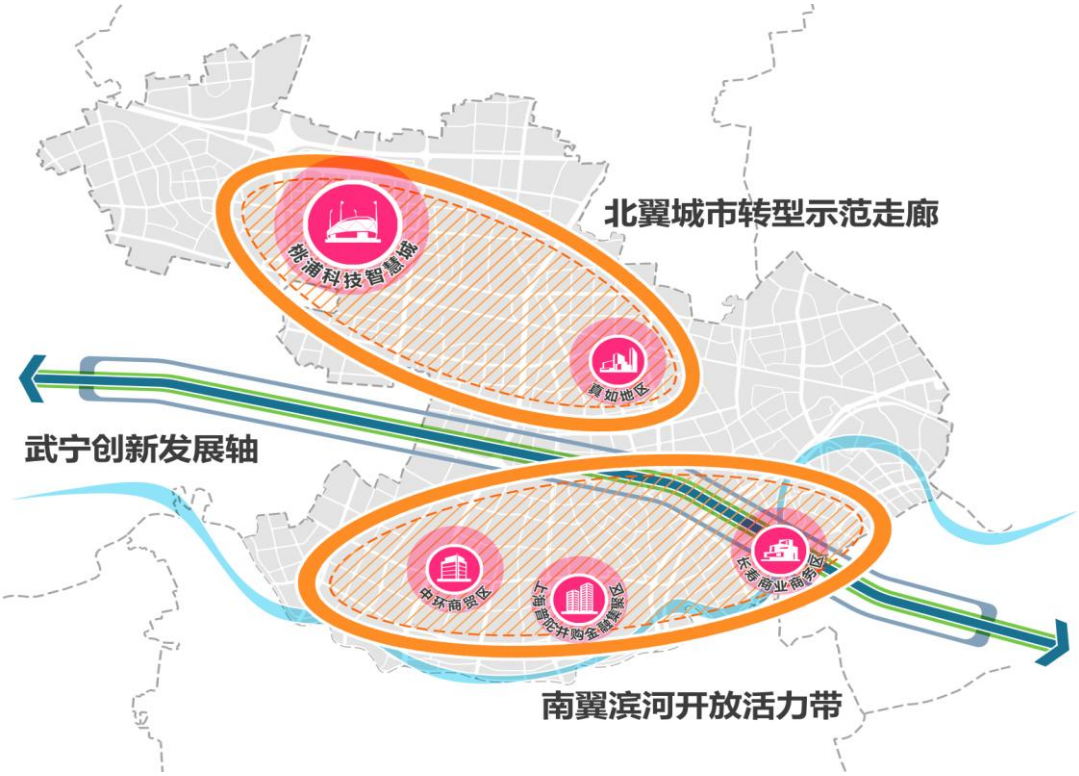
根据未来五年全市发展重点，在“一河五区”开发建设成效基础上，依托普陀现实优势、可为的工作空间及重点项目、资源、条件，加快形成以桃浦转型发展为引领的“**一轴两翼**”功能布局，打造武宁创新发展轴，建设北翼城市转型示范走廊，构建南翼滨河开放活力带。

一、打造武宁创新发展轴

武宁路是普陀区连接市中心与长三角的重要通道，也是联动普陀区城市活力区域和产业调整区域的重要纽带。以沪西工人文

化宫改造，轨道交通 14 号线、15 号线和武宁路快速化改造为契机，依托武宁路沿线科研院所，实施中信科技财富广场、国家机器人检测与评定中心、百联生活广场改造等重点项目，联动华东师范大学、同济大学等院校资源，把武宁路打造成为带动全区转型发展的创新轴线。

图 2-1：“一轴两翼”布局图



发挥科研院所创新策源地功能。面向经济社会发展主战场，聚焦重点院所、重点学科、重点领域，完善配套支撑，加强针对性服务，支持科研院所制定标准、建立创新联盟和共性技术转化平台。支持对接科研院所改革，鼓励聚焦国家和上海经济社会发展需求，发挥主体作用，布局战略性项目，努力从创新资源优势向创新功能优势转变，努力建设上海科创中心重要承载区。

放大对全区辐射溢出效应。加强政府、科研院所、产业园区的联系合作，着力在工作机制、资产、空间等方面形成紧密纽带，

梳理武宁路沿线资源，突破现有载体空间资源制约，形成规模化的创新空间。瞄准智能制造等价值链高端环节，通过产学研平台和利益共享，在长征、桃浦等区域建立科技成果转化基地，形成环大院大所的科技成果转化产业圈，推动科技创新成果转化为现实生产力。

二、建设北翼城市转型示范走廊

桃浦、真如地区发展空间大、可建载体多，是普陀区未来发展极其宝贵的战略空间。主动抓住重大发展机遇，以桃浦转型示范带动全区转型发展，推进桃浦与真如联动发展，打造上海西北部城市更新和创新发展的示范走廊。加强与宝山、嘉定联动发展，成为上海服务辐射长三角、融入“一带一路”国家战略的开放门户。

聚焦桃浦科技智慧城。按照“黄浦江两岸的开发标准和现代化国际大都市中心城区一流标准”的要求，运用开放式、市场化开发机制，坚持小尺度、高密度、人性化、高贴线率，打破一切“坛坛罐罐”使桃浦“脱胎换骨”，将“产城深度融合、低碳绿色生态、城市设计人性化”理念贯穿始终，做城市老工业区转型的示范、城市更新的示范、21 世纪城市核心竞争力的示范，成为上海转型发展示范区。到 2017 年，基本建成中央绿地，基本完成土地收储。到“十三五”末，区域转型取得实质性突破，奠定形成桃浦科技智慧城开发建设的基础框架。加快推进中央绿地建设。以“人文、活力、生态”为理念，既体现景观、生态功能，又体现人文、休闲功能，并兼顾防灾功能，努力实现地上地下空间整体科学合理开发利用，发挥中央绿地对桃浦地区及周边发展的提升

作用。加快交通及市政基础设施建设。重点推进沪嘉高速普陀段、外环线武山路节点等对外交通改造工程，积极推进景泰路、金昌路、玉门路等内部路网建设。完成桃浦污水处理厂调整，综合运用 BIM、综合管廊、海绵城市等前沿技术提升建设水平，实施地区防汛提标建设。大力推进区域环境整治和生态系统修复，完成污染地块土壤和地下水治理。推动重大项目建设。推进漕河泾桃浦科技智慧城一期、二期及科技研发项目建设，围绕智慧安防、节能环保、生命健康、文化休闲等领域，聚焦高端环节，引入优质资源，集聚创新要素，培育总部经济，提升产业能级。加快弥补长期以来桃浦地区公共服务设施配置不足的“短板”，积极吸引社会资本参与公共服务设施建设，超前规划建设一批与未来高端发展定位相匹配的教育、医疗、文化、体育设施。

带动桃浦地区转型发展。发挥桃浦科技智慧城 4.2 平方公里核心区的辐射效应，带动 3.7 平方公里拓展区的土地收储和环境配套及 18.83 平方公里桃浦地区的转型升级。匹配科技智慧城发展，用足用好城市更新政策，推动新杨、未来岛能级提升。发挥中心城区唯一的保税物流基地优势，推动西北保税物流园区升级扩容，发展跨境电商、贸易进口、艺术品交易等。坚持功能塑造、品质优先，允许适当留白，为未来功能提升预留空间。

加快真如地区开发建设。加快低端市场调整，着力改善区域面貌和环境品质。加快红旗村改造，建设生态文化休闲带和文化公园。争取铁路部门支持，增强西站与长三角城市群的联通，释放西站交通枢纽功能。礼泉路、礼尚路、真华路二期等道路投入使用，形成地面、地下、空间相互贯通的立体交通网络。全面建

成长江实业高•尚领域、绿地合景天汇广场、星浩资本星光耀广场等重大功能性项目，积极发展地铁上盖经济，着力引进总部经济、研发服务企业，打造具有独特优势的商务商业集聚区和公共文化活动空间。

三、构建南翼滨河开放活力带

苏州河是上海极其宝贵的自然人文资源，包括长寿、长风、长征等重点地区在内的苏州河两岸是当前普陀区经济发展的主战场。要抓住“十三五”时期全市加强苏州河两岸地区功能统筹的重要机遇，进一步推动长寿商业商务区、长风生态商务区、中环商贸区发展，着力发展“水岸经济”，加强生态绿地、文化设施、堤岸修缮、滨河空间贯通、慢行交通等环境建设，全面提升商旅文一体化功能，成为延续历史文脉、展示海派精致、体现城市活力的地标。

加快建设长风“上海普陀并购金融集聚区”。推进功能机构、基金、行业协会、研究机构、投行及中介服务机构等各类并购金融要素集聚，发展金融产业，形成具有国内外影响力的金融服务功能。结合北横通道工程、轨道交通等重大市政工程建设，进一步优化动态交通网络，最大限度释放公共活动空间，密切空间联系。完善配套设施，优化区域形象，着力引进“创新型、总部型、外向型”企业，提升产业能级，成为全市重要的商务总部集聚区。

不断提升中环商贸区产业能级。发挥国家电子商务示范基地的品牌优势，引进和培育第三方电子商务交易与服务、电子支付等配套企业，吸引培育跨境电商企业，打造电子商务产业高地，着力打造“金中环”。全面推动中环智慧商圈建设，利用大数据系

统促进商圈升级。着力培育智慧照明、教育装备、移动游戏、互联网影视等特色创新产业，进一步提升天地软件园、华大科技园产业能级。不断优化交通组织，全面改善交通环境。

打造长寿商业商务区升级版。聚焦长寿路沿线及其周边产业提升和街景整治，推进商务楼宇智能化改造和功能品质提升，逐步开展道路大修和绿化改造，实施地下空间停车配套项目，持续改善长寿路沿线环境和综合品质。加快曹家渡“三区联动”发展，充分发挥后发优势，注重地下空间、沿河特色景观的开发利用，注重与长宁、静安区块的空中连接和功能互补，突出生态、智慧、文化、体验等特色，与沪西工人文化宫、月星环球港共同构成活力开放的新兴区域。以天安阳光半岛项目为核心，优化对外交通、增加商业配套、加强生态绿化，有机整合历史建筑、人文艺术，留住城市记忆，成为独具魅力的文化艺术及商业商务街区。

第三章　建设更具核心竞争力的创新型城区

主动参与上海具有全球影响力的科技创新中心建设，围绕创新链、优化服务链、完善产业链、提升价值链，推进知识、技术、人才、资本等创新要素集聚，使创新成为推动区域转型发展的强大引擎和持续动力。

一、增强科技创新功能

围绕“一轴两翼”布局，充分发挥科研院所的溢出效应、空间平台的承载效应、创新要素的带动效应、环境资源的服务效应，在全市科创中心建设中有所作为，形成普陀特色的创新优势。

增强创新优势。推动实施国家机器人检测与评定中心、国家可信嵌入式软件工程技术研究中心、上海智慧照明产业创新基地等重大科技创新项目，积极争取国家、本市重大科技创新项目布局。鼓励和引导企业参与国家、本市重大科技前沿项目攻关。强化在软件信息、智能控制、检测认证等领域的优势，加快培育形成智能制造、智慧安防等领域的新优势。积极引进国内外知名研发中心、行业龙头企业，加快培育自主创新中小企业，形成集群创新优势。“十三五”期间，新增高新技术企业 100 家。

促进创新成果产业化。推动高校、科研院所与其他创新要素深度融合，充分发挥创新资源溢出效应。以合作共赢为目标，探索成立多方参与、风险共担的利益共同体，推动创新成果加速产业化。支持高校、科研院所建设公共研发服务平台，对区内企业开放共享科研仪器设备。支持建立以企业为核心的产学研联盟。

加快众创空间建设。深化张江普陀园建设，引导和支持科技园区、孵化器等创新创业载体提升能级、加快发展。鼓励支持社会资本建设和发展创业苗圃、孵化器、加速器等创业服务机构，积极打造若干市场化、专业化、集成化、网络化的众创空间，提供低成本、便利化、全要素、开放式的综合创业服务，推进各类创新创业载体之间协同创新、错位发展。

健全创新创业服务体系。扩大科技创新专项资金规模，优化财政科技资金管理，建立风险引导、补偿和激励机制。发挥并购金融集聚区功能，创新科技金融服务，促进科技成果资本化、产业化。建立区内企业上市储备目录，加快科技企业上市步伐。深化金融产品创新，提高金融支持创新的灵活性和便利性。借助市

场化保险工具，通过科技保险保费补贴等方式，降低创新研发风险。建立健全市场化、社会化科技成果转化服务体系，助推科技成果转化为现实生产力。

二、着力提升产业发展能级

着力加强供给侧结构性改革，聚焦发展科技服务业、现代商贸业、金融服务业、专业服务业、文化服务业，积极支持“互联网+”新业态发展，着力形成以“5+X”现代服务业为主导的产业体系，提高供给结构适应性和灵活性。促进传统产业改造升级，优化发展房地产业。以企业集聚带动产业发展、功能提升，促进产业能级与城区功能深度融合、协同提升。“十三五”期间，现代服务业区级税收年均增长9%左右，力争实现25家以上企业上市及挂牌。

加快发展科技服务业。推动形成覆盖科技创新链重要环节的科技服务体系，提升产业创新发展能力。依托区域内科研资源，集聚培育市场化的科技服务机构、新型研发组织和龙头企业，促进研究开发、科技咨询、检验检测、标准化制定等科技服务业能级提升。依托产权交易平台，大力发展知识产权代理、法律、信息等服务，构建多层次、有影响力的技术（产权）交易市场体系。以桃浦科技智慧城建设为重要契机，加快集聚智慧安防、生物医药、节能环保等重点领域企业。重点聚焦新一代信息技术，提升行业应用软件、电商技术服务等特色信息服务业。

转型发展现代商贸业。集聚高能级、有活力的贸易主体，努力占据营运中心、销售中心、采购中心、结算中心等价值链高端环节，在上海国际贸易中心建设中发挥重要作用。培育发展跨境

电子商务，着力吸引有影响力的国内外贸易组织和机构，支持中小贸易主体发展。依托上海有色金属交易中心等平台经济园区，集聚产业链上下游企业。依托国家电子商务示范基地建设，丰富中环商圈等实体商业体验服务。提升月星环球港等地标性商业中心吸引力，拓展精细化定制服务模式，逐步成为上海时尚购物之都目的地。开发“一街一路”[2]等特色商业街区，建设便利化、综合化的社区商业体系。

创新发展金融服务业。提升“并购金融”功能优势，初步形成定位合理、特色明显、功能集聚、创新活跃的金融产业发展格局，成为上海国际金融中心特色功能拓展区。推动上海联合产权交易所、上海国际并购交易中心等并购功能平台建设，编制并发布“新华—上普并购指数”[3]。积极引进证券保险、信托投资、资产管理、融资租赁等相关行业。促进第三方支付、移动支付、金融资讯等互联网金融发展。

提升发展专业服务业。加快集聚行业龙头企业、品牌机构，形成与高端产业相适应的规模化、多层次的专业服务体系。依托跨采中心，大力发展广告、会展等行业。依托并购金融集聚区，积极吸引配套专业中介机构集聚，加快发展法律服务业。推动人力资源机构专业化、规模化发展，支持发展中高端人才服务。引进品牌运营商，大力发展租赁服务业，鼓励商务楼宇整体经营、专业管理。

培育发展文化服务业。推动文化艺术与现代科技及商业的融

[2]“一街一路”是指一个街道（镇）打造一条社区文化景观、休闲商业道路。

[3] “新华—上普并购指数”是上海普陀并购金融集聚区与新华社、上海金融业联合会、上海联合产权交易所、华东师大并购金融研究中心等联合编制发布的权威性指数，该指数全面、客观、系统地反映并购市场的运行态势和特点，有利于提高上海普陀并购金融集聚区的影响力。

合，促进工业设计、数字内容、艺术品交易等高端文化创意产业集聚。发挥 M50、天地软件园等园区产业基础优势，大力推进工业设计、时尚设计、多媒体艺术设计企业集聚，全力打造上海“设计之都”的特色区。积极吸引创作编剧、拍摄制作、出品发行和衍生品开发等互联网影视产业链上下游企业入驻。鼓励“艺术+金融”的新模式、新业态，促进艺术品投资交易。以“Unity 天地港”、微软全球游戏创新中心等为平台，打造移动游戏产业链和集聚区。大力发展特色都市旅游，推进商旅文有机有效结合。

鼓励发展“互联网+”等“四新”经济。落实“互联网+”行动计划，促进互联网与经济社会融合发展，大力培育新技术、新业态、新模式、新产业。推动互联网信息技术向服务业领域加速渗透，增强行业创新能力，提升区域产业能级水平。鼓励有条件的贸易商、咨询服务商拓展服务领域，向平台企业转型升级。鼓励企业跨越传统边界，创新业态和服务模式，打造细分市场“隐形冠军”。以市场需求为导向，运用“+互联网”改造提升传统行业，加快在线旅游、教育、商贸、餐饮等发展。

专栏 3-1：推动落实“互联网+”行动

为加快推动互联网与各领域深入融合和创新发展，2015 年 7 月，国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，意见明确了“互联网+”的 11 个重点行动领域，包括创业创新、普惠金融、益民服务、电子商务、便捷交通、人工智能等。2015 年 12 月，上海市政府出台《推进“互联网+”行动实施意见》，提出 21 个具体专项，主要包括三个方面：一是加速经济转型升级领域 13 个专项，包括研发设计、虚拟生产、协同制造、供应链、智能终端等；二是提升市民生活品质领域 5 个专项，包括交通、健康、教育、旅游等；三是提升政府城市管理能力领域 3 个专项，包括公共安全、城市基础设施、电子政务等。

推进传统制造业、低端业态转型提升。鼓励传统制造企业向智能制造、生产服务型转变，鼓励其研发、销售等高附加值环节做大做强。加快盘活低效存量载体资源，加快推动初级市场调整，为高端产业发展腾挪空间。

全面推进质量强区。加强标准体系建设，建立标准化中介服务市场和质量发展指数，健全产品、服务等质量监管，提升综合竞争力。完善梯次推进、良性发展的商标培育模式，引导各类市场主体加强品牌培育，积极推进国家及上海市标准化示范试点项目，创建全国质量强市示范城市和国家级知名品牌示范区。

三、打造开放便利的营商环境

坚持把优化营商环境作为推动产业发展的关键，发挥市场的决定性作用与更好发挥政府作用相结合，创新政府治理理念、方式和方法，形成适应经济发展要求的便利化、法治化环境，使普陀区成为创新创业成本低、成效优的区域。

创新政府服务。以扩大开放、减少管制、打破垄断、公平竞争为重点，对接国家和上海相关举措，提高行政效能，加快推进企业办事“一口式”受理机制，积极为企业提供便捷高效的服务。转变传统招商模式，逐渐依靠综合功能、服务环境来吸引企业。通过“拨改投”、“拨改补”等方式，探索建立产业引导基金，完善覆盖企业全生命周期的政策引导体系，对潜力期、成长期、扩张期不同企业需求，提供“雪中送炭”的政策支持。健全重点企业联系服务制度，提高服务企业、服务人才的针对性、有效性。积极营造公平、开放、透明的市场环境，增强市场主体创新动力。引

导企业尊重、管理、保护知识产权，促进知识产权创造和运用，营造公平竞争的市场环境。

提升楼宇及设施环境品质。紧紧围绕企业发展和人才需求，营造适合高端商务要素集聚和创新创业人才交流的环境。优选国际一流开发商，不断提高甲级商务楼比重。引导市场主体实施存量楼宇园区升级改造，打造满足多层次、多样化需求的载体空间。持续推进楼宇连通，优化交通组织和慢行系统，促进酒店、办公、购物、绿地、休闲、居住等功能有机融合。调动物业、业主、中介机构等积极性，优化入驻企业品质，提升产业集聚度和载体资源贡献度。

第四章　推进协调融合的城市更新与管理

将城市更新作为未来全面协调可持续发展的战略举措，引入职住平衡、功能复合等先进城市发展理念，以“增功能、增空间、增活力”为导向，推进产城深度融合，促进信息技术和城市发展深度融合，营造更加便利舒适、充满人文关怀的城区环境，促进城区建设与管理、硬件与软件协调发展，使城市更便捷、更整洁、更安全、更人文。

专栏 4-1：城市更新

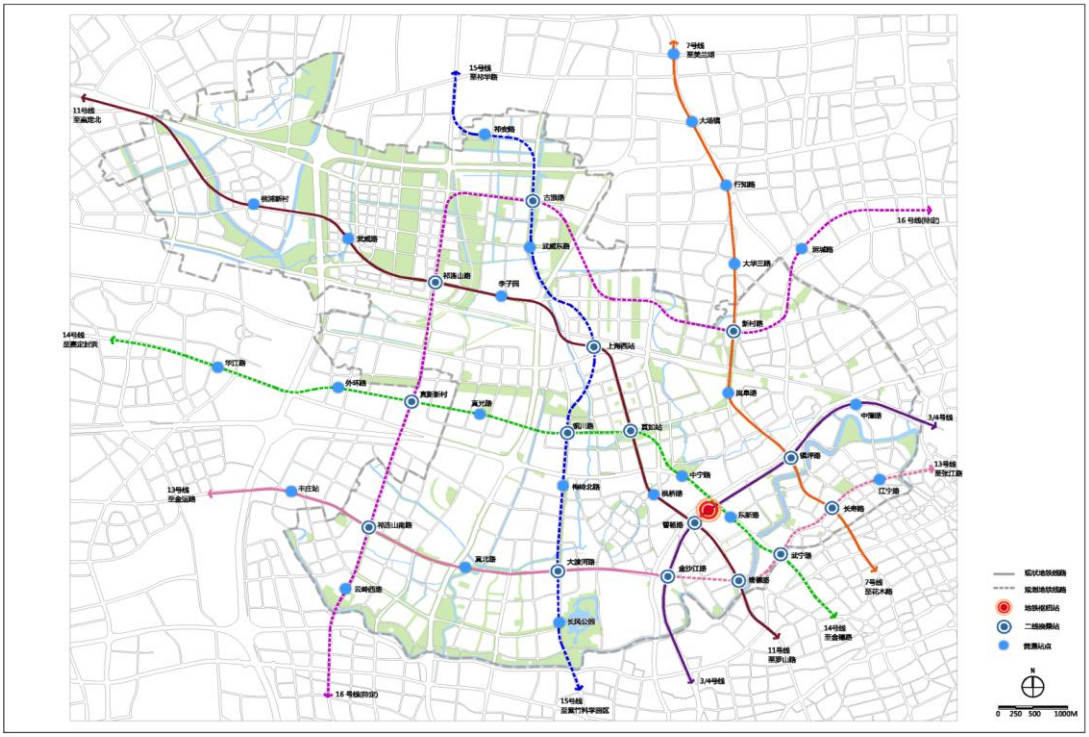
城市更新是指对建成区城市空间形态和功能进行可持续改善的建设活动，通过对城市中某一老旧的区域进行拆迁、改造、投资和建设，以全新的城市功能替换功能性衰败的物质空间，使之重新发展和繁荣。城市更新主要包括：完善城市功能，强化城市活力，促进创新发展；完善公共服务配套设施，提升社区服务水平；增加公共开放空间，促进市民交往；改善城市基础设施和城市安全，完善慢行系统，优化生态环境，加强历史风貌保护等。

一、构筑较为完备的基础设施体系

将海绵城市理念体现到城市规划、建设、管理的全过程，加快弥补普陀区在城市交通、防汛防洪等基础设施领域的短板，推动城市建设由设施建设向功能建设转变，基本建成高效便捷、面向未来的城市基础设施体系。

建立便捷畅达的综合交通网络。全力配合推进轨道交通 14 号线、15 号线、北横通道等市重大工程项目建设。加快武宁路快速化改造项目，提高干道路网通行能力，强化普陀区与市内外交通联系。建设连亮路、延平路等区区对接道路，新建静宁路、宁川路、中江路等一批道路，打通“断头路”。加快跨苏州河、跨铁路桥隧建设，实施吉镇路桥、桃浦东路—真南路下立交等工程。深化“最后一公里”交通配置，进一步提高公交站点覆盖率。加强停车设施规划调控和静态交通体系建设，推进居住区与公建设施停车位错峰互补。扩大苏州河沿线等区域慢行交通空间，完善人行及自行车交通设施，营造友好的慢行交通环境。

图 4-1：普陀区轨道交通布局图



全面提升防汛设施功能。积极在桃浦地区推进“海绵城市”试点，提高城市综合生态环境效益。提高区域防汛设施配置标准，结合苏州河段深层排水调蓄管道系统工程，配合完成中环线外 3.8 公里普陀区段苏州河防汛墙综合改造，推进桃浦河防汛墙达标改造。实施木渎港、桃浦河等骨干河道疏浚，提标改造泵站等设施，提升涝水外排能力。全面完成云岭西排水系统新建工程以及叶家宅等 7 个排水系统提标改造，推进实施暴雨积水点改造，强化城市防灾抗灾能力，建设有韧性、有恢复力的城市。

二、保障城市安全有序

按照中央“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的要求，牢牢守住安全底线，落实安全管理责任，强化应急管理体系。将大数据、物联网等信息技术运用到城区建设管理全过程，及时研判分析城区运行中热点难点和趋势性规

律，推动城区管理网络化、精细化。

保障人民群众生命财产安全。完善安全生产责任体系，落实消防安全考核问责机制，严防重特大安全事故发生。加强旅游景点、大型商场等人员密集场所巡逻值守，细化大型活动安全风险评估。建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，确保人民吃上安全、放心食品。完善药品和医疗器械全生命周期监管。加强道路交通安全、建筑施工安全及危险化学品全过程监管。强化电梯、大型游乐设施等安全管控。强化城市应急管理，不断提高应急预案的针对性、实用性和可操作性。加强应急力量准备和物资准备，及时有效开展应急救援处置。加强市民安全意识和防范知识教育，开展应急逃生演练。

维护社会和谐稳定。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，加强技防设施建设，不断提高群众安全感和满意度。推进治安巡逻防控网、武装应急处置网、群防群治守护网与城市管理网格充分结合。探索信访工作新机制，坚持法定途径优先，引导群众依法有序合理表达利益诉求。落实重大决策社会稳定风险评估制度。切实发挥人大、政协、人民团体等反映民意主渠道作用。重视和关注网络舆情。抓好全民国防教育，加强国防动员和后备力量建设，做好双拥和兵役工作，推进军民融合深度发展。

提高城区常态长效管理水平。推动政府、社会、市民同心同向行动，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市管理，真正实现共治共管、共建共享。完善城市管理综合执法机制，扩大网格化覆盖面，推进管理重心下沉。进一步加强网格化综合管理信息平台建

设，推进部门信息互联互通。完善网格化发现和处置机制，健全由区、街镇两级网格化综合管理中心牵头、联动联勤队伍和相关职能部门执法人员协调处置机制。通过“12345”市民服务热线等各种渠道，完善社会化发现监督机制。坚持“疏堵结合、分类管理”，违法无证建筑坚决拆除，安全隐患坚决整治，脏乱差突出状况坚决改变，违法经营坚决取缔，持续加大群租、黑车、乱设摊等依法整治力度，防止顽症回潮，明显改善城市环境面貌。

三、提升城区文化休闲功能

主动融入上海国际文化大都市和世界著名旅游城市建设，塑造宜人的休闲空间，完善文体服务体系，增强城区旅游观光吸引力，进一步优化城市空间形态、传承历史文脉、留住城市记忆，提升城区发展软实力。

提升城区文明程度和市民文明素质。践行社会主义核心价值观和中国梦，大力弘扬海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的上海城市精神，充分发挥先进典型“普陀现象”的示范引领作用，形成崇德向善、明德惟馨的良好社会风尚。形成网络文明新风，拓展市民道德践行路径。完善未成年人思想道德建设长效机制，深入推进群众性精神文明创建，健全社会志愿服务体系，全面提升志愿服务能级和资源配置效率。巩固上海市文明城区创建成果，积极创建“全国文明城区”。到“十三五”末，注册志愿者人数占常住人口比例达到10%；90%以上的街镇建成上海市文明社区（镇），70%以上的小区建成市、区级文明小区。

塑造宜人的休闲空间。聚焦曹杨新村等有文化底蕴、有特色品位的街区，结合“一街一路”特色商业街区建设，加强规划设计，

推进生态改善、建筑更新、功能提升，营造有归属感的交往空间。聚焦即将开发建设的重点区域、重点地块，高起点统筹规划、高水平城市设计，坚持功能复合，提高路网密度，减少道路间距，优化道路线形，加强街道界面的整体性和连续性，增加公共绿地、公共活动空间。深化拓展城市风貌保护，更加注重整体规划、成片成街坊保护。加强对全区雕塑、色彩、照明、广告等景观要素的整体规划，塑造有特色、有识别性的地区景观，增强城区景观的细腻度和整体性。

完善文体设施布局。合理规划布局优质综合性文体项目和社区嵌入式文体设施，支持社会力量兴办剧场影院、体育场馆等文体设施，让人们更方便参与和分享文体活动。推进桃浦文化艺术中心建设和沪西工人文化宫改造，启动长风生态商务区 5A、6A 地块文化设施建设，改善区文化馆办馆条件，建设桃浦文化馆新馆，在人口密集地区建设社区文化活动分中心。鼓励精品文艺创作和特色文化团队建设。完善全民健身中心布局，力争实现每个居村委至少一条健身步道，探索在公园绿地、广场布局公共运动场，全面推进学校体育场地向社会开放。建设区足球中心、游泳中心、水上运动中心，推进“上海市青少年足球精英培训基地”和“上海市青少年校园足球精英训练营”建设。到“十三五”末，新增文化设施 10 万平方米，人均体育场地面积达到 0.9 平方米。建成集“档案安全保管、爱国主义教育、档案查阅、政府公开信息查阅、电子文档”于一体的数字化档案新馆。切实做好方志工作。

丰富商旅文体城市生活。抓住上海统筹苏州河两岸开发建设的有利机遇，深入挖掘苏州河文化内涵，加强水、岸资源联动开

发，改善滨河基础设施，推进沿岸历史建筑、桥梁、绿地景观、博物馆等联动开发。进一步扩大苏州河城市龙舟国际邀请赛、苏州河文化艺术节等品牌活动的影响力，引导更多的时尚休闲文化项目和活动向苏州河两岸集聚。打造互联网影视产业集聚带，建设艺术品保税展示和交易平台，强化创意产业园区“形态、功能、定位、品牌”建设，促进文化与其他要素融合发展。加强历史人文、建筑风貌等保护传承，深化非物质文化遗产保护，整合联动月星环球港、跨国采购中心、玉佛寺、长风海洋世界、M50 等文化旅游资源，举办更多的都市特色商旅文活动，满足群众文化旅游休闲需求，加强文化市场监管，提高城区知名度和美誉度。

四、建设触手可及的智慧城区

深化实施信息化领先发展和融合带动战略，建设高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施。到 2020 年，公共活动区域免费 WIFI 覆盖率达到全市先进水平，固定宽带用户平均下载速率进一步提高。

建设面向信息社会的新型信息基础设施。推进信息基础设施更新换代和超前布局，加快 4G 基站建设，实现公共区域和主要商圈免费 WIFI 全覆盖，提供千兆到户接入能力，优化网络接入的用户体验。以园区、楼宇等为重点，建设服务于大数据应用发展的网络基础设施。加强商圈、学校、医院、公共场所和居住区等智能化安防设施建设。完善网络安全基础设施和网络安全监管及应急处置。

全面深化智慧应用。以信息共享、系统集成、业务协同、渠道整合、资源集约为原则，加快政务管理和服务的网络化、移动

化，提升服务效能。建立普陀区“自然人库”、“法人库”、地理信息库、政务信息库，推进公共数据资源开放共享和社会化开发应用。充分运用移动互联网、物联网，创新服务模式，提升公共服务智慧化水平。实施社区卫生信息化、教育应用综合管理、医疗救助一站式服务、老年照护统一管理等重点项目，深入推动智慧型普惠化公共服务体系建设。实施城市网格化管理二期、交通出行管理、危险品安全管控等项目，实现数据共享、流程优化和业务协同，提升城市管理水平和应急处置能力。构建惠民便捷的社区服务信息综合平台，将社区事务延伸至居（村）委，促进社区服务集成化、社区管理智能化、居民生活现代化。

第五章　建设生态宜居的绿色家园

将生态环境作为城市发展不可逾越的底线，用更高的标准、更严的执法，严格控制能源消费和污染物排放，加强环境保护治理，实施绿化和景观建设，着力缓解空气、水等环境突出问题，努力建设更加环境友好、更加生态宜居的美丽普陀。

一、显著改善环境质量

坚决贯彻落实节约资源和保护环境的基本国策。聚焦影响环境质量的突出问题，滚动实施环保三年行动计划，加大环境执法力度，努力使空气更加清新、河水更加清澈，全区环境质量明显改观。

显著改善水环境质量。制定并落实《普陀区水污染防治行动计划》。完善工业园区等重点区域雨、污水管网建设，推进居民

小区雨污分流，消除污水直排现象，到 2020 年城镇污水基本实现全收集。重点围绕桃浦科技智慧城海绵城市建设、泵站放江控制，逐步降低城市面源污染。开展河道综合整治和生态修复，基本消除黑臭河道和劣Ⅴ类水体，区域水环境功能区基本达标，营造良好亲水环境。

切实改善空气质量。全面落实清洁空气行动计划，完善文明施工联合监管机制，推进装配式建筑和绿色建筑建设，实现区域降尘量逐年下降。推进区域管道燃气天然气化，实现无燃煤区建设。推进重点行业、重点企业挥发性有机物（VOCs）综合治理，基本完成涂料油墨生产、包装印刷行业 VOCs 废气达标排放治理，实施排放总量控制试点。积极推进老旧车辆淘汰，推进充电桩等新能源汽车配套设施建设。深化油气回收治理，推进汽修和干洗行业整治，深化餐饮油烟气治理。“十三五”期间，环境空气质量（AQI）优良率达到 80%以上，$PM_{2.5}$ 年日均浓度控制在 40 微克/立方米左右；区域降尘量低于 4.7 吨/平方公里·月，达到中心城区中等以上水平。

加强土壤及地下水环境保护。完成桃浦科技智慧城环境详细调查与健康风险评估、风险防控方案，开展土壤和地下水风险防控和修复。以桃浦场地污染调查为契机，推进全区加油站、生活垃圾收集利用处理、污水处理厂等 3 类市政地块的土壤地下水环境质量调查。

强化噪声与辐射管理。围绕交通、施工和生活噪声，加强监管和治理，对噪声扰民严重的道路实施低噪声路面改造，开展机动车禁鸣宣传与执法，完善工业固定源噪声管理，每年创建 1 个

“上海市安静小区”。强化辐射监测、信息化管理和执法监管能力建设，严格执行“辐射安全许可证”管理制度，完善区辐射环境事故应急预案。

提高资源利用效率。按照“减量化、无害化、资源化”的原则，加快推进生活垃圾分类减量及资源化利用，完善生活垃圾全过程分类和收运体系，2020 年实现人均生活垃圾末端处理量以 2010 年为基数减少 25%。强化土地集约利用，深化全生命周期管理，加强地下空间开发利用和土地混合利用。鼓励企业推行清洁生产，深化工业固废资源化利用。鼓励和引导绿色消费，严格限制商品过度包装。强化建筑渣土、居民装修垃圾、餐厨垃圾等固体废弃物管理。强化危险废弃物监管。

建立健全环境保护管理体系。落实生态环境保护主体责任，加强生态环境整治。建立健全生态文明绩效评价考核制度，实行“党政同责、一岗双责”，落实党政领导干部生态环境损害责任追究制度。强化环境保护的执法力度，实行污染第三方治理、严格问责制和“一票否决”制。发挥市场、社会主体作用，推广合同能源管理等新机制。健全环境信息公开制度，完善公众参与制度，保障公众知情权，维护公众环境权益。

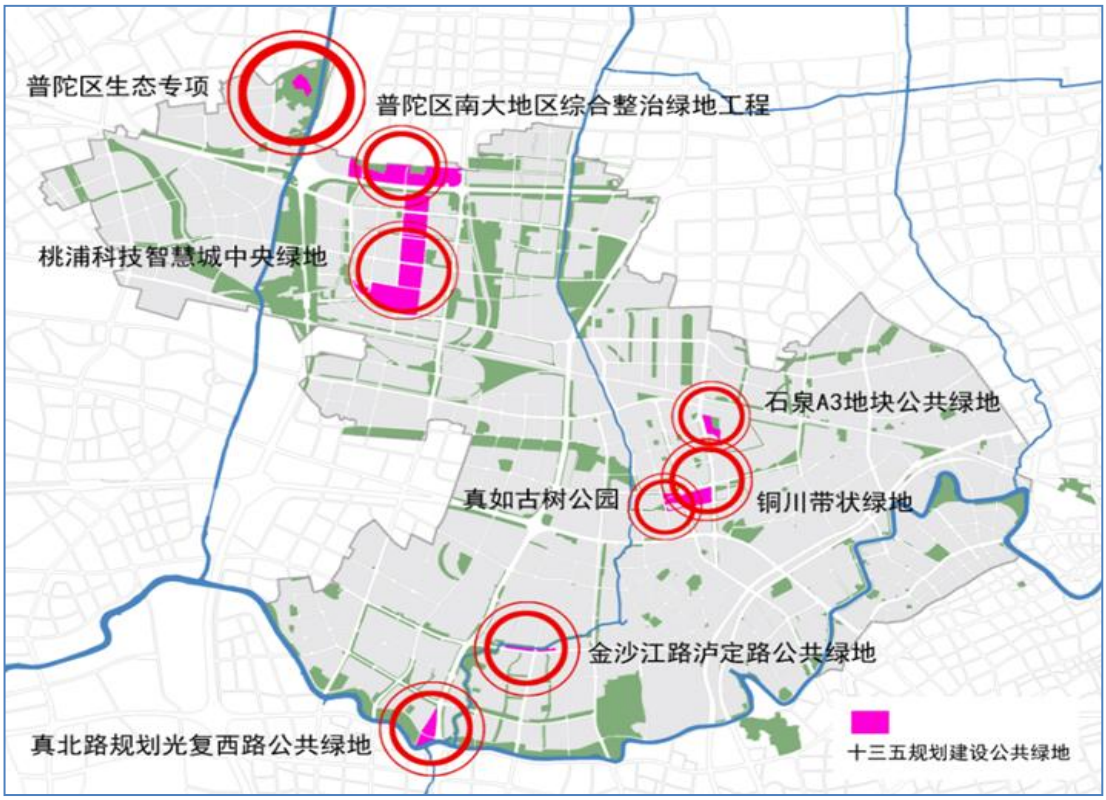
二、增加绿色生态空间

大力推进绿化建设，积极拓展重点区域绿色空间，完善城区景观布局，形成多层次、成网络、功能复合的生态格局，提高绿化生态功能，为市民提供更多休闲游憩的好去处。

完善城区绿化布局。高标准设计、高质量建设、高品位管理桃浦中央绿地，稳步推进外环林带“城市绿道”等重点项目建设。

实施“小、巧、高”立体绿化，提升特色绿化建设水平。增强城区开放绿地可达性，发挥绿化生态、休闲、服务功能。推进绿化养护市场化，逐步推广公共绿地和行道树精细化养护。到“十三五”末，区域绿化覆盖率达到 28.5%，人均公共绿地达到 7.7 平方米。

图 5-1：“十三五”新建公共绿地



优化城区市容景观。强化景观灯光管理，提升苏州河畔灯光夜景，调整完善大渡河路、武宁路景观灯光，打造长风生态商务区、近铁城市广场周边楼宇景观灯光集群，完成长寿路景观道路建设，采用新技术、新管理模式降低景观灯光能耗。加强建筑外立面整治，开展社区商业店铺招牌整治，建设景观主题宣传围墙，继续加强户外广告设施监督，着力改善老旧居住区等重点区域的环境风貌。

三、深入推进节能降碳

聚焦重点领域和区域，积极创建低碳发展实践区、低碳社区和绿色循环经济园区，强化重点用能单位节能目标管理。瞄准先进水平，实施“能效领跑者”对标行动。到“十三五”末，单位生产总值能源消耗降低率、能源消费总量控制完成市下达目标。

坚持不懈推进产业节能。以桃浦地区转型为重点，综合运用法律、经济等手段，推进高能耗工业企业调整搬迁，引导实施重点节能技改项目。强化项目准入评估，从源头上控制新增产业用能。扎实开展新杨工业园绿色循环经济园区试点，推进分布式光伏发电等可再生能源项目落地，加快节能低碳、环保技术开发和产品推广。

聚焦建筑楼宇节能。适应本区从工业用能为主向建筑用能为主转变的趋势，加强建筑能评管理，抓好建筑源头节能，鼓励采用节能新材料、新技术，新建民用建筑全部按照绿色建筑标准建设，推动装配式建筑和全装修住宅建设。推动本区公共建筑能耗监测对符合条件的楼宇全覆盖，加强能源审计，挖掘节能潜力，充分利用能耗在线监测、能源审计成果，推进既有建筑节能改造。发挥财政资金引导作用，支持鼓励重点商场、酒店、商务楼宇开展空调、灯具、围护结构、电梯等节能改造。发挥机关、学校、医院等财政投资建设的公共机构节能表率作用，对公共机构实施能耗定额管理制度。

推广社区节能示范。深化曹杨街道南梅园低碳社区试点建设，挖掘老社区节能潜力，因地制宜实施居民区分布式光伏发电、公共区域 LED 照明改造等社区节能改造项目，丰富节能低碳生

活宣传、二手物品交易等活动，形成可复制、可推广的经验，在全区范围内倡导低碳绿色的生活风尚。

第六章　实现更高水平的开放发展

顺应经济全球化、我国构建开放型经济新体制和区域经济一体化大势，主动服务“一带一路”战略和上海发展大局。发挥普陀区独特的区位优势和“内联外引”的传统优势，以开放型功能平台为引领，在竞争合作中增强资源配置能力，积极建设市场更加开放、产业更加集聚、投资更加活跃、机制更加创新、环境更加优良的开放型经济新高地。

一、提升上海普陀并购金融集聚区功能

坚持服务转型发展大局、服务产业结构调整和混合所有制经济发展，借助政策支持、制度创新、平台建设等措施，集聚并购金融要素与金融机构，构建企业兼并收购的综合性功能平台，以市场化运作为导向，使普陀成为并购交易成本最低、效率最高、风险可控的并购金融集聚高地，增加并购金融对区域经济的贡献度，2020 年建成国际并购金融服务的重要功能平台。

加快建设国际并购金融平台。以市场化、国际化、信息化、专业化导向，坚持面向国际国内两个市场的并购交易金融服务平台、服务转型发展时期的产业并购和“走出去”战略、服务科创价值转化与实现、基于互联网时代的并购交易制度创新、开放型的并购交易市场环境、风险可控的并购交易机制等六大原则，加快筹建国内首个市场化配置资源、风险可控、混合所有制功能平台

——上海国际并购交易中心。依托上海国际并购交易中心平台，与上海联合产权交易所联动，积极面向国内外开拓并购市场。

集聚并购金融平台要素。依托并购交易基础平台，加快引进股权投资机构、财富管理机构和会计审计、法律咨询等多层次专业中介机构，延伸并购金融服务价值链条，打造金融上下游产业集群。加大对大体量、高能级机构，尤其是以并购为主导的大型金融或类金融机构总部的培育和导入，吸引 10 家以上大型并购基金落户。进一步引进联盟公会等平台机构。积极承办中国并购年会，定期举办并购金融要素对接会、并购金融沙龙、并购金融峰会等，提升集聚区建设的国际化程度和品牌知名度。

探索并购交易制度创新。按照国际并购业规则和市场化配置并购交易要素要求，推动体制机制创新和服务水平提升。积极争取上级部门支持，推动简化股权注册登记或变更、并购交易法律法规、自贸区 FT 账户体系复制推广等相关金融创新在普陀区先行先试。加强并购交易诚信体系建设，深化支持跨境并购政策体系，不断完善金融风险应急管理体制，提升风险防控和处置能力。

推动并购金融与科技创新深度融合。发挥并购金融要素资源集聚优势，强化并购金融对科技创新的支持作用。围绕科技企业发展特点，创新科技金融服务，引导金融资本与科技企业、项目、技术对接，助推科技企业借助多层次资本市场加快发展。支持金融机构打造市场化科技创新服务功能平台，形成促进科技成果产业化和市场化机制，积极探索“基金+基地+创新创业”模式，服务科创价值转化与实现。

推动并购金融服务实体经济发展。坚持服务产业并购，促进

企业开展跨国界、跨行业、跨所有制的投资合作，带动产业、资源、资本整合。发挥并购金融产业联动效应，促进资源对接，努力构建若干并购产业基地。推动并购金融服务区域经济转型，在创新重点地区建设、基础设施建设等投融资机制中积极作为。鼓励引导并购基金收购的境内外优质企业落户普陀。

二、全面提升开放型经济发展水平

坚持开放引领、互利共赢，依托开放型功能平台，加强与国内外经济社会交流合作，培育外资、内资总部同步发展的普陀特色总部经济。进一步释放上海自贸区海关监管服务制度创新和复制推广示范区的引领带动效应，显著提升各类平台经济园区承载能力和经济贡献，打造开放型经济发展的新高地。“十三五”期间，累计合同引进外资 100 亿美元左右，实际利用外资年均增长 10%，新引进跨国公司总部 15 家以上。

推动西北保税物流园区转型提升。抓住西北保税物流中心体制机制调整优化的有利条件，充分发挥其独特的区位和功能优势，加快复制海关创新制度，推进西北保税中心资产重组和功能升级，联动园区二期用地开发建设，积极争取向综合保税区转型。搭建跨境电商实体运作平台，深化大宗商品、对外贸易等领域的跨境电商应用，逐步形成集聚和示范效应。鼓励企业对接跨境电子商务平台，探索开展保税服务和保税贸易，利用消费品、文化艺术品保税展示交易等提升内外贸功能。

提升发展平台经济园区。鼓励有色金属交易中心等大宗商品平台依托大数据资源，提高价格发现能力，打造行业风向标。支持陆上货运交易中心等专业服务平台，加快整合信息、交易、中

转、物流等综合服务功能，配套发展法律咨询、风险评估等专业化服务，实现全产业链、多元化发展。支持生活服务、文化、贸易等新的平台发展壮大。支持各类平台做实做强，优化商业盈利模式，提高企业落地率，形成平台发展的乘数效应。

进一步发展总部经济。积极对接自贸区制度创新带来的新一轮服务业开放，重点聚焦商贸会展、专业服务、文化服务等开放型经济领域，大力引进跨国公司总部和产业链高端企业，推动已有的跨国公司总部拓展贸易、研发、结算等功能，向亚太总部、全球总部升级，鼓励外资研发中心升级为全球研发中心和开放式创新平台。发挥普陀区独特的区位优势，积极吸引国内企业总部，支持“两头在沪”企业发展，在市场竞争中积极培育本土跨国公司和行业龙头企业，支持有条件的企业对外投资和开展跨国经营。

三、加强地区间交流合作

主动融入长江经济带和长三角一体化发展，发挥普陀区科研机构集聚、市场体系齐全、综合交通完善等优势，面向长江经济带和长三角开展文化、教育、医疗等社会高端服务，提供并购金融、信息技术、科研智力、交通物流等服务，扩大同国内友好城市全面、深入的交流合作，实现优势互补、互利共赢。坚持“精准扶贫、突出民生、促进发展、注重长效”，加大对西藏、贵州等地区的对口支援力度，切实帮助当地群众全面脱贫，促进民族团结，共享全面小康社会成果。增进与国外友好城市经济社会文化等多种形式的国际交流，加强普陀区城市品牌在国际上的传播推介。

第七章　共建共享更美好的生活

坚持尽力而为、量力而行，补短板、抬底部、促公平、提质量，依法履行政府职责，用好市场机制，动员社会力量，不断满足多层次、多元化的民生需求，增进民生福祉，让转型发展成果更多、更公平、更实在地惠及群众。

一、推动实现更加充分更高质量的就业

将就业作为民生之本，坚持劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业相结合，加快培育大众创业、万众创新的新引擎。“十三五”期间，新增就业岗位 10 万个以上，实施创业带动就业专项行动，城镇登记失业人数完成市政府下达目标。

鼓励创业带动就业。健全促进就业创业的体制机制，多渠道安置就业。降低创业门槛，鼓励众创、众包等新模式、新业态，开拓灵活就业新途径。构建以政府为主导，导师服务创业和创业者互助为辅的联动机制，深化新一轮创业型城区创建，努力打造“一带两平台”[4]就业创业新格局。“十三五”期间，帮助成功创业 2500 人。

促进青年人和困难群体就业。完善劳动就业公共服务体系，提高服务针对性和有效性。对就业困难群体开展技能培训，开展鼓励青年人员实现就业专项行动，探索培训、见习、就业一体化服务模式，加强个性化、专业化和全过程就业服务。强化对特殊群体的就业援助。

营造和谐劳动关系。建立区、街镇、工业园区、企业四级调

[4]“一带两平台”：“一带”即曹杨路创业孵化集聚带，“两平台”即就业创业服务 E 平台和职业能力培训公共服务平台。

解组织，维护企业和劳动者双方合法权益。完善劳动关系预警、预判、预案机制，服务重点区域转型发展。加强劳务派遣管理，规范劳动力市场。“十三五”期间，劳动人事争议案件调解率达到60%以上。

二、提供更加普惠便利的养老服务

更加积极主动应对人口老龄化，加快完善养老服务供给、保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系，鼓励社会力量参与，大力发展嵌入式养老，努力使老年人不出家门和社区就能获得便利的服务，让市民晚年生活更加舒适、更有尊严。到2020年，新增养老床位2600张，其中长者照护之家床位500张，养老床位总数达到届时户籍老年人口的2.5%以上，社区居家养老服务能力达到届时60岁以上户籍老年人口的7%。

发展更多嵌入式养老服务。严格落实养老服务设施专项规划，积极引导社会力量兴办、运营养老机构，各街道、镇至少建设一处综合性的社区居家养老服务设施，2-3个社区居家养老服务分中心。完成沪嘉北、真如、上海城投等养老院的建设，积极发展社区嵌入式、小规模、多功能养老服务机构，推进快捷照护站建设。推动机构养老、日托、居家、助餐养老服务功能融合，加强老年人日间服务中心、老年人助餐点等设施建设，推广社区“睦邻点”建设，构建15分钟居家养老服务生活圈，为老年人提供就近、适宜、灵活多样的社区养老服务。持续推进老年宜居社区建设，全面建设“一网、十圈、百站”为支撑的“久龄家园”立体服务网络，逐步实现一站式综合服务、一体化资源统筹、一门式

受理评估、一网覆盖的信息管理，使老年人在熟悉的环境中安享晚年。

专栏 7-1：嵌入式养老

“十三五”期间，我区将利用居民区及其周边的闲置房源，推进小型化养老机构建设，加快建设长者照护之家，引入专业服务机构，为老年人提供集中照护服务，建立满足社区全龄段失能失智老人多样化照护需求的“一站式”复合服务体系。通过日托、助餐等方式，辐射到社区其他有需要的老年群体，为老人提供就近、适宜、灵活多样的社区养老服务，实现社区养老“一碗汤”的距离。“十三五”期间，每个街镇将至少有 1 个长者照护之家，总床位不少于 40 张，其中养老床位占户籍老年人口不超过 4%的街镇，至少有 2 个长者照护之家，且床位数不少于 80 张。每个街镇至少建设一个照护快捷站。

深度推进医养融合发展。全面推行养老服务需求评估，制定分级分类服务规划，保障基本养老服务资源的公平分配和有效使用，确保有需要的老年人都能得到相应照料。实现居家养老、医疗护理、养老机构、老年护理院资源有效衔接，推进养老机构老年护理床位设置，探索养护医综合人才培养。到 2020 年，实现养老机构与社区卫生服务中心签约服务全覆盖，养老机构老年护理床位占户籍老年人口的 0.75%。

倡导积极老龄化。鼓励老有所为，帮助老年人持续参与社会活动，提高独立生活能力。继续开展“银龄行动”、“老伙伴”社区活动，支持医疗、教育、科技、文化等领域的离退休人员发挥作用。继续发展老年教育，加快升级改造老年活动室，积极发展老年人文化和体育团队。充分发挥政府作用，支持家庭承担责任，鼓励社会力量参与，完善三级老年维权网络建设。

三、营造更加舒适的居住环境

着眼于常态化、可持续，全面完成二级以下旧里改造，深入推进旧住房综合修缮改造，进一步优化完善廉租住房、共有产权保障房、公共租赁住房、动迁安置房等住房保障体系，充分发挥住房保障在缓解中、低收入人群居住困难和吸引高层次人才中的积极作用。

全面完成二级旧里以下房屋改造。以在拆基地的收尾平地为重点，完成 27 个在拆基地的收尾平地，加大零星地块旧区改造力度，全面拆除二级旧里以下房屋 24.8 万平方米，在苏州河以北中心城区率先完成二级以下成片旧里改造任务。完成真北村二期、金沙新村、中兴村兰凤新村等市重点项目征收改造，积极推进合利坊、棉纺新村等毛地出让地块征收改造和收尾平地，全面完成红旗村“城中村”改造。

扩大旧住房综合改造范围。根据房屋现状条件、财力许可和居民意愿，进一步加大旧住房综合修缮改造力度，以平改坡、厨卫改造、成套改造为主要内容，创新改造机制，提高改造质量，完成 300 万平方米旧住房综合修缮改造，实施 600 万平方米居民二次供水设施改造，完成 30 万户“光明工程”居民电表改造。因地制宜，推进停车、电子监控、消防栓、加装电梯等居民身边的居住环境改造。

优化公共租赁住房运作。加快中山北路交通路 52 坊、长风 8 号西等公共租赁房建设，通过市场化机制探索代理经租模式筹措公共租赁房。建立公共租赁住房轮候机制，有效服务人才引进。形成标准化、流程化的租后管理规范，提高管理水平。

常态化推进廉租住房、共有产权保障房。按照“应保尽保”的原则，进一步完善廉租住房供应分配机制，提高货币补贴比重。进一步扩大共有产权保障房受益面，有效解决中低收入家庭住房困难。

四、提供公平优质多样化教育

以建设“特色教育综合改革实验区”为契机，坚持“提升每一个学生的学习生活品质”的核心理念，实施“三化一强”[5]教育转型升级战略，办好每一所家门口的学校，让所有孩子学有所教、健康快乐成长，促进区域教育更加公平、更有质量、更富活力。到“十三五”末，建成综合实力强、特色鲜明、发展水平居于全市先进行列的教育强区，全面实现教育现代化。

优化统筹教育资源配置。着眼于“做强西北部、优化中部、提升南部、完善东部”，推进桃浦、万里等教育资源布局与调整。完成曹杨二中、上海师范大学附属第二实验学校等项目建设，实施铜川中学等学校改扩建，完成长风生态商务区幼儿园等公建配套学校建设。根据小学、初中、高中不同的入学高峰，合理调整各学段学校的办学规模，以新建、改扩建、租赁、置换、购买服务等多种方式，扩大教育资源供给。引进国际学校和优质民办教育资源。

全面提升教育质量。推进学区化、集团化办学，打造“一环一园十街镇”优质教育资源辐射网，促进基础教育优质均衡高水平发展。探索形成以幼儿园健康教育、小学初中新优质教育、高中选择教育、特教融合教育、职校实训教育、社区多元教育为区

[5] “三化一强”：优质化、信息化、国际化、人才强教

域教育特色和各学校自主发展的“1+X”推进模式。围绕立德树人根本任务，推进德育与智育、体育、美育有机融合，着力培养学生适应未来发展的核心素养。深入推进教育信息化，促进优质教育资源公平共享。以“交流、理解、融合、合作”为主题，提升教育对外开放质量和水平。

专栏 7-2：“一环一园十街镇”优质教育资源辐射网

建设环华师大优质教育资源圈。充分利用华东师大在基础教育方面的优势资源，统筹推进周边地区基础教育资源布局与建设，将周边学校打造成为华东师大基础教育科研成果溢出转化的实验基地。健全以华东师大附小、华东师大四附中、华东师大附属外国语实验学校为代表的多元合作办学模式，推进周边学校办学质量整体提升。

提升曹杨二中基础教育园区功能。聚焦集团化办学体制机制创新，开展教育信息化、国际化、各学段特色发展、学校治理体系建设的先行先试。吸引国内外教育机构或组织到园区开展教育合作。推进学科高地建设，发挥园区名师工作室、学科带头人工作室的教育人才孵化器作用。

推动各具特色的“街镇教育联合体”发展。聚焦学区化办学体制机制创新，辐射桃浦基础教育联合体建设经验，建立学区内多校协同、资源整合、经验辐射、课程资源共享、骨干教师柔性流动等机制，推动学校主动融入社区，发挥街道镇在协调辖区内各级各类教育融合发展的重要作用。

建设高素质教师队伍。加强师资队伍配备与结构优化，深化学校人事管理制度改革，健全和完善多元化用人机制，促进教师区域内有序流动。加强教育领军人才和骨干教师团队建设，着力加强名师、名校长培养。

推动学习型城区建设。创新终身教育体制机制，继续完善以社区学院为龙头、社区学校为骨干、居委会办学点为基础的社区教育“三级网络”， 共建共享各类教育资源，推进“在校、在家、

在网”学习方式，基本建成人人皆学、时时能学、处处可学的学习型城区。

五、提高市民健康和医疗服务水平

深化医药卫生体制改革，坚持“补短板、优特色、提内涵”，以卫生资源布局均衡高效、“四个体系”[6]建设趋于完善、居民健康素养普遍提高为目标，建设“健康普陀”。努力改善群众就医感受，居民平均预期寿命保持在82岁以上。

优化医疗机构布局。以服务半径和服务人口为依据，夯实社区卫生服务网底功能，新建万里、石泉第二社区卫生服务中心，改扩建长寿、真如社区卫生服务中心，新增14个社区卫生服务站点。加快老龄护理、精神卫生、康复医疗等紧缺资源建设，加强校、区合作，新建医教研为一体的区康复医院，迁建区中医医院、红十字老年护理院。支持社会力量举办居家老年医疗护理服务机构，引导社会资本进入紧缺、高端医疗领域。“十三五”期间新增床位1500张。

深化医药卫生体制改革。进一步转变公立医院管理模式和运行机制，建立健全全面预算管理制度、投入补偿机制、监管评价机制、人事薪酬制度、药品采购机制。深入推进社区卫生综合改革，建立梯度有序的分级诊疗制度，逐步实现家庭医生首诊、转诊。依托信息化，探索医疗服务和健康管理新模式，改善就医体验。

提高医疗卫生服务能力。不断提高区中心医院、区人民医院、

[6]“四个体系”：公共卫生体系建设、医疗服务体系建设、计划生育服务管理体系建设、卫生计生综合监督体系建设。

区利群医院内涵质量，提升东、西两大医联体功能，做强妇幼保健品牌特色。推进中医“治未病”，充分发挥中医药优势特长。促进医防联动、医防融合，加强慢性病、多发病干预和疾病综合防治。完善传染病综合监控网络，提高传染病处置能力。加大领军人才、学科带头人培养力度和高层次卫生人才引进，加强精神科、康复科、全科、护理等紧缺人才队伍建设。

六、加强多层次托底保障

坚持“托底线、救急难、可持续”，健全以最低生活保障、特困人员供养为基础，支出型贫困家庭生活救助、受灾人员救助和临时救助为补充，医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助相配套，社会力量充分参与的现代社会救助体系。

强化社会救助托底保障功能。着力满足困难群众最基本需求，不断拓展救助覆盖面，形成种类多样化、形式多渠道和主体多元化的现代社会救助模式。完善分类施救制度，加大医疗救助和因病支出型贫困家庭救助力度，优化医疗救助“一站式”服务。完善自然灾害应急救助保障体系，拓展社区风险综合评估体系。拓宽社会救助渠道，实现救助主体多元化。完善条块结合、街镇“一口上下”的社会救助模式，实现社会救助信息互联互通、资源共享。

推进慈善事业发展。健全政府救助和社会力量统筹参与机制，鼓励社会力量通过捐赠、提供志愿服务等方式参与社会救助。完善社区经常性捐助网络，加强慈善超市建设。加强慈善组织信息公开意识和专业运作能力，提升透明度、公信力和社会参与度。

让残疾人共享发展成果。完善残疾人基本生活保障和养老保

障制度，残疾人社会保险覆盖率达到 100%。依法推进残疾人就业，努力帮助每一位有劳动能力和就业意愿的残疾人参加劳动。积极构建残疾人现代康复服务新体系，着力提高残疾人受教育水平，进一步完善残疾人权益保障。

七、构建和谐多元的同心家园

坚持党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障，强化街道“公共管理、公共服务、公共安全”职能，创新社会治理体制机制，改进社会治理方式，加强社区服务，构建便捷活力的社区交往空间，提高市民群众的归属感和凝聚力。

专栏 7-3：同心家园

贯彻落实市委、市政府“创新社会治理加强基层建设”的要求，通过开展“同心家园”建设，统筹发挥各方参与居民区建设的力量优势，提升自治共治意识和水平，解决居民急难愁问题，提高居民文明素养，形成基层社会治理的良性运行机制。总体目标：2016 年初全面启动建设“同心家园”三年行动，通过 2016 年、2017 年、2018 年三年持续推进，全方位加强和改进居民区工作，努力营造环境优美、生活便利、人际和谐的居民区环境。

全面夯实基层治理。开展“同心家园”创建活动，建立健全以居民区党组织为领导，居委会为主导，居民为主体，业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织、群众团队等共同参与的居民区治理架构，促进政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。推广实施“居民区工作项目化”，建立以议事协商为重点的民主决策机制、自下而上的自治议题和自治项目形成机制，解决服务群众“最后一公里”问题。鼓励社区居民针对小区物业管理等突出问题开展自治探索，深化推广“指尖上的群众工作”等社区自治特色项目。发挥驻区单位、“两代表一委员”、人民团体、社

会组织和群众活动团队等作用，推动社区基金会项目化管理、社会化运作、专业化服务。建立社区工作事项准入机制、社会协商机制、重大决策公开征求意见和反馈机制，提升社会治理精细化水平。建立社会组织枢纽式服务管理工作体系，鼓励社会组织积极嵌入基层治理网络，健全购买社会服务的体制机制，建立社会组织参与社会事务、维护公共利益、帮教特殊人群的制度化渠道。

推进社区服务便利化。提高社区公共服务设施均等化水平，逐步构建步行 15 分钟可达、适宜的社区生活圈，配备生活所需的文教、医疗、体育、商业、菜场等基本公共服务与公共活动空间。以 500 米步行范围为基准，配置满足老人、儿童、残障人士等基本需求的日常生活服务设施。加强以“962200”、“62229090”为依托的综合型社区服务信息平台建设，加快社区事务受理中心标准化建设，推动大型居住区受理分中心建设，完善社区事务代理室或咨询点。构建无障碍、网络化的步行系统，形成安全、舒适的慢行环境。

促进人口优质均衡发展。按照中央“严格控制特大城市人口规模”要求，运用市场化、法治化手段，加强和改进人口服务和管理，聚焦产业结构调整，优化人口结构。坚持“合法稳定就业、合法稳定居住”，健全人口属地化管理长效机制，建立梯度化公共服务体系，创造条件让来沪人员更好地融入城市发展。全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，做好公共服务资源配置。推动人口计生公共服务转型升级，满足群众不断增长的优生优育需求。切实保障妇女、儿童和青少年合法权益。

第八章　凝心聚力实现美好蓝图

着眼于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，坚持把改革贯穿于经济社会发展全过程，以转变政府职能为核心，聚焦美好蓝图的实现，加强人、财、物和体制机制创新，建立健全更加成熟更加定型的国际化、市场化、法治化制度规范。

一、进一步转变政府职能

以有效市场、有为政府为目标，按照“两高、两少、两尊重”的要求，坚持激发市场活力和加强市场监管相结合，率先基本建立符合社会主义市场经济规律、适应现代治理体系要求的政府服务管理模式。

继续简政放权。按照法无授权不可为、法定职责必须为的原则，最大限度放宽市场准入，切实把政府职能转到经济调节、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护上来。全面建立权力清单、责任清单制度，推进行政权力行使依据、过程、结果公开，约束自由裁量权，建立清单动态调整和长效管理机制。实施行政审批标准化管理，减少审批事项。

提高政府效能。加快区行政服务中心建设，优化张江普陀园行政服务中心功能，加强跨部门业务协调，全面实施“单一窗口、联合办理、就地办结”服务机制，不断完善网上政务大厅功能，促进部门信息共享，进一步提高政府服务的便利度。建立政府部门效能评估制度，加强效能监察，强化审计监督，完善行政问责和绩效管理制度。加强政府内部机构和职能优化整合，形成精干高效的组织体系。制定政府购买服务指导目录和承接社区服务的

社会组织指导目录，完善购买服务机制、流程和绩效评估办法。

依法强化事中事后监管。推进政府部门资源、人员配置从审批环节向监管环节转移，优化监管流程、规则和方法，推进从突击性专项整治向日常监管转变、从粗放监管向精细监管转变，逐步形成行政监管、行业自律、社会监督、公众参与相结合的监管格局。进一步理顺专业监管与综合执法的联动机制，推动“登记审批一个窗口、监管执法一支队伍、投诉维权一个部门”的服务监督新模式，建立符合“宽进严管”基本原则的现代市场主体监管制度体系和跨部门综合性联合惩戒体系。

二、强化法治保障

推进依法治区。强化法治理念和法治思维，围绕决策、执行、监督各环节，加强法治政府建设。建立健全重大决策终身负责追究制度和责任倒查机制，健全重大决策公众参与机制。深化行政执法体制改革，推进严格执法、规范执法、公正执法、文明执法，推进跨部门综合执法。促进司法队伍专业化、职业化，提高司法公信力。在全区各行政机关、街镇以及各居村委全面建立法律顾问制度。全面推进政务公开，深入实施行政负责人出庭应诉制度。增强市民法治观念，强化规则意识和契约精神，用法治思维、法治方式、法治手段促进改革、推动发展、保障和改善民生。

营造诚信环境。以政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法诚信为重点，运用信息公示、信息监管和信用约束等新型手段，加快社会信用体系建设。对接市公共信用信息服务平台，推动本区信用信息记录归集，满足社会对公共信用信息的需求。严格落实国家和上海市关于违法失信联动惩戒、守信激励以及行业“黑名

单”和市场退出等制度，打造守信受益、失信惩戒的诚信普陀。

三、深化重点领域改革

深化国资国企改革。优化国有经济布局，将国资国企改革与全区产业结构转型升级相结合，切实发挥国有企业在重点功能区建设、城市更新中的支撑和带动作用。规范和完善不动产管理，加大对区属国有物业的业态调整力度，整合资源支持社区公共服务。实施国有资产分类监管，健全分类监管考核激励机制。以市场化、集团化、专业化为导向，不断激发国有企业活力和动力，积极探索发展混合所有制经济，着力培育优质企业。推进农村集体经济组织产权制度改革。严格程序，完成村级集体经济组织产权制度改革，理顺集体经济组织的经济关系，建立符合市场经济要求的治理结构。推进镇级集体经济组织产权制度改革。

深化财政体制改革。以“依法、高效、科学、透明”为目标，建立全面规范的政府预算体系、绩效导向的资金管理体系、规范创新的财政管理制度、公开透明的财政监督机制。深化政府预算体系改革，建立健全全口径预算管理机制，逐步加大国有资本经营预算调入一般公共预算的推进力度，实行中期财政规划管理。深化政府采购改革，逐步使政府购买服务成为政府提供公共服务的重要方式。进一步创新投融资机制，探索政府和社会资本合作模式，拓宽投融资渠道。

完善非公经济发展环境。放宽非公经济市场准入，进一步消除非公经济发展的制度性障碍。完善中小企业互助融资平台，进一步健全中小微企业融资合作社。吸引各类社会资本参与桃浦等区域开发建设，鼓励非公经济参与国资国企改制重组，支持非公

经济进入医疗、教育、文化等公共服务领域。鼓励和引导民营企业发展“四新”经济，支持鼓励海归、白领等开展高起点、高技术含量的创业活动。

四、深入实施人才优先战略

将人才作为普陀区“爬坡过坎”、跨越发展的最重要资源，实施更加积极的人才政策，使高素质人才创新创业成为普陀区重要特色，高技能人才增长率超过全市平均水平，充分发挥人才在区域创新转型发展中的关键作用，让各类人才近悦远来。

加大各类人才队伍建设。坚持产业聚才、项目引才，围绕创新创业、金融商贸、社会事业等重点领域，深入推进重点人才开发计划，“十三五”期间，引进海内外高层次人才 200 名以上；各类高层次人才数量有较大突破，引进和培育中央和市“千人计划”、国务院特殊津贴专家、市“浦江计划”、市“领军人才”等高端人才总量 100 名左右，区“三才”总量达到 300 名左右，评选区创新创业人才 250 名左右。

优化各类人才发展环境。把握人才成长规律，创新人才激励政策、人才培养政策和人才评价机制，调整优化人才选拔标准、资助方式和支持力度。加大人才发展投入，在社保补贴等方面加大扶持。加大人才公寓建设力度，统筹调配房源，缓解人才安居需求。围绕国际人士和高层次人才的医疗、教育、居住、出入境等便利化需求，提高公共服务和城市管理水平。加强公共场所特别是服务窗口、公共交通等的外语信息服务，打造高品质公共活动空间和国际社区。优化人才发展的事业环境、生活环境和服务环境，使普陀区成为人才辈出、人尽其才的乐土。

五、强化规划引导和执行

明确责任加强衔接。提高规划执行力，将规划目标任务分解落实到国民经济和社会发展年度计划、财政预算计划、各类行动计划中，形成以目标和任务为导向的工作机制，确保规划目标和任务落到实处。促进经济社会发展规划、空间布局规划和土地利用规划“三规统一”，各级各类专项规划与规划纲要相衔接，在总体要求上指向一致、空间配置上相互协调、时序安排上科学有序。

加强政策项目资金配套。坚持用项目落实规划，用政策支撑规划，用资金保障规划，确保按时、高效推动规划落地。不断完善项目库运作机制，确保项目按时开工、保证质量、早出效益。围绕经济社会发展重点领域，研究制定有针对性的配套政策。优化财政支出结构和政府投资结构，优先安排民生、公共服务等领域财政支出和项目投入，建立健全主体多元化、渠道多样化、运作市场化的投融资体系。

强化监督评估。加强动态管理，组织开展规划中期评估，评估报告提请区人大常委会审议。扩大规划宣传，调动全区力量共同参与规划实施。健全政府与企业、市民的信息沟通和交流机制，广泛征求人大、政协和社会各界对规划实施的意见建议。发挥工会、共青团、妇联等群众团体联系广大人民群众的桥梁纽带作用，更加注重新闻媒体作用，提高规划实施的民主化程度和透明度，实现人人参与、人人尽力、人人享有。

结　语

2020 年，是一个具有历史意义的重要节点。作为曾经的苏州河以北的老工业区，我们承载着市委市政府对普陀新发展的殷切期待、承载着普陀人民追求美好生活的共同梦想，惟有创新转型，才能赢得脱胎换骨更加繁荣的未来，惟有改革开放，才能在快速变化的时代中实现超越。“大美普陀，你我共同的家园”。通过全区人民的共同努力，一定能够巩固和发展来之不易的良好形势，在普陀区发展的历史长河中续写新的篇章。

附件

普陀区“十三五”经济社会发展主要指标

类别	指标名称	目标值	指标属性
质量效益	1、区级财政收入年均增长率（%）	8 左右	△
	2、第三产业增加值占地区生产总值比重（%）	90 左右	△
	3、现代服务业区级税收年均增长率（%）	9 左右	△
	4、商品销售总额年均增长率（%）	5	△
	5、累计新增税收亿元楼数（幢）*	15	△
	6、累计合同引进外资（亿美元）	100 左右	△
	7、累计新增跨国公司地区总部数（个）	15	△
创新活力	8、累计新增高新技术企业数（家）	100	△
	9、累计新增企业上市及挂牌数（个）	25	△
	10、每万人口发明专利拥有量（件）	28	△
	11、累计新增海内外高层次人才数（人）	200	△
	12、期末主要公共区域免费 WIFI 覆盖率（%）	100	△
	13、累计帮助成功创业人数（人）	2500	△
共建共享	14、每年城镇登记失业人数（人）	完成市下达目标	△
	15、期末每万人拥有社会组织数（个）	8	△
	16、累计新增病床数（张）	1500	△
	17、居民平均预期寿命（岁）	82	△
	18、累计新增文化设施面积（万 M^2）	10	△
	19、累计拆除二级旧里以下房屋面积（万 M^2）	24.8	☆
	20、累计旧住房综合修缮改造面积（万 M^2）	300	☆
	21、累计新增长者照护之家床位数（张）	500	☆
	22、期末人均体育场地面积（M^2）	0.9	☆

生态宜居	23、累计新建、改建道路数（条）	20	☆
	24、单位生产总值能源消耗降低率（%）	完成市下达目标	☆
	25、期末区域平均降尘量（吨/平方公里·月）	< 4.7	☆
	26、累计消除区管黑臭河道（条）	20	☆
	27、累计新增绿地面积（万 M^2）	130	☆
	28、常住人口数（万人）	130	☆

注：1、标△号的表示预期性指标，共 18 个；标☆号的表示约束性指标，共 10 个。

2、标*号的“税收亿元楼数量”不含房地产税收。