



上海市人民政府公报

2016

第 20 期(总第 380 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府关于印发上海市电子政务“十三五”发展规划的通知·····	(3)
上海市电子政务“十三五”发展规划·····	(3)
上海市人民政府关于印发本市推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知·····	(8)
本市推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点·····	(9)
上海市人民政府关于印发《上海市大数据发展实施意见》的通知·····	(13)
上海市大数据发展实施意见·····	(14)
上海市人民政府关于印发《上海市推进智慧城市建设“十三五”规划》的通知·····	(19)
上海市推进智慧城市建设“十三五”规划·····	(19)
上海市人民政府关于印发《上海市社会信用体系建设“十三五”规划》的通知·····	(36)
上海市社会信用体系建设“十三五”规划·····	(36)
上海市人民政府关于印发《上海市服务贸易创新发展试点实施方案》的通知·····	(45)
上海市服务贸易创新发展试点实施方案·····	(45)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发市长副市长工作分工的通知·····	(48)
市长、副市长工作分工·····	(48)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市小额贷款公司监管办法》的通知·····	(49)
上海市小额贷款公司监管办法·····	(49)

上海市人民政府关于印发上海市 政府电子政务“十三五”发展规划的通知

(2016年9月13日)

沪府发〔2016〕77号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市政府电子政务“十三五”发展规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市政府电子政务“十三五”发展规划

“十三五”时期是我国全面建成小康社会决胜阶段，是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市关键时期。大力推进电子政务发展，是新时期推进政府治理体系和治理能力现代化、“互联网+政务服务”的必然要求，是推动简政放权、放管结合、优化服务改革向纵深发展的重要举措。依据国家战略部署和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》要求，编制本规划。

一、发展基础与发展形势

(一)“十二五”期间电子政务发展成效

“十二五”以来，围绕电子政务“监管评估、业务协同、公共服务、支撑保障”四大体系建设，本市初步形成“建设集约、资源共享、应用深化、环境完善”的电子政务发展框架。

1.基础设施支撑能力增强

全市政务内网市级联网单位达到365家，政务外网接入1400多家市级单位，16个区7400多家区二级单位，基于政务外网开展了超过70项市级业务、60多项条线业务和30项上联国家部委业务。800兆政务共网终端总数达到1.6万台。市政务灾备中心通过信息系统三级等保安全认证，全市7家单位实现应用级灾备，32家单位实现数据级灾备。浦东新区、杨浦区、嘉定区、青浦区等积极探索政务云建设，为强化集约化建设奠定基础。

2.政务流程优化加快推进

网上政务大厅全面推进并取得阶段性成效。上海市网上政务大厅建设与推进工作领导小组成立。市级网上政务大厅建成运行，开通以来累计访问量达到206万人次。全市677个市级单部门审批事项上网，完成审批事项上网总量的81%，16个区及6个管委会网上政务大厅建设全面开展。自贸试验区“企业准入单一窗口”“国际贸易单一窗口”建成运行。政府无纸化办公有序推进，17项无纸化办公措施实现阶段性目标，政府简报100%实现了电子化上报。市民服务热线“12345”不断优化办理机制，市民投诉、求助事项解决的时效性提升，总呼入量超过581万，总接通率达91.19%。“上海发布”微博、微信增加政府服务事项，微博粉丝超过577万，微信粉丝超过174万，位列全国省市区政务新媒体影响力榜单第一名。

3.城市管理逐步纵深整合

城市网格化管理向城市住宅小区和农村地区拓展，大联动、大联勤应用模式快速展开。居委基层管理平台、村电子台账推广应用。城市管理综合信息共享交换平台启动建设，城乡建设和管理领域基于GIS的跨部门共享交换初步实现。国土资源“一张图”持续推进，在全国率先实现特大城市级规划、国土、房屋管理行业的数据汇集。交通、环保、水务、绿化市容、安全生产监管等城市管理专业条线资源汇聚与协同应用初见成效。经济发展与市场监管领域业务整合创新，向基层管理延伸，全市工商、质量技监、食品药品监管、价检“四合一”改革方案实施，落实完成了“三证合一”“一照一码”登记制度改革，并在

浦东新区率先开展“证照分离”改革试点。

4.信息惠民综合成效显著

医疗卫生领域基本建立以电子健康档案为基础,以市、区两级卫生综合管理平台为主干的信息化应用框架。教育领域建成终身网络学习空间,整合 15000 门市民学习课程,注册用户 134 万。交通领域基本建成集行业监管、运营调度、公共信息服务于一体的公交信息化体系,高速公路不停车收费系统(ETC)覆盖全市主要道口。社保领域实现了法人机构实时在线业务经办,社区事务受理中心实现一门办理、一口受理和全年无休。市民政局完成社会救助和居民家庭经济状况核对系统升级改造。市公安局通过深化社会治安管理、出入境管理、机动车和驾驶员服务等信息化应用,进一步提升公安机关社会管理和公共服务能力。

5.数据共享开放取得进展

实有人口、法人、空间地理等基础信息资源库建设不断完善,初步实现共享应用。实有人口信息库汇聚了全市 2400 多万常住人口信息,法人数据库已涵盖 160 余万户法人单位,空间地理信息库完成覆盖全市陆域的高分辨率数码航空遥感摄影。市公共信用信息服务平台加快推进,已归集 99 家单位产生的 3441 项信用信息,16 个区和重点领域建立了公共信用信息子平台。全市信息资源共享开放加快推进,初步建立政务数据资源目录体系,累计编制资源目录 1.1 万条,数据项 14.58 万个。上海政府数据服务网 2.0 版上线运行,39 个市级政府部门累计开放数据资源逾 800 项。市经济信息化委牵头研究,出台了《关于推进政府信息资源向社会开放利用工作的实施意见》《上海市政务数据资源共享管理办法》。

6.电子政务机制不断完善

上海电子政务工作深入统筹推进,出台了《上海市电子政务管理办法》(沪府发〔2012〕53 号),制定了《上海市落实〈国务院办公厅关于促进电子政务协调发展的指导意见〉实施方案》,并认真落实。电子政务项目审核和预算管理更加严格规范,注重推进跨部门、跨层级系统建设。探索构建了电子政务绩效评估指标体系,并在 7 个部门、单位开展试点评估。电子政务安全机制不断优化,印发《上海市网络与信息安全事件专项应急预案》,在安全测评、应急响应、电子认证等领域进一步提升安全保障能力。

当前,本市电子政务建设在快速推进的同时,还存在着几个问题。一是全市电子政务统筹不足、分散建设,电子政务规划、审批、建设、运行等环节纵横协调机制尚不健全,电子政务顶层设计、绩效评估和项目管理需进一步加强。二是政务数据资源共享开放机制有待完善,基础性、高价值数据共享开放不够,数据创新应用领域还不广泛、数据资源管理薄弱,相关标准规范相对滞后,政务数据共享深度、开放程度和开发力度需进一步拓展。三是电子政务建设思路还不适应“互联网+政务服务”理念,运用互联网技术、思维、资源融合创新力度不够,适用于社会化参与、平台化服务的制度、流程还不完善,信息技术新应用、社会治理新模式、公共服务新形态需进一步突破。

(二)“十三五”时期面临的新形势

当前,信息技术革命持续演进及全球政府治理模式创新,给电子政务带来重大机遇和挑战。国家高度重视电子政务发展,对提升政府治理能力现代化水平、促进电子政务协调发展、推进“互联网+政务服务”等提出了明确要求。

1.一体化服务呼唤跨部门整合共享与高效协作

全球电子政务理念创新发展,建设模式由垂直式、孤岛式加速向平台式、协同式转变,注重基础设施集约建设、管理层面高效协同与服务层面无缝整合。《国务院办公厅关于促进电子政务协调发展的指导意见》提出,逐步建立与政府履职相适应的电子政务体系,不断提升信息化条件下政府治理能力。上海作为特大型城市,城市发展与环境资源矛盾突出,公共服务需求提高,互联网经济背景下市场环境更为动态多元,传统各自为政、被动式的管理与服务已无法适应社会变革的治理需求,亟待构建集约、共享、协同、高效的一体化公共服务体系。

2.大数据发展和应用呼唤政府治理深层次变革

数据已成为国家基础性战略资源,政府开放数据运动在全球逐步兴起,有效调动了社会力量参与公共管理的积极性,引导着政府社会治理模式的深层次变革。国务院出台了《关于积极推进“互联网+”行

动的指导意见》《国家大数据发展纲要》，要求加快政府数据开放，激发大众创新活力，运用大数据促进经济发展、完善社会治理、提升政府服务和监管能力。本市需要加快大数据战略部署，推进精细化管理、人性化服务和科学化决策，引导多元化社会共治和社会化服务体系建设，提升政府数字治理能力。

3. 社会新形态呼唤电子政务创新转型

随着简政放权、行政审批制度改革逐步深化，新一轮信息技术应用不断突破，互联网思维与“互联网+”模式日益盛行，正在催生和构建全新的社会形态。构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施成为主流趋势，个性化、扁平化社交网络成为重要的信息传播载体，移动互联网创新政务服务思路，大数据成为提升政府治理能力的新途径，多元、开放、独立和分享成为社会主流意识形态。上海电子政务发展需要抓住机遇、顺势而为，创新发展理念，加大新技术、新模式的运用，推动政府公共治理变革。

二、“十三五”电子政务发展指导思想与基本原则

(一) 指导思想

全面贯彻落实国家和本市的总体部署，以推进政府治理体系和治理能力现代化为主线，以“建设集约化、服务多元化、治理协同化、决策科学化”为新一轮电子政务发展总体思路，创新电子政务建设理念，积极引入市场化建设运维模式，全面提升政府行政效能，加快落实“互联网+政务服务”，鼓励多元化社会服务，深化数据资源共享开放，引导社会化开发利用，完善社会治理体系，逐步构建与城市创新驱动发展战略相适应的电子政务新格局，形成可复制、可推广的新机制与示范应用，为上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市提供有力支撑。

(二) 基本原则

更加注重理念创新。坚持以改革创新引领发展，顺应信息技术发展趋势，运用互联网与大数据思维，积极探索政府引导、市场运作、多元共治、融合创新的电子政务建设、管理与服务新模式。

更加注重统筹协调。重视全市电子政务发展的规划指导，抓好顶层设计，强化绩效评估，建立各级政府横向协同、纵向联动，政府主导、社会参与的电子政务协调发展机制。

更加注重共享开放。切实加强政府数据资源有效共享开放，深化大数据应用，推进政府公共服务与社会治理模式进步。

更加注重绿色安全。把握新一代信息技术发展趋势，推动基础设施集约化建设，围绕网络强国战略，倡导绿色、安全的电子政务建设模式。

三、“十三五”电子政务发展总体目标

“十三五”期间，适应国家现代化发展需要，更好用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。持续深化电子政务应用，努力构建“统筹集约、共享协同、开放创新、安全可控”的电子政务发展新格局，着力解决信息碎片化、应用条块化、服务割裂化等问题，使本市电子政务整体水平保持国内领先，实现“五个新”的目标。

——打造业务协同、决策科学的政府管理新模式。政府各部门行政审批事项上网率达到 100%，政府办公系统网上工作平台普及应用，事中事后综合监管体系全面建成，跨部门协同管理与服务能力显著提升，大数据辅助决策广泛应用。

——形成以人为本、无缝整合的公共服务新体系。移动互联网、社交媒体等新技术与政府公共服务体系深度融合，实现“一号申请、一窗受理、一网通办”服务模式，形成公平普惠、渠道多元、便捷畅通的公共服务体系。

——营造机制完善、有序创新的共享开放新环境。跨部门数据资源共享共用格局基本形成，公共数据对外开放深度、广度提升，实现公共数据开放单位覆盖率超过 90%，数据开放率超过 60%，大数据应用的经济和社会效益显现。

——开启多方参与、透明高效的社会共治新生态。顺应“互联网+”发展，鼓励众创、众包、众扶、众筹新模式，有效调动社会力量参与社会治理积极性，社会治理的精准性和有效性明显提高。

——构建集约高效、安全可控的基础设施新格局。搭建全市电子政务云平台，政务基础设施利用率达到 60% 以上，构建多层次灾备体系，完善城市感知网络，形成有利基础设施互联互通、安全集约建设

的制度环境。

四、“十三五”电子政务发展主要任务

(一)深化政务协同应用,提升政府行政效能

1.全面建成网上政务大厅“单一窗口”。加强顶层规划,按照市区联动、统一标准,推进市级网上政务大厅、市政府各部门网上办事平台、区级网上政务大厅的系统对接。继续拓展网上政务大厅服务功能,全力推进单部门审批和服务事项统一上网,强化信息资源整合共享和跨部门协同应用。探索网上办事在线支付、递送服务功能。加强网上政务大厅与实体政务大厅有效联动,推进分布式、网格化、线上服务与线下服务相结合的新型政府服务模式。

2.全面建成事中事后综合监管平台。围绕推进政府职能转变、深化行政体制改革的总体要求,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。

3.全面建成市政府系统电子政务办公平台。以市政府办公厅办公系统为核心,以目标管理为主线,在各部门原有办公系统和业务系统的基础上,充分利用已有的市级平台和基础数据库,搭建一个面向全市政府部门公务员和市政府领导的,规范、通用、便捷、高效的办公平台。打破原有市政府各部门之间、办公厅各处室之间的信息壁垒,优化完善工作机制、架构和流程,形成开放的、跨部门的综合政务办公平台,有效提高跨部门数据交换和办公业务协同效率,提升政府办公效能和科学决策水平。

4.全面推进重点政务应用协同。加快构建项目全覆盖、审批全流程、监管全过程的投资项目在线审批监管平台上海分平台。探索建立以电子营业执照、公民网络身份认证和电子签名为支撑的全程电子化登记服务平台。推动市、区财政信息一体化建设,打造网上办税服务厅,开展国资监管流程化、指标化动态管理平台建设。积极落实上海建设具有全球影响力的科技创新中心人才战略,建设科技创新中心人才管理服务平台,加强对科创人才的协同服务。继续深化自贸试验区保税区域综合审批平台。

5.全面推进公务人员统一身份认证体系。充分依托现有认证基础设施,建设全市公务人员网上身份统一认证体系。针对公务人员在身份认证、数据安全传输、单点登录等方面的共性需求,实现统一身份认证和统一服务管理,为相关跨部门、跨系统、跨市区的政务应用系统提供基础支撑。

(二)加快资源共享开放,加强数据决策支撑

1.加强重点政务数据资源统筹管理。继续完善人口、法人、空间地理基础数据库,进一步发挥其基础性、全局性、战略性支撑作用。继续深化市公共信用信息归集,构建全市动态更新住房数据库,拓展电子证照数据库,构建全方位城市空间基础信息库,加快基础性政务数据资源的汇聚与共享。强化政府对政务数据资源的统筹管理,建立数据资源动态采集、存储使用、更新维护标准规范,试点社区基层基础信息资源“一表式”采集更新,确保基础数据的一致性、时效性和准确性。

2.推进政务数据资源共享应用。积极推动市政府部门与区政府网上政务大厅数据共享应用,有效支撑效能建设、综合管理和社会服务。全面推进市公共信用信息与各行政机关日常监管、公共资源分配等管理程序的深度耦合,力争在市、区 700 多项政务事项中应用公共信用信息。以市场应用为重点,推进商务诚信公众服务平台建设。依托网上政务大厅建设市公共资源交易电子服务系统,实现覆盖本市公共资源交易市场的信息共享发布、交易服务窗口集成、在线联动监管等功能。建设全市统一财政科技投入信息管理平台,逐步整合财政科技投入专项管理信息,支撑财政科技投入联动和统筹管理。积极推进各分领域跨部门信息共享应用,结合互联网与行业数据,构建人口、经济、城市运行、公共安全、民情民意各个领域大数据辅助决策系统,提高政府决策科学性与时效性。

3.深化政务信息资源共享与开放机制。加快落实《上海市政务数据资源共享管理办法》,完成政务数据资源目录体系建设,探索市区两级政务数据资源统一注册管理服务模式,建立政务数据质量控制、数据交换、共享开放监督评估机制。深化政府数据服务网建设,研究建立数据开放、社会开发、公众反

馈、绩效评估良性循环机制。推动社会数据资源的交易流通,建立数据资产登记、估值和交易规则,充分释放数据红利。

(三)拓展多元服务渠道,构建创新服务体系

1.深化政府信息服务渠道建设。全面提高以“中国上海”为标志的政府网站群、“上海发布”微博、微信公众号的在线办事服务能力。加强政策解读发布,创新互动形式,完善公众意见的收集、处理、反馈机制,保持政府与市民之间实时、双向、参与式的“连接”。促进市民热线“12345”与网格化平台的全面融合,实现“双向转送”机制,加强与各专业服务热线的信息共享与处置协同,完善地理位置信息系统、热线数据分析信息系统,深度挖掘热线资源的辅助决策功能。

2.完善社区综合服务体系。整合构建联通市、区、街镇的社区综合管理平台,全面梳理和统一规范政务服务事项目录,优化政务服务流程,力争将近 200 项与居民基本生活和保障有关事项下沉社区,拓展全市通办事项覆盖范围,实现政务服务事项“一窗”受理,就近能办、同城通办、异地可办。加强社区服务对新技术、新模式的运用,探索政府主导、企业运作、社会参与的良性开发机制,推进智慧养老,打造更加创新高效、丰富多样的新型社区服务体系。

3.打造移动综合服务平台。持续推动移动应用建设,着力打造城市移动综合服务平台,按照统一的 HTML5 标准,整合各类公共服务应用,推进网上预约、查询、办事、监督、投诉、交流功能,集政府服务、公共服务、生活服务、新闻资讯、沟通交流于一体,并积极探索与社会化网络平台的合作,提升移动政务服务的覆盖面和影响力。

(四)创新城市管理模式,提升社会治理能力

1.提升城市综合管理水平。继续开展基于城市管理、综合交通和建设工程三大平台的数据资源建设与应用,加快共享交换平台、地下空间信息平台建设,构建城市综合管理数据资源中心。全面升级城市网格化综合管理平台,进一步加强与“12345”市民服务热线平台、110 指挥系统等有效对接。探索“互联网+”“大数据”背景下中国特大型城市管理的先进理念和优化模式,创新社会多元主体参与载体,结合大数据模型分析,提高城市管理的精细化、智能化和社会化。

2.提升信息惠民服务能力。构建教育综合管理决策平台,推动教育资源的融合共享,深化“智慧校园”“易班”“大规模智慧学习平台”建设。整合健康信息网、人口计生网、医联网、医保网、医药网资源,全面扩展和提升医疗、医药、医保“三医联动”服务内容和深度,持续推进基于电子病历的医联临床信息共享与协同服务深化,建设医联便民服务系统,为推动医疗服务创新、临床科技创新和医疗管理创新提供支撑。聚焦公众出行需求,整合交通出行服务信息,提升公共交通、出租汽车、道路交通、公共停车以及公路客运等领域服务覆盖面与服务能力。构建上海公共文化服务信息平台,提升公共文化资源传播实际覆盖率。推进就业服务、社会保障、人事人才、劳动关系等政策业务跨领域共享协同,提供面向公众和法人的“一站式”网上自助服务。建设上海旅游信息管理与发布平台,全面提升旅游公共服务能力、监管能力和预测预警能力。

3.提升安全运行感知监测能力。聚焦城市自然灾害、社会治安、能源安全、生态环境等,充分运用物联网、北斗导航、移动互联技术,加快海域、河湖水面、供水、燃气、道路照明、环境辐射、空气质量、电梯、危险化学品、运营车船等城市要素的动态监测控制系统建设与完善,推进食品药品全程追溯与监管质量体系建设,开展市公共安全视频监控联网应用,积极构建城市安全感知网络体系,提升城市运行实时监控与安全保障能力,增强城市韧性。

(五)优化基础设施能级,推动共享集约建设

1.深化政务网络建设与管理。深化政务外网建设,不断提升政务外网服务能级和应用效率,加强市区两级政务外网联接和统一管理,实现市、区、街、居(村)全面贯通,重点提升街道、居(村)委会政务外网应用水平,扩充政务外网与移动互联网统一接口。逐步推动专网应用向政务内网和政务外网迁移。提升 800 兆政务共网为政府部门应急管理、大型活动组织提供通信保障的能力。推动政府与公共服务部门网站的 IPv6 升级改造。

2.建成市级电子政务云平台。统筹规划全市电子政务云顶层架构,推进全市电子政务云平台建设。

鼓励应用云计算技术改造现有电子政务信息系统,推动各领域政务信息系统的整体部署和共建共用,逐步实现政务应用系统向电子政务云平台迁移,并积极拓展基于云平台的政务信息资源共享和跨部门业务协同应用。

3.创新政务基础设施集约化建设机制。按照国家和市委、市政府的新要求,建立与电子政务体系相适应的项目投资和运行管理新模式,实现规划架构、建设运维、资金安全的统筹统一。加强电子政务和数据采集、使用、交易等规范标准的研究、制定,实现数据管理、规范标准、绩效评估的统筹统一。

五、“十三五”电子政务发展保障措施

(一)加强工作统筹

加强全市层面电子政务顶层设计,从全局出发,对电子政务进行整体规划和布局。完善电子政务工作统筹协调机制,增强对跨部门重大电子政务项目的统筹力度。

(二)优化投资机制

加大对电子政务公共基础设施、信息资源共享、跨部门业务协同等重点领域投入力度,确保资金的持续性。加强电子政务项目申报管理,提高财政资金使用效益。鼓励并完善政府购买服务制度,建立与新技术、新模式发展相适应的固定资产投资和运行管理模式。创新多元化项目投资机制,积极探索PPP模式,引入市场化、专业化机制激发电子政务领域市场主体活力和创造力。

(三)深化绩效评估

研究出台《上海市电子政务绩效评估实施办法》,全面开展电子政务绩效评估,探索开展第三方评估、社会评估机制,切实发挥绩效评估的导向作用。加强电子政务五年规划、年度任务等实施情况的跟踪分析和督促检查,确保各项任务和措施落实到位。

(四)提升安全能级

贯彻国家信息安全等级保护制度,严格落实风险评估、等级保护、安全测评、应急管理等基本制度。围绕国家网络安全可控战略,加强安全可靠技术产品的研发和推广应用,推动国产软硬件产品在政务领域优先应用。结合网上政务大厅、无纸化办公、电子证照工作,加快推进电子签名、数字证书的普及应用。探索建立大数据和云计算技术、产品与服务的安全检测与审查制度。

(五)健全制度规定

积极推动新形势下电子政务制度规定的建立健全,加强个人信息保护与网络空间治理,积极参与国际、国家和行业标准、规则的制定修订。加强国内外电子政务交流与合作,推进新型信息化智库建设,完善重大政策、重大项目专家咨询制度。加强全市电子政务工作的宣传、指导,健全电子政务教育培训体系,进一步完善电子政务机构设置和人员配置,逐步打造高水平、专业化电子政务人才队伍,营造电子政务发展良好环境。

上海市人民政府关于印发本市推进 简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知

(2016年9月13日)

沪府发〔2016〕78号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《本市推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》印发给你们,请认真按照执行。

本市推进简政放权放管结合 优化服务改革工作要点

为贯彻落实全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议精神和《国务院关于印发 2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知》(国发〔2016〕30 号)等的要求,现制定本市推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点如下:

一、深化行政审批标准化建设

(一)再取消和调整一批行政审批及其评估评审等事项。对确需下放给基层的审批事项,在人才、经费、技术、装备等方面予以保障,确保基层接得住、管得好。对相同、相近或相关联的审批事项,一并取消或下放,提高放权的协同性、联动性。(市审改办牵头负责)

(二)再取消一批职业资格许可和认定事项。全面清理名目繁多的各种行业准入证、上岗证等,不合理的坚决取消或整合。严格按照国家职业资格目录清单组织鉴定考核,清单之内除准入类职业资格外,一律不得与就业创业挂钩。严肃查处职业资格“挂证”“助考”等行为,认真落实考培分离。(市人力资源社会保障局牵头负责)

(三)积极开展收费清理改革和监督检查。认真落实已出台的各项收费清理政策,防止反弹或变相收费。继续深化行政事业性收费和评审评估收费清理。进一步深化口岸进出口环节收费政策,降低通关成本。完善涉企收费监督检查制度,开展对涉企收费专项监督检查,重点整治各种涉企乱收费。(市财政局、市发展改革委、市经济信息化委牵头负责)

(四)坚决取消各种不必要的证明和手续。围绕“最大限度精简办事程序、减少办事环节、缩短办理时限”,全面清理优化政府服务事项,清理规范各类证明材料、盖章环节和办事手续,破解“办证多、办事难”的顽症,让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。(市审改办牵头负责)

(五)巩固取消企业投资项目初步设计审批和总体设计文件征询的成果,不得以各种理由变相恢复审批。在取消备案制企业投资项目初步设计审批的基础上,加快取消核准制企业投资项目初步设计审批。推进招投标审批管理制度改革。(市住房城乡建设管理委、市发展改革委牵头负责)

(六)将行政审批标准化管理作为行政审批的日常基础工作加以推进,确保按照标准进行审批。组织新进从事审批的工作人员进行审批业务手册的学习培训,考核通过后方能上岗。业务手册的培训作为部门公务员专业培训的重点内容,成为公务员培训的常规工作。(市级行政审批机关、区县按照职责分工分别负责)

(七)根据经济社会发展和政府管理的需要,及时调整完善行政审批业务手册和办事指南。对新增加的行政审批,在实施前,完成业务手册和办事指南的编制工作。(市级行政审批机关、区县按照职责分工分别负责)

(八)根据制定的实时监督检查计划,对行政审批业务手册和办事指南具体执行情况,运用网络信息技术,强化实时监督、预警纠错、效能测评等,确保标准化管理落到实处。实时监督检查工作,今年覆盖一半以上行政审批,明年实现全面覆盖。(市审改办牵头负责,市级行政审批机关按照职责分工分别落实)

二、深化行政审批中介服务改革

(一)严格行政审批评估评审目录管理。凡未列入目录者,一律不得要求申请人进行评估、评审;凡增加评估评审,必须依法进行登记备案,列入目录后方可予以实施。(市审改办牵头负责)

(二)严格规范行政审批评估评审行为。严禁行政机关将一项评估评审拆分为多个环节开展评估评审。对依照规定应由行政机关委托相关机构为其审批提供的技术性服务,纳入行政审批程序,一律由行政机关委托开展,不得增加或变相增加申请人的义务。研究制定本市行政审批中介服务管理办法,规范评估评审、技术审查、技术监督等行为。(市审改办、市级行政审批机关、区县按照职责分工分

别负责)

(三)加快推进评估评审“红顶中介”与政府部门的脱钩改制。抓紧制订脱钩改制工作方案,明确脱钩改制的时间表、路线图、工作要求和保障措施等。脱钩改制工作方案批准后,尽快按照批准的方案,抓紧落实脱钩改制事宜,打破部分技术服务机构在区域、部门和行业的垄断体制,消除垄断现象,消除技术服务机构的政府部门背景,解决评估评审技术服务市场“红顶中介”问题。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(四)加强评估评审服务监管。按照“谁主管、谁监管”的原则,由各行业主管部门制定完善评估评审技术服务的规范和标准,指导监督本行业评估评审技术服务机构建立服务承诺、限时办结、执业公示、一次性告知、执业记录等制度,细化服务项目,优化服务流程,提高服务质量。进一步规范技术服务机构及从业人员的执业行为,建立惩戒和淘汰机制,严肃查处出具虚假证明或报告、谋取不正当利益、扰乱市场秩序、违规收费等行为。完善评估评审技术服务机构信用体系和考核评价机制。(市级行政审批评估评审技术服务机构主管部门、区县政府按照职责分工分别负责)

三、扩大企业、高校和科研院所等的自主权

(一)深入推进投资审批改革。修订本市政府核准的投资项目目录。对接国家拟出台的《企业投资项目核准和备案管理条例》,适时修订完善本市有关规定。简化规范投资项目报建审批事项,继续推进政府投资项目审批全流程改革,逐步拓展试点领域。完善本市投资项目管理信息系统。(市发展改革委牵头负责)

(二)巩固审图管理制度改革成果。取消施工图审查备案证书,将施工图审查备案改革为告知性备案。将当前建设单位抽取审图公司的方式,改革为由建设单位依法自主选择审图公司,并抓紧形成实施方案尽快实施。在施工图设计文件质量的监管上,进一步落实勘察设计单位的主体责任,将勘察设计公司施工图设计文件的质量考核与设计人员的执业资格和设计企业的资质等级相衔接。强化对施工图审查机构的抽查或实地核查。(市住房城乡建设管理委牵头负责)

(三)扩大高校自主权。提高正高级专业技术职务岗位结构比例,科学核定高校人员编制和岗位设置方案,完善绩效工资核定机制,开展高校二级院(系)行政管理岗位聘任制改革。扩大高校经常性投入自主统筹权,优化政府采购审批流程,提高高校国有资产自主处置权限,完善高校学费调整机制。改革应用型本科专业设置与管理,争取提升高校本科生推免硕士生比例,争取增设研究生学位授权点并建立动态调整机制。试行高校中外合作办学项目备案制,加强和改进高校教学科研人员因公临时出国(境)管理工作。(市教委牵头负责)

(四)扩大科研院所自主权。建立科技创新投入统筹决策和协调机制,统筹衔接基础研究、应用开发、成果转化、产业发展等各环节工作,优化科技计划(专项、基金等)布局。简化科研项目预算编制,落实科研项目预算调整审批权下放,完善对基础前沿类科技工作持续稳定的财政支持机制。研究起草《上海市促进科技成果转化条例》,建立健全科技成果、知识产权归属和利益分享机制,落实完善支持科研人员创新创业的相关政策。落实国家新修订的研发费用加计扣除政策,研究探索鼓励促进研究开发和科研成果转化的便利化措施。落实国家新修订的高新技术企业认定管理办法,积极探索促进高新技术产业发展的便利化措施。(市科委牵头负责)

四、进一步优化产业项目行政审批流程

(一)加大产业项目行政审批流程优化方案的贯彻力度。按照“在法定时间基础上压缩三分之一”的目标,进一步“强化基础、提前介入、告知承诺、同步审批、会议协调、限时办结”,完善、优化产业项目审批流程,加快项目落地、规划落地、开工落地。(市级产业项目行政审批机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(二)花大力气做好项目前期工作。强化项目审批的基础管理,做好工程设计、筹资融资、招标投标、签订合同、征地拆迁及移民安置、施工准备等项目前期工作,提高产业项目审批质量。认真贯彻执行本市规划工业区块有关规划编制清单,按照清单规定的时间节点,推进规划编制工作。(区县政府按照职责分工分别负责)

(三)严格规范和减少内部征求意见。对属于本部门职责权限内的事宜,不得征求相关部门意见;征求相关部门的意见,不得掺杂与征求事宜无关的内容;最后形成的结论,不得是相关部门意见的汇总,必须是本部门自己的意见。(市级行政审批机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(四)编制发布规划工业区块评估评审目录。对照上海市一般产业项目开工前行政审批相关评估评审优化方案、相关评估评审目录和本市一般产业项目开工前行政审批需评估评审的建设项目目录,根据地块以及产业的性质、特点等,编制每一块地块的产业项目行政审批相关评估评审目录,并对外发布。(规划工业区块所在区县政府牵头负责)

(五)优化环境影响评价。对规划工业区块内建设项目的环评,全面实施区域评估评审改革。在公布需环评的建设项目目录基础上,公布不需环评的项目目录。(市环保局牵头负责)

(六)全面推进交通影响评价。完善交通影响评价的项目范围、评价程序、评价标准、评价报告应用等相关制度。在规划工业区块,全面实施区域交评,申请人可根据建设项目所在产业区块的分区交通影响评价文件内容,自主安排用地,落实有关措施,并以分区评估评审文件或告知承诺书等作为该项目的申请材料,进入相关行政审批流程。(市交通委牵头负责)

五、以“证照分离”改革试点为核心,深化商事制度改革

(一)按照国家要求,全力抓好浦东新区“证照分离”改革试点。全面落实完全取消审批、审批改为备案、实行告知承诺制、提高透明度和可预期性、强化准入监管等各项改革举措。加大事中事后监管的有效方式和措施的探索创新力度,在明确监管内容的基础上,尽快制定各行业的诚信管理、分类监管和风险监管管理办法,开展分类监管、风险监管,对监管结果探索联合惩戒,并发动社会力量实施社会监督,切实增强监管合力,提升监管效能。加强对“证照分离”改革试点有关改革举措落实情况的监督检查。对已出台实施的改革举措进行评估分析,广泛听取企业、群众的意见,了解企业、群众在办事过程中存在的问题、障碍和需求,研究提出深化“证照分离”改革的具体建议,不断加以完善。(市审改办、浦东新区政府、“证照分离”改革试点所涉及行政机关按照职责分工分别负责)

(二)推进工商登记注册便利化改革。在全面实施企业“三证合一”基础上,实现“五证合一、一照一码”,试点推进个体工商户“两证合一”。积极推进企业注册全程电子化,通过外网申报、预约办理等方式,提高企业登记便利化。推进电子营业执照试点,落实电子营业执照应用。改革企业名称登记,提高名称登记便利化。推动各区出台住所登记实施细则,进一步放宽住所准入条件。推进试点个体工商户简易注销,探索构建市场主体快速退出机制。(市工商局牵头负责)

六、加强监管创新

(一)实施公正监管。推进政府监管体制改革,加快构建事中事后监管体系。全面推开“双随机、一公开”监管,抓紧建立随机抽查事项清单、检查对象名录库和执法检查人员名录库,制定随机抽查工作细则,并与信用监管、智能监管联动。加强社会信用体系建设,推进实施守信联合激励和失信联合惩戒工作。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)在全市工商系统实施综合监管随机抽查制度,做到“两个随机、一表共用”“一次出动、综合检查”。推进企业信用信息归集公示工作。(市工商局牵头负责)积极运用大数据、云计算、物联网等信息技术,建立健全市场主体诚信档案、行业黑名单制度和市场主体退出机制。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(二)推进综合监管。完善区县市场监管领域综合行政执法改革,强化基层监管力量,落实相关领域综合执法机构监管责任。建立健全跨部门、跨区域执法联动响应和协作机制,实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认,消除监管盲点,降低执法成本。加强行业自律,鼓励社会公众参与市场监管,发挥媒体监督作用,充分发挥社会力量在强化市场监管中的作用。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(三)探索审慎监管。对新技术、新产业、新业态、新模式的发展,区分不同情况,积极探索和创新适合其特点的监管方式。对看得准的基于“互联网+”和分享经济的新业态,量身定制监管模式;对一时看不准的,可先监测分析、包容发展;对潜在风险大的,严格加强监管;对以创新之名行非法经营之实的,坚决予以打击,并加强监管。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(四)全面落实事中事后监管工作方案。认真贯彻执行 133 个本市相关行业、领域、市场事中事后监管工作方案。各区县对照市级工作方案清单的具体内容,制定本行政区域内相关行业、领域、市场事中事后监管工作方案,抓好落实,市相关行业主管部门对此加强指导,认真把关。(市级相关行业主管部门、区县按照职责分工分别负责)深化单用途商业预付卡管理制度改革。(市商务委牵头负责)

(五)促进各类市场主体公平竞争。加快建设统一开放、竞争有序的市场体系,打破地方保护。凡是法律法规未明确禁止的,一律允许各类市场主体进入;凡是已向外资开放或承诺开放的领域,一律向民间资本开放;凡是影响民间资本公平进入和竞争的各种障碍,一律予以清除。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)实施《本市推广政府和社会资本合作模式的实施意见》,推进水务、交通等领域部分项目实施特许经营。(市发展改革委牵头负责)开展公用企业限制竞争和垄断行为专项整治。(市工商局牵头负责)组织实施公平竞争审查制度。(市发展改革委牵头负责)依法严厉打击侵犯知识产权、制售假冒伪劣商品等行为,完善知识产权保护措施,营造诚实守信、公平竞争的市场环境。(市商务委、市发展改革委、市工商局、市新闻出版局、市知识产权局等相关行政机关按照职责分工分别负责)

七、提升政府服务效能

(一)优化“双创”服务。打造“双创”综合服务平台,为企业开办和成长“点对点”提供政策、信息、法律、人才、场地等全方位服务,砍掉束缚“双创”的繁文缛节,为扩大就业、培育新动能、壮大新经济拓展更大发展空间。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)实施股权激励递延纳税试点政策,修订《张江国家自主创新示范区企业股权和分红激励试行办法》,将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股权奖励的征税,递延至取得股权分红或转让股权时缴纳。(市发展改革委牵头负责)探索民办教育第三方独立评价机制,探索制订实施非营利民办中小学试点实施办法。(市教委牵头负责)建立新生市场主体统计调查、监测分析制度,密切跟踪新生市场主体特别是小微企业的经营发展情况,促进新生市场主体增势不减、活跃度提升。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)

(二)完善基本公共服务制度。制定发布上海市基本公共服务清单,建立健全基本公共服务项目和标准动态调整机制。创新基本公共服务供给模式,在部分领域引入市场机制,探索建立合格供应商制度。推动基本公共服务资源共建共享,提高资源利用效率。(市发展改革委牵头负责)

(三)大幅放开服务业市场。促进民办教育、医疗、养老、健身等服务业和文化体育等产业健康发展,多渠道提高公共服务共建能力和共享水平,满足群众多层次、多样化公共服务需求。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)

(四)大力推行“互联网+政务服务”。创新网上告知、公示、咨询、查询、反馈等网上服务方式。规范部门网站办事大厅栏目设置,开展网上政府服务群众满意度调查等。运用大数据技术,开展数据关联比对分析,根据不同地区、行业、企业的需求,提供具有针对性的服务。推进行政权力电子化、信息化,强化权力网上运行,做到大小有界、公开透明、全程受控、网上留痕。推进落实政务数据资源共享管理办法。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)

(五)有效推进窗口服务标准化建设。防止以行政服务中心标准化建设为由,搞中心实体化、办公化运作,搞政绩工程、形象工程,切实把工作重心转到推进政府服务窗口的形象、用语、技能、业务等的标准化建设上。建立过问部门具体业务的记录制度和责任追究制度,严格审批纪律。完善公共服务事项节假日办理制度,全面落实收件凭证、一次告知、限时办结、首问负责、咨询服务、AB 角工作制、提前服务、挂牌上岗等基本服务举措。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)

(六)落实政府效能建设基础性工作。根据政府效能建设文件,落实效能工作的组织保障,形成本单位开展效能建设的实施意见并抓好落实。总结效能建设实践经验,出台《上海市政府效能建设管理办法》。市、区县效能建设管理机构加强对效能情况的明察暗访,办理效能投诉,实施效能问责,确保政府效能建设落到实处。(市、区县效能建设工作领导小组办公室牵头负责)

(七)强化部门内部管理。建立健全岗位责任制、层级监督等制度,推进政策制定、资金使用、政府采购、财务管理、公务用车等部门内部各类业务活动的标准化管理。(市级行政机关、区县按照职责分工分别负责)

(八)积极推进行政协助工作。发布行政协助事项清单,建立部门协同配合机制。制订《上海市行政协助管理办法》,规范行政协助的条件、内容、程序、方式、责任、费用、时限等。(市政府效能建设工作领导小组办公室牵头负责)

八、强化工作保障

各区县、各部门要把深化简政放权放管结合优化服务改革放在突出位置,主要领导要亲自抓,勇于探索创新,敢于率先突破,一项一项抓好改革任务的落实。

(一)努力破解简政放权放管结合优化服务改革中的热点难点问题。开展多种形式的“群众点菜、政府端菜”活动,主动回应社会关切,列出群众反映的本地区、本部门放、管、服中的“堵点”“痛点”“难点”清单,查找现行政府管理和服务中的不足,制定和落实具体的解决方案,以改革的实际成效取信于民。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(二)加快推动形成更有吸引力的国际化、法治化、便利化营商环境。围绕企业申请开办时间压缩了多少、投资项目审批提速了多少、群众办事方便了多少等,提出明确的量化指标,制定具体方案并组织实施。以硬性指标约束倒逼减环节、优流程、压时限、提效率,激发改革动力,增强改革实效。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(三)以政务公开推动简政放权。以更大力度推进政务公开,让人民群众和企业了解放权情况、监督放权进程、评价放权效果,做到权力公开透明、群众明白办事。坚持“公开为常态,不公开为例外”,全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开和重点领域信息公开。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)依法发布区县、乡镇街道政府部门行政权力清单和行政责任清单。(市审改办牵头负责)在全市范围内推进实施市场准入负面清单制度改革试点。(市发展改革委、市商务委牵头负责)加快编制和公开行政事业性收费、政府定价或指导价经营服务性收费、政府性基金等各方面清单。(市财政局、市物价局牵头负责)落实行政许可、行政处罚等信息自作出行政决定之日起7个工作日内上网公开的要求。加大政府信息数据开放力度,除涉及国家安全、商业秘密、个人隐私外,都应向社会开放。(市经济信息化委牵头负责)及时公开突发敏感事件处置信息,回应社会关切。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(四)持续开展简政放权放管结合优化服务改革监督检查,加强对已出台措施和改革任务落实情况的督查。对存在问题的地方和单位,及时督促整改,加大问责追责力度。大力整治群众反映强烈的庸懒散拖、推诿扯皮、敷衍塞责以及服务态度生硬等问题,坚决克服放、管、服过程中的不作为、乱作为现象。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

(五)做好改革经验总结推广和宣传引导工作,及时回应社会关切,营造良好氛围。充分发挥推进职能转变协调机构的作用,加强统筹协调和指导督促,形成工作合力。及时向市推进职能转变协调领导小组办公室报送改革中的重要情况。(市级行政机关、区县政府按照职责分工分别负责)

上海市人民政府关于印发 《上海市大数据发展实施意见》的通知

(2016年9月15日)

沪府发〔2016〕79号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市大数据发展实施意见》印发给你们,请认真贯彻执行。

上海市大数据发展实施意见

为贯彻党的十八届五中全会“实施国家大数据战略”部署,落实国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》、国务院办公厅《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》等文件的精神,全面推进本市大数据应用和产业发展,助力精准施策、供给侧结构性改革和经济发展方式转变,现提出以下实施意见:

一、基本原则和发展目标

(一)基本原则

1.市场主导、政府带头。营造开放包容的发展环境,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府的作用。推动政务大数据应用,加强公共数据采集,优化大数据产业发展指导和安全监管,探索政府向社会购买数据资源和技术服务。发挥市场主导作用,支持大数据关键技术研发突破和应用模式创新。

2.开放共享、融合创新。统筹开发数据资源,推动政务数据开放和社会数据流通,提高数据资源配置效率。推动大数据和经济社会各领域的融合应用,促进公共服务和产业发展模式创新。

3.安全规范、繁荣有序。完善大数据标准规范和法规制度,增强安全意识,强化安全管理和防护,保障数据安全。加强数据资产和个人隐私保护,维护大数据市场有效性和公平性。

(二)发展目标

到2020年,基本形成数据观念意识强、数据采集汇聚能力大、共享开放程度高、分析挖掘应用广的大数据发展格局,大数据对创新社会治理、推动经济转型升级、提升科技创新能力作用显著。

——数据资源日益丰富。大数据基础设施建设、资源整合和政府数据共享开放取得显著成效。大数据储备和承载能力达到EB级,政府数据服务网站开放数据集超过3000项,数据产品和服务交易额国内领先。

——行业应用创新活跃。大数据成为服务经济社会民生的重要支撑和引领产业转型升级的核心力量。公共管理、民生服务、产业经济等领域的示范应用成效显著,形成一批拥有自主知识产权的行业应用解决方案,数据驱动下的跨界创新和产业融合高度活跃。

——政府治理科学高效。建立分领域跨部门数据共享共用机制,建成一批行业大数据应用平台,公共管理各领域大数据应用不断深化,大数据实证支持和分析预测能力在政府公共决策、社会管理、危机事件应对等活动中起到关键性作用。

——产业发展能级跃升。基本形成高端智能、新兴繁荣的大数据产业发展新生态和大众创业、万众创新的产业驱动新格局。大数据核心产业产值达到千亿级别,建成3家大数据产业基地,培育和引进50家大数据重点企业,形成一批服务经济社会民生的大数据融合发展新业态。

——发展环境规范有序。基本建成较完备的技术研发、人才培养和创新创业公共服务体系,建立完善政府数据共享目录和开放清单,有序推动数据开放。建立健全大数据相关制度规范和技术标准,推动政府数据稳妥有序开放和社会数据公开透明流通,形成一批可复制、可推广的典型经验。

二、统筹大数据资源,推动共享开放和流通

(一)加快政务数据共享开放

推进政务数据资源目录体系建设,实现全市政务数据资源目录的集中存储和统一管理。深化市实有人口、法人、空间地理等基础数据库建设,加强内部共享和动态更新,提高数据准确性。制定政务数据共享技术规范和管理标准,建立质量管理、数据交换、整合共享等监督评估机制。加强政府数据服务网站建设,拓展政务数据资源开放渠道,推动政府机构数据资源统一汇集和集中向社会开放。在保障公共利益和个人隐私的前提下,鼓励社会各方对政务数据资源进行深度挖掘和增值利用。

专项 1 政务数据共享开放工程

推动政务数据资源共享。制定完善本市电子政务和大数据采集、处理、存储、利用等标准规范,加强数据资源质量管理和交叉检验,提升政务数据资源的一致性和准确性。开展政务数据资源共享开放绩效评估,建立评估结果与信息化项目资金预算相衔接的工作机制。加快市区两级政务数据资源的交换与共享,引导规范行业基础数据库发展,构建跨领域、跨部门、跨层级的政务数据资源池。

深化政务数据资源开放利用。实施政务数据资源清单管理,制定开放目录和数据采集标准,研究出台政务数据资源开放的制度规范。进一步完善上海市政府数据服务网建设,审慎合理、逐步推进经济、交通、教育、卫生、就业、社保、文化、科技、农业、环境、安监、统计、信用、气象、海洋、市场监管等领域的民生服务、行政执法类政务数据集向社会开放。根据经济社会发展需求,动态调整政务数据资源开放计划,鼓励各方在保障公共利益和个人隐私前提下的公共数据增值利用,探索构建互联互通的分布式开放数据体系。

(二)鼓励社会数据共享共用

开拓数据采集渠道,形成由政府、社会、企业等多方参与,行政收集、网络搜集、有偿购买、无偿捐赠、传感采集等多种方式构成的数据资源采集体系。支持公益性数据服务机构发展,鼓励社会组织、企业、个人参与公益性数据资源开放项目。

(三)引导商业数据交易流通

推动面向应用场景的商业数据衍生产品交易,逐步建立行业自律、交易信息披露和监督审计等机制,促进繁荣规范的商业数据流通市场形成。完善对本市各类数据交易(共享)平台的监督和指导,加强个人隐私和数据产权保护。鼓励数据采集、清洗脱敏、增值加工、价值评估、质量管理、责任保险等数据交易中介服务业发展。

专项 2 社会数据交易流通工程

鼓励社会数据资源开放共享。引导培育公益性数据服务机构发展,鼓励企业通过商业行为创新数据共享机制,探索政府机构、企事业单位、科研院所、社会大众等既确保多方数据所有权利又实现数据整合应用的商业模式。

探索商业数据资产交易流通。建设上海数据交易中心,引导培育大数据公开交易市场,试点开展面向场景的数据衍生产品(服务)交易,鼓励产业链各环节市场主体进行数据资产的交换和交易。完善数据交易(共享)相关制度规范、技术保障和认证体系,规范数据资产流通行为,防范数据滥用和不当使用,逐步建立国内领先的大数据交易市场体系、标准化体系和监管体系。

三、深化大数据应用,服务治理能力提升、民生改善和经济转型

(一)政务大数据应用

推动大数据与网上政务大厅、社区公共服务平台等的融合应用,创新政务服务模式、提升公共服务水平。发挥大数据在城市运行、公共安全、应急管理、市场监管、质量发展与安全、节能降耗、环境保护、食品安全、安全生产、检验检测、社会信用体系等领域的综合分析、预测预警、辅助决策等功能,提高监管和服务的针对性、有效性,提升政府决策、风险防范能力和城市科学化管理水平。

专项 3 政府治理大数据工程

提升城市运营管理水平。推动大数据与政务服务的融合应用,实现行政审批相关数据的融合共享,形成网上服务与实体大厅服务、线上服务与线下服务相结合的一体化新型政府服务模式。实现城市网格化综合管理信息平台与“12345”市民服务热线、相关行业管理信息系统等的互联互通。着眼城市运管安全,加强政府应急信息的多渠道采集和数据共享,提升城市安全监测、预警和应急处置能力。

加强生态环境保护。推动大数据在环境保护中的应用和推广,整合污染源数据资源,建立以排污许可证为核心的污染源大数据监管体系,提高精准监管和综合决策能力。完善生态环境监控网络,建

设长三角区域和跨部门环境相关数据共享,提高大气、水环境质量预报预警水平。加强环保、水务、交通、安全生产监管、应急等相关行业数据资源共享和预测分析,提高环境风险防控和应急处置能力。

提高市场监管效率。汇聚政府部门、行业组织、技术机构、企业等的质量、标准化和检验检测信息,运用大数据技术实现对区域质量水平、质量信用与品牌价值、市场质量风险、标准文献、标准化和检验检测服务发展水平等的综合分析和共享应用。推进食品药品安全综合监管和信息追溯,建立食品药品安全数据资源共享机制,发挥大数据对食品药品安全监管工作监测、预警和分析的支撑作用。

深化公共信用体系建设。推动信用数据跨领域、跨部门共享和市场化应用。推动政府部门运用大数据技术和信用信息资源,创新、改进监管和服务方式,建立健全全过程信用管理模式。

(二)民生大数据应用

结合新型城镇化发展、信息惠民工程实施和智慧城市建设,以优化提升民生服务、激发社会活力、促进大数据应用市场化服务为重点,引导调动政府、企业、社会组织等多方积极性,推动交通、医疗、养老、教育、体育、旅游、就业等与市民生活密切相关领域的大数据应用,鼓励提供基于大数据的专业化、个性化服务,形成需求导向、多方参与、便捷惠民的信息供给体系。

专项 4 民生服务大数据工程

医疗健康服务。整合卫生系统各部门、各条线的数据资源,实现人口、医疗、医保、医药和公共卫生领域的数据融合与综合利用。推动电子健康档案、电子病历等在公共卫生机构、医疗机构、家庭医生和市民之间共享使用,鼓励和规范有关企事业单位开展医疗健康大数据创新应用研究。

社会保障服务。深度挖掘劳动监察、劳动仲裁、社保缴费等业务数据,实现就业监管和公众服务模式创新;推动人力资源和社会保障、居民养老等数据的共享开放,鼓励社会机构提供基于大数据的专业化、个性化服务。

教育文化服务。发挥大数据对教育现代化支撑作用,创新管理决策、教育研究和教学方法。促进公共教育、文化数字资源的共享开放,鼓励企业开发各类满足市民需求的数字内容产品和应用。

交通旅游服务。整合城市道路、交通运行、停车泊位、视频监控、卫星导航等数据,提升交通运输智能化水平。鼓励企业运用交通大数据提供出行信息服务、交通诱导等增值服务。连通行业监管、企业运营、公共服务、游客咨询等旅游数据,形成“设施、信息、服务、交通”联动的上海旅游一体化公共服务体系。

(三)产业大数据应用

围绕上海“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设,推动大数据在金融、商务、航运、制造、农业等领域的创新应用,全面增强企业基于数据的发展决策、市场洞察和流程优化能力。推动跨领域、跨行业的数据融合和协同创新,带动产品研发、业务管理、商业模式的变革创新和产业价值链体系重构,探索形成数据驱动的新业态、新模式,助推产业高端化、集约化、服务化发展。

专项 5 产业大数据工程

金融大数据应用。鼓励银行、证券、保险等金融企业加强内部数据积累和外部数据合作,开展精准营销、风控管理、智能决策、个性化推荐等大数据应用,开发基于大数据的新产品和新业务。

商务流通大数据应用。鼓励建设整合上下游数据的内贸、外贸、外资、外经等服务型大数据平台,为产业发展提供精准服务。推动大数据在电子商务企业顾客洞察与市场营销、运营策略、商务智能、供应链优化等的应用。鼓励批发、零售、外贸等传统商贸服务企业加强信息化建设,实现客户数据的分类采集和商业转化。推动大数据在物流业的应用创新,发展基于大数据的智能仓储配送系统。推动“亚太示范电子口岸合作网络”(APMEN)大数据试点建设,利用云计算、大数据和物联网等信息技术,提高亚太地区供应链互联互通和贸易便利化水平。

传媒大数据应用。推动影视制作、新闻聚合、舆情监测、收视调查、财经服务等传媒大数据应用,

助力传统媒体和新媒体融合发展。

工业大数据应用。推动大数据在制造业研发、生产、经营、营销等环节的应用,分析感知用户需求,实现产品迭代开发,打造智能工厂。鼓励基于实时数据分析的故障诊断、远程维护、在线服务等服务型制造发展。

农业大数据应用。支持基于气象、资源环境、农业统计、市场监测、传感器感知等各类数据分析的智慧农业发展。

四、发展大数据产业,实现自主知识产权的关键技术和产品突破

(一)加强基础技术研发

整合上海研究力量,加强国内外学术和技术交流,前瞻布局数据测度、数据相似、数据计算和数据实验等数据科学基础理论研究。突破大数据建模与存储、大数据计算框架、机器学习与人工智能、大数据挖掘、大数据融合等大数据关键技术,形成自主知识产权。推动科技文献、科学数据、技术标准等科技数据资源的整合共享,促进科技与工程创新。

专项 6 关键技术突破工程

研发大数据关键技术。突破能效优化存储、高性能分布式大数据处理架构、多源数据融合分析、实时处理与流处理、雾计算、内存计算、数据可视化等自主研发大数据关键技术。

打造知识服务体系。针对科技服务数据整合、交互式服务、发展趋势预测、战略决策支持等需求,利用大数据、云计算等技术,对各领域数据进行大规模整合,搭建层次清晰、覆盖全面、内容准确的知识资源库群,支持大数据试验场建设,提高知识资源的生产与供给能力,形成分布合理、互联互通的知识服务体系。

(二)集聚发展大数据产业

推动本市大数据产业基地建设,培育和引进一批具有自主知识产权和技术创新能力的产品研发和应用服务型企业,增强大数据骨干企业辐射带动作用。加强协同创新,推动核心芯片、高性能计算机、传感器、存储设备、网络设备、数据仓库、智能分析、数据可视化等硬件产品的研发与产业化,形成一批垂直领域大数据应用解决方案。

专项 7 产业发展支撑工程

开放创新中心。链接政府、领军企业、科研机构、高校、社会组织、产业园区等的资源优势,成立一批面向金融、商业、传媒、工业等领域的开放创新中心,建立开源共享合作机制,提供资源集成和协同创新服务。

公共服务平台。建设一批面向大数据相关领域的技术攻关平台、共性基础平台、工程技术研究平台、质量发展和标准信息平台、检验检测认证平台、公共技术支撑平台等公共服务平台,为企业和用户 提供研发设计、技术产业化、人力资源、市场推广、评估评价、认证认可、检验检测、宣传展示、应用推广、行业咨询、投融资、教育培训等公共服务。

电子信息产业配套。加快电子标签、智能传感器、物联网芯片、近场通信、传感网组网和管理、安全可靠通信设备、大数据一体机等的研发与产业化,支持数字家庭、智能家居、车联网等的智能终端、可穿戴设备和数据服务平台发展,形成面向大数据应用的电子信息产业链配套能力。

(三)促进模式业态创新

推动产业链上下游企业,以及不同行业间的数据交换和共享,鼓励企业运用大数据思维开发新产品和服务,优化生产组织和运营管理、创新商业模式。推动大数据与智能硬件、物联网、移动互联网等的融合应用,支持众包、众筹、众创等新型数据服务模式发展。鼓励大数据企业和传统行业企业的跨界合作与投资并购,实现混业经营和业态创新。

专项 8 数据资源开放创新工程

以政务数据开放促进社会对数据的消费,以政务数据采购拉动社会数据的生产。鼓励政府部门向社会采购数据和分析挖掘服务,鼓励大数据服务企业开发面向政府的数据服务。继续支持上海开放数据创新应用大赛等各类数据竞赛活动,鼓励企业、社会组织、个人、高校、科研院所、创投机构等共同参与,通过竞赛指导、创业投资、导师辅导、联合培训、专项资助、园区孵化等方式,健全商务、资金、信息、交流合作等配套服务,激发企业和公众发掘利用开放数据资源的创新创业活力,扶持创新开发团队、中小微型科技公司的发展。

五、建设大数据功能型设施,加强数据采集和储备

(一)优化数据中心布局

做好空间、规模、用能的统筹,重点打造若干保障城市基础功能及战略定位的数据中心集群。做好规划、建设、管理的统筹,严格控制政府部门新增数据中心建设,引导规范重点行业、大型企业数据中心建设。积极探索跨区域服务模式,进一步强化数据中心资源的异地调配能力。

专项 9 基础设施布局发展工程

优化本市云计算数据中心发展,聚焦金融、互联网等领域实现大数据绿色生产、高端服务;推动建设一批公共服务、互联网应用服务和重点领域服务的云计算数据中心,重点促进电信运营企业云服务平台在政务、金融、医疗、教育、交通、智能制造等领域的应用示范。支持上海超级计算中心拓展大数据综合服务,增强高性能计算、海量数据存储、信息管理分析服务能力,支撑张江国家科学中心建设。

(二)加快云计算平台建设

分类分级打造云计算平台,着力提升重点行业、重点企业的云平台能级。逐步推进本市政务应用系统实现向电子政务公共云平台迁移。大力推动电信运营企业的云服务转型,进一步强化网络资源灵活调度和配置能力。

(三)完善数据资源汇聚平台建设

充分利用现有资源,建设若干行业性数据汇聚平台,着力提升数据资源的采集能力。探索建立线上线下采集机制,确立骨干物联网、公用通信网络的数据采集基础性功能。

六、加强数据安全防护,提高安全保障能力

(一)落实大数据法律监管

贯彻《中华人民共和国刑法修正案(九)》、《全国人大常委会关于加强网络信息保护的決定》、《中华人民共和国电信条例》、工业和信息化部《电信和互联网用户个人信息保护规定》、《电信业务经营许可管理办法》等法律法规,落实等级保护、安全测评、电子认证、应急管理、检查评估等基础制度,明确数据安全的保护范围、主体、责任和措施,确保涉及国家利益、社会安全、商业秘密、个人隐私等信息受到合理保护。

(二)完善大数据安全评估机制

建立覆盖数据采集、处理、流通、应用等环节的安全评估机制,明确相关主体风险评估责任和义务。完善安全检测与评估标准,组建数据安全功能性机构,开展数据应用安全风险评估,重点加强个人隐私、商业秘密、跨境数据等的风险评估和综合防范。

专项 10 网络和大数据安全保障工程

突破数据脱敏、透明加解密、真伪识别与取证、完整性验证、安全存储等关键技术。支持云备份、数据迁移与恢复等安全软件和产品的研发及产业化,组建大数据应用安全研究机构。建立多层次灾难恢复体系和异地灾备机制,建设城域网监测预警、态势感知和应急处置一体化信息安全应急管理基础设施,提升网络安全突发事件应急响应能力。

七、加强组织保障,营造发展环境

(一)加强组织协调

建立市经济信息化委、市发展改革委、市政府办公厅、市网信办、市科委、市商务委牵头,相关部门、

单位参与的联席会议,统筹协调本市大数据发展,推动形成职责明晰、协同推进的工作格局。联席会议负责统筹规划、组织实施本市大数据战略,决定大数据发展的重大事项,协调推进跨部门、跨系统、跨区域数据资源共享。建设国家级大数据综合试验区,推动上海大数据联盟发展,深化长三角交流合作,共建区域大数据产业发展生态。发挥大数据相关自律组织和功能性机构作用,加强服务创新和行业自律,促进行业健康发展。

(二)完善政策措施

制定完善财政投入、采购、投资、创新、重大项目和人才队伍建设等政策支撑体系,推动形成大数据产业链。各市财政专项资金应加大对大数据发展的支持力度,支持鼓励成立大数据产业基金,引导金融资本、产业资本和其他社会资本加大对大数据发展的投入。支持大数据产业基地建设,以园区为载体推动政策、资金、创业服务等聚焦。鼓励各区县制定扶持大数据发展的专项政策。

(三)健全制度和标准规范体系

建立健全大数据制度规范体系,明确各方责任义务,保护数据产权、安全和隐私,规范数据采集、流通与使用,维护市场效率与公平正义。构建完善大数据技术标准体系,制定数据采集、管理、开放、应用等标准规范。鼓励企业参与大数据国际标准、国家标准、行业标准制修订工作。加大标准实施力度,开展大数据应用标准化试点,加强标准服务、评测和监督。

(四)建立人才研发和创新体系

支持高等院校积极参与大数据各专项工程建设,鼓励跨校联合培养大数据复合型人才,支持企业、研究机构、高等院校等开展联合攻关和人才培养。

(五)加强大数据国际交流与合作

完善大数据国际合作机制,推动大数据国际技术合作,支持国内企业参与大数据国际标准制定,参与全球市场竞争,形成若干具有影响力的大数据产品。稳步推进离岸数据服务外包业务,鼓励海外高端大数据人才回国就业创业。

上海市人民政府关于印发 《上海市推进智慧城市建设“十三五”规划》的通知

(2016年9月19日)

沪府发〔2016〕80号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市推进智慧城市建设“十三五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市推进智慧城市建设“十三五”规划

创建面向未来的智慧城市,是上海建设“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心的有效支撑,是落实网络强国、制造强国战略的重要保障。为加快推进上海智慧城市建设,让互联网更好地服务经济社会发展,依据《2006~2020年国家信息化发展战略》和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,编制本规划。

一、充分认识智慧城市发展的基础和环境

(一)发展基础

2010年以来,本市全面推进面向未来的智慧城市建设,城市数字化、网络化、智能化水平显著提升。信息化应用全面渗透民生保障、城市管理、政府服务等领域,数字惠民效果逐步显现,数字城市管理能级

(2016年第20期)

— 19 —

明显提升,电子政务效率持续改善;信息化与工业化深度融合推动产业加快向高端发展,信息技术自主创新和产业化能力进一步增强,电子商务蓬勃发展;信息安全技术支撑和保障机制不断完善,可信、可靠的区域信息安全保障体系基本形成;通信质量、网络带宽、综合服务能力显著提高,基本构建起宽带、泛在、融合、安全的信息基础设施体系。

1.民生服务信息化应用全覆盖,成为改善城市生活品质的重要支撑,惠民效果显现。以电子健康档案为基础、以市区两级卫生综合管理平台为主干的卫生信息化应用框架基本建立,实现 3000 多万份市民电子健康档案的动态采集和联网共享;以教育信息资源共享、电子书包、网上教学等应用为重点的教育信息化成果显著,上海学习网注册用户达到 184 万,在线课程达到 1.5 万门;电子账单公共服务平台、为老综合服务信息平台、数字博物馆、图书借阅“一卡通”等一批重大公共服务信息化项目得到广泛应用;54 个市级部门、单位和各区县政府网站开展了全网或网站首页的无障碍建设;基本建成以道路交通综合信息服务平台、公共交通综合信息服务平台、公共停车信息平台为主干的交通信息化应用框架,实现 900 多条公交线路、200 多个中心城区停车场状态信息在线实时查询。

2.城市管理与政务信息化向纵深发展,运行效率明显提升。城市网格化管理模式持续向郊区以及地下空间、水务、绿化、民防等专业领域渗透拓展,有效促进大联动、大联勤等基层社会治理模式的创新发展;城市水务、电力、环保、安全监管等领域的智能应用体系初步形成,城市精细化管理水平进一步提升;推动城市安防视频资源共享、智能化消防、安全生产综合管理、多灾种早期预警等应用,城市应急处置机制逐步完善;政务信息资源开发利用实现突破,完成政府数据资源服务平台建设,汇聚和发布数据资源目录 1.03 万条、数据项 13.38 万个;政务服务渠道整合取得新进展,推动网上行政大厅、并联审批系统、法人“一证通”、“12345”市民服务热线等协同化政务应用;居(村)委会电子台账广泛应用;建成开通公共信用信息服务平台,归集法人、自然人相关信用信息 3444 项。

3.信息技术与产业融合创新不断加深,推动产业向高端发展。信息化与工业化深度融合,“两化”融合指数从 2010 年的 75.5 提高到 2015 年的 85,启动“两化”融合管理体系贯标,45 家骨干企业通过认定,推动首席信息官(CIO)制度建设;工业云、智能制造等在汽车、装备、航空等行业得到部署应用,建设了金融云、中小企业服务云等示范项目;互联网金融企业数量占全国 1/2,电子商务交易额达到 1.64 万亿元;信息技术产业创新发展能力不断加强,集成电路、新型显示等产业研发能力大幅提升,完成 28nm 芯片技术研发,主动矩阵有机发光二极管(AM-OLED)面板在全国率先实现量产,高端软件在操作系统、数据库、中间件等方面形成完整产业链;在旅游、餐饮、娱乐等领域集聚了一批具有全国影响力的信息服务企业。信息技术产业总规模达到 1.2 万亿元,其中,软件和信息服务业收入达到 6010.86 亿元,信息服务业增加值占全市 GDP 比重达到 7%。

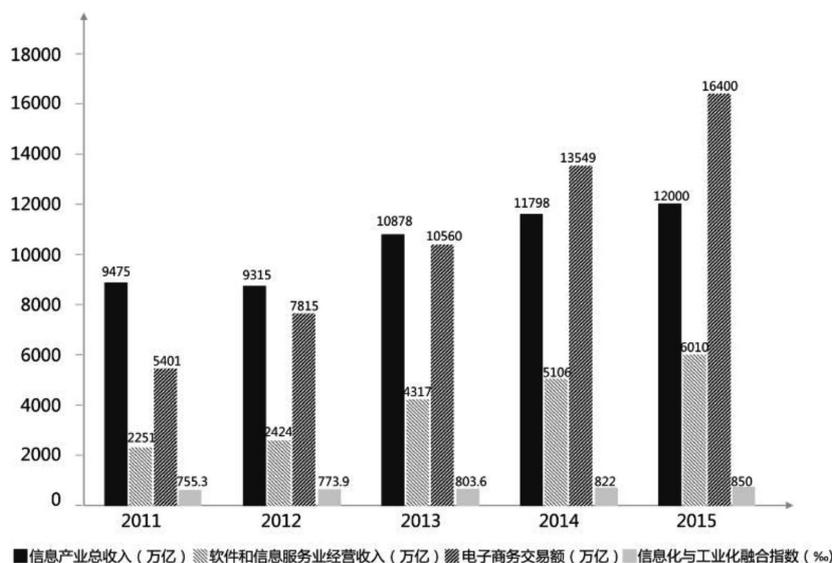


图 1 “十二五”智慧经济发展情况

(2016 年第 20 期)

4.信息基础设施能级不断提升,服务能力显著增强。宽带城市和无线城市建设取得显著成效,光纤到户基本实现全市域覆盖,家庭宽带用户平均互联网接入带宽达 35Mbps,平均下载速率 11.31Mbps,实际光纤入户率 54%;3G/4G 网络基本实现全市域覆盖,用户普及率超过 98%;WLAN 接入点(AP)超过 18 万个,906 处公共场所开通 i-Shanghai 公益 WLAN 服务。三网融合加快发展,完成 720 万户有线电视用户 NGB 网络改造,基本覆盖中心城区和郊区城镇化地区,IPTV 用户达 177 万户,高清数字电视和高清 IPTV 用户共计 327 万户。功能性基础设施建设持续推进,高精度位置服务平台基本完成建设,互联网数据中心(IDC)实现规模化发展,基础电信运营商 IDC 机架总量达 4 万个。信息基础设施建设集约化水平不断增强,第三方维护机制逐步健全。

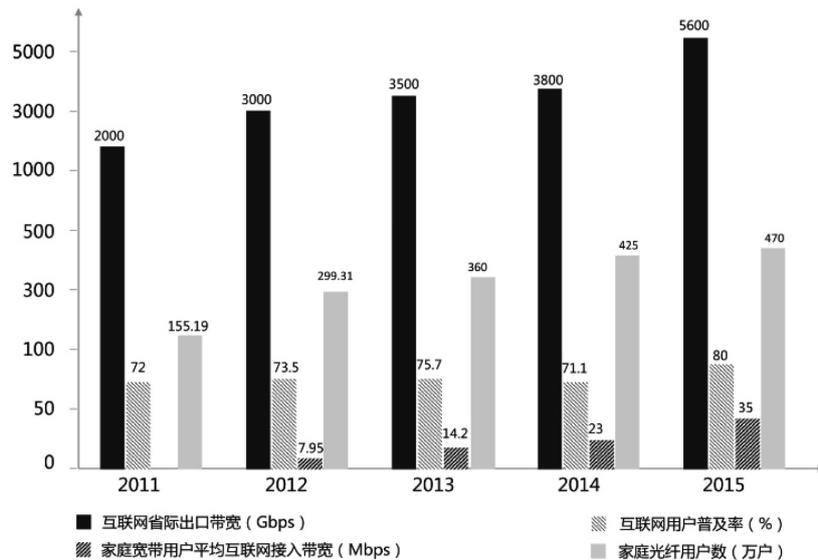


图 2 “十二五”信息基础设施发展情况

5.网络安全实现总体可控,保障能力持续提升。围绕建立可信、可靠的区域信息安全保障体系,城市信息安全保障工作有序推进,安全防护水平与综合保障能力显著提升,全民信息安全意识普遍提高,基本形成基础网络、重要网站和信息系统、城市生命线系统、重要工控系统的安全管理体系,城市信息安全态势总体可控。在国内率先组建区域网络与信息安全应急管理机构,建成电子政务灾备中心。安全测评、应急响应、电子认证等领域的技术实力和安全保障能力得到进一步提升。加强多层次人才体系建设,初步形成一支信息安全高技能人才队伍。

(二)发展环境

当今世界,互联网成为驱动产业创新变革的先导力量,围绕数字竞争力的全球战略布局全面升级,打造网络强国成为全球主要大国的共识。上海作为全国改革开放排头兵和创新发展先行者,亟需以智慧城市建设为抓手,服从服务国家战略,补齐短板,破解瓶颈,推动信息化与经济社会发展深度融合,促进产业转型升级,提升民生服务水平,增强社会治理能力,在践行新发展理念上先行一步。

1.全球信息化的战略重心向重塑核心竞争力转移。发达国家将信息技术内化为经济发展的核心竞争力,促进信息化与产业经济和科技创新融合发展,带动新一轮产业升级和科技革命。网络空间的战略价值日益突显,网络安全成为国家安全的重要领域,并成为国与国之间竞争的焦点,发达国家在布局网络空间安全方面的投入不断加大。

2.国内智慧城市建设广泛开展并呈现集群效应。各地大力推动智慧城市建设,全国已有 300 余个不同规模的城市明确将建设智慧城市作为城市发展的重要战略,长三角、珠三角、京津冀等主要城市群在加强区域经济一体化的同时,更加关注智慧城市建设领域的有机协同与合作互动。

3.上海智慧城市建设逐步进入融合发展的高级阶段。目前,本市经济社会发展一方面面临着土地、能源、人口、环境等约束性条件的限制,粗放式的发展模式难以为继,另一方面,“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设任务紧迫,创新发展要素亟需聚集,需要将智慧城市建设作为引领和带动新

一轮发展的重要战略举措。

4.智慧城市逐步向全面泛在化、融合化、智敏化方向演进。“万物互联”使得网络接入、计算资源和服务应用变得随处可得。软件和硬件融合推动了 XaaS 云服务模型在网络、平台、软件等层面的快速应用和部署,促进了服务模式的变革和创新。跨部门、跨领域的应用协同使得信息交互和辅助决策更加快捷,信息技术加快了模块化服务模式的发展,高弹性、广适应、柔性化的信息系统应用成为发展趋势。

与此同时,上海建设智慧城市依然面临着一系列挑战和瓶颈问题。一是随着信息资源的不断丰富,进一步激发了应用协同的需求,但也使跨领域、跨部门的协调难度更大,在强调行业信息化顶层设计的同时,亟需在全局上做好数据共享和业务协同的机制安排,避免产生新的“信息孤岛”。二是政府监管模式与信息化融合创新不相适应,依托互联网平台开展的创新服务大多处于法规和政策的“灰色地带”,不监管或过度监管都会造成矛盾,亟需形成多元共治、各方参与的市场机制。三是智慧城市的应用感受度有待提高,政府各部门主导推进的信息化应用已无法满足快速增长的公众信息化服务需求,沉淀在政府层面的数据资源价值尚未充分挖掘,亟需形成有效的政企合作机制,并注重消除“数字差距”。四是全社会对网络安全的认识亟待进一步提高,网络空间的信息保护、技术保障、制度安排都面临新的挑战,复杂性较高。

二、以新理念引领智慧城市创新发展

(一)指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“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,坚持“四个全面”战略布局,树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照 2020 年基本建成“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的要求,把握中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)建设契机,将智慧城市建设作为推进上海改革开放和创新发展的的重要举措,实施信息化领先发展和融合带动战略,确立大数据作为城市创新发展要素的地位,实施互联网与经济社会融合发展的“互联网+”战略,拓展网络经济空间,释放信息生产力,使智慧城市成为上海建设综合性全球城市的重要标志。

(二)推进原则

——需求牵引、应用为先。坚持以需求为导向,立足于市民生活、企业生产经营、政府服务管理的实际需求,鼓励各类内容创新、技术创新、模式创新,以创新促应用,不断拓展各领域信息技术应用的广度和深度,切实增强信息化对城市生产生活的支撑、引领、带动效用。

——激活市场、鼓励众创。以建立高效、自由、开放、富有活力的市场环境为指引,以激发市场主体积极性、提升创业孵化质量为目标,强化行政资源对市场资源的撬动效应,加强政策和制度创新、管理和服务模式创新,完善创新创业基地和功能平台建设,全面形成推动大众创业、万众创新发展的动力机制。

——点面结合、广泛惠民。以普遍受益为信息化推进宗旨,将先进示范与基础普及相结合,发挥信息化应用标杆的引领作用,加强重点领域和重要区域的试点示范,推进基础智能应用的广泛覆盖,切实缩小城乡各领域间的“数字差距”,形成全民共享智慧城市建设成果的良好格局。

——夯实基础、保障安全。以保障智慧城市建设平稳有序推进为原则,以信息基础设施升级、应用规范与技术标准建设、高端人才培育、公共信息资源开发开放为重点,进一步优化综合发展环境;准确把握网络安全保障和信息化发展之间的辩证关系,形成与信息化发展水平相适应的网络安全综合保障体系。

(三)主要目标

到 2020 年,上海信息化整体水平继续保持国内领先,部分领域达到国际先进水平,以便捷化的智慧生活、高端化的智慧经济、精细化的智慧治理、协同化的智慧政务为重点,以新一代信息基础设施、信息资源开发利用、信息技术产业、网络安全保障为支撑的智慧城市体系框架进一步完善,初步建成以泛在化、融合化、智敏化为特征的智慧城市。

——基本形成具有“上海特色、国内领先、国际先进”的普惠化应用格局。智慧生活形态丰富,基于

网络的智能化医疗、教育、交通、养老等公共服务基本涵盖全体市民。智慧经济蓬勃发展,信息化与工业化融合指数达到 105,企业信息化投入占主营业务收入比重达到 0.5%,电子商务交易额达到 3.5 万亿元。智慧治理不断深化,基于网格化的城市综合管理平台基本覆盖全市域。智慧政务取得突破,政务数据资源内部共享和对外开放机制进一步完善。

——基本形成高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施体系。落实网络强国战略,使上海成为全国带宽最宽、网速最快、网络服务最具竞争力的地区之一。实际光纤入户率达到 70%,家庭光纤用户平均互联网接入带宽达到 100Mbps,固网宽带用户平均下载速率超过 25MB/s,全市 i-Shanghai 公益 WLAN 接入场所达到 4000 个,全面完成网络设施的 IPv6 改造。

——基本形成广泛汇聚、共享开放、深度应用的数据资源利用体系。政府数据公开网站开放数据集超过 5000 项,数据产品和服务交易额国内领先。引进和培育 50 家以上大数据龙头企业,建成 3—5 个大数据产业基地。上海大数据发展水平率先迈入国际先进行列,成为国家战略数据储备中心、亚太地区重要的数据交易市场和全球“数字经济”枢纽城市。

——基本形成创新驱动、结构优化、绿色发展的信息技术产业体系。培育形成一批在全国引领技术创新的龙头企业,集成电路、新型显示、信息服务等领域的技术水平和产业规模居于国际前列。建设若干个开放式的技术创新、产业发展公共服务平台。新一代信息技术产业占整个信息技术产业的比重超过 80%;信息服务业经营收入超过 10000 亿元,增加值占全市国内生产总值的比重力争达到 7.5% 左右。

——基本形成可信、可靠、可控的信息安全保障体系。按照国家关于网络安全的战略部署,结合智慧城市建设实际,显著提升城市应对“信息灾害”的能力、网络空间安全监管治理能力、信息基础设施和重要信息系统安全保障能力、信息安全基础支撑能力。



图 3 “十三五”智慧城市建设总体框架

三、构建普惠化的智慧城市应用格局

围绕打造“活力上海”,着眼城市宜居,营造便捷化的智慧生活;着眼产业创新,发展高端化的智慧经济;着眼运行可靠,完善精细化的智慧治理;着眼透明高效,建设协同化的智慧政务;着眼区域示范,建设智慧化的社区、村庄、商圈、园区和新城。

(一)营造智慧生活,构筑宜居之城

按照“便民、利民、惠民”的原则,围绕市民对生活品质、全面发展、文化休闲、交通出行等方面的需求,利用新一代信息技术和先进理念,创新服务模式、丰富服务内容、整合服务渠道,打造普惠宜居、以人

为本的智慧生活环境。

1.提升市民生活品质

——深化健康领域信息化。推进健康信息共享,建设以结构化电子病历为基础的市级医院临床数据中心,推动健康大数据采集和应用。建设服务于家庭医生签约管理、全面预算管理、医疗质量监控、卫生计生行政决策等的综合管理平台。建设信息便民服务平台,完善咨询预约、就诊转诊、诊间支付、远程医疗、自助监护等全流程服务。加强院内急救和院前急救的信息共享,推进市级医院急诊室和EICU一体化建设,实现院内急救资源实时调配和突发性急救事件预警提醒,构建高效的院前急救指挥调度和全程监控管理体系。加强传染病防控、慢性病管理、妇幼保健、职业卫生、精神卫生等公共卫生领域的信息化建设。完善上海体育公共服务体系,加强体育管理和信息服务整合共享和开放,建设体育公共服务平台,鼓励市场提供面向各类人群需求的公共服务。

——推进养老服务信息化。建立全市统一的综合为老服务平台,形成全人群覆盖、全方位服务、全过程管理、全天候响应的智慧养老体系。统筹各类养老服务数据,提升养老公共服务管理水平和市民办事便捷性。建立养老服务组织机构和人员队伍管理信息系统,实现居家养老、机构养老、医疗护理的梯度衔接和相互转介功能。推进物联网、移动互联网等在养老服务领域的融合渗透,促进远程健康监护、居家安防、定位援助等养老服务新模式应用。

——完善信息无障碍服务。推进残疾人社会保障、康复、教育、就业等数据的汇聚,建设全市统一的残疾人数据资源中心。建设集残疾人业务管理与服务于一体的智能门户网站,探索残疾人网上办事。推动智能化残疾人证件的应用,实现在金融、医疗、教育、交通等领域的一证通用。完善残疾人无障碍数字地图,推进无障碍设施的位置信息服务。推动政府网站全网无障碍改造,引导新闻、金融服务等社会化网站的无障碍改造。推动智能终端在残疾人康复、监护、生活服务中的应用。

2.满足市民个体发展需求

——提升教育信息化水平。集聚优质教育数字化资源,构建面向全体市民,集学习工具、微课堂、学习资源于一体的大规模智慧学习平台。建设市场主导、多元共建、开放共享的上海教育资源中心。建设上海教育数据中心,汇聚整合各级各类教育数据,构建教育综合管理决策平台。建设上海教育认证中心,实现教育对象全周期一体化认证信息管理。推动“智慧校园”建设,鼓励企业和社会机构面向不同人群提供丰富的个性化互联网教育产品。

——完善就业服务信息化。整合职业培训、技能鉴定、居住证积分管理、海内外人才引进等服务内容,提供面向法人的“一站式”在线自助服务。创新就业监管和服务模式,建立汇集劳动监察与仲裁、社保缴费等信息的就业诚信档案,完善就业诚信体系。开放人力资源社会保障等就业相关信息,实现社会就业服务机构与政府部门间的信息共享和双向认证,鼓励社会就业服务机构充分利用信息技术提供就业供需精准对接。

3.优化城市人文环境

——推进文化领域信息化。完善数字公共文化服务体系,进一步汇聚文化展示、文化演出、文化培训等信息,建立“文化上海云”,为市民提供触手可及的公共文化服务。推进博物馆、图书馆、美术馆、文化馆等场馆信息化建设,改善访客的现场体验。提高各类馆藏文化资源、非物质文化遗产的数字化水平,深化“数字博物馆群”建设。鼓励企业开发推广各类适应市民需求的数字文化产品和服务,培育互联网文化服务领域的龙头企业。强化虚拟现实、人工智能等技术在创意研发、工艺设计等领域的应用。

——拓展旅游服务信息化。建设上海旅游信息管理和发布平台,整合景区、设施、产品、服务、监管等信息,提升旅游行业管理和服务能力。建立旅游舒适度指标体系,提升旅游公共突发事件预防预警、快速响应和及时处置的能力。依托迪士尼、佘山等特色旅游度假区建设,开展智慧旅游创新示范。鼓励和引导旅游电子商务平台建设,逐步整合商、旅、文信息,为游客提供全要素、全过程的旅游信息服务。建设以气象公共数据社会服务云平台为依托的“问诊式”气象台,以及面向交通、农业、卫生、环境、旅游等重点行业的专业气象服务平台,提升气象信息服务水平。

4.改善便捷交通出行

——提升便捷化出行水平。整合实时路况、公交动态、停车动态、水上客运、航班和铁路动态等各类信息,提供一体化出行信息服务。完善道路信息采集网络,深化高速公路、快速路和地面道路交通信息采集与处理。建设公共停车信息平台,推进道路停车场收费、公共停车综合信息服务等系统建设。完善公路客运行业联网售票系统,推动第三方票务和票款清分平台建设。完善营业性小客车信息服务平台,实现对出租车、约租车、租赁车等各类车辆的动态跟踪、监管和服务。在交通枢纽、商务园区等区域,探索开展车路协同、车联网等试点。

——完善交通智能化管理。建立公交综合一体化管理平台,实现车辆到站动态信息全覆盖和公交企业智能集群调度常态化管理。完善营运车船动态监管平台,实现省际客运班线车、包车和危险货物运输车信息与全国道路运输车辆动态信息平台对接,以及重型载货汽车、半挂牵引车信息与全国道路运输车辆公共监管服务平台对接。拓展长三角高速公路不停车收费系统。推进轨道交通线网检测和管理系统建设。推动交通大数据共享开放和应用,为城市路网及公交优化、综合运输协调、交通安全应急等提供智能决策支持。

专栏一 智慧生活

卫生服务综合管理平台。建设覆盖医疗、医保、医药、公共卫生领域的综合管理平台,实现政府的政策与资源联动;建立卫生计生行政决策综合管理平台,推进市级平台与区级平台、业务系统的深度融合和无缝对接。

智慧交通出行信息发布体系。建设交通综合信息服务平台,面向公众出行信息需求,通过移动终端等多种载体,提供涵盖公共交通、对外交通和道路交通的交互式综合性信息服务。

气象公共数据社会服务云平台。构建稳定、开放、安全的气象大数据平台,面向公众提供统一的气象基础资料与产品,实现公众全方位无缝隙获取气象信息。

智能化残疾人证工程。完成智能化残疾人证发放,以残疾人事业数据资源中心为依托,完善社会保障、康复、教育、就业服务等应用功能,拓展在金融、交通、旅游、公共文化等领域的服务功能。

(二)发展智慧经济,构筑创新之城

围绕信息化助推“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设,加快信息化和工业化深度融合,聚焦产业转型升级和培育发展“四新”经济,发展分享经济,促进信息消费,推动智能制造,全面提升本市经济发展活力和产业核心竞争力。

1.培育分享服务新经济

——搭建分享经济跨界融合平台。利用云计算、移动互联网等信息技术,推进具有通用性、行业性、市场化特征的分享经济跨界融合平台建设,促进技术、实物、服务等社会资源的优化配置,提升社会协同合作效率。鼓励国有资源型企业、信息技术企业、网络通讯服务企业和社会机构参与行业性、区域性平台建设,丰富平台服务内容,完善涵盖研发、生产、检测、交易等环节以及技术、资金、人才、信息等要素资源的综合服务体系。促进高技术产业、现代服务业等新兴产业集群发展,促进平台服务与产业引擎之间的供需对接。

——推动融合创新经济门类发展。依托互联网技术和资源优势,围绕城市运行、企业经营、市民生活三个层面的资源服务需求,推动互联网与金融服务、物流运输、交通出行、房屋租赁、就业等融合创新,重点培育基于有偿分享、对等分享、劳务分享、众筹分享等模式的经济门类发展。发挥自贸试验区开放优势,鼓励互联网企业与银行、保险等金融业企业开展跨界融合。构建快递业服务监管综合信息平台,促进快递业与电子商务平台对接,支持物流企业推动社会化共同配送、智能快件箱等新型物流模式的应用。引导汽车后市场服务创新,推动汽车分时租赁等新模式发展。

2.促进信息消费新业态

——鼓励电子商务创新。深入推进外贸和跨境电子商务试点,支持围绕中小企业实际需求的电商服务平台发展,大力培育平台经济。鼓励骨干制造行业借力电子商务,提升供应链协同效率,创新产品供给和客服交互模式。推动传统商贸服务业、实体企业与电商企业的融合发展,推动线上线下(O2O)

互动的电商模式。深化电子商务产业园区和示范基地建设。优化电子支付、信用服务、安全认证等支撑环境,促进电子发票、电子合同应用推广。

——推进数字内容产业发展。加强数字内容产品和服务开发,建立跨终端、跨系统的数字内容生产、转换、加工、投送平台,创新数字内容营销模式,拓展渠道建设。推进网络视听、数字出版、虚拟现实应用等发展,丰富动漫游戏、数字音乐、网络艺术品等数字内容产品供给,促进信息消费。

——拓展各领域移动应用。加快移动互联网与智能手机、平板电脑、数字电视、智能穿戴设备等技术 and 产品的融合创新。以公众日常需求为导向,深化支付、出行、娱乐、社交等领域的移动应用服务,推进家庭机器人、智能家居等移动智能产品与服务一体化。提升行业应用水平,推进移动互联网与传统商业形态和服务模式融合,加快移动商务、移动办公、移动医疗、移动教育等创新模式发展。

3.发展智能制造新模式

——推动工业互联网融合创新。聚焦重点产业、服务平台、应用标准和示范基地,构建工业互联网发展生态体系,创建国家级工业互联网示范区。鼓励企业实现生产装备、产品的联网监控和在线服务,提升生产效率和售后服务水平。鼓励航空、汽车、钢铁、石化、装备等行业的骨干企业构建企业间网络化协同制造平台,形成网络化企业集群。发展基于互联网的用户到工厂(C2M)个性化定制,发展众包、众创、众筹、线上线下(O2O)融合营销等新模式。开展工业云、工业大数据试点,推进全产业链数据共享。

——提升传统企业信息化水平。大力推广“两化”融合管理体系贯标试点,建立和完善本市贯标服务认证体系。推广数字化技术、系统集成技术、关键技术装备、智能制造成套装备,建设智能工厂、数字化车间。鼓励骨干企业推动产品全生命周期管理、供应链管理、集团智能管控等系统的深入应用。引导产业链协同生产平台建设,深化研发、制造和服务等环节的协同应用。面向中小企业推广行业信息化公共服务平台应用,降低信息化建设成本。

——促进绿色安全生产信息化。鼓励企业充分利用物联网实现能源消耗数据的自动采集,开展能效综合评估、节能潜力分析、能源综合管理、能源集成优化等应用,探索建设覆盖各领域的能耗在线监测系统。鼓励重点行业企业建立事故监测、应急处置、流程追溯、质量控制等系统,完善工控系统安全管理的信息化支撑体系。

专栏二 智慧经济

“两化”融合管理体系贯标推广工程。开展“两化”融合评估诊断和对标引导工作,充实贯标试点企业和服务机构,完善和规范贯标推进和评定服务体系;加强对贯标试点工作的政策支持,引导“两化”融合管理体系与智慧园区、工业互联网等相关标准的融合发展。

工业互联网示范城市创建工程。以航天航空、汽车、装备制造等行业为重点,打造一批工业互联网标杆工厂,培育推广新型生产方式;开展工业云、工业电子商务试点,推动工业大数据、工业互联网试验验证平台等一批功能性服务平台建设,实现全产业链数据共享、全产业生命周期管理和全价值链提升。

互联网金融创新发展工程。推动互联网企业与银行、保险等金融行业开展跨界融合,加快第三方支付在移动支付、跨境支付等领域的应用创新;发展与国际接轨的财经、证券、保险等大型信息资讯平台;推进各类智能 IC 卡在便民支付领域的多卡集成应用。

(三)深化智慧治理,构筑和谐之城

按照城市管理精细化、可视化和社会治理协同化、透明化发展需求,聚焦城市综合治理,深化网格化与联勤联动的治理模式;聚焦环保、建筑、水务、燃气、管廊等重点领域,加强互联感知、数据分析、智能决策技术的应用;聚焦城市安全与应急处置,完善和提升信息化支撑城市平稳运行和突发事件处置的机制和能力。

1.提升城市综合治理能力

——增强城市综合管理能力。建设基于统一坐标系,涵盖空间地理数据、属性数据、业务数据的行业数据资源中心和共享交换平台。加强物联网、北斗导航、移动互联等技术在城市管理中的应用。拓展

专业领域和郊区城镇化地区网格化应用,逐步整合各专业网格,形成市、区、街镇三级联动的统一城市综合管理平台。加强与“12345”市民服务热线平台的互联互通,实现与联动联勤工作机制的有效对接,拓展社会公众参与城市管理的方式和技术途径,推动形成城市管理社会化模式。

——提升市场综合监管水平。推动商事制度改革和市场监管综合执法信息化建设,强化事中、事后监管,完善新型市场监管机制。巩固和扩大“三证合一、一照一码”改革成果,深化“先照后证”改革,强化信用监管。利用大数据、基于位置的服务(LBS)等技术,建立统一的市场协同监管信息化系统,整合工商、税务、质量技监、食品药品监管、住房城乡建设管理、公安等部门资源,汇聚各市场主体的工商登记、行政许可、执法、信用等信息,实现联动监管。按照市场监管体制改革的部署和要求,进一步完善与各市级部门和区县政府热线的衔接,深化公众诉求综合处置平台的应用,延伸推进综合监管、综合执法等的属地化应用。

——加强基层治理信息化支撑。推进服务模式从“一门式”向“一口式”转变,实现社区事务一口受理、办理结果一口反馈。加快建立社区综合管理平台,在试点社区建设统一的人口、法人、房屋、事件等基础信息资源库,实现“一表式”基层信息采集与动态更新,更好地为群众提供精准、有效的服务。推动以区为单位的大联动、大联勤,建设平战结合的城市运行管理中心,实现城市应急管理 with 网格化管理和社区综合管理的深度融合。

2.提升重点领域管理能力

——实施环境治理信息化。完善环境监测网络,建设水环境预警监测体系、推进实施《水污染防治行动计划》调度和评估平台、长三角区域空气质量预测预报系统,深化污染源综合监管系统建设。进一步完善环保数据中心建设,推进环保数据资源整合以及跨部门、跨区域共享,提高污染源精准监管和综合治理决策能力。加强长三角区域大气、水污染的联防联控。利用移动互联、实时定位、三维GIS等技术提高对景观灯光、店招店牌等户外设施的动态监察能力。完善对绿化、植被、野生动物、湿地、气候等生态资源信息的动态采集,提高实时信息感应及处理能力。

——促进城市建筑管理智能化。构建全市统一、动态更新的房屋数据库,为房屋修缮、物业管理、住房安全管理提供全面支撑。推进建筑信息模型(BIM)技术应用,建立相关配套政策、标准规范和应用环境,基于建筑信息模型(BIM)技术,构建建筑全生命周期的监管模式。加快推进智慧物业管理体系建设,探索创新物业管理服务模式和体系。

——深化水务管理信息化。完善供水感知监测网,实现全市域从取水源头到用户端的智能调度。完善洪涝积水、雨污水输送与溢流等精细化感知监测,实现灾害风险智能分析预警及排水管泵智能调度。整合市、区两级水资源监控管理平台,加强水资源数据分析、挖掘,支撑水资源智能调度和应急管理。加快推进“数字海洋”工程建设,加强海洋智能观测监测,实现对海洋资源、防灾减灾、生态环境、海洋经济运行的动态监管与评价。

——深化口岸信息化。全面优化上海国际贸易单一窗口建设,推动单一窗口平台与现有各类信息通道的对接,贯通通关监管信息链,实现企业单一窗口办理口岸通关申报、查验、支付、提离以及相关贸易许可、外汇、退税等功能。探索建立长三角区域国际贸易单一窗口。推进亚太示范电子口岸建设。完善国际航运中心综合信息平台建设,推进多种运输方式协同运作。

——推进燃气服务运营管理信息化。深化燃气服务智能化,拓展基于移动互联网和物联网的燃气智能服务,挖掘用户端大数据资源,持续改进用户体验;优化燃气智能调度,整合气源、管网、客户端等供应链数据,完善燃气智能预测、管网预警、区域燃气供求实时分析等,实现燃气全网智能监测和平衡。

——加快推进城市管廊信息化。依托北斗高精度定位、管网地理信息、信息感知等平台,加强给排水、电力、燃气、广电、通信等市政管线信息的采集和动态更新,全面实现管网可视化管理。推进智能感知技术在管网运维中的应用,实现管网流量精准、实时监测,提升管网综合利用效率和安全保障水平。推动管线信息在政府部门、权属单位和施工单位之间的共享利用,提高城市地下管线的建设维护管理水平。重点推进智能电网建设,新建一批智能变电站,推进智能楼宇、智能用电小区建设以及智能家居控制系统研发和示范应用。

3.提升城市安全与应急处置能力

——深化食品安全管理信息化。建设食品安全监管和信息服务平台,推进食品安全许可凭证、监管和处罚记录、检验检测结果等信息的共享和跨部门监管协同。加强信息化在食品安全风险监测、投诉举报和信用评价等环节的支撑作用,提高食品安全事件的应急响应、分析处置、科学决策水平。深化食品信息全程追溯,实现粮食、畜产品、禽类、蔬菜、水果、水产品、豆制品、乳品、食用油、酒类等十大类食品的信息溯源。促进食品安全监管和预警信息向社会公开,鼓励社会力量参与食品安全管理和服务信息化体系建设。

——夯实公共安全信息化。多渠道采集并整合客流、交通、通信网络、环境要素、质量标准和水、电、燃气等涉及公共安全的城市运行数据资源,构建公共安全大数据资源服务体系;实现公共安全领域的数据深度共享和业务高效协同,满足全局性、跨部门、跨层级数据共享的需要。推动公共安全视频监控联网整合,创新科技防控手段,着力构建覆盖全时空、智能化的科技防控网络,提升治安防控、侦查破案、社会管理、服务群众等能力。进一步完善应急指挥体系,深化应急管理领域业务协同,切实提升突发事件监测、预警和应急处置能力,提高社会综合治理水平。

专栏三 智慧治理

长三角区域空气质量预报预警系统。成立长三角区域空气质量预测预报中心,建立涵盖可视化业务会商、监测数据共享与综合观测应用、排放清单加工和区域预报信息服务等功能的预测预报系统,提升长三角区域空气质量预测预报水平。

公共安全信息综合研判指挥平台。推进新一代公共安全信息中心建设,提升公共安全的网络通信、数据中心、图像监控等信息基础设施能级;深入推进公安大数据实战应用平台建设,实施应急联动接处警系统改造,实现实战指挥系统功能升级,提升公共安全突发事件监测、预警和应急处置能力。

智慧照明综合管理信息平台。推进以安全、高效、绿色为内涵的智慧照明工程,建设道路照明综合管理信息平台;推广节能环保的新光源、新技术及先进灯控模式等在道路照明管理中的应用,加强遥感等智能感知技术的应用,提升对景观灯光、商业广告显示屏等光电设施的动态监察能力。

特种设备公共服务信息系统。实现电梯维保信息报送及查询、特种设备变更信息报备、特种设备违法行为投诉、重点监控特种设备安全状况发布,实现对特种设备的管理和提供公共信息服务。

基于燃气智能管网的输配应急管理平台。以燃气管网地理信息系统为基础,整合燃气工程管理、压力监测、输配维护、应急抢修等相关数据,依托北斗高精度定位系统完善管网及附属设施的位置数据,形成支撑燃气日常输配和事故应急工作的智能辅助决策平台。

(四)建设智慧政务,构筑高效之城

按照建设“责任政府、服务政府、法治政府、廉洁政府”的总体要求,围绕加快政府职能转变,充分利用云计算、大数据、移动互联网等新兴技术,重点推进涵盖网络、资源、平台等内容的政务一体化,实现政府资源整合、流程优化和业务协同,促进行政审批制度改革和简政放权,提升政府管理和公共服务的水平和效率。

1.推动一体化政务平台发展

——推进电子政务云建设。构建统一高效、弹性扩展、安全可靠、按需服务的电子政务云平台建设,推动政府业务应用系统向云平台迁移,实现硬件基础设施建设和服务、重要公共信息资源交换共享、应用系统支撑服务提供、机关公共服务应用开发、网络信息安全防范体系建设的统一,搭建覆盖市级各部门统一的信息交换平台,形成完善的机房和硬件资源服务体系,提供统一的软件支撑、公共服务、安全保障。

——提升政务网络服务能级。完善政务网市级网络中心建设,实现与中央网络中心连接。完善党委和政府管理业务信息和电子文件交换系统,构建规范统一、管理边界清晰、互联互通、信息共享、安全可靠的政务网网络平台。提高政务外网网络保障能力,扩大区级政务外网覆盖面,扩充移动互联网与政务外网的接口,满足移动办公、移动执法应用需求。推动政务数据灾备建设,实现重要信息和处理系统

的灾难备份,提高政务信息系统的风险抵御能力,确保数据安全和可持续性运行。

——创新电子政务建设和管理模式。充分利用云计算、大数据等新一代信息技术,转变电子政务建设模式,实现规划架构、建设运维、资金安全的统筹统一,推进一体化集约建设和运维模式。依据国家相关规范标准,加强政务数据采集、使用、交易等规范标准的研究、制定和完善,搭建覆盖市级各部门的统一信息交换平台,实现数据管理、规范标准、绩效评估的统筹统一,创新电子政务管理模式。

2.深化跨部门政务协同应用

——提升政务办事效率。继续拓展网上政务大厅服务功能,实现市级网上政务大厅、市政府各部门网上办事平台、区级网上政务大厅间的统一申请、身份认证、数据对接,全力推进单部门审批事项统一上网,建设单一窗口综合管理平台,构建网上政务大厅单一窗口体系构架。探索建立网上支付系统,支持网上办事在线支付。建设智能终端应用管理平台,拓展手机、电脑、数字电视、多媒体自助终端等模式的网上政务大厅。

——优化公共服务渠道。继续深化和丰富社区公共事务受理中心、行政审批服务中心等的服务内容,提升服务能级。合理分配渠道资源,提升渠道运作的规范性,深化政府门户网站的网上办事功能,依托“12345”市民服务热线推进各部门政务服务热线的整合归并,拓展法人“一证通”使用范围,提升政府整体公共服务能力。深化“市民云”建设,实现与网上政务大厅相衔接,构建新一代面向民生的智能化一体化信息服务平台。充分利用手机 app、网络电视、政务微博、微信公众号、WAP 网站等新媒体,拓展服务渠道。

3.拓展公共信用信息应用

——深化公共信用信息服务平台建设。实施市信用平台升级工程,全面提升市信用平台公共信用信息统一归集和综合服务功能,构建平台、子平台、服务窗口体系架构。健全企业信息公示系统建设,推进信息公示规范化、常态化。依托国家重大信息化工程,建立覆盖市场主体成立、存续、消亡全过程及重点领域企业和从业人员的信用记录,广泛推动信用信息跨领域、跨部门共享。

——拓展公共信用信息应用领域。以“互联网+”和大数据发展为契机,推动政府部门信用应用从简单的信用信息查询向大数据信用评估分类、信用风险预警以及建立全过程信用管理模式转变,加快构建以信用为核心的新型市场监管机制。加大政府信息公开力度,建立完善有利于信用服务机构采集信用信息的机制,优化行业发展环境,鼓励大数据信用产品、服务和模式创新,加强信用服务骨干企业培育。

专栏四 智慧政务

电子政务一体化工程。开展电子政务云平台研究,形成电子政务云平台总体建设框架;开展电子政务云服务试点,形成整体建设方案,完善电子政务云服务政府采购流程和运营管理模式,开展本市电子政务云平台建设。

网上政务大厅。推动全市政务数据资源的汇聚、共享和交互,简化优化公共服务流程,完成所有部门审批事项接入,加强线上线下联动,打造政府服务单一窗口,实现全市全网通办功能。

(五)推进区域示范,打造智慧地标

遵循“标杆示范、逐步推广、全面覆盖”的原则,结合城市功能布局特点,深入推动中心城区、重点区域以及郊区的智慧社区、村镇、商圈、园区和新城建设,形成布局合理、协调有序、特色鲜明的智慧城市示范地标。

1.建设智慧社区,促进市民服务便捷化

围绕生活更便捷、更安全、更和谐,推进智慧社区建设,促进社区服务集成化、社区治理人性化、家居生活智能化。建设实名制的“市民云”平台,逐步汇聚公共服务和市场资源,通过手机、电脑、数字电视等渠道,为市民提供个性化服务。推动各部门的公共服务通过信息化方式向社区延伸,鼓励各类生活服务的模式创新和应用集成,加快面向社区服务的线上线下(O2O)互动应用推广。推动智慧小区建设,鼓励小区物业通过信息化手段,加强管理和服务能力,逐步推动小区智能安防、流动人员管理、停车服务等

领域的智慧化应用,并与社区管理、基层治理相关平台实现对接和互动。大力发展智慧家居,推动智能家居相关软硬件技术标准的研发和制定,鼓励面向家居生活的智能化服务模式创新。深化智慧社区示范,鼓励成熟的智慧社区应用模式向全市推广。

2.建设智慧村庄,缩小城乡数字差距

着眼于缩小农村地区与中心城区的数字差距,推动郊区村镇智慧化。按照“美丽乡村”建设的总体要求,以信息基础设施高速化泛在化、农村公共服务便利化、村镇治理信息化为重点,深化智慧村庄试点示范建设。围绕农村居民生产、生活的实际需求,推动农产品电商、乡村旅游和农家乐互动等平台建设。完善新型农村合作医疗信息系统,支撑新农合市级统筹工作的开展。加快村委会电子台账建设,减轻基层工作负担。完善行政村网页建设,加强村务公开工作。深化农村集体“三资”监管、土地承包经营权流转等平台应用。根据信息进村入户要求,分类建设简易型、标准型、专业型村级信息服务站,推进为农综合信息服务站功能拓展和服务延伸。

3.建设智慧商圈,推动商业模式创新

聚焦传统商圈转型升级和模式创新,以商业企业为主体,以商业集聚区为载体,加强互联网和各类信息技术与线下商业的融合,不断提升商圈服务和管理水平。加快商圈信息基础设施升级,推动重点商圈的宽带无线网络覆盖,鼓励商圈和商业企业整合各方面资源,提供免费无线网络接入服务。推动停车诱导、室内定位、移动支付、虚拟现实和增强现实等技术在商圈中的应用,提升商圈信息化管理能力,改善用户体验。鼓励传统商业企业和连锁商户通过信息化手段,提升进销存管理、会员服务、支付和台账管理等能力,打造示范性智慧商圈。推进电子商务和互联网企业与实体商圈互动,推动商圈与周边社区的信息共享,鼓励有条件的商圈搭建信息综合服务平台。推进基于商圈各类信息的大数据采集、分析和应用,支撑商业企业营销模式创新和商圈布局优化完善。

4.建设智慧园区,助力产业转型升级

聚焦各类产业园区和基地,按照标准引导、示范引领、基础先行、应用覆盖的思路,持续推进智慧园区建设。推动园区信息基础设施与园区开发同步规划、统筹建设,鼓励有条件的园区成立智慧园区建设运营主体,推动园区信息化的统筹协调和集约建设,并面向社会提供智慧园区整体解决方案。推动园区运营管理信息系统建设优化,加快园区内各类信息互联互通、数据共享交换、流程并联协同,提升园区管理和服务水平。推进基于园区的云平台建设,加快园区各类管理和服务系统向云平台汇集,鼓励园区面向入驻企业提供各类云服务。推进各类园区通过工业互联网、大数据等技术的应用部署,增强园区内外企业的联动发展,提高园区在招商服务、产业布局、企业孵化等方面的能力。

5.建设智慧新城,提升城镇化发展水平

着眼于基础设施智能化、城市管理精细化、公共服务便捷化、生活环境宜居化,依托郊区新城和虹桥商务区、临港地区、国际旅游度假区等重点开发区域,建设宜居宜业、特色鲜明的智慧新城。推动信息化与新城开发同步规划建设,结合新城发展的战略定位和目标,高起点编制智慧新城的建设规划,鼓励智慧城市相关建设标准和导则在新城中先行先试。加强新城建设与各领域智慧应用的协调推进,加快智慧交通、健康、教育等民生服务系统,以及网格化管理、联勤联动平台等城市综合管理系统在新城中的衔接部署。推动新城相关系统平台与所处区的政务管理服务系统,以及区域内相关功能性机构的信息系统对接,推进信息资源的跨部门、跨领域共享和对外开放,鼓励在新城开展社会化数据的流通交易试点。鼓励新城发展智慧经济新模式、新业态,加快新城范围内产业智能化转型升级。推动智慧新城综合试点,加快新城内布局智慧社区、智慧村庄、智慧商圈和智慧园区试点示范。

四、完善一体化的智慧城市支撑体系

围绕智慧城市应用深化的需求,加快信息化相关技术和服务能力提升,着力建设高速、移动、安全的信息基础设施,推动数据资源的广泛共享、开放和利用,加快新一代信息技术的研发和产业化,增强网络和信息安全保障能力,为智慧城市建设提供涵盖技术、产业、平台、服务的一体化支撑体系。

(一)建设新一代信息基础设施,强化智慧城市的网络和平台承载能力

按照“统一规划、集约建设、资源共享、规范管理”的原则,结合“云、管、端”联动发展的要求,以新技

术和新模式为引领,提升信息基础设施能级和服务水平,推进面向行业的平台服务和应用,不断增强信息基础设施的资源汇集、网络服务能力,优化用户体验。

1.深入提升信息基础设施能级

——打造宽带城市升级版。实施传输网络超高速宽带技术改造,实现千兆到户规模部署;建设下一代互联网示范城市,完成运营企业网络和节点设施的 IPv6 改造,推动政府网站及商业影响力较大的网络应用服务商的 IPv6 升级改造;推动内容分发网络(CDN)、软件定义网络(SDN)、网络功能虚拟化(NFV)等技术改造,提升本地网络灵活调度和按需配置能力,提高用户感受度;创新推进三网融合,推动网络集约建设、业务跨界融合。

——深化无线城市建设。推动街道基站、小微基站建设,探索综合利用智能照明装置等市政设施的基站设置新模式,构建多层次、立体化的移动通信网络;实现 4G 网络深度覆盖,根据国家部署,推进 5G 网络规模试验及试商用,建立公益 WLAN 可持续的市场化运营模式,提高全市公共活动区域公益 WLAN 覆盖率。

——强化通信枢纽地位。持续扩容、优化城域骨干网络,提升网络流量承载能力。协调推进亚太直达国际海光缆(APG)、新跨太平洋国际海光缆(NCP)两条新的国际海光缆建设和已建海光缆扩容,提高国际信息通信能力。

2.着力推进设施平台化建设和服务模式转型

——构筑新型服务平台。加快信息基础设施向以互联网服务为主的平台化功能输出转型,依托电信运营企业全面覆盖的网络设施资源以及互联接入、业务支撑、云计算、大数据、用户渠道方面的能力,建立“互联网+”综合服务平台,率先在医疗、教育、交通、智能制造等领域形成示范;统筹空间、规模、用能,优化 IDC 布局,聚焦绿色环保和高端服务,增强对金融、航运等重点领域数据的承载能力。

——推进物联专网建设。布局全市域的物联专网,探索形成技术多样、主体多元、应用多层的物联网生态格局,提供充分面向终端用户的异构、泛在、灵活的网络接入,基本形成较完善的骨干物联专网基础设施。

——探索发展频谱经济。加强频谱资源综合利用,推动广视频谱资源的释放和再利用,建设覆盖全市的下一代地面无线广播电视网(NGB-W),打造具有文化属性的新型公共服务平台;推动电信运营商对第二代移动通信(2G)频率资源进行调整和再利用。

专栏五 新一代信息基础设施

用户感知提升工程。完善宽带网络结构,优化网间互联,扩容城域网络,规模部署千兆接入到户,进一步提升网速。提高无线网络覆盖,实现 4G 网络热点区域深度覆盖,不断增加公益 WLAN 热点覆盖量。

新型服务平台构筑工程。依托电信运营企业自身的网络和设施资源,整合其互联接入、业务支撑、云计算及大数据、用户渠道等能力,加强与社会第三方合作,建立开放式“互联网+”综合服务平台,在医疗服务、交通出行、智能制造等领域开展应用示范。

骨干物联专网建设工程。在临港、杨浦、迪士尼等部分重点区域先期开展技术试验和网络部署,提供面向不同类型用户,异构、泛在、灵活的网络接入,推动在城市管理、智能制造等方面的应用,初步建成面向物物互联的全市域物联专网并实现规模应用。

(二)深化数据资源共享开放,提升智慧城市的信息资源采集和利用能力

按照“统筹规划、资源整合、营造环境、市场主导、政府带头、示范引领”的原则,以提升治理能力、改善民生、经济转型和创新创业为导向,推动数据资源共享开放,促进大数据应用,加快大数据产业发展,提升大数据发展水平和能级。

1.推动数据资源共享开放和流通

——加强政务数据资源共享。加强顶层设计,推进政务数据统一共享交换平台及数据中心建设,以市人口、法人、空间地理三大数据库为基础,加快各类政务数据资源的汇聚整合和共享。深化政务数据

资源目录体系建设,实现全市政务数据资源目录的集中存储和统一管理,形成跨领域、跨部门、跨层级的政务数据资源池,为辅助决策、统计分析、业务管理等提供大数据支撑。制定有关技术规范和管理标准,建立质量控制、数据交换、开放共享等方面的监督评估机制。

——加快公共数据资源开放。在依法加强安全保障和隐私保护的前提下,稳步推动公共数据资源开放。加快建设政府数据统一开放平台,提升政府数据开放共享的标准化程度,建立政府和社会互动的大数据采集形成机制。重点推进经济、环境、教育、就业、交通、安全、文化、卫生、市场监管等领域的公共数据资源开放,鼓励社会各方开发数据访问工具,对公共数据资源进行深度加工和增值利用。

——推动社会数据资源流通。支持公益性数据服务机构发展,鼓励社会组织、企业、个人参与公益性数据资源开放项目。建立数据资产登记、估值和交易规则,支持设立数据交易机构,推动资源、产品、服务等交易。大力发展权属确认、价值评估、质量管理、责任保险、数据金融等数据贸易服务业,推动形成繁荣有序的数据交易市场。

2.深化数据资源广泛利用

——推动政府治理精准化。在企业监管、质量安全、节能降耗、环境保护、食品药品监管、安全生产、信用体系建设、旅游服务等领域,推动政府部门和企事业单位相关数据的汇聚整合和关联分析,提升政府决策和风险防范能力。推动改进政府管理和公共治理方式,借助大数据实现“三个清单”(政府行为负面清单、权力清单和责任清单)的透明化管理,完善大数据监督和技术反腐体系,促进政府简政放权、依法行政。

——推进商事服务便捷化。深化政务并联审批平台建设,形成网上审批大数据资源库,积极运用大数据手段,实现跨部门跨层级审批、核准、备案的统一受理及相关信息的共享公开。鼓励政府部门高效采集、有效整合、充分运用政府数据和社会数据,掌握企业需求,推动行政管理流程优化再造,在注册登记、市场准入等商事环节提供更加便捷有效、更有针对性的服务。利用大数据等技术,密切跟踪中小微企业特别是新设小微企业的运行情况,为完善相关政策提供依据。

——加快民生服务普惠化。以优化提升民生服务、激发社会活力、促进大数据应用市场化服务为重点,引导鼓励企业和社会机构开展创新应用研究。在健康医疗、社会救助、养老服务、劳动就业、社会保障、质量安全、文化教育、文化旅游、消费维权、城乡服务等领域开展大数据应用示范,推动传统公共服务数据与互联网、移动互联网、智能穿戴设备等数据的汇聚整合,开发各类便民应用,优化公共资源配置,提升公共服务水平。

3.加快关键技术开发和产业发展

——强化关键技术研发。采取“政、产、学、研、用”相结合的协同创新和基于开源社区的开放创新模式,加强海量数据存储、数据清洗、数据分析发掘、数据可视化、信息安全与隐私保护等领域的关键技术攻关,形成自主知识产权。鼓励成立专业研究机构,围绕数据科学理论体系,开展数据测度、数据相似、数据计算和数据实验等基础研究。支持自然语言理解、机器学习、深度学习等人工智能技术创新,提升数据分析处理能力、知识发现能力和辅助决策能力。

——发展大数据产业。加强核心芯片、高性能计算机、传感器、存储设备、网络设备、数据仓库、智能分析系统、数据可视化产品等软硬件的研发与产业化。推动电子商务、在线教育、市场营销等领域以及电信、金融、医药、法律等行业的大数据平台发展。支持中小企业大数据服务平台建设,支持软件和互联网企业围绕细分服务市场,形成一批行业大数据应用解决方案。积极推动围绕数据采集、整理、分析、发掘、展现、应用等环节的大数据产业基地建设。

——促进模式业态创新。设立大数据发展基金和联盟,完善大数据发展环境,推动产业链上下游企业以及不同行业间的数据交换和共享。鼓励企业运用大数据思维,开发新的产品和服务,优化生产组织和运营管理,创新商业模式。推动大数据与智能硬件、物联网、移动互联网等的融合应用,支持众包、众筹、众创等新型数据服务模式发展。鼓励大数据企业和传统行业企业的跨界合作与投资并购,实现混业经营和业态创新。

专栏六 数据资源开放利用

政务数据资源共享和开放。制定共享技术规范和管理标准,完善共享评估监督机制,打造全市统一的政务数据资源共享管理平台,实现数据资源目录的集中存储和统一管理及政务数据资源的全面共享。

建立健全本市数据交易流通市场。依托上海数据交易中心,探索开展面向应用场景的商业数据衍生产品交易,完善数据交易和隐私保护等方面的相关法律制度、规则标准、技术保障和认证体系,规范数据资源共享流通行为,逐步建立国内领先的数据交易市场体系、标准化体系和监管体系。

(三)发展新一代信息技术产业,增强智慧城市的技术供给和产业化能力

以培育“四新”经济和扶持龙头企业为主要抓手,推动技术和产业健康有序发展,使本市成为国内新一代信息技术创新引领区和产业聚集区。

1.发挥核心基础产业的支撑作用

——集成电路。推动集成电路设计技术水平和产能规模水平双提升,基本建成技术先进、安全可靠的集成电路产业体系。在高性能处理器、移动智能终端、网络通信等重点领域,集成电路设计技术达到国际领先水平,先进设计能力达到16/14nm及以下,量产工艺达到16/14nm;特色工艺进入世界先进行列,部分领域达到国际领先水平。推动装备、材料业取得突破,关键装备和材料进入国际采购体系。

——高端软件。加大面向云计算、大数据、移动互联网等的新一代基础软件的研发及产业化;支持形成基于安全可控基础软件、面向行业应用需求的软硬件一体化解决方案,建立相关行业应用推广安全可控基础软件的标准与规范,打造安全可控基础软件产业链生态系统。在行业应用软件中充分融入云计算、大数据、物联网等新一代信息技术;培育一批市场占有率高、拥有国内领先技术的行业应用解决方案提供商;加快行业应用软件向服务化、平台化转型。

——新型显示。提升主动矩阵有机发光二极管(AM-OLED)产业规模,加强材料、装备等配套建设,形成AM-OLED领域的核心竞争力,研究布局高世代线建设。推动发光二极管(LED)产业集聚发展,聚焦LED设计、研发、关键制造、服务,支持智能照明、紫外照明、植物照明等LED新兴应用。推动激光显示核心器件研发与生产。推动新型显示技术在智能终端、智能穿戴设备、集成电路、汽车电子等领域的应用,创新产品应用和服务模式,加快产业发展。

2.加快信息技术创新发展

——云计算。支持分布式数据存储、虚拟化、海量数据处理等关键技术研发,形成自主、可靠、完整的云计算软硬件产品链。全面推进云计算示范应用,打造覆盖重点领域的综合性城市云计算服务平台。完善云计算信息安全标准规范,探索公共云计算服务评价标准和安全审查机制。构建云计算安全检测认证体系,为云计算服务环境中的数据安全、隐私保护提供支撑。

——物联网。突破一批物联网关键技术,聚焦支持微型和智能传感器、短距离通信、智能系统等领域的关键技术研发和产业化。围绕健康服务、养老照护、药械管理等重点领域,引导健康物联网加快发展;在工业物联网、智能交通和车联网等领域,组织实施应用示范工程,在部分领域初步实现物联网应用进入国际先进行列。

——智能装备。推进机器人、高端数控机床、3D打印设备、智能专用加工装备等智能装备的研发与产业化,加强新型传感器、工业软件、智能控制、工业互联网等在智能装备中的集成应用。加快智能装备中的高性能关键智能部件,如高端嵌入式可编程控制系统(PLC)、精密减速器、伺服电机、控制器、变频器、精密测试仪器等的研发,实现工程化与产业化应用。

(四)加强网络和信息安全保障,夯实智慧城市的安全发展基础

完善以安全监管、网络治理、功能支撑、环境营造为主要内容的城市信息安全保障体系,强化关键基础设施监管,保障与社会稳定、城市运行和民生服务相关的重要信息系统的安全。积极营造城市信息安全保障生态环境,形成全社会共同参与的信息安全协同机制。

1.保障关键基础设施和重点领域信息安全

——建立关键基础设施目录体系。建立智慧城市信息安全动态风险评估机制,围绕国家安全、城市运行、企业经营、市民生活四个层面的信息安全保障需求,形成影响城市运行的关键基础设施和涉及国计民生的重要信息系统的目录体系,落实信息安全责任制,确保城市关键基础设施和重点领域信息安全。

——优化各项管理制度。深入落实等级保护、分级保护、安全测评、应急管理、电子认证、无线电管理等制度,形成全生命周期的网络安全监管机制,构建网络空间综合监管体系。强化重点新闻网站监管,规范商业网站运作,形成健康有序的网络传播秩序,完善与新技术、新业务发展相适应的信息内容安全监管格局。

——推动落实安全审查制。按照国家的部署,推动在金融、电子政务、能源、化工、交通、通信、电力等重要领域建立信息技术产品和服务准入制度。率先在云计算服务、工业控制等领域推行网络安全审查制度,加快培育权威的第三方认可认证机构、测评机构、公证机构、测试实验室,提升网络安全审查能力,支撑审查制度的落实。

2. 强化网络安全依法监管

——加强城市信息安全保障法制建设。把握网络空间安全运行规律,结合智慧城市建设实际,探索建立信息安全依法监管体系。加快推进网络安全管理、城市关键基础设施保护、公共信息系统个人信息保护等立法,配套出台实施细则、行业规范、技术标准,确保法律法规的有效落实。

——加强网络空间综合治理。创新互联网治理模式,严格落实手机实名制,探索推进网络实名制;建立健全垃圾短信与网络欺诈监测、假冒网站发现与阻断等治理机制,重点开展与市民日常生活相关领域的欺诈和虚假信息整治;加强无线电领域安全执法,清理整顿“伪基站”“黑电台”;推进网络社会征信网、“12321”、上海市互联网违法与不良信息举报中心等网络治理投诉举报平台建设,形成网络空间综合治理合力。

——推进网络安全社会管理。充分发挥行业协会、功能性机构、联盟等第三方作用,加强网络空间诚信环境建设,倡导网络空间建设和运行主体共同参与,促进互联网行业自律。同时积极培育网络可信服务、互联网金融安全、安全检测等社会化公共服务平台,建立社会化的第三方评价评估机制。

3. 提升网络安全基础支撑能力

——完善网络安全综合监控和应急响应体系。建立融合各专业部门监控系统资源的纵深化的全网安全态势感知系统,实现城域网络安全态势感知、监测预警、应急处置、灾难恢复的一体化。推动能源、通信、交通、金融、广播电视新闻出版、食品、卫生、工业制造、科研、教育、水利等领域深化网络安全应急管理,严格执行预案编制、应急演练、监测预警、事件报告、调查处理等制度,切实提高重要基础网络和重要信息系统应对信息灾害的能力。

——强化大数据应用安全保障。针对经济、民生、城市管理、电子政务以及重要工业企业生产领域沉淀的大量数据,完善大数据安全风险评估机制,防止通过互联网窃取数据和内部非授权获取数据。建立面向不同领域的具备多层次备份机制和内生性安全机制的云计算中心和灾难备份系统,为电子政务、时政社交、医疗等领域的大数据安全示范应用提供基础支撑。组织开展云计算和大数据安全技术研发及产业化,建设大数据应用安全研究机构,实施面向网络空间的大数据安全示范工程。

——推进信息安全测评认证服务能力建设。推动本市网络安全测评认证机构进一步加强网络安全检测评估技术能力建设。适应云计算、移动互联网、物联网、大数据等新技术、新应用的快速发展,在场地环境、检测平台和测试工具等方面,提升云计算及云服务、移动应用、大数据、智能卡、工业控制等领域的安全检测评估水平。

——探索建立网络空间可信身份生态体系。针对智慧城市建设带来的大规模可信身份认证需求,建立商业化运行的网络空间可信身份和信用管理系统,实现“身份即服务”,面向泛在网络提供普适性的统一身份认证,推动电子政务、电子商务、社会管理、公共服务、在线社交等网络空间活动安全、便捷、高效开展。

专栏七 网络和信息安全

网络空间综合监测预警和应急处置平台。对全市重点保障目标的关键网络设备运行状况、城域网中的网络行为以及用户行为进行监测,并与国家平台对接;开展互联网单位综合管理平台建设,通过系统和实名认证联系方式推送相结合,加大对本市网络空间整治的力度。

大数据应用安全公共服务平台。建设大数据应用安全公共服务平台,推动全市涉密网络全面达到分级保护要求;推进电子政务一体化云计算安全示范应用,实现硬件资源、数据交换、应用支撑、资源管理的安全统筹。

信息安全测评认证服务平台。建设信息安全测评认证服务平台,构建面向智能卡芯片、云计算、物联网和移动互联网等应用形态的安全检测认证系统,加快重要信息基础设施、工业控制系统网络安全仿真测试平台和专项实验室建设。

五、营造全方位的智慧城市发展环境

(一) 创新工作协同机制

加强智慧城市发展顶层设计,制定具有前瞻性、全局性、可操作性的智慧城市战略规划和协同推进工作计划,强化市、区两级信息化管理联动机制,明确政府与市场在不同领域、不同阶段的主体责任。综合运用绩效评估、动态监管等措施,及时追踪智慧城市建设效果。完善信息化专业服务体系,充分激发行业协会、中介机构的活力,形成全社会建设智慧城市的合力。

(二) 完善标准规范政策

重点围绕物联网、大数据、云计算、移动互联网等新一代信息技术在社会民生、经济发展、城市管理中的应用,推进相关技术标准和规范的管理,积极参与国际、国家标准和规则的制修订,推动以标准化为导向的技术联盟建设;以大型公共信息服务平台建设为契机,推进智慧城市标准化协调工作,充分发挥标准化在促进智慧城市各领域资源的整合和集成应用中的作用。研究制定促进智慧城市健康发展的配套政策,加强智慧城市建设项目立项、招投标、运维管理、资金运作等方面的法制保障,做好与其他政策的协调衔接。

(三) 拓展投融资渠道

充分利用政府相关专项资金,推进智慧城市相关应用项目建设和技术研发产业化;发挥财税政策的杠杆作用,完善贷款贴息、服务外包补贴、融资担保等政府资金支持方式。挖掘智慧城市建设项目中蕴含的经济价值和特殊经济属性,促进金融机构信贷投放向智慧城市基础平台建设领域倾斜。推进 PPP(政府与社会资本合作)和政府购买服务等模式的应用,鼓励社会资本和专业机构探索市场化经营,提升智慧城市投资、建设和运营效能。发挥政府产业引导基金的先导作用,有效衔接多层次资本市场及其相关配套服务体系,促进面向智慧城市及相关产业建设的一体化金融服务链的形成。

(四) 打造创新创业环境

针对新技术、新模式、新业态发展,加大产业政策和资源的倾斜力度,提高政策支持的精准度,大力推动关键技术的研发创新和应用;持续推动公共技术平台、产业组织平台建设,探索建立集专利、商标、版权等于一体的公共服务平台,降低创新创业综合成本;深度挖掘高校技术创新的存量资源,切实完善技术转化服务体系;积极承担国家科技攻关任务,充分利用大型科研项目的衍生带动效用,促进相关技术生态建设;推动国产芯片、软件、整机及相关解决方案在国家机关和国有企事业单位率先使用。

(五) 加强复合型人才培养

根据智慧城市人才需求现状,建立高端技术人才、管理人才队伍和跨学科、跨领域的复合型人才队伍。鼓励规模以上企业建立首席信息官(CIO)制度,充分发挥首席信息官在企业“互联网+”建设中的引领作用;在涉及国计民生的重要信息系统的运维和管理人员中,推行相关专业资格认证和职业培训;由企业和高校联合建成一批信息技术人才实训基地,鼓励高校加强智慧城市相关领域的学科建设;改革国外技术人才入境许可制度,完善国内外高端技术人才合作交流机制。

(六) 促进国内外合作交流

持续推进区域战略合作,重点推进长三角区域在智能交通、电子口岸、环境监测预警、社会保障信息交互、无线电监管等领域的合作以及相关基础信息平台建设;推动以技术标准为驱动的新一代信息技术产业同盟建设,不断完善区域内产业生产环境。建立多层次、多领域的国际合作机制,打造国际化交流平台,加强在智慧城市、工业互联网、信息安全、新一代信息技术等领域的交流与合作。

上海市人民政府关于印发 《上海市社会信用体系建设“十三五”规划》的通知

(2016年9月19日)

沪府发〔2016〕81号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市社会信用体系建设“十三五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市社会信用体系建设“十三五”规划

社会信用体系建设是促进“诚信上海”建设的重要任务,是推动上海改革开放和经济社会全面发展的重要支撑,是完善社会主义市场经济和创新社会治理体制的重要基础。为深入推进本市社会信用体系建设,彰显城市发展软实力,按照《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》精神,编制本规划。

一、把握社会信用体系建设战略机遇

(一)发展基础

“十二五”期间,围绕“四个中心”和中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)建设,本市启动新一轮社会信用体系建设,加强顶层设计,突出制度创新,复制推广自贸试验区信用建设经验;公共信用信息服务平台建成运行,信用信息归集应用拓展深化,信用服务市场规模不断扩大,社会信用环境持续优化,“诚信上海”建设迈出坚实步伐。

1.新一轮社会信用体系建设快速推进。发布《关于进一步加强上海市社会信用体系建设的意见》和《上海市社会信用体系建设2013—2015年行动计划》。按照市社会信用体系建设联席会议(以下简称“联席会议”)统一领导、公共信用信息向市信用平台统一归集、查询服务窗口统一建立的“三统一”工作导向,基本形成以信用信息记录、共享、披露、应用为基础,以信用管理为支撑的社会信用体系运行框架。联席会议成员单位拓展至66家,社会主体信用体系建设参与度显著提升,12项重点领域信用体系建设任务全面完成,有力支撑了全市改革创新工作及城市综合竞争力提升。

2.自贸试验区信用制度建设创新突破。把握自贸试验区改革先发优势,推进制度创新和探索实践,形成基于“三清单”(公共信用信息数据清单、行为清单、应用清单)、覆盖“三阶段”(事前告知承诺、事中评估分类、事后联动奖惩)的全过程信用管理模式。信用制度安排纳入《中国(上海)自由贸易试验区条例》,开通信用信息综合查询服务窗口,试点行政审批告知承诺信用监管,促进政府职能转变,营造法治化、国际化、便利化营商环境,成为全国可复制推广的改革经验。结合自贸试验区制度创新,制定发布《上海市公共信用信息归集和使用管理办法》等规章制度,各领域信用制度安排和配套流程规范逐步细化,信用制度建设基础进一步加强。

3.市信用平台功能逐步增强。按照“一个平台、系统对接、信息共享、应用拓展”的总体架构,市信用平台建成运行,基本实现本市法人和自然人主体全覆盖,归集行政、司法、公用事业、群团组织等99家单位产生的相关信息3444项,可供查询法人数据1043万条、自然人数据近3亿条。依托上海诚信网、市

信用平台 APP、市民信箱、法人一证通等,实现信用报告在线查询功能,远郊区县依托行政事务服务中心设立服务窗口,初步构建线上线下综合查询渠道。市信用平台信息归集查询、信用联动监管、信用监测预警、信用市场培育功能逐步发挥,成为本市新一轮社会信用体系建设重要基础设施。

4.信用应用成效不断显现。本市政府部门在综合执法、市场监管、社会治理、评优表彰、资金管理、公务员招录、自贸试验区改革创新等领域,示范开展各类信用应用超过 200 项。74 个政府部门在市信用平台开通账户 688 个,初步实现信用应用从市级部门向区县延伸拓展,成为创新政府管理的重要支撑。“十二五”期间,市信用平台累计提供法人信用信息查询 377 万次、自然人查询 1194 万次。加强面向信贷市场、人才市场、资本市场、会展行业、信用服务行业等的市场化应用服务。信用应用场景不断丰富,应用价值逐步显现,重点领域信用联动奖惩有序推进。

5.信用服务行业健康发展。“十二五”期间,本市信用服务行业呈现创新发展态势,成为国内信用服务机构集聚度最高的地区之一。全市信用服务机构超过 100 家,业务范围覆盖各传统领域和新兴领域;共出具企业信用报告约 430 万份,涉及应收账款管理金额 46 亿元、主体评级对象贷款余额 4.1 万亿元、债券市场融资规模 7700 亿元。同时,依托大数据和“互联网+”发展战略,“互联网+征信”模式发展迅速,信用服务产业创新联盟揭牌成立,共同推进信用大数据、行业信用风险评测、互联网金融和信用消费等领域的创新应用,新兴信用服务市场快速增长,为行业发展注入新活力。

6.社会信用环境持续优化。圆满完成“为全市法人和市民在线免费提供一次信用查询报告”市政府实事项目,全市 106 万法人和 531 万自然人参与在线查询。上海诚信网日点击量达到 1.1 万次,影响力和社会关注度较“十一五”末显著提升。市信用平台微信公众号开通运行。市、区联动的“诚信活动周”等主题活动持续开展,信用典型案例评选发布,信用知识培训深入机关、园区、楼宇和社区,全市各类信用教育培训累计参加人数逾百万。“信用长三角”建设取得积极进展,区域信用信息交换共享和信用联动奖惩试点推进,沪、苏、浙、皖三省一市互认备案信用服务机构达 186 家。

“十二五”期间,本市新一轮社会信用体系建设取得积极进展,为“十三五”期间的拓展提升奠定了坚实基础。与此同时,也面临亟需补齐的短板:政策支撑体系需要完善,信用制度建设层级有待提升;信用信息跨领域融合互通尚不充分,数据资源标准化建设和开放共享有待深化;信用服务供给端创新能力尚显不足,信用应用广度、深度有待拓展;重点领域联动奖惩机制尚需健全,社会信用体系建设的参与度、感知度有待加强。

(二)发展形势

1.经济发展转型和政府职能转变,赋予社会信用体系建设新使命。“十三五”时期,围绕“四个全面”战略布局,我国将步入经济社会发展新阶段和完善社会主义市场经济体制关键期,政府职能加快转变,社会治理创新推进。按照《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》总体部署,全国社会信用体系建设推进力度不断加强,社会信用体系建设的重要性进一步凸显。社会治理更加突出多元共治与社会监督,强化政府事中事后监管和基于信用大数据的施政服务,信用信息从相对封闭分散向开放共享迈进,社会信用体系建设迎来重要战略发展期。

2.上海城市发展战略和功能定位,提出社会信用体系建设新要求。“十三五”时期,本市进入基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段,加快建设更加开放的自贸试验区,推进以科技创新为核心的全面改革创新改革试验,新技术、新产业、新业态、新模式将不断涌现。面对开放型经济新体制和城市现代化管理新需求,建设更大规模、更为便利、更加创新的社会信用体系势在必行。社会信用体系建设的跨部门、跨区域协同需求将更为显著,需要加强重点领域联合、重点区域联动;需要加强信用服务机构“引进来”和“走出去”,提升信用服务行业与国际接轨的服务能力。

3.科技变革和信用市场秩序重塑,创造社会信用体系建设新机遇。伴随大数据、云计算、物联网和移动互联网等新一代信息技术的兴起应用,国际信用服务市场呈现征信数据多元化、个人和企业征信业务融合化、信用评估种类细分化及信用服务机构布局全球化等趋势。信用制度建设在注重权益保护的同时,为促进信用数据采集和加强信用监管创造有利条件。更多信息资源和新技术的融入,更为开放的

市场竞争体系,推动信用服务市场变革发展,服务模式、服务范围不断创新拓展,亟需构建更加开放有序、规范发展的信用市场环境。

面对新形势、新机遇,本市要在保持国内社会信用体系建设先发优势的同时,瞄准国际信用体系发展水平,进一步加快信用法规制度和标准规范建设,进一步加强信用信息的准确记录、充分共享和有序开放,进一步创新、丰富信用信息查询和信用产品应用场景,进一步强化对诚实守信的激励引导和对严重失信的联动惩戒,进一步支持信用服务机构等社会力量广泛参与,努力为全国社会信用体系建设发展作出新的贡献。

二、明确社会信用体系建设指导思想、基本原则和主要目标

(一) 指导思想

深入贯彻落实党的十八大,十八届三中、四中、五中全会精神和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、共享发展理念,围绕“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设,更加突出守信激励、失信惩戒、诚信自律导向,以信用信息记录、共享、公开、使用为主线,紧扣制度、数据、平台、应用、行业,构建社会信用体系发展新格局,不断完善符合国际惯例、适应中国国情、体现上海特色、覆盖经济社会各领域的信用体系,促进“诚信上海”建设。

(二) 基本原则

——政府推动,社会共建。充分发挥政府部门总体规划、制度设计、组织协调、示范引导作用,积极发挥市场机制作用;鼓励和调动社会力量广泛参与,形成更加开放多元、共建共享新机制。

——强化应用,联动奖惩。将信用应用放在突出位置,促进信用信息开放共享、融合互通和充分利用;有效释放信用价值,推广信用产品应用,强化守信激励、失信惩戒,增加失信成本。

——完善制度,加强管理。建立完善信用制度、标准、规范,强化各部门、各领域、各行业信用管理;在信用信息记录、共享、公开、应用过程中,加强信用信息安全保障和信用主体权益保护。

——培育市场,发展产业。支持信用服务和产品创新,优化信用服务供给,推进“互联网+征信”;激发市场需求,降低社会应用成本,促进市场化运作的信用服务产业发展。

(三) 主要目标

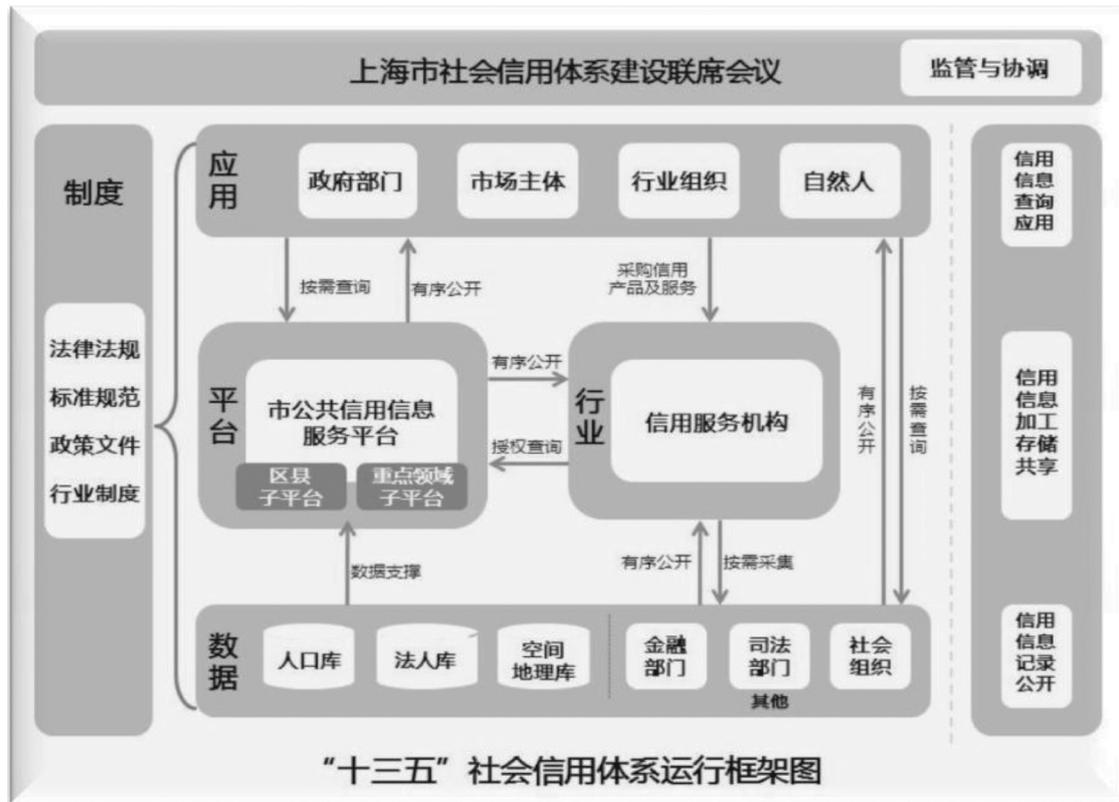
到2020年,信用制度更加完善,地方信用法规政策体系基本形成;信息流动更加通畅,信用信息共享开发利用机制明显改善;平台服务更加优化,开放共享和应用支撑功能持续提高;联动奖惩更加有力,信用价值感知度和获得感显著增强;信用市场更加活跃,全国领先的信用服务创新高地基本建成。

表1 “十三五”社会信用体系建设主要目标

指标类别	序号	指标名称	2020年	属性
信用信息记录共享	1	全市法人和其他组织统一社会信用代码覆盖率	100%	约束性
	2	行政许可、行政处罚信息7个工作日内上网公示公开率	100%	约束性
	3	市公共信用信息服务平台重点领域信息归集率	100%	预期性
	4	区公共信用信息子平台建设率	100%	约束性
信用信息查询应用	5	政府部门查询市信用平台应用事项数	600项	约束性
	6	市信用平台支撑各类社会服务机构数	>100家	预期性
	7	市信用平台日均信用信息查询量	5万次	预期性
信用服务市场发展	8	信用服务业营业收入年均增长率	>20%	预期性
	9	形成全国范围内有较强影响力的信用服务机构数	8家左右	预期性
	10	人行征信中心上海地区年出具企业和个人信用报告量	近亿份	预期性

三、完善社会信用体系建设总体格局

进一步完善社会信用体系运行框架,健全信用制度,促进信用信息归集共享及跨领域融合利用,提升市信用平台服务功能,发展信用服务市场,拓展信用应用领域,优化信用联动奖惩机制,深入促进和支撑各领域信用体系建设。



(一)以制度为核心,加快信用法治建设

1.地方信用立法。制定发布关于社会信用体系建设的法规,支持在其他地方性立法中嵌入信用制度安排。明确本市社会信用体系建设中各类主体的相关权利义务,加强信息主体权益保护,促进信用信息依法公开和有序流动,鼓励社会主体正当使用信用信息。

2.规章规范建设。落实《上海市公共信用信息归集和使用管理办法》,制定配套实施细则,强化信用信息归集共享、联动奖惩、安全管理。支持各类市场主体建立完善信用管理制度。制修订信用信息记录、共享、存储、应用等地方标准,推动信用信息标准化建设。

3.全过程信用管理。全面推行全过程信用管理模式,发布全过程信用管理系列地方标准。发布守信联合激励和失信联合惩戒实施意见,编制联合奖惩强制性和推荐性措施清单,建立严重违法失信名单制度和市场退出机制,健全法人与自然人信用关联机制。

(二)以数据为基础,推动信用信息利用

1.政府信用数据开放。全面落实行政许可、行政处罚“双公示”工作,加大财政资金、公共资源配置、重大建设项目、公共服务、环境保护、食品药品安全监管等领域信用信息公开力度。完善政务信用信息资源目录体系,稳步推进分类分级结构化信用数据开放,鼓励社会各方进行深度加工和增值利用。

2.公共信用信息归集。加强数据清单、行为清单编制落实,依托市信用平台落实强制归集制度,促进重点领域信用信息归集。强化政府内部信用信息共享,在政府部门信息系统立项审批、项目验收等环节,加强互联互通、信息共享、平台支撑等方面的审核。

3.市场信用信息记录。加快法人和其他组织统一社会信用代码制度建设,推动市场信用信息记录和更新。鼓励市场主体建立健全合同履行、信用交易评价等行为记录机制,行业组织建立从业机构、从业人员的信用信息记录制度,信用服务机构建立社会化征信系统。

4.信用信息互通共用。加强市信用平台与人民银行征信系统的共享合作,设立统一服务窗口,提供公共和金融信用信息查询服务;创新应用场景,加大对信用服务机构、金融机构和其他市场主体开放力度。支持金融机构、通信运营商、互联网公司、科研机构等组建信用大数据联合实验室,探索开展信用数据交易,推动各类信用信息整合应用。

(三)以平台为抓手,支撑信用应用服务

1.信息流动的枢纽。强化市信用平台统一性平台定位,坚持公共信用信息统一归集导向,建设市信用平台二期项目,全面提升数据归集、查询开放、应用支撑等功能。完善市信用平台“1+16+N”总体架构,坚持集约建设、资源共享,建设区县和重点领域子平台,强化市信用平台与本市基础数据库、各类专业信用数据库的系统对接。推动市信用平台纵向打通、横向互动,对接国家、人民银行以及其他省市信用平台,实现国家条线和区域信用信息共享。

2.开放服务的窗口。坚持查询服务窗口统一建立导向,完善市信用平台应用服务线上线下相结合的布局,提升企业和市民查询服务体验。强化市公共信用信息服务大厅查询服务、交流展示、运行监测等功能,支持在行政事务中心、公用事业单位便民服务网点等设立服务窗口。建立公共信用信息查询服务线上统一窗口,依托互联网、移动APP、微信公众号等渠道,优化和升级各类终端窗口的服务功能。

3.支撑服务的载体。全面提升市信用平台支撑政府应用的服务能力,加强对事中事后综合监管平台、商务诚信公共服务平台和各类专业应用系统的支撑作用。加大市信用平台支撑市场应用的力度,支持信用服务机构创新信用服务和产品,支持普惠金融、分享经济等市场主体做好信用风险管控。创新公共信用信息服务模式,采信第三方信用评估模型,制定发布市信用平台系列服务指南。

(四)以应用为关键,促进信用联动奖惩

1.政府应用。加强应用清单编制落实,建立对政府部门应用反馈、统计考核和社会评估机制,形成重点领域联合、重点区域联动的应用格局。推动政府部门信用应用模式转变,落实强制应用制度,加强信用产品使用,实行政相对人信用监测预警,推广全过程信用管理。强化行政相对人信用分类监管,将信用状况作为市场监管、社会管理、公共服务等的重要参考,规范“黑名单”认定、修复和公开制度,完善守信联合激励和失信联合惩戒机制。

2.市场应用。引导企业主体加强信用管理,在生产经营、财务管理、劳动用工、安全管理等领域查询信用信息,使用信用产品。鼓励各类机构强化信用应用,在合同履行、信贷融资、信用交易、社会服务、合作交流等方面,对信用良好的社会主体给予更多便利。增强社会组织对自身及成员的信用管理能力,支持行业协会、商会健全信用规范,将违法失信行为纳入会员信用档案,对失信会员实施信用动态管理。

(五)以行业为支撑,增强信用服务能力

1.市场培育。支持综合性、专业化、特色化信用服务机构做大做强,培育若干拥有市场话语权的信用服务机构,打造民族信用品牌。提高信用服务行业整体服务能力,力争在技术标准、评估模型、管理方法等方面与国际接轨。制定促进信用服务市场发展政策,在数据开放、资金支持、服务采购等方面加大扶持力度,推动信用服务机构享受优惠政策。

2.规范管理。加强信用服务机构分类管理,建立信用产品服务标准,完善信用产品质量后评估制度,建立健全信用修复、异议处理、投诉受理等机制。推动信用服务机构完善法人治理结构,鼓励设立首席信用监督官。

3.行业自律。依托信用服务行业协会,加强行业自律管理,建立信用服务机构及其从业人员信用档案,完善行业基本行为准则和业务规范。支持信用服务行业协会创新发展,促进“产学研”对接合作,加强跨界合作交流。

四、聚焦重点,推动社会信用体系建设服务改革创新

围绕经济社会发展需求,推动信用体系建设广覆盖、强渗透,充分发挥在改革创新、经济发展、城市管理、社会治理等领域的基础支撑作用,形成良好的信用生态环境。鼓励引导政府部门、企事业单位、社会组织等结合实际,创新信用产品和服务应用模式,有效释放信用红利,切实提升市民对社会信用体系建设成效的感知度以及对信用价值的获得感。

(一)服务科技创新发展

1.科技管理

深化科技领域信用应用,探索科技创新全流程、全要素信用管理,在科技项目、科技园区、科技企业、科技人员、科技成果管理等环节加强信用应用。探索建立多层次科技创新信用管理平台,推进项目主管部门科研信用信息交换共享,形成跨部门科研信用共建联动机制。

2.科技融资

建立科技中小微企业信用融资评价体系,鼓励科技创新型企业在获取贷款融资、风险投资和参与技术交易等环节主动使用信用产品。促进中小企业信用融资服务,鼓励使用知识产权质押、投贷联动、科技保险、技术类无形资产入股等方式,探索成立政策性融资担保基金。

3.“双创”服务

服务“大众创业、万众创新”战略,探索建立“双创”信用评价机制;开展众创、众包、众扶、众筹平台信用管理,引导平台企业建立实名认证制度,健全相关主体信用记录。依托“互联网+征信”手段,实现平台企业交易信用信息与公共信用信息互通共用,促进以信用为基础的分享经济发展。

4.信用张江建设

推动张江“一区 22 园”信用园区建设,开展支撑具有全球影响力的科技创新中心建设的信用试点,推动社会资本、创新资源向科技型中小微企业集聚。成立全国高新科技产业园区信用联盟,实现科技企业信用信息共享共用,共同打造科技企业信用名片,加强国内科技园区间信用合作交流。

(二)支撑自贸试验区改革

1.金融监督管理

规范金融市场信用秩序,强化金融从业人员信用管理,加强金融消费者合法权益保护,加大对金融欺诈、恶意逃债、虚假披露、内幕交易等失信行为的惩戒力度。依托市信用平台建设金融功能性综合监管平台,探索跨部门、跨行业、跨市场功能监管新模式和金融风险防范新机制,推动信用服务在金融监管领域的应用创新。

2.通关便利化

加强通关信用管理,推动海关、出入境检验检疫、海事等监管部门,实施通关免担保验放、低查验率、简单证审核等差别化待遇。实施通关服务信用分类和动态监管,强化信用风险分析和综合研判,实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助,深化国际贸易“单一窗口”建设。

3.跨境电子商务

完善跨境电子商务信用监管模式,依托市信用平台,推动跨境电商平台企业监管信息互联互通,为实现货物通关“一次申报、一次查验、一次放行”提供信用支撑。加强跨境电商平台企业信用管理,依托自贸试验区跨境电子商务示范园区,建立跨境电子商务信用评价体系,为离岸贸易、保税交易展示等新型贸易业态提供信用服务。

4.信用服务创新

建立采信第三方信用产品和服务的制度安排,加大信用信息资源开放力度,构建大数据征信模式,积极吸引国际、国内知名信用服务机构落户自贸试验区。鼓励国际、国内信用服务合作交流,支持信用服务机构、专业人才、评估技术、信用产品等跨境流动,促进信用服务能力与国际接轨。

(三)推进政府职能转变

1.监管创新

推广以信用为基础的监管新模式,完善“双告知”“双随机、一公开”机制,完善企业年报公示制度,实施动态信用分类管理,促进“证照分离”等改革试点。支持事中事后综合监管平台建设,推动区别不同主体信用状况的分类监管、瞄准违法失信风险的精准监管、多部门联动奖惩的协同监管、社会力量共同参与的综合监管。

2.各区试点

鼓励各区开展特色信用试点工作,结合区域发展定位、产业布局及社区网格化管理特点等,在三农

建设、安全生产、基层治理、商圈发展等方面深入开展信用实践。积极创建国家社会信用体系建设示范城区,推动浦东新区、嘉定区全面完成创建任务,遵循“试点突破、示范推广、全面覆盖”的原则,鼓励其他区积极创建示范城区。

3.政府诚信

全面推进政府信用信息公开,将政务公开内容不实、不兑现服务承诺、违规使用财政资金、突破行政权力边界等失信行为纳入信用信息范围。加快政府守信践诺机制建设,建立政府部门信用约束、信用履职和监督问责机制,把政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系,健全政务和行政承诺考核制度,推动浦东新区建立政务信用评价指标。

4.公务员诚信

建立公务员信用档案,将公务员个人事项报告、廉政情况、年度考核结果、违法违纪记录等信用信息依法纳入档案,并作为公务员招录、考核、任用和奖惩的重要依据。深入开展公务员信用教育,将信用知识培训列入公务员培训计划,增强公务员信用意识,打造遵法守信、高效廉洁的公务员队伍。

(四)助力经济转型升级

1.商贸流通

加强商贸流信用制度建设,完善商贸流通企业信用管理,支持商贸服务企业信用融资,依托市信用平台建立本市商务诚信公共服务平台,促进公共信用信息和市场信用信息共享。推进电子商务信用体系建设,促进线上线下信用信息互联互通,推动信用评估、信用保险、信用支付等信用产品和服务应用。

2.产业发展

推进产业信用管理机制应用,在产业结构调整、工业项目审批、闲置工业用地处置等领域,开展全过程信用管理试点,发挥信用信息的风险甄别、筛选和预警作用。鼓励工业企业引入信用服务方式,防范交易风险,推动银企信息对接,支持信用服务机构在中小企业融资、担保等领域创新信用产品和服务,助力企业提质增效。

3.税务管理

建立税收违法“黑名单”制度,加强税务领域信用分类管理,发挥信用等级评定对纳税人的奖惩作用,推进纳税信用与其他社会信用联动管理,提升纳税人税法遵从度。促进守信纳税中小企业融资发展,开发“银税互动”平台,实现信用信息线上交互。

4.知识产权

完善知识产权信用管理制度,发布知识产权保护信用评价办法,强化对知识产权失信行为的联合惩戒,重点打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品的行为。依托市信用平台建立知识产权信用子平台,加强对知识产权项目申报主体的信用信息核查,实施知识产权服务机构信用分类管理。

5.物价统计

加强价格信用管理,实行经营者明码标价和收费公示制度,着力推行“明码实价”,加大对价格欺诈、哄抬物价等失信行为的惩戒力度。建立统计失信行为通报和公开曝光制度,严厉查处统计领域弄虚作假行为,建立统计从业人员信用档案,完善统计信用评价标准。

(五)优化城市公共管理

1.公共安全

完善企业安全生产信用体系,健全安全生产告知承诺机制,深化安全生产信用信息应用。加强危险化学品、特种设备等高危产品生产企业的信用管理,推动安全生产信用信息记录、共享,促进企业落实安全生产主体责任。

加强食品药品安全领域信用管理,推动落实食品药品行业“禁业”制度,实现最严格的市场准入和退出。建立食品药品信用信息系统,完善食品药品企业信用档案,强化信用联动奖惩,实施不合格药品招标采购“一票否决制”。

2.交通运输

完善交通违法行为信用约束机制,将比较严重交通违法行为作为失信信息纳入市信用平台。加大交通运输领域信用信息应用力度,推动在交通管理、特殊驾驶员资格准入及机动车保险等领域实施联动奖惩。

建立航运领域信用评价体系,在船舶金融、船舶交易、船舶拍卖、航运定价等服务中应用信用产品和服务。建立完善航运信用管理平台,推进航运信用信息加工与发布,开展航运企业信用风险预警。

3. 社会保障和卫生服务

完善民政领域信用管理制度,加强对住房保障、低保救助、慈善捐献等领域失信行为的惩戒。健全企业劳动用工信用约束机制,将用人单位不按照规定支付劳动报酬、缴纳社会保险费等违规信息纳入信用记录。

建立信用医疗服务体系,坚持合理用药、合理治疗、合理收费等信用医疗服务准则,促进医患间良性互动。加强卫生计生领域信用监管,建立医疗机构、医务工作者信用评价机制和不良行为记录制度。

4. 工程建设和产品质量

推行工程建设失信责任追溯制度,将肢解发包、转包、违法分包等行为列入失信责任追究范围,健全市场准入退出机制。加强对工程建设单位和从业人员信用管理,将信用评价结果与项目承接、资质资格管理及市场监管等相结合。

完善质量信用评价标准,围绕“征信、评信、用信”,强化产品质量信用分类监管,建立检验检测机构失信“黑名单”。依托市质量信用信息查询与服务系统,深化质量信用信息采集、使用、公开和共享,加强计量器具、特种设备等的事中事后监管。

5. 环保和旅游

实施环境保护告知承诺制度,健全企业环境行为信用记录和评价,加强环境服务机构及其从业人员信用管理,探索建立环评评估专家信用档案,强化信用考核分类监管。推进重点用能单位、节能服务公司评价结果应用,根据企业信用状况予以鼓励、警示或惩戒。

制定旅游从业人员信用服务准则,建立旅游业消费者意见反馈、投诉记录与公开制度,完善旅行社、旅游景区和宾馆饭店第三方信用评估机制。推动长三角旅游领域联动奖惩,对守信旅游主体实施绿色通道,对严重失信主体实行市场禁入。

6. 教育文体

推动教育部门信用学科建设,加强教师和学生信用教育,开展考试招生、教学收费、学术研究等方面的信用管理。建立教育机构、教师及其他从业人员信用档案,将信用评价作为专业技术职务评聘、评选表彰、学历学位授予等的重要参考。

加强文化市场信用监管,面向娱乐、演出、艺术品、网络文化等领域,建立文化企业、从业人员和文化产品信用信息数据库。强化职业体育信用评价机制,推进相关信用信息在职业体育参赛、办赛及准入、转会等方面的应用。

(六) 促进社会治理创新

1. 综合治理

建立行政他律与诚信自律相结合的综合执法模式,将“五违”(违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住)、群租、住宅物业违规等行为信息纳入信用重点监管目录,实施信用动态监管。完善城市综合执法信用联动机制,将信用手段嵌入道路交通、消防安全、生产安全等管理中,运用信用预警、风险提示等柔性手段,促进城市执法者与被执法者良性互动。

2. 基层治理

深化“信用社区”创建活动,把人民群众感知度和满意度作为社区信用治理的重要衡量指标,推动社区居民共治、共建信用社区。引导社区居民自觉履行信用规则和诚信公约,建立社区信用记录、评估机制,强化居委会、社区居民自我管理和服务,整合社区公共服务、社会保障等资源,向守信居民倾斜。

3. 互联网信用

健全网络信用监管机制,推进网络空间治理,逐步落实网络实名制,严格监督网络个人信用信息非

法采集和传播。推进网络信用信息与公共信用信息共享应用,加强对新闻网站及其从业人员的管理,深入开展网络治理专项行动,打造安全、规范、可信的网络环境。

4.职业信用

开展重点人员职业信用管理,建立职业信用档案,推广使用职业信用报告,加强职业信用报告在人才引进、专业技术职务评聘等领域的应用。强化法官、检察官、律师、司法鉴定人员、会计师、审计师、评估师等专业人员的执业信用操守,推进中介机构、金融行业、新闻媒体等从业人员的信用管理。

五、强化保障,营造社会信用体系建设良好环境

(一)完善统筹推进机制

加强制度机制创新,鼓励、调动各类主体广泛参与社会信用体系建设,形成协同推进合力,营造全社会知信用、守信用、用信用的良好氛围。充分发挥市、区两级社会信用体系建设联席会议统筹规划、协调推进、考核评估的作用,对联席会议各成员单位进行信用工作考核,考核结果纳入绩效考核体系。加强与部际联席会议的工作对接,探索引入社会第三方进行信用监测评估。

(二)强化资金引导支持

有效发挥市、区两级财政资金的引导作用和杠杆效应,建立完善政府购买服务机制,加大对信用标准制订、信用产品研发、信用产品服务应用推广、信用信息采集、信用平台建设等的支持力度。在社会信用体系基础设施建设方面,探索政府和社会资本合作模式,充分利用多层次资本市场融资功能,鼓励民间资本、风险投资进入信用服务市场,形成多元化投融资机制。

(三)推进标准规范建设

根据信用管理需求,建立涵盖信息、技术、管理、评价等方面的信用标准体系。加强信用通用数据标准、关键技术标准以及重点领域评价等应用标准的研制。编制企业内部信用管理基本规则,引导企业开展信用示范达标活动。鼓励相关主体共同制订符合发展需求的信用服务行业标准,推进标准的贯彻实施,积极参与制订国际、国家标准和规则。

(四)构建人才支撑体系

发挥信用高级人才的带动引领作用,汇聚一批国际、国内信用工作实践精英,组建核心专家智库。加强专业人才培养,建立信用人才培养基地,打造“产学研企社”立体化人才培养链。构建覆盖高校信用管理专业、信用服务机构、企业信用管理岗位和政府部门等多层次、多主体的信用人才培养体系,加强创新性、复合型人才培养和储备。

(五)健全安全保障措施

加强信用信息安全管理,推进信用信息保护和网络信任体系建设,强化对涉及国家利益、公共安全、商业秘密、个人隐私信息的保护。建立健全信用信息安全监控体系及应急处理机制,推进重点领域安全风险评估、安全等级保护和系统安全认证,加强重要信用信息系统的安全防护。引导信用服务机构加强信用信息安全内部管理,保证资金、人员和技术投入,提升信息安全防护能力。

(六)加强信用合作交流

按照“合作、务实、共赢”的原则,推动长三角区域信用信息共享、信用规制共建、信用监管共为、信用市场共育。发布沪、苏、浙、皖三省一市信用数据清单和应用清单,深化重点领域信用联动奖惩,联合创建国家社会信用体系建设合作示范区,共同打造“信用长三角”品牌。加强国际、国内城市间信用合作交流,积极推动“一带一路”“长江经济带”信用合作,推动在全国范围内的信息交换共享、互联互通,完善信用联动奖惩机制,提升上海社会信用体系建设国际化水平。

上海市人民政府关于印发 《上海市服务贸易创新发展试点实施方案》的通知

(2016年9月19日)

沪府发〔2016〕82号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市服务贸易创新发展试点实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

上海市服务贸易创新发展试点实施方案

为深入贯彻《国务院关于同意开展服务贸易创新发展试点的批复》(国函〔2016〕40号)，全面开展本市服务贸易创新发展试点，积极推进服务贸易领域供给侧结构性改革，健全服务贸易促进体系，探索建立适应服务贸易创新发展的体制机制，制定本实施方案。

一、发展目标

进一步扩大本市服务进出口规模，服务贸易规模继续保持全国领先地位，占本市对外贸易的比重保持在30%左右。大力调整优化本市服务贸易结构，巩固提升传统服务贸易，培育引导新兴服务贸易，发展壮大特色服务贸易。注重服务贸易与服务业、货物贸易、国际投资合作协调发展。促进服务出口与服务进口协调发展。推动服务贸易四种模式、服务贸易各领域协调发展。努力把上海建设成为全球重要的服务贸易中心城市，形成与上海“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设相匹配的服务贸易新格局。

二、主要任务

(一)完善服务贸易管理体制

探索服务贸易促进、服务和监管体系制度创新，研究建立与国际贸易规则相衔接，更高效便捷、更有利于服务贸易要素跨境便利流动的服务贸易管理体制。加快形成政府、协会、企业协同配合的服务贸易促进体系，完善服务贸易重点企业联系机制，广泛开展多种形式的服务贸易促进活动。建立以政府部门“服务清单”制度为核心的服务贸易服务体系，建立一批具有项目对接、海外市场拓展、技术共享等功能的服务贸易公共服务平台。运用互联网、大数据等技术，打造“互联网+监管”“大数据+监管”的服务贸易监管体系，形成政府管理、行业自律、统计监测以及信用约束的多层次服务贸易事中事后监管机制。

(二)加大服务业对外开放力度

充分发挥上海自贸试验区制度创新优势，稳步推进金融、教育、文化、医疗、育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流等行业对外开放。进一步提高本市服务业利用外资的质量和水平，鼓励引进全球服务业跨国企业，大力推动商业存在模式发展。加快探索出台金融服务业负面清单，扩大金融服务业开放。积极研究邮轮旅游对外开放，加快推动上海“中国邮轮旅游发展实验区”企业集聚。

(三)鼓励服务业企业“走出去”

支持服务业企业通过新设、并购、合作等方式，开展境外投资合作，创建国际化营销网络和知名品牌，扩大境外商业存在规模。支持服务业企业参与投资、建设、管理境外经贸合作区，积极构建跨境产业链，带动货物、服务、技术、劳务出口。支持服务业企业赴海外拓展咨询、会计、法律、金融等业务，为本地企业“走出去”提供保障。支持服务业企业开拓“一带一路”市场，依托中医药和文化等领域的一批重点项目，加快推动双边服务贸易合作。

(四)培育服务贸易市场主体

(2016年第20期)

— 45 —

进一步发挥市场在服务贸易领域资源配置中的决定性作用,同时加强对服务贸易重点领域的宏观指导,力争做强一批运输、旅游等传统领域的龙头企业;做大批文化、中医药等特色领域的中小企业;做新一批技术贸易、服务外包等优势领域的出口型企业;做活一批人力资源、咨询服务、会计法律等潜力领域的高附加值企业。支持服务贸易企业加强品牌意识,鼓励和引导企业建立服务贸易自主品牌。以培育一批具有跨国经营能力、较强国际影响力和竞争力的品牌企业为核心,全面打造“上海服务”品牌。

(五)创新服务贸易发展模式

加快推动上海服务贸易发展模式从成本驱动向创新驱动转变、从依赖传统服务领域向培育高附加值领域转变、从较为集中的市场结构向多元化市场结构转变,加快形成上海服务贸易发展新格局。积极探索信息化背景下服务贸易发展新模式、新业态和新领域。鼓励依托云计算、大数据、移动互联网等新技术,推进服务贸易交付模式创新,全面提高服务的可贸易性。大力发展医疗旅游、在线教育、远程中医服务等新业态,推动传统服务贸易领域的转型升级。鼓励发展数字贸易、互联网金融等服务贸易新领域,提升高技术含量、高知识含量和高附加值服务在服务贸易领域所占比重。

(六)优化服务贸易支持政策

完善财政资金政策,发挥中央财政扶持的杠杆引导作用,加大地方财政扶持力度。修订本市外经贸发展专项资金实施细则,聚焦国家服务贸易创新发展专项资金,鼓励技术进出口,鼓励承接国际服务外包业务,鼓励建设和完善公共服务平台,鼓励国内急需的研发设计、节能环保和环境服务进口。发挥上海市服务贸易发展专项资金作用,加强对关键领域、重点项目、重点区域、重大平台的专项扶持,对企业自主创新研发、高端人才培养、企业境外并购等的精准扶持,对龙头企业和创新型中小企业的定向扶持。设立服务贸易创新发展引导基金,拓宽融资渠道,引导更多社会资金进入服务贸易发展领域,支持服务贸易企业做大做强。

(七)健全服务贸易统计体系

建立和完善本市国际服务贸易统计监测、运行和分析体系。健全由国际收支统计和外国附属机构统计共同构成的服务贸易统计指标体系,提高上海服务贸易统计数据的准确性和时效性。通过政府购买服务的形式,委托第三方专业组织建立服务贸易统计联系机制,做好重点企业数据直报工作。创新服务贸易统计方法,在部分领域开展统计试点。探索建立对各区县服务贸易的综合统计。定期发布《上海服务贸易发展报告》。

(八)创新服务贸易人才培养机制

聚焦服务贸易人才培养,加快形成政府部门、科研院所、高校、企业联合培养人才的新机制。政府部门引导构建“机构主导、企业支持”的服务贸易人才培养体系,开展多层次各行业服务贸易专项培训。鼓励科研院所培养服务贸易研究型人才。鼓励高校加强服务贸易高端人才学历教育。支持企业建设服务贸易人才实训基地,健全人才激励机制,加快引进服务贸易高端人才。

三、重点创新与发展专项

重点专项 1: 出台服务贸易创新发展“服务清单”

梳理涉及服务贸易的政府规章、规范性文件,对标国际服务贸易通行规则和上海服务贸易创新的实际需要,研究出台服务贸易创新发展“服务清单”。(责任单位:市服务贸易发展联席会议(以下简称“市联席会议”)各成员单位)

重点专项 2: 打造服务贸易公共服务平台核心功能

拓展上海服务外包交易促进中心的交易功能。探索打造“留学上海”国际教育公共服务平台,加大上海教育服务的海外宣传力度,吸引海外人士来沪留学和培训交流,并为其提供便捷的“一站式”服务。探索打造医疗旅游公共服务平台,促进医疗服务市场化,以高质量的医疗服务带动旅游出口,扩大旅游出口的规模。探索在境外设立服务贸易海外促进中心,帮助企业融入全球服务贸易市场。(责任单位:市教委、市人力资源社会保障局、市卫生计生委)

重点专项 3: 探索金融服务业开放负面清单

研究探索上海自贸试验区金融服务业开放负面清单,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。(责任单位:市金融办、浦东新区政府、自贸试验区管委会、市商务委、人民银行上海总部、上海银监局、上海证监局、上海保监局、外汇管理局上海市分局)

重点专项 4:建设“中国邮轮旅游发展实验区”

探索在上海“中国邮轮旅游发展实验区”内进行邮轮融资租赁,邮轮保险等邮轮经济模式创新;探索支持注册在上海自贸试验区内、经营地在区外的邮轮服务企业,适用自贸试验区服务业对外开放相关政策;鼓励国际邮轮公司与国内企业合资合作,设立国际邮轮公司。(责任单位:宝山区政府、虹口区政府、市交通委、市旅游局、市口岸办)

重点专项 5:实施“一带一路”市场拓展计划

以一批促进活动和一批重点项目为核心,引领企业开拓“一带一路”市场。组织企业到“一带一路”沿线国家举办和参与服务贸易促进活动。推进中医药和文化服务项目落地,推进在捷克的中医药合作项目,筹划在德国汉堡成立中医药海外服务中心;在迪拜成立“海上中医迪拜中心”和文化贸易海外促进中心(“一带一路”)。(责任单位:市商务委、市委宣传部、市文广影视局、市新闻出版局、市卫生计生委)

重点专项 6:培育上海服务贸易品牌企业

定期发布《上海市促进服务贸易发展指导目录》和《上海市促进服务外包产业重点发展领域指导目录》,明确各重点领域的发展标准和培育重点。对符合要求的市场主体给予资金政策支持,培育一批上海服务贸易品牌企业。(责任单位:市商务委)

重点专项 7:出台促进技术贸易发展实施意见

围绕上海建设具有全球影响力的科技创新中心战略,研究出台促进本市技术贸易发展的实施意见,有效统筹国际国内创新资源,营造更加适于创新要素跨境流动的便利环境,推动技术创新和商业模式创新的融合,用好中国(上海)国际技术进出口交易会、上海软件贸易发展论坛等创新交流平台,构建辐射全球的技术贸易网络。(责任单位:市商务委、市科委、市经济信息化委)

重点专项 8:设立服务贸易创新发展引导基金

研究制订上海市服务贸易创新发展引导基金管理暂行办法,定点投向有发展潜力的服务贸易重点企业和重点项目,帮助其加快发展,同时引导社会资金进入服务贸易重点领域,增强服务贸易竞争力。(责任单位:市发展改革委、市财政局、市商务委)

重点专项 9:试点服务贸易专项和区域统计

开展文化、中医药、旅游等领域的服务贸易专项统计试点工作,定期发布《上海市对外文化贸易年度报告》。在浦东新区(自贸试验区)、黄浦区等试点区域开展服务贸易综合统计工作,发布区域服务贸易统计数据。(责任单位:市商务委、市统计局、市委宣传部、市卫生计生委、市旅游局、市文广影视局、市新闻出版局、浦东新区政府、自贸试验区管委会、黄浦区政府、外汇管理局上海市分局、上海海关)

重点专项 10:创新服务贸易人才培养模式

加强服务贸易高端人才学历教育。鼓励和支持上海大学、上海对外经贸大学和上海立信会计金融学院等高校研究设立与服务贸易相关领域的博士和硕士研究生专业。搭建校企人才培养合作平台。开展服务贸易人才培养“十百千”行动,即邀请数十名创新企业家进校园,近百家服务贸易企业展示具有竞争力的服务解决方案,服务贸易企业提供数千个就业岗位给应届大学生。(责任单位:市商务委、市教委、市人力资源社会保障局)

四、保障机制和政策措施

(一)加强全局谋划

进一步提高对服务贸易在上海经济社会发展全局中的战略地位的认识,积极营造有利于服务贸易加快发展的体制机制、政策环境和社会舆论环境,做好国家服务贸易创新发展试点工作,努力形成新常态下上海经济贸易发展的新亮点和新示范。加强对本市服务贸易重点领域、重点区域的支持引导,定期编制服务贸易专项发展规划,制定发布服务贸易各类指导目录,认定和培育一批服务贸易示范基地和示范项目。(责任单位:市联席会议全体成员单位)

(二)完善工作机制

进一步加强市联席会议为主的跨部门协调机制,加大统筹协调服务贸易发展难点问题的力度,增强协同创新功能。鼓励各区建立区服务贸易工作联席机制,增加服务贸易发展情况在区政府考核评价指标体系中的权重。建立与商务部的工作会商机制,解决试点过程中需要国家部委协调的重大问题,并建立信息通报制度。委托第三方机构对试点工作进行阶段性评估,总结试点工作的做法、经验和问题。(责任单位:市联席会议全体成员单位)

(三)加强政策保障

用好国家服务贸易创新发展试点资金,支持服务贸易重点领域和关键环节,支持服务贸易示范基地、示范项目和海外中心等公共服务平台。落实有关跨境应税服务适用增值税零税率和免税政策。落实国家关于在服务贸易创新发展试点地区扩大技术先进型服务企业认定范围,由服务外包扩大到其他高技术、高附加值的服务行业的要求。加大金融支持力度,充分发挥政策性金融机构对服务贸易发展的支持作用,鼓励金融机构创新适合服务贸易特点的金融产品和服务。搭建中小微服务出口企业政策性出口信用保险投保平台,支持企业利用灵活交易方式扩大服务进出口。(责任单位:市财政局、市国税局、市金融办、人民银行上海总部、上海银监局、上海保监局)

(四)落实便利化举措

建立和完善与服务贸易发展特点相适应的口岸通关模式。推进对会展、拍卖、快递等服务企业所需通关的国际展品、艺术品、电子商务快件等特殊物品的监管模式创新;探索符合跨境电子商务、服务外包等新型服务模式发展的监管方式;探索在上海自贸试验区对数量少、风险等级低且用于研发等非商业用途的生物医药样本通关降低通关查验比例;促进服务贸易专业人才引进,为外籍高端人才办理在沪居留手续提供便利。(责任单位:上海海关、上海出入境检验检疫局、市口岸办、市卫生计生委、外汇管理局上海市分局、市公安局、市商务委)

上海市人民政府办公厅关于 印发市长副市长工作分工的通知

(2016年9月20日)

沪府办发〔2016〕41号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将市政府第127次常务会议明确的市长、副市长工作分工印发给你们。

市长、副市长工作分工

根据地方组织法的有关规定,市政府实行市长负责制,副市长协助市长工作。

杨雄 市长 领导市政府全面工作。

应勇 常务副市长 分管发展和改革(物价)、财政、税务、监察、编制、人口综合管理、统计、能源建设、口岸、建议提案办理、政务公开等工作。协助分管审计工作。

赵雯 副市长 分管体育、旅游、知识产权、文史、参事、妇儿委等工作。

周波 副市长 分管工业、信息化、科技、商务、外资外贸、国资管理、金融、电力生产、安全生产工作。

翁铁慧 副市长 分管教育、卫生和计划生育、医保、文化、广播影视、新闻出版、涉台事务、民族与宗教、侨务、档案等工作。联系市委宣传部、市委统战部。

时光辉 副市长 分管农业、人力资源、社保、民政、合作交流、区政、行政学院、人民武装等工作。

联系工、青、妇群众团体和部队。

蒋卓庆 副市长 分管城乡建设和管理、住房、国土资源、水务、交通港口、绿化市容、城乡规划、人防、抗震等工作。

白少康 副市长 兼市公安局局长,分管消防、道路交通安全、社会治安综合治理等工作。联系市委政法委。

陈寅 副市长 分管外事、涉港澳事务、食品和药品监督、工商、质监、环保、信访、社会稳定等工作。

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市小额贷款公司监管办法》的通知

(2016年9月23日)

沪府办发〔2016〕42号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市小额贷款公司监管办法》印发给你们,请认真按照执行。

上海市小额贷款公司监管办法

为贯彻落实市委、市政府有关指示精神,进一步加强对本市“三农”、科技创新和小微企业的金融服务,根据银监会、人民银行《关于小额贷款公司试点的指导意见》(以下简称《指导意见》)(银监发〔2008〕23号),结合本市实际,制定本办法。

一、试点要求

按照市委、市政府统一部署,开展小额贷款公司试点。结合区域经济规模、特色及市场需求,科学合理规划小额贷款公司的机构数量、布局结构,着力营造公平竞争、风险可控的市场环境。

小额贷款公司试点工作坚持“积极试点、有序推进,建章立制、严格准入,明确职责、规范运行,监管有力、防范风险”的原则,切实为本市“三农”、科技创新和小微企业提供金融服务。

二、准入资格与运营要求

(一)准入资格

小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立,不吸收公众存款,经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司。小额贷款公司主要发起人为企业法人,注册地且住所在本市,管理规范、信用良好、实力雄厚,净资产不低于1亿元、资产负债率不高于70%、连续三年赢利且利润总额在3000万元以上。

小额贷款公司的注册资本来源必须真实合法,全部为实收货币资本,一次足额缴纳,不得以借贷资金和他人委托资金入股。试点期间,新设小额贷款公司原则上注册资本不低于人民币2亿元(主要为众创空间内小微企业提供信贷服务的小额贷款公司注册资本可适当降低至人民币1亿元)。支持规范经营、运行良好且需要补充资本的小额贷款公司增资扩股。

小额贷款公司应具有合理的股权结构。单个主要发起人及其关联方合并持股不超过80%,与主要发起人无关联关系的一般发起人不少于两个,单个股东持股不得低于1%。主要发起人股权三年内不得转让、质押,其他股东一年内不得转让、质押。

对由大型互联网服务企业发起设立、主要开展网上小额贷款业务,以及由境内外知名金融机构(或金融控股集团)发起设立、引入小额信贷先进技术的小额贷款公司,可从持股比例、企业名称等方面予以

进一步支持,但应相应提高对其贷款“小额、分散”等方面的监管要求。

申请成为小额贷款公司的董事、监事和高级管理人员,应具备与其履行职责相适应的金融知识和从业经验。

(二)运营要求

1.资金来源

小额贷款公司资金来源为股东缴纳的资本金、捐赠资金,以及来自不超过两个银行业金融机构的融入资金,融入资金余额不超过资本净额的50%。符合条件的小额贷款公司可按本市相关规定创新融资方式,扩大可贷资金规模。

2.资金运用

小额贷款公司业务范围为发放贷款及相关的咨询活动,原则上在本市范围内经营。小额贷款公司发放贷款应坚持“小额、分散”原则,鼓励小额贷款公司面向所在区的“三农”、科技创新和小微企业提供信贷服务,着力扩大客户数量和服务覆盖面。同一借款人的贷款余额,不得超过小额贷款公司资本净额的5%。小额贷款公司不得向股东及其关联方发放贷款。

小额贷款公司按照市场化经营,贷款利率上限放开,但不得超过司法部门规定的上限。具体浮动幅度,按照市场原则自主确定。

3.风险控制

小额贷款公司应建立发起人承诺制度,公司股东应与小额贷款公司签订承诺书,承诺自觉遵守公司章程,参与管理并承担风险。

小额贷款公司应按照《公司法》要求,健全公司治理结构,明确股东、董事、监事和经理之间的权责关系,制定稳健有效的议事规则、决策程序和内审制度,提高公司治理的有效性。

小额贷款公司应建立健全贷款管理制度,明确贷前调查、贷中审查和贷后检查,防范信贷风险。小额贷款公司应按照相关规定建立审慎规范的资产分类制度,完善贷款损失准备计提制度,确保资产损失准备充足率始终保持在100%以上,全面覆盖风险。

小额贷款公司应加强内部控制,建立健全企业财务会计制度,真实全面反映企业业务和财务活动。同时,建立信息披露制度,定时向公司股东、主管部门、向其提供融资的银行业金融机构、有关捐赠机构披露财务、经营、融资等信息,必要时向社会公开披露。向小额贷款公司提供融资的银行业金融机构应将融资信息及时报送小额贷款公司所在区县政府,并跟踪监督小额贷款公司融资的使用情况。

小额贷款公司应建立符合要求的业务信息系统,并根据有关规定和市、区主管部门的监管要求,将其接入人民银行征信系统,切实遵守人民银行征信系统数据报送和查询相关规定。

三、工作机制与批准程序

(一)工作机制

完善上海市小额贷款公司试点工作推进小组(下称“市推进小组”),由市政府分管领导担任负责人,成员单位包括市金融办、人民银行上海总部、上海银监局、市工商局、市农委、市经济信息化委、市财政局、市公安局、市政府法制办、市商务委、市住房城乡建设管理委、市地税局。

市推进小组的主要职能,一是统筹小额贷款公司试点工作;二是审定小额贷款公司试点区;三是协调解决小额贷款公司试点过程中的有关问题;四是指导区县政府及相关部门做好小额贷款公司监督管理和风险处置工作。

市金融办为本市小额贷款公司试点工作的主管部门,除承担市推进小组日常工作外,其主要职能为,一是负责受理区试点申请;二是负责复审小额贷款公司试点申请等事项;三是负责对小额贷款公司年度分类评价;四是督促区县政府及相关部门做好对小额贷款公司的日常监督管理和风险处置工作。

开展试点的区县政府的主要职能,一是负责筛选本辖区的试点对象,预审小额贷款公司设立申请;二是对小额贷款公司进行日常监督管理,对其服务“三农”、科技创新和小微企业情况进行测评;三是承担小额贷款公司试点风险防范与处置责任。

(二)批准程序

1.区试点申请及批准

有试点意向的区县政府向市金融办递交试点申请书。试点申请书至少包括以下内容：

(1)背景情况介绍。包括区域经济金融及“三农”、科技创新和小微企业情况；设立小额贷款公司的必要性和可行性。

(2)试点工作方案。内容包括试点组织领导，负责小额贷款公司试点申报初审、日常监管、服务测评、风险处置的具体部门；符合相关条件及有申报意向的小额贷款公司主要发起人的基本情况；其他发起人及股东的基本情况；试点步骤与工作安排；其他需要说明的问题。

(3)风险处置承诺。落实属地管理责任，对小额贷款公司经营情况进行日常监管，定期检查，负责处置小额贷款公司违规、违法经营产生的不稳定因素，承诺承担风险防范与处置责任。

市金融办审核区试点申请书后，报市推进小组审定。经市推进小组审定试点的区县政府，应对本地区符合相关条件及有申报意向的小额贷款公司主要发起人进行筛选，并报市推进小组。

2.小额贷款公司试点申请及批准

经试点区县政府筛选的小额贷款公司主要发起人应向所在地区县政府递交小额贷款公司设立申请材料，包括：

(1)设立小额贷款公司申请书。内容包括小额贷款公司的组织形式、拟定名称、拟注册资本、拟注册地、业务范围等。

(2)公司设立方案。内容包括小额贷款公司的设立步骤和时间安排；注册资本、股东名册及其出资额、出资比例；公司章程草案及管理制度，包括业务管理制度、财务管理制度、风险监控制度、信息披露制度；拟任高管人员简历、身份证复印件等。

(3)股东基本情况。主要发起人按照规定提供详细情况及有关资料。企业法人投资人须提交营业执照复印件、经审计的财务报表，并满足无犯罪记录和不良信用记录的条件；自然人投资人须提交身份证复印件、个人简历、入股资金来源证明，并满足有完全民事行为能力、无犯罪记录和不良信用记录的条件；其他社会组织须提交相关资格证明材料。

(4)责任承诺书。股东承诺自愿出资入股小额贷款公司，资金来源真实合法；上报申请材料真实、准确、完整；自觉遵守国家、本办法和本市相关规定，遵守公司章程。

(5)法律意见书。律师事务所出具法律意见书，内容包括小额贷款公司出资人及关联情况，公司设立情况，以及是否有重大违法、违规行为。

(6)营业场所所有权或使用权的证明文件。

(7)公安、消防部门出具的营业场所安全、消防设施合格证明。

(8)工商行政管理部门出具的《企业名称预先核准通知书》。

(9)依法设立的验资机构出具的验资报告。

(10)政府要求的其他材料。

上述部分材料，可在预审后提供。

区县政府在收到小额贷款公司主要发起人递交的申请材料后的15个工作日内，完成预审。

试点区县政府将通过预审的小额贷款公司设立申请材料和预审意见上报市推进小组。市推进小组征求有关成员单位意见后，由市金融办在15个工作日内，做出同意与否的决定。

3.工商登记

小额贷款公司申请人凭市金融办批准批文，依法向工商行政管理部门办理登记手续并领取营业执照。此外，还应在5个工作日内，向当地公安机关、上海银监局和人民银行上海总部报送相关资料。

4.变更等事项

小额贷款公司在本市范围内设立分支机构以及变更、终止等事项，参照小额贷款公司设立的规定及其他有关规定执行。

四、监督管理与问题处理

(一)监督管理

除市推进小组、市推进小组各成员单位、各试点区县政府分别履行有关职能外，区县政府应明确具体职能部门，对小额贷款公司的风险管理、内部控制、资产质量、资产损失准备充足率、关联交易以及是否符合本办法要求、公司章程等方面情况实施持续、动态监管，牵头进行现场检查；定期接收小额贷款公司财务、经营、融资等信息，并及时向市推进小组报告；每季度向市推进小组报告小额贷款公司经营等基本情况；每年度对小额贷款公司的经营业绩、内部控制、合规经营等方面进行综合评价，评价结果提交市推进小组。

(二) 风险处置

小额贷款公司应接受社会监督，不得进行任何形式的非法集资。

小额贷款公司在经营过程中若出现下列情形之一，由所在地的区县政府责令改正；情节特别严重的，由相关部门依法进行处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

1. 未经批准设立小额贷款公司的；
2. 未经批准变更的；
3. 资金来源、运用违反相关规定的；
4. 拒绝或阻碍主管部门检查监督的；
5. 不按照本办法规定上报有关情况的；
6. 政府规定的其他情况。

五、扶持措施

试点区县政府和市政府有关部门可对小额贷款公司制定相应扶持措施。

市金融办会同上海银监局、人民银行上海总部等组织开展对试点区县和小额贷款公司的政策宣传和试点培训。

对合规经营、信用良好的小额贷款公司，由市推进小组优先向银行业监管部门推荐，按照有关规定，将其改造为村镇银行。

六、其他

(一) 本办法未尽事宜，依据《指导意见》等规定执行。

(二) 本办法自 2016 年 10 月 1 日起施行，有效期至 2021 年 9 月 30 日。

上海市人民政府公报

2016 年第 20 期（总第 380 期）

10 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