



# 上海市人民政府公报

**2019**

第 11 期(总第 443 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌 进一步推进  
农民相对集中居住的若干意见..... (3)

上海市人民政府关于批转市财政局等四部门制订的上海市耕地开垦费管理办法  
的通知..... (7)

上海市耕地开垦费管理办法..... (7)

上海市人民政府关于划定高排放非道路移动机械禁止使用区的通告..... (8)

上海市人民政府关于印发《本市环境影响评价制度改革实施意见》的通知..... (9)

本市环境影响评价制度改革实施意见..... (9)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于做好 2019 年本市无偿献血工作的意见..... (12)

上海市人民政府办公厅关于本市保障轨道交通安全运行的实施意见 ..... (14)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市推进运输结构调整实施方案（2018—  
2020 年）》的通知 ..... (19)

上海市推进运输结构调整实施方案（2018—2020 年） ..... (19)

【政策解读】

《上海市推进运输结构调整实施方案（2018—2020 年）》的解读材料 ..... (22)

《关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌 进一步推进农民相对集中  
居住的若干意见》的政策解读..... (24)

《上海市人民政府关于划定高排放非道路移动机械禁止使用区的通告》的政策  
解读..... (25)

《本市环境影响评价制度改革实施意见》的政策解读..... (26)

## 【市政府文件】

# 上海市人民政府关于切实改善 本市农民生活居住条件和乡村风貌 进一步推进农民相对集中居住的若干意见

(2019 年 5 月 5 日)

沪府规〔2019〕21 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为更好地实施乡村振兴战略，推动郊区乡村成为提升上海城市能级和核心竞争力的战略空间，打造上海现代化国际大都市的亮点和美丽上海的底色，现就切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌，进一步推进农民相对集中居住工作提出如下实施意见：

### 一、明确指导思想、基本原则和工作目标

#### (一) 指导思想

全面贯彻党的十九大和中央农村工作会议精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，践行新发展理念，按照农业农村优先发展的要求，落实上海 2035 总体规划，实施《上海市乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》和《上海市乡村振兴战略实施方案(2018—2022 年)》，在充分尊重农民意愿的基础上，进一步加大政策支持力度，鼓励和引导农民相对集中居住，节约集约土地资源，切实改善农民生活居住条件和乡村风貌，不断增强农民群众的获得感、幸福感、安全感。

#### (二) 基本原则

1. 坚持以人为本。通过引导农民相对集中居住，让更多农民共享城镇化地区和农村集中居住社区更好的基础设施和公共服务资源，促进土地资源集约节约利用。
2. 加大支持力度。在农民集中居住规划空间和土地指标落实、市与区资金支持和项目融资等方面，加强政策聚焦。
3. 落实主体责任。注重市、区统筹，落实各涉农区主体责任，建立完善工作机制，强化对区级工作的督促考核，形成市、区共同推进农民相对集中居住的合力。
4. 尊重农民意愿。引导农民形成对相对集中居住的合理预期，发挥农民主体作用，完善集体经济组织内部民主决策程序，履行必要的契约承诺，切实保障农民实现宅基地权益的自主选择权；加强分类指导，把握好工作力度和节奏。

#### (三) 工作目标

到 2022 年，约 5 万户农民实现相对集中居住。推进重点为，高速公路、高铁、高压线沿线，生态敏感区，环境综合整治区，以及规划农村居民点范围外的分散居住户。

### 二、实施进城镇集中居住支持政策

#### (一) 规划和土地

1. 优化安置地块规划选址。各涉农区要优先保障农民集中安置用地，将安置地块优先布局在城镇化地区、大型居住社区和周边现状为建设用地的地块，安置地块要满足基本公共服务、交通和生活便利等条件，同时考虑安置区域的适度规模以降低配套成本。相关安置地块一旦锁定，纳入刚性管控，若涉

(2019 年第 11 期)

— 3 —

及重大规划调整,优先保障安置地块。在坚持合理安置标准、满足区域配套和环境风貌要求的基础上,对已规划的集中居住项目地块,经论证后可适度提高容积率,涉及容积率调整的项目,可按照简易程序办理。在优先利用规划新增住宅用地的基础上,允许各涉农区适度调整规划建设用地结构,可将原规划商办用地调整为农民集中居住项目用地,容积率可不变。允许各涉农区通过规划调整,适当增加开发边界范围,将镇区周边集体建设用地定向用于建设农民集中居住安置房。

2.增加土地指标管理弹性。进一步提高增减挂钩的灵活性,延长增减挂钩周期至5年,用于农民集中居住安置项目的土地周转指标由市级保障。使用低效建设用地减量化形成的建设用地指标办理新地块农转用征收手续的,可免缴新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费。挂构建新地块优先纳入经营性用地出让计划。

3.农民进城镇集中安置地块土地出让起始价,按照拟出让地块所在区域同类用地基准地价的70%确定,安置地块可采取定向方式出让。经约定,安置地块土地出让价款可分期缴纳,首次缴纳比例不得低于50%,最迟在两年内全部缴清。

## (二)资金支持

1.市级土地出让金返补。按照本市城乡建设用地增减挂钩政策的农民进城镇集中居住项目所涉节余建设用地,市级土地出让收入按照每亩400万元的基数计算返补。

2.市级财政资金补贴。市级财政根据市住房城乡建设管理委牵头的市级推进机构(以下简称“市级推进机构”)批复的农民进城镇集中居住项目实施方案确定的总规模,按照市政府确定的标准给予定额补贴。补贴资金可用于项目配套设施建设和贷款贴息等,由各涉农区统筹使用。

3.市级补贴资金预拨。为减轻各涉农区推进农民进城镇集中居住项目启动阶段的资金压力,项目实施方案获得批复后,即拨付市级财政资金补贴和市级土地出让金返补总额的80%;项目竣工验收后,拨付剩余20%的市级财政资金补贴;土地出让完成后,拨付剩余20%的市级土地出让金返补。

## (三)安置房型

充分考虑农民生活习惯和居住偏好,对农民进城镇集中居住安置房,允许各涉农区结合实际,合理制定房型标准。

## (四)相关税费

对进城镇集中居住分配的农民安置房,纳入各涉农区区属征收安置房建设计划,可享受和征收安置房一样的税费减免政策。

# 三、实施农村平移集中居住支持政策

## (一)规划和土地

1.优先安排平移集中点用地。各涉农区、乡镇(街道)政府要在各自总体规划中,优先考虑农村平移集中居住点的布局和用地。对布局规划确定的平移集中居住点,若涉及占用耕地的,由各区占补平衡;郊野单元(村庄)规划明确的村庄用地范围调整(宅基地归并平移等),允许通过永久基本农田布局优化予以落地。

2.明晰宅基地跨村平移集中归并路径。支持各涉农区、乡镇(街道)探索多种宅基地跨村平移集中归并方式。对具有建房资格的农户,允许在镇域范围内按照规划跨村平移集中归并。平移集中居住点可采取土地产权调换或者经济补偿方式操作,并按照规定办理土地所有权变更。

## (二)资金支持

1.基础设施配套补贴。市、区财政对规划确定的平移集中居住点基础设施配套项目进行补贴,资金由市、区共同承担。其中,市级财政根据市级推进机构批复的农民平移集中居住项目实施方案确定的总规模和市政府确定的标准,给予项目补贴。

2.减量化节地补贴。实施农村宅基地平移集中的项目,原则上,总的宅基地用地规模节地率不得少于25%。对市级推进机构批复的农民平移集中居住项目,宅基地拆旧面积核减建新面积后,减量部分按照市政府确定的标准给予资金补贴。

### (三)风貌管控

加强对农村平移集中居住点建房风貌的管控,保持乡村风貌和建筑肌理。各涉农区要根据《上海市郊野乡村风貌规划设计和建设导则》《上海市村民住房方案图集》要求,结合实际,因地制宜开展农村平移集中点风貌和建筑设计,实行乡村规划师和乡村建筑师制度,提供风貌统一的农房设计图纸,引导农村村民住房建设,体现上海江南水乡传统建筑元素风貌,提升乡村风貌和农房建筑设计水平。推进农村平移集中点建房统一规划、统一设计、自主联合建设,对不符合本市乡村风貌建设导则的不予批准,不享受基础设施配套补贴和节地政策补贴。

## 四、降低农民相对集中居住项目成本

### (一)水电气等配套工程收费优惠

对经市级推进机构认定的农民相对集中居住项目涉及的电力、通讯、有线电视、给排水和燃气等配套工程,按照动迁安置房配套工程收费标准执行。鼓励各涉农区与配套企业协商,对农村平移集中居住过程中农民建房或者委托建房的配套工程费给予减免。

### (二)统筹安排涉农建设资金和项目

对农民进城镇集中居住的社区和农村平移集中居住点,优先安排和整合市、区两级涉农建设资金,统筹实施“四好农村路”、河道整治、生活污水、村庄改造等基础设施建设和环境整治项目,纳入当年项目安排,相关市级资金政策予以支持,以降低农民集中居住项目基础设施和配套建设成本,增强农民集中居住社区的吸引力。

### (三)支持农民相对集中居住项目融资和建设

鼓励政策性银行对农民相对集中居住项目给予融资支持。对农民相对集中居住项目贷款,可参照基准贷款利率执行。鼓励市属国企参与农民相对集中居住项目建设,鼓励公用设施配套企业给予农民相对集中居住项目以优惠支持,相关绩效纳入国企工作考核。

## 五、规范安置面积和建房标准

### (一)进城镇集中居住的实物安置面积

各涉农区要合理确定农民进城镇集中居住的实物安置面积,实物安置面积按照4人及4人以下户不超过180平方米,人口超过4人的,可按照每人20平方米标准增加建筑面积。允许各涉农区结合实际,确定安置房套型面积,但实物安置面积最多不得超过规定上限20平方米。

### (二)农村平移集中的建房标准

1.农村村民建房应遵循节约集约用地原则。其中,宅基地面积按照5人及5人以下户不超过140平方米、6人及6人以上户不超过160平方米执行;房屋建筑占地面积按照5人及5人以下户不超过90平方米、6人及6人以上户不超过100平方米执行。农村村民建房檐口高度不得超过10米,屋脊高度不得超过13米,层数不得超过3层,并取消农业辅房。

2.对原合法发证面积超过现有规定建筑面积标准的,宅基地面积和建筑占地面积按照上述规定执行,与原合法面积之间的差额部分以货币化方式补偿。

### (三)多元安置方式

1.对进城镇集中居住,在确保自住需求的基础上,可结合产业用房、股权安置、养老安置以及货币补偿等多元化方式,保障农村村民宅基地财产权益。鼓励各涉农区通过加强公共服务,减少农户实物安置面积量。

2.鼓励各涉农区采用货币补偿方式,引导农民自愿退出宅基地,退出后可以购买1套自住商品房。对合法合规取得宅基地并自愿有偿退出的农户,各涉农区可参照农民进城镇集中居住的补贴标准,给予货币化补偿。

## **六、加强农村村民建房管理**

### **(一)强化规划管控**

按照各涉农区新市镇总体规划、村庄布局规划和郊野单元(村庄)规划,严格控制规划农村居民点范围以外农房新建、改建和翻建。

### **(二)加强宅基地审批管理**

坚持“一户一宅,节约集约利用”,具有宅基地资格权的农户,可依法申请和使用宅基地。宅基地资格权按照本地区“农业户籍+农村集体经济组织成员”确定,具有宅基地资格权的农户以户为单位申请宅基地,申请建房用地的人数计算,按照本市农村村民住房建设管理有关规定执行。相关部门要按照法律法规,依法申请审批,并加强建房管理。

### **(三)分类建房**

对有宅基地资格权且位于规划农村居民点范围内的农户,在符合村庄设计和乡村风貌管控要求的前提下,允许实行翻建、改建。对有宅基地资格权但位于规划农村居民点范围以外的农户,引导其选择进城镇集中居住,或到规划确定的农民集中居住点实施平移集中建房,并严格执行宅基地用地规模和建房标准。对符合分户条件的农户,采取多种方式保障其居住权。对无宅基地资格权的非农户翻建、改建住房作出必要限定,采取进城镇集中居住或者货币补偿方式引导其退出宅基地。

### **(四)村民自治**

按照村民委员会组织法规定,充分发挥村民自治作用,建立健全农村土地管理议事决策机制、民主监督机制和矛盾纠纷调处机制等,促进农村基层土地管理的民主决策、自我管理、自我监督。依托村民自治组织和乡规民约,对村庄规划编制、农民建房资格认定、分户建房申请、建房和安置面积标准等相关事项,须先经集体经济组织讨论决策,再报送区、乡镇(街道)审核。

## **七、落实工作要求**

### **(一)完善工作推进机制**

1.由市住房城乡建设管理委牵头推进本市农民相对集中居住工作,增加市绿化市容局、市水务局、市地方金融监管局等部门作为市级推进机构成员单位。按照优化、高效、精简的要求,建立农民相对集中居住项目实施方案“一口受理、并联审批、一次下达”的审批流程,构建牵头部门抓统筹、职能部门共同支持的工作机制。

2.各涉农区要按照乡村振兴战略领导责任制,区委、区政府负总责,乡镇(街道)抓落实,各涉农区主要领导为推进本区农民相对集中居住的第一责任人。建立完善区级农民相对集中居住工作推进机制,明确责任部门,制定年度工作计划和项目实施方案,强化工作落实,强化考核监督。

3.各涉农区土地减量化腾出的空间,要优先保障农民进城镇集中居住项目。要优化农民集中居住地块的选址,切实承担地块周边基础设施和公共服务设施的建设任务。相关土地增值收益,主要用于所在镇域的基础设施改造和完善。

4.各涉农区要充分利用商品住房配建、大型居住区区属房源,作为农民集中居住安置用房,优先保障高龄、适婚、无房户的首套安置房需求。鼓励盘活大型居住区已供应、未使用的存量房源,用作农民集中居住安置用房。

### **(二)实施目标责任考核监督**

1.将推进农民相对集中居住工作纳入乡村振兴年度目标责任制考核和涉农区领导干部绩效考核,

考核重点为农民相对集中居住地块规划落实、土地指标保障和资金投入、农村村民建房管理等情况。对工作落实不力的区进行通报约谈。

2.建立农民相对集中居住常态化督查机制,将农民相对集中居住纳入市政府重点工作,将农民集中居住安置房建设纳入本市重大工程,建立月上报、季通报、年考核的督查制度。

3.建立涉农区推进农民集中居住工作与土地利用审批挂钩机制,对农民相对集中居住工作推进不力或者出现违法建房、土地违法案件未销号结案的,暂停一般项目用地审批。

本意见自 2019 年 5 月 5 日起实施。2016 年 4 月 20 日市政府印发的《关于促进本市农民向城镇集中居住的若干意见》(沪府〔2016〕39 号)同时废止。

# 上海市人民政府关于批转市财政局等四部门 制订的上海市耕地开垦费管理办法的通知

(2019 年 4 月 23 日)

沪府规〔2019〕22 号

各区人民政府,市政府有关委、办、局:

市政府同意市财政局、市发展改革委、市农业农村委、市规划资源局制订的《上海市耕地开垦费管理办法》,现转发给你们,请认真按照执行。

## 上海市耕地开垦费管理办法

为做好本市耕地开垦费的管理工作,根据《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4 号)和《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》,制订本办法。

### 一、征收对象

非农业建设经批准占用耕地的单位和个人,在没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照规定缴纳耕地开垦费。

### 二、征收主体

市或区规划资源部门负责向用地单位或个人征收耕地开垦费。

### 三、征缴程序

#### (一)区分批次上报农用地转用方案的建设项目

区政府向市规划资源部门提出农用地转建设用地申请时,区不能做到占补平衡的,由区规划资源部门按照本市耕地开垦费征收标准,向市规划资源部门缴纳预缴款。

对农用地转建设用地的申请予以批准的,由市规划资源部门将区政府预缴款转作耕地开垦费;未批准的,由市规划资源部门将已缴纳的预缴款退还区政府。

根据经批准的农用地转用方案向用地单位供地时,应在核发《建设用地批准书》前,由区规划资源部门按照规定标准,向用地单位或个人征收耕地开垦费。

#### (二)单独选址农用地转用方案的建设项目

建设项目用地涉及占用耕地的,用地单位在向市规划资源部门提出建设用地申请时,应根据经区政

府批准的《补充耕地方案》，按照耕地开垦费规定标准，向市、区规划资源部门缴纳预缴款。其中，由区落实占补平衡的，用地单位向区规划资源部门缴纳；由市统筹落实占补平衡的，用地单位向市规划资源部门缴纳。

建设用地申请一经批准，预缴款由市、区规划资源部门转作耕地开垦费；未批准的，由市、区规划资源部门退还用地单位已缴纳的预缴款。

对在农用地转建设用地的申请过程中，经依法批准占用永久基本农田的，缴费标准按照本市耕地开垦费最高标准的两倍执行。

#### 四、收缴管理

耕地开垦费收缴按照《上海市政府非税收入收缴管理办法》执行，收入全额直接上缴国库。区规划资源部门征收的耕地开垦费，按照规定上缴区国库。市规划资源部门直接征收的耕地开垦费以及区上缴的耕地开垦费，按照规定全额上缴市国库。

#### 五、使用管理

(一)耕地开垦费主要用于：

- 1.耕地开发项目支出和相关的农业支出；
- 2.经有关部门批准，用于易地购买耕地占补平衡指标的支出；
- 3.本市土地整理以及滩涂促淤、围垦形成农用地的支出；
- 4.耕地开垦的土地管理业务支出。

(二)各有关预算主管部门和单位(资金使用部门)根据各自职责，按照部门预算、国库直接拨付、政府采购等要求进行资金和项目管理。

(三)涉及土地围垦项目，由市发展改革委、市财政局会同有关部门审核管理。

#### 六、监督管理

市、区规划资源部门应加强耕地开垦费征收的管理，每月统计耕地开垦费征收和减免情况，并抄送市财政局。市、区发展改革、审计、财政等管理部门负责监督耕地开垦费的征收和使用。

本办法自印发之日起施行，有效期至2024年3月31日。

上海市财政局  
上海市发展和改革委员会  
上海市农业农村委员会  
上海市规划和自然资源局  
2019年4月16日

# 上海市人民政府关于划定高排放非道路 移动机械禁止使用区的通告

(2019年4月30日)

沪府规〔2019〕23号

为进一步改善环境空气质量，保障人民群众身体健康，依据《中华人民共和国大气污染防治法》《上海市大气污染防治条例》等法律、法规，本市划定高排放非道路移动机械禁止使用区。现将有关事项通



告如下：

#### 一、适用范围

本通告适用于装配有柴油机从事建筑和市政施工、港口作业、企业厂(场)内作业、农业生产和园林作业、机场地勤服务等作业的移动机械和可运输工业设备,以及其它适用于《非道路柴油移动机械排气烟度限值及测试方法》(GB36886-2018)要求的非道路移动机械。

#### 二、实施时间和区域

(一)外环线(含)以内区域自 2019 年 10 月 1 日起,禁止使用《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法》(GB20891-2007)中的国 I 及以前标准(2009 年 10 月 1 日前生产)的非道路移动机械。在该区域内使用的机械排放,应满足《非道路柴油移动机械排气烟度限值及测试方法》(GB36886-2018)中的Ⅲ类限值要求。

(二)外环线以外区域自 2020 年 10 月 1 日起,禁止使用《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法》(GB20891-2007)中的国 I 及以前标准(2009 年 10 月 1 日前生产)的非道路移动机械。

#### 三、申报登记与标志核发

在本市使用的非道路移动机械,其所有者应向市、区生态环境部门申报登记机械的种类、数量、使用场所等情况,领取识别标志,并将识别标志固定于显著位置。在用非道路移动机械应于 2019 年 9 月 30 日前,向生态环境部门申报登记。生态环境部门应会同行业主管部门对申报机械信息进行核实,并发放识别标志。

#### 四、管理要求

在本市使用的非道路移动机械,排放的大气污染物不得超过规定排放标准。在高排放非道路移动机械禁止使用区使用的非道路移动机械,应符合本通告规定。

本通告自 2019 年 6 月 1 日起施行。

## 上海市人民政府关于印发《本市环境影响评价制度改革实施意见》的通知

(2019 年 4 月 30 日)

沪府规〔2019〕24 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《本市环境影响评价制度改革实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

## 本市环境影响评价制度改革实施意见

为优化营商环境、转变政府职能,提高环境影响评价审批效率,强化环境管理,助推上海高质量发展,根据国家和本市有关行政审批制度改革的规定,现提出本市环境影响评价制度改革实施意见如下:

#### 一、指导思想

以习近平生态文明思想为指导,按照国家关于深化“放管服”改革的要求,通过制度创新、转变环境影响评价管理方式,在产业源头准入、环境风险控制、落实企业主体责任等方面,充分发挥环境影响评价

制度的功能,为打好污染防治攻坚战、实现高质量发展提供制度保障。

## 二、基本原则

——既要优化营商环境,又要守住生态环境底线。通过制度创设、流程再造,强化分类施策,对量大面广、生态环境影响可控的项目优化审批流程。同时,对事关生态环境安全和影响生态环境质量的项目,严格监管,守好底线。

——“放管服”统筹兼顾。转变政府职能,把属于市场和企业的职能放给市场和企业,政府强化区域规划宏观引导,加强重点行业监管,并做好事前服务,明确环境相关标准和要求。

## 三、改革举措

### (一)环境影响评价分类管理

1.制定重点行业名录。实行差别化的环境影响评价管理方式,强化高污染、高风险项目的环境监管。把生态环境影响大、风险高的行业 and 项目纳入重点行业名录,实施目录制管理,并根据生态环境保护的要求动态调整。对列入重点行业名录的建设项目在报批、施工、运营等各阶段实施重点监管,严格环评审批。对未列入重点行业名录的建设项目,在环评形式、审批流程上大幅优化简化。

2.出台环境影响评价补充名录。在生态环境部发布的《建设项目环境影响评价分类管理名录》基础上,结合本市实际,进一步优化项目类别及环评形式。

3.豁免一批建设项目环评手续。通过制定正面清单方式,对生态环境影响小、风险低的建设项目不纳入环境影响评价管理范围,建设单位不需要编制环评文件,也不需要办理环评审批或备案手续。

### (二)实施规划环评与项目环评联动

在已完成规划环境影响评价且相关措施落地的区域,对未纳入重点行业名录的建设项目,具体建设项目的环境影响评价手续可予简化,具体措施如下:

1.部分市政基础设施和标准厂房建设项目豁免办理环评手续。

2.环境影响报告书简化为环境影响报告表。原要求编制环境影响报告书的建设项目可编制环境影响报告表,并按照环境影响报告表的审批程序办理手续。

3.环境影响报告表项目实行告知承诺。原要求编制环境影响报告表的建设项目,其审批方式调整为告知承诺。建设单位递交的材料符合要求并作出承诺的,生态环境主管部门当即出具审批意见。政府部门要加强事中事后监管,对建设单位承诺的内容进行核查。

4.简化环境影响评价文件编制内容和共享环境数据。建设项目环境影响评价文件无需对区域环境质量现状进行评价。具体建设项目环境影响评价,可与规划环境影响评价共享环境数据。

### (三)优化公众参与模式

为保障公众知情权和参与权,提高公众参与效率。编制环境影响报告书的建设项目,在环境影响评价文件编制阶段,公示次数调整为2次,累计公示时间不少于10个工作日。建设单位应通过网络(上海企事业单位环境信息公开平台)、报纸、公告等方式,公开环境影响评价文件的相关信息,征求公众意见,不再开展入户问卷调查。对公众提出的与建设项目环境保护有关的合理意见,建设单位应采纳并修改完善环境影响评价文件。在环境影响评价文件审批阶段,生态环境主管部门应通过政府网站发布相关审批信息。审批过程中,始终保持环境影响评价文件有关信息处于公开状态。

### (四)规范环境影响报告表编制

发布环境影响报告表编制规范,优化环境影响报告表的编制内容,与生态环境无关的内容不再纳入评价范围。出台环境影响报告表格式范本,提升环境影响评价文件编制质量。

### (五)规范环境影响评价第三方服务市场

环境影响评价第三方服务是环境影响评价制度有效实施的重要保障。为确保提供高效、优质的第

三方服务,应形成政府监管、行业自律、社会监督的多元并举的环境影响评价第三方监管体系。在政府监管方面,建立第三方服务机构评价考核和信用管理机制,对不負責任、弄虚作假的第三方服务机构及个人,强化惩处措施。在行业自律方面,支持行业协会发挥自律导向作用,规范行业秩序,通过加强培训、强化行业内部管理、鼓励参加质量体系认证等方式,推动第三方服务机构提高服务质量。在社会监督方面,多渠道畅通公众监督,加强信息公开。

#### (六)强化建设项目事中事后监管

事中事后监管是环境影响评价制度有效实施的关键。各区政府及有关部门要按照“管行业、管环保”的原则,根据各自职责分工,加强对建设项目建设和运行的监管,并按照分级分类监管要求,采取差别化的事中事后监管措施。加强信息共享,强化部门联惩联治,对存在环境违法行为和环境管理问题的监管对象,综合运用多种手段,加大执法监管力度。各级生态环境主管部门要按照建设项目环保事中事后监管的要求,完善环境监管制度,建立市、区、街镇三级监管体系,夯实属地管理职能。探索引入第三方力量,配合各级生态环境主管部门加强对企业的环境监管。同时,借助科技手段,不断扩大污染源在线监测的范围,充分利用大数据和信息化手段提升监管水平。

#### (七)主动服务提升环保管理水平

1.全面推行“一网通办”。依托网上办事系统,建设单位可实现在线申请,生态环境主管部门实施网上审批,审批过程公开、透明,主要审批节点公开可查。

2.制定行业环保守则。生态环境主管部门通过制定环保行业守则的方式,使企事业单位和社会组织及时准确掌握环保领域相关法律、法规、标准和技术规范,明确环境管理要求;帮助指导企业落实主体责任。

### 四、保障措施

#### (一)加强组织领导

推动本市环境影响评价审批制度改革是贯彻国家和本市深化“放管服”改革及优化营商环境的重要举措。各区政府和有关部门要加强组织领导,按照职责分工,统筹推进改革工作,定期对环境影响评价制度改革的实施情况进行总结评估。把环境影响评价制度改革落实情况纳入环保督察,对实施不力的地区,实行通报、约谈、问责等办法。

#### (二)完善配套政策

市生态环境局要按照本实施意见的总体要求,会同有关部门制定出台相应的配套政策,明确审批流程和操作细则,使改革措施落到实处。

#### (三)修订有关规章

固化改革成果,加快推进《上海市实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》等的修订工作。

#### (四)加强政策落实

各区政府和有关部门要做好环境影响评价制度改革事项的宣传和培训工作,加大对企事业单位、社会组织和第三方服务机构的指导,确保改革有序推进。

### 五、施行日期

本意见自2019年7月1日起施行。

# 上海市人民政府办公厅关于 做好 2019 年本市无偿献血工作的意见

(2019 年 5 月 8 日)

沪府办发〔2019〕9 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为满足本市临床用血需求,保障血液安全,维护人民群众健康权益,依据《上海市献血条例》,现就做好 2019 年本市无偿献血工作提出如下意见:

## 一、工作目标

2019 年,本市无偿献血总量为 44.5 万人份(每人份 200 毫升)。

## 二、具体要求

### (一)加强协同,完善无偿献血工作机制

大力开展无偿献血工作是社会文明进步的象征,是保障临床用血供应、确保血液质量安全的重要措施,是重要民生工作。各级政府要加强对辖区内无偿献血工作的领导,进一步完善“政府主导、多部门协作、社会共同参与”的无偿献血工作机制,确保无偿献血事业发展与医疗服务体系发展相一致。

有关职能部门要各司其职,协同做好无偿献血相关工作。卫生健康部门要加强对无偿献血工作的行业指导和管理,并商请党委宣传、精神文明部门加强对无偿献血公益广告的统筹规划、综合协调,结合文明城区、街镇、单位等评选工作,进一步发挥无偿献血工作在彰显城市文明中的重要作用;财政、人力资源社会保障部门要加强相关财力和人力资源的政策支持;规划资源、公安、城管执法等部门要保障街头献血点的设置,支持在重点商圈、景区等符合条件的区域新设无偿献血点;交通、物价、教育、市场监管、住房城乡建设管理、文化旅游、新闻出版等部门也要按照各自职责,做好无偿献血的有关工作。各级红十字会要积极参与、推动无偿献血工作。

### (二)多措并举,推进无偿献血事业发展

各级政府要加强采供血机构能力建设。加强献血点位规划建设,建立优化献血点位的长效机制,合理布局数量适当的献血点位。要加强无偿献血宣传队伍建设,创新无偿献血宣传形式,弘扬优秀献血者先进事迹,加强献血法律法规和血液知识的普及,不断提升公民的献血法制意识。将献血宣传与献血活动、日常报道与专题宣传相结合,利用各类纪念日、节假日开展献血宣传、招募活动。进一步拓展无偿献血服务模式,提升工作人员和志愿者的服务意识和能力。加强无偿献血志愿者队伍建设,逐步实现由流动献血向固定献血、由随机献血向预约献血转变。加强对无偿献血者的关爱激励工作,对为无偿献血工作作出突出贡献的个人和单位予以表彰,提升献血者的社会荣誉感和认同感。要多措并举,营造全社会参与无偿献血的良好氛围,提升广大民众的献血意愿,全面推进无偿献血事业发展。

### (三)坚持特色,优化双轨制无偿献血模式

要坚持具有本市特色的“团体献血与个人献血相结合”双轨制无偿献血模式,并不断予以优化。促进全市无偿献血工作体系一体化发展,提升本市血液募集能力,快速有效做好突发事件的血液应急保障工作。

要巩固团体自愿无偿献血工作。充分发挥团体献血在季节性调配血源、血型筛选纠偏以及应对突发公共事件血液保障等方面的优势。加大社区、企事业单位的无偿献血宣传、招募力度,通过多种形式、

多种角度,宣传团体无偿献血公益文化和献血科学知识,激发社区、企事业单位成员主动参与无偿献血的积极性,完成或超额完成 26.58 万人份的团体自愿无偿献血募集目标。各单位可按照不超过职工人数(包括外来务工人员)的 6.5%,各乡镇、街道可按照不超过无工作单位公民人数(包括外来暂住人员)的 2.5%,动员和招募无偿献血者。各高校在市教委的安排下,组织学生、教职员工参加无偿献血。各驻沪部队、武警部队在解放军驻沪部队献血管理委员会的统筹下,参加无偿献血。

要加强街头个人自愿无偿献血工作。各级卫生健康部门、血液管理机构和采供血机构要对现有流动采血车与固定献血屋进行效率评估和点位优化调整,提高街头血液募集效率。各献血点位要营造安全、便利、温馨的无偿献血环境,推进现场宣传、招募工作,强化人员培训,提高招募能力,开展形式多样、切实有效的招募活动。注重细节服务,提升献血者满意度。提高街头个人自愿无偿献血比例,完成或超额完成 17.92 万人份的募集目标。

(四)依法依规,做好血液质量安全保障

各级卫生健康部门和血液管理机构要完善血液质量安全体系建设,加强献血、采血、供血与用血各环节的质量安全管理。加大血液日常监督管理与专项执法力度,卫生健康部门要加强与公安部门协作,严厉打击“血头”和雇人献血的违法行为,建立、完善全社会防范非法组织他人卖血的联动机制,确保血源安全。

各级采供血机构要进一步落实《血站管理办法》《血站质量管理规范》《血站实验室质量管理规范》《血站技术操作规程(2015 版)》,执行《献血者健康检查要求》(GB18467—2011)、《全血及成份血质量要求》(GB18469—2012)等国家标准,在做好献血、采血服务的同时,保障血液质量安全。

各级临床用血医疗机构要根据《医疗机构临床用血管理办法》《临床输血技术规范》的要求,继续加强临床用血管理,规范医疗用血行为,做好临床计划用血工作;继续开展医务人员科学合理用血的培训,加强血液保护新技术的开发,提升自体输血比例。

2019 年本市无偿献血募集渠道的分解和月份分摊,由市卫生健康委另行明确。各区要制定 2019 年本辖区内无偿献血工作的实施方案,积极开展争创“全国无偿献血先进城区”工作。

附件:2019 年本市无偿献血募集目标分解表

附件

2019 年本市无偿献血募集目标分解表

单 位	无偿献血总量(人份)
黄浦区	32650
徐汇区	22332
长宁区	12876
静安区	37661
普陀区	11597
虹口区	12548

单 位	无偿献血总量(人份)
杨浦区	15480
宝山区	16317
闵行区	32000
浦东新区	52878
嘉定区	18512
金山区	13539
青浦区	15987
松江区	20955
奉贤区	11900
崇明区	14822
高 校	60000
驻沪部队	10000
采血点位优化调整后增量	33000
合 计	445054

(上述合计包括每区应急性献血实战演练目标数 400 人份)

# 上海市人民政府办公厅关于 本市保障轨道交通安全运行的实施意见

(2019 年 5 月 9 日)

沪府办发〔2019〕10 号

各区人民政府,市政府有关委、办、局:

为确保本市轨道交通安全有序发展,根据国务院办公厅《关于保障城市轨道交通安全运行的意见》(国办发〔2018〕13 号),结合实际,现提出本市保障轨道交通安全运行实施意见如下:

### 一、明确总体要求

#### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,以切实保障轨道交通安全运行为目标,对标国际一流水准,借鉴各地所长,坚持创新引领和精细化管理,健全轨道交通综合治理体系、夯实安全管理基础、强化安全防范能力、提升应急处置水平、完善系统保障措施,为广大人民群众提供安全、可靠、便捷、经济的公共交通出行服务。

#### (二)基本原则

1.以人为本,安全第一。把人民生命财产安全放在首位,强化红线意识,坚守底线思维,不断提高本

市轨道交通运营安全水平和人性化服务品质。

2.统筹协调,协同治理。坚持政府主导、公共服务企业属性定位、发挥市场化运作机制,加强轨道交通规划、建设与运营全过程衔接,按照“系统性规划、高品质建设、精细化运维”的要求,从源头提升运营安全保障水平;构建多方参与、属地共管、系统保障的轨道交通安全综合防范治理体系,强化社会协同治理。

3.预防为主,防处结合。构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防制度,完善应急预案体系,加强应急演练和救援力量建设,不断提升应急防控管理能力。

4.创新驱动,精细管理。结合智慧城市、智慧政府、智慧公安和“智慧轨交”平安建设,对轨道交通安全实施全过程精细化管理,加强智能化安防设施建设,强化大数据分析应用,及时掌握系统运行特征和发展趋势,加快技术创新在轨道交通领域中的推广应用,构建运营管理和公共安全防范技术体系,全面提升风险管控能力。

## 二、构建综合治理体系

### (一)健全管理体制机制

市政府指导本市轨道交通安全运行,负责运营突发事件应对工作指导协调和监督管理,对本市轨道交通安全运行负总责。市级层面建立全市轨道交通发展协调平台,建立衔接高效、运行顺畅的管理体制和运行机制,定期研究、协调建设和运营管理中的重大问题、关键事项。对跨城市运营的城市轨道交通线路,建立跨区域运营突发事件应急合作机制。督促各相关部门、单位和各区共同做好安全运行保障工作。

市交通管理部门负责轨道交通项目规划建设前期和建设过程中的统筹协调,以及轨道交通运营的监督管理。负责牵头组织轨道交通运营安全评估工作。负责轨道交通安全保护区范围内作业项目审批。对轨道交通行业日常管理开展行政执法和检查。按照职责,做好应急处置及演练工作。配合公安部门做好公共安全防范相关工作。

公安、应急管理部门负责本市轨道交通的治安和消防监督管理。做好本市轨道交通区域的巡逻查控工作,依法查处有关违法违规行为,加强对危及轨道交通公共安全等情报信息的搜集、分析、研判和通报、预警工作。监督指导运营单位做好进站安检、治安防范、消防安全管理和突发事件处置工作。配合做好应急处置及演练。

轨道交通企业负责轨道交通线路的建设、运营管理等具体日常工作。承担安全生产的主体责任,落实反恐防暴、内部治安保卫、消防安全等有关法规规定的责任和措施。根据相关法规授权,对妨碍运营安全、扰乱运营秩序、危害运营设施等违规行为,进行行政执法。

各级政府落实属地安全应急管理工作,及时排查和整治辖区内影响轨道交通运营安全的各类风险隐患。配合做好辖区内的轨道交通安全保护区管理及违规处置工作。负责辖区内轨道交通站点出入口、高架区间投影区域及周边环境的属地化管理。优先保障轨道交通及配套设施设备的用地、投资、建设和日常管理。

各相关部门、单位按照分工履行有关安全管理职责。

### (二)完善法规标准体系

强化本市轨道交通法规和标准体系建设。以运营安全和优质服务为重点,及时修订完善《上海市轨道交通运营安全管理办法》。指导轨道交通企业建立健全本市轨道交通运营标准体系。发挥行业协会作用,推进地方、行业标准出台,推动规划、设计、建设、施工、制造等标准化建设。公安、应急管理部门会同轨道交通企业以防范处置和设备配置为重点,完善本市轨道交通反恐防暴、安检、内保、消防安全等标准。

### 三、有序统筹规划建设运营

#### (一)科学编制规划

轨道交通发展要与本市经济社会发展阶段、发展水平、发展方向相匹配、相协调。要始终坚持“规划建设为运营、运营服务为乘客”的理念,将安全和服务要求贯穿于规划、建设、运营全过程,并结合本市发展需求、财政状况等实际,准确把握轨道交通发展规模和发展速度,合理确定制式和建设时序,量力而行、有序发展。加强轨道交通线网规划和其他交通设施的统筹衔接,相关设施、用地应纳入城市总体规划和地区控制性详细规划,并同步规划、建设与投用,提升综合交通运输服务水平。市规划资源、交通部门编制新一轮轨道交通规划时,要加强城区轨道交通线网密度覆盖,充分考虑后期运营客流及换乘大客流的风险问题。推进一网多模式,逐步建成多层次的轨道交通网络。

#### (二)确保工程建设质量

市发展改革、住房城乡建设管理、交通、规划资源等部门和相关区政府要严格执行轨道交通项目建设程序,指导和监督建设单位按照国家和本市规定的技术标准、技术规定和管理要求,开展相关工作。建设单位要认真落实安全生产首要责任,督促相关参建单位做好安全生产工作,建立健全施工阶段安全评估机制,及时发现并有效排除安全隐患。建立以 BIM 技术、大数据等为基础的设施设备管理及维护信息系统,优化管理手段、提升管理质量。轨道交通工程涉及公共安全方面的设施设备、场地、用房和智能安防项目等,要与轨道交通工程同步规划、同步设计、同步施工、同步验收、同步投入使用,并加强运行维护管理。工程可行性研究报告和初步设计文件中要编制运营服务专篇和公共安全专篇,并在审批阶段听取交通、公安等部门意见。

#### (三)抓好新线运营

加强城市轨道交通建设与运营的交接管理,完善交接内容和程序。市交通管理部门对新开通的轨道交通线路,依据国家相关规定,重点以确保运营安全和满足服务要求为原则,组织专业机构开展初期运营和正式运营安全评估工作。轨道交通新线的土建、车辆、通信信号、供电等设施设备、消防、环保以及运营管理制度体系、人员培训考核、应急与演练等必须达到载客运营基本要求,处理好新线与既有网络的关系,同步实施外部衔接配套等,并落实隐患整治工作。

### 四、加强运营安全管理

#### (一)夯实运营安全管理基础

轨道交通企业承担轨道交通运营安全生产主体责任,做好运营安全各项工作。健全安全生产管理机构,按规定配备专职安全管理人员,保障安全运营所必需的资金投入。严格落实安全生产责任制,明确安全生产目标,完善企业安全生产制度。加强人员技能和安全培训。完善企业层面安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防制度,对运营全过程、全区域、各管理层级实施安全监控。做好轨道交通企业安全生产标准化工作。履行安全相关信息的披露和公开要求。市交通管理部门负责对运营单位安全管理工作进行监督检查,建立和实行轨道交通第三方运营安全评估制度。完善本市轨道交通运营安全事故报告和调查处理办法。采取行业自律、政府监管、目标激励等多种手段,促进行业安全平稳有序运行。

#### (二)加强大客流安全管控

轨道交通企业要加强大客流风险预防工作,总结大客流处置现场实践经验,完善大客流应急预案,明确大客流响应启动条件和处置要求。强化换乘站、枢纽站等重点场所客流监测预警,合理规划车站客流走向,加强重点时段人员保驾力度,保证车站客运组织工作的正常秩序。要增强大客流风险应对能力,采取多种方式巡视,做到站台、站厅、换乘通道、楼扶梯等关键区域全覆盖,发现客流量激增等危及运营安全状况的突发情况能及时处置。进一步完善大客流处置联动机制,确保信息发布准确、及时。保证处置设施设备齐全并相应到位。



### （三）加强安全保护区管理

市交通管理部门要根据相关法规要求,进一步加强轨道交通安全保护区管理。严格执行轨道交通安全保护区内作业的依法许可及技术审查,督促轨道交通企业做好建设项目移交、日常巡视工作,落实安全保护区范围内施工过程中的监护职责,完善相关工程监护闭环验收。对未经许可,或虽经许可但未采取必要安全保护措施,以及未按照许可规定施工的行为,要依法严处。各区政府要强化属地责任,做好所属区域轨道交通安全保护区日常监管、隐患整治等工作。

### （四）强化关键设施设备管理

轨道交通企业要按照国家制定、发布的轨道交通关键设施设备运营准入技术条件,加快推动本市轨道交通车辆、信号、通信、自动售检票等关键设施设备产品定型,提升列车运行控制等关键系统的安全等级,加强特种设备管理,严把质量入门关。建立健全本市轨道交通关键设施设备维修技术规范和检测评估、维修保养制度,积极推动维护模式转变,加大薄弱环节的技术攻关和补强力度,提高关键设施设备的可靠性和稳定性。探索建立关键设施设备质量信用公开及追溯机制,严格处置质量失信问题,加强全面质量监管。

### （五）提升从业人员素质

轨道交通企业要强化对从业人员安全技能培训考核及就业准入。轨道交通驾驶员、调度员、行车值班员、维护保障等重点岗位人员须经安全背景审查并考核合格后上岗,特种设备操作人员须持证上岗。定期开展从业人员轮训,强化案例教育和绩效考核。对重点岗位从业人员技能、知识水平、能力进行年度考核筛查并定期开展心理测试。按照国家有关规定,建立从业人员服务质量不良记录名单制度,健全从业人员退出机制。完善委外人员招录考核评价体系,建立委外单位准入标准和评比评选机制,灵活运用合同条款考核手段,增强委外单位责任意识和服务意识。

## 五、强化公共安全防范

### （一）加强日常巡防控

轨道交通企业要制定安全防范和消防安全管理制度、明确人员岗位职责,落实安全管理措施,保障相关经费投入,及时配备、更新防范和处置设施设备,发现恐怖活动嫌疑及嫌疑人员,要按照规定及时向公安机关报告。公安机关要加强涉恐情报信息搜集工作,对有关情报信息进行筛查、研判、核查、监控,认为有发生恐怖事件危险的,要及时通报和预警,有关部门和单位要根据要求,做好安全防范和应对处置工作;加强重点区域警力投放,强化安全巡查和视频巡逻,不定期开展“盘人查物”飞行临检,加强对可疑人、事、物的发现和管控。

### （二）强化安全检查

轨道交通企业落实安全主体责任,按照有关标准和规范,依法对进入轨道交通场站的人员、物品进行安全检查。从事轨道交通安全检查的单位、人员要按照有关标准、规范和约定,实施安全检查。提高各车站安检点“过机安检率”和“开包抽查率”,严防携带危险品违禁品进入轨道区域。发现违禁品、管制物品和涉嫌违法犯罪人员,要妥善处置并立即向公安机关报告。鼓励推广应用智能、快速的安检新技术、新产品,逐步建立与本市轨道交通客流特点相适应的安检新模式。定期开展无主箱包、火情处置、极端人员肇事肇祸等事件的演练,着重提升紧急状态下现场控制、客流疏散等警企联动先期处置能力。

### （三）加强社会共建共治

构建多方参与的轨道交通公共安全协同防范体系和应急响应机制,加强政府部门、运营单位与街道、社区之间的协调联动,继续推广“警企共建”、“街企共建”综治模式。积极招募志愿者,鼓励轨道交通“常乘客”参与公共安全防范与应急处置工作,提高公众安全防范能力,实现群防群治、协同共治。通过多种形式,广泛宣传普及轨道交通相关法规和知识,加强公众公共安全防范及突发事件应对培训教育,

引导公众增强安全意识和防护能力。

## **六、提升应急处置能力**

### **(一)完善应急预案体系**

市应急管理、交通、公安等部门要会同轨道交通企业制定和完善包括综合应急预案、专项应急预案和现场处置方案在内的运营突发事件应急预案体系,定期开展预案培训和多部门联动应急演练。完备应急处置体系,形成预警保驾响应、应急运营指挥、现场应急抢险和信息联动发布的应急处置体系。完善突发事件的“四长联动”机制,定期组织“四长联动”应急演练,鼓励乘客参与演练,提高预案可操作性。

### **(二)加强应急救援力量建设**

市相关部门、轨道交通企业要配备满足需要的应急设施设备和应急物资。强化对轨道交通应急疏散系统的设计、建设和日常维护,提高应急疏散能力。建立健全专业应急救援队伍,实现应急培训全覆盖,根据需要建立专职或志愿消防队、微型消防站,提高应急救援能力和自救自救能力。鼓励和支持企业、科研院所及社会有关方面加强专业救援装备的研究开发。

### **(三)强化现场处置应对**

落实现场协调联动、快速反应、科学处置的“四长联动”工作机制,强化轨道交通企业对突发事件的第一时间处置应对,最大程度减少突发事件可能导致的人员伤亡和财产损失。公安、应急管理、交通以及轨道交通企业、街道、社区要密切协同联动,提高应急现场处置能力。发生突发事件,有关部门和运营单位工作人员要按照岗位职责,通过广播系统、乘客信息系统、新媒体和专人引导等方式,引导乘客快速疏散。进一步加强应急力量响应,理顺应急预案响应流程,提高资源调集速度。充分发挥志愿者在安全防范和应急处置中的积极性,提高乘客自救互救能力。

## **七、完善政策措施**

### **(一)加大综合政策扶持力度**

市发展改革、规划资源、交通、财政、国资等部门要会同轨道交通企业,在制定颁布轨道交通成本规制的基础上,研究建立轨道交通健康有序发展长效机制,逐步形成与运营安全、服务质量和成本效益挂钩的财政补贴办法,科学确定财政补贴额度。在保障运营安全的前提下,支持对轨道交通设施用地的地上、地下空间,实施土地综合开发,创新节约集约用地模式,以综合开发收益支持运营和基础设施建设。完善轨道交通电价和税费等优惠政策,合理降低轨道交通运营企业的成本负担。通过增收降本等综合措施,实现运营资金平衡,确保轨道交通运行安全可持续。

### **(二)增强科技信息创新应用**

促进科技创新与轨道交通发展紧密结合,发挥交通科技对公共安全、运营组织、安全与应急保障、设施设备维护保养、资源环境保护等方面的支撑作用。鼓励各研发主体构筑研发平台,建立行业“产、学、研、用”联动的技术创新合作机制,充分发挥企业作为科技创新主体的作用。加快科技创新成果转化,运用科技手段,解决安全运营管理难题。

### **(三)加强高品质运营服务**

打响“上海服务”金字招牌,以高品质服务彰显上海轨道交通行业发展水平。增购列车,改造信号等设施设备,挖掘管理潜能,优化运营组织和列车运行图,持续提升运能。满足特大型城市周末、节假日等客流集中时期交通衔接需求,提供更人性化的运营服务。实现地铁无障碍环境全覆盖,提供多元化支付方式应用,持续改善车站空气质量,为乘客提供更加便捷的出行条件。

## **八、落实具体保障**

### **(一)加强组织协调**

各区人民政府、各有关部门和单位要高度重视轨道交通安全运行工作,加强组织领导,安排专人负责,建

立工作机制,加强部门沟通,积极协调,主动作为,形成工作合力。

### (二)强化工作落实

要按照工作要求,细化目标任务,落实责任分工,建立工作台账,完善跟踪机制,做到“预防为先、防处并举”,共同维护本市轨道交通安全运行。

### (三)加强宣传引导

要充分运用电视、网络、报刊及手机终端、宣传专栏等新媒体、新载体,加强轨道交通安全运行宣传工作,及时准确发布轨道交通建设、运营信息,回应社会关切,凝聚各方共识,为本市轨道交通安全运行创造良好舆论氛围。

## 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市推进运输结构调整实施方案(2018—2020 年)》的通知

(2019 年 5 月 10 日)

沪府办发〔2019〕11 号

各区人民政府,市政府有关委、办、局:

《上海市推进运输结构调整实施方案(2018—2020 年)》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市推进运输结构调整实施方案 (2018—2020 年)

为深入贯彻《国务院办公厅关于印发推进运输结构调整三年行动计划(2018—2020 年)的通知》(国办发〔2018〕91 号),加快推进本市交通运输结构调整,努力打造生态友好、清洁低碳、集约高效的绿色交通运输体系,结合实际,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,牢固树立新发展理念,坚持“生态优先、绿色发展,宜水则水、宜陆则陆”的原则,深化交通运输供给侧结构性改革,聚焦公转铁、水水中转、海铁联运、城市配送,着力加快运输结构调整,打造绿色交通运输体系,坚决打赢污染防治攻坚战,促进本市综合交通运输体系持续健康发展,为推动长三角高质量一体化发展打好基础。

#### (二)工作目标

到 2020 年,运输结构调整取得突破性进展,上海港口铁路集疏运量有明显增加。与 2017 年相比,2020 年上海铁路货运量增加 30 万吨、增长 6%;商品车铁路发送量达 50 万台,较 2017 年增加 21.5 万台。上海国际航运中心洋山深水港区水水中转业务比例力争达到 50%,集装箱铁水联运量年均增长 20%以上,洋山集装箱江海直达比例力争达到 20%。

### 二、主要任务

#### (一)提升铁路运输能力

1.加快铁路基础设施建设。统筹考虑铁路规划和港口的有效衔接及功能匹配。到2020年底,沪通铁路南通至安亭段基本建成,加快建设太仓至四团段。结合太仓至四团段工程,加快推进外高桥港区铁路装卸场站及配套基础设施建设。(责任单位:市交通委、市发展改革委、市规划资源局、中国铁路上海局集团、上港集团、申铁公司、相关区政府)

2.深化铁路运输挖潜提效。加强精细化调度组织,提高运输效率,压缩运输时限,实现运输服务的准时制、快捷化、差异化。积极推进与物流企业融合发展,积极开行如集装箱、冷链、商品车等有特色的多式联运专列。(责任单位:中国铁路上海局集团、市商务委(市口岸办)、市交通委)

3.提升铁路货运服务水平。深化铁路货运价格市场化改革,构建符合铁路行业特征的市场化定价机制,综合实施运价策略,不断提高运价决策水平和实施效果。规范收费行为,降低物流成本,切实提高铁路运输市场竞争力。近期,针对洋山港铁水联运,加强协调,推进芦潮港与洋山港港站一体化管理,降低铁水联运“最后一公里”成本,提升市场竞争力。加强与重点产业园区和港口的对接,定期开展上门服务,掌握客户需求,对“公转铁”运输需求较大的企业,加强协调,按照“一企一策”原则,开发定制化产品,支持企业进行运输结构调整,实现路企共赢。(责任单位:中国铁路上海局集团、市交通委、市发展改革委、上港集团)

## (二)完善水路运输系统

1.完善内河水运网络。提升长江口航道通航能力,深化长江口北槽深水航道通航研究,继续完善大型船舶超宽交会措施。2019年,完成长江口南槽航道治理一期工程工可编制和初步设计,启动工程建设;2020年,基本完成建设。有序推进长三角高等级航道整治工作。持续推进大芦线航道二期、赵家沟东段航道、平申线航道(上海段)、长湖申线航道(上海段)等多项整治工程,推进大治河西枢纽新建二线船闸工程。(责任单位:市交通委、市发展改革委、长江口航道局)

2.大力发展江海直达和江海联运。基本形成长江和长三角地区至洋山深水港区江海直达运输系统。完善小洋山北侧支线码头的配套设施。强化长三角区域港航协同发展机制,落实浙沪两地合作备忘录,加快推进小洋山北侧岸线联动开发,建设专用支线码头或泊位。2019年,与浙江方面达成小洋山北侧开发协议,争取启动支线码头建设;2020年,推进支线码头建设。重点支持武汉至洋山、长三角水网至洋山代表船型研发。2020年底前,推进江海直达船型相关建造规范出台,积极推动集装箱江海直达标准船型建造应用。(责任单位:市交通委、市发展改革委、上港集团、中国船级社)

## (三)加强公路货运治理

1.加强道路货运车辆超载超限治理。加强货物装载源头监管,督促大宗货物生产、仓储企业和物流园区落实安全生产主体责任,制止超限超载运输车辆上路。定期开展超限超载车辆路面执法检查监督检查工作,重点加强对严重超限超载车辆的查处,积极开展流动联合执法,统一超限超载认定标准,制定治超联合执法工作方案,形成交通、公安联动执法的良好局面。研究高速公路收费站称重检测的技术方案。开展非现场治超执法系统工程,完善运行13处、38条车道的治超动态不停车检测系统,研究货车车道渠化、电子抓拍等科技手段的应用,启动非现场处罚手段,研究出台治超非现场执法布点建设方案,逐步推动治超信息系统功能升级与系统改造。加强执法单位的数据对接,推进各执法单位在信息领域的合作,加强与苏浙皖三省的数据交换,推进跨区域超限案件协查、“一超四罚”车辆信息传递等功能建设。推进长三角区域高污染机动车环保信息共享平台建设,强化长三角区域内高污染车联防联控。(责任单位:市交通委、市发展改革委、市经济信息化委、市公安局、市生态环境局)

2.大力推进货运车型标准化。根据交通运输部要求稳步开展道路货运行业细分领域非标或非法改装车辆的治理。推进不合规货运车辆退出,建立不合规车辆黑名单数据库制度,完善货运车辆退出机制。加强多部门联动,加快研究制定货车车型标准化范围,协同推进货运车型标准化工作。依法保障符

合国家标准、具备合法证明的车辆办理登记上路行驶。（责任单位：市交通委、市公安局）

#### （四）推进多式联运发展

1.加快联运枢纽建设，推动联运装备标准化。打造由五大重点物流园区（外高桥、深水港、浦东空港、西北、西南）、四类专业物流基地（制造业、农产品、快递、公路货运）为核心架构的“5+4”空间布局。推动多式联运设施与装备技术标准化，鼓励开展物流一体化运输，推广托盘、集装箱、集装袋等周转联运设备标准化与循环共用。（责任单位：市发展改革委、市商务委（市口岸办）、市交通委、相关区政府、上港集团、中国铁路上海局集团、中铁集上海分公司）

2.加快发展集装箱铁水联运。由港铁等多方共同成立合资公司经营铁水联运业务。开行覆盖纵深经济腹地的铁水联运五定班列，开设上海—沪宁沿线等短线，上海—合肥线等中线，以及上海—成都线等长线。打通海铁信息系统，设立海铁联运信息服务平台。（责任单位：上港集团、中国铁路上海局集团、中铁集上海分公司、中远海运集团、市交通委、市发展改革委）

3.深入实施多式联运示范工程。推进落实“安吉物流沿江沿海经济带商品车滚装多式联运示范工程”实施方案，依托沿江、沿海2条综合运输大通道，打造6条（2条外贸、4条内贸）精品示范线路，开展全场景无人化整车仓储运作，融合汽车零部件、城市配送等多种物流业态的多式联运模式，打造多式联运综合物流服务平台，建成全流程数字化多式联运的行业标杆。（责任单位：市交通委、市发展改革委、示范工程相关企业）

#### （五）推动城市绿色配送

1.推进城市绿色货运配送工程。支持邮政快递企业、城市配送企业、道路货运企业创新统一配送、集中配送、共同配送等集约化运输组织模式，积极开展网络化运输、带板运输、托盘社会化循环共用等高效组织和运营模式的试点项目，并适时推广。进一步深化无车承运人和甩挂运输工作。加强多部门协同，推动完善末端配送设施布局顶层设计。加强对装卸停靠需求的排摸，挖掘路内外停车存量资源，多措并举缓解“停靠难、装卸难”问题；推动企业精简装卸货流程、调整配送时段、线路，优化装卸点选址。（责任单位：市交通委、市商务委（市口岸办）、市公安局、相关区政府）

2.加大新能源城市配送车辆推广应用力度。到2019年7月1日，提前实施新车国Ⅵ排放标准。到2020年，建成区新增和更新的邮政和轻型物流配送车辆采用新能源或清洁能源汽车的比例达到80%；新能源货车推广规模超过1.5万辆；在铁路货场、机场、港口，更新和新增作业车辆中新能源或清洁能源车占比达到80%；充电桩总量不低于21万个，公共、专用充电基础设施不少于7万个，外环以内及新能源重点发展地区充电设施服务半径小于1公里；集装箱车辆LNG使用比例达到10%。新增轻型货车额度仅对纯电动、氢燃料电池等新能源汽车发放，中心城区货运车通行证发放向新能源汽车倾斜。（责任单位：市交通委、市发展改革委、市生态环境局、市公安局、市商务委（市口岸办）、市经济信息化委、各区政府）

#### （六）加强信息资源整合

1.提升联运信息化水平。加快研究建立规范的多式联运统计制度，推进多式联运信息交换共享，提高业务协同和服务效能。探索联运业务“一单制”，尽快实现各部门间数据的高效交换和信息共享，打造上海港“一站式”专业化的多式联运服务平台，并推动与上海国际贸易“单一窗口”平台互联互通和信息共享。研究推进货物港口提单、铁路运单、装卸车船等铁水联运信息交换共享。到2020年底前，建立以业务为支撑、以服务为导向的具有创新示范效应的多式联运信息服务平台。（责任单位：市交通委、市商务委（市口岸办）、上港集团、中国铁路上海局集团、中铁集上海分公司）

2.加强运输结构调整信息报送和监测分析。结合本市实际，研究建立符合本市特点的运输结构调整指标体系。建立货物运输“公转铁、公转水”运行动态、多式联运发展状态、新能源车辆推广应用等信

息运行监测和报送机制。2019 年起,按季度形成《上海市运输结构调整工作监测分析表》。(责任单位:市交通委、各相关责任单位)

### 三、保障措施

#### (一)加强政策支持

积极落实财政支持政策,研究制定专项扶持政策。继续加大节能减排专项资金、国际航运中心建设专项资金等政府资金的支持力度。研究出台推进集装箱铁水联运发展的扶持政策。研究制定机场、港口非道路移动机械推广应用新能源、清洁能源装备扶持政策。(责任单位:市交通委、市发展改革委、市财政局)

#### (二)加强监督考核

强化督导考评。建立统计制度和评估体系,定期开展跟踪分析并发布评估结果,加强对各项目承担单位履责情况的监督;定期开展针对铁路、港口等企业的督导考核,确保责任落实。(责任单位:市交通委、各相关责任单位)

#### (三)营造良好发展环境

加强多部门协同联动,共同推进运输结构调整工作。加强各相关部门之间的沟通协调,完善多部门协同推进机制,持续推进本市运输结构调整工作。(责任单位:市交通委、各相关责任单位)

加强政策宣传,营造浓厚工作舆论氛围。制定宣传报道计划,报道本市运输结构调整工作进展,宣传和推广相关成果、产品应用案例等,通过新闻媒体、官方网站、官方微博微信等多种渠道加大宣传力度,提高社会各界知晓度。(责任单位:市交通委、各相关责任单位)

## 【政策解读】

# 《上海市推进运输结构调整实施方案 (2018—2020 年)》的解读材料

2018 年 9 月 17 日,国务院办公厅印发《推进运输结构调整三年行动计划(2018—2020 年)》,要求各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构结合实际,认真组织实施。为深入贯彻落实文件精神,加快推进本市交通运输结构调整,努力打造生态友好、清洁低碳、集约高效的绿色交通运输体系,本市结合实际编制形成《上海市推进运输结构调整实施方案(2018—2020 年)》(以下简称《实施方案》)。

### 一、国家工作要求

加快推进运输结构调整是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署,是打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战的重要举措,也是实现交通运输高质量发展、加快推进现代综合交通运输体系和交通强国建设的必然要求。

2018 年 6 月 27 日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,部署调整运输结构提高运输效率,降低实体经济物流成本。会议指出,调整运输结构、提高综合运输效率,降低全社会物流成本,对提升实体经济竞争力至关重要。会议确定,一是循序渐进、突出重点,优化交通运输结构,更好发挥铁路在大宗物资运输、长距离运输中的骨干作用。加大基础设施投入,带动有效投资,力争到 2020 年大宗货物年货运量在 150 万吨以上的工矿企业和新建物流园区接入铁路专用线比例、沿海重要港区铁路进港率

分别达 80%、60%以上,着力提高沿长江重要港区铁路进港率。二是加快发展多式联运,健全标准体系。推进城市生产生活物资公铁联运。发展铁路集装箱运输,推进铁水联运。开展全程冷链运输等试点,积极发展电商快递班列。三是推动船、车、班列、港口、场站、货物等信息开放共享,实现到达交付、通关查验、转账结算等“一站式”线上服务。推进公路货运车辆标准化,促进公路货运行业创新发展。四是进一步清理运输环节经营服务性收费,有关部门要开展督查,着力解决“乱收费、乱罚款”等问题,规范铁路货运收费,取缔不合理收费,纠正偏高收费,降低物流费用。五是引导和规范交通运输领域“互联网+”新业态公平竞争、健康发展,防范和消除安全隐患。

国务院办公厅《关于印发推进运输结构调整三年行动计划(2018—2020 年)的通知》(国办发〔2018〕91 号)提出,以推进大宗货物运输“公转铁、公转水”为主攻方向,在全国范围实施铁路运能提升、水运系统升级、公路货运治理、多式联运提速、信息资源整合、城市绿色配送等六大行动,通过三年集中攻坚,到 2020 年实现全国铁路货运量较 2017 年增加 11 亿吨、增长 30%(其中长三角地区增长 10%),水路货运量增加 5 亿吨、增长 7.5%,沿海港口大宗货物公路运输量减少 4.4 亿吨。全国多式联运货运量年均增长 20%,重点港口集装箱铁水联运量年均增长 10%以上。

## 二、本市《实施方案》编制过程

为深入贯彻落实国务院办公厅《推进运输结构调整三年行动计划(2018—2020 年)》文件精神,市交通委根据沪府办秘〔2018〕010442 号文批转要求,会同市发展改革委、市商务委、市经济信息化委、市公安局等部门起草形成了《上海市推进运输结构调整实施方案(2018—2020 年)》(征求意见稿)。2018 年 12 月 7 日、12 月 10 日、12 月 11 日,市交通委召开专题会议,听取各相关单位和部门的意见,并于 12 月 17 日、12 月 25 日分别就《实施方案》(第一轮征求意见稿)和《实施方案》(第二轮征求意见稿)书面征求相关单位和部门意见。征求意见结束后,市交通委根据各相关单位及部门的反馈意见,对有关内容进行了修改完善,形成了《实施方案》(送审稿)报市政府审议。

## 三、本市《实施方案》主要内容

《实施方案》共三部分,其中,第一部分是总体要求,含指导思想和工作目标;第二部分是主要任务,包括六方面共 14 条;第三部分是保障机制,包括加强政策支撑、监督考核和营造良好发展环境三个方面,全力推进本市运输结构调整顺利实施。第二部分主要任务包括:

一是以提升铁路运输能力为主要目标,共 3 项工作,分别是加快铁路基础设施建设、深化铁路运输挖潜提效、提升铁路货运服务水平。具体包括统筹考虑铁路规划和港口的有效衔接及功能匹配,加强精细化调度组织,积极开行专列,深化价格改革,降本增效,提升服务等。

二是完善水路运输系统,共 2 项工作,分别是完善内河水运网络和大力发展江海直达和江海联运。具体包括提升长江口航道通航能力、推进长三角高等级航道整治工作、形成长江和长三角地区至洋山深水港区江海直达运输系统等。

三是聚焦道路货运领域,共 2 项工作,分别是道路货运车辆超载超限治理和货运车型标准化。具体包括以标准制定和协同治理为手段,加强对货运车辆出行的规范和监管,营造道路货运有序竞争、规范营运的良好市场环境等。

四是推进多式联运发展,共 3 项工作,分别是加快联运枢纽建设和装备标准化、加快发展集装箱铁水联运、深入实施多式联运示范工程。具体包括打造核心物流园区和专业物流基地为核心架构的空间布局,推动多式联运设施与装备的标准化、一体化和共享化,鼓励港铁等多方共同参与铁水联运服务,打通海铁联运信息系统,推进落实多式联运示范工程等方面。

五是推动城市绿色配送,共 2 项工作,分别是推进城市绿色货运配送工程和推广应用新能源城市配送车辆。具体包括支持集约化运输组织模式,积极发展和推广运营组织高效的试点项目,多措并举缓解

“停靠难、装卸难”问题,提高应用新能源或清洁能源的货车比例,加快充电桩布局 and 投入,研究出台相配套的鼓励政策等。

六是加强信息资源整合,共 2 项工作,分别是提升联运信息化水平和加强运输结构调整信息报送和监测分析。具体包括通过研究建立规范的多式联运统计制度,推进多式联运信息交换共享,提高业务协同和服务效能,结合本市实际,研究建立符合本市特点的运输结构调整指标体系及运行监测和报送机制等内容。

## 《关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌 进一步推进农民相对集中居住的若干意见》的政策解读

推进农民相对集中居住工作是改善本市农民生活居住条件和农村面貌,解决村庄散、小、乱等突出问题的重要举措。市委、市政府提出,要把推进农民相对集中居住工作作为实施乡村振兴战略的优先议题,切实加大推进力度,让乡村成为上海现代化国际大都市的亮点和美丽上海的底色。按照中央精神,结合上海实际,市政府制定了本市进一步推进农民集中居住的若干意见。

### 一、指导思想和工作目标

在充分尊重农民意愿的基础上,进一步加大政策支持力度,鼓励和引导农民相对集中居住,节约集约土地资源,切实改善农民生活居住条件和乡村风貌,不断增强农民群众的获得感、幸福感、安全感。到 2022 年,约 5 万户农民实现相对集中居住。推进重点为高速公路、高铁、高压线沿线,生态敏感区,环境综合整治区,以及规划农村居民点范围外的分散居住户。

### 二、支持政策

对进城镇集中居住的支持政策包括:优化安置地块的规划选址,增加土地指标管理弹性,延长增减挂钩周期至 5 年,安置地块土地出让起始价按同类用地基准地价的 70% 确定;给予市级土地出让金返补和市级财政资金补贴,项目实施方案获得批复后,即拨付 80%;允许各区结合本区实际,合理制定农民进城镇集中居住安置房的房型标准;农民安置房纳入区属征收安置房建设计划,享受和征收安置房一样的税费减免政策等。对农村平移集中居住的支持政策包括:优先安排平移集中点用地,明晰宅基地跨村平移集中归并路径;给予基础设施配套补贴和减量化节地补贴;加强对农村平移集中居住点建房风貌的管控等。

同时,多渠道降低农民集中居住项目的成本,水电气等配套工程按照动迁安置房配套工程收费标准执行;整合条线政策,优先安排和整合市区两级涉农建设资金,统筹实施“四好农村路”、河道整治、生活污水、村庄改造等基础设施建设和环境整治项目。

此外,对进城镇集中居住的实物安置面积和农村平移集中的建房标准作出了规定,并鼓励各区在确保农民自住需求的基础上,采用多元化方式保障农村村民宅基地财产权益。明确加强农村村民建房管理,强化规划管控和宅基地审批管理,实施分类建房,依托村民自治等。

### 三、工作要求

完善工作推进机制,由市住房城乡建设管理委牵头推进本市农民相对集中居住工作。各涉农区要建立完善区级农民相对集中居住工作推进机制,明确责任部门,强化工作落实。



实施目标责任考核监督,将推进农民相对集中居住工作纳入乡村振兴年度目标责任制考核和涉农区领导干部绩效考核,建立常态化督查机制。

## 《上海市人民政府关于划定高排放非道路移动机械禁止使用区的通告》的政策解读

为改善本市大气环境质量,减少非道路移动机械污染,落实《上海市人民政府办公厅关于印发清洁空气行动计划(2018—2022年)的通知》(沪府办发〔2018〕25号)的要求,依据《中华人民共和国大气污染防治法》和《上海市大气污染防治条例》的相关规定,市政府发布了《上海市人民政府关于划定高排放非道路移动机械禁止使用区的通告》,于2019年6月1日起实施。主要情况如下:

### 一、背景情况

近年来本市大气污染治理取得了显著的成效,但目前非道路移动机械领域仍是环保管理的薄弱环节。据调查,全市非道路移动机械保有量约10万台,排放等级较低的国Ⅰ及以前标准的柴油非道路移动机械占到了40%以上,排放超标率也高达30%以上。因此,加强非道路移动机械环境监管成为了本市移动源污染防治工作的重点。

### 二、具体内容

1.关于适用范围:适用于装配有柴油机从事建筑和市政施工、港口作业、企业厂(场)内作业、农业生产和园林作业、机场地勤服务等作业的移动机械和可运输工业设备,及其它适用于《非道路柴油移动机械排气烟度限值及测试方法》(GB 36886—2018)要求的非道路移动机械。

2.关于划定高排放非道路移动机械禁用区的法律依据:《中华人民共和国大气污染防治法》第61条规定“城市人民政府可以根据大气环境质量状况,划定并公布禁止使用高排放非道路移动机械的区域”。

《上海市大气污染防治条例》第41条规定“市人民政府可以根据大气环境质量状况,划定并公布禁止使用高排放非道路移动机械的区域。禁止使用高排放非道路移动机械的区域,由市生态环境部门会同相关部门提出方案,报市人民政府批准后公布。”

#### 3.关于实施时间和区域:

(1)外环线(含)以内区域自2019年10月1日起,禁止使用《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法》(GB20891—2007)中国Ⅰ及以前标准(2009年10月1日前生产)的非道路移动机械。在该区域内使用的机械排放应满足《非道路柴油移动机械排气烟度限值及测试方法》(GB 36886—2018)中的Ⅲ类限值要求。

(2)外环线以外区域自2020年10月1日起,禁止使用《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法》(GB20891—2007)中国Ⅰ及以前标准(2009年10月1日前生产)的非道路移动机械。

4.申报登记与标志核发:在本市使用的非道路移动机械,其所有者应向生态环境部门申报机械的种类、数量、使用场所等情况,领取识别标志,并将识别标志固定于显著位置。在用非道路移动机械应于2019年9月30日前,向生态环境部门申报登记。生态环境部门应会同行业主管部门对申报机械信息进行核实,并发放识别标志。

5.关于管理要求:在本市使用的非道路移动机械,应申请张贴识别标志,排放的大气污染物不得超过规定排放标准,在高排放禁用区使用的非道路移动机械应符合《通告》规定。

6.关于违反《通告》的处罚措施:《上海市大气污染防治条例》第88条规定“违反本条例第四十一条

第二款、第三款规定,在禁止使用高排放非道路移动机械的区域使用高排放非道路移动机械,或者非道路移动机械未按照要求粘贴识别标志的,由市或者区生态环境部门责令改正,处每台一千元罚款。”

## 《本市环境影响评价制度改革实施意见》的政策解读

### 一、改革背景

建设项目环境影响评价(以下简称“环评”)是对建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。环评制度自建立以来,在源头准入、产业优化布局等方面发挥了重要作用,是排污许可证申请和核发的前提,也是生态环境执法工作的重要依据。按照建设项目对环境影响的程度,环评文件的形式可分为环境影响报告书、环境影响报告表 and 环境影响登记表。其中,环境影响报告书和环境影响报告表实施审批制,环境影响登记表实施备案制。

本次环评制度改革是在以下几方面的背景情况下开展的:

一是贯彻国务院“放、管、服”的要求。进一步简政放权,提高行政监管效率,对环评制度的实施提出了更高的要求。

二是优化营商环境的需要。世界银行《营商环境报告》,对上海优化营商环境提出了更高的要求,也对环评制度改革提出了需求。

三是落实生态环境部的要求。2018年3月,生态环境部授权北京、上海进行环评制度改革试点。

四是环评制度本身自我完善的需要。环评制度实施几十年来,在优化产业结构,加强源头控制方面起到了重大作用,但随着情势变更,上海在环评管理上还存在许多不足,主要表现为:1.环评管理的效率有待进一步提高。环评给社会的感受是样样都管,真正要管的却没管好,分类管理实施效果不佳。与城市精细化管理和社会需求相比尚存差距。2.企业主体责任的发挥不够充分。企业习惯于政府的保姆式监管,对环境管理的要求和法律法规掌握不够,造成企业主体责任落实不够到位。同时也反映政府宣传和服务不够到位。3.环评第三方服务市场不够规范。环评第三方服务机构能力和水平参差不齐,存在环评编制时间长、费用高、服务质量差等问题,政府的监管和引导手段需进一步加强。4.公众参与的方式和作用发挥有待进一步优化。原先环评公众参与的效果不理想,广受社会诟病,入户调查、公示环节等程序又相对比较繁琐,需要作进一步优化。5.环评审批的事中事后监管亟需进一步强化。实施环保自主验收后,企业是否落实相关环保措施,需要强有力的事中事后监管措施。

### 二、基本原则

本次环评制度改革按照国家要求,结合上海实际,以充分发挥环评制度应有功能、促进建设项目环评提质增效为目的,转变环评管理方式,提高环评审批效率,强化环境治理能力,优化营商环境。改革中坚持以下两个原则:一是坚守生态环境底线。强化分类施策,对量大面广、生态环境影响较小的项目“应放尽放”、“应简则简”,对生态环境安全和生态环境质量有重大影响的项目严格把关、加强监管。二是“放管服”统筹兼顾。转变政府职能,减少不必要的程序环节,做好事前服务指导,加强事中事后监管。

### 三、改革举措

(一)实施环评分类管理。制定环评重点行业名录,突出重点,实施分类管理。对生态环境影响大、环境风险高的行业 and 项目,列入重点行业名录,实施重点监管,严格环评审批和审查,强化事中事后监管。重点行业名录实行正面清单方式管理,内容包括重点行业、特殊工艺和重点区域三部分内容。由

生态环境局发制定发布,并根据生态环境保护的要求适时调整。对未列入重点行业名录的项目,将在环评形式、审批程序、监管方式上予以简化和优化。

(二)豁免一批建设项目环评手续。对生态环境影响小、风险低的建设项目,不纳入环评管理范围。建设单位不需要编制环评文件,也不需要办理环评审批或备案手续。列入豁免的项目范围主要包括环境影响轻微、环境风险小的产业类、社会服务类、基础设施建设类和污染治理类建设项目。市生态环境局已于2019年2月发布了《上海市不纳入建设项目环评管理的项目类型(2019年版)》。

(三)环评补充名录。在生态环境部发布的《建设项目环境影响评价分类管理名录》基础上,结合本市实际,进一步优化项目类别及环评形式。市生态环境局已于2018年5月发布了《〈建设项目环境影响评价分类管理名录〉上海市实施细化规定(2018版)》。

(四)实施规划环评与项目环评联动。为充分发挥规划环评在产业准入和环境准入方面的宏观引导作用,大力简化具体建设项目的环评审批程序,推动项目尽早落地。在已完成规划环评且相关措施落地的区域,对未纳入重点行业名录的建设项目,简化环评手续。具体措施包括:1.部分市政基础设施和标准厂房建设项目豁免办理环评手续。市政基础设施包括道路、管网建设等项目。2.环境影响报告书简化为环境影响报告表。原要求编制环境影响报告书的建设项目可编制环境影响报告表,并按照环境影响报告表的审批程序办理环评手续。精简环评编制内容和公众参与程序,大大缩短环评编制时间。3.环境影响报告表实行告知承诺。原要求编制环境影响报告表的建设项目,其审批方式调整为告知承诺。建设单位递交的材料符合要求并作出承诺的,生态环境主管部门当即出具审批意见。同时,政府部门加强事中事后监管,对建设单位承诺的内容进行核查。环境影响报告书简化为环境影响报告表的建设项目,不实行告知承诺,仍按照审批制方式办理环评手续。4.简化环评文件编制内容和共享环境数据。建设项目环评文件无需对区域环境质量现状进行评价。项目环评可与规划环评共享环境数据。建设单位可精简相关监测环节,大大节约时间、节省费用。实施规划环评与项目环评联动的具体名单由市生态环境局根据“成熟一批、推进一批”的原则适时调整发布。

(五)优化环评公众参与模式。现有的环评公众参与中存在公示次数多、公示时间长等问题。本次改革,优化公众参与的目的是既要保障公众的知情权和参与权,又要程序高效不繁琐。具体改革措施包括:1.减少公示次数和时间。环境影响报告书编制阶段的公示次数由3次减少至2次,累计公示时间由25个工作日减少至10个工作日。2.取消入户问卷调查。3.丰富公众参与渠道。通过网络公示、报纸公示、基层公告以及设置现场查阅点等方式增加环评公示信息获取渠道。同时,在审批过程中,始终保持环评文件有关信息处于公开状态。4.加大政府信息公开力度。生态环境主管部门在政府网站上公开经批准的环评文件全本及审批意见全文,加大政府信息公开力度。市生态环境局将制定并发布本市建设项目环评公众参与办法,细化公众参与的流程和要求。

(六)规范环评第三方服务市场。本次改革将通过构建政府监管、行业自律、社会监督的多元监管体系,加强对环评第三方服务机构的管理。在政府监管方面,建立第三方服务机构评价考核和信用管理机制,对不负责任、弄虚作假的第三方服务机构及个人,强化惩处措施。在行业自律方面,支持行业协会发挥自律导向作用,规范行业秩序,通过加强培训、强化行业内部管理、鼓励参加质量体系认证等方式,推动第三方服务机构提高服务质量。在社会监督方面,多渠道畅通公众监督,加强信息公开。根据国家有关规定,结合本市实际,市生态环境局将制定建设项目环保第三方服务机构监督管理有关规定,明确监管要求和职责分工。

(七)规范环境影响报告表编制要求。国家已发布了一系列环评技术导则用于规范环境影响报告书的编制要求,而环境影响报告表尚缺乏有针对性的编制规范。在实际操作中,环境影响报告表往往参考环境影响报告书的要求编制,造成编制内容复杂、编制时间长等问题。为规范环境影响报告表编制内

容,市生态环境局将发布本市环境影响报告表编制规范,明确技术要求,优化编制内容,与生态环境无关的内容不再纳入评价范围。出台环境影响报告表格式范本,提升环评文件编制质量。

(八)强化建设项目事中事后监管。强化事中事后监管是环评制度得以落实的关键,也是改革措施能否落地的保障。本次改革将从四个方面强化事中事后监管:1.监管力量上,一是由现有的市、区两级监管扩展为市、区、街镇三级监管,强化属地化管理;二是探索第三方环保监管。通过政府购买服务方式,引入第三方监管力量,配合各级生态环境主管部门加强对企业的环境监管;三是发展环保志愿者,及时发现问题并上报环境管理部门。2.监管方法上,实施分类监管,对审批制项目、告知承诺制项目及备案制项目采取差别化的事中事后监管措施。3.监管手段上,一是不断扩大污染源在线监测的范围;二是借助科技手段,例如无人机、遥感等,拓展监管手段;三是充分利用大数据和信息化手段提升监管水平;四是广泛开展公众监督,依靠群众的眼睛发现问题、解决问题。4.监管机制上,推进环境信用管理,加强部门联惩联治,加大执法力度,建立健全违法违规建设项目长效监管机制。

(九)主动服务提升环保管理水平。为更好地指导建设单位、第三方服务机构做好环评文件编制工作,将通过以下三方面改革措施提升政府公共服务水平:1.压缩环评办理时限。环评审批时限在国家法定审批时限基础上压缩一半以上。环境影响报告书自受理之日起 20 个工作日(不含法定应当扣除的时间,例如公示、技术评估、专家评审等)内办结,环境影响报告表自受理之日起 10 个工作日(不含法定应当扣除的时间,例如公示、技术评估、专家评审等)内办结。实施告知承诺的建设项目实现即来即办。备案制建设项目实施网上在线备案。2.制定行业环保守则。由于环保领域法律、法规、标准较专业化,为使企业更好地掌握和了解环境管理相关要求,市生态环境局将通过制定行业环保守则的方式,明确相关行业的环境管理要求,以更好地落实企业主体责任。目前已发布《饮食业环保守则》,其他行业的环保守则也将陆续发布。3.全面推行“一网通办”。依托市政府“一网通办”系统,建设单位可实现在线提交申请,生态环境主管部门通过网上系统办理审批,实现审批材料目录化、标准化、电子化。审批过程公开、透明,主要审批节点公开可查。

---

# 上海市人民政府公报

2019 年第 11 期(总第 443 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

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