

新思想引领改革新航程

优化营商环境 实现“近悦远来”

长宁区案例编写组

进一步全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力。在党的二十届三中全会和十二届市委五次全会作出进一步全面深化改革系统部署后，上海各区和相关部门贯彻中央和市委决策，扎实推进相关领域改革，取得一批重要改革成果。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，深入总结宣传全面深化改革的成效与经验，推动用中国道理总结上海经验、用上海实践阐释中国理论，促进理论创新与实践创新良性互动，市委宣传部开展“新思想引领改革新航程”优秀实践案例征集评选和宣传活动。经组织遴选，从各区和相关部门报送的案例中，确定了一批优秀案例。相关优秀成果以专版形式陆续刊发。本报聚焦上海16个区的优秀案例，今天刊发长宁区专版。

改革背景

长宁区地处上海中心城区西部，是上海联通长三角、面向海内外的重要门户。党的十八大以来，长宁坚持吃改革饭、走开放路、打创新牌，持续推进营商环境从1.0到8.0迭代升级。然而，面对国内外环境的深刻复杂变化，长宁的改革创新实践面临着前所未有的挑战与机遇。

（一）使命所然：落实中央和市委部署的必然要求

党的二十届三中全会审议通过的《决定》，提出300多项重大改革举措，是指导新征程上进一步全面深化改革的纲领性文件。十二届市委五次全会就推动进一步全面深化改革作出明确部署，强调要更加注重系统集成，更加注重战略优势的重要举措，是推进城区治理体系和治理能力现代化的重要突破口，必须持续发力、久久为功。

中央和市委明确要求，围绕构建全国统一大市场，优化市场准入环境，规范涉企执法，保持公平公正的营商环境。面对新形势新机遇新要求，优化营商环境是长宁改革实践向纵深推进的关键引擎，是应对区域竞争、构筑发展战略优势的重要举措，是推进城区治理体系和治理能力现代化的重要突破口，必须持续发力、久久为功。

（二）形势使然：改革深水区的瓶颈制约

从近年来的发展实际看，长宁的高质量发展面临以下瓶颈制约：空间资源约束趋紧。长宁所处地理位置虽然交通便利，但相对面积较小，土地资源有限，可用于工业开发的土地和厂房较少，在一定程度上限制了制造业企业的发展和产业的规模化扩张。尤其是长宁西部缺少高端商业载体，一定程度上影响了对大型金融企业、律师事务所等高端专业服务业企业设立总部或分支机构的吸引力。政策红利释放不足。从改革效果上看，国家战略的改革红利释放还不够充分，部分关键领域政策仍未突破。因市场主体不足，少数政策尚无承接主体和应用案例，部分政策的落地规模效应还不够。

开放能级有待提升。主要表现在政策的创新性和突破性方面，与国际高标准经贸规则对接还不够，一些企业所需所盼政策还未实现突破。产业转型升级压力加大。外部环境日趋复杂，开放型经济受外部冲击，经济发展面临多重不确定性。同时，叠加内部创新能力不足，部分企业经营持续承压。

（三）机遇所在：长宁特有的改革条件

尽管挑战重重，但长宁仍具备全面深化改革形成良好氛围、产业动能培育具备先发优势、空间载体供应提供有力支撑、消费服务活力潜力不断释放等有利条件。具体包括以下几方面：

区位优势突出。长宁是上海连接长三角的“桥头堡”，也是虹桥国际开放枢纽上海市域范围内唯一的中心城区。区域内的虹桥经济技术开发区是首批国家级开发区，全国土地使用制度改革试点在长宁率先取得突破（在全国最早进行国际招标土地批租）。

数字特征显著。长宁是上海最具互联网基因的城区之一，早在2001年就提出了“数字长宁”战略，到“十二五”后期开始呈现互联网产业规模化群聚效应，近年来全面推进城市数字化转型，区域数字产业集群不断壮大。截至目前，全区集聚数字经济企业7100余家，税收贡献近六成。

开放基因鲜明。长宁拥有29家驻沪领事机构，约占全市总数的1/3；集聚外资企业近6500家，跨国公司地区总部和研发中心累计达153家。

改革成效

面对机遇和挑战，长宁坚持以“闯”的精神把握改革方向、以“创”的劲头破解制度瓶颈、以“拼”的状态推进系统改革，走出了一条具有长宁特色的改革新路。

（一）“闯”出新路径：以制度创新打通堵点

一是构建“全域统筹+链式招商”新机制。强化经济运行调度，建立33项指标常态化监测机制、分层分级联系走访企业机制，提高调度精准性，推动重点行业领域多增少降。优化招商和企业服务一体化机制，建立“1+11+17+X”招商工作体系，实施“区重点产业链链长制”，推动“管产业、管行业必须管招商”。

积极“走出去”招商，开展“全球行”“全国行”招商行动，2024年新引进重点项目859个，与125家商会建立日常联系机制，设立政企联合招商服务站、招商合作伙伴，推动招商引资从“单点突破”转向“系统集成”。建立重点企业“服务包”制度，聚焦“龙头型”“领军型”“链主型”“专精特新”等重点企业，通过专班服务深度挖掘招商引资、企业增资等信息，持续优化企业发展环境；深化“三级三系”企业联系服务体系，在委办局负责人直接联系69个“企业系”和“国资系”重点企业的同时，组建160人的“服务管家”即线下服务专员，高效回应企业急难愁盼问题，推动惠企政策精准直达、加快兑现。

二是拓展“制度+场景”双轮驱动改革。优化营商环境，既要“制度红利”，也要“场景红利”。长宁紧密结合特色产业，不断深化改革，持续开拓新场景。比如，聚焦科技创新新生态营造，以场景价值撬动企业价值，激发科技创新活力动能。把城市更新作为“先手棋”、精准服务作为“加速器”，以资源整合架起“连心桥”，创新打造“上海硅巷”科创街区，引入科创企业入驻的同时，合理布局展厅、剧场、咖啡店、智慧菜场等文化、生活多元社交场景，形成从基础研究、技术攻关、成果转化到企业孵化、产业集聚及创新文化滋养的有机生态链，探索出“老城区孕育新动能”的营商环境新范式。聚焦航空服务业高质量发展，在全国首创集调解、仲裁、审判为一体的航空争议一站式解决平台，加强航空经济发展的制度供给。

当前，长宁正在谋划推进低空经济发展环境优化，着力打造虹桥国际低空经济产业园（长宁园），促进航空向低空延伸。聚焦开放型经济能级提升，充分发挥对内对外开放的枢纽作用，持续擦亮“最虹桥”品牌。深入实施“总部增能”行动，构建出海专业服务体系，打造“产业集群、航空物流、企业出海、专业服务”四位一体的中国企业出海总部集聚区，建设上海市企业走出去综合服务平台（长宁）分平台、全市首个海外检测认证服务平台。积极推进数据跨境流动服务便利化，加快设立数据跨境服务站，指导企业开展数据分级分类和网络数据安全风险评估。探索推进长三角外资主体资格互认机制，建立跨省通办服务机制，开设线上一体化政务服务平台，持续推动“公证提存”监管模式拓展至更多



金虹桥国际中心

长宁区委宣传部 供图

（二）“创”出新模式：以精准服务激发活力

一是准入准营领域持续突破。长宁以“一业一证”改革作为推进政府职能转变和优化营商环境的重要突破口。从2016年率先在全市试点实施“一照多址”登记制度，到2019年试点开展食品经营许可证“一证多址”，再到2020年积极探索推进“跨部门、跨区域”食品行政审批制度改革，颁发全国首张“一址两证”食品生产许可证。2023年推动联合利华实现全市首例“一址两用”食品生产许可，加快食品企业从研发到产品落地的高效融合。长宁通过技术赋能、服务升级、系统迭代，走出了一条从“碎片审批”到“一证准营”的发展新路，跑出了具有长宁特色的“加速度”。

2024年以来，长宁持续拓展“一业一证”改革范围，打造全市首个区级“一业一证”专区，推动开店“一件事”集成服务改革，探索实现从内资到外资的覆盖延伸。比如，针对世界500强企业英格卡集团在中国单体投资额最大项目——上海荟聚，长宁从立项审批、竣工验收、项目开业到商户入驻全流程提供一揽子服务方案，将验收时间由几个月优化至两天，颁发全国首张外商独资购物中心业态综合许可证，入驻企业足不出楼实现许可审批事项“一站式”办理，减少办环节40%以上、办理时间和跑动次数50%以上。

此外，加强便利服务，率先实施连锁总部便利化登记，从“一次授权、一次签署”向“一次授权、批量签署”转变，有力减环节、提效率，区内连锁企业瑞幸咖啡成为全市首个获益企业（目前，全市已建立白名单制度，长宁已有8家企业纳入白名单）。率先实现饮品类排水许可证简易办理，针对饮品类企业开设独立门店希望简单便捷办理排水证的诉求，通过“企业承诺+事后监管”方式，实现标准不降、流程精简、时间压缩，率先试点企业的新开门店效率提高了90%，营收实现两位数增长。

二是包容审慎监管持续创新。构建集协同监管、精准监管、包容监管于一体的监管新模式，设立市场监管合规指导站，在全市率先推出市场监管服务官制度，试点餐饮业等重点行业跨部门综合监管改革。连续两年，长宁在营商环境市场监管领域测评中位居全市第一。

针对数字经济催生的新业态对监管能力迭代的高要求，长宁不断探索创新，成功创建了全国首批、全市首个网络市场监管与服务示范区，组建了全市首个服务监管超大型电商平台的专门网络交易市场监管所，构建直播带货全流程智慧监管模式，建立全市首个区级直播监测分中心 and 一批长宁区企业直播监测点，形成“1+1+N”监管体系，为培育直播经济领域的高成长性企业营造了良好环境。2024年，长宁亿元以上交易量电商平台33个，其中，百亿元以上平台4家。针对机构携欺“跑路”、消费者维权难等预付痛点，长宁创新建成全国首个健身、教培行业“公证提存”预付资金监管平台，持续推动“公证提存”监管模式拓展至更多

领域，引导企业、带动行业健康发展。

三是贴心服务护航企业发展。从服务环节出发，贯通全周期，解决好企业反映强烈的突出问题，切实助企增利。

首先是强化政企沟通。完善多层次政企沟通机制，进一步放大大虹桥——中欧企业跨国交流合作平台功能，创新推出“最虹桥”国际商务圆桌会，搭建起企业真提问、区领导马上答的沟通互动平台，推动服务更加精准、质效进一步提升。

其次是加强法治化建设。加强知识产权全链护航，建设知识产权海外维权援助工作站，整合相关资源，提升知识产权纠纷应对服务能级。着力保障企业合法权益，深化“公检法司”合作机制，成立“大虹桥法治会客厅”“东虹桥蓝鲸护企工作站”“上海硅巷蓝鲸护企工作室”，研发推出全市首个惠企营商多语言模型专业法律服务垂直大模型，建立优化营商网络环境涉企侵权信息应急处置工作机制，增强发现、沟通和解决问题的主动性、时效性。推进新兴领域党的组织体系全覆盖工作，深化“最虹桥”党建联建平台模式和机制创新，推动重点产业党建联建平台全覆盖、重点商务楼宇“楼门口”服务体系全覆盖，用好“多格合一”工作模式，畅通企业服务“最后一公里”。

再次是畅通企业诉求响应渠道。用好基层立法联系点、“宁来说”议事坊平台、“与宁同行”协商民主工作品牌等载体，建立优化营商网络环境涉企侵权信息应急处置工作机制，增强发现、沟通和解决问题的主动性、时效性。推进新兴领域党的组织体系全覆盖工作，深化“最虹桥”党建联建平台模式和机制创新，推动重点产业党建联建平台全覆盖、重点商务楼宇“楼门口”服务体系全覆盖，用好“多格合一”工作模式，畅通企业服务“最后一公里”。

（三）“拼”出新生态：以国际视野汇聚人才

一是打造集成服务平台。早在2016年，长宁就成立了全国首个整合部门资源的涉外人才服务综合体——上海虹桥海外人才一站式服务中心。2024年，中心焕新启用，系统集成69项服务

功能，涵盖38项政务服务和31项生活服务。政务服务方面，通过联动部门、整合资源、优化流程，创新推出“海外人才综合服务包”，开展通关便利、安居保障、社会保障、公证认证、创新创业、人才落户、生活融入等“七个一件事”联办事项，全流程、一站式解决海外人才各类政务办理需求。近年来，首创“来华工作许可”“工作居留许可”“海外人才居住证”三证联办，办理时限压缩近一半，目前已有600余位人才享受联办政策。率先实现流程创新，首创航空服务业外籍飞行员办理工作许可“容缺受理、先批后补”，目前东航已有3名外籍飞行员成功享受此项便利。针对此前外籍高端法律人才申请工作许可时，需要律所“一年一审”年检作为前置流程的不足之处，首创“容缺后补”机制，由律所在事后做年检备案，实现“放开准入、管住风险”。积极协助持有外国人永久居留身份证（“五星卡”）的外籍高层次人才申请注册外资企业，核发全市首张以“五星卡”注册的外资企业营业执照。生活服务方面，在全国首创由外籍社工服务外籍人士的模式，在全市率先建立外籍社工队伍，设立“宁聚里”涉外社工站，减少外籍人士办理事务方面的困难，让他们更好地感受服务、融入上海。

二是搭建创新创业载体。聚焦人才创新创业需求，加强资源要素合理流动和高效集聚，提供多维度支持和服务保障。举办创新创业大赛、潜在独角兽企业创始人研修营、人才高质量发展论坛等赛事活动和沙龙论坛，在活动中串联起人才链、创新链、资金链、产业链，吸引3万余名人才参与。持续推进上海虹桥临空留学人员创业园和海外人才创新创业首站等载体建设，提供政策咨询、创业辅导、孵化对接等“全链条”服务，惠及2万余名人才。持续推进产城融合，充分发挥数字驱动、数据赋能的最大功效，颁出长三角首张跨省通办律师执业证。

三是营造宜居宜业环境。出台留学回国人员过渡期内租住人才公寓支持政策，提供专项安居支持，实现“海外便捷申请，回国快速入住”。建成中心城区规模最大的虹桥人才公寓，创新打造人才驿站、青年中心等公共空间，为来沪创新创业的海内外高层次人才提供高品质房源、便利化服务和社群交流平台，吸引4300名青年人在此安居乐业。在全市率先开展“人社服务进楼宇”专项行动。率先探索推出“五个一线”高校毕业生就业工作法。优化社区就业创业生态，精心构建“15分钟就业服务圈”，建成22个社区就业服务站点，实现街镇全覆盖。探索打造无边界、生产生活生态相融合的科创街区，成功入选全国首批创新驱动示范区，成为创新创业的热土。

改革经验与启示

通过实践探索，长宁深刻认识到，全面深化改革，持续优化营商环境，关

键是要解放思想、实事求是、守正创新。

（一）强化理论实践互促，把牢改革“方向盘”。长宁始终坚持深入学习贯彻党的创新理论和习近平总书记重要讲话精神，把贯彻落实中央和市委的决策部署作为改革的首要前提，将党的创新理论作为改革的思想武器，把人民城市理念和全过程人民民主重大理念融入营商环境建设全过程，将企业有感、群众满意作为衡量改革成效的根本标准，通过“实践—认识—再实践”的循环，推动改革举措务实管用、可感可及、充满温度。

（二）突出制度技术融合，打造治理“新范式”。优化营商环境，放大改革的首创性、引领性效力，市场化是核心要义、法治化是根本保障、国际化是战略方向，需要构建清晰的目标体系，推动三个维度相互支撑、相互促进，实现多重价值目标的同频共振、内在统一。在改革实践中，长宁突破单纯的政策优化，探索构建制度创新与数字技术深度融合的治理模式，通过企业发展全生命周期数据要素流动，推动政策触达与风险预警从“被动响应”到“主动预见”，实现市场化提供活力源泉、法治化提供稳定预期、国际化提供发展空间的良好局面，让“近者悦、远者来”蔚然成风。

（三）拓展全球区域链接，构筑开放“新高地”。全面深化改革，要着力增强系统性、开放性。在改革实践中，长宁坚持长期主义，努力探索将自身的国际化优势更好转化为制度型开放成果。未来，要进一步系统对接国际高标准经贸规则，在知识产权保护、市场准入、公平竞争、政府采购等方面深化制度型开放，持续提升涉外服务专业化、便利化水平。依托虹桥国际开放枢纽，强化高端资源要素集聚功能，推动跨境数据流动、数字贸易治理等领域先行先试，积极参与全球产业链供应链协同重塑。深化中国企业出海总部集聚区建设运作，建立健全企业出海一体化支持体系，助力企业“走出去”开拓国际市场，培育具有全球竞争力的本土跨国公司，加快打造国内国际双循环的战略链接点和对外开放新前沿。

（四）推动场景生态互促，培育产业“新动能”。长宁坚持和运用系统观念，打破部门壁垒、打通信息渠道、打破政策障碍，将营商环境的优化与产业融合发展、政务服务优化、人才筑凤引巢等各项工作有机结合，大力推进创新链、产业链、服务链协同发展，推动营商服务与一系列首创、首发效应“双翼齐飞”。未来，要探索从提供普惠政策升级为开放真实场景、培育共生生态，以场景牵引技术迭代、以生态赋能产业升级，推动政府、企业、科研机构等多元主体在真实应用场景中实现资源共用、成果共享、价值共创。

专家点评

坚持“闯”“创”“拼”，打造一流营商环境

甘梅霞（中共上海市委党校马克思主义学院副院长、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

党的二十届四中全会强调要“打造市场化法治化国际化一流营商环境，形成既‘放得活’又‘管得好’的经济秩序”，并将其作为“十五五”时期“坚持有效市场和有为政府相结合”原则的重要内容。长宁区立足区域实际，以制度创新为核心、以精准服务为抓手、以生态构建为目标，在优化营商环境上走出了一条具有示范意义的实践路径，为国内其他地区营商环境建设提供了宝贵经验。

以“闯”的精神打通体制机制堵点。作为虹桥国际开放枢纽的重要组成部分，长宁面对空间资源约束、产业转型升级等挑战，牢牢把握改革机遇，构建“全域统筹+链式招商”新机制，创新“制度+场景”双轮驱动模式，打造“上海硅巷”科创

街区，形成全链条创新生态。推进数据跨境流动便利化、长三角外资主体资格互认等改革，持续擦亮“最虹桥”开放品牌，让制度红利充分释放。

以“创”的劲头提升企业获得感。聚焦企业准入准营全流程，从“一照多址”到“一业一证”，从“一址两证”到“一址两用”，一系列全国首创的审批改革，大幅压缩办理时间和环节。同时，创新包容审慎监管模式，建立市场监管服务官制度，打造网络市场监管与服务示范区，构建直播带货全流程智慧监管系统，并建成全国首个预付资金“公证提存”监管平台，实现“放管结合”的良性循环。

以“拼”的状态打造近悦远来的发展环境。坚持以人才为核心，

升级海外人才一站式服务中心，集成政务与生活服务功能，首创多项人才服务联办机制，大幅压缩外籍人才办事时限，创新外籍社工服务模式，让人才安居乐业。搭建创新创业载体，完善“全链条”创业服务，吸引大批人才集聚。构建法治化保障体系，加强知识产权全链护航，让企业发展更安心。

长宁区的实践充分说明，优化营商环境必须坚持有效市场和有为政府相结合。其核心经验在于：以制度创新破除发展障碍，让市场活力充分迸发；以精准服务回应企业诉求，让发展环境更有温度；以生态构建凝聚要素资源，让发展动能持续强劲。唯有持续深化改革、强化协同发力，才能打造市场化法治化国际化的一流营商环境，为高质量发展注入不竭动力。