

大市场监管体制改革的功能分析、挑战与对策

——以上海市浦东新区市场监管体制改革为例

刘洋洋¹，曲明明²

(1. 中共上海市委党校 公共管理教研部, 上海 200233;

2. 福州大学 经济与管理学院, 福建 福州 350100)

[摘要]发挥市场在资源配置中的决定性作用,构建新型市场监管体系,大力推进大市场监管体制改革已成趋势。以浦东为代表的大市场监管体制改革可以充分发挥其部门整合后的集体效应,形成监管合力;当下必须推进机构改革和职能优化;优化行政运行机制。同时应重视其上下级衔接以及监管一致性的问题,协同监管、专业监管和综合监管间及“物理整合”和“化学融合”间的矛盾问题,信用监管问题,法治保障问题等。积极创新市场监管方式,完善配套改革,加强事中事后监管和强化法制保障等,以稳定市场秩序,激发市场主体活力。

[关键字]大市场监管体制;功能分析;行政机构改革

[中图分类号] F203.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6463(2015)02-0005-08

国务院总理李克强2014年9月10日在夏季达沃斯开幕式致辞中详解施政的三张清单:政府理出权力清单,明确政府该做什么,做到法无授权不可为;理出负面清单,明确企业不该干什么,做到法无禁止皆可为;理出责任清单,明确政府该做什么,管市场,做到法定责任必须为。要求市场监管体系建设“围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题,坚持放管并

重,实行宽进严管,激发市场主体活力,平等保护各类市场主体合法权益,维护公平竞争的市场秩序,促进经济社会持续健康发展”^[1],按照简政放权、依法监管、公正透明、权责一致和社会共治的原则要求,推进市场监管体制改革,加快形成权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管格局,形成更加制度化的市场监管体系。

对于大市场监管模式的探索,全国多地早已火热进行,像深圳模式、天津模式、浙江

[收稿日期] 2015-02-28

[作者简介]刘洋洋(1990-),男,山东青岛人,中共上海市委党校公共管理教研部2013级政府管理专业研究生,主要从事行政体制改革与服务型政府建设研究;曲明明(1990-),女,山东青岛人,福州大学经济与管理学院2014级硕士研究生,主要从事公共政策分析研究。

模式等,都在一定程度上为市场监管体系的创新进行了有益的尝试并取得许多有益经验。作为上海机构改革“排头兵”的浦东新区,在2014年1月1日正式挂牌成立浦东市场监督管理局,由原浦东新区的工商、质监、食药监三部门合并组成。2014年10月20日起,原来由浦东新区物价检查所行使的价格监督检查职能划入浦东新区市场监督管理局。至此,“3+1”的大市场监管模式正式形成,并已作为改革经验开始在上海中心城区推广。浦东市场监督管理局将实施对生产、流通、消费环节的市场安全统一监管,强化事中、事后监管,整合市场监管执法资源,形成“一体化、广覆盖、专业化、高效率”的大市场监管体制,为浦东综合改革拓展内涵,为全市改革探索经验^[2]。

一、大市场监管体制改革的功能分析

从此次机构改革的广度和深度来讲,浦东市场监督管理局的“3+1”模式,并非简单的部门间的“物理整合”,而是一次市场监管体制机制的全面创新和先行探索。要理清大市场监管模式以及“3+1”的逻辑依据需要回答两个基本问题:大市场监管体制改革是否合理?它是否符合社会管理的规律?

(一)从部门整合后的集体效应方面来看

1. 有利于消除权责边界,形成监管合力。质检总局以前有句话叫做“管好国门,管好厂门”,从传统市场监管的实际来说,质监局对产品进行质量监管的边界是“厂门”,也就是

说,质监部门管理生产环节,而工商部门管理流通环节,食药监部门也涉及相关产品质量监管。传统行政执法过程中往往有一些案件是介于工商和质监这两者之间的,生产领域的问题也可能涉及到流通领域。如在食品安全监管方面,传统的方式是采取“分段监管为主、品种监管为辅”,工商、质监、食药监、卫生等部门对食品不同环节进行监管,看似监管力量配置很强,但是具体处理起来往往会有难度,导致监管的错位与失位,职责的模糊和重叠,也有部门间的相互推诿和扯皮,监管责任难到位,监管效果不理想。现在三局合并整合以后,就可以消除边界,进行无缝衔接,建立资源共享机制,这对行政效率的提高无疑是有益的。

2. 有利于实现生产、流通、消费环节监管的有机统一。改革后的产品、商品质量监管工作职能将实现无缝衔接,通过对生产领域和流通领域质量监管信息的双向追溯,建立了从源头到终端、从工厂到商场的全程质量监管链条,监管方式更加科学高效^[3]。其他还有像标准化和计量工作在市场监管体系下也能较好地融合,因为企业产品质量的好坏涉及到产品的标准。浦东市场监督管理局专门成立综合执法稽查支队,充分发挥“三局合一”后资源整合的优势,集中优势查处市场违法行为,规避职能缺位、错位、交叉、重叠的问题,避免互相扯皮和“九龙治水”现象,做到监管到位,更有效地解决市场监管领域,特别是

食品安全监管等领域存在的监管真空、监管盲点等问题^[2]。

(二)从机构改革的综合性方面看

1. 机构精简与职能转变并举。此次机构改革,将浦东新区原工商、质监、食药监三部门职能、机构、人员全面整合,并将新区物价检查所行使的价格监督检查职能纳入到市场监管局;取消指导和促进经济行业发展的职责、培育商标的职责和有关事务性工作;增加上海市食品药品监督管理局下放的第二类、第三类医疗器械经营企业(除经营范围为第三方物流、各类医疗器械、连锁总部)开办、变更、换证、注销许可职责、上海市食品药品监督管理局下放的学生盒饭生产企业开办、变更、换证、注销许可职责^[4]。此外,浦东新区市场监督管理局列出食品药品行政权力清单,整理工商、质监、物价等领域的行政审批、许可和强制具体事项等,此次机构改革还重点强化食品药品监管的科学化水平和技术保障等。

2. 整合优化执法资源,减少执法层级。市场监管体制改革的重点之一就是市场监管职责关联、部门功能分散和层级分化的监管队伍予以整合,统一负责市场监管的各项执法活动,同时充实基层一线执法力量,形成多“脚”市场监管格局。浦东新区市场监管体制改革除专业性强、风险性高的事项外,凡能由基层监管机构承担的综合执法事项,全部下放基层,并按照“人随事走、编随事转”的原

则,精简机关行政编制,充实基层一线力量。按照市场监管局的“三定”方案,新局内设16个机关处室和注册许可分局,下设综合执法稽查支队1个直属机构,以及临港、旅游度假区和地区市场监管所等38个派出机构,机关干部编制精简48%,百余人涉及岗位、职务变动。并在原30个工商所基础上,与所有的街镇一一对应设置36个市场监管所,着力形成“36+X”的市场监管格局。“X”即与相关开发区体制相衔接,在重点区域设置派出机构,有效保障重点区域的市场安全^[5]。

3. 机关“瘦身”,基层“强身”。据悉,此次机构改革中,原三个局的内设机构从29个减少至16个,精简了44.8%;机关编制从264名减少至139名,精简了48%;市场监管局991名干部中,86%的人员在基层、在一线从事行政执法工作。减少了领导职数,优化了人力资源配置。

(三)从行政运行机制的重塑方面看

1. 优化再造行政流程。伴随着“3+1”的宏观组织架构调整合并,微观的具体行政程序和行政事项也必然需要有机整合。传统市场监管模式下,企业在注册登记时,营业执照要到工商部门办理,组织机构代码证要到质监部门办理,餐饮服务许可证要到食品药品监管部门办理。浦东市场监督管理局积极探索“大市场”审批机制,逐步实现“一门受理、一表申请、一口办理”,并为此成立了注册许可分局。同时,对于外资实现外资批准文件、

营业执照、组织机构代码证、税务登记证、食品前置许可“五证联办”。“一口受理”后,一个窗口就可以完成上述申请,极大地简化办事流程,提高市场效率。另外,浦东此次“一口受理”率先将涵盖范围延伸至企业变更,或将为全国各地尤其是自贸试验区“一口受理”进一步扩容积累经验。

2. 执法检查高效便捷。依托整合后规范的执法队伍和严格的执法程序开展执法检查。一位农贸市场场长说:“以前工商所过来查票证台账,食药监查瘦肉精,质监查电子秤,要上三次门,现在一次都检查好了,这样的改革很方便”。一位药品生产企业负责人告诉记者,现在市场监管所上门一次,就完成了对药品生产过程及药厂的压力容器、反应炉等特种生产设备的安全检查,大大地提高了办事效率^[6]。

从以上分析,可以看出浦东新区大市场监管模式的改革无论从机构整合的角度讲,还是从行政效率提升的角度讲,应该是合理的,也符合社会管理规律。

二、大市场监管体制改革面临的挑战

(一) 上下级衔接以及监管一致性问题

首先,在“权责同构”的行政架构中,由于上级部门没有同步改革,下级对口部门为应对上级工作要求而难以优化和精简。所谓“下改上不改,等于没有改”, $1+1>2$ 的“大部门制”理想改革效果难以实现^[7]。在实际工作中会遇到上级多头管理的问题,最后会

出现两种可能性:一是上面管了却不知道听谁的;二是上面谁都不管。笔者认为,大市场监管体制改革是一个上下联动的系统工程,“上改下不改”,最后可能导致下面一级的融合出现混乱。其次,机构整合后的行政流程再造和行政文化的冲突问题。如标准化工作实际与知识产权、消费者权益保护是密切相关的,合并前是分属质监、知识产权、卫生和工商,四局合并后就需从更深层次的业务相关度方面进行整合和监管,而不仅仅是简单的部门间的职权让渡。所以在顶层设计明确以后,在具体的推进过程当中,上下级衔接和部门之间的协同配合很重要。最后,后续监管的配套问题。监管重心的下移不能忽视的对应性问题是监督执法和技术支撑等资源的随之下沉,避免“监管职责往下压,监管资源被截流”。实质就是宽进和严管怎样配套的问题,宽进也就是降低准入门槛,政府在简政放权的同时其实也摆脱掉了一些义务,这个过程相对来说还是比较容易的。难点在于,在现在的监管体系下怎样进一步体现严管,后续监管没有协同推进,配套措施没跟上的话很可能一放就乱。市场经济催生了大量的市场主体,蓄水中“鱼”越来越多,浑水摸“鱼”的也就越来越多。因此要进一步加强监管的针对性和有效性,做到管得住、管到位。

(二) 协同监管、专业监管和综合监管间及“物理整合”和“化学融合”间的矛盾问题

工商部门监管的是交易行为和市场秩

序,更多地体现为综合执法。监管方式较为粗放,监管的领域较为广泛,监管责任也较重;质监、食药监体现的更多的是专业执法,技术支撑能力要求较高,尤其是食品药品监管方面监管压力大。但由于市场结构及交易越来越复杂,市场面向的领域越来越宽,市场监管的难度越来越大,市场安全问题愈加突出,原有的市场监管体系难以适应^[8]。部门间的差异也会带来行政许可、行政执法和行政处罚标准的冲突、品种监管、特殊行业监管与一般监管发生“化学融和”的问题。虽然深圳很早就成立了市场监督管理局,整合工商、质监、物价、知识产权以及食品安全监管等职能,但基于食药监管的重要性和复杂性,最后还是专门成立了食品药品监督管理局。此外,从协同监管角度看,虽然上面一级戴了综合监管的“大帽子”,但下面一级还是相对独立的,可能需要上面一级的领导协调。天津模式成立了市场和质量管理委员会,由分管的副市长出任领导,这也从一定程度上说明确实要处理好上下协调的关系,这也是浦东市场监督管理局需要进一步探索的。“合”只有在运作的过程中才能知其利弊,改革伊始一味追求“化学融合”也不太符合实际。对于三大局的融合,目前来看还是一个“物理的整合”,未达到“化学融合”的程度或者说是在融合的过程中。从目前运作状况看,机构整合更多地体现为职能科室的安排,未触及实质,监管一致性受到挑战。

(三) 信用监管基本思路的滞后性问题

一是信用制约不足,即企业失信后对其惩戒不足。就是通常所讲的违法成本低,违法收益高,助长了企业的投机心理、“逃票心理”。二是信用评价的科学性和公正性不高。对企业的信用评价缺乏一个公正客观科学的评价体系。三是信用信息的汇集与共享。部门之间缺乏资源共享,等于说每个部门是一个信息的孤岛。

(四) 改革中的法治保障问题

1. 改革推进中的法治保障问题。一方面表现为改革仍然缺乏法治的保障。如征信法规制度不健全,信用信息的征集、征集内容、征信数据的开放等方面无法律依据,一定程度上影响了社会信用体系建设的进程^[9]。另一方面表现为由审批项目备案制引发的问题。企业的备案信息存在虚假成分,政府部门在材料审核时不一定能发现这些虚假信息,对政府部门来说,面临很大的监管压力。所以在监管方面需要有更强力的法律支撑,否则的话,事中事后监管也会流于形式,问题越积越多。

2. 市场监管与司法的衔接问题。司法系统对市场监管的特点是严格、规范、权威性高,处理案件的威慑力量大,具有杀一儆百的效果^[10]。目前来看,司法参与市场监管较一般行政处罚力度稍显不足,威慑性匮乏。

3. 社会组织参与监管的法治保障问题。社会组织尤其是行业协会参与市场监管是大

市场监管体系构建的关键环节。参与市场监管,规制成员市场行为,是履行社会责任的集中体现^[11]。目前,我国尚未制定和出台行业协会参与市场监管的专项法律法规,加之《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》确立的对行业协会的双重管理体制,使得行业协会进行市场监管举步维艰。

三、深化大市场监管改革的对策

(一) 借鉴创新经验,完善市场监管模式

市场监管模式的创新离不开政府职能的转变。现在的市场监管模式有很多种,浦东新区市场监督管理局是工商、质监、食药监“三局合一”,外加价格监督检查职能。上海中心城区市场监督管理局是由“原先各区的工商、质监、食药监部分组成,都由各自对应的市局进行垂直管理,今后要调整为区政府分级管理,同时整合区物价局有关价格监督检查的职能,组建成一个区市场监督管理局,同时再挂区食安办和区质量发展局的牌子,属于区政府的工作部门”^[12]。这是浦东模式的进一步发展。正在改革中的上海自贸区的监管模式可供借鉴,虽然它不是几大局合并,但是它把所有的“脚”都合并了,因为它设有市场监督管理局。所有“脚”合并以后,内部协调阻力减小,执法力量能够统一指挥。其他的地方如深圳模式、天津模式,都有可借鉴的做法。深圳市场监管模式充分考虑并区分对待普通产品质量与食品药品安全,食品

安全监管职能由食品药品监督管理局承担,实现专业化监管^[13]。天津模式采取从市、区、街道同步改革的举措,全部实行“三局合一”,实现区域内上下统一的垂直监管模式。

(二) 强化配套改革,统筹各方面关系

1. 强化行政执法与技术保障的结合。改变单纯的行政执法方式,强化技术支撑。在监督管理模式上需要一“硬”一“软”。所谓“硬”,就是要继续稳定行政执法过程,强化行政执法手段,为应付复杂状况提供制度保障。所谓“软”,就是在综合执法过程中,随着任务的复杂性升级,制度创新需要专业的设备、专业技术人才,这就需要通过提高行政执法人员素质,精通各行业知识和业务,提高执法队伍整体水平,称之为“全能执法人员”并非言过其实,这也是综合市场监管体系建设中的重要问题。

2. 做好整合后的部门间协同配合和上下级衔接工作。要想从“物理整合”转变为“化学融合”:一方面,整合后的各部门要转变本位主义观念,从部门领导到执法人员都要冲破部门利益边界,从全局性和整体性角度对待机构整合,继续完善部门间的资源和信息共享机制,提高协同配合能力。另一方面,对于上下级之间的融合程度和进度问题,既不能盲目整合,也不可造成多头管理状况,可根据具体实际逐渐推进。

(三) 创新监管方式,加强事中事后监管

过去,我们习惯于通过发证、检查等“一

次性监管”的静态方式严控企业资质,而不是采取多元化的动态监管手段,更不用提现代化的风险管理^[13]。近年来,成熟的市场经济监管,其重心从对主体和资质的监管转向对企业活动和行为(包括行为的结果,如产品和服务等)的监管,这是我国市场监管的转变方向。

1. 在事中事后监管阶段,政府监管要加强标准建设。在类型上,标准分为“目标标准”^①、“绩效标准”^②和“详细标准”^③三种。其中,目标标准和绩效标准的政府干预程度较低,因此,也最符合激发市场活力的政府监管改革方向。如1994年美国消费者产品安全委员会(CPSC)规定:打火机制造商必须将其外形新奇(novelty)的打火机设计成“儿童不易使用”的形式,唯有如此,才能获准销售。作出这项基于“详细标准”的规定,主要是考虑到每年因火灾而造成人员死亡的事件中大约有80-105起是因五岁儿童玩打火机不慎所致。经过CPSC在多种方案的成本收益详细比较后,最终采取“绩效标准”方案来实施监管,即不论任何样式的打火机,只要能通过实际测试,证明五岁以下的儿童无法任意使用,就可销售。这项监管改革不仅大幅度减少火灾导致的伤亡事故,而且预计每年为社会带来约四亿美元的净收益,这相当于CPSC年度预算的十倍。

2. 依托信息监管技术和合作监管方式,加强产品领域中的监管互认。从地域差异和

行业发展的角度看,各地产品监管无论在标准、尺度以及法律法规方面都存在共性和独特性。如何使得监管伴随产品的流通而得到加强,这就需要各地区、各部门建立信息共享机制,实现监管互认、执法互助和信息共享等。

3. 要加快市场主体信用信息平台建设。“完善市场主体信用信息记录,建立信用信息档案和交换共享机制。逐步建立包括金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章、统计等所有信用信息类别、覆盖全部信用主体的全国统一信用信息网络平台。”^[1]同时推进建立健全守信激励和失信惩戒机制。

4. 强化行业自律和企业社会责任,实施自我监管,推进协同监管,提高政府监管中的社会参与水平。自我监管方式包括自愿性倡议、自愿性规范、自愿性协议等;协同监管即加强政府与社会组织的合作,强化监管中的社会参与水平。在国际上,技术性较强的、市场反应灵敏的业务性监管都比较注重引入社会组织参与市场监管。

(四) 依法行政,强化监管法治化保障

市场经济是法治经济,法治是市场经济运行的基础,但法治的前提是法治的健全,没有健全的法律,法治也无从谈起。从世界范围看。西方国家之所以食品安全问题、质量事故相对较少,与其健全缜密的市场监管法律体系有密切关系。政府及其公职人员运用法治思维和法治方式履行市场监管职能,加

强事中事后监管,推进市场监管制度化、规范化、程序化,建设法治化市场环境。

1. 在立法方面,完善事中事后监管相关的法律规范。根据市场监管实际需要和市场变化情况,及时修订完善相关法律法规。梳理取消和下放行政审批项目、加强后续监管措施涉及的法律法规、规章和规范性文件,提出法律修改、废止建议,修改或者废止有关法规、规章和规范性文件^[1]。尤其是在专业领域立法的同时,也要重视市场监管程序法的建设,以完善行政执法程序,规范执法行为。

2. 在执法方面,在相关法律实施上要做到有法必依,严格执法。政府部门要强化法治思维和意识,加强自身建设,摒弃有法不依、执法不严、违法不究的现象;政府公职人员更要树立法治观念,提高依法办事能力。在执法实践中,要善于将市场监管与司法有机结合,建立市场监管部门、公安机关、检察机关之间的信息互通机制和案情通报机制,以此机制规范执法,维护市场秩序。此外,完善社会组织参与市场监管的法律法规,发挥行业协会等自律机制,加快转移适合行业协会承担的职能,引导其依法开展活动。

注释:

①在操作中,“目标标准”不对供应商的生产过程或产品设定特定的标准,但是针对其生产所造成的特定伤害后果设定了刑事责任。

②“绩效标准”要求供应商提供的产品或服务应符合特定的质量要求,至于如何满足这些质量要求由供应商自由选择。

③“详细标准”有积极和消极两种方式:其一,积极方式:强迫供应商采用某种特殊的生产方法或原料;其二,消极方式:禁止使用某种特殊的生产方法或原料。

参考文献:

[1] 国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见[EB/OL]. 新华网.

[2] 东方网. <http://shzw.eastday.com/shzw/G/20131231/ulai121534.html>. 2013-12-31.

[3] 孙福金. 深圳大市场监管体制的探索与实践[J]. 中国机构改革与管理, 2011, (2).

[4] 浦东市场监督管理局官网. <http://pdmsa.pudong.gov.cn>.

[5] 法治周末. <http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/4433>.

[6] 人民网. <http://sh.people.com.cn/n/2014/0416/c134829-21006669.html>, 2014-04-16.

[7] 财新网. <http://opinion.caixin.com/2014-08-11/100715262.html>. 2014-08-11.

[8] 唐立军, 李书友. 建立和完善我国市场监管体系的思路、目标与措施[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2008, (1).

[9] 黄邦谋. 依法构建社会信用体系和市场监管体系[J]. 南方论坛, 2014, (2).

[10] 郭跃进. 论市场监管的几个基本理论问题[J]. 福建论坛, 2006, (4).

[11] 张弛. 社会治理视域下行业协会参加市场监管法律机制研究[J]. 经营者, 2014, (7).

[12] 东方网. <http://imedia.eastday.com/node2/2013imedia/i/20140630/u8605369.html>.

[13] 胡颖廉. 监管和市场: 我国药品安全的现状、挑战 and 对策[J]. 中国卫生政策研究, 2013, (7).

责任编辑 朱天义

大市场监管体制改革的功能分析、挑战与对策——以上海市浦东新区市场监管体制改革为例



作者：[刘洋洋](#)，[曲明明](#)

作者单位：[刘洋洋\(中共上海市委党校公共管理教研部, 上海, 200233\)](#)，[曲明明\(福州大学经济与管理学院, 福建福州, 350100\)](#)

刊名：[江西行政学院学报](#)

英文刊名：[Journal of Jiangxi Administration Institute](#)

年，卷(期)：2015(2)

引用本文格式：[刘洋洋, 曲明明](#) [大市场监管体制改革的功能分析、挑战与对策——以上海市浦东新区市场监管体制改革为例](#) [期刊论文]-[江西行政学院学报](#) 2015(2)