

# 上海市人民政府公报

2014

第9期(总第321期)

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府令（第 15 号） .....	(3)
上海市人民政府关于修改《上海市居住房屋租赁管理办法》的决定 .....	(3)
上海市居住房屋租赁管理办法 .....	(4)
上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见 .....	(8)

### 【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突发事件应急预案管理办法的通知 .....	(13)
上海市突发事件应急预案管理办法 .....	(13)
上海市人民政府办公厅关于印发市文广影视局等五部门制订的《中国（上海）自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则》的通知 .....	(18)
中国（上海）自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则 .....	(18)

# 上海市人民政府令

## 第 15 号

《上海市人民政府关于修改〈上海市居住房屋租赁管理办法〉的决定》已经 2014 年 3 月 24 日市政府第 42 次常务会议通过,现予公布,自 2014 年 5 月 1 日起施行。

市 长 杨 雄

2014 年 4 月 1 日

# 上海市人民政府关于修改 《上海市居住房屋租赁管理办法》的决定

(2014 年 3 月 24 日上海市人民政府令第 15 号发布)

市人民政府决定,对《上海市居住房屋租赁管理办法》作如下修改:

### 一、第八条修改为:

出租的居住房屋及其附属设施应当符合消防、治安、防灾、卫生等方面的标准和要求,并具备供水、供电等必要的生活条件。

有下列情形之一的居住房屋,不得出租:

- (一)属于违法建筑的;
- (二)被鉴定为危险房屋的;
- (三)违反规定,改变房屋使用性质的;
- (四)法律、法规、规章规定不得出租的其他情形。

### 二、第十条第一款修改为:

出租居住房屋,每个房间的居住人数不得超过 2 人(有法定赡养、抚养、扶养义务关系的除外),且居住使用人的人均居住面积不得低于 5 平方米。

### 三、第十一条第一款修改为:

集中出租房屋供他人居住,出租房间达到 10 间以上或者出租房屋居住使用人达到 15 人以上的,出租人应当建立管理制度,明确管理人员,落实安全管理职责,建立信息登记簿或者登记系统,并将相关信息报送公安部门备案。

### 四、增加一款,作为第二十三条第一款:

居住房屋的出租人应当与公安派出所签订《治安责任保证书》。

### 五、增加一条作为第三十一条:

违反本办法第八条第一款规定,出租房屋不符合治安、消防等标准和要求的,由公安部门责令改正,并可处以 1000 元以上 3 万元以下罚款。

违反本办法第十一条第一款规定,出租人未落实相应安全管理责任的,由公安部门责令改正,并可处以 1 万元以上 3 万元以下罚款;造成严重后果的,处以 3 万元以上 10 万元以下罚款。

租赁当事人、居住使用人违反其他治安管理、居住登记管理等规定的,由公安部门按照有关规定处理。

### 六、原第三十一条调整为第三十二条,修改为:

违反本办法第九条、第十条第一款规定,不符合最小出租单位、居住人数限制和最低人均承租面积规定的,由区、县房屋行政管理部门责令责任人限期改正;逾期不改正的,可处以 1 万元以上 10 万元以

下罚款。

**七、原第三十四条调整为第三十五条，修改为：**

违反本办法第二十五条第二款规定，房地产经纪机构和经纪人员居间、代理不符合本办法规定的居住房屋租赁业务的，由区、县房屋行政管理部门责令限期改正，并暂停房地产经纪机构的网上备案资格；逾期不改正的，对房地产经纪人员处以1000元以上1万元以下罚款，对房地产经纪机构取消网上备案资格，并处以3万元以上10万元以下罚款。

**八、删去原第三十五条。**

此外，根据本决定对部分文字和条文的顺序作相应调整。本决定自2014年5月1日起施行。《上海市居住房屋租赁管理办法》根据本决定作相应调整和修改后，重新公布。

# **上海市居住房屋租赁管理办法**

（2011年7月7日上海市人民政府令第68号公布，根据2014年3月24日上海市人民政府令第15号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市居住房屋租赁管理办法〉的决定》修正并重新发布）

**第一条（目的和依据）**

为了加强本市居住房屋租赁管理，规范居住房屋租赁行为，保护居住房屋租赁当事人的合法权益，促进居住房屋租赁市场的健康发展，根据《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《上海市房屋租赁条例》和其他有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

**第二条（适用范围）**

本办法适用于本市行政区域内的居住房屋租赁及其相关监督管理活动。

**第三条（定义）**

本办法所称的居住房屋租赁，是指出租人将居住房屋交付承租人居住使用，并由承租人按照双方协商确定的租金标准支付租金的行为。

**第四条（原则）**

居住房屋租赁应当遵循平等、自愿、合法和诚实信用的原则。

本市鼓励和支持居住房屋租赁当事人建立长期、稳定的房屋租赁关系。

**第五条（管理部门）**

市房屋行政管理部门是本市居住房屋租赁的行政主管部门。区、县房屋行政管理部门负责本辖区内居住房屋租赁的具体监督管理工作，业务上受市房屋行政管理部门领导。

公安部门负责居住房屋租赁的治安管理、消防管理和居住房屋租赁当事人的居住登记。

工商行政、卫生、质量技监、食品药品监督、文广影视等行政管理部门负责查处利用租赁居住房屋进行无证无照经营的行为。

本市税务、民政、人口计生、建设、规划等行政管理部门按照各自职责，协同实施本办法。

**第六条（属地管理）**

区、县人民政府应当将居住房屋租赁管理纳入社区综合管理的范围。乡、镇人民政府或者街道办事处应当负责协调和处理辖区内居住房屋租赁事务和纠纷，承担居住房屋租赁合同（以下简称租赁合同）登记备案工作。

居民委员会或者村民委员会应当协助做好居住房屋租赁管理工作，督促居住房屋租赁当事人遵守国家和本市有关居住房屋租赁管理的规定。

**第七条（租赁当事人）**

居住房屋的出租人应当是依法取得房地产权证或者其他合法权属证明的房屋所有权人，以及法律、法规规定的其他权利人。

居住房屋的承租人可以是境内外的自然人、法人或者其他组织，但法律、法规另有规定的，从其

规定。

出租人不得向不能提供身份证件的自然人、不能提供营业执照或者其他批准文件的法人和其他组织出租居住房屋。

#### **第八条 (禁止出租房屋的情形)**

出租的居住房屋及其附属设施应当符合消防、治安、防灾、卫生等方面的标准和要求，并具备供水、供电等必要的生活条件。

有下列情形之一的居住房屋，不得出租：

- (一) 属于违法建筑的；
- (二) 被鉴定为危险房屋的；
- (三) 违反规定，改变房屋使用性质的；
- (四) 法律、法规、规章规定不得出租的其他情形。

#### **第九条 (最小出租单位)**

出租居住房屋，应当以一间原始设计为居住空间的房间为最小出租单位，不得分隔搭建后出租，不得按照床位出租。

原始设计为厨房、卫生间、阳台和地下储藏室等其他空间的，不得出租供人员居住。

#### **第十条 (最低人均承租面积和居住人数限制)**

出租居住房屋，每个房间的居住人数不得超过 2 人（有法定赡养、抚养、扶养义务关系的除外），且居住使用人的人均居住面积不得低于 5 平方米。

前款所称居住面积，是指原始设计为居住空间的房间的使用面积。

#### **第十二条 (集中出租管理)**

集中出租房屋供他人居住，出租房间达到 10 间以上或者出租房屋居住使用人达到 15 人以上的，出租人应当建立管理制度，明确管理人员，落实安全管理职责，建立信息登记簿或者登记系统，并将相关信息报送公安部门备案。

居住物业管理区域内的居住房屋，不得出租用作单位的集体宿舍。

#### **第十二条 (租赁合同)**

居住房屋租赁，租赁当事人应当依法订立书面租赁合同。租赁合同包括下列主要内容：

- (一) 租赁当事人（包括居住使用人）的姓名、住所、有效身份证件的种类及号码；
- (二) 房屋坐落、面积、结构、附属设施和设备状况；
- (三) 租赁用途；
- (四) 房屋交付日期；
- (五) 租赁期限和续租；
- (六) 租金标准、支付方式和期限；
- (七) 物业服务费及水、电、煤、通讯等公用事业费的承担；
- (八) 房屋使用要求和维修责任；
- (九) 房屋返还时的状态；
- (十) 违约责任和争议解决方式；
- (十一) 租赁当事人约定的其他内容。

市房屋行政管理部门和市工商行政管理部门应当制定租赁合同示范文本，并在政府网站上公开。

#### **第十三条 (登记备案)**

租赁合同订立后 30 日内，租赁当事人应当到租赁房屋所在地社区事务受理服务中心办理租赁合同登记备案，但通过房地产经纪机构订立租赁合同的，由房地产经纪机构代为办理租赁合同登记备案。

租赁合同登记备案内容发生变化、续租或者租赁关系终止的，租赁当事人应当在 30 日内，到原登记备案部门办理租赁合同登记备案的变更、延续或者注销手续。

#### **第十四条 (租赁信息系统)**

市房屋行政管理部门应当推进建设租赁合同登记备案信息系统，实行网上登记备案，并纳入房地产

市场信息系统。

#### **第十五条 (租金)**

居住房屋租赁的租金标准,由租赁当事人在租赁合同中约定。承租人应当根据租赁合同约定,按时支付租金。

居住房屋租赁期限为1年或者1年以下的,租赁当事人应当在租赁合同中一次性约定租金标准;租赁期限为1年以上的,每年只能调整一次租金标准。但租赁合同中对租金标准调整另有约定的,从其约定。

租赁合同期间,出租人不得单方面提高租金标准。

出租人根据承租人的要求装修房屋或者增设附属设施、设备的,双方可以协商调整租金标准。

#### **第十六条 (租赁保证金)**

出租人可以按照租赁合同约定的数额,向承租人收取租赁保证金;未约定数额的,租赁保证金不得超过2个月的租金。

#### **第十七条 (转租)**

承租人可以按照租赁合同的约定转租房屋;未约定的,承租人转租房屋应当事先征得出租人的书面同意。

居住房屋转租应当符合本办法第八条、第九条、第十条的规定。

转租人违反本条第一款、第二款规定的,出租人可以解除租赁合同,收回房屋并要求赔偿损失。

居住房屋转租的,应当按照本办法第十二条、第十三条的规定订立租赁合同,并办理登记备案。

居住房屋转租后,承租人不再居住使用的,可以与出租人协商解除租赁合同,由出租人与次承租人直接订立租赁合同。

#### **第十八条 (续租)**

居住房屋在租赁期间届满后继续出租的,承租人在同等条件下享有优先承租权。

租赁合同对续租已经作出约定的,从其约定。未约定的,出租人不再继续出租的,应当在租赁期间届满前1个月通知承租人;未提前1个月通知的,原租赁合同继续有效,但租赁期限为不定期。

出租人提出解除前款规定的不定期租赁合同的,应当至少提前1个月书面通知承租人。

#### **第十九条 (买卖不破租赁)**

房屋租赁期间,因买卖、交换、赠与、继承等发生房屋所有权转移的,新的房屋所有权人应当继续履行原租赁合同,不得以房屋所有权已转移为由要求终止租赁合同。

#### **第二十条 (优先购买权)**

房屋租赁期间,出租人出售房屋的,应当根据租赁合同约定的期限事先通知承租人;未约定的,应当至少提前3个月通知承租人,承租人在同等条件下享有优先购买权。承租人在收到通知后15日内未明确表示购买的,视作放弃优先购买权。

出租人出售房屋的,应当就出售房屋需要实地看房的时间等内容与承租人进行协商,并不得妨碍承租人对房屋的正常使用。

#### **第二十一条 (继续租赁)**

承租人在房屋租赁期间死亡的,与其生前共同居住的人可以按照原租赁合同继续租赁该房屋。

#### **第二十二条 (合同解除)**

居住房屋租赁期间,任何一方当事人不得擅自解除租赁合同,但租赁合同约定的解除条件成就、租赁当事人协商一致或者存在法律规定合同解除情形的除外。

承租人未按照居住房屋使用性质使用房屋的,出租人可以解除合同。

#### **第二十三条 (出租人的义务)**

居住房屋的出租人应当与公安派出所签订《治安责任保证书》。

居住房屋的出租人应当履行下列义务:

(一)查验承租人及居住使用人的身份证件,并按照公安部门的要求,登记承租人的姓名、身份证件的种类和号码;

- (二)督促、配合居住使用人按照国家和本市的有关规定,及时办理居住登记;
- (三)向业主委员会或者物业服务企业提供承租人的联系方式,告知并督促承租人及居住使用人遵守小区业主管理规约;
- (四)发现承租人及居住使用人利用承租的居住房屋从事无证无照经营的,及时报告工商行政等有关部门;
- (五)负责出租房屋及其提供的设施、设备的安全,告知安全使用事项,并定期进行安全检查和维护,及时发现和排除安全隐患;
- (六)配合有关部门开展对承租人及居住使用人违法违规行为的调查、制止及处罚等工作。

#### **第二十四条 (承租人的义务)**

居住房屋的承租人应当履行以下义务:

- (一)如实向出租人告知居住使用人的姓名、身份证件的种类和号码,并按照规定办理居住登记;增加居住使用人的,还应当征得出租人的同意,并不得违反本办法第十条第一款的规定;
- (二)遵守业主管理规约,不得损害相邻业主的合法权益;
- (三)不得利用承租的居住房屋从事经营活动;
- (四)合理、安全使用房屋及设施、设备,不得擅自改变房屋使用性质、结构或者实施其他违法搭建行为。

#### **第二十五条 (对房地产经纪人的要求)**

房地产经纪机构和房地产经纪人员应当遵守国家和本市有关居住房屋租赁管理的规定,向租赁当事人宣传房屋租赁、实有人口服务和管理等政策,并引导租赁当事人使用租赁合同示范文本。

房地产经纪机构和房地产经纪人员不得居间、代理不符合本办法规定的居住房屋租赁业务,不得对租赁当事人隐瞒真实的房屋租金等信息以赚取差价。

房地产经纪机构或者房地产经纪人员承租其居间、代理的居住房屋的,不得收取佣金。

#### **第二十六条 (代理经租)**

本市鼓励专业代理经租机构接受房屋所有权人或者法律、法规规定的其他权利人的委托,以自己的名义按照委托合同的约定,出租居住房屋,获取收益。具体管理规定由市房屋行政管理部门会同相关部门另行制定。

#### **第二十七条 (业主自我管理)**

业主委员会经业主大会同意后,可以根据本居住物业管理区域内的房屋租赁情况,制定相应的管理措施纳入管理规约,并可以委托物业服务企业具体实施。

居住房屋租赁当事人违反业主管理规约、损害他人合法权益的,业主委员会有权要求当事人停止侵害、消除危险、排除妨害、赔偿损失。业主对侵害自己合法权益的行为,可以依法向人民法院提起诉讼。

#### **第二十八条 (对物业服务企业的要求)**

物业服务企业应当按照乡、镇人民政府或者街道办事处的要求,将居住物业管理区域内的房屋租赁情况,报送房屋所在地社区事务受理服务中心。

物业服务企业发现租赁当事人、房地产经纪机构或者房地产经纪人员有违法违规行为的,应当及时予以劝阻、制止,并报告业主委员会或者有关部门。

#### **第二十九条 (纠纷解决)**

出租人、承租人、相邻业主在房屋租赁活动中发生纠纷的,应当协商解决;协商不成的,可以向人民调解委员会申请调解,也可以依法向仲裁机构申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。符合规定条件的,可以依法向法律援助机构申请法律援助。

#### **第三十条 (已有处罚规定的处理)**

违反本办法规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,依照有关规定处理。

#### **第三十一条 (对违反治安、消防及居住登记等规定的处理)**

违反本办法第八条第一款规定,出租房屋不符合治安、消防等标准和要求的,由公安部门责令改正,并可处以1000元以上3万元以下罚款。

违反本办法第十一条第一款规定,出租人未落实相应安全管理责任的,由公安部门责令改正,并可处以1万元以上3万元以下罚款;造成严重后果的,处以3万元以上10万元以下罚款。

租赁当事人、居住使用人违反其他治安管理、居住登记管理等规定的,由公安部门按照有关规定处理。

**第三十二条** (对违反最小出租单位、居住人数限制和最低承租面积的处理)

违反本办法第九条、第十条第一款规定,不符合最小出租单位、居住人数限制和最低人均承租面积规定的,由区、县房屋行政管理部门责令责任人限期改正;逾期不改正的,可处以1万元以上10万元以下罚款。

**第三十三条** (对租赁当事人未按规定登记备案的处理)

违反本办法第十三条规定,租赁当事人未在期限内办理租赁合同登记备案手续的,由区、县房屋行政管理部门责令限期改正;逾期不改正的,对个人处以1000元以下罚款,对单位处以1000元以上1万元以下罚款。

**第三十四条** (对房地产经纪机构未按规定登记备案的处理)

违反本办法第十三条第一款规定,房地产经纪机构未办理登记备案的,由区、县房屋行政管理部门责令限期改正;逾期不改正的,处以3000元以上3万元以下罚款。

**第三十五条** (对房地产经纪人违反经纪管理规定的处理)

违反本办法第二十五条第二款规定,房地产经纪机构和经纪人员居间、代理不符合本办法规定的居住房屋租赁业务的,由区、县房屋行政管理部门责令限期改正,并暂停房地产经纪机构的网上备案资格;逾期不改正的,对房地产经纪人员处以1000元以上1万元以下罚款,对房地产经纪机构取消网上备案资格,并处以3万元以上10万元以下罚款。

**第三十六条** (参照适用)

公有居住房屋转租及其监督管理,参照适用本办法。

**第三十七条** (施行日期)

本办法自2011年10月1日起施行。2004年8月30日上海市人民政府发布的《上海市居住房屋租赁管理办法》同时废止。

## 上海市人民政府关于加快发展养老服务业 推进社会养老服务体系建设的实施意见

(2014年4月4日)

沪府发〔2014〕28号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

多年来,本市围绕构建“9073”养老服务格局,积极推动养老服务业的发展,取得了明显成效。但随着本市老龄化程度的不断加深,养老服务总体供给不足的矛盾仍然比较突出。为进一步贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号),积极应对本市深度老龄化挑战,现就加快发展养老服务业、推进社会养老服务体系建设,提出以下实施意见:

### 一、指导思想和基本原则

#### (一)指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,从上海深度老龄化的实际出发,坚持积极应对老龄化的理念,充分发挥市场在养老服务资源配置方面的决定性作用,充分发挥政府在保障基本养老服务需求方面的主导作用,充分发挥家庭养老的基础性作用,通过体制机制改革和制度政策创新,充分调动市场主体、社会力量提供养老服务的积极性,加快养老服务业的发展,不断完善本市社会养老服务体系建设,满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。

## (二)基本原则

1.完善市场机制,激发社会活力。营造平等参与、公平竞争的市场环境,激发各类主体的活力,逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。拓展养老服务市场,鼓励和支持企业和社会组织提供方便可及、价格合理的各类养老服务和产品,支持家庭、个人承担应尽责任,营造政府、社会、家庭共同参与、各尽其能的养老服务业发展氛围。

2.深化体制改革,加强实践创新。突破体制机制瓶颈,推动养老服务政策创新、服务供给模式创新、养老保障制度创新、监管方式创新。加快转变政府职能,促进基本养老服务供给向政府直接提供与政府购买服务并举转变,基本养老服务补贴向补需方与补供方相结合转变,实行政府定价的养老机构向综合考虑成本与保障对象承受能力相结合转变,逐步形成基本养老服务、其他公益性养老服务和市场化养老服务相结合的供给机制。

3.坚持保障基本,注重统筹发展。政府全面保障基本养老服务需求,确保人人享有基本养老服务。统筹居家养老、机构养老和其他多种养老形式,形成合理梯度;统筹养老服务与医疗服务、其他专业服务,实现合理分工、有机结合;统筹各级政府各类养老服务政策措施,形成政策合力;统筹城乡养老资源,促进城乡基本养老服务均等化。

## 二、主要目标

到2020年,全面建成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系“五位一体”的社会养老服务体系,多层次养老服务需求得到更加充分的满足。全面建成老年友好城市、全面建设老年宜居社区,使老年人生活的社区在环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐五个方面得到有效提升。

养老服务格局继续深化。以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务格局进一步健全。支持居家养老的社区养老服务项目、服务设施、服务机构等全面发展,为城乡居家老人提供各类生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援、文教体娱等服务。各类养老机构提供多层次机构养老服务,全市养老床位数达到每千名户籍老人30张以上。

养老服务业全面发展。以老年人的生活照料、产品用品、健康服务、体育健身、文化娱乐、金融服务、旅游等为主的养老服务业市场全面繁荣。涌现一批带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业和社会组织,形成一批养老服务的产业集群和知名品牌。

养老服务环境不断优化。养老法规政策体系和监管体系进一步健全,发展养老服务业的政府购买服务、规划、土地、税收、财政、金融、投资、人才、就业、价格等政策措施进一步完备。全社会积极应对人口老龄化的意识显著增强,为老志愿服务广泛开展,敬老、爱老、助老的优良传统进一步弘扬。

## 三、主要任务

### (一)逐步形成多层次、多样化的养老服务供给体系

1.统筹养老服务设施规划和建设。在制定城市总体规划、控制性详细规划时,按照人均用地不少于0.1平方米的标准,明确养老服务设施用地,落实《城市居住地区和居住区公共服务设施配置标准》。编制本市养老服务设施布局专项规划,明确全市养老服务设施布局的总体目标、规划总量、空间布局等基本要求,合理布局养老和其他配套服务设施,充分发挥交通、卫生、文化、教育、体育等设施对养老服务的重要支撑作用。各区县根据本市养老服务格局建设的总体要求和本区县实际,编制区县养老服务设施建设规划,明确养老服务设施用地,并严格按照规划要求,推进项目落地。新建居住区根据规划要求和建设标准,配套建设养老服务设施,并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成居住区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的,通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施,不得将养老服务设施挪作他用。

2.完善公办养老机构服务供给。建立公办养老机构入住评估制度,政府投资举办的公办养老机构优先保障经济困难的无子女、失能、高龄老年人的基本养老服务需求,其中收住失能老年人数量占总入住老年人数量的70%以上。确保政府举办养老机构实用适用,避免铺张豪华。对提供基本公共服务的养老机构实行能力提升计划,对一批不达标的养老机构特别是郊区、农村地区的养老机构加快改造。逐步增强公办养老机构床位的护理功能,提高为失能(失智)老人提供基本养老服务的能力。引导非营利

性养老机构重点增强养护功能。

3. 鼓励社会力量兴办养老机构。鼓励社会力量通过整合和改造企业厂房、商业设施和其他可用的社会资源,兴办规模化、连锁化的养老机构。允许社会力量和个人因地制宜兴办家庭化、小型化养老机构。鼓励各类资本投资建设养老机构,对新建养老机构,在土地供应、税费政策等方面给予支持;对现有住宅、工业、商业等设施改建养老机构的,在规划调整、财政补贴和公用事业收费价格等方面予以支持。

4. 完善社区居家养老服务。统筹社会服务资源,设立社区综合为老服务机构,健全以企业和社会组织为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络,推进“助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急”等社区居家养老服务项目化发展、集约化运作。培育发展老年人互助组织,建立养老志愿服务登记制度和平台,继续推行由低龄老人为高龄老人提供家庭互助服务的“老伙伴”计划项目。推广社区“睦邻点”建设,倡导邻里相助、结对帮扶。推进老年大学、社区文化活动中心等为老服务设施建设,发挥群众组织和个人的积极性,鼓励老年人组织各类文化团体,丰富晚年生活。

5. 支撑家庭照料服务开展。实施家庭照料者培训项目,依托专业医疗机构、社区内的养老机构、助老服务社等专业社会组织,为照顾老人的家庭成员或家政人员提供培训,提高其专业照护能力。鼓励部分床位供给充裕的养老机构提供老年人短期入住床位,为照顾老人的家庭成员提供“喘息式服务”。稳步推进老年人集聚的居住区开展适老性环境改造。

6. 促进养老服务信息化的发展。加快实施养老服务“信息惠民行动计划”,构建全市统一的养老服务信息平台,完善养老服务数据库及其分析决策功能,推进养老服务网上办事和服务。政府有关部门向符合条件的养老服务市场主体和社会组织有序开放政府信息资源。鼓励企业和机构运用互联网、物联网等技术,建立有利于集成市场和社会资源、促进供需对接的科技助老平台,研发各类适合于养老机构和老年家庭的信息产品,为老年人提供紧急援助、家政、医疗保健、电子商务、服务缴费等一站式服务。

7. 积极推动老年产品用品开发和推广。相关部门围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要,支持企业积极开发安全有效的健康辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品,引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜;开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施,提高老年人生活质量。鼓励开展老年福祉产品设计大赛和老年用品展示等活动。

## (二)逐步形成完善的养老服务保障体系

8. 完善养老和医疗保障制度。加强养老保障制度的顶层设计,统筹各类与养老有关的社会保障制度,稳步提高基本养老保障水平。强化医保支付导向,扩大养老机构内设医疗机构的医疗服务的医保支付范围,在老年护理医院和养老机构之间形成相衔接的评估标准和有梯度的医保支付政策。在评估试点的基础上,逐步扩大高龄老人医疗护理计划试点范围和受益人群,不断完善政策,积极探索建立符合本市实际、覆盖城乡全体老年居民的老年护理保障制度。

9. 大力促进医养结合。支持养老机构内设医疗机构发展,制定实施养老机构内设医疗机构设置标准和服务规范,适当增加诊疗护理服务许可项目和用药类别。加强规划引导,统筹设置医疗设施与养老设施,推动老年人医疗护理和生活护理的有机衔接。在建立激励补偿机制的基础上,社区卫生服务机构应当与所在地养老机构建立合作机制,为养老机构收住的老年人上门提供基本医疗服务。

10. 提高老年人健康服务水平。提高社区为老年人健康管理和服务水平,建立老年人健康档案,开展健康教育和咨询、慢性病管理等社区卫生服务。鼓励和支持社区医疗护理和养老服务机构之间的有机整合,为老年人提供包括社区医疗护理、生活照料在内的一站式专业服务,逐步丰富和完善服务内容,做好健康延伸服务。鼓励二级医院转型为老年护理院,二级综合性医院设置老年护理床位,并开设安宁舒缓疗护病区。鼓励社会力量兴办老年护理机构。

11. 加强养老服务行业人才培养。以养老机构、老年护理院、家政公司等为载体,开展养老服务专业培训。在城乡之间、养老机构之间、地区之间,建立养老服务协作与对口支援机制。将养老服务行业人才队伍培养纳入上海现代职业教育体系规划。加强养老学科建设,将养老服务相关专业列入上海重点领域导向专业目录,鼓励学生选择养老服务专业,培养护理、管理人才。加快培养养老服务领域的社会工作专业人才。逐步健全养老服务行业相对合理的薪酬体制和动态调整机制,增加养老服务行业和工作岗位的吸引力,鼓励本地劳动者从事养老服务工作。对社区居家养老服务来沪从业人员开展灵活就业

登记,对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员给予相关补贴。研究养老服务专业入学补贴和行业入职补贴政策。

### (三)逐步形成发挥市场作用的政策支撑体系

12.争取养老服务相关政策的先行先试。根据国家总体部署,积极开展养老服务业综合改革试点,突破体制机制障碍,解决各种瓶颈问题,动员各种资源和力量,促进上海社会养老服务体系创新发展。进一步落实上海市服务业发展规划中明确的发展养老服务业的任务,鼓励各区县结合自身实际和资源禀赋,充分运用市场化机制,进行养老服务改革创新实践。

13.完善政府购买服务等财政补贴政策。完善政府购买为老服务目录和办法等相关制度,支持社会组织参与养老机构和社区养老服务的运营管理。加大财政对家庭经济条件困难老人接受基本养老服务的补贴力度。福利彩票公益金的60%以上应用于发展养老服务业。积极探索和推进基本养老服务供需方的财政补贴政策和机制。鼓励老人选择适宜、经济的养老方式,促进服务机构间公平竞争,提高不同区域机构养老床位利用效率。

14.落实支持养老服务业发展的税费政策。落实国家对养老服务业发展的各项税收优惠政策和行政性收费减免政策。对养老机构提供的养老服务免征营业税,对非营利性养老机构自用房产、土地,免征房产税、城镇土地使用税;对符合条件的非营利性养老机构,按照规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老机构的捐赠,符合相关规定的,准予在计算其应纳税所得额时,按照税法规定比例扣除。对非营利性养老机构建设,免征有关行政事业性收费,对营利性养老机构建设,减半征收有关行政事业性收费,对养老机构提供养老服务,适当减免行政事业性收费。养老机构使用水、电、燃气、电话,按照居民生活类价格标准收费;养老机构使用有线电视,按照本市有关规定,享受付费优惠。落实企业年金、职业年金个人所得税优惠政策。

15.制定支持养老服务业发展的土地政策。各级政府将养老机构等服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和土地利用年度计划,合理安排用地需求。在符合规划、确保安全等前提下,可将闲置的公益性设施用地优先调整为公益性养老服务设施用地。民间资本兴办的非营利性养老机构与政府兴办的养老机构享有相同的土地使用政策,可以依法使用国有划拨建设用地或者农村集体建设用地。对营利性养老机构建设用地,按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定,优先保障新增供应,鼓励利用存量自有土地或集体建设用地。对符合土地协议出让规定的,可采用协议出让方式供地。鼓励以租赁方式供应养老用地,降低养老服务设施建设成本。严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件,用于房地产开发。

16.拓展养老行业的融资渠道。积极利用现有财政扶持政策以及不断拓宽信贷抵押担保物范围,促进金融机构加大对养老服务业的信贷投入力度。探索老年人住房反向抵押养老保险、企业年金等各类保险工具,增强老年人的支付能力。鼓励发展各类养老服务业保险产品,探索针对老年护理需求的商业保障计划。支持养老机构通过发行企业债券、引入投资基金及开展资产证券化等方式融资,不断丰富养老服务业的融资渠道。

### (四)建立统一的养老服务评估体系

17.建立统一的需求评估体系。对老年人开展养老需求评估,并以此为标准,匹配老年人养老需求和养老专业服务项目。整合现有相关评估标准,建立包括医疗护理、生活护理等多种服务需求的评估标准。依托现有的需求评估力量,逐步形成统一的需求评估队伍,建立基本养老服务第三方评估机制。组建统一的需求管理和服务平台,由其负责区域内养老资源的统筹,组织委托第三方专业机构开展评估,并根据评估结果,为老年人提供相应的养老服务和医疗护理服务。制订完善老年护理院出入院标准,在医保配套政策、出院执行保障措施等政策基础上推广实施,形成机构护理与机构养老、居家养护等合理分工,有序衔接。

18.建立统一的经济状况审核体系。依据家庭资产、收入等经济状况,确定享受政府基本养老服务补贴的标准和条件,利用居民经济收入核对系统等手段,探索逐步对申请享受政府基本养老服务补贴老人的家庭经济状况开展审核。制定享受财政养老服务补贴的标准,对符合标准的老人,依据享受财政养老服务补贴标准,由政府对其入住养老机构、购买助老服务社服务、购买紧急救援服务等给予适当补贴。

## (五)建立科学的养老服务行业监管体系

19.完善养老服务队伍资质管理。根据国家关于医疗护理、生活护理等护理工作人员的职业分类和职业标准,做好护工、家政服务、养老护理员等职业(工种)的职业培训和鉴定,明确老年护理行业的发展路径,加快养老服务人才队伍建设。根据老年群体对于医疗服务的特殊需求,搞好养老护理员(医疗照护)专项能力的培训和鉴定,提升从业人员的养老服务能力。

20.加强养老机构分类管理。制定养老机构分类管理办法,根据法人性质、运营模式、服务对象等对养老机构进行分类管理。明确各级各类养老机构的定位,以及相应的服务标准、医疗服务资质,配套制定建设补贴、运营补贴、养老服务补贴等扶持优惠政策,推动养老设施、服务管理、照护等级评估等标准化建设。建立完善养老机构的准入、退出机制。区分保基本范畴、其他养老机构的定价形式,制定养老机构服务收费办法。养老机构收费实行市、区县两级管理。区县养老机构的服务收费实行属地化管理。对养老领域内服务的资质、范围和质量加强行业管理,充分发挥行业协会在加强行业自律和诚信建设中的作用,积极开发各类行业标准,提升全行业的服务水平。

21.加强养老领域的监管。加强对各类养老机构日常运行的管理,建立养老机构监管信息披露制度,对机构服务质量和运营情况定期开展监督检查。对提供基本养老服务的机构,完善管理规范、改善服务质量;对不符合要求的机构,取消其承接政府购买服务项目的资格。加强对非营利性养老机构监管,按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》等要求,对非营利性养老机构,存在侵占、私分、挪用其资产或所接收的捐赠和资助的,依法予以处罚。加大对财政补贴监管力度,通过联网、公示、收入系统核对等方式,加强对政府补贴资金使用的监管,对接受财政补贴的个人和机构通过瞒报、造假等方式骗取财政性资金的,依法予以处罚。强化对政府投资举办或者接受政府补助的养老机构财务状况的审计监督,并依法向社会公布审计结果。

## 四、具体要求

(一)健全工作机制。各级政府和部门要将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划,列入重要议事日程,加大养老事业财政投入力度。各区县政府要进一步增强责任意识和主动性,发挥区域优势,完成各项目标任务,落实对本区域社会养老服务体系建设的研究规划、协调推进、创新实践的属地责任。成立市、区县两级社会养老服务体系建设领导小组,进一步强化工作协调机制,定期分析养老服务业发展、社会养老服务体系建设情况和存在问题,研究推进加快养老服务业发展和社会养老服务体系建设的相关政策措施,认真落实发展养老服务业和完善社会养老服务体系的相关任务要求。

(二)部门各司其职。发展改革部门要将发展养老服务业、完善社会养老服务体系建设纳入国民经济和社会发展规划,支持养老服务设施建设。民政部门要牵头履行业务监管职能,加强宏观引导、行业规范、规划编制、业务指导、信息发布等。人力资源社会保障部门要加强养老服务人员职业技能培训与鉴定。卫生计生和医保部门要研究和推进医养结合服务模式。财政部门要在现有资金渠道内,对养老服务业发展给予财力保障。规划土地、住房保障和建设部门要统筹规划养老服务设施建设与土地供应。税务部门要及时落实税收优惠政策。价格部门要建立科学合理的养老服务价格管理机制,厘清政府和市场管理的界限,做好养老服务收费的监管工作。老龄工作机构要发挥综合协调作用,加强督促指导工作。教育、公安、消防、商务、金融、文化、体育、旅游、质量技监、工商、食品药品监管等部门要按照各自职责,创新制度和政策,加大对养老服务体系建设和养老服务业发展的扶持及监管力度。

(三)加强督促检查。各区县、有关部门要加强养老服务工作绩效考核,确保责任到位、任务落实。市发展改革委、市民政局和市老龄办要加强对本实施意见执行情况的监督检查,并及时向市政府报告,市政府适时组织专项督查。按照《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》的要求,加强对各区县、有关部门养老服务工作的考核,考核结果报送市绩效考核办公室,作为区县政府工作及领导干部综合考核评价的依据。完善老龄委成员单位老龄工作评估制度。建立完善养老服务业统计制度,完善“上海老年人口和老龄事业监测统计制度”,建立健全养老服务发展评价和监测指标体系,全面、准确、及时地反映养老服务发展状况,跟踪掌握养老服务业发展的总体规模、行业结构、经济效益等基础数据。

(四)强化宣传动员。通过宣传主渠道,大力宣传健康老龄化、积极老龄化的理念,倡导科学、文明、健康的生活方式。通过社区宣传、新闻媒体、文艺作品等大力弘扬中华民族的传统美德,广泛宣传敬老、

养老、爱老、助老、孝老传统美德和养老服务先进典型,强化社会积极应对人口深度老龄化观念和思想准备,形成敬老、为老、助老的良好社会氛围,让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安,共享社会经济发展的成果。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 上海市突发事件应急预案管理实施办法的通知

(2014年4月4日)

沪府办发〔2014〕17号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

《上海市突发事件应急预案管理实施办法》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市突发事件应急预案管理实施办法

### 第一章 总 则

**第一条** 为规范本市突发事件应急预案(以下简称“应急预案”)管理,加强应急预案体系建设,增强应急预案的科学性、有效性和执行力,依据国务院办公厅发布的《突发事件应急预案管理办法》、《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等,制订本办法。

**第二条** 本办法所称应急预案,是指本市各级政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体等为依法、迅速、科学、有序应对突发事件,最大程度减少突发事件及其造成的损害而预先制定的工作方案。

**第三条** 应急预案的规划、编制、审批、备案、发布、培训、宣传教育、演练、评估、修订等,适用本办法。

**第四条** 应急预案管理,遵循“统一规划、分类指导、分级负责、条块结合、单元补充、动态管理”的原则。

### 第二章 应急预案体系

**第五条** 本市应急预案体系由市和区(县)的总体应急预案、专项应急预案、基层应急管理单元应急预案、部门应急预案、重大活动应急预案及乡镇街道应急预案、单位和基层组织应急预案组成。

区(县)应急预案体系组成范围,由区(县)政府根据各自的实际情况确定。

市、区(县)应急委负责本级应急预案体系建设,市、区(县)应急办承办具体事务。

**第六条** 应急预案分类和管理责任主体如下:

(一)总体应急预案是应急预案体系的总纲,是政府组织应对突发事件的总体制度安排,由市、区(县)政府制定和管理。

(二)专项应急预案是政府为应对某一类型或者某几种类型突发事件,或者针对重要目标保护和应急资源保障等重要专项工作而预先制定的涉及多个部门和单位职责的工作方案,由市、区(县)有关议事协调机构或部门(单位)牵头制订,报同级政府批准后实施。管理责任主体为市、区(县)有关议事协调机构或部门(单位)。

(三)基层应急管理单元应急预案是政府为应对实行单元化应急管理的特定区域内突发事件而预先制定的涉及该特定区域内多个单位职责的工作方案,由市、区(县)政府明确的各单元牵头单位制订,报市、区(县)政府批准后实施。管理责任主体为市、区(县)各单元牵头单位。

(四)部门应急预案是政府有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责,为应对本部门

(行业、领域)突发事件,或者针对重要目标物保护、重大活动保障、应急资源保障等涉及本部门工作而预先制定的工作方案,由市、区(县)有关部门制定和实施。管理责任主体为市、区(县)有关部门。

其中,与专项应急预案相衔接配套的部门应急预案,定位为该专项应急预案子预案。

(五)重大活动应急预案是为保障市或区(县)大型会议、展览、文化体育等重大活动顺利平安举办而预先制定的工作方案,由活动承办单位制订,报同级公安部门批准后实施。管理责任主体为活动承办单位。

(六)乡镇街道应急预案是为应对本乡镇街道辖区内各类突发事件而预先制定的工作方案,由乡镇政府或街道办事处制定和实施。管理责任主体为乡镇政府或街道办事处。

(七)单位和基层组织应急预案是为应对本单位各类突发事件而预先制定的工作方案,由机关、企事业单位、社会团体和居委会、村委会等法人和基层组织制定和实施。管理责任主体为相应的法人和基层组织。

**第七条** 鼓励相邻、相近的区(县)政府及其有关部门联合制定应对区域性突发事件的联合应急预案。鼓励本市有关区(县)政府与相邻、相近的苏浙两省有关市(县)政府联合制定应对区域性、流域性突发事件的联合应急预案。鼓励本市有关部门与苏浙两省相关部门联合制定应对某一类型突发事件或针对某个重要专项工作的联合应急预案。

### 第三章 规划和准备

**第八条** 各级政府应当按照应急预案“横向到边,纵向到底,领域上全覆盖”的要求,并针对本行政区域多发易发突发事件、主要风险等,制定本级政府及其部门的应急预案编制规划,并根据实际情况变化,适时对应急预案编制规划进行修订完善。

**第九条** 单位和基层组织可根据应对突发事件需要,制定本单位、本基层组织应急预案编制计划。下列单位应当制定具体应急预案:

(一)轨道交通、铁路、航空、水陆客运等公共交通运营单位。

(二)学校、医院、商场、宾馆、大中型企业、大型超市、幼托机构、养老机构、旅游景区、文化体育场馆等场所的经营、管理单位。

(三)建筑施工单位以及易燃易爆物品、危险化学品、危险废物、放射性物品、病源微生物等危险物品的生产、经营、储运、使用单位。

(四)供(排)水、发(供)电、供油、供气、通信、广播电视、防汛等公共设施的经营、管理单位。

(五)其他人员密集的高层建筑、地下空间等场所的经营、管理单位。

(六)市政府规定的其他单位。

**第十条** 应急预案编制单位应当组成预案编制工作小组,吸收预案涉及主要部门和单位业务相关人员、有关专家及有处置经验的人员参加。编制工作小组组长由应急预案编制单位有关负责人担任。

**第十一条** 编制应急预案应当在开展风险评估和应急资源调查的基础上进行。

(一)风险评估。针对突发事件特点,识别事件的危害因素,判断事件发生的可能性,分析事件可能产生的直接后果以及次生、衍生后果,评估各种后果的危害程度,判定风险级别,提出控制风险、治理隐患的措施。

(二)应急资源调查。全面调查本区域、本部门、本单位第一时间可调用的应急队伍、装备、物资、场所等应急资源状况和合作区域内可请求援助的应急资源状况。必要时,对本地居民应急资源情况进行调查,为制定应急响应措施提供依据。

**第十二条** 编制应急预案过程中,应当广泛听取有关部门、单位和专家的意见,与相关的预案作好衔接。涉及其他部门和单位职责的,应当书面征求相关部门和单位意见。必要时,向社会公开征求意见。

### 第四章 应急预案编制

**第十三条** 应急预案编制应当遵循有关法律、行政法规和制度,紧密结合实际,合理确定内容,切实

提高针对性、实用性和可操作性。

**第十四条** 总体应急预案主要规定突发事件应对的基本原则、组织体系、运行机制,以及应急保障的总体安排等,明确相关各方的职责和任务。

**第十五条** 针对突发事件应对的专项和部门应急预案,不同层级的预案内容各有所侧重。其中,市级应急预案侧重明确突发事件的应对原则、组织指挥机制、预警分级和事件分级标准、信息报告程序及要求、分级响应及响应行动、队伍物资保障及调动程序、涉及单位和区(县)政府职责等,重点规范市级层面应对行动,并体现指导性。区(县)级应急预案侧重明确突发事件的组织指挥机制、风险评估、监测预警、信息报告、应急响应和处置措施、队伍物资保障及调动程序、涉及单位和乡镇街道职责等内容,重点规范区(县)级层面应对行动,体现应急响应和处置的主体职能。乡镇街道应急预案侧重明确突发事件的预警信息传播、组织先期处置和自救互救、信息收集报告、人员临时安置等内容,重点规范乡镇街道层面应对行动,体现先期处置特点。

**第十六条** 针对重要基础设施、生命线工程等重要目标物保护的专项和部门应急预案,侧重明确风险隐患及防范措施、监测预警、信息报告、应急响应和处置、紧急恢复等内容。

**第十七条** 针对特定区域内的突发事件应对的基层应急管理单元应急预案,侧重明确组织指挥机制、风险评估、监测预警、信息报告、应急响应和处置措施、队伍物资保障及调动程序、成员单位职责、与属地政府机构合作机制等内容,重点规范单元层面应对行动,体现应急响应和处置的主体职能和先期处置特点。

**第十八条** 针对重大活动保障制定的专项和部门应急预案,侧重明确活动安全风险隐患及防范措施、监测预警、信息报告、应急响应和处置、人员安全疏散撤离组织和路线等内容。

**第十九条** 针对为突发事件应对工作提供队伍、物资、装备、资金等资源保障的专项和部门应急预案,侧重明确组织指挥机制、资源布局、应急生产、不同种类和级别突发事件发生后的资源调用程序等内容。

**第二十条** 单位和基层组织应急预案侧重明确应急响应责任人、风险隐患监测、信息报告、预警响应、应急响应和处置、人员安全疏散撤离组织和路线、可调用或可请求援助的应急资源情况及如何实施等,体现自救互救、信息报告和先期处置特点。

**第二十一条** 联合应急预案侧重明确相邻、相近地方政府和有关部门间信息通报、响应和处置措施衔接、应急资源共享和各方职责分工等应急联动机制。

**第二十二条** 应急预案编制单位可根据应急预案,并针对突发事件现场处置工作,灵活制定现场工作方案,侧重明确现场组织指挥机制、应急队伍分工、不同情况下的应对措施、应急装备保障和自身防护等内容,体现现场联动处置特点。

**第二十三条** 应急预案编制单位可结合本区域、本部门和本单位具体情况,编制简明扼要的应急预案操作手册或应急处置流程图,内容一般包括信息报告、处置工作程序、响应措施、应急队伍和装备物资情况,以及相关单位联络人员和电话等。

**第二十四条** 对应急预案应急响应是否分级、如何分级、如何界定分级响应措施等,由预案编制单位根据本区域、本部门和本单位的实际情况确定。

**第二十五条** 市和区(县)政府、市政府有关部门、市级基层应急管理单元牵头单位可根据需要,编写应急预案编制指南,指导本行政区域、本行业(领域)应急预案编制工作。

## 第五章 审批、备案和发布

**第二十六条** 应急预案编制单位应当将预案送审稿、编制工作说明、各成员单位复函和意见采纳情况等有关材料一并报送预案审批单位。

**第二十七条** 应急预案审核内容主要包括预案是否符合有关法律、法规,是否与有关应急预案进行衔接,各方面意见是否一致,主体内容是否完备和规范,体例格式是否合规,责任分工是否合理明确,应急响应级别设计是否合理,应对措施是否具体明确、管用可行等。必要时,预案审批单位可组织有关专家进行评审。

**第二十八条** 市总体应急预案经市政府常务会议审议,以市政府名义印发;市级专项应急预案报市政府审批,必要时经市政府常务会议或专题会议审议,以市政府办公厅名义印发;市级基层应急管理单元应急预案报市政府审批,以市政府办公厅名义印发;市级部门应急预案由部门有关会议审议,以部门名义印发,必要时,以市应急委或市政府办公厅名义印发。

**第二十九条** 报请以市应急委或市政府办公厅名义印发的应急预案,预案编制单位应当以请示性公文上报市应急委或市政府审批,并由编制单位主要负责人或主持工作的负责人签发。公文中应当明确提出发文理由和依据,并对预案报审前是否经过实战或演练检验、预案有效期限是否明确、预案全文是否公开等作出说明和评估。凡涉及其他部门和区(县)政府职责的,预案编制单位报审前应主动协商取得一致意见,经协商后仍不能取得一致意见的,应当列出问题症结、各方意见及理据,提出办理建议。对标注依申请公开或不予公开的,说明理由。对涉及国家秘密的,提出定密意见,包括密级、保密期限、定密依据等。

**第三十条** 市级层面的应急预案编制或审批单位应当在预案印发后的 20 个工作日内,依照下列规定抄报有关单位备案:

- (一)市总体应急预案报送国务院备案。
- (二)市级专项应急预案抄送国务院有关主管部门备案。
- (三)市级基层应急管理单元应急预案抄送有关区(县)政府备案。
- (四)作为有关市级专项应急预案子预案的市级部门应急预案抄送相应专项应急预案编制单位备案。
- (五)市级重大活动应急预案报送市政府或授权的机构备案。

法律、法规和政府文件另有规定的,从其规定。

**第三十一条** 按照“以公开为原则,不公开为例外”的要求,应急预案编制单位应当在预案印发后的 20 个工作日内,主动向社会公布。因特殊原因,经审批单位同意也可公布应急预案简本。对确需保密的应急预案,按照有关规定执行。

**第三十二条** 区(县)级层面的应急预案审批、备案和发布,可参照市级层面相关程序组织执行。

**第三十三条** 乡镇街道和居委会、村委会等基层组织的应急预案审批、备案和发布,由区(县)应急委根据本区域实际情况确定。

**第三十四条** 单位和社会团体应急预案的审批、备案和发布,由其上级主管或监管单位根据实际情况确定。

## 第六章 培训和宣传教育

**第三十五条** 应急预案编制单位应当在预案印发后 3 个月内,组织开展预案培训和解读工作。通过编发培训材料、办培训班、开展工作研讨、桌面推演等方式,对与预案实施密切相关的成员单位及其管理人员和专业救援人员等进行培训。

本市各级政府及其有关部门应当将应急预案培训作为应急管理培训的重要内容,纳入领导干部培训、公务员培训、应急管理干部日常培训内容。

**第三十六条** 对需要公众广泛参与的非涉密的应急预案,预案编制单位应当充分利用互联网、广播、电视、报刊等多种媒体广泛宣传,制作通俗易懂、好记管用的宣传普及材料,向公众免费发放。

## 第七章 应急演练

**第三十七条** 市、区(县)应急委负责统筹本级年度重大应急演练,按照“规范、安全、节约、有序”的原则,指导预案编制单位开展应急预案演练,推动应急预案落实。

**第三十八条** 应急预案编制单位应当建立依据预案开展应急演练的制度,年度演练计划报送预案审批单位备案。专项应急预案、基层应急管理单元应急预案至少每两年进行一次应急演练,重大活动应急预案在活动举办前至少进行一次检验性实战演练。预案编制单位应当在预案报审前进行演练,予以验证。

**第三十九条** 台风、暴雨、高温、雨雪冰冻、大雾等本市易发灾害性天气应对主管部门,重要基础设施和城市供水、供电、供气等生命线工程经营管理单位,建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品生产、经营、运输、储备、使用单位,轨道交通等公共交通工具、公共场所和医院、学校等人员密集场所的经营单位或者管理单位等,应当有针对性地经常组织开展应急演练。

**第四十条** 应急预案编制单位可根据实际情况,采取实战演练、桌面推演等方式,组织开展单项与综合相结合、人员广泛参与、处置联动性强、形式多样的应急演练。

**第四十一条** 应急演练组织单位应当组织演练评估或委托第三方进行演练评估。评估的主要内容包括:演练的执行情况,预案的合理性与可操作性,指挥协调和应急联动情况,应急人员的处置情况,演练所用设备装备的适用性,对完善预案、应急准备、应急机制、应急措施等方面的意见和建议等。

## 第八章 评估和修订

**第四十二条** 应急预案编制单位应当每两年对预案进行评估,评估报告针对每次突发事件处置或演练中暴露出的问题和薄弱环节,分析评价预案内容的针对性、实用性和可操作性,提出预案是否修订的明确意见,并报请预案审批单位批准。

**第四十三条** 应急预案编制单位应当建立预案修订制度,有下列情形之一的,应当及时组织开展预案修订和完善:

- (一)有关法律、法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生变化的。
- (二)应急指挥机构及其职责发生重大调整的。
- (三)面临的风险发生重大变化的。
- (四)重要应急资源发生重大变化的。
- (五)预案中的其他重要信息发生变化的。
- (六)在突发事件实际应对和应急演练中发现问题需要作出重大调整的。
- (七)预案编制单位认为应当修订的其他情况。

**第四十四条** 应急预案修订涉及组织指挥体系、应急响应和处置程序、主要处置措施等重要内容的,修订工作应当参照本办法规定的预案编制、审批、备案、发布程序等进行。仅涉及附件和其他内容的,修订程序可根据情况适当简化,由预案编制单位根据实际情况自主进行调整,变更部分报审批单位备案。

**第四十五条** 本市各级政府及其有关部门、企事业单位、社会团体、公民等可向有关应急预案编制单位提出修订建议。

**第四十六条** 应急预案应当设定有效期,原则上最长有效期限不超过5年。

## 第九章 组织保障和奖惩

**第四十七条** 本市各级政府及其有关部门、各有关单位应当指定专门机构和人员负责相关具体工作,将应急预案规划、编制、审批、发布、备案、演练、培训、宣传教育、评估、修订等工作所需经费纳入预算统筹安排。

**第四十八条** 市和区(县)政府、市政府有关部门、市级基层应急管理单元牵头单位负责加强对本行政区域、本行业(领域)应急预案管理情况的指导和监督,对成绩突出的单位和个人给予表彰;对未按照本办法执行的令其限期改正,逾期不改正的给予警告,情节严重且造成严重后果的依法追究责任。

## 第十章 附 则

**第四十九条** 区(县)政府、市政府有关部门、市级基层应急管理单元牵头单位等可根据实际情况,制定相关实施细则。

**第五十条** 本办法由市政府办公厅负责解释。

**第五十一条** 本办法自印发之日起施行。

# 上海市人民政府办公厅关于印发市文广影视局等五部门制订的《中国(上海)自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则》的通知

(2014年4月10日)

沪府办发〔2014〕18号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

市文广影视局、市工商局、市质量技监局、上海海关、中国(上海)自由贸易试验区管委会制订的《中国(上海)自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

## 中国(上海)自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则

根据《国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知》(国发〔2013〕38号)、《国务院关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》(国发〔2013〕51号)和《文化部关于实施中国(上海)自由贸易试验区文化市场管理政策的通知》(文市发〔2013〕47号),制定本实施细则。

一、允许外资企业从事游戏游艺设备的生产和销售,通过文化主管部门内容审查的游戏游艺设备可面向国内市场销售。

(一)中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)内取得工商部门核发的营业执照且营业执照经营范围载明“生产游戏游艺设备及销售其产品”的外商投资企业,可向市文广影视局申请内容审查。

(二)向国内市场销售的游戏游艺设备,应当具有合法知识产权,有利于传播科学、艺术、人文知识,有益于青少年健康成长。不得含有《娱乐场所管理条例》(国令〔2006〕458号)第十三条的禁止内容,不得含有押分、退币、退钢珠等赌博功能。设备外观、游戏内容、游戏方法说明应当使用我国通用语言文字。

(三)从事游戏游艺设备的生产和销售的外商投资企业申请内容审查时,应当提交预装游戏内容的游戏游艺设备和以下材料:

1.《游戏游艺机市场准入机型机种内容审核申请表》和《游戏游艺机产品内容审核材料登记表》;

2.企业营业执照复印件;

3.与游戏游艺内容相关的知识产权证明材料,包括该游戏游艺产品的知识产权证明文件或者该游戏游艺产品的知识产权授权文件;

4.游戏游艺设备中内容全过程的视频文件或者游戏游艺软件的视频演示(DEMO)文件,视频文件或者视频演示文件是指游戏游艺设备最终上市版本中的所有游戏游艺内容,包括不会在正常游戏进行过程中出现的内容的视频文件(以CD-ROM或DVD光盘为载体);

5.能够反映产品整体外观并与实际销售产品一致的电子图片,其中,一张正面图,两张侧面图,格式统一为“\*.JPG”,图片分辨率不低于800×600;

6.游戏游艺使用的音频文件、名称列表和歌词的电子文本,电子文本应当是游戏游艺设备中使用的全部背景音乐、歌曲的名称列表、音频文件和歌词的中外文对照文本;

7. 游戏游艺内容中全部对白、旁白、描述性文字以及操作说明的中外文电子文本；
8. 为游戏游艺设备提供游戏游艺内容的方案，其中，在网络上为游戏游艺设备提供游戏内容的，应当提交提供游戏内容的企业的《网络文化经营许可证》。

(四) 市文广影视局应当自受理申请之日起 20 个工作日内作出审批决定。符合规定条件的，出具《游戏游艺设备内容审核确认单》，并报文化部备案；不符合规定条件的，书面说明理由。

(五) 外商投资企业取得《游戏游艺设备内容审核确认单》后，可以向国内市场销售其游戏游艺设备。游戏游艺设备的游戏游艺内容、机型、机种有升级、改版等实质性变更的，应当重新向市文广影视局申请内容审查。

(六) 外商投资企业应当对其生产及销售的游戏游艺设备的产品质量负责，产品应当符合国家和本市有关标准和规定。在向国内市场销售的产品及其包装上，应当用中文标明产品名称、生产厂厂名和地址。

(七) 向国内销售其游戏游艺设备的外商投资企业在办理游戏游艺设备内销手续时，除按照正常管理规定办理海关手续外，还应当向海关部门一并提交市文广影视局出具的《游戏游艺设备内容审核确认单》。

(八) 在网络上为游戏游艺设备提供游戏内容的企业应当遵守文化部发布的《互联网文化管理暂行规定》、《网络游戏管理暂行办法》规定，取得《网络文化经营许可证》；游戏产品应当取得文化部的批准文件。通过其他途径为游戏游艺设备提供内容的按照国家有关规定执行。

(九) 工商部门、质量技监部门和海关按照各自职能，行使相关管理职责。自贸试验区管理委员会（以下简称“自贸试验区管委会”）负责有关外资企业的日常监管。

二、取消外资演出经纪机构的股比限制，允许设立外商独资演出经纪机构，在上海市行政区域内提供服务。

(一) 自试验区取得工商部门核发的营业执照的外商投资企业，可向市文广影视局申请演出经纪机构《营业性演出许可证》和演出场所经营单位备案证明。其中，设立合资、合作演出经纪机构和演出场所，不受外国投资者的外资股比限制。

(二) 外商投资演出经纪机构申请《营业性演出许可证》的，应当提交以下材料：

- 1.《设立演出经纪机构申请登记表》；
- 2.企业营业执照复印件；
- 3.3名以上专职演出经纪人员的资格证书。

(三) 市文广影视局自受理申请之日起 20 个工作日内作出审批决定。准予许可的，核发《营业性演出许可证》；不予许可的，书面说明理由。

(四) 外商投资企业在自贸试验区服务贸易区域内设立演出场所的，应当自取得营业执照之日起 20 个工作日内，向市文广影视局申请备案，并提交以下材料：

- 1.《演出场所经营单位备案表》；
- 2.企业营业执照复印件；
- 3.消防、卫生等行政管理等部门的批准文件复印件；
- 4.演出场所的方位图与内部平面图。

(五) 自试验区依法设立的演出经纪机构举办营业性演出活动的，按照下列规定办理：

1. 在自贸试验区内举办营业性演出的，应当向自贸试验区管委会提出申请。其中，对举办国内文艺表演团体与演员参加的营业性演出的，自贸试验区管委会应当自受理申请之日起 3 个工作日内作出决定。对举办涉外及涉港澳台营业性演出的，自贸试验区管委会应当自受理申请之日起 20 个工作日内作出决定。

2. 在自贸试验区外、上海市行政区域内举办涉外或涉港澳台营业性演出的，应当向市文广影视局提出申请，市文广影视局应当自受理申请之日起 20 个工作日内作出决定。举办国内文艺表演团体与演员参加的营业性演出的，应当向演出举办所在地的区（县）文化行政部门提出申请，区（县）文化行政部门应当自受理申请之日起 3 个工作日内作出决定。

(六)自贸试验区内依法设立的演出场所在本场所内举办营业性演出的,应当向自贸试验区管委会提出申请,自贸试验区管委会应当自受理申请之日起3个工作日内作出决定。

### 三、允许设立外商独资的娱乐场所,在自贸试验区内提供服务。

(一)自贸试验区内取得工商部门核发的营业执照的外商投资企业,可向自贸试验区管委会申请《娱乐经营许可证》。外商投资娱乐场所在筹建阶段,可向自贸试验区管委会咨询,自贸试验区管委会应当依法为外资企业提供指导。

(二)外商投资企业在自贸试验区服务贸易区域内设立娱乐场所的,应当符合《娱乐场所管理条例》(国令〔2006〕458号)、《娱乐场所管理办法》(文化部令〔2013〕55号)等法规、规章规定的设立条件,并向自贸试验区管委会提交相关申请材料。自贸试验区管委会自受理申请之日起20个工作日内作出决定。准予许可的,核发《娱乐经营许可证》;不予许可的,书面说明理由。

四、外商投资企业从事游戏游艺设备生产和销售情况、外商投资演出经纪机构、演出场所、娱乐场所的经营活动情况,纳入上海文化市场经营主体诚信管理体系。

五、香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区投资者和在国外居住的中国公民在自贸试验区内设立企业从事游戏游艺设备生产和销售、设立演出经纪机构、演出场所和娱乐场所的,适用本实施细则。

六、本实施细则自印发之日起施行。

上海市文化广播影视管理局  
上海市工商行政管理局  
上海市质量技术监督局  
中华人民共和国上海海关  
中国(上海)自由贸易试验区管理委员会

2014年3月31日

---

## 上海市人民政府公报

2014年第9期(总第321期)

5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  
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

---

再生纸