

关于印发《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》的通知

文号：沪府办发〔2025〕1号
发文单位：上海市人民政府办公厅
发文日期：2025-01-26

状态：全文有效
各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：
《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅
2025年1月24日

上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案

率先打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，是党中央、国务院交给上海的重要任务。现就我市聚焦提升企业感受，持续打造国际一流营商环境，制定本方案。

一、深化世界银行对标改革

（一）市场准入

针对企业登记重复填报资料等问题，推进“上海企业登记在线”数智化升级，强化申请表单智能预填、申请材料智能生成、申请条件智能预检等功能。推广应用企业住所标准化登记信息库，推进企业名称智能申报、跨区经营场所备案和企业分支机构登记集中办理等改革举措。丰富电子营业执照和经营主体身份码（企业码）应用场景。（责任单位：市市场监管局）

（二）获取经营场所

强化重大工程审批专人服务、全程帮办、容缺受理、“服务包”机制等服务保障。支持重点产业项目参照重大工程进行管理。探索制订区域空间生态环境管理清单和重点项目审批名录，对未纳入重点项目审批名录且符合区域空间生态环境管理清单要求的建设项目，按照规定可免于办理环评手续。优化不动产登记服务流程，提升不动产登记网办比例。进一步深化区级审批审查中心实体化运作，提升“一个中心”统筹协调和一站式集中服务能力。提升“一站式施工许可”“一站式竣工验收”等改革成效。推广应用“建筑师负责制”，优化制度规则和配套举措。（责任单位：市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市生态环境局）

（三）公用基础设施服务

推广电力接入服务包和契约制接电服务，适度超前建设电力基础设施，加快电力接入。制订公共供水企业信息公开管理规定。强化园区和商务楼宇通信配套设施建设管理，保障企业自主选择宽带资源接入，实现移动网络共同覆盖。（责任单位：市经济信息化委、市水务局、市通信管理局）

（四）劳动就业服务

开展平台企业用工指导和新就业形态劳动者权益保护。升级上海公共就业招聘平台，推进“15分钟就业服务圈”建设，高质量建成500个社区就业服务站，为就业群体和用人单位提供供需匹配、能力提升、援助帮扶、创业指导等服务。支持更多符合条件的企业结合实际需要自主开展技能人才评价。深化劳动监察仲裁改革，探索案前化解机制，推进劳动纠纷柔性化解。（责任单位：市人力资源社会保障局）

（五）金融服务

鼓励更多金融机构参与，推动更多企业开展环境信息披露。开展上海银行业金融机构绿色金融评价。探索建立以不动产、股权等作为信托财产的登记及配套机制。（责任单位：中国人民银行上海总部、上海金融监管局、市委金融办）

（六）国际贸易

完善国际经贸规则咨询服务机制，支持行业协会、国际贸易促进组织等提供便捷专业的服务。扩大高新技术货物布控查验模式享惠范围，优化研发检测用物品进口试点。落实好提前申报、先放后检、电子放货、多式联运、电子证书应用等改革举措，提升通关便利化水平。优化全链条服务，提升上海船舶服务能级。（责任单位：市商务委、上海海关、市交通委）

（七）纳税

落实税收事先裁定管理办法，进一步提升税收服务水平。优化“纳税缴费”一件事功能应用和多语种多渠道税费咨询服务体系。深化“税路通”跨境税收服务品牌建设，为跨境纳税人提供全周期、全方位、全流程涉税服务。推广应用全面数字化电子发票，积极响应信用良好、风险较低企业的数字化电子发票用票需求，提升企业用票便利度。（责任单位：市税务局）

（八）解决商业纠纷

深化数字法院建设，赋能司法办案提质增效。优化临时仲裁制度机制，强化对仲裁的司法支持与监督。加快培育国际一流仲裁机构，推动与境外知名仲裁及争议解决机构建立资讯互通、研究互动、推介互利等合作机制。支持商事调解组织按照市场化运作的方式提供专业解纷服务，完善商事调解配套制度，提升商事调解的可及性及专业服务水平。（责任单位：市高院、市司法局、市贸促会）

（九）促进市场竞争

严格落实公平竞争审查制度，对滥用行政权力排除、限制竞争行为严格执法，破除地方保护、市场分割。完善招投标和政府采购全过程监管，明确资格预审项目准入范围，在政府采购工程中预留份额专门面向中小企业招标。保障民营建筑企业公平参与竞争，将企业外省市工程业绩和处罚信息纳入建筑业企业信用评价。优化知识产权公共服务，实施知识产权公共服务普惠工程，促进“一站式”知识产权集成服务平台优化升级。（责任单位：市市场监管局、市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市知识产权局）

（十）办理破产

完善办理破产府院联动机制和配套制度，加强企业破产行政事务协调。完善重组和破产重整机制，支持以市场化方式开展庭外重组。进一步优化破产案件全流程网上办案平台，探索向相关主管部门在线共享破产案件受理等信息。拓宽破产管理人在线查询破产企业信息范围，提升查询便利度。（责任单位：市高院、市发展改革委、市司法局、市规划资源局、市市场监管局、市税务局、市数据局）

二、优化为企业整体服务

（一）政务服务

1.高效办成一件事。以国家“高效办成一件事”重点事项清单为牵引，完善重点事项清单管理和常态化推进机制，围绕人才引进、政策扶持、项目审批等重点领域和高频事项，新推出一批“一件事”改革事项，打造覆盖企业、个人全生命周期的“一件事”服务体系。推动“一业一证”全程网办，建立电子证照数据异议处理机制。（责任单位：市政府办公厅、市数据局、各区人民政府）

2.拓展告知承诺制。完善告知承诺信用信息无感核查和归集应用机制，压减企业办事材料，优化办事流程。探索开展告知承诺制“叠加式”改革，对特定行业、特定区域准营项目实施“一次承诺、一次审批”。（责任单位：市政府办公厅、市司法局、市数据局、各区人民政府）

3.智慧好办服务。开展“人工智能+政务服务”行动，推进政务服务事项智能审批和申报服务，实现高频事项“线上专业人工帮办”全覆盖，提升申报预填比例、首办成功率、线上人工帮办接通率、一分钟内首次响应率、办件满意率。（责任单位：市政府办公厅、市数据局、各区人民政府）

4.线上线下融合。推进政务服务标准化、规范化、便利化建设，依托线上智能化服务系统提升线下服务水平。依托线上线下政务服务渠道，为企业和群众提供一站式法律服务、金融服务、人才服务、科创服务、国际贸易服务等增值服务。（责任单位：市政府办公厅、各相关部门、各区人民政府）

5.便利异地办理。减少跨区域经营企业同一事项的重复办理，推动各级政务服务场所按需开设远程窗口，运用远程身份核验、音视频交互、屏幕共享等技术为企业和群众提供远程帮办服务，实现更多政务服务事项市内通办、长三角跨省通办。（责任单位：市政府办公厅、市数据局、各区人民政府）

6.完善热线服务。优化12345为企业服务网上专项通道，提供“点点通”企业版和知识库信息查询服务，便利企业办事、求助、投诉和政策咨询。做强“线上人工帮办”服务，实现企业高频依申请办理事项直连业务审批部门，助力企业高效办事。（责任单位：市信访办、市政府办公厅、各相关部门、各区人民政府）

（二）政策服务

1.政策评估。对经济政策和非经济性政策开展宏观政策取向一致性评估，推进涉企的法规规章、行政规范性文件、政策的常态化评估清理，同向发力支持企业和产业发展。（责任单位：市发展改革委、市政府办公厅、市司法局、各相关部门、各区人民政府）

2.政策制订。落实涉企政策制订充分听取经营主体和商协会意见的工作要求，普惠性政策听取意见原则上中小企业比例不低于50%。提高政策易读性，新出台的惠企政策文本力求短小精悍、通俗易懂、直奔主题。（责任单位：市政府办公厅、市发展改革委、各相关部门、各区人民政府）

3.政策解读。建立“处长（科长）讲政策”制度，加大重点惠企政策辅导力度。建立常态长效的政社合作机制，充分发挥行业协会、商会、产业园区等社会组织和专业机构作用，增强政策解读的针对性和实效性。探索通过短视频解读、政策直播等新模式和“政策公开讲”“政策会客厅”等平台开展惠企政策解读，扩大有效传播。（责任单位：市政府办公厅、市发展改革委、各相关部门、各区人民政府）

4.政策申兑。落实政策发布前对政策申报条件、申请材料、评审规则等审查要点进行全量精准标注的工作要求，保障政策精准推送和申报提醒等智能服务。优化“一网通办”惠企政策精准服务平台，推进项目申报统一入口、统一取码、凭码核拨资金等闭环管理。拓展政策“免申即享”“直达快享”覆盖面。（责任单位：市政府办公厅、市财政局、市数据局、各相关部门、各区人民政府）

5.政策指导。指导各区科学制订产业扶持政策，规范招商引资行为，及时纠正地区之间不良竞争行为，进一步深化对企业跨区迁移的管理和服务。（责任单位：市经济信息化委、各相关部门、各区人民政府）

（三）要素保障服务

1.中小企业融资支持。推动政策性融资担保基金不断扩大覆盖面，常态化开展“商会批次贷”等银企对接活动，全面落实中小微企业无缝续贷、无还本续贷政策。推广涉诉企业信息澄清机制及司法信用数据共享共治机制，降低企业因涉诉被停贷、抽贷的风险。（责任单位：市财政局、市工商联、上海金融监管局、市委金融办、市经济信息化委、市高院）

2.融资增信服务。优化市融资信用平台功能，健全信用信息归集共享长效机制，深化数据开发利用，推动金融机构加大信用融资产品创新研发和供给，助力银企对接和融资撮合更便捷。（责任单位：市发展改革委、市委金融办、市数据局、上海金融监管局、中国人民银行上海总部）

3.融资对接服务。建设融资服务中心，优化金融惠企“政策包”和“服务包”，吸引各类金融服务机构入驻融资服务中心，全面提升金融服务质效。（责任单位：市委金融办、上海金融监管局、中国人民银行上海总部、各区人民政府）

4.人才服务。积极打造“海聚英才”赛会平台，深化全周期人才服务“一件事”改革，优化人才创新创业生态。落实特殊人才引进工作，充分发挥重点企业在人才引进落户中的主导作用，由其自主认定企业发展急需紧缺的各类人才。（责任单位：市人才局）

5.职业技能培训。制订实施多方参与的上海职业技能培训方案，及时更新急需紧缺高技能人才职业（工种）目录和新技能培训项目目录。聚焦重点产业强化急需紧缺技能人才培养。（责任单位：市人力资源社会保障局、市教委）

6.老旧商务楼宇更新。综合运用规划、土地、财政、税收、产业、环保等支持政策，加快中心

城区能级较低、空置率较高的老旧商务楼宇更新，提高商务楼宇资源适配度。（责任单位：各区人民政府、市规划资源局、各相关部门）

7.租赁住房保障。聚焦新市民、青年人的租赁需求堵点、痛点和难点，完善多层次保障性租赁住房供应，加大各类人才公寓、租赁房和过渡性“客栈”等供给，打造一批“新时代城市建设者管理者之家”，为各类人才和一线职工提供安居保障。（责任单位：市房屋管理局、市人才局、各区人民政府）

8.跨境数据流动。制订中国(上海)自由贸易试验区及临港新片区数据出境负面清单及操作指引，指导企业开展跨境数据流动，推动更多领域先行探索。（责任单位：市委网信办、市数据局、浦东新区政府（上海自贸试验区管委会）、临港新片区管委会）

（四）涉外服务

1.上海国际服务门户。依托“上海国际服务门户”及海内外媒体平台开展多语种营商资讯和涉外政策发布，通过图解、视频、“专家宣讲团”等多种形式，开展“可视化”、生动活泼的政策解读，便于外籍人员理解。（责任单位：市政府外办、市政府办公厅、市数据局、各相关部门）

2.促进外资项目落地。面向全球开展“潮涌浦江、投资上海”等营商环境宣介和招商投资促进活动，推动重大外资项目尽快落地建设。（责任单位：市发展改革委、市商务委、市经济信息化委）

3.拓展涉外专业服务。升级“一带一路”综合服务中心功能，支持专业服务机构在“一带一路”国家设立“走出去”服务网点，优化境外投资项目咨询服务专窗。建设涉外律师细分人才库，支持律师事务所等法律服务机构拓展涉外法律服务海外网络，为企业提供优质涉外法律服务。（责任单位：市发展改革委、市商务委、市司法局）

4.签证及出入境便利。优化浦东、虹桥国际机场外籍人员一站式综合服务中心功能，打造入境服务第一站。优化企业商贸出访审批流程，服务好“走出去”。（责任单位：市政府外办）

5.外籍人员综合服务。着力解决外籍人员在沪经商、工作、生活中的难点堵点问题，推广外国人永久居留身份证应用，推出便利化举措。完善交通枢纽、城市主要道路、重要公共区域和重点景区的双（多）语标识。扩大离境退税“即买即退”集中退付模式受理范围。开展各级各类国际化文体会展活动，彰显城市魅力和吸引力。（责任单位：市政府外办、市交通委、市税务局、市公安局、市商务委、市文化旅游局、市体育局、各区人民政府）

三、优化涉企监管检查

（一）创新监管方式

1.推行跨部门综合监管。优化协同监管机制，在餐饮、药品、危险化学品、燃气、特种设备、建筑工程质量等重点行业领域深入开展跨部门综合监管，提高监管效能。（责任单位：市政府办公厅、各相关部门）

2.强化信用监管。深化重点行业领域分级分类监管，构建“采信、评信、用信”信用监管闭环机制。全面实施行政处罚决定书和信用修复提示函“两书同达”，帮助企业及时开展信用修复。制订电子商务平台信用风险评价指南等地方标准，对电商平台开展分级分类信用监管。（责任单位：市发展改革委、市市场监管局、市政府办公厅、各相关部门）

3.深化包容审慎监管。依法拓展市场监管、交通运输、文化市场等领域的轻微违法不罚事项，细化减轻处罚情形，减少实施查封、扣押等强制措施。强化服务优化监管，支持“一江一河”沿线等符合条件的区域发展文旅特色集市、街头艺人等新型业态。（责任单位：市司法局、市市场监管局、市交通委、市文化旅游局、各相关部门）

4.指导企业合规经营。聚焦重点领域、重点环节、重点事项，梳理企业法定义务、细化明确行政管理要求、生产经营常见法律问题，编制企业合规经营手册指引，主动开展企业经营合规指导。（责任单位：市司法局、市市场监管局、市工商联、各相关部门）

（二）提升检查质效

1.推行涉企行政“检查码”。全面推行涉企行政“检查码”，实现无码不检查、检查必亮码、查后可评价，避免重复查、多头查，实现涉企行政检查减量提质不扰企。（责任单位：市司法局、市数据局、各相关部门、各区人民政府）

2.实施“双无”清单机制。各行业领域形成“无感监测”对象清单和“无事不扰”事项清单，对清单内的企业和事项原则上不主动开展现场检查，只做触发式检查。（责任单位：各相关部门、各区人民政府）

3.强化分级分类检查。运用大数据等技术手段优化评价模型，实行差异化的检查频次和抽查比例，对综合评价高的企业原则上少检查，对综合评价低的企业严检查。（责任单位：各相关部门、各区人民政府）

4.拓展非现场检查手段。综合运用大数据筛查、自动巡检、智能预警、态势感知等手段，主动发现识别违法违规线索，减少现场检查频次。对可以通过非现场检查方式达到行政检查目的、且未发现违法行为的，一般不再进行现场检查。（责任单位：各相关部门、各区人民政府）

（三）保护企业合法权益

1.规范牟利性职业举报。制订管理办法，强化部门协同，建立“黑名单”制度，有效遏制恶意滥用举报权利的职业索赔行为。（责任单位：市委政法委、市高院、市司法局、市市场监管局）

2.营造清朗的舆论环境。指导网站平台规范开展涉企信息举报受理工作，对编造传播虚假信息、以处置负面信息为由要挟企业等问题开展专项整治，集中打击并惩治涉企造谣传谣违法犯罪行为，支持企业安心谋发展。（责任单位：市委网信办、市公安局、市检察院）

3.强化知识产权保护和运用。健全海外知识产权维权援助机制，强化跨区域知识产权保护协同和司法协作。推动商业秘密保护创新试点工作，强化商业秘密侵权案件查办。加大对重点领域、关键环节侵犯知识产权行为和重复侵权行为的打击力度。促进高校和科研机构存量专利盘活，推动专利密集型产品和产业快速发展。（责任单位：市知识产权局、市公安局、市市场监管局、市高院、市检察院、市科委、市教委、市卫生健康委、市经济信息化委）

4.严格规范涉企案件办理。严格执行涉案财物处置程序规定，严防“超权限、超范围、超期限”查封、扣押、冻结。归口接收审核异地公安机关刑事办案协作请求，支持商协会和法律服务专业机构参与，促进跨区域执法公平公正。（责任单位：市公安局、市司法局）

5.强化法治护企。深化“沪企管家、护企有我”线上专窗建设，与“蓝鲸”护企工作站线下服务融合，完善涉企风险防范提示。开展“检察护航法治化营商环境”等司法护航工作，纠正涉企“小案重罚”“过罚不当”等监管执法行政违法行为。（责任单位：市公安局、市检察院、市司法局、市高

院、市工商联)

6.清理拖欠企业账款。完善拖欠账款投诉处理和监督问责机制,开展政府机关和事业单位拖欠企业账款问题全面排查。指导国有企业加大债务清偿化解力度。(责任单位:市经济信息化委、市国资委、市财政局)

四、夯实营商基层基础

(一) 区域特色营商环境创建

1.打造一区一品。在各级政府门户网站拓展营商环境专栏功能,推介特色产业区域和楼宇园区的服务信息。支持各区结合自身产业特色、企业需求,创建“一区一品”“一街一品”“一镇一品”,推动落实“有求必应,无事不扰”理念。集中宣传推广基层首创的优化营商环境典型经验。支持浦东新区、临港新片区、虹桥国际中央商务区等开展营商环境改革先行先试。(责任单位:市发展改革委、临港新片区管委会、虹桥国际中央商务区管委会、各区政府)

2.提升产业营商环境。支持各区围绕特色产业发展,集成政府服务、专业服务、要素保障、场景应用、监管服务等,定制覆盖产业全链条的特色产业营商环境“一业一方案”。开展企业服务专员培训,优化“窗口+直通车”服务模式,促进营商和投资促进协同联动。(责任单位:各相关部门、各区政府)

3.拓展园区专业服务。制订园区营商环境建设导则,打造一批国际一流园区营商环境品牌。支持园区联手专业服务机构建设高质量孵化器,为企业提供个性化增值服务,联合“链主”企业共同打造产业生态。(责任单位:市发展改革委、市经济信息化委、市科委、各区政府)

(二) 支持街镇营商环境建设

1.开展反向评价。推行“街镇吹哨、部门报到”工作机制,对市、区各部门支持基层营商环境建设的情况,面向街镇开展反向评价,合力推动街镇项目落地和企业诉求解决。(责任单位:各相关部门、各区政府)

2.优化派单机制。对多次重复涉企投诉、街镇无力解决的疑难杂症和历史遗留等问题,各区在派单分工时加以甄别,分类处置,涉及条线部门职权的原则上以条线部门为主,避免街镇行政力量反复低效运转。(责任单位:各区政府、市信访办)

3.建设活力街区。鼓励街镇在监管创新、交通管理、商户和居民协调等方面探索创新,有序发展集市活动、户外餐饮、夜间经济等业态,进一步降低管理成本和经营主体负担,激活城市烟火气。优化对特色集市、外摆位、疏导点、管控点等街面环境治理,科学制定执法检查方案,调整监管模式和检查频次。(责任单位:市城管执法局、市绿化市容局、各相关部门、各区政府)

五、营造良好社会氛围

(一) 强化政企沟通

发挥好市长国际企业家咨询会议、外资企业圆桌会议、民营企业座谈会、重点企业定期走访、企业服务专员、营商环境体验官等各级各类政企沟通机制作用。建立商协会与行政执法部门的沟通对话机制,合力推进宽严相济“有温度”的执法。(责任单位:市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、市政府外办、市司法局、市工商联、各区政府)

(二) 解决涉企诉求

协同完善高效畅通的12345涉企热点诉求闭环解决机制,在随申办企业云APP“12345专区”设立“诉求提交”功能,提升涉企“一类事”解决效能。探索建立营商环境监测点机制,发挥市企业联合会、市外商投资企业投诉中心等商协会和专业机构作用,合力解决企业诉求。(责任单位:市信访办、市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、各区政府)

(三) 实施评价“晾晒”

依托第三方机构对重点任务事项,开展实施效果跟踪评价和企业感受度评价“晾晒”,促进改革举措不断优化。优化各区营商环境考核,切实推动以评促建。(责任单位:市发展改革委、各相关部门、各区政府)

(四) 开展典型宣传

完善“媒体观察员”机制,建立常态化、体系化的营商环境品牌宣传矩阵。积极弘扬企业家精神,开展营商环境优秀案例征集,推出“街镇营商漫步”系列活动,讲好营商环境的“上海实践”。(责任单位:市委宣传部、市发展改革委、市政府新闻办、各区政府)