



# 上海市人民政府公报

2023

第 1 期(总第 529 期)

# 上海市人民政府公报

二〇二三年第一期

(半月刊)

(总第 529 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇二三年一月五日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于印发修订后的《上海市激发重点群体活力带动城乡居民增收实施方案》的通知…………… (3)

上海市激发重点群体活力带动城乡居民增收实施方案…………… (3)

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅印发关于支持本市相关行业和企业稳岗留工有序运行若干政策措施的通知…………… (9)

上海市人民政府办公厅关于转发市发展改革委制订的《上海市推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案》的通知 …… (11)

上海市推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案 …… (11)

上海市人民政府办公厅关于印发修订后的《上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法》的通知 …… (14)

上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法 …… (14)

### 【政策解读】

关于《上海市人民政府办公厅印发关于支持本市相关行业和企业稳岗留工有序运行若干政策措施的通知》的政策解读 …… (17)

关于《上海市推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案》的政策解读 …… (18)

关于《上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法》的政策解读 …… (19)

【市政府文件】

# 上海市人民政府关于印发修订后的 《上海市激发重点群体活力带动城乡居民 增收实施方案》的通知

(2022 年 12 月 13 日)

沪府规〔2022〕19 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将修订后的《上海市激发重点群体活力带动城乡居民增收实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市激发重点群体活力 带动城乡居民增收实施方案

为更好地贯彻《国务院关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》，促进本市城乡居民收入持续较快增长，结合实际，制定本实施方案。

### 一、基本原则

(一)综合平衡，分类施策。促进收入分配与经济增长、劳动生产率提高相适应协调，与行业特点、发展规律相适应协调，与完善激励约束机制相适应协调，综合运用增加薪资报酬、强化权利保护、优化绩效考核、提升职业技能、增进社会认同等多种激励手段，调动不同群体的积极性、主动性和创造性。

(二)尽力而为，量力而行。按照“保基本、兜底线、补短板、可持续”的要求，集中财力保障民生，综合考虑本市经济社会发展特点，切实将福利水平建立在财力支撑可持续、社会预期可把握的基础上，增强居民收入增长的可持续性。

(三)激发活力，保障公平。着力降低企业成本和阻碍劳动力流动的制度成本，通过大众创业万众创新激发创造活力，鼓励全体劳动者通过诚实劳动、辛勤劳动、创造性劳动创收致富。完善税收和社会保障等再分配调节手段，规范收入分配秩序，切实保障困难群众基本生活，有效抑制通过非市场因素获利，不断缩小不同群体间的收入差距。

### 二、主要目标

到 2025 年，就业机会更加充分，就业质量稳步提升，技能人才结构优化；宏观收入分配格局持续优化，居民可支配收入占国内生产总值(GDP)的比重继续提高；城乡居民收入持续较快增长，低收入群体收入增长更快；居民内部收入差距持续缩小，市场导向的收入分配关系初步理顺，中等收入群体为主体的橄榄型收入分配格局逐步形成，促进共同富裕迈出更大步伐。

### 三、重点群体精准激励

瞄准技能人才、科研人员、小微创业者等增收潜力大、带动能力强的八类群体，分类有序深化收入分配制度改革，完善与本市经济社会发展水平及功能定位相适应、符合不同行业特点与发展规律的分配机制。持续激发各领域、各行业的积极性，释放创新创业活力，着力营造公开公平公正的体制机制和竞争环境，不断培育和扩大中等收入群体，带动城乡居民总体增收。

#### (一)技能人才

完善“多劳多得、技高者多得”的技能人才收入分配政策，引导加大人力资本投资力度，提高技能人才待遇水平和社会地位，形成与技能人才贡献相匹配的收入分配机制。大力弘扬工匠精神，培养社会主义现代化国际大都市高素质技能人才队伍，带动广大技能劳动者提高职业技能与收入水平。

提高技能劳动者收入水平。引导企业合理确定技能劳动者薪酬水平，建立技能劳动者工资增长机

制。加大对技能要素参与分配的激励力度,鼓励企业建立基于岗位价值、能力素质、业绩贡献的激励制度。鼓励企业采取协议薪酬、持股分红等方式,试行协议工资、项目工资、年薪制等分配形式。开展行业、职业薪酬调查和信息发布工作,为合理确定技能劳动者工资水平提供依据。推动工资集体协商,扩大协商范围,提升协商实效。

拓展技能劳动者成长空间。贯通职业资格、职业技能等级、学历等认证渠道,加快落实高技能人才与专业技术人员职业发展贯通办法。鼓励企业在休假、体检、培训、带薪学习、国内外研修等方面,建立高级工、技师、高级技师与本单位助理工程师、工程师、高级工程师享受同等待遇的制度。在试点基础上,扩大“双证融通”的实施范围,推进技能人才培养模式的改革。健全技能劳动者评价体系,建立国家职业资格许可和认定管理长效机制,规范国家职业资格等级和专项职业能力鉴定发证活动,推进行业企业技能等级认定和新技能培训评价。

营造崇尚技能的社会氛围。组织开展各级各类技能大赛或岗位练兵,大力宣传劳动模范、大国工匠和技术创新人才。大力引进本市重点产业发展紧缺的技能人才,对符合条件的高技能人才,在申办落户或居住证等方面予以支持。以筹办第48届世界技能大赛为契机,弘扬工匠精神,营造崇尚技能的社会氛围。

(市人力资源社会保障局牵头,市相关部门按照各自职责配合)

## (二)高素质农民

加快发展都市现代农业,有序推进农村土地改革试点,通过实施高素质农民培育工程,打造有文化、懂技术、善经营、会管理、能担当的高素质农民队伍,带动广大农民共享现代化成果。

提高高素质农民增收能力。将高素质农民培育纳入现代农业发展相关规划,实施农业经理人培育计划。强化高素质农民技能培训,加大对农业类高技能人才培养基地的扶持力度,设立支持新型农业经营主体发展的职业技能培训项目。大力构建“技能+学历+职称”全方位的高素质农民职业成长渠道。

挖掘现代农业增收潜力。推进农业结构调整,加强节本增效技术的开发应用,促进农业废弃物综合处理和资源化利用,大力发展种养结合循环农业,支持开展“一村一品”建设和农产品“三品一标”认证。完善农业金融服务,推动农业保险产品和服务创新,进一步完善农业大灾风险补偿机制,稳步推进集体经营性建设用地使用权抵押贷款试点,引导金融机构加大对新型农业经营主体信贷投放。推进农业产业融合发展,支持互联网、大数据在农业领域应用,加快探索农产品电子商务模式,发展集约化冷链物流,打造休闲农业和乡村旅游集聚区,促进农业与旅游业深度融合发展,健全产业链利益联结机制,让更多农民分享产业增值收益。

拓宽高素质农民增收渠道。大力培育家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体,建立多种农业经营组织模式,发展适度规模经营。鼓励引导农民工、高等院校毕业生、留学回国人员、退役士兵、科技人员等返乡开展涉农创业,支持返乡创业服务平台延伸发展。巩固拓展农村集体产权制度改革成果,深化改革创新,促进农村集体经济高质量发展。统筹协调推进松江区集体建设用地入市和农村土地征收改革。

(市农业农村委牵头,市相关部门按照各自职责配合)

## (三)科研人员

进一步突出知识价值分配导向,统筹调动并发挥好基础研究、应用研究、技术开发、成果转化等创新链不同环节各类人员的创造性,强调分类指导、分类施策,扩大科研单位在收入分配上的自主权,发挥科研项目资金的激励引导作用,加强科技成果产权对科技人员的长期激励作用,构建体现知识价值、符合创新规律、匹配实际贡献的科研人员薪酬体系。

完善绩效工资管理和奖励机制。根据事业单位绩效工资政策框架,结合科研机构行业特点,在核定的绩效工资总量内,优化绩效工资结构,建立健全科研人员科研工作量核算和绩效评定办法,形成科研项目、成果、奖励等与科研人员的奖励性绩效工资挂钩的制度。探索实施国有科技型企业股权和分红激励,以及国有控股混合所有制企业骨干员工持股制度。

加强对科研人员的薪酬激励。探索建立体现行业特点的高校、科研机构薪酬调查比较与评估制度,为科技创新人员提供充分和稳定的基本收入保障,为科研人员提供较高标准的收入待遇,对基础 Research 类、承担重大战略项目类科研人员建立以“稳定的基本收入+绩效奖励”为主的收入结构,探索采用年薪

工资、协议工资、项目工资等方式聘任高层次科技人才。职务科技成果转化奖励支出、竞争性科研项目用于科研人员的劳务费用、间接费用中绩效支出,以及引进高层级人才和团队的费用,不纳入事业单位绩效工资总量。

(市科委、市人力资源社会保障局牵头,市相关部门按照各自职责配合)

#### (四)小微创业者

加强鼓励支持小微创业者的制度安排,优化创新创业政策机制,提升创业服务水平和效率,努力为广大小微创业者营造良好的发展环境。

清除创业壁垒。进一步放宽企业住所登记条件,支持各区分类释放场地资源,进一步推进“多证合一”改革,完善企业登记网上申报系统,推行企业名称自主选择、简易注销等制度,进一步清理、整合或取消各种证照,优化产业项目行政审批流程,加快项目、规划、开工落地。扩大经营自主权,破除对社会投资的不合理限制。

加大创业扶持力度。继续加大创业孵化基地、创业园区建设力度,推进创业服务平台、“双创”示范基地建设。鼓励专业人才和高校毕业生创业创新,实施留学人员回国创业创新启动支持计划。完善项目开发、创业指导、融资等全流程服务,提供专业化、差别化、定制化指导服务。落实中小企业预留份额制度、小微企业产品价格扣除评审优惠政策,采取多项措施为小微企业参加政府采购提供便利和服务。建立健全创业创新教育培训体系,提升创业创新能力。深入推进创业型城区创建活动,改善创新创业生态环境。强化“海纳百创”品牌引领,开发“海纳百创服务号”,全面提升创业服务功能。进一步完善覆盖中小企业成长全链条的支持体系,推进育苗工程、小微企业成长工程、科技小巨人工程。

完善创业成果利益分配机制。加强小微企业知识产权保护,进一步完善知识产权侵权查处反应、知识产权信用管理、司法确认等机制,探索知识产权质押融资、保险等金融产品新模式。进一步支持公共服务平台建设,建立完善服务标准,降低服务门槛,提高服务平台专业化水平和信息化水平。完善服务平台运行机制,鼓励与大学、科研院所、行业协会、企业建立战略合作伙伴关系。完善服务平台第三方绩效评估机制,推动服务平台自我评估,加强绩效考核。

(市人力资源社会保障局、市经济信息化委牵头,市相关部门按照各自职责配合)

#### (五)企业经营管理人才

优化绩效考核机制,完善薪酬激励机制,深化国有企业收入分配制度改革。优化民营经济发展环境,激发民营企业企业家创业热情,推动经济增长、就业增加、效益提升、职工增收实现良性互动。

完善国有企业经营管理人员薪酬制度。指导市管国有企业进一步完善内部薪酬体系,继续推进各区和市有关部门做好领导人员薪酬制度改革方案的贯彻落实。完善对组织任命的国有企业领导人员的薪酬激励机制,不断优化考核分配机制。稳妥推进职业经理人薪酬制度改革试点,采取多种方式,探索完善中长期激励机制,完善职业经理人选聘、签约、激励、退出等机制。

有序推进混合所有制企业员工持股试点。继续深化本市地方国有控股混合所有制企业骨干员工持股试点,逐步推进有意向申请员工持股试点的企业开展试点。

强化民营企业企业家创业激励。充分发挥政府、企业和社会多方力量,从观念、制度、政策和服务等方面形成合力,消除阻碍民营企业发展的隐性壁垒,为民营经济发展营造良好环境。完善企业信用信息体系,拓展多元化融资渠道,放宽市场准入门槛,鼓励民营企业扩大投资,参与国有企业改革。健全中小企业多层次信息服务平台,深化行政审批制度改革,为民营企业营造公平、公正、透明、稳定的法治化环境。

(市国资委、市经济信息化委牵头,市相关部门按照各自职责配合)

#### (六)干部队伍

落实完善公务员工资福利制度,关心关爱公务员队伍,激励干部队伍担当作为。

落实完善工资制度。按照国家部署,严格贯彻落实规范公务员工资津贴补贴要求,落实基本工资正常调整机制。结合本市经济社会发展水平,积极向国家争取,适当提高工资收入总量。

落实完善福利制度。按照国家要求,落实落细公务员定期健康体检政策,完善公务员休假疗养政策。进一步深化本市公务员住房制度改革,形成有利于稳定和激励公务员队伍的工作机制。

(市公务员局、市机管局牵头,市相关部门按照各自职责配合)

#### （七）其他公共服务人员

以制度创新为引领,以分类调控为手段,以提高收入为目标,努力推动形成与本市地位相适应的各类公共服务人员薪酬确定和正常调整机制。

完善事业单位绩效工资办法。进一步完善事业单位试行按行业分类调控绩效工资总量办法,研究建立行业目标收入均值和绩效工资总量正常调整机制。进一步落实行业主管部门职责,完善事业单位内部收入分配结构,更好地发挥绩效工资的激励作用。

形成社区工作者薪酬动态调整办法。根据本市全口径城镇单位就业人员平均工资增长情况,建立社区工作者薪酬水平动态调整机制,促进社区工作者队伍职业化、专业化和规范化发展。

不断提高政府聘用辅助人员收入水平。按照市场决定薪酬水平的原则,根据工资指导价位的社会同类岗位薪酬和经济发展水平等因素,完善差别化确定执勤消防类、专业技术类、文书管理类、行政事务类、工勤护工类等五类政府聘用辅助人员薪酬水平的办法。参照本市全口径城镇单位就业人员平均工资水平,建立健全政府聘用辅助人员薪酬水平正常调整机制。完善养护行业政府购买服务机制,提高一线职工工资水平。

（市人力资源社会保障局牵头,市相关部门按照各自职责配合）

#### （八）有劳动能力的困难群体

鼓励和引导低保对象、残疾人等困难群体中具备劳动能力和劳动条件者,主动参加生产劳动,提升人力资本。进一步强化困难群体的登记认定和动态管理工作,开展跟踪服务,实施针对性培训计划,增强困难群体技能水平和就业能力。

深化农村综合帮扶。推进已建成的农村综合帮扶项目提质增效。推进帮扶单位与重点区域对口帮扶,给予受援区域资源、人才等支持。大力推进重点项目建设,将农业信息化建设向纯农地区倾斜,加快“互联网+农业”发展。推动纯农地区休闲农业和乡村旅游提质发展。

健全低保与就业联动机制。着力推进单位吸纳就业、个人灵活就业、公益性岗位就业托底、购买社会服务、完善就业援助等措施,鼓励和促进具备就业能力的困难人员积极就业。

完善相关专项救助制度。进一步巩固以最低生活保障、特困人员供养为基础,支出型贫困家庭生活救助、受灾人员救助和临时救助为补充,医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助相配套,社会力量充分参与的“9+1”社会救助体系,完善低保家庭、低收入家庭、支出型贫困家庭的专项救助政策,精准施策,分类救助,形成广覆盖、有梯度、相衔接的阶梯式救助模式。

（市民政局、市人力资源社会保障局、市农业农村委牵头,市相关部门按照各自职责配合）

### 四、增收支撑行动

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,坚持初次分配和再分配调节并重,充分发挥市场机制的调节作用,促进收入分配与经济增长、劳动生产率提高相适应协调,与行业特点、发展规律相适应协调,与完善激励约束机制相适应协调。以就业促进、降低成本、技能提升、托底保障、开源清障、规范秩序、大数据监测为重点,完善综合配套政策,为实现城乡居民增收提供服务支撑、能力支撑和技术支撑。

#### （一）就业促进行动

全面提升就业岗位创造能力。发展现代服务业,拓展发展广度和深度。大力发展“五型经济”,支持发展共享经济下的新型就业模式。鼓励发展家政护理、社区服务、养老服务等生活性服务业,提高就业容量。加快发展现代农业,扩大职业农民就业空间。推动困难行业传统产业转型发展,稳定用工需求。

加强就业帮扶。切实做好高校毕业生就业工作,加大青年就业见习工作力度,完善就业服务,拓展就业领域。促进农村劳动力转移就业,拓宽转移就业渠道。强化困难群体就业援助,健全就业援助政策。加大化解过剩产能企业分流安置职工就业促进力度,分类施策,拓宽分流渠道。

加强公共就业服务。完善失业登记办法,建立健全公共就业服务提供机制,探索构建分类服务机制,提升职业介绍服务的针对性和有效性。推进“互联网+就业创业服务”建设,加快公共就业服务信息化建设,打造线上线下一体的服务体系。大力发展人力资源服务业,规范和发展人力资源招聘、人力资源培训、人力资源管理咨询、人才测评、人力资源服务外包、高级人才寻访等服务。着力培育一批具有国际竞争力的人力资源服务企业。

加强劳动用工监管。健全人力资源市场体系,规范招用工制度,消除影响平等就业的制度障碍,促

进劳动力的自由流动。严格执行《上海市企业工资支付办法》，进一步强化工资支付保障机制，完善企业欠薪保障金垫付工作机制，加大对恶意欠薪行为的惩处力度，依法规范劳动用工。不断强化各类政策协同机制、优化社会资本带动机制、健全劳动关系协调机制、构建就业形势综合监测机制。

（市人力资源社会保障局牵头，市相关部门按照各自职责配合）

#### （二）降成本行动

加大降本减负力度。坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持用改革的办法深入推进“三去一降一补”，坚持多措并举，着力降低企业成本，促进就业及企业与职工增收。贯彻小微企业税收优惠政策，全面实施国家各项减税措施。贯彻落实国家行政事业性收费和政府性基金各项减负政策措施，切实降低市场主体缴费负担。深入推进能源领域价格改革，完善天然气价格机制，推进输配电价改革，降低企业用能成本。

降低制度性交易成本。深化行政审批制度改革，持续推进简政放权，进一步清理各种行业准入证、上岗证。推进行政审批中介服务改革。强化评估评审标准管理，积极推行分类评估评审、区域评估评审和同步评估评审改革，巩固深化评估评审机构与政府部门的脱钩改制工作。缩小政府定价管理的经营服务性收费范围，加快完善由市场决定价格的机制。加大涉企业经营服务性收费检查力度，强化事前事中监管，进一步清理各类电子政务平台的服务收费。查处和清理各种与行政职能挂钩且无法定依据的中介服务收费。

（市发展改革委、市财政局、市税务局、市审改办牵头，市相关部门按照各自职责配合）

#### （三）职业技能提升行动

加强职业技能实训基地建设。分类指导建设布局合理、功能突出、高效实用的多层次职业技能实训体系。加大政府支持力度，鼓励社会投资，积极引进国外优质职业技能培训资源，加强技能领域的国际交流合作，提升本市职业技能培训水平。

加强技能劳动者培养培训力度。建立技能劳动者终身职业技能培训制度和技能人才继续教育制度，大力开展就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训，完善职业培训补贴和职业技能鉴定补贴政策。实施高技能人才振兴计划，重点实施高技能人才培训基地、技能大师工作室和技师培训项目，加大高技能人才研修力度。推进企业新型学徒制试点工作，深化“企校双制、工学一体”新型学徒培训模式。加大重点群体职业培训力度，继续实施以新生代农民工为重点的职业技能提升计划，加强以就业为导向的困难人员职业培训。

（市人力资源社会保障局牵头，市相关部门按照各自职责配合）

#### （四）托底保障行动

完善基本生活保障制度。完善最低工资保障制度，建立健全最低工资标准和低保标准动态调整机制，形成合理的构建关系，保障家庭基本生活，兼顾就业激励。进一步完善低保对象认定办法，强化居民经济状况核对机制。

提升精准兜底保障能力。完善医疗、教育、住房、就业等专项救助和临时救助政策，提升精准兜底、分类救助能力水平。落实特困人员救助供养制度。完善和优化医疗救助“一站式”服务工作和流程。研究完善廉租房准入和退出机制，探索建立动态调整机制。完善支出型贫困家庭生活救助政策，研究扩大计入家庭刚性支出内容。探索将经济状况核对机制引入所有低收入专项救助项目。探索建立“救急难”制度，织牢民生保障安全网。

促进社会保障制度体系更加公平可持续。深化完善社会保障制度，提高各类群体养老金水平和医疗保障水平，推进长期护理保险制度建设。大力发展多层次社会保障体系，落实企业年金税收优惠政策，持续扩大企业年金覆盖面，推动企业年金、职业年金投资创新，推动个人养老金发展。鼓励补充医疗保险、商业医疗保险发展。建立社会保障基金多元化资金来源渠道，以及与风险预警机制相匹配的稳定投入机制，促进社会保障基金可持续发展。推进形成政府、社会和企业等多元主体共同参与的慈善事业推进机制，促进慈善事业发展。

（市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局牵头，市相关部门按照各自职责配合）

#### （五）财产性收入开源清障行动

拓宽居民财产投资渠道。帮助创新创业和中小微企业对接新三板、区域性股权交易市场，为其融资

等活动提供服务。加强金融工具创新,提供多元化理财产品。继续支持保险产品服务创新,支持个人税优健康保险发展,持续推动养老金融产品与服务创新。继续鼓励金融机构提升服务质量,创新产品类型,督促证券期货经营机构做好相关配套,推进投资者风险承受能力分类工作。

加强对财产性收入的法治保障。加强资本市场诚信建设和透明度建设,推动上海地区行业自律组织诚信平台建设,探索推动辖区基金同业公会、证券同业公会、期货同业公会之间的诚信信息共享。完善上市公司信息披露,加大对信息披露违法违规行为的打击力度,加强对相关中介机构的执业检查。继续引导上市公司通过现金分红回报投资者,强化市场长期投资理念,对有能力但长期不分红的公司加强监管约束,对不分红、少分红、违规减持、内部交易的行为依法严查严办。加强对银行理财及代销产品销售的监管,严格落实代销业务管理制度。通过多种渠道,加强居民金融投资风险教育,提升居民投资风险识别能力。继续深化房屋价值市场化评估机制,规范房屋征收拆迁行为,全力保障居民在房屋征收、拆迁补偿中合法性财产收入不受侵害。

合理调节财产性收入。积极配合财政部等国家部委继续做好个人所得税税制改革工作,落实个人所得税相关优惠政策。根据国家要求,积极优化个人所得税征管体制,完善社会配套措施,建立健全个人涉税信息共享机制。不断完善对资本、财产类所得的税收管理制度,平衡劳动所得与资本所得税负水平。

(市地方金融监管局、市财政局、市税务局牵头,市相关部门按照各自职责配合)

#### (六)收入分配秩序规范行动

规范现金管理。不断完善支付清算基础设施系统建设,继续督促各接入银行充分利用系统功能,全面实现工资发放非现金化。促进非现金支付工具业务安全平稳运行,推动电子支付服务市场健康有序发展。

堵塞非正规收入渠道。持续加大行政审批取消、调整力度,继续严格行政审批评估评审目录管理。从制度层面,规范电信、电力、公用事业等垄断行业管理,通过采取公开招标等方式,打破垄断,引入竞争。进一步规范各级政府和预算单位资金存放管理,防范资金存放安全风险和廉政风险,提高资金存放综合效益。

进一步发挥税收调节收入分配的作用。积极配合有关国家部委开展完善政策和优化征管的工作。以重点项目、重点人群、重点行业、重点政策为抓手,加强对高收入者个人所得税的风险管理。探索建立“一人式”自然人涉税数据库。积极参与国家层面个人所得税税制改革工作。积极落实残疾人劳动所得税收减免、重点群体和退役士兵就业限额减征等税收优惠政策。

(市地方金融监管局、市财政局、市税务局牵头,市相关部门按照各自职责配合)

#### (七)大数据监测行动

建立个人收入和财产信息系统。在确保信息安全和规范利用的前提下,多渠道、多层级归集居民和非居民个人的收入、财产等相关信息,利用上海市公共数据管理门户平台,收集和汇总全市居民收入相关统计指标数据,形成本市居民个人收入信息系统的部分数据源。运用大数据、云计算等技术,依托经济信息化、税务、人力资源社会保障、公安、金融、大数据中心等部门和单位相关数据资源,进一步优化本市居民收入分配统计监测体系。

完善收入分配统计与核算。进一步完善电子化居民收入调查统计系统和收入统计指标体系,深化统计方法制度改革,逐步将居民收入统计数据生产方式由现行的“抽样调查”模式调整为“大数据+小调查”模式。完善收入分配群体分类,加强对中等收入者的标准研究。

建立收入分配政策评估体系。建立宏观经济、相关政策和微观数据的综合评估机制,对有关政策的执行情况和效果进行评估。借鉴国际经验,引入收入分配微观模拟模型。

(市统计局、市发展改革委牵头,市相关部门按照各自职责配合)

### 五、保障措施

#### (一)加强综合协调

加强统筹协调,适时研究促进居民增收的重大问题和重大政策。各部门各司其职,完善配套措施,形成政策合力;各区强化责任落实,确保政策落地。

#### (二)鼓励先行先试



在嘉定、黄浦等区开展技能人才激励计划试点,金山、奉贤、崇明等区开展新型职业农民激励计划试点,黄浦、宝山、嘉定等区开展小微创业者激励计划试点,青浦、金山等区开展有劳动能力的困难群体激励计划试点,定期总结试点经验,积极探索促进居民增收的有效路径和措施办法。

### (三)强化督查考核

加强对实施方案执行情况的监督检查和跟踪分析,建立评估评价机制,对各区推进落实情况开展专项督查和阶段性评估。各部门、各区要将推进落实中的重要情况适时上报,促进各项政策措施落到实处。

### (四)加强舆论引导

大力弘扬勤劳致富精神,加强依法保护产权、弘扬企业家精神、改善民生等方面的舆论引导,对投身创业、诚信经营、践行社会主义核心价值观的致富带头人的事迹加强宣传报道,营造鼓励增收致富的良好氛围。加强政策解读和宣传,合理引导社会预期,不断激发全体劳动者的积极性、主动性、创造性。

本方案自 2022 年 12 月 14 日起施行,有效期至 2025 年 12 月 13 日。

## 【市政府办公厅文件】

# 上海市人民政府办公厅 印发关于支持本市相关行业和企业 稳岗留工有序运行若干政策措施的通知

(2022 年 12 月 24 日)

沪府办规〔2022〕18 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为确保本市疫情防控转段平稳有序,保障正常生产生活,针对当前部分行业和企业阶段性用工紧缺问题,聚焦相关行业和企业稳岗留工,鼓励一线人员返城返岗,进一步夯实企业稳岗稳产主体责任,加强政策激励和制度保障,发挥行业组织桥梁纽带作用,综合施策、点面结合、突出重点,现提出如下若干政策措施。

### 一、夯实企业稳岗稳产主体责任

企业是做好自身稳岗稳产工作的责任主体,要把确保用工规模基本稳定作为现阶段工作的重点,确保企业正常运行,确保不影响城市功能。要密切跟踪国家政策导向,及时研判岗位用工形势,制定相关工作预案,及时化解因一线人员缺失对企业平稳运行可能造成的风险和不利影响。(责任单位:各行业主管部门)

### 二、鼓励企业制定实施员工关心关爱激励措施

支持企业根据实际情况,制定实施有针对性的员工激励和服务保障措施,把关心关爱送达一线人员。鼓励电商平台和邮政快递企业增加佣金比例、设置跑单奖励,为快递员和外卖骑手提供必要的餐饮保障,发放防寒保暖工装及用品等。鼓励建设单位和施工单位合理提高建筑工人收入。继续扎实开展整治拖欠农民工工资问题专项行动,进一步加大对恶意欠薪行为的查处打击力度。企业要依法支付春节期间加班人员工资。(责任单位:各行业主管部门、市人力资源社会保障局,各区人民政府)

### 三、阶段性发放稳岗补贴

鼓励电商平台和邮政快递企业持续提供快递、外卖服务,2022 年 12 月 25 日至 2023 年 1 月 27 日期间(以下统称“补贴期间”),对重点监测的电商平台和邮政快递企业,给予上岗工作的一线人员每人每天 60 元补贴;特别的,对元旦期间(2022 年 12 月 31 日至 2023 年 1 月 2 日)和春节期间(2023 年 1 月 21 日至 1 月 27 日)上岗工作的一线人员,给予每人每天 150 元补贴。鼓励重点工程建设施工项目不停工、少停工,在补贴期间,当日实际上岗人数达到 2022 年 11 月末实际上岗人数 80% 以上的重点工程建设施工项目,给予上岗工作的一线人员每人每天 100 元补贴。补贴经费由市、区两级财政共同保障。(责任

单位:市商务委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市邮政管理局、市财政局、市人力资源社会保障局,各区政府)

#### **四、支持外来务工人员节后加快返岗复工**

加强与劳务输出地的对接和协作,提供“点对点、一站式”返岗复工服务。实施春节返岗交通补贴,2023年1月28日至2月5日期间,企业租用大巴车跨省“点对点”组织外来务工人员返岗,或劳务协作输出地包车输送市外务工人员返岗的,按照实际包车费用的50%给予补贴,每家企业最高不超过30万元。企业所在区政府结合实际自行制定返岗交通补贴操作方案,明确补贴范围,落实资金保障。组织开展“春风行动”,节后立即开展各类线上线下招聘活动。(责任单位:各区政府,市人力资源社会保障局、各行业主管部门)

#### **五、鼓励引导外来务工人员留沪过年**

积极开展外来务工人员留沪稳岗送温暖活动。各区、各行业主管部门要广泛开展慰问活动,鼓励企业和各级工会组织采取发放新春礼包等多种形式关心关爱留沪外来务工人员。积极开展文旅惠民活动,鼓励本市文旅企业,特别是国有企业向留沪过年的外来务工人员免费发放电影票、景区门票等。(责任单位:各行业主管部门、市总工会、市人力资源社会保障局、市文化旅游局、市国资委、市财政局,各区政府)

#### **六、加强防疫物资供应保障**

加强防疫物资统筹调度,抓好医疗物资生产调配,丰富医疗物资供给类型,畅通医疗物资物流渠道,切实做好生产保供工作。支持企业加强解热镇痛药、口罩、抗原试剂、消毒液等防疫物资储备,保障正常到岗一线人员合理物资需求和就医用药。(责任单位:市经济信息化委、市商务委、市卫生健康委、各行业主管部门,各区政府)

#### **七、发挥行业协会和志愿者作用**

各行业协会要加强常态化走访服务,梳理企业反映的问题和诉求,提供针对性指导意见,帮助企业和员工解决实际问题 and 困难。各行业主管部门要加强组织指导,及时回应行业关切。广泛组织发动志愿者参与快递配送和社区服务。(责任单位:各行业主管部门、各行业协会、团市委、市精神文明办)

#### **八、加强一线人员健康服务保障**

持续加强宣传引导,切实增强一线人员防护意识,当好自身健康的第一责任人。倡导“非必要不做核酸”。除养老院、福利院、托幼机构等特殊场所外,不再查验核酸阴性证明。一线人员感染新冠肺炎后,居家隔离满7天(自出现症状或核酸、抗原检测结果阳性之日起计)、症状明显好转或无明显症状的,无需进行核酸检测即可返岗复工。特殊行业、特殊岗位人员居家隔离和返岗要求,按照行业主管部门有关规定执行。在岗一线人员感染新冠肺炎,若无症状或症状轻微的,可根据身体状况和岗位需要,在做好防护的前提下上班从事适当工作。(责任单位:各行业主管部门,各区政府)

#### **九、抓紧制定配套实施细则**

市商务委、市住房城乡建设管理委、市交通委要抓紧牵头制定出台电商平台、邮政快递、重点工程建设等领域稳岗补贴实施细则,摸清行业底数,锁定补贴范围,细化操作流程,明确市、区两级财政资金,确保相关领域政策第一时间落地。各区政府要切实履行属地保障责任,及时动态掌握区域内稳岗稳产情况,牵头制定本地区返岗交通补贴方案,锁定补贴范围,细化操作流程,落实资金保障。各企业要配合政府落实相关政策,务必准确提供台账资料,相关补贴资金要第一时间直达一线人员,严禁挪用、非法侵占补贴资金。(责任单位:市商务委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市财政局,各区政府)

#### **十、加强市区专班协调保障机制**

进一步发挥全市医药物资保供专班、重要功能性机构和企业运行保障专班等协调机制作用,加强防疫物资生产供应,及时调度重要机构和企业生产运营情况,协调解决防疫物资、就医用药、人员紧缺等实际问题。(责任单位:市发展改革委、市商务委、市经济信息化委、市卫生健康委,各区政府)

本政策措施自2022年12月25日起施行,有效期至2023年6月30日,具体政策措施明确执行期限的,从其规定。国家有相关规定的,从其规定。

# 上海市人民政府办公厅关于转发 市发展改革委制订的《上海市推动生活性 服务业补短板上水平提高人民生活品质 行动方案》的通知

(2022 年 12 月 2 日)

沪府办发〔2022〕23 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

市发展改革委制订的《上海市推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案》已经市政府同意，现转发给你们，请认真按照执行。

## 上海市推动生活性服务业 补短板上水平提高人民生活品质行动方案

为进一步推动本市生活性服务业补短板、增供给、提效能、上水平，提高人民生活品质，根据《国务院办公厅转发国家发展改革委关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质若干意见的通知》，制订本行动方案。

### 一、全面提升社区生活服务便捷度

(一)补齐社区服务设施短板。落实本市城乡社区服务体系建设规划和相关专项规划，依据服务人口和服务半径，配置补齐养老服务设施、托育点、菜场、社区食堂、体育健身设施、微型消防站等服务设施。持续推进 15 分钟生活圈建设，到 2025 年底，全市率先建成一批示范性街镇，中心城基本完成基础保障类服务全覆盖；卫生、养老、文化、体育等城镇社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 85% 左右。（责任部门、单位：市规划资源局、市民政局、市教委、市商务委、市发展改革委、各区政府）

(二)完善社区综合服务设施功能。推进以社区党群服务中心(站、点)为主体的城乡社区综合服务设施建设，探索制订家门口综合服务设施指导标准，鼓励各区因地制宜打造功能复合、各具特色的家门口服务品牌，到 2025 年，城乡社区综合服务设施覆盖率达到 100%。采取“一点多用”、服务叠加等方式，在社区综合服务设施、菜场等升级转型中，嵌入居民日常所需服务功能。（责任部门、单位：市委组织部、市民政局、市发展改革委、市商务委、各区政府）

(三)优化社区便民服务网点。优化社区商业布局，鼓励发展便利店、大众化早点、维修服务、药店、家政服务、再生资源回收点等与居民日常生活密切相关的业态。发展海派特色小店，对符合居民需求的海派特色小店入驻社区，鼓励在租赁年限、租金等方面给予积极扶持。支持智能快件箱、蔬菜直通车等便利设施进社区。（责任部门、单位：市商务委、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市规划资源局、市邮政管理局、各区政府）

### 二、多渠道增加品质生活服务新供给

(四)增加旅游休闲好去处。精心打造“一江一河”城市旅游品牌，持续提升上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、宝山邮轮旅游发展示范区、金山滨海旅游度假区等区域能级，积极推进长江国家文化公园建设。结合“社区微更新”“建筑可阅读”、口袋公园建设等，“十四五”期间，推出不少于 200 个“家门口的好去处”。（责任部门、单位：市委宣传部、市文化旅游局、市发展改革委、相关区政府）

(五)满足多样化购物消费需求。大力发展“首发经济”，积极引进国际知名高端品牌、新兴时尚品牌，培育打造引领性本土品牌，推进老字号传承保护和创新发展，到 2025 年，每年新增各类品牌首店 800 家以上，打响 260 个左右引领性本土品牌。打造一批面向垂直领域、细分客群的上海网络新消费品牌。引导百货店、购物中心等增加体验型、服务型业态，支持发展便民亲民、功能复合的服务新业态、新模式。（责任部门：市商务委）

(六)拓展体育健身空间。盘活城市“金角银边”,支持利用屋顶、高架桥底等城市低效空间建设健身设施。制订体育公园建设方案,“十四五”期间,全市因地制宜建设不少于20个、各区至少建设1个体绿结合、功能复合、普惠便民的体育公园。鼓励在商区、园区、厂区等嵌入设置专业体育健身设施,到2025年,实现全市16个区都市运动中心全覆盖。支持发展路跑、冰雪、击剑、马术、帆船等体育消费项目。(责任部门、单位:市体育局、市发展改革委、市绿化市容局、各区政府)

(七)丰富文化生活体验。支持专业剧场提升能级,打造优秀演艺作品驻场版、巡演版,持续打响“演艺大世界”品牌。鼓励商业综合体、经营性旅游载体等开辟新型演出场所,引进创新演艺项目,“十四五”期间,支持打造100家示范性“演艺新空间”。提升博物馆、美术馆策展能力,办好原创展览,支持引入国际国内优秀展览,鼓励拓展新空间举办展览与教育活动。支持实体书店创新发展,打造集阅读、交流、休闲于一体的文化体验消费中心。推动文化创意园区品质提升,挖掘文化内涵,凸显创意特色。(责任部门、单位:市委宣传部、市文化旅游局、市文化创意产业推进领导小组办公室、各区政府)

(八)优化健康服务供给。支持高水平社会办医疗机构发展,加快新虹桥国际医学中心等健康服务业园区建设。加快发展国际医疗旅游,培育一批具有国际竞争力的服务品牌。鼓励海派中医特色技术服务发展,推动中医养生保健服务标准化、规范化发展。进一步增加康复医疗服务供给,到2025年,实现社区卫生服务中心社区康复中心全覆盖,争取每个区至少有一所康复医院或200床规模以上综合医院康复病区。鼓励公立医院整合健康管理资源,推动院内体检中心向健康管理中心转型,鼓励商业健康保险公司开展健康管理服务。(责任部门、单位:市卫生健康委、市发展改革委、市市场监管局、上海银保监局、各区政府)

(九)促进家政服务提质扩容。深入推进家政服务业提质扩容“领跑者”行动,发挥领跑者重点区、企业和社区引领示范作用。大力发展员工制家政企业,完善家政人员持证上门制度,健全家政服务领域信用体系,促进家政服务专业规范发展。推动家政服务业与养老、育幼、物业等服务业融合发展,增加养老护理、病床陪护、母婴护理等多样化、个性化服务。(责任部门、单位:市商务委、市发展改革委、市民政局、相关区政府)

### 三、创新打造智慧低碳生活服务新赛道

(十)推进生活服务数字化转型。“十四五”期间,深化推进以社保卡为载体建立居民服务“一卡通”,拓展在交通出行、旅游观光、文化体验等领域的应用。持续拓展智慧养老服务数字化场景,打造100个智慧养老院、1000个数字化社区养老服务场所。大力发展互联网医疗,探索优化诊疗服务项目和医保政策,积极引入人工智能辅助治疗技术和产品。加快文旅场馆数字化改造,发展线上演播、云展览、沉浸式体验等新型文旅服务,推出70家数字景区典型样板。深化智慧体育公共服务数字化服务场景,培育网络赛事活动等数字体育新模式,打造一批智慧体育场馆单位。(责任部门、单位:市经济信息化委、市民政局、市卫生健康委、市医保局、市文化旅游局、市体育局、市人力资源社会保障局、各区政府)

(十一)推动商业服务数字化创新。建设具有示范引领作用的数字商圈商街,推进实体商业企业数字化创新,拓展基于数据的精准化、个性化服务,到2025年,建设15个左右在全国具有示范引领性的数字商圈商街。鼓励内容电商、拼团电商、体验经济等电商平台与实体生活服务业态融合,推动“互联网+生活性服务业”实现高水平发展。鼓励发展无接触交易、网订店取(送)、网络直播带货、社区团购等便民生活新模式。(责任部门:市商务委、市经济信息化委)

(十二)探索未来数字生活模式。支持发展各类服务机器人,在智慧教育、智慧医疗、智慧社区等场景率先开展试点。围绕生活性服务业,到2025年,打造50个以上垂直场景融合赋能的元宇宙示范应用。开展数字业态升级行动,在商业、教育、文旅、娱乐等领域,推进线上线下虚实交互,以虚促实、以虚强实。促进数字人在数字营销、在线培训、电商直播、影音娱乐、服务咨询等多场景的应用。(责任部门:市经济信息化委、市发展改革委)

(十三)倡导绿色低碳生活方式。大力推动一次性塑料制品源头减量,推广应用替代产品和模式,加快推动快递包装绿色转型。支持有条件的商场、超市、旅游商品专卖店开设绿色产品销售专区,鼓励电商企业设立循环、低碳等绿色产品专区。鼓励发展二手交易市场,推进电子产品、家电、书籍等二手商品的重复使用。鼓励开展家电、消费电子产品以旧换新。(责任部门:市商务委、市邮政管理局)

### 四、积极构建全龄友好生活新生态

(十四)构建老年友好型社会。促进养老服务结构优化,到2025年,全市养老床位总数达到17.8万张,认知障碍照护床位达到1.5万张;深化社区嵌入式养老服务,有条件的区社区养老服务设施不低于常住人口每千人50平方米。将无障碍和适老化理念融入城市规划、建设、管理全过程,拓展老年人居室适老化改造覆盖范围,推进既有多层住宅加装电梯,优化康复辅具租赁服务,推进老年认知障碍友好社区建设,到2025年,实现街镇(乡)全覆盖。大力发展银发经济,鼓励更多市场主体参与,增加多样化老年教育、旅游休闲、健康养生等服务供给。深入实施“数字伙伴计划”,助力老年人跨越“数字鸿沟”。(责任部门、单位:市民政局、市发展改革委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市经济信息化委、各区人民政府)

(十五)推进儿童友好城市建设。推进“一中心多站点”儿童友好社区服务网络全覆盖,在街镇层面建立儿童服务中心,在居(村)设立儿童之家,加快儿童活动场所和设施建设。加强各类公共服务设施和场地适儿化改造,推进所有应配置母婴设施的公共场所和用人单位实现母婴设施全覆盖。推动有条件的公共体育设施、游览参观点向儿童免费或者低收费开放。完善托育服务体系,到2025年,全市常住人口每千人拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个。鼓励各类主体举办普惠性托育机构,探索发展社区托育服务,引入专业托育机构进行规范化管理。(责任部门、单位:市发展改革委、市教委、市妇儿工委办、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市体育局、市文化旅游局、各区人民政府)

(十六)优化各类人群生活服务。在新城、产业园区周边、轨道交通沿线、人口导入区域等加大建设供应租赁住房力度,优化多层次租赁住房供应结构。到2025年,全市累计建设筹措保障性租赁住房60万套(间)以上。继续实施早餐工程,优化网点布局,拓展共享早餐门店(点)覆盖范围。通过共建共享等方式,多渠道增加重残养护设施和床位,加快构建精神障碍社区康复服务网络,到2025年,全市重残养护床位达到7000张以上。加强孤儿、困境儿童等特殊儿童群体关爱保障,完善自闭症儿童康复服务,区级未成年人救助保护机构、街镇未成年人保护工作站覆盖率达到100%。(责任部门、单位:市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市商务委、市民政局、市卫生健康委、各区人民政府)

## 五、努力营造生活性服务业发展良好环境

(十七)深化公共服务改革。持续优化和动态调整基本公共服务实施标准,合理界定基本公共服务范围。更多发挥市场机制和社会力量作用,增加非基本公共服务供给。深化国有文艺院团改革,强化激励约束,提升本土原创能力。探索开展国有博物馆资产所有权、藏品归属权、开放运营权分置改革试点。深化公共体育场馆所有权与经营权分离改革。支持国有公共服务机构与民营机构在管理、人才、技术等方面合作,提升民营场馆管理服务能力。(责任部门:市发展改革委、市委宣传部、市文化旅游局、市体育局)

(十八)稳步推进服务业开放。支持外商独资、中外合资养老服务机构发展,积极引入国际先进服务模式。积极发展中医药领域服务业,支持符合条件的单位申报国家中医药服务出口基地。推进高水平中外合作办学项目落地,增加高水平国际化教育供给。落地实施在上海市设立的外商独资旅行社试点经营中国公民出境旅游业务。加快建设上海国际文物艺术品交易中心。(责任部门:市民政局、市卫生健康委、市教委、市文化旅游局、市商务委)

(十九)强化服务设施建设运营保障。结合城市更新推动社区服务设施达标建设,鼓励存量低效用地和疏解腾退资源优先改造用于社区服务。对社区补建“一老一小”等公共服务设施的,依法依规优先保障公共服务设施用地和容积率。在确保安全规范前提下,提供社区群众急需服务的市场主体可租赁普通住宅设置服务网点。(责任部门:市规划资源局、市住房城乡建设管理委)

(二十)加强财税金融支持。通过服务业发展引导资金等专项资金,支持生活性服务业重点领域、重点企业创新发展。落实支持生活性服务业发展的普惠和专项税收政策。引导金融机构用好用足再贷款、再贴现等工具,推广“信易贷”。鼓励保险机构开展生活性服务业保险产品和服务创新,支持开发针对灵活就业人员的保险产品。(责任部门、单位:市发展改革委、市商务委、市财政局、市税务局、上海银保监局、人民银行上海总部)

(二十一)强化人才队伍建设。加大人才培养力度,支持生活性服务业企业深化产教融合,联合高等学校和职业学校共同开发全市护理、康复、家政、育幼等生活性服务业领域的课程标准,共建共享实训基地,持续扩大相关领域在校生规模。允许符合条件的企业在岗职工以工学交替等方式,接受高等职业教

育。强化从业人员技能培训,鼓励企业积极开展岗前培训和岗位技能提升培训,符合条件的可以按照规定享受培训费补贴或技能提升补贴。逐步拓展本市职业技能提升补贴项目范围。(责任部门:市教委、市人力资源社会保障局、市发展改革委)

(二十二)推动服务数据开放共享。在保障数据安全和保护个人隐私前提下,分领域制订生活服务数据开放目录清单,依托大数据资源平台,稳步推进旅游、体育、家政、养老、健康等领域公共数据向社会开放。试点开展公共数据授权运营,提高公共数据社会化开发利用水平。面向市场主体和从业人员,分领域探索建设服务质量用户评价分享平台,实现服务精准供给。(责任部门、单位:市经济信息化委、市大数据中心、各行业主管部门)

(二十三)激发居民消费活力。深化国际消费中心城市培育建设,放大中国国际进口博览会溢出效应,持续提升“五五购物节”、上海旅游节、中国上海国际艺术节等节庆活动影响力,大力发展夜间经济,持续激发消费活力。探索发放消费券、服务券等方式,支持居民增加体育健身、健康养老、文化演出等消费。(责任部门:市商务委、市财政局、市发展改革委、市体育局、市民政局、市文化旅游局)

(二十四)加快服务标准品牌质量建设。支持以企业为主体、行业组织为依托,在文化、旅游、体育、健康、养老、育幼、家政、物业、创意、商贸等领域,开展服务业标准化试点。树立一批国内领先、国际先进的上海标准。加强生活性服务业质量监测评价。以“上海品牌”认证等为抓手,推动生活性服务业品牌的培育、评价和发展。(责任部门、单位:各行业主管部门、市市场监管局)

(二十五)提升政务服务和综合监管水平。依托政务服务“一网通办”,优化生活性服务业服务机构设立指引。优化生活性服务业服务机构审批服务,鼓励连锁化运营。加快构建以信用为基础的新型监管机制,加强生活性服务业企业信用信息公开,实施守信企业正面激励,支持失信企业修复信用。健全多部门联合监管和执法机制,减少多头重复监管。加强单用途预付消费卡管理,从严查处虚假广告宣传、非法集资等案件。(责任部门:市政府办公厅、市市场监管局、市发展改革委、市民政局、市商务委、市地方金融监管局)

(二十六)建立推进工作机制。建立统计监测和信息定期发布制度。市发展改革委会同有关部门开展高品质生活城市建设行动,各有关部门按照职责分工,抓好相关领域和行业生活性服务业发展工作,组织实施相关专项行动。各区因地制宜制订具体措施,确保本行动方案落实落地。(责任部门、单位:市统计局、市发展改革委、各行业主管部门、各区人民政府)

上海市发展和改革委员会

2022年11月22日

# 上海市人民政府办公厅关于 印发修订后的《上海市老年照护 统一需求评估及服务管理办法》的通知

(2022年12月19日)

沪府办规〔2022〕17号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将修订后的《上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法

第一条 (目的)

为规范本市老年照护统一需求评估工作,根据《上海市老年人权益保障条例》,制定本办法。

## **第二条 (定义)**

本办法所指的老年照护统一需求评估(以下简称“统一需求评估”),是指对具有照护需求且符合规定条件的老年人,按照全市统一的评估标准,依申请对其失能程度、疾病状况、照护情况等进行评估,确定评估等级。评估等级作为申请人享受长期护理保险待遇、养老服务补贴等政策的前提和依据。

## **第三条 (适用对象)**

本市 60 周岁及以上老年人,符合下列条件之一的,可申请老年照护统一需求评估:

- (一)本市职工基本医疗保险参保人员;
- (二)本市城乡居民基本医疗保险参保人员;
- (三)未参加本市职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险的本市户籍人员。

## **第四条 (部门职责)**

市医保局会同相关部门协同推进统一需求评估工作,负责制定完善评估办理流程,对定点评估机构实施协议管理。

市卫生健康委同市民政局对评估机构进行行业管理,制定完善统一需求评估标准和操作规范,对评估质量进行监管。市民政局会同市卫生健康委制定完善照护服务标准和规范,组织服务供给和轮候。市发展改革委负责统一需求评估相关政策协调工作。

各区负责本办法在其行政区域内的组织实施。

## **第五条 (评估机构)**

评估机构为依法独立登记的社会服务机构或企事业单位,应具有稳定的评估人员、办公场所、良好的财务资金状况,具备完善的人事管理、财务管理、档案管理、评估业务管理、质量控制管理等制度。评估机构不得提供养老护理服务,评估机构出资人不得开办或参与开办养老服务机构。

评估机构评估人员人数不少于 10 人,其中专职评估人员人数不少于 5 人。评估机构负责人和评估人员必须无相关违法违规等不良记录。

符合条件的评估机构按照本市有关规定签订评估服务协议,成为定点评估机构。市医保局向社会公布定点评估机构名录并动态调整。

各区对评估机构可持续运营予以必要的场地、资金等支持。

## **第六条 (评估人员)**

评估人员是指具备相关专业技术背景,由评估机构聘用,经全市统一培训合格后,具体实施统一需求评估的专兼职人员。

评估人员按照专业技术背景,分为 A、B 两类。A 类评估员指具有养老服务、医疗护理或社会工作等经验,且具有中专及以上学历人员。B 类评估员指取得执业医师或执业助理医师资格人员。

市卫生健康委、市民政局指导市级评估机构加强评估人员培训、管理,提高评估人员业务水平。各区支持符合要求的医务人员参与评估工作。

## **第七条 (评估行为规范)**

评估机构应严格按照全市统一的评估标准和操作规范,组织实施评估工作。

上门评估人员不得少于 2 人,其中至少 1 人必须为 B 类评估员。上门评估时,原则上应有评估对象的代理人或监护人在场。

评估行为应客观公正,独立开展,任何组织和个人不得干预。评估机构对评估结论负责。

## **第八条 (评估方法)**

评估人员使用《上海市老年照护统一需求评估调查表》进行现场评估,经过相关程序后,得出评估结论。

## **第九条 (评估申请)**

符合本办法第三条规定的人员,首次申请评估的,可由其本人(或其监护人、代理人)向就近的社区事务受理服务中心或分中心提出书面申请,同时提交相关材料,并选择意向服务机构;重度残疾等有特殊困难的老人,可由其本人(或其监护人、代理人)通过政务服务平台在线申请评估。评估结论有效期满,再次提出申请的,可通过政务服务平台在线申请。

#### **第十条 （受理和审核）**

经审核,符合申请条件的,由市医保局安排定点评估机构实施评估。不符合申请条件的,社区事务受理服务中心将结果告知申请人(或其监护人、代理人)。

#### **第十一条 （评估开展）**

定点评估机构在收到评估指令后,委派评估人员完成上门评估、录入评估记录、出具评估结论等评估工作,并将评估结论反馈至社区事务受理服务中心。

各区可探索集中评估、线上远程评估等形式,优化评估服务,提升工作效率。

#### **第十二条 （结论告知）**

社区事务受理服务中心将评估结论代为告知申请人,由申请人(或其监护人、代理人)确认。

#### **第十三条 （评估结论）**

评估结论包括评估等级和其他情况。评估等级分为:照护 1 级、照护 2 级、照护 3 级、照护 4 级、照护 5 级、照护 6 级。其他情况,是指未达到照护 1 级和建议至医疗机构就诊。

评估机构可依据评估等级出具服务计划建议,作为服务机构制定服务计划的参考。

社区事务受理服务中心应采取适当方式,将统一需求评估等级有关内容公示 7 天,接受社会监督。

#### **第十四条 （结论有效期）**

评估结论有效期一般不超过 2 年。

评估结论有效期内,申请人生活自理能力发生变化的,可以重新申请评估。申请人失能状况与评估结果存在较大差异的,有关部门可发起状态评估予以修正。

评估结论有效期届满前 60 天内,申请人应重新申请评估。

#### **第十五条 （结论的复核和终核）**

申请人(或其监护人、代理人)对评估结论有异议的,可在收到评估结论之日起 10 个工作日内,向其原申请评估渠道提出复核申请。市医保局安排评估机构进行复核评估。开展复核的评估机构应在 15 个工作日内完成复核,并将复核结论反馈至社区事务受理服务中心,由社区事务受理服务中心代为告知申请人(或其监护人、代理人)。

申请人(或其监护人、代理人)对复核结果仍有异议的,可在收到复核评估结果 7 个工作日内,通过原申请渠道提出终核申请,由市卫生健康委、市民政局确定的市级评估机构进行终核评估。终核结果为最终结果。

#### **第十六条 （评估费用）**

统一需求评估费用的收费标准,按照本市有关部门规定执行。

参保人员评估费用由参保人员和长期护理保险基金共同支付。长期护理保险基金支付比例和办法,由市医保局会同有关部门另行制定。非参保人员评估费用由个人承担。

低保、低收入等经济困难对象个人承担的评估费用可申请财政补贴,补贴办法由市民政局、市医保局、市财政局另行制定。

#### **第十七条 （服务提供）**

经过统一需求评估,符合条件的申请人向意向服务机构登记确认并享受服务。意向服务机构无法满足需求的,申请人可按照有关规定,另行选择服务机构或申请服务轮候。

民政、卫生健康部门应按照职责,为符合条件的申请人选择服务机构、申请服务轮候等提供便利和服务。

#### **第十八条 （服务计划）**

申请人确定服务机构后,该服务机构根据申请人评估等级,结合评估机构出具的服务计划建议制定服务计划,并告知申请人可享受的长期护理保险待遇和养老服务补贴政策。

服务计划由申请人(或其监护人、代理人)确认,并可根据服务对象的具体情况适时调整。服务计划的调整,应由申请人(或其监护人、代理人)确认。

#### **第十九条 （服务费用）**

社区居家养老服务、机构照护服务等服务收费,按照本市社区养老服务管理和养老机构服务收费管理等有关规定执行。其中,符合长期护理保险支付范围的费用,由长期护理保险基金支付;符合养老服



务补贴发放范围的费用,由财政给予补贴。

#### **第二十条 (评估和服务监管)**

市医保局、市卫生健康委、市民政局按照职责分工,加强对评估机构、服务机构的监管和指导,完善多部门联合检查机制。

#### **第二十一条 (信息系统)**

统一需求评估的申请、受理、评估、服务、结算、监管等相关工作,通过信息系统实施。有关部门应不断完善信息系统,将其纳入“一网通办”“一网统管”,提升服务效率和监管效能,实现信息的互联互通和共建共享。

#### **第二十二条 (信息保密)**

评估过程涉及的个人隐私,受法律保护。任何机构和个人不得泄露或者违法查询、使用申请人信息。

本办法自 2023 年 1 月 1 日起施行,有效期至 2027 年 12 月 31 日。

### **【政策解读】**

## **关于《上海市人民政府办公厅印发 关于支持本市相关行业和企业稳岗留工有序运行 若干政策措施的通知》的政策解读**

### **一、制订背景和主要考虑**

2022 年 12 月,国务院联防联控机制印发优化落实疫情防控 10 条措施,我国疫情防控形势进入新阶段。为确保疫情防控转段平稳有序,保障生产生活,市发展改革委会同市相关部门和有关区,坚持问题导向、需求导向、效果导向,研究制订了《关于支持本市相关行业和企业稳岗留工有序运行若干政策措施》(以下统称《政策措施》)。

《政策措施》聚焦重点缺工领域,尤其是可能影响城市正常运转、用工方式灵活的快递、电商平台、重点建筑施工行业,聚焦关键时间节点,尤其是当前至春节前后因感染人数上升和员工集中“返乡”造成用工紧缺的时段节点,坚持夯实用工企业稳岗稳产主体责任,落实相关工作预案,加强对员工和从业人员的关心关爱,及时化解自身用工矛盾,保持企业正常平稳运行。坚持政府支持和服务保障职责,及时优化防疫措施安排,重点加强物资保障,实施综合激励举措,积极引导企业稳岗稳产。坚持发挥行业协会纽带桥梁作用,加强资源统筹调配,及时响应各方诉求,营造和谐用工环境。通过整合企业、政府、行业三方力量,尽可能多地留住人,尽可能吸引更多人员及时返岗,确保关键时期城市运行不断不乱。

### **二、主要内容**

《政策措施》围绕夯实企业责任、加强政府引导、推动行业支持等三个维度,共形成 10 条措施。具体如下:

#### **(一) 主要措施**

一是夯实企业稳岗稳产主体责任。明确企业是做好自身稳岗稳产工作的责任主体,要把确保用工规模基本稳定作为企业现阶段工作重点,确保正常运行,确保不影响城市功能。

二是鼓励企业制定实施员工关心关爱激励措施。鼓励电商平台和邮政快递企业增加佣金比例、设置跑单奖励。鼓励建设单位和施工单位合理提高建筑工人收入。

三是阶段性发放稳岗补贴。2022 年 12 月 25 日至 2023 年 1 月 27 日期间,对重点监测的电商平台和邮政快递企业,给予上岗工作的一线人员每人每天 60 元补贴;特别的,对元旦期间(2022 年 12 月 31 日至 2023 年 1 月 2 日)和春节期间(2023 年 1 月 21 日至 1 月 27 日)上岗工作的一线从业人员,给予每人每天 150 元补贴。上述补贴期间,对当日实际在岗人数达到 2022 年 11 月末实际在岗人数 80% 以上的重点工程建设施工项目,给予上岗工作的一线人员每人每天 100 元补贴。

四是实施春节返岗交通补贴。2023年1月28日至2月5日期间,企业租用大巴车跨省“点对点”组织外来务工人员返岗,或劳务协作输出地包车输送市外务工人员返岗的,按照实际包车费用的50%给予补贴,每家企业最高不超过30万元。

五是鼓励引导外来务工人员留沪过年。鼓励各级工会组织采取发放新春礼包等多种形式关心关爱留沪外来务工人员,鼓励本市文旅企业向留沪过年的外来务工人员免费发放电影票、景区门票等。

六是加强防疫物资供应保障。抓好医药物资生产调配,丰富供给类型,畅通流通渠道。支持企业加强解热镇痛药、口罩、抗原试剂、消毒液等防疫物资储备,保障一线人员合理需求。

七是发挥行业协会和志愿者作用。各行业协会要加强常态化走访服务,帮助企业和员工解决实际问题。行业主管部门要及时回应行业关切。广泛组织发动志愿者参与快递配送和社区服务。

八是加强一线人员健康服务保障。增强一线人员防护意识,当好自身健康第一责任人。倡导“非必要不做核酸”。除养老院、福利院、托幼机构等特殊场所外,不再查验核酸阴性证明。一线人员感染新冠肺炎后,居家满7天,症状明显好转或无明显症状的,无需进行核酸检测即可返岗复工。

#### (二)保障措施

一是抓紧制定配套则。明确市商务委、市交通委、市住房城乡建设管理委牵头制定出台电商外卖平台、邮政快递、重点工程建设等领域稳岗补贴实施细则。明确相关区政府牵头制定本地区返岗交通补贴方案。要求各企业配合政府落实相关政策,确保相关补贴资金第一时间直达一线岗位员工。

二是加强市区专班协调保障机制。进一步发挥全市医药物资保供专班、重要功能性机构和企业运行保障专班等协调机制作用,加强防疫物资生产供应,及时调度重要机构和企业生产运营情况,协调解决防疫物资、就医用药、人员紧缺等实际问题。

#### (三)实施期限

《政策措施》自2022年12月25日起施行,有效期至2023年6月30日,具体政策措施明确执行期限的,从其规定。

## 关于《上海市推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案》的政策解读

### 一、制订背景

为贯彻落实党的二十大精神,深入践行人民城市理念,根据国务院办公厅转发国家发展改革委《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质的若干意见》和市政府的工作部署,市发展改革委会同相关部门,坚持问题导向、需求导向、效果导向,在深入调研基础上,研究制订了《上海市关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质行动方案》(以下简称《行动方案》)。

《行动方案》聚焦下阶段发展重点,具体体现“四个更”:一是更便捷,进一步提升家门口设施便捷性和服务可及性,促进线上线下服务融合。二是更丰富,围绕市民普遍关切的生活服务领域,增加多层次、多样化服务供给。三是更智慧,推动新技术、新模式在生活性服务业中的应用,打造智慧生活服务新赛道。四是更有温度,体现全龄友好理念,补齐重点困难人群服务短板,提升城市温度和软实力。

### 二、主要内容

《行动方案》包括26条,提出4方面行动和10条保障措施,具体如下:

#### (一)四项行动

一是全面提升社区生活服务便捷度。持续推进15分钟生活圈建设,配置补齐社区服务设施短板。完善社区综合服务设施功能,鼓励“一点多用”、服务叠加。优化社区便民服务网点,鼓励发展海派特色小店。

二是多渠道增加品质生活服务新供给。集聚国际知名高端品牌,打造引领性本土品牌。持续推动“家门口的好去处”和“演艺新空间”建设,因地制宜建设体育公园和都市运动中心,支持高水平社会办医疗机构发展,促进家政服务提质扩容。

三是创新打造智慧低碳生活服务新赛道。推进生活服务数字化转型,拓展智慧养老应用场景,大力发展互联网医疗,加快文旅场馆数字化改造,建设数字商圈商街。探索未来数字生活模式,支持发展各类服务机器人,打造元宇宙示范应用。持续倡导绿色低碳生活方式。

四是积极构建全龄友好生活新生态。推进老年友好型社会和儿童友好城市建设,增加“一老一小”设施和服务供给,加大建设供应租赁住房,补齐重残养护、精神卫生等服务短板。

## (二)保障措施

为营造生活性服务业发展良好环境,《行动方案》提出 10 条保障措施,涵盖深化改革、土地利用、财税金融支持、人才队伍建设、数据开放、标准品牌建设、综合监管等方面,主要包括:推进国有公共服务机构管理体制机制改革,鼓励公建民营和委托管理;结合城市更新推动社区服务设施达标建设,优先保障公共服务设施用地和容积率;通过服务业发展引导资金等专项资金支持生活性服务业重点领域、重点企业创新发展;支持生活性服务业企业深化产教融合,逐步拓展我市职业技能提升补贴项目范围;在保障数据安全和保护个人隐私前提下,稳步推进公共数据开放和开发利用;开展服务业标准化试点,树立一批国内领先、国际先进的上海标准;建立统计监测和信息定期发布制度,加快构建以信用为基础的新型监管机制等。

# 关于《上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法》的政策解读

## 一、修订背景

2018 年市发展改革委、市人力资源社会保障局(市医保办)、市民政局、市卫生计生委和市财政局联合起草,市政府办公厅印发的《上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法》(沪府办规〔2018〕2 号,以下简称《评估办法》)将于 2022 年 12 月 31 日到期。为进一步优化统一需求评估工作,近期,市发展改革委会同市有关部门,广泛听取各方意见建议,研究形成了修订后的《评估办法》。本次修订在保持现有工作连续性和稳定性的基础上,重点聚焦市民群众、评估机构、服务机构和专家学者等反映比较集中的问题,有针对性地予以回应,着力提升为老服务便利化、人性化水平。

## 二、修订的主要内容

主要包括:

1.关于部门职责。综合考虑工作实际和部门意见,在第四条(部门职责),将“市人力资源社会保障局(市医保办)是统一需求评估工作的主管部门”,修改为“市医疗保障局会同相关部门协同推进统一需求评估工作”,与市政府 2021 年 12 月印发的《上海市长期护理保险试点办法》有关表述保持一致,市医保局继续承担统一需求评估牵头职责,市民政局、市卫生健康委职责分工保持不变。同时,根据相关部门建议,增加“市发展改革委负责统一需求评估相关政策协调工作”。

2.关于评估机构和评估人员。加强对评估机构和人员的支持,明确市、区责任。在第五条(评估机构)新增“各区对评估机构可持续运营予以必要的场地、资金等支持”,在第六条(评估人员)新增“市卫生健康委、市民政局指导市级评估机构加强评估人员培训、管理,提高业务水平。各区支持符合要求的医务人员参与评估工作”。

3.关于评估流程。在申请环节,增加在线申请通道,第九条(评估申请)新增“首次申请评估的……重度残疾等有特殊困难的老人,可由其本人(或其监护人、代理人)通过政务服务平台在线申请。评估结论有效期满,再次提出申请的,可通过政务服务平台在线申请”。在评估开展环节,第十一条(评估开展)新增“各区可探索集中评估、线上远程评估等形式,优化评估服务,提升工作效率”。

4.关于评估时间。一是将第十三条(评估结论)中的“统一需求评估等级有关内容”公示时间由 14 个工作日调整为 7 个工作日。二是将第十五条(结论的复核和终核)中的“对评估结论有异议的,可在收到评估结论之日起 30 个工作日内”提出申请复核,调整为 10 个工作日内。三是在“对复核结果仍有异议的”后面,明确“可在收到复核评估结果 7 天内”提出终核申请。四是将第十四条“评估结论有效期不

超过 2 年”，修改为“评估结论有效期一般不超过 2 年”，为有关部门研究将“重度认知障碍等照护等级已不会发生实质性变化的老人”的评估有效期适当延长预留政策空间。

---

## 上海市人民政府公报

2023 年第 1 期（总第 529 期）

1 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](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D