

**中共济南市委
济南市人民政府
关于进一步完善产权保护制度
依法保护产权的实施意见**

(2018年2月24日)

为进一步完善和落实产权保护各项制度，依法保护各类产权，有效解决产权保护中存在的突出问题，根据《中共山东省委、山东省人民政府关于进一步完善产权保护制度依法保护产权的实施意见》（鲁发〔2017〕18号）精神，结合我市实际，提出以下实施意见。

一、充分认识依法保护产权的重要意义

产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。党的十八届三中全会提出，国家

保护各种所有制经济产权和合法利益。党的十九大再次强调完善产权制度，标志着我国坚持和完善产权保护制度的伟大实践将进入一个新的发展阶段。近年来特别是党的十八大以来，我市通过大力推进产权制度改革，现代产权制度逐步建立，产权保护意识不断增强，产权保护力度不断加大。同时，产权保护仍存在一些薄弱环节和问题：国有产权保护制度不够完善，国有资产流失问题依然存在；平等保护私有产权的意识比较淡薄，经济活动中歧视私有产权甚至利用公权力侵害私有产权等现象时有发生；知识产权保护有待加强，侵权易发多发。解决这些问题，必须加快完善产权保护制度，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权，提升人民群众财产财富安全感，增强社会信心，形成良好预期，激发各类经济主体创业创新动力，维护社会公平正义，保持经济社会持续健康发展和社会长治久安。

二、明确总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，按照“1+454”体系有关安排部署，进一步完善现代产权制度，推进产权保护法治化，在事关产权保护的立法、执法、司法、守法等各方面各环节体现法治理念。

（二）基本原则

——坚持平等保护原则。健全以公平为核心原则的产权保护制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

——坚持全面保护原则。既要保护物权、债权、股权等财产权，也要保护知识产权及其他各种无形财产权。

——坚持依法保护原则。强化法律实施，确保有法必依、执法必严。

——坚持共同参与原则。做到政府诚信和公众参与相结合，建设法治政府、责任政府、诚信政府，增强公民产权保护观念和契约意识，强化社会监督。

——坚持标本兼治原则。既要抓紧解决当前产权保护方面存在的突出问题，提高产权保护精准度，又要加快建立产权保护长效机制，激发各类经济主体的活力和创造力。

三、全面落实保护产权的各项制度

（一）落实平等保护产权的法律制度。按照中央决策部署，根据省里要求，进一步落实物权、合同、知识产权相关法律制度，清理有违公平的法规规定，将平等保护作为规范财产关系的基本原则。严格落实以企业组织形式和出资人承担责任方式为主的市场主体法律制度，统筹研究清理、废止按照所有制不同类型制定的地方性法规，开展政府规章和规范性文件专项清理，平等

保护各类市场主体。加大对非公有财产的刑法保护力度。（牵头单位：市人大常委会法制委员会、市法制办、市政府办公厅；参与单位：市法院、市检察院、市公安局及市直有关部门）

（二）严格规范涉案财产处置的法律程序。严格执行国家关于对涉嫌违法犯罪的企业和人员的财产处置规则，依法慎重决定是否采取相关强制措施。

1. 确需采取查封、扣押、冻结等措施的，要严格依法进行，做到执法依据、执法主体、执法程序合法。除依法需责令关闭企业的情形外，在条件允许的情况下可以为企业预留必要的流动资金和往来账户，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不利影响。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：市直有关部门）

2. 采取查封、扣押、冻结措施和处置涉案财物时，要依法严格区分个人财产和企业法人财产。对股东、企业经营者等自然人违法，在处置其个人财产时不得任意牵连企业法人财产；对企业违法的，在处置企业法人财产时不得任意牵连股东、企业经营者个人合法财产。严格区分违法所得和合法财产，区分涉案人员个人财产和家庭成员财产，在处置违法所得时不牵连合法财产。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：市直有关部门）

3. 严格执行涉案财物保管、鉴定、估价、拍卖、变卖制度，做到公开公正和规范高效，充分尊重和依法保护当事人及其近亲

属、股东、债权人等相关方的合法权益。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：市直有关部门）

（三）审慎把握处理产权和经济纠纷的司法政策

1. 充分考虑非公有制经济特点，严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限、企业正当融资与非法集资的界限、民营企业参与国有企业兼并重组中涉及的经济纠纷与恶意侵占国有资产的界限，准确把握经济违法行为入刑标准，准确认定经济纠纷和经济犯罪的性质，防范刑事执法介入经济纠纷，防止选择性司法。对于法律界限不明、罪与非罪不清的，司法机关应严格遵循罪刑法定、疑罪从无、严禁有罪推定的原则，防止把经济纠纷当作犯罪处理。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：市委政法委）

2. 严禁党政干部干预司法活动、介入司法纠纷、插手具体案件处理。（牵头单位：市委政法委；参与单位：市法院、市检察院、市公安局及市直有关部门）

3. 对民营企业在生产、经营、融资活动中的经济行为，除法律、行政法规明确禁止外，不以违法犯罪对待。对涉及犯罪的民营企业投资人，在当事人被采取强制性措施或服刑期间依法保障其行使财产权利等民事权利。对于民营企业投资人因被限制人身自由而严重影响行使民事诉讼权利，解除人身自由限制后，针对民事案件事实提供了新的证据，可能推翻生效裁判的，人民法院应当依职权调查核实；符合再审条件的，应当依法启动再审程

序。（责任单位：市法院、市检察院、市公安局、市司法局）

（四）完善政府守信践诺机制

1. 大力推进法治政府和政务诚信建设。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类合同，不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约，因违约毁约侵犯合法权益的，要承担法律和经济责任。（责任单位：各级政府）

2. 因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定的，要严格依照法定权限和程序进行，并对企业和投资人因此而受到的财产损失依法予以补偿。（责任单位：各级政府）

3. 对因政府违约等导致企业和公民财产权受到损害等情形，进一步完善赔偿、投诉和救济机制，畅通投诉和救济渠道。（责任单位：各级政府）

4. 将政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系，建立政务失信记录，健全政府失信责任追究制度及责任倒查机制，加大对政务失信行为的惩戒力度。（责任单位：各级政府；参与单位：市发改委、人民银行济南分行营业管理部、市法制办、市委组织部、市财政局）

（五）严格执行财产征收征用制度

1. 严格执行国家关于土地、房屋等财产征收征用的法律制

度，合理界定征收征用适用的公共利益范围，不将公共利益扩大化，严格落实征收征用法定权限和程序。（牵头单位：市国土资源局、市城市更新局；参与单位：市人大常委会法制委员会、市法制办）

2. 遵循及时合理补偿原则，完善国家补偿制度，进一步明确补偿范围、形式和标准，给予被征收征用者公平合理补偿。（牵头单位：市国土资源局、市城市更新局；参与单位：市财政局）

四、严格依法保护各类产权

（一）依法保护各种所有制经济产权

1. 深化国有企业和国有资产监督管理体制改革，进一步明确国有产权所有者和代理人关系，推动实现国有企业股权多元化和公司治理现代化，健全涉及财务、采购、营销、投资等方面的内部监督制度和内控机制，强化董事会规范运作和对经理层的监督，完善国有资产交易方式，严格规范国有资产登记、转让、清算、退出等程序和交易行为，以制度化保障促进国有产权保护，防止内部人任意支配国有资产，切实防止国有资产流失。（牵头单位：市国资委；参与单位：市发改委、市财政局）

2. 建立健全归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，完善自然资源有偿使用制度，逐步实现各类市场主体按照市场规则和市场价格依法平等使用土地等自然资源。（牵头单位：市国土资源局；参与单位：市财政局、市林业和城乡绿化局）

3. 完善农村集体产权确权和保护制度，分类建立健全集体资产清产核资、登记、保管、使用、处置制度和财务管理监督制度，规范农村产权流转交易，切实防止集体经济组织内部少数人侵占、非法处置集体资产，防止外部资本侵吞、非法控制集体资产。（牵头单位：市农业局、市委农办；参与单位：市国土资源局、市城乡水务局、市林业和城乡绿化局）

4. 遵循公开、公平、公正原则，依照法定权限、范围、条件和程序实施行政许可。（责任单位：各有关部门）

5. 坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任。（牵头单位：市工商局、市法制办；参与单位：市直有关部门）

（二）依法保护城乡居民私有财产权

1. 根据国家关于住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。（责任单位：市国土资源局、市住房保障管理局、市城乡建设委、市人大常委会法制委员会）

2. 在国有企业混合所有制改革中，依照相关规定支持有条件的混合所有制企业实行员工持股，坚持同股同权、同股同利，着力避免大股东凭借优势地位侵害中小股东权益的行为，建立员

工利益和企业利益、国家利益激励相容机制。（责任单位：市国资委）

3. 深化金融改革，推动金融创新，鼓励创造更多支持实体经济发展、使民众分享增值收益的金融产品，全方位拓宽居民财产性收入渠道。（责任单位：市金融办、人民银行济南分行营业管理部）

4. 深化农村土地制度改革，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损的底线，完善承包地“三权分置”制度。从实际出发，因地制宜，落实承包地、宅基地、集体经营性建设用地的用益物权，赋予农民更多财产权利，增加农民财产收益。深化农村产权流转交易市场体系“三台共建”模式，加快推动农村资源要素自由流动，加紧建成涵盖农村全要素的产权流转市场，全面推开农村集体产权制度改革，着力壮大农村集体经济。（责任单位：市国土资源局、市农业局、市林业和城乡绿化局）

（三）依法保护知识产权

1. 推动建立涵盖司法审判、刑事司法、行政执法、快速维权、仲裁调解、行业自律、社会监督的知识产权大保护体系，形成联合执法协调机制和纠纷快速解决机制。（责任单位：市法院、市检察院、市公安局、市知识产权局、市工商局、市文化广电新闻出版局）

2. 加大知识产权司法保护力度和侵权行为惩治力度。发挥济南知识产权法庭的职能作用，全面推进知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”工作，对恶意侵犯专利权、商标权、著作权的侵权行为从高确定赔偿数额，提高侵权人的侵权成本。（牵头单位：市法院；参与单位：市检察院、市公安局、市知识产权局、市工商局、市文化广电新闻出版局）

3. 建立“济南专利纠纷案件行政调处高速路”，对事实清楚、情况紧急的专利纠纷案件，实行“加急案件行政调处一月审结制”；依法打击不正当竞争，加强驰名商标、知名品牌和商誉的保护。（责任单位：市知识产权局、市工商局）

4. 完善重大侵权、违法假冒案件信息披露制度。依托信用济南网站和市事中事后监管服务平台，及时向社会发布重大知识产权案件信息；将假冒专利、商标、版权等知识产权侵权违法行为纳入社会信用评价体系；建立企业、个人知识产权保护黑名单制度，强化对知识产权侵权失信行为的联合惩戒。（责任单位：市发改委、市工商局、市知识产权局、市文化广电新闻出版局、市质监局）

5. 完善涉外知识产权执法机制。加大案件侦办力度，加强知识产权犯罪案件的刑事执法国际合作；探索设立海外知识产权维权援助工作站，建立知识产权预警应急机制，加快构建海外知识产权保护和服务网络。（责任单位：市公安局、市法院、市检察院）

6. 强化创新成果保护，推进知识产权评估机构建设，建立市知识产权研究保护中心，适时建立快速审查、快速确权和快速维权一体化的知识产权保护绿色通道，有效解决专利授权周期长、维权难等问题；搭建知识产权交易运营平台，构建知识产权与创新资源、金融资本和产业融合发展的运营生态体系，促进核心技术知识产权在我市转移转化。（责任单位：市知识产权局、市工商局、市文化广电新闻出版局）

（四）妥善处理历史形成的产权案件。坚持有错必纠，抓紧甄别纠正一批社会反映强烈的产权纠纷申诉案件，剖析一批侵害产权的案例。

1. 对涉及重大财产处置的产权纠纷申诉案件、民营企业和投资人违法申诉案件依法甄别，确属事实不清、证据不足、适用法律错误的错案冤案，要依法予以纠正并赔偿当事人损失。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：市委政法委及市直有关部门）

2. 完善办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，从源头上有效预防错案冤案发生。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：市委政法委及市直有关部门）

3. 严格遵循法不溯及既往、罪刑法定、在新旧法之间从旧兼从轻等原则，以发展的眼光客观看待和依法妥善处理改革开放以来各类企业特别是民营企业经营过程中存在的规范问题。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局；参与单位：

市直有关部门)

五、营造全社会重视和支持产权保护的良好环境

大力宣传党和国家平等保护各种所有制经济产权的方针政策 and 法律法规，使平等保护、全面保护、依法保护观念深入人心，营造公平、公正、透明、稳定的法治环境。在坚持以经济建设为中心、提倡勤劳致富、保护产权、弘扬企业家精神等方面加强舆论引导，总结宣传一批依法有效保护产权的好做法、好经验、好案例，推动形成保护产权的良好社会氛围。（牵头单位：市委宣传部；参与单位：市直有关部门）

完善法律援助制度，健全司法救助体系，确保人民群众在产权受到侵害时获得及时有效的法律帮助。（责任单位：市司法局）

有效发挥工商业联合会、行业协会商会在保护非公有制经济和民营企业产权、维护企业合法权益方面的作用，建立对涉及产权纠纷的中小企业维权援助机制。更好发挥调解、仲裁的积极作用，完善产权纠纷多元化解机制。（责任单位：市工商联、市民政局、市工商局、市经济和信息化委、市法制办）

六、加强组织领导

市级建立市委牵头，人大、政府、法院、检察院共同参加的产权保护协调工作机制，加强对全市产权保护工作的组织领导和统筹协调。（责任单位：市委政法委、市编办）

各牵头单位要切实履行责任，健全工作机制，进一步细化落实工作任务，会同参与单位研究制定具体工作措施，有重点、有

步骤、有秩序地推进产权保护工作。各级各部门要充分认识完善产权保护制度、依法保护产权的重要性和紧迫性，统一思想，形成共识和合力，确保各项工作任务落实到位。

（此件公开发布）