



# 上海市人民政府公报

2024

第 6 期 (总第 558 期)

# 上海市人民政府公报

SHANGHAISHI RENMIN ZHENGFU GONGBAO

上海市人民政府办公厅

2024年3月20日 第6期

(总第558期)

## 目 录

### 【市政府文件】

上海市人民政府关于印发修订后的《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的通知·····	(5)
上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法·····	(5)

### 【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市经营主体住所登记管理办法》的通知·····	(7)
上海市经营主体住所登记管理办法·····	(7)
上海市人民政府办公厅关于印发《上海外资研发中心提升计划》的通知·····	(10)
上海外资研发中心提升计划·····	(10)
上海市人民政府办公厅关于印发《本市促进服务消费提质扩容的实施方案》的通知·····	(12)
本市促进服务消费提质扩容的实施方案·····	(13)

### 【部门文件】

关于印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》的通知·····	(20)
关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见·····	(20)

### 【人事任免】····· (25)

### 【政策解读】

关于《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的政策解读·····	(26)
关于《上海市经营主体住所登记管理办法》的政策解读·····	(27)
关于《上海外资研发中心提升计划》的政策解读·····	(29)
关于《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》的政策解读·····	(30)

# SHANGHAI MUNICIPAL PEOPLE’S GOVERNMENT GAZETTE

General Office of Shanghai Municipal People’s Government    March 20, 2024    Issue No.6 (Serial No.558)

---

## TABLE OF CONTENTS

### **Municipal People’s Government Documents**

Notice of Shanghai Municipal People’s Government on Issuing the Revised Procedures on the Administration of the Buffer Zones for Source Water Protection ( SMPG D [2024] No.3) ..... (5)

### **General Office of Municipal People’s Government Documents**

Notice of the General Office of Shanghai Municipal People’s Government on Issuing the Procedures on the Administration of Domicile Registration of Business Entities in Shanghai (SMPG GO D [2024] No.2) ..... (7)

Notice of the General Office of Shanghai Municipal People’s Government on Issuing the Plan of Shanghai for Upgrading Foreign-funded Research and Development Centers (SMPG GO D [2024] No.3) ..... (10)

Notice of the General Office of Shanghai Municipal People’s Government on Issuing the Implementation Plan of This Municipality on Promoting the Quality and Scale of Service Consumption (SMPG GO G [2024] No.5) ..... (12)

### **Department Documents**

Notice on Issuing the Opinions on Further Regulating the Formulation and Administration of the Administrative Discretion Benchmarks (SOLCRLC D [2024] No.3) ..... (20)

**Appointments and Removals** ..... (25)

### **Policy Interpretation**

Interpretation of the Procedures on the Administration of the Buffer Zones for Source

Water Protection .....	(26)
Interpretation of the Procedures on the Administration of Domicile Registration of Business Entities in Shanghai .....	(27)
Interpretation of the Plan of Shanghai for Upgrading Foreign-funded Research and Development Centers .....	(29)
Interpretation of the Opinions on Further Regulating the Formulation and Administration of the Administrative Discretion Benchmarks .....	(30)

The Table of Contents is prepared in both Chinese and English , with the Chinese version being official.

# 上海市人民政府关于印发修订后的 《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的通知

沪府规〔2024〕3号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将修订后的《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

2024年2月23日

## 上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法

### 第一条（目的依据）

为加强饮用水水源保护，规范饮用水水源保护缓冲区管理，统筹生态环境高水平保护和区域经济社会高质量发展，根据《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《上海市饮用水水源保护条例》《上海市船舶污染防治条例》《上海市水资源管理若干规定》等法律法规规定，制定本办法。

### 第二条（设置原则）

综合考虑本市饮用水水源保护现状，根据本市河网水系的潮汐、汇水区等特点，分层次、精细化实施水源保护区管理。在按照国家技术规范划定的饮用水水源一级保护区、二级保护区和准保护区外，设置饮用水水源保护缓冲区（以下简称“缓冲区”），进一步确保本市饮用水水源质量和安全。

### 第三条（部门职责）

市生态环境部门负责全市缓冲区环境保护的统一监督管理。区生态环境部门负责本辖区内缓冲区环境保护的监督管理。

交通、海事部门根据各自职责，负责缓冲区内码头、船舶污染防治的监督管理。

发展改革、经济信息化、公安、住房城乡建设管理、规划资源、水务、农业农村、绿化市容、市场监管、城管执法、应急等部门根据各自职责，做好缓冲区环境保护工作。

### 第四条（政府责任）

市、区政府和街镇对本行政区域内缓冲区的环境质量负责。街镇应当在区生态环境、规划资源、经济信息化等相关部门的指导下，将本辖区内缓冲区的环境保护工作纳入网格化监管，建立环境问题发现、报告和处置机制，助力区域产业结构和布局优化调整。

### 第五条（企业事业单位义务）

缓冲区内的企业事业单位和其他生产经营者

应当遵守环境保护相关法律法规，防止水体污染和生态破坏，履行污染监测、报告等义务，对所造成的损害依法承担责任。重点排污单位应当依法主动公开环境信息。

#### 第六条 （缓冲区划定程序）

缓冲区范围的划定和调整，由市生态环境部门会同市发展改革、水务、规划资源、经济信息化、交通、农业农村、海事等部门和相关区政府在组织专家科学论证的基础上提出方案，报市政府批准后公布执行。

#### 第七条 （生态补偿政策）

本市饮用水水源保护生态补偿制度适用于缓冲区。市、区政府在饮用水水源保护生态补偿财政转移支付过程中，将缓冲区纳入转移支付范围。补偿标准可按照饮用水水源准保护区的一定比例执行。

#### 第八条 （管理要求）

缓冲区实施负面清单管理，以负面清单形式明确缓冲区范围内禁止实施的行为。负面清单未禁止的，应当遵守相关法律法规以及国家和本市

的其他管理规定。

#### 第九条 （负面清单）

在缓冲区范围内禁止以下行为：

（一）禁止新建、扩建铅蓄电池制造业、电镀行业等涉重点重金属重点行业建设项目；改建建设项目，不得增加水污染物排放量。

（二）禁止建设工业固体废物、危险废物集中贮存、利用、处置的设施、场所和生活垃圾填埋场。

（三）禁止新建、改建、扩建危险品装卸码头（符合规划和环保要求的船舶加油站、加气站除外）。

（四）水域范围内，不得航行装载剧毒化学品、国家禁止运输的危险化学品和危险废物（废矿物油除外）的船舶，禁止船舶排放含油污水、生活污水、垃圾等污染物。

#### 第十条 （施行时间）

本办法自 2024 年 3 月 1 日起施行，有效期至 2029 年 2 月 28 日。

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市经营主体住所登记管理办法》的通知

沪府办规〔2024〕2号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市经营主体住所登记管理办法》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2024年2月28日

## 上海市经营主体住所登记管理办法

### 第一条（目的和依据）

为了进一步有效利用住所资源，降低创业成本，激发经营主体活力，根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》《国务院关于印发注册资本登记制度改革方案的通知》等要求，结合本市实际，制定本办法。

### 第二条（定义）

本办法所称经营主体，是指从事经营活动的公司、非公司企业法人、个人独资企业、合伙企业、农民专业合作社（联合社）及其分支机构，个体工商户和外国公司分支机构。其中，除农民专业合作社（联合社）、个体工商户、各类分支机构以外的经营主体统称为企业。

本办法所称经营主体住所，是指依法登记的公司、非公司企业法人、个人独资企业、农民专业合作社（联合社）的住所，合伙企业的主要经营场所，个体工商户和各类分支机构的经营场所。

### 第三条（适用范围）

本市各类经营主体住所的登记管理适用本办法。

以军队、武警部队房屋作为经营主体住所的，不适用本办法。

法律、法规、规章对经营主体住所另有规定的，从其规定。

### 第四条（经营要求）

经营主体在住所从事经营活动的，应当遵守法律、法规、规章的规定，遵守公序良俗，不得扰乱市场经济秩序，不得损害社会公共利益。

涉及许可审批事项的经营活动，应当符合有关许可审批的规定。

### 第五条（安全要求）

经营主体在住所从事经营活动的，应当履行法律、法规、规章规定的房屋使用安全、消防安全等义务。

### 第六条（非居住用房）

以非居住用房作为经营主体住所，房屋不得是违法建筑，且不得使用配电间、避难层（间）和疏散通道等涉及生命、财产安全的专用部位（区间）。

#### 第七条 （居住用房）

以城镇居住用房作为经营主体住所的，房屋不得是违法建筑，且应当按照《上海市住宅物业管理规定》要求，办理改变房屋使用性质的手续。

以农村宅基地上房屋作为经营主体住所的，应当通过房屋安全鉴定并经利害关系人同意，由乡镇政府、街道办事处或其授权单位出具证明文件。农村宅基地上的房屋登记为经营主体住所，不改变其原有使用性质。

#### 第八条 （会所用房）

以住宅物业管理区域内全体业主共有的会所作为经营主体住所的，应当由物业管理区域内专有部分面积占比三分之二以上且人数占比三分之二以上的业主参与表决，并应当经参与表决专有部分面积四分之三以上且人数四分之三以上的业主同意，由业主委员会出具证明文件。

以住宅物业管理区域内不属于全体业主共有的会所作为经营主体住所的，应当符合规划部门审批的用途。尚未审批用途或者改变用途的，应当由物业管理区域内专有部分面积占比三分之二以上且人数占比三分之二以上的业主参与表决，并应当经参与表决专有部分面积过半数且人数过半数的业主同意，并由业主委员会出具证明文件。

#### 第九条 （住所使用证明）

经营主体办理住所登记时使用自有房屋的，应当提交不动产权证；租赁他人房屋的，应当提交不动产权证和租赁合同。

（一）经营主体提供以下材料的，可以免于

提交不动产权证：

1. 经备案的租赁合同；
2. 经营主体住所属于旅馆、宾馆房间的，提交旅馆、宾馆营业执照；
3. 经营主体住所属于商品交易市场内场所的，提交市场监督管理企业营业执照。

（二）经营主体使用的住所无法提交不动产权证的，应当提交以下证明材料：

1. 属于公有非居住用房的，提交公有非居住房屋租赁合同；
2. 属于公用民防工程的，提交民防管理部门出具的有关文件；
3. 属于商业网点用房的，提交商业网点管理部门批准文件；
4. 属于已竣工未取得不动产权证房屋的，提交建设工程竣工验收备案证明及房屋用途证明文件；
5. 属于区政府、临港新片区管委会规定的其他可以从事经营活动的非居住用房的，提交区政府、临港新片区管委会规定的其他证明文件，相关证明文件应当载明房屋已通过安全鉴定。

#### 第十条 （企业集中登记地）

区政府、临港新片区管委会或其授权单位可以认定一处或多处非居住用房为集中登记地，供本辖区内从事不扰民、不影响周边环境和公共安全经营项目的企业登记住所。

认定集中登记地的，区政府、临港新片区管委会应当对集中登记地规范服务、加强管理等作出具体规定，并做好组织实施。

#### 第十一条 （个体工商户登记地）

区政府或其授权单位可以结合城乡社区服务体系建设，提供个体工商户登记地，供社区内从事居民服务业的个体工商户登记。

区政府或其授权单位应当对个体工商户登记地的服务、管理和使用等作出具体规定，并做好组织实施。

#### **第十二条** （个体工商户网络经营场所）

仅通过网络交易平台开展网络交易活动的平台内经营者申请登记为个体工商户的，可以将网络经营场所登记为经营场所。同一经营者有两个以上网络经营场所的，应当一并登记。

#### **第十三条** （一址多照）

符合以下情形之一的，可以将同一地址的非居住用房登记为两个及以上经营主体的住所：

（一）经营主体之间有投资关系，使用相同住所办公的；

（二）私募基金管理企业及其管理的私募基金企业；

（三）以本办法第十条、第十一条规定的房屋作为住所的。

#### **第十四条** （一照多址）

本市登记的经营主体可以在登记住所以外开展经营活动，无需向市场监管部门申请办理经营主体登记备案手续。企业确有需要的，可以依法申请办理分支机构登记。在登记住所之外的其他场所从事与经营范围一致且不涉及行政许可的经营活动、属于同一登记机关管辖的企业，也可以申请增加经营场所备案。

企业申请办理备案时，应当向登记机关提交备案申请书、营业执照复印件，并提交符合本办法规定的房屋使用证明。首次办理备案的，还应当换发营业执照。备案后，登记机关在企业营业执照住所一栏标注“一照多址企业”，并通过企业营业执照上的“经营主体身份码”公示经营场所备案信息。企业应当将营业执照复印件置于备

案场所醒目位置。

#### **第十五条** （住所标准化登记信息库）

区政府、临港新片区管委会或其授权单位应当对本辖区内具备信息化管理条件的非居住用房、集中登记地等房屋的地址、产权、类型、租赁及使用等情况信息进行统一管理，并保持动态更新。

市市场监管局归集前款信息，建立全市统一的住所标准化登记信息库。经营主体使用住所标准化登记信息库中的房屋办理登记，并依法取得房屋使用权的，可以免于提交住所使用证明。

#### **第十六条** （综合监管）

经营主体住所应当具备特定条件但不具备的，或者利用违法建筑、擅自改变房屋用途等从事经营活动的，由规划资源、住房城乡建设管理、房屋管理、公安、生态环境、应急管理、城管执法等部门依法处理；涉及许可审批事项的，由负责许可审批的行政管理部门依法监管。

#### **第十七条** （授权条款）

各区政府、临港新片区管委会可以依据本办法，制定本辖区的经营主体住所登记管理细则。

#### **第十八条** （参照适用条款）

本市外国企业在华常驻代表机构住所的登记管理，参照本办法执行。

#### **第十九条** （实施时间）

本办法自 2024 年 3 月 20 日起施行，有效期至 2029 年 3 月 19 日。《上海市人民政府办公厅关于印发〈上海市企业住所登记管理办法〉的通知》（沪府办发〔2015〕15 号）同时废止。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海外资研发中心提升计划》的通知

沪府办规〔2024〕3号

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《上海外资研发中心提升计划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2024年3月1日

## 上海外资研发中心提升计划

外资研发中心是上海国际科技创新中心建设的重要组成部分，是实现高水平对外开放、打造全球创新网络枢纽节点的关键链接。为深入贯彻落实国务院印发的《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》和国务院办公厅转发的商务部、科技部《关于进一步鼓励外商投资设立研发中心的若干措施》要求，吸引外资研发中心在本市集聚和提升能级，支持外资研发中心开展高水平研发活动，激发科技创新能力，更好服务上海国际科技创新中心建设，推动外资高质量发展，制定本计划。

**一、支持外资研发中心加大研发投入。**本市财政科技计划项目向外资研发中心平等开放申报与资助。科研基础设施、共性技术研发平台和公共科技信息依法依规向外资研发中心开放服务。鼓励外资研发中心设立公益性基础研究科学基金，对基金支持的高校院所基础研究项目，财政资金予以一定比例的补助。设立财政资金资助的

外资研发机构协同创新项目，支持外资研发中心与本市科研机构、科技企业合作，开展高风险技术研发，产生高质量研发成果。（责任单位：市科委、市财政局）

**二、鼓励外资研发中心加强开放创新。**支持外资研发中心设立开放式创新平台、搭建概念验证中心和共性技术服务平台、开展跨境孵化服务，平等享受本市科技创新创业载体培育相关奖补、土地、税收等政策。鼓励外资研发中心面向新市场需求、新技术发展、新产业方向，与各类创新主体开展技术攻关，共建联合实验室、产业学院、实训基地等平台，设立博士后科研工作站。支持外资研发中心的创新型应用场景纳入“高新技术成果转化项目”“创新产品目录”。（责任单位：市科委、市财政局、市税务局、市经济信息化委、市人力资源社会保障局）

**三、优化外资研发中心科研物资通关和监管**

**流程。**按照《上海市生物医药研发用物品进口试点方案》，支持生物医药领域外资研发中心享受生物医药企业（研发机构）进口研发用物品通关便利。对外资研发中心引进用于国家级、市级科研项目的入境动植物转基因生物、生物材料开展生物安全风险评估，符合要求的，缩短检疫审批时限，优化入境和后续监管程序。推荐优质诚信、生物安全控制能力完善的外资研发中心纳入进出境特殊物品联合监管机制试点范围，根据联合监管机制综合评估意见，优化审批流程，加快办理通关手续。支持外资研发中心暂时进境的研发专用产品、关键设备、测试用车辆等按照规定延长复运出境期限，最长期限可至2年。探索支持海关特殊监管区域外的外资研发中心开展保税研发。推动长三角海关监管互认，缩短外资研发中心免税进口研发设备境内转移审批时间。（责任单位：上海海关、市药品监管局、市商务委、市科委、市经济信息化委）

**四、支持外资研发中心研发数据依法跨境流动。**加快建立健全数据资源交易流通、跨境传输、安全保护等制度和标准规范。鼓励外资研发中心通过数据安全认证，提高数据安全管理和水平，形成符合数据安全要求的标准或最佳实践，在符合法律法规要求、确保安全前提下，提升数据跨境流动的便利性。在中国（上海）自由贸易试验区（含临港新片区）按照数据分类分级保护制度，依法制定需要纳入管理范围的数据清单和重要数据目录，清单和目录以外的数据出境，不需要申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证。（责任单位：市委网信办、浦东新区政府（上海自贸试验区管委会）、临港新片区管委会）

**五、加大外资研发中心科技创新金融支持。**为外资研发中心与金融机构搭建对接平台，支持

外资研发中心通过设立自由贸易账户享受跨境金融服务，鼓励金融机构在风险可控、商业可持续的前提下，为外资研发中心开展科技创新、从事基础和前沿研究提供金融支持。对具有轻资产、高研发投入特点的外资研发中心在中国上市募集的资金（不含超募资金），在主要用于主营业务相关研发投入的前提下，适当放宽用于补充流动资金和偿还债务的比例要求。（责任单位：中国人民银行上海总部、金融监管总局上海监管局、上海证监局）

**六、提升外资研发中心知识产权保护水平。**支持外资研发中心申报本市专利工作试点示范单位，并给予项目经费支持。加大对知识产权侵权行为的惩治力度，对重复侵权、恶意侵权及其他严重侵权行为，积极适用惩罚性赔偿，加大对侵权行为的打击力度和威慑力。完善长三角地区跨区域知识产权保护协作和十二省市知识产权行政保护协作机制，通过线索发现、线索移送、案件协查等举措，加强对外资研发中心知识产权保护的联动协调。（责任单位：市知识产权局、市高院）

**七、支持外资研发中心引才留才。**支持外资研发中心聘用的专业技术人员参与职称评审，其中，急需紧缺人才可突破学历、任职资历要求，申报高一级专业技术职称。对外资研发中心的技术骨干申请加入上海市科技专家库，可适当放宽条件。外资研发中心聘雇的外籍人才在办理《外国人工作许可证》时，可享受“容缺受理”便利。外资研发中心聘雇外籍高端人才，不受年龄、学历、工作经验限制，根据聘用合同可办理有效期最长为5年的工作许可和居留许可。支持外籍人才申报中国政府友谊奖和上海市白玉兰友谊系列奖项。支持外资研发中心依法依规聘雇本科及以上学历的优秀外籍高校毕业生来沪工作，按照政府间协议聘雇外籍青年人才来沪实习并办

理工作许可。加强对外资研发中心雇佣人才的政策服务，使用多语种发布外籍人才相关政策，提高其获取政策信息的便利度。鼓励在外资研发中心工作的外籍人才申请“上海市外籍人才薪酬购付汇 FAST PASS”，上海地区的银行为其提供可分次、可跨行、零审单的“一件通”薪酬购付汇服务。外资研发中心雇佣的留学回国人员，可按照《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》享受落户、住房、医疗、子女入学等政策。将外资研发中心纳入非上海生源普通高校应届毕业生生进沪就业重点扶持用人单位。（责任单位：市人才局、市教委、市人力资源社会保障局、市政府外办、市出入境管理局）

**八、落实科技创新财政税收政策。**落实国家支持企业科技创新的税收政策，对符合条件的外资研发中心进口国内不能生产或性能不能满足需求的科学研究、科技开发和教学用品，免征进口关税和进口环节增值税、消费税。对符合条件的外资研发中心采购国产设备，全额退还增值税。外资研发中心平等享受研发费用税前加计扣除、企业投入基础研究税收优惠等政策，对企业出资

给非营利性科研机构、高等学校和政府性自然科学基金用于基础研究的支出，在计算应纳税所得额时可按实际发生额在税前扣除，并可按 100% 在税前加计扣除。鼓励外资研发中心及所在企业设立成果转化基金、创业投资基金，平等享受税收优惠等相关政策。支持外资研发中心申请认定国家高新技术企业、技术先进型服务企业和上海市创新型企业总部等，享受税收优惠等相关政策。专职研发人员数量在 50 名及以上的全球研发中心，可以参照跨国公司地区总部政策获得开办费和租房资助。（责任单位：市科委、市财政局、市税务局、上海海关、市商务委）

**九、加大外资研发中心服务保障。**完善外资研发中心市、区两级服务专员机制，建立常态化沟通联系，协调解决外资研发中心经营过程中的困难和问题。进一步加强政策宣讲，推动各项支持政策落地见效。加强对外资研发中心发展情况评估，分类指导，推动外资研发中心高质量发展。（责任单位：市商务委、各区政府）

本计划自 2024 年 3 月 15 日起施行。

## 上海市人民政府办公厅 关于印发《本市促进服务消费提质扩容的 实施方案》的通知

沪府办发〔2024〕5号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《本市促进服务消费提质扩容的实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市人民政府办公厅

2024年3月1日

# 本市促进服务消费提质扩容的实施方案

为进一步促进本市服务消费提质扩容，构建高品质服务消费体系，更好满足人民群众高品质生活需求，助力上海国际消费中心城市建设，制定本实施方案。

## 一、发展目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大、二十届二中全会和习近平总书记考察上海重要讲话精神，围绕上海国际消费中心城市建设总体目标，以市场驱动、标准对接、制度创新为引领，推动上海成为服务消费的品牌资源汇聚地、模式创新策源地和消费潮流风向标，将上海打造成为国内领先、国际一流的服务消费标杆城市。到 2027 年，在服务消费各领域形成一批新增长点，全面提升上海服务消费的国际知名度、品牌集聚度、商业活跃度、消费便利度和政策引领度，服务零售额占社会零售总额的比重超过 50%。到 2035 年，形成资源集聚和辐射全球市场的高品质、创新型、数字化、融合化、绿色化服务消费新体系，服务零售额占社会零售总额的比重超过 60%。

——建设社会主义国际文化大都市和世界著名旅游城市。到 2027 年，城市文化创造力、传播力、影响力进一步提升，文化品牌标识度更加彰显、文化竞争力更加强健。旅游总收入达 5500 亿元左右，打造中国入境旅游第一站。

——加快建设国际知名的体育消费中心和世界一流的国际体育赛事之都。到 2027 年，人均体育消费占居民可支配收入的比重达到 4.5% 左右，服务型体育消费占体育消费的比重达到

45% 左右，重大体育赛事溢出效应明显增强。

——建设具有国际影响力的健康服务消费城市。健康服务消费规模显著扩大，服务水平显著提升，逐步形成内涵丰富、布局合理、结构优化的健康服务消费新体系。

——打造高品质的养老服务消费高地。培育引进一批高品质养老服务机构，推出一批多元化的养老服务产品，养老服务体系更趋完善，养老服务品质更加卓越。

——打造国际一流的信息服务消费标杆城市。加快建设新一代信息基础设施总体架构。到 2027 年，固化 100 个以上新数字应用场景、培育 1000 个以上信息消费新品，培养一批具有国际竞争力的综合型行业龙头企业。

——显著提升普惠优质的金融服务消费能级。进一步丰富商业保险产品供给，商业保险市场规模显著扩大。大力发展绿色消费、数字消费等新型消费贷款，基本满足差异化金融消费新需求。

——打造享誉国际的优质教育服务消费目的地。积极拓展留学生教育、国际中小学生学习教育，国际化教育水平显著提升。加大继续教育、职业教育和专业培训的发展力度，满足人民群众日益增长的终身学习和技能升级需求。

——打造集聚国际特色的美食之都。到 2027 年，打造一批融合中国特色和海派文化的环球美食街区，培育一批创新能力强、品牌影响力大的龙头餐饮企业，引进 1000 家有影响力的餐饮品牌首店，认定 4000 家绿色餐厅。

——打造国内领先的家政服务消费高地。大力培育具有引领和示范效应的龙头家政服务企业和特色品牌企业，全面提升家政服务人员从业素质，推出一批智能型、融合型的家政服务消费新场景。

——营建有温度的宜居之城。全面提升居住服务专业化水平，在物业服务、住房租赁、中介服务等领域培育一批具有竞争力的专业化、智能化、数字化行业龙头企业。

——提升综合交通服务消费能级。到 2027 年，交通枢纽门户功能进一步提升，智能、平安、绿色、共享交通发展水平明显提升，航空旅客中转率、出入境客流比例显著提高，邮政快递服务综合实力显著提升，邮轮旅客年接待量达 300 万人次，打造具有国际影响力的邮轮消费目的地。

## 二、重点任务

### （一）丰富文旅服务消费内涵

1. 提升文化服务消费体验。发挥上海红色文化、海派文化、江南文化融合发展的优势，打造“上海原创”品牌。支持专业剧场提升能级，鼓励商业综合体、经营性场所开辟新型演艺场所，引进培育创新演艺项目，持续打响“演艺大世界”品牌，支持打造示范性“演艺新空间”，支持举办高质量演唱会、音乐节。实施“大博物馆计划”“大美术馆计划”“社会大美育计划”。支持实体书店打造集阅读、交流、休闲于一体的文化体验消费中心。（责任单位：市文化旅游局、市委宣传部、各区政府）

2. 打造品质文旅体验新场景。精心打造“一江一河”城市旅游品牌，持续提升上海国际旅游度假区等区域能级。推动“观文博、看美展、赏好剧、听歌会、来海考”成为上海都市旅游的首选项目。营造“多要素+无边界”多元体验，打造“旅游+”融合发展模式。支持重点商

圈、街区引入实景演出、灯光秀、国潮动漫等新型业态。（责任单位：市文化旅游局、市绿化市容局、各区政府）

3. 提升文旅服务节庆活动能级。高水平办好上海国际电影电视节、上海旅游节、上海国际艺术节等国际节展赛会。积极推动海内外优秀文化作品在上海首发、首演、首映、首展。系统推进节展赛会前后衔接，营造“季季有主题、月月有活动、周周有热点”的消费氛围。（责任单位：市文化旅游局、市委宣传部、各区政府）

### （二）增强体育服务消费带动力

4. 大力发展顶级体育赛事活动。加强顶级赛事市场化运作，办好奥运会资格系列赛、国际箭联射箭世界杯赛、F1 中国大奖赛、ATP1000 网球大师赛、环球马术冠军赛等国际赛事和上海马拉松、上海赛艇公开赛、上海帆船公开赛等自主品牌赛事。举办 FISE 国际极限运动嘉年华。支持职业体育俱乐部拓展职业赛事市场开发。（责任单位：市体育局）

5. 进一步激发体育消费新动能。大力推广户外运动，探索建设水上运动特色露营地。支持虚拟体育、电子竞技等新兴项目产业化发展，构建电竞服务消费生态圈。支持举办各类群众性体育赛事，举办青少年娱乐性大众体育赛事活动，推广霹雳舞、滑板、骑行等潮流运动。开展校园体育赛事活动，培育体育消费基础。丰富亲子体育教培产业形态，完善体育类校外培训标准体系。办好上海体育消费节。（责任单位：市体育局、市教委）

6. 完善体育服务消费领域支持政策。鼓励社会力量投资建设体育场馆，推进公共体育场馆所有权和经营权分离改革。促进体育服务企业间资源互通，加强体育产业无形资产开发，依法推动将体育赛事承办权、体育场馆经营权和相关赞助权、冠名权等纳入公共资源交易平台进行公开

规范交易。（责任单位：市体育局、市发展改革委）

### （三）推动健康服务消费高品质发展

7. 丰富康复服务消费供给。鼓励区域性医疗中心设置独立康复病区，支持社会办康复医院发展。鼓励发展针对伤病患者、残疾人、孕产妇、婴幼儿等特殊人群的专业康复护理机构。鼓励有条件的医疗机构通过“互联网+”、家庭病床、上门巡诊等方式延伸康复服务内容。（责任单位：市卫生健康委）

8. 构建海派中医药服务体系。支持建立具有流派特色的中医医疗和康复中心。支持以中医养生、药膳食疗等保健手法创新开发健康服务产品。推动中医药服务出口基地建设，支持高校、研究机构开展中医药“走出去”研究。加强中医药国际标准的制定。（责任单位：市中医药局、市商务委、市市场监管局）

9. 打造高品质医疗服务消费品牌。支持高水平医疗机构开展肿瘤、口腔、放化疗、神经、骨科等领域的高品质医疗服务，支持高水平公立医院与社会资本在医美领域规范开展合作。支持建设独立国际医疗部，制定国际医疗管理规范和服务标准，鼓励在国际医疗服务中使用创新器械，提供高品质、多样化和创新性医疗服务。鼓励医疗园区提升服务能级，引导医疗机构在品牌、管理、技术、人才等方面开展深度合作，形成优质品牌医疗服务聚集地。（责任单位：市卫生健康委、市药品监管局、申康医院发展中心）

### （四）拓展高品质养老服务供给

10. 发展社区和居家养老服务。积极引导社会力量参与社区养老服务，扶持培育综合化、专业化、连锁化、品牌化社区养老服务机构。支持养老服务机构将专业服务延伸到家庭，为居家老年人提供生活照料、健康照护、精神慰藉等上门服务，加快发展家庭照护床位，完善上门照护的

服务标准与合同范本。支持市场化机构参与高品质居家适老化改造。（责任单位：市民政局）

11. 培育个性化、多元化养老服务模式。聚焦高龄、失能老年人长期照护服务的刚性需求，支持发展普惠型养老服务机构。引导社会力量兴办面向中高收入家庭的高品质养老服务机构。发展智慧养老服务，推动互联网赋能为老年人提供精准、便捷养老服务。引导康复辅具等租赁服务专业机构开展社区租赁服务。深化长期护理保险试点，加强对养老护理服务支付支撑作用。（责任单位：市民政局、市商务委、市医保局）

### （五）构建信息服务消费生态圈

12. 推进信息消费基础设施改造升级。加快建设以 AI、5G、区块链为代表的新一代信息基础设施。建立本市数据中心全生命周期监管平台，试点开展算力使用效率等评估评测。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市数据局）

13. 支持在线新经济总部型企业发展。对通过各类总部型企业认定的在线新经济企业，依法依规在人才居留和出入境、跨境人民币业务、跨境物流、数据流通等方面给予支持。支持设立在线新经济产业基金，为符合条件的各类在线新经济企业业务发展提供融资服务。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市商务委、市人力资源社会保障局、市委金融办、市数据局、上海证监局）

14. 支持信息服务产品出海。建立第三方专业合规服务队伍，支持企业进军国际市场，加大优质数字内容企业“出海”支持力度。完善产品、服务、品牌“出海”培育孵化机制，畅通境外业务资金回流渠道。支持跨境电商平台与物流、贸易企业共建共享“海外仓”，打响“出海优品”品牌。（责任单位：市经济信息化委、市商务委、市委宣传部、市发展改革委、市委金融

办)

15. 促进信息服务消费产品研发。鼓励企业围绕“5G+”“VR+”“AI+”“北斗+”等领域加大研发投入力度，打造人工智能大模型、元宇宙、区块链等融合示范应用场景。聚焦文旅消费、职业培训、医疗健康等领域，推动建立一批标杆示范场景，形成一批元宇宙应用。支持在智能化教育教学、自动驾驶等领域构建示范应用场景。(责任单位：市文化旅游局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委、市教委、市交通委、市经济信息化委)

#### (六) 强化金融服务消费产品创新

16. 丰富消费型保险产品供给。加大针对各类人群的保险产品和服务创新的开发力度。在合规、安全基础上逐步扩大医疗、医保大数据开放共享与综合利用，基于市大数据资源平台推进医保大数据实验室建设，支持保险公司依托医保大数据实验室研发更多优质商业健康保险。(责任单位：市委金融办、市医保局、市经济信息化委、金融监管总局上海监管局、上海保交所、市卫生健康委、申康医院发展中心、市数据局)

17. 优化商业健康保险发展环境。扩大上海保险码“一码通赔”支持范围，提升参保人理赔便利度和服务体验。促进“互联网+医疗健康+保险”模式发展。支持商业保险公司参与国际医疗旅游试点工作。加大商业健康保险的知识普及，提升市民健康保险意识。(责任单位：市医保局、市卫生健康委、市委金融办、金融监管总局上海监管局、上海保交所)

18. 支持金融机构创新服务产品。提升金融服务消费能级，鼓励商业银行提高对新型消费贷款需求的适配性，从利率、期限和还款方式等多方面提供差异化贷款产品。支持金融机构与服务消费市场主体加强合作，进一步发挥政府惠民举措与金融机构促消费的叠加效应。(责任单位：

金融监管总局上海监管局、市委金融办、市商务委)

#### (七) 发展多层次教育服务消费体系

19. 积极发展国际教育服务。发挥上海教育资源优势，积极拓展留学生教育服务范围。举办中国上海国际教育展等展会交流活动，组织本市高校“走出去”推广和宣传。吸引更多国际中小学生来沪开展各类交流，支持上海高校和职业学校举办“上海暑期学校”“一带一路”高级研修班等品牌项目。支持高校和科研机构开展国际教育交流项目。推进高水平中外合作办学项目落地。(责任单位：市教委、市政府外办)

20. 大力发展终身教育服务。积极开展非学历继续教育改革创新示范项目建设，推动非学历培训与学历教育的对接和学分转换。落实推进“二元制”职工继续教育内容供给和服务协调。依托上海市高校继续教育指导服务中心，指导高校推动继续教育发展。完善上海市高校非学历继续教育管理与服务平台，提供继续教育资源一体化管理和服务。(责任单位：市教委)

21. 推进发展专业培训服务。支持职业院校围绕上海“五个中心”建设、“四大品牌”和战略性新兴产业等战略任务，开设相关培训项目。鼓励职业院校和企业加强合作，共同开发高质量职业培训课程，加大对开放实训中心建设的支持力度。(责任单位：市教委)

#### (八) 推动餐饮服务消费升级

22. 加快集聚餐饮品牌资源。支持国际知名品牌餐饮企业和各类地方特色餐饮品牌来沪发展，打造地标餐厅。发布环球美食发展报告。支持国内外知名餐饮企业在沪建立总部、研发中心、配送中心、中央厨房等。支持本市品牌餐饮企业“走出去”开拓海外餐饮市场，宣传中华传统餐饮文化。(责任单位：市商务委)

23. 打造闻名遐迩的美食地标。结合上海商

业空间布局规划、文化旅游发展规划，支持打造具备国际知名度和美誉度的美食地标。因地制宜推出一批特色鲜明的美食街区，丰富夜间餐饮消费场所。加大对美食地标和美食街区等餐饮集聚式发展的公共管理政策创新力度，加强交通、电力、绿化市容等方面管理服务配套支持。发挥各类美食节会等平台作用，搭建并做强“环球美食节”“上海小吃节”等活动平台，加大对美食地标的宣传推广力度。（责任单位：市商务委、市交通委、市城管执法局、市绿化市容局、市公安局）

24. 全面优化餐饮服务发展生态。加强对国内外餐饮技艺人才的引进和合作交流，支持国内外高端餐饮技艺人才在沪设立餐饮烹饪大师工作室。深入推进绿色餐厅创建。持续开展“光盘行动”，推动“反对餐饮浪费行为”成为自觉行动。支持餐饮企业开展 ESG 管理，坚持绿色低碳可持续发展。支持餐饮企业集约化发展，建设中央厨房、集约化配送中心等，推动生产加工源头提高效能。（责任单位：市商务委、市人力资源社会保障局、市市场监管局）

#### （九）提升家政服务消费品质

25. 扩大家政服务消费供给。引进和培育若干高品质家政服务品牌，满足个性化和多层次家政服务消费需求。培育具有引领和示范效应的家政龙头企业和特色品牌企业、平台型互联网家政企业和产教融合型家政企业。培育一批高能级家政职业培训机构。引导支持家政企业员工制发展。（责任单位：市商务委、市发展改革委、市人力资源社会保障局）

26. 提升家政服务品质 and 水平。建立政府、企业和院校等多层次家政人才培养体系，对符合条件的家政职业技能人才给予职业技能提升补贴，鼓励家政企业推进家政服务员技能升级。支持开展养老、母婴护理等企业品牌评选推优活

动。指导高校开设家政服务类专业。加强对家政人员体检和商业保险的政策赋能。持续完善本市家政服务机构信息备案和家政人员持证上门服务制度。（责任单位：市商务委、市教委、市人力资源社会保障局）

27. 创新家政服务消费场景。支持家政企业积极构建依托人工智能等技术的家政服务消费新场景。促进家政服务与养老、育幼、助餐、物业、快递等社区服务业深度融合，培育“家政+物业”“家政+社区综合服务”“家政+养老”等新模式，推广“套餐化订单”“一站式服务”等特色经营方式。支持发展养老护理、病床陪护、母婴护理等多样化、个性化家政服务。（责任单位：市商务委、市发展改革委、市民政局）

#### （十）优化居住服务消费供给

28. 支持住房租赁企业发展。加快培育一批行业龙头企业，整合上下游资源，创新增值服务、社群服务等，积极打造住房租赁经营品牌。完善住房租赁公共服务平台功能，推动全市房源“一键查询”，市场化租房、保障性租赁住房“一站式办理”等。支持将优质的集中式住房租赁项目、分散式代理经租项目纳入住房租赁公共服务平台。完善政策法规体系，建立良好的租赁市场环境。（责任单位：市房屋管理局、市数据局）

29. 推进物业服务供给侧结构性调整。鼓励有条件的物业服务企业探索“物业+生活服务”等多元服务模式，向养老、托幼、家政、文化、健康、快递收发等领域延伸，更好满足居民多样化需求。加快智慧物业平台建设。（责任单位：市房屋管理局、市民政局、市体育局、市商务委、市文化旅游局、市卫生健康委、市邮政管理局）

30. 规范房地产中介服务行业发展。加强事中事后监管，充分发挥行业自律和诚信平台作用，实施行业信用分级分类监管。优化房屋交易

网签流程，完善职业从业管理制度，加强从业人员职业化教育。为房地产中介行业从业人员提供定期职业培训和继续教育。（责任单位：市房屋管理局、市市场监管局）

（十一）创新交通服务消费内容

31. 大力发展邮轮服务消费。拓展常规邮轮港口与城市交通服务消费、配套餐饮住宿服务消费。大力发展邮轮免税消费，增加口岸免税店免税商品品类。完善服务邮轮总部功能。拓展移动网络支付服务、5G 移动数据服务，创新人工智能技术应用，打造数字化智能邮轮消费场景。（责任单位：市商务委、市交通委、市财政局、市发展改革委、市经济信息化委、宝山区政府、虹口区政府、浦东新区政府）

32. 提升铁路和航空服务消费能级。统筹用好京沪、沪杭、沪宁等高铁区段线路能力，优化调整上海车站功能布局，提升通道能力和服务能级。支持航空公司加强国内、国际中转联程销售。加快打造上海到重点城市和周边国家、地区的“空中快线”。积极争取航权、时刻资源，加快国际航空运输恢复和发展，优化航线网络，提升中转服务能力。（责任单位：市交通委、中铁上海局集团）

33. 创新交通复合式消费场景。推出“空铁联运”“城市航站楼”等一体化服务产品，提升站内商业消费。结合上海旅游节、“五五购物节”等重大活动，推出与“144 小时过境免签机票”联动的旅游活动路线、优惠套票，吸引中转客流。（责任单位：市文化旅游局、市交通委、市商务委）

34. 优化快递服务消费体系。统筹推进快递公共服务站、智能快件箱服务用房、数智化快递驿站等快递末端公共基础设施建设。优化农村寄递物流体系建设，加强农村网络设施资源共享，鼓励共拣、共运、共投。支持邮政快递企业参与

涉农电商销售平台建设，畅通农产品“进城”、消费品“下乡”双向流通渠道。（责任单位：市邮政管理局、市交通委、市商务委、市农业农村委）

（十二）打造融合化服务消费场景

35. 创新大健康服务融合消费模式。围绕肿瘤、口腔、整形、中医、骨科和疾病护理、健康养生管理等专科优势，打造特色医疗旅游产品，推进建设国际医疗旅游集聚区。发展乡村康养体验游，挖掘郊区“一站式旅游”“周末度假”消费潜力。加强整合型老年健康服务体系建设，推进医养结合。促进“体育+健康”服务发展，构建体医融合的疾病管理和健康服务模式。（责任单位：市卫生健康委、市商务委、市农业农村委、市文化旅游局、市体育局、市民政局）

36. 推进商旅文体展深度联动。持续放大中国国际进口博览会、“五五购物节”、上海旅游节等大型节展赛事活动溢出效应，推动商旅文体展深度融合联动，大力吸引外来消费。推动红色旅游、工业旅游、乡村旅游、健康旅游、体育旅游等业态发展。加快建设“一站式”商旅文体展联动新载体，打造一批剧院演艺综合体、游乐综合体、都市运动中心。加大乡村建设用地存量盘活和布局优化力度，引入专业主体开发生态体验、乡村民宿、度假酒店等复合型业态。（责任单位：市商务委、市文化旅游局、市规划资源局、市体育局、各区政府）

37. 促进服务消费的数字化融合。加强物联网、人工智能、大数据、虚拟现实等技术在健康、养老、家政、文化、旅游、体育等服务领域应用。支持游戏、漫画等网络文化 IP 的高质量开发和内容的高水平转化，推进与各类服务消费场景的融合联动，打造具有娱乐性、互动性、沉浸式的多元融合消费新场景。促进数字人在数字营销、在线培训、电商直播、影音娱乐、服务咨询等多场景的应用。（责任单位：市商务委、市

卫生健康委、市委宣传部、市文化旅游局、市体育局、市民政局、市经济信息化委)

### 三、保障措施

(一) 建立促进服务消费提质扩容工作推进机制

将促进本市服务消费提质扩容工作纳入市建设国际消费中心城市领导小组工作机制。编制促进服务消费提质扩容年度工作要点，明确年度目标和任务清单。(责任单位：各有关部门)

#### (二) 完善财政金融支持政策

用好财政专项资金，加快推动服务消费发展。建立财政资金促进服务消费的评估机制。支持公共资源交易中心做强体育、文化等资源产权交易平台。提升服务消费领域企业融资便利度和可获得性。支持符合条件的消费基础设施发行不动产投资信托基金(REITs)。将符合条件的项目纳入地方政府专项债券支持范围。(责任单位：市国际消费中心城市领导小组各成员单位、市委金融办、中国人民银行上海总部、金融监管总局上海监管局、上海证监局、市税务局)

#### (三) 加强专业人才培养

支持高校加强服务消费重点领域相关学科的人才培养，深入推进产学研合作，鼓励企业与高校、科研机构联合培养人才，支持建设技术技能人才实训基地，增强高水平人才供给。为符合条件的高级专业技术人才落户及其子女入学提供相应便利。为高级护工等专业技术人才落实人才、公共服务均等化政策。(责任单位：市国际消费中心城市领导小组各成员单位、市教委、市人力资源社会保障局)

#### (四) 加强服务消费统计监测

完善服务消费统计，建立反映总消费规模、结构、速度的核算体系，夯实服务消费市场统计监测基础。支持相关部门、重点功能区完善统计

制度，提高消费领域统计规范化水平。运用互联网、大数据等技术，加强对市场总消费统计和服务消费政策的分析研究，准确把握服务消费发展趋势、消费结构变化，及时、科学完善促进服务消费的政策措施。研究发布服务消费发展活力指数。(责任单位：市国际消费中心城市领导小组各成员单位、市教委、市卫生健康委、市民政局、市委金融办)

#### (五) 优化服务消费环境

支持促进服务消费的行业组织建设和发展。支持以企业为主体、行业组织为依托，在养老、家政、物业等服务消费领域推出一批标杆化服务标准，加强对信息、金融等新型服务消费业态规范和标准制定的研究。健全服务消费领域消费者权益保护机制，提升消费者获得感和满意度。优化外卡支付环境，丰富境外来沪人员支付服务供给，增加多语种服务消费场景，提升旅游景点、博物馆等服务消费场所的消费便利度。将无障碍和适老化理念融入城市规划、建设、管理全过程，深入实施“数字伙伴计划”，助力老年人跨越“数字鸿沟”。(责任单位：市国际消费中心城市领导小组各成员单位、市民政局、中国人民银行上海总部)

#### (六) 加大对外开放和国际推介力度

有序推进交通、教育、医疗、文化等领域相关业务的对外开放。加大城市海外营销推介力度，加强与具有国际影响力的专业机构合作，建立专业化、国际化、精准化的推介矩阵，升级城市对外推介网站、APP平台。支持赴境外重点国家和地区举办专题推介活动，加大对上海国际消费中心城市的宣传力度，提升上海城市整体形象。(责任单位：市商务委、市交通委、市发展改革委、市卫生健康委、市教委、市文化旅游局、市体育局、市政府外办、市政府新闻办)

## 关于印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》的通知

沪法治政府办〔2024〕3号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市法治政府建设工作领导小组办公室

2024年2月4日

## 关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见

为加强依法行政，健全完善本市行政裁量权基准（以下简称“裁量权基准”），提升规范行使行政裁量权能力，更好保护经营主体和人民群众合法权益，切实维护公平竞争市场秩序，现就进一步规范裁量权基准制定和管理工作提出如下意见。

### 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，认真落实党中央、国务院决策部署和市委、市政府工作要求，坚持法制统一、程序公正、公平合理、高效便民原则，在目前普遍具备规范行政裁量权的工作制度基础上，进一步健全完善行政处罚、行政许可、行政征收征用、行政确认、行政给付、行政强制、行政检查领域裁量权基准，规范行使行政裁量权，实现裁量权基准内容全面、科学合理、体系完备，裁量

工作标准统一、程序规范、监督有力，依法行政水平进一步提升，为推进城市治理体系和治理能力现代化、加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供有力法治保障。

### 二、严格履行裁量权基准制定职责

裁量权基准是行政机关和有关法律、法规授权组织（以下统称“行政机关”）结合本地区本部门行政管理实际，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中的原则性规定或具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容，细化量化形成的具体执法尺度、标准。

#### （一）明晰裁量权基准制定职责

市级行政机关负责制定本系统行政执法事项（以下简称“执法事项”）的裁量权基准。执法事项以市政府名义实施的，裁量权基准由主管该执法事项的市级行政机关拟订草案，报市政府印发。执法权相对集中给其他部门行使的，裁量权

基准由主管该执法事项的市级行政机关制定。执法事项下沉实施的，裁量权基准由下沉前主管该执法事项的市级行政机关制定；其中，行政处罚事项下沉至乡镇政府、街道办事处实施的，裁量权基准由市城管执法局会同有关市级行政机关制定。市级行政机关可以选择特定区域先行开展长三角裁量权基准一体化试点，在试点区域内制定、实施与本市其他区域不同的裁量权基准。

### （二）规范裁量权基准制定权限和程序

裁量权基准制定机关（以下简称“制定机关”）可以根据工作需要依法制定裁量权基准。裁量权基准应当符合法律、法规、规章的规定和国家、本市对行政裁量权行使的要求，并经过充分研究论证，确保具体执法标准科学合理、管用好用。要加强裁量权基准制发、备案等程序管理，全面落实国务院办公厅关于裁量权基准制发程序的要求。政务服务事项办事指南等工作制度要与裁量权基准做好衔接。

## 三、准确规定裁量权基准内容

### （一）推动行政处罚裁量适当

法律、法规、规章规定可以选择是否处罚、是否并处或选择处罚种类的，规定较大处罚幅度的，对不予、免于、减轻、从轻、从重处罚的条件只有原则性规定的，未明确情节轻微、较轻、较重、严重或特别严重对应的具体情形的，制定机关要细化量化违法情形和对应处罚标准，制定裁量权基准。

在违法情形和处罚标准细化方面，要根据违法行为特点，科学确定裁量因素，如当事人过错程度、违法行为手段方式、规模、发生次数、持续时间、涉案金额、危害对象、危害后果、改正情况、配合调查情况等；根据裁量因素将违法情形从轻到重划分为若干阶次，并将处罚内容对应划分阶次，形成违法情节轻重与处罚轻重相对应的裁量标准。除直接适用国家层面裁量权基准、

处罚裁量空间小等情况外，积极推行多因素综合裁量模式，根据三项以上裁量因素综合评价违法行为情节轻重，并给予过罚相当的处罚。在不予、免于、减轻、从轻、从重处罚条件细化方面，不予、免于、减轻处罚应当是法定情形，严格依照法定条件细化；从轻、从重处罚包括法定情形和酌定情形，可以依法细化法定情形、结合实际细化酌定情形。在可处、并处、处罚种类选择方面，罚则规定可以选择是否处罚、是否并处或选择处罚种类的，要明确处罚和不处罚的具体情形、单处和并处的具体情形、选择不同罚种的具体情形。在处罚幅度细化方面，罚则规定的处罚幅度较大的，要合理划分阶次，或明确计算具体处罚数值的方法。

### （二）推动行政许可便捷高效

法律、法规、规章、国务院决定对行政许可新办、变更、延续、撤回、撤销、注销的条件、申请材料、程序等只有原则性规定的，制定机关要细化量化相关内容，形成裁量权基准。

在办理条件、申请材料细化方面，要按照法律规范的文本含义并参照行政管理通行做法，明确具体条件和申请材料，不得增加、拔高条件或收取不必要的材料、重复收取材料；原则上不得要求申请人提交本机关或下属单位出具的证明材料、本机关前期管理中已收取的材料、通过数据共享能够获得相关信息材料，依法需要收回证明材料原件或申请人相关情况容易变动的除外；申请材料已纳入本市电子证照库且依法可调取的，要采用调取电子证照方式，不得要求申请人另行提交纸质材料。上位法规定许可数量限制且依法不适用“按受理先后顺序准予许可”的，要明确从符合条件的多个申请人中确定准予许可对象的方式、标准和依据。在程序细化方面，要按照行政许可法的要求，细化工作程序、环节，不断优化流程、提高效能。无法定依据，不得增设

报上级机关批准、征询其他单位意见等环节，或要求申请人接受第三方机构有偿服务。由行政机关组织评审、核查的，要明确工作规则。要细化保障申请人、利害关系人陈述申辩权的具体要求。

### （三）推动行政征收征用公平合理

实施行政征收征用应当严格遵守法律、法规、规章的规定，依法实施的行政征收征用需要细化征收征用的权限、标准、程序或征收征用财产的范围、数量、数额、期限、补偿标准等的，制定机关要遵循征收征用法定、公平公开、尊重行政相对人财产权等原则，细化量化形成裁量权基准。其中，征收国有土地上房屋的裁量权基准由市房屋管理局管理，征收集体土地及其上房屋、其他附着物、青苗等的裁量权基准由市规划资源局管理，裁量权基准要细化征收、补偿、安置各程序和环节的具体要求，强化过程全透明、结果全公开；征用非国有财产的裁量权基准由相关领域主管市级行政机关管理，裁量权基准要细化征用的具体情形，细化确定征用财产范围、数量、期限的程序和确定征用对象的程序，并明确及时归还、恢复原状、支付费用和补偿的具体要求。

### （四）推动行政确认公正便捷

法律、法规、规章对行政确认的申请材料、程序等只有原则性规定的，制定机关可以参照行政许可裁量权基准相关要求和上级机关有关要求，细化制定裁量权基准。同时，要依法细化行政确认的审查标准，明确办理时限；上位法对程序未作出规定或只有原则性规定，且实践中确有必要的，可以设置复核、复查环节。

### （五）推动行政给付规范高效

法律、法规、规章对行政给付的条件、申请材料、给付标准、程序等只有原则性规定的，制定机关要依法细化量化，制定裁量权基准。

在办理条件、申请材料细化方面，参照行政许可裁量权基准相关要求实施。对属于直接惠企惠民政策并适用直达快享的行政给付，要细化办理材料及其内容、来源，并细化保障符合条件的行政相对人平等获得给付的措施。在给付标准细化方面，上位法对金钱类给付的数额只有原则性规定、规定为一定幅度、规定多种计算方式的，或对其他种类给付未明确给付内容的，要依法细化给付的具体情形和对应给付内容。在程序细化方面，要明确申请途径、申请时限、受理条件、交付期限及交付方式。上位法对交付期限、交付方式未作规定的，原则上由行政机关在给付决定作出之日起 30 日内直接交付给申请人；适用更长交付期限或采用第三方机构代为交付等其他交付方式的，要说明理由。在规范行政给付委托实施方面，原则上行政给付由行政机关自行实施；委托其他行政机关或第三方机构实施的，要说明理由和依据，并明确委托机关内承担监督职责的机构和监督要求；不得委托营利性第三方机构实施行政给付。

### （六）推动行政强制审慎规范

实施行政强制应当严格遵守行政强制法等法律、法规的规定。法律、法规对行政强制的条件、程序、时限只有原则性规定的，制定机关可以遵循行政强制适当原则，按照“采用对当事人损害最小的方式实现行政目的”的要求，细化制定裁量权基准。

在强制措施的种类、实施范围选择方面，查封、扣押措施要按照查封财物、扣押财物、查封设施、查封场所的先后顺序选择；实施范围要按照由小到大的先后顺序确定；确需冻结存款、汇款的，冻结数额应当与违法行为涉及金额相当。在强制措施期限细化方面，要根据违法行为特点，细化不同情形对应的强制措施期限，或明确解除强制措施的条件。在不采取强制措施情形细

化方面，要细化违法行为情节轻微、社会危害较小等可以不采取强制措施的具体情形；对违法行为已停止、不会再继续，危害不再发生，危险不再扩大，且当事人积极配合调查的，不采取强制措施；对能够通过其他方式有效固定证据的合同、账簿等书证，不采取强制措施。在强制执行方式选择方面，对可以选择不同方式的，要优先采用间接强制方式。

#### （七）推动行政检查集约高效

本意见所称行政检查，是指行政机关依法对管理对象生产经营的商品、提供的服务、相关场所及设备设施、其他相关活动等实施的检查（检验、检测），不包括行政机关依法利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的活动，或行政管理中收集信息、统计数据、风险监测、约谈提示等活动。法律、法规、规章对行政检查的职责、检查内容、检查对象、频次等只有原则性规定的，制定机关要依法细化量化，形成裁量权基准。

在检查职责、检查内容细化方面，要细化市、区、街镇三级检查职责分工，明确检查事项、检查内容及标准；要建立统筹本系统涉企检查的机制，避免多层次重复检查。执法权相对集中行使或下沉实施的，要明确各相关单位的检查职责。在检查对象选择、检查频次控制方面，要按照信用分级分类监管、“双随机一公开”监管等要求，细化各类检查任务确定检查对象的方式；要明确执法单位在年度检查计划外增加检查任务、频次的程序；要建立健全常态化跨部门综合监管机制，细化部门协作要求，提升监管精准性和有效性，减少多头检查、优化检查频次；探索根据行业、生产经营场景制定综合检查清单，实行“一业一清单”“综合查一次”；探索对低风险监管事项和新业态实行触发式监管、沙盒监管。在检查程序细化方面，遵守行政处罚法关于

检查的程序要求，法律、法规、规章另有规定的从其规定。在抽样、采样活动规范方面，要细化抽样、采样规则；依法实施的抽样检验、检测、检疫会造成检查对象的商品、财物损耗或灭失的，要明确抽样数量。

### 四、不断完善裁量权基准适用和管理

#### （一）完善裁量权基准适用

行政机关在作出执法决定前，要告知行政相对人具体执法行为的依据、内容、事实、理由及行政相对人依法享有的权利；有裁量权基准的，要在执法决定书中对裁量权基准适用情况予以明确。适用裁量权基准可能出现明显不当、显失公平，或裁量权基准适用的客观情况发生变化的，可以按照国家相关规定调整适用；制定机关对调整适用的裁量权基准要及时修改。因不规范适用裁量权基准造成严重后果的，依规依纪依法追究有关人员责任。

#### （二）强化裁量权基准管理

推进行政执法裁量规范化、标准化、信息化建设，充分运用人工智能、大数据、云计算、区块链等技术，将裁量权基准内容嵌入执法信息系统，为执法人员提供精准指引，规范行政裁量权行使。各市级行政机关、各区政府要通过案卷评查、执法评议考核、行政执法投诉举报处理等方式，加强对裁量权基准执行情况的监督检查。市级行政机关要主动收集公众对行政裁量权行使的意见建议，并建立健全裁量权基准动态调整机制，根据上位法修改情况、经济社会发展实际、行政管理需要及时修改完善。

### 五、加大组织保障力度

#### （一）加强组织领导

市司法局要加强对裁量权基准制定、管理、实施工作的指导，及时研究解决全市普遍性问题。各市级行政机关要加强统筹协调，科学制定、持续优化裁量权基准，并认真组织实施，及

时研究解决本系统与行政裁量权行使有关的问题。

(二) 强化培训宣传

各市级行政机关、各区政府要加强执法人员培训，明确裁量权基准实施要求，不断提升执法人员规范行使行政裁量权的能力。要注重典型案

例收集，推广好的经验做法，发挥示范引领作用。要强化裁量权基准宣传解读，开展形式多样、针对性强的宣传活动，提升社会公众、行政相对人对裁量权基准的知晓度、关注度，营造良好社会氛围。

本意见自 2024 年 3 月 1 日起施行。

## 人事任免

2024年2月2日

任命梁云红为上海市应急管理局副局长；

免去李伟民的上海市应急管理局副局长职务。

2024年2月3日

任命赵祝平为上海市妇女儿童工作委员会第一副主任；

免去章雄的上海市妇女儿童工作委员会第一副主任职务。

2024年2月19日

免去王振的上海社会科学院副院长、上海社会科学院信息研究所所长职务；

免去晏可佳的上海社会科学院宗教研究所所长职务。

免去陈彦峰的上海市市场监督管理局副局长职务。

免去花克勤的上海市应急管理局副局长职务。

任命雷旭东为上海市绿化和市容管理局副局长、上海市林业局副局长（挂职）。

任命何渡为上海市市场监督管理局副局长（挂职）。

任命董红明为上海市住房和城乡建设管理委员会副主任（挂职）。

任命刘力为上海市教育委员会副主任（挂职）。

任命姜秀珍为上海对外经贸大学副校长。

2024年2月20日

免去贝兆健的上海市人民政府外事办公室副主任职务。

任命彭世权为中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会副主任（挂职）。

任命郝雯为上海市国际贸易促进委员会副会长（挂职）。

任命陈彦峰为上海市发展和改革委员会副主任；免去阮青的上海市发展和改革委员会副主任，上海市域外农场管理办公室主任，上海市发展改革研究院院长职务。

## 关于《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的政策解读

### 一、工作背景

2017年，根据黄浦江上游饮用水水源地格局变化情况，本市调整了黄浦江上游饮用水水源保护区划，并同步增设饮用水水源保护缓冲区（以下简称“缓冲区”）。为进一步规范缓冲区管理，上海市人民政府于2018年12月26日印发《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》（以下简称《缓冲区管理办法》），自2019年3月1日起施行，有效期至2024年2月29日。

《缓冲区管理办法》实施以来，本市各相关部门、相关区持续加强缓冲区管理，严把建设项目审批关，严格监管缓冲区内风险企业，高标准建设污水垃圾处理处置设施，强化码头船舶及农业污染防治，缓冲区内水环境质量得到显著提升，为切实保障黄浦江上游水源地安全发挥了重要作用。随着国家和本市生态环境保护形势变化，同时考虑到《缓冲区管理办法》即将到期，为进一步统筹缓冲区生态环境高水平保护和区域经济社会高质量发展，经过深入调研和充分征求意见，本市对《缓冲区管理办法》进行了修订。

### 二、总体考虑

本次修订把统筹推进高水平保护和高质量发展作为核心理念，进一步提高缓冲区管理的精准性和针对性。主要有以下三方面考虑：

一是划定程序和范围保持不变。缓冲区范围的划定和调整，仍由市生态环境局会同相关部门、相关区在组织专家科学论证的基础上提出方案，报市政府批准后公布执行。由于市政府最新批准的《黄浦江上游饮用水水源保护区划（2022版）》未对缓冲区范围进行调整，故适用范围保

持不变。

二是保护力度保持不变。随着国家和本市生态环境保护政策法规体系日趋完善，《缓冲区管理办法》中排污总量控制、农业污染防治、水质监测和管理、环境保护执法、产业园区环境管理、土壤和地下水污染防治、污染事故应急处置等一般管理要求已与全市其他区域管理要求趋于一致，可直接执行现行法规政策，结合本次修订形成的特殊管理要求，总体上缓冲区保护力度保持不变。

三是以负面清单形式强化精准治污。本次修订简化删除了面上通用的一般管理要求，进一步细化明确了原过于宽泛的管理规定，以防范风险为导向，重点通过负面清单形式明确禁止性行为，守住产业准入底线，并在固废设施、码头和船舶污染防治等领域保留或根据最新法律法规更新形成了针对缓冲区的特殊管理要求。负面清单管理形式体现了精准治污的要求，使管理边界更清晰，在日常监管过程中也更具可操作性。

### 三、主要内容

本次修订形成的《缓冲区管理办法》共十条，主要内容如下：

#### （一）沿用并优化的条款

第一条（目的依据）、第二条（设置原则）、第三条（部门职责）、第四条（政府责任）、第五条（企业事业单位义务）、第六条（缓冲区划定程序）、第七条（生态补偿政策）、第十条（施行时间）为《缓冲区管理办法》中沿用并优化的条款。其中，第一条补充了“统筹生态环境高水平

保护和区域经济社会高质量发展”的指导思想，以及《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《上海市船舶污染防治条例》等最新法律法规；第二条将“准水源保护区”修改为“准保护区”，与《中华人民共和国水污染防治法》的提法保持一致；第六条根据前期征求意见情况补充了海事部门；第十条更新了施行时间（自2024年3月1日起施行），与《缓冲区管理办法》的失效时间相衔接；其余条款与《缓冲区管理办法》保持一致。

## （二）新增条款

第八条（管理要求）、第九条（负面清单）为本次修订新增的核心条款。其中，第八条明确规定了总体管理要求，即：缓冲区实施负面清单管理，以负面清单形式明确缓冲区范围内禁止实施的行为。负面清单未禁止的，应当遵守相关法律法规以及国家和本市的其他管理规定。第九条明确规定了四类负面清单：

一是产业准入负面清单。主要针对环境污染风险较大的涉重点重金属重点行业，本市目前仅涉及铅蓄电池制造业、电镀行业两个行业，具体表述为：“禁止新建、扩建铅蓄电池制造业、电镀行业等涉重点重金属重点行业建设项目；改建建设项目，不得增加水污染物排放量”。

二是固废设施管控负面清单。与《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第二十一条针对其他需要特别保护区的规定保持一致，具体表述为：“禁止建设工业固体废物、危险废物集中贮存、利用、处置的设施、场所和生活垃圾填埋场”。

三是码头污染管控负面清单。延续《缓冲区管理办法》第十三条第一款规定的要求，并将语序调整为负面清单的提法，具体表述为：“禁止新建、改建、扩建危险品装卸码头（符合规划和环保要求的船舶加油站、加气站除外）”。

四是船舶污染管控负面清单。对照《中华人民共和国长江保护法》第五十一条第二款规定“禁止在长江流域水上运输剧毒化学品和国家规定禁止通过内河运输的其他危险化学品”和《上海市船舶污染防治条例》第十七条规定“禁止船舶向黄浦江、苏州河排放生活污水、含油污水，禁止船舶向其他内河通航水域排放含油污水”的有关要求，完善船舶污染管控要求，具体表述为：“水域范围内，不得航行装载剧毒化学品、国家禁止运输的危险化学品以及危险废物（废矿物油除外）的船舶，禁止船舶排放含油污水、生活污水、垃圾等污染物”。

## 关于《上海市经营主体住所登记管理办法》的政策解读

为进一步完善本市经营主体住所登记管理制度，营造更优营商环境，根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》、《国务院关于印发注册资本登记制度改革方案的通知》等，结合上海实际，在《上海市企业住所登记管理办法》基础上，修订形成《上海市经营主体住所登记管理办

法》，现解读如下：

### 一、修订背景

根据《国务院关于印发注册资本登记制度改革方案的通知》（国发〔2014〕7号）有关简化住所登记手续的要求，本市于2015年制发《上海市人民政府办公厅关于印发〈上海市企业住所

登记管理办法》的通知》（沪府办发〔2015〕15号），对规范本市企业住所登记起到了积极作用。

2020年以来，《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国市场主体登记条例》等新法律、法规先后出台，《上海市优化营商环境条例》也于2023年11月完成修订（涉及经营主体住所登记内容），《上海市企业住所登记管理办法》的上位法依据发生了变化。同时，经营主体对进一步降低制度性交易成本的需求和自建房安全管理要求等，都对经营主体住所登记提出了新要求。为适应新情况、新变化，更好满足经营主体需求，同时进一步规范基层登记机关实践，有必要对《上海市企业住所登记管理办法》进行修订。

## 二、主要修订内容

《上海市经营主体住所登记管理办法》共分十九条，将“安全、规范、便利”作为修订原则，在严守安全底线基础上，通过应用数字技术探索推动企业住所标准化登记，同步规范并推广“一照多址”、“个体工商户登记点”等改革举措，着力提升登记便利化水平，降低住所登记制度性交易成本。主要修订内容包括：

（一）适应上位法规定。一是增加《中华人民共和国市场主体登记管理条例》（第一条）作为制定依据，并根据国务院、国家市场监督管理总局相关要求和《上海市优化营商环境条例》表述，将文件名称和条款中“企业”统一调整为“经营主体”，同时，增设定义条款（第二条）。二是根据《中华人民共和国民法典》等法规规定，按照住宅小区会所是否由全体业主共有，分类调整办理住所登记所需业主大会参会和表决比例（第八条）。三是落实《关于改进和规范基层群众性自治组织出具证明工作的指导意见》（民发〔2020〕20号），结合本市自建房安全专项整

治中，落实各级政府属地责任的要求，将相关住所证明的出具方，由村民委员会改为乡镇人民政府、街道办事处或其授权单位（第七条）。

（二）简化住所登记材料。一是在住所使用证明中，明确免于提交不动产权证的情形（第九条）。二是明确各区通过信息化手段统一管理并动态更新符合条件的非居住房屋信息，市市场监管局汇总各区相关信息，构建全市统一的经营主体住所标准化登记信息库，相关房屋用于登记可以免于提交住所使用证明（第十五条）。

（三）降低住所使用和登记成本。一是放宽经营场所办照要求，本市登记的经营主体在登记住所以外开展经营活动的，可以按照《上海市优化营商环境条例》规定，无需向市场监管部门申办登记或备案手续。同时，为充分满足企业需求，确有需要的，企业也可以申办分支机构登记或“一照多址”备案（第十四条）。二是根据《促进个体工商户发展条例》、《上海市优化营商环境条例》等规定，鼓励各区设置个体工商户登记地，供社区内个体工商户登记并开展经营活动（第十一条）。三是依据《网络交易监督管理办法》（国家市场监督管理总局令第37号）规定，明确个体工商户使用网络经营场所登记的条件（第十二条）。

（四）强化房屋安全责任。一是强化主体责任，明确经营主体应当履行房屋使用安全、消防安全等义务（第五条）。二是落实国务院关于依法推动将房屋安全鉴定作为自建房办理相关经营许可前提条件的工作要求，对使用农村、城镇无不动产权证房屋办理登记的，明确由街镇等出具的住所证明文件中，应当载明房屋已通过安全鉴定（第七条、第九条）。

## 关于《上海外资研发中心提升计划》的政策解读

为进一步发挥外资研发中心作用，保持上海外资研发中心集聚发展态势，推动外资研发中心提质增效，本市制订了《上海外资研发中心提升计划》。

### 一、起草背景

外资研发中心是上海总部经济的重要组成部分，截至 2023 年底，已累计认定外资研发中心 561 家，呈现出规模能级逐步提升、产业集聚效应突出、研发溢出效应较强等特点，为上海建设具有全球影响力的科技创新中心做出了重要贡献。2023 年 1 月商务部、科技部出台《关于进一步鼓励外商投资设立研发中心的若干措施》、8 月国务院发布《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，明确提出要支持外商投资在华设立研发中心。在此背景下制订出台《提升计划》，有助于增强外国投资者在沪投资的信心，有助于推动本市创新主体与外资研发中心的深度融合，有助于提升上海全球创新资源集散功能，有助于强化上海“四大功能”建设。

### 二、制订原则

《提升计划》的制订主要遵循以下原则：一是突出企业发展的针对性。呼应外资研发中心关注的科技创新、研发通关、数据流动、知识产权保护、引才留才等方面的措施，进一步支持外资研发中心创新发展，参与上海科创中心建设。二是体现政策适用的普惠性。主要体现对各类主体的一致性，为外资研发中心提供普惠的政策服务包，避免差异化和特殊化。三是加强政策用语的易懂性。文字表述简洁，同时考虑政策翻译成外

文的易懂性。

### 三、主要内容

《提升计划》共 9 条。一是支持外资研发中心加大研发投入，立足鼓励开展基础研究，支持外资研发中心申报本市财政科技计划项目并获得资助；使用科研基础设施、共性技术研发平台和公共科技信息；对外资研发中心设立基础研究科学基金支持高校院所基础研究项目给予财政资金补助。二是鼓励外资研发中心加强开放创新，支持外资研发中心设立各类开放式创新载体，给予土地、税收等要素保障；鼓励外资研发中心与各类创新主体开展合作，加强成果转化。三是优化外资研发中心科研物资通关和监管流程，提高研发便利度，给予检疫审批便利化安排；支持研发专用关键设备、测试车辆等延长复运出境期限。四是支持外资研发中心研发数据依法跨境流动，健全数据跨境制度规范；在上海自贸区及临港新片区制定管理数据清单和重要数据目录安全有序自由流动。五是加大外资研发中心科技创新金融支持，在跨境资金收付方面，给予外资研发中心收付业务便利化安排；积极推动开展银企对接活动。六是提升外资研发中心知识产权保护水平，支持外资研发中心申报专利工作试点示范单位；落实知识产权侵权惩罚性赔偿制度，加大知识产权侵权违法行为整治；进一步完善跨区域协同保护机制建设，加大联动协调。七是支持外资研发中心引才留才，对紧缺人才职称评审放宽资历、年限等条件限制；优化在华工作许可办理流程，放宽外籍高端人才的年龄、学历、工作经验限制，发布多语种外籍人才政策；在落户、住

房、子女教育、配偶就业、医疗保障等方面给予支持。八是落实科技创新财政税收政策，归集国家和本市相关创新财政税收政策，加强对申请认定高新技术企业、技术先进型服务企业、全球研

发中心提供指导和服务。九是加大外资研发中心服务保障，完善市区两级服务专员机制，加强政策宣讲和落实。

## 关于《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》的政策解读

为指导行政裁量权基准（以下简称“裁量权基准”）不断健全完善，规范行政裁量权行使，本市制定了《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（以下简称《意见》）。现将有关内容解读如下：

### 一、制定背景

党的二十大报告提出，要“健全行政裁量基准”。不断规范裁量权基准制定和管理工作，指导裁量权基准健全完善，对于保障法律法规有效实施、规范行政执法行为、保护经营主体和人民群众合法权益、优化法治化营商环境、维护社会公平正义具有重要意义。在《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》基础上，2023年10月，司法部办公厅印发《关于行政裁量权基准制定和管理的工作指引》，对各地履行裁量权基准制定职责、落实制定要求等作出指引。为深入贯彻落实国家关于行政裁量标准制度化、行为规范化、管理科学化的要求，进一步健全完善裁量权基准，本市结合行政执法实践需要，制定了《意见》。

### 二、《意见》主要内容

《意见》主要遵循在国办意见、司法部指引基础上“做加法”的原则，重点对国家层面仅提出原则性要求的事项或者国家层面未提出要求但本市行政执法裁量需明确的事项，予以明确；对

国家层面明确提出且本市实践中已全面落实的要求，不再重复规定。《意见》包括总体要求、严格履行裁量权基准制定职责、准确规定裁量权基准内容、不断完善裁量权基准适用和管理、加大组织保障力度5个部分，明确了裁量权基准制定和管理工作的指导思想、基本原则、工作目标，职责分工，制定权限和程序，行政处罚、许可等7个领域裁量权基准制定内容方面的细化要求，裁量权基准适用和管理的要求，以及组织保障等内容。

（一）强化原则，明确目标。《意见》强调裁量权基准制定和管理工作遵从法制统一、程序公正、公平合理、高效便民的原则，并结合实际，明确本市下一阶段工作目标为“裁量权基准内容全面、科学合理、体系完备，裁量工作标准统一、程序规范、监督有力”。

（二）建立体系，明晰责任。《意见》结合直辖市特点和本市实际，总结、固化、推广前期行政处罚领域工作经验，建立“市级行政机关制定本系统执法事项的裁量权基准，全市统一实施”的工作体系，并按照“谁主管执法事项，谁制定裁量权基准”的原则，明确执法权相对集中行使、下沉实施等特殊情况的制定主体。为促进长三角区域执法规则统一，《意见》还规定市级行政机关可在本市特定区域先行开展长三角裁量权

基准一体化试点。

(三) 聚焦重点, 精准施策。《意见》聚焦当前行政执法裁量的重点内容, 在国家文件基础上, 对行政许可、确认、给付、检查等领域裁量权基准提出更高要求。如, 行政许可领域以便捷高效为目标, 规定按照法律规范的文本含义并参照行政管理通行做法确定许可的具体条件、不得收取本机关或下属单位出具的证明等。行政给付领域以规范高效为目标, 规定不得委托营利性第三方机构承办给付事项, 原则上由行政机关在给付决定作出之日起 30 日内直接交付给申请人等。行政检查领域以集约高效为目标, 规定统筹上下级检查、推进多部门综合监管、明确抽样规则等。

(四) 巩固经验, 推广提升。《意见》总结本市前期在行政处罚、强制领域的经验, 予以固化、推广、提升。如, 行政处罚领域以过罚相当

为目标, 提出当事人过错程度等多项参考裁量因素, 并推行多因素综合裁量——根据多项裁量因素, 综合评价违法情节轻重再给予相应处罚。行政强制领域以审慎规范为导向, 固化本市市场监管、税务部门实践经验, 规定实施查封扣押措施的顺序并限制实施范围, 要求细化违法情形和对应强制措施的期限、细化不采取强制措施的适用情形等。

(五) 立足实际, 注重衔接。对行政征收征用领域, 《意见》结合实际, 充分衔接现有制度体系, 侧重于进一步压实主体责任, 深入落实上级规定, 不断加强规范。

此外, 在裁量权基准适用、管理及组织保障方面, 《意见》结合实际提出了强化信息化手段应用、推广典型案例、收集公众建议等细化要求。

---

# 上海市人民政府公报

2024 年第 6 期（总第 558 期）

3 月 20 日出版

主管单位：上海市人民政府办公厅

主办单位：上海市人民政府办公厅

发行范围：公开发行

定 价：免费赠阅

印刷单位：上海市人民政府办公厅文印中心

网 址：[www.shanghai.gov.cn](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D