

(以下附錄節錄自中國政府網，全文可參閱  
[http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content\\_5409362.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content_5409362.htm))

附錄

### 发展改革委就《优化营商环境条例（征求意见稿）》公开征求意见

为认真贯彻落实国务院关于深化“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研究起草了《优化营商环境条例（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。

欢迎有关单位和社会各界人士在 2019 年 8 月 12 日前，登陆国家发展改革委门户网站（<http://www.ndrc.gov.cn>）首页“意见征求”专栏，进入“《优化营商环境条例（征求意见稿）》公开征求意见”栏目，提出宝贵意见建议。

感谢您的参与和支持!

- 附件：1.《优化营商环境条例（征求意见稿）》  
2.《优化营商环境条例（征求意见稿）》起草说明

国家发展改革委  
2019 年 7 月 14 日

# 优化营商环境条例

（征求意见稿）

## 第一章 总 则

**第一条 【立法目的】**为了持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，深刻转变政府职能，营造稳定公平透明、可预期的营商环境，释放全社会创新创业创造动能，激发市场活力，推动高质量发展，制定本条例。

**第二条 【概念界定】**本条例所称营商环境是指企业以及其他从事生产经营活动的组织和个人（以下统称市场主体）在市场准入、生产经营、退出市场等过程中涉及的有关外部因素和条件。

**第三条 【基本原则】**优化营商环境应当遵循市场化、法治化、国际化的原则，坚持各类市场主体权利平等、机会平等、规则平等，按照规则公开透明、监管公平公正、服务便利高效、依法保护各类市场主体合法权益的要求，对标国际一流水平，建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，为各类市场主体投资兴业创造良好发展环境。

**第四条 【管理职责】**各级人民政府应当加强对本行政区域内优化营商环境工作的组织领导，统筹推进、指导协调、督促落实优化营商环境相关改革，协调解决出现的重大问题。

各级人民政府有关部门按照职责分工做好相关行业和领域优化营商环境工作。

**第五条 【鼓励改革】**国家鼓励各地区、各部门结合实际依法探索创新优化营商环境的改革举措。有关单位和个人在推进优化营商环境改革过程中，工作出现偏差失误、未实现预期目标，但未违反法律法规的强制性规定、符合国家确定的改革方向、决策和实施程序符合规定，且勤勉尽责、未谋取私利、未损害公共利益的，依法免于追究责任。

各级人民政府及其有关部门应当加强对优化营商环境政策措施的宣传解读，及时总结和推广典型经验。

**第六条 【社会参与和舆论监督】**公民、法人和其他组织依法享有参与和监督营商环境建设的权利，有权对优化营商环境工作反映情况或者提出意见建议。

国家支持新闻媒体对营商环境进行舆论监督。新闻媒体及其从业人员进行涉及市场主体的新闻报道，应当真实、全面、客观、公正，不得编发和刊载未经核实的信息，不得利用新闻报道谋取不正当利益。

各级人民政府及其有关部门应当建立舆情收集和回应机制，及时调查处理损害营商环境的行为，并向社会公开调查处理结果。

**第七条 【营商环境评价】**国家建立全国统一标准的营商环境评价体系，定期开展全国营商环境评价，推动各地区、各部门

持续深化营商环境改革，促进地区间形成优化营商环境的良性竞争。

地方各级人民政府及其有关部门应当积极支持配合全国营商环境评价，不得违规干预或者弄虚作假。

任何组织和个人不得冒用国家机关名义开展营商环境评价，不得利用营商环境评价弄虚作假、谋取不正当利益。

## 第二章 市场主体

### 第一节 平等对待各类市场主体

**第八条 【市场准入】**国家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行业、领域、业务，各类市场主体均可依法平等进入。

**第九条 【平等获取要素】**国家保障各类所有制市场主体依法平等获取人力资源、资金、土地使用权和自然资源等生产要素，公平参与市场竞争。

各地区、各部门应当依法保障各类所有制和不同地区市场主体在政府资金投向、土地供应、税收优惠、费用减免、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定等方面的公平待遇，禁止滥用行政权力排除、限制竞争。

**第十条 【招标投标和政府采购】**招标投标和政府采购应当

公开透明、公平公正，对各类所有制和不同地区市场主体平等对待，不得以不合理条件进行限制或者排斥。各级人民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。

县级以上人民政府及其有关部门应当加快推进公共资源电子化交易。已经实行电子化交易的，原则上不得要求市场主体另行提交纸质材料。

各级公共资源交易平台应当依法公开交易目录和交易信息，保障各类市场主体及时获取有关信息并平等参与交易活动。

## 第二节 保护市场主体合法权益

**第十一条【保护自主经营权】**国家依法保护市场主体自主开展生产经营活动的权利，除法律、法规另有规定外，任何单位及个人不得干涉。

**第十二条【保护财产权】**国家依法保护各类所有制市场主体财产权和其他合法权益。市场主体存在一般违法行为的，依法审慎采取行政强制措施，最大限度降低对市场主体正常生产经营活动的不利影响。

**第十三条【保护知识产权】**国家加强知识产权保护，依法严厉惩治侵犯知识产权的违法犯罪行为，推动建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，充分保障知识产权权利人的合法权益。

有关部门应当建立健全知识产权纠纷多元化解机制和知识产权维权援助机制，完善知识产权快速审查、快速确权、快速维权机制，加大对小微企业知识产权保护援助力度。

**第十四条 【保护中小投资者】**国家积极促进公司治理规范化，依法加强股东权益保护，特别是中小股东权益保护，便利股东依法维护自身权益，增强社会投资积极性。各级人民政府及其有关部门应当与各级法院积极沟通协调，加强对中小股东权益的保护。

**第十五条 【治理拖欠企业账款】**行政机关、事业单位和具有市场优势地位的企业不得违约拖欠中小企业的货物、工程、服务款项。中小企业有权依法要求拖欠方支付拖欠款并对拖欠造成的损失进行赔偿。

**第十六条 【完善纠纷解决机制】**各级人民政府及其有关部门应当整合律师、公证、司法鉴定、人民调解、仲裁等法律服务资源，为市场主体提供法律咨询、法律援助和法律救济等服务，引导和帮助市场主体依法维权。

各级人民政府及其有关部门应当推动建立调解、行政复议、仲裁、诉讼有效衔接、相互协调的市场主体纠纷多元化解机制。将依法认定的拒不履行合同的行為，纳入有关市场主体信用记录。

### 第三章 市场环境

## 第一节 便利生产经营

**第十七条 【企业开办】**国家实行统一的市场主体登记制度，规范市场主体登记形式审查标准，完善虚假登记追责机制，提高登记审查效率，减少并规范登记机关自由裁量权。

各级人民政府及其有关部门应当简化市场主体从设立到具备一般性经营条件所需办理事项，压缩办理环节和时间。各级人民政府及其有关部门应当依托全国统一身份认证系统和电子营业执照系统，实行一次认证、全网通办，避免市场主体在不同地区和部门政务服务平台重复注册验证。

**第十八条 【投资项目审批】**各级人民政府应当按照国家规定，规范政府投资项目审批、企业投资项目核准的前置条件，公开与投资相关的规划、产业政策，以及项目审批、核准的办理流程，并为项目单位提供相关咨询服务。对《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目，实行备案管理。

**第十九条 【工程建设项目报建审批】**设区的市级以上人民政府应当按照全国统一标准编制并公布本级工程建设项目报建审批事项清单，明确审批事项名称、适用范围、前置条件、申请材料 and 审批时限，并实行动态管理。

县级以上地方人民政府在依法设立的开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域可以实施区域评估制度，由政府统一组织

对法定评估评价事项按照区域进行统一评估，并在土地出让或划拨前，告知建设单位相关建设要求。已经实施区域评估的，有关部门在审批工程建设项目时，不得要求市场主体重复开展相关评估评价或者承担评估评价费用。法律、法规另有规定的除外。

县级以上人民政府有关部门应当对建设工程专项验收事项实行联合验收，统一竣工验收图纸和验收标准，统一出具验收意见。

**第二十条 【登记财产】**国家实行不动产统一登记制度。各级人民政府应当整合和优化不动产登记流程，加强部门协作和信息互联互通，减少办理环节，压缩办理时限，提高服务效率。

国家推动建立动产和权利担保统一登记制度和动产抵押登记平台，便利市场主体运用生产设备、原材料、半成品、产品、机动车等动产以及应收账款、知识产权等权利进行担保融资。

**第二十一条 【跨境贸易】**有关部门应当依托电子口岸平台，推进信息共享和业务协同，实行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，为市场主体提供便捷的口岸通关服务。省、自治区、直辖市人民政府应当制定并公开通关流程及口岸经营服务作业时限，公布口岸收费目录清单。

有关部门应当加强“经认证的经营者”国际互认合作，并给予互认企业相关便利措施。

没有法律、行政法规依据，任何单位和个人不得创设进出口环节监管证件，不得在通关环节进行验核。



**第二十二条 【办理破产】**县级以上地方人民政府应当与有关人民法院建立破产工作统一协调机制，统筹推进破产程序中的业务协调、信息共享等工作。

**第二十三条 【企业变更和注销】**各级人民政府有关部门应当优化企业变更和注销办理流程，精简申请材料，压缩办理时间，降低办理成本。符合设立后未开展经营活动或者无债权债务等规定情形的，可以由企业自主选择按照简易注销程序办理。

## 第二节 规范税费办理

**第二十四条 【纳税】**各级税务机关应当持续优化纳税服务，精简办税资料和流程，简并申报缴税次数，压缩纳税时间，逐步实行全程网上办税，不断扩大电子发票使用范围。

**第二十五条 【社会保险费】**国家统筹考虑保障职工、企业合法权益、经济社会发展水平以及基金收支状况，依法合理确定社会保险费率，统一和规范社会保险费政策。

**第二十六条 【规范涉企收费】**各级人民政府及其有关部门、行业协会商会应当按照规定对外公示本地区执行的涉企行政事业性收费、政府性基金、行政审批中介服务收费和实行政府定价的经营服务性收费目录清单。清单以外，行政机关、事业单位、社会组织、企业等依法实施行政管理、提供公共服务不得收取任何费用。

任何单位未经法定程序，不得设置行政事业性收费项目，不得以任何形式将政府行政管理职能转化为有偿经营服务。行政机关委托事业单位、社会组织或者其他组织从事相关管理活动的，应当采取政府购买服务等方式进行，不得以任何方式向企业转嫁收费。

各级人民政府及其有关部门对实行市场调节价的服务收费项目，应当引入竞争机制，加强行业管理和行业自律，引导收费主体诚信经营、合理定价；对实行政府定价或者政府指导价的服务收费项目，应当严格核定服务成本，制定服务标准和价格，监督收费主体严格执行。

严禁收费主体擅自对涉企行政事业性收费、政府性基金、实行政府定价或者政府指导价的经营服务性收费提高收费标准、扩大收费范围或者额外收费。严禁以各种方式强制企业赞助捐赠、订购报刊、参加培训、加入社团。严禁中介服务机构利用行政资源强制收取费用等行为。

任何组织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活动，不得利用评比达标表彰活动向市场主体收费或者变相收费。

### 第三节 公用事业、融资与人才服务

**第二十七条 【公用事业服务】**供水、供电、供热、供气、

排水与污水处理、通信、邮政等公用事业企业，应当按照规定向社会公开服务标准、服务流程、办理时限、资费标准等信息，向市场主体提供安全、方便、快捷、稳定和价格合理的服务，不得实施滥用市场支配地位行为。

供水、供电、供气等公用事业企业应当优化报装审批流程，精简报装材料，压缩办理时间，降低水电气接入和使用成本，配合行政机关依法清理向转供电用户不合理加价售电、附加收费等行为。有条件的地区应当应用移动互联网提供线上咨询、报装、查询、缴费、报修等综合服务。

有关行政机关应当优化水电气接入相关行政审批流程，压缩审批时限，建立健全与供水、供电、供气等公用事业企业的信息共享机制，加强对报装环节相关中介服务的管理。

**第二十八条 【融资服务】**国家引导金融机构加大对民营企业、小微企业的支持力度，提供针对性金融产品和服务。国家支持符合条件的民营企业扩大直接融资规模，完善股票发行和再融资制度，支持民营企业发行债券，鼓励金融机构加大民营企业债券投资力度。

金融管理部门应当加强对金融机构支持民营企业、小微企业工作的指导和监督。

金融机构对同等申请条件下各类所有制市场主体的贷款利率和贷款条件应当保持一致，不得对不同所有制市场主体设置贷款审批歧视性规定。

金融机构应当规范收费行为，不得向市场主体违规收取服务费用。

**第二十九条 【鼓励创新创业】**各级人民政府及其有关部门应当尊重、保护、鼓励创新，支持市场主体开展创新创业活动，创新科技金融服务，多渠道增加创新投入，推动科技成果转化应用，鼓励发展创业孵化和科技成果转移转化服务平台，降低创新创业成本。

**第三十条 【人才服务】**国家建立健全统一规范、竞争有序的人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割，消除身份、性别歧视，引导和促进人才的合理流动。

国家对外国人来华工作简化申请材料，优化审批流程，规范申请标准，依法保障在华工作外国人合法权益。

各级人民政府及其有关部门应当尊重市场经济规律和人才成长规律，尊重各类市场主体在人才培养、引进、使用、评价和激励等方面的自主权。

**第三十一条 【规范行业协会商会】**市场主体依法享有自主加入和退出行业协会商会的权利，任何单位和个人不得强制或者变相强制市场主体入会、退会。

行业协会商会不得对已取消的资格资质变相进行认定，不得出具虚假证明或者报告，不得干扰市场主体正常生产经营或者扰乱市场秩序，不得组织市场主体从事法律法规禁止的垄断行为，不得依靠代行政政府职能或者利用行政资源擅自设立收费项目、提

高收费标准。

## 第四章 政务服务

### 第一节 融合线上线下服务

**第三十二条 【政务服务大厅】**地方各级人民政府已设立综合性政务服务大厅的，除因安全、便民等特殊考虑外，一般应当将本行政区域内各类政务服务事项进驻本级综合性政务服务大厅统一办理。鼓励中央垂直管理部门将其实施的政务服务事项纳入所在地方综合性政务服务大厅集中办理。

政务服务大厅应当按照“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的工作模式，实行一个窗口受理、后台集成服务。

地方各级人民政府应当推动政务服务大厅与政务服务平台业务融合，整合信息系统，统筹服务资源，统一服务标准，为市场主体提供渠道多样、简便易用的政务服务。对于已在各级政务服务大厅办理的事项，不得要求申请人在政务服务平台重复办理。

**第三十三条 【政务服务平台】**国家建设以国家政务服务平台为总枢纽，以国务院有关部门政务服务平台和各地区政务服务平台为基础的全国一体化在线政务服务平台。各级人民政府应当依托全国一体化在线政务服务平台整合各类网上政务服务系统，

推进“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，政务服务事项应当纳入全国一体化在线政务服务平台办理。

国家政务服务平台建设面向市场主体和群众的政务服务移动端。鼓励有条件的地区和部门应用移动互联网，为市场主体提供方便可及的政务服务。

**第三十四条 【政务服务数据共享交换】**国家构建全国统一、多级互联的政务服务数据共享交换平台体系，统一明确信息共享的种类、标准、范围、流程，实现跨层级、跨地区、跨系统、跨部门、跨业务数据信息可靠交换与安全共享，并依法依规向社会开放。

各级人民政府及其有关部门应当通过全国一体化在线政务服务平台查询、核验市场主体信息，对平台已经采集的信息，不得要求申请人重复提交。

**第三十五条 【电子印章和电子证照】**国家建立权威、规范、可信的统一电子印章系统。国务院有关部门、地方人民政府及其有关部门使用国家统一电子印章系统制发的电子印章。电子印章与实物印章具有同等法律效力。

国家推广使用电子营业执照等电子证照、电子证件、电子证明，推动电子证照、电子证件、电子证明跨部门跨地区互认共享。电子证照、电子证件、电子证明与纸质版本具有同等法律效力，是市场主体取得相关资格的合法凭证。

除法律、行政法规另有规定外，电子证照、电子证件、电子证明、加盖电子印章或者使用符合《中华人民共和国电子签名法》要求的可靠电子签名进行签名的电子材料，可以作为办理政务服务事项的依据。

## 第二节 提升政务服务水平

**第三十六条 【政务服务事项标准化】**县级以上人民政府及其有关部门应当推行政务服务事项标准化，为市场主体提供规范、透明、高效的政务服务。没有法律、法规、规章依据，不得增设办理条件和环节。

**第三十七条 【规范行政许可和备案】**对依法设定的行政许可事项，应当实行清单管理，逐项明确事项名称、设定依据、实施机关、实施范围、许可条件、申请材料、许可程序、办理时限、许可有效期、收费情况等，并对清单进行动态调整。清单以外，任何行政机关不得违法实施行政许可，不得以备案、目录、计划、规划、登记、注册、年检、年报、监制、认定、认证、审定等形式，变相设定和实施行政许可。

没有法律、法规、规章依据，或者所需采集的信息可以通过政府信息共享、行政机关主动采集等方式获取的，行政机关不得设定和实施针对市场主体的备案事项。

**第三十八条 【相对集中行政许可权改革】**在履行《中华人

民共和国行政许可法》第二十五条规定的程序，并明确审批与监管职责分工后，地方各级人民政府应当按照省级人民政府批准的方案，将部分行政许可权集中到一个部门行使。行使相对集中行政许可权的行政机关作出的行政许可决定具有法律效力，原主管部门不得再要求市场主体加盖本部门印章。

行使相对集中行政许可权的行政机关，应当接受上级人民政府有关部门的业务指导，以本机关名义实施行政许可，对审批结果负责，并与依法履行事中事后监管职责的行政机关做好衔接工作。

**第三十九条 【“证照分离”“多证合一”改革】**国家实行统一社会信用代码制度，依法对涉企经营许可事项采取直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等改革方式，逐步整合涉企证照，减少涉企证照数量，提高行政服务效率。

国务院有关部门、地方各级人民政府应当将信息采集、记载公示、管理备查类的一般经营项目涉企证照事项以及企业登记信息能够满足行政管理需要的涉企证照事项整合到营业执照上，不再发放被整合的证照。没有法律、行政法规依据，任何部门不得设置涉企证照事项。

**第四十条 【减证便民】**各级人民政府及其有关部门设定证明事项应当具备法律、法规依据，并加强互认共享，减少不必要的重复举证。

下列事项不得设定证明：



（一）自然规律及定理，众所周知或者可以推定的事实；

（二）法院生效裁判、仲裁机关生效仲裁裁决以及公证机构公证文书所认定的事实；

（三）有关部门自身产生的或者通过部门共享能够实时获取、核验的信息；

（四）能够通过申请人现有证照来证明或者能够被其他材料涵盖替代的事项。

各级人民政府及其有关部门应当公布依法保留的证明事项清单，逐项列明设定依据、开具单位、办事指南等，并逐步简化办理流程，提高办证效率。

**第四十一条 【优化服务流程】**各级人民政府及其有关部门对在一定时间内需由两个以上同级部门分别实施的具有关联性的行政审批等政务服务事项，可以实行由一个部门统一接收、转送申请材料，各相关部门同步审批、分别作出审批决定的并联审批方式。除法律、法规明确规定外，任何单位不得将一个行政审批事项的办理结果设置为另一个行政审批事项的前置条件。

对依法设定的行政许可事项，能够通过事中事后监管纠正不符合行政许可条件的行为且不会产生严重危害后果的，可以按照有关规定实行告知承诺制办理，但不得与法律、行政法规的规定相抵触。

对行政机关要求申请人提供的证明，能够通过事中事后监管纠正虚假承诺行为且不会产生严重危害后果的，行政机关可以决

定实行告知承诺制办理。

对实行告知承诺制办理的行政许可事项和证明事项，行政机关应当将办理规定、监管规则、违反承诺的法律责任一次性书面告知申请人，并提供告知承诺书示范文本。申请人自愿选择实行告知承诺制办理的，行政机关应当直接依据书面承诺办理行政许可等相关事项。

除法律、法规规定外，当事人持有法院相关变更登记判项内容的生效判决即可自行办理行政登记变更事项，登记机构不得要求当事人先向法院申请强制执行。涉及不动产登记事项，法院生效裁判中已经有变更登记判项内容，在各方当事人无履行争议或者判项内容是基于确权类等无给付内容的，登记机构应当直接办理变更登记。

**第四十二条 【审批服务便民化】**行政相对人提交的政务服务事项申请材料齐全、符合法定形式的，行政机关能够当场作出决定，应当当场作出书面决定，并逐步减少现场等候时间；无法当场作出书面决定，符合法定受理条件、申请材料齐全的，原则上应当一次办结；申请材料不齐全的，应当一次性告知需要补正的内容。需要现场踏勘、专业技术审查、集体讨论、专家论证、听证等的事项，应当限时安排。

各级人民政府及其有关部门对于面向个人、办理量大的政务服务事项，应当将相关事项办理权限或者受理环节依法授权或委托乡（镇）人民政府、街道办事处或者村（居）民委员会，实行

就近办理或者受理。

各级人民政府及其有关部门应当对政务服务事项实行限时办结制，明确办理时限并在受理窗口或者平台公布。法律、法规、规章对办理期限有规定的，应当在法定期限内办结；法律、法规、规章没有规定的，应当按照合理、高效的原则确定办理期限，并按时办结。

**第四十三条 【规范审批中介服务】**县级以上人民政府应当依法规范行政审批中介服务行为，编制并公布行政审批中介服务事项清单。未纳入清单的中介服务事项，不得作为行政审批等政务服务的受理条件。行政机关应当制定完善中介服务的规范和标准，指导监督中介服务机构建立服务承诺、限时办结、执业公示、一次性告知、执业记录等制度。中介服务机构应当明确并公布办理时限、工作流程、申报条件、收费标准等信息。

对既可由申请人按要求自行编制，也可委托有关机构编制的材料，审批部门应当在办事指南中明确说明，并提供审查要点和示范文本，引导申请人自行编制相关材料。

**第四十四条 【规范中介服务机构】**行政机关不得与中介服务机构存在隶属关系或者利益关联。除法律、行政法规另有规定外，行政审批部门所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业，不得开展与本部门行政审批相关的面向市场主体收费的中介服务。

除法律、行政法规另有规定外，行政机关在行政审批过程中

委托开展的技术性服务，应当通过竞争方式选择中介服务机构并支付服务费用，不得增加或者变相增加申请人负担。

各级人民政府及其有关部门不得强制市场主体接受中介服务，不得强制指定或者变相指定中介服务机构，不得限额管理中介服务机构数量，不得在区域、行业 and 部门间违法设定中介服务机构执业限制。

### 第三节 诉求处理与监督评价

**第四十五条 【政企沟通机制】**各级人民政府及其有关部门应当建立畅通有效的政企沟通机制，听取市场主体意见建议，及时了解并依法帮助解决市场主体生产经营活动中遇到的问题。

**第四十六条 【诉求处理机制】**各级人民政府及其有关部门应当建立营商环境诉求处理长效机制。对有关营商环境的投诉、举报，有关部门应当依法及时受理，并依法为投诉人、举报人保密；投诉、举报事项办结后，及时将办理结果告知投诉人、举报人。

**第四十七条 【政务服务监督】**各级人民政府及其有关部门应当在本级政务服务大厅和本单位门户网站显著位置设置监督窗口或者监督平台，主动听取意见建议并及时反馈，接受社会监督。

**第四十八条 【政务服务评价】**县级以上地方人民政府及其

有关部门应当建立政务服务评价制度，将服务对象对政务服务的评价纳入对有关行政机关及其内设机构的绩效考核。

## 第五章 监管执法

### 第一节 落实监管责任

**第四十九条 【监管职责】**各级人民政府及其有关部门应当全面履行事中事后监管职责。

行政机关在履行对市场主体监督检查职责过程中，根据需要可以向无隶属关系的其他行政机关提出协助请求，被请求机关应当及时、尽责提供相关协助。被请求机关的上级机关对提供行政协助有规定的，被请求机关应当遵守相关规定。

**第五十条 【综合监管执法和联合检查】**各级人民政府应当统筹配置行政执法职能和执法资源，在市场监管、生态环境保护、农业农村、交通运输、文化市场、城市管理等重点领域实行综合监管执法，减少执法主体和层级，整合精简执法队伍，强化基层监管力量，提高基层执法能力。

有关部门对同一检查对象的多个检查事项，能够合并事项或者联合实施的，应当合并事项或者联合实施，减少对市场主体的生产经营活动的影响。

**第五十一条 【包容审慎监管】**国家对新产业、新业态、新

技术、新模式，按照鼓励创新、包容审慎的原则，有针对性地确定监管方式和标准规范，依法保护创新，同时坚守安全和质量底线，对出现的问题及时引导或者处置，促进规范健康发展，严禁以创新的名义实施违法行为。

## 第二节 创新监管方式

**第五十二条 【“双随机、一公开”监管】**除特殊重点领域外，日常监管领域原则上应当实行监管过程中随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查检查结果及时向社会公开的“双随机、一公开”监管模式。

**第五十三条 【重点监管】**对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊重点领域，应当强化全过程质量安全管理与风险监控，依法依规实行全覆盖的重点监管模式。对通过投诉举报、数据监测等发现的具体问题，应当进行有针对性的检查。地方各级人民政府应当严格控制重点监管事项数量，规范重点监管程序。

**第五十四条 【信用监管】**国家建立以信用为基础的监管机制。行政机关应当针对不同风险等级、信用水平的监管对象采取差异化分类监管措施，合理确定、动态调整抽查比例、频次。对诚信守法、风险较低的监管对象，适当降低抽查比例和频次；对失信违法、风险较高的监管对象，适当提高抽查比例和频次。

各级人民政府及其有关部门应当引导市场主体依法开展生产经营活动，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，履行社会责任。对严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序的失信主体，由有关部门和单位依法依规实施联合惩戒。失信主体在规定期限内纠正失信行为、消除不良影响并按规定完成信用修复的，不再将其作为联合惩戒对象。

国家依法建立权威、统一、可查询的市场主体信用记录，加强互联互通和信息共享。地方各级人民政府及其有关部门应当按照国家统一标准和规范，依法及时公示和共享市场主体信用信息。

**第五十五条 【“互联网+监管”】**国家建立统一的“互联网+监管”系统，各级人民政府及其有关部门的监管事项、设定依据、监管流程、监管结果、监管行为均应当纳入系统，推进监管信息跨部门、跨地区共享，实现监管事项全覆盖、监管过程全记录、监管风险可发现。

### 第三节 规范执法行为

**第五十六条 【规范行政执法】**行政机关开展行政执法应当做到事实清楚、证据确凿、手续完备、程序合法、定性准确、处理恰当。行政机关应当全面准确及时主动公开行政执法主体、人员、职责、权限、依据、程序、救济渠道和随机抽查事项清单等

信息。

行政执法人员在对市场主体实施行政检查时应当主动出示行政执法证件，不出示行政执法证件的，市场主体有权拒绝接受检查。行政检查结束后，应当向被检查对象作出书面决定或者结论。实施行政检查，不得非法妨碍市场主体正常的生产经营活动，不得索取或者收受财物，不得谋取非法利益。

行政机关作出重大行政执法决定前，应当严格进行法制审核，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

**第五十七条 【规范自由裁量权】**行政机关行使自由裁量权应当符合法律目的、具有合理性，排除不相关因素干扰，所采取的措施和手段应当必要、适当，并在行政执法决定中说明理由。

## 第六章 法治保障

### 第一节 政策制定与施行

**第五十八条 【政策制定】**各级人民政府及其有关部门制定规章、规范性文件，没有法律、法规依据，不得减损市场主体的合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体的正常生产经营活动。

行政机关制定对市场主体切身利益或者权利义务有重大影响的规章、规范性文件，应当充分听取市场主体、行业协会商会



以及律师协会的意见。除依法需要保密的外，对规章以及对市场主体权利义务有重大影响的规范性文件，应当通过网络、报纸等向社会公开征求意见。

行政机关制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件及其他政策文件时，应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。未经审查或者经审查具有排除、限制竞争效果的，不得出台或者提交审议。

各级人民政府及其有关部门应当建立规范性文件合法性审核机制，由承担合法性审核职责的部门、机构或者人员对规范性文件统一进行审核。未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件，不得提交集体审议。

各级人民政府应当建立规章、规范性文件及其他政策文件制定发布的统筹协调机制，结合经济社会发展总体形势，科学进行制度设计，合理把握出台节奏，全面评估政策效应，避免相互之间矛盾冲突或者政策叠加对市场主体正常生产经营活动造成负面影响。

行政机关应当保持法规政策的连续稳定，制定或者修改规章、规范性文件，除特别紧急情形外，应当在公布后预留合理时间，以便市场主体做好施行相关准备工作。

**第五十九条 【法规政策公布和解读咨询】**行政机关应当及时将本机关执行和制定的法律、法规、规章、规范性文件，通过

政府公报、政府门户网站、政务服务大厅、政务新媒体等渠道向社会公开。

各级人民政府应当依托本级政府门户网站，集中发布本级政府及其有关部门制发的规章、规范性文件，特别是涉及市场主体的各类优惠政策，并提供便捷、免费的在线检索服务。未经公开发布的规章和规范性文件，不得作为行政管理依据。

对涉及市场主体权利义务的行政法规、规章、规范性文件，行政机关应当在公布时同步开展宣传解读，提高市场主体对法规政策的知晓度。

行政机关应当建立法规政策咨询和解答机制，通过政府门户网站、政务服务大厅、政务服务平台、政务服务热线等，接收公民、法人和其他组织通过网络、邮寄、电话或者当面提交的涉及自身权益的咨询申请，并限期给予解答。

**第六十条 【政策评估和清理】**各级人民政府及其有关部门应当建立规章、规范性文件定期评估和清理制度，评估结果作为修改、废止有关规章、规范性文件的重要参考。发现违反上位法规定、相互之间矛盾冲突、妨碍市场公平竞争、侵害市场主体合法权益等情形的，应当及时修改或者废止。

**第六十一条 【政务诚信】**各级人民政府及其有关部门向市场主体作出政策承诺应当严格依法依规，不得违法违规承诺优惠条件；作为民事主体参与民事活动时，应当平等行使权利、履行义务、承担责任。

各级人民政府及其有关部门应当认真履行依法作出的政策承诺和签订的合同、协议，不得以政府换届、部门或者人员更替、政策调整等为由违约。确因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要改变政策承诺和合同协议的，应当严格依照法定权限和程序进行，并对相关市场主体的财产损失依法予以公平合理补偿。

## 第二节 法律责任

**第六十二条 【政府责任】**各级人民政府及其有关部门和工作人员在履职过程中，因失信违约损害营商环境被司法裁判、行政处罚、纪律处分、问责处理的，相关信息应当纳入政务失信记录。对造成政务失信行为的主要责任人依法依规追究责任。

各级人民政府及其有关部门不履行优化营商环境工作职责，有下列情形之一的，由上级机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）拒绝、推诿、拖延履行法定职责的；

（二）违法限制市场主体准入或者退出，违法干涉市场主体自主开展生产经营活动、平等获取生产要素，违法侵害市场主体财产权和其他合法权益，违约拖欠企业账款的；

（三）禁止、限制不同所有制或者不同地区市场主体到本地从事生产经营活动、参与招标投标和政府采购，禁止、限制外地

商品、服务进入本地市场，滥用行政权力排除、限制竞争的；

（四）向市场主体强制或者变相收取不合理费用，违规设置收费项目、提高收费标准、扩大收费范围或者额外收费，将政府行政管理职能转化为有偿经营服务，或者将应当由行政机关自身承担的费用转嫁给市场主体承担的；

（五）违反规定设定和实施针对市场主体的行政许可、备案、证照、证明事项，违反规定设置政务服务事项办理条件、申请材料、办理环节，违反法定办理程序或者未在办理时限内办结的；

（六）违反规定设定行政审批中介服务事项，允许存在隶属关系或者利益关联的组织开展与本部门行政审批相关的面向市场主体收费的中介服务，强制市场主体接受中介服务，强制指定或者变相指定中介服务机构，限额管理中介服务机构数量，违法设定中介服务机构执业限制的；

（七）未按照规定及时处理投诉、举报事项，泄露投诉人、举报人信息，以及对投诉人、举报人打击报复的；

（八）对其他行政机关提出的行政协助请求，无正当理由未及时、尽责提供相关协助的；

（九）未按照规定开展行政执法，妨碍市场主体正常经营活动的；

（十）实施行政审批、行政检查时，索取或者收受财物、谋取非法利益的；

（十一）未落实公平竞争审查、合法性审核等制度，出台具

有排除、限制竞争效果或者违法的规章、规范性文件及其他政策文件的；

（十二）对市场主体作出违背有关法律、法规或者超出自身法定权限的政策承诺，或者未经法定程序改变承诺事项的；

（十三）不履行、不完全履行或者单方面强制要求以特定方式履行与市场主体签订的有关合同、协议的；

（十四）按照国家有关规定应当追究责任的其他情形。

**第六十三条 【行业协会商会责任】**行业协会商会有下列行为之一的，由有关部门按照职责分工给予警告，责令限期改正，可以停止其活动，责令撤换直接负责的主管人员；有违法所得的，予以没收，可以并处违法所得三倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，予以撤销登记；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对已被有关部门取消的资格资质变相进行认定的；

（二）违规收取费用、出具虚假证明或者报告、谋取不正当利益、扰乱市场秩序的；

（三）未经法律、行政法规授权，强制或者变相强制市场主体入会、退会的；

（四）依靠代行政府职能或者利用行政资源擅自设立收费项目、提高收费标准、强制服务并收费的；

（五）侵害市场主体合法权益的其他行为。

法律另有规定的，从其规定。

**第六十四条 【中介服务机构责任】**中介服务机构违反本条

例规定，违规收取费用、出具虚假证明或者报告、谋取不正当利益、扰乱市场秩序的，由有关部门予以警告并责令限期改正；拒不改正或者情节严重的，对其违法行为予以通报，并限期禁止在相关行政区域内执业；情节特别严重的，依法吊销营业执照并承担相应民事责任；涉嫌违法犯罪的，依法移送司法机关处理。

**第六十五条 【公用事业企业责任】**公用事业企业违反本条例规定、损害营商环境的，由有关部门依照有关法律、法规给予行政处罚，记入信用记录，并依法予以公示。情节严重的，对企业负责人、直接责任人依法给予处分。

**第六十六条 【市场主体强制退出制度】**对于提交虚假材料骗取登记、冒用他人身份证虚假注册、无法通过登记的住所取得联系、长期吊销未注销、被列入严重违法失信企业名单且违法行为情节比较严重、利用简易注销程序逃废债务等违法失信市场主体，不能持续满足生产许可、安全生产条件或者不具备生产许可、安全生产能力的市场主体，以及发生严重质量安全事故的市场主体，依照法定程序实施强制退出，三年内不得再进入相关市场，其法定代表人、负责人三年内不得担任其他企业的法定代表人、负责人。

## 第七章 附则

**第六十七条 【特殊适用情形】**法律、法规授权的具有管理

公共事务职能的组织，适用本条例关于行政机关的规定。

**第六十八条 【施行日期】**本条例自 2019 年 月 日起施行。

# 《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。