



# 上海市人民政府公报

2020

第 24 期(总第 480 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府印发《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》的通知…………… (3)

    关于推动提高上海上市公司质量的若干措施…………… (3)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市农村房屋安全隐患排查整治工作方案》的通知…………… (6)

    上海市农村房屋安全隐患排查整治工作方案…………… (6)

【部门规范性文件】

上海市发展改革委 市生态环境局 市经济信息化委 市商务委 市农业农村委 市文化旅游局 市市场监管局 市绿化市容局 市机管局 市邮政管理局关于印发《上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案》的通知…………… (9)

    上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案…………… (9)

上海市发展改革委 市财政局关于印发《上海市市级建设财力项目代理建设管理办法》的通知 …… (14)

    上海市市级建设财力项目代理建设管理办法 …… (14)

上海市应急局 市公安局 市高院 市检察院 市消防救援总队关于印发《上海市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》的通知 …… (17)

    上海市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作实施办法 …… (17)

【政策解读】

《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》的政策解读…………… (23)

《上海市农村房屋安全隐患排查整治工作方案》的政策解读…………… (24)

《上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案》的政策解读…………… (25)

《上海市市级建设财力项目代理建设管理办法》的政策解读…………… (27)

《上海市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》的政策解读…………… (27)

## 【市政府文件】

# 上海市人民政府印发《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》的通知

(2020年11月20日)

沪府规〔2020〕26号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

现将《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》印发给你们，请认真贯彻执行。

## 关于推动提高上海上市公司质量的若干措施

上市公司是资本市场健康稳定发展的基石，促进区域经济发展作用显著。为深入贯彻党中央、国务院决策部署，进一步激发市场主体活力，积极应对新冠肺炎疫情等不利影响，推动上海上市公司坚定不移走高质量发展之路，现制定以下若干措施。

### 一、明确总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，践行新发展理念，深化金融供给侧结构性改革，充分发挥各方合力，使本市上市公司治理及运作更加规范，信息披露更加真实有效，主营业务更加突出，投资者回报机制持续优化，突出问题得到有效解决，可持续发展能力和整体质量显著提升，在本市建设“五个中心”、强化“四大功能”、实施三项新的重大任务、打响“四大品牌”等方面发挥更大作用，为促进本市产业结构升级、推动经济社会高质量发展作出更大贡献。

### 二、提高上市公司治理水平

(一)规范公司治理和内部控制。加强对上市公司董监高、控股股东及实际控制人行为规范的指引。定期发布本市上市公司治理和内部控制最佳实践和警示案例。增强内部控制有效性，探索试点上市公司按照公司章程规定设立内控合规机构。支持投资者保护机构、战略投资者、机构投资者和中小投资者参与公司治理。规范上市公司承诺履行、关联交易，推动解决历史遗留、同业竞争等问题。细化落实独立董事相关履职指引，建立本市上市公司独立董事人才库。支持上市公司实施更为灵活规范有效的股权激励、员工持股计划，扩大国有控股上市公司员工持股计划试点范围。科学界定国有控股上市公司治理相关方的权责，健全国有控股上市公司治理机制，探索将公司治理、内部控制、信息披露纳入国资考核指标。鼓励现金分红，支持和规范上市公司股份回购，加强库存股的规范管理。

(二)提升信息披露质量。上市公司及其他信息披露义务人要以投资者需求为导向，充分披露投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息。自愿信息披露必须坚持一致性、持续性原则，不得与依法披露的信息相冲突，不得选择性披露，不得误导投资者。业务与技术、经营与行业风险等信息披露应重点突出、简明易懂，避免过度使用大量专业术语或行业术语，避免模糊、模板化和冗余重复的信息。优化上市公司信息披露评价机制，强化评价结果运用。强化会计从业人员管理，完善注册会计师后续教育机制，加强上市公司会计基础建设。加强对上市公司执行会计准则共性问题的指导，加强会计审计风险提示，提升财务信息质量。严厉打击说假话、做假账，禁止编报虚假财务会计信息。强化内幕信息管理主体责任。推动上市公司建立健全环境、社会和公司治理(ESG)信息披露制度。相关行业主管部门和机构要按照资本市场规则，支持、配合、督促上市公司依法披露相关信息。

### 三、支持上市公司做优做强

(三)支持优质企业上市。依托“浦江之光”行动，加大对科创企业政策支持力度，持续推进“浦江之光”科创企业库建设，充分利用大数据技术，汇聚相关公共数据开展企业经营行为分析，持续推进科创企业孵化培育，提供精准服务与辅导提升拟上市企业规范化水平。推动集成电路、人工智能、生物医药和

电子信息、新能源汽车、高端装备、先进材料、生命健康等更多重点领域企业,以及新经济代表性企业、数字化转型的传统企业上市发展。支持临港新片区、张江国家自主创新示范区等承接国家和本市重要战略任务的区域内的科创企业在科创板上市,鼓励优质红筹企业回归。推出与上海国际金融中心、科技创新中心地位相匹配的“张江指数”。鼓励和支持混合所有制改革试点企业上市。支持政府引导基金、风险投资基金、创业投资基金、私募股权投资基金、产业投资基金、国有资本投资布局科技创新产业,扩大国有创投企业市场化运作试点范围。发挥上海股权托管交易中心在培育企业上市和融资中的积极作用。

(四)发挥产业引领作用。为上市公司提供要素配置、财政税收等政策支持,引导上市公司带动就业、生产、生态改善和履行社会责任,推动上市公司形成产业集群,在完善产业链、引领科技创新等方面发挥更大作用。研究完善上市公司稳妥参与期货等金融衍生品交易的政策支持,丰富风险管理工具,鼓励上市公司开展与主业相关的风险管理。充分发挥上市公司在促进上海国际金融中心和科技创新中心建设联动发展,推动自贸试验区临港新片区建设,落实长三角区域一体化发展战略等方面的作用。支持上市公司大力发展旗下“老字号”品牌,鼓励相关企业依托资本市场优化股权结构、整合资产,发挥打响上海“四大品牌”的先行者作用。完善知识产权保护,依法落实侵权惩罚性赔偿制度,优化科技成果分享机制。健全高端技术人员职业教育与职业培训体系,支持上市公司引进境内外优秀人才,为上市公司发展提供人才智库保障。

(五)支持市场化并购重组。支持上市公司通过资产重组、收购境内外资产和境内外分拆上市等方式加快产业升级,做优做强。允许更多符合条件的外国投资者对境内上市公司进行战略投资。为战略新兴产业、科技创新产业的优质企业提供个性化综合服务。推动本市国资国企改革,发挥证券市场价格、估值、资产评估结果在国有资产交易定价中的作用,依托资本市场开展混合所有制改革。发挥本市国资持股平台作用,优化国资国企战略布局,提高国有资本管理效率。支持并购基金、私募股权投资基金及银行并购贷款等参与上市公司并购重组。

(六)拓宽多元融资渠道。支持上市公司开展多元化债券和资产支持证券融资,鼓励符合条件的企业通过优先股、永续债、可转债、REITs等创新融资工具丰富融资手段。推动自贸试验区临港新片区、张江国家自主创新示范区、虹桥商务区、G60科创走廊、大学科技园等双创集聚区及长三角一体化示范区内相关公司在证券市场发行各类新型债券等适用融资工具。充分发挥自贸试验区临港新片区制度创新优势,为上市公司跨境融资提供便利。鼓励金融机构通过多种方式对战略新兴产业、高新技术上市公司予以融资支持。支持优质科创企业开展知识产权质押贷款等融资,探索研发贷款、投贷联动等创新金融服务。研究建立对机构投资者的长周期考核机制,吸引更多中长期资金入市。集中力量解决已上市中小企业融资难融资贵问题,加大信贷投放力度,实施差别化货币信贷支持政策。充分发挥非银行金融机构作用,拓宽融资渠道。

#### 四、健全上市公司退出机制

(七)畅通退出渠道。支持上市公司通过主动退市、企业合并、重组上市、破产重整等多元化渠道依法退出、出清,实现优胜劣汰。打造本市上市公司市场化退出的典型案例,形成“上海经验”。完善上市公司破产重整制度,简化破产重整程序,优化流程。

(八)做好退市处置工作。落实《中华人民共和国证券法》规定,加大退市监管力度,强化上市公司触及强制退市条件的主体责任,对严重损害市场秩序、触及强制退市标准的上市公司坚决予以退市,做好强制退市后续安排。严厉打击通过财务造假、利益输送、操纵市场等方式恶意规避退市行为。健全退市风险监测、预警及信息共享机制。完善退市风险联合防控工作机制,制定退市风险处置预案,保障上市公司平稳退市。

#### 五、解决上市公司突出问题

(九)化解股票质押和债券违约风险。加强上市公司股票质押风险防控,压实大股东、实际控制人主体责任。完善股票质押风险处置区域协调机制,发挥金融稳定发展委员会办公室地方协调机制(上海市)作用,建立全口径股票质押数据库,规范、完善金融机构参与股票质押的行为标准和场内外质押监管标准。严格控制限售股质押,上市公司大股东质押限售期股票应严格遵守相关规范要求及有关承诺。支持各类金融机构以市场化方式参与上市公司股票质押风险化解。支持各类资本依法参与市场化债转股,加强对各类信用风险到期和回售风险的联合监测,完善违约风险处置的统筹协调机制。

(十)严肃处置资金占用、违规担保问题。防范新增资金占用,加强上市公司关联资金混同风险防控。对利用关联方进行无商业实质的购销业务或票据交换、对外投资、支付工程款等新型资金占用行为加大打击力度。着力解决现有资金占用问题,逐家限期清偿或化解。严厉打击限期未清偿、整改或新发生的资金占用和违规担保行为,强化行政责任,对涉嫌犯罪的责任人及时移送公安、司法机关,依法从严追究刑事责任。上市公司实施破产重整的,要提出解决资金占用、违规担保问题的切实可行方案,有效保护上市公司及中小股东的合法权益。

(十一)加强应对重大突发事件的政策支持力度。发生自然灾害、公共卫生等重大突发事件,对上市公司正常生产经营造成严重影响的,有关部门要依托中央宏观政策、金融稳定等协调机制,加强协作联动,落实本市产业、金融、财税等方面政策;及时采取措施,维护劳务用工、生产资料、公用事业品供应和物流运输渠道,支持上市公司尽快恢复正常生产经营。

## 六、加大违法违规惩处力度

(十二)加强违法违规行为查处。严厉打击财务造假、侵占上市公司资金、违规担保、内幕交易、操纵市场等违法违规行为,用好用足自律监管、行政处罚、市场禁入等各类自律及行政惩戒措施,进一步加大线索发现和刑事移送力度,对达到刑事追诉标准的,做到应移尽移。推进上市公司与控股股东、实际控制人责任的差异化处理,突出对违法行为决策、主要责任人等“关键少数”的责任追究。对涉案证券公司、证券服务机构等中介机构及从业人员一并查处。强化跨境执法协作,积极稳妥处理上海证券市场与境外市场互联互通过程中发生的各类违法违规案件。

(十三)完善联合惩戒机制。推进监管信息共享,强化联合惩戒闭环工作机制,对在上市公司违法中负有责任的相关失信主体,在行业准入、金融服务、出境出行等方面依法予以限制,营造“褒扬诚信、惩戒失信”的市场环境。持续深化行政执法与刑事司法各环节衔接和联动,通过联合办案、专业支持、个案会商、调查手段互补等方式优化工作流程,缩短办案周期,快速打击违法行为,及时回应市场关切。

## 七、营造良好市场生态

(十四)优化营商环境。发挥上海公共数据和“一网通办”作用,促进全市公共数据的综合应用,加强各区、各有关部门信息共享,优化行政办事流程。推进上市公司监管大数据平台建设,优化涉及上市公司的财政、税务、海关、金融、市场监管、行业监管、司法机关等信息查询共享机制,提高监管执法效能。严格落实保障中小企业款项支付相关规定,加大力度解决已上市中小企业应收账款拖欠问题。切实推动“放管服”改革,培育公平竞争的市场环境。

(十五)发挥中介机构作用。加大对保荐机构、会计师事务所、律师事务所、资产评估机构、资信评级机构等中介机构在上市公司相关业务中执业质量的监管力度,压实中介机构责任,充分发挥中介机构“看门人”作用。相关部门和机构应积极配合证券服务机构开展函证、尽职调查等业务。

(十六)健全投资者保护机制。强化上市公司主体责任,督促上市公司及相关方公平对待所有股东。加强投资者保护教育,鼓励投资者积极行使股东权利。将投资者教育纳入国民教育体系,倡导理性投资、价值投资、长期投资理念,强化投资风险防范意识。充分发挥投资者保护机构对投资者行权维权的示范引导作用,支持其开展投票权征集,发挥上海金融审判专业优势,支持落实证券民事赔偿诉讼的代表人诉讼制度,推动中国特色证券集体诉讼制度在本市开展有益实践。鼓励倡导上市公司控股股东、实际控制人及相关的证券公司根据《中华人民共和国证券法》对投资者承担先行赔偿责任,提高赔付效率。支持投资者保护机构对上市公司相关主体侵犯公司合法权益给公司造成损失的相关行为提起股东代位诉讼。研究探索在本市建立上市公司违规风险准备金制度。发挥证券、基金、期货业纠纷联合人民调解委员会等证券期货专业调解组织作用。研究探索检察机关提起证券公益诉讼和投资者就上市公司虚假陈述民事纠纷申请仲裁裁决制度等多元化纠纷化解机制。

(十七)营造良好舆论生态。进一步健全监管部门与本市主要新闻媒体在上市公司舆情监测、媒体通报等方面的协作机制,支持各类媒体加强政策解读与宣传,发挥舆论监督作用,营造良好的资本市场舆论环境。规范各类主体对利益相关上市公司的报道评论,防范利益冲突,加大对编造、传播虚假信息或者误导性信息行为的打击力度,规范信息传播秩序。强化上市公司、董监高及实际控制人的社会责任意识,弘扬企业家精神,坚决防范道德风险,宣传诚信经营理念。

本措施自 2020 年 12 月 1 日起施行。

# 上海市人民政府办公厅关于 印发《上海市农村房屋安全隐患排查 整治工作方案》的通知

(2020年11月13日)

沪府办规〔2020〕17号

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市农村房屋安全隐患排查整治工作方案》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市农村房屋安全隐患排查整治工作方案

为消除本市农村房屋安全隐患，切实保障人民群众生命财产安全，按照党中央、国务院的决策部署，根据市委、市政府关于开展本市农村房屋安全隐患排查整治工作的总体要求，结合本市农村房屋建设和管理的实际情况，制定本工作方案。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，牢固树立以人民为中心的发展思想，全面落实安全发展理念，强化红线意识和底线思维，落实属地管理责任，按照“谁拥有谁负责、谁使用谁负责、谁主管谁负责”的原则，坚持边排查、边整治，远近结合、标本兼治，以用作经营的农村自建房为重点，依法依规有序开展农村房屋安全隐患排查整治工作，及时消除农村房屋重大安全风险隐患。同时，力争用3年左右时间，健全制度规范，完善相关标准，建立常态化农村房屋建设管理制度。

### 二、工作任务

按照“全面摸底、分类排查、重点整治、压茬推进”的原则，有序推进本市农村房屋安全隐患排查整治工作。对存在重大安全隐患的农村房屋，应及时采取措施，防止发生安全事故。

#### (一) 摸底排查

各区要对本行政区域内行政村(含乡镇政府驻地行政村和街道办事处下辖行政村)范围内的所有房屋进行全面摸底。要区分农村自建房和非自建房两种类型，全面摸清房屋基本情况，包括建造年代、结构类型、建造方式等，建立农村住房档案和房屋综合信息管理平台。

1.重点排查。各区于2020年12月底前，对用作经营的农村自建房完成重点排查。排查重点包括使用预制板建设的房屋、经过改建扩建的房屋、人员聚集使用的房屋等。

2.全面排查。在重点排查的同时，各区于2021年6月底前，按照全市统一部署和技术要求，对所有农村房屋完成全面排查。

排查内容主要包括房屋结构安全、使用安全、地质和周边环境安全等。排查时，依据《本市农村房屋安全隐患排查工作技术方案》中的安全结构状况标准，对房屋按照完好或基本完好、一般损坏、严重损坏、疑似危险四个等级作出初步判断。

#### (二) 重点整治

各区要以排查发现存在安全隐患的用作经营的农村自建房为重点开展整治，于2021年6月底前完成。整治到位前，要采取切实有效的安全防范措施，对未取得相关证照非法经营的，各区应组织相关部门进行联合整治，对存在较大风险的，应依法落实关停措施。

1.组织安全性评估或鉴定。对初步判断存在安全隐患的用作经营的农村自建房，由相关乡镇依据《农村住房安全性鉴定技术导则》(建村函〔2019〕200号)、《房屋完损等级评定标准》(城住字〔84〕第678号)、《危险房屋鉴定标准》(JGJ125-2016)、《房屋质量检测规程》(DG/TJ08-79-2008)，以及其他国家和地方标准，及时委托有相关资质的第三方机构进行房屋安全性评估和鉴定，评估鉴定结论应当明确

建议整治措施。

2.制定整治方案。对排查确定存在安全隐患的房屋,要根据检测鉴定结论,编制隐患处置“一房一方案”,落实整治责任人或单位,明确隐患处置的具体方法、步骤和整治时限。在完成整治前,应当采取临时避险措施。

3.落实产权人(使用人)主体责任。宣传强化产权人(使用人)对房屋安全应承担的责任,明确产权人(使用人)应对存在安全隐患的农村自建房进行整治。对因继承等方式取得农村自建房实际使用权的非农户口,由实际使用人承担整治责任。

4.加大督促整改力度。各区要按照时限要求,加大对实施整改的督促力度,对加固、翻建等整治方式涉及相关行政审批的,区相关部门要建立绿色通道,协调落实申请主体,加快办理速度。

5.建立销项制度。各乡镇政府要建立完善农房质量安全隐患排查治理工作台账,全面登记并逐条列出存在的质量安全隐患,明确采取的整治措施、责任单位和责任人等有关内容,督促限期整改,实行销号管理,完成一户、销号一户。

### (三)全面整治

区级层面,要根据各区实际情况,在摸底排查和重点整治基础上,对存在安全隐患的未用作经营的农村自建房和农村非自建房制定整治计划,坚持产权人(使用人)主体责任,落实属地责任和行业监管责任,力争用3年左右时间基本完成安全隐患整治。

市级层面,要建立农村房屋建设管理长效机制。住房城乡建设管理、规划资源、农业农村、房屋管理等相关管理部门要根据中央部署和《上海市农村村民住房建设管理办法》(沪府令16号)等的要求,立足用地、规划、设计、施工、经营、改扩建和变更用途等全过程管理,在选取重点乡镇先行先试的基础上,探索形成符合上海农村房屋建设管理实际的管理制度,着力补齐农村房屋建设管理的制度短板。要按照市委、市政府统一部署,坚持问题导向和目标导向相结合,进一步下沉监管力量,重点加强各区农村房屋设计、施工和建设队伍管理,提高农村房屋建设管理水平。市有关部门要按照中央及市委、市政府相关指导文件,建立完善关于农村自建房用作经营的管理规定,并依托多部门联勤联动排查整治工作机制,共同加强面上工作指导,实现农村自建房用作经营有章可循。

## 三、保障措施

### (一)强化组织领导

市级层面,落实“市负总责、各区抓落实”的工作机制,成立上海市农村房屋安全隐患排查整治工作领导小组(以下简称“市领导小组”),由分管市领导担任组长,统筹推进全市农村房屋安全隐患排查整治工作与农房建设管理工作。由市住房城乡建设管理委、市应急局、市规划资源局、市农业农村委、市市场监管局牵头,市教委、市民族宗教局、市公安局、市民政局、市司法局、市财政局、市文化旅游局、市卫生健康委、市房屋管理局、市消防救援总队等有关部门为成员单位。市领导小组办公室设在市住房城乡建设管理委。

区级层面,参照市级协调机制建立区领导小组及其办公室。区政府主要负责同志是第一责任人,要强化责任担当,把农村房屋质量安全管理作为推进乡村振兴战略的一项重要内容,狠抓工作落实。要严格落实属地行业主管部门监督指导责任,建立相应的工作机制,协调属地相关部门做好进度安排、任务落地、预算编制、资源调配等工作,特别是要加强汛期、疫情防控期间农房建设质量安全监管的指导,确保施工质量安全。

乡镇层面,建立农村房屋安全隐患排查整治工作组,落实乡镇政府排查、整治工作主体责任。一是强化对既有房屋的现场巡查。通过现场巡查,及时发现并纠正农房建设中存在的违法违规行为和质量安全问题,督促房屋所有人、使用人切实落实房屋安全管理责任,及时消除安全隐患。二是强化房屋建设过程监管。以防坍塌、防倒塌、防高坠、防触电等为重点,对新建、改建、扩建过程中的关键环节、重点工序进行排查,强化对地基基础、承重结构、抗震构造措施等重点部位的检查,对发现的重大隐患和违法违规行为,依法采取责令停工整改等措施,切实提高本市农房建设质量安全水平。三是加强汛期重点巡查。在面上排查的基础上,密切掌握农房在台风、暴雨期间受灾发展趋势,全面排查评估农房受灾风险和安全隐患,特别是对尚未拆除的危房进行重点排查,发现的问题隐患要督促立即整改解决,严防隐患衍生为重大险情。

### (二)细化部门分工

市级层面,各行业主管部门根据职责,将应当纳入行业安全监管范围的农村房屋全部纳入安全监管范围,强化监管。住房城乡建设管理、房屋管理部门负责指导农村住房建设管理,牵头组织农村房屋安

全隐患排查整治工作,依托“一网统管”和城市综合管理网格化平台,搭建农村房屋综合信息管理平台,推进部门信息共享,建立健全农村房屋建设管理长效机制;应急管理部门结合全市第一次自然灾害综合风险普查工作,协同做好面上排查整治协调工作;市消防救援总队具体负责指导农村人员密集场所房屋的消防安全管理;规划资源部门结合农村建房数据核查和补充调查工作成果,共享农村不动产登记相关信息及地图信息,指导农村依法依规用地,做好地质灾害易发区的灾害风险排查;农业农村部门负责组织指导农村人居环境和村庄整治,按照职责负责农村宅基地管理有关工作,并配合规划资源部门汇总、提供农村宅基地信息数据;市场监管部门负责指导农村经营场所涉及的营业执照和食品经营许可证复查工作;财政部门负责将农村房屋安全管理相关经费纳入政府预算管理;文化旅游部门负责指导农村文化和旅游经营性场所安全管理;民族宗教部门负责指导农村宗教活动场所加强安全管理;教育部门负责指导农村学校、幼儿园房屋安全管理;公安部门负责指导农村旅馆业特种行业许可证复核工作;民政部门负责指导农村养老机构场所安全管理;司法行政部门负责配合有关方面完善农村房屋建设管理制度,强化法治保障;卫生健康部门负责指导农村医疗场所安全管理。

区级层面,参照市相关部门分工,明确各相关部门条线职责分工,并做好与市级协调机制和行业主管部门的工作对接。

### (三)加强综合保障

各区要结合全市第一次自然灾害风险普查等有关工作,统筹组织设计、施工、监理、检测等专业机构和技术人员广泛参与排查整治工作,并组织相关培训,强化技术保障。要按照相关标准规范,切实加强农村建筑工匠的指导管理,及时组织开展专业技能、安全知识教育培训,不断提升农村建筑工匠的专业素质和业务水平。针对经排查存在安全隐患的农村房屋,要委托有资质的专业机构开展评估鉴定工作。各级司法行政部门要加强农村房屋安全隐患排查整治中的法律咨询、调解等工作。协调审判机关开展农村房屋安全隐患排查整治中的司法调解工作。

### (四)强化督促指导

市领导小组办公室要建立完善农房质量安全巡查制度,对各区排查整治工作进行督促指导,必要时,可组织相关部门按照有关规定,开展联合实地督导,避免多头检查,重要情况及时报告市委、市政府。各区政府要不断完善相关应急预案,做好应急人员、物资储备,加强对下级政府机关的督促指导。各级政府机关要严格落实24小时应急值班和领导带班制度,落实突发事件报送有关要求,发现自然灾害或重大险情、隐患危及人民群众生命财产安全情况时,要立即向上级主管部门报告。对农村房屋安全隐患排查整治工作进展缓慢、推诿扯皮、排查不实的,要予以通报;对问题严重的,要约谈相关负责同志;对工作中失职失责、不作为、乱作为的领导干部,要严肃问责。

### (五)做好宣传引导

各级政府要广泛宣传,发挥安全事故的警示教育作用,及时了解农村干部群众思想动态,有针对性地做好解释引导工作,有效化解影响社会稳定的风险隐患。要全面深入开展农村房屋建设、安全使用知识的宣传教育,不断增强农民群众的房屋安全意识,提高排查整治房屋安全隐患的积极性、主动性。

各级党委会在同级党委统一领导下,扎实做好农村房屋安全隐患排查整治工作,并在第一时间向同级党委汇报有关工作情况,各区政府要于2020年11月16日前,将区领导小组及办公室人员信息报送市领导小组办公室备案。自2020年11月起,工作进展情况每半月报送市领导小组办公室。

附件:上海市农村房屋安全隐患排查整治工作领导小组组成人员

## 附件

# 上海市农村房屋安全隐患排查整治工作领导小组 组成人员

组 长:汤志平 副市长  
副组长:黄 融 市政府副秘书长  
黄永平 市住房城乡建设管理委主任  
成 员:轩福贞 市教委副主任



王君力 市民族宗教局一级巡视员  
王德强 市公安局副局长  
蒋蕊 市民政局副局长  
罗培新 市司法局副局长  
宋彬 市财政局副局长  
王训国 市规划资源局副局长  
陆锦标 市住房城乡建设管理委二级巡视员  
黎而力 市农业农村委副主任  
张旗 市文化旅游局副局长  
衣承东 市卫生健康委副主任  
桂余才 市应急管理局副局长  
陶爱莲 市市场监管局二级巡视员  
王楨 市房屋管理局局长  
谈迅 市消防救援总队总工程师

上海市农村房屋安全隐患排查整治工作领导小组下设办公室(设在市住房城乡建设管理委),办公室主任由黄永平同志兼任,副主任由陆锦标、桂余才、王训国、黎而力、陶爱莲同志兼任。

上海市农村房屋安全隐患排查整治工作领导小组成员及办公室主任、副主任的职务如有变动,由其所在单位接任领导自然替补。

上海市农村房屋安全隐患排查整治工作领导小组属于阶段性工作机制,不作为市政府常设议事协调机构,任务完成后自动撤销。

## 【部门规范性文件】

# 上海市发展改革委 市生态环境局 市经济信息化委 市商务委 市农业农村委 市文化旅游局 市市场监管局 市绿化市容局 市机管局 市邮政管理局关于印发《上海市 关于进一步加强塑料污染治理的 实施方案》的通知

(2020年9月10日)

沪发改规范〔2020〕20号

各区人民政府、各有关部门:

根据国家发展改革委、生态环境部印发的《关于进一步加强塑料污染治理的意见》(发改环资〔2020〕80号)和国家发展改革委等九部门联合印发的《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》(发改环资〔2020〕1146号)相关要求,经市政府同意,现将《上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案》印发给你们。请结合本地区、本部门实际,认真贯彻落实。

本方案自2020年10月1日起实施。

## 上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案

为贯彻落实党中央、国务院决策部署,积极稳妥推进塑料污染治理,建立健全塑料制品管理的长效机制,根据《国家发展改革委 生态环境部关于进一步加强塑料污染治理的意见》(发改环资〔2020〕80

号),结合本市实际,制定本实施方案。

## 一、总体要求

### (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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,坚持以人民为中心,牢固树立新发展理念,紧紧围绕打好污染防治攻坚战,按照“禁限一批、替代一批、规范一批”的思路,聚焦塑料制品生产、销售和使用的重点领域、重要环节,有序禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用,积极推广替代产品,规范塑料废弃物回收利用,建立健全塑料制品生产、流通、使用、回收处置等环节的管理制度,有力有序有效治理塑料污染,努力建设美丽上海。

### (二)基本原则

源头减量,分类施策。强化源头减量和治理,抓住塑料制品生产使用的重点领域和重要环节,针对社会反映强烈的突出问题,分类提出管理要求;综合考虑本市各领域实际情况,合理确定实施路径,积极稳妥推进塑料污染治理工作。

创新引领,科技支撑。以可循环、易回收和再生利用为导向,研发推广性能达标、绿色环保、经济适用的塑料制品及替代产品,培育有利于循环使用、规范回收、再生利用和减少塑料污染的新业态新模式。

多元参与,社会共治。发挥企业主体责任,强化政府监督管理,加强政策引导,凝聚社会共识,形成政府、企业、行业组织、社会公众共同参与的多元共治体系。

### (三)主要目标

2020年底,率先在餐饮、宾馆、酒店、邮政快递等重点领域禁止和限制部分塑料制品的生产、销售和使用,基本实现塑料废弃物零填埋。

到2021年,全市一次性塑料制品消费量明显减少,替代产品有效推广;在塑料污染问题突出领域和电商、快递、外卖等新兴领域,形成一批可复制、可推广的塑料减量和绿色物流模式。到2022年,全面实现塑料废弃物零填埋。

到2023年,全市塑料制品生产、流通、消费和回收处置等环节的管理制度基本建立,政府主导、企业主体、全民参与的多元共治体系基本形成,替代产品开发应用水平进一步提升,塑料污染得到有效控制。

## 二、禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用

### (四)禁止生产、销售的塑料制品

禁止生产和销售厚度小于0.025毫米的超薄塑料购物袋、厚度小于0.01毫米的聚乙烯农用地膜(市经济信息化委、市商务委、市农业农村委、市市场监管局,各区人民政府;本方案中涉及多个部门和单位的事项,均为按职责分工负责,下同)。进一步完善医疗废物管理体系,建立医疗废物从回收、运输、贮存到处置的全过程环境管理体系(市卫生健康委、市生态环境局)。禁止本市塑料生产企业以医疗废物为原料制造塑料制品(市经济信息化委、市生态环境局、市卫生健康委)。全面禁止废塑料进口(上海海关)。到2020年底,禁止生产和销售一次性发泡塑料餐具、一次性塑料棉签;禁止生产含塑料微珠的日化产品。到2022年底,禁止销售含塑料微珠的日化产品。加强对塑料制品生产和销售企业管理,将禁止类塑料产品列入《上海市产业结构调整指导目录》,按照规定时限淘汰禁止类塑料产品生产线,对禁止类塑料产品项目不予审批、核准和备案(市经济信息化委、市市场监管局、市药品监管局、市卫生健康委,各区人民政府)。

### (五)禁止、限制使用的塑料制品

1.塑料购物袋。到2020年底,全市范围的商场、超市、药店、书店等场所以及各类展会活动,禁止使用一次性塑料购物袋;餐饮打包外卖服务禁止使用不可降解塑料购物袋;集贸市场规范和限制使用一次性塑料购物袋。到2023年底,集贸市场禁止使用一次性塑料购物袋(市商务委、市市场监管局,各区人民政府)。

2.一次性塑料餐具。落实《上海市生活垃圾管理条例》要求,餐饮堂食服务和餐饮外卖领域不得主动向消费者提供一次性筷子、调羹等餐具。到2020年底,全市范围餐饮行业禁止使用不可降解一次性塑料吸管。餐饮堂食服务禁止使用不可降解一次性塑料餐具。到2025年底,全市餐饮外卖领域不可降解一次性塑料餐具消耗强度下降30%以上(市商务委、市文化旅游局、市市场监管局,各区人民政府)。

3.宾馆、酒店一次性塑料用品。落实《上海市生活垃圾管理条例》要求,旅馆经营单位不得主动向消费者提供客房一次性日用品。在此基础上进一步加强措施,到2021年底,全市范围星级宾馆、酒店等场所不再主动提供一次性塑料用品。到2023年底,实施范围扩大至所有宾馆、酒店、民宿。在宾馆、酒店、民宿等场所,可通过设置自助购买机、提供续充型洗洁剂等方式为消费者提供相关服务(市文化旅游局,

各区人民政府)。

4.快递塑料包装。到2021年底,全市邮政快递网点先行禁止使用不可降解的塑料包装袋、一次性塑料编织袋等,不可降解塑料胶带使用量下降40%。到2023年底,全市各邮政快递网点禁止使用不可降解塑料胶带(市邮政管理局)。

### 三、推广应用替代产品和模式

#### (六)推广应用替代产品

在商场、超市、药店、书店等场所,推广使用环保布袋等可循环使用购物袋,鼓励设置自助式、智慧化投放装置,方便群众生活(市商务委,各区人民政府)。建立集贸市场购物袋集中购销制(市商务委、市市场监管局,各区人民政府)。在餐饮外卖领域推广使用符合性能和食品安全要求的替代产品。贯彻落实绿色包装认证产品指引,引导电商快递企业开展绿色采购。鼓励电商快递企业按照绿色化、减量化和可循环的要求,使用符合国家相关要求的绿色包装产品(市商务委、市邮政管理局、市市场监管局,各区人民政府)。在部分适宜作物上开展全生物降解地膜等安全可控替代产品的推广应用(市农业农村委,相关区人民政府)。

在全市各邮政快递网点推广可循环中转袋,到2020年底实现本市邮政业“9893”绿色工程,即:“瘦身胶带”封装比例达到90%,电商快件不再二次包装率达到80%,循环中转袋使用率达到90%,可降解塑料包装袋和塑料胶带使用率达到30%。到2023年底,全行业提升替代塑料包装材料应用比例,推进可降解包装材料应用,循环中转袋使用率达到100%(市邮政管理局)。

#### (七)培育优化新业态新模式

强化企业绿色管理责任,推行绿色供应链(市经济信息化委、市商务委、市发展改革委,各区人民政府)。电商、外卖等平台企业要加强入驻商户管理,增加“无需餐具”选项供消费者选择,制定一次性塑料制品减量替代实施方案,每年向社会发布执行情况(市商务委,各区人民政府)。以连锁商超、大型集贸市场、物流仓储、电商快递等为重点,鼓励寄递企业通过设备租赁、融资租赁等方式在本市同城快递试点使用可循环、可折叠包装产品和物流配送器具。鼓励企业采用股权合作、共同注资等方式,建设可循环包装跨平台运营体系。鼓励企业使用商品和物流一体化包装,建立可循环物流配送器具回收体系(市商务委、市经济信息化委、市邮政管理局、市发展改革委,各区人民政府)。

#### (八)增加绿色产品供给

塑料制品生产企业要严格执行有关法律法规,生产符合相关标准的塑料制品,不得违规添加对人体、环境有害的化学添加剂(市经济信息化委、市市场监管局、市生态环境局,各区人民政府)。推行绿色设计,提升塑料制品的安全性和回收利用性能。在满足安全和材料性能的前提下,优先使用符合质量控制标准和用途管制要求的再生塑料(市经济信息化委,各区人民政府)。推行绿色产品认证标识制度体系建设,以认证手段引导社会消费习惯,增加绿色产品供给(市市场监管局,各区人民政府)。加强可循环、易回收、可降解替代材料和产品研发,推动开展关键核心技术研究及应用示范,提升替代材料和产品性能,有效增加绿色产品供给,降低应用成本(市科委、市经济信息化委)。

### 四、规范塑料废弃物回收利用和处置

#### (九)加强塑料废弃物回收和清运

结合生活垃圾分类工作,做好可回收物服务点、中转站和集散场对塑料废弃物回收利用的支持,加强可回收物体系的规范管理,禁止各类单位或个人随意堆放、倾倒塑料废弃物,造成环境污染(市绿化市容局,各区人民政府)。加大对写字楼、机场、车站、港口码头等场所的生活垃圾分类指导,鼓励有条件的场所细化可回收物收集容器设置,视条件单独设置塑料废弃物收集容器,提高区域回收主体企业服务频率和水平(市绿化市容局、市商务委、市交通委,各区人民政府)。推动电商外卖平台、环卫部门、回收企业等开展多方合作,在商务楼宇、大型社区、大型企事业单位等快递外卖集中的重点区域投放塑料包装回收设施(市邮政管理局、市商务委、市绿化市容局,各区人民政府)。建立健全废旧农膜和黄板回收体系,严格落实属地化管理责任,建立以镇为单位的农膜和黄板管理工作协调机制,扩大设在镇、村、合作社的农药包装废弃物收集点功能,承担废旧农膜和黄板回收工作,到2020年底实现废旧农膜和黄板的有效回收率90%以上,到2023年底基本实现废旧农膜和黄板全量回收。鼓励资源化利用,无法资源化利用的纳入全市生活垃圾处置体系统一处理。规范废旧渔网渔具回收处置,加强对废旧渔网渔具回收处置监管(市农业农村委、市绿化市容局,相关区人民政府)。

#### (十)推进资源化能源化利用

推动塑料废弃物资源化利用的规范化、集中化和产业化,结合上海实际,培育塑料废弃物资源化利

用项目和企业,提高塑料废弃物资源化利用水平(市发展改革委、市经济信息化委,各区人民政府)。对分拣成本高、不宜资源化利用的塑料废弃物要加强资源化利用,大力推进生活垃圾焚烧设施建设,原生生活垃圾到2020年底基本实现零填埋,到2022年全面实现零填埋。加强垃圾焚烧发电等企业的运行管理,确保稳定达标排放(市绿化市容局、市生态环境局,相关区人民政府)。

#### (十一)开展塑料垃圾专项清理

持续推进“清废行动”,加快生活垃圾非正规堆放点、倾倒点排查整治工作,重点解决城乡结合部、环境敏感区、道路和江河沿线、坑塘沟渠等处生活垃圾随意倾倒堆放导致的塑料污染问题。加快内河和沿海港口码头污染物接收、转运、处置设施建设,在全面落实河道日常保洁工作的基础上,对河面漂浮物聚集、岸坡垃圾堆积等现象开展专项整治。开展第三方监管单位、养护单位、志愿者巡河活动,切实加强对垃圾随意丢弃、清倒现象的监督管理。开展清洁海滩行动,加强海滩及海上漂浮垃圾的监测管理(市绿化市容局、市生态环境局、市水务局,各区人民政府)。推进农田残留地膜、农药化肥塑料包装等清理整治工作,逐步降低农田残留地膜量(市农业农村委,相关区人民政府)。

### 五、完善支撑保障体系

#### (十二)建立健全法规制度和标准

严格执行国家关于塑料污染防治的相关法律法规,启动地方立法研究工作(市生态环境局、市商务委、市邮政管理局、市绿化市容局、市市场监管局,各区人民政府)。执行国家塑料制品禁限目录,适时更新发布本市塑料制品禁限目录(市发展改革委、市经济信息化委、市商务委)。制定塑料制品绿色设计导则(市经济信息化委、市市场监管局)。积极宣贯落实国家再生塑料质量控制标准、可降解材料与产品的标准标识(市市场监管局)。建立健全电商、快递、外卖等新兴领域企业绿色管理和评价标准。依据国家限制商品过度包装标准开展商品包装的监督管理(市商务委、市邮政管理局、市市场监管局)。宣贯落实国家旅游景区和星级宾馆、酒店评定评级标准,引导景区景点、宾馆、酒店遵守一次性塑料制品管控要求(市文化旅游局,各区人民政府)。严格执行塑料废弃物资源化能源化利用相关环境保护标准(市生态环境局,各区人民政府)。探索建立塑料原材料与制成品的生产、销售信息披露制度(市经济信息化委、市商务委、市市场监管局,各区人民政府)。

#### (十三)完善相关支持政策

加大对绿色包装研发生产、绿色物流和配送体系建设、专业化智能化回收设施投放运营等重点项目的支持力度(市发展改革委、市科委、市绿化市容局、市商务委,各区人民政府)。支持塑料替代产品生产企业和资源化利用企业申报高新技术企业,按规定享受企业税收减免、技术转让所得税减免等政策;落实好固体废物综合利用企业环保税免征政策(市财政局、市税务局、市科委,各区人民政府)。加大对符合标准绿色产品的政府采购力度,将塑料减量替代及再生利用产品纳入政府采购范围,将落实绿色采购政策作为对部门绩效评价的重要考量因素。国有企事业单位集中采购中优先采购塑料减量替代及再生利用产品。公共机构和国有企事业单位要带头执行限塑、禁塑的相关要求(市财政局、市机管局、市国资委,各区人民政府)。开展新型绿色供应链建设、新产品新模式推广和废旧农膜回收利用等试点示范(市农业农村委、市经济信息化委、市发展改革委和相关区人民政府)。结合全市可回收物服务点的升级改造,为专业回收设施设备投放提供便利。消除设施设备进居民社区、地铁站、车站和写字楼等公共场所的障碍,促进塑料制品的回收利用(市绿化市容局、市房屋管理局、市交通委、市商务委,各区人民政府)。进一步落实市级循环经济支持政策和各区低价值可回收物支持政策,促进一次性塑料制品减量、替代、回收利用(市发展改革委、市财政局,各区人民政府)。

#### (十四)强化科技支撑

开展不同类型塑料制品全生命周期环境影响和风险评价研究。加强江河湖海塑料垃圾及微塑料污染机理、监测、防治技术和政策等研究。开展塑料垃圾及微塑料污染的生态环境影响和人体健康风险评估(市生态环境局、市科委、市卫生健康委)。聚焦可循环、易回收、可降解的塑料替代材料,推动开展关键核心技术研究及应用示范,提升替代材料和产品性能(市科委)。加大符合国家标准的全生物降解地膜、高强度地膜、地膜资源化利用等产品和技术的研发、应用的支持力度(市科委、市农业农村委)。

#### (十五)严格执法监督

加强日常管理和监督检查,严格落实禁止、限制生产、销售和使用部分塑料制品的政策措施。组织开展塑料制品产品质量安全监督抽查,发挥12345市民服务热线等平台作用,鼓励投诉举报。对生产禁止类塑料制品的企业实行差别电价政策,并可实施公开曝光、约谈等措施。对违规生产、销售、使用国家明令禁止的塑料制品,以假充真、以次充好等违法行为依法进行查处。相关信息纳入市公共信用信息服

务平台(市市场监管局、市经济信息化委、市商务委、市发展改革委,各区人民政府)。推行生态环境保护综合执法,加强塑料废弃物回收、利用、处置等环节的环境监管,依法查处违法排污等行为,持续推进废旧塑料加工利用行业整治。行业管理部门日常监管中发现有关塑料环境污染和生态破坏行为的,应当及时将相关线索移交生态环境部门。积极推进长三角塑料污染联防联控(市生态环境局、市商务委、市经济信息化委、市绿化市容局、市农业农村委、市文化旅游局、市邮政管理局,各区人民政府)。

## 六、强化组织实施

### (十六)加强组织领导

建立全市塑料污染治理工作推进协调机制。各区、各有关部门要高度重视塑料污染治理工作,精心组织、周密部署,按职责分工切实抓好落实;要结合实际,制定工作方案,细化工作任务,层层落实责任,有序有效推动各项工作落到实处,并每年报送一次塑料污染治理工作进展情况。各级财政要按照分级保障原则,将塑料污染治理工作经费纳入部门预算,保障各项工作顺利开展。市生态环境局会同有关部门开展联合专项行动,加强对塑料污染治理落实情况的督促检查,涉及塑料污染重大环境问题的,纳入市级生态环境保护督察,进一步强化考核和问责(市发展改革委、市生态环境局、市财政局,各区人民政府)。

### (十七)强化宣传引导

加大对塑料污染治理的宣传力度,做好加强塑料污染治理政策的宣传解读,引导公众减少使用一次性塑料制品,参与垃圾分类,抵制过度包装。利用报纸、广播电视、新媒体等渠道深入宣传塑料污染治理的工作成效和典型做法。针对塑料污染治理工作中出现的落实不力现象和不文明行为,引导相关媒体做好建设性舆论监督(市委宣传部、市发展改革委、市生态环境局,各区人民政府)。引导行业协会、商业团体、公益组织有序开展专业研讨、志愿活动等,广泛凝聚共识,营造全社会共同参与的良好氛围(市经济信息化委、市绿化市容局、市商务委、市市场监管局、市文化旅游局,各区人民政府)。

附件:相关塑料制品禁限管理细化标准(2020年版)

## 附件

# 相关塑料制品禁限管理细化标准 (2020年版)

按照《关于进一步加强塑料污染治理的意见》相关规定,分领域、分阶段对部分塑料制品实行禁限管理。为便于实际操作,对2020年底涉及禁限的部分品类,设定细化标准如下:

### 一、厚度小于0.025毫米的超薄塑料购物袋

用于盛装及携提物品且厚度小于0.025毫米的超薄塑料购物袋;适用范围参照GB/T21661《塑料购物袋》标准。

### 二、厚度小于0.01毫米的聚乙烯农用地膜

以聚乙烯为主要原料制成且厚度小于0.01毫米的不可降解农用地面覆盖薄膜;适用范围和地膜厚度、力学性能指标参照GB13735《聚乙烯吹塑农用地面覆盖薄膜》标准。

### 三、一次性发泡塑料餐具

用泡沫塑料制成的一次性塑料餐具。

### 四、一次性塑料棉签

以塑料棒为基材制造的一次性棉签,不包括相关医疗器械。

### 五、含塑料微珠的日化产品

为起到磨砂、去角质、清洁等作用,有意添加粒径小于5毫米的固体塑料颗粒的淋洗类化妆品(如沐浴剂、洁面乳、磨砂膏、洗发水等)和牙膏、牙粉。

### 六、以医疗废物为原料制造塑料制品

禁止以纳入《医疗废物管理条例》《医疗废物分类目录》等管理的医疗废物为原料生产塑料制品。

### 七、一次性塑料购物袋

商场、超市、药店、书店、展会活动、集贸市场等用于盛装及携提物品的一次性塑料购物袋,不包括基

于卫生及食品安全目的,用于盛装散装生鲜食品、熟食、面食等商品的塑料预包装袋、连卷袋、保鲜袋等。

#### 八、一次性塑料餐具

餐饮堂食服务中使用的一次性不可降解塑料刀、叉、勺,不包括预包装食品使用的一次性塑料餐具。

#### 九、一次性塑料吸管

餐饮服务中用于吸饮液态食品的一次性不可降解塑料吸管,不包括牛奶、饮料等食品外包装上自带的塑料吸管。

十、细化标准将根据实际执行情况进行动态更新调整。在应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等重大突发公共事件期间,用于特定区域应急保障、物资配送、餐饮服务等的一次性塑料制品免于禁限使用。

# 上海市发展改革委 市财政局关于印发 《上海市市级建设财力项目代理 建设管理办法》的通知

(2020年11月2日)

沪发改规范〔2020〕21号

各有关单位:

根据《政府投资条例》等有关规定,为规范市级建设财力投资项目管理,建立健全科学的组织实施体系,提高市级建设财力投资效能,我们制定了《上海市市级建设财力项目代理建设管理办法》,现印发你们,请按照执行。

特此通知。

## 上海市市级建设财力项目代理建设管理办法

### 第一章 总 则

**第一条** 为规范市级建设财力投资项目管理,建立健全科学的组织实施体系,保障工程质量和进度,强化市级建设财力项目投资控制,提高市级建设财力投资效能,根据《政府投资条例》以及上海市市级建设财力相关管理规定等,制定本办法。

**第二条** 本办法所称的代理建设制度(以下简称“代建制”),是指政府通过招标等方式,选择具有相应经验和能力的项目管理单位(以下称“代建单位”),负责市级建设财力项目的组织实施和投资管理工作,项目建成后交付项目(法人)单位的制度。

**第三条** 市级建设财力投资项目,适用本办法。项目主要包括:社会公益服务、公共基础设施、农业、生态环境保护、重大科技进步,社会管理、国家安全等公共领域。

**第四条** 由市发展改革委会同有关部门根据项目具体情况,研究确定是否实施代建制,并负责代建制的统筹协调。

市财政局作为主管代建制财务工作的职能部门,对代建制项目的财务活动实施全过程管理和监督。

### 第二章 代建单位的管理

**第五条** 本办法所指的代建单位,是指具有一定规模和相应经验、能力,能独立开展工作并承担法律责任的企事业单位。

**第六条** 市级建设财力项目代建单位试行名录管理。代建单位名录按照“公开、公平、公正”的原则,通过招标方式选择产生。

**第七条** 市发展改革委负责名录管理。在定期审查中认定为已不符合条件,或绩效考核未达标的代建单位,将调整出名录。

**第八条** 申请进入名录的代建单位应当具备以下基本条件:

- (一)具有工程咨询资信、工程设计资格、工程监理资格之一；
- (二)具备相应的建设管理组织机构和项目管理能力；
- (三)具有良好的工程项目管理业绩；
- (四)具有与工程建设要求相适应的技术、造价、财务和管理等方面的专业人员。

**第九条** 代建单位有下列情况之一的,不得参与代建项目:

- (一)已被行政或司法机关责令停业或停止承接相关业务的；
- (二)企业出现严重信用危机又未能提供相应担保的；
- (三)近3年发生过重大建设项目责任事故的；
- (四)无法履行代建职责的其他情形。

**第十条** 代建单位承担项目建设期法人的相关责任,应当严格按照基本建设管理的有关规定,开展代建工作。

**第十一条** 代建单位不得在本单位承接的代建项目中,承担项目评估、勘察、设计、监理、施工、材料设备供应等其他相关业务,或与以上单位有隶属关系及其他直接利益关系。

**第十二条** 代建单位实行年度绩效考核,重点考核内容包括:项目组织实施的规范性、建设工程质量和进度、概算执行、安全文明生产、社会稳定风险防范、项目绩效管理、项目经理履职情况等。

### 第三章 项目(法人)单位的管理

**第十三条** 本办法所称的项目(法人)单位,是指项目建议书或可行性研究报告批复的项目主体。项目(法人)单位的主要职责包括:

(一)根据专项规划、专项发展规划需要,提出项目建设需求和功能定位。在代建单位确定前,组织编报项目建议书或可行性研究报告,组织办理项目相关前期审批手续;代建单位确定后,向代建单位移交已办理前期审批手续的资料,并协助代建单位办理后续项目相关前期审批手续;

- (二)参与项目有关招投标工作;
- (三)筹措自筹资金,参与申请项目用款拨付,加强项目会计核算和财务管理;
- (四)监督代建管理工作;
- (五)参与工程竣工验收;
- (六)项目单位应承担的其他职责。

**第十四条** 项目代建期内,项目(法人)单位应当协助代建单位办理基本建设相关手续。在手续办理过程中,向规划资源、生态环境、建设管理等部门提交的相关申报材料须同时加盖项目(法人)单位和代建单位公章。

代建期间,代建单位依法组织招投标活动,项目(法人)单位和代建单位共同作为合同当事人参与签订各类合同。

**第十五条** 项目(法人)单位、主管部门(单位)或市政府授权的出资人主体等应当对项目组织实施进行指导、协调、监管。

### 第四章 代建制项目组织实施程序

**第十六条** 对于项目(法人)单位缺乏相关技术人员和建设管理经验的,市发展改革委在项目建议书批复或者可行性研究报告批复中,明确要求实施代建制。

**第十七条** 项目明确实施代建制后,主管部门(单位)或市政府授权的出资人主体等组织项目(法人)单位根据“公平、择优、高效”原则,综合考虑代建单位的专业资质、技术能力、管理经验、信用状况等因素,在代建单位名录内选择确定代建单位。

**第十八条** 代建单位产生后,项目(法人)单位应当与代建单位签订项目代建合同,主管部门(单位)或市政府授权的出资人主体等作为合同见证方。

项目代建合同报市发展改革委、市财政局备案。

**第十九条** 项目代建合同签订后,代建单位根据代建合同,约定代行项目(法人)单位的建设管理职责。代建单位不得向他人转包或分包该项目。

**第二十条** 项目代建合同主要包括工程建设管理的范围和内容,各方的权利和义务、代建费用、违约责任及各方约定的其他事项。

**第二十一条** 代建单位应当严格按照项目初步设计和概算批复的要求组织实施,未经批准,不得擅

自变更建设规模、建设标准、建设内容和概算投资。

**第二十二條** 代建单位实施项目管理时,应当派驻项目管理机构。项目管理机构应当由项目经理和相关专业技术人员组成,人员数量应当满足代建工作需要。代建单位应当在代建合同中明确项目经理,项目经理最多只能同时承担两个项目。

**第二十三條** 代建制项目建成后,必须按照有关法律法规和项目代建合同进行单项验收。代建单位应当会同项目(法人)单位组织项目试运行,办理项目结算、审计、决算等手续。

**第二十四條** 代建单位应当按照档案管理方面的法律法规,加强项目档案管理。在向项目单位办理移交手续时,一并将工程档案、财务档案及相关资料向项目单位和有关部门移交。

**第二十五條** 代建单位应当按照市财政局批复的项目竣工财务决算,向项目单位办理资产交付手续。

## 第五章 代建项目财务和资金管理

**第二十六條** 项目(法人)单位应当按照基本建设财务管理要求,加强项目会计核算和财务管理。

代建单位确定前,项目所需的前期工作经费,项目(法人)单位编制相应用款计划,报市发展改革委审核。市发展改革委审核下达投资计划,项目(法人)单位据此按照相应流程申请建设资金。

代建单位确定后,项目(法人)单位应会同代建单位,根据实际工作进度和资金需求,经主管部门(单位)或市政府授权的出资人主体等审核,报市发展改革委安排年度投资计划。市发展改革委审核后下达年度投资计划,项目(法人)单位据此按照相应流程申请建设资金。项目(法人)单位收到建设资金用款应及时记账后拨付至代建单位。代建单位应按照基本建设财务管理要求,积极做好对所承担的代建项目建设成本会计核算和财务管理的基础工作,于每年按照项目(法人)单位要求的时间节点,及时提供项目明细支出、建设工程进度和项目建设成本等详细资料,通过对账的方式与项目(法人)单位确认在建工程成本。

**第二十七條** 属于政府采购集中采购目录范围内的工程、货物、服务等,项目(法人)单位应当协助代建单位及时至市财政局办理政府采购审批手续。

**第二十八條** 项目竣工投入使用或试运行合格后,代建单位应当及时组织编报项目竣工财务决算,并申请审计。市财政局批复项目竣工财务决算后 30 日内,代建单位应当协助项目(法人)单位办理资产移交等相关手续,并按照财政国库管理规定,将结余资金上缴国库。

**第二十九條** 代建管理费实行总额控制,按照《代建管理费支出标准表》(详见附表)测算,并列入项目建设成本,具体金额在项目代建合同中明确。如由于不可抗力延长项目工期等因素,导致代建管理费确需超过批复金额的,项目(法人)单位及代建单位应当报市发展改革委审批。

**第三十條** 代建管理费由市财政局直接拨付至代建单位。代建管理费结合年度绩效考核,按照工程进度拨付。

## 第六章 监督管理

**第三十一條** 代建单位应当严格按照代建委托合同,依法办理勘察、设计、施工、监理、主要设备材料采购招标工作,违反国家和本市招投标管理规定的,由市有关行政监管部门依法进行处罚,市发展改革委、市财政局可暂停项目建设资金、代建管理费的计划下达和资金拨付。

**第三十二條** 代建单位未能完全履行项目代建合同,擅自变更建设内容、扩大建设规模、提高建设标准,致使工期延长、投资增加或工程质量不合格的,所造成的损失或投资增加额从项目代建管理费中相应扣减。

**第三十三條** 在市级建设财力投资代建制项目的审计、监察过程中,发现代建单位存在严重违纪违规行为的,项目(法人)单位应当中止有关合同的执行。

**第三十四條** 代建单位、项目经理履职过程中如有不良记录,归集到上海市公共信用信息平台。

代建单位如发生第三十一条、第三十二条、第三十三条违纪违规行为,将被调整出名录,且 5 年内不得申请进入名录。

## 第七章 附 则

**第三十五條** 其他政府性资金投资项目可参照执行。

**第三十六條** 本办法自 2020 年 12 月 10 日起施行,有效期至 2025 年 12 月 9 日。



## 附表

### 代建管理费支出标准表

单位:万元

总投资	费率	算例	
		计费基数	代建管理费
1000 以下	2.25%	1000	23
1001—5000	1.80%	5000	$23+(5000-1000)\times 1.80\%=95$
5001—10000	1.50%	10000	$95+(10000-5000)\times 1.50\%=170$
10001—50000	1.20%	50000	$170+(50000-10000)\times 1.20\%=650$
50001—100000	0.75%	100000	$650+(100000-50000)\times 0.75\%=1025$
100001—200000	0.30%	200000	$1025+(200000-100000)\times 0.30\%=1325$
200000 以上	0.15%	280000	$1325+(280000-200000)\times 0.15\%=1445$

注:1.代建管理费的取费基数为项目可行性研究报告批复投资,包括建安工程费用、工程建设其他费用及预备费。非代建单位负责的部分项目建设内容,如征地动拆迁等投资,不计入取费基数。  
2.代建管理费的具体取费试行累进计算,公式为:代建管理费测算金额=本档最低代建管理费+(计费基数-本档最低工程投资额)\*费率;批复投资在1000万元以下项目,代建管理费均按23万元计取。

## 上海市应急局 市公安局 市高院 市检察院 市消防救援总队关于印发《上海市安全 生产行政执法与刑事司法衔接 工作实施办法》的通知

(2020年6月4日)

沪应急法规〔2020〕63号

各区应急管理局,各公安分局、市公安局各有关部门,各中级人民法院、区人民法院,各检察分院、区人民检察院,各区消防救援支队:

为加强和规范本市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作,依法惩治安全生产违法犯罪行为,保障人民群众生命财产安全和社会稳定,市应急管理局、市公安局、市高级人民法院、市人民检察院、市消防救援总队联合制定了《上海市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》,现印发给你们,请结合实际,认真贯彻执行。

## 上海市安全生产行政执法与刑事司法 衔接工作实施办法

### 第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

(2020年第24期)

— 17 —

为了建立健全本市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制,依法惩治安全生产违法犯罪行为,保障人民群众生命财产安全和社会稳定,依据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》和《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《生产安全事故报告和调查处理条例》《最高人民法院 最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》等有关法律、法规、司法解释,以及《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》等规定,结合本市实际,制定本办法。

## **第二条 (适用范围)**

本办法适用于本市应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院办理的涉嫌安全生产犯罪案件。

本办法所称应急管理部门,包括本市各级应急管理局和消防救援机构。

## **第三条 (工作机制)**

本市各级应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院应当加强协作,统一法律适用,不断完善案件移送、案情通报、信息共享等工作机制。

## **第四条 (法律监督)**

人民检察院对应急管理部门移送涉嫌安全生产犯罪案件和公安机关有关立案活动,依法实施法律监督。

## **第五条 (案件移送管辖)**

除事故调查中发生的特殊情形外,应急管理部门和公安机关在涉嫌安全生产犯罪案件的行政执法与刑事司法衔接过程中,一般按照监管权限和监管职责,实行同级移送、同级配合,不重复受理。跨行政区域案件的移送或者配合,由办理案件移送的应急管理部门与公安分局、市公安局业务总队协调;必要时,可由市应急局和市公安局协商解决。市应急局、市公安局可以根据案情需要,实施指定管辖,下级应急管理部门和公安机关应当依法查办。

公安机关的指定管辖,按照《市公安局关于进一步规范案件移送、指定管辖等问题的通知(试行)》(沪公发〔2010〕20号)等有关规定执行。

## **第六条 (涉嫌安全生产犯罪案件类型)**

涉嫌安全生产犯罪案件主要包括下列类型:

- (一)重大责任事故罪;
- (二)强令违章冒险作业罪;
- (三)重大劳动安全事故罪;
- (四)危险物品肇事罪;
- (五)消防责任事故罪;
- (六)失火罪;
- (七)不报、谎报安全事故罪;
- (八)非法制造、买卖、存储危险物质罪;
- (九)非法经营罪;
- (十)伪造、变造、买卖国家机关的公文、证件、印章罪;
- (十一)提供虚假证明文件罪;
- (十二)出具证明文件重大失实罪;
- (十三)工程重大安全事故罪;
- (十四)法律规定的其他涉嫌安全生产的犯罪。

安全生产行政执法与刑事司法衔接标准,依据法律、司法解释等规定执行。

## **第七条 (涉嫌职务犯罪线索移送)**

应急管理部门在行政执法过程中发现行使公权力的公职人员涉嫌安全生产犯罪的问题线索,或者应急管理部门、公安机关、人民检察院在查处有关违法犯罪行为过程中发现行使公权力的公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索,应当依法及时移送监察机关处理。

## **第二章 日常执法中的案件移送与法律监督**

### **第八条 (案件移送条件)**

应急管理部门向公安机关移送的涉嫌安全生产犯罪案件,应当同时满足下列条件:

- (一)实施行政执法的主体与程序合法;

(二)有证据证明涉嫌犯罪。

#### **第九条 (审核与审批)**

应急管理部门在查处违法行为过程中发现涉嫌安全生产犯罪的,应当由案件承办机构立即指定2名以上行政执法人员组成专案组专门负责,核实情况后提出移送涉嫌犯罪案件的书面报告,交承办机构负责人审核。

承办机构负责人审核后,报送法制审核。法制审核由应急管理部门法制机构负责;没有法制机构的,由应急管理部门指定的承办案件以外的机构负责。必要时,可要求法律顾问出具书面意见。

对于重大疑难复杂案件,完成法制审核后,可由应急管理部门相关负责人组织进行集体讨论。

经法制审核或者集体讨论后,承办机构将案件报应急管理部门正职负责人或者主持工作的负责人审批。应急管理部门正职负责人或者主持工作的负责人应当自接到报告之日起3日内作出批准移送或者不批准移送的决定。批准移送的,应当在24小时内向同级公安机关移送案件材料;不批准移送的,应当将不予批准的理由记录在案。

#### **第十条 (案件移送材料)**

应急管理部门向公安机关移送涉嫌安全生产犯罪案件,应当附下列材料,并将案件移送书抄送同级人民检察院。

(一)案件移送书,载明移送案件的应急管理部门名称、违法行为涉嫌犯罪罪名、案件主办人及联系电话等。案件移送书应当附移送材料清单,并加盖应急管理部门公章;

(二)案件调查报告,载明案件来源、查获情况、嫌疑人基本情况、涉嫌犯罪的事实、证据和法律依据、处理建议等;

(三)涉案物品清单,载明涉案物品的名称、数量、特征、存放地等事项,并附采取行政强制措施、现场笔录等表明涉案物品来源的相关材料;

(四)检验报告或者鉴定意见,附鉴定机构和鉴定人资质证明或者其他证明文件;

(五)现场照片、询问笔录、电子数据、视听资料、认定意见、责令整改通知书等其他与案件有关的证据材料。

对有关违法行为已经作出行政处罚决定的,还应当附行政处罚决定书。

#### **第十一条 (不得以罚代刑)**

应急管理部门在依法查处安全生产违法行为过程中,发现有关生产经营单位或者有关人员的违法事实涉及的金额、情节、造成的后果等,根据法律、司法解释等规定,涉嫌构成犯罪的,应当依照本办法向公安机关移送涉嫌安全生产犯罪案件,不得以行政处罚代替移送。

#### **第十二条 (公安机关受理)**

对应急管理部门移送的涉嫌安全生产犯罪案件,公安机关应当接受,及时录入执法办案综合信息系统,在提交形成案(事)件编号时,一并完成受理审批工作。同时,在案件移送书的回执上签字。

#### **第十三条 (补正材料和补充调查)**

公安机关审查发现移送的涉嫌安全生产犯罪案件材料不全的,应当在接受案件的24小时内制作补正材料通知书,书面告知应急管理部门在3日内补正。

公安机关审查发现涉嫌安全生产犯罪案件移送材料不全、证据不充分的,可以就证明有犯罪事实的相关证据要求等提出补充调查意见,由移送案件的应急管理部门补充调查。根据实际情况,公安机关可以依法自行调查。

#### **第十四条 (立案审查)**

公安机关对应急管理部门移送的涉嫌安全生产犯罪案件,应当自接受案件之日起3日内作出立案或者不予立案的决定;涉嫌犯罪线索需要查证的,应当自接受案件之日起7日内作出决定;重大疑难复杂案件,经县级以上公安机关负责人批准,可以自受案之日起30日内作出决定;特殊情况的,经上一级公安机关负责人批准,可以再延长30日。依法不予立案的,应当说明理由,相应退回案件材料。

对属于公安机关管辖但不属于本公安机关管辖的案件,应当在接受案件后24小时内移送有管辖权的公安机关,并制作移送案件通知书,送达移送案件的应急管理部门,抄送同级人民检察院。对不属于公安机关管辖的案件,应当制作不受理理由说明书,并在24小时内退回移送案件的应急管理部门。

#### **第十五条 (立案、不予立案、撤销案件决定)**

公安机关作出立案、不予立案决定的,应当自作出决定之日起3日内书面通知移送案件的应急管理部门,并抄送同级人民检察院。

对移送的涉嫌安全生产犯罪案件,公安机关立案后决定撤销案件的,应当将撤销案件决定书送达移送案件的应急管理部门,并退回案卷材料。对依法应当追究行政法律责任的,可以同时制作建议函,向应急管理部门提出建议。撤销案件决定书应当抄送同级人民检察院。

#### **第十六条 (涉案物品处置)**

应急管理部门应当自接到公安机关立案通知书之日起 3 日内将涉案物品以及与案件有关的其他材料移交公安机关,并办理交接手续。

对保管条件、保管场所有特殊要求的涉案物品,可以在公安机关采取必要措施固定留取证据后,由应急管理部门代为保管。应急管理部门应当妥善保管涉案物品,并配合公安机关、人民检察院、人民法院在办案过程中对涉案物品的调取、使用及鉴定等工作。

#### **第十七条 (对公安机关决定的异议处理)**

移送案件的应急管理部门接到公安机关不予立案的通知书后,认为依法应当由公安机关决定立案的,可以自接到不予立案通知书之日起 3 日内提请作出不予立案决定的公安机关复议,也可以建议人民检察院进行立案监督。已经提请复议的,一般不同时建议立案监督。

公安机关应当自收到提请复议的文件之日起 3 日内作出复议决定,并书面通知移送案件的应急管理部门。应急管理部门对公安机关的复议决定仍有异议的,应当自收到复议决定之日起 3 日内建议同级人民检察院进行立案监督。

应急管理部门对公安机关逾期未作出是否立案决定以及立案后撤销案件决定有异议的,可以建议同级人民检察院进行立案监督。

#### **第十八条 (立案监督)**

应急管理部门建议人民检察院进行立案监督的,应当提供立案监督建议书、相关案件材料,并附公安机关受理案件回执、不予立案通知书、复议决定书或者撤销案件决定书及有关说明理由材料。

#### **第十九条 (立案监督建议的审查)**

人民检察院应当对应急管理部门立案监督建议进行审查,认为需要公安机关说明不予立案、立案后撤销案件的理由的,应当要求公安机关在 7 日内说明理由。公安机关应当书面说明理由,回复人民检察院。

人民检察院经审查认为公安机关不予立案或者立案后撤销案件理由充分,符合法律规定情形的,应当作出支持不予立案、撤销案件的检察意见。认为有关理由不能成立的,应当通知公安机关立案。

公安机关收到立案通知书后,应当在 15 日内立案,并将立案决定书送达人民检察院,书面通知移送案件的应急管理部门。

#### **第二十条 (案件移送监督)**

人民检察院发现应急管理部门不依法移送涉嫌安全生产犯罪案件的,可以派员查询、调阅有关案件材料,认为应当移送的,应当提出检察意见。应急管理部门应当自收到检察意见后 3 日内将案件移送公安机关,并将案件移送书抄送同级人民检察院。

#### **第二十一条 (移送审查起诉)**

人民检察院对符合逮捕、起诉条件的犯罪嫌疑人,应当依法批准逮捕、提起公诉。

人民检察院对决定不起诉的案件,应当自作出决定之日起 3 日内,将不起诉决定书送达公安机关和应急管理部门。对依法应当追究行政法律责任的,可以同时提出检察意见,并要求应急管理部门及时通报处理情况。

#### **第二十二条 (行政处罚与刑事处罚的衔接)**

应急管理部门向公安机关移送涉嫌安全生产犯罪案件前,尚未作出行政处罚决定的,原则上应当在公安机关决定不予立案或者撤销案件、人民检察院作出不起诉决定、人民法院作出无罪判决或者免于刑事处罚后,再决定是否给予行政处罚。

移送涉嫌安全生产犯罪案件前,已经作出的警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证的行政处罚决定,不停止执行。

移送涉嫌安全生产犯罪案件前,已经依法给予当事人罚款的,人民法院处罚金时,依法折抵相应罚金。

#### **第二十三条 (公安机关移送案件)**

公安机关对发现的相关安全生产违法行为,经审查,没有犯罪事实,或者立案侦查后认为犯罪事实显著轻微,不需要追究刑事责任,但依法应当追究行政法律责任的,应当及时将案件移送同级应急管理

部门,应急管理部门应当依法作出处理。

#### **第二十四条 (移送争议解决)**

应急管理部门与公安机关对案件是否符合移送条件存在争议的,可以召开专题会议协商;必要时,可以商请同级人民检察院提出意见。

### **第三章 事故调查中的案件移送与法律监督**

#### **第二十五条 (事故调查中的案件管辖)**

事故发生地有管辖权的公安机关根据事故的情况,对涉嫌安全生产犯罪的,应当依法立案侦查。公安机关对案件管辖另有规定的,从其规定。

#### **第二十六条 (刑事立案范围的确定)**

公安机关追究刑事责任的单位或者人员范围,事故调查报告批复前立案的,由公安机关依法确定;事故调查报告批复后立案的,参考事故调查报告的建议,确定追究刑事责任的单位或者人员范围。对追究范围有争议的,公安机关可以商请同级人民检察院确定。

火灾调查未成立事故调查组的,公安机关在依法确定追究刑事责任的单位或者人员范围时,可以听取负责火灾调查的消防救援机构的建议。

#### **第二十七条 (事故调查前的措施)**

生产安全事故发生后,对涉嫌安全生产犯罪的,有管辖权的公安机关应当依法采取强制措施和侦查措施。犯罪嫌疑人逃匿的,公安机关应当迅速追捕归案,并及时将有关情况通报事故调查组或者负责火灾调查的消防救援机构。

#### **第二十八条 (案件材料移交和立案建议)**

事故调查中发现涉嫌安全生产犯罪的,事故调查组或者负责火灾调查的消防救援机构应当及时将有关线索、材料或者其复印件移交有管辖权的公安机关依法处理。

事故调查过程中,事故调查组或者负责火灾调查的消防救援机构可以召开专题会议,向有管辖权的公安机关通报事故调查进展情况,对有关涉嫌安全生产犯罪案件提出依法立案侦查等建议。

#### **第二十九条 (立案侦查反馈)**

有管辖权的公安机关对涉嫌安全生产犯罪案件立案侦查的,应当在3日内将立案决定书抄送同级应急管理部门、人民检察院和组织事故调查的应急管理部门。

#### **第三十条 (指导督促)**

对有重大社会影响的涉嫌安全生产犯罪案件,上级公安机关采取挂牌督办、派员参与等方法加强指导和督促,必要时,可以按照有关规定直接组织办理。

#### **第三十一条 (意见分歧解决)**

组织事故调查的应急管理部门及同级公安机关、人民检察院对涉嫌安全生产犯罪案件的事实、性质认定、证据采信、法律适用以及责任追究有意见分歧的,应当加强协调沟通。

#### **第三十二条 (特殊调查结论告知)**

对发生一人以上死亡的情形,经依法组织调查,作出不属于生产安全事故或者生产安全责任事故的书面调查结论的,应急管理部门应当将该调查结论及时抄送同级监察机关、公安机关、人民检察院。

### **第四章 证据的收集与使用**

#### **第三十三条 (证据收集和保存)**

在查处违法行为的过程中,应急管理部门应当全面收集、妥善保存证据材料。对容易灭失的痕迹、物证,应当采取措施提取、固定;对查获的涉案物品,如实填写涉案物品清单,并按照国家有关规定予以处理;对需要进行检验、鉴定的涉案物品,由法定检验、鉴定机构进行检验、鉴定,并出具检验报告或者鉴定意见。

在事故调查的过程中,有关部门根据有关法律法规的规定或者事故调查组的安排,按照前款规定收集、保存相关的证据材料。

#### **第三十四条 (证据效力)**

在查处违法行为或者事故调查的过程中依法收集制作的物证、书证、视听资料、电子数据、检验报告、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料以及火灾事故认定书、经依法批复的事故调查报告,经审查符合刑事诉讼证据法定要求的,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

事故调查组依照有关规定提交的事故调查报告应当由其成员签名。没有签名的,应当予以补正或者作出合理解释。

公安机关、人民检察院依法收集的证据材料,在应急管理部门实施行政处罚时可以作为证据使用。

### **第三十五条 (证据异议处理)**

当事人及其辩护人、诉讼代理人对检验报告、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等提出异议,申请重新检验、鉴定、勘验或者检查的,应当说明理由。人民法院经审理认为有必要的,应当同意。人民法院同意重新鉴定申请的,应当及时委托鉴定,并将鉴定意见告知人民检察院、当事人及其辩护人、诉讼代理人;也可以由公安机关自行或者委托相关机构重新进行检验、鉴定、勘验、检查等。

## **第五章 协作共享机制**

### **第三十六条 (公安机关提前介入)**

应急管理部门在日常工作中遇到下列情形,经研判可能存在涉嫌安全生产犯罪行为,需要开展前期联合调查的,可以商请公安机关提前介入:

- (一)有证据表明涉嫌犯罪的行为人可能逃匿或者销毁证据;
- (二)现场查获的涉案货值金额或者案件其他情节明显达到刑事责任追诉标准;
- (三)可能产生重大影响或者疑难复杂的涉嫌安全生产犯罪案件;
- (四)可能引起群体性事件、暴力抗法;
- (五)需要公安机关提前介入的其他情形。

公安机关提前介入后,认为可能涉嫌犯罪的,应急管理部门应及时将依法收集的有关证据材料,以及初步调查的情况提供给公安机关。

对于公安机关要求补充的其他材料,应急管理部门应当在接到书面通知后,在职权范围内及时提供。

### **第三十七条 (联席会议制度)**

本市各级应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院应当明确本单位安全生产行政执法与刑事司法衔接工作的牵头机构和联系人,加强日常工作沟通与协作。定期召开联席会议,研究解决本辖区安全生产行政执法与刑事司法衔接工作中的重要问题,并以会议纪要等方式明确。

### **第三十八条 (联合通报)**

本市各级应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院应当建立安全生产违法犯罪案件信息发布的沟通协作机制,每年定期联合通报辖区内有关涉嫌安全生产犯罪案件移送、立案、批捕、起诉、裁判结果等方面信息。对于涉及特殊、紧急、重大案件的,应当及时通报。

区级层面一般于每年3月底前联合通报上年度信息,市级层面一般于每年4月底前联合通报上年度信息。

### **第三十九条 (咨询机制)**

应急管理部门、公安机关、人民检察院在安全生产行政执法与刑事司法衔接工作中,应当相互配合、支持,及时答复其他单位提出的专业性咨询。书面咨询的,应当在7日内予以书面答复。

### **第四十条 (检察建议和司法建议)**

人民检察院、人民法院发现有关生产经营单位在安全生产保障方面存在问题或者有关部门在履行安全生产监督管理职责方面存在违法、不当情形的,可以发出检察建议、司法建议。有关生产经营单位或者有关部门应当按规定及时处理,并将处理情况书面反馈提出建议的人民检察院、人民法院。

### **第四十一条 (裁判信息公布与裁判文书送达)**

人民法院应当在有关案件的判决、裁定生效后,按照规定及时将判决书、裁定书在互联网公布。适用职业禁止措施的,应当在判决、裁定生效后10日内将判决书、裁定书送达被告人居住地的县级应急管理部门和公安机关,同时抄送被告人居住地的县级人民检察院。被告人具有国家工作人员身份的,应当将判决书、裁定书送达其原所在单位。

### **第四十二条 (信息化管理手段)**

应急管理部门、公安机关、人民检察院应当积极运用信息化手段,结合本市“两法衔接”平台运用情况,逐步实现涉嫌安全生产犯罪案件的网上移送、网上受理和网上监督。

### **第四十三条 (信息共享)**

应急管理部门、公安机关、人民检察院应当逐步实现下列信息共享:

- (一)涉嫌安全生产犯罪案件移送、提请复议和建议人民检察院进行立案监督的信息；
- (二)移送涉嫌犯罪案件的立案、复议、人民检察院监督立案后的处理情况，以及提请批准逮捕、移送审查起诉的信息；
- (三)监督移送、监督立案以及批准逮捕、提起公诉的信息；
- (四)其他需要共享的信息。

## 第六章 附 则

### 第四十四条（实施日期）

本办法自 2020 年 8 月 1 日起施行。

### 第四十五条（办法解释）

本办法未尽事宜，由市应急局、市公安局、市人民检察院、市高级人民法院、市消防救援总队分别在各自职责范围内负责解释。

## 【政策解读】

# 《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》的政策解读

2020 年 10 月 9 日，国务院发布《关于进一步提高上市公司质量的意见》（国发〔2020〕14 号，以下简称《意见》），对提高上市公司质量作出全面部署。为深入贯彻落实《意见》精神，凝聚共识、形成合力，共同推动本市上市公司高质量发展，上海市人民政府制定发布了《关于推动提高上海上市公司质量的若干措施》（以下简称《若干措施》）。

### 一、制定《若干措施》的背景

提高上市公司质量对增强资本市场枢纽功能具有支柱和基石的作用。近年来，本市上市公司数量持续增长、结构不断优化，促进经济高质量发展作用日益显著。《意见》对提高上市公司质量工作做出顶层设计，是指导当前和今后一个时期提高上市公司质量的纲领性文件。市政府高度重视，深入研究，立足本市实际，制定出台《若干措施》，作为本市贯彻落实党中央、国务院决策部署的系统性配套举措，进一步提高本市上市公司质量，促进上海资本市场高水平发展。

### 二、制定《若干措施》的总体考虑

《若干措施》旨在通过统筹推进提高上市公司质量各项工作，使本市上市公司的治理及运作更加规范，信息披露更加真实有效，主营业务更加突出，投资者回报机制持续优化，突出问题得到有效解决，可持续发展能力和整体质量显著提升，推动形成与上海国际金融中心和科创中心地位相适应的高质量、高水平、高规范化上市公司群体，使上海上市公司在高质量发展中发挥更大作用。《若干措施》主要体现四个原则：

一是全面、具体、有力贯彻《意见》精神和要求，注重细化落实。《若干措施》是市级层面系统性的落实文件，充分体现了《意见》的总体要求，在精神内核上与《意见》保持高度一致。同时贴近实际，讲求实效，细化了 17 项具体措施，并明确了各方分工负责的实施机制。

二是密切结合上海特点，注重兼顾长远目标与近期任务。《若干措施》结合上海建设“五个中心”、强化“四大功能”、打响“四大品牌”、实施三项新的重大任务、深入推进人民城市建设等战略要求以及促进科创企业发展、上海国资国企综合改革等重点工作，注重将提高上市公司质量工作与上海整体发展战略有机结合。

三是坚持法治理念和创新精神，注重探索“上海路径”。为探索提高上市公司质量的“上海路径”，《若干措施》提出诸多具有上海特色的创新型、探索性举措，如依托“浦江之光”行动，大力支持上海科创企业发行上市；推出与上海国际金融中心、科技创新中心地位相匹配的“张江指数”；探索试点上市公司按照章程规定设立内控合规机构；研究探索检察机关提起证券公益诉讼和投资者就上市公司虚假陈述民事纠纷申请仲裁裁决制度等多元化纠纷化解机制等。

四是强调主体责任和工作合力,注重激发内生动力与营造良好生态并举。《若干措施》从规范公司治理和内部控制、提升信息披露质量、发挥产业引领作用等多个方面对上市公司提出明确要求,强化上市公司主体责任、激发提高质量内生动力。同时注重汇聚各方合力、营造良好生态,强化协作机制。

### 三、《若干措施》的主要内容

《若干措施》统筹提出提高本市上市公司质量的六个方面 17 条落实举措。

一是提高上市公司治理水平。主要包括:明确公司治理各方职责。加强对上市公司董监高、控股股东及实际控制人行为规范的指引。健全上市公司治理机制,鼓励各类投资者参与公司治理。提高信息披露有效性和财务信息质量。完善环境、社会和公司治理(ESG)信息披露制度等。

二是支持上市公司做优做强。主要包括:持续推进科创企业孵化。支持集成电路、人工智能、生物医药等重点领域,以及新经济代表性企业、数字化转型的传统企业上市发展。推动上市公司形成产业集群,充分发挥产业引领作用。支持上市公司利用资本市场开展境内外并购重组,不断做优做强。加大对上市公司的融资支持力度,鼓励上市公司通过多元化、市场化、创新型融资方式拓宽融资渠道等。

三是健全上市公司退出机制。主要包括:支持上市公司通过多元化渠道依法退出、出清,实现优胜劣汰。加强市场化退出的经验总结和程序优化,形成“上海经验”。加大退市监管力度,做好强制退市相关工作,严厉打击各类恶意规避退市行为。加强退市风险监测与信息共享,保障本市上市公司平稳退市等。

四是解决上市公司突出问题。主要包括:加强信息共享,重大风险的监测、化解和处置协调机制。调动上市公司、控股股东及各类金融机构的积极性,共同化解股票质押和债券违约风险。防控和打击资金占用、违规担保行为,督促限期整改清偿。加强应对自然灾害、公共卫生等重大突发事件的政策支持等。

五是加大违法违规惩处力度。主要包括:严厉打击财务造假、内幕交易、操纵市场等各类违法违规行为,加大责任追究力度。深化行政执法和刑事司法衔接和联动,优化工作流程。推进监管信息共享,完善联合惩戒机制等。

六是营造良好市场生态。主要包括:加强公共数据综合应用,提高监管执法效能。培育公平竞争的市场环境。加大中介机构在上市公司相关业务中执业质量的监管力度。加强投资者教育,健全投资者保护机制,推动中国特色证券集体诉讼在上海开展有益实践。规范信息传播秩序,健全舆情监测,营造良好的资本市场舆论环境等。

## 《上海市农村房屋安全隐患排查整治工作方案》的政策解读

### 一、《方案》出台的目的、意义

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神,牢固树立以人民为中心的发展思想,全面落实安全发展理念,强化红线意识和底线思维,深刻汲取部分省市事故教训,举一反三,依法依规有序开展好全市农村房屋安全隐患排查整治,及时消除农村房屋重大安全风险隐患,全力保障人民群众生命财产安全。

### 二、《方案》政策依据、起草过程、征集意见情况介绍

根据国务院办公厅转发文件要求,按照市委、市政府领导批示,由市住房城乡建设管理委牵头起草《方案》,并向市应急局等 14 家市级成员单位征求意见建议,在一致同意的基础上,由市政府上报部际协调工作机制,并经市政府办公厅印发全市各相关区、相关部门。

### 三、《方案》的内容介绍

#### (一)关于工作目标

利用三年左右的时间,对我市农村房屋安全隐患进行全面排查和整治,有效消除农村房屋安全隐患,并建立农村房屋建设管理长效机制。

#### (二)关于执行范围

对全市范围内的行政村(包括乡镇政府驻地的行政村、街道办事处下辖行政村)的所有房屋进行全面摸底,对排查发现存在安全隐患的用作经营的农村自建房开展重点整治,对排查发现存在安全隐患的



未用作经营的农村自建房和农村非自建房开展全面整治。

### (三)关于责任落实

按照谁拥有谁负责、谁使用谁负责、谁主管谁负责的原则,落实相关区、乡(镇)人民政府的属地管理责任,各相关行业部门的行业监管责任,以及房屋产权人(使用人)对存在安全隐患的农村自建房进行整治的主体责任。

### (四)关于时间节点

针对用作经营的农村自建房的重点排查(自方案印发起至2020年12月31日);针对排查出的问题进行重点整治(2021年1月1日至2021年6月30日)。

针对其余所有农村房屋的全面排查(2021年1月1日至2021年6月30日);针对排查出的问题进行全面整治(2021年7月1日至2023年12月31日)。

同时,力争用3年左右时间,健全制度规范,完善相关标准,建立常态化农村房屋建设管理制度。

### (五)关于工作要求

1.加强统筹协调,避免多头检查。加强市、区相关部门之间的分工合作、协同联动,结合人口普查、农村建房调查、全市自然灾害综合风险普查等工作,借助“一网统管”信息化手段,整合排查内容,避免多头检查、重复检查,减少基层负担,提高摸底排查工作效率,按照时间节点完成农村房屋安全隐患排查整治工作。

2.开展专题培训,统一工作手势。针对排查整治内容,由市住房城乡建设管理委牵头组织开展农村房屋安全隐患排查专题培训,培训内容包括技术要求、工作流程、报表填报等。各区根据实际将培训要求落实到乡(镇)、村两级每一位排查人员,确保排查人员全面掌握农村房屋安全隐患排查标准,熟练使用排查整治APP,准确填报相关报表。

3.依法依规整治,确保消除隐患。要严格落实产权人(使用人)主体责任,督促产权人(使用人)对存在安全隐患的用作经营的农村自建房依法进行整治,并实行销号管理,完成一户、销号一户。

### (六)工作机制

按照“市负总责、各区抓落实”的原则,建立市、区、乡镇三级协调工作机制。市级层面成立由分管市领导任组长,由市住房城乡建设管理委、市应急局、市规划资源局、市农业农村委、市市场监管局牵头,市教委、市民族宗教局、市公安局、市民政局、市司法局、市财政局、市文化旅游局、市卫生健康委、市房屋管理局、市消防救援总队作为成员单位的领导小组,办公室设在市住房城乡建设管理委,区级层面成立相应的领导小组和办公室,指导、督促各乡镇抓好贯彻落实。

## 《上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案》的政策解读

根据国家发展改革委、生态环境部印发的《关于进一步加强塑料污染治理的意见》(发改环资〔2020〕80号)(以下简称“《治理意见》”)和国家发展改革委等九部门联合印发的《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》(发改环资〔2020〕1146号)(以下简称“《推进通知》”)相关要求,市发展改革委会同相关部门研究制定了《上海市关于进一步加强塑料污染治理的实施方案》(以下简称“《实施方案》”)。现就《实施方案》主要内容做政策解读。

### 一、上海《实施方案》制定的背景是什么?

一是贯彻落实国家《治理意见》和《推进通知》要求。制定具体实施办法,实化细化政策措施,明确相关部门。

二是进一步推进本市生活垃圾分类工作做深做细。《上海市生活垃圾管理条例》自实施以来,取得了显著成效,形成了良好的社会风尚,为后续推进工作奠定了坚实基础。上海《实施方案》针对塑料这一品类,提出了覆盖生产、流通、使用、回收和处置等各环节的全生命周期管理方案,是本市在构建城市废弃物循环利用体系方面进行的重要探索。

### 二、上海《实施方案》在贯彻执行国家《治理意见》的基础上,提出了哪些更高要求?

上海《实施方案》在确保落实国家《治理意见》要求的前提下,结合本市生活垃圾分类和处置特点,对部分塑料制品提出了更严格的禁限要求。

### 1.对于“塑料袋”的禁限要求比国家更为严格

国家《治理意见》提出在部分场景中禁止使用“不可降解塑料袋”，上海《实施方案》根据新修订的《固废法》规定，结合本市实际情况，提出在商场、超市、药店、书店、各类展会活动和集贸市场等场景中有序禁止使用“一次性塑料购物袋”，主要基于以下考虑：

一是尽可能从源头减少一次性塑料制品使用。在上述场景中，市场上已有相对成熟的一次性塑料购物袋替代产品，比如环保布袋等可循环使用购物袋，可以满足承装、提携物品需求。同时，也提倡老百姓“重拎布袋子，重提菜篮子”，自带可反复使用的购物袋。

二是与本市生活垃圾末端处置方式相适宜。随着本市生活垃圾分类工作的深入推进，预计2020年底将基本实现原生生活垃圾零填埋，2022年底将全面实现原生生活垃圾零填埋。本市干垃圾的处置方式为全量焚烧，湿垃圾的处置方式为厌氧发酵。同时，我们将继续深入推进生活垃圾源头分类和回收。在确保各类塑料废弃物全量回收的同时，加大对可回收物中塑料制品的再生利用。

此外，《实施方案》也在广泛听取社会各界意见的基础上，尊重客观实际，将餐饮打包、外卖服务的禁限要求放宽至“禁止使用不可降解塑料购物袋”。主要考虑到目前可替代产品，如布袋、纸袋等无法满足“高温”、“油汤”、“承重”等复合功能要求，塑料购物袋在现阶段仍有一定的实际需求。

### 2.提早实现禁限政策的时间节点要求

国家针对不同塑料制品、不同场景提出了阶段性的禁限时间节点要求，考虑到本市生活垃圾分类工作已有一定基础，为尽早取得塑料污染治理成效，上海《实施方案》将国家《治理意见》中2025年的禁限要求部分提前至2023年，2022年的禁限要求均提前至2021年。

### 3.将禁限政策的实施范围扩大至全市

国家《治理意见》在部分塑料制品领域针对城市建成区、旅游景区提出禁限要求，考虑到本市城市化程度高，上海《实施方案》将禁限政策的实施范围扩大至全市。

## 三、为规范塑料废弃物的回收利用和处置，上海《实施方案》有哪些考虑和具体措施？

实施塑料废弃物的回收利用和处置是完善塑料全流程管理制度的重要环节。自2019年7月，《上海市生活垃圾管理条例》颁布实施以来，可回收物的日均回收量大幅增长，塑料废弃物回收率也随之提高，但还有很大一部分塑料废弃物混入干垃圾中，未能实现循环、再生利用。为此，《实施方案》提出“加强塑料废弃物回收和清运”、“推进资源化能源化利用”、“开展塑料垃圾专项清理”等措施，主要包括三个方面：

一是结合生活垃圾分类，做好塑料垃圾分类收集。结合生活垃圾分类“点站场”建设，加大对写字楼、机场、车站、港口码头等场所的生活垃圾分类指导，鼓励有条件的场所进一步细化可回收物“蓝桶”，尽可能提高废塑料的回收比例。推动电商外卖平台、环卫部门、回收企业等开展多方合作，在商务楼宇、大型社区、大型企事业单位等快递外卖集中的重点区域投放塑料包装回收设施。

二是推进塑料废弃物的分类处理和再生利用。对于具备再生利用价值的塑料废弃物，要实现高质量、规范化的资源化利用；对于分拣成本高、资源化利用价值低的塑料废弃物，要进入垃圾焚烧发电系统能源化利用，同时加强运行管理，确保各类污染物稳定达标排放。

三是统筹开展重点领域、重点区域塑料垃圾的专项清理。对农膜、渔网渔具、农药化肥塑料包装等领域的塑料污染问题，要完善废弃物的回收体系并加强清理整治；对江河湖泊、港湾、海滩等重点区域，要开展塑料垃圾专项整治。

## 四、对在电商、快递、外卖等新兴领域开展塑料污染治理工作，上海《实施方案》提出了哪些要求？

近年来，电商、快递、外卖等新业态带来的快递塑料包装、外卖塑料餐具等的消耗量快速上升，引起了社会广泛关注。《实施方案》将新兴领域作为塑料污染治理工作的重要内容，提出了进一步在新兴领域防治塑料污染的具体措施。

一是明确禁限要求，推动源头减量。《实施方案》提出了在电商、快递、外卖等领域逐步禁限部分塑料制品使用的具体要求。结合行业发展实际情况，并考虑到百姓消费方式转变需要一定过程，对相关禁限措施的实施期限等做了针对性安排，逐步推动新兴领域的绿色转型。

二是压实主体责任，培育新型模式。《实施方案》中明确电商、快递、外卖领域平台企业加强绿色管理主体责任，要求其强化对平台入驻商户管理，制定一次性塑料制品减量替代实施方案，每年向社会发布执行情况。结合本市邮政、快递领域在循环中转袋、周转箱、快递盒等方面的实践经验，提出以连锁商超、大型集贸市场、物流仓储、电商快递等为重点，推动企业通过多种方式投放可循环、可折叠的物流配送器具，鼓励开展商品和物流一体化包装。

三是加大支持力度,积极开展试点。《实施方案》提出要加大对绿色快递物流和配送体系建设、专业化智能化回收设施投放运营等重点项目的支持力度;建立健全电商、快递、外卖领域绿色管理和评价标准;积极开展可循环包装规模化运用等新产品新模式的试点示范。

## 《上海市市级建设财力项目代理建设 管理办法》的政策解读

### 一、办法制定的主要依据是什么?

《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号)明确提出对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”,即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交给使用单位。《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》(中发〔2016〕18号)要求进一步完善政府投资项目代理建设制度。结合近年来市财力项目代建管理推行情况,我们修订《上海市市级建设财力项目代理建设管理办法》。

### 二、办法适用范围是什么?

办法适用范围为使用上海市市级建设财力的固定资产投资项目。项目主要包括:社会公益服务、公共基础设施、农业、生态环境保护、重大科技进步,社会管理、国家安全等公共领域。

### 三、代建单位如何管理?

市级建设财力项目代建单位试行名录管理。代建单位名录按照“公开、公平、公正”的原则,通过招标方式选择产生。代建单位实行年度绩效考核,重点考核内容包括:项目组织实施的规范性、建设工程质量和进度、概算执行、安全文明生产、社会稳定风险防范、项目绩效管理、项目经理履职情况等。市发展改革委负责名录管理。在定期审查中认定为已不符合条件,或绩效考核未达标的代建单位,将调整出名录。

### 四、代建制项目如何组织实施?

对于项目(法人)单位缺乏相关技术人员和建设管理经验的,市发展改革委在项目建议书批复或者可行性研究报告批复中,明确要求实施代建制。项目明确实施代建制后,主管部门(单位)或市政府授权的出资人主体等组织项目(法人)单位根据“公平、择优、高效”原则,综合考虑代建单位的专业资质、技术能力、管理经验、信用状况等因素,在代建单位名录内选择确定代建单位。代建单位产生后,项目(法人)单位应当与代建单位签订项目代建合同,主管部门(单位)或市政府授权的出资人主体等作为合同见证方。项目代建合同报市发展改革委、市财政局备案。

### 五、实施代建制项目如何进行监管?

代建单位应当严格按照代建委托合同,依法办理勘察、设计、施工、监理、主要设备材料采购招标工作,违反国家和本市招投标管理规定的,由市有关行政监管部门依法进行处罚,市发展改革委、市财政局可暂停项目建设资金、代建管理费的计划下达和资金拨付。代建单位未能完全履行项目代建合同,擅自变更建设内容、扩大建设规模、提高建设标准,致使工期延长、投资增加或工程质量不合格的,所造成的损失或投资增加额从项目代建管理费中相应扣减。在市级建设财力投资代建制项目的审计、监察过程中,发现代建单位存在严重违纪违规行为的,项目(法人)单位应当中止有关合同的执行。代建单位如发生上述违纪违规行为,将被调整出名录,且5年内不得申请进入名录。代建单位、项目经理履职过程中如有不良记录,归集到上海市公共信用信息平台。

## 《上海市安全生产行政执法与刑事司法衔接 工作实施办法》的政策解读

### 一、制定背景

安全生产工作关系到人民群众生命财产安全,关系到改革、发展和稳定大局。同时,安全生产工作牵涉面广,需要进一步完善安全生产工作机制,加强多部门相互协作,共同推进,切实防范化解安全生产

风险。为加强和规范本市安全生产行政执法与刑事司法衔接,依法打击安全生产违法犯罪行为,依据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》以及应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院印发的《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》等,市应急管理局、市公安局、市高级人民法院、市人民检察院、市消防救援总队,在充分研究、分析基础上,经过多次修改,结合本市实际,印发了《上海市安全生产行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》(以下简称《办法》)。

## 二、主要内容

《办法》主要规范日常执法和事故调查过程中的案件移送与法律监督。

(一)明确适用范围和管辖原则。一是《办法》适用于应急管理部门、公安机关、人民法院、人民检察院办理的涉嫌安全生产犯罪案件,不适用公职人员在行使公权力过程中发生的涉嫌安全生产犯罪案件。二是列举了13类安全生产涉嫌犯罪类型,并列明每一类涉嫌安全生产犯罪类型的行刑衔接标准。三是明确除事故调查中发生的特殊情形外,安全生产行政执法与刑事司法衔接一般实行同级移送、同级配合,不重复受理,防止管辖争议。

(二)规范日常执法移送。一是严密事前执法案件移送程序。应急部门移送案件前应经过法制审核,重大疑难复杂案件可以组织集体讨论,同时明确公安机关作出立案决定的期限及要求、应急管理部门对公安机关相关决定有异议的救济途径、检察院的立案监督启动情形等,形成了案件移送、立案、立案监督的程序“闭环”。二是加强涉案物品处置对接。明确应急管理部门应当自接到公安机关立案通知书之日起3日内移交公安机关,对保管条件、保管场所特殊要求的涉案物品,可以在公安机关采取必要措施固定留取证据后,由应急管理部门代为保管。三是统一文书式样。统一6类应急管理和公安部门常用法律文书式样,既规范文书制作,也方便执法人员操作。

(三)完善事故案件移送。一是细化事故相关刑事立案规则和措施。刑事立案规则方面,以事故调查报告批复为时点,批复前立案的,由公安机关依法确定立案范围;批复后立案的,参考事故调查报告的建议;考虑到部分火灾事故不成立事故调查组的实际情况,明确对此特殊情形可以听取消防机构的建议。同时规定生产安全事故发生后,对涉嫌安全生产犯罪的,有管辖权的公安机关应当依法采取强制措施和侦查措施。二是建立重大案件挂牌督办机制。对有重大社会影响的涉嫌安全生产犯罪案件,上级公安机关采取挂牌督办、派员参与等方法加强指导和督促,必要时,可以按照有关规定直接组织办理。三是加强过程信息沟通。明确公安机关应当及时将有关情况通报事故调查组或者负责火灾调查的消防救援机构。事故调查组或者负责火灾调查的消防救援机构可以召开专题会议,向有管辖权的公安机关通报事故调查情况。

## 三、保障措施

一是构建协作共享机制。通过规定联席会议制度、联合通报制度、双向咨询制度、监督建议机制、提前介入机制等内容,强化对安全生产领域行刑衔接的具体支撑。二是明确证据认可规则。针对行政执法证据在刑事司法中的效力问题,规定行政执法和事故调查中获取的相关证据,经审查符合法定要求的,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

---

# 上海市人民政府公报

2020年第24期(总第480期)

12月20日出版

主管单位:上海市人民政府办公厅

主办单位:上海市人民政府办公厅

发行范围:公开发行人

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