



# 上海市人民政府公报

**2016**

第 11 期(总第 371 期)

# 上海市人民政府公报

二〇一六年第十一期

(半月刊)

(总第 371 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇一六年六月五日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险若干问题的通知.....	(3)
上海市人民政府关于贯彻实施《社会保险法》调整本市现行有关养老保险政策的通知.....	(3)
上海市人民政府关于印发《上海市法治政府建设“十三五”规划》的通知.....	(4)
上海市法治政府建设“十三五”规划.....	(4)
上海市人民政府印发《关于促进本市展览业改革发展的实施意见》的通知 .....	(13)
关于促进本市展览业改革发展的实施意见 .....	(14)
上海市人民政府关于进一步完善本市城乡义务教育经费保障机制的通知 .....	(17)

# 上海市人民政府关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险若干问题的通知

(2016 年 4 月 29 日)

沪府发〔2016〕31 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

为保障在本市就业的外来从业人员的合法权益，经研究，现就外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险若干问题作如下通知：

一、与本市用人单位建立劳动关系的外来从业人员（以下简称“外来从业人员”），应当参加本市城镇职工基本养老保险。

二、外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险，用人单位和个人的缴费基数和比例，按照本市有关规定执行。

三、外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险享有的待遇和基本养老保险关系的转移接续，按照国家和本市相关规定执行。

本通知自 2016 年 7 月 1 日起实施，有效期至 2021 年 6 月 30 日。本市已有规定与本通知不一致的，以本通知为准。

# 上海市人民政府关于贯彻实施《社会保险法》调整本市现行有关养老保险政策的通知

(2016 年 4 月 29 日)

沪府发〔2016〕32 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

为进一步做好《社会保险法》贯彻实施工作，根据《社会保险法》有关规定，经研究，现就调整本市现行有关养老保险政策作如下通知：

一、将《上海市城镇职工养老保险办法》《上海市城镇个体工商户及其帮工养老保险办法》中关于个人养老保险账户余额继承的规定调整为：

参加本市城镇职工基本养老保险的人员死亡后，其基本养老保险个人账户余额，可以一次性发给其经法定程序认定的继承人。

二、将《上海市城镇职工养老保险办法》中关于参加本市城镇职工基本养老保险的人员死亡后丧葬补助金、供养直系亲属救济金的规定调整为：

参加本市城镇职工基本养老保险的在职人员和离退休人员（机关、事业单位的工作人员和离退休人员除外）死亡后，按照规定发给的丧葬补助金、供养直系亲属救济金，由企业职工基本养老保险统筹基金列支。

本通知自 2016 年 7 月 1 日起实施,有效期至 2021 年 6 月 30 日。本市已有规定与本通知不一致的,以本通知为准。

# 上海市人民政府关于印发 《上海市法治政府建设“十三五”规划》的通知

(2016 年 4 月 28 日)

沪府发〔2016〕33 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市法治政府建设“十三五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市法治政府建设“十三五”规划

为实现党的十八大报告提出的到 2020 年基本建成法治政府的宏伟目标,依法推进本市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,从而为“十三五”期间本市基本建成国际经济、金融、贸易、航运“四个中心”和社会主义现代化国际大都市,以及形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架,提供良好的法治保障,根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020 年)》和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

### 一、“十二五”期间上海依法行政的基本情况

“十二五”期间,在市委、市政府领导下,各区县、各部门积极推进依法行政,加大力度加快进度建设法治政府,重点围绕“高度透明、高效服务,少审批、少收费,尊重市场规律、尊重群众创造”(以下简称“两高两少两尊重”)的要求,基本完成了《上海市依法行政“十二五”规划》确定的工作任务。

#### (一)加强重点领域的地方立法,为“四个中心”建设提供了法制保障

“十二五”期间,市政府围绕改革、发展等中心工作,向市人大常委会提交审议并通过地方性法规议案 48 件,出台市政府规章 58 件,为本市经济社会发展和“四个中心”建设的顺利推进发挥了重要的保障和促进作用。2009 年出台的《上海市推进国际金融中心建设条例》,有力推动了金融市场体系建设,有效改善了金融创新环境。2012 年出台的《上海市推进国际贸易中心建设条例》,以法规形式确立了国际贸易中心的定位、目标、市场布局和贸易环境建设的基本内容,提供了建设国际贸易中心的制度保障。这一时期,还根据改革开放和经济发展的实际需求,开展了地方性法规、规章和规范性文件的修改、废止及解释工作,修改规章 50 件,废止规章 8 件,清除了阻碍改革开放创新发展的制度屏障。

#### (二)探索改革开放创新的法治路径,为自贸试验区建设及全市深化改革转型发展创造了制度环境

为激励社会各界进一步解放思想,凝聚改革创新共识、营造改革创新环境,推动本市经济转型发展,2013 年市政府提请市人大常委会审议通过的《关于促进改革开放创新的决定》,提出了改革开放创新的法治路径,建立了改革创新“宽容失败”的容错机制,在社会经济发展中发挥了积极的作用。

为保障中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)改革开放先行先试的合法性与正当

性,保证改革试验在法治的框架内进行,市政府获得了全国人大常委会和国务院的授权支持,促成了国家有关法律法规在自贸试验区内暂时调整实施。同时,创制了以地方性法规《中国(上海)自由贸易试验区条例》为主的系列制度规范,为我国第一个自由贸易试验区在法治轨道上运行和管理提供了法制保障。

### (三)政府自身建设不断加强,“两高两少两尊重”的工作要求得到了落实

“十二五”期间,本市各级政府及其部门着力加强自身建设,积极转变政府职能。着力推进行政审批制度改革,先后取消和调整审批事项 1025 项,在全国率先实行行政审批标准化及目录管理制度。强化了政府非税收入征收与使用规范,取消和停征了行政事业性收费项目 100 项,本市已经成为全国行政事业性收费占地方财政收入比重最小的省市之一。以自贸试验区建设为契机,在投资开放、贸易便利、综合监管等方面,探索形成了“负面清单”“一线放开、二线管住”等体现政府职能转变方向的制度体系和监管模式。政府信息公开途径进一步拓宽,重点领域的政府信息主动公开力度进一步加大,除涉密信息外,市级预算部门公开年度部门预决算和“三公”经费预决算已经形成制度,行政透明度进一步增强,政企分开改革取得突破性进展,实现了市级政府部门与直属企业全面脱钩,并全部纳入国资监管范围。事业单位改革稳步推进,完成了分类清理规范工作,并推进了国有企业所属事业单位的分步调整。

### (四)行政执法体制机制改革持续深化,依法治理城市顽症取得了成效

重点领域综合执法体制改革取得突破。2014 年至 2015 年,各区县先后整合市场监管资源,组建市场监管局,确立了工商、质量技监、食品药品监管、物价管理职能“四合一”执法体制,推行了市场领域跨部门综合执法。城市综合管理体制得到了优化,通过推行镇属镇管、区属街管的新体制、新模式,推动了执法力量下沉,保障了区县街镇有效调动执法资源。网格化模式和联勤联动机制全面推行,在城市管理中发挥了积极作用。

运用法治方式治理城市难题取得成效。在上海世博会结束后,根据世博管理经验,将其中 7 件通告的内容以政府规章的形式作出规范,建立了相关的长效化、制度化管理机制。充分运用法律资源,依法综合治理违法搭建、群租、乱设摊点、非法客运、扰乱医疗秩序等城市管理和城市管理的顽症,有效遏制了此类违法现象泛滥的局面。建立了食品溯源、厨余垃圾管理制度,有力阻止了非法利用“地沟油”等危害食品安全的违法现象。制定了安全生产事故隐患排查治理办法,在很大程度上防范了重大安全生产事故发生。创立了征收意愿和征收方案征询为主要内容的“两次征询”制度,保障了本市旧区改造房屋征收工作的平稳有序进行。创制了以居住证积分制为特点的常住人口管理制度,基本实现了实有人口、实有房屋的全覆盖管理。

行政执法程序制度建设得到推进。出台了本市行政处罚裁量权基准制度的指导意见,已有 28 家行政部门制定了本部门的行政处罚裁量基准制度,有效扭转了行政处罚中“合法不合理”现象。教育引导为先的分步执法模式,实践探索和推广运用,以及行政执法中采用行政指导、行政合同等多种方式,提高了行政执法的公信力。

建立政府规章立法后评估机制。采用自我评估、第三方问卷调查、座谈论证、市民巡访团巡访、专家评估、重点案例分析等多种评估方式,对《上海市建筑垃圾和工程渣土处置管理规定》《上海市住房租赁管理办法》《上海市社会生活噪声污染防治办法》《上海市安全生产事故隐患排查治理办法》等 6 件政府规章进行了立法后评估,推进了政府规章的实施,提升了政府规章的质量。

### (五)行政监督制度进一步健全

2011 年,本市开展了行政复议委员会试点工作,聘请法学专家、律师参与审理行政复议案件,增强了行政复议工作的透明度和公正性。行政监督力度不断增强,“十二五”期间,行政复议纠错率为

10.8%，复议过程中因行政机关自行纠错，申请人主动撤回复议申请的45件。行政规范性文件备案审查制度有效实施，5年中，市政府共审查区县政府和市政府部门制定的行政规范性文件1854件，准予备案率为85.87%，纠错率（含责令改正、自行纠正后准予备案等）6.95%。2013年，市政府出台《关于行政机关负责人行政诉讼出庭应诉和旁听审理的指导意见》以来，有798位各级行政机关负责人出庭应诉。2012年，市政府建立了司法建议、检察建议整改督办制度，截至2014年底，共收到司法建议、检察建议1316件，对其中95%予以了回复，多数问题得到了整改。开通了“12345”市民服务热线，建立了广泛接受群众投诉、建议与监督的平台。

#### （六）领导干部和公务员依法行政的观念和能力进一步提高

随着依法行政工作不断推进，领导干部作为“关键少数”已经树立和正在逐步增强规范意识、风险意识、公开意识、文明意识和责任意识，在行政决策和行政管理中，“有权任性”现象明显减少。行政执法的规范度和文明度明显提升。

“十二五”期间，本市依法行政工作虽然取得了显著的成绩，但也应当清醒看到，对照党中央国务院的要求、上海经济社会发展的需求以及市民和市场主体对政府的期待，还存在一些不适应和不符合的问题。主要是政府职能转变尚不到位，简政放权和行政审批制度改革需要进一步加大力度；重大行政决策的程序、机制尚未健全完善，行政决策中“一言堂”“拍脑袋”的现象仍然存在；行政执法体制机制改革尚不全面，权责脱节、多头执法、重复执法、选择性执法、推诿扯皮问题仍然存在；对行政权力的制约和监督尚未全面制度化常态化，行政不作为或乱作为现象仍然存在。“十三五”期间，要根据党的十八届四中全会决定要求，深入推进依法行政，加快建设法治政府，有效解决诸多不适应、不符合法治要求的问题。

## 二、“十三五”期间本市法治政府建设面临的形势与挑战

“十三五”期间，我国进入全面建成小康社会、本市进入“四个中心”基本建成和具有全球影响力的科技创新中心框架基本形成的更加关键时期。深入推进依法行政，加快建设法治政府，是“十三五”期间本市面临的一项重大而紧迫的任务。

#### （一）党中央推进法治中国建设的战略部署，要求本市各级政府进一步加快法治政府建设步伐

建设法治中国是党中央提出的宏伟目标，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设是党中央的总体部署。为在2020年基本建成法治政府，党的十八届三中全会提出了一系列关于深入推进依法行政和加快法治政府建设的重要工作任务。本市依法行政工作虽然取得了阶段性成果，但是法治政府建设仍然任务繁重而艰巨，需要加大力度，加快进度，不断取得新进展、新成效，使人民群众满意，党和国家认可。

#### （二）人民群众对公平正义的迫切期盼，要求本市各级政府进一步营造好全社会依法共融和谐共进的法治环境

上海市民素有崇尚规则、维护权益的历史传统，市民和市场主体对政府的规范度、透明度有较高的要求，对社会环境的秩序感和公正性有更多的期待，需要政府在更高的起点和水准上，营造一个更加有利于公民权益保护和企业公平竞争的法治环境。而本市的发展又面临着资源环境约束加剧，人口老龄化和结构性矛盾突出等诸多瓶颈问题，需要政府在运用经济手段、行政手段之外，更加注重运用法治思维和法治方式，排除障碍，破解难题，预防和解决好社会矛盾纠纷。

#### （三）建设具有全球影响力的科技创新中心等战略目标，要求本市各级政府加速变革行政管理体制和工作机制

当前，新一轮科技革命和产业革命蓄势待发，建立在新技术基础上的产业融合孕育出的新业态、新模式层出不穷，为加快产业升级、抢占新科技革命制高点提供了历史性机遇。建设具有全球影响力的科

技创新中心,是国家赋予本市的光荣使命,也是本市实施创新驱动发展战略的重大举措。党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,进一步推动社会经济发展,需要政府破除一切制约发展的思想障碍和制度藩篱,激发全社会的创新活力和创造潜能,营造符合创新发展规律的制度环境;需要政府改变不科学、不合理的行政管理体制、工作机制、管理模式和管理方法,适应科技创新和企业发展的需求,有效推动大众创业万众创新。

(四)适应国际投资贸易规则重大变化的新形势,要求本市各级政府积极推进治理能力法治化现代化

当前,新一轮国际投资贸易规则谈判进入关键阶段,未来国际投资贸易规则可能趋于更高的标准和更严的要求,世界经济格局有望进入后 WTO 时期,这一重大变化将对我国新一轮对外开放产生重大影响。上海作为我国参与国际竞争接轨国际水平的重要平台和改革开放的先行者、创新发展的排头兵,需要以着力提升政府治理能力法治化现代化水平为抓手,应对国际投资贸易规则变化这一重大挑战,对标国际投资贸易的新规则和新标准,在更大范围、更高层次上先行先试,为国家全面深化改革和扩大开放探索新路径,积累新经验。需要按照国际化、法治化的新要求和高标准,建设好和维护好体现公平竞争、注重权益保护的市场环境,为本市经济发展以及转型升级取得重大突破提供强有力的法治支撑。

### 三、“十三五”期间本市法治政府建设的指导思想和总体要求

#### (一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,围绕本市“十三五”期间基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心,基本建成社会主义现代化国际大都市,形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架体系的目标,深入推进依法行政,加快法治政府建设,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,依法进行经济建设管理和社会治理,政府活动全面纳入法治轨道。

#### (二)总体要求

按照国家关于建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府要求,在市委领导下,全面深入推进全市依法行政工作,进一步提升政府治理能力现代化水平,进一步推动改善城市法治环境,使本市在法治政府建设进程中始终走在全国前列,在依法行政工作方面保持领先地位,为社会主义现代化国际大都市提供高质量的公共管理和公共服务。

1.制度健全度进一步提升,全面促进创新协调绿色开放共享发展。围绕“十三五”期间本市经济社会发展需求,在遵循国家法律法规前提下,根据本市实际,科学立法、释法,及时修法、废法,重点关注社会发展趋势和创新需求,积极探索破解制约科学发展和改革的制度障碍,健全符合新的发展理念和本市经济社会发展需求的法律制度构架,营造既保障公平正义又释放社会活力的制度环境。

2.决策法治化进一步完善,显著提升政府治理能力现代化水平。完善重大行政决策制度,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。实现决策科学化、民主化、法治化。确保人民群众的意愿得到及时反映,专家论证的意见得到充分重视。增强决策的合法性、合理性和可行性。

3.政务透明度进一步提高,保障行政权力在阳光下运行。坚持以公开为常态、不公开为例外原则,进一步加大政府信息公开力度,全面推进政务公开,实现决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。

4.政府廉洁度进一步加强,政府活动全面纳入法治轨道。根据政府治理现代化、法治化要求,不断健全各级政府及其部门内部权力制约制度和监督制度,防止行政权力滥用。完善社会对政府的各种监

督渠道,使政府更加自觉地接受人大监督、民主监督以及司法、审计、社会、舆论等各方的监督。

5.行政规范度进一步强化,建成一支坚守信念、勤政务实的行政公务员队伍。依法行政成为共识,遵法循规成为普遍行为。行政机关工作人员特别是各级领导干部的法治素养和法治水平获得较大程度提升,善于运用法治思维和法治方式,破解城市管理难题。行政执法程序规范健全、行政执法流程细化明确,执法交叉关系基本理顺,执法盲区基本消除。

6.服务便利化进一步提高,形成一整套符合国际标准的、高效便民的管理与服务措施。适应社会发展需求,对标国际大都市的管理标准,通过“互联网+政务”模式,变革和改善公共管理与公共服务,进一步推进政府管理便利化,简化流程,优化服务。提升政府公共管理和公共服务的质量和效能。

#### 四、“十三五”时期本市法治政府建设的主要任务和具体措施

##### (一)政府职能转变方面

1.深化行政审批制度改革。严格执行国家关于取消、下放、转移有关行政审批的行政命令。根据国家有关要求,全面清理行政审批事项,全部取消非行政许可审批事项。建立行政审批清理审核论证机制,完善行政审批清理标准化管理。严格控制新设行政许可,加强合法性、必要性、合理性审查论证。对增加企业和公民负担的证照进行清理规范。对保留的行政审批事项,探索目录化、编码化管理。全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理。深化改革商事登记制度,全面实行一照一码;推行证照分离改革试点,除法律、行政法规规定的前置审批事项外,基本实现先照后证。同时,简化流程,优化服务,提升企业办证的便捷度和透明度。按照国家要求,加快投资项目在线审批监管平台建设,实施在线监测并向社会公开。全面清理规范行政审批中介服务,对保留的行政审批中介服务实行清单管理并向社会公布,保障中介服务的合法、合理、规范、公正。

2.推行政府履职的清单管理制度。2016 年底前,全市各级政府及其部门全面完成权力清单和责任清单的编制工作,将政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项以权力清单的形式向社会公开,逐一厘清与行政权力相对应的责任事项、责任主体、责任方式,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。建立行政事业性收费和政府性基金清单制度,清理取消不合法、不合规、不合理的收费基金项目。建立行政权力清单、责任清单、负面清单和收费基金清单依法动态调整机制,实行电子化、信息化管理。

3.优化政府组织结构。深化行政体制改革,优化政府机构设置、职能配置、工作流程,理顺部门职责关系,积极稳妥实施大部门制。创新行政管理方式,完善政府绩效管理,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。确保政府职能依法全面履行。

4.形成放管结合监管机制。完善权威高效和执法严明的事中事后监管工作机制,基本解决重审批轻监管的突出问题。按照“谁审批、谁监管”“谁主管、谁监管”的原则,强化职能部门对职责范围内公共事务的全程监管。以食品药品、安全生产、质量监督、环境保护等领域为监管重点,加大专业监管力度。建立综合监管平台,创新各种专业监管方式,探索实行“互联网+监管”新模式,积极运用大数据、云计算、物联网等信息化手段进行监管。

5.实现“政企、政资、政事、政社”四分开。继续推进本市各区县政府部门与所属企业脱钩,全面实现政企分开。分类推进事业单位改革,完成承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革,从事公益服务事业单位在人事管理、收入分配、社会保险和机构编制等方面改革取得明显进展,进一步优化社会力量兴办公益事业的制度环境。加快推动社会组织的机构、职能、资产财产、人员管理与行政机关四分离,率先实现行业协会、商会等社会组织与行政机关彻底脱钩。



6.保障政务信息公开共享。根据国家立法进程,推动制定本市政府信息公开的地方性法规。完善政府信息公开制度,拓宽政府信息公开渠道,进一步明确政府信息公开范围和内容。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。推进本市政府信息基础数据库建设,基本实现部门共享共用目标。完善数据资源向社会开放机制,进一步推动政府信息社会开发利用。建立政府政策和规章“发布、解读、回应”三联动机制,进一步提高政府的透明度。创新政务公开方式,加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设,提高政务公开信息化、集中化水平。

7.强化政府保障城市安全运行和提供公共服务的职能。健全城市安全管理制度规范,进一步提升政府应急管理水平。促进教育、卫生计生、文化等社会事业健康发展,强化政府促进就业、调节收入分配和完善社会保障职能,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,实现基本公共服务标准化、均等化、法定化。完善公共财政体制,依法保障基本公共服务支出,统筹推进基本公共服务均等化。建立健全政府购买公共服务制度,公开政府购买公共服务目录,加强政府购买公共服务质量监管。推进基本公共服务提供主体、提供方式多元化和非基本公共服务市场化改革,创建满足市民多样化需求的制度平台。提升社区事务受理服务中心、卫生服务中心、文化活动中心等基层公共服务水平。

8.创新社会治理。加强社会治理法规规范、体制机制、能力、队伍和信息化建设,提高社会治理科学化和法治化水平。完善社会组织登记管理制度。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展社会工作服务机构和志愿服务组织。规范和引导网络社团社群健康发展,加强监督管理。深入推进社会治安综合治理,健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系,有效防范管控影响社会安定的问题,保护人民生命财产安全。提高公共突发事件防范处置和防灾减灾救灾减灾能力。全方位强化安全生产,全过程保障食品药品安全。推进社会自治,发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

9.强化生态环境保护。加快建立和完善有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度。深化资源型产品价格和税费改革,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。改革生态环境保护管理体制,完善并严格实行环境信息公开制度、环境影响评价制度和污染物排放总量控制制度。健全生态环境保护责任追究制度和生态环境损害赔偿制度。按照国家要求,对领导干部实行自然资源资产离任审计。

## (二)政府立法方面

1.完善政府立法体制机制。严格按照立法法的规定,坚持立改废释并举,完善规章制定程序,健全立法立项、起草、论证、协调、审议机制,推进立法精细化,增强立法的及时性、系统性、针对性、有效性。通过开展立法前评估等方式,健全立法项目论证制度。完善政府规章立法的公众参与制度。实施市政府法制机构直接组织起草重要政府规章的制度。对部门间争议较大的重要政府立法事项,引入第三方评估。探索委托第三方起草政府规章草案。定期开展政府规章立法后评估,提高政府立法科学性。

2.推进重点领域立法。围绕具有全球影响力的科技创新中心建设、自贸试验区建设、生态环境治理、民生保障、文化建设、社会事业发展等重点方面,根据上海经济社会发展新形势、新需求,加强地方性法规、政府规章草案研究起草工作。坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,实现立法和改革决策相统一、相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,及时上升为法规规章。

3.建立法规规章解释机制。建立市政府提请市人大常委会解释地方性法规和市政府解释规章的工作流程,保障法规规章得到正确有效的实施。

4.加强行政规范性文件的监督管理。修改《上海市行政规范性文件制定和备案规定》。实行制定机关对行政规范性文件统一登记、统一编号、统一印发制度。涉及公民、法人和其他组织权利义务行政规范性文件,应当按照法定要求和程序予以公布,未经公布的不得作为行政管理依据。完善备案审查制度,把所有行政规范性文件纳入备案审查范围,健全公民、法人和其他组织对行政规范性文件的建议审查制度,加大备案审查力度,做到有件必备、有错必纠。

5.建立地方性法规、政府规章和行政规范性文件清理长效机制。实施地方性法规、政府规章、行政规范性文件即时清理制度,根据全面深化改革、经济社会发展需要,以及上位法制定、修改、废止情况,及时开展清理工作。建立政府提请市人大常委会对地方性法规及时进行修改、废止的工作机制。按照国家要求,2017 年底前,完成对政府规章、行政规范性文件的清理工作,清理结果向社会公布。实行政府规章、行政规范性文件目录和文本动态化、信息化管理。

### (三)行政决策方面

1.出台重大行政决策程序规范。制定规范本市重大行政决策程序的政府规章,明确重大行政决策事项范围和标准,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,强化决策法定程序的刚性约束。

2.健全公众参与重大行政决策的工作机制。制定和完善重大行政决策征求公众意见的程序和规则。事关经济社会发展全局和涉及群众切身利益的重大行政决策事项,应当广泛听取意见,与利害关系人进行充分沟通,并注重听取有关人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会的意见。市和区县两级政府要加强公众参与平台建设,对社会关注度高的决策事项,应当公开信息、解释说明,及时反馈意见采纳情况和理由。推行文化教育、医疗卫生、资源开发、环境保护、公用事业等重大民生决策事项民意调查制度。

3.提高专家论证和风险评估质量。建立行政决策咨询论证专家库,对专业性、技术性较强的决策事项,应当组织专家、专业机构进行论证。选择论证专家应当注重专业性、代表性、均衡性。保障专家独立提供可行性和不可行性论证意见,逐步实行专家信息和论证意见公开。落实重大行政决策社会稳定风险评估机制。

4.落实重大行政决策责任追究制度。建立重大行政决策的全过程记录保存制度,依法保存决策过程中的资料信息。决策机关应当跟踪决策执行情况和实施效果,根据实际需要进行重大行政决策后评估。根据国家制度安排,落实重大行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

### (四)行政执法方面

1.深化行政执法体制改革。重点推行食品药品监管、工商、质量技监、公共卫生、安全生产监管、文化、旅游、资源环境、农林水利、交通运输、住房城乡建设、海洋渔业、商务等领域的综合执法,有条件的领域推行跨部门综合执法。理顺城管执法体制,加强城市管理综合执法机构和队伍建设,提高执法和服务水平。完善基层执法机制,进一步下沉执法资源和力量。健全行政执法和刑事司法衔接机制,完善案件移送标准和程序,建立健全行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。

2.健全行政执法程序制度。推行行政执法公示制度,提升执法的透明度和公信力。建立行政执法全过程记录制度。全面推行行政处罚裁量基准制度,保证行政处罚的合法性和合理性。制定行政执法程序规范,明确具体操作流程,重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度,明确听证、集体讨论决定的适用条件。完善行政执法权限协调机制,及时解决执法机关之间的权限争议,建立异地行政执法协助制度。严

格执行重大行政执法决定法制审核制度,未经法制审核或者审核未通过的,不得作出决定。

3.提高行政执法效能。行政执法单位根据各领域的行政违法特点,建立长效执法机制,减少运动式执法。加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。继续以整治非法客运、“群租”、乱设摊点、违法建筑为执法重点,巩固对城市顽症的治理成果。建立行政执法信息共享互换机制,加大科技信息手段在行政执法过程中的应用,提高执法效率和规范化水平。推广运用说服教育、劝导示范、行政指导、行政奖励等非强制性执法手段。健全公民和组织信用记录,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制。

4.强化行政执法责任。严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任,建立健全常态化的责任追究机制。加强行政执法监督,坚决排除对执法活动的干预,防止和克服部门利益和地方保护主义,防止和克服执法工作中的利益驱动。加快建立统一的行政执法监督网络平台,建立健全投诉举报、情况通报等制度,对执法不作为、乱作为、推诿扯皮、执法腐败依法追究法律责任。坚决克服懒政、庸政、怠政,坚决惩处失职、渎职。

5.健全行政执法人员管理制度。按照国家要求,2016 年底前,对全市行政执法人员进行一次严格清理,全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度,未经执法资格考试合格,不得授予行政执法资格,不得从事行政执法活动。健全纪律约束机制,加强职业道德教育,全面提高行政执法人员素质。逐步推行行政执法人员平时考核制度,科学合理设计考核指标体系,考核结果作为执法人员职务级别调整、交流轮岗、教育培训、奖励惩戒的重要依据。规范执法辅助人员管理,明确其适用岗位、身份性质、职责权限、权利义务、聘用条件和程序等。

6.加强行政执法保障。推动形成全社会支持行政执法机关依法履职的氛围。对妨碍行政机关正常工作秩序、阻碍行政执法人员依法履责的违法行为,坚决依法处理。支持行政执法机关依法公正行使职权。行政机关履行执法职责所需经费,列入本级政府预算,保证足额拨付。改善执法条件,合理安排执法装备配备、科技建设方面的投入。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度,严禁下达或者变相下达罚没指标,严禁将行政事业性收费、罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

#### (五)行政权力的制约和监督方面

1.建立行政权力运行的制约机制。制定行政权力内部流程控制制度,对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权和定期轮岗制度。起草地方性法规规章和规范性文件,要有效落实公开行政权力运行流程、惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突等要求。加强行政程序制度建设,严格规范各类行政行为的主体、权限、方式、步骤和时限。发挥政府诚信建设示范作用,加快政府守信践诺机制建设。加强公务员诚信管理,建立公务员诚信档案。使人民群众权益切实得到有效保障。

2.自觉接受人大监督、民主监督、司法监督。认真执行向本级人大及其常委会报告工作制度,接受询问和质询制度,报备规章、行政规范性文件制度。认真研究处理人大及其常委会组成人员对政府工作提出的有关审议意见,及时研究办理人大代表和政协委员提出的意见和建议。政府相关部门向政协定期通报有关情况。支持人民法院依法受理行政案件,健全行政机关依法出庭应诉制度,尊重并执行人民法院生效裁判,对人民法院和人民检察院制发的司法建议书,予以认真研究落实并及时反馈。

3.强化行政监督和审计监督。完善政府内部层级监督,改进上级行政机关对下级行政机关的监督,建立健全常态化、长效化监督制度。强化行政监察对行政行为过程的监督,建立常态化的行政问责机制。完善审计监督功能,实现公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况审计全覆盖。

4.完善社会监督和舆论监督机制。建立对行政机关违法行政行为投诉举报登记制度,畅通举报箱、电子信箱、热线电话等监督渠道,方便群众投诉举报、反映问题,依法及时调查处理违法行政行为。发挥

报刊、广播、电视等传统媒体监督作用,加强与互联网等新兴媒体的互动,重视运用和规范网络监督,建立健全网络舆情监测、收集、研判、处置机制,推动网络监督规范化、法治化。

#### (六)社会矛盾纠纷化解方面

1.健全社会矛盾预警机制。形成政府相关部门、科研机构、新闻媒体、社会中介组织、基层自治组织等多元主体共同参与的社会矛盾预警组织网络,及时发现纠纷隐患。完善政府与媒体和公众沟通的公共事件应对机制,及时准确发布相关信息,防止矛盾纠纷的扩散和蔓延。

2.加强行政复议工作。完善行政复议制度,根据国家要求,改革行政复议体制,积极探索整合行政复议职责。健全行政复议案件审理机制,加大公开审理力度,纠正违法或不当行政行为。提高行政复议办案质量,增强行政复议的专业性、透明度和公信力。依法加强行政复议能力建设,推动相关机构设置、人员配备与所承担的工作任务相适应,充分发挥行政复议在解决行政争议中的重要作用。切实提高行政复议人员素质,落实办案场所和有关装备保障,行政复议经费列入本级政府预算。

3.完善行政调解、行政裁决、仲裁制度。健全行政调解制度,进一步明确行政调解范围,完善行政调解机制,规范行政调解程序,推动各级行政机关充分运用行政调解方式处理征地拆迁、环境保护、劳动保障、医疗卫生、交通事故、物业管理等类型的纠纷。健全行政裁决制度,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。依法开展行政调解、行政裁决工作,及时有效化解矛盾纠纷。大力发展仲裁事业,完善仲裁制度,提高仲裁公信力,充分发挥仲裁解决经济纠纷、化解社会矛盾、促进社会和谐的作用。

4.加强人民调解工作。贯彻落实人民调解法,健全人民调解组织网络,实现居委会、村委会人民调解组织全覆盖,推进企事业单位、乡镇街道、社会团体、行业组织中人民调解组织建设。加强对人民调解的指导和支持,促进当事人平等协商、公平公正解决矛盾纠纷。大力推进行业性、专业性人民调解,充分发挥人民调解机制在化解医患纠纷、交通事故、劳动争议、物业管理纠纷等特定行业和专业领域矛盾纠纷中的作用。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。

5.改革信访工作制度。把信访纳入法治化轨道,保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。规范信访工作程序,畅通群众诉求表达、利益协调和权益保障渠道,维护信访秩序。优化传统信访途径,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。严格实行信访分离,推进通过法定途径分类处理信访投诉请求,引导群众在法治框架内解决矛盾纠纷,完善涉法涉诉信访依法终结制度。

#### (七)法治政府建设保障方面

1.健全推进依法行政的领导体制。各级政府及其部门建立由主要负责人牵头的依法行政领导协调机制,统一领导推进法治政府建设工作。建立依法行政工作报告制度,每年第一季度,各级政府向同级党委、人大常委会和上级政府报告法治政府建设情况,政府部门向同级政府和上一级政府部门报告法治政府建设情况。

2.树立重视法治素养和法治能力的用人导向。把法治观念强不强、法治素养好不好,作为衡量干部德才的重要标准;把能不能遵守法律、依法办事,作为考察干部的重要内容。注重使用严守党纪、恪守国法的干部。在相同条件下,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育、督促整改,问题严重或违法违纪的,依法依规严肃处理。

3.全面提高各级领导干部和公务员的法治素养。完善领导干部学法用法制度,市和区县府常务会议会前学法,每年不少于2次;局、处两级领导干部依法行政专题培训班,每年不少于2期。各级行政学院应当将宪法法律列为干部培训必修课。推行依法行政情况考察制度,把依法履职作为对领导干部考察内容之一。开展形式多样的公务员学法活动,营造公务员自觉学法用法的良好氛围,并把学法用法

情况列入公务员年度考核重要内容。健全行政执法人员岗位培训制度,每年组织开展行政执法人员通用法律知识、专门法律知识、新法律法规规章等专题培训。加大对公务员初任培训、任职培训中法律知识的培训力度。

4.加强政府法制机构专业化、职业化建设。各级政府要重视对政府法制干部的培养和使用,加强政府法制机构队伍建设,提高政府法制干部专业水准。充分发挥政府法制机构在推进依法行政和法治政府建设中的组织协调和督促指导作用,保障法制机构的规格、编制与其承担的职责和任务相适应。区县政府法制机构至少配备5名法制工作人员,乡镇政府和街道办事处应当安排法制工作人员。推动政府法制干部根据国家要求取得公职律师身份,新录用的政府法制干部应当具备国家统一的法律职业资格。完善政府法律顾问工作机制,通过政府法制干部与兼职政府法律顾问内外结合,优势互补,确保政府法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

5.营造尊法学法守法用法的社会环境。加大普法力度,进一步推动普法工作向社会各领域、各行业、各方面延伸,实现法制宣传教育全覆盖,引导和支持公民、法人和其他组织依法表达诉求和维护权益。进一步加强普法工作的针对性,围绕社会热点难点问题和社会管理薄弱环节开展法制宣传教育。建立行政执法典型案例发布制度,行政执法部门定期发布典型案例,以案释法,增强法制宣传教育的社会效果。

6.建立行政执法信息平台。建立覆盖全市的行政执法信息平台,加强行政执法信息化建设和信息共享,完善网上执法办案及信息查询系统,为各级政府行政决策和行政管理提供大数据支撑。加大行政执法领域的科研投入力度,普及先进科技手段在行政管理和行政执法中的运用,提升执法质量和效率,降低行政执法成本。

## 五、本规划的实施安排

(一)分解目标任务。市政府法制办负责分解本规划所确定的发展目标、主要任务,同时明确牵头部门和配合部门。牵头部门负责制定年度目标、工作指标、推进措施以及时间节点。

(二)加强宣传解读。深入开展本规划的宣传,对重点项目和重要内容要加强解读,确保规划信息公开透明,促进市民全面了解上海政府法治建设规划的内容和推进安排,鼓励市民积极参与上海政府法治建设的工作,为上海法治政府建设营造良好的社会氛围。

(三)保障重点项目。建立法治政府建设重点项目机制,对重大政府立法项目、重大行政决策机制创新、重点行政管理体制改革、跨部门跨区县重大疑难执法问题的解决等,要统筹安排,有效衔接,并由财政资金予以保障。

(四)实施规划评估。市政府法制办于2018年组织开展本规划实施的中期评估,聘请社会机构参与评估,广泛听取社会各方意见,形成规划实施情况评估报告,并上报市政府。

# 上海市人民政府印发《关于促进本市展览业 改革发展的实施意见》的通知

(2016年5月5日)

沪府发〔2016〕34号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《关于促进本市展览业改革发展的实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

(2016年第11期)

— 13 —

# 关于促进本市展览业改革发展的实施意见

展览业是引导和促进投资贸易发展的重要载体,是提升国际贸易中心集聚辐射能力和资源配置功能的重要平台。为贯彻落实《国务院关于进一步促进展览业改革发展的若干意见》(国发〔2015〕15号),加快国际会展之都建设,结合实际,现就促进本市展览业改革发展,提出如下实施意见:

## 一、明确基本原则和工作目标

### (一)基本原则

坚持扩大开放。立足于发挥展览业在上海国际贸易中心建设和开放型经济发展中的重要平台作用,学习借鉴国际展览业经营管理、服务保障、人才培养等先进理念,加强与长三角地区及全国会展城市的合作,积极探索具有国际化特征的展览业发展机制。

坚持深化改革。推动展览业管理体制变革,加快政府职能转变和简政放权,提升行业管理水平,着力建立公开公平、开放透明的市场规则。综合运用财税、金融、产业等政策,鼓励和支持展览业市场化发展。依托本市产业、市场、开放等综合优势,积极促进展览业与相关产业联动发展。

坚持创新驱动。重视展览业的管理体制机制创新、行业运营模式创新、企业管理经营创新、科学技术应用创新等。充分发挥各类展览企业的主体作用和行业协会的中介作用,以体制机制创新激发市场主体活力和创造力。

坚持务求实效。正确处理展览数量规模和质量效益的关系,培育一批符合产业发展需要的导向型、自主型、潜力型展会。力求专业化、品牌化展会数量显著增长,展馆运营市场化程度明显提高。大力培育一批实力型专业组展企业,积极培养一批应用型、复合型、国际化、实用型专业人才和从业人员。

### (二)工作目标

到2020年,基本建成要素集聚、配置合理、制度健全、服务完善、生态优化的展览业促进体系,把上海打造成市场运行机制比较成熟、会展企业富有活力、具有全球市场重要话语权的国际会展之都。展览规模保持世界领先水平,国际展览占全市展览总面积的比重达到80%,全年举办面积超过10万平方米的展会50个。展览业市场化、专业化程度继续提高,集聚一批国际知名的展览业企业,引进培育一批具有国际领先水平的品牌展会,大力发展会展服务业,形成功能配置合理的空间布局,构建比较完善的地方性法规和市场管理体系,建立比较优良的公共服务体系。

## 二、建设高水平的公共服务体系

### (一)理顺管理体制

建立市商务委牵头,市发展改革委、市经济信息化委、市教委、市科委、市公安局、市财政局、市人力资源社会保障局、市文广影视局、市地税局、市工商局、市质量技监局、市统计局、市新闻出版局、市体育局、市旅游局、市知识产权局、市政府法制办、市金融办、上海海关、上海出入境检验检疫局、浦东新区政府、青浦区政府、市贸促会、市会展行业协会等部门和单位共同参与的市级联席会议制度,全面推动本市展览业改革发展。(责任部门:市级联席会议各成员单位)

### (二)推进地方立法

推动出台本市展览业地方性法规,处理好政府与市场的关系,明晰展览各参与方应承担的权利义务,建立与国际接轨的事中事后监管机制、知识产权保护机制、纠纷解决机制等,完善政策促进体系,提升行业管理水平,促进展览业规范有序发展。(责任部门:市商务委、市政府法制办、市知识产权局、市工

商局、市贸促会、市会展行业协会)

### (三)促进改革发展

落实国务院有关行政审批改革的要求,进一步简政放权,取消地方对外经济技术展览会的行政审批,提高公共服务效率。严格规范政府办展行为,减少财政出资和行政参与,建立政府办展退出机制。提升各部门协作水平,加强事中事后监管,引导展览业有序竞争。(责任单位:市商务委、市贸促会、市会展行业协会)

### (四)发挥中介组织作用

鼓励行业协会等中介组织参与或组织各级标准制订,推进行业标准化建设,协助主管部门开展展会评估,发挥好行业自律组织作用。鼓励贸促机构、行业协会等单位构建互动平台,扩大行业内交流合作,提供经济信息、法律咨询、政策研究、人员培训等服务,提升行业自律水平。(责任单位:市商务委、市质量技监局、市贸促会、市会展行业协会)

## 三、增强展览业核心竞争力

### (一)提升国际化水平

积极吸引国际会展相关组织在沪设立机构,提高本市经国际组织认证的机构和展会数量。吸引国际知名会展企业落户,鼓励其与国内会展企业在本市开展合作经营。配合国家“一带一路”等重大战略实施和多双边及区域经贸合作,积极培育境外展览项目,鼓励组展企业加强人才和资金投入,改善办展结构,提升境外组展办展能力。积极发挥中国(上海)自由贸易试验区优势,提升展会国际化水平。鼓励展览企业学习国际先进办展理念,强化环保意识,举办绿色展会。(责任单位:市商务委、浦东新区政府、市贸促会、市会展行业协会)

### (二)扩大展会平台效应

吸引一批行业影响力强、带动效应显著的国际知名品牌展会落户,努力打造一批具有国际影响力的上海展会自主品牌,大力提升在沪举办的国家级展会的能级与水平,积极培育一批有潜力、有特色的中小展会,充分发挥展会的贸易平台和市场风向标作用。鼓励本市企业收购、参股国内外品牌展会,向国内其他省市输出品牌、开展合作,提高本市会展业的辐射力和影响力。促进展会与大型活动、国际会议、专业论坛、节庆赛事的互动融合,加强整体品牌营销策划,形成与城市形象宣传的良性互动。(责任单位:市商务委、市旅游局、市贸促会、市会展行业协会)

### (三)打造有国际竞争力的展览业集团

引导有实力的骨干企业,通过对目标展会和企业开展收购、兼并、控股、参股等多种方式,提高组织化水平,成为具有国际竞争力的展览业集团。鼓励适合展览业发展特点的金融创新活动和资本运作模式,促进有条件的展览业公司上市融资,做大做强展会和展览业企业。(责任单位:市贸促会、市金融办、市商务委)

### (四)推进展览业与相关产业联动发展

制定展览、商贸、旅游、科技、工业、文化、体育、创意等产业联动方案,用好各部门现有的合作渠道与合作机制,加快构建“开放共享、联动创新、融合发展”的产业联动格局,搭建资源共享的载体和平台,打造一批联动示范项目。鼓励展览业企业与文化创意策划企业合作,提升展会主题策划和艺术设计水平。(责任单位:市商务委、市发展改革委、市旅游局、市科委、市经济信息化委、市文广影视局、市体育局、浦东新区政府、青浦区政府、市会展行业协会)

### (五)提升信息化水平

规模展会基本实现网上登记注册、信息查询、展商与观众互动等功能。完善公共信息服务平台功

能,探索大数据在会展行业的应用。推动智慧展馆建设,整合各类展会服务资源,提高展会技术水平和  
服务功能。鼓励企业运用互联网技术开展服务与管理创新,形成线上线下展会的有机融合。(责任单位:  
市商务委、市经济信息化委、市贸促会、浦东新区政府、青浦区政府、市会展行业协会)

#### **四、打造透明、公平、高效的市场环境**

##### **(一)完善展馆运营机制**

推动本市展馆兼顾公益性和市场化,制定公开透明和非歧视的场馆使用规则。加强展馆品牌管理,  
不断优化品牌发展措施。鼓励本市展馆通过输出品牌、管理和资本等形式,提高运营效率。鼓励通过制  
订行业规范等方式,明确场馆管理者、展会主办者、参展商、服务商等各方的责任和权利,共同维护规范  
有序的市场秩序。完善展馆周边配套设施建设,逐步优化展览环境。加强对大型展会的运营保障,强化  
在安全保卫、交通组织、综合服务等方面的应急预案和组织实施。(责任单位:市商务委、市工商局、市知  
识产权局、市公安局、浦东新区政府、青浦区政府、市贸促会、市会展行业协会)

##### **(二)完善标准体系**

鼓励本市企事业单位主导、参与展览业国家标准、行业标准的制订和修订,加快制订、实施展馆管  
理、经营服务等地方标准。鼓励行业协会、商业联合会等社会组织制定严于国家标准、行业标准要求的  
团体标准。推动本市展览业企业开展企业标准体系建设。充分利用全国会展业技术组织在沪优势,提  
升标准化服务水平。形成“政府引导、企业主导、行业促进”的展览业标准化工作体系。(责任单位:市商  
务委、市质量技监局、市贸促会、市会展行业协会)

##### **(三)优化展览业布局**

积极扶持浦东新区、青浦区等区域推进展馆配套建设和产业集聚,打造本市展览业重点发展区。发  
挥大型品牌展馆的行业引领作用,鼓励中等规模展馆向专业化发展,引导小型展馆开展特色经营、转型  
发展。增强产业链上下协作关系,形成以展览业企业为龙头的行业配套体系。(责任单位:市商务委、浦  
东新区政府、青浦区政府、市会展行业协会)

##### **(四)完善市场监管体系**

支持和鼓励展览业企业通过专利申请、商标注册等方式,加强对展会知识产权的保护。把制止侵  
权、假冒、虚假宣传等工作内容列入展会整体方案和应急处置预案。加快建立覆盖展览场馆、办展机构  
和参展企业的展览业信用体系,加强信用监管,推广信用服务和产品的应用。建立信用档案和违法违规  
单位信息披露制度,推动部门间监管信息的共享和公开。(责任单位:市知识产权局、市工商局、市经济  
信息化委、市新闻出版局、市商务委、市贸促会、市会展行业协会)

#### **五、健全展览业政策扶持体系**

##### **(一)完善财税扶持体系**

发挥本市服务业发展引导资金等专项资金作用,对本市展览业发展给予支持。对符合条件的展览  
业企业,积极落实国家各项税收优惠政策。鼓励展览业企业提升展会策划水平,加大对创意与设计类展  
会的扶持力度。优化公共服务,支持中小企业参加重点展会,鼓励展览业机构到境外办展参展。(责任  
单位:市财政局、市地税局、市贸促会、市会展行业协会)

##### **(二)优化金融保险服务**

鼓励会展产业基金发展,重点扶持创新性强、符合上海产业发展方向的展会。鼓励商业银行、保险、  
信托等金融机构创新适合展览业发展的金融产品和信贷模式,探索展会知识产权质押融资方式,研究设  
计服务国内外展会需要的保险险种。完善融资性担保体系,加大担保机构对展览业企业的融资担保支  
持力度。(责任单位:市金融办、市贸促会、浦东新区政府)



### (三)提高便利化水平

提高展品通关效率,引导、培育展览业重点企业成为海关、检验检疫高信用企业,简化展品通关手续。用好国际贸易单一窗口等手段,协调各相关部门、整合项目审核、信息报送等渠道,进一步提高行政服务效率。(责任单位:上海海关、上海出入境检验检疫局、市口岸办、市商务委、市贸促会)

### (四)健全行业统计制度

进一步完善以国民经济行业分类为基础,以展馆、办展机构和展览服务企业为主要对象的统计监测分析体系。构建以展览数量、展出面积及展览业经营状况为主要内容的统计指标体系,综合运用统计调查和行政记录等多种方式采集数据,完善监测分析制度,建立综合性信息发布平台。(责任单位:市统计局、市贸促会、市会展行业协会)

### (五)加强人才体系建设

鼓励本市院校积极开展国际交流与合作,培养适应展览业发展需要的应用型、复合型、国际化专门人才。促进本市高校、科研院所开展与会展企业的交流,促进学历教育与职业培训的有机结合,鼓励行业协会等中介组织与相关院校联合培训人才。建设校企联合的会展业实训基地,鼓励高端人才培养。大力引进本市展览业所需各类优秀人才。探索会展行业组织开展人才评价,全面提升展览业从业人员整体水平。(责任单位:市教委、市人力资源社会保障局、市会展行业协会)

## 上海市人民政府关于进一步完善 本市城乡义务教育经费保障机制的通知

(2016年5月10日)

沪府发〔2016〕35号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

义务教育是教育工作的重中之重,在全面建成小康社会进程中具有基础性、先导性和全局性的重要作用。为统筹本市城乡义务教育资源配置,促进义务教育优质均衡发展,按照党中央、国务院决策部署和《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发〔2015〕67号),现就进一步完善本市城乡义务教育经费保障机制通知如下:

### 一、总体要求

#### (一)坚持完善机制,促进城乡一体

适应新型城镇化和户籍制度改革新形势,按照深化财税体制改革、教育领域综合改革的新要求,健全公共教育服务体系,完善推进基本公共教育服务均等化的配套措施,统筹设计城乡一体化的义务教育经费保障机制,增强政策的统一性、协调性和前瞻性。

#### (二)坚持基本要求,促进教育公平

以“保基本、兜底线、补短板、可持续”的基本公共服务政策为原则,坚持义务教育的基本要求、托底标准,努力缩小城乡和校际间的差距,促进教育公平。

#### (三)坚持增加投入,促进均衡发展

以实现城乡基本公共教育服务均等化为目标,继续加大财政投入力度,优化整合资金,盘活存量,用好增量,向农村义务教育倾斜,促进本市城乡义务教育优质均衡发展。

(2016年第11期)

— 17 —

#### (四)坚持分步落实,促进有序实施

以本市义务教育发展的实际情况为基础,合理确定实施步骤,逐步完善本市城乡义务教育经费保障机制。在此基础上,根据相关情况变化,适时调整完善。

## 二、主要内容

### (一)统一城乡义务教育学生“两免一补”政策

1.对本市城乡义务教育学生免除学杂费。对本市义务教育阶段公办学校、政府购买学位的民办学校(含以招收进城务工人员随迁子女为主的民办学校)在籍学生全额免除学杂费。民办学校在籍学生免除学杂费标准按照中央确定的生均公用经费基准定额执行。2016年中央确定的生均公用经费基准定额为:普通小学每生每年650元、普通初中每生每年850元、特殊教育学校和随班就读残疾学生每生每年6000元;在此基础上,对寄宿制学校寄宿生每生每年增加200元。

2.对本市城乡义务教育学生免费提供教科书(含作业本)。免费向本市义务教育阶段公办学校和民办学校中具有本市学籍的在校学生提供教科书和作业本。

3.对本市城乡义务教育学校家庭经济困难寄宿生补助生活费。对本市义务教育阶段公办和民办学校中特困供养人员、城乡低保家庭的在籍寄宿生给予生活费补助,补助的内容是免除学校代办服务性收费。

### (二)统一城乡义务教育学校生均公用经费基本标准

统一确定本市义务教育学校生均公用经费基本标准。对本市城乡义务教育学校(含民办学校)按照不低于上海市义务教育公办学校生均公用经费基本标准,补助公用经费(含免学杂费部分)。在此基础上,对寄宿制学校按照寄宿生生均200元标准,增加公用经费补助;对农村地区不足100人的规模较小学校按照不低于100人,核定公用经费;特殊教育学校和随班就读残疾学生按照每生每年7800元标准,补助公用经费。各区县现有公用经费补助水平高于本市基本标准的,要确保水平不降低,并结合实际提高公用经费补助水平。各区县可根据实际情况,对不同办学规模的学校,合理确定调整系数。市级建立义务教育生均公用经费基本标准动态调整机制。各区县实际补助民办学校公用经费水平高于本市基本标准的,要制定管理办法,明确扶持条件。

### (三)落实城乡义务教育学校校舍安全保障长效机制

各区县要根据《上海市人民政府办公厅转发市教委等十二部门关于建立本市中小学校舍安全保障长效机制意见的通知》(沪府办发〔2014〕53号),落实学校校舍安全保障主体责任,以保障学校校舍安全为核心,统筹考虑教育事业发展和学校校舍使用情况,紧密结合校园建设规划,坚持建管并重,通过维修加固、重建、改扩建等多种形式,逐步消除学校校舍安全隐患,使其达到国家规定的建设标准、重点设防类抗震设防标准和综合防灾要求,确保辖区内中小学校校舍安全。同时,将保障学校校舍安全的相关资金纳入财政预算,进一步加强统筹并予以落实,并加大对农村地区的支持力度。

### (四)落实城乡义务教育教师工资政策

各区县要根据国家和本市的有关规定,建立健全规范合理、科学有效、正向激励的绩效工资分配办法,激发教师教书育人的创新活力和动力,充分调动广大教职工的积极性和创造性。积极鼓励乡村教师扎根农村课堂,优化绩效工资分配机制。各区县政府要依据学校艰苦边远程度实施激励,落实乡村教师激励措施。同时,确保绩效工资所需资金到位,确保区域内义务教育教师工资按时足额发放。

## 三、实施步骤

(一)在本市已统一城乡义务教育学校生均公用经费基本标准的基础上,从2016年秋季学期开始,统一本市城乡义务教育学生“两免一补”政策。

(二)以后根据中央精神及本市义务教育发展过程中出现的新情况,适时完善本市城乡义务教育经费保障机制相关政策措施。

#### **四、保障措施**

##### **(一)加强组织领导,落实管理责任**

健全政府主体责任制度,根据本市城乡发展一体化工作的统一部署,建立市级统筹、区县为主管理、各级政府职能部门协同落实的责任制度。各区县要加强组织领导,落实管理主体责任,制定切实可行的实施方案。市政府有关部门要加强工作指导和协调。

##### **(二)加强整体谋划,优化教育布局**

各区县要结合城市发展规划,统筹考虑教育事业发展,优化完善教育布局,将民办学校纳入本地区教育布局规划,科学合理布局义务教育学校。要加快探索建立乡村小规模学校办学机制和管理办法,建设并办好寄宿制学校,慎重稳妥撤并乡村学校,努力消除城镇学校“大班额”,保障适龄儿童就近入学。加强义务教育民办学校管理。深化教师人事制度改革,健全城乡教师和校长交流机制,健全义务教育治理体系。

##### **(三)加强经费投入,确保资金落实**

市、区县政府要加强财力统筹,健全市级统筹与区县投入相结合的义务教育投入机制。各区县要落实保障义务教育办学基本标准的主体责任,将义务教育经费纳入财政预算,并确保及时足额拨付到位;加强教育经费的统筹安排,保障规模较小学校正常运转。要完善教育转移支付制度,市级财力按照明确的投入标准和配置标准,结合对区县的绩效考核情况,加大对财力薄弱区县转移支付的力度。

##### **(四)加强制度建设,强化经费管理**

各区县要规范义务教育学校财务管理,以绩效为导向,创新管理理念,加强义务教育学校预算管理,细化预算编制,硬化预算执行,强化预算监督;进一步建立健全教育经费管理的规章制度,包括内部监管机制、项目资金管理责任制、内部控制制度等,做到依法依规科学管理,严格按照制度办事,全面推进教育经费科学化精细化规范化管理,切实提高教育经费使用效益。

##### **(五)加强监督检查,确保有序实施**

各区县要加大信息公开力度,根据政府信息公开工作要求,将义务教育经费投入情况向同级人大报告,并向社会公布,接受社会监督。各区县财政、教育、价格、审计、监察等有关部门要齐抓共管,加强对义务教育经费保障机制资金使用管理、学校收费等情况的监督检查。各区县教育部门要加强义务教育基础信息管理工作,确保学生学籍信息、学校基本情况、教师信息等数据真实准确;加强对民办学校义务教育经费的监管,确保其用于教育教学。市、区县政府教育督导部门要加强对义务教育经费使用情况的督导,及时通报义务教育经费在管理、使用中存在的问题,并督促及时整改。

##### **(六)加强政策宣传,营造良好氛围**

市、区县有关部门要利用各种宣传媒介,采取多种方式,向社会进行深入宣传,使这项惠民政策家喻户晓、深入人心,确保统一城乡义务教育经费保障机制各项工作落实到位。

本通知自印发之日起执行。凡以往规定与本通知不一致的,按照本通知执行。

---

# 上海市人民政府公报

2016 年第 11 期（总第 371 期）

6 月 5 日出版

主管单位：上海市人民政府办公厅

主办单位：上海市人民政府办公厅

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