



# 上海市人民政府公报

**2019**

第 14 期(总第 446 期)

# 上海市人民政府公报

二〇一九年第十四期

(半月刊)

(总第 446 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇一九年七月二十日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府令（第 16 号） ..... (3)

上海市农村村民住房建设管理办法..... (3)

上海市人民政府令（第 17 号） ..... (9)

上海市行政规范性文件管理规定..... (9)

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》的通知 ..... (18)

上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案 ..... (18)

### 【部门规范性文件】

上海市市场监督管理局 中国银行保险监督管理委员会上海监管局关于印发《上海市食品安全责任保险管理办法（试行）》的通知 ..... (26)

上海市食品安全责任保险管理办法（试行） ..... (26)

上海市住房和城乡建设管理委员会关于印发《上海市建筑施工企业安全生产许可批后监督管理办法》的通知 ..... (29)

上海市建筑施工企业安全生产许可批后监督管理办法 ..... (29)

### 【政策解读】

《上海市行政规范性文件管理规定》的政策解读..... (35)

《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》的政策解读..... (36)

《上海市食品安全责任保险管理办法（试行）》的政策解读..... (37)

《上海市建筑施工企业安全生产许可批后监督管理办法》的政策解读..... (39)

【市政府文件】

# 上海市人民政府令

## 第 16 号

《上海市农村村民住房建设管理办法》已经 2019 年 4 月 27 日市政府第 49 次常务会议通过,现予公布,自 2019 年 5 月 5 日起施行。

市 长 应 勇

2019 年 5 月 5 日

# 上海市农村村民住房建设管理办法

(2019 年 5 月 5 日上海市人民政府令第 16 号公布)

## 第一章 总 则

### 第一条 (目的和依据)

为了加强本市农村村民住房建设管理,引导农村村民住宅建设合理、节约利用土地资源,推进乡村振兴战略实施,根据有关法律、法规,结合本市实际情况,制定本办法。

### 第二条 (适用范围)

本办法适用于本市行政区域范围内农民集体所有土地上农村村民新建、改建、扩建和翻建住房(以下统称“村民建房”)及其管理。

### 第三条 (有关用语的含义)

本办法中下列用语的含义是:

- (一)农村村民,是指具有本市农业户口的本市农村集体经济组织成员。
- (二)农户建房,是指由村民以户为单位,自行申请宅基地建造住房的活动。
- (三)集体建房,是指村民委员会或者村、镇集体经济组织受村民委托,在村域或者镇域范围内,统一规划、统一设计、集中建造住房的活动。

### 第四条 (管理部门)

市农业农村行政管理部门是本市农村宅基地使用的主管部门;区农业农村行政管理部门负责本辖区内宅基地使用的具体管理。

市规划资源行政管理部门是本市村民建房规划、用地的主管部门;区规划资源行政管理部门负责本辖区内村民建房的规划、用地管理,镇(乡)土地管理所作为其派出机构具体实施相关的管理工作。

市住房城乡建设行政管理部门是本市村民建房的建筑活动主管部门,并负责农村建筑风貌的引导;区建设行政管理部门负责本辖区内村民建房的建筑活动监督管理。

区人民政府和镇(乡)人民政府负责本辖区内村民建房的管理。镇(乡)人民政府受区规划资源行政管理部门委托,审核发放农户建房的乡村建设规划许可证,对农户建房进行开工查验和竣工验收;受区建设行政管理部门委托,进行农户建房安全质量的现场指导和监督检查。

发展改革、生态环境、绿化市容、公安、民政等有关部门按照各自职责,协同实施本办法。

(2019 年第 14 期)

— 3 —

## **第五条 （基本原则）**

农村村民实施建房活动,应当符合规划、节约用地、集约建设、安全施工、保护环境、注重风貌。

农村村民建房的管理和技术服务,应当尊重村规民约和村民生活习惯,坚持安全、经济、适用和美观的原则,注重建筑质量,完善配套设施,落实节能节地要求,体现历史文化和乡村风貌。

## **第六条 （分类引导）**

位于规划确定的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,允许翻建、改建住房。

位于规划确定的农村居民点范围以外的农户,引导其选择进城镇集中居住,或者到规划确定的农村居民点实施平移集中建房。

同户(以合法有效的农村宅基地使用证或者建房批准文件计户)居住人口中有两个以上(含两个)达到法定结婚年龄的未婚者,其中一人要求分户,且符合所在区人民政府规定的分户条件的,采取多种方式,保障其居住权。

## **第七条 （技术规范和规划编制）**

市住房城乡建设行政管理部门应当会同市规划资源、生态环境、绿化市容等部门组织编制村民建房的规划技术标准、住宅设计标准、配套设施设置规范和乡村风貌导则。

编制郊区总体规划、镇总体规划和村庄规划的,应当合理确定本辖区内村民建房的布点、范围和用地规模。区建设行政管理部门和镇(乡)人民政府应当加大宣传力度,向农村村民普及建房技术与质量安全知识。

## **第八条 （建房方式）**

本市鼓励集体建房,引导村民建房向规划确定的农村居民点集中。所在区域已实施集体建房的,不得另行申请农户建房;所在区域属于经批准的规划确定的农村居民点,且尚未实施集体建房的,农户可以按规划申请建房。

## **第九条 （风貌管控）**

镇(乡)人民政府应当根据本市乡村风貌导则,结合地区自然肌理、传统文化和建筑风貌元素等,将风貌管控要求纳入村规民约,并通过专业设计引导村民建房。

## **第十条 （用地计划）**

区规划资源行政管理部门应当确定村民建房的年度用地计划指标,并分解下达到镇(乡)人民政府。

镇(乡)人民政府审核建房申请,应当符合区规划资源行政管理部门分解下达的村民建房年度用地计划指标。

## **第十一条 （公开办事制度）**

区农业农村、规划资源、建设行政管理部门和镇(乡)人民政府应当实行公开办事制度,将农户建房的申请条件、申报审批程序、审批工作时限、审批权限等相关规定和年度用地计划进行公开。

## **第十二条 （宅基地的使用规范）**

农户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过规定标准。

农户按规划易地实施建房的,应当在新房竣工后3个月内拆除原宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物;参加集体建房的,应当在新房分配后3个月内拆除原宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物。原宅基地由村民委员会或者村集体经济组织依法收回,并由镇(乡)人民政府或者区规划资源行政管理部门及时组织整理或者复垦。

区人民政府在核发用地批准文件时,应当注明新房竣工后退回原有宅基地的内容,并由镇(乡)土地管理所负责监督实施。

## **第十三条 （宅基地自愿有偿退出）**

区、镇(乡)人民政府和村民委员会、村镇集体经济组织可以采取多种形式,鼓励宅基地使用人自愿

有偿退出合法取得的宅基地。区人民政府可以制定具体实施办法。

## 第二章 农户建房

### 第十四条 （申请主体）

符合下列条件之一的集体经济组织成员,需要申请宅基地建房的,可以以户为单位提出申请:

(一)实行家庭联产承包责任制以来享有土地承包经营权,属本市农业户口且户口、生产生活在本村的;

(二)属本市农业户口,且因合法的婚姻、收养关系户口迁入本村的;

(三)属本市农业户口,且根据国家移民政策户口迁入本村的;

(四)法律、法规规定的其他情形。

农户建房用地人数的计算方法,按照本办法第三十五条规定执行。

### 第十五条 （建房条件）

符合下列条件之一的农户,可以对原有住房进行改建、翻建或者易地新建:

(一)按照村镇规划调整宅基地,需要易地新建的;

(二)原有住房属于危险住房,需要易地新建或者在原址翻建的;

(三)原有住房因自然灾害等原因灭失,需要易地新建或者在原址翻建的;

(四)区人民政府规定的其他情形。

前款中的危险住房,是指根据我国危险房屋鉴定标准的有关规定,经本市专业机构鉴定危险等级属C级或D级,不能保证居住和使用安全的住房。

### 第十六条 （禁止建房的情形）

具有下列情形之一的农户,不得申请宅基地新建住房,或者对原有住房进行改建、扩建或者翻建:

(一)拥有多处宅基地的;

(二)已有宅基地上存在违法用地、违法建筑等情况,未按照相关规定完成整改的;

(三)将原有住房出售、赠与他人,或者未经有关部门许可将原有住房改为经营场所的;

(四)离婚户对宅基地及住房权益未处置完毕的;

(五)区人民政府规定的其他情形。

### 第十七条 （村级审查程序）

村民委员会接到农户建房申请后,应当在本村或者该户村民所在的村民小组,将农户成员人数、建房位置、宅基地和建筑占地面积、建筑方案等相关信息张榜公布,公布期限不少于30日。

公布期间无异议的,村民委员会应当在申请表上签署意见后,连同建房申请人的书面申请报送镇(乡)人民政府;公布期间有异议的,村民委员会应当召集村民会议或者村民代表会议讨论决定。

### 第十八条 （行政审批程序）

镇(乡)人民政府应当在接到村民委员会报送的申请表和建房申请人的书面申请后20日内,会同镇(乡)土地管理所进行实地审核。审核内容包括申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划、拟建房位置以及层数、高度、风貌是否符合标准等。

镇(乡)人民政府审核完毕后,应当将审核意见连同申请材料一并报区规划资源行政管理部门;区规划资源行政管理部门会同区农业农村行政管理部门初核后,由区人民政府审批建房用地。审批应当在20日内完成。

建房用地批准后,由区人民政府发给用地批准文件;由镇(乡)人民政府发给乡村建设规划许可证。

### 第十九条 （审批结果的公布）

区人民政府和镇(乡)人民政府应当将农户建房的审批结果张榜公布,接受群众监督。

### 第二十条 （宅基地范围划定和开工查验）

经批准建房的农户应当在开工前向镇(乡)土地管理所申请划定宅基地范围。

镇(乡)土地管理所应当在 10 日内,到实地丈量划定宅基地,并通知镇(乡)人民政府派员到现场进行开工查验,实地确认宅基地内建筑物的平面位置、层数、高度和风貌。

农户应当严格按照用地批准文件、乡村建设规划许可证和施工图纸的要求进行施工。

#### **第二十一条 (施工图纸)**

农户建造两层或者两层以上住房的,应当使用具备资质的设计单位设计或经其审核的施工图纸,或者免费使用市住房城乡建设行政主管部门推荐的通用图纸。

施工图纸应当符合相应技术规范、设计标准以及乡村风貌导则。

市住房城乡建设行政主管部门应当组织落实向农户推荐通用图纸的实施工作。

市住房城乡建设行政主管部门应当建立乡村建筑师名单,由镇(乡)人民政府组织建筑师为农户提供技术咨询和指导服务。

#### **第二十二条 (施工队伍)**

农户建房应当选择具有相应专业能力的施工队伍。施工队伍中,应当配备符合规定的质量员、安全员。

#### **第二十三条 (质量和安全监督)**

农户应当与施工队伍签订建房协议,并约定质量和安全责任。

镇(乡)人民政府应当落实质量安全专管人员对农户建房实施质量和安全监督,也可以委托符合条件的第三方质量安全管理机构实施质量和安全监督。

#### **第二十四条 (配套设施)**

镇(乡)人民政府应当配套完善农村居民点内道路、路灯、污水处理、生活垃圾分类处置、通讯等设施。

#### **第二十五条 (竣工期限)**

镇(乡)人民政府在审核发放乡村建设规划许可证时,应当核定竣工期限。

易地新建住房的竣工期限一般为 1 年,最长不超过 2 年。

#### **第二十六条 (竣工验收)**

农户建房完工后,应当通知镇(乡)人民政府进行竣工验收。镇(乡)人民政府应当在接到申请后的 15 日内,到现场进行验收。

镇(乡)人民政府应当提前通知镇(乡)土地管理所,由镇(乡)土地管理所派员同时到实地检查农户建房是否按照批准的面积和要求使用土地。

经验收符合规定的,镇(乡)人民政府应当将验收结果送区建设行政主管部门备案。

### **第三章 集体建房**

#### **第二十七条 (集体建房的统筹安排)**

区人民政府应当按照经批准的村镇规划,结合实际,组织制定集体建房实施计划。有条件的村民委员会或者村、镇集体经济组织可以按本办法规定实施集体建房。

#### **第二十八条 (集体建房的规划和用地审批)**

实施集体建房项目的村民委员会或者村、镇集体经济组织应当依法向区规划资源行政主管部门申请办理建设项目规划许可。审批过程中,规划资源行政主管部门应当征询农业农村、生态环境、绿化市容、水务等部门的意见,明确污水收集处理、生活垃圾收集处理等配套设施的建设要求。

村民委员会或者村、镇集体经济组织取得建设用地规划许可后,凭以下材料向区规划资源行政主管部门提出用地申请:

- (一)建设用地申请书(含项目选址、用地和居住人口规模、资金来源、原宅基地整理复垦计划等情况);
- (二)建设用地规划许可证书及其附图;

(三)相关会议关于实施集体建房项目的决定；

(四)相关农户符合建房条件且同意参加集体建房的有关材料；

(五)住房配售初步方案(含住房配售对象情况、配售面积、按规定应当退还的原宅基地情况等)。

集体建房用地选址涉及跨村用地调整的,镇集体经济组织对被占用土地的村集体经济组织和农民予以经济补偿后,经镇集体经济组织与被占地村集体经济组织协商一致,将土地权属调整为镇集体经济组织所有。提出用地申请时,除前款规定的材料,还应提交用地权属调整和协商补偿的有关材料。

经审核批准的,区规划资源行政管理部门应当颁发建设用地批准书。

#### **第二十九条 (集体建房的工程建设管理)**

集体建房适用国家和本市有关建设工程质量和安全管理的规定。

集体建房项目应当按照规定,向区建设行政管理部门办理建筑工程施工许可、竣工验收备案手续。

区建设行政管理部门应当加强集体建房项目的工程质量和安全管理。

#### **第三十条 (集体建房的配售)**

集体建房的住房配售初步方案,由村民委员会或者村、镇集体经济组织召集会议讨论决定。

集体建房项目竣工验收备案后,村民委员会或者村、镇集体经济组织应当按照住房配售初步方案和经有关行政主管部门批准的事项,提请会议讨论确定住房配售的具体方案。

实施集体建房的村民委员会或者村、镇集体经济组织应当向本集体经济组织内符合建房条件的村民配售住房。镇(乡)人民政府应当对集体建房的配售情况进行监督检查,检查结果送区农业农村行政管理部门备案。

村民委员会或者村、镇集体经济组织应当向村民公布集体建房的成本构成和配售情况,接受村民监督。

#### **第三十一条 (集体建房的环卫设施配建要求)**

集体建房应当按规定同时配建生活垃圾收集容器和设施,并建造集中收集粪便的管道和处理设施。

#### **第三十二条 (集体建房的相关标准和规范)**

实施集体建房,应当符合本市城市规划管理技术规定、住宅设计标准、配套设施设置规范和乡村风貌导则。

## **第四章 相关标准**

#### **第三十三条 (用地面积标准)**

农户建房的用地面积按照下列规定计算:

(一)5 人户及 5 人以下户的宅基地面积不超过 140 平方米、建筑占地面积不超过 90 平方米;

(二)6 人户及 6 人以上户的宅基地面积不超过 160 平方米、建筑占地面积不超过 100 平方米。

区人民政府可以在前款标准范围内,根据户内人数情况,确定宅基地面积、建筑占地面积的具体标准。

对于宅基地原址翻建、易地新建的,相关标准应当按照前款规定执行。

#### **第三十四条 (建筑占地面积的计算标准)**

农户建房的建筑占地面积按照下列规定计算:

(一)室外有顶盖、有立柱的走廊的建筑占地面积,按立柱外边线水平面积计算;

(二)有立柱的阳台、内阳台、平台的建筑占地面积,按立柱外边线或者墙体外边线水平面积计算。

无立柱、无顶盖的室外走道和无立柱的阳台不计建筑占地面积,但不得超过批准的宅基地范围。

#### **第三十五条 (用地人数的计算方法)**

农户申请建房用地的人数,按照该户内符合第十四条规定的人数进行计算。

2001 年 1 月 1 日以后出生,父母至少一方为农业户口的本集体经济组织成员,其本人城镇居民户口地址以及生产、生活在本村的人员,可以计入户内。领取本市《独生子女父母光荣证》(或者《独生子女

证》)的独生子女,按2人计算。户口暂时迁出的现役军人(武警)、在校学生、服刑人员,以及符合区人民政府规定的其他人员,可以计入户内。

农户内在本市他处已计入批准建房用地人数的人员,或者因宅基地征收(拆迁)已享受补偿安置的人员,不得计入用地人数。

区人民政府可以制定关于农户申请建房用地人数的具体认定办法。

### **第三十六条 (用地程序 and 标准)**

原址改建、扩建、翻建住房或者按规划易地新建住房的,均应当办理用地手续,并按本办法规定的用地标准执行。

### **第三十七条 (间距、层数和高度标准)**

村镇规划对农户建房的间距、层数和高度标准有规定的区域,按照村镇规划执行。

村镇规划尚未编制完成或者虽已编制完成但对农户建房的间距、层数和高度标准未作规定的区域,间距、层数由镇(乡)人民政府按照实际情况确定;房屋檐口高度不得超过10米,屋脊高度不得超过13米。

## **第五章 法律责任**

### **第三十八条 (镇乡人民政府的监督检查)**

镇(乡)人民政府应当加强对本区域内农户建房活动的监督检查,发现有违反国家和本市有关规定的行为的,应当予以劝阻、制止。

### **第三十九条 (农村村民非法占地建房的处罚)**

农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建设住宅的,由区规划资源行政管理部门依据《中华人民共和国土地管理法》的有关规定,责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施。

超过本市规定的标准,多占的土地按非法占用土地处理。

新建房屋竣工后,不按规定拆除原有房屋、退还宅基地的,按照非法占用土地处理。

### **第四十条 (违反规划管理的处理)**

未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的,由镇(乡)人民政府依据《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定,责令停止建设、限期改正;逾期不改正的,可以拆除。

### **第四十一条 (违反质量和安全要求的处罚)**

实施集体建房的村民委员会,村、镇集体经济组织和参与集体建房项目的勘察、设计、施工、监理单位依法对住房建设工程的质量和施工安全承担相应法律责任。

集体建房的工程质量和施工安全不符合有关法律、法规和规章规定的,由区建设行政管理部门依法予以处罚。

### **第四十二条 (行政复议和诉讼)**

当事人对具体行政行为不服的,可以依法申请行政复议,或者依法向人民法院提起诉讼。

### **第四十三条 (执法者违法违规行为的追究)**

有关行政管理机关应当依法履行职责,严格依照法定程序办理村民建房审批手续,不得假借各种名义收取费用。

有关行政管理机关的工作人员违反规定,玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、收受贿赂、侵害农村村民合法权益的,由有关部门依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## **第六章 附 则**

### **第四十四条 (应用解释部门)**

市农业农村、规划资源、住房城乡建设行政管理部门依据各自职责,可以对本办法的具体应用问题



进行解释。

#### 第四十五条（施行日期）

本办法自 2019 年 5 月 5 日起施行。2007 年 5 月 26 日市人民政府第 71 号令发布的《上海市农村村民住房建设管理办法》同时废止。

# 上海市人民政府令

## 第 17 号

《上海市行政规范性文件管理规定》已经 2019 年 5 月 27 日市政府第 52 次常务会议通过，现予公布，自 2019 年 8 月 1 日起施行。

市 长 应 勇

2019 年 6 月 5 日

# 上海市行政规范性文件管理规定

（2019 年 6 月 5 日上海市人民政府令第 17 号公布）

## 第一章 总 则

### 第一条（目的和依据）

为了规范本市行政规范性文件的制定、备案和清理，加强对行政规范性文件的监督管理，维护法制统一，促进依法行政，根据有关法律、法规及国家政策规定，结合本市实际，制定本规定。

### 第二条（定义）

本规定所称的行政规范性文件（以下简称“规范性文件”），是指除政府规章外，由行政机关依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内可以反复适用的公文。

行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作要点、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，以及规划类文件和专业技术标准类文件，不纳入规范性文件管理范围。

### 第三条（适用范围）

本市规范性文件的起草、审核、审议决定、公布、备案、评估、清理及其监督管理，适用本规定。

### 第四条（原则）

规范性文件的制定、备案和清理，应当遵循合法、合理、必要、可行的原则，并保障公众有序参与。

规范性文件应当向社会公开，未向社会公开的，不得作为实施行政管理的依据。

### 第五条（工作部门）

市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件管理部门根据国家和本市有关公文处理的相关规定，指导市、区范围内的规范性文件制定、报送备案和清理工作，负责本级人民政府规范性文件的合法性审核与清理的组织协调，以及报送本级人民政府备案的规范性文件的审查工作。

市、区人民政府工作部门的办公机构负责本部门规范性文件制定、报送备案和清理的协调工作；市、区人民政府工作部门承担合法性审核工作的机构负责本部门规范性文件制定、清理的合法性审核。

（2019 年第 14 期）

— 9 —

镇(乡)人民政府、街道办事处负责本机关规范性文件的制定、报送备案和清理工作。

#### **第六条 (党的领导)**

行政机关制定重大经济社会方面的规范性文件,应当按照有关规定,及时报告同级党委(党组)。

#### **第七条 (信息化管理)**

本市建立统一的规范性文件管理系统,做好与公文管理系统的有效衔接,以大数据等技术手段,实现对规范性文件的标准化、精细化、动态化管理。

本市建立统一的规范性文件数据库,确保数据内容准确、更新及时和公众查询便利,为“一网通办”工作提供规范性文件方面的数据支持。

鼓励行政机关根据各自职能将涉及特定主体、特定领域的规范性文件分类汇编,为各类市场主体开展创新创业活动提供精准化的查询便利。

## **第二章 规范性文件的起草**

#### **第八条 (控制文件数量)**

行政机关应当通过编制规范性文件年度制定计划、开展必要性论证等方式,对需要制定的规范性文件加强统筹、综合;内容相近的行政管理事项,应当归并后制定规范性文件。行政机关制定的规范性文件数量原则上应当逐年减少。

规范性文件应当具有明确的制度、措施和程序等实质内容,不得制定没有实质内容的规范性文件。

法律、法规、规章、国家或者本市政策已经作出明确规定且仍然适用的,不得制定内容重复的规范性文件。

市、区人民政府工作部门通过制定或者联合制定规范性文件可以满足履行职责需要的,应当自行制定或者联合制定规范性文件,不得提请市、区人民政府及其办公厅(室)制定或者转发规范性文件。

市人民政府制定的规范性文件,原则上不要求区人民政府、市人民政府工作部门制定实施意见和实施细则,避免层层发文。区人民政府、市人民政府工作部门可以结合实际,制定务实管用的具体措施。

#### **第九条 (长三角协同)**

本市制定规范性文件,需要长三角地区统筹协调的,按照支持和保障长三角地区更高质量一体化发展的相关规定执行。

#### **第十条 (制定主体)**

下列行政机关根据履行职责需要,有权制定规范性文件:

- (一)市、区和镇(乡)人民政府;
- (二)市、区人民政府工作部门;
- (三)依据法律、法规、规章的授权实施行政管理的市人民政府派出机构;
- (四)街道办事处。

市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件管理部门负责编制市、区规范性文件制定主体清单,经本级人民政府同意后予以公布。规范性文件制定主体清单以外的单位,不得制定规范性文件。

行政机关的内设机构以及临时性机构、议事协调机构不得以自己名义制定、发布规范性文件。

#### **第十一条 (文种、名称和文风)**

规范性文件根据需要可以使用决定、通知、意见等文种,并可以使用“规定”“办法”“决定”“通告”“意见”“通知”等名称,但不得使用“法”“条例”等名称。凡内容为实施法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件的,其名称前一般冠以“实施”两字。

规范性文件应当做到逻辑结构严密,表述简洁准确,语言文字规范。

#### **第十二条 (禁止事项)**

禁止规范性文件规定下列内容:

- (一)增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；
- (二)增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；
- (三)增加办理行政许可事项的条件,规定出具循环证明、重复证明等内容；
- (四)违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务,侵犯公民人身权、财产权、劳动权等基本权利；
- (五)超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；
- (六)违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施,违法设置市场准入和退出条件；
- (七)制约创新的事项；
- (八)法律、法规、规章、国家或者本市政策禁止规范性文件规定的其他事项。

### **第十三条 （建议和启动）**

有规范性文件制定权的行政机关(以下统称“制定机关”)可以根据本机关的工作部门或者下一级人民政府的建议,决定制定相关规范性文件;也可以根据公民、法人或者其他组织的建议,对制定相关规范性文件进行立项调研。

法律、法规、规章规定制定规范性文件的,制定机关应当在规定的期限内,制定规范性文件。

### **第十四条 （组织起草）**

规范性文件应当由制定机关组织起草。其中,专业性、技术性较强的规范性文件,制定机关可以吸收相关领域的专家参与起草工作,也可以委托相关领域专家、研究机构、其他社会组织起草。

两个或者两个以上的制定机关,根据履行职责的需要,可以联合起草规范性文件;联合起草时,应当由一个制定机关主办,其他制定机关配合。

### **第十五条 （调研评估论证）**

起草规范性文件,应当对制定规范性文件的必要性、可行性和合理性进行全面论证,并对规范性文件涉及的管理领域现状,所要解决的问题,拟设定的主要政策、措施或者制度的合法性、合理性及其预期效果和可能产生的影响等内容进行调研和评估论证。需要对现行有效的相关规范性文件进行修改的,应当提出整合修改意见。

规范性文件涉及重大行政决策事项或者重大公共利益和公众权益,容易引发社会稳定问题的,起草部门应当依据相关规定,进行社会稳定风险评估。

评估论证结论应当在规范性文件起草说明中载明。

### **第十六条 （听取意见）**

除本规定第二十八条另有规定外,制定机关组织起草规范性文件的,应当听取有关组织和行政相对人或者专家的意见;起草涉及企业权利义务的规范性文件,应当充分听取相关企业和行业协会商会的意见。区人民政府及其工作部门起草规范性文件,一般应当听取市有关主管部门的意见;市人民政府工作部门起草规范性文件,可以根据需要,听取有关区人民政府的意见。

起草部门可以根据制定规范性文件的需要,专项听取人大代表、政协委员等的意见和建议。

起草部门听取意见,可以采取召开座谈会、论证会、听证会和实地走访等方式,或者采取书面征求相关单位意见的方式。

### **第十七条 （公开征询社会公众意见）**

除依法需要保密的外,对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的规范性文件,应当通过政府网站或者其他有利于公众知晓的方式向社会公示,公布规范性文件草案及其说明等材料,征询公众意见。征询意见的期限自公告之日起一般不少于 30 日;确有特殊情况的,征询意见的期限可以缩短,但最短不少于 7 日。

### **第十八条 （意见的处理、反馈和协调）**

公民、法人或者其他组织对规范性文件草案内容提出意见和建议的,起草部门应当予以研究处理,并在起草说明中载明。

制定机关应当建立意见沟通协商反馈机制,对相对集中的意见和建议不予采纳的,应当在起草过程中通过座谈会等方式,及时进行沟通并说明理由。

有关机关对规范性文件草案内容提出重大分歧意见的,起草部门应当进行协调;协调不成的,报请上级行政机关协调或者决定。对重大分歧意见的协调和处理情况,应当在起草说明中载明。

### 第三章 合法性审核

#### 第十九条 (合法性审核机制)

制定机关应当建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制,明确承担合法性审核工作的部门或者机构(以下统称“审核机构”)。

区人民政府工作部门、镇(乡)人民政府及街道办事处制定规范性文件,已明确专门审核机构或者专门审核人员的,由本单位审核机构或者审核人员进行审核;未明确专门审核机构或者专门审核人员的,区人民政府应当确定统一的审核机构进行审核。

制定机关不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

#### 第二十条 (报请制定的材料)

报请市或者区人民政府制定规范性文件,起草部门应当提供下列材料:

- (一)报请制定的请示;
- (二)规范性文件草案;
- (三)规范性文件的起草说明;
- (四)起草规范性文件所依据的法律、法规、规章、国家或者本市政策以及上级行政机关的命令、决定(以下统称“制定依据”);
- (五)征求意见的有关材料以及意见采纳情况;
- (六)起草部门审核机构出具的合法性审核意见;
- (七)其他有关材料。

报请制定的材料不符合前款规定的,市或者区人民政府办公厅(室)应当将其退回起草部门或者通知起草部门补正材料。

其他制定机关制定规范性文件需要起草部门提供有关材料的,参照本条第一款规定执行。

#### 第二十一条 (合法性审核的期限)

除由制定机关审核机构起草或者组织起草规范性文件外,报请制定的材料在审议前,应当由审核机构进行合法性审核。合法性审核期限一般不得少于5个工作日,最长不超过15个工作日,适用本规定第二十八条简化制定程序的规范性文件除外。

#### 第二十二条 (合法性审核的主要内容)

规范性文件的合法性审核,主要包括下列内容:

- (一)是否属于规范性文件;
- (二)制定主体是否合法;
- (三)是否超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围;
- (四)是否与宪法、法律、法规、规章、国家或者本市政策相抵触;
- (五)是否违反本规定第十二条的禁止性规定;
- (六)是否违反规范性文件制定程序;
- (七)是否与相关的规范性文件存在冲突;
- (八)其他需要审核的内容。

### **第二十三条 （专家咨询）**

规范性文件草案内容技术性、专业性较强或者涉及疑难法律问题的，审核机构可以通过召开论证会、书面征求意见等方式，向相关领域的专家、专业组织进行咨询。

### **第二十四条 （审核处理）**

规范性文件草案有下列情形之一的，制定机关可以将其退回起草部门，或者要求起草部门修改、补充材料后再报请制定：

- （一）制定的基本条件尚不成熟的；
- （二）合法性审核中发现存在违法问题的；
- （三）未按本规定第二十条规定提供相关材料的；
- （四）有关机关对草案的内容有重大分歧意见且理由较为充分的。

规范性文件草案存在明显不合理问题的，审核机构可以建议起草部门研究修改。

### **第二十五条 （合法性审核意见）**

审核机构对规范性文件草案进行审核后，应当根据不同情形，提出合法、不合法、应当予以修改的书面合法性审核意见。

对确实不需要制定或者制定的基本条件尚不成熟的规范性文件，审核机构可以向起草部门出具意见，建议不予制定。

### **第二十六条 （合法性审核的效力）**

起草部门应当根据合法性审核意见对规范性文件草案进行修改；特殊情况下，起草部门未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件草案，不得提交集体审议。

## **第四章 规范性文件的审议决定和公布**

### **第二十七条 （有关会议审议决定）**

除本规定第二十八条另有规定外，市、区人民政府的规范性文件，应当提交本级人民政府常务会议或者全体会议审议决定；其他规范性文件，应当提交制定机关办公会议审议决定。

起草部门应当向制定机关有关会议提交规范性文件草案、起草说明、合法性审核意见。起草说明应当载明制定的必要性、可行性，制定过程中听取意见的情况、重大分歧意见协调结果等内容。

集体审议未通过、需要进行重大修改的规范性文件草案，应当在修改后重新进行合法性审核。

### **第二十八条 （简化制定程序）**

有下列情形之一的，经制定机关负责人批准，可以简化本规定第十六条、第十七条、第二十七条规定的制定程序：

- （一）为预防、应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，保障国家安全、经济安全、社会稳定和其他重大公共利益，需要立即制定和施行规范性文件的；
- （二）执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即制定和施行规范性文件的；
- （三）需要立即施行的临时性措施；
- （四）依据法律、法规、规章授权，例行调整和发布标准的；
- （五）需要简化制定程序的其他情形。

### **第二十九条 （签署）**

规范性文件应当由制定机关主要负责人或者经授权的负责人签署。

### **第三十条 （统一登记编号印发）**

制定机关应当明确专门机构对规范性文件进行统一登记、统一编号、统一印发。规范性文件编号应当具有识别性，不得与行政机关其他文件相混淆。

制定机关应当及时将规范性文件,通过政府公报、政府网站、新闻发布会或者政务新媒体、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公布,并录入统一的规范性文件数据库。公布时间以首次向社会公布的时间为准。

市、区人民政府的规范性文件应当在同级政府公报上刊登,逐步实现市、区人民政府工作部门的规范性文件在同级政府公报上刊登。

### **第三十一条 (标准文本)**

政府公报登载的规范性文件文本为标准文本;未在政府公报上登载的规范性文件,以制定机关向市或者区国家档案馆、公共图书馆提供的正式纸质文本为标准文本。

在市或者区人民政府门户网站、统一的规范性文件数据库登载的规范性文件文本为标准电子文本。

### **第三十二条 (施行时间)**

制定机关应当规定规范性文件的施行日期。

规范性文件自公布之日起 30 日以后施行,但有本规定第二十八条所列情形,或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家政策执行的除外。

规范性文件不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

### **第三十三条 (解释和解读)**

规范性文件的解释权,由制定机关行使。市、区人民政府规范性文件的具体解释工作可以由其工作部门承担。

起草部门应当按照本市有关规定,做好规范性文件解读工作,并通过政府网站、政务新媒体等,加强与公众的交流和互动,及时回应社会关切。

### **第三十四条 (有效期制度)**

制定机关应当规定规范性文件的有效期限;有效期限届满未明确延续的,规范性文件自动失效。

规范性文件的有效期限自施行之日起一般不超过 5 年。本市为实施法律、法规、规章或者国家政策制定的规范性文件,有效期限需要超过 5 年的,制定机关应当在起草说明中载明理由,但有效期限最长不得超过 10 年。未明确有效期限的,其有效期限为 5 年。

专用于废止原有的规范性文件或者停止某项制度实施等的规范性文件,不适用本条第一款、第二款的规定。

规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的,有效期限自施行之日起不超过 2 年。未明确有效期限的,其有效期限为 2 年。

## **第五章 规范性文件的备案**

### **第三十五条 (备案审查的要求)**

规范性文件的备案审查,应当做到有件必备、有备必审、有错必纠。

### **第三十六条 (报备时限和途径)**

制定机关应当自规范性文件公布之日起 15 个工作日内,按照下列规定将规范性文件报送备案:

(一)区人民政府、市人民政府工作部门、市人民政府派出机构制定的规范性文件报市人民政府备案;

(二)镇(乡)人民政府、街道办事处、区人民政府工作部门制定的规范性文件报区人民政府备案。

两个或者两个以上行政机关联合制定的规范性文件,由主办的行政机关按照前款规定报送备案。

规范性文件需要报送同级人民代表大会常务委员会备案的,按照相关规定执行。

### **第三十七条 (报备的材料)**

规范性文件报送备案时,应当通过统一的规范性文件管理系统提交备案报告、规范性文件正式文

本、起草说明、制定依据目录、起草阶段的合法性审核意见、征求意见及意见采纳情况等材料的电子文本,并同时报送备案报告和规范性文件正式文本的书面文本。

规范性文件备案报告应当载明规范性文件经有关会议审议的情况、公布情况等内容。规范性文件的制定,按照本规定第二十八条规定简化程序,自公布之日起未满 30 日即施行或者按照本规定第三十二条第三款规定溯及既往的,还应当在备案报告中注明理由。

#### **第三十八条 (受理登记)**

报送备案的规范性文件符合本规定第二条、第三十六条和第三十七条规定的,备案机关负责审查工作的机构(以下简称“备案审查机构”)及时予以受理登记。

报送备案的材料不属于规范性文件,或者不符合本规定第三十六条规定的备案途径的,备案审查机构不予受理登记,将材料退回,并说明理由。

报送备案的材料不符合本规定第三十七条规定的,备案审查机构应当通知制定机关在 5 个工作日内补正材料;补正后符合规定的,予以受理登记。制定机关未在指定期限内补正材料的,视作未按时报送备案。

#### **第三十九条 (审查内容)**

备案审查机构应当对报送备案的规范性文件的下列事项进行审查:

- (一)本规定第二十二条规定的合法性审核的内容;
- (二)是否符合本规定第二十一条、第二十六条、第二十七条、第二十九条规定的程序;
- (三)是否按照本规定第三十条规定予以公布;
- (四)适用简化制定程序的,是否符合本规定的相关规定;
- (五)自公布之日起未满 30 日即施行,或者规范性文件溯及既往的,是否符合本规定的相关规定。

#### **第四十条 (征求意见)**

备案审查机构审查规范性文件时,认为需要有关政府部门协助审查、提出意见的,有关政府部门应当在规定期限内回复。

报送备案的规范性文件内容技术性、专业性较强的,备案审查机构可以通过召开论证会、书面征求意见等方式,向相关领域的专家、专业组织进行咨询。

#### **第四十一条 (中止审查)**

规范性文件审查过程中,作为制定依据的法律、法规、规章、国家或者本市政策正在制定、修改、废止过程中,并可能于近期发布,或者相关规范性文件之间存在矛盾,正在协调过程中的,备案审查机构可以中止审查,并书面通知制定机关。

中止审查的原因消除后,应当恢复审查。因制定机关决定自行对规范性文件进行修改而中止审查的,中止审查期限一般不超过 60 日。中止审查的时间不计入规范性文件审查期限。

#### **第四十二条 (终止审查)**

规范性文件审查过程中,有下列情形之一的,备案审查机构应当终止审查,并书面通知制定机关:

- (一)规范性文件被制定机关废止或者宣布失效的;
- (二)规范性文件被其他有权机关改变或者撤销的;
- (三)其他需要终止审查的情形。

#### **第四十三条 (审查处理结果)**

备案审查机构对规范性文件审查后,按照下列规定作出处理:

- (一)未发现规范性文件存在违法和明显不合理情形的,准予备案。
- (二)未发现规范性文件存在违法情形,但合理性或者文字表述存在瑕疵,对公民、法人或者其他组织合法权益不产生影响的,准予备案并附相关法制建议。
- (三)规范性文件存在下列情形之一的,不予备案,并提出要求制定机关限期改正、废止,或者停止执

行该规范性文件部分、全部内容的审查意见：

- 1.规范性文件制定主体不适格的；
- 2.超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章授权范围的；
- 3.与法律、法规、规章、国家或者本市政策相抵触的；
- 4.违反本规定第十二条禁止性规定的；
- 5.施行日期或者有效期不符合本规定要求，可能对公民、法人或者其他组织合法权益产生重大影响的；
- 6.明显不合理的。

(四)规范性文件制定程序不符合本规定的相关规定的，可以提出限期补正程序的审查意见；逾期未补正程序的，不予备案。

#### **第四十四条 （备案审查时限）**

备案审查机构应当自受理登记之日起 30 个工作日内，将对规范性文件审查的意见书面通知制定机关。对需要征求意见、补充说明、专家咨询或者有其他特殊情况的，可以延长审查期限；延长的期限最长不超过 30 个工作日。延长审查期限的，应当通知制定机关。

#### **第四十五条 （对审查意见或者决定的执行）**

有本规定第四十三条第(三)项、第(四)项所列情形的，制定机关应当自收到备案审查机构的审查意见之日起，在规定期限内补正程序、停止执行、自行改正或者废止规范性文件，并将办理结果书面报告备案审查机构。

制定机关拒绝按照前款规定执行或者逾期不执行审查意见的，备案审查机构可以报请市或者区人民政府作出改变或者撤销该规范性文件的决定。

制定机关收到市或者区人民政府改变或者撤销规范性文件决定的，应当立即执行，并将执行情况书面报告同级备案审查机构。

#### **第四十六条 （备案结果的公开）**

备案审查机构应当通过政府门户网站，定期向社会公开规范性文件备案审查意见。

## **第六章 规范性文件的评估和清理**

#### **第四十七条 （实施过程中的评估和处理）**

规范性文件施行后，其起草部门或者实施机关应当对规范性文件的执行情况、施行效果、存在的问题及原因进行调查研究和综合评估，并可以根据评估结果进行处理。

#### **第四十八条 （有效期届满前的评估和处理）**

规范性文件有效期届满的 3 个月前，制定机关应当对其有效期是否需要延续进行评估。

规范性文件经评估，拟在有效期届满后继续实施的，其起草部门或者实施机关应当在该文件有效期届满的 1 个月前向制定机关提出，由制定机关延续有效期后重新公布。规范性文件一般只延续一次有效期，需要再次延续有效期的，应当充分说明理由。

规范性文件经评估，拟作实体内容修改后继续实施的，其起草部门或者实施机关应当在有效期届满的 2 个月前向制定机关提出，由制定机关按照本规定的相关程序，重新制定后公布。

#### **第四十九条 （即时清理制度）**

本市实行规范性文件即时清理制度，有下列情形之一的，应当开展即时清理：

- (一)规范性文件涉及的领域已制定新的法律、法规、规章、国家或者本市政策的；
- (二)规范性文件涉及的法律、法规、规章、国家或者本市政策被修改、废止或者宣布失效的；
- (三)国家或者本市要求进行即时清理的其他情形。

本市国家机关、人民团体、公民、法人或者其他组织可以书面向制定机关、起草部门提出规范性文件需要进行即时清理的建议。



**第五十条 （即时清理分工）**

市、区人民政府规范性文件的具体清理,由起草部门负责;其他规范性文件,由制定机关负责清理。

**第五十一条 （即时清理时限）**

规范性文件的即时清理,原则上应当在相关上位法颁布、修改、废止、宣布失效或者国家和本市新的重大政策发布后 3 个月内,报送清理决定草案。

本市对规范性文件即时清理有统一部署的,应当按照统一部署的时间要求,报送清理决定草案。

**第五十二条 （动态管理）**

制定机关对规范性文件实施动态管理,应当根据清理情况,对规范性文件目录和文本及时作出调整并向社会公布。

## **第七章 监督检查和责任追究**

**第五十三条 （督察和考评）**

本市将规范性文件制定和监督管理工作统筹纳入法治政府建设督察内容,并作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。

**第五十四条 （能力建设）**

市人民政府工作部门、区人民政府及其他各级行政机关应当加强规范性文件合法性审核能力建设,设立专门工作机构或者明确相关机构负责合法性审核工作,配齐配强审核工作力量,确保与审核工作任务相适应。

**第五十五条 （衔接机制）**

市、区人民政府备案审查机构应当主动与同级党委、人民代表大会常务委员会有关工作机构联系,探索建立相应的规范性文件备案审查衔接联动机制。

行政机关应当根据本市行政机关与人民法院、人民检察院建立规范性文件审查衔接工作机制意见的要求,创新工作方式,加强沟通联系,促使工作机制衔接紧密、运转顺畅。

行政机关收到人民法院提出修改或者废止规范性文件的司法建议的,应当对该规范性文件进行评估,并将处理情况反馈人民法院。

**第五十六条 （对书面审查建议的处理）**

制定机关收到公民、法人或者其他组织对规范性文件提出的书面建议,应当予以研究。经研究认为规范性文件确有问题的,制定机关应当自行改正或者撤销。

备案审查机构收到公民、法人或者其他组织对规范性文件提出的书面建议,应当予以核实,发现规范性文件未报备或者确有问题的,应当按照本规定的有关规定作出处理。

**第五十七条 （督促检查）**

市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件管理部门可以不定期对规范性文件制定、备案和清理情况进行监督检查,督促制定机关及时执行市、区人民政府的有关决定、工作部署以及有关法制建议、审查意见。

对应当报备而未报备或者不按时报备规范性文件的,由备案审查机构通知制定机关限期报备;逾期仍不报备的,给予通报,并责令限期改正。

**第五十八条 （年度报告和通报制度）**

市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件管理部门应当于每年 1 月,对上一年度规范性文件的备案审查情况向本级人民政府作出年度报告;区人民政府应当同时将备案审查情况抄报市人民政府办公厅。

市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件管理部门应当对规范性文件备案审查情况进行定期通报。

**第五十九条 （责任追究）**

违反本规定,有下列情形之一的,由市、区人民政府或者市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件

管理部门给予通报；情节严重、造成不良后果的，由有权机关对制定机关负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）不报送或者不按时报送规范性文件备案，经督促仍不补报的；

（二）拖延执行或者拒不执行市、区人民政府的有关决定或者有关法制建议、审查意见的。

备案审查机构收到规范性文件不予审查或者对审查发现的问题不予纠正的，由同级人民政府责令限期改正或者通报；情节严重、造成不良后果的，由有权机关对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

## 第八章 附 则

### 第六十条 （参照执行）

依据法律、法规的授权制定规范性文件的其他组织，其规范性文件的制定和备案，参照本规定执行。

### 第六十一条 （施行日期）

本规定自 2019 年 8 月 1 日起施行。2016 年 10 月 9 日上海市人民政府令第 46 号公布的《上海市行政规范性文件制定和备案规定》同时废止。

## 【市政府办公厅文件】

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》的通知

（2019 年 6 月 20 日）

沪府办发〔2019〕15 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

本实施方案自 2019 年 7 月 1 日起实施。2017 年 1 月 4 日《上海市人民政府办公厅关于印发本市建立重大行政执法决定法制审核制度意见的通知》（沪府办发〔2017〕5 号）同时废止。

## 上海市全面推行行政执法 公示制度执法全过程记录制度 重大执法决定法制审核制度实施方案

行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的重要方式。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》，对全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度（以下统称“三项制度”）作了部署并提出了要求。根据《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大

执法决定法制审核制度的指导意见》，结合本市实际，制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会，中央全面依法治国委员会第一次、第二次会议精神，紧紧围绕习近平总书记交给上海三项新的重大任务，紧密结合“推动法治上海建设，使法治成为城市竞争力的核心标志”的要求，着力推进行政执法透明、规范、合法、公正，不断健全执法制度、完善执法程序、创新执法方式、加强执法监督，全面提高执法效能，推动形成权责统一、权威高效的行政执法体系和职责明确、依法行政的政府治理体系。

## 二、具体要求

### （一）高度重视，明确目标

全面推进法治政府建设，必须坚持严格执法。要充分认识全面推行“三项制度”的重要意义，聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节，全面推行“三项制度”，对促进严格规范公正文明执法具有基础性、整体性、突破性作用。坚持依法规范、执法为民、务实高效、改革创新、统筹协调，使行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行为得到有效规范。全面实现行政执法信息公开透明、行政执法全过程留痕、行政执法决定合法有效，行政执法能力和水平整体大幅度提升，行政执法行为被纠错率明显下降，行政执法的社会满意度显著提高。

### （二）及时贯彻，认真落实

1.全面推行“三项制度”。行政执法公示是保障行政相对人和社会公众知情权、参与权、表达权、监督权的重要措施。行政执法全过程记录是行政执法活动合法有效的重要保证。重大行政执法决定法制审核是确保行政执法单位作出的重大行政执法决定合法有效的关键环节。各行政执法单位要严格按照《关于本市推行行政执法公示制度的意见》《关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见》《关于本市推行重大行政执法决定法制审核制度的意见》（见附件 1、2、3）的要求，做好行政执法公示、行政执法全过程记录、重大行政执法决定法制审核工作。其中，有关单位要在 2019 年 8 月 31 日前登录“上海司法行政”网站，按照要求完成行政执法公示信息的首次录入工作。

2.加强信息化建设，实现智慧执法监督。按照国家要求，依托大数据、云计算等信息技术手段，加强本市行政执法综合管理监督信息化建设。完善行政执法数据汇集和信息共享机制，按照国家和本市要求，通过建立行政执法信息资源库，逐步形成集数据储存、共享功能为一体的行政执法数据中心，促进数据共享互通，加强关联分析，深化应用，精准问题研判，优化执法资源配置，提升行政执法能级，实现智慧执法监督，提高政府治理的精准性和有效性。

### （三）加强保障，提升实效

1.加强组织领导。本市各级政府及其部门的主要负责人是全面推行“三项制度”工作的第一责任人，要切实加强对本地区、本部门行政执法工作的领导，做好“三项制度”组织实施工作，定期听取工作情况汇报，及时研究解决工作中的重大问题，确保工作有方案、部署有进度、推进有标准、结果有考核。建立健全由司法行政、编制管理、公务员管理、政务公开、电子政务、发展改革、财政、市场监管、档案等部门参加的市、区两级政府全面推行“三项制度”工作协调机制，指导协调、督促检查工作推进情况。上级部门要切实做到率先推行、以上带下，充分发挥在行业系统中的带动引领作用，指导、监督本行业系统中各行政执法单位严格规范实施“三项制度”。

2.健全制度体系。要加强行政处罚裁量基准的常态化管理和应用。根据条块职责，逐步建立健全行政执法案卷评查管理、行政执法案例指导、行政执法投诉举报以及行政执法考核监督等制度。落实国家要求，推进统一的行政执法资格和证件管理。

3.注重队伍建设。要抓好队伍建设，配足配强实施“三项制度”的人员，通过岗前、岗位培训等措施，不断提高队伍整体业务水平，做到政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实。鼓励和支持行政执法人员参加国家统一法律职业资格考试，对取得法律职业资格的人员视为基础法律知识考试合格，免于参加本

市基础法律知识考试。建立科学的考核评价体系和人员激励机制。保障执法人员待遇,完善基层执法人员工资政策,建立和实施人身意外伤害和工伤保险制度,落实国家抚恤政策。

4.开展培训宣传。要开展“三项制度”专题学习培训,加强业务交流。认真落实“谁执法谁普法”普法责任制的要求,加强对全面推行“三项制度”的宣传,通过各种方式全方位宣传全面推行“三项制度”的重要意义、主要做法、典型经验和实施效果,为全面推行“三项制度”营造良好的社会氛围。

5.强化督促检查。要把行政执法单位“三项制度”推进情况纳入年底效能目标考核等考核体系。建立督查情况通报制度,坚持鼓励先进与鞭策落后相结合,充分调动落实“三项制度”的积极性、主动性。对工作开展不力的及时督促整改,对工作中出现问题造成不良后果的单位和人员进行通报批评,依法依规问责。

各区府、各市级主管部门要及时将全面推行“三项制度”的情况和工作中遇到的问题通报市司法行政部门。市司法行政部门要加强对全面推行“三项制度”的指导协调,重要情况及时报告市政府和司法部。

附件:1.关于本市推行行政执法公示制度的意见

2.关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见

3.关于本市推行重大行政执法决定法制审核制度的意见

## 附件 1

# 关于本市推行行政执法公示制度的意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》(以下简称“《指导意见》”)中行政执法公示制度的有关要求,提高本市行政执法透明度和公信力,保障和监督行政执法单位有效履行职责,提升“互联网+政务服务”水平,规范行政执法权力运行,保障人民群众的合法权益,现就本市推行行政执法公示制度提出如下意见:

### 一、适用范围

行政执法单位和行政执法人员在行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行政执法的事前、事中、事后,按照要求公示有关行政执法信息的活动,适用本意见。

### 二、工作原则

行政执法公示坚持“谁执法,谁公示,谁负责”的原则。

行政执法公示与“一网通办”、“行政许可和行政处罚信息公示”、权责清单公示、双随机抽查事项公示等工作实现信息共享。

### 三、统一公示

根据《指导意见》要求,本市建立统一的行政执法信息公示平台(以下简称“公示平台”),通过“中国上海(一网通办)”门户网站、“上海司法行政”网站,集中统一公示行政执法信息。

本市逐步探索微信公众号等移动公示方式,不断提升公众知晓行政执法信息的便利化程度。

本市鼓励各行政执法单位在对外办公场所提供便利化查询设施、设备以及资料等,及时依法依规向社会公开行政执法有关信息。

### 四、公示内容

#### (一)事前公示

各市级主管部门、区司法行政部门、其他市级行政执法单位以及相关管委会(指根据法律、法规、规章设立,依法实施行政执法行为的政府派出机构)应分别通过录入等方式,将本系统(包括各级行政执法

单位以及法律法规授权执法组织等)、本辖区(包括本级政府、街道、乡镇)、本单位的行政执法主体、权限(包括种类、依据)、程序(流程)、裁量基准、救济渠道等,在公示平台公示。公示的格式、标准由市司法行政部门确定。

行政执法单位的行政执法权力事项、办事指南、权责清单、随机抽查事项清单、行政执法人员执法证件信息等,通过信息共享的方式,由公示平台向社会公示。

## (二)事中公示

行政执法人员进行监督检查、调查取证、采取强制措施和强制执行、送达执法文书等执法活动时,必须主动出示行政执法证件,向当事人和有关人员亮明身份。行政执法人员要出具执法文书,主动告知行政相对人执法事由、执法依据,陈述、申辩、听证、回避、配合执法等依法应告知的事项。国家规定统一着执法服装、佩戴执法标识的,执法时要按照规定着装、佩戴标识。

政务服务窗口要设置岗位信息公示牌,明示工作人员的照片、姓名、职务、岗位职责、申请材料示范文本、办理进度查询、咨询服务、投诉举报等信息。

## (三)事后公示

1.行政执法决定公示。行政执法单位要在行政执法决定作出之日起 20 个工作日内,向社会公布执法单位、执法对象、执法类别、执法结论等信息,接受社会监督。其中,除法律、法规、规章另有规定外,行政许可、行政处罚的执法决定信息要在执法决定作出之日起 7 个工作日内,按照国家和本市的有关规定公开,并通过信息共享的方式,由公示平台向社会公示;国有土地上房屋征收决定要在区政府门户网站上公示,并通过信息共享的方式,由公示平台向社会公示。逐步实现其他行政执法决定统一由公示平台公示。行政执法决定的公示期间,按照国家和本市的有关规定执行。

2.行政执法数据公开和报送制度。建立行政执法数据公开制度,各市级主管部门、其他市级行政执法单位以及相关管委会应于每年 1 月 31 日前,将本系统、本单位上年度行政执法总体情况的有关数据集中在公示平台上公开。本市根据国家要求,不断完善行政执法数据统计报送制度。具体要求,由市司法行政部门另行规定。

# 五、配套制度

## (一)信息更新

法律、法规、规章和国家文件对行政执法事前公示信息、行政执法决定信息的更新有规定的,从其规定;没有规定的,各有关单位根据各自职责,按照以下方式处理:

1.由于法律、法规、规章和其他文件的颁布、修改、废止、失效,行政执法事前公示信息需要更新的,自相关文件颁布、修改、废止、失效之日起 20 个工作日内,予以更新。

2.由于机构设置发生变化,行政执法事前公示信息需要更新的,自机构设置变化三定方案等经批准之日起 20 个工作日内,予以更新。

3.由于行政执法人员执法证件信息发生变化,行政执法事前公示信息需要更新的,自行政执法人员执法证件信息发生变化之日起 20 个工作日内,予以更新。

4.行政执法决定被依法变更的,自变更之日起 20 个工作日内,予以更新。

## (二)信息更正及撤销

法律、法规、规章和国家文件对行政执法决定信息的更正、撤销有规定的,从其规定;没有规定的,按照以下方式处理:

1.行政执法单位发现其公示的行政执法决定信息不准确的,应及时更正。

2.行政执法单位收到公民、法人或者其他组织提出更正公示的行政执法决定信息的书面要求的,应自收到之日起 5 个工作日内,进行核实并作出处理。

3.行政执法决定有依法被撤销、确认违法或者要求重新作出等情形的,行政执法单位应自前述情况出现之日起 7 个工作日内,撤下原行政执法决定信息。

### （三）责任追究

行政执法单位有下列情形之一的，按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的有关规定，由上一级行政机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- 1.应公示的行政执法信息未公示的；
- 2.不及时更新、更正公示的行政执法信息的；
- 3.其他依法应追究责任的情形。

### 六、工作要求

市政府办公厅、市发展改革委、市司法局等按照各自职责，做好本市行政执法公示工作的指导、管理和监督。

行政执法单位要严格按照本意见的要求，开展行政执法公示工作。要及时、准确、全面公示行政执法信息，明确公示内容的采集、发布审核、更新、更正和撤销等工作职责。

## 附件 2

# 关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》中行政执法全过程记录制度（以下简称“全过程记录制度”）的有关要求，规范和监督行政执法单位依法开展行政执法，促进严格规范公正文明执法，保障人民群众的合法权益，推进行政执法大数据，努力实现监管更强、服务更优，为公平营商创造条件，现就本市推行行政执法全过程记录制度提出如下意见：

### 一、适用范围

行政执法单位通过文字、音像等记录形式对行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行政执法过程进行记录的活动，适用本意见。

前款所称文字包括纸质文件和电子文件，音像包括照片、音频和视音频等。

### 二、工作原则

行政执法全过程记录工作坚持“合法、客观、规范”的原则，实现全过程留痕和可回溯管理。

### 三、工作要求

#### （一）一般记录要求

行政执法单位要按照国家和上级主管部门的要求，规范执法用语，采用或者制定统一的文书格式文本，做到文字记录合法规范、客观全面、及时准确。制定文书格式文本的，要明确执法文书制作指引。

法律、法规、规章以及国家、本市文件对证据记录和程序、决定等的文字记录有规定的，行政执法单位要按照要求予以记录；没有规定的，行政执法单位的记录要完整、清晰、准确，如实反映行政执法过程。

#### （二）特别记录要求

##### 1.全程音像记录的情形

除按照一般记录要求进行记录以外，行政执法单位应对下列行政执法现场（场所）进行全程音像记录：

- （1）采用告知承诺方式取得行政许可后的检查；
- （2）实施行政强制、证据先行登记保存；
- （3）国家和本市规定以及行政执法单位认为应全程音像记录的其他现场（场所）。

全程音像记录，一般采用视音频记录。

##### 2.视情音像记录的情形

除按照一般记录要求进行记录以外,行政执法单位要根据实际情况,对下列容易引发争议的行政执法过程进行音像记录:

- (1)与行政相对人直接接触或者直接进入行政相对人场所的行政检查(以下简称“行政检查”);
- (2)勘验;
- (3)抽样取证;
- (4)实施简易程序的行政处罚;
- (5)听证;
- (6)留置送达、公告送达;
- (7)国家和本市规定以及行政执法单位认为要根据实际情况进行音像记录的其他情形。

### 3.音像记录的要求

音像记录采用视音频记录的,应完整反映在记录现场的行政执法人员和其他人员的言语、行为等内容。对于涉及易燃易爆、无菌等高风险现场(场所),可不作视音频记录。视音频记录一般由行政执法人员实施;必要时,行政执法单位可通过购买服务的方式,聘请第三方专业机构进行记录。开始视音频记录时,应告知行政相对人。视音频记录应连续,由于特殊情况中断的,应在视音频中说明中断原因,因客观原因无法在视音频中说明原因的,应在事后书面说明情况。

音像记录采用照片或者音频等记录的,记录要求参照前款规定执行。

#### (三)装备管理要求

行政执法单位配备音像记录设备、建设音像记录场所,要按照工作必需、厉行节约、性能适度、安全稳定、适量够用的原则,结合执法具体情况确定。原则上,行政执法工作量较大的,执法装备要适当多配;工作量较小的,可适当少配。装备配备和设施建设原则上在2020年底前基本完成。其中,市级主管部门负责制定本系统(包括各级行政执法单位以及法律法规授权执法组织等)具体的行政执法装备配备标准、装备配备规划、设施建设规划、年度实施计划。

行政执法单位要结合执法实际,将行政执法装备需求报同级政府列入财政预算。

行政执法单位要建立健全行政执法音像记录管理制度,明确执法音像记录的使用规范、记录要素、用语指引、存储应用、监督管理等要求。其中,市级主管部门负责建立健全本系统的管理制度。

#### (四)记录资料管理要求

行政执法单位要加强对行政执法全过程文字、音像记录资料等(以下简称“记录资料”)的管理,建立健全记录信息调阅监督制度,做到可实时调阅,切实加强监督,确保文字记录、音像记录规范、合法、有效。同时,要积极探索成本低、效果好、易保存、防删改的信息化记录储存方式,通过技术手段,对同一执法对象的文字记录、音像记录进行集中储存。

任何单位和个人不得擅自毁损、删除、修改记录资料。

#### (五)记录资料归档要求

##### 1.建立制度

行政执法单位要按照档案管理要求,规范记录资料的归档和档案管理。其中,市级主管部门制定、完善本系统记录资料的归档和档案管理制度。记录资料的归档和档案管理制度要明确归档范围和保管期限、归档要求、归档时间、档案利用等内容,确保所有行政执法行为有据可查。

对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的记录资料,在归档时要严格执行国家有关规定。中央有关部门对归档和档案管理已有规定的,从其规定。

##### 2.例外情形

行政执法单位对行政检查采用视音频记录的,符合下列情形之一,可不对视音频记录资料进行归档,但保存时间不少于6个月:

- (1)不作为案件证据的;

(2)未与行政相对人发生争议的。

#### (六)线上工作系统建设要求

鼓励行政执法单位按照国家和本市的要求,建设、完善线上工作系统,按照国家和本市电子文件归档和电子档案管理的相关规定,逐步建设、完善电子文件归档和电子档案管理系统功能,探索人工智能技术的运用。

#### (七)发挥记录资料作用

行政执法单位要充分发挥记录资料对案卷评查、执法监督、评议考核、舆情应对、行政决策和健全社会信用体系等工作的积极作用,善于通过统计分析记录资料,发现行政执法薄弱环节,改进行政执法工作,依法公正维护行政执法人员和行政相对人的合法权益。

### 四、职责分工

#### (一)管理职责

市司法行政部门会同有关部门指导推进市级主管部门、其他市级行政执法单位、相关管委会(指根据法律、法规、规章设立,依法实施行政执法行为的政府派出机构)和区司法行政部门按照各自职责,落实全过程记录制度工作,并对落实情况予以监督。

市级主管部门负责本系统全过程记录制度的指导、落实工作,并结合行政执法投诉举报、案卷评查等,对落实情况进行监督。

区司法行政部门负责同级政府全过程记录制度的落实工作,指导和监督区政府工作部门、街道和乡镇落实全过程记录制度工作。

#### (二)相关部门职责

各级财政部门负责建立责任明确、管理规范、投入稳定的执法经费保障机制,对本市落实全过程记录制度工作提供支持和保障。

各级档案部门负责加强对全过程记录制度档案管理工作的监督和指导。

### 五、行政责任追究

有下列行为之一,构成玩忽职守、贻误工作的,按照《行政机关公务员处分条例》等的规定,追究相关人员的责任:

- (一)不记录或者不按照要求记录行政执法全过程的;
- (二)擅自毁损、删除、修改记录资料的;
- (三)其他依法应追究责任的行为。

## 附件 3

# 关于本市推行重大行政执法决定法制审核制度的意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》中重大执法决定法制审核制度的有关要求,规范和监督行政执法单位依法开展行政执法,保障人民群众的合法权益,现就本市推行重大行政执法决定法制审核制度提出如下意见:

### 一、适用范围

行政执法单位对重大行政执法决定进行法制审核,适用本意见。

本意见所称的重大行政执法决定法制审核(以下简称“法制审核”),是指行政执法单位在作出重大行政执法决定前,由该行政执法单位的审核机构对拟作出的决定,根据本意见的规定,进行合法性、合理性审核。

### 二、重大行政执法决定的范围



行政执法单位应对下列重大行政执法决定进行法制审核：

- (一)符合听证条件的行政处罚决定、行政许可决定；
- (二)减轻行政处罚决定；
- (三)为了公共利益需要依法变更或者撤回行政许可决定，撤销行政许可决定；
- (四)除立即代履行、加处罚款和滞纳金以外的行政强制执行决定；
- (五)国有土地上房屋征收决定；
- (六)国家和本市规定以及行政执法单位认定的其他重大行政执法决定。

### 三、法制审核目录

行政执法单位要结合本单位行政执法行为的类别、执法层级、所属领域、涉案金额等因素，制定法制审核目录清单。市级主管部门要加强对本系统法律法规授权执法组织、区级行政执法单位等制定法制审核目录清单的指导，明确重大行政执法决定事项的标准。区司法行政部门要加强对乡镇等制定法制审核目录清单的指导。

### 四、审核机构

行政执法单位的法制机构为审核机构。没有法制机构的，行政执法单位应指定除经办部门（承办行政处罚、行政许可、行政强制执行、行政征收征用事项的具体部门）以外的机构作为审核机构。

要不断提升基层审核机构的业务能力，积极探索发挥司法所在法制审核工作中的作用。

### 五、法制审核的内容

法制审核主要就以下内容进行合法性和合理性审核：

- (一)对重大行政执法决定的管辖权、行政执法主体资格、行政执法人员执法资格、依据、程序（包括听证程序、陈述申辩程序）、理由、事实认定及证据、救济途径告知、行政执法文书等进行审核。
- (二)对行政处罚（包括减轻处罚）决定，还要对行政处罚种类、履行方式及期限、适用裁量基准、违法行为是否涉嫌犯罪需要移送司法机关等进行审核。
- (三)对变更、撤回、撤销行政许可决定，还要对依法给予补偿或者赔偿的方案等进行审核。
- (四)对行政强制执行决定，还要对具备执行条件、执行主体、执行方式及时间等进行审核。
- (五)对国有土地上房屋征收决定，还要对征收补偿方案、意愿征询情况、补偿费用是否到位等进行审核。

### 六、法制审核的程序

在作出重大行政执法决定前，行政执法单位的审核机构应对经办部门提交的本意见第五点中相关内容涉及的材料进行审核。

行政执法单位应在重大行政执法决定的办理期限内，确定法制审核的期限。审核机构应在法制审核期限内进行审核。

完成审核后，审核机构应出具同意或者存在问题的书面审核意见，并退回相关材料。

### 七、审核意见的处理

经办部门收到同意的书面审核意见的，要将书面审核意见与相关材料一并报请行政执法单位依法决定。其中，需要行政执法单位负责人集体讨论决定的，要集体讨论决定。

经办部门收到存在问题的书面审核意见的，要对审核意见进行研究，在作出相应处理后，再次将相关材料报送法制审核。

经办部门对审核意见有异议的，要按照程序，报请有关领导决定。

### 八、法制审核队伍建设

加强法制审核队伍的正规化、专业化、职业化建设，把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整充实到法制审核岗位，配强工作力量，使法制审核人员的配置与形势任务相适应。原则上，行政执法单位的法制审核人员不少于本单位行政执法人员总数的5%。要充分发挥法律顾问、公职律

师在法制审核工作中的作用。

市级主管部门要探索建立健全本系统内法律顾问、公职律师统筹调用机制,实现法律专业人才资源共享。

#### 九、相关配套制度

(一)归档制度。行政执法单位要将法制审核意见作为归档材料,与相关材料一并归档。

(二)监督检查制度。市和区司法行政部门、市级主管部门要通过案卷评查、执法检查等方式,分别对本市、本级或者本系统内行政执法单位的法制审核工作进行监督检查。

(三)评议考核制度。有关部门要将法制审核工作的情况列入行政执法评议考核的内容。

#### 十、审核责任

行政执法单位主要负责人是推动落实本单位法制审核的第一责任人,对本单位作出的重大行政执法决定负责。经办部门对送审材料的真实性、准确性、完整性,以及执法的事实、证据、法律适用、程序的合法性负责。审核机构对法制审核意见负责。因经办部门的经办人员、负责法制审核的人员和审批重大行政执法决定的负责人滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等,导致重大行政执法决定错误的,要依纪依法追究相关人员责任。

#### 十一、其他事项

本意见中的重大行政执法决定属于重大行政决策范围的,法制审核按照重大行政决策的法律规定实施。

### 【部门规范性文件】

# 上海市市场监督管理局 中国银行保险监督管理委员会上海监管局 关于印发《上海市食品安全责任保险 管理办法(试行)》的通知

(2019年6月5日)

沪市监规范〔2019〕3号

各有关单位:

根据《中华人民共和国食品安全法》《上海市食品安全条例》等规定,上海市市场监督管理局、中国银行保险监督管理委员会上海监管局联合制定了《上海市食品安全责任保险管理办法(试行)》,现印发给你们,请遵照实施。

## 上海市食品安全责任保险管理办法 (试 行)

### 第一条 (制定目的)

为了贯彻落实国家食品安全战略,施行食品安全责任保险制度,完善食品安全社会共治体系,保障

人民群众生命财产安全,根据《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国保险法》《上海市食品安全条例》等规定,结合本市实际,制定本办法。

## **第二条 (定义)**

本办法所称食品安全责任保险,是指以被保险的食品生产经营者因其生产经营的食品或者经营的食用农产品(以下简称食品)导致发生食源性疾病(包括食物中毒)、食品污染等危害或者有可能危害人体健康的食品安全事件,从而致使第三者人身伤亡、财产损失产生的经济赔偿责任为保险标的的责任保险。

## **第三条 (适用范围)**

本市行政区域范围内投保人投保食品安全责任保险,保险机构开展食品安全责任保险业务,市场监管部门、保险监管部门开展食品安全责任保险相关指导和监管活动的,适用本办法。

## **第四条 (部门职责)**

本市市场监管部门承担下列职责:

- (一)负责食品安全责任险工作的组织推进和综合协调;
- (二)负责对生产经营食品中投保食品安全责任险的指导和相关监管工作;
- (三)实施食品安全责任险信息系统对接共享,建设全市统一的食品安全责任险信息查询服务平台,制定信息平台对接的技术要求。

本市保险监管部门承担下列职责:

- (一)负责对保险机构的食品安全责任保险业务实施监督管理;
- (二)负责指导、监督保险行业协会开展行业自律活动;
- (三)与本市市场监管部门建立分工合作的食品安全责任保险协作机制。

## **第五条 (行业自律)**

本市食品和保险的行业协会提供信息交流、技术支持、宣传培训等服务,引导和督促食品生产经营者、保险机构做好食品安全责任保险工作。

鼓励食品、保险的行业协会在食品安全风险评估、损害损失评估、责任鉴定、赔偿限额、索赔时效等方面制定团体标准,支持行业协会建立保险纠纷调解机制。

## **第六条 (信息共享)**

市市场监管部门负责建设食品安全责任保险信息查询服务平台,与本市保险监管部门、保险机构、相关行业协会等相关信息平台进行对接,共享食品安全责任保险信息。

## **第七条 (食品安全责任险种)**

鼓励保险机构依法根据食品生产经营者风险管理需求,推进与食品安全相关的保险产品和服务创新,为市场提供丰富的保险险种和多样化的保险服务方案。

## **第八条 (投保范围)**

列入本市高风险食品生产经营企业目录内的食品生产经营者应当根据防范食品安全风险的需要,主动投保食品安全责任保险。

鼓励其他食品生产经营者参加食品安全责任保险。

## **第九条 (集中投保)**

连锁超市、连锁餐饮企业等可以由企业总部统一投保食品安全责任保险。

鼓励行业协会、物业管理方、网络食品交易第三方平台等单位组织生产加工小作坊、食品摊贩、小型餐饮服务提供者等采取集中投保的方式投保食品安全责任保险。

集中投保所涉及的食品生产经营者的数量、要求等事项由投保人、集中投保组织者和保险公司协商确定。

## **第十条 (食品安全责任保险合同示范文本)**

鼓励投保人与保险公司使用食品安全责任保险合同示范文本依法订立食品安全责任保险合同。

#### **第十一条（保险中介机构）**

保险中介机构应当依法提供食品安全责任保险相关保险中介服务。

保险经纪机构可以提供下列服务：

- （一）拟订投保方案、选择保险公司以及办理投保手续；
- （二）协助被保险人索赔；
- （三）为委托人提供风险评估、风险排查、风险管理、咨询等服务。

保险代理机构可以提供代理销售保险产品、代理收取保险费用等服务。

#### **第十二条（风险管理服务）**

保险机构依照食品安全法律法规规章和标准的规定，组织开展食品安全隐患排查、现场指导、宣传培训等风险管理活动，并出具风险评估报告。被保险人应当根据合同约定配合保险机构开展风险管理活动。

保险机构发现被保险人存在食品安全隐患的，应当按照合同约定及时出具食品安全隐患排除建议书，通知被保险人进行整改，并对整改情况进行跟踪。发现重大食品安全隐患的，保险机构及时向被保险人所在地市场监管部门报告。

#### **第十三条（风险管理档案）**

保险机构建立被保险人的风险管理档案。档案包括以下内容：

- （一）投保人提供的包括基本信息、历史损失资料、营业额等的材料；
- （二）保险机构开展的风险管理活动情况；
- （三）食品安全隐患排除建议书及其跟踪整改情况。

#### **第十四条（食品安全监管）**

市场监管部门依法将辖区内食品安全高风险企业投保食品安全责任保险的情况纳入食品安全信用档案，并作为食品安全信用等级评定、分类监督管理的重要参考。

市场监管部门依法加强对投保食品生产经营者进行事中事后监管，对于保险机构在风险管理活动和保险理赔中发现的食品安全违法行为及时进行调查处置；涉嫌犯罪的，依法移送公安机关追究刑事责任。

#### **第十五条（保险监管）**

保险监管部门依法对保险机构、保险中介机构等开展食品安全责任保险业务进行监督检查，发现违反《中华人民共和国保险法》或者其他法律法规规章行为的，依法予以处理。

市场监管部门发现保险机构存在本条第一款情形的，应当及时通报保险监管部门。

#### **第十六条（纠纷处理）**

投保人、保险机构、受到损害或损失的第三者等因食品安全责任保险发生争议的，可以按照行业纠纷调解机制进行调解，也可以依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

本市探索建立食品安全保险事故责任第三方认定机制。

#### **第十七条（政策鼓励）**

各区可以根据实际情况，制定相关政策鼓励和支持食品安全责任保险工作。

#### **第十八条（实施时间）**

本办法自 2019 年 7 月 10 日起施行，有效期至 2021 年 7 月 10 日。

# 上海市住房和城乡建设管理委员会 关于印发《上海市建筑施工企业安全生产 许可批后监督管理办法》的通知

(2019 年 6 月 12 日)

沪住建规范〔2019〕5 号

各区建设行政管理部门、各园区管委会,各有关单位:

为进一步落实建筑施工企业安全生产主体责任,完善对本市建筑施工企业安全生产许可批后监督检查,促进建筑施工企业提高安全生产管理水平,现将《上海市建筑施工企业安全生产许可批后监督管理办法》印发给你们,请遵照执行。

## 上海市建筑施工企业安全生产 许可批后监督管理办法

### 第一章 总 则

**第一条** 为进一步落实建筑施工企业安全生产主体责任,完善对本市建筑施工企业安全生产许可批后监督检查,促进建筑施工企业提高安全生产管理水平,依据《上海市行政审批批后监督检查管理办法》《上海市住房和城乡建设管理委员会关于本市建筑施工企业安全生产许可证实施告知承诺电子化审批的通知》(沪建质安〔2018〕623 号)要求,制订本办法。

**第二条** 本办法适用于在本市建筑施工企业取得安全生产许可证审批后续项目监管和批后监督检查。

审批后续项目监管是指市、区建设行政管理部门作出安全生产许可证审批决定后,两个月内对建筑施工企业新建项目进行安全生产条件的核查。

批后监督是指市、区建设行政管理部门对建筑施工企业取得安全生产许可证后的监督检查。包括系统核查、施工现场监督检查和企业专项抽查。

市、区各监管部门每年度批后监督建筑施工企业数量不少于管理范围内企业总数的 5%。

**第三条** 上海市住房和城乡建设管理委员会(以下简称:市住房城乡建设管理委)负责建筑施工企业安全生产许可证审批后续项目监管和批后监督检查的管理工作。

上海市建设工程安全质量监督总站(以下简称:市安质监总站)负责安全生产许可批后监督的日常具体实施管理,并承担含有一级及以上资质等级的建筑施工企业安全生产许可证审批后续项目监管。

各区建设行政部门或受委托的区建设工程监管部门负责对注册在辖区内二级及以下(含不分级)、劳务资质等级建筑施工企业安全生产许可证审批后续项目监管和批后监督检查。

市交通、水务、房屋等行政管理部门(以下简称:其他管理部门),负责交通、水务、房屋等安全生产许可审批后续项目监管和批后监督工作。

**第四条** 建筑施工企业安全生产许可证审批后续项目监管和批后监督检查,应遵循企业自律、部门监管的原则。

## 第二章 企业管理

**第五条** 建筑施工企业应不断完善安全生产管理体系,确保企业和施工现场管理始终满足安全生产许可条件。

**第六条** 建筑施工企业应加强对所属施工项目部的安全生产条件考核。应依据《建筑施工企业安全生产条件现场监督检查要点》(见附件),定期检查施工现场相关安全生产条件,并保留相关记录。

**第七条** 建筑施工企业应依据安全生产标准化考评、在建工程日常安全监督的情况及其他安全生产业绩情况,实时改进、完善安全生产条件,并做好相应记录。

**第八条** 建筑施工企业负责人牵头,每年不少于一次组织开展安全生产管理体系自查自纠及安全生产条件自评工作,并保留相关记录。

企业发生生产安全事故后,应及时开展企业安全生产管理体系自查自纠及安全生产条件自评,并保留相关记录。

## 第三章 监督管理

**第九条** 市、区建设行政管理部门应当对建筑施工企业通过告知承诺取得安全生产许可证后两个月内的新建项目,进行项目安全生产条件承诺核查。

当新建工地在跨区域管理范围时,区建设行政管理部门提出的项目核查要求报送市住房城乡建设管理委。由市住房城乡建设管理委移送新建工地所在区建设行政管理部门进行项目核查,并反馈核查结果。

**第十条** 市、区建设工程监管部门,通过“上海市建设市场管理信息平台”对管理范围内的持有安全生产许可证的建筑施工企业,每季度开展不少于一次的系统核查工作,核查内容包括:

- (一)企业工商登记情况和建筑施工企业安全生产许可证有效期情况;
- (二)企业“三类人员”的配置情况。

**第十一条** 市、区建设行政部门、建设工程监督部门在实施项目日常监管中(监督检查、巡查或专项检查等),应同时依据《建筑施工企业安全生产条件现场检查要点》规定,加强对施工现场安全生产条件的监督检查。

**第十二条** 市、区建设工程监管部门每年度应对取得安全生产许可证建筑施工企业开展安全生产条件专项抽查,重点抽查安全生产标准化考评不合格,或本年度安全生产管理存在不良业绩的企业。

## 第四章 监管处置

**第十三条** 市、区建设行政管理部门在审批后续项目监管中,发现存在与审批承诺内容不符的,落实限期整改。逾期拒不整改或整改后仍不符合条件的,市住房城乡建设管理委依法撤销安全生产许可证。

**第十四条** 市、区建设行政管理部门在实施系统核查中发现建筑施工企业存在下列情况的,依法作出相应的处理:

- (一)企业工商登记注销的、安全生产许可证有效期届满未提出延续申请,相关监管部门应向市住房城乡建设管理委提出专项报告,对其实施安全生产许可证注销处理。
- (二)建筑施工“三类人员”基本人员配置数不符合要求,责令限期整改,逾期不整改的,应依法暂扣安全生产许可证。

**第十五条** 市、区建设行政管理部门在实施日常监管中发现建筑施工企业存在不具备安全生产条件,必须责令整改,并将检查情况录入监督系统。

经整改仍达不到要求或拒不整改的,依法暂扣安全生产许可证。

**第十六条** 市、区建设行政管理部门在实施专项抽查中,发现建筑施工企业降低安全生产条件的,

责令整改,并依法暂扣安全生产许可证。

被暂扣安全生产许可证的建筑施工企业,将录入建筑市场诚信信息平台,并进行通报、公示。

## 第五章 附 则

**第十七条** 在监督检查中发现外省市进沪建筑施工企业降低安全生产条件的,将参照上述规定执行,暂停其在本市承接工程项目,并通报企业注册地省级住房城乡建设行政主管部门,对其实施暂扣安全生产许可证的行政处罚。

**第十八条** 本办法自 2019 年 8 月 1 日起实施,有效期叁年。

附件:1.施工企业安全生产条件企业管理检查要点

2.施工企业安全生产条件现场实施检查要点

### 附件 1

## 施工企业安全生产条件企业管理检查要点

| 序号                                         | 抽查要点                                      | 适用企业          | 备注 |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------|----|
| <b>* 一、建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程</b> |                                           |               |    |
|                                            | 与企业安全生产组织相对应的安全生产责任体系                     | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 以企业法人为核心分级负责的各部门及各类人员的安全生产责任制(职责),责任人签字确认 | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业的生产安全检查和改进的制度                           | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业的安全教育和培训制度                              | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业安全生产费用管理制度                              | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业的劳动防护用品安全管理制度                           | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业对施工现场设施设备安全管理制度                         | 总承包、专业承包      |    |
|                                            | 企业的安全生产技术管理制度、对危险性较大的分部分项工程管控制度           | 总承包、专业承包      |    |
|                                            | 企业对施工现场安全管理制度、对特种作业人员的管理制度                | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业的生产安全事故、应急救援管理制度                        | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业对分包(供)方安全生产管理制度                         | 总承包、专业承包      |    |
|                                            | 企业的安全考核和奖惩制度                              | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                            | 企业资质种类承包范围涉及工种的操作规程                       | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>二、保证本单位安全生产条件所需资金的投入</b>                |                                           |               |    |
|                                            | 保证安全生产所必需的资金投入纳入年度生产经营计划并实施               | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |

| 序号                                                                  | 抽查要点                                                                        | 适用企业          | 备注 |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|----|
| <b>* 三、设置安全生产管理机构,按照国家有关规定配备专职安全生产管理人员</b>                          |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 按规定建立企业的安全生产管理机构,或配备专职安全管理人员                                                | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>* 四、主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员经建设主管部门考核合格</b>                        |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 企业主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员安全生产考核合格证书                                          | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>五、特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书</b>                           |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 从事特种作业的操作人员持证                                                               | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>* 六、管理人员和作业人员每年至少进行一次安全生产教育培训并考核合格</b>                           |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 企业所有从业人员近一年内的安全生产教育培训考核记录                                                   | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>七、依法参加工伤保险,依法为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险,为从业人员交纳保险费</b>               |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 企业或项目为从业人员办理工伤保险                                                            | 总承包、专业承包      |    |
| <b>* 八、施工现场办公、生活区及作业场所和安全防护用具、机械设备、施工机具及配件符合有关安全生产法律、法规、标准和规程要求</b> |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 有在建工程的,见《施工企业安全生产条件现场实施检查要点》,无在建工程的企业(略)                                    | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>九、有职业危害防治措施,并为作业人员配备符合国家标准或者行业标准的安全防护用具和安全防护服装</b>               |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 按照《建筑施工企业职业病危害防治技术规范》(AQ/T4256—2015),企业有针对防尘、防毒、防噪声、防高温低温、防辐射、个体防护的职业危害防治措施 | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| <b>* 十、有对危险性较大的分部分项工程及施工现场易发生重大事故的部位、环节的预防、监控措施和应急预案</b>            |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 根据本企业业务特点,列出危险性较大分部分项工程和事故易发部位、环节及有针对性和可操作性的控制措施和应急处置措施                     | 总承包、专业承包      |    |
| <b>十一、有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备</b>               |                                                                             |               |    |
|                                                                     | 企业未根据事故发生后有效救援的原则和本企业业务特点编制应急救援预案,包括:救援组织人员(或岗位)详细名单;应配置救援器材、设备清单           | 总承包、专业承包      |    |

注:此要点中“一、……、十一”,为《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》(建设部令第128号)第四条第某项的条款号。



附件 2

## 施工企业安全生产条件现场实施检查要点

| 序号                                                          | 抽查要点                                 | 适用企业          | 备注 |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------|----|
| * 一、建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程                         |                                      |               |    |
|                                                             | 项目部各级、各部门、人员的安全生产职责(责任制),并经责任人签字确认   | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                                             | 项目部总包、分包间有效认可的安全生产协议                 | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                                             | 项目部安全检查(隐患排查)制度                      | 总承包、专业承包      |    |
| 二、保证本单位安全生产条件所需资金的投入                                        |                                      |               |    |
|                                                             | 保障本项目承包范围的安全防护、文明施工措施费使用计划及实施记录      | 总承包、专业承包      |    |
| * 三、设置安全生产管理机构,按照国家有关规定配备专职安全生产管理人员                         |                                      |               |    |
|                                                             | 按规定建立项目安全生产管理机构,或配备规定数量的专职安全生产管理人员   | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| * 四、主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员经建设主管部门或者其他有关部门考核合格               |                                      |               |    |
|                                                             | 项目负责人、专职安全生产管理人员安全生产考核合格证书           | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| 五、特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书                          |                                      |               |    |
|                                                             | 从事特种作业的操作人员特种作业操作证                   | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| * 六、管理人员和作业人员每年至少进行一次安全生产教育培训并考核合格                          |                                      |               |    |
|                                                             | 项目部对所有从业人员开展结合项目情况,有针对性的安全生产教育培训考核记录 | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| 七、依法参加工伤保险,依法为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险,为从业人员交纳保险费              |                                      |               |    |
|                                                             | 项目为从业人员办理工伤保险                        | 总承包、专业承包      |    |
| * 八、施工现场办公、生活区及作业场所和安全防护用具、机械设备、施工机具及配件符合有关安全生产法律法规、标准和规程要求 |                                      |               |    |
|                                                             | 依据建筑施工安全检查标准                         | 总承包、专业承包      |    |
| 九、有职业危害防治措施,并为作业人员配备符合国家标准或者行业标准的安全防护用具和安全防护服装              |                                      |               |    |
|                                                             | 针对施工现场作业情况,为施工作业人员配置安全帽、安全带等安全防护用品   | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
| * 十、有对危险性较大的分部分项工程及施工现场易发生重大事故的部位、环节的预防、监控措施和应急预案           |                                      |               |    |

| 序号                                                    | 抽查要点                                                                          | 适用企业          | 备注 |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|----|
|                                                       | 总包工程、专业承包工程施工组织设计中制定安全技术措施                                                    | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 危险性较大的分部分项工程施工编制专项施工方案                                                        | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 按规定对超过一定规模的危大工程的专项施工方案组织进行专家论证                                                | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 施工组织设计、专项方案经总包和监理审批同意                                                         | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 专项施工方案实施前,编制人员或者项目技术负责人按规定向施工现场管理人员进行方案交底                                     | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 施工现场管理人员按规定向作业人员进行安全技术交底,并由双方和项目专职安全生产管理人员共同签字确认                              | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                                       | 施工单位未危大工程施工作业人员进行登记                                                           | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 项目专职安全生产管理人员对专项施工方案实施情况进行现场监督,对未按照专项施工方案施工的,未要求立即整改,并及时报告项目负责人,项目负责人未及时组织限期整改 | 总承包、专业承包、劳务企业 |    |
|                                                       | 对于按照规定需要验收的危大工程,施工单位组织相关人员进行验收。验收合格的,经施工单位项目技术负责人及总监理工程师签字确认后,进入下一道工序         | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 危险性较大的分部分项工程、其他重大危险源工程以及设施、设备施工过程中,对可能给下道工序造成影响的节点进行过程验收;验收合格后未张贴验收公示牌        | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 按照规定建立危大工程管理档案                                                                | 总承包、专业承包      |    |
| <b>十一、有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备</b> |                                                                               |               |    |
|                                                       | 按照企业制定的安全生产应急处置预案,转化为项目有针对性的安全生产应急处置预案                                        | 总承包、专业承包      |    |
|                                                       | 按制定的应急预案配备应急救援器材、设备,组建专(兼)职应急救援队伍                                             | 总承包、专业承包      |    |

注:1.此要点中“一、……、十一”,为《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》(建设部令第128号)第四条第某项的条款号;

2.现场抽查要点尚须应与企业的抽查要点有对应关系;

3.应依据《建筑施工企业安全生产管理规范》(GB50656—2011)企业安全生产责任制、安全管理制度在现场实施、落实,应有考核、奖惩等要素的记录。

## 《上海市行政规范性文件管理规定》的政策解读

2019年5月27日,市政府第52次常务会议审议通过《上海市行政规范性文件管理规定》(以下简称《规定》),对《上海市行政规范性文件制定和备案规定》作了全面修订。目前,《规定》已经正式公布,将自8月1日起施行。

### 一、修订背景

近年来,本市行政机关积极贯彻落实各项文件管理制度,文件质量逐步提升,为营造良好法治环境发挥了重要作用。但是,从更好地履行政府职能、全面推进法治政府建设的要求来看,本市文件管理工作一定程度上还存在发文数量难控制、合法性审核不严格、制定程序不规范、清理评估不及时等问题。

2018年以来,国家对规范性文件管理工作加大推进力度,先后发布《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发〔2018〕37号)、《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》(国办发〔2018〕115号)、《法治政府建设与责任落实督察工作规定》等一系列政策文件,在控制数量、规范程序、健全机制、强化督察等方面作出新的规定,并结合“放管服”改革,要求全面清理规范性文件设定的证明事项。本届政府成立以来,应勇市长多次就加强规范性文件管理作出指示或批示。为贯彻落实国家的有关要求和应勇市长指示精神,全面推进本市规范性文件质量提升,需要“废旧立新”,重新制订《规定》。

### 二、修订的主要内容

《规定》共8章61条,修订的主要内容如下:

#### (一)突出服务和保障本市重点工作

规范性文件是制度供给的重要组成部分,要服务和保障本市重点工作。为此,《规定》新增了以下规定:一是体现党的领导,即制定重大经济社会方面的规范性文件,应当按照有关规定及时报告同级党委(党组)。二是深化“放管服”改革,优化营商环境,即禁止规范性文件违法设置排除或者限制公平竞争、干预市场主体正常生产经营活动的措施等。三是提升政务服务水平,即建立统一的规范性文件数据库,方便公众查询,为“一网通办”工作提供规范性文件的数据支持。四是服务长三角一体化发展国家战略,即本市制定规范性文件,需要长三角地区统筹协调的,按照支持和保障长三角地区更高质量一体化发展的相关规定执行。(第六条、第七条、第九条、第十二条)

#### (二)从源头上控制文件数量

控制文件数量,是党中央、国务院和市委、市政府的一贯要求。为此,《规定》明确:一是控制发文规格,明确市、区政府工作部门通过制定或者联合制定规范性文件可以满足履行职责需要的,不得提请市、区政府及其办公厅(室)制定或者转发规范性文件。二是避免层层发文,明确市政府制定的规范性文件原则上不要求区政府、市政府工作部门制定实施意见和实施细则。三是建立规范性文件制定主体清单制度,明确主体清单以外的单位,不得制定规范性文件。(第八条、第十条)

#### (三)聚焦起草环节提升文件质量

抓好起草环节,是提升文件质量的基础。为此,《规定》明确:一是重新梳理规范性文件禁止规定的内容,包括在法律、法规、规章规定之外增加行政权力事项或者减少法定职责等八项内容。二是强调起草阶段的调研评估论证,特别是涉及重大行政决策事项或者重大公共利益和公众权益,容易引发社会稳定问题的,应当进行社会稳定风险评估。三是完善征求意见程序,强调起草涉及企业权利义务的规范性文件,应当充分听取相关企业和行业协会商会的意见;除依法需要保密的外,对行政相对人权利义务有

重大影响的规范性文件,应当通过政府网站等方式向社会公开征求意见。(第十二条、第十五条、第十六条、第十七条)

#### (四)完善文件合法性审核机制

对规范性文件进行合法性审核是确保规范性文件合法有效的重要措施。为此,《规定》明确:一是制定机关应当建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制,明确承担合法性审核工作的部门或者机构。二是合法性审核意见分为合法、不合法、应当予以修改等三种情形。三是突出合法性审核的效力,强调起草部门应当根据合法性审核意见对规范性文件草案进行修改;未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件草案,不得提交集体审议。(第十九条、第二十五条、第二十六条)

#### (五)完善文件评估和清理制度

文件的评估和清理,是确保文件适应经济社会发展需要的重要保障。为此,《规定》明确:一是强调文件实施过程中的评估,即规范性文件施行后,其起草部门或者实施机关应当对规范性文件的执行情况、施行效果、存在的问题及原因进行调查研究和综合评估。二是强调文件有效期届满前的评估,即规范性文件有效期届满3个月前,制定机关应当对其有效期是否需要延续进行评估。三是完善文件即时清理制度,即根据法律、法规、规章、国家或者本市政策制定、修改、废止等情况,即时开展清理工作。(第四十七条、第四十八条、第四十九条)

#### (六)健全监督检查机制

中办、国办日前印发的《法治政府建设与责任落实督察工作规定》强调,将规范性文件的制定、合法性审核机制、备案审查和清理工作列入法治政府建设督察内容。为此,《规定》明确:一是将规范性文件制定和监督管理工作统筹纳入法治政府建设督察内容。二是进一步强调有件必备、有备必审、有错必纠,完善备案审查工作要求。三是探索建立市、区政府备案审查机构与同级党委、人大有关工作机构之间的备案审查衔接联动机制。四是落实行政机关与法院、检察院之间的审查衔接工作机制。(第三十五条、第五十三条、第五十五条)

## 《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》的政策解读

为贯彻《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》(以下简称“《指导意见》”)精神,进一步促进严格规范公正文明执法,切实保障人民群众合法权益,维护政府公信力,本市出台了《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》(以下简称“《实施方案》”)。现就《实施方案》解读如下:

### 一、出台背景

党的十八届四中全会出台了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出推行行政执法公示制度、建立执法全过程记录制度以及严格执行重大执法决定法制审核。2018年12月5日,国务院办公厅出台了《指导意见》,对推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度(以下简称“三项制度”)作了明确要求。

近年来,本市在“三项制度”方面开展了多项工作,取得了一定成效,同时也存在着一些不足。主要体现在,在重大行政执法决定法制审核方面,本市各行政执法单位落实情况参差不齐,同时《指导意见》

提出了一些新的要求,本市尚需进一步予以完善。在行政执法公示方面,本市各行政执法单位公示的内容和方式仍存在着不集中不统一的问题。在行政执法全过程记录方面,本市各行政执法单位总体仍偏重于文字记录和证据记录,在对行政执法过程的音像记录上,还缺乏统一认识和规范实践,记录归档方面也较为薄弱。

为落实《指导意见》的要求,针对本市“三项制度”实践中的问题,着力推进行政执法透明、规范、合法、公正水平,本市出台了《实施方案》。

## 二、主要内容

### (一)《实施方案》体例及正文内容

1.《实施方案》采取“1+3”的体例形式。“1”即《实施方案》正文部分,主要体现“三项制度”的共性规定以及推行“三项制度”的工作要求和保障措施等。“3”即三个附件,分别为三项具体的制度,本市根据《指导意见》制定了《关于本市推行行政执法公示制度的意见》(以下简称“《公示制度》”)《关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见》(以下简称“《记录制度》”),并对原来市政府办公厅印发的重大行政执法决定法制审核制度进行了修改,形成了《关于本市推行重大行政执法决定法制审核制度的意见》(以下简称“《法制审核制度》”)。

2.明确了指导思想。结合习近平总书记交给上海的三项新的重大任务、市委市政府的指示要求,以及《指导意见》的要求,《实施方案》明确了推行“三项制度”的指导思想,既体现了国家精神,又体现了上海特点。

3.提出了具体要求。主要包括:全面推行“三项制度”的总体要求,信息化建设的要求,加强组织领导和健全制度体系的要求。同时,还对队伍建设、培训宣传、督促检查等方面作出了规定。

### (二)“三项制度”的主要内容

1.明确了适用范围。根据《指导意见》要求,“三项制度”适用范围均为行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用和行政许可等。

2.《公示制度》的主要内容。行政执法公示是保障行政相对人和社会公众知情权、参与权、表达权、监督权的重要措施。《公示制度》以强化事前公示、规范事中公示和加强事后公示为目的,对统一公示和信息共享制度,数据公开制度、信息更新更正及撤销制度等予以了明确。

3.《记录制度》的主要内容。行政执法全过程记录制度是行政执法活动合法有效的重要保证。《记录制度》从强调完善文字记录、规范音像记录、严格记录归档、发挥记录作用等角度出发,细化了行政执法全过程记录要求、明确了音像记录方式、规定了装备管理要求、规范了记录资料归档要求。

4.《法制审核制度》的有关情况。重大行政执法决定法制审核是确保行政执法单位作出的重大行政执法决定合法有效的关键环节。由于本市已于2017年出台了《本市建立重大行政执法决定法制审核制度的意见》(沪府办发〔2017〕5号),为此,《法制审核制度》主要是根据《指导意见》,对原意见进行了补充完善。主要包括两个方面:一是对重大行政执法决定的范围、法制审核的内容、程序等,作了完善性规定;二是对法制审核目录清单制度、法制审核队伍建设、法制审核的责任等,作了补充性规定。《实施方案》施行后,原意见同时废止。

# 《上海市食品安全责任保险管理办法 (试行)》的政策解读

为贯彻落实《上海市食品安全条例》,实施本市食品安全责任保险制度,我局会同上海银保监局起草了《上海市食品安全责任保险管理办法(试行)》(以下简称《办法》)。现解读如下:

## 一、《办法》制定的必要性

推进食品安全责任保险工作是加强食品安全风险管理,促进保险机构参与食品安全共治共建,充分发挥保险机制分散风险、化解矛盾纠纷的功能作用,提高食品生产经营企业食品安全风险防范和责任履行能力,切实保障消费者权益,保障食品企业正常生产经营的重要举措。

国务院食安办与上海市人民政府高度重视食品安全责任保险工作。国务院食安办、原食药监总局、保监会联合下发《关于开展食品安全责任保险试点工作的指导意见》(食安办〔2015〕1号),指导各省市开展食品安全责任保险试点工作。市政府印发《上海市食品药品安全“十三五”规划》,明确提出“高风险食品生产经营企业强制责任险覆盖率90%以上”。《上海市食品安全条例》对食品生产经营者参加食品安全责任保险作了规定。

为保障全市食品安全责任保险工作有力推进、规范有序开展,并如期实现工作目标,有必要根据本市实际制定《上海市食品安全责任保险管理办法》。

## 二、制定依据

1.《中华人民共和国食品安全法》第43条第2款规定,“国家鼓励食品生产经营企业参加食品安全责任保险”。

2.《上海市食品安全条例》第68条规定,“鼓励食品生产经营者参加食品安全责任保险,高风险食品生产经营企业应当根据防范食品安全风险的需要,主动投保食品安全责任保险”。

3.《中华人民共和国保险法》。

4.《国务院食品安全办 食品药品监管总局 保监会关于开展食品安全责任保险试点工作的指导意见》(食安办〔2015〕1号)。

## 三、主要内容

《办法》共十八条,自2019年7月10日起实施,有效期2年。主要内容如下:

### (一)关于构建工作体系

一是明确工作内容。明确了市场监管部门、保险监管部门、行业协会、保险中介机构等单位的工作内容,明确各类主体的权利和义务,为推广食品安全责任保险构建了工作体系,为食品安全责任保险的实施提供保障(第4条、第5条、第11条)。二是信息共享。市市场监管部门负责建设食品安全责任保险信息查询服务平台,与本市保险监管部门、保险机构、相关行业协会等相关信息平台进行对接,共享食品安全责任保险信息(第6条)。

### (二)关于鼓励市场主体参与食品安全责任保险工作

一是鼓励保险机构服务创新。依法推进与食品安全相关的保险产品和服务创新,为市场提供丰富的保险险种和多样化的保险服务方案(第7条)。二是分类要求食品生产经营者投保。列入本市高风险食品生产经营企业目录内的食品生产经营者应当根据防范食品安全风险的需要,主动投保食品安全责任保险;其他食品生产经营者,鼓励参加食品安全责任保险(第8条)。三是创新投保方式。连锁超市、连锁餐饮企业等可以由企业总部统一投保。鼓励行业协会、物业管理方、网络食品交易第三方平台等单位组织生产加工小作坊、食品摊贩、小型餐饮服务提供者等集中投保(第9条)。四是鼓励使用示范合同文本(第10条)。五是促进纠纷处理。本市探索建立食品安全保险事故责任第三方认定机制(第16条)。六是鼓励区里政策支持。各区可以根据实际情况制定相关政策鼓励和支持食品安全责任保险工作(第17条)。

### (三)关于风险管理服务

一是支持风险管理服务。保险机构依法和合同约定组织开展食品安全隐患排查、现场指导、宣传培训等风险管理活动,出具风险评估报告(第12条第1款)。二是及时排除安全隐患。保险机构发现食品安全隐患的,应当按照约定及时出具隐患排除建议书、通知整改,并进行跟踪。发现重大食品安全隐患的,保险机构及时报告市场监管部门(第12条第2款)。三是风险管理档案。保险机构建立被保险人的

风险管理档案,同时明确了档案所包括的内容(第13条)。

#### (四)关于行政监督管理

一是市场监管部门的监管。市场监管部门将食品安全高风险企业投保情况纳入食品安全信用档案,并作为信用等级评定、分类监督管理的重要参考;对于保险机构在风险管理活动和保险理赔中发现的食品安全违法行为及时进行调查处置;涉嫌犯罪的,依法移送公安机关(第14条)。二是保险监管部门的监管。保险监管部门依法开展监督检查,发现违法行为的,依法处理。市场监管部门发现保险方面违法行为的,及时通报保险监管部门(第15条)。

## 《上海市建筑施工企业安全生产许可批后监督管理办法》的政策解读

《上海市建筑施工企业安全生产许可批后监督管理办法》分五章,共十八条,重点围绕以下几方面展开:

#### 一、明确适用范围

本办法适用于在本市建筑施工企业取得安全生产许可证审批后续项目监管和批后监督检查。

#### 二、明确监督检查工作原则

遵循企业自律、部门监管,实施网上追溯和现场检查联动;日常监督和企业核查联动监督检查的工作原则。

三、明确施工企业安全生产管理体系自查自纠及安全生产条件自评的工作要求。制订《安全生产条件现场监督检查要点》。

#### 四、明确监督部门工作内容

监管部门进行以系统核查、日常监督、专项监管三种方式进行施工企业及施工现场安全生产条件的检查。检查对象优先以对安全生产标准化考评、安全生产动态考核管理、安全生产行为等方面存在不良业绩、或发生过安全生产事故以及在建工程项目安全生产管理薄弱的企业,列为安全生产条件核查重点。

#### 五、明确处置方式

对于系统核查、日常监督、专项监管三种方式发现问题后对应的处置方式进行了规定。附则中对于在监督检查发现外省市进沪企业降低安全生产条件的处置方式进行了规定。

---

# 上海市人民政府公报

2019 年第 14 期（总第 446 期）

7 月 20 日出版

主管单位：上海市人民政府办公厅

主办单位：上海市人民政府办公厅

发行范围：公开发行人

定 价：免费赠阅

印刷单位：上海市人民政府办公厅文印中心

网 址：[www.shanghai.gov.cn](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D