

剖析内蒙古新左旗政府与义龙热力纠纷

专家学者为打造诚信政府建言献策

本报记者 张现社

为了深入贯彻落实习近平总书记关于加大营商环境改革力度的重要指示精神,国务院持续优化营商环境的决策部署,进一步激发市场主体活力,扎实推动经济高质量发展,9月8日由中国商报营商环境研究中心主办、城市建设杂志社协办的首届“打造诚信政府优化营商环境”研讨会在北京召开,与会专家学者围绕相关主题内容的理论和实践进行了主题发言及广泛深入的探讨。

研讨会围绕内蒙古义龙热力公司等民营企业代表在投资兴业过程中遇到的生存发展困扰的案例,专家学者以解剖麻雀的方式为企业发展答疑解惑。并针对近年来一些地方普遍存在的新官不理旧账、营商环境问题多样等现象,结合内蒙古自治区党委、政府8月31日出台的“优化营商环境工作实施方案”,就如何打造诚信政府、优化营商环境提出了许多建设性意见和建议。

与会专家学者有中国政法大学终身教授应松年,国家行政学院法学教研部主任、博士研究生导师胡

“

一家民营企业从被招商引资进来投资建设,到协议中的部分条款没有履行甚至出现“偷、强接管”纠纷,到七年过去了政府部门仍不为企业办理热力公司备案手续,再到针对企业供暖的亏损,政府该为企业补贴多少、怎样纳税、怎样核算?政府管理部门至今都没有出台正式文件。这场政商纠纷不仅损害了民营企业的利益,也给当地的营商环境蒙上了一层阴霾。“打造诚信政府优化营商环境”不应该是一句口号,而应该真正落实到政府依法为民营企业在投资兴业过程中遇到的生存发展问题排忧解难的具体行动中。

建森教授,北京大学法学院副院长、博士生导师、北京大学宪法行政法研究中心副主任王锡铎教授,国家行政学院公共管理教研部副主任、博士生导师、中央组织部全国领导干部竞争上岗考试特聘专家组成员马庆钰教授,以及国务院参事室新闻顾问赵德润,国务院新闻办秘书局局长王新明,中宣部政策研究院原研究员魏光朗等。中

国人民大学诉讼案例研究中心研究员、法学博士后姚树举主持了研讨会。

据了解,2012年,为了改善当地热力不足的状况,内蒙古新左旗政府以配置1亿吨煤资源为优惠条件,通过招商引资的方式,吸引义龙热力公司入驻。义龙热力公司当年即投入1.78亿元建厂铺设管网,并于当年实现供热。为此,呼伦贝尔电

视台还以《义龙热力暖草原》为题对义龙热力公司供热项目进行了报道。

然而,随着2014年新左旗政府的人事变更,情况开始出现变化。新任领导不再履行旗政府与义龙热力公司签订的有关协议,并将应该由供热企业施工的三级管网工程外包。义龙热力公司多次与旗政府交涉无果。2014年10月2日,旗政府

又组织警力,强行将个别领导外包建设的二三级管网接到由义龙热力公司投资建设的主管网上,造成“小马拉大车”的怪象,使供热质量下降,引起了居民的强烈不满。新左旗“供暖不足,几千户居民寒冷中过冬”的现象,2014年底被央视新闻曝光。

经央视曝光之后,新左旗政府自2014年起,每年以企业应急供暖

借款的名义支付给义龙热力公司4000万至6000万元不等的费用。这些费用主要包括旗政府各机关事业单位的冬季取暖费、旗政府对供暖企业的煤电补贴费,以及偿还旗政府原欠义龙公司的工程款等,而用于支付政府出动警力强接的供热面积仅占很小一部分。为此,内蒙古自治区党委第二巡视组2015年在对新左旗进行巡视时,向旗委、旗政府提出了整改要求。然而,巡视过去了两年有余,新左旗委、旗政府公开承诺的所有整改措施至今仍未落实到位。更不可思议的是,新左旗政府管理部门时至今日仍不为企业办理热力公司备案手续,在每年的供热季,义龙热力公司都是依照旗住建局开具的“运行指令”进行运营的。

针对企业供暖的亏损,政府应该为企业补贴多少、企业怎样纳税与核算?旗政府管理部门至今都没有出台正式文件,使企业的财务工作无法正常开展(相关报道详见中国商报2018年8月25日《内蒙古新巴尔虎左旗:被供暖困扰多年的故事》)。

对于此类案例,与会的专家学者展开了热烈讨论。



“打造诚信政府优化营商环境”研讨会现场。

专家发言摘登

政府诚信是社会诚信体系的核心



胡建森 国家行政学院法学教研部主任、博士生导师

今年8月24日,习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议时,特别强调要加强法治政府和法治社会建设,依法防范风险、化解矛盾、维护权益。在现代社会中,政府诚信是社会诚信体系的核心,没有政府的诚信就没有社会的诚信。提升政府公信力,必须要确立阳光政府、法治政府、服务型政府、高效政府的新理念,树立诚信政府的新形象,为企业家创新创业营造良好的法治环境。因此,从宏观角度说,在全面依法治国的大背

景下召开这样的研讨会非常必要。

而具体到义龙热力公司与新左旗之间的供热纠纷这一个案,因为当初义龙热力与新左旗政府双方签订过合同,而如果政府不履行合同,擅自同意第三方强制性入网,导致企业取暖费用收不上来这一情况属实的话,那么政府的行为肯定是违法的。因为接入热力管网不仅有技术安全方面的要求,也有合同上的约定。如果双方已有合约在先,那么强制入网肯定是不允许的。

应树立诚信政府的良好形象



马庆钰 国家行政学院公共管理教研部副主任、博士生导师

在义龙热力公司与新左旗政府的供热纠纷中,旗政府在其中应负主要责任,而供热企业则负次要责任。因为事情的起因是政府的合同违约问题,如当初承诺配置1亿吨煤田,最后却没有落实到位。这些违约行为导致了企业经营难以维持、供热服务受到影响等等一连串后果。这一事件的实质是政府的诚信问题。在2016年颁布的国务院关于加强政务诚信建设的指导意见中特别强调,各级人民政府在债务融资、政府采购、招标投标等市场交易

领域应诚实守信,严格履行各项约定义务。并指出,将建立政务领域失信记录和失信惩戒措施作为推进政务诚信建设的主要方面,将危害群众利益、损害市场公平交易等政务失信行为作为治理重点,不断提升各级人民政府的诚信行政水平。

另外,今年3月5日李克强总理在作政府工作报告时也强调,政府要带头讲诚信,决不能随意改变约定,决不能“新官不理旧账”。而在义龙热力公司这一个案中,地方政府显然违背了这一原则。

政府应做诚信遵守契约的表率



赵德润 国务院参事室新闻顾问

党中央、国务院一直都在强调建设法治政府、诚信政府的重要性,时下,不讲诚信不讲法治是影响经济和社会发展的重大问题。春秋《左传》中晋文公就讲:“信,国之宝也,民之所庇也。”信用是国家的法宝,老百姓就靠其庇佑。而且,孔子也提倡“民无信不立”。孔子讲的原始含义就是政府诚信。孔子的弟子子贡问政,询问该怎样治理国家,孔子讲“足食、足兵、民信之矣”,子贡问三者必不得已先去哪项?子曰去兵,又问去食,留下信用,可见其把当权者的信用看得有多么重要。

这些年出现了太多基层单位说话不算数、新官不理旧账的案例。很多问题本来可以在基层解决,但就是因为地方政府的不作为或者是乱作为而使其变得严重。政府首先应当做诚信遵守契约的表率。我们通过座谈会和媒体报道这样的舆论监督,请当地政府做一个反思,做错了就应当勇于认错、勇于改正错误。只有这样,才能赢得企业和百姓的信任与尊重。如果企业、政府、百姓都讲诚信,都尊重法律,依法办事,那么许多问题和矛盾是在基层得到很好化解的。

政府失信会极大损害当地营商环境



应松年 中国政法大学终身教授

义龙热力公司与新左旗政府的供热纠纷很明显地暴露出了地方政府不讲诚信的问题。对于已经签订的协议,不仅不能很好地履行,甚至还动用警力强接管网。这首先是违反了诚信原则,社会主义市场经济的第一条原则就是诚信,如果政府不讲诚信,就会极大损害当地的营商环境。

从现在的情况看,虽然当地政府的某些行为有损企业利益,但企业还不准备撤离,还希望能在当地继续服务下去。所以,建议双方还是应当采取进一步协商的办法,地方政府首先要做出反省,反思自身在诚信政府建设方面存在的不足。双方应通过协商,找到更好地解决问题的办法,以便让企业为当地居民更好地提供供暖服务。

违法行政和滥用职权损害政府公信力



王锡铎 北京大学法学院副院长、博士生导师

这次研讨会在加强诚信政府、法治政府建设及优化营商环境方面的意义重大。对于义龙热力公司这一个案来说,其中比较明显的是地方政府存在违法行政和滥用职权的问题。违法行政主要体现在:首先,旗政府违反双方协议,擅自同意第三方企业承接后续供热工程,这种行为不仅违反了合同法,同时在公法上也与政府诚实守信的义务背道而驰。其次,旗政府强接私接热力管网,导致企业无法与被供热用户签订收费协议,取

暖费多年收不上来,这是对企业经营自主权和财产权的侵害。

而滥用职权则体现在旗政府动用警力强行接管供热设备,这种行为涉及到了违法行政、滥用警力、滥用职权,甚至可以说是滥用公权力的行为。这种违法行政、滥用权力的行为,对涉事企业的人身权、经营权、财产权造成了一定程度的侵害。这种做法,对区域内的法治环境、营商环境造成了非常恶劣的影响,极大地损害了政府的公信力。

建设法治政府 加强产权保护



姚树举 中国人民大学诉讼案例研究中心研究员、法学博士后

中共中央、国务院出台的《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》明确指出:“加强各种所有制经济产权保护”“大力推进法治政府和政务诚信建设,地方各级政府及有关部门要严格兑现向社会及行政相对人依法作出的政策承诺,认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的各项合同,不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约”。应该说,建设法治政府、诚信政府,加强产权保护,是全面推进依法治国、深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神的具体体现。

诚信政府是现代民主社会中责任政府的重要标志,是整个社会诚信体系的基础,对于社会诚信体系的构建具有重要示范效应和推动作用。召开“打造诚信政府优化营商环境研讨会”,旨在大力推进法治政府和政务诚信建设,将政务履约和守诺服务纳入到政府绩效评价体系中,不断提高政府公信力。加强产权保护,根本之策是全面推进依法治国。只有全面推进依法治国,建设法治政府、诚信政府,完善政府守信践诺机制,才能不断优化营商环境,从而更加有效地保护各种所有制经济产权。