### 破解涉企违法违规收费行为处理"三难"困境

# 市场监管总局拟明确涉企违法收费行为及法律责任

□ 本报记者 万静

为巩固涉企收费治理成效,建立健全长效监管机制,提升涉企收费治理效能,持续优化营商环境,激发经营主体特别是小微和民营企业生机活力,近日,国家市场监督管理总局对外公布了《涉企收费违法行为处理办法(征求意见稿)》(以下简称《意见稿》),向社会公开征求意见。

为了破解涉企违法违规收费行为处理过程中"定性难、处理难、整改难"的困境、《意见稿》以强制收费、转嫁收费、搭车收费等为切入点、明确四类典型收费主体、四类涉企收费典型违法行为及其相对应的法律责任和处理办法,以增加涉企收费监管制度的有效供给。

#### 明确行为主体

据市场监管总局相关负责人介绍,目前,对一些涉 企违法违规收费行为的处理,往往陷入"定性难、处理难,整改难"的困境。例如,有些政府部门、事业单位的 违规收费,执法人员在办理过程中面临的历史遗留问题、体制机制等深层次问题多,问题难以定性,后续处理阻力大。地方市场监管部门对此多有反映。

为了补偏救弊、正本清源、《意见稿》针对实际当中存在的强制收费、转嫁收费、搭车收费等问题,明确而清晰地列举出利用行政权力收费、利用行政影响力收费、利用行业影响力收费及特定领域收费等四类涉企违法收费行为及相应承担的法律责任。

行政机关和法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的事业单位、社会组织,没有法律、行政法规或者国务院决定依据,不得实施下列六种行为:强制或者变相强制购买商品或者接受有偿服务,强制或者变相强制参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试、备案、

#### 核心阅读

为了破解涉企违法违规收费行为处理过程中"定性难、处理难、整改难"的困境,国家市场监督管理总局拟发布新规,以强制收费、转嫁收费、搭车收费等为切入点,明确四类典型收费主体、四类涉企收费典型违法行为及其相对应的法律责任和处理办法,以增加涉



登记、注册、年检、监制、认定、认证、审定、指定、配号、换证等服务,收费或者变相收费;在行政事业性收费、行政审批中介服务事项、涉企保证金目录清单之外擅自设立收费项目、制定收费标准收取费用;采取分解收费项目、增加收费频次、延长收费时限、扩大收费范围等方式变相提高收费标准,不执行规定收费标准或减免政策;将职责范围内的行政管理、行政执法事务或应直接履职的服务事项通过转移、分解交由企业、事业单位、社会组织等承担,变无偿为有偿;擅自设立行政审批或者行政审批前置条件并收费或者变相收费;法律、

行政法规禁止的其他收费行为。

事业单位、社会组织以及其他经营者承担行政机关委托事项或者为行政机关履行职责提供服务时不得实施下列六种行为:将应当由行政机关承担但未承担的费用,转嫁给经营主体;行政机关已承担费用的,仍向经营主体收费;借助委托服务事项,强制或者变相强制经营主体接受有偿服务;继续实施或者变相实施国家已取消的收费事项并收费;利用电子政务平台从事商业经营活动,或者借助电子政务平台收取费用;法律、法规禁止的其他收费行为。

行业协会、商会等社会组织不得利用行业影响力实施下列六种行为:未经批准开展或者变相开展职业资格认定并收费;没有法律法规依据,强制或者变相强制参加评比,达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动并收费或者变相收费;强制或者变相强制经营主体接受第三方机构有偿服务,或者利用分支(代表)机构重复收费;强制赞助捐赠、订购刊物等,或者借前述活动收费或者变相收费;只收费不服务,或者所收取的费用与提供的服务质价不符;法律法规禁止的其他收费行为。

在封闭区域、特定环节中缺乏市场竞争的经营者,不得利用资金、技术、信息、市场准人、销售渠道、原材料采购等方面的地位,以及交易相对方对该经营者在交易上的依赖,实施下列六种行为:强迫接受不合理的准人或者交易条件,收取不合理费用;强制销售、捆绑搭售商品或者服务;不执行政府定价、指导价和国务院政策,擅自设立收费项目,提高收费标准或者采取转嫁费用、重复收费、扩大收费范围等方式变相提高收费标准;不按要求执行收费减免优惠政策,或者落实优惠政策不到位;只收费不服务、少服务或者实施其他质价不符的行为;法律法规禁止的其他收费行为。

#### 丰富执法手段

涉企收费直接关系市场经营主体的切身利益,党中央、国务院一直高度重视涉企收费治理工作。

近年来,市场监管总局会同有关部门下大力气开展专项治理,做了大量工作,取得了一定成效。但由于涉企收费领域广,环节多,政策性强,一些深层次体制机制问题还没有改革到位,乱收费问题依然突出。

据市场监管总局有关负责人介绍,针对执法中发现的违法违规问题,区分行政机关和第三方主体的不同责任,区分客观原因和主观故意,立规明矩,明确违法行为处罚方式,采取不同处理方式解决执法难题。根据过罚相当、宽严相济等执法原则,丰富执法手段,完善整改、退款、罚没等处理程序,建立更有效的涉企违法收费处理规则。

《意见稿》对于违法违规涉企收费行为规定了以下 法律责任:责令改正、退还多收费用、警告、五万元以下 罚款、五万元以上十万元以下罚款。比如规定行业协 会、商会等社会组织违法收费的,责令改正,退还多收 费用,拒不退还或者期限届满无法退还的予以没收,由 市场监督管理部门给予警告,可以处五万元以下罚款; 情节严重的,处五万元以上十万元以下罚款。

此外,《意见稿》还对社会诟病颇多的"转嫁收费"行为规定了明确的处理措施,即市场监督管理部门在处理涉企收费违法行为的过程中,发现行政机关、事业单位、社会组织以及其他经营者将自身应当承担的费用转嫁给其他主体承担的,可以制作行政建议书,责令转嫁主体向收费主体支付应承担的费用,收费主体退还已收取的费用。

#### 持续开展治理

多年来,为企业减负的文件政策不断出台,相关

部门也多次组织清理整治。然而,涉企违规收费问题仍是层出不穷。

对此,中国政法大学财税法研究中心教授施正文分析指出,与税收法定不同,收费属于"自收自支",具有部门性、地方性、行业性。早在2014年,国务院办公厅就印发《关于进一步加强涉企收费管理工作,并明确建立和实施涉企收费目录清单制度。但是由于治理乱收费没有专门的法律法规,涉企收费目录清单制度。但是由于治理乱收费没有专门的法律法规,涉企收件中。法律红线不清晰导致收费主体对违法违规行为认识不到位,部分乱收费行为屡查屡犯。随着治理题开始出现。《意见稿》将价格法、价格管理条例等先行法律法规中关于收费的规定和要求上升为规章制度,明确违法违规行为边界、处理方式,以增加涉企收费监管制度供给。

今年9月下旬,市场监管总局印发《市场监管部门 促进民营经济发展若干举措的通知》提出,持续开展涉 企违法违规收费治理工作,减轻企业费用负担,同时对 违法违规收费治理情况开展"回头看"。

与此同时,各地市场监管部门也积极展开对违法违规涉企收费行为的执法活动。

福建省厦门市市场监管局持续整治涉企违法违规 收费专项治理,截至目前已覆盖检查涉企收费经营主 体80家,督促清退432万元。安徽省市场监管局通过发布 提醒告诫函、召开行政指导会等方式,广泛宣传涉企收 费政策,督促各涉企收费主体积极落实主体责任,切实 规范自身价格和收费行为。今年以来,全省已检查涉企 收费单位2748家,实施经济制裁91433万元。

#### 发挥国家高新区作用 加快推进新型工业化

## 国家高新区成经济稳定增长重要引擎

□ 本报记者 刘欣

工业和信息化部近日公布的数据显示,截至2023年11月,国家高新技术产业开发区(以下简称高新区)总数达178家,依托66家国家高新区建设了23家国家自主创新示范区。国家高新区成为经济稳定增长的重要引擎。2022年,国家高新区生产总值达到17.3万亿元,创造了全国14.3%的GDP,贡献了全国13.6%的税收;2023年1月至9月,园区生产总值达到12.33万亿元,同比名义增长7.11%……

建设国家高新区是党中央、国务院在推进改革开放和社会主义现代化建设进程中作出的重大战略部署。工信部规划司副司长吴家喜近日表示,下一步,将进一步聚焦国家战略需求,促进科技创新和产业创新深度融合,以新技术培育新产业、引领产业升级,培育发展新动能,加速形成新质生产力,为推进中国式现代化贡献更多"高新"力量。

#### 综合实力快速提升

近年来,国家高新区不断深化改革探索,促进科技创新与产业创新对接,综合实力快速提升,为新时期高水平推进新型工业化奠定了坚实的基础。

据吴家喜介绍,国家高新区成为经济稳定增长的重要引擎。同时,国家高新区成为保障产业链供应链安全的重要基石。中关村新一代信息技术、武汉东湖光电子、张江集成电路产业的规模分别占到了全国的17%、50%和35%。支撑建设了38个国家先进制造业集群,集聚了三分之一的高新技术企业、三分之二的科创板上市企业。

通过强化创新策源和关键核心技术突破, 国家高新区成为高水平科技自立自强的有力支 撑。从基地平台看,国家高新区聚集了近80%的 全国重点实验室、70%的国家制造业创新中心、 78%的国家技术创新中心。从研发投入看,国家 高新区企业研发经费投入超万亿元,占全国企 业研发经费投入近一半。从成果产出看,国家高 新区企业拥有发明专利占全国接近一半;智能 机器人、卫星导航等一批引领性原创成果在高 新区加速产业化,第一枚人工智能芯片、第一个量子通信卫星等均诞生在高新区。

此外,国家高新区增强辐射带动作用,成为落实国家区域重大战略的主要阵地。京津冀、长三角、粤港澳大湾区集聚了全国四分之一的国家高新区。东部地区地级市国家高新区覆盖率已达71%,中部地区地级市覆盖率已达59%。

今年以来,国家高新区培育壮大市场主体,加大项目投资建设力度,为实体经济高质量发展持续注入"高新"动力,178家国家高新区前三季度发展总体向好。前三季度,国家高新区实现营业收入37.66万亿元,同比增长4.22%,实现利润总额3.32万亿元,经济运行持续企稳。前三季度,国家高新区实现工业总产值23.49万亿元,同比增长2.64%;规模以上工业企业利润总额1.59万亿元,同比增长1.02%,连续四个月实现同比正增长,企稳回升态势明显。

#### 开辟新领域新赛道

国家高新区在形成新质生产力方面具有重要优势。工信部火炬中心副主任李有平说,"我们将发挥科技创新的引领作用,进一步支持国家高新区加快形成新质生产力,开辟更多新领域新赛道,塑造发展新动能"。

在高水平推进科技创新方面,推动更多国家战略科技力量和重大创新基地平台向国家高新区布局。引导园区通过联合共建、跨境合作等方式,集聚国内外高端创新资源,加快突破一批关键核心技术和标志性重大战略产品。鼓励高新区探索市场化和政府投入协同联动的关键技术攻关机制,支持各类创新主体参与国家、省级重大科技项目。

在巩固提升特色优势产业方面,支持国家高新区聚焦特色优势产业,深入推进强链延链补链,扩大全产业链竞争优势。支持有条件的国家高新区深度参与建设国家先进制造业集群,支撑打造一批世界级产业集群。鼓励高新区企业强化技术改造,新产品开发,新品牌孵化和新业务延伸。

在培育壮大新兴产业方面,鼓励国家高新区实施一批引领型重大项目,强化新兴产业发

展的科技支撑。引导高新区加快实施一批应用示范工程,加快新技术新产品新业态规模化发展。支持高新区完善新兴产业配套设施,健全专业化服务机制,强化精准化政策支持,引导新兴产业有序发展,形成良好产业生态。

#### 推进绿色低碳转型

绿色低碳是推进新型工业化的生态底色。 长期以来,国家高新区始终坚持"生态优先、绿 色发展"。

近年来,国家高新区绿色发展成效突出,工业企业万元增加值综合能耗为0.423吨标准煤,优于全国平均水平;60家国家高新区创建了国家级绿色工业园区,4家获批碳达峰试点园区,9家获批循环化改造示范试点园区,14家获批建设国家生态工业示范园。

在推动国家高新区绿色低碳发展方面,李有平介绍,规划上先行部署。在《"十四五"国家高新技术产业开发区发展规划》中,提出促进绿色化智能化融合发展,在加强绿色低碳技术研发应用、推动绿色低碳产业发展、优化绿色生态环境等方面作出具体部署。

实施上稳步推进。国家高新区开展绿色发展 专项行动,编制绿色发展五年行动方案,对国家高新区的碳排放和相关绿色指标进行统计、监测和评价,着力打造一批绿色低碳示范工厂和园区。

评价上导向明确。在评价国家高新区"绿色发展和宜居包容性"方面,新增了"总绿地率""园区二氧化碳排放增长率"等指标,既衡量了园区排放温室气体总量变化趋势,也反映出产业结构调整力度,对引领国家高新区绿色发展具有重要意义。

"下一步,国家高新区将深入推进绿色低碳转型。"李有平表示,将进一步聚焦绿色技术开发和清洁低碳利用,开展绿色技术攻关和示范应用,积极构建绿色低碳技术创新体系。同时,打造一批绿色工厂、绿色产品、绿色供应链企业和绿色低碳服务商,积极构建绿色低碳应用场景。此外,加大绿色基础设施建设力度,提升清洁能源使用、推进能源梯级利用力度,提高绿色碳汇能力。



### 重庆涪陵法治助力榨菜产业迭代升级

#### □ 本报记者 吴晓锋

榨菜起源于重庆市涪陵区,涪陵也 因"世界榨菜之乡"美誉而闻名中外,如 今涪陵榨菜已成为重庆市农村经济中产 销规模最大,品牌知名度最高,辐射带动 能力最强的优势特色支柱产业。

从2000年起,涪陵区就开始制定榨菜产业发展规划,围绕商标管理、榨菜出口、品牌建设、生态环保、龙头企业评选等制定一系列规范性文件,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用,实现制度与产业"法治孪生",助力榨菜产业不断做大做强。

涪陵区始终认为,法治是守护品牌价值的一把利剑。相关执法监管部门推行既包容又严格的执法监管,持续开展榨菜行业精细化环境管理专项行动,实现"售榨菜交废水""收原料收废水"。同时,深入推进打假治劣工作,先后查处侵权商标企业131家(次),销毁侵权包装箱(袋)50余万个、伪劣产品30余吨。今年,"涪陵榨菜"以379.24亿元的品牌价值居国家地理标志榨菜品牌价值排行榜第一名。

"服到位、零距离"是涪陵区持续叫响做亮的营商环境品牌。近年来,相关各方联动、齐心守护"涪陵榨菜"这块金字招牌,他们建立优化法治化营商环境"1+

5"工作机制,靠前护航榨菜生产企业;打造"榨菜法庭"特色品牌,高效优质审理涉"榨菜"案件;设立"涉企纠纷调解中心",便捷、高效化解涉及榨菜行业、企业各类纠纷。

与此同时,"涪陵律小青""法律援助 律师团"等普法志愿队伍深入田间、车 间,为菜农、菜企免费送上"订单普法" "法治体检""法律援助"等形式多样的法 治服务。

一碟小菜,绝非"小菜一碟"。"涪陵榨菜"是涪陵区以法治护航高质量发展、推动高效能治理、守护高品质生活的生动写照。

#### □ 本报记者 李立娟

近日,国务院国有资产监督管理委员会党委召开推进中央企业巡视整改专项治理工作专题会议,部署中央企业金融板块业务风险问题专项治理工作,要求国资央企各单位聚焦"四个领域",即信托公司、财务公司,商业保理公司,私募股权投资基金,坚决防范化解中央企业金融板块业务风险问题。

#### 以融促产推进实业发展

今年11月,国务院国资委党委召开扩大会议,指出中央企业开展金融业务的目的是探索产融结合,实现以融促产,推进实业更好发展。近年来,中央企业金融业务在推动主业发展、振兴实体经济方面发挥了积极作用,但也存在一些短板和问题。

"通常来说,全球各大企业在实践中普遍采取多元化发展的策略,以拓展其产业领域,其中,开展金融业务被视为产融结合的一种方式。向金融业延伸的好处首先体现在融资方面,能够更方便地进行融资,降低融资成本,扩大融资,从而有助于央企主业的更好发展。在扩展金融业务后,可以实现更高的回报,除了为主业提供支持外,利润回报也会得到提升。"对于国资央企开展金融业务的原因和优势,国资委研究中心研究员胡迟如是说。

在阳光时代律师事务所合伙人、国企混改中心负责人朱昌明看来,国资央企首先具有品牌、信用、人才、

#### 聚焦信托、财务、商业保理、私募股权投资四个领域

# 国资委部署央企金融业务风险专项治理工作

资金等优势,这为发展金融业务奠定了良好的基础。与纯粹的金融企业相比,有实体产业支撑的国资央企本身就有广阔的金融需求和应用场景,产融结合的优势明显。国资央企开展金融业务,不仅可以实现集团运营资金效用最大化、降低资金成本,还能拓展利润丰厚的金融业务,实现产业与金融的良性互动、共同发展,有利于做强做优做大国有资本和国有企业。

朱昌明进一步说,国资央企开展金融业务大都从财务公司、商业保理公司、融资租赁公司人手,然后逐步发展信托、私募基金等标准金融业务,有实力的国资央企最终会打造金融板块甚至金融控股集团。

#### 坚持问题导向加强监管

11月的国务院国资委党委扩大会议强调,国资央企要坚守发展实体经济的责任担当,坚持问题导向,加大监管力度,坚持回归本源、聚焦主业,着力严控增量,切实优化存量,立足发展与企业产业特点相符合、主业需求相配套的金融业务,提高为主业提供服务的金融业务占比,提升服务主业实业的能力和水平。

对于近年来央企金融业务在推动主业发展方面发挥了哪些积极作用,在朱昌明看来,央企发展金融业务的初心就是以融促产、实现产业融通发展,通过产融结合,央企在产业链、供应链、资金链融通发展方面取得明显成效。央企聚焦主营业务开发的保理、保险、融资租赁等金融产品不仅有效支持了主业发展,在此基础上还将金融业务拓展覆盖到央企所在产业链、供应链各环节和相关企业,针对产业链供应链特点提供针对性的金融产品,强化对供应链应收账款、订单、仓单和存货等金融服务,为产业链供应链上下游中小企业提供了供应链金融服务,有效提升产业链的韧性和安全性。

"但不可否认,央企金融业务也有很多不足亟待改善。产业和金融业的发展都有各自规律和监管要求,与产业运营相比,金融业务发展对企业内控合规与风险防范的要求极高,而有些央企在金融业务内控体系建设与风险管控能力明显不足,无法满足金融业务合规以及风险防控的要求,金融业务风险处置存在被动性与滞后性。"朱昌明说。

胡迟认为,央企开展金融业务的初衷在于推动实业,支持主业的发展,有两方面的问题值得关注:一是

容易脱实向虚,违背设立金融公司的初衷,利润吸引可能会导致公司在发展过程中将过多的资金配置到金融板块,从而削弱了公司的主业发展。二是监管方面可能存在盲点。根据已披露的信息资料,中央企业集团公司对金融板块的监管或了解相较于实体板块可能存在不足,覆盖方面可能存在盲点,相比之下,对实业方面的监管可能更为细致,覆盖也更为广泛。

#### 举一反三建立长效机制

此次会议强调,要全面研判企业金融板块整体风险,早识别、早预警、早暴露、早处置,风险一旦露头就要果断出手将其消灭在萌芽、阻断在早期,并建立健全长效机制,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

11月的国务院国资委党委扩大会议还强调,国资央企要坚持强化监管、严防风险,抓紧完善更严格的监管制度机制,健全从中央企业集团公司到金融子企业的多层次风险防控体系,强化动态监管,加强日常监测,对苗头性倾向性潜在性问题保持高度敏感,加强重点领域风险防控,严格规范开展金融衍生业务,对违法违规行为坚决整治,加大追责问责力

度,增强监管的威慑力,举一反三建立长效机制,切实守住不 发生重大风险和引发系统性风险的底线。

"今年以来国资委召开的系列会议,锁定目标布置任务,切实防范国资央企的金融风险,我认为是恰得其时。对于央企发展金融板块,应始终坚守初心,以促进主业发展、振兴实体经济为根本目的。在发展过程中,应避免出现脱实向虚的倾向。我们必须注意保持金融业务的适度发展,避免过度扩张和脱离主业。"胡迟说。

朱昌明认为,当前,国资央企突出改革任务就是要"增强核心功能、提高核心竞争力"。而"增强核心功能"就要求央企必须突出主业、聚焦实业、坚持专业化发展,国有资本要坚守主责、做强主业,当好"长期资本""耐心资本""战略资本",这就要求发展金融业务必须把服务央企主业和实体经济高质量发展放在首要位置,非金融央企不能过度发展金融业务、偏离实体主业。"提高核心竞争力"就要求央企必须提高抗风险能力,把防控风险作为发展金融业务的前提,加强对央企金融业务的全面监管,采取有效措施防范化解金融风险,守年不发生重大风险的底线,才能实现金融业务高

质量发展为央企整体高质量发展提供支撑和服务。 "国资央企聚焦'四个领域'防范化解金融风险,可 谓是及时雨。"朱昌明认为,要化解金融风险,需要专项 治理与合规管理同步推进,将治理过程中形成的有效 经验做法,转化为常态长效制度机制,明确各类问题的 红线,底线,持续提升专项治理成效。