

拷问盐政垄断： 国标地标冲突超 20 年

■ 本报记者 汪晓东

河南省新郑市跨区用盐事件最终以盐务科长被停职、稽查队长被撤职而落幕。然而，舆论风向骤变，不仅让实行多年的食盐专营面临诸多质疑，也对已放开近 20 年、始终未能在地方得到普遍执行的工业盐政策遭遇连拷问。

“1995 年，国家实际上已松绑了工业盐专营制度，即便是这样，临沂五泉肉兔合作社合法购入的工业盐仍然被盐务局查扣。近几个月来，虽经政府多次协调，却始终无法得到盐业部门的‘谅解’。”临沂松峰商贸有限公司的负责人李明发(化名)无奈地表示。

从今年 8 月以来，他多次拨打临沂市“12345”政府热线，但兰山区盐务局给予的答复依然是：按照山东省盐业管理条例，决定查扣临沂五泉肉兔合作社 5.9 吨工业盐，并处 7800 元罚款。

违法经营工业盐？ 两公司联名“喊冤”

李明发不解的是，按照山东省物价局以及山东省政府放开竞争性商品的规定，该公司客户五泉肉兔合作社有合法工商登记，却被临沂市兰山区盐务局以违法经营工业盐为由下发行政处罚书。

李明发的遭遇并非个例，在各个产盐大省，类似临沂五泉肉兔合作社被盐务部门强行查扣、莫名戴上“违法经营”帽子的案例屡见报端。

集盐法规制定与行政执法于一身的盐务部门屡屡与具有合法资质的民营企业发生冲突，也处处触动央、地关于盐务执行的不同标准。具有合法身份的民营企业怎样才算合法经营？从国家层面到地方工业盐的经销到底执行哪套标准？李明发至今也没能搞清楚。

2014 年 8 月 17 日，临沂五泉肉兔合作社用于皮毛加工的 5.9 吨工业盐被兰山区盐务局查扣，为行政执法“保驾护航”的还有当地的派出所。

此前，临沂松峰商贸有限公司为五泉肉兔合作社送去 6 吨工业盐，由于手续合法，李明发认为，盐务部门没有任何理由查扣该批工业盐。

李明发告诉《中国企业报》记者，仅两天后，兰山区盐务局以临沂五泉肉兔合作社购入工业盐为由，拨打“110 报警”，强行从五泉肉兔合作社拉走工业盐 5.9 吨。

但让李明发不解的是，既然该批工业盐不合法，兰山区盐务局却不给临



沂松峰商贸有限公司签字，只是强令五泉肉兔合作社签字。

李明发告诉记者，五泉肉兔合作社认为，工业盐是用来腌制皮货，作为皮毛加工的原料，其手续合法，因此不愿签字执行。

兰山区盐务局在此后的四五天内，先后数次到五泉肉兔合作社强行要求签字，并下发罚款 7800 元的处罚决定书。

李明发告诉记者，对于处罚决定书，兰山区盐务局认为，临沂松峰商贸有限公司与此无关。但在配合执法做完笔录后，该盐务局转而要求李去处理违规购销工业盐一事。“兰山区盐务局的做法已严重影响了我们公司正常经营。”李明发告诉记者。

李明发说，事实上，按照国务院 1990 年相关条例和有关部门 1995 年的相关通知，除食用盐、国家储备盐和国家指令性计划的纯碱、烧碱用盐外的其他用盐，制盐企业在完成国家分配调拨计划和按规定确保合理库存的基础上，可在盐业行政主管部门的指导下进行自销。

“而这个‘指导’已让众多民营企业受伤不已。”李明发感叹，20 多年来合法购销工业盐在盐务部门看来却处处违法，地方如此解读国家盐务放开，他实在无法理解。

8 月份之后，临沂松峰商贸有限公司与五泉肉兔合作社多次拨打“12345”政府热线，要求政府与兰山区盐务局协调，撤销行政处罚并返还被查扣工业盐。

但让人遗憾的是，兰山区盐务局最

终还是按照相关盐业管理条例对五泉肉兔合作社作出行政处罚。

上述处罚只是开始，至记者采访结束时，李明发打来电话说，作为五泉肉兔合作社的供货公司，兰山区盐务局 10 月 23 日到他的公司下发处罚告知书。“我该怎么办？”他顿时没了主意。

纠结的行政执法

近些年来，盐务部门的行政执法权越来越受到各方的质疑。

兰山区盐务局一位负责人在接受《中国企业报》记者采访时，也不得不承认盐务系统存在政企不分的现实。

但在他看来，五泉肉兔合作社违反了国务院《盐业管理条例》第 19 条、第 29 条以及《山东省盐业管理条例》第 11 条第二、三款的规定，对五泉肉兔合作社作出罚款 7800 元的行政处罚是有依据的。

中国反盐业垄断第一律师邹佳来认为，对于盐政执法的依据，是经不起推敲的。

他曾对媒体表示，盐政执法的盐务管理局，从法规上也经不起追问。因为根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会及地方各级人民政府组织法》这一宪法性法律规范，其第六十四条第四款规定：“自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报上一级人民政府批准，并报本级人民代表大会

常务委员会备案。”各级盐务管理局其实都未报当地人民代表大会常务委员会备案，所以这些盐务管理局根本就无法被认定为行政主管部门，更无法获得行政执法许可。

北京中煌洛辉律师事务所律师李平认为，既然没有获得行政执法权，而在事实上，各盐务局却在依法执法，这不得不让人觉得纠结和奇怪。

一个问题是，在李明发看来，五泉肉兔合作社的手续是政府核发的，购销工业盐亦是合法经营，而兰山区盐务局在没有调查取证的情况下，就以涉嫌违法为理由，强行拉走工业盐，盐务部门不配合政府协调，这背后究竟是谁给了他们权力？

而兰山区盐务局认为，该局是兰山区人民政府的盐业主管机构和盐业行政执法主体，职权合法，同样，按照相关规定也有权实施行政处罚。

在兰山区盐务局给记者提供的的一个盐业申诉案例中，由邹佳来代理的青岛北方盐业国际贸易有限公司诉临沂市盐务局盐业行政处罚一案，最终以驳回上诉维持原判收场。但这是否可以证明盐务局是具有行政执法权的？

值得一提的是，2013 年 8 月 28 日，广东省高级人民法院就一桩争执十年的工业盐经营案却做出不一样的终审判决：工业盐不属于盐业公司专营范围，撤销原广东省食盐专卖局(即现在的广东省盐务局)作出的《行政处罚决定书》，返还十年前没收的原告上海富仓贸易有限公司工业盐 1164 吨。(下转第四版)

视角



破除垄断需要合力

——访国务院反垄断委员会专家咨询组组长、对外经济贸易大学竞争法中心主任黄勇

■ 本报记者 蒋皓

“《反垄断法》为破除行政垄断提供了一个强有力的法律工具。不论是从依法治国的要求来讲，还是从实际效果来看，运用《反垄断法》破除行政垄断是更为妥当的选择。”国务院反垄断委员会专家咨询组组长、对外经济贸易大学竞争法中心主任黄勇日前在接受《中国企业报》记者采访时表示。

《反垄断法》不是万能的

《中国企业报》：《反垄断法》实施六年以来，不断有大案曝光，但民营企业始终感觉到缺乏公平竞争的市场环境。这是什么原因？

黄勇：对国有、民营、外资企业一视同仁地适用《反垄断法》，这是法律的本意。《反垄断法》作为一部新法，从制度运行的角度来看，执法与守法之间势必存在磨合期。实施六年来，反垄断执法开始步入常态化、日常化阶段。

此前，各级政府通过红头文件、行政命令等形式清理、整顿行政垄断，效果有限。

党的十八届三中全会提出进一步破除各种形式的行政垄断。国务院近来也屡次发文要求地方政府打破地区封锁和行业垄断。不论是从依法治国的要求来讲，还是从实际效果来看，运用《反垄断法》破除行政垄断是更为妥当的选择。

《反垄断法》不是万能的，破除行政垄断需要合力。在当前经济转型期，还需要包括财税制度改革、人事改革在内的综合性体制改革同步进行，才能形成有效的合力，清除行政垄断的制度土壤和体制空间。

《中国企业报》：“法治”的思维如何贯彻在简政放权的经济改革中？

黄勇：要让市场在资源配置中起决定性作用，首先就要放权，而且是“依法地放权”。目前，从国务院到各级地方政府，都在努力减少行政审批事项，放松市场准入。这一放权的过程也必须依法先行。

例如，近期的工商登记制度改革，就是把事先审批转化为事中事后监管。这一转变符合市场经济发展的规律。值得一提的是，这次改革遵循了先修改司法法后颁布企业信息公示暂行条例的顺序，符合法治的要求。

政府放权之后，需要强化事中事后监管。建立符合市场经济发展规律的制度和加强市场监管，都要遵循法律程序。

“法制”不等于“法治”

《中国企业报》：四中全会把“法治”提到了前所未有的高度，在当前市场经济的背景下，如何看待它的意义？

黄勇：四中全会提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。实际上，依法治国和市场经济是相辅相成的。要落实经济发展的目标，没有法治的保驾护航是不可能实现的。早在 1993 年，宪法修正案中就明确规定要发展社会主义市场经济，首次将法治和市场经济联系起来。1999 年和 2004 年的宪法修正案进一步强化这种联系，反映出立法者对法治与市场经济之间关系的深刻认识。

从本质上讲，社会主义市场经济的核心是法治经济。尽管我们现在的立法已经比较完备，法律制度相对先进、有前瞻性，但是法律完备的“法制”并不等于依法治国的“法治”，我国离真正的法治还有很大的差距。

要实现法治，需要不同主体之间共同努力。一方面，企业需要遵守法律，及时地、经常地内部合规；另一方面，需要处理好政府和市场之间的关系，让市场在资源配置中起决定性作用。政府权力必须在法治环境下运行，“权大于法”的做法将会带来一系列复杂的法律、经济和社会问题。没有民主和合法的决策程序，行政决定即便能够实施，也仅停留在形式上。此外，还需要坚持立、改、废、释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，保障市场经济的健康发展。

改革配套法律措施要跟进

《中国企业报》：我们也提到让改革的红利真正惠及企业，离不开相关配套法律措施的及时跟进。那么，目前的进展怎样？

黄勇：整体上讲，相关的配套法律已经跟进了。比如今年颁布的新《公司法》。现在最主要问题不在于立法、修法，而是政府的执法。各级政府应该按照法律法规严格执法，既要避免行政不作为，也要避免不合法的行政裁量。

《中国企业报》：一旦政府的公权力滥用，企业是否有胜诉的可能性？

黄勇：实际上，法院受理行政诉讼的可能性很小，而企业真正能够胜诉的可能性更小。当然，也有企业胜诉的案例。

这种情况的出现，与“权大于法”、“政府权力过大”有很大关系。要避免权大于法，必须要行使第三方监督，包括司法监督和舆论监督。比如，法院如果公布行政诉讼案件的受理率，公众就可以依照《行政诉讼法》判断司法对于政府公权力的监督情况，从而监督政府的行政行为的合理性和合法性。

《中国企业报》：企业作为市场竞争的主体，它们之间的关系如何靠“法治”来协调？

黄勇：现代企业的维权意识和合规意识已经越来越强，在某种程度上比政府的法治意识更强。企业在经营过程中，不可避免地会与其他企业产生纠纷。大部分企业都是向法院提起侵权之诉来解决纠纷。这就是法治在纠纷解决层面的体现。

四中全会提出，要完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督。对于企业而言，更加完善的司法环境无疑更有助于纠纷的及时、高效、公正解决，有助于减少诉讼对涉诉企业经营的负担，有助于抑制政府对企业的非法干预，使法律真正成为企业合法利益的最后一道保障。

刑法纳新：减死刑与增反腐并进

(上接第一版)

针对企业界非常关心的集资诈骗罪，包雯表示，该罪名取消死刑，体现了“人命比钱重要”的思想，不判死刑，并不是说集资诈骗这种犯罪行为不严重，而是说尽量减少财产犯罪的死刑。

全国政协委员朱征夫日前在接受媒体采访时表示，之前的刑法修改中对其他诈骗罪都取消了死刑，单独保留了集资诈骗罪死刑，有维护现行金融体制的需要，也有维稳的需要，判处死刑可以让受害人得到一些安慰。但集资诈骗的行为并没有减少，可见单独靠死刑是不能遏制集资诈骗罪的，更重要是在刑罚之外进行改革。

不杀不等于 降低打击力度

此次虽然拟取消一些死刑罪名，但相关专家告诉记者，这并不能说明对犯罪打击力度的降低。

“死刑是刑罚的一种，刑罚的存在是为了预防再次犯罪，而死刑的设

置也是基于预防犯罪的考虑，只是要通过剥夺生命的方式防止再次犯罪。所以所有的刑罚都只是手段，只要是能达到预防犯罪的效果，要尽量慎用死刑。”包雯对此向记者表示，上述罪名虽可能被取消死刑，但当出现情节特别恶劣、符合数罪并罚或者其他有关犯罪规定的，可依法判处更重的刑罚。

李适时对此则表示，这次准备取消死刑的 9 个罪名，取消后最高还可以判处无期徒刑。对相关犯罪在取消死刑后通过加强执法，该严厉惩处的依法严厉惩处，可以做到整体惩处力度不减，以确保社会治安整体形势稳定。

包雯告诉记者，看到“减”的同时也要注意一些“增”的内容，此次草案拟针对一些网络服务提供者不履行网络安全管理义务，造成严重后果的情况，增加规定：网络服务提供者不履行网络安全管理义务，经监管部门通知采取改正措施而拒绝执行，致使违法信息大量传播的，致使用户信息泄露，造成严重后果的，或者致使

刑事犯罪证据灭失，严重妨害司法机关追究罪犯的，追究刑事责任。

从法条层面 增加腐败犯罪成本

此次刑法修正案草案被各界关注的另一个亮点就是对反腐方面的强化。相关人士告诉《中国企业报》记者，这反映了随着党中央对反腐力度的不断加强进程中对法律变革的要求，也是对刚刚结束的十八届四中全会上反复强调的依法治国的积极体现。

中国社科院中国廉政研究中心副秘书长高波在接受媒体采访时表示，从国际惯例来看，刑法对腐败的打击是高级形态，需要解决的问题是对腐败情节的认定，包括量刑的考量，包括对官员巨额不明财产的处置，总的原则是让贪腐的成本越来越高。

相关专家告诉记者，此次刑法修正案草案对反腐的加强主要表现在修改贪污受贿犯罪的定罪量刑标准，

加大对行贿犯罪的处罚力度和严密惩治行贿犯罪的法条上。

包雯说，此次草案对行贿犯罪的处罚力度，大大加强，以前主要是针对受贿方进行惩处，而此次加强对行贿的处罚力度是要从源头制止腐败的产生。例如此次草案完善了行贿犯罪财产刑规定，使犯罪分子在受到人身处罚的同时，在经济上也得不到好处，进一步严格对行贿罪从宽处罚的条件。拟将“行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的，可以减轻处罚或者免除处罚”的规定，修改为“行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的，可以从轻或者减轻处罚。其中，犯罪较轻的，检举揭发行为对侦破重大案件起关键作用，或者有其他重大立功表现的，可以免除处罚”。

包雯表示，此次刑法修正案草案对反腐的加强，就是要让行贿不敢，同时大大增加腐败方面犯罪成本，让行贿者吐出违法所得并且斩断所谓的利益关系网，这样才能真正地使经济正常发展，让市场占调整支配地位。