

上海市人民政府办公厅文件

沪府办〔2023〕9号

上海市人民政府办公厅关于印发 《2023年上海市推进政府职能转变和 “放管服”改革工作要点》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

经市政府同意，现将《2023年上海市推进政府职能转变和“放管服”改革工作要点》印发给你们，请认真按照执行。

2023年3月17日

2023 年上海市推进政府职能转变和 “放管服”改革工作要点

2023 年上海市推进政府职能转变和“放管服”改革工作,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的二十大精神,按照市委、市政府部署,协同推进行政审批制度改革和事中事后监管,全链条优化审批、全过程公正监管、全周期提升服务,推动政府转职能、提效能,促进有效市场和有为政府更好结合,进一步降低制度性交易成本,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,更好服务国家战略任务实施、上海“五个中心”建设、城市能级和核心竞争力提升,更大激发市场活力和社会创造力,为推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理提供有力支撑。

一、进一步深化行政审批制度改革,推进政府机构职能优化协同高效

1.持续精简优化各类审批服务事项。全面实行行政许可事项清单管理,健全事项清单动态管理机制,编制完善实施规范和办事指南,开展行政许可实施情况年度报告工作,加强行政许可效能监督。全面清理规范行政备案事项,建立事项合法、程序规范、服务优质的行政备案管理制度。加强行政审批中介服务标准化管理,集中调整中介服务事项清单,推动制定公开服务指南。扩大告知承诺制覆盖范围,对各类审批服务事项广泛推行“告知承诺”“容缺

受理”等举措,建立健全基于信用承诺的极简审批制度。深入开展“证照分离”“一业一证”改革,拓展全市“一业一证”改革行业范围,健全完善行业综合许可全流程管理制度。

2.深化市场主体登记制度改革。充分尊重市场主体自主权,持续加大登记制度供给力度,便利市场主体自由进、自由迁、自由出。全面推行市场主体名称申报承诺制,健全名称争议处理机制,完善企业住所标准化登记信息库,探索改革经营范围登记。优化市场主体跨区迁移登记服务,深入推进高频证照变更联办“一件事”。落实歇业备案制度,加强市场监管、税务、人力资源社会保障等部门间信息共享,根据企业需要“一口办理”歇业备案手续。完善企业登记数字化服务平台,拓展设立、变更、注销全周期电子化登记覆盖范围。

3.加快工程建设领域一体化改革。推进工程建设项目审批制度改革,深化规划用地审批改革,建立多评合一、多测合一、多验合一、验登合一的综合审批制度。加快推进工程建设项目审批标准化规范化便利化,夯实审批审查中心职能,提升网上办理深度,加快“统一入口”建设,加强审批、中介服务和监管数据归集共享,推动项目审批“一站式”协同高效办理。优化既有建筑装饰装修等城市更新项目审批流程,在更大范围推行建筑师负责制、“桩基先行”、“桩基+围护”合并施工许可、提前启动招标、“分期竣工验收”等举措。推进招标投标全流程电子化,拓展电子招投标服务范围,推行远程分散评标。全面实施水电气网联合报装“一件事”服务,

落实全程网办、限时接入机制。

二、创新和加强事中事后监管,着力提高政府治理能力和水平

4.深入推进综合监管改革。聚焦涉及多个部门、管理难度大、风险隐患突出的行业领域,确定一批综合监管重点事项,开展“综合监管一件事”改革,打造跨部门、跨区域、跨层级协同监管模式。加快建设综合监管系统,开发“综合监管一件事”应用场景,推进监管流程再造、资源共享、业务协同。全面实施跨部门联合“双随机、一公开”监管,进一步优化组织方式,合理确定抽查比例、监管频次、参与部门等。落实市场主体准入准营审管联动机制,依托“互联网+监管”系统,做好登记注册信息推送、接收和反馈,强化“照后证前”联动监管。

5.集成创新多元监管方式。根据行业领域特点和监管对象状况,集成应用随机、信用、风险、分类、协同等监管方式,形成互为补充的监管“工具箱”,逐行业领域制定完善事中事后监管制度,健全监管规则和标准。持续实施信用分级分类监管,加快推进公共法律服务、劳务派遣、生态环境等领域信用分类评价管理,基本实现重点领域信用监管全覆盖。搭建全市信用分级分类监管共性支撑系统,扩大信用分类评价结果运用。针对重点行业领域,建立健全风险评估、预警、处置和反馈机制,建设风险预警模型和应用场景,强化风险研判和预测预警。充分运用“大数据+5G+物联网+AI+区块链”,推广以在线监管、远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管。

6.强化重点领域风险防范。对直接关系到人民群众生命财产安全、公共安全,以及潜在风险大、社会风险高的重点领域,加快建立重点监管对象名录,落实有针对性的监管措施,从源头上防范化解风险。在食品、药品、工业产品、特种设备等重点领域建立市场安全防控体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型。严防严管严控食品安全风险,推进“互联网+明厨亮灶”工程,深化食品生产过程智能化追溯体系建设。推进药品监管体系和监管能力建设,加强上市后产品监管,守牢药品安全底线。提升危险化学品精细化管理水平,增强危险化学品全链条监管穿透力,全覆盖开展重大危险源督导检查。加强公共卫生和医疗服务领域监管,完善限制类医疗技术目录管理,健全医疗机构退出机制。

7.严格规范公正文明执法。贯彻实施《上海市行政执法监督办法》,确保行政权力正当行使,维护行政相对人合法权益。强化监管事项目录清单动态管理,严格落实法律法规和“三定”规定明确的监管职责。全面推广应用全市统一综合执法系统,建立系统使用情况通报机制,推动执法办案“应上尽上”、执法案件数据“应归尽归”。完善行政裁量权基准制度,进一步优化安全生产、城市管理等领域行政处罚裁量基准。严格落实行政执法“三项制度”,建立违反公平执法行为典型案例通报机制。在市场监管、城市管理、应急管理、消防安全、交通运输、生态环境等领域,制定完善执法工作指引和标准化检查表单。持续优化扩容“免罚清单”,实现轻微违法行为依法不予行政处罚清单全面覆盖相关行政执法

领域。

三、深入构建全方位服务体系,加快建设人民满意的服务型政府

8.推动“一网通办”改革向纵深发展。打造“一网通办”智慧好办2.0版,全面提升政务服务标准化、规范化、便利化、智慧化水平,推动办事过程更智慧、更便捷。持续简化优化线上线下办事流程,推进法人、个人高频依申请政务服务事项实现智能引导、智能申报、智能预审、智能审批等服务功能。优化政策和服务“免申即享”模式,推进条件成熟的行政给付、资金补贴扶持、税收优惠等惠企利民政策和服务“免申即享”“政策体检”全覆盖。深化“高效办成一件事”改革,新增、优化一批“一件事”集成服务,切实提升集成化、便利化水平。持续推进“两个免于提交”,增强电子证照授权调用便利性、规范性,拓展办事材料免于提交方式和免于提交范围。

9.打造线上线下全面融合政务服务体系。进一步推进政务服务线上线下标准统一、服务同质,推动窗口端、电脑端、移动端、自助端“四端联动”。深化政务服务中心标准化建设,加强各区综合窗口入驻事项规范管理和办件数据统一汇聚共享,推动市级部门政务服务窗口实行一体化管理、提供规范化服务。持续加强“随申办”移动端建设运营,做优做强市民云、企业云两个服务渠道。创新设立虚拟政务服务窗口,推行远程互动引导式政务服务。加快线下“15分钟政务服务圈”建设,强化政务服务自助终端内容供给,深入推进全市通办、长三角通办、跨省通办。优化拓展线上线

下帮办服务,提升帮办响应速度和精准解决率。

10.提升涉企服务水平。依托“随申办”企业云构建升级“政企直连”通道,提供事项办理、信息查询、政策解读、特色专栏、涉企档案等服务。加强企业招聘用工服务,推进就业参保登记一体化,提升就业补贴事项办理便利度。加大信贷支持力度,创新信贷服务模式,推进无缝续贷增量扩面,鼓励相关金融机构适当降低服务收费。优化计量、标准、检验检测、认证认可等质量基础设施一站式服务,加快培育企业首席质量官和标准化总监,提高企业质量水平和标准化能力。创新多式联运组织模式,完善物流基础设施体系,推动物流运输高效畅通,稳定产业链供应链。持续优化事前精准推送、事中智能辅导、事后服务评价的纳税服务体系,全面推广数字化电子发票,进一步提升退税业务办理效率。

11.增强为民服务能力。聚焦人民群众普遍关心关注的民生问题,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,兜牢民生保障底线。推进“学龄前儿童善育”民心工程,扩大托育服务有效供给,完善托育机构监管机制。细化落实援企稳岗扩就业政策,建立全市统一的公共就业服务数字化平台,健全高校毕业生就业等重点群体就业支持体系,促进创业带动就业,扩大技能提升补贴范围。加快推进智慧医疗创新,优化升级“便捷就医服务”应用场景,进一步做好基本医疗保险跨省异地就医直接结算工作,提高异地就医的医疗保障服务体验。推进社会救助资源体系建设,做好低收入人口动态监测,加强“社区云”推广应用,完善线上线下“政策找人”机

制。完善社区嵌入式养老服务网络,推进智慧养老院建设,加快数字服务适老化和无障碍改造。

四、推动落实市场经济基础制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用

12.加大产权保护力度。健全以公平为原则的产权保护制度,完善以管资本为主的经营性国有资产产权管理制度,健全自然资源资产产权制度,深化农村集体产权制度改革。深化知识产权保护“一件事”集成服务改革,全面提升知识产权创造质量、运用效益、保护水平、管理效能和服务能力。推进知识产权强国建设试点示范工作,实施知识产权高质量创造工程,运用专利导航帮助企业提高研发创新效率。深化知识产权运营体系建设,推广专利开放许可制度,支持各类创新主体加强知识产权运营能力,提升知识产权转化成效。完善知识产权价值实现机制,鼓励银行将开展的知识产权质押融资纳入科技中小企业和小微企业信贷风险补偿范围,创新知识产权金融产品。

13.落实统一的市场准入制度。落实积极服务和融入全国统一大市场建设实施方案,推动破除地方保护和市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。严格落实“全国一张清单”管理要求,建立违背市场准入负面清单案例通报和归集制度。深入开展市场准入效能评估,建立上海版效能评估指标体系,逐步将评估范围扩大到全市。构建更加完善的要素市场化配置机制,深化公共资源“一网交易”改革,全面提高

土地、资本、技术、数据等各类要素协同配置效率。加强招投标和政府采购监管,持续清理招标采购领域违反统一市场建设要求的规定和做法,依法纠正和查处违法违规行为。

14.维护公平竞争市场环境。依托上海市反垄断和公平竞争委员会,健全完善机制和流程,推动反垄断、反不正当竞争、公平竞争审查三项工作有机融合。加强反垄断和反不正当竞争执法,深入实施公平竞争审查和经营者集中审查,破除各种形式的市场垄断、行业垄断和行政垄断。研究制定重点领域公平竞争审查规则,优化反垄断执法工作规则,发布经营者集中申报、横向垄断协议案件宽大制度等合规指引。落实促进民营经济发展政策举措,保障各类市场主体平等享受扶持政策、公平参与市场竞争。

15.深化社会信用体系建设。构建适应高质量发展要求的社会信用体系,引导信用服务市场规范发展,推进信用信息共享和有序开放,健全守信激励和失信惩戒机制。探索建立信用承诺闭环管理机制,深化拓展证明事项告知承诺制,将信用承诺信息广泛应用于各类审批服务事项,对守信主体给予容缺办理、简化程序等便利服务。推行市场主体以专用信用报告替代有无违法记录证明,便利企业上市融资、招投标等经营活动。深化中小微企业融资信用服务创新试点,帮助企业更加便捷、精准获取融资服务。优化企业信用修复结论共享和互认机制,推动有关部门依法依规解除失信约束措施。完善破产重整企业信用修复制度,提升税务、金融、市场监管、招投标等重点领域信用修复服务能级。

五、持续推进改革开放创新,更好服务国家重大战略任务和全市中心工作

16.积极服务国家重大战略任务落实。围绕打造社会主义现代化建设引领区,落实推进浦东综合改革试点,深化市场主体登记确认制、市场准营承诺即入制改革,健全行业综合许可和综合监管制度,推动出台浦东放宽市场准入特别措施清单。支持临港新片区深化“五自由一便利”制度型开放,试行准入准营一次承诺即入制,完善证照联办全生命周期服务,深化企业投资项目承诺制改革,探索企业合规监管模式。深化长三角绿色一体化发展示范区制度创新,稳步实施政府采购管理改革试点,推进信易贷服务平台建设,健全完善企业公共信用评价结果互认机制,统一税务行政处罚标准。深化落实虹桥国际开放枢纽建设总体方案,推进虹桥国际商务人才港建设,加快培育发展民营企业总部、贸易型总部,用好中国国际进口博览会平台,提升“6天+365天”常年展示交易服务平台能级。加快建设具有全球影响力的科技创新中心,优化重大科创项目工程建设管理制度,完善张江高新区各园区体制机制,深化张江科学城系统性集成性改革,探索产业政策改革创新,构建开放式产业创新生态圈。

17.推动提升科技创新功能。深化科技体制机制改革,进一步为各类创新主体和人才松绑减负,更大力度激发科技创新活力。深入实施“基础研究特区”建设,逐步扩大“探索者计划”实施范围,探索基础研究与应用基础研究新型组织模式,持续提升原始创新

能力。健全完善财政科研经费管理制度,构建以绩效为导向、符合创新规律、充满生机活力的财政科研经费投入和管理机制。持续探索“揭榜挂帅”“包干制”等新型科研组织和管理服务方式。强化科技企业梯度培育和支持体系,完善创新创业服务,推进科技成果转化,促进产学研用协同创新。加速长三角科技创新共同体建设,进一步完善协同攻关机制,探索建立长三角创新创业载体共用互惠机制。

18.促进经济平稳健康发展。实施提信心扩需求稳增长促发展行动方案,狠抓减税降费、补贴扶持等助企纾困政策落地见效,加快释放稳增长政策综合效应,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。积极扩大有效投资,多措并举促进民间投资,充分发挥各类投融资政策和工具作用,用好推进有效投资重大项目协调机制、重大外资项目工作专班机制、招商引资项目要素保障机制,加强项目审批全流程跟踪服务和全方位要素保障,推动项目快开工、快建设、快投产。深化国际消费中心城市建设,清理消费领域隐性壁垒,优化消费营商环境,激发市场消费潜力和活力,促进文化、旅游、体育等产业加快恢复,支持会展行业提升能级,推动消费新业态、新模式规范发展。推动外贸稳规模、优结构,支持外贸企业开展贸易促进和供采对接,持续提升跨境贸易便利化水平,加大国际贸易金融服务支持,便利国际经贸人员往来,加强涉外经贸法律服务。

19.助力高水平人才高地建设。实施更加积极、开放、有效的

人才政策,组织开展“留·在上海”等系列品牌活动,加大海内外人才引进力度。完善以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系,深入推进职称制度改革,健全完善全系列职称评价标准体系。推动教育、科技、人才一体发展,深化高校科研体制、人事制度、人才培养模式等方面改革,遴选部分高校和科研院所试点开展自主岗位设置。完善青年科技人才培养体系,构建分阶段分谱系的人才资助体系,加大市级科技计划对青年科学家培育力度。以人才项目共享、“候鸟式共享”等形式,探索长三角科技创新人才共用共享机制,推动社会保障互联互通。

六、强化保障措施,确保改革任务落地见效

20.加强组织实施。牢固树立“一盘棋”意识,切实加强组织领导,健全完善工作机制,统筹推进政府职能转变和“放管服”改革、行政审批制度改革、优化营商环境等工作。密切协调配合,明确工作重点,细化任务措施,加强过程控制,强化督导评估,提高政策精准性和落地率。加大改革政策解读宣传力度,进一步畅通政企政民沟通渠道,主动上门送政策、送服务、解难题。

21.加强改革创新。充分调动各方面推进改革的积极性、主动性、创造性,坚持问题导向、需求导向,深入一线倾听群众呼声,摸清企业需求,突破瓶颈问题,推出更多首创性、引领性、示范性的改革创新举措。加强对改革进展成效、经验做法的总结提炼,通过简报、通报等形式,交流推广改革创新成果。建立健全激励机制和容错纠错机制,有效激励干部担当作为,进一步增强改革动力和创新

活力。

22.加强支撑保障。完善法治保障,及时推进地方性法规、市政府规章和规范性文件立改废释工作,突破改革瓶颈,固化改革成果。强化数据和技术赋能,以城市数字化转型为牵引,推进“一网通办”“一网统管”融合发展,促进政府职能转变和流程再造,提升数字化治理能力和水平。加强标准化支撑,加快制定政务服务事项管理、办事指南编制、业务手册编制、网上办理等标准规范。

