



筑牢法治根基 护航经济发展

市场监管总局发布优化营商环境重点举措

□ 本报记者 万静

近日,国家市场监督管理总局出台《市场监管部门优化营商环境重点举措(2024年版)》(以下简称《重点举措》),按照既要“放得活”又要“管得住”的要求,提出当前和今后一段时期市场监管领域优化营商环境的重点政策举措。

《重点举措》围绕建设市场化、法治化、国际化营商环境的三个不同维度,提出完善制度规则,规范市场秩序,推进执法文明,优化政务服务等十项优化营商环境工作举措,就市场监管部门在制度建设、秩序维护、保障要求等方面的工作进行详细规定,多措并举,为营造良好的营商环境保驾护航。

健全制度体系

法治是最好的营商环境。市场监管部门始终重视法治对优化营商环境的支撑和保障作用。《重点举措》着眼于健全市场监管法律法规制度体系,以立法引领推动和规范保障高质量发展。

市场准入和退出是经营主体感受营商环境的重要环节。《重点举措》以加快建设全国统一大市场,构建全国统一的市场监管制度规则,着力降低制度性交易成本为目标,提出了持续推进市场准入退出规范化、便利化的改革举措。

准入环节的新举措主要包括:研究出台经营主体登记事项规范管理规定,修订经营主体档案管理等有关制度。在确保食品安全的前提下,研究探索食品经营连锁企业便利化、规范化准入举措。

实行认缴出资依法按期实缴,保障交易诚信、秩序和安全。强化登记注册专业能力,探索建立登记注册专员制度,拓展电子营业执照在市场准入、纳税、社保、金融、招投标等涉企高频服务领域应用。

加快统一纸质营业执照和电子营业执照二维码,推进“一企一照一码”。完善企业实名认证机制,进一步规范中介机构为办理经营主体登记注册的行为。依法严厉打击虚假登记注册行为,完善撤销登记工作制度机制。

退出环节的新举措主要包括:制定强制注销公司登记有关规章。积极推动完善企业退出登记管理制度,强化企业破产与企业变更、注销登记的有机衔接等。

公平竞争是市场经济的核心。《重点举措》紧密围绕强化竞争政策基础地位,完善公平竞争制度机制,明确提出完善公平竞争政策体系,丰富竞争监管执法工具,加大典型违法案件查处力度。开展整治地方保护,市场分割突出问题专项行动。大力纠正不当市场干预行为,全面落实公平竞争审查制度,强化市场监管执法权威,坚决破除限制企业自主迁移、妨碍市场公平竞争、构筑自我“小循环”等问题。这些举措的提出,对破除地方保护和地方分割,依法保护中小微企业、个体工商户合法权益,持续创造公平竞争、竞相发展的市场环境具有重要的保障作用。

核心阅读

国家市场监督管理总局近日出台的《市场监管部门优化营商环境重点举措(2024年版)》,按照既要“放得活”又要“管得住”的要求,提出当前和今后一段时期市场监管领域优化营商环境的重点政策举措,对于营造市场化、法治化、国际化一流营商环境意义重大。



中国人民大学法学院教授胡锦光分析认为,营造法治化营商环境必须建立在良法的基础上。《重点举措》中推出的诸多改革措施,是按照良法的要求设计的。市场监管机关严格依法行政,维护法律法规规章的权威,不得恣意执法、滥用行政裁量权,可达到给经营主体稳定合理预期、坚定信心的效果。

优化监管体系

《重点举措》从多个层面进一步优化监管体系。将执法为民放在首位,提出要坚持食品安全“四个最严”要求,持续强化药品安全、产品质量安全、特种设备安全等关系人民群众生命安全和身体健康领域的执法力度。依法严惩危害公共安全、制假售假、侵权假冒、短斤少两、破坏公平竞争、侵害消费者合法权益等破坏市场秩序的行为。

在行政执法中,《重点举措》提出坚持过罚相当原则和比例原则,指导地方完善行政处罚裁量权基准,坚持政治效果、社会效果、法律效果相统一,结合违法行为性质、情节、社会危害程度,综合考虑影响法律实施效果的因素,科学确定处罚种类和处罚幅度,避免“小过重罚”“类案不同罚”。出台食品安全违法行为首违不罚清单和食品安全轻微违法行为不予处罚清单。

《重点举措》明确提出依法规制职业索赔行为,依法发挥惩罚性赔偿对严重违法行为的社会监督作用。对利用投诉举报牟取不正当利益、侵害经营者合法权益,扰

乱市场经济秩序的,要从严审查,准确把握投诉受理范围,举报立案条件等。强化投诉举报大数据汇总分析,探索跨区域、跨领域通报协作,并案处理,并案告知等。北京师范大学法学院教授张红对此表示肯定:“根据行政处罚法的规定,实施行政处罚应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”

有部分经营主体反映,办事过程中还存在各种形式的障碍,一些服务的便利性、集成性、协同性程度还不够。针对这些情况,《重点举措》提出,坚持问题导向和目标导向相结合,持续创新政务服务模式,不断优化政务服务流程,全面提升政务服务水平。

在具体措施上,《重点举措》提出持续深化市场准入和退出等“高效办成一件事”改革。加强市场监管领域行政许可事项清单管理。开展个体工商户分类精准帮扶。以建设审批服务领域行风满意窗口,打造日常监管减负增效新样板,探索推行服务型执法模式,打造贴心服务的12315品牌,实施队伍素质“强基工程”,开展“清廉监管”建设行动等为重点,深化拓展行风建设创新举措。

推进对外开放

坚定不移推进高水平对外开放,推动规则、规制、管理、标准等制度型开放,能够创造更有吸引力的投资环境,营造国际化营商环境。《重点举措》着眼于积极对接国际通行商事规则,积极回应外商投资企业来华营商便利和公平竞争等诉求,创造更有吸引力的投资环境,持续打造“投资中国”品牌。

《重点举措》主要从优化外商投资企业登记管理,充分发挥自贸试验区改革高地作用,深化竞争领域制度型开放,发挥标准在扩大高水平对外开放中的保障作用,加快推进我国认证认可高水平对外开放等方面提出针对性措施,推动规则、规制、管理、标准等制度型开放,进一步打造国际化的营商环境。

比如,调整优化外国(地区)投资者公证认证程序材料,拓展外国(地区)投资者实名认证渠道,支持各地探索外商投资企业电子化登记,优化外商投资企业登记流程。完善政策措施,有序引导外商投资企业及时依法调整组织形式、组织机构等。提出支持在有条件的自贸试验区和自贸试验区港对接国际高标准经贸规则,探索推出一批含金量高的措施,推动自贸试验区实现更高层次的制度型改革开放,推进重要标准国际突破,以标准“走出去”助力技术、产品、工程、服务“走出去”。支持地方主动谋划认证认可领域对外合作优先事项,打造与产业链供应链深度融合的认证认可服务链,更好地服务高质量发展和高水平安全。

中国政法大学法治政府研究院院长、教授赵鹏分析指出,这些措施坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,坚持协调推进国内监管改革和国际监管合作,对于营造市场化、法治化、国际化一流营商环境意义重大。



□ 刘佐

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),提出了深化财税体制改革的任务,全面落实法定原则是其中的一项重要内容。税收法定是各国奉行乃至载入宪法的基本原则,我国立法法第八条对此也有原则性的规定。通过落实此项原则,可以加强我国的税收法治,使税收更好地适应经济、社会发展的需要,发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性和保障性作用。

2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中首次提出了落实税收法定原则要求。2014年,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,进一步把税收法定列入重点领域立法。

目前,十二届至十四届全国人大常委会已经先后制定了《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国船舶吨税法》《中华人民共和国印花税法》《中华人民共和国车船购置税法》《中华人民共和国耕地占用税法》《中华人民共和国资源税法》《中华人民共和国契税法》《中华人民共和国城市维护建设税法》《中华人民共和国印花税法》《中华人民共和国关税法》共10部税法和《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》,《中华人民共和国增值税法(草案)》已经先后两次由国务院提请全国人大常委会审议。

此外,自2012年以来,全国人大常委会先后修改了《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国个人所得税法》《中华人民共和国税收征收管理法》等税收法律,国务院修改了《中华人民共和国增值税暂行条例》《中华人民共和国增值税暂行条例实施细则》等行政法规,国家税务总局、海关总署修改了《中华人民共和国海关货物征税管理办法》等税收部门规章,各省级人大常委会和地方政府也分别制定、修改了本地区的有关地方性税收法规和地方政府税收规章。

从狭义看,税收法定可以理解为税收应当由全国人大及其常委会制定相关的法律,目前比较重要而紧迫的项目应当是制定增值税法、消费税法。制定《中华人民共和国增值税法》《中华人民共和国消费税法》已经先后多次列入全国人大常委会的立法规划和年度计划。其中,增值税法草案预计今年12月第三次提交全国人大常委会审议。

从广义看,税收法定应当理解为根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》等法律,建立完整的税法体系,纵向应当包括中央、地方和部门的法律、行政法规、部门规章和地方政府规章等不同层次、类别,横向应当包括立法、执法、司法和监察等多个方面,国际税收关系方面的内容也不可或缺(如国际税收公约、协定等)。

此外,应当借鉴制定民法典的经验,研究制定税法总则,作为未来制定税法典的基础。据悉,

深化财税体制改革全面落实税收法定原则

全国人大常委会预算工作委员会正在组织相关调研工作。

就目前我国尚未制定法律、按照国务院发布的行政法规征收的增值税、消费税、土地增值税、房产税和城镇土地使用税5种税种看,并非必须将相关行政法规一律“升格”为法律,因为有些税种是否需要继续保留,可能需要根据税制改革的总体安排确定,如房产税立法可能会涉及某些现存的房产、土地征收的简并,土地增值税是否需要保留也值得商榷。

就已经由全国人大及其常委会制定法律的种类而言,税制需要进一步完善,税法需要修改的,也应当及时修改。如企业所得税法、个人所得税法。有些过去在特定情况下设立的税种已经逐渐失去其存在的意义,似可考虑并入相关税种或者取消(如烟叶税),有些新的税种则应当根据实际需要设立(如房地产税)。

除了各税种的实体法以外,税收程序法也需要完善。例如,税收征管法自2001年修订以来已经23年没有大的修改,越来越不能适应经济、技术、社会发展和税收管理的现状,应当尽快修订。此法的修订已经先后多次列入全国人大常委会的立法规划和年度计划,并公开征求意见,也列入了十四届全国人大常委会的立法规划,期待早日出台。

至于全面落实税收法定原则是否必须废止1985年全国人大授权国务院制定暂行规定、条例的决定,各方面的看法不尽相同,但至少应当考虑下列三个问题:一是落实税收法定原则需要一个过程,并非废止上述决定就能立竿见影;二是在上述决定中的授权范围是经济体制改革和对外开放方面,并非仅限于税收领域;三是即便废止了上述决定,全国人大及其常委会依然可以根据宪法、立法法和税法的规定,授权国务院根据需要制定税收行政法规。

根据党的二十届三中全会《决定》,新一轮税制改革的要求和全国人大、国务院的有关规划、部署,应当加快完善我国的税制,并与税收立法紧密结合,重点是主体税种的完善和立法。在增值税方面,一般纳税人范围可以逐步扩大,目前的四档税率可以简并为基本税率、优惠税率和零税率三档,税率水平可以逐步适当降低。

消费方面,可以根据调节消费的需要适当调整征收范围和税率,某些税目可以下放地方,并根据征收管理能力逐步将一些目前在生产、进口环节等征收的消费品改为在零售环节征收。在企业所得税方面,可以适当整合现行的各种优惠规定,以利于增强透明度、方便操作和提高效率,25%的基本税率可以逐步适当降低。在个人所得税方面,可以允许纳税人自行选择本人申报、夫妻联合申报和家庭申报等申报纳税方式,扩大综合所得的征收范围,完善税前扣除制度,45%的法定最高税率可以逐步适当降低。在房地产税方面,可以根据全国人大常委会授权国务院在部分地区试点的决定,积极稳妥地推进房地产税的试点。

(作者系中国法学会财税法学研究会副会长)

从严从紧整治政商“旋转门”

证监会严格规制系统离职人员入股拟上市企业

□ 本报记者 李立娟

为进一步加强证监会系统离职人员入股拟上市企业的管理,维护资本市场的公开、公平、公正,中国证券监督管理委员会近日发布《证监会系统离职人员入股拟上市企业监管规定(试行)》(以下简称《规定》),自2024年10月8日起施行。

完善离职人员管理

《规定》共12条,对哪些情形属于“不当入股”“离职人员”的范围,入股禁止期的界定,存在离职人员入股情形的专项说明应当包括的内容,以及存在不当入股应如何处理等都作出了具体规定。

证监会从严从紧完善离职人员管理制度,按照《规定》,对于申请首次公开发行股票、存托凭证并在上海、深圳证券交易所上市,或向不特定合格投资者公开发行股票并在北京证券交易所上市的企业(以下简称发行人),保荐机构、发行人律师、申报会计师(以下统称中介机构)应当按照本规定要求,做好离职人员入股核查工作,研判是否属于不当入股情形并发表明确意见。

发行人、保荐机构及发行人律师应当提交离职人员入股情况的专项说明,离职人员应当配合中介机构的核查工作。

《规定》所称离职人员,是指发行人申报时相关股东为离开证监会系统未满10年的原工作人员。

具体包括四类:从证监会机关、派出机构、证券交易所、全国股转公司离职的人员;从证监会其他会管单位离职的原会管干部;在证监会发行监管司或公众公司监管司借调累计满12个月并在借调结束后3年内离职的证监会其他会管单位人员;从证监会机关、派出机构、证券交易所、全国股转公司调动到证监会其他会管单位并在调动后3年内离职的人员。

同时,新规也规定了相关的豁免情形。《规定》指出,发行人在新三板挂牌期间,离职人员通过集合竞价、连续竞价、做市交易等公开交易方式取得发行人股份的,不适用本规定有关核查要求。离职人员因持有上市公司、新三板挂牌企业股份间接持有发行人股份,或者因继承、执行法院判决或仲裁裁决取得发行人股份的,不适用本规定有关核查要求。

拉长入股的禁止期

证监会高度重视离职人员入股拟上市企业问题,于2021年5月专门出台《监管规则适用指引—发行类第2号》(以下简称《2号指引》),要求中介机构穿透核查证监会系统离职人员股东,存在利用原职务影响谋取投资机会、在禁止期内入股等不当入股情形的,必须严格清理。

《2号指引》发布实施以来,证监会对离职人员入股拟上市企业严格依法推进审核程序,大幅削减离职人员“职务身份价值”。为从严从紧整治政商“旋转门”,严防离职人员利用在职时公权力,离职后影响力获取不当、不法利益,进一步强化离职人员入股行为的监管,证监会在《2号指引》基础上制定《规定》。

《规定》实施后,《2号指引》将同时废止。具体来看,《规定》吸纳了《2号指引》的主要内容,并新增三方面规定:

一是拉长离职人员入股禁止期,将发行监管岗位或会管干部离职人员入股禁止期延长至10年;发行监管岗位或会管干部以外的离职人员,处级以上离职人员入股禁止期从3年延长至5年,处级以下离职人员从2年延长至4年。

二是扩大对离职人员从严监管的范围,将从严审核的范围从离职人员本人扩大至其父母、配偶、子女及其配偶。

三是提出更高核查要求,中介机构要对离职人员投资背景、资金来源、价格公平性、清理真实性等做充分核查,证监会对有关工作核查复核。

及时清理不当入股

根据《规定》,发行人、保荐机构及发行人律师提交的专项说明应当明确是否存在离职人员入股的情形,存在离职人员入股情形的,专项说明应当包括以下内容:离职人员基本情况、投资机会来源、入股价格、入股资金来源、退出真实性以及与离职人员入股有关的其他重要事项。

《规定》要求,存在离职人员不当入股情形的,应当予以清理,并在专项说明中详细说明清理情况。不存在离职人员不当入股情形的,离职人员应当出具不存在不当入股情形的承诺,作为专项说明的附件。

对于发行人提交发行上市申请文件后,发行人或者中介机构发现离职人员入股情况发生变化或者出现媒体质疑的,应当及时向证券交易所报告。

证监会根据需要对离职人员入股情况进行核查,对审核注册过程进行复核,发现违法违规线索的,移交有关部门处理。

在复旦大学法学院教授、博士生导师葛伟军看来,《规定》对规范证监会系统离职人员的入股行为,具有重要意义。对于那些明显存在寻租行为或者利益输送关系的人股,要严厉打击,从而净化市场。但是对于那些正常投资关系的人股,则要保护投资者的利益。

据悉,下一步,证监会将严格落实《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》关于“从严从紧完善离职人员管理”相关要求,继续严把入口关,并加强与纪检监察机关协作,发现违法违规线索的坚决移交有关部门处理,维护公开、公平、公正的发行监管秩序。



为拓宽宣传渠道,江西省萍乡市安源区消防救援大队依托“屋场贴心会”平台,组织党员干部走进辖区乡村,开展消防安全教育主题党日活动,打通农村消防安全“最后一公里”。图为安源区消防救援大队的党员宣教队在安源区高坑镇泉江村宣传消防安全知识。

本报记者 黄辉 本报通讯员 李科 摄