



# 上海市人民政府公报

**2017**

第2期(总第386期)

# 上海市人民政府公报

二〇一七年第二期

(半月刊)

(总第 386 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇一七年一月二十日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府令（第 48 号） .....	(4)
上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定 .....	(4)
上海市人民政府令（第 49 号） .....	(7)
上海市机关事务管理办法 .....	(7)
上海市人民政府关于印发《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的通知 .....	(12)
崇明世界级生态岛发展“十三五”规划 .....	(12)
上海市人民政府关于批转市发展改革委制订的《上海市政府投资项目稽察办法》 的通知 .....	(21)
上海市政府投资项目稽察办法 .....	(21)
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 .....	(24)
上海市基本公共服务体系“十三五”规划 .....	(24)
上海市人民政府关于延长《关于本市贯彻〈中华人民共和国车船税法〉的若干 意见》有效期的通知 .....	(33)
上海市人民政府关于职工自愿使用医保个人账户历年结余资金购买商业医疗保 险有关事项的通知 .....	(33)
上海市人民政府关于延长《持有上海市居住证人员申办本市常住户口办法》有 效期的通知 .....	(34)

上海市人民政府 上海警备区关于做好 2017 年元旦、春节期间拥军优属拥政爱  
民工作的通知 ..... (34)

上海市人民政府印发《关于实施本市特困人员救助供养的意见》的通知 ..... (36)

关于实施本市特困人员救助供养的意见 ..... (36)

**【市政府办公厅文件】**

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市应急抢险救灾工程建设管理办法》的通知 ..... (39)

上海市应急抢险救灾工程建设管理办法 ..... (39)

上海市人民政府办公厅转发市经济信息化委等十部门《关于本市进一步加强对  
涉烟非法经营行为综合治理的实施意见》的通知 ..... (41)

关于本市进一步加强对涉烟非法经营行为综合治理的实施意见 ..... (42)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城乡居民大病保险办法》的通知 ..... (43)

上海市城乡居民大病保险办法 ..... (43)

上海市人民政府办公厅印发《关于本市推进分级诊疗制度建设的实施意见》的  
通知 ..... (44)

关于本市推进分级诊疗制度建设的实施意见 ..... (44)

上海市人民政府办公厅延长《关于推进本市房屋土地征收中企事业单位房屋补  
偿工作的若干意见》有效期的通知 ..... (48)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市盐业体制改革实施方案》的通知 ..... (49)

上海市盐业体制改革实施方案 ..... (49)

# 上海市人民政府令

第 48 号

《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定》已经 2016 年 10 月 31 日市政府第 131 次常务会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

市 长 杨 雄

2016 年 12 月 21 日

## 上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定

(2016 年 12 月 21 日上海市人民政府令 第 48 号公布)

### 第一条 (目的与依据)

为了贯彻落实《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》相关要求，规范本市网络预约出租汽车的经营服务行为，保障运营安全和消费者合法权益，根据有关法律、法规，制定本规定。

### 第二条 (适用范围)

本规定适用于本市网络预约出租汽车(以下简称网约车)经营服务及其相关管理活动。

### 第三条 (发展原则)

本市网约车发展应当坚持依法管理、绿色环保、安全运营、公平竞争、保障消费者合法权益的原则。

### 第四条 (运价)

本市网约车运价实行市场调节价。

### 第五条 (管理部门)

市交通行政管理部门是本市网约车的行政主管部门，其所属的上海市城市交通运输管理处负责网约车的具体管理和监督工作。

本市公安、人力资源社会保障、发展改革、环保、税务、工商、质量技术监督、商务、经济信息化、金融服务、网信以及国家驻沪通信、保险监督等部门按照各自职责，实施相关监督管理。

### 第六条 (网约车平台条件)

在本市申请从事网约车经营服务的，应当具备线上线下服务能力。具体条件除符合《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(以下简称《办法》)的规定外，还应当符合下列规定：

- (一)非本市注册的企业法人应当在本市设立分支机构；
- (二)网络服务平台数据接入市交通行政管理部门的行业监管平台；
- (三)在本市有与注册车辆数和驾驶员人数相适应的办公场所、服务网点和管理人员；
- (四)投保承运人责任险。

### 第七条 (网约车平台申请材料)

在本市申请从事网约车经营服务的，除向市交通行政管理部门提交《办法》规定的材料外，还应当提交以下材料：

- (一)注册地省级交通运输主管部门出具的线上服务能力认定结果报告；
- (二)在本市的办公场所、服务网点和管理人员等信息。

### 第八条 (网约车车辆条件)

在本市从事网约车经营服务的车辆，除符合《办法》规定的条件外，还应当符合下列条件：

- (一)在本市注册登记；
- (二)达到本市规定的可予以注册登记的机动车排放标准；
- (三)车辆轴距达到 2600 毫米以上；
- (四)通过营业性车辆环保和安全性能检测；
- (五)投保营业性交强险、营业性第三者责任险和乘客意外伤害险；
- (六)安装符合标准的固定式车载卫星定位装置,数据信息接入行业监管平台；
- (七)安装能向公安机关发送应急信息的应急报警装置。

#### **第九条 （网约车驾驶员条件）**

在本市从事网约车经营服务的驾驶员,除符合《办法》规定的条件外,还应当符合下列条件：

- (一)本市户籍；
- (二)自申请之日前 1 年内,无驾驶机动车发生 5 次以上道路交通安全违法行为；
- (三)自申请之日前 5 年内,无被吊销出租汽车从业资格证的记录；
- (四)截至申请之日,无 5 起以上道路交通违法行为逾期尚未接受处理的情形。

#### **第十条 （许可有效期）**

市交通管理部门作出行政许可决定的,向网约车平台公司发放有效期为 3 年的《网络预约出租汽车经营许可证》;向车辆发放有效期为 3 年的《网络预约出租汽车运输证》;向驾驶员发放注册有效期为 3 年的《网络预约出租汽车驾驶员证》。

#### **第十一条 （网约车车辆申请限制）**

个人仅限为其所有的一辆车辆申请从事网约车经营,且其须持有《网络预约出租汽车驾驶员证》。

除出租汽车和客车租赁经营者外,其他单位所有的车辆不得申请网约车经营。

出租汽车和客车租赁经营者所有的车辆和驾驶员从事网约车经营的,应当符合本规定第八条、第九条的要求,并向市交通管理部门申请办理有关证件。

#### **第十二条 （禁止跨业经营）**

网约车和巡游出租汽车(以下简称巡游车)不得超越核定的经营范围运营。

#### **第十三条 （收费和纳税）**

网约车平台公司应当严格执行明码标价的规定,在网络服务平台和经营场所醒目位置及时、准确公示服务内容、收费标准、投诉方式等,不得收取任何未予标明的费用,并向乘客提供本市电子或者纸质出租汽车发票。

网约车平台公司和驾驶员应当依法向本市税务部门申报纳税。

#### **第十四条 （网约车平台责任）**

网约车运营服务中发生安全事故,网约车平台公司应当对乘客的损失承担先行赔付责任。

网约车平台公司应当与驾驶员签订劳动合同或者协议。建立劳动关系的,应当依法订立书面劳动合同,依法缴纳社会保险费。签订其他协议的,应当包含营运期间驾驶员的意外伤害保障条款。

#### **第十五条 （个人信息保护）**

网约车平台公司应当通过其服务平台以显著方式将驾驶员、约车人和乘客等个人信息的采集和使用的目的、方式和范围进行告知。未经信息主体明示同意,网约车平台公司不得使用前述个人信息用于开展其他业务。

网约车平台公司采集驾驶员、约车人和乘客的个人信息,不得超越提供网约车业务所必需的范围。

除配合国家机关依法行使监督检查权或者刑事侦查权外,网约车平台公司不得向任何第三方提供驾驶员、约车人和乘客的姓名、联系方式、家庭住址、银行账户或者支付账户、地理位置、出行线路等个人信息,不得泄露地理坐标、地理标志物等涉及国家安全的敏感信息。发生信息泄露后,网约车平台公司应当及时向相关主管部门报告,并采取及时有效的补救措施。

#### **第十六条 （网络信息安全）**

网约车平台公司应当遵守国家网络和信息安全有关规定,所采集的个人信息和生成的业务数据,应当在中国内地存储和使用,保存期限不少于 2 年,除法律法规另有规定外,上述信息和数据不得外流。

网约车平台公司不得利用其服务平台发布法律法规禁止传播的信息,不得为企业、个人及其他团体、组织发布有害信息提供便利,并采取有效措施过滤阻断有害信息传播。发现他人利用其网络服务平台传播有害信息的,应当立即停止传输,保存有关记录,并向国家有关机关报告。

网约车平台公司应当依照法律规定,为公安机关依法开展国家安全工作,防范、调查违法犯罪活动提供必要的技术支持与协助。

#### **第十七条 (经营服务规范)**

网约车平台公司应当遵守下列规定:

- (一)按照规定维护车载卫星定位装置、应急报警装置;
- (二)不得发布机场、火车站巡游车营业站区域内的召车信息。

网约车驾驶员应当遵守下列规定:

- (一)不得拆除、损坏或者屏蔽车载卫星定位装置;
- (二)不得安装巡游车计价器、顶灯等专用设施、设备;
- (三)不得巡游揽客,不得在机场、火车站巡游车营业站区域内揽客;
- (四)不得将车辆交于他人从事网约车经营服务;
- (五)张贴《网络预约出租汽车运输证》;
- (六)配合交通执法人员开展执法检查。

#### **第十八条 (网约车平台管理要求)**

网约车平台公司应当建立车辆和驾驶员管理制度。对驾驶员造成重大安全事故,发生侵害乘客利益、扰乱营运秩序等行为,网约车平台公司应当按照市交通管理部门的要求,依据相关管理制度,采取暂停承接业务、注销平台注册等措施。

#### **第十九条 (行政监督)**

市交通管理部门应当定期组织开展网约车服务质量考核,并及时向社会公布网约车平台公司基本信息、服务质量考核结果、乘客投诉处理情况、违法行为处理等信息。

网约车平台公司和驾驶员的信用信息应当纳入本市公共信用信息服务平台。

本市交通、公安等部门有权根据管理需要依法调取查阅管辖范围内网约车平台公司的车辆注册、驾驶员注册、运营和交易等相关数据信息。

通信管理部门和公安、网信部门应当按照各自职责,对网约车平台公司非法收集、存储、处理和利用有关个人信息、违反互联网信息服务有关规定、危害网络和信息安全、应用网约车服务平台发布有害信息或者为企业、个人及其他团体组织发布有害信息提供便利的行为,依法进行查处,并配合交通管理部门对认定存在违法违规行为的网约车平台公司进行依法处置。

公安、网信部门应当按照各自职责,监督检查网络安全管理制度和安全保护技术措施的落实情况,防范、查处有关违法犯罪活动。

#### **第二十条 (属地服务)**

市交通管理部门应当制定网约车车辆和驾驶员属地管理办法。各区交通管理部门可以受市交通管理部门委托,为所辖区域内网约车驾驶员提供申请受理等服务。

#### **第二十一条 (对网约车平台的处罚)**

网约车平台公司违反本规定,有下列行为之一的,由市交通管理部门责令改正,处以 5000 元以上 30000 元以下罚款:

- (一)违反第十七条第一款第一项规定,未按照规定维护车载卫星定位装置或者应急报警装置的;
- (二)违反第十七条第一款第二项规定,发布机场、火车站巡游车营业站区域内的召车信息的;
- (三)违反第十八条规定,未建立或者执行车辆和驾驶员管理制度的。

网约车平台公司违反法律、法规、规章规定,情节严重的,由市交通管理部门责令其限期整改,并可以暂停受理其新增车辆和驾驶员注册业务。

#### **第二十二条 (对网约车驾驶员的处罚)**

网约车驾驶员违反本规定,有下列情形之一的,由市交通管理部门责令改正,处以 1000 元以上

5000 元以下罚款,并计入驾驶员和网约车平台公司信用记录:

(一)违反第十七条第二款第一项规定,拆除、损坏或者屏蔽车载卫星定位装置的;

(二)违反第十七条第二款第二项规定,安装巡游车计价器、顶灯等专用设施、设备的;

(三)违反第十七条第三款第三项规定,驾驶网约车巡游揽客,或者在机场、火车站巡游车营业站区域内揽客的;

(四)违反第十七条第二款第四项规定,将车辆交于他人从事网约车经营服务的;

(五)违反第十七条第二款第五项规定,车辆未张贴《网络预约出租汽车运输证》的;

(六)违反第十七条第二款第六项规定,拒绝配合交通执法人员开展执法检查的。

#### **第二十三条 (非法客运处罚)**

网约车平台公司、驾驶员违反《上海市查处车辆非法客运若干规定》和《上海市查处车辆非法客运办法》规定的,按照其规定实施行政处罚和行政强制。

#### **第二十四条 (施行日期)**

本规定自公布之日起施行。

## **上海市人民政府令**

**第 49 号**

《上海市机关事务管理办法》已经 2016 年 12 月 12 日市政府第 136 次常务会议通过,现予公布,自 2017 年 3 月 1 日起施行。

**市 长 杨 雄**

2016 年 12 月 23 日

## **上海市机关事务管理办法**

(2016 年 12 月 23 日上海市人民政府令 第 49 号公布)

### **第一章 总 则**

#### **第一条 (目的和依据)**

为了加强机关事务管理,规范机关事务工作,保障机关正常运行,降低机关运行成本,建设节约型机关,根据《机关事务管理条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》等有关规定,结合本市实际,制定本办法。

#### **第二条 (适用范围)**

本市各级人民政府及其部门的机关事务管理活动,适用本办法。

本办法所称机关事务,包括经费管理、资产管理、服务管理以及资源节约管理等保障机关正常运行的相关事项。

#### **第三条 (基本原则)**

机关事务工作遵循保障公务、集中管理、厉行节约、务实高效、公开透明的原则。

#### **第四条 (统一集中管理)**

市和区人民政府推进本级政府机关事务的统一管理,建立健全管理制度和标准,统筹配置和集约利用资源。

政府各部门应当集中管理本部门的机关事务,明确和规范岗位设置,执行机关事务管理制度和标准。

#### **第五条 （主管部门）**

市机关事务主管部门负责制订本市机关事务管理的制度规范,主管本级政府的机关事务工作,指导下级政府有关机关事务工作。

区机关事务主管部门主管本级政府的机关事务工作,指导乡镇人民政府、街道办事处有关机关事务工作。

#### **第六条 （信息化建设）**

市机关事务主管部门、财政部门 and 区人民政府应当加强机关事务信息化建设,建立和完善经费、资产、服务以及资源节约等管理信息平台,促进信息和资源共享。

## **第二章 经费管理**

#### **第七条 （运行经费标准制定）**

市机关事务主管部门应当按照保障需要、节俭实用的原则,结合本市机关事务管理实际,制定本市机关运行实物定额和服务标准。

市和区财政部门应当根据机关运行实物定额和服务标准,参考有关货物和服务的市场价格,制定本级政府机关运行经费预算支出定额标准和有关开支标准。

本条前两款规定的定额、标准,应当根据机关运行需要和市场价格变动等情况,由机关事务主管部门和财政部门适时予以调整。

#### **第八条 （运行经费预算编制）**

市和区财政部门应当根据预算支出定额标准,结合本级政府各部门的工作职责、性质和特点,按照总额控制、从严从紧的原则,编制本级政府机关运行经费预算。

市和区机关事务主管部门统一组织实施本级政府机关办公用房建设和维修、后勤服务、节能管理等事务的,其经费列入本级政府机关事务主管部门的部门预算。

#### **第九条 （运行经费预算执行）**

政府各部门应当按照预算法律、法规的规定,执行机关运行经费预算,严格实施国库集中支付管理制度。

政府各部门应当根据机关运行经费预算和工作需要,按照规定制定经费支出用款计划,明确支出事由、项目、内容、进度和金额等事项。

市和区财政部门应当依托预算执行信息管理系统,对机关运行经费预算支出情况进行动态监控。

#### **第十条 （运行经费支出统计报告）**

本市建立健全机关运行经费支出统计报告制度,由市机关事务主管部门、区人民政府组织开展本级政府机关运行成本统计、分析等工作。

#### **第十一条 （政府采购）**

政府各部门应当按照集中采购目录和采购限额标准,合理确定采购需求,编制政府采购预算。经批复列入部门预算的,应当编制政府采购实施计划。政府各部门根据政府采购预算和实施计划,组织实施政府采购活动。

对集中采购目录以外且在分散采购限额标准以下的采购项目,政府各部门应当制定内部管理制度,规范采购行为,完善监督机制。

## **第三章 资产管理**

#### **第十二条 （资产管理职责）**

市和区机关事务主管部门、财政部门按照职责分工,负责本级政府机关资产管理工作,制定和组织实施具体的管理制度。

政府各部门应当加强对本部门资产的使用管理和日常维护,接受同级机关事务主管部门、财政部门的指导和监督。

#### **第十三条 （资产配置）**



市机关事务主管部门和市财政部门应当根据国家有关机关资产管理规定,分类制定本市机关资产配置标准,确定资产数量、价格、性能和最低使用年限,并根据市场价格和财力状况等因素变化适时调整。

政府各部门应当根据机关资产配置标准和存量资产状况,编制本部门资产配置计划,按照规定程序审核后申报预算。

#### **第十四条 (资产调剂)**

市和区机关事务主管部门或者财政部门应当建立本级政府机关资产调剂平台,归集资产信息,实现资产的有效调配。

政府各部门配置资产,应当优先通过调剂解决;确有必要且无法通过调剂解决的,可以购置。

政府各部门闲置、低效运行、超标准配置的资产以及召开重大会议、举办大型活动临时购置的资产,应当由同级机关事务主管部门或者财政部门按照职责分工,统一收回、集中管理、调剂利用。

#### **第十五条 (日常使用管理)**

政府各部门应当按照机关资产管理有关规定,完善资产使用管理制度,规范工作规程,建立健全资产账卡和使用档案,设立资产总账和分类明细账,定期进行资产清查盘点,保证资产安全完整,提高使用效益。

#### **第十六条 (资产处置)**

政府各部门处置机关资产应当按照有关规定,履行审批、评估手续,采取拍卖、公开招标、协议转让或者法律、法规规定的其他方式处置。处置收益应当上缴国库,纳入预算管理。

#### **第十七条 (资产统计报告)**

政府各部门应当编制机关资产年度统计报告和专项统计报告。

市和区机关事务主管部门或者财政部门按照职责分工,汇总编制本级政府机关资产统计报告,动态反映机关资产占有、使用、变动情况。

#### **第十八条 (办公用房建设)**

政府各部门需要建设办公用房的,应当向同级机关事务主管部门申报。机关事务主管部门应当按照合理布局、相对集中的原则,根据机关办公用房现状、使用需求,统筹制定本级政府机关办公用房建设计划。建设项目按照权限由发展改革部门审批立项后,由机关事务主管部门统一组织实施。

机关办公用房建设应当严格执行国家关于党政机关办公用房建设的相关要求,合理确定办公用房的建设内容、建设规模和标准,禁止超规模、超标准、超投资建设。

#### **第十九条 (办公用房权属管理)**

本市实行机关办公用房统一权属登记制度。

市和区机关事务主管部门应当会同相关部门依法对本级政府机关办公用房办理权属登记,房地产权利人登记为机关事务主管部门。

#### **第二十条 (办公用房使用)**

政府各部门应当严格按照有关标准,在核定面积范围内统筹安排、合理使用办公用房,不得出租、出借办公用房或者擅自改变办公用房使用功能。

超过核定面积或者闲置的办公用房,以及因新建、调整办公用房和机构撤并等原因腾退的办公用房,应当移交同级机关事务主管部门统一调剂使用。

因机构增设、职能调整确需增加办公用房的,应当在本部门现有办公用房中解决;现有办公用房不能满足需要的,由同级机关事务主管部门整合办公用房资源调剂解决。确需租用办公用房的,应当经同级机关事务主管部门、财政部门审核同意。

#### **第二十一条 (办公用房维修)**

政府各部门维修办公用房,应当以消除安全隐患、恢复和完善使用功能、降低能源资源消耗为重点,严格执行维修标准。

办公用房需要大中修和专项维修的,政府各部门应当编制维修改造计划,报同级机关事务主管部门审核。

#### **第二十二条 (办公用房巡检)**

市和区机关事务主管部门应当会同有关部门定期对本级政府机关办公用房的用途、数量、规模、分

布和使用状况等进行巡检,并建立和完善机关办公用房管理信息档案。

#### **第二十三条 (公务用车配备管理)**

市机关事务主管部门负责核定本市除执法执勤用车以外的公务用车编制。市和区机关事务主管部门按照国家和本市公务用车配备更新审批权限规定,根据编制数量和配备标准,统筹安排公务用车的配备更新。公务用车配备应当选用国产汽车,优先选用新能源汽车。

执法执勤用车编制核定、配备管理的具体办法,由市财政部门会同有关部门另行制定。

#### **第二十四条 (公务用车使用管理)**

政府各部门应当建立健全公务用车使用管理制度,落实使用登记、指定停放、节假日封存等措施,实行公务用车定点保险、定点维修、定点加油和运行费用单车核算。

市机关事务主管部门负责建立和完善本市公务用车管理信息系统,加强与财政、公安等部门的沟通,实现数据共享,强化对公务用车使用的监管。

### **第四章 服务管理**

#### **第二十五条 (后勤服务管理制度)**

市机关事务主管部门应当会同财政部门制定本市统一的机关后勤服务管理制度,确定机关后勤服务项目和标准,加强对本市机关后勤服务的指导和监督,合理配置和节约使用后勤服务资源。

政府各部门应当建立本部门后勤服务管理制度,按照规定的项目和标准组织提供后勤服务,并将管理制度报同级机关事务主管部门备案。

政府部门集中办公的,应当合理建设和配置后勤服务设施,共享共用后勤服务资源。

#### **第二十六条 (社会服务引进)**

市和区机关事务主管部门应当推进机关后勤服务社会化改革,鼓励和引导社会力量为机关提供专业化服务。

政府各部门应当按照政府购买服务的相关规定,根据后勤服务项目和标准,选择具有相应资质或者能力的社会服务机构承接后勤服务工作。

#### **第二十七条 (服务合同管理)**

市机关事务主管部门应当会同工商、财政等部门按照服务项目,制定本市机关后勤服务合同示范文本。

政府各部门应当按照合同示范文本,与社会服务机构签订服务合同,并报同级机关事务主管部门备案。

#### **第二十八条 (服务质量监管)**

市和区机关事务主管部门应当建立机关后勤服务质量考核评价制度,指导本级政府各部门对后勤服务质量进行全面考核、综合评价。

政府各部门应当按照考核评价制度,采取委托第三方专业机构等方式,对履约情况、服务质量进行考核评价。评价结果作为以后年度选择后勤服务承接主体的重要参考依据。

#### **第二十九条 (会议培训、公务接待、因公出国(境)管理)**

政府各部门应当加强会议培训、公务接待、因公出国(境)管理,严格执行国家和本市有关管理规定。

### **第五章 资源节约管理**

#### **第三十条 (集约节约利用资源)**

政府各部门应当集约节约利用资源,提高对能源、水、粮食、办公家具、办公设备、办公用品等的利用效率和效益,开展节约宣传,杜绝浪费行为。

#### **第三十一条 (节能目标指标)**

市和区机关事务主管部门应当会同发展改革等部门根据本市公共机构节能规划,制定机关节能年度工作计划,确定年度节能目标、指标和任务。

市和区机关事务主管部门应当通过能源审计、能耗定额管理和节能监察等方式,对节能工作进行考

核评价。

### **第三十二条 （节能审查）**

市和区机关事务主管部门应当会同发展改革等部门根据各自职责,协同项目审批部门开展本级政府新建、改建、扩建办公用房等固定资产投资项目的节能审查。未通过节能审查的项目,不得批准或者核准建设。

### **第三十三条 （物业节能管理）**

政府各部门应当选择具有节能管理能力和经验的物业服务单位,并在物业服务合同中明确相应的节能目标指标和节能措施要求。

政府各部门可以采用合同能源管理等方式,推进节能技改和能源管理服务,提升节能管理水平。

### **第三十四条 （能耗信息公示）**

市和区机关事务主管部门应当会同发展改革等部门制定机关能耗信息公示制度,明确公示主体、范围、内容以及方式。

政府各部门应当根据能耗信息公示制度,公示能耗信息,自觉接受社会监督。

### **第三十五条 （水资源节约管理）**

市和区机关事务主管部门应当会同水务等部门指导、协调、推进机关节水工作。

政府各部门应当对水资源实行分类定额和目标责任管理,推广应用节水技术和设备,节约利用水资源。

### **第三十六条 （餐饮节约管理）**

政府各部门应当从食品采购、原料初始加工、厨余垃圾减量化等方面,开展机关食堂餐饮节约管理。

市和区机关事务主管部门应当会同有关部门建立机关食堂反对食品浪费工作成效评估制度,对浪费行为予以通报。

### **第三十七条 （促进废旧物品循环利用）**

政府各部门应当建立废旧物品集中处置制度,对产生的非涉密废纸、废弃电器电子产品等废旧物品进行集中回收处理,促进循环利用;涉及国家秘密的,按照有关保密规定进行销毁。

## **第六章 监督检查**

### **第三十八条 （部门监督检查）**

市和区机关事务主管部门以及发展改革、财政、审计等部门应当根据职责分工,加强对机关运行经费、资产、服务和资源节约管理等工作的监督检查,并建立监督检查记录,记录监督检查的内容、发现的问题和处理结果等。

### **第三十九条 （预警和整改）**

市和区机关事务主管部门等在监督检查中发现违法违规风险或者管理疏漏的,应当及时向被监督检查部门发出风险预警或者整改通知,并跟踪检查。

### **第四十条 （社会监督）**

本市各级人民政府应当按照国家有关政府信息公开的规定,建立健全机关运行经费公开制度,定期公布公务接待费、公务用车购置和运行费、因公出国(境)费等机关运行经费的预算和决算情况,接受社会监督。

### **第四十一条 （举报投诉）**

市和区机关事务主管部门应当会同发展改革、财政、审计等部门建立举报投诉制度,接受对违反机关事务管理制度、标准等行为的举报和投诉。相关部门应当根据职责分工,及时依法调查处理。

## **第七章 法律责任**

### **第四十二条 （指引条款）**

违反本办法规定的行为,《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府采购法》《机关事务管理条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》等已有处理规定的,从其规定。

#### 第四十三条（行政处分）

违反本办法规定，有下列情形之一的，由同级机关事务主管部门或者上级机关责令改正；依法应当追究责任的，由任免机关或者监察机关按照有关规定对责任人员给予相应的处分：

- （一）违反规定配置、使用、处置机关资产的；
- （二）未经批准擅自建设、维修办公用房的；
- （三）超标准占有使用办公用房，或者拒交应腾退办公用房的；
- （四）违反规定配备使用公务用车的。

#### 第四十四条（机关事务管理人员责任）

机关事务管理人员在机关事务管理活动中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者贪污受贿的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第八章 附 则

#### 第四十五条（参照执行）

运行经费由本市各级财政予以保障的其他机关和单位的机关事务管理活动，参照本办法执行。

#### 第四十六条（施行日期）

本办法自 2017 年 3 月 1 日起施行。

# 上海市人民政府关于印发 《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的通知

（2016 年 12 月 16 日）

沪府发〔2016〕102 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

## 崇明世界级生态岛发展“十三五”规划

崇明位于长江入海口，是世界上最大的河口冲积岛和中国第三大岛，占上海陆域面积近五分之一，是上海重要的生态屏障，对长三角、长江流域乃至全国的生态环境和生态安全具有重要的意义。2005 年发布的《崇明三岛总体规划（崇明县区域总体规划）2005—2020 年》，明确了崇明现代化综合生态岛的总体定位；2010 年发布的《崇明生态岛建设纲要（2010—2020 年）》，至今已完成两轮三年行动计划。2016 年，经国务院批准，崇明撤县设区。在新的历史起点，为贯彻落实国家和上海“十三五”规划，以更高标准、更开阔视野、更高水平和质量推进崇明生态岛建设，特制定本规划。

### 一、“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的基础和趋势

#### （一）发展基础

新世纪以来，市委、市政府坚持从全市大局出发，以战略眼光推进崇明生态岛建设，坚持三岛联动，积极探索生态发展新模式，生态立岛理念深入人心，生态岛的基础和轮廓基本形成，经济社会发展取得长足进步，国内外影响力不断上升，为未来发展奠定了坚实基础。

一是在全市生态格局中的重要性日益突出。在采取严格保护的背景下，崇明建设用地迄今占比仅为 17.4%，本岛湿地与农田生态系统占比均超 30%，为全市提供了约 40% 的生态资源和 50% 的生态服务功能。崇明环境质量明显优于全市平均水平，地表水主要水体水质稳定改善，青草沙水库成为全市最重要的饮用水水源地，全市达到功能区目标的河道 80% 在崇明。2015 年空气质量（AQI）优良率达到

75%左右,森林覆盖率达22.53%,稀有型滩涂和湿地得到有效保护,成为全市空气质量最优、绿地面积最广、生物多样性最为丰富的区域,获得联合国环境规划署高度评价。

二是生态基础设施框架初步形成。市、区两级政府持续加大生态型基础设施投入力度,“一库四厂”等城乡供水和污水处理设施、天然气管网、固体废弃物处置综合利用中心和危险废弃物焚烧处置系统等一批功能性项目基本建成。长兴岛启动开发以来,累计完成固定资产投资约600亿元,动迁安置房、国家一级渔港、郊野公园等项目逐步建成。长江隧桥顺利开通,崇启大桥建成通行,岛内道路网不断完善,出行条件得到显著改善。城乡发展格局不断优化,城桥、陈家镇、长兴三大重点城镇建设形态初显,乡镇空间形态和农村环境不断优化,传统农村风貌得到有效保护。

三是经济社会发展呈现新亮点。高效生态农业持续发展,占全市农业产值的比重接近20%,成为全市重要的“菜篮子”和绿色农副产品的主要供应基地。产业结构调整深入推进,“三高一低”企业关停并转持续深入,落后产能逐步淘汰,长兴岛海洋装备产业初具规模。生态旅游加速与农业、体育、文化等融合发展,2015年,全年接待游客480万人次。运动休闲、健康养老、文化创意、研发商务等新经济正在兴起。社会民生持续改善,教育、卫生、体育、文化等社会事业水平逐步提升,市级三甲医院与崇明中心医院、第二、第三医院合作全面展开,农村综合帮扶深入实施,社会保障水平明显提升。

## (二)机遇与挑战

崇明生态岛发展的历史欠账正加速偿还,正逐步从生态保育修复阶段向生态文明阶段过渡。在世界绿色低碳发展大潮流下,崇明作为上海建设全球城市的重要组成部分,战略地位日益突出,发展路径日渐清晰。

一是生态文明建设成为国家战略,崇明战略地位更加突出。中央提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,绿色、低碳、可持续发展成为时代主题。崇明地处长江生态廊道与沿海大通道交汇的重要节点,对长三角、长江流域乃至全国沿海地区的绿色发展都具有示范引领作用。崇明生态岛已具备生态文明建设的先发优势,进一步坚定生态岛道路自信、走生态立岛的道路更加明确。

二是上海全球城市建设加快推进,撤县设区提升发展质量和水平。上海全球城市能级持续提升,新的发展动能不断塑造,城乡一体化进程加速,撤县设区正式实施,将有利于崇明进一步融入全市发展大格局,理顺体制机制,推动资源整合,推动城乡公共服务均等化,提升基础设施建设和公共服务配套标准,更具条件建设世界级生态岛。

三是供给侧结构性改革需要更多优质供给,绿色经济成为崇明新的机遇。低碳生活成为市民新的追求,为崇明推进以生态为基础的绿色经济带来广阔空间,依靠现代科学技术和管理手段的进步,崇明具有更好的条件落实生态保护要求、优化绿色资源配置、促进自然资源稳步增值,使生态岛建设提能级、上水平,在更高的起点上提供更为优质的生态产品和服务。

但是,对照建设生态岛的要求,崇明发展也面临一些瓶颈和挑战:一是自然生态仍不够稳固,生态环境本底条件比较脆弱,环境质量容易受到气候变化等各种因素影响,特色和优势不够突出,相对于不断升级的生态需求,优质有效供给仍显不足。二是与生态岛相配套的软硬件支撑体系需要全面构筑。内外交通模式尚不清晰,综合交通等基础设施体系尚未建立;土地集约化程度不高,城镇规划建设水平相对滞后,村庄布局分散;公共服务和社会事业等方面还存在诸多短板。三是生态岛建设的思想认识仍需进一步深化提高,与生态岛建设相关的体制机制需要加快理顺,人才、管理等软环境水平亟待提高。四是促进生态优势向发展优势转化的路径需要加快探索,经济社会发展的内生动力和活力需要进一步增强,生态惠民的力度需要进一步加大。

## 二、“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的指导思想、功能定位和主要指标

### (一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,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,按照“四个全面”战略布局,践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,牢固树立和落实“生态立岛”的原则,坚决不搞大开发,坚持“绿水青山就是金山银山”和“一张蓝图干到底”,保持战略定力、长远眼光、底线思维,坚持环境保护优先、厚植生态优势,以更高标准、更开阔眼界、

更高质量建设生态岛,积极实施“生态+”发展战略,增加生态资产,减少生态负债,发展生态经济,运用“中国智慧”促进生态自然优势与生态发展优势共同发展,走出一条生态文明发展的新路,为上海生态文明建设和迈向卓越的全球城市做出重要贡献。

(二)功能定位

崇明作为最为珍贵、不可替代、面向未来的生态战略空间,是上海重要的生态屏障和 21 世纪实现更高水平、更高质量绿色发展的重要示范基地,是长三角城市群和长江经济带生态环境大保护的标杆和典范,未来要努力建成具有国内外引领示范效应、社会力量多方位共同参与等开放性特征,具备生态环境和谐优美、资源集约节约利用、经济社会协调可持续发展等综合性特点的世界级生态岛。

(三)主要指标

到 2020 年,形成现代化生态岛基本框架。生态环境建设取得显著成效,水体、植被、土壤、大气等生态环境要素品质不断提升,森林覆盖率达到 30%,自然湿地保有率达到 43%,地表水环境功能区达标率力争达到 95%左右,城镇污水处理率达到 95%,农村生活污水处理率达到 100%。生态人居更加和谐,常住人口规模控制在 70 万人左右,建设用地总量负增长,基础设施更加完善,基本公共服务水平明显提高。生态发展水平明显提升,生态环境与农业、旅游、商贸、体育、文化、健康等产业融合发展,绿色食品认证率达到 90%,居民人均可支配收入比 2010 年翻一番以上。

主要指标

序号	指标名称	单位	属性	2015 年 现状	2020 年
1	森林覆盖率	%	约束性	22.53	30
2	自然湿地保有率	%	约束性	38.07	43
3	占全球种群数量 1%以上的水鸟物种数	种	预期性	7	10
4	地表水环境功能区达标率	%	约束性	78	95 左右
5	城镇污水处理率	%	约束性	85	95
6	农村生活污水处理率	%	预期性	16	100
7	生活垃圾资源回收利用率	%	预期性	28.8	80
8	环境空气质量优良率(以 AQI 表征)	%	约束性	74.8	78
9	常住人口规模	万人	约束性	69.6	70 左右
10	建设用地总量	平方公里	约束性	262	265(比原 268 的规划建设用地目标减少 3)
11	能源消耗总量年均增速	%	约束性	/	不高于 2
12	单位生产总值能源消耗降低率	%	约束性	/	17
13	可再生能源装机量	万千瓦	预期性	29	50
14	千兆网络覆盖率(城镇化地区)	%	预期性	/	100
15	绿色交通出行比重	%	预期性	76	80 以上
16	绿色食品认证率	%	预期性	27.5	90
17	居民人均可支配收入增长	%	预期性	/	比 2010 年翻一番以上

注:部分指标解释详见附录。

### 三、“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的任务与举措

#### (一)优化生态功能空间布局

坚持“多规合一”理念,强化生态空间底线约束,统筹人口、土地、空间等资源要素,把生态理念与新型城镇化、城乡一体化发展要求相结合,促进生态空间水清地绿、生产空间集约高效、生活空间宜居适度,推动生态、生产和生活空间“三生”共赢融合发展。

##### 1.统筹三岛发展

崇明本岛是世界级生态岛建设的核心载体,要全面提高标准、水平和质量。长兴岛是上海建设高端绿色制造和具有全球影响力科技创新中心的重要基地,要贯彻生态要求,提高绿色发展能级,打造世界先进的海洋装备岛、生态水源岛和独具特色的景观旅游岛。横沙岛要加大保护力度,发展生态农业,引领绿色发展,成为崇明世界级生态岛的先行示范区。

##### 2.严格控制常住人口总量

按照全市对人口发展的要求,坚持控规模、优结构、调布局,提高人口管理和服务水平。严格控制人口规模,加强实有人口管理,完善以积分制为核心的公共服务政策,到2020年常住人口保持现有规模。优化人口结构,结合生态岛功能大力引进国内外高层次人才。有序调整人口布局,按照城乡规划布局,在充分尊重农民意愿的基础上,在城镇化地区优化选址,加大政策支持力度,鼓励引导农民集中居住。

##### 3.严格控制建设用地规模

严格控制建设用地规模,创新优化城乡建设用地增减挂钩制度。到2020年,全区规划建设用地总量实现负增长,建设用地总量控制在265平方公里以内。提高建设用地利用效率,创新出让方式,推进二次开发,完善全生命周期管理,探索实施复合利用。严守耕地保护红线,完善永久性基本农田保护机制。推进农村土地综合整治,提高非耕地类农用地利用效率。盘活农村土地资源,以镇村规划为依据,加强规划引导和规模管控,在保证原宅基地权利人不变的条件下,利用骨干路网节点周边的农村建设用地打造配套完善的生态社区。继续开展农村宅基地确权登记工作。争取在全市率先探索建立农村宅基地退出机制。

##### 4.强化生态底线管控

坚守生态红线,划定并分级管控生态红线,不断强化生态网络,优化生态空间格局。东滩鸟类国家级自然保护区的核心范围作为一类生态空间范围,禁止一切开发活动。东滩鸟类国家级自然保护区的非核心范围、长江口中华鲟自然保护区、东风西沙水库饮水水源一级保护区、青草沙水库饮水水源一级保护区、东平国家森林公园和国家级地质公园的核心范围、重要湿地等作为二类生态空间范围。一类和二类生态空间共252平方公里作为市级生态保护红线范围,实行最严格的管控措施。以崇明本岛水资源、森林资源密集区、自然保护区等生态区域为基础,建立复合型生态廊道,加强纵向联系。加强滩涂湿地保护,推进崇明东滩鸟类国家公园、长江口中华鲟自然保护区建设,打造鸟类天然博物馆和候鸟天堂,有力保障生态安全和生物多样性。有序推进横沙促淤围垦,加大对长江口无人居住岛的管理。

##### 5.促进城镇集约紧凑发展

完善崇明三岛总体规划,加快推进新市镇总体规划暨土地利用总体规划,引导生态城镇建设。优化崇明本岛的空间布局,加快形成“一环两心多组团”的格局,将陈家镇和东滩地区打造成与世界级生态岛相匹配的生态城镇建设标杆,坚持国际化、高端化,体现绿色、节能、环保建设标准,成为以生态居住、休闲运动、智慧创新为主导的海岛花园城镇;城桥核心镇形成相对独立的门户型节点城市功能,按照不低于中等城市标准,进行设施建设和服务配置,成为三岛的政治、经济、文化中心和水上门户,以及生态宜居的现代化田园滨水生态城区;建设若干具有风貌和产业特色,交通便捷、公共服务齐全、空间尺度宜人的特色小镇。长兴镇全面提升城镇化质量,突出特色产业功能,发展海洋、海洋装备及配套、智能制造等产业,强化对区域的带动能力。

##### 6.引导乡村和农场特色发展

综合考虑区位条件和资源禀赋,引导乡村和国有农场进行差异化、特色化发展。转换优化城乡用地,逐步转化城镇周边地区以及郊野地区日趋消亡的自然村,推动人口及用地逐步向城镇集中。选择有发展动力的地区或有资源本底条件、相对集中分布地区的村庄或农场,引导培育成为具有文化内涵的特

色乡村。选择若干自然村有效整合农宅、农地、农业资源,保留传统乡村原汁原味,促进更新发展,逐渐引导建设成为美丽乡村。放大区企合作优势,打造产业先进、环境优美、生活优越的生态殷实农场和生态农业公园。运用国际先进理念,建设若干小尺度、紧凑型、功能复合、配套完善的新型生态社区。

## (二)提升生态环境品质

进一步厚植生态优势,促进水、林、土、气等环境综合整治,以更高标准持续推进环境保护和生态建设,打造更具竞争力的高品质生态环境。

### 1.有效提升水环境质量

以源头截污为根本,末端治理和过程管控相结合,持续推进全域水质净化,到2020年基本实现全域达到水环境功能区的水质控制标准,实现出水断面水质不劣于进水断面。严格青草沙等饮用水水源保护,完成饮用水水源二级保护区内产业结构调整。加快污水收集管网、处理厂及污泥处理设施建设,全面完成城镇化地区直排污染源截污纳管。加强面源污染防治,全面推进农村生活污水治理,农村生活污水做到100%全处理、全覆盖。加快河道综合整治,重点推进镇村级和国有农场的河道轮疏、生态治理、岸边整治。加强水系沟通和水岸改造,打通断头河,增加滨水公共活动空间,提高水系的动力和活力。研究利用青草沙换排水改善长兴岛水环境,进一步加强长兴岛截污纳管,提升改善横沙岛供排水和水利设施。强化区域生态环境共建共享,着力加强长江口水体水质监测评价和协同治理,突出海洋生态环境保护。

### 2.持续推进绿化林地建设

围绕塑景成带、廊道串景,建设全域风景,更好发挥崇明生态空间的功能和价值。优化公共绿地布局体系,合理规划建设公园、公共绿地和绿色休闲空间。推进环岛生态景观大堤、长兴岛及本岛郊野公园建设,有序增加绿地林地总量,提高建设标准和质量,完善长效管理机制。加快对适应海岛地理环境的树种研究,丰富生态岛树种,维护植物多样性。结合河道、公路、村庄、特色小镇及农场的要素分布,持续推进生态廊道建设,发挥放大东平森林公园等核心景区对风貌带的带动作用。结合生态要求和产业发展,打造“海上花岛”,建设花田、花溪、景观廊道,塑造点线面相结合的花岛大地景观。

### 3.大力加强环境综合整治

坚持以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策,建立以改善环境质量为目标,以防控生态风险为底线的环境管理体系,大力推进环境综合整治。深入推进大气污染防治和节能减排,巩固分散燃煤、集中供热锅炉清洁能源替代成果,推进燃气和燃油锅炉低氮改造,禁止新建燃煤设施。加大挥发性有机物污染治理力度,持续深化扬尘、餐饮、汽修、农业等面源污染治理。按照绿色农业要求,加大耕地保护和土壤污染治理力度,实施土壤生态修复示范工程,有序推进生态复垦。加强耕地环境质量监测和风险评估。大力降低化肥和农药使用量,提高耕地土壤质量,农用地土壤全部实现安全利用。按照养殖业布局规划严格控制畜禽养殖总量,全面实现规范养殖,全面实现规模化畜禽牧场粪尿资源化利用和达标排放。大力加强长兴岛环境监管执法力度,强化船舶污染防治和排放管控,研究推进危险废弃物收集转运和减量化处置。

### 4.积极发展循环经济

按照“减量化、再利用、资源化”的原则,加强生活垃圾分类收集、运输、处置,加快建立循环经济体系,实现各类资源高效循环利用。持续推进集中城市化地区的生活垃圾减量化、资源化和无害化处置,基本实现分散地区生活垃圾全部分类和分布式处理。加大建筑混凝土、废弃食用油脂等废弃物的资源化利用和处置监管力度,启用固体废弃物和危险废弃物两大焚烧处置系统。加强农业废弃物综合处理,建立秸秆收集系统,推进综合利用模式。开展循环经济示范性工程建设,推广循环经济典型模式,促进生产和生活系统的循环链接,构建覆盖全社会的资源循环利用体系。大力发展循环农业。

## (三)提高生态人居水平

按照生态理念,超前谋划、管理引领、弹性适应覆盖农场等全域范围的基础设施和基本公共服务体系,提高建设标准和服务能力,提升社会事业发展水平,构建绿色生产生活方式,打造更具魅力的生态人居环境。

### 1.加强风貌管控



按照充分体现中国元素、江南韵味、海岛特色的要求,调整完善控制性详细规划,加强城市设计,全域严格控制高层建筑,崇明岛新建建筑高度原则控制在 18 米以下,注重建筑空间的梯度和层次,促进建筑高度、密度、形态、色彩等形成和谐多元的整体风貌。提高规划的科学性和执行规划的严肃性,完善更加详细的规划导则,建立严格有效的管控体系。建立规划建设专家委员会,研究设立总规划师、总建筑师、总工程师、总景观师等,形成权责对等的负责制。

## 2. 打造绿色建筑

按照国际生态建设最新理念,结合江南海岛特色,加强适用技术、工艺、材料等应用集聚。制订生态绿色建筑导则,加强对既有建筑的绿色节能改造,提高建筑节能水平。大力发展绿色建筑,新建民用建筑全部按照绿色建筑一星级及以上标准建设。符合条件的新建建筑 100% 采用预制装配式技术,推广全装修住宅。支持海绵城市建设和低影响开发应用,推进绿色基础设施建设和低影响开发技术使用。

## 3. 发展绿色交通

按照生态交通、外畅内优的导向,结合绿色交通要求全面提升综合交通体系整体功能。

改善对外交通条件。建设轨道交通崇明线,增添具有鲜明特点的旅游景观元素,实现通勤和景观体验相结合的复合功能。深入开展沪崇西复合通道前期研究,加强与市区及江苏南通等地的交通联系。

优化提升内部交通组织能力。结合全岛路网规划,加快北沿公路、建设公路、港东公路等骨干道路建设与改造,推进崇明生态大道(含地下综合管廊)等新建和改造,提升岛内重点片区之间的系统连通度,优化崇明本岛南部城镇的交通联系,消除东西向道路瓶颈,提升农村公路等级。在道路规划、建设、养护全寿命各环节,进一步强化道路与生态的功能整合。优先发展公共交通,研究推进连接重点城镇的中运量公交系统,依托陈家镇、城桥等市、区级交通枢纽,优化调整区内公交线网,形成城乡一体化公交网络,提升公共交通出行比例。优化三岛水上交通格局,提升水上客运交通功能,优化南部滨江码头功能,研究优化长兴一横沙交通条件,发挥好水上客运交通缓解节假日交通拥堵的作用。适时优化长江隧桥收费政策,鼓励公共交通和新能源车辆出行。研究推进城市公共服务和应急保障类通用航空设施建设,预留发展空间。

大力发展低碳交通。加快新能源汽车推广应用,推进充电站点和充电桩建设,力争新能源公交车比重达到 100%,实现横沙岛全绿色交通出行。倡导慢行交通和低碳出行,积极发展电动汽车分时租赁,推行多元化公共自行车租赁服务,逐步形成功能清晰的非机动车通道网络。建设 500 公里生态绿道、自行车绿道,探索设立低碳出行引导区。推动智能网联汽车、无人驾驶汽车等新技术在崇明率先应用。

## 4. 完善绿色能源

大力发展天然气、风电、光伏等清洁能源,可再生能源装机量达到 50 万千瓦,构建绿色、低碳的能源开发利用体系。加快崇明天然气输配管网建设,结合重点区域和工程开发,开展分布式供能项目布局,不断扩大天然气使用覆盖率。实施新一轮农村电网改造,提高全区电网可靠性和对新能源的消纳能力。通过技术、模式和体制机制创新,打造新能源综合示范基地。稳步推进崇明陆上风电开发,开展横沙“风电田”试点,推广屋顶分布式光伏项目,积极探索风光储一体、农光互补、智能微网和能源互联网的集成示范。结合大气污染防治和有机固废综合处理,积极探索生物质能利用。支持探索建设横沙零碳岛。

## 5. 建设智慧崇明

发挥国际海底光缆登陆点优势,建设高速移动安全的新一代信息基础设施。到 2020 年,城镇化地区实现千兆网络全覆盖,崇明全区实现光网全覆盖。发展物联网技术和应用。加强崇明各类基础设施的智能化改造,推进健康、教育、文化、出行、政务、农业、体育、旅游等领域的智慧应用,开发数字内容产品服务,建设智慧社区、智慧生态圈。推进数据资源开放共享和社会化开发应用。

## 6. 提高社会事业发展水平

构建基本公共服务设施体系。依据服务人口数量和结构,构建城镇生活圈,做实基本管理单元,分级分类动态配置公共文化、教育、医疗、体育、养老等公共服务设施。在城镇集聚区打造集就业、生活、服务一体化的高能级公共服务全覆盖生活圈,规划依托城桥地区和陈家镇镇区,设置一级服务中心。依托其余新市镇镇区配置二级服务中心。在中小集镇打造社区级基本公共服务全覆盖生活圈,依托集镇配置三级服务中心,同时兼顾对村庄的服务延伸。

提供优质普惠的公共服务。推进城乡基本公共服务均等化,建立城乡统一的基本公共服务清单,加大财政保障支持力度。全面提升三岛医疗卫生服务水平,推进医疗机构集团化发展,共享市级优质医疗资源,整合区内医疗卫生资源,推进基层医疗机构补点、改造和功能建设,加快本土化订单定向免费培养乡村社区医生。加大对崇明义务教育转移支付力度,通过设立分校、合作办学、委托管理等方式,推进优质教育资源辐射崇明,引进国内外高水平大学,支持本市高等教育布局结构调整。应对人口老龄化趋势,加快构建多元化的养老服务体系。提升公共文化体育活动的内涵品质,发挥现有公共设施功能作用,加快高品质项目建设。加快建立城乡统筹的社会保障体系和城乡一体的就业促进机制,多渠道增加就业,统筹做好社会保障、社会救助、残疾人服务等工作。

#### (四)提升生态发展能级

以“创造需求、引领消费、提升服务”为导向,重点聚焦生态农业、海洋经济、旅游健康、科技创新等领域,实施“生态+”发展战略,加快构建更具活力的生态发展格局。

##### 1.打造生态农业高地

注重农业标准化、产业化、组织化、品牌化、科技化发展,提升生态农业现代化发展水平,农业资源利用率达到世界领先水平。优化农业产业结构,实现低碳农业可持续发展和绿色食品全域覆盖,加快形成以粮食作物和经济作物为主、特色禽畜和水产养殖兼顾的农产品体系,完善以育种研发、作物生产、加工销售、体验休闲为核心的全系列农业产业链,打造国内外知名的绿色优质特色农副产品生产和供应基地。发挥崇明生态农业科技创新中心作用,大力发展农业科创产业,加快发展科技育种,建设有全国影响力的农业科技创新示范基地,打造生态农业科技的制高点。深化农业经营体制改革,引进和培育新型农业经营主体,着力构建现代生态农业产业体系、生产体系和经营体系。促进崇明绿色消费与绿色农产品市场培育,完善绿色农产品流通与销售环节。打造前哨等若干具有国际先进水平的农业基地,培育现代农业的新型产业形态和消费业态,积极开发农、林、牧、渔等多领域功能,促进三次产业融合发展。引入国际花卉博览会与全球花卉交易中心,结合农业产业结构调整建立花卉研发和产业基地,丰富花展、花市、花村、花艺等花卉相关产业载体。以横沙国际渔港口岸和码头建设为依托,大力发展农副产品和海产品保税加工、保税物流、保税交易等功能。发挥光明集团、上实集团等龙头企业带动作用,重点培育一批具有全国影响力的农业生产基地和农产品品牌,提升农业附加价值。

##### 2.推动高端绿色制造升级

紧紧围绕“中国制造 2025”战略,融入海洋经济发展大局,依托长兴海洋科技港,引导船海产业高端制造、研发设计及生产性服务类企业集聚发展,成为上海建设我国海工装备制造业创新中心的重要载体。推动长兴海洋装备基地由制造向智造转型,推广智能化生产线和绿色造船技术,提高全员劳动生产率,提高土地利用效率,改善船海企业用工结构,降低污染排放,推进工业化、城市化、生态化与海洋文化融合发展。推进海洋装备产业升级发展,拓展和延伸海洋装备产业链,打造世界先进的集总装集成、系统模块、核心配套、生产服务等为一体的全要素产业基地。树立全市最高的绿色发展门槛,优化产业准入负面清单,进一步引导崇明本岛产业向产业园区集中,发展符合生态环保要求的生产性服务业,成为绿色经济的示范区域。

##### 3.提升现代服务业功能品质

按照建设国家 5A 级景区的理念及标准,加快推进全域景区、景观建设,推动旅游供给从风景和产品向环境与服务全链条拓展,加强会商旅文体联动,打造“多旅融合”的大旅游格局。优化生态休闲旅游区域布局,培育静谧西沙、活力东平、闲趣北湖、雅致东滩、风情前哨、多彩长兴、原味横沙等若干特色旅游空间,打造上海主要生态休闲地、国家全域旅游示范区和国家长江口生态旅游基地。全面提升旅游发展要素质量,进一步优化三岛旅游服务功能,不断完善体验式旅游综合服务与配套,提高旅游全过程的质量感受度和满意度。优化整合体育产业资源布局,大力发展自行车、路跑、足球、水上运动、房车露营等户外健身休闲项目,建设崇明足球区,提升崇明自行车等赛事的国际影响力和效益,打造国内外知名的崇明户外运动休闲品牌。优化健康服务业发展布局,积极开发多层次、多样化的健康服务产品。

##### 4.繁荣发展创新经济

着力构建文化创意为先导、数据网络为核心、未来产业为方向的创新产业体系,努力成为上海具有

全球影响力的科技创新中心建设的重要组成部分、国际环境科学交流基地和世界生态研究的重要载体。注重与崇明乡土文化、农垦文化结合,以乡村、民宿和农场等为载体,积极发展艺术创作、文化创意、影视传媒等产业。培育数据产业,结合国际海底光缆登陆站,优先发展数据处理、软件研发等创客经济,加快数据产业园建设和创客小镇建设。面向智慧经济,发展研发设计、信息技术、知识产权、供应链管理、服务外包等生产性服务业,实施“互联网+”计划,培育融合绿色、环保于一体的分享经济业态。预留金融基金、移动办公、基因工程、离岛自贸等新型创新业态的发展空间。

#### 四、“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的保障措施

主动转变传统定势思维和习惯性做法,强化规划的战略引领作用,针对崇明特点加快调整和创新财政、投资、环保、统计、监督和考核等各项政策,加强体制机制和法治保障,鼓励各方力量参与,形成全市上下推动崇明世界级生态岛建设的强大合力。

##### (一)强化推进落实

深化完善实施机制。举全市之力推进崇明生态岛建设。强化崇明生态岛建设推进工作领导小组的领导功能。加快制定并滚动实施崇明生态岛建设三年行动计划,加大各项政策支持力度。分解落实年度工作任务,并将其纳入市政府年度重点工作和目标管理。充分发挥高能级生态保护和建设主体作用,提升生态岛建设水平。

加强监测评估和修编。率先研究建立绿色经济的统计、监测和考核制度,动态完善崇明生态岛经济社会发展指标体系。开展规划目标和重点任务的跟踪监测、中期评估和五年滚动修编。结合年度计划和政府目标管理,优化调整指标考核和重点任务。创新规划监测评估方法,鼓励公众参与规划效果评估,利用信息化手段跟踪分析规划实施情况。

##### (二)加强资金保障

强化市区财政和投资支撑。加大市对崇明的财政支持力度,加强市对区均衡性转移支付,创新生态补偿转移支付办法,加强转移支付资金的使用管理,提高转移支付资金的使用效益。优化对惠及全市乃至长三角的重大生态项目、重大基础设施建设等的资金支持政策,改革完善崇明生态岛重大项目投资建设机制。崇明区进一步优化财政支出结构,加大对生态岛建设和社会事业发展的投入力度,加强对镇村等基层的财力保障。

创新投融资方式。开拓多元化投融资渠道,引入政策性金融机构。对符合条件的项目,推广使用政府与社会资本合作的 PPP 模式。加强与国际金融组织合作,推进金融支持节能减排和绿色贷款的示范项目。

##### (三)率先制度创新

率先完善生态环境治理机制。建立生态信用体系,推进生态文明建设与“三农”信用体系相结合,围绕绿色信贷联盟企业、涉农经营单位、农业人口三个系统,构建生态信用体系。优化生态环保类信息收集和评价标准,研究制定与信用体系建设相配套的财政支持政策,建立“守信激励、失信惩戒”的支农惠农机制。完善生态环境预警监测评估机制,系统监测水、大气、噪声、土壤和生态环境,提高监测能力和数据分析能力,及时评估发布环境监测信息,接受社会监督。加快推行节能领域市场化,鼓励参与碳汇市场交易,发展排污权交易市场,促进形成政府引导、市场运作、社会参与的市场化机制。推进环境污染第三方治理,形成统一开放、竞争有序、诚信规范的第三方治理市场机制。

率先推进生态文明体制改革。以产权制度为核心,强化用途管控,加强使用监督和责任追究。探索自然资源资产产权制度,以编制和实施自然资源资产负债表制度为抓手,对水、耕地、森林、滩涂、湿地、海域等自然生态空间进行统一确权登记,建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。加强对自然资源的空间开发管控,明确各类土地利用空间的开发、利用、保护边界,建立自然资源资产用途管制制度。探索生态环境损害责任终身追究制,优化完善区域内各级党政领导班子生态文明考核评价内容和体系。探索领导干部自然资源资产离任审计制度,定期评估自然资源的实物量及其变化情况,对任期内环境质量明显恶化、造成重大生态环境事故的领导干部实施终身追责。研究崇明以主体功能区规划为基础,统筹各类空间性规划,探索开展“多规合一”试点。

率先加强生态文明法治建设。坚持以更完善的法规制度、更高的标准体系推进生态文明建设。加

强世界级生态岛环境保护和生态建设的立法工作,完善相关地方性法规和规章,适时研究制定保障生态岛建设的规章。参照国际先进水平,完善地方环境标准体系,在崇明实行更高的环境保护和生态建设标准,完善提升能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面的标准,实施能效和排污强度“领跑者”制度。实施最严格的环境执法,做到违法必究,强化联合联动综合执法,探索环境监测监察执法垂直管理,推进行政执法和刑事司法相衔接。

(四)健全人才支撑

创新人才引进政策。实施更开放的人才政策和更灵活的管理制度,打造更优越的人才发展环境。聚焦农业、旅游、科技创新、教育、体育、文化创意、医疗卫生等生态建设重点产业和重点领域,引进世界生态岛建设所需的各类优秀人才。支持以战略科学家、卓越工程师、能工巧匠为代表的科技高层次人才和高校、科研院所科研人员到崇明创新创业,促进科研项目和成果转化,提高科研实力和就业水平。逐步提升人才国际化水平。

完善人才开发培养机制。坚持服务发展的人才开发培养导向,加快经济社会发展重点领域紧缺急需专门人才培养。建立健全人才源头培养工作机制,重点在教育、卫生、农业、旅游、体育等行业加大定向招生、定向培养力度。支持崇明与国内外高校合作办学,建立企业与高校、科研机构合作培养机制,加快发展职业教育。推进城乡人才一体化发展,研究制定城区与郊区人才交流政策,通过带教培训、挂职锻炼等形式促进崇明人才素质能力提升,形成城乡人才融合发展的良好局面。

优化人才综合发展环境。以生活居住、创新创业为重点,为各类人才打造宜居宜业的发展环境。完善人才住房保障,鼓励人才集聚的大型企事业单位和产业园区利用自用存量建设用地建设单位租赁房,鼓励用人单位实施人才住房资助计划。鼓励具备条件的医院改善就医环境,提高人才医疗服务的能级和水平。创造条件为优秀人才子女就读提供便利。加大文化开放力度,改进人才文化生活环境,提升包容性,吸引高水平的文化组织入驻崇明,打造具有品牌影响力的文化节庆活动。

(五)促进共同参与

提升三岛联动水平。着力推进三岛在公共设施、居民就业、休闲服务、文化交流、产业、人才等领域优化资源配置,实现资源共享和联动发展。围绕生态岛建设,发挥好中央和本市在崇明各类企事业单位、机构组织等的主体作用,落实生态保护和建设责任,鼓励上实、光明等大企业、大集团积极发挥作用,构建深度融合的合作体系,实现互利共赢、协同发展。

促进区域一体化发展。提升与北部江苏南通的协调联动水平,加强与海门海永镇、启东启隆镇的生态岛建设协同,共同构建长江口战略协同区。提升与南部浦东、宝山的区区合作层次,推进交通基础设施互联互通,开展产业和园区合作,探索合建产业园、股权投资、品牌输出等园区合作新模式。加强与自由贸易试验区的功能对接,复制推广制度创新成果。

吸引各方力量参与。以全球视野加快推进生态岛建设,做好崇明世界级生态岛形象的整体推介,提高国内外影响力。充分发挥联合国环境规划署等各类国际组织的平台作用,建设联合国环境规划署绿色城市南南技术中心,深化与联合国人居署交流合作。建成国家生态文明先行示范区,积极参与、主动服务国家战略,争取国家生态文明相关重大政策、重大项目落户崇明。吸引国内外相关科研机构、院校、企业、智库和非政府组织(NGO)的积极参与和落户,扩大国内外合作网络。加强舆论宣传,增强市民认同感和感受度,鼓励和引导市场主体和社会公众积极参与,凝聚全社会力量建设崇明世界级生态岛。

附录

部分指标解释

1.自然湿地保有率

指-5 米等深线以上的滩涂湿地面积。自然湿地保有率是指自然湿地(特指河口滩涂湿地)占岛域面积的百分比,岛域面积为崇明岛陆域面积与周缘湿地之和。

2.占全球种群数量 1%以上的水鸟物种数

指栖息在崇明生态岛的水禽物种或亚种的某一种群占全球种群达到 1% 的物种数量,以生态岛各相关观察点年内实际观测到有一次的水鸟类种群数作为数据。

### 3. 地表水环境功能区达标率

指岛域内地表水水质达到《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)中相应标准的百分比。地表水监测断面包括《崇明区水污染防治目标责任书》中列出的 26 个考核断面以及 6 个村镇级河道监测断面。计算方法:年均值达到相应标准的监测断面数(个)/所有监测断面数(个)×100%。

### 4. 城镇污水处理率

指城镇建成区内经过污水处理厂(站)处理且达到排放标准的污水量与污水排放总量的百分比。城镇污水处理率=城镇污水处理量/城镇污水排放量×100%。

### 5. 农村生活污水处理率

农村生活污水处理包括纳管进城镇污水处理厂处理、组团式集中生化处理和就地分散经标准化粪池处理等多种处理方式。

### 6. 生活垃圾资源回收利用率

指生活垃圾再生资源回收和资源化利用量占产生总量的百分比。包括有机垃圾资源化利用、焚烧再利用、资源回收利用。

### 7. 环境空气质量优良率(以 AQI 表征)

指 AQI 小于等于 100 的天数占全年天数的比例。

### 8. 可再生能源装机量

可再生能源是指从自然界获取的、可以再生的能源,主要包括风能、太阳能、水能、生物质能、地热能 and 海洋能等非化石能源。

## 上海市人民政府关于批转市发展改革委制订的 《上海市政府投资项目稽察办法》的通知

(2016 年 12 月 19 日)

沪府发〔2016〕103 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

市政府同意市发展改革委制订的《上海市政府投资项目稽察办法》,现印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市政府投资项目稽察办法

### 第一章 总 则

**第一条** 为进一步转变政府职能,加强对本市政府投资项目的事中事后监管,促进项目有序建设,提高投资效益,规范项目稽察工作,根据《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》《国务院办公厅关于转发国家发展和改革委员会〈国家重大建设项目稽察办法〉的通知》等有关规定,结合本市实际,制定本办法。

**第二条** 本市对政府投资项目实行项目稽察制度。

本办法所称的项目稽察,是指依法依规对政府投资项目建设贯彻执行国家和本市有关法律、法规、规章及政策等情况,开展监督检查的行为。

**第三条** 项目稽察范围,主要包括本市使用各级财政预算内基本建设支出的固定资产投资项目、使

(2017 年第 2 期)

— 21 —

用各类专项建设基金的固定资产投资项目、使用统借国外贷款的固定资产投资项目以及上级部门授权或委托稽察的固定资产投资项目等。

**第四条** 项目稽察工作遵循“依法合规、客观公正、实事求是、防范在先”的原则。

## **第二章 组织机构和管理**

**第五条** 市重大项目稽察特派员办公室负责实施市级政府投资项目稽察,并指导区县项目稽察机构开展项目稽察。市重大项目稽察特派员办公室设在市发展改革委。市发展改革委具体负责组织和管理工作。

**第六条** 市级政府投资项目稽察实行市重大项目稽察特派员办公室负责制,稽察特派员及其助理在市重大项目稽察特派员办公室的领导下,开展项目稽察。稽察特派员及其助理应当为国家公务员。

**第七条** 各区县政府应当明确承担项目稽察职责的机构,负责本区县政府投资项目稽察。

**第八条** 市重大项目稽察特派员办公室、区县项目稽察机构(以下统称“项目稽察机构”)应当与同级经济信息化、财政、住房城乡建设管理、规划国土资源、审计、监察、国有资产监督管理等部门建立信息共享和工作联动机制,交流监管情况,移交问题线索。

**第九条** 市、区县有关部门及派出机构、相关单位对项目稽察应当予以协助和配合,并配备稽察联络员,联系和协助项目稽察机构开展项目稽察。

**第十条** 稽察人员不得参与、干预被稽察单位的日常业务活动和经营管理活动。稽察人员与被稽察单位和稽察事项有利害关系的,应当回避。稽察人员在执行公务中,应当严格遵守廉洁自律、保密工作等有关规定。

**第十一条** 项目稽察经费由同级财政予以保障。

## **第三章 项目稽察内容和程序**

**第十二条** 项目稽察内容主要包括:

- (一)项目前期工作、报批、报建的情况;
- (二)项目管理制度建立、落实的情况;
- (三)项目各项施工、货物、服务发包、合同订立及履行的情况;
- (四)项目质量、进度、投资控制措施及落实的情况;
- (五)项目资金来源、到位和使用的情况;
- (六)项目竣工验收的情况;
- (七)项目实现预期效益的情况;
- (八)项目落实有关专项建设规划、投资政策的情况;
- (九)其他需要稽察的情况等。

项目稽察机构可就上述规定的内容,开展单项或多项稽察。

**第十三条** 项目稽察机构应当根据工作重点,综合考虑项目的领域覆盖面、行业引领性、投资规模量等要素制定年度计划。

**第十四条** 开展项目稽察,应当事先制定工作方案。

开展项目稽察,一般应当提前3个工作日,书面通知被稽察单位(包括项目法人单位及代建单位)。特殊情况下,可以临时书面通知。

**第十五条** 被稽察单位、参建单位(包括咨询、招标代理、项目管理、勘察、设计、工程监理、财务投资监理、施工、货物供应等参与项目建设的单位)应当配合项目稽察,如实提供与项目有关的资料 and 情况。

**第十六条** 被稽察单位在收到书面稽察通知后,应当向项目稽察机构出具保证其所提供资料真实性、完整性的承诺书。

**第十七条** 项目稽察机构应当对项目稽察中发现的问题,书面征求被稽察单位的意见。

被稽察单位应当在收到书面征求意见之日起7个工作日内,向项目稽察机构提出书面反馈意见。被稽察单位没有提出反馈意见的,视作无异议。

项目稽察机构应当对被稽察单位有异议的书面反馈意见进行核实。

**第十八条** 项目稽察机构应当根据稽察证明材料、被稽察单位反馈意见以及核实情况等,作出项目稽察报告。

对于项目稽察报告中提出的有关项目建设的重大问题,项目稽察机构按照程序,分别向市、区县政府报告。

**第十九条** 对违反项目建设有关规定的行为,项目稽察机构有权将有关证明材料移交相关部门,相关部门应当依法及时进行检查,并将结果反馈项目稽察机构。

**第二十条** 被稽察单位应当根据项目稽察机构、相关部门的处理意见进行整改,并在处理意见发出之日起 60 日内,向项目稽察机构、相关部门提交项目整改报告。

项目稽察机构、相关部门根据项目整改报告,可以组织复查。

政府投资项目重大问题的整改情况,由项目稽察机构按照程序分别向市、区县政府报告。

**第二十一条** 项目稽察结束后,项目稽察机构应当按照要求,建立项目稽察档案。

## 第四章 项目稽察方法

**第二十二条** 项目稽察工作可以采用告知监管要求、开展业务培训、跟踪进展信息、检查项目现场、核查文档资料、复查整改情况、督导重点问题等方法。

**第二十三条** 现场稽察可以采取下列方式:

- (一)听取被稽察单位、参建单位关于项目情况的汇报;
- (二)查阅项目相关资料;
- (三)实地察看项目建设情况;
- (四)向项目建设相关人员调查、核实情况等。

**第二十四条** 项目稽察机构可以通过笔录、录音、复印、拍照或摄像等方式,获取证明材料。如有必要,也可以通过委托有资质的机构进行检验和鉴定等方式,获取证明材料。

**第二十五条** 项目稽察机构可以对参建单位进行延伸稽察,核实有关情况;也可以依法请求相关部门、单位提供与稽察事项相关的资料、信息。

**第二十六条** 根据需要,项目稽察机构可以会同相关部门开展联合稽察。

**第二十七条** 项目稽察机构可以聘请有关专业技术人员参加项目稽察,也可以通过购买服务等方式,委托第三方专业机构参与项目稽察的相关工作。

**第二十八条** 项目稽察机构应当依托投资项目在线审批监管平台,加强政府投资项目建设全过程监管,运用信息技术实施动态监管。

## 第五章 责任追究

**第二十九条** 稽察人员在项目稽察中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿、泄露秘密的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第三十条** 对被稽察单位违反项目建设管理规定的行为或者未按照要求进行整改的行为,市发展改革委、区县项目稽察机构会同区县发展改革委可以根据情节轻重,依法作出以下一项或多项决定:

- (一)责令限期整改;
- (二)给予通报批评;
- (三)暂停政府投资项目投资计划安排;
- (四)暂停审批项目法人单位的其他政府投资项目。

被稽察单位行为违反相关法律、法规、规章的,由有关部门依法予以行政处罚。

**第三十一条** 被稽察单位人员有下列行为之一的,被稽察单位应当依照规定,对直接责任人员和主管人员给予处分;构成犯罪的,移送有关部门依法追究刑事责任:

- (一)拒绝或拖延提供、虚报项目建设及资金使用情况;
- (二)毁灭、隐匿、伪造有关资料或证明材料;

- (三)妨碍项目稽察正常进行的其他行为；  
(四)项目稽察中发现的其他违法违规行为等。

**第三十二条** 对被稽察单位及其工作人员违反项目建设管理规定的行为,按照《上海市公共信用信息归集和使用管理办法》的有关规定,将相关信息归集到上海市公共信用信息服务平台。

## 第六章 附 则

**第三十三条** 本办法自 2017 年 1 月 1 日起施行,有效期至 2021 年 12 月 31 日。

上海市发展和改革委员会  
2016 年 11 月 22 日

# 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 (2016 年 12 月 21 日)

沪府发〔2016〕104 号

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,请认真贯彻实施。

## 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》等一批养老服务的地方标准。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、人力资源管理及薪酬分配的新机制,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、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和配置。“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和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 $\leq 3.5$ 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的方式,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为全体市民提供便捷、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。

## 上海市人民政府关于延长 《关于本市贯彻〈中华人民共和国车船税法〉的 若干意见》有效期的通知

(2016年12月22日)

沪府发〔2016〕105号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经评估,2011年12月市政府印发的《关于本市贯彻〈中华人民共和国车船税法〉的若干意见》(沪府发〔2011〕95号)需继续实施,有效期至2026年12月31日。

特此通知。

## 上海市人民政府关于职工自愿使用医保个人账户 历年结余资金购买商业医疗保险 有关事项的通知

(2016年12月22日)

沪府发〔2016〕106号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

为进一步完善本市多层次医疗保障体系,减轻参保职工自费医疗费负担,更好地发挥职工医保个人账户医疗保障作用,根据《上海市深化医药卫生体制综合改革试点方案(2016—2020年)》(沪府〔2016〕45号)的要求,现就职工自愿使用医保个人账户历年结余资金购买商业医疗保险有关事项作如下通知:

(2017年第2期)

— 33 —

一、上海市职工基本医疗保险参保人员,可按照自愿的原则,使用职工医保个人账户历年结余资金,为本人购买经保监会批准、市政府同意的商业医疗保险专属产品。具体商业保险公司名单及产品目录,由上海保监局会同相关部门向社会公布。

二、职工医保个人账户资金购买商业医疗保险的相关产品,可使用个人账户历年结余资金,也可用现金支付。

三、参保人自愿购买产品后,与经办商业保险机构以合同方式来确定双方责任、权利、义务,相关行为的责任主体为参保人和商业保险公司。

四、在确保信息安全的前提下,有序推进商业保险机构与基本医保经办机构进行必要的信息共享。商业保险公司应定期向市医保经办机构报送经参保人确认的投保信息。市医保经办机构审核后,将参保人购买商业保险的个人账户资金划转至商业保险公司指定的银行账户,并在职工基本医疗保险个人账户基本医疗待遇支出项目中列支。

本通知从 2017 年 1 月 1 日起执行,有效期至 2021 年 12 月 31 日。

## 上海市人民政府关于延长 《持有上海市居住证人员申办 本市常住户口办法》有效期的通知

(2016 年 12 月 27 日)

沪府发〔2016〕107 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经评估,市政府 2012 年制定实施的《持有上海市居住证人员申办本市常住户口办法》(沪府发〔2012〕12 号)需继续实施,其有效期延长至 2019 年 12 月 31 日。

特此通知。

## 上海市人民政府 上海警备区关于做好 2017 年 元旦、春节期间拥军优属拥政爱民工作的通知

(2016 年 12 月 27 日)

沪府发〔2016〕108 号

各区县人民政府、人武部,市政府各委、办、局,驻沪部队各大单位:

2017 年元旦、春节即将来临。为全面贯彻国务院、中央军委和习近平总书记关于军民融合深度发展战略思想和加强军政军民团结的新要求,认真落实全国和本市双拥(拥军优属、拥政爱民)模范命名表彰大会精神,积极倡导爱国拥军、爱民奉献的良好风尚,不断提升本市双拥工作整体水平,现就做好 2017 年元旦、春节双拥工作通知如下:

### 一、进一步加强国防教育和双拥宣传,在凝聚军心民心上下功夫

各级、各部门、各部队要着眼实现中国梦、强军梦和“四个全面”等重大战略思想,把学习贯彻十八届六中全会、习近平总书记在接见全国双拥模范城(县)命名暨双拥模范单位和个人代表时的重要指示和李克强总理在全国双拥模范命名表彰大会上的重要讲话精神作为重要内容,引导广大军民充分认识做好双拥工作对于巩固军政军民团结、坚持和完善中国特色社会主义制度、保持社会和谐稳定的重大意义,激发广大群众的爱国拥军热情。要充分发挥各种宣传媒介的传播作用,大力宣传当代军人为国戍

边,广泛宣传各类双拥模范典型的先进事迹,不断扩大宣传教育的覆盖面,扩大国防教育和双拥工作的社会影响;要充分发挥各级各类双拥和国防教育基地的阵地作用,组织开展“社会一日”“军营一日”青少年国防教育体验营等活动,增强广大军民的双拥意识和国防观念。要结合各类双拥主题实践活动,把爱国主义教育融入春节灯会、游园等群众性文化活动,不断推进国防教育和双拥宣传进机关、进企业、进学校、进社区、进家庭,努力形成全社会关心国防、热爱国防、建设国防、保卫国防的浓厚氛围。

## **二、进一步发挥双拥工作优势,在助推部队战斗力提升上下功夫**

各级、各部门要按照习近平总书记关于地方各级党委和政府要强化大局观念,把支持国防和军队改革当作分内事的指示要求,认真做好新形势下的拥军工作,全力支持部队改革强军战略的实施,以服务部队能打仗、打胜仗为着力点,支持部队重大军事项目和演训,遂行多样化军事任务,推动驻沪部队在深化改革中提升战斗力,在开拓创新中激发创造力。要紧密结合具有全球影响力的科技创新中心建设,发挥上海科技信息和资源集中的优势,广泛开展科技、教育、文化、智力拥军活动。对新调整组建的部队,在规划、土地、资金、费用、水电气供应等方面,给予必要的倾斜。双拥工作部门要充分发挥“联系军民,凝聚军民”的优势作用,按照“军改所需、地方所能、特事特办、办就办好”的原则,运用“军地双月恳谈”机制,切实在帮助协调解决部队实际困难上下功夫,走出一条具有时代特色、上海特点的“鱼水情深”的军政军民团结之路。

## **三、进一步落实拥军优抚安置政策,在倾心帮助解决官兵和优抚对象切身利益上下功夫**

要适应国防和军队改革带来利益关系调整的新情况新变化,着力维护军人军属的合法权益,不折不扣地落实中央关于国防和军队改革期间退役军人安置政策,妥善安置转业、复员、退休军人和退役士兵、伤病残退役军人、无军籍职工,加强退役士兵职业教育和技能培训;针对改革中军人调整交流、异地任职增多等实际,扎实做好军人家属随调随迁、安置就业和军人子女入学入托工作,以实实在在的作为,支持部队体制编制和政策制度的深化改革;结合新一轮双拥模范创建、“双拥在基层”和社会化拥军等活动,坚持面向基层、深入了解和掌握驻地基层部队和广大优抚对象的实际情况,积极主动地为困难官兵和优抚对象排忧解难,切实化解“五难”“三后”问题;发动和引导社会力量,深入开展“关爱功臣活动”,继续做好上门张贴“光荣人家”、送立功受奖喜报、贴新春楹联年画、走访慰问等工作,让部队官兵和广大优抚安置对象切实感受党和政府的关怀,有更多的荣誉感和获得感。

## **四、进一步传承我军优良传统,在爱民助民惠民上下功夫**

驻沪部队要强化宗旨意识和群众观念,集中利用义务劳动日,支援地方重点工程建设、生态环境治理,为地方经济社会发展贡献力量。要认真贯彻中央脱贫攻坚的决策部署,组织官兵深入扶贫联系点、援建学校、驻地社区开展义务巡诊、结对助学、智力帮扶;进一步推进“军徽映夕阳”“军徽照晨曦”等活动,支持驻地公益事业,关爱驻地重点优抚对象,独居老人和残疾人,帮助驻地困难群众;积极发挥部队的政治优势,在军地、军民交往中,带头宣传和践行社会主义核心价值观,自觉遵守社会公德、家庭美德和军人道德;积极参与驻地平安创建活动,加强军警民联防联治,协助地方维护机场、车站、港口、重要地铁站点等春运秩序,搞好驻地的社会治安巡逻和集会、庆典安全警卫,为上海人民创造一个安全、祥和的环境;针对冬季灾情险情特点,做好抢险救援应急准备,确保遇有情况迅即出动,全力保护国家财产和人民群众生命安全,以实际行动为上海经济社会发展建设作贡献。各部队、各区人武部要加强对部队执行群众纪律情况和外出军人、军车的检查监督,维护人民军队“文明之师”的良好形象。

节日期间,军地双方要严格遵守廉洁自律准则和“八项规定”,坚持从实际出发,按照“简朴、务实”的原则,开展军政军民联谊、联欢、走访慰问等活动,营造祥和、欢乐、喜庆的节日氛围,增进了解,加深感情,密切军政军民关系。

# 上海市人民政府印发《关于实施本市特困人员救助供养的意见》的通知

(2016 年 12 月 27 日)

沪府发〔2016〕109 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《关于实施本市特困人员救助供养的意见》印发给你们，请认真按照执行。

## 关于实施本市特困人员救助供养的意见

为进一步完善本市社会救助体系，保障特困人员基本生活，根据《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14 号）、民政部印发的《特困人员认定办法》（民发〔2016〕178 号）和市政府印发的《关于本市贯彻〈社会救助暂行办法〉的实施意见》（沪府发〔2014〕60 号），现就实施本市特困人员救助供养提出如下意见：

### 一、申请条件

具有本市户籍且同时符合以下两个条件的，可申请特困人员救助供养：

（一）无劳动能力、无法定赡养、抚养、扶养义务人，或其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人。

（二）申请人的收入低于本市城乡居民最低生活保障标准，且财产状况符合本市城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中关于财产规定的。

符合下列情形之一的，应当认定为本条第一款第一项所称的“无劳动能力”：

1. 60 周岁以上的老年人。
2. 未满 16 周岁的未成年人。
3. 残疾等级为一、二级的智力、精神残疾人，残疾等级为一级的肢体残疾人。
4. 市政府规定的其他情形。

法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为本条第一款第一项所称的“法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力”：

1. 具备特困人员条件的。
2. 60 周岁以上或重度残疾的最低生活保障对象，且财产符合本市城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中关于财产规定的。
3. 无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且财产符合本市城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中相关规定的。
4. 市政府规定的其他情形。

### 二、供养内容和标准

#### （一）提供基本生活条件

保障特困人员吃、穿、住等基本生活需求。特困人员日常生活供养标准不低于本市居民基本生活水平，并根据本市经济社会发展水平、物价变动等多方面因素，适时适度调整。有关标准由市民政部门会同相关部门制订并经市政府同意后发布，2016 年的标准为每人每月 1150 元。

#### （二）提供生活照料服务

1. 对完全丧失生活自理能力的，原则上实行集中供养，由供养机构提供生活照料服务。
2. 对有一定生活自理能力的 60 周岁以上老年人，按照老年照护统一需求评估办法进行评估，根据

评估结果提供相应的生活照料服务；残疾人参照老年照护统一需求评估办法执行；未满 16 周岁的未成年人（不包括残疾人）不评估，按照老年照护统一需求评估办法中照护三级标准提供相应生活照料服务。上述服务标准在原有基础上，增加 30% 的生活照料服务时间。

### （三）提供疾病治疗

全额资助特困人员参加基本医疗保险和制度性的补充医疗保障计划，并承担其在定点医疗机构就医所产生的基本医疗保险及各类制度性的补充医疗保障计划、商业保险等报销后个人负担的医疗费用。住院期间的护理费用，按照医疗机构的护理标准，经基本保险承担后，剩余部分据实结算。

### （四）办理丧葬事宜

特困人员死亡后，按照“移风易俗、文明办事”的原则，为其办理丧葬事宜。集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由街道办事处、乡镇政府委托居（村）委会或其亲属办理。

### （五）未成年人接受教育

特困人员中未满 16 周岁的未成年人或已满 16 周岁但仍在普通高中、中等职业学校就读的，保障其接受教育，并继续享有其他救助供养待遇。

## 三、供养方式

特困人员可自愿选择分散供养和集中供养两种方式。

### （一）分散供养

鼓励有居住条件且有一定独立生活能力的特困人员选择分散供养。街道办事处、乡镇政府可委托其亲友或居（村）委会、供养服务机构、社会组织、社会工作服务机构等提供日常照料和住院陪护等服务。同时，发挥特困人员包户组的志愿服务作用。

### （二）集中供养

集中供养的特困人员，由街道办事处、乡镇政府统一安排至供养服务机构供养。街道办事处、乡镇政府、特困人员应与供养服务机构签订供养服务协议。区民政部门、街道办事处、乡镇政府举办的供养服务机构，应优先为集中供养的特困人员提供供养服务。供养服务机构需依法登记，办理相关手续，并按照协议规定，为特困人员提供日常生活照料、送医治疗等基本救助供养服务。

集中供养的特困人员，吃、穿、住（水电煤）等费用，由街道办事处、乡镇政府从日常供养金中拨付至供养服务机构。

## 四、申请办理流程

### （一）申请受理

由本人向户籍所在地街道办事处、乡镇政府的社区事务受理服务中心提出书面申请并填写申请表，提供居民身份证、户口本、残疾证、劳动能力鉴定结论书等相关证明。本人申请有困难的，可委托居（村）委会或他人代为提出申请，代理人需提供本人身份证明及委托人的授权委托书。

社区事务受理服务中心应对申请人或其代理人提交的材料进行审查，材料齐备的，及时予以受理；材料不齐备的，应一次性告知其补齐所有规定材料后受理。

### （二）审核

街道办事处、乡镇政府自受理申请之日起 20 个工作日内，委托第三方机构对申请人进行照护等级评估，并在居（村）委会的协助下，通过入户调查、邻里访问、信函索证、民主评议、经济状况核对等多种方式，对申请人的有关情况及其主要社会关系人进行审查。经济状况核对，参照《上海市城乡居民最低生活保障申请家庭经济状况核对实施细则》有关规定办理。

审核结果应予公示，公示期为 7 天。

### （三）审批

街道办事处、乡镇政府应在公示结束之日起 3 个工作日内，做出审批决定。

批准给予特困人员救助供养的，自批准之月起享受特困人员救助供养待遇，按照本市特困人员救助供养标准与收入的差额补差，计发其日常生活供养金。

对不符合条件、不予批准的，应在做出审批决定 3 个工作日内，由社区事务受理服务中心书面告知申请人或其代理人并说明理由。

#### **(四)复审**

特困供养人员实施动态管理,每年复审一次,及时调整日常供养金发放金额,做出继续供养或退出供养的决定,对退出供养的人员给予书面通知。

#### **(五)退出或终止供养**

特困供养人员有下列情形之一的,退出或终止供养:

- 1.特困人员不再符合特困人员救助供养条件的。
- 2.特困人员提出退出政府供养申请并经街道办事处、乡镇政府审查同意的。
- 3.特困人员死亡、被宣告失踪或者死亡。居(村)委会或供养服务机构应向街道办事处、乡镇政府报告有关情况。为其办理丧葬事宜后,核销其特困人员救助供养资格,终止特困人员救助供养。
- 4.特困人员依法被判处刑罚,且在监狱服刑。

### **五、保障措施**

#### **(一)明确管理职责**

市民政部门主管全市特困人员救助供养工作,包括制定特困人员救助供养有关政策;拟定并公布救助标准;指导、督促、检查区特困人员救助供养工作;负责各区民政部门特困人员救助供养工作人员的业务培训。

区民政部门负责本行政区域内特困人员救助供养工作的组织和实施,包括编制年度特困人员救助供养工作计划和预算方案;指导、督促、检查街道办事处、乡镇政府的特困人员救助供养工作;负责本区域内特困人员救助供养工作人员的业务培训。

街道办事处、乡镇政府在区民政部门的指导下,具体实施本行政区域内特困人员救助供养工作,负责本辖区内特困人员救助供养对象的申请受理、审核、审批、复审、退出或终止供养。

#### **(二)落实资金保障**

特困人员救助供养资金由各区财政承担。区财政部门应优化财政支出结构,确保特困人员救助供养资金,并将所需工作经费纳入财政预算。

各级财政、民政等有关部门要加强对资金的管理和监督,确保资金使用的安全、合理、规范,最大限度发挥资金效益,保障特困人员的基本生活。

#### **(三)主动及时救助**

街道办事处、乡镇政府应及时了解掌握居民的生活情况,发现符合特困供养条件的人员,主动为其讲解政策、协助其依法办理申请。

个人、团体等社会力量若发现居民生活困难,可及时反映给相关部门,以便及时查证,予以救助。

#### **(四)做好制度衔接**

符合相关条件的特困人员,可同时享受城乡居民基本养老保险和老年综合津贴等社会福利待遇。但纳入特困人员救助供养范围的,不再适用最低生活保障政策。纳入特困人员救助供养范围的残疾人,不再享受困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。纳入孤儿基本生活保障范围的,不再适用特困人员救助供养政策。

#### **(五)规范档案管理**

特困档案是特困人员救助供养工作的真实记录,是民生档案的重要组成部分。

街道办事处、乡镇政府负责保管特困档案。

特困档案工作遵循“一人一档”的原则,建立科学的档案管理制度,做到妥善保管、快速检索、方便查阅。应将特困人员救助供养的申请审批和供养服务工作中形成的具有保存价值的文字、图表、声像、电子等不同形式和载体的文件材料整理归档。保管期限从特困档案形成年度起,到退出或终止特困供养后满5年为止。

#### **(六)强化监督检查**

各区要根据《上海市社会救助工作绩效评价办法(试行)》,将特困人员救助供养工作列入重要议事日程;将供养服务机构建设纳入本区经济社会发展总体规划;将特困人员救助供养制度的落实情况作为督查督办的重点内容,定期组织开展专项检查。要加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督

检查,严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。充分发挥社会监督作用,对公众和媒体发现、揭露的问题,及时查处并公布处理结果。完善责任追究制度,加大行政问责力度,对因责任不落实造成严重后果的单位和个人,依纪依法追究 responsibility。

本意见自 2017 年 2 月 1 日起实施,有效期至 2021 年 12 月 31 日。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市应急抢险救灾工程建设管理办法》的通知

(2016 年 12 月 14 日)

沪府办发〔2016〕56 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市应急抢险救灾工程建设管理办法》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市应急抢险救灾工程建设管理办法

### 第一条 (目的)

为进一步完善本市抢险救灾机制,规范本市抢险救灾工程项目建设管理程序,根据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等法律法规,制定本办法。

### 第二条 (适用范围)

本市应急抢险救灾工程的认定、建设及其监督管理活动,适用本办法。

### 第三条 (定义)

本办法所称的应急抢险救灾工程,是指本市行政区域内因突发事件引发,存在重大安全隐患,可能造成或者已经造成严重危害,必须立即采取紧急措施的建设工程。

### 第四条 (工程范围)

本办法所称的应急抢险救灾工程,主要包括以下建设工程:

- (一)自然灾害和其他不可抗力因素引起的水土保持、环境保护及绿化、火灾等的抢险修复工程;
- (二)防汛、排涝等水务设施的抢险加固工程;
- (三)崩塌、地面塌陷、地面沉降等地质灾害抢险治理工程;
- (四)道路、桥梁、轨道交通等交通设施抢通、保通、修复、临时处置及技术评估等工程;
- (五)房屋建筑和市政、环卫等公共设施的抢险修复工程;
- (六)应对易燃易爆等危化类物品而必须采取的工程类措施项目;
- (七)由市、区行业主管部门提出,报经同级政府决定的其他应急抢险救灾工程。

### 第五条 (认定条件)

应急抢险救灾工程必须满足以下条件之一:

- (一)因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件引起;
- (二)需立即采取措施,不采取紧急措施排除险(灾)情可能给社会公共利益或者人民生命财产造成较大损失或者巨大社会影响的。

### 第六条 (管理原则)

应急抢险救灾工程管理,遵循“分类管理、分级负责、规范有序、注重效率、公开透明”的原则。

### 第七条 (管理职责)

本市发展改革、住房城乡建设管理、交通、水务、海洋、绿化、民防、安全监管、应急等部门根据各自职

责,负责对应急抢险救灾工程的监管,搞好工程合同管理、工程进度、安全质量等方面的监督检查。

财政部门负责应急抢险救灾工程资金使用情况的日常监管,审计部门负责应急抢险救灾工程资金管理使用情况的审计监督,监察部门负责对与应急抢险救灾工程管理有关监察对象的监察。

各级政府应当加强对区域内应急抢险救灾工程管理工作的领导,完善审批程序,细化认定标准,依法组织实施。

#### **第八条 (认定分工)**

应急抢险救灾工程按照以下分工认定:

(一)根据应急抢险救灾工作需要,按照市级专项应急预案,设立应急抢险指挥机构的,由该应急抢险指挥机构认定;

(二)使用市级财政性资金或者跨区的应急抢险救灾工程,未设立应急抢险指挥机构的,由相关市级行业主管部门组织认定;

(三)除上述情形外,在本行政区域内发生的应急抢险救灾工程,由工程所在区政府认定。

#### **第九条 (专家评审委员会和联席会议制度)**

负责认定应急抢险救灾工程的应急抢险指挥机构、市级行业主管部门和区政府(以下统称“项目主管部门”)应当根据本行业、本区域实际情况,牵头建立应急抢险救灾工程专家评审委员会和联席会议制度。

应急抢险救灾工程专家评审委员会(以下简称“专家评审委员会”)由项目主管部门牵头组建,聘请本行业具有较高理论水平、技术能力、丰富实践经验的资深专业人士担任评审专家,负责开展应急抢险救灾工程的论证、评估工作。项目主管部门也可委托有资质的第三方专业机构,承担专家评审委员会的相关职责。

应急抢险救灾工程联席会议由项目主管部门牵头组织召集,发展改革、财政、住房城乡建设管理、安全监管、应急等综合管理部门以及其他相关职能部门为成员单位,协调解决应急抢险救灾工程推进过程中相关的问题。

#### **第十条 (认定程序)**

项目主管部门按照应急抢险救灾工程的不同类型,根据以下程序进行认定:

(一)对已经造成严重危害,必须立即采取紧急措施的建设工程,由项目主管部门牵头召开紧急联席会议,经会议审议通过后认定。项目主管部门可根据需要,组织专家评审委员会对项目推进实施情况开展后评估;

(二)对可能造成严重危害,如不采取紧急措施可能会存在重大风险隐患的建设工程,由专家评审委员会对于工程的风险隐患紧急程度进行评估,评估报告提交联席会议审议通过后认定。

前款第(二)项所称的可能造成严重危害,必须立即采取紧急措施的建设工程,不包括具有可预见性、符合招标投标条件且在可预见严重危害发生前,能够按照正常程序完成招标投标的建设工程。

经专家评审委员会和联席会议认定为抢险救灾工程的,项目主管部门应当将认定结果及说明报送市应急办备案。

#### **第十一条 (简化审批流程)**

依照本办法认定的应急抢险救灾工程,依法需办理的各项审批手续,本市各有关管理部门应当在职权范围内,对项目的立项、规划、用地、施工许可等相关行政审批程序予以简化。如不采取措施将发生严重危害,需要立即开工的应急抢险救灾工程建设项目,可以在开工后完善相关手续。

#### **第十二条 (直接发包)**

应急抢险救灾工程符合招标投标有关法律法规的,可不进行招投标,直接确定承包单位。依法不进行招标的,负责认定应急抢险救灾工程的应急抢险指挥机构或者市级行业主管部门应当将认定意见书面报送同级建设行政主管部门,并抄送同级财政、审计、监察等部门备案。

#### **第十三条 (建立队伍储备库)**

项目主管部门应当建立相应的应急抢险救灾工程队伍储备库(以下简称“储备库”)。储备库包括应急抢险救灾工程的检测鉴定、勘察、设计、监理、施工等单位。储备库中每种类型的队伍数量一般不少于



3家,通过预选招标方式确定。储备库名单应当向社会公开,实行动态管理。

#### **第十四条 (确定应急抢险队伍)**

政府投资的应急抢险救灾工程根据分类、分级管理的原则,由项目主管部门从储备库中通过比选或者随机抽选,确定具备相应资质和能力的承包单位。因工程特殊,在储备库中无适合资质和能力要求的,可从储备库以外通过比选确定承包单位。

社会资金投资的应急抢险救灾工程,由项目建设单位从储备库中或者储备库外自行选取具备相应资质和能力的承包单位。

#### **第十五条 (合同管理)**

应急抢险救灾工程实施前,应当先签订合同,确因情况紧急未签订合同的,应当自工程实施之日起10个工作日内补签合同,明确承包单位、工程费用或者计价方式、验收标准、工期、质量安全保证责任等内容。

市级行业主管部门应当根据工程类别,编制相应的咨询服务合同或者承包合同的示范文本。

#### **第十六条 (严格认定管理)**

各区、各有关部门和单位要严格应急抢险救灾工程的认定管理,不得擅自扩大认定范围和条件。对违规认定应急抢险救灾工程和险(灾)情发生后不及时组织实施的责任单位和责任人,按照相关规定追究责任。

#### **第十七条 (资金管理)**

应急抢险救灾工程所需财政承担的经费,按照现行事权、财权划分的原则,分级负担。

应急抢险救灾工程实行项目审价审计制度。行业主管部门应当按照政府采购的规定,确定项目审价审计单位;社会投资的应急抢险救灾工程,建设单位自行确定审价审计单位。

政府投资的应急抢险救灾工程,实行国库集中支付。工程款支付超过估算价的,财政部门根据审价部门出具的结算报告,予以支付超额部分。

#### **第十八条 (参建各方责任)**

应急抢险救灾工程的建设单位应当做好工程建设的日常管理,确保工程质量。

应急抢险救灾工程的参建各方应当按照建设工程法律法规规章的要求,做好工程建设的各项组织实施工作,确保应急抢险工程的安全和质量。

#### **第十九条 (依法追责)**

有关部门、单位的工作人员在应急抢险工程实施过程中有滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守行为的,依法进行问责;构成犯罪的,移送司法机关依法追究刑事责任。

#### **第二十条 (实施日期)**

本办法自2017年1月1日起实施,有效期至2021年12月31日。

## **上海市人民政府办公厅转发 市经济信息化委等十部门《关于本市 进一步加强对涉烟非法经营行为 综合治理的实施意见》的通知**

(2016年12月13日)

沪府办发〔2016〕57号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

市经济信息化委、市公安局、市财政局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市工商局、市质量技监

(2017年第2期)

— 41 —

局、市政府新闻办、市城管执法局、市烟草专卖局《关于本市进一步加强对涉烟非法经营行为综合治理的实施意见》已经市政府同意，现转发给你们，请认真按照执行。

## 关于本市进一步加强对涉烟非法经营行为 综合治理的实施意见

为了维护国家利益和消费者合法权益，依法严厉打击涉烟非法经营行为，根据《中华人民共和国烟草专卖法》等法律法规，结合实际，现就进一步加强本市涉烟非法经营行为综合治理（以下简称“综合治理”）提出如下实施意见：

### 一、明确目标和要求

（一）目标。依法坚决制止非法生产、销售卷烟的行为，依法严厉打击制售假冒商标卷烟的活动，落实国家烟草专卖制度，维护上海卷烟市场的正常秩序。

（二）要求。采取“条块结合、以块为主”的方法，由各区、县政府对辖区的综合治理工作负责，组织开展打击涉烟非法经营行为专项行动，积极推行长效监管措施，确保综合治理取得实效。落实综合治理责任制，由各区、县政府明确一名负责人，负责综合治理的组织协调。

### 二、明确各有关部门责任分工

（一）对无烟草专卖品准运证运输烟草专卖品，无烟草专卖批发许可证批发烟草专卖品，销售非法生产的烟草专卖品，取得烟草专卖零售许可证未在当地烟草专卖批发企业进货等违反《中华人民共和国烟草专卖法》，及其他相关法律法规的，由烟草专卖部门依法查处。

（二）对涉烟非法经营行为人涉嫌犯罪的，由公安部门及时移送相关司法机关依法追究刑事责任。

（三）对侵犯注册商标专用权，非法印制和销售烟草制品商标标识，在卷烟、雪茄烟、有包装烟丝商品上使用未注册商标，在固定场所内无烟草专卖零售许可证经营烟草制品零售业务的，由工商部门依法查处。

（四）对本市卷烟生产企业伪造卷烟产地，伪造或者冒用他人厂名厂址，在生产过程中掺杂、掺假、以假充真、以次充好的，由质量技监部门依法查处。

（五）对在本市陆上道口、公路、机场、码头、汽车货运站、停车场等处和物流运输环节发现挟运假冒卷烟的，由交通部门及时移送烟草专卖部门依法查处。

（六）对擅自占用道路非法经营卷烟的，由城管执法部门及乡、镇人民政府依法进行行政处罚，并依法将扣押的非法卷烟移送烟草专卖部门处理。

（七）对查获的假冒卷烟商标和假冒商标卷烟，送交烟草专卖部门统一处理。

各有关部门要坚持依法行政，各司其职，加强配合，对涉烟制假窝点、售假团伙实施重点打击。

对以暴力、威胁方法阻碍执法人员依法执行公务或者煽动群众暴力抗拒执法的，依法追究其责任。

### 三、加强经费保障、管理和舆论宣传

（一）财政部门要配合搞好烟草领域打假的相关经费保障，确保财政资金及时拨付，并加强对财政资金使用监督管理。

（二）涉烟主管部门要做好新闻发布工作，各相关部门要主动向新闻媒体提供涉烟重大案件查处情况；新闻部门要协调指导媒体报道，营造良好的舆论环境。

### 四、鼓励社会力量参与

对举报、协助查处制售假冒商标卷烟等涉烟非法经营行为有功的单位或个人，按照有关规定酌情给予奖励。

市烟草专卖局举报电话为“12313”。

本实施意见自 2017 年 1 月 1 日起施行，有效期为 5 年。

上海市经济和信息化委员会  
上海市公安局  
上海市财政局  
上海市住房和城乡建设管理委员会  
上海市交通委员会  
上海市工商行政管理局  
上海市质量技术监督局  
上海市人民政府新闻办公室  
上海市城市管理行政执法局  
上海市烟草专卖局  
2016年11月30日

## 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市城乡居民大病保险办法》的通知

(2016年12月23日)

沪府办发〔2016〕58号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市城乡居民大病保险办法》印发给你们,请认真按照执行。

### 上海市城乡居民大病保险办法

**第一条** 为进一步完善本市城乡居民医疗保障制度,有效提高重特大疾病保障水平,减轻大病患者医疗费用负担,依据《关于全面实施城乡居民大病保险的意见》(国办发〔2015〕57号),制定本办法。

**第二条** 参加本市城乡居民基本医疗保险(以下简称“城乡居民医保”)的人员,适用本办法。

**第三条** 城乡居民大病保险资金从城乡居民医保基金中划出一定比例或额度进行筹集,筹资标准定为当年城乡居民医保基金筹资总额的2%左右,采取分期划拨方式。

每年的实际筹资金额,由市人力资源社会保障局会同市财政局等部门根据本市经济发展水平、城乡居民基本医保基金筹资情况、基本医疗保险报销水平、大病保险补偿标准及大病保险资金运行等情况测算确定,报市政府批准实施。

**第四条** 参保居民因重症尿毒症透析治疗、肾移植抗排异治疗、恶性肿瘤治疗(化学治疗、内分泌治疗、放射治疗、同位素治疗、介入治疗、中医治疗)、部分精神疾病治疗(精神分裂症、中重度抑郁症、躁狂症、强迫症、精神发育迟缓伴发精神障碍、癫痫伴发精神障碍、偏执性精神病)所发生的医疗费用,纳入城乡居民大病保险范围。

本市高等院校在校学生因患血友病、再生障碍性贫血所发生的医疗费用,一并纳入城乡居民大病保险范围。

**第五条** 参保居民罹患上述大病后,在本市基本医疗保险定点医疗机构发生、符合本市基本医疗保险报销范围的费用,在基本医疗保险报销后,参保居民在基本医疗保险政策范围内个人自负的费用,纳入城乡居民大病保险支付范围,由大病保险资金报销55%。

城乡居民中已参加上海市中小学生、婴幼儿住院医疗互助基金的,应先扣除互助基金支付部分。

由参保人员先垫付医疗费用,之后再向承办城乡居民大病保险的商业保险机构申请大病补偿,承办的商业保险机构应及时为参保人员提供大病补偿服务。

支持商业健康保险信息与基本医保、医疗机构信息进行必要的信息共享,加强与城乡居民基本医保经办服务的衔接,逐步实现“一站式”即时结算服务。

**第六条** 城乡居民大病保险执行“社区定向转诊”制度。患四类大病的参保人员因病情需要转诊治疗的,须在社区卫生服务中心办理转诊手续后,再到二、三级定点医疗机构就医。

**第七条** 本市通过政府招标,选定商业保险机构承办城乡居民大病保险业务。对商业保险机构承办城乡居民大病保险的保费收入,按照国家规定,落实相应税收优惠政策。

坚持“公开、公平、公正和诚实信用”的原则,建立健全招投标机制,规范招投标程序。上海保监局负责制定商业保险机构的资质条件、大病保险基本服务标准、保险合同示范文本等。市人力资源社会保障局按照招标文件规定,通过规范程序,确定承办大病保险的商业保险机构,由医保经办机构与中标的商业保险机构签署保险合同,合同期限原则上不低于三年。

在正常招标不能确定承办机构的情况下,由市人力资源社会保障局提出承办机构的产生办法,报市政府批准实施。

**第八条** 城乡居民大病保险遵循“收支平衡、保本微利”的原则,对年度资金盈亏情况进行风险调节,商业保险机构盈利率控制在5%以内,具体通过招投标合同确定。商业保险机构因承办大病保险出现超过合同约定的结余,需向城乡居民基本医保基金返还资金;因政策调整等政策性原因给商业保险机构带来亏损的,由城乡居民基本医保基金和商业保险机构分摊,具体分摊比例,在保险合同中载明。

**第九条** 相关部门要强化服务意识,各负其责,协同配合,切实保障参保人权益。市人力资源社会保障局要制订落实本办法的实施细则,建立以保障水平和参保人满意度为核心的考核评价指标体系,加强监督检查和考核评估,督促商业保险机构按照合同要求,提高服务质量和水平。上海保监局要加强商业保险机构从业资格审查及偿付能力、服务质量和市场行为监管,依法查处违法违规行为。市财政局要会同相关部门落实利用城乡居民基本医保基金向商业保险机构购买大病保险的财务列支和会计核算办法,强化基金管理。市卫生计生委要加强对医疗机构、医疗服务行为和质量监管。政府相关部门和商业保险机构要切实加强参保人员个人信息安全保障,防止信息外泄和滥用。商业保险机构要充分发挥专业化、精细化管理优势,与相关政府部门密切配合,加强对相关医疗服务和医疗费用的监控,提高大病保险的运行效率、服务水平和质量。

商业保险机构要将签订合同情况以及筹资标准、待遇水平、支付流程、结算效率和大病保险年度收支等情况,向社会公开。

**第十条** 各有关部门、单位要加强对城乡居民大病保险政策的宣传和解读,使广大群众和社会各界充分了解、理解和支持这项改革,形成城乡居民大病保险实施的良好环境。

**第十一条** 本办法自2017年1月1日起施行,有效期至2021年12月31日。

## 上海市人民政府办公厅印发《关于本市推进分级诊疗制度建设的实施意见》的通知

(2016年12月23日)

沪府办发〔2016〕59号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《关于本市推进分级诊疗制度建设的实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

### 关于本市推进分级诊疗制度建设的实施意见

建立分级诊疗制度,是合理配置医疗资源、促进基本医疗卫生服务均等化的重要举措,是深化医药

卫生体制改革、建立中国特色基本医疗卫生制度的重要内容。为贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》《国务院办公厅关于推进分级诊疗制度建设的指导意见》和《上海市深化医药卫生体制综合改革试点方案(2016—2020 年)》等,现就本市推进分级诊疗制度建设提出以下实施意见:

### 一、指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,认真落实党中央、国务院决策部署,结合实际,按照“以人为本、群众自愿、统筹城乡、创新机制”的原则,以提高基层服务能力为重点,将做实家庭医生制度作为本市构建分级诊疗制度的基本路径,建立社区卫生服务中心与区级医疗中心、市级医学中心的资源协同机制和双向转诊机制,完善资源支撑、政策支撑和信息支撑等保障和激励措施,逐步建立起“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗模式和制度,形成医疗资源科学合理的利用机制和有序的就医秩序,为市民提供综合、连续、全程的健康管理服务。

### 二、主要目标

到 2017 年底,分级诊疗试点实现全覆盖,分工协作机制基本形成,居民基层就诊比例明显提升,就诊次数有效控制,分级诊疗政策体系基本完善,分级诊疗模式基本形成。

到 2020 年底,布局合理、规模适当、层级优化、职责清晰、功能完善、富有效率的医疗服务体系基本构建,符合国情、市情的分级诊疗制度基本建立,全程健康管理服务模式逐步形成,居民健康水平稳步提升。分级诊疗试点工作达到以下标准:

- 每万名常住人口拥有全科医生 4 名;
- 区域影像、临床检验、心电诊断中心建设达标率 100%;
- 重点慢性病(高血压、糖尿病)知晓率 $\geq 60\%$ ,高血压患者血压控制率 $\geq 30\%$ ,糖尿病患者血糖控制率 $\geq 30\%$ ;
- 基层医疗卫生机构诊疗量占总诊疗量比例 $\geq 65\%$ ;
- 本市 60 岁以上医保老人“1+1+1”签约率 $\geq 70\%$ ;
- “1+1+1”签约居民在社区卫生服务中心就诊占比 $\geq 85\%$ 。

### 三、具体任务

#### (一)健全医疗服务体系,夯实分级诊疗制度网络基础

##### 1.明确各级医疗机构功能定位

——市级医学中心:主要由市级三级甲等综合医院(含中医医院、中西医结合医院等)和三级专科医院组成,以优势专科为发展导向,以现代研究型医院为建设目标,在医学科学、技术创新、人才培养、公共安全保障方面起到引领作用,承担全市危重疑难病症的诊治任务和指导区域、基层医疗机构发展的职能。

——区域医疗中心:主要由三级乙等、二级甲等和医疗资源稀缺地区的二级乙等综合医院组成,规划期内郊区新建三级医院承担区域医疗中心职能。区域医疗中心应当立足区域医疗服务基本需求,为区域内居民提供常见病、多发病、门急诊和住院服务。

——基层医疗机构:主要由社区卫生服务中心(站)、村卫生室等组成,承担一般常见病、多发病和诊断明确慢性病的初级诊疗及转诊服务,基本公共卫生服务及部分重大公共卫生服务,康复、护理等社区适宜医疗服务。

——社会医疗机构:鼓励具备相应医疗服务能力的社会医疗机构承担相应功能,纳入分级诊疗工作网络。

##### 2.加强医疗服务体系短缺资源建设

——加强康复体系建设。逐步构建由综合医院康复科、康复医院和社区卫生服务机构组成的布局合理、层次分明、功能完善、富有效率的康复医疗服务体系。全市康复床位按照每千人 0.25 张设置,每区至少配置一所 200 床位以上的康复医院,鼓励现有二级乙等医院功能转型,支持社会力量举办康复医院,有条件的区域康复医院应临近区域医疗中心和市级医院设置。

——加强老年护理体系建设。推进上海市老年医学中心、区老年病医疗中心建设,建立机构护理、

社区护理、居家护理相结合的老年医疗护理服务体系。以社区卫生服务中心为平台,整合各类医疗卫生服务资源,为养老机构、社区托养机构和居家老人提供基本医疗护理服务和舒缓护理服务。到 2020 年,全市按照户籍老年人口 1.5%配置老年护理床位。

### 3.加强协同医疗服务体系建设

发挥申康医院发展中心市级医院大集团管理优势,以市属(含国家委管)三级综合医院为核心,以品牌、医疗管理和学科技术人才优势等为纽带,以支持郊区为先导,探索建立医院集团,实现资源共享、优势互补,积极配合推进分级诊疗制度建设,为本市居民提供更好的基本医疗服务。鼓励以区域为范围、由各区与三级医院组成的区域性医疗联合体和以学科为纽带、由不同医院专科组成的专科性联合体等多种形式的医疗联合体改革探索,开展技术、学科、病种、管理合作,建立基于内部市场关系的利益分配机制,促进医疗服务资源共享与协同,实现基层服务能力和医疗服务体系宏观效率“双提升”,推动优质医疗资源和居民就医“双下沉”。

#### (二)做实家庭医生制度,构建分级诊疗制度基本路径

##### 1.做实家庭医生“管签约”

以 60 岁以上老年人、慢性病患者为主体,以自愿签约为原则,推进居民与家庭医生签约,在此基础上,按照签约居民自身健康需求和就医习惯等因素,形成“1+1+1”的签约医疗机构组合(1 家社区卫生服务中心家庭医生、1 家区域医疗中心、1 家市级医学中心),在优先覆盖重点人群的基础上,逐步提高签约率,确保签约居民有效服务率。居民签约后,在签约医疗机构组合内可选择任意一家医疗机构就诊,居民如因实际情况需至签约医疗机构组合之外就诊,可通过家庭医生转诊,并享受签约优惠政策。在家庭医生处就诊,可享受多项优惠服务,以提升签约居民服务获得感;开展健康评估,帮助制定健康管理方案,享受全程健康管理服务;通过预约,优先享受家庭医生基本诊疗、社区康复与护理等服务;通过家庭医生转诊,优先获得上级医疗机构的专科资源;享受健康咨询热线、网络咨询平台等多种途径的健康咨询服务;享受慢病长处方、延伸上级医疗机构用药等更为便捷配药服务;享受优先建立家庭病床服务等。

##### 2.做实家庭医生“管健康”

在夯实社区家庭医生队伍基础上,进一步研究社区护士、公卫医生、助理等人员岗位职能定位,充分发挥各类岗位人员在健康管理、护理、康复、费用管理等方面的作用,在社区卫生服务中心平台,形成对家庭医生的有力支撑。明确社区卫生服务基本项目和服务标准,规范家庭医生对签约居民进行健康管理的具体内容。家庭医生以电子健康档案为基础,综合利用居民的诊疗记录、健康体检记录、健康筛查结果等信息,定期对签约居民的健康状况进行评估,并根据健康人群、高危人群、患病人群和疾病恢复期人群的不同需求,提供有针对性、防治结合、持续有效的分类健康管理服务。建立家庭医生制度下的有序就医模式,家庭医生对签约居民进行初诊和分诊;对符合转诊规范的患者,上级医疗机构优先予以预约专家专病门诊、优先检查、优先住院;对疾病康复期转诊回社区的患者,家庭医生予以社区康复、家庭病床或居家护理服务。

##### 3.探索家庭医生“管费用”

探索建立以签约居民为切入点、由信息系统支撑的医保费用管理机制。引导签约居民下沉社区首诊、做好健康管理,从源头上合理控制医疗费用;并对签约居民已发生的费用进行监管,发现费用的不合理使用情况上报医保部门,发挥协助管理作用,使家庭医生真正成为卫生费用的“守门人”。

#### (三)强化资源、机制、信息支撑,完善分级诊疗制度配套保障

##### 1.强化资源支撑

——强化基层能力建设。加强全科医学科住院医师规范化培训与全科医生转岗培训,根据本市医疗卫生实际需求适当增加全科医学科住院医师规范化培训招录计划数,开展全科医生转岗培训工作,加强远郊全科医生培养。加强医学院校全科医学系发展,对符合条件的社区卫生服务中心,可作为医学院校附属社区卫生服务中心,形成医学院校与社区卫生服务中心间教学相长的支持联动关系。通过组建医疗联合体和医院集团、对口支援等多种方式,建立健全基层医疗机构医疗技术人员定期到上级医疗机构学习、培训和轮转机制,进一步加强基层医疗机构医务人员的继续教育。通过“医教研”资源整合,提高全科医生数量和质量。依托社区卫生服务中心平台,鼓励符合条件的医师通过多点执业等形式,就地

就近为基层群众服务。提升基层医疗机构中医药服务能力和医疗康复服务能力,充分发挥中医药在常见病、多发病和慢性病防治中的作用。开展社区糖尿病等主要慢性病及其筛查的标准化检测能力建设。

——强化对基层的人力、技术支撑。通过组建医疗联合体和医院集团、对口支援、建设区域信息化诊疗平台等多种方式,进一步强化对基层医疗机构的人力和技术支撑。进一步做实本市公立医疗机构临床主治医师到基层定期工作制度,根据供需情况,适当增加向社区卫生服务中心派出定期工作人员的数量。鼓励二级以上医院医师到基层医疗机构多点执业,或者定期出诊、巡诊,提高基层服务能力。进一步加强区域影像、临床检验、心电诊断中心建设。

——强化上级医院资源对社区和家庭医生的支撑。在市级医学中心、区域医疗中心设立专门部门与社区对接,根据实际需求,预留“两个50%”的专科(专家)门诊号源向家庭医生开放,对预留资源的管理采取提前预留、动态跟踪、按需调整的方式,满足签约居民优先就诊与转诊需求。向家庭医生优先开放检验检查、床位资源。

——强化对社区药品使用的支撑。在高血压、糖尿病实行慢病长处方管理的基础上,进一步扩大慢病长处方病种范围。对经家庭医生转诊至上级医疗机构的签约居民,如其确需延伸上级医疗机构长期用药医嘱以维持治疗的,在回到签约家庭医生处就诊时,家庭医生可根据上级医院用药医嘱及疾病治疗与控制情况,开具相同药品(麻醉药品和精神药品除外),完善第三方物流配送机制,社区卫生服务中心对上述药品实行零差率销售,并将延伸处方使用情况纳入医保部门对社区卫生服务中心医保额度超支补偿的核定因素。加强社区临床药师队伍建设,开展基本药物和“自选药品”管理使用的培训工作,促进社区合理用药。

## 2.强化机制支撑

——强化对社区卫生服务中心和家庭医生服务的考核激励机制。建立基于社区卫生服务基本标准的岗位管理、财政补偿与薪酬分配制度,构建内部市场与购买服务机制,形成社区卫生服务平台的现代管理制度。建立社区卫生服务中心平台与家庭医生契约关系,明确家庭医生目标责任与相匹配的资源,建立新型的生产责任关系,以家庭医生为责任主体,实施全面预算管理,激发家庭医生生产力。加强对家庭医生签约服务管理考核,建立围绕签约基础、有序诊疗、健康管理、费用管理、居民反响等核心的管理考核指标体系,利用签约服务费等手段形成对家庭医生的有效激励。社区卫生服务中心将签约服务费纳入内部全面预算管理,建立与管理考核结果相匹配的分配机制。

——强化对公立医院的考核激励机制。将公立医院对社区卫生服务中心、家庭医生制度构建的支持力度与落实情况纳入医院评审评价和院长绩效考核体系,推动公立医院对分级诊疗制度支持到位,优质医疗资源下沉到位。推进本市医疗服务信息公示工作,逐步扩大公示病种及手术的范围,强化医疗服务行业促动机制和社会监督机制,引导患者科学有序就医。依靠卫生信息化支撑,建立以公益性为核心、客观量化的医疗服务产出评价体系,科学评价公立医院服务效率、工作负荷、技术水平、费用控制、资源配置、患者结构的合理性。建立基于评价结果的公立医院管理机制,将评价结果与政府投入、医保支付、费用控制、床位规模、岗位设置、绩效工资总额核定等挂钩,对公立医院实行差异化定位、管理和资源配置,推动公立医院提高收治疑难杂症患者占总患者人数的比例,更加注重发展体现三级医院水平和定位的诊疗技术,实现医院发展由追求规模效益向内涵质量转变,充分发挥医院引导患者分级诊疗的主动性。

——完善价格机制。开展医疗服务价格比价关系研究,综合分析不同医疗服务项目间、不同级别医疗机构间的比价关系,按照“总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位”的原则,逐步建立科学合理的医疗服务价格体系,提高手术、诊疗、护理等体现医务人员技术劳务价值的服务价格,降低大型设备检查治疗和常规化验价格,建立价格动态调整机制,完善公立医院补偿机制,引导落实功能定位。进一步强化价格收费对社区卫生服务中心基本医疗服务的主要补偿责任。适当拉开二、三级公立医疗机构间的价格梯度,发挥医疗服务价格的经济杠杆作用,引导常见病、多发病向社区下沉。

——推进医保支付制度改革。加大医保支付方式改革力度,探索建立按照人头、床日付费,按照服务单元付费,按照病种付费等复合型付费方式,逐步减少按项目付费,进一步增强医保对公立医院医疗行为的激励约束作用。基于家庭医生管理签约居民医保费用及签约服务激励机制,逐步实现按社区卫生

生服务中心服务人数或家庭医生签约居民数拨付医保费用,并适度提高社区卫生服务中心的医保额度,探索建立结余医保资金激励机制。

### 3.强化信息支撑

——构建分级诊疗信息化框架体系。在“上海健康信息网”建设基础上,构建以“生产系统、管理系统、智能系统”为主要内容的信息化支撑体系,实现分级诊疗“全市签约、分级转诊、处方延伸、费用管理”四大核心业务信息化,建立市区两级医疗信息共享与业务协同平台架构,为本市构建分级诊疗制度、实现居民全程健康管理提供有力支撑。建立统一的信息惠民服务门户,为居民提供咨询、预约、查询、支付等线上健康服务,改善就医体验。

——推进“健康云”建设。建设上海“健康云”平台,实现对高血压、糖尿病和脑卒中等重点疾病的自动识别、筛选推送、有序分诊,支持社区卫生服务中心、综合性医疗机构和公共卫生专业机构协同落实“三位一体”的全程健康管理,有效支撑自主的健康管理。

## 四、组织实施

### (一)落实领导责任,加强组织领导

分级诊疗工作涉及面广、政策性强,与群众利益密切相关,是一项复杂的系统工程。各部门、各区要高度重视分级诊疗工作,将其作为核心任务纳入深化医药卫生体制改革工作的总体安排,加强工作协同,建立部门协调机制,进一步完善相关配套政策,逐步推动本市分级诊疗制度建设。

### (二)明确部门职责,加强部门协同

市发展改革委(市医改办)要加强对分级诊疗工作的统筹领导。卫生计生行政部门要加强对医疗机构规划、设置、审批和分级诊疗实施情况的监管。发展改革(价格)部门要进一步调整完善医药价格政策,落实分级定价措施。人力资源社会保障部门要完善绩效工资分配机制,推进医保支付方式改革,开展家庭医生管理签约居民医保费用试点。财政部门要落实财政补助政策。各区、各办医主体要进一步完善公立医院考核指标体系,推进所属医疗机构按照各自的功能定位,落实分级诊疗工作。

### (三)稳妥推进试点,加强考核评估

稳妥推进居民“1+1+1”签约医疗机构组合试点,及时解决工作中出现的问题,不断完善分级诊疗服务体系,认真总结试点经验,待条件成熟时进一步推广实施。建立分级诊疗执行情况通报机制及考核评估制度,确保试点工作平稳进行。

### (四)营造良好氛围,加强宣传引导

充分发挥各类媒体的作用,大力加强健康管理理念、家庭医生就医便捷措施等宣传,提高社会对基层医疗卫生机构和分级诊疗的认知度和认可度,建立科学就医观念和习惯。进一步加强对医疗机构及医务人员的政策培训,进一步统一思想、凝聚共识,增强参与和支持分级诊疗工作的主动性、积极性。

本实施意见自2017年1月1日起执行,有效期至2021年12月31日。

# 上海市人民政府办公厅延长《关于推进本市房屋土地征收中企事业单位房屋补偿工作的若干意见》有效期的通知

(2016年12月27日)

沪府办发〔2016〕61号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

2014年2月市政府办公厅转发的《关于推进本市房屋土地征收中企事业单位房屋补偿工作的若干意见》(沪府办发〔2014〕13号),经评估需继续实施,有效期延长至2021年12月31日。

特此通知。



# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市盐业体制改革实施方案》的通知

(2016 年 12 月 28 日)

沪府办发〔2016〕62 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市盐业体制改革实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市盐业体制改革实施方案

为落实党中央、国务院推进盐业体制改革的决策部署，抓紧上海市盐业体制改革，实现盐业资源有效配置，进一步释放市场活力，促进行业健康可持续发展，根据《国务院关于印发盐业体制改革方案的通知》(国发〔2016〕25 号)要求，结合实际，制定本方案。

### 一、明确指导思想和基本原则

#### (一)指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，以确保食盐质量和供应安全为核心，在坚持食盐专营制度基础上，推进盐行业的供给侧结构性改革，坚持依法治盐，创新管理方式，健全食盐储备，严格市场监管，建立公平竞争、监管到位的市场环境，逐步形成符合上海实际的盐业管理体制。

#### (二)基本原则

1.突出食盐安全。完善食盐监管机制，加强企业规范条件和信用体系建设，健全食盐储备体系，拓宽碘盐供应渠道，保障食盐质量，实现科学补碘。

2.释放市场活力。取消食盐产销区域限制，改革食盐定价机制和工业盐管理，鼓励企业自主经营、产销一体，通过兼并重组等方式不断做优做强，为行业健康发展提供动力。

3.注重统筹兼顾。把确保用盐安全和激发市场活力有机结合，统筹协调各项改革措施，建立沟通协调机制，加强工作指导和效果评估，确保改革稳妥推进。

4.坚持依法治盐。完善法规政策和治理措施，加快建设标准体系，实施政企分开，建立健全监管制度，明确各方管理职责，创新管理方式，实施依法治理。

### 二、完善盐业管理，保障食盐安全，释放市场活力

#### (三)完善食盐管理体制

市经济信息化委是本市盐业主管机构，承担盐行业管理职能，管理食盐专营工作，保证本市盐行业发展和市场稳定。

实施市盐务局与盐业公司政企分开，剥离盐业公司承担的行政管理职能，创造条件将食盐质量安全管理与监督职能移交食品药品监管部门。各有关部门各司其职、密切协作，依法配合食盐安全监管，做好食盐安全工作。(市经济信息化委、市食品药品监管局、市编办牵头，市政府法制办、市财政局、市卫生计生委、市发展改革委、市工商局、市质量技监局、市盐务局配合)

#### (四)完善盐业制度体系

按照有关法律法规，对本市现行盐业管理制度规范进行清理，按照程序提出修改建议，推动健全制度体系，促进盐业健康发展。在新的相关法规政策生效前，依照相关法规政策、国务院印发的《盐业体制改革方案》和相关标准，加强食盐监管工作，防止出现监管“空档期”。(市经济信息化委、市政府法制办牵头，市发展改革委、市卫生计生委、市食品药品监管局、市盐务局配合)

(2017 年第 2 期)

— 49 —

#### (五)完善食盐生产和批发的审批

不再核准新增食盐定点生产企业(含多品种盐生产企业)。全市以现有 3 家生产企业为基数,确保企业数量只减不增。鼓励食盐生产与批发企业产销一体。鼓励社会资本进入食盐生产领域,与现有定点生产企业进行合作。

坚持食盐批发专营制度,以现有食盐定点生产企业和食盐批发企业为基数,不再核准新增食盐批发企业。鼓励食盐批发企业与定点生产企业兼并重组,其他各类商品流通企业不得从事食盐批发。鼓励国有食盐批发企业在保持国有控股基础上,通过投资入股、联合投资、企业重组等方式引入社会资本,开展战略合作和资源整合。

从 2017 年 1 月 1 日起,现有食盐定点生产企业许可证和食盐批发企业许可证不再重新核发,其有效期延至 2018 年 12 月 31 日。从 2018 年 1 月 1 日起,现有食盐定点生产企业和批发企业可依照新的规定申请许可,根据许可范围,从事相应的经营活动。市经济信息化委依照新的规范条件,对本市食盐生产、批发企业资质重新进行审核后报工业和信息化部备案,并在指定网站公示,接受社会监督。(市经济信息化委负责)

#### (六)食盐生产批发突破区域限制

国内食盐定点生产企业持有省级食盐批发许可,经市经济信息化委备案,允许进入本市流通和销售。支持本市省级食盐批发企业开展跨省经营,鼓励食盐企业依托现有营销网络,大力发展电子商务、连锁经营、物流配送等现代流通方式,开展综合性商品流通业务。(市经济信息化委牵头,市发展改革委、市商务委、市工商局、市盐务局配合)

#### (七)改革食盐政府市场定价机制

放开食盐出厂、批发和零售价格,由企业根据生产经营成本、食盐品质、市场供求状况等因素自主确定。本市各级价格管理部门加强对食盐零售价格的市场监测,配合市经济信息化委采取措施,保持价格基本稳定,特殊情况下可依法采取价格干预或其他紧急措施,防止本市普通食盐价格异常波动。(市物价局牵头,市经济信息化委、市盐务局配合)

#### (八)完善食盐储备体系及应急联动机制

建立由政府储备和企业社会责任储备组成的全社会食盐储备体系,确保自然灾害和突发事件发生时食盐的安全供应。

将本市政府储备纳入市级重要商品储备体系,由市级重要商品储备管理领导小组管理和运行。食盐储备量按照不低于全市 1 个月食盐消费量的标准,以政府购买服务的方式,委托具有储备能力的食盐经营企业承储。市级财政在年度预算中安排资金,给予相关费用补贴。补贴资金纳入市级审计,接受社会监督。(市发展改革委牵头,市商务委、市经济信息化委、市财政局、市盐务局配合)

完善企业食盐储备制度,本市食盐生产、批发企业按照上一年在本市销售的月平均量(由市经济信息化委每年核准发布一次)确定最低库存。市经济信息化委对实际库存情况进行监督检查。外省市在沪经营的食盐批发企业参照本市食盐批发企业库存管理模式设置最低库存,承担相应的企业储备责任。(市经济信息化委牵头,市发展改革委、市财政局、市盐务局配合)

市经济信息化委会同有关部门负责本市食盐供应紧急突发事件的协调处置工作。紧急突发情况下,按照应急预案规定,采取投放政府储备、调运企业社会责任储备等方式,确保食盐市场稳定。(市经济信息化委牵头,市发展改革委、市商务委、市财政局、市食品药品监督管理局、市盐务局配合)

#### (九)加强科学补碘工作

充分发挥食盐生产、批发企业的保障供应作用,有效拓宽碘盐供应渠道,确保合格碘盐覆盖率达到 90% 以上,并满足特定人群非碘盐消费需求。搞好科学补碘宣传教育,以孕妇和儿童为重点,提高群众的科学补碘意识。市卫生计生委制定本市食盐加碘标准,组织开展碘缺乏病监测,公布区域人群碘营养状况,做好动态监控。(市卫生计生委、市经济信息化委牵头,市食品药品监督管理局、市盐务局配合)

#### (十)加强工业盐运销管理

市经济信息化委督促本市工业盐生产企业建立、保存完整的生产和销售记录,严格防止工业盐流入食盐市场。

质量技监部门加强工业盐生产企业产品质量监管,督促企业提高产品质量,依法查处不合格产品。工商部门依法查处虚假广告和侵权假冒行为。(市经济信息化委牵头,市质量技监局、市食品药品监管局、市公安局、市工商局配合)

#### (十一)加强食盐行业信用管理

市经济信息化委会同有关部门、行业协会按照《食盐定点生产企业和食盐批发企业信用管理办法》,建立全市食盐定点生产企业、食盐批发企业及其负责人和高管人员信用记录,并纳入国家统一的社会信用体系。对拟进入食盐生产、批发领域的社会资本,在准入前公示有关信息,并每年定期公示所有企业及其负责人的有关信息。对有违法失信行为的企业和个人,有关部门加大监管力度,依法实施联合惩戒,对行为后果严重且影响食盐安全的,依法采取行业禁入和退出等措施。政企联动、以企为主,加快推进全市食盐电子追溯体系,实现食盐来源可追溯、流向可查询、风险可防范、责任可追究。建立本市盐业协会,发挥协调沟通 and 行业自律的作用。(市经济信息化委、市发展改革委牵头,市公安局、市食品药品监管局、市工商局、市质量技监局配合)

### 三、强化组织领导,稳步推进改革

#### (十二)加强组织领导

成立由市政府领导牵头,市经济信息化委、市发展改革委、市商务委、市卫生计生委、市政府法制办、市编办、市公安局、市食品药品监管局、市工商局、市质量技监局、市财政局、市盐务局等相关部门组成的市盐业体制改革领导小组(以下简称“领导小组”),全面统筹协调解决改革中的重点和难点问题。领导小组下设工作小组,落实盐业体制改革的各项工作,确保本市盐业体制改革如期顺利完成。

#### (十三)平稳推进改革

改革过程中,为保持本市食盐市场稳定有序,过渡期内,市经济信息化委会同有关部门负责本市食盐定点生产企业申领食盐批发许可证工作及相关的备案管理、推动盐业政企分开、做好本市食盐储备等工作;市食品药品监管局会同有关部门研究做好市盐务局市场监管职能的划转与盐政执法衔接工作;各有关部门按照本实施方案确定的改革方向和主要原则,结合实际抓紧制定配套政策措施,细化深化监管责任,建立协作联动机制,形成监督管理合力。对改革中出现的新问题,及时研究提出解决办法,确保食盐安全 and 市场稳定,如有重大问题,及时向市政府报告。

#### (十四)各有关部门加强联合执法,确保过渡期内食盐安全

按照“依法治理、标本兼治”的要求,加强食盐生产、流通、使用全过程安全管理,依法严厉打击生产、销售、使用假冒伪劣食盐以及食盐中掺杂掺假等违法行为,切实消除食盐安全的风险和隐患,有效规范和净化本市食盐市场。新的食盐监管体制没有建成并有效开展工作之前,由市经济信息化委、市食品药品监管局、市工商局、市公安局、市盐务局等监督管理部门密切协作,联合执法,依法加强食盐安全监管,严厉处罚违法违规企业。(市经济信息化委、市食品药品监管局牵头,市发展改革委、市公安局、市卫生计生委、市工商局、市质量技监局、市盐务局配合)

#### (十五)加强盐业改革宣传引导

市经济信息化委、市发展改革委等部门加大宣传力度,搞好改革内容的解读,消除模糊认识和片面理解,正确引导社会舆论,确保盐业体制改革平稳有序推进,确保食盐安全 and 市场稳定。利用多种方式和渠道,加强食盐安全的宣传,普及食盐安全知识,提高全社会的食盐安全意识,广泛动员社会力量参与食盐安全监督。(市经济信息化委、市发展改革委牵头,本市各有关单位配合)

本方案自印发之日起实施,并设置过渡期分步推进。自本方案印发之日起至2018年12月31日为改革过渡期。2017年1月1日后,放开所有盐产品价格,取消食盐准运证。2018年12月31日前,完成盐业体制改革任务,并总结全市盐业体制改革情况。

---

# 上海市人民政府公报

2017 年第 2 期（总第 386 期）

1 月 20 日出版

主管单位：上海市人民政府办公厅

主办单位：上海市人民政府办公厅

印刷单位：上海市人民政府办公厅文印中心

网 址： [www.shanghai.gov.cn](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D