## 优化营商环境条例政策解读

## 2019年10月22日，《优化营商环境条例》（以下简称《条例》）正式颁布，这是我国为进一步优化营商环境颁行的第一部专门行政法规，它进一步凸显了国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务的改革勇气和决心，体现了国家对保障各类市场主体平等、有序发展的高度重视。随着该行政法规的施行，我国进一步转变政府职能，营造稳定公平透明、释放动能、激发活力的营商环境的氛围将进一步浓厚，市场主体高质量发展的喜人局面将加速形成。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：

## 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、“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、“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“双随机、一公开”监管、信用监管和“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、“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。