**《优化营商环境条例》宣传手册**

中共益阳市委全面依法治市委员会办公室 编印

益阳市司法局

2020年4月

目录

《优化营商环境条例》…………………………………………………………（1）

《优化营商环境条例》解读…………………………………………………（20）

益阳市优化营商环境“十个不准”………………………………………（28）

中华人民共和国国务院令

第722号

《优化营商环境条例》已经2019年10月8日国务院第66次常务会议通过，现予公布，自2020年1月1日起施行。

总理　李克强

　　2019年10月22日

优化营商环境条例

**第一章　总　　则**

　　第一条　为了持续优化营商环境，不断解放和发展社会生产力，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展，制定本条例。

　　第二条　本条例所称营商环境，是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。

　　第三条　国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，加强和规范事中事后监管，着力提升政务服务能力和水平，切实降低制度性交易成本，更大激发市场活力和社会创造力，增强发展动力。

　　各级人民政府及其部门应当坚持政务公开透明，以公开为常态、不公开为例外，全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开。

　　第四条　优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则，以市场主体需求为导向，以深刻转变政府职能为核心，创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障，对标国际先进水平，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

　　第五条　国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，依法促进各类生产要素自由流动，保障各类市场主体公平参与市场竞争。

　　第六条　国家鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

　　国家进一步扩大对外开放，积极促进外商投资，平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体。

　　第七条　各级人民政府应当加强对优化营商环境工作的组织领导，完善优化营商环境的政策措施，建立健全统筹推进、督促落实优化营商环境工作的相关机制，及时协调、解决优化营商环境工作中的重大问题。

　　县级以上人民政府有关部门应当按照职责分工，做好优化营商环境的相关工作。县级以上地方人民政府根据实际情况，可以明确优化营商环境工作的主管部门。

　　国家鼓励和支持各地区、各部门结合实际情况，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措施；对探索中出现失误或者偏差，符合规定条件的，可以予以免责或者减轻责任。

　　第八条　国家建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。

　　开展营商环境评价，不得影响各地区、各部门正常工作，不得影响市场主体正常生产经营活动或者增加市场主体负担。

　　任何单位不得利用营商环境评价谋取利益。

　　第九条　市场主体应当遵守法律法规，恪守社会公德和商业道德，诚实守信、公平竞争，履行安全、质量、劳动者权益保护、消费者权益保护等方面的法定义务，在国际经贸活动中遵循国际通行规则。

**第二章　市场主体保护**

　　第十条　国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护。

　　第十一条　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。

　　第十二条　国家保障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。政府及其有关部门在政府资金安排、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，不得制定或者实施歧视性政策措施。

　　第十三条　招标投标和政府采购应当公开透明、公平公正，依法平等对待各类所有制和不同地区的市场主体，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥。

　　政府有关部门应当加强招标投标和政府采购监管，依法纠正和查处违法违规行为。

　　第十四条　国家依法保护市场主体的财产权和其他合法权益，保护企业经营者人身和财产安全。

　　严禁违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施；依法确需实施前述行政强制措施的，应当限定在所必需的范围内。

　　禁止在法律、法规规定之外要求市场主体提供财力、物力或者人力的摊派行为。市场主体有权拒绝任何形式的摊派。

　　第十五条　国家建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，推动建立知识产权快速协同保护机制，健全知识产权纠纷多元化解决机制和知识产权维权援助机制，加大对知识产权的保护力度。

　　国家持续深化商标注册、专利申请便利化改革，提高商标注册、专利申请审查效率。

　　第十六条　国家加大中小投资者权益保护力度，完善中小投资者权益保护机制，保障中小投资者的知情权、参与权，提升中小投资者维护合法权益的便利度。

　　第十七条　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，任何单位和个人不得干预。

　　除法律、法规另有规定外，任何单位和个人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。

　　第十八条　国家推动建立全国统一的市场主体维权服务平台，为市场主体提供高效、便捷的维权服务。

**第三章　市场环境**

　　第十九条　国家持续深化商事制度改革，统一企业登记业务规范，统一数据标准和平台服务接口，采用统一社会信用代码进行登记管理。

　　国家推进“证照分离”改革，持续精简涉企经营许可事项，依法采取直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等方式，对所有涉企经营许可事项进行分类管理，为企业取得营业执照后开展相关经营活动提供便利。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。

　　政府有关部门应当按照国家有关规定，简化企业从申请设立到具备一般性经营条件所需办理的手续。在国家规定的企业开办时限内，各地区应当确定并公开具体办理时间。

　　企业申请办理住所等相关变更登记的，有关部门应当依法及时办理，不得限制。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。

　　第二十条　国家持续放宽市场准入，并实行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。

　　各地区、各部门不得另行制定市场准入性质的负面清单。

　　第二十一条　政府有关部门应当加大反垄断和反不正当竞争执法力度，有效预防和制止市场经济活动中的垄断行为、不正当竞争行为以及滥用行政权力排除、限制竞争的行为，营造公平竞争的市场环境。

　　第二十二条　国家建立健全统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别等歧视，促进人力资源有序社会性流动和合理配置。

　　第二十三条　政府及其有关部门应当完善政策措施、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。

　　第二十四条　政府及其有关部门应当严格落实国家各项减税降费政策，及时研究解决政策落实中的具体问题，确保减税降费政策全面、及时惠及市场主体。

　　第二十五条　设立政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金，应当有法律、行政法规依据或者经国务院批准。对政府性基金、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替代现金缴纳涉企保证金。

　　第二十六条　国家鼓励和支持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。

　　金融监督管理部门应当完善对商业银行等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。

　　商业银行等金融机构在授信中不得设置不合理条件，不得对民营企业、中小企业设置歧视性要求。商业银行等金融机构应当按照国家有关规定规范收费行为，不得违规向服务对象收取不合理费用。商业银行应当向社会公开开设企业账户的服务标准、资费标准和办理时限。

　　第二十七条　国家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。

　　第二十八条　供水、供电、供气、供热等公用企事业单位应当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。各地区应当优化报装流程，在国家规定的报装办理时限内确定并公开具体办理时间。

　　政府有关部门应当加强对公用企事业单位运营的监督管理。

　　第二十九条　行业协会商会应当依照法律、法规和章程，加强行业自律，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。

　　国家依法严格规范行业协会商会的收费、评比、认证等行为。

　　第三十条　国家加强社会信用体系建设，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。

　　第三十一条　地方各级人民政府及其有关部门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。

　　第三十二条　国家机关、事业单位不得违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款，大型企业不得利用优势地位拖欠中小企业账款。

　　县级以上人民政府及其有关部门应当加大对国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的清理力度，并通过加强预算管理、严格责任追究等措施，建立防范和治理国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的长效机制。

　　第三十三条　政府有关部门应当优化市场主体注销办理流程，精简申请材料、压缩办理时间、降低注销成本。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。

　　县级以上地方人民政府应当根据需要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。

**第四章　政务服务**

　　第三十四条　政府及其有关部门应当进一步增强服务意识，切实转变工作作风，为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务。

　　第三十五条　政府及其有关部门应当推进政务服务标准化，按照减环节、减材料、减时限的要求，编制并向社会公开政务服务事项（包括行政权力事项和公共服务事项，下同）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。没有法律、法规、规章依据，不得增设政务服务事项的办理条件和环节。

　　第三十六条　政府及其有关部门办理政务服务事项，应当根据实际情况，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。

　　法律、法规、规章以及国家有关规定对政务服务事项办理时限有规定的，应当在规定的时限内尽快办结；没有规定的，应当按照合理、高效的原则确定办理时限并按时办结。各地区可以在国家规定的政务服务事项办理时限内进一步压减时间，并应当向社会公开；超过办理时间的，办理单位应当公开说明理由。

　　地方各级人民政府已设立政务服务大厅的，本行政区域内各类政务服务事项一般应当进驻政务服务大厅统一办理。对政务服务大厅中部门分设的服务窗口，应当创造条件整合为综合窗口，提供一站式服务。

　　第三十七条　国家加快建设全国一体化在线政务服务平台（以下称一体化在线平台），推动政务服务事项在全国范围内实现“一网通办”。除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，政务服务事项应当按照国务院确定的步骤，纳入一体化在线平台办理。

　　国家依托一体化在线平台，推动政务信息系统整合，优化政务流程，促进政务服务跨地区、跨部门、跨层级数据共享和业务协同。政府及其有关部门应当按照国家有关规定，提供数据共享服务，及时将有关政务服务数据上传至一体化在线平台，加强共享数据使用全过程管理，确保共享数据安全。

　　国家建立电子证照共享服务系统，实现电子证照跨地区、跨部门共享和全国范围内互信互认。各地区、各部门应当加强电子证照的推广应用。

　　各地区、各部门应当推动政务服务大厅与政务服务平台全面对接融合。市场主体有权自主选择政务服务办理渠道，行政机关不得限定办理渠道。

　　第三十八条　政府及其有关部门应当通过政府网站、一体化在线平台，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。

　　第三十九条　国家严格控制新设行政许可。新设行政许可应当按照行政许可法和国务院的规定严格设定标准，并进行合法性、必要性和合理性审查论证。对通过事中事后监管或者市场机制能够解决以及行政许可法和国务院规定不得设立行政许可的事项，一律不得设立行政许可，严禁以备案、登记、注册、目录、规划、年检、年报、监制、认定、认证、审定以及其他任何形式变相设定或者实施行政许可。

　　法律、行政法规和国务院决定对相关管理事项已作出规定，但未采取行政许可管理方式的，地方不得就该事项设定行政许可。对相关管理事项尚未制定法律、行政法规的，地方可以依法就该事项设定行政许可。

　　第四十条　国家实行行政许可清单管理制度，适时调整行政许可清单并向社会公布，清单之外不得违法实施行政许可。

　　国家大力精简已有行政许可。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。

　　对实行行政许可管理的事项，行政机关应当通过整合实施、下放审批层级等多种方式，优化审批服务，提高审批效率，减轻市场主体负担。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。

　　第四十一条　县级以上地方人民政府应当深化投资审批制度改革，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。

　　第四十二条　设区的市级以上地方人民政府应当按照国家有关规定，优化工程建设项目（不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程）审批流程，推行并联审批、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。

　　在依法设立的开发区、新区和其他有条件的区域，按照国家有关规定推行区域评估，由设区的市级以上地方人民政府组织对一定区域内压覆重要矿产资源、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单独提出评估要求。区域评估的费用不得由市场主体承担。

　　第四十三条　作为办理行政审批条件的中介服务事项（以下称法定行政审批中介服务）应当有法律、法规或者国务院决定依据；没有依据的，不得作为办理行政审批的条件。中介服务机构应当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。

　　国家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；除法定行政审批中介服务外，不得强制或者变相强制市场主体接受中介服务。行政机关所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业不得开展与本机关所负责行政审批相关的中介服务，法律、行政法规另有规定的除外。

　　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。

　　第四十四条　证明事项应当有法律、法规或者国务院决定依据。

　　设定证明事项，应当坚持确有必要、从严控制的原则。对通过法定证照、法定文书、书面告知承诺、政府部门内部核查和部门间核查、网络核验、合同凭证等能够办理，能够被其他材料涵盖或者替代，以及开具单位无法调查核实的，不得设定证明事项。

　　政府有关部门应当公布证明事项清单，逐项列明设定依据、索要单位、开具单位、办理指南等。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。各地区、各部门之间应当加强证明的互认共享，避免重复索要证明。

　　第四十五条　政府及其有关部门应当按照国家促进跨境贸易便利化的有关要求，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。

　　第四十六条　税务机关应当精简办税资料和流程，简并申报缴税次数，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，逐步实现全程网上办税，持续优化纳税服务。

　　第四十七条　不动产登记机构应当按照国家有关规定，加强部门协作，实行不动产登记、交易和缴税一窗受理、并行办理，压缩办理时间，降低办理成本。在国家规定的不动产登记时限内，各地区应当确定并公开具体办理时间。

　　国家推动建立统一的动产和权利担保登记公示系统，逐步实现市场主体在一个平台上办理动产和权利担保登记。纳入统一登记公示系统的动产和权利范围另行规定。

　　第四十八条　政府及其有关部门应当按照构建亲清新型政商关系的要求，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，并依法帮助其解决。

　　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。

　　第四十九条　政府及其有关部门应当建立便利、畅通的渠道，受理有关营商环境的投诉和举报。

　　第五十条　新闻媒体应当及时、准确宣传优化营商环境的措施和成效，为优化营商环境创造良好舆论氛围。

　　国家鼓励对营商环境进行舆论监督，但禁止捏造虚假信息或者歪曲事实进行不实报道。

**第五章　监管执法**

　　第五十一条　政府有关部门应当严格按照法律法规和职责，落实监管责任，明确监管对象和范围、厘清监管事权，依法对市场主体进行监管，实现监管全覆盖。

　　第五十二条　国家健全公开透明的监管规则和标准体系。国务院有关部门应当分领域制定全国统一、简明易行的监管规则和标准，并向社会公开。

　　第五十三条　政府及其有关部门应当按照国家关于加快构建以信用为基础的新型监管机制的要求，创新和完善信用监管，强化信用监管的支撑保障，加强信用监管的组织实施，不断提升信用监管效能。

　　第五十四条　国家推行“双随机、一公开”监管，除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域外，市场监管领域的行政检查应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查事项及查处结果及时向社会公开的方式进行。针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合抽查范围。

　　对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域，依法依规实行全覆盖的重点监管，并严格规范重点监管的程序；对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的问题，应当有针对性地进行检查并依法依规处理。

　　第五十五条　政府及其有关部门应当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和标准，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。

　　第五十六条　政府及其有关部门应当充分运用互联网、大数据等技术手段，依托国家统一建立的在线监管系统，加强监管信息归集共享和关联整合，推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，提升监管的精准化、智能化水平。

　　第五十七条　国家建立健全跨部门、跨区域行政执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

　　国家统筹配置行政执法职能和执法资源，在相关领域推行综合行政执法，整合精简执法队伍，减少执法主体和执法层级，提高基层执法能力。

　　第五十八条　行政执法机关应当按照国家有关规定，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。

　　第五十九条　行政执法中应当推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段，依法慎重实施行政强制。采用非强制性手段能够达到行政管理目的的，不得实施行政强制；违法行为情节轻微或者社会危害较小的，可以不实施行政强制；确需实施行政强制的，应当尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。

　　开展清理整顿、专项整治等活动，应当严格依法进行，除涉及人民群众生命安全、发生重特大事故或者举办国家重大活动，并报经有权机关批准外，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。

　　第六十条　国家健全行政执法自由裁量基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度，规范行政执法自由裁量权的行使。

**第六章　法治保障**

　　第六十一条　国家根据优化营商环境需要，依照法定权限和程序及时制定或者修改、废止有关法律、法规、规章、行政规范性文件。

　　优化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，依照法定程序经有权机关授权后，可以先行先试。

　　第六十二条　制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

　　除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并建立健全意见采纳情况反馈机制。向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。

　　第六十三条　制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查。

　　制定涉及市场主体权利义务的行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行合法性审核。

　　市场主体认为地方性法规同行政法规相抵触，或者认为规章同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由有关机关按照规定程序处理。

　　第六十四条　没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体正常生产经营活动。

　　涉及市场主体权利义务的行政规范性文件应当按照法定要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理依据。

　　第六十五条　制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当结合实际，确定是否为市场主体留出必要的适应调整期。

　　政府及其有关部门应当统筹协调、合理把握规章、行政规范性文件等的出台节奏，全面评估政策效果，避免因政策叠加或者相互不协调对市场主体正常生产经营活动造成不利影响。

　　第六十六条　国家完善调解、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。

　　第六十七条　国家加强法治宣传教育，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，为营造法治化营商环境提供基础性支撑。

　　第六十八条　政府及其有关部门应当整合律师、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。

　　第六十九条　政府和有关部门及其工作人员有下列情形之一的，依法依规追究责任：

　　（一）违法干预应当由市场主体自主决策的事项；

　　（二）制定或者实施政策措施不依法平等对待各类市场主体；

　　（三）违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施；

　　（四）在法律、法规规定之外要求市场主体提供财力、物力或者人力；

　　（五）没有法律、法规依据，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，或者借前述活动向市场主体收费或者变相收费；

　　（六）违法设立或者在目录清单之外执行政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金；

　　（七）不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，或者违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款；

　　（八）变相设定或者实施行政许可，继续实施或者变相实施已取消的行政许可，或者转由行业协会商会或者其他组织实施已取消的行政许可；

　　（九）为市场主体指定或者变相指定中介服务机构，或者违法强制市场主体接受中介服务；

　　（十）制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件时，不按照规定听取市场主体、行业协会商会的意见；

　　（十一）其他不履行优化营商环境职责或者损害营商环境的情形。

　　第七十条　公用企事业单位有下列情形之一的，由有关部门责令改正，依法追究法律责任：

　　（一）不向社会公开服务标准、资费标准、办理时限等信息；

　　（二）强迫市场主体接受不合理的服务条件；

　　（三）向市场主体收取不合理费用。

　　第七十一条　行业协会商会、中介服务机构有下列情形之一的，由有关部门责令改正，依法追究法律责任：

　　（一）违法开展收费、评比、认证等行为；

　　（二）违法干预市场主体加入或者退出行业协会商会等社会组织；

　　（三）没有法律、法规依据，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，或者借前述活动向市场主体收费或者变相收费；

　　（四）不向社会公开办理法定行政审批中介服务的条件、流程、时限、收费标准；

　　（五）违法强制或者变相强制市场主体接受中介服务。

**第七章　附　　则**

　　第七十二条　本条例自2020年1月1日起施行。

**《优化营商环境条例》解读**

2019年10月8日，国务院总理李克强主持召开国务院第66次常务会议，审议通过《优化营商环境条例（草案）》。10月22日，李克强总理以国务院第722号令予以公布，自2020年1月1日起施行。这是我国在优化营商环境方面颁布施行的第一部专门行政法规，是我国营商环境法治化建设的重大突破，在全国亦是首创，为全世界优化营商环境提供中国经验。

一、《条例》出台的背景及重大意义

营商环境是企业及市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。经济社会发展的动力，源于市场主体的活力和社会创造力，很大程度上取决于营商环境。党中央、国务院高度重视优化营商环境工作，制定出台了一系列政策文件。各地、各部门按照党中央、国务院部署，持续推进“放管服”等改革，我国营商环境明显改善，但也存在不少问题和短板，与国际先进水平相比仍有较大差距，必须在深化“放管服”改革上有更大突破、在优化营商环境上有更大进展，促进市场主体活力和社会创造力持续迸发，为经济社会发展提供强劲动力。

《优化营商环境条例》（以下简称《条例》）认真总结近几年来我国优化营商环境的经验和做法，将其中实践证明行之有效、市场主体满意支持的改革举措用法规制度固化下来；重点针对我国营商环境的突出短板和市场主体反映强烈的痛点难点堵点问题，从完善体制机制的层面作出相应规定；对标国际先进水平，力求回应世界银行营商环境评价的主要指标体系,为相关领域优化营商环境提供目标指引;把握《条例》作为优化营商环境基础性行政法规定位，重在确立优化营商环境的基本制度规范，明确方向性要求，以概括性、统领性规定为主，不规定流程性内容，不创设具体行业、领域的管理制度。同时，《条例》具有开放性，为各地区、各部门探索创新优化营商环境的具体措施留出了充分空间。

二、《条例》的主要内容、重大措施解读

《条例》共有7章72条。《条例》将营商环境界定为市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件，明确优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化的原则。《条例》涵盖市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等内容。《条例》出台从制度层面为优化营商环境提供更加有力的保障和支撑，有利于增强社会各界特别是各级政府及有关部门对优化营商环境的意识，有利于激发市场主体活力，有利于促进经济社会全面发展。

详细研读《条例》的规定，亮点、创新点不胜枚举，比较突出的亮点主要集中在四个方面：

**一是创设了十余项全国性制度、标准、平台等统一标准。**长期以来，各地、各行业相关制度、标准不一让市场主体无所适从，也成为制约营商环境优化、市场主体平等竞争的桎梏，中央和地方各级政府为改变这一现状虽然做了不少的努力，但收效有限。近年来，建立健全全国统一的标准、统一的制度、统一的平台、统一的市场更是趋势所向。《条例》从总则到分则都对这一事项进行了全面细致的规定。总则第八条明确建立“以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系”，为优化营商环境奠定了基础；分则中就“全国统一的市场主体维权服务平台”（第二章）、“统一企业登记业务规范”（第三章）、“统一数据标准和平台服务接口”（第三章）、“统一社会信用代码”（第三章）、“全国统一的市场准入负面清单”（第三章）、“统一规范、竞争有序的人力资源市场”（第三章）、“全国一体化在线政务服务平台”（第四章）、“统一的动产和权利担保登记公示系统”（第四章）、“全国统一、简明易行的监管规则和标准”（第五章）、“统一建立的在线监管系统”（第五章）等相关行业、专业方面都予以涉及。可以预见，随着对已经建立起来的制度、体系的进一步确认，随着新建立的制度、体系、平台、市场的落地生根，随着这些统一的标准和要求逐步磨合、成熟，一个权利平等、机会平等、规则平等的营商环境将加速形成。

**二是“公平”的目标追求贯穿整个《条例》的制度设计。**《条例》第十条明确：“国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护”。字里行间就一个关键词“公平”，有这个原则作为市场主体保护的根基，各类市场主体就可以吃下“定心丸”。

除第十条确立的原则外，《条例》对此还进行了全面规定：市场准入方面，除负面清单以外的行业、领域、业务，各类市场主体均可依法平等进入；平等获取要素方面，保障各类所有制市场主体依法平等获取资金、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；招标投标和政府采购方面，对各类所有制和不同地区市场主体平等对待，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥。此外，在权利保护方面，自主经营权、财产权、知识产权、中小投资者等也都纳入了平等保护的范畴。这样一个总分结合、体系严密的制度体系，不仅实现了平等保护的全覆盖，而且突出了对各类市场主体一视同仁的依法保护。

**三是“创新”的制度安排在释放动能、激发活力的同时，彰显务实和人文关怀精神。**《条例》第七条第三款规定：“国家鼓励和支持各地区、各部门结合实际情况，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措施；对探索中出现失误或者偏差，符合规定条件的，可以予以免责或者减轻责任”。要发展必须要勇于改革、勇于创新，而改革和创新也不可避免会遇到挫折，会出现失误。如果一味地追求所谓的完美、无过错，或者对出现的失误一味地处罚则会束缚住改革和创新的手脚。只要改革和创新符合要求，就没有后顾之忧，由此改革和创新的动力就会被充分激发和释放。在监管方面，《条例》第五十五条规定：“政府及其有关部门应当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和标准，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”。这一规定充分体现了在鼓励创新的同时不忘确立包容审慎的监管原则，以图为鼓励真正的创新划清包容的界限和管控的红线。既依法保护创新，又坚守安全和质量底线，既促进规范健康发展，又严禁以创新之名行违法之实。

与此同时，《条例》第五章还有三条是针对“创新监管方式”的规定，即推行信用监管、“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”。通过这种宽严结合、注重实效、富于人文关怀的立法理念，建立起一套既全面又实用的监管体系。

**四是“法治”的充分保障确保各类主体“权责一致”。**从《条例》的内容来看，“依法保护”、“依法探索”、“依法享有”、“依法保障”、“依法公开”、“依法设立”、“依法设定”、“依法保留”等等用语频频出现，都围绕着“法治化”原则，从对行政权力的限制到市场主体保护再到相关协会商会责任的规范，都紧扣“法律、行政法规依据”这一前提，使整部《条例》都充满了法治的色彩，也更加夯实了正当性的根基。

具体说来，《条例》单设了“法治保障”一章，为行政权力的有效规制进一步厘清边界。其中，权力规制方面，紧紧抓住“政策制定”这个关键问题，从上位法依据，听取市场主体、行业协会商会意见，公开征求意见等方面加以规范。除此之外，还规定了“公平竞争审查”、“合法性审核”等机制，以求最大限度确保制定的政策能够达到合法有效、互相协调、正面激励的效果。我们可以清楚地看到，国家为了优化营商环境确实下足了决心、给足了力度，市场活力迸发、市场主体活跃的高质量、高水平发展格局势必加速形成。

三、我市贯彻落实《条例》营造法治化营商环境的工作重点

营商环境的法治化是优化营商环境的根本路径与衡量标准。3月5日，我省召开营造法治化营商环境专题会议。省委常委、省委政法委书记、省委依法治省办主任李殿勋指出，发展环境的主体是营商环境，营商环境的关键是法治环境，要着眼激发创新活力和维护公平竞争，营造优良的法治化营商环境，为企业健康发展和区域经济转型升级提供基础支撑和关键保障。《益阳市营商环境大优化行动方案》中，专题就营商环境的法治保障服务提出了相关要求。

**（一）健全完善制度体系，提升立法质量，夯实法治化营商环境的制度基础**

**一是依法完善制度体系建设**。要提高地方立法科学化、民主化水平，使地方性法规、政府规章和政府规范性文件更具针对性、及时性、系统性，能准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥制度的规范引领作用，维护公平竞争的市场秩序，促进商品和市场要素自由流动、公平交易、平等使用。

**二是加强对现行制度体系的清理工作。**要以切实保护市场主体合法权益、释放和激发企业活力为目的，对全市现行有效的地方性法规、政府规章以及规范性文件进行全面清理。要重点解决好民营企业在市场准入、产权保护、投融资、公平竞争、税收优惠等方面遇到的困难，为其发展提供有力的法治支撑。比如，在市场准入上，要进一步减少社会资本市场准入限制，及时清理地方保护和垄断行为，在项目审批等方面减少程序和环节，打破各种“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”，打造公平公正的竞争环境，降低创业门槛和成本。

**（二）全面推进依法行政，公正文明执法，为市场主体提供更优服务**

**一是全面推行权责清单制度**。将行政机关行使权力、管理公共事务的行为纳入法治轨道，明晰执法权限、职责、程序、任务，增加执法工作透明度，实现公正文明执法，让市场主体更加安心、放心，确保用权有效监督。

**二是继续推进简政放权**。抓住审批环节这个关键，继续推进审批制度改革和“放管服”改革，降低制度性交易成本。加大对行政许可审批的监督指导力度，全面推行行政许可和公共服务标准化，公开涉企服务事项及办事流程，编制发布办事指南，为企业办事提供明确指引。

**三是全面推行行政裁量权基准制度**。细化、量化行政处罚标准，杜绝随意检查、多重检查、重复处罚等执法行为，切实改进执法方式。

　　**四是提高政府公共服务水平**。全市各级政府要进一步转变职能，在创业指导、信息服务、人才引进等方面提供更好服务；整合优化现有执法机构和办事流程，对相关事项尽可能实现“一站式”受理、 “全流程”服务，进一步压缩流程耗时，为市场主体提供更加智能便捷的政务服务。

**（三）全面推进司法公正，维护司法权威，保障市场主体合法权益**

**一是依法平等全面保护各类市场主体的诉讼权利和实体权益**。司法机关必须加强对产权的司法保护，要准确把握并严格执行产权保护相关法律法规，严格区分经济纠纷与刑事犯罪，坚决防止把经济纠纷当作犯罪处理，坚决防止将民事责任变为刑事责任，依法保护企业权益，让企业家专心创业、放心投资、安心经营。

**二是最大限度减少对涉案企业正常生产经营活动的干扰。**本着司法为民的原则，全市各级司法机关在依法公正审理处理涉产权保护行政案件时，要减少纠纷主体的诉累，依法保护公平竞争，加大合同执行力度，严格制裁违约失信行为，强化司法对市场运行的规范引领作用，有效防范市场风险，稳定市场预期，让市场在资源配置中发挥决定性作用。

　　**三是不断依法完善多元纠纷解决机制。**全市各级司法机关要充分发挥商事调解、仲裁等纠纷解决非诉机制的司法补充作用，积极采用信息化、自动化工具，运用现代科技手段提高司法效率，充分运用案件诉前调解、繁简分流、小额速裁等简易程序，便捷高效地处理各类常见纠纷。要将诉前、诉中财产保全等法律机制进行全面细化，确保权益受损者及时获得救济。要提高审判管理全流程精细化水平，推动审判进程再提速。要加强对司法活动的监督，督促司法部门积极改进工作，提高工作效率。

**益阳市优化营商环境“十个不准”**

（节选自市委办、市政府办《“作风建设大提升、营商环境大优化”活动实施方案》）

1. 坚决贯彻执行优化营商环境决策部署和制度规定，

不准“打折扣”“搞变通”“设路障”，刻意隐瞒、拖延告知优企惠企政策。

1. 用准用好用足政策，坚决落实承诺事项，不准只承

诺不兑现，“新官不理旧账”，或者虚假承诺、信口承诺。

1. 依法坚决下放审批权限，认真落实审批时限提速要

求，不准擅设审批门槛、擅增审批事项、拖延审批时限，揽权不放或只放不接。

1. 严格规范检查收费行为，无法定事由不准对企业实

施检查，或向企业收费、罚款、摊派。

1. 依法严格行使监管执法权力，对企业执法必须规范、

慎重，不准随意执法、粗暴执法、选择性执法。

1. 落实首问责任，对企业诉求不论是否属于职责范围，

都要积极回应，认真处理或转办、跟踪，不准对企业合理诉求置之不理、推诿扯皮、敷衍塞责，或只表态不落实、只过问不解决。

1. 维护企业正常经营秩序，不准以任何理由参与或干

涉企业正常生产经营，强制、暗示推销指定商品，推行强制服务。

1. 要守土有责，优化企业周边发展环境，不准坐视、

放纵欺行霸市、强买强卖、强揽工程、乱搭乱建等行为。

1. 严格遵守廉洁自律规定，不准接受企业和管理服务

对象宴请、礼品礼金和旅游娱乐健身等服务。

1. 保障企业合法权益，不准有损害企业健康发展的其

他行为。