



研究院微信

2020 年第 1 期

(总第 183 期)

1 月 9 日印发

BRI

天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

双周决策观察

- 【特别关注】 北上广接连迈入营商环境改革 3.0 时代
- 【部委动态】 自贸区自贸港领头 2020 年对外开放再升级
劳动力和人才社会性流动改革助力城市群发展
- 【地方新政】 北京意将营商改革成果升级为法规约束
苏州一号文件聚焦“开放再出发”
前海出台强化容错纠错机制若干规定

BRI
天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

主办
天津滨海综合发展研究院
泰达图书馆档案馆

编辑
贺然 金敏毓 何莉娟
统筹
史继平 吴营 马爱华 蒋宁

电话
022-66222942
邮箱
bhzhfzyjy@163.com

【特别关注】

北上广接连迈入营商环境改革 3.0 时代

2019年11月12日，北京率先推出优化营商环境3.0版改革方案，改革主要包括12大方面204项措施，数量超过前两轮改革的总和。

2020年1月1日，广州正式对外印发《广州市对标国际先进水平全面优化营商环境的若干措施》（下称《若干措施》），从五大方面提出26条改革举措、82项改革任务，推动广州经济高质量发展。广州从此迈入“营商环境改革3.0”时代。

1月2日，上海也推出了《上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案》（即3.0版改革方案），明确了10项改革任务，围绕“一网通办”、对标国际标准、加强保护和激发市场主体活力等方面设计了一揽子制度供给。

瞄准国际先进水平发力

相比此前1.0与2.0版本的改革，广州营商环境改革3.0版本首次将“对标国际先进水平”写入了文件名称，提出的多项指标也逼近世界最高水平。

例如《若干措施》提出，广州2020年要实现商事登记、刻制印章、申领发票0.5天办结，一般企业注销“一事一网一窗”办理。新设立企业还可享受首次刻制公章免费的服务。

2019年世界银行《全球营商环境报告》中，新西兰在开办企业指标上以0.5天位列第一名。这意味着，广州此轮改革是瞄准国际先进水平发力。

“办理建筑许可”指标是世界银行营商环境考察指标体系中涉及部门最多、办理环节复杂、时间跨度长、质量要求高的一项测评指标，被业内公认为是最复杂指标。

2019年世界银行《全球营商环境报告》中，香港特别行政区在办理建筑许可方面位列第一名，其现阶段办理施工许可需要经过11项手续、72天，总费用约合9万元。

而广州此轮改革在办理建筑许可方面提出，政府投资项目审批时限从立项到竣工验收不超过85个工作日；社会投资项目审批时限从签订土地使用权出让合同到竣工验收不超过35个工作日，社会投资简易低风险工程建设项目审批环节不超过7个、审批时限不超过29天，审批“零成本”。

在该项指标上，广州与香港特别行政区的差距在缩小，而与此前1.0版本相比，广州3.0版本在政府投资项目与社会投资项目审批时限上分别缩短了5天和15天。

广州此轮改革是一线城市迈向营商环境改革3.0时代的一个缩影，对标世界标准成为改革标配。在受访专家看来，一线城市之所以重视对标世界标准，与其改革空间有很大关系。

中山大学教授林江表示，对于北上广等一线城市而言，其在营商成本（土地等）与政府服务效率等方面改革的空间已经不大，想在营商环境改革上有所突破，要在对标国际上发力。

2018年国家发改委牵头对全国22个城市进行的营商环境试评价显示，北京市在试评价城市中排名第一，上海排名第二。

中国社科院此前发布的《中国营商环境与民营企业评价调查报告》显示，广州营商环境综合评分在全国主要城市营商环境综合评分中名列第一。

广东省情调查研究中心副主任林平凡分析，北上广加快营商环境改革速度的一个重要原因在于，一线城市承担着成为国际化大都市的重要责任，北上广都面临着通过优化营商环境实现与国际营商环境接轨的紧迫要求。

受访专家还表示，世界银行对中国营商环境的排名以北京、上海两个城市的指标数据为基础。因此，提升北京、上海的营商环境水平的重要意义不言而喻。

改革创新需容错机制保障

与此前 1.0 与 2.0 版本不一样，上海与广州营商环境改革的 3.0 版本均设立了容错机制。

上海提出继续探索实施包容审慎监管，研究出台市场轻微违法违规经营行为免罚清单 2.0 版，并在食品药品、质量安全、文化执法、劳动监察等领域，实施信用报告代替无违法违规证明，降低企业办事成本。

而广州提出建立容错机制，研究制定市场轻微违法违规经营行为免罚清单，对非主观故意、没有造成危害后果的首次轻微违法行为，审慎行使行政处罚裁量权。

例如，广州提出对于企业运营，实行“包容期”管理，即对新设立的“新技术、新产业、新业态、新模式”的经济形态给予 1-2 年包容期，通过行政指导等柔性监管方式，引导和督促企业依法经营。

中山大学教授林江认为，在开办企业方面，0.5 天与 1 天在带给企业获得感方面的区别不大，真正让企业尤其是外资企业感受到市场化、法治化、国际化营商环境的前提，一定是在跨境贸易、税收等涉及制度性改革方面。

以广州营商环境改革 3.0 版本方案为例，广州提出打造国际营商规则衔接高地，以服务业为突破口，先行先试扩大开放举措，创新外资项目落地机制，争取全面推行商事主体登记确认制；争取“两步申报”“两段准入”改革先行先试，提升跨境贸易便利化等。

“制度性改革一定是广州未来营商环境改革绕不过去的关键，广州应该充分利用自贸试验区先行先试的现有政策，做好制度性创新尝试。”林江认为，届时的改革创新就需要容错机制来保障。（21 世纪经济报道 20200103）

【部委动态】

自贸区自贸港领头 2020年对外开放再升级

2019年12月31日,《外商投资法实施条例》全文公布,并与《外商投资法》、《外商投资法司法解释》等多部重要法律法规于2020年1月1日同步实施,共同构成我国法制化营商环境的重要支撑。在此基础上,我国还在酝酿更多开放升级举措。值得注意的是,自贸试验区和自由贸易港作为开放的前沿阵地,正在加快制度改革的先行先试,为更多开放举措落地探索铺路。

商务部自贸区港司司长唐文弘介绍,作为扩大开放的“压力测试区”,自贸试验区正在负面清单制度上酝酿更大突破。商务部将会同有关部门,进一步压减自贸试验区外商投资准入负面清单,在自贸试验区探索建立跨境服务贸易负面清单管理制度,在推动规则、规制、管理、标准等制度型开放方面加大探索,为实现更高水平对外开放积累经验。

对于备受关注的海南自由贸易港建设,唐文弘透露,海南自由贸易港将突出投资自由和贸易自由,实施市场准入承诺即入制,完善产权保护制度,坚持金融服务实体经济,实施更加开放便利的人员出入境和停居留政策,建立具有国际竞争力的特殊税收制度,建立与国际接轨的监管标准和规范制度。

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林表示,近几年我国营商环境明显改善,全球排名明显上升。不过,我国仍有部分指标与国际先进水平有较大差距。推动制度型开放,需要在营商环境上对标国际先进水平,进一步补齐短板。比如,以减税降费为重点降低制度性交易成本,进一步下调或取消各种费用;全面实施企业自主登记制度与简易注销制度,取消企业一般投资项目备案制,全面推行“最多跑一次”,打造市场化、法治化、国际化的营商环境作为政府治理变革的重要导向。(经济参考报 20200102)

劳动力和人才社会性流动体制机制改革助力城市群发展

近日，中央办公厅和国务院办公厅联合下发《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》（下称：《意见》），全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制，全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件，完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策，精简积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

除了户籍制度改革外，2019年中国城镇化的发展思路也出现重大变化：粤港澳大湾区、长三角一体化规划相继出炉，中央首提“提升城市群功能”。可以说，过去抑制大城市、发展中小城市的工作思路已发生明显改变。

据统计，《意见》所指的“300万”以上的27城多集中于大城市群内部，9城位于长三角，3城在珠三角，2城在京津冀。整体而言，仅上述三大城市群就已占据“300万”以上城市过半。

对此，多位受访专家认为，户籍制度改革与城市群建设密切相关，前者可视为提升城市群和中心城市的配套人口政策。但与此同时，户籍制度改革对于不同城市群的影响也是不同的。当前中国三大城市群尚处不同的发展阶段，发展定位和决策层提法亦有所差异。而中心城市首位度的情况与整个城市群的发展成熟度有关，户籍制度改革未必会带来中心城市首位度的进一步提高。（21世纪经济报道 20200104）

【地方新政】

北京意将营商改革成果升级为法规约束

北京优化营商环境的关键举措，正通过立法方式让软约束硬起来。近日，市发改委等部门研究起草了《北京市优化营商环境条例》（征求意见稿），正面向社会征求意见。《条例》分为总则、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障、附则6章，共74条。

全周期服务企业：企业开办即时办结 融资授信力度加大

《条例》专门设立了“市场环境”章节，列出18条重磅举措，为企业实打实提供全生命周期的服务。

《条例》明确，国家市场准入负面清单及北京市产业结构禁止和限制目录以外的领域，各类市场主体均可以依法平等进入。在企业开办环节，有关部门应当一次性提供市场主体从事一般性经营活动所需的全部证照和票据，办理时限不超过1个工作日，符合条件的应当即时办结。最终的“注销破产”环节，北京市也实行简易注销制度，建立破产案件繁简分流、快速审理机制。适用快速审理的破产案件，一般应当在裁定受理之日起六个月内审结。无任何财产、无账簿文书、企业人员下落不明的破产案件，一般应当在裁定受理之日起三个月内审结。

针对企业融资难题，《条例》披露，北京市支持金融机构为中小企业提供知识产权质押融资、保险、风险投资、证券化、信托等金融创新服务；建立科技型中小企业银行信贷业务差异化风险补偿机制和知识产权保险风险补偿机制，支持金融机构加大融资授信力度；市金融管理部门组织金融机构在政务服务中心提供首贷、续贷服务业务，为市场主体贷款提供便利条件。

政务服务贴心有温度：增设证明要备案 办事告别兜底条款

《条例》显示，相关部门不仅要定期对证明事项进行定期清理，遇到法律法规增设证明事项的，还应当在法律法规实施前15个工作日内备案。

另外，政务服务事项办理条件也不得含有“其他”等兜底条款，政府有关部门不得要求市场主体提供办事指南之外的申请材料。此举将为企业清理办事的无形障碍。

北京市还将健全完善以企业服务热线电话、部门电话、政府网站、政务新媒体等为支撑的政策咨询服务体系。咨询服务实行首问负责制，政府部门不得以本部门不负责此事为由拒绝受理市场主体的咨询。

按照《条例》，街道(乡镇)政务服务站点应当设在社区、商业场所等便利企业和群众就近办事的地区；市政务服务部门应当建立跨层级、跨部门事项联办机制，明确联办事项范围，联办事项实行一表申报、一窗受理、一次办结，方便市场主体办事。

从北京经验到全国样板，北京优化营商环境的举措走在全国前列，一批改革成果积极落地。

《条例》披露，在“三城一区”及其他有条件的区域，按照国家有关规定，政府有关部门在编制控制性详细规划时开展环境影响评价、水影响评价、交通影响评价等区域综合评价，区域内市场主体的建设项目不再进行相关专项评价评审。

监管执法包容审慎：政府违规将被追责 改革失误可酌情免责

根据《条例》，北京市对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管，政府有关部门在确保质量和安全的基础上，可以适当降低抽查比例。在市场监管领域，每年度同一部门对同一市场主体实施抽查一般不得超过一次。上级部门已经实施抽查的，下级部门不得重复实施。

有关部门制定涉及市场主体权利义务的行政规范性文件，应当严格履行合法性审核及备案审查程序。涉及市场主体经营活动的规章、规范性文件和其他政策性文件，还应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，未经公平竞争审查的不得出台。如果政府部门出现不履行优化营商环境职责或者损害营商环境的情形，将被依法依规追究责任。

《条例》还提出，北京市有关单位及其工作人员在探索营商环境改革中出现失误或者偏差，但未违反法律法规的强制性规定，决策和实施程序符合规定，且未造成重大损失和社会负面影响的，可以予以免除或者减轻责任。(北京日报 20200103)

苏州一号文件聚焦“开放再出发”

1月3日，苏州2020年召开的“第一会”苏州开放再出发大会上发布了2020年苏州“一号文件”《中共苏州市委、苏州市人民政府关于开放再出发的若干政策意见》（下称《意见》），《意见》指出，苏州将进一步提高开放水平，向全球发布68.8平方公里近期可供产业用地，并出台了30条重点举措。

据苏州市市长李亚平介绍，此次发布的一号文件中有多达21条都是新政策。其余9条，则是在原有政策基础上，结合实际再加码、再提速的“升级版”，针对性极强。州市委常委、常务副市长王翔则表示，这次的一号文件中，开放优化营商环境依旧是最重要的课题之一，“营商环境就是生产力，城市品质就是吸引力”。

总的来看，苏州将自己放在全球更高的“坐标系”中，对标国际公认标准，同步推出“苏州最舒心”营商环境品牌，和面向国际的“4S”英文品牌（“Supreme Service, Super Suzhou”意为“至高服务，超级苏州”）。而此前大受好评的民营企业沙龙等制度，也将逐步向外资企业拓展。

一号文件显示，苏州通过产业更新，从存量资源要空间，向低效能要空间，最终划定100万亩（667平方公里）为工业和生产性研发用地保障红线。大会当天，苏州发布了总面积68.8平方公里的近期可供产业用地，并全部落实在产业用地供应图上。

苏州市自然资源和规划局局长黄戟在发布会上介绍称，此次发布的近期可供产业用地，实现了苏州10个版块全覆盖。

而根据同期发布的“苏州开放创新合作热力图”，投资者们可以据此，十分便捷地找到自己企业在苏州对应的产业集群。

此外，在面对全球资本选择中国进行布局投资时，苏州在本次一号文件中，提出了针对优特项目的“N+1”特殊政策支持。

具体而言，即凡是体现重大创新成果转化的策源性项目，凡是体现国际最先进水平、最高水准的科技创新项目，凡是体现苏州先导产业中起龙头作用或产业链关键环节突破性项目，凡是符合新发展理念的大项目、高产出率的好项目，只要愿意落户苏州的，可以对标国际惯例、对标先进城市标准，再“加一点”力度。（澎湃新闻 20200104）

前海出台强化容错纠错机制若干规定

近日，前海合作区党工委为贯彻落实党中央、省委、市委的重大决策和部署，紧抓粤港澳大湾区和先行示范区“双区驱动”战略机遇，结合深港合作区、自贸片区“双区”建设实践，全新制定出台了《关于建设先行示范鼓励改革创新进一步强化容错纠错机制的若干规定（试行）》（下称《规定（试行）》），努力为敢担当的干部卸下“包袱”，放开手脚，为前海深化改革创新提供有力制度保障。

坚持做到“七看”、坚持念好“六字诀”是前海《规定（试行）》的一大特色。在《规定（试行）》第二部分，明确容错纠错情形要坚持“三个区分”、坚持念好“六字诀”、坚持做到“七看”、坚持有错必纠、坚持为担当者担当等五项基本原则。

坚持做到“七看”，就是要实事求是地处理先行先试、改革创新中出现的问题，坚持“看违纪情节、看危害程度、看时间节点、看动机原因、看认错态度、看一贯表现、看群众口碑”的标准，综合评判、妥善处置改革发展中的失误或错误。

坚持念好“六字诀”，就是要坚持严守红线底线和宽容失误错误并重，念好“严、准、适、通、扩、用”六字诀，用“态度要严、事实要准、处置要适度、思想要做通、教训要扩展、处理后表现好该用的要用”的方法，严肃、规范容错纠错，防止混淆问题性质，杜绝保护变庇护、宽容变纵容。

提出容错“正面清单”，给出准确指引，是前海《规定（试行）》的另一特色。《规定（试行）》在第三部分容错的情形和程序中，提出了容错的“正面清单”，容错的责任机构和日常工作部门，对容错程序进行了详细规定。其中容错“正面清单”是结合各部门工作实际，细化日常工作中可以容错的具体内容，列举了党的建设、制度创新、产业发展、金融创新、科技创新、土地管理、工程建设、行政服务审批、财务管理、人事人才等十大类六十项具体容错情况，具有较强的指导性，充分体现了前海特色。

注重实际，可操作性强是前海《规定（试行）》的第三大特色。好的规定需要切实可行，《规定（试行）》对容错事项的认定设定了确定的处理程序，即：

提出和受理。有关单位或当事人在接到问责或纪律处分、组织处理的相关决定通知后1个月内，认为符合本规定（试行）的事项，可向本级容错认定协调小组或党委（党组）提出书面申请，本级容错认定协调小组或党委（党组）应在10个工作日内决定是否受理，并书面告知当事人。

调查核实。容错认定协调小组或党委（党组）按照“一事一核”原则，就所申请事项进行调查核实，可采取书面审查、实地检查、听取当事人意见、走访询问等方式，不得随意扩大内容和范围，一般应在受理之日起1个月内完成。复杂事项经容错认定协调小组或党委（党组）负责人同意后，可适当延长调查时间，延长时间不得超过1个月。

结果认定。容错认定协调小组或党委（党组）经调查核实后，集体研究，作出认定意见，并交作出问责或纪律处分、组织处理的机关对原决定予以纠正。

反馈意见。作出问责或纪律处分、组织处理的机关对原决定予以纠正后，应及时反馈认定结果，将容错事项认定表送达有关单位及个人，作为公职人员廉政评价、提拔交流、绩效考核的重要依据。（深圳特区报 20200107）