

上海市应急管理局文件

沪应急〔2024〕1号

签发人：马坚泓

上海市应急管理局关于2023年度法治政府建设情况的报告

市委、市政府：

根据《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》和《上海市法治政府建设规划（2021—2025年）》有关规定，结合《2023年上海市法治政府建设工作要求和责任分工》，我局及时总结2023年法治政府建设工作，统筹谋划2024年推进法治政府建设各项措施。现将相关情况报告如下。

一、2023年度推进法治政府建设主要举措和成效

（一）深入学习贯彻习近平法治思想

1. 深入学习贯彻习近平法治思想。组织全体干部认真学习

《习近平法治思想学习问答》，邀请专家作专题讲授，引导各级干部理论联系实际运用习近平法治思想推动工作。

2. 组织开展多层次法治教育培训。举办“领导干部超大城市应急管理能力提升专题研讨班”，进一步增强各级领导干部依法应对突发事件能力。将习近平法治思想作为必修课，引导新录用公务员扣好法治的“第一粒扣子”。

3. 发挥领导干部领学促学作用。建立健全 2023 年度领导干部应知应会法律法规清单，推进日常学法、集体学法、专题研讨、法治培训等领导干部学法常态化，不断提高领导干部依法行政能力。

（二）持续加大国家重大战略实施法治保障力度

4. 加强对浦东新区、自贸区临港新片区发展的法治支撑。对浦东新区各街镇 300 余名应急管理人员开展应急管理法治业务专题培训，提升一线执法人员服务国家战略发展的法治意识和履职能力。

5. 深入推进长三角一体化战略。举办第二届长三角国际应急减灾和救援博览会。参与制定《长三角区域应急管理部门安全生产信用联合激励惩戒合作框架协议》，推动区域信用监管法治基础扎实稳固。

（三）着力提升依法行政制度建设质效

6. 提升应急管理地方立法质效。配合全国人大常委会、市人大常委会完成本市实施《安全生产法》执法检查，逐一回应全国

人大常委会执法检查重点事项。完成市政府规章《上海市危险化学品安全管理规定》修订并推进实施。

7. 深化《上海市安全生产条例》贯彻落实。制定《关于进一步强化生产经营单位安全生产主体责任落实的指导意见》，推动构建严格执法、适度执法、创新监管、服务指导、社会共治“五位一体”的主体责任落实保障机制。

8. 加强规范性文件管理。完成市政府规范性文件《上海市实施〈生产安全事故报告和调查处理条例〉的若干规定》修订，制定3部、修订1部、废止1部局规范性文件并按期报备，加强法制审核，持续提升规范性文件管理水平。

9. 全面做好法规规章规范性文件评估清理。成立局评估清理工作小组，细化制定评估清理工作方案，局主要负责人高位推动相关工作。完成2部地方性法规、4部政府规章、5部市政府规范性文件“一法一报告一建议”，认真做好相关法规规章条款适用频次、兜底条款统计，配合做好相关规章打包修改工作。

（四）持续推进政府职能转变和营商环境建设

10. 落实《安全生产法》修订后相关职权调整，进一步细化市应急局权责清单，落实行政许可实施年度报告制度。依托“好差评”等渠道加强监督，规范权力运行。

11. 深入推进危险化学品安全监管一件事。修改市政府规章取消危险化学品夏季高温限运政策，试点危险化学品“一企一品一码”，牵头推动涉及危险化学品仓储项目土地规划分类分级管

理。深化危险化学品全过程监管系统建设，完善数字化业务协同机制，提升跨部门综合监管能级。

12. 对标国际完善营商环境优化措施。跨前对接欧盟、美国和日本等外国商会，召开在沪外资企业安全生产专题政企沟通会，调研解决危险化学品领域外资企业共性问题，集中回应企业关切。梳理世界银行 BR 评估体系劳工指标涉及职业安全相关指标，有效推动本市应急管理领域“营商”向“宜商”转变。

13. 常态抓好安全生产信用体系建设。加强安全生产监管、企业安全生产承诺在信用管理领域的双向衔接，累计归集“双公示”数据 33 万余条，实施企业事故信息获取政府间协助 6855 次，指导 15 家企业完成 17 条信用修复信息审核，积极引导企业运用信用报告代替合规证明。

（五）严格落实重大行政决策制度

14. 全面落实重大行政决策程序规定。制定《上海市应急管理局履行重大行政决策事项程序办法（2023 版）》，推进 2023 年市应急局重大行政决策事项目录按计划落实，邀请高等院校、集团企业、基层政府等专家学者和一线管理代表参与决策论证，丰富决策的体制外支撑层次。依程序按时完成列入市政府年度重大行政决策目录事项。

（六）持续推进严格规范公正文明执法

15. 全面落实行政执法三项制度规定。优化行政执法公示，按照“原则上一家企业对应一个层级的执法主体”在全市范围内

首创计划检查事前公示制度，避免多头、重复执法，降低企业营商隐性成本。完善执法全过程记录，全面使用“上海市统一综合执法系统”，实现对执法活动全过程留痕、可回溯管理。提升重大执法决定法制审核实效，稳妥有序推进分级分类法制审核。

16. 细化行政处罚裁量基准规范。修订并实施《上海市应急管理部门行政处罚裁量规则》，简化裁量要素和程序，加强对基层执法人员适用相关规则的培训和指导。

17. 助力基层安全监管有章可循。制定《关于进一步发挥“指导案例”实务指引作用推动应急管理行政执法规范化的通知》，加强以案释法。编写《乡镇人民政府、街道办事处安全生产检查工作指引（工贸篇 2023 年版）》，加强对街镇检查对象、重点检查事项、检查方法等重点内容的指导。

18. 严格落实安全生产执法计划制度。制定并实施 2023 年度安全生产执法计划，推进全覆盖重点检查和随机抽查相结合，优化检查频次。编制《危险化学品领域安全生产监督检查指导手册》并列入年度法治为民办实事项目，形成政企互认的执法工作指引。对照权责事项目录，形成应急管理标准化检查表单。

19. 深化包容审慎监管措施。严格落实《上海市应急管理部门安全生产领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》，定期编发执行指引，指导督促各级应急管理执法部门对全市 154 家企业实施免罚清单和不予处罚政策，占比达 14.1%。

20. 积极推进安全生产行政执法转型升级。开展全市统一统

合执法系统和应急管理综合应用平台数据碰撞，探索执法指标建模，优化执法资源配置，推动“行政检查码”和“信用信息公示”功能应用。制定《上海市应急管理局关于全面规范有序推进非现场执法试点的指导意见》，开展 13 类涉企检查内容非现场执法试点，推进移动执法端更新。

21. 坚持把“谁执法、谁普法”落到实处。制定并发布 2023 年领导干部应知应会法律法规清单和 2023 年“谁执法、谁普法”责任清单。以典型执法案例报送和评估为抓手，加强典型违法案例曝光，推动落实安全生产主体责任。

（七）持续加强行政权力制约和监督

22. 加强政府信息公开规范管理。制定《上海市应急管理局政务公开工作指引（2023 版）》，规范公开流程。在市应急局官方网站、微信公众号、官方微博等主动公开各类政府信息 1011 条，办理政府信息公开申请 45 件。局主要领导走进主流媒体节目，主动宣传应急管理各项举措。

23. 加强政策解读集成式发布。围绕“一件事”“一类事”开设“危险化学品行政许可、进口危险化学品通关、安全生产培训考核”等专栏，发布相关政策文件 75 件，提升营商环境专栏信息覆盖面和集成度，促进惠企政策落地。

24. 组织开展本市重大事故隐患专项排查整治 2023 行动。细化 11 个领域专项行动方案，建立市区两级工作专班制度，加强执法情况、案例调度通报。全市共抽查检查各类企事业单位（场所）

41.78万家，排查发现重大事故隐患2738项，已整改完成2656项，整改率97%，针对部分重大事故隐患，比照事故开展调查，追究责任。会同市委督查室、市纪委监委等开展专项督查，对发现的24项重大事故隐患严肃落实追责问责。

25. 推动应急管理行政执法监督制度化规范化。制定《上海市应急管理局行政执法监督实施办法》并推进落实2023年度执法监督计划，进一步加强执法规范化制度建设、执法办案全过程管理、执法队伍建设等工作。

26. 全面完成2023年行政执法规范评议。用好法治工作提示平台加强对基层规范执法的精确指导，积极参与全市法治建设优秀案例评选。加强安全生产执法不作为、乱作为投诉举报事项梳理分析，杜绝将罚没收入与考核结果挂钩的情况发生。

27. 加强重点领域行政执法。对重点企业开展“体检式”深度检查，有序推动危险化学品仓储信息化管理、安全评价检测检验机构、液化气和工业丙烷生产经营储存企业等近10项专项执法。推进两轮危险化学品重大危险源督导检查和老旧化工装置等10个专项检查工作。全市应急管理系统共检查生产经营单位43515家次，实施监督监察行政处罚1770次，罚没款金额3090.59万元。

28. 提升行政复议和诉讼应对能力。全年市应急局共被提起行政复议2件，行政诉讼6件，未发生被本市复议机关驳回或人民法院判决败诉的案件。

（八）健全完善突发事件应对制度机制

29. 围绕主题教育加强理论研究。大兴调查研究之风，认真开展大调研，重点围绕重大风险防控、安全隐患整治、应急体系建设等 10 个领域，局领导牵头 16 项重点课题调研，有力推动突发事件应对事前、事中、事后各环节管理理论基础不断夯实。

30. 完善安全生产监管统筹协调机制。制定《关于进一步落实“管行业必须管安全 管业务必须管安全 管生产经营必须管安全”责任体系的意见》，建立本市首份职能交叉和新兴行业领域安全生产监管职责清单，梳理明确电化学储能电站、海上风电等新能源，密室逃脱、室内冰雪场所等文旅体育新业态，平台经济、环保设施、功能园区等 10 余个行业领域部门监管职责，切实消除监管盲区。

31. 推进综合防灾减灾分级分类管理。制定《上海市综合防灾安全韧性分区分级建设指南》，推动各级防灾分区安全韧性建设落实落地。落实自然灾害综合风险会商研判机制，制定《上海市自然灾害综合风险会商工作指引（试行）》，扎实做好大风雷雨等灾害性天气防范应对，细化完善极端天气下“六停”工作机制。

32. 夯实突发事件预警管理法治基础。完成《上海市突发事件预警信息发布管理办法》修订，拓展预警信息发布范围，建立预警信息发布清单动态管理制度，进一步固化发布原则和相关部门责任，全面提升预警信息发布的精准度和实效性。制定《上海

市应急管理部门灾害事故信息报告管理办法（试行）》，规范灾害事故信息报送流程，提高综合处理与分析研判能力。

33. 强化安全生产主体责任落实制度根基。制定《上海市安全生产委员会办公室关于进一步强化本市生产经营单位安全生产主体责任的指导意见》，以编制“说明书”形式，对照《安全生产法》《上海市安全生产条例》细化 20 项主体责任，提升各区、各部门推动生产经营单位主体责任落实新合力。

34. 完善城市安全风险管控制度规则。编制完善《上海市城市安全风险评估规范》，着力构建以风险矩阵、综合风险指数建模为基础的城市安全风险四色图管理新机制。在 2022 年部分区试点基础上，制定《城市安全风险与应急能力评估指南（试行）》，有效助力城市防范化解重大风险，精准提升城市应急能力。

35. 加强生产安全事故调查处理后评估。起草《上海市安全生产事故整改与防范措施落实情况评估办法》，发挥事故调查对加强和改进安全生产工作的促进作用，进一步推动从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题，防范生产安全事故发生，保障人民群众生命安全。

36. 有序推进年度综合应急演练工作。组织实施“沪应-2023”综合应急演练以及船舶燃油泄露、城市灾害综合救援等多类专项演练，全面拉动本市 130 余支应急队伍、8000 余人、500 余辆（艘）车船装备，提升救援实战能力。开设城市搜救、无人机救援等创新队伍联训项目，组织 29 支队伍、600 人次参训，共 180 人次取

得相应专业救援资质。

37. 推进全市应急指挥体系持续优化。制定《优化全市应急指挥体系，强化市、区应急管理部门协调联动，提高应急指挥协调能力实施方案》，统筹推进市区两级突发公共事件应急救援能力建设。积极筹建国家级危险化学品安全生产应急救援基地和国家危险化学品应急救援上海石化队。制定《关于鼓励和引导社会应急力量参与应急工作的指导意见》，引导社会应急力量健康发展，提升专业能力和救援水平。

（九）完善社会矛盾纠纷预防调处化解工作

38. 推动安全生产社会共治有新举措。制定《关于加强本市安全生产举报处理和奖励工作的通知》，进一步激发群众参与安全生产治理积极性，汇聚各部门安全监管合力。弘扬新时代“枫桥经验”，开展安全生产举报投诉社会共治最佳实践案例征集交流活动，引导各级政府部门积极推动落实。

39. 深入加强安全生产行刑衔接。开展本市应急管理系统首次安全生产刑事案件庭审旁听、学习、讲评“三合一”活动，联合市检察院召开安全生产行政执法与刑事司法衔接新闻发布会，细化研究危险作业罪认定要件，为依法惩治安全生产违法犯罪提供有力法治支撑。

（十）加快推进数字法治政府建设

40. 加强应急管理数字化建设顶层设计。制定《上海市应急管理局应急管理数据管理办法》，组织开展数据资源分级分类管

控和治理研究，持续完善数据资源体系构建。

41. 深入推进安全生产数字化应用。探索推进危险化学品重大危险源数字孪生场景建设，加大“工业互联网+危化安全生产”试点，落实粉尘涉爆企业安全生产风险监测预警系统部署建设，持续提升信息化智能化管控水平。

42. 组织开展数据上链“集中会战”。完成共306项“职责目录”编制和报审，深化应急管理综合应用体系建设，提升系统集成、数据汇聚与应用赋能的综合性平台支撑功能。

43. 强化应急管理网络安全管理体系建设。制定《上海市应急管理局网络安全管理办法》，加强关键信息基础设施分级保护和预警，定期开展网络安全检查整改及应急演练。

44. 扎实推进行政执法数字化改革。统筹推进全市统一综合执法系统数据交互和局执法总队综合业务大系统建设，实现行政检查全过程记录追溯、执法案件全过程网上办理。

（十一）加强法治政府建设统筹协调

45. 加强法治专业人才培养塑造。与本市高等院校共建智慧应急管理学院，打造应急管理产教融合大平台。全面完成年度执法人员培训计划，探索实施市区街镇监管执法人员三级联训。举办首届上海市应急管理综合行政执法队伍执法技能比武活动，以“赛”促“练”增强执法水平。优化法律顾问团队配置，提升法治工作人员整体素质水平。

46. 进一步丰富普法宣传形式。完成《上海市安全生产条例》

5部系列宣传短视频制作和发布，进一步加强普法的实效性和互动性。组织开展并积极参与第四届全国应急管理普法知识竞赛、第四届应急管理普法作品征集展播，在2023年“安全生产月”中推进56项系列活动、72个具体活动开展，推动应急管理普法持续深入人心。

二、2023年度法治政府建设工作存在的不足

（一）应急管理地方立法储备还有不足

本市近年来应急管理地方立法主要侧重点仍在安全生产领域，突发事件应对管理领域相关法规制度修改完善更多着眼于突发事件预警信息发布等“点”的优化，缺乏对于整体面上法治规则的完善。随着国家修订完善突发事件应对相关法律法规，对本市结合应急管理体制改革后城运、应急体制并行的独特情况，需要进一步思考本市完善相关系统法治的应对之策。

（二）应急管理社会共治渠道仍需扩充

本市应急管理社会共治主要通过安全生产举报奖励渠道实现政企互动，但“外部热、内部冷”的情况依然存在，从企业内部解决安全隐患和违法行为的主观能动性不足。发挥保险在安全生产领域的风险评估管控和事故预防作用仍有一定空间，加强保险制度与行政执法的联动尚需进一步具象化措施。

（三）应急管理普法宣传载体尚待优化

本市应急管理普法宣传方式方法还比较单一，对于《安全生产法》修正后陆续出台的配套法律法规制度宣传针对性不足，基

层普法资源利用还不全面，引入第三方专业机构开展专业普法的思路还需拓宽，寓普法于执法的部门横向联动合作尚需建立更为广阔的平台。

三、本单位主要负责人 2023 年度履行推进法治政府建设第一责任人职责情况

（一）学深悟透习近平法治思想

科学谋划制定《2023 年中共上海市应急管理局委员会理论学习中心组学习计划》，落实局党委理论学习和中心组扩大专题学习 20 次，邀请部分学者专家作专题辅导报告 8 场，将习近平法治思想、党章及党内法规修订解读作为重要学习内容，组织全局干部认真学习《习近平法治思想学习问答》，持续增强各级干部以习近平法治思想指导实践的思想自觉和行动自觉。

（二）扎实推进法治政府建设重点任务

坚持“全局工作法治化、法治工作全局化”原则，统筹将全面依法治市 9 大类 26 项、法治政府建设 11 大类 114 项任务细化为本市应急管理系统推进法治建设 90 项具体措施，涵盖科学立法、严格执法、普法宣传等各方面。开展《上海市应急管理“十四五”规划》中期评估，重点分析“强化依法规范治理体系建设”专章任务完成情况，提出下阶段思路。

（三）全面落实各项法定决策程序

指导制定《上海市应急管理局履行重大行政决策事项程序办法（2023 版）》，进一步细化完善决策各环节程序要求。牵头推

动年度重大行政决策事项有序落实，发挥好外部专家参与决策论证的参谋顾问作用，加强对涉及行政相对人权益的条款研究论证，提升法治公平。牵头推动本市应急管理领域 23 部相关法规、规章、文件评估清理。

（四）全力促进严格规范公正文明执法

依法落实行政执法“三项制度”，指导鼓励首创执法计划检查事前公示制度，避免多头、重复执法。细化完善行政处罚裁量基准规范 2.0 版，简化裁量要素和程序。推进编制《危险化学品领域安全生产监督检查指导手册》，加强行政执法领域政企互认互信。编写街镇开展小微型工贸企业安全生产检查指引，加强对安全生产监督末梢指导服务。推进应急管理标准化检查表单建立和全市统一综合执法系统应用。

（五）严格督促各级干部依法行政

严格执行《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党纪律处分条例》等党内法规规范，加强层级监督，及时纠正行政不作为、乱作为，杜绝领导班子成员干预司法活动、插手具体案件处理等问题。全面接受全国人大常委会、市人大常委会相关立法监督工作，全面推进依法行政。未发生被本市复议机关驳回具体行政行为的情况。

（六）自觉维护宪法法律权威

指导组织开展本市应急管理系统首次安全生产刑事案件庭审旁听、学习、讲评“三合一”活动，联合市检察院召开安全生产

行政执法与刑事司法衔接新闻发布会，推动安全生产行刑衔接发挥更大作用。会同检察机关等加强对危险作业罪现实危害性评估，推动应急管理领域行政与司法深度融合。未发生被本市人民法院判决败诉的行政诉讼案件。

（七）全面夯实法治人才基础

持续推进应急管理综合行政执法队伍标准化规范化建设，指导举办首届上海市应急管理综合行政执法队伍执法技能比武活动，以“赛”促“练”强化执法人员综合素养。推动与本市高等院校深入开展应急管理法治人才培养平台建设合作。进一步优化法律顾问团队配置，发挥高等院校、专业律师优势，提升法治工作团队整体素质水平。

（八）带头尊法学法守法用法

坚持把“谁执法、谁普法”落到实处，亲自部署推动2023年领导干部应知应会法律法规清单和2023年“谁执法、谁普法”责任清单制定。全面完成“八五”普法中期规划现场评估，积极发挥基层普法联系点作用，提升一线普法宣传实效。加强典型案例曝光，推动落实安全生产主体责任。

四、2024年法治政府建设工作打算

（一）科学谋划，推动应急管理地方立法与体制机制完善同频共振

根据全国人大常委会、市人大常委会立法规划，针对本市应急管理体制改革后的体制性障碍问题以及加强应急指挥救援、物

资源储备、科技创新、产业发展等管理实践需求，开展地方性法规《上海市实施〈突发事件应对法〉办法》修订前瞻性研究，形成有关研究报告。同步推进本市应急指挥体系优化，完善相关重点领域配套制度，推动各类突发事件应对管理统筹协调机制更趋完善。

（二）守正创新，推动应急管理行政执法与营商环境优化统筹协调

进一步巩固完善已经建立的执法规范制度并建立健全集成式发布机制，推动“信用+风险+科技+无接触”的新型涉企检查模式，为营商环境进一步优化提供法治保障。落实局执法监督制度和计划，坚持全面自查和实地监督结合，推进年度执法计划制度与执法监督计划制度融合式发展，有效提升市区两级执法人员综合能力素质。细化完善街镇开展安全生产检查指引，加强对街镇安全生产监管的指导。会同检察机关细化危险作业案件办案指引，着力破解现实执法难题。

（三）多措并举，推动应急管理社会共治与政府监管双向奔赴

结合国务院安委会《安全生产治本攻坚三年行动方案（2024-2026年）》要求，探索推动企业内部建立健全安全隐患和违法行为发现、报告、处置机制，开展最佳实践评选，把问题隐患解决在企业末端、萌芽之初。全面修订局安全生产举报奖励办法，进一步拓展举报奖励费用适用范围，盘活经费效能，

提升群众获得感。结合应急管理部修订安责险实施办法等情况，会同相关部门及时启动本市安责险有关文件修订研究工作，进一步推动安责险制度在国企、工贸企业安全方面发挥更大的助力作用，推动保险、安全评价、行政许可等领域安全管理措施效力贯通。

（四）因人制宜，推动应急管理普法宣传与意识养成互促共进

在本市应急管理系统开展“场景化”“沉浸式”普法教育，通过典型诉讼案例旁听等机制提升执法人员执法水平，加强与司法机关协调联动。按照“谁执法、谁普法”，坚持“说理式”执法，结合个案提升向生产经营单位普法宣传的针对性和实效性，全面营造“人人讲安全、个个会应急”的良好氛围。加强与第三方专业机构合作，利用基层普法点资源优势，丰富普法宣传活动形式，扩大对社会公众普法的覆盖面和受益面。

特此报告。

上海市应急管理局

2024年1月9日

（联系人：朱明杰，电话：23305986）

(信息公开形式：主动公开)

抄送：市法治政府建设工作领导小组办公室

上海市应急管理局办公室

2024年1月9日印发

承办单位：法规处 经办人：朱明杰 电话：23305986 共印5份