



上海市人民政府公报

2019

第 12 期(总第 444 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府贯彻《国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机一公开”监管的意见》的实施意见.....	(3)
上海市人民政府关于印发《上海市深化养老服务实施方案（2019—2022 年）》的通知.....	(6)
上海市深化养老服务实施方案（2019—2022 年）	(6)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于本市深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的实施意见	(11)
上海市人民政府办公厅关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见	(14)

【部门规范性文件】

上海市发展和改革委员会 上海市农业农村委员会 上海市财政局 上海市生态环境局关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知	(16)
--	------

【政策解读】

《上海市人民政府贯彻〈国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见〉的实施意见》的政策解读.....	(19)
《上海市深化养老服务实施方案（2019—2022 年）》的政策解读	(20)
《上海市人民政府办公厅关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见》的政策解读.....	(22)
《关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知》的政策解读.....	(23)

【市政府文件】

上海市人民政府贯彻《国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》的实施意见 (2019年5月8日)

沪府规〔2019〕25号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为贯彻《国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》(国发〔2019〕5号),加快在市场监管领域建立完善以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制,进一步营造公平竞争的市场环境和法治化便利化的营商环境,现提出实施意见如下:

一、加快随机抽查制度建设

(一)全面深化“双随机、一公开”监管改革

要按照国务院的部署,将“双随机、一公开”作为市场监管的基本方式,除特殊重点领域外,原则上所有行政检查都应通过随机抽查方式进行,取代原先在日常监管中实行的巡查制,杜绝随意检查,形成“双随机、一公开”监管的常态化管理机制。

要正确处理好随机抽查与个案处理、专项检查等的关系。在做好“双随机、一公开”监管工作的同时,对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的违法违规个案线索,要立即依法实施检查、处置;需立案查处的,要依法进行调查处理。坚持问题导向,对通过上述渠道发现的普遍性问题和市场秩序存在的突出风险,要通过随机抽查等方式,开展有针对性的专项检查或专项整治,确保不发生系统性、区域性风险。

(二)制定完善随机抽查事项清单

各有关部门要根据法律、法规、规章规定,建立本部门随机抽查事项清单,明确抽查依据、主体、内容、方式等。市市场监管局要结合本市实际,会同有关部门制定联合抽查事项清单、标准和实施办法。本市将在市级层面统筹建立市级市场监管领域随机抽查事项清单,各区政府要在市级层面抽查事项清单的基础上,按照“应纳尽纳”的原则,统筹建立本辖区市场监管领域随机抽查事项清单。

随机抽查事项清单和联合抽查事项,可以分为重点检查事项和一般检查事项。重点检查事项针对涉及安全、质量、公共利益等领域,抽查比例不设上限;抽查比例高的,可以通过随机抽取的方式,确定检查批次顺序。一般检查事项针对一般监管领域,抽查比例应根据监管实际情况设置上限。要严格控制重点检查事项的数量和一般检查事项的抽查比例。

随机抽查事项清单和联合抽查事项清单应根据法律、法规、规章的“立、改、废、释”和工作实际等进行动态调整,并及时通过国家企业信用公示系统(上海)(以下简称“公示系统”)等平台和政务网站向社会公开。对未列入清单的事项,不得擅自开展随机抽查和联合抽查;对已经列入清单的,除特殊情况外,应每年至少组织一次随机抽查或联合抽查。

(三)建立健全联合抽查“两库”

要统筹建立健全覆盖全市各层级、与抽查事项相对应的检查对象名录库和执法检查人员名录库。根据法律、法规、规章的规定和部门职责分工,按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的原则分别建立与部门职责相对应的检查对象名录库。检查对象名录库既可以包括企业、个体工商户、农民专业合作社等市场主体,也可以包括产品、项目、行为等。

在市、区两级层面,建立执法检查人员名录库。执法检查人员名录库应包括所有相关的行政执法类公务员、具有行政执法资格的工作人员和从事日常监管工作的人员,并按照执法资质、业务专长进行分类标注,增强抽查检查专业性。对特定领域的抽查,可以在满足执法检查人数要求的基础上,吸收检测机构、科研院所和专家学者等参与,通过听取专家咨询意见等方式辅助抽查,满足专业性抽查需要。

要根据检查对象和执法人员的变动情况,对上述两个名录库进行动态管理。

(四)建设优化联合抽查系统

依托上海市事中事后综合监管平台建设的“联合抽查”系统,是本市市场监管领域推行部门联合“双随机、一公开”监管的基本操作平台。要进一步结合“互联网+监管”系统建设,全面优化“联合抽查”系统功能,完善计划制定、名单抽取、结果公示、数据存档等各项抽查检查工作程序,为抽查检查、结果集中统一公示和综合运用提供技术支撑,促进“双随机、一公开”监管全覆盖常态化,并逐步做到联合抽查全程留痕、责任可追溯。积极探索通过手机APP、执法记录设备等信息化工具,进一步提高随机抽查的工作效能。

市政府各部门自行建设“双随机”监管系统的,要与事中事后综合监管平台信息共享、互联互通,及时、准确地将本部门产生的检查结果等随机抽查信息导入事中事后综合监管平台,推进抽查检查信息的统一归集和全面公开。

(五)强化信用激励约束机制

要推进“双随机、一公开”监管与社会信用体系相衔接,将联合抽查的信用信息纳入抽查对象的社会信用记录,作为实施行政管理的重要参考。坚持问题导向,根据抽查对象信用状况实行分类分级动态监管,将随机抽查比例频次与抽查对象的信用等级、事项风险等级挂钩,提高监管精准性。对最近三年存在行政处罚记录的企业,或投诉举报多发易发且被查实的或违法违规行为相对集中的企业、行业和领域,要列入重点实施定向抽查,增加抽查频次,加大抽查比例。对抽查中发现的问题线索,要一查到底、依法处罚,并将查处情况和处罚结果记于相应市场主体名下,形成对违法失信行为的长效制约。通过在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管,促进市场主体增强信用意识和自我约束力,对违法者“利剑高悬”;切实减少对市场主体正常生产经营活动的干预,对守法者“无事不扰”。

二、着力规范随机抽查工作流程和方法

(一)统筹制定年度联合抽查计划

各区政府要在每年第一季度结束前,结合辖区实际及行业主管部门的抽查要求,统筹制定年度联合抽查工作计划。对未列入年度抽查计划但实际工作需要增加的抽查任务,或已经列入年度抽查计划但实际工作需要取消的抽查任务,可进行动态调整并及时更新。年度抽查计划及其调整更新情况都应自形成之日起5个工作日内,通过公示系统等平台和政务网站向社会公开。

年度联合抽查工作计划要科学确定联合抽查的事项和发起、参与部门,实现“进一次门,查多项事”。对同一市场主体的多个检查事项,原则上应一次性完成,提高执法效能,减少市场主体接受检查的成本。要按照法律法规规定和本辖区经济社会发展及监管领域、执法队伍的实际情况,合理确定、动态调整随机抽查比例、频次和被抽查概率,既保证必要的抽查覆盖面和监管效果,又防止任意检查和多头检查、执法扰民。

(二)科学实施抽查检查

各区政府要根据年度抽查工作计划,组织领导本辖区内的部门联合“双随机、一公开”监管工作。根据抽查涉及的对象范围和参与部门,通过公开、公正的方式,从检查对象名录库中随机抽取检查对象,并根据实际情况和“因地制宜”原则,随机匹配执法人员。联合抽查可以采取实地核查、书面检查、网络监测等方式。涉及专业领域的,可以委托有资质的机构开展检验检测、财务审计、调查咨询等工作,或依法采用相关机构作出的鉴定结论。委托专业机构实施检查的,要对其加强业务指导和监督。

市政府各部门可以根据实际情况,研究制定详细的随机抽查工作细则和指引,明确抽查工作程序、项目、方法等,方便基层执法人员实际操作,提高抽查检查规范化水平。

对联合抽查中委托专业机构开展相关工作所需经费等费用,各级财政部门要予以保障。

(三)强化抽查检查结果公示和运用

除依法依规不适合公开的情形外,要按照“谁检查、谁录入、谁公开”的原则,自对该检查对象的检查结果形成之日起20个工作日内,将其检查结果通过公示系统、公共信用信息服务平台等平台和政务网站向社会公开,接受社会监督。对抽查发现的违法违规行为,要按照“谁许可、谁监管,谁主管、谁监管”的原则,依法予以惩处;对涉嫌犯罪的,及时移送司法机关。实现抽查结果在政府部门间互认,促进“双随机、一公开”监管改革与完善事中事后监管体系、推进社会信用体系建设等工作紧密结合。

(四)积极探索联合抽查实施办法

国务院要求到2019年底,市场监管部门完成双随机抽查全流程整合,实现“双随机、一公开”监管全

覆盖、常态化；到2020年底，实现市场监管领域相关部门“双随机、一公开”监管全覆盖，地方各级政府相关部门在市场监管领域联合“双随机、一公开”监管常态化；力争三到五年时间内，市场监管领域新型监管机制更加完善，实现综合监管、智慧监管。各区政府要结合本区情况，探索可常态开展、可复制推广的联合抽查具体模式和工作机制。本市将在合适条件下，研究建立符合实际的联合抽查实施办法，进一步规范“双随机、一公开”监管的抽查程序、抽查方式、信息公示、检查执法人员管理、检查结果认定与应用等工作流程，加快完善以随机抽查为重点的日常监督检查制度。

三、建立完善落实保障机制

(一) 建立联席会议制度

成立由市市场监管局牵头的市场监管领域联合“双随机、一公开”监管联席会议（以下简称“联席会议”），市发展改革、商务、教育、公安、人力资源社会保障、生态环境、住房城乡建设管理、交通、农业农村、文化旅游、卫生健康、应急、税务、统计部门和上海海关等为成员单位。联席会议办公室设在市市场监管局，办公室主任由市市场监管局分管负责人担任。

联席会议可以不定期召开，主要是研究制定市场监管领域联合“双随机、一公开”监管相关工作制度，协调落实部门职责，组织开展工作考核评估，解决重大疑难问题，并根据需要，组织在全市范围内统一开展联合抽查。

各区要结合实际，成立相应的统筹协调机制，在区政府领导下，执行和落实市联席会议工作安排，合理配置、统筹使用执法资源，提高装备水平，完善档案管理，确保有效监管。

(二) 建立更加科学的责任追究机制

要坚持“尽职照单免责，失职照单问责”的原则，在推行“双随机、一公开”监管中，应对综合执法检查人员工作态度、工作程序方法、客观条件等进行分析，既严格问责追责，又有效保护基层执法人员担当作为、干事创业的积极性。对忠于职守、履职尽责的，要给予表扬和鼓励；对未履行、不当履行或违法履行职责的，要依法依规严肃处理；对涉嫌犯罪的，要移送司法机关依法处理。

各级部门及其执法人员有下列情形之一的，应承担行政责任：未按照要求进行抽查检查，造成不良后果的；未依法及时公示抽查检查结果，造成不良后果的；对抽查检查中发现的涉嫌犯罪案件，未依法移送公安机关处理的；不执行或者拖延执行抽查任务的；其他依法依规应追究责任的。

在随机抽查中存在下列情形之一，可以免除行政责任：按照法律法规规章规定和抽查工作计划安排，已履行抽查检查职责的；因现有专业技术手段或监管条件限制，不能发现所存在问题的；检查对象发生事故，性质上与执法人员的抽查检查不存在因果关系的；因被委托进行检查的专业机构出具虚假报告等，导致错误判定或者处理的；其他依法依规不应追究责任的。

四、明确工作要求

(一) 提高思想认识，深化监管改革

各区、各部门要从适应建设现代化经济体系、推动经济高质量发展、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，全面贯彻落实党中央、国务院的决策部署，充分认识到全面推行“双随机、一公开”监管的重大意义，增强“双随机、一公开”监管改革的行动自觉，进一步转变监管理念，创新监管方式，努力营造公平竞争的市场环境和法治化、便利化的营商环境。

(二) 加强组织实施，确保工作成效

各区、各部门要采取切实措施，加强“双随机、一公开”监管工作的组织领导，强化监管执法业务培训和干部队伍建设。要将“双随机、一公开”监管工作情况纳入政府绩效考核体系，对推进、落实工作不力的，要严肃问责。对实践中探索出的经验做法，要及时总结并予以推广；对遇到的新情况、新问题，要及时研究解决，努力形成成熟管用的指导原则和解决办法。

(三) 推行阳光执法，保证公平公正

各区、各部门要加强整合监管力量，形成科学规范、公平公正、公开透明的“双随机、一公开”监管工作机制。进一步严格规范公文明执法，减轻市场主体负担，优化市场环境。除法律法规规定不公开外，抽查事项、抽查计划、抽查结果等都要及时、准确、规范向社会公开，确保监管执法在阳光下运行，坚决杜绝随意、任性执法。

(四) 开展宣传引导，营造良好环境

各区、各部门要通过多种途径、采取多种形式，广泛宣传市场监管领域推行联合检查的目的、意义、措施及其成效，引导市场主体理解、配合、支持随机检查工作，提升“双随机、一公开”监管的社会影响力

和公众知晓度。要加强政府部门间的信息互通,搞好新闻媒体宣传和舆情引导,营造良好的内部环境和外部环境,形成政府公正监管、企业诚信自律、社会公众监督的良好氛围。

本实施意见自 2019 年 7 月 1 日起施行。

上海市人民政府关于印发《上海市深化养老服务实施方案(2019—2022 年)》的通知

(2019 年 5 月 27 日)

沪府规〔2019〕26 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市深化养老服务实施方案(2019—2022 年)》印发给你们,请认真按照执行。

上海市深化养老服务实施方案(2019—2022 年)

为全面贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记考察上海重要讲话中关于发展养老服务的指示要求,根据国务院办公厅有关文件精神,制定本实施方案。

一、总体要求

坚持以人民为中心的发展思想,积极应对人口老龄化,统筹养老服务领域“底线民生”“基本民生”“质量民生”,处理好政府、社会、家庭之间的关系,深化放管服改革,促进高质量发展,确保基本养老服务应保尽保,多样化、多层次养老服务需求得到有效满足,老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感显著提高。

二、工作目标

到 2022 年,社区嵌入式养老服务方便可及,机构养老服务更加专业,家庭照料能力明显提升,与上海国际大都市生活品质相适应的老年人长期照护服务体系进一步完善,养老服务更加充分、均衡、优质。具体为:

——“增量”。着眼于全覆盖织密网,全市养老服务主要指标数量“倍增”,社区综合为老服务中心(分中心)在街镇全覆盖的基础上数量实现“翻番”,不少于 400 家;社区老年助餐服务场所总量实现“翻番”,达到 1600 家;养老机构床位数在确保不低于全市户籍老年人口 3%(17.5 万张)的基础上,护理型床位数达到总床位的 60%,标准化认知障碍照护床位数达到 8000 张。

——“增能”。着眼于提质求精,按照抬高底部、整体提质的思路,努力实现养老服务从“有”到“优”。聚焦“人”(专业人员)、“技”(科技手段)、“物”(辅具应用)、“医”(医养结合)、“管”(综合监管)等方面,改善养老服务质量和提升养老服务能级。

——“增效”。着眼于活力可持续,市场在资源配置中的决定性作用充分发挥,社会有效投资明显扩大,养老服务消费潜力充分释放,养老服务的效率、效益、效能全面增强,各类市场主体的活力充分激发,公平竞争、健康有序的养老服务市场环境稳健运行。

三、主要任务

为实现养老服务高质量发展,重点实施 6 个提升计划,完成 26 项主要任务。

(一)养老服务设施提升计划。完善规划、土地等政策,加快设施建设和薄弱机构改造,推动养老服务设施全覆盖、成体系、均衡化布局。

1. 全面落实养老服务设施布局专项规划和建设要求。确保市、区两级养老服务设施布局专项规划真正落地。其中,社区居家养老服务设施达到每千人建筑面积 40 平方米的规划指标。举办非营利性养老服务机构,可凭登记机关发给的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地,规划资源、民政部门要积极协调落实划拨用地政策。新建居住区根据规划要求和建设标准,配套建设养老服务设施,并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用,民政部门参与评审验收。对存在配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的,在整改到位之前,建设单位不得组织竣工验收。对已

交付产权人的养老服务设施,由民政部门履行监管职责,确保养老服务用途。(市规划资源局、市民政局、市住房城乡建设管理委按照职责分工负责,各区实施)

2.充分利用存量资源增加养老服务设施供给。制定《促进和规范利用存量资源加大养老服务设施供给的工作指引》,明确实施路径,优化操作流程和基准地价。对政府和事业单位的空置房屋,各区和街镇可探索允许免费提供给社会力量,供其在社区为老年人开展日间照料、康复护理、助餐助行等服务。鼓励具备条件的国有企业整合闲置资源,兴办养老服务设施。凡利用建筑面积1000平方米以下的独栋建筑或者建筑物内的部分楼层改造为养老服务设施的,在符合国家相关标准的前提下,可不再要求出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的,允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。探索研究利用农民宅基地用房发展养老服务设施。2019年12月底前,对存量设施改造的符合消防安全要求的养老机构,因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的,由市民政局与有关部门集中研究处置。(市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市国资委、市生态环境局、市规划资源局、市农业农村委、市民政局、市应急局按照职责分工负责,各区实施)

3.加快完成社区嵌入式养老服务设施布点。制订《社区嵌入式养老服务工作指引》,明确养老服务功能基本配置,完善社区养老服务设施骨干网,在中心城区构建“15分钟养老服务圈”。重点打造枢纽型的社区养老综合体(综合为老服务中心或分中心),集成日托、全托、助餐、医养结合、康养服务等功能,强化社区养老资源与服务的统筹调配能力。加快发展家门口的养老服务站点,每个居民区确保至少建有1个标准化老年活动室,因地制宜增加养老服务功能。(市民政局负责,各区实施)

4.推动农村地区养老服务设施均衡布局。落实《上海市农村地区养老美好生活三年行动计划(2018—2020)》,形成镇有“院(所)”、村有“点”的设施网络。2019年,全面完成农村薄弱养老机构改造,实现每个镇(乡)至少有1个标准化养老机构。同时,分片建设面向有养老服务刚需的老年人的社区托养场所;在村域范围,发展村组睦邻点,推进“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助式养老服务,到2022年,全市示范村组睦邻点不少于2500个。(市民政局负责,各涉农区实施)

(二)养老服务功能提升计划。聚焦失能失智等老年人刚性需求,完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系,创新养老服务业态,丰富养老服务内涵,提供高品质的养老服务。

5.完善长期护理保险制度。全面深化推进本市长期护理保险制度试点,为长期失能的参保老年人提供更加精准的生活照料和与生活照料密切相关的医疗护理,减轻家庭照护压力,提升专业照护水平。以居家照护为重点,建立与居家、社区、养老机构和住院护理等相适宜的长护险服务内容和支付标准。引导和培育社会化的评估机构和护理服务机构有序规范发展,发挥居(村)委会等基层组织贴近服务对象、贴近服务现场的优势,加强对需求评估、护理服务等重点环节管理。积极探索研究长护险基金筹集的合法可行路径,建立渠道多样、来源稳定、体现个人责任和权利义务对等的筹资机制。探索商业保险公司参与长护险经办服务。鼓励发展商业性长期护理保险产品,为参保人提供个性化长期照护服务。(市医保局、市民政局、市卫生健康委、市财政局、上海银保监局按照职责分工负责)

6.推广综合照护服务模式。以社区嵌入式养老服务为基点,链接机构养老和居家养老,促进各类养老服务形态的融合发展,提高运营能力和资源利用效率。支持养老机构发挥溢出效应,在有能力的情况下积极向社区开放。公办养老机构要率先为老年人提供居家期上门、康复期护理、稳定期生活照料等养老服务。社区托养机构释放辐射效应,将专业服务延伸到家庭,提升助浴、助洁等居家养老服务项目水平。探索“家庭照护床位”,完善相关的服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策,让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。(市民政局负责,各区实施)

7.深化医养结合工作。进一步打通医养资源,完善激励机制,支持各类医疗卫生机构与养老服务机构以多种形式开展合作。对养老机构内设诊所、卫生所(室)、医务室、护理站,取消行政审批,实行备案管理。完善养老设施专项规划和区域卫生规划,推动社区综合为老服务中心与社区卫生服务站、护理站或其他医疗设施同址或邻近设置。在养老机构和医疗卫生机构之间,普遍开通双向转接绿色通道。支持具备法人资格的医疗机构开展养老服务。鼓励养老服务机构通过设置医疗机构或与医疗机构合作的形式,开展中医药和康复适宜技术服务。鼓励医护人员到养老机构内设医疗机构执业,并在职称评定等方面享受同等待遇。(市卫生健康委、市民政局、市医保局按照职责分工负责,各区实施)

8.增强家庭照料能力。巩固家庭养老的基础性作用,实施“老吾老”计划,通过政府购买服务等方式,在全市普遍开展失能老年人家庭照护者技能培训;完善“老伙伴计划”,实现对无子女、高龄、独居老

年人社区探访全覆盖；支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”；试点“时间银行”等做法，继续培育“银龄宝典”“养教结合”等服务品牌，普及居家护理知识技能，支持老年人发挥专长和作用，参与社会公益事业，丰富老年人晚年生活。结合城市更新计划、美丽街区建设等，制订居室和小区适老化环境改造建设标准，采取市场化运作和政府资助等方式，引导困难、无子女、失能、高龄等老年人家庭实施适老化改造。（市民政局、市住房城乡建设管理委、市财政局、市卫生健康委按照职责分工负责，各区实施）

9.加强老年认知障碍照护服务。在本市老年照护统一需求评估体系框架中，探索形成老年认知障碍评估标准，建立基本情况数据库。构建分层分类的老年认知障碍干预和照护体系，研究制订相应的照护设施建设、服务规范、人员培训等系列标准，培育各类从事老年认知障碍照护工作的专业组织和护理员队伍。通过新建、改扩建等方式，在养老服务机构中加快建设老年认知障碍照护专区及照护床位。试点开展老年认知障碍友好社区建设，普遍开展相关知识宣传，营造关爱老年认知障碍者的社会环境。（市民政局、市卫生健康委、市医保局按照职责分工负责，各区实施）

10.提高智慧养老服务水平。持续推动智慧健康养老产业发展，促进新一代信息技术和智能产品在养老服务领域应用。研究制定相关产业发展目录和技术标准，引导和规范发展智慧型养老服务机构和居家养老服务。推广物联网、远程智能安防监控等技术，实现24小时安全自动值守，提升照护服务效率，降低老年人意外风险。推动养老领域公共数据开放共享，完善全市统一的养老公共服务平台，加强信息技术在基本养老服务申请受理、过程管理、资金结算、信息推送等方面的应用，改善服务体验，提高公共服务和决策水平。（市民政局、市经济信息化委按照职责分工负责，各区实施）

11.推广养老顾问制度。依托各类养老服务场所和居村工作人员，建立覆盖城乡社区的养老顾问网络，为老年人及其家庭提供养老方式、政策法规、康复辅具等咨询和指导服务。2019年，社区养老顾问点实现街镇全覆盖；2022年，实现居村全覆盖。通过“养老指南”、线上服务、广播电视传播等多种方式，拓展社区养老顾问工作渠道。支持有资质的社会服务机构开展养老服务咨询、代理等业务，接受无子女、残疾等特殊老年人委托，依法代为办理入住养老机构、就医等事务，探索推进养老顾问的社会化、专业化发展。（市民政局、市卫生健康委按照职责分工负责，各区实施）

（三）养老服务行业质量提升计划。转变管理方式，加强事中事后监管，完善信用为核心、质量为保障、放权与监管并重的服务管理体系。

12.建立养老服务行业综合监管制度。根据养老服务“放管服”改革以及取消养老机构设立许可的要求，建立健全养老机构备案管理制度。对养老服务机构实行分类管理，区分养老服务的不同领域、形态、类型和功能，逐步建立全覆盖、全方位、全过程的监管格局。聚焦老年人生命财产安全和服务质量，重点监管养老服务的设施设备、消防、食品、资金的安全。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，明确各部门监管职责，建立各司其责、各尽其责的跨部门协同监管机制。民政部门依法履行监督检查职责，发现养老机构存在可能危及人身健康和生命财产安全风险的，责令限期改正，逾期不改正的，责令停业整顿。加大“互联网+”监管的应用，加强民政与消防、食品安全、卫生等专业监管信息联动、共享，推动联合监管、联合执法、联合惩治。发挥行业协会作用，加强行业自律和诚信建设。拓宽公众参与监督的渠道，曝光典型案例，提高公众认知和防范能力。（市民政局、市司法局、市市场监管局、市应急局、市卫生健康委、市地方金融监管局、市经济信息化委按照职责分工负责，各区实施）

13.健全养老服务综合评价机制。以提高老年人满意度为目标，以养老机构服务质量专项行动为抓手，推动建立养老服务综合评价体系。完善养老机构等级评定标准，强化对养老服务机构的专项督导。建立健全养老服务日常监测指标体系和动态监测评价机制，持续开展养老服务综合评价结果定期公示，并与“以奖代补”政策挂钩，对养老服务日常运营、等级评定、品牌连锁、溢出服务、专业提升、医养结合、诚信水平等方面符合要求的予以奖补。（市民政局、市财政局按照职责分工负责，各区实施）

14.推进养老服务规范化建设。制订和完善养老服务的设施、服务、管理、安全等各类标准，落实国家和本市相关标准化管理和达标工程，逐步推行养老服务品质第三方认证工作。强化养老服务机构消防、食品、特种设备等方面的安全责任和制度，全面加强物防、技防、人防等综合保障。深化开展优质养老机构与薄弱养老机构结对帮扶。做好养老服务领域政策指引，及时、定期公布全市现行养老服务扶持政策措施清单、养老服务投资指南。制定养老服务机构信息公开目录，公开养老服务供需状况、项目清单、服务指南、服务标准、收费标准等信息，便于社会查询。（市民政局、市市场监管局、市应急局、市发展

改革委按照职责分工负责,各区实施)

15.强化养老服务领域社会信用体系建设。养老服务信息平台与市公共信用信息平台加强对接,归集各类养老服务机构信用信息。逐步建立养老服务机构信用分制度,对养老服务机构信用状况、履约能力进行全面的判断和评估,供社会查询和参考。建立失信养老服务机构“黑名单”制度,对失信主体,加大抽查比例和频次,依法限制享受政府补贴资金、税费减免等,限制参加政府采购(政府购买服务、政府投资项目招标);对严重失信的养老服务机构和相关人员,依法加大惩治力度。(市民政局、市发展改革委、市市场监管局、市财政局按照职责分工负责,各区实施)

(四)养老服务队伍水平提升计划。大力推进养老服务业吸纳就业,统筹养老服务从业人员的培养培训、职业规划、薪酬激励等各个环节,推动养老服务行业人才队伍建设。

16.加强养老服务队伍质量管理。研究涵盖专业技能、人文素养、学历教育等多维度的本市养老护理员行业水平综合评价标准。根据国家制定的养老护理员职业技能标准,逐步统一养老服务行业培训教材、技能等级,并根据综合评价标准,完善服务费用支付体系,促进养老护理从业人员的合理流动。建立统一的养老护理员数据库,加强个人诚信管理。(市人力资源社会保障局、市民政局按照职责分工负责,各区实施)

17.多渠道扩大养老服务从业人员规模。推动各类院校特别是职业院校设置养老服务相关专业,按照规定落实学生资助政策。鼓励社会力量支持联合办学,开展老年服务与管理专业人才培养。对从事养老服务的小微企业和社会组织新招用毕业年度高校毕业生,签订1年以上劳动合同并缴纳社会保险费的,按照规定给予社会保险补贴。对申请成为就业见习基地的养老服务机构,落实就业见习补贴政策,其中,对见习期满留用率达到50%以上的,按照规定再给予一次性带教费补贴。建立健全养老护理员队伍培训机制和继续教育制度,加强对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训。按照规定落实养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策。发展老年社会工作,到2022年,每千名老年人配备1名社会工作者,每百张养老床位至少配备1名社会工作者。(市教委、市人力资源社会保障局、市财政局、市民政局按照职责分工负责,各区实施)

18.完善养老服务从业人员激励褒扬机制。支持行业协会发布养老护理员市场工资指导价,合理体现养老护理员劳动价值。组织开展养老护理员技能大赛,对获奖选手晋升相应职业技能等级。对提供基本养老服务的养老服务机构录用有等级的护理员和专技人员,给予奖励性补贴。加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传,引导全社会尊重养老护理员的劳动创造和社会价值。(市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局、市文化旅游局按照职责分工负责,各区实施)

(五)养老服务支付能力提升计划。完善基本养老保险、基本医疗保险、社会福利与社会救助保障,稳步提高老年人的经济供养水平,增强老年人养老服务消费能力。

19.继续实施老年综合津贴制度。深化老年综合津贴制度,不断提高老年人的社会福利水平。加强老年综合津贴与本市基本养老保障和基本医疗保障、老年人救助帮困、残疾人“两项补贴”等政策的衔接。完善“上海市敬老卡”的优待凭证功能,公共文化场所、公立医疗机构、公用事业单位、公共交通部门、政务服务窗口、社会公益组织以及金融服务单位、商业机构等可向持卡老年人提供优惠、优先、便利服务。(市民政局、市财政局按照职责分工负责,各区实施)

20.完善养老服务补贴制度。加强养老服务补贴与长期护理保险制度的衔接,适时调整补贴标准和内容,为特困供养、低保、低收入等困难老年人提供兜底性长期照护服务保障。加强养老服务补贴管理,优化受理工作流程,完善老年人家庭经济状况评估办法,提高补贴的精准度。(市民政局、市财政局按照职责分工负责)

21.积极发展养老普惠金融。支持商业保险机构开展老年人住房反向抵押养老保险业务;支持老年人投保意外伤害保险,推动建立特殊群体综合养老保险计划;推动银行、信托等金融机构针对不同年龄群体的养老保障需求,积极开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期需求的差异化金融产品;推动养老目标基金实行市场化、差异化销售费率管理,扩大基金管理规模,增强市民养老消费能力。对养老服务领域非法集资、消费侵权行为等加强整治,研究养老社区大额收费资金及服务风险防控机制,切实保障老年人消费权益。(上海银保监局、人民银行上海总部、上海证监局、市地方金融监管局、市公安局、市市场监管局、市民政局按照职责分工负责)

(六)养老服务市场活力提升计划。打通养老服务领域的“堵点”,破除发展障碍,健全市场机制,形成公平竞争的市场环境。

22.加快推进公办养老机构改革。公办养老机构一律纳入“保基本”范围,按照要求收住经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条件等老年人。允许公办养老机构在充分满足兜底保障需求的前提下向社会开放,并由市有关部门研究制定收费指导标准。大力推进公建民营,今后新增的政府投资养老服务设施,原则上均采取委托社会力量运营的模式,提高运行效率和服务水平。建立科学合理的公办养老机构价格形成机制,以养老机构实际成本为基础,统筹考虑政府投入、经济社会发展水平、供求关系和社会承受能力等因素制定和调整养老服务收费,促进公办养老机构可持续发展。加强养老机构“保基本”床位的统筹利用,研究“补需方”机制,鼓励老年人选择适宜、经济的养老方式,提高不同区域养老床位的利用效率。(市民政局、市发展改革委、市财政局按照职责分工负责,各区实施)

23.支持各类主体进入养老服务市场。集中清理废除在养老服务机构公建民营、养老设施招投标、政府购买养老服务中涉及排斥营利性养老服务机构参与竞争等妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。对已经在其他地方取得营业执照的企业,不得要求其在本地开展经营活动时必须设立子公司。对公建的养老服务设施,交由养老服务企业运营与交由社会服务机构运营逐步消除政策差别。非营利性养老服务机构可在其登记管理机关管辖区域内设立多个不具备法人资格的服务网点。允许境外投资者举办营利性养老机构,鼓励境外举办者设立非营利性(公益性)养老机构,并与境内举办者享受同等优惠政策;境外资本在本市通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与发展养老服务,同等享受境内资本待遇。鼓励物业公司、物流企业、商贸企业等各类服务企业及驻区单位面向社区,为有需要的老年人提供基本生活服务。支持养老服务机构规模化、连锁化发展,打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌,对养老服务商标品牌依法加强保护。(市市场监管局、市民政局、市财政局、市商务委、市知识产权局按照职责分工负责,各区实施)

24.大力发展战略性新兴产业。进一步扩大养老服务消费领域,促进老年人生活照料、康复护理、健康服务、产品用品等养老服务业全面发展。推进康复辅具进机构、进社区、进家庭,支持有条件的养老服务机构建立应用推广基地,开展产品展示、技术指导、服务培训等活动。研究出台居家和养老服务机构康复辅具配置及使用指南,开展康复辅具社区租赁服务试点,推动养老机构标准化辅具配置全覆盖。支持举办上海国际养老辅具及康复医疗博览会、老年福祉产品设计和创新创业大赛,扶持康复辅助器具产业园区建设,打造中国国际进口博览会康复辅具常年展区。(市民政局、市科委、市经济信息化委、市商务委按照职责分工负责,各区实施)

25.拓宽养老服务投融资渠道。畅通货币政策传导机制,综合运用支小再贷款等政策工具,引导商业银行加大对养老服务企业的信贷支持力度。推动商业银行依法开展土地使用权抵押、服务设施抵押贷款,做实应收账款、股权质押贷款业务。支持商业银行与市中小微企业政策性融资担保基金开展合作,推出符合养老服务机构需求的担保贷款产品。支持创新针对养老床位、认知障碍照护床位、养老服务设备等融资租赁产品。对建设周期长、现金流稳定的养老服务项目,推广循环贷款、年审制、分期分段式等多种还款方式,适当延长贷款期限。支持和推动符合条件的养老服务企业首发上市,在新三板、上海股权托管交易中心挂牌,并通过并购重组,推动养老服务产业加速发展。鼓励证券基金经营机构、风险投资基金、私募股权基金积极运用股权投资、夹层投资等直接投资方式,加大对养老服务企业、机构和项目的融资支持。积极鼓励和支持商业保险机构兴办或参与建设和运营养老服务机构。支持企业根据资金回流情况,合理灵活设置债券期限、选择权及还本付息方式,用于为老年人提供生活照料、康复护理等服务设施设备,以及开发康复辅助器具产品用品项目。支持企业发行长期限债券,用于养老机构等投资回收期较长的项目建设。探索以项目未来收益权为基础,发行项目收益票据、项目收益债券。积极发挥各类担保增信机构作用,为中小养老服务企业发债提供增信支持。(人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局、市地方金融监管局、市国资委、市民政局、市财政局、市卫生健康委按照职责分工负责)

26.推动长三角养老服务区域合作。贯彻落实长三角区域一体化发展的国家战略,与江苏、浙江、安徽联合推动养老服务领域政策异地通关、市场要素流动,形成区域协同发展的格局。在长三角三省一市之间研究老年照护需求评估、养老服务相关标准和养老护理员队伍评价体系等的互通互认,建立养老服务优质诚信品牌互认和推介机制,建立养老机构行政处罚和失信行为的定期通报机制。支持长三角区域内的养老服务行业联合开展养老服务领域民间合作,为老年人选择异地养老提供服务。(市民政局、市发展改革委、市医保局、市财政局、市卫生健康委、市人力资源社会保障局按照职责分工负责,各区实施)

工负责)

四、保障措施

(一)强化政策保障。推动制定涵盖各类养老服务的地方性法规,加强养老服务领域法治保障。完善老年照护统一需求评估制度,优化评估标准,完善评估流程,加强专业评估机构和评估员队伍建设,促进养老服务资源有效公平分配。落实养老服务机构财税支持政策以及各项行政事业性收费减免政策,落实养老服务机构用电、用水、用气等享受居民价格政策,任何单位不得以土地、房屋性质等为理由,拒绝执行相关价格政策。由民政部门和相关行业主管部门共同认定,实行清单式管理,确保各类支持养老服务发展的优惠政策落地。支持商业保险公司开发各类养老服务相关保险产品,扩大养老服务综合责任保险覆盖范围,增强养老服务机构的抗风险能力。(市司法局、市民政局、市卫生健康委、市财政局、市税务局、市发展改革委、上海银保监局按照职责分工负责)

(二)加强财力保障。各级财政要根据老年人口的增加和养老服务发展的需要,逐步增加养老服务投入。将政府用于社会福利事业的彩票公益金中不低于60%的资金用于支持发展养老服务。加大政府购买服务力度,进一步落实政府购买服务指导性目录中养老服务内容,制定政府购买服务标准,重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财力补贴机制,带动社会有效投资,扶持优质养老服务机构发展。接收属于保基本、兜底线覆盖对象的养老服务机构,不区分经营性质,按照上述老年人数量同等享受运营补贴,入住的上述老年人按照规定享受养老服务补贴。各区、各相关部门和单位要健全资金安全监管机制,确保资金使用规范和安全有效。(市财政局、市发展改革委、市民政局按照职责分工负责,各区实施)

(三)落实工作机构和人员保障。结合本市机构改革,依托各区、街镇现有的相关工作机构,增强养老服务管理职能,强化区域养老服务资源统筹管理。各街镇要充实、加强养老服务工作力量,可在社区工作者中配备相应工作人员,或采用政府购买服务的方式,落实养老服务管理工作。(市民政局负责,各区实施)

五、工作机制

(一)统筹协调机制。继续强化市、区两级社会养老服务体系建设领导小组的统筹协调作用,定期召开会议,研究部署养老服务领域重大改革和重要工作,统筹协调处理养老服务领域中涉及全局性、长远性、跨地区、跨部门的重大政策问题,指导、推动养老服务各项任务指标的落地。

(二)责任落实机制。各责任单位要根据职责分工,在2019年6月底前,逐项明确具体任务及配套政策清单,以及时间表、路线图。各区要落实属地责任,把发展养老服务摆在优先位置,主要负责同志亲自过问,分管负责同志抓好落实,推动本实施方案在本区落地。

(三)考核监督机制。继续将养老服务完成情况列入对各有关部门、各区政府的年度绩效考核。对养老服务成效明显的区,给予资金、项目等倾斜。市社会养老服务体系建设领导小组办公室要切实做好实施方案的定期评估,委托第三方机构定期监测,科学评估实施情况和效果。建立养老服务监测分析与发展评价机制,完善养老服务统计分类标准,加强统计监测工作。

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于本市深入开展 消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的实施意见

(2019年5月27日)

沪府办发〔2019〕12号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为贯彻《国务院办公厅关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的指导意见》(国办发〔2018〕129号),创新消费扶贫实践,动员社会力量参与脱贫攻坚,现就本市深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战提出实施意见如下:

(2019年第12期)

— 11 —

一、明确总体要求

深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述,按照党中央、国务院决策部署,坚持精准扶贫方略,坚持政府引导、社会参与、市场运作、创新机制、突出重点、分类施策,着力激发全社会参与消费扶贫的积极性,帮助对口地区改造生产链、畅通流通链、提升价值链,聚焦扶贫协作地区(云南、贵州遵义)和对口支援地区(新疆喀什、西藏日喀则、青海果洛等),直接联结贫困县、贫困村和贫困人口的产品与服务,促进贫困人口稳定脱贫和当地产业持续发展,推动对口地区产品和服务深度融入上海、全国大市场,进一步丰富“上海服务”“上海购物”品牌内涵,为助力打赢脱贫攻坚战、推进实施乡村振兴战略贡献更大力量。

二、鼓励社会各方力量自觉参与消费扶贫

(一)推动各级机关和国有企事业单位等带头参与消费扶贫。鼓励本市各级机关、国有企事业单位、金融机构、大专院校、医疗及养老服务机构等在同等条件下,优先采购对口地区产品,优先聘用对口地区员工,引导干部职工自发购买对口地区产品和服务。具备条件的机关和企事业单位办公、会务用品和职工福利时,可明确一定额度或一定比例,定向采购对口地区的相关产品和服务。各级工会可按照有关规定,组织职工到对口地区疗休养和开展工会活动;在同等条件下,优先采购对口地区产品。(责任单位:市政府合作交流办、市教委、市卫生健康委、市国资委、市机管局、市总工会,各区)

(二)动员非公有制企业、社会组织和市民参与消费扶贫。深化携手奔小康行动和“双一百”村企结对精准扶贫,鼓励民企、外企和“两新”组织等采取“以购代捐”“以买代帮”等方式采购对口地区产品和服务。发挥行业协会、商会、慈善机构等社会组织作用,组织动员爱心企业、爱心人士等参与消费扶贫。依托“中国农民丰收节”等平台和中秋、国庆、元旦、春节等消费旺季,策划推进“云品进社区、万家帮万户”“我们在行动”等活动,精准对接产品供给和消费需求。在国家扶贫日前后,组织开展消费扶贫主题活动,引导全社会参与。(责任单位:市工商联、市民政局、市经济信息化委、市商务委、市政府合作交流办、团市委、市妇联,各区)

(三)把消费扶贫纳入扶贫协作和对口支援长效机制。加强规划对接和项目引领,把云(遵)品入沪、沪客入滇(遵)和促进新疆、西藏、青海等地农产品产销对接作为长期战略和重点任务,将消费扶贫纳入各级结对帮扶内容。引导本市农产品批发市场、商贸流通企业等与对口地区建立长期稳定供销关系,在市、区层面(知名商圈、卖场、城市购物中心)设立对口地区农产品展示体验中心和建立一批农产品销售专柜专窗。大力推广订单农业、体验消费、直供直销模式,组织对口地区优质绿色农产品进机关、进学校、进社区、进商超。鼓励本市各类企业到对口地区投资兴办企业,推动农产品就地加工,带动贫困人口增收脱贫。优化劳务协作机制和政策,通过开通劳务直通车等,促进贫困劳动力就业脱贫。(责任单位:市对口支援与合作交流工作领导小组成员单位,各前方工作机构,市政府驻外办事处)

三、拓宽对口地区农产品流通和销售渠道

(四)打通农产品上行供应链条。协助对口地区扶持一批消费扶贫示范龙头企业,改善商贸流通基础设施,打造农产品收储、分拣、包装和冷链物流体系。推动完善县乡村三级物流配送体系,更好地把零散生产个体联结起来,为农产品上行奠定坚实基础。(责任单位:市政府合作交流办、市农业农村委、市工商联,各区,各前方工作机构)

(五)搭建农产品在沪销售网络。支持对口地区来沪参加华交会、农展会、茶博会、新春大联展等展销活动,专设消费扶贫展区。为对口地区来沪推介特色农产品和举办文化周、美食节等提供便利。联合举办上海对口地区农特产品产销对接活动,组织本市大型商贸企业、批发中心与对口地区农产品加工、流通企业加强产销关系。发挥商务扶贫联盟、电商扶贫联盟等作用,持续推动消费扶贫向主流消费群体、新兴消费趋势精准对接。采取政府支持与市场运作相结合方式,建设2—3个稳定运行的市级和若干个区级对口地区农产品展示展销平台。推进“百店百柜”行动,支持对口地区农产品入驻百家社区店和在百个标准化菜场设立销售专柜。(责任单位:市商务委、市农业农村委、市国资委、市工商联、市机管局、市政府合作交流办,各区,各前方工作机构)

(六)发挥电商扶贫独特优势。鼓励电商企业设立对口地区扶贫专卖店、电商扶贫馆和扶贫频道,对扶贫企业入驻平台给予费用减免和流量支持等。推动电商企业产地直采直供,合作建设电商扶贫车间、定制果园、供沪基地等。借助电商平台宣传优势,支持对口地区农产品品牌建设,打造一批优质产品。依托电商企业销售渠道和物流网络,建设一批社区智慧微菜场,减少从产地到餐桌的中间环节。(责任单位:市商务委、市政府合作交流办,各区,各前方工作机构)

四、协助对口地区全面提升农产品供给水平和质量

(七)加快农产品标准化规模化供给。以优质、安全、绿色为导向,帮助对口地区农产品开展原产地保护和标准化生产示范,建设2万亩以上示范种植基地和供沪外延基地。鼓励本市农业科研机构、龙头企业在对口地区培育研发优质农产品品种,因地制宜推广先进适用种养技术。协助对口地区加快绿色食品、有机食品、地理标志农产品认证或登记,开展标准化生产。推广食用农产品安全控制规范和技术规范,推广应用农产品质量安全追溯系统,加强与对口地区监管信息对接共享。聚焦贫困村,以“企业+合作社+农户”为主要模式,优化农产品区域布局,发展订单订制农业。联合专业机构和企业推进沪滇、沪遵扶贫协作中草药规范化种植项目,2020年前,建设100个左右“百草村”,在品种选择、技术指导、产品收购、品牌营销、宣传推广方面给予政策倾斜。(责任单位:市农业农村委、市商务委、市市场监管局、市国资委、市政府合作交流办、市工商联,各区,各前方工作机构)

(八)打造具有区域影响力农产品品牌。协助对口地区以州市或县为单元统一制定区域性扶贫农产品标识,共享共用共推区域性农产品品牌。启动实施“百县百品”工程,严格入沪销售标准和食品安全保障要求,在每个贫困县重点打造一款优质农产品,采取竞争申报、专业评定、倾斜支持、动态管理的办法,筛选认定100种左右特色鲜明、品质稳定、竞争力强、辨识度高的区域品牌农产品稳定供应上海市场,树立对口地区农产品良好口碑和形象。依托质量月、品牌日等活动,加强对口地区农产品、民族手工艺品等展示和推介。加强对消费扶贫各类市场主体的信用监管,实行守信激励、失信惩戒。(责任单位:市政府合作交流办、市商务委、市农业农村委、市市场监管局,各区,各前方工作机构)

五、培育契合国际大都市特点的消费扶贫新热点

(九)推进康养休闲旅游扶贫。发挥对口地区旅游资源和上海客源地互补优势,组织旅游企业、媒体参与对口地区旅游线路设计、产品开发、品牌宣传,使对口地区成为上海及华东地区消费者首选旅游目的地。结合农村人居环境整治和易地扶贫搬迁配套等,协同对口地区建设康养基地、休闲农业、乡村旅游配套设施,支持康养休闲农业和乡村旅游提质升级。帮助培训康养休闲农业和乡村旅游人才,支持贫困人口参加相关专业技能培训,提升服务规范化和标准化水平。将对口地区红色教育基地、自然人文景观、康养特色小镇等作为本市职工疗休养目的地和爱国主义教育基地,组织职工、青少年赴对口地区疗休养和研学旅行。开通旅游包机、专列,为上海市民赴对口地区旅游提供便利。协调对口地区推出吸引上海游客的政策措施。(责任单位:市文化旅游局、市经济信息化委、市教委、市人力资源社会保障局、市总工会、市农业农村委,各区)

(十)丰富文化扶贫内涵。深入挖掘对口地区自然生态、历史文化、地域特色文化、民族民俗文化、传统农耕文化等资源。支持对口地区参加上海国际艺术节、国际旅游节等,扶持优秀剧种、歌舞、音乐等文化产品,在策划、编导、市场营销等方面给予支持,帮助边疆民族优秀文化嫁接上海演出市场。支持对口地区传统手工技艺发展,引导国内外优秀创意、设计、研发、营销等专业机构与之合作。利用非物质文化遗产传承人研修研习培训计划平台,帮助培训一批非物质文化遗产传承人,实现非遗传承人和创业致富带头人的身份合一,带动更多从事相关传统文化和手工技艺的贫困群众脱贫。(责任单位:市委宣传部、市文化旅游局、市人力资源社会保障局、市政府合作交流办,各区)

(十一)拓宽服务消费。进一步提高劳务协作组织化水平,鼓励企业、中介组织积极参与,拓宽消费扶贫新渠道。到2020年,本市与对口地区通过劳务协作实现就业扶贫规模力争达到30万人。坚持就地就近就业为主、异地转移就业为补充,正规就业与灵活就业相结合,帮助贫困地区劳动力增长就业技能。结合本市社区治理、养老看护、市政管护等事业发展和劳动密集型企业用工需求,有序引导对口地区贫困劳动力来沪就业。(责任单位:市人力资源社会保障局、市商务委、市绿化市容局、市政府合作交流办,各区,各前方工作机构)

(十二)满足年轻消费群体需求。针对都市年轻人个性化、时尚化、体验式消费需求,通过电子商务、自媒体平台等推出一批符合年轻人消费心理、消费品味的小众化产品和服务,改变公众对贫困地区产品的传统认知,引导都市年轻人在愉悦的消费体验中,更好认识对口地区特色农产品、民族文化产品和旅游产品,培育消费扶贫新势力。(责任单位:市商务委、市文化旅游局、团市委、市总工会、市妇联、市政府合作交流办,各区)

六、落实保障措施

(十三)加强组织领导。相关部门要加强对消费扶贫工作的统筹指导,细化实化相关政策举措。各区、相关责任单位要明确目标任务,制定配套措施,建立工作机制,因地制宜推动消费扶贫深入开展。要

及时总结和宣传消费扶贫工作好的经验做法、典型案例,营造全社会参与消费扶贫的良好氛围。(责任单位:市政府合作交流办、市商务委、市文化旅游局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市机管局、市总工会,各区)

(十四)完善利益联结。消费扶贫要突出重点区域和重点领域,强化对深度贫困地区和特殊困难群体的倾斜支持。完善企业、合作社、致富带头人与建档立卡贫困户的利益联结机制,提高贫困人口在农产品生产、加工、流通、销售和休闲农业、乡村旅游中的参与度,保障贫困人口土地流转、务工、经营、股金分红和利益分配中的正当权益。发挥消费扶贫对集体经济发展的辐射带动作用,努力解决贫困村的可持续发展问题。(责任单位:市政府合作交流办、市农业农村委、市文化旅游局,各区,各前方工作机构)

(十五)加强政策支撑。统筹政策资源和资金项目,围绕对口地区农产品供应链改造、品牌塑造推广、销售平台建设、畅通流通渠道等给予支持。研究制订对口地区区域品牌农产品和纳入“百县百品”“百草百村”范畴的优质产品入沪销售检验检疫便利措施。各区、相关部门根据工作开展情况和实际成效,对相关市场主体给予补助和激励。鼓励上海企业履行社会责任,对对口地区农产品来沪开拓市场、打造品牌、提升市场占有率为更大倾斜支持。积极协调对口地区发挥政策叠加效应,对投资农产品生产加工、仓储物流和休闲农业、乡村旅游的企业,在金融、土地、用工等方面给予政策倾斜。对参与消费扶贫有突出贡献的企业、社会组织和个人,采取适当方式给予奖励激励。建立消费扶贫台账,重点统计购买贫困村、贫困户和扶贫成效突出企业、合作社的产品相关数据,并作为政策支持、评先评优的依据。(责任单位:市政府合作交流办、市商务委、市人力资源社会保障局、市文化旅游局、市农业农村委、市财政局,各区)

(十六)强化督促落实。加强对消费扶贫工作的督促指导,及时跟踪进展情况,协调解决工作推进中的困难和问题。将消费扶贫开展情况纳入本市东西部扶贫协作和对口支援工作的重要内容,加大指标权重。各区和相关部门、单位要将消费扶贫纳入年度帮扶工作计划,积极探索创新方式方法,加大工作力度,推动消费扶贫各项任务、政策落到实处。(责任单位:市政府合作交流办、市商务委、市文化旅游局、市人力资源社会保障局、市农业农村委,各区)

上海市人民政府办公厅关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见

(2019年5月14日)

沪府办规〔2019〕5号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为深入贯彻落实习近平总书记在2019年省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上的重要讲话精神,按照“预防为主、防消结合”的方针,建立消防安全重大风险防范化解长效机制,全力维护城市消防安全,经市政府同意,现提出进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见如下:

一、完善消防安全责任体系

认真落实国务院办公厅印发的《消防安全责任制实施办法》,结合全市党政机构改革,制订本市消防安全责任制实施办法,健全完善“党政同责、一岗双责、失职追责”的消防工作责任体系。进一步加强政府对消防救援工作的领导,建立消防工作汇报协调机制,将防范化解消防安全重大风险纳入重要议事日程,定期听取工作汇报,分析研判形势,及时研究部署、协调解决城市消防安全的重点工作和重大问题。各部门要将防范化解消防安全重大风险纳入行业安全生产政策规定、规划计划、应急预案,以及日常管理、工作督办、业务检查、考核评比等内容,开展消防安全专项治理,各有关行业要推行连锁经营宾馆、商场、超市、餐饮及娱乐企业(集团)等消防标准化管理。街道、乡镇要根据当地经济发展和消防工作的需要,建立消防安全组织,明确专人负责消防工作,制定消防安全制度,因地制宜落实消防安全“网格化”管理的措施和要求,加强消防宣传和应急疏散演练,开展消防安全整治和消防安全检查,督促整改火灾隐患。居(村)委要在街道、乡镇指导下,建立消防安全工作制度,确定消防安全管理人,制定防火安全公约,并根据需要,建立志愿消防队或微型消防站,开展防火安全检查、消防宣传教育和应急疏散演练,提

高城乡消防安全水平。社会单位要落实消防安全主体责任,建立消防安全组织机构,规范日常消防管理制度和消防安全操作规程,配齐消防器材设施,提高从业人员能力素质。高层建筑、地下空间、大型商业综合体、易燃易爆单位等火灾高危单位要组织开展“零火灾”创建活动,组建专业消防管理团队,落实消防工作例会制度,做好安全检查巡查、消防设施维保、消防安全培训、用电用气检测、应急疏散演练等工作,着力提升消防安全自主管理水平。

二、改善社会消防安全环境

坚持关口前移、标本兼治,最大限度降低隐患存量和火灾风险。各区要在分析排查风险隐患的基础上,每年挂牌督改一批重大火灾隐患。要聘请第三方服务机构,强化消防安全高风险区域或行业领域调查评估,找准重大风险和突出问题,制定落实针对性防控措施。结合无违章村居创建、城市“留改拆”、历史风貌建筑保护等重点工程,推动整改重大隐患和火灾隐患集中区域。紧盯高层建筑、地下空间、大型商业综合体、易燃易爆单位、老旧小区、文物古建筑、标志性建筑、人员密集、“三合一”场所、群租房、农村自建出租房、规模租赁住宿场所等火灾风险高的单位和场所,分地区、分行业、分领域开展消防专项治理。鼓励采取民筹公助等方式,在家庭、民宿、租赁居住等场所开展电气线路改造,安装简易喷淋、独立式火灾探测报警器和电动自行车集中充电装置等设施设备,进一步提升火灾预警防控效能。建立消防公益宣传机制,将消防安全常识作为入职培训、在职培训、换岗培训必训内容,定期组织党政领导、行业部门、居村委负责人和基层网格员开展消防安全培训,加强社会单位消防安全责任人、管理人和消控室值班操作人员等重点岗位人员日常轮训。深化全市“消防安全开学第一课”“消防进军训”活动,加强对“老、弱、病、残”等特定群体消防关爱帮扶,利用报刊、广播、电视、网络等媒体媒介,加强消防常识普及、火险提示、隐患曝光。充分发挥火灾隐患举报核查和奖励机制作用,发动市民群众举报身边火灾隐患。

三、创新社会消防治理模式

按照最高标准、最好水平,坚持“法治化、精细化、智能化”要求,加快推进城市消防治理体系和治理能力现代化。前瞻研判消防安全风险挑战,研究出台高于国家标准、符合上海实际的消防标准、规范。针对高层建筑、大型商业综合体、精细化工、大型物流、旧式里弄、农村自建房、厂房改建居住房屋、历史风貌保护建筑等消防管理难题,及时制定地方标准,填补监管空白。深化消防执法改革,加大消防“放管服”力度,加强事中事后监管,进一步简化办事程序、减少审批事项、压缩审批时限。着力规范消防执法行为,推行“双随机、一公开”消防监管模式,确保消防监督执法事项全部向社会公开。组织开展消防窗口服务“创群众满意”达标创建活动,全面推广“一网通办”,加快实现“掌上办事”。公安部门要将消防管理嵌入“一居一警”“一村一警”职能范畴,开展防火安全检查和消防宣传等工作。积极引入社会力量参与消防管理,鼓励通过购买服务方式,引入保安、志愿队伍、中介机构等参与日常消防管理,规范社会力量消防执业行为。推行公众聚集场所消防安全承诺制度,落实消防安全不良行为公布、火灾事故调查问责等制度,将消防安全重大违法行为纳入城市公共信用信息管理平台,列入个人征信系统,加大守信激励、失信惩戒力度。在容易造成群死群伤火灾的人员密集场所、易燃易爆单位和高层、地下公共建筑等火灾风险高的单位和场所引入火灾公众责任保险。依托科研院所(机构)、高等院校、高新企业,加强火灾风险防控、综合应急救援等课题攻关,加快推进科技防范和综合救援效能成果转化应用。依托智慧城市总体框架,深化社会单位消防物联网和智能消防社区建设,加快实战指挥平台和数字化灭火救援预案投入实战运用。

四、升级综合应急救援能力

牢固树立“全灾种”“大应急”理念,加快建设城市综合应急救援体系。制定科学完善的消防救援人员招录和政策保障机制,确保人员招得进、留得住、能力强。完善落实与消防站建设进度、消防执勤力量需求相匹配的政府专职消防员额机制。对标国家应急救援“主力军”“国家队”定位,按照“一专多能、专常兼备,辐射区域、形成网络”的原则,系统打造水域、高层、地铁、化工等专业攻坚力量体系。分类组建消防救援专家库,系统加强城市应急通信网络体系建设。按照国家相关标准,推进乡镇政府、企业专职消防队伍和微型消防站应建尽建,跟进完善建、管、训、用等一体化保障机制。大力发展社会志愿消防救援队伍,鼓励引导街道、社区、企业、单位等基层应急力量和社会救援组织承担一定的抢险救灾职能。统一建立各区、各部门、各单位以及登记备案社会应急救援力量共同参与的应急联动响应体系,分级分类制定应急响应预案,定期开展实战演练,提升消防应急响应和联动处置效能。完善消防救援装备按需更新升级配备机制,及时淘汰更新落后装备。按期建成规划公共消防站点,将公共消防站点建设用地纳入地区控制性详细规划。优化消防站点建设布局,根据城市灭火救援需求科学布设小型消防站。加强

缺水区域排查治理,完善市政消火栓新增、维修和消防取水点规划建设机制。推行社会应急装备物资、大型工程机械联储联动机制,建立“水、陆、空、铁”四位一体的快速通勤机制。

五、加强消防救援队伍职业保障

落实中央文件要求,加快建立完善消防救援人员职业荣誉、生活待遇、社会优待等职业保障体系。消防救援人员按照规定,享受国家机关工作人员伤亡抚恤待遇;评定为烈士的消防救援人员家庭,按照规定享有烈士家属的各种荣誉和待遇。离职消防救援人员可按照规定享受现有就业培训扶持和自主创业税费优惠政策。消防救援人员在家属随调、子女入学、交通出行、看病就医等方面,保持原有优待政策。按照中央与地方财政事权和支出责任划分意见,结合本市实际和消防救援队伍职业特点,调整完善消防救援队伍职业保障机制。

本意见自 2019 年 7 月 1 日起施行。

【部门规范性文件】

上海市发展和改革委员会 上海市农业农村委员会 上海市财政局 上海市生态环境局关于持续推进 农作物秸秆综合利用工作的通知

(2019 年 5 月 21 日)

沪发改规范〔2019〕8 号

相关区发展改革、农业农村、财政、生态环境部门,相关市级单位:

自 2010 年上海世博会以来,本市开始推进秸秆综合利用工作,第三轮政策的实施年限已于 2018 年 12 月底到期。按照国家发展改革委、财政部、原农业部、原环境保护部《关于进一步加快推进农作物秸秆综合利用和禁烧工作的通知》(发改环资〔2015〕2651 号)要求,为巩固前三轮政策成果,进一步引导、鼓励和推进秸秆综合利用工作,防止秸秆焚烧产生环境污染,现就有关事宜通知如下:

一、总体要求和目标任务

(一) 总体要求。贯彻落实生态文明战略和农业可持续发展战略部署,坚持节约资源和保护环境的基本国策,按照政府引导、市场运作、多元利用、疏堵结合、以疏为主的原则,结合上海农业生产实际,进一步推进秸秆还田和肥料化、饲料化、基料化、原料化和燃料化利用,逐步形成农作物秸秆综合利用的长效机制,促进都市现代绿色农业发展。

(二) 主要目标。将农作物秸秆综合利用作为转变农业经济发展方式的重要方面之一,力争到 2022 年,粮油秸秆综合利用率达到 98%,基本消除因秸秆焚烧及不当处置造成的环境污染。

(三) 工作任务。完善高效收集体系,建立专业化储运网络,提高秸秆利用水平,拓宽综合利用渠道。提高秸秆焚烧火点监测水平,构建科学合理的奖惩机制,加强信息公开和执法。积极支持新技术和装备研发,完善秸秆综合利用标准体系,实现装备、产品和工艺操作的标准化。充分发挥舆论导向宣传作用,推进秸秆综合利用教育培训,逐步提高对秸秆综合利用的意识和自觉性。

二、支持政策

由市、区两级政府及市级单位对推进农作物秸秆综合利用给予资金补贴。

(一) 支持范围。对本市(含域外农场,下同)水稻、油菜、茭白秸秆的综合利用给予支持。支持范围如下:

1. 对水稻、油菜秸秆实施机械化还田的本市农机户、农机服务组织及相关农业企业;
2. 秸秆离田利用的本市单位;
3. 市级层面在项目资金审核中所涉及的工作经费,在专项资金中给予安排。

(二) 支持标准

1. 对水稻、油菜秸秆实施机械化还田的本市农机户、农机服务组织及相关农业企业,给予 50 元/亩的资金补贴。

2.对收购本市水稻、油菜秸秆，并在本市实施秸秆离田利用的单位，按实际利用量，给予300元/吨的资金补贴。

3.对收购本市茭白秸秆并在本市实施离田利用的单位，按照实际利用量，给予25元/吨的资金补贴。

4.对于实施秸秆综合利用的项目，给予固定资产投资补贴，具体按照上海市循环经济发展和资源综合利用专项扶持政策执行。

5.对购置秸秆利用相关农机具给予定额补贴，具体按照上海市农业机械购置补贴政策执行。

6.市级核查工作采用政府购买服务方式组织实施，核查工作经费和核查工作承担单位按照政府采购结果确定。

(三)资金来源。支持资金由市级财政和区级(市级单位)财政共同承担。其中市级财政部分在市节能减排专项资金中安排，区级财政部分在区财政预算资金中安排。

1.对于实施水稻、油菜秸秆机械化还田的支持资金由市和区(市级单位)两级财政共同承担，根据不同区实际情况，实行差别政策。其中，对于浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区，市承担50%，区承担50%；对于松江区、青浦区，市承担60%，区承担40%；对于奉贤区、金山区，市承担70%，区承担30%；对于崇明区，市承担80%，区承担20%；对于市级单位所属农场，市承担50%，其余补贴资金由市级单位自行确定。

2.对于实施秸秆离田利用的支持资金由市和区(市级单位)两级财政共同承担，其中市承担80%、区承担20%；对于市级单位所属农场，市承担80%，其余补贴资金由市级单位自行确定。

3.固定资产投资额补贴和机具购置补贴的支持资金分别按前述规定。

(四)支持年限。政策实施年限定为2019年1月1日—2022年12月31日。

三、资金的审核和拨付

(一)预算编制。每年9月30日前，由各区农业农村部门和市属单位按照属地原则，向市农业农村委和市发展改革委提出下一年度资金使用建议，以便编制下一年度资金预算。

(二)上报计划。各区农业农村部门会同区财政局、市属单位，于每年“三夏”和“三秋”后，在完成核查工作基础上，向市农业农村委报送秸秆综合利用补贴资金申请报告和相关核查资料。

(三)核查下达。市农业农村委委托专业机构开展核查，形成核查工作报告，并将核查工作经费拨付申请、核查工作报告等材料报送市发展改革委。市发展改革委审核后，下达资金使用计划。

(四)资金拨付。每年3月31日前，市财政局根据市发展改革委关于秸秆综合利用市级补贴资金拨付函，将上年市级补贴资金下达至相关区、市属单位和核查工作承担单位。区级财政将市区两级补贴资金统一拨付至农机户、农机服务组织和相关企业。

四、组织实施

(一)区政府是推进秸秆禁烧和综合利用的责任主体，负责辖区内秸秆综合利用工作的协调、推进、监督、检查工作。一是严格落实秸秆禁烧的有关规定，结合实际，采取有效措施防止秸秆焚烧；二是组织乡镇政府、村委会、农户、农机服务组织等推进秸秆机械化还田工作；三是加强秸秆综合利用审核，对申报综合利用情况进行全面核查，确保数据真实、准确；四是加大资金投入，支持秸秆收集贮运体系建设；对秸秆综合利用企业的固定资产投入予以支持。

(二)市发展改革委牵头编制年度资金扶持计划，审核资金申请报告，综合协调秸秆综合利用工作。

(三)市农业农村委牵头负责全市秸秆综合利用的核查和汇总，指导推进秸秆综合利用工作。

(四)市生态环境局牵头负责对全市秸秆禁烧情况进行监管，提供全市秸秆焚烧火点的监测信息。

(五)市财政局牵头负责对支持资金计划审核，并依据财政资金支付管理的有关规定拨付资金。

(六)市审计局牵头负责对支持资金使用的监督审计。

五、约束机制

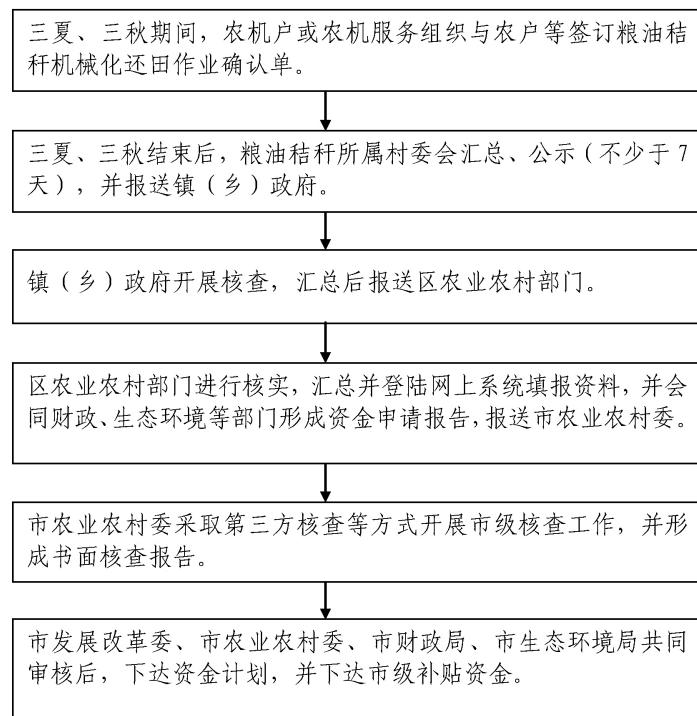
(一)对于虚报面积、瞒报火点，且相应区未予以核减的情况，在全市范围内进行通报，并根据虚报次数(每瞒报一个火点折算为虚报一次)扣减市级支持资金比例、扣减资金由区级(市级单位)财政补足。虚报次数在3次以下的(含3个)，市级支持资金比例扣减1%；虚报次数超过3次的，市级支持资金比例扣减3%。

(二)设立黑名单制度。将虚报或造假的违规单位列入黑名单，不得享受本轮补贴政策。

本政策由市发展改革委、市农业农村委、市财政局、市生态环境局按照各自职责负责解释。

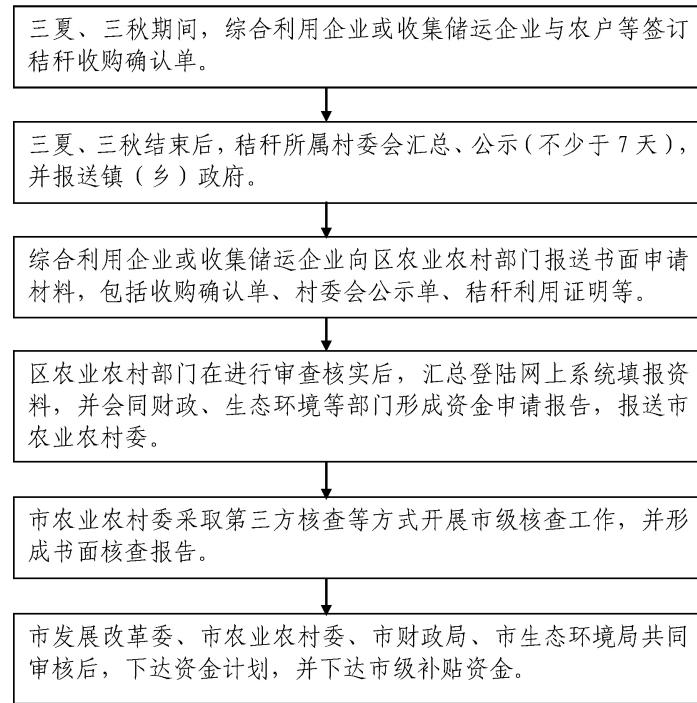
附表 1

粮油秸秆机械化还田补贴工作流程



附表 2

秸秆离田利用补贴工作流程



【政策解读】

《上海市人民政府贯彻〈国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机一公开”监管的意见〉的实施意见》的政策解读

“双随机、一公开”监管，是市场监管方式的改革创新，是深化“放管服”改革的重要举措。国务院于2019年1月27日下发《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》(国发〔2019〕5号)后，按照市领导有关指示，由市市场监管局牵头，会同相关部门起草了《上海市人民政府贯彻〈国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见〉的实施意见(送审稿)》(以下简称《实施意见》)。

一、《实施意见》的起草情况

根据国务院《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》和应勇市长、许昆林副市长在市市场监管局3月4日报的《关于落实市场监管总局全面推进部门联合“双随机、一公开”监管电视电话会议精神的情况报告》上的批示精神，市市场监管局结合本市实际，牵头研究起草了《上海市人民政府贯彻〈国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见〉的实施意见》，并书面征求了各有关部门意见。

征求意见的部门，除国务院《意见》明确涉及的市发展改革委、市教委、市公安局、市人力资源社会保障局、市生态环境局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市农业农村委、市商务委、市文化旅游局、市卫生健康委、市应急局、市税务局、市统计局和上海海关等15个部门的意见外，我们还就加强“双随机、一公开”监管工作经费保障、纳入政府绩效考核体系、建立合理化责任追究机制等事项，进一步征求了市政府办公厅、市财政局、市公务员局和市监察委的意见。至4月4日，各相关委办局均已反馈了意见。

二、《实施意见》的主要内容

《实施意见》主要包括四个方面的内容：

(一)关于进一步完善随机抽查机制。《实施意见》提出，全市各区、各部门要按照国务院的部署要求，将“双随机、一公开”作为市场监管的基本手段和方式，除特殊重点领域外，原则上所有的行政检查都应当通过随机抽查的方式进行，坚决杜绝随意检查、任意执法。正确处理好随机抽查与个案处理、专项检查等工作关系，在做好“双随机、一公开”监管工作的同时，对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的违法违规行为和个案线索，要及时依法实施检查、处置。要进一步加强本部门随机抽查工作管理，继续完善一单、两库、一细则，形成“双随机、一公开”监管的常态化实施机制。

(二)关于联合抽查基础制度。《实施意见》提出，作为联合抽查工作基础的基础，本市将由市场监管部门牵头，会同有关部门根据法律、法规、规章规定，分别在市级、区级层面统筹建立市场监管领域联合抽查事项清单，并可分为重点检查事项和一般检查事项。其中，重点检查事项涉及安全、质量、公共利益等领域，抽查比例不设上限；一般检查事项针对一般监管领域，抽查比例应根据监管实际情况设置上限。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，统筹建立健全覆盖全市各层级、与抽查事项相对应的检查对象名录库和执法检查人员名录库。检查对象名录库既包括市场主体，也包括产品、项目、行为等；执法检查人员名录库包括所有相关的行政执法类公务员、具有行政执法资格的工作人员和从事日常监管工作的人员，并可吸收检测机构、科研院所和专家学者等参与。结合贯彻国务院“互联网+监管”系统建设要求，依托上海市事中事后综合监管平台建设完善“联合抽查”系统，作为部门联合“双随机、一公开”监管的基本操作平台。对各委办局自行建设“双随机”监管系统的，要实现本部门“双随机”监管系统与事中事后综合监管平台的信息共享、互联互通。推进“双随机、一公开”监管与社会信用体系相衔接，将联合抽查的信用信息纳入抽查对象的社会信用记录，根据抽查对象信用状况实行分类分级动态监管，将随机抽查比例频次与抽查对象的信用等级、事项风险等级挂钩，并针对突出问题和风险开展随机抽查，

提高监管精准性。

(三)关于联合抽查工作流程。《实施意见》提出,由各区政府结合本辖区实际及行业主管部门的抽查要求,统筹制定年度联合抽查工作计划。年度抽查计划及其调整更新情况,都要及时向社会公开,更加增强市场监管的透明度和可预期性。联合抽查强调“进一次门,查多项事”,对同一市场主体的多个检查事项,原则上应当一次性完成,以减少市场主体接受检查的成本。其中由市级层面统一组织的联合抽查任务,各区可以按照其区域情况增添抽查事项。抽查可以采取实地核查、书面检查、网络监测等方式;涉及专业领域的,可以委托有资质的机构开展检验检测、财务审计、调查咨询等工作,或依法采用相关机构作出的鉴定结论。除依法依规不适合公开的情形外,按照“谁检查、谁录入、谁公开”原则,及时向社会公开检查结果,接受社会监督。对抽查发现的违法行为,要依法予以惩处,实施联合惩戒。要积极探索联合抽查实施办法,全面完成国务院明确的目标任务:到2019年底,市场监管部门完成双随机抽查全流程整合,实现“双随机、一公开”监管全覆盖、常态化;到2020年底,实现市场监管领域相关部门“双随机、一公开”监管全覆盖,地方各级人民政府相关部门在市场监管领域联合“双随机、一公开”监管常态化;力争三到五年时间内,市场监管领域新型监管机制更加完善。

(四)关于联合抽查保障机制。按照《国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》的有关规定,《实施意见》提出,本市成立由市市场监管局牵头的“双随机、一公开”监管联席会议,并将“双随机、一公开”监管工作情况纳入政府绩效考核体系。各区要结合实际,成立相应的统筹协调机制。对基层监管执法人员普遍关心的“双随机、一公开”监管责任边界问题,《实施意见》提出了“尽职照单免责,失职照单问责”的原则,在压实监管责任,对不作为、乱作为严格依规依法问责追责的同时,有效保护基层执法人员担当作为、履职尽责的积极性,为“双随机、一公开”监管的全面推行提供制度保障。

三、下一步推进措施

《实施意见》经市政府常务会议审议后,我们将根据会议审议意见进一步修改完善,并建议按照国务院《意见》要求,以市政府名义印发实施。

《实施意见》印发后,市市场监管局将会同相关部门继续做好三方面工作:

1.按照国务院《意见》要求,建立由市市场监管局牵头的“双随机、一公开”监管工作联席会议,并推动“双随机、一公开”监管纳入政府绩效考核体系。

2.由市市场监管局牵头,建设完善统一的联合抽查工作平台,并会同各相关部门做好联合抽查事项清单、工作指引制定等工作。

3.指导督促各区制定完善部门联合“双随机、一公开”监管各项制度机制,切实落实《实施意见》各项工作要求。

《上海市深化养老服务实施方案 (2019—2022年)》的政策解读

为全面贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记考察上海重要讲话中关于发展养老服务的指示要求,根据国务院办公厅文件精神,本市研究制定了《上海市深化养老服务实施方案(2019—2022年)》(以下简称“《实施方案》”)。

一、制订《实施方案》的背景

2014年市政府下发《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》(沪府发〔2014〕28号)以来,本市养老服务快速发展,基本形成了涵盖养老服务供给体系、服务保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系的“五位一体”社会养老服务体系。

2018年下半年起,按照落实习近平总书记考察上海重要讲话中关于发展养老服务的指示要求和市委关于“老小旧远”民生工作的要求,本市着手起草《上海市深化养老服务实施方案(2019—2022年)》。

2019年3月29日,国务院办公厅下发《关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)。本市及时对照国办文件的要求,在《实施方案》中,对本市已有成熟做法的,予以细化完善;对未体现相关要求的,明确贯彻举措;对属于本市创新特色做法的,明确推进要求。

二、《实施方案》的主要内容

文件框架包括总体要求、工作目标、主要任务、保障措施、工作机制五个部分。

(一) 确立总体要求和“三增”目标

积极应对人口老龄化，统筹养老服务领域“底线民生”、“基本民生”、“质量民生”，深化放管服改革，促进高质量发展，确保基本养老服务应保尽保，多样化、多层次养老服务需求得到有效满足。具体实现“三增”目标，让养老服务更加充分、均衡、优质。一是“增量”，着眼于全覆盖织密网，全市养老服务主要指标数量“倍增”，社区综合为老服务中心在街镇全覆盖的基础上数量不少于400家；社区老年助餐服务场所总量达到1600家；养老机构床位数在确保不低于全市户籍老年人口3%（17.5万张）的基础上，护理型床位数达到总床位的60%，标准化认知障碍照护床位数达到8000张。二是“增能”，着眼于提质求精，聚焦“人”（专业人员）、“技”（科技手段）、“物”（辅具应用）、“医”（医养结合）、“管”（综合监管）等方面，实现养老服务从“有”到“优”。三是“增效”，着眼于活力可持续，社会有效投资明显扩大，养老服务消费潜力充分释放，各类市场主体的活力充分激发。

(二) 提出6个“提升计划”、26项“主要任务”

一是养老服务设施提升计划。通过新增配套、存量改造，增加养老服务设施供给，在中心城区构建“15分钟养老服务圈”，在农村地区形成镇有“院（所）”、村有“点”的设施网络，推动养老服务设施全覆盖、成体系、均衡化布局。包括4项：全面落实养老服务设施布局专项规划和建设要求，充分利用存量资源增加养老服务设施供给，加快完成社区嵌入式养老服务设施布点，推动农村地区养老服务设施均衡布局。

二是养老服务功能提升计划。主要是聚焦失能失智等老年人刚性需求，完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系，创新养老服务业态，丰富养老服务内涵，提供高品质的养老服务。包括7项：完善长期护理保险制度，推广综合照护服务模式，深化医养结合工作，增强家庭照料能力，加强老年认知障碍照护服务，提高智慧养老服务水平，推广养老顾问制度。

三是养老服务行业质量提升计划。按照养老服务“放管服”改革以及“取消养老机构设立许可”的要求，转变管理方式，加强事中事后监管，完善信用为核心、质量为保障、放权与监管并重的服务管理体系。包括4项：建立养老服务行业综合监管制度，健全养老服务综合评价机制，推进养老服务规范化建设，强化养老服务领域社会信用体系建设。

四是养老服务队伍水平提升计划。主要是统筹养老服务从业人员的培养培训、职业规划、薪酬激励等各个环节，推动养老服务行业人才队伍建设。包括3项：加强养老服务队伍质量管理，多渠道扩大养老服务从业人员规模，完善养老服务从业人员激励褒扬机制。

五是养老服务支付能力提升计划。主要是稳步提高老年人的经济供养水平，增加老年人养老服务消费能力。包括3项：继续实施老年综合津贴制度，完善养老服务补贴制度，积极发展养老普惠金融。

六是养老服务市场活力提升计划。主要是围绕打通养老服务领域“堵点”，破除发展障碍，健全市场机制，形成公平竞争的市场环境。包括5项：加快推进公办养老机构改革，支持各类主体进入养老服务市场，大力发展战略养老服务产业，拓宽养老服务投融资渠道，推动长三角养老服务区域合作。

(三) 制定3项保障措施和3项工作机制

保障措施主要包括强化政策保障、加大财力保障、落实工作机构和人员保障，工作机制主要包括统筹协调机制、责任落实机制、考核监督机制。

三、《实施方案》的特点

(一) 注重体现国家关于养老服务发展的最新要求。全力贯彻落实党中央、国务院对构建新时代中国特色养老服务体系的最新部署，对标最高标准最好水平，尽快破除发展障碍，健全市场机制，完善养老服务体系，优化养老服务供给，扩大养老服务投资，持续释放养老的消费潜力。

(二) 注重体现超大型城市的养老服务实际情况。本市结合不同发展阶段的要求，明确养老服务发展思路，从构建“9073”养老服务格局，到建立“五位一体”社会养老服务体系，不断适应人口老龄化形势。当前，面对高质量发展要求，《实施方案》提出了“增量”“增能”“增效”的“三增”目标。特别是结合寸土寸金的现实制约和老年人原居安养的愿望，进一步明确社区嵌入式养老作为模式首选，推进综合照护服务，发展非正式照护服务，推广养老顾问制度等，推动创新实践、深化发展。

(三) 注重体现人民群众对养老服务的新期盼。为满足老年人高品质养老服务需求，提出了养老服务更加充分、均衡、优质的总体要求，着力解决养老服务领域结构性矛盾。比如，着力弥补农村养老服务

短板、认知障碍照护短板，着力提升养老服务行业监管、提升养老服务质量和活力，着力推动长三角养老服务区域合作。《实施方案》的施行，将进一步完善多层次、多样化的养老服务，提升老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感。

《上海市人民政府办公厅关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见》的政策解读

一、制定背景及过程

今年以来，为贯彻落实习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上的重要讲话精神，根据市委、市政府开展重大风险排查总体部署，本市集中开展了消防安全重大风险专项排查工作，对排查出的重大风险形成调研报告，并由市安委会集中挂牌督办。与此同时，本市着眼健全完善本市城市消防重大风险长效防范化解机制、推动消防救援队伍加快转型升级的目标，在广泛征求吸纳相关意见基础上，围绕消防责任体系、火灾隐患整治、创新消防治理、提升应急救援能力、强化队伍职业保障等5个方面，形成了《关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见（报审稿）》，经4月27日市政府第47次常务会议审议通过，印发了《上海市人民政府办公厅关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见》（以下简称《意见》）。《意见》是消防体制改革后，全国首个以省级政府名义出台的关于消防救援工作的文件，为持续提升超大城市消防安全综合实力提供了政策支撑和保障。

二、制定意义及必要性

一是贯彻落实中央和本市防范化解重大风险部署的有力举措。以习近平同志为核心的党中央高度重视防范化解重大风险工作，强调各级党委、政府和领导干部要切实扛起这一政治责任，做到守土有责、守土负责、守土尽责。市委、市政府历来高度重视城市风险防范工作。本市第一时间部署开展重大安全风险排查工作。《意见》出台，是贯彻中央精神、落实全市部署的具体行动。

二是服务保障城市安全运行和重大战略实施的必要手段。消防安全是城市公共安全的重要组成部分，是评价城市能级和核心竞争力的重要指标之一。近年来，纽约、伦敦、巴黎、东京等国际化大城市均发生过有影响的火灾，客观上对城市形象、经济发展和社会稳定产生了不利影响。《意见》出台，有利于促进各级进一步重视加强消防工作，合力保障上海城市安全和新一轮发展战略实施。

三是推动消防救援队伍加快转型升级的现实需要。消防救援队伍转制以后，作为综合应急救援的主力军和国家队，迫切需要出台相关文件规定，进一步完善配套机制，长效解决人员、装备、训练、保障等方面面临的不适应、不匹配问题。

三、主要内容

《意见》全面对标习近平总书记对上海发展的定位要求，重点聚焦服务保障上海加快建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，本着远近结合、标本兼治、长效治理的原则，提出5个方面具体措施：

一是完善消防安全责任体系。重点围绕国务院办公厅《消防安全责任制实施办法》（国办发〔2017〕87号），从政府、部门、街镇、居村、单位等不同层面提出本地化贯彻措施。如，制定出台《上海市消防安全责任制实施办法》、建立政府消防工作汇报协调机制、分行业推行消防标准化管理、开展火灾高危单位“零火灾”创建活动等。

二是改善社会消防安全环境。主要结合本市实际，聚焦消防安全重大风险和突出隐患提出综合治理措施。如，定期开展高风险区域消防安全评估、每年督办一批重大火灾隐患、鼓励通过民筹公助等形式升级改造家庭民宿、租赁居住等场所消防设施、建立消防公益宣传机制、加大火灾隐患举报核查和奖励力度等。

三是创新社会消防治理模式。就推进消防治理体系和治理能力现代化，提升消防服务保障能力，提出了具体措施。如，及时研究出台地方消防法规和标准规范、加大消防“放管服”力度、推行“双随机、一公开”消防监管模式、引入社会力量参与消防管理、在火灾高风险行业领域推行火灾保险模式、加强消防物联网和智能消防社区建设等。

四是升级综合应急救援能力。重点就践行习近平总书记训词精神,加快消防救援队伍转型升级,提升应对处置各类灾害事故能力提出措施。如,打造城市专业攻坚力量体系、建立社会应急力量联动响应机制、推进城市应急体系建设、加强缺水区域消防排查治理等。

五是加强消防队伍职业保障。对标中央有关文件要求,就建立完善消防救援人员职业荣誉、生活待遇、社会优待等职业保障体系提出措施。

《关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知》的政策解读

为继续推进本市农作物秸秆综合利用工作,防止秸秆焚烧产生环境污染,市发展改革委、市农业农村委、市财政局、市生态环境局研究制订了《关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知》(以下简称《通知》)。现将相关问题做一政策解读:

1.政策出台的背景是什么?

自2010年上海世博会以来,本市持续推进秸秆综合利用工作,滚动实施了三轮秸秆综合利用扶持政策,第三轮政策的实施年限将于2018年12月底到期。按照国家发展改革委、财政部、原农业部、原环境保护部《关于进一步加快推进农作物秸秆综合利用和禁烧工作的通知》(发改环资〔2015〕2651号)要求,为持续巩固前三轮政策成效,进一步引导、鼓励和推进秸秆综合利用工作,防止秸秆焚烧产生环境污染,在认真总结评估市发展改革委、原市农委、市财政局、原市环保局《关于加快推进农作物秸秆综合利用工作的通知》(沪发改农经〔2016〕26号)的基础上,拟制定第四轮秸秆综合利用扶持政策。

2.政策的适用范围和实施期限?

《通知》提出,由市、区两级政府对推进农作物秸秆综合利用给予资金补贴。主要内容如下:

支持范围。对本市(含域外农场,下同)水稻、油菜、茭白秸秆的综合利用给予支持。一是对水稻、油菜秸秆实施机械化还田的本市农机户、农机服务组织及相关农业企业;二是秸秆离田利用的本市单位;三是市级层面上项目资金审核中所涉及的工作经费,在专项资金中给予安排。

支持标准。一是对水稻、油菜秸秆实施机械化还田的本市农机户、农机服务组织及相关农业企业,给予50元/亩的资金补贴。二是对收购本市水稻、油菜秸秆,并在本市实施秸秆离田利用的单位,按实际利用量,给予300元/吨的资金补贴。三是对收购本市茭白秸秆并在本市实施离田利用的单位,按照实际利用量,给予25元/吨的资金补贴。四是对于实施秸秆综合利用的项目,给予固定资产投资补贴,具体按照《上海市循环经济发展和资源综合利用专项扶持办法(2014年修订版)》(沪发改环资〔2015〕1号)执行,市级财力给予固定资产投资额30%的配套资金补贴,单个项目补贴最高不超过1000万元。五是对购置秸秆利用相关农机具给予定额补贴,具体按照上海市农业机械购置补贴政策执行。

资金来源。支持资金由市级财政和区级财政共同承担。其中市级财政部分在市节能减排专项资金中安排,区级财政部分在区财政预算资金中安排。

一是对于实施水稻、油菜秸秆机械化还田的支持资金由市和区两级财政共同承担,根据不同区实际情况,实行差别政策。其中,对于浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区,市承担50%,区承担50%;对于松江区、青浦区,市承担60%,区承担40%;对于奉贤区、金山区,市承担70%,区承担30%;对于崇明区,市承担80%,区承担20%;对于市级单位所属农场(含域外农场),市承担50%。

二是对于实施秸秆离田利用的支持资金由市和区两级财政共同承担,其中市承担80%、区承担20%。

三是固定资产投资额补贴和机具购置补贴的支持资金分别按前述规定。

支持年限。政策实施年限定为2019年1月1日—2022年12月31日。

3.《办法》中相关部门职责是什么?

相关区政府是推进秸秆禁烧和综合利用的责任主体,负责辖区内秸秆综合利用工作的协调、推进、监督、检查工作。一是严格落实秸秆禁烧的有关规定,结合实际,采取有效措施防止秸秆焚烧;二是组织乡镇政府、村委会、农户、农机服务组织等推进秸秆机械化还田工作;三是加强秸秆综合利用审核,对申报综合利用情况进行全面核查,确保数据真实、准确;四是加大资金投入,支持秸秆收集贮运体系建设;

对秸秆综合利用企业的固定资产投入予以支持。

市发展改革委牵头编制年度资金扶持计划,审核资金申请报告,综合协调秸秆综合利用工作。

市农业农村委牵头负责全市秸秆综合利用的核查和汇总,指导推进秸秆综合利用工作。

市生态环境局牵头负责对全市秸秆禁烧情况进行监管,提供全市秸秆焚烧火点的监测信息。

市财政局牵头负责对支持资金计划审核,并依据财政资金支付管理的有关规定拨付资金。

上海市人民政府公报

2019年第12期（总第444期）

6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

发行范围：公开发行

定 价：免费赠阅

印刷单位：上海市人民政府办公厅文印中心

网 址：www.shanghai.gov.cn

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D