



# 上海市人民政府公报

**2020**

第 19 期(总第 475 期)

# 上海市人民政府公报

二〇二〇年第十九期

(半月刊)

(总第 475 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇二〇年十月五日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于印发《上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案》  
的通知..... (3)

上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案..... (3)

上海市人民政府关于本市进行防空警报试鸣的通告..... (6)

上海市人民政府关于授予万晓春等 120 名同志“上海市特级教师”荣誉称号的  
决定..... (6)

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市长江退捕与禁捕工作方案》的通知..... (9)

上海市长江退捕与禁捕工作方案..... (9)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市托育服务三年行动计划（2020—2022  
年）》的通知 ..... (11)

上海市托育服务三年行动计划（2020—2022 年） ..... (12)

上海市人民政府办公厅关于加强孤儿保障和关爱服务工作的意见 ..... (16)

### 【部门规范性文件】

上海市医保局 市民政局 市财政局 市卫生健康委关于进一步调整完善本市  
医疗救助政策的通知 ..... (19)

上海市医保局关于印发《上海市基本医疗保险门急诊就诊和医疗费用异常的审  
核管理办法》的通知 ..... (20)

上海市基本医疗保险门急诊就诊和医疗费用异常的审核管理办法 ..... (20)

### 【政策解读】

《上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案》的政策解读..... (21)

《上海市长江退捕与禁捕工作方案》的政策解读..... (23)

《上海市托育服务三年行动计划（2020—2022 年）》的政策解读 ..... (24)

《关于加强本市孤儿保障和关爱服务工作的意见》的政策解读..... (26)

《关于进一步调整完善本市医疗救助政策的通知》的政策解读..... (27)

《上海市基本医疗保险门急诊就诊和医疗费用异常的审核管理办法》的政策  
解读..... (27)

## 【市政府文件】

# 上海市人民政府关于印发《上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案》的通知

(2020 年 8 月 25 日)

沪府发〔2020〕3 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案

为做好本市划转部分国有资本充实社保基金工作，根据国务院《关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》（国发〔2017〕49 号，以下简称“国务院《实施方案》”）和财政部、人力资源社会保障部、国资委、税务总局、证监会《关于全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作的通知》（财资〔2019〕49 号，以下简称“五部委《通知》”），制定本实施方案。

### 一、基本原则

（一）坚持目标引领，着眼长远。在划转范围和对象的确定以及改革工作的具体实施上，与基本养老保险制度改革目标相结合。通过划转，实现国有资本多元化持有，但不改变国有资本属性。划转承接主体作为财务投资者，管理运营所划入的国有资本。建立国有资本划转和企业职工基本养老保险基金缺口逐步弥补相结合的运行机制，促进建立更加公平、更可持续的养老保险制度。

（二）坚持立足实际，系统规划。统筹考虑划转部分国有资本的目标、企业职工基本养老保险基金缺口成因、国有资本现状和企业发展需要等因素，科学界定划转范围。同时，与深化国有企业改革同步推进，包括划转范围内企业实施重大重组、混合所有制改革、改制上市等涉及国有股权变动的改革。

（三）坚持市、区联动，统分结合。在具体方案的制定和总体工作进度的把控上，坚持全市一盘棋，统一标准、统一口径，市、区联动，共同推进。在市属国企和区属国企的股权确认、审核和划转等具体工作上，坚持统分结合，市、区分级按照时间节点，做好所属国企的股权划转工作。

### 二、划转范围、对象、比例和承接主体

（一）划转范围。包括全市国有及国有控股大中型企业（一级企业）、金融机构，公益类企业、文化企业除外。

大中型企业的划型标准，按照国家统计局《关于印发〈统计上大中小微型企业划分办法（2017）〉的通知》（国统字〔2017〕213 号）有关规定执行。大中型金融机构的划型标准，按照人民银行、原银监会、原证监会、原保监会、国家统计局《关于印发〈金融业企业划型标准规定〉的通知》（银发〔2015〕309 号）有关规定执行。公益类企业的确定，按照国资委、财政部、发展改革委《关于印发〈关于国有企业功能界定与分类的指导意见〉的通知》（国资发研究〔2015〕170 号）的有关规定，结合本市国有企业分类管理实际予以确定。文化企业指市、区政府和文化部门出资设立的文化企业。

企业规模的认定及划转口径以 2017 年企业合并财务报表为准。2017 年 11 月 10 日至划转实施日，企业因实施重组改制等改革事项，导致划转范围和划转规模变化的，需追溯划转。确实无法追溯的，可按照 2016 年末测算应划转的权益，并以上缴资金等方式替代或补足。

（二）划转对象。市国资委直接监管或委托监管的国有企业股权以及市级行政事业单位直接持有的国有企业股权；各区国资部门直接持有的企业股权以及区级行政事业单位直接持有的国有企业股权。

企业集团未完成公司制改革的，要抓紧推进改革，改制后按照要求划转企业集团股权。行政事业单位所办企业待集中统一监管改革完成后予以划转。

已完成划转的企业集团开展重组的，已划转的国有股权不再重复划转。已完成划转的企业集团，由国家新增投入形成的国有资本不再划转。

(三)划转比例。划转比例统一为纳入划转范围企业国有股权的10%。

(四)承接主体。划转的全市企业国有股权,由市财政局代市政府集中持有,委托上海国有资本投资有限公司对划转企业国有股权进行专户管理,各区不再各自设立承接主体。

### 三、应划转国有股权的确认和审核

(一)应划转国有股权的确认。对于国有独资企业,应划转国有股权的10%。对于多元持股企业,应分别划转各国有股东所持国有股权的10%。对于国有资本投资、运营公司或具有持股平台性质的企业,可划转企业自身的国有股权的10%,也可划转企业所属一级子公司国有股权的10%。对于中央和地方混合持股的企业,由第一大股东的产权隶属关系进行划转,中央是第一大股东的,划转到社保基金会;地方是第一大股东的,划转至地方承接主体。

(二)应划转国有股权的审核。对于市级所属企业,由市国资委和相关市级行政事业单位负责提出所监管企业拟划转股权的建议方案。市财政局、市国资委、市人力资源社会保障局对划转股权建议方案进行审核确认,并根据审核确认的结果,向划转企业下达国有股权划转通知,抄送各国有股东及承接主体。其中,涉及划转境内上市公司、全国中小企业股份转让系统挂牌公司以及境外上市公司非境外上市股份国有股权的,要同时向中国证券登记结算有限责任公司发送国有股转持通知,并在国有股划转通知中,明确划转对象的证券代码、划转数量、是否限售、联系方式等具体信息。

对于区级所属企业,可比照市级做法予以办理,也可结合本区管理实际,制定工作方案。

### 四、国有股权划转工作办理和时限要求

(一)划转基准日设定。国有股权划转原则上以上一年度最后一日作为划转基准日。若上一年度最后一日至国有股权划转通知下达前,划转对象因相关经济活动开展审计、资产评估等并相应进行账务调整的,以财务报告的最新变更时点作为划转基准日。

(二)划转非上市企业国有股权。划转对象应在收到国有股权划转通知后20个工作日内,申请办理国有产权变更登记。相关国有产权登记机构应在接到申请10个工作日内,完成国有产权变更登记。

(三)划转上市公司国有股权。中国证券登记结算有限责任公司在收到国有股权划转通知后15个工作日内,完成国有股权变更登记,并将变更登记情况反馈给各国有股东的国资委,同时抄送各国有股东以及相关承接主体。

(四)划转多元持股企业股权。划转工作由第一大股东牵头实施。原则上,多个国有股东中,持股比例最大者为第一大股东,持股比例相同的,由具体实施控制权的国有股东牵头组织实施划转。牵头实施的国有股东要对企业各国有股东身份和应划转股权进行初审,并征求其他国有股东意见。相关国有股东要在15个工作日内回复。若第一大股东根据规定不需划转所持股权的,其他符合条件的国有股东仍需实施划转,牵头实施单位要顺次确定,视同第一大股东组织实施划转。

(五)划转受限国有股权。国有股东划转的国有股权应当权属清晰,因担保、质押、司法冻结等原因导致国有股东所持股权受限的,优先划转不受限股权;不受限股权不足的,国有股东应当尽快解除限制并及时完成划转;暂时无法解除的,国有股东应当说明限制解除的具体时间,待限制解除后的15个工作日内,完成划转。

(六)企业账务调整。国有股权划转后,有关企业应当及时进行账务调整。国有股权划出方应当就划转事项通知本企业债权人。涉及上市公司股份权益变动的,有关企业需按照证券监管有关规定,履行信息披露义务。

(七)与原国有股转(减)持政策的衔接。2017年11月10日前,企业已完成境内首次公开发行股票并上市或境外首次公开发行和增发股票的,相关单位和部门须继续履行原国有股转(减)持政策。

自2017年11月10日起,企业在境内首次公开发行股票并上市或境外首次公开发行和增发股票的,相关单位和部门停止执行原国有股转(减)持政策,国有股转(减)持批复文件不再作为证券监管部门的审查要件;企业完成境内首次公开发行股票并上市或境外首次公开发行和增发股票,并按照原政策规定履行国有股转(减)持义务的,由企业直接向财政部门提出申请,经财政部门会同国资、人力资源社会保障部门及承接平台审核,符合条件的,可实行回拨处理。根据五部委《通知》,财政部《关于金融资产管理和国有银行国有股减持有关问题的通知》(财金函〔2004〕21号)和财政部、国资委、证监会、社保基金会《关于进一步明确金融企业国有股转持有关问题的通知》(财金〔2013〕78号)以及财政部《关于取消国有创业投资机构和国有创业投资引导基金国有股转持义务审批事项后有关管理工作的通知》(财资〔2015〕39号)停止执行。

按照国务院《实施方案》划转部分国有资本充实社保基金的上市公司,已履行国有股转(减)持义务的,已划转股份或缴纳的减持资金不作为划转抵扣因素。

### 五、划转后国有资本管理

(一)资本管理。承接主体作为财务投资者,享有所划入国有股权的收益权、处置权和知情权,划转对象不改变现行国有资产管理体制,不干预企业日常生产经营管理,一般不向企业派出董事。

承接主体和企业原有股东可通过协议或进行一致行动人授权等方式,明确股东权益的行使方式,可委托企业原股东代为行使除收益权、处置权和知情权以外的股东权利。

对划入的国有股权,承接主体原则上应当履行3年以上的禁售期义务,并承继原持股主体的其他限售义务。在禁售期内,如划转涉及的有关企业上市,应当承继原持股主体的禁售期义务。

(二)收益管理。对划入的国有股权,承接主体的收益主要来源于股权分红。在国家关于划转国有资本运作管理办法出台前,划转国有资本产生的现金收益可由承接主体进行投资,投资范围限定为银行存款、一级市场购买国债和对划转对象的增资。

承接主体持有的股权分红和运作收益,不纳入国有资本经营预算管理,由市财政局统筹考虑基本养老保险基金的支出需要和国有资本收益状况,适时实施收缴,专项用于弥补企业职工基本养老保险基金缺口。

(三)账务处理。承接主体应当对划转的国有股权进行专户管理。企业国有股权变更登记完成后,承接主体对划入的国有股权,应当按照被划转企业划转基准日的账面价值入账。股权变更登记完成后产生的股权分红由承接主体持有。

## 六、税费处理

(一)印花税和过户费。在国有股权划转和接收过程中,划转非上市公司股份的,对划出方与划入方签订的产权转移书据免征印花税。划转上市公司股份和全国中小企业股份转让系统挂牌公司股份的,免征证券交易印花税;对划入方因承接划转股权而增加的实收资本和资本公积,免征印花税;涉及境内上市公司、全国中小企业股份转让系统挂牌的公司和境外上市公司非境外上市股份的,免收过户费。

(二)企业所得税。国有股权划出方和划入方均不确认所得,不征收企业所得税。划入方取得已划入股权的企业所得税计税基础,以划入股权的原计税基础确定。

## 七、工作职责

市财政局:负责牵头研究制定本市划转部分国有资本充实社保基金改革的总体方案和相关制度措施协调整体改革推进;对承接主体专户管理划转的国有股权实施监督指导;会同市国资委、市人力资源社会保障局做好市属国有企业股权划转的审核确认工作;按期向市政府和财政部报送本市划转工作进度和情况。

市国资委:负责提出所监管企业拟划转股权的建议方案;配合审核确认拟划转股权的建议方案;根据经审核确认的划转方案,做好相关企业股权划出工作,督促企业及时办理国有股权划转的相关手续;向市财政局提供年度划转任务执行情况。

市人力资源社会保障局:配合审核确认拟划转股权的建议方案,配合对承接主体管理运营国有股权情况实施监督。

市市场监管局:负责企业国有股权划转的工商变更登记等问题。

市税务局:负责处理国有股权划转和接收过程中涉及的税收减免等问题。

市地方金融监管局和上海证监局:负责协调沟通上市公司股权划转中的股权变更登记等问题。

各区人民政府:负责制定区级国有企业的股权划转工作方案,做好区级国有企业股权划转的确认、审核、划转等工作;各区负责此项工作的部门在经区政府同意后,定期向市财政局报送工作推进情况。

承接主体:负责按照规定,专户管理运营划转的国有股权,确保国有资本保值增值。每年6月底前,将上年度国有资本收益和分红情况报送市财政局和市人力资源社会保障局,并按照市财政局和市人力资源社会保障局的要求,配合做好收益上缴工作。

## 八、推进步骤和时间安排

按照“分类实施、分级组织、逐步推进”的原则,完成划转工作。

第一步,市、区两级分别完成本市国有企业资产全面核查工作、确定本市应划转国有股权的范围和名单。按照产权清晰、无历史遗留问题的国有企业先划,产权关系尚未理顺或历史遗留问题较多等特殊情况存在的国有企业后划,形成分批次拟划转国有企业名单。今年9月底前,完成第一批国有企业的股权划转工作,并总结划转经验,向市政府汇报股权划转工作的开展情况。

第二步,今年年底前,完成其余几批国有企业股权划转工作。

## 九、组织实施

此次划转时间紧、任务重、涉及面广,市、区两级要切实加强组织领导,牢固树立大局意识,协同推进划转工作顺利开展。成立本市划转国有股权充实社保基金改革工作专班,建立市财政局、市国资委、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市税务局、市地方金融监管局、上海证监局等部门和各区人民政府共同

协调推进的工作机制。财政、国资、人力资源社会保障部门要切实担负起牵头责任,加强沟通协调,统筹解决划转过程中出现的问题。各相关部门要积极配合,严格按照本实施方案履行职责,确保划转工作顺利推进,取得实效。各区根据实际情况,组建区级改革领导班子,协调推进区级国有股权划转工作。

# 上海市人民政府关于 本市进行防空警报试鸣的通告

(2020 年 9 月 1 日)

沪府发〔2020〕4 号

为进一步增强广大市民的国防观念和民防意识,检验本市防空警报设施的完好率和鸣放防空警报的能力,根据《中华人民共和国人民防空法》《上海市防空警报管理办法》的有关规定,定于今年 9 月 19 日(全民国防教育日)本市进行防空警报试鸣。现将有关事项通告如下:

### 一、防空警报试鸣的时间

9 月 19 日(星期六)上午 11 时 35 分至 11 时 58 分。

### 二、防空警报试鸣的范围

在全市范围(除浦东、虹桥国际机场地区外)。

### 三、防空警报试鸣的形式

11 时 35 分至 38 分,试鸣预先警报,鸣 36 秒、停 24 秒,反复 3 遍为 1 个周期,时间 3 分钟。

11 时 45 分至 48 分,试鸣空袭警报,鸣 6 秒、停 6 秒,反复 15 遍为 1 个周期,时间 3 分钟。

11 时 55 分至 58 分,试鸣解除警报,长鸣 3 分钟。

在试鸣防空警报的同时,通过市预警信息发布中心、上海电视台新闻综合频道、上海人民广播电台交通频率和手机短信,发布防空警报信息。

### 四、防空警报试鸣的组织

防空警报试鸣工作由市民防办负责组织实施。

防空警报试鸣前,请各新闻单位及地铁、公交、相关公共信息发布载体进行广泛宣传,各区组织开展相关宣传并落实防空演练预案。

防空警报试鸣时,由各区结合疫情防控要求,组织城镇居民进行防空演练。

防空警报试鸣期间,请各部门、各单位和广大市民、过往人员积极配合,保持正常的工作和生活秩序。

# 上海市人民政府关于授予万晓春等 120 名同志 “上海市特级教师”荣誉称号的决定

(2020 年 9 月 9 日)

沪府发〔2020〕5 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

近年来,本市教师队伍以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的教育方针政策,紧紧围绕“为了每一个学生的终身发展”的核心理念,认真履行职责,从中涌现了一批师德高尚、教艺精湛,有情怀、乐奉献的优秀教师。为表彰在中小学和幼儿教育教学中做出特殊贡献的教师,激发教师教书育人的积极性,市政府决定授予万晓春等 120 名同志“上海市特级教师”荣誉称号。

希望受表彰的同志珍惜荣誉,开拓进取,不断取得新的更大成绩。希望全市广大教师以他们为榜样,爱岗敬业,为人师表,争做“四有”好教师。希望各级政府充分发挥特级教师师德表率、育人模范、教学专家的示范引领作用,推动全体教师努力践行“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要理念,为实现上海教育现代化作出新的贡献。

附件:2020 年上海市特级教师名单

## 附件

### 2020 年上海市特级教师名单

万晓春	上海市浦东新区高东镇中心小学	
王红裕	上海市浦东新区浦南幼儿园	
王春燕	上海市奉贤区尚同中学	
王桂侠	上海市上南中学东校	(流动)
王雅芬	上海市第二中学	
毛金华	上海市青浦区东方中学	
尹德好	上海市育才中学	
白 丽	上海市延安中学	
印 伟	上海市嘉定区教育学院	
冯 渊	上海市静安区教育学院	
冯志兰	上海市闵行区莘庄镇小学	(流动)
邢至晖	上海市黄浦区教育学院	
朱 钰	上海市虹口区教育学院	(流动)
朱利荣	上海市崇明区教育学院	
庄 骏	上海市奉贤区教育学院	
庄 琪	上海市尚文中学	
刘 达	上海市教育委员会教学研究室	
刘 颖	上海市浦东教育发展研究院	
刘身强	上海市延安中学	(流动)
刘初喜	华东师范大学第二附属中学	
刘树樑	上海市浦东新区东方幼儿园	
闫白洋	上海市行知中学	
孙 彧	华东师范大学第二附属中学	(流动)
孙晓青	上海市上南中学	(流动)
杜 平	上海市市北中学	
李 伟	上海市朱家角中学	(流动)
李 岩	同济大学第二附属中学	(流动)
李 琳	上海市杨浦高级中学	(流动)
李 蔚	上海市虹口区教育学院附属中学	(流动)
李孔敏	上海市松江二中	
李立红	上海市浦东外事服务学校	
李永莉	上海市虹口区教育学院	(流动)
李竹青	上海市杨浦区教育学院	(流动)
李显军	上海外国语大学尚阳外国语学校	
李碧云	上海市长宁区江苏路第五小学	
杨 妍	上海市实验小学	
杨 玲	上海市青浦高级中学	
杨丽婷	复旦大学附属中学	
杨岚清	上海市虹口区教育学院	
吴巧玲	上海市晋元高级中学	(流动)
吴金林	上海市金山区教育学院	(流动)
吴闻蕾	上海市黄浦区思南路幼儿园	
何 刚	上海市大同中学	
何敬红	上海市普陀区童的梦艺术幼儿园	

沈洁	上海市延安初级中学	(流动)
沈志辉	上海市松江一中	
张文	上海市教育委员会教学研究室	
张琦	上海市实验学校	
张璇	上海市杨浦高级中学	
张燕	上海市第一师范学校附属小学	
张千明	上海市向明中学	(流动)
张贤臣	上海市铁岭中学	
张珏恩	上海市长宁区教育学院	
张莉珉	上海市徐汇区汇师小学	
张晓冬	上海市建平中学	
陆爱燕	上海市金山区辅读学校	
陈杰	上海市蒙山中学	
陈勇	上海市世界外国语中学	
陈珺	上海市信息管理学校	(流动)
陈薇	上海市青浦区庆华小学	
陈兴冶	上海市实验学校	
苗颖	上海市松江一中	
金薇	上海市曹杨第二中学	
金京泽	上海市教育委员会教学研究室	
周玉枝	上海市浦东教育发展研究院	
周雪忠	上海市松江区教育学院	(流动)
於丰	上海市第三女子中学	
郑思晨	中国福利会少年宫	
郑钟雯	上海市第二师范学校附属小学	(流动)
赵玥	复旦大学附属中学	
赵玉梅	华东师范大学第二附属中学附属初级中学	
赵尚华	上海市教育委员会教学研究室	
胡杰	上海交通大学附属中学	
胡菲	上海市静安区实验中学	
段玉文	上海市嘉定区第二中学	
施建英	上海市奉贤区思言小学	(流动)
姜振骅	华东师范大学第一附属中学	
娄华	上海市格致中学	(流动)
洪燕芬	华东师范大学第二附属中学	
姚瑜洁	上海市浦东教育发展研究院	
秦奕	上海市静安区闸北实验小学明德校	(流动)
贾晓岚	上海音乐学院实验学校	
顾文	华东理工大学附属小学	
顾沁华	上海市长宁区愚园路第一小学	
钱雪锋	上海市奉贤区古华中学	
钱惠娟	上海市浦东新区海桐小学	
徐斌	上海市第一师范学校附属小学	
徐凯里	上海市复兴高级中学	
徐晓燕	上海市徐汇区教育学院	(流动)
殷秀德	上海市闵行区教育学院	(流动)
奚骏	上海市复兴高级中学	
高瑛	上海市松江二中	(流动)
郭金华	上海市大同中学	
郭春飞	上海市崇明区教育学院	
诸佩利	上海市嘉定区教育学院	



谈俊	上海市曹杨第二中学	
谈永康	上海市松江区教育学院	
谈晓红	上海市同济中学	
黄岳辉	上海市七宝中学	
黄桂兰	上海外国语大学附属外国语学校	(流动)
黄琴丹	上海市崇明中学	(流动)
曹凤莲	上海市风华中学	
崔英杰	上海市闵行区实验小学	
寇恒清	上海市黄浦区教育学院	
董亚男	同济大学第二附属中学	
董海涛	上海师范大学附属外国语中学	
蒋雯琼	上海市黄浦区曹光彪小学	(流动)
韩秀华	上海市闵行区启英幼儿园	
程元	上海市徐汇区教育学院	
曾德琨	复旦大学附属中学	(流动)
谢忠平	上海市浦东教育发展研究院	
谢春君	上海市宜川中学	
詹玲	上海市格致中学	(流动)
管维萍	华东师范大学第一附属中学	
樊新强	上海市上海中学	
潘玮	上海市杨浦区教育学院	
潘丽芳	上海市电化教育馆	
薛峰	上海市教育委员会教学研究室	
戴缪勇	上海市杨浦区教育学院	
瞿伟华	上海市闵行区实验小学	

注：“流动”指自愿参加人才流动的教师。

【市政府办公厅文件】

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市长江退捕与禁捕工作方案》的通知

(2020年7月27日)

沪府办发〔2020〕2号

各区人民政府，市政府各委、办、局：  
《上海市长江退捕与禁捕工作方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市长江退捕与禁捕工作方案

为深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神，按照党中央、国务院决策部署和市委要求，切实加强长江流域水生生物资源保护，严厉打击各类危害水生生物资源的非法行为，确保本市长江退捕与禁捕工作取得成效，制定本方案。

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平生态文明思想，坚持新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署和市委、市政府要求，坚持问题导向、目标导向、结果导向，进一步强化政府属地责任，全面加强长江退捕与禁捕工作，坚决把“共抓大保护、不搞大开发”的要求落到实处，推动

形成人与自然和谐共生的绿色发展新格局。

## 二、工作目标

按照“市负总责、区抓落实”的原则，进一步夯实各有关部门和沿江相关区政府的主体责任，继续做好退捕渔民安置保障工作，深入推进渔船(渔具)处置、退捕资金发放使用、渔民就业帮扶、社会保障等政策措施；持续保持高压执法，坚决铁腕整治，管住船、管住贩，做到长江上海段无捕捞渔船、无捕捞网具、无捕捞渔民、无捕捞生产；强化涉渔案件行刑衔接，彻底斩断非法捕捞、运输、销售长江野生鱼类的黑色产业链，确保长江上海段禁捕取得实效，为助推长江经济带高质量绿色发展提供坚强保障。

## 三、重点任务

### (一)完善提升，切实做好退捕渔船渔民后续工作

1.完善建档立卡。根据要求，崇明区、浦东新区在2020年7月31日前，完成已退捕渔船和渔民基本情况核查，并健全信息档案，实行“一船一档、以船定人”管理，确保信息全面、数据精准、及时更新调整。

2.妥善处置渔船。崇明区对已退未拆的15艘渔船加强监管，宣传引导申报拆解，2020年12月15日前集中到乡镇指定地点统一管理，切实做到证注销、船封存、网销毁。

3.强化就业帮扶。针对退捕渔民职业技能水平偏低、就业能力较弱的情况，加强就业指导和职业技能培训，促进退捕渔民转产转业，优先帮扶就业困难的退捕渔民从事“巡江员”“护鱼员”和“协管员”等公益性岗位，确保有就业意愿的退捕渔民全部就业。

### (二)铁腕整治，重拳打击非法捕捞等违法犯罪行为

市农业农村委与市公安局、市市场监管局、市交通委等部门要抓住“捕捞、运输、销售”三个环节，分别制定专项执法行动方案，指导相关区开展执法行动。沿江沿海各区落实属地管理主体责任，聚焦重点区域、重点环节、重点时段，重拳打击非法捕捞、非法运输、非法销售长江野生鱼类等违法犯罪活动。

1.重点区域：长江口、杭州湾水域；沿江沿海港口、码头，水利工程、堤防、海塘、闸口区域等；各类涉水自然保护地；水产品和捕捞器具生产厂家、交易市场、餐饮场所、电商平台等市场主体。

2.重点环节：主要为捕捞、运输、销售三个环节。

捕捞环节：强化水上查、陆上堵、水陆联动的长效管理机制，组织辖区内相关职能部门和属地街镇开展水陆联合执法行动，严厉打击“电毒炸”“绝户网”、外来渔船和“三无”船舶、猎捕重点保护水生野生动物、生产性垂钓等非法捕捞行为，清理取缔各类违规网具；对查获的非法捕捞案件要追查、深挖和严处。对查处的外来渔船和从业人员等信息及时报送市农业农村委。

运输环节：按照“发现一船、查扣一船、拆解一船”的原则，对辖区内水域、港口、码头等重点区域内的“三无”船舶加大查处力度，严厉整治各类涉渔“三无”船舶违规航行运营、运输渔获物、违规停泊的行为，一经查获各类“三无”船舶依法予以没收、拆解、处置，并追查非法建(改)造的市场主体，通报船舶制造业行业管理部门。

销售环节：聚焦生产厂家、交易市场、餐饮场所、电商平台等市场主体，组织开展专项执法行动，严厉打击非法渔获物交易和非法捕捞渔具制售的行为；对不能提供合法来源、以长江野生鱼为噱头等宣传营销行为，依法追究法律责任；对查获的非法制售捕捞渔具案件，深挖溯源。

3.重点时段：2020年7月1日—2021年6月30日。

## 四、组织实施

在市委、市政府领导下，成立市长江退捕与禁捕工作领导小组，由市长担任组长，相关分管副市长担任副组长，市农业农村委、市公安局、市市场监管局等有关部门和沿海沿江区政府主要领导为成员。市长江退捕与禁捕工作领导小组办公室设在市农业农村委，市相关部门和相关区各安排一名责任处室(部门)负责人作为联络员。在市公安局设立市打击长江上海段非法捕捞专项整治行动联合指挥部，市农业农村、公安、发展改革、交通运输、海事、水务、市场监管、网信、绿化市容等部门为成员单位。

各相关区要结合实际，相应成立领导小组和工作专班，明确责任部门和责任人，具体实施本辖区打击非法捕捞专项执法行动、退捕渔民安置保障及后期长效监管等工作。

## 五、责任分工

(一)市农业农村委：负责协调长江退捕禁捕相关工作，及时做好信息收集、通报、报送等工作；牵头做好退捕渔民安置保障和退捕渔船数据锁定、拆解报废工作；会同市公安局制定打击长江水域非法捕捞专项整治行动方案，组织开展市管水域水上联合执法行动；加强与周边外省市联勤联动，及时与属地管理部门通报外来渔船和从业人员信息。

(二)市公安局：牵头制定打击长江流域非法捕捞专项整治行动方案，深挖细查涉嫌长江非法捕捞违法犯罪案件线索，依法严厉打击整治相关违法犯罪活动；加强本市沿江沿海地区及港口区域内船舶和流

动人口的治安管理；打击妨害、阻碍执行公务等违法行为；查处涉嫌非法捕捞团伙性质犯罪及“非法捕捞水产品罪”等犯罪行为。

(三)市市场监管局：牵头制定本市打击市场销售长江流域非法捕捞渔获物专项行动方案，指导、协调相关区市场监管部门加强水产制品生产企业、水产品交易市场、农贸市场、餐饮单位的监管，督促企业严格落实进货查验制度；根据相关主管部门提供的禁限售名单，加强对电商平台售卖“长江野生鱼”“野生长江江鲜”等行为的监管；依法查处相关的违法广告和虚假宣传行为。

(四)市发展改革委、市民政局、市司法局、市财政局、市人力资源社会保障局、市交通委、上海海事局、市水务局(市海洋局)、市绿化市容局、市城管执法局、市委网信办、市政府新闻办、市信访办、长航公安局上海分局等相关部门：按照各自职责，配合做好相关工作，指导、协调相关区开展工作。

(五)沿江沿海各级政府：落实属地管理责任，制定本区长江退捕禁捕工作方案。发挥“一网统管”、网格化管理等信息共享、快速反应、联勤联动优势，建立非法捕捞、运输、销售等违法犯罪行为的发现机制，形成问题清单，发现有关违法犯罪行为，按照事权职责及时组织查处，或通报市相关职能部门从速查处；组织辖区内相关部门和街镇加强外来人口综合治理；走访排摸涉及渔获物交易和渔具制售的市场主体和场所，对不能提供合法来源的渔获物要依法追究法律责任，对查获的非法渔获物交易和捕捞渔具制售案件要深挖溯源，加强行刑衔接；全面清理取缔为非法捕捞提供生活生产便利的违章搭建、出租房屋、接电接水、供应生产资料、仓储收购销售渔获物、修造船舶等产业链环节。崇明区、浦东新区要同时统筹做好辖区内长江退捕渔民安置保障、就业帮扶、减船拆解等工作。

## 六、工作要求

### (一)加强协调配合，发挥集聚效应

相关区和部门要加强沟通协作，通过综合执法、联合行动、水查陆处等多种方式，落实各项工作；加强信息通报，对发现的非法捕捞、“三无”船舶及渔获物违规流通案件，要深挖线索、严厉查处。

### (二)加强执法保障，提升执法能力

相关区和部门要结合禁捕实际和管理需求，加快建设沿江沿海地区渔政、公安执法船艇及补给停靠码头，船舶扣押、拆解等固定场所；加强高速执法艇、无人机、雷达光电、远程视频监控、人脸识别等新设备配置，提升一线执法效能。

### (三)加强政策支持，强化资金保障

各级财政部门要加大资金投入力度，整合长江退捕中央专项资金、市级一般转移支付资金和区财政资金，重点保障退捕渔民转产转业和禁捕执法监管资金需求。

### (四)加强宣传引导，营造禁捕氛围

相关区和部门要充分利用各类新闻媒体平台，全方位、广角度、多形式宣讲退捕禁捕政策，积极推广退捕与禁捕工作先进典型和经验做法；注重以案释法，强化警示教育；建立有奖举报制度，鼓励公众对相关违法行为举报监督。

### (五)加强督促检查，压实工作责任

各级政府要把长江退捕与禁捕工作作为长江经济带绿色发展的约束性任务，纳入地方政府绩效考核和河长制等目标任务考核体系；加强督促检查，建立定期通报和约谈制度，对禁捕工作不力、退捕渔民安置保障责任不落实、措施不到位的地区、单位和个人依法依规问责追责。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市托育服务三年行动计划 (2020—2022 年)》的通知

(2020 年 8 月 29 日)

沪府办发〔2020〕6 号

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

《上海市托育服务三年行动计划(2020—2022 年)》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

# 上海市托育服务三年行动计划 (2020—2022 年)

托育服务事关婴幼儿健康成长,事关千家万户。为深入贯彻《国务院办公厅关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(国办发〔2019〕15 号),促进本市托育服务工作健康有序发展,制定本行动计划。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神以及习近平总书记视察上海重要讲话精神,践行“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要理念,坚持政府引导、家庭为主、多方参与,以满足多层次、多元化、有质量的托育服务需求为导向,加快构建上海托育服务体系,有效推进上海“幼有善育”工作的整体进程。

## 二、发展目标

### (一)总体目标

建设完善托育服务供给体系、管理体系、队伍建设体系和质量保障体系。扩大托幼一体规模,建立以社区为依托、机构为补充、普惠为主导的资源供给体系,完善规范有序、行业自律、合力共治的管理体制,打造一支素质优良、结构合理的托育服务队伍,构建教养医结合的专业化服务模式,提供多种形式的高质量科学育儿指导,努力让人民群众获得普惠、安全、优质的托育服务。

### (二)发展要求

1.合理布局,增加供给。以托幼一体为主,落实每年“新增 50 个普惠性托育点”市政府实事项目。到 2022 年,在中心城区每个街镇至少开设 1 个普惠性托育点的基础上,非中心城区街镇按照人口结构和服务需求布点,基本满足市民需求,全市街镇普惠性托育点覆盖率不低于 85%。在有条件的公办幼儿园开设托班,鼓励民办幼儿园开设普惠性托班,托幼一体园所在公民办幼儿园总量中占比不低于 50%。鼓励社会力量建设各类托育资源,满足适龄幼儿家庭多元化的人托需求。每个街镇配备 1 个家庭科学育儿指导站。全市每年至少建成 50 个具有示范效应的儿童友好社区示范点,实现各区至少 1 个、全市不少于 18 个儿童早期发展基地的建设目标。

2.规范管理,协同共治。完善市一区一街镇三级联动的综合管理网络。各级托幼和学前教育工作联席会议每年开展对各项托育服务政策落实情况的督查。各相关部门形成对托育机构设点布局精准排摸的常态工作制度。各区、街镇每月对辖区内托育机构安全防控和卫生保健等项目开展“双随机”检查指导,每年对每个机构至少实地巡查指导 1 次。

3.加强培训,完善队伍。在各高校和职业院校试点建设 3—5 个托育服务相关专业(方向)。完善托育从业人员职前职后一体化培养培训体系,实现从业人员持证上岗率达 100%,落实每年不少于 72 课时的综合技能培训、不少于 40 课时的职业道德教育。每年为托育服务培训人员、科学育儿指导服务培训人员提供至少 1 次专业培训。

4.教养医结合,保障质量。印发《上海市 0—3 岁儿童发展指南》和《上海市托育机构一日活动方案》。每年为每个有需求的常住人口新生儿家庭提供至少 1 次上门指导。融合教育、医学、心理三大领域,每年举办 2 场市级、16 场区级线下科学育儿指导活动,各家庭科学育儿指导站为有需求的适龄婴幼儿家庭提供每年不少于 6 次的线下指导服务,线上科学育儿指导服务对有需求的适龄婴幼儿家庭全覆盖。建成一批具有示范效应的托育服务机构。

## 三、主要措施

### (一)增加托育资源供给,丰富托育服务类型

1.拓展普惠托育资源。积极推进托幼一体,新建和改扩建幼儿园原则上都要开设托班,尚未开设托班的公办幼儿园要积极创造条件增设托班,鼓励民办幼儿园开设普惠性托班。鼓励各区、街镇通过提供场地、减免租金等政府补贴措施,支持社区、企事业单位、园区、商务楼宇等多元主体开设公益普惠的托育点。

2.发展多元托育服务。鼓励引导企事业单位、社会组织或个人单独或联合举办一批连锁化、专业化、高品质的托育服务机构,按需提供全日制、半日制、计时制等多元化服务。充分发挥社区服务功能,整合社区综合资源。落实家庭科学育儿指导服务进社区,发挥街镇家庭科学育儿指导站的作用。在街镇设立儿童服务中心,在社区内普遍设立独立儿童之家,打造环境安全、设施齐全、服务专业的 15 分钟社区托育服务圈,提供嵌入式、菜单式、分龄式的多元托育服务。

## (二)健全管理规范体系,推动托育行业发展

1.完善综合管理机制。进一步完善托育服务的法规政策和标准规范体系。市有关部门制定各类托育机构全过程管理细则,明确各项优惠政策的实施办法,建立完备的风险预警和应急处理机制。行业协会等社会组织协调完成托育市场调研和需求研判,提供规划建议,约定依法诚信服务准则。各区街道办事处、乡镇政府依托各级托幼和学前教育工作会议实施联合执法,组织安全、卫生工作等专项检查,鼓励社会协同治理,保障托育行业规范有序发展。

2.制定机构管理规范。制定《上海市托育服务机构日常管理指南》,规定食品安全、卫生保健、房屋场地、设施设备、消防安全、收费规范等方面的标准和管理要求。制定《上海市托育服务从业人员管理细则》,确定各类托育机构的人员配置要求,规范从业人员劳动聘用关系、社保缴纳、任职资格、外籍人员聘用标准、培训要求、考核办法及奖惩措施等方面的管理。

3.建立常态监测制度。升级改造上海市3岁以下幼儿托育服务信息管理平台,完成多部门数据互联互通,对托育机构的申办过程、综合监管、信息公开、诚信记录、人员信息、业务数据及质量评估结果进行信息化管理,实现信息及时更新和公示。各区托育服务指导中心视频监控系统与辖区内托育机构对接,及时了解机构运营情况,实现技术支撑下的有效监管。

4.研究配套支持政策。全面落实产假政策,鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等积极措施,为家庭养育创造条件。支持脱产居家养育婴幼儿的父母重返工作岗位,并为其提供信息服务、就业指导 and 职业技能培训。

## (三)加强专业培养培训,打造托育服务队伍

1.严格人员准入标准。研制托育从业人员职业资格准入标准与行为规范,对虐童等行为零容忍,对相关个人和直接管理人员实行终身禁入。建立从业人员资格审查机制和过程考核机制,所有从业人员均需持证上岗。

2.贯通职前职后培养。在有条件的高校和职业院校试点设立托育服务相关专业(方向),以培养育婴、保育、保健及托育管理等专业人才为目标,合理设置专业课程和教学内容。指导设有学前教育、健康护理等相关专业的高校和职业院校增开托育服务课程。高校、职业教育机构、社会培训机构与开放大学系统等形成合力,建立托育从业人员职前职后培训联盟和实训中心。每年为托育从业人员提供专业培训,课程内容包括职业道德、职业规范、职业技能、安全防范、心理健康等。建设培训资源库,构建线上线下相结合的从业人员一体化培养培训体系。

3.保障人员专业发展。联合行业协会建立托育从业人员岗位分级发展制度,研究打通托育服务与学前教育职业资格通道。通过多种方式,为托育服务培训人员、科学育儿指导服务培训人员等培训实施者提供专业培训。鼓励相关社会团体发布托育机构从业人员市场工资指导价,确保托育机构从业人员依法纳入社保体系。

4.提升家庭带养能力。家庭是婴幼儿托育的主要场所,家庭带养人是托育队伍的重要组成部分。为婴幼儿家庭开展新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等服务,提供各类公益性科学育儿资源,开发隔代养育课程,助力父母和祖辈成为会照料、会抚爱、会陪玩、会倾听、会沟通、会放手、会等待的“七会”合格家长。

## (四)深化教医养结合,提高托育服务质量

1.制定机构服务规范。依据《上海市0—3岁儿童发展指南》和《上海市托育机构一日活动方案》,指导托育机构树立科学的儿童观和育儿观,实现从入园到离园全过程操作与管理的规范化。制定公共卫生、消防安全、急症救治等突发事件应急预案,做好应急演练,确保婴幼儿健康安全。

2.提供教医养结合服务。完善《上海市母子健康手册》,实现常住人口婴幼儿家庭发放全覆盖。全面开展“健康家庭—优生优育社区行”宣传指导服务,帮助家庭认识儿童早期发展各方面的影响因素,促进婴幼儿成长环境和养育方式的改进。提供齐全、连续、规范的医疗保健服务,统筹组织医疗保健机构等联动开展儿童早期发展基地创建申报工作。立足社区、面向家庭,配送科学育儿指导资源包,试点教医养结合指导服务。

3.建立质量评价机制。制定托育机构服务质量评估办法和评价指标,强调对服务过程的评估与监测,形成动态的质量评价和分析反馈机制。通过机构自评、同行互评、委托评估等方式,评选出一批具有示范效应的优质托育机构。定期采集婴幼儿发展和健康数据,形成儿童早期发展质量分析报告。

4.加强科学育儿指导。继续开展“育儿加油站”“亲子嘉年华”等线下科学育儿指导公益活动,为本市有需要的适龄婴幼儿家庭提供面对面科学育儿指导服务。整合各类资源,建设与完善线上科学育儿指导公益平台,精准推送线上科学育儿资源,实现本市有需要的适龄婴幼儿家庭全覆盖。研制科学育儿资源包,在市、区早教指导中心和儿童早期发展基地应用,并通过教医养结合上门指导、在社区服务中心

和儿童接种场所现场指导、科学育儿线下活动等多种方式积极推广。

5.扩大国际交流合作。通过举办国际交流论坛、组织专题培训班等方式,开展相关项目合作。加强与境外有关托育服务机构、培训机构、研究机构的交流,分享借鉴国际托育服务的先进理念和专业经验,扩大托育服务队伍的国际视野,对标全球一流水平,提升上海托育服务的整体质量。

四、保障机制

(一)强化统筹协调

健全市、区两级托幼和学前教育工作联席会议制度,定期召开联席会议,建立跨部门合作的协调机制。将托育服务工作纳入经济社会发展相关规划,托育服务三年行动计划的落实情况纳入对区政府履行教育职责督导评估,关键指标纳入年度自评公报,确保实现托育服务工作各项目标。

(二)优化经费投入

将托育服务工作管理所需经费等纳入各级政府财政预算,落实托育机构综合奖补制度。加大对开设托班的公办园所生均经费、编制等方面的保障力度。托育服务从业人员参加保育员、育婴员等项目培训并鉴定合格的,可按照紧缺培训补贴项目规定标准,给予培训费补贴。对符合条件的托育机构,予以享受相关的税收优惠政策。

(三)加强宣传引导

积极开展多视角、多渠道、多形式宣传,引导更多的资源和力量投入支持托育服务工作。传播科学育儿理念,宣传托育服务工作中的先进经验和示范典型,营造全社会共同关心重视托育服务工作的氛围。

附件:《上海市托育服务三年行动计划(2020—2022年)》任务分工方案

附件

《上海市托育服务三年行动计划  
(2020—2022年)》任务分工方案

序号	类 别	项 目	具体任务	责任单位
1	增加托育资源供给,丰富托育服务类型	每年新增50个普惠性托育点	实现每年新增50个普惠性托育点。至2022年,中心城区每个街镇至少建设1个普惠性托育点,街镇普惠性托育点覆盖率不低于85%。	牵头单位:市教委、市妇联 配合单位:市发展改革委、市规划资源局、市卫生健康委、市民政局、市市场监管局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市财政局、市公安局、市消防救援总队、市总工会
2		建设多元照护服务供给体系	落实家庭科学育儿指导服务进社区,每个街镇配备1个家庭科学育儿指导站。	牵头单位:市教委、市卫生健康委 配合单位:市妇联
3			在街镇进行儿童友好社区试点,全市每年至少建成50个具有示范效应的儿童友好社区示范点。	牵头单位:市妇儿工委 配合单位:市教委、市卫生健康委、市民政局、市妇联、团市委
4			鼓励民办幼儿园开设托班;通过市场化方式,鼓励引导企事业单位、社会组织或个人单独或联合举办一批连锁化、专业化的托育服务机构,按需提供全日制、半日制、计时制的托育服务。	牵头单位:市教委 配合单位:市发展改革委、市规划资源局、市卫生健康委、市民政局、市市场监管局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设管理委、市财政局、市公安局、市消防救援总队

序号	类 别	项 目	具体任务	责任单位
5	健全管理规范体系,推动托育行业发展	研制托育机构的建设管理细则	制定各类托育机构全过程管理细则,明确各项优惠政策的实施办法,建立完备的风险预警和应急处理机制。	牵头单位:市教委、市民政局、市市场监管局 配合单位:市财政局、市税务局、市公安局
6			行业协会等社会组织协调完成托育市场调研和需求研判,提供规划建议,约定依法诚信服务准则。	牵头单位:市教委 配合单位:市民政局、市市场监管局
7		托育机构评估体系构建与信息化监管	制定《上海市托育服务机构日常管理指南》。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委、市民政局、市市场监管局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设管理委、市公安局、市消防救援总队
8			制定《上海市托育服务从业人员管理细则》。	牵头单位:市教委 配合单位:市人力资源社会保障局、市民政局、市市场监管局、市公安局
9			升级改造上海市3岁以下幼儿托育服务信息管理平台。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委、市民政局、市市场监管局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设管理委、市公安局、市消防救援总队
10		研究配套政策支持	全面落实产假政策,鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等积极措施,为家庭养育创造条件。	牵头单位:市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市医保局 配合单位:市总工会、市妇联
11			支持脱产居家养育婴幼儿的父母重返工作岗位,并为其提供信息服务、就业指导 and 职业技能培训。	牵头单位:市人力资源社会保障局、市教委 配合单位:市总工会、市妇联
12	加强专业培养培训,打造托育服务队伍	探索托育从业人员职业规划	研制托育从业人员准入标准与行为规范,建立托育从业人员资格审查机制和职前职后考核机制。	牵头单位:市教委 配合单位:市人力资源社会保障局、市公安局
13			联合行业协会建立托育从业人员岗位分级发展制度。	
14			依托高校和职业院校设立托育服务相关专业(方向)。	
15		完善托育从业人员职前职后培训和提升照护人员能力	建立托育从业人员职前职后培训联盟和实训中心,探索社会职业培训机构与开放大学系统等多渠道并存的培训模式,建设符合岗位分级要求、门类齐全、选择灵活的从业人员岗位培训资源库,形成线上线下一体化的从业人员培训体系。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委、市人力资源社会保障局



序号	类 别	项 目	具体任务	责任单位
16	加强专业培养培训,打造托育服务队伍	完善托育从业人员职前职后培训和提升照护人员能力	通过多种方式,为托育服务培训人员、科学育儿指导服务培训人员等培训实施者提供专业培训。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委、市人力资源社会保障局
17			提供各类公益性科学育儿资源,提升家庭带养能力。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委
18	深化教养医结合,提高托育服务质量	提供婴幼儿教养医结合服务	建设每个区至少1个、全市不少于18个儿童早期发展基地。	牵头单位:市卫生健康委 配合单位:市教委
19			印发《上海市0—3岁儿童发展指南》和《上海市托育机构一日活动方案》;完善《上海市母子健康手册》。	牵头单位:市教委、市卫生健康委
20			探索开展教养医相结合的上门指导与社区指导服务模式;在社区卫生服务中心或儿童接种场所设立游戏观察室、亲子指导室,在全市每个区设立1个试点。	牵头单位:市教委、市卫生健康委 配合单位:市妇联
21			全面开展“健康家庭—优生优育社区行”宣传指导服务项目。	牵头单位:市卫生健康委 配合单位:市教委
22			通过机构自评、同行互评、委托评估等方式,评选出一批具有示范效应的优质托育机构。	牵头单位:市教委、市卫生健康委 配合单位:市妇联、市民政局、市市场监管局
23		“育儿加油站”科学育儿指导公益活动与资源包研用	每年开展线下2场市级、16场区级“育儿加油站”科学育儿指导公益活动;建设与完善线上科学育儿指导公益平台。	牵头单位:市教委、市卫生健康委、市妇联
24			研制、推广及应用面向托育机构和家庭的科学育儿活动资源包。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委、市妇联
25		国际托育工作交流	鼓励指导行业协会建立多元化国际交流机制,定期与国(境)外优质托育机构开展互动交流。	牵头单位:市教委 配合单位:市卫生健康委

## 上海市人民政府办公厅关于 加强孤儿保障和关爱服务工作的意见

(2020年8月25日)

沪府办规〔2020〕10号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为进一步贯彻落实《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》(国办发〔2010〕54号),建立与上海经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度,使生活在上海的孤儿更加幸福,经市政府同意,现就加强



孤儿保障和关爱服务工作提出如下意见：

### 一、拓展保障渠道，妥善安置孤儿

孤儿是指失去父母、查找不到生父母的未满 18 周岁的未成年人。各区、各相关部门要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，拓展孤儿保障渠道，妥善安置孤儿。

(一) 亲属等抚养。孤儿的监护人依照法律法规确定，有监护能力的本市户籍孤儿的祖父母、外祖父母和成年兄、姐应依法承担孤儿的抚养义务、履行监护职责；鼓励关系密切的其他亲属、朋友等担任孤儿的监护人。对没有前述监护人的，由其户籍所在地区政府根据相关规定妥善安置。监护人不履行监护职责或者侵害孤儿合法权益的，应承担相应的法律责任。此类孤儿统称为“社会散居孤儿”。

(二) 机构养育。经查找无法找到法定监护人，被公安部门确认为弃婴、弃儿身份的未成年人，由市级儿童福利机构集中养育。

(三) 家庭寄养。对由户籍所在地区政府妥善安置的社会散居孤儿和市级儿童福利机构集中养育的未成年人，可通过评估，选择抚育条件较好的家庭开展寄养，并给予寄养家庭孤儿养育费用补贴和劳务补贴等。

(四) 依法收养。对依法收养孤儿的，收养登记机关应及时予以办理。户口登记机关应按照规定，及时办理户口登记或者迁移手续。符合收养条件的寄养家庭对被寄养的孤儿有收养意愿的，可依法优先收养被寄养孤儿。对由市级儿童福利机构集中养育的孤儿年满 18 周岁后，且已完成学业，经综合评估具备回归社会生活能力的，按照本市有关规定，实行回归社会安置。经综合评估，生活不能自理、无劳动能力的残疾孤儿成年后，转入本市相关社会福利机构，由政府继续供养。

### 二、完善孤儿保障和关爱服务体系，维护孤儿基本权益

(一) 继续落实孤儿基本生活保障制度。按照不低于当地平均生活水平要求，依据市统计局公布的城市居民家庭人均消费支出，合理确定孤儿基本生活保障标准，列入财政预算，及时核拨，并建立孤儿基本生活保障标准自然增长机制。所需资金，除中央财政补助部分按照实际拨付至市级儿童福利机构和各区外，其余资金分别由同级财政予以保障。对社会散居孤儿已获得最低生活保障金或困难残疾人生活补贴且未达到社会散居孤儿基本生活保障标准的，进行补差发放；对其他社会散居孤儿，按照标准全额发放。社会散居孤儿所在家庭申请最低生活保障时，社会散居孤儿基本生活费不计入家庭收入。已全额领取社会散居孤儿基本生活费的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴。孤儿年满 18 周岁后，在学制规定年限内，仍在全日制高中阶段（普通高中教育、中等职业教育）和全日制大学阶段（大专、本科、高等职业教育）就读的，可继续享受基本生活费。孤儿成年后，因无民事行为能力或残疾丧失劳动能力，生活有困难的，按照相关政策予以救助。

(二) 提高孤儿医疗和康复保障水平。进一步做好将孤儿纳入城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、少儿住院医疗互助基金、城乡医疗救助等制度覆盖范围的衔接工作。社会散居孤儿参加城乡居民医保的个人缴费和门诊急起付线费用、参加少儿住院医疗互助基金费用、住院自负医疗费用等，参照本市低保家庭成员直接给予医疗救助，不再核定其监护人家庭实际经济收入，所需资金由医疗救助资金承担。符合条件的社会散居孤儿可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策。将符合规定的残疾孤儿医疗康复项目纳入基本医疗保险范围，稳步提高保障水平。机构养育孤儿参保及医疗费用，列入同级财政预算。有条件的区和慈善组织可以为孤儿投保意外伤害保险和重大疾病商业健康保险。机构养育孤儿的常见病治疗、日常保健和康复，由机构内设医疗机构负责，急、危、重症由市级定点医院救治。

(三) 落实孤儿教育保障政策。将在籍在读孤儿全面纳入各教育阶段的资助范围，资助办法按照本市中小学幼儿园和普通高等学校学生资助的有关规定实施，高校为本科及以上教育阶段确有困难的孤儿优先提供勤工助学机会。孤儿年满 18 周岁后在普通全日制本科学校、专科学校、高等职业学校及中等职业学校就读的中专、大专、本科生和硕、博士研究生等可按照有关规定，申请助学补贴。切实保障残疾孤儿受教育的权利，按照“就近、便捷”的原则，根据残疾孤儿入学入园综合评估结果，将残疾孤儿分类安置在普通幼儿园、中小学随班就读或者在特殊学校、特教班就读。符合条件的残疾孤儿，可享受残疾儿童康复救助和残疾人学生助学补贴政策。

(四) 扶持孤儿成年后就业创业。鼓励和帮扶有劳动能力的孤儿成年后实现就业，按照规定落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、免费职业介绍、职业介绍补贴和社会保险补贴等政策；孤儿成年后就业困难的，按照规定安排其到政府开发的公益性岗位就业；孤儿成年后自主创业符合条件的，给予场地安排、创业担保贷款贴息、创业服务和培训等优惠政策扶持。

(五) 加强孤儿住房保障和服务。对城市孤儿及其抚养家庭或孤儿成年后单独居住，符合本市廉租住房、共有产权保障住房或公共租赁住房申请条件的，由户籍所在地的社区事务受理服务中心或区公共租赁住房运营机构及时受理申请，按照规定程序，落实相应的住房保障待遇；对农村孤儿及其抚养家庭经济困难且住房系危房的，所在村委会和乡镇政府要主动关心，及时将孤儿住房纳入农村低收入户危房改造计划；对农村孤儿成年后无自住房的，按照《上海市农村村民住房建设管理办法》和所在区的相关

规定,组织村民和当地社会力量帮助其改造或新建。对有房产的孤儿,监护人要帮助其做好房屋的维修和保护工作。机构养育孤儿成年后回归社会安置的,按照本市关于孤儿成年后回归社会申请住房保障有关规定执行。符合本市住房保障条件的,计划安置区住房保障部门要及时将他们纳入住房保障范围,落实好相应的住房保障待遇。

(六)加强孤儿社会关爱服务。发展壮大孤儿保障志愿者队伍,支持儿童福利社会工作者、法律工作者、心理咨询工作者等专业人员,为孤儿提供心理疏导、亲情关爱、权益维护等服务。倡导企业履行社会责任,通过“一对一”帮扶、慈善捐赠、实施公益项目等多种方式,引导社会力量积极参与孤儿关爱保障。持续关心孤儿成年后的生活和工作情况,孤儿所在的街道(乡镇)、居(村)委会要通过上门走访、电话等方式,保持与孤儿的联系,关心其生活、学习、工作情况,依法依规及时解决其生活中的合理诉求。

### 三、加强儿童福利机构建设,提高专业服务保障水平

(一)完善儿童福利机构设施建设。加强儿童福利机构建设,按照孤儿养育要求,不断完善儿童福利机构设施功能。推进市第五社会福利院项目(市级综合性福利设施)落地,进一步保障孤残儿童及成年后的集中供养需求。

(二)加强儿童福利机构工作队伍建设。加大社工、特殊教育、康复等专业人才的培养和引进的力度,提升儿童福利机构专业化水平。将儿童福利机构内设立的特殊教育班或特殊教育学校教师、儿童福利机构内设医疗机构中医护人员专业技术职务评定,纳入教育、卫生系统职称评聘体系。推进孤残儿童护理员队伍建设。

(三)充分发挥市社会福利中心指导作用。市社会福利中心对孤儿养育状况进行定期巡查和监督评估,对监护人进行指导和培训,做好孤儿权益保障相关事务,指导各区和市级儿童福利机构落实孤儿基本生活费、教育、医疗康复、就业、住房保障等优惠政策。加强孤儿保障工作能力建设,做好儿童福利信息管理系统的数据维护,协助推进儿童福利领域大数据建设,加强孤儿基本信息和动态信息管理。

### 四、加强领导,健全机制,促进孤儿福利事业健康发展

(一)强化组织领导。各区政府、各有关部门要高度重视孤儿保障工作,把孤儿福利事业纳入国民经济和社会发展规划及年度计划,在制定公共政策时,按照“儿童利益最大化”原则,统筹考虑孤儿保障和关爱服务需求。要进一步健全“政府统一领导,部门各负其责,民政业务指导,社会广泛参与”的管理体制和运行机制,共同营造孤儿健康成长的良好环境。

(二)明确职责分工。各区政府、各有关部门要明确职责,密切配合,形成孤儿保障工作合力。

1.民政部门:作为孤儿保障工作的业务主管部门,发挥好牵头作用,切实加强对孤儿保障工作的指导,会同有关部门,不断完善政策措施,维护和保障孤儿合法权益。

2.发展改革部门:将孤儿福利事业纳入国民经济和社会发展规划,协调推进儿童福利设施建设。

3.公安部门:积极开展弃婴(儿)法定监护人的查找和弃婴(儿)身份的确认工作,严格出具弃婴(儿)捡拾报案证明和身份证明;根据户口管理相关规定,为弃婴(儿)、孤儿收养及孤儿成年后安置等情况办理相关户口事宜;对经调查已查清生父母的弃婴(儿),依据打拐解救、遗弃未成年人等有关规定处理;对拐卖孤儿、遗弃未成年人和利用孤儿从事非法活动的违法犯罪行为予以严肃查处、坚决打击。

4.卫生健康部门:负责孤儿医疗康复保障工作,加强对儿童福利机构内设医疗机构的支持和指导;组织疾病预防控制机构加强对儿童福利机构卫生防疫工作的指导;做好儿童福利机构内设医疗机构中的医护人员专业技术职称评定工作。加强医疗机构发现弃婴(儿)处置工作的管理,发现弃婴(儿),及时向公安机关报案,不得转送他人。

5.医保部门:加强孤儿基本医疗保险服务,将孤儿纳入城乡居民基本医疗保险制度和医疗救助覆盖范围;对社会散居孤儿及时给予医疗救助,做好相关的资助和报销减免。

6.教育部门:负责孤儿的教育保障工作,进一步完善政策,指导、监督各级教育部门合理配置教育资源,保障孤儿接受教育的权利。建立孤儿入学教育的工作协调机制,确保孤儿得到优先安排。加强扶持,为孤儿就学提供各类资助;探索适合孤儿特点的教育模式,加强对儿童福利机构特殊教育工作的指导和支持,做好儿童福利机构中设立的特殊教育班或特殊教育学校的教师专业技术职称评定工作。

7.人力资源社会保障部门:加强孤儿成年后的就业扶持和职业技能培训,落实各项就业创业扶持政策和服务,积极为孤儿成年后就业创造条件。按照国家规定,落实对儿童福利机构工作人员的工资倾斜政策;根据儿童福利机构特点,进一步完善专技人员职称评聘政策,在结构比例、评价方面给予倾斜。

8.房屋管理部门:做好孤儿住房保障工作,及时受理孤儿申请廉租住房、共有产权保障住房、公共租赁住房等保障性住房,对符合条件的对象及时予以安排;会同建设、规划资源部门共同做好农村孤儿的住房保障工作,将孤儿住房优先纳入农村危房改造计划,落实扶持政策和危房改造及住房建造;督促物业服务企业按照相关政策规定和合同约定,做好孤儿住房及其附属设施设备的维修养护工作。

9.财政部门:建立稳定的经费保障机制,将孤儿保障所需资金纳入财政预算,通过一般公共预算、政府性基金等渠道统筹安排资金,切实保障孤儿基本生活和儿童福利工作经费。

10.区政府:落实各项孤儿保障政策,妥善安置孤儿,保障孤儿基本生活、医疗康复、教育、就业、住房等基本需求;加快儿童福利机构的建设和发展,逐步改善儿童福利机构条件;督促各街道(乡镇)做好孤儿基本生活费发放、社会散居孤儿日常关爱等工作,维护和保障孤儿的基本权益。

11.司法、新闻宣传、统计等部门和工会、共青团、妇联、残联、红十字会等单位。按照各自职责,共同做好本市孤儿保障和关爱服务工作。

(三)强化监督管理。健全失信联合惩戒机制,将存在恶意弃养、虐待、暴力伤害等严重危害孤儿身心健康和生命安全的行为或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资或服务的失信信息记入信用记录,纳入市公共信用信息服务平台,并依法实施联合惩戒。民政、财政部门对孤儿基本生活费保障资金实行专项管理,专款专用,防止发生挤占、挪用、冒领、套取等违法违规现象,加强资金抽查监管。

(四)加强宣传引导。进一步加大孤儿保障和关爱服务工作的宣传力度,积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围。特别是利用“六一”儿童节、“助残日”“慈善日”和专项慈善活动等,通过媒体广泛开展宣传,弘扬中华民族扶幼恤孤的传统美德,为孤儿生存、发展创造良好的氛围。

经人民法院判决剥夺父母监护权,指定由民政部门监护、儿童福利机构集中收留抚养或者人民法院指定儿童福利机构代表民政部门担任监护人的未成年人,参照本意见规定的机构养育孤儿有关政策执行。

本意见自2020年9月1日起实施,有效期至2025年12月31日。

## 【部门规范性文件】

# 上海市医保局 市民政局 市财政局 市卫生健康委关于进一步调整完善 本市医疗救助政策的通知

(2020年6月22日)

沪医保规〔2020〕4号

各区医疗保障局、民政局、财政局、卫生健康委员会:

为进一步缓解困难群众的医疗负担,完善本市医疗救助政策,现将有关调整事项通知如下:

### 一、住院救助对象及救助标准调整

(一)本市城乡低保家庭成员和散居孤儿,其住院自负医疗费用按90%比例给予救助,全年最高救助限额为13万元/人;

(二)本市低收入困难家庭成员,其住院自负医疗费用按80%比例给予救助,全年最高救助限额为13万元/人;

(三)本市因疾病治疗造成家庭经济困难的家庭,家庭支出符合下列条件之一,且家庭人均可支配收入低于本市上年度城市居民人均可支配收入,财产符合本市低收入困难家庭申请专项救助经济状况认定标准的,其住院自负医疗费用给予救助。

1.医疗费用等必需支出过大,导致家庭人均可支配收入低于本市城乡居民最低生活保障标准,即享受本市因病支出型贫困生活救助的家庭,其住院自负医疗费用按70%比例给予救助,全年最高救助限额为13万元/人;

2.家庭年医疗费用支出达到或超过家庭年可支配收入40%的家庭,其住院自负医疗费用按50%比例给予救助,全年最高救助限额为13万元/人。家庭年医疗费用指该家庭申请住院救助之月前12个月内,在本市医保定点医疗机构发生的由个人实际负担的医疗费用。

上述1、2两类家庭统称“因病支出型贫困家庭”,其医疗救助的申请、受理、审核、审批、救助金发放等办理程序,按照本市医疗救助制度的有关规定执行。

(四)住院救助对象同时符合多个救助条件的,按“就高原则”给予救助。

### 二、门(急)诊救助对象及救助标准调整

本市低收入困难家庭纳入门(急)诊救助对象范围,其门(急)诊自负医疗费用按50%比例给予救助,全年最高救助限额为2500元/人。

### 三、住院押金减免

本市医疗机构根据街道(乡)镇社会救助管理机构出具的证明,对本市特殊救济对象和低保对象免收住院押金,低收入困难家庭和因病支出型贫困家庭对象住院押金按50%收取。

(2020年第19期)

— 19 —

#### 四、资金保障

医疗救助所需资金由市、区财政以 1 : 1 比例共同承担。

#### 五、其他规定

本通知所称自负医疗费用是指救助对象本自然年度内,在本市医保定点医疗机构发生的,属于本市基本医疗保险目录范围内并经基本医疗保险、各类补充性医疗保障以及商业保险报销后的由个人实际负担的医疗费用

本通知自 2020 年 7 月 1 日起实施,有效期至 2025 年 6 月 30 日。

## 上海市医保局关于印发《上海市基本医疗保险 门急诊就诊和医疗费用异常的审核 管理办法》的通知 (2020 年 7 月 30 日)

沪医保规〔2020〕6 号

各有关单位:

为了加强本市基本医疗保险门急诊就诊和医疗费用的监督管理,维护广大参保人员合法权益,保障基本医疗保险基金合理使用,我局对《上海市基本医疗保险门急诊就诊和医疗费用异常的审核管理办法》进行了完善,现印发给你们,自 2020 年 8 月 1 日起施行。

## 上海市基本医疗保险门急诊就诊和 医疗费用异常的审核管理办法

为了加强本市基本医疗保险门急诊就医及医疗费用管理,维护广大参保人员合法权益,保障基本医疗保险基金合理使用,根据《中华人民共和国社会保险法》和《上海市基本医疗保险监督管理办法》,制定本办法。

### 一、适用范围

本办法适用于对本市医疗保险参保人员在定点医疗机构门急诊医疗服务中发生就诊和医疗费用异常等情形(以下简称“异常情形”)进行的审核管理。

### 二、异常信息来源

(一)医保监管部门在门急诊医保日常管理中,发现参保人员就诊和医疗费用异常的情形;

(二)医保监管部门在接受个人、组织举报进行调查中,发现参保人员门急诊就诊和医疗费用异常的情形。

### 三、就诊和医疗费用异常的情形

参保人员有下列情形之一的,医保监管部门应开展异常情形监管:

#### (一)异常就诊频次

- 1.月门诊就诊次数累计 15 次及以上;
- 2.月门急诊就诊次数累计 20 次及以上;
- 3.月门诊出现单日门诊超 4 次累计 3 天及以上;
- 4.月门诊出现单日门诊医院超 3 家累计 3 天及以上;
- 5.年度门诊就诊次数累计 100 次及以上;

#### (二)异常就诊费用

- 1.月门诊费用累计 5000 元及以上;
- 2.年度内门诊费用累计 20000 元及以上;
- 3.年度内门急诊费用累计 25000 元及以上;

#### (三)异常就诊行为

- 1.同种疾病配取同类药品种数超常规;
- 2.同种疾病配取同种药品累计用量超常规;
- 3.结算与本人疾病无关的药品、诊疗项目、医用耗材等。

### 四、审核管理

(一)参保人员出现异常情形的,市医保监督检查所应当及时书面通知其接受病史及医疗费用等审核。

(二)参保人员接到书面通知后,应当携带本人身份证明、医疗保险凭证、门急诊就医记录册、门急诊医疗费用收据等相关资料,在书面通知规定的时间内到就近或指定区医疗保障局(以下简称“区医保局”)接受审核。如本人因故确实无法自行前往的,可委托他人代为接受审核,被委托人除需要提供上述资料外,还须出具委托人的委托书和被委托人的身份证明。根据“一网通办”工作进展,所需资料可以直接通过“一网通办”获取的,可免于提供。

(三)区医保局工作人员应当对参保人员的病史记录及门急诊医疗费用进行认真审核。经审核,参保人员有违反基本医疗保险规定行为的,应及时退回与违规相关的医疗费用;涉及行政处罚的,区医保局应移交市医保监督检查所处理。

(四)被审核人对区医保局审核结果有异议的,可在10个工作日内向市医保监督检查所提出复核申请,市医保监督检查所工作人员应当予以复核。

#### 五、审核期间可采取的措施

参保人员有下列情形之一的,医保监管部门可依法对其采取改变门急诊基本医疗保险费用记账结算方式的措施(即在不改变参保人员享受基本医疗保险待遇的前提下,将其门急诊医疗费用结算方式由凭医疗保险凭证在定点医疗机构记账结算改为现金结算):(1)未在书面通知规定的时间内到区医保局接受审核的;(2)经审核认定有违反基本医疗保险规定行为,未在规定时间内履行处理决定的。

上述情形结束后,医保监管部门应当及时恢复其门急诊基本医疗保险记账结算方式。参保人员在改变门急诊基本医疗保险费用记账结算方式期间以现金结算的门急诊医疗费用,符合基本医疗保险规定并应由基本医疗保险基金支付的部分,可在恢复门急诊基本医疗保险费用记账结算方式后,凭相关材料,经区医保局审核后到指定的区医疗保险事务中心申请办理医疗费用零星报销。

#### 六、行政处罚及移送

经医保监管部门审核,认定参保人员有骗取基本医疗保险基金或违反基本医疗保险规定行为,应当按照《中华人民共和国社会保险法》、《上海市基本医疗保险监督管理办法》有关条款作出行政处罚决定。

经调查取证,对参保人员涉嫌犯罪的,应当依法移送公安机关处理。

#### 七、延伸审核及处理

区医保局工作人员在对参保人员异常情形的审核过程中,如果发现定点医疗机构或执业医师有违反基本医疗保险规定行为的,应当开展相关延伸审核,必要时移交市医保监督检查所进一步调查及处理。

经医保监管部门延伸审核,认定定点医疗机构或执业医师有违反基本医疗保险规定行为的,按照《中华人民共和国社会保险法》、《上海市基本医疗保险监督管理办法》有关规定处理。

#### 八、实施日期

本规定自2020年8月1日起施行,有效期至2025年7月31日。

### 【政策解读】

## 《上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案》的政策解读

根据国家的有关文件规定,现对《上海市划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(以下简称《实施方案》)的有关内容解读如下:

#### 一、《实施方案》出台背景

党中央、国务院高度重视社会保障体系建设。党的十八届三中、五中全会明确提出“划转部分国有资本充实社保基金”和党的十九大进一步对加强社会保障体系建设提出意见。《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》和《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》也分别对划转部分国有资本充实社保基金作出了具体规定。2017年11月,《国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》(国发〔2017〕49号),明确划转中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构10%的国有股权充实社保基金,按照“试点先行、分级组织、稳步推进”的原则完成划转工作。2018年,经国务院批准,首先在中央企业及浙江、云南两省开展试点工作。2019年7月,国务院常务会议决定,全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作。在总结试点经验的基础上,2019年9月,财政部、人力资源社会保障部、国资委、税务总局、证监会五部委联合印发《关于全面推开划转部分国有资本充实

社保基金工作的通知》(财资〔2019〕49号),要求中央和地方划转部分国有资本充实社保基金工作于2019年全面推开,地方层面于2020年底前基本完成划转工作。

为贯彻落实国发〔2017〕49号和财资〔2019〕49号文件精神,全面推进本市划转部分国有资本充实社保基金工作,上海市人民政府制定出台了《实施方案》。

## 二、《实施方案》制定的总体原则

在制定本市的《实施方案》上总体坚持三项原则:一是全面贯彻国家部署要求。坚决贯彻党中央、国务院深化国资国企改革和基本养老保险制度改革的决策部署,在划转范围、划转比例、承接主体和管理要求等政策制定上,全面落实中央文件要求,确保政策执行不走样。二是紧密结合本市国资国企改革实际。根据本市国有企业管理和改革情况,明确了市属国企和区属国企统分结合的工作原则,制定了分阶段推进工作目标,确保划转工作按时保质完成。三是细化完善操作流程。为提高《实施方案》的针对性和可操作性,对划转程序、实施步骤等内容明确具体要求,明晰各方责任,确保划转工作规范有序实施。

## 三、《实施方案》主要内容

《实施方案》共分九个部分,包括基本原则、划转内容、划转股权确认和审核、划转工作办理和时限要求、划转后国有资本要求、税费处理、工作职责、推进步骤和时间安排、组织实施。

### (一)基本原则

本市的改革坚持与本市基本养老保险制度改革目标相结合,与深化本市国有企业改革同步协调推进,市与区按照统一标准、统一口径联动推进,在市属和区属国企的具体划转工作中坚持统分结合。

### (二)划转范围、对象、比例和承接主体

1.划转范围。纳入此次划转范围的是全市的国有及国有控股大中型一级企业、金融机构,公益类企业、文化企业除外。

2.划转对象。市国资委直接监管或委托监管的国有企业股权以及市级行政事业单位直接持有的国有企业股权;各区国资部门直接持有的企业股权以及区级行政事业单位直接持有的国有企业股权。

3.划转比例。纳入划转范围企业国有股权的10%。

4.承接主体。划转的全市企业国有股权,由市财政局代市政府集中持有,委托上海国有资本投资有限公司对划转企业国有股权进行专户管理,各区不再各自设立承接主体。

### (三)应划转国有股权的确认和审核

明确对于国有独资企业、多元持股企业、国有资本投资运营公司、央地混合持股企业等类型企业确认应划转的国有股权的方法。明确市级所属企业国有股权划转的审核程序,区属国有企业的确认比照市属企业做法予以办理,也可结合本区管理实际,制定工作方案。

### (四)国有股权划转工作办理和时限要求

原则上以2019年12月31日作为划转基准日。明确划转非上市企业、上市公司、多元持股企业的国有股权以及受限国有股权的工作办理和时限要求,明确国有股权划转后企业的账务调整方法以及与原国有股转(减)持政策的衔接。

### (五)划转后国有资本管理

明确划转后国有股权管理问题,对划转后国有股权的资本管理、收益管理、入账处理等提出具体要求。

### (六)税费处理

明确划转过程中企业涉及到的印花税和过户费予以免缴。国有股权划出方和划入方均不确认所得,不征收企业所得税。

### (七)工作职责

明确市财政局、市国资委、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市税务局、市地方金融监管局、上海证监局、各区政府、承接主体等各部门在划转工作中的职责范围。

### (八)推进步骤和时间安排

为确保年底前完成划转工作,明确按照两个步骤予以推进,第一步,2020年9月底前,完成第一批国有企业的股权划转工作;第二步,2020年12月底前完成其余几批国有企业股权划转工作。

### (九)组织实施

本市成立划转国有股权充实社保基金改革工作专班,各区根据实际情况组建区级改革领导班子,加强组织领导,确保划转工作按时保质完成。

## 四、《实施方案》出台意义

划转部分国有资本充实社保基金是改革和完善基本养老保险制度的重要举措,是国有企业发展改革成果全民共享、社会保障制度实现代际公平和可持续发展的充分体现。《实施方案》全面贯彻落实了党中央国务院深化国资国企改革和基本养老保险制度改革的决策部署,结合本市实际明确了改革的具体要求,为本市划转工作提供了详细指引,对本市通过划转部分国有资本充实社保基金,弥补因实施视

同缴费年限政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口,建立国有资本划转和企业职工基本养老保险基金缺口逐步弥补相结合的运行机制具有重要意义。

## 《上海市长江退捕与禁捕工作方案》的政策解读

为深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神,按照党中央、国务院决策部署和市委要求,切实加强长江流域水生生物资源保护,严厉打击各类危害水生生物资源的非法行为,确保我市长江退捕与禁捕工作取得成效,根据《国务院办公厅关于切实做好长江流域禁捕有关工作的通知》(国办发〔2020〕21号)的精神,上海市人民政府办公厅印发了《上海市长江退捕与禁捕工作方案》(以下简称《方案》)。

### 一、《方案》出台背景

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视长江水生生物保护工作。习近平总书记多次视察长江经济带有关省市,指出“长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库,当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发”。

长江流域禁捕是贯彻落实习近平总书记关于“共抓大保护、不搞大开发”的重要指示精神,保护长江母亲河和加强生态文明建设的重要举措,是“为全局计、为子孙谋”,功在当代、利在千秋的重要决策。2018年,按照市领导对长江禁渔工作提出的“上海要带好头”的要求,我市以“三年任务、一年完成”为工作目标,提前谋划实施长江上海段退捕工作,192艘长江渔船全部退出长江水域生产,提前两年实现长江全水域退捕。2020年1月,我市印发《关于上海市实施长江重点水域禁捕的通告》,长江上海段及我市管辖的2处水生生物保护区提前进入常年禁渔管理。2020年2月,市农业农村委、市财政局、市人力资源社会保障局联合印发《关于长江上海段水域进一步加强禁捕管理和落实补偿制度的通知》,进一步明确了各区、各部门的管理职责。市、区多次组织开展“打击非法捕捞”、“清理取缔涉渔三无船舶”、“清理取缔绝户网”等专项执法行动,健全完善“属地管理、上下联动、部门协同”的执法监管机制,长江非法捕捞得到初步遏制。

今年以来,习近平总书记先后4次对长江禁捕工作作出重要指示批示,党中央、国务院专门作出部署。市委、市政府对此高度重视,市委书记李强要求我市认真贯彻落实习近平总书记重要批示精神和其他中央领导的批示要求,在前期实施退捕禁捕的基础上,进一步加大对非法捕捞、运输、销售长江野生鱼类的打击力度,坚决落实好长江“禁渔令”。市委副书记、市长龚正强调要坚决铁腕整治,彻底斩断长江野生鱼类的黑色产业链,并统筹做好退捕渔民后续保障工作,确保长江退捕禁捕工作取得实效。为加强贯彻落实,我市印发《上海市长江退捕与禁捕工作方案》。

### 二、《方案》总体思路

《方案》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实习近平生态文明思想,坚持新发展理念,认真落实党中央、国务院决策部署和市委、市政府要求,坚持问题导向、目标导向、结果导向,进一步强化政府属地责任,全面加强长江退捕与禁捕工作,坚决把“共抓大保护、不搞大开发”的要求落到实处,推动形成人与自然和谐共生的绿色发展新格局。按照“市负总责、区抓落实”的原则,进一步夯实各有关部门和沿江相关区政府的主体责任,继续做好退捕渔民安置保障工作,深入推进渔船(渔具)处置、禁捕资金发放使用、渔民就业帮扶、社会保障等政策措施;持续保持高压执法,坚决铁腕整治,管住船、管住贩,做到长江上海段无捕捞渔船、无捕捞网具、无捕捞渔民、无捕捞生产;强化涉渔案件行刑衔接,彻底斩断非法捕捞、运输、销售长江野生鱼类的黑色产业链,确保长江上海段禁捕取得实效,为助推长江经济带高质量绿色发展提供坚强保障。

### 三、《方案》重点任务

《方案》在着眼巩固上海长江退捕禁捕工作既有成效基础上,进一步提出两项重点任务,为长江“十年禁渔”打下坚实基础。

一是完善提升,切实做好退捕渔船渔民后续工作。完善建档立卡,健全信息档案,实行“一船一档、以船定人”管理。妥善处置渔船,加强监管,宣传引导已退未拆渔船申报拆解。强化就业帮扶,继续加强就业指导和职业技能培训,确保有就业意愿的退捕渔民全部就业。

二是铁腕整治,重拳打击非法捕捞等违法犯罪行为。《方案》聚焦“三个重点”(重点区域、重点环节、重点时段),抓住“三个环节”(非法捕捞、运输、销售),要求市农业农村委与市公安局、市市场监管局、市交通委等部门抓住“捕捞、运输、销售”三个环节,分别制定专项执法行动方案,指导相关区开展执法行动;沿江沿海各区落实属地管理主体责任,聚焦重点区域、重点环节、重点时段,重拳打击非法捕捞、非法运输、非法销售长江野生鱼类等违法犯罪活动。

### 四、《方案》实施保障



长江退捕禁捕工作是当前一项重大政治任务,具有长期性、艰巨性和复杂性。为进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神,切实加强统筹协调,细化政策措施,聚力攻坚克难,确保长江退捕禁捕工作取得实效,《方案》强化了实施保障。一是在市委、市政府领导下,成立市长江退捕与禁捕工作领导小组。二是在市公安局设立市打击长江上海段非法捕捞专项整治行动联合指挥部。三是要求各区结合实际,相应成立领导小组和工作专班。四是明确了市农业农村委、市公安局、市市场监管局和市发展改革委等相关部门以及沿江沿海各区政府的职责分工。五是提出五方面工作要求:加强协调配合,发挥集聚效应;加强执法保障,提升执法能力;加强政策支持,强化资金保障;加强宣传引导,营造禁捕氛围;加强督促检查,压实工作责任。

## 《上海市托育服务三年行动计划(2020—2022年)》的政策解读

### 一、制定《上海市托育服务行动计划(2020—2022年)》的背景是什么?

3岁以下婴幼儿是全社会最柔软的人群,托育服务事关婴幼儿健康成长,事关千家万户。党中央、国务院高度重视托育服务工作,上海市委、市政府将托育服务工作作为解决“老、小、旧、远”民生问题的重要抓手,作为践行“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要举措。

上海自上世纪90年代开始,便在有条件的幼儿园逐步推进托幼一体工作。2017年以来,托育点建设纳入市政府实事项目,每年新增50个普惠性托育点。2018年4月,上海发布了托育服务工作的“1+2”文件,提出了“政府引导、家庭为主、多方参与”的基本思路,鼓励多方参与,积极扩大资源供给,指导家庭科学育儿。截至2020年8月底,本市提供托育服务的机构总数有816个,其中公民办托幼一体化园所528个,社会办托育机构242个,早教中心办学点、托儿所等其他托育机构74个,共计可以提供托额约3.34万个。全市已建立起“1+16+N”的0—3岁早期教养指导服务体系,16个区900多个早教指导站覆盖所有街镇,为本市适龄家庭提供免费、就近的科学育儿指导,公益性的线上科学育儿指导资源逐步精准推送到每个有需求的家长。在各方共同努力下,初步形成了具有上海特色的托育服务工作基本格局。

近年来,随着两孩政策的推行,广大市民需要更加多元的家庭育儿指导、更加丰富的普惠托育服务、更加专业的托育从业人员、更加优质的托育服务资源。民有所呼,我有所应;民有所求,我有所为。2019年9月,市委、市政府召开托幼工作现场工作会议,要求构建托育服务体系。经过深入调研和广泛征求意见,上海市相关部门制定了《上海市托育服务行动计划(2020—2022年)》(以下简称《行动计划》),这是上海首轮托育服务三年行动计划,也是全国首个托育服务领域的行动计划。

### 二、今后3年,上海托育服务工作的主要目标是什么?

普惠、安全、优质是今后一个时期上海托育服务的关键词,是上海托育服务的总目标。普惠,是指要努力为本市有需求的符合条件的常住人口适龄幼儿提供公益普惠的托育服务。安全,是指要充分保障幼儿在接受托育服务时的身心健康和安全。优质,是指要满足适龄幼儿家庭多元的托育需求,不断提高教医养结合的托育服务质量。

以普惠、安全、优质的目标为指引,《行动计划》坚持问题导向、需求导向、项目导向,直面民生痛点,体现上海特色,提出建设托育资源供给、托育服务管理、托育队伍建设和托育质量保障等四大体系。

托育资源供给体系的目标,是扩大托幼一体规模,提供以社区为依托、机构为补充、普惠为主导的资源供给;托育服务管理体系的目标,是完善规范有序、行业自律、合力共治的管理体制,确保幼儿的安全健康和行业健康发展;托育队伍建设体系的目标,是打造一支素质优良、结构合理的托育服务队伍;托育质量保障体系的目标,是建立托育服务质量标准和监测制度,构建教医养结合的专业化服务模式,提供多种形式的高质量科学育儿指导。

围绕总目标和四大体系的建设,《行动计划》提出了一系列量化指标和主要举措。

### 三、在增加托育资源供给、丰富托育服务类型方面,上海制定了哪些发展目标和要求?将通过哪些具体举措来实现?

托育服务资源少、离家远、收费高是年轻父母的育儿痛点。《行动计划》提出,以托幼一体为主,继续推进每年新增50个普惠性托育点,并鼓励各级政府、街镇通过提供场地、减免租金等政府补贴措施,支持社区、企事业单位、园区、商务楼宇等多元主体开设公益普惠的托育点。到2020年底,中心城区实现“一街镇一普惠”;到2022年,全市街镇普惠性托育点覆盖率不低于85%。

托幼一体是具有上海特色、广受家长欢迎的托育服务形式。《行动计划》要求,到2022年,托幼一体园所在公民办幼儿园总量中占比不低于50%。加大对开设托班的公办园所生均经费、编制等方面的保



障力度,新建和改扩建幼儿园原则上都要开设托班,尚未开设托班的公办幼儿园要积极创造条件增设托班。鼓励民办幼儿园开设普惠性托班。

城市发展的多样化决定了托育服务需求的多元化。《行动计划》将进一步落实综合奖补制度和税收优惠制度,鼓励引导企事业单位、社会组织或个人单独或联合举办一批连锁化、专业化、高品质的托育服务机构,按需提供全日制、半日制、计时制等多元化服务。全市每年至少建成 50 个具有示范效应的儿童友好社区示范点,在街镇设立儿童服务中心,在社区内普遍设立独立儿童之家,打造环境安全、设施齐全、服务专业的 15 分钟社区托育服务圈,提供嵌入式、菜单式、分龄式的多元托育服务。

#### **四、家长是孩子最重要的养育者。上海将如何加强对家庭科学育儿的指导和支持?**

家庭是 3 岁以下婴幼儿成长的主要场所,家庭养育是低龄幼儿的主要养育方式。《行动计划》首次提出“教养医结合”的育儿指导模式,未来 3 年,教育、卫生等部门将协同合作,进一步为全市婴幼儿家庭提供全方位、公益性的科学育儿指导。

1. 每年为每个有需求的常住人口新生儿家庭提供至少 1 次上门指导。

2. 每个街镇配备 1 个家庭科学育儿指导站,配送科学育儿指导资源包,为有需求的适龄婴幼儿家庭提供每年不少于 6 次的线下指导服务。

3. 每年举办 2 场市级、16 场区级线下科学育儿指导活动,线上科学育儿指导服务对有需求的适龄婴幼儿家庭全覆盖。

4. 全面开展“健康家庭一优生优育社区行”宣传指导服务,提供齐全、连续、规范的医疗保健服务,实现各区至少 1 个、全市不少于 18 个儿童早期发展基地的建设目标。

5. 全面落实产假政策,鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等积极措施,为家庭养育创造条件。支持脱产居家养育婴幼儿的父母重返工作岗位并为其提供信息服务、就业指导和职业技能培训。

#### **五、对于加强托育服务队伍建设,《行动计划》有哪些具体要求?**

富有爱心、专业过硬的从业人员队伍是托育服务质量的重要保障。《行动计划》明确要求:

1. 所有从业人员均需持证上岗,建立从业人员资格审查机制和过程考核机制。

2. 开展托育从业人员职前职后一体化培养培训,在各高校和职业院校试点建设 3—5 个托育服务相关专业(方向),对已从业人员落实每年不少于 72 课时的综合技能培训,不少于 40 课时的职业道德教育。

3. 保障从业人员的专业发展,联合行业协会建立托育从业人员岗位分级发展制度,鼓励相关社会团体发布托育机构从业人员市场工资指导价,确保托育机构从业人员依法纳入社保体系。每年为托育服务培训人员、科学育儿指导服务培训人员提供至少 1 次专业培训。

4. 托育服务从业人员参加保育员、育婴员等项目培训并鉴定合格的,可按照紧缺培训补贴项目规定标准给予培训费补贴。

同时不可忽视,家庭带养人是婴幼儿托育的主力。未来 3 年,上海将为婴幼儿家庭开展新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等服务,提供各类公益性科学育儿资源,开发隔代养育课程,提供各种公益性的科学育儿指导,助力祖辈和父母成为会照料、会抚爱、会陪玩、会倾听、会沟通、会放手、会等待的“7 会”合格家长。

#### **六、婴幼儿自我保护能力很弱,对于接受托育服务的幼儿,如何保障他们的安全健康?**

幼儿的安全和健康是开展托育服务的基础和前提。为确保幼儿安全、家长安心,《行动计划》提出以下要求:

1. 制定《上海市托育服务机构日常管理指南》和《上海市托育机构一日活动方案》,指导各托育机构实现从入园到离园全过程操作与管理的规范化,制定公共卫生、消防安全、急救救治等突发事件应急预案,做好应急演练,确保婴幼儿健康安全。

2. 各区托育服务指导中心视频监控系统与辖区内托育机构对接,升级改造上海市 3 岁以下幼儿托育服务信息管理平台,完成教育、卫生、消防、公安等多部门数据互联互通,实现技术支撑下的有效监管。

3. 各区、街镇每月对辖区内托育机构开展安全防控和卫生保健等“双随机”检查指导,每年对每个机构至少实地巡查指导 1 次。

4. 进一步严格规范从业人员的管理。研制托育从业人员职业资格准入标准与行为规范,对虐童等行为零容忍,对相关个人和直接管理人员实行终身禁入。

5. 完善各区街道办事处、乡镇政府依托各级托幼与学前教育工作联席会议实施联合执法的机制,各相关部门形成对托育机构设点布局精准排摸的常态工作制度,发挥行业协会的作用,协同治理托育服务市场。

#### **七、如何保障《行动计划》提出的各项工作目标得以落实?**

《行动计划》将工作目标细化分解为 25 个主要项目,并制定了各部门的任务分工方案,确定每项任务的牵头部门和配合部门。市教委、市卫生健康委、市民政局、市市场监管局、市人力资源社会保障局、

市医保局、市妇联、市妇儿工委、市发展改革委、市财政局、市税务局、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市公安局、市消防救援总队、市总工会等 17 个相关委办局和部门根据分工协同合作,确保各项目标落地实施。

此外,上海将健全市、区两级托幼与学前教育工作联席会议制度,定期召开联席会议,建立跨部门合作的协调机制,并将《行动计划》的落实情况纳入对区政府履行教育职责督导评估,优化经费投入,加强宣传引导,营造全社会共同关心托育服务工作的氛围。

## 《关于加强本市孤儿保障和关爱服务工作的意见》的政策解读

为全面贯彻落实《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》(国办发〔2010〕54 号),2011 年 5 月,上海市人民政府办公厅印发了《关于进一步加强本市孤儿保障工作的意见》(沪府办发〔2011〕22 号)。

该文件实施以来,本市建立了孤儿基本生活保障制度,从以往覆盖机构孤儿扩大到了社会散居孤儿,孤儿的基本生活、医疗康复、教育、住房、成年后就业等问题实现全覆盖,孤儿成年后回归社会时住房问题也得到较好解决。2013 年和 2018 年,本市还进一步将艾滋病病毒感染儿童和困境儿童也分别纳入基本保障范围。总体看,该文件实施以来,实施情况平稳有序,对促进本市儿童福利工作起到了重要作用。

2019 年以来,为做好新时期本市儿童福利工作,由市民政局牵头,着眼于本市儿童福利工作的新要求,对文件实施的效果及存在的问题进行了充分的调研座谈,对基层期望进一步梳理政策条文、加强顶层设计和制度衔接等操作性建议充分采纳,结合儿童福利事业发展的新形势、新任务,新制定的文件在继续完善孤儿保障制度的同时,增加了社会参与和各方关爱服务的要求,形成了《关于加强本市孤儿保障和关爱服务工作的意见》(以下简称《意见》)征求意见稿。此后市民政局先后两次征求相关委办局意见并予以完善,并经市领导审定后,由办公厅正式发文。

《意见》共分为四个部分:

### 明确并拓展孤儿安置渠道

《意见》强调了“亲属等抚养”的法律义务,规定“有监护能力的本市户籍孤儿的祖父母、外祖父母和成年兄、姐应依法承担孤儿的抚养义务、履行监护职责”,强调“监护人不履行监护职责或者侵害孤儿合法权益的,应承担相应的法律责任”。同时,在“亲属等抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养”四个方面渠道的基础上,增加了“孤儿成年后回归社会安置”等相关内容,使本市孤儿安置的渠道更加完整。

### 进一步完善孤儿保障政策体系

一是在孤儿基本生活保障制度中,按照新的政策规定,增加了“补差发放”的内容,规定“社会散居孤儿已获得最低生活保障金或困难残疾人生活补贴且未达到社会散居孤儿基本生活保障标准的进行补差发放。社会散居孤儿所在家庭申请最低生活保障时,社会散居孤儿基本生活费不计入家庭收入等补差发放的内容。同时,为保持政策的连贯性和一致性,新增了“对年满 18 周岁的孤儿,在学制规定年限内,仍在全日制高中阶段和全日制大学阶段就读的,可继续享受基本生活费”等规定内容。

二是在孤儿医疗和康复保障水平中,根据现行的政策规定,强调了医疗保障工作本市相关制度的“衔接”,实施全面综合保障。如社会散居孤儿参加本市各类救助保障产生医疗费用时,规定“参照本市低保家庭成员直接给予医疗救助,不再核定其监护人家庭实际经济收入,所需资金由医疗救助资金承担”。

三是在落实孤儿教育保障中,资助办法按照本市中小学幼儿园学生资助、普通高等学校学生资助的有关文件规定实施。同时,根据国家新的文件规定,增加了“年满 18 周岁的孤儿在普通全日制本科学校、专科学校、高等职业学校及中等职业学校就读的中专、大专、本科生和硕、博士研究生等可按有关规定申请助学补贴”的政策规定。

四是在扶持孤儿成年后就业创业中,提出按规定要求落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、免费职业介绍、职业介绍补贴和社会保险补贴等政策;孤儿成年后就业困难的,按照规定安排其到政府开发的公益性岗位就业;孤儿成年后自主创业符合条件的,给予场地安排、创业担保贷款贴息、创业服务和培训等方面的优惠政策扶持等措施。

五是在孤儿住房保障和服务中,按照本市廉租住房、公共租赁住房实行常态化受理、共有产权保障住房采用按批次集中受理模式,在表述上对孤儿住房保障和服务作了部分修改,以保持与本市住房相关政策的衔接。

六是在加强孤儿社会关爱服务工作中。提出大力发展孤儿慈善事业,汇聚更多的公益慈善资源,推进

本市儿童福利事业发展。发展壮大孤儿保障志愿者队伍,支持儿童福利社会工作者、法律工作者、心理咨询工作者等专业人员,针对孤儿特点,提供心理疏导、亲情关爱、权益维护等服务。通过一对一帮扶、慈善捐赠、实施公益项目等多种方式,引导社会力量积极参与到孤儿保障事业中来。要求对于孤儿成年后的生活和工作情况要给予持续关心,所在的街道(乡镇)、居(村)委会要通过上门走访、电话等方式,保持与孤儿的联系,关心其生活、学习、工作等情况,对其生活中的合理诉求,要依法依规及时协调解决。

#### **持续加强儿童福利机构建设**

一是加强市、区两级儿童福利机构建设。推进市第五社会福利院项目建设;推进各区新建儿童福利机构或新建改建区级社会福利院儿童部,以满足政府长期监护儿童养育需求。二是加强儿童福利机构工作队伍建设,提升儿童福利机构专业化水平。三是发挥市社会福利中心的指导作用,加强孤儿养育情况的监督评估。

#### **进一步加强领导,健全机制,明确职责**

强调进一步健全“政府统一领导,部门各负其责,民政业务指导,社会广泛参与”的管理体制和运行机制,明确政府各部门职责分工。要求各区府、各有关部门要加强孤儿保障和关爱服务政策的研究,在制定公共政策时,按照“儿童利益最大化”原则,充分考虑孤儿保障和关爱服务需求。建立健全失信联合惩戒机制,将存在恶意弃养、虐待、暴力伤害等严重危害孤儿身心健康和生命安全的行为或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资或服务的失信行为,依法实施联合惩戒。加强宣传引导,多渠道开展孤儿养育、儿童收养、助医助学等专题宣传,积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围。

《意见》同时明确:经人民法院判决剥夺父母监护权,指定由民政部门监护、儿童福利机构集中收留抚养或者人民法院指定儿童福利机构代表民政部门担任监护人的未成年人,参照本意见规定的机构养育孤儿有关政策执行。

## **《关于进一步调整完善 本市医疗救助政策的通知》的政策解读**

根据本轮机构改革情况和规范性文件有效期管理要求,对《关于进一步调整完善本市医疗救助政策的通知》进行了修订,现将修订的相关内容解读如下:

### **一、修订背景**

《上海市民政局、上海市财政局、上海市人力资源和社会保障局、上海市医疗保险办公室、上海市卫生和计划生育委员会关于进一步调整完善本市医疗救助政策的通知》(沪民规〔2018〕17号,以下简称《通知》)至2020年6月30日届满。本轮机构改革后,本市的医疗救助职能由民政部门划转至医疗保障部门,故对《通知》进行适当修订后重发,未涉及相关医疗救助待遇的调整。

### **二、修订主要内容**

1.根据“三定”职能,将《通知》中主送部门名称作适当修改,主要涉及将“各区人力资源和社会保障局(医保办)”相应调整为“各区医疗保障局”;“各区卫生计生委”相应调整为“各区卫生健康委”;对《通知》中落款部门作适当修改,主要涉及将“上海市人力资源和社会保障局”、“上海市医疗保险办公室”相应调整为“上海市医疗保障局”;“上海市卫生和计划生育委员会”相应调整为“上海市卫生健康委员会”。

2.《通知》修订重发后,有效期延长5年,至2025年6月30日。

3.根据本市关于证明材料的相关规定,将《通知》中的“困难家庭证明”修改为“证明”。

## **《上海市基本医疗保险门急诊就诊和 医疗费用异常的审核管理办法》的政策解读**

2015年上海市人力资源和社会保障局、上海市医疗保险办公室印发的《关于印发〈上海市基本医疗保险门急诊就诊和医疗费用异常的审核管理办法〉的通知》(沪人社医监发〔2015〕25号,以下简称《审核管理办法》),有效期至2020年7月30日。考虑到《审核管理办法》仍需在上海市继续实施,上海市医疗保障局修改完善后重新印发。现就有关问题予以解读。

### **一、为什么要制定《审核管理办法》?**

答:为了加强本市基本医疗保险门急诊就医及医疗费用管理,维护广大参保人员合法权益,保障基本医疗保险基金合理使用,根据《中华人民共和国社会保险法》和《上海市基本医疗保险监督管理办法》,

制定《审核管理办法》。

## 二、《审核管理办法》的适用范围是什么？

答：《审核管理办法》适用于对本市医疗保险参保人员在定点医疗机构门急诊医疗服务中发生就诊和医疗费用异常等情形进行的审核管理。

## 三、就诊和医疗费用异常情形有哪些？

答：参保人员有下列情形之一的，医保监管部门应开展异常情形监管：

(一)异常就诊频次：1.月门诊就诊次数累计 15 次及以上；2.月门急诊就诊次数累计 20 次及以上；3.月门诊出现单日门诊超 4 次累计 3 天及以上；4.月门诊出现单日门诊医院超 3 家累计 3 天及以上；5.年度门诊就诊次数累计 100 次及以上。

(二)异常就诊费用：1.月门诊费用累计 5000 元及以上；2.年度内门诊费用累计 20000 元及以上；3.年度内门急诊费用累计 25000 元及以上。

(三)异常就诊行为：1.同种疾病配取同类药品种数超常规；2.同种疾病配取同种药品累计用量超常规；3.结算与本人疾病无关的药品、诊疗项目、医用耗材等。

## 四、审核管理的流程是怎么样？

答：对就诊和医疗费用异常情形审核管理的具体流程为：

(一)参保人员出现异常情形的，市医保监督检查所将书面通知其接受病史及医疗费用等审核。

(二)参保人员接到书面通知后，应当携带本人身份证明、医疗保险凭证、门急诊就医记录册、门急诊医疗费用收据等相关资料，在书面通知规定的时间内到就近或指定区医保局接受审核。如本人因故确实无法自行前往的，可委托他人代为接受审核，被委托人除需要提供上述资料外，还须出具委托人的委托书和被委托人的身份证明。

(三)区医保局工作人员将对参保人员的病史记录及门急诊医疗费用进行认真审核。经审核，参保人员有违反基本医疗保险规定行为的，应及时退回与违规相关的医疗费用；涉及行政处罚的，区医保局应移交市医保监督检查所处理。

(四)被审核人对区医保局审核结果有异议的，可在 10 个工作日内向市医保监督检查所提出复核申请，市医保监督检查所工作人员将予以复核。

## 五、审核期间，医保监管部门可采取哪些措施？

答：参保人员有下列情形之一的，医保监管部门可依法对其采取改变门急诊基本医疗保险费用记账结算方式的措施（即在不改变参保人员享受基本医疗保险待遇的前提下，将其门急诊医疗费用结算方式由凭医疗保险凭证在定点医疗机构记账结算改为现金结算）：(1)未在书面通知规定的时间内到区医保局接受审核的；(2)经审核认定有违反基本医疗保险规定行为，未在规定的时间内履行处理决定的。

上述情形结束后，医保监管部门应当及时恢复其门急诊基本医疗保险记账结算方式。参保人员在改变门急诊基本医疗保险费用记账结算方式期间以现金结算的门急诊医疗费用，符合基本医疗保险规定并应由基本医疗保险基金支付的部分，可在恢复门急诊基本医疗保险费用记账结算方式后，凭相关材料，经区医保局审核后到指定的区医疗保险事务中心申请办理医疗费用零星报销。

## 六、对审核发现违法违规的参保人员，医保监管部门会采取哪些处理措施？

答：经审核，参保人员有违反基本医疗保险规定行为的，应及时退回与违规相关的医疗费用。经调查取证，参保人员有骗取基本医疗保险基金或违反基本医疗保险规定行为的，医保监管部门还将按照《中华人民共和国社会保险法》、《上海市基本医疗保险监督管理办法》有关条款，视情节作出行政处罚决定；参保人员涉嫌犯罪的，还将依法移送公安机关处理。

---

# 上海市人民政府公报

2020 年第 19 期（总第 475 期）

10 月 5 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：公开发行人

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