



# 上海市人民政府公报

2022

第 11 期(总第 515 期)

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见	(3)
上海市人民政府关于印发《上海市加快经济恢复和重振行动方案》的通知	(5)
上海市加快经济恢复和重振行动方案	(5)

### 【政策解读】

关于《上海市人民政府关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见》的政策解读	(12)
关于《上海市加快经济恢复和重振行动方案》的政策解读	(15)

## 【市政府文件】

# 上海市人民政府关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见

(2022年5月16日)

沪府规〔2022〕4号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为进一步完善本市困境儿童保障体系,更好地保障困境儿童生存权、发展权、参与权和受保护权,根据《中华人民共和国未成年人保护法》《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》(国发〔2016〕36号)和《上海市未成年人保护条例》等规定,现就深化推进本市困境儿童保障工作提出实施意见如下:

### 一、明确本市困境儿童及重点保障对象

本实施意见所称困境儿童,包括符合下列情形未满十八周岁的未成年人:

(一)因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的;

(二)因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的;

(三)因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的。

本市困境儿童保障工作重点聚焦因监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的困境儿童(以下简称“监护缺失或监护不当的困境儿童”),保障其基本生活,并加强其教育、医疗和康复等保障工作。监护缺失或监护不当的困境儿童具体包括:父母双方均符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联、被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境情形之一的儿童;父母一方死亡或失踪,另一方符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联、被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境情形之一的儿童;因遭受监护人虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等监护不当情形导致人身安全受到威胁或侵害的儿童。

对因家庭贫困、自身残疾等陷入困境的儿童,依托本市社会救助、社会福利制度体系,不断完善和充分用足相关政策,落实相关保障工作。

### 二、巩固深化困境儿童保障措施

(一)加强基本生活保障。对本市户籍的监护缺失或监护不当的困境儿童,参照社会散居孤儿保障标准,给予基本生活保障;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保障。

对无劳动能力、无生活来源、无法定抚养人或法定抚养人无抚养能力的儿童,可纳入特困人员救助供养范围予以救助;但选择申请困境儿童基本生活保障的,不再享受特困人员救助供养政策。对法定抚养人有抚养能力但家庭经济困难的困境儿童,家庭符合最低生活保障条件的纳入保障范围并适当提高对其救助水平。对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的困境儿童,在按照规定实施临时救助时,适当提高对其救助水平。

(二)加强医疗和康复保障。将本市户籍的监护缺失或监护不当的困境儿童,参照社会散居孤儿医疗保障政策,纳入城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、少儿住院互助基金、城乡医疗救助制度等覆盖范围实施综合保障。符合条件的监护缺失或监护不当的困境儿童,可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策。进一步做好本市户籍其他困境儿童参加城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险和少儿住院互助基金的工作。对符合本市医疗救助条件的低保、低收入家庭中的困境儿童,及时给予救助。

(三)完善教育资助和救助。支持特殊教育学校、普通幼儿园、取得办园许可的残疾儿童康复机构和有条件的儿童福利机构开展残疾儿童早期教育。完善义务教育控辍保学工作机制,确保困境儿童入学和不

失学,依法完成义务教育。对本市户籍监护缺失或监护不当的困境儿童,参照孤儿教育资助政策给予相应的教育资助。对残疾的困境儿童,通过特殊教育学校就读、普通学校随班就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式,实施学前教育、义务教育、高中阶段的免费教育。对就读高中阶段(含普通高中及中职学校)的困境儿童,根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助。

(四)完善残疾困境儿童和其他身心障碍儿童保障措施。对视力、听力、言语、智力、肢体重度残疾的困境儿童和患有精神疾病等的儿童,进一步完善康复救助制度,逐步实现免费得到手术、康复辅助器具配置和康复训练等服务。将社会散居残疾孤儿纳入“残疾孤儿手术康复明天计划”对象范围。支持儿童福利机构在做好机构内孤残儿童服务的同时,不断拓展集养、治、教、康于一体的社会服务功能,探索面向社会残疾儿童提供特殊教育服务,为社会残疾儿童提供替代照料、养育辅导、康复训练等服务。鼓励和支持社会力量举办重度残疾儿童养护服务机构。纳入上海市基本公共服务项目的残疾人康复等服务要优先保障残疾儿童需求。建立孤独症儿童关爱服务体系,完善康复救助等保障措施,培育发展为孤独症儿童提供服务的社会组织和从业人员队伍。

### 三、健全完善困境儿童保护工作机制

对监护缺失或监护不当的困境儿童,政府相关部门要及时介入,保护儿童人身安全。

(一)完善安全保护机制。进一步健全和完善监测预防、发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等安全保护体系,教育、卫生健康、民政、公安等部门要加大对学校、幼儿园、医疗机构、村(居)民委员会、儿童福利机构等强制报告义务主体的指导和培训力度,依法严厉打击侵害儿童以及教唆、诱骗、组织、胁迫、利用儿童从事违法犯罪活动等各类违法犯罪行为,健全工作联动机制,推进完善闭环运行、严密有效的安全保护机制。

(二)建立家庭监护能力评估机制。对存在监护缺失或监护不当等情形的家庭,民政、公安等部门可委托未成年人救助保护机构或专业社会工作服务机构,按照有关标准和规范,对未成年人的父母或其他监护人开展家庭监护能力评估。评估结果作为监护能力认定、监护干预帮扶或恢复监护人监护资格的参考依据。

(三)落实监护支持与干预机制。对具有监护意愿但缺乏监护能力的家庭,民政部门可会同乡镇政府、街道办事处和专业社会工作服务机构,为其家庭提供家庭监护指导、教育帮扶、日常照料、心理疏导、社区矫治和社会融入等个性化支持服务。对存在监护不当情形的家庭,教育部门和妇联组织等要为其提供家庭教育指导服务。对存在监护缺失或监护不当情形需要予以临时监护的儿童,儿童住所地的村(居)民委员会或民政部门要依法履行临时监护职责;临时监护期间,经家庭监护能力评估,监护人重新具备履行监护职责条件的,可将儿童送回监护人抚养。对严重侵害儿童权益的,民政部门及有关方面应依法向人民法院提起申请人身安全保护裁定、申请撤销监护人资格或变更监护人、追索抚养费等,必要时可提请人民检察院支持起诉。

(四)完善监护职责督促机制。对困境儿童父母或其他监护人不履行监护职责或侵犯儿童合法权益的,公安机关接到报告或在办理案件过程中发现存在上述情形的,应根据实际情况对父母或其他监护人予以训诫,并责令其接受家庭教育指导;对致使儿童处于不安全状态或造成其人身伤害的,依法追究父母或其他监护人的法律责任。对决定执行行政拘留的被处罚人或采取限制人身自由刑事强制措施的犯罪嫌疑人,公安机关应询问其是否有未成年子女需要委托临时照料;对服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女,执行机关应为其委托临时生活照料提供帮助(包括委托亲属、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、未成年人救助保护机构等给予临时照料)。

### 四、强化儿童福利和保护机构监护职责

(一)市属儿童福利机构承担长期监护职责。市属儿童福利机构履行长期监护职责,收留抚养经人民法院指定由民政部门监护、市属儿童福利机构收留抚养或人民法院指定市属儿童福利机构代表民政部门担任监护人的困境儿童。

(二)市、区两级未成年人保护机构承担临时监护职责。加强市级未成年人保护机构建设,为本市区域内发现的身份不明的困境儿童提供临时监护和照料服务,承担非本市户籍困境儿童的跨省协调和转介工作。加快区级未成年人保护机构建设,统筹建设本区困境儿童照料床位,用于满足本区户籍或长期居住本

区的困境儿童应急保护、临时监护需求。市民政部门要制定困境儿童照料床位设置和服务规范。各区困境儿童照料床位不少于 25 张,可在区未成年人保护机构内设置,可依托现有的区属综合性社会福利设施设置,也可在街镇未成年人保护工作站分散设置。依托区属综合性社会福利设施设置的,儿童照料区域应独立分区,并配备专门人员。

对需临时监护的困境儿童,民政部门也可采取委托亲属抚养、家庭寄养等方式进行安置。

## 五、落实保障措施

(一)强化责任落实。做好困境儿童保障工作是各级政府的重要职责。各区政府要将困境儿童保障工作纳入重要议事日程和经济社会发展规划,依托市、区未成年人保护委员会工作机制,进一步完善政策措施,优化工作流程,及时研究解决工作中的重大问题。要研究制定落实任务的分工方案,明确路线图、时间表,责任到岗到人。

(二)发挥群团组织作用。各级群团组织要发挥自身优势,广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、帮扶、维权等服务。残联组织要加强残疾儿童康复训练、特殊教育等工作,加强残疾儿童康复机构建设和康复服务专业技术人员培训培养,组织实施残疾儿童康复救助项目。

(三)建立基础数据库。要通过及时摸底排查,全面掌握困境儿童数量、分布和结构,掌握困境儿童的家庭组成、生活照料、教育就学等基本信息,建立困境儿童信息库,并健全信息报送机制,实现精准动态管理。要依托本市未成年人保护信息管理系统,通过数据共享、大数据分析、人工智能辅助等形式,对困境儿童实施精准帮扶和个案干预措施。

(四)加强人才队伍建设。各区政府要继续加强街镇儿童督导员、居村儿童主任队伍建设,加强业务培训,不断提升困境儿童服务保障工作能力。民政部门要会同政府相关部门通过购买服务、对接公益资源等方式,加强培育发展困境儿童服务类的社会组织和专业社会工作者,引导社会专业力量参与困境儿童保障服务,提高本市儿童福利保障队伍专业化水平。

(五)加大财政保障力度。各级财政部门要优化和调整支出结构,多渠道筹措资金,支持做好困境儿童保障工作。

(六)加强宣传引导。加强与未成年人权益保障相关的法律法规和政策宣传,开展形式多样的宣传教育活动,强化全社会保护儿童权益意识,强化家庭履责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识。大力弘扬社会主义核心价值观和中华民族恤孤慈幼的传统美德,宣传报道先进典型,发挥示范带动作用。建立健全舆情监测预警和应对机制,及时妥善回应社会关切。

(七)注重督促检查。市、区民政部门要加强工作督查,将困境儿童保障工作纳入市、区未成年人保护工作落实情况的评价指标体系,并会同未成年人保护委员会成员单位建立常态化的督查考核机制,确保各项工作落到实处。

本实施意见自 2022 年 5 月 20 日起施行,有效期至 2027 年 5 月 19 日。

# 上海市人民政府关于印发《上海市加快经济恢复和重振行动方案》的通知

(2022 年 5 月 21 日)

沪府规〔2022〕5 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市加快经济恢复和重振行动方案》印发给你们,请认真按照执行。

# 上海市加快经济恢复和重振行动方案

为贯彻落实国务院稳经济一揽子政策措施,高效统筹疫情防控和经济社会发展,有力有序推动经济

(2022 年第 11 期)

— 5 —

加快恢复和重振,制定本行动方案。

## 一、千方百计为各类市场主体纾困解难

### (一)阶段性缓缴“五险一金”和税款

1.对餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等5个特困行业,从4月起阶段性缓缴社会保险费单位缴纳部分。其中,养老、医疗保险费缓缴期限至2022年底,失业、工伤保险费缓缴期限不超过1年,缓缴期间免收滞纳金。对符合条件的其他特困行业和受疫情影响严重生产经营困难的中小微企业、个体工商户,按照国家规定实施社会保险费缓缴政策。(办理方式:申请享受。责任单位:市人力资源社会保障局、市医保局、市财政局、市税务局)

2.受疫情影响的企业等用人单位,可按规定申请缓缴住房公积金,缓缴期限为2022年4月至12月,到期后进行补缴。缓缴期间,缴存职工正常提取和申请住房公积金贷款,不受缓缴影响。受疫情影响的缴存人,不能正常偿还住房公积金贷款的,不作逾期处理,不纳入征信记录。职工租住市场租赁住房申请提取住房公积金用于支付房租的,每户家庭(含单身家庭)最高月提取限额从2500元调整为3000元。(办理方式:申请享受。责任单位:市住房城乡建设管理委、人民银行上海总部)

3.对按月、按季申报的纳税人,将4、5、6月份的申报纳税期限延长至6月30日。对企业所得税纳税人,将2021年度企业所得税汇算清缴申报纳税期限延长至6月30日。纳税人受疫情影响,在规定的期限内办理申报纳税仍有困难的,可依法向税务机关申请办理延期申报,或申请办理延期缴纳税款,缓缴期限最长3个月。(办理方式:延期申报至6月30日为免申即享、其他为申请享受。责任单位:市税务局)

### (二)扩大房屋租金减免范围

4.对承租国有房屋从事生产经营活动的小微企业和个体工商户,免予提交受疫情影响证明材料,2022年免除6个月房屋租金。对承租国有房屋、运营困难的民办非企业单位,参照小微企业和个体工商户2022年免除6个月房屋租金。推动在沪央企、其他省市在沪国有企业参照我市规定,为小微企业和个体工商户减免房屋租金。存在间接承租情形的,转租人不享受本次减免政策,相关国有企业事业单位要确保免租措施惠及最终承租人。(办理方式:申请享受。责任单位:市国资委、市财政局、市民政局、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市地方金融监管局、市政府合作交流办、各区政府)

5.鼓励引导商业综合体、商务楼宇、专业市场、产业园区、创新基地等非国有房屋业主或经营管理主体,向最终承租经营的小微企业和个体工商户给予6个月房屋租金减免。对符合条件的非国有房屋业主或经营管理主体,按照减免租金总额的30%给予补贴,最高300万元,由各区政府负责实施,补贴资金实行财政预算总额控制,由市、区两级财政共同承担。受疫情影响严重且在沪注册的餐饮连锁企业,分公司或门店符合小微企业条件且承担房租费用的,可视作小微企业享受房屋租金减免。(办理方式:申请享受。责任单位:各区政府、市经济信息化委、市商务委、市科委、市发展改革委、市财政局)

6.对减免房屋租金的国有、非国有市场主体,采用非接触式办理和简便操作流程,减免相应的房产税和城镇土地使用税。引导银行对减免房屋租金的出租人视需要给予优惠利率质押贷款等支持。(办理方式:申请享受。责任单位:市税务局、市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海银保监局)

### (三)多渠道为企业减费让利

7.降低用水用电用气用网成本,对非居民用户给予3个月应缴水费(含污水处理费)、电费、天然气费(不包括燃气发电企业用气)10%的财政补贴。对受疫情影响期间未能及时缴费的非居民用户,不停水、不停电、不停气,免除欠费违约金。对非居民用户免收2022年超定额累进加价水费。将中小微企业宽带和专线平均资费再降10%。免收3个月单位生活垃圾处理费,环卫作业单位相关经费由区财政予以支持。2022年4月至12月,特种设备检验检测行政事业性收费标准降至现行标准50%。在招投标领域全面推行保函(保险)替代现金缴纳投标、履约、工程质量等保证金,鼓励招标人对中小微企业投标人免除投标担保。(办理方式:免申即享。责任单位:市发展改革委、市财政局、市水务局、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市国资委、市通信管理局、市绿化市容局、市市场监管局、有关企业、各区政府)

### (四)加大退税减税力度

8.进一步加大增值税留抵退税政策力度。在已出台的制造业、科学研究和技术服务业、电力热力燃

气及水生产和供应业、软件和信息技术服务业、生态保护和环境治理业、交通运输仓储和邮政业等6个行业企业的存量留抵税额全额退还、增量留抵税额按月全额退还基础上,按照国家政策要求,在更多行业实施增值税存量和增量全额留抵退税。提前退还中型企业、大型企业增值税存量留抵税额,在2022年6月30日前实现符合条件的各类型企业增值税存量留抵税额“愿退尽退”。(办理方式:申请享受。责任单位:市税务局、市财政局)

9.因受疫情影响,缴纳房产税、城镇土地使用税确有困难的纳税人,可申请减免2022年第二、三季度自用房产、土地的房产税、城镇土地使用税,对从事国家限制或不鼓励发展的产业不予减免税。对房屋土地被政府应急征用的企业,可按规定减免相应的房产税和城镇土地使用税。(办理方式:申请享受。责任单位:市税务局)

#### (五)发放援企稳岗补贴

10.对餐饮、零售、旅游、交通运输、文体娱乐、住宿、会展等受疫情影响严重的困难行业,不裁员少裁员的,按照企业申请时上月按规定缴纳城镇职工社会保险费人数计算,给予每人600元一次性稳岗补贴,每户企业补贴上限300万元,鼓励企业稳岗留岗。对招录登记失业三个月以上人员或我市2022届高校毕业生,签订一年以上劳动合同并按规定缴纳社会保险费的用人单位,按每人2000元给予一次性吸纳就业补贴。(办理方式:稳岗补贴为申请享受、吸纳就业补贴为免申即享。责任单位:市人力资源社会保障局、市财政局、各区政府)

### 二、全面有序推进复工复产复市

#### (一)加强对企业复工复产复市的支持和服务

11.分类指导、动态修订各行业领域复工复产复市疫情防控指引,取消企业复工复产复市不合理限制。市区联动加强企业员工返岗、物流保障、上下游衔接等方面复工复产服务,督促指导企业做好防疫消杀、员工健康管理等工作,支持企业建立抗疫应急处置体系,确保复工复产复市后疫情防控和安全生产措施落实到位。扩大企业防疫和消杀补贴范围,在对零售、餐饮、机场港口、冷链等相关企业落实已有补贴政策的基础上,2022年对物业服务、邮政快递、住宿、文化旅游等行业防疫和消杀支出,给予分档定额补贴。鼓励各区对复工复产复市企业疫情防控支出,按照实际运营规模给予分档定额补贴。(责任单位:市商务委、市文化旅游局、市房屋管理局、市邮政管理局等各行业主管部门、市财政局、各区政府)

12.支持汽车、集成电路、生物医药等制造业企业以点带链,实现产业链供应链上下游企业协同复工,稳步提高企业达产率。逐步推动批发零售、金融、交通物流、房地产、建筑等行业复工复产,抢抓农时推动各类农业生产单位复工,在具备条件后有序推动餐饮、居民服务、文旅会展等人员聚集型行业复工。建立长三角产业链供应链互保机制,共同保供强链。(责任单位:各行业主管部门)

#### (二)畅通国内国际物流运输通道

13.加快推广使用全国统一互认的通行证,提升跨省运输中转站运行效率,推广无接触物流方式,提高货运通行效率。严格实施港口、机场防疫生产保障措施,优化提货方式和口岸检疫流程,保障产业链供应链和航运物流有序运转。加快落实国家出台的货运扶持政策,2022年5月1日至年底,对符合条件的快递收派服务收入免征增值税,用好再贷款资金支持交通运输、物流仓储业融资。(责任单位:市交通委、市经济信息化委、上海海关、市商务委、市邮政管理局、市税务局、市财政局、市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海银保监局)

### 三、多措并举稳外资稳外贸

#### (一)支持外资企业恢复生产经营

14.建立重点外资企业复工复产专员服务机制,实行专人跟踪服务,帮助重点外资企业解决复工复产、物流运输、防疫物资等突出问题,切实稳定外资企业的发展预期。(责任单位:市商务委)

15.保障重大外资项目顺利推进,启用重大外资项目线上服务系统,市、区联动,线上线下协同,保障在谈、签约、在建项目尽快恢复运转,实施专人跟踪服务。积极争取一批重大项目尽快落地。支持跨国公司在沪设立地区总部和外资研发中心。(责任单位:市发展改革委、市商务委、市经济信息化委、各区政府)

#### (二)切实帮助外贸企业纾困

16.加快落实国家出台的外贸支持政策,对加工贸易企业在国家实行出口产品征退税率一致政策后,允许对前期多转出的增值税进项税额转入抵扣。企业申报退税的出口业务,因无法收汇而取得出口信用保险赔款的,将出口信用保险赔款视为收汇,予以办理出口退税。鼓励港口企业减免特定时期的货物堆存费,鼓励航运公司减免特定时期的滞箱费,倡导港航相关企业减免外贸进出口相关物流操作费用。(责任单位:市税务局、市商务委、市国资委、市交通委、上海银保监局、中国出口信用保险公司上海分公司)

17.强化外贸企业政策性金融支持。加大出口信用保险支持力度,扩大中小微企业覆盖面,优化承保理赔条件,在上海“单一窗口”开设在线报损索赔通道,建立保费缓缴机制和快赔先赔机制,应保尽保、能赔快赔。对于符合专精特新等条件的中小微企业,在原有出口信用保险费率基础上,实施不低于10%的阶段性降费,加大保单融资支持力度。支持中国进出口银行上海分行设立进出口业务专项信贷额度,建立快速评审通道,积极运用政策性优惠利率贷款或向总行争取其他利率优惠政策,降低企业融资成本。(责任单位:市商务委、市经济信息化委、市地方金融监管局、上海银保监局、中国出口信用保险公司上海分公司、中国进出口银行上海分行)

### (三)着力稳定外资外贸企业预期和信心

18.加强与外资企业高管面对面沟通,通过跨国公司高管视频会议、外资企业政企沟通线上圆桌会议等形式,主动介绍我市疫情防控形势和策略,充分听取外资企业意见和建议,建立咨询和解决问题的常态化机制,帮助外资企业解决实际问题,加大总部企业走访沟通力度,切实修复和提振外资企业信心。助力外贸企业履约订单,实施通关便利化措施,采取收发货人免于到场查验模式,支持企业在线办理通关业务,建立重点企业重点物资通关绿色通道,提升货物通关和提离效率。市贸促会免费为符合条件、有需要的受疫情影响企业,开具与新冠肺炎疫情相关的不可抗力事实性证明文件。上海国际仲裁中心等有关争议解决机构为外贸企业维权提供法律咨询和援助,对符合条件的仲裁费用予以减免、退还和缓交。为外资企业派驻上海的外籍员工及家属、开展重要商务活动的全球高管和专业技术人员,以及外贸企业重要海外客户办理来华邀请函和出入境手续提供便利。(责任单位:市商务委、上海海关、市贸促会、市政府外办、市公安局、各区政府)

### (四)更好发挥外贸外资专项资金引导作用

19.统筹用好国家外经贸发展和我市商务高质量发展等专项资金,调整资金使用方式,加大资金支持范围和力度,重点用于2022年度稳外贸稳外资,对产业链供应链重点外资项目给予资金支持。提前启动2022年上海市鼓励跨国公司地区总部发展专项资金申报工作,力争在9月底前完成拨付。(责任单位:市商务委、市财政局、各区政府)

## 四、大力促进消费加快恢复

### (一)以大宗消费为抓手拉动消费

20.大力促进汽车消费,年内新增非营业性客车牌照额度4万个,按照国家政策要求阶段性减征部分乘用车购置税。2022年12月31日前,个人消费者报废或转出名下在上海市注册登记且符合相关标准的小客车,并购买纯电动汽车的,给予每辆车10000元的财政补贴。支持汽车租赁业态发展。完善二手车市场主体登记注册、备案和车辆交易登记管理规定。(责任单位:市发展改革委、市交通委、市公安局、市财政局、市税务局、市经济信息化委、市商务委)

21.实施家电以旧换新计划,对绿色智能家电、绿色建材、节能产品等消费按规定予以适当补贴,支持大型商场、电商平台等企业以打折、补贴等方式开展家电以旧换新、绿色智能家电和电子消费产品促销等活动。(责任单位:市商务委、市财政局、市发展改革委、各区政府)

### (二)完善消费供给保障体系

22.抓紧规划建设一批集仓储、分拣、加工、包装等功能于一体的城郊大仓基地,推动应急物资储备基地建设,确保应急状况下及时就近调运生活物资。优化配置社区生活消费服务综合体,支持智能快件箱、智能取餐柜和快递服务站进社区、进园(厂)区、进楼宇,支持冷链物流网络及前置仓布点建设,加强末端环节及配套设施建设。(责任单位:各区政府、市商务委、市经济信息化委、市规划资源局、市粮食储备局、市房屋管理局)

### (三)以节庆活动为契机促进消费

23.优化“购物节”方案,适时推出主题购物节活动,鼓励发展夜间经济,提振消费信心。支持大型商贸企业、电商平台等企业以多种方式发放消费优惠券,支持文旅企业发放文旅消费券,鼓励文旅企业在“乐游上海”等平台进行免费推广,带动形成消费热点。对具有市场引领性的创新业态、模式以及创意活动,并对消费市场增长有突出贡献的企业适当予以资金支持。(责任单位:市商务委、市文化旅游局、各区政府)

### (四)支持文创、旅游、体育产业发展

24.用好电影事业发展、文化创意产业发展、旅游发展、体育发展等专项资金,采用无偿资助、贷款贴息等方式,加大对演出场所、电影院、实体书店、健身场馆等扶持,支持一批文创园区、文创企业和文体旅游项目,助力文创产业、旅游产业和体育产业尽快恢复发展。对符合条件的旅行社,旅游服务质量保证金暂退比例由80%提高至100%。(责任单位:市委宣传部、市文化旅游局、市体育局、市新闻出版局、市电影局、市文创办、市财政局)

25.鼓励企业、社会团体委托旅行社开展党建、公务、工会、会展等活动,旅行社可按规定开具发票作为报销凭据。(责任单位:市文化旅游局、市总工会、市财政局、市税务局)

## 五、全力发挥投资关键性作用

### (一)积极扩大有效投资

26.全力推动在建项目复工复产,指导建筑工地落实防疫措施,具备条件的项目做到“应复尽复”,保障在建项目连续施工。加大新开工项目协调力度,优化政府投资项目审批程序,符合条件的政府投资项目合并编制审批项目建议书、可行性研究报告和初步设计,实行格式化审批、简化审批流程、分期审批及供地等措施,促进新项目开工建设。积极采取容缺后补等方式,加快推进重大产业项目开工建设。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市重大办、市发展改革委、市交通委、市经济信息化委、市规划资源局、各区政府)

27.加快项目前期工作,支持铁路大通道、轨道交通网络、航空枢纽、港口、能源、内河航道、水利、地下综合管廊等基础设施重点项目加快开工建设,推动集成电路、新能源汽车等一批重大产业项目加快落地,在项目审批、要素保障等方面加大支持力度。(责任单位:市发展改革委、市交通委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市水务局)

28.加强城市更新规划编制、政策支持和要素保障。年内完成中心城区成片旧区改造,全面提速零星旧区改造,年内新启动8个以上城中村改造项目。中心城区旧区改造联动政策推广至五个新城,优化完善城中村改造政策。积极拓宽融资渠道,支持发行地方政府专项债券用于城市更新项目。健全住房租赁体系,推进保障性租赁住房建设筹措和供应。完善住房租赁法规政策,加强住房租赁管理和服务。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市规划资源局、市财政局、市房屋管理局、市民政局、市公安局、各区政府)

29.促进房地产开发投资健康发展,建立房地产项目前期审批绿色通道,及时启动新一批次市场化新建商品住房项目上市供应,进一步缩短前期开发、拿地、开工、销售全流程时间。新开工建设的住宅项目城市基础设施配套费可顺延3个月缴纳。完善房地产政策,支持刚性和改善性住房需求。(责任单位:市房屋管理局、市规划资源局、市财政局)

### (二)加强投资项目要素和政策支持

30.加强资源性指标“六票”统筹,试行市重大项目推进实施所需的水面积、绿地、林地等相关指标跨年度统筹平衡。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市重大办、市发展改革委、市交通委、市规划资源局、市水务局、市绿化市容局)

31.聚焦自贸试验区临港新片区、虹桥国际开放枢纽、五个新城建设、南北转型等重大战略任务,支持各区申报地方政府专项债券。适当扩大地方政府专项债券支持领域,将新型基础设施等纳入支持范围。加快地方政府专项债券发行和使用进度,力争在8月底前基本使用完毕,尽早形成实物工作量。(责任单位:市财政局、市发展改革委、各区政府、临港新片区管委会、虹桥国际中央商务区管委会)

32.进一步发挥基础设施不动产投资信托基金(REITs)作用,落实好“上海REITs20条”支持政策,

推动更多符合条件的存量基础设施项目发行 REITs,遴选保障性租赁住房项目等开展 REITs 试点,支持盘活存量资金用于新建项目。(责任单位:市发展改革委、市地方金融监管局、上海证监局)

### (三)充分引导和激发社会投资

33.深入推进企业投资项目备案制改革,实行立项、用地、规划、施工、竣工验收等各审批阶段“一表申请、一口受理、一网通办、限时完成、一次发证”。在临港新片区深化实施企业投资项目承诺制改革试点,向其他有条件的区域推广。提升环评与排污许可证管理服务,加大环评豁免和告知承诺力度,扩大环评与排污许可“两证合一”范围,优化排污许可证办理和变更手续。(责任单位:市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市生态环境局、临港新片区管委会、各区政府)

34.进一步扩大民间投资领域,鼓励和吸引更多社会资本参与市域铁路、新型基础设施等一批重大项目,鼓励民间投资以城市基础设施等为重点,通过综合开发模式参与重点项目建设。实施社会投资项目“用地清单制”改革,支持扩大企业债券申报和发行规模。加强银政联动和银企对接,鼓励金融机构对接重点项目,加大对基础设施建设和重大项目的支持力度,提供优惠、便捷的融资支持。市区合力加大对“专精特新”企业的支持力度。(责任单位:市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市交通委、市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海银保监局、各区政府)

## 六、强化各类资源和要素保障

### (一)加大财政跨周期调节力度

35.进一步加大财政支持稳增长力度,加快财政支出进度,统筹使用各类收入和专项资金,调整优化支出结构。加快各类涉企专项资金的拨付和执行进度,做到早分配、早使用、早见效。完善专项资金使用和评价方式,统筹用于对经营困难的企业给予房租、贷款利息、担保费、稳岗就业等补贴。(责任单位:市财政局、市有关专项资金使用单位、市国资委、市规划资源局、市人力资源社会保障局、市医保局)

### (二)强化金融助企纾困功能

36.鼓励金融机构对中小微企业和个体工商户贷款、货车司机贷款及受疫情影响、符合条件的个人住房与消费贷款等,实施延期还本付息,延期还本付息日期原则上不超过 2022 年底,不影响征信记录,并免收罚息。推动试点银行将无缝续贷服务对象从小微企业拓展至中型企业。积极开发线上无缝续贷产品,按照“零门槛申请、零费用办理、零周期续贷”导向,支持中小微企业融资周转无缝续贷,力争 2022 年无缝续贷增量达到 1000 亿元。按照国家政策要求,将商业汇票承兑期限由 1 年缩短至 6 个月,并加大再贴现支持力度。(责任单位:市地方金融监管局、市国资委、上海银保监局、人民银行上海总部)

37.鼓励银行类金融机构设立企业纾困专项贷款,由在沪银行向防疫重点企业、受疫情影响较大的困难企业、中小微企业和个体工商户提供优惠利率的纾困贷款。积极用好国家各类再贷款支持政策和普惠小微贷款支持工具,对重点领域和困难企业加大信贷投放力度。继续推动实际贷款利率稳中有降。深入实施“浦江之光”行动,孵化培育更多优质科技型企业,升级企业库和政策库,为企业上市提供精准化服务。支持金融机构发行金融债券,为重点领域企业提供融资支持。按照国家政策要求,对民营企业债券融资交易费用能免尽免,进一步拓宽企业跨境融资渠道。(责任单位:市地方金融监管局、人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局、国家外汇管理局上海市分局)

38.支持融资担保机构进一步扩大中小微企业融资担保业务规模,市中小微企业政策性融资担保基金按 0.5%收取担保费,对政策性的创业担保项目免收担保费,对政策性的农业担保项目给予贴息贴费。区级政府性融资担保机构平均担保费率降至 1%(含)以下。鼓励市有关部门和各区对中小微企业通过政府性融资担保机构担保获得的银行贷款,实行贴息贴费政策。(责任单位:市财政局、市经济信息化委、市地方金融监管局、各区政府)

39.鼓励小额贷款公司、典当行等地方金融组织对困难行业、中小微企业和个体工商户适当降低贷款利率、担保费率、典当综合费率等融资成本,通过展期、无还本续贷等方式减轻客户还款压力,对 2022 年 3 月 1 日至 9 月 30 日到期的普惠型小额贷款还本付息日期可最长延至 2022 年 12 月 31 日并免收罚息。进一步发挥上市公司纾困基金作用,扩大纾困范围,优化纾困流程,提高纾困基金运作效率,积极帮助中小上市企业缓解资金流动性压力。(责任单位:市地方金融监管局、市国资委)

40.支持更多符合条件的资产管理机构参与合格境外有限合伙人(QFLP)试点和合格境内有限合伙

人(QDLP)试点,鼓励试点企业在沪设立全球或亚太投资管理中心,便利其开展跨境双向投资业务。  
(责任单位:市地方金融监管局、国家外汇管理局上海市分局)

### (三)保障土地要素供给

41.对公开招标拍卖挂牌方式出让的地块,加快建立线上交易机制。允许受让人申请延期缴付或分期缴付土地出让价款。优化土地出让条件,合理确定住宅用地起始价,降低商业办公用房自持比例。  
(责任单位:市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市商务委、市房屋管理局、各区政府)

42.适当增加2022年度建设用地计划,加大净增建设用地指标,支持保障各区重点产业项目用地需求。按照各区2022年低效建设用地减量化任务提前下达建设用地指标,加大周转指标暂借的支持力度。对于建设用地指标确有缺口的区,可由市级指标采取“直供”方式解决。  
(责任单位:市规划资源局、各区政府)

## 七、切实加强民生保障工作

### (一)多渠道稳定和扩大就业

43.多渠道挖掘就业潜力,鼓励有条件的国有企业新增就业岗位,支持有空余编制的事业单位适度增加人员招聘名额,积极通过政府购买方式开发社区公益性岗位。加大社区卫生和公共卫生岗位、社区工作者岗位招聘力度,鼓励各区招聘储备中小学优秀师资,吸纳更多高校毕业生就业。  
(责任单位:市人力资源社会保障局、市国资委、市教委、市卫生健康委、市民政局、各区政府)

44.加大培训补贴力度,对受疫情影响的各类企业、社会组织等用人单位,对本单位实际用工的从业人员开展与本单位主营业务相关的各类线上职业培训,每人每次补贴600元,2022年内不超过3次。获得技能人员职业资格证书、职业技能等级证书的劳动者可享受职业技能提升补贴。支持职业院校按规定备案成立职业技能等级评价机构为毕业学年学生提供服务,2022届院校毕业生年底前可回原校参加技能等级认定并享受职业技能提升补贴。  
(责任单位:市人力资源社会保障局、市教委)

45.全面加强就业服务,对相关重点企业建立“一对一”工作机制,支持采用共享用工等方式解决短期用工矛盾,企业可与职工协商弹性工作制稳岗。加大高校毕业生就业创业工作力度,鼓励企业、基层、机关事业单位等吸纳高校毕业生,对招聘我市高校应届毕业生的企业,符合条件的,3年内按照实际招用人数给予每人每年7800元的税费减免优惠,落实高校毕业生自主创业税收、补贴等支持政策和见习补贴、一次性求职创业补贴政策。依托“一网通办”简化高校毕业生就业手续,提升就业服务效率。加强对灵活就业的监测与服务,开展新就业形态从业人员职业伤害保障试点。做好欠薪垫付工作,简化程序提高垫付效能。  
(责任单位:市人力资源社会保障局、市教委、市财政局、市税务局)

46.全面落实各类人才计划和政策,优化人才直接落户、居转户、购房等条件,加大海外人才引进、服务和支持力度,加快实施人才安居工程,完善教育、医疗等服务,深入推进海聚英才创新创业系列活动,进一步吸引和留住各类人才。  
(责任单位:市委组织部、市人力资源社会保障局、市教委、市科委、市公安局、市发展改革委、市房屋管理局)

### (二)保障群众基本生活

47.进一步加强重要民生商品价格监测和市场监管,切实做好生活物资保供稳价工作。在继续实施社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制的基础上,通过发放一次性补贴、爱心礼包等形式,保障困难群众生活。  
(责任单位:市发展改革委、市市场监管局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市退役军人局、各区政府)

## 八、保障城市安全有序运行和优化营商环境

### (一)保障城市核心功能正常运转和城市安全

48.完善重要功能性机构和企业服务保障专班协调机制,确保金融、贸易、航运、科创等城市核心功能持续稳定运转。保障能源安全供应,提高煤炭采购和储备水平,增强电力和天然气调度保供能力,增加市外来电供应,支持重点能源项目建设,保障经济恢复和迎峰度夏用电需求。加强粮食生产和储备,及时发放农资补贴,优化种粮补贴政策,适当提高粮食最低收购价水平。严格落实安全生产责任,深入开展安全大检查,全面排查整治安全隐患,保障城市运行安全。  
(责任单位:市发展改革委、市地方金融监管局、市商务委、市交通委、上海科创办、市经济信息化委、市农业农村委、市应急局、市粮食物资储备

局、各区政府)

## (二) 强化为企业服务

49. 持续开展各层各级领导干部“防疫情、稳经济、保安全”大走访、大排查,加大联系走访企业力度,主动关心和服务企业,送政策上门,积极进行政策辅导、解释政策流程、推动政策直达,帮助企业排忧解难。建立企业诉求快速回应和解决问题的服务机制,在“一网通办”、随申办、上海市企业服务云推出服务专栏和工作平台,及时解答和处理企业复工复产复市过程中的具体问题。完善市、区两级稳商招商服务协调机制,用好上海外商投资促进服务平台,建立“问题台账”“服务台账”,集中解决一批影响企业投资发展的瓶颈难题,激发企业投资活力。(责任单位:市经济信息化委、市商务委、市发展改革委、市大数据中心、各区政府)

50. 实施市场主体纾困优化营商环境专项行动计划,建立营商环境监督员、“体验官”制度,切实提升企业感受度。提高“一网通办”全程网办率,通过线上审批、线上服务、线上帮办、电子证照应用、告知承诺办理、自动顺延许可证有效期限等方式,推进惠企利民政策“精准推送”“免申即享”,为疫情期间企业和个人办事提供便利。积极协助企业和个人开展信用修复工作,因疫情影响而导致的企业合同逾期、延迟交货、延期还贷等失信行为,不将其列入失信名单。加大政府采购支持中小企业力度,提高中小企业在政府采购中的份额。落实国家支持平台经济规范健康发展的具体措施,稳定平台企业及其共生中小微企业的发展预期,鼓励平台企业加快重点领域技术研发突破。支持投资类企业准入和注册,实施更加便捷的工作流程。加强法律服务保障,建立公共法律服务热线,对企业受疫情影响造成的合同违约、订单延迟、劳资关系等纠纷,及时提供法律咨询、法律援助、法律服务指引和调解等服务。(责任单位:市发展改革委、市政府办公厅、市财政局、市国资委、市地方金融监管局、市市场监管局、市司法局、市大数据中心、人民银行上海总部、各区政府)

本政策措施自 2022 年 6 月 1 日起施行,有效期至 2022 年 12 月 31 日(具体措施明确执行期限的,从其规定)。市政府 3 月 28 日发布的抗疫助企“21 条”政策继续有效。国家有相关规定的,从其规定。

## 【政策解读】

# 关于《上海市人民政府关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见》的政策解读

## 一、起草背景

2017 年 5 月 10 日,上海市人民政府印发《关于加强本市困境儿童保障工作的实施意见》(沪府发〔2017〕32 号,以下简称《实施意见》),自 2017 年 5 月 20 日起实施,于 2022 年 5 月 19 日到期。根据规范性文件管理要求,经市民政局前期调研,上海市政府印发了《上海市人民政府关于深化推进困境儿童保障工作的实施意见》(以下简称《深化实施意见》)。

《实施意见》施行以来,本市不断建立和完善困境儿童保障工作体系和安全保护机制,于 2018 年在全国率先建立困境儿童基本生活保障制度,建立健全了困境儿童安全保护机制,各部门职责更加明确,四级工作网络不断夯实,全社会关爱保护儿童的意识明显增强。《实施意见》提出的“建立健全与上海经济社会发展水平相适应的困境儿童分类保障制度”的目标基本实现。

近年来,党和国家更加重视困境儿童保障工作。2021 年 1 月实施的《民法典》,规定了监护的相关内容条款,明确了民政部门的兜底监护职责;2021 年 6 月实施的《未成年人保护法》,规定了民政部门依法承担对未成年人进行临时监护和长期监护的职责。继国务院印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》(国发〔2016〕36 号)后,民政部联合相关国家部委先后出台了《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》(民发〔2019〕34 号)、《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》(民发〔2020〕125 号)。国家和本市困境儿童救助保障对象进一步细化,保障措施更加具体,工作要求进一步提高。

在工作实践中,困境儿童个体情况、家庭生活环境复杂,既有父母重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒等原因,也有遭受监护人失联、虐待、遗弃以及遭受意外伤害、不法侵害等原因。在实施个案精准帮扶上,部门协调联动机制还需要进一步理顺;困境儿童因身心健康、心理疾病、监护不力等原因造成的心创伤对专业社工服务要求越来越高;现实生活中,家庭监护能力评估还没有政策文件规定,对家庭监护不当情形的干预需要尽快建立健全相应的工作机制。

针对本市困境儿童保障工作存在的不足和问题,结合面临的新形势、新任务,需进一步深化推进本市困境儿童安全保护和保障工作,作为本市未来5年困境儿童保障工作的全面性、指导性的文件,这既是贯彻落实国务院《关于加强困境儿童保障工作的意见》的要求,也是本市未成年人保护法律法规和困境儿童政策措施落地的指导和依据。

## 二、起草过程

2021年12月,市民政局对文件实施的效果及存在的问题开展了调研,听取基层意见,对近年来出台的政策文件进行了梳理和吸纳,保证了政策制度的衔接。《深化实施意见》初稿完成后,向各区民政局、相关委办局和市社会福利中心征求了第一轮意见。2月份征求了社会公众意见,并与相关市委办局反复沟通达成政策共识。3月1日,召开了专家论证会和风险评估会,并根据意见建议进行了修改完善,形成了较为成熟的《深化实施意见》。3月14日,市民政局召开局长办公会,对草案送审稿进行了审议。3月15日报请市政府办公厅法律事务处进行合法性审查。4月份以来,市民政局根据法律审查的反馈意见,再次对草案送审稿进行了修改完善。5月10日,市政府常务会议对《深化实施意见》进行了书面审议。

## 三、主要内容

根据本市困境儿童保障工作的新阶段和新任务,本次修订将文件名称由原先的《关于加强本市困境儿童保障工作的实施意见》,修改为《关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见》。主要内容有:

第一部分,是明确本市困境儿童及重点保障对象。本意见所称困境儿童,包括符合“因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的;因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的;家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的”未满十八周岁的未成年人。同时,《深化实施意见》进一步强调了本市重点聚焦对象是“因监护缺失或监护不当导致人身安全受到威胁或侵害的困境儿童”,并根据民政部文件精神,对三类因监护缺失或监护不当的儿童进行了明确地界定。

第二部分,巩固深化困境儿童分类保障措施。《深化实施意见》保留固化了好的做法,同时对照近年来新制定的政策文件,完善了以下内容:一是在“加强基本生活保障”方面,为了加强制度上的衔接,明确“对本市户籍的监护缺失或监护不当的困境儿童,参照社会散居孤儿保障标准,给予基本生活保障;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保障”。同时根据国办文件精神和特困人员救助供养新要求,新增了“对于法定抚养人有抚养能力但家庭经济困难的困境儿童,家庭符合最低生活保障条件的纳入保障范围并适当提高救助水平”、“选择申请困境儿童基本生活保障的,不再适用特困人员救助供养政策”等内容。二是在“加强医疗和康复保障”方面,根据本市近年新制定的文件规定,明确“将本市户籍的监护缺失或监护不当的困境儿童,参照社会散居孤儿医疗保障政策,纳入城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、少儿住院互助基金、城乡医疗救助等制度覆盖范围实施综合保障。符合条件的监护缺失或监护不当的困境儿童可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策”等内容。三是在“完善教育资助和救助”方面,为保持制度上的衔接,增加了“对本市户籍监护缺失或监护不当的困境儿童,参照孤儿教育资助政策给予相应的教育资助”、“对残疾的困境儿童,通过特殊教育学校就读、普通学校随班就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式,实施学前教育、义务教育、高中阶段的免费教育。对就读高中阶段(含普通高中及中职学校)的困境儿童,根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助”等内容。四是在“完善残疾困境儿童和其他身心障碍儿童保障措施”方面,进一步明确“将社会散居残疾孤儿纳入‘残疾孤儿手术康复明天计划’对象范围”。新增了“鼓励和支持社会力量举办重度残疾儿童养护服务机构。纳入上海市基本公共服务项目的残疾人康复等服务要优先保障残疾儿童需求”、“建立完善孤独症儿童关爱服务体系,完善康复救助等保障措施,规范发展为孤独症未成年人

提供服务的社会组织和从业人员队伍”等内容。

第三部分,是健全完善困境儿童保护工作机制。在此部分修订中,结合贯彻落实《中华人民共和国未成年人保护法》《上海市未成年人保护条例》,《深化实施意见》增加了以下规定:在“健全完善困境儿童保护工作机制”的总体要求中,明确提出“对监护缺失或监护不当的困境儿童,政府相关部门要及时介入,保护儿童人身安全”的要求。

在完善安全保护机制中,明确“进一步健全和完善监测预防、发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等安全保护体系”、“依法严厉打击侵害儿童以及教唆、诱骗、组织、胁迫、利用儿童从事违法犯罪活动等各类违法犯罪行为”等。

增加了“推进家庭监护能力评估”的内容。为督促家庭切实履行好未成年人监护责任,确保政府部门兜底监护职责的落地落实,文件明确“对发现报告的存在监护缺失或监护不当等情形的家庭,民政、公安等部门可以委托未成年人救助保护机构或专业社会工作机构,按照有关标准和规范对未成年人的父母或者其他监护人开展家庭监护能力评估”,作为困境儿童家庭监护能力认定、监护干预帮扶或者恢复监护人监护资格的参考依据。2021年5月,市民政局牵头研制出台了《未成年人家庭监护能力评估指南》地方标准,家庭监护能力评估的实施也将有效推进这一标准的实践运用。

增加了“落实监护支持与干预”内容。2021年,本市开展了“为300名义务教育阶段家庭监护缺失或不当的儿童提供支持服务”列入市为民实事项目,以社会工作个案干预的方式,为本市因家庭监护缺失、监护不当陷入困境的义务教育阶段儿童及其家庭提供家庭监护指导、教育帮扶、日常照料、心理疏导、行为矫治和社会融入等个性化支持服务。基于工作实践探索,为了推进和完善这一品牌项目,文件明确“对具有监护意愿但缺乏监护能力的家庭,民政部门可以会同乡镇人民政府、街道办事处和社会工作服务机构,为其家庭提供家庭监护指导、教育帮扶、日常照料、心理疏导、行为矫治和社会融入等个性化支持服务”、“对存在监护缺失或监护不当情形需要予以临时监护的儿童,儿童住所地的村(居)民委员会或民政部门要依法履行临时监护职责”、“对于严重侵害儿童权益的,民政部门及有关方面应依法向人民法院提起申请人身安全保护裁定、申请撤销监护人资格或变更监护人、追索抚养费等诉讼,必要时可以提请人民检察院支持起诉”等内容。

完善监护职责督促机制。“对困境儿童父母或其他监护人不履行监护职责或者侵犯儿童合法权益的”、“致使儿童处于不安全状态或造成人身伤害的”,明确了公安部门要会同相关部门对父母或其他监护人予以训诫,或依法追究父母或其他监护人的法律责任。同时,还进一步明确“对决定执行行政拘留的被处罚人或采取限制人身自由刑事强制措施的犯罪嫌疑人,公安机关应当询问其是否有未成年子女需要委托临时照料;对服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女,执行机关应当为其委托临时生活照料提供帮助”等。

第四部分,是强化儿童福利和保护机构监护职责。《深化实施意见》结合贯彻近年来国家和民政部门新出台的政策文件精神,进一步明确了市属儿童福利机构承担长期监护职责,以及收留抚养对象;新增了“市、区两级未成年人保护机构承担临时监护职责”内容,明确市级未成年人保护机构为本市区内发现的身份不明的困境儿童提供临时监护和照料服务,承担非本市户籍困境儿童的跨省协调和转介工作。强调各区要“加快区级未成年人保护机构建设,统筹建设本区困境儿童照料床位,用于满足本区户籍或长期居住本区的困境儿童应急保护、临时监护需求”等。

明确了市民政部门要制定困境儿童照料床位设置和服务规范。各区困境儿童照料床位总数不少于25张,可在区未成年人保护机构内设置,可依托现有的区属综合性社会福利设施设置,也可在街镇未成年人保护工作站分散设置。

第五部分,是落实保障措施。《深化实施意见》提出强化责任落实,将困境儿童保障工作纳入重要议事日程和经济社会发展规划,依托市、区未成年人保护委员会工作机制,进一步完善政策措施,优化工作流程;发挥群团组织作用,广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、帮扶、维权等服务;建立基础数据库,健全信息报送机制,通过数据共享、大数据分析、人工智能辅助等形式,对困境儿童实施精准帮扶和个案干预措施;加强人才队伍建设,继续加强街镇儿童督导员、居村儿童主任业务培训,培育发展困境儿童服务类的社会组织和专业社会工作者,引导社会专业力量参与困境儿童保障服务;加大财力保障力度,优化和调整支出结构,多渠道筹措资金;加强宣传引导,强化全社会保护儿童权利意识,强化家庭履

责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识；注重督促检查，将困境儿童保障工作纳入市、区未成年人保护工作评价指标，建立常态化督查考核机制。

## 关于《上海市加快经济恢复和重振行动方案》的政策解读

在党中央、国务院坚强领导下，在国家相关部门、兄弟省区市和解放军大力支援下，在全市人民共同努力下，目前上海市疫情防控工作取得重要阶段性成效。为深入贯彻习近平总书记在上海政治局常委会会议上的重要讲话精神，认真落实全国稳住经济大盘电视电话会议精神，按照疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，更加有力、更加高效地统筹疫情防控和经济社会发展，坚决打赢大上海保卫战、经济恢复和重振攻坚战，围绕落实国家稳经济一揽子措施，在前期调研和听取各类市场主体诉求和建议的基础上，制定了《上海市加快经济恢复和重振行动方案》（以下简称《行动方案》）。

### 一、总体考虑

本轮疫情对上海经济社会发展产生了巨大的冲击，市场主体遭遇的困境也前所未遇，既要防住疫情，又要稳住经济。当前上海正处于经济恢复发展的关键时期，当务之急就是要全力落实中央部署，保企业、保就业，努力稳住经济基本盘。在政策制订中，认真分析本轮疫情对上海经济的影响，评估3月底已出台的抗疫助企“21条”政策实施情况，通过问卷调查、召开视频会议等方式，广泛听取各类市场主体的诉求和建议，从实际出发，制订形成助企纾困政策和经济恢复的五十条举措。《行动方案》始终把保市场主体放在紧要位置，各项政策叠加实施，充分发挥政策综合效应，支持帮助各类企业特别是经营困难的中小微企业渡过难关，着重把握好“四个统筹”：

一是统筹好常态化疫情防控与经济恢复重振的关系。既要压实责任、毫不放松，抓紧抓实疫情防控工作，坚决筑牢疫情防控屏障。又要精准发力、突出重点，着力稳定市场预期，提振发展信心，最大限度减少疫情对经济社会发展的影响。

二是统筹好国家授权与自主创新的关系。用好用足国家政策，在地方事权范围内，结合上海实际进行政策创新和突破，聚焦财税、社保、融资、房租等企业普遍关心的问题，尽最大努力推出一批针对性强、含金量高、高效直达的纾困政策。

三是统筹好有为政府与有效市场的关系。政府要有效作为，在财税减收、抗疫支出增加的情况下，拿出真金白银为企业纾困解难，帮助企业渡过难关，缓解燃眉之急。同时，要充分发挥各类市场主体在经济恢复和重振中的主力军作用，增强市场活力和经济韧性。

四是统筹好普惠性鼓励支持与结构性精准施策的关系。既要帮扶各类市场主体兼顾大中小企业，又要把握政策导向推动经济结构优化升级，支持重点企业、重点项目和重点区域多增少降，充分激发投资、消费、外贸等动力潜力。

### 二、主要内容

《行动方案》共包括八个方面、50条政策措施，主要内容大致可分为“四大板块”：

第一板块主要是全力助企纾困。针对企业实际困难，从阶段性缓缴“五险一金”和税款、扩大房屋租金减免范围、多渠道为企业减费让利、加大退税减税力度、发放援企稳岗补贴等方面，综合实施“缓免减退补”政策，多管齐下为企业减负。在缓缴方面，餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等5个特困行业以及受疫情影响经营困难的中小微企业和个体工商户可缓缴社会保险费，用人单位可申请缓缴住房公积金，纳税人可延期纳税申报或申请延期缴纳税款。在减免方面，除减免房租外，对符合条件的企业减免房产税和城镇土地使用税，对非居民用户给予3个月应缴水费、电费、天然气费10%的财政补贴，免收3个月单位生活垃圾处理费等。在退税和补贴方面，进一步加大增值税留抵退税政策力度，在更多行业实施增值税存量和增量全额留抵退税，对餐饮、零售、旅游、交通运输、文体娱乐、住宿、会展等困难行业企业给予一次性稳岗补贴，对符合条件的用人单位给予一次性吸纳就业补贴。

第二板块主要是复工复产复市。复工复产、复商复市是当前各类企业非常关注的问题。针对复工复产

产卡点堵点,提出了分类指导、动态修订复工复产复市疫情防控指引、取消企业复工复产复市不合理限制(6月1日起取消企业复工复产审批制度)、扩大企业防疫和消杀补贴范围、建立长三角产业链供应链互保机制、畅通国内国际物流运输通道等政策措施,支持各行业领域复工复产复市,稳步提高企业达产率。

第三板块主要是稳外资外贸、促消费投资。围绕稳外资稳外贸、促进消费加快恢复、发挥投资关键性作用等方面,提出了一系列有力度的政策举措,全面增强经济内生动力。在稳外资方面,建立重点外资企业复工复产专员服务机制,启用重大外资项目线上服务系统,提前启动2022年上海市鼓励跨国公司地区总部发展专项资金申报工作,进一步支持跨国公司在沪设立地区总部和外资研发中心,着力稳定外资企业预期和信心。在稳外贸方面,加大出口退税、出口信用保险等支持力度,鼓励港航企业减免货物堆存费和滞箱费,助力外贸企业履约订单。在促消费方面,以大宗消费为抓手,年内新增非营业性客车牌照额度4万个,按照国家政策要求阶段性减征部分乘用车购置税,对置换纯电动汽车的个人消费者给予一次性10000元补贴,支持大型商贸企业和电商平台发放消费优惠券,支持文创、旅游、体育产业发展,大力促进消费加快恢复。在扩投资方面,加强城市更新规划编制、政策支持和要素保障,年内完成中心城区成片旧区改造,全面提速零星旧区改造,年内新启动8个以上城中村改造项目。全力推动在建项目复工复产和新项目开工建设,支持扩大企业债券申报和发行规模,将新型基础设施等纳入地方政府专项债券支持范围,进一步发挥基础设施REITs作用,充分引导和激发社会投资。

第四板块主要是强化支撑保障。围绕资金、土地、人才、营商环境等方面,提出了一批支撑保障性的政策措施,同时进一步研究储备一批新的政策措施。在要素保障方面,加快涉企专项财政资金拨付和执行进度,完善专项资金使用和评价方式,统筹用于对经营困难的企业给予房租、贷款利息、担保费、稳岗就业等补贴。支持中小微企业无缝续贷,深入实施“浦江之光”行动、支持企业上市融资;按照国家政策要求,将商业汇票承兑期限由1年缩短至6个月,对民营企业债券融资交易费用能免尽免;降低市区两级政策性融资担保费率,实行贴息贴费政策。保障土地要素供给,尽快启动土地市场交易,增加年度建设用地计划。在民生保障方面,多渠道稳定和扩大就业,加大培训补贴力度,落实高校毕业生见习补贴、求职创业补贴等各项支持政策。优化人才直接落户、居转户、购房等条件,吸引和留住各类人才。通过发放一次性补贴、爱心礼包等形式,保障困难群众生活。在优化营商环境方面,持续开展各层各级领导干部“防疫情、稳经济、保安全”大走访、大排查,建立企业诉求快速回应和解决问题的服务机制,实施市场主体纾困优化营商环境专项行动计划,提高“一网通办”全程网办率,完善信用修复机制,加大政府采购支持中小企业力度,稳定平台企业及其共生中小微企业的发展预期。

下一步,全市各部门、各区将抓紧出台实施细则,明确申报流程和办事指南,实行免申即享、一键即享、线上办理、精准推送等措施,确保各项政策以最快速度落实落地,高效直达市场主体。同时,还将根据国家新出台的政策、企业反映的问题和诉求,及时补充和刷新政策,加强督促检查和政策评估,全力以赴抗疫情、稳经济、促发展。总之,要尽最大努力帮助各类企业,全心全意服务各类企业,千方百计为各类企业纾困解难,与广大企业携手同心、迎难而上,一起努力恢复和重振上海经济。虽然疫情给上海经济社会造成巨大影响,但是上海经济发展的基本盘没有改变,上海经济长期向好的态势没有改变,相信在大家共同努力下,上海一定能够渡过难关,迎来更加美好的明天!

## 上海市人民政府公报

2022年第11期(总第515期)

6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

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