

# 济南市人民政府文件

济政发〔2023〕1号

## 济南市人民政府 关于印发济南市“十四五”时期优化 营商环境规划的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

现将《济南市“十四五”时期优化营商环境规划》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府

2023年2月10日

(联系电话：市行政审批服务局监督考核处，68966423)

(此件公开发布)

# 济南市“十四五”时期优化营商环境规划

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是我市在新的起点上深入贯彻黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，奋力开创新时代社会主义现代化强省会建设新局面的重要时期。为全面贯彻落实党的二十大精神，构建高水平社会主义市场经济体制，推进高水平对外开放，全面提升营商环境市场化、法治化、国际化水平，推动济南营商环境建设走在全国前列，根据《济南市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（济政发〔2021〕9号）和《济南市优化营商环境条例》等，编制本规划。

## 一、发展现状和形势

（一）“十三五”期间济南市优化营商环境工作取得的主要成就。“十三五”期间，全市上下以习近平总书记关于优化营商环境的重要论述为指导，始终坚持以党建为引领，以便民利企为中心，以改革创新为主线，深入推进“放管服”改革，深化制度创新流程再造，全市营商环境不断优化，一

批改革创新举措走在全国前列，并得到复制推广；“在泉城·全办成”政务服务品牌影响力不断增强，社会信用体系建设走在全国前列，山东自贸试验区济南片区、综合保税区、开发园区等开放平台体系加快形成。济南市在2020年国家营商环境评价中位列第九，多次获得全省营商环境评价第一，2020年中国政商关系健康指数全国第五，获评2020中国国际化营商环境建设标杆城市。

1. 体制机制不断健全。坚持把优化营商环境作为“一把手”工程，成立市持续深入优化营商环境和推进政府职能转变领导小组，实行市委书记、市长双组长推动，形成各改革领域协同联动的工作机制。先后印发《深化“一次办成”改革进一步优化营商环境的若干措施》《关于持续深化“一次办成”改革打造金牌营商环境的实施方案》《关于推进制度创新加快流程再造实现“在泉城·全办成”的实施意见》《济南市建设一流营商环境实施方案》等文件，深化“一网、一门、一次”改革，打出优化营商环境“组合拳”，推进政策体系迭代升级。针对优化营商环境重点任务，建立常态化调度机制，跨部门改革事项协同推进、高效运行。深入纠治营商环境建设领域突出问题，强化监督执纪问责，保障全市优化营商环境工作有序推进、持续提升。

2. 审批改革持续深化。深入推进相对集中行政许可权改革，成立市、区县两级行政审批服务局，全面开启“一枚

印章管审批”，聚焦“全生命周期”服务，创新推出“极简审批”模式，首创“四维协同”机制，大力推行告知承诺、独任审批师制度，持续扩大“一业一证”“一链办理”改革覆盖面；深化“证照分离”改革，提高“一网通办”“全城通办”“异地通办”“掌上办”服务效率。深入推进商事登记制度改革，实行无人工干预登记注册新模式，率先实施商事主体登记确认制，实现企业开办营业执照申领、社保、医保、住房公积金登记、印章刻制、涉税办理等事项1个环节、零成本、半日办结。聚焦制度、标准、数聚、服务四个维度，全国首创“拿地即开工、建成即使用”审批模式；创新推出工程建设项目“分段限时联合验收”模式并在全国复制推广；全省率先上线工程建设项目审批管理系统，创建“山东·济南项目管家”帮办服务品牌。深入推进市政公用服务领域集成式改革，实现“水电气暖信”一厅通办；聚焦用户需求，创新推出“双免三零”接水报装服务、“管家式”燃气服务、“物流式”全程办电服务。全国首创不动产登记国家级标准化服务体系，实行抵押贷款一站式、不见面办理；搭建不动产登记“云柜台”，实现“零资料办、不见面办、全链条办”。

3. 监管机制日趋完善。构建“1+4+6”事中事后监管体系，推动“双随机、一公开”监管“五个全覆盖”，推进重点领域“互联网+监管”效能提升。全国首推行政处罚

“四张清单”制度，实施包容审慎精准监管。率先建成“加减乘除”新型信用监管模式，打造涵盖事前信用承诺，事中分级分类监管、公共信用综合评价、监管数据共享，事后联合奖惩、信用修复的全流程闭环信用监管机制。建立政府采购制度体系，向社会公开济南市政府采购正面、负面清单；实施“阳光采购工程”，推行投标报名、采购文件工本费、投标保证金、履约保证金“四个免除”，实现政府采购“零成本”。全面推行电子招标投标，实现发布招标公告公示、下载招标文件、提交投标文件、开标、评标、异议澄清补正等全流程电子化，招标投标程序进一步优化，制度体系更加健全，监督管理更加有效。探索建立农民工“工长制”，充分发挥排查调处作用，不断加强保障农民工工资支付工作基层协调治理和监管能力建设。

4. 惠企服务日益丰富。创新设立全国首个省会城市市级企业服务中心，完善惠企政策直达企业和精准落实工作机制，推动实现涉企服务“一口办理”、政策兑现“免申即享”。高效融合线上线下服务资源，上线全国首个政务服务“智惠导服”平台，向企业群众提供7×24小时“店小二”“保姆式”智能化精准导服。打造“泉城链”平台，首创“政府数据上链+个人链上授权+社会链上使用+全程追溯监管”政务数据可信共享新模式，数据管理、数据开放、数据应用、无证明城市建设等工作走在全国全省前列。创新打

造全国首个全域化、一体化、智慧化人才数据中心，优化人才生态。对全市人才政策全面梳理、整合优化，出台人才政策“双30条”及实施细则，构建体系更加完整、层次更加分明的全市人才政策体系。创新金融支撑服务，搭建银政企对接平台，拓展企业融资渠道，推动园区“双招双引”，为承接“金融管家”试点奠定基础。全国首创“码上办”、留抵退税“确认制”、“三台联动”等办税缴费服务新模式。利用“一物一码”技术实现进口商品全流程追溯，在山东自贸试验区济南片区实施“链上自贸”保税展销模式。

5. 权益保护更加有力。开展法治化营商环境优化攻坚行动，推进“四纵四横”法律服务体系建设，设立中小企业法律服务中心、法律服务团，开通中小企业法律服务专线，聚焦户政、出入境、交通管理等领域，推出一系列便民服务创新举措，法治化营商环境“升温提速”。优化司法资源配置，实行案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，推进民商事案件全流程、智能化、高效化在线审理。设立自由贸易区巡回法庭和法官工作室、济南知识产权法庭和巡回法庭，建立跨区域、跨部门协同保护机制，妥善处理一批有较大社会影响的案件。设立济南破产法庭，强化府院联动，探索快速审理机制，完善简易程序规则，不断提高办案质效。加强知识产权创造、保护、运用、管理和保护，先后入选国家知识产权运营服务体系重点城市、首批国家知识产权侵权纠纷

检验鉴定技术支撑体系建设试点。加强知识产权质押融资工作，高标准建设济南市知识产权服务业集聚区，形成辐射华东及黄河流域的知识产权高端全链条服务平台，为推行知识产权质押融资“入园惠企”做好充足准备。

6. 市场主体活力深度激发。“十三五”期间，济南市场主体呈现蓬勃发展态势，企业梯队不断壮大，中国重汽和浪潮集团业务收入双双突破千亿元，百亿级、十亿级企业分别达到 12 家、85 家，较 2015 年年底分别增长 100% 和 37.1%。培育独角兽企业 4 家，国家级专精特新小巨人企业 9 家，省级以上瞪羚企业 145 家、专精特新企业 567 家，均居全省首位。流通主体不断壮大，其中网络店铺达 22.6 万家，较“十二五”期间增加了 38%。

（二）“十三五”期间济南市优化营商环境工作存在的主要问题。经过不懈努力，全市竞相优化营商环境的氛围日趋浓厚，一系列改革举措不断涌现，营商环境市场化、法治化、国际化水平不断提升，有力保障了全市经济社会高质量发展。但对标“在副省级城市中当引领、作示范”“勇当排头兵、建设强省会”和营商环境最新标准要求，对标国内城市最佳实践，对标企业群众热切期待等方面，我市仍然面临诸多问题，主要表现为：营商环境政策创新性、引领性不足；运用法治思维和法治方式解决问题的能力有待进一步提升；数据不共享、系统不衔接、部门不协同、制度不完善、



交互不畅通等“五不”问题在某些领域仍然存在；公平竞争市场和社会氛围仍待提升；区域一体化和国际化程度亟待提高。同时，在当前国际国内形势中面临问题的复杂程度、解决问题的艰巨程度明显加大，对改革创新提出了全新要求，需在“十四五”时期积极采取有效措施。要增强问题意识，聚焦实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题和人民群众急难愁盼问题，以企业和群众高效办成事为目标，持续推动营商环境各领域制度创新，全面推进业务流程革命性重塑，以营商环境建设助力政府职能转变及治理体系、治理能力现代化建设，为新时代社会主义现代化强省会建设提供更加坚强有力的服务保障。

（三）“十四五”时期济南市优化营商环境工作面临的机遇挑战。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，我市作为省会以及山东半岛城市群和济南都市圈核心城市，肩负着重大政治责任和历史使命，迎来了前所未有的重大战略机遇期，主要体现在以下4个方面：

1. 高点定位明确发展目标。黄河流域生态保护和高质量发展战略是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，是构建优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系的重要工程，把济南市放在国家发展大局、生态文明建设全局、区域协调发展布局中高点定位。“强省会”战略写入省第十二次党代会报告，赋予我市更大

责任、更多机遇。迈入新时期，济南要牢牢把握新时代发展机遇，融入和服务新发展格局，充分发挥省会及核心城市的区域优势，提升区域内城市首位度，逐步实现“六个现代化强省会”的建设目标，最终将高点定位势能转化为发展动能。

2. 高质量发展引领产业升级。我国经济社会转向高质量发展阶段，正着力推动构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，全国统一大市场加速形成。国内各大城市间的竞争，正转向优化营商环境的竞争。建设一流营商环境是实现高质量发展、实现治理体系和治理能力现代化的内在要求。济南市作为山东省省会城市和“一群两心三圈”区域协调发展格局中的重要一环，辐射带动能力显著增强、各类要素不断集聚、跨区域流动日渐频繁，产业转型升级迎来新机遇。进入新阶段，济南要深入实施工业强市战略和数字经济引领战略，深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展，为构建现代产业发展体系提供明确指引、奠定坚实基础。

3. 高水平开放推动资源融合。习近平总书记指出，未来中国经济实现高质量发展必须在更加开放条件下进行。党的二十大报告提出，依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，提升贸易投资合作质量和水平。步入新格局，济南

应进一步巩固优化高水平开放型经济新体制，提供更加开放的营商环境；依托区位优势，加强与其他自贸片区和经济功能区的联动，探索建立自贸东西协作模式；扩展对外开放渠道，深度参与“一带一路”战略；推进国家全面深化服务贸易创新发展试点、数字服务出口基地、跨境电商综合试验区等重大项目建设，实现国内国际资源深度融合。

4. 改革创新蕴含强大潜能。近年来，济南市坚持将改革创新摆在发展全局的核心位置，抢抓新旧动能转换起步区、山东自贸试验区济南片区、国家级高新区、综合保税区“四区叠加”机遇，推出一系列走在全省乃至全国前列的创新举措。立足新起点，济南需继续强化创新思维和系统思维，在广泛借鉴各地营商环境创新试点改革举措的同时，结合我市实际，坚持守正创新，持续深化“放管服”改革，以推进数字济南建设、打造数字先锋城市为契机，用数字化变革引领各领域改革创新，赋能营商环境全面优化，推动新时代社会主义现代化强省会建设实现新跨越。

## **二、总体要求**

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记关于优化营商环境系列讲话精神和对山东、对济南工作重要指示批示精神，锚定“走在前、开新局”，全面贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，紧紧抓

住省委、省政府实施“强省会”战略重大机遇，坚持守正创新和稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，以“放管服”改革为主线，聚焦市场化、法治化、国际化改革方向，以数字化、信息化、智能化为抓手，切实转变政府职能，深入实施市场、政务、法治、人文、区域发展“五大环境”创新引领战略，着力建设公平便捷、舒心满意、公正规范、诚信包容、协同联动的一流营商环境，为建设人民满意的服务型政府、推进政府治理体系和治理能力现代化、实现强省会高质量发展提供有力保障。

## （二）基本原则。

坚持党的领导、人民至上。加强党的全面领导，坚持以人民为中心优环境，以问题为导向促改革，持续解决市场主体经营发展中的痛点难点堵点问题，促进政策落实，推动项目落地，打造“营商营人营心”优质环境，实现“生意生活生命”高质发展，让改革成果更多更公平惠及广大企业群众。

坚持有效市场、有为政府。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。完善市场经济基础制度，积极融入全国统一大市场。健全法治保障，不断提高政策的科学性和稳定性，筑牢政府诚信体系，稳定市场预期，保障各类市场主体的合法

权益。

坚持对标先进、突出特色。对标国际国内一流标准，充分借鉴吸收先进地区经验做法，着力找差距、补短板、促提升。突出济南特色，聚焦全市产业结构优化发展，持续推进重点领域系统性改革，加快建设创新涌动、富有活力的现代化强省会，全力打造营商环境新高地。

坚持创新引领、数字赋能。以改革促进创新，以创新倒逼改革，破除制约营商环境优化的体制机制障碍，为市场主体投资兴业提供坚实制度保障，提升省会核心竞争力。以数字化改革为支撑，将新一代信息技术的应用贯穿政务服务，激活数据要素潜能，打造无处不在、无时不有的优质服务，助力数字济南建设。

### （三）总体目标。

到 2025 年，优化营商环境改革的创新引领作用显著增强，“五不”问题得到有效解决，公平便捷的市场环境、舒心满意的政务环境、公正规范的法治环境、诚信包容的人文环境、协同联动的区域发展环境基本建成，制度体系更加完善，监督管理更加规范，服务效能大幅提升，推动我市营商环境达到全国前列，为开创新时代社会主义现代化强省会建设新局面、推动黄河流域生态保护和高质量发展提供有力保障。

制度创新持续完善。深化“放管服”改革，不断完善经

济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环保等政府职能，加快建设人民满意的服务型政府。全面实行政府部门权责清单制度，加大力度向市场、社会、基层放权。坚持“整体性”与“智慧化”融合共促，加强跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的制度创新与流程再造，深化办事流程、部门改革、涉企政策、数字资源和服务方式集成。2023年年底前，网上运行的市级机关内部办事事项达到1000项以上，数量居全省前列；到2025年，全面完成机关数字化转型，数字机关建设水平全省领先，整体智慧治理政府建设取得显著成效。

市场监管扎实推进。加大市场监管与产业政策协调力度，深入开展公平竞争政策和质量提升行动，统筹推进企业、行业、产业质量提升，维护和完善全国统一大市场。健全以“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的整体监管机制，完善统一高效的市场监管综合执法机制，推动部门协同监管，规范监管执法行为，提升监管执法效能。到2025年，重点领域“属地管理责任”和“企业主体责任”两个责任全覆盖基本落实，一般事项“双随机、一公开”抽查比例达到8%，基本建成与济南经济社会发展相适应、与高标准市场体系相匹配的现代化市场监管规范体系。

政务服务全面提升。加快推动政府数字化转型，扎实推

进“互联网+政务服务”，充分实现线上线下服务深度融合。聚焦企业群众需求，构建完善高效便捷、优质普惠的“全生命周期”服务体系，更好激发各类市场主体竞争力、创造力。持续强化一体化政务服务能力，以场景服务为重点，全面优化用户体验，推广“免申即享”“未诉先办”“民生直达”等服务方式，促进政务服务从“能办”向“好办”“愿办”转型升级。2023年年底前，政务服务事项基本实现“同标同源”运行管理，智能便捷服务体系建设取得阶段性成果；到2025年，政务服务标准化、规范化、便利化、精准化、数字化水平全面跃升，政务服务标准规范实现全域覆盖，除涉密事项外，依申请政务服务事项可网办率达到100%，实际网办率达到90%，“在泉城·全办成”政务服务品牌影响力、美誉度全面提升。

营商环境引领示范。对标国际规则、国内标杆，以世界银行营商环境评价指标体系为基础的各项指标均有所提升，国内领先、国际一流的营商环境基本形成，区域发展整体水平和效率显著提高，企业群众满意度大幅提升，一流营商环境成为新时代现代化强省会建设的重要支撑。到2025年，营商环境主要指标逐步优化提升，形成可借鉴可复制的优化营商环境典范城市济南标准，成为该领域全国标杆城市，全面发挥黄河流域中心城市的引领示范作用。

### **三、营造公平便捷的市场环境**

立足新发展阶段，进一步畅通市场准入和退出机制，深化要素市场化改革，着力提高全要素生产率，围绕先进制造业和数字经济构建现代化产业体系，健全公平开放透明的市场竞争规则，激发市场主体活力，增强经济发展内生动力，加快推进全国统一大市场建设，率先建成高标准市场体系，推动经济实现量的合理增长和质的有效提升。

（一）营造畅通的准入退出环境。健全市场准入负面清单管理及动态调整机制，深入推进商事主体登记改革，优化企业开办流程，畅通企业退出渠道，提高市场主体准入退出便利度。

1. 落实“非禁即入”的市场准入制度。严格执行全国统一的准入负面清单，建立与之相衔接的行政审批机制和事中事后监管机制，跟踪清单落地实施情况，推进“非禁即入”普遍落实，确保市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。进一步打破市场准入的不合理限制和隐性壁垒，系统清理工程建设、教育、医疗、体育等重点领域对企业资质、资金、股比、人员、场所、绩效等设置的不合理条件。持续放宽民营企业市场准入，不得额外对民营企业设置准入条件；在基础设施、社会事业、金融服务业等领域大幅放宽市场准入，为民营企业创新发展提供充足的市场空间，营造更具吸引力的投资环境，提振市场主体长期投资经营信心。



2. 实行极简高效的商事登记制度。深化“证照分离”改革，以“照后减证、并证”为重点，完善改革事项清单动态管理机制。全面推进商事主体登记改革，以申请人信用承诺为基础，实现材料清单标准化、办理流程电子化、登记审查智能化，降低商事主体准入的制度性成本。推广商事登记“即时审批”模式，运用移动终端设备进行“即报即办、即审即核”；探索建立企业账号在线推送模式，切实提升企业开办效率。深化“一照多址”“一证多址”改革，简化企业设立分支机构登记流程，全面清理不合理的企业跨区域经营和迁移限制。对个体工商户实行市场平等准入、公平待遇的原则，提供依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的登记服务，保障个体工商户的健康发展。实施商事登记“异地通办”，实现全市各区县与省内城市、黄河流域部分城市开办企业“全省通办”“跨省通办”全覆盖，持续提升商事登记流程便利化水平。

3. 建立便易有序的市场退出机制。全面推行企业注销一网通办模式，进一步扩大简易注销实施范围，健全简易注销申请容错机制，被列入异常名录的企业待异常状态消失后可再次依程序申请简易注销登记。建立营业执照与许可证等同步注销机制，加快推行“代位注销”模式，完善企业强制退出制度，拓宽特殊市场主体退出路径，充分释放市场资源，提升市场整体活跃度。全面落实市场主体歇业备案制

度，保障暂时“休眠”的企业保留市场主体资格和合法权益，解决企业阶段性经营困难，降低市场主体存续成本，持续优化市场主体生存发展环境。

（二）建设开放高效的要素市场。构建更加完善的要素市场化配置体制机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持以服务市场需求为导向，力争重点突破土地、人才、资本、技术、数据等要素市场化配置关键环节，实现有效市场与有为政府有机结合，着力破除阻碍要素自主有序流动的体制机制障碍，提高各类要素的协同配置效率，建设高标准市场体系。

1. 创新精细高效的土地要素市场。建立土地要素市场化配置机制，探索建立与国有土地同等入市、同权同价的农村集体经营性建设用地入市制度。盘活存量土地，推进“亩产效益”评价结果运用，全面推行“标准地”改革，推广“事前承诺+事后监管”模式，规范供地工作流程，助力优化城市功能区域综合布局；加大对批而未供和闲置土地的处置力度，鼓励推动低效用地再开发利用。健全重点项目用地保障机制，坚持“要素跟着项目走、项目跟着规划走”，对新增用地指标进行精准化配置，保障优质产业的土地供给。全面推行土地服务专员制度，实行重大项目常态化对接、个性化保障。建立健全城乡统一的建设用地市场，加强土地储备市级统筹，深化产业用地市场化配置改革，提高土地利用

效率。拓展新产业新业态用地模式，促进土地复合利用。

2. 发展积极开放的人才要素市场。实施海右系列人才工程，实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，推广事业育才、政策聚才、柔性引才等模式。加快建设人才大数据智慧中心，构建人才服务领域“知识图谱”数据体系，建设全市人才电子信用档案，针对重点产业用人需求进行精准引才育才，力争到2025年人才总量突破300万。建立常态化人才政策评估调整机制，健全科技人才分类评价体系，持续完善人才培育和激励评价方式，推行人才自主评价等创新举措。加强人才平台载体建设，构建集人才招聘、人事代理、劳务派遣、管理咨询、职业培训、猎头服务、合作联盟、对外交流等于一体的综合服务体系，积极探索人才价值资本化、股权化有效路径，打通人才流动的体制机制障碍。弘扬“劳模精神”“工匠精神”，推进产业工人队伍建设改革，探索中国特色学徒制，推广“双元制”职业教育模式，到2025技能人才总量达到150万。

3. 保障规范公平的资本要素市场。拓宽融资渠道，加快融资服务平台建设，深入开展“首贷培植行动”，推广“人才贷”“身价贷”等信用贷产品。规范融资各环节收费和管理，有序推进政府和社会资本合作（PPP）模式，积极试点基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。健全以济南融资担保集团为主体的政府性融资担保体系，对担保、再

担保费率进行动态适时调整，落实政府性担保纾困降费政策，结合政策性担保贷款产品，切实解决企业小额流动性资金紧张问题。改善中小微企业融资环境，完善“数据增信+产业信任”创新模式。建立中小企业融资监测长效机制，对其融资过程进行实时监测和预警，全面摸清融资底数，跟踪政策落实情况 and 效果，畅通政策落地“最后一公里”。健全资本市场功能，加大企业上市培育力度，打造最优金融环境。

4. 建设领先活跃的技术要素市场。深化科技成果使用权、处置权和收益权改革，探索赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权，提高科研人员收益分配比例。加强科技基础能力建设，加大多元化科技投入，完善校地融合政策支持体系，充分激发驻济高校院所参与成果转化积极性。加快实施专利开放许可制度，打造开放许可交易平台载体，支持国有企业和高校院所主动开放专利技术，实现校企专利转化。完善技术转移服务体系，建设科技成果转化专业化服务机构和技术转移人才培养基地，依托山东省技术成果交易中心（济南），推进黄河流域技术转移中心建设，集聚沿黄9省区科技创新资源，形成沿黄流域技术市场要素平台市场化配置，搭建引领全省、辐射黄河流域、具有全国重要影响力的科技成果转化平台，为加快高质量发展提供有力支撑。

5. 培育安全共享的数据要素市场。强化数据要素保障

创新，建设完善“1+15+N”的市域一体化大数据平台，完善数据资源体系，加强制度和标准建设，规范数据采集汇集，强化数据源头治理，进一步深化数据共享和开放。充分发挥政府和社会力量，聚焦政务服务、城市管理、基层治理等领域，推进数据资源开发利用，形成一批典型数据应用场景。在国有企业中积极推行数据资源登记工作，不断完善数据登记制度。探索公共数据授权运营，在保护数据安全和个人隐私的前提下，有序推动数据流通。完善第三方数据安全评估和监管机制，建立形成“安全可控”的数字安全生态体系。

（三）构建多元优质的产业体系。深入实施工业强市战略和数字经济引领战略，实施传统产业优化升级，构建优质高效的服务业新体系，促进数字经济和实体经济深度融合，推动发展方式绿色转型，加快构建现代化产业体系，推进更高水平制度型开放，着力提升产业链供应链韧性和安全水平，打造一流产业发展生态。

1. 持续巩固制造业基础支撑地位。加快建设基础稳固动能强劲的万亿级工业强市，巩固提升工业的基础支撑和辐射带动作用，构建“1+2”三个万亿级产业发展体系，持续提升“三个三”的工信创新发展路径，切实发挥工业“压舱石”作用。加强工业产品行政许可管理，加快建立质量基础设施协同服务体系，开展工业产品质量安全信用分类监管，

着力优化工业产品管理制度。支持产业集群转型升级，推动产业链创新链深度融合，从源头增强产业链韧性。大力发展先进制造业，着力打造先进制造业高地，依托四大支柱主导产业，积极培育壮大新动能，加快建设“智造济南”。推动产业体系优化升级，加快淘汰落后产能、化解过剩产能、退出低效产能，提升传统优势产业的现代化水平，加快向产业链价值链高端迈进。

2. 推动现代服务业提质增效。推动服务创新，培育壮大服务业新业态新模式，适应服务多元化、专业化、精细化、个性化发展要求。深化产业融合，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合，实现跨界融合提潜能。拓展服务消费，提高生活性服务业与消费需求的适配性，激发消费市场活力。优化空间布局，统筹规划城市功能组团内部格局，打造高端服务业集聚区。提升就业能力，贯彻落实就业优先战略和就业优先政策，释放服务业就业吸纳潜力，促进高质量充分就业。建设服务标准，深入实施标准化战略，加强现代服务业标准体系建设。塑造服务品牌，开展品牌价值提升行动，积极打造质量高、效益高、诚信度高、美誉度高、关联度高的济南特色服务品牌。改进公共服务，深入推进公共服务供给侧结构性改革，不断完善公共服务供给体系。健全质量监管，加大随机抽查和质量监督检查力度，扎实推进质量强市建设。扩大对外开放，鼓励服务业走出去开

拓国际市场，打造服务业全方位开放新格局，建设现代服务业新高地。

3. 加快培育数字经济新业态。实施数字经济引领战略，协同推进产业数字化和数字产业化，加大数字新基建力度，促进数字技术全链条赋能实体经济，培育壮大人工智能、大数据、区块链、云计算等数字产业，到2025年，全市数字经济增加值占比达到50%以上。对不同类型的数字产业进行精准扶持培育，壮大软件、云计算、大数据等优势产业，促进集成电路、卫星导航等基础产业发展，加快培育区块链等新兴产业，推动数字产业集聚发展。加快建设“中国算力产业新高地”。推进“星火·链网”超级节点（济南）建设，全面提升工业互联网平台体系建设运营水平。运用“互联网+”技术，推进商业模式创新，加快培育和引进一批特色鲜明、竞争力强的细分领域平台企业，到2025年，打造数字化应用项目200个以上，年交易额10亿元以上平台企业达到100家。

4. 持续激活绿色发展新动能。结合济南产业发展特点，以节能降碳和绿色转型为牵引，坚持降碳、减污、扩绿、增长协同推进，广泛形成绿色生产生活方式。发展节能环保产业，推动节能技术和装备、节能产品、节能服务等产业发展，大力推广清洁生产，打造黄河流域绿色低碳园区示范。

发展循环经济产业，积极实施国家“双碳”战略，优化农业、工业、服务业循环产业布局，提升固废综合利用水平，打造可持续发展的循环型经济体系。发展生态环境产业，推动建筑节能与绿色建筑、绿色交通、绿色基础设施等重点领域发展，不断完善环境基础设施。发展绿色服务产业，推动节能环保服务、绿色金融、绿色物流等重点产业发展，依托物联网、人工智能、区块链等现代信息技术，实现绿色服务产业的智能化。培育绿色新兴产业，加快高端装备、先进材料、新能源等重点领域发展，加快绿色技术的研发创新，增强高质量发展新动能。充分发挥碳排放权、用能权、排污权等交易市场作用，统筹解决新旧动能转换重大项目用能需求，全面实施排污许可制度，健全企业、金融机构等碳排放报告和信息披露制度，持续完善绿色低碳市场体系。

5. 推动高质量外贸创新发展。深入推进高水平制度型开放，积极构建济南新发展格局，实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，充分利用国内国际两个市场两种资源，为外贸高质量发展营造良好环境。全面推进“六体系两平台”建设，打造跨境电商综合服务示范平台，加快跨境电商产业园区建设，培育外贸新业态新模式。积极引导优势行业、重点领域企业强强联合，实施境外经贸合作区建设递次培育工程，提升“自贸+综保”双区建设水平，健全跨境贸易管理体制机制，完善“链上自贸”数字化贸易服务平台。



拓展国际贸易“单一窗口”的“通关+物流”“外贸+金融”功能，推广应用出口信用保险、结汇、售汇等功能，实现跨境收汇线上一站式服务，一键办理跨境结算。持续深化“提前申报”“两步申报”等通关模式改革，推广“主动披露”制度和容错机制，创新口岸查验机制和综合执法模式。优化出口退税流程，推广关税保证保险、汇总征税等措施，打造出口退税服务“升级版”，构建“跨境+科创+绿色”三位一体金融生态体系，为新兴产业和重点行业的外贸企业提供政策倾斜，切实推动外贸保稳增质。

（四）推出精准可及的助企措施。深入落实税费优惠政策，规范涉企收费行为，落实助企纾困的系列措施，切实降低企业生产经营成本，加快科技成果转化，推动企业高端化、智能化、绿色化发展，切实减轻中小微企业发展负担，激发市场主体创造活力。

1. 贯彻落实减税降费政策。深入实施新的组合式税费支持政策，健全退税减税降费工作机制，通过强化统筹协调、测算摸底、资金保障、宣传辅导，将优惠政策落细落实，确保政策红利直达市场主体。推动留抵退税扩围政策落地，运用大数据对符合条件企业进行精准定位，成立专家团队，对政策受众进行“靶向”专业辅导，优化退税审批流程，持续畅通退税过程，缓解企业资金压力。落实山东省“顶额”减征“六税两费”政策，落实支持重点群体就业创

业税收优惠政策，支持高新技术企业发展，保障中小微企业生产经营。规范涉企收费行为，完善涉企行政事业性收费目录清单制度，持续开展涉企违规收费专项整治行动，杜绝行业协会商会及中介机构借助行政影响力强制或变相强制收费行为，规范电子政务平台等中介机构向市场主体收取经营服务性费用行为。

2. 持续降低企业制度交易成本。推进市政公用领域市场化改革，健全价格形成机制，规范行业收费，加强价格监管，对实行政府定价、政府指导价的服务和收费项目一律实行清单管理。全面推进水电气暖信等“一站式”服务和线上线下联合办理，提高接入服务标准化水平，提升市政公用集成服务便利度。健全中小微企业、个体工商户水电气费用补贴机制，与储备土地直接相关的市政配套基础设施建设费用，按规定纳入土地开发支出，切实减轻企业负担。降低企业物流成本，加大对航运、口岸等物流领域的监管力度，切实保障物流降本提质增效，充分激发市场主体活力。

3. 支持企业专精特新发展。加大企业梯度培育力度，培育一批专精特新企业。引导中小企业走专精特新发展之路，加快培育一批高端化、集群化的优质企业，增强中小企业发展的核心竞争力，助力优化济南市产业发展格局。进一步推动产融合作，加强企业与金融机构的合作交流，对专精特新中小企业实施精准对接和定点扶持，提升助企金融服务

的便捷性与灵活性。加强协同合作，促进专精特新企业与行业龙头企业、科研院所等协同创新，增强创新成果转化能力。进一步强化企业创新主体地位，坚持科技创新赋能产业发展，鼓励中小企业增强自主创新能力，持续推动科技创新与经济社会发展深度融合。

4. 加快推进技术成果转化。持续推进科技成果转化“1+6+N”平台建设，到2025年，全市技术合同成交额达到800亿元。构建以省级市场联动、区域行业联动、线上线下互补、公益服务支持、市场主体运营为特色的产学研融合发展全链条服务体系，加大技术转移专业人才培养力度。支持驻济高校院所建设国家级技术转移转化服务机构和山东省技术转移转化示范机构，加快科技成果转移转化。推进与区域全面经济伙伴关系协定成员国（RCEP）的科技创新开放合作。全面推进“一带一路”科技合作，加强与沿线国家的研发合作，联合组织科技攻关；鼓励企业组建“走出去”科技产业联盟，在沿线产业园设立成果转化基地等平台载体，促进先进技术成果的引进输出和转移转化。改革重大科技项目立项和组织管理方式，综合运用公开竞争、“揭榜挂帅”等多重团队遴选方式，遴选高水平科研队伍承担项目，完成创新目标。优化科研成果转化收益分配机制，落实以增加知识价值为导向的分配政策。

（五）维护竞争有序的市场秩序。完善产权保护、市场

准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，确保涉及市场主体经济活动的政策文件全面覆盖、应审尽审，加强反垄断和不正当竞争执法，着力破除区域分割和地方保护，维护公平、公正、安全、有序的市场经济秩序。

1. 完善公平竞争审查体制机制。强化公平竞争审查制度的刚性约束，加大对产业政策及助企纾困措施等文件的会审会商力度，切实保障政策措施的公平性。完善公平竞争审查联席会议机制，充分发挥联席会议牵头抓总作用，压实主体责任，协同各成员单位对审查工作中存在的问题、矛盾开展会诊磋商。健全公平竞争审查抽查检查机制，定期或不定期检查有关政策措施是否履行审查程序、审查流程是否规范、审查结论是否准确等，建立健全市场竞争状况监测评估和预警机制，推动市、区县两级审查工作制度全覆盖。加快健全公平竞争审查第三方评估机制，建立行业专家咨询机制，提升审查工作的科学性和有效性。完善公平竞争审查投诉举报处理受理回应机制，畅通市场主体投诉举报途径，对不合规政策措施及时审查并公布结果，切实保障市场主体充分享有公平竞争权利。

2. 加强反垄断和不正当竞争执法。加快建设全方位的反垄断和不正当竞争监管体系和执法保障体系，逐步推行分级分类审查，构建与新形势相适应的监管手段和制度规则，维护市场竞争秩序。加大对重点行业领域的反不正当竞争执

法处罚力度，重点查处医疗美容、金融、房地产、教育培训等领域的虚假宣传和广告等违法行为。强化平台经济规制，开展平台经济专项整改行动，建立常态化反垄断监测机制，杜绝经营者利用数据算法、技术、资本优势及平台规则从事垄断行为。健全反垄断风险预警机制，增强对垄断行为的精准识别能力，及早防范化解垄断风险，维护统一公平的市场竞争秩序。加强对企业的反垄断合规经营指导，引导经营者增强合规风险识别能力，依法规范和引导资本健康发展。

3. 全面破除地方保护和区域壁垒。全面清理企业跨区域经营和迁移不合理限制，便利企业分支机构、连锁门店信息变更，破除阻碍商品服务流通的体制机制障碍，加快生产要素和商品服务自由流动。对既有的地方歧视性政策进行全面清理和废止，及时公开涉企优惠政策目录清单，废除地方保护、市场分割、指定交易等不合理政策，清理涉及外资企业和外地企业的歧视性政策。打破行政壁垒，加强区域间协作，实现要素跨行政区自由流动，提升要素市场一体化水平，助力济南融入全国统一大市场。

4. 严格规范公共资源交易活动。加快建设规则统一、公开透明、服务高效、监管规范的公共资源交易平台，大力推动部门协同监管、信用监管、智慧监管，持续优化公共资源交易流程，精简交易环节，降低公共资源交易成本。创新公共资源交易服务机制，丰富市场主体获取公共资源交易信

息方式，完善交易主体意见建议征集机制，持续优化公共资源交易的服务体验。建立统一的公共资源交易领域信用监管机制，完善全流程信用监管体系。推动信用评价在公共资源交易领域的应用，将企业信用评价结果作为评分依据，为信用良好企业提供更多机会。健全招标计划提前发布制度，支持各方主体平等参与招标投标活动，加强招标投标全链条监管，规范政府采购行为，清除招标投标和政府采购领域对外地企业设置的隐性门槛和壁垒，简化审批程序，推行框架协议采购方式，推广评审专家异地在线评审模式，推行供应商缴纳税收和社会保障资金等证明告知承诺制，加快打造“全办成·更简‘易’”的公共资源交易品牌。

#### **四、营造舒心满意的政务环境**

以群众和企业舒心满意为目标，打造场景牵引、数据驱动、智能高效的数字政府，打造公正诚信的服务型政府和阳光透明的回应型政府，切实提升群众和企业的获得感、满意度，让市场主体安心、省心、舒心，为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献济南智慧和济南力量。

（一）全力构建便捷高效的政务服务体系。持续深化行政审批制度改革，优化审批服务方式，推进政务服务标准化、规范化、便利化、精准化、数字化，实现机构、职能、权限、程序、责任法定化，创新涉企服务模式，便利人民群众生产生活，激发市场主体创新创业活力。

1. 持续深化行政审批制度改革。深入推进政府职能转变，全面实行政府权责清单制度，完善经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环保等职能。落实和完善行政许可事项清单制度，适时对下放委托事项进行评估。推动行政许可减环节、减材料、减时限、减费用、减证明，统一规范事项及其要素，持续推进“市县同权”改革，加快实现同一事项在不同地区和不同层级同标准、无差别办理。建立政务服务事项动态管理机制，合理确定并动态调整市、区县政务服务事项基本目录和实施清单，不断拓展“全城通办”“跨域通办”范围。系统推进政务服务“五化”改革，对标国际国内最高最好最优，全面加强政务服务体系建设，持续推动“在泉城·全办成”改革迭代升级。发挥网上“中介超市”效用，引导和鼓励更多采购主体和中介服务机构通过网上“中介超市”开展中介服务采购交易活动。发挥地方立法引领作用，开展行政审批与监督管理方面的地方立法，为深化改革提供法治依据。

2. 持续优化审批服务方式。依托一体化在线政务服务平台，持续优化投资建设项目审批服务，全面提升事项覆盖度、网办深度和审批服务平台实际应用水平。进一步完善“一窗受理”系统功能，推动政务服务“全程网办”“好办易办”。深化“一套标准管审批”，高标准建成市、区县、镇（街道）、村（居）四级政务服务事项库，实现事项要素“应

统尽统”。全面对接“爱山东”政务服务平台，推进线上线下一深度融合，持续提升“一网通办”服务能力。多渠道打造7×24小时自助服务网络，做大做强政务服务“智慧导服”品牌，拓展智能化服务场景，实现在线帮办服务提质增效。持续推动工程建设项目审批制度改革，探索建立工程建设项目分级分类审批制度，不断优化“拿地即开工、建成即使用”审批模式。深化“用地清单制”改革，探索建筑师负责制，有序发展建筑师个人执业事务所。加强全市建设项目全生命周期管理，推进项目策划生成环节“全程网办”，实行“联审联验、闭环管理”。推行市政公用基础设施报装“无感审批+有感服务”，推广“零材料”申报、区域评估、“多诺合一”等创新审批方式。深化“互联网+不动产登记”全链条办理，探索提供基于不动产领域线上服务平台的交易撮合服务，推广存量房“带押过户”，推动建设智慧评估系统，探索税费“一次收缴、自动清分”。

3. 持续提升政务服务水平。增强基层政务服务能力，探索自助终端和公众号、小程序等联结使用，拓展服务事项，优化人机交互体验。创新“就近办”模式，持续提升一体化自助服务终端功能。大力推行“全程帮办+前置辅导”模式，主动靠前、精准服务企业。推行政务服务无人工干预，探索实现表单自动填报和申请材料免提交功能，丰富一键即办事项。严格落实组合式税费优惠政策，提升办税便利



度，深化“多税合一”申报改革和精细智慧服务，持续提升“纳税人之家”建设水平。加大电子营业执照、企业电子签章使用推广力度，加快推动跨部门、跨城市、跨层级互通互认，实现涉企电子证照的全场景应用。推进企业和个人全生命周期相关政务服务事项“一件事一次办”，聚焦企业和个人全生命周期高频事项、重点环节，不断拓展“一件事”主题集成服务，着力构建政务服务新模式。

4. 持续创新涉企服务模式。提升“泉惠企”企业服务综合智慧平台服务能力，加快与各涉企职能部门平台和区县企业服务云平台互联互通、数据对接，优化惠企政策兑现流程，健全惠企政策精准直达机制，推进惠企政策智慧化办理，扩大“免申即享”范围，在各级政务服务机构设立企业服务专区和惠企政策专窗，实现涉企服务“一口办理”，打造“服务企业12345”。探索实施政策精准推送服务，运用大数据算法对市场主体的政策需求进行画像，通过政策服务“中央厨房”进行场景化展示和精准化、个性化推送，推动“人找政策”向“政策找人”转变。不断丰富和优化企业服务功能场景，提升信贷获取、股权投资、企业上市、人力资源、原材料供应、销售渠道等服务效能。建立涉企政策协调评估机制，加强政策的协调性和实效性。整合各领域线上线下帮办资源，做好政策宣传员和市场主体的信息员、服务员、辅导员，提供全方位优质服务，提升政务服务事项办理

便捷度和群众办事体验度。

（二）奋力创建数智引领的数字政务体系。以“互联网+政务服务”建设为抓手，推进数字技术与政务服务深度融合，以数字化转型驱动政务服务流程再造，围绕数字济南建设“1+4+N”工作体系，不断提升数字政务服务水平，成为全省领先的数字政务服务标杆。

1. 建设数字政务“总枢纽”。依托数字济南建设领导小组，加快建立统一流转和按需共享的数据共享体系，完善线上线下协同的部门合作机制，以数字政务建设推进数据不共享、系统不衔接、部门不协调、制度不完善、交互不畅通等“五不”问题破解，确保政务数据共享协调有力、职责明确、运转顺畅、管理规范、安全有序。加快政府数字化转型，持续完善市级政务服务平台功能支撑。推进“互联网+政务服务”建设，推动各级各类政务服务事项“同标同源”发布。提升智能服务水平，推动企业群众在线办事“进一张网、办全市事”，优化完善“爱山东·泉城办”APP功能，加快整合各级各部门移动端政务服务应用，引入缴费支付通道，提供电子签名（章）功能支撑。推进政务服务机构“一网通办”电子文件归档，探索推进“区块链+电子档案”全周期管理。推进“无证明城市”建设，实现除涉及敏感事项之外各类依申请政务服务事项的“无证明”办理或免跑腿办理。

2. 持续完善一体化大数据体系建设。强化数据统筹管

理，加强部门自身数据资源整合，落实政务数据供需对接机制，严格产数、聚数、通数、用数流程，推进数据资源全量汇聚至市一体化大数据平台，实现中枢管理。加强数据质量监管，持续优化全市公共数据标准规范，优先提升共用数据、量化数据精细程度，守住公共数据上线“第一道关”，为数据重复利用提供前提支撑、实现业务协同高效。编制覆盖市、区县的政务数据目录，初步建成人口、法人、自然资源、经济电子证照等基础库和医疗健康、社会保障、生态环保、应急管理、信用体系等主题库，并统一纳入全国一体化政务大数据体系，为部门协同衔接和线上线下业务融合提供坚实的后台支撑。鼓励公众和社会机构运用公共数据进行创新和开发利用，推动公共数据和社会数据更大范围、更深层次开放共享。

3. 加强政务大数据基础能力建设。按需建设政务数据实时交换系统，支持海量数据高速传输，实现数据分钟级共享，形成安全稳定、运行高效的数据供应链。围绕数字先锋城市建设，推进 5G 网络建设，加快基于 IPv6 的下一代互联网发展，提升 IPv6 用户普及率和网络接入覆盖率，加速释放新技术、新应用、新业态潜能。推动云计算、物联网、大数据、人工智能等新一代信息技术在政务服务中的应用，实行政务云创新升级，持续完善统一政务区块链平台，夯实全市统一的数字政务平台基座。加强网络安全保障体系建

设，强化数据安全监管，保障数据资源安全有序流通和应用。

（三）着力打造公正诚信的服务型政府。深入开展政务诚信建设，坚持依法行政、政务公开、勤政高效、守信践诺的原则，树立政府公开、公正、诚信、清廉的良好形象，转变政府职能，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，提高政府公信力。

1. 健全政府守信践诺机制。认真履行依法作出的政策承诺和签订的各项合同、协议，不得以政府换届、责任人变更等理由拒绝履行相关约定，坚决杜绝“新官不理旧账”“击鼓传花”等政务失信行为。持续开展政府部门和国有企业拖欠民营企业中小企业账款清理工作。制定政务诚信评价指标体系，对区县政府进行政务诚信监测评价，将评价结果纳入区县信用状况月度监测排名。支持第三方机构探索开展政务诚信评价，依法加强社会监督。

2. 完善政务失信治理“府院联动”机制。各级法院将党政机关、事业单位败诉案件未执行案件定期推送至同级发展改革部门，责成有关责任单位和个人限期履行法院判决义务，杜绝出现党政机关、事业单位被列为失信被执行人的情形，将政务失信案件消灭在萌芽状态。建立健全政务诚信诉讼执行协调机制，对发生政务失信案件的单位和责任人，依法予以问责、追责。建立完善政务失信记录。依托全国信用

信息共享平台（山东济南），依法依规归集政务失信信息，将各级人民政府和公务员在履职过程中，因违法违规、失信违约被司法判决、行政处罚、纪律处分、问责处理等信息纳入政务失信记录，并依法为有权单位提供查询服务。

3. 推进重点领域政务诚信建设。公共资源交易领域，健全信用信息公开和共享制度，强化对各类市场主体在公共资源交易环节的数字化协同应用和智慧化监督管理。政府和社会资本合作领域，建立完善政府有关部门诚信责任制和项目责任回溯机制。地方政府债务领域，强化政府债务预算约束，健全政府债务监管体系，建立政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制及责任追究机制。加强公务员诚信教育，提升信用意识；加强公务员诚信管理，健全政务诚信践诺机制；在公务员招录、调任、考核、任用、奖惩等工作中全面实施信用核查。

（四）大力营造阳光透明的回应型政府。完善办事公开制度，推进政务运行全过程公开，增强回应关切能力和企业诉求识别能力，提升政府开放性和回应性。

1. 全面实现政务公开。坚持全面公开、依法公开的原则，推进决策、执行、管理、服务、结果等政务运行全过程公开，健全公众意见征集采纳机制，全面实行政策一站式发布，优化政策推送和检索方式，便利企业群众掌握最新政策，保证政府在阳光下运行。突出重点领域信息公开，重点

公开相关工作进展、产业集群发展、平台项目落地等信息。持续做好各类规划（计划）实施措施和配套政策的主动公开工作，引导社会支持、监督各项规划（计划）实施。落实相关涉企政策公开征求公众意见制度，政策出台前向社会公众公开征求意见，并将意见征集采纳情况进行公开。持续加强政务公开专区建设，优化政府信息查询、信息公开申请、办事咨询答复等服务。

2. 切实提升企业诉求识别能力。持续提升社会监督能力，完善营商环境社会监督员等创新性制度，做好人大代表和政协委员建议提案办理情况信息公开工作。健全完善政企沟通机制，多层次常态化推进企业座谈，深化“三方通话”机制，在市区两级政府和主要企业管理服务部门展开常态化企业座谈，落实涉企政策制定会商制度、企业家问计问策日常机制、“泉城会客厅”等创新做法。借用外脑资源优化营商环境，充分发挥专家智库作用，在地方立法、发展规划、涉企服务、数字政务等领域提供智力支撑。

3. 积极回应企业社会关切。完善常态化社会多元主体评价监督机制，综合利用依申请公开、12345 市民服务热线、领导信箱、民生连线、政务微博、微信、政务监督热线、信访投诉、“办不成事”反映窗口等渠道，对特别重大、重大突发事件的政务舆情快速反应，最迟在 5 小时内发布权威信息，在 24 小时内举行新闻发布会，提高对社会热点的

发现、搜集和反馈能力。有效利用政务服务“好差评”和营商环境企业评分，以企业为主体视角，全面获知企业“急难愁盼”和共性问题，提升政策的针对性和有效性。常态化建立企业诉求台账和问题协调解决机制，将解决营商环境问题的关口前移，限期交流问题解决情况，切实提升企业的满意度。

## 五、营造公正规范的法治环境

坚定“法治是最好的营商环境”理念，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，充分发挥法治规范引领和服务保障作用，打造最优法治环境，加大助企纾困力度，强化政策落实落地，建设以中国式现代化推进法治化营商环境建设的标杆。

（一）依法保护市场主体合法权益。进一步加强知识产权创造、保护、运用和服务，依法规范非正常专利申请行为，推行涉企柔性执法，系统开展投资便利化体制机制改革，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大，平等保护各类市场主体合法权益。

1. 依法保护市场主体知识产权。加快知识产权强市建设，试点建设一批专利导航服务基地、商标品牌指导站，每万人口高价值发明专利拥有量预期值达16件。健全各类知识产权保护机制，畅通国家与济南市商标侵权判断、专利侵权判定及商标专利法律状态等信息交换渠道，加强对商标恶

意注册和专利非正常申请的执法和处理，配合开展专利巡回评审和远程评审。加强知识产权“一站式”服务，继续打造“知创泉城会客厅”，健全以中小微企业为重点援助对象的知识产权维权援助制度，增强知识产权保护中心服务能力。加大知识产权司法保护力度，提高知识产权案件办案质效，继续在重点开发区（园区）增设巡回审判庭，积极配合协助在济南设立知识产权法院。健全大数据、人工智能、基因技术等新领域、新业态知识产权保护制度。加强知识产权行政执法与刑事司法有机衔接，依法严厉打击侵犯知识产权的违法犯罪行为。深化诉调对接机制，打造知识产权纠纷多元化解平台。

2. 依法保护市场主体商誉。优化行政处罚“四张清单”，积极落实“首违不罚”制度，审慎适用查封、扣押、冻结等强制措施，按规定慎重作出限制开展生产经营活动、责令停产停业等行政处罚，以柔性执法促进企业商誉保护。大力打击有损企业商誉的不正当竞争行为，开展驰名商标、地理标志保护产品、地理标志商标线上侵权线索智能监测，及时依法查处违法使用商标和恶意注册申请商标等行为，重点惩治商标侵权、商标攀附、仿冒搭车等违法犯罪行为，规范行业有序经营。

3. 依法保护市场主体产权和企业家财产安全。健全涉及营商环境问题线索受理、移送、督办机制，严厉打击影响



市场主体正常生产经营活动和侵害经营者人身安全、财产安全等违法行为，加大商业秘密保护力度。加强公安机关、检察院、法院等部门的协作配合，加大对企业家合法权益的司法保护力度。健全财产保全制度，完善财产保全工作指引，重点解决财产保全执行超标的、超范围查封问题。强化中小投资者合法权益保护机制，探索构建证券纠纷示范判决机制和立体化证券纠纷集体诉讼模式。进一步加大对违规干预经营等违纪违法行为的惩治力度，让企业家在济南安心经营、放心投资、专心创业。

4. 依法保护外商投资合法权益。全面落实外商投资法及其实施条例，不断完善外商投资管理制度，进一步巩固和落实外商投资领域“放管服”改革成果，持续推进国际化营商环境建设。落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，根据外商投资准入负面清单修订进程，及时清理清单之外的外商投资准入限制措施，确保外商投资依法平等进入负面清单之外的领域，对外商投资准入负面清单以外的领域，按照内外资一致的原则实施管理，依法保护外商投资权益。完善外商投资企业投诉工作机制，及时处理外商投资企业投诉事项。

5. 加快完善企业破产办理机制。继续推进破产审判专业化，统筹解决阻碍破产的难点问题。持续推动破产案件审理繁简分流，明确简单破产案件识别标准，优化快速审理程

序，提高办理质效。健全完善企业破产处置的府院联动机制，优化破产案件财产解封及处置程序，提高市场重组、出清的质量和效率。完善破产预重整制度，健全中小企业司法挽救机制，加强与重整程序的衔接适用。建立企业破产重整期间信用修复机制，探索重整计划执行期间赋予符合条件的破产企业参与招标投标、融资、开具保函等资格，帮助重整企业恢复正常经营。优化破产管理人选任制度，加强破产管理人履职保障和监督。提升破产管理人协会行业管理能力。加快培育专业化破产审判队伍，健全破产法官业绩单独考核机制，更好发挥济南破产法庭的办案优势。

（二）全面规范公正文明的执法行为。深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，健全以信用为基础的新型监管机制，强化行政执法监督机制和能力建设，全面推进严格规范公正文明执法，有效提升监管执法效能。

1. 优化依法行政体系。统筹推进法治济南、法治政府、法治社会建设，严格落实优化营商环境条例，细化法治环境建设的相关要求，做好与优化营商环境相关法规政策的立改废释，及时制定完善相关配套法规文件，全面推行行政规范性文件合法性审核机制。加快制定规范罚款设定实施相关政策，坚决防止以罚增收、以罚代管、逐利执法等行为。全面落实依法履行政府监管职能、健全依法行政制度体系、严格

规范公正文明执法等重点任务，将政府行为全面纳入法治轨道，推动行政权力规范透明运行，全面提升依法行政能力，有效保障人民权益。

2. 筑牢事中事后监管机制法治支撑。按照“谁审批、谁负责，谁主管、谁监管”原则，明确事中事后监管职责。继续开展“综合监管一件事”改革，分领域制定全市统一、简明易行的监管规则标准，构建系统完备、科学规范、运行有效的监管体系。完善审管互动机制，推行“推送即认领”制度，实现行政审批服务部门与行业主管部门、执法机构无缝衔接。完善执法工作指引和标准化检查表单，规范日常监管行为。全面落实“双告知”制度，提升“双随机、一公开”监管标准化规范化水平，健全部门联合抽查机制，推动监管信息共享互认，避免多头执法、重复检查。完善信用承诺机制和信用分级分类监管，深入开展公共信用综合评价，依据企业信用情况，在监管方式、抽查比例和频次等方面采取差异化措施。

3. 强化多元监管方式。完善阶梯式监管工具，针对不同违法倾向、违法阶段和违法程度，创新和丰富多元化的监管手段，明确不同监管工具的适用范围和标准。以智慧监管实现减负增效，充分运用数字技术支撑构建新型监管机制，加快建立全方位、多层次、立体化监管体系。以数字化手段提升监管精准化水平，运用多源数据为市场主体精准画像，

强化风险研判与预测预警。以一体化在线监管提升监管协同化水平，推动监管数据和行政执法信息归集共享和有效利用，实现跨地区、跨部门、跨层级协同监管。以新型监管技术提升监管智能化水平，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，降低企业负担，实现监管效能最大化、监管成本最小化。完善消费维权网格，壮大消费者协会组织，提高消费维权的便利程度和社会化水平。

4. 优化综合行政执法机制。健全纵向综合行政执法体制，坚持属地管理和分级管理相结合，合理划分各层级权责事项，统筹配置行政处罚职能和执法资源，推动执法权限和力量向街道延伸下沉。完善横向综合行政执法机制，统筹综合执法和专业执法，做到“分类执法、无事不扰”。健全行政裁量权基准制度，防止任性执法、类案不同罚、过度处罚等问题。坚决杜绝“一刀切”“运动式”执法，严禁违反法定程序要求市场主体普遍停产停业。健全内部人举报和惩罚性赔偿制度，推行重大政策措施会审、第三方独立审查制度，提高综合执法效能。加强日常监管与综合执法衔接，建立健全信息通报、案件移交、执法反馈等协调机制。

（三）充分提供高效专业的司法服务。深化司法体制综合配套改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，规范司法权力运行，全面准确落实司法责任制，推进智慧法院建设，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，全

面提高司法服务、公共法律服务和纠纷解决服务质效。

1. 全面提升司法服务质效。全面深化司法责任制综合配套改革，提高案件立案、审判、执行全过程质效，建立中小微企业立审执“绿色通道”，优化诉讼服务，加强司法公开。深化民事诉讼制度改革，继续推动民商事案件“繁简分流”、速裁机制建设，深入探索优化司法确认程序、完善小额诉讼程序、完善简易程序规则、扩大独任制适用范围、健全电子诉讼规则等提速增效的新思路新举措，强化简易程序和小额速裁程序适用率，切实减轻涉诉企业诉累。推进审判工作规范化建设，规范各类案件的处理标准和处理流程，保证法律统一适用。强化执行管理，倡导善意文明执行理念，最大限度减小执行工作对企业正常生产经营的影响。拓宽司法公开广度，完善裁判文书、审判流程、执行信息、庭审直播四大平台建设，保障当事人诉讼权利。

2. 全力推进智慧法院建设。深入推进立案便利化、全流程网上办案和智慧执行等模式，全面推进电子卷宗单套制归档改革与司法专递面单电子化改革，构建更加符合网络规律的司法流程和审判机制。全面推进诉讼服务中心建设，推进网上立案、跨域立案、电子送达、“云开庭”等智能化服务，重点推广和应用线上服务平台，提升在线诉讼服务能力，实行买卖合同纠纷网上单独管理、监控，逐步实现商事纠纷案件审判流程信息主动推送。完善大数据分析平台，进

行风险矛盾预测预警，加强对案件资源的深度挖掘分析，提高对案件事实、争议焦点、法律适用的智能推理水平，为法官案件审理提供智能化辅助。加快构建府院协同联动信息数据库，推动制定数据共享清单，实现案件信息的跨部门流转应用。

3. 完善多元解纷体系。探索建立民商事纠纷中立评估机制，构建市、区县、镇（街道）三级互联互通的矛盾纠纷多元化调解协调指挥系统，集受理接待、协同指挥、分流转办、调处化解、跟踪督办、评估反馈为一体，不断提升功能布局、人员配备、信息系统等方面的建设水平。在中央法务区高标准建设济南市多元调解中心，建立全省乃至全国最大的非诉讼纠纷化解综合实体平台，引导支持非诉讼争议解决机构入驻，支持商事仲裁机构和商事调解机构发展。建设完善劳动人事争议和证券期货纠纷“总对总”在线诉调对接机制和建设工程纠纷“评调裁一体化”的多元化解工作新模式。强化诉调对接、公调对接、仲调对接、访调对接，预防和化解各类争议。适时开展矛盾纠纷多元预防化解立法。

4. 大力推进公共法律服务体系建设。加快整合律师、公证、调解、仲裁、法律援助、司法鉴定等公共法律服务资源，全面规范市、区县、镇（街道）、村（居）四级公共法律服务平台建设，形成便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系。为企业提供常态化、精准化司法服务，成立民营

企业法治护航团，在市律师协会设置中小企业法律服务窗口，组建专业化惠企法律服务团队，提供法律咨询服务。加强公共法律服务分中心建设，完善“线上+线下”服务模式，实现实体、热线、网络、能动“四大平台”融合发展。发挥12348公共法律服务热线的阵地作用，设置中小企业免费咨询专席。优化涉企公证服务。规范司法机关对外委托业务，提升涉企司法鉴定质效，实现对外委托工作全业务网上办理、全过程信息留痕、全方位智能服务、全流程依法公开。严格落实国家、省有关司法鉴定机构收费政策。通过律师协会等加强行业自律管理，规范律师行业收费行为。

5. 积极优化涉外法律服务质量。健全国际商事法律服务和纠纷解决机制，探索建立涉外商事一站式多元解纷中心，着力建设“一带一路”商事调解中心、中国（山东）自由贸易试验区济南片区商事调解中心等平台，推广“一带一路”国际商事调解中心“五元联动”服务模式，构建调解优先、多元助力、仲调对接、诉调对接的国际商事纠纷多元化解闭环体系。探索将境内仲裁机构出具的开庭通知作为境外仲裁参与人的入境签证证明材料，便利境外市场主体来济参与仲裁活动。实施高端法律服务培养计划，加强与境外法律服务机构交流合作，积极培养济南市高水平国际化的商事调解员队伍，强化涉外律师人才队伍建设，鼓励调解组织、仲裁机构引入外籍调解员、仲裁员，帮助民营企业化解涉外纠

纷。

（四）持续培育守法合规的社会氛围。建设覆盖城乡的现代商事法律服务体系，深入开展法治宣传教育，强化市场主体的法治观念和 risk 意识，促进企业守法经营和健康发展，推进多层次多领域依法治理，弘扬社会法治精神，提升社会治理法治化水平。

1. 努力营造投资兴业法治氛围。坚持立改废释并举，加强重点领域、新兴领域地方立法。探索成立法治联合体，在法治轨道上统筹各方面资源力量，优化整合政府、高校、企业、市场、社会等各类法治资源，建立目标明确、信息共享、协同高效、有效沟通的法治平台和载体，形成合力来推动解决营商环境中法治保障的相关问题，促进全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治氛围。加强营商环境执法监督，拓宽企业和公众参与营商环境执法的渠道，完善行政执法社会监督员制度，开展规范执法惠企利民行动，更好地增进政府与市场之间的沟通，更快地听取并回应企业和群众关切，更广泛地推介宣传政策法规、改革举措。

2. 积极创建全国法治政府示范市。继续打造山东（济南）法治生态圈，建设全方位、全要素、全链条山东（济南）法治生态圈。坚持和完善重大行政决策程序制度，建立重大行政决策跟踪反馈和评估制度，加强重大行政决策事前



论证和事后评估，充分发挥法律顾问、公职律师在重大行政决策中的作用。继续完善法治建设考核“1+5”运行机制，全面推行行政裁量权基准制度，规范执法自由裁量权。加强改进行政复议和应诉工作，推进行政复议体制改革，整合地方行政复议职责和编制资源，健全优化行政复议审理执行监督机制。加强职业化专业化执法队伍建设，充实执法人才库和专家库，加快培养跨领域跨专业的复合型执法人才，将尊法学法守法用法纳入干部日常考核，不断提高执法人员素质。

3. 大力倡导市场主体守法合规。深入开展法治宣传教育，实施“八五”普法规划，开展优化营商环境法治宣传月活动，全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，加大对市场主体的普法力度，培育以法治文化为基础的企业文化。加强律师事务所与各行业商协会的联络对接，发挥律师事务所专业性调解室的作用，引导市场主体普遍建立企业法律顾问、公司律师制度，依法规范企业经营、决策等行为，提高风险防范能力。继续推进涉案企业合规改革和第三方监督评估机制建设，督促涉案企业完善内部治理体系，促进企业守法合规经营和健康持续发展，打造诚信守法便利、失信违法难行的营商环境。

## **六、营造诚信包容的人文环境**

着力培育“亲”“清”新型政商关系，进一步改善基础

设施和市容市貌，完善现代公共文化服务体系，提高城市治理精细化水平，推进全国文明典范城市建设，营造亲商重商助商的文化氛围和招商稳商营商的城市环境。

（一）打造“亲”“清”新型政商关系。完善政商交往清单制度，规范政商交往行为，强化公职人员的服务意识、纪律意识，弘扬崇信尚义的儒商精神，鼓励企业依法合规生产经营，营造风清气正的服务环境。

1. 打造风清气正的服务环境。坚持党建引领，推动各级公职人员强化纪律意识，严守各项规定，纠治形式主义、官僚主义，坚决破除特权思想和特权行为，做到政商交往有交集但不搞交易。选拔忠诚干净担当的高素质专业化干部，选优配强各级领导班子，加强干部斗争精神和斗争本领养成，激励干部敢于担当、积极作为。完善损害营商环境行为的监督问责机制。建立多层次、常态化的外部监督体系，畅通利益相关者通过新闻媒介、行业协会及其他社会组织参与监督的渠道，借助大数据、“互联网+”等现代技术精简政商互动流程，使政商交流在阳光下进行。

2. 提高行政人员的服务意识。坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，树牢群众观点，贯彻群众路线，推动行政人员全面履职，担当作为，主动服务，助力企业发展。建立长效学习机制，加强学习法律法规和行政道德规范，强化行政人员的服务意识，切实做到把人民群众的利益放在第一位。

树立服务理念，增强服务意识，创新服务方式，拓展服务渠道，满足群众多层次多样化需求。实行营商环境相关咨询和投诉举报 12345 “一号受理”，健全“受理—评价—整改—反馈”闭环工作机制，鼓励人民群众对部门服务进行监督评价，切实提高窗口服务满意度。

3. 健全细化政商交往清单制度。完善规范政商交往的行为规则，使政府及其工作人员与企业交往有规。通过正面清单制度，明确细化政府支持企业发展的应尽之责，积极听取企业诉求和意见建议，助力企业政策宣传、产业提升、人才培养和新技术推广应用等活动。表扬遵守正面清单行为，鼓励政府工作人员切实帮助企业发展。通过负面清单制度，明确细化政商交往的红线，对执行不力、态度冷漠、滥用职权、失职失责等行为追责问责。坚决摒弃不正当、不健康政商关系。坚持严管和厚爱相结合，加强对干部全方位管理和经常性监督，落实“三个区分开来”，激励干部敢于担当、积极作为。

4. 弘扬崇信尚义的儒商精神。引导企业经营者树立牢固的底线意识，形成正确的经营理念，强化企业行为的自我约束，努力使尊法学法守法用法在全社会蔚然成风。举行济南市优秀企业家评选活动，注重评估企业家社会责任承担，通过挖掘既注重承担社会责任又兼顾提高经济效益的典型，鼓励企业通过发展核心竞争力提升应对复杂市场竞争环境的

能力。实施企业家素质能力培养提升工程，注重宣传培育弘扬崇尚信义的儒商精神，促使企业依法合规生产经营，依法维权，讲求诚信，自觉抵制逃税漏税、走私贩私、制假贩假、污染环境、侵犯知识产权等违法行为。

（二）打造宜业宜居的城市环境。着力提升城市公共服务品质，创建全国文明典范城市，打造“文化济南”和“强省会”的城市文化品牌，营造更具吸引力和竞争力的宜商城市环境。

1. 提供更优质的公共服务。采取更多惠民生、暖民心举措，着力解决好人民群众急难愁盼问题，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，扎实推进共同富裕。完善公平公正的入学机制，建立更加优质的现代化教育“济南品牌”，打造一批省会领航学校、特色学校、新优学校。提供更优质普惠的医疗卫生和健康服务，提升社会保障服务质量，提高养老金发放和保障水平，推进文化养老载体建设，提升老年教育发展水平，丰富老年人精神文化生活。扩大内需战略基点，构建消费空间新格局，打造一刻钟便民生活圈，拓展社区和功能覆盖面，放大消费拉动作用，提高居民多样化消费满意度。提升城市景观品质，建设城市综合性公园、社区公园、山体公园、街头游园、口袋公园以及小区附属游园，打造一批城市商业、金融、文化、休闲等特色街区。免费开放全市各级公共文化设施，优化服务

环境，提供高质量人文环境。

2. 建设更高水平的文明城市。持续深化群众性精神文明创建活动，以争创全国文明典范城市为抓手，以弘扬社会主义核心价值观为引领，深入开展文明单位、文明行业、文明校园、文明社区、文明村镇、文明家庭等创建活动，不断提升市民文明素质和社会文明程度，着力增强城市亲和力、凝聚力和吸引力。深化拓展新时代文明实践站活动，组织实施“一城大爱暖泉城”系列志愿服务，精心打造“十大文明实践爱心品牌”，充分彰显城市温度。持续选树宣传道德模范、身边好人等，扎实推进“身边好人在身边”基层宣讲活动，在全市营造崇德向善、见贤思齐的良好社会风尚。深入开展文明交通、文明旅游、文明餐桌、扶残助残等教育活动，大力提倡美德健康生活方式。

3. 塑造更有魅力的文化品牌。坚持百花齐放、百家争鸣，以社会主义核心价值观为引领，发展社会主义先进文化，弘扬革命文化，传承中华优秀传统文化，满足人民日益增长的精神文化需求。提升城市文化驱动力，打造“文化济南”城市品牌。大力推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，深入挖掘利用齐鲁文化、红色文化、黄河文化、泉水文化、名士文化、二安文化等资源，打造一批体现中华文明、具有泉城特色的文化地标。推动文化和旅游资源共享，扩大泉城文化国际影响力，规划建设济南市博物馆（黄河博

物馆)，推动“泉·城文化景观”申遗。坚持科学保泉、精准保泉、生态保泉，科学调配、严格管理水资源，大力推进国家节水典范城市建设，保持趵突泉等重点泉群持续喷涌。大力推进市民泉水直饮工程，擦亮泉水品牌。加快建设品质一流、环境优越、服务便捷的现代化“强省会”城市品牌。

（三）打造开放创新的人文氛围。大力弘扬企业家创新精神，强化现代化建设人才支撑，加快实施创新驱动发展战略，建设创新创业平台，充分释放创新活力，打造城市消费新地标、新品牌，提高城市吸引力。

1. 大力弘扬企业家精神。倡导敢于创新、勇于竞争和宽容失败的精神，营造创新活力的浓厚氛围，潜移默化地培育企业家创新精神，激励企业干事创业，让企业家在济南有地位、有形象、有荣誉、有归属。主动开展各种专项素质提升工程或活动，搭建学习交流平台，教育、引导企业家以强化市场竞争力为核心，不断提升创新能力，落实科技创新、产业升级、产品更新，持续拓展市场，以新的市场空间获取发展空间。

2. 多元构建文化消费空间新格局。主动适应城市高质量发展需求，服务“东强、西兴、南美、北起、中优”城市发展新格局，布局“一带七区”泉城现代商务体系。围绕泉城文化特色，加强文化产品有效供给，立足群众需求和济南特色，融合电影、曲艺、泉水游、互动休闲等文化消费热点

项目，集中开发一批品位高、形式多、层面广、影响大的文化产品。推动城市公共空间建设更多融入文化服务元素，打造群众家门口的新型文化空间。着力建设“书香泉城”，培育一批高品质、高颜值、多业态的阅读空间，建成高品质“泉城书房”50处。开展济南名优产品市场开拓行动，扩大“品牌济南”产品消费补贴政策的实施范围，塑造一批凸显济南元素和济南特质的网红商品。

3. 全面提升城市人才吸引力。盘点济南的人才总量与行业分布，持续完善全市人才数据库。坚持教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动。支持民营企业依托市级重点人才工程引进人才。开拓和丰富引才模式，坚持招商引资与招贤引才相结合、国内招聘与国际招聘相结合、全职引才与柔性引才相结合，积极探索聘请顾问、共建研发机构、课题攻关合作、并购企业和专利技术入股等新型模式。推动落实社会力量引才奖励、用人单位引才补贴等政策，支持更多民营企业招才引智。鼓励企业采用股权激励、期权激励、技术入股等多种方式吸引人才。完善人才待遇保障，逐步扩大泉城人才服务金卡发放范围，在创业投资、子女入学、医疗保健、交通社保等方面提高专项服务质量。在全市各区设置至少一个高层次人才服务专窗，制定人才服务规范，保证高层次人才待遇落实，为青年人才提供优质安居服务，全方位提升人才归属感与获得感。

4. 着力打造创新创业大平台。加快实施创新驱动发展战略，加快实现高水平科技自立自强。打造创业创新公共服务平台，加强“双创”示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设。发挥“科创中国”供需服务平台作用，推进“科创中国”试点城市建设。发展创业创新区域平台，充分发挥山东自贸试验区济南片区的示范带动作用。加强高新技术企业培育，不断提高对高新技术企业培育的服务质量，积极推动符合条件的企业进入国家科技型中小企业库，加大对中小微企业技术创新和专业化发展的支持力度，鼓励中小微企业向专精特新方向发展。

（四）打造重信践诺的信用环境。塑造诚信守约的商业和社会风尚，传承中华优秀传统文化法律文化，引导人民做诚信环境的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，切实提高全民诚信意识和信用水平。

1. 塑造诚实守信的商业风尚。深入开展宣传教育和典型塑造，切实提高企业诚信意识和信用水平。推进诚信商业区建设，围绕诚信经营、安全卫生、产品质量等领域，制作统一商业区标识，建立商户公开承诺、信用名片、信用档案和消费投诉处理机制，开展诚信商家星级评价。探索开展“无人商店”和“信易支付”等信用创新应用。开展济南市诚信示范民营企业评价活动，引导民营企业依法诚信经营，挖掘选树诚信民营企业典型。防范侵权假冒、虚假宣传、网



络传销、恶意刷单、恶意评价等违法失信行为发生。

2. 塑造践诺守约的社会风尚。弘扬中华传统美德，加强家教家风建设，推动明大德、守公德、严私德，提高人民道德水准和文明素养。持续推动诚信典范引领工程，打造一批诚信街道、诚信乡村、诚信街区和诚信社区。加大宣传道德楷模、好人好事、最美人物、优秀志愿者，树立社会诚信典范，鼓励媒体发挥舆论监督作用。持续推动诚信宣传教育提升工程，推进“诚信建设进机关、进企业、进学校、进镇街、进社区”活动，定期开展信用法规、信用建设和征信知识系列宣讲，营造“知信、用信、守信”社会氛围，提高全社会诚信遵从度和守信获得感。

## **七、营造协同联动的区域发展环境**

发挥我市比较优势，不断增强引领带动区域协调发展的动力和活力，加快提升综合发展能级，促进创新链产业链资金链人才链深度融合，坚持稳中求进、循序渐进、持续推进，推动省会经济圈一体化发展，全面提升黄河流域中心城市辐射带动作用，积极对接京津冀、长三角、粤港澳大湾区等国家战略，高质量融入共建“一带一路”和 RCEP，加快形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局，全面提升营商环境国际化水平。

### **（一）强化在黄河重大国家战略中的示范引领作用。**

1. 加快推进一体化数字支撑体系建设。建成全市上下

级联、左右互通、高速连接、智能分发的一体化大数据平台，持续提升数据治理和开发服务能力，制定公共数据资源开放清单，建立健全数据全生命周期管理制度，提升政务云网一体化支撑保障服务能力，加快推进数字变革创新，基本搭建完成数字孪生城市底层架构，打造全省领跑、全国一流的数字城市，率先建成数字先锋城市。布局打造国家级互联网骨干直连点，加速光纤网络扩容。做好省级新型数据中心资金补贴发放工作，助力全市数据中心建设。持续完善“泉城链”平台，构建区域性区块链“联盟链”。

2. 强化服务资源整合共享。加快推进服务资源整合，加强与黄河流域城市对接沟通，持续完善常态长效一体化服务企业体系平台。强化现代化建设人才支撑，打造青年发展友好型城市，持续深化校地合作，构建“楼上”科研人员开展原始创新活动、“楼下”创业人员对原始创新进行工程技术开发和中试转化的“楼上楼下”创新创业综合体。瞄准千亿级人力资本产业，推动人力资本服务与人力资源服务联动发展，建设黄河流域国家级人力资源人力资本产业园。依托黄河流域审批服务联盟，构建数据畅通、要素融合、开放协作的政务服务合作新机制，推动高频政务服务事项“跨省通办”。充分发挥黄河流域自贸试验区联盟作用，围绕政务服务、跨境贸易、商贸物流、产学研融合、金融及数据赋能特色平台服务等方面，创新推出促进企业发展优质服务事项，

赋能企业共享发展红利。建立黄河流域城市信用联盟合作共享机制，深入推进区域公认的信用监管制度和标准体系建设，构建跨区域跨部门信用协同监管和联防联控网络。完善黄河流域跨区域合作机制，加快公共资源交易全流程数字化、智能化，实现公共资源交易过程提质增效、高质量发展。充分发挥黄河流域和谐劳动关系联盟作用，共享劳动关系预警监测信息，共同应对区域性风险，联手化解重大风险，加强联盟间劳动保障监察交流协作，对跨区域违法违规案件协同查处、结果互认。

3. 强化跨域产业协同创新。推动创新资源跨区域共享，加强与黄河地区的交流协作，积极参与打造沿黄河地区科技创新大走廊，推进共性关键技术攻关、人才交流合作，联合黄河地区开展跨省联合研究，构建“基础研究+技术攻关+成果产业化+科技金融+人才支撑”创新生态链。实施战略性新兴产业集群发展工程，依托济南信息技术服务、淄博新型功能材料等优势产业集群，深化省会经济圈与郑州都市圈在产业发展、科技创新等方面的合作。以济南高新区、浪潮集团国家级双创示范基地为引领，培育一批双创示范基地、创业孵化器等“双创”载体，广泛开展大众创业万众创新活动，探索与西咸新区、郑东新区等重点区域建立高层对接机制，打造辐射黄河流域、影响全国的“双创”品牌，基本形成内外兼顾、多向并进的开放合作新格局。

## （二）强化在山东半岛城市群发展中的龙头作用。

1. 推动济泰、济淄、济德同城化发展。强化跨区域政务服务能力，破解深层次体制机制障碍，设立济泰、济淄、济德跨市服务专区，加快实现政务服务事项无差别受理、同标准办理，实现通办业务在窗口服务、证明材料、审批结果等方面的等效互认，健全跨区域政务服务事项动态管理机制。创新行政执法协同监督模式，联合培养机构队伍，推动建立济泰、济淄、济德区域内争议同城化协调“一盘棋”格局，畅通同城一体化诉讼服务流程，提高司法为民质量和效率。完善跨区域全链条知识产权行政保护协作机制，协同实行知识产权侵权惩罚性赔偿制度。以济南为示范，推动相关城市探索建立跨区域市场准入服务系统，实现异地注册登记无差别标准。推动开展跨市市场监管，探索建立投资贸易、生态环境、客货运输、食品药品、质量安全、文化执法、劳动监察等领域协同监管。推动建立统一抵押质押制度，推进区域异地存储、信用担保等业务同城化，联合共建金融风险监测防控体系。强化同城化发展机制建设，切实提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性。

2. 引领带动省会经济圈发展。发挥我市核心引领作用，辐射带动淄博、泰安、聊城、德州、滨州、东营6市，着力打造黄河流域生态保护和高质量发展引领区、全国区域一体化发展示范区、全国数字经济高地、世界级产业基地、国际

医养中心和国际知名文化旅游目的地，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局。探索“双向飞地”“异地孵化”“合作共建”等跨区域产业合作新模式，逐步完善与产业转移承接地利益分享相关机制，逐步形成“省会总部+周边制造”“省会研发+周边转化”模式。构建省会经济圈同城化公共服务体系，推进异地就医备案自助办理、省内及跨省异地就医门诊统筹直接结算等工作。增强跨市法律援助协作配合，创新法律援助服务方式，为困难群众提供及时便利、优质高效、普惠均等的法律援助服务。推动规范省会经济圈公平竞争制度，强化跨地市反不正当竞争执法协调联动机制。充分发挥济南科创金融改革试验区作用，为省会经济圈同步发展积累经验，力争在全省范围内推广“人才+资本”融资服务新模式。积极探索符合省会经济圈情形的争端解决机制，进一步争取异地生产经营企业的信任，有序优化争端解决制度，尽可能避免跨区域诉累，寻求争端解决机制多元化发展。

3. 推动三大经济圈对接融合。推动省会经济圈与胶东、鲁南经济圈分工合作、一体建设、联动发展，助力全面提升山东半岛城市群综合竞争力。完善济青“双核”联动发展机制，协同推进国家自由贸易试验区、自主创新示范区、城乡融合发展试验区、人工智能创新应用先导区、物流枢纽联盟建设，共建创新力、竞争力强劲的济青科创制造廊带。促进

省会经济圈与胶东经济圈开展陆海联动和科技、产业等紧密合作，推进济南市与青岛市交通设施、户口迁移、就业社保、教育文化、医疗卫生、住房保障等共建共享，实现两市互认互通互连互补。以基础设施互联、产业协同发展为重点，便捷畅通跨黄河通道和城市交通路网，加强与鲁南经济圈对接，打造沿黄达海设施联通大通道、科技创新大走廊、产业合作大平台。

### （三）强化在区域重大战略中的协调联动作用。

1. 快速融入京津冀协同发展、长三角一体化发展等国家战略。以全国统一大市场建设和推动高水平对外开放为指引，围绕国家大局谋划发展，用好用足国家战略赋能，在服从服务国家战略中实现跨越提升。全面融入全国协调发展大局，深度对接融入京津冀、长三角等国家重大区域战略，促进各类要素合理流动和高效集聚，不断增强在区域协调发展中的创新引领和示范带动作用，提升北接南延区域中枢桥梁功能，链接京津冀协同发展和长三角一体化发展的核心节点作用更加明显，成为承接南北、联动东西、协同沿黄、链接全球的重要战略支点。

2. 聚力打造区域重大战略承接新高地。深度融入京津冀协同发展国家发展战略，用好中央商务区、起步区总部经济启动区、京沪会客厅、鲁港驿站、黄河科创基地（山东人才大厦）等载体平台，依托中国国际进口博览会、中国国际

投资贸易洽谈会、跨国公司领导人青岛峰会、“山东与世界500强连线”、跨国公司（济南）高层对话会等大型活动平台，积极承接北京非首都功能疏解资源，共建重大产业基地和特色产业园区，打造中央企业和跨国公司北方总部基地。加强与雄安新区合作交流，复制推广雄安新区先进理念和经验做法。推动重大新兴产业基地和特色产业园区建设，构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新增长引擎。实施国际创新合作计划，积极融入京沪东（东京）首（首尔）创新网络，支持企业设立海外研发中心、联合实验室和人才合作平台，与国际知名技术转移转化服务机构建立长期合作，建设国际技术转移聚集区。

3. 深度对接区域重大战略协同创新。积极承接京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点区域高端创新要素导入，通过项目引进、场景搭建、主体培育，推进科技成果加速转化，构建南北重大区域间战略创新要素流动、产业链条延伸的通道枢纽。加强区域间合作联动，鼓励围绕技术创新链条中的基础研究、技术开发、成果转化、产业创新等关键环节，发挥各自优势实现跨区域协同创新。沿黄河两岸布局打造城市科创区、临空经济区两个核心功能区，强化科技互动与协作，集聚力量进行原创性引领性科技攻关，促进人力资源优化配置，推动要素合作向制度合作纵深拓展。深化与中国

(广东) 自贸试验区珠海横琴新区片区协同创新发展合作机制，共建鲁澳大健康科技园。加快建设齐鲁科创大走廊，培育集聚前沿产业，为前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进全国科技创新高地和新兴产业建设打造重要策源地。

## 八、保障措施

建立规划实施保障机制，切实发挥规划的战略引领和刚性约束作用，严格按照规划要求推进优化营商环境各项工作，确保重点任务有效落实、规划目标顺利实现，推动全市营商环境不断迈向新阶段、取得新成就。

### (一) 加强组织领导。

坚持党建引领，建立健全党总揽全局、协调各方的领导制度体系，将党的领导落实到优化营商环境工作各领域各方面各环节。切实发挥全面从严治党的引领保障作用，推动党建工作与业务工作深度融合，促进优化营商环境工作高质量纵深发展。

强化统筹协调，深入实施“一把手”工程，充分发挥市持续深入优化营商环境和推进政府职能转变领导小组作用，系统谋划、整体推进相关工作。定期召开专题会议，畅通沟通渠道，及时协调解决重点难点问题。

### (二) 强化责任落实。

厘清主体责任。构建优化营商环境“共同体”，加强部门协同、市区联动，完善上下贯通、横向协调的全市优化营



商环境工作推进机制。领导小组加强统筹谋划、指导协调力度，市有关部门（单位）、各区县政府（含代管镇、街道的功能区管理机构）切实履行规划实施主体责任，以高度的政治自觉和行动自觉扛起改革重任，压实工作责任，形成系统集成、精准施策、一抓到底的工作体系。持续深化“四维协同”机制建设，强化部门、区域、层级、社会多元主体的协同配合机制，增强全市优化营商环境工作的整体性、系统性。

落实规划任务。以规划为指导，结合实际制定各领域的行动计划，出台配套政策措施，将规划确定的任务举措按年度项目化、清单化，明确时间表、路线图、责任链，确保规划实施取得实效。建立常态化督导指导制度，定期对重点任务推进情况、政策落实情况开展督导检查，确保全市优化营商环境工作“一体化”运行。密切跟踪国内外形势变化，根据需要适时调整规划实施重点、任务举措及保障机制。

### （三）健全考评问责。

优化考评机制。健全评价考核机制，将评价考核指标与市场主体满意度紧密联系，综合运用各项技术手段，科学系统开展规划实施的阶段评价、专项评价和总结评价，发现问题及时督促整改，适时公开。健全社会监督机制，加强第三方评价，扩大公众参与范围，广泛征集各界意见建议，完善营商环境问题反馈整改机制。根据规划实施的动态变化及时

调整评价考核内容。

强化激励问责。健全奖惩激励机制，推动考核结果与领导干部评先评优、选拔任用等挂钩。对优化营商环境工作做出显著成绩的单位和个人予以通报表扬，对不担当、不作为造成重要工作推进不力，损害市场主体利益、破坏营商环境的单位和个人依法依规严肃问责。充分发挥扶持资金引导和激励作用，对自觉遵守和维护营商秩序表现突出的行为主体优先给予政策和资金帮扶，对蓄意损害营商环境的行为主体严肃惩戒，推动形成奖优罚劣的社会氛围。

#### （四）鼓励探索创新。

提升创新意识。建立争先创优机制，不断提升优化营商环境的自主探索意识和持续创新能力。对照国家营商环境创新试点城市改革措施，研究制定对标举措。鼓励各级各部门（单位）针对痛点难点堵点问题先行先试，在法治框架内积极探索原创性、差异化的具体举措。支持有条件的单位开展集成创新和专项试点，打造更多政策试验田，以点带面，持续推进重点领域优化营商环境工作取得突破性成果。

营造创新氛围。完善容错纠错机制，正确对待探索创新工作中的失误偏差，切实保护工作人员的积极性、主动性，营造支持担当、包容失误、允许试错的良好环境。鼓励支持群团组织等各方力量积极参与，加强与第三方机构合作开展重大课题研究，充分发挥专家学者、企业家作用，合力推

进、不断探索适应我市优化营商环境改革的新举措。

#### （五）做好宣传推介。

加大宣传力度。将营商环境宣传推介纳入全市宣传工作重点，开展形式多样的政策解读工作，最大限度提升市场主体和人民群众的政策知晓度和应用度。探索适合市场主体的宣传模式，强化与主流媒体的战略合作，拓展与新媒体的多元合作，加强线上与线下资源的深度融合。及时总结并广泛宣传优化营商环境的经验成效，让改革成果深入人心。

注重舆论引导。积极开展优化营商环境典型案例评选，广泛报道各行业、各领域优化营商环境工作中的先进事迹和先进人物，加强正向激励，凝聚社会共识。引导企业群众成为打造最佳营商环境的参与者、宣传者，营造“人人都是营商环境，事事关系营商环境”的良好氛围，讲好优化营商环境的济南故事。

## 名词解释

**“1+4+6”事中事后监管体系：**以全市“监管一张网”为支撑，以“三清单一计划”（部门职责边界清单、重点监管事项清单、行政执法事项清单和年度行政执法检查计划）为基础，以审批监管联动、事权履职联动、部门执法联动、监管评估联动、响应惩戒联动、协同共治联动为重点内容的“1+4+6”事中事后监管体系。

**“双随机、一公开”监管五个全覆盖：**监管部门全覆盖、监管事项全覆盖、抽查公示全覆盖、风险分类全覆盖、包容审慎全覆盖。

**“1+15+N”市域一体化大数据平台：**“1”是1个市级节点，市级节点是全市公共数据管理的总枢纽，负责全市的公共数据管理以及省级、国家部委返还数据的统筹管理；“15”是指15个区县（功能区）节点，区县节点负责本区划公共数据的统筹管理，与市级节点进行级联对接；“N”是指N个行业分节点，行业分节点负责本行业领域的公共数据统筹管理，与市级节点对接整合。

**构建“1+2”三个万亿级产业发展体系：**“1”是规上工业营业收入突破1万亿，“2”是着力打造先进制造业和数字

经济两个万亿级产业发展高地。

**持续提升“三个三”的工信创新发展路径：**聚焦制造业优化升级、数字经济引领和服务实体经济发展三大重点，持续培育创新驱动、项目带动、政策促动三大动能，推动创新发展、率先发展、引领发展三个发展走在前，构建起产业、政策、服务“三位一体”的一流工信发展生态。

**六体系两平台：**“六体系”为信息交互体系、金融服务体系、智慧物流体系、信用管理体系、统计监测体系、风险防控体系。“两平台”为跨境电商综合服务平台、跨境电商产业园（集聚区）平台。

**济南科技成果转化 1+6+N 平台：**“1”是山东省技术成果交易中心，“6”是科技成果评估鉴定、挂牌交易、知识产权、科技金融、园区落地、技术经纪业态培育服务项目服务，“N”是服务目标，即众多高校院所、研发机构、创新平台。

**政务服务“五化”改革：**标准化、规范化、便利化、精准化、数字化。

**五元联动服务模式：**即调解+仲裁+诉讼+法律服务+政务服务“五元联动机制”，构建调解优先、多元助力、仲调对接、诉调对接等有机衔接、协调联动、高效便捷的国际商事纠纷多元闭环化解体系。

**法治建设考核“1+5”运行机制：**“1”是在全省率先研

究制定《济南市法治建设考核评价办法》，作为全市法治建设考核的总遵循。“5”是针对全市各区县、功能区、市直部门单位不同职能定位，将被考核单位划分为5个考核类别，有针对性制定5类法治建设考核实施细则，组织实施差异化考核。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委，市工商联。

---

济南市人民政府办公厅

2023年2月10日印发

---