

# 上海市进一步优化营商环境实施计划

为深入贯彻党中央、国务院关于进一步优化营商环境的重要部署，进一步优化政务服务，打造国际一流营商环境，按照市委、市政府印发的《着力优化营商环境加快构建开放型经济新体制行动方案》明确的各项任务，制定本实施计划。

## 一、工作目标

深入贯彻习近平总书记关于“上海要瞄准最高标准、最高水平，打造国际一流营商环境”的重要指示，按照党中央、国务院关于进一步优化营商环境的重要部署，持续深入推进“放管服”改革，把打造法治化、国际化、便利化营商环境作为促进高质量发展、提升城市软实力和核心竞争力的重要举措，在扎实有效推进我市营商环境建设的基础上，聚焦制度建设、能力建设、窗口建设、机制建设，持续提升营商环境改革质量，不断提高企业对营商环境的满意度，进一步提升上海在世界银行营商环境评价中的表现，在国家营商环境评价中继续保持前列。

## 二、主要任务

以对标一流营商环境深化改革为抓手，以优化深化“互联网+政务服务”为重点，以目标导向与问题导向相结合的制度建设为核心，以更有效的工作机制为保障，着力解决企业遇到的实际问题，更好满足企业提出的实际需求，推进营商环境改革取得实实在在的新成效。

### （一）持续深化对标改革

借鉴国际先进理念和最佳实践，瞄准最高标准、最高水平，采取更加积极有效的改革举措，在巩固深化世界银行营商环境评价对标改革成效基础上，进一步全面提升我市营商环境评价表现。扎实推动各项改革举措落细落实，切实提高企业对营商环境改革的获得感。

1.开办企业。优化完善企业开办“一窗通”平台系统功能，探索线上开办企业住所登记承诺制，推出营业执照无纸化、全程电子化功能模块，实现网上申请、网上受理、网上核准、网上发照、网上归档，鼓励引导申请人采用全程线上方式办理营业执照，实现办理执照“零见面”。对“一窗通”平台能承担的企业开业各相关事项，能入尽入，最大限度实现企业开业全流程便利。在更多企业办事环节进一步推广应用电子营业执照，提升企业办事便利度。对符合条件的区行政服务中心，推进营业执照与税务发票一并领取的线下开办企业“一窗通”服务。

2.办理施工许可。推进工程建设项目审批制度“全覆盖、全流程、全方位”改革，进一步取消或简化审批事项、精简报审材料、转变管理方式、下放审批权限。完善项目分类监管模式，根据小型社会投资项目的环评、施工质量监管、竣工验收等项目种类和办事环节，实施更有针对性的改革举措。修改完善供排水接入改革实施办法，实行并联办理，进一步压缩办理环节和时间。依托“一网通办”平台，加强数据共享对接，实现投资项目备案和办理施工许可一网通办。进一步优化审批系统功能，实现社会投资项目审批全流程无纸化、零窗口、一网通办。

3.获得电力。打造网上接电业务服务平台，依托“一网通办”系统，对接电业务办理实现减临柜次数、减资料流转。出台优化提升改革举措，进一步精简电力接入的办理流程和外线施工审批程序，涉及不超过 150 米的低压小微用户外线接入工程规划、路政、交警、绿化等相关审批，试行告知承诺管理，进一步减少低压小微用户办理时间。依托建设项目并联审批平台，整合优化外线施工办理流程，切实落实重大接电施工项目的政企磋商机制，进一步降电力接入时间、降配套费用、降用能成本。加强技术创新，持续加强智能电网的建设和维护，在实现最优供电服务水平的基础上，进一步减少非系统性的停电次数，缩短停电时间。

4.财产登记。深入推进不动产登记服务改革，优化申请、核税、缴费和发证等工作，应用电子不动产权证，实现“网上预受理”、申请人“最多跑一次”和不动产抵押登记“不见面”办理。对企业间转让非住宅办理不动产转移登记事项设立绿色通道。推广不动产登记信息“即时自助”查询新模式，加强信息应用和信息共享。

设置独立的不动产登记和地籍图相关投诉电话，建立健全纠纷处理机制，加强地籍图实时更新机制的工作宣传。

5.跨境贸易。实施跨境贸易便利化专项行动，进一步丰富上海国际贸易“单一窗口”服务功能，提高推广应用水平，为各类贸易方式提供更优的业务流程、更高的通关效率、更低的办事成本。通过推进“提前申报”和“通关+物流并联作业”，实现口岸作业全流程无纸化。通过探索建立进口“提前申报”容错机制、完善推广关税保证保险制度、创新检验检疫方法等，进一步压缩口岸整体通关时间。通过降低港口相关收费标准、规范口岸经营企业服务收费等，进一步降低跨境贸易成本。

6.纳税。贯彻落实国家个人所得税改革、停征河道管理费等减税降费各项政策措施。完善我市住房公积金政策，职工本人和单位住房公积金缴存比例调整为各5%至7%，单位可以在此范围内自主确定住房公积金缴存比例。实现更高水平的涉税服务事项网上办理和纳税基本信息共享，进一步减少纳税时间。进一步优化涉税申报流程，简化办事材料，简化办事流程，推广移动办税服务。

7.积极争取营商环境改革先行先试。对获得信贷、执行合同、办理破产、保护中小投资者等指标，实施加强信用信息共享、持续推进随机自动分案、设立企业破产管理人协会等对标改革举措。积极争取国家主管部门支持，在诉讼档案电子化、建立全国统一的动产抵押登记平台等方面先行先试，为全国营商环境改革积累经验。借鉴国际先进理念，适应市场新需求，主动研究并配合推进相关政策规定的修订。

## （二）深入推进制度创新

进一步提升营商环境改革工作精准性、落地率和覆盖面，以“一网通办”和自贸试验区制度创新为突破口，以“证照分离”改革和简政放权为实现路径，聚焦企

业办事全流程便利，破解优化营商环境中的体制机制难题，在政府服务能力建设上取得新突破。

1.提升“一网通办”政务服务效能。优化“一网通办”总门户，完善制度框架和数据支撑，加大数据整合共享，全面完成政府部门信息系统上云迁移，实现全市公共数据集中统一管理。与2018年相比，2019年行政审批事项承诺审批时限平均减少50%、提交材料平均减少50%；2019年，新增100项业务流程优化再造事项、新增100项高频个人事项在全市通办。

2.将“证照分离”改革推向深入。以“照后减证”为主攻方向，推动改革全覆盖，对国家先后批准试点的163项改革事项以及上海自我加压的35项改革事项共198项改革事项，抓紧总结经验，对不涉及法律法规调整的改革举措在全市复制推广。凡涉及企业审批事项的，都要按照“证照分离”原则进行改革。在办理减免退税、财政资金扶持、相关证明手续以及行政确认等事项中，进一步扩大告知承诺的实施范围。2019年，实现企业审批提交材料减少50%、审批时间比法定时限减少50%。

3.进一步加大简政放权力度。继续深化行政审批制度改革，按照国家部署，再取消和调整一批行政审批事项。全面建成建设项目审批平台，实现统一入口、一表申报、同步推送、数据内部交换。推进园区行政审批事项改革。推动市级审批权向浦东新区政府（自贸试验区管委会）能放尽放，浦东新区政府（自贸试验区管委会）要在全面承接基础上加大流程再造力度。持续开展“减证便民”行动，再取消和调整一批证明事项，简化优化一批证明材料和证明事项办理流程，推进减证明、减材料。继续深化“三个一批”改革，提高审批效率，推进项目落地。

4.继续推进高水平扩大开放。在深化实施扩大开放“100条”政策措施基础上，进一步梳理分析在外资管理中存在的不符合国家开放要求的限制性措施，再推出一批开放举措，持续放宽金融、现代服务业和先进制造业领域的市场准入。在教育、医疗、文化、社会服务、增值电信等领域，积极争取先行先试，实现对外开

放的新突破。吸引跨国公司地区总部、外资研发中心集聚，提升总部经济能级。进一步扩大跨境电商、跨境支付等开放试点领域，推动服务贸易创新发展。发挥上海的开放优势，深化推进第三方市场合作，做深做实在“一带一路”沿线国家和地区的共建项目。

5.积极探索包容审慎监管。对跨领域的新产业、新业态，探索完善行政管理的容错机制，研究提出包容审慎监管标准，进一步优化新兴行业发展环境。加强监管规范化建设，减少自由裁量权。从行政处罚与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当的原则出发，对首次、轻微的违规经营行为，依法免于行政处罚。推动落实《上海市分类监管管理办法》，合理配置监管资源，提升监管效能，增强监管科学性、合理性，强化事中事后监管。

6.树立自贸试验区营商环境新标杆。以跑出更高质量的“自贸区速度”为目标，通过流程再造，使自贸试验区在办理施工许可、开办企业、跨境贸易、财产登记等世界银行营商环境评价指标上继续保持全国领先。结合实际，推出一批具有浦东特点的自主改革事项。推动将世界银行营商环境评价对标改革中涉法涉规事项纳入自贸试验区制度创新范畴进行先行先试。探索建立国际最高标准的知识产权保护机制，积极创建国家知识产权示范城区。结合自贸试验区改革，探索国际组织登记和管理模式创新。

### （三）着力加强精准服务

按照“有求必应，无事不扰”的要求，主动服务、靠前服务、积极作为，全面加强政府服务能力建设，切实当好服务企业的“店小二”，把优化提升服务体验贯穿于改革始终。

1.打响上海“窗口服务”品牌。把政府服务窗口作为上海服务品牌的集中展示，制定体现新时代高质量发展要求的窗口工作规范和服务标准，打造高效便利的窗口服务体系。在总结经验基础上，在区行政服务中心探索设立适当集中的分类综

合窗口，条件成熟后，形成全市面上指导性意见。学习借鉴先进经济体窗口服务经验，开展国际交流和政务服务质量培训。推动线上窗口与线下窗口同一事项同一标准，线上线下一体提升服务质量，全面贯彻落实国家和我市出台的各项惠企政策。

2.推动涉企优惠政策一窗通办。在“中国·上海”门户网站及各区行政服务中心线下设立招商引资企业优惠政策办理事项专窗，或在综合性窗口中完善专窗功能。汇总面向各类市场主体的优惠政策，实现招商引资优惠政策相关事项“一口受理、一窗通办”，提高企业对惠企政策的知晓度、感受度。2019年，实现中心城区企业优惠政策专窗（综合窗口）全覆盖，郊区覆盖50%以上。

3.加大对中小企业的支持力度。全面落实市委、市政府印发的《关于全面提升民营经济活力大力促进民营经济健康发展的若干意见》。完善“上海市企业服务云”，按照“分口并线”原则，完善“12345”市民服务热线、企业服务云“两位一体”的企业诉求收集和分派、研究、处理机制，确保企业诉求得到限时回应。及时梳理发布惠企政策清单，建立以事项分类为基础的惠企政策归类和发布、查询、受理机制。打造中小企业服务高地，进一步提高市、区两级政府服务中小企业工作体系的有效性，全面贯彻落实小微企业税收优惠政策。

4.着力加强知识产权保护。进一步提高专利、商标注册等知识产权审查质量和效率，将商标注册审查周期压缩至6个月、高价值专利审查周期压减10%以上。加强知识产权执法力量，加大知识产权执法力度，显著提高商标、版权、专利等知识产权侵权行为违法成本。加强对中小微企业知识产权海外维权的援助，强化上海国际贸易知识产权海外维权服务基地功能，开展涉知识产权国际贸易纠纷产业影响评估和企业应对服务。推进知识产权民事、行政、刑事案件审判“三合一”机制改革，加强知识产权保护行刑衔接。

5.降低企业运营成本。全面贯彻国家各项减税降费政策，落实企业研发费用加计扣除等措施。对地方权限内的有关税费政策，在国家规定的幅度内降到法定

税率最低水平，进一步清理规范涉企行政事业性收费。降低用工成本，进一步研究下调企业社保费率；加快推进租赁房建设，2019年新建和转化租赁房源10万套。进一步降低企业用电、用气成本，推进输配电价和天然气管输价格监管改革。继续减少进出口环节费用，推进口岸提效降费。

6.建立更加完善的市场主体退出机制。建设注销企业网上服务平台，实现市场监管、税务、商务、海关等部门数据信息的互通共享、同步推送、并联办理、销项管理。强化企业全生命周期管理，通过流程再造，使企业注销事项更为便利、规范、透明。提高事项办理效率，进一步完善简易注销程序，全面梳理企业注销事项的材料、环节要求并一次告知。通过办理进展情况线上“进度条”和线下短信提醒的方式，实现企业注销服务清单式指引。推动破产基础制度建设，破解企业破产“立案难”，探索破产处置快车道，进一步完善破产管理人制度，深化破产案件集中管辖试点工作。

#### （四）健全完善工作机制

总结前期经验做法，坚持统筹推进、市区协同，完善工作推进机制，狠抓任务落实。

1.实施国家营商环境评价指标专项改革。采取市领导牵头和部门协同的有效机制，以获得用气用水、政务服务、知识产权创造保护、信用监管、包容普惠创新等参评指标为重点，按照国家明确的具体评价指标和评价方法，聚焦办事减环节、减时间、减材料、减跑动、减成本，借鉴世界银行营商环境评价对标改革方法，总结深化对标改革经验，进一步出台针对性举措，推动政府管理流程再造。对劳动力市场监管、政府采购和招标投标等观察指标，针对企业诉求探索新的改革举措，创造上海经验。

2.进一步完善营商环境工作推进机制。建立市营商环境建设部门联席会议，由市发展改革委和市经济信息化委牵头，相关单位参加，把营商环境改革与服务

企业工作更加紧密地结合起来。各相关单位要明确本单位负责牵头协调的责任部门并配强力量。各区要建立相关工作推进机制。深度契合长江三角洲区域一体化发展国家战略，加强区域内营商环境改革的相互学习借鉴，强化区域市场监管联动，不断拓展营商环境建设的广度和深度。

3.优化提升营商环境合作共建机制。设立“上海营商环境优化提升咨询会”，聘请行业协会、商会、招商服务部门、专业服务机构以及人大代表和政协委员等作为咨询顾问，按照行业或领域设立若干工作小组，提出政策完善、标准修订、流程再造等优化营商环境的工作方案和工作建议。对标提升综合性的国际城市排名，加强与伦敦、纽约、东京、香港等国际城市的沟通交流。加强面向国内外知名律师事务所、会计师事务所、管理咨询公司、广告公司、金融服务公司的营商环境宣传推介，着力引进更多知名专业服务企业、国际企业总部和机构。加强教育、科技、文化国际合作交流机制建设，鼓励高等院校、科研院所开展国际教育、科技合作交流，开展多种形式的文化交流活动。

4.构建上海市优化营商环境法治保障共同体。推动人大机关、相关政府部门、司法机关和知名法学院校、研究机构、学会协会以及仲裁机构、律师事务所等构建优化营商环境法治保障共同体，就优化营商环境涉及的立法修法修规等重大问题开展深化研究、政策研究、宣传培训、评估优化等工作。通过构建营商环境法治保障共同体，进一步推动制度设计、完善地方法规体系、强化行政执法监督、发挥司法保障职能、优化纠纷化解机制、加强制度宣传解读。

5.加强营商环境政策宣传和形象推广。就上海营商环境建设工作加强与世界银行的专题沟通。开展面向中小企业的政策宣传推广工作，精准推送政策，提高政策可及性和覆盖面。开展优化营商环境案例评选及典型案例宣传，发布上海营商环境白皮书。加强与具有国际影响的城市排名指标编制机构的沟通交流，主动学习借鉴国际先进的营商环境建设经验，介绍我市营商环境的特色和优势。结合我市营商环境改革重要节点，由各部门、各区开展系列宣传活动，提高宣传效果。



6.组织开展全市营商环境考核评估。结合世界银行营商环境评价对标改革和国家营商环境评价，兼顾指标水平评价和工作绩效评价、政策落实和工作创新，研究形成上海营商环境评估指标体系。委托社会第三方机构，对全市各区和重点园区组织开展营商环境评估，并纳入全市绩效考核体系。

### 三、具体安排

#### （一）出台政策

时间节点：各责任单位对世界银行营商环境评价对标改革的地方事权改革事项，尽早完成政策出台工作以及相关网络系统开发和上线工作，并积极争取国家事权改革事项落地。

相关要求：一要提高政策针对性和有效性。各责任单位要对世界银行营商环境报告、国家营商环境评价、国务院督查以及基层和企业反映的问题，尽快出台一批操作性强的政策文件。要以行政相对人为核心，从企业办事的角度设计全流程政策，进一步突出政策的易读性、场景性、友好性。二要优化政务服务业务办理系统。推动各单位数据归集和信息共享，打通企业办事各环节，做到企业事项“进一网，能通办”。三要加强与国家相关部门沟通对接。各牵头单位要主动对接国家相关部门，深化争取事项和涉法涉规事项研究，积极争取先行先试改革任务。

#### （二）联合督查

时间节点：2019年2月进行第一轮督查，重点为各项改革事项的政策制定情况；3月30日前，组织面向企业的调查，重点为各项改革举措的落实情况；4月初，委托第三方中介机构开展静态模拟测评。

相关要求：一要及时整改。对发现问题，即知即改，确保推出的改革举措落实到位。二要严格落实目标责任制。按照已得分项目不失分、争取得分项目拿到

分的目标要求，严格责任制管理，确保政策措施落实到位。三要提升政务服务标准化水平。结合督查情况进一步开展基层指导和窗口培训，提升政务服务标准化水平。

### （三）推动落实

时间节点：2019年3月至4月，各责任单位集中开展政策宣传培训工作；4月至5月初，各相关单位组织开展政策实施情况自查。

相关要求：一要强化政策宣传。各责任单位要重视新出台政策措施的解读、宣传和培训工作，着力提高政策的知晓度和到达率。二要提高核验数据说服力。各责任单位要确保各项政策措施落实到位，并按照“有对比、可检查、图表化”的要求，及时梳理政策口径、典型案例和核验数据，提升核验数据的详实性和说服力。

### （四）总结评估

时间节点：2019年下半年，结合世界银行营商环境评价和国家营商环境评价，各责任单位组织开展营商环境总结评估工作；10月，委托第三方评估团队统一对各区开展营商环境评估工作。

相关要求：各责任单位要形成本领域改革经验，有案例、有数据、有举措、有实绩，能客观反映我市各领域营商环境改革工作成效。在此基础上，形成全市营商环境改革总结报告。