

# 为民营经济提供公平自由的竞争环境

□王晓晔

我国经济体制从计划经济向市场经济转轨 40 多年来,民营经济有了巨大发展。据统计,民营经济贡献国家 50%以上的税收、60%以上的国内生产总值、70%以上的技术创新成果、80%以上的城镇劳动就业岗位,且民营企业占全国各类企业总量的 90%以上。民营经济已经真切地成为国家经济高质量发展的重要主体,甚至在数字经济等很多关键领域占主导地位。

尽管民营经济有了空前发展,而且党的十六大明确提出了“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”,但一个不可回避的问题是,民营经济当前出现了“躺平”和“出走”的现象,相当数量的民营企业认为生存空间在缩小,营商环境不佳。这里固然有国际方面的因素,特别在美国贸易保护主义和某些地缘政治背景下,企业出口遇到较大的障碍。但从国内看,有些政府部门对不同所有制的企业没有做到竞争中性,民营企业在市场准入、资质审查、经营活动等很多方面存在制度性障碍,民营经济与国有经济相当程度上只是“形式上平等”,“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”的经济政策没有落在实处。

在这个背景下,2022 年 12 月中央经济工作会议、二十大报告等均大力强调优化和改善民营企业的营商环境。中共中央、国务院最近还发布了

《关于促进民营经济发展壮大的意见》,从 8 个方面明确提出推动民营经济发展的 31 条具体措施。

改善和优化民营企业的经济发展环境,我认为最重要的经济政策是保证民营经济依法平等使用生产要素,放宽非公有经济市场准入,使不同所有制企业都能享有公平自由的竞争环境。这种营商环境一方面表现为市场的开放性,因为没有开放的市场就不可能有全国统一的大市场;另一方面是市场的可竞争性,因为没有公平和自由的市场竞争,市场就不可能具有活力。

不同所有制企业参与公平竞争需要有法律的保障。《宪法》第 11 条规定,“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。”《民法典》第 206 条规定,“国家实行社会主义市场经济,保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。”鉴于滥用行政权力排除限制竞争在很多情况下是对民营企业的不合理限制,《反垄断法》在保障民营企业公平参与市场竞争方面可以发挥非常重要的作用。修订后的《反垄断法》还引入公平竞争审查制度,即行政机关以及相关组织在制定市场准入和退出、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、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施时,应当事先进行公平竞争审查,未经审查的不得出台。

反对滥用行政权力排除限制竞争与公平竞争审查制度本质相同,都是为了

发挥竞争政策在资源配置中的基础作用,即政府不能偏爱个别企业而排斥其他企业,或者偏爱个别地区而排斥其他地区,让市场经济条件下本应享有平等地位的市场主体遭受不平等的待遇。滥用行政权力限制竞争的后果是保护落后,妨碍建立统一、开放、竞争、有序的大市场,“优”不能胜,“劣”不能汰,社会资源得不到合理有效的配置。制止行政垄断和公平竞争审查都是为了把行政权力装进制度的笼子里,对改善和优化民营经济的营商环境至关重要。

然而,我们也应当清醒地认识到《反垄断法》的局限性。在现实经济生活中,政府部门对不同所有制企业的差别待遇和不同行政区域之间的地域分割等很多问题并不能通过公平竞争审查得到解决。其中固然有某些政府官员的思想认识问题,但要真正做到各种所有制经济“权利平等、机会平等、规则平等”不是仅靠公平竞争审查或一部《反垄断法》就能够达成的。正如二十大报告指出的,要“贯彻新发展理念,以巨大的政治热情全面深化改革”;要“更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”,坚持市场化、法治化,让市场机制和竞争机制在资源配置中发挥更大作用,才能更好地推动民营经济在公平的市场竞争中做大做优做强,在中华民族伟大复兴的历史进程中肩负起更大的使命。

(作者系深圳大学特聘教授,中国社会科学院法学研究所研究员、博导,中国经济法学研究会顾问,国务院反垄断委员会第一、二届专家组成员)

# 为民企量身定制的涉案财物保障如何落实

□张建伟

民营企业涉嫌犯罪,大多属于经济类犯罪,往往涉及涉案财物问题,公安司法机关在处理涉案财物的过程中,由于涉案财物性质常常不能遽然厘清,又兼案件头绪繁杂,办案人员疏忽懈怠乃至武断专横,超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结的现象具有一定的普遍性,让民营企业家叫苦不迭。究其实,公安司法机关对于涉案企业的合法财产权利缺乏应有的敬畏和谨慎,将不应采取强制性措施的企业财产查封、扣押、冻结;对确认为合法的企业财产不能及时解除强制性措施,诉讼过程过长,涉案财产得不到及时处理,常常造成企业发生财务困难,甚至资金链断裂,导致企业停产乃至破产。近日,中共中央、国务院出台《关于促进民营经济发展壮大的意见》,第十条即着重从涉案财物问题入手,为民营企业祛除“痛点”提供保障,是有其现实必要性和针对性的。

对于意见第十条的理解与应用,需要把握的是,这些要求主要针对的是执法司法中的乱象,是在法律现有的框架内对司法理念和司法行为的调整,提升公安司法人员的民营企业保护意识,解决涉案企业财产查封扣、押冻、结存在的突出问题,将执法司法活动回归法律正当程序的轨道。在这一基本前提之下,本着减少企业正常经营阻碍的思路,应在司法实践中

对执法司法行为进一步予以规范:

其一,保护民营企业的合法权益应当坚持法制原则,严守执法司法权行使的界限,防止查封扣押冻结等权力的滥用,同时执法司法也要保持成熟理性,不可忽冷忽热、畸轻畸重,重点解决当前执法司法中存在的涉及企业财产的弊端。避免从动辄对涉案企业财物采取强制性措施的极端,滑向本应依法采取财产保全措施却放任不管的另一个极端,导致涉案财物被转移、藏匿、灭失,给案件的实体性处理造成后患。

其二,对涉案财物采取强制性措施,应当秉持必要性原则。对确需查封、扣押、冻结的,依法采取强制性措施,在保障迅速侦查原则实现办案效率的前提下,严格审批手续,必要时应进行强制性措施必要性评估。

其三,对于已经采取强性措施的涉案企业财物,应尽快厘清哪些属于赃款赃物或者犯罪工具,哪些与案件无关,避免将企业合法财物错误扣押、查封、冻结乃至错误处理,防止扩大强制性措施的执行范围。

其四,对于经营性涉案财物,应当本着维护企业生存发展的司法善意,慎重处理。“涉案财物”一词,在刑事诉讼中一般理解为违法犯罪所得及其孳息、犯罪工具、违禁品和作为证据的财物等,或者与上述财物混合在一起尚来不及切割的财物。当这些财物具有经营性时,为保护民营企业不至于因这些财物被采取强制性措施而发生经营困难,公安司法机关可以根据涉案企业合规措

施、经营需要和案件的具体情况,判断是否要采取强制性措施。这是对办案机关提出的执法司法克制性要求。

其五,对于经营性涉案财物不采取强制性措施,要考虑刑事诉讼中财产保全和实体正义实现的需要,应当注意的是,只有满足“保证侦查活动正常进行”的前提,才能对涉案财物“网开一面”,并且为了保全这部分涉案财物,办案机关必要时应当采取一定的监管措施,在不影响这些财物正当使用的同时,防止财物被转移、藏匿、灭失,保障刑事诉讼活动顺利进行。

其六,对属于被害一方民营企业被不法侵占且正常经营所急需的涉案财物,司法机关应当尽早确定产权归属,及时返还被害企业,避免因延宕不决造成被害企业生产经营陷入困境。

上述措施是顺应形势变化而对执法司法进行的适时调整,也是对执法司法长期存在的问题的纠偏。法治是最好的营商环境,对于民营企业来说,需要的并非是特殊的保障,而是现代法治环境下逐步形成的稳定的经济发展条件。为长远计,执法司法权的正当行使应具有一贯性,由此树立法律的权威、实现法治的可预见性,提升国家整体法治水平,从根本上解除民营企业的顾虑。就此而言,回归法治的本质并祛除司法陋习,有效遏制公权力的专横放纵,真正实现法律的人格化治理,才能从根本上为民营经济发展铺筑一条康庄大道。(作者系清华大学法学院教授、博导,中国刑事诉讼法学研究会副会长)

□郑少华

近日,中共中央、国务院发布《关于民营经济发展壮大的意见》,首次以中共中央与国务院的名义确认民营经济是推进中国式现代化的生力军,是高质量发展的重要基础,是推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的重要力量。“意见”以八个方面共计 31 条对促进民营经济发展壮大进行系统性的设计与规定,其中第 13 条明确了完善监管执法体系的相关内容。如何理解在改善法治化营商环境、进而促进民营经济发展壮大中这一规定的妥善实施与价值,需要对相关问题进行法治化梳理。

监管中立,隶属于竞争中立政策的核心内容之一,是指面向所有企业,原则上采用绝对统一标准,例外采用类别统一标准;统一明确例外监督检查周期与效率的适用情形以及监督检查所需的内容;探索不同矫正手段及其幅度启用的阶梯方案,并以规范性文件对外公示,包括监管范围、标准、力度与矫正的中立。竞争中立政策源自澳大利亚联邦政府于 1996 年颁布的《联邦竞争中立政策声明》,该声明首次明确提出,政府商业活动不应当仅凭其公共部门所有权而享有高于私营部门竞争者的竞争优势。后经由经济合作与发展组织向国际社会推广,最终形成包括监管中立、政府采购中立、税收中立等八项核心内容的竞争中立政策。而今,竞争中立已成为包括 CPTPP 在内的新一代国际投资条约的重点内容之一。这些国际投资条约的缔约国或申请加入国,皆以监管中立为核心完善监管执法体系,推行包括监管中立在内的竞争中立政策。作为已申请加入 CPTPP 的国家,中国亦应完善监管执法体系,强化监管中立的核心地位。

“意见”第 13 条明确:“完善监管执法体系。加强监管标准化规范化建设,依法公开监管标准和规则,增强监管制度和政策的稳定性、可预期性。提高监管公平性、规范性、简约性,杜绝选择性执法和让企业‘自证清白’式监管。鼓励跨行政区域按规定联合发布统一监管政策法规及标准规范,开展联动执法。按照教育与处罚相结合原则,推行告知、提醒、劝导等执法方式,对初次违法且危害后果轻微并及时改正的依法不予行政处罚。”这些规定,基本上按照监管中立的原则来完善监管执法体系。因此,该“意见”不仅仅在于推动民营经济的发展壮大,而且亦为加入 CPTPP 的谈判进行监管执法改革。

监管制度和政策的稳定与可预期,是法治化营商环境的重要组成部分。法律系统的功能就在于提供稳定的预期,包括民营企业在内的市场主体能够据此预判自己行为的后果,并藉此形成未来规划。若监管制度与政策多变甚至朝令夕改,必然会破坏法律的可预期性,并对市场主体经营规划造成冲击,最终导致包括民营企业在内的市场主体无法形成对未来的预期,从而丧失投资与生产的信心。所以,监管制度与政策必须在法治的轨道上运行,监管机构的权力必须受到法治的制约。

监管的统一与公平,是民营企业对于公平竞争环境的基本诉求。监管的统一性,要求面向所有企业,不问企业的性质,在监管范围、标准、力度与矫正等方面都一视同仁,企业不会因为所有制的不同,受到差别化的监管待遇。而公平性要求监管机构不得选择性执法;不得要求企业“自证清白”;不得要求“溯及既往”。

监管的简约与公开则是对监管机构的基本制约。监管机构的“叠床架屋式”设置、层层“穿透式”监管、“堆积如山式”监管法令皆有违简约性原则,其实是监管机构权力失控的表现。同时,监管制度与政策必须要求通过规范性文件公开,杜绝“口头式”监管,以便保持监管的规范化与清晰度,便于包括民营企业在内的市场主体进行监督。

近年来,个别监管机构对包括民企在内的市场主体采用高额罚款、停止营业等严厉的监管措施,已对民营企业等市场主体的信心造成严重打击。因此,为发展壮大民营经济,激发市场活力,当务之急就是要摒弃“严父式”监管,改采告知、提醒、劝导、首违不罚等“慈母式”监管方式。以监管中立为原则,为包括民营企业在内的市场主体创造稳定可预期、统一公平、简约公开且宽松的监管氛围。

(作者系上海政法学院副院长、教授、博导,中国环境资源法学研究会副会长,中国经济法学研究会常务理事,上海市自贸区法治研究会会长)

# 监管中立是激活民营经济的必要条件

为明确上海安亭科学仪器厂(下称“本厂”)股权状况,本厂于2023年进行股权查证工作。经核查,本厂股权系由上海安亭工业经济发展有限公司100%持有。现本厂就上述股权情况进行公示,公示期限为15天。

若相关主体对本厂上述股权核查结果有异议的,请于15日内与本厂联系并提交相关证明材料;若15天内未能联系本厂并提供相关资料的,本厂将不予受理或承认。

联系人:李律师  
联系电话:18317029001  
上海安亭科学仪器厂  
2023年8月18日

## 环保公益广告

