

勇担使命 奋发有为 全力营造市场化、法治化、国际化一流营商环境

——《南通市优化营商环境条例》解读

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“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，优化营商环境”“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。营商环境是一个地区经济社会发展的重要软实力和核心竞争力，对实现资源要素价值最大化、解放和发展社会生产力至关重要。南通作为江苏的经济大市，正在努力打造全省高质量发展重要增长极，必须有更优的营商环境作保障。近年来，南通市委、市政府高度重视营商环境建设，持续开展“营商环境提升年”活动，出台了营商环境优化提升系列举措，全力打造“万事好通”营商环境品牌，2022年南通在全省营商环境评价中位列第三。“营商环境只有更好，没有最好。”为了我市持续优化营商环境提供强有力的法治保障和制度支撑，2022年12月，市人大常委会将《南通市优化营商环境条例》（以下简称条例）作为我市2023年正式立法项目。条例由市委政法委及其聘请的律师团队负责起草，市人大常委会法工委、财经委、市司法局全程参与指导和修改完善。市人大常委会党组书记、副主任姜永华带队赴启东、崇川等地开展调研座谈。市人大常委会副主任葛玉琴带队赴深圳、佛山等地学习考察优化营商环境立法情况，在海安、如皋、崇川等地开展调研座谈。立法小组反复研读了150多部政策文件和法律法规，会商修改达50多次。2023年6月条例草案经市政府第二十六次常务会议讨论通过。7月21日市人大常委会第十七次全体会议对条例草案进行了初次审议。10月27日市人大常委会第十五次会议审议通过了条例。11月29日江苏省人大常委会第六次会议批准了条例。条例将于2024年3月1日起施行。

条例认真贯彻落实党中央和省委、市委关于优化营商环境的最新决策部署，借鉴上海、广州、深圳、苏州、杭州等地先进经验，固化我市的成功做法和创新经验，着力破解市场主体生产经营中的痛点难点堵点问题，积极回应市场主体需求。条例共7章68条，在优化营商环境方面有着鲜明的制度特色和机制创新，做到了高起点、高标准、高定位，具有很强的针对性、前瞻性和可操作性。条例中关于“产业链群整体培育、发展营商环境服务链、涉企收费和保证金退还长效机制、招聘项目落地保障责任制、跨境电商电子商务、企业家教育培训、职工人文关怀、典型案例年度通报制度”等诸多内容，在全国立法中属于创新之举。条例的制定，对于我市持续优化营商环境、维护市场主体合法权益、激发市场主体活力，推进治理体系和治理能力现代化，推动高质量发展，具有非常重要的引导、推动、规范和保障作用。

一、明确营商环境建设目标，强化工作责任

一是明确目标任务。条例规定，优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则，对标国际高标准市场规则体系，以市场主体需求为导向，加快转变政府职能，创新体制机制，降低制度性交易成本，打造“万事好通”营商环境品牌，营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境。为了持续优化营商环境工作，条例要求，市、县(市、区)人民政府应当明确营商环境引领性目标和年度建设目标，加以统筹推进。二是鼓励创新，实行容错免责。市、县(市、区)人民政府及有关部门、开发区、创新区等应当在法治框架内探索、推广优化营商环境改革创新举措。有关单位和个人在营商环境改革创新中出现失误或者偏差，对符合规定条件且勤勉尽责、未牟取私利的，依法予以免责或者减轻责任。三是积极参与长三角区域营商环境建设。条例规定，以融入苏南、接轨上海为重点，在产业创

新协同、交通互联、园区共建、港口联动等方面深化区域合作，推进政务服务标准统一、资质互认、跨境通办，促进市场要素自由流动，强化执法协作。四是强化工作责任。市、县(市、区)人民政府应当将优化营商环境工作纳入考核指标体系，各级人民政府及有关部门主要负责人是本行政区域、本部门优化营商环境工作的第一责任人。

二、优化市场环境，为市场主体提供平等保护和贴心服务

一是保障市场主体平等准入。条例规定，落实市场准入负面清单制度和外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度。市、县(市、区)人民政府及有关部门应当加强市场准入效能评估，排查和清理市场准入壁垒。二是落实公平竞争政策。支持民营企业参与全面加强基础设施建设，引导民营资本参与新型城镇化、交通水利等重大工程和补短板领域建设。实行公共资源交易全程电子化、规范化和便利化，依法公开交易规则、流程、结果、监管和信用等信息。严格规范政府采购和招标投标活动，依法平等对待各类所有制和不同地区的市场主体，建立长效监管机制。三是全力为各类市场主体提供贴心服务，激发市场主体发展活力和社会创造力。1、市、县(市、区)人民政府应当制定、公布产业引导政策。2、加强产业链群的整体培育，推动中小企业融入大企业产业链供应链。3、探索发展与本市主导产业相匹配的营商环境服务链，鼓励、引导市场化专业服务机构发展。4、建立企业融资需求响应机制，常态化开展企业融资对接服务。加快市融资信用服务平台建设，发展普惠金融。5、推行重大、重点项目全链条专班指导服务工作模式。优化审批流程，提供企业注册、项目立项、权证办理等全流程服务。6、优化不动产登记服务。实行不动产登记、交易、缴税一窗受理、并行办理，推行契税、登记费线上一次收缴，实现相关高频事项集成办理、在线办理。7、优化公用事业服务。供水、供电、供气、供热、通信等公用事业单位应当优化流程，提供延伸服务和一站式服务，全面推行在线办理业务。8、加强知识产权服务与保护。完善新业态新领域、重点产业及其关键技术环节的知识产权保护机制，强化对中小企业原始创新的保护。指导市场主体规范内部知识产权管理，优化知识产权大数据综合服务平台。完善企业海外知识产权纠纷应对指导机制，开展重点产业领域海外知识产权风险防控体系建设。

三、优化政务服务，有效降低制度性交易成本

条例规定，市、县(市、区)人民政府及有关部门应当创新政务服务方式，实行政务服务事项清单管理，加强业务协同，强化公共数据共享应用，实行政务服务“马上办、网上办、就近办、一次办、自助办”。条例要求，政务服务工作应当纳入本地区政府年度绩效考核范围，实施政务服务“好差评”制度。条例重点在以下方面降低制度性交易成本，方便企业和群众办事：一是扎实推进政务服务改革。简化市场主体登记办理流程，建立高效便利的市场主体退出机制。推进“证照分离”改革，推行涉企经营许可事项告知承诺制度和容缺受理服务模式，推行市场主体年度报告多报合一、证明事项告知承诺制，推广电子证照运用。二是优化工程建设项目审批制度和建设项目审图流程。精简规范工程建设项目审批涉及的技术审查、中介服务事项，根据工程建设项目风险等级，实行差异化审批和精准化监管。实行建设项目施工图审查无纸化

申报和网上审查，实现多图联审全过程数字化。三是优化用地服务，推进社会投资项目用地清单制改革。在土地供应前，由政府依法确定的单位按照规定开展有关评估和现状普查，形成评估结果和普查意见清单，在土地供应时一并交付用地单位。四是在全市省级以上开发区和其他有条件的区域实行区域评估。对区域压覆重要矿产资源、地质灾害危险性、环境影响评价、文物资源、地震安全性、气候可行性等事项进行统一评估，不再对区域内的市场主体提出单独评估要求。

四、落实惠企政策，严格规范涉市场主体收费

条例聚焦落实减税降费政策，净化市场环境，切实降低市场主体经营成本。一是确保惠企政策落实。条例规定，市、县(市、区)人民政府及有关部门应当在门户网站、政务服务平台等首页设置惠企政策服务专区，优化惠企政策直达平台，及时发布、解读政策，确保政策精准推送、智能匹配、快速兑现。条例要求，推行惠企政策免申即享、简申快享，符合条件的企业免于申报、直接享受政策；确需企业申请的，简化手续、快速兑现。税务部门应当深化大数据分析和应用，综合采取多种方式，确保市场主体及时享受有关税收优惠政策。二是严格规范涉企收费和保证金收退。对依法设立的行政事业性收费、政府性基金、政府定价的经营服务性收费和涉企保证金，实行目录清单管理，动态调整，定期公布，目录清单之外的一律不得收取。任何单位不得擅自扩大收费范围、提高收费标准，不得向企业变相收费。为了减轻企业负担，条例明确，对于信用记录良好的企业，可以按照有关规定降低涉企保证金比例、分期收缴。推广以金融机构保函、保证保险等方式替代现金缴纳涉企保证金，并在相关规范和办事指南中予以明确。条例还要求，健全涉企收费和保证金收退长效管理机制，加强对市政公用服务、金融服务、招标投标等重点领域的督查，综合采取市场监管、行业监管、信用监管等手段实施联合惩戒，公开曝光违规收费、未及时清退保证金的典型案列。三是严格规范中介服务机构和行业协会商会收费。有关部门应当规范中介服务收费，查处违规收费等违法行为。严格规范行业协会商会收费、评比、评估认证等行为，推动其公示收费信息，严禁强制市场主体到特定机构检测、认证、培训等并获取利益分成，或者以评比、表彰等名义违规收费。

五、持续推进高水平开放，营造一流开放环境

条例要求，市、县(市、区)人民政府应当加快推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，构建与高标准全球经贸规则相衔接的规则制度。积极参与“一带一路”建设，深化与国内外城市的合作交流。一是提升城市国际化水平。市人民政府应当逐步完善、合理布局为外国人提供便利的国际教育、医疗、休闲、文化、商业、交通等配套设施，支持开展教育、医疗等领域的国际交流与合作。为外籍高层次人才等出入境、停留居留和工作学习生活提供便利。完善常住外国人服务机制。深化“外国人来华工作、居留联办”专窗建设。二是提升招商引资水平。建立多元化外商投资促进工作体系，推动形成政府、引资机构、行业协会商会、中介机构、产业链龙头企业等多方参与、灵活高效的外商投资促进协调联动机制。健全招商引资工作制度，强化全球招商推介，支持投资促进团组常态化开展招商引资活动，优化招商引资统筹协调、考核激励、跟踪服务和投诉协调机制，落实招商项目落

地保障和承诺办结责任制。制定鼓励政策，支持各类企业在本市设立总部、区域性总部和研发中心，鼓励与本地重点发展产业相关的企业落户本市，支持企业在本市扩大投资。三是支持市场主体开展贸易和境外投资活动。政府及有关部门应当提供涉外政策解读、风险防范化解等指导服务。完善会展服务机制，鼓励、支持市场主体参加境内外展会，组织举办产品推介会，搭建展示、交易、交流和合作的平台。四是发展跨境电子商务，加强中国(南通)跨境电子商务综合试验区建设。打造南通跨境电子商务博览会品牌，实施“跨境电子商务+产业带”协同推进模式。五是优化通关服务。海关、商务、交通、海事、边检等部门应当建立跨部门、跨区域的口岸管理协调机制，定期为企业提供通关业务辅导，持续推进通关提速降费。拓展国际贸易“单一窗口”功能，为企业提供通关物流信息查询、出口信用保险办理、跨境结算融资等服务，逐步实现口岸贸易、通关、物流、金融、税务一体化服务。

六、围绕市场主体需求，构建亲商安商的人文环境

一是打造宜居宜业城市环境。条例要求，市、县(市、区)人民政府应当营造生态优美、城市文明、平安稳定、公共服务完善的宜居宜业环境。加强对近代民族工商业文化的保护和发掘力度，丰富文旅产品和服务，打造特色鲜明的江海文化城市品牌。加强城市宣传推介，推进城市形象传播。加强与国内外高端资源的嫁接融合，引入优质教育、医疗、养老等机构。二是弘扬企业家精神，壮大新时代通商群体。每年5月23日为南通企业家日。发挥企业家作用，加强对优秀企业家先进事迹、突出贡献的宣传和荣誉激励，培养优秀企业家。加强企业家的教育培训和指导，发挥张謇企业家学院等作用。完善民营经济人士专题培训和学习研讨机制，构建民营中小企业多领域多层次、线上线下相结合的培训体系，建立健全年轻一代民营经济人士传帮带导师制度。三是突出对企业的人文关怀。政府及有关部门应当指导企业加强对职工的人文关怀，广泛组织开展具有江海特色的文体活动，丰富职工文化生活，实施各类职业技能培训，定期为优秀职工提供免费体检和疗养休养。优化用工服务，促进人力资源服务业发展，实施人社服务专员制度。四是营造创新创业环境。完善创新创业扶持政策和激励措施，统筹安排各类支持创新创业的资金，降低市场主体创新创业成本。五是构建亲清政商关系。建立常态化、规范化、制度化的政企沟通机制，通过市场主体大走访、定点联系、会议论坛等方式，及时倾听和回应市场主体合理诉求，依法帮助协调解决生产经营中的困难和问题。六是建设诚信政府。完善政务诚信监测和评价体系，建立健全政务失信记录、公示披露、督促整改、责任追究等政务守信践诺机制。防范和治理机关、事业单位不守承诺、违约拖欠市场主体账款等行为，责成有关部门履行人民法院生效判决。

七、推进机制创新，构建公平公正的法治环境

“法治是最好的营商环境。”条例全力营造公平公正的法治环境。一是构建新型监管机制。全面实行以“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监管机制。推行远程监管、移动监管等非现场检查，对能够促进现场监管方式实现监管效果的，不再进行现场检查。实现“双随机、一公开”监管和信用监管有效结

合。二是推进信用监管。建立市场主体风险信息数据库，完善信用承诺、评价、分级分类监管等制度，根据信用风险分类结果实施精准监管。对信用较好、风险较低的市场主体减少抽查比例和频次；对违法失信、风险较高的市场主体提高抽查比例和频次，依法依规实行严管和惩戒。三是严格规范行政检查。条例要求，市、县(市、区)人民政府应当指导、协调本级行政执法部门严格规范涉市场主体行政检查，解决现场检查多、频次高、随意检查、重复检查等问题。有关部门应当合理制定、及时公布年度行政检查工作规划。严格梳理、规范现场检查，通过取消、整合、转为非现场检查、执法信息共享等方式，压减重复、不必要的现场检查。同一部门的日常监督检查原则上应当合并进行。不同部门的日常监督检查能够合并进行的，本级人民政府应当组织有关部门实施联合检查，避免多头执法、重复检查。除重点监管市场主体外，同一系统上级部门已经对同一市场主体实施检查的，同一时期下级部门对同一事项不得再次实施检查。四是强化行政指导，实施包容审慎监管，加强执法监督。市、县(市、区)人民政府及有关部门应当依法探索、推行涉企行政合规全过程指导工作，指导企业合规守法经营。市有关部门应当依法制定涉企轻微违法行为不予处罚、涉企一般违法行为从轻减轻处罚清单。市、县(市、区)人民政府应当规范行政执法量权行使，防范和治理以罚代管、过罚失当等行为，建立违反公平公正执法、不守行政承诺、不履行法定职责等典型案列年度通报制度。五是规范行政备案。行政备案应当纳入政务服务中心集中办理，实行网上可办、一网通办。对行政备案事项，不得规定经行政机关审查同意，企业和群众方可从事相关特定活动。六是规范涉市场主体文件的制定。制定涉及市场主体的法规、规章、规范性文件和其他规范性文件，应当符合《江苏省优化营商环境条例》的要求。政策应当保持连续性和相对稳定性，因形势变化或者公共利益需要调整的，设置合理过渡期。健全政策执行监督、效果评估和调整清理机制。七是优化法律服务。司法行政部门应当合理配置公共法律服务资源，在劳动争议、知识产权、生态环境保护、企业上市、涉外贸易投资、风险防控等领域提供优质、高效和便捷的法律服务。八是推进诉源治理。发挥人民调解作用，从源头上减少诉讼增量。推进金融、建筑、知识产权、劳动争议等领域专业调解组织的实体化运行，推动纠纷诉前化解。九是规范和提升诉讼服务、破产案件审理和执行等工作。降低市场主体诉讼成本，促进优胜劣汰，保护合法权益。

八、完善监督机制，持续推进优化营商环境工作

条例着力构建规范高效、协同推进的营商环境监督机制，形成监督合力。一是建立举报投诉闭环工作制度。条例鼓励单位和个人通过12345政务服务便民热线、政务“一网通平台”等，对营商环境进行投诉举报。市、县(市、区)人民政府及有关部门应当建立统一的调查、处理和反馈闭环工作制度。对市场主体反映的共性、普遍性问题，应当建立解决问题的长效机制。二是强化人大监督。市、县(市、区)人民政府应当定期向同级人大常委会报告优化营商环境工作。常委会应当通过听取和审议专项工作报告、执法检查、规范性文件备案审查、询问或者组织代表视察等方式，加强监督。三是强化监察监督。监察机关应当加强对优化营商环境工作的日常监督，督促有关机关、单位强化系统性、行业性的突出问题和群众反映强烈的问题治理。

中央经济工作会议在京举行

(上接A1版)打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业，开辟量子、生命科学等未来产业新赛道，广泛应用数智技术、绿色技术，加快传统产业升级转型升级。加强应用基础研究和技术前沿研究，强化企业科技创新主体地位。鼓励发展创业投资、股权投资。

二是着力扩大国内需求。要激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，形成消费和投资相互促进的良性循环。推动消费从疫后恢复转向持续扩大，培育壮大新型消费，大力发展数字消费、绿色消费、健康消费，积极培育智能家居、文旅旅游、体育赛事、国货“潮品”等新的消费增长点。稳定和扩大传统消费，提振新能源汽车、电子产品等大宗消费。增加城乡居民收入，扩大中等收入群体规模，优化消费环境。要以提高技术、能耗、排放等标准为牵引，推动大规模设备更新和消费品以旧换新。发挥好政府投资的带动放大效应，重点支持关键技术攻关、新型基础设施建设、节能减排降碳，培育发展新动能。完善投融资机制，实施政府和社会资本合作新机制，支持社会资本参与新型基础设施建设等领域建设。

三是深化重点领域改革。要谋划进一步全面深化改革重大举措，为推动高质量发展、加快中国式现代化建设持续注入强大动力。不断完善落实“两个毫不动摇”的体制机制，充分激发各类经营主体的内生动力和创新活力。深入实施国有企业改革深化提升行动，增强核心竞争力，提高核心竞争力。促进民营企业

发展壮大，在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面落实一批举措。促进中小企业专精特新发展。加快全国统一大市场建设，着力破除各种形式的地方保护和市场分割。有效降低全社会物流成本。要谋划新一轮财税体制改革，落实金融体制改革。

四是扩大高水平对外开放。要加快培育外贸新动能，巩固外贸外资基本盘，拓展中间品贸易、服务贸易、数字贸易、跨境电商出口。放宽电信、医疗等服务业市场准入，对标国际高标准经贸规则，认真解决数据跨境流动、平等参与政府采购等问题，持续推进市场化、法治化、国际化一流营商环境，打造“投资中国”品牌。切实打通外籍人员来华经商、学习、旅游的堵点。抓好支持高质量共建“一带一路”八项行动的落实落地，统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目。

五是持续有效防范化解重点领域风险。要统筹化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险，严厉打击非法金融活动，坚决守住不发生系统性风险的底线。积极稳妥化解房地产风险，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展。加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。完善相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式。统筹好地方债务风险化解和稳定发展，经济大省要真正挑起大梁，为稳定全国经济作出更大贡献。

六是坚持不懈抓好“三农”工作。要锚定建设农业强国目标，学习运用“千万工程”经验，有力有效推进乡村全面振兴，以确保国家粮食安全、确保不发生规模性返贫为底线，以提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平、提升乡村治理水平为重点，强化科技和改革双轮驱动，强化农民增收举措，集中力量抓好办好一批群众可感可及的实事，建设宜居宜业和美乡村。毫不放松抓好粮食等重要农产品稳定安全供给，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，改革完善耕地占补平衡制度，提高高标准农田建设投入标准。树立大农业观、大食物观，把农业建成现代化大产业。

七是推动城乡融合、区域协调发展。要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局。实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。充分发挥各地区比较优势，按照主体功能定位，积极融入和服务构建新发展格局。优化重大生产力布局，加强国家战略腹地建设。大力发展海洋经济，建设海洋强国。

八是深入推进生态文明建设和绿色低碳发展。建设美丽中国先行区，打造绿色低碳发展高地。积极稳妥推进碳达峰碳中和，加快打造绿色低碳供应链。持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。完善生态产品价值实现机制。落实集体林权制度改革。加快建设新型

能源体系，加强资源节约集约循环高效利用，提高能源资源安全保障能力。

九是切实保障和改善民生。要坚持尽力而为、量力而行，兜住、兜准、兜牢民生底线。更加突出就业优先导向，确保重点群体就业稳定。织密扎牢社会保障网，健全分层分类的社会救助体系。加快完善生育支持政策体系，发展银发经济，推动人口高质量发展。

会议指出，要深刻领会党中央对经济形势的科学判断，切实增强做好经济工作的责任感使命感，抓住一切有利时机，利用一切有利条件，看准了就抓紧干，能多干就多干一些，努力以自身工作的确定性应对形势变化的不确定性。要全面贯彻明年经济工作的总体要求，注意把握和处理好速度与质量、宏观数据与微观感受、发展经济与改善民生、发展与安全的关系，不断巩固和增强经济回升向好态势。要准确把握明年经济工作的政策取向，在政策实施上打好提前量、留出冗余度，在政策效果评价上注重有效性、增强获得感，着力提升宏观政策支持高质量发展的效果。要讲求工作推进的方式方法，抓住主要矛盾，突破瓶颈制约，注重前瞻布局，确保明年经济工作重点任务落地落实。要始终保持奋发有为的精神状态，胸怀“国之大者”，主动担当作为，加强协同配合，积极谋划用好牵引性、撬动性强度的工作抓手，扎实推动高质量发展。会议强调，要坚持和加强党的全面领导，

深入贯彻落实党中央关于经济工作的决策部署。要不折不扣抓落实，确保最终效果符合党中央决策意图。要雷厉风行抓落实，统筹把握时度效。要求真务实抓落实，坚决纠正形式主义、官僚主义。要敢作敢为抓落实，坚持正确用人导向，充分发挥各级领导干部的积极性主动性创造性。要巩固拓展主题教育成果，并转化为推动高质量发展的成效。

会议要求，要做好岁末年初重要民生商品保供稳价，保障农民工工资按时足额发放，关心困难群众生产生活，深入落实安全生产责任，守护好人民群众生命财产安全和身体健康。

会议号召，全党要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚定信心、开拓奋进，努力实现经济社会发展各项目标任务，为高质量发展实际行动和成效，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献。

中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会有关领导同志，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，全国政协有关领导同志以及中央军委委员等出席会议。

各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团党政主要负责同志，中央和国家机关有关部门、有关人民团体、中央管理的部分金融机构和企业、中央军委机关各部门主要负责同志等参加会议。