



# 上海市人民政府公报

2022

第 16 期 (总第 520 期)

## 目 录

### 【市政府办公厅文件】

- 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》的通知 ..... (3)  
上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案 ..... (3)

### 【部门规范性文件】

- 上海市民政局关于印发《上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准》的通知 ..... (6)  
上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准 ..... (6)  
上海市民政局关于印发《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法》的通知 ..... (11)  
上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法 ..... (11)

### 【政策解读】

- 关于《上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》的政策解读 ..... (13)  
关于《上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准》的政策解读 ..... (14)  
关于《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法》的政策解读 ..... (15)

【市政府办公厅文件】

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》的通知

(2022年7月20日)

沪府办规〔2022〕8号

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

经市政府同意,现将《上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案

为全面落实国务院办公厅印发的《强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》精神,结合本市实际,制定本实施方案。

### 一、工作目标

到2022年底,危险废物监管体制机制进一步完善,建立安全监管与环境监管联动机制;保持打击危险废物非法转移倾倒等违法行为的高压态势。危险废物、医疗废物无害化处理率100%,全市危险废物处置能力与实际需求总体平衡,完善平战结合的医疗废物收运处置体系。

到2025年底,建立健全积极服务于本市战略性新兴产业和先导产业发展需求,源头严防、过程严管、后果严惩的危险废物监管体系,危险废物利用处置能力充分保障,设施布局和能力结构进一步优化,技术和运营水平进一步提升。

### 二、完善危险废物监管体制机制

(一)依法依规履行危险废物监管职责。各区政府对本行政区域危险废物治理负总责,依法将危险废物污染环境防治工作纳入国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划。市、区各有关部门、单位要落实危险废物利用处置、污染环境防治、国土空间规划、安全生产、运输安全、卫生防疫等方面监管职责。

(二)加强部门间协调配合。进一步拓宽部门沟通协作渠道,及时通报、研究、协调解决危险废物监管工作重大事项,形成分工协作、齐抓共管的工作合力。落实首办移交机制,促进信息共享。

(三)推进区域利用处置能力共享互补。推动落实长三角区域固体废物危险废物联防联治实施方案及合作协议,完善危险废物跨省转移“白名单”机制。鼓励废铅蓄电池、废包装容器、废酸、废矿物油、废有机溶剂、涂料染料废物等在长三角区域内利用处置。

(四)进一步加强跨区域转移环境管理。全面运行危险废物跨省转移审批“一网通办”线上办理系统,进一步加强跨省转移技术审核,加强危险废物长距离运输、液态危险废物的风险管控。建立健全危险废物处理处置能力和价格公开机制,不得设置不合理行政壁垒。

(五)加强区域联防联控。聚焦重点,依法严厉打击危险废物跨省非法转移倾倒等违法行为,对跨省涉危险废物重大案件开展联合调查会商和挂牌督办。

(六)落实企业主体责任。涉危险废物企业的主要负责人(法定代表人、实际控制人)是危险废物污染环境防治和安全生产第一责任人,要建立健全污染防治和安全生产责任制。中央在沪企业和国有企业要发挥表率作用。相关企业要依法依规投保环境污染责任保险。

(七)完善危险废物环境管理信息化体系。按照“一网通办”“一网统管”总体要求,实现危险废物产生情况申报、管理计划备案、转移联单运行、利用处置情况等在线报告,畅通与国家危险废物环境管理信息系统联网连接与实时交互,推进危险废物转移车辆运输信息接入本市危险废物环境管理信息系统。

(2022年第16期)

— 3 —

在危险废物重点监管单位推行集成智能监控,实现对危险废物全过程跟踪管理,并与相关行政机关、司法机关实现互通共享。进一步增强数据应用和风险预警水平,研究危险废物网上交易平台建设和第三方支付。

### 三、强化危险废物源头管控

(一)严格落实危险废物鉴别制度。按照国家危险废物鉴别管理办法有关要求,配套制定本市实施细则。

(二)严格环境准入。新改扩建项目要严格落实环境影响评价要求,对建设项目产生的危险废物进行科学评价,并提出切实可行的污染防治措施。严格危险废物污染环境防治设施“三同时”管理。对基础资料数据明显不实,内容存在重大缺陷、遗漏,采取的污染防治措施无法确保污染物排放达到国家和地方排放标准等建设项目,不予批准环评文件。

(三)规范危险废物贮存场所(设施)管理要求。产废单位和危险废物经营单位,按照有关规定自行评估危险废物贮存能力,并配套满足贮存需求的危险废物贮存场所(设施),相关部门对手续办理提供便利。对易爆、易燃及排出有毒气体的危险废物进行预处理,使之稳定后贮存,否则应按照易爆、易燃危险品贮存。贮存废弃剧毒化学品的,应按照公安机关要求落实治安防范措施。

(四)加强事中事后监管。依法依规对已批复的化工、医药等重点行业涉危险废物建设项目环境影响评价文件开展复核。项目建成后,危险废物产生种类、数量、利用处置方式等与环境影响评价文件不一致的,督促建设单位依法落实相关要求,并加强与排污许可制度的衔接。按照国家分类管理名录和相关技术规范等要求,将危险废物纳入排污许可管理。

(五)持续推进危险废物规范化环境管理。制定危险废物规范化环境管理检查评估工作方案,进一步完善“企业自查、各区检查、市级抽查”模式。

(六)推动源头减量化和资源化。研发、推广减少工业危险废物产生量和降低工业危险废物危害性的生产工艺和设备。产业产能准入落地时要自行配套或园区配套落实危险废物处理设施或处理路径。

### 四、强化危险废物收集转运等过程监管

(一)收集转运贮存专业化。持续完善有害垃圾收集转运体系。支持危险废物经营单位建设区域性收集网点和贮存设施,开展汽修行业、小微企业、科研机构、学校等产生的危险废物有偿收集转运服务。探索推进有条件的高校开展实验室危险废物分类收集和预处理示范项目建设。

(二)转移运输便捷化。建立危险废物和医疗废物运输车辆备案制度,完善“点对点”常备通行路线,进一步打通崇明区危险废物运输通道。

(三)打击涉危险废物违法犯罪。严厉打击危险废物环境违法犯罪行为,依法依规打击以“副产品”名义逃避危险废物监管的行为。

(四)建立健全联合保障机制。实施生态环境损害赔偿制度。强化危险废物污染环境办案经费常态化投入机制,保障危险废物鉴别鉴定、规范贮存等经费投入。进一步规范对违反相关法律规定,但尚不构成犯罪人员的拘留程序。对自查自纠并及时妥善处置历史遗留危险废物的企业,依法从轻处罚。

### 五、强化废弃危险化学品监管

应急、生态环境部门和其他相关部门建立监管协作和联合执法机制,联合建立危险废物环境监管和安全监管重点单位名单,并密切协调配合,实现信息及时、充分、有效共享,形成工作合力。

### 六、提升危险废物集中处置基础保障能力

(一)统筹填埋处置能力建设。研究制定危险废物填埋准入清单。加快推进上海市固体废物处置中心二期项目等建设,加快建设生活垃圾焚烧飞灰非填埋的利用处置设施。2025年底前,力争将生活垃圾焚烧二次污染物填埋率控制在2%以下。

(二)强化规划统筹。开展危险废物产生量与处置能力匹配情况评估及设施运行情况评估,保障规划设施用地需求。强化老港、宝山市级基地托底保障功能,积极推进重金属污泥、危险废物焚烧灰渣、生活垃圾焚烧飞灰等无机类危险废物多途径的利用处置,研究推动高温熔融、等离子等先进技术应用。加快建设水泥窑、工业炉窑等协同处置危险废物设施。在上海化工区等有条件的区域试点探索废盐排海。

(三)统筹建设高水平的医疗废物处置设施。加强医疗废物分类管理。适时启动嘉定医疗废物集中处置设施升级改造。各区完善小型医疗机构医疗废物定时定点收集转运体系。

### 七、促进危险废物利用处置产业高质量发展

(一)促进危险废物利用处置企业规模化发展、专业化运营。科学引导危险废物利用处置产业发展。

危险废物经营单位的贮存和利用处置设施应与所接收危险废物的性质相匹配,禁止超期、超量、超范围贮存。鼓励采取多元投资和市场化方式建设规模化危险废物利用设施;鼓励企业通过兼并重组等方式做大做强,努力打造一批国际一流的危险废物利用处置企业。

(二)巩固提升集中焚烧处置能力和水平。加快推进宝山、嘉定、松江等区域焚烧设施建设或与有条件的设施合建。进一步巩固提升上海化工区等区域集中焚烧能力。新建的危险废物集中焚烧处置设施处置能力原则上应大于3万吨/年,并应具备贮存相应废弃危险化学品的甲、乙类仓库和易燃性、反应性废物的预处理能力。到2025年,全市危险废物集中焚烧处置能力达到40万吨/年以上,并控制在焚烧处置需求的2倍左右,实现焚烧处置能力适当富余。

(三)持续提升危险废物利用水平。建立健全固体废物综合利用标准体系,使用固体废物综合利用产物应符合国家规定的用途和标准。以“原料替代、产品质量达标、环境风险可控”为原则,持续巩固提升危险废物“点对点”定向利用成效。推动在浦东新区、临港新片区、上海化工区、金山区、奉贤区等合理统筹规划建设废有机溶剂、废活性炭、废酸等集中利用设施。新建危险废物集中利用设施的工艺、污染物排放和综合利用标准,应对标国家和本市同类设施的最优水平。

(四)健全财政金融政策。适时调整危险废物填埋处置和医疗废物处置收费标准。加大对涉疫情废物处置、小型医疗机构医疗废物收运等财政支持力度。在确保危险废物全流程监控、违法违规行为可追溯的前提下,处置收费标准可由双方协商确定。严格落实危险废物集中处置设施、场所退役费用预提制度。鼓励金融机构加大对危险废物污染环境防治项目的信贷投放力度。研究危险废物跨区域转移处置的生态保护补偿机制。

(五)加快先进适用技术成果推广应用。重点研究和示范推广废酸、废盐、生活垃圾焚烧飞灰、危险废物焚烧灰渣等危险废物利用处置和污染环境防治适用技术。建设一批危险废物市级利用处置技术平台,推动危险废物市级利用处置技术平台纳入国家生态环境科技成果转化平台。

## 八、完善危险废物和医疗废物应急处置体系

(一)完善危险废物应急处置机制。将涉危险废物突发生态环境事件应急处置纳入政府应急响应体系,完善环境应急响应预案。加强危险废物环境应急能力建设,强化应急处置管理队伍、专家队伍建设,将本市危险废物利用处置企业纳入突发环境事件应急处置工作体系。对无主和责任主体无力承担妥善处置责任的历史遗留危险废物,由属地政府组织处置。

(二)完善平战结合的医疗废物应急处置机制。市、区两级应将医疗废物收集、贮存、运输、处置等工作纳入重大传染病疫情领导指挥体系,坚持常态化防控和应急处置相结合,分别制定完善市、区两级疫情医疗废物应急收运处置方案,明确分工职责,充分保障所需的人员、车辆、设备、物资、场地、处置设施等。

(三)保障重大疫情医疗废物应急处置能力。建立完善医疗废物应急处置能力体系,将生活垃圾焚烧设施纳入本市医疗废物协同应急处置设施清单。充分发挥各区小型医疗机构“最后一公里”、环卫、第三方运输单位等收运体系作用,完善各区短驳集中和自行收运能力。提升医疗废物产生点位的临时贮存能力,提高医疗废物收运处置过程机械化程度,提前筹备医疗废物收运处置人员集中居住场地,落实收运处置人员的个人防疫要求。

## 九、强化危险废物环境风险防控能力

(一)加强专业监管队伍建设。建立与防控环境风险需求相匹配的危险废物监管体系,加强本市危险废物监管能力与应急处置技术支撑能力建设。强化生态环境保护综合执法队伍和能力建设,加强专业人才队伍和专家库建设。

(二)完善配套制度规范。衔接落实危险废物经营许可证管理、转移管理制度和修订后的危险废物贮存、焚烧以及鉴别等方面污染控制标准规范,修订危险废物焚烧等地方标准规范。

(三)提升基础研究能力。优先支持先导产业和战略性新兴产业发展中伴生的危险废物环境相关科研活动。开展危险废物环境风险识别与控制机理研究,加强区域性危险废物和化学品测试分析与环境风险防控技术能力建设。

## 十、保障措施

(一)压实地方和部门责任。各区政府加强对强化危险废物监管和利用处置能力的组织领导,将危险废物污染环境防治情况纳入环境状况和环境保护目标完成情况年度报告,并向本级人大或人大常委会报告。对不履行危险废物监管责任或监管不到位的,依法严肃追究责任。危险废物污染环境防治目

标完成情况作为生态环境考核的重要参考。

(二)加大督察力度。强化中央生态环境保护督察发现问题整改。在市级生态环境保护督察中加大对危险废物污染环境问题的督察力度。对涉危险废物环境违法案件频发、处置能力严重不足并造成环境污染或恶劣社会影响的地方和单位,视情开展专项督察。对督察中发现的涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题线索,按照有关规定移送纪检监察机关;对其他问题,按照有关规定移送被督察对象或有关单位进行处理。

(三)加强教育培训。加强高校、科研院所的危险废物治理相关学科专业建设,培养创新型和技能型兼备的高质量人才。加强危险废物相关从业人员培训。积极开展国际合作与技术交流。

(四)营造良好氛围。加强对涉危险废物重大环境案件查处情况的宣传,依法依规建立有奖举报制度。推进危险废物利用处置设施向公众开放。

## 【部门规范性文件】

# 上海市民政局关于印发《上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准》的通知

(2022年7月1日)

沪民规〔2022〕8号

各区民政局,市民政局执法总队:

现将我局制定的《上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准》印发给你们,请遵照执行。

## 上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准

为了规范对殡葬违法行为的行政处罚裁量权,现就《殡葬管理条例》《上海市殡葬管理条例》《上海市公墓管理办法》中有关违法行为的处罚,结合本市实际,制定本裁量基准。

### 一、具体裁量基准

#### (一)未经批准,擅自兴建殡葬设施

##### 1. 法律依据

###### (1)义务条款

《殡葬管理条例》第九条第一款

###### (2)处罚条款

《殡葬管理条例》第十八条:未经批准,擅自兴建殡葬设施的,由民政部门会同建设、土地行政管理部门予以取缔,责令恢复原状,没收违法所得,可以并处违法所得1倍以上3倍以下的罚款。

##### 2. 裁量基准

(1)未经批准擅自兴建殡葬设施,未产生社会影响的,予以取缔,责令恢复原状,没收违法所得;

(2)未经批准擅自兴建殡葬设施,社会影响较小的,予以取缔,责令恢复原状,没收违法所得,并处违法所得1倍的罚款;

(3)未经批准擅自兴建殡葬设施,社会影响较大的,予以取缔,责令恢复原状,没收违法所得,并处违法所得2倍的罚款。

(4)未经批准擅自兴建殡葬设施,社会影响恶劣的,予以取缔,责令恢复原状,没收违法所得,并处违法所得3倍的罚款。

#### (二)墓穴占地面积超过省、自治区、直辖市人民政府规定的标准

##### 1. 法律依据

###### (1)义务条款

《殡葬管理条例》第十二条、《上海市公墓管理办法》第十五条第三款

(2)处罚条款

《殡葬管理条例》第十九条:墓穴占地面积超过省、自治区、直辖市人民政府规定的标准的,由民政部门责令限期改正,没收违法所得,可以并处违法所得1倍以上3倍以下的罚款。

2.裁量基准

(1)墓穴占地面积超过标准,未产生社会影响的,责令限期改正,没收违法所得。

(2)墓穴占地面积超过标准,社会影响较小的,责令限期改正,没收违法所得,并处违法所得1倍的罚款。

(3)墓穴占地面积超过标准,社会影响较大的,责令限期改正,没收违法所得,并处违法所得2倍的罚款。

(4)墓穴占地面积超过标准,社会影响恶劣的,责令限期改正,没收违法所得,并处违法所得3倍的罚款。

(三)制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备

1.法律依据

(1)义务条款

《殡葬管理条例》第十六条

(2)处罚条款

《殡葬管理条例》第二十二条第一款:制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备的,由民政部门会同工商行政管理部门责令停止制造、销售,可以并处制造、销售金额1倍以上3倍以下的罚款。

2.裁量基准

(1)制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备,制造、销售金额不满5万元,并且未产生社会影响或者社会影响较小的,责令停止制造、销售。

(2)制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备,制造、销售金额不满5万元,并且社会影响较大的;或制造、销售金额在5万元以上不满15万元,并且未产生社会影响或者社会影响较小的,责令停止制造、销售,并处销售、制造金额1倍的罚款。

(3)制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备,制造、销售金额在5万元以上不满15万元,并且社会影响较大的;或制造、销售金额在15万元以上,并且未产生社会影响或者社会影响较小的,责令停止制造、销售,并处销售、制造金额2倍的罚款。

(4)制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备,制造、销售金额在15万元以上,并且社会影响较大的;或制造、销售不符合国家技术标准的殡葬设备,社会影响恶劣的,责令停止制造、销售,并处销售、制造金额3倍的罚款。

(四)制造、销售封建迷信殡葬用品

1.法律依据

(1)义务条款

《殡葬管理条例》第十七条

(2)处罚条款

《殡葬管理条例》第二十二条第二款:制造、销售封建迷信殡葬用品的,由民政部门会同工商行政管理部门予以没收,可以并处制造、销售金额1倍以上3倍以下的罚款。

2.裁量基准

(1)制造、销售封建迷信殡葬用品,未产生社会影响的,没收封建迷信殡葬用品。

(2)制造、销售封建迷信殡葬用品,社会影响较小的,没收封建迷信殡葬用品,并处制造、销售金额1倍的罚款。

(3)制造、销售封建迷信殡葬用品,社会影响较大的,没收封建迷信殡葬用品,并处制造、销售金额2倍的罚款。

(4)制造、销售封建迷信殡葬用品,社会影响恶劣的,没收封建迷信殡葬用品,并处制造、销售金额3倍的罚款。

(五)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市殡葬管理条例》第八条、第九条、第十八条

(2)处罚条款

《上海市殡葬管理条例》第二十八条第二项：未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动的，由市殡葬管理处责令停产停业，没收违法所得，情节轻微的，可以并处二千元以上一万元以下罚款，情节严重的，可以并处一万元以上五万元以下罚款。

2.裁量基准

(1)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，不满一个月，并且未产生社会影响的，责令停产停业，没收违法所得。

(2)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，不满一个月，并且社会影响较小的；或者未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，一个月以上不满三个月，并且未产生社会影响的，责令停产停业，没收违法所得，并处二千元以上五千元以下罚款。

(3)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，一个月以上不满三个月，并且社会影响较小的，责令停产停业，没收违法所得，并处五千元以上一万元以下罚款。

(4)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，三个月以上，未产生社会影响或者社会影响较小的；或者未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，不满三个月，并且社会影响较大的，责令停产停业，没收违法所得，并处一万元以上二万元以下罚款。

(5)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，三个月以上，并且社会影响较大的，责令停产停业，没收违法所得，并处二万元以上三万元以下罚款。

(6)未取得殡葬服务证、殡葬服务证未经验审或者验审不合格从事殡葬服务活动，社会影响恶劣的，责令停产停业，没收违法所得，并处三万元以上五万元以下罚款。

(六)擅自将遗体运出本市

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市殡葬管理条例》第十五条第二款

(2)处罚条款

《上海市殡葬管理条例》第二十八条第三项：擅自将遗体运出本市的，市殡葬管理处或者区、县民政局可以处二百元以上二千元以下罚款。

2.裁量基准

(1)违法行为发生后，配合执法、在规定期限内完成整改，未产生社会影响，未造成危害后果的，不予行政处罚。

(2)违法行为发生后，配合执法、已开展整改但未在规定期限内完成整改，每具遗体处二百元以上一千元以下的罚款。

(3)违法行为发生后，不配合执法或者拒不整改的，每具遗体处一千元以上二千元以下的罚款。

(七)违反规定出售墓穴、骨灰存放格位

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市殡葬管理条例》第二十三条第一款、第三款、第二十四条第一款，《上海市公墓管理办法》第十六条

(2)处罚条款

《上海市殡葬管理条例》第二十八条第四项：违反规定出售墓穴、骨灰存放格位的，由市殡葬管理处或者区、县民政局责令停止违法活动，没收违法所得，可以并处违法所得一倍以上三倍以下罚款。

2.裁量基准

(1)违反规定出售墓穴、骨灰存放格位5穴(格)以下，或者未产生社会影响的，责令停止违法活动，没收违法所得。

(2)违反规定出售墓穴、骨灰存放格位6穴(格)以上、20穴(格)及以下，或者社会影响较小的，责令

停止违法活动,没收违法所得,并处违法所得 1 倍的罚款。

(3)违反规定出售墓穴、骨灰存放格位 21 穴(格)以上、50 穴(格)以下,或者社会影响较大的,责令停止违法活动,没收违法所得,并处违法所得 2 倍的罚款。

(4)违反规定出售墓穴、骨灰存放格位 51 穴(格)以上,或者社会影响恶劣的,责令停止违法活动,没收违法所得,并处违法所得 3 倍的罚款。

同时存在穴(格)数量和社会影响两档违法情形的,适用较重的处罚基准。

(八)墓穴间通道宽度低于零点六米

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第十五条第二款

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第二项:违反本办法第十五条第二款的,责令限期改正,处一万元至五万元罚款。

2.裁量基准

(1)墓穴间通道宽度大于等于零点五米、低于零点六米的,责令限期改正,处一万元以上三万元以下的罚款。

(2)墓穴间通道宽度大于等于零点四米、低于零点五米的,责令限期改正,处三万元以上四万元以下的罚款。

(3)墓穴间通道宽度低于零点四米的,责令限期改正,处四万元至五万元罚款。

(九)代办非法经营公墓单位的公墓业务

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第十七条

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第三项:违反本办法第十七条的,责令限期改正,处一千元至二万元罚款。

2.裁量基准

(1)违法行为发生后,配合执法、在规定期限内完成整改的,处一千元以上五千元以下的罚款。

(2)违法行为发生后,配合执法、已开展整改但未在规定期限内完成整改的,责令限期改正,处五千以上一万元以下的罚款。

(3)违法行为发生后,不配合执法或者拒不整改的,责令限期改正,处一万元至二万元罚款。

(十)在公益性埋葬地内建墓(坟)树碑

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第十八条第二款

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第四项:……违反第十八条第二款的,责令限期改正,处五千元至一万元罚款。

2.裁量基准

(1)初次违法行为发生后,配合执法、在规定期限内完成整改,未产生社会影响的,不予行政处罚。

(2)违法行为(非初次)发生后,配合执法、在规定期限内完成整改的,处五千元以上六千元以下的罚款。

(3)违法行为发生后,配合执法、已开展整改但未在规定期限内完成整改的,责令限期改正,处六千元以上八千元以下的罚款。

(4)违法行为发生后,不配合执法或者拒不整改的,责令限期改正,处八千元至一万元罚款。

(十一)墓穴购买者转让或者买卖墓穴

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第十九条第二款

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第五项:违反本办法第十九条第二款的,责令限期改正,处一千元至五千元罚款。

2.裁量基准

(1)违法行为发生后,配合执法、在规定期限内完成整改的,处一千元以上二千元以下的罚款。

(2)违法行为发生后,配合执法、已开展整改但未在规定期限内完成整改的,责令限期改正,处二千元以上四千元以下的罚款。

(3)违法行为发生后,不配合执法或者拒不整改的,责令限期改正,处四千元至五千元罚款。

(十二)在公墓内燃烧锡箔、冥币、纸钱、纸扎等迷信用品或者燃放烟花爆竹

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第二十一条

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第七项:违反本办法第二十一条的,处一百元至五百元罚款。

2.裁量基准

(1)在公墓内燃烧锡箔、冥币、纸钱、纸扎等迷信用品或者燃放烟花爆竹,未产生社会影响或者社会影响较小的,处一百元以上二百元以下罚款。

(2)在公墓内燃烧锡箔、冥币、纸钱、纸扎等迷信用品或者燃放烟花爆竹,社会影响较大的,处二百元至五百元罚款。

(十三)未使用由市财政局统一印制的殡葬服务专用收据

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第二十二条

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第八项:违反本办法第二十二条的,处五千元至一万元罚款。

2.裁量基准

(1)所涉金额不满五万元的,处五千元以上七千元以下的罚款。

(2)所涉金额在五万元以上的,处七千元至一万元罚款。

(十四)将经营性公墓的维护费挪作他用

1.法律依据

(1)义务条款

《上海市公墓管理办法》第二十三条第三款

(2)处罚条款

《上海市公墓管理办法》第二十六条第九项:违反本办法第二十三条第三款的,责令限期追回,处一万元至五万元罚款。

2.裁量基准

(1)违法行为发生后,配合执法、在规定期限内追回维护费的,处一万元以上二万元以下的罚款。

(2)违法行为发生后,配合执法、已开展整改但未在规定期限内追回维护费的,责令限期追回,处二万元以上三万元以下的罚款。

(3)违法行为发生后,不配合执法或者拒不整改的,责令限期追回,处三万元至五万元罚款。

二、根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条第一款:“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为”、第二款“当事人有违法所得,除依法应当退赔的外,应当予以没收”的规定,对殡葬违法行为,应当责令改正或者限期改正违法行为,同时充分调查取证,按照法律法规及本裁量基准等规定给予相应处罚,有违法所得的,应当予以没收。

三、本裁量基准所规定的“以上”“以下”均包含本数,有特别规定的除外。

四、本裁量基准所列的殡葬违法行为有《中华人民共和国行政处罚法》、《上海市人民政府关于本市建立行政处罚裁量基准制度的指导意见》(沪府发〔2013〕32号)所列应当减轻、从轻、从重情节的,裁量

时应当予以减轻、从轻、从重；本裁量基准对上述殡葬违法行为从轻、从重情节已有具体规定的，从其规定。

五、本裁量基准自 2022 年 8 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 7 月 31 日。

# 上海市民政局关于印发 《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法》的通知

（2022 年 7 月 28 日）

沪民规〔2022〕10 号

各区民政局，各有关单位：

《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法》已经市民政局局长办公会审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范本市慈善组织认定和取消慈善组织认定工作，根据《中华人民共和国慈善法》《上海市慈善条例》和《慈善组织认定办法》等规定，制定本办法。

**第二条** 本市已经登记设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织，向其登记的民政部门申请认定为慈善组织，以及慈善组织不再从事慈善活动，向其登记的民政部门申请取消慈善组织认定，适用本办法。

**第三条** 市、区民政部门对其登记的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织进行慈善组织认定，对其登记或认定的慈善组织进行取消慈善组织认定。

### 第二章 慈善组织认定

**第四条** 本市已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构申请认定为慈善组织，应当符合下列条件：

- (一) 申请时具备相应的社会组织法人登记条件；
- (二) 以开展慈善活动为宗旨，业务范围符合《中华人民共和国慈善法》第三条的规定；
- (三) 申请时的上一年度慈善活动的年度支出和管理费用符合国务院民政部门关于慈善组织的规定；
- (四) 不以营利为目的，收益和营运结余全部用于章程规定的慈善目的；财产及其孳息没有在发起人、捐赠人或者本组织成员中分配；章程中有关于剩余财产转给目的相同或者相近的其他慈善组织的规定；
- (五) 有健全的财务制度和合理的薪酬制度；
- (六) 法律、法规、规章规定的其他条件。

**第五条** 有下列情形之一的，不予认定为慈善组织：

- (一) 有法律法规和国家政策规定的不得担任慈善组织负责人的情形的；
- (二) 申请前二年内受过行政处罚的；
- (三) 申请时被民政部门列入活动异常名录或者严重违法失信名单的；
- (四) 有其他违反法律、法规、国家政策行为的。

**第六条** 申请认定为慈善组织的基金会，应当向登记的民政部门提交下列材料：

- (一) 申请书；
- (二) 符合本办法第四条规定以及不存在第五条所列情形的书面承诺；
- (三) 按照本办法第十条规定召开会议形成的会议决议。

（2022 年第 16 期）

— 11 —

申请认定为慈善组织的社会团体、社会服务机构,除前款规定的材料外,还应当向登记的民政部门提交下列材料:

- (一)关于申请理由、慈善宗旨、开展慈善活动等情况的说明;
- (二)注册会计师出具的上一年度财务审计报告,含慈善活动年度支出和管理费用的专项审计。有业务主管单位的,还应当提交业务主管单位同意的材料。

### 第三章 取消慈善组织认定

**第七条** 本市慈善组织,有下列情形之一的,可以依法申请取消慈善组织认定:

- (一)不再从事慈善活动的;
- (二)慈善活动的年度支出和管理费用不符合国务院民政部门关于慈善组织的规定的;
- (三)被民政部门列入活动异常名录或者严重违法失信名单的;
- (四)有其他违反法律、法规、国家政策行为的。

存在《慈善法》第十七条规定的慈善组织终止情形的,应当按照慈善组织终止的有关规定处理。

**第八条** 慈善组织申请取消慈善组织认定的,应当成立清算组,对慈善组织的财产进行清算,并向社会公告。

清算后的剩余财产数额高于其认定为慈善组织时的净资产数额的,保留认定为慈善组织时的净资产数额,其余按照慈善组织章程规定或者决策机构的决议用于慈善目的;无法按照慈善组织章程的规定或者决策机构的决议处理的,由民政部门主持转给宗旨相同或者相近的慈善组织,并向社会公告。

**第九条** 申请取消慈善组织认定的基金会、社会团体、社会服务机构,应当向登记的民政部门提交下列材料:

- (一)申请书;
- (二)按照本办法第十条规定召开会议形成的会议决议;
- (三)注册会计师出具的财务审计报告;
- (四)慈善财产清算报告;
- (五)法律、法规、规章等规定的其他材料。

有业务主管单位的,还应当提交业务主管单位同意的材料。

具有公开募捐资格的慈善组织申请取消慈善组织认定的,还应当提交公开募捐资格注销申请书。

### 第四章 受理审核

**第十条** 申请认定为慈善组织,或申请取消慈善组织认定的,社会团体应当经会员(代表)大会表决通过,基金会、社会服务机构应当经理事会表决通过。

有业务主管单位的,还应当经业务主管单位同意。

**第十一条** 民政部门收到全部有效材料后,应当依法进行审核。情况复杂的,民政部门可以征求有关部门意见或者通过论证会、听证会等形式听取意见,也可以根据需要对该组织进行实地考察。

**第十二条** 民政部门应当自受理申请之日起二十日内作出决定。符合条件的,予以认定为慈善组织或取消慈善组织认定,并向社会公告;不符合条件的,不予认定为慈善组织或取消慈善组织认定,并书面说明理由。

具有公开募捐资格的慈善组织取消慈善组织认定的,由民政部门一并办理公开募捐资格的注销手续并向社会公告。

**第十三条** 认定为慈善组织的基金会、社会团体、社会服务机构,由民政部门换发登记证书,标明慈善组织属性。

取消慈善组织认定的基金会、社会团体、社会服务机构,由民政部门换发对应的社会组织法人登记证书。

具有公开募捐资格的慈善组织取消慈善组织认定的,由民政部门收回其公开募捐资格证书。

### 第五章 附 则

**第十四条** 基金会、社会团体、社会服务机构申请认定为慈善组织,慈善组织申请取消慈善组织认定的,应当同步修改章程,并报登记的民政部门核准。

有业务主管单位的,还应当经业务主管单位审核同意。

第十五条 本办法自 2022 年 9 月 5 日起施行,有效期至 2024 年 9 月 4 日。

## 【政策解读】

# 关于《上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》的政策解读

2021 年 5 月,国务院办公厅印发了《强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》(简称国家“危废十条”)。为全面贯彻落实国家有关工作部署,切实提升本市危险废物监管和利用处置能力,有效防控危险废物环境与安全风险,本市编制了《上海市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》(全文共分十个方面 35 项任务,简称上海市“危废十条”)。

### 一、工作目标

到 2022 年底,危险废物监管体制机制进一步完善,建立安全监管与环境监管联动机制;保持危险废物非法转移倾倒等违法行为打击的高压态势。危险废物、医疗废物无害化处理率 100%,全市危险废物处置能力与实际需求总体平衡,完善平战结合的医疗废物收运处置体系。

到 2025 年底,积极服务于本市战略性新兴产业和先导产业发展需求,建立健全源头严防、过程严管、后果严惩的危险废物监管体系,危险废物利用处置能力充分保障,设施布局和能力结构进一步优化,技术和服务水平进一步提升。

### 二、完善危险废物监管体制机制(共 7 条)

依法依规履行危险废物监管职责。各区政府对本行政区域危险废物治理负总责。加强部门间协调配合,形成分工协作、齐抓共管的工作合力。推进区域利用处置能力共享互补。推动落实长三角区域固体废物危险废物联防联治实施方案及合作协议。进一步加强跨区域转移环境管理。全面运行跨省转移审批“一网通办”线上办理系统,进一步加强跨省转移技术审核。加强区域联防联控。落实企业主体责任。完善危险废物环境管理信息化体系。推行集成智能监控手段,实现对危险废物全过程跟踪管理。

### 三、强化危险废物源头管控(共 6 条)

严格落实危险废物鉴别制度。按照国家要求配套制定本市实施细则。严格环境准入,新改扩建项目严格贯彻落实环境影响评价要求。规范危险废物贮存场所(设施)管理要求。产废单位和危险废物经营单位开展自行评估,并配套满足自身贮存需求的危险废物贮存场所(设施)。加强事中事后监管。依法依规对已批复的重点行业涉危险废物建设项目环境影响评价文件开展复核,依法落实排污许可制度。持续推进危险废物规范化环境管理。推动源头减量化和资源化。

### 四、强化危险废物收集转运等过程监管(共 4 条)

推动收集转运贮存专业化。持续完善有害垃圾收集转运体系,支持危险废物经营单位建设区域性收集网点和贮存设施。推动转移运输便捷化,建立危险废物和医疗废物运输车辆备案制度。严厉打击涉危险废物违法犯罪行为,依法依规打击以“副产品”名义逃避危险废物监管的行为。建立健全联合执法司法保障机制,实施生态环境损害赔偿制度。

### 五、强化废弃危险化学品监管(共 1 条)

相关部门建立监管协作和联合执法工作机制,联合建立危险废物环境监管和安全监管重点单位名单。

### 六、提升危险废物集中处置基础保障能力(共 3 条)

统筹填埋处置能力建设。加快建设上海市固体废物处置中心二期项目、生活垃圾焚烧飞灰非填埋的利用处置设施。强化规划统筹。保障规划设施用地需求,强化老港、宝山市级基地托底保障功能,加快建设水泥窑、工业炉窑等协同处置危险废物设施。统筹建设高水平的医疗废物处置能力。适时启动嘉定医疗废物集中处置设施升级改造,完善小型医疗机构医疗废物定时定点收集转运体系。

### 七、促进危险废物利用处置产业高质量发展(共 5 条)

促进危险废物利用处置企业规模化发展、专业化运营。巩固提升集中焚烧处置能力和水平。加快推进宝山、嘉定、松江等区域焚烧设施建设或与有条件的设施合建。进一步巩固提升化工区等南片区域集中焚烧能力。持续提升危险废物利用水平。建立健全固体废物综合利用标准体系,持续巩固并提升危险废物“点对点”定向利用成效,推动各区合理统筹规划建设集中利用设施。健全财政金融政策。加快先进适用技术成果推广应用。

#### 八、建立平战结合的医疗废物应急处置体系(共2条)

完善医疗废物和危险废物应急处置机制。市、区两级政府应将医疗废物工作纳入重大传染病疫情领导指挥体系,明确市区两级分工职责。将涉危险废物突发生态环境事件应急处置纳入政府应急响应体系。保障重大疫情医疗废物应急处置能力。建立完善医疗废物应急处置能力体系,将生活垃圾焚烧设施纳入本市医疗废物协同应急处置设施清单。

#### 九、强化危险废物环境风险防控能力(共3条)

加强专业监管队伍建设。完善配套法规制度。提升基础研究能力。

#### 十、保障措施(共4条)

压实地方和部门责任。加大督察力度。加强教育培训。营造良好氛围。建立有奖举报制度,推进危险废物利用处置设施向公众开放。

## 关于《上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准》的政策解读

### 一、修改背景

为了进一步规范殡葬违法行为的行政处罚裁量权,2017年市民政局制定了《上海市民政局关于殡葬违法行为行政处罚的裁量基准》(沪民殡发〔2016〕5号)(以下简称《裁量基准》),有效期至2022年1月31日。该文件根据国务院《殡葬管理条例》《上海市殡葬管理条例》《上海市公墓管理办法》所规定的行政处罚种类和幅度,综合考虑殡葬违法行为情节、社会危害程度等因素对适用的处罚种类和幅度明确综合裁量的权限。自该文件发布以来,对规范殡葬行政执法行为,合理限定殡葬违法行为行政处罚自由裁量幅度,提高行政执法水平,营造殡葬行业良好法治环境起到了积极作用。

2022年2月24日,市政府第67号令公布了《上海市人民政府关于修改〈上海市公墓管理办法〉的决定》,《裁量基准》中相关处罚条款和裁量基准须作相应修改和删除。

### 二、修改过程

在《裁量基准》修改过程中,我局对该文件的实施情况进行了科学评估,会同相关部门进行专题研究,形成了初步的修改草案,并征求了相关区民政部门的意见建议,在充分综合、采纳各方意见建议后,进一步修改完善形成了《上海市民政局关于印发〈上海市殡葬违法行为行政处罚的裁量基准〉的通知》。

### 三、主要内容

#### (一)增加部分处罚事项适用的义务条款

1.在第五项的义务条款中增加了《上海市殡葬管理条例》第十八条,定性为处罚条款中“未取得殡葬服务证从事殡葬服务活动”。

2.在第七项的义务条款中增加了《上海市公墓管理办法》第十六条,对“违规出售寿穴、家族墓和宗族墓”,依据《上海市殡葬管理条例》第二十八条第四项进行处罚。

#### (二)新修改的《上海市公墓管理办法》删除了部分行政处罚规定,原《裁量基准》作相应删除

根据新修改的《上海市公墓管理办法》,原《裁量基准》删除第八项、第九项、第十项、第十七项,删除第十一项、第十二项、第十三项、第十四项、第十六项中有关行政处罚种类。

#### (三)对部分处罚事项的违法情形、处罚幅度作出调整

完善了第六项违法情形的相关表述,对第七项中的处罚幅度进行了细化,便于在执法过程中更具可操作性;根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定,对公民处以二百元以下罚款,可以适用简易程序当场作出行政处罚决定,因此对第十二项裁量基准的阶次以二百元为标准进行了重新划分,将三条违法情形修改为两条。

#### 四、有效期及施行日期的设定

该文件修改后有效期设定为5年,自2022年8月1日起施行,有效期至2027年7月31日。

#### 五、制定依据目录

序号	名称	制定机关	发布日期及文号
1	《殡葬管理条例》	国务院	1997年7月21日中华人民共和国国务院令第225号发布 根据2012年11月9日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》修订(国务院令第628号)
2	《上海市殡葬管理条例》	市人大	1997年8月20日市第十届人大常务委员会第三十八次会议通过 2015年6月18日市第十四届人大常务委员会第二十一次会议修正
3	《上海市公墓管理办法》	市政府	1994年11月6日市政府第80号发布 2018年1月4日市政府第62号修订 2022年2月14日市政府第67号修订

## 关于《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法》的政策解读

### 一、关于必要性的说明

2021年9月28日,《上海市慈善条例》由市第十五届人大常委会第三十五次会议通过并公布,自11月1日起施行。该条例建立健全了本市慈善组织认定和退出机制,创新设置了取消慈善组织认定等重要内容。因此,制订《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法》,进一步规范本市慈善组织认定、细化明确取消慈善组织认定相关内容,十分必要。

### 二、关于制定过程的说明

根据《上海市行政规范性文件管理规定》,市民政局分别听取了部分慈善组织、专家学者,以及市、区社会组织登记管理机关意见。从听取意见总体情况看,《上海市慈善组织认定和取消认定暂行办法(草案)》各项内容比较符合当前实际,指导性、针对性、规范性、可操作性、实用性较强,相关慈善组织、专家学者、社会组织登记管理机关普遍给予肯定。

### 三、关于主要内容的说明

#### (一)明确了办法的适用范围

本市已经登记设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织,向其登记的民政部门申请认定为慈善组织,以及慈善组织不再从事慈善活动,向其登记的民政部门申请取消慈善组织认定,适用本办法。

#### (二)进一步明确了不予认定为慈善组织的情形

有下列情形之一的,不予认定为慈善组织:(一)有法律法规和国家政策规定的不得担任慈善组织负责人的情形的;(二)申请前二年内受过行政处罚的;(三)申请时被民政部门列入活动异常名录或者严重违法失信名单的;(四)有其他违反法律、法规、国家政策行为的。

#### (三)规定了慈善组织可以申请取消认定的情形

本市慈善组织,有下列情形之一的,可以依法申请取消慈善组织认定:(一)不再从事慈善活动的;(二)慈善活动的年度支出和管理费用不符合国务院民政部门关于慈善组织的规定的;(三)被民政部门列入活动异常名录或者严重违法失信名单的;(四)有其他违反法律、法规、国家政策行为的。存在《慈善法》第十七条规定的慈善组织终止情形的,应当按照慈善组织终止的有关规定处理。

#### (四)明确了慈善组织申请取消认定时对慈善财产清算和处理的要求

慈善组织申请取消慈善组织认定的,应当成立清算组,对慈善组织的财产进行清算,并向社会公告。

清算后的剩余财产数额高于其认定为慈善组织时的净资产数额的,保留认定为慈善组织时的净资产数额,其余按照慈善组织章程规定或者决策机构的决议用于慈善目的;无法按照慈善组织章程的规定或者决策机构的决议处理的,由民政部门主持转给宗旨相同或者相近的慈善组织,并向社会公告。

(五)规定了慈善组织申请取消慈善组织认定需要提交的申请材料

申请取消慈善组织认定的基金会、社会团体、社会服务机构,应当向登记的民政部门提交下列材料:(一)申请书;(二)按照本办法第十条规定召开会议形成的会议决议;(三)注册会计师出具的财务审计报告;(四)慈善财产清算报告;(五)法律、法规、规章等规定的其他材料。有业务主管单位的,还应当提交业务主管单位同意的材料。具有公开募捐资格的慈善组织申请取消慈善组织认定的,还应当提交公开募捐资格注销申请书。

(六)明确了慈善组织认定和取消认定应当重新核准组织章程

基金会、社会团体、社会服务机构申请认定为慈善组织,慈善组织申请取消慈善组织认定的,应当同步修改章程,并报登记的民政部门核准。有业务主管单位的,还应当经业务主管单位审核同意。

**四、关于制定主要依据目录**

序号	名 称	制定机关	发布日期及文号
1	《中华人民共和国慈善法》	全国人大	2016年3月16日,第十二届全国人民代表大会第四次会议通过,自9月1日起施行
2	《上海市慈善条例》	上海市人大常委会	2021年9月28日,上海市第十五届人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过,自2021年11月1日起施行
3	《慈善组织认定办法》	民政部	2016年8月31日民政部令第58号
4	《社会组织信用信息管理办法》	民政部	2018年1月24日民政部令第60号

---

## 上海市人民政府公报

2022年第16期(总第520期)

8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

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