

西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2020〕18号

西安市人民政府办公厅关于 印发贯彻落实《优化营商环境条例》 实施方案的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市贯彻落实〈优化营商环境条例〉实施方案》已经市政府同意，现印发你们，请认真贯彻执行。



西安市人民政府办公厅

2020年7月22日

西安市贯彻落实《优化营商环境条例》实施方案

为全面贯彻落实《优化营商环境条例》和《陕西省贯彻落实〈优化营商环境条例〉实施方案》，推动西安营商环境持续优化，为实现经济高质量发展、打造内陆改革开放高地提供有力支撑和保障，结合我市实际，制定本方案。

一、工作目标

以习近平总书记关于优化营商环境的系列重要论述为根本遵循，全面贯彻落实《优化营商环境条例》和《陕西省贯彻落实〈优化营商环境条例〉实施方案》相关任务部署，坚持把法治化建设作为优化营商环境工作的关键环节，建立健全市场主体全生命周期法治服务体系，着力打造“审批项目最少、收费标准最低、办事效率最高、服务水平最优”的西安营商环境品牌和“效率高、成本低、服务优”的国际一流营商环境，为奋力谱写西安新时代追赶超越新篇章提供强有力保障。

二、主要任务

（一）加大市场主体保护

1. 维护市场公平竞争秩序。坚持权利平等、机会平等、规则平等，国家市场准入负面清单以外的领域，各类市场主体均可以依法平等进入，不得另行制定市场准入性质的负面清单和准入限制。（牵头单位：市发改委、市市场监管局、市行政审批局）

2. 保护市场主体自主经营权益。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，各类市场主体依法享有经营自主权，对依法应当由市场主体自主决策的各类事项，任何单位和个人不得干预。依法保护市场主体经营者的人身权、财产权和其他合法权益，不得对市场主体实施任何形式的摊派，不得非法实施行政强制或者侵犯市场主体及其经营者合法权益的其他行为。（牵头单位：市市场监管局、市公安局）

3. 营造公平发展环境。各类市场主体依法平等使用资金、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。各类市场主体依法平等适用国家支持发展的政策。在政府资金安排、土地供应、税费减免、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定、人力资源政策等方面，应当依法平等对待各类市场主体，不得对外资企业、民营企业制定或者设置歧视性政策条款。（牵头单位：市财政局、市科技局、市人社局、市资源规划局）

4. 加强招标投标领域专项整治。加大招投标和政府采购等重点领域整治力度，不得设定不合理条件，或者以其他任何形式排斥、限制潜在投标人或者供应商，保障各类市场主体依法平等参与。推进招投标电子化，规范招投标管理全过程，加强招投标和政府采购监管，依法纠正和查处违法违规行为，营造公开公平公正的招投标环境。（牵头单位：市发改委、市财政局）

5. 加大知识产权保护力度。围绕重点领域、重点市场、重

点环节，组织开展知识产权执法专项行动，严厉打击侵犯知识产权违法行为。建立知识产权惩罚性赔偿制度，推动建立知识产权快速协同保护机制。探索进一步推进陕西自贸区知识产权行政执法和纠纷多元解决机制。（牵头单位：市市场监管局、市商务局、市司法局）

6. 优化涉企法律服务。协调支持市法院和有关区县法院设立涉企法律服务窗口，在各开发区、各自贸片区及重点工业园区设立法律服务工作平台，免费为企业提供法律体检、法治宣传、法律咨询，提升市场主体维护合法权益的便利度。（牵头单位：市司法局）

7. 保护市场主体自主决定权。除法律、法规另有规定外，市场主体有权自主决定加入或者退出行业协会商会等社会组织；不得强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，不得借前述活动向市场主体收费或者变相收费。（牵头单位：市民政局、市市场监管局、市发改委）

（二）优化市场环境

8. 提升企业开办便利化水平。除法律、行政法规规定的特定领域外，涉企经营许可事项不得作为企业登记的前置条件。企业申请办理住所等相关变更登记的，应当依法及时予以办理，除法律、法规、规章另有规定外，企业迁移后其持有的有效许可证件不再重复办理。（牵头单位：市市场监管局）

9. 严格执行国家市场准入负面清单制度。贯彻落实全国统

一的市场准入负面清单制度，市场准入负面清单以外的领域，各类市场主体均可以依法平等进入。贯彻执行国家外商投资准入管理有关政策法规，严格执行准入前国民待遇加负面清单管理制度，外商投资准入负面清单以外的领域，按照内外资同等标准实施管理。（牵头单位：市发改委、市投资局、市商务局）

10. 加大反垄断和反不正当竞争执法力度。推动落实公平竞争审查制度，有效预防和制止市场经济活动中的不正当竞争行为以及滥用行政权力、限制竞争的行为，有效打击传销、规范直销及开展反不正当竞争检查，营造公平竞争的市场环境。（牵头单位：市市场监管局）

11. 促进人才有序流动。按照全市产业布局和发展需求，加强招才引智工作力度，创新人才培养、引进、开发、流动、评价、激励、服务等机制，建立统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，促进人力资源有序社会性流动和合理配置，提高人才资源配置效率。（牵头单位：市人社局）

12. 鼓励市场主体开展创新。完善政策措施、强化创新服务，鼓励和支持市场主体拓展创新空间，持续推进产品、技术、商业模式、管理等创新，充分发挥市场主体在推动科技成果转化中的作用。（牵头单位：市发改委、市工信局、市科技局）

13. 严格落实减税降费政策。认真贯彻落实国家各项减税降费政策，不对特定企业或市场主体规定税费优惠政策，不将财政支出优惠政策与企业及其投资者缴纳税收或非税收入挂钩。依法

设立的政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金以及实行政府定价的经营服务性收费，实行目录清单管理并向社会公开，目录清单之外的前述收费和保证金一律不得执行。推广以金融机构保函、保证保险等替代现金缴纳涉企保证金，并由主管部门负责明确具体规范和办事指南。（牵头单位：市财政局、市税务局、市发改委）

14. 持续优化金融服务。鼓励和支持驻市金融机构加大对民营企业、中小企业的支持力度，降低民营企业、中小企业综合融资成本。配合驻陕金融监督管理部门完善对驻市金融机构的监管考核和激励机制，鼓励、引导其增加对民营企业、中小企业的信贷投放，并合理增加中长期贷款和信用贷款支持，提高贷款审批效率。促进多层次资本市场规范健康发展，拓宽市场主体融资渠道，支持符合条件的民营企业、中小微企业依法发行股票、债券以及其他融资工具，扩大直接融资规模。（牵头单位：市金融工作局）

15. 强化要素保障力度。供水、供电、供气、供热等市政公用服务单位应当及时向社会公开服务标准、资费标准等信息，为市场主体提供安全、便捷、稳定和价格合理的服务，不得强迫市场主体接受不合理的服务条件，不得以任何名义收取不合理费用。应采取各种有效措施，持续压减要素供给的环节、成本、时限，特别是要针对产业聚集区域和重点产业项目，提供高效优质服务。相关主管部门应依法加强对市政公用服务单位的行业监

管，提高保障效率和质量。（牵头单位：市发改委、市水务局、市城管局）

16. 充分发挥行业协会服务职能。鼓励各类行业协会商会依照法律、法规和章程，加强行业自律，依法规范行业协会商会的收费、评比、认证等行为。支持行业协会商会加强内部管理和能力建设，及时反映行业诉求，为市场主体提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。（牵头单位：市民政局）

17. 加强信用体系建设。持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，提高全社会诚信意识和信用水平，维护信用信息安全，严格保护商业秘密和个人隐私。各级行政机关应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，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违约毁约。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对市场主体因此受到的损失予以补偿。机关、事业单位、国有大型企业不得违约拖欠民营企业、中小企业的货物、工程、服务等账款。政府及有关部门应当加大清理政府部门和国有大型企业拖欠民营企业、中小企业账款力度，并督促拖欠主体对每笔欠款制定偿还计划，逐月推动落实。（牵头单位：市工信局、市司法局、市市场监管局）

18. 优化市场主体注销办理流程。优化一般注销办理环节，

加强部门协同联动，精简申请材料、压缩办理时间、降低注销成本；完善简易注销制度，坚持诚信推定和背信严惩，推动简易注销程序制度化、规范化。对设立后未开展生产经营活动或者无债权债务的市场主体，可以按照简易程序办理注销；对有债权债务的市场主体，在债权债务依法解决后及时办理注销。建立健全市场主体强制退出制度，对因经营异常、违法失信而被吊销营业执照、责令关闭的市场主体，依法实施强制退出。建立企业破产工作协调机制，协调解决企业破产过程中涉及的有关问题。（牵头单位：市市场监管局、市司法局）

（三）提升政务服务水平

19. 加强政务服务标准化建设。进一步增强服务意识，深化审批制度改革，创新政务服务方式，推进“互联网+政务服务”，推动新技术在政务服务领域创新应用，为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务。按照国家 and 省上有关部署和要求，编制并向社会公开政务服务事项标准化工作流程和办事指南，细化量化政务服务标准，压缩自由裁量权，推进同一事项实行无差别受理、同标准办理。（牵头单位：市行政审批局）

20. 提升政务服务审批效率。在各级政务服务大厅推行当场办结、一次办结、限时办结等制度，实现集中办理、就近办理、网上办理、异地可办。需要市场主体补正有关材料、手续的，应当一次性告知需要补正的内容；需要进行现场踏勘、现场核查、技术审查、听证论证的，应当及时安排、限时办结。政务服务事

项办理要在国家规定的时限内进一步压减，并向社会公开；超过办理时限的，办理单位应当公开说明理由。（牵头单位：市行政审批局）

21. 深化相对集中行政许可权改革。进一步理顺市、区县（开发区）两级行政审批服务局运转模式，组织开展行政审批业务培训，不断提升一线工作人员能力水平。本区域各类政务服务事项一般应当进驻政务服务大厅，统一办理并大力推行“一站式、一窗式”集成服务。组织开展“一件事一次办”主题服务试点，以重点突破带动整体工作不断深化。（牵头单位：市行政审批局）

22. 加快推进“政府数字化转型”。全面提升“数字政府”建设水平，完善政务信息基础支撑体系，加快形成以数据驱动的数字政府框架，着力提升政府智慧化、智能化水平。加快推进政务服务“一张网”建设，强化部门数据打通、数据共享，有效解决“数据孤岛”问题。持续优化西安政务服务网功能，实现国家、省级、市级三级政务服务平台一体化，持续加强政务服务数据资源归集共享，加大“一网通办”事项开发力度，实现“能上尽上”。持续优化“i 西安”政务服务 APP 功能，争取更多便民服务事项实现“掌上办”。积极运用区块链、人工智能、大数据等新兴信息技术，推动城市治理能力和治理水平现代化，加快实现政务服务事项“网上可办、全城通办、就近能办、异地可办”全覆盖。（牵头单位：市大数据局、市行政审批局）

23. 持续推进政务公开。及时通过政府门户网站集中公布涉

及市场主体的法律、法规、规章、行政规范性文件和各类政策措施，并通过多种途径和方式加强宣传解读。（牵头单位：市政府办公厅）

24. 加强行政许可事项管理。持续精简行政许可事项，结合国家和省级层面设定的行政许可事项清单，及时修订完善市、区县（开发区）行政许可事项清单，逐项明确设定依据、实施机关、许可条件、办理程序、办理时限、申请材料、适用范围、有效期限、中介服务要素。对已取消的行政许可，行政机关不得继续实施或者变相实施，不得转由行业协会商会或者其他组织实施。符合相关条件和要求的，可以按照有关规定采取告知承诺的方式办理。（牵头单位：市行政审批局）

25. 推进投资审批制度改革。根据项目性质、投资规模等分类规范投资审批程序，精简审批要件，简化技术审查事项，强化项目决策与用地、规划等建设条件落实的协同，实行与相关审批在线并联办理。（牵头单位：市发改委）

26. 深化工程建设项目审批制度改革。持续优化工程建设项目审批流程，推行并联审批、多评合一、多图联审、联合竣工验收等方式，简化审批手续，提高审批效能。在有条件的区域推行区域评估，对一定区域内覆压重要矿产资源、地质灾害危险性等事项进行统一评估，不再对区域内的市场主体提出单独评估要求；区域评估费用不得由市场主体承担。（牵头单位：市住建局、市资源规划局）

27. 规范涉企中介服务。严格控制作为办理行政审批条件的中介服务事项，中介服务机构应当依照有关部门的政策法规，明确办理法定行政审批中介服务的条件、流程、时限、收费标准，并向社会公开。加快推进中介服务机构与行政机关脱钩，行政机关不得为市场主体指定或者变相指定中介服务机构；行政机关在行政审批过程中需要委托中介服务机构开展技术性服务的，应当通过竞争性方式选择中介服务机构，并自行承担服务费用，不得转嫁给市场主体承担。（牵头单位：市行政审批局）

28. 深入开展证明事项清理工作。向社会公布证明事项清单，并坚持定期动态清理；对确需保留的证明事项，逐项列明设定依据、索要单位、开具单位等内容，坚决杜绝已取消的证明事项继续存在或者变相存在。清单之外，政府部门、公用企事业单位和服务机构不得索要证明。（牵头单位：市司法局）

29. 促进跨境贸易便利化。依法削减进出口环节审批事项，取消不必要的监管要求，优化简化通关流程，提高通关效率，清理规范口岸收费，降低通关成本，推动口岸和国际贸易领域相关业务统一通过国际贸易“单一窗口”办理。（牵头单位：市商务局）

30. 优化纳税服务水平。精简办税资料和办税流程，公开涉税事项办理时限，压减办税时间，加大推广使用电子发票的力度，加快实现全程网上办税，持续优化纳税服务。（牵头单位：市税务局）

31. 深入推进不动产登记服务改革。优化申请、核税、缴费

和发证等事项办理效率，通过部门信息共享集成，减少登记申请材料数量。充分运用大数据、人脸识别、在线支付等技术手段，建立不动产网上（掌上）登记中心，实现网上申请、不动产抵押登记“零跑路”目标。推行“一窗受理、并行办理”，实现交易、登记、缴税一个程序一次办理完成。推行电子证照、自助办理模式，全面压缩登记工作时限。提供不动产登记信息网上查询和现场自助查询服务，权利人可以查询自己名下的所有不动产登记资料，其他人可以根据不动产坐落查阅用途、面积、抵押情况、限制信息和地籍图等登记资料。（牵头单位：市资源规划局）

32. 构建亲清新型政商关系。建立畅通有效的政企沟通机制，采取多种方式及时听取市场主体的反映和诉求，了解市场主体生产经营中遇到的困难和问题，并依法予以协调解决。建立政企沟通机制，应当充分尊重市场主体意愿，增强针对性和有效性，不得干扰市场主体正常生产经营活动，不得增加市场主体负担。不断提升12345市民综合服务热线平台营商环境专线问题办理效率和质量，建立便利、畅通的渠道，受理有关营商环境的投诉和举报。（牵头单位：市工信局、市住建局、市商务局、市发改委、市文化旅游局、市大数据局）

（四）强化执法监管

33. 推进综合行政执法改革。持续深化市场监管、生态环境、文化、交通运输、农业等五个领域综合执法改革，整合执法队伍、归并执法事项。进一步细化监管规则 and 标准体系，明确落实监管

责任，提升监管规范化、标准化水平，依法对市场主体进行监管，切实解决多头执法、多层执法和重复执法问题。（牵头单位：市司法局、市市场监管局、市生态环境局、市文化旅游局、市交通局、市农业农村局）

34. 完善信用监管体系。加快构建以信用为基础的新型监管机制，构筑完善信用监管平台，创新和完善信用监管体系，强化信用监管的支撑保障，加强信用监管的组织实施，积极推进信用修复机制建设，不断提升信用监管效能。（牵头单位：市工信局）

35. 加强事中事后监管。健全以“双随机、一公开”为主的监管机制，除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊重点领域外，原则上所有的行政检查应当通过双随机抽查方式进行，形成常态化管理机制。对于同一检查对象的多个抽查检查事项，应当采取部门联合抽查检查的方式，原则上一次性完成检查。（牵头单位：市市场监管局）

36. 探索试行包容审慎监管。按照鼓励创新的原则，对新技术、新产业、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 and 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。（牵头单位：市市场监管局、市发改委）

37. 推行“互联网+监管”。充分运用互联网、大数据等技术手段，建设“互联网+监管”系统，实现与国家和省级监管平台的信息共享交换，实施以远程监管、移动监管、预警防控为特

征的非现场监管，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，提升监管的精准化、智能化水平。（牵头单位：市市场监管局、市政府办公厅、市大数据局）

38. 进一步规范行政执法。全面落实行政执法公示、行政执法全过程记录和重大行政执法决定法制审核制度，实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。规范自由裁量权，逐步制定公布覆盖全面、科学可行的自由裁量权基准及适用规则，进一步统一执法标准，确保行政执法公平公正，提高执法行为公信力。（牵头单位：市司法局）

39. 依法慎用强制性执法手段。在行政执法中推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制手段，依法慎重使用查封、扣押、冻结等行政强制性措施，确需使用相关行政强制性措施的，应当尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。依法开展清理整顿、专项整治等活动，除涉及人民群众生命安全、发生重大特事故或者举办国家重大活动，并报经有关机关批准外，不得在相关区域采取要求相关行业、领域的市场主体普遍停产、停业的措施。禁止将罚没收入与行政执法机关利益挂钩。（牵头单位：市司法局、市市场监管局、市公安局、市城管局）

（五）加强法治化建设

40. 完善政策法规体系。根据国家和省级有关优化营商环境政策规定，及时组织依法制定或者修改、废止有关政府规章、行

政规范性文件。优化完善营商环境的改革措施，涉及调整实施现行法律、行政法规等有关规定的，依照法定程序授权后可以先行先试。（牵头单位：市司法局）

41. 加强政策制定的法制化审核。制定与市场主体生产经营活动密切相关的规章、行政规范性文件，应当充分听取市场主体、行业协会商会等的意见，并依法履行合法性审核及备案程序。加强法治宣传教育，为市场主体留出必要的适应调整期，强化政策效果评估。严格把好规范性文件合法性审核关，提高合法性审核工作的效率和质量。（牵头单位：市司法局）

42. 建立纠纷解决机制。完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，为市场主体提供高效、便捷的纠纷解决途径。组建重点行业纠纷调解团队，在易发矛盾冲突和纠纷的劳资、消费、物业、职工维权、交通事故等重点行业领域，积极发展行业性、专业性人民调解组织，以政府购买服务方式组建专职化人民调解队伍。（牵头单位：市司法局）

43. 积极构建优化营商环境法治保障共同体。推动人大机关、相关政府部门、司法机关和知名法学院校、研究机构、学会协会以及仲裁机构、律师事务所等构建优化营商环境法治保障共同体，就优化营商环境涉及的法律问题开展政策研究、宣传培训、评估优化等工作，进一步推动制度设计、强化行政执法监督、发挥司法保障职能、优化纠纷化解机制、加强制度宣传解读。（牵

头单位：市司法局）

44. 强化法治宣传和服务。持续加强法治宣传教育，落实国家机关普法责任制，提高国家工作人员依法履职能力，引导市场主体合法经营、依法维护自身合法权益，不断增强全社会的法治意识。整合律师、公证、司法鉴定、调解、仲裁等公共法律服务资源，加快推进公共法律服务体系建设，全面提升公共法律服务能力和水平，为优化营商环境提供全方位法律服务。（牵头单位：市司法局）

三、保障措施

（一）切实深化思想认识

各区县、西咸新区、各开发区和市级相关部门要进一步提高政治站位和思想认识，站在以改革带动发展、激发活力的高度，充分认识强化营商环境法治化建设的重要性和紧迫性，全力以赴抓好《优化营商环境条例》和《陕西省贯彻落实〈优化营商环境条例〉实施方案》的贯彻落实，推动西安营商环境建设沿着法治化轨道加快前进。

（二）全面加强组织领导

各区县、西咸新区、各开发区和市级相关部门要切实加强对优化营商环境工作的组织领导，按照《优化营商环境条例》规定，建立健全优化营商环境统筹推进工作机制，夯实领导责任，明确主管部门，健全工作制度，确保优化营商环境工作有力有序展开。各区县、西咸新区、各开发区要参照市级模式，明确本方案涉及

工作的牵头责任部门，进一步细化强化工作措施，切实提升区域营商环境建设水平。

（三）支持鼓励探索创新

各区县、西咸新区、各开发区和市级相关部门要在复制推广、学习借鉴先进地区经验做法，推动本辖区、本领域营商环境建设水平不断提升的同时，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举措，争创可复制、可推广的工作亮点、典型经验。对探索中出现失误或偏差，符合规定条件的，可以免责或减责。

（四）完善考核评价制度

各区县、西咸新区、各开发区和市级相关部门要参照市级模式，建立健全完善优化营商环境考核激励机制，对工作成效显著的单位和个人给予表彰，对工作落后的依法依规追责问责。由市营商办按照国家和我省营商环境评价指标体系，组织各级各相关单位参加国家和省上营商环境评价，并邀请第三方专业机构，开展全市营商环境评价，推动“以评促改、以评促优”。

（五）广泛做好宣传引导

各区县、西咸新区、各开发区和市级相关部门要充分运用报纸、广播、电视、网络等各类媒体平台，持续加大对《优化营商环境条例》的宣传解读，及时准确宣传优化营商环境的措施和成效，鼓励社会各界对营商环境进行监督，积极营造全社会参与营商环境建设的良好氛围。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2020年7月29日印发
