

收稿日期:2022-11-20

盐业法律的跨区域实施困境与出路

——以宜宾丰源盐业公司案为例

韩业斌

(盐城师范学院 法政学院,江苏 盐城 224007)

摘要:地方保护主义是构建国内统一大市场的重要障碍,同时也是法律跨区域实施的一大难题。通过宜宾丰源盐业公司延边分公司诉D市盐务管理局行政强制案,可以看出地方保护主义在盐业法律跨区域实施上的阻碍。按照《盐业体制改革方案》的基本精神和新修订实施的《食盐专营办法》相关规定,国家已经取消了食盐跨区域经营的禁止性规定,明确支持食盐经营企业可以开展跨区域经营。但是一些地方盐务管理部门仍然以修订前的行政法规作为执法依据,这是地方保护主义在盐务执法上的体现。为此,需要建立公正独立的司法机制,以克服地方保护主义,保障法律的跨区域顺利实施,促进全国统一大市场建设。

关键词:国内统一大市场;盐业体制改革;跨区域法律实施;地方保护主义

中图分类号:D922.29

文献标识码:A

文章编号:1003-6873(2023)01-0060-06

基金项目:江苏省社会科学基金项目“新时代江苏优化营商环境法律实施机制研究”(21FXB004)。

作者简介:韩业斌(1982—),男,安徽宿州人,盐城师范学院法政学院副教授,法学博士,博士后,主要从事理论法学研究。

DOI:10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2023.01.008

党的二十大报告指出,破除地方保护和行政性垄断,依法规范和引导资本健康发展。然而我国在建设全国统一大市场过程中仍然面临着区域封锁、地方保护和行政性垄断等突出问题,只有破除区域封锁、地方保护和行政性垄断,才有可能建立全国统一大市场。法治是建设全国统一大市场的有力保障,同时也是克服地方保护主义的有效手段。为了有效配合全国统一大市场建设,2022年7月,最高人民法院公布了人民法院助力全国统一大市场建设的典型案例。在此次公布的典型案例中,与构建全国统一大市场,破除区域市场分割最为密切的要数宜宾丰源盐业有限公司延边分公司诉吉林省D市盐务管理局行政强制案(以下简称“宜宾丰源盐业公司案”)^[1]。

一、宜宾丰源盐业公司案概况

通过吉林省延边朝鲜族自治州中级人民法院的行政判决书[案号:(2019)吉24行终29号],我们可以大致梳理出该案的主要经过。2018年7月24日,宜宾丰源盐业有限公司在吉林省D市设立延边分公司,从事食盐批发销售业务。2018年8月,丰源盐业公司延边分公司从宜宾丰

源盐业总公司批进 63 吨食盐,并向 D 市当地的商店、超市销售食盐近 2 吨。D 市盐务管理局便以该公司涉嫌无食盐批发许可证为由,作出 D 盐局查字[2018]02 号《查封(扣押)决定书》。该决定书的主要内容是,宜宾丰源盐业有限公司延边分公司涉嫌无食盐批发许可证从事食盐批发业务,D 市盐务管理局决定对该市西环宏腾管业西边房屋内和长德物流园区 38 栋 8 号库内的四川宜宾丰源公司食盐实施查封扣押行政强制措施,查封扣押期限为 30 日,查封扣押财物由杨东旭负责保管,同时制作了涉案物品清单。2018 年 11 月 13 日,D 市盐务管理局作出 D 盐罚[2018]021 号《行政处罚决定书》。其主要内容是,宜宾丰源盐业公司延边分公司违反《食盐专营办法》第十二条和《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》第十六条、第三十条的规定,依法没收竹海牌食盐 60 305 公斤,未加碘盐 725 公斤,并处罚款 1 万元。2018 年 12 月 18 日,D 市盐务管理局作出《行政处罚撤销决定书》,撤销了 D 盐罚[2018]021 号《行政处罚决定书》。

宜宾丰源盐业有限公司延边分公司就 D 市盐务管理局的查封决定书向 D 市人民法院提起行政诉讼,D 市人民法院认为盐务局查封扣押决定并无不当,驳回了原告的诉讼请求,延边分公司又上诉至延边朝鲜族自治州中级人民法院。延边朝鲜族自治州中级人民法院经过审理后认为,D 市盐务管理局作出的查封决定书无效,撤销了 D 市人民法院就查封决定并无不当的行政判决。该判决结果得到了最高人民法院的积极赞许,并成功入选人民法院助力全国统一大市场建设的典型案例。

关于该案,我们需要追问,为何新修订的《食盐专营办法》已经取消了食盐跨省经营限制,当地盐务管理部门仍然以该规定查封扣押宜宾丰源盐业公司延边分公司的食盐,并对延边分公司进行行政处罚。其中的主要原因在于当地盐务执法人员没有正确领会《盐业体制改革方案》的基本精神与正确适用《食盐专营办法》的最新规定,仍然把旧有的盐业行政法规作为执法依据,行政执法理念没有及时更新,背后更深层次的原因在于地方保护主义。

二、盐业跨省经营的法律依据

本案中,宜宾丰源盐业公司通过自建分公司的形式进行跨省域销售食盐,该行为是否符合国家现行的盐业行政法规和盐业体制改革基本精神是本案的核心问题。首先,新修订的《食盐专营办法》并无食盐跨省域经营的禁止性规定。《食盐专营办法》是由国务院制定颁布的规范盐业管理的一部重要行政法规,该办法对食盐生产、销售、储备具有直接的指导作用。2017 年 12 月 26 日修订施行的《食盐专营办法》没有直接规定食盐经营企业不可以开展跨区域经营。《食盐专营办法》仅仅规定了国家食盐定点批发制度,并没有就食盐企业是否可以进行跨省域经营作出规定。按照私法主体“法无禁止即可为”的基本原则,也就是针对公民、企业等私权主体而言,只要没有违反法律明确规定的禁止性或者强制性规定,都是可以自由经营的。因而,我们可以推导出,食盐批发企业开展跨区域经营并没有违反《食盐专营办法》的禁止性规定。法无明文规定不为罪不惩罚原则是法治理想的最为重要结果^[2],这是法治社会的一个重要理念。对行政执法机关而言,应该严格遵守“法无授权不可为”的现代法治政府的基本准则,努力破解政府对于市场活动干预太多的顽症,以激发市场活力^[3]。

其次,国家发改委和工信部颁布的规范性文件已经明确支持食盐经营企业开展跨区域经营。国家发展与改革委员会办公厅和工信部办公厅 2016 年印发了食盐批发企业开展跨区域经营的通知,该通知规定,从 2017 年 1 月 1 日开始,现已取得食盐批发许可证的企业可以开展跨省域自主经营,但应主动将企业主要信息告知销售地省级盐业主管部门。告知信息包括企业名称、企业注册地址等相关信息。应通过信函、传真、电子邮件等方式告知销售地省级盐业主管部门。另外,国家发展与改革委员会办公厅和工信部办公厅再次发出通知,再次明确,食盐批发企业可以

通过跨区自建分公司的形式进行食盐销售业务。

最后,食盐企业不得从事跨区经营的法律规范已经失去法律效力。实际上,食盐批发企业不可以开展跨区域经营的规定,是1996年国务院颁布的《食盐专营办法》。该办法规定,食盐经营企业需要从当地获得食盐批发许可证。也就是说,即使食盐经营单位取得食盐批发经营许可证,要想开展跨区域经营,还必须取得当地省级盐业行政管理部门的经营许可证,否则属于无证经营,违反《食盐专营办法》的强制性规定。但这是1996年的规定,随着国家盐业体制改革的不断推进,国家发改委和工信部的文件已经明确规定,食盐批发企业可以跨省经营,《食盐专营办法》也于2016年修订,取消了上述强制性规定,这正与国家盐业体制改革的方案吻合。D市盐务管理局虽然是以新修订的《食盐专营办法》第十二条作为处罚依据,但是第十二条仅仅规定了国家实行食盐专营制度,非定点批发企业不得经营食盐批发业务,这仅仅是一个概括性规定,其具体权利义务并不明确,而该案的核心问题实际上是食盐的跨省经营问题,其法律依据仍然是1996年颁布的《食盐专营办法》第十四条,也就是跨省经营食盐需要获得当地省级盐业行政管理部门行政许可。可见D市盐务管理局表面上是适用新法,实际上仍然是旧的《食盐专营办法》规定食盐不得跨省经营的思维惯性,其依法行政的观念并没有及时更新。同时我们也可以看出,在法律观念中,规则意识是重要的归结点,规则意识的缺乏是目前法律实施不甚理想的主要症结^[4]。这样的思维惯性,正是建设盐业经营全国统一大市场的重要障碍。只有打破故步自封的“小循环”,才能真正拥抱“双循环”新发展格局^[5]。

另外,国务院于2016年4月正式颁布《盐业体制改革方案》,并明确规定实施时间是2017年1月1日,而修订后的《食盐专营办法》于2017年12月26日正式实施。如果说在《盐业体制改革方案》正式颁布实施之后与《食盐专营办法》修订之前,有近一年的时间差,在这一年的过渡期内《盐业体制改革方案》与旧有的《食盐专营办法》有一定的矛盾冲突,各地仍然按照《食盐专营办法》的规定查封、扣押外地食盐尚有可以理解之处。有地方官员认为,《盐业体制改革方案》属于国务院发布的国家政策,虽然对盐业管理具有一定的指导作用,但是由于政策规定本身具有宏观性,对食盐跨区经营规定并不明确,因而不宜作为执法依据,全国各地仍然以1996年颁布的《食盐专营办法》作为执法依据,也是可以理解的。据有关部门统计,自《盐业体制改革方案》颁布以来,全国多个省份均有当地盐务局扣押、查封外省食盐的行为,其基本理由就是没有取得所在区域地方政府颁发的食盐经营许可证,涉嫌违规经营^[6]。但是宜宾丰源盐业公司案发生在2018年间,也就是此时新修订的《食盐专营办法》已经生效,现有的执法依据只能适用新修订的《食盐专营办法》,而不是旧有的盐业行政法规,当地盐业执法部门表面上适用新修订的《食盐专营办法》,其实质上仍然是依据旧的《食盐专营办法》第十四条的规定对外省食盐经营企业进行查封扣押。

三、盐业法律跨区域实施的阻碍因素

盐业经营的主要法律依据是国务院制定的《食盐专营办法》等行政法规。法律实施是法律在社会实际生活中的具体运用和实现,将制定的抽象的法律规范具体化,将法律要求的可能性变成现实的动态过程,法律实施是实现立法宗旨和立法目的的重要环节。如果法律得不到充分的实施,这样不仅会给整个发展计划带来风险,同时也给法治本身带来风险^[7]。就盐业法律实施而言,法律有规定的,需要严格执行,这自然属于法律实施的内容。法律已经明确取消的内容,就不能作为现有执法的依据,否则也不能算作法律的正确实施。就调整盐业市场经营的法律依据而言,目前全国人大及其常委会没有专门制定盐业法律,《立法法》《反垄断法》《行政强制法》等法律对于盐业经营来说较为宏观,指导性较弱。盐业经营最主要的法律依据是国务院制定的《盐业管理条例》《食盐专营办法》等行政法规。其中《食盐专营办法》于1996年颁布实施,其后国务院又

对《食盐专营办法》进行修订,前后经过四年时间,于 2017 年公布实施。其间有人建议废除食盐专营制度,但是国务院基于食盐的特殊性考虑,仍然坚持食盐专营制度。

为了与《盐业体制改革方案》的精神相吻合,《食盐专营办法》在坚持专营制度的同时,已经取消了禁止食盐跨省经营的强制性规定,这是盐业体制改革的一大亮点。省级食盐经营企业可以跨省经营,包括通过电子商务平台进行销售,或者通过自建分公司的形式进行跨省经营,市级盐业公司允许在省内经营。改革方案取消盐业专营的地域限制,全国 30 多家省级盐业公司可以跨区域经销,省内各行政区域内的盐业公司实现全省境内跨区域经销,这为行业内资产兼并重组,引入市场机制,进一步深化行业体制改革创造了必备条件^[8]。食盐跨区域经营遭到当地盐务管理部门查封扣押,表面上是适用新法和旧法的问题,实际上背后却是利益纠葛,是地方保护主义的羁绊。盐业体制改革以后,国家允许食盐跨省经营,本省的食盐市场面临外来盐业企业的竞争压力,因而可能会损害当地食盐经营企业的利益,但是引入市场竞争机制,有利于降低食盐生产成本,提高食盐产品质量,促进食盐市场健康良性发展,同时也有利于营造透明化、便利化、法治化的营商环境,为建设全国统一大市场奠定基础。

盐业行政管理与盐业经营合一是目前导致盐业法律跨区域实施问题上产生地方保护主义的重要因素。在盐业体制改革以前,省市县三级盐业行政管理机关和当地的盐业公司是合一的,也就是盐务管理局的工作人员同时也是盐业公司的职员,行政管理与盐业经营合一,这样就不可避免地滋生地方保护主义,当地盐务管理局人员采取各种理由排斥外地食盐进入本地市场。政企合一容易出现利用行政职能为经济职能服务的倾向^[9]。在许多地方,盐业管理和盐业经营采取政企合一,盐业公司与盐务管理局实际上是一套人马,两个牌子,既当裁判员又当运动员。各地盐务管理局是盐业管理政策的制定者、盐政执法者、生产企业的主管;各级盐业公司负责食盐的加碘,各类食盐和小工业盐的运输、分装和销售工作。盐务管理局虽然是执法主体,但没有行政编制,没有财政经费,甚至工资都成问题,或者通过执法自收自支或者靠盐业公司承担^[10]。国家发改委的文件要求,2017 年年底之前,省市县三级盐务主管部门与盐业公司分离。有人认为,根据上述文件的规定,要在 2017 年年底前完成盐业政企分离,实际上仍有相当的难度^[6]。

地方保护主义的羁绊阻碍了法律的跨区域实施,同时对建设全国统一大市场也十分不利。要建立全国统一大市场就必须克服地方保护主义,破除地方封锁,尤其是跨省域的区域封锁。关于破除地方保护主义的法律和政策国家多有规定,《反垄断法》把排斥、限制外地商品进入本地市场界定为一种垄断行为,同时国家还出台了《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》《最高人民法院关于为加快建设全国统一大市场提供司法服务和保障的意见》等文件,这些文件均规定了反对区域封锁,及时清理废除含有地方保护、市场分割等妨碍市场统一的政策。问题在于这些法律和政策背后的执行情况如何呢?可以说破除地方保护主义的症结不在于法律和政策本身,而在于实施,有了相应的法律和政策,缺乏有力的实施,有些地方违反国家法律和政策规定,实施了区域封锁行为,并没有得到有效的制裁,从而使得地方保护主义持续存在。习近平总书记指出,推进法治体系建设,重点和难点在于通过严格执法,推进法律正确实施,把纸上的法律变为行动中的法律^[11]。这一问题在盐业法律实施问题上尤为明显,在食盐跨省经营问题上,各地均发生以无证经营为借口查封扣押外地食盐的情况,就是地方保护主义的体现。地方保护主义是我国法律实施的大敌,这与市场经济的客观要求背道而驰。地方保护主义已经渗入到行政执法与司法机关,并在实践中造成了危害^[12]。地方保护主义的后果往往是造成大量重复建设,地区间产业结构趋同,阻碍全国共同市场的形成^[13]。在目前强调中央和地方两个积极性的宪法原则之下,地方有自己的利益需求是不可避免的,但是需要强调指出的是,地方的合理利益需求必须予以保护,这也是发挥地方积极

性的重要动因^[14],但是不合理的地方利益需求则必须破除,尤其是通过损害、折抵法律的统一规定换取地方利益是不可取的,必须坚决破除。

四、破解跨区域法律实施困境的司法途径

破解法律的跨区域实施,不仅需要行政执法部门的严格执法,同时需要及时更新执法理念,破除地方保护主义的藩篱。其中,建立公正独立的司法制度对于破解盐业法律的跨区域实施困境,有效克服地方保护主义的区域封锁也具有十分重要的意义。通过宜宾丰源盐业公司案,我们也可以看出,法律实施不是一次性完成的,当行政执法出现错误以后,还可以通过司法途径予以纠正,司法适用过程中还存在初审和再审等程序,最终使得法律得到正确实施。相对于行政的地方保护主义而言,公正独立的司法制度是法律得以正确实施的重要保障,同时也是克服地方保护主义的重要制度手段。钱颖一教授以美国双层司法体制为例论证了独立公正的司法系统对于地方保护主义的遏制作用。由于美国各州都有一套自己独立的司法体系,同时各州司法体制之外尚有联邦司法系统。正是这种双层司法体制对打破地方保护主义形成统一的国内大市场起了相当大的作用^[15]。欧美也主要通过法院来解决地方保护主义。特别是美国,法院对地方保护主义的遏制起着关键和核心的作用。

从本案我们可以看出,D市盐务管理局对宜宾丰源盐业公司延边分公司的食盐进行查封扣押,并进行行政处罚均是以新修订《食盐专营办法》第十二条作为法律依据,如上文所述,新修订的《食盐专营办法》第十二条仅仅规定食盐专营制度,并没有规定食盐企业不可以跨区域经营。而规定食盐销售企业跨区域经营需要取得当地盐务行政管理部门行政许可的规定恰恰是旧的《食盐专营办法》第十四条。D市人民法院在审理宜宾丰源盐业公司延边分公司起诉D市盐务管理局作出的查封扣押决定是否合适时,实际上是默认了D市盐务管理局的查封扣押决定并没有违反法律。而延边自治州中级人民法院在审理该案时,在详细列举国家关于盐业企业跨区域经营的相关法律和政策规定以后,认为食盐经营企业可以自建分公司进行食盐的跨省域销售。《盐业体制改革方案》与修订后的《食盐专营办法》并不冲突,均可以作为人民法院审查行政行为合法性的依据。同时对行政相对人而言,根据“法无禁止即可为”的私法原则,宜宾丰源盐业公司持有有效的食盐批发许可证,其以分公司的形式跨省销售食盐并不违反行政法规和国家有关食盐改革政策,因而支持宜宾丰源盐业公司延边分公司跨省经营食盐行为,对于原审的判决行为予以撤销。延边中院在二审行政判决书中对于该案适用的法律依据和国家政策规定一一道来,说明该案承办人员对国家盐业法律规定和盐业改革精神心领神会,对落实盐业法律起到了很好的促进作用。也就是说,盐业法律的顺利实施不是一次性完成的,在经过当地盐务管理局的行政执法,D市法院的行政判决,再经过延边中院的二次审判,使得国家盐业法律得以正确实施,行政相对人的合法权益得以维护。

地方保护主义是构建全国统一大市场的重要障碍,同时也是法律跨区域实施的一大难题。地方保护主义在盐业法律跨区域实施问题上尤为明显。通过宜宾丰源盐业公司案,我们可以看到,在国家盐业体制改革和《食盐专营办法》新修订的背景下,有些地方表面上以国家盐业专营制度作为处罚依据,对外地食盐进行查封扣押,实际上却是囿于旧有的法律思维惯性,执法依据没有及时更新,是地方保护主义的体现。通过本案,我们也可以看出,公正独立的司法制度可以为法律跨区域实施提供有力的制度屏障。在行政部门出现错误执法的情况下,当地司法机关正确领会和严格执行国家盐业法律和政策精神,坚决破除地方保护主义羁绊,打破盐业经营的区域壁垒,维护了外地食盐经营企业的合法权益,对构建全国统一大市场起到了积极的促进作用。

参考文献

- [1] 最高人民法院. 人民法院助力全国统一大市场建设典型案例[N]. 人民法院报, 2022-07-26(3).
- [2] 哈耶克. 自由秩序原理(上)[M]. 邓正来, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 262.
- [3] 公丕祥. 经济新常态下供给侧改革的法治逻辑[J]. 法学, 2016(7): 17-30.
- [4] 刘作翔. 法律实施的理论与实践研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 43.
- [5] 赵志疆. 法治助力全国统一大市场建设[N]. 法治日报, 2022-07-27(5).
- [6] 郭煦. 盐改难题: 地方保护如何破[J]. 小康, 2018(4): 70-73.
- [7] 安·赛德曼, 罗伯特·赛德曼. 发展进程中的国家和法律: 第三世界问题的解决和制度变革[M]. 冯玉军, 俞飞, 译. 北京: 法律出版社, 2006: 147.
- [8] 常健. 为什么要坚持盐业专营: 解读 2016 年盐业体制改革方案[J]. 中国党政干部论坛, 2016(7): 87-88.
- [9] 王可山, 郝玉柱, 刘永胜. 中国食盐经营改革市场化研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2017: 26.
- [10] 王伟. 盐业垄断改革的法律困境与对策研究[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2014: 115.
- [11] 习近平. 坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设[J]. 求是, 2022(4): 4-9.
- [12] 全国人大常委会办公厅研究室. 我国当前法律实施的问题和对策[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 1996: 134.
- [13] 张千帆. 中国地方保护主义及其治理机制[J]. 石河子大学学报(哲学社会科学版), 2012(4): 47-53.
- [14] 付子堂, 张善根. 地方法治建设及其评估机制探析[J]. 中国社会科学, 2014(11): 123-143.
- [15] 钱颖一. 市场与法治[J]. 经济社会体制比较, 2000(3): 1-11.

Dilemma and Countermeasures of Cross Regional Law Enforcement in Salt Industry: A Case Study of Yibin Fengyuan Salt Company

HAN Ye-bin

(School of Law and Politics, Yancheng Teachers University, Yancheng, Jiangsu, 224007, China)

Abstract: Local protectionism is a major obstacle to the construction of a unified domestic market and the cross regional law implementation. The Yanbian Branch of Yibin Fengyuan Salt Company launched a lawsuit against D Municipal Salt Administration Bureau for administrative enforcement. The local protectionism has become an obstacle to the cross regional law implementation in salt industry. In accordance with the *Salt Industry Reform Plan* and the newly revised and implemented *Regulations of the Salt Franchise*, the state has abolished the prohibitive provisions of cross regional salt distribution, and clearly supported cross regional salt business. However, some local salt administrative departments still adhere to the unrevised version of regulations as the basis for law enforcement, which is the embodiment of local protectionism in law enforcement of salt industry. Therefore, it is necessary to establish a fair and independent judicial mechanism to combat local protectionism, ensure the cross regional law implementation, and promote the construction of a unified national market.

Key words: a unified domestic market; salt industry reform; cross regional law enforcement; local protectionism

〔责任编辑:朱 根〕