

市场监管队伍建设的问题与改革发展方向

诸冰璐 贾义猛

(南开大学周恩来政府管理学院 天津 300350)

摘要: 随着社会主义市场经济体制的进一步建设和放管服改革的全面深化,对市场监管工作也提出了更高的要求。健全和完善市场监管体系,充分提升监管效能,是中国市场监管改革和发展的基本目标,在新一轮机构改革后,组建了综合性市场监管部门,市场监管职能得以整合,改革成效初步显现。同时,市场监管队伍建设也面临新的挑战,一些领域出现“人少事多”的现象,尤其在基层监管工作中。文章认为,市场监管领域出现的“人少事多”现象更多是机构改革带来的短期不适的问题,要解决这一问题,下一步深化改革,更多需要创新市场监管理念,转变市场监管思路,提高监管队伍专业性,并更加注重革新监管手段、方式,充分调动社会力量,努力形成政府主导下的多元主体协同共治的监管格局。

关键词: 市场监管;三局合一;协同治理

1 “人少事多”? 新一轮机构改革背景下市场监管力量的现状与挑战

1.1 走向综合性市场监管体制

改革开放以来,中国经历了从传统计划经济体制、到社会主义市场经济体制、再到加快完善社会主义市场经济体制转变的过程。与此同时,市场监管体系也在不断地发展完善。

而随着社会经济事业的全面发展,人民生活水平的不断提高,市场监管的领域在不断扩大,政府监管的任务也在不断增加。尤其是进入信息时代,新兴事物、新兴行业蓬勃发展,鉴于其跨界经营、线上线下融合等特点突出,政府传统的监管方式难以实现有效监管,因此需要进行新的探索。

当前,中国处于整个治理模式和治理体制的改革过程中,在转变政府职能、推动放管服改革纵深发展的背景下,行政审批从原来的“重审批、轻监管、弱服务”走向“减审批、严监管、优服务”。行政审批事项大幅削减,市场准入门槛不断降低,在这个过程中,市场监管被赋予更多的责任和要求。

此外,新时代中国的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人们对统一开放、公平诚信、竞争有序市场的期待越来越高、对政府市场监管的要求也越来越高。

在这种大背景下,党的十八届三中全会明确提出:“改革市场监管体系,实行统一的市场监管。”其后,为深化市场监管体制改革,部分地区首先开始“三局合一”(也有“二局合一”、“四局合一”模式)的改革试点,即对工商行政管理部门、质量监督和检验检疫部门和食品药品监督管理部门的职能进行整合,成立综合性的市场监管部门。在地方机构改革试点取得了良好成效基础上,中共中央十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,随后第十三届全国人大一次会议批准了《国务院机构改革

方案》,决定成立国家市场监督管理总局,将原来的国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局和国家食品药品监督管理总局“三局合一”,并组建国家药品监督管理局和国家知识产权局,均由国家市场监督管理总局管理(图1)。在中央的顶层设计和推动下,全国范围内的市场监管机构改革全面铺开。

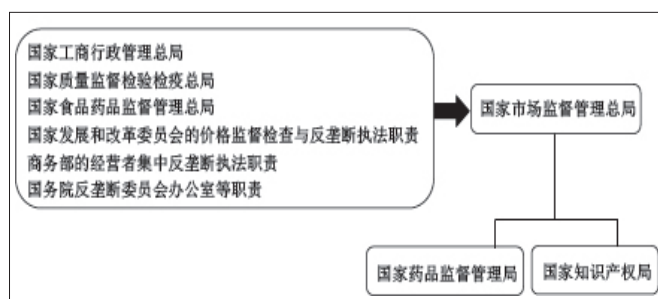


图1 国家市场监管机构改革

1.2 市场监管队伍的现状与挑战:“人少事多”抑或“结构不适”

综合性市场监管部门的设立,体现了国家在整合监管职能、探索建立更完善的市场监管体制方面的努力。原先分散在工商、质监和食药监部门的职能,都集中到市场监管一个部门,由该部门统一负责市场综合监督管理,实现市场全流程监管,这一改革,一方面改变了过去市场监管“碎片化”样态,化解了职能交叉重叠、权限边界模糊等既有问题,另一方面也使得该部门承担的监管职责和业务范围明显增加,监管任务相应增大。

经过机构改革,全国的市场监管队伍基本保持稳定,但在一些地区和工作领域,因监管职责的扩充,出现了“人少事多”现象,突出表现在基层监管工作中。在放管服改革深入推进的大背景下,各地市场监管部门可能需要承担更多、更复杂的监管职能,对监管能力和监管水平的要求也不断提高。如何走出市场监管“人少事多”困境并切实提高监管效能,是目前市场监管领域深化改革过程中亟待解决的一个重要问题。

笔者认为，加强和优化监管职责是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要一环。各级政府要履行好监管职责，当然需要建设一支与职责相匹配的监管工作队伍，需要加强的监管领域，机构和编制也应相应予以充实。如表 1 所示，在国家监管机构的人员编制方面，比较改革前后，市场监管部门的总体编制规模是得到了充实和增加的。

表 1 机构改革前后国家市场监督管理总局有关部门人员编制数量对比

机构改革后		机构改革前	
机构	人员编制 ¹	机构	人员编制
国家市场监督管理总局	805 名（其中局长 1 名，副局长 4 名 ² ）	国家工商行政管理总局	300 名（其中局长 1 名，副局长 4 名）
国家知识产权局	143 名（其中局长 1 名，副局长 4 名）	国家质量监督检验检疫总局	332 名（其中局长 1 名，副局长 4 名）
国家药品监督管理局	216 名（其中局长 1 名，副局长 4 名）	国家食品药品监督管理总局	345 名（其中局长 1 名，副局长 4 名）
总计	805+359 名	总计	977 名

根据中国机构编制网，关于国家市场监督管理总局、国家知识产权局和国家药品监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定（“三定”规定）整理统计而得。另，根据国家市场监督管理总局网站统计，目前国家市场监督管理总局的实际领导职数是局长 1 名，副局长 5 名；国家知识产权局局长 1 名；国家药品监督管理局局长 1 名，副局长 1 名。

那么，如何理解和认识在部分地区和领域出现的“人少事多”现象呢？笔者认为，“人少事多”可能是表象问题，究其本质，可能更多是改革后“结构不适”的问题。一方面，监管队伍可能存在层级结构的不适应问题，与中央政府层面监管机构编制稳定略增相比，各级地方政府层面的监管队伍配置可能有待进一步优化，特别是基层监管力量不足的问题应引起高度重视，监管队伍的调配应与监管职责的纵向层级配置相适应，层级配置不合理，就可能造成在一些领域出现“人少事多”的现象。另一方面，监管队伍可能存在监管能力的不适应问题。改革后监管工作的新形势对监管人员的专业能力提出了更高的要求，比如医疗器械、特种设备、标准计量等领域都需要专业性强的专家型人才，如果在这些领域出现“人少事多”现象，可能更主要是专业人员不足的问题，而非普遍的人员不足问题，甚至一些局部领域还可能存在人员冗余的问题。

2 市场监管队伍建设的改革发展方向

如前所述，改革牵一发而动全身，针对改革后出现的监管队伍建设“结构不适”问题，需要用全面、审慎的眼光加以看待，在确保监管队伍编制稳步充实的同时，更多从结构优化的角度来解决问题。

2.1 增加专家型人才，提高监管队伍专业性

要加强监管人才队伍建设，增加专家型人才，专才专用。随着政府机构职能的整合，综合性的市场监管机构应是一个既能宏观统筹又具有专业技能的有力监管机构，因此市场监管队伍的理想范式可能应该是一个“宽塔型”结构（图 2），即上层监管人员侧重宏观统筹，以一专多能的复合型人才为主，基层执法队伍侧重专业能力，人数要充实且多专家型人才。

目前，我国市场监管队伍虽然初步形成了“塔型”，

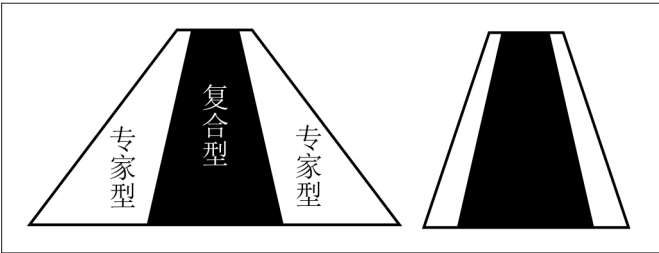


图 2 市场监管队伍的理想范式（左）以及现实状况（右）

但底座不够扎实，基层队伍不够庞大，且纵向层级上整体呈现出“人才结构同构”的问题，即人才队伍自上而下地以复合型人才为主，在基层专家型人才大量短缺。原先机构改革前，基层出于工商部门执法领域广、专业性不强而质监和食药监部门执法领域窄、专业性强的考虑，在队伍建设上原工商执法人员数量远超于原质监和食药监；然而“三局合一”机构改革带来队伍整合与业务融合，使得基层大量原工商人员直接从事质监和食药监工作，而且需要应对医疗器械、特种设备、标准计量等专业性较强领域的复杂事务。能力和要求的不匹配，是基层产生“人少事多”现象的一个重要原因。

为了更有效地强化市场监管、提高执法效能，需要参照理想范式，逐步增加合理数量的专家型人才，并推出专家型人才的引进和培养政策，充实监管专业力量。

2.2 创新市场监管理念，革新市场监管方式

破解“结构不适”的难题，不能局限于增加监管人员的数量，而是要转变思维，充分运用互联网、大数据、人工智能等信息化技术手段，革新市场监管方式，提升市场监管效能。

要全面推行“双随机一公开”的监督抽查机制。对拟抽查企业和承检机构随机抽取、随机匹配，同时抽查结果全面公开的方式，能够在精干监管力量的情况下实现公正、科学、有威慑力的监管。过去传统的监管模式需要耗费大量的人力、物力、财力和时间，如今随着市场经济的快速发展，需要监管的领域、主体大幅增加，传统全覆盖式的监管已经不合时宜，而“双随机一公开”这种监督抽查机制，创新了监管方式，节省了人力、时间等各方面的成本，无疑值得推广和完善。后续需要推动“双随机一公开”走向规范化、法制化、信息化，以进一步保证监督有效性。要制定并落实相关抽查工作实施细则，规范操作流程，减少人为干预，压缩自由裁量空间，用信息化的手段打破数据壁垒，保证抽查全过程的公开、公正、透明。

也需要注意的是，药品、特种设备、危险化学品等特殊领域，涉及人民群众的身体健康和生命安全，不能仅仅依靠“双随机一公开”的监督抽查机制，必须实行全主体、全品种、全链条的严格监管。目前这些领域之所以质量安全问题频发，主要原因并不在于监管人员不足，而在于违法成本过低，存在监管漏洞。因此要加大对市场主体违法犯罪行为的惩处力度，加快推出惩罚性赔偿和巨额罚款等制度，通过制度化、法制化的手段加以规范。

要进一步探索并完善信用监管、“互联网+监管”等新兴监管方式,以适应新兴产业、新业态的快速发展。继续创新包容审慎监管,改革传统按行业、按部门监管的习惯做法,创新监管标准和模式,以信息化的手段进行智慧监管。

简言之,创新市场监管方式,就是要根据不同行业不同特点,合理分配国家、区域、省市县之间的监管力量,综合运用互联网、大数据等技术手段革新监管模式并加快推动其规范化、法制化,在精干人员队伍的基础上实现高效监管,使监管既“无事不扰”又“无处不在”,且“有诉必应”。

2.3 开发社会力量,协助加强监管

要激活社会力量,充分发挥多元主体的作用,协助加强监管,推动实现政府主导下的多元主体协同共治的良好局面。一方面,由于某些领域(比如检验检疫)第三方社会力量的专业性更强,所以政府可以加以利用,以购买服务的方式将一些专业监管事务交给符合资质的第三方机构,这不仅有助于提高监管的专业性,还能在一定程度上解决市场监管“人少事多”的问题。另一方面,行业组织、舆论媒体和公众在参与监管的过程中有其自身的优势和特点,要注重发挥各种社会力量的积极作用。

当然,激活社会力量,让更多主体参与市场监管,并不意味着弱化政府职责,而是推动监管从政府包揽向社会共治转变,在强化政府监管的基础上形成多元主体协同治理的格局。对此,市场监管部门要加强与第三方专业机构的合作,提高监管的专业性、高效性和公正性;培育和发展行业组织,发挥行业自律作用;注重与媒体的沟通交流,发挥舆论的警示教育作用;提高公众维权意识、法制意识,畅通参与监管的途径和渠道等等。总之,要形成政府监管、行业自律、舆论监督、公众参与相结合的市场监管体系,提高监管效能。

3 结语

近期召开的党的十九届五中全会,将全面深化改革,构建高水平社会主义市场经济体制,作为实现“十四五”时期经济社会发展主要目标和社会主义现代化目标的十二项重要举措之一,提出要坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合。这就对转

变政府职能、完善市场监管体制提出了更高的要求。

在深化改革过程中,要破解目前监管工作中出现“人少事多”现象以及“结构不适”的问题,需要在坚持职责、机构与编制互相匹配的前提下,更多注重“数量”与“结构”的均衡。面对机构改革后出现的“结构不适”问题,应该更多创新市场监管理念,转变市场监管思路,更多注重提高监管队伍专业性和走向层级和领域的结构优化,更多关注革新监管手段、方式以形成现代化的监管模式,更多激活社会力量,塑造政府主导下的多元协同共治的良好监管格局,从而不断提高监管效能。

参考文献:

- [1] 刘鹏飞,罗锋.基层市场监管综合执法面临问题及成因分析——以浙江省慈溪市为例[J].中国质量技术监督,2018,(07):60-63.
- [2] 马永忠.以制度创新激发市场监管队伍内生动力[J].中国市场监管研究,2020,(01):77-79.
- [3] 沈忆逸,王文平.对推进市场监管队伍建设的思考[J].中国市场监管研究,2020,(04):72-74.
- [4] 陈丹.新时期完善市场监管体系的三个维度[EB/OL].(2018-05-09)[2020-11-01],<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0509/c40531-29973499.html>.
- [5] 于法昌.完善市场监管体系:既“放”到位又“管”到位[EB/OL].(2014-07-14)[2020-11-01],<http://theory.people.com.cn/n/2014/0714/c40531-25277441.html>.
- [6] 中国机构编制网.国家市场监督管理总局职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-10)[2020-11-01],http://www.scopsr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119_325740.html.
- [7] 中国机构编制网.国家药品监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-10)[2020-11-01],http://www.scopsr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119_325747.html.
- [8] 中国机构编制网.国家知识产权局职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-11)[2020-11-01],http://www.scopsr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119_325748.html.

作者简介:

诸冰璐(1997—),女,汉族,浙江绍兴人,就读于南开大学周恩来政府管理学院,研究方向:市场监管、政府职能转变;贾义猛(1972—),男,汉族,河北廊坊人,南开大学周恩来政府管理学院副教授,研究方向:行政管理体制改革。

