



新「法」現：內地首部《優化營商環境條例》

國務院總理李克強於 2019 年 10 月底簽署國務院令，公佈了《優化營商環境條例》(以下簡稱《條例》)，自 2020 年 1 月 1 日起施行。近年內地政府銳意推進政府職能的轉變和「放管服」改革，即簡政放權、加強監管、優化服務；並將改善營商環境視為國家「軟實力」的體現、國際競爭力的重要內容、加快對外開放的「抓手」以及推動高品質經濟發展的一個「命門」。中國首部營商環境法律的頒佈可謂「高屋建瓴」，具有非同凡響的重大意義。

新法出台背景

- 去年的中央經濟工作會議強調「要著力優化營商環境」，2019 年《政府工作報告》更提出「優化營商環境就是解放生產力、提高競爭力」。政府為增強營商環境競爭力而接連出招，單單是今年來國務院部委和京滬兩市政府推出的相關舉措就多達 130 餘項。世界銀行發佈的《全球營商環境報告 2020》顯示，中國營商環境的全球排名從 2017 年的 78 位一躍為去年的 46 位，今年更快速升至第 31 位，連續兩年入列全球優化營商環境改善幅度最大的十大經濟體。
- 事實上，遼寧、吉林、黑龍江、河北、陝西、天津等省市已就推進營商環境的建設先後出台了地方性法規。此次中央頒布《優化營商環境條例》，可以說是對近期經驗的一次階段性總結，將過往「放管服」改革中行之有效的行政指令與實踐歸納成為體系，並升格為一部專門的行政法規；除了有利於將先進做法進一步在全國範圍內推廣、延遞和固化之外，亦為今後建立便利營商的環境和維持良好市場秩序提供明確的準繩和行動綱領，向市場化、法治化、國際化營商環境建設邁出關鍵性的一步。
- 《條例》是中國第一部涉及營商環境領域的法規；政府以法律手段規管營商環境，這種做法在世界範圍內亦屬罕見。據報，《條例》在制定過程引入了周詳的諮詢程序，國務院廣泛徵求、吸納了多個行業商會、外資企業以及歐美等駐華機構的意見；而《條例》第 62 條更列明，今後「制定與市場主體生產經營活動密切相關的行政法規、規章、行政規範性文件，應當按照國務院的規定，充分聽取市場主體、行業協會商會的意見」。
- 中央提出以市場主體的需要為依歸、對標國際先進作法、以訂立法律推動營商環境改善的政策思維，明確表示「最大限度減少政府對市場資源的直接配置，最大限度減少政府對市場活動的直接干預」；無疑也是藉此向外界宣示中國堅持改革和擴大開放的承諾，有助於強化企業特別是外商的投資信心。《條例》的頒佈於習近平主席在第二屆「中國國際進口博覽會」主旨發言中提出要「營造國際一流營商環境」，亦是互為呼應。

- 今年以來，中國經濟遭遇冷鋒，第三季 GDP 按年增長放緩至 6%，出口、消費和投資「三大馬車」均有失速風險；全國固定資產投資的增速從去年的 5.9% 跌至今年前三季的 5.4%，民間投資更從 8.7% 劇挫至 4.7%。《條例》在中央頻頻推出新策、多管齊下「穩經濟」的時期出台，當中的許多規定又是針砭時弊、切中業界包括外資長期以來的痛點，在某種意義上亦可視作是「穩外資、穩投資、穩預期」的舉措之一。

營商法概覽

- 縱觀《條例》的內容，計有 7 章逾萬字，重點圍繞著強化市場主體保護、淨化市場環境、優化政務服務、規範監管執法、加強法治保障等五大方面展開了 72 款條文，涵蓋「放管服」改革的方方面面，提出一籃子的制度性解決方案；除了業界普遍關注的內外資平等待遇、市場准入、政府稅費、監管效率等議題外，知識產權保護、中小企業保障、民營企業融資、公平競爭、政府採購以至行業協會的角色與行為等均有涉獵。
- 《條例》包含了大量翔實、具可操作性的具體建議，並且在「總則」中還要求「縣級以上地方人民政府根據實際情況，可以明確優化營商環境工作的主管部門」，並鼓勵各部門積極探索「原創性、差異化的優化營商環境具體措施；對探索中出現失誤或者偏差，符合規定條件的，可以予以免責或者減輕責任」。
- 看來，首部《優化營商環境條例》不但在政策定位上具有「非一般」的法律地位，在政策內容的廣度、深度以及政策執行的力度上亦有其「非比尋常」之處。

《條例》的看點

《優化營商環境條例》的部分要點摘錄如下：

1. 總則要求

- 最大限度減少政府對市場資源的直接配置，減少政府對市場活動的直接干預。
- 優化營商環境應當堅持市場化、法治化、國際化原則，以市場主體需求為導向，為各類市場主體投資興業營造穩定、公平、透明、可預期的良好環境。
- 進一步擴大對外開放，積極促進外商投資，平等對待內資企業、外商投資企業等各類市場主體。

2. 政策推行方向

(1) 市場主體保護

- 市場主體依法享有經營自主權，任何單位和個人不得干預。
- 各類市場主體依法平等適用國家支持發展的政策，不得制定或者實施歧視

性政策措施。

- 依法保護市場主體的財產權和其他合法權益，保護企業經營者人身和財產安全。嚴禁違法實施查封、凍結和扣押等行政強制措施。
- 建立智慧財產權侵權懲罰性賠償制度，加大對智慧財產權的保護力度。
- 加大中小投資者權益保護力度，完善中小投資者權益保護機制，保障中小投資者的知情權、參與權，提升中小投資者維護合法權益的便利度。
- 市場主體有權自主決定加入或者退出行業協會商會等社會組織。

(2) 淨化市場環境

- 持續精簡涉企經營許可事項。
- 持續放寬市場准入，並實行全國統一的市場准入負面清單制度。
- 嚴格落實國家各項減稅降費政策，確保優惠政策全面、及時惠及市場主體。
- 鼓勵和支援金融機構加大對民營企業、中小企業的支持力度，降低民營企業、中小企業綜合融資成本。
- 行業協會商會應當依法加強行業自律，及時反映行業訴求，為市場主體提供資訊諮詢、宣傳培訓、市場拓展、權益保護、糾紛處理等方面的服務。
- 加強社會信用體系建設，嚴格保護商業秘密和個人隱私。
- 地方各級人民政府及其有關部門應當履行向市場主體依法作出的政策承諾以及依法訂立的各類合同，不得以行政區劃調整、政府換屆、機構或者職能調整以及相關責任人更替等為由違約毀約。因國家利益、社會公共利益需要改變政策承諾、合同約定的，應當依法進行並對市場主體因此受到的損失予以補償。
- 國家機關、事業單位不得違約拖欠市場主體的貨物、工程、服務等賬款，大型企業不得利用優勢地位拖欠中小企業賬款。
- 政府有關部門應當優化市場主體註銷办理流程，精簡申請材料、壓縮辦理時間、降低註銷成本。

(3) 優化政務服務

- 政府及其有關部門集中公佈涉及市場主體的法律、法規、規章、行政規範性文件和各類政策措施，並通過多種途徑和方式加強宣傳解讀。
- 嚴格控制新設行政許可。嚴禁以備案、登記、註冊、目錄、規劃、年檢、年報、監製、認定、認證、審定以及其他任何形式變相設定或者實施行政許可。
- 加快推進仲介服務機構與行政機關脫鉤。行政機關不得為市場主體指定或者變相指定仲介服務機構；不得強制或者變相強制市場主體接受仲介服務。
- 設定證明事項，應當堅持確有必要、從嚴控制的原則。各地區、各部門之間應當加強證明的互認共用，避免重複索要證明。
- 削減進出口環節審批事項，取消不必要的監管要求，優化簡化通關流程，提高通關效率，清理規範口岸收費，推動國際貿易「單一視窗」辦理。

- 政府及其有關部門應當採取多種方式及時聽取市場主體的反映和訴求，瞭解市場主體生產經營中遇到的困難和問題，並依法幫助其解決。
- 應當充分尊重市場主體意願，增強針對性和有效性，不得干擾市場主體正常生產經營活動，不得增加市場主體負擔。
- 應當建立便利、暢通的管道，受理有關營商環境的投訴和舉報。

(4) 規範監管執法

- 應當按照鼓勵創新的原則，對新技術、新產業、新業態、新模式等實行包容審慎監管，留足發展空間，同時確保品質和安全。
- 應當推廣運用說服教育、勸導示範、行政指導等非強制性手段，依法慎重實施行政強制；確需實施行政強制的，應當盡可能減少對市場主體正常生產經營活動的影響。
- 開展清理整頓、專項整治等活動，應當嚴格依法進行，除特殊情況外，不得在相關區域採取要求相關行業、領域的市場主體普遍停產、停業的措施。

(5) 加強法制保障

- 制定與市場主體生產經營活動密切相關的行政法規、規章、行政規範性文件，應當充分聽取市場主體、行業協會商會的意見。
- 制定與市場主體生產經營活動密切相關的行政法規、規章、行政規範性文件，應當通過報紙、網路等向社會公開徵求意見，並建立健全意見採納情況回饋機制。向社會公開徵求意見的期限一般不少於 30 日。
- 制定涉及市場主體權利義務的行政規範性文件，應當按照國務院的規定進行合法性審核。
- 市場主體認為地方性法規同行政法規相抵觸，或者認為規章同法律、行政法規相抵觸的，可以向國務院書面提出審查建議，由有關機關按照規定程式處理。
- 沒有法律、法規或者國務院決定和命令依據的，行政規範性文件不得減損市場主體合法權益或者增加其義務，不得設置市場准入和退出條件，不得干預市場主體正常生產經營活動。
- 制定與市場主體生產經營活動密切相關的行政法規、規章、行政規範性文件，應當結合實際，確定是否為市場主體留出必要的適應調整期。
- 應當統籌協調、合理把握規章、行政規範性文件等的出台節奏，避免因政策疊加或者相互不協調對市場主體正常生產經營活動造成不利影響。
- 國家完善調解、仲裁、行政裁決、行政覆議、訴訟等有機銜接、相互協調的多元化糾紛解決機制，為市場主體提供高效、便捷的糾紛解決途徑。
- 政府和有關部門及其工作人員、公用企事業單位、行業協會商會、仲介服務機構有相關違法違規情形的，將追究其相應責任。

2019 年 11 月 14 日