解读《优化营商环境条例》

        一、为什么要制定《条例》

        习近平总书记强调，法治是最好的营商环境。李克强总理要求，要用法治化办法把改革成果固定下来。制定出台《条例》，主要有三个方面的考虑：一是增强微观主体活力。经济社会发展的动力，源于市场主体的活力和社会的创造力。通过法治化手段持续优化营商环境，最大限度激发微观主体创业创新创造的活力，有利于把微观主体发展动力更好转化为经济发展的新动能，对于稳定经济增长、促进就业都具有重要意义。二是持续深化改革。我国营商环境还存在不少突出问题和短板，必须在“放管服”改革上有更大突破、在优化营商环境上有更大进展。《条例》从完善体制机制的层面作出相应规定，进一步推进“放管服”改革的系统集成、高效协同，有利于加快营造市场化法治化国际化营商环境。三是巩固改革成果。总结近年来我国优化营商环境的经验和做法，把解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新取得的改革成果，把实践证明行之有效的改革举措，用法规制度固定下来，有利于为深化改革提供法治支撑和保障。

        二、《条例》有哪些特点

        《条例》的规定全面，内容详实，充分反映了社会各界的诉求和心声，凝聚了社会的广泛共识，是一项史无前例、开创性的工作。《条例》主要有以下三个特点。第一，既全面系统，又突出重点。《条例》共7章、72条，围绕贯彻新发展理念、正确处理政府和市场的关系、完善社会主义市场经济体制等进行了有针对性的制度设计，对“放管服”改革的关键环节确立了基本规范。同时，聚焦突出问题，重点围绕强化市场主体保护、净化市场环境、优化政务服务、规范监管执法、加强法治保障这5个方面，明确了一揽子制度性解决方案，推动各级政府深化改革、转变职能。第二，既有原则规定，又有具体要求。《条例》围绕建立健全公平开放透明的市场规则进行了制度设计。比如，明确国家依法保障各类市场主体公平参与市场竞争，平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体，健全公开透明的监管规则和标准体系。同时，对压减企业开办时间、简化企业注销流程等反映强烈的问题都作了具体的规定，在实践中便于操作，有助于切实提升市场主体的获得感。比如，针对企业开办，《条例》明确，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。第三，既集成实践经验，又注重汇聚众智。《条例》参考辽宁、吉林、黑龙江、河北、陕西、天津等省市先行先试出台的地方性法规，是近年来优化营商环境实践经验的集成和集体智慧的结晶。在起草过程中，国家发改委会同司法部，广泛征求了60个中央有关部门、37个地方政府、11个研究机构、37家行业协会商会和5个民主党派中央共计150个单位的意见，还召开了17场专题会，听取了150家内外资企业、50个城市分管市领导、50位人大代表和政协委员以及美国驻华商会、欧盟驻华商会等机构的意见，并向社会公开征求意见，这为良法善治奠定了坚实基础。

        三、如何贯彻实施好《条例》

        制度的生命力在于执行。下一步，重点要抓好《条例》的贯彻实施。一是营造人人参与营商环境建设的良好氛围。组织各级政府部门学习《条例》，向超过1亿户的市场主体宣传普及《条例》规定和精神，形成全社会共建一流营商环境的强大执行力。二是构建“1+N”法规政策体系。《条例》涉及面广，与现行的上千部法规文件密切相关，有必要加快配套制度“立改废”，对相关法律文件进行修改完善，确保与《条例》相一致。三是打造法治化、国际化、便利化的一流营商环境。以《条例》出台为契机，找短板、补弱项、抓落实，持续深化“放管服”改革，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。下面，我愿意回答大家的提问。

       四、优化营商环境方面做的工作，以及下一步的计划

       优化营商环境是党中央、国务院根据新形势新发展新要求做出的重大决策部署。习近平总书记强调，要改善投资和市场环境，加快对外开放步伐，降低市场运行成本，营造稳定公平透明、可预期的营商环境，加快建设开放型经济新体制，推动我国经济持续健康发展。近年来，各地区、各部门按照党中央、国务院决策部署，顺应社会期盼，推进“放管服”等改革，我国营商环境明显改善。归纳起来，主要体现为“4个聚焦”。

        第一，聚焦减审批减材料，市场准入门槛不断放宽。持续大幅取消行政许可等事项，实行清单管理制度。比如，在投资审批事项清单方面。今年2月，发展改革委等15部门联合印发了《全国投资审批项目在线审批监管平台审批管理事项统一名称和申请材料清单》，为规范投资审批行为、提高投资审批“一网通办”水平提供了标准规范。又比如，在市场准入负面清单方面。2018年12月，发布实施全国统一的市场准入负面清单，目前正在制定修订《市场准入负面清单（2019年版）》。同时，进一步缩减2019年版全国和自贸试验区外商投资准入负面清单，比2018年大幅缩减，在服务业、制造业、采矿业等领域共推出11项开放措施。

        第二，聚焦规则公开透明，公平公正监管不断强化。全面推行“双随机一公开”跨部门联合监管。在监管过程中，检查对象随机抽取，执法人员随机选派，抽查情况及查处结果及时向社会公开，对守法者“无事不扰”。再比如，探索推进“大数据”监管。有的地方建设“风险洞察平台”，集合注册登记、商标、行政执法案件等工商系统数据，形成企业的大数据全景信息视图。

        第三，聚焦激活力减负担，服务中小微企业力度不断加大。一方面，进一步加强产权司法保护，清理出有违产权保护原则要求的规章、规范性文件5847件。对反映强烈、久拖不决的案件集中攻坚，推动涉产权冤错案件甄别纠正工作取得重要突破。另一方面，大力推进减税降费，近年来，中央设立的行政事业性收费由185项减少到49项，减少幅度超过73%，降低了不动产登记费等数十项收费项目标准。今年又分两批印发降低一般工商业电价政策文件，超额完成全国一般工商业电价平均降低10%的任务。

        第四，聚焦减环节压时限，市场主体获得感不断增强。一方面，简化优化审批办理环节，通过信息化手段整合再造审批流程，将串联审批改为并联审批，推进信息化技术支撑的“一窗受理、并行办理”。另一方面，加快推进电子政务“一网通办”，构建全流程一体化在线服务平台，政府部门多努力，人民群众少跑路。企业开办、用水用电报装、不动产登记等事项的办理时间压缩50%以上。

        下一步，要以《条例》的出台为新的起点，持续深化“放管服”的改革，进一步优化营商环境。主要是做到“5个进一步”： 一是进一步放宽市场准入。再推动取消一批行政许可等事项，进一步清理规范各类行政审批中介服务事项。全面实施《市场准入负面清单》，推动“非禁即入”普遍落实。二是进一步推进公正监管。在市场监管领域推进跨部门“双随机、一公开”监管，优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，对违法者依法严惩、对守法者无事不扰。对共享经济、数字经济、人工智能、智能制造等新产业新业态实施包容审慎监管，促进新兴产业持续健康发展。三是进一步做到简政便民。持续减少和规范证明事项，精简公用企事业单位索要的证明材料，2020年6月底前全面推广证明事项告知承诺制，有效解决烦扰群众的各种“奇葩”证明、循环证明、重复证明问题。加快整合政务信息系统，推动政务服务数据和信息可靠交换、安全共享，构建全国政务服务“一张网”，在更大范围实现“一网通办”、异地可办。大力推行APP办事、移动支付，推广使用电子印章、电子证照等，力争到2022年前，全国所有政务服务事项全面实现“一网通办”，让信息多跑路、群众少跑腿。四是进一步提振市场主体投资兴业的信心。落实缩减市场准入负面清单、“证照分离”、简化工程建设项目审批、压减工业生产许可证等措施，今年年底前在全国将企业开办时间压至5个工作日以内、办理用电业务平均时间压至45个工作日以内，特别是要破除市场主体反映多的纳税、获得信贷、办理企业注销和破产等方面的堵点痛点。抓好中小企业高收益债券、小微企业金融债券、知识产权质押融资等相关政策落实，健全风险分担和补偿机制，降低融资成本。五是进一步完善制度法规。《条例》作为我国优化营商环境领域的第一部综合性行政法规，涵盖了营商环境建设方方面面，与已有法律法规相衔接的工作量大、工作难度高。《条例》对符合改革方向的创新性做法和具体程序、条件仅作了原则性规定，需要加快完善相关规章制度，对不符合《条例》精神的法规文件进行必要修改完善，确保相关法规文件与《条例》保持一致。谢谢。

四、出台《优化营商环境条例》的意义

  第一方面，是把近年来有关优化营商环境的政策措施、经验做法进一步系统化、规范化，把政策上的提倡、工作上的要求和实践中的做法，变成全社会具有法律约束力的制度规范，增强权威性和时效性，从制度层面为优化营商环境提供更有力的保障和支撑。这些制度的实施，必将在新的起点上对持续优化营商环境产生巨大的推动作用。

  第二方面，是《条例》对优化营商环境的作用，不仅仅在于条文的本身，还在于通过制定专门行政法规这种形式，再一次向全社会乃至全世界展示我们国家对优化营商环境的高度重视，以及持续优化营商环境的坚定意志和决心，这必将进一步增强各级政府、政府部门以及社会各个方面优化营商环境的意识，在全社会营造更加浓厚的优化营商环境的氛围，更好地稳定各类市场主体的预期，提振市场主体信心。这种作用可以说是更具有基础性、持久性，影响也将更加深远。

六、制定《优化营商环境条例》的总体思路

第一是找准立法的切入点。营商环境涉及方方面面，正如刚才你说的，可以说是千头万绪，包括一个地方的基础设施好不好，甚至空气质量好不好等都可能和营商环境有一定的关系。《条例》在这方面显然不可能面面俱到，因此从什么角度切入，怎么样才能抓住重点就成为一个非常关键的问题。《条例》首先是把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。这就非常明确表明优化营商环境着重要解决的是体制机制等方面的“软环境”，而不是基础设施、自然生态等方面的“硬环境”。《条例》应当着重从完善体制机制的层面作出规定。其次在内容的取舍方面，《条例》重点针对我国营商环境的突出短板，以及市场主体反映强烈的痛点、难点、堵点问题，作出有针对性的规定，避免面面俱到，从这些方面切入和当前我国营商环境的实际情况以及市场主体的感受和期盼是符合的。

   第二是认真总结近年来我国优化营商环境的经验和做法，实践证明行之有效、人民群众满意、市场主体支持的改革举措上升为法规制度。因为立法要有实践的基础，制定《条例》不能够也不应该脱离现行的经验做法，完全另起炉灶，《条例》就是现行改革举措的法治化的表述，当然也不是简单把现行做法直接转化成法言、法语，从制度层面巩固提升，确保《条例》游子身的制度价值，有足够的含金量。

  第三是对标国际先进水平，特别是对世界银行营商环境评价的11个方面的主要指标，都力求有所回应，为相关领域优化营商环境提供目标指引。

  第四是把握好《条例》作为优化营商环境基础性行政法规的定位，我们重在确立基本的制度规范，明确方向性要求，整个《条例》以概括性、统领性规定为主，同时也不取代现有的政策措施，对流程性的内容原则上不做规定，也不设具体行业具体的管理制度。此外优化营商环境是持续深入的过程，需要不断的改革创新，《条例》也为各地区、各部门在实践中探索创新，优化营商环境的具体措施留出了充分的空间。谢谢。

  七、《优化营商环境条例》的出台对外资企业的利好？

  良好的营商环境是要用开放促改革、促发展，为各类市场主体打造公平公正、非歧视的营商环境，包括在华的外资企业。《条例》把中国政府关于全面构建开放型经济体系的要求转化为法规制度，明确进一步扩大对外开放，为扩大外资市场准入、更好发展更高层次的开放型经济提供法治保障。

  一是明确优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则，公平对待内外资企业等各类市场主体，积极促进外商投资。各国对金融业都有一定的管理办法，中国对金融业的开放，我们遵循市场化、法治化、国际化的原则。

  二是明确建立统一开放、竞争有序的市场体系，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。为此国务院先后出台多个文件，强调准入前国民待遇，准入后公平对待，准入前后都要平等。这次在《条例》中又进一步强调了各类市场主体公平竞争。三是明确市场主体应当在国际经贸活动中遵守国际通7规则。

  这些制度设计，更加重视对外商投资合法权益的保护，无论内资企业、外资企业，只要在中国注册，都将一视同仁、同等对待。中国拥有广阔的市场，我们欢迎各国企业扩大对华经贸投资合作，包括金融领域的合作，更好实现互利共赢。