

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2022〕112号

---

## 市政府办公室关于印发推动生活性服务业 补短板上水平提高人民生活品质行动计划 (2022—2025年)的通知

各县(市、区)人民政府,市各直属园区管委会,市各委、办、局,市各直属单位:

《推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动计划(2022—2025年)》已经市人民政府同意,现印发给你们,请认真遵照执行。

南通市人民政府办公室

2022年11月9日

(此件公开发布)

# 推动生活性服务业补短板上水平 提高人民生活品质行动计划（2022—2025年）

为贯彻落实《省政府办公厅转发省发展改革委关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案（2022—2025年）的通知》（苏政办发〔2022〕30号）要求，更好满足人民群众日益增长的美好生活需要，进一步应对疫情冲击、释放生活消费潜力、促进消费持续恢复，切实提高人民生活品质，结合南通实际，制定本行动计划。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

坚持以人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，以推进生活性服务业便利化、精细化、多样化、个性化、品质化为主线，着力补齐基础设施短板，着力增加有效服务供给，着力提升服务质量水平，使全体人民在共建共享发展中有更多幸福感、获得感，为“强富美高”新南通现代化建设发挥重要的基础性、战略性作用。

### （二）基本原则

以人为本，惠民利民。以增进人民福祉、满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本，全面适应居民消费升级的新形势新要求，增强供给体系与服务需求的适配性，形成政府、社会、个人协同发力的生活性服务业发展新格局。

多元参与，共建共享。进一步放宽市场准入，合理优化资源

配置，鼓励吸引多元主体参与，推动业态融合创新，丰富生活服务高品质多样化供给，加强标准化品牌化建设，共享优质服务资源，为城乡居民就近享有生活服务提供便利条件。

因地制宜，注重实效。着眼经济发展实际，聚焦重点领域和薄弱环节，解决人民群众最关心最直接最现实的问题，加强统筹谋划、重点突破，因地制宜推出一批有代表性的服务场景和示范项目，推进生活性服务业惠民政策在城乡社区基层落实落地。

补齐短板，提升品质。树立“资源跟着需求走、服务跟着居民走”的理念，紧盯生活服务短板弱项，以服务半径和服务人口为依据，科学合理布局服务设施，开发各类人群多样化、个性化潜在服务需求，全面提升服务效率和服务品质。

### （三）发展目标

到 2025 年，基本建成业态丰富、品牌汇集、环境舒适、特色鲜明、辐射带动能力强的生活性服务业体系，生活性服务业发展水平达到或超过省定要求。促进生活性服务业发展的长效机制基本建立，供给保障措施更加完善，人才队伍不断壮大，供给模式不断创新，便民服务水平和运行效率不断提升，生活服务短板逐步补齐，高品质生活城市基本建成。

## 二、工作任务

### （一）实施公益性基础性服务强供给行动

1. 强化基本公共服务保障。加强基本公共服务体系建设，不断提升基本公共服务均等化水平。认真落实国家、省基本公共服务标准，动态调整并严格落实《南通市基本公共服务实施标准

(2022年版)》，确保项目全覆盖、质量全达标。统筹服务半径和服务人口等因素，规划建设基本公共服务设施，补齐幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务、文体服务等领域短板弱项，促进公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向生活困难群众倾斜，缩小区域间服务供给水平差距，推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨、高效稳定供给。持续开展基本公共服务监测评估，通过第三方开展基本公共服务社会满意度调查。〔市发改委、市财政局牵头，市教育局、市民政局、市卫健委、市医保局、市文广旅局、市体育局等有关部门，各县（市、区）人民政府按职责分工负责。以下均需各县（市、区）人民政府负责，不再列出〕

2. 扩大普惠性生活服务供给。通过政府购买服务、公建民营、民办公助等方式，支持公益性社会机构或市场主体提供质量有保障、价格可负担的普惠性生活服务。出台“一老一小”整体解决方案，探索普惠性服务机构的建设标准、服务标准，完善普惠性服务机构服务价格形成机制，推动普惠养老、托育服务价格在合理区间运行，价格水平显著低于当地同等服务水平的市场化机构。综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等政策，不断扩大优质养老、托育服务普惠性供给。支持各地通过无偿或低价提供场地设施、给予房租减免或补贴等措施，引导更多市场主体实现微利运营，降低普惠性生活服务成本。鼓励各地积极培育发展以普惠养老、托育服务为主责主业的国有和混合所有制企业。各地要因地制宜制定普惠性生活服务机构（网点）认

定和支持具体办法，实行统一标识、统一挂牌，开展社会信用承诺。到 2025 年，全市普惠护理型床位数占养老机构床位比例不低于 75%，建成省级普惠性婴幼儿照护服务机构 60 家以上，省级示范性婴幼儿照护服务机构 15 家以上，全市每千人托位数超过 4.5 个。（市发改委牵头，市民政局、市卫健委、市国资委等按职责分工负责）

3. 大力提升社区便民服务水平和服务品质。推动公共服务机构、便民服务设施、商业服务网点辐射所有城乡社区，推进社区物业延伸发展基础性、嵌入式服务。健全“链式养老”配套政策及标准，完善机构、社区、居家养老“服务链”，支持品牌养老机构提供辐射周边的居家、社区养老服务，实现居家照护、社区照护和机构照护融合发展。将婴幼儿照护纳入城乡社区服务范围，加强社区婴幼儿照护服务设施与社区卫生等设施的功能衔接。统筹城乡社区生活服务网点建设改造，优先配齐基本保障类业态，因地制宜发展品质提升类业态。支持品牌连锁便利店发展，打造“一店多能、一网多用”公共服务网点。探索建立社区生活服务“好差评”评价机制。完成《南通市城市商业网点布局规划（2021—2035 年）》编制，引导社区商业合理布局，支持农贸市场提档升级。到 2025 年，城市社区老年助残服务实现有效覆盖，每个街道至少建成 1 所具备综合功能的社区综合性养老服务中心，社区婴幼儿照护服务机构覆盖率超过 50%，建成“一刻钟”便民生活圈 100 个。（市民政局、市发改委牵头，市教育局、市自然资源和规划局、市住建局、市商务局、市文广旅局、市卫健委、市

市场监管局、市体育局、市医保局等按职责分工负责)

## (二) 实施服务场地设施补短板行动

4. 推进社区综合服务设施标准化规范化建设。推进城镇老旧小区改造和城市居住社区建设补短板,通过新建、置换、购买、改造、扩建等方式,加强城市社区综合服务设施建设,改造或建设小区及周边的卫生服务站等公共卫生设施、幼儿园等教育设施、文化休闲设施、体育健身设施、周界防护和高空抛物监测等智能感知设施,以及养老、托育、助残、家政保洁、便民市场、便利店、邮政快递末端综合服务站等社区专项服务设施。开展社区基础服务设施面积条件达标监测评价。新建小区按每百户分别不低于30平方米、20平方米标准配套建设社区居家养老、托育服务设施;改建小区按每百户分别不低于20平方米、15平方米标准补足养老、托育设施;全面落实新建社区商业和综合服务设施面积占社区总建筑面积比例不低于10%的规定。到2025年,新建小区、改造小区配建达标率达100%。(市发改委、市教育局、市民政局、市自然资源和规划局、市住建局、市商务局、市文广旅局、市卫健委、市体育局、市消防救援支队、市邮管局按职责分工负责)

5. 加快完善老年人、儿童和残疾人等重点人群服务设施建设。加快推进老年人、儿童和残疾人等重点人群城乡公共服务设施和公共空间适老化、适儿化等改造。对特殊困难的高龄、失能、残疾等老年人家庭进行居家适老化改造,推广老年人居家适老化改造项目和老年人用品配置清单。加快健全完善社区儿童之家和

校外活动场所，引导家庭托育点规范发展。加快残疾人康复和托养设施建设，配建残疾人综合服务设施，加快无障碍环境建设和困难重度残疾人家庭无障碍改造，推动开展康复辅助器具社区租赁服务。各类涉及老年人的服务场所要在提供数字化智能化服务的同时，保留必要的传统服务方式。到 2025 年，全市城乡社区养老服务站、老年教育教学点实现全覆盖，儿童友好型和老年友好型城市基本建成。（市发改委、市教育局、市民政局、市住建局、市卫健委、市妇联、市残联等按职责分工负责）

### （三）实施特色服务品牌强质量行动

6. 加快构建生活性服务业标准体系。将生活性服务业纳入地方标准重点立项范围，推动养老、助残、家政、托育、文化、旅游、体育、健康、物业等领域服务标准制修订，积极申报省级服务业标准化试点。深入实施企业标准“领跑者”制度。支持以企业为主体、行业组织为依托，制定并实施高于国际、国家或行业标准的企业标准，推出一批行业性标杆化标准，积极推进养老、家政、教育、金融、无障碍等服务认证，提升生活性服务认证供给水平。到 2025 年，制定出台 16 个生活性服务业地方标准。（市市场监管局、市民政局、市住建局、市商务局、市卫健委、市残联等按职责分工负责）

7. 大力培育生活性服务业知名品牌。推进实施品牌战略，制定生活性服务业高端品牌企业培育技术规范，树立行业标杆和服务典范，形成一批具有全国影响力的服务品牌和知名企业。鼓励各地打造富有特色的生活性服务业区域品牌，多形式多渠道加

强优质服务品牌推介，在养老、育幼、文化、旅游、体育、家政、物业、助残等领域培育若干特色鲜明的服务品牌。对照“江苏精品”认证制度体系，培育发展一批“江苏精品”生活性服务业品牌。打造一批具有南通特色的“中华老字号”“江苏老字号”生活性服务业企业。鼓励养老、育幼、文化、旅游、体育、家政、商超、餐饮、物业等行业大型企业发展社区直营连锁店，并输出品牌、标准、管理和服务，开展商业特许经营，带动中小企业和个体经营户品牌化、规范化发展。到2025年，建设扶持10家以上有影响的家政服务龙头企业、10家以上“一老一小”品牌连锁机构。（市发改委、市民政局、市住建局、市商务局、市文广旅局、市卫健委、市市场监管局、市残联等按职责分工负责）

#### （四）实施高质量人力资源强支撑行动

8. 积极开展职业技能培训。执行全省生活性服务类职业（工种）高技能人才培训紧缺职业（工种）目录，落实有关补贴政策。将生活性服务类职业（工种）紧缺人员纳入培训对象，开展分层分级培训工作，市级层面负责市区养老护理员高级工培训，其他类型培训由县级层面负责。加强校企合作，鼓励开展企业新型学徒制培训，对新型学徒制开班企业按政策发放补贴资金。贯彻落实省新一轮培训管理政策，将农村转移就业劳动力、下岗失业人员和转岗职工、残疾人等重点群体纳入培训补贴对象，按要求调整培训期间生活费补贴发放标准及范围。聚焦“一老一小”问题，加强养老护理员、育婴员等相关行业从业人员技能培训，扩大从业人员取证覆盖面，按政策规定发放培训补贴。“十四五”期间，

累计培训“一老一小”服务人员达3万人次，通过职业技能等级认定的养老护理员不少于1万人、保育员不少于5000人。（市民政局、市人社局、市商务局、市卫健委、市总工会等按职责分工负责）

9. 全面畅通从业人员职业发展渠道。支持发展员工制生活性服务业企业，重点推动养老、育幼、家政、体育健身企业向员工制转型，对符合条件的员工制企业吸纳就业困难人员及高校毕业生就业的，按规定给予社保补贴。引导企业通过集体协商等方式建立劳动报酬合理增长机制，完善薪酬激励机制，畅通职业成长通道。做好从业人员职业技能、工作年限与技能人才支持政策和积分落户政策的衔接。引导企业依法规范用工，关心关爱从业人员，保障从业人员劳动报酬、社会保险、休息休假与劳动安全等合法权益。宣传激励一批优秀典型。（市发改委、市公安局、市民政局、市人社局、市商务局、市卫健委、市体育局、市总工会等按职责分工负责）

10. 加快紧缺人才培养。加快养老、护理、康复、育幼、家政等相关专业紧缺人才培养，允许符合条件的企业在岗职工以工学交替等方式接受高等职业教育，加强本科层次人才培养，支持相关专业高职毕业生提升学历。完善产教融合人才培养模式，支持生活性服务业龙头企业发挥产教融合、协同育人的主体地位，联合高等学校和职业学校共同开发课程标准、共建共享实习实训基地、联合开展师资培训，打造一批具有示范引领作用的校企合作项目，有力促进培养方向与产业需求的协调统一。到2025年，

在养老、家政、托育、健康等生活服务领域培育 10 家以上省级产教融合型企业。（市发改委、市教育局、市民政局、市人社局、市商务局、市卫健委等按职责分工负责）

#### （五）实施生活性服务业发展提能级行动

11. 推动服务数字化赋能。引导各电商平台加大对南通商家的服务力度。鼓励电子商务平台企业依法依规为市场主体提供信息、营销、配送、供应链等一站式、一体化服务。推进生活服务数据开放共享，在保障数据安全和保护个人隐私前提下，分领域推进旅游、体育、家政等领域公共数据开放。面向市场主体和从业人员，分领域探索建设服务质量用户评价分享平台，降低服务供需信息不对称，实现服务精准供给。探索建设面向生活性服务业重点应用场景的数字化、智能化基础设施，打造城市社区智慧生活支撑平台，推动智慧城市服务平台建设。到 2025 年，建成 3 家以上本地化、专业化的垂直电商平台、供应链平台。（市工信局、市商务局、市文广旅局、市体育局、市大数据管理局、南通通管办等按职责分工负责）

12. 创新发展服务新模式。推动 5G、人工智能、大数据、物联网、虚拟现实等新一代信息技术与生活服务深度融合、跨界融合，发展体验式消费、个性需求定制服务等新业态，通过预约服务、沉浸式体验、智能结算、网订店取（送）、直播带货、自助售卖等创新模式，扩大优质服务覆盖面。大力发展“互联网+生活性服务业”，创新“互联网+生活”场景，积极拓展数字健康、数字文化场馆、数字方志馆、虚拟景区、虚拟养老院、在线健身、

智慧社区等新型服务应用，做强做优免费线上学习服务，丰富和优化“云”上生活服务资源和供给。适应常态化疫情防控需要，满足现代消费习惯变迁，推动实体零售业创新转型，推广发展“无接触”服务。加快智慧商圈、智慧街区建设，支持将众多分散经营中小规模的经营主体纳入数字经济生态圈。坚持发展与规范并重，推动消费平台企业为社区商户提供营销、信息、流量、数字化工具等免费或让利服务，有序引导网络直播带货等规范发展。大力发展绿色消费，推动形成简约适度、绿色低碳的生活方式和消费模式。（市发改委、市教育局、市工信局、市民政局、市商务局、市文广旅局、市卫健委、市大数据管理局、南通通管办、市邮政局等按职责分工负责）

#### （六）实施培育强大市场促消费行动

13. 优化服务功能布局。积极培育生活性服务业新兴产业集群，补齐消费短板，提升服务品质，扩大市场供给。推进优质医疗服务均衡发展，推动国家中医特色重点医院建设。支持医疗、康养、体育等专业化特色服务集聚区发展，鼓励有条件的县（市、区）发挥资源禀赋优势，积极培育一批健康养老、文旅文创、休闲度假、康养服务等生活性服务业高质量发展集聚示范区。积极推动长江国家文化公园项目建设，力争有 20 个项目纳入国家或省级发展规划。（市发改委、市民政局、市商务局、市卫健委、市文广旅局、市体育局等部门按职责分工负责）

14. 推进业态融合发展。发展“健康服务+”“养老服务+”“体育+”“物业+”“文化旅游+”等模式，推动养老、育幼、

家政、母婴、物业、快递、健康、零售、文化、旅游、体育、餐饮等生活性服务业融合发展，支持物业延伸发展基础性、嵌入式服务。促进“服务+制造”融合创新，发展健康设备、活动装备、健身器材、文创产品、康复辅助器械设计制造，实现服务需求和产品创新相互促进。（市发改委、市工信局、市民政局、市住建局、市农业农村局、市文广旅局、市卫健委、市体育局、市邮管局等按职责分工负责）

15. 促进城市生活品质提升。突出城市资源禀赋和发展特色，开展高品质生活城市建设，积极打造省级区域性消费中心。推进南大街传统商圈、市北区域性服务商圈、商务区—紫琅湖活力商圈、南通中心休闲旅游商圈、能达商务区商圈建设，打造一批具有较强影响力的新型消费商圈。发挥首批 14 条市级商业特色街区引领商圈消费、提升城市形象的作用，打造体验式消费和夜间消费集聚区。积极申报省级高品位步行街试点，争创省级示范街区。深化工会送温暖活动，推进职工普惠性疗（休）养工作，切实做好职工福利和生活保障，实施提升职工生活品质行动，广泛开展职工生活服务项目，为职工提供专业服务。到 2025 年，力争我市县域消费集聚区实现全覆盖。（市发改委、市商务局、市文广旅局、市总工会等按职责分工负责）

16. 激活县乡和农村生活服务消费潜力。加快补齐县域地区生活服务短板，健全城乡服务对接机制，推进公共教育服务优质均衡发展，完善区域医疗中心布局，加快发展养老、助残、托育、文化、旅游、体育服务。建设农村生活服务网络，鼓励城市生活

性服务业向农村延伸服务能力。引导鼓励生活服务企业在县城建设服务综合体，在乡镇设置服务门店，在行政村和条件具备的自然村设置服务网点。加快贯通县、乡、村三级电子商务服务体系和快递物流配送体系，大力推进“数商兴农”“快递进村”和“互联网+”农产品出村进城等工程。支持农村地区发展生态观光旅游、休闲农业、文化体验、民宿经济、户外运动等产业，培育乡村文化产业，带动生活服务发展，服务促进乡村振兴战略实施。到 2025 年，农村电子商务综合服务中心县级覆盖率达到 75%，村级电子商务服务网点行政村覆盖率达到 70%。（市教育局、市民政局、市农业农村局、市商务局、市文广旅局、市卫健委、市体育局、市邮管局等按职责分工负责）

### （七）实施优化营商环境提质效行动

17. 提升政府服务水平。贯彻落实“万事好通”南通营商环境优化提升举措66条，深化“放管服”改革，落实市场准入负面清单制度。简化优化证照办理，全面推行“证照分离”改革，推进“照后减证”和告知承诺制。优化“互联网+政务服务”，深化“不见面审批（服务）”改革，提升“一网通办”服务效能。健全卫生健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政等服务机构设立指引，明确办理环节和时限并向社会公布。简化普惠性生活服务企业审批程序，鼓励连锁化运营，推广实施“一照多址”注册登记。鼓励外商投资新开放领域，落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度。依法保护各类市场主体产权和合法权益，严格规范公正文明执法。对服务业新产业、新业态、新模式，

坚持包容审慎监管原则，在质量监控、消费维权、税费征管等方面实施线上线下一体化管理和服务。（市发改委、市商务局、市市场监管局、市审批局、市税务局等按职责分工负责）

18. 完善服务质量监督检查机制。加强生活性服务业质量监测评价和通报工作，推广分领域质量认证。开展服务业满意度监测活动，及时发现行业弊端、消费者需求及质量短板。定期发布企业服务质量和行业满意度情况，曝光服务质量“黑名单”企业，切实保障消费者的权益。加强生活性服务业企业信用信息公开。开展民生领域案件查办“铁拳”行动，从严查处群众反映强烈、社会影响恶劣、行业潜规则特点明显的各类违法违规行为。严厉打击预付消费“跑路坑民”、非法集资的违法违规行为。以养老、育幼、体育、家政、社区服务为重点，培育一批诚信经营、优质服务的示范性企业。（市发改委、市公安局、市民政局、市商务局、市市场监管局、市文广旅局、市卫健委、市体育局、市地方金融监管局等按职责分工负责）

#### （八）实施政策助力强保障行动

19. 加强财税金融支持。统筹相关财政专项资金，加大地方支持力度，优先保障基础性、普惠性生活服务。落实生活性服务业增值税加计抵减，以及支持养老、托育、家政等社区家庭服务业发展的税费优惠政策。对价格普惠且具有一定收益的公共服务设施项目，符合条件的纳入地方政府专项债券支持范围。对符合条件的教育、医疗卫生、文化旅游、社会服务、“一老一小”设施建设和城镇老旧小区改造配套公共服务设施建设项目，积极争

取中央预算内投资支持。积极运用再贷款再贴现等工具支持生活性服务业企业发展。引导商业银行扩大信用贷款、增加首贷户，推广“信易贷”“苏服贷”“苏贸贷”等金融产品和“随借随还”、无还本续贷等服务模式。鼓励保险机构开展生活性服务业保险产品和服务创新。支持符合条件的生活性服务业企业拓展多层次资本市场。（市发改委、市财政局、市自然资源和规划局、市商务局、市人防办、市地方金融监管局、市税务局、人民银行南通分行、南通银保监分局等按职责分工负责）

20. 完善价格和用地等支持政策。注重与政府综合投入水平衔接配套，合理制定基础性公共服务价格标准。充分考虑当地群众可承受度以及相关机构运营成本，加强对普惠性生活服务的价格指导。在不改变用地主体、规划条件的前提下，经市人民政府批准，对利用存量房产、土地资源发展国家支持产业、行业提供普惠性生活服务的，可享受5年内按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期支持政策。对建筑面积300平方米以下或总投资30万元以下的社区服务设施，县级以上地方人民政府可因地制宜优化办理消防验收备案和安全检查手续。（市发改委、市自然资源和规划局、市住建局、市消防救援支队等按职责分工负责）

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。各县（市、区）人民政府要切实履行主体责任，因地制宜、因城施策研究制定具体措施。市相关部门按照职责分工组织实施相关建设行动，抓好相关领域和行业支持生活性服务业发展工作，完善行业政策、标准和规范。逐步探索

将生活性服务业发展情况纳入县（市、区）绩效考核，确保各项任务落实落地。

（二）加强统计监测。逐步建立健全生活性服务业统计监测机制，加强大数据在生活性服务业统计中的运用，切实提高生活性服务业统计的全面性、准确性和及时性。探索统计信息定期发布制度，加强对各地区、各领域生活性服务业发展态势的预测，重大事项及时报告。

（三）强化宣传引导。各地、各部门要用足用好国家、省、市关于促进服务业领域困难行业恢复发展的政策措施，充分发挥传统媒体、新兴媒体作用，做好政策解读，积极营造有利于激发消费潜力、促进消费升级的良好社会氛围。加大对受新冠肺炎疫情影响的生活性服务业企业和从业人员帮扶力度，保障生活性服务业平稳运行。