

《青岛市优化营商环境条例（草案）》及说明

发布日期：2020-06-12

青岛市优化营商环境条例 （草案）

第一章 总则

第一条 为了持续优化营商环境，推动经济高质量发展，根据《优化营商环境条例》等相关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条 优化营商环境应当遵循市场化、法治化、国际化原则，以市场主体需求为导向，持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，建设开放型、服务型、效率型的政务服务环境，完善法治保障，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

第三条 市、区（市）人民政府应当加强对优化营商环境工作的组织领导，制定实施优化营商环境政策措施，统筹推进、督促落实优化营商环境工作。司法机关依法为保护市场主体合法权益、促进营商环境优化提供司法保障。

发展改革、市场监管、民营经济、国有资产监管、商务、行政审批等部门应当按照职责分工，做好优化营商环境相关工作。

工商业联合会、企业家联合会等按照法律法规和章程规定，依法维护市场主体的合法权益。

第四条 依法保护市场主体的经营自主权、财产权以及其他合法权益，保护经营者人身和财产安全。

市场主体应当遵守法律法规，恪守社会公德和商业道德，诚实守信、公平竞争，履行安全、质量、劳动者权益保护、消费者权益保护等方面的法定义务，在国际经贸活动中遵循国际通行规则。

第五条 加快推进各功能区、试验区（示范区）建设，发挥先行先试的示范带动作用，探索有利于优化营商环境的政策措施。

积极推进胶东经济圈一体化发展，拓展与黄河流域城市产业、交通物流、商旅文化、生态保护等领域合作，发挥在“一带一路”新亚欧大陆桥经济走廊建设和海上合作中的作用，推动全方位开放发展。

第二章 市场环境

第六条 全面实施市场准入负面清单制度，市场准入负面清单以外的领域，各类市场主体均可以依法平等进入。

依法保障各类市场主体公平参与市场竞争。地方性法规、政府规章、行政规范性文件涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等的，应当按照规定进行公平竞争审查。

第七条 市、区（市）公共资源交易管理部门应当完善公共资源交易平台，动态调整纳入公共资源交易平台的交易目录，依法公开相关信息，使用投标保证金电子保函功能，实现投标保证金自动缴退。

招标投标和政府采购应当依法平等对待各类所有制和不同地区的市场主体，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥。

第八条 鼓励和支持金融机构加大对民营企业、中小企业的支持力度，降低民营企业、中小企业综合融资成本。

第九条 完善人才引进的政策措施，鼓励人才住房建设，为人才提供落户、交流、评价、培训、择业指导、教育咨询等便利化专业服务。

鼓励市场主体、高等院校、科研机构通过股权、期权、分红等激励方式，激发人才创新创业活力。

第十条 支持创新创业集聚区建设，鼓励发展科技企业孵化器、众创空间等各类创新创业载体。对于符合条件的创新创业载体，按照有关规定给予税收优惠和财政支持。

第十一条 建立知识产权侵权预警和快速协同保护机制，完善行政保护与司法保护衔接机制，开展知识产权公益诉讼，完善知识产权维权援助机制。

加强知识产权公共服务平台建设，为知识产权保护提供政策指导、技术咨询等公共服务。

第十二条 人民法院、有关部门应当履行企业破产工作的法定职责。对符合条件申请清算、破产的，依照法律规定办理，并协调解决破产企业信用修

复、企业注销、职工社会保险关系转移、退休人员社会化管理、档案接转等事项。

人民法院应当完善破产案件繁简分流审理机制，提高办理破产案件效率。

第十三条 行业协会商会应当依照法律法规和章程，加强行业自律，及时反映行业诉求，为市场主体提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

对于适宜由行业协会商会承接的行业管理与协调、社会事务服务与管理、技术和市场服务等职能或者事项，市、区（市）人民政府可以转移或者委托给具备条件的行业协会商会承担。

第十四条 市人民政府应当建立公共信用信息、市场信用信息的归集、采集、共享和使用制度，完善社会信用体系，依法为市场主体提供信用信息查询服务。

第三章 政务服务

第十五条 市、区（市）人民政府相关职能部门应当建立权责清单制度，并向社会公开权责清单（涉密权责事项除外）。未纳入权责清单且无法定依据的权责事项不得实施。

政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金以及实行政府定价或者指导价的经营服务性收费实行目录清单管理，与公布的目录清单不一致的收费，市场主体有权拒绝缴纳。

第十六条 对涉及市场主体经营的许可事项，依法采取取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等方式进行分类管理。

除法律、行政法规规定的特定领域外，涉及市场主体经营的许可事项不得作为市场主体登记的前置条件。

第十七条 市、区（市）人民政府相关职能部门应当编制政务服务事项办事指南，明确政务服务事项的办理主体、设定依据、办理流程、申请材料等要素，推进政务服务标准化。

政务服务相关部门应当优化综合窗口设置，实行前台综合受理、后台分类审批，办结后一个窗口向符合条件的申请人发放证照。

政务服务相关部门办理政务服务事项，能够当场一次办结的，应当当场一次办结；不能当场办结或者一次办结的，应当在限定时间内办结。

第十八条 推动线上线下政务服务融合，推进智能服务。已经实行线上办理的，市场主体有权自主选择政务服务办理渠道，政务服务相关部门不得进行限定。申请人选择线上方式办理的，除法律、行政法规另有规定外，政务服务相关部门已在线收取电子证照和加盖电子印章的电子材料的，不得要求申请人再提供相同的纸质材料。

完善移动政务服务平台建设，整合社会保险、公积金、交通出行、医疗卫生、纳税等服务事项，通过政务通等平台为市场主体提供便捷服务。

第十九条 政务服务相关部门应当建立政务服务事项容缺受理工作制度，明确容缺受理事项、必要申请材料目录和可容缺的申请材料目录，并向社会公开。

第二十条 对审批条件难以事先核实、能够通过事中事后监管纠正且风险可控的行政审批事项，行政审批部门可以采取告知承诺方式实施行政审批，但直接涉及公共安全、生态环境保护和直接关系人身健康、生命财产安全的行政审批事项除外。实行告知承诺制的行政审批具体事项，由行政审批部门制定并向社会公布。

以承诺方式取得的行政审批决定，政府相关职能部门在事中事后监管中发现申请人承诺事项与实际情况不符导致审批决定被撤销的，申请人基于审批决定取得的利益不受保护；被撤销行政审批决定的信息作为不良信息记入申请人信用档案，在该不良信息的保存和披露期限届满或者信用修复前，对该申请人不再适用行政审批告知承诺制。

第二十一条 政务服务相关部门应当实现与供水、供电、供气、供热等公用企事业单位的业务信息共享，优化对市场主体涉前列事项的审批流程。

供水、供电、供气、供热等公用企事业单位应当优化报装办理流程，精简报装材料。

第二十二条 实行行政审批与行政监管分离的事项，行政审批部门作出审批决定后，应当及时将行政审批相关信息推送给政府相关职能部门。申请人以承诺方式取得行政审批决定的，行政审批部门应当在推送信息时予以明确。

政府相关职能部门在日常监管中发现问题，或者在事中事后核查中发现申请人承诺内容与实际情况不符，需要依法变更、撤回、撤销、注销行政审批决定的，应当及时将相关材料推送给行政审批部门。行政审批部门应当依法核实、处理，处理结果应当及时推送政府相关职能部门。

第二十三条 除法律法规明确规定的以外，市人民政府可以将市级经济管理权限依法赋予中国（山东）自由贸易试验区青岛片区、中国—上海合作组织地方经贸合作示范区以及其他国家级、省级功能区行使。

第二十四条 市口岸主管部门应当协调推进国际贸易单一窗口建设，推动实现海关、海事、边检、税务、外汇管理等监管部门之间信息互换、监管互认、执法互助。

市口岸、交通运输主管部门应当协调推进货物通关与港航物流各环节衔接，为市场主体申报、查验、税费缴纳、商业支付、手续预约、进港和提货等各环节作业提供便利。

鼓励和支持中国（山东）自由贸易试验区青岛片区、中国—上海合作组织地方经贸合作示范区建设双向投资促进公共服务平台，推动多式联运一单制改革，助推国际物流互联互通。

第四章 法治保障

第二十五条 市、区（市）人民政府及其职能部门制定涉及市场主体活动的政策措施，应当进行政策科学性、合理性以及协调性评估，并应当邀请行业协会商会及企业家、专家学者等参加论证。

制定与市场主体生产经营活动密切相关的地方性法规、规章、行政规范性文件，除依照前款规定论证外，还应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并建立健全意见采纳情况反馈机制，依法需要保密的除外。向社会公开征求意见的期限一般不少于三十日。

第二十六条 市、区（市）人民政府、镇人民政府（街道办事处）作出和调整涉及市场主体经济活动的行政决策时，其决策草案提交决策机关集体讨论

前，应当由负责合法性审查的部门进行合法性审查，不得以征求意见等方式代替合法性审查。

第二十七条 政府相关职能部门应当通过政府网站、一体化在线平台，及时向社会公布涉及市场主体的政策及其配套规定，并通过多种途径和方式进行宣传、解读。

发展改革、商务、国有资产监管、科技、民营经济等部门应当会同工商业联合会、贸易促进会等，汇集涉及市场主体的法律法规和创业、创新、金融、税费、人才等各类政策及服务信息，通过跨部门的政策通等政策信息平台予以发布。

第二十八条 政府及其职能部门依法发布的优惠政策措施，执行单位应当严格落实，不得擅自增加其他条件。

制定机关应当定期评估涉及市场主体的政策措施执行情况及实施效果，并向社会公布。对不符合市场化、法治化要求的，应当及时清理。

第二十九条 政府及其职能部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任人更替等为由违约毁约。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对市场主体因此受到的损失予以补偿。

第三十条 除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域外，市场监管领域的行政检查应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查事项及查处结果及时向社会公开的方式进行。针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合抽查范围。

涉及市场主体的行政执法行为，行政执法机关应当严格执行公示、全过程记录和法制审核制度，健全行政执法自由裁量基准，并实行动态管理。

第三十一条 对市场主体的违法行为，行政机关应当视情采用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段和处罚等强制性手段相结合的方式处理。行政机关对市场主体违法情节较轻且能主动消除或者减轻危害后果的行为，应当责令改正，进行教育、告诫和引导，依法从轻、减轻、免除行政处罚。市场主体轻微违法行为免于行政处罚清单应当向社会公示。

第三十二条 鼓励和支持科研院校、法律服务机构及行业协会商会共建法律查明机制，建立域外法律数据库、专家库和案例库等，为市场主体提供域外法律查明服务。

鼓励开展合规专业研究、设立合规专业服务机构，为市场主体的重大投资、重要合同签订、重大项目运营和其他重大经营决策提供合规审查服务。

第三十三条 支持行业协会商会等建立商事调解组织，完善调解、仲裁与诉讼相衔接的商事纠纷多元化解机制。鼓励与境外商事调解机构、法律服务机构等开展法律事务的交流合作，协同解决市场主体的跨境纠纷。

第三十四条 推行政务服务评价制度，对政务服务事项、政务服务机构、政务服务平台和人员进行全面评价，并为接受服务的市场主体提供评价途径。评价结果应当公开，并建立问题整改和反馈机制。

鼓励新闻媒体发挥舆论监督作用，对损害营商环境的行为和典型案件予以曝光。禁止捏造虚假信息或者歪曲事实进行不实报道。

建立健全以“12345”政务服务热线电话、部门电话、政府网站、政务新媒体等为支撑的政策咨询维权服务体系，受理有关营商环境的咨询和投诉举报。对受理的诉求，政府相关职能部门及公用企事业单位应当限期办理并予以答复。

第三十五条 违反本条例规定的行为，法律、行政法规有处罚规定的，依照其规定执行。

第五章 附则

第三十六条 本条例自 年 月 日起施行。

关于《青岛市优化营商环境条例（草案）》的说明 ——2020年6月9日在市十六届人大常委会第二十四次会议上 市司法局局长万振东

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市政府委托，现对《青岛市优化营商环境条例（草案）》作如下说明。

一、制定的必要性

法治是最好的营商环境。营商环境是市场主体生存和发展的基础，是城市重要的软实力和核心竞争力。良好的营商环境能够促进市场主体的良性竞争和集聚发展，是推进经济高质量发展的有力保障。近年来，我市瞄准营商环境的痛点难点堵点，加强顶层设计，持续深化“放管服”改革，强化制度创新，推进流程再造，全力打造一流营商环境，城市内生动力和核心竞争力显著增强，但对标先进城市做法，仍需要通过法治化手段优化提升。因此，制定《青岛市优化营商环境条例》是十分必要的。

二、草案形成过程

按照2020年市人大常委会地方性法规制定计划，市司法局在调查研究的基础上，组织起草了《青岛市优化营商环境条例（征求意见稿）》，书面征求了区（市）政府和相关部门的意见，征求市政协、政府立法基层联系点等多方面的意见，组织召开了相关市场主体、专家座谈会。2020年4月22日，市十六届人民政府第91次常务会议讨论通过，形成了现提请审议的《青岛市优化营商环境条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。

三、主要立法思路

国务院《优化营商环境条例》于2020年1月1日起实施，《山东省优化营商环境条例（草案）》已提请省人大常委会审议。《条例（草案）》起草过程把握以下立法思路：一是突出实用性，不搞大而全，着力回应市场主体关切，推动解决痛点难点堵点问题，便于市场主体理解运用和法规的贯彻实施；二是突出地方立法的可操作性和可执行性，对国务院条例已明确规定的，不再重复，着力细化落实有关具体措施；三是把握好法规的基础性、稳定性与改革的创新性的关系，将实践证明行之有效的经验做法上升为法规制度，为优化营商环境提供更有力的保障和支撑，提振市场主体信心。

四、需要说明的主要问题

《条例（草案）》共五章36条，分为总则、市场环境、政务服务、法治保障、附则。主要包括4个方面内容：

（一）明确目的、原则，坚持政府主导和社会共治相结合（第一章）

优化营商环境的核心是坚持市场化、法治化、国际化的原则，科学界定政府和市场在资源配置中的作用。一是总结我市建立优化营商环境统筹协调机制以及优化决策运行流程的做法，突出协同推进，明确政府的组织领导、司法机关的司法保障、部门的分工落实以及工商业联合会、企业家联合会等依法维护权益的制度体系。二是针对市场主体的权益维护问题，明确依法保护市场主体的经营自主权、财产权以及其他合法权益，保护经营者人身和财产安全。三是立足我市城市发展定位，突出区域协调发展，明确推进各功能区、试验区（示范区）建设，推进胶东经济圈一体化发展、深度融入黄河流域生态保护和高质量发展战略、发挥在“一带一路”新亚欧大陆桥经济走廊建设和海上合作中的作用等。

（二）坚持权利平等、机会平等、规则平等，营造公平竞争的市场环境（第二章）

围绕市场准入、生产经营、退出等全过程创新体制机制，为市场主体创造充足发展空间。一是针对市场准入不平等、市场竞争不公平、市场退出不便捷等问题，《条例（草案）》明确了依法平等准入、平等参与市场竞争、平等参与招标投标和政府采购活动的规定；明确了企业破产处置中政府有关部门与法院的职责等。二是总结我市平台思维推进要素整合的创新经验，明确行业协会商会的培育发展、支持创新创业集聚区建设，鼓励金融支持和人才保障等规定。三是针对知识产权保护、信用体系建设等问题，明确建立知识产权侵权预警和快速协同保护机制，加强知识产权公共服务平台建设，建立公共信用信息、市场信用信息的归集、采集、共享和使用制度等内容。

（三）以便利高效为目标，建设开放型、服务型、效率型的政务服务环境（第三章）

优化营商环境的首要任务，是再造政务服务运行流程，提高政务服务能力和水平。一是将我市“放管服”改革中行之有效的经验做法上升为法规制度，明确权责清单、涉企收费清单、政务服务标准化、一窗受理、网上办理、容缺受理、告知承诺等制度，规范移动政务服务平台建设，促进政务服务提质提速。二是针对市场主体准入不准营、国际贸易通关不便利等问题，明确证照分离改革、国际贸易单一窗口建设以及多式联运一单制改革等，促进国际贸易的便利化。三是针对相对集中许可权改革后的监管问题，明确行政审批部门的信息推送和相关职能部门的事中事后监管责任，实现审批与监管的无缝衔接。

（四）深入推进法治建设，营造公平公正的法治环境（第四章）

法治是最好的营商环境。《条例（草案）》从制度建设、实施、执法、司法等多个方面进行制度规范。一是总结我市惠企政策落实的有益探索，提出进一步完善改进的制度设计，明确政策的宣传解读、信息发布、政策落实、评估以及清理等制度，建立政务服务评价、舆论监督以及投诉举报处理制度。二是针对国际贸易风险增大、市场主体投资经营中合规意识不强、商事纠纷解决程序繁琐等问题，创新性提出法律查明、合规审查等制度，明确鼓励和支持共建法律查明机制、开展合规专业研究、设立合规专业服务机构以及完善调解、仲裁与诉讼相衔接的商事纠纷多元化解机制。三是结合我市实际，细化重点落实的相关制度。明确了决策制定、合法性审查、政府履约、执法检查、行政执法自由裁量基准、包容审慎监管等制度，全面推进依法行政。

对《条例（草案）》和以上说明，请审议。

[【打印窗口】](#) [【关闭】](#)

青岛市人大常委会研究室@2015-2020 版权所有

鲁ICP备05038584号 地址：青岛市沂水路11号

邮编：266001

信箱：qdrdxxc@qd.shandong.cn

