

# 崂山：机制创新，营商软实力塑强发展“硬支撑”

## 崂山区优化营商环境典型案例系列报道之一

营商环境没有最好，只有更好。

今年以来，崂山区开展“深化作风能力优化营商环境”专项行动，锚定政策环境、服务环境、要素环境、市场环境、法治环境、人文环境、宜居环境“七个环境”奋勇争先，加快打造国内一流营商环境新高地。

7月，崂山区《关于进一步优化提升营商环境的实施意见》印发，提出“服务助企行动”“政策惠企行动”等六大行动，制定推出43条意见措施，以“组合拳”为打造营商环境升级版再次加码。两个多月来，多条机制措施落地实施、发挥实效，进一步提升了崂山的核心竞争力。

将营商环境当作一个生态系统看待，从政府思维切换到企业和群众视角，将“企业想要我怎么做”“群众和市场需要我怎么做”的意识嵌入到发展的各个方面和相关部门。以营商环境之“优”促经济发展之“进”，崂山区正加快建设新时代社会主义现代化国际大都市的示范窗口区。

“一张点菜单·全程帮代办”审批服务新模式——

“崂山速度”赋能“崂山高度”

今年6月10日，青岛钓鱼台美高梅酒店在崂山区正式开门迎客。作为“崂山第一高”的酒店，其开业运营意味着崂山区高端服务业提档升级，成为提振青岛经济社会高质量发展信心的一剂“强心针”。该项目从主体建筑完工到办完开业运营所需审批手续，仅用3个月时间，刷新国内同类型酒店开业审批效率纪录。为什么同类型项目审批在其他地区需要9个月，而在崂山区只用了3个月？审批效率的“崂山奇迹”是如何实现的？

这主要得益于崂山区行政审批局围绕重点项目落地全生命周期，深度提炼青岛钓鱼台美高梅酒店服务中所形成的菜单集成、顶格协调、多元联动、一线服务“四项机制”，开辟行政审批服务从“管事项”到“管要素”的“崂山路径”，助力项目抢抓落地时间，推出“一张点菜单·全程帮代办”审批服务新模式。

创新菜单集成机制，将事项简到最优。2月27日，项目方向区政府提出，希望抢抓文旅产业复苏机遇，力争6月上旬开业，并列出了需办理的58个事项，而此刻主体建筑才刚刚完工，项目方不熟悉审批流程，时间紧迫，怎么办？在项目现场返回单位的路上，牵头单位区行政审批局的几位科长在车上就如何优化流程展开了讨论，区领导随即组织专班，对每个事项深入研究，对涉及其他部门的48个事项逐一与相关部门积极沟通，达成共识：所有事项必须提前介入、并联推进；必须站在项目方角度，系统缜密谋划实施路径。3月3日，区政府分管领导召集各相关部门，深入工地一线再次与项目方就审批事项展开对接，通过精准“把脉”、细致梳理，将事项拆分为18个必办事项、企业自办事项和无需办理事项，并将必办事项汇集成一张标准化、精准化审批服务点菜单。这张挂图作战的清单，按照深度并联推进的思路，节点明确、责任到人、一次告知，有效解决了审批事项跨部门、跨层级信息壁垒问题。项目方在看到菜单时，感慨地说：“没想到，仅用了72小时，就有了这份倒排工期表；没想到，崂山区的营商环境这么好。”

今年以来，崂山区深入探索实践“一张点菜单·全程帮代办”审批服务新模式，打造包含84个审批事项的模块化、集成式全品菜单，将单一型、离散型事项整合为集成式、并联式事项，大幅提升项目审批质效。

强化顶格协调机制，将路径缩到最短。崂山区组建服务重点项目金牌团队，创建“一个项目、一个专班、一抓到底”工作模式，由区主要领导担任“指挥长”亲自部署推动，分管领导担任“副指挥长”统筹协调推进，9个部门负责人担任“施工队长”一线解决问题，相关科室负责同志担任“战斗员”狠抓工作落实，将“由下而上”的逐级协调变为“由上而下”的顶格推进，变企业“多头跑”为政府部门“内部跑”。在项目推进期间，区行政审批局与项目方在微信群随时沟通情况，金牌团队专员提前介入做好相关审批事项材料预审、动态踏勘工作，召集专题会议13次，实地走访8次，解决问题60余项，通过紧跟进度、实时调度，将企业需求的解决路径压缩到最短，将顶格协调的工作成效落到了最实处。

建立多元联动机制，让协同达到最强。消防安全是超高层建筑的重中之重，青岛钓鱼台美高梅酒店原定于4月28日消防验收，因项目施工未达预期需要延后。区政府相关部门随即与项目方沟通对接，分析原因并制定方案，将验收时间调整至5月15日，同步对消防验收的并联审批事项展开材料预审，待消防验收通过后同步发证，提升效率。当通过部门信息联动获悉项目已提前3天通过消防验收后，行政审批部门立即出具营业执照，市场监管部门联动制发食品经营许可证，房建竣备、营业执照、食品经营许可证三张证照第一时间送达项目一线，赢得项目方“投资沃土、营商先锋”的赞誉。

部门间信息壁垒能迅速打破，得益于金牌团队的开放互动、协调联动。崂山区通过建立“日调度、周通报”工作机制，以动态调整、挂图作战方式对18项必办审批事项逐一销号管理，对未达到完成节点的审批事项亮灯提醒并及时召开部门对接会议，“卡脖子”问题得到协同解决、逐一破解。

深化一线服务机制，让效率跑到最快。向时间要效率、让项目建设“跑起来”是金牌团队的核心导向。在办理《经营高危险性体育项目许可（游泳）》过程中，区行政审批局开

启争分夺秒、不舍昼夜的工作模式。提前半个月预约北京检测机构，5月29日，检测机构人员到达青岛站立即奔赴项目现场连夜开展检测，由于部分区域需铺设的防滑垫次日才能到货，如果此次检测通不过，需重新预约检测机构的检测时间，会影响工期进度。在项目方第二天完成铺设防滑垫后，区行政审批局协调检测机构在回北京的动车上以“云踏勘”方式完成复核，该检测机构当天回北京后立即出具检测报告。之后，区行政审批局第一时间出具许可证，上演了一场高效暖心的“政企接力”。

### 创新搭建“崂先办”诉求解决平台——群众诉求实现“一键直达”

“施工改道导致我们小区车辆进出困难，能不能安排交警疏导一下？”前期因海银立交桥工程项目施工，浮山军苑等居民小区周边时常出现交通堵塞。接到群众诉求后，“崂先办”平台迅即响应，会同街道、公安和医院安保部门现场勘察，当天在问题区域增设2处交警固定岗位定点驻守，并加派铁骑队机动巡查疏导管控，该路段周边交通秩序明显好转。

今年以来，崂山区聚焦民生、发展、执法“三大诉求”，整合全区各街道、各部门力量，创新搭建“崂先办”诉求解决平台，一方面及时高效解决“接诉即办”事项，做到“群众吹哨、干部报到”；另一方面运用大数据分析预先谋划，“未诉先办”把问题解决在萌芽状态。

“小切口”撬动“大民生”。“居家（失能）老人无法到现场采集信息，因此无法送餐到家，能否帮忙解决失能老人就餐（送餐方式）问题？”前段时间，“崂先办”上的一个留言引起了工作人员的注意。受理后，中韩街道春光山色社区会同食堂工作人员第一时间上山采集老人信息，对送餐具体事宜展开细致商讨，圆满解决了老人就餐困难。

“崂先办”诉求解决平台贯通全区5个街道、62个职能部门单位、168个城乡社区和863个网格。企业群众关注微信公众号后，可通过诉求提报入口反映民生和发展诉求，街道部门可提报执法诉求，提报可采用语音、文字、图片、视频等多种传输方式，办理进度实时查看一目了然，办理完成后将收到短信提示，方便快捷，实现“即接即办”。目前“崂先办”已开通帮代办办高龄津贴、医疗保险登记等43项便民服务，并与市“青诉即办”平台联动，共收集“三大诉求”44733件，结案率99.03%，满意率99.37%。

“小服务”助力“大发展”。“我们总部在上海，目前分公司在崂山区，也定期向崂山区缴税，但一些关于小微企业的优惠政策未享受到，能否降低申请审批标准？”针对辖区某公司工作人员在“崂先办”平台上的诉求，区人力资源社会保障局迅速响应，第一时间与诉求人联系，明确其反映的具体问题是“金种子”人才培养经费申请业务。工作人员详细告知其相关政策、办理流程及联系方式，问题得以圆满解决。

为精准解决企业各类发展诉求，“崂先办”平台建立了企业诉求“直通车”机制，组织开展协税护税、高质量纳统和经济普查等联合服务，切实提升企业获得感和满意度。目前，崂山区已制定出台“崂先办”配套制度20项，其中《“崂先办”诉求解决平台诉求处置工作管理办法》规定，民生诉求接诉即办要突出高质量“快”，要求响应时限4小时，办结时限社区（村）2天、街道3天、区直部门4天，实行“一诉一考”，确保办得了、办得快、办得好。

“小网格”兜起“大治理”。北宅街道磅石村网格员入户走访时了解到，部分村民反映买土豆种距离集市太远不方便，请求帮忙联系放心卖家到村里送种上门。网格员将诉求上报至“崂先办”平台，并通过微信服务群接龙收集各家预订信息。街道农林部门受理后联系李村种子站将土豆种送到村里售卖，得到村民一致好评。

崂山区社会治理基础网络共划分为863个，划设21个楼宇、9个机关、学校等专属网格，与市场监管、综合执法等9个行业部门实施“多网融合”，将1167名专业下沉编入网格，组团形成治理合力，推动“民众少跑腿、服务零距离”。“崂先办”平台依托网格力量，统筹优化“三建联动”“街道吹哨、部门报到”和“全科网格”机制，重塑全区“一核引领”统筹、“一张网格”兜底、“一支队伍”治理、“一个平台”运行、“一套制度”保障的“五位一体”治理新模式。平台还探索通过视频感知、巡查走访、数据分析和规律性问题研判等

方式，形成诉求热点、工作简报、提示督办等，会同街道、部门前瞻治理，实现“未病先治”。

### 创新“财产保全三步”工作法——护航企业高质量发展

“我公司目前经营状况良好，仅与对方公司存在部分纠纷没有厘清，能不能不对公司资产进行保全？”“通过诉前与诉中冻结，原告申请冻结了我司巨额流动资金，贵院允许的解除查封方式有哪些？”“贵院在实际操作冻结账户时，是否可以查询到相关信息，从而避免查封农民工工资专户？”……针对企业提出的一系列财产保全问题，崂山区法院提出“财产保全三步”工作法，最大限度降低保全措施对企业正常生产经营的影响，护航企业高质量发展。

财产保全是为防止债务人恶意转移、隐匿、毁损其所有财产，而依法采取的查封、扣押、冻结等强制性措施，对保障当事人的胜诉权益具有重要作用，但实践中不恰当的保全可能造成原本有能力偿还债务的企业无法正常经营，反而导致问题恶化。针对相关问题，崂山区法院先后走访了十几家辖区企业展开座谈交流，收集了相关问题和建议。

A公司近年受房地产市场大环境影响，以其为被告的案件数量逐年增加，仅2023年上半年就收案185件。截至今年6月，该公司仍处于保全状态的账户29个，涉及保全裁定133个，裁定保全金额6.08亿元，其中区法院裁定保全账户117次，裁定保全金额4亿余元。上述冻结资金情况已严重影响企业正常经营，其中基本户的冻结导致企业在缴纳税款、发放员工工资、对外承接工程等方面严重受限。此外，账户冻结进而影响了向下游付款能力，导致引发诉讼的风险增加。A公司提出，希望法院采取更加灵活的保全措施，帮助企业盘活资金，缓解资金压力。

针对以上摸排情况，区法院积极探索相关措施，向企业提出运用金融工具替代保全账户的方案。由A公司及其母公司B公司分别向区法院提供《履约承诺函》以及其与银行金融机构签订的《综合授信协议》，针对已经发生的以及原告正在申请的保全查封案件，区法院不再查封现金账户，而是由两家公司根据区法院出具的《民事裁定书》向区法院提交针对具体案件的银行《履约保函》，由该《履约保函》替代现金账户的查封措施。

上述方案提出后，区法院积极就《履约承诺函》《履约保函》的相关条款内容与B公司、A公司及银行金融机构展开充分沟通，并与平安银行上海分行、民生银行上海分行展开广泛论证，最终确定该方案切实可行，为企业盘活资金超过1.2亿元，未来预计将盘活资金超过5亿元。这一创新执行方式在维护当事人胜诉权益的同时，大大缓解了企业的流动资金压力，有力保障了企业正常经营。

为充分破解财产保全中企业面临的共性难题，实质性发挥财产保全制度立法目的，区法院通过对财产保全典型案例分析研判，在是否适用财产保全、如何选择保全财产、怎样落实财产保全三个方面进一步探索，针对性提出“财产保全三步”工作法。

“能不保就不保”，审慎审查表明司法“态度”。区法院在实际中坚持慎用财产保全措施，对当事人、利害关系人提出的保全申请，进行形式与实质兼顾审查，对保全前提是否构成、保全是否必要、保全目的等实质性内容进行严格审查，充分考量被告经营现状、企业资产等情况，在当事人胜诉权益能够充分保障的前提下一般不采取保全措施，着眼于实质性解决矛盾纠纷，避免因保全不当对企业造成不必要的损失。

“能部分保就不全部保”，从优选择彰显司法“温度”。对于经审查后确有保全必要的，被保全人有多项财产可供保全时，在能够实现保全目的的情况下，选择对其生产经营影响较小的财产采取保全措施，一般不得径行冻结账户、注重“活水养鱼”，禁止对企业资产超范围查封、扣押和冻结。对承担缴税、支付工资、水电费等功能的企业基本账户，经慎重考量后选择是否冻结；已经冻结的，在被保全企业提供适当担保的情况下，予以解冻。

“能快保就不慢保”，高效实施体现司法“速度”。当被保全财产面临转移、毁损、灭失等风险，为保障当事人胜诉权益，区法院坚持从快、从速进行财产保全。目前区法院已建立涉企案件立、审、执绿色通道，在立案阶段保障畅通顺捷，不设置任何门槛，实现“一次办好”，对符合立案、财产保

全条件的涉企案件，做到“当天立案、当天制作保全裁定”，对涉及企业重大利益的诉讼，及时落实保全措施，争取以最高效率、最大限度确保企业胜诉权益得到及时兑现。

截至2023年8月，崂山区法院涉及财产保全案件近千件，金额高达10亿余元。下一步，区法院将立足“抓前端、治未病”，利用“院企互访”机制及时走访企业，了解企业切实需求，主动优化司法服务举措，靶向解决企业急难愁盼。

### 推出市场监管服务品牌，创设兴商护航联盟——着力打造新型政商关系

“我们怀疑有企业在生产销售假冒我们品牌的产品，能否请兴商护航联盟协调执法人员帮助我们异地打假？”2023年7月，在接到山东新希望六和集团提出的打假协助请求后，崂山区市场监管局第一时间派出两名执法人员赴四川、重庆等地，协调当地市场监管部门开展异地调查，迅速收集到了重要的证据线索。

这是崂山区兴商护航联盟精准服务企业、高效互动维权的重要举措之一。今年以来，区市场监管局深入探索破解企业监管服务难题，推出市场监管服务品牌——“山海情”，联合全区53家优质头部企业，成立崂山区兴商护航联盟，推动辖区内企业在打击假冒伪劣、保护知识产权、反不正当竞争等领域联合开展广泛交流合作，着力打造崂山区一流营商环境。

当好“执法员”，协助企业开展打假维权。联盟成立后，区市场监管局精准及时为成员企业提供打假政策支持和维权指导，发挥互联网大数据技术优势，利用智慧化监管系统，收集假冒伪劣产品来源地信息，并及时反馈给相关成员企业，指导企业有针对性地开展打假工作。根据举报线索，及时联合成员企业查处制假售假违法行为，涉及异地跨区域打假案件，协助对接当地执法部门，及时派出执法人员赴异地开展打假行动。今年以来，已协助企业开展打假行动15次。

当好“引导员”，引领壮大本土名优企业。制发《崂山区兴商护航联盟诚信经营倡议书》，号召联盟企业诚信经营、公平交易、有序竞争，打造更有感召力、影响力、品牌力的名优企业。目前，全区拥有世界500强企业1家，中国质量奖1家，中国世界名牌产品2个、中国名牌产品10个、中国驰名商标23件，中华老字号2件，省长质量奖1家、市长质量奖9家、崂山质量奖38家，好品山东8家，山东高端品牌培育企业35家，综合水平位居全省前列。

针对大馒头、崂山茶、崂山大桶水等本地特色产品，加大质量抽检和不合格产品处罚力度，保持特色产品的品质优势，今年以来，安排农产品质量抽检145批次，有效保障全区农产品的品牌效应。“崂茶一号”成功申报国家品种登记，“崂山龙须”入选全国名特优新农产品名录。崂山茶、王哥庄大馒头、北宅樱桃、崂山金钩米等一批高品质、有口碑的特色产品走向千家万户。

当好“服务员”，指导企业处置投诉举报。通过加强与企业的联络沟通、制定处置范本、成立“投诉举报集中办理中心”等举措，坚决维护企业的合法权益，与企业建立点对点投诉举报联络机制，督促企业规范生产经营、宣传促销等行为，其中涉及联盟成员单位海尔集团的投诉举报，安排专人“一对一”负责。同时，畅通消费者投诉举报处置通道，切实维护保障消费者合法权益。

当好“宣传员”，精准开展政策法规宣讲。联盟成立后，区市场监管局从成员企业需求出发，每季度组织召开一次专题研讨交流活动，以案例剖析、座谈讨论、现场观摩、专家讲座等方式，宣讲反不正当竞争、反商业贿赂、保护知识产权、打击假冒伪劣、应对敲诈勒索等方面的政策，推送各级政府出台的相关扶持政策，协助符合条件的企业申报优秀、先进及政策性补助等。目前，已兑现2022年标准化奖励263.7万元，第四届崂山质量奖奖金275万元。发放《2023年崂山区“稳中向好、进中提质”政策清单》，推介177条优惠政策；整理形成《企业全生命周期服务体系》政策汇编，从市场准入、生产经营、提升发展、有序退出四个环节，详细介绍企业日常需要了解掌握的相关政策知识，构建起“食品药品安全、消费安全、特种设备安全、产品安全”四大底线及“标准化、知识产权、质量发展”三大高线的精准企业服务供给体系。（王凯 张绪霞 赵子健）

