

公平竞争审查制度:为高水平社会主义市场经济体制提供支撑

□ 范黎波 张 昕

2021年7月8日,国家市场监督管理总局联合国家发改委、财政部、商务部和司法部公布了《公平竞争审查实施细则》(简称《实施细则》),对公平竞争审查制度的审查机制、审查标准、监督与责任等进行了全面系统的规定。这是继2016年6月国务院公布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》后,我国建立、健全公平竞争审查制度的又一重大举措,对构建高水平社会主义市场经济体制具有重要意义。

市场是现代社会的资源配置最本方式,这种资源配置是通过市场竞争机制实现的。构建高水平社会主义市场经济体制,必须确保市场竞争机制不被损害或扭曲。在现代市场经济社会,导致市场竞争机制被损害或扭曲的原因大致有两种,第一种是经济性垄断,即市场主体运用自身市场力量排除、限制竞争,或者采取不正当竞争手段取得垄断地位;第二种是行政性垄断,即行政机关和具有管理公共事务职能的组织通过制定或实施排除、限制竞争的规范或措施,使某些市场主体取得垄断地位。为避免这两种垄断情况的出现,国家必须强化竞争政策的基础性地位。公平竞争审查制度正是强化竞争政策不可或缺的一环。

建立公平竞争审查制度的目标是预防行政性垄断

我国的社会主义市场经济体制是从传统的计划经济体制逐渐转轨而来的,因此从中央到地方的各级政府机构设置、监管职能和行政文化方面都留有计划经济的烙印,各级政府容易倾向于对经济活动进行高强度监管从而出现行政性垄断。因此,我国竞

争政策的一项重要职责就是防止行政性垄断。

在转型初期,建设统一的市场还缺乏完善的基础设施、交通运输、信息传递等条件,跨地区、跨行业之间的交流规模和水平相对有限,市场建设离不开政府提供的大量公共服务,这使得政策措施对市场机制的负面影响程度较大。但随着市场经济的不断发展,很多行业和地区的竞争日益充分,加上基础设施、交通运输、信息技术领域取得长足发展。在这个阶段,预防行政性垄断,建立统一开放、竞争有序的市场体系成为迫切需要。

国家很早就意识到行政性垄断对完善市场经济体制的影响。2001年4月,国务院公布了《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》,规定不得实行地区封锁或含有地区封锁内容的行为。2007年8月公布的《反垄断法》在第五章中规定不得滥用行政权力排除、限制竞争。这两项规定都是着力于从事后纠正行政性垄断行为。

在此基础上,我国在2016年3月公布的《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》中明确提出“清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法……实施公平竞争审查制度”,并在同年6月公布的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》中提出,政策制定机关应当在政策制定过程中进行公平竞争审查,经审查认为不具有排除、限制竞争行为的方可实施。与此前的规定相比,公平竞争审查不仅要求从事后清理,更重要的是要求事前对政策制定进行审查。相比之下,公平竞争审查制度对行政性垄断更能起到正本清源的效果。公平竞争审查制度与《反垄断法》《关于禁止在市场经济活动

中实行地区封锁的规定》等法律法规相互配合,共同构建了覆盖事前、事中、事后全环节的竞争政策实施机制。

《实施细则》将确保公平竞争审查制度有效实施

2016年3月《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》公布后,国家发改委就启动了对政策文件的审查清理工作。各地区、各部门在2018年共对31万份增量文件进行了审查,比2017年增长154%,对其中1700余份文件进行了修改完善;对82万份存量文件进行梳理,清理2万余份含有地方保护、指定交易、市场壁垒内容的文件,有效预防或纠正了一些排除、限制市场竞争的问题。

但是,《实施细则》公布前的公平竞争审查制度在执行过程中也面临一些问题。首先,审查的覆盖不够全面,一些地方直接将审查对象限定为规章和规范性文件,而将其他政策措施排除在外;其次,审查工作不够规范,开展审查时仅征求相关部门意见,没有征求利害关系人意见或向社会公开征求意见;最后,审查质量有待提升,一些文件经过审查仍然含有限制或者排斥竞争的内容。

《实施细则》是对此前审查工作的经验总结,为公平竞争审查制度实施中面临的问题提供了解决方案和操作指引。在审查方针上,《实施细则》强调政策文件未经公平竞争审查不得出台,政策制定时未经公平竞争审查不得提交审议,明确公平竞争审查在政策制定和实施过程中不会缺席。在审查程序上,《实施细则》要求各级政府部门明确审查机构和程序,审查后应形成明确书面审查结论并存档备查,规定了征询外部专

家、顾问、专业机构或公开征求意见等灵活的审查方式,以确保审查工作有效开展。在审查标准上,《实施细则》全面细化审查标准,针对妨碍平等便利退出市场、以奖补方式变相指定交易和实行地方保护、影响平等使用生产要素等市场主体反应比较强烈的问题,及时弥补了规则空白和漏洞,增强了审查制度的系统性和针对性。在执行监督上,《实施细则》强化了政府内部的部际联席会议,规定联席会议的召集人、职能以及联席会议办公室主动审查机制,以更大力度推动审查工作的落实;同时明确市场监管总局负责牵头组织政策措施抽查,对市场主体反应比较强烈、问题比较集中、滥用行政权力排除限制竞争行为多发的行业和地区进行重点抽查。

《实施细则》的出台是全面深化改革的重要一环

《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,“强化公平竞争审查制度的刚性约束,完善公平竞争审查制度,持续清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定及做法”。在《实施细则》的保障下,公平竞争审查制度直接构成了高标准市场经济体系的有机组成部分,起到促进社会主义市场经济体制更加完善、激励市场主体更加充满活力的作用。不止于此,它还是有效实施国有企业改革、优化营商环境改革和扩大对外开放等改革的前提,是全面深化改革、构建高水平社会主义市场经济体制的重要一环。

对于国有企业改革,我国提出要增强国有企业的经济活力、影响力、抗风险能力,使之更好地服

务于国家战略目标。在国有企业改革中,增加国有企业的自主性是一个重要的改革方向。但是,如果没有在增加国有企业自主性的同时使其接受充分的市场竞争,那么国有经济的活力、影响力和抗风险能力就无从谈起。对此,公平竞争审查制度能够确保国有企业与其他各类市场主体在市场竞争中受到一视同仁的待遇,在增加国有企业自主性的同时,实现优胜劣汰、有序进退,最终有利于培养具有活力、影响力和抗风险能力的优质国有企业。

同样地,在优化营商环境改革中,政府需要保障民营企业依法平等使用资源要素,减少民营企业市场准入限制,破除招投标等领域的不公平壁垒,健全对民营企业一视同仁的金融征信体系。在对外开放改革中,政府需要落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,进一步缩减外商投资负面清单,同时落实准入后国民待遇,促进内外资企业公平竞争,避免出入境、海关、外汇、税收等环节构成外资进入障碍。实现上述目标,不仅需要积极改革现有制度,也需要通过公平竞争审查不断检视各级政府的政策措施,防止出现对民营企业或外商投资的歧视性政策措施,让营商环境保持清朗,让对外开放的大门时刻敞开。

总之,从全面深化改革的大局来看,公平竞争审查制度是实现其他各项改革措施的基础。公平竞争审查制度作为竞争政策的一部分,与竞争政策下的其他制度有机配合,共同确立了竞争政策在高水平社会主义市场经济体制中的基础性地位。

(作者分别系对外经济贸易大学国际商学院教授、副教授)

建立健全碳交易市场体系

□ 夏文斌 蓝庆新

力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和,是党和国家的重大战略部署。当前我国仍处在工业化和城镇化快速发展时期,尽管在绿色发展和生态文明建设方面取得了重大进展,但生态形势仍较严峻,高碳排放的产业和能源结构没有根本改变,仍然是全球最大碳排放国,应对全球气候变化的责任重大,实现“双碳”目标任务艰巨。

实现“双碳”目标需要综合施策,其中,建立碳交易市场体系必不可少。碳交易即温室气体排放权交易,指一方凭购买合同向另一方支付以获得既定量的温室气体排放权的行为。通常由政府制定某行业温室气体排放的总量上限,然后授权或出售给企业有限额度的排放许可证。在规定的期限内,如果企业排放量超出许可证的上限,就必须在碳交易市场上购买排放配额;如果企业排放量低于上限,可以在市场上出售多余的配额。碳交易市场通过设定碳排放价格,利用调节机制促使企业增强低碳减排的内生动力,同时推动投资者向清洁低碳产业进行投资倾斜,最终实现控制碳排放总量的目的。

当前国际碳交易市场方兴未艾,主要发达国家和部分发展中国家已经建立或正在积极开展碳排放权交易系统,其中以欧盟碳交易市场最为典型,其交易规模全球最大,年交易额近1700亿欧元,占全球碳排放份额的80%以上;交易产品丰富,包括碳减排指标、项目减排量等现货产品以及碳期货、碳期权、碳互换等衍生品;交易主体广泛,涵盖国际多边援助机构设立的碳基金、政府双边合作碳基金、金融机构及个人等。总体来看,碳交易市场体系的建立和完善为欧盟的低碳发展起到了重要推动作用。

我国自2011年起在深圳、广东、北京、上海、天津、湖北、重庆、福建等地进行了碳交易试点,十年来,各试点碳交易市场取得重要进展。碳交易覆盖主体不断拓展,囊括了电力、钢铁、水泥、建筑、交通运输、有色、造纸、石油炼化等重点排放企业,部分事业单位、政府部门、外资企业与金融企业也参与其中;碳交易规模逐年上升,截至2020年底,各试点碳市场的配额现货交易累计成交4.45亿吨二氧化碳当量,成交额104.31亿元;重点排放企业形成自我约束,履约率达90%以上;初步形成了遵循市场规律的碳交易价格形成机制,区域碳交易价格逐步趋同。碳交易试点推动了重点排放企业节能减排,强化了这些企业低碳发展的意识,重点排放企业碳排放总量和强度均呈现下降势头,各试点地区绿色低碳高质量发展能力不断提升。与此同时,地方试点工作在碳市场能力建设、配额分配、碳排放监测等方面积累了丰富经验,为建设全国统一的碳排放权交易市场奠定了基础。

随着“双碳”目标的提出,我国建立全国统一碳交易市场的时机日益成熟,今年7月16日,全国碳市场正式上线交易正式启动,这是我国利用市场机制控制和减少温室气体排放、推进绿色低碳发展的一项重要重大制度创新。目前,全国碳市场由上海环境能源交易所承担系统账户开立和运行维护等具体工作,湖北碳排放交易中心负责登记结算系统建设。总体来看,全国碳市场具有如下特点:一是市场导向与政府推动相结合。碳交易市场交易价格、交易方式、交易主体均遵循市场经济规律,同时政府做好顶层设计,为市场提供配额分配和精准服务,及时解决市场交易的堵点难点,这是我国碳交易市场能够获得长远发展的重要保障。二是立足实际与统筹推进相结合。鉴于我国所处的发展阶段和碳排放行业分布实际,全国碳交易市场建设以电力行业作为起步试点,这是由于电力行业碳排放量较大,年均排放量超过欧盟,且以大企业为主,产业关联度强,行业数据管理规范,碳排放计量基础好且易于核算,配额分配相对简便易行,市场交易相对顺畅。根据国家统一部署,全国碳交易市场建设要与构建绿色低碳循环经济体系相关政策相统筹,与其他资本市场建设相统筹,与供给侧结构性改革相统筹,这保障了碳交易市场的协同性与联动性。三是全国市场与地方试点相结合。全国碳交易市场建立后,各地方试点继续同步

发展,没有进入全国碳交易市场的行业企业继续通过市场化方式参与地区碳市场,进行碳排放管理,并为纳入全国统一市场做好充分准备,这使我国碳交易市场建设和发展具备了可持续性。

也应看到,与欧盟成熟的碳交易市场相比,我国碳交易市场建设起步晚,金融化程度和市场体系的建立和完善为欧盟的低碳发展起到了重要推动作用。我国自2011年起在深圳、广东、北京、上海、天津、湖北、重庆、福建等地进行了碳交易试点,十年来,各试点碳交易市场取得重要进展。碳交易覆盖主体不断拓展,囊括了电力、钢铁、水泥、建筑、交通运输、有色、造纸、石油炼化等重点排放企业,部分事业单位、政府部门、外资企业与金融企业也参与其中;碳交易规模逐年上升,截至2020年底,各试点碳市场的配额现货交易累计成交4.45亿吨二氧化碳当量,成交额104.31亿元;重点排放企业形成自我约束,履约率达90%以上;初步形成了遵循市场规律的碳交易价格形成机制,区域碳交易价格逐步趋同。碳交易试点推动了重点排放企业节能减排,强化了这些企业低碳发展的意识,重点排放企业碳排放总量和强度均呈现下降势头,各试点地区绿色低碳高质量发展能力不断提升。与此同时,地方试点工作在碳市场能力建设、配额分配、碳排放监测等方面积累了丰富经验,为建设全国统一的碳排放权交易市场奠定了基础。

随着“双碳”目标的提出,我国建立全国统一碳交易市场的时机日益成熟,今年7月16日,全国碳市场正式上线交易正式启动,这是我国利用市场机制控制和减少温室气体排放、推进绿色低碳发展的一项重要重大制度创新。目前,全国碳市场由上海环境能源交易所承担系统账户开立和运行维护等具体工作,湖北碳排放交易中心负责登记结算系统建设。总体来看,全国碳市场具有如下特点:一是市场导向与政府推动相结合。碳交易市场交易价格、交易方式、交易主体均遵循市场经济规律,同时政府做好顶层设计,为市场提供配额分配和精准服务,及时解决市场交易的堵点难点,这是我国碳交易市场能够获得长远发展的重要保障。二是立足实际与统筹推进相结合。鉴于我国所处的发展阶段和碳排放行业分布实际,全国碳交易市场建设以电力行业作为起步试点,这是由于电力行业碳排放量较大,年均排放量超过欧盟,且以大企业为主,产业关联度强,行业数据管理规范,碳排放计量基础好且易于核算,配额分配相对简便易行,市场交易相对顺畅。根据国家统一部署,全国碳交易市场建设要与构建绿色低碳循环经济体系相关政策相统筹,与其他资本市场建设相统筹,与供给侧结构性改革相统筹,这保障了碳交易市场的协同性与联动性。三是全国市场与地方试点相结合。全国碳交易市场建立后,各地方试点继续同步

第一,合理设计碳交易市场管理模式。应结合“双碳”目标,以政府或其授权的权威部门合理确定全国碳市场的行业碳排放总量和配额,分配碳排放权,开展碳排放量的检测与核证等,适时引入配额有偿发放机制,对新建企业的排放配额可预留,并按先进技术标准分配排放权。制定市场交易规则,加强对碳排放权转让、交易备案、供求信息、年度总量指标完成情况汇总等方面的市场管理与完善。

第二,大力培育碳交易市场的供需双方。加强对碳交易市场的宣传,成立相应的行业协会,对企业进行相关知识培训和能力建设,鼓励企业和个人积极参与碳交易市场;扩大碳交易市场范围,将更多的制造业、交通运输行业乃至非工业行业纳入进来;审慎设计更多碳交易现货及期权期货等衍生品,丰富市场交易品种,增加供给,提升市场活跃度。

第三,完善相关法律法规及政策配套。出台细致、可操作、可执行的绿色金融服务配套政策,鼓励金融部门与产业部门合作,建立起碳基金、碳配额质押贷款、碳保险、碳证券、碳信托等一系列以创新金融工具为组合要素的碳金融体系;在完善《碳排放权交易管理办法(试行)》基础上,制定《碳排放权交易法》,为碳交易市场运行提供法律依据和法律依据;加强碳交易市场监管,协同建立交易监管机制和风险管理机制,规范并强化碳交易信息披露制度,建立有效问责机制,加大对扰乱市场等违规行为的惩处力度。

第四,加强碳交易市场国际合作。碳交易市场的长远发展既要立足国情,也必须借鉴国际碳市场发展的先进经验,在开放合作中不断加以完善。加强与国际碳交易平台合作,扩大市场外资金入,鼓励外资以参股方式参与我国碳交易市场建设;在审慎监管的基础上争取国际碳交易金融机构投资我国碳交易市场,拓展外部需求;加强在技术标准和配额分配管理等方面的国际合作,为制定碳排放标准以及核算碳排放量提供符合国际惯例的标准依据,为我国碳交易市场的国际开放奠定基础;注重人才交流,将人才引进与国际化培养相结合,满足碳交易市场发展的人才需求。(作者均系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

加快健全具有高度适应性的现代金融体系

□ 李苍舒

《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称《纲要》)提出,要健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系。这一表述确定了未来一段时期我国深化金融供给侧结构性改革、健全现代金融体系的重要目标方向,具有长远的指导意义。

健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系,主要目标是更加有效地支持实体经济的发展。金融是实体经济的血脉,实体经济是金融的根基。支持实体经济发展既是金融的天职,也是二者共生的内在要求。建设持续健康发展的金融体系是为实体经济提供有效金融服务的前提。在新发展阶段,促进形成金融和实体经济良性循环,重点是更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节,这就要求建立更高层次的现代金融体系,亦即《纲要》提出的健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系。

具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系具备一些基本特征:一是具有高度市场适应性和环境适应性,能充分满足现代市场经济发展的要求,能够顺应经济全球化发展态势;二是具有充分的国际性和开放性,能契合现代经济的发展水平,适应国际金融市场规则,满足不同交易方式和市场规模的要求;三是具有较强的竞争力,资本市场充满活力,银行体系效率高,有高质量的金融运行和组织体系;四是管控机制科学,有较强的防御系统性金融风险的能力和自纠错能力,能助推经济增长和经济

发展方式的转型升级;五是具有普惠性,能够广泛服务于民营企业、小微企业、三农领域和制造业,能让有金融服务需求的群体以可接受、可负担的成本得到有效、适当的金融服务。

具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系,应能够主动适应高质量发展、构建高水平社会主义市场经济体制和深化金融供给侧结构性改革的要求。健全现代金融体系,应紧密围绕有效支持实体经济这一根本目的,这既是推动经济高质量发展的内在需要,也是一切金融工作的出发点和落脚点。为此,需要进一步完善现代中央银行制度,完善金融基础设施服务体系,健全现代货币政策框架,强化国际金融协调合作,构建系统性金融风险防控体系。需要以稳定币值、促进就业为目标,完善货币供应调控机制,以现代化的货币管理手段保持货币供应与实体经济增长速度相匹配,为经济发展提供总量适度的货币支持。需要疏通货币政策传导机制,疏通金融体系流动性向实体经济的传导渠道,提升传导效率,化解传导过程中的体制性和机制性梗阻,保持货币政策松紧适度。需要优化银行信贷结构,规范发展非银行金融机构,引导资本市场发挥财富管理和风险配置的功能,更加合理地配置金融资源,加大对国民经济薄弱环节和重点领域发展的支撑。需要加强体制机制建设和金融领域跨周期政策顶层设计,坚决防止金融脱离实体经济,防止金融机构“以钱生钱”的自我循环。

具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系,必须适应于

市场化、法治化和国际化的发展方向。健全现代金融体系,需要深化商业银行改革,强化公司治理和现代金融企业制度,继续发挥银行在我国金融体系中的支柱性作用,更好地服务于各类民营企业和小微企业。通过监管和税收政策引导中小银行与农村信用社回归当地、服务于当地,与大型国有银行差异化发展,形成各类主体公平竞争、合作互补的银行体系结构。大力发展机构投资者,加快建设多层次资本市场体系,提高上市公司质量,提升股权融资比重,改善社会融资结构。大力推动金融领域法治化建设,优化金融业营商环境。完善投资者保护制度和存款保险制度,规范存款市场竞争秩序。严格金融领域各行业准入标准,坚持金融机构持牌经营,强化金融领域反垄断,有效防止资本无序扩张,构建公平有序的金融市场秩序,促进金融业稳健发展。树立国际视野,完善国际金融协调合作治理机制,同国际组织深入合作,提高我国国际金融治理能力。稳步推进人民币国际化,积极参与国际金融规则制定和国际货币政策协调,与各国一道构建多元稳定的国际货币体系。

具有高度适应性、竞争力、普

惠性的现代金融体系,必须适应于金融科技的发展水平,能够推动我国普惠金融不断向机会可均等、成本可负担、商业可持续的方向迈进。目前,我国普惠金融发展已进入深水区,需要进一步强化金融科技在普惠金融领域的深度应用,借助大数据、区块链、人工智能、云计算等数字技术,设计专为小微企业服务的授信模型,将小微金融服务进一步批量化、标准化,提升金融服务的覆盖面、便捷性与精准度。加快推动金融机构的数字化转型,加大金融科技投入和人才储备,推动获客模式从线下到线上、审批程序从人工到自动、信贷资产从有形到无形、贷后监管由现场监督到实时监控的转变。尤其是要重视大数据对现代金融体系的支撑作用,加快健全完善数字化征信体系,整合税务、海关、社保、市场监管等不同部门的数据,搭建信用信息共建共享的全国和地方平台。不断提升金融数据标准化水平,加强数据安全保障力度,基于大数据技术提供融资支持,解决小微金融领域客户触达不足的问题,缓解普惠金融服务面临的高风险、高成本与低收益的矛盾,改善全社会信用生态环境。紧密依

托金融科技,拓宽服务对象,助力创新创业,为小微企业和个体工商户构建新的金融服务场景,充分发挥普惠金融在推动创新、增加就业、改善民生和促进经济发展等方面的重要作用。

建设具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系是“十四五”时期的重大历史任务,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,是我国金融体制建设长期性、根本性、全局性的战略规划。实现这一战略规划,必须深入贯彻新发展理念,打造金融服务科技创新、支持重要产业发展的良性资金循环体系;健全促进城乡协调发展的金融服务体系;建立包含碳排放权交易的绿色金融体系;推进双向开放的国际金融体系;拓宽普惠金融服务的可得性、覆盖面和便利性。应紧密围绕增强金融服务实体经济能力、深化金融供给侧结构性改革这一主线,与提升国内国际双循环相互促进的新发展格局相结合,科学配置现代金融体系的构成要素,补齐传统金融体系的结构性短板,不断提高金融体系的运作效率,助力经济高质量发展。

(作者系国务院发展研究中心国际知识中心研究员)

经济观察网 理论 查看经济学版更多内容 扫描二维码