



# 上海市人民政府公报

2022

第 12 期(总第 516 期)

## 目 录

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的通知	(3)
上海市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案	(3)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市自然资源领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的通知	(5)
上海市自然资源领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案	(5)
上海市人民政府办公厅印发《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》的通知	(8)
关于全面加强药品监管能力建设的实施意见	(8)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市2022年优化营商环境重点事项》的通知	(12)
上海市 2022 年优化营商环境重点事项	(12)

### 【政策解读】

关于《上海市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的政策解读	(14)
关于《上海市自然资源领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的政策解读	(16)
关于《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》的政策解读	(17)
关于《上海市 2022 年优化营商环境重点事项》的政策解读	(18)

【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 应急救援领域市与区财政事权和支出 责任划分实施方案》的通知

(2022年5月27日)

沪府办发〔2022〕7号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市应急救援领域市与区财政事权和 支出责任划分实施方案

根据《国务院办公厅关于印发应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2020〕22号）和本市关于推进市与区财政事权和支出责任划分改革的要求，制定本实施方案。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，积极推进社会主义现代化国际大都市应急管理体系和治理能力现代化建设，认真落实中央改革总体部署，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市与区财政关系，形成依法规范、权责匹配、运转高效的市与区财政事权和支出责任划分模式，不断提高本市应急救援领域公共服务供给效率和应急救援能力，保障城市运行更加安全高效，人民感受到更强的安全感、幸福感。

### 二、主要内容

#### （一）预防与应急准备

##### 1. 应急管理制度建设

将研究制定本市应急救援领域地方性法规和政策、标准、技术规范，市级专项规划编制，本市总体应急预案和市级部门安全生产类、自然灾害类专项预案编制，市级部门直接组织开展的应急预案演练等，确认为市级财政事权，由市级承担支出责任。

将研究制定区级应急救援领域政策、制度、标准、技术规范，区级专项规划、总体应急预案和专项预案编制，应急预案演练等，确认为区级财政事权，由各区承担支出责任。

##### 2. 应急救援能力建设

将市级应对灾害和事故协调联动机制建设、应急指挥体系建设与运行维护，市级部门直接开展的应急物资储备，市级专业应急救援队伍建设，确认为市级财政事权，由市级承担支出责任。

将建在上海市行政区域内的国家区域应急救援中心建设与运行维护、国家综合性消防救援队伍建设、国家级专业应急救援队伍建设中央与地方共同财政事权中由地方负责承担事项和应急避难设施建设，确认为市与区共同财政事权，由市与区按照职责分工分别承担支出责任。

将区应对灾害和事故协调联动机制建设、应急指挥体系建设与运行维护、应急救援队伍建设、应急物资储备，确认为区级财政事权，由各区承担支出责任。

##### 3. 应急管理信息系统建设

(2022年第12期)

— 3 —

将全国统一的应急管理信息系统建设中央与地方共同财政事权中由地方负责承担事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任,其中市级主要负责市级部门信息系统软硬件配备及维护支出,各区负责本级的信息系统软硬件配备及维护支出。

在全国统一的应急管理信息系统的基础上,进一步加强本市应急管理信息系统统一规划,将全市性应急管理信息系统建设确认为市与区共同财政事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任,其中市级主要负责信息系统的规划设计、市级部门信息系统建设和软硬件配备及维护支出,各区主要负责本级的信息系统建设和软硬件配备及维护支出。

#### 4. 安全生产监督管理

将市级部门负责的安全生产综合监督管理,市级对各区、中央驻沪企业和市属企业安全生产工作的指导协调服务和监督检查,市级部门直接开展的安全生产巡查、安全生产和消防考核、安全生产标准化建设以及对危险化学品、烟花爆竹、工矿商贸企业等安全生产监督管理,确认为市级财政事权,由市级承担支出责任。

将配合开展的安全生产巡查、安全生产和消防安全考核、安全生产标准化建设、重大安全隐患和安全生产违法行为举报奖励,确认为市与区共同事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任。

将各区负责的安全生产监督管理事项,确认为区级财政事权,由各区承担支出责任。

#### 5. 应急宣传教育培训

将市级部门直接组织开展的宣传教育培训工作,确认为市级财政事权,由市级承担支出责任。

将各区组织开展的宣传教育培训工作,确认为区级财政事权,由各区承担支出责任。

### (二) 灾害事故风险隐患调查与监测预警

#### 1. 灾害事故风险隐患调查

将全国灾害事故风险调查和重点隐患排查中央与地方共同财政事权中由地方负责承担事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任,其中市级主要负责跨区或较大灾害事故风险调查评估和隐患排查、市级灾害风险事故隐患基础数据库建设,各区主要负责行政区域内或一般灾害事故风险调查评估和隐患排查、区级灾害风险事故隐患基础数据库建设。

市、区应将灾害风险事故隐患基础数据库纳入国家及本市的应急管理信息系统。

#### 2. 灾害事故监测预警

将国家自然灾害、安全生产及火灾监测预警体系建设中央与地方共同财政事权中由地方负责承担事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任,其中市级灾害事故监测预警体系规划设计、市级部门监测预警系统建设和软硬件配备及维护支出,确认为市级财政事权,由市级承担支出责任。

将应急信息员队伍建设,确认为市与区共同财政事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任。

将区行政区域内灾害事故监测预警系统建设和软硬件配备及维护支出,确认为区级财政事权,由各区承担支出责任。

### (三) 应急处置与救援救灾

将市政府和市级部门组织开展事故调查处理,跨区或影响较大的自然灾害调查评估,确认为市级财政事权,由市级承担支出责任。

将国家启动应急响应的特别重大灾害事故应急救援救灾财政事权中由地方负责承担事项,以及本市启动应急响应的重大、较大灾害事故应急救援救灾,确认为市与区共同财政事权,由市与区按照职责分工分别承担支出责任。

将一般事故调查处理、行政区域内的自然灾害调查评估、灾害事故应急救援救灾等,确认为区级财政事权,由各区承担支出责任。

市级预算内投资支出按照本市有关规定执行,主要用于市级财政事权或市与区共同财政事权事项。应急救援领域其他未列事项,按照改革的总体要求和事项特点具体确定财政事权和支出责任。

## 三、配套措施

### (一) 加强组织领导,落实支出责任

应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分改革是推进本市应急管理体系和治理能力现代化的重要举措。各区政府、市各有关部门要牢固树立安全发展理念,加强组织领导,密切协调配合,按照本实施方案确定的市与区财政事权和支出责任划分,精心组织实施,合理安排预算,落实支出责任,确保改革工作落实到位。

(二)完善配套制度,强化绩效管理

各区政府、市各有关部门要在全面系统梳理应急救援领域财政事权方面相关规定的基础上,抓紧修订相关规章制度,完善工作规程,逐步实现应急救援领域财政事权和支出责任划分的法治化、规范化。要按照全面实施预算绩效管理要求,根据“谁使用、谁负责”的原则,全面实施预算绩效管理,优化支出结构,提高财政资源配置效率和使用效益。

(三)协同推进改革,形成良性互动

本市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分改革,要严格按照中央和本市的改革精神,协同推进、形成合力。各区要参照本实施方案,结合本区财政体制实际,调整完善应急救援领域区以下财政事权和支出责任。应急处置和应急救援阶段地质灾害调查监测等事项,由市相关部门共同研究确定。

本实施方案自2022年5月27日起施行。

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市自然资源领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的通知

(2022年5月27日)

沪府办发〔2022〕8号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市自然资源领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市自然资源领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案

为进一步明确本市自然资源领域市与区财政事权和支出责任,根据《国务院办公厅关于印发自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2020〕19号)和本市关于推进市与区财政事权和支出责任划分改革的要求,制定本实施方案。

### 一、总体要求

#### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,在中央与地方财政事权和支出责任划分总体框架下,优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市与区财政关系,形成稳定的市与区政府事权、支出责任和财力相适应的制度,促进自然资源的保护和合理利用,维护国家生态安全、实现人与自然和谐共生,为本市加快建设社会主义现代化国际大都市提供坚强支撑。

#### (二)基本原则

1.坚持遵循规律,厘清政府职责边界。遵循财政事权和支出责任划分的一般规律,把握自然资源领域特点,正确处理政府与市场关系,合理界定政府提供自然资源领域公共服务的范围和方式,对应由政府承担支出责任的自然资源领域事务,切实承担支出责任。

(2022年第12期)

— 5 —

2.坚持协同联动,形成财政保障合力。在中央与地方自然资源领域财政事权和支出责任划分总体框架下,通过明确市与区财政事权,切实落实市与区支出责任,充分调动各区保障本行政区域内自然资源领域公共服务的积极性,形成全市自然资源事务财政保障强大合力。

3.坚持分类施策,稳妥有序推进改革。在保持现有自然资源领域财政事权和支出责任框架总体稳定的基础上,兼顾当前和长远,区分类别、精准施策,稳妥有序地推进改革。同时,建立财政事权和支出责任划分动态调整机制,根据相关领域体制机制改革进展及时调整。

## 二、主要内容

按照中央改革总体要求和本市自然资源领域的特点,分别划分自然资源调查监测、自然资源产权管理、国土空间规划和用途管制、生态保护修复、自然资源安全、自然资源领域灾害防治、自然资源领域其他事项等七个方面的财政事权和支出责任。

### (一)自然资源调查监测

将全市基础性、公益性、战略性地质调查,全市自然资源监测评价、地理国情调查监测,全市基础测绘与监督管理及地理信息服务管理,卫星导航定位基准服务系统建设与运行维护、安全监管,其他按国家统一部署由市级承担的自然资源调查监测等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将地方性自然资源基础调查与专项调查的组织实施,自然资源调查监测的组织实施、汇总,地方性自然资源信息系统建设与运行维护,森林资源调查、监测与评价,全市海域海岛海岸线调查监测评估,海洋生态预警监测与评价等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

### (二)自然资源产权管理

#### 1.自然资源确权登记

将重点区域或跨区域的自然资源确权登记、权籍调查,市级政府部门负责的不动产登记和权籍调查,市级政府部门负责的权属争议调查处理,全市不动产权籍调查和登记信息系统建设与运行维护等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将除市级自然资源确权登记范围外的本区行政区域内的确权登记、权籍调查,各区政府部门负责的不动产登记和权籍调查,各区政府部门负责的权属争议调查处理等事项,确认为区级财政事权,由区级财政承担支出责任。

#### 2.自然资源有偿使用和权益管理

将国有建设用地政府公示价格体系建设和等级价格监测,全市自然资源市场交易平台的建设和运行维护等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将中央政府委托地方政府代理行使所有权的全民所有自然资源资产的统筹管理,法律授权市级或区级政府代理行使所有权的特定全民所有自然资源资产管理,全民所有自然资源资产的清查统计、价值评估、资产核算、考核评价及资产报告、资产负债表编制等具体管理事务,集体建设用地政府公示价格体系建设和等级价格监测,自然资源市场监管和动态监测评价,海洋经济发展、运行监测和调查评估等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

### (三)国土空间规划和用途管制

#### 1.国土空间规划

将全市性国土空间规划、跨省或跨区的区域性规划、专项规划(总体规划层次)、跨区线性工程专项规划(详细规划层次)和近期规划的编制研究,跨省或跨区的区域性规划及全市国土空间规划实施监测评估,主城区单元规划、各区、镇规划技术审查,控制性详细规划、郊野单元村庄规划和历史风貌区保护规划相关政策、标准和规范的研究与发布,规划管控体系研究、规划编制技术支撑和规划成果数据维护,全市性空间规划实施监管信息系统的建设与运行维护,全市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,生态保护红线以及各类海域海岛海岸线管控边界的划定等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将永久基本农田、城镇开发边界划定,主城区单元规划、控制性详细规划和历史风貌保护规划编制,主城区单元规划实施监测评估,详细规划层面规划实施监督等事项,确认为市与区共同财政事权,由市

与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

将各区区内项目专项规划(详细规划层面)编制研究,浦东新区和郊区各区国土空间规划、新市镇国土空间规划、郊野单元村庄规划编制,各区、镇层面规划实施监测评估等事项,确认为区级财政事权,由区级财政承担支出责任。

## 2.国土空间用途管制

将市级自然资源年度利用计划管理,市级土地征收转用的管理等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将全市国土空间用途管制,受全国性和全市性国土空间用途管制影响而实施的生态补偿等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

将区级自然资源年度利用计划管理,区级土地征收转用具体实施,受区级国土空间用途管制影响而实施的生态补偿等事项,确认为区级财政事权,由区级财政承担支出责任。

### (四)生态保护修复

将海域海岸带和海岛保护修复等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将重点区域生态保护修复治理,生态保护红线的实施和管理,围填海、无居民海岛开发利用区域的生态修复治理,历史遗留且责任主体灭失的矿山生态修复治理,国土综合整治,湿地生态系统保护修复,国家级、市级自然保护地的建设与管理,公益林保护利用管理,林木良种培育、造林、森林资源培育、林业科技推广示范,国家和市级重点野生动植物及其栖息地保护等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

将各区行政区域范围内其他生态保护修复事项,确认为区级财政事权,由区级财政承担支出责任。

### (五)自然资源安全

将全市性耕地保护补偿激励,古生物化石监督管理与保护,矿产资源储量管理等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将受中央政府委托代理行使所有权的海域、无居民海岛保护监管,海域海岛动态监视监管,土地、矿产等自然资源节约集约利用,耕地和永久基本农田保护监管,国家版图与地理信息安全,永久性测量标志普查与维护,除浦东新区砖瓦用粘土采矿权外的矿业权管理,地质及地理信息资料管理,国家级和市级野生动物疫源疫病监测站建设与维护,野生动物疫源疫病日常监测和专项监测,全市林业优势特色产业等发展等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

将浦东新区砖瓦用粘土采矿权管理事项,确认为区级财政事权,由区级财政承担支出责任。

### (六)自然资源领域灾害防治

将全市地质灾害防治的组织协调和监督指导、应急救援的技术支撑等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将全市性地质灾害风险调查、隐患排查、监测预警及防灾减灾,长三角地面沉降重点防治区地面沉降调查评价、监测预警等综合防治体系和防治能力建设,应急测绘保障,因自然因素造成的地质灾害综合治理,地下水过量开采及引发的地面沉降等地质问题监管,海洋观测预报、灾害预警、风险评估与区划、隐患排查治理以及警报和公报发布,海洋灾害调查,全市基础海洋观测站点建设与管理,森林防火,自然保护地、国有林场、公益林、防护林等防灾减灾,林业有害生物监测、检疫、防治等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,共同承担支出责任。

### (七)自然资源领域其他事项

将制定自然资源领域地方性法规、规章,各区贯彻落实市委、市政府重大决策部署及法律法规执行情况的督察,法律法规规定应由市级管辖的自然资源领域执法检查、案件查处等事项,确认为市级财政事权,由市级财政承担支出责任。

将研究制定自然资源领域地方性规划、政策、标准、技术规范等事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区财政按照具体事项和机构职能,承担支出责任。

将本市其他自然资源领域督察、执法检查、案件查处等事项,确认为区级财政事权,由区级财政承担

支出责任。

对应急处置和应急救援阶段涉及的地质灾害调查监测有关事项,其市与区财政事权和支出责任划分按照应急救援领域改革方案执行。

### 三、其他事项

(一)本实施方案中未列明的自然资源领域其他事项,根据中央改革部署及财政事权和支出责任划分情况,按照市委、市政府重点工作要求,结合具体事项的特点合理确定财政事权和支出责任,并适时动态调整。

(二)对中央授权市级分配的中央财政补助资金,市级财政按照中央财政补助资金使用要求和本实施方案规定统筹安排。

### 四、配套措施

(一)加强组织领导,落实支出责任。各区、各有关部门要充分认识推进市与区自然资源领域财政事权和支出责任划分改革工作的重要性,坚决落实党中央、国务院和市委、市政府的决策部署,加强组织领导,切实履行职责,密切协调配合,根据本实施方案确定的财政事权和支出责任划分,合理安排预算,落实支出责任。同时,根据“谁使用、谁负责”的原则,全面实施预算绩效管理,提高财政资金使用效益和政策实施效果,推动本市自然资源事业高质量高水平发展。

(二)完善分担机制,强化投入保障。各区要根据本实施方案,结合区以下财政体制,合理划分自然资源领域区以下财政事权和支出责任,明确区级政府在推进本行政区域内自然资源事业发展方面的职责,加大区级统筹力度,提高本行政区域自然资源事业发展水平。

(三)协同深化改革,修订完善制度。自然资源领域财政事权和支出责任划分改革要与自然资源领域重大改革紧密结合、协同推进、形成合力、动态调整。各区、各有关部门要适时修订完善自然资源领域相关规章制度,逐步实现自然资源领域财政事权和支出责任划分的规范化、制度化、法治化,促进自然资源的有效保护和合理利用。

本实施方案自 2022 年 5 月 27 日起施行。

## 上海市人民政府办公厅印发《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》的通知

(2022 年 6 月 2 日)

沪府办发〔2022〕9 号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

## 关于全面加强药品监管能力建设的实施意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》(国办发〔2021〕16 号),更好保护和促进人民群众身体健康,结合上海实际,现就全面加强药品监管能力建设提出实施意见如下:

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面落实习近平总书记关于加强药品安全监管的重要指示精神,坚持人民至上、生命至上,落实“四个最严”要求,强基础、促提升,提高药品监管工作科学化、法治化、国际化、现代化水平,坚决筑牢药品安全底线,加快建设具有国际影响力的生物医药产业创新高地,全力打造世界级生物医药产业集群,不断满足人民群众对药品安全的需求。

### 二、重点任务



#### (一)加强法规标准能力建设

1.加快法规制度建设。贯彻落实国家相关法律法规,制定、修订配套文件,出台监管指南,构建与产业发展和监管需求相适应的法规制度体系。推动浦东新区生物医药产业创新高地建设和化妆品创新发展地方性法规的制定实施。(责任部门:市药品监管局、市司法局)

2.提升标准管理能力。实施国家药品标准提高行动计划,参与国家标准制定。支持上海中医药国际标准化建设,持续开展中药配方颗粒、中药材标准和中药饮片炮制规范研究。梳理医疗器械标准,发挥相关标准的规范引领作用。探索建立化妆品新原料、包装材料以及中国特色植物资源领域标准。推进嵌合抗原受体T细胞(CAR-T)类治疗药品供应链、药品和化妆品生产过程数字化等团体标准建设。(责任部门:市药品监管局、市中医药管理局、市经济信息化委、市市场监管局)

#### (二)加强审评审批能力建设

3.提高技术审评能力。持续支持国家药品审评检查、医疗器械技术审评检查长三角分中心建设。聚焦新冠肺炎治疗药物、临床急需新药、创新药械等品种,加强国家药品审评检查、医疗器械技术审评检查长三角分中心共建,联合建立研发创新提前介入机制,全程跟踪,提供与医药创新形势相适应的服务指导。助推生物医药特色产业聚集区发展,深化注册指导服务工作站建设,完善工作机制,强化实训与理论培训相结合,加速培养注册指导专业人员。加大对创新药、改良型新药、创新医疗器械研发支持力度。深化医疗器械审评审批提质增效扩能,优化审评流程,拓宽优先和创新通道。优化应急和创新药械研审联动机制,探索注册与许可检查并行。将化妆品新工艺、新原料纳入创新服务指导项目。(责任部门:市药品监管局、市经济信息化委、市科委、上海科创办、浦东新区政府)

4.支持中药传承发展。结合现代科学和制药技术,挖掘传统经典中药方剂和临床经典方,鼓励源于古代经典名方的中药复方制剂、具有长期临床疗效验证的医疗机构制剂申请上市。鼓励应用传统工艺配制、具有现代研究证据的新经验方申请医疗机构中药制剂备案。根据国家技术指导原则,加强中药全过程质量控制。(责任部门:市药品监管局、市中医药管理局)

#### (三)加强检查执法能力建设

5.完善专业检查机制。落实职业化专业化药品检查员队伍建设要求,构建有效满足本市监管需求的检查员队伍体系,深化专业培训。以检查机构为核心,鼓励药品检验检测人员取得检查员资格,参与检查工作。建设全市统一检查员信息库,市药品监管部门根据工作需要,统筹调派市、区两级药品检查员。探索将药品检查纳入政府购买服务范围,构建以专职检查员为主体、兼职检查员为补充的检查员队伍。开展分类分级监管,探索非现场检查。(责任部门:市药品监管局、市委编办、各区政府)

6.完善稽查办案机制。加强市级药品稽查队伍建设,强化专业检查和稽查执法协同,完善市场监管与药品监管执法联动。开展重点问题整治,规范处罚裁量适用,落实“处罚到人”,加强执法信息公示。加强各级药品监管部门与公安机关的刑刑衔接,严厉打击药品违法犯罪尤其是疫苗违法犯罪行为。推动区级药品监管能力标准化建设,在综合执法队伍中加强药品监管力量配备,确保人员、经费、设备等与监管事权相匹配,保持队伍相对稳定、专业能力稳步提升。加强执法监督。(责任部门:市药品监管局、市市场监管局、市公安局、各区政府)

7.强化监管部门协同。落实监管事权划分,强化市、区监管部门在药品全生命周期的监管协同。加强市级监管部门对区级监管工作的监督指导,开展重大案件督查督办,实施重大案件市级统一指挥、组织协调,各区分工负责、协同查处的办案模式。健全信息通报、联合办案等工作衔接机制。完善风险会商机制。(责任部门:市药品监管局、各区政府)

#### (四)加强技术支撑能力建设

8.提升检验检测能级。加强相关国家重点实验室建设,依托市级检验检测机构,加强对区级检验检测机构的业务指导,开展能力达标建设。提升生物制品检验检测和研究水平。推进市医疗器械检验研究院整体迁建,建设植入性医疗器械检测技术和大型医疗设备评价研究中心,实施实验室管理国际认证。开展包装材料新技术和包装系统相容性研究。推进国家和市级化妆品检验检测技术服务平台建设,加快禁限用物质检测和安全评价实验室建设,推动新原料及功效检测技术发展。(责任部门:市药品

监管局、市发展改革委)

9.提升生物制品(疫苗)批签发能力。持续推进本市生物制品(疫苗)批签发能力建设,配备与本市生物医药产业发展及批签发任务相适应的人员、仪器设备、设施场地等,不断提升检验能力和质量管理水平。(责任部门:市药品监管局)

10.推进监管科学研究应用。紧跟产业科技前沿,加强监管政策研究。依托本市高校及科研机构等,建设药品监管科学研究基地,搭建高质量学术交流平台。聚焦生物制品(疫苗)、基因药品、细胞药物、中药、人工智能医疗器械、医疗器械新材料、化妆品新原料等领域,开展监管新工具、新标准、新方法的研究应用。研究制定上市后药品安全性和质量控制评价标准。(责任部门:市药品监管局、市科委)

#### (五)加强风险防控能力建设

11.建设药物警戒体系。加强药品、医疗器械和化妆品不良反应(事件)监测体系和能力建设,完善市、区两级监测网络,推动建立长三角区域药品(疫苗)安全警戒协同平台。加强药物警戒数据管理和分析,强化上市后药物警戒检查。做好与疫苗预防接种疑似不良反应监测数据共享。(责任部门:市药品监管局、市委编办、市卫生健康委、各区政府)

12.提升化妆品风险监测能力。推进化妆品不良反应监测评价基地和“哨点”建设,整合化妆品技术审评审批、监督抽检、检查稽查、舆情监测等风险信息,完善风险监测与协调联动工作机制。推进化妆品安全风险物质高通量筛查平台、快检技术、网络监测等能力建设。(责任部门:市药品监管局、各区政府)

13.完善应急处置体系。完善药品安全事件应急预案。强化应对突发事件中检验检测、体系核查、审评审批、监测评价、稽查执法等工作的统一指挥与协调。加强应急演练,规范调查处置程序,推进应急管理信息化,强化应急关键技术研发,完善舆情监测。(责任部门:市药品监管局、市应急局、各区政府)

#### (六)加强数字化治理能力建设

14.推进生物医药产业数字化转型。推进新一代信息技术与生物医药产业深度融合,加快人工智能赋能创新研发,提升产业链智能化自动化生产水平,推动技术服务模式数字化发展,加快数字化示范企业建设。建立生物医药数字化标准和评价体系。协同推进药品流通企业供应链创新与应用。(责任部门:市经济信息化委、市商务委、市药品监管局)

15.强化全生命周期数字化监管。推动工业互联网在疫苗、血液制品、特殊药品等高风险产品监管领域的融合应用。执行国家标准,实行药品编码管理,建设药品(疫苗)追溯平台,开展中药饮片全流程追溯试点。深化医疗器械唯一标识应用,加强与医疗、医保等衔接。强化产品品种档案管理。依托“一网统管”,加强系统衔接和信息归集。坚持“以网管网”,探索第三方监测,加强对网络第三方平台销售药品、医疗器械和化妆品的质量监督检查。(责任部门:市药品监管局、市卫生健康委、市医保局、市大数据中心、各区政府)

#### (七)加强监管队伍能力建设

16.提升监管队伍素质。强化监管要求,优化年龄、专业结构。有计划培养高层次、国际化审评员、检查员,实现人才数量、质量“双提升”。全方位加强行政执法、检验检测、监测评价、政策研究等人才建设。与有关高校、科研机构建立联合培养机制。加强实训基地建设,提升行政执法队伍法治素养和专业能力。将药品监管人才纳入领军人才、扬帆计划、青年英才、青年拔尖人才和科技创新奖评审范围。(责任部门:市药品监管局、市人力资源社会保障局)

17.提升监管国际化水平。对标世界卫生组织基准工具,健全本市药品监管质量管理体系,推进工作标准化、规范化。推进“上海产”疫苗参与世界卫生组织的国家监管体系(NRA)评估,深化开展药品检查国际公约组织(PIC/S)评估,实现国际互认。(责任部门:市药品监管局)

#### (八)加强重大战略服务能力建设

18.助推浦东新区打造社会主义现代化建设引领区。发挥以张江为引领的生物医药科创策源和产业生态优势,开展医疗机构自行研制体外诊断试剂试点,试点临床阶段核发药品生产许可,优化药品流通供给条件。推进浦东新区化妆品产业改革创新。积极推动在国家授权范围内,临时进口少量境外已

上市的临床急需药品在浦东新区定点使用。建立与浦东新区区域改革需求相适应的监管队伍。（责任部门：市药品监管局、市卫生健康委、市司法局、浦东新区政府）

19.推动长三角等重点区域药品创新示范。建立长三角区域药品监管长效合作机制，逐步实现区域注册备案审评要求和检查标准统一、审评结果互认、信用建设等一体化监管格局。发挥自贸试验区临港新片区实验田作用，试点生物医药研发用品认定机制及通关便利化，优化融资租赁公司办理大型医用设备经营许可流程，支持对进入海关特殊监管区域的医疗器械产品免于加贴中文标签。推动虹桥国际中央商务区建设医药进口流通聚集区，扩大国际先进医疗设备和器械进口。（责任部门：市药品监管局、临港新片区管委会、虹桥国际中央商务区管委会、市科委、市商务委、市药品监管局、上海海关、相关区政府）

#### （九）加强社会共治能力建设

20.深化信用体系建设。制定药品安全信用数据、行为、应用清单。推进分类评价，优化结果应用，实现与相关信用信息系统互联互通、联合惩戒。完善信用修复机制，建立信息联动处理、意见反馈的工作机制，推进处罚信息梯度性修复，培育诚信环境。（责任部门：市药品监管局、市发展改革委、市市场监管局）

21.建立专家委员会咨询制度。在药品、医疗器械和化妆品领域，分设专家咨询委员会，制定工作机制，发挥专家在参与重大决策、审评审批中的作用，依法公开相关意见和结果。（责任部门：市药品监管局）

22.加强社会监督。加强与市民服务热线、消费投诉举报热线对接，畅通渠道，高效处理投诉举报，回应社会关切。依法实行有奖举报，调动群众监督积极性。（责任部门：市药品监管局、市市场监管局）

### 三、组织保障

#### （一）加强组织领导

认真履行药品安全尤其是疫苗安全的政治责任，坚持党政同责，加强领导。各级政府要落实属地管理责任，健全考核评估体系，对本地区药品安全工作依法承担相应责任。强化药品安全协调机制，以各级食品药品安全委员会为抓手，发挥其在统筹推进区域药品安全和高质量发展中的作用。（责任部门：各区政府）

#### （二）完善协同治理

构建集地方政府属地责任、企业主体责任、监管部门监管责任、相关部门协同责任于一体的药品安全责任体系。发挥行业协会自律作用。加强部门联动，加强药品监管与医疗、医保和医药采购数据的衔接，形成治理合力。（责任部门：市药品监管局、市卫生健康委、市医保局、各区政府）

#### （三）强化政策保障

各级政府要将药品安全工作经费纳入本级政府预算，创新完善适合区域监管特点的经费保障政策，合理安排经费。按照本市相关规定，将审评、检查、检验、监测评价等技术服务纳入政府购买服务范围，优化经费支出结构，提升服务效能。（责任部门：市药品监管局、市财政局、各区政府）

#### （四）优化人事管理

合理配备履行药品审评、检查、检验、监测评价等技术机构力量。引进具有国际监管经验、熟悉中国产业实际的高级专业人才。创新完善人力资源政策，在公开招聘、岗位设置、职称评聘、薪酬待遇等方面加大支持力度。合理核定相关技术支撑机构的绩效工资总量，在绩效工资分配时可向驻厂监管等高风险监管岗位倾斜。（责任部门：市药品监管局、市委编办、市人力资源社会保障局、市财政局）

#### （五）激励担当作为

加强队伍思想政治建设。树立鲜明用人导向，对取得重要科研成果的专业技术人员及工作实绩突出的干部优先评聘职称、优先提拔使用、优先晋升职级。加强人文关怀，健全评价激励机制，对作出突出贡献的单位和个人，按照国家及本市有关规定给予奖励表彰。（责任部门：市药品监管局、市市场监管局）

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市 2022 年优化营商环境重点事项》的通知

(2022 年 6 月 2 日)

沪府办发〔2022〕10 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 2022 年优化营商环境重点事项》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市 2022 年优化营商环境重点事项

为深入贯彻市委、市政府决策部署，积极落实加快经济恢复和重振相关工作要求，优化全市营商环境，助力市场主体纾困解难、复工复产、恢复活力，在推动落实《上海市营商环境创新试点实施方案》的基础上，进一步深化拓展，再组织实施 10 个优化营商环境重点事项，提升市场主体感受度，激发市场主体信心和活力。

### 一、企业登记便捷

1. 企业变更注销全程网办。进一步优化完善在线登记，推进变更、注销等事项网办，为内外资企业提供申请、审查决定、结果送达等全流程网上服务。（责任单位：市市场监管局）

2. 连锁食品经营许可便利化。市场监管部门对连锁食品经营企业总部食品安全管理体系、门店的设施设备、布局流程、加工过程等进行评审。经评审符合条件的连锁食品经营企业总部，市场监管部门提供免于门店现场核查等便利化审批举措。（责任单位：市市场监管局）

### 二、税费缴纳灵活

1. 设立税务社会共治点。与社会机构等合作，新设至少 40 个税务社会共治点，为纳税人提供税法宣传、税费咨询、事项办理、权益保护和政务服务的一体化、智慧化、差异化涉税（费）服务，打造“15 分钟办税服务圈”。（责任单位：市税务局）

2. 扩大电子发票运用范围。进一步加强政策宣传和操作辅导，持续做好增值税电子普通发票和增值税电子专用发票推广应用。按照税务总局统一部署，积极落实全面数字化的电子发票试点工作，探索各类应用场景，便利企业经营。（责任单位：市税务局）

3. 优化企业缴费工资申报流程。企业按规定进行社会保险费（年度职工工资性收入申报）和住房公积金（年度基数调整）合并申报，数据互认。（责任单位：市人力资源社会保障局、市住房城乡建设管理委）

### 三、融资服务升级

1. 银行开户及支付手续费减费让利。落实好减免银行开户费。鼓励银行在减免一个账户管理费和年费的基础上，对小微企业和个体工商户免收全部账户管理费和年费。对公跨行 10 万元以下转账按不高于政府指导价的 9 折收取手续费，鼓励对公本行 10 万元以下转账免收手续费。取消支票工本费、挂失费，取消本票和银行汇票手续费、工本费、挂失费。鼓励银行对小微企业和个体工商户网上银行、手机银行、电话银行、安全认证工具的年费和管理费实行免收或优惠措施。（责任单位：人民银行上海总部）

2. 深化无缝续贷试点。积极引导银行业金融机构重点推进无缝续贷深化试点工作，实现贷款到期和续贷周转无缝对接，力争首期无缝续贷业务增量达 100 亿元。形成示范效应后扩面推进，力争到 2022 年年底实现无缝续贷业务增量达 1000 亿元左右。（责任单位：上海银保监局）

3. 建设上海私募股权和创业投资份额转让平台。为基金份额持有人、基金管理人、合格投资者和中介机构等各类市场参与主体提供信息透明、价格公允、风控严格、安全高效的交易平台，拓宽私募基金份额转让渠道。（责任单位：市地方金融监管局、上海证监局、上海股权托管交易中心）

4.扩大跨境投融资便利化政策效应。推动高新技术企业外债便利化额度试点、一次性外债登记试点及融资租赁公司母子公司外债额度共享业务试点,大幅提升上海跨境投融资收支和资金使用便利化程度。(责任单位:人民银行上海总部、临港新片区管委会)

5.提升跨境业务数字化水平。推动银行开展资本项目数字化服务试点,引导金融机构通过具有法律效力的线上方式为企业办理资本项目业务,以电子化材料替代原纸质申请材料。(责任单位:人民银行上海总部)

#### 四、信用监管提升

1.建立市场监管部门失信企业信用修复机制。优化信用修复措施,按相关法律法规,对符合条件的失信企业,实现“能修必修”“应修必修”。健全信用修复共享和互认机制,依法依规推动相关部门及时解除失信限制措施,推动市场化信用服务机构同步更新信用修复结果。(责任单位:市市场监管局、市发展改革委)

2.地方征信平台数据互联互通共享。在不改变数据所有权和管理权的前提下,涉企的各类政务、公用事业信息通过接入长三角征信链,实现信用信息跨部门、跨地域互联互通,满足中小微企业和新型农业经营主体的融资需求。(责任单位:人民银行上海总部、市发展改革委、市经济信息化委、市大数据中心)

#### 五、公用服务优化

1.实现供排水、电力、燃气、互联网联合报装。依托工程建设项目审批管理系统和市、区工程建设项目审批审查中心,将水电气网等市政公用服务接入申请环节与建筑工程施工许可办理环节整合,实现“一表申请、一口受理、一站服务、一窗咨询”。(责任单位:市住房城乡建设管理委)

2.实现公共供水服务事项全流程网办。推进企业用水便利“一站式”服务应用场景建设,制定统一的供水服务事项接入规范,全面拓展服务覆盖面,提高服务便利度。(责任单位:市水务局)

3.实施电力接入全周期主动办。实施“免申即办”主动办电改革,创新主动对接早、线上联办早、配套建设早、接电投产早的“四早”服务,构建土地储备期超前开展电网规划、工程建设项目立项期提前建设配套工程、正式用电前契约制接电的“三阶段”全周期办电模式,全面提升“获得电力”客户满意度和获得感。(责任单位:市电力公司)

#### 六、项目审批提效

1.扩大工程电子招投标范围。增加电子招投标项目类型,拓展领域范围,实现电子文件收集、远程视频开标评标。完善招投标管理,通过数字化方式规范管理,促进市场公平竞争。(责任单位:市住房城乡建设管理委)

2.建立工程建设项目网上“中介服务超市”。依托工程建设项目审批管理系统,完善工程建设领域“中介服务超市”功能,对纳入清单的涉审中介服务事项,其服务内容、范围、标准、时限等实行网上留痕和全面公开,进一步规范工程建设项目管理,提高项目实施效率效益。(责任单位:市住房城乡建设管理委)

#### 七、跨境贸易便利

1.优化高新技术货物口岸查验模式。创新海关风险防控机制,开展跨关区布控查验,对高新技术企业进口的真空包装、防光防尘、恒温储存等特殊包装货物,免于口岸验核,转而在目的地实施验核,减少口岸事中干预,降低货物质损风险,提升通关时效。(责任单位:上海海关)

2.船公司码头作业费(THC)一站式公示。优化上海国际贸易“单一窗口”收费公示系统。引导口岸各收费主体通过上海国际贸易“单一窗口”收费公示系统公开收费目录清单并强化动态更新。推进上海口岸船公司主要航线 THC、文件费一站式公示。(责任单位:市商务委、市交通委)

3.拓展国际贸易特色金融服务。在上海国际贸易“单一窗口”新增预付款项下的汇出汇款、货贸项下的汇入汇款功能,推出专享融资金融产品,包括退税快贷、运费融资、出口信保组合包、进出口食品安全综合保险等,降低外贸企业融资成本。(责任单位:市商务委、市地方金融监管局)

#### 八、科创培育赋能

1.加大“专精特新”企业培育力度。通过扶持特色产业集群、中小企业特色服务券等方式,提供精准

化、高质量服务。力争到 2022 年年底，市级“专精特新”企业总量达到 5000 家。（责任单位：市经济信息化委）

2. 优化技术合同登记服务。在全市各区符合条件的企业中推行技术咨询、技术服务合同登记告知承诺制，增设技术合同登记服务点，便利技术交易主体开展技术合同认定登记。（责任单位：市科委）

3. 简化企业标准和团体标准自我声明公开办理。将企业标准和团体标准自我声明公开办理纳入“一网通办”平台，实行告知承诺制，进一步简化优化办事流程。在平台上显示监督检查结果，使标准成为企业对市场的“硬承诺”。（责任单位：市市场监管局）

### 九、纠纷化解高效

1. 全面推行全流程网上办案。优化法院网上立案、在线庭审、电子归档等电子化服务。升级上海法院律师服务平台，优化电子调查令线上申请功能。建立破产财产在线查控系统，通过线上摇号系统指定管理人，实施管理人扩容计划。网上立案率达到 80% 以上，在线庭审方式常态化运行。（责任单位：市高院）

2. 优化小额诉讼办理。简化优化小额诉讼流程，降低小额诉讼案件的受理收费标准。（责任单位：市高院）

3. 建立裁判文书生效证明自动生成和推送机制。裁判文书生效后 3 日内将相关信息录入或者自动导入案件管理系统，由系统自动生成裁判文书生效证明并推送各方当事人，方便当事人及时申请强制执行。（责任单位：市高院）

4. 开展法律服务暖企行动。汇聚律师、公证、人民调解、仲裁等法律服务资源，及时为企业提供咨询、调解等法律服务，指导个体工商户化解合同履行、劳动用工等方面法律纠纷。通过各项支持企业服务举措，加强对中小微企业普惠性法律服务。（责任单位：市司法局）

### 十、营商服务贴心

1. 创建营商环境宣传品牌。组织各方面资源力量，主动送政策进楼宇、进园区，加强政策宣贯，推广典型经验和创新做法，打造营商环境服务品牌。（责任单位：市发展改革委、各区人民政府）

2. 强化企业服务工作机制。依托现有企业网格化服务等工作平台，持续优化疫情期间相关应急处置工作模式，充分运用数字化手段，主动发现，高效回应，建立常态化和应急状态相结合的企业服务工作机制。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市商务委、市卫生健康委、各区人民政府）

3. 拓宽营商环境社会监督渠道。在社会各界聘请一批热心专业人士作为“体验官”，对营商环境进行常态化社会监督，推动营商环境不断优化。（责任单位：市发展改革委）

## 【政策解读】

# 关于《上海市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的政策解读

## 一、《方案》出台背景和总体考虑

2020 年，国务院办公厅印发《应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2020〕22 号），将应急救援领域中央与地方财政事权划分为“预防与应急准备”“灾害事故风险隐患排查及监测预警”“应急处置与救援救灾”等 3 个方面，同时要求各省级人民政府参照国家方案，结合省以下财政体制等实际，合理划分应急救援领域省以下财政事权和支出责任。

为贯彻落实国家文件精神，市财政局会同市应急局在听取各方意见的基础上，结合本市实际，起草形成了《上海市应急救援领域市与区财政事权和支出责任划分实施方案》（以下简称《方案》）。《方案》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理

念,积极推进社会主义现代化国际大都市应急管理体系和治理能力现代化建设,将需由地方承担的事权和支出责任在市区间合理划分,在应急救援领域形成完整规范、权责清晰、分工合理的财政事权和支出责任划分体系,既充分调动各区政府对所在区域应急救援工作的积极性和主动性,又遵循市和区现行相关经费保障政策,保持现有市和区财力格局的基本稳定。

## 二、《方案》的主要内容

(一)关于事权划分。《方案》与国家方案总体框架保持一致,具体事项结合本市实际予以细化,将本市应急救援领域市与区财政事权划分为“预防与应急准备”“灾害事故风险隐患调查及监测预警”“应急处置与救援救灾”等3个方面,按照管理层级和影响范围,分别确认为市级、区级或市与区共同财政事权。

(二)关于支出责任划分。《方案》将国家方案中明确应由地方承担的支出责任,在市区间作相应划分:

1.将对全市有重要影响、涉及全市性、市级直接实施以及市级政府和部门为责任主体的应急救援领域事项,确认为市级财政事权,由市级承担支出责任。

预防与应急准备方面,主要包括:市级应急管理制度建设、市级部门直接组织开展的应急预案演练,市级应对灾害和事故协调联动机制建设、应急指挥体系建设、市级部门直接开展的应急物资储备、市级专业应急救援队伍建设,市级部门负责的安全生产监督管理,市级部门直接组织开展的应急宣传教育培训。

灾害事故风险隐患调查及监测预警方面,主要包括:市级灾害事故监测预警体系规划设计、市级部门监测预警系统建设和软硬件配备及维护支出。

应急处置与救援救灾方面,主要包括:市政府和市级部门组织开展事故调查处理,跨区或影响较大的自然灾害调查评估。

2.将市级统一部署各级共同落实的事项、跨区域、跨流域以及重点地区、重要领域、重大复杂的应急救援领域事项,确认为市与区共同财政事权,由市与区按职责分工分别承担支出责任。

预防与应急准备方面,主要包括:建在本市行政区域内的国家区域应急救援中心建设与运行维护、国家综合性消防救援队伍建设、国家级专业应急救援队伍建设中央与地方共同财政事权中由地方负责承担事项和应急避难设施建设,应急管理信息系统建设,配合开展的安全生产监督管理。

灾害事故风险隐患调查及监测预警方面,主要包括:灾害事故风险隐患调查、灾害事故监测预警中央与地方共同财政事权中由地方负责承担事项、应急信息员队伍建设。

应急处置与救援救灾方面,主要包括:国家启动应急响应的特别重大灾害事故应急救援救灾财政事权中由地方负责承担事项,以及本市启动应急响应的重大、较大灾害事故应急救援救灾。

3.将各区行政区域内其他更适合由区级提供的应急救援事项,确认为区级财政事权,由各区承担支出责任。

预防与应急准备方面,主要包括:区级应急管理制度建设、应急预案演练,区级应对灾害和事故协调联动机制建设、应急指挥体系建设、应急救援队伍建设、应急物资储备,区负责的安全生产监督管理、应急宣传教育培训。

灾害事故风险隐患调查及监测预警方面,主要包括:区行政区域内灾害事故监测预警系统建设和软硬件配备及维护支出。

应急处置与救援救灾方面,主要包括:一般事故调查处理、行政区内的自然灾害调查评估、灾害事故应急救援救灾等。

此外,《方案》明确本市应急救援领域其他未列或需要调整的事项,按照改革总体要求和事项特点具体确定财政事权和支出责任。

## 三、《方案》的配套措施

为确保改革顺利推进,《方案》提出了3项配套措施:一是加强组织领导,落实支出责任。市、区各有关部门要牢固树立安全发展理念,加强组织领导,密切协调配合,按照本方案确定的市与区财政事权和支出责任划分,精心组织实施,合理安排预算,落实支出责任,确保改革工作落实到位。二是完善配套制

度,强化绩效管理。市、区各有关部门要在全面系统梳理应急救援领域财政事权方面相关规定的基础上,抓紧修订相关规章制度,完善工作规程,逐步实现应急救援领域财政事权和支出责任划分的法治化、规范化。要按照全面实施预算绩效管理要求,根据“谁使用、谁负责”的原则,全面实施预算绩效管理,优化支出结构,提高财政资源配置效率和使用效益。三是协同推进改革,形成良性互动。本市应急救援领域城市与区财政事权和支出责任划分改革,要严格按照国家和本市的改革精神,协同推进、形成合力。各区政府要参照本方案的要求,结合本区财政体制,调整完善本领域区以下财政事权和支出责任。应急处置和应急救援阶段地质灾害调查监测等事项由市相关部门共同研究确定。

## 关于《上海市自然资源领域城市与区财政事权和支出责任划分实施方案》的政策解读

### 一、《方案》出台背景和总体考虑

2020年6月,国务院办公厅印发《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发〔2020〕19号),将自然资源领域中央与地方财政事权划分为“自然资源调查监测”“自然资源产权管理”“国土空间规划和用途管制”“生态保护修复”“自然资源安全”“自然资源领域灾害防治”“自然资源领域其他事项”等7个方面。同时,要求各省级人民政府参照国家方案,结合省以下财政体制等实际,合理划分自然资源领域省以下财政事权和支出责任。

为贯彻落实国家文件精神,市财政局会同市规划自然资源局在听取各方意见的基础上,结合本市实际,起草形成了《上海市自然资源领域城市与区财政事权和支出责任划分实施方案》(以下简称《方案》)。《方案》以习近平生态文明思想为指引,按照本市城市与区财政事权和支出责任划分改革指导意见,对本市自然资源领域管理实践中划分科学合理、行之有效的事项予以确认,将需由地方承担的财政事权和支出责任在市区间合理划分,形成分工合理、权责清晰、运转高效的财政事权和支出责任划分体系,既充分调动各区政府对所在区域自然资源管理和保护工作的积极性和主动性,又遵循市与区现行相关经费保障政策,保持现有市与区财力格局的基本稳定。

### 二、《方案》的主要内容

(一)关于事权划分。《方案》与国家方案总体框架保持一致,具体事项结合本市实际予以细化,即将本市自然资源领域城市与区财政事权划分为7个方面。具体划分情况如下:

1.按照管理层级、影响范围、重要程度等,将“自然资源调查监测”、“自然资源产权管理”中的“自然资源有偿使用和权益管理”和“自然资源领域灾害防治”所属事项,确认为市级或市与区共同财政事权;

2.按照责任主体、服务对象等,将“自然资源产权管理”中的“自然资源确权登记”所属事项,确认为市级或区级财政事权;

3.按照管理层级、受益对象、重要程度等,将“国土空间规划和用途管制”、“生态保护修复”、“自然资源安全”和“自然资源领域其他事项”所属事项,分别确认为市级、区级或市与区共同财政事权。

(二)关于支出责任划分。《方案》将国家方案中明确应由地方承担的支出责任,在市区间作相应划分:

1.对全市有重要影响、涉及全市性、市级直接实施以及市级政府和部门为责任主体的事项等,明确由市级财政承担支出责任。主要包括:全市基础性、公益性、战略性地质调查,全市自然资源市场交易平台的建设和运行维护,生态保护红线以及各类海域海岛海岸线管控边界的划定,古生物化石监督管理与保护,法律法规规定应由市级管辖的自然资源领域执法检查、案件查处等。

2.市级统一部署各级共同落实的事项、跨区域、跨流域以及重点地区、重要领域、重大复杂的事项等,明确由市级财政与区级财政共同承担支出责任。主要包括:地方性自然资源基础调查和专项调查,自然资源市场监管和动态监测,主城区单元规划、控制性详细规划及历史风貌保护规划编制,受全国性和全市性国土空间用途管制影响而实施的生态补偿,湿地生态系统保护修复,国家级和市级野生动物疫



源疫病监测站建设、运行和维护,海域海岛动态监视监管,长三角地面沉降重点防治区地面沉降调查评估等。

3.各区行政区域内其他更适合由区级提供的自然资源管理、保护和利用等事项,明确由区级财政承担支出责任。主要包括:各区政府部门负责的不动产登记和权籍调查、权属争议调查处理,各区内项目专项规划(详细规划层面)编制研究,各区、镇层面规划实施监测评估,受区级国土空间用途管制影响而实施的生态补偿,本市其他自然资源领域督察、执法检查、案件查处等。

此外,《方案》明确本市自然资源领域其他未列或需要调整的事项,按照改革总体要求和事项特点具体确定财政事权和支出责任。

### 三、《方案》的配套措施

为确保改革顺利推进,《方案》提出了3项配套措施:一是加强组织领导,落实支出责任。各区、各部门要加强组织领导,切实履行职责,密切协调配合,落实支出责任。同时,根据“谁使用、谁负责”原则,全面实施预算绩效管理。二是完善分担机制,强化投入保障。各区结合区以下财政体制,合理划分自然资源领域区以下财政事权和支出责任,加大区级统筹力度,提高本行政区域自然资源事业发展水平。三是协同深化改革,修订完善制度。与自然资源领域重大改革紧密结合、协同推进、形成合力、动态调整,并适时修订完善自然资源领域相关规章制度,逐步实现自然资源领域财政事权和支出责任划分的规范化、制度化、法治化,促进自然资源的有效保护和合理利用。

## 关于《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》的政策解读

### 一、制定《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》的背景和必要性

习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十八次会议,审议通过《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》(国办发〔2021〕16号,以下简称国办16号文),强调要坚持人民至上、生命至上,深化审评审批制度改革,推进监管创新,加强监管队伍建设,建立健全科学、高效、权威的药品监管体系,坚决守住药品安全底线。2021年5月,国务院办公厅印发《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》,明确六方面18项重点任务。上海《实施意见》围绕贯彻落实党中央、国务院决策部署,以筑牢药品安全底线、助力产业高质量发展为目标,针对问题短板,立足实际需要,为上海药品监管能力全面提档升级作了全面规划和系统部署,助力建设具有国际影响力的生物医药产业创新高地和世界级产业集群。

一是满足人民群众对药品安全的需要。监管能力建设是药品安全的重要保障,事关人民群众身体健康和生命安全。近年来,上海认真贯彻落实党中央、国务院重大决策部署,药品安全形势总体稳定。要持续保持本市药品安全的稳定形势,必须坚持以人民为中心的发展理念,落实“四个最严”,加强组织领导,强化政策保障,完善监管体系,创新监管方式,加强全生命周期的监管和执法检查,尤其要突出抓好防疫药械的质量监管,以强有力的监管保障百姓用药安全有效。

二是推动本市医药产业高质量发展需要。监管能力建设是关系医药产业高质量发展的关键。近年来,上海出台了一系列促进生物医药产业高质量发展,推动审评审批提质增效的政策,通过创新审评和工作机制,服务行业发展,营造一流营商环境。在产业迅猛发展的同时,我们的药品监管体系和能力仍然存在与研发创新、产业发展协同性不够的短板,全面加强药品监管能力建设,通过进一步优化审评审批、强化技术支撑、提升国际化水平,以科学高效的监管助力产业高质量发展。

三是推进药品治理体系和能力现代化的需要。监管能力建设是推进药品治理体系和治理能力现代化的核心。药品安全没有“零风险”,从实践看,药品监管机制尚需进一步理顺,监管力量与任务尚不匹配,全生命周期监管和风险防范能力有待持续推进,特别是常态化疫情防控下对药品监管能力提出严峻考验。全面加强药品监管能力建设,立足药品领域发展趋势,通过完善法规标准、加快数字化治理、强化应急处置,以推进药品监管治理体系和治理能力现代化确保监管始终跑在风险前面。

## 二、《实施意见》主要包括哪些内容？

《实施意见》共三部分。第一部分为总体要求，明确指导思想和目标；第二部分为重点任务，包括法规标准、审评审批、检查执法、技术支撑、风险防控、数字治理、监管队伍、重大战略服务和社会共治九方面能力建设的 22 项重点任务；第三部分为组织保障，强调加强组织领导、完善协同治理、强化政策保障、优化人事管理和激励担当作为 5 方面要求。

### （一）围绕国家重大战略，持续推动改革创新

一是加大支持浦东打造社会主义现代化建设引领区、自贸试验区临港新片区、虹桥国际中央商务区等重点区域创新示范支持力度，推动生物医药、化妆品产业改革举措先行先试。二是建立长三角区域药品监管一体化合作机制，持续支持国家药品、医疗器械审评检查长三角分中心建设，聚焦新冠病毒治疗药物、临床急需新药、创新药械等品种，加强共建，联合建立研发创新提前介入机制，全程跟踪、加强服务，提供与医药创新形势相适应的服务指导，提高审评审批效率，更好激发医药产业创新活力。

### （二）围绕服务型监管理念，助推产业高质量发展

一是深化注册指导服务工作站建设，完善工作机制，强化实训与理论培训相结合，加速培养注册指导专业人才，助推生物医药特色产业聚集区发展。加大创新药研发支持力度。深化医疗器械审评审批提质增效扩能，拓宽优先创新通道。将化妆品新工艺、新原料纳入创新服务项目。二是构建与产业发展和监管需求相适应的地方性法规标准体系。三是加强国家重点实验室建设，提升生物制品（疫苗）批签发能力。推进“上海产”疫苗参与世界卫生组织的疫苗 NRA 评估，实现国际互认。四是推进产业数字化转型，强化全生命周期数字化治理。

### （三）围绕监管体制机制，持续完善治理体系

一是落实政府属地管理责任，强化药品安全综合协调，落实监管事权，加强部门联动。二是完善稽查体系，建立专业检查和稽查执法协同，夯实基层监管力量。三是完善药物警戒和应急处置体系，加强风险防控能力。四是深化信用监管，建立专家委员会，畅通投诉举报，构建社会共治体系。五是加强职业化专业化药品检查员队伍建设，统筹协调市区两级检查力量，提升行政执法队伍法治素养和执法水平。

# 关于《上海市 2022 年优化营商环境重点事项》的政策解读

优化营商环境工作的最终落脚点在于切实提升市场主体感受度。疫情期间，各类市场主体反映了经营发展中各类问题，表达出对优化营商环境相关举措的高度关切。因此，我们在《上海营商环境创新试点实施方案》基础上，再组织实施 10 个大类 30 小项优化营商环境重点事项，助力企业恢复活力，进一步提振市场信心，稳定市场预期。

## 一、企业登记便捷

1. 企业登记全流程事项全程网办。优化完善在线登记，推进变更、注销等事项网办，为内外资企业提供申请、受理、审查决定、结果送达等全流程网上服务。登录开办企业“一窗通”(<https://yct.sh.gov.cn>)即可办理。

2. 连锁食品开店更加省时省力省心。实施连锁食品经营企业许可便利化，企业开设新的门店可免于现场核查。

## 二、税费缴纳灵活

3. 打造 15 分钟办税服务圈。至少设立 40 个税务社会共治点，业务咨询、办理各项税（费）服务一应俱全。

4. 全电发票试点应用。推广和应用电子发票，积极开展全电发票试点。企业领票流程更简化、开票用票更便捷。

5. 社会保险费和住房公积金可以合并申报。企业可通过“一网通办”“税费综合申报”栏目办理。

### 三、融资服务升级

6. 减免银行开户费基础上,再次减费让利升级。鼓励银行对小微企业和个体工商户全部账户管理费和年费免收,减免支付手续费、工本费、挂失费,银行业务轻松办理。

7. 深化“无缝续贷”试点。持续推进“无缝续贷”深化试点工作,实现贷款到期和续贷周转无缝对接,力争首期“无缝续贷”业务增量达 100 亿元。形成示范效应后扩面推进,力争到 2022 年底前“无缝续贷”业务增量达 1000 亿元左右。

8. 建设上海私募股权和创业投资份额转让平台。为基金份额持有人、基金管理人、合格投资者和中介机构等各类市场参与主体提供信息透明、价格公允、风控严格、安全高效的交易平台,拓宽私募基金份额转让渠道。详询热线电话 4006251000,或登录上海股权托管交易中心私募股权和创业投资份额转让平台(<https://www.china-see.com/fund/fund.jsp>)办理。

9. 高新技术企业跨境投融资更加便利。企业外债便利化额度试点、一次性外债登记试点及融资租赁公司母子公司外债额度共享业务试点进一步升级。

10. 在线办理资本项目外汇业务更便捷。开展资本项目数字化服务试点的银行,可在线化、无纸化为企业办理资本项目业务。

### 四、信用监管提升

11. 失信企业“摘帽”不再是难题。优化信用修复措施,按相关法律法规,对符合条件的失信企业,实现“能修尽修”“应修必修”。健全信用修复共享和互认机制,依法依规推动相关部门及时解除失信限制措施,推动市场化信用服务机构同步更新信用修复结果。

12. 征信平台助力企业融资。在不改变数据所有权和管理权的前提下,涉企的各类政务、公用事业信息通过接入长三角征信链,实现信用信息跨部门、跨地域互联互通,满足小微企业和新型农业经营主体的融资需求。

### 五、公用服务优化

13. 供排水、电力、燃气、互联网市政接入联合报装,企业无需多头跑。将水电气网等市政公用服务接入申请环节与建筑工程施工许可办理环节整合,实现“一表申请、一口受理、一站服务、一窗咨询”。

14. 企业用水服务“一站式”办理。推进企业用水便利“一站式”服务应用场景建设,制定统一的供水服务事项接入规范,全面拓展服务覆盖面,提高服务便利度。登录“一网通办”工程建设项目审批管理平台(<http://zwdt.sh.gov.cn/govPortals/cprams/index>),即可办理。

15. 主动办电,更快接电。实施“免申即办”主动办电改革,为企业提供“四早”免申即办主动服务,以“契约制”促接电再提速。

### 六、项目审批提效

16. 电子化招投标项目类型和范围扩大。增加电子招投标项目类型,拓展领域范围,实现电子文件收集、远程视频开标评标等。完善招投标管理,通过数字化方式规范管理,促进市场公平竞争。

17. 建设项目“中介服务超市”。完善工程建设领域“中介服务超市”功能,对纳入清单的涉审中介服务事项,其服务内容、范围、标准、时限等实行网上留痕和全面公开。

### 七、跨境贸易便利

18. 高新技术货物免于口岸布控查验,快速通关。创新海关风险防控机制,开展跨关区布控查验,对高新技术企业进口的真空包装、防光防尘、恒温储存等特殊包装货物,免于口岸验核,转而在目的地实施验核,减少口岸事中干预,降低货物质损风险,提升通关时效。

19. 优化上海国际贸易“单一窗口”收费公示系统。引导口岸各收费主体通过上海国际贸易“单一窗口”收费公示系统公开收费目录清单并强化动态更新。推进上海口岸船公司主要航线 THC、文件费一站式公示。

20. 国际贸易“单一窗口”新增更多金融产品。新增预付款项下的汇出汇款、货贸项下的汇入汇款功能,推出专享融资金融产品,包括退税快贷、运费融资,出口信保组合包、进出口食品安全综合保险等,降低外贸企业融资成本。

## 八、科创培育赋能

21.共同培育更多“专精特新”。通过扶持特色产业集群、中小企业特色服务券等方式,提供精准化、高质量服务。力争到2022年底前市级“专精特新”企业总量达5000家。

22.技术合同登记快速便捷。推行技术咨询、技术服务合同登记告知承诺制,增设技术合同登记服务点。

23.鼓励团体标准、企业标准通过标准信息公共服务平台向社会公开。将企业标准和团体标准自我声明公开办理纳入“一网通办”平台,实行告知承诺制,进一步简化优化办事流程。

## 九、纠纷化解高效

24.企业诉讼事务在线高效便捷办理。企业可登录上海法院诉讼服务网(<http://www.hshfy.sh.cn/shwfy/ssfw/>)或上海移动微法院(手机端)办理各类诉讼服务事项。

25.优化小额诉讼。简化优化小额诉讼流程,降低小额诉讼案件的受理收费标准,小额诉讼快办、好办、低成本办。

26.裁判文书自动送达至企业手中。裁判文书生效后3日内,系统自动生成裁判文书生效证明并推送各方当事人。

27.为企业提供更多暖心法律服务。汇聚律师、公证、人民调解、仲裁等法律服务资源,及时为企业提供咨询、调解等法律服务,指导个体工商户化解合同履行、劳动用工等方面法律纠纷。通过各项支持企业服务举措,加强对中小微企业普惠性法律服务。

## 十、营商服务贴心

28.创建营商环境宣传品牌,惠企政策早知道。组织各方面资源力量,主动送政策进楼宇、进园区,加强政策宣贯,推广典型经验和创新做法,打造营商环境服务品牌。

29.强化企业服务工作机制。依托现有企业网格化服务等工作平台,持续优化疫情期间相关应急处置工作模式,充分运用数字化手段,主动发现,高效回应,建立常态化和应急状态相结合的企业服务工作机制。

30.拓宽营商环境社会监督渠道。在社会各界聘请一批热心专业人士作为“体验官”,对营商环境进行常态化社会监督,推动营商环境不断优化。

---

# 上海市人民政府公报

2022年第12期(总第516期)

6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

发行范围:公开发行人

定 价:免费赠阅

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