

“十三五”国家重点图书规划项目



中国特色社会主义  
法律体系精释与适用

# 河北省优化营商环境条例 精释与适用

周英 孟庆瑜·主编

# 《河北省优化营商环境条例》 精释与适用

	工号		责编	
	成品	*	版心	*
	工序		版数	
	制作		份数	
联系方式: 88588086(TEL) 404234254(QQ)				
 一般情况下铅笔标注均不修改, 建议用有色笔修订, 书写整齐、不用连笔, 避免误认误改。				
	字数	字*	行	时间

## 本书编委会

主任：王会勇

成员：周英 孟庆瑜 蒋育良 郭红

主编：周英 孟庆瑜

撰稿人：陈青 蒋育良 郭红 张培林 柴丽飞

刘洋 刘广明 尚海龙 苏艳英 申静

# 序 言

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。四十余年改革实践证明，优化营商环境就是解放生产力，良好的营商环境就是发展生产力。迈入高质量发展的新阶段，优化营商环境显得尤为重要、十分关键。

法治是最好的营商环境。2019年2月25日，在中央全面依法治国委员会第二次会议上，习近平总书记强调，改革开放40年的经验告诉我们，做好改革发展稳定各项工作离不开法治，改革开放越深入越要强调法治。2019年3月5日，李克强总理在《政府工作报告》中提出，要“打造法治化、国际化、便利化的营商环境”。在改革开放过程中，我们制定了一系列有关市场经济运行的法律法规，经济社会活动的法治化水平显著提升。特别是党的十八大以来，中央全面推进依法治国，持续深化简政放权、放管结合、优化服务等改革，以更加有力的法治举措促进优化营商环境。

近年来，在省委坚强领导下，我省把优化营商环境作为推动创新发展、绿色发展、高质量发展，加快建设经济强省、美丽河北的重要举措，紧盯关键环节，持续加力推进。2017年12月1日，河北省第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议高票通过了《河北省优化营商环境条例》（本书简称《条例》）。该《条例》的制定，是贯彻党中央、国务院关于优化营商环境重要决策的必然要求，是落实省委关于重塑投资营商新环境部署的重要举措，是省人大及其常委会依法履行职权、保障代表发挥主体作用的具体体现，代表了全省人民的意志，反映了各类市场主体的心声。

法律的生命在于实施。一部再好的法律，如果将其束之高阁，就等于一纸空文。贯彻落实好《条例》，一项很重要的任务，就是做好《条例》的释义工作。为此，省人大常委会法工委与河北大学国家治理法治化研究中心抽调精干力量组成联合课题组，协同攻关，深入论证，几经修改，《条例》释义得以最终定稿，被中国民主法制出版社纳入“中国特色社会主义法律体系精释与适用”丛书，并定名为《〈河北省优化营商环境条例〉精释与适用》。

“营商环境只有更好，没有最好。”优化营商环境是一项持久战，必须锲而不舍，持续努力，久久为功。我们要深入推进《条例》宣传贯彻工作，确保这部法规落实落地。



河北省第十三届人民代表  
大会常务委员会副主任  
2019年5月23日

# 目 录

第一章	总 则	/ 1
第二章	优化政务环境	/ 26
第三章	优化市场环境	/ 105
第四章	优化法治环境	/ 152
第五章	监督保障	/ 182
第六章	法律责任	/ 209
第七章	附 则	/ 236

# 第一章 总 则

## 【本章导读】

作为《河北省优化营商环境条例》（以下简称《条例》）第一章，“总则”一章共由七个法律条文组成，分别对《条例》立法目的与立法根据、适用范围与调整对象、基本原则与总体要求、政府及有关部门法定职责、市场主体法定义务、奖励与宣教机制、举报投诉制度进行了规定。作为法规的首章，“总则”是对整部法规的纲领和全局内容的概括性规定。由内容所决定，“总则”并不是法律制度创新的“富矿”所在。但对于“优化营商环境”这样一部创制性立法，《条例》也在一定程度上实现了立法创新。

**第一条** 为了优化营商环境，提高政务服务质量，规范行政权力运行，保护市场主体合法权益，激发市场主体活力，促进经济和社会全面发展，根据有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

## 【本条主旨】

本条是关于《条例》立法目的和立法根据的规定。

## 【本条释义】

一般认为，所谓目的，是指预先所设想的行为目标，目的的设定直接关系到行为的结果，目的的科学设定至关重要。对法律制定而言亦是如此。任何法律都有其立法目的，立法目的是法律制度构建、法律规则创制的精神指引。依据立法技术规范要求，关于立法目的的规定一般应当作为法律正文的第一条，《条例》遵循了这一要求。从立法实践来看，某部法律的

立法目的可以有多项内容和不同层次。依据本条规定,《条例》立法目的包含以下三个层次:(1)核心目的。《条例》的制定因营商环境优化要求所致,期冀通过立法的方式为营商环境的优化提供强有力的制度保障,因此,本条开宗明义地规定,优化营商环境是《条例》的核心目的所在。这是由优化营商环境的重要性所决定的:首先,优化营商环境是针对我国经济社会发展所面临瓶颈的精准发力。当前在我国经济社会发展中还存在一些突出问题,突出表现为发展的不平衡不充分,而这些问题的存在均与营商环境欠优、放管服改革滞后具有直接联系。为此,在全面深化改革重大挑战面前,应当选择优化营商环境作为突破口之一。其次,优化营商环境,就是解放生产力,就是提高综合竞争力,营商环境是一个地区、一个国家发展最为重要的软实力。最后,优化营商环境也是净化社会风气、打造法治国家的必然要求。<sup>[1]</sup>将优化营商环境确立为《条例》的核心立法目的,就意味着《条例》相关制度的构建、相关规则的创制需以营商环境为出发点和最终归宿,决不能偏离这一主题。(2)直接目的。除对《条例》的核心目的予以明确规定外,本条还对《条例》的直接目的进行了规定,即“提高政务服务质量,规范行政权力运行,保护市场主体合法权益,激发市场主体活力”。理论和实践均证明,营商环境的关键在于市场主体,营商环境不佳往往表现为市场主体活力不足、合法权益受损,因此,优化营商环境的核心在于保护市场主体合法权益、激发市场主体活力。同时,市场主体合法权益是否得以有效保护、活力是否得到有效激发也是评价营商环境状况以及相关工作的根本标准。优化营商环境应以市场主体的期待和诉求为导向,要精准回应市场主体的现实关切,要以有效保护市场主体合法权益、全面激活市场主体活力为根本遵循。营商环境优不优,关键要看市场主体活不活。2018年3月5日,李克强总理在《政府工作报告》中明确指出,“优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力,要破障碍、去烦苛、筑坦途,为市场主体添活力,为人民群众增便利。”<sup>[2]</sup>

[1] 李泓冰:《优化营商环境正其时》,载人民网, <http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0306/c1003-29850495.html>, 最后访问日期为2018年6月30日。

[2] 李克强:《政府工作报告——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载中国政府网, <http://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/zfgzbg.htm>, 最后访问日期为2018年6月30日。

理论和实践还证明，政府是关涉营商环境的另一关键主体，政府服务质量的高低、行政权力运行的优劣是决定营商环境的关键因素。营商环境不佳往往和政府服务质量低下、行政权力运行不力直接相关，而营商环境的优化则直接取决于政府服务质量的提高和行政权力运行的规范。优化营商环境，政府义不容辞。只有做好简政放权的“减法”、市场监管的“加法”和优化服务的“乘法”，才能换得营商环境的改善与优化。因此，“提高政务服务质量，规范行政权力运行”是《条例》制定的又一直接目的所在，并且是“保护市场主体合法权益，激发市场主体活力”的关键环节所在。李克强总理在《政府工作报告》中就强调指出，2018年中央政府须扎实做好的重点工作之一，就是要“坚持把发展经济着力点放在实体经济上，继续抓好‘三去一降一补’，大力简政减税减费，不断优化营商环境，进一步激发市场主体活力，提升经济发展质量。”〔1〕（3）根本目的。营商环境是经济社会发展的生命线，优化营商环境是促进经济社会的头等大事、是增强经济社会发展的内生动力。优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力，只有形成一流的营商环境，才能换得一流的经济社会发展，优化营商环境正是针对经济社会所面临发展瓶颈的精准发力。因此，本条明确规定，促进经济和社会全面发展是《条例》制定的根本目的所在。

除对立法目的进行规定外，本条还对《条例》的立法根据进行规定。一般认为，所谓立法根据，是指某项法律制定所依赖的法律和事实根据。其中，法律根据主要是指某项法律的上位法依据。在我国，除宪法外，各项立法一般都要写明其立法根据。其中，法律的制定要以宪法为根据；行政法规的制定要以宪法、法律为根据；部门行政规章的制定要以法律、行政法规为根据；地方性法规的制定要以本行政区域的具体情况和实际需要为根据，并且不得同宪法、法律、行政法规和上级地方性法规相抵触。〔2〕由于本《条例》属于创制性立法，目前尚无直接的上位法作为立法根据，因此，本条将《条例》的立法根据概括表达为“根据有关法律、行政法

〔1〕 李克强：《政府工作报告——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》，载中国政府网，<http://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/zfgzbg.htm>，最后访问日期为2018年6月30日。

〔2〕 周旺生：《立法学（第二版）》，法律出版社2009年版，第486页。

规”。这一技术处理不仅符合当前关于营商环境的立法现状，也为法律革新留下必要空间，即随着营商环境优化法治化进程的加快，尤其是当国家层面对营商环境优化进行专门立法之时，《条例》关于立法根据的规定亦能契合上位法的规定与要求。同时，由于本《条例》系省级地方性立法，因此，“本省实际”是本《条例》的事实依据。从《条例》其他章节及相关法律条文的设计、主体法律制度的构建来看，确实全面落实了这一要求，即准确定位于我省省情，尤其是我省营商环境的实际情况，进而极大地增强了法律的可适用性、制度的针对性。

**第二条** 本省行政区域内的各级机关、有关单位及其工作人员履行优化营商环境职责及其相关活动，适用本条例。

本条例所称营商环境，是指市场主体在准入、生产经营、退出过程中涉及的有关外部因素和条件，主要包括政务环境、市场环境和法治环境。

#### 【本条主旨】

本条是关于《条例》适用范围和调整对象的规定。

#### 【本条释义】

适用范围是法律的核心要素，也是法律制定所须解决的基本问题。本条即是对《条例》适用范围的规定，其主要解决了两个问题：一是《条例》适用的地域范围，二是《条例》适用的主体范围。依据本条规定，《条例》适用的地位范围为本省行政区域，这与《条例》作为省级地方性立法的自身属性高度契合；而《条例》适用的主体范围则是指“本省行政区域内的各级机关、有关单位及其工作人员履行优化营商环境职责及其相关活动”。如上文所述，由营商环境自身特点和经济社会发展的实际情况所决定，在营商环境的优化上，政府作用的发挥、政府行为的规范至关重要，唯有有效提高政务服务质量和科学规范行政权力运行，方能实现营商环境的根本改善和促进营商环境优化的核心目的。但需要说明的是，对《条例》适用主体范围的界定应作广义上的理解，我们这里所称的“各级

机关、有关单位及其工作人员”并非仅限于政府层面，而应有更广义的解读，其应当是指关涉公权力运行、公共服务提供、优化营商环境职责履行的省内各级机关、有关单位及其工作人员。可以这样理解，凡是行使公权力、提供公共服务的机关、单位及其工作人员均具有优化营商环境的法定职责，因此，其活动与行为应受《条例》所调整规范。这是既有实践的经验所得，也是现实情况的必然之需，唯有作广义解读，方能真正确保相关法律规定有效发挥其应有作用，并最终促进优化营商环境目的的全面实现。

除对适用范围予以规定外，本条还对《条例》的规范对象——营商环境进行了界定。需要补充说明的是，营商环境这一“新生事物”，学界对其概念界定还存在不同认识，也正因如此，其他兄弟省市的相关立法（如2016年通过的《辽宁省优化营商环境条例》、2018年通过的《陕西省优化营商环境条例》）并未对营商环境的概念进行界定。由此决定本条对于营商环境概念的界定意义重大，其为营商环境优化领域未来相关立法提供了重要参考，而更为重要的是，为本《条例》相关制度的构建、相关规定的适用奠定了坚实基础。因为，按照一般法理，概念是制度构建与规则设定的基础，概念清晰准确不仅是制度科学构建、规则准确设定的前提性基础，而且是法律准确适用的必要保障。

依据本条规定，所谓营商环境，是指市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的有关外部因素和条件。由此规定可知，对营商环境概念的界定是以市场主体为依托，以市场准入、生产经营、市场退出等为线索，这与营商环境的自身特点、核心需求紧密契合，与《条例》的立法目的有机衔接。除对概念予以明确界定外，本条还对营商环境的核心内容进行具体规定，主要包括政务环境、市场环境和法治环境三个层次。一般认为，营商环境是一个影响市场主体活动、关涉市场主体利益、涵盖经济、政治、法律、社会等诸多要素的复合型系统，其具有开放性和生长性的显著特征，但又具有相对的稳定性，而政府环境、市场环境和法治环境无疑是其核心领域所在。由此可见，本条规定抓住了营商环境优化的关键，扣紧了营商环境优化第一颗“扣子”，进而为相关制度的构建和相关规则的创设打下了坚实的基础。

**第三条** 优化营商环境应当坚持依法依规、公开公正、廉洁高效、平等保护、诚实守信、权责一致的原则，发挥市场在资源配置中的决定性作用，推进政府职能转变，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，推动要素自由流动，保障市场主体依法平等参与市场竞争。

### 【本条主旨】

本条是关于优化营商环境基本原则与总体规定的规定。

### 【本条释义】

一般认为，所谓法律原则，是指集中反映法的一定内容的法律活动的指导原理和准则。较之于具体法律规范，法律原则能够更直接地反映出法的内容、法的本质。法律原则的作用体现于不同领域，在法律制定中，其直接决定了法律制度的基本性质、内容和价值取向，是法律制度内部和谐统一的重要保障，对法制改革具有导向作用；在法律实施中，其不仅能够对法律解释和法律推理起到指导作用、对法律漏洞起到补充作用，而且能够成为自由裁量权行使合理范围的确定依据。法律原则是法律纲领之所系，是法律所应坚持的最基本的东西，一部法律，有了原则就有了中心，全法就易于成为一个内在联系的整体。因此，法律原则是法律必须具备的组成部分。<sup>〔1〕</sup>

依据本条规定，在优化营商环境中，应当坚持如下基本原则：（1）依法依规。2014年10月23日十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调指出，“依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。”“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。”营商环境优化亦应秉持法治思

〔1〕 周旺生：《立法学（第二版）》，法律出版社2009年版，第487页。

维，唯有做到科学立法、依法行政、公正司法、全民守法，方能实现营商环境优化之既定目标。但是需要予以强调的是，对“依法依规”原则宜作广义理解，其既是指要依据相关法律规定，也是应当遵循有关政策规定。

(2) 公开公正。这里的公开与公正主要是对行使公权力、提供公共服务的各级机关、有关单位及其工作人员的要求。所谓公开，就是要求各级机关、有关单位及其工作人员在履行优化营商环境职责、实施优化营商环境活动时，应当做到公开、透明，确保市场主体、行政相对人和社会公众的知情权得以有效实现；所谓公正，就是要求各级机关、有关单位及其工作人员在履行优化营商环境职责、实施优化营商环境活动时，要确保立场中立，要全力维护公平正义，保障法律面前人人平等和机会均等，禁止歧视对待。

(3) 廉洁高效。其核心要求有两点：一是要做到廉洁从政、廉洁用权，清白做人，干净做事；二是要提高效能，增强执行力和公信力。需要强调的是，对于履行优化营商环境职责、实施优化营商环境活动的各级机关、有关单位及其工作人员而言，一定要增强履职尽责意识，要知悉“为政不廉是腐败，为官不为也是变相腐败”的道理。古人有云，“仕而废其事，罪也”。

(4) 平等保护。法律意义上的平等保护主要是指对所有主体在适用法律时不能区别对待，要确保其法律地位平等。这里的平等保护，主要是对市场主体而言的。在优化营商环境工作中，一个基本的要求就是要实现对所有市场主体的平等保护，依法平等保护各类市场主体的合法权益。理论和实践均证明，没有平等保护，不仅无法构建优良的营商环境，而且将会损害市场经济的根基。

(5) 诚实守信。“人而无信不知其可也”。诚信是中华民族的传统美德，是中国人安身立命的基本规范和行为准则，不论过去还是现在，诚实守信的价值理念永不褪色。<sup>〔1〕</sup>在优化营商环境问题上，诚实守信首先是对履行优化营商环境职责、实施优化营商环境活动的各级机关、有关单位及其工作人员来说的，是其行使公权力、提供公共服务的基本要求。同时，诚实守信也是对各类市场主体的法定要求，是其行为的基本准则。我们应当清楚地认识到，市场主体的诚实信用要求至关重要，是社会信用体系建设的重点所在，是市场秩序得以有效维护、经营

〔1〕 王立民：《王立民：党员干部守诚信的时代内涵》，载《人民日报》2016年6月13日第7版。

成本得以有效降低、营商环境得以有效改善的关键所在，是市场主体可持续发展的生存之本，是各类经济活动高效开展的基础保障。（6）权责一致。作为社会主义法治理念的基本要求和行政法治的基本原则，所谓权责一致，其基本含义是指职权与职责的一体、权力与责任的统一，职权的赋予实际上也是职责的赋予，权力的行使须以责任的承担为前提，违法或不当行使职权应当依法承担相应法律责任。在营商环境优化问题上，对于履行优化营商环境职责、实施优化营商环境活动的各级机关、有关单位及其工作人员而言，必须要采取积极的措施和行动依法履行法定职责，不得擅自放弃、不履行其法定职责或违法、不当行使其职权，要做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

除对基本原则作出规定外，本条还对优化营商环境的总体要求作出了明确规定，具体来说，包括以下两个层次：（1）发挥市场在资源配置中的决定性作用。2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出，要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律。“使市场在资源配置中起决定性作用”是十八届三中全会所提出的一个重大理论观点，<sup>〔1〕</sup>是全面深化改革，尤其是深入推进经济体制改革的必然要求，是坚持社会主义市场经济改革方向不动摇的必然结论。当前，我国社会主义市场经济体制虽已初步建立，但尚存不少问题，如市场秩序不规范，以不正当手段谋取经济利益的现象仍广泛存在，又如因生产要素市场发展滞后，要素闲置和大量有效需求得不到满足的现象并存。现存问题解决不好，社会主义市场经济体制难以完善，而问题解决的关键就在于，要发挥市场在资源配置中的决定性作用。同时，理论和实践均证明，市场配置资源是最有效率的形式，市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。<sup>〔2〕</sup>在优化

〔1〕《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版，第498页。

〔2〕《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版，第499页。

营商环境问题上，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，就是要从广度和深度上积极稳妥推进市场化改革，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，就是要加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性。(2) 更好发挥政府作用。在经济体制改革问题上，《决定》除提出“使市场在资源配置中起决定性作用”外，还提出要“更好发挥政府作用”，进而处理好政府和市场的关系。其主要就在于，目前在经济发展过程中，还存在政府干预过多、监管不到位等突出问题，部门保护主义和地方保护主义还大量存在。但实际上，政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。“更好发挥政府作用”，意味着要推进政府职能转变，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，推动要素自由流动，保障市场主体依法平等参与市场竞争。本条对“更好发挥政府作用”这一要求进行了细化，即要“推进政府职能转变，深化简政放权、放管结合、优化服务改革”，在与发挥市场决定性作用形成合力的基础上，“推动要素自由流动，保障市场主体依法平等参与市场竞争”，进而实现优化营商环境的既定目标。更好发挥政府作用的关键在于，要进一步做好简政放权的“减法”、做强监管的“加法”和优化服务的“乘法”，更好发挥政府作用，以主动服务、优质服务让群众舒心、企业顺心。<sup>〔1〕</sup>

**第四条** 各级人民政府主要负责人是本行政区域优化营商环境的第一责任人。

各级人民政府应当加强对优化营商环境工作的领导，推进政务诚信建设，建立优化营商环境工作协调机制，协调解决营商环境中存在的重大问题，营造稳定公平透明、可预期的营商环境。

县级以上人民政府有关部门应当按照各自职责做好优化营商环境工作。

〔1〕 吴昇：《新华网评：不断优化营商环境 为市场主体添活力》，载新华网，[http://www.xinhuanet.com/comments/2018-03/06/c\\_1122494080.htm](http://www.xinhuanet.com/comments/2018-03/06/c_1122494080.htm)，最后访问日期为2018年6月30日。

### 【本条主旨】

本条是关于优化营商环境政府及有关部门法定职责的规定。

### 【本条释义】

作为关涉营商环境的关键主体之一，政府服务质量的高低、权力运行的优劣直接关系营商环境的建设状况。优化营商环境需要更好地发挥政府作用，而政府作用更好发挥的关键是职责的明确。本条就是对优化营商环境政府职责的明确规定，以法律形式明确政府优化营商环境职责，有利于督促政府积极作为，全力推进营商环境的改善与优化。《条例》对于优化营商环境法定职责的明确主要体现在以下方面：

#### 一、明确规定政府主要负责人是本行政区域优化营商环境的第一责任人

抓“牛鼻子”是习近平总书记治国理政的重要方法论。自2015年2月在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神专题研讨班上首次正式提出“关键少数”这一概念后，习近平总书记在不同场合多次强调，抓工作要“从人抓起”“关键在人”，而抓住领导干部这个“关键少数”，就等于抓住了“牛鼻子”：脱贫攻坚，“党政一把手要当好扶贫开发工作第一责任人”；深化改革，“党政主要负责同志要亲力亲为，扑下身子抓落实”；从严治党，“关键是要抓住领导干部这个‘关键少数’，从严管好各级领导干部”；……〔1〕《条例》明确规定政府主要负责人是本行政区域优化营商环境的第一责任人，正是习近平总书记抓“牛鼻子”治国理政方法论在优化营商环境问题上的具体应用，该规定至少具有以下含义：（1）在本行政区域营商环境的优化上，政府主要负责人应负有领导责任。为推进本行政区域营商环境的改善与优化，政府主要负责人应当用真心，使真劲，应当抓紧抓实，抓出成效，要全力推进政府职能转变，要有效强化服务型政府建设，要积极创新行政管理方式。（2）在本行政区域营商环境的优化上，政府主要负责人应承担示范责任。“教者，效也，上为之，下效

〔1〕 王子晖：《党的十八大以来，习近平这样抓“关键少数”》，载新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/c\\_1120493407.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/c_1120493407.htm)，最后访问日期为2018年6月30日。

之”。领导带头就是鲜明的旗帜，上级垂范就是无声的命令。<sup>〔1〕</sup>“上面偏出一尺，下面就要跑出一丈”。领导干部只有带好头、做榜样，才能成为无声的命令，产生强大的感召力。习近平总书记提出抓“关键少数”，其目的就是要立起“信号塔”和“标杆尺”，就是要让“关键少数”发挥关键作用。<sup>〔2〕</sup>“己不正，焉能正人”。在优化营商环境问题上，政府主要负责人一定要充分发挥模范带头作用，通过层层立标杆、级级作示范，形成优化营商环境的强大引领力量。唯有如此，才能产生“以上率下”的带动效应，才能推动各部门、各单位积极投身于优化营商环境工作之中，才能形成全社会共筑优良营商环境的良好态势，也才能最终实现优化营商环境的既定目标。（3）优化本行政区域营商环境是政府主要负责人的法定职责所在。“为官避事平生耻”，领导干部就要有担当，习近平总书记抓“关键少数”最终落在抓责任上。<sup>〔3〕</sup>“关键少数”不仅要发挥关键作用，而且要担负关键责任。《条例》对政府主要负责人是本优化营商环境第一责任人的明确规定，不仅要求政府主要负责人在优化营商环境问题上要勇于挑最重的担子、敢于啃最硬的骨头、善于接最烫的山芋，要干事不避事、担责不塞责，要拎着乌纱帽干事而不是捂着乌纱帽做官，而且意味着一旦所在行政区域营商环境优化工作推进不力，致使营商环境改善程度不明显，甚至出现恶化时，作为第一责任人的政府主要负责人要为此承担责任，并且是要承担强制力与惩罚性最为突出的法律责任。

## 二、明确规定政府优化营商环境法定职责的核心内容

从《条例》的规定来看，各级政府优化营商环境方面所负有的法定职责主要体现在以下方面：

### （一）加强对优化营商环境工作的领导

“率军者披坚执锐，执戈者方能战不旋踵”。依据《条例》规定，“加

〔1〕《习近平眼中的“关键少数”有什么特殊含义》，载新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-02/03/e\\_1117976900.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-02/03/e_1117976900.htm)，最后访问日期为2018年6月30日。

〔2〕王子晖：《党的十八大以来，习近平这样抓“关键少数”》，载新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/e\\_1120493407.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/e_1120493407.htm)，最后访问日期为2018年6月30日。

〔3〕王子晖：《党的十八大以来，习近平这样抓“关键少数”》，载新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/e\\_1120493407.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/20/e_1120493407.htm)，最后访问日期为2018年6月30日。