南京新型开放型经济发展的战略指向及其对策建议

[黄　南　丰志勇　陈　燕]

南京作为中国较早实行改革开放的城市之一，拥有发展开放型经济的良好条件，在探索中取得了一定的成就。但存在着规模偏小、发展不均衡和处于产业链低端等问题。因此，南京的开放型经济发展必须确定新的战略指向。

对外开放是中国长期的基本国策，党的十八届三中全会进一步提出了“不断完善开放型经济体系，构建新型开放型经济体系”的战略目标。南京是中国较早实行改革开放的城市之一，拥有发展开放型经济的良好条件，在探索构建新型开放型经济体系的进程中扮演着重要的角色。近些年，南京在开放型经济的发展上取得了一定的成就，对外贸易规模增长迅速，利用外资结构不断优化，对外贸易市场不断拓展，服务外包呈现跨越式发展，开放平台建设也初具成效。

但是总体来看，南京的开放型经济总量规模还相对偏小，存在着“引进来”与“走出去”发展不均衡、贸易结构不均衡，长期处于世界产业价值链低端等问题。面对当前中国对外贸易摩擦不断加剧，国际贸易保护主义逐渐抬头，新多边、双边贸易体系正在形成的世界贸易新趋势，南京的开放型经济发展必须确定新的战略指向，加快调整贸易结构和贸易方式，形成有效配置、合理利用国内外高端经济要素，引进来和走出去相结合的对外开放新体系。

一、南京开放型经济发展的战略指向

1. 从以商品贸易为主向商品与服务贸易并重发展转变。发展服务贸易是更好地发挥南京经济发展优势，应对国际经济新格局的必然选择。一方面南京拥有良好的服务贸易发展基础。南京的服务业基础较为雄厚，其占地区生产总值的比重达到54.4%，已经成为推动城市经济发展的主导产业。近些年南京的服务外包发展迅速，总执行额从2005年的0.8亿美元增长到2013年的86.6亿美元，年均增长率达80%以上，显示出强劲的增长态势。另一方面，

从国际经济的发展情况看，近些年服务贸易的增长态势迅猛。1980–2010年，世界服务出口总额从3673亿美元扩大到36639亿美元，30年间增长了9倍，占世界贸易出口的比重从1/7增长到近1/5，发展服务贸易已经成为世界各国开放型经济发展的重要战略。目前，南京的贸易结构中，商品贸易仍将是南京对外贸易的主体，服务贸易虽然发展迅速，但总量还相对较低，而且南京制造业仍有较大的发展空间，发展商品贸易仍将是今后南京外向型经济发展的重要任务。因此，南京开放型经济发展的目标，应是构建起商品贸易与服务贸易并重的贸易结构，应在促进商品贸易和服务贸易共同发展的进程中，不断优化南京的贸易结构，同时建立起商品贸易和服务贸易互相促进的良性格局。

2. 从被动参与国际资源配置向主动进行国际资源配置转变。长期以来，南京主要是通过发挥自身在土地、劳动力等资源方面的成本优势开展国际产业合作，从根本上来讲，是国际有实力的跨国企业在对南京的资源进行配置，而南京则是被动地参与到国际资源的配置之中。然而在全球化的背景下，任何一个国家和地区只有主动在全球范围内进行资源的有效配置，寻求要素的最佳组合和对资源的最优利用方式，才能在激烈竞争的世界市场中获得优势，并且最大限度地分享全球化产生的红利。因此，南京应提高对国际资源配置的主动性，由被动参与变主动出击，同时提升对国际资源配置的效率和能力。主动进行国际资源的配置需要南京在产业的对外开放上不仅要重视引进来，更要推进本地产业与国际产业之间的有效对接，注重本地优质企业的走出去，在统筹国际国内两个市场的进程中，拓宽产业的国际化道路。但是走出去并不等于一定要走向国际，其中也包括在国内进行资源的有效配置和优化，因为在全球化时期，国内市场与国际市场已经成为一个整体，在国际范围内进行资源的有效配置同样包括在国内寻求适合企业发展的最佳资源配置方式。

3. 从边境开放向境内开放转变。贸易自由化主要体现在边境开放措施上，政策取向上主要表现为相互降低乃至取消关税和非关税壁垒，从而提高相互间的市场准入水平。但是在新的历史阶段，国际开放型经济的格局已经发生了变化。经济的全球化带来的不仅是产品在国际间流动程度的提高，更重要的是提高了要素和资源在国家间的流动。一国或一地区的发展不再取决于产品等物质存量的多寡，而在于要素拥有量的多少，更重要的在于要素流量结构的实际情况。而在影响要素流动的各种可能因素中，境内壁垒相对于边境壁垒可能起着更为关键的作用。目前我国正在进行的全面深化改革，其目的之一在于降低内部交易的壁垒和成本，提高国内要素流动的程度和质量。因此，从边境开放向境内开放转变应成为南京新型开放型经济体系发展的重要目标。要从本市及周边区域(都市圈)统一市场的培育入手，提高内部开放的程度，提高资源的流动程度，提升要素结构和层次。

4. 从主要依靠土地、劳动力等要素禀赋优势向培育国际竞争新优势转变。由于受到发展阶段的制约，长期以来南京在参与国际产业分工、开展外向型经济的过程中，主要依靠土地等自然资源以及廉价的劳动力，这是符合南京要素禀赋结构的一种必然选择。经过改革开放30多年的快速发

展，通过对国外先进生产要素的引进和自身经济发展的积累，南京原有的禀赋结构已经升级，土地等自然资源的稀缺性日渐明显，劳动力的成本优势逐渐丧失，环境约束压力也日益增强，而同时，以创新为主的生产要素的丰裕度则逐渐提高，南京正在由以土地、廉价劳动力为主的要素禀赋结构向以创新要素为主的结构转变。与此同时，创新要素也已经成为全球产业发展的核心要素，创新能力的高低已经成为判定一个国家或地区竞争力高低的主要衡量标准。因此，南京在发展外向型经济的过程中，要由依靠土地、劳动力等要素禀赋优势向培育和发展创新要素转变，形成南京国际竞争的新优势，这不仅是城市发展的必然结果，也是应对全球经济竞争新格局，摆脱产业价值链低端锁定、促进产业升级的必然选择。在这一过程中，南京要不断积累城市的创新要素，提高创新要素的内在结构，同时要充分发挥企业的主观能动性，将潜在的“创新”优势转化为现实竞争力，这需要南京不断加强制度创新，充分发挥市场在资源配置中的主导作用，提高企业创新的积极性和主动性，真正释放城市的创新潜能。

5. 从产业或产品等物质领域的开放向适应全球经济规则转变。在以往的开放型经济发展过程中，大多重视的是对国际先进生产要素的引进和城市重要产品的出口，从根本上说，重视的是物质领域的开放。虽然在这一过程中，南京的贸易结构、外商投资结构不断升级，并促使南京的产业整体实力得到不断的提升。但是从当前中国开放型经济面临的困境看，如何更好地适应全球经济规则，掌握全球经济未来发展的主动权，而不被边缘化，已经成为中国当前需要重点解决的问题，也同样应成为南京面临的重要问题。上海自贸区的建设正是中国为更快、更好地适应全球经济规则而进行的尝试。因此，南京在构建新型开放型经济体系的进程中，同样要以“开放倒逼改革”作为首要原则，由重视物质领域的开放向加强规则的国际对接转变，加强开放型经济的制度软环境建设，加快政策创新的力度，在综保区等开放型经济的重要载体中，进行政策上的先行先试，并以此倒逼南京经济社会各项事业的改革和创新，激发改革红利，逐步培育出南京开放型经济发展的竞争新优势。

二、促进南京开放型经济发展的对策建议

1. 积极主动接轨上海自贸区，推动南京开放型经济提档升级。第一，积极探索负面清单的管理制度。将负面清单的管理原则贯穿于促进外商投资和本国企业的发展中，采取非禁即入的方式，简化审批手续，放开投资领域，促进南京开放型经济的规模总量跃上新的台阶。第二，加快金融创新试点。南京应加强与上海自贸区的积极对接，争取将上海自贸区的一些金融创新政策优先用于南京，避免造成南京企业总部的转移。第三，坚持南京开放型经济的特色化发展。南京要借助自身的独特优势，重点解决自身存在的主要问题，走特色化发展的道路，在个别领域或对个别区域的开放中形成自身的独特优势，与上海自贸区进行错位发展，避免造成开放型资源向上海的大量迁移。

2. 加快综保区发展，发挥高层次开放型经济载体的龙头引领作用。第一，促进综保区两大片区的联动发展。尽快在江宁片区与空港之间、综保区两个片区之间实施一

次查验、一次放行的海关监管措施，构建起南京综保区两大片区联动发展的大监管、大通关新格局。第二，促进综保区与周边区域的联动发展。加快综保区配套区域的建设，强化南京综保区南区与空港及周边区域的对接发展，弥补目前江宁片区配套区域缺乏的不足。加快建立综保区与其所在区域行政主体的联动机制，积极嵌入所在区域的产业链条之中，形成良好的产业合作关系。第三，促进综保区与周边城市的联动发展。南京综保区的发展应立足于整体区域的进步，形成大区域联动发展的良好态势。要注意解决好物流节点之间的对接、共享平台的建设、大通关体系的建立，以及一系列配套措施和政策的创新问题，减少审批程序和办事环节，加快资源要素的流动与共享。第四，促进综保区建设与南京全面改革的联动发展。通过综保区的建设以及对外开放程度的提高，探索南京在对外开放进程中的体制创新与机制创新，重点加强在服务业以及南京与台湾、新加坡等地区对外开放新举措的探索，以开放倒逼改革，促使全市在经济社会各项事业上进行制度创新，并逐渐形成可复制、可推广的新经验、新措施，辐射南京周边区域。

3. 加快服务贸易发展，促进开放型经济结构转型。第一，合理规划南京服务贸易发展。对服务贸易的发展进行明确规划，确定近期服务贸易发展的重点领域，中远期的培育替代部门，以及未来服务贸易发展的战略构想等。近期可重点加强对外承包工程、劳务合作、运输、住宿餐饮、旅游，以及计算机和信息服务、金融、文化、咨询、分销、研发等领域的服务贸易。重点培育医疗和健康服务、技术研发、文化创意、会展、艺术、广播影视、新闻出版、保险、证券期货、节能环保、体育以及国际人才交流与合作等领域的服务贸易发展。第二，推动服务贸易结构升级。重点围绕知识型、技能型为主的领域开展服务贸易，通过服务外包等形式嵌入到国际产业的价值链体系之中，开展技术服务、研发服务或者设计服务等。鼓励有实力的企业通过整合国内资源，在国内进行产业链的服务外包，形成国内产业价值链（NVC），并与全球产业价值链（GVC）进行有效对接，推动南京资源禀赋结构和整个服务贸易结构的升级。第三，加快服务贸易制度创新。探索服务贸易在开放领域、相关政策、监管体系、配套措施等方面的制度创新，建立服务贸易监管体制和促进机制，进一步完善管理机制，制定促进政策，创造有利于服务贸易发展的政策环境。利用与台湾、新加坡等地的良好经贸关系，开展长期的服务贸易合作机制，通过联合举办经贸活动或借助台湾、新加坡的开放渠道，向全世界推介南京服务贸易的优势或重点领域。第四，重视服务贸易进口的发展。通过对国外服务业领先企业的引进，学习和掌握世界服务贸易领域的先进技术和管理经验，以改善南京服务业生产要素素质，提高要素生产率，仍然是目前南京服务业发展的关键和重点。南京应进一步鼓励和加大对那些具有核心知识产权的服务企业的引进，重点引进技术培训、教育服务、医疗康复服务、公共卫生服务、文化创意、文化艺术、广播影视、新闻出版、保险、节能服务、体育服务等领域的知名企业，通过技术溢出等效应，提高南京在这些领域的发展。

4. 推动有条件企业走出去，有效配置国内外资源。第一，加强企业核心竞争力的培育。坚持按国际标准不断对企业进行技术

改造，实施知识产权战略和品牌战略提升企业的创新能力和核心竞争力。严把出口产品质量关，要求企业按照国际标准(ISO9000和ISO1400)以及国际上通行的其他技术标准、安全标准、卫生检疫标准和绿色环保等的要求进行生产，加速完成企业营销策略从以量取胜到以质取胜的转变。第二，为企业走出去营造良好的政策条件。进一步简化和完善境外投资的审批管理手续，将上海自贸区一些先行先试的创新制度移植到南京，在外汇资金管理、境外账户管理等方面进行创新，变事前审批制为事后备案制。加强境外投资外汇管理信息化建设，完善境外投资统计监测系统，提升监管手段和监管效率。尽快制定境外投资保险制度，为企业在境外投资可能遇到的政治风险提供保护等。同时加强金融机构(如南京银行)与企业之间的积极对接，鼓励金融机构为企业走出去提供更加充足的资金保障。第三，组建同行业或上下游产业链企业间的跨国经营战略联盟。鼓励行业相同或相近的企业，以及处于产业链上下游的企业，联合起来走行业集团化的道路，以提高南京企业在国际市场上的话语权。也可以选择一些具有一定规模和竞争实力的企业为龙头，让一些中小企业成为这些龙头企业的配套企业，形成“核心+外围”的跨国经营集团，一方面为广大中小企业提供走出去的机会，另一方面增强核心企业的抗风险能力。第四，建立政府部门联合服务机制。完善商务、海关、税务、工商、外汇等监管部门共享的信息平台，对“走出去”的企业实行各部门认同的“一揽子”鼓励和保护政策。

5. 加快市场化建设，适应开放型经济发展新要求。第一，促进政府由全能型政府向有限服务型政府转变。通过开放型经济相关监管、审批、财税、金融、行政管理等方面的改革，充分发挥市场在资源配置方面的决定性作用；减少对企业的行政性干预，取消对于国有企业的扶持和补贴政策，让国有企业和民营企业处于平等的竞争环境之中，促使企业之间按照市场规制公平竞争，并通过市场优胜劣汰提高企业的生产效率和创新能力；全力打造政府主导的公共服务型对外开放综合服务平台，支持各类中介服务机构和各类平台类企业发展；建立和完善推动企业“走出去”的综合服务体系。第二，建设统一开放的市场体系。在城市内部降低各种行政垄断和行政干预，减少政府的指令性政策，破除各种利益联盟。加快南京都市圈的统一市场体系建设，减少各行政区之间的地方保护和市场进入壁垒，协商制定“南京都市圈统一市场体系建设协议”等。第三，促进民营经济和混合经济快速发展。放开投资领域，按照非禁即入的原则，允许民营经济进入相关领域，特别是垄断领域。建议由政府相关部门针对重点领域，如教育、文化、卫生、电力、供水、燃气、市政、交通等公共领域，拿出明确的年度开放计划，具体到项目，吸引民营资本进入。借鉴负面清单的方式进行产业政策的制定，尽可能地减少对鼓励发展产业、优先发展产业等的政策扶持，让市场决定产业发展要素的流动方向和集中的重点。优化各项政策的制定流程，在政策的制定中充分、广泛听取企业的意见，请企业参与到政策的决策与制定，体现企业的合理诉求与愿望等。

(作者单位：南京市社会科学院经济发展研究所 210018)

关于江苏小城镇发展的思考

[拾　翠]

改革开放以来,江苏小城镇发展迅速,城镇规模、经济总量、辐射区域不断增强,有力地促进了县域经济社会的发展。2012 年江苏省城镇化率已经达到 63%，远高于全国 50%的平均水平。江苏小城镇的崛起,在转移农村富余劳动力、发展乡镇企业、繁荣农村贸易、优化农村产业结构、带动整个农村经济发展、提高农民生活水平等方面，发挥了越来越重要的作用。本文重点探讨江苏小城镇发展过程中存在的一些问题和困难，提出了促进小城镇发展的几点建议。

一、江苏小城镇发展中存在的问题及困难

1. 小城镇规模偏小,缺乏凝聚力。从平均规模上看，江苏省小城镇的镇区面积为 649 公顷,镇区平均人口为 24715 人。但是小城镇的规模结构两极分化严重，如规模较大的杨舍镇镇区面积为 11247 公顷,镇区人口 257236 人,而规模较小的杨集镇镇区面积为 24 公顷,镇区人口 1749 人。

镇区人口达到一定规模,才能发挥经济中心对镇域经济的集聚和辐射作用。以镇区人口为例,可以发现大多数小城镇的镇区人口在其平均值(24715 人)之下。通过进一步测算:80.9%的小城镇镇区人口在 3 万人以下,37.1%的小城镇镇区人口在 1 万人以下；镇区人口超过 5 万人的小城镇仅占江苏小城镇总数的 9.5%,镇区人口超过 10 万人的小城镇仅占江苏小城镇总数的 5.2%。

2. 产业支撑薄弱,缺乏拉动力。产业集聚是经济发展的必然趋势，是市场化的必然结果,也是小城镇经济繁荣的基础。目前江苏大多数乡镇工业经济以“散、弱、小”的资源粗加工型企业为主,工业化水平较低,不能有效带动一、三产业发展,制约了农村富余劳动力向城镇转移。缺乏有力的产业支撑和带动，城镇载体功能和带动作用不

强,是目前小城镇发展的最大瓶颈。

3. 用地调整难。一是用地规划和用地计划的制约。因不能逾越基本农田保护区这根红线,同时,农村集中居住点建设用地从2005年起纳入地方年度用地计划,这样又与经济社会事业发展争挤用地计划,因此每年用于镇区建设的土地微乎其微。二是土地流转的制约。因土地调整不可能用行政措施强行推行,土地流转和用地跨村调整工作很难开展。三是土地性质的制约。由于受农村宅基地使用政策和房屋产权证发展政策的限制,部分集中居住点房屋和农民安置房无法向农民发放宅基地使用政或房屋产权证。拆迁前两证齐全,拆迁后难以办证,农户无法将安置房像商品房一样交易,一定程度上影响了农民参与小城镇建设的积极性。

4. 资金筹措难。小城镇建设是一个系统工程,住房建设、基础设施、公共服务设施、拆迁、复耕都需要投入大量资金。目前主要还是以政府直接投资为主导建设的投融资方式,虽然近几年,我省在探索小城镇建设投融资渠道方面取得了一定的成效,但在信贷风险控制和节奏控制力度超预期的背景下,银行开始收缩对投融资平台的信贷,此前部分银行对地方融资平台的新增贷款已经暂停。随着融资难度的加大,小城镇建设会遇到更大的苦难。

5. 户籍改革相关配套措施不到位。户籍改革相关配套措施不到位,农村居民进城门槛过高,进城农民在就业、社会保险等方面缺乏保障,教育、医疗等相关政策也不配套,造成城乡居民权利的不平等,城镇化的拉力不足。另一方面,由于现行的土地制度和农村计划生育管理政策,不少农民不愿因身份转变而放弃拥有的土地收益和生育上的优惠,导致了农民进城的推力不足。

二、推动江苏小城镇发展的建议

1. 合理规划设计。小城镇建设总体规划要立足现实,着眼长远,坚持高标准规划,高质量建设,高水平管理,真正做到“规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋、管理一条龙”。

(1)制定小城镇建设规划与土地利用总体规划相结合。要以土地利用总体规划为依据,抓紧对小城镇总体规划进行修订和完善,合理确定小城镇发展规模,以保证集约用地和保护耕地。

(2)搞好小城镇建设与保护耕地和生态环境相结合。进一步改革完善城镇用地制度,调整土地利用结构,盘活土地存量,在保护耕地和保障农民合法权益的前提下,妥善解决建设用地。坚决防止环境污染,杜绝土地资源的浪费和生态环境的破坏。

(3)小城镇建设的总体规划与详细规划相结合。在总体规划的基础上,对工业园区、住宅小区、主要街区、各类市场和各类公共基础设施等,都要根据国家的有关规定和技术标准编制详细规划。在人民群众承受能力允许的情况下,高标准高质量配套建设,提高规模效益和聚集效应。

(4)小城镇建设规划要保留原有特色。因地制宜,不要盲目大拆大建,对能保留的要保留、能修葺的要修葺,尽量保留原来城镇(村庄)特色,不能一刀切,千城一色。

(5)小城镇建设要充分尊重农民的意愿。对被征地农民的集中安置房建设,要考虑农民的生活习惯,给每户人家留一块蔬菜田;对抗拒楼房的老人,修建平房,让农民逐渐适应城镇生活。

2. 提高小城镇集聚吸纳能力,促进人口

有序转移。实现人口城镇化是小城镇进一步发展的主要任务。扩大小城镇人口规模，应充分发挥政策导向作用，增强小城镇集聚吸纳能力，引导和促进农村人口合理流动和有序转移。为此要立足于创新，从推进向一元化社会经济结构转变的高度，加大改革力度，从体制和政策上为小城镇建设创造宽松环境。

(1)深化户籍制度改革。农民工既离城市很近，又离城市很远，根本原因在于户籍的瓶颈，使他们无法真正融入城市，在教育、医疗、住房、社保等方面，无法享受与城市人同等的福利。要逐步实现城乡户口一体化管理，鼓励有资金、有技术的农民向小城镇聚集。实行以居住地确定落户地点，以现行职业确定身份的户籍管理制度，将具有合法固定住所、稳定职业或生活作为在小城镇落户的基本条件。

(2)完善农村土地流转制度。在保护耕地和保障农民合法权益前提下，对进镇落户的农民，可根据本人意愿保留其承包土地经营权，允许其依法有偿转让，引导农民宅基地有序流转。

(3)探索小城镇社会保障制度改革。依靠社会各方面力量，充分发挥国家、集体、个人积极性，建立健全覆盖城乡的社会保障体系，将在小城镇各类企事业单位就业的个人和个体劳动者纳入统一的社会保障体制，推行养老、失业、医疗、工伤、生育等保险，逐步破除城乡分割的社会保障体制，保障进城农民切身利益，以解决进入小城镇农民的基本生活保障。确保进镇农民在子女教育、参军、招工等方面与城镇居民享有同等待遇。

(4)重点扶持被征地农民。被征地农民“被动”进城，虽然政府对其给予了经济补偿，但因农民文化水平低，很难找到体面的工作，收入较低，且在城镇的生活开支要远大于生活在农村，农民生活质量大幅下降。没有体面的工作，相应的养老、医疗、小孩教育等问题也无法很好的解决，被动进城农民生活在城市底层，生存压力大。要给失地农民的未来生活和发展留有足够的空间，政府要加大投入，确保城市的“五件衣服”(养老、医疗、就业、住房、教育)一步到位穿到农民身上。重点解决农民就业问题，无偿对农民进行职业技能培训、现代市场经济知识和转岗再就业技能培训等，打开就业绿色通道，并在养老、医疗、教育等问题上和市民享受同等待遇，不搞差别待遇。

(5)积极培育和完善劳动力市场。通过发展劳动密集型产业增加进城农民就业机会，加强职业技能培训提高务工人员就业能力等，吸引和引导农村人口合理有序地向小城镇流动。

3. 完善土地使用制度，缓解用地矛盾。创新农村土地经营制度，使土地真正成为提高农民收入的资本。为了使土地流转健康有序进行，政府要建立土地流转机制，在保护耕地和保障农民合法权益前提下，对进镇落户的农民，可根据本人意愿保留其承包土地经营权，允许其依法有偿转让，引导农民宅基地有序流转。坚持“强化所有权、稳定承包权、明确发包权、放活使用权”的原则，允许土地使用权依法有偿转让、出租、抵押、入股等，扭转土地使用权不能作为商品合理合法流动的弊端。推进土地流转工作中，要尊重群众意愿，按经济规律办事，鼓励耕地向种田能手集中，实行规模经营。

(作者单位：江苏省统计局 210008)

发展非公有制经济法治保障的若干对策建议

[朱未易　孔祥林　李友伟]

今年7月中旬,李克强总理在大力发展小微企业等非公有制经济的重要讲话中指出:一是要继续简政放权,创造好的营商环境。决不能让企业被各种不合理的制度规定捆住手脚,走不动,行不远,甚至关门停业。政府要加快取消不必要前置审批和资质资格认证等,下决心打掉前进路上一个个“障碍栏”,使企业经营更加便利。二是要加大对新创企业的财政支持和金融服务。针对融资难、成本高等问题,研究对新创小微企业的扶持政策,金融机构既要讲经济效益,也要讲社会效益,承担社会责任,为小微企业发展服务。三是政府和企业要共同营造公平竞争的市场环境。市场经济是法治经济,也是道德经济,要靠信用做基础,靠公平规则竞争,企业要讲诚守信,政府也要依法严格监管,打击处罚违法违规失信行为,这也是为诚信经营助力。总之,要通过深化改革、转变政府职能,把该放的放开,该扶的扶好,该管的管住,使新创企业在公平公正的环境中不断成长壮大,持续健康发展。

由此,结合地方和区域非公有制经济发展的现状及其优势条件,特提出进一步完善非公有制经济发展的若干法治保障对策建议。

1.进一步增强发展非公有制经济的法治意识

一是进一步增强发展非公有制经济的平等保护意识。要增强正当保护意识,无论公有制经济财产还是非公有制经济财产,都应该依据同样的法律所允许的方式和手段获得保护,它们在法律上具有获得保护的正当性。要增强同等保护意识,在宪法和法律的保护上应当贯彻平等的原则,对不同所有制主体的合法权益,都给予“同等保护”。要增强差别保护意识,要对当前作为弱者一方的非公有制经济进行适度倾斜性保护,特别是使处于弱者地位的非公有制企业应该受到法律的支持性保护。

二是进一步增强发展非公有制经济的法治规则意识。增强学法用法的规则意识,企业经营管理人员需要学习与生产经营相关的产品质量、合同、税收、消费者权益保护等方面的法律法规,提高企业的整体素质。增强依法管理的规则意识。对企业的经营行为进行依法管理,是维护企业和员工权益的安全阀。增强依法维权的规则意识。非公有制经济企业还要树立正确的诉讼观念,开展调解、仲裁等非诉救济途径的应用,节约司法救济成本。

三是进一步增强发展非公有制经济的依法行政意识。正确处理好“权与法”的关系问题,树立法大于权的理念,在非公有制经济的执法理念中,依法永远是执法的首要依据。正确处理好“依法与依言”的关系

问题,上级领导之“言”是按照法律法规和政策制度的要求依法行使职权、部署工作,这时的依言办事与依法办事是一致的,我们并不反对这样的依言办事,相反,这是行政执法过程中的必不可少的一环。

四是进一步增强发展非公有制经济的司法保障意识。树立公平正义的司法意识,以提高司法公信度为前提,培养公正司法和严格执法的品格。树立平等救济的司法意识,树立法律威信,彰显法律的权威性、公正性和神圣性的价值观念,并将其始终贯彻于法律的实施过程之中。

2. 进一步营造发展非公有制经济的法治环境

一是进一步营造发展非公有制经济同等待遇的法治环境。创造战略发展的法治环境,应当立足于解放和发展生产力来对待所有制问题,立足于我国生产力发展不平衡和多层次的现状。创造尊重发展的法治环境,明确公有制和非公有制两种形式的统一性,都是发展生产力所需要的所有制形式,也是我国现有基本经济制度的特征。创造竞争发展的法治环境,应当在市场竞争中充分发挥各种所有制的优势,相互促进、相互补充、共同发展。创造规则发展的法治环境,让各种所有制经济实体在遵守相同规则的前提下,平等的受到制度规则的保护。创造宽松发展的法治环境,凡是束缚生产力发展的做法和规定,凡是影响发展的体制弊端应当改变和革除。创造服务发展的法治环境,政府依法管理经济事业和社会事务,为非公有制经济公平竞争创造良好条件。

二是进一步营造发展非公有制经济公平有序的法治环境。创造平等发展的法治环境,从法律角度对市场准入加以明确和解释,严厉打击为保护垄断而设障、使其他市场主体无法获得准入的违法行为。创造规范发展的法治环境,确保非公有制企业等市场主体拥有平等权利与平等机会,并在统一市场规则之下运行和发展。创造有序发展的法治环境,建立公平有序的市场交易机制,为非公有制企业健康发展营造规则平等的市场秩序。

三是进一步营造发展非公有制经济平等税收的法治环境。营造依法治税的法治环境,在法律之下形成纳税人和国家、征税机关之间的良性互动机制,形成以平等为基调的税收法治状态。营造宽松的地方性税收的政策环境,根据国家和省最新的征税法规和政策规定制定具有地方特色的,进一步降低非公有制经济税费负担的政策制度机制。营造有利于企业发展的税收服务环境,利用赋予地方一定的税收立法权的优势,进一步降低非公有制企业税外负担。

3. 进一步完善发展非公有制经济的法治规则

一是进一步完善地方性发展非公有制经济先行先试的创新制度。完善发展非公有制经济的地方性法规和政府规章,根据国务院和江苏省的有关发展非公有制经济的法规和政策制度,制定和颁布具有地方特色的“南京市非公有制经济发展促进条例或办法”等地方性法规或政府规章,前瞻性和先行性地进行非公有制经济发展的促进性立法工作。完善促进非公有制经济发展的政策性文件,依据有关发展非公有制经济的法律法规和政策制度以及南京市非公有制经济发展的趋势和发展状况,在现

有五个政策性文件的基础上制定“关于加快非公有制经济发展的若干意见”等政策性和操作性文件，以进一步提高我市发展非公有制经济的政策支持和营造良好的发展环境。完善具有配套和衔接功能的操作性规范，各有关行政管理部门应该制定与国家和省有关法规和政策相衔接的旨在促进非公有制经济发展的具体性和操作性的规范性文件，加快实现行政审批制向行政许可制的转变,最大限度地减少审批事项,简化审批程序,发挥行政许可制度的作用,保证市场主体在市场经济中自由竞争,激发竞争活力。

二是进一步完善地方性发展非公有制经济产权平等的保护制度。根据非公有制经济的特殊存在形式，制定有针对性的产权保护制度，通过不断完善我国现有的产权基本制度，制定地方性相配套的具体产权保护制度,并落实为具体制度安排,来保护好公民的这些合法私有财产不受侵犯。

三是进一步完善地方性发展非公有制经济市场准入的统一制度。确立非公有制经济非禁即入的原则，清理行业准入中不合理的限制性规定，可以列出禁入的负面清单，让非公有制经济畅通地进入到国有垄断性行业和领域。进一步细化市场准入的地方性法规，制定非公有制经济准入基础设施、石油石化、电力通信、社会事业等领域的实施办法,规定具体的出资限额、经营范围等准入资格和条件，将鼓励型政策尽可能落到实处,切实破除玻璃门现象。加大政策支持和扶持力度，从政策层面上出台积极鼓励通过联合、联营、集资、入股等方式的激励和促进办法，引导非公企业投资经济效益较好的领域。

四是进一步完善地方性发展非公有制经济财政税收的操作制度。公平合理对非公企业征收税款，税收部门要以切实减轻非公企业负担为目的，在总量上减轻非公企业的税费负担。加大对非公企业的税费减免,对那种科技型、创新型、成长型非公企业,给予更多的减免优惠政策。规范各类行政事业收费，要加强治理向中小企业的乱收费、乱罚款、乱摊派等现象,坚决取缔重复的收费项目,切实减轻非公企业负担。加大对非公企业的财政支持，加快设立中小企业发展基金，充分发挥财政资金的引导作用,带动社会资金支持中小企业发展。

五是进一步完善地方性发展非公有制经济投资融资的服务制度。改革地方金融机构的融资方式，进一步加大对主要商业银行中小企业信贷部门的支持力度，放宽对中小企业融资的要求和标准，成立城市中小企业银行，增加民间投资企业融资的选择。允许这些金融机构上市融资,在条件成熟的情况下，扶持城市商业银行择机上市。充分利用国内外资本市场,进一步放宽民间投资企业上市融资和债券融资的标准，使中小企业能利用沪深股市进行国内融资。健全发展非公有制经济的信用制度，建立由各级政府、金融机构和非公企业共同出资组建的信用担保有限责任公司和再担保有限责任公司，分散为非公企业经营性融资提供贷款的风险，建立非公有制经济融资担保基金。

六是进一步完善地方性发展非公有制经济反行政垄断的规章制度。建立发展非公有制经济政策制度落实的行政考评机制，地方既要按照国家的有关规定制定相关的实施细则，把细则的执行情况列入地

方政绩考核，解决具体操作上的难题以保障“新36条”的切实执行。制定保护平等竞争的地方性规范，继续制定专门规范和保护平等竞争的地方性法规和规章，根据地方实际确定放宽非公有制经济市场准入领域和投资融资领域，并建立配套的资本、金融的政策和法规。完善平等竞争的市场机制，促进非公有制经济与公有制经济的平等竞争，使不同所有制经济在市场规律的引导下，共同为地方的经济腾飞和企业振兴作出贡献。

4. 进一步规范发展非公有制经济的法治行为

一是进一步规范发展非公有制经济的行政执法行为。明确界定各执法机关对非公有制经济类企业违法案件的管辖权，工商、行政、税务、物价、卫生、文化等执法机关要有明确的分工，各司其职，相互配合。对违法案件的处罚都应有文字记载，处理意见应书面通知当事人，罚款达到一定数额或其他较严厉的处罚应立案处理，按照办案程序规定，交专人承办并限期结案。完善行政司法救济程序，当事人对案件处理意见有异议，可向上级机关申请复议或向人民法院起诉，执法人员不按执法程序办案，应当承担严格的行政责任和民事责任，对执法人员的执法行为应该有更为严格的程序要求。完善行政执法行为的建档备查程序，对违法案件的处理意见均应该归档保存，以备查阅，如果对处理意见材料进行篡改或遗失，执法部门应该承担严厉的行政责任。

二是进一步规范发展非公有制经济的民主监督行为。充分发挥新闻媒体的外部民主监督，发挥新闻媒介“第四种权力”的舆论监督优势，加强非公有制经济实体中的中高级管理人员进行外部的民主监督意识，促进各级权力机关依法行使权力。加强对非公有制企业运行的内部民主监督，要在非公有制经济实体内部建立健全企业管理、运营机制的同时，加强企业内部同级员工之间以及各级员工自上而下的民主监督，鼓励和促进非公有制经济实体能够知法、用法、守法，在法律规则、社会规则和道德规则的范围内运行和发展，创造社会效益和经济效益。

三是进一步规范发展非公有制经济的司法保障行为。转变司法部门服务非公有制经济的行为，提高司法工作者的法律素养、改变传统落后认识，树立司法平等观念，把国企和民企放在平等的法律地位，对他们加以平等的法律保护。严格执行法律法规，对损害非公有制经济利益和发展的犯罪行为坚决予以打击，对非公有制企业面临的重大问题提出司法建议，强化倾斜性的法律援助。加大对侵害非公有制经济犯罪行为处罚力度，对侵犯非公有制经济的合法利益的行为，应实行同罪同罚，打破主体的差异性带来的同罪异罚。加大对弱势非公有制企业的司法救助，保护对处于弱势群体的广大中小企业等非公企业，还应当建立有力的法律援助制度，以维护企业及其职工的民事权利、劳动权利及人身安全权利，通过实施有效的法律援助，推动非公有制企业发展。

（作者单位：南京市社会科学院城市研究所；南京市工商联 210018）