



# 上海市人民政府公报

**2017**

第 10 期(总第 394 期)

# 上海市人民政府公报

二〇一七年第十期

(半月刊)

(总第 394 期)

上海市人民政府办公厅主办

二〇一七年五月二十日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于促进本市快递业发展的实施意见…………… (3)

上海市人民政府印发《关于本市进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》的通知…………… (7)

    关于本市进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策…………… (7)

上海市人民政府关于印发《上海市土地资源利用和保护“十三五”规划》的通知 …… (10)

    上海市土地资源利用和保护“十三五”规划 …… (10)

上海市人民政府关于印发《市政府法制机构组织起草规章程序规则》的通知 …… (20)

    市政府法制机构组织起草规章程序规则 …… (20)

上海市人民政府关于进一步扩大开放加快构建开放型经济新体制的若干意见 …… (22)

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅转发市妇儿工委、市妇联关于本市建立法规政策性别平等咨询评估机制意见的通知 …… (26)

    关于本市建立法规政策性别平等咨询评估机制的意见 …… (27)

# 上海市人民政府关于 促进本市快递业发展的实施意见

(2017 年 4 月 14 日)

沪府发〔2017〕21 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

快递业作为现代服务业的重要组成部分,是推动流通方式转型、促进消费升级的现代化先导性产业。为贯彻落实《国务院关于促进快递业发展的若干意见》(国发〔2015〕61 号),巩固上海快递业发展优势,更好发挥快递业对稳增长、促改革、调结构、惠民生的作用,加快培育现代服务业新增长点,现就促进本市快递业发展提出如下实施意见:

## 一、发展目标

到 2020 年,基本建成与上海城市地位相适应的技术先进、服务优质、安全高效、绿色节能、普惠城郊、城乡一体的现代快递服务体系,形成规模化、集约化、规范化、融合化、国际化和低碳化发展的快递服务网络,培育一批具有较强国际竞争力的快递总部企业,打造具有全球影响力、全国领先的上海快递业。

——产业规模上新台阶。到 2020 年,快递业务量达 50 亿件,快递业务收入达到 1100 亿元。打造联通亚太、辐射全球的国际航空快递枢纽。国际快递业务等高附加值业务比例逐年增加。

——总部企业实力增强。推动在沪快递总部企业发展,全市形成 1 家年业务收入超千亿元和若干家年业务收入超百亿元的总部或区域性总部在沪、具有国际竞争力的网络型快递总部企业。全面推进快递总部企业实施标准化管理。快递总部企业国际化发展水平显著提升,国际业务大幅拓展。

——行业服务规范提升。构建形成城乡一体、联通国际、快速便捷、安全高效的快递服务网络。快递网络实现本市乡镇全覆盖,国内重点城市间实现 48 小时内送达。聚焦电子商务、跨境贸易、先进制造业、现代农业、现代金融业等关联产业,推动服务向专业化和价值链高端延伸、向精细化和高品质转变。快递延误率、损毁率、丢失率和投诉率明显降低。快递服务公众满意度水平继续保持全国前列。

——科技兴邮深入推进。鼓励构建邮政业产学研用联盟和创新中心,支持骨干企业建设工程技术研究中心,强化快递领域基础技术的研发能力,着力解决快递业发展的重大技术瓶颈,鼓励快递企业大力推动新兴信息技术和装备在快递领域的应用。

——经济社会效益显著。快递成为连接产业间、城郊间、区域间的重要纽带,服务生产和便利民生的基础性作用显著提升,日均服务用户 2750 万人次。

## 二、主要任务

### (一) 培育壮大快递企业

1. 打造快递业航母基地。积极创造条件,鼓励优势快递企业通过多种方式筹措资金,整合中小企业,优化资源配置,形成一批品牌化、规模化、网络化、信息化的大型快递企业集团。鼓励快递企业通过控股、收购、兼并、联合等多种方式扩张业务规模,拓展仓储、冷链、金融、保险、快运等一体化增值服务和供应链管理服务,推动大型快递企业向综合性快递物流运营商转型。(责任单位:市邮政管理局、市发展改革委、市商务委、市国资委、民航华东地区管理局、各区政府)。支持快递企业总部、区域总部落户本市,经认定为总部企业的,享受本市总部经济等相关政策,将快递总部企业纳入市商务委贸易型总部认定范围。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市交通委、市发展改革委、各区政府)

2. 支持快递企业“走出去”。增强本市快递业国际竞争力。鼓励本市快递总部企业实施国际化战

略,搭建对接国际的标准化体系,掌握国际标准的话语权。鼓励快递及相关企业开展跨境快递业务,设立境外分支机构,组建货运航空公司,积极探索海外仓等新方式,建立境外快递服务体系。进一步推动快递企业信用担保体系建设,积极为“走出去”快递企业搭建融资平台,协调落实跨境资金结算服务、财税金融服务、仓储和售后服务等方面的便利条件。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市工商局、市发展改革委、市经济信息化委、市质量技监局、市金融办、市政府外办、市口岸办、上海海关)

## (二)推进“互联网+”快递

1.加强先进技术研发与应用。鼓励快递企业构建邮政业产学研用联盟,重点开展导航通信、分拣装卸、模块集成、信息采集与管理、数据交换等快递环节基础技术研发与普及;支持骨干企业建设工程技术研究中心,开展智能终端、物联网、自动分拣机器人、云计算、大数据等先进技术应用和快递业设施装备的研发。支持北斗导航在快递业中应用,开展大数据分析,实现对快件流量流向监测预警。推动快递企业建立智能的仓储管理系统,高效的末端配送网络,科学有序的分拨调配系统。统一信息交换和数据接口标准,推进快递企业物流信息系统与监管平台、跨境电商公共服务平台、跨境电商企业自有平台等的信息对接与共享。(责任单位:市科委、市邮政管理局、市商务委、市农委、市经济信息化委、各区人民政府、市交通委、市口岸办、上海海关、上海出入境检验检疫局)

2.打造“互联网+”快递发展新模式。以创新、开放和包容的“互联网+”思维改革创新,打造“互联网+”快递产业融合新模式和“大众创业、万众创新”的发展环境,充分发挥快递行业协会引导协调作用,提高企业对本市“互联网+”快递新型生态圈的利用水平,促进快递业提质增效和转型升级,确立形成上海“互联网+”快递发展新优势。(责任单位:市邮政管理局、市发展改革委、市经济信息化委、市快递行业协会、各区人民政府)

## (三)完善快递服务网络

1.建设浦东祝桥国际现代快递物流园区。建设浦东祝桥国际现代快递物流园区,服务祝桥区域以大飞机项目为核心的先进制造业,服务上海自贸试验区为平台的跨境电子商务,服务以浦东机场为基地的国际快递业务,促进先进制造业的示范集聚,现代跨境电商的产业集聚,打造快递“向外”航空枢纽。支持快递企业在自贸试验区跨境电商示范园区、浦东祝桥国际现代快递物流园区内建设跨境快件物流中心,支持相关园区出台快递企业入驻、人才聚集、融资便利等方面的扶持政策,加强对快递跨境业务的航空运能保障。(责任单位:市邮政管理局、自贸试验区管委会、浦东新区人民政府、市发展改革委、市经济信息化委、市口岸办、上海海关、民航华东地区管理局)

2.做强青浦全国快递行业转型发展示范区。依托青浦民营快递总部集聚区优势,建设全国快递行业转型发展示范区,形成“企业成群、要素成市、产业成链”的集聚和辐射效应,提升上海全国快递业发展高地地位,为全国快递行业转型发展发挥示范带头作用。(责任单位:市邮政管理局、青浦区人民政府)

3.推进快递配送末端综合服务试点。研究制定智能快件箱和快递综合服务站地方标准。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市质量技监局)开展快递配送综合服务行动,推动智能快件箱、合作共建末端门店、快递超市等模式的发展,紧密结合社区物业、超市、书报亭等公共服务存量资源,支持快递企业、第三方配送企业与电商企业、连锁商业机构、社区服务组织等深度合作,加强末端资源的对接。在社区、高校、园区、商务楼宇等开展电商快递配送综合服务试点。推动快递配送平台化、智能化、网格化、集约化发展,同时鼓励开展公共信息发布、公共事业缴费、物业管理、便捷购物等城乡生活及公共服务。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市住房城乡建设管理委、市教委、各区人民政府)加强对全市配送网点布局规划和管理,积极开展末端网点、门店等设施周边环境整治。(责任单位:各区人民政府、市邮政管理局、市公安局、市住房城乡建设管理委)

4.鼓励快递企业发展跨境业务。研究建立集安全检查、海关监管、检验检疫、地面服务等于一体的快件进出境服务体系,实现进出境快件便捷通关。(责任单位:上海海关、市邮政管理局、市口岸办、上海

出入境检验检疫局)支持快递企业入驻浦东国际机场,建设国际和区域转运中心,建设航空快件优先配舱、优先安检、加速通关的“绿色通道”。(责任单位:市邮政管理局、市口岸办、民航华东地区管理局、市商务委)

#### (四)衔接综合交通体系

实施“三上”工程。将快递用地指标纳入本市城市总体规划。统筹协调运政、铁路、民航等部门,为快件运输“上车、上船、上飞机”提供便利条件。支持在机场、铁路站、综合客货运枢纽等交通枢纽的快递仓储、配送等设施建设;引导快递企业依托祝桥站交通枢纽试点开展多式联运。优先提供快速配载、装卸、交接、通关等服务,推动快递信息一体化服务。鼓励快递企业组建航空货运公司,在国际航线、航班时刻、货机购置等方面给予政策支持。推进公路客运班车代运快件试点和快件甩挂运输方式。推广新能源车辆开展快递配送业务,落实小型新能源货运车市区通行相关政策,支持充电、加气等设施建设。(责任单位:市交通委、市邮政管理局、市经济信息化委、上海海关、上海出入境检验检疫局、市规划国土资源局、民航华东地区管理局、上海铁路局)

#### (五)推动产业协同发展

1.支持快递、电商协同发展。依托跨境电商和电子商务示范园区,支持快递企业与电商企业加强协作、入驻园区,共同发展体验经济、社区经济、逆向物流等便民利商新业态,并在园区内或周边安排合适的快递作业用地。支持国内外快递企业为跨境电商提供采购、运输、仓储和寄递等服务。鼓励电商企业和快递企业在运力调整、交通引导、供给调解和市场服务等方面加强协作,推进快递企业与电商企业之间的信息共享,促进商流与物流的充分融合。积极支持整合电子商务供应链资源的专业服务平台发展,鼓励平台提供仓配一体化、物流配送外包、信息系统支持、快递保险等服务。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市规划国土资源局)

2.开放普惠邮政设施等公共资源。整合邮政、商贸、供销等公共资源,发挥普惠邮政设施的网络优势,设立邮政便民服务站开展农副产品、生活消费品等快件寄递服务,将快递服务纳入农村基本公共服务。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市农委)

3.支持多业融合发展。鼓励快递企业积极为制造业企业提供一体化解决方案和供应链服务,深度融入制造业产业链。(责任单位:市邮政管理局、市经济信息化委)支持快递企业参建城市共同配送体系,与零售和餐饮企业等合作,提高城市配送资源利用效率。(责任单位:市邮政管理局、市商务委、市经济信息化委)鼓励快递企业与金融业互动,支持开发快递相关金融产品,不断创新业务类型。(责任单位:市金融办、市邮政管理局)鼓励快递企业积极参与涉农电子商务平台建设,构建农产品快递网络。(责任单位:市邮政管理局、市农委、市经济信息化委)推进快件绿色包装工作,2020年协议客户电子面单使用率达90%以上,减少二次包装,支持引导快递企业使用可降解、重复使用的包装,试点开展“逆向物流”回收包装,促进资源循环利用。(责任单位:市邮政管理局、市环保局、市绿化市容局、市商务委)

#### (六)加强快递安全监管

1.加强安全监管队伍建设。进一步完善安全监管体系和管理体制,强化邮政业安全监管职责,通过政府购买服务的方式,充实邮政业安全监管力量,优化邮政业监管队伍结构,确保国家关于通信安全、寄递安全、信息安全等安全生产和邮政业安全监管有关法律、法规落实到位。(责任单位:市交通委、市财政局、市邮政管理局、市编办)

2.落实安全管理措施。加强行业安全监管,实施寄递渠道安全监管“绿盾”工程,建设本市邮政业安全监管与应急指挥综合信息平台;推进本市快递从业人员实名注册登记管理,加强从业人员的配送行为的规范化管理。全面推进快递企业安全生产标准化建设。全面落实收寄验视制度,全面实行快件实名收寄,督促企业严格落实安全生产设备配置要求,统筹推进快件过机安检,加强快件安全监管。(责任单位:市邮政管理局、市综治办、市安全局、市安全监管局、市发展改革委、市公安局、民航华东地区管理局)

积极利用信息技术,提升安全监管能力,建立快递企业、快递员和寄件人信用信息系统,纳入全市公共信用信息服务平台,实现快件信息溯源追查,依法严格保护个人信息安全。(责任单位:市邮政管理局、市经济信息化委)

3.规范快递市场秩序。建立基层监督员、信息员或志愿者队伍,发挥媒体、消保委、行业协会、申诉中心和社会监督员的作用,形成社会监管网络。(责任单位:市邮政管理局、各区政府)依托专业信用评估机构,探索建立快递企业量化分级管理和公示制度,对违背市场竞争原则和侵害消费者权益的快递企业和快递从业人员建立“黑名单”制度。(责任单位:市邮政管理局、市经济信息化委、市发展改革委、市工商局、市快递行业协会)

### 三、保障措施

#### (一)深入推进简政放权

简化快递业务经营许可程序,精简快递末端网点备案手续。(责任单位:市邮政管理局、市工商局)发挥电子口岸等“一站式”通关平台优势,扩大电子商务出口快件清单核放、汇总申报通关模式的适用范围,实现进出境快件便捷通关。(责任单位:上海海关、市经济信息化委、市口岸办、上海出入境检验检疫局、市财政局、市地税局、市交通委、市邮政管理局)

#### (二)加强规划建设衔接

将快递物流园区、快件集散中心等设施用地纳入城市总体规划统筹考虑,做好快递业规划与土地利用总体规划、综合交通规划、物流业规划、现代服务业规划等的衔接,合理安排快递基础设施的布局建设。在符合城乡规划、土地利用规划和行业专项规划的前提下,总部落户上海的规模以上快递企业,可按照本市研发总部用地相关政策给予支持;对建设大型快件处理中心、转运场地、呼叫中心等优质快递业基础设施的,可按照工业、仓储用地相关政策给予支持。推动公用型城市配送节点及快递作业枢纽建设,融合快件处理中心、转运场地等快递基础设施建设的功能、布局,考虑智能快递终端的布局空间,支持共同配送模式发展。新建住宅小区和旧城改造应当将智能快件箱、综合服务站等快递末端设施一并纳入配套设施建设工程和社区公共服务基本目录,予以优先保障。(责任单位:市规划国土资源局、市邮政管理局、市交通委、市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市民政局、各区政府)

#### (三)加大财税金融支持力度

结合本市深化财税体制改革,全面实施“营改增”,减少重复征税,进一步减轻企业税负,以及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政策的实施,快递企业依法享受各项税收政策。将符合政策导向的快递企业发展模式纳入本市生活性服务业、跨境电子商务等相关发展意见,鼓励符合条件的快递业项目申请相关财政扶持资金支持。(责任单位:市发展改革委、市地税局、市财政局、市商务委、市邮政管理局)鼓励金融机构不断创新金融产品和服务方式,探索开展符合快递业特点的小额消费信贷、抵押贷款、融资租赁等业务。(责任单位:市金融办、市商务委、市发展改革委、市邮政管理局)快递企业用电、用气价格按照不高于一般工业标准执行。(责任单位:市发展改革委、各区政府)

#### (四)提供便利通行条件

鼓励快递企业使用合法、合规的新能源交通工具,由交通、公安相关管理部门会同有关部门依法加强对快递运输车辆的管理,规范新能源车辆在市中心城区运输投递等行为。研究探索在市中心合适区域,布局安排快递车辆市区临时停靠点及装卸点。逐步淘汰高能耗、高排放的机动车辆。研究制定快递揽投专用电动自行车安全、环保要求方面的地方标准;结合《上海市电动自行车产品目录》,制订《上海市快递揽投专用电动车使用管理办法(暂行)》。在非机动车道路资源充裕的地区开展非机动车快件收派试点工程。(责任单位:市公安局、市交通委、市环保局、市邮政管理局)按照国家和本市节能减排专项资金有关规定,支持企业开展设备改造和技术革新,推进快递车辆采用节能减排新设备。(责任单位:市公

安局、市交通委、市环保局、市发展改革委、市财政局、市质量技监局、市邮政管理局、各区政府)

(五)加强人才队伍建设

支持快递企业聘用高端人才,建立快递业高端人才评价制度,按照本市就业创业和人才引进相关政策执行。加强从业人员的就业管理,鼓励引导企业利用现有政策对职工培训设施进行长期投入,建立职工教育激励机制。鼓励高等院校、研究机构与快递企业围绕发展战略、网络运行、大数据应用进行人才培养合作。(责任单位:市邮政管理局、市人力资源社会保障局、市教委)

四、组织实施

(一)明确任务分工。由各牵头部门根据任务内容,制定任务计划和清单,明确各自的任务及与其他部门的协调内容,为意见实施提供保障。

(二)加强组织领导。依托上海市促进邮政业发展联席会议机制,建立和完善相关部门间的工作协同、信息互通、资源互享、执法互认机制。市邮政管理局、市发展改革委和市交通委负责对本实施意见落实工作进行统筹协调、跟踪了解和督促检查。

(三)加强新闻宣传。加强宣传和舆论引导,着力宣传加快推进快递业发展的重要意义、工作进展和先进经验,正确引导社会舆论,形成支持快递业现代化转型发展的良好氛围,提高公众参与度和政策实施效果。

# 上海市人民政府印发《关于本市进一步鼓励 软件产业和集成电路产业发展的 若干政策》的通知

(2017年4月17日)

沪府发〔2017〕23号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《关于本市进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》印发给你们,请认真按照执行。

## 关于本市进一步鼓励 软件产业和集成电路产业发展的若干政策

### 第一章 总 则

**第一条** 为贯彻落实市委、市政府《关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》(沪委发〔2015〕7号),进一步优化完善本市软件产业和集成电路产业发展环境,根据《国务院关于印发进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知》(国发〔2011〕4号)、《国务院关于印发国家集成电路产业发展推进纲要的通知》(国发〔2014〕4号)等,制定本政策。

**第二条** 将软件产业、集成电路产业作为上海具有全球影响力的科技创新中心建设和战略性新兴产业发展的核心领域,加快软件产业向高端发展,推动集成电路全产业链自主创新发展,提升产业规模

(2017年第10期)

— 7 —

和能级,打造具有国际影响力的软件和集成电路产业集群和创新源。

**第三条** 本政策适用于在本市注册登记,并符合有关条件的以软件开发和集成电路设计、制造等为主营业务的企业及机构。

## 第二章 投融资政策

**第四条** 本市继续安排软件和集成电路产业发展专项资金。(责任部门:市财政局、市经济信息化委)

**第五条** 鼓励投资新建 12 英寸及以上先进技术集成电路芯片生产线项目、集成电路重大装备研发和产业化项目,对符合条件的项目,由市、区两级财政根据相关规定,给予一定支持。鼓励 8 英寸特色集成电路芯片生产线改造升级。积极落实相关项目土地、规划、水电气供应等基础设施配套。(责任部门:市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市财政局)

**第六条** 充分发挥国家产业基金和引导基金对本市软件和集成电路产业发展的促进作用。设立市集成电路产业基金。依托基金,重点支持集成电路先进生产线建设,以市场化方式做大本市集成电路设计产业规模,支持装备材料业进一步发展。积极支持符合条件的软件企业和集成电路企业通过上海股权托管交易中心科技创新板挂牌、首次公开发行股票、发行债券等多种方式筹集资金,拓宽直接融资渠道;鼓励市场主体通过并购、融资租赁等方式发展壮大。(责任部门:市经济信息化委、市发展改革委、市金融办)

## 第三章 企业培育政策

**第七条** 对经核定的年度营业收入首次突破 200 亿元、100 亿元、50 亿元、10 亿元的软件和集成电路企业,由市、区两级政府给予企业核心团队分级奖励;鼓励企业落户上海,对实际到位投资超过 100 亿元、50 亿元、10 亿元的新入沪的软件和集成电路企业,由相关区或园区分级给予企业研发资助。(责任部门:市经济信息化委、市财政局、有关区政府及园区管委会)

**第八条** 实施重点产业方向领军企业培育计划,建立企业培育库,对于成长性突出的领军企业,本市给予企业一定支持。(责任部门:市经济信息化委)

## 第四章 研发政策

**第九条** 对软件和集成电路企业向境外企业购买技术使用权或所有权,所购技术符合当年国家规定的《鼓励进口先进技术和产品目录》的,积极争取国家进口贴息支持。同时,本市制定相应的鼓励支持目录,对符合条件的给予支持。(责任部门:市商务委、市经济信息化委、市财政局)

**第十条** 对本市软件和集成电路企业承担和参与国家科技重大专项等国家项目的,地方资金配套比例按照本市有关规定执行。(责任部门:市科委、市财政局、市发展改革委)

**第十一条** 对本市集成电路设计企业利用本市集成电路生产线开展符合一定条件工程产品首轮流片的,市、区两级政府对设计企业给予一定支持,用于企业研发投入。(责任部门:市经济信息化委)

**第十二条** 企业新研制成功并交付用户使用的首版次软件产品或核心 IP 可给予一定奖励;企业新研制成功并交付用户使用的首批次高端集成电路产品,本市探索给予一定支持。(责任部门:市经济信息化委)

**第十三条** 鼓励本市软件企业和集成电路企业强化产学研用合作,促进产业链协调发展。支持本市高校进一步优化软件和集成电路专业课程设置,促进人才培养和市场需求紧密对接。鼓励本市软件和集成电路企业与本市高校、科研院所联合培养高技能人才,提升人才培养质量。鼓励本市软件和集成电路企业与本市高校、科研院所共建产学研用联合实验室、研发中心,破解企业的核心技术难题。鼓励



软件和集成电路高技能人才实训基地建设,开展工程型人才培养,符合条件的给予一定支持。(责任部门:市教委、市经济信息化委、市人力资源社会保障局、市科委)

**第十四条** 对于企业自主开发全球领先技术,形成核心知识产权,并向国内外龙头企业授权使用的,或主导国际及国内相关技术标准制订的,本市给予企业一定资助。(责任部门:市经济信息化委)

## 第五章 人才政策

**第十五条** 对在软件产业、集成电路产业领域做出杰出贡献的高端人才,根据本市人才政策,给予一定资助,或按照国家和本市评比达标表彰有关规定,给予表彰、奖励。(责任部门:市人力资源社会保障局、市经济信息化委、市发展改革委、市财政局等)

**第十六条** 对符合国家有关规定的国家规划布局内重点软件、集成电路设计企业,承担国家重大科技项目及市战略性新兴产业重大项目的企业,其需引进紧缺、急需且有特殊才能的人才,按照特殊人才引进政策给予支持。(责任部门:市人力资源社会保障局、市经济信息化委)

**第十七条** 完善并继续实施对开发出具有自主知识产权的软件设计人员、集成电路行业设计人员差别化的奖励政策。(责任部门:市经济信息化委、市财政局)

**第十八条** 对符合国家和本市有关规定的软件和集成电路企业人才,按照本市人才引进政策有关规定,在居住证、户籍等政策上予以支持。(责任部门:市人力资源社会保障局)

**第十九条** 对引进的软件和集成电路领域海外高端人才,根据本市有关政策,保障其在子女教育等方面的福利待遇。(责任部门:市教委、市人力资源社会保障局、市公安局)

**第二十条** 鼓励相关产业园区支持软件和集成电路企业自建人才公寓,通过贷款贴息、房租补贴等形式,实施人才安居计划;鼓励有关区或园区对引进的高校应届毕业生给予一次性的安家补贴,对软件和集成电路亟需人才申请公共租赁房、人才公寓给予一定倾斜。(责任部门:有关区政府,张江高新区等产业园区)

## 第六章 知识产权政策

**第二十一条** 继续鼓励软件和集成电路企业申请发明专利或商标、国内外软件著作权、集成电路布图设计专有权,本市按照有关规定对申请费及维护费给予一定资助。依托知识产权交易中心,大力发展知识产权服务业。(责任部门:市知识产权局、市版权局、市工商局)

**第二十二条** 进一步完善知识产权、工商(市场监管)、版权部门的联合执法机制,加强工商(市场监管)执法、文化执法力度,建立软件和集成电路产业知识产权侵权查处快速反应机制。依托上海市公共信用信息服务平台,强化对侵犯知识产权等失信行为的信息归集和联动惩戒。企业享受本市相关扶持政策时,原则上企业及其法定代表人信用状况应当良好。(责任部门:市知识产权局、市版权局、市工商局、市信息中心)

## 第七章 进出口政策

**第二十三条** 积极争取国家授权,进一步探索完善以集成电路设计为龙头的全产业链监管体系。继续实施海关、检验检疫企业分类管理制度,扩大一般贸易进出口,持续完善高资信企业通关便利措施。完善企业外汇分类管理制度,给予诚信企业更宽松灵活的管理模式。(责任部门:上海海关、市商务委、外汇管理局上海分局)

**第二十四条** 落实国家“一带一路”战略,鼓励本市软件和集成电路企业加速“一带一路”沿线国家(地区)的战略布局。进一步转变政府职能,完善行政审批机制,支持企业设立海外研发中心或以股权并购等方式,整合境外产业技术,提高软件和集成电路产业技术能级,带动企业“走出去”。(责任部门:市

发展改革委、市商务委)

**第二十五条** 研究探索本市鼓励自主知识产权软件和集成电路产品出口的相关政策。鼓励软件和集成电路等领域的技术出口,相关领域技术出口在享受国家技术出口贴息的基础上,出口占比达到一定规模的,由本市给予一定支持。(责任部门:市商务委、市财政局)

## 第八章 政府管理

**第二十六条** 对本市财政专项资金支持的软件和集成电路设计领域项目,支持项目单位自行安排投资结构,加大项目研发投入比例。探索形成软件、集成电路领域重大项目并联审批机制,对列入市重大工程的项目,按照市重大工程前期工作推进要求,进一步优化、简化软件产业项目和集成电路产业项目备案(或核准)、环评、规划、土地、能评等办理程序。加大软件产业基地和集成电路产业基地建设力度,继续设立一批市级软件产业和集成电路产业园区,提升各相关产业基地服务能级。(责任部门:市经济信息化委、市重大办,各有关部门、区政府及园区管委会)

**第二十七条** 企业在申请本政策支持时,应遵循诚实信用原则。对违反国家及本市专项资金管理等有关规定,弄虚作假骗取、截留、挤占或挪用专项资金等行为,列入本市企业信用记录,追究项目承担单位和负责人的相关责任,并由专项资金主管部门收回已拨付的专项资金,取消该单位3年相关专项资金的申请资格。(责任部门:市经济信息化委、市发展改革委、市财政局)

## 第九章 附 则

**第二十八条** 各相关责任部门要抓紧制订实施细则,确保政策落地、取得实效。

本政策自2017年4月15日起实施,有效期至2020年12月31日。2017年1月1日起至本政策实施前,对相关企业及机构符合政策规定条件的,参照本政策予以支持。

# 上海市人民政府关于印发《上海市土地资源利用和保护“十三五”规划》的通知

(2017年4月24日)

沪府发〔2017〕24号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市土地资源利用和保护“十三五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市土地资源利用和保护“十三五”规划

“十三五”时期是上海加快转变土地资源利用方式和深化土地资源改革的关键期。根据《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和国土资源部印发的《国土资源“十三五”规划纲要》,依据“保护和合理利用土地资源并重”的原则,制定本规划。

### 一、“十二五”期间土地资源利用的基本情况

#### (一)主要成效

##### 1.坚持最严格的耕地保护制度,实现耕地实物占补

“十二五”期间,出台《关于调整本市耕地开垦费标准的通知》,耕地开垦费标准从 2.5 万元/亩提高到 8 万元/亩,耕地价值进一步显现。全面落实实物占补、先补后占、占优补优,全市土地综合整治工作共计补充耕地 16.6 万亩,超额完成“十二五”规划确定的补充耕地目标。

## 2.实施“五量调控”的基本策略,提高节约集约用地水平

“十二五”期间,深入贯彻落实节约集约用地要求,出台《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》,提出了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用策略,确立了城市有机更新政策机制,实施工业用地弹性年期出让,不断提高土地利用绩效。“十二五”期末,全市单位建设用地 GDP 比“十一五”期末提高了 34%。

## 3.着力控制建设用地规模,减量化工作取得实质进展

“十二五”期间,新增建设用地规模逐年递减,从原来的 50 平方公里以上降至目前的 20 平方公里以下,其中,工业仓储用地、市政公用用地和经营性用地占比约为 23:46:31,新增建设用地计划进一步向公益民生类项目倾斜。“十二五”期末,实现浦东新区和各郊区所有经营性用地出让与减量化指标挂钩,全市在推进规划建设用地“负增长”上取得实质性突破。

## 4.推进生态网络建设,强化城市生态空间保护

逐步形成中心城以“环、楔、廊、园”为主体,中心城周边地区以近郊绿环、生态间隔带为锚固,市域范围以生态廊道、生态保育区为基底的“环形放射状”的生态网络空间体系。“十二五”期间,启动首批 6 个郊野公园试点建设,其中金山廊下郊野公园已率先开园;全市森林覆盖率由“十一五”期末的 12.6% 提升至 15.0%,实现“十二五”规划目标。

## 5.稳步推进地面沉降防治,逐年降低沉降速率

“十二五”期间,进一步健全地面沉降防治法规体系,出台《上海市地面沉降防治管理条例》及相关配套机制;地面沉降分区管控取得初步成效,完成地下水严格限制开采区、限制开采区、控制开采区和地面沉降控制区范围划定工作,建立分区分层地下水和地面沉降控制指标及防治对策;全市年平均地面沉降量由 2005 年的 8.4 毫米减少至 2015 年的 5.1 毫米,并保持了沉降速率稳中有降的态势。

## (二)存在的问题

在规模绩效方面,规模调控压力大。“十二五”期末,上海常住人口达到 2415 万人,首次出现人口负增长,但未来仍面临较大增长压力;建设用地占全市陆域面积比重已达 45%,逼近现有资源环境承载能力极限。用地绩效存在差距。2015 年,全市单位建设用地 GDP 为 7.9 亿元/平方公里,但城郊发展不均衡,中心城区、浦东新区、近郊区、远郊区单位建设用地 GDP 相对比例为 11.6:3.2:1.7:1。用地结构不尽合理。生产用地总量偏大,工业仓储用地占全市建设用地比重达到 27%,远高于同类国际大都市;生活用地结构有待优化,农村宅基地占居住用地总量的比重较高;同时,公共服务设施用地占比低于同类国际大都市。

在生态环境方面,生态空间接近底线,基本生态网络建设有待加强,外环、郊环、生态间隔带等重要生态空间内现状建设用地比例仍然较高,全市森林覆盖率仍远低于全国平均水平。耕地土壤环境质量有待提升,耕地土壤污染以有机型为主,无机型次之,复合型污染比重较小,亟需从源头保障农业和食品生产安全。城市游憩空间严重匮乏,可供居民游玩、休闲、休憩的空间和市民需求之间存在差距。城市安全综合保障能力有待强化,全市年平均地面沉降量已持续多年控制在 6 毫米以下,但差异沉降现象仍然突出。

## 二、“十三五”期间土地资源利用面临的形势

### (一)落实国家战略、促进上海发展,需要通过土地资源的合理配置与优化,提升城市竞争力

落实国家“一带一路”和长江经济带等发展战略,到 2020 年,形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架,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,以及到 2040 年建设

卓越的全球城市的长远目标,都在土地资源利用和保护方面对上海提出更高要求。上海应提高站位,通过土地资源的合理配置与优化,促进区域协同发展,提升城市综合竞争力。

(二)推进新型城镇化和加强生态文明建设,需要通过土地资源利用和保护的统筹,提升城市魅力

党的十八大确定了我国的新型城镇化战略,提出建立生态文明制度,对城镇建设和生态保护都提出明确要求。上海作为国际大都市,要统筹土地资源利用和保护,强化地质环境保护和地面沉降防治,缓解生态保护与城镇建设之间的矛盾,在充分保护和建设美好生态环境,增强城市软实力的同时,推进新型城镇化进程,保障合理用地需求,提高土地利用效率,营造“宜居宜业宜游”的综合性城市,提升城市魅力。

(三)进入经济发展新常态,需要通过土地利用结构优化促进转型发展,提升城市可持续发展能力

我国经济发展进入新常态,转型升级步伐加快,在土地资源紧约束形势日趋严峻的背景下,经济社会发展和未来可能的重大事件对土地的需求仍然很大。上海应改变外延式、粗放型发展模式,走盘活存量、优化发展之路,通过土地利用结构和方式的转变倒逼城市发展转型,促进“三产”协同发展和城市功能优化,实现经济社会的可持续发展。

### 三、指导思想和基本原则

(一)指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会和中央城市工作会议精神,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚守人口、土地、生态、安全四条底线,积极服务供给侧结构性改革,以提高资源配置的质量和效益为中心,大力推进低效建设用地转型增效,实现土地利用方式改革创新,为 2020 年形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架,基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市提供有力的用地保障。

(二)基本原则

1.坚持底线思维。严格控制人口规模,到 2020 年,常住人口控制在 2500 万人以内。突出“生态优先”,落实规划建设用地“负增长”,划定永久基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界(后简称“新三线”),加强郊野公园、水环境综合整治等重点领域的生态建设和修复,强化农地复合利用,完善田、林、水协调建设政策,锚固城市生态基底,优化土地利用空间结构。

2.聚焦结构优化。突出广域、立体、复合、有机的土地利用新理念,按照扩大生态用地、优化生活用地、控制生产用地的要求,优化“三生”用地结构,保障生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间水绿交融目标实现。新增建设用地着力保障基础设施用地和民生、公益类项目用地,重点加强优化存量建设用地的布局、结构和功能,确保“十三五”期间土地供应流量不减少。

3.注重功能提升。以提高城市功能、活力和品质为目标,积极探索渐进式、可持续的城市有机更新,主要以存量用地的更新利用来满足城市未来发展的空间需求,倒逼土地利用方式由外延粗放式扩张向内涵增长效益提升转变。强化土地利用综合功能和绩效,将土地的经济、社会、环境等功能指标和要求纳入全生命周期管理。

4.强化实施机制。把握存量规划特征,充分注重各方利益主体诉求,综合考虑利益平衡和引导,围绕规划落地实施,创新土地收储、土地出让等各个环节的利益平衡政策机制,强化市场决定性作用和政策调控保障作用。在具体政策设计上,强调土地利用绩效提升和利益共享,建立起兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制。

### 四、主要目标和指标

“十三五”期间,土地资源利用和保护的总体目标是:主动适应经济发展新常态,坚持实施“五量调控”土地利用基本策略,更加注重生态环境保护、更加注重资源节约集约、更加注重利益统筹平衡,科学合理配置生产、生活、生态用地,构建空间资源配置合理、利用效能综合全面、运行机制有序高效的土地

管理“三位一体”新格局。具体目标包括：

(一)土地利用结构布局不断优化

到“十三五”期末,全市建设用地总规模不突破 3185 平方公里,其中工业用地比重降低到 17%左右,优化住房供应结构,增加中小套型商品住房供应,建立完善购租并举的住房体系;耕地保有量不低于 282 万亩,永久基本农田不低于 249 万亩。

(二)土地节约集约利用水平持续提高

推进低效建设用地减量化,倒逼城市发展转型,“十三五”期间,实现低效建设用地减量 50 平方公里,其中工业用地 40 平方公里;不断完善节约集约用地制度建设,促进土地利用绩效水平不断提高,单位 GDP 建设用地使用面积比“十二五”期末下降 20%。

(三)生态环境建设不断加强

坚持绿色发展,突出底线约束。到“十三五”期末,生态用地面积达到 3500 平方公里,占全市陆域面积不低于 50%,全市森林覆盖率不低于 18%,维持自然湿地面积不减少,耕地质量稳中有升;推进水环境综合治理,河湖水面率不低于 10.1%;全市年平均地面沉降量持续控制在 6 毫米以下。

上海市土地资源利用和保护“十三五”期间约束性指标表

指标名称	规划目标
建设用地总规模	不突破 3185 平方公里
耕地保有量	不低于 282 万亩
基本农田保护任务	不低于 249 万亩
低效建设用地减量化规模	50 平方公里(其中工业用地 40 平方公里)

五、重点任务

(一)优化整合——深化“两规合一”的规划引领

结合新一轮总规编制工作,实现区、镇乡层面城乡规划和土地利用总体规划成果合一,并以“新三线”作为“两规合一、多规融合”的空间管控载体予以锁定,优化全市用地结构,锚固市域空间布局。

1.划定永久基本农田保护红线,保障城市粮食和生态安全

锁定和聚焦上海的粮食、蔬菜生产空间,落实 249 万亩永久基本农田保护任务,将布局集中、用途稳定、具有良好水利和水土保持设施的粮田、菜地划定为永久基本农田,实行最严格保护。划定基本农田保护区,探索实施保护区内基本农田增加与保护区外基本农田调整挂钩的联动机制,实现“数量确保、质量可靠、用途稳定、集中成片”的基本农田保护目标。强化永久基本农田生态维护功能,对标国际标准,大力调整减少化肥农药使用量,实施基本农田休耕轮作制度,提高农业生产的可持续性。

对永久基本农田以外的其他农用地,积极推进农林水复合利用,提高综合生态价值,提升农用地生态休闲、观光旅游价值。进一步完善设施农用地管理,支持设施农业健康有序发展,促进农业现代化建设、适度规模经营和产业结构调整。编制完成全市养殖业布局规划,统筹全市养殖业发展,实现全市养殖业总量减少、布局优化、转型提质;进一步加大对不规范和不符合规划的养殖场的整治力度,落实整治措施,确保规划目标实现,为“十三五”期间上海整建制建设国家现代农业示范区奠定规划基础。

2.划定生态保护红线,锚固城市生态空间

在全面评估全市现状各类生态要素基础上,划定多层次、成网络、功能复合的生态空间。形成以生态保育区、生态走廊等生态战略保障空间为基底,以市域双环、生态间隔带为锚固,以楔形绿地和大型公园为主体的市域环形放射状生态空间格局,确保耕地、园林地、水面、公共绿地等生态用地占全市陆域面积达到 50%以上。实施生态空间分级分类管控。将市级层面严格控制和管理的空间划定为全市生态

保护红线范围,并作为禁止建设区予以管控,包括一类、二类生态空间;将城市开发边界外除一类、二类生态空间外的其他重要结构性生态空间划定为三类生态空间,作为限制建设区予以管控,禁止对主导生态功能产生影响的开发建设活动,控制线性工程、市政基础设施和独立型特殊建设项目用地;将城市开发边界内结构性生态空间划定为四类生态空间,严格保护并提升生态功能。

加快推进“十三五”造林任务空间落地,优先考虑“十三五”期间全市重点生态环境综合治理地区和“十三五”重点滨水沿路两侧各 50 米的生态廊道空间,实现 2020 年森林覆盖率不低于 18% 的目标。“十三五”期间,继续推进首批 6 个郊野公园的二期建设,新增启动 7—8 个规划郊野公园建设,推进滨水沿路生态廊道和大型林地建设。切实保护河道水系,推进水环境综合治理,河湖水面率不低于 10.1%。

### 3. 划定城市开发边界,优化完善城乡空间格局

在生态基底硬约束的基础上划定城市开发边界,确保全市建设用地规模控制在 3185 平方公里以内。以“严控总量、优化结构,突出民生、保障发展”为导向,合理使用有限的新增建设用地计划。40 平方公里建设用地增量空间中,预留约 25 平方公里作为市统筹新增建设用地,优先保障三类项目,一是轨道交通、保障性住房等市重大基础设施和社会事业工程;二是由市级部门共同认定的市级重大产业项目;三是特定地区基础设施建设,包括临港、长兴、化工区、虹桥商务区和国际旅游度假区等地区。此外,预留约 15 平方公里用于保障区级市政公益等民生项目建设。加强立体空间开发利用的规划引导,以轨道交通换乘枢纽、公共活动中心等区域为重点,强化地上地下开发联动,形成功能适宜、布局合理的地下空间总体结构,积极推进地下空间有效利用。

### (二) 管护宜耕——强化耕地和基本农田保护

深化耕地资源保护,全面树立空间、质量、资源、生态、景观“五位一体”耕地综合保护新理念,确立耕地空间和资源并重的管护方式,推动农用地复合利用水平显著提升。

#### 1. 加强耕地保护责任落实制度建设

强化耕地责任目标考核,切实落实政府责任;完善本市生态补偿机制,加大市级财政对耕地和永久基本农田的补偿力度,提高区政府积极性;通过调整征地补偿标准等措施,显化耕地资源价值,提高占用耕地成本,加大对农村地区资金投入;健全、完善全社会耕地保护共同责任机制。

#### 2. 加强耕地质量建设,提高耕地保护水平

优化耕地质量等别更新与监测工作机制,建立和完善土地整治新增耕地质量等别评定制度。做好低效建设用地减量后复垦耕地质量评价,探索耕地质量等别评定成果应用路径。完善耕地质量监测网络,优化监测指标,按照耕地环境质量实施分类管理,探索土壤修复和治理新方法。对于耕地的土壤环境风险应突出预防为主,重点聚焦“四旁”(工业区、大型市政基础设施、骨干河道和交通干道)耕地的土壤环境风险,对耕地面积和范围进行预控调整,优先转化为生态用地。落实建设占用耕地耕作层剥离和再利用制度,探索耕地质量等级折算,推动耕地保护由数量保护向数量、质量并重转变,由空间保护向土壤资源、空间保护并重的内涵式保护转变。

#### 3. 推进基本农田建档、立册、入库

通过建档、立册、入库,实现划定后的永久基本农田落地到户,明确保护责任。做好日常管理维护工作,完善“新三线”管控机制,严防永久基本农田随意被建设占用,确保划定的永久基本农田实现永久保护、永续利用。

### (三) 集约高效——强化土地节约集约利用

在坚持发挥市场配置资源决定性作用的同时,完善政府引导机制。以资源、效能、机制“三位一体”的土地全生命周期管理体系为依托,全面加强土地市场管理,创新土地复合利用政策,构建紧凑型节约型用地标准,深化完善具有上海特色的土地节约集约利用制度体系。

#### 1. 全面深化土地全生命周期管理

落实土地全生命周期监管。建立全市统一的土地全生命周期管理信息平台,通过多部门信息共享、动态监测,切实按“谁提出、谁负责、谁监管”的原则,落实合同履行情况监管。优化提升全覆盖、全要素、全过程的土地全生命周期管理要求。根据土地节约集约利用和城市发展方式转变要求的明确和深化,以土地出让合同为平台,从资源规模和强度控制、社区开放共享、生态环境改善、智慧绿色城市建设、城市文化提升等方面,进一步优化全生命周期管理要求。

## 2. 进一步推进土地供给侧结构性改革

完善优化土地储备机制,增强土地市场政府调控能力。以实施土地全生命周期管理为抓手,进一步优化土地和住房供应结构。在增加商品住房用地供应规模的同时,明确商品住房用地的中小套型住房比例和商品住宅物业持有要求,进一步增加中小套型商品住房供应比例,促进购租并举的住房体系建设;鼓励开发企业持有部分商业办公物业用于持续经营,促进建筑品质和运营管理水平的提升,引导开发企业成为城市共建、共治、共享的责任主体。同时,加强土地出让规划评估工作,结合经营性用地供应逐步完善公共开放空间、公益性配套服务设施,增强城市活力,构建 15 分钟社区生活圈。

## 3. 推进土地复合利用和立体开发

在自贸试验区开展综合用地规划和土地管理试点的基础上,全面推开全市土地复合利用,建立弹性、协调、绿色、开放、共享的土地复合利用理念,促进本市“四新”经济发展,完善区域功能和配套设施,推进产城融合发展和城市有机更新。进一步鼓励综合开发利用地下空间,继续全面实施经营性地下建设用地使用权有偿使用制度,引导综合开发利用地下空间建设市政基础设施。大力推进轨道交通场站及周边土地综合开发,建立符合上海发展实际的轨道交通场站及周边地区综合开发利用模式。

## 4. 建立节约紧凑建设用地标准

按照“规土融合、土地复合、产城融合”的原则,完善覆盖城乡和各类产(行)业的上海建设用地节约集约标准体系,进一步发挥建设用地标准在规划编制、用地预审和土地利用管理中的控制引导作用。同时,形成用地标准实施评估、定期更新工作机制。

## (四) 挖潜活力——推进城市有机更新

以存量建设用地作为城市发展空间的主要来源,在城市建成区,通过城市有机更新,不断促进功能完善、环境改善、品质提升,积极探索渐进式、可持续的有机更新模式,更新规模不少于 50 平方公里。重点结合中心城“多心、开敞”布局优化导向,推进桃浦地区、三林地区、吴淞地区、南大地区、高化地区、吴泾地区等重点转型地区的功能更新和调整升级。

## 1. 创新“四个一”的城市更新推进机制

制定一套完善的标准规范。根据《上海市城市更新实施办法》,制定印发《上海市城市更新规划土地实施细则》等配套文件。探索一套成熟的工作机制。研究城市更新工作中市级部门、区级部门、市场主体、技术支持团体“四位一体”相互协作的工作机制。创新一批有效的实施政策。以规划土地政策创新推进政策资源整合,加强土地、财政、税收等城市有机更新多元政策机制衔接,实现多策并举。规划和土地管理率先结合更新需求,针对不同地区、不同情形,制定适度的规划土地鼓励政策,激发市场动力,切实保障项目操作落地。推广一批具有示范意义的更新试点案例。以更新试点项目为基础,市、区联动,共同探索,形成一批具有示范作用的优秀更新实施案例,以点带面,在更大范围内推广借鉴运用,全面推进城市更新工作。

## 2. 积极推动“四大行动计划”

分别针对社区服务、创新经济、历史传承、慢行生活等市民关注焦点和城市功能短板,以项目为依托,由市、区两级共同推进共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划和休闲网络计划等城市更新“四大行动计划”实施。“十三五”期间,积极推动城市更新进入全口径、全市域、全社会参与的工作阶段,把城市更新理念有机融入规划管理、土地管理和其他城市管理等各个层面。

#### (五)提质增效——实施低效建设用地减量化与土地整治

重点聚焦低效工业仓储用地和农村宅基地,作为“十三五”期间土地资源利用和转型的主要对象。创新土地整治模式,以郊野单元规划为统筹平台,发挥农地综合效益,引导郊野地区有序、内生发展。稳步推进农村土地整治和滩涂围垦工作,预计实现补充耕地总量 10 万亩。

##### 1.推进工业用地转型升级,促进低效工业用地减量化

到 2020 年,全市工业用地总规模控制在 550 平方公里左右(占建设用地 17%左右)。优化“104”工业区块、“195”区域和“198”区域工业发展空间转型升级路径和差别化管理策略。在新增工业用地供应和存量工业用地盘活过程中,开展对土壤和地下水地质环境质量监测和评估,强化合理利用土地约束机制,确保土地资源绿色、可持续利用。

“104”工业区块,以空间优化、结构调整、绩效提高和能级提升为主,着力构建战略性新兴产业引领、先进制造业支撑、生产性服务业协同的新型工业体系,巩固提升工业园区产业集聚优势,增强城市综合功能。“195”区域,推进存量工业用地整体转型,转型方向以研发用地、住宅用地、公共服务用地和公共绿地为主,或开展零星开发试点工作,促进存量工业用地盘活利用。建立和完善低效工业用地认定标准,进行全面调查和分类评价,推进低效用地的再开发利用。“198”区域,大力推进现状低效工业用地减量化。到 2020 年,减量 40 平方公里,优先考虑二级水源保护区、生态廊道和永久基本农田内的工业用地;通过土地节约集约利用评价,对“三高一低”(高耗能、高污染、高危险、低效益)工业用地进行减量,减量化后的土地根据水土质量情况作为生态用地或耕地。

##### 2.有序推进农村宅基地撤并退出,优化用地结构和布局

根据各区村庄布点规划,编制农民集中居住专项规划,有序推进村庄撤并,鼓励引导农民进城进镇集中居住。稳妥推进农村宅基地减量,重点聚焦“三高”沿线、生态敏感地区、水源保护区、环境整治地区以及纯农地区的宅基地。对于位于纯农地区 10 户以下自然村的宅基地,按照农民意愿,有序推进农民集中居住。

##### 3.创新土地整治模式,发挥农地综合效益

推进低效建设用地减量化和农用地集中连片整治,完善土地整治管理,形成政府主导、多方参与的 land 整治资金保障体系和产业化土地整治模式,建立健全行业管理基本制度。开展郊野公园建设,按照“宜耕则耕、宜林则林”的原则,促进农业生产与观光、休闲、旅游功能相结合,进一步拓展城市休闲游憩空间。结合郊野公园建设、滩涂造地和生态造林消纳无害渣土物质,同时加大渣土资源化利用力度,减少渣土处置量。

加大市级整治资金投入力度,在基本农田保护区、经济薄弱村等重点地区,安排示范性的市级土地综合整治项目。结合“198”区域减量化、基本农田保护、水源保护区治理、郊野公园建设和重点区域生态环境综合整治,推进土地综合整治项目实施,预计新增耕地 7—10 万亩。推进滩涂围垦成陆土地开发,预计新增耕地 3—4 万亩。通过市、区两级的土地整治工作,确保满足本市新增建设用地的耕地占补平衡需求。

#### (六)科学精细——有效保障城市地质安全

强化地质环境监测网络,提升综合监测能力。落实《土壤污染防治行动计划》(“土十条”),全面提高土地质量调查精度与监测水平,土壤环境质量总体保持稳定。深化地面沉降防治综合研究与应用,提升地面沉降和地下水资源综合管理能力,确保全市年平均地面沉降量控制在 6 毫米以下,重点减少差异地面沉降。构建海陆一体地质资源环境基础数据云平台,不断提高信息化建设水平,全面提升城市安全保障综合能力。

##### 1.完善地质环境监测网络,强化日常监测,全面提升地质环境监控能力

完善优化地面沉降、土壤质量和地下水监测网络,初步建成海岸带地质环境、浅层地温能等监测网



络,初步形成海陆一体的地质环境监测体系,开展全市土壤质量和地下水环境质量状况分级监测,提高地质环境监测综合能力。加强地面沉降及地质环境日常监测,掌握动态变化规律,全面提升区域地面沉降及重大基础设施沿线地面沉降监测综合能力。开展海岸带地质环境监测工作,综合评价滩涂资源潜力,为后备土地资源储备提供技术依据。

## 2.深化地面沉降调查研究,强化研究成果应用,提升地面沉降防治综合能力

加强全市中大比例尺地面沉降精细化调查,开展江浙沪省界区域和浦东沿江沿海、崇明东滩、横沙东滩等新成陆地区地面沉降调查及沉降机理研究。强化地面沉降和地下水采灌分区分区管控研究成果的应用,深化深基坑工程性地面沉降防治研究与应用,建立地面沉降分区分区管控综合体系;提升地面沉降防治综合能力。到“十三五”期末,地下水开采量持续控制在800万立方米/年以内,地下水回灌量保持在2300万立方米/年以上,进一步优化地下水开采和人工回灌格局;进一步完善重大市政工程沿线地面沉降监测预警机制,持续提高地面沉降防治工作服务于重大市政工程安全预警的基础保障能力。进一步健全地质环境监测与地面沉降防治技术标准体系,为城市地质安全提供技术保障与决策依据。

## 3.构建海陆一体地质资源环境基础数据云平台,全面提升地质信息保障城市发展、维护城市安全的服务能力

基于“地质大数据”理念,建成城市地质资源环境数据中心;建设海陆一体、多应用服务支持的地质资源环境信息分析评价平台,整体提升地质资源环境信息的采集与管理、分析与预警、决策与处置能力;研究建立跨部门、跨行业的信息共享机制,构建地质资源环境信息一体化综合服务平台,提升对政府决策支持、专业科学研究和社会公众需求的全方位服务能力。

### (七)创新长效——稳妥推进土地制度改革

完善“三挂钩”土地供应机制,倒逼城市发展转型;全面实施不动产统一登记,推进农村地籍更新调查工作;谋划开展本市第三次全国土地调查,进一步夯实国土资源管理基础。创新农村土地管理制度,盘活集体建设用地资源,优化农村地区土地利用,全面提升城乡土地管理水平。

## 1.实施“三挂钩”土地供应机制

完善新增建设用地计划与减量化指标的挂钩机制。“十三五”期间,按照“以拆定增”的原则,全面实现新增经营性用地和减量化指标挂钩,区经营性用地和一般工业用地新增的建设用地必须挂钩使用规划集中建设区外低效建设用地减量化形成的指标。建立经营性用地出让与公共绿地、应急避难场所等基础设施(各类公共产品)建设的挂钩机制。结合城市更新,不断完善土地供应机制,优化土地利用结构,提升城市品质和功能。坚持新增用地出让和闲置土地处置的挂钩机制。切实加大闲置土地处置力度,强化区政府主体责任,坚持闲置土地处置和新增用地出让挂钩的机制。

## 2.全面实施不动产统一登记

全面完成市、区两级不动产登记职责和机构整合,深化完善不动产登记信息系统。整合房屋、土地、农地、林地、海洋等各类不动产登记业务,完成不动产登记资料移交;印发配套工作文件,建立完善的不动产统一登记政策文件体系;优化登记工作流程,提升对外服务质量;建设规格一致、标识统一的不动产登记受理窗口,打造一支高素质的不动产登记队伍,全面稳妥实施不动产统一登记。有计划、有步骤、分阶段全面完成浦东新区和各郊区的农村地籍更新调查工作,逐步建立和完善城乡一体的地籍调查成果动态更新机制,为不动产统一登记奠定坚实基础。

## 3.推进农村土地制度改革

有序推进集体经营性建设用地入市试点。根据国土资源部要求,按照“封闭运行、风险可控”的原则,按程序、分步骤审慎稳妥推进松江区集体经营性建设用地入市试点工作。在符合规划和用途管制的前提下,探索完善出让、租赁、入股等多种形式的农村集体经营性建设用地入市试点,形成兼顾国家、集体经济组织、农民的土地增值收益分配机制和公共利益平衡制度,逐步建立城乡统一的建设用地市场。

完善全市农村宅基地管理。修订《上海市农村村民住房建设管理办法》，切实加强建房管理，促进农村村民居住向城镇集中、个人建房向集体建房转变。积极引导存量宅基地自愿和有偿退出，对历史原因形成的超标准占用宅基地和“一户多宅”，以及非集体经济组织成员通过继承房屋等占有的宅基地，探索实行有偿使用。

**六、保障措施**

**(一) 规范管理，提高效能**

强化土地利用年度计划、建设项目用地预审管理，科学编制和严格实施土地利用年度计划、土地供应计划和土地储备计划；严格落实耕地和基本农田保护责任；采取“拆除复垦、现状确认、手续补办、土地储备”等方式，稳妥推进历史遗留用地分类处置，并将其纳入全生命周期管理；开展郊区违法违规用地专项整治行动，实施违法用地综合整治三年行动计划，规范土地使用；开展“新三线”合规性技术审查，完善以土地利用总体规划为基本依据进行农转用和土地征收的规划审查制度，加强批后监管工作力度；以提质增效为目标、简政放权为手段，推进行政审批制度改革，实现规划国土资源管理工作减负、质量提高、效能提升。

**(二) 完善制度，健全机制**

建立基本农田保护区、片、块的管控机制，制定生态保护红线管理制度，完善耕地和基本农田共同责任机制，建立健全土壤环境保护和治理修复责任制度及投入机制，同时健全经济补偿机制，提高保护主体的积极性与主动性；探索研究差别化的综合支持政策，综合运用财税、环保、安监、信用等措施，形成奖惩引逼机制，促进低效用地转型升级和盘活利用；建立激励机制，通过农村宅基地退出机制、城乡建设用地增减挂钩机制和农村集体经营性建设用地流转政策机制，进一步盘活存量建设用地；制定差别化的土地利用政策，提高土地利用计划的针对性和有效性。

**(三) 夯实基础，构建平台**

按照国家统一部署，谋划开展本市第三次全国土地调查工作，全面查清土地利用状况，进一步发挥年度变更调查对全面性调查的支撑作用；以“两规合一”成果为主体，建立各类规划协调一致的“多规”衔接平台，结合用地需求，构建“规土合一”的用地标准体系；充分发挥城市空间信息在支持政府决策、服务社会公众以及促进城市发展中的基础性作用，以建立本市不动产统一登记与城市空间基础信息平台为中心，运用“大云平移”（大数据、云计算、平台、移动互联网）等新一代信息技术和理念，提高土地管理工作效率。

**(四) 拓宽渠道，公众参与**

加强土地管理相关政策法规的宣传和普及，结合全国土地日、世界地球日、世界湿地日、世界森林日、世界水日、世界城市日的宣传活动，充分利用微信、微博等平台，强化依法依规、节约集约用地意识，引导公众自觉保护和合理利用土地资源；健全规划公示制度，强化公众参与，构建规划编制、管理、实施、监督的全过程公众参与机制，搭建多方参与规划实施的平台，引导公众共同参与规划监督，共同维护规划实施成果。

附件：有关名词解释和指标说明

**附件**

**有关名词解释和指标说明**

**一、有关名词解释**

1.“新三线”：即“永久基本农田保护红线、生态保护红线、城市开发边界”，区别于上海市现行规划审

批中实施的“三线”(即集中建设区控制线、工业区块控制线、基本农田保护线)。

永久基本农田保护红线,是指为了保证全市基本的粮食安全和生态安全底线,永久基本农田是专门用于粮食和蔬菜生产,实行永久保护、不得擅自占用或改变用途的优质耕地。

生态保护红线,是依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界,是国家和区域生态安全的底线。

城市开发边界,是为保护耕地、生态环境,促进城市紧凑集约发展,避免城市盲目扩展而划定的城市开发建设活动的边界线,是未来城市增长的极限范围。

2.“五量调控”:即“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用基本策略。

总量锁定,是指严格规划管控,锁定建设用地总规模,并通过永久基本农田保护红线、城市开发边界、生态保护红线划示,锁定城市建设发展总体空间格局。

增量递减,是指完善土地利用计划管理,实施年度新增建设用地计划逐年递减的策略,并将新增建设用地计划与现状低效建设用地盘活和减量化等工作相关联,将新增经营性建设用地出让与减量化建设用地指标相挂钩,促进低效建设用地减量。

存量优化,是指通过工业用地再开发和城市有机更新,优化城市空间和用地结构功能及布局,构建内涵增长发展模式,提升建设用地整体品质。

流量增效,是指实行工业用地弹性年期出让制度,提高土地流转速率;对新增、盘活工业用地及经营性用地实施全生命周期管理,加强源头治理,促使城市治理方式转型提升。

质量提高,是指建立节约紧凑建设用地标准体系,鼓励空间复合利用,通过打造工作、生活、休闲综合一体的“15 分钟生活圈”,优化社区和城市功能复合结构。

3.城市有机更新:指对城市建成区进行物质性和功能性改善,使之适应新发展需求的建设活动,重点包括:(1)完善城市功能,强化城市活力,促进创新发展;(2)完善公共服务配套设施,提升社区服务水平;(3)加强历史风貌保护,彰显人文底蕴,提升城市魅力;(4)改善生态环境,加强绿色建筑和生态街区建设;(5)完善步行与自行车交通系统,方便市民生活和低碳出行;(6)增加公共开放空间,促进市民交往;(7)改善城市基础设施和城市安全,保障市民安居乐业;(8)政府认定的其它城市更新要求。

4.郊野单元规划:是统筹乡村地区土地利用和空间布局的综合性实施规划和行动计划,主要任务是落实新市镇总体规划暨土地利用总体规划要求,依托土地综合整治平台,集聚相关政策资源,推进农村地区低效建设用地减量化,促进建设用地布局优化和利用效益提升、生态环境改善以及农村经济发展。

5.土地全生命周期管理:发挥土地出让合同的管理作用,将经济、社会、环境等有关要素纳入合同管理,实现对工业用地和经营性用地在使用期限内利用状况的全过程、全要素绩效评价和动态监管,提高土地利用绩效水平。

## 二、部分指标说明

1.工业用地占建设用地比重(17%):2020 年,工业用地(550 平方公里)面积占建设用地面积(3185 平方公里)的比重。

2.生态用地占陆域面积比重(50%):生态用地面积占全市陆域面积(6833 平方公里)的比重。

3.单位 GDP 建设用地使用面积:在一定时期内(通常为一年),每生产万元国内生产总值(GDP)所占用的建设用地面积。

# 上海市人民政府关于印发 《市政府法制机构组织起草规章程序规则》的通知

(2017 年 4 月 24 日)

沪府发〔2017〕25 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《市政府法制机构组织起草规章程序规则》印发给你们，请认真按照执行。

## 市政府法制机构组织起草规章程序规则

### 第一条 （目的和依据）

为了完善市政府规章起草工作机制，提高规章起草质量，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》《上海市人民政府规章制定程序规定》等法律、法规、规章，制定本规则。

### 第二条 （适用范围）

下列规章，经市政府同意，由市政府法制机构组织起草：

- （一）涉及规范政府及其部门普遍管理事项的；
- （二）涉及本市重大改革决策或者重大规划实施的；
- （三）涉及多部门重大管理体制机制调整的；
- （四）其他市政府交由市政府法制机构起草的。

### 第三条 （职责分工）

市政府法制机构负责牵头开展本规则第二条规定的规章的立项、起草和报审等工作。

规章内容涉及自身职责的，相关市政府部门、区政府应当按照本规则，配合市政府法制机构做好起草工作，履行下列职责：

- （一）指派熟悉本部门业务的人员参与起草工作；
- （二）及时提供立法项目所需资料和必要条件；
- （三）协助组织开展立法调研、意见听取等工作；
- （四）协助召开立法协调会、论证会、听证会；
- （五）根据起草工作需要，应当承担的其他职责。

### 第四条 （工作要求）

市政府法制机构组织起草规章应当立足全局、统筹兼顾，发挥立法的引领和推动作用，增强制度设计的专业性、针对性和可操作性。

### 第五条 （立项建议）

市政府部门、区政府等单位在申报年度规章制定计划项目时，认为属于本规则第二条范围的，可以建议由市政府法制机构组织起草。

提出建议时，应当同步提交立法需求要点。立法需求要点主要包括：

- （一）由市政府法制机构组织起草的理由；
- （二）需要解决的主要问题及其原因；

(三)拟确立的主要制度或者拟采取的主要措施；

(四)立法依据、调研报告等相关立法资料。

#### **第六条 （项目立项）**

市政府法制机构在编制本市年度规章制定计划时，应当对规章项目是否属于本规则第二条的范围进行审查。经审查，属于该范围的，应当在年度规章制定计划中，列明由市政府法制机构组织起草并报市政府审批。

市领导通过会议等方式确定由市政府法制机构组织起草的规章项目，市政府法制机构应当补充列入年度规章制定计划。

#### **第七条 （起草小组）**

由市政府法制机构组织起草的规章立项后，市政府法制机构应当成立起草小组，明确起草人员和责任分工。

起草小组组长由市领导或者市政府法制机构负责人担任。市政府法制机构、相关政府部门或者区政府派员参加起草小组，并可以邀请外聘政府法律顾问和其他专业人士参加。

#### **第八条 （意见征询）**

规章草案拟定后，应当书面征求有关政府部门和各区政府的意见，并广泛听取社会公众、社会团体、行政管理相对人以及利益相关方的意见；涉及重大法律问题或者专业技术问题的，应当组织专家论证。

#### **第九条 （分歧意见协调和请示）**

有关单位对规章草案涉及的主要措施、管理体制、权限分工等问题有不同意见的，市政府法制机构应当组织有关单位进行协调。不能达成一致的，应当将主要问题、有关单位的意见和市政府法制机构的意见上报市政府决定。

#### **第十条 （草案报审）**

市政府法制机构应当研究各方面的意见，对规章草案进行修改，形成规章草案送审稿以及起草说明。

规章草案送审稿以及起草说明，由市政府法制机构主要负责人签署，提请市政府常务会议或者全体会议审议。

#### **第十一条 （审议签发）**

市政府法制机构应当根据市政府常务会议或者全体会议审议意见，组织有关单位对规章草案送审稿进行修改完善后，报请市长签发。

#### **第十二条 （其他事项）**

市政府法制机构组织起草规章的其他事项，按照《规章制定程序条例》《上海市人民政府规章制定程序规定》等法规、规章执行。

#### **第十三条 （参照适用）**

市政府法制机构组织起草地方性法规草案的，参照本规则办理。

#### **第十四条 （施行日期）**

本规则自 2017 年 5 月 1 日起施行。

# 上海市人民政府关于进一步扩大开放 加快构建开放型经济新体制的若干意见

(2017 年 4 月 26 日)

沪府发〔2017〕26 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为贯彻落实《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（国发〔2017〕5 号），全面深化中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸试验区”）改革，率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，形成法治化、国际化、便利化的营商环境和公平、统一、高效的市场环境，加快构建本市开放型经济新体制，提出如下意见：

## 一、进一步扩大对外开放

（一）加快发展更高水平的开放型经济。上海自贸试验区的先行先试作用在更大范围、更广领域、更高层次上进一步扩大开放，紧紧围绕上海自贸试验区和具有全球影响力的科技创新中心建设两项国家战略，鼓励和支持外商投资先进制造业和现代服务业，在本市设立地区总部、研发中心、创新中心等功能性机构，鼓励和支持海外高层次人才在本市创业发展。（市发展改革委、市商务委牵头）

（二）争取更多扩大开放措施先行先试。服务业领域放开会计审计、建筑设计、评级服务等领域外资准入限制，放宽银行类的金融机构、证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、保险机构、保险中介机构外资准入限制，推进电信、互联网、文化、教育、交通运输等领域有序开放。制造业领域取消轨道交通设备制造、摩托车制造、燃料乙醇生产、油脂加工等领域外资准入限制。在自贸试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）基础上，在金融、电信、互联网、文化、文物、维修、航运服务等专业服务业和先进制造业领域争取更多的扩大开放措施先行先试。对符合条件的外资创业投资企业和股权投资企业开展境内投资项目，探索实施管理新模式。积极推进上海自贸试验区扩大开放措施在全市其他区域复制推广。（市商务委、市发展改革委牵头，市经济信息化委、市教委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市金融办、市财政局、市规划国土资源局、市文广影视局、市通信管理局、人民银行上海总部、上海银监局、上海证监局、上海保监局等按照职责分工负责）

（三）鼓励外商投资先进制造业。鼓励和支持外商投资新一代信息技术、智能制造装备、生物医药与高性能医疗器械、新能源与智能网联汽车、航空航天、海洋工程装备、高端能源装备、新材料、节能环保等战略性新兴产业和研发设计、总集成总承包、检验检测认证、供应链管理、电子商务等生产性服务业重点领域，支持外资参与改造提升汽车、钢铁、化工、船舶等本市传统优势制造业，鼓励外商投资企业实施产业转型升级和技术改造。符合条件的外商投资企业可享受《“中国制造 2025”上海行动纲要》（沪府发〔2016〕69 号）有关支持政策。（市经济信息化委牵头）

（四）支持外商投资参与基础设施建设。支持外资依法依规以特许经营方式参与城市基础设施建设，包括能源、交通、水利、环保、市政公用工程等，在市场准入和扶持政策方面对各类投资主体同等对待。符合条件的外商投资企业可享受《本市推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（沪府办发〔2016〕37 号）有关支持政策。（市发展改革委、市交通委、市住房城乡建设管理委、市财政局、市环保局、市水务局等按照职责分工负责）

（五）鼓励跨国公司设立地区总部和采购中心、营运中心、结算中心等功能性机构。贯彻实施《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》（沪府发〔2017〕9 号），落实跨国公司地区总部和总部型机构在资

金管理、境外融资、人才引进、人员出入境、通关便利等方面的优惠政策,支持在沪地区总部和总部型机构集聚业务、拓展功能、提升能级。(市商务委、市公安局、市人力资源社会保障局、人民银行上海总部、上海海关、上海出入境检验检疫局等按照职责分工负责)

(六)鼓励外商投资企业在沪开展研发活动。支持外商投资企业设立各种形式的研发中心、创新中心、企业技术中心和博士后科研工作站,鼓励外资研发中心转型升级成为全球性研发中心。破除各类创新要素跨境流动的瓶颈障碍。优化生物医药全球协同研发的试验用特殊物品的准入许可,完善准入许可的内容和方式。支持外商投资企业设立开放式联合创新平台,协同本土中小微企业开展创新成果产业化项目推进。支持外资研发中心参与本市研发公共服务平台建设,与本市单位联合开展产业链核心攻关。鼓励外资研发中心具有自主知识产权的技术和成果进入上海的技术交易平台等进行交易,加速技术成果转化。加强政策培训和辅导,确保符合条件的外商投资企业可享受研发费用加计扣除、研发中心进口和采购设备退税、高新技术企业、技术先进型企业等税收优惠政策。(市商务委、市科委、市发展改革委牵头)

(七)支持外商投资企业参与政府科技计划项目。按照对等原则和国家、本市有关规定,鼓励和支持外商投资企业和外资研发中心参与政府科技计划项目,并与本市高校、科研机构和企业合作参与市政府重大科研和工程项目、联合申报各级各类科技发展规划项目。(市科委牵头)

(八)支持海外高层次人才创业发展。落实《关于进一步深化人才发展体制机制改革加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设的实施意见》(沪委发〔2016〕19号),鼓励和支持海外高层次人才在上海创新创业和参与上海科创中心建设。深入推进中央和本市“千人计划”,完善上海地方“外专千人计划”,加强上海“千人计划”创业园建设,充分利用驻海外各类机构、社会组织的网络优势,加大对本市紧缺急需的海外高层次人才尤其是外籍专家的引进力度。(市公安局、市人力资源社会保障局牵头)

(九)便利外籍人士来沪工作。全面实施外国人来华工作许可制度,建立一口受理机制,为外籍人才来沪工作提供更大便利。对经认定的外籍高层次人才、上海科技创新职业清单所属单位聘雇并担保的行业高级人才,可不受60周岁年龄限制,申请5年有效期的工作类居留许可(加注“人才”)。(市人力资源社会保障局牵头)

(十)便利外籍人士申办在华永久居留。符合条件的外籍人才或经认定的外籍高层次人才,可申请在华永久居留。外籍人才以自然人身份或通过本人以自然人身份作为控股股东的公司、企业,在上海直接投资、连续3年投资情况稳定、投资数额合计达100万美元或者《外商投资产业指导目录》鼓励类产业投资合计达50万美元以上且纳税记录良好的,可直接申请永久居留。(市公安局牵头)

(十一)便利外籍应届毕业生来沪工作。允许在上海地区高校取得本科及以上学历且在上海自贸试验区、张江国家自主创新示范区就业的外国留学生,可申请办理外国人来华工作手续和工作类居留许可。在国内高校毕业的具有本科及以上学历的外国留学生在上海创业,可申请有效期2年以内的私人事务类居留许可(加注“创业”),其间被有关单位聘雇的,可按照规定办理工作类居留许可。允许注册在上海自贸试验区、张江国家自主创新示范区的跨国公司地区总部、投资性公司、研发中心聘用世界知名高校外籍应届毕业生来沪工作。探索将来沪外籍博士后纳入外国人来华工作许可申办范围,为境外高校在读外籍研究生受邀来沪实习提供出入境便利。(市人力资源社会保障局、市公安局牵头)

(十二)便利外籍人士配偶、子女等申办居留许可。符合条件的外籍人才在申请永久居留时,其配偶和18岁以下子女均可同时提出申请。持有永久居留证的外籍人才的直系亲属,可按照规定办理团聚类居留许可。对已获得永久居留资格或者持有工作类居留许可的外籍高层次人才和创新创业人才,为其聘雇的外籍家政服务人员签发相应期限的私人事务类居留许可。(市公安局牵头)

## 二、进一步创造公平竞争环境

(十三)落实公平竞争审查制度。各部门制定外资政策,要按照《上海市人民政府关于贯彻〈国务院

(2017年第10期)

关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》的实施意见》(沪府发〔2017〕11号)规定进行公平竞争审查,清理和取消资质资格获取、招投标、权益保护等方面存在的差别化待遇。制定、修订有关外商投资重大政策时,应听取外商投资企业的意见和建议,保持各项政策的稳定性和连续性。严格执行国家政策法规,不得擅自增加对外商投资企业的限制。(各区政府、市政府各相关部门按照职责分工负责)

(十四)营造更加公平的市场准入环境。按照“内外资一致”的原则,除法律法规有明确规定或确需境外投资者提供信息外,有关部门应统一内外资企业业务牌照和资质申请的标准和时限,促进内外资企业公平竞争。对市场准入负面清单和外商投资准入特别管理措施以外的行业、领域、业务等,各类市场主体皆可依法平等进入。(各区政府、市政府各相关部门按照职责分工负责)

(十五)促进内外资企业公平参与标准化工作。进一步深化标准化工作改革,提高标准制修订透明度和开放度。创新标准供给新模式,大力支持标准服务业、检验检测认证产业发展,扩大标准服务、检验检测认证产业领域开放,引导和鼓励外商投资企业参与。符合条件的外商投资企业可享受相关产业支持政策。(市质量技监局牵头)

(十六)深化政府采购改革。坚持公开透明、公平竞争原则,营造外商投资企业参与政府采购的公平市场环境,依法依规对外商投资企业在我国境内生产的产品一视同仁、平等对待,促进内外资企业公平参与政府采购招投标。(市财政局牵头)

(十七)依法严格保护外商投资企业知识产权。加强知识产权保护,探索商业模式等新业态创新成果知识产权保护办法,创新知识产权保险机制,加大侵权损害赔偿力度。完善知识产权纠纷多元解决机制和知识产权侵权查处快速反应机制。加强知识产权合作与交流,推动相关国际组织在上海设立知识产权仲裁和调解分支机构。(市知识产权局牵头)

(十八)拓宽外商投资企业融资渠道。发挥多层次资本市场融资作用,支持符合条件的外商投资企业改制上市、发债、资产证券化以及在“新三板”、上海股权托管交易中心挂牌。鼓励外商投资企业优化融资结构和方式,综合运用普通股、优先股、可转债、公司债等方式,改善企业资本结构,降低财务成本。鼓励金融机构开展差异化信贷和投贷联动等融资服务。支持符合条件的外商投资企业通过贷款、发行债券等形式从境外融入本外币资金,允许内保外贷资金以外债等方式调入境内使用,外债资金实行意愿结汇。(市金融办、人民银行上海总部、上海银监局、上海证监局等按照职责分工负责)

(十九)深化“证照分离”改革。扩大“证照分离”改革涉及的市场准入许可审批事项范围。在完善风险防范措施的基础上,进一步改革许可管理方式,扩大实行告知承诺准入管理的领域。加强许可管理与企业设立登记管理的衔接,实现统一社会信用代码在各许可管理环节的“一码贯通”。(市审改办牵头)

(二十)建立本市外商投资权益保护工作机制。建立由商务、发展改革、工商、食品药品监管、知识产权、环保等部门参与的外商投资权益保护工作机制;强化外商投资投诉处理机制,优化外商投资投诉服务流程;积极引进国际知名商事争议解决机构常驻上海代表机构,依法保护外商投资企业及其投资者合法权益。(市商务委牵头,市发展改革委、市政府新闻办、市工商局、市食品药品监管局、市知识产权局、市环保局等按照职责分工负责)

(二十一)营造更加便利化的贸易环境。建设具有国际先进水平的国际贸易“单一窗口”。最大限度实现覆盖船舶抵离、港口作业、货物通关等口岸作业各环节的全程无纸化,推进贸易领域证书证明的电子化管理。推进企业信用等级的跨部门共享,对高信用等级企业降低查验率。推进上海自由贸易港区建设,进一步适应全球供应链管理的要求,实施更高标准的“一线放开”“二线安全高效管住”贸易监管制度。支持外商投资企业开展面向全球的国际物流分拨、维修中心业务。创新跨境服务贸易管理模式,加快推进金融保险、文化旅游、教育卫生等高端服务领域的贸易便利化。(市商务委牵头)

### 三、进一步加强吸引外资工作

(二十二)举全市之力做好利用外资工作。加强组织领导,充分发挥上海市外资工作领导小组的统



筹协调作用,定期研究本市利用外资重大政策,加大问题协调解决力度。各区、各部门要按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,着眼于提高利用外资的质量和效益,建立完善市、区两级服务外商投资企业工作机制,加大支持和服务外商投资企业的力度,形成工作合力,营造“亲商、安商、留商、富商”的良好氛围。(各区政府、市政府各相关部门按职责分工负责)

(二十三)加大吸引外资的政策支持力度。支持各区、各开发区在法定权限范围内制定出台招商引资优惠政策,对就业、经济发展、技术创新贡献大的项目予以支持。外商投资企业可同等享受本市出台的各项产业发展支持政策。(各区政府、各开发区管委会按照职责分工负责)

(二十四)积极构建面向全球的投资促进网络。着力构建境内外联动、政府、企业、社会组织共同参与的全方位、多层次投资促进体系。推进与全球重要城市、友好城市相关经贸及投促机构、商协会的合作,加快构建境外经贸合作伙伴网络。在全球重要城市增设上海市外国投资促进中心办事处,拓展海外投资促进工作网络。发挥上海投资促进机构联席会议的作用,加强与驻沪外国领馆、外国商会、投资促进机构的合作,积极宣传上海投资环境。办好上海市市长国际企业家咨询会议,汲取国际智慧,借鉴国际经验,促进国际一流企业来沪投资。每年在海外举办高层次投资促进、文化合作交流等活动。鼓励各区赴境外开展投资促进活动,各区应加强统筹,优先安排。(市商务委、市政府外办牵头)

(二十五)加大重点领域招商引资力度。全面实施亚太运营商等“十大投资促进计划”,着力推进“总部经济提质专项行动计划”,制定实施“制造业利用外资三年行动计划”。编制外商投资重点领域和重点产业招商目录,鼓励各区、各开发区根据本地区重点行业加强战略招商、精准招商。(市商务委、市经济信息化委牵头,各区政府按照职责分工负责)

(二十六)着力促进项目落地。坚持市区联动、委办联手;建立由产业部门牵头,规划国土资源、住房城乡建设管理、环保、绿化市容等部门共同参与的重大外资项目推进机制,促进项目落地。(市商务委、市经济信息化委、市发展改革委牵头,市规划国土资源局、市住房城乡建设管理委、市环保局、市绿化市容局等按照职责分工负责)

(二十七)促进各类开发区开放型经济发展。支持符合条件的国家级开发区扩区,推动综合发展水平较高的市级开发区升级为国家级开发区。支持符合条件的出口加工区转型为综合保税区。鼓励各开发区发挥各自优势,通过品牌共用、资源共享、信息互通、收益分成等方式,开展跨区域招商合作。优化开发区配套服务,以合理的价格供应水电气,切实降低企业运营成本。(市商务委、市发展改革委牵头)

(二十八)加大支持和服务外商投资企业的力度。完善“问题清单”“重点企业首问联络员”等制度,加大企业反映问题的协调解决力度。加大电子政务建设力度,完善网上政务大厅建设,推进外商投资企业设立、变更协同应用,提升外商投资管理信息化水平。加强政府部门间信息共享,减少企业各类信息重复申报。鼓励外商投资企业积极履行企业社会责任。(市商务委、市政府办公厅牵头)

(二十九)服务西部大开发、东北振兴、中部崛起的国家战略。结合上海合作交流和对口支援工作,发挥产业转移促进中心(商务部上海基地)及各开发区的作用,加强合作对接,做好外商投资企业产业转移的对口服务工作。鼓励有条件的开发区在对口支援地区建立产业园区,实现优势资源互补。(市商务委牵头)

(三十)支持产业项目用地。对集约用地的鼓励类工业项目优先供应土地。对战略性新兴产业等重点项目,由市级统筹新增建设用地指标;对符合产业导向的项目,经产业准入审核认定后,工业用地产业项目类和研发总部产业项目类用地,采用“带产业项目”挂牌方式供应土地。按照最高20年出让年期出让的工业用地,可在出让合同中约定土地使用权到期申请续期条件和续期出让价格;承担国家及上海重大战略的产业类或功能性项目,经认定后,可按最高50年出让年期出让。各区政府可以根据产业类型和土地利用绩效等情况,对经规划批准提高建筑容积率的项目用地,按照一定比例收取土地出让价款,鼓励外商投资企业产业转型升级和扩大生产。(市规划国土资源局牵头,市经济信息化委、市发展改革

委、市科委、市环保局等按照职责分工负责)

(三十一)深化外商投资管理体系改革。全面实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式,进一步简化外商投资项目管理程序和外商投资企业设立、变更管理程序。探索住所登记改革,进一步放宽住所登记证明标准;继续探索集中登记、一址多照试点改革。全面实施企业名称网上自主申报。加快推进外商投资企业登记注册全程电子化进程,进一步简化外商投资企业登记注册流程。优化营业执照的经营范围等登记方式。建立便捷的市场主体退出机制,对符合条件的外商投资企业实行简易注销。(市商务委、市发展改革委、市工商局牵头)

(三十二)创新国际合作模式,服务国家“一带一路”建设。坚持“引进来”和“走出去”有机结合,创新经贸投资合作、产业核心技术研发、国际化融资模式。搭建“一带一路”开放合作新平台,建立综合性对外投资促进机构和境外投资公共信息服务平台,打造“一带一路”产权交易中心与技术转移平台。加强与“一带一路”沿线主要节点城市的经贸合作关系。增强“一带一路”金融服务功能,为重大项目和重大工程提供融资服务和综合保险服务。探索具有国际竞争力的离岸税制安排。推进亚太示范电子口岸网络建设,形成亚太经济合作组织经济体之间、金砖国家之间电子口岸合作机制,率先探索互联互通监管合作新模式,在认证认可、标准计量等方面开展多双边合作试点,推进口岸间信息互换和服务共享。(市商务委、市发展改革委、市财政局牵头)

(三十三)扎实推进上海自贸试验区建设。完善工作机制,系统推进各项改革试点任务,把上海自贸试验区建设成为投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区,形成更多可复制可推广的经验。各部门、各区、各开发区主动对接上海自贸试验区,切实做好上海自贸试验区试点经验的复制推广。(市发展改革委、市商务委、上海自贸试验区管委会牵头,各区人民政府、市政府各相关部门按照职责分工负责)

各区、各部门要充分认识新形势下进一步扩大开放、加快构建开放型经济新体制的重要意义,高度重视,主动作为,强化责任,密切合作,坚持扩大开放的方向不动摇,紧抓招商引资不放松,营造良好环境的努力不减弱;要研究制定具体的实施细则和配套措施,创新工作方法,确保各项政策落到实处,为各类市场主体创造更大的发展空间,不断开创高水平对外开放新局面。

## 上海市人民政府办公厅转发 市妇儿工委、市妇联关于本市建立 法规政策性别平等咨询评估机制意见的通知

(2017年4月12日)

沪府办发〔2017〕34号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

市妇儿工委、市妇联《关于本市建立法规政策性别平等咨询评估机制的意见》已经市政府同意,现转发给你们,请认真按照执行。

# 关于本市建立法规政策性别平等 咨询评估机制的意见

为深入贯彻男女平等基本国策和全面推进依法治国要求,加快社会性别意识主流化进程,在社会治理创新中促进男女两性在社会、家庭领域的和谐发展,在地方性法规、政府规章和规范性文件(含技术标准)中充分体现性别平等意识,从源头上依法维护妇女合法权益,促进家庭和谐幸福,维护社会公平正义,根据《中华人民共和国妇女权益保障法》和妇女发展相关纲要及规划等,现就本市建立法规政策性别平等咨询评估机制提出以下意见:

## 一、充分认识开展法规政策性别平等咨询评估的重大意义

社会性别平等是衡量社会文明进步的重要标准,是建设中国特色社会主义的必然要求。建立法规政策性别平等咨询评估机制,承认和尊重男女两性自然差异基础上的尊严与价值、权利与地位、机会与责任的平等以及男女两性的协调发展和共同进步,是贯彻落实男女平等基本国策的重要举措;是坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,从法规政策的源头促进男女两性平等依法行使民主权利、平等参与经济社会发展、平等享有改革发展成果的重要保证。

社会性别平等意识直接影响到法规政策的制定、修订和实施,必须在立法决策和重大行政决策中,充分体现社会性别平等意识,在改善民生中高度关注妇女需求,在社会治理中积极回应妇女关切,以促进妇女全面发展、保障妇女合法权益,激发妇女参与经济社会发展的潜能,更好地构建高度文明进步、平等和谐的社会主义现代化国际大都市。

## 二、明确建立法规政策性别平等咨询评估机制的要求和内容

### (一)建立自检自审机制

各级政府及其部门在起草、制定与性别平等、妇女权益密切相关的地方性法规、政府规章和规范性文件时,自行开展性别平等情况的检查审核工作。

市妇儿工委根据市人大、市政府年度地方性法规和政府规章立法计划,确定当年需要进行法规政策性别平等评估的立法项目,并指导起草部门落实开展相关的法规政策性别平等自检自审工作。起草部门在起草法规政策时,应当关注相关法规政策对男女两性可能产生的影响,充分考虑性别差异,预先作出平衡性制度安排,在开展法规政策性别平等自检自审的基础上,真实、准确地填写《上海市法规政策性别平等自检自审情况表》,报市妇儿工委。起草部门上报与性别平等、妇女权益密切相关的地方性法规、政府规章草案时,应当附具经市妇儿工委签署意见的《上海市法规政策性别平等自检自审情况表》。

### (二)建立社会咨询评估机制

由市妇联牵头,成立由第三方参与的上海市法规政策性别平等咨询评估委员会(以下简称“市咨询评估委”),对涉及妇女权益的本市地方性法规、政府规章和规范性文件开展性别平等的社会咨询评估。市咨询评估委主要由具有相关理论研究背景和实践经验的专家等组成,通过召开委员会议、调研论证等方式,开展咨询评估工作。

市咨询评估委可以根据市妇儿工委、市妇联的要求,对列入立法计划、涉及妇女权益的地方性法规、规章和规范性文件征求意见稿内容进行性别平等评估,或者对已经实施的地方性法规、规章和规范性文件进行评估,形成评估报告,并对存在歧视或保障不力的条款提出修改、完善的意见和建议,报市妇联。市咨询评估委可以有针对性地选择涉及妇女权益的重点领域,影响社会与家庭和谐或群众反映强烈的热点、难点、盲点问题进行调查研究,收集分析妇女群众、专家和社会各界的意见,提出推动保障妇女权益的地方性法规、政府规章和规范性文件出台的建议,报市妇联。对市咨询评估委报送的评估报告和相

关建议,市妇联应当及时进行研究,认为确实存在影响性别平等问题的,应当及时向市人大常委会法工委、市政府法制办和相关政府部门反馈。

市咨询评估委也可以根据相关立法机关或者文件制定部门的委托,对相关地方性法规、规章和规范性文件的内容及实施情况进行性别平等评估。市咨询评估委应当及时开展评估,并形成评估报告,交委托评估部门。

### 三、确保法规政策性别平等咨询评估工作落实到位

#### (一)加强组织领导

各部门、各区要按照市委、市政府的部署,不断完善法规政策性别平等咨询评估工作机制,推进分性别统计和分析工作,设置法规政策性别平等咨询评估专项工作联络员,在法规政策制定、修订和实施各环节,及时发现和纠正侵害、忽视妇女合法权益的问题,形成齐抓共管的工作格局,共同做好性别平等咨询评估工作,确保男女平等基本国策落实到经济社会发展各个领域和家庭社会生活的各个方面。

#### (二)加强人员培训

各部门、各区要站在落实男女平等基本国策的高度,自觉加强相关人员的社会性别平等理论培训,强化性别平等意识,推进、协调和落实法规政策性别平等咨询评估的自检自审工作。市妇儿工委、市妇联要为各部门、各区人员培训提供有关服务。

#### (三)加强宣传教育

各级妇儿工委成员单位要充分利用广播电视、报刊杂志、互联网和各类新媒体,广泛宣传男女平等基本国策和法规政策性别平等咨询评估工作的重大意义,引导全社会贯彻落实男女平等基本国策;各部门、各区要推进社会性别主流化意识进党校、进机关、进学校、进社区,把维护性别平等作为维护社会公平和谐的重要内容,营造有利于男女平等的公共舆论和社会氛围。

#### (四)加强监督检查

各部门、各区要切实做好指导推动和检查督办工作。由市妇儿工委牵头,市政府法制办、市妇联等负责对法规政策性别平等咨询评估工作定期开展抽查评定,对未履行本意见所规定职责的单位限期整改,确保工作取得实际成效。

上海市妇女儿童工作委员会

上海市妇女联合会

2017年3月21日

---

## 上海市人民政府公报

2017年第10期(总第394期)

5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](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号:CN31-1854/D