关于《深圳经济特区优化营商环境条例

（草案）》的说明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为贯彻落实我市“双区驱动”发展战略，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，根据市人大立法计划，市政府经调研、分析、论证，组织起草了《深圳经济特区优化营商环境条例（草案）》（以下简称《条例》），我受市政府委托，现就有关问题说明如下：

一、制定《条例》的必要性

一是贯彻落实党中央、国务院关于优化营商环境改革的要求。2019年8月出台的《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》明确提出“在中央改革顶层设计和战略部署下，支持深圳实施综合授权改革试点，以清单式批量申请授权方式，在要素市场化配置、营商环境优化、城市空间统筹利用等重点领域深化改革、先行先试”。习近平总书记多次强调，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，总书记还特别要求北上广深等特大城市要率先加大营商环境改革力度。李克强总理在部署全国深化“放管服”改革优化营商环境工作中强调，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。据此，加快营商环境立法，是我市贯彻落实中央的决策部署，推进中国特色社会主义先行示范区建设和深化营商环境改革的迫切要求。

二是营造更加公平的市场环境的客观需要。我市民营经济活跃，创新创业氛围良好，但在部分行业和领域还存在违规设置各种市场准入门槛，监管执法标准不一、频率过高等突出问题，充分尊重和依法保护企业家财产和合法权益有待加强。需要通过营商环境立法，进一步破除各种市场准入壁垒，规范监管执法机制，促进企业依法合规经营，增强市场主体合法权益保护，营造更加公平的良好市场环境，让各类市场主体更加安心，给企业吃下未来发展的“定心丸”，进一步增强市场主体在深圳投资兴业的信心。

三是进一步全面提升政务服务水平的现实要求。我市近年来加快数字政府建设，全面优化政务服务流程，办事效率和便利度明显提升，在国家发展改革委和第三方权威测评机构关于营商环境测评中均名列前茅，但对标国内外先进城市，市场主体和人民群众办事创业便利度方面还有待进一步提升，亟需通过营商环境立法，积极发挥立法的引领、推动作用，推进政务数据共享与融合，进一步提升企业开办、建设项目审批、不动产登记、纳税服务、信贷融资等方面的办事效率，建立便利化的企业服务和金融服务体系，全面提升政务服务水平。

四是加强营商环境法治保障的迫切需要。我市将优化营商环境作为“一号改革工程”，近年来陆续出台了《关于加大营商环境改革力度的若干措施》《深圳市建设国际一流营商环境改革创新实验区行动方案》《深圳市2020年优化营商环境改革重点任务清单》等系列优化营商环境改革文件。但是，部分改革举措在实施过程中，由于缺乏法制约束力、执行标准不统一、自由裁量权不一致等，改革进展缓慢、改革效果欠佳，迫切需要通过营商环境立法，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》立法思路的说明

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。鉴于国务院已于2019年10月出台了《优化营商环境条例》，我市《条例》作为特区法规不应“大而全”，不宜简单重复上位法已有的规定，国家条例需要落地实施的，可以通过特区立法予以细化补充；国家条例在特区不能全面套用的，可以通过特区立法予以变通完善。特区立法应立足深圳实际，以问题为导向，针对我市营商环境的痛点、堵点和难点，拟定有针对性的解决措施，重点突出变通性和创新性。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。

基于上述考量，《条例》围绕优化营商环境这一主题，从营造公平竞争的市场环境、深化行政审批制度改革、提升政务服务水平、创新金融服务、加强产权保护、依法合规经营、规范监管执法、纠纷解决机制等八个方面十个章节提出了多项积极的、可行的、有针对性的创新举措。

三、关于《条例》主要创新点的说明

（一）创新营商环境工作机制。市场主体多有反映政府涉企政策政出多门、遇到问题不知找哪个部门、与政府部门沟通渠道不畅通、政府部门响应不及时等涉及政府营商环境整体工作机制的问题。为此，《条例》拟通过建立全市统一的市场主体服务平台来优化解决这一难题。该平台统筹协调市、区、街道各级部门以及行业协会、公共服务机构，及时统一发布各类涉企政策，提供涉企咨询服务，畅通诉求反映渠道，依法解决市场主体反映的问题。任何单位和个人可以通过该平台举报投诉损害营商环境的行为，相关部门应当依法受理、及时反馈。此外，《条例》还明确规定市发展改革部门为本市优化营商环境工作的主管部门，其他国家机关、有关部门按职责做好各自领域的优化营商环境工作。

（二）打造开放包容的营商环境。《条例》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。**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。**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。**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。

（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》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。**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。**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。**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。

（四）深化行政审批制度改革。《条例》拟进一步深化我市行政审批制度改革，改变重审批轻监管的管理方式，促进政府职能转变，力求为市场主体打造“少许可、宽审批、快进出”的审批管理模式。**一是缩减审批事项，变通行政许可法**有关法规、规章可以设立行政许可的规定，明确本市原则上不再新设行政审批事项。**二是规范审批实施，**编制行政审批事项清单，清单外无审批，不得将法定审批依据之外的非强制性标准作为审批条件和依据，取消没有依据以及可以通过其他合理方式获取的证明事项。**三是优化企业开办和注销，**压缩环节、并联办理、“一站”服务、“一网”办理，创新提出企业注销简易程序、除名和强制注销等新制度。

（五）提升政务服务水平。为市场主体提供政务服务的水平是影响一个地区营商环境的重要因素，政府服务是否便捷高效，直接影响市场主体的认同感、获得感。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》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；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”；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，**变通国家劳动法**有关实行综合工时需经主管部门批准的规定，改为实行告知承诺制。

（六）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》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；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；支持和鼓励跨境金融服务发展。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。

（七）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》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，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。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。

（八）率先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》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。为保障和促进依法合规经营，政府部门推出“法治体检自测系统”，为市场主体提供普惠式、便捷化的法治体检自测服务，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。

（九）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》梳理整合了国家、广东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。**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。**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。

（十）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》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。**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、创新型经济发展特点，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。**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。

以上说明及《条例》，请审议。