附件2

关于《汕头经济特区优化营商环境条例

（草案征求意见稿）》的起草说明

为贯彻落实习近平总书记出席深圳经济特区成立40周年庆祝大会和视察广东的重要讲话、重要指示精神，加快我市建设现代化沿海经济带重要发展极和省域副中心城市，营造稳定、公平、透明、可预期的法治化营商环境，进一步激发市场主体活力，促进经济高质量发展，根据市人大三年立法规划，汕头市发展和改革局作为立法起草单位，根据国家和省有关法律、法规、规章等规定，结合本市实际，牵头起草了《汕头经济特区优化营商环境条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。《条例（草案）》有关情况说明如下:

一、制定《条例（草案）》的必要性

**一是贯彻落实国家和省关于营商环境改革的必然要求。**今年10月，习近平总书记在我市考察调研时强调，汕头要“深入调查研究，认真思考谋划，拿出能够真正解决问题的思路和举措来”“找准定位，扬长避短，以更大魄力、在更高起点上推进改革开放，在新时代经济特区建设中迎头赶上”。习近平总书记曾多次强调，法治是最好的营商环境，要建立稳定、公平、透明、可预期的市场规则和法治化营商环境。李克强总理也曾在国务院召开全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上强调，要坚持市场化、法治化、国际化原则，深化“放管服”改革、优化营商环境，抓紧研究制定优化营商环境的法规规则。2019年10月8日，《优化营商环境条例》（以下简称“国家条例”）正式公布，自2020年1月1日起施行。国家条例明确了优化营商环境的原则和方向，从制度层面为优化营商环境提供更为有力的保障和支撑。

2018年4月，广东省委改革办印发《省委全面深化改革领导小组2018年改革工作安排》，将汕头列为开展营商环境综合改革试点城市之一，要求“率先创建营商环境建设示范城市”。据此，加快优化营商环境立法，是我市贯彻落实中央、省的决策部署，加快营造稳定公平透明、可预期的营商环境，推进新时代经济特区改革开放再出发和深化营商环境改革的必然要求。

**二是充分发挥市场决定性作用，营造统一开放、竞争有序市场环境的客观需要。**汕头作为改革开放的先行地、实验区和排头兵，率先开展市场经济体制改革，市场经济体制机制日趋完善，市场环境日趋向好。尤其近年来，我市营商环境综合改革工作取得了十分明显的成效，得到了市场主体的普遍认可。但依然要看到，制约经济发展的障碍和壁垒并没有被完全消除，而是转化为更难发现和破除的体制机制障碍及各种隐性壁垒，降低市场主体获得感，使汕头营商环境依然饱受诟病，掣肘经济高质量发展。其中市场主体最关注、反映最强烈、最亟待破除的就是土地、资金、劳动力等生产要素获取方面的障碍和壁垒。这就需要通过优化营商环境立法，全面破除各种市场准入壁垒，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。将汕头打造成要素聚集“洼地”，吸引各类要素资源率先向汕头汇集，让市场更有效，让市场主体更安心，进一步增强市场主体来汕投资兴业的信心，助力汕头高质量发展。

**三是更好发挥政府职能，打造担当作为、高效廉洁政府的现实要求。**营商环境缺乏竞争力，很大程度上跟干部作风有关。一方面，要解决主观上“不敢为、不作为”问题。一些单位干部谨小慎微、顾虑重重，步子迈不开，不担当，不敢为，存在“干多错多、不干不错”的错误思想；一些单位干部工作不思进取，不求上进，遇事推诿、怠慢、积压，懒政不作为。另一方面，要解决客观上“不会为、乱作为”问题。一些单位办事人员业务水平低、履职能力差，又懒于学习思考、喜做表面文章，不会为、不真为；一些单位干部做事以情代法、情大于法，人情扭曲政务行为，以权谋私、乱作为。针对这些问题，亟须通过营商环境立法，明确各级政府及其部门的职责担当，该激励的激励，该担责的担责，让敢闯敢试、勇于拼搏的单位和干部大胆开拓进取，少些顾虑，多些责任担当；让不担当、不作为的单位和干部不敢不为、不敢乱为。

**四是巩固改革成效，擦亮汕头营商环境改革招牌的迫切需要。**近年来，作为省营商环境综合改革试点城市之一，市委、市政府高度重视营商环境改革工作，将优化营商环境作为“一号改革工程”，在推动营商环境综合改革过程中，我市积极深入基层和企业开展调研，全面梳理分析企业遇到的痛点、难点、堵点问题，开展了一系列改革措施，以建台账、重考核、强督察等方式持续推动相关工作任务落实落细，取得了较好的改革成效，为立法工作奠定坚实的基础。但依然存在整体水平仍然较低、改革力度有待加大以及行政服务水平亟待提高等问题。为了更好地配合汕头市的发展定位，充分发挥经济特区优势，汕头亟待在巩固前期改革成果，制度化、法制化改革措施的基础上，进一步结合自身发展需求和实际情况，对标国内外先进，打造属于自己的营商环境“响亮招牌”，明确改革思路和重点，强化责任分工落实，发挥立法的规范和保障作用，增强营商环境改革措施的规范性和约束力，推进依法行政，提升优化营商环境改革工作的法治保障水平。

二、关于《条例（草案）》立法思路及主要内容

营商环境是市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件，包括政治、经济、民生、法治、文化等各方面的要素。特区《条例（草案）》应立足汕头实际，在国务院《优化营商环境条例》的框架原则下，坚持问题导向、目标导向和结果导向，充分借鉴吸收省内外优化营商环境好办法、好经验，针对我市营商环境的痛点、难点和堵点，拟定有针对性的、切实有效的解决措施，重点突出可行性、有效性和创新性。此外，还要衔接好综合立法与专项立法之间的关系，以优化营商环境综合立法为携领，推动商事登记、社会信用、知识产权、大数据等涉及营商环境的专项立法更趋完善。因此，《条例（草案）》围绕优化营商环境这一主题，从如何实现**市场更有效**、**政府更有为**，如何**更好发挥汕头比较优势**、**凸显汕头营商环境特色**等方面，在强化要素市场化配置、提升政务服务水平、加强公共服务保障、推进新业态、新模式下的网络营商环境优化和做好“侨”的文章等领域提出了多项积极的、可行的、有针对性的创新举措。

市发展改革局为做好《条例（草案）》起草工作，组织专班收集资料，配合市人大财经委、市司法局座谈调研，邀请省立法专家交流指导，并主动加强与省对口部门及省内先进地市的沟通交流，形成了《条例（草案）》。《条例（草案）》共 8 章 94 条，分别是总则 、市场和要素环境、政务服务、公共服务、监管执法、法治保障、法律责任和附则。

（一）总要求。**一是“总则”部分（第一章）**主要规定立法目的和依据、适用范围、基本原则等，明确市场主体及各级人民政府权利义务与职责，以建立激励、容错机制（第7条、8条）及监督保障机制（第11条）为抓手，激发各级政府、部门及工作人员干事创业、敢闯敢试的改革开放再出发精神，实施智能化营商环境评价（第6条）等。**二是明确“法律责任”（第七章），**旨在提高条例的权威性、操作性和执行性。这部分对各级人民政府及其有关部门和工作人员违反本条例规定应承担的责任作了明确规定。此外，还规定了行业协会商会、公用企事业单位、金融机构等违反本条例规定应承担的法律责任。

（二）让市场更有效。第二章“市场和要素环境”围绕建设公平竞争的市场和要素环境，保障民营企业和中小微企业权利，着力解决市场准入体制机制问题及要素市场化配置两个主要问题。**一是**破除隐性市场准入机制体制障碍（第12条、13条），在政府采购招投标（第17条）、公共资源交易（第18条）等方面，排除限制，规范管理，鼓励非公市场主体发展，服务好占汕头市场主体90%以上的中小微企业更好生存发展的需求（第15条、16条）。二是着力推动土地、资金、劳动力、技术和数据5大方面的要素市场化配置改革（第20条至第24条），为市场化营商环境建设提供要素保障，为下一步具体要素领域改革提供依据。

（三）使政府更有为。从政府职能入手，主要解决三个主要问题。**一是“政务环境”（第三章），**重点在深化“放管服”，优化政务服务，提高办事效率，在围绕企业全生命周期的政务服务事项进行优化。重点规定了行政审批制度改革、政务服务标准化、政府数据联通和共享、一体化在线政务服务、告知承诺制度、好差评制度、提升企业开办、建设、注销、登记、办税、跨境贸易便利度等内容，围绕评价指标，对标先进。**二是“公共服务”（第四章）。**从公共服务主体出发，明确政府在公共服务领域任务职责，以及公用事业单位（供电、供水、供气、电信、邮政、金融机构、公共法律服务机构等）职责，并通过建立政府部门和公用事业单位高效联动机制，整合资源进一步提升服务市场主体能力水平。**三是法治保障。**从实施主体出发，分为行政监管执法（第五章“监管执法”）及立法、司法保障（第六章“法治保障”）两部分，借鉴先进经验，创新监管执法方式（第62条、64条），同时明确立法及制定政策措施的审查原则（第73条至第77条），优化审判监督和执行（第86条、87条），为市场主体全生命周期保驾护航。

三、《条例（草案）》主要依据和创新点

（一）《条例（草案）》的主要依据

**一是法律法规：**《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国促进科技成果转化法》《优化营商环境条例》《广东省促进科技成果转化条例 》等。

**二是根据中央、国务院的最新政策动向**：《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《中共中央 国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》《国务院办公厅关于推广第三批支持创新相关改革举措的通知》《最高人民法院印发〈关于在中级人民法院设立清算与破产审判庭的工作方案〉的通知》《国务院办公厅关于印发〈全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案〉的通知》《国务院关于在全国推开“证照分离”改革的通知》《国务院关于印发优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化工作方案的通知》《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》等政策文件。

**三是省、市出台的相关政策文件。**《广东省深化营商环境综合改革行动方案》《广东省人民政府关于印发〈广东省深化“放管服”改革近期重点任务分工方案〉的通知》《汕头市人民政府印发〈关于重塑营商环境优势加快构建开放型经济新体制的意见〉的通知》《广东省人民政府办公厅关于做好优化营商环境改革举措复制推广借鉴工作的通知》《中共广东省委全面深化改革领导小组关于印发〈汕头市营商环境综合改革试点方案〉的通知》《汕头市优化营商环境改革举措复制推广借鉴工作实施方案》《汕头市人民政府关于印发〈汕头市“数字政府”改革建设方案〉的通知》《汕头市人民政府关于印发〈汕头市工程建设项目审批制度改革实施方案〉的通知》《汕头市人民政府关于印发〈汕头市开展“证照分离”改革全覆盖试点实施方案〉的通知》。

1. 主要创新点

 《条例（草案）》在以下九个具体方面有针对汕头营商环境现状的创新突破：

（一）创新营商环境评价工作机制。营商环境评价是营商环境改革成果可视量化的反映，是促进改革措施优化、确保改革措施落地落实的重要手段。为此，《条例（草案）》拟通过建立营商环境大数据平台来优化解决这一难题（第6条）。该平台的建设和应用将实现数字化、信息化、智能化的营商环境评价，大数据优选借鉴先进政策措施，形成改革方案，系统跟踪改革落实情况等新型以评促改机制，提升改革质效。此外，《条例（草案）》还将明确规定各有关部门按职责做好配合营商环境评价和改革落实工作。

（二）打造开放包容的营商环境。《条例（草案）》拟通过一系列措施打造鼓励创新、包容失误、审慎处罚的营商环境。**一是**鼓励政府及其部门、有关单位探索创新性、差异化的营商环境改革措施，如有失误或偏差，符合规定条件的可以免责或减轻责任（第7条、8条）。**二是**推行信用承诺制和容缺办理制，信用状况良好的市场主体在书面承诺符合相关条件后，即可办理有关政务事项；符合条件的市场主体在欠缺相关材料时，可以视情况予以先行收件或受理办件（第27条）。**三是**对新技术、新产业、新业态、新模式实行包容审慎监管，不得简单加以禁止或者不加监管（第64条）。**四是**行政处罚坚持处罚与教育相结合，创新推行批评教育前置程序，并依法从轻、减轻或不予行政处罚（第68条）。

（三）营造公平竞争的市场环境。公平的市场竞争环境是市场主体特别是民营企业、中小企业反映呼声最高的诉求之一，公开、公平、公正也是法治化营商环境的应有之义。对此，《条例（草案）》拟提出几项有针对性的措施，**一是在制定政策上，**废除妨碍统一市场与公平竞争的各种规定，不得制定对不同所有制企业实行歧视性待遇的政策措施（第11条）。**二是在具体执行上，**政府部门对不同所有制、不同规模的市场主体一视同仁、平等对待，特别是在政府采购和政府投资项目招投标上，不得违规设立各类预选供应商、预选承包商名录，不得设置与业务能力无关和明显超过相关要求的业绩门槛（第17条）。**三是规范信用管理，**建立信用信息异议处理和信用修复机制，规定信用惩戒应当过罚相当，提高出台信用联合惩戒的文件层级，防止信用监管过多过滥（第65条）。**四是为市场主体降成本，**积极落实国家有关减税降费政策，规范水电气等公用事业服务收费，完善产业用房租赁管理服务，规范中介服务和收费（第16条）。**五是突出要素市场化配置。**将要素与市场并列成为一章，把土地、劳动力、资本、科技、数据等要素方面的政策措施加以固化。如规定推行弹性出让年期制度等，推进“三旧”改造盘活存量土地，完善土地市场化配置（第20条）；率先实现汕潮揭都市圈户籍准入互认、居住证互认制度，推进劳动力要素自由流动（第21条）；完善区域性股权市场等（第22条）。

（四）提升政务服务水平。通过调研我们了解到，各类企业对我市政策宣导、政务办理、通关便利、不动产登记、税收服务、用工服务、公用事业服务等方面反映问题较多，急需立法规范调整。对此，《条例（草案）》予以一一回应，尤其重点关注：涉企政策应当保持稳定性，确需变化的应当预留适应调整期（第76条）；完善政务信息共享、交换和应用，避免市场主体重复提交资料；依托现代信息技术，认定电子材料法定效力，推广电子印章，开展政务服务网上办理，实现“一网通办”（第32条、33条）；优化不动产登记办理，可以委托商业银行办理不动产抵押登记，联动办理水、电、气变更；支持劳动者和用人单位灵活安排劳动就业（第44条）。

（五）创新完善金融服务。目前民营企业、中小企业普遍强烈反映融资难、融资贵等问题，因此创新完善金融服务实体经济模式，既是发展壮大我市优势产业的需要，也是优化改革我市营商环境的重要抓手。《条例（草案）》支持银行金融机构探索各种方式增加对民营企业、中小企业特别是科技创新企业的融资服务，平等对待民营企业、中小企业，规范收费行为（第53条）；建立地方财政扶持民营中小企业融资发展机制；建立知识产权质押投融资风险补偿机制（第55条）；支持和鼓励跨境金融服务发展（第22条）。这些规定可以为改善市场主体融资难、融资贵等问题提供法治保障。

（六）创新产权保护规则。加强对市场主体及企业家财产权的保护，对提高市场主体的积极性、激发市场活力，进一步优化营商环境具有重要意义。习近平总书记提出“加强知识产权保护是完善产权保护制度最重要的内容”。因此，《条例（草案）》将依法平等合理保护各类市场主体产权、关注中小投资者权益保护、完善规范涉案财产处置、加强对民营企业司法保护作为总体要求（第79条、80条），重点突出对知识产权的保护，综合运用各种手段，加强司法、行政保护和行业自律；完善代理、运营、鉴定、维权援助等服务体系；加大知识产权侵权行为的惩戒力度，在法定自由裁量权范围内从重从严处罚；加强保护新业态的知识产权；建立海外知识产权纠纷预警防范和协调解决机制（第78条）。通过上述系列加强产权保护的规定，可以增加企业家在我市投资经营的安全感，大力提升我市法治化营商环境。

（七）明确企业依法合规经营规范。市场主体是营商环境的重要感知者，也是营商环境的重要组成部分，引导、促进市场主体对外依法经营、对内依法治理，崇尚法治，是优化我市营商环境的重要环节。《条例（草案）》在地方立法层面率先提出市场主体应当依法合规经营的理念，规定其应当遵守法律法规、监管规定、行业准则和企业章程，遵守社会公德和商业道德。具体要求在建章立制、合同管理、经营决策、市场交易、劳动用工、财务税收、安全环保等经营管理活动中必须重视合规审查，防范法律风险（第57条）。促进企业完善治理结构、健全管理制度、化解法律风险，从而实现依法合规经营。

（八）规范监管执法。在立法调研中，市场主体对各类监管执法事项多、频次高、随意性大，严重影响生产经营的问题反映强烈，希望立法能加以规范和改善。对此，《条例（草案）》梳理整合了国家、省和我市有关规范执法监管的相关制度规定，根据我市实际情况，突出以下规定：**一是**推行综合监管清单制度，监管事项进清单，定期向社会公布（第61条）。**二是**分类分级监管相结合，一般领域全面实行“双随机、一公开”监管模式，重要领域依法依规实行全覆盖的重点监管。对不同风险等级、信用水平的监管对象采取差异化监管措施（第62条、66条）。**三是**推行执法部门间协同监管，限制非办案类的综合检查，规范执法检查和行政处罚程序，约束行政强制措施实施。

（九）创新纠纷解决机制。能否为市场主体提供公正、高效、便捷、多元化的纠纷解决方式，是衡量一个地区营商环境优劣的重要指标。《条例（草案）》通过梳理分析目前国家和省、市对纠纷解决机制的相关要求，结合我市实际情况，对我市市场主体纠纷解决机制提出有针对性的创新规定。**一是**建立调解、仲裁、行政复议、诉讼相衔接的多元化纠纷解决方式（第82条）。**二是**着重发展商事调解机制，参考“新加坡调解公约”，推动国际商事争议解决以及和解协议执行。**三是**根据我市外向型经济发展特点，建设和完善“一带一路”法治地图、创客法律服务平台等公共法律服务体系（第57条）。**四是**在纠纷多发领域开展源头预防和前端治理，司法机关、政府部门和社会组织加强协作配合，鼓励支持社会力量参与纠纷解决（第81条）。