

上海市人民政府文件

沪府发〔2016〕104号

上海市人民政府关于印发 《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》印发给你们，
请认真贯彻落实。

2016年12月21日

上海市基本公共服务体系“十三五”规划

为进一步完善本市基本公共服务体系,根据《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

一、规划背景

(一)基本概念

1.基本公共服务。本规划所指的基本公共服务,是指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供,与经济社会发展水平和发展阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务是公民的基本权利,保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。

全体公民的基本需求,狭义上主要涵盖教育、就业、社会保障、住房、卫生、文化、体育、养老等方面,广义上还包括与交通、通信、公用设施、环境保护等与市民生活密切相关的方面。为与国家基本公共服务体系衔接,本规划所指的基本公共服务,采用狭义定义。

2.基本公共服务体系。本规划所指的基本公共服务体系,是政府主导构建的系统性、整体性的制度安排,以持续、稳定、公平地向全体公民提供基本公共服务,履行政府“保基本、兜底线、促公平、惠民生”的基本责任,保障公民的基本权利。

基本公共服务体系由基本公共服务项目和一套完整的管理制

度构成。基本公共服务项目,是指纳入基本公共服务体系的具体服务项目,每个入选的项目应当明确服务内容、服务对象、保障标准等,并根据经济社会发展水平进行动态调整。基本公共服务管理制度,是指一整套支撑基本公共服务体系持续有效运行的政策工具,重点解决基本公共服务项目遴选、对象准入、资金管理、评估评价、监督监管、效率提升等一系列问题。

(二)发展基础

“十二五”期间,市政府发布了《上海市基本公共服务体系暨2013—2015年建设规划》,初步确立了本市基本公共服务的体系框架和建设目标。经过各区、各部门、各单位的共同努力,本市基本公共服务整体水平和均等化程度不断提升。

设施建设。根据城市规划和人口空间布局调整,加强人口导入区域公共服务平台的建设,按照服务人口和半径,新增了一批社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心、健身步道等设施,实现社区“三个中心”建制街镇全覆盖,逐步提高可及性、便利化。以常住人口为基数配置基础教育资源,启动实施基本建设项目800多项,其中85%的项目落户郊区。

标准建设。推进社区事务受理服务中心标准化建设,全面落实服务事项、办事流程、建设规范、标识标牌、管理软件和评估体系“六个统一”。出台《上海市社区文化服务规定》,明确社区文化的具体服务标准。发布《社区居家养老服务规范》《养老机构设施与服务要求》等一批养老服务的标准。出台《促进本市城乡义务

教育一体化的实施意见》，统一学校建设、教育装备、信息化环境、教师队伍、生均拨款等 5 项标准。

制度建设。合并实施新农保和城镇居民养老保险，建立城乡居民保险制度。新农合与城镇居民医疗保险实现并轨。探索积分管理模式，优化居住证政策，进一步健全完善来沪人员凭证享受公共服务的管理机制。出台本市贯彻《社会救助暂行办法》的实施意见，推动建立现代社会救助体系。全面推进实施基本和重大公共卫生服务项目，建立完善公共卫生分级分类梯度服务和管理机制。制定《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》，形成社会养老服务体系建设的顶层设计。建立本市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。建立健全住房保障体系，逐步完善建设、供应、分配和供后管理机制。

机制创新。探索建立老年照护统一需求评估体系，明晰政府责任边界、统筹各部门服务资源，为老年人提供与自身身体条件相匹配的养老照护服务。通过学区化集团化办学试点、“新优质学校”创建、品牌学校赴郊区对口办学、郊区农村义务教育学校委托管理等方式，不断缩小城乡之间、学校之间的差距。出台社区卫生服务综合改革和发展意见，强化社区卫生服务中心的平台功能，形成政府补偿、人力资源管理和薪酬分配的新机制，推进家庭医生制度的实施。

本市基本公共服务体系建设还存在一些短板：虽然基本公共服务体系基本框架已初步形成，但全市统一的基本公共服务管理

制度尚未系统建立,部分基本公共服务项目的对象准入、服务管理等标准仍不健全。与均等化的要求相比,城乡、区域间的服务能力和水平仍存在一定差距。与改革创新的要求相比,基本公共服务的供给主体仍较单一,引入市场机制的步伐相对滞后,对新技术新模式的运用还不充分,体系的整体运作效率仍需提高。

(三)面临形势

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,上海要在更高水平上全面建成小康社会,基本实现基本公共服务均等化是全面建成小康社会的重要目标。随着经济社会发展和收入水平提高,市民对于基本公共服务的质量、效率、便利性、公平性、均等化的要求和预期逐步提高。随着市场化改革的深入推进,互联网和新技术在基本公共服务领域的快速渗透,跨领域、跨部门配置资源、融合发展必将成为新常态。本市人口老龄化程度不断加深、基本公共服务体系将进一步向符合条件的常住人口覆盖。这些,都对本市基本公共服务体系建设提出了新的挑战。

与此同时,全社会已形成政府应当优先保障基本公共服务供给的共识;政府自身改革和转变职能向纵深推进,有能力承办基本公共服务的社会力量正蓬勃发展。“十三五”期间,本市要牢牢抓住这些机遇,站在推动社会治理体系和治理能力现代化、促进社会公平正义、保障经济平稳运行的高度,建设与社会主义现代化国际大都市相匹配、与全面建成小康社会相适应的基本公共服务体系。

二、指导思想、基本原则、主要目标

(一) 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实习近平总书记系列讲话精神和党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会精神，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以增进市民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点，进一步明晰政府职责、进一步强化制度建设、进一步提高运行效率，努力形成城乡一体、较为完备、可持续、均等化的基本公共服务体系。

(二) 基本原则

1. 注重保障基本。紧紧围绕市民的基本生存和发展需求，坚持尽力而为、量力而行，确保基本公共服务体系与经济社会发展水平和人口发展要求相适应。针对特定人群的特殊困难，进一步加大倾斜和保障力度，体现城市的文明程度和政府“兜底线”职责。

2. 注重制度建设。将制度建设作为“十三五”基本公共服务体系建设的核心，初步建立一套相对统一的基本公共服务管理制度，规范服务项目、强化财政管理、保障服务供给。同时，加强各领域基本公共服务的标准建设，促进城乡、区域均等化。

3. 注重改革创新。加快推进基本公共服务供给和监管模式创新，能够由政府购买服务提供的，政府不再直接承办，能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。政府职能逐步从直接提供服务为主向制定行业标准、组织服务供给、提供资金支

持、加强事中事后监管转变。加快推进移动互联网、物联网、大数据等新技术新模式在基本公共服务体系中的运用,提升体系的整体运行效率。

(三)主要目标

到2020年,基本形成与“四个中心”和社会主义现代化国际大都市相匹配、与全面建成小康社会目标相衔接的基本公共服务体系,在各个领域基本落实应保尽保,让市民拥有更多获得感。基本公共服务管理制度基本建立,服务水平和运行效率居全国前列,城乡、区域基本公共服务均等化基本实现。

1.制度更加健全。基本公共服务体系框架基本稳定,制度标准比较完整,服务和管理的规范化、精细化水平明显提升。构建项目清单、财政管理、考核评价等基础制度,规范服务项目的对象准入、服务内容、保障标准和经费渠道。

2.水平稳步提高。根据经济社会发展水平,稳步提高基本公共服务保障水平。经过一定的遴选论证程序,将社会共识度高、符合制度化和标准化要求、能够持续和均等化提供的项目纳入基本公共服务体系,适时提高部分服务项目的保障标准。

3.服务更加均衡。依据服务人口和半径配置基本公共服务资源,实现市域范围的全覆盖,服务的可及性、便利性进一步提升,城乡、区域间基本公共服务水平的差距明显缩小,均等化水平稳步提高,市民能够就近享受高质量的基本公共服务。

4.效率明显提升。形成多元主体积极参与、平等竞争的基本

公共服务供给格局,促进服务队伍的专业化、职业化。逐步建立合格供应商制度,通过市民自主选择、政府购买服务、合同契约管理的方式,在基本公共服务领域引入市场机制,服务体系的效率明显提升。

三、基本公共服务管理制度

“十三五”时期,本市基本公共服务体系重点推进两类管理制度建设,一类是基础制度,是对基本公共服务体系建设具有基础支撑作用,需要在所有领域中实施的制度;另一类是创新制度,是对基本公共服务部分领域创新供给模式、强化服务监管等有指导作用的制度。

(一)基础制度

1.建立基本公共服务项目清单制度。建立全市统一的基本公共服务项目清单,成为政府责任清单最重要的组成部分。经过一定的项目遴选和审核程序,明确基本公共服务具体项目及相应的服务对象、服务内容和保障标准,各级政府及其部门必须按照清单严格执行。

研究制定基本公共服务项目清单管理办法,明晰项目遴选和审核程序,建立清单动态调整机制。清单内的项目拟进行调整的,需经过论证程序,在报请市政府同意后,纳入项目清单和财政支出统计;对纳入清单的项目,行业主管部门要制定具体的项目管理办法,明确实施主体和工作机制,确保实现应保尽保;明确预备项目机制,对拟纳入基本公共服务体系的项目,可以在一定区域内先行

试点,待条件成熟后纳入服务体系;建立动态发布制度,通过互联网平台发布项目清单,并根据清单动态调整情况,及时向社会更新有关信息。

2.完善基本公共服务财政管理制度。建立健全公共财政优先保障基本公共服务体系建设和运行的机制,推进财政资金统筹使用,逐步加大基本公共服务财政投入力度。对纳入基本公共服务项目清单的项目,财政要优先予以保障。进一步理顺基本公共服务的市、区两级政府的事权和支出责任,研究完善基本公共服务项目的财政支出统计体系,促进区域间基本公共服务均等化。

3.建立基本公共服务考核评价制度。研究制定基本公共服务评价指标体系,委托第三方机构定期开展本市和各地区基本公共服务体系建设和运行情况的评估,重点评估基本公共服务应保尽保和均等化情况。评估结果以适当方式公布,主动接受人大、政协和人民群众的监督。基本公共服务考核评价结果纳入各级政府考核范围。

(二)创新制度

1.建立健全基本公共服务需求管理制度。提高基本公共服务保障的精准化水平,在相关领域建立健全需求管理制度,进一步明晰对象准入。继续推动收入核对、身体状况评估等需求识别和管理方法应用,引入第三方专业机构进行需求评估,并对评估结果进行公示,提高服务供给的针对性和有效性,合理引导社会预期、促进社会公平。

2.探索建立基本公共服务合格供应商制度。按照政府采购的有关规定,在养老、文化、体育、残疾人养护等领域,率先探索建立合格供应商制度。符合一定条件的企事业单位、社会组织均可申请成为某项服务的合格供应商,承办基本公共服务。市民可自主选择合格供应商为其提供服务,政府根据市民选择,与合格供应商进行结算。加强合格供应商监管,对存在不符合基本设施配置要求、服务质量达不到基本标准、弄虚作假骗取财政资金等行为的机构,取消其合格供应商资格,并将不良信息归集到上海市公共信用信息平台。

3.强化政府基本公共服务固定资产投资的管理。主要由政府投资建设的基本公共服务机构(包括事业单位、享受政府建设补贴的社会组织和企业)应当符合基本公共服务合格供应商的管理要求,根据其职能定位,向市民提供基本公共服务。定位为提供基本公共服务的事业单位,要逐步剥离提供非基本公共服务的职能。承诺提供基本公共服务且享受政府投资补助的社会组织和企业,要探索建立政府出资人代表制度,优化法人治理结构,确保其履约提供基本公共服务。

4.在基本公共服务领域推广实施政府和社会资本合作模式(PPP)。根据不同领域项目的特点,形成若干PPP模式操作样本,梳理一批已建、待建项目,吸引社会力量参与共同建设和运营。按照有关法律法规,建立完善管理细则,规范选择合作伙伴的程序和方法。按照“权责对等”的原则,合理分配项目风险,引入价格和

补贴动态调整机制,充分考虑社会资本获得合理收益。

5.探索建立跨部门、跨领域服务资源的共建共享机制。加强不同服务项目间各类资源共建共享,打破条线分割,促进跨领域、跨部门配置资源、融合发展。针对相近的服务设施和相同的服务对象,研究设施综合设置、共享使用的具体办法,理顺资源共用的体制机制,提高基本公共服务设施的使用效率。

四、教育领域

(一)服务项目

教育领域基本公共服务的目标是为每一个学生提供基本的学习与发展机会,不让学生因家庭经济原因中断学业,满足市民的基本教育需求。

1.提供义务教育服务和资助。为在义务教育阶段公办学校或政府购买学位的民办学校就读的适龄儿童、少年提供九年义务教育。对其中符合条件的困难家庭学生提供相应资助。

2.实施各级各类教育资助。按照国家和本市的相关规定,对在学前教育、普通高中、中等职业教育及高等教育阶段就读的困难家庭学生及其他符合条件的学生,提供相应资助。

(二)主要任务

1.促进义务教育服务均等化。落实全市基本统一的义务教育学校建设、设施设备配置、信息化建设、教师配置标准与收入、生均经费等五项标准,实现城乡办学条件均衡发展。全面推进学区化、集团化办学和新优质学校集群发展,明确各地区具体实施时间表

和路线图,基本实现义务教育学校优质均衡发展新格局。创新办学评价体系,建立社区和家长参与学区化、集团化办学评价的机制,完善中小学学业质量绿色指标,建设以校为本、基于过程的教育质量保障体系。

2.保障特殊困难学生受教育的权利。保障符合条件的随迁子女义务教育权益,逐步提高以随迁子女招生为主的民办学校质量保障水平。逐步分类推进中等职业教育免除学杂费,率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。继续完善从学前教育到高等教育阶段家庭经济困难学生资助体系。

3.做好基础教育资源的布局 and 配置。“十三五”期间,初步安排基础教育基本建设项目 550 个,建筑面积约 661 万平方米。加快公办幼儿园建设,启动新一轮学前教育三年行动计划,到 2017 年,计划新建和改扩建 90 所幼儿园,新增建筑面积约 3 万平方米。

五、就业与社会保险领域

(一)服务项目

就业与社会保险领域基本公共服务的目标是为有就业愿望和能力的市民提供就业服务和培训机会,为全体市民提供养老、医疗等方面的基本社会保险。

1.就业创业服务。对有就业创业需求的劳动年龄人口提供各类就业创业指导、咨询和见习服务。对零就业家庭和就业困难人员,提供各类就业援助服务。

2.职业技能培训和技能鉴定。对本市失业人员、农村转移就

业劳动力、新成长劳动力、在职从业人员等提供职业培训和技能鉴定服务,并对符合条件的人员给予培训费和鉴定费补贴。

3.职工社会保险。为本市职工提供参加本市职工社会保险相关服务,保障其在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下,依法从国家和社会获得物质帮助的权利。本市职工依法由用人单位和个人缴纳社会保险费,依法享受职工基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险等待遇。

4.城乡居民社会保险。为本市未参加其他社会保险的城乡居民提供参加居民基本养老保险和基本医疗保险相关服务,保障其在年老、疾病等情况下,依法从国家和社会获得物质帮助的权利。本市居民按照规定缴费,享受居民养老保险、居民医疗保险待遇。

(二)主要任务

1.完善就业援助政策。进一步加强对重点群体的就业帮扶机制,根据就业困难人员的个体需求和特点,研究制定差别化就业援助方案。适时提高补贴标准,探索扩大政策适用范围,进一步鼓励就业困难人员市场化就业和到特定行业、产业就业。加大扶持和保障力度,帮助困难人员实现比较稳定的灵活就业。

2.加强职业技能培训和资格认定。完善促进就业专项资金、地方教育附加等专项资金分配使用办法,提升职业培训规模和质量。大力推行订单式培训、定岗培训、定向培训,加强对新型职业农民、家政服务、护工、养老服务人员等特殊职业人群的职业培训。深化职业资格管理方式改革,探索行业协会学会有序承接职业资

格认定的办法。推进职业资格证书和学历教育学分转换互认的双证融通制度,进一步扩大适用范围。“十三五”期间,全市力争完成职业培训 300 万人。

3.建立更加公平可持续的社会保险制度体系。调整本市被征地人员参加基本养老保险的办法,将小城镇养老和医疗保险纳入相应的基本社会保险制度。完善城乡统一的居民基本医疗保险制度。修订《上海市失业保险办法》和《上海市城镇生育保险办法》,将农村户籍外来从业人员纳入失业和生育保险范围,统一职工基本医疗保险参保缴费政策待遇。健全社会保险待遇确定和调整机制。

六、社会服务领域

(一)服务项目

社会服务领域基本公共服务的目标是满足特殊困难群体生存发展的基本需求。以救孤、济困为重点,着力健全社会救助、社会福利、优抚安置制度机制,逐步拓展保障范围,不断提升服务水平。

1.社会救助。为最低生活保障家庭、特困供养人员、低收入困难家庭和其他困难家庭提供基本生活保障、生活救助、医疗救助及相关专项救助。

2.社会福利。为孤儿和符合条件的困境儿童提供基本生活照料、就学、就医等服务。为最低生活保障家庭、重点优抚对象和其他符合条件人员提供殡仪服务补贴。为不保留骨灰或身故后选择廊葬、壁葬、室内葬等节地生态葬式的逝者家属提供补贴。

3. 优抚安置。为符合条件的中国人民解放军和中国人民武装警察部队现役军人、服现役或退出现役的残疾军人以及复员军人、退伍军人、烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、现役军人家属等优抚对象提供定期抚恤、定期定量补助、生活补助、义务兵及其家属优待金等抚恤补助和优待。为符合条件的残疾军人(含精神病人)、烈士遗属等优抚对象提供集中供养服务。

(二) 主要任务

1. 完善社会救助政策体系。加快推进本市社会救助地方性立法,完善分类施救制度。持续调整低保及相关社会救助标准和范围,增强民生保障的可持续性。完善支出型贫困生活救助政策,研究扩大计入家庭刚性支出的内容。加大医疗救助力度,形成特殊救济对象、低保家庭、低收入家庭和支出型贫困家庭的梯度医疗救助体系。研究到2020年,本市低保、低收入家庭住院医疗救助取消封顶线,自负医疗费救助比例不低于90%。拓展经济状况核对机制在所有低收入专项救助项目领域的应用。创新粮油帮困等实物救助发放形式,推动电子信息化平台结算。扩大法律援助覆盖面,将涉及未成年人、军人军属合法权益等与民生紧密相关事项纳入本市法律援助补充事项范围,推进法律援助服务标准化建设。

2. 构建全方位的儿童福利体系。明确市、区两级儿童福利工作的职责和功能定位。适当扩大孤儿福利范围,建立健全困境儿童分类保障制度和服务体系。加强儿童福利机构的布局建设。落实国家关于留守儿童关爱保护、未成年人社会保护有关工作要求。

3.提高优抚安置工作水平。适时适度调整部分优抚对象抚恤补助、护理费和优待金标准。构建与国家和军队改革要求相适应的军人“双退安置”政策体系,制定实施一批配套政策。建立健全退役士兵“阳光安置”机制。

七、卫生领域

(一)服务项目

卫生领域基本公共服务的目标是构建面向全民、覆盖全生命周期的健康管理体系,让城乡居民享有安全、有效、公平、可及的公共卫生和基本医疗服务,提高市民健康水平,满足人民群众基本的健康需求。

1.公共卫生服务。为法定传染病病人和疑似病人,以及传染病密切接触者与健康危害暴露人员提供医疗救治和管理。为少年儿童和重点人群提供疫苗接种服务。为符合条件的艾滋病和结核病患者提供健康管理。为儿童、妇女、老年人等重点人群提供保健和检查服务。为严重精神障碍患者提供随访、干预和康复指导,为市民提供心理健康咨询。为高血压、糖尿病等患者和高危人群提供慢病防治和管理。为市民提供电子健康档案服务和健康教育宣传服务。为市民提供院前医疗急救服务。

2.基层基本医疗服务。为市民提供社区全科门诊,包括各类慢性病、常见病和多发病诊疗。

3.计划生育公共服务。为育龄人群免费提供生育指导、优生优育咨询、避孕药具等服务。为育龄夫妇提供计划生育临床医疗

服务和再生育技术服务。

4. 计划生育奖励扶助。为符合条件的独生子女父母提供独生子女奖励费、年老退休一次性计划生育奖励费,为农村计划生育家庭提供奖励扶助金,为失独、伤残等计划生育特殊困难家庭老人提供特别扶助金。

(二) 主要任务

1. 构建与特大型城市相匹配的公共卫生服务体系。合理调整基本和重大公共卫生服务项目,完善服务规范,强化绩效考核和督导评估,提高公共卫生服务的利用效率和管理效能。提升传染病监测、预警和防控能力,以及卫生应急处置能力,继续将传染病发病率控制在较低水平,加强公共卫生机构和医疗机构即时应急联动。全面加强重点人群的保健服务,滚动实施公共卫生体系建设三年行动计划,到2020年,孕产妇和儿童系统管理率达到90%以上,高血压患者管理率达到35%以上,糖尿病患者管理率达到30%以上。完善精神卫生服务网络和投入、运行、管理机制,探索市、区精神卫生机构一体化管理。

2. 深化社区卫生服务综合改革。明晰社区卫生服务中心定位。把社区卫生服务中心打造成为政府履行基本卫生计生服务职能的平台、全科医生执业平台、市场资源整合平台、居民获得基本卫生计生服务项目的服务平台、医养结合的支持平台。健全社区卫生服务中心的运行机制。规范社区卫生服务基本项目,明确基本标准、质量规范、服务责任。健全政府购买服务机制,完善“多劳

多得、优绩优酬”的薪酬分配机制。基本建立家庭医生制度。做实家庭医生签约服务,分阶段推进居民与“1+1+1”医疗机构组合签约,逐步形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗秩序。开展家庭医生管理签约居民医保费用试点,使家庭医生成为居民健康和卫生经费的守门人。

3.推进基层医疗卫生设施建设。以服务半径和服务人口为依据,人口导入区每新增5—10万人,增设1所社区卫生服务中心或分中心。加强短缺医疗卫生资源配置,推进治疗、护理等床位的分类管理,增加和优化各地区精神卫生床位配置,提升基层精神卫生服务能力。推进各地区疾控中心病原微生物网络实验室标准化建设,推进市、区两级疾控机构基础用房配置达标建设。推进院前急救体系改革与发展,到2020年,全市补点新建44个急救分站,急救站点平均服务半径 ≤ 3.5 公里,急救车辆数量配置每3万人1辆,院前急救平均反应时间不超过12分钟。

4.完善计划生育公共服务和奖励扶助政策。优化免费计划生育技术服务基本项目,完善计划生育药具管理服务制度。探索社区生殖健康促进模式,加强流动人口、青少年、未婚育龄和更年期人群生殖健康公共服务。坚持政府主导、社会补充,建立完善与实施全面两孩政策相适应的计划生育扶助保障政策。按照“老人老办法、新人新办法”的原则,稳妥推进相关奖励扶助政策的有序衔接。推进落实计划生育家庭奖励扶助政策,逐步提高奖励扶助金标准。加大计划生育特殊家庭扶助关怀力度。积极建立政府组

织、市场运营、独立核算、群众受益的政策性计划生育家庭保险制度。逐步建立鼓励按照政策生育的社会公共政策和公共服务支持体系。

八、养老领域

(一)服务项目

养老领域基本公共服务的目标是保障市民获得与其身体状况相对应的社区居家或机构老年照护服务,凡通过老年照护统一需求评估达到相应照护等级的老年人,以及符合本市优待优抚政策规定的老年人,均可享受养老基本公共服务。

1.老年照护服务。通过老年照护统一需求评估,根据老年人的意愿和评估等级,为老年人提供与其身体状况相匹配的居家、社区和机构照护服务。

2.老年照护服务补贴和保险。为通过老年照护统一需求评估,且经济困难的老年人,提供相应的养老服务补贴。对老年照护服务中属于保险支付范围的服务项目,根据保险政策,为参保老人支付相应的服务费用。

(二)主要任务

1.建立公平有效的老年照护服务供给体系。在全市推进老年照护统一需求评估体系的建设,形成市、区两级需求服务对接平台,培育一批第三方评估机构。制定公布养老基本公共服务和服务供给主体的各项标准和管理规范并严格执行,按照政府采购的有关规定,建立健全养老基本公共服务合格供应商管理机制。结

合各类服务项目,研究确定机构和人员的资质要求。

2.多渠道筹措养老服务资金。在老年照护统一需求评估的基础上,建立对老人经济状况的评估制度。根据老人的身体情况、经济情况和养老服务的价格水平,制定以补需方为主的补贴政策,覆盖社区居家养老、社区医疗护理、养老机构、老年护理院等项目。明确老年照护服务中医保覆盖的服务项目,根据医保政策予以支持。研究出台鼓励老人跨区养老的补贴政策,提高机构床位的使用效率。探索建立长期护理保险制度。

3.完善养老设施的建设和考核方式。推进落实《上海市养老设施布局专项规划(2013—2020年)》,重点建设社区综合性、一站式老年照护设施。到2020年,全市养老床位建设规模达到16万张左右。优化养老服务供给考核方式,在原有床位建设、居家和社区养老服务人次等指标的基础上,更加注重保基本对象的保障覆盖,力争实现“应保尽保”。

九、住房保障领域

(一)服务项目

住房保障基本公共服务的目标是稳步扩大住房保障覆盖面和受益面,解决中低收入住房困难家庭的居住问题,保障居民基本住房权利。

1.廉租住房和公共租赁住房。为低收入住房困难家庭提供廉租住房或租房补贴。为存在阶段性居住困难的青年职工、引进人才、来沪务工人员等在沪合法稳定就业的常住人口提供公共租赁

住房。

2.农村危旧住房改造。对居住在危旧房中的农村低收入困难家庭提供改造补贴,用于房屋修缮或翻建。

(二)主要任务

1.完善廉租住房和公共租赁住房的运行管理机制。推进廉租住房和公共租赁住房统筹建设、并轨运行、分类使用机制。研究形成住房保障准入标准动态调整机制,以及租后管理和退出机制。健全实物配租轮候机制,适度扩大实物配租申请家庭受益范围。

2.加强廉租住房和公共租赁住房的供给。拓宽保障性住房来源渠道,进一步完善保障性住房配建管理,充分利用商品住房配建房源和代理经租社会存量房源。“十三五”期间,新增廉租住房供应约0.5万套,新增和筹措达到可供应标准的公共租赁住房房源2万套。

3.继续推进农村危旧住房改造。制订农村低收入家庭危旧住房改造的政策和实施方案,按照“农户自愿”的原则,政府提供资金补助及相关帮助,及时解决农村低收入家庭的住房安全问题。

十、文化领域

(一)服务项目

文化领域基本公共服务的目标是增加公共文化供给,创新管理运行机制,推进服务的标准化、均等化,保障市民群众基本文化权益。

1.基本文化服务。依托本市各级各类公共图书馆、图书室(含

农家书屋)、公共场所阅报栏等,向全体市民免费提供的书刊借阅和信息服务。为市民提供突发事件应急广播服务,以及通过无线模拟免费提供的广播节目。通过有线数字广播电视网和地面数字电视,提供电视节目。依托社区文化活动中心等设施,为市民提供免费或公益性收费的电影放映服务。

2.公共文化场馆开放。市、区两级文化馆、社区文化活动中心等免费向市民开放。统筹利用居村委会综合文化活动室、广场、公园等公共空间,方便居民就近参加各类群众文化活动。公共博物馆(非文物建筑及遗址类)、公共美术馆、文化馆免费向社会公众开放。未成年人、老年人、现役军人、残疾人和低收入人群参观文物建筑及遗址类博物馆实行门票减免,文化遗产日免费参观。

3.文化配送。根据实际需求,为市民提供宣教产品、文艺演出、公益讲座、社区终身教育培训、信息服务、艺术指导等公共文化资源配送服务,丰富基层社区公共文化内容供给。

(二)主要任务

1.提升基本公共文化服务能力。按照国家标准,完善上海公共文化服务实施标准和评价标准体系。完善公共图书馆服务体系,加强对农家书屋的统筹管理,实现农村、城市社区公共文化服务资源整合和互联互通。加强农村基层广播电视建设,推进农村数字电影放映工程。采取固定设施与流动服务相结合方式,积极拓展展馆(站、室)外文化服务点,为到公共文化场所有实际困难的群体,提供基本文化服务。继续实施文化惠民工程,完善公共文化

场馆免费开放机制。

2.提升服务的专业化社会化水平。健全公共文化服务配送体系,发挥市、区资源联动作用,为各级公共文化设施提供内容支撑。完善政府向社会力量购买公共文化服务制度,建立健全合格供应商制度,吸引社会各方力量参与公共文化设施运营、服务内容供给、活动策划组织、机构制约监督、服务效能评估。

3.完善公共文化设施网络。根据服务人口和半径,完善基层公共文化设施网络,新建或改扩建40个以上社区文化活动中心或分中心,重点推进析出街道、大型居住社区、撤制镇等地区的建设,实现居村委会综合文化活动室标准化发展。建设上海博物馆东馆、上海图书馆东馆等重大公共文化设施,完善全市博物馆、图书馆、文化馆服务网络。积极拓展各种公共文化新空间。

4.加强数字文化服务。推进“文化上海云”建设,形成市、区、街道(乡镇)、村居委四级文化资源共建共享网络。推动全市各级各类博物馆建设网上数字博物馆。实施沪版图书数字化工程。加快推进传统媒体和新兴媒体融合发展。提高广播电视户户通、国家文化信息资源共享、农村数字电影放映等国家重点工程技术服务水平。

十一、体育领域

(一)服务项目

体育领域基本公共服务的目标是全体市民提供便捷、可及、多样的全民健身设施。同时,要着力提升全面健身设施的管理水

平和市民科学健身的水平。

1.公共体育设施开放。为市民提供公共体育场馆、学校体育设施、社区体育设施等公益性开放服务。

2.全民健身指导。组织社会体育指导员,为市民提供各类健身指导服务。

(二)主要任务

1.推进体育基本公共服务设施的建设。根据《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》和体育基本公共服务设施配置标准,建设一批全民健身项目。对规划新建的居民区,按照人均用地不低于0.3平方米配建室外体育设施,或按照人均建筑面积不低于0.1平方米配建室内体育设施。

2.创新体育基本公共服务设施供给的机制。探索全民健身设施的合格供应商制度,为其他单位和社会组织的体育设施作为基本公共服务向全体市民开放提供制度保障。加强学校内体育设施建设的达标管理,推进新建学校体育设施相对独立建设,开展存量学校体育设施的分隔工程。试点并推广学校体育设施分时段委托社会组织管理的办法,加强学校的场地开放。

3.提升健身指导能力。完善社会体育指导员管理办法,积极开展社会体育指导员的培训,提升其专业能力。到“十三五”期末,社会体育指导员占全市常住人口比例达到2‰。

十二、残疾人服务领域

(一)服务项目

残疾人服务领域基本公共服务的目标是为残疾人生活和发展提供稳定的制度性保障,改善残疾人全面平等参与社会生活的条件和能力。

1.残疾人社会保障补贴和专项救助。对重残无业人员、低保低收入家庭中的残疾人提供生活补助,对重度残疾人提供护理补贴和参加居民社会保险缴费补贴。

2.残疾人基本服务。为适龄残疾人及生活困难残疾人适龄子女,提供学前至高等教育阶段的教育补贴。为重残无业人员、老养残、孤残人员提供残疾人养护服务补贴。为残疾儿童、少年提供康复救助,为有需求的残疾人提供辅助器具适配服务。为有就业需求的残疾人,提供就业培训服务。为残疾人提供无障碍阅读和观看新闻、电影等服务,以及适宜的公共文化体育设施。为有困难的残疾人家庭提供无障碍改造服务。为残疾人提供维权和法律援助服务。

(二)主要任务

1.逐步提高残疾人生活和参保补助。根据经济社会发展阶段,逐步提高困难残疾人生活补贴水平,统一城乡补贴标准。根据居民社会保险的政策变化和缴费要求,调整残疾人参保补贴标准。

2.完善扶残助残服务体系。编制本市残疾人基本公共服务设施规范管理、服务质量标准。建立健全从学前教育到高等教育的特殊教育体系。推进残疾人养护服务体系建设,探索建立合格供应商管理机制,引入服务机构的市场竞争机制,由残疾人自主选择

服务机构和服务内容。逐步扩大全额类残疾人辅助器具的适配范围,适时适度提高残疾儿童康复训练的补贴上限。

3.加强残疾人服务能力建设。培训 5000 名窗口单位(医院、银行、社区事务受理中心、街道警署等)手语翻译人员,创造无障碍的沟通环境。建设 100 家标准化的街镇残疾人辅助器具服务社,培养 800 名初级辅助器具适配工程师,实现辅助器具适配服务持证上岗。在全市 80%以上的社区体育健身点,配备残疾人健身康复器材设施,并建立一支基层残疾人健身康复指导员队伍。按照“服务资源共建共享”的原则,加快智力和精神残疾人日间照料服务机构建设。

十三、保障措施

(一)加强规划实施的组织保障。建立本市基本公共服务体系建设跨部门协调推进工作机制,由市发展改革委牵头,市相关部门、单位和各地区共同参与。市发展改革委会同相关部门研究制订《上海市基本公共服务项目清单》及清单管理办法。其中,《上海市基本公共服务项目清单》经市政府同意后,向社会发布并进行动态调整。市相关部门负责制定本领域基本公共服务管理规范和服务标准,对拟纳入《上海市基本公共服务项目清单》的项目组织论证,对本领域基本公共服务发展情况进行评估。区政府是提供本地区基本公共服务的责任主体,要落实本规划明确的服务项目和主要任务。

(二)开展基本公共服务体系建设试点。选择部分基础较好的

地区,开展涉及基本公共服务体系建设的重大任务试点。一是完成各类涉及创新制度的改革任务,包括需求管理制度、合格供应商制度、政府投资后续管理制度、服务资源共建共享机制等;二是对暂不具备条件纳入全市基本公共服务体系的项目,在部分地区先行开展试点;三是建立由政府、居民、专家组成的基本公共服务评价小组,对基本公共服务项目的运行质量和效率进行评价。

(三)优化基本公共服务资源配置。以服务人口、服务半径为主要依据,制定完善各领域基本公共服务设施建设、设备配置、人员配备等的具体标准。加快推进教育、卫生、文化、养老等领域基本公共服务设施补点建设,增强农村基本公共服务的可及性。各级政府及其部门要按照基本公共服务项目清单及相关资源配置标准,将基本公共服务设施建设纳入城市空间规划和土地利用规划,优先保障规划选址和土地供应。同时,按照“共建共享”的原则,加强基层公共服务设施的综合利用。

(四)完善人才的培养使用激励机制。继续实施教育、卫生、文化、体育、养老、助残等领域的专业人才培养计划和重大人才工程,充分发挥示范性服务机构的人才培训功能,提升基本公共服务体系的整体服务水平。鼓励人才在城乡、区域、机构间合理流动,增强人才与岗位的匹配度,提升郊区农村的基本公共服务水平。建立完善与基本公共服务项目相匹配的职业资格制度,明晰各领域服务人员的职业发展路径,进一步提高基本公共服务从业人员的专业化水平。完善管理服务人员的薪酬激励制度,根据岗位、技

能、考核结果等因素,合理体现管理服务人员劳动的市场价值,吸引更多优秀人才进入基本公共服务体系。

(五)加强基本公共服务体系的信息化建设。加快提升基本公共服务项目的信息化水平,注重移动互联网和物联网技术的运用,推行一批智慧民生试点项目,实现信息的快捷互通和共享,促进服务供给的公平可及。通过信息化手段,进一步优化服务流程、提高服务效率、改善服务体验。以服务项目和服务对象为基础,建立用户信息、服务资源、服务行为等数据库,通过对大数据的分析,对基本公共服务项目进行完善,对各类服务机构进行监管。

抄送: 市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市高法院,
市检察院。

上海市人民政府办公厅

2016年12月22日印发
