

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案》的通知

沪府办规〔2023〕1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《上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2023年1月4日

## 上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案

优化营商环境是党中央、国务院根据新形势新发展要求作出的重大决策。习近平总书记在党的二十大报告指出，要“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。为进一步加强集成创新，持续优化营商环境，制定本方案。

### 一、明确总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念。对标最高标准、最高水平，坚持市场化、法治化、国际化原则，以市场主体获得感为评价标准，践行“有求必应、无事不扰”服务理念，持续发力打造贸易投资最便利、行政效率最高、政府服务最规范、法治体系最完善的国际一流营商环境，将上海建设成为国内营商环境标杆城市，进一步提升上海营商环境国际影响力。

### 二、深化重点领域对标改革，提升营商环境竞争力

**（一）市场准入退出。**完善企业登记数字化服务平台，拓展设立、变更、注销全程电子化登记覆盖范围。依托电子营业执照系统推行“市场主体身份码”。全面推行企业名称申报承诺制，提高一次核准率。完善企业名称争议处理机制。完善企业住所标准化登记信息库，简化登记材料。深入推进企业高频证照变更联办“一件事”，优化全程网办功能。探索在相关行业领域企业登记流程中，嵌入环境许可告知性提示。建立市场准入负面清单和外商投资负面清单落实情况综合效能评估制度。建立健全歇业备案制度，加强部门间信息共享，推行“一口办理”。

**（二）获取经营场所。**建立绩效评估制度，巩固提升一站式施工许可、综合竣工验收、区域评估、用地清单制、多测合一、验登合一、中介服务等改革成效。按照全领域、全覆盖、全流程要求，强化“一个系统”功能，全面归并单部门事项办理入口，实现工程建设项目全程网办。全面推行“桩基先行”，建设项目设计方案批复后可单独办理桩基施工许可。将分期竣工验收范围进一步扩展至疫情防控等应急工程、重大产业项目、公共服务设施项目。推动区级审批审查中心向“审批不出中心”模式升级。优化规划、土地等审批管理流程，推出更多“好办”“快办”事项。加强房地产登记信息公开和共享，提供购房条件等自助查询服务。严格落实房产登记当场缴税当场领证或先领证后网上缴税、税费一次同缴等举措。深化建筑师负责制试点，完善政策体系。优化中等环境风险项目风险评估程序。指导各区以特色产业园区为重点试点建设经营场所资源信息平台，为企业落户提供便利化服务。

**（三）市政公共基础设施报装。**完善水电气网（宽带）联合报装机制，实现一表申请、一口受理、联合踏勘、一站服务、一窗咨询。严格执行建筑区划红线外用户水电气接入“零负担”政策，严禁变相增加企业负担。公布水电气网（宽带）报装全程服务时限，连接服务满意率98%以上。推行供电、供水、供气及互联网服务可靠性管制计划，建立健全服务中断或供给不足等补偿或财务惩罚机制。定期公布市政公用基础设施供应质量、可靠性和可持续性等关键指标数据。完善水电气网（宽带）报装独立投诉机制。严格落实费率调整提前预通知机制。拓展燃气小型标准化接入适用

范围，逐步降低接入工程费用。探索建立公用设施管线信息共享数据库和地理信息系统。优化占掘路审批操作流程，推行并联审批、限时办结，在低风险区域深化占掘路快速审批机制。

（四）**劳动就业**。建立全市统一公共就业服务数字化平台，优化就业、求职援助、培训、就业补贴等服务。深化企业员工录用“一件事”和就业参保登记一体化改革。完善劳动投诉申诉处理、争议解决等工作机制，提升咨询、指导、调解等服务效能。加大劳动监察执法力度，保障劳动者合法合规报酬权益。推动和谐劳动关系创建，完善政府部门、工会、企业共同参与的协商协调机制。全面落实职工培训政策措施。推进企业吸纳就业社会保险补贴“直补快办”，支持企业更多吸纳重点群体就业。加强灵活就业人员权益保护，开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点，逐步提高灵活就业人员获得失业、医疗、养老等社会保障的覆盖面。

（五）**获取金融服务**。推动完善担保交易、电子支付等领域政策法规和绿色融资领域相关监管政策。推进无缝续贷增量扩面，完善小微企业“四贷”长效机制，持续深化加大信贷风险补偿力度、实施中小微企业“首贷户”贷款贴息贴费、加大政府性融资担保支持力度、建立普惠金融顾问制度等政策。鼓励本市银行全面提供简易开户免费服务。推动在银行账户服务、人民币结算、电子银行、银行卡刷卡、支付账户等使用频度高的基础支付领域开展减费让利。鼓励政府性融资担保机构进一步降低担保费率。加强公共信用信息平台、上海市地方征信平台建设，持续深化“信易贷”等大数据普惠金融应用。支持社会化征信机构发展。优化动产融资统一登记公示系统，进一步做好动产和权利担保统一登记。鼓励可持续金融服务领域创新，支持民间资金投资绿色行业。

（六）**跨境贸易**。持续推广“提前申报”“两步申报”，进一步优化货物通关模式。鼓励船公司和港口企业等开展无纸化换单。依托国际贸易“单一窗口”促进航空物流作业协同和提升通关效率。扩大实施进口商品第三方采信检验模式。加大AEO（中国海关经认证的经营者）培育和服务力度，落实好通关便利措施。深化进口货物“船边直提”和出口货物“抵港直装”作业模式试点。推广无陪同查验作业改革，比例达到70%以上。深化进口

关税配额联网核查及相应货物无纸化通关试点。加强口岸收费监管，清理规范全链条全流程收费。依托上海口岸电子集装箱设备交接单平台等，试点提还箱预约管理和洗修箱在线管理。拓展国际贸易“单一窗口”特色服务，推出一批专享融资金融产品，完善原产地规则查询系统和最优关税税率查询系统功能。推广应用“关众点评”移动版，促进中介服务良性竞争。推动打造“航港站一体化、高效智慧标准协同”多式联运创新模式。

（七）**纳税**。严格落实各项减税降费政策，进一步减轻企业税费负担。全面推广数字化电子发票，优化电子税务局配套功能。推进增值税留抵退税、出口退税、企业所得税汇算清缴退税、误收多缴退税办理流程改造提速，进一步降低企业办税成本。推行“集中部署+智能应答+全程互动+送问办询评一体化”征纳互动服务模式，持续优化事前精准推送、事中智能辅导、事后服务评价纳税服务体系。不断完善税费争议解决机制，保护纳税人缴费人合法权益。推广长三角跨省迁移简化做法，符合信用条件企业无需办理税务注销再开业。

（八）**解决商业纠纷**。全面实施全流程网上办案，进一步提升诉讼效率和便利度。优化小额诉讼程序，拓展小额诉讼程序适用范围，推动简易案件及时高效审结。打造本市涉外商事一站式多元解纷平台，拓展外国法查明、公证认证、翻译等功能，提升涉外商事纠纷化解效能。强化商事审判生效信息即时推送机制、律师在线查询涉案信息机制，提升当事人诉讼便利度。鼓励支持仲裁机构、商事调解组织发展，提升商事纠纷替代性纠纷解决的接受度和办理质效。积极推进解纷“一件事”改革。

（九）**促进市场竞争**。优化本市公平竞争审查工作机制。建立健全市、区两级重大政策措施公平竞争审查会审制度。组织开展制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动。研究制订重点领域公平竞争审查规则。发布经营者集中申报、横向垄断协议案件宽大制度等合规指引。优化本市反垄断执法工作规则，做好竞争合规宣传和倡导。清理招投标、政府采购对外地企业设置的隐性门槛和壁垒。做强公共资源“一网交易”总门户和综合交易、服务、监管系统，推进全流程电子化交易、招投标领域数字证书跨区域兼容互认，优化电子保函开具等功能。强化公共资源交易平台与财

政国库集中支付平台、税控系统对接，压减付款时间；优化交易价款结算、手续费支付、电子发票开具等功能，提升全程电子化水平。持续规范行业协会商会涉企收费行为。

（十）**办理破产**。优化破产案件涉案信息在线查询系统，建立破产企业财产信息“一网查询”机制。推进破产财产解封处置在线办理，完善破产财产多元化处置方式，推进企业重整及财产处置阳光交易，提升财产处置效率和回收率。优化重整企业在税务、金融、市场监管和招投标等重点领域信用修复服务。加大中小微企业破产程序实践探索，促进小微企业重整挽救。推动金融机构为具有营运价值的破产重整企业提供必要的纾困融资。持续推进浦东新区破产地方性新规实施，积极培育适用破产新规的典型案列。完善办理破产联动机制，提升破产领域公共服务和公共事务办理质效。

### 三、优化全生命周期服务和监管，提升市场主体满意度

（一）**政务服务**。优化在线帮办服务，大幅提升在线人工帮办的响应速度和精准解决率，实现1分钟响应，90%解决率，“12345”三方通话直接转业务部门专业人员接听。深化“AI+政务服务”能力建设，优化企业线上线下办事全过程智能预填、智能预审、智能审批等功能。构建线上线下全面融合的“泛在可及”服务体系，推动PC端、大厅端、移动端、自助端的“四端”联动及功能升级。打造随申办“企业云”移动端服务，为企业提供事项办理、信息查询、惠企政策发布、利企项目申报等服务内容。推进行政给付、资金补贴扶持、税收优惠等政策实现“免申即享”“政策体检”全覆盖。创新虚拟政务服务窗口办理，实体大厅窗口向园区延伸。创新“政银合作”模式，推进高频事项在银行自助终端办理。

（二）**政策服务**。强化涉企政策统一发布，及时向“一网通办”和“企业服务云”归集。优化“一网通办”惠企政策专区和“企业服务云”惠企政策专栏，集中发布涉企政策要点。鼓励在各级政务服务大厅等设立惠企政策综合窗口，统一受理咨询和办理。推动各区、各部门、各单位开展形式多样的政策宣传解读，建立政策发布、解读、宣传三同步机制。组织各区和重点园区对现有涉企政策进行梳理，清理已过期失效政策，完善企业

政策要点知识库，编制发布政策手册系列产品。适时开展由市工商联等第三方机构主导、企业家代表、重要企业服务机构参与的涉企政策实施效果评估。

**（三）企业服务。**完善中小企业服务体系，拓展延伸服务队伍，发挥中小企业服务专员和志愿专家队伍作用，推动市、区两级企业服务资源、系统平台与园区和楼宇对接。全面推行体系化服务企业模式，逐步实现各级园区和商务楼宇全覆盖。进一步扩大企业服务专员队伍，推动政府部门建立“代办专员”制度，持续推进“领导干部帮办+工作人员帮办”机制，对重点企业和专精特新企业实行全方位帮办服务。设立“12345”热线企业专席，加强企业诉求快速响应、高效解决。深化窗口“智能帮办”+远程“直达帮办”服务模式，拓展智能客服小申应用场景“线上帮办”服务事项。优化本市服务企业联席会议“三委三局”跨区迁移统筹协调机制，支持企事业单位各类基于自身发展的正常迁移行为。

**（四）信用服务。**建立信用承诺闭环管理机制，对守信市场主体实施减材料、减时限和容缺办理等便利服务。持续实施信用分级分类监管，加快劳务派遣、生态环境等领域信用分类评价管理，基本实现重点领域信用监管全覆盖。优化企业信用信息公示系统和“信用中国（上海）”网站信用修复结论共享和互认机制，及时依法依规解除失信约束措施。深化中小微企业融资信用服务平台联合建模试点，提升“一次申请、全流程放贷”成效。在发展改革、商务、科技、公安、市场监管、税务等23个领域试行市场主体线上开具专用信用报告代替有无违法记录证明，推行“市场主体合规一码通”。

**（五）知识产权保护 and 运用。**强化数字赋能知识产权治理，全面推动知识产权保护“一件事”集成服务改革。鼓励银行将开展的知识产权质押融资纳入本市科技中小和小微企业信贷风险补偿范围，鼓励政府性融资担保机构对所担保的知识产权质押融资业务视同信用贷款实行前置补偿。依托科创板拟上市企业上海（浦东）知识产权服务站，为科创板拟上市企业一站式知识产权服务。在大数据、人工智能、基因技术等新领域、新业态落实知识产权保护制度。持续推动知识产权公共服务体系建设，为中小微

企业提供知识产权维权援助、法律援助、代理援助等基础性公共服务。完善海外知识产权维权援助机制，助力企业“走出去”。

**（六）简化证明事项。**深化拓展证明事项告知承诺制，强化政府部门间数据共享，最大限度便企利民。深入落实证明事项告知承诺制适用对象事先信用核查。加强告知承诺事中事后核查，根据证明事项特点实行分类核查，对无法通过数据共享核查相关证明事项信息的，行政机关可采取上门调查、实地核查等方式进行核验。进一步完善虚假承诺信用惩戒机制，对作出不实承诺的，依法终止办理、责令限期整改、撤销行政决定或者予以行政处罚，并纳入信用记录。

**（七）精准高效监管。**全面实施跨部门联合“双随机、一公开”监管，进一步扩大多部门联合监管范围和频次，完善监管方式，推动监管信息共享互认，避免多头执法、重复检查。加强企业信用风险分类结果综合运用，完善推进企业信用风险监测预警。在安全生产、食品安全、交通运输、生态环境等领域运用现代信息技术推进实施非现场监管，减少对市场主体正常生产经营活动的不必要干扰。深化推进综合监管改革，推进流程再造、制度重塑、场景应用，提高事中事后监管整体效能。

**（八）规范监管执法。**强化监管事项目录清单动态管理，提升监管透明度。严格落实行政执法三项制度，建立违反公平执法行为典型案例通报机制。健全行政裁量权基准制度，防止任性执法、类案不同罚、过度处罚等。严禁未经法定程序要求普遍停产停业，杜绝“一刀切”“运动式”执法。在市场监管、城市管理、应急管理、消防安全、交通运输、生态环境等领域，完善执法工作指引和标准化检查表单，规范日常监管行为。全面部署应用全市统一综合执法系统，实行“一案一码”，规范执法标准和流程。完善轻微违法行为依法不予行政处罚清单制度体系，进一步扩大市场主体受惠面。

**（九）法治保障。**完善调解、仲裁、诉讼等有机衔接协调的多元化纠纷解决机制。落实逾期未支付中小企业账款强制披露制度，开展拖欠中小企业账款行为集中治理。完善涉案企业第三方监督评估机制，深化企业合规改革试点。推动各区有效整合各方资源力量，加强法治咨询服务、法治

宣讲服务、法治体检服务，形成项目化、组团式、互动式的法治服务模式。推动法律服务资源下沉，打造企业身边的法律服务体系，从源头上帮助企业提升合规水平。推进公证利企便民、公证收费标准调整，持续优化“智慧公证”监管平台。

#### **四、支持重点区域创新引领，提升营商环境影响力**

**（一）浦东新区打造营商环境综合示范区。**深入推进“商事登记确认制”。进一步深化“一业一证”改革，深入推进“市场准营承诺即入制”，健全行业综合许可和综合监管制度。推动出台浦东新区放宽市场准入特别措施。实施人才签证、出入境、停居留等政策和机制创新。优化“揭榜挂帅”机制，全方位支持新型研发机构集聚发展。启动商业秘密保护创新试点工作，健全商业秘密保护工作机制和服务体系。试点建立企业合法权益补偿机制，对因行政行为使合法权益受损的市场主体实施补偿救济。出台一批优化营商环境的浦东新区地方性法规和管理措施。

**（二）临港新片区打造营商环境制度创新高地。**探索外商准入准营承诺即入制，聚焦重点产业探索“央地协同”监管机制、建立企业全生命周期制度供给机制。深入开展“一业一证”+“证照联办”改革。推行投资项目“用地清单制”。开展工程建设项目全过程咨询服务试点。充分依托企业信用数据赋能，推动更多事项实现“承诺即办”。多渠道整合政务服务资源，深化“窗口事务官”模式，新增一批“一网通办”创新应用场景。以“一司两地”一体化监管为契机，进一步支持重点产业发展。支持海关特殊监管区域内符合条件的企业按照维修目录，开展“两头在外”保税维修业务。实施跨境人民币结算和外汇收支便利化政策，优质企业凭收付款指令即可完成跨境贸易和投融资结算。深化合格境外有限合伙人（QFLP）、合格境内有限合伙人（QDLP）试点。积极推进融资租赁业务创新和资产交易。

**（三）张江科学城打造科创特色营商环境。**强化以企业为核心的“产学研”合作体系，加快构建开放式产业创新生态圈。发挥高能级科技服务机构集聚优势，积极构建全链条创新服务体系。优化平衡服务与监管，积极探索产业政策改革创新。推动投资机构集聚，深化科技信贷服务，加强金融对科技创新的支撑。建设高水平公共研发服务体系，优化完善技术成



果转化服务，加强知识产权运营和全链条保护。探索以标准化促进科技成果转化应用。创新开展移民融入服务，为外籍人才提供高品质服务保障。

**（四）虹桥国际中央商务区打造国际贸易特色营商环境。**用好中国国际进口博览会（以下简称“进博会”）平台，在投资、贸易、消费等方面承接放大溢出效应。加快进口贸易促进创新示范区建设，推动虹桥进口商品展示交易中心等平台建设。支持虹桥国际中央商务区内符合条件的企业通过自由贸易账户开展离岸经贸业务。深化北斗西虹桥地理信息国家服务出口基地建设，推动虹桥临空经济示范区集聚高能级主体。西虹桥铸造进博会服务品牌，东虹桥打造涉外营商环境高地，南虹桥提升总部经济、贸易功能和高端国际社区服务能级，北虹桥强化特色创新服务功能，提高虹桥国际中央商务区显示度。加快商务区企业服务中心和虹桥国际商务人才港建设，提升虹桥海外贸易中心功能，做优国际化特色平台。加快虹桥国际中央商务区建设，做实“法治化”特色高地。

**（五）依托长三角一体化示范区合力打造长三角高水平营商环境。**完善“一网通办”示范区专栏功能，更大范围推进跨省通办。推广政府采购远程异地评标，建立示范区政府采购远程异地评审机制。统一示范区税务行政处罚标准，实现“一把标尺”规范执法。完善E企融·长三角一体化示范区信易贷服务平台功能，助企拓宽融资渠道。扩展“自助通办”事项，覆盖示范区高频企业事项、民生事项、常用证明。全面实行行政许可清单管理制度，推进长三角区域行政许可事项同源、统一规范。强化长三角监管执法、知识产权保护、企业合法权益保护等领域合作共建。研究拓展长三角区域统一适用的行政处罚裁量基准、轻微违法行为依法不予行政处罚清单的领域。完善“信用长三角”平台功能，强化信用信息互联共享。开展长三角跨区域联合行政执法、电子商务领域监管协作。推动长三角公共资源交易一体化合作。

## 五、组织保障

**（一）加强协同配合。**坚持市领导分工牵头、各部门协同推进的跨部门工作机制。落实各区、各部门、各单位主要负责同志优化营商环境第一

责任制度。进一步加强优化营商环境工作力量配置，形成与“放管服”改革、投资促进、企业服务等工作有机衔接。鼓励各区、各部门打造各具特色的亮点工作。加强学习交流，及时复制推广外省市、各区和相关单位优化营商环境典型案例和经验做法。

（二）**加强督查考核**。组织开展优化营商环境工作联合督查。兼顾指标水平和企业感受、政策落实和工作创新，优化全市营商环境考核评估工作。充分发挥营商环境体验官、监督员、联系点等沟通渠道作用，完善营商环境问题反馈和督办解决闭环机制，提高改革精准度和企业获得感。

（三）**加强宣传推介**。将营商环境宣传推介纳入全市宣传工作重点。开展政策进园区、进企业等精准宣传推广工作，提高覆盖面和可及性。结合营商环境改革重点，突出政策解读、案例效果、典型事迹等主题宣传活动。开展优化营商环境案例评选及典型案例宣传，营造比学赶超氛围。