附件1

关于《佛山市市场主体服务

条例》（草案）的说明

根据市人大常委会安排，《佛山市市场主体服务条例》（以下简称《条例》）作为市人大常委会2021年立法工作计划的预备项目，现就《条例》（草案）作如下说明：

一、制定《条例》的必要性

为贯彻党中央、国务院关于优化营商环境的重要部署，落实国家《优化营商环境条例》的相关规定，佛山市委市政府提出要把打造一流营商环境作为全市一号改革工程。近年来，佛山各级党委政府牢固树立服务企业理念，针对市场主体反应强烈的痛点难点堵点问题，坚持以市场主体需求为导向，对标国际国内最优最好，不断加大服务改革力度，形成一套创新性强、行之有效、广受好评的佛山方案。

虽然近年来我市营商环境改革取得明显成效，但是对标国际一流水平依然存在一定差距，市场主体和人民群众办事创业的痛点难点堵点仍然存在。2021年12月16日，佛山正式发布《构建佛山“益晒你”企业服务体系打造一流营商环境的行动方案（2022年度版）》，《条例》将实践证明行之有效的改革措施和行动方案上升为地方法规制度，是优化营商环境法治保障，让广大企业和企业家在佛山放心投资、安心经营、舒心成长，增强城市综合竞争力的必然要求。

二、制定《条例》的依据与参考

（一）法律法规与中央层面政策

1、中华人民共和国中小企业促进法（中华人民共和国主席令第74号，2017年9月1日修订）

2、《优化营商环境条例》（中华人民共和国国务院令第722号，2020年1月1日起施行）

3、中华人民共和国市场主体登记管理条例（中华人民共和国国务院令第746号，2022年3月1日起施行）

4、国务院关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见（国发〔2018〕27号）

5、国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知（国办发〔2018〕33号）

（二）广东省、佛山市相关法规规章与政策

1、广东省企业和企业经营者权益保护条例(2017修订，广东省第十二届人民代表大会常务委员会公告第91号）

2、广东省促进中小企业发展条例（广东省第十三届人民代表大会常务委员会公告第45号）

3、广东省人民代表大会常务委员会关于大力推进法治化营商环境建设的决定（广东省第十三届人民代表大会常务委员会公告第40号））

4、佛山市人民政府关于印发构建佛山“益晒你”企业服务体系打造一流营商环境的行动方案（2022年度版）的通知（佛府〔2021〕18号）

5、佛山市人民政府办公室关于优化社会投资简易低风险工程建设项目审批服务的实施意见（佛府办函〔2021〕92号）

6、《广东省优化营商环境条例（草案送审稿）》

（三）其他省市相关法规规章

1、《北京市优化营商环境条例》（北京市人民代表大会常务委员会公告〔15届〕第25号，2020）

2、《上海市优化营商环境条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第35号，2020）

3、《广州市优化营商环境条例》（广州市第十五届人民代表大会常务委员会公告第68号，2020）

4、《深圳经济特区优化营商环境条例》（深圳市第六届人民代表大会常务委员会公告第219号，2021）

三、《条例》的主要内容及亮点

《条例》（草案）共五章三十七条，分别是总则、政府政务服务、市场公共服务、法治保障服务、附则，主要内容如下：

**（一）总则。**本章主要阐述立法目的与依据、适用范围、基本原则等总体上的规定,对《条例》的适用范围进行明确,规定市场主体服务工作的原则，明确建立协调机制，统筹推进市场主体服务工作的优化改革，研究解决工作中的重大问题；建立容错机制，对探索中出现失误或者偏差的单位和个人，依法免除或者减轻责任；进一步强调保障市场主体权利，引导市场主体合规经营。

**（二）政府政务服务。**本章是从市场主体生命全周期层面定框架。从智慧政务服务的总体要求、登记服务、许可服务、土地要素服务、人才要素服务、技术要素服务和数字化智能化供给服务等方面规范政务服务工作；在不动产登记与发证、税务缴纳、融资、公共资源交易等方面进一步简化程序、优化服务、提高效率；依托国际贸易“单一窗口”佛山分平台建设和“智慧码头”公共服务系统，实现跨境贸易便利化；明确建立市场主体应对国际贸易摩擦机制，以权益保障方式支持本地市场主体对外贸易活动。

**（三）市场公共服务。**本章分别从公用企事业单位、工商联、行业协会商会、破产管理等方面的服务入手，对服务提供方提出要求，并对政府监管职责进行明确。

**（四）法治保障服务。**本章是从保障市场主体权益入手，明确诚信政府建设，要求市、区人民政府及有关部门保持政策的连续性和稳定性；提出制定涉市场主体政策措施应当及时、集中向社会公开并符合要求，明确涉市场主体政策设置过渡期的，应当指导有需要的市场主体科学制定整改方案；明确应当按照鼓励创新原则，以容错纠错为导向，适度执法，严格公用信息管理，不得违法扩大不良信息、严重失信名单认定范围；细化双随机一公开执法，采取联合检查、合并检查的方式，减少各项检查对市场主体正常经营活动的影响；通过对建立府院联动的破产处置机制，简化、优化、创新破产流程与机制，保障企业重整；提出探索个人债务集中清理机制，助力个体工商户摆脱债务困境再次创业；明确发生突发事件时，政府部门应当采取措施协助市场主体度过难关；明确市场主体服务工作监督机制；积极完善公共法律服务体系；对政府和有关部门及其工作人员、公用企事业单位违反本条例规定的法律责任。

**（五）附则。**规定本条例的施行时间。

四、重要事项说明

（一）打造高效便民的政务服务体系

本市践行“有求必应、无事不扰”的服务理念，健全畅通有效的政企沟通机制，推行智能化、标准化、便民化政务服务。市场主体可以通过“市长直通车”平台，对市场主体服务工作提出意见建议、投诉举报。政府有关部门应当在十五日内进行处理并向建议人、举报人反馈结果。《条例》（草案）规定市政务服务数据管理部门应当会同有关部门编制公示政务服务事项清单、“一件事”主题集成服务清单及办事指南；推进市场主体开办事项一次采集、一步办结；实行“证照联办、一照通行”改革；探索建立市场主体登记智能审批，推广应用电子证照、电子签名，提高商事登记便利化水平。

（二）建立包容开放的监督管理模式

为了鼓励广大干部群众在营商环境推进中永葆“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风，努力树起更多改革先进典型，《条例》（草案）加大对营商环境工作的容错机制，鼓励单位和个人探索先试。一方面对在探索中出现失误或者偏差的有关单位和个人，符合国家确定的改革方向，不违反党的纪律和法律、法规，且勤勉尽责、未牟取私利的，可以按规定启动容错机制，不作负面评价，予以免除或者减轻责任。另一方面，对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管，留足发展空间，同时确保质量和安全，杜绝简单禁止或者不予监管；对轻微违法的市场主体，应当教育并给予明确指引，督促其自觉纠正；确需采取强制措施或者给予行政处罚的，应当与违法行为相适应。

（三）推行工程建设项目分级分类审批改革

《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》（国办发〔2019〕11号，以下简称《意见》）第六点提到应当合理划分审批阶段，将工程建设项目审批流程主要划分为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段，每个审批阶段确定一家牵头部门，实行“一家牵头、并联审批、限时办结”。有必要将从政策文件层面上升为地方性法规，有利于指导各审批部门打破部门藩篱，出台具体配套措施，让“集成服务”“联合审批”成为常态。《意见》第七点提到简化社会投资的中小型工程建设项目审批，对于带方案出让土地的项目，不再对设计方案进行审核，将工程建设许可和施工许可合并为一个阶段。因此《条例》（草案）明确对社会投资的简易低风险工程建设项目，推行成本减免政策，实行建设工程规划许可和施工许可并联办理，施工图由市、区住房和城乡建设部门通过政府购买服务委托施工图审查机构开展施工图设计质量的全覆盖检查。

关于建设工程规划许可和施工许可并联办理的规定，有与法律规定不一致的风险。根据《中华人民共和国建筑法(2019修正)》第八条规定，申请领取施工许可证，应当具备条件包括依法应当办理建设工程规划许可证的，已经取得建设工程规划许可证。如果将建设工程规划许可和施工许可并联办理，则建筑单位在申领施工许可证时，可能并未取得建设工程规划许可。考虑到目前工程建设项目审批管理系统具备“多规合一”业务协同、在线并联审批、统计分析、监督管理等功能，与以往审批方式相比发生了天翻地覆的变化，并联审批对进一步精简审批环节和事项，减少审批阶段，压减审批时间，提高审批效能具有合理性和必要性，因此保留。

关于由市、区住房和城乡建设部门通过政府购买服务委托施工图审查机构开展施工图设计质量的全覆盖检查，有与部门规章规定相抵触的风险。《建筑工程施工许可管理办法》（中华人民共和国住房和城乡建设部令第42号，2021年修正）第四条规定，建设单位申请领取施工许可证，应当具备下列条件，并提交相应的证明文件：（五）有满足施工需要的资金安排、施工图纸及技术资料，建设单位应当提供建设资金已经落实承诺书，施工图设计文件已按规定审查合格。通过政府购买服务的形式，建设单位不能满足在申领施工许可证时施工图已按规定审查合格的条件。《立法法》第九十五条第一款第（二）项规定“地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决”。鉴于部门规章并非地方性法规的制定依据，且我市存在实际需求，根据《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》（国办发〔2018〕33号）第（十）点“推行以政府购买服务方式开展施工图设计文件审查”，因此对该条款暂作保留。

（四）提供公开透明可预期的法治保障服务

一是明确加强政府诚信建设。《条例》（草案）明确，政府及其有关部门应当保持政策的连续和稳定，履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任人更替等为由不履行、不完全履行或者迟延履行。《条例》（草案）明确规定了政府及有关部门不履行承诺的补偿责任，要求各级人民政府应当建立政务诚信监测治理体系和政府失信责任追究制度。

二是强调科学制定涉市场主体政策措施。《条例》（草案）明确，制定涉市场主体政策措施，应当进行科学性、合理性以及政策协调性评估和公平竞争审查；充分听取听取不同类型、不同行业、不同规模、不同区域市场主体以及行业协会商会、产业园区的意见；设置合理过渡期，根据市场主体要求，指导有需要的市场主体制定科学整改方案；明确配套规定制定时限，最长不得超过一年。

三是关注困境市场主体破产重整。《条例》（草案）除了明确破产管理人依法履职，建立府院联动机制统筹解决办理破产工作中的困难和问题外，还针对提出市、区人民法院依法探索建立个人债务集中清理机制，促进诚信债务人经济再生。我国已经制定企业破产法且运行良好，但个人破产制度仍处于缺位状态。现实中，一部分“诚实而不幸”的债务人陷入困境，丧失再融资、再创业能力，这一定程度遏制了社会投资活力，阻碍了社会经济发展。对个人债务集中清理机制的探索，能为后续的个人破产立法提供重要的实践素材和本地样本。