

# 擦亮营商环境“金字招牌” 释放最强吸引力

辽宁省营口市实现统筹疫情防控和经济社会发展各项工作两手抓,在审批管理、市场主体监管、税收服务、公益诉讼、船舶通关等多个方面进行了一系列的硬核改革创新

□ 贾小怀 马国宁 徐平江

2021年以来,辽宁省营口市坚决落实党中央决策部署,坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新发展理念,努力以思想之新、改革之勇、创新之力引领发展之变,实现统筹疫情防控和经济社会发展各项工作两手抓,在审批管理、市场主体监管、税收服务、公益诉讼、船舶通关等多个方面进行了一系列的硬核改革创新,经济发展中的巨大潜力和强大动能得以充分释放,优质的营商环境已成为营口吸引投资的“金字招牌”,不断地为更好服务和融入新发展格局,谱写高质量发展新篇章蓄势添能。

## 首创审管联动闭环管理模式破解审管脱节难题

为深入推进“放管服”改革,破解审管脱节问题,辽宁自由贸易试验区营口片区按照“审管分离、权责一致、分工明确、协调联动”的原则,依托事中事后综合监管平台,在全国首创“审批发起、监管集成、执法反馈、法制规范、信用保障”五位一体的审管联动闭环管理模式。该创新成果获得国务院自由贸易试验区工作部际联席会议肯定并推广,供全国各地在深化改革、扩大开放中学习借鉴。

优化管理体制,构建机构精简、职能统一的政府管理体系。集中行使29个部门、416项省市审批权限,集中一个主体审批、一个窗口办理,实现“一枚印章管审批”,办事“只进一扇门”。全国首创“16+X”集成化综合监管模式,整合16个执法部门的文书、流程,实现各执法部门职能整合和流程再造的“化学融合”。积极申请权限下放,先后承接省市监管权限642项,



2021年9月8日,营口市市长姚华明到营口市公安局便民服务中心调研指导服务民生工作。

实现监管事项全覆盖。在“双随机、一公开”的基础上,将行政检查事项内容列入随机抽取范围,增加检查计划,检查事项清单向社会公开,率先试行“三随机、三公开”监管新模式,并对符合条件的违法行为实行“包容免罚”监管,提升监管的针对性和有效性。

完善工作机制,构建运转高效、协调联动的工作推进体系。出台《营口片区规范依法行政推动审管联动实施办法(试行)》,编制审批监管权责清单,理顺审批、监管、执法等部门权责关系,形成“审批+监管+执法+法制”的闭环管理体系,为审管联动提供制度保障。从线上线下两个维度,构建审批、监管、执法衔接的纽带,实现审管分离背景下的无缝对接。线上打通数据壁垒,将政务服务网和综合监管平台有效衔接,实现审批信息与监管执法信息的“双推送”。线下建立审批、监管、执法会商制度,形成部门多方配合、内部密切协作的良好局面。政策法规局建立行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的依法行政监督管理体系,行使电子监察职能,对审批和监管部门信息接收情况适时监督,发现问题及时纠正。

转变治理理念,建立运用高效、机制健全的信用管理体系。出台《营口片区全领域企业公共信用综合评价标

准》,通过政府购买服务方式引入第三方信用评估机构,对企业无偿进行全领域企业公共信用综合评价,发布企业“信用体检报告”。依托信用评价体系,突破传统的“重审批轻监管”政务服务模式,对信用记录良好的企业实行“即来即办”模式,在缺失材料不影响实质性审核基础上,通过审批机关告知申请人承诺的方式,直接可缺项受理,最大限度降低企业的制度性交易成本。建立企业安全风险和信用的双评估机制,综合评价等级,实施差异化的监管手段。对风险低、信用高的企业做到“不诉不查、无事不扰”,对风险高、信用低的企业做到监管全覆盖

强化监管频次,实现精准监管。对“黑名单”企业实施联合惩戒,让失信主体“一处失信,处处受限”。

审管联动闭环管理模式解决了审管之间存在的信息壁垒、衔接不畅、权责不清等问题,行政效能得到显著提升。通过建立市场主体审批、监管、执法、信用信息“双向推送”机制,营口片区大数据平台累计推送信息15.524条,监管、执法部门依托平台推送信息,开展监管执法活动,累计检查企业2000余次。审批、监管、执法全流程数据统一归集至信用平台,通过丰富完善信用信息、描绘企业精准画像、开发信用应用新场景,辅助新一轮审批、监管、执法工作,形成审批、监管、执法三个环节信息互通,信用信息全程赋能、法律法规全面保障的全链条闭环模式,行政效能得到显著提升。

以审管联动闭环管理模式为保障,围绕企业全生命周期部署制度创新,不断提升市场主体满意度,营商环境得到全面优化。营口片区在全国首创银行开户“先开后核”模式,首创用现场视频代替现场核查的不见面核查模式,全省率先实施一般类工业项目“拿地即开工+验收”改革,40天内完成项目建设全链条审批流程;创新“易办电”供电服务改革,实现用电报装与取得土地过程同步推进。全国首创不

动产抵押注销再登记无缝办理,解决银行开展无还本续贷业务的后顾之忧,累计帮助企业获得银行续贷资金5亿多元。

围绕市场活力和投资信心,全力打造包容审慎、诚信公平的法治环境,市场活力得到有效保护。营口片区通过“16+X”集成化监管执法,有效解决了部门分割、重复检查、多头执法等问题。通过实施“多领域包容免罚清单监管模式”,用柔性监管代替刚性监管,给予企业更大包容空间,改革举措被列入国务院第六批全国复制推广改革试点经验向全国复制推广。通过对企业进行风险与信用双评估,实现以“三随机、三公开”监管为基本手段、以信用监管为补充的新型监管机制,全面提升监管效能,深化监管公信力,解决了执法力量不足的问题,让监管力量“好钢用在刀刃上”。全链条“审批+监管+执法+法制”闭环管理模式,为实施精准化服务、差异化管控奠定坚实基础,最大限度保护市场活力。截至2021年8月,辽宁自贸区营口片区累计推出创新政策489项,形成创新举措196项,新增注册企业8200多户,新增税收18.39亿元。

## 包容免罚清单监管模式助力经济高质量发展

营口片区积极实施包容免罚执法模式,制定《中国(辽宁)自由贸易试验区营口片区包容免罚监管事项清单》(以下简称《免罚清单》),转变政府职能、创新监管方式,为建成法治环境规范、投资贸易便利、监管高效便捷、辐射带动突出的自贸试验区提供了执法制度保障。

营口片区在集中行使行政执法权的基础上,积极探索和创新适合其特点的监管方式,在不违背我国基本法律制度与社会主义核心价值观的前提下,明确对营口片区内运营的各类市场主体的经营者实施首次免于行政处罚或免于罚款的具体情形,从多个方面开展工作。

营口片区综合执法部门遵循依法行政、动态管理、宽严相济和风险可控原则,梳理出其管辖的行政处罚案件类型清单,对自由裁量权制定标准。首创制定并发布多个领域的首次违法《免罚清单》,从营口片区综合执法的实际出发,认为违法行为轻微,可以免于罚款的情形,对经营者免除罚款处罚,不影响警告、责令停产停业及法律、行政法规规定的其他行政处罚的实施。实施“包容免罚监管”,应当符合“经营者首次违法、违法行为轻微并及时纠正、非经营者主观故意、没有造成危害后果”等相关条件。建立动态《免罚清单》调整模式,对片区内的免罚事项进行动态监控,根据执法活动情况,综合研判,对免罚事项进行动态调整,适当增加或减少免罚事项,确保片区内行政执法活动安全可控。

对免罚清单中的部分项目,执法监管部门只是免除了“罚款”处罚,并不免除其他诸如“警告”“责令停产停业”等处罚种类。经营者首次违法被免罚后,执法人员会对其提出告诫或者警示要求其改正;如拒不改正的,执法监管部门仍然会依法对其进行处罚,避免市场主体因免于罚款而藐视法律法规现象的出现。

未来,营口将进一步完善包容免罚模式和《免罚清单》,在现有清单中逐步增加免罚条款,并将包容免罚模式融入“三随机”与事中事后监管中,扩大监管方式的容量,为市场监管机构提供更多的监管手段和依据,营造法治化的营商环境。目前包容免罚制度在规模以下、非高风险监管领域进行监管先试,正在向全市推广,今后有针对性地延伸到其他领域。

## 提升税收服务质效助推营商环境优化

“预约定价安排”是指外资企业就未来3个~5个年度关联交易的定价原则和计算方法,与税务机关按照独立交易原则,协商、确定后达成的协议,此项工作在辽宁省乃至东北三省一直处于空白状态。

今年,营口市税务局与外资独资企业营口宏荣塑料加工有限公司签订了单边预约定价安排,摘取了东北三省首例桂冠,用实际行动贯彻落实了国务院“放管服”关于打造税收营商环境的总体要求。

在为企业纾困解难应对疫情影响时发现,营口宏荣塑料加工有限公司制定在与日本母公司关联交易定价规则时出现业务困难。营口市税务局迅速将情况呈报至省局、总局,在总局统一指导下,克服疫情困难,依托扎实的税收业务知识帮助企业启动单边预约定价安排程序。

营口税务机关一手抓减税费降,服务企业复工复产;一手抓应收尽收,全力组织税款入库。采用网络会议、电话会议等“非接触式”方式,帮助企业评估,确定未来年度关联交易合理的利润水平,按其承担的功能和风险,寻找可比企业和转让定价方法,加快推进谈签进程。在谈签期间,与企业举行线下实地协商4次、线上访谈12次,涉及业务内容多的线上访谈长达3小时以上。

作为东北首例单边预约定价安排,虽然在谈签过程中历经艰难、困难重重,但取得了令人瞩目的工作成效。提升了国际税收工作能力。签订工作反应迅速,从搭建组织体系到启动工作机制,从执行税收政策到事后宣传报道都经受住了实践的考验,为今后国际税收工作的提升进行了有益探索,积累了宝贵经验。实现了税务机关和外贸双赢。从税收角度看,签订预约定价安排在维护税法尊严的同

时,降低了税务机关反避税调查成本,为营口带来稳定的税收收入预期,有效缓解全市财力状况,驱动经济运行走势。从企业筹划角度来看,签订预约定价安排,企业能够确切知道未来5年在我国境内应该承担的税收负担,提高跨境经营的税收确定性,规避了被税务机关反避税调查的风险,有效降低了跨境经营税收遵从成本。营造了良好的国际化营商环境。作为签订企业集团的母公司日本M.F.V株式会社,对此项工作给予了高度赞扬,并委托境内企业赠送了锦旗、致感谢信。营口市税务局以签订工作为契机,通过形式多样的宣传方式,向在营口的外资企业传达了营口市委、市政府支持外资企业发展的决心,提振了境外投资者来营投资和在营扩大投资的信心,稳定了外资企业的预期,让企业家们真切感受到了营口税收营商环境的进一步改善,有力促进了营口国际税收影响力进一步提升。

## 强化公益诉讼为群众合法权益提供“营口路径”

为打造公益诉讼最优制度环境,以公益之名保护公益,营口在坚持依法监督的基础上,进一步优化司法职权配置,完善行政诉讼制度,为全省乃至全国创新人大监督、全面推进公益诉讼制度并复制推广提供先导。

提高政治站位,充分认识公益诉讼的重大意义。强调公益诉讼工作的重大意义,要求全市各级行政机关、监察机关、审判机关、检察机关要增强政治责任感和历史使命感,切实把思想和行动统一到党中央的重大决策和省、市委的部署要求上来,积极支持和开展公益诉讼工作。

明确职权范围,全面深入推进公益诉讼工作。明确检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的具体内容,对生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域进行了规范。

协调各方参与,形成公益诉讼工作整体合力。建立“党委领导、人大监督、政府支持、监察助力、检察主办、法院主审、群众参与”的工作格局,形成推进公益诉讼工作的整体合力。

加强通力合作,构建公益诉讼长效工作机制。要求行政机关、审判机关应当与检察机关共同建立公益诉讼相关工作机制,建立常态化联系机制。

强化工作措施,大力提升公益诉讼时效。明确了检察机关、行政机关、审判机关在公益诉讼工作中应当采取的工作措施,确保国家利益、社会公共利益和人民群众合法权益得到及时有效的司法保护。

注重源头预防,防止发生违法行为。要求各级行政机关依法履职,健全公益诉讼纠纷预防、处理机制,从源头减少行政违法案件,全面提升依法行政水平。

加大监督力度,保证公益诉讼工作顺利开展。规定各级人大及其常委会、人民政府、监察机关、检察机关采取措施加强监督,提升公益保护效果。

增强保障力度,有效提升公益诉讼工作水平。明确检察机关应当加强公益诉讼机构和队伍建设,财政部门应当依法、规范、安全管理使用公益诉讼资金。

广泛宣传教育,营造全民参与公益诉讼的良好环境。要求检察机关、司法行政部门和干部培训教育部门以及新闻媒体通过多种形式和渠道,加强对公益诉讼工作的教育和宣传,为开展公益诉讼工作营造良好的舆论氛围和社会环境。

## 船舶安检智能选船机制实现通关“零待时”

为有效提高船舶通关效率,进一步优化营商环境,营口海事局利用智能选船平台,对到港的集装箱班轮进行分级管理,在全国首次建立了船舶风险评估指标体系、诚信管理体系,将信用监管、便利监管、分类监管清单方式落实,打造绿色通道,有效提升了船舶通关便利化程度,经济效益和社会效益显著。该制度于2019年被国务院列入第五批全国复制推广改革试点经验在全国复制推广,是营口市及全国海事系统第一个入选的国家级管理制度。

建设区域性国际物流中心、构建国际海铁联运大通道的重要枢纽是国家赋予营口片区的战略定位。现阶段,港口贸易已不再满足于口岸的简单开放,更需要通关的高度便利化和自由度。通过自贸试验区探索与港口发展相关的船舶检查便利化创新,不仅有利于推进通关便利化和贸易便利化,更有利于形成营口发展的差异化优势,将营口打造成为面向东北亚开放合作的“桥头堡”。

出台实施方案,建立辖区定线集装箱班轮数据库。制定出台《营口海事局集装箱班轮分级管理实施方案》,明确组织机构、工作要求和目标等。同时,建立辖区定线集装箱班轮数据库,进行详细的数据分析,查找规律。

细化工作流程,明确集装箱班轮分级管理评选办法。制定出台了《营口海事局集装箱班轮分级管理评选办法》,办法对评选标准、工作流程、优惠措施的进行明确和细化,操作性强、实用性。

成立评估工作组,重点对船舶开展两类评估。评估内容分为船舶安全管理体系运行情况与船舶安全状况两部分,根据评估结果最终确定评选结果。

营口通过打造重点船舶绿色通道,船舶安全检查便利化程度大幅提升,实现通关“零待时”。目前,已有7家航运企业的35艘船舶通过评审,平均船舶安全检查时间间隔从原来的6个月提高至目前的12个月,平均缩短船舶在港时间2小时,每年平均优先靠泊船舶350多艘次,为企业带来经济效益3500多万元。航运企业入驻营口数逐年上升,2020年营口港新增4条航线,集装箱吞吐量列全国第八位,海铁联运占东北90%,位居全国第一位。

营口通过建立诚信体系,树立行业标杆,使得重服务、强管理、惠民生的企业在竞争中脱颖而出,进一步增强了企业自律意识,有力助推了行业健康良性发展。同时也极大地促进管理较差航运公司进一步加强管理,力争纳入监管“白名单”,充分调动了各方的积极性。

(本文配图由营口市委改革办提供)



辽宁自贸区营口片区依托营口高新区开发建设,2017年4月挂牌。同年12月营口综合保税区获批建设,挂牌至今,累计推出创新政策489项,创新案例210项,全国复制推广创新经验3项,国务院自贸试验区工作部际联席会议简报推广2项,全省复制推广案例48项。