

《优化营商环境条例（征求意见稿）》 起草说明

为认真贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境的决策部署，推动政府职能深刻转变，加快营造稳定公平透明、可预期的营商环境，更大激发市场活力和社会创造力，根据《国务院 2019 年立法工作计划》，在国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组的指导下，经过前期调研、专家论证、广泛征求意见，国家发展改革委牵头会同有关部门起草了《优化营商环境条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）制定《条例》是贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境决策部署的必然要求。党中央、国务院高度重视为各类市场主体创造良好的营商环境。习近平总书记强调，要增强微观主体活力，发挥企业和企业家主观能动性，建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境。李克强总理要求，要坚持市场化、法治化、国际化原则，深化“放管服”改革、优化营商环境。近年来，党中央、国务院围绕深化“放管服”改革、优化营商环境作出了一系列重大决策部署，通过制定《条例》，有利于更加全面系统贯彻落实这些决策部署，更加有力推动优化

营商环境工作。

（二）制定《条例》是提升营商环境法治化水平的重要举措。习近平总书记强调，法治是最好的营商环境。李克强总理在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上明确要求，抓紧研究制定优化营商环境的法规规则。近年来，各地区各部门落实党中央、国务院决策部署，在优化营商环境改革实践中形成了一批成熟经验，迫切需要通过立法予以系统固化。同时也有一些实践证明有效的改革举措，由于缺乏明确的法律法规依据，无法进一步复制推广。制定《条例》，有利于将优化营商环境工作纳入法治化轨道，积极发挥法治引导、推动、规范、保障改革的作用。

（三）制定《条例》是破解当前营商环境痛点堵点难点问题的迫切需要。营商环境只有更好，没有最好。近年来，我国营商环境改革取得明显成效，但对标国际一流水平仍然存在一定差距，一些长期困扰市场主体的痛点难点堵点问题仍然突出，迫切需要通过法治化手段予以解决。通过制定《条例》，保护市场主体权益，净化市场环境，优化政务服务，规范监管执法，加强法治保障，有利于彰显党中央、国务院持续优化营商环境的坚定决心，积极回应社会关切，广泛凝聚社会共识，切实增强市场主体信心和获得感。

二、起草的主要思路

《条例》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指

导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，对标对表党中央精神，全面落实近年来党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境、促进民营经济健康发展等一系列重大方针政策，系统总结各地区各部门优化营商环境改革举措，参考部分省市先行先试出台的优化营商环境地方性法规的有益内容，借鉴国际组织和国外的有效做法。起草过程中，坚持三个结合。

（一）坚持问题导向和目标导向相结合。一方面，聚焦当前市场主体反映强烈的营商环境突出问题，研究提出制度性解决方案。另一方面，对标国际一流标准，推广国内最佳实践，明确各领域优化营商环境的改革方向和目标。

（二）坚持巩固改革成果和鼓励持续创新相结合。对各地区各部门已经普遍实行的成熟经验和有益探索进行归纳提炼，上升到制度层面予以固化。对实践证明行之有效、但缺乏明确法律依据的做法，通过相关制度设计，为改革提供法律法规支撑。对具体程序和条件的规定相对原则，为改革创新留出空间。

（三）坚持政府主导和社会共治相结合。进一步明确各级政府及其有关部门优化营商环境的职责，严格规范和约束政府行为。同时，贯彻社会共治理念，注重发挥市场主体、行业协会商会、新闻媒体、社会监督等各方面作用。

三、征求意见稿的主要内容

《条例》分为总则、市场主体、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障、附则 7 章，共 68 条。

第一章“总则”，主要对立法目的、概念界定、基本原则、管理职责、鼓励改革、社会参与和舆论监督、营商环境评价等内容进行了规定。

第二章“市场主体”，主要从平等对待各类市场主体和保护市场主体合法权益两个方面，对市场准入、平等获取要素、招标投标和政府采购，以及保护自主经营权、保护财产权、保护知识产权、保护中小投资者、治理拖欠企业账款、完善纠纷解决机制等内容进行了规定。

第三章“市场环境”，主要围绕破解市场主体生产经营活动中可能遇到的痛点难点堵点问题，从便利生产经营，规范税费办理，公用事业、融资与人才服务三个方面，对企业开办、投资项目审批、工程建设项目报建审批、登记财产、跨境贸易、办理破产、企业变更和注销，纳税、社会保险费、规范涉企收费，以及公用事业服务、融资服务、鼓励创新创业、人才服务、规范行业协会商会等内容进行了规定。

第四章“政务服务”，主要围绕打造公平、公开、透明、高效的政府运行体系，按照融合线上线下服务、提升政务服务水平、诉求处理与监督评价三个方面，对政务服务大厅、政务服务平台、政务服务数据共享交换、电子印章和电子证照，政务服务事项标准化、规范行政许可和备案、相对集中行政许可权改革、“证照分离”“多证合一”改革、减证便民、优化服务流程、审批服务便民化、规范审批中介服务、规范中介服务机构，以及政企沟通

机制、诉求处理机制、政务服务监督、政务服务评价等内容进行了规定。

第五章“监管执法”，主要突出公正监管，从落实监管责任、创新监管方式、规范执法行为三个方面，对监管职责、综合监管执法和联合检查、包容审慎监管，“双随机、一公开”监管、重点监管、信用监管、“互联网+监管”，以及规范行政执法、规范自由裁量权等内容进行了规定。

第六章“法治保障”，主要围绕推进法治政府建设，从政策制定与施行和法律责任两个方面，对政策制定、法规政策公布和解读咨询、政策评估和清理、政务诚信，以及政府责任、行业协会商会责任、中介服务机构责任、公用事业企业责任、市场主体强制退出制度等内容进行了规定。

第七章“附则”，规定了《条例》的特殊适用情形和施行日期。