

# 上海市人民政府公报

2015

第 17 期(总第 353 期)

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于进一步做好新形势下本市就业创业工作的意见	(3)
上海市人民政府关于印发本市推进中期财政规划管理实施方案的通知	(8)
本市推进中期财政规划管理实施方案	(8)
上海市人民政府关于印发本市2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作	
方案的通知	(35)
本市2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案	(35)
上海市人民政府印发《关于本市进一步推进政府效能建设的意见》的通知	(47)
关于本市进一步推进政府效能建设的意见	(47)
上海市人民政府印发修订后的《关于本市劳动者在履行劳动合同期间患病或者	
非因工负伤的医疗期标准的规定》的通知	(51)
关于本市劳动者在履行劳动合同期间患病或者非因工负伤的医疗期标准的	
规定	(51)
上海市人民政府关于顾国林同志免职的通知	(52)
上海市人民政府关于陈寅同志免职的通知	(52)

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市重大火灾隐患政府挂牌督办工作办法》	
的通知	(53)
上海市重大火灾隐患政府挂牌督办工作办法	(53)
上海市人民政府办公厅关于延长《关于进一步促进本市注册会计师行业加快发	
展的实施意见》有效期的通知	(56)
上海市人民政府办公厅关于延长《关于本市加快融资性担保行业发展进一步支	
持和服务中小企业融资的若干意见》有效期的通知	(56)
上海市人民政府办公厅转发市经济信息化委《关于上海加快发展智能制造助推	
全球科技创新中心建设的实施意见》的通知	(56)
关于上海加快发展智能制造助推全球科技创新中心建设的实施意见	(57)

# 上海市人民政府关于进一步做好新形势下本市就业创业工作的意见

(2015年8月3日)

沪府发〔2015〕36号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

就业事关经济发展和民生改善大局。近年来,本市深入推进就业优先战略,认真实施积极的就业政策,在扩大就业规模、提高就业质量、促进民生改善和社会和谐稳定等方面取得了明显成效,全市就业形势总体稳定。但随着经济发展进入新常态,就业结构性矛盾更加凸显,迫切需要进一步加强就业创业工作。为深入贯彻《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》(国发〔2015〕23号),结合实际,现就进一步做好新形势下本市的就业创业工作提出如下意见:

## 一、深入实施就业优先战略

(一)坚持扩大就业发展战略。把稳定和扩大就业作为经济运行合理区间的下限,将城镇新增就业和调查失业率作为宏观调控重要指标,纳入本市国民经济和社会发展规划及年度计划。科学把握宏观调控的方向和力度,以稳增长促就业,以鼓励创业就业带动经济增长。加强财税、金融、产业、贸易等经济政策与就业政策的配套衔接,建立宏观经济政策对就业影响评价机制。建立政府投资建设带动就业的联动机制。

(二)发展吸纳就业能力强的产业。创新服务业发展模式和业态,运用各种新兴技术改造提升传统服务业,加快互联网、大数据、云计算等新技术,在服务业重点领域的推广应用。鼓励和引导生产性服务业企业开展“互联网+”跨界联动,着力培育产业新增长点。推动商业业态创新和模式创新,大力发展战略性新兴产业和先进制造业,挖掘第二产业就业潜力。围绕建设都市现代农业,加快转变农业发展方式,整建制建设国家现代农业示范区。创新农产品流通方式,发展农产品电子商务。建立完善新型职业农民培育制度,加强职业农民认定管理。鼓励有文化、有技术、有市场经济观念的各类城乡劳动者根据市场需求到农村就业创业。

(三)发挥小微企业吸纳就业的主渠道作用。引导银行业金融机构针对小微企业经营特点和融资需求特征,创新产品和服务。发展融资性担保机构和再担保机构,完善风险分担机制,为小微企业提供融资支持。落实支持小微企业发展的税收政策,加强市场监管执法和知识产权保护,对小微企业亟需获得授权的核心专利申请优先审查。发挥新型载体集聚发展的优势,支持符合条件的区县成为国家小微企业创业创新基地示范城市。加强引导和资金、政策配套,聚焦减轻小微企业创业创新负担,强化创业创新基地服务能力,支持改进对小微企业的公共服务,优化小微企业创业创新环境。落实国家及本市关于政府采购扶持中小企业发展的规定,政府采购进一步向小微企业倾斜。按照“公平、公正、公开”的原则,相关优惠政策要充分考虑覆盖小微企业,消除不合理的条件认定、企业规模、资质等门槛限制。指导企业改善用工管理,对小微企业新招用劳动者,符合相关条件的,按规定给予就业创业支持,不断提高小微企业带动就业能力。

(四)积极预防和有效调控失业风险。做好失业保险基金支持企业稳岗政策的落实工作。鼓励生产经营困难企业通过与职工进行集体协商,采取在岗培训、轮班工作、弹性工时、协商薪酬等办法,不裁员或少裁员。对确实要裁员的,制定人员安置方案,实施专项就业帮扶行动,妥善处理劳动关系和社会保

险接续,促进失业人员尽快再就业。产业结构调整补助资金、依据兼并重组政策规定支付给企业的土地补偿费要优先用于职工安置。完善失业登记办法,健全失业监测预警机制,实施失业预防和控制,保持就业局势总体稳定。

## 二、全力推进创业带动就业

(五)健全鼓励创业带动就业工作机制。继续实施鼓励创业带动就业行动计划,创新和完善融资、场地、培训以及初创期创业扶持政策,提升创业服务水平和效率,切实改善创新创业生态环境。在各区县全面开展创业型城区创建工作,使区域创业氛围更加浓郁,创业环境更加优化。

(六)营造宽松便捷的准入环境。深化商事制度改革,进一步落实注册资本登记制度改革,坚决推行工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”,年内出台推进“三证合一”登记制度改革意见和统一社会信用代码方案,实现“一照一码”。继续优化登记方式,放松经营范围登记管制,结合实际放宽新注册企业场所登记条件限制,做好“一址多照”、集群注册等住所登记工作,分行业、分业态释放住所资源。运用大数据加强对市场主体的服务和监管。依托企业信用信息公示系统,实现政策集中公示、扶持申请导航、享受扶持信息公示。建立小微企业目录,对小微企业发展状况开展抽样统计。推动修订与商事制度改革不衔接、不配套的法律、法规和政策性文件。根据国家有关规定,再取消和调整一批行政审批事项,全部取消非行政许可审批事项。对保留的审批事项,规范审批行为,明确标准,缩短流程,限时办结,实施“一个窗口”受理、网上并联审批等方式。

(七)培育创业创新公共平台。抓住新技术革命和产业变革的重要机遇,适应创业创新主体大众化趋势,大力发展战略转移转化、科技金融、认证认可、检验检测等科技服务业,总结推广创客空间、创业咖啡、创新工场等新型孵化模式,建立购买创业孵化服务的补贴机制,加快发展市场化、专业化、集成化、网络化的众创空间,实现创新与创业、线上与线下、孵化与投资相结合,为创业者提供低成本、便利化、全要素、开放式的综合服务平台和发展空间。落实科技企业孵化器、大学科技园的税收优惠政策,凡符合条件的众创空间等新型孵化机构,适用科技企业孵化器税收优惠政策。鼓励区县、高校、社会力量利用存量商业资源、商务楼宇、闲置厂房等资源,新建或改建众创空间,提供开放的创新创业载体,对房租、宽带网络、公共软件等费用给予适当补贴。继续做好创业孵化示范基地的认定和评估工作,对符合条件的众创空间、创业苗圃、孵化器、加速器、科技园、创业基地等创业服务平台,按照规定给予政策扶持。充分发挥创业者公共实训基地的资源集聚和辐射引领作用,积极构建更加开放的公共创业服务平台。加强社会创业服务业的培育,支持创业自律互助组织发展。鼓励企业由传统的管控型组织转型为新型创业平台,让员工成为平台上的创业者,形成市场主导、风投参与、企业孵化的创业生态系统。

(八)拓宽创业投融资渠道。运用财税政策,支持风险投资、创业投资、天使投资等发展。扩大政府天使投资引导基金规模,建立健全创业投资引导基金持续投入机制;充分发挥上海市创业投资引导基金、上海市天使投资引导基金的引导和杠杆作用,推进“基金+基地”模式发展,打造上海创业投资和孵化器集聚区;探索建立创业投资、天使投资早期奖励机制和风险补偿机制。充分发挥上海市大学生科技创业基金支持青年大学生创业融资的积极作用。规范发展服务小微企业的区域性股权市场。开展股权众筹融资试点,推动多渠道股权融资,积极探索和规范发展互联网金融,发展新型金融机构和融资服务机构,促进大众创业。

(九)加大创业贷款担保支持力度。将小额担保贷款调整为创业担保贷款,对象范围扩大到本市高校毕业且在沪创业的青年大学生,并适当提高个人免担保额度。按照国家有关规定,从失业保险基金中安排一定规模的专项资金用于创业贷款担保,探索发挥市级创业孵化示范基地在担保贷款审核中的积极作用。简化程序,细化措施,健全贷款发放考核办法和财政贴息资金规范管理约束机制,提高代偿效率,完善担保基金呆坏账核销办法。

(十)加大减税降费力度。根据国家有关规定,积极落实促进就业创业税收优惠政策,将企业吸纳就业税收优惠的人员范围由失业一年以上人员调整为失业半年以上人员。高校毕业生、登记失业人员等

重点群体创办个体工商户、个人独资企业的,可依法享受税收减免政策。积极落实国家有关部门制定的推广中关村国家自主创新示范区税收试点政策,包括职工教育经费税前扣除试点政策、企业转增股本分期缴纳个人所得税试点政策、股权奖励分期缴纳个人所得税试点政策。全面清理涉企行政事业性收费、政府性基金、具有强制垄断性的经营服务性收费、行业协会商会涉企收费,落实涉企收费清单管理制度和创业负担举报反馈机制。

(十一)加大对初创期创业政策支持力度。将初创期创业扶持政策对象范围,扩大到注册登记3年以内的本市小微企业、个体工商户、农民专业合作社、民办非企业单位等创业组织。对初创期创业组织新招用本市劳动力并缴纳社会保险费的,可按照规定给予创业带动就业社会保险费补贴。将初创期创业组织经营场地房租补贴对象范围,扩大到在沪创业并带动就业的所有创业者。通过组织创业计划大赛等方式,重点支持战略新兴产业领域的优秀创业项目。

(十二)加大创业人才引进力度。对经由市场主体评价并获得市场认可的创业人才及其核心团队,直接赋予居住证积分标准分值。对经由市场主体评价且符合一定条件的创业人才及其核心团队,居住证转办户口年限可由7年缩短为3至5年。对获得一定规模风险投资的创业人才及其核心团队,予以直接入户引进。

(十三)调动科研人员创业积极性。探索高校、科研院所等事业单位专业技术人员在职创业、离岗创业有关政策。对于离岗创业的,经原单位同意,可在3至5年内保留人事关系,与原单位其他在岗人员同等享有参加职称评聘、岗位等级晋升和社会保险等方面的权利。原单位应当根据专业技术人员创业的实际情况,与其签订或变更聘用合同,明确权利义务。鼓励利用财政性资金设立的科研机构、普通高校、职业院校,通过合作实施、转让、许可和投资等方式,向高校毕业生创设的小微企业优先转移科技成果。完善科技人员创业股权激励政策,放宽股权奖励、股权出售的企业设立年限和盈利水平限制。

### 三、加强职业教育和职业培训

(十四)发展现代职业教育。优化高校学科专业结构,加快发展现代职业教育。推进职业院校校企合作培养高技能人才工作,由学校与企业联合制定培养方案,强化技能实训环节,落实订单式培养。扩大职业院校“双证融通”试点范围和规模,探索在职业培训机构中开展“双证融通”试点,推进职业资格证书与学历教育课程学分的转换互认,提高学习者的知识技能水平和就业能力。

(十五)加大创业培训工作力度。创新创业培训模式,提高创业培训的针对性和实效性。利用各类创业培训资源,建立高水平、专兼职的创业培训师资队伍。鼓励高校把创新创业课程纳入国民教育体系,加强政府补贴创业培训与高校创业教育的对接。进一步扩大创业培训的补贴范围,调动劳动者参加创业培训的积极性。

(十六)加强职业技能培训。缓解就业结构性矛盾,加强各类职业技能培训,促进劳动者实现就业。支持企业以新招用的青年劳动者和新转岗人员为重点,开展新型学徒制培训,给予职业培训补贴等政策扶持。建立重点建设项目与职业培训联动机制,根据重点建设项目培训需求开展有针对性的职业培训,并按照规定给予职业培训补贴。面向失业人员、农村富余劳动力、新型职业农民、离校未就业高校毕业生、退役士兵等群体,大力开展订单式培训、定岗培训、定向培训。完善社会化职业技能培训的机制,尊重劳动者培训意愿,引导劳动者自主选择培训项目、培训方式和培训机构。

(十七)加强岗位技能提升培训。顺应产业结构迈向中高端水平的需要,推进企业职工和农民工岗位技能提升培训,促进稳定就业和更高质量就业。发挥企业主体作用,充分利用地方教育附加专项资金,鼓励大企业自行开展职工职业培训,健全中小微企业培训服务平台,提供培训对接服务,积极开展企业紧缺急需人才的专项职业培训。继续实施农民工技能提升培训,提高农民工培训质量。以中国技能大赛为引领,广泛开展多层次、多形式的岗位练兵与技能竞赛活动。推进高技能人才培养基地和首席技师、技能大师工作室的建设,加大相关政策扶持,引导带动本市高技能人才队伍建设和发展。

(十八)强化职业培训基础能力建设。完善产业引领的培训项目开发提升机制,探索发展“互联

网+”培训技术。鼓励开展中外合作办学,积极引进国外优质培训机构、培训课程和认证证书,探索纳入培训补贴范围。加强职业培训专兼职师资队伍建设,建立职业培训教师培训基地和企业实践基地。推进职业培训信息化建设,提高服务水平和管理效率。健全技能人才多元化评价机制,落实国家深化职业资格管理改革的要求。完善职业培训补贴政策,加大对劳动者职业培训补贴力度。

#### 四、统筹推进高校毕业生等重点群体就业

(十九)推动高校毕业生多渠道就业。把高校毕业生就业摆在就业工作首位。健全高校毕业生到基层工作的服务保障机制,鼓励毕业生到中小微企业和基层单位工作。对本市高校毕业生到中西部地区、艰苦边远地区和老工业基地县以下基层单位就业、履行一定服务期限的,按照规定给予学费补偿和国家助学贷款代偿。积极支持和鼓励高校毕业生投身现代农业建设。继续实施小微企业吸纳高校毕业生社会保险补贴政策。继续实施高校毕业生灵活就业社会保险补贴政策,切实做好灵活就业高校毕业生的人事、劳动保障服务。深入实施大学生创业引领计划、离校未就业高校毕业生就业促进计划,探索建立以大学生为主体的专业性孵化基地和创业园,建设一批大学生创业示范基地,为高校毕业生就业创业提供支持。将求职补贴调整为求职创业补贴,对象范围扩展到已获得国家助学贷款的毕业年度高校毕业生。落实完善见习补贴政策,对见习期满留用率达到50%以上的见习单位以及创业见习成效明显的基地,给予一定的政策扶持。

(二十)加强对困难人员的就业援助。进一步完善就业援助工作机制,规范就业困难人员认定程序,加强实名制动态管理,强化帮扶责任,确保就业困难人员“出现一个、认定一个、援助一个、稳定一个”。深入探索不同类型就业困难人员的分类援助办法。落实各项扶持政策,鼓励用人单位招用就业困难人员,帮助大龄失业人员灵活就业。进一步鼓励特定就业困难人员到特定行业实现就业,扩大就业困难人员的就业渠道。对通过市场渠道确实难以实现就业的,可通过公益性岗位予以托底安置,并按照本市有关规定,给予社会保险补贴及岗位补贴。规范公益性岗位的开发和管理,合理控制公益性岗位规模,切实发挥托底安置就业的积极作用。加强对就业困难人员在岗情况的管理和工作考核,建立定期核查机制,对享受扶持政策期满的就业困难人员,做好后续的政策衔接和就业服务。加大对困难人员就业援助力度,确保零就业家庭、最低生活保障家庭等困难家庭至少有一人就业。本市有关“协保”人员就业援助政策继续按原规定执行。对申请社会救助的城乡居民家庭中,月劳动收入(包括计时制劳动收入等)达到本市企业职工月最低工资标准的就业人员,在计算家庭收入时,按照本市城乡低保家庭就业人员收入豁免标准,其本人的部分收入免于计入家庭收入。依法大力推进残疾人按比例就业,加大对用人单位安置残疾人的补贴和奖励力度,建立用人单位按比例安排残疾人就业公示制度。积极落实集中就业社会保险补贴、分散安排残疾人就业岗位补贴等扶持政策,努力推进残疾人实现就业。

(二十一)推进农村劳动力转移就业。结合新型城镇化建设和户籍制度改革,建立健全城乡劳动者平等就业制度。完善农民工职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”的工作机制。支持发展农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体,按照规定落实相关税费优惠政策。将农民创业与发展区域经济结合起来,大力发展农产品加工、休闲农业、乡村旅游、农村服务业等劳动密集型产业项目,促进农村一二三产业融合。支持农民网上创业,大力发展“互联网+”和电子商务。进一步加强对本市农村富余劳动力的公共就业服务,深入实施“离土农民就业促进专项计划”,不断完善促进农村富余劳动力就业的政策服务体系。做好被征地农民就业工作,在制定征地补偿安置方案时,明确促进被征地农民就业的具体措施。依托基层就业和社会保障服务设施等公共平台,提供创业指导和服务。

(二十二)促进退役军人就业。扶持自主择业军转干部、自主就业退役士兵就业创业,落实各项优惠政策,组织实施教育培训,加强就业指导和服务,搭建就业创业服务平台。凡符合条件的退役大学生士兵报考本市公务员、事业单位工作人员等考试合格的,在同等条件下优先推荐、优先调剂、优先录用。国有、国有控股和国有资本占主导地位企业按照比例预留岗位择优招录退役士兵。退役士兵报考公务员、应聘事业单位职位的,在军队服现役经历视为基层工作经历,服现役年限计算为工作年限。按照规定调

整完善促进军转干部及随军家属就业税收政策。

(二十三)促进长期失业青年就业。加大力度推进扶持青年“启航”计划,以“请出家门,引入校门,走进厂门”为工作导向,根据失业青年的不同特点和具体需求,开展全方位、多层次、针对性的就业服务。继续充实“启航”导师队伍,强化基层的就业服务功能,努力形成帮助长期失业青年实现就业的长效机制。

(二十四)帮助特殊群体稳定就业。坚持政府扶持、立足社区、依托企业、社会参与,继续加大政策支持力度。以加强调查排摸、深化技能培训、建设安置基地为重点,进一步强化各项就业服务和就业援助,切实优化刑满释放人员、社区服刑人员、戒毒康复人员等特殊群体的就业环境。

## 五、加强就业创业服务

(二十五)加强人力资源市场建设。加快建立统一规范灵活的人力资源市场,消除城乡、行业、身份、性别、残疾等影响平等就业的制度障碍和就业歧视,形成有利于公平就业的制度环境。健全统一的市场监管体系,推进人力资源市场诚信体系建设和标准化建设。加强对人力资源市场、职业中介机构的监管,及时纠正招聘过程中的歧视、限制及欺诈等行为,切实保障劳动者的合法权益。建立国有企事业单位公开招聘制度,推动实现招聘信息公开、过程公开和结果公开。优化市场环境,发展各类人力资源服务机构,丰富人力资源服务产品,增强创新能力,鼓励发展新型业态,培育人力资源服务品牌。完善机关、企事业单位、社会各方面人才顺畅流动的制度体系。

(二十六)强化公共就业创业服务。健全覆盖城乡的公共就业创业服务体系。优化公共就业创业服务机构布局,为城乡劳动者提供均等化的公共就业服务。大力推进公共就业服务标准化建设,提升服务的精细化和专业化水平。完善公共就业服务体系的创业服务功能,充分发挥公共就业服务、中小企业服务、高校毕业生就业指导等机构以及创业指导专家团等社会组织的作用,支持高校建设创业指导站,为创业者提供创业指导、融资服务、跟踪扶持等服务,创新服务内容和方式。加强促进就业创业工作的队伍建设,强化基层服务功能。健全公共就业创业服务经费保障机制,将各区县公共就业创业服务机构和街镇基层公共就业创业服务平台相关经费纳入各级财政预算。将职业介绍补贴和扶持公共就业服务补助合并调整为就业创业服务补贴。加强对公共就业服务机构的绩效考核,进一步加大向社会力量购买基本就业创业服务成果的力度。做好流动人员人事档案管理服务工作,建立全市联通、标准统一、信息共享的档案管理服务平台。创新就业创业服务供给模式,形成多元参与、公平竞争格局,提高服务质量和服务效率。

(二十七)深化公共就业服务信息化建设。运用现代信息技术,对创业就业服务实施流程再造,提高工作效率和服务水平。运用大数据、数据仓库等技术手段,对各类公共就业统计信息进行加工、提炼和分析,为宏观决策提供有效支持。推进政府部门和社会机构之间的就业信息共享开放,支持社会服务机构利用政府数据开展专业化就业服务,推动政府、社会协同提升公共就业服务水平。

## 六、强化组织领导

(二十八)健全协调机制。切实加强对就业创业工作的领导,把促进就业创业摆上重要议程。健全政府负责人牵头的就业创业工作协调机制,充分发挥促进就业工作联席会议和促进创业工作小组的作用,加强就业形势分析研判,落实完善就业创业政策,协调解决重点难点问题,确保各项就业目标完成和就业局势稳定。积极调动社会各方力量,充分发挥各类社会团体及新闻媒体的作用,推动企业增强社会责任感,使促进就业、鼓励创业成为全社会的思想共识和自觉行动,形成政府部门和社会各界共同关心和支持就业创业工作的良好格局。

(二十九)落实工作目标责任制。将就业创业工作纳入政绩考核,明确目标任务,细化政策落实、就业创业服务、资金投入、群众满意度等指标,提高权重,并层层分解,督促落实。对在就业创业工作中取得显著成绩的单位和个人,以及政策落实好、创业环境优、工作成效显著的创业型城区,按照国家和本市评比达标有关规定予以表彰奖励。不履行促进就业职责,造成恶劣社会影响的,对有关负责人及具体责

任人实行问责。

(三十)加大资金保障力度。各级政府要根据就业状况和就业创业工作目标,在财政预算中合理安排支持就业创业相关资金。充分发挥失业保险保生活、防失业、促就业的多重功能。统筹用好就业专项资金、失业保险基金和地方教育附加专项资金等各类资金,发挥各项资金促进就业创业的作用,切实做好就业创业工作的资金保障。强化资金预算执行和监督,开展资金使用绩效评价,着力提高资金使用效益。各级财政部门与审计部门要按照有关规定,切实加强对各类资金使用情况的监管,确保专款专用,保证资金使用的规范性和安全性。

(三十一)加强就业创业的统计分析工作。进一步完善就业创业统计、监测体系,定期开展就业创业状况的调查摸底。对不同群体、不同行业、不同地区的就业失业情况进行实时监测。加强经济数据与就业数据的关联分析,提高对就业形势的预判能力。进一步加强和完善劳动力调查制度建设。做好失业调查工作,扩大调查范围,增加调查样本,丰富调查内容。强化统计调查的质量控制。加大就业统计调查人员、经费和软硬件等保障力度,推进就业统计调查信息化建设。依托行业组织,建立健全行业人力资源需求预测和就业状况定期发布制度。

(三十二)注重舆论引导。坚持正确舆论宣传导向,及时回应社会关切,引导各类劳动者树立正确的择业观、就业观和创业观。通过各类媒体加强新形势下就业创业政策的报道和解读;大力宣传促进就业创业工作的经验做法和劳动者自主就业、自主创业、用人单位促进就业的典型事迹;对具有一定社会影响的先进典型,纳入市级先进典型资源库和“感动上海”年度人物评选范围,对具有重大社会影响的先进典型,纳入市级重大典型宣传计划,引导全社会共同关心支持就业创业工作。

各区县、各部门要根据本意见,结合本地区、本部门实际,及时制定和实施具体方案和配套政策,有效推进本市促进就业创业工作,确保各项政策措施落实到位,以稳就业惠民生促进经济社会平稳健康发展,为上海建设“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心做出应有的贡献。

## 上海市人民政府关于印发 本市推进中期财政规划管理实施方案的通知

(2015年8月8日)

沪府发〔2015〕37号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《本市推进中期财政规划管理实施方案》印发给你们,请认真按照执行。

## 本市推进中期财政规划管理实施方案

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,按照《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3号)、《财政部关于贯彻落实国务院决策部署 推动地方实行中期财政规划管理的通知》(财预〔2015〕38号)的要求,结合上海实际,特制定本实施方案。

### 一、编制意义

中期财政规划是由财政部门会同各有关部门在科学预判未来三年财政收支情况的基础上,合理确定财政收支政策和重大项目资金安排,逐年滚动管理,实现规划期内跨年度平衡的预算收支框架。实行中期财政规划管理,是加快建立现代财政制度、改进预算管理和控制的重要举措,有利于提高财政资金使用

率,集中财力办大事,提高预算编制的前瞻性;有利于各类规划与财政预算安排相衔接,强化财政规划约束;有利于发挥财政稳定器和“逆周期”调节器作用,实现财政经济可持续发展。

当前和今后一个时期,各区县、各部门要将实行中期财政规划管理摆在深化财税体制改革的重要位置,增强紧迫感、使命感和责任感,按照“统筹当前长远、坚持问题导向、实施滚动调整、强化约束机制”的基本原则,加快部署推进实施中期财政规划管理,确保国家和本市提出的目标和任务落到实处。

## 二、编制要求

(一)坚持总量控制。中期财政规划要与宏观调控政策、经济发展水平、财力状况、偿债能力等相适应,收入预计要谨慎稳妥,支出安排要科学合理。科学设置财政支出总量控制目标,赤字或债务余额控制目标。

(二)突出工作重点。要在总量控制的前提下,依据重大改革和事项重要性排序择优选择,确保党中央、国务院的决策部署和市委、市政府的中心工作落实到位,确保维持政权运转、提供基本公共服务、国民经济布局和结构调整、社会保障需要,在此基础上,合理安排其他重点领域、重大项目资金。

(三)统筹财力配置。要加强中期财政规划与一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的统筹衔接,综合安排当年收入、结转结余资金、上级转移支付、政府债务收入等收入来源,并统筹考虑其他收入。

(四)防控财政风险。要认真评估重大改革和收支政策的长远影响,研究判断存在的财政风险隐患,合理确定财政风险控制目标,建立政府债务风险预警和应急处置机制,严格防控财政风险。

(五)实施滚动调整。中期财政规划要按照三年滚动方式编制,与年度预算有机结合,第一年规划约束对应年度预算,后两年规划指引对应年度预算。年度预算执行结束后,对后两年规划及时进行调整,再添加一个年度规划,形成新一轮中期财政规划。

(六)强化约束机制。涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划,要与中期财政规划相衔接。强化中期财政规划对年度预算编制的约束,年度预算编制在中期财政规划框架下进行,年度预算执行中确需安排的中期财政规划增支政策,按规定程序报同级政府批准后安排。

## 三、编制主体与职责分工

各部门是部门中期财政规划的编制主体,根据本部门职责和行业领域发展规划,研究提出未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项,测算分年度支出需求,提交财政部门综合平衡,在此基础上形成部门中期财政规划。其中,政府性基金执收部门负责编制政府性基金预算中期财政收入规划,政府性基金使用和分配部门负责编制政府性基金预算中期财政支出规划;负有国资监管职能的部门负责编制相关国有资本经营预算中期财政规划;人力资源社会保障、卫生计生部门负责编制社会保险基金预算中期财政规划。

财政部门是政府中期财政规划的编制主体,负责制定规划编制的总体要求,审核各部门提交的收支规划,汇总编制中期财政规划,组织和监督中期财政规划执行。其中,市财政部门负责编制市级中期财政规划,汇总编制全市中期财政规划;区县财政部门负责编制本区县中期财政规划。

## 四、编制方法与编制内容

### (一)编制方法

首先,通过宏观经济分析,对现行政策下的财政收支进行测算。其次,认真总结现行财政收支政策情况,分析存在的问题。再次,针对问题,研究制定未来三年财政收支政策改革措施。最后,测算改革后未来三年的财政收支情况并统筹安排,评估可能出现的财政风险。

### (二)编制内容

#### 1. 部门中期财政规划

一是宏观形势分析。部门根据本部门的五年规划纲要及年度工作计划,考虑本行业、本领域的发展环境重大变化,结合基期年(规划期前一年,下同)情况,分年度研判未来三年行业和领域的主要指标

走向。

二是部门收入规划。结合宏观形势分析、行业和领域深化改革等情况,具体分析历年收入情况和规划年度收入增减变动因素,测算规划年度部门执收的各项非税收入情况,按政府性基金收入、专项收入、行政事业性收费收入等分类分项测算。

三是部门支出规划。研究提出未来三年重大改革和政策事项,测算重大改革和政策事项分年度支出需求。在此基础上,分基本支出和项目支出,测算未来三年部门支出需求。

四是风险评估。评估规划期内重大改革和政策事项对中期财政规划执行的影响。(重大改革和政策事项是指国家和本市有明确政策要求或纳入部门规划,对财政收支有重大影响的事项)

## 2.政府中期财政规划

政府中期财政规划涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

### (1)一般公共预算

一是宏观经济分析。根据国民经济和社会发展五年规划纲要及年度计划,考虑国际国内和本市发展环境重大变化,结合基期年经济社会发展情况,分年度研判未来三年地区生产总值、投资、消费、进出口、价格指数等主要指标走向。

二是一般公共预算收入规划。结合宏观经济形势分析、现行国家财税体制和深化改革等情况,测算一般公共预算未来三年收入。

三是一般公共预算支出规划。根据各部门提出的重大改革和政策事项以及分年度支出需求,统筹平衡后测算一般公共预算未来三年支出。一般公共预算支出测算到功能分类的类级科目。

四是地方政府一般债务规划。根据未来三年财政收入和支出、存量债务到期情况以及新增债务情况,测算规划期内一般政府债务还本付息及债务余额变动情况。

五是评估可能出现的财政风险。对规划期内可能出现的财政经济运行风险、重大自然灾害损失以及政府债务风险等对中期财政规划执行的影响进行风险评估。

### (2)政府性基金预算

一是宏观经济分析。结合基期年经济社会发展情况,分年度研判未来三年国有土地出让等主要指标走向。

二是政府性基金收入规划。结合宏观经济形势分析、征收管理政策调整改革等情况,测算各项政府性基金未来三年收入。

三是政府性基金支出规划。根据政府性基金收入规划情况,结合各部门提出的重大改革和政策事项以及分年度支出需求,按照“以收定支”的原则,测算各项政府性基金未来三年支出。政府性基金支出规划分基金项目测算。

四是地方政府专项债务规划。根据未来三年政府性基金收入和支出、存量债务到期情况以及新增债务情况,测算规划期内专项债务还本付息及债务余额变动情况。

五是评估可能出现的财政风险。对规划期内可能出现的财政经济运行风险、专项债务风险等对中期财政规划执行的影响进行风险评估。

### (3)国有资本经营预算

一是宏观经济分析。结合基期年经济社会发展情况,分年度研判未来三年国有企业经营情况等主要指标走向。

二是国有资本经营收入规划。结合宏观经济形势分析、国有企业改革发展等情况,测算国有资本经营预算未来三年收入。

三是国有资本经营支出规划。根据国有资本经营收入规划情况,结合部门提出的重大改革和政策事项以及分年度支出需求,按照“以收定支、不列赤字”的原则,测算国有资本经营预算未来三年支出。国有资本经营预算支出规划测算到功能分类的类级科目。

四是评估可能出现的财政风险。对规划期内可能出现的财政经济运行风险等对中期财政规划执行的影响进行风险评估。

#### (4)社会保险基金预算

一是宏观经济分析。结合基期年经济社会发展情况,分年度研判未来三年参保人员结构、收入分配水平等主要指标走向。

二是社会保险基金收入规划。结合宏观经济形势分析、社会保险政策调整改革、政府财力等情况,测算各项社会保险基金未来三年收入。

三是社会保险基金支出规划。根据社会保险基金收入规划情况,结合部门提出的重大改革和政策事项以及分年度支出需求,测算社会保险基金未来三年支出。社会保险基金预算支出规划分险种测算。

四是评估可能出现的财政风险。按照“收支平衡”的原则,对规划期内可能出现的社会保险基金运行风险等对中期财政规划执行的影响进行风险评估。

### 五、编制流程

中期财政规划编制流程主要分为前期准备、部门建议、规划初审、部门修改、政府审批、规划反馈六个阶段,可以与年度部门预算编制相衔接。

(一)前期准备。由财政部门会同发展改革、统计、税务等部门收集规划期经济形势发展预测分析、财政收支预测分析等信息,研究提出中期财政规划编制基本原则、工作重点和具体要求,可结合年度部门预算编制通知一并予以明确。

(二)部门建议。各部门根据规划期内批准实施的规划和政策,按照国家和市委、市政府的战略部署,根据重要性排序,研究提出部门重大改革和重要政策事项,明确政策依据、政策内容等,测算未来三年分年度支出需求,编制形成部门中期财政规划建议,报财政部门审核汇总。

(三)规划初审。财政部门测算规划期内分年度可用财力,围绕国家和市委、市政府重大战略部署与部门重大改革和重要政策事项的逻辑关系,审核部门中期财政规划建议,与部门进行沟通,汇总平衡后形成政府中期财政规划草案。市级报市政府预算管理领导小组初审,区县报同级政府或同级政府授权的机构初审。

(四)部门修改。财政部门将初步审定的中期财政规划草案反馈各相关部门,各相关部门据此修改完善部门中期财政规划后,报财政部门审核。

(五)政府审批。根据部门上报的部门中期财政规划,财政部门修改完善政府中期财政规划,提交同级政府审批,报上级财政部门备案;提取规划期内第一年财政收支预算草案报人代会审查批准。

(六)规划反馈。财政部门根据同级人大审批的年度预算和同级政府批准的政府中期财政规划,在批复部门预算的同时,将重大改革和重要政策事项安排意见和部门中期财政规划意见告知部门。

### 六、编制时间

市、区县财政部门从2015年开始分别编制2016—2018年市级和区县财政规划;区县中期财政规划经区县政府批准后,于2015年11月底前报市财政局备案。市财政部门在此基础上,汇总编制2016—2018年全市财政规划,经市政府批准后,于2015年底前报财政部备案。以后年度比照办理。

### 七、编制和管理保障

中期财政规划管理是推进国家治理体系现代化、深化财税体制改革的重要举措,专业性强,涉及面广,改革内容新,配套措施要求高,各区县、各部门要高度重视、精心组织,用改革的思维、发展的理念,切实加强中期财政规划管理保障。

(一)强化组织领导。市政府预算管理领导小组是中期财政规划管理工作的协调机构,在市委、市政府领导下,负责研究、协调本市中期财政规划管理中的重大问题,研究审议重大改革和重要政策事项,督促检查各区县、各部门中期财政规划编制情况。市政府预算管理领导小组各成员单位要切实做到各司其职、各负其责、齐抓共管、合力推进。各部门要抓紧研究相关行业、领域的重大改革和政策措施,积极

配合财政部门做好工作。各区县要根据各自实际情况,建立推进机制,确保中期财政规划工作规范有序地开展。

(二)夯实管理基础。各部门要编制好本部门本行业的相关规划,合理确定年度工作任务,及时提供部门基础信息和相关行业数据,为中期财政规划编制提供良好支撑。财政部门要立足当前、着眼长远,根据经济社会发展情况和财税体制改革推进情况,总结完善经验,适时研究调整,不断完善中期财政管理机制。

(三)加强有机衔接。各部门要树立中期财政观念,制定延续性政策要统筹考虑多个年度,涉及财政政策和资金支持的规划特别是增支政策出台,要与中期财政规划相衔接。对于基础设施建设、教育、科技、就业和社会保障、医疗卫生、农业、水利等方面涉及财政支持的重大政策,有关部门要会同财政部门建立中长期重大事项科学论证机制。

附件:1.××—××年中期财政规划(部门)

2.××—××年中期财政规划(政府)

附件 1

# ××—××年中期财政规划(部门)

×× 部门  
年 月

# ××—××年××部门中期财政规划

## (样张)

### 一、宏观形势分析

根据本部门的五年规划纲要及年度工作计划,考虑本行业、本领域的发展环境重大变化,结合基期年情况,分年度研判未来三年行业和领域的主要指标走向。

### 二、部门收入规划

结合宏观形势分析、行业和领域深化改革等情况,具体分析历年收入情况和规划年度收入增减变动因素,测算规划年度部门执收的各项非税收入情况,按政府性基金收入、专项收入、行政事业性收费收入等分类分项测算。

### 三、部门支出规划

研究提出未来三年重大改革和政策事项,测算重大改革和政策事项分年度支出需求。在此基础上,测算未来三年部门支出需求。

### 四、风险评估

评估规划期内重大改革和政策事项对中期财政规划执行的影响。

表 1.1 2016—2018 年部门中期财政规划汇总表

单位:万元

项 目	2015 年			2016 年			2017 年			2018 年			备 注
	执行数	预算数	预计增长 %	预算数	预计增长 %	预算数	预计增长 %	预算数	预计增长 %	预算数	预计增长 %	预算数	
<b>一、一般公共预算</b>													
(一) 部门预算													
基本支出													
人员经费小计													应与《部门中期财政规划明细表》一致
公用经费小计													应与《部门中期财政规划明细表》一致
项目支出													
重点项目小计													应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计													应与《部门中期财政规划明细表》一致
(二) 非部门预算专项资金													
重点项目小计													应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计													应与《部门中期财政规划明细表》一致
<b>二、政府性基金预算</b>													
××基金													
重点项目小计													应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计													应与《部门中期财政规划明细表》一致
××基金													
重点项目小计													应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计													应与《部门中期财政规划明细表》一致

(2015 年第 17 期)

表 1.2 2016—2018 年部门中期财政规划明细表

单位:万元

项 目	2015 年 执行数	支出功能 分类	预算数	预计增长 %	2016 年 预算数	预计增长 %	2017 年 预算数	预计增长 %	2018 年 预算数	预计增长 %	备 注	
											2015 年 执行数	2016 年 预算数
<b>一、一般公共预算</b>												
(一) 部门预算												
基本支出												
人员经费小计		—										应与《部门中期财政规划汇总表》一致
公用经费小计		—										应与《部门中期财政规划汇总表》一致
项目支出												
重点项目小计		—										应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计												应与《部门中期财政规划汇总表》一致
1. ....												
2. ....												
3. ....												
.....												
(二) 非部门预算专项资金												
重点项目小计		—										应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计												应与《部门中期财政规划汇总表》一致
1. ....		—										
2. ....		—										

项 目	执行数	支出功能分类	2015 年		2016 年		2017 年		2018 年		备注
			预算数	预计增长 %							
3. ....	—										
.....											
<b>二、政府性基金预算</b>											
××基金	—										
重点项目小计	—										应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计	—										应与《部门中期财政规划汇总表》一致
1. ....	—										
2. ....	—										
3. ....	—										
.....											
××基金	—										
重点项目小计	—										应与《重大支出政策表》一致
其他项目小计	—										应与《部门中期财政规划汇总表》一致
1. ....	—										
2. ....	—										
3. ....	—										
.....											

表 1.3 2016—2018 年重大收支政策项目表

单位:万元

附件 2

## ××—××年中期财政规划(政府)

×× 财政局  
年 月

# ××—××年××政府中期财政规划

## (样张)

中期财政规划包括中期财政规划报告和中期财政规划草案,中期财政规划报告一般应包括以下内容:

### 一、宏观经济分析

根据国民经济和社会发展五年规划纲要及年度计划,考虑国际国内和本市发展环境重大变化,结合基期年经济社会发展情况,分年度研判未来三年地区生产总值、投资、消费、进出口、价格指数等主要指标走向。(宏观经济分析和主要经济指标预测由发展改革、统计等部门负责)

### 二、财政收入规划

结合宏观经济形势分析、现行国家财税体制和深化改革等情况,测算一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算未来三年收入。(一般公共预算收入规划由财政部门会同税务等部门测算;政府性基金预算收入规划由相关政府性基金执收部门测算;国有资本经营预算收入规划由负有国资监管职能的部门测算;社保基金预算收入规划由人社、卫生等部门测算)

### 三、财政支出规划

根据各部门提出的重大改革和政策事项以及分年度支出需求,统筹平衡后测算一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算未来三年支出。一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算支出测算到功能分类的类级科目,社会保险基金预算分险种测算。(一般公共预算支出规划由财政部门会同各预算主管部门测算;政府性基金预算支出规划由相关政府性基金使用和分配部门测算;国有资本经营预算支出规划由负有国资监管职能的部门测算;社保基金预算支出规划由人社、卫生等部门测算)

### 四、地方政府债务规划

根据未来三年财政收入和支出、存量债务到期情况以及新增债务情况,测算规划期内政府债务还本付息以及债务余额变动情况。(地方政府债务规划由财政部门会同发展改革等部门测算)

### 五、评估可能出现的财政风险

对规划期内可能出现的财政经济运行风险、重大自然灾害损失以及政府债务风险等对中期财政规划执行的影响进行风险评估。(财政风险由财政部门评估)

表 2.1 2016—2018 年本市(区县)  
一般公共预算收支

单位:亿元

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	预计 增长 %	预算数	预计 增长 %	预算数	预计 增长 %	
本市(区县)财政收入								
上级补助收入								
地方政府一般债务收入								
调入预算稳定调节基金								
调入资金								
上年结转收入								
本市(区县)财政支出								
上解上级支出								
调出资金								
安排预算稳定调节基金								
增设预算周转金								
地方政府一般债务还本支出								
结转下年支出								
本级财政收入								
本级收入								
上级补助收入								
地方政府一般债务收入								
下级上解收入								
调入预算稳定调节基金								
调入资金								
上年结转收入								
本级财政支出								
本级支出(含到期债务付息)								
补助下级支出								

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	预计 增长 %	预算数	预计 增长 %	预算数	预计 增长 %	
上解上级支出								
地方政府一般债务还本支出								
调出资金								
地方政府一般债务转贷支出								
安排预算稳定调节基金								
增设预算周转金								
结转下年支出								
<b>下级财政收入</b>								
下级收入								
上级补助收入								
地方政府一般债务收入								
调入资金								
调入预算稳定调节基金								
上年结转收入								
<b>下级财政支出</b>								
下级支出								
安排预算稳定调节基金								
地方政府一般债务还本支出								
上解上级支出								
调出资金								
增设预算周转金								
结转下年支出								
<b>GDP 总量(或地区增加值)</b>								
<b>预算稳定调节基金年底余额</b>								

注:在地方政府债务清理甄别结果统一纳入预算管理前,地方政府一般债务收支暂按地方政府债券收支上报,非债券形式的地方政府债务在表 2.8《2016—2018 年本市(区县)政府债务变动规划》中反映。

表 2.2 2016—2018 年本市(区县)  
政府性基金预算收支规划

单位:亿元

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
本市(区县)政府性基金收入								
地方收入								
上级补助收入								
地方政府专项债务收入								
上年结转收入								
调入资金								
本市(区县)政府性基金支出								
地方支出								
上解上级支出								
地方政府专项债务还本支出								
调出资金								
结转下年支出								
本级政府性基金收入								
本级收入								
上级补助收入								
下级上解收入								
地方政府专项债务收入								
上年结转收入								
调入资金								
本级政府性基金支出								
本级支出(含到期债务付息)								

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
补助下级支出								
上解上级支出								
地方政府专项债务还本支出								
调出资金								
结转下年支出								
下级政府性基金收入								
下级政府性基金支出								
结转下年支出								

注:在地方政府债务清理甄别结果统一纳入预算管理前,地方政府专项债务收支暂按地方政府债券收支上报,非债券形式的地方政府债务在附表 2.8《2016—2018 年本市(区县)政府债务变动规划》中反映。

表 2.3 2016—2018 年本市(区县)  
国有资本经营预算收支规划

单位:亿元

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
本市(区县)国有资本经营收入								
地方收入								
上年结转收入								
本市(区县)国有资本经营支出								
地方支出								
调出资金								
结转下年支出								
本级国有资本经营收入								
本级收入								
上年结转收入								
本级国有资本经营支出								
本级支出								
调出资金								
结转下年支出								
下级国有资本经营收入								
下级国有资本经营支出								
结转下年支出								

表 2.4 2016—2018 年本级  
一般公共预算收入规划表

单位:万元

项 目	2015 年 执行数	2016— 2018 年 合计	2016 年		2017 年		2018 年		备注
			预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
<b>一、本级收入</b>									
(一) 税收收入									
1. 增值税									
2. 营业税									
3. 企业所得税									
4. 城市维护建设税等									
(二) 非税收入									
1. 专项收入									
2. 行政事业性收费									
3. 罚没收入									
4. 国有资本经营收入									
5. 国有资产(资源)有偿使 用收入									
6. 其他收入									
<b>二、上级补助收入</b>									
1. 返还性收入									
2. 一般性转移支付收入									
3. 专项转移支付收入									
<b>三、地方政府一般债务 收入</b>									
<b>四、上年结转收入</b>									
<b>五、下级上解收入</b>									
<b>六、调入预算稳定调节 基金</b>									
<b>七、调入资金</b>									
<b>一般公共预算收入合计</b>									

表 2.5 2016—2018 年本级  
一般公共预算支出规划表

单位:万元

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
一、本级支出								
1.一般公共服务支出								
2.国防支出								
3.公共安全支出								
4.教育支出								
5.科学技术支出								
6.文化体育与传媒支出								
7.社会保障和就业支出								
8.医疗卫生与计划生育支出								
9.节能环保支出								
10.城乡社区支出								
11.农林水支出								
12.交通运输支出								
13.资源勘探信息等支出								
14.商业服务业等支出								
15.金融支出								
16.援助其他地区支出								
17.国土资源气象等支出								
18.住房保障支出								
19.粮食物资储备支出								
20.预备费								
21.地方政府一般债券付息支出								
22.其他支出								
二、上解上级支出								
三、补助下级支出								

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
1. 返还性支出								
2. 一般性转移支付								
3. 专项转移支付								
<b>四、增设预算周转金</b>								
<b>五、地方政府一般债务还本支出</b>								
<b>六、地方政府一般债务转贷支出</b>								
<b>七、安排预算稳定调节基金</b>								
<b>八、调出资金</b>								
<b>一般公共预算支出合计</b>								

注:在地方政府债务清理甄别结果统一纳入预算管理前,地方政府一般债务收支暂按地方政府债券收支上报,非债券形式的地方政府债务在附表 2.8《2016—2018 年本市(区县)政府债务变动规划》中反映。

表 2.6 2016—2018 年本级对下级  
一般公共预算转移支付规划

单位:亿元

项 目	2015 年 执行数	2016 年		2017 年		2018 年		备注
		预算数	增长 %	预算数	增长 %	预算数	增长 %	
地方税收返还和转移支付合计								
(一) 税收返还								
(二) 一般性转移支付								
1. 均衡性转移支付								
教育								
三农								
医疗卫生								
社会保障								
生态补偿								
公共安全								
文化体育								
城市维护								
社区管理								
2. 体制性转移支付								
(三) 专项转移支付								
201 一般公共服务支出								
项目 1								
.....								
204 公共安全支出								
项目 1								
.....								
205 教育支出								
项目 1								
.....								

表 2.7 2016—2018 年本级政府性基金收支规划表

单位:万元

项 目	收 入				支 出				备注
	2015 年执行数	2016—2018 年合计	2016 年预算数	2017 年预算数	2018 年预算数	项 目	2015 年执行数	2016—2018 年合计	
一、本 级 政 府 性 基 金 收 入						一、本 级 政 府 性 基 金 支 出			
新增建设用地土地有偿使用费						新增建设用地土地有偿使用费支出			
城市公用事业附加						城市公用事业附加支出			
国有土地使用权出让收入						国有土地使用权出让支出			
国有土地收益基金						国有土地收益基金支出			
农业土地开发资金						农业土地开发资金支出			
彩票公益金						彩票公益金支出			
其中:福利彩票公益金						其中:福利彩票公益金支出			
体育彩票公益金						体育彩票公益金支出			
城市基础设施配套费						城市基础设施配套费支出			
车辆通行费						车辆通行费支出			
散装水泥专项资金						散装水泥专项资金支出			
新型墙体材料专项基金						新型墙体材料专项基金支出			
政府住房基金						政府住房基金支出			

注：1.在地方政府债务清理甄别结果统一纳入预算管理前，地方政府专项债券收支暂按地方政府债务在附表2.8《2016—2018年本省（区）非债券形式的地方政府债务收支情况表》报送。

县)政府债务变动规划》中反映。

表 2.8 2016—2018 年本市(区县)政府债务变动规划

单位:亿元

项 目	2015 年				2016 年				2017 年				2018 年			
	政府债 务余额	举借 本金	还款	本金余额	举借 本金	还款	本金余额	举借 本金	还款	本金余额	举借 本金	还款	本金余额	举借 本金	还本	付息
序 号	1	2	3	4	5=1+2-3	6	7	8	9=5+6-7	10	11	12	13=9+10-11			
政府债务合计																
其中:地方政府债券合计																
非政府债券融资合计																
一般债务																
其中:一般债券																
非政府债券融资																
专项债务																
其中:专项债券																
非政府债券融资																

注:1.一般债券举借本金应与附表 2.4 中的“地方政府一般债券收入”一致;一般债券还本应与附表 2.5 中的“地方政府一般债券还本支出”一致;一般债券付息应与附表 2.5 中的“一般债券付息支出”一致。

2.专项债券举借本金应与附表 2.7 中的“地方政府专项债券收入”一致;专项债券还本应与附表 2.7 中的“地方政府专项债券还本支出”一致。

表 2.9 2016—2018 年本级国有资本经营收支规划表

单位:万元

项 目	收 入				支 出				备注			
	2015 年执行数	2016—2018 年预算数合计	2016 年预算数	2017 年预算数	2018 年预算数	项 目	2015 年执行数	2016—2018 年预算数合计	2016 年预算数	2017 年预算数	2018 年预算数	
一、利润收入						一、教育支出						
二、股利、股息收入						二、科学技术支出						
三、产权转让收入						三、文化体育与传媒支出						
四、清算收入						四、社会保障和就业支出						
五、其他国有资本经营收入						五、节能环保支出						
六、上年结转收入						六、城乡社区支出						
						七、农林水支出						
						八、交通运输支出						
						九、资源勘探信息等支出						
						十、商业服务业等支出						
						十一、其他支出						
						十二、调出资金						
						十三、结转下年支出						
收入总计						支出总计						

表 2.10 2016—2018 年本级社会保险基金收支规划表

单位:亿元

项 目	收 入				支 出				结 余				备注	
	2015年执行数	2016—2018年合计	2016年预算数	2017年预算数	2018年预算数	2015年执行数	2016—2018年合计	2016年预算数	2017年预算数	2018年预算数	2015年累计结余	2016年累计结余	2017年累计结余	2018年累计结余
一、基本养老保险基金														
二、失业保险基金														
三、基本医疗保险基金														
四、工伤保险基金														
五、生育保险基金														
六、城乡居民基本养老保险基金														
七、城镇居民基本医疗保险基金														
八、新型农村合作医疗保险基金														
九、小城镇基本养老保险基金														
十、小城镇基本医疗保险基金														
十一、其他														
总计														

# 上海市人民政府关于印发本市 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知

(2015 年 8 月 8 日)

沪府发〔2015〕38 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《本市 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》印发给你们,请认真按照执行。

## 本市 2015 年推进简政放权放管结合 转变政府职能工作方案

为认真贯彻落实国务院推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议、《国务院关于印发 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》(国发〔2015〕29 号)等精神,结合本市实际,制定本工作方案。

### 一、进一步取消和调整行政审批

(一)加大行政审批清理力度。开展对涉及增加企业负担的证照,以及投资、创业创新、生产经营、高技术服务等领域审批的清理,全面取消非行政许可审批,将市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等管理内容还给企业,由企业自主决策、自担风险。开展企事业单位和个人水平评价事项清理。

(二)坚决杜绝变相审批现象。杜绝以“备案”“企业自愿审批”等名义搞变相审批或权力上收,禁止在权力下放区县后,通过信息化手段对下放的事权在区县发放许可证之前设置备案环节;禁止对告知性备案,变相出具备案证明。杜绝以通过信息化提高效率为由增加审批环节,禁止强制企业办各类 IC 卡、数字证书等;禁止强制企业搞电子申报;禁止把是否电子申报作为受理条件;禁止在审批取消后通过信息化手段在其他审批流程上设置确认环节;禁止通过信息化手段限制企业正常生产、经营活动。杜绝以加强事中事后监管或综合监管为由,设置所谓的“黑名单”“诚信记录”等,作为准入性或限制性条件。杜绝以提供所谓服务为由搞强制服务,搞“霸王服务”,禁止将企业享受服务情况作为审批的前置条件。

(三)推进奉贤区开展先行先试。围绕“法不禁止的,市场主体即可为;法未授权的,政府部门不能为;法有规定的,政府部门必须为”,在投资、创业创新、生产经营、金融服务、高技术服务、建设工程等领域,从扩大开放、转变政府职能、改变传统的管理体制和监管模式角度,取消和调整一批行政审批,确定一批包括推进科技创新中心建设的改革举措,在奉贤区开展试点探索,积累经验。

### 二、大力推进权力清单和责任清单制度建设

(一)继续深化行政审批标准化管理。市级业务主管部门完成区县、乡镇街道实施的行政审批业务手册和办事指南所涉及实体性规范部分的编制,区县在年底以前完成区县、乡镇街道行政审批业务手册和办事指南的编制。探索建立办事指南社会公开评价、动态完善制度。全面推开行政审批业务手册和办事指南具体执行情况的实时监督检查,运用网络信息技术,对审批办理、批后监管、审批收费等,开展实时监督、预警纠错、效能测评等。

(二)继续推进行政审批以外的行政权力清理和行政责任清理。经过协商、论证、审核、确认后,形成行政审批以外的市级行政权力清单和行政责任清单,年底以前依法向社会公开。开展区县、乡镇街道行政审批以外的行政权力和行政责任自我清理。

(三)探索按照权力类型逐步推进行政审批以外的行政权力标准化管理。借鉴行政审批标准化管理的经验,对其他行政权力,逐项实施目录管理,编制业务手册,公开办事指南,推进行政权力电子化、信息化,共享行政权力数据,开展实时监督检查等。选择一些群众反映大、问题较多的权力进行试点,积累经验,逐步推开。

### 三、搞好行政审批中介服务改革

(一)完成行政审批评估评审清理,发布保留的行政审批评估评审目录和行政审批评估评审技术服务机构目录。行政机关不得擅自或变相将行政审批过程中的具体审查工作,委托其他机构代办,收取审查费用;对依法设立的各类技术服务机构出具的证明文件及其他文书,同等对待,一视同仁。行政机关不得限定申请人接受其指定的技术服务机构提供服务。对由固定技术服务机构提供评估评审业务的行政审批,开展重点监督检查。

(二)建立行政审批评估评审目录管理制度。凡未进入目录,一律不得要求申请人进行评估、评审;凡要增加评估评审,必须依法进行登记备案列入目录后方能予以实施。实施动态清理,建立评估评审退出机制。对公民、法人或者其他组织能够自主决定的,行业组织或者中介机构能够自律管理的,及时予以取消。对能够通过制定标准进行管理的,及时对评估评审的内容进行总结提炼,上升为各种标准或技术规范后取消评估评审,行政机关加强事中事后监管。对已不合时宜的评估评审的内容、条件、标准、规范等,抓紧进行调整。

(三)逐项推进行政审批评估评审改革。推行分类评估评审,根据项目的性质、规模或危害程度,采用登记表、报告表、报告书等形式,实施差异化评估评审,简化评估评审的程序,推行标准化、格式化评估评审。推行区域评估评审,对已经完成评估评审的区域中包含的建设项目,或者整体建设项目中包含的单个建设项目,可以不再单独进行评估评审,或简化其评估评审的形式和内容。推行同步评估评审,推动同一技术服务机构申请多种评估评审资质,整合评价参数有相同之处的评价报告,鼓励建设单位委托具有多重资质的机构提供评价服务。鼓励安全评价、职业卫生技术服务机构申请双重资质,整合职业卫生评价报告和安全评价报告。

### 四、深化投资体制和建设工程管理审批改革

(一)推进投资审批改革。加快建设投资项目在线审批监管平台。按照《政府核准的投资项目目录(2014年本)》,进一步下放投资审批权限。取消企业投资项目核准中的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等“内部性”条件。开展对将企业投资项目备案意见作为前置条件等的各类事项清理,取消一批相关部门作为申请材料和作出决定依据的企业投资项目备案意见;不能立即取消的,明确取消时间表。推进固定资产统计从项目统计转向法人统计。对本市企业投资项目探索实施负面清单管理。

(二)推进规划土地审批改革。形成规划工业区块规划编制计划,全面启动控制性详细规划和专业规划的编制工作。在控制性详细规划和专业规划已覆盖区域,探索简化或不再进行土地出让征询和建设工程设计方案审批。逐步扩大免于建设工程设计方案审批的范围。积极研究探索适时取消建设工程设计方案审批。扩大建设单位自主开工放样复验、规划国土资源部门备案的实施范围。研究、探索建立规划土地审批的“报建人”和“许可官”制度。

(三)推进建设管理审批改革。巩固取消企业投资项目初步设计审批和取消总体设计文件征询的改革成果。简化投资项目报建手续。将当前建设单位抽取审图公司的方式,改革为由建设单位依法自主选择审图公司。取消和调整审图公司在审查过程中所承担的不属于国家规定的业务,收回审图公司所承担的有关政府职能,审图公司就此做出的结论一律无效。明确审图公司审查情况备案为告知性备案,禁止以备案为由实施变相审批。相关行政机关不得把审查情况的备案作为前置条件,以此为依据所做出的结论一律无效。清理审查情况备案内容,取消与审图无关内容。

### 五、深入推进职业资格改革

(一)清理和取消本市职业资格许可认定,年内基本完成清理工作。废止商业营销师、信息技术管

理、人才中介职业资格文件,以及本市专业技术水平认证文件,取消政府部门开展的水平认证项目,清理自行设置的水平评价类职业资格。

(二)做好与本市经济社会发展和人才队伍建设相适应的职业资格许可认定工作。坚决不开展没有法律、法规或国务院决定作为依据的准人类职业资格的认定。加强对新职业的发现,对本市经济社会发展所需要的、确有必要设置的水平评价类职业资格,报国家批准后作为职业资格试点,积极争取纳入国家统一的职业资格管理。

## 六、深入推进收费清理改革

(一)开展涉企收费专项治理规范工作,取消、降低一批涉企收费,严肃查处违规收费行为,切实减轻企业负担。

(二)建立依法有据、科学规范、公开透明的收费基金管理制度。坚决取缔违规设立的“收费基金”项目,落实国家明令取消、停征和减免“收费基金”的政策,对按照管理权限设立的“收费基金”进行分类清理规范。

(三)将事业单位提供中介服务的收费,纳入行政事业性收费管理。

(四)对实行政府定价的经营服务性收费,实行收费目录清单管理,编制和公布政府定价的经营服务性收费目录清单。

## 七、深入推进商事制度改革

(一)推进工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”,实现“一证一码”。

(二)推进工商注册制度便利化。全面清理涉及注册资本登记制度改革的规范性文件。研究制定企业住所登记指导意见,制定《上海市企业住所登记管理办法》,放宽新注册企业场所登记条件限制。开展企业名称登记管理改革试点,建立名称自主申报规则,优化网上名称申报通道,提高名称登记便利化。开展企业简易注销试点。开展电子营业执照试点。

(三)推进税务登记注销便利化。注销税务登记实施分级分类管理,按简易流程、检查流程、一般流程,由办税服务厅统一制作、发放审核结果。

(四)推进小微企业发展信息互联互通。建成覆盖创业创新全过程、全周期的“上海市中小企业服务互动平台”,实现政策集中公示、扶持申请导航、享受扶持信息公示等。

(五)简化外商投资企业设立程序。借鉴自贸试验区的“负面清单管理”模式,推进外资准入实施“告知承诺+格式审批”改革。将外商投资企业设立和变更事项的审批时间从8个工作日缩短至4个工作日以内。对外商投资企业名称、注册地址、投资方名称、合同章程一般条款变更,以及外资国际货运代理企业和外资商业企业设立分支机构等事项,实施当场办结。

## 八、深入推进教科文卫体领域相关改革

(一)推进教育领域相关改革。实施财政高等教育投入机制改革,优化高等教育投入结构,下放高校经费使用自主统筹权,提升学校自主统筹使用的经常性经费比例。编制面向2030年的高等教育规划和现代职业教育体系建设规划,聚焦市级教育统筹,推动主要内容纳入立法。下放高校本科专业设置自主权,允许高校在国家公布的专业设置目录范围内,自主设置本科专业。

(二)推进科技领域相关改革。加快发展众创空间,推进大众创新创业,促进企业增强创新能力。深化科研院所分类改革,扩大科研院所管理自主权和个人科研课题选择权,探索建立科研院所创新联盟。下放高校和科研院所科技成果的使用权、处置权、收益权,建立市场化的国有技术类无形资产可协议转让制度。

(三)推进文广领域相关改革。转变公共文化服务方式,推进公共文化万人培训、1+17服务网络构建、公共文化云、市民文化节等,开展广播影视类、舞台演艺类、数字新媒体类、文博类等五大类21个项目创新,对18家市级国有文艺院团(国内首演剧目除外)以及上海大剧院、上海文化广场、上海音乐厅、上海东方艺术中心、上海交响乐团音乐厅5家场馆的营业性演出审批,实施当场办结。

(四)推进新闻出版领域相关改革。放宽内部资料性出版物准入,无主管单位内资企业由区县属地化管理,符合条件的民营、外资企业可申办内部资料性出版物。建立自贸区出版物审读平台,实现特定类别进口出版物按需印刷。将数字出版企业、民资文化企业工作人员纳入职称申报范围。制定本市出版单位专业学术中心建设评估标准。做好国产网络游戏属地化管理试点。

(五)推进卫生计生领域相关改革。加快落实对非公立医疗机构在纳入规划、市场准入、医保定点、重点专科建设、学术地位等方面与公立医疗机构同等对待的政策。以上海国际医学园和新虹桥国际医学中心为平台,大力发展高端医疗服务。完善政府和医保购买服务机制,进一步落实医师多点执业政策,支持社会医疗机构发展。落实本市老年医疗护理服务体系专项规划和相关配套标准。支持社会力量提供体检、医学检验、影像检查、健康管理、医疗旅游、健康咨询、卫生检测和评价服务。推进互联网医疗发展。研究开发中医药健康服务产品。

(六)推进体育领域相关改革。推进“政府、社团、媒体、企业、中介”五位一体的市民体育大联赛办赛新模式,以政府购买服务方式有效带动体育社会组织发展壮大,提高体育社会组织能力。出台《关于加快发展体育产业促进体育消费的实施意见》。深化体育赛事分类管理制度改革,取消商业性和群众性体育赛事活动审批,加强事中事后监管。制定本市足球中长期发展规划,推进崇明足球县建设。不断完善体育公共服务信息平台。

## 九、深入推进监管方式创新

(一)建立健全监督管理基本制度。制定和实施发展战略、规划、政策等,落实生产经营者的主体责任,全面推动社会信用体系建设,发挥行业协会商会自律作用和专业服务机构的服务、沟通、鉴证、监督等功能,推动形成社会性约束和惩戒,深化行政审批批后监督检查,推进标准监管、风险管理、分类监管、技术监管、“互联网+监管”、随机抽查、社会监督等。工商登记前置审批改为后置审批所涉及相关职能部门尽快落实后续监管举措,防止监管空白。

(二)健全外商投资企业联合年报制度。探索建立外商投资企业跨部门联合监管机制。对未按时、如实申报年度报告或经营活动存在违法、违规行为的外资企业,建立异常企业名单。

(三)完善企业信用约束机制。建设和完善企业信用信息公示系统,督促企业按时开展年报公示,推动企业信用信息公示工作开展。实施企业年报公示信息抽查和经营异常名录。通过抽查、举报核查、日常监管等途径对企业开展信用监管。在工商系统内部健全失信约束的措施,完善联动响应的机制。

(四)深化检验检疫监管模式改革。创新进境货物检验检疫监管,实施以“先检后放、通检通放、即检即放、少检多放、快检快放、空检海放、外检内放、他检我放、边检边放、不检就放”等“十检十放”为基础的分类监管模式。建立跨境电商风险监测和监督抽查机制,完善跨境电商监管模式,构建“互联网+国检”,提升跨境电子商务通关效率。推进出入境交通工具卫生检疫模式改革,建立国际邮轮食品供应、邮轮维修检疫监管模式,改革进出境动植物及其产品分级分类管理。提高贸易便利化水平,完善第三方采信工作,优化进口食品化妆品分类检验监管工作机制,扩大再生资源进口,创新机电产品监管机制,建立进口消费品全流程监管模式,促进新兴生物医药产业发展,优化入境生物材料的检疫措施。

(五)创新旅游市场监管。研究建立农家旅游等新型旅游业态的市场准入制度。旅行社审批所涉及的注册资本由实缴制改为认缴登记制,保留注册资本最低限额。申请设立旅行社,不再提交依法设立的验资机构出具的验资证明。申请设立外商投资旅行社的,直接持工商部门颁发的外商投资企业的营业执照,依照内资旅行社的审批程序办理。

## 十、着力优化政府服务

(一)推进知识产权和法律服务。开展市场专利执法检查,推进“销售真牌真品,保护知识产权”承诺活动,开展专利代理执业培训。出台知识产权服务业规划和指导规范性文件,推动漕河泾开发区建设国家知识产权服务业集聚区,开展本市知识产权服务业调查。推进专利信息公共服务平台数据源从部分商业购买转换为以国家知识产权局开放数据为主。设立市、区县两级司法行政综合法律服务窗口,推进

相关律师、公证、司法鉴定、人民调解等机构,进驻平台向社会提供法律咨询服务。扩容“12348 公共法律服务热线”,增加接听席位和服务内容。研发司法行政法律服务移动端服务平台。推动法律服务行业信用体系建设,提升律师、公证、司法鉴定、法律援助等行业的服务水平和行业自律能力。

(二)做好大学生创业就业等服务。深入实施大学生创业引领计划,推进青年大学生职业见习计划,落实高校毕业生就业补贴政策,做好职业介绍、职业指导等公共服务,继续推进离校未就业高校毕业生就业促进计划。集中开展高层次急需紧缺和骨干专业技术人员专项培训。

(三)实施更加开放的人才引进政策。开展外国留学生毕业后在沪就业试点,实现外国应届留届毕业生直接在沪就业的政策突破和创新。完善居住证积分政策和居住证转办户籍政策,优化人才户籍直接引进政策。

(四)完善科研人员双向流动政策。允许科研人员在职或离岗创业。允许高校、科研院所设立一定比例的流动岗位,吸引有创新实践经验的企业家和企业科研人才兼职。鼓励具有硕士学位授予权的高校、科研院所聘任企业、行业高层次人才担任研究生兼职导师或指导教师,并允许适当增加工资总额。形成“人才+项目+产品”的产学研用合作机制。扩大博士后工作站、流动站招收外籍博士后规模。试点开展企业博士后工作站独立招收博士后研究人员。

(五)完善科技创新领域专业技术人员职称评价。完善人才分类评价体系。开通高级职称评审“直通车”。加大企业人才评价选拔力度,将科技创新型企业高级工程师(教授级)的比例由高级工程师总量的 10% 提高到 12%。高等院校、科研院所可以设置部分科技成果转化岗位,增加优秀团队高级专业技术岗位职数。

(六)创新公共服务提供方式。积极引入市场机制,凡是企业和社会组织有积极性、适合承担的,通过委托、承包、采购等方式尽可能发挥社会力量作用;确需政府参与的,也要更多采取政府和社会力量合作方式。政府要履行好保基本的兜底责任,切实保障困难群众的基本生活,消除影响群众干事创业的后顾之忧。

## 十一、强化改革保障机制

(一)建立健全简政放权放管结合职能转变工作推进机制。按照国家和市委、市政府总体部署和要求,做到守土有责、守土尽责,强化责任、积极跟进,搞好衔接、上下联动。树立问题导向,积极探索,主动作为,明确改革重点,推出有力措施,切实解决本地区企业和群众反映强烈的问题,增强改革的针对性和有效性。

(二)开展重大改革措施落实情况专项监督检查。结合正在开展的审改工作情况监督检查,重点围绕投资审批改革、职业资格改革、收费清理改革、商事制度改革、教科文卫体领域改革,以及取消和调整行政审批、杜绝变相审批、审批目录管理、窗口服务和审批标准化管理等方面,督促各单位把已部署的各项改革任务落到实处。进一步严明工作纪律,坚决纠正有令不行、有禁不止,“上有政策、下有对策”的问题,严肃查处违纪违法行为,确保全市政府职能转变工作顺利推进。

(三)完善相关配套措施。对简政放权、企业减负、“营改增”等相关改革措施的贯彻落实情况开展跟踪审计。加强对改革的法制保障,配合各项改革,做好规章起草、修订、审核、清理工作。加强对简政放权、放管结合、职能转变工作的绩效考核,完善考评机制。对组织实施不力、不按照要求推进工作、未按时限完成任务的区县和部门,进行通报批评,问题严重的要进行问责。加强新闻舆论引导,及时发布权威改革信息,回应社会关切,引导社会预期,凝聚改革共识,形成推动改革的良好舆论氛围。

(四)开展第三方评估。运用问卷调查或访谈形式,开展深入推进监管方式创新着力优化政府服务的第三方评估,以及上海转变政府职能市民需求调查。对加强事中事后监管典型案例进行评估。通过实地调查、研讨交流、头脑风暴等方式,针对改革中的重点难点问题和前瞻性、长远性问题,形成决策咨询专报。抓住典型案例,深入区县、社区等作实地调查研究,形成政府职能转变社情民意专报。依托相关研究机构,组织课题研究团队,召开理论研讨会,形成有关专家意见建议的专报、论文等。

## 十二、加强组织领导

(一)明确责任。对国家统一安排和部署的改革任务,其中投资审批改革、职业资格改革、收费清理改革、商事制度改革、教科文卫体领域改革的牵头单位,即市发展改革委、市人力资源社会保障局、市财政局、市工商局,以及市教委、市科委、市文广影视局、市新闻出版局、市卫生计生委、市体育局等要对照国家的要求和实施进度,加强前期调研摸底,做好前期准备工作,待国家出台有关政策后,及时出台本市的实施意见。

(二)落实分工。各区县、各部门要在本方案印发后一个月内,分别制定工作方案并报市推进职能转变协调小组办公室(市审改办)备案,明确时间表、路线图和成果形式,将任务逐项分解到位、落实到人。要切实提高推进改革的效率,根据本方案提出的各项措施和要求,及时组织制定并限期出台改革文件。对主动作为的要激励,对落实不力的要问责,以抓铁有痕、踏石留印的作风,务求有进展、有突破、有实效。

(三)统筹协调。各区县、各部门和市推进职能转变协调小组(以下简称“协调小组”)各专题组、功能组要牢固树立大局意识和全局观念,密切协作、协调联动、相互借鉴,勇于探索创新,敢于率先突破。各区县、各部门负责推动解决属于本区县本领域的问题;协调小组各专题组要发挥牵头作用,协调解决好跨部门跨领域的问题;协调小组办公室和各功能组要加强沟通协调和支持保障,形成工作合力,确保各项改革整体推进。

附件:任务分工和进度安排表

## 附件

### 任务分工和进度安排表

序号	工作任务	责任单位	时间进度
<strong>一、进一步取消和调整行政审批</strong>			
1	持续取消和调整行政审批	市审改办	全年工作
2	开展企事业单位和个人水平评价事项清理	市政府各委办局、各有关单位	7月底前完成自我清理; 市审改办进行审核论证, 12月底前完成
3	坚决杜绝变相审批现象	各区县政府、市政府各委办局、各有关单位	全年工作
4	推进奉贤区欧盟中小企业园区审改先行先试	奉贤区政府、市审改办	全年工作
<strong>二、大力推进权力清单和责任清单制度建设</strong>			
5	完成区县、乡镇街道实施的行政审批业务手册和办事指南所涉及实体性规范部分的编制	市政府各委办局、各有关单位	7月底前完成
6	完成区县、乡镇街道行政审批业务手册和办事指南的编制工作	各区县政府	10月底前完成

序号	工作任务	责任单位	时间进度
7	探索建立办事指南社会公开评价、动态完善制度	市审改办	全年工作
8	全面推开行政审批业务手册和办事指南具体执行情况的实时监督检查	市审改办	全年工作
9	发布市级行政权力清单和行政责任清单	市政府各委办局、各有关单位	12月底前完成
10	开展区县、乡镇街道行政审批以外的行政权力和行政责任自我清理	各区县政府	7月底前完成
11	探索按权力类型逐步推进行政审批以外的行政权力标准化管理	市审改办	全年工作
<b>三、做好行政审批中介服务改革</b>			
12	完成行政审批评估评审清理,发布保留的行政审批评估评审目录和行政审批评估评审技术服务机构目录	市审改办	12月底前完成
13	建立行政审批评估评审目录管理制度	市审改办	12月底前完成
14	逐项推进行政审批评估评审改革	市政府各委办局、各有关单位	全年工作
<b>四、深化投资体制和建设工程管理审批改革</b>			
15	加快建设投资项目在线审批监管平台。按照《政府核准的投资项目目录(2014年本)》,进一步下放投资审批权限	市发展改革委	全年工作
16	开展对将企业投资项目备案意见作为前置条件等的各类事项清理	市政府各委办局、各有关单位	7月底前完成自我清理;市审改办进行审核论证,12月底前完成
17	推进固定资产统计从项目统计转向法人统计	市统计局	全年工作
18	对本市企业投资项目探索实施负面清单管理	市发展改革委	全年工作
19	形成规划工业区块规划编制计划	市审改办、各区县政府	全年工作
20	推进土地出让征询、建设工程设计方案、开工放样复验等改革	市规划国土资源局	全年工作
21	研究、探索建立规划土地审批的“报建人”和“许可官”制度	市规划国土资源局	9月底前完成
22	推进建设管理审批改革	市建设管理委	全年工作
<b>五、深入推进职业资格改革</b>			

序号	工作任务	责任单位	时间进度
23	做好本市商业营销师、信息技术管理、人才中介职业资格文件废止工作	市人力资源社会保障局	7月底前启动
24	做好本市专业技术水平认证文件废止工作	市人力资源社会保障局	8月底前启动
25	梳理市职业能力考试院与相关部门联合开展的水平认证项目	市人力资源社会保障局	7月底前启动,12月底前完成
26	协助其他部门完成地方职业资格和水平评价清理工作	市人力资源社会保障局	10月底前启动,12月底前完成
27	开展本市职业资格清理的工作,检查本地区是否已对国务院公布取消的职业资格停止相关认定工作,自行设置的职业资格是否取消,取消的职业资格是否已制定后续措施和办法等	市人力资源社会保障局	12月底前完成清理工作
<b>六、深入推进收费清理改革</b>			
28	开展涉企收费专项治理规范工作	市财政局、市发展改革委(市物价局)、市经济信息化委等	全年工作
29	建立依法有据、科学规范、公开透明的收费基金管理制度	市财政局	全年工作
30	将事业单位提供中介服务的收费,纳入行政事业性收费管理	市财政局	全年工作
31	公布实行政府定价的经营服务性收费目录清单	市物价局	12月底前完成
<b>七、深入推进商事制度改革</b>			
32	推进工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”,实现“一证一码”	市工商局、市质量技监局、市地税局	根据国家和市政府统一部署,12月底前完成
33	开展企业名称登记管理改革试点,建立名称自主申报规则,优化网上名称申报通道	市工商局	根据国家工商总局统一部署,12月底前开展试点
34	开展企业简易注销试点	市工商局	根据国家工商总局统一部署,12月底前开展试点
35	开展电子营业执照试点	市工商局	根据国家工商总局统一部署,12月底前开展试点

序号	工作任务	责任单位	时间进度
36	按照“分级分类管理”的管理要求,对纳税人注销税务登记分类适用简易流程、检查流程、一般流程。最终由办税服务厅统一制作、发放审核结果	市地税局	7月底前完成
37	完善“上海市中小企业服务互动平台”功能,为小微企业提供政策、信息服务	市经济信息化委	12月底前完成
38	简化外商投资企业设立程序。积极借鉴自贸试验区的“负面清单管理”模式,进一步优化审批流程,压缩审批时间,提高审批透明度,推进外资准入实施“告知承诺+格式审批”改革	市商务委	全年工作
<b>八、深入推进教科文卫体领域相关改革</b>			
39	下放高校经费使用自主统筹权	市教委	12月底前完成
40	出台《上海高等教育布局结构与发展规划(2015—2030)年》	市教委	9月底前完成
41	出台《上海现代职业教育体系建设规划(2015—2030 年)》	市教委	9月底前完成
42	推动两个规划主体内容纳入立法	市教委	12月底前启动立法程序
43	下放高校本科专业设置自主权	市教委	8月底前完成
44	发布《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》	市科委	7月底前起草完成并报市政府印发
45	打造一大批具有国内外行业竞争优势的科技小巨人企业;支持企业参与重点实验室、工程技术研究中心、研发公共服务平台的建设	市科委	全年工作
46	深化科研院所分类改革	市科委	12月底前起草完成并报市政府印发《关于深化科研院所改革发展的实施办法》
47	完善科技成果转化机制	市科委	7月底前起草完成并报市政府印发《上海市促进科技成果转化的实施意见》
48	开展高新技术企业认定、研发费用加计扣除政策等重点政策的监测	市科委	全年工作

序号	工作任务	责任单位	时间进度
49	转变公共文化服务方式。重点是公共文化万人培训、1+17 服务网络构建、公共文化云、市民文化节等	市文广影视局	全年工作
50	重点推进广播影视类、舞台演艺类、数字新媒体类、文博类等五大类 21 个项目创新	市文广影视局	全年工作
51	对 18 家市级国有文艺院团(国内首演剧目除外)以及上海大剧院、文化广场、上海音乐厅、东方艺术中心、上交音乐厅 5 家场馆的营业性演出审批,实施当场办结	市文广影视局	全年工作
52	放宽内部资料性出版物准入,无主管单位内资企业由区县属地化管理	市新闻出版局	9 月底前完成
53	建立自贸区出版物审读平台	市新闻出版局	9 月底前完成
54	将数字出版企业、民营文化企业工作人员纳入职称申报范围	市新闻出版局	9 月底前完成
55	支持本市出版单位专业学术中心建设	市新闻出版局	12 月底前完成
56	进一步做好国产网络游戏属地化管理试点	市新闻出版局	全年工作
57	贯彻落实《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》,切实推进本市健康服务业发展	市卫生计生委	全年工作
58	改革市民体育大联赛办赛机制,开展购买服务工作,实施公开招投标	市体育局	12 月底前完成
59	组织开展体育社会组织改革研究,推进协会改革试点	市体育局	12 月底前完成
60	出台《关于加快发展体育产业促进体育消费的实施意见》	市体育局	7 月底前完成
61	深化体育赛事分类管理制度改革,取消商业性和群众性体育赛事活动审批,加强事中事后监管	市体育局	12 月底前完成
62	制定本市足球中长期发展规划,推进崇明足球县建设	市体育局	12 月底前完成
63	开展体育公共服务信息平台立项、建设	市体育局	12 月底前完成
<b>九、深入推进监管方式创新</b>			

序号	工作任务	责任单位	时间进度
64	建立健全监督管理基本制度	各区县政府、市政府各委办局、各有关单位	全年工作
65	健全外商投资企业联合年报制度	市商务委	全年工作
66	推动企业信用信息公示系统的建设和使用	市工商局	全年工作
67	开展企业年报公示信息抽查	市工商局	全年工作
68	实施企业经营异常名录	市工商局	全年工作
69	制定《上海市工商行政管理局关于健全信用约束机制加强内部工作联动的意见》	市工商局	全年工作
70	深化检验检疫监管模式改革	上海出入境检验检疫局	全年工作
71	创新旅游市场监管	市旅游局	全年工作
<b>十、着力优化政府服务</b>			
72	开展市场专利执法检查	市知识产权局	全年工作
73	推进“销售真牌真品，保护知识产权”承诺活动，向社会公布“双真活动”承诺单位	市知识产权局	全年工作
74	开展专利代理执业培训	市知识产权局	按照国家知识产权局安排
75	研究制定上海市知识产权服务业指导意见	市知识产权局	全年工作
76	指导漕河泾开发区建设国家知识产权服务业集聚区	市知识产权局	全年工作
77	完成本市知识产权服务业调查	市知识产权局	全年工作
78	推进专利信息公共服务平台数据源从部分商业购买转换为以国家知识产权局开放数据为主	市知识产权局	按照市经济信息化委信息化预算规定的时间进度推进
79	设立市、区两级综合法律服务窗口	市司法局	12月底前完成
80	扩容“12348 法律援助热线”，整合法律服务资源	市司法局	12月底前完成
81	加快推出司法行政移动端服务内容	市司法局	12月底前完成
82	推进法律服务行业信用体系建设	市司法局	12月底前完成
83	做好大学生创业就业服务	市人力资源社会保障局	全年工作
84	开展外国留学生毕业后在沪就业试点	市人力资源社会保障局	7月底前启动

序号	工作任务	责任单位	时间进度
85	制定《关于服务具有全球影响力的科技创新中心建设 实施更加开放的国内人才引进政策的实施细则》	市人力资源社会保障局	12月底前完成
86	制定《关于完善本市科研人员双向流动政策的实施细则》	市人力资源社会保障局	12月底前完成
87	制定《关于完善本市科技创新领域专业技术人员职称评价的实施细则》	市人力资源社会保障局	12月底前完成
88	制定《关于试点开展企业博士后工作站独立招收博士后研究人员的实施细则》	市人力资源社会保障局	12月底前完成
89	制定《关于深入推进本市专业技术人才知识更新工程的实施细则》	市人力资源社会保障局	12月底前完成
90	创新公共服务提供方式	各区县政府、市政府各委办局、各有关单位	全年工作
<b>十一、强化改革保障机制</b>			
91	建立健全区县简政放权放管结合职能转变工作推进机制	各区县政府	全年工作
92	开展重大改革措施落实情况专项监督检查	各区县政府、市政府各委办局、各有关单位	全年工作
93	对简政放权、企业减负、“营改增”等相关改革措施的贯彻落实情况开展跟踪审计	市审计局	全年工作
94	加强对改革的法制保障,配合各项改革,做好规章起草、修订、审核、清理工作	市政府法制办	全年工作
95	加强对简政放权、放管结合、职能转变工作的绩效考核,完善考评机制	市推进职能转变协调小组办公室(市审改办)	全年工作
96	对组织实施不力、不按要求推进工作、未按时限完成任务的区县和部门,进行通报批评,问题严重的进行问责	市监察局	全年工作
97	加强新闻舆论引导	市委宣传部	全年工作
98	运用问卷调查或访谈形式,开展深入推进监管方式创新着力优化政府服务的第三方评估	市政府发展研究中心	全年工作
99	开展上海转变政府职能市民需求调查	市统计局	10月底前完成
100	对加强事中事后监管典型案例进行评估	上海行政学院	全年工作
101	加强理论研究,发挥决策咨询作用	上海社会科学院	全年工作

# 上海市人民政府印发《关于本市进一步推进政府效能建设的意见》的通知

(2015年8月8日)

沪府发〔2015〕39号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《关于本市进一步推进政府效能建设的意见》印发给你们,请认真按照执行。

## 关于本市进一步推进政府效能建设的意见

为深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,转变政府职能,降低管理成本,提高政府办事效率和服务质量,增强政府管理的能力和水平,做到“高度透明、高效服务,少审批、少收费,尊重市场规律、尊重群众创造”,为“创新驱动发展、经济转型升级”创造良好环境,现就本市进一步推进政府效能建设提出如下意见。

### 一、工作目标

在市委、市政府领导下,围绕“法不禁止的,市场主体即可为;法未授权的,政府部门不能为;法有规定的,政府部门必须为”,围绕提高政府部门工作效率、管理效益,推进行政权力标准化建设,推进专业化职业化公务员队伍建设,推进政府管理改革创新,完善权力运行机制,深化部门基础管理,开展政府部门效能评估,提升行政监督实效,切实在服务中实施管理,在管理中实现服务,全面提升政府治理能力,为加快推进“四个率先”,加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市提供有力保障。

### 二、主要任务

#### (一)推进行政权力标准化建设

1.实施目录管理。建立上海市行政权力目录管理制度,实现“行政权力进目录、目录之外无权力”,不进目录,不得实施。凡要增加行政权力,必须在实施前进行登记备案,列入目录后方可实施。建立行政权力动态清理机制。按照“有权必有责、权责一致、法定责任必须为”的原则,建立上海市行政责任目录管理制度,对目录内的行政责任,不得擅自取消或调整。

2.编制业务手册。业务手册为行政权力的操作标准,行政机关应当按照业务手册要求作出权力决定。业务手册要依法合理制定,做到权限合法、业务穷尽。业务手册应科学合理细化、量化作出权力决定的条件、标准、范围、申报材料、程序、环节、事后监督措施等,规范裁量范围、种类、幅度。业务手册没有规定的,不得实施。

3.公开办事指南。办事指南为管理相对人申请办理和行政机关行使职权的具体依据,对符合办事指南要求的,行政机关应予以办理和行使。通过办事指南,把办事的具体条件、要求,明确告知管理相对人,让管理相对人一目了然,一次准备好所需申报材料。依法向社会公开行政权力办事指南,探索建立办事指南社会公开评价、动态完善制度。

4.推进行政权力电子化、信息化。依据业务手册,建立、调整、升级和改造部门业务系统。在推进行政权力工作流程、法律文书、申报材料等电子化、信息化的同时,探索并逐步实现行政权力实体性规范的电子化、信息化。推进网上预审当场受理或当场发证。创新网上告知、公示、咨询、查询、反馈等网上服务方式。

(2015年第17期)

— 47 —

5.共享行政权力数据。推进行政权力实施信息在行政机关之间依法共享。对依法通过共享方式从其他行政机关获取的行政权力信息,可以作为作出决定的依据,不再重复采集。行政机关要取消和删除重复的材料、重复的表式,不得要求申请人重复提供。要利用共享的行政权力信息,对所涉及的有关材料进行比较对照,核实真实性。

6.开展实时监督检查。建立行政权力标准化管理系统,运用网络信息技术,对行政权力业务手册和办事指南的具体执行情况,开展实时监控、预警纠错、效能评估、满意度调查等活动,及时发现和纠正行政权力实施中存在的问题,确保行政权力标准化管理真正落到实处。

## (二)完善权力运行机制

1.优化政府机构设置和职能配置。按照“精简、统一、效能”的原则,理顺政府部门之间和政府部门内设机构之间的职能分工。按照“财权与事权相匹配、管理重心适当下移”等原则,合理划分市、区(县)、乡镇街道事权。按照“决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调”的原则,科学设定政府部门的权力结构、运行机制和职责权限。

2.建立健全岗位责任制。根据因事定岗、因岗定责、因责定标、因岗择人,将部门职责和工作任务、工作目标分解落实到具体机构、岗位及承办人员。探索建立岗位责任书制度,合理划分上下级、平级、部门内部不同机构和岗位之间的职权,清晰明了各岗位的工作内容、职责、权限、标准、程序和衔接方式等。

3.规范行政决策活动。建立健全行政机关重大决策制度,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定列为重大行政决策法定程序。重视发挥各类智库的作用。完善行政机关内部重大决策合法性审查机制。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。依法公布部门行政决策清单。

4.建立行政协助制度。对于独自行使职权不能实现行政目的的、不能自行调查执行公务需要的事实资料的、执行公务所必需的文书资料信息为其他行政机关所掌握的等,可以请求相关行政机关协助。被请求协助的行政机关应当及时履行协助义务,不得推诿或者拒绝协助。不能提供行政协助的,应当以书面形式及时告知请求机关并说明理由。

5.健全行政争议协调制度。在管理过程中,对管辖区域、管理事项、管理衔接和配合、管理依据适用等发生争议的,争议各方应当先自行协调,自行协调不成的,应当及时提请相关协调机关组织协调。协调机关在协调过程中,对不立即采取措施可能对公共利益造成重大影响的,可以依法决定由某个政府部门先采取措施,其他政府部门应当予以支持和配合。

6.强化层级监督。探索层级监督新方式、新方法,建立健全经常性的监督制度。加强上级行政机关对下级行政机关具体行政行为的监督。健全和完善政府部门内部上级对下级的监督制度,明确政府部门内部层级监督的对象、内容、权限、形式等。建立健全部门内部相关信息公开制度,完善信息内部公开的内容、范围、方式和程序。

## (三)深化部门基础管理

1.加强行业基础工作建设。建立健全包括基础数据、业务数据和管理数据等的行业基础信息数据库。积极运用大数据的方法,通过多渠道的数据采集和快速综合的数据处理,提升社会治理能力,实现政府公共服务的技术创新、管理创新和模式创新。推进机构编制、政策制定、公务员管理、资金活动、政府采购、财务管理、公务用车等部门内部各类业务活动的标准化管理。

2.全面推进行政规划编制和实施。建立健全各类行政规划的管理制度。坚持行政规划为政府管理的依据和标准,政府管理应当符合经批准的行政规划。理顺控制性详细规划与相关专业规划的关系,控制性详细规划与涉及的专业规划应尽量做到同步编制、同步审批。

3.规范工作计划管理。按照可量化、可衡量、可实现的要求,将部门的年度工作从时间、数量、质量等维度,细化分解为季度考核指标,形成年度工作计划。根据法定职责、上级机关和政府下达的工作任务提出年度工作任务和工作目标。年度工作计划依法通过报刊、政府公报、部门网站、新闻发布会等形式

式,及时向社会公布。

4.强化限时办结制度。各类事项明确规定办理时限的,必须在规定时限内办结;没有规定的,依法合理确定办理时限。部门之间办理请示、报告、询问、答复、征求意见、会签文件、商洽工作等,应当明确办结期限,依法向社会公开。政府部门应当将办理时限分解到具体的工作机构和岗位,并使实际办结的期限尽可能少于规定的期限。

5.规范文书和建档管理。制定本部门文书的统一格式,或者使用国家统一的文书格式。工作人员应当规范制作、使用文书。建立健全文件材料归档制度,政府部门行政行为实施完毕后,应当及时开展相关文件、证据资料的收集和整理工作,按照规定归档。同时,将相关文件材料的收集、整理、归档、利用等工作纳入档案管理范畴。

6.开展部门内控机制建设。建立部门预算、收支等各类经济活动的风险评估和控制制度。定期梳理部门各类经济活动的业务流程,分析经济活动风险,确定风险点,选择风险应对策略。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等岗位,实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制。

#### (四)推进专业化职业化公务员队伍建设

1.健全公务员职位分类管理。推进综合管理类公务员职业化发展,严格按照国家即将出台的行政执法类和专业技术类公务员管理暂行规定,结合本市实际,研究制定公务员分类管理的相关配套政策并积极组织实施。全面推进司法系统人员管理体制改革试点工作。扎实推进聘任制公务员试点工作,研究制定本市聘任制公务员管理办法实施细则和工作规范。健全科学的公务员职位分类管理体系,完善不同类别公务员招录、考核、晋升、培训等相关配套办法。

2.健全公务员考核评价机制。完善公务员绩效考核制度,探索建立公众评价制度,开展第三方评估。注重业绩考核,注重平时考核与年度考核结合,建立考核与选拔任用、正常退出、培养教育、奖励惩处等管理环节紧密衔接机制,引导公务员创造一流公共服务。

3.健全公务员激励保障机制。加快建立公务员与企业相当人员薪酬水平调查比较制度。健全公务员工资正常增长机制,规范公务员津贴补贴。建立绩效奖励制度,根据绩效考核结果合理确定绩效奖励类别与标准。建立公务员职务与职级并行制度,发挥职级在确定工资待遇方面的作用,实行职级与待遇挂钩,实现职务与职级并行。

4.健全公务员教育培训机制。完善新录用公务员初任培训,使新录用公务员全面掌握机关实务、群众工作、公文写作、沟通协调等方面基本技能。创新公务员在职培训,切实抓好公务员职业道德建设、处级领导职务公务员培训、行政执法人员培训和基层一线公务员培训。开展项目化专题培训,将课程培训与课题研究结合,通过培训,推动瓶颈问题的化解。围绕勤政教育强化效能意识,提高履职能力。

5.加强公务员队伍作风建设。加强机关文化建设,树立现代管理理念,促进改革创新,始终勤政为民,践行法治原则,严守清正廉洁。发挥各级领导干部在机关文化建设中的主导作用,督促工作人员遵守行为守则,履行岗位职责。探索建立公务员训诫制度和警醒教育制度。

#### (五)推进政府管理创新改革

1.建立健全政府管理流程再造工作机制。定期或不定期分析政府管理现状,评估优化部门办事事项、流程、环节、时间等,发现并及时改进不足之处。开展专门化创新、定制化创新等,制定提高效率、改善服务的方案,设计新的业务模式。推行最佳管理做法,注重成本效益分析。完善项目化管理工作机制。推进政府管理制度化、制度流程化、流程信息化。

2.创新政府管理方式。从比较单一手段的管理模式向综合运用多种手段的管理模式转变,从过于依赖行政手段向以法律和经济手段为主、将行政手段作为法律和经济手段无法解决时的一种过渡性的特殊手段转变。利用间接管理手段、动态管理机制和事后监督检查,加强对经济和社会事务的管理。利用发展战略、规划、政策、标准等,加强对市场活动监管。

3. 扩大政府通过购买服务履行职责的范围。将适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务和政府履职所需服务项目,按照规定通过政府购买服务方式,交由社会力量承接。研究制定政府通过购买服务履行职责事项清单。

4. 大幅度减少政府对资源的直接配置。对于有限自然资源的开发利用、特许和专营权项目、有额度和指标限制的事项、公共资产等,通过招投标、拍卖、挂牌、专营权转让、租赁、承包等市场机制及其他管理方式进行配置。推进资源交易平台的市场化配置。

5. 发动社会各方面力量推进事中事后监管。强化生产经营者主体责任,明确市场主体是生产经营的责任主体。全面推动社会信用体系建设,引导企业强化信用自律。发挥行业协会商会自律作用。发挥专业服务机构的服务、沟通、鉴证、监督等功能。推动形成社会性约束和惩戒。推进标准监管、风险管理、分类监管、技术监管和社会监督。

6. 优化政府服务。实现政府服务提供主体和提供方式的多元化,加强对社会力量提供服务的监督管理。探索推进建办服务、事先告知、提前介入、首问负责、AB角岗位、到期提醒、咨询服务、跟踪提示等,开展规范服务达标活动、优质服务窗口创建活动等。完善公共服务事项节假日办理,建立节假日办理事项目录管理制度。

#### (六) 提升行政监督实效

1. 强化政府督促检查。抓好政府会议决定事项、政府领导同志批示和交办事项等贯彻落实情况的督促检查。建立流程式工作规范、无缝式责任分工、目标式跟踪落实的工作制度。完善限期报告制度、调查复核制度、情况通报制度、责任追究制度和督查调研制度。

2. 健全执法监督。开展行政执法案卷评查和抽查。完善行政执法监督建议书制度,推进执法问题的整改。强化行政复议,对行政执法行为违法或者不当的,应当决定撤销、变更该行政行为或者确认该行政行为违法,并可以出具书面整改建议。完善行政复议委员会开门复议审理机制。

3. 推进机构编制监督检查。加强对机构限额和编制总量控制、职能配置、机构设置、编制配备、领导职数配备等情况的监督检查和自查自纠。依法向本单位工作人员或者社会公开不涉及国家秘密的编制和实有人员等情况。定期评估政府部门机构编制的执行情况和职责的履行情况。

4. 深化审计监督。加大对依法行政情况的审计力度,查深查透查实审计发现的重大违法违纪问题。着力检查领导干部守法守纪守规尽责情况,促进领导干部主动作为、有效作为,切实履职尽责。依法依纪反映不作为、慢作为、乱作为问题,促进健全责任追究和问责机制。

5. 发挥财政监督职能作用。建立覆盖所有财政资金运行全过程的监督机制。实施财政监督与财政管理相结合,将监督结果作为预算安排的重要参考依据。加强对财税政策制定与调整的监督制衡,建立对预算编制、执行、绩效管理和评审工作的监督制约机制。加强绩效监督,提高财政资金使用效益。

6. 落实行政监察监督执纪问责。深化“四风”突出问题专项整治,抓好中央八项规定精神的贯彻落实。坚决查处有令不行、有禁不止的行为,做到有案必查、有贪必肃。建立健全责任倒查追究机制,严格落实“一案双查”制度,紧盯不落实的事、严查不落实的人,严格问责不作为,严肃惩治乱作为,限期整改慢作为。

#### (七) 开展政府部门效能评估

1. 建立政府部门效能评估制度。将效能评估作为政府管理的一项基本制度,纳入市政府、区(县)政府、乡镇政府(街道办事处)工作部门日常管理全过程,落实到具体部门和岗位。探索建立效能数据库,建立和落实效能数据质量控制和检查审核制度。建立效能评估人员数据库。

2. 突出效能评估重点。围绕政府部门基础管理、行政权力运行、部门内部管理等情况,就部门管理资源是否科学配置、部门管理要素是否优化、部门运作方式是否完善、部门工作作风是否改进等,进行全面评估。效能评估应当揭示政府管理的效能状况,反映效能建设制度设计与实施运行的有效性。

3. 完善效能评估方式。对于可以量化的部分,运用效能考核的方式,就工作完成情况、行政权力办

理情况、改革创新情况、行政监督情况和部门人均公用经费支出情况等进行效能评估。对于不可量化的部分,运用效能评价的方式,开展定期或不定期的综合和专项效能评价。政府部门每年应当向社会公示年度自我综合效能评价报告,接受评议。

4.注重效能评估结果运用。评估结果纳入领导班子和领导干部年度(绩效)考核,以及职能配置、机构设置、编制配备、干部考核。效能评价报告提出的工作改进建议,应当采取措施予以落实,并开展跟踪监督。根据效能评估结果,确立效能目标,明确效能努力方向和要求,制定提高效能的具体计划和措施。

5.形成效能持续改进的长效机制。建立负责综合协调、解决效能低下的工作平台,通过“12345”市民服务热线等各类渠道发现问题,研究解决问题,形成工作闭环。对于涉及制度设计和实施运行不合理的,进一步深化改革,完善和优化各项管理制度、业务流程;涉及职责不清、职能交叉的,进一步明确职责、理顺关系;涉及推诿扯皮、敷衍塞责的,予以通报批评、对责任人调离现岗位和停职等;不履行或者不正确履行法定职责的,依照法纪追究责任。

### 三、保障措施

(一)加强组织领导。政府效能建设的主体是各级政府部门。各级政府及其部门主要负责人对职责范围内效能建设负全责,分管领导对其职责范围内的效能建设负直接领导责任。成立政府效能建设工作领导小组,与行政审批制度改革工作领导小组“一个机构、两块牌子”,组织、指导、研究、协调、管理、推进、监督部门政府效能建设工作。

(二)开展监督检查。对政府部门及其工作人员履行职责的效能情况,进行重点或专项监督检查。推出一批政府效能建设的具体标准。建立效能风险管理制度。运用科技手段开展政府效能建设。做好效能建设信息的公开工作。探索建立效能建设讲评会制度。建立管理制度效能审查机制,从源头上提高政府效能建设水平。

(三)强化社会监督和效能问责。建立全方位多渠道政府效能问题的投诉机制,探索建立政府效能建设监督员制度,多途径获取群众满意度情况。发挥社情民意调查、新闻媒体舆论监督、第三方机构专业评估等在发现效能问题上的作用。建立效能建设问题清单制度,明确牵头领导和责任单位,形成常态化推进机制。加大效能问责力度,公开曝光典型案件。

## 上海市人民政府印发修订后的《关于本市劳动者在履行劳动合同期间患病或者非因工负伤的医疗期标准的规定》的通知

(2015年8月17日)

沪府发〔2015〕40号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将修订后的《关于本市劳动者在履行劳动合同期间患病或者非因工负伤的医疗期标准的规定》印发给你们,请认真按照执行。

## 关于本市劳动者在履行劳动合同期间患病或者非因工负伤的医疗期标准的规定

为保证劳动合同方面法律、法规的顺利实施,切实保障劳动者的合法权益,现对本市劳动者在履行

(2015年第17期)

— 51 —

劳动合同期间患病或者非因工负伤的医疗期标准作如下规定：

一、医疗期是指劳动者患病或者非因工负伤停止工作治病休息，用人单位不得因此解除劳动合同的期限。

二、医疗期按照劳动者在本用人单位的工作年限设置。劳动者在本单位工作第1年，医疗期为3个月；以后工作每满1年，医疗期增加1个月，但不超过24个月。

三、劳动者经劳动能力鉴定委员会鉴定为完全丧失劳动能力但不符合退休、退职条件的，应当延长医疗期。延长的医疗期由用人单位与劳动者具体约定，但约定延长的医疗期与前条规定的医疗期合计不得低于24个月。

四、下列情形中关于医疗期的约定长于上述规定的，从其约定：

(一)集体合同对医疗期有特别约定的；

(二)劳动合同对医疗期有特别约定的；

(三)用人单位内部规章制度对医疗期有特别规定的。

五、劳动者在本单位工作期间累计病休时间超过按照规定享受的医疗期，用人单位可以依法与其解除劳动合同。

六、本规定施行前已经履行的劳动合同，其医疗期按照当时本市的相关规定执行。

七、本规定自2015年5月1日起施行，有效期至2020年6月30日。

## 上海市人民政府关于 顾国林同志免职的通知

(2015年8月8日)

沪府发〔2015〕41号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市人民政府决定：

免去顾国林的上海市预防腐败局局长职务。

特此通知。

## 上海市人民政府关于陈寅同志免职的通知

(2015年8月12日)

沪府发〔2015〕42号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市人民政府决定：

免去陈寅的上海市人民政府副秘书长职务。

特此通知。

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市重大火灾隐患政府挂牌督办工作办法》的通知

(2015年7月31日)

沪府办发〔2015〕33号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

《上海市重大火灾隐患政府挂牌督办工作办法》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市重大火灾隐患政府挂牌督办工作办法

### 第一条 (目的和依据)

为加大对重大火灾隐患的督促整改力度,建立重大火灾隐患排查治理长效机制,根据《国务院关于加强和改进消防工作的意见》(国发〔2011〕46号)、《消防监督检查规定》(公安部第120号令)等有关规定,结合实际,制定本办法。

### 第二条 (定义)

重大火灾隐患,是指公安机关消防机构在消防监督检查中发现或群众举报并经公安机关消防机构确认属实,且符合《重大火灾隐患判定方法》判定情形的违反消防法律法规,可能导致火灾发生或火灾危害增大,并由此可能造成特大火灾事故后果和严重社会影响的各类潜在不安全因素。

重大火灾隐患政府挂牌督办,是指政府对整治难度较大、社会影响较大的严重威胁公共安全的重大火灾隐患,采取立案销案、专家论证、现场督办、公告等方法,督促、协调各方推动限期整改的措施。

### 第三条 (政府挂牌督办的范围)

下列单位、建筑存在重大火灾隐患,严重影响公共安全的,区县政府应当予以挂牌督办:

(一)涉及人员密集、易燃易爆场所或者涉及自来水、电力、粮油等事关国计民生的消防安全重点单位;

(二)存在生产、住宿、经营合用,住宿人员较多或规模较大,且不符合消防技术标准的单位、场所;

(三)有两个或两个以上管理方或者使用方的高层公共建筑。

对符合上述挂牌督办范围,且涉及需要跨区县或者多个政府部门协调解决、整治久拖不决等情形的重大火灾隐患,市政府可以直接予以挂牌督办。

### 第四条 (政府职责)

重大火灾隐患政府挂牌督办工作实行政府逐级负责制,市和区县政府负责加强对本行政区域内重大火灾隐患整治工作的领导。

市、区县消防安全委员会在同级政府领导下具体负责做好重大火灾隐患政府挂牌及其督办工作。市、区县消防安全委员会的主要领导是重大火灾隐患政府挂牌督办工作的主要负责人,对重大火灾隐患整治负督办责任;市、区县消防安全委员会第一副主任对挂牌督办工作具体负责。

市、区县消防安全委员会办公室负责统筹、协调重大火灾隐患整治工作中的重大问题,跟踪重大火灾隐患政府挂牌督办工作推进情况。经协调难以解决的重大火灾隐患整治,市、区县消防安全委员会应当报请同级政府研究推动。

街道办事处、乡镇政府应当协调督办重大火灾隐患整治工作,涉及民生等重大问题的,应当按照属

地管理原则,在职权范围内给予政策、资金支持,并组织联合执法。

#### **第五条 (部门职责)**

公安机关消防机构应当对被挂牌督办单位依法实施监督检查,并及时通报相关行业、系统主管部门和政府有关职能部门,共同督促整治,适时由公安机关向同级政府报告整治进展情况和整治过程中的重大事项,提出工作建议。

行业、系统主管部门应当加强对本行业、系统内被挂牌督办单位重大火灾隐患整治工作的指导和推动,每季度至少组织一次消防安全检查,督促被挂牌督办单位落实消防安全职责,及时消除重大火灾隐患,并将检查情况反馈给市、区县消防安全委员会办公室。

其他政府有关职能部门应当按照消防安全委员会成员单位职责规定,协同做好重大火灾隐患政府挂牌督办工作。

#### **第六条 (整改主体)**

被挂牌督办单位是重大火灾隐患整治的责任主体。被挂牌督办建筑的产权人是自然人的,该产权人是重大火灾隐患整治的责任主体。

单位的法定代表人或者实际负责人是重大火灾隐患整治的责任人。同一建筑物由两个以上单位管理或者使用的,按照各方依法明确的消防安全责任,确定重大火灾隐患整治的责任人。

重大火灾隐患整治的责任人负责制定整治计划,保障整改资金,组织落实火灾隐患整改。

#### **第七条 (发现)**

区县公安机关消防机构在消防监督检查中发现单位存在重大火灾隐患且符合本办法第三条第一款规定的情形,应当拟定重大火灾隐患区级挂牌督办方案,书面报请区县消防安全委员会挂牌督办。

市消防局应当每年定期对全市的重大火灾隐患进行梳理,根据本办法第三条第二款规定的情形,拟定重大火灾隐患市级挂牌督办方案,并书面提请市消防安全委员会挂牌督办,同时抄送行业、系统部门。

#### **第八条 (确定)**

市、区县消防安全委员会接到重大火灾隐患政府挂牌督办请示后,应当在 7 日内作出同意或者不同意的批复并明确行业、系统主管部门以及专业监管部门共同督促整改,同时报同级政府备案。

对消防车道不符合标准或未设置、消防供水设施不足、消防安全布局不合理等涉及城市规划且在短期内难以整改,存在重大火灾隐患的单位或建筑,市、区县消防安全委员会应当报请同级政府组织或责令建设、规划、供水等部门将其纳入搬迁、改造、建设计划,限期解决。

#### **第九条 (社会公告)**

被挂牌督办单位经市、区县消防安全委员会同意后,由同级消防安全委员会办公室通过新闻媒体向社会进行公告,公告被挂牌督办单位的名称、重大火灾隐患基本情况及其社会危害性、整改责任人,接受社会监督。

#### **第十条 (整改方案)**

被挂牌督办单位应当在被确定挂牌后 1 个月内制定整改方案,并将整改方案报批准挂牌的消防安全委员会办公室备案。整改方案应当包括以下内容:

- (一)目标和任务;
- (二)责任部门和责任人;
- (三)整改措施、时间和应急预案;
- (四)人员、经费和物资保障。

被挂牌督办单位可以根据实际需要,聘请具有资质的消防技术服务机构提供专业技术评估论证。

对涉及城市规划布局而不能自身解决的重大火灾隐患,以及单位确无能力解决的重大火灾隐患,被挂牌督办单位应当及时提出整治存在的困难和需要协调解决事项,报告行业、系统主管部门或当地人民政府。

### **第十二条 (整改中安全保障)**

被挂牌督办单位在重大火灾隐患整治过程中,应当确保整改资金投入,并采取必要的保障消防安全的防范措施,设置警示标志,加强巡查,必要时派员值守。涉及存在生产住宿经营合用的,应当立即搬离住宿人员;涉及违反有关消防技术标准和管理规定生产、储存、销售、使用易燃易爆危险品的,应当立即清理。

### **第十三条 (延期整改)**

由于客观原因无法按期完成重大火灾隐患整治的,被挂牌督办单位应当在重大火灾隐患整治期限届满前1个月内,向确定挂牌督办的消防安全委员会书面报告延期整改原因和延期整改方案,经核查情况属实且非因单位故意拖延推诿造成未按期整改的,消防安全委员会可予以同意,同时报同级政府备案。

### **第十四条 (申请检查)**

被挂牌督办单位重大火灾隐患整改完毕后,应当向区县消防安全委员会书面申请销案。

属于区级挂牌督办的,区县消防安全委员会应当组织专业技术人员、行业系统主管部门和政府有关职能部门进行现场检查。

属于市级挂牌督办的,由区县消防安全委员会将申请情况报告市消防安全委员会,市消防安全委员会组织专业技术人员、行业系统主管部门和政府有关职能部门进行现场检查。

### **第十五条 (销案摘牌)**

经检查,被挂牌督办单位整改消除全部火灾隐患,或者未整改完毕的火灾隐患不构成重大火灾隐患,属于区级挂牌督办的,由区县消防安全委员会予以销案摘牌,同时报区县政府备案;属于市级挂牌督办的,由市消防安全委员会予以销案摘牌,同时报市政府备案。

市和区县消防安全委员会办公室应当通过新闻媒体,及时将重大火灾隐患政府挂牌督办销案摘牌情况向社会公告。

### **第十六条 (行政处罚与强制措施)**

区县公安机关消防机构应当依照《消防法》、《上海市消防条例》和《上海市建筑消防设施管理规定》的有关规定,对被挂牌督办单位存在消防安全违法行为实施行政处罚;符合《上海市消防条例》第四十七条和《消防监督检查规定》第二十二条规定临时查封情形的,应当依法实施临时查封。

对重大火灾隐患整治中无法保证消防安全的,区县公安机关消防机构应当依法作出责令停产停业的决定。责令停产停业,对经济和社会生活影响较大的,由区县公安机关消防机构提出意见,并由区县公安机关报请区县政府依法决定。区县政府接到报请责令停产停业的报告后,应当在7日内作出决定。

### **第十七条 (档案)**

被挂牌督办单位,行业、系统主管部门,公安机关消防机构应当将重大火灾隐患政府挂牌督办所形成的相关文书、文件以及影音等资料及时立卷归档,并按照规定做好档案管理工作。

### **第十八条 (考核)**

市和区县政府将重大火灾隐患政府挂牌督办工作中的有关行政部门落实消防监管责任纳入逐级消防安全责任制考核的重要内容,严格进行检查、考评和奖惩。

### **第十九条 (责任追究)**

对违反本办法规定,行业、系统主管部门和政府有关职能部门不履行挂牌督办责任的,依法依纪给予相关责任人行政处分;情节严重的,依法依规从重追究责任。

**第二十条 (施行日期)**

本办法自 2015 年 9 月 1 日起施行,有效期至 2020 年 6 月 30 日。

**上海市人民政府办公厅关于延长《关于进一步促进本市注册会计师行业加快发展的实施意见》有效期的通知**

(2015 年 8 月 6 日)

沪府办发〔2015〕34 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经评估,2010 年 9 月市政府办公厅转发的市财政局《关于进一步促进本市注册会计师行业加快发展的实施意见》(沪府办发〔2010〕38 号)需继续实施,其有效期延长至 2020 年 9 月 30 日。

**上海市人民政府办公厅关于延长《关于本市加快融资性担保行业发展进一步支持和服务中小企业融资的若干意见》有效期的通知**

(2015 年 8 月 13 日)

沪府办发〔2015〕35 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经评估,2010 年 8 月市政府办公厅转发的市财政局、市金融办《关于本市加快融资性担保行业发展进一步支持和服务中小企业融资的若干意见》(沪府办发〔2010〕31 号)需继续实施,其有效期延长至 2020 年 7 月 31 日。

**上海市人民政府办公厅转发市经济信息化委《关于上海加快发展智能制造助推全球科技创新中心建设的实施意见》的通知**

(2015 年 8 月 13 日)

沪府办发〔2015〕36 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

市经济信息化委《关于上海加快发展智能制造助推全球科技创新中心建设的实施意见》已经市政府同意,现转发给你们,请认真按照执行。

# 关于上海加快发展智能制造 助推全球科技创新中心建设的实施意见

智能制造是基于新一代信息技术，贯穿设计、生产、管理、服务等制造活动各个环节，具有信息深度自感知、智慧优化自决策、精准控制自执行等功能的先进制造过程、系统与模式的总称。为落实“中国制造 2025”和“互联网+”战略，现就上海加快发展智能制造，助推全球科技创新中心建设提出实施意见如下：

## 一、指导思想、基本原则和主要目标

### （一）指导思想

积极主动对接“中国制造 2025”和“互联网+”战略，发挥本市在国内智能制造领域价值链处于相对高端、产业链较为完整、创新链协同较强、资源链相对集聚的综合优势，将智能制造作为上海全球科技创新中心前沿布局和增强上海制造业国际竞争力的主攻方向，以重点行业关键制造环节的示范应用为切入点，以智能装备、智能系统和关键智能部件的自主可控为突破点，以服务平台、标准体系和众创空间的建设为支撑点，以产业链智能化升级和智能制造产业培育发展为落脚点，充分激发企业内生动力，全力推进智能制造的应用层、装备层、网络层和平台层“四位一体”协同发展，使智能制造成为领航上海“四新”经济发展、进军全球科技创新中心的中坚力量，打造制造业创新版。

### （二）基本原则

1.注重示范应用与产业发展协同推进。聚焦制造关键环节，在基础条件好、需求迫切的重点行业和企业中，率先推进智能制造示范应用，边示范边总结，积极向行业内其他企业、其他行业推广成功经验和模式，不断提升综合系统集成方案解决能力，带动本市智能制造产业在更高水平上的内涵发展。

2.注重软件与硬件一体化协同推进。重点推进新型传感器、工业软件、工业互联网、信息安全等信息技术产品的研发以及在智能装备中的集成应用，提高智能制造领域的自主研发、设计、先进制造、标准制定、功能服务和系统集成能力，加快推进智能型技术替代劳动密集型技术的步伐，加速“硬制造”与“软服务”在更高程度上的深度融合。

3.注重自主可控与开放合作协同推进。自主研发一批软硬一体化装备、关键智能部件与工业互联网等领域的高端自主产品及系统，在产业自主可控的前提下，进一步发挥本市对外开放的优势，推进智能制造领域的装备、技术、标准、服务在更高层次上的国际化发展。

### （三）主要目标

到 2020 年，本市智能制造体系在全国率先成形，初步形成适合智能制造发展的推广应用体系、高端产业体系、平台服务体系、标准支撑体系和人才服务体系，建设形成一批标志性智能制造示范工厂，培育扶持一批具有很强市场竞争力的系统集成、装备研制、软件开发与智能制造新模式应用等领域的骨干企业，争创一批国家级智能制造公共服务平台，有效提高生产效率和能源利用率，降低运营成本、产品研制周期和产品不良品率，力争把上海打造成为对接“中国制造 2025”的国家智能制造示范基地、对接全球科技创新中心的全球智能制造前沿阵地，参与全球智能制造的竞争与合作。

## 二、发展重点

### （一）以应用为抓手，带动制造业智能化升级

聚集汽车、钢铁、石化、机械、航空、航天、电子信息、船舶、冶金、轻工、纺织等重点领域，紧扣关键工序智能化、生产过程智能优化控制、供应链及能源管理优化，建设智能工厂/数字化车间，分类实施流程制造试点示范与离散制造试点示范，推广应用个性化定制、柔性化制造、异地协同开发、云制造等智能制造新模式，推广应用在线监测、远程诊断等智能服务和智能化管理，形成可推广的行业智能制造系统解

解决方案。尤其是对涉及民用爆炸物品、危险化学品、辐射、高温高压高空作业、“三废”等重大危险源、重大污染源与事故隐患的制造企业,加快智能化改造升级,有效提高安全管理水平。

#### (二)以装备为支撑,推动软硬件一体化发展

推进机器人、高档数控机床、3D打印装备、智能专用加工装备等智能装备的研发与产业化,加强新型传感器、工业软件、智能控制、工业互联网等技术在智能装备中的集成应用。研发智能装备中高性能的高端嵌入式可编程控制系统(PLC)、精密减速器、伺服电机、控制器、变频器、精密测试仪器等关键智能部件以及精密轴承、高强度紧固件、高精度齿轮传动装置、液压气动元件及密封系统等关键基础件,实现工程化与产业化应用。

#### (三)以网络为纽带,实现人、机、物的互联互通

落实“宽带中国”战略要求,加快高速、互联、安全、泛在的基础网络设施建设,实现设备、加工对象、生产线、制造系统、产品、供应商、人之间的智能互联。支持研发和应用高速度宽带的工业以太网交换机、网络交换机等信息网络设备,形成以“服务互联网”和“物联网”为基础的智能传输网络。推进数据存储、工业云、高性能计算等关键网络设备和软件的研发和应用,鼓励制造企业发展基于网络技术的众创、众筹、众包等创新创业新模式。

#### (四)以平台为载体,促进全产业链的智能协作

集中力量突破依托泛在网络的工业互联网软件平台,实现制造系统中的物理对象与相应的虚拟对象之间无缝融合。加快发展智能制造基础软件统一开发平台和工程软件统一开发平台,基于上述平台自主开发智能装备亟需的嵌入式软件以及面向重点行业应用的核心工业软件。创建智能制造领域的创新中心、检验检测中心、众创空间、产业供需对接与信息服务、人才实训基地、工业企业云服务、信息系统安全监管等服务平台,提升整个智能制造领域的软实力。

#### (五)以数据为驱动,重塑制造业竞争优势

加强无线射频识别、新型传感器、数据采集板卡等关键工业数据采集器件和设备的研发以及在生产线上的集成应用,建立面向重点行业的工业云,采集产品数据、运营数据、价值链数据以及外部数据,实现经营、管理和决策的智能优化。支持制造企业加大数据分析与挖掘力度,发展在线服务、虚拟试验、故障诊断、预测型维护以及视觉化管理等应用。鼓励制造企业发展与用户数据对接的“以销定产”“个性化定制”等销售和服务模式,培育大数据分析处理、咨询服务、行业应用、评估担保等智能制造新产业。

### 三、重大工程与主要措施

#### (一)重大工程

##### 1.智能制造应用示范工程

参考国家智能制造试点示范专项行动方案和要素条件,从本市基础条件较好的行业和产业园区中,选择实施一批智能制造试点示范项目,促进自主可控的智能装备和智能系统得到市场应用,激发企业发展和应用智能制造的内生动力。鼓励国有企业率先进行智能化升级改造,扩大智能制造应用空间。

##### 2.智能装备自主突破工程

构建能够最大限度发挥大中小微企业、产学研用各方优势的协同创新创业共同体,鼓励制造企业与用户联合推进智能装备自主研制及应用。集中攻克一批以软硬件一体化为主要特征、带动性强的智能装备,提升自主设计水平和系统集成能力,突破共性关键技术与工程化、产业化瓶颈,提高自主知识产权智能装备的市场占有率与国际竞争力。

##### 3.智能制造标准支撑工程

围绕国家战略需求,支持本市骨干企业和科研院所参与制定国家智能制造基础共性标准(如体系架构、智能工厂/车间参考模型等),以及面向高端能源装备、船舶与海洋工程装备等重点领域国家关键应用标准(如通用技术条件、评价标准及方法、工业安全要求和评估方法等),参与建立国家智能制造综合标准化试验验证系统。支持本市企业、科研院所开展智能制造标准制定方面的国内外交流合作,积极吸

引物联网、服务互联网等标准制定企业落沪。

#### 4.智能制造平台创建工作

加快国家机器人检测与评定中心、国家机器人质量监督检验中心建设,争取创建一批智能制造领域国家级的创新中心、检验检测、信息系统安全监管和工业云服务等平台。支持和引导产业链上下游的优势企业联合攻关和搭建工业互联网软件平台、软件统一开发平台。建立智能制造产学研合作平台,加大智能制造关键共性技术攻关力度。

#### 5.智能制造载体建设工程

鼓励各区县发挥比较优势,建设各具特色的智能制造载体。依托临港地区,建设成为辐射带动功能强的综合性国际智能制造中心。依托有基础、有条件、有能力的产业园区,通过智能化升级,打造智能制造应用示范区、智能制造产业集聚区或智能管理示范园区,本市在项目、土地、人才等领域聚焦支持。

### (二)主要措施

#### 1.加强跨界合作,促进产业融合

组建跨界融合、协同发展的智能制造产业联盟,成立由国内外著名专家、学者组成的上海智能制造专家委员会。同时,发挥行业协会等组织的积极作用,促进系统集成商、软件开发商、设备制造商和用户之间的对接。注重智能制造产业链垂直整合,通过“项目—人才—基地”的长期支持,增强智能制造企业创新能力。

#### 2.创新金融服务,加快产融结合

推动建立和完善以政府投入为引导、企业投入为主体、社会投入为重要来源的智能制造多元化投融资体系,引导政府创设的创业投资引导基金、天使投资基金、产业投资基金以及其他基金对智能制造进行重点支持,鼓励社会风险投资、股权投资投向智能制造领域。支持大型制造企业与互联网企业、系统集成企业、工业软件企业加强相互持股、收购兼并等资本层面的实质性合作,促进产业跨界融合。推动尚未盈利但具有一定规模的智能制造企业优先在上海证券交易所“战略新兴板”上市。

#### 3.发挥开放优势,深化对外合作

策划举办智能制造领域的国际会议、高峰论坛、成果展览会,推动智能制造领域的国际性组织、思想库落沪。鼓励跨国公司、国外机构等在本市设立智能制造研发机构、人才培训中心和建设智能制造示范工厂。支持本市有条件的智能制造企业拓展国际市场,带动本市智能装备与智能服务“走出去”。支持本市有条件的企业并购国内外具有研发实力、核心技术的智能制造“专精特新”企业。吸引国内外智能制造高端人才携带项目、技术、创意来沪发展。

#### 4.对接科创中心,激发人才活力

推动科技创新中心有关人才政策在智能制造领域先行先试,大力支持引进国内外高层次、紧缺急需的智能制造优秀人才。支持智能制造龙头企业与行业协会、高校、科研院所合作建立智能制造人才实训基地,建立智能制造龙头企业首席信息官(CIO)制度。鼓励高校拥有智能制造科技成果的科研人员依据张江国家自主创新示范区股权激励等有关政策和以现金出资方式,创办科技型企业,持有企业股权。

#### 5.注重自主可控,加强安全保障

加强智能装备的功能安全分析、设计、验证技术研发,建立功能安全验证的测试平台,研究自动化控制系统整体功能安全评估技术。发展区隔离与数据安全交换、通讯规约和协议安全分析与防护、终端设备攻防等自主安全可控的工业控制系统信息安全技术产品。支持信息安全管理在航空航天、能源、石化等重点领域的推广应用。

#### 6.加强政策聚集,优化发展环境

主动对接国家智能制造相关战略、规划,积极争取将智能制造纳入部市合作的重点领域,争取国家智能制造专项、智能制造试点示范、首台(套)重大技术装备保险补偿等政策支持。本市高端智能装备首台(套)突破和示范应用专项重点支持智能装备自主化突破以及智能制造示范应用。本市战略性新兴产业

业专项、产业转型升级专项、信息化发展专项、中小企业发展专项等现有产业支持政策进一步向智能制造领域聚焦。本市国资收益优先支持智能制造领域的科技创新及产业化。

本实施意见自 2015 年 9 月 1 日起施行,有效期至 2020 年 8 月 31 日。

上海市经济和信息化委员会

2015 年 8 月 10 日

---

## 上海市人民政府公报

2015 年第 17 期 (总第 353 期)

9 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

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

---

再生纸