



上海市人民政府公报

2016

第 16 期(总第 376 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府关于批转市发展改革委等六部门制订的《张江国家自主创新示范
区企业股权和分红激励办法》的通知..... (3)

张江国家自主创新示范区企业股权和分红激励办法..... (3)

上海市人民政府关于深化完善“双特”政策 支持临港地区新一轮发展的若干意见 (11)

上海市人民政府关于调整法律援助对象经济困难标准和扩大法律援助事项范围的
通知 (17)

上海市人民政府关于取消和调整一批行政审批等事项的决定 (18)

上海市人民政府批转市国资委等七部门关于推进市属国有企业改制重组和清理调
整中划拨土地使用权处置意见的通知 (19)

关于推进市属国有企业改制重组和清理调整中划拨土地使用权处置的意见 (20)

上海市人民政府关于印发《上海市对粘土、矿泉水征收资源税的实施规定》的
通知 (20)

上海市对粘土、矿泉水征收资源税的实施规定 (20)

上海市人民政府关于本市推进供给侧结构性改革的意见 (21)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于转发市政府合作交流办制订的《上海市国内合作交流
“十三五”规划》的通知..... (26)

上海市国内合作交流“十三五”规划 (26)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市事中事后综合监管平台建设工作方案》
的通知 (35)

上海市事中事后综合监管平台建设工作方案 (35)

上海市人民政府关于批转市发展改革委等六部门 制订的《张江国家自主创新示范区企业 股权和分红激励办法》的通知

(2016 年 7 月 14 日)

沪府发〔2016〕48 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市政府同意市发展改革委、市国资委、市财政局、市教委、市科委、上海市张江高新技术产业开发区管委会制订的《张江国家自主创新示范区企业股权和分红激励办法》，现转发给你们，请认真按照执行。张江国家自主创新示范区外的本市国有创新型企业、高新技术企业、高等院校和科研院所可以参照该办法执行。

张江国家自主创新示范区企业 股权和分红激励办法

第一章 总 则

第一条 为建立有利于张江国家自主创新示范区(以下简称“示范区”)企事业单位自主创新和科技成果转化激励分配机制,调动技术和管理人员积极性和创造性,推动高新技术产业化和科技成果转化,培育发展战略性新兴产业,依据《中华人民共和国促进科技成果转化法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业国有资产法》和国务院有关规定,制定本办法。

第二条 本办法适用于示范区内的下列企事业单位：

- (一)本市国有及国有控股的院所转制企业、高新技术企业；
- (二)本市高等院校和科研院所；
- (三)具有公司法人资格的国家工程研究中心、国家和本市工程技术研究中心、国家级技术创新示范企业、科技中介服务机构。

第三条 本办法所称科技成果,是指通过科学研究与技术开发所产生的具有实用价值的成果。职务科技成果指执行研究开发机构、高等院校和企业等单位的工作任务,或者主要是利用上述单位的物质技术条件所完成的科技成果。

本办法所称科技成果转化,是指为提高生产力水平而对科技成果所进行的后续试验、开发、应用、推广直至形成新技术、新工艺、新材料、新产品,发展新产业等活动。

本办法所称股权和分红激励,是指企业采取股权激励、股权出售、股票期权、分红激励、绩效奖励、增值权奖励等方式,高等院校和科研院所采取科技成果入股奖励、科技成果收益分成等方式,对激励对象实施激励的行为。

(一)股权激励,是指企业无偿授予激励对象一定份额的股权或者一定数量的股份。

(二)股权出售,是指企业参照股权评估价值的价格,以协议方式将企业股权(包括股份,下同)有偿出售给激励对象。

(三)股票期权,是指企业授予激励对象在未来一定期限内以预先确定的行权价格购买本企业一定数量股份的权利。

(四)分红激励,是指企业以科技成果实施产业化、合作转化的营业利润或对外转让、合作转化、许可他人实施形成的净收入(净收益)为标的,采取项目收益分成方式对激励对象实施激励。

(五)绩效奖励,是指企业完成绩效考核目标后,将税后利润超额部分按规定比例计提激励总额,自批准之日起分年度匀速奖励给激励对象。

(六)增值权奖励,是指企业给予激励对象一种权利,即在规定的有效期内,根据其持有增值权份额和所对应的账面价值的增加额度,作为由企业支付的行权收入。

(七)科技成果入股奖励,是指高等院校和科研院所以职务科技成果向企业作价入股,按科技成果作价金额的一定比例折算为股权奖励给激励对象。

(八)科技成果收益分成,是指高等院校和科研院所将职务科技成果自行实施转化、与他人合作实施转化或将科技成果转让、许可他人实施转化的,从科技成果转让或实施所得的净收入(净收益)中提取一定比例奖励给激励对象。

(九)支持企业丰富激励模式,对处于初创期、成长期、成熟期等不同阶段的企业,可以采用股票期权、科技成果入股、限制性股票等多种适合自身发展特点的单一激励方式或组合激励方式。

第四条 激励对象应当是重要技术人员和企业经营管理人员,包括:

(一)对企业科技成果研发和产业化做出突出贡献的技术人员,包括企业内关键职务科技成果的主要完成人,重大开发项目的负责人,对主导产品或者核心技术、工艺流程做出重大创新或者改进的主要技术人员。

(二)对企业发展做出突出贡献的经营管理人员,包括主持企业全面生产经营工作的高级管理人员,负责企业主要产品(服务)生产经营合计占主营业务收入(或者主营业务利润)50%以上(含50%)的中、高级经营管理人员。

(三)高等院校和科研院所对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员。

企业监事、独立董事不得参与本企业股权或者分红激励。

第五条 实施股权和分红激励的企业,应当符合以下要求:

(一)具有企业发展所需的关键技术、自主知识产权和持续创新能力;

(二)对院所转制企业、国家认定的高新技术企业以及高等院校和科研院所投资的科技企业,近3年研发费用占每年企业营业收入均在3%以上,激励方案制定的上一年度企业研发人员占职工总数10%以上。成立不满3年的企业,以实际经营年限计算;

(三)对国家和省级认定的科技服务机构,近3年科技服务性收入不低于当年企业营业收入的60%,其中科技服务性收入指国有科技服务机构营业收入中属于研究开发及其服务、技术转移服务、检验检测认证服务、创业孵化服务、知识产权服务、科技咨询服务、科技金融服务、科学技术普及服务等收入;

(四)具有规范的内部财务管理制度和员工绩效考核评价制度;

(五)企业财务会计报告经过中介机构依法审计,且近3年没有因财务、税收违法违规行为受到行政、刑事处罚。

第六条 实施股权和分红激励的高等院校和科研院所应当符合以下要求:

(一)实施科技成果转化;

(二)具有一定规模研究人员和研究项目;

(三)具有规范的内部财务管理制度和职工绩效考核评价制度;

(四)科技成果管理规范,按照要求搞好科技成果统一登记、集中管理;

(五)高等院校和科研院所财务会计报表和决算报表经过中介机构依法审计,且近3年没有因财务、税收违法违规行为受到行政、刑事处罚。

第七条 企事业单位实施股权和分红激励,应当符合相关法律、法规和本办法的规定,有利于企业的持续发展,不得损害国家和企业股东的利益,并接受本级政府国资、财政、教育、科技等部门的监督。

激励对象应当诚实守信,勤勉尽责,维护企业事业单位和全体股东的利益。

激励对象违反有关法律、法规和本办法的规定,损害企事业单位合法权益的,应当对企事业单位损失予以一定的赔偿,并受到相应法律责任追究。

企事业单位实施股权和分红激励,应当按照《企业财务通则》《事业单位财务规则》和国家统一会计制度的规定,规范财务管理和会计核算。

第二章 股权激励和股权出售

第八条 企业以股权激励和股权出售方式实施激励的,除满足本办法第五条规定外,还应当符合资产质量和财务状况良好、经营业绩稳健等要求。

第九条 股权激励和股权出售的激励对象,除满足本办法第四条规定外,应当在本企业连续工作 3 年以上。

企业引进的列入省部级及以上人才培养计划或经主管部门认可的人选,其参与企业股权激励不受本条第一款规定的“应当在本企业连续工作 3 年以上”的限制。

第十条 企业以股权出售方式实施激励的,应当根据激励对象对企业贡献的大小,在综合考虑净资产评估价值、净资产收益率及未来收益等因素的基础上,确定具有激励效应的合理出售价格。

企业用于股权激励的激励额不超过近 3 年税后利润累计形成的净资产增值额的 15%。企业实施股权激励,必须与股权出售相结合。

近 3 年税后利润形成的净资产增值额,是指激励方案获批日上年末账面净资产相对于近 3 年年初账面净资产的增加值,不包括财政补助直接形成的净资产、土地转让增值形成的利润和已经向股东分配的利润。

企业用于股权激励和股权出售的激励总额,应当依据资产评估结果折合股权,并确定向每个激励对象奖励或者出售的股权。其中,涉及国有资产的,评估结果应当按照国有资产评估管理规定,到有关部门、机构办理评估结果的核准或者备案。

企业用于股权激励和股权出售的激励总额一般在 3—5 年内统筹安排使用,并应当在激励方案中,与激励对象约定分期实施的业绩考核目标等条件。

第三章 股票期权

第十一条 企业以股票期权方式实施激励的,应当在激励方案中,明确规定激励对象的行权价格。

确定行权价格时,应当综合考虑科技成果成熟程度及其转化情况、企业未来至少 5 年的盈利能力、企业拟授予全部股权份额等因素。其中涉及国有资产的,还应当不低于按照国有资产评估管理规定经有关部门、机构核准或者备案的每股评估价格。

第十二条 企业应当与激励对象约定股票期权授予以及行权的业绩考核目标等条件。

业绩考核指标可以选取净资产收益率、主营业务收入增长率、现金营运指数等财务指标,但应当不低于企业近 3 年平均业绩水平及同行业平均业绩水平。

第十三条 企业应当在激励方案中,明确股票期权的授权日、可行权日和行权的有效期。

股票期权授权日与获授股票期权首次可行权日之间的间隔不得少于 2 年。

股票期权行权的有效期限不得超过 5 年。

企业应当规定激励对象在股票期权行权的有效期限内,分期行权。

股票期权行权的有效期过后,激励对象已获授但尚未行权的股票期权自动失效。

第四章 分红激励

第十四条 企业实施项目收益分红,应当依据《中华人民共和国促进科技成果转化法》,在职务科技成果完成、转化后,按照企业规定或者与重要技术人员约定的方式、数额和时限执行。企业制定相关规定,应当充分听取本企业技术人员的意见,并在本企业公开相关规定。

企业未规定、也未与重要技术人员约定的,按照下列标准执行:

(一)将职务科技成果转让、许可给他人实施的,从该项科技成果转让净收入(净收益)或者许可净收入(净收益)中提取不低于 50%的比例;

(二)利用职务科技成果作价投资的,从该项科技成果形成的股份或者出资比例中提取不低于 50%的比例;

(三)将职务科技成果自行实施或者与他人合作实施的,应当在实施转化成功投产后连续 3—5 年,每年从实施该项科技成果的营业利润中提取不低于 5%的比例。

转让、许可净收入(净收益)为企业取得的科技成果转让、许可收入扣除相关税费和企业为该项科技成果投入的全部研发费用及维护、维权费用后的金额。企业将同一项科技成果使用权向多个单位或者个人转让、许可的,转让、许可收入应当合并计算。

第十五条 大中型企业实施重大科技成果产业化,可以探索实施岗位分红激励制度,按照岗位在科技成果产业化中的重要性和贡献,分别确定不同岗位的分红标准。

企业实施岗位分红激励的,除满足本办法第五条规定外,近 3 年税后利润形成的净资产增值额占近 3 年年初净资产总额的比例不低于 10%,实施激励当年年初未分配利润没有赤字,且激励对象应当在该岗位上连续工作 1 年以上。

企业年度岗位分红激励总额不得高于当年税后利润的 15%,激励对象个人岗位分红所得不得高于其薪酬总水平(含岗位分红)的 40%。

第十六条 企业对分红激励设定实施条件的,应当在激励方案中与激励对象约定相应条件以及业绩考核办法,并约定分红收益的扣减或暂缓、停止分红激励的情形及具体办法。

实施岗位分红激励制度的大中型企业对离开激励岗位的激励对象,应当停止分红激励。

第五章 绩效奖励

第十七条 企业以绩效奖励方式实施激励的,除满足本办法第五条规定外,企业激励方案获批日上年末账面净资产相对于近 3 年年初账面净资产的增加值(不包括财政补助直接形成的净资产),应当不低于企业近 3 年年初净资产总额的 10%,且实施激励当年年初未分配利润没有赤字。

第十八条 绩效奖励的年度兑现总额将不超过企业对应年度净利润的 20%。绩效奖励兑现期间,应当以企业完成经营业绩考核目标为前提,无亏损情况。

激励对象享有的尚未兑现的绩效奖励不得转让,不得用于偿还债务或者提供担保。

第六章 增值权奖励

第十九条 企业以增值权奖励方式实施激励的,激励对象持有增值权的授予价格以企业财务年度期初每股净资产的价值为标准。

在激励方案中,应当明确规定激励对象的行权价格。行权价格应当综合考虑科技成果成熟程度及其转化情况、企业未来至少 3 年的盈利能力、企业拟授予全部股权数量等因素,且不得低于经有关部门、机构按照国有资产评估管理规定核准或者备案的每股评估价格。实际行权价格以激励对象选择行权时每股净资产的价值为标准。

第二十条 企业应当与激励对象约定增值权兑现的业绩考核目标等条件。

业绩考核指标可以选取净资产收益率、主营业务收入增长率、现金营运指数等财务指标,但应当不低于企业近 3 年平均业绩水平以及同行业平均业绩水平。

第二十一条 企业每年可以将代表不超过其总股本 30%的虚拟股份增值权授予激励对象。账面价值增值权的年度兑现总额不超过企业对应年度净利润的 20%。

每期授予的增值权的等待期不低于 1 年,行权期不低于 3 年,激励对象依据规定的行权条件和安排分批匀速行权。

第七章 科技成果入股奖励和科技成果收益分成

第二十二条 高等院校和科研院所决定利用科技成果作价投资的,应当从科技成果形成的股份或者出资比例中提取不低于 50% 的比例奖励给激励对象,企业应当从高等院校和科研院所作价入股的股权中,划出相应份额予以兑现。

第二十三条 高等院校和科研院所可以根据以下不同情形,选择不同方式实施科技成果收益分成:

(一)高等院校和科研院所自行实施或与他人合作实施科技成果转化的,允许在实施转化成功投产后,从开始盈利的年度起连续五年,每年从实施该项科技成果所获得净收益中提取不低于 70% 用于激励。

(二)高等院校和科研院所将科技成果转让、许可给他人实施的,允许从科技成果转让净收入或者许可净收入中提取不低于 70% 的比例用于激励。

本条规定的净收益或净收入,是指高等院校和科研院所实施科技成果转化取得的收入或分配所得利润扣除相应的成本、费用和相关税费后的金额。

高等院校和科研院所实施科技成果收益分成激励的,应当按科技成果自行实施、合作实施、对外转让或许可的具体项目,实施财务管理,进行专户核算。

第八章 股权管理

第二十四条 企业可以通过以下方式,解决标的股权来源:

(一)向激励对象增发股份;

(二)向现有股东回购股份;

(三)现有股东向激励对象转让其持有的股权;

(四)高等院校和科研院所经批准以职务科技成果向企业作价入股的,企业应当从高等院校和科研院所作价入股的股权中解决标的股权来源。

第二十五条 企业不得为激励对象购买股权提供贷款以及其他形式的财务资助,包括为激励对象向其他单位或者个人贷款提供担保。

企业实施股权激励的标的股权,一般应当由激励对象直接持股。

激励对象通过其他方式间接持股的,直接持股单位不得与企业存在同业竞争关系或者发生关联交易。

第二十六条 对于股权奖励,设置禁售期一般不少于 5 年,期间因个人原因离职或解除劳动合同的,激励对象取得的股权全部退回企业;股权定向增发、出售的,禁售期一般不少于 3 年,期间因个人原因离职或解除劳动合同的,取得的股权按照审计后净资产由企业回购;股票期权参照上市公司激励做法,设置等待期 2 年,然后分三批逐年解锁。

禁售期内,除不可抗力因素外,激励对象取得的股权,不得转让、捐赠。因个人原因离职或解除劳动合同的,激励对象因奖励取得的股权全部退回企业;激励对象其他方式取得的股权一般由企业回购;股票期权未行权部分自动失效。禁售期满,激励对象要求企业回购股权的,企业可以按评估后净资产计算股权价值,回购激励对象所持股权。

企业以股权出售或者股票期权方式授予的股权,激励对象在按期足额缴纳相应出资额(股款)前,不得参与企业利润分配。

第九章 激励方案的拟订、审核和备案

第二十七条 企业应当由总经理办公会或董事会(以下统称“企业内部管理机构”)负责拟订激励方案,必要时可以聘请中介机构共同参与激励方案的制订。激励方案包括但不限于以下内容:

(一)企业发展战略、近 3 年业务发展和财务状况、股权结构等基本情况;

(二)拟订和实施激励方案的管理机构及其成员;

(三)企业符合本办法规定实施激励条件的情况说明;

(四)激励对象的确定依据、具体名单及其职位和主要贡献;

(五)激励方式的选择及其考虑因素;

(六)实施股权激励的,说明所需股权来源、数量及其占企业实收资本(股本)总额的比例,与激励对象约定的业绩考核目标条件;拟分次实施的,说明每次拟授予股权的来源、数量及其占比;

(七)实施股权激励的,说明股权出售价格或者股票期权行权价格的确定依据;

(八)实施分红激励的,说明具体激励水平及其考虑因素;

(九)每个激励对象预计可获得的股权数量、激励金额;

(十)企业与激励对象各自的权利、义务;

(十一)企业未来3年技术创新规划,包括企业技术创新目标,以及为实现技术创新目标在体制机制、创新人才、创新投入、创新能力、创新管理等方面将采取的措施;

(十二)激励对象通过其他方式间接持股的,说明必要性以及直接持股单位的基本情况,必要时,应当出具直接持股单位与本企业不存在同业竞争关系或者不发生关联交易的书面承诺;

(十三)发生企业控制权变更、合并、分立,激励对象职务变更、离职、被解聘、被解除劳动合同、死亡等特殊情形时的调整性规定;

(十四)激励方案的审核、备案、变更、终止程序;

(十五)其他重要事项。

第二十八条 高等院校、科研院所应当由其校(院、所)长办公会等内部管理机构负责拟订激励方案,必要时,可以聘请中介机构共同参与激励方案的制订。激励方案包括但不限于以下内容:

(一)高等院校和科研院所符合本办法规定实施激励条件的情况说明;

(二)激励对象的确定依据、具体名单及其职位和主要贡献;

(三)激励方式的选择及其考虑因素;

(四)科技成果评估情况的说明;

(五)实施科技成果入股激励的,说明所需股权来源、数量及其占科技成果作价入股企业实收资本(股本)总额的比例;

(六)实施科技成果收益分成激励的,说明具体激励水平及其考虑因素;

(七)每个激励对象预计可获得的股权数量、激励金额;

(八)高等院校和科研院所与激励对象各自的权利、义务;

(九)激励对象职务变更、离职、被解聘、被解除劳动合同、死亡等特殊情形时的调整性规定;

(十)激励方案的审核、备案、变更、终止程序;

(十一)其他重要事项。

第二十九条 激励方案涉及的财务数据和资产评估价值,应当分别经国有产权主要持有单位同意的具有资质的会计师事务所审计和资产评估机构评估,并按有关规定,办理备案手续。

企事业单位内部管理机构拟订激励方案时,应当通过职工代表大会或者其他形式,充分听取职工的意见和建议。

第三十条 企业单位内部管理机构应当将激励方案(附听取职工意见情况)报代表本级政府履行出资人职责的机构或主管部门(以下统称“履行出资人职责的机构或主管部门”)备案。履行出资人职责的机构或主管部门对备案的激励方案预案无异议的,应当出具《准予备案通知书》,作为企业单位办理国有产权变动、工商登记、税务登记等手续的依据。

履行出资人职责的机构或主管部门应当将备案情况及时抄送上海张江国家自主创新示范区领导小组办公室。

由国有资产监督管理部门履行出资人职责的企业,应当将激励方案预案(附听取职工意见情况)报本级国有资产监督管理委员会备案。

由其他部门、机构代表本级政府履行出资人职责的企业单位,相关材料暂报其主管的部门、机构

备案。

第三十一条 履行出资人职责的机构或主管部门对于损害国有股东权益或者不利于企业单位可持续发展的激励方案预案,应当要求企业单位进行修改。

履行出资人职责的机构或主管部门可以要求企业单位法律事务机构或者外聘律师对激励方案预案出具法律意见书,对以下事项发表专业意见:

- (一)激励方案是否符合有关法律、法规和本办法的规定;
- (二)激励方案是否存在明显损害企业单位及现有股东利益的内容;
- (三)激励方案是否充分披露影响激励结果的重大信息;
- (四)激励可能引发的法律纠纷等风险,以及应对风险的法律建议;
- (五)其他重要事项。

履行出资人职责的机构或主管部门对备案的激励方案预案无异议后,企业内部管理机构应当将报备的激励方案提请股东(大)会审议。

第十章 激励方案管理

第三十二条 除国家另有规定外,企业应当在激励方案经股东(大)会审议通过后 5 个工作日内,将以下材料报送本级政府国资、财政、教育、科技部门:

- (一)经股东(大)会审议通过的激励方案;
- (二)股东(大)会决议;
- (三)审计报告、资产评估报告、法律意见书。

企业股东应当依法行使股东权利,督促企业内部管理机构严格按照激励方案实施激励。

第三十三条 企事业单位应当在经审计的年度财务会计报告中披露以下情况:

- (一)实施激励涉及的业绩条件、净收益等财务信息;
- (二)激励对象在报告期内各自获得的激励情况;
- (三)报告期内的股权激励数量以及金额,引起的股本变动和对外投资变动情况,以及截至报告期末的累计额;
- (四)报告期内的分红激励和科技成果收益分成金额,以及截至报告期末的累计额;
- (五)激励支出的列支渠道和会计核算方法;
- (六)股东或相关部门要求披露的其他情况。

第三十四条 企事业单位实施激励导致注册资本规模、股权结构、对外投资或者组织形式变动的,应当按有关规定,根据相关批准文件、股东(大)会决议等,及时办理工商变更登记手续。涉及国有资产产权的,还应当及时办理国有资产产权登记手续。

第三十五条 国有及国有控股企业的国有控股股东、高等院校和科研院所应当及时将激励方案的实施进展情况以及激励对象年度行使情况等报履行出资人职责的机构或主管部门备案。

国有控股股东有监事会的,应当同时报送公司控股企业监事会。

履行出资人职责的机构或主管部门、国有控股股东对企事业单位激励方案的实施进展情况实行动态管理。

第三十六条 因出现特殊情形需要调整激励方案的,企事业单位内部管理机构应当重新履行内部审议和备案程序。

因出现特殊情形需要终止实施激励的,企事业单位内部管理机构应当向股东(大)会或上级主管部门说明情况。

第十一章 附 则

第三十七条 对职工个人合法拥有、企业发展需要的知识产权,企业可以按照财政部、国家发展改革委、科技部、原劳动保障部《关于企业实行自主创新激励分配制度的若干意见》(财企[2006]383 号)第

三条的规定,实施技术折股。

第三十八条 高等院校和科研院所转化职务科技成果以股份或出资比例等股权形式给予个人奖励,不列入该单位当年度人员经费预算额度与绩效工资总额,获奖人在取得股份、出资比例时,暂不缴纳个人所得税。实施股权激励递延纳税试点政策,对高新技术企业和科技型中小企业转化科技成果给予个人的股权奖励,递延至取得股权分红或转让股权时缴纳。

第三十九条 企业实施分红激励、绩效奖励、增值权奖励所需支出不纳入人均工资总额基数,不作为企业职工教育经费、工会经费、社会保险费、补充养老及补充医疗保险费、住房公积金等的计提依据。

第四十条 企业以科技成果作价入股其他企业的,没有按照本办法第十四条规定实施分红激励的,作价入股经过3个会计年度以后,被投资企业符合本办法规定条件的,可以按照本办法的规定,以被投资企业股权为标的,对重要的技术人员实施股权激励。但是企业应当与被投资企业保持人、财、物方面的独立性,不得以关联交易等手段,向被投资企业转移利益。

第四十一条 企事业单位可以在本办法规定范围内,选择一种或者多种激励方式,但是对同一激励对象不得就同一职务科技成果或者产业化项目进行重复激励。

根据企事业单位实际情况,需要采取其他不涉及国有产权变更激励方式的,企事业单位应当按本办法第九章、第十章的规定,拟订激励方案,报送相关部门、机构审核、备案和管理。

第四十二条 由张江高新区管委会牵头协调,国资、发展改革、财政、教育、科技、审计、工商、税务、监察等相关部门参与,协调推进示范区企业股权和分红激励改革工作。上海张江国家自主创新示范区领导小组办公室具体负责开展日常工作,以及推进中各有关部门间的统筹协调。

根据企事业单位实际情况,需要突破本办法第二章至第七章规定的股权和分红激励总额和比例的,以及部分涉及面广、相对复杂的个案,企事业单位应当按照本办法第九章、第十章的规定,拟订激励方案报主管部门审批,主管部门应当提请张江高新区管委会会同相关部门研究后,由主管部门做出是否批准的决定。

第四十三条 国资、财政、教育、科技等部门对本级企事业单位股权或者分红激励方案及其实施情况进行监督,发现违反法律、法规和本办法规定的,应当责令其改正。

第四十四条 企业实施重组的,成立年限应当连续计算。企业成立不满3年的,不得采取股权激励和岗位分红的激励方式。

上市公司股权激励另有规定的,从其规定。示范区内中央企业和部属院校可以参照本办法执行,另有规定的,从其规定。尚未进行公司制改革的国有及国有控股企业可以在公司制改革过程中,参照本办法实施股权和分红激励。

第四十五条 本市高等院校、科研院所采取对外投资方式转移转化科技成果,经审计确认发生投资亏损的、由其行政主管部门审定已经履行了勤勉尽责义务的,不纳入高等院校、科研院所对外投资保值增值考核范围。

第四十六条 市发展改革委、市国资委、市财政局、市教委、市科委、市张江高新区管委会可以根据本办法制定配套实施细则,进一步明确适用范围、管理流程等内容。

本办法自2016年8月1日起施行。

上海市发展和改革委员会
上海市国有资产监督管理委员会
上海市财政局
上海市教育委员会
上海市科学技术委员会
上海市张江高新技术产业开发区管理委员会

2016年7月7日

上海市人民政府关于深化完善“双特”政策支持临港地区新一轮发展的若干意见

(2016 年 7 月 18 日)

沪府发〔2016〕49 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局，临港地区管委会：

“十三五”期间，临港地区要切实贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，紧紧围绕上海建设“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心的战略目标，坚持高标准开发、加大政策支持力度，坚持问题导向、提高集约化开发水平，坚持功能建设、促进产业和要素集聚，坚持改革创新、完善管理体制机制，以发展智能制造为重点，加快推进创新要素集聚和产业能级提升，以深化产城融合为导向，不断促进城市服务功能和品质提升。到 2020 年，基本建成国家新型工业化示范产业基地、战略性新兴产业示范区和现代化滨海新城，成为本市建设具有全球影响力的科技创新中心的重要承载区。为此，在延续上一轮临港地区建立特别机制和实施特殊政策(以下简称“双特”政策)的基础上，根据临港地区面临的新形势和新任务，特制定本意见，政策期限为 2016 年至 2018 年。

一、深入推进政府改革和管理创新

(一)进一步向临港地区简政放权。市、区两级政府进一步向临港地区简政放权，市政府下放给浦东新区的行政审批事项，凡是临港地区具有承接能力的，全部下放给临港地区管理。通过授权、委托或设点派驻等多种形式，实现企业投资项目区内审批；在临港人才服务中心增设公积金管理、社保办理、外国人就业、出入境办理等服务功能，实现人才服务事项区内办理。建立临港地区统一的网上政务大厅。率先在临港地区开展建设领域行政审批专项改革试点。

(二)完善市属区管体制。进一步明确市、区两级政府的职责，市政府对临港地区重大项目的规划布局以及资源配置、专项资金投入等方面给予支持；浦东新区政府继续支持临港地区开发建设和产业发展，并按照有关事权分工，对临港地区基础设施运营维护、公共服务项目等予以财力保障。

(三)加强临港地区管委会统筹职能。临港地区管委会负责统筹推进临港地区规划编制、土地管理、资源利用、产业发展、招商引资等工作，南汇新城镇、万祥镇、泥城镇和书院镇(以下统称“四镇”)重点做好社会管理、公共服务等工作，将四镇招商引资职能转移整合到临港地区管委会。按照本市城乡基本公共服务均等化要求，浦东新区政府要做好四镇的财力保障工作。临港地区管委会会同国资主管部门对临港地区内相关国资开发主体的年度开发建设工作进行考核。

(四)推广应用中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸试验区”)制度创新成果。加强上海自贸试验区制度创新与临港地区发展的联动，复制推广上海自贸试验区在投资管理、贸易便利化和事中事后监管等领域的制度创新成果。加快推进政府职能转变，积极开展集中登记、一址多照等商事登记制度改革，完善企业准入“单一窗口”制度。在执法监督检查、工程建设招投标、专项资金审批、居住证积分管理等领域，推行事前信用承诺、事中评估分类、事后联动奖惩的信用管理模式。

二、加快促进产业集聚与能级提升

(五)积极推进智能制造示范区建设。支持临港地区创建国家级制造业创新中心，在临港地区布局建设工程技术中心、重点实验室等关键功能性支撑平台。推动机器人、人工智能、数控加工、增材制造等智能制造骨干企业、重点项目优先向临港地区布局。引导智能制造领域重点科研院所、研发机构、标准制定企业、检验检测机构、计量测试平台等向临港地区集聚。支持国内外大学在临港地区设立科技创新和成果转化中心。率先建设工业大数据中心和工业互联网示范项目。培育引进系统集成服务企业，打造一批智能制造示范工厂。

(六)持续推动重大产业项目向临港地区集聚。本市承接的民用航空发动机与燃气轮机、高端数控

机床与基础装备、深远海洋工程装备及材料、高端能源装备等国家产业化专项和重大工程,优先向临港地区布局;推动轨道交通、新能源汽车、智能汽车等交通运输装备,工程机械等基础装备,和新一代信息技术等战略性新兴产业重大项目向临港地区集聚,进一步提升临港地区高端制造和极限制造能力。鼓励再制造产业集聚发展,利用保税政策开展再制造业务,对临港地区入境再制造产业实施检验检疫和通关便利化措施。建立临港地区与本市品牌园区联动发展机制,吸引高水平项目向临港地区布局,对项目在临港地区形成的增量收益按照比例分享。

(七)加快发展服务型制造和生产性服务业。重点支持面向新能源装备、工程机械、海洋工程装备、动力装备等领域的总承包、总集成、总设计、总运维等服务型制造。加快发展与临港地区高端制造、智能制造发展相适应的软件开发、科技咨询、信息技术、工业设计、教育培训等生产性服务业。依托上海自贸试验区洋山保税港区,在临港地区海关特定地点开展保税展示交易试点,支持境外文化装备产品、国际特色商品、高端消费品等在临港地区展示交易。积极发展跨境电商仓储、国际采购分拨、大宗商品贸易等新型业态。

三、加强土地政策支持

(八)保障用地指标和支持统筹减量化工作。保障临港地区基础设施和市政公益类项目土地指标,重点产业项目经论证后安排新增用地计划,促进临港地区土地集约利用。临港地区土地减量化工作由临港地区管委会统筹,区域内各镇减量化指标由临港地区管委会统一管理。临港地区年度土地减量化任务,在市级土地主管部门下达的浦东新区年度计划中注明,计入浦东新区。对临港地区重点急需项目,支持采用暂借减量化周转指标方式予以解决。

(九)实行灵活的土地使用方式。在临港地区特定区域开展综合用地政策试点,划定不同规划功能分区,允许工业仓储与商业、办公等功能混合,引导科技研发、企业总部管理等创新功能加快集聚。在临港地区规划管理中,试点开展用地性质弹性管理。开展国有建设用地使用权租赁以及先租后让、租让结合试点。

四、加大财政政策支持力度

(十)整合临港地区现有各类专项资金。由市、浦东新区和奉贤区财力共同出资,连同市级税收增量返还部分等,成立统一的临港地区专项发展资金(以下简称“专项发展资金”)。专项发展资金由临港地区管委会统筹使用,重点用于产业发展基金设立、各类产业和创新创业支持、人才引进培养、基础设施和公共设施建设支持等。专项发展资金管理办法由市财政局会同浦东新区、奉贤区和临港地区管委会制定。纳入专项发展资金的各条线资金,由临港地区管委会按照专项发展资金管理办法,统一进行使用和管理。对特别重大的项目,临港地区管委会可采用“一事一议”的方式,申请各专项资金支持。积极争取国家专项建设基金支持临港地区项目建设。临港地区内土地出让市、区两级所得收入,在扣除国家及本市规定计提有关专项资金后,全部用于支持临港地区发展。浦东新区、奉贤区对临港税收区级所得部分全部留给临港地区。

(十一)完善临港地区债务管理。支持临港地区存量政府债务置换及新增发债额度实行单列。对临港地区认定的存量政府债务,按照已明确的方式进行管理。对于2015年后临港地区产生的新增政府债务,分别计入浦东新区和奉贤区区级债务。

(十二)支持运用政府和社会资本合作(PPP)方式推进项目建设运营。浦东新区、奉贤区政府根据管辖权限,授权临港地区管委会在临港地区开展政府和社会资本合作(PPP),PPP项目涉及的财政支付责任,由临港地区管委会承担。市相关部门对临港地区特许经营项目在发行企业债券、项目收益债券、公司债券、非金融企业债券等方面,给予优先支持。

五、进一步优化人才发展环境

(十三)强化人才集聚政策。支持本市人才改革创新举措在临港地区先行先试。对上海市居住证持证人在临港地区工作并居住的,可予以专项加分,即每满1年积2分,满5年后开始计入总积分,最高分值为20分。对临港地区教育、卫生、农业等社会公益事业单位录用非上海生源应届普通高校毕业生落户,给予政策倾斜。在临港地区教育、卫生、农业等岗位工作满5年的人员办理居转户,持证及参保年限

可缩短至 5 年。适当增加临港地区人才直接落户重点机构的数量。在临港地区开展海外人才永久居留、出入境便利服务以及在沪外国留学生毕业后直接留沪就业试点,试行外国专家证、就业证、居留证等三证“一口受理、一口办结”的办证模式。

(十四)完善人才服务保障。优化临港地区“双定双限房”和公共租赁房“先租后售”政策。对在临港地区从事基础教育、医疗卫生、公共服务等人员,每月给予临港津贴。对在临港地区有稳定工作且符合一定条件的人员,给予交通补贴。推进临港高技能人才培养基地建设,支持创建一批青年创业见习和职业见习基地。

(十五)积极扶持创新创业。对符合创新转型发展导向的企业,可申报认定为临港地区高新技术企业和 技术先进型服务企业,并给予一定的财政扶持。对在临港地区创新创业人才及团队,给予一定的扶持和奖励。继续支持“千人计划”、领军人才等高层次人才科研成果在临港地区实施产业化。

六、加快基础设施和服务功能建设

(十六)加快推进基础设施建设。按照有关分工,市、区两级建设财力继续支持临港地区基础设施建设。加快建设一批骨干型、功能型基础设施项目。支持临港地区开展海绵城市试点及城市地下综合管廊建设。进一步完善临港地区对外交通基础设施,在沪通铁路规划中,统筹考虑临港地区对外交通需要。继续通过购买服务方式,减免 S2 高速公路客车通行收费,推进建设 S3 公路、两港大道等骨干路网建设。加强临港地区内部交通连接,完善主城区与产业区的交通配套,加快推进公交枢纽布局 and 跨区域、跨镇区的公交线路设置,增强轨道交通短驳公交配置。支持临港地区建设绿色交通示范区,对临港地区的中运量交通系统、新能源车辆和配套基础设施建设项目予以支持。支持临港地区公务码头及配套道路等基础设施建设。优化完善临港地区多式联运集疏运体系,拓展南港码头综合性水水中转功能,支持开展海铁联运口岸监管一体化工作。

(十七)加快完善城市服务功能。市、区两级政府进一步支持临港地区提升城市服务功能,加快布局并建设一批基础教育设施,支持教育类重大功能项目优先向临港地区布局,加快临港大学园区建设,吸引国内外高水平大学到临港地区开展合作办学。推进体育、文化设施共建共享。规划建设一批面向海外高层次人才的国际社区。促进临港地区发展国际教育、国际医疗,允许在临港特定地区设立中外合作经营性教育培训机构和职业技能培训机构等。支持临港地区吸引世界级旅游功能项目落户。优先在临港地区安排举办文化、体育、旅游、贸易等重大活动和会议展览。发展免税购物、演艺娱乐、文化创意等服务功能。进一步完善国资考核机制,推动市属国有大型商业集团支持临港地区商业超前配套并入驻经营。

附件:重点任务分工表

附件

重点任务分工表

类 别	序号	重点任务	牵头部门
一、进一步向临港地区简政放权	1	市、区两级政府进一步向临港地区简政放权,实现企业投资项目区内审批、人才服务事项区内办理。	市审改办、浦东新区政府
	2	建立临港地区统一的网上政务大厅。	临港地区管委会
	3	在临港地区率先开展建设领域行政审批专项改革试点。	浦东新区政府

类 别	序号	重点任务	牵头部门
二、完善市属区管体制	4	市政府对临港地区重大项目的规划布局以及资源配置、专项资金投入等方面给予支持。	市发展改革委、市财政局、市规划国土资源局等
	5	浦东新区政府继续支持临港地区开发建设和产业发展,并按照事权分工,对临港地区基础设施运营维护、公共服务项目等予以财力保障。	浦东新区政府
三、加强临港地区管委会统筹职能	6	临港地区管委会负责统筹推进临港地区规划编制、土地管理、资源利用、产业发展、招商引资等工作。	浦东新区政府、临港地区管委会
	7	南汇新城镇、万祥镇、泥城镇和书院镇重点做好社会管理、公共服务等工作,四镇招商引资职能转移整合到临港地区管委会。浦东新区政府要做好四镇的财力保障工作。	浦东新区政府
	8	完善对临港区域内相关国资开发主体的年度开发建设工作的考核机制。	浦东新区政府、临港地区管委会、市国资委
四、推广应用自贸试验区制度创新成果	9	加强上海自贸试验区制度创新与临港地区发展的联动,复制推广上海自贸试验区在投资管理、贸易便利化和事中事后监管等领域的制度创新成果。	浦东新区政府(上海自贸试验区管委会)、临港地区管委会
	10	积极开展集中登记、一址多照等商事登记制度改革,完善企业准入“单一窗口”制度。	浦东新区政府、临港地区管委会
	11	在执法监督检查、工程建设招投标、专项资金审批、居住证积分管理等领域,推行信用管理模式。	临港地区管委会
五、积极推进智能制造示范区建设	12	支持临港地区创建国家级制造业创新中心,在临港地区布局建设工程技术中心、重点实验室等关键功能性支撑平台。	市经济信息化委、市科委、浦东新区政府、临港地区管委会
	13	推动智能制造骨干企业和重点项目优先向临港地区布局;率先建设工业大数据中心和工业互联网示范项目。	市经济信息化委、临港地区管委会
	14	引导智能制造领域重点科研院所、研发机构、标准制定企业、检验检测机构、计量测试平台等向临港地区集聚。支持国内外大学在临港地区设立科技创新和成果转化中心。	市科委、临港地区管委会
六、持续推动重大产业项目向临港地区集聚	15	本市承接的国家产业化专项和重大工程优先向临港地区布局,推动交通运输装备、基础装备、战略性新兴产业重大项目向临港地区集聚。	市发展改革委、市经济信息化委、市科委、浦东新区政府、临港地区管委会

类 别	序号	重点任务	牵头部门
六、持续推动重大产业项目向临港地区集聚	16	建立临港地区与本市品牌园区的联动发展机制,吸引高水平项目向临港布局,对项目在临港地区形成的增量收益双方按照比例分享。	临港地区管委会、浦东新区政府、市经济信息化委
	17	鼓励再制造产业集聚发展,利用保税政策开展再制造业务,对临港地区入境再制造产业实施检验检疫和通关便利化措施。	市经济信息化委、上海出入境检验检疫局、上海海关
七、加快发展服务型制造和生产性服务业	18	重点支持面向新能源装备、工程机械、海洋工程装备、动力装备等领域的总承包、总集成、总设计、总运维等服务型制造。	市经济信息化委、临港地区管委会
	19	依托上海自贸试验区洋山保税港区,在临港地区海关特定地点开展保税展示交易试点,支持境外文化装备产品、国际特色商品、高端消费品等在临港地区展示交易。	临港地区管委会、浦东新区政府(上海自贸试验区管委会)、上海海关
	20	加快发展与临港地区高端制造、智能制造发展相适应的生产性服务业;积极发展跨境电商仓储、国际采购分拨、大宗商品贸易等新型业态。	市经济信息化委、市商务委、临港地区管委会
八、保障用地指标和支持统筹减量化工作	21	保障临港地区基础设施和市政公益类项目土地指标,重点产业项目经论证后安排新增用地计划。	市规划国土资源局
	22	临港地区土地减量化工作由临港地区管委会统筹,区域内各镇减量化指标由临港地区管委会统一管理;促进临港地区土地集约利用。	临港地区管委会
	23	临港地区年度土地减量化任务,在市级土地主管部门下达的浦东新区年度计划中注明,计入浦东新区;对临港地区重点急需项目,支持采用暂借减量化周转指标方式予以解决。	市规划国土资源局、浦东新区政府
九、实行灵活的土地使用方式	24	在临港地区特定区域开展综合用地政策试点,引导科技研发、企业总部管理等创新功能加快集聚。	市规划国土资源局、临港地区管委会
	25	在临港规划管理中,开展用地性质弹性管理、国有建设用地使用权租赁、先租后让和租让结合试点。	市规划国土资源局、临港地区管委会、市住房城乡建设管理委
十、整合临港地区现有各类专项资金	26	成立统一的临港地区专项发展资金,并制定专项发展资金管理办法。	市财政局、浦东新区政府、奉贤区政府、临港地区管委会
	27	临港地区内土地出让市、区两级所得收入,在扣除国家及本市规定计提有关专项资金后,全部用于支持临港地区发展。浦东新区、奉贤区对临港税收区级所得部分全部留给临港地区。	市发展改革委、市财政局、浦东新区政府、奉贤区政府
	28	积极争取国家专项建设基金支持临港地区项目建设。	市发展改革委、临港地区管委会

类 别	序号	重点任务	牵头部门
十一、完善临港地区债务管理	29	支持临港地区存量政府债务置换及新增发债额度实行单列;对认定的存量政府债务,按照已明确的方式进行管理;对于 2015 年后产生的新增政府债务,分别计入浦东新区和奉贤区区级债务。	市财政局、浦东新区政府、奉贤区政府
十二、支持运用政府和社会资本合作 (PPP) 方式推进项目建设运营	30	浦东新区政府、奉贤区政府根据管辖权限,授权临港地区管委会开展政府和社会资本合作 (PPP)。	浦东新区政府、奉贤区政府、临港地区管委会
	31	对临港地区特许经营项目在发行企业债券、项目收益债券、公司债券、非金融企业债券等方面,给予优先支持。	市发展改革委、市金融办
十三、强化人才集聚政策	32	支持本市人才改革创新举措在临港地区先行先试。	市人力资源社会保障局
	33	对上海市居住证持证人在临港地区工作并居住的,可予以专项加分。	市人力资源社会保障局
	34	临港地区教育、卫生、农业等社会公益事业单位录用非上海生源应届普通高校毕业生落户给予政策倾斜。在临港地区教育、卫生、农业等岗位工作满 5 年的人员办理居转户,持证及参保年限可缩短至 5 年。	市教委、市人力资源社会保障局
	35	适当增加临港地区人才直接落户重点机构的数量。	市人力资源社会保障局、市经济信息化委
	36	在临港地区开展海外人才永久居留、出入境便利服务以及在沪外国留学生毕业后直接留沪就业试点,试行外国专家证、就业证、居留证等三证“一口受理、一口办结”的办证模式。	市人力资源社会保障局、市出入境管理局
十四、完善人才服务保障	37	优化临港地区“双定双限房”和公共租赁房“先租后售”政策。	市住房城乡建设管理委
	38	对在临港地区从事基础教育、医疗卫生、公共服务等人员,每月给予临港津贴;对在临港地区有稳定工作且符合一定条件的人员,给予交通补贴。	临港地区管委会
	39	推进临港高技能人才培养基地建设,支持创建一批青年创业见习和职业见习基地。	市人力资源社会保障局
十五、积极扶持创新创业	40	支持“千人计划”、领军人才等高层次人才科研成果在临港地区实施产业化。	市经济信息化委、临港地区管委会
	41	对符合创新转型发展导向的企业,可申报认定为临港地区高新技术企业和技术先进型服务企业,并给予一定的财政扶持。	临港地区管委会、市科委
	42	对在临港地区创新创业的人才及团队,给予一定的扶持和奖励。	临港地区管委会

类 别	序号	重点任务	牵头部门
十六、加快推进基础设施建设	43	支持临港地区开展海绵城市试点及城市地下综合管廊建设。	市住房城乡建设管理委、临港地区管委会
	44	推进建设 S3 公路、两港大道等骨干路网建设；支持临港地区公务码头及配套道路等基础设施建设；优化完善临港地区多式联运集疏运体系，拓展南港码头综合性水水中转功能，支持开展海铁联运口岸监管一体化工作。	市交通委、市发展改革委、市口岸办、市海洋局、上海海关、上海海事局、上海出入境检验检疫局
	45	继续通过购买服务方式，减免 S2 高速公路客车通行收费。	浦东新区政府、临港地区管委会
	46	完善主城区与产业区的交通配套，加快推进交通枢纽布局和跨区域、跨镇区的公交线路设置，增加轨道交通短驳公交配置。	临港地区管委会、浦东新区政府、奉贤区政府
	47	支持临港地区建设绿色交通示范区，对临港地区的中运量交通系统、新能源车辆和配套基础设施建设项目予以支持。	市交通委、临港地区管委会
十七、加快完善城市服务功能	48	支持教育类重大功能项目优先向临港地区布局，加快临港大学园区建设，吸引国内外高水平大学到临港开展合作办学；推进体育、文化设施共建共享；优先在临港地区安排举办文化、体育、旅游、贸易等重大活动和会议展览，发展免税购物、演艺娱乐、文化创意等服务功能。	市教委、市文广影视局、市体育局、市旅游局、市商务委等
	49	规划建设一批面向海外高层次人才的国际社区，促进临港地区发展国际教育、国际医疗，允许在临港特定地区设立中外合作经营性教育培训机构和职业技能培训机构等。	临港地区管委会、浦东新区政府、市教委、市卫生计生委
	50	支持临港地区吸引世界级旅游功能项目落户。	市旅游局
	51	进一步完善国资考核机制，推动市属国有大型商业集团支持临港地区商业超前配套并入驻经营。	市国资委

上海市人民政府关于调整法律援助对象 经济困难标准和扩大法律援助事项范围的通知

(2016 年 7 月 18 日)

沪府发〔2016〕50 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

为了适应本市经济社会发展和法律援助事业的需要，保障本市困难群众基本权益，促进社会公平正义，根据《法律援助条例》《上海市法律援助若干规定》有关规定，经研究，市政府决定调整法律援助对象

(2016 年第 16 期)

— 17 —

经济困难标准,扩大法律援助事项范围。现将有关事项通知如下:

一、调整法律援助对象经济困难标准

(一)本市法律援助对象经济困难标准为本市低收入困难家庭经济状况标准,具体按照《上海市低收入困难家庭申请专项救助经济状况认定标准(试行)》(沪民救发〔2014〕50号)执行。

法律援助申请人具有本市户籍的,由本市居民经济状况核对机构负责核对其家庭经济状况并出具相关书面证明;法律援助申请人非本市户籍的,由其户籍所在地或者经常居住地街道办事处、乡镇政府出具其家庭经济状况证明。

(二)法律援助申请人具有下列情形的,可以免于审查家庭经济状况:

- 1.正在享受城乡低保、低收入困难家庭专项救助、支出型贫困生活救助等社会救助政策的;
- 2.获得公安机关、人民检察院、人民法院司法救助的;
- 3.残疾人且无固定生活来源的;
- 4.在社会福利机构中由政府出资供养或者由慈善机构出资供养的;
- 5.义务兵、供给制学员及军属,执行作战、重大非战争军事行动任务的军人及军属,烈士、因公牺牲军人、病故军人遗属,享受国家抚恤补助的老复员军人,伤残军人;
- 6.农民工请求支付劳动报酬、工伤赔偿的;
- 7.因见义勇为行为请求赔偿的。

二、扩大法律援助事项范围

本市法律援助事项范围,除《法律援助条例》第十条第一款、《上海市法律援助若干规定》第五条规定的事项外,扩大到下列事项:

- (一)因劳动用工纠纷,主张权利的;
- (二)因医患纠纷,请求赔偿的;
- (三)因食用有毒有害食品造成人身损害,请求赔偿的;
- (四)军人军属因其合法权益受到侵害,主张权利的;
- (五)未成年人因其合法权益受到侵害,主张权利的;
- (六)因使用伪劣农药、化肥、种子及其它农资产品造成严重经济损失,请求赔偿的;
- (七)当事人不服司法机关生效的判决、裁定,依法申请再审的。

本通知自2016年7月15日起实施,有效期至2021年6月30日。2011年10月28日市政府《关于调整法律援助对象经济困难标准和扩大法律援助事项范围的通知》(沪府发〔2011〕73号)同时废止。

上海市人民政府关于取消和调整 一批行政审批等事项的决定

(2016年7月21日)

沪府发〔2016〕51号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

按照《国务院关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》(国发〔2016〕5号)等的精神,市行政审批制度改革工作领导小组对本市行政审批等事项进行了新一轮集中清理。经过严格审核和论证,市政府决定,取消和调整一批行政审批等事项,共计5项。其中,取消4项,调整1项。现将上述取消和调整的5项行政审批等事项目录予以公布,自公布之日起实施。

各区县、各有关部门要抓紧做好取消和调整行政审批等事项的落实和衔接工作,切实加强后续监管。要紧紧围绕“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”的要求,进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革,切实转变政府管理理念和管理方式,推动大众创业、万众创新,促

进经济社会持续健康发展。

附件：1.市政府决定取消的行政审批等事项目录（共 4 项）
2.市政府决定调整的行政审批等事项目录（共 1 项）

附件 1

市政府决定取消的行政审批等事项目录
(共 4 项)

- 一、市住房城乡建设管理委(1 项)
全国建设工程造价员资格
- 二、区县质量技监部门(1 项)
中小企业计量检测保证能力评定
- 三、市气象局(2 项)
(一)升放无人驾驶自由气球或者系留气球作业人员资格
(二)人工影响天气作业人员资格

附件 2

市政府决定调整的行政审批等事项目录
(共 1 项)

市邮政管理局(1 项)
快递业务经营许可(1.取消申请材料“经营快递业务申请人验资报告”,不再要求申请人提供验资报告;2.取消申请材料“快递业务员国家职业资格证书”,不再要求申请人提供员工的快递业务员国家职业资格证书,审批部门通过考试或抽测从业人员等方式对企业服务能力进行评价)

**上海市人民政府批转市国资委等七部门关于
推进市属国有企业改制重组和清理调整中
划拨土地使用权处置意见的通知**
(2016 年 7 月 21 日)

沪府发〔2016〕52 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:
市国资委、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设管理委、市规划国土资源局、市国税局、市地税局《关于推进市属国有企业改制重组和清理调整中划拨土地使用权处置的意见》已经市政府同意,现转发给你们,请认真按照执行。

关于推进市属国有企业改制重组和 清理调整中划拨土地使用权处置的意见

为贯彻落实《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22号)和《中共上海市委 上海市人民政府关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》(沪委发〔2013〕20号)等精神,加快国有企业资产整合、优化资源配置,现就推进市属国有企业改制重组和清理调整中划拨土地使用权处置提出以下意见:

一、市属国有企业持有的划拨土地使用权,原则上应依法逐步实行有偿使用制度。保留划拨用地方式处置的国有土地使用权应继续按照原用途使用,如改变房地产权证记载用途,应办理有偿使用。

二、对列入市政府改制重组事项以及市国资监管机构改制重组和清理调整计划的国有企业,在改制重组、关闭注销、破产清算等活动中,原企业的划拨土地在未改变土地使用权性质和用途的前提下,经市有关部门审核后,可将划拨土地使用权变更到出资监管单位或者出资监管单位所属的国有独资企业名下,保留划拨用地方式的期限不超过5年。保留期间,土地使用权用途不变,土地使用权人主体不变。未经市有关部门批准并办理有偿使用手续的,不得转让。

三、上述企业划拨土地使用权处置所涉及的税费,按照国家相关规定办理。

四、本市供销社系统企业,可参照本意见实施。

本意见自印发之日起施行。

上海市国有资产监督管理委员会
上海市发展和改革委员会
上海市财政局
上海市住房和城乡建设管理委员会
上海市规划和国土资源管理局
上海市国家税务局
上海市地方税务局
2016年7月7日

上海市人民政府关于印发《上海市对 粘土、矿泉水征收资源税的实施规定》的通知

(2016年7月23日)

沪府发〔2016〕54号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市对粘土、矿泉水征收资源税的实施规定》印发给你们,请认真按照执行。

上海市对粘土、矿泉水征收资源税的实施规定

为加快推进资源税改革,根据财政部、国家税务总局《关于全面推进资源税改革的通知》(财税〔2016〕53号)和《关于资源税改革具体政策问题的通知》(财税〔2016〕54号)的精神,并经财政部、国家税

务总局核准和备案,市政府决定对粘土、矿泉水征收资源税,现制定实施规定如下:

一、在本市行政区域范围内开采粘土和矿泉水的单位和个人,为资源税的纳税人,应按照规定缴纳资源税。

二、本市对粘土、矿泉水资源税实行从量定额计征,其资源税适用税率分别为:粘土适用税率为3元/立方米;开采矿泉水生产桶装或瓶装矿泉水的,适用税率为7元/吨;开采矿泉水生产啤酒的,适用税率为4元/吨。

三、本市粘土、矿泉水资源税收入,全部作为市级财政收入。

四、本市粘土、矿泉水资源税由市地税局负责征收。具体征收管理办法,由市地税局负责制定。

五、市财政、税务、规划国土资源、水务等部门要加强协调配合,有序组织实施资源税改革推进工作,对执行中出现的新情况、新问题,要采取适当措施妥善加以解决,重大问题要及时向市政府报告。

六、本实施规定未涉及的其他事项,按照《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国资源税暂行条例》及其实施细则等有关规定执行。

本实施规定自发布之日起施行,有效期5年。2016年7月1日至发布之日期间参照执行。

上海市人民政府关于 本市推进供给侧结构性改革的意见

(2016年7月29日)

沪府发〔2016〕55号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

推进供给侧结构性改革,是我国适应和引领经济发展新常态的战略举措,是解决经济发展深层次结构性矛盾的必然要求。认真落实党中央、国务院的决策部署,加快推进供给侧结构性改革,对上海推动创新驱动发展、经济转型升级,打好改革攻坚战,培育经济增长新动能,具有十分重要的意义。为此,现就本市推进供给侧结构性改革提出如下意见:

一、明确总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会,中央经济工作会议,习近平总书记系列重要讲话精神,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,解放思想,锐意改革,扩大开放,勇于创新,紧紧围绕提升供给体系的质量和效率全面深化改革,紧密结合中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸试验区”)和建设具有全球影响力的科技创新中心(以下简称“科创中心”)的国家战略实施,坚定不移、有力有效推进供给侧结构性改革。通过推进供给侧结构性改革,进一步促进要素优化配置和自由流动,进一步激发各类市场主体活力,着力增强供给结构对需求变化的适应性,提高全要素生产率,更好地满足人民群众物质文化生活和生态环境需要,继续当好全国改革开放排头兵和创新发展先行者。

二、以制度创新为核心,着力构建开放型经济新体制

以上海自贸试验区为重要平台,坚持以制度创新为核心,加快建立健全与国际投资贸易规则相衔接、与现代市场经济相适应的制度规范,形成开放型经济新优势,进一步发挥好改革开放的示范引领作用。

(一)深化与高水平开放相适应的投资管理制度创新。以外商投资负面清单管理模式为核心,全面实施外商投资备案管理制度,完善外商投资服务和监管体系,营造透明、规范、可预期的制度环境。积极争取扩大服务业开放,推动金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放。将利用外资与转方式、调结构相结合,更加注重引进先进技术、管理经验和高素质人才,提升利用外资的质量和水平。健全跨国公司总部经济支持政策,加快吸引跨国公司地区总部、研发中心等功能性机构集聚。

(二)深化贸易便利化制度创新。进一步创新贸易监管制度,不断提升口岸通关效率和服务水平。

(2016年第16期)

— 21 —

拓展国际贸易“单一窗口”功能,扩大进出口申报、运输工具申报、支付结算、企业资质、贸易许可等业务覆盖范围,提高企业申报效率。扩大货物状态分类监管试点,针对不同类型企业和各类新业态的发展需求,逐步增加试点类型。深化通关一体化改革,推进口岸监管部门之间信息互换、监管互认、执法互助,扩大贸易便利化措施的集成效应。深化国内贸易流通体制改革,打造一批强辐射、高能级的市场和平台。

(三)加快形成国际产能合作新机制。积极开展国际产能和装备制造合作,把产品输出、产业输出与资本输出相结合,深度融入全球价值链。优化境外投资管理体制,全面落实以备案制为主的境外投资项目管理制度,确立企业及个人对外投资主体地位。探索建立上海国际产能合作服务平台,提高境外投资便利化程度。全面参与国家“一带一路”战略,支持企业开展国际工程总承包,推动产品、装备、技术、标准和服务“走出去”。优化投资贸易促进支持服务体系,为各类企业“走出去”提供高效专业服务。

三、以科技创新为引领,着力培育经济发展新动能

加快实施系统推进全面改革创新试验,着力完善创新驱动发展的体制机制,进一步发挥企业作为创新主体的作用,不断破解科技创新成果向现实生产力转化的制度瓶颈,推动经济增长由要素驱动向创新驱动转换,加快建设科创中心。

(四)构建市场导向的科技成果转化机制。建立科技成果转化、技术产权交易、知识产权运用和保护协同的制度,确立企业、高校、科研机构在技术市场中的主体地位。推进高校和科研院所自主实施科技成果转化,下放科技成果管理、使用和处置权,突破对外投资、成果定价等科技成果转化体制机制瓶颈。完善高校科技成果转化孵化机制。培育发展公共技术服务创新平台,完善科技中介服务体系,促进国有技术类无形资产交易。推进知识产权“三合一”行政管理和执法体制机制改革,建立知识产权侵权查处快速反应机制,健全知识产权多元纠纷解决机制,探索建立知识产权资本化交易制度。

(五)实施激发市场创新动力的收益分配制度。建立尊重知识、尊重创新、让创新主体获益的创新收益分配制度,完善创新业绩考核、长期激励和职务晋升制度,激发市场主体创新动力。完善职务发明法定收益分配制度和股权激励制度。实施股权激励递延纳税试点,加强和改进相关配套管理措施。创新国资创投管理机制,允许国有创投企业按照市场化方式确定考核目标。推动科研项目经费管理改革,建立适应科研活动规律的科研项目经费管理机制。

(六)健全企业为主体的创新投入制度。强化企业作为创新主体的作用,建立健全有利于激发市场创新投入动力的制度。健全创新投融资体系,进一步发挥金融财税政策对科技创新投入的放大作用。推动科技和金融紧密结合,增强多层次资本市场对创新的支持,健全科技型中小企业融资服务体系。开展投贷联动试点,探索实施债券和股权相结合的金融服务模式。加快发展上海股权托管交易中心“科技创新板”,支持科技创新企业挂牌。建立财政科技投入统筹联动机制,提高财政科技资金的使用效率。

(七)完善积极灵活的创新人才发展制度。加大松绑放权力度,建立健全集聚人才、培养人才的体制机制,为各类人才发展营造更加宽松的环境。完善海内外人才引进制度,开展海外人才永久居留、出入境等便利服务试点。完善户籍和居住证积分制度,突出人才业绩、实际贡献、薪酬水平等市场评价标准,加大对企业创新创业人才的倾斜力度。完善科研人才双向流动机制,鼓励科研人才在科研院校与企业之间双向流动。改革高校人才培养模式,加快构建现代大学制度,落实并扩大高校办学自主权。

四、多措并举降成本,着力减轻企业生产经营负担

主动适应上海经济转型和政府治理能力现代化的客观需要,切实加强统筹,抓住关键,通过落实结构性减税、清理行政事业性收费、调整优化社保费率、降低能源资源成本等举措,分类分步精准施策,有效降低企业经营成本。

(八)降低企业税费负担。深化财税体制改革,全面实施“营改增”,减少重复征税,进一步减轻企业税负。落实小微企业所得税优惠、物流业大宗商品仓储设施用地城镇土地使用税减半征收等税收优惠政策。研究实施非资源类和非补偿类收费项目取消、停征和降低收费标准等措施。规范行政审批前置服务收费,进一步缩小实行政府定价管理的经营服务性收费项目范围。优化口岸进出口环节收费和通关流程,降低通关成本。

(九)调整优化社保费率。按照国家社会保险制度改革要求,进一步完善基本社会保险制度体系,调整优化职工社会保险费率结构,降低费率水平,适时调整缴费基数。着眼长远发展,探索建立社保基金可持续发展机制。

(十)深化价格机制改革。充分发挥市场机制在价格形成中的决定性作用,进一步有序放开竞争性领域和环节价格,促进资源高效配置、合理利用。稳妥推进电力、天然气价格改革,逐步理顺价格形成机制,继续实施煤电价格、天然气价格联动调整。建立健全重点领域和关键环节成本规制和成本信息公开制度。加强价格监管和反垄断调查,逐步发挥竞争政策的基础性作用,促进公平竞争,维护市场秩序。

五、加快政府管理制度创新,着力提高行政效率

加快转变政府职能,处理好政府与市场的关系,着力破除制约生产要素自由流动、优化配置的制度性瓶颈,降低制度性交易成本,大力推进“简政放权、放管结合、优化服务”改革,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

(十一)最大限度减少行政审批。加大简政放权力度,进一步降低市场准入门槛。继续深化行政审批制度改革,能够取消的审批事项一律取消,对关联审批事项实行全链条联动改革。全面开展市场准入负面清单制度试点,使各类社会资本可以平等进入负面清单以外的行业和领域。深化“证照分离”改革试点,通过取消审批、审批改备案、实行告知承诺等方式,分类改革行政许可事项,提高办证的透明度、便利化和可预期性,切实解决企业办证难问题。

(十二)深化以企业为主体的投融资体制改革。全面深化企业投资体制改革,最大限度地缩小企业投资项目的核准范围,下放企业投资项目的核准权限,进一步落实企业投资自主权。积极推进民间投资,推广政府和社会资本合作(PPP)模式,鼓励和引导社会资本参与政府投资项目。优化企业融资服务,大力发展直接融资,改善间接融资结构,拓展保险、社保基金等机构资金的投资渠道。推进政府投资管理体制改革,进一步规范政府投资决策和审批行为。

(十三)建立事中事后监管制度体系。建立健全信息互联共享、部门监管协同、诚信自律结合、行业社会共治、风险预警及时的事中事后综合监管体系。加强社会信用体系建设,建立市场主体诚信档案、行业黑名单制度和市场退出机制,推进实施守信联合激励和失信联合惩戒机制。全面推广“双告知”“双随机”抽查制度,建立跨部门、跨区域执法联动响应和协作机制。逐步建立全覆盖、分领域、强协同、高效率的行业监管体系。加强行业自律,鼓励社会公众参与市场监管,发挥专业服务机构和媒体的监督作用。

(十四)提升政府服务效率。创新政府服务理念和管理方式,加快提高行政办事效率。推动网上政务大厅与各类实体政务大厅有效联动、线上服务与线下服务深度融合,实现政务服务一体化。梳理公共服务事项目录清单,编制办事指南,优化公共服务流程,推进公共服务制度化、标准化、规范化。推动政务数据资源充分共享和有序开放,促进政务数据资源科学配置和充分利用。深化无纸化及移动办公应用,推动电子证照、电子印章、电子档案以及对外审批、服务与监管等方面的无纸化应用,拓展移动互联网技术在行政办公、执法监管、公共服务的应用范围。

六、加快推动产业结构转型升级,着力扩大有效供给

加大产业结构调整力度,以新的有效供给引领消费结构升级,加快发展战略性新兴产业,优化提升现代服务业能级,大力培育“四新经济”,鼓励企业创建和提升自主品牌,不断提高品牌质量、产品附加值和生产效率。

(十五)培育服务业优质供给。深化服务业综合改革试点,推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸,生活性服务业向精细化和高品质转变。完善服务业发展制度环境,加快发展高品质的金融、信息、专业服务、文化、环保、健康、教育培训和养老等服务业,着力形成新的消费供给。完善住房供应体系,优化住房供应结构,促进房地产业持续健康发展。推进文体旅等有机融合,提升文化创意、体育健身、旅游休闲、时尚等产业竞争力。鼓励康复医疗、远程医疗、医疗旅游等新型业态发展。构建多层次、多元化的教育培训体系,大力发展互联网教育。加快发展老年护理、家庭服务等产业。实施“互联网+”行动计划,加快发展分享经济,推进平台经济、移动互联网、大数据、云计算、物联网等新兴经济加速

发展。

(十六)扩大制造业高端供给。积极落实“中国制造 2025”战略,推进信息技术与制造技术深度融合,发展基于工业互联网的新型制造模式,加快向高端制造、智能制造迈进。实施战略性新兴产业重大项目,突破一批国家亟须、具有国际影响力的关键核心技术。进一步提升自主发展能力和国际竞争力,发展壮大新一代信息技术、生物、高端装备等产业。实施精品创造计划,推进以增品种、提品质、创品牌为核心的“三品”战略,支持细分市场领导企业和行业领先企业发展。实施工业强基工程,强化核心基础零部件、先进基础工艺、关键基础材料、产业技术基础等工业基础能力。实施军民融合发展战略,统筹做好军地相互支持的重点项目,增强先进技术、产业产品的竞争力。

(十七)改造提升传统优势制造业。实施“+互联网”行动,推动设施装备智能化改造,加快生产方式向数字化、网络化、智能化、柔性化转变。实施企业技术改造提速计划,以设备更新换代、质量品牌提升、智能制造应用、绿色升级改造和服务型制造为重点,推动企业采用新技术、新设备、新工艺、新材料开展技术改造,加快向价值链高端转型。推动汽车产业向智能网联汽车和新能源汽车升级,船舶产业向高端船舶和海洋工程装备产业升级,钢铁、石化产业向新材料领域延伸产业链。

(十八)大力调整淘汰落后产能。加快推进重点行业和重点区域调整淘汰计划,统筹产业结构调整、生态环境综合整治、污染源防治、人口规模控制等因素,加快调整淘汰高耗能、高污染、高风险、低效益的企业、产品和工艺。研究梳理环保、能耗、质量、安全、技术等方面的法律法规、标准规范和产业政策,形成产业结构调整的政策合力。对限制类、淘汰类装置及单位产品能耗超标的生产装置、污染排放超标的企业,推进实施差别化的能源价格和排污收费,促进落后产能的调整淘汰。

(十九)加快推动农业结构调整。转变农业发展方式,重点在调结构、提品质、促融合、降成本和补短板上下功夫,着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,促进农村一二三产业融合发展,提高农业全要素生产力。以农业资源环境承载力为基准,“宜粮则粮,宜经则经”,优化农业产业布局和结构。大力培育以家庭农场、农村合作社、农业龙头企业为主体的新型农业经营主体,积极推进多种形式适度规模经营,加快发展现代化的多功能都市农业。

(二十)提升土地资源配置和利用效率。加快推进土地节约集约利用,严格控制建设用地总规模,进一步完善经营性建设项目新增建设用地计划与减量化指标挂钩机制,推进规划集中建设区外低效建设用地减量化。完善节约集约用地标准,实行建设用地规模、开发强度双控机制,促进土地混合和空间复合利用,加强土地利用全要素、全生命周期管理。积极推进城市有机更新,通过统筹规划、优化城市设计、创新土地利用机制等方式,提升土地利用水平。

七、以深化国资国企改革为重点,着力激发各类市场主体活力

以深化国资改革带动国企改革,深入推进国资结构调整和布局优化,积极推动混合所有制经济发展,弘扬企业家精神,促进各类企业不断提高产品、服务的供给质量和效率。

(二十一)推动开放性市场化重组。推进国资与产业联动调整,以资本为纽带推动企业纵向整合与横向联动,提高国有资本配置和运营效率。加快落实“创新发展一批、重组整合一批、清理退出一批”清单,推动国有企业新增投资向战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等领域集聚。以发展公众公司为主要实现形式,深化国有企业混合所有制改革,利用国内外多层次资本市场,推动具备条件的国有企业集团整体上市或核心业务资产上市,实现投资主体多元化、经营机制市场化。优化完善国资流动平台运营机制,加快股权运作,做好增量,盘活存量,实现资源、资产、资本、资金的良性循环。

(二十二)完善国有企业激励约束机制。落实支持和鼓励企业科技创新的考核、激励和评价机制,提高国有企业创新能力。深化国有企业领导人员薪酬制度改革,选择符合条件的竞争类企业,对职业经理人和市场化选聘管理的国有企业经营者试行差异化的薪酬分配办法。完善国有企业法人治理结构,推进董事会、市场化选聘经营者、职业经理人、员工持股等改革试点,健全选人用人和激励约束机制,激发国有企业各类人才的积极性、主动性和创造性。

(二十三)优化非公有制经济发展环境。坚持权利平等、机会平等、规则平等,进一步废除不利于非

公有制经济发展的规定,拓宽市场准入渠道,消除各种隐性壁垒,激发非公有制经济的活力和创造力。鼓励金融机构积极推出适合非公有制企业经营特点和融资需求的金融产品,解决非公有制企业融资难问题。完善有利于非公有制企业创新创业的体制机制,加快建立面向非公有制企业的共性技术服务平台。健全产权保护制度,平等保护各种所有制经济产权和合法权益。

八、推进金融开放创新,着力防范金融风险

加强上海自贸试验区金融改革与国际金融中心建设联动,积极推进金融开放创新,加快推动资本项目可兑换、人民币跨境使用、金融服务业开放,拓展跨境投融资渠道,降低企业融资成本,不断提高金融服务实体经济效率。

(二十四)深化金融开放创新试点。加快建设面向国际的金融市场,健全以自由贸易账户为基础,以人民币跨境使用、投融资汇兑便利、利率市场化、外汇管理改革为主要内容的金融改革创新框架体系。加快人民币产品市场建设,扩大跨境人民币融资渠道和规模,拓宽人民币投资回流渠道,促进人民币资金跨境双向流动。积极拓展自由贸易账户功能,支持市场主体通过自由贸易账户开展涉外贸易投资活动。推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资机构扩大开放。健全金融市场体系和金融基础设施,建设面向国际的金融市场平台,拓宽境外投资者参与境内市场的渠道,提升上海金融市场资产定价能力。

(二十五)健全金融服务实体经济功能。适应构建创新型经济发展的要求,积极推动金融创新,不断提升金融服务能力。积极争取新设以服务科技创新为主的民营银行,探索设立服务科技创新企业的专业证券类机构,研究开发为科技创新企业提供全生命周期的金融服务和产品。发起设立重点产业并购基金。支持保险机构为科技创新企业提供风险保障和资金融通。加大政策性融资担保支持力度,充分发挥上海市中小微企业政策性融资担保基金的功能。鼓励众创空间等创新创业服务平台与金融机构加强合作。大力发展绿色信贷、绿色债券、绿色产业基金、碳排放权交易等绿色金融。

(二十六)切实防范金融风险。完善金融监管体制,探索建立符合国际规则、适应中国国情的金融监管框架。加强金融信用信息基础设施建设,推动信用信息共建共享,构建与国际接轨的统计、监测体系。加大对金融失信行为和市场违规行为惩戒力度。研究探索中央和地方金融监管协调新机制,加强跨部门、跨行业、跨市场金融业务监管协调和信息共享。探索本外币一体化监管体系,提升监管效能。加强金融风险防范,完善跨境资金流动的监测分析机制,建立健全系统性风险预警、防范和化解体系,守住不发生系统性、区域性金融风险底线。

九、聚焦城乡发展一体化,着力补齐薄弱环节短板

城乡之间的发展不平衡问题是现阶段本市面临的重大短板。要全面落实“三倾斜一深化”,优化完善城乡发展一体化体制机制,不断缩小城乡发展差距,推动实现高水平的城乡发展一体化。

(二十七)强化以水、大气为重点的生态环境综合整治。全面提升水环境质量,推动城镇集中建设区和郊区集中生产点全面实现截污纳管,郊区集中居住点实现污水全收集、全处理,郊区分散居住点和生产点实施归并拔点,提高农村污水处理率,加强农业面源污染防治。有效改善空气质量,加快燃煤电力机组超低排放改造,全面推进挥发性有机物综合治理,深化机动车船、非道路移动机械以及扬尘等污染控制。聚焦违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住等“五违”问题,滚动实施重点区域生态环境综合整治。建立环境综合整治长效机制,充分发挥社会基层治理、网格化管理等体制机制作用。

(二十八)完善交通基础设施体系。加快实施新一轮轨道交通建设规划,构建一网多模式的轨道交通体系。加快推进轨道交通扩能增效,提高既有线网运输能力。推进轨道交通网络和公交线网融合衔接,动态优化调整公交线路网络和站点布局。优化完善骨干路网结构和功能,继续完善高速公路网和省干线公路网,提高公路网络连通度。加强区区间对接道路建设,打通“断头路”,提升路网整体通行效率和服务能力。继续实施公交优先发展战略,加快建设公交专用道。完善慢行交通设施,扩大和优化慢行交通空间。完善农村公路网,改善郊区居民出行条件。完善道路建设、运行和养护体制机制,提升道路综合管理水平。

(二十九)支持农村经济可持续发展。深化农村改革,逐步建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转

规范的农村集体经济组织产权制度,推进土地承包经营权规范有序流转及农村土地改革,鼓励农民向城镇集中居住,切实维护和保障农民合法权益。落实纯农地区发展支持政策,促进财政支农专项政策整合,增强纯农地区内生发展能力。扩大和稳定非农就业,提高就业服务有效性,增强离土转移农民的就业能力。完善帮扶机制,促进经济薄弱地区低收入农民增收。

(三十)推进城乡基本公共服务均等化。建立基本公共服务项目清单制度,完善基本公共服务标准,提高公共服务供给质量和效率。推进城乡基础教育均衡发展,以义务教育资源配置标准化、均等化为目标,实施全市基本统一的义务教育标准。优化城乡医疗资源合理布局,完善基层基础医疗服务网络。构建“五位一体”的社会养老服务体系,提高农村地区综合为老服务水平,满足多层次、多样化的养老服务需求。构建城乡一体的现代公共文化服务体系。加强农村教师、医生等专业人才建设,在收入和福利激励政策、职业发展通道等方面进一步向郊区农村倾斜。

各区县、各部门要切实把思想和行动统一到中央和市委市政府的决策部署上来,主动作为,注重运用创新思维和改革办法,着力破解供给侧、结构性和体制性问题。市各有关部门要根据工作职能,研究制定具体的推进落实措施,确保政策落地。各区县要结合实际,细化、落实目标任务,促进经济持续健康发展。各区县、各部门要建立常态化的组织协调和督查落实工作机制,注重加强宣传引导,凝聚社会各方共识,共同营造推进供给侧结构性改革的良好环境。

上海市人民政府办公厅关于转发 市政府合作交流办制订的《上海市国内合作交流 “十三五”规划》的通知

(2016年7月13日)

沪府办发〔2016〕28号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

市政府合作交流办制订《上海市国内合作交流“十三五”规划》已经市政府同意,现转发给你们,请认真按照执行。

上海市国内合作交流“十三五”规划

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是推进“一带一路”、长江经济带等国家战略的关键时期,也是本市基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市、加快建设具有全球影响力的科技创新中心的重要时期。为进一步提升服务创新发展能力,促进区域协同发展,更好地服务全国,制定本规划。

一、“十三五”发展的基础及面临的形势

(一)过去五年工作回顾

“十二五”期间,本市按照中央“服务长三角、服务长江流域、服务全国”的要求,坚持“扩大开放、优势互补、合作共赢、协调发展”,凝心聚力,积极开拓,对口支援与合作交流工作实现既定目标。

1. 对口支援工作成效显著。“十二五”期间,本市对口支援力度不断加大,投入资金是“十一五”期间的6倍多。对口地区受援群众生产生活条件明显改善,公共服务能力和水平不断提高,智力支援取得新成果,产业帮扶收效明显,交往交流交融不断深化,率先开展绩效评价试点,对口支援制度体系初步形成。五年来,在10个对口地区累计投入财政援助资金135亿余元,实施项目3423个;选派干部330人

次、技术人才 2300 多人次,组织实施人力资源培训约 7.5 万人次。新增贵州省遵义市为对口帮扶地区,对云南迪庆按藏区标准加大援助力度,启动对新疆克拉玛依干部人才支援工作,深化了对独龙族的帮扶工作。

专栏:“十二五”对口支援取得实效

在新疆喀什,投入资金 92.34 亿元,援建“安居富民”和定居兴牧房等项目 772 个;在西藏日喀则,投入资金 15.08 亿元,援建移民安居工程及相关配套建设等项目 462 个;在青海果洛,投入资金 9.36 亿元,援建高原特色农牧业扶持等项目 239 个;在云南文山、红河、普洱、迪庆四州市,投入资金 13.42 亿元,援建以水、电、路、气、房为主的新农村建设等项目 1624 个;在贵州遵义,投入 1.62 亿元,援建新农村和民生示范帮扶等项目 103 个;在重庆万州和湖北宜昌夷陵,投入 3.23 亿元,援建促进移民安稳致富的产业和民生等项目 223 个。

2.区域合作交流稳步推进。坚持“扩大开放、优势互补、合作共赢、协调发展”的工作思路,积极落实国家区域协调发展战略和主体功能区战略,区域经济合作有序推进。长三角“三级运作、统分结合”区域合作协调机制有效运转,交通、能源、科技、环保、食品安全等领域重点专题合作成效初显,城市经济协调会成员城市由 22 个扩展到 30 个。长江沿岸中心城市合作更趋务实,在产业转移、园区共建、口岸合作、江海联运等领域迈出新步伐。服务国家西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展战略,组团参加西洽会、东北亚博览会、中博会等重要经贸会展;新签订政府间合作框架协议 4 个,与框架协议省市的合作进一步深化。

3.服务经济转型取得实效。坚持搭建平台、优化服务,营造招商安商的良好环境,为经济结构调整升级提供支持。宣传推介上海自贸试验区先行先试经验,组织开展“看上海”主题活动,吸引优势企业落户。五年来,新增注册资金 100 万元以上的来沪投资企业 288795 家,注册资本 42972 亿元。有序推进产业转移,服务企业市外开拓,加强园区合作,发展“飞地经济”,沪苏大丰产业联动集聚区启动建设,本地企业赴各地投资(注册资金 100 万元以上)91883 家,注册资本 75010 亿元。

4.地区间友好往来日趋密切。加强与对口支援地区、长三角地区、东北地区等省区市的高层互访,促进交流与合作。统筹全市公务接待工作,加强指导与管理,落实公务接待规范。调整市政府驻外办事机构布局,形成驻北京、哈尔滨、西安、武汉、广州、昆明、太原、西藏、新疆等办事处分别联系相关省区市的新格局,服务两地功能有效提升。加强对各地在沪机构的服务指导,支持兄弟省市在沪设立窗口性服务平台,较好发挥了桥梁纽带作用。携手应对突发公共事件,按照规范对西藏、甘肃、云南、贵州、辽宁等地区自然灾害作出响应,市委、市政府向受灾地区捐赠资金、物资共 6470 万元。

“十二五”期间,本市国内合作交流工作虽然取得了一定成绩,但也存在一些困难与问题。主要有:合作交流机构及职能设置不够对应,工作运作方式有待改进;区域合作协调机制不够完善,服务平台与工作抓手有待创新;辐射引领效应不够明显,动员社会参与有待加强。这些都需要认真加以解决。

(二)未来五年的发展背景

1.全面建成小康社会战略布局,为共同实施精准扶贫提出了更高要求。“十三五”时期,全国仍有 5575 万人口需要脱贫,要实现“一个民族都不能少”的全面小康目标,任务十分繁重。贫困地区是脱贫奔小康的主战场,本市有责任帮助对口支援地区打好脱贫攻坚战,实施精准扶贫、精准脱贫,为实现国家扶贫开发总体目标、全面建成小康社会作出应有的贡献。

2.协同推进国家区域发展战略,为深化区域合作交流带来了更大机遇。“十三五”时期,国家在继续实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先区域发展战略的同时,重点实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略。本市作为全国最大的经济中心城市和最大的港口城市,积极参与、主动服务国家战略,既是落实中央要求的需要,也是本市加快自身发展的机遇。要继续按照“三个服务”的要求,立足东西联动、陆海统筹、互利共赢,在深化区域合作中更好地发挥龙头带动作用。

3.加快建设“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心,为提升服务全国能力创造了更好条件。“十三五”时期,本市将基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市,形成具有全球影响力的科技

创新中心基本框架体系。这将有利于在国内合作交流工作中有序对接国际国内两个市场、有效利用国际国内两种资源,更好地发挥创新引领、集聚辐射、牵线搭桥作用。上海要进一步树立全国“一盘棋”思想,用足资金、技术、人才、信息等方面的比较优势,用好改革创新、先行先试的成果,更好地支持兄弟省区市加快发展。

二、“十三五”发展的总体思路和目标

(一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“四个全面”战略布局要求和创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,紧紧围绕基本建成“四个中心”、社会主义现代化国际大都市和加快建设具有全球影响力的科技创新中心,主动落实国家扶贫开发新要求,主动服务区域协调发展新战略,主动适应合作交流新趋势,坚持“服务带动、合作创新、协同发展”的工作方针,以“落实国家战略、推进区域合作、服务改革创新”为主线,以对接各方合作需求为导向,以打造功能性服务平台为抓手,着眼大市场,发挥大优势,谋求大合作,努力构建更宽领域、更深层次、更高水平的合作交流新格局,为落实国家战略和促进上海创新发展作出新贡献。

(二)基本原则

1.坚持服务大局,更加注重扩大开放。围绕落实国家重大决策部署和市委、市政府中心工作进行,加大对内开放力度,深化全方位开放,推动对内对外开放相互促进。

2.坚持政府引领,更加注重市场主导。厘清政府职能和市场机制的边界,政府部门既要出台政策、搭建平台、改善环境,发挥导向作用,更要转变职能,尊重市场规律,运用市场机制,发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动市场主体参与合作。

3.坚持统筹协调,更加注重集中集聚。整合资源,协调各方,形成合力,将有限的资源和力量集中投向重点地区、重点领域、重点项目,分清主次、有序推进,发挥示范作用,注重引导和激励社会力量参与,形成集聚效应。

4.坚持务实推进,更加注重创新突破。立足长远、着眼需求,动真情、求实效,进一步推进观念理念创新、体制机制创新、方式方法创新,在合作的思路举措、政策制度、工作载体等方面寻求突破。

5.坚持优势互补,更加注重互融共进。着眼于学各地之长、补上海之短,将上海的比较优势与各地的发展经验、发展需求结合起来,秉持合作共赢理念,找准切入点,抓住关键点,聚焦发力点,携手走出一条科学持续的协同发展之路。

(三)主要目标

到2020年,基本形成与本市创新驱动发展、经济转型升级相适应的国内合作交流工作新格局,服务全国能力明显增强,对口支援与合作交流工作继续在全国保持领先水平。

1.对口支援工作继续走在全国前列。按照中央要求,加大精准扶贫投入和工作力度,全面提升对口支援工作管理水平。落实“两个倾斜”,援助项目起到示范引领作用。教育、卫生、就业、安居等民生工程取得明显成效,产业扶持形成特色优势,智力支持进一步加强,交往交流交融进一步深化,促进民族团结和社会稳定,帮助对口地区与全国同步建成小康。健全东西扶贫工作机制,广泛动员社会力量参与对口支援工作。

2.区域协同发展工作成效显著提升。区域合作协调机制不断健全、运作有效,拓宽合作领域,增强合作实效。推动长三角合作取得新成果,合力推进世界级城市群建设;促进长江经济带重点领域合作取得新突破,加强东中西联动发展;构建联通“一带一路”新平台,推进特色领域合作取得新进展;主动加强政府间战略合作,落实框架协议,实现共同发展、创新发展。

3.城市集聚辐射服务功能有效显现。围绕创新发展大局,吸引创新要素集聚,服务具有全球影响力的科技创新中心建设取得积极成果;坚持海纳百川、服务至上的理念,为各地企业来沪发展创造有利条件,为大众创业、万众创新营造良好环境,为本市企业走向全国提供有力支撑。

4.国内合作交流工作体系不断完善。健全合作交流工作网络和运行机制,形成围绕职能和任务各

司其职、各尽所能、密切配合、高效运转的工作格局。打造合作交流服务载体,提升统筹协调、整合资源的能力。完善合作交流政策法规体系,发挥引领和规范作用,形成激励效应。

三、“十三五”发展的主要任务

(一)扎实推进对口支援工作,推动对口地区同步建成小康社会

坚持“民生为本、产业为重、规划为先、人才为要”的工作方针,按照“两服务、两统一”的工作要求和“精准扶贫、突出民生、促进发展、注重长效”的工作思路,将“中央要求、当地需求、上海所能”紧密结合起来,因地制宜、综合施策,全面加强对口支援工作的精准化、科学化、规范化、社会化,动员和凝聚全社会力量广泛参与,提升工作实效,增进民族团结,促进社会稳定,推进经济发展,共建小康社会。

1.坚持精准扶贫,帮助对口地区精准脱贫

——瞄准建档立卡,让群众有获得感。贯彻精准要求,实施有针对性的扶贫策略,以“就业增收、脱贫摘帽”为第一要务,聚焦贫困县、深入贫困村,重点协助当地解决农牧民群众最迫切、最急需的问题,帮助最困难的农牧民群众实现小康。坚持资金项目向农牧民倾斜、向基层倾斜,加大资金项目向扶贫开发重点地区、重点领域倾斜力度。以当地建档立卡为帮扶依据,项目资金进村入户,帮扶资源落实到位。

——坚持因地制宜,助推新农村建设。根据不同对口地区特点各有侧重,扶持以安居富民工程、农牧民定居点、生态移民定居定牧、小微基础设施、公共服务设施、生产性基础设施、村级特色产业等为内容的新农村建设,继续推进“新纲要示范村”和“四在农家、美丽乡村”建设,帮助贫困群众改善生产生活条件。

2.切实改善民生,确保受援群众获得实惠

——加大就业帮扶力度。按照中央要求,落实高校毕业生就业促进计划,安置新疆、西藏等民族地区大学毕业生就业。支持本市企业帮助在沪对口地区民族高校毕业生就地择业。通过产业拉动、创业驱动、培训推动、实习带动等多种渠道,帮助对口地区扩大就业。政府投资项目、对口援建项目优先吸纳当地劳动力就业;鼓励本市企业到对口地区投资,带动当地就业;扶持当地发展劳动密集型产业,扩大就业岗位。加强劳动技能培训,促进就地就近择业。

——加大教育帮扶力度。在民族对口地区,重点推进双语教育和职业教育,协助完善硬件设施。加强上海与对口地区学校间结对共建,继续深化中职联合招生合作办学,进一步完善职业教育联盟运作模式。继续选派上海教师赴部分对口地区支教,通过来沪办班、集中办班、实地讲学、挂职帮带、远程培训等方式,帮助对口地区培训师资力量,提升教育水平。

——加大卫生帮扶力度。充分发挥对口支援综合平台作用,因地制宜开展卫生对口支援帮扶工作。运用医院结对、援助与培训并举、巡回医疗、远程医疗等方法,优化卫生援助帮扶。进一步做好对口地区医院的帮扶工作,试点推进乡镇医院(卫生院)标准化建设,加大医疗设备援助力度。加强重点学科建设,通过联合培训、带教培训、远程诊疗等方式,帮助培养各类卫生人才。支持民族地区民族医药研发研制,逐步完善新疆、西藏对口地区医疗体系,提升诊疗水平。

3.立足互动合作,帮助受援地区持续发展

——扶持当地发展特色产业。协助对口地区将政策优势、资源优势、产业潜力转化为经济发展优势。根据不同地区的资源禀赋,重点扶持旅游、文化、农牧业、民族医药、能源等特色产业发展,建设一批特色农业基地,扶持一批优势企业做大做强,帮助打造一批特色品牌。支持企业通过吸纳贫困户直接参与、建立利益联结机制等方式带动贫困群众增收致富。鼓励上海企业参与当地生态保护和环境治理,合作开发饮用水、矿产等特色资源,实现可持续发展。

——支持当地开拓上海市场。利用上海科技和管理优势,帮助当地提高产品加工、包装等技术水平,提升商品附加值。坚持政府推动与市场机制相结合,支持当地完善仓储、物流等基础设施及商品销售体系,提高信息化水平。完善平台建设,协助对口地区加大农产品品牌建设与推介力度,打通商品流通领域环节,支持特色产品进入本市商场、超市、批发市场,支持对口地区特色农产品在沪销售。

——帮助当地培养各类人才。坚持人才支援和当地人才开发并重,为对口地区可持续发展提供智力支撑。根据对口地区实际,继续选派一定规模、素质过硬的干部人才援助队伍,逐步增加专业技术人

才比重。通过来沪挂职、来沪轮训、当地培训、专家指导、远程教育等方式,帮助受援地培养基层党政干部、专业技术人才、企业经营管理人才和农村实用人才。组织各类志愿者参与对口帮扶。

专栏:因地制宜开展对口支援工作

在新疆喀什,贯彻全国第五次对口支援新疆工作会议精神,按照中央新疆工作协调小组办公室的要求,落实新疆籍少数民族高校毕业生就业创业工作,帮助发展特色产业,注重以产业发展促进就业,加大智力援疆、技能培训力度,强化通用语言教育,推进新型医疗联合体建设,加强文化引领世俗化生活,巩固基层组织政权,促进新疆社会稳定和长治久安。支持喀什扩大对外开放,加强交往交流交融,抢抓“一带一路”机遇。在克拉玛依,开展干部人才支援,帮助当地培养干部人才,促进当地经济社会发展。

在西藏日喀则,围绕促进西藏经济社会跨越式发展和长治久安,推进新农村、新城镇建设,参与推进边境地区发展,帮助改善贫困农牧民生产生活条件,支持现代农牧业和高原特色优势产业发展,带动农牧民增产增收。落实西藏籍高校毕业生就业促进计划。做好医疗、教育人才“组团式”援藏工作。实施中小学设施标准化建设工程,支持组建跨区域职业教育集团,适时开展“顶岗支教”活动,做好援藏教师选派、当地教师来沪培训。加强公共卫生和医疗服务体系建设,帮助完善基础医疗卫生、基础设施建设,注重提升医疗卫生管理和技术人员业务能力,提高医疗卫生信息化水平。加强基层文化设施建设,打造藏区文旅结合特色精品项目。

在青海果洛,改善贫困农牧民生产生活条件,助力当地精准脱贫。援助建设就业信息服务平台,加强职业教育和职业技能培训,鼓励促进果洛籍大中专毕业生就业。支持果洛异地办学,改善当地办学条件,扩大中职联合办学规模,持续推进师资队伍建设。继续加大医疗卫生事业援助力度,帮助改善医疗设施条件,加强学科建设,组织开展巡回医疗,推进远程医疗教育和医疗咨询。以美丽乡村、新农村建设为重点,着力推进重点城乡功能性基础设施建设。帮助果洛提升现代农牧业、旅游、文化体育、藏医药等特色优势产业水平。

在云南迪庆,支持建设民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向东部藏区辐射中心,帮助当地加大新农村、新城区、新社区、新园区建设,支持高原现代农业、生态畜牧业发展,促进就业,带动农牧民持续稳定增收。配合大香格里拉旅游经济圈战略实施,支持特色旅游产品、线路设计开发。建立健全部门结对、专业人才选派等机制,进一步加大教育、卫生、文化事业支持力度。推动经济、文化、人员等各方面的交往交流交融。在文山、红河、普洱等州市,拓展帮扶领域,加大投入力度。发挥援滇项目引领作用,重点开展针对建档立卡对象的精准帮扶。完善“企业+基地+农户”的产业扶持模式,培训致富带头人,构建利益共享机制,促进农民增收。大力实施“云品入沪”和“沪企入滇”工程。帮助提升教育、卫生、就业等基本公共服务水平。深化与保山市、西双版纳州的对口经济合作。

在贵州遵义,重点助推武陵山、乌蒙山集中连片特殊困难地区脱贫攻坚,围绕保障和改善民生,实施教育优先战略,推动基本公共服务水平提升。扶持发展特色优势产业,合作共建产业园区,帮助遵义提升自我发展能力,助推遵义贫困地区提前实现脱贫摘帽。

在三峡库区,贯彻落实《全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020年)》,以促进移民安稳致富为总目标,重点打造一批在三峡库区具有示范性和引领性的移民小区,促进库区基本公共服务能力提高和可持续发展。

(二)充分发挥上海龙头带动作用,促进长三角率先发展、一体化发展

坚持创新引领、融合发展,以推进重点专题合作为抓手,以构建共享平台为纽带,共同打造具有全球影响力的活力、互融、创新、美丽长三角。

1.整合资源要素,合力打造活力长三角

——构建“三个高地”。以城市群为载体,发展总部经济产业集群、创新创业产业集群和城市生活服务业集群,形成生产性服务和生活性服务协调发展的高地;围绕长三角需要重点突破的产业领域和科技创新需求,搭建平台、开放资源,形成科技创新孵化高地;依托上海区位优势,吸引高端创新人才、高能企

— 30 — (2016年第16期)

业与机构汇集长三角,形成科技创新要素集聚高地。

——推进“两大合作”。发挥各自比较优势,推动产业和园区合作。以推动区域产业结构合理化为目标,加强产业规划对接,联合发布产业导向目录,重点推进金融、航运、旅游、文化、新能源等产业合作,放大集聚效应。以推进区域内优势资源互补为抓手,开展园区共建,打造园区联盟,发展“飞地经济”,探索合建临沪产业园、股权投资、品牌输出等园区合作新模式。

——形成“一体市场”。进一步简政放权,推广负面清单管理模式,打破条块分割的政策和体制障碍,清理市场经济活动中含有地区封锁内容、妨碍公平竞争的规定及各类优惠政策,实施统一的市场准入制度和标准,推动劳动力、资本、技术等要素跨区域流动和优化配置,形成规则体系共建、创新模式共推、市场监管共治、流通设施互联、市场信息互通的一体化市场格局。

2.立足同城效应,合力打造互融长三角

——推进城市规划实施联动。按照国家长三角城市群规划定位,加强交通、能源、水利等区域基础设施协同规划建设,形成与长三角地区发展相适应的规划体系。发挥上海中心城市作用,推进南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波等都市圈同城化发展。

——推进综合立体交通互通。加快交通基础设施对接,联通“断头路”。构建以铁路、高速公路和长江黄金水道为主通道的综合交通体系。共同研究推进长三角机场协调发展,完善区域机场群功能分工。与苏浙皖三省建立交通信息互通和共享机制,积极推进公交“一卡通”、水路运输信息平台联网,促进区域道路同网、交通同制、乘车同卡,不断增强同城效应。

——推进公共服务资源共享。加强教育、卫生、文化、就业、食品安全等领域的制度共联、信息共享和资源共用。探索建立医疗联合体,鼓励优质医疗资源跨区域布点,逐步扩大医保异地结算试点范围。探索异地养老新模式。支持优势教育资源开展合作办学和人才培养。加强文化交流,实现文化资源共享。推进社会公共服务领域信息一体化建设,提高便民为民服务水平。

3.建设服务平台,合力打造创新长三角

——搭建科技创新平台。加强协同联动,联合实施人才培养,促进技术成果转移。推动区域内高校、科研院所、高科技企业和其他研发机构联合组建“长三角产业技术创新联盟”,资助共性关键技术联合攻关,探索形成优势互补、利益共享、风险分担、共同开发的技术创新合作机制,促进区域内创新资源整合。加强政府引导,鼓励市场化运作,完善创业孵化服务链,形成大众创业、万众创新的良好局面。

——搭建专业市场平台。充分利用现有成熟的专业化市场条件,发挥专业市场平台功能引导作用。鼓励长三角地区企业优先利用股票市场、债券市场、区域性股权交易市场等进行投融资,研究探索长三角地区金融市场共建共享机制,为中小企业提供更多、更好的金融服务。拓展上海碳排放交易市场服务范围,通过交易规则统一、系统对接、平台技术输出等手段,实现一体化的长三角碳交易市场平台。

——搭建信用共享平台。落实长三角区域信用平台共建共享协议,推动社会信用体系建设,持续打造“信用长三角”合作品牌,推动信用规制共建、信用监管共为、信用市场共育和信用信息共享。建立长三角区域信用服务市场,共同培育和规范信用服务机构发展。

4.加强共防共治,合力打造美丽长三角

——健全区域环境准入制度。加快工业结构调整,淘汰落后产能和高污染产业,从严审批产生有毒有害污染物的新建扩建项目,加强对分散污染源的监管整治力度,支持节能、环保、低碳标准一体化建设。

——建立跨界污染防治制度。继续推进区域协作机制建设,强化区域大气污染联防联控,加强重点领域水环境治理。健全信息共享平台,定期互通污染防治进展信息,加强环境污染预报预警联动。加强重点区域环境执法联动,及时有效预防、妥善处置跨界环境污染纠纷和突发环境事件。

——完善生态保护修复机制。加快推动沿江、沿海、沿湖、沿交通干线的生态廊道建设,共同保护太湖流域、杭州湾、长江口等跨界地区生态环境。加强区域生态红线划定统筹,共同推进生态防护林建设。争取国家支持共同创建江南水乡国家公园。完善跨区域生态补偿机制,共同推动生态环境责任追究和环境损害赔偿机制。

(三)积极参与长江经济带建设,推进长江黄金水道建设和沿江开发与合作

坚持创新机制、互联共建,以推进黄金水道开发为依托,以促进流域产业合作为重点,以强化沿江环境保护为底线,形成区域基础设施对接、优势资源共享、生态走廊共建的新格局。

1.打造交通网络体系,合力提升长江黄金水道综合运输功能

——共建交通基础设施。共同推进综合交通枢纽建设,加强各种运输方式衔接,构建立体交通运输体系。合作建设沪通、沪乍杭、沪苏湖等铁路,形成沿江沿海铁路大通道。

——提升江海联运功能。依托部市合作,与沿江省市共建黄金水道。完成洋山、外高桥港区后续工程建设,推动高等级内河航道干支连通、区域成网。鼓励发展内河集装箱运输,推广标准化船型应用。发挥洋山深水港区区位优势,重点拓展江海直达、水水中转,形成以江海联运为主的集疏运体系。

——加强沿江港航合作。共建长江流域水路运输信息化监管平台和长江物流一体化运营平台,深化沿江港口协作联动,推进长江流域港口群发展。扩大启运港退税试点范围,放大政策效应。深化通关一体化改革,推动信息互换、监管互认、执法互助,加强口岸一体化服务。

2.着眼创新转型发展,合力推进区域产业结构优化升级

——推进特色产业合作。加大长江经济带产业发展合作力度,搭建跨区域产业合作平台,加强引导和服务。加强长江经济带旅游产业合作,探索实施旅游“一卡通”,推动上海旅游节等资源共享,共同建设国际黄金旅游带。打造国家级文化合作平台,共推长江艺术节,促进文化产业互动发展。研究成立区域性金融机构,促进金融合作,服务长江经济带建设。

——推进重点园区合作。探索跨区域产业园区共建、企业兼并重组、股份合作等方式,共同打造一批特色鲜明、关联性强、市场竞争优势明显的产业集群与产业基地,推动长江经济带产业布局调整。

——推进创业创新合作。依托本市科技创新优势,整合高端创新资源,探索建立区域性、开放式产学研用一体化发展机制。相互支持促进“四新”经济发展的众创空间和孵化平台建设。鼓励区域内高等院校联合共建,加大跨省市人才联合培养力度。

——推进一体化市场体系建设。建立推进区域市场一体化发展合作机制,推动规则体系共建、创新模式共推、市场监管共治、流通设施互联、市场信息互通、信用体系互认的“三共三互”工程。探索以专题合作和项目为抓手,推动商品市场信息共享、农产品产销对接、物流资源优化配置,构建区域一体化大市场。

3.加强生态文明建设,合力推动长江流域绿色循环低碳发展

——加强生态建设顶层设计。落实国家生态保护与建设规划,加强与沿江省市相关配套政策措施的衔接,区分各自任务,明确相互责任,共同实施监督。按照“谁受益、谁补偿”原则,共同推进上中下游开发地区、受益地区与生态保护区横向生态补偿机制试点。

——推进水域环境综合治理。共同推进水资源管理和保护机制建设,实施水资源开发利用控制红线、用水效率控制红线,严格控制入河排污总量。进一步完善长江水质监测体系和规范,加强饮用水水源地保护,在省界河流断面统一规划、建设和管理水质自动监测站,确保沿江地区供水安全。

——构建长江流域生态廊道。共同推进沿江生态隔离带建设,在生态敏感区域和重要生态功能区域统一规划设置自然保护区和重点保护区,形成跨行政区域、成片成带的生态廊道。坚持自然修复为主,实施必要的人工治理工程,实施防护林体系建设、水土流失、湿地湖泊生态修复等工程,增强水源涵养、水土保持等生态功能。推进城市密集地区生态建设联动,加大生态和生活岸线保护力度。

(四)注重把握各方需求,推进区域战略合作有效落实

坚持主动对接、重点推进,以参与“一带一路”建设为机遇,以服务东中西协调发展为己任,以推进政府间战略合作和支持对口地区扩大开放为重点,形成内外联动、优势互补、互惠互利的合作交流新格局。

1.搭建“四通”对接平台,服务“一带一路”建设

——推进贸易畅通。发挥上海自贸试验区制度创新优势,为兄弟省市来沪设立贸易基地和“借船出海”开拓国际市场提供便利。结合对口支援工作和长江黄金水道开发,会同对口地区和长江沿线省市共同参与“一带一路”战略,重点支持新疆、云南、贵州(遵义)等地的保税区和跨境开发区建设。

——推进资金融通。支持上海金融机构在“一带一路”沿线省区市设点布局,发挥上海金融辐射功能,支持沿线省区市参与“一带一路”重点项目建设。吸引“一带一路”沿线地区金融机构来沪,依托上海区位优势,开拓海外金融市场。发挥上海资本市场融资功能,为“一带一路”沿线省区市企业上市提供支持。推动人民币在“一带一路”沿线地区跨境使用,推动资本和人民币“走出去”。

——推进设施联通。强化上海国际航空、航运枢纽港功能,积极融入欧亚铁路网,为“一带一路”沿线省区市开拓国际市场服务。支持新疆、甘肃、青海、宁夏、云南打造面向中亚、西亚、南亚、东南亚国家的国际运输通道,支持东北三省与东北亚地区建立陆海联运合作通道。

——推进人文相通。依托国家对外文化贸易(上海)基地和上海自贸试验区文化开放平台,建设“丝绸之路文化产业带”。利用上海文化资源和人才优势,帮助“一带一路”沿线省区市、特别是对口支援地区,打造民族文化精品。发挥上海国际艺术节、上海旅游节、中国国际旅游交易会等平台优势,支持沿线省区市特色文化旅游产业和产品走向国际。

2.立足国家“四大板块”定位,服务东中西协同发展

——推动与东部地区合作上层次。加强上海自贸试验区与天津、福建、广东自贸试验区的互动,推动制度创新成果的相互借鉴。推动浦东新区与天津滨海新区、浙江舟山群岛新区互访,交流改革创新、先行先试的经验。促进长三角城市经济协调会与珠三角、京津冀等地区经济协调组织的交流,加强区域经济组织间的合作。

——推动与西部地区合作见实效。积极参与西洽会、西博会等经贸展会活动,寻求合作机遇。加强在生态环境保护、特色资源开发、旅游、文化、科技、农业等领域的合作,重点参与当地基础设施、能源基地建设,支持西部地区农副产品进入上海市场,服务当地发展特色经济。

——推动与中部地区合作出成果。加强园区合作与产业对接,深化汽车、航空、化工、金融、旅游等领域的合作,共同打造先进制造业与战略性新兴产业基地。重点加强长三角城市群与长江中游城市群、晋陕豫黄河金三角、中原经济区的合作,共享创新发展机遇。在政府职能转变、新型城镇化建设、社会基层治理等方面共享改革创新成果。

——推动与东北地区合作有突破。落实国家支持东北老工业基地振兴新部署,支持上海企业参与东北地区国企改革和重组,深化汽车、化工、高端装备制造、生物医药等优势产业合作,加强粮食、金融、旅游、对外开放、科技创新等重点领域合作,助推东北经济结构调整升级。

3.强化“三种合作”模式,推进政府间战略合作

——强化部市合作。在涉及长三角、长江经济带等区域合作重大事项中,加强部市会商,形成更多合作成果。主动对接国家战略,聚焦自贸区、科技、教育、司法等重点领域,开展先行先试,形成改革创新成果,依托部市合作机制,在全国复制推广。

——强化省市合作。完善政府间联系协调机制,拓宽合作领域,丰富合作内容,突出合作重点,创新合作模式,签订战略合作框架协议,推动协议有效落实。协调服务省区市来沪开展招商推介活动,密切经贸关系。围绕两地合作,加强高层友好往来。

——强化城区合作。支持区县立足发展需求,结对建立友好城区关系,在信息交流、市场对接、产业合作、企业互动、园区共建、人才培养、社会管理等方面有针对性地开展合作,促进资源共享,拓宽发展空间。

(五)主动服务企业跨区域发展,助推科技创新中心建设

坚持搭台服务、对接需求,以推进信息资源共享为基础,以服务企业跨区域开拓为重点,以吸引优势要素集聚为核心,形成大众创业、万众创新、企业投资自由、活力竞相迸发的良好态势。

1.多措并举,服务各地企业来沪发展

——吸引优势企业落地。用好本市制度创新优势和国际化平台优势,发挥上海自贸试验区及其他产业园区的创新效应,聚焦引入重点产业领域的国内龙头企业总部及国际总部,支持“四新经济”、战略性新兴产业的企业来沪投资发展,拓展国内外市场。

——推进招商工作统筹。完善市、区县两级招商引资工作联动机制,加强对区县招商引资工作的统

筹协调。健全全市招商引资联络员工作网络,加强专题培训,提升服务水平。推行“权力清单”“责任清单”和“负面清单”,提升工作效率,提高服务质量,为更多重点项目落地提供便利。

——加强社会综合服务。联合商会协会、社会中介服务机构、国内行业协会等社会组织,通过搭建平台、购买服务等方式,推进以商招商、中介招商,为企业融资、开拓市场、技术合作、法律咨询等方面提供服务。

2. 聚焦创新,吸引高端要素来沪集聚

——集聚国内创新要素。采取转变观念、优化服务、政策引导等举措,营造有利于创业创新的环境。利用上海存量商业设施资源,扶持发展专业化、集成化、网络化的众创空间,打造培育与投资相结合的孵化基地,搭建各类创新要素对接平台,组织开展相关主题活动,吸引创新型企业集聚。

——集聚各类领军人才。实施更加积极的人才政策,建立更为灵活的人才管理机制,加大创业创新人才激励力度,开展领军人才评选,集聚一批站在行业科技前沿、具有国际视野和产业化能力的领军人才。

——推进区域协作创新。依托区域合作平台,加强区域科技人才交流,推动科技信息和科研设备共享。加强重大科研项目联合攻关,共同推进科研成果转化与应用,探索建设市外科技成果转化基地,共建具有全球影响力的科技创新中心。

3. 着眼转型,支持本土企业市外开拓

——服务企业市外战略布局。支持企业赴东北、中西部和对口地区进行产业布局,参与当地资源开发。鼓励企业采取直接投资、股权投资等方式,与市外优势企业进行强强联合。引导企业采取收购兼并、资产重组等方式,参与当地国有企业改革。

——服务企业开拓国内市场。扶持本土老字号振兴和各地在沪企业做大做强品牌,扩大市场份额。鼓励企业实施“互联网+”,运用移动互联网、云计算、大数据等技术创新商业模式,对接各类平台,依托电子商务开拓业务,推动线上线下一体化发展,抢占市场空间。依托上海国际贸易平台,引进国外先进营销模式,为企业开拓市场服务。

——服务本市传统产业转型。发挥商务部产业转移促进中心等机构的功能和作用,搭建产业对接平台,引导企业加强与长江经济带、中西部对口地区开展产业合作,形成全产业链布局。

四、“十三五”发展的保障措施

(一) 健全体制机制,进一步增强统筹协调能力

1. 健全领导小组运作机制。进一步增强市对口支援与合作交流工作领导小组(以下简称“市领导小组”)统筹、决策功能,完善专题会议审议重大事项运作机制。提升市领导小组办公室综合、协调、督导、执行功能,形成由市领导小组办公室牵头组织协调、成员单位落实的运作模式。加强对口支援工作统筹协调,形成市领导小组办公室牵头、前方指挥部、联络组以及挂职干部各司其职、分工明确、充分协商、密切合作的工作格局,增强整体合力。

2. 健全区域协调机制。完善长三角“三级运作、统分结合”的区域协调机制,建立健全多层次、全方位的区域合作体系,强化专业委员会运作机制,增强专题合作的实效性。在国家推动长江经济带发展领导小组统筹下,共建沿江省市协商机制,推动完善长江沿岸中心城市经济协调会运作机制,分领域务实推进专题合作。

3. 健全职能对应协作机制。按照部门职责,加强与国家有关部委的联系,争取工作指导。完善省市区市职能部门工作网络,建立工作职责对应协调机制。密切市、区县两级部门工作对口指导关系,统筹协调相关委办局、各区县合作交流工作,形成工作合力。

(二) 创新工作方式,进一步增强组织推动能力

1. 注重市场运作,厘清职能部门工作边界。尊重市场规律,更好地发挥市场配置资源作用。转变政府职能,改变工作推进方式,研究制定合作交流“工作清单”“责任清单”,增强工作的不可替代性。

2. 注重各方参与,转变社会资源整合方式。加强舆论宣传,扩大合作交流工作的影响力。制定社会参与合作交流工作实施办法,通过政府购买服务等形式,鼓励社会力量多渠道参与合作交流。

3.注重绩效评估,改进目标管理考核办法。建立对口支援与合作交流工作督促检查机制,开展绩效评价,加强目标责任考核,增强工作约束力和执行力。加强对规划实施的监测和跟踪分析,做好中期和终期的评估工作。

(三)推进平台建设,进一步增强综合服务能力

1.打造综合数据信息平台。进一步完善市合作交流门户网站功能,加强信息收集、整合、发布,提升综合服务的智能化水平。建立企业投资数据库,加强企业“走出去、引进来”数据研究分析,更好地服务转型发展。

2.打造要素集聚共享平台。推进全市招商信息和资源共享,服务区县发展。推进创客、创业、创新资源要素集聚,服务科创中心建设。推进公共接待资源共享,服务友好往来。

3.打造主题活动服务平台。依托委办局、区县、产业园区、社会团体等力量,共同搭建平台,组织创客创业创新需求对接、优势企业看上海、产业园区对接等主题活动,形成品牌效应,吸引各地优势企业来沪发展。

(四)完善政策规定,进一步发挥引领保障作用

1.制定完善指导性政策。制定出台《上海市国内合作交流“十三五”规划实施意见》,明确责任分工,推进规划有效落实。制定出台加强在沪异地商会等社会组织发展的指导意见,服务各类商会组织规范发展。

2.制定完善激励性政策。研究制订进一步加强国内合作交流工作的若干政策意见,推进区域合作和服务科创中心建设。完善对口支援与合作交流专项资金管理办法及其实施细则,更好地发挥资金的引导作用。

3.制定完善保障性政策。完善援派干部管理保障相关制度,加强干部人才队伍建设。建立国内合作交流专家咨询制度,打造区域性合作交流论坛,加强相关重大问题的咨询研究,为推进国内合作交流集智聚力。

上海市政府合作交流办公室

2016年6月21日

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市事中事后综合监管平台建设工作方案》的通知

(2016年7月18日)

沪府办发〔2016〕29号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局,各相关单位:

经市政府同意,现将《上海市事中事后综合监管平台建设工作方案》印发给你们,请认真组织落实。

上海市事中事后综合监管平台建设工作方案

为落实国家“证照分离”改革试点,加强本市事中事后综合监管,加快建立以综合监管为基础、以专业监管为支撑的事中事后监管体系,根据网上政务大厅建设与推进工作第三次全体会议要求,制定本工作方案。

一、指导思想

深入贯彻落实党的十八大,十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,按照市

委、市政府关于推进政府职能转变、深化行政体制改革的总体要求,围绕市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用,通过创新监管模式、强化监管手段,实施公正监管,推进综合监管,推动政府部门工作重心由规范市场主体资格为主向规范市场主体行为为主转变,由事前审批为主向事中事后监管为主转变,促进各类市场主体公平竞争。

二、总体目标

以“制度先行、平台保障”为理念,建立以综合监管为基础、以专业监管为支撑、信息化平台为保障的事中事后监管体系框架,依托法人库、人口库、空间地理信息库等基础数据库,进一步加强部门监管信息互联共享,综合利用网上政务大厅、公共信用信息服务平台等已有资源,以集约化方式搭建集信息查询、协同监管、联合惩戒、行刑衔接、社会监督、决策分析等功能于一体的事中事后综合监管平台,逐步形成横向到边、纵向到底的监管网络和科学有效的监管机制,强化部门联动和联合惩戒,增强监管合力,提升综合监管水平。

三、功能定位

事中事后综合监管平台是全市统一的监管信息共享和业务联动平台,其功能是实现各领域监管信息的实时传递和无障碍交换,为本市有关部门在实施综合监管过程的协同工作提供支撑。它是本市落实“证照分离”改革和建立事中事后监管体系的重要抓手,是网上政务大厅的重要组成部分,是法人库的重要应用。

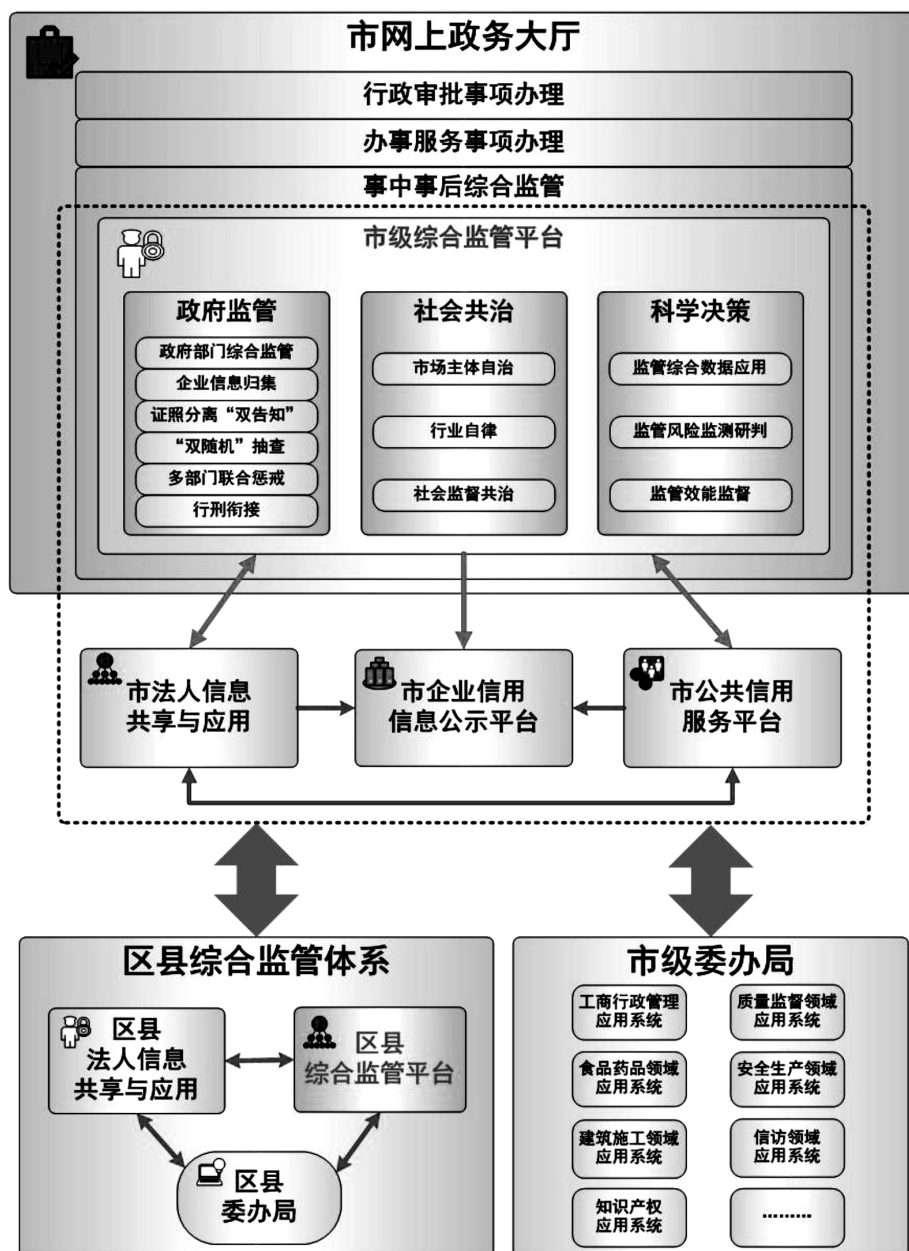
与网上政务大厅的关系:事中事后综合监管平台是网上政务大厅三大核心内容之一,两者通过后台数据与业务系统对接的方式,实现一体化建设发展。网上政务大厅的审批类数据将实时推送到综合监管平台,通过证照信息共享,实现部门监管衔接。综合监管平台产生的监管类数据落地到网上政务大厅,可被各类政务服务使用。

与法人库的关系:法人库为事中事后综合监管平台提供法人基础数据支撑,事中事后综合监管平台是基于法人库的具体应用。通过市、区县两级法人库与综合监管平台的联动,以业务流带动数据流,实现区县综合监管数据在市级层面的统一归集,按照“一数之源”“一户一档”的原则建立各市场主体“档案”,并通过市法人库,实现跨部门的共享应用。

与公共信用信息服务平台的关系:公共信用信息服务平台的重点是“服务”,主要面向政府部门、企业和公众提供信用信息服务和信用应用支撑,目标是推进社会信用体系建设。事中事后综合监管平台的重点是“监管”,是政府部门协同监管、联合惩戒等综合监管工作的业务平台,目标是强化事中事后监管。两平台数据充分共享,公共信用信息服务平台为事中事后综合监管平台提供信用信息支撑,事中事后综合监管平台产生的监管结果信息推送到公共信用信息服务平台,为建立主体信用记录提供数据支持。

四、总体框架

本市事中事后综合监管平台由市、区县两级架构组成。市级平台横向与市法人库、市企业信用信息公示平台和市公共信用信息服务平台进行数据共享,纵向与本市具有监管职能的部门监管系统实现互联互通,逐步纳入各个领域事中事后监管事项。区县级子平台在市级平台基础上,从各区县实际需求出发,拓展城市管理、小区治理等监管内容,形成“1+X”的区县级综合监管模式。通过做实各区县级子平台,在统一的数据标准和规范下,集中汇聚到市级平台,实现市、区县两级互联互通、上通下达,形成覆盖全市、横向到边、纵向到底的综合监管应用体系。



五、市级事中事后综合监管平台建设任务

(一) 建立政府综合监管体系

1. 开展政府部门综合监管

根据部门监管职责和监管清单,各部门制定有关事中事后监管措施,开展日常监管、抽查检查、专项整治等应用建设,实现各领域、各环节监管措施的全面开展和集中展示。

2. 多渠道进行企业信息归集

各部门在履行职责过程中产生的行政许可、行政处罚以及其他监管信息在平台中予以归集,供市、区相关部门共享使用。通过网上政务大厅、法人库、企业信用信息公示系统及其他相关渠道,深入开展政府内部共享和社会应用,发挥综合监管平台的数据基础作用、应用支撑作用和服务引导作用。

3. 推进“证照分离”改革试点,落实“双告知”制度

在办理企业登记注册时,根据政府公布的工商登记后置审批事项目录,生成告知单,告知申请人需要申请审批的经营项目和相应的审批部门,并由申请人书面承诺,在取得审批许可前不擅自从事相关经营活动。在办理登记注册后,对经营项目的审批部门明确的,将市场主体登记注册信息及时告知同级相

关审批部门;对经营项目的审批部门不明确或不涉及审批的,将市场主体登记注册信息上传至综合监管平台,相关审批部门或行业主管部门可及时查询,根据职责做好后续监管工作。

4.建立“双随机”抽查机制

由各监管部门制定抽查检查事项或任务,在平台中随机产生检查对象、检查人员以及两者的配对关系,检查人员接收任务进行抽查、记录结果,并将结果公示。

5.实行多部门联合惩戒

实行跨部门联动响应机制和失信惩戒机制,确定各部门之间提请信息共享、线索移送、证据互认和实施惩戒的具体标准,明确提请的内容、程序、期限、文书等;实现部门间的失信企业信息共享和应用,在综合监管随机抽查中,重点对被列入企业经营异常名录和严重违法名单的企业,实施联动惩戒,使其“一处违法、处处受限”。综合运用企业公示信息、黑名单等多种监管手段,发挥信用监管和惩戒的威慑作用,加大行政处罚和信用约束力度。

6.完善行政处罚与刑事司法衔接机制

建立公检法机关与各相关监管部门间案情通报机制、信息共享和协调合作机制,使案件信息能够及时流转处理,形成工作合力,提高办案效率、提升衔接工作水平。实现与“行政执法与刑事司法信息共享平台”和“最高人民法院失信被执行人系统”的对接,实现失信被执行人信息的有效整合。

(二)建立社会共治应用体系

1.为市场主体自治提供有效支撑

在事中事后综合监管平台中建立安全生产、质量管理、营销宣传、售后服务、信息公示等方面的市场主体活动档案,通过守信激励、失信惩戒措施与信息沟通反馈机制,促使市场主体强化主体责任,切实履行法定义务。提供社会化的信用信息公示服务,引导市场主体充分认识信用状况对自身发展的关键作用,主动接受社会监督,提高诚信自治水平。

2.为行业自律提供有效支撑

在事中事后综合监管平台建立政府与行业协会、商会间的信息互联共享渠道,在事中事后综合监管的各个环节形成行业参与机制,为行业协会、商会在权益保护、资质认定、纠纷处理、失信惩戒等方面提供应用支撑。整合行业协会、商会开展的行业信用评价信息,完善企业信用档案,健全行业信用体系。充分吸收行规行约和行业争议处理规则,开展行业自律应用建设。通过综合监管平台,为政府与行业之间的代理合作提供支撑,针对信用评价、咨询服务、法律培训、监管效果评估等工作向行业协会、商会发布信息并提供相应的委托代理服务,推进监管执法和行业自律的良性互动。

3.为社会监督共治提供有效支撑

加强与市场专业化服务组织的信息共享,在事中事后综合监管平台中,充分利用消费者协会等社会组织的已有监督过程和结果数据,及时掌握市场监管领域的突出问题,有针对性地辅助监督检查。提供监管执法信息公开服务,构建公众知情和参与渠道。建立社会公众参与监督的激励机制。与有条件的会计师事务所、律师事务所、公证机构、检验检测认证机构等专业服务机构加强数据共享和业务系统对接,发挥专业服务机构的监督作用。建立第三方评估应用,支持信用评级;将第三方平台数据纳入本市事中事后综合监管体系,提供更为客观公正的市场主体资信信息。建立事中事后综合监管平台社会舆论监督功能,鼓励群众积极举报违法经营行为,充分利用新媒体等手段,及时收集社会反映的问题。

(三)数据深度利用和科学决策

1.监管数据综合应用

充分利用归集的监管信息数据,开展数据应用,为财政资金、产业扶持、科技奖励等扶持奖励相关的审核提供企业数据核查服务。运用大数据、云计算等技术,挖掘数据价值,建立宏观分析模型,剖析市场重、热点问题,分别从登记注册、行政处罚开展、消费维权、企业公示、宏观监控、重点专题等方面进行统计分析,以支持服务决策,提升政府管理能力和水平。

2.监管风险监测研判

建立风险防控基础制度体系,完善风险评估、风险预警、风险处置等制度,定期开展风险点梳理排

查、风险巡查。加强研判分析,探索运用大数据、物联网等现代信息技术,依据对象的日常经营活动,整合日常巡查、抽查抽检、处罚记录、信用评价、违法失信、举报投诉等相关信息,掌握重点领域违法行为特征,进行科学研判,提高发现问题和防范化解区域性、行业性及系统性风险的能力,做到早发现、早关注、早提示、早预警、早处置。

3. 监管效能监督

通过构建与事中事后监管体系相对应的联动机制,强化监管效能的监督,推进监管权力运行的电子化、信息化。完善监督考核机制,检查监管执法工作质量和效能,加强行政权力运行的实时全程监督,实现监管留痕,可计量、可检索、可追溯、可问责,确保各项事中事后监管措施落实到位,做到“放得下、接得住、管得好”。

六、区县事中事后综合监管子平台建设任务

各区县在市级平台框架下,根据统一标准规范,结合本地区特色和优势,建立相应工作制度,开展区县事中事后综合监管子平台建设。

(一) 监管信息归集

归集区县政府部门的相关企业监管过程和结果数据、区网上政务大厅数据及区法人库等数据,并记于企业名下,夯实区县综合监管的数据基础。

(二) 梳理监管职责,建设综合监管业务应用

按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的原则,各区县对审批清单、处罚清单和监管清单进行梳理,形成监管清单。根据监管清单,建立跨部门综合监管业务应用,实现区县内各类监管信息的互联互通,支撑部门协同监管。各区县部门将已有监管系统纳入区县事中事后综合监管平台,监管过程和结果数据向区县级子平台汇聚。建立监管通用模块,为尚未实现信息化的监管业务提供支撑,收集监管数据。推动各区县之间的监管数据共享,开展跨区域联合惩戒。

(三) 监管数据应用

1. 综合查询。按照“一户一档”的方式展示相关行政许可及事中事后监管信息。根据企业名称、行业、性质、注册地址等指标,进行查询展示;根据部门的审批事项、行政检查事项、监管处罚类型、惩戒措施等进行查询展示。

2. 数据分析。应用数据分析,有效甄别监管对象,促进精准监管、全项彻查等监管创新。探索建立数据分析模型,加强行业发展及监管趋势分析。

3. 信息共享。提供企业全方位、全生命周期信息跟踪查询服务。向企业提供市场监管信息共享服务。

七、工作机制

在网上政务大厅建设与推进工作领导小组的统一领导下,成立事中事后综合监管平台建设工作组,由肖贵玉同志任组长,陈鸣波、陈学军同志任副组长,市政府办公厅、市工商局、市审改办、市经济信息化委、市发展改革委、市财政局、市政府法制办为成员,协同推进事中事后综合监管平台建设。

本市事中事后综合监管平台建设工作由市政府办公厅牵头,市工商局为责任主体,相关部门为配合单位,按照各部门职能分工,分头推进相关工作。市政府办公厅负责做好统筹协调、日常联络、督促检查、考核评估等工作。市工商局负责组织、实施本市事中事后综合监管平台建设与推进相关工作,研究制定各项管理制度,管理、运用维护事中事后综合监管平台,配合市政府办公厅做好考核评估工作。市审改办负责组织指导各部门权力清单、责任清单梳理工作,指导推进行政许可、行政监管、商事制度改革等工作。市经济信息化委负责市公共信用信息服务平台与事中事后综合监管平台之间的协调工作和法人库的基础数据支撑。市发展改革委负责重大项目的整合协调和立项审批。市财政局会同市经济信息化委负责信息系统升级改造和日常运维经费保障。市政府法制办负责落实相关法规、规章及规范性文件的研究、审核与制订。

各区县政府、市政府各部门主要领导为本单位事中事后综合监管平台建设与推进工作第一责任人,全力部署和推动相关工作。各区县、各部门要明确责任部门和牵头处室,编制工作计划,全力推动事中

事后综合监管平台建设具体工作。

八、工作保障

一是制度保障。明确各部门的监管职责权限、程序、方式和手段,规范监管行为。制定数据归集办法,明确数据标准、结构规范、信息编码规则。制定事中事后综合监管平台使用办法,明确各单位在行政管理和公共服务中的使用要求。建立协同监管和联合惩戒措施目录,推进事中事后综合监管平台应用开发。制定应用考核制度,对事中事后综合监管平台的应用情况进行考核。完善事中事后综合监管的相关管理办法及配套细则。

二是技术保障。借鉴网上政务大厅建设经验,加强事中事后综合监管平台信息资源交换体系搭建,确保各监管部门业务平台的互联互通与数据共享,实现业务协同和市区联动,夯实平台基础。

三是安全保障。按照“谁主管、谁负责”“谁使用、谁负责”的原则,强化部门责任,确保信息安全。各部门落实专人管理,建立“使用要负责、违规必追究”的机制,确保单位和个人规范、安全地使用事中事后综合监管平台数据。加强事中事后综合监管平台安全防范体系建设,通过先进技术设备和软硬件手段,构筑信息安全防护栏。

四是监督保障。通过建立健全监督考核机制,对事中事后综合监管平台使用情况与应用效果进行评估考核。通过对事中事后综合监管平台业务数据的分析利用,对监管执法工作的质量、效能实施监督检查。加强行政权力运行的实时全程监督,实现监管留痕,可计量、可检索、可追溯、可问责。引入社会第三方评价,完善相对人(企业和个人)评价机制,建立健全事中事后综合监管效能评估体系。

五是经费保障。建立经费保障机制,落实事中事后综合监管平台建设及推进所需经费渠道,确保重大项目立项实施和相关配套改造及日常运维资金到位。加快启动市级事中事后综合监管平台立项、招标和建设,建议以可研代项建,边立项边建设。各区县政府、市政府各部门负责搞好相应资金安排,保障区县事中事后综合监管子平台、子系统建设和对接工作顺利开展。

九、进度计划

抓好顶层设计,统筹规划本市事中事后综合监管平台框架,分步推进建设。

第一阶段(2016年8月底前):制定本市事中事后综合监管平台管理办法,推动跨部门业务衔接,解决监管盲区问题。厘清市级各部门与事中事后综合监管相关的各类数据、应用资源,制订全市统一的监管数据标准、接口规范及编码规则。

第二阶段(2016年12月底前):基本完成市级平台与区县子平台建设。建立综合监管业务应用,推动各相关部门协同监管。依托法人库,完成主体信息与监管信息的归集整合。各区县研究制定辖区综合监管及数据归集的管理办法。在市级标准规范的指导下,各区县开展本辖区事中事后综合监管子平台建设,实现市、区县两级平台以及区县子平台之间互联共享。接入市网上政务大厅,实现网上政务大厅行政审批、事中事后监管、办事服务三大核心内容。

第三阶段(2017年6月底前):优化完善市级平台和区县子平台,重点推进社会参与综合监管的功能建设。在信息归集、业务数据汇聚的基础上,通过向社会公众提供市场主体数据、政府监管信息,鼓励第三方机构积极参与监督。同时,采集第三方机构的评级类数据,完善政府事中事后综合监管。

上海市人民政府公报

2016年第16期(总第376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

印刷单位:上海市人民政府办公厅文印中心

网 址: www.shanghai.gov.cn

国内统一连续出版物号: CN31-1854/D