

## 《优化营商环境条例》呈现四大亮点

□ 周瑞军

2019年10月22日,《优化营商环境条例》(以下简称《条例》)正式颁布,这是我国为进一步优化营商环境颁布的第一部专门行政法规,进一步凸显了国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务的改革勇气和决心,体现了国家对保障各类市场主体平等、有序发展的高度重视。随着该行政法规的施行,我国进一步转变政府职能,营造稳定公平透明、释放动能、激发活力的营商环境的氛围将进一步浓厚,市场主体高质量发展的喜人局面将加速形成。

详细研读《条例》的规定,亮点、创新点不胜枚举,比较突出的亮点主要集中在四个方面。

十余项全国性制度、标准、平台等统一标准。长期以来,各地、各行业相关制度、标准不一让市场主体无所适从,也成为制约营商环境优化、市场主体平等竞争的桎梏。中央和地方各级政府为改变这一现状做了不少的努力,但收效有限。近年来,建立健全全国统一的标准、统一的制度、统一的平台、统一的市场更是趋势所向。

《条例》从总则到分则都对这一事项进行了全面细致的规定。总则第八条明确建立以

市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系,为优化营商环境奠定了基础;分则中就“全国统一的市场主体维权服务平台”(第二章)、“统一企业登记业务规范”(第三章)、“统一数据标准和平台服务接口”(第三章)、“统一社会信用代码”(第三章)、“全国统一的市场准入负面清单”(第三章)、“统一规范、竞争有序的人力资源市场”(第三章)、“全国一体化在线政务服务平台”(第四章)、“统一的动产和权利担保登记公示系统”(第四章)、“全国统一、简明易行的监管规则和标准”(第五章)、“统一建立的在线监管系统”(第五章)等相关行业、专业方面都予以涉及。

可以预见,随着对已经建立起来的制度、体系的进一步确认,随着新建立的制度、体系、平台、市场的落地生根,随着这些统一的标准和要求逐步磨合、成熟,一个权利平等、机会平等、规则平等的营商环境将加速形成。

“公平”的目标追求贯穿整个《条例》的制度设计。《条例》第十条明确:“国家坚持权利平等、机会平等、规则平等,保障各种所有制经济平等受到法律保护。”字里行间就一个关键词——“公平”,有这个原则作为

市场主体保护的根基,各类市场主体就可以吃下定心丸。

除第十条确立的原则外,《条例》对此还进行了全面规定:市场准入方面,除负面清单以外的行业、领域、业务,各类市场主体均可依法平等进入;平等获取要素方面,保障各类所有制市场主体依法平等获取资金、技术、人力资源、土地使用权及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源;招标投标和政府采购方面,对各类所有制和不同地区市场主体平等对待,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。此外,在权利保护方面,自主经营权、财产权、知识产权、中小投资者等也都纳入了平等保护的范畴。这样一个总分结合、体系严密的制度体系,不仅实现了平等保护的全覆盖,而且突出了对各类市场主体一视同仁的依法保护。

“创新”的制度安排在释放动能、激发活力的同时彰显务实和人文关怀精神。《条例》第七条第三款规定:“国家鼓励和支持各地区、各部门结合实际情况,在法治框架内积极探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施;对探索中出现失误或者偏差,符合规定条件的,可以予以免责或者减轻责任。”

要发展必须要勇于改革、勇于创新,而改革和创新也不可避免会遇到挫折,会出现失误。如果一味地追求所谓的完美、无过错,或者对出现的失误一味地处罚则会束缚住改革和创新的手脚。只要改革和创新符合要要求,就没有后顾之忧,改革和创新的动力就会被充分激发和释放。

在监管方面,《条例》第五十五条规定:“政府及其有关部门应当按照鼓励创新的原则,对新技术、新业态、新模式等实行包容审慎监管,针对其性质、特点分类制定和实行相应的监管规则和标准,留足发展空间,同时确保质量和安全,不得简单化予以禁止或者不予监管。”这一规定充分体现了在鼓励创新的同时不忘确立包容审慎的监管原则,以图鼓励真正的创新划清包容的界限和管控的红线。既依法保护创新,又坚守安全和质量底线;既促进规范健康发展,又严禁以创新之名行违法之实。

与此同时,《条例》第五章还有三条是针对“创新监管方式”的规定,即推行“双随机、一公开”监管、信用监管和“互联网+监管”。通过这种宽严结合、注重实效、富于人文关怀的立法理念建立起一套既全面又

实用的监管体系。

“法治”的充分保障确保各类主体“权责一致”。从《条例》的内容来看,“依法保护”“依法探索”“依法享有”“依法保障”“依法公开”“依法设立”“依法设定”“依法保留”等用语频频出现,都围绕着“法治化”原则,从对行政权力的限制到市场主体保护再到相关协会商会责任的规范,都紧扣“法律、行政法规依据”这一前提,使整部《条例》都充满了法治的色彩,也更加夯实了正当性的根基。

具体来说,《条例》单设了“法治保障”一章,为行政权力的有效规制进一步厘清边界。其中,权力规制方面,紧紧抓住“政策制定”这个关键问题,从上位法依据,听取市场主体、行业协会商会意见,公开征求意见等方面加以规范。除此之外,还规定了“公平竞争审查”“合法性审核”等机制,以求最大限度确保制定的政策能够达到合法有效、互相协调、正面激励的效果。

可以清楚地看到,国家为了优化营商环境确实下了决心、给足了力度,市场活力迸发、市场主体活跃的高质量、高水平发展格局势必加速形成。

(作者单位:北京市中闻律师事务所律师)

《1版

## 以包容开放姿态 推进城市治理现代化

“要用包容开放姿态,扩大城市治理范畴”

城市,是人类追求美好生活而创造的人居环境,是经济社会发展的重要载体。近年来,党中央围绕城市治理,推出了一系列落地有声的扎实举措,例如,加快实施棚户区改造、推进城市垃圾分类、河湖长制治理机制、“厕所革命”……一系列城市治理的难题得以破解,原因就在于将“人”这个最重要因素放在城市治理的中心位置。

“如果一个城市的治理是对人口采取排斥的态度,这就违背了党的十九届四中全会以人民为中心的精神。城市的发展和治理,最核心的就是以‘人’为本。”李铁说,“这就需要我们去思考,以‘人’为本,‘人’是哪些人?这些‘人’都有什么样的需求?”

他认为,城市的治理不仅仅是针对传统的城市户籍人口,而是要以更开放的胸襟,提高对所有外来人口的治理和服务水平,把治理的范畴扩展到城市的所有常住居民。

在中国城市化高速发展的过程中,形成了粗放的发展模式。李铁解释道:“在发展过程中,我们要尊重市场发展规律,用包容的姿态,在发展中寻找解决的方法,深入社区、企业,提出更加细致的要求,让市场资源发挥作用,同时与时俱进,不断调整观念和思维模式,通过解决问题来实现城市现代化。”

“放宽政策要稳步推进,但不等于不推进,更不是以人口控制来拖延户改”

近年来,一些特大城市为治理交通拥堵、环境污染、房价过高等问题,采取了一系列人口调控政策。对此,李铁认为,治理不能只针对户籍人口提供管理和服务,而是要将重心放在精细化管理、创新管理上,以此让服务覆盖更多在城市就业的人口。

他举了一个早餐摊的例子。“一根油条、一碗豆浆、一份咸菜,几元钱就可以满足城市中大部分中低收入人口的早餐需求。但如果早餐摊搬进了店铺,经营成本就会提高,不仅价格会随之提高,而且还会出现如何规范化管理的问题。因此,在治理过程中,就需要精细化管理来区分不同类别、不同性质的问题。”

李铁认为,在城市治理中,要根据人口结构的发展需要,加快落实长期在城市定居和就业的外来人口的户籍管理制度改革的政策,给他们的落户创造一定条件,给城市增加新鲜血液,使得这些人将长期的就业兴趣、投资兴趣、消费兴趣放在城市,给城市带来活力。

“放宽政策要稳步推进,但不等于不推进,更不是以人口控制来拖延户改。这是贯彻党的十九届四中全会精神的重要内容,也是我们要进一步解决的问题。”李铁说。

“治理和管理是不同的范畴,治理的内容更为丰富”

城市化的发展必然带来新经济模式的出现。李铁以外

卖为例说:“外卖是由创新带来的,运用了高科技、智慧、互联网的服务手段,体现了智慧化的管理。这种新经济模式的出现,解决了城市发展过程中给居民带来的生活不方便的问题。但这些新经济业态在提供便利化服务的同时,也带来了负面效果。比如,安全问题、电动车管理问题,这就对我们的城市治理能力提出了挑战。”

当城市化水平提高之后,城市治理如何改进?城市公共服务水平和基础设施建设能力如何提高?李铁表示:“治理和管理是不同的范畴。城市治理涉及方方面面,不仅仅是解决管理的问题,治理的内容更为丰富,包含了多方面的服务。”

每个人进入城市中,面临着各种需求,一部分需求是由市场提供,一部分需求是由政府提供。在满足人们需求的同时,还要考虑就业环境改善、基础设施建设、公共服务供给、市场环境维护等。“这种治理就不仅仅是表象的,更多的是深层次的,是体制内部的治理方式变革。”李铁说。

李铁还强调,城市化不是现代化。“以18世纪、19世纪的欧洲为例,当时人们的城市生活水平很低,但已经出现从农业就业转向非农就业,从农村定居转向城市定居,简单来说就是农村人口转为城市人口。当时的欧洲,劳资关系很对立,城市环境、卫生条件、公共服务供给水平都很低,但是他们已经初步完成城市化过程。”

“根据中国的制度条件和特点,提高城市治理水平”

对于记者提出的为什么互联网经济在中国发展很迅速,而在西方发达国家就很难推行的问题,李铁回应:“在我们的城市化进程中,还没有完全规范和完善,没有形成固化的管理模式和固化的利益群体。因此,像共享经济、无现金支付等新经济模式才会迅速、全面地在市场推广,这也体现了中国特色的制度优势。”

“和一些发达国家相比,尽管发达国家的制度相对完善,规则相对健全,但是由于利益群体在一定程度上固化和法律制度的不可调整性,丧失了应对新生事物和新技术革命所产生的发展机会。”李铁如是说。

“当然,这种充分利用科技成果转化为城市服务的非常有效的制度模式,虽然取得了巨大效果,但同时也出现了很多问题,这就要求我们去思考,如何根据中国的制度条件和制度特点提高治理水平。”李铁说。

他又举了一个关于“失信”的例子。“改革开放40多年来,我国在经济发展过程中出现了大量的经济纠纷,失信问题已经影响了市场主体的信用。道德和法律的界限难以突破。但是近几年,失信问题迅速得到缓解,主要是行政力量推动了法治建设。力度之大,推广之快,为社会信用体系建设提供了保障。例如,限制消费、媒体公布等措施,建立了具有中国特色的社会信誉模式,目标都是实现社会治理能力现代化。”

新闻链接

### 江西116个政务“信息孤岛”共享互通

3938项数据平台共享,数据累计交换249亿条

本报讯 116个“信息孤岛”共享互通,3938项数据实现平台共享,数据累计交换249亿条……近日,来自江西省政务服务办的消息称,江西36个省级部门的116个“信息孤岛”已全部打通,各部门政务信息数据实现共享互通。

过去各种政务信息数据分散在不同部门,难以实现共享互通而形成多个“信息孤岛”,导致企业和群众在办事过程中出现无效“跑腿”和“奇葩证明”。近年来,江西省推动各部门打破“信息孤岛”,通过数据共享交换平台系统对接,已实现116个“信息孤岛”共享互通。

同时,江西不断加强政务

信息数据在政务服务、市场监管和政府治理等领域的应用,切实释放数据价值,让数据多跑路,百姓少跑腿。截至10月底,江西已助推“赣服通”实现6693个事项“网上办”,111种电子证照“掌上查”。通过推动“减证便民”行动,江西依托电子证照共享库,实现凡是可通过电子证照共享库获得的证照,不再要求企业、群众提供。

据了解,下一步江西将尽快打通各市县“信息孤岛”,推动省市县三级信息系统协同共享。另外,江西将在年底前建成自然资源、税务、社保等高频数据共享库,以数据共享推进更多政务服务“网上办”“掌上办”。(郭杰文)



### 黑龙江:新粮收购有序展开

近日,我国产粮第一大省黑龙江省进入秋粮收购阶段,收购点开仓纳粮,收购工作繁忙有序。图为在中储粮哈尔滨直属库,新收购的大豆正在入库。新华社发(谢剑飞 摄)

《1版

## 黄浦江畔 一场改革静悄悄

借力“智慧公安” 重构服务职能

大城市人员密集,盗窃案易发。7月份的一个夜晚,长宁区元丰天山花园的社区民警钱海鹰突然收到一条短信,原来是智能安防系统发现一名可疑人员进入小区后自动报警。钱海鹰立即赶到现场,会同保安将可疑人员截获。据嫌疑人交代,他正准备到小区踩点,伺机盗窃“弄点小钱”,不料刚进来就被民警逮住。他始终想不明白,警察是怎么发现他的?

“过去刑侦都是等案子发生后再去破案,而现在很多案件在萌芽状态就被遏制了!”上海市公安局刑侦总队指挥处副处长王广说。

急处置转向风险管控,这些变化,既源于上海市公安系统的“五个转变”,也得益于上海公安局开发建设的“智慧公安”系统。

根据今年7月底数据,上海已在全市3000余个住宅小区完成智能安防感知建设,共布设各类前端感知设备27万多个。已建成智能安防系统的住宅小区,基本实现了入室盗窃“零发案”。已建成智能消防感知系统的3500余栋楼宇,防感知系统的3500余栋楼宇,高空抛物等基层治理难题也得到有效破解,城市更有序、更安全、更干净。

受益于大数据支持,上海市建设的“智慧公安”系统通过运用云计算、智能图像识别等先进技术,让上海公安机关打击犯罪的精度更高、速度更快、

能力更强,传统的刑事打击、治安防控模式也随之发生巨大变化,为破解大城市精细化管理这一世界级难题创造了可复制可推广的经验。

目前,上海在全市公共区域已布设安防“神经元”70余万套,即时感知推送各类风险隐患,全天候全天候时段为城市安全站岗放哨。

警力有限 民力无穷

细心的上海市民发现,街面上的“电子警察”不知什么时候已经悄悄升级为“平安卫士”,既管交通违法,也管社会治安。

在推动管理型公安向服务型公安转变过程中,上海强化警察意识、淡化警种分工,强化公安服务群众职能。如今的上

海,警察都是多面手,无论片警还是交警,一旦发现街面犯罪立即实施抓捕。警力严重短缺的上海,警务工作做到了有序疏导、忙而不乱。

为化解警力不足难题,上海市公安局还借鉴“枫桥经验”,充分调动市民群众参与社会治理的积极性。如今,上海各级警务微信群已聚集起81万群众,全市5万警察、36万保安,加上街道居委会网格中心数以百万计的热心市民,形成了城市现代化社会治理的铜墙铁壁。

如果说借助科学技术实现精细化管理,精细化服务给上海城市治理带来了有目共睹的变化,那么,创新制度供给、全民安防,则是上海市公安机关推进“五个转变”的制胜法宝。充分调动市民群众参与城

市安全治理,实现了专业力量、市场主体和社会力量的有机融合,大大丰富了工作手段,公安队伍的凝聚力、战斗力得到了极大提升。今年以来,上海社会治安持续向好,城市运行平稳有序,政务服务周致便捷。全市报警类110、刑事案件、盗窃案件同比大幅下降,道路交通事故数、亡人数、伤人数同比大幅下降,暴恐袭击和枪爆案件持续保持“零发案”。

静悄悄的公安管理体制变革,虽细雨朦胧、润物无声,却百川汇流、终成大海。两年来,上海交通更加顺畅,社会更加平安,市民更深切地感受到了城市管理温度的提升。英国《经济学家》杂志去年将上海评为全球最安全城市之一,著名的德勤城市移动出行指数将上海地铁安全系数列为全球最高等级。