

# 关于检查国务院《优化营商环境条例》和 《河南省优化营商环境条例》 贯彻实施情况的报告

为深入贯彻落实党中央和省委关于优化营商环境工作的决策部署,根据2021年度监督工作计划,7月至11月,省人大常委会对省“一府两院”及有关单位实施国务院《优化营商环境条例》和《河南省优化营商环境条例》(以下简称“两条例”)的情况进行了检查。11月18日,省人大常委会党组向省委汇报了执法检查情况,省委书记、省人大常委会主任楼阳生作了重要指示,指出“坚持问题导向、目标导向,优化营商环境。请省政府研究并进一步加强”。现将主要情况报告如下:

## 一、执法检查的开展情况

这次执法检查,规格高、规模大、范围广,社会各界比较关注。执法检查始终坚持党的领导,严格执行向省委请示报告制度,执法检查方案以省人大常委会党组文件形式向省委作了汇报;始终坚持全过程人民民主,充分发挥代表主体作用,了解真实情况,查找存在问题。执法检查自7月份开展以来,历时5个月,完成了动员部署、部门自查、实地检查3个阶段的工作任务,形成执法检查总报告1份、分报告5份、督促省“一府两院”及有关单位提交自查报告35份、编印工作简报26期。从总体情况看,这次执法检查有以下突出特点:

(一)领导重视,组织有力。成立了由省人大常委会党组书记、

副主任赵素萍任组长,党组书记、副主任马懿,副主任徐济超、张维宁、乔新江、李公乐,秘书长吉炳伟任副组长,相关专门(工作)委员会主要负责同志为成员的领导小组。领导小组下设办公室,建立了由常委会秘书长和财经委主任委员、财经预算工委主任为办公室主任的“双主任”制度,负责综合协调和推进具体工作,保证执法检查高质量开展。组织召开了由“一府两院”、省直及中央驻豫35家单位和各地市人大常委会主要领导参加的动员会,赵素萍副主任作动员讲话并对执法检查工作进行了安排部署。9月至11月上旬,5个执法检查组分别由常委会各位副主任带队赴全省17个省辖市和济源示范区开展实地检查。

(二)紧扣条例,网上公开。对照国务院《优化营商环境条例》(以下简称“国务院条例”)38个条款、《河南省优化营商环境条例》(以下简称“省条例”)61个条款逐条进行检查,重点监督省“一府两院”及有关单位履行法定职责情况,为落实每一条款出台了哪些政策、在实践中执行得怎么样、落实中还有什么不足,对省直及中央驻豫35家单位落实“两条例”已出台的559条措施、拟落实的356条措施,建立工作台账网上公布,落实情况适时更新,接受社会公众监督,以公开透明促效能提升。

(三)三级联动,凝聚合力。省、市、县(区)三级人大常委会采取一体联动、共同推进的方式,下好“一盘棋”、织密“一张网”、拧成“一股绳”,合力推动“两条例”全面深入实施。省人大各专门委员会跟踪监督对口单位开展自查,常委会办事(工作)机构密切配合,积极服务执法检查组实地检查。17个省辖市和济源示

范区、157个县（市、区）人大常委会结合实际、多措并举、层层推进，在本行政区域内同步开展执法检查。三级人大常委会共组织560个检查组，深入6243个企业，组织座谈会1880次，参加座谈28000余人次，暗访服务大厅436个，抽查行政部门2158个，开展问卷调查54000余份，组织法律知识测试37000余人次。

（四）聚焦问题，注重实效。结合各单位自查情况和“两条例”贯彻执行的难点、群众关心的热点，梳理出营商环境体制机制、市场环境、政务环境、法治环境等6个方面的问题，细化为28个小项，确定为执法检查的重点，深入实地开展检查。注重抓正反两方面典型，以正面典型为标杆，推动营商环境工作不断提升；以反面典型为镜鉴，将形成专题材料，转交政府及有关单位处理解决。全省三级人大执法检查共发现问题6974个，转交转办4330个，其中已督促整改2956个。

（五）形式多样，方法灵活。实地检查中，每个执法检查组分为企业调研组和暗访抽查组，坚持明查与暗访并重、计划检查与随机抽查并重，确保访到真相、查到实情。对优化营商环境存在的普遍性问题，省人大常委会把执法检查与开展专题询问等监督手段结合起来，推动省“一府两院”及有关单位加强改进工作，完善制度机制。洛阳、焦作、信阳等市人大常委会探索开展第三方评估，运用满意度测评、专题询问、民主评议等多种监督手段，收到了良好效果。

（六）统筹兼顾，一体推进。一是与“万人助万企”活动相结合，深入实地了解企业所需所盼，将发现的问题纳入执法检查问

题清单。二是与“我为群众办实事”实践活动相结合,排民忧、解民难,推动党史学习教育深入开展。三是与省委人大工作会议精神贯彻落实专题调研相结合,了解全省各级人大工作的开展情况、存在的问题以及人大代表对新时代加强和改进人大工作的意见建议。

## 二、“两条例”实施的做法和成效

“两条例”颁布实施以来,全省各级各单位对照“两条例”的要求改进工作,优化营商环境工作的积极性、主动性不断提高,市场主体和社会公众办事便利度、满意度、获得感进一步提升,“两条例”实施开局良好、成效明显。从2020年营商环境评价结果看,河南在全国处中等偏上水平,15项指标改善较大,接近国内前沿水平的优势指标增加到6项。

(一)工作机制和政策体系初步形成。一是**建立工作协调机制**。落实省条例第5条规定,省委、省政府成立了省优化营商环境工作领导小组,市、县基本形成了由党政主要负责同志牵头的优化营商环境工作协调机制。鹤壁市率先在全省建立“一委一办一中心”推进机制,成立市委营商环境建设委员会,下设办公室、营商环境服务中心,建立了营商环境建设、投诉受理、执法监督、综合考评、“互联网+”服务的“多位一体”工作模式。二是**积极出台配套政策措施**。省“一府两院”及有关单位出台了240余项贯彻落实“两条例”的相关文件,建立了营商环境特邀监督员制度,制定了违法案件调查处理办法、创新示范市(区)创建管理办法、评价与奖惩办法等配套政策。三是**营造优化营商环境浓厚**

**氛围。**落实省条例第8条规定,各地各单位在广播、电视、报刊、网络新媒体上开设专栏,通过聘请专家解读、开展知识测试、举办培训讲座等方式,大力宣传“两条例”。省发展改革委开展了省条例巡展活动,组织开办《营商环境看河南》《政企面面观》等系列专题报道,制作、展播省条例公益短视频,印发省条例读本3万余册;安阳、开封等市开展了“优化营商环境宣传月”活动。

(二)市场环境持续优化。一是**放宽市场准入**。落实国务院条例第20条的规定,全省实行“非禁即入”,鼓励各类主体依法平等进入市场。营商环境评价调查显示,教育、医疗、养老等领域民间投资准入门槛明显降低。二是**深化商事制度改革**。落实国务院条例第19条规定,推行企业登记全程电子化、企业登记实名验证、住所申报承诺制、企业简易注销等改革,对全省53个部门的526项涉企经营许可事项实施“证照分离”改革全覆盖。驻马店深化商事制度改革、落实事中事后监管,获国务院2020年督查激励和奖励支持。三是**营造公平竞争环境**。落实省条例第14条规定,实现了公平竞争审查制度省、市、县三级全覆盖,重点领域反垄断和反不正当竞争执法案件数量连续7年全国领先。优化政府采购环境,清理通过入围等方式设置的备选库、名录库、资格库266个,有效维护公平竞争市场秩序。四是**加强要素保障**。落实省条例第17、21条规定,省委、省政府出台了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的实施意见》,全面推进全省要素市场化配置改革;全省城市供水、供气报装时间压减为4个工作日内,低压无电网配套工程项目2个工作日内接电,城市供热报装

8个工作日内办结;全省小微企业贷款增量占比较去年同期提高4.1%,小微企业贷款利率较去年末下降0.54%。五是做好减税降费。落实国务院条例第24条规定,省政府出台支持中小微企业发展20条、做好“六稳”工作落实“六保”任务22条等举措,打好税费减、免、缓、降、返政策组合拳,2020年实现减税降费800亿元。截至2021年9月底,全省实有市场主体833.2万户,居全国第五位,同比增长9.5%。

(三)政务服务效能持续提升。落实国务院条例第34、36、37、40条规定,一是**优化线上办**。全面推行“网上办、掌上办、预约办”服务,全省不见面审批事项占比85.22%,行政许可事项承诺办结时限比法定时限压缩71.16%。“豫事办”注册用户突破5600万,3800个高频应用实现“掌上办”,800个事项实现全省通办。二是**推动集成办**。推进“一件事一次办”,将“单件事”向“整件事”集成,整合申请表单、精简办事材料、压缩办事时间、再造办事流程。郑州市梳理393项公民个人“一件事”,已上线运行288项,申报材料压缩58.70%,办事时限压缩87.80%,跑动次数压缩82.79%。三是**服务全流程**。推行“首席服务官”“服务管家”等做法,3.8万名干部参与“万人助万企”活动,累计包联企业近5万家,企业办事更加便利快捷。濮阳市打造企业(项目)首席服务员长效机制,为企业提供“一站式”服务。四是持续开展“减证便民”。省级22个部门160个事项全面推行证明事项告知承诺制,解决办证多、办事难、多头跑问题。

(四)法治环境持续改善。落实省条例第51、54、60条规定,

一是开展文件清理。组织各地各单位开展专项排查,第一批清理不符合条例规定的地方性法规、政府规章、规范性文件和其他政策文件 61 件,其中废止 54 件,拟修订 7 件。二是优化执法监管。推动“互联网+监管”“双随机、一公开”监管、信用监管等,跨部门联合抽查清单扩展至省级 27 个部门。规范 40 余个省直部门行政处罚裁量权,涉及各类法律、法规、规章 1500 多部,裁量标准 17000 多条。漯河市通过实行“清单之外无检查、计划之外无抽查”,解决任性执法、人情执法问题;通过部门联合抽查,做到“进一次门、查多项事”,企业迎检负担大幅减轻。三是提升审判执行质效。全省涉企案件平均审理用时 47.1 天,较去年同期减少 22.2 天,超 1 年以上未结执行案件由去年同期的 1522 件下降到 334 件,同比减少 78.06%。

### 三、“两条例”实施存在的主要问题和困难

从执法检查情况看,“两条例”实施虽然取得了一定成效,但与中央和省委的要求、与社会公众和市场主体的期盼、与先进地区相比仍有差距,还有一些突出问题和薄弱环节。

(一)优化营商环境工作推进力度仍需加大。一是存在“上热中温下冷”现象。省级、市级层面普遍重视程度高,县、乡两级有所弱化,而且领导重视程度高于普通工作人员,“最后一公里”还没有完全打通。有的部门在落实相关政策、听取企业意见、帮助企业排忧解难等方面服务意识不强、把握政策机械、担当精神缺乏、开拓创新不够。有的虽然组建了工作专班,但人员少、力量弱,统筹协调推进力度不够,个别市县专题研究部署优化营

商环境工作不多。二是企业维权投诉处理机制不完善。国务院条例第 18 条的规定还未完全落实,全省统一的市场主体维权服务平台尚未建成,市场主体维权渠道还不顺畅,反映的问题解决不及时、不到位。省条例第 5 条明确了发展改革部门负责查处破坏营商环境的违法行为,但部分市县由于没有专门的行政执法队伍,监督和查处营商环境违法行为的执法工作无法正常开展。全省对破坏营商环境的违法案件,查办数量不多,有震慑力的案件少。三是推动解决难点痛点问题的举措创新性不够。一些企业尤其是中小微企业因资信等级低、基础差、实力弱、抵押担保少、抗风险能力不足,仍难以迈过金融机构现行贷款“门槛”;税务征信容错处理机制还需优化,个别企业由于一些原因影响,未能按时缴纳税款,但即使补缴后,企业征信依然要在征信记录中记录 5 年;注销难、知识产权保护难问题依然突出等,还未形成一些行之有效的措施和办法。

(二)市场环境还不够完善。一是市场主体平等待遇缺乏有效保障。国务院条例第 10 条规定的坚持各类市场主体权利平等、机会平等、规则平等的原则,在实践中尚未真正落实,各类市场主体在设立、生产经营、市场竞争等方面,受到不公正对待的情况虽有所好转,但政府在资源配置、市场竞争和公共服务方面,重行政手段和行政干预的传统习惯做法依然存在。二是要素保障有待加强。国务院条例第 12 条未完全落实。“用地难”“项目等地”现象比较普遍;资金瓶颈制约依然突出,中小企业银行贷款难、直接融资难、抵押担保难,融资门槛高、融资成本高,融资手续复杂、

资金使用周期短。省条例第 16 条规定未落实到位,政府性融资担保基金作用发挥不够,因注册资本少,新增担保额、在保余额、放大倍数普遍较低。省条例第 20 条禁止的金融机构对市场主体融资服务中以贷转存、存贷挂钩以及惜贷、断贷、压贷、抽贷等行为仍时有发生。用工难问题愈发明显,高层次人才引进难、流出快,技工普工招聘难。**三是政务诚信建设仍需加强。**省条例第 25、32 条对新官不理旧账、拖欠中小企业账款问题作了规定,但个别地方仍以政府换届或者领导变更为由,不兑现或少兑现招商承诺,不履行与市场主体依法签订的合同。一部分招商引资的企业,政府承诺“先建后批”,工厂建成后土地证至今没有办理,影响企业后续发展。个别地方政府仍然拖欠中小企业账款,中小企业不敢起诉,害怕“赢了官司,丢了市场”。有企业反映某地乡镇政府拖欠其工程款高达数千万元,严重影响了企业的经营发展。一些县区政府采购、惠企资金支付延迟、逾期情况经常发生。**四是中介市场仍需规范。**国务院条例第 43 条规定落实不到位,各类技术审查、论证、评估、检验检测、鉴证鉴定等中介服务不规范,项目多、耗时长、收费高、监管弱。

**(三)政务服务便利度仍需提升。**一是**政务服务进“一门”落实不到位。**省条例第 36 条规定尚未完全落实,省级未实行政务集中服务,部分市县车驾管、出入境、公积金、不动产、社保医保等政务服务事项还未实现“应进必进”。二是**“一网通办”没“全通”。**网上政务大厅服务功能不完善,网络响应时间长、办事程序繁琐、缺少人性化交互,许多业务仅处于提供办事指南、资料下

载阶段,在线办理仅能提供在线预约功能,全程网办事项少。基层一些地方政务公开不标准、不规范,办事服务不透明。土地、环保、规划、建设、消防、投资、安全生产等方面办理手续的便捷度相对较低。三是**“一窗通办”推进慢**。省条例第36条第3款规定落实不到位,跨部门“一窗通办”事项覆盖面不广,大部分市县“一件事主题集成服务”事项还不多,群众办事还得“多头跑”。一些综合窗口比如办理不动产登记,自然资源、房管、税务三个部门各设一人同在一个窗口办公,只是实现了物理整合,距离“系统通、数据通、业务通”意义上的综合窗口还有差距。四是**数据共享不充分**。国务院条例和省条例第37条规定未完全落实到位,“信息孤岛”现象依然存在,部门之间特别是部分国家和省级单位专网还存在数据壁垒,业务系统和数据未实现互联互通,一些跨部门联办业务缺乏共享数据支撑。如施工许可阶段,勘察设计平台和工程建设审批系统数据不通,需要二次录入,各审批部门电子证照不共享,不能实现全程网上审批。五是**审批难问题依然存在**。个别市县在审批流程设定时剔除应有的技术审查环节和时间,搞体外循环。有的地方工程建设领域审批程序复杂,如水气暖管网铺设工程需要的规划、施工、占用道路等审批涉及多个部门,没有实现并联审批,时间长、效率低。

(四)法治环境建设仍需加强。一是**执法不规范**。省条例第49至54条对监管执法行为有明确规定,但检查中企业仍反映,一些基层执法人员能力素质参差不齐,执法不规范现象普遍存在;简单执法“一刀切”问题还比较突出,如疫情防控、环保检查、防

灾措施还存在简单化现象。有的地方一家企业出事故,辖区内所有同行业企业一律停产整顿。二是企业负担重。检查频繁重复的问题依然突出,联合或合并检查在实际执行中还不到位,多部门、多层次检查的统筹协调不够。企业反映填表多、参加会议多、陪同接待各级领导调研多。三是民营企业权益保护需加强。对省条例第 57、58、59 条关于民营企业 and 企业家权益保护的规定落实不到位。有的执法人员还没有完全严格区分违法与违纪、经济犯罪与经济纠纷的界限,侵害了当事人的合法权益。有的案件存在着超期限、超标的、超范围查封、扣押、冻结财产,对企业的正常生产经营造成严重干扰。四是涉企审判执行质效还需提升。省条例第 60、61 条规定要提升涉企各类案件的办理效率,但省级破产案件府院联动机制尚未建立;各地府院联动机制发展不平衡,破产企业财产处置难、变现难、清偿率低等问题依然突出;知识产权案件举证难、周期长、成本高、赔偿低;民商事案件监管制度还不够完善,存在机械办案、审理周期长等问题,有的案件久拖不决、久拖不执、久拖不结,企业权益得不到及时保护。问卷调查显示,三分之一的省辖市和 29.11% 的县(市、区)企业反映执行难问题依旧严重。

(五)宜居宜业环境建设还有短板。生态宜居环境离天蓝、水清、土净的要求还有不少差距;公共服务建设还需要加快推进,教育、医疗、养老、交通等公共服务水平还需进一步提高;产业集聚区公共配套服务设施还需进一步完善;地方文化的吸引力和包容度还需进一步提升。

#### 四、几点建议

营商环境“优”无止境,永远在路上,只有起点,没有终点。针对“两条例”实施中存在的问题,执法检查组提出如下建议:

(一)完善体制机制,推动“两条例”深入实施。一是加大“两条例”宣传和普及力度。将“两条例”纳入普法宣传重点,全方位、多角度、常态化做好“两条例”的宣传和培训工作,进一步提高“两条例”的社会知晓率和认知度。二是落实法定责任。省“一府两院”及有关单位要按照“两条例”规定,夯实主体责任、强化担当意识、履行法定职责,落实省十一次党代会“五年内营商环境要迈入全国第一方阵”的要求,主动对标国内国际一流标准,紧密结合河南实际,逐条逐项比照分析,确保各项条款落实到位。三是完善配套机制。加快营商环境协调联动制度、营商环境考核评价制度、奖惩制度、特邀监督员制度、违法案件调查处理制度的健全和落实。进一步完善营商环境评价体系,科学设计评价指标。加快建立全省统一的市场主体维权服务平台,做到接诉即办,完善市场主体维权长效机制。

(二)坚持多措并举,激活市场主体活力。一是提高项目审批效率。树牢“项目为王”理念,持续推进重点项目联审联批,简化、整合投资项目报建手续,推行一次性申请、一站式办理、全程网上办模式,规范预先审查、施工图审查等环节,减少隐形审批,避免体外循环。二是强化要素保障。加强用地保障,全面推行“标准地+承诺制”,变“项目等地”为“地等项目”;完善用工指导、信息发布、劳动关系协调、人才培养和引进等服务,提升人力资

源服务质量；完善市县政府性融资担保体系，发挥政府投资基金示范引领作用，推动企业融资公共服务平台建设，加大“信易贷”模式、动产融资服务平台等推广力度，为中小企业提供资金保障；提升水电气运等行业服务质效，降低企业生产运行成本。三是完善创新生态。以企业为主体，以政府为引导，加快体制机制创新和人才队伍建设，推动创新主体高效联动、创新资源高效配置，营造一流创新环境。四是加强政务诚信建设。加强政府部门预算管理、审计监督、诚信监测、失信追责，加大对违约毁约、拖欠账款、不兑现招商引资承诺、拒不执行司法判决等行为的惩戒力度，促进政府守信践诺，杜绝新官不理旧账，让企业放心投资。

（三）深化“放管服效”改革，营造便捷高效政务环境。一是强化服务意识。持续加强队伍建设，不断增强服务意识、提升服务水平、转变工作作风。健全激励导向的绩效评价考核机制和尽职免责机制，调动广大干部特别是基层干部服务市场主体和社会公众的积极性、主动性、创造性。二是提升服务效能。进一步深化政务公开，优化办事流程，提升协同服务能力，以“一网通办”改革为抓手，将职能部门办理的“单个事项”集成为市场主体和社会公众视角的“一件事”，推动政务服务更加便利高效。三是加快数字政府建设。加大财政投入力度，着力推进政务大数据中心建设，推动各部门、各层级数据信息应上尽上、互联互通，打通数据共享堵点，让数据多跑路、让群众少跑腿，加快形成“掌办优先、网办为辅、窗口兜底”的良好局面。

（四）依法保护市场主体合法权益，维护平等有序法治环境。

一是**夯实优化营商环境法治基础**。引导市场主体合法经营,建立全面覆盖、便捷优质的涉企法律服务体系,形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好社会氛围。完善行政审批、行政收费、政务服务、数据安全共享等领域配套法规建设。建立营商环境监督执法机构,充实营商环境执法力量,加强法规刚性约束力。二是**加强包容审慎监管**。督促执法部门全面落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”,建立和完善市场主体轻微违法行为容错纠错机制,进一步推进严格规范公正文明执法。三是**规范司法行为**。加强涉企案件立案、侦查等环节监督,坚决防止和纠正违法立案、超期办理、刑事手段插手民事纠纷,依法慎用查封、扣押、冻结、划拨等措施,减少对企业正常生产经营活动的不当影响。开展打击恶意逃废债专项行动,营造良好金融生态。加强企业产权保护,加大涉企冤错案件纠正力度。四是**提升司法质效**。依法合理简化涉企案件办理程序,提高办理效率,完善执行联合惩戒机制、涉企案件信息共享机制、知识产权纠纷多元化解机制、行政争议实质性化解机制等,强化营商环境法治支撑。

(五)全面提升城市品质,打造宜居宜业环境。转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,减少随意性,重视宜居城市规划的前瞻性和协同性,坚持以人为本,突出抓好公共服务、环境卫生、市政公用、产业配套等设施提级扩能,夯实发展基础,用高品质宜居宜业环境,提升城市营商吸引力。

(六)进一步修改完善省条例。在执法检查过程中,一些地方、

单位和人大代表对省条例还提出了一些修改意见,如第 10 条第 2 款规定“各级人民政府及有关部门不得限制或者变相限制外地市场主体到本地从事生产经营活动,不得限制外地商品、服务进入本地市场”,应当在“各级人民政府”前增加“除法律、行政法规另有规定的”内容;第 28 条规定“本省应当推进政府服务标准化”,应当修改为“本省应当推进政务服务标准化”等,建议适时对省条例进行修改。