

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2014〕4号

---

## 上海市人民政府关于印发《上海市基本公共服务体系暨 2013—2015 年建设规划》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暨 2013—2015 年建设规划》印发给你们，请认真按照执行。

2014 年 1 月 21 日

# 上海市基本公共服务体系

## 暨 2013—2015 年建设规划

基本公共服务,是指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。基本公共服务体系,是指由基本公共服务范围和标准、资源配置、管理运行、供给方式及绩效评价等构成的系统性、整体性的制度安排。为明确本市基本公共服务的体系架构和制度安排,以及 2013—2015 年的基本范围、主要任务、基本标准、重点工程和保障措施,引导公共资源合理配置,促进基本公共服务均等化,根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和《上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》,编制本规划。

### 一、规划范围、发展基础和面临形势

#### (一) 规划范围

本规划探索建立健全上海市基本公共服务体系,立足于保基本、补短板、兜底线,旨在促进城乡区域基本公共服务均等化。根据国家规划要求,重点在“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等方面持续取得新进展,本规划范围为基本公共教育、就业服务和社会保障、基本社会服务、基本医疗卫生、

计划生育、基本住房保障、公共文化、公共体育、残疾人基本公共服务等九个领域。其他如基础设施、环境保护等领域基本公共服务的重点任务,已纳入本市“十二五”相关专项规划,本规划不再阐述。

## (二)发展基础

“十一五”以来,本市深入贯彻落实科学发展观,切实加强以保障和改善民生为重点的社会建设,初步形成了覆盖城乡的基本公共服务设施网络和制度框架,“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”取得新进展,基本公共服务整体水平和均等化程度明显提升。

1.推进义务教育均衡发展,符合条件的适龄儿童、少年全部免费接受义务教育,实施学前教育行动计划,中等职业教育学校布局和专业结构不断优化,公共教育体系日趋完善。

2.坚持扩大就业和稳定就业并重,就业形势保持基本稳定,公共就业服务能力进一步提升,社会保障体系不断完善,覆盖人群稳步扩展,保障水平逐步提高。

3.巩固和发展以城乡低保为基础的社会救助制度,社会福利体系不断完善,以家庭自我照顾为基础、社区居家养老服务为依托、机构养老服务为支撑的“9073”养老服务格局基本形成。

4.基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目全面实施,基本建成覆盖城乡的基层医疗卫生服务网络,基本药物制度和药品供应保障体系逐步完善,公立医院改革有序推进。

5.基本建立免费计划生育技术服务制度,初步形成优生优育和生殖健康宣传咨询服务机制,计划生育基本公共服务网络和奖励扶助政策体系基本形成。

6.以解决中低收入家庭住房困难为重点,加大保障性住房建设力度,廉租住房基本实现应保尽保,积极探索公共租赁住房制度,住房保障体系不断完善。

7.基本形成覆盖城乡的公共文化设施网络,公共美术馆、图书馆、文化馆、博物馆、社区文化活动中心等文化设施逐步免费向社会开放,群众性文化活动蓬勃开展,基本形成 15 分钟公共文化服务圈。

8.全民健身计划全面实施,社区体育服务体系基本建立,经常性参加体育锻炼的人数比例达到 40.9%,市民身体素质进一步提高。

9.残疾人社会保障和公共服务水平不断提升,城市无障碍环境建设取得明显成效,残疾人事业稳步推进。

同时,公共财政投入力度不断加大,义务教育、医疗卫生等基本公共服务已基本纳入区县本级统筹保障范围,基本公共服务财政保障机制进一步健全。2012年,本市公共财政用于教育、社保、卫生、文化、体育、人口计生、城乡社区事务、住房保障等公共服务支出占全市公共财政支出比重超过 50%,比 2007 年增长近 80%。进一步完善财政转移支付制度,2007 年以来,市对区县公共财政转移支付年均增长 30.5%,2012 年转移支付资金 78%投向郊

区县。

### **(三) 面临形势**

近年来,本市人口总量快速增长,人口老龄化程度加剧,群体利益诉求日趋多样,基本公共服务体系建设面临新的挑战:局部地区基本公共服务保障压力较大,部分领域基本公共服务供给不足;城乡区域之间资源分布不均,基本公共服务内涵水平差距较大;基本公共服务统筹协调机制有待健全,财政保障机制有待完善,范畴体系和保障标准有待系统规范,供给手段和方式较为单一,服务质量和效率有待提高。

“十二五”乃至今后一段时期是上海创新驱动发展、经济转型升级,加快推进“四个率先”、建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键时期。基本公共服务体系建设面临着新的机遇:财力保障将更加充分、科技推动将更加有力、改革开放将更加深入。要抓住机遇,加快健全基本公共服务体系,切实解决发展中面临的问题,更加注重权利公平、机会公平和规则公平,使城乡居民更好地共享改革发展的成果。

## **二、指导思想、基本原则和主要目标**

### **(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,坚持创新驱动发展、经济转型升级,紧紧围绕加快推进“四个率先”、建设“四个中心”,努力建设经济活跃、法治完善、文化繁荣、社会和谐、城市安全、生态宜居、人民幸福的社会主义现代化国际大都市

的总体要求,以保障和改善民生为根本目的,坚持以人为本、统筹兼顾、改革创新,大力推动内涵发展、创新发展、统筹发展和均衡发展,加快健全城乡一体、较为完备、方便可及、公平高效、可持续的基本公共服务体系,率先实现基本公共服务均等化。

## (二)基本原则

1.政府主导,确保基本。明确政府提供基本公共服务的主体责任,坚持基本公共服务的公益性。合理划分各级政府的事权与支出责任,健全公共财政支出及转移支付制度,优先保障基本公共服务支出,切实保障公民享有基本公共服务的权益。

2.尽力而为,量力而行。从广大人民群众的根本利益出发,根据本市经济社会发展水平和公共财政承受能力,合理确定基本公共服务的范围和标准。随着经济社会发展,逐步扩大基本公共服务范围,提高保障标准,促进可持续发展。

3.创新方式,提高效率。问需于民、问计于民,完善公众和社会组织参与的机制渠道。创新基本公共服务供给模式,引入竞争机制,采取政府购买、特许经营等多种方式,形成公办民办并举、多元参与、公平竞争的格局,不断提高基本公共服务的质量和效率。

4.统筹兼顾,促进均等。建立完善全市统一、城乡一体的基本公共服务制度,强化综合统筹,促进资源共建共享。聚焦薄弱地区和薄弱环节,努力缩小城乡区域差距,促进基本公共服务均等化。

## (三)主要目标

基本公共服务体系建设与全面建成小康社会和率先构建社会主义和谐社会的战略目标紧密衔接,与城市经济社会发展阶段相协调,与广大人民群众提高物质文化生活水平的愿望需求相适应,最终使城乡居民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务。

到 2015 年,初步建立与上海经济社会发展水平相适应,与社会主义现代化国际大都市建设相匹配,城乡一体、较为完备的基本公共服务体系,区(县)域内基本公共服务均等化基本实现,中心城区与郊区基本公共服务保障水平逐步接近,全市城乡教育、医疗卫生等领域的基本公共服务均等化取得明显进展。

1.资源配置趋向均衡。建立全市城乡一体的基本公共服务设施配置标准,基本公共服务网络比较健全,优质资源布局更加优化,区(县)域内基本公共服务设施布局基本均衡。

2.服务更加便捷高效。基本公共服务规范化、专业化、信息化水平明显提高,可及性显著增强,管理运行更加公开透明,城乡居民能够就近获得基本公共服务。

3.体制机制较为完备。基本公共服务标准体系及其动态调整机制基本建立,统筹协调、财政保障、绩效评价、监督问责等制度全面建立,基本公共服务供给主体和供给方式多元化程度显著提高。

4.群众普遍比较满意。群众参与和需求表达机制有效建立,基本公共服务成本个人负担比率合理下降,服务的质量和效率进一步提升,社会满意度显著提高。

到 2020 年,上海基本公共服务体系更加健全,服务水平和效率居国内前列,城乡区域基本公共服务均等化基本实现。

### 三、基本公共教育

健全基本公共教育体系,提高教育质量,促进教育公平,推动各级各类教育全面协调可持续发展,提高市民基本文化素质。

#### (一)主要任务

重点推进义务教育均衡优质发展,基本普及高中阶段教育和学前教育,优化发展中等职业教育,完善从学前教育到高中阶段教育家庭经济困难学生的资助政策,健全基本公共教育服务体系。

1.九年义务教育。统筹规划学校布局,优化城乡义务教育学校办学条件。推进中心城区优质教育资源辐射郊区农村,建立健全区域优质教育资源共享机制。推进教师资源均衡配置,全面提升郊区师资水平。建立见习教师规范化培训制度,进一步提高郊区农村新进教师质量。加大农村教师专业发展培训力度,提升农村教师专业水平。建立完善校级管理人员和骨干教师流动机制,引导优秀教师和校长从中心城区学校向郊区学校、从城镇学校向农村学校、从优质学校向薄弱学校柔性流动。深化课程与教学改革,推动义务教育学校内涵建设。关注学生全面发展需求,切实减轻中小学生学习负担,进一步增强学生体质。推进义务教育阶段学生学业质量综合评价改革。提高农村义务教育学校信息化应用水平。保障符合条件的进城务工人员随迁子女接受义务教育的基本权益。进一步加强以招收随迁子女为主民办小学的规范化管

理。认真做好义务教育阶段低保家庭学生的资助工作。

2.高中阶段教育。加快郊区高中学校建设和优质资源引入。制订并完善普通高中多样化发展指导意见,促进高中多样化、特色化发展。优化发展中等职业教育,完善产学合作机制,全面推行工学结合、校企合作、顶岗实习的职业教育人才培养模式。推动职业学校办出特色,全面提升技能型人才培养质量。鼓励技能型人才到职业学校从教。健全职业教育质量保障体系。进一步完善普通高中低保家庭学生资助政策,继续做好中等职业教育学校农村、海岛(崇明岛、长兴岛、横沙岛,下同)家庭学生,涉农专业、城市低保家庭学生,就读奖励专业学生和残疾学生享受免费教育工作。

3.学前教育。建立政府主导、社会参与、公办民办并举的幼儿园办园体制,构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系。进一步加大公办幼儿园建设力度,鼓励社会力量举办幼儿园,积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展。做好对低保家庭儿童、孤儿和残疾儿童的学前教育资助工作。

## (二)基本标准

以国家标准为基本依据,结合本市现有的政策规定和教育发展水平制定。

校舍建设、设施配置、师资配置、教学管理等具体标准,由市教委会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 1 “十二五”时期基本公共教育服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>九年义务教育</b>				
义务教育免费	在本市义务教育阶段公办中小学校就读的本市户籍、非本市户籍的适龄儿童、少年(含经区县教育部门指定承担就近免试入学的民办学校中的就近免试入学的学生),以及以招收进城务工人员随迁子女为主的民办小学中的适龄儿童、少年	免学费、杂费、课本费和作业本费;公办中小学校年生均公用经费标准,普通小学不低于1600元,普通初中不低于1800元	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%,九年义务教育巩固率达到100%
农村寄宿生、家庭经济困难学生生活补助	本市户籍农村寄宿生和家庭经济困难学生	对农村寄宿生提供免费住宿;家庭经济困难学生按照学生所在学校伙食费补助予以免除	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%
<b>高中阶段教育</b>				
中等职业教育免费	本市全日制普通中等职业学校(含公办和民办普通中专、职业学校、技工学校,不含综合高中)农村、海岛家庭学生,涉农专业、城市低保家庭学生,就读奖励专业学生和残疾学生	免学费、书簿费,非毕业年级每人每年享受助学金1500元	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%
中等职业教育国家助学金	对在本市全日制普通中等职业学校(含公办和民办普通中专、职业学校、技工学校、综合高中,不含毕业年级)就读的、且不享受中等职业教育免费教育的在校生	每人每年资助1000元国家助学金。三年学制的学生可享受二年,四年学制的学生可享受三年	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%
普通高中国家助学金	在本市公办、民办等各类普通高中学校就读,并具有本市高中学籍的城乡低保家庭学生、烈士子女、孤儿、残疾学生,以及其他家庭经济困难学生	城乡低保家庭、烈士子女、孤儿、残疾学生免学费、课本和作业本费,同时发放生活补贴。其他家庭经济困难学生平均资助标准为每生每年1500元	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>学前教育</b>				
学前教育资助	在本市公办或政府购买学位的民办幼儿园就读的,具有本市户籍的城乡低保家庭和烈士家庭的适龄幼儿,以及适龄孤儿和残疾儿童	幼儿园管理费:公办一级和二级幼儿园,按照各级幼儿园相应的管理费收费标准予以资助;市示范性幼儿园,按照公办二级幼儿园管理费收费标准予以资助;民办幼儿园,对未评定等级的,按照公办二级幼儿园管理费收费标准资助,对已评定一级或二级的据实予以资助。幼儿伙食费:按照幼儿在幼儿园的伙食费收费标准予以免除;对寒暑假期间需继续在园的对象,按照实际在园天数予以免除	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率 100%

### (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.城乡基础教育一体化建设工程。按照常住人口数量,合理配置基础教育资源,加快郊区幼儿园和中小学校建设。在郊区新城和大型居住区,引进优质教育资源,缩小城乡和区域教育发展差距。逐步改善以招收进城务工人员随迁子女为主民办学校的办学条件。

2.教师队伍建设工程。实施师德建设计划,完善教师专业发展培训机制,加强教师教育资源联盟建设,加快学校管理队伍建设,促进教师管理制度改革,实施中等职业学校教师培养行动计划,建设一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力、高素质专业化的现代教师队伍。

3.职业教育示范校和能力建设工程。加强重点职业院校建

设,开展上海市中等职业教育改革发展特色示范学校创建工作,打造一批现代化职业教育实验实训基地。深化职业教育集团建设,实施职业院校教师教学实训能力提升计划,提升职业教育的质量和水平。

4.特殊教育医教结合工程。积极探索医教结合的实施途径,加大医教结合专业队伍培训力度,建立医教结合的特殊教育支持保障系统,满足特殊儿童的教育需要。

#### **四、就业服务和社会保障**

创造平等就业机会,维护劳动者合法权益,构建和谐劳动关系,完善城乡统筹的社会保障体系。

##### **(一)主要任务**

进一步健全劳动就业和社会保险公共服务制度体系,促进劳动者就业创业,推动实现更高质量的就业,维护劳动者合法权益,努力构建和谐劳动关系,切实保障参保人的社会保险基本权益。

1.就业服务和管理。免费提供就业信息发布、就业政策咨询、职业指导和职业介绍、开业指导、就业失业登记等各类公共就业服务,推进公共就业服务信息化、规范化和标准化建设。加大创业扶持力度,完善创业融资、税收、场地等扶持政策体系,建立健全公共创业服务平台,实施《上海市鼓励创业带动就业三年行动计划(2012—2014年)》。以高校毕业生为重点,关注青年、农村富余劳动力、零就业家庭和就业困难人员、残疾人等群体,加大资金投入力度,完善就业援助机制,努力提供针对性的就业服务。加大劳动

力资源调查力度,进一步健全就业动态监控和失业预警机制,努力实现对劳动者就业与失业状况的动态跟踪和实时管理。进一步完善人力资源市场政策法规,强化人力资源市场建设和监管。推进公共就业服务网络建设,加强职业介绍和人才交流服务的公共资源共享,推动就业信息与全国联网。

2.职业技能培训。健全面向全体劳动者的职业培训制度。充分整合社会各方资源,为城乡有就业要求和培训愿望的劳动者提供职业技能培训。完善企业主导、政府推动与社会支持相结合的职业培训格局。根据不同群体就业需要,实施分类指导、分层培训,提升劳动者就业创业能力,增强就业稳定性。整合使用各类培训补贴资金,根据经济发展和市场需求,及时调整培训补贴范围和补贴标准。进一步完善职业技能评价体系,加强职业培训信息化、网络化建设。

3.劳动关系协调和劳动权益保护。全面推行劳动合同制度,扩大集体合同制度覆盖面。加强对劳务派遣用工的规范引导,进一步促进劳务派遣用工市场健康有序发展。做好企业裁员备案工作,加强对企业劳动用工的动态管理。完善集体协商争议协调处理制度,健全三方机制常态化处置群体性劳动关系矛盾的制度。加强劳动保障监察执法,不断完善网格化、网络化监察。完善欠薪保障制度,及时化解群体性欠薪矛盾。加强调解仲裁案件处理程序标准化和规范化建设,健全劳动争议分类处置机制。建立行业薪酬调查制度,完善企业工资增长指导线,合理调整最低工资

标准。

4.基本养老保险。继续扩大职工基本养老保险覆盖面。平稳实施外来从业人员综合保险、小城镇社会保险的参保企业及人员纳入职工社会保险的过渡方案。适时整合城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度。将被征用地人员纳入相应的养老保险制度。按照国家部署,推动机关和事业单位养老保险制度改革。进一步完善企业养老金计发办法,稳妥推进柔性延迟领取养老金试点。完善各项养老保险制度间转移衔接办法,做好职工基本养老保险跨省市转移接续工作。健全与经济发展、工资增长和物价水平相适应的企业退休人员基本养老金正常调整机制,稳步提高新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险基础养老金水平。

5.基本医疗保险。研究建立城乡居民大病保险制度,逐步缓解重特大疾病患者的因病致贫问题。试行高龄老人医疗护理保障计划。根据经济社会发展水平,逐步提高城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的住院医疗保障水平,搞好各项基本医疗保险待遇水平的衔接。推进医保支付制度改革。进一步完善新型农村合作医疗制度管理体制,逐步实现全市统一平台管理。探索整合本市城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度。研究本市参保人员不同医保制度之间的转移衔接办法以及异地安置人员就医地和参保地之间的异地协作及结算办法。适度扩大医保联网结算范围,完善医保监管体系,加强区县医保监督执法力量。

6. 工伤、失业和生育保险。完善工伤保险制度,稳妥提高工伤保险待遇水平。研究完善工伤康复政策和标准体系,探索工伤康复早期介入机制,逐步建立起以医疗康复为基础、以职业康复为核心的工伤康复体系。探索建立失业保险基金促进就业的长效机制,充分发挥失业保险制度保障生活、促进就业、预防失业等功能。健全失业保险待遇正常调整机制,按国家规定开展失业保险关系转移接续工作。完善生育保险政策体系,扩大生育保险制度覆盖面,合理确定生育保险费率和待遇水平。

## (二) 基本标准

以国家规定的标准为基础依据,结合本市现有政策规定制定。

劳动就业和社会保险公共服务机构的设施建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,由市人力资源社会保障局会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 2 “十二五”时期劳动就业和社会保险基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>促进就业服务</b>				
就业服务和管理	本市有就业需求的劳动年龄人口	免费享有就业政策法规咨询、职业供求信息、市场工资指导价位信息和职业培训信息、职业指导和职业介绍、就业和失业登记等服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群全覆盖
创业服务	本市户籍有创业需求的劳动年龄人口	免费享有创业咨询指导,有需要的劳动者可以获得创业培训、创业咨询、创业能力评测等服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	为 8 万人次提供创业教育和培训

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
就业援助	本市户籍零就业家庭和符合条件的就业困难人员	确保“零就业家庭”在认定后一个月内至少实现家庭成员一人就业,确保就业困难人员在认定后三个月内实现就业	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	全部零就业家庭和就业困难人员
职业技能培训和技能鉴定	本市失业人员、农村转移就业劳动力、新成长劳动力、企业职工、外来从业人员	符合条件的各类劳动者群体享受职业技能培训补贴、职业技能鉴定补贴	失业保险基金支付	本市劳动者职业培训 200 万人次,为 150 万人次提供技能鉴定
<b>劳动关系协调和劳动者权益保护</b>				
劳动关系协调	本市行政区域内各类用人单位及与之建立劳动关系的就业人员	劳动关系政策咨询、用人单位集体合同申报受理、企业裁员备案报告受理、集体协商争议协调处理、群体性劳动关系矛盾处置	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	企业劳动合同签订率保持在 95% 以上,集体协商机制基本覆盖所有具备条件的已建工会企业
劳动保障监察	与本市行政区域内各类用人单位建立劳动关系的就业人员	免费享有劳动保障执法维权服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	监察案件到期结案率达到 98% 以上,对存在一类监管的用人单位回访率达到 100%
劳动人事争议调解仲裁	与本市行政区域内各类用人单位建立劳动关系的就业人员	免费享有劳动人事争议调解仲裁服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	劳动人事争议仲裁结案率达到 90% 以上;50% 以上案件在基层调解组织解决
<b>基本养老保险</b>				
职工基本养老保险	本市职工,本市户籍无雇工的个体工商户、灵活就业人员	根据个人累计缴费年限、缴费工资、当地职工平均工资、个人账户金额、城镇人口平均预期寿命等因素确定基本养老金	用人单位和职工按一定比例缴费;基金出现支付不足时由市与区县财政分别负担	应保尽保
新型农村社会养老保险	本市户籍年满 16 周岁(不含在校学生)、未参加职工基本养老保险或小城镇社会保险的农村居民	缴费满 15 年人员基础养老金不低于每人每月 440 元,缴费不满 15 年人员不低于每人每月 340 元,并逐步提高标准	基础养老金由市与区县财政分别负担(按照比例),个人缴费部分由区县财政适当补助	应保尽保

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
城镇居民社会养老保险	本市户籍年满 16 周岁(不含在校学生), 不符合职工基本养老保险的城镇非从业居民	基础养老金不低于每人每月 470 元, 并逐步提高标准	基础养老金由市与区县财政分别负担(按照比例), 个人缴费部分由区县财政适当补助	应保尽保
<b>基本医疗保险</b>				
职工基本医疗保险	本市职工、本市户籍无雇工的个体工商户、灵活就业人员	政策范围内住院费用支付比例达到 75% 左右, 最高支付限额以上部分, 纳入支付范围	用人单位和职工按一定比例缴费; 基金出现支付不足时由市级财政负担	应保尽保
城镇居民基本医疗保险	本市户籍城镇非从业居民	政策范围内住院费用支付比例达到 75% 左右	基金筹资除个人缴费外, 其余部分由市与区县财政分别负担(按照比例); 基金出现支付不足时, 由市与区县财政分别负担(按照比例)	应保尽保
新型农村合作医疗	本市户籍农村居民	全市新农合政策范围内住院费用支付比例达到 75% 左右, 最高支付限额达到上年辖区农民人均可支配收入的 6 倍, 且不低于 7 万元	基金筹资除个人缴费外, 其余部分由区县财政负担, 市级财政适当补助; 基金出现支付不足时, 由区县财政负担	应保尽保
<b>失业、工伤和生育保险</b>				
失业保险	本市职工	支付失业保险金、基本医疗保险费、丧葬补助金、抚恤金以及职业培训和职业介绍补贴等, 失业保险金标准不低于城市居民最低生活保障标准	用人单位和职工按一定比例缴费; 基金出现支付不足时, 由市级财政负担	应保尽保
工伤保险	本市职工	工伤保险基金支付符合国家和本市规定的工伤医疗和康复费用、住院伙食补助费、到统筹地以外就医的交通食宿费、1-10 级一次性伤残补助金和一次性工伤医疗补助金、1-4 级伤残津贴和护理费、配置辅助器具费用、一次性工亡补助金和丧葬补助金、因工死亡职工供养亲属抚恤金; 用人单位支付停工留薪期的工资福利及护理待遇、5-6 级伤残津贴、1-10 级一次性伤残就业补助金	用人单位根据工伤保险费率(基础费率和浮动费率之和)缴费; 基金出现支付不足时, 由市级财政负担	应保尽保

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
生育保险	本市职工	基金支付生育医疗费用和生育津贴,生育津贴按照职工所在用人单位上年度职工月平均工资计发,生育医疗费补贴根据定额标准或项目支付	参保职工个人不缴费,用人单位按照一定比例缴费;基金出现支付不足时,由市级财政负担	应保尽保
<b>劳动能力鉴定服务</b>				
工伤劳动能力鉴定	经本市区、县人力资源和社会保障行政部门认定为工伤的本市人员	为工伤人员提供工伤级别鉴定,并确认是否具有康复价值	按照规定由工伤保险基金或申请对象按照事项分别负担	目标人群全覆盖

### (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.街镇劳动就业社会保障服务平台建设工程。通过理顺工作关系、落实条线职责、提高人员素质和优化窗口形象,健全街镇劳动就业社会保障服务平台,充分发挥其在社区事务受理中心中的主体窗口作用。

2.市、区县劳动就业社会保障基础服务设施建设工程。建立健全区县社会保险经办服务机构,理顺工伤认定和劳动能力鉴定、新农保、城镇居民养老、征地事务和征地养老等经办服务管理职能。统筹规划社会保险经办服务网点布局,按需增设区域办事网点。完善市、区县劳动人事争议、仲裁办案设施建设。

3.就业和劳动关系动态监测和预警体系工程。依托信息系统,不断完善各项登记备案制度和调查摸底制度。健全失业监测机制,探索建立失业预警体系。探索建立科学的劳动关系指标体

系,完善信息反馈与分析研判。

4.劳动就业社会保险经办服务能力和质量提升工程。完善本市劳动就业和社会保险服务管理标准化体系。不断优化柜面经办,全面推进网上经办,积极拓展社区网点经办,逐步形成集柜面、网上、社区网点于一体的全方位、立体化的社会保险经办格局。完善市级劳动能力鉴定专家队伍及工伤康复医学专家组建设。健全本市街镇定人、定时、定点实体性劳动人事争议调解服务站网络。

5.就业和社会保障信息化建设工程。建立统一的人力资源市场管理系统,加强居住证管理、技能人才、劳动人事争议调解仲裁等业务领域的信息化建设。改善本地信息系统结构,与国家有关部委信息系统有机衔接,推进电子认证试点工作,并做好全国社保“一卡通”的相关准备工作。

## **五、基本社会服务**

建立与经济社会发展水平相适应的基本社会服务制度,为城乡居民尤其是困难群体的基本生活提供帮助,保障老年人、孤残困境儿童等特殊群体有尊严地生活和平等参与社会发展。

### **(一)主要任务**

以扶老、助残、救孤、济困为重点,着力健全社会救助、社会福利和优抚安置制度机制,逐步拓展保障范围,不断提升服务水平。

1.社会救助。完善城乡最低生活保障制度,实施低保标准与

物价指数等因素相关联的动态调整机制。采取粮油帮困、节日补助等多种措施提高低保对象中老年人、未成年人和重病患者等的保障水平。加强城乡低保与养老保险、最低工资、失业保险和农村帮扶等政策的衔接。健全低保和低收入家庭认定体系,完善居民经济状况核对机制,加强专项救助,重点解决在医疗、教育、住房等方面的困难。加强医疗救助与各类基本医疗保险制度的衔接,逐步实行医疗救助资金实时结算,增设门急诊费用即时救助,取消救助病种限制,扩大救助范围,逐步提高救助标准,资助困难居民参加基本医疗保险和互助基金,切实做好因病支出型贫困家庭生活救助工作。健全自然灾害监测预警、评估调查、信息发布、应急救援和应急物资储备体系,完善灾后救助和补助标准。完善临时救助制度。加强城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理,加大流浪未成年人保护力度。

2.社会福利。合理确定孤儿养育标准,建立自然增长机制。拓展孤儿安置渠道,提倡和鼓励家庭养育。推进儿童福利机构建设,设立困境儿童救助场所。推动婚姻登记标准化建设,根据国家要求,做好全国婚姻登记信息联网,推行免费婚姻登记服务。对低收入家庭等发放基本殡葬服务补贴,积极推行海葬服务,大力推广节地生态葬式。对本市户籍居民不保留骨灰者提供骨灰撒海免费服务并给予补贴。对本市户籍居民身故后选择廊葬、壁葬、室内葬等节地葬式的,给予补贴。加强殡葬火化设施的规划布局,改善城市环境。

3.基本养老服务。加快社会养老服务体系建设和合理布局养老服务设施,加快养老床位建设,通过公建民营、民办公助等方式,鼓励、引导社会资本参与养老服务机构建设和管理运行。拓展社区居家养老服务。完善养老服务补贴制度,重点保障高龄、失能半失能且经济困难老年人的基本养老服务需求。加快老年宜居社区建设,构建社区为老服务支撑体系,推进医养结合,加大医疗对养老服务体系的支撑力度。

4.优抚安置。全面落实优抚对象各项优待政策,确保军人的抚恤优待与经济社会发展相适应。按照“普惠加优待”的原则,将优抚对象优先纳入社会保障和公共服务体系。实施残疾军人辅具改造。改善优抚设施条件,健全孤老优抚对象和重残退役军人集中供养制度。落实退役士兵安置政策,组织引导符合条件的退役士兵免费参加职业教育和技能培训。

## (二)基本标准

为确保城乡居民享有基本社会服务,缩小困难群体生活状况与社会平均水平的差距,保障基本社会服务的规模和质量,明确工作任务的事权与支出责任,依据国家和本市民政事业相关法律法规和政策规定制定。

基本社会服务机构的设施建设、设备配置、人员配备、服务规范及服务对象资格认定等具体标准,由市民政局依法会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 3 “十二五”时期基本社会服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>社会救助</b>				
最低生活保障	本市户籍符合上海市城乡居民最低生活保障申请家庭经济状况认定标准的家庭	按照维持本市居民基本生活所必须的吃饭、穿衣、水电煤等费用确定,并根据本市经济社会发展水平,逐步提高救助标准	区县财政负担,市级财政适当补助	本市户籍人口中符合低保条件的家庭覆盖率 100%
自然灾害救助	本市因自然灾害致使基本生活困难的人员	灾后 12 小时内灾民基本生活得到初步救助,确保有饭吃、有衣穿、有水喝、有房住,伤员得到及时救治	市与区县财政分别负担(按照事项)	目标人群覆盖率 100%
医疗救助	本市户籍最低生活保障家庭成员、低收入家庭定期定量救济对象	各类基本医疗保险报销、商业保险理赔和各种互助帮困措施后,患病人员自负部分在 3 万元以下的,救助 50%;3 万元以上的,其以上部分救助 60%,每位患者全年救助总额累计不超过 5 万元。救助标准逐步提高	市与区县财政分别负担(按照比例)	目标人群覆盖率 100%
因病支出型贫困家庭生活救助	本市符合上海市因病支出型贫困家庭生活救助政策规定条件的家庭	参照最低生活保障标准给予基本生活救助	市与区县财政分别负担(按照比例)	目标人群覆盖率 100%
流浪乞讨人员生活救助	城市生活无着的流浪乞讨人员	免费享有临时基本食物、住处、急病救治、返乡及安置服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率 100%,区县均设有标准的救助机构
流浪未成年人救助保护	流浪未成年人	免费享有生活照料、教育和职业培训、医疗救治、行为矫治、心理辅导、权益保护、返乡及安置等服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率 100%,按需要设立符合要求的救助机构
<b>社会福利</b>				
孤儿养育	失去父母、查找不到生父母的未成年人	孤儿基本生活最低养育标准按照不低于本市平均生活水平的原则合理确定,机构养育标准高于散居养育标准	市与区县财政分别负担(按照对象)	目标人群覆盖率 100%
五保供养	本市户籍无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养人,或者法定赡养、抚养、扶养人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾或者未满 16 周岁的村民 对虽有少量生活来源,但无劳动能力、无法定赡养、抚养、扶养人,或者法定赡养、抚养、扶养人无赡养、抚养、扶养能力的老年人,参照五保供养标准给予物质帮助和生活照顾	按照不低于本市农村居民平均生活水平的原则确定标准,并随本市经济社会发展逐步提高日常生活供养费之外,五保对象的医疗、教育、住房、丧葬等费用由财政按照实际支出列支。孤儿按照本市孤儿生活救助标准执行	区县财政负担	目标人群覆盖率 100%,集中供养能力达到 50%以上,分散供养对象院户挂钩或村民包护率 100%

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
殡葬补贴	本市户籍不保留骨灰者、低收入家庭和优抚对象身故者,以及身故后选择节地生态葬式的家庭	对不保留骨灰者提供骨灰撒海免费服务并给予补贴,对享受国家定期抚恤补助的优抚对象、对低收入家庭身故者提供本市范围内普通殡仪专用车接运遗体、冷藏,普通炉火化遗体、骨灰寄存的服务补贴,对本市户籍居民身故后选择廊葬、壁葬、室内葬等节地生态葬式给予补贴	市与区县财政分别负担(按照事项)	1.目标人群火化率保持100% 2.目标人群覆盖率100%
<b>养老服务</b>				
机构养老服务补贴	本市户籍家庭经济困难且生活难以自理,经评估需要接受机构养老服务的老年人	根据老年人身体状况和家庭收入情况评估,确定补贴标准	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%
社区居家养老服务补贴	本市户籍家庭经济困难或高龄,且生活难以自理,经评估需要接受居家养老服务的老年人	根据老年人身体状况和家庭收入情况评估,确定补贴标准	市与区县财政分别负担(按照比例)	目标人群覆盖率100%
<b>优抚安置</b>				
优待抚恤	本市户籍享受国家抚恤补助的优抚人员	不低于本市平均生活水平	区县财政负担	目标人群覆盖率100%
重点优抚对象集中供养	本市户籍孤老和生活不能自理的抚恤优待对象	不低于本市平均生活水平	市级财政负担	目标人群覆盖率100%
退役军人安置	本市户籍退役军人	自主就业的,在领取退役金后,享受本市经济补助和扶持就业优惠政策;其他分别采取安排工作、退休、供养等方式予以安置	区县财政负担	目标人群覆盖率100%

### (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.低保家庭认定体系建设工程。完善本市城乡居民最低生活保障申请家庭经济状况认定标准,逐步完善本市因病支出型贫困家庭生活救助政策。研究出台本市城乡居民低收入家庭经济状况认定标准,并在低收入家庭医疗救助中引入核对机制。

2.综合防灾减灾工程。完善本市自然灾害救助应急预案和报灾核灾信息系统。规划建设上海市救灾物资储备中心库,按照满足20万人紧急转移安置的需要,采购、储备救灾物资。“十二五”期间,全市建成全国综合减灾示范社区160个,建成风险评估示范点200个,培训基层灾害信息员8000人。

3.社会养老服务体系建设工程。“十二五”期间,本市养老机构床位的建设目标为新增户籍老年人口的3%,其中新增户籍老年人口的2%的养老床位提供基本公共服务。全市新建老年人日间服务机构100家,新设立老年人社区助餐点200家。居家养老服务人数达30万人。

4.孤残困境儿童保障服务工程。推进儿童福利机构建设,配备必要的抚育、特教和康复等设施,基本做到孤残儿童护理员持证上岗。拓展儿童福利机构设施功能,发挥对困境儿童的庇护救助作用。

5.专项社会事务保障工程。按照国家有关婚姻登记机关等级评定标准,各区县婚姻登记机关达到3A级及以上标准。进一步加大殡葬火化设施的改造、更新力度,最大限度减少火化过程中持久性有机物排放对环境的污染,建设绿色殡葬。

6.社区事务受理服务中心标准化建设工程。深化社区事务受理服务中心标准化建设,实行统一领导、分类指导的管理体制,健全“一门办理、一口受理”的运行机制,实现全年无休,探索全市通办。结合智慧社区建设,整合服务资源,完善社区服务体系。

## 六、基本医疗卫生

建立健全符合本市经济社会发展状况、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本医疗卫生体系,把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供。

### (一)主要任务

按照“人人享有基本医疗卫生服务”的目标要求,进一步健全公共卫生服务体系、城乡基本医疗服务体系、药品供应和安全保障体系,提高基本医疗卫生服务的公平性、可及性和质量水平。

1.公共卫生服务。健全疾病预防控制、妇幼保健、精神卫生、眼病防治、口腔卫生、职业病防治、卫生监督、健康教育、食品安全、院前急救、采供血等专业公共卫生服务网络。坚持预防为主,强化医防结合,落实各级各类医疗卫生机构的公共卫生职能,将健康宣教融入医疗服务中。发挥中医药预防保健优势,继续推进“中医治未病”工作。进一步完善服务标准和规范,全面推进基本公共卫生分级分类服务与管理,加强绩效考核与评估,切实发挥公共卫生服务项目实施对群众健康的保障作用。实施重大公共卫生服务项目。预防控制重大传染病,加强对新发传染病的技术储备和防控。通过部门合作、社会参与,遏制心脑血管病、肿瘤、糖尿病等主要慢性非传染性疾病上升势头。加强重性精神疾病防治,推进心理卫生服务规范化管理。完善职业病和危害健康相关因素监测,完善职业健康风险评估体系,规范职业病诊断和鉴定管理。进一步健全公共卫生应急保障体制机制,提高有效应对和管理公共卫生危

机的能力。完善应急处置网络,增强技术储备,加强多部门和跨区域联防联控。加强卫生 and 食品监督机构队伍建设,完善基层卫生和食品监督网络。以健康城市建设和全民健康生活方式行动为抓手,进一步完善政府引导、部门合作、市民参与的健康促进工作机制,不断提高市民健康自我管理水平和健康素养。

2. 医疗服务。根据本市区域卫生规划和医疗机构设置规划,调整完善医疗资源结构和布局,实现基础医疗服务网络的均衡布局,提高服务的可及性。构建由基层医疗卫生机构,二级、三级医疗机构组成的功能互补、协同配合、梯度分明、运作高效的医疗服务体系。推进区域医疗联合体建设,建立社区首诊、分级就诊、有序转诊的医疗秩序。加强基层卫生体系建设,完善基层医疗卫生机构运行机制。加快全科医生培养,推进并完善家庭医生制度,通过建立契约服务、居民健康档案,综合运用财政、医保、价格等多种政策手段,逐步强化家庭医生的健康“守护人”作用。通过盘整存量和发展增量相结合,建立健全由综合医院老年医学科、老年医院、老年护理院、养老机构内设医疗机构、社区卫生服务机构和护理站等组成的老年医疗护理服务体系。优化康复、精神卫生、儿科、产科、院前急救、肿瘤晚期舒缓疗护等资源配置。以区县为主体,建立公立医院综合评价机制,完善政府投入、绩效考核和分配、机构和人员监管、药品供应保障、急慢病分流诊治、机构间分工协作等机制,加快推进卫生信息化建设。强化公立医院管理,优化医疗服务,加强费用控制,加大市级医院对基层医疗卫生机构的支持

力度。在医疗资源配置相对薄弱的区域和老年医疗护理、康复、精神卫生、晚期肿瘤舒缓疗护等方面,发展以满足基本医疗服务需求为主要目标的非营利性社会办医疗机构。

3.药品供应和安全保障。进一步完善本市基层医疗卫生机构基本药物使用政策,提高二、三级医院基本药物的使用比例,动态调整基本药物目录。完善医疗机构用药管理、处方审核制度,实现基本药物的优先选择和合理使用。实现基本药物质量抽验对本市所有生产企业和品种的全覆盖,对本市药品生产企业生产的基本药物实行原料、辅料、成品的抽检全覆盖。对基本药物生产、配送企业全面实施基本药物电子监管码追溯管理。提高本市基本药物质量和标准。加强基本药物制度宣传,普及合理用药知识,在全社会形成有利于基本药物制度实施的良好氛围。坚持“质量优先、价格合理”的原则,探索以市为单位,建立招采合一、量价挂钩的药品集中招标采购机制。推进医药采购管理平台建设,实现公立医院所有药品通过药品采购管理平台统一采购,进一步规范药品采购行为。搞好“大包装、简包装”集中招标采购试点。大力发展现代医药物流。完善药物储备制度,确保临床必需、不可替代、用量不确定、不常生产的基本药物生产供应。加强上市后药品安全监测与管理,加强食品药品安全评估中心建设。完善药品不良反应监测、报告与评估机制,进一步增强药品安全预警与应急处置能力。

## (二)基本标准

依据国家相关法律法规和标准,结合本市实际制定。

医疗卫生机构设施建设、设备配置、人员配备、服务规范和药品生产流通等具体标准,由市卫生计生委、市食品药品监督管理局会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 4 “十二五”时期基本医疗卫生服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>基本公共卫生服务</b>				
传染病防治	法定传染病病人、疑似病人、密切接触者及相关人群	传染病疫情监测、登记、报告、管理和疫情处置,结核病防治,艾滋病与性病防治,寄生虫病防治等	市与区县财政分别负担(按照事项)	传染病报告率和报告及时率达到 100%;突发公共卫生事件相关信息报告率达 100%
免疫规划	0—16 岁适龄人群和重点人群	为适龄人群免费接种免疫规划疫苗;针对重点人群,开展免疫规划疫苗的查漏补种和强化免疫	市与区县财政分别负担(按照事项)	以街道(乡镇)为单位适龄人群免疫规划疫苗接种率达 95% 以上
妇女保健	本市适龄妇女	孕前保健,孕期保健,产后访视,妇女常见病防治和更年期保健,婚前生育指导,婚前医学检查与咨询,计划生育技术咨询和指导	区县财政负担	孕产妇系统管理率达 95% 以上
儿童保健	本市 0—6 岁儿童	建立保健手册,开展新生儿访视和儿童系统保健服务,婴幼儿母乳喂养与儿童常见病防治的指导,对高危儿童开展随访管理;0—36 个月儿童中医调养	区县财政负担	儿童系统管理率达 95% 以上
老年人保健	本市户籍 65 岁及以上老年人	定期健康检查和保健指导,防盲治盲服务;老年人中医体质辨识	区县财政负担	健康管理率达 90% 以上
精神疾病防治	本市重性精神疾病患者;本市户籍无业贫困精神病患者	重性精神疾病干预与管理,无业贫困精神病患者免费服药与管理	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群应管尽管
学校卫生	本市中小学校和托幼机构学生	学生健康状况与影响因素监测,学校传染病防治,学生常见疾病干预,学校饮食饮水监测和干预	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	对学校健康监测、传染病防治、疾病干预和健康教育等工作的指导和管理覆盖率达 100%

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
慢性病防治	本市高血压、糖尿病等慢性病高危人群	心血管疾病、糖尿病和肿瘤防治管理与干预,社区意外伤害监测与干预	区县财政负担	高血压和糖尿病患者管理率均达40%以上
健康教育与健康促进	本市城乡居民	健康素养宣传和咨询服务,健康相关危险因素评价和干预	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	居民具备健康素养的人数达到总人数的18%以上;全民健康生活方式核心知识知晓率达85%以上
居民健康档案	本市城乡居民	为辖区常住人口免费建立统一、规范的居民电子健康档案,开展家庭主要健康问题分析和社区诊断	区县财政负担	规范化电子建档率达75%以上
卫生和食品监督协管服务	本市城乡居民	食品安全信息、职业病防治指导、职业卫生咨询、饮用水卫生安全巡查等服务与指导,非法行医和非法采供血信息收集等	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	开展卫生监督协管的社区卫生服务中心比例达95%以上
<b>药品供应和安全保障</b>				
基本药物制度	本市城乡居民	在基层医疗卫生机构享有零差率销售的基本药物,并全部纳入基本医疗保障药物报销目录,逐步提高实际报销水平	区县财政负担	覆盖所有政府办基层医疗卫生机构和村卫生室
药品安全保障	本市城乡居民	享有符合国家药品标准的药物	市级财政负担,区县财政适当出资	药品出厂检验合格率达到100%;药品质量监督性抽检总体合格率达97%

### (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.公共卫生监测预警和应急应对能力提升工程。完善本市病原微生物监测和检测体系。建成市公共卫生临床中心传染病救治网络指挥中心。建立脑卒中规范化预防和救治体系,打造本市急性卒中60分钟救治网络。完善本市核化卫生应急队伍装备和本

市应急医疗救援队“移动医院”建设,进一步加强应对各类突发事件的医疗救援能力。

2.慢性病综合防控示范市创建工程。以国家卫生计生委与市政府合作共建慢性病综合防控示范市为契机,整合国家和上海慢性病防治优势资源。研究慢性病综合防治模式和干预技术,制定完善相应技术规范,推广防治适宜技术。

3.老年医疗护理服务体系建设工程。建立健全由综合医院老年医学科、老年医院、老年护理院、养老机构内设医疗机构、社区卫生服务机构和护理站等组成的老年医疗护理服务体系,推进区县综合医院按照相关标准,设置老年医疗护理床位。

4.康复、精神卫生等短缺资源配置工程。发展专业康复医疗机构,鼓励人口导出、医疗资源较为丰富区域、病源萎缩的部分二级乙等医院功能转型为康复医院。加快精神卫生专科医疗机构发展,增加区县精神卫生床位。加强综合医院产科、儿科设置,建立产科、儿科床位调整的政府核准制度。

5.卫生人才队伍建设工程。加强护理、急诊、儿科、检验、病理、院前急救、精神卫生等紧缺专业队伍建设。加快心理治疗师、康复治疗师、医务社工等新型队伍建设。进一步完善住院医师、专科医师的规范化培训制度。

6.家庭医生制服务推广工程。总结家庭医生制服务试点经验,鼓励各区县结合实际情况制定吸引激励全科医师下沉社区的措施,制定吸引居民签约首诊的优惠政策,并将经验向全市

推广。

7.卫生信息化建设工程。建成联通全市各级各类医疗卫生机构的健康信息网,实现居民电子健康档案覆盖本市常住人口,医生工作站覆盖所有医护人员,应用系统覆盖全部业务领域,业务联动和服务联动覆盖全部医疗卫生机构。

8.食品药品安全保障基础设施建设工程。全面提升食品药品安全实验室检测能力,新建植入性医疗器械公共检测平台,加强保健食品、药品、化妆品和食品药品包装材料检验检测实验室能力建设,推进市食品药品检验所二期建设项目,加强自主创新和研发能力,创建安全技术研究、标准制定、检测服务、信息交流“四位一体”的公共检测服务平台。

## **七、计划生育**

坚持计划生育基本国策,保障城乡居民享有计划生育基本公共服务。

### **(一)主要任务**

以计划生育服务和计划生育利益导向为重点,完善计划生育服务体系,保障城乡育龄人群身心健康,促进人口长期均衡发展。

1.计划生育服务。优化免费计划生育技术服务基本项目。探索为符合条件的育龄夫妻提供再生育技术服务。优化免费计划生育药具品种目录。加强免费药具发放服务网络主渠道建设,提高可及性。推进免费孕前优生健康检查项目。积极开展出生缺陷一级预防,全面实施优生促进工程,不断提高婚前医学检查、

孕前优生健康检查的覆盖面。坚持政府主导、公益为主、家庭参与,全面推进社区0—3岁婴幼儿早期发展指导服务和独生子女社会行为教育。加强计划生育法律法规、优生优育和生殖健康等方面的宣传教育。实施生殖健康促进项目。重点加强青少年、未婚育龄人群、流动人口生殖健康公共服务,减少意外妊娠,降低人工流产率。加强预防艾滋病宣传教育,倡导健康文明的生活方式。加强流动人口计划生育管理服务,综合治理出生性别比偏高问题。

2.计划生育奖励扶助。积极完善与生育政策相匹配的计生利益导向机制建设。继续实施和完善农村部分计划生育家庭奖励扶助制度和计划生育家庭特别扶助制度,建立与本市经济社会发展水平相适应的农村奖励扶助金和特别扶助金动态调整机制。重点聚焦独生子女死亡、伤残家庭等计划生育特殊群体,围绕社会保障、养老服务、医疗服务和精神慰藉,着力构建政府主导、部门协同、社会参与、多元关爱的特别扶助机制。进一步完善独生子女父母奖励费支付办法和年老一次性计划生育奖励费支付办法。

## (二)基本标准

依据国家相关法律法规和标准,结合本市实际制定。

计划生育服务机构设施建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,由市卫生计生委会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 5 “十二五”时期计划生育服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>计划生育服务</b>				
生育指导咨询	育龄人群	免费获取避孕药具,免费享有查环查孕经常性服务、术后随访服务及计划生育、优生优育、生殖健康科普、教育、咨询服务	免费避孕药具支出由中央财政负担,其他服务由医保基金、区县财政分别负担(按照对象)	本市目标人群覆盖率 100%,流动人口目标人群覆盖率达到 85%
临床医疗服务	本市育龄夫妇	免费享有避孕和节育的基本项目医学检查、计划生育手术、计划生育手术并发症和计划生育药具不良反应的诊断、治疗	医保基金、区县财政分别负担(按照对象)	避孕节育免费服务目标人群覆盖率 100%
再生育技术服务	本市户籍符合条件的育龄夫妇	免费享有再生育相关的基本项目医学检查、输卵(精)管复通手术	医保基金、区县财政分别负担(按照对象)	目标人群覆盖率 100%
宣传服务	城乡居民	免费获取计划生育、优生优育、生殖健康等宣传品	区县财政负担	家庭覆盖率达到 90%
<b>计划生育奖励与扶助</b>				
独生子女父母奖励费	本市户籍符合条件人员	每人每月 30 元	用人单位和区县财政分别负担(按照对象)	目标人群覆盖率 100%
独生子女父母年老一次性计划生育奖励费	本市户籍符合条件人员	每人 5000 元	市与区县财政分别负担(按照对象)	目标人群覆盖率 100%
计划生育家庭特别扶助金	本市户籍符合条件人员	伤残扶助标准 400 元/人/月,一次性补助 3000 元/人;死亡扶助标准 500 元/人/月,一次性补助 5000 元/人	区县财政负担	目标人群覆盖率 100%
农村部分计划生育家庭奖励扶助金	本市户籍符合条件人员	每人每年 1200 元	区县财政负担	目标人群覆盖率 100%

### (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.加强计生公共服务机构建设。建设上海市家庭计划指导服务中心。大力推进区县家庭计划指导中心、街道(乡镇)社区家庭

计划指导站、居(村)委家庭计划指导室建设。

2.强化社区服务中心的计生基本公共服务职能。社区卫生服务中心要加强与社区家庭计划指导站的联动,提供必要的技术支持和人员支持。社区文化活动中心要进一步强化计生宣传教育职能,提供社区0—3岁婴幼儿早期发展指导服务场所。社区事务受理服务中心要为社区居民提供计划生育奖励扶助等行政事务服务。

3.推进计生队伍职业化建设。加强和完善市、区县、街道(乡镇)、居(村)委四级计生公共服务网络建设。全面开展计生队伍职业化建设,探索建立计生专职社会工作者队伍。建立本市计生社会管理和公共服务岗位体系,推进岗位标准化建设,提高职业化和专业化水平。

4.加强计划生育公共服务信息化应用。整合本市卫生计生信息系统,推进全市计划生育基本公共服务信息化应用,建立以家庭为中心的计划生育、优生优育和生殖健康公共服务与管理信息化档案,统一标准和规范,促进健康档案与计划生育个案的融合共享。

## **八、基本住房保障**

建立健全基本住房保障制度,增强供给能力,优化供应机制,加强配套保障和管理,维护居民基本居住权利。

### **(一)主要任务**

进一步建立健全与经济社会发展水平相适应的基本住房保障

制度,加快解决城镇居民基本住房问题和农村困难群众住房安全问题。

1.廉租住房。适时放宽廉租住房准入标准,对符合申请条件的家庭实行应保尽保。合理调整租金补贴标准和补贴方式,对不同收入水平廉租家庭实施分档补贴,有针对性地增强对租赁市场房源的支付能力。进一步完善廉租实物配租政策,放宽供应范围,多渠道筹措适用适配房源,努力提高实物配租比例。对符合条件的家庭,可按照相关政策实行先租后售。

2.公共租赁住房。进一步完善公共租赁住房(含单位租赁房)运行机制和相关配套政策,优化供应分配办法。探索建立公共租赁住房可持续发展的运营机制。加强公共租赁住房建设筹措和供应分配,鼓励产业园区、大型企事业单位和农村集体经济组织等发展公共租赁住房,有效缓解本市青年职工、引进人才和来沪务工人员等群体的阶段性居住困难。

3.危旧住房改造。制定农村低收入家庭危旧住房改造政策和实施方案,按照农户自愿原则,政府提供资金补助等,及时解决农村低收入家庭的基本住房安全问题。推进房屋安全隐患严重、居住条件困难、群众要求迫切的中心城区二级旧里以下房屋改造,切实改善居民居住条件。

## (二)基本标准

依据国家有关政策规定,结合本市实际制定。

基本住房保障对象的家庭收入(财产)标准、住房困难标准、保

障性住房价格标准和供应标准,以及基本住房保障管理服务机构的设施建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,由市住房保障房屋管理局会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定标准制定、调整和实施。

**表 6 “十二五”时期基本住房保障服务基本标准**

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
廉租住房	本市城镇户籍低收入住房困难家庭	采取租金配租或实物配租的方式,按人均居住面积不低于 10 平方米给予保障	区县财政负担、市级财政适当补助	实现应保尽保,累计享受政策不少于 10 万户
公共租赁住房	本市户籍住房困难职工及在本市有稳定工作的外来人员	根据家庭人口实际需求,提供宿舍型或成套小户型住房,租金价格略低于市场水平,租期稳定,管理有序	区县财政负担、市级财政适当补助	累计新增供应房源不少于 12 万套(间)
农村危旧住房改造	本市户籍农村低收入危旧房居民	对农户危旧住房进行改造,达到安全质量标准	区县财政负担、市级财政适当补助	累计完成不少于 4000 户危旧住房改造

### (三)保障政策

进一步完善土地、财税、金融等政策体系,建立稳定的投入机制,加大政策支持力度,拓宽保障资源的筹措渠道,加快推进住房保障政策体系的完善,逐步建立本市基本住房保障工作的长效机制。

1.土地政策。科学编制保障性住房土地供应计划,依托轨道交通和郊区城镇布局,优化保障性住房规划选址,确保保障性住房用地供应,新增保障性住房建设用地指标实行计划单列、重点保证,严格执行在新建商品住房项目中按比例配建保障性住房政策。鼓励本市国有企业集团利用存量工业用地建设保障性住房,积极推进利用农村集体建设用地建设租赁住房。

2.财税政策。继续加大市、区县两级财政性资金投入力度，充分发挥财政投入和税收支持的引导作用，提高财税政策效能。通过政府注入专项资金、财政贴息、税收优惠或减免等措施，降低开发企业和运营机构的开发运营成本，吸引更多社会力量参与。

3.金融支持。努力开拓政策性融资渠道，通过政策引导，鼓励住房公积金、社保资金、商业保险和商业金融等参与保障性住房建设和运营。支持金融产品创新，开发利用中长期政策性贷款、企业债券、中期票据、房地产信托投资基金等投融资方式，逐步形成保障性住房的金融支持体系。

4.法制保障。根据国家有关法律、法规，加强本市地方性住房保障的立法工作，及时制定出台本市廉租住房政府规章，细化住房保障供后管理制度，切实提高住房保障工作的法制化水平。

5.保障机构和队伍建设。进一步理顺本市住房保障管理体制和运行机制，健全各级住房保障管理部门和实施机构的职能职责。聚焦住房保障基层管理和服务工作，加强住房保障机构队伍建设，保证必要的人员和经费投入，加强规范管理，实现住房保障工作的有效运行和持续发展。

6.住房保障信息系统建设。完善住房保障信息化管理方式，充分利用已有住房信息管理系统资源，建立住房信息化管理和服务网络，强化信息核验、比对和综合应用功能，对保障性住房建设、房源供应、申请审核、轮候排序、配租配售、日常使用、违规查处等

各项工作实施全过程、动态化的信息监测和管理。

## 九、公共文化

着力提高公共文化服务水平,保障人民群众基本文化权益,不断提升市民文化素养。

### (一)主要任务

按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求,建立健全公共文化服务体系,扩大公共文化产品和服务供给。

1.公益性文化。继续实施文化惠民工程,优化基层公共文化服务载体,营造城市文化氛围,逐步实现公共文化设施向社会免费开放。加快推进城市公共文化服务数字化建设,推进建设公共电子阅览室和未成年人公益性上网场所。促进城乡基层公共文化服务资源的共建共享。研究建立文化民生保障指标体系。积极开展面向进城务工人员 and 残疾人等群体的公益性文化服务。完善供需对接的公共文化资源配送系统,重点培育文化类社会组织,进一步激发社会力量参与文化建设的活力。广泛开展社区文化、村镇文化、校园文化、家庭文化等群众性文化活动,推进上海市民文化节等特色品牌活动可持续发展。创新公共文化运行管理机制,形成政府主导、社会参与的公共文化服务新格局。推进公共文化示范区建设。完善公益性演出补贴制度。加大对具有地方和民族特色文化的支持力度。加大文化和自然遗产、非物质文化遗产保护力度,逐步提高面向公众开放、展示的水平。

2.广播影视。坚持先进文化导向,将观看爱国主义教育影片

纳入中小学教育教学计划,鼓励在社区、广场、农村等开展公益性放映活动,继续推进农村数字电影放映工程。加强农村基层广播电视建设,优化广播电视节目结构,逐步增加电视手语节目开办数量,不断提高无线广播电视公共服务的质量和水平。大力推进公共文化服务与科技的融合,继续推进有线电视数字化整体转换和下一代广播电视网建设改造。积极推进国家应急广播体系建设,继续加强市、区县两级安全播出调度指挥机构和预警发布系统建设。

3.新闻出版。广泛开展全民阅读活动,逐步扩大免费或低收费阅读服务范围。组织开展“书香上海”系列主题阅读活动,推动全民阅读进社区、进校园、进楼宇、进企业、进农村等。继续提升上海书展、上海国际童书展等公共阅读服务平台的品质和功能。完善出版物发行体系,加大对中小微特色书店的扶持力度,健全新闻出版公共服务设施网络。加强农家书屋和城乡阅报栏(屏)建设。鼓励各类公益性出版物出版,增强新闻出版公共文化产品供给能力。

## (二)基本标准

依据国家相关规定和标准,结合本市实际制定。

公共文化设施布局,场馆建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,由市文化主管部门会同市有关部门及市标准化行政管理部门,依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 7 “十二五”时期公共文化服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>公益文化服务</b>				
公共文化设施开放	城乡居民	社区文化活动中心每天向社会开放,每周开放时间不少于 56 个小时,基本服务项目免费;其他公共文化设施全年开放时间不少于 10 个月	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	除文物建筑及遗址类博物馆外,各级文化文物部门归口管理的公共文化设施全面向社会开放;保障公共美术馆、图书馆、文化馆、博物馆、社区文化活动中心等免费开放;加大专业影剧场、展览馆等提供公益服务的力度
公益性流动文化服务	城乡居民	免费享有影视放映、文艺演出、图片展览、图书销售和借阅、科技宣传为一体的流动文化服务;每个乡镇每年至少送 6 场文化演出	区县财政负担,市级财政适当补助	基本建立灵活机动、方便群众的公益性流动文化服务网络,保障公益性演出场次
<b>广播影视</b>				
农村广播电视	农村居民为主	无偿提供中央第一套广播节目、中央第一套电视节目,本市东方卫视、新闻综合频道、新闻广播频率等共计 8 套广播和电视节目服务,并逐步增加节目套数和提高播放质量	市与区县财政分别负担(按照事项)	农村地区全覆盖
公益电影放映	城乡居民	推广公益电影,确保一村一月放映两场电影;每学期中小学生至少观看两部爱国主义教育影片	市与区县财政分别负担(按照事项)	保障放映公益电影的场次,公益性数字电影放映全覆盖
应急广播	城乡居民	在突发公共事件发生前后及时获得政令、信息等服务	市与区县财政分别负担(按照事项)	基本实现全覆盖
<b>新闻出版</b>				
公共阅读服务	城乡居民	农村行政村建立农家书屋,图书不少于 1600 册,报刊 30—40 种,电子音像制品不少于 120 种(张),并及时更新;城市和乡镇主要街道、大专院校、居民小区等设公共阅报栏(屏),及时提供各类新闻和服务信息	区县财政负担	实现行政村农家书屋全覆盖,市民综合阅读率达到 85%
<b>文化遗产展示</b>				
文化遗产展示门票减免	未成年人、老年人、现役军人、残疾人和低收入人群	具有开放条件的文物建筑及遗址类博物馆的参观门票减免	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率 100%

### **(三)重点工程**

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.公共文化服务体系建设工程。加强建设公共文化服务云,构建公共文化服务信息发布平台。推进无障碍阅读服务。新建、改扩建一批公共图书馆、文化馆、博物馆等。市级财政性资金对远郊区县的社区文化活动中心或分中心建设给予适当支持。

2.传播体系建设工程。重点加强新媒体传播能力和传播渠道建设。继续推进数字图书馆、博物馆、美术馆、公共电子阅览室等建设,推进公益性数字出版产品免费下载、阅读和使用。推广手机图书馆、自助图书馆、手持移动阅读器等现代化的阅读方式。实施重点数字出版工程,加强新闻出版公共服务体系建设。

3.文化和自然遗产保护工程。重点支持国家和本市重大文化和自然遗产地、全国重点和市级文物保护单位、大遗址、中国历史文化名镇保护工程建设。做好相关历史档案和文化典籍保护整理工作。完善上海市非物质文化遗产代表性项目名录体系,加强非物质文化遗产展示、保护和传习设施建设。

## **十、公共体育**

健全体育公共服务体系,改善市民体育活动的基本条件,提升市民身体素质。

### **(一)主要任务**

广泛开展全民健身,加强市民体质监测,推动体育场馆开放,扩大经常性参加体育锻炼的人数。

1.全民健身。组织好市民运动会和市民体育大联赛。着力推进学生阳光体育大联赛、职工健身四季大联赛和社区体育特色品牌大展示等主题活动。积极推广广播体操、工间操以及其他科学有效的全民健身方法。强化体育课和课外锻炼,学生掌握两项体育技能,促进青少年身心健康、体魄强健。为低保、残疾人等特殊人群提供体育配送服务。建立街镇体育协会,扶持学校青少年体育俱乐部、社区体育俱乐部、健身团队的建设和活动,充分发挥体育社会组织在全民健身中的作用。加强社会体育指导站(点)的建设,发展壮大社会体育指导员、体育社工和志愿者队伍,普及科学健身知识,指导市民科学健身。

2.体质监测。推进落实国家体育锻炼标准和全市体育锻炼达标工作,定期开展市民体质监测,引导市民经常性参加体育健身活动。完善市民体质测试服务网络,实现区县级体质测试中心全覆盖。加强体质测试站与社区卫生服务中心有机结合,配备专业测试人员,为测试者提供健身处方和健身指导,并建立体质健康档案。开展高血压、糖尿病等慢性病的运动干预。建立上海市民体质测试数据库,实行对市民体质的过程监测,定期公布监测报告。

3.体育设施开放。公共体育场馆向市民开放每周累计不少于56小时,法定节假日和学校寒暑假必须延长开放时间。社区文化

活动中心的体育健身活动场地向市民开放每周累计不少于 56 小时,并与市民工作、学习时间适当错开。鼓励部分区县率先实行公共体育场馆免费或低收费开放,提高学校体育场地开放水平。

## (二)基本标准

依据国家相关法律法规和标准,结合本市实际制定。

公共体育设施布局,场馆建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,由市体育局会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表 8 “十二五”时期公共体育服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
体育设施开放	城乡居民	社区体育设施、公共体育场馆每周开放不少于 56 小时,并与公众工作、学习时间适当错开;公共体育场馆全民健身日免费开放,国家法定节假日和学校寒暑假期间应延长开放时间,并开设公益场次;提高学校体育场地开放水平	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	可供使用的公共体育场地(含学校体育场地)占全市体育场地总数的比例达 60%左右;公共体育场馆、社区体育设施按规定开放,学校体育场地开放率达到 85%
全民健身服务	城乡居民	免费享有健身技能指导、参加健身活动、体质监测、获取科学健身知识和公共体育信息等服务;免费提供公园、绿地等公共场所全民健身器材	区县财政负担,市级财政适当补助	经常参加体育锻炼人数比例达 46%;社区体育健身俱乐部或协会覆盖率达到 90%;社会体育指导员占本市常住人口比例达到 1.5‰

## (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.公共体育设施建设工程。推进市、区县、街道(乡镇)、居(村)委四级体育设施网络体系,重点建设基层体育设施,在健身苑点和农民健身工程全覆盖的基础上逐步达到“一村一场”、“一

镇一池”、“一街一中心”(可与社区文化活动中心结合建设)。因地制宜,逐步规划建设市民体育健身中心,积极推进百姓足球场、百姓游泳池、百姓健身房、健身广场等公共体育设施惠民工程建设。充分利用公园、绿地、片林、湿地、水域、广场等自然、地形和景观条件,建设不同类型、独具特色的户外体育设施。在全市公园、绿地等地,建设300条标准健身步道。规划建设自行车健身道。

2.体育信息服务平台工程。建立以公共体育场馆为主体,以健身指导、信息咨询为手段,结构合理、网络健全的数字化服务体系。

## **十一、残疾人基本公共服务**

按照“平等、参与、共享”的原则,为残疾人生活和发展提供稳定的制度性保障。

### **(一)主要任务**

完善本市残疾人社会保障和公共服务体系,促进残疾人状况持续改善。

1.残疾人社会保障。保障残疾人参加基本社会保险,对重度和贫困残疾人参加社会保险给予缴费补贴。提高救助水平,缩小城乡差距。提供重残无业人员门急诊医疗补助、门诊大病及住院医疗帮困等医疗救助服务。符合条件的困难残疾人家庭优先享有城市住房保障和城乡住房救助服务。为重残无业、一户多残等困难残疾人提供专项生活补贴。为贫困精神残疾人提供免费服药服

务。为残疾人机构养护、居家养护等服务提供补贴。依托“阳光之家”、“阳光心园”、“阳光职业康复援助基地”等机构,为残疾人提供日间照料、就业援助等服务。建立健全残疾人基本型辅助器具适配补贴制度和重度残疾人护理制度。

2.残疾人基本服务。建立健全残疾人康复服务体系。实施国家和本市重点康复工程,建立健全残疾预防机制和残疾儿童、少年抢救性康复救助及康复训练补贴制度。建立健全残疾人特殊教育服务体系,满足残疾人职业教育需求,推进医教结合,完善残疾学生助学政策,为基础教育阶段的残疾学生提供免费教育,为接受高等教育(含成人高校)残疾学生提供学费补贴。建成多层次、多形式的残疾人就业服务网络,为农村残疾人提供实用技术培训,推进残疾人按比例就业。落实福利企业税收优惠、残疾人创业扶持等政策。为残疾人提供增配字幕或手语的电视节目、无障碍电影,以及文化艺术培训、体育健身指导等服务,公共文化体育设施对残疾人优惠开放。推进城乡无障碍环境建设,为贫困残疾人家庭无障碍改造工程提供补贴。为残疾人提供维权服务、法律救助和法律咨询。

## (二)基本标准

依据国家相关法律法规,结合本市实际制定。

残疾人基本公共服务机构的设施建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,由市残联会同市有关部门及市标准化行政管理部门依照国家有关规定、标准制定和实施。

表9 “十二五”时期残疾人基本公共服务基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
<b>残疾人社会保障</b>				
社会保险费补贴	本市户籍重度和贫困残疾人	参加城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险按照规定享受政府社会保险费补贴	市与区县财政分别负担(按照事项)	目标人群覆盖率100%
基本医疗保障 医疗康复项目	本市户籍参保残疾人	运动疗法、偏瘫肢体综合训练、脑瘫肢体综合训练、截瘫肢体综合训练、作业疗法、认知知觉功能康复训练、言语训练、吞咽功能障碍训练、日常生活能力评定等医疗康复项目纳入基本医疗保险范围	基本医疗保险基金支付	目标人群覆盖率100%
<b>残疾人基本服务</b>				
特殊教育服务	本市户籍适龄残疾人	基础教育阶段免教育费、伙食费、学杂费、课本和作业本费、课外教育活动费(高中阶段发放生活补贴,寄宿制特教学校免住宿费);不能到校上学的义务教育阶段残疾儿童、少年接受送教上门服务;接受高等教育(含成人高校)学生享有学费补贴	市与区县财政分别负担(按照事项)	目标人群覆盖率100%
康复服务	本市户籍残疾人	0—16岁残疾儿童、少年享有康复救助服务;各年龄段残疾人享有辅助器具适配服务	市与区县财政分别负担(按照事项)	目标人群覆盖率100%
日间照料服务	本市户籍智力、精神残疾人	享有康复教育、生活自理训练、简单劳动训练、日间照顾、心理疏导、知识普及、咨询和转介等服务	市与区县财政分别负担(按照事项)	街道(乡镇)设有1所智力、精神类残疾人日间照料机构
残疾人就业服务	本市有就业愿望的残疾人	免费享有职业介绍、职业指导等就业服务;免费享有就业信息发布,提供就业援助、残疾人职业技能培训、见习岗位培训等服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	目标人群覆盖率100%
残疾人文化服务	本市残疾人	能够收看到有字幕和手语的电视节目及无障碍电影,在公共图书馆享有无障碍阅读服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	建立无障碍数字图书馆和无障碍电影院,各级公共图书馆设立有声读物阅览室,市、区县两级电视台开办手语节目,影视剧和电视节目加配字幕

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
残疾人体育健身服务	本市残疾人	免费享有体育健身指导服务	区县财政负担	经常参加体育健身的残疾人比例达到 30% 以上
无障碍服务	本市残疾人	享有无障碍环境;困难残疾人家庭享有无障碍改造工程补贴;享有政府网站无障碍服务	市与区县财政分别负担(按照比例)	公共建筑无障碍比例 $\geq 95\%$ ;有需求的中重度残疾人家庭无障碍改造全覆盖;市、区各级政府部门网站实施无障碍改造 $\geq 80\%$
维权服务	本市残疾人	享有维权和法律援助服务	市与区县财政分别负担(按照机构隶属关系)	各区县设立残疾人法律救助工作站(点)的比例 $\geq 95\%$ ,对侵犯残疾人合法权益的重大案件当年查处比例 $> 90\%$

### (三)重点工程

为实现本规划确定的主要任务与基本标准,重点实施以下工程:

1.残疾人托养机构建设工程。按照本市《残疾人养护机构服务规范》地方标准及养护机构 ISO9001 质量管理体系要求,推进国家示范型阳光家园建设,提升托养服务能力。

2.阳光心园建设工程。建设 40 家示范型阳光心园,配备相应设备和专业人员,为有需求的稳定期精神残疾人提供日间照料、工疗、农疗、职业技能培训等服务。

3.残疾青年职业见习基地建设工程。设立 40 家残疾青年职业见习基地,为残疾青年提供职业见习岗位。

4.特殊教育学校和教育指导中心建设工程。建设符合国家建设标准、满足残疾人需求的特殊教育学校和教育指导中心,添置必要的教学、生活和康复训练设施。

5.辅助器具服务社建设工程。建设40家示范型街道(乡镇)残疾人辅助器具服务社,为社区残疾人提供基本的辅助器具服务。

6.脊髓损伤者“中途之家”建设工程。建设20家脊髓损伤者“中途之家”,为残疾人提供康复训练、心理疏导、知识普及、培训指导、咨询和转介服务。

## 十二、保障措施

创新体制机制,加强统筹协调,建立健全规划实施的制度保障。通过健全统筹城乡均衡发展、完善公共财政保障、创新服务供给、强化综合协调、建立绩效评价等五大机制,构建有利于开放发展、创新发展、统筹发展的体制环境,确保完成规划确定的目标和任务,切实履行政府的公共服务职责。

### (一)健全统筹城乡均衡发展的体制机制

按照实现基本公共服务均等化的目标,逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全体制机制,促进公共服务资源在城乡区域之间均衡配置,缩小基本公共服务的水平差距。

1.制定完善城乡一体的基本公共服务设施配置标准。以服务半径、服务人口为基础,统筹空间布局,统一规划城乡基本公共服务设施,实行城乡一体的基本公共服务设施配置和建设标准。加强基层基本公共服务资源的共建共享。城乡规划和建设用地要优

先保障基本公共服务设施建设的需要。

2.建立完善城乡一体的基本公共服务标准体系。加快推进城乡区域基本公共服务制度的一体化衔接,鼓励区县探索开展统筹城乡基本公共服务制度的改革试点,有条件的可率先把农村居民纳入城镇基本公共服务保障范围;暂不具备条件的要注重缩小城乡区域服务水平差距,预留制度对接空间。逐步建立和完善城乡一体的基本公共服务标准体系,制定实施相关领域公共服务标准,大力推进公共服务领域国家级和市级标准化试点工作,不断提高服务质量和效率。

3.统筹引导优质资源在城乡区域间合理流动。加强统筹规划,完善城市支持农村发展的制度机制。加大对郊区农村特别是经济薄弱地区基本公共服务的投入力度,财政基本公共服务支出优先支持郊区农村,基本公共服务固定资产投资优先投向郊区农村。引导中心城区基本公共服务优质资源向郊区农村迁移,特别是向新城、大型居住区和经济薄弱地区等倾斜,引导人口合理布局。

4.加强人才队伍建设。加强教育、医疗卫生、养老服务、文化体育等基本公共服务领域的人才队伍建设,完善培训交流和激励机制,切实提升服务能力。加快社会工作专业队伍建设,建立专业人员引领志愿者服务的机制。建立完善教师、医技人员等优秀专业人员和优秀管理人员在区县内、区域间和城乡间的交流制度,完善与职称评定、职务晋升挂钩机制。实施高校毕业生“三支

一扶”计划、退休高级专家两次开发等农村育才工程,临近退休的优秀人才到郊区农村工作,可适当延长其工作年限。

5.完善来沪人员基本公共服务。推进实施居住证制度,建立健全与居住证相对应的来沪人员基本公共服务制度,稳步推进基本公共服务向符合条件的常住人口全覆盖。

## (二)完善公共财政保障机制

坚持基本公共服务水平与经济社会发展水平相适应,建立基本公共服务财政支出增长长效机制,切实增强各级财政保障基本公共服务的能力。

1.合理界定政府间事权和支出责任。按照“事权和支出责任相适应”的原则,综合考虑法律规定、受益范围、成本效率、基层优先等因素,合理界定市和区县间基本公共服务的事权划分和支出责任。市政府主要负责制定本市基本公共服务标准和政策规定,提供涉及市级事权的基本公共服务,协调跨区县的基本公共服务问题,并对区县政府提供的基本公共服务进行监督、考核与问责。区县政府按照本市统一制度框架,制定实施本地区基本公共服务的相关政策,提供涉及区县事权的基本公共服务,指导街道(乡镇)开展工作,并对基本公共服务机构进行具体监管。强化区县政府的支出责任,探索逐步将适合更高一级政府承担的事权上移,加大市政府在教育、医疗卫生、社会保险等基本公共服务领域的统筹力度。

2.完善财政转移支付制度。在建立健全本市基本公共服务保

障标准体系基础上,研究完善市对区县转移支付办法,调整优化人口等转移支付分配因素,加快构建以纵向转移为主、横向转移为辅、纵横向有机结合的财政转移支付机制,提高转移支付分配的科学性和有效性,将转移支付资金进一步向基本公共服务配置较为薄弱的区县倾斜。优化市对区县转移支付结构,科学设置、合理搭配一般性转移支付和专项转移支付,充分发挥一般性转移支付的统筹保障作用和专项转移支付的定向支持功能。完善区县以下转移支付制度,强化区县政府对所属街镇基本公共服务均衡保障的主体责任。区县政府要将市级财政转移支付资金优先用于大型居住社区等人口导入、财力困难乡镇的基本公共服务支出。

3.健全财力保障机制。深化完善市与区县财政管理体制。结合深化推进“营改增”等重大税制改革,在保持分税制体制框架相对稳定的前提下,综合考虑税种属性、经济效率、支出责任划分等方面的情况,进一步研究完善市与区县财政收入分配关系,增强区县财政收入持续稳定增长的内在动力机制。深化推进区县以下财政体制改革。各级政府财政支出预算要优先安排基本公共服务支出,确保基本公共服务支出增长幅度与政府财力增长相匹配、同基本公共服务需求相适应。同时,要安排资金,支持薄弱地区和薄弱环节提高基本公共服务能力,加强相关政府性专项资金的统筹利用。拓宽政府筹资渠道,综合运用税收、贴息、补助等多种杠杆,充分发挥公共财政投入的引导和调控作用,鼓励和引导社会力量参与。加大国有资本经营预算用于基本公共服务的支出比重。

### (三)创新服务供给机制

在坚持政府负责的前提下,充分发挥市场机制作用,推动基本公共服务提供主体和提供方式多元化,提高服务的质量和效率。

1.扩大开放,促进供给主体多元化。在加强政府监管、机构自律和社会监督的基础上,逐步扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域。鼓励和引导社会资本参与基本公共服务设施建设和运营管理。公平开放基本公共服务准入,大力发展民办幼儿园和职业培训机构,鼓励和引导社会资本举办医疗机构和参与公立医院改制,推动社会资本兴办养(托)老服务、残疾人康复等机构,支持社会资本参与博物馆、图书馆、文化馆、体育馆等文体设施的建设和运行。提供基本公共服务的民办机构,在设立条件、资质认定、职业资格与职称评定、税收政策和政府购买服务等方面,与事业单位享有平等待遇。逐步有序扩大基本公共服务领域对外开放,鼓励采用合资、合作等多种形式开展高水平的国际合作办医、养老以及文化体育等交流,鼓励中外合作办学。

2.创新服务方式,提高服务效率。积极推行政府购买、特许经营、合同委托、服务外包、土地出让协议配建等多种提供基本公共服务的方式。合理利用政府补贴供给方和补贴需求方的调节手段,探索财政资金对非公立基本公共服务机构的扶持,并积极采取财政直接补贴需求方的方式,增加公民的选择权和灵活度。加强基本公共服务信息平台建设,促进不同领域信息资源整合共享,积极利用信息技术,提高公共服务机构管理和服务效率。

3.强化社区基层资源整合。完善城乡基层社区社会管理和公共服务平台,以居民需求为导向,以社区卫生服务中心、社区文化活动中心和社区事务受理服务中心为主要载体,强化基层公共服务资源整合和共建共享。

4.分类推进事业单位改革。按照“政事分开、事企分开和管办分离”的要求,分类推进事业单位改革。对提供公共服务的事业单位,要强化公益属性,改革和完善政府投入方式,加强监督管理。承担义务教育、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益性服务,不能或不宜由市场配置资源的事业单位,划入公益一类;承担非营利医疗等公益服务,可部分由市场配置资源的事业单位,划入公益二类。探索管办分离的有效实现形式,完善法人治理结构,使事业单位真正转变为独立事业单位法人和公共服务提供主体。

5.鼓励社会参与和监督。逐步建立基本公共服务领域重大政策、重要规划和重点项目决策前的听证制度、公示制度和有关信息查询咨询制度,保障社会公众的知情权、参与权和监督权。加大社会组织扶持力度,重点培育公益慈善类、城乡社区服务类、行业协会商会类社会组织。充分发挥社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与评价监督等方面的积极作用,对适合由社会承担的基本公共服务事项,以购买服务等方式交由社会组织承担。大力发展志愿服务,推动志愿服务与政府服务优势互补、有机融合。积极发展慈善事业,充分发挥慈善在基本公共服务资金筹集和服务

提供等方面的作用。

#### (四)强化综合协调机制

1.加强统筹协调。加强基本公共服务重大政策、重大规划和重大项目的统筹平衡,强化资源共享和政策衔接,协调解决规划实施中跨地区跨部门跨领域的重大问题。

2.明确责任分工。市有关部门要各司其职,制定完善本行业基本公共服务的设施建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准,加强对区县部门的跟踪指导。区县政府要以本规划为依据,制定本地区规划实施方案,推动区域内基本公共服务均等化,指导街道办事处和乡镇政府履行相关基本公共服务职责。各级政府要加强财力统筹,保证本规划确定的各项基本公共服务目标任务及保障工程的投入,保证本级财政承担的投入分年、足额落实到位。

#### (五)建立评价与监督机制

1.建立评价制度。制定本市基本公共服务评价指标体系,引入第三方力量,建立绩效评价制度,适时组织开展评估,加强对规划实施情况的跟踪分析,形成评估报告报市政府,并以适当方式向社会公布。市有关部门和区县政府要对工作进展情况进行动态监测和分析评价,及时发现新情况、解决新问题,工作中遇到的重大问题要及时上报,自觉接受同级人大、政协和人民群众的监督。

2.安排规划实施和奖励资金。该资金主要用于基本公共服务评价、规划实施评估、考核奖励、项目试点示范和经济薄弱地区补助等工作。要加强资金使用管理,调动各方力量,推动规划实施。

3.健全问责机制。把基本公共服务体系建设纳入市和区县政府年度重点工作与考核范围。健全基本公共服务预算公开机制，增强预算透明度。切实加强对建设工程和专项拨款使用绩效的审计、监管。建立基本公共服务设施建设质量追溯制度，对学校、医院、福利机构、保障性住房等建筑质量，实行终身负责制。

---

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

2014年1月21日印发

---