

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2022〕22号

---

## 上海市人民政府办公厅印发 《关于进一步降低制度性交易成本 更大激发市场主体活力的若干措施》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《关于进一步降低制度性交易成本更大激发市场主体活力的若干措施》印发给你们，请认真按照执行。

2022年11月28日

（此件公开发布）

# 关于进一步降低制度性交易成本 更大激发市场主体活力的若干措施

为进一步深化“放管服”改革,持续优化营商环境,助力稳定宏观经济大盘,根据《国务院办公厅关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》(国办发〔2022〕30号)、《国务院办公厅关于印发第十次全国深化“放管服”改革电视电话会议重点任务分工方案的通知》(国办发〔2022〕37号),结合实际,制定进一步降低制度性交易成本更大激发市场主体活力的若干措施如下:

## 一、深化准入准营改革,便利市场主体开业经营

(一)落实市场准入负面清单管理。做好市场准入负面清单事项与政务服务事项的关联衔接和动态管理,推动清单事项全部实现网上办理。2022年底前,完成浦东新区、青浦区市场准入效能评估试点,形成上海版市场准入效能评估指标体系,逐步将评估范围扩大到全市。积极推动制定浦东放宽市场准入特别措施清单,争取在科创、产业、人才等领域进一步放宽准入限制。深入实施外资准入负面清单制度,抓好《上海市外商投资项目核准和备案管理办法》的实施,提升跨部门负面清单管理效率,持续推进外商投资便利化。(市发展改革委、市商务委、市市场监管局牵头,市相关部门和各区人民政府按照职责分工负责)

(二)优化市场主体登记服务。落实国家统一的企业设立、变更登记规范和审查标准,加快实现内外资一体化服务,2022年底

前,实现外商投资企业设立、变更“全程网办”。深化企业名称申报承诺制改革,优化企业名称智能化比对规则,动态归集企业名称资源并向社会开放自选名称库。支持各区将符合管理要求的非居住用房相关住所信息进行标准化管理,探索建立全市统一的企业住所标准化登记信息库,便利企业住所登记。优化企业异地迁移档案的移交工作,进一步做好企业跨区迁移登记服务。(市市场监管局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

(三)简化市场主体准营手续。深化“一业一证”“证照分离”改革,拓展行业综合许可覆盖面,扩大告知承诺实施范围,健全准入准营审管联动机制,进一步减环节、减材料、减时限、减费用。推广电子营业执照全国统一身份认证、电子签名服务能力应用,通过电子营业执照关联企业相关许可证照信息,实现电子证照移动端“一照通用”。2022年底前,对客运车辆租赁服务经营、道路货物运输站(场)经营实施备案管理。将酒类商品经营许可整合纳入食品经营许可范围。(市政府办公厅、市市场监管局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

(四)降低市场主体存续成本。提升市场主体年报便捷性,进一步优化年报平台,主动导入注册登记信息、往年年报信息等,拓宽年报信息智能预填范围。对因受疫情影响未能按时完成年报的企业,免于行政处罚,审慎列入经营异常名录。进一步畅通信用修复渠道,及时将补报年报的企业移出经营异常名录。落实歇业备案制度,加强市场监管、税务、社保等部门间信息共享,根据企业需要“一口办理”歇业备案手续。(市市场监管局牵头,市相关部门和

各区政府按照职责分工负责)

(五)畅通市场主体退出渠道。持续优化注销企业“一窗通”网上服务平台,实现企业注销全程电子化办理。支持浦东新区依法实施承诺制注销、强制注销等市场主体退出改革措施。2022年底,出台进一步提升办理破产便利度的措施,为市场主体加快出清与重整和解提供更加有力的制度供给。(市市场监管局、市税务局、市高院等部门、单位和各区政府按照职责分工负责)

## 二、优化项目审批手续,加快市场主体投资落地

(六)加强项目资源要素保障。强化重大工程资源性指标统筹配置,允许市重大工程推进实施所需的水面积、绿地、林地等指标按照相关规定跨年度统筹平衡。对确需分期建设的项目,可按照相关规定分期分段办理农用地转用和土地征收手续。深入实施产业用地弹性年期出让制度,鼓励市场主体采用先租后让或长期租赁方式使用产业用地。深化落实“用地清单制”改革,由出让人通过土地出让征询向行业主管部门获取区域评估结果,在土地供应时一并交付用地单位。优化用海用岛审批,允许先行开展用海用岛论证和专家评审等技术审查,推行项目用海与填海项目竣工海域使用验收一并审查。(市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市水务局、市绿化市容局等部门和各区政府按照职责分工负责)

(七)提高投资和建设审批效率。全面实施“桩基先行”,对各类建筑工程推行桩基础工程施工许可单独发放,建设单位可先行开展桩基础工程施工。优化施工图设计文件审查,精简审查要点和送审资料,推行容缺审查、分阶段审查。将“分期竣工验收”实施

范围扩大至工业、研发、公共服务设施等项目,支持主体工程或单体建筑提前投入使用。持续完善工程建设领域网上中介服务超市功能,加强中介服务过程监管。对需要编制环境影响报告表的多个同类型市政基础设施类重大项目,探索环评“打捆”审批。研究优化固定资产投资项目节能验收方式,强化对节能审查意见落实情况的事中事后监管。(市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市生态环境局、市发展改革委等部门和各区人民政府按照职责分工负责)

(八)提供优质市政公用服务。2022年底前,在试点基础上全面实施水电气网联合报装“一件事”服务,由建设单位在施工许可环节“一表申请”,水电气网服务单位实现全程网办、限时接入。提升办电接电效率,创新主动对接早、线上联办早、配套建设早、接电投产早“四早”办电服务,以“电等客户”“极速接电”满足企业生产经营用电需求。优化燃气接入服务供给,为用户主动提供燃气器具和燃气报警器的配套及维护、安全检查等延伸服务。开展供水供电供气行业收费专项检查,加强商务楼宇宽带接入日常价格监管,坚决查处违法违规行为。(市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市水务局、市市场监管局、市通信管理局、国网上海市电力公司、上海燃气集团等部门、单位和各区人民政府按照职责分工负责)

(九)规范招投标和政府采购。深入推行“互联网+招投标”,实现项目招投标活动零跑动、可追溯。持续清查招投标领域的隐性门槛和壁垒,清理整合现有招投标制度规则,向社会公布并动态更新。推广招标计划提前发布制度,2022年底前,将实施范围扩

展至市政道路养护工程。推动政府采购、建设工程招投标平台与电子营业执照系统对接,支持企业使用电子营业执照参与政府采购和招投标活动。开展长三角一体化示范区政府采购管理改革试点,推进制度体系共建、采购模式共创、监管结果互认、信用信息互享。(市住房城乡建设管理委、市财政局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

### **三、提升涉企服务水平,增强市场主体发展活力**

(十)加强企业招聘用工服务。深化企业招用员工(稳就业)“一件事”改革,全面推进就业参保登记一体化,提升就业补贴事项办理便利度。常态化做好企业用工服务保障,通过招聘信息发布、人员推荐、共享用工对接等定制化服务,帮助企业解决“用工难”问题。优化上海公共招聘平台高校毕业生求职专区建设,方便企业吸纳更多高校毕业生就业。构建政策找人、信息确认、直补快办的“免申即享”模式,精准定位吸纳高校毕业生的企业,精准发放就业补贴。(市人力资源社会保障局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

(十一)推动物流运输高效畅通。深入开展多式联运示范工程建设,推进多式联运模式创新、示范。在上海铁路局管辖范围内,加快上海港码头箱货船舶信息互通,实现海铁联运线上统一放箱、统一预录进港,促进海铁联运业务发展。依托上海口岸电子设备交接单等口岸集疏运管理平台,试点集装箱洗修箱在线管理,加快集装箱周转和使用效率。落实2022年第四季度收费公路货车通行费减免10%、政府定价港口货物港务费收费标准降低20%等政

策。研究完善载货汽车交通管理措施,优化城市物流配送车辆通行管理模式,探索扩大新能源货车通行权限,进一步便利货车在城市道路通行。(市交通委、市商务委、市公安局、中国铁路上海局集团、上港集团等部门、单位和各区政府按照职责分工负责)

(十二)提升跨境贸易便利度。做强区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)企业服务咨询站,指导企业提高协定优惠利用率,扩大与成员国间进出口贸易规模。对抵达海关监管作业场所且完整提交相关信息的 RCEP 成员国原产的快运和易腐货物,实行 6 小时内放行便利措施。优化上海国际贸易“单一窗口”服务功能,2022 年底前,上线原产地规则查询系统,更新完善最优关税税率查询系统,便利企业查询享惠。进一步优化跨境电商直购进口退货监管流程,允许出口商品与退货复出口商品“合包”运输到境外。鼓励船公司和港口经营企业运用区块链技术开展无纸化换单,打通海运口岸物流环节全程无纸化“最后一公里”。(市商务委、上海海关等部门、单位和各区政府按照职责分工负责)

(十三)优化质量技术服务。加快上海市产品质量检验检测中心和产业计量测试中心建设,打造现代检验检测产业体系,健全产业计量测试服务体系。2022 年底前,推进市、区两级质量基础设施“一站式”服务试点,整合计量、标准、认证认可、检验检测等技术优势,为企业提供系统化、规范化、集成化的质量基础综合服务。推行企业首席质量官和标准化总监制度,开展质量基础等公益培训,提高企业质量水平和标准化能力。对食品相关产品生产许可中有限量要求但无相应检验方法国家标准的检验项目,可以补充

采用其他国家标准、行业标准或本市团体标准确定的检验方法进行测定。（市市场监管局牵头，市相关部门和各区政府按照职责分工负责）

**（十四）强化金融信贷支持。**实施普惠金融顾问制度，充分发挥“政会银企”四方合作机制、中小微企业“纾困融资”工作机制等作用，提升融资对接服务质效。推进融资周转“无缝续贷”方式增量扩面，帮助企业稳住“资金链”。引导政府性融资担保机构在可持续经营的前提下，适当降低担保费率，将平均担保费率降至1%（含）以下。引导辖内银行业金融机构规范服务收费行为，确保对小微企业、个体工商户等市场主体的减费让利措施落实到位。拓展国际贸易特色金融服务，2022年底前，在国际贸易“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，推出退税快贷、运费融资等专享金融产品，降低外贸企业融资成本。（市地方金融监管局、市财政局、市商务委、人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局等部门、单位和各区政府按照职责分工负责）

**（十五）提高办税缴费服务质效。**持续优化电子税务局企业所得税汇算清缴智能退税服务，推动企业所得税汇算清缴申报、退税等事项“全程网办”。对出口退税分类管理类别为一类、二类的出口企业，将办理正常退税时间从5个工作日压缩至3个工作日。优化增值税留抵退税办理流程，打造“轻松退”网办模式。探索数字人民币缴纳税费的新型支付方式，在社区事务受理服务中心开展“数字人民币缴纳社会保险费”试点。完善跨省签约纳税人信息定期核对机制，扩大跨省异地电子缴税合作银行覆盖面。推进 E

企融·长三角一体化示范区信易贷服务平台建设,融合多方数据,支持跨域授信,促进银企撮合。坚持执法与服务相统一,优化税务稽查方式,规范税务稽查行为,维护公平公正的税收法治环境。(市税务局牵头,人民银行上海总部、市商务委、市民政局等部门、单位和各区政府按照职责分工负责)

#### **四、加强合法权益保护,激发市场主体创新动力**

(十六)进一步规范涉企收费。依法依规从严控制新设涉企收费项目,动态调整公布行政事业性收费目录、涉企行政事业性收费目录、政府性基金目录、政府定价的经营服务性收费目录等。加大违规涉企收费治理力度,重点对交通物流、水电气、地方财经、金融、行业协会商会等领域开展涉企违规收费专项整治行动。2022年底前,开展对涉企收费政策落实情况的专项检查。鼓励行业协会商会加大收费公示的范围和力度,减免经营困难会员企业的会费和其他收费。(市发展改革委、市财政局、市民政局、市市场监管局等部门和各区政府按照职责分工负责)

(十七)切实维护市场公平竞争。建立市、区两级重大政策措施公平竞争审查会审制度,加大督察考核力度,2022年底前,研究制定重点领域公平竞争审查规则。推进经营者集中简易案件反垄断审查工作,便利企业进行经营者集中申报,实现“就近商谈、就近审查”。2022年底前,开展年度反不正当竞争执法专项行动,重点查处社区团购、要素市场中的混淆行为等。2023年3月底前,编制经营者集中申报、横向垄断协议案件宽大制度等合规指引。(市市场监管局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

(十八)持续加强知识产权保护。在临港新片区开展数据知识产权保护试点,探索新领域、新业态知识产权保护制度。设立首批上海企业海外知识产权服务站,健全海外知识产权专家顾问制度,建立完善重点国家(地区)知识产权法律、法规和政策库,引导企业依法合规开展海外贸易投资活动。在相关产业联盟、行业协会探索建立不少于5个公共专利墙,在专利密集型产业园区建立“中低价交易、高频次流转”的专利超市,更好推动专利技术向中小企业转化实施,降低企业技术获取成本和交易成本。发挥知识产权无形资产价值,支持商业银行建立符合知识产权质押融资特点的信贷审批制度。(市知识产权局牵头,人民银行上海总部等部门、单位和各区政府按照职责分工负责)

(十九)培育发展技术要素市场。支持上海技术交易所建设全国性知识产权和科技成果产权交易中心,推动长三角技术要素市场互联互通,提升技术交易效能。探索建立面向长三角区域的技术权益登记“一门式”综合服务平台,实现“一窗口统办、一平台登记、一链条保护、一站式管理、一体化服务”,提高技术交易便利性。开展科技成果市场化评价改革试点,探索建立“模型评价+市场询价+交易定价”的多元化科技成果市场化评价体系,增强技术交易精准性。加强资本要素融合,建立和完善多元化、多形式、多层次的技术创新投入机制,探索科技企业技术资本化有效路径。(市科委牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

(二十)推进社会信用体系建设。2022年底前,探索建立破产重整企业信用修复机制,研究建立有别于正常经营状态的破产企

业和自然人信用修复标准。合理调整失信信息认定和归集标准，探索建立因疫情不可抗力因素造成失信的豁免机制。2022 年底前，出台以信用报告替代有无违法记录证明的实施方案，减轻市场主体开具合规证明负担。2023 年 3 月底前，开展全市政务诚信评价，持续提升政府部门诚信履职意识和诚信行政水平。（市发展改革委牵头，市相关部门和各区人民政府按照职责分工负责）

## **五、强化精准综合施策，提升市场主体感受度**

（二十一）提升在线为企业服务能级。持续深化“一网通办”改革，2022 年底前，整合为企业服务入口，上线“随申办”企业云，设立“12345”热线企业专席，建立企业诉求快速响应机制。完善“一网通办”平台惠企政策专区，鼓励各级政务服务大厅设立惠企政策集中咨询、办理窗口，构建线上线下深度融合的惠企政策服务体系。健全惠企政策精准直达机制，提升“免申即享”覆盖面和主动服务精准性，实现惠企政策智能匹配、快速兑现。推进依申请企业高频事项接入“线上专业人工帮办”和“12345”热线三方通话，进一步降低企业学习成本。（市政府办公厅、市发展改革委、市经济信息化委、市大数据中心、市“12345”热线办等部门、单位和各区人民政府按照职责分工负责）

（二十二）严格规范监管执法行为。制定《上海市行政执法监督办法》，拓展全市统一综合执法系统应用范围，严格落实行政执法“三项制度”。进一步完善安全生产、生态环境、农业农村、卫生健康等重点领域行政处罚裁量基准制度。全面推行轻微违法行为依法不予行政处罚制度，实现不予行政处罚清单全面覆盖相关行

政执法领域。进一步清理调整违反法定权限设定、过罚不当等不合理罚款事项,坚决防止以罚增收、以罚代管、逐利执法等行为。(市司法局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

(二十三)创新实施精准有效监管。2023年3月底前,选择一批涉及多个部门、管理难度大、风险隐患突出的行业领域,开展综合监管改革。健全以信用为基础的新型监管机制,2023年3月底前,在市场监管、税收管理、司法鉴定、劳务派遣等领域推进信用分类监管。推进“双随机、一公开”监管常态化、广覆盖,依托“互联网+监管”系统开展跨部门联合抽查,实现“进一次门、查多项事”。充分运用非现场、物联感知、掌上移动、穿透式等新型监管手段,提升监管智能化水平。(市政府办公厅、市发展改革委、市市场监管局牵头,市相关部门和各区政府按照职责分工负责)

各区、各部门要对照上述任务分工,细化实化任务措施,加强组织实施,强化协同配合,做好政策衔接,依法规范履职,守住安全底线,扎实推动各项措施落地见效,为各类市场主体健康发展营造良好环境,更好服务经济社会发展大局。市政府办公厅要加强统筹协调和督促落实,及时总结推广经验做法,持续放大改革综合效应。

---

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2022年11月28日印发

---