

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2020.03.016

机构改革背景下市场监管综合行政执法改革的困境与对策

——以湖南省为例

彭江辉¹,王思庆²

(1.湖南理工学院 政治与法学学院,湖南 岳阳 414006;2.中国政法大学 民商法学院,北京 100000)

摘要:在全国市场监管领域前赴后继改革的浪潮中,湖南省通过部分地区试点先行、全省铺开的方式开展市场监管领域综合行政执法改革。在机构改革的大背景下,融合精简机构的改革理念,市场监管改革取得一定成效。但随着改革进一步推进,在集中解决多头执法、重复执法等遗留问题的同时,又出现执法理念缺位、法律法规滞后、人员配备缺失、运行机制不畅等新难点。可以通过顶层设计精准化指引、法律法规全面化废改立、队伍建设专业化树根基和工作机制系统化强内核使湖南省市场监管综合执法水平在稳步提升中见佳绩。

关键词:机构改革;市场监管;综合执法;执法改革

中图分类号:D927

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2020)03-0135-10

一 机构改革背景下的市场监管综合行政执法改革透视

在机构改革、放管服改革、综合执法改革等多重改革叠加的市场环境下,结合政府简政放权的政策指引,新一轮市场监管综合行政执法改革势在必行。深入推进综合行政改革是党的十九届三中全会和2018年《政府工作报告》的明确要求。市场监管作为综合行政改革的重要领域,也是机构改革的热点。2013年,市场监管领域便已经开始推进综合行政执法改革。湖南省依据《“十三五”市场监管规划》有关要求,在全省稳步开展基层市场监管改革。

(一) 市场监管综合行政执法改革历程

我国市场监管领域的改革主要经历了以下四

个阶段^①:一是理念雏形期。《关于印发2006年全国整顿和规范市场经济秩序工作要点的通知》(国办发[2006]21号)提出积极探索市场监管领域的综合行政执法。该文件将市场监管综合行政执法改革纳入重要议程,将市场监管作为推动改革的重要组成部分。二是积极探索期。2013年,《国务院机构改革和职能转变方案》发布后,市场监管领域逐步加快改革步伐,各地在省级以下层面展开执法模式探索,代表性的地区改革模式有浙江和深圳的“二合一”模式、天津“三合一”模式以及上海、江苏福建等地探索的“3+X”模式^②。此外,不少省份市场监管执法改革重点仍在县区层面,地级市层面尚未启动改革,其中包括江苏、

收稿日期:2019-10-26

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会课题(2018年度湖南省法治政府建设省级专项课题)(湘社评[2018]12号)

作者简介:彭江辉(1982—),男,湖南岳阳人,博士,副教授,主要从事诉讼法学研究;王思庆(1999—),女,湖南茶陵人,中国政法大学民商法学院学生,主要从事法学研究。

^①市场监管执法方面的改革从2006年初见雏形,但是我国社会主义市场经济监管体系建设至今已有27年,分别经历了1.0版(1992—2001)、2.0版(2002—2012)以及3.0版(2013年至今)三个阶段。参见刘鹏:《中国市场经济监管体系改革:发展脉络与现实挑战》,载《中国行政管理》2017年第11期。

^②李若兰:《市场监管综合执法改革探索》,《中国国情国力》2018年第3期。

江西、安徽、山东等省份^①。2015年,国务院发布《关于苏州工业园区开展开放创新试验总体方案的批复》中提出探索大行政执法、大市场监管等大部制工作格局,进一步强调了行政执法与市场监管工作布局的调整。三是持续发力期。国务院在《关于印发2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知》中明确持续推进市县两级市场监管跨领域综合行政执法改革,强化基层监管力量,落实相关领域综合执法机构监管责任。2017年,国务院《关于印发“十三五”市场监管规划的通知》指出到2020年基本上组成全面有效的市场监管框架,架构以法治为基石、企业自律和社会共治为后盾的市场监管新格局的目标,从竞争政策、企业信用监管、大数据监管等方面着手健全市场监管体制机制。2017年底,约70%左右的县(市、区)和20%左右的地级市推行了改革^②,改革浪潮势不可挡,但是改革依然面临众多困扰,仍需进一步加大改革力度。四是改革关键期。2018年,《国务院机构改革方案》对于机构调整中确定组建国家市场监督管理总局。到2018年11月底,31个省级市场监管局全部挂牌成立。2019年,国家市场监督管理总局发布《市场监管总局关于贯彻落实〈深化市场监管综合行政执法改革的指导意见〉的通知》(国市监稽[2019]47号),强调从提高认识、建立优化协同高效的市场监管行政执法体制、加强市场监管综合执法队伍建设、严格规范市场监管执法行为、创新市场监管执法方式、强化市场监管执法保障等方面深入推进市场监管综合行政执法改革。从国家层面进行全面性改革,明确改革路径和方向,为省市县三级改革提供蓝本,也进一步加大改革覆盖面。2019年4月1日,《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》(国家市场监督管理总局令2号)、《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》(国家市场监督管理总局令3号)施行,进一步理顺执法程序,明确行政处罚权的权力行使主体。

我国机构改革一直遵循精简机构,转变政府职能为主要着力点,充分发挥市场活力,坚决取消

阻碍市场发挥基础性作用的机构和职能。本轮市场监管综合执法改革是实现市场治理能力的现代化的新突破,有助于破解“劣币驱逐良币”难题,培育经济新增长点,重塑消费者对国产品牌信心和提升中国产品国际竞争力^③。各地在市场监管综合行政执法改革中已经总结出诸多模式,部分地区探索“建立跨部门综合执法机制,开发部门综合执法平台,打造跨部门联动执法队伍”的新路径^④。

(二) 湖南省市场监管综合行政执法改革思路

湖南省的市场监管行政执法改革响应机构改革和职能整合的要求,强调对市场监管采取“一个部门负责执行”的宗旨,逐步扩大市场监管执法综合范围,整合执法力量,规范执法行为。2013年,湖南省着手探索市场监管执法改革。《关于改革完善市县食品药品监督管理体制实施意见》(湘政发[2014]18号)提出整合市州、县市区的监管职能和机构,构建行政管理、监管执法、技术支持、基层监管“四位一体”的食品药品安全监管体系。《关于调整省级以下工商质监行政管理体制的通知》(湘政办发[2014]67号)明确工商、质监系统从省以下垂直管理改为省以下三级政府分级管理的体制。2015年9月,依据《关于印发开展综合行政执法体制改革试点工作意见的通知》(中央编办发[2015]15号)精神,邵阳市等3个市被纳入改革试点城市。《关于开展综合行政执法体制改革试点工作的意见》(湘编办发[2015]5号)对改革试点工作提出具体要求。2016年9月,试点地区基本完成改革试点任务,并在试点基础上继续探索深化改革的具体举措。经过改革,省市级逐步理顺工商、质监、食药监部门职责,县级全面整合职责和机构,乡镇统一设置市场监管所,推动检验检测机构整合。到2017年,全省87个县(市)有84个县(市)采取工商、质监、食药监部门“三合一”模式,综合设置市场监管机构。2018年是市场监管改革和转型的关键时期,国务

①吕长城:《当前我国市场监管体制改革的行政法治检视》,《中国行政管理》2017年第4期。

②国家市场监督管理总局执法稽查局:《继往开来 砥砺前行 深入推进市场监管综合行政执法改革》,《中国机构改革和管理》2019年第2期。

③王健、王鹏:《新一轮市场监管机构改革的特点、影响、挑战和建议》,《行政管理改革》2018年第7期。

④厦门市编办:《积极探索跨部门综合执法模式 全面加强事中事后监管》,《中国机构改革与管理》,2018年第5期。

院办公厅印发《湖南省机构改革方案》,改革全面启动^①。湖南省各级市场监管部门不断深化商事制度改革,在市场监管执法上,省市场监管部门牵头推进跨部门“双随机、一公开”监管,在全国率先开展跨部门随机联合,开展农村、校园及周边欺诈骗虚假宣传等食品安全“护源”“护苗”“护老”专项行动,原料药、中药饮片、高风险医疗器械等专项整治,推进产商品质量安全监管和隐患排查。2018年,湖南省人民政府办公厅印发《湖南省市场监管办法》,规定集中行政执法权,市级监管部门可以整合所属内设机构的执法职能,交由一个机构履行。2018年10月,湖南省组建省市场监督管理局,整合原省工商行政管理局、省质量技术监督局、省食品药品监督管理局、省知识产权局、省发展和改革委员会价格监督检查与反垄断执法、省商务厅经营者集中反垄断执法、原省国土资源厅的测绘产品质量监督检验授权站的测绘仪器和产品的检测等职责。2019年3月1日,《关于印发〈湖南省市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》(湘办[2019]52号)发布,明确省市场监督管理局主要负责市场综合监督管理、市场主体统一登记注册等二十三项职责,下设办公室、综合规划处、政策法规处、执法稽

查局等31个内设机构(未含后勤服务中心),机关行政编制228名(未含后勤服务全额拨款事业编制28名)^②。自此,明确湖南省市场监管执法改革的部门设置和职权划分,改革从市县级层面推升到省级层面。2019年4月4日,中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅发布《关于贯彻落实中央关于市场监管等五个领域综合行政执法改革指导意见的通知》(湘办发电[2019]37号),统筹配置行政执法职能和执法资源,减少执法队伍种类。综合行政执法队伍以部门名义,依法统一行使相关领域的行政处罚权以及与行政处罚相关的行政检查、行政强制权等执法职能。市场监管领域整合工商、质监等领域执法职责和执法队伍,组建市县市场监管综合执法队伍,由同级市场监督管理部门管理,以市场监督管理部门名义实行统一执法。由此可见,湖南省在市场监管领域综合执法改革上呈现出执法队伍全面统一,监督主体“三合一”的大监管格局。

二 湖南省市场监管综合执法改革成效

在持续推进商事制度改革,不断优化市场和营商环境,激活投资创业活力和潜力的政策支持

^①机构改革后,湖南省本级共设置党政机构60个。党委机构17个,其中纪检监察机关1个,工作机关15个,工作机关管理的机关(规格为副厅级)1个。政府机构43个。其中,省政府办公厅和组成部门23个,直属特设机构1个,直属机构13个(副厅级机构2个),部门管理机构(规格为副厅级)6个。《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省机构改革实施方案〉的通知》,http://www.hunan.gov.cn/szf/hmzh/2017_101252/2017nd1q_105613/swbgt_98719/201812/t20181204_5228518.html,最后访问时间2019-7-28。

^②另外,张家界、郴州、永州和怀化等地也先后公布职能配置和内设机构和人员编制的相关规定。2019年4月23日,中共张家界市委办公室、张家界市人民政府办公室《关于印发〈张家界市市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》,主要职责是负责市场综合监督管理、市场主体统一登记注册、指导和监督市场监管综合执法工作、监督市场秩序等二十项职能,设办公室、综合规划科、法制科等三十四个内设机构。机关行政编制75名(含基层专项行政编制46名,不含机关后勤服务全额拨款事业编制6名),参见《中共张家界市委办公室 张家界市人民政府办公室关于印发〈张家界市市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》(张办[2019]49号),http://fda.zjj.gov.cn/c860/20190320/i467388.html,最后访问时间2019-7-28。2019年4月25日,中共郴州市委办公室、郴州市人民政府办公室《关于印发〈郴州市市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》,主要职责是负责市场综合监督管理、市场主体信用体系建设、指导、监督、统筹协调全市市场监管综合执法工作、反垄断统一执法等二十八项职能,设办公室、政策法规和应急管理科、价格监督检查和反不正当竞争科等二十七内设机构。机关核定编制98名,其中行政编制87名(机关行政编制42名,基层工商所行政编制45名),暂保留机关后勤服务事业编制11名。市市场监督管理局高新技术产业开发区分局核定基层工商所行政编制16名,保留后勤服务事业编制1名。市市场监督管理局经济开发区分局核定基层工商所行政编制36名,暂保留后勤服务事业编制3名。市产商品质量监督检验所核定编制40名,其中全额拨款事业编制24名,差额拨款事业编制16名。市计量测试检定所核定全额拨款事业编制56名。设消费者委员会秘书处核定全额拨款事业编制6名。市市场监督管理局信息中心核定全额拨款事业编制18名。《中共郴州市委办 郴州市人民政府办关于印发〈郴州市市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》(郴办[2019]28号),http://amr.czs.gov.cn/12983/12988/content_779039.html,最后访问时间2019-7-28。2019年5月20日,永州市市场监督管理局负责市场综合监督管理、市场主体统一登记注册、组织和指导市场监管综合执法工作等二十五项职能,设办公室(信访科)、综合规划科、政策法规科等三十八个内设科室。《内设机构》,http://amr.yzcity.gov.cn/amr/0103/201903/624650f89221479ea21c3e93513dbd12.shtml,最后访问时间2019-7-28。2019年5月14日,怀化市市场监督管理局在官网发布机构简介,其主要职责是负责市场综合监督管理、组织和指导市场监管综合执法工作、反垄断工作等二十八项;设办公室、政策法规科、信用监督管理科、价格监督检查和反不正当竞争科等二十六个科室。《怀化市市场监督管理局机构简介》,http://amr.huaihua.gov.cn/25994/25995/25996/content_702983.html,最后访问时间2019-7-28。

下,全省各类市场主体总量持续平稳增长。截至2018年年底,全省实有各类市场主体391.38万户,注册资本(金)突破7万亿元,其中企业突破80万户,注册基本(金)突破7万亿元,个体工商户298.15万户,出资金额3226.09亿元,农民专业合作社9.72万户,出资金额2700.24亿元^①。面对持续增长的市场主体,市场监管执法体系亟须减少执法层级,防止重复执法、多头执法,减轻市场负担。湖南省坚决贯彻落实中央关于“推进综合执法,建立权责统一权威高效行政执法体制”的改革要求,坚持系统谋划,高位推动,稳步实施,省有关部门协同推进,基本实现了一个部门管全程、一份清单管审批、一支队伍管执法、一套机制管长效。2016年12月底,全省工商、质监、食药监部门管理实行“三合一”模式改革的地区占全省的96.6%^②,相关的职能和人员编制也调整到位。2019年2月21日,国家市场监督管理总局公布16件“百日行动”执法典型案例,其中怀化市虚假宣传案和湘潭市保健食品总砷超标案作为典型案例名列其中,是湖南省市场监管执法工作取得的丰硕成果。

(一) 职能整合,队伍归并

湖南省的市场监管行政执法改革是在梳理县级改革实践的层面上,进一步推动市州改革,最后推动省级改革的递进式改革路径。湖南省组建省市场监督管理局,标志着全省基本完成省市县三级市场监管“三合一”模式改革。在职能分布上,省市级完成机构整合,将工商、质监、食药监职能统一归属市场监督管理局,各地市场监督管理部门陆续挂牌。2018年12月25日,常德市市场监督管理局在全省市州中率先挂牌^③,其他市州也陆续跟上步伐。在执法队伍建设上,坚持“一个队伍办案”模式,设区市在市级设置综合行政执法队伍的,名称统一为“××市市场监管综合行政执法支队(局)”,按区域或专业划分,下设若干执法大队(分局)。除实行市级执法为主的市辖区外,其他县市区统一实行“局队合一”体制,县级

市场监督管理局与生态环境分局等分别加挂“综合行政执法局”牌子,实行一套工作机构、一套领导班子,下设若干执法队(分局)。应注意的是,行政执法的集中并非全面集中,应当实现集中与专业的有力整合,在综合执法中坚持专业执法^④。县级市场监管部门大多数实施一个综合执法机构办案。湖南省大力推行“一口受理、统一办理、限时办结”的“一站式”审批服务模式。在对外宣传上,省市县三级提出将原三系统的官方微博、微信、网站进行整合,精简维护人员,释放人力资源,采取一个渠道推送,集中力量打造市场监管部门与社会沟通的桥梁。

(二) 理顺职责,重心下移

根据改革要求,市场监管执法力量不断向基层一线下沉,市场监管行政执法力量主要由市县两级综合执法队伍承担,提高监管执法效能,设区的市和市辖区原则上只设一个执法层级。省级行政主管部门主要负责监督指导、重大案件查处和跨区域执法的组织协调工作,原则上不设执法队伍,已设立的执法队伍进行有效整合、统筹安排,现有事业性质执法队伍逐步清理消化。湖南省内对于市场监管领域的执法体制并未严格限定执法主体的层级,各地既可以实行市级执法为主的体制,也可以实行以区执法为主的体制。湖南省以执法属地化为执法原则,在结合简政放权和权责清单编制工作的基础上,规定凡法律法规明确县级以上政府工作部门实施的行政执法事权,除区域协调和大案查处等继续由省本级实施外,一律实行市县属地管理。坚持强基层、强一线,推动执法监管资源向基层倾斜,优先保障基层的配置监管设备和人员力量。另外,还将原工商局机关借用的基层工商所编制全部调整归位,充实执法一线力量。截至2017年3月,县级市场监管部门平均核定行政编制25名,高于其他县级政府部门定编的平均水平。全省乡镇(街道)共设置1680个市场监管站所,平均核定编制7名;各乡镇(街

①参见《2018年湖南省市场主体发展报告》,http://amr.hunan.gov.cn/xw/tzgg/201903/t20190307_5286401.html,最后访问时间2019-7-28。

②2016年3月5日,习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议上海代表团审议时明确指出:“你们已经在普通新区开展分类综合执法改革,将工商、质监、食药监等部门整合成一个市场监督管理局,探索建立新的政府经济管理体制。这件事做好了,对全国改革都很有意义。”

③《常德稳步推进市场监管体制改革开局良好》,http://amr.hunan.gov.cn/xw/zyxw/201906/t20190624_5365288.html,最后访问时间2019-7-28。

④王龙国:《推进综合行政执法体制改革的几点思考》,《机构与行政》2016年第5期,第35页。

道)明确1名副职分管食品药品安全工作。各州市综合设置1个食品药品检验检测机构,县(市)单独设置了检测检验中心。

(三) 执法创新,上下联动

执法方式一改传统线下执法的单一执法方式,通过线下执法的及时性、亲历性,结合线上执法的全面性、系统性,提升执法效率。线下执法集中在加强执法主体之间的协调。首先,湖南省在省市县三级市场监管部门建立重要文件协商机制和重大案件联合执法机制,加强纵向统筹和把握。其次,加强县级市场监管执法机构和市级各职能部门之间的执法协调工作,在信息资源共享、实行行政许可、日常监管、行政处罚信息实时流转、实时抄告、实时监控、实时留痕等方面建立相互支撑、合力攻坚的新局面。最后,通过建立“双随机一抽查”机制,充实随机抽查对象库、执法检查人员名录库,逐步建立程序性的飞行检查方式。线上执法主要依托信息技术的发展,实现市场监管“互联网+”。通过运用全国企业信用信息公示系统(湖南)和省企业信息基础数据库两套系统,形成统一开放的大数据市场监管格局。截至2017年3月,湖南省市场监管两套大数据系统,归集了34个部门所掌握的1319万条企业信息,公示行政处罚信息10126条,系统平均日点击量超过180万次。

经过执法改革,湖南省市场监管领域综合行政执法成效明显。以2018年为例,2018年湖南省市场监管部门牵头推进跨部门“双随机、一公开”监管,在全国率先开展跨部门随机联合,25个部门的涉企检查事项一次性联合完成;开展农村、校园及周边欺诈虚假宣传等食品安全专项行动,抽检食品安全产品10.53万批次,查出食品违法案件1.39万件;开展原料药、中药饮片、高风险医疗器械等专项整治,查处“两品一械”案件6177件;推进产品质量安全监管和隐患排查,在生产环节抽查产品9042批次,查办产品质量违法案件2180件。^①通过“三合一”改革,市县主动加强市

场监管工作的自觉性和主动性,一是减少了政出多门、重复监管的问题;二是人员整合效率和资源整合效率得到提高,降低行政成本;三是一改过去质监、食药监在乡镇机构无人员、监管靠巡查的情况,就近落实到人,分工负责、分片包干;四是公共服务流程上更加优化,为企业和社会提供了更全面、更便捷的服务。

三 湖南省市场监管综合执法改革的困境

湖南省市场监管综合执法改革取得重大成效,但是必须保持高度清醒的认知,大部制改革的预期成效并未全面达成。湖南省市场监督管理局“三定”方案虽已制定,有关职能设置和内设机构等内容已经公布,改革进程中着力解决的重复执法、交叉执法等困境也得到一定程度解决,但随之在执法职责整合、执法依据明确、执法标准统一、执法程序重塑等方面出现新问题^②。

“三合一”模式下的市场监管并非三个机构人员和职能的简单合并相加,而是在大部制改革的理念下融合各部门职权,进行统一规划和调整,实现价值的最大公约数。融合之后的市场监督管理局虽在机构上整合,但部分基层市场监管部门仍以原单位名义开展市场监管工作,造成“一支队伍执法,三套流程并行”^③的执法格局。加之市场监督管理局归地方政府管辖,业务受行政因素约束和干涉影响大,地方改革“换皮不换肉”的“物理整合”过于机械,内设机构设置以及相应监管标准、监管文化的发展过于缓慢,无法根本性解决监管机械化和碎片化的问题,带来许多隐忧。^④

(一) 执法理念缺位

市场监管领域综合行政执法改革不是原工商、质监、食药监分管不同领域工作的简单合并,工商行政监管强调对市场主体和市场行为的全面性监管,食品药品监管强调对食品药品全生命周

^①《湖南全面加强市场监管执法 竞争环境持续改善》,http://www.sohu.com/a/289207295_100253939,最后访问时间2019-7-28。

^②韩雪峰:《完善市场监管和执法体制——“市场监管领域综合行政执法体制改革研讨会”会议综述》,《中国行政管理》2018年第8期。

^③周文:《进一步深化市场监管领域综合执法改革》,《中国机构改革与管理》2017年第5期。

^④石亚军、王妍:《深化市场监管和执法体制改革 破除综合化内卷化矛盾》,《国家行政学院学报》2018年第5期。市场监管“三合一”改革虽已经大范围实现,但仍有部分县市仍处在改革初期。以岳阳市岳阳县为例,该县在2019年3月28日才完成市场监督管理局的挂牌,相关机构干部整合、职责转隶、“三定”方案编制等工作还需长时间推进和部署。省内市级市场监督管理局内设机构的设置和职能分配也处于停滞阶段,暂未取得良好进展,只是在合并机构的基础上统一监管和执法,并未建立系统完善的监管体系和执法分类。

期、全过程生产经营的食品药品安全的全覆盖全流程监管,确保食品从源头到使用者的“一条龙”监管,存在监管本质的区别。加之各部门执法理念各有所长,质监与食药强调执法技术的提升,以保障安全为执法焦点;而工商部门强调对广告、商标和竞争执法的判断,以保障公平执法为中心。另外,传统重审批、轻监管的观念过度依赖行政审批实现市场监管,对事中事后监管上用力过小,主观上不重视,客观上以审批实现监管推诿。况且,各系统原有文化理念、价值体系和内部规范各有不同,在管理模式和组织文化上短时间难以实现整合交融,在“大市场、大监管、大执法”的监管理念下,“貌合神离”现象较为顽固,甚至还存在互相排斥的问题。由此,贯穿市场监管执法改革过程的思想源头尚未根治,难以指引改革发生全局性、彻底性的变化。

(二)法律法规滞后

机构改革与法律法规出台应当前后相继,衔接无阻。但是现实情况却是相关法律法规未能及时修改完善,使得基层市场监管执法依据滞后于改革步伐。

1. 执法规范缺位。现行法规规章中,涉及市场监管部门执法职能的法律有一百余部,行政法规两百余部,部门规章有三百余部,机构融合后工商、质监、食药监有关职责和程序相互交融和影响,一个案件涉及多部法规规章的情况并不鲜见,由于《产品质量法》《计量法》等法规立法时间久远跟不上时代发展或相关法规至今空缺,导致执法人员无所适从。而部分部门规章和上级主管部门指定的规范性文件是否继续适用也存疑。^①

2. 执法规范冲突。改革过程中存在法律规范矛盾之处,工商、质监、食药监职责交叉内容多,尚未出台统一法规统一梳理相关规定,法规竞合下如何取舍也是难题^②。如企业从事第二类医疗器械经营行为,但未完成经营范围登记且备案,《公司法》与《医疗器械监督管理条例》罚款金额规定相差甚远;区县级市场监管部门依据职权发布的

证照效力因无法律效力支持难以在全国通行^③。

3. 程序规定各异。工商、质监和食药监管领域在行政处罚程序规定、投诉举报处理程序和监管执法文书上存在极大差异,^④甚至截然相反,执法实践容易出现执法事故,引发更多程序问题。如举报受理,原工商部门是从收到之日起7日内做出是否立案的决定;而食药部门则规定5日内决定是否受理。

(三)人员配备缺失

执法队伍是改革的基础保障,但是基层执法队伍在人员整合上存在人员数量和质量瓶颈问题,执法力量不增反减。

1. 职责与人员数量不平衡。工商、质监、食药监部门整合,增加了市场监管部门工作难度和工作内容,但是人员却保留原有编制数量甚至较之前更少,导致人少事多矛盾凸显。以张家界市和郴州市为例,张家界市场监督管理局行政编制75名(含基层专项行政编制46名,不含机关后勤服务全额拨款事业编制6名),需要承担负责市场综合监督管理、市场主体统一登记注册等二十项职能;郴州市市场监督管理局核定编制98名,其中行政编制87名(机关行政编制42名,基层工商所行政编制45名),暂保留机关后勤服务事业编制11名,需承担负责市场综合监督管理、市场主体信用体系建设等28项职责。除此之外,基层市场监管部门在忙于应付上级部门专项整治、专项行动等工作的方案制定、跟踪落实、典型案例上报、统计报表报送外,因市场监督管理局归地方政府管理,对于文明创建、平安创建等非市场监管任务,往往呈现现场执法比例低、日常监管比重小和一人多职一岗多责的现象,执法质效严重受损。基层市场监管所在业务拓展的同时,地方还将部分农林、两室、盐业等领域的执法职能一并划入职责范围,人员不加,职责反增^⑤。

2. 人员素质与岗位要求不平衡。综合行政执法改革后,原工商部门人员大量充实质监和食药工作岗位,少数县级市场监管部门90%的监管人

①吕长城:《当前我国市场监管体制改革的行政法检视》,《中国行政管理》2017年第4期。

②刘鹏飞,罗锋:《基层市场监管综合执法面临问题及对策建议——以慈溪市为例》, https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI5NDIzMDk1Ng%3D%3D&idx=3&mid=2247492818&sn=8f0f7e8e25b0b30fbff03422ae2bfd4e,最后访问时间2019-7-28。

③李若兰:《市场监管综合执法改革探索》,《中国国情国力》2018年第3期。

④陈秀新:《市场监管执法改革重在监管融合》,《中国市场监管研究》2019年第2期。

⑤盛小伟:《围绕“实战”提升一线执法干部的能力素质》,《中国市场监管研究》2019年第3期。

员系原工商部门的工作人员,在承担食品、药品、医疗器械、特种设备、质量认证认可等专业领域的监管工作时,从业务“能手”变成业务“学徒”,从单项工作专家变成综合职能的“专家”,难以适应多项工作内容的要求,出现能力短板,显得力不从心,监管能力严重不足。加上新建业务队伍对于业务工作缺乏深入了解,公务员、事业单位人员、乡镇政府人员、新招录人员在队伍中所占比重较大,“杂牌军”“外行人”难以适应市场监管的任务^①。而随着执法改革深入,对于基层执法人员的法律熟悉度和业务熟练度都提出新的要求,既要掌握三个部门现有的法律法规,还要对三个系统的处罚程序、各类产品标准、有关目录等内容了然于心。加之,基层市场监管队伍普遍存在人员老化、专业领域执法人员不足等问题。据统计,县级市场监管部门50岁以上人员占比平均达60%;同时,基层一线执法人员缺乏业务培训,重大疑难复杂的案件无处着手。

3.人员编制与岗位定位不平衡。我省市县市场监管部门所属执法机构有的使用行政编制,有的使用事业编制;有的参公,有的未参公;有的是财政全额拨款单位,有的是差额拨款单位。不同编制性质、人员管理方式和经费供给形式,使得执法机构主体之间的整合存在较大难度。

机构改革后,部分市场监管执法人员须从上级机关到基层一线工作,但随着行政层级的降低、机构级别的下降,人员晋升空间、发展机会难免受到影响,人员力量下沉面临较大阻力。并且,在现行体制下,新组建的综合执法机构不能参照公务员法管理,即使是那些已经下沉的执法人员身份仍然只能挂靠在原单位,严重影响执法人员的工作积极性。同时,伴随着依法行政要求的不断攀升,职业投诉举报的兴起,执法人员面对执法带来的纪委、监委等部门的问责,需承担较大的履职风险和追责风险,压力倍增。在同一部门,甚至存在工作内容一致、编制性质不同、同工不同酬的待遇问题,严重影响执法人员的工作积极性和工作情绪。

(四)运行机制不畅

执法机制是保证改革有效运行的“马车”,但在建立衔接有效的执法机制过程中,仍然存在内

部衔接不畅、共享机制缺位等难题。

1.信息共享机制不健全。在各监管执法部门和监管部门内部不同业务部门之间,纵向层级政府间因各种利益权衡和博弈,人为制造诸多信息壁垒,或通过拖延和保密的方式阻碍信息共享的实现。加上部分系统在内网运行,登记注册、案件查办、公文处理等业务软件无法实现系统互联互通。

2.部门协作机制不健全。各部门之间“面合心不合”,未建立有效的工作沟通机制,在审批与监管程序上难以形成有效协作,业务部门与综合执法部门合作内容狭窄,没有形成互联互通的链条式监管体系。

3.层级对接机制不健全。“上改下不改”的改革现状给本就人力缺少的基层带来更多工作压力,同级政府的工作安排和上级部门的指挥和领导,基层人员必须花费很多精力在上级各项监督检查、会议、报表、调研、调查,挤占基层监管资源和精力,与提高监管质效的目的相悖。

4.监管问责机制不健全。监管事故的追责,工商部门和食药监部门在问责原因和追责类型上不同。以经营主体无证无照查处问题为例,行业主管部门就存在争议,工商领域监管贯彻“谁许可,谁监管;谁主管,谁监管”原则,而食药监部门则存在企业主体责任与部门行政监管责任混同的困境^②。

5.配套机制不健全。工商、质监、食药监在执法程序、执法文书、执法标识、执法服装、投诉举报平台、案件管理系统等方面都存在差异,未形成统一的管理办法,运行过程中各自为政,导致社会对执法主体存疑。而执法队伍不仅需要承接行使行政处罚权,还承接专项检查、投诉业务处置等工作内容,无法将全部精力用于案件处理,被动性处理不少其他工作。

四 市场监管综合执法改革的完善路径

市场监管综合执法改革清除阻碍,打破现有融合尴尬的难题,不仅是市场监管机构内部的问题,而是整体改革带来的“阵痛”。在建立严密市

^①王敏清:《综合体制改革后的利弊得失和建议对策》, <https://mp.weixin.qq.com/s/Ox0bUiTg6SYzDpJJgpthvQ>, 最后访问时间 2019-7-28。

^②陈秀新:《市场监管执法改革重在监管融合》,《中国市场监管研究》2019年第2期。

场监管架构的过程中,应当摒弃“大监管=统一”的错误思想,要树立大局观思维,既实现整合机构的目的,还能实现各部门之间形成良性行政协作关系。“整体型政府”与“行政主体理论”为改革提供了新的方向和理论指引,确保在法治道路上形成高效统一的市场监管体系。“整体型政府”是在社会对公共服务需求日益增加的前提下,各项公共服务之间采取合作共赢的方式予以回应的一种政府形态。主要强调在融合统一过程中确保专业的独立和创新^①。而市场监管执法改革是对各市场监管主体之间的“整体化”整合,实现部门之间的协调,这就体现了“整体型政府”在“碎片化”市场监管管理模式下的新思考,通过采取“结构性机制”和“程序性机制”^②的合作方式,实现资源最大限度的优化调整,各部门之间信息联合共享。“行政主体理论”旨在厘清各级政府与各级行政机关、行政机关与各部门之间的关系。强调各项工作的开展必须在政府的控制与监督之下,各级政府与行政机关是执行者与授权者的关系,各级人民政府才是权力和责任的归属主体,行政机关及其工作部门只是决定的执行者和“搬运工”。而从市场监管执法的总体来看,各部门之间的协作必须在各级政府的指挥下实现有机协调,在整体运行上把关全局,而不是各部门之间的“单打独斗”。当然,“整体型政府”与“行政主体理论”都强调全盘整合资源、提高改革站位的过程中实现各项措施落实,实现从理念更新到程序统一,从省局统一改革方向到基层贯彻落实^③,整体性、全面性推进执法运行和监管方式的代时性变革,实现从“物理整合”到“化学融合”^④,最后实现“心理认同”的改革“三重境界”^⑤,做到“1+1+1>3”的改革效果。通过整体与部分的哲学思考,市场监管行政执法改革的时径可以在全局与部分上做出优化完善,权衡专业化与协调力之间的关系^⑥,通过精雕细琢实现改革的打磨。

(一) 顶层设计做指引

只有从改革理念上做出思想变革,从认识上厘清改革的本质,才能确保改革不走歪路,不走岔路。首先,在市场监管工作过程中,要始终发挥市场在资源配置中的重要作用,放开政府“无形的手”的掌控力度,强调从事前审批转移到事中事后监管上来。还要重视和突出行业自律和社会监督的作用,避免政府唱“独角戏”,但是政府主体责任意识不能放松,对外都能以行政诉讼被告的身份承担起责任。其次,促进机构实质融合。从机械合并的状态脱离出来,转变工作思路,实现执法主体、执法文书、执法流程、执法标识和执法服装等的融合。但是,融合也强调融中有分,并非将所有执法内容杂糅,消解各专业领域的特殊性。从湖南省的整体情况看,由于缺乏统一的改革方案,工商、质监、食药监、安全管理、知识产权保护和物价等部门,大部分地方完成了“三合一”模式的机构合并,但各市区经济发展不平衡,各地在机构设置、综合执法方面有差别,仍然需要出台指导意见,通盘考虑。最后,对于不同的领域,监管执法需采取不同的监管标准。对食品、药品等危及生命健康安全的领域,需采取“四个最严”的监管执法理念;而在竞争执法与市场主体准入领域则采取“包容审慎”的监管原则,进一步激发市场的自主活力^⑦。

(二) 法律法规废改立

改革和法治如鸟之两翼、车之双轮,任何重大改革都要于法有据。要做好省内市场监管综合执法改革,必须于法有据、有法可依,省相关部门对当前改革中不相适应的法律法规予以梳理,并及时启动修改和废止有关地方法规和规章等程序,对市场监管综合执法改革相关法律法规做出全面清理,使立法与改革亦步亦趋。以厦门为例,厦门市场监管部门采取清单式梳理,精简融合各项权

①斯蒂芬·戈得史密斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社2008年版,前言。

②金国坤:《组织法视角的市场监管体制改革研究》,《行政法学研究》2017年第1期。

③金国坤:《组织法视角的市场监管体制改革研究》,《行政法学研究》2017年第1期。

④国家市场监督管理总局执法稽查局:《当前市场监管综合行政执法改革的几项紧迫任务》,《中国机构改革与管理》2019年第2期。

⑤陶彦平、王文平:《市场监管系统机构融合的“三种变化”》,《中国市场监管研究》2019年第4期。

⑥胡颖廉:《统一市场监管与食品安全保障——基于“协调力—专业化”框架的分类研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2016年第2期。

⑦国家市场监督管理总局执法稽查局:《继往开来 砥砺前行 深入推进市场监管综合行政执法改革》,《中国机构改革与管理》2019年第2期。

限,为后续行政执法奠定根基^①。省级市场监督管理局也可梳理现行有效的法律法规,如已公布的《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》和《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》,以实体法和程序法双层面进行大刀阔斧的改革,通过收录法律、法规、文件、司法解释、法工委答复、法律文书等,编辑《湖南省市场监管综合行政执法指导目录》,按照具体分类分块进行规范并实行动态更新,对有关重难点在篇幅上进行适当倾斜,指引县区开展执法工作。除此之外,具体立法中还应做到以下几点:一是整合执法程序。从举报投诉办理流程、行政处罚程序、案件审理程序等方面进行统一规划和布局,制定一套明确规范可执行的流程制度。二是各级执法权限清单化,制定详细的工作手册,明确各项工作内容和注意事项,确保流程化、全链条式监管。三是丰富执法权力内容,为确保执法有效有力,适当赋予执法主体查询、冻结、查封等强制权力。

(三) 队伍建设树根基

综合执法队伍在现有社会发展的要求下,落实“人随事走、编随事转”的原则,加强基层执法力量,必须塑造一批专业化复合型执法人员。针对在册人员与新招录人员,明确专业发展方向和培养计划,不能仅满足物理式的人员叠加,还要实现化学式的有效监管,实现“人才兴执”。一是在现有编制条件下招录执法人员。在招录执法队伍人员时,引进复合型人才,调整人员结构^②,除市场监管有关专业外,对社会学、法学、互联网等专业人才进行适当名额的招录,实现人员多元化发展。二是对在岗职员进行系统化针对性培训。对于执法人员需要具备的综合技能进行大范围普遍式教学,例如心理学、谈判技巧、纠纷化解、互联网等内容;对于业务科室负责的有关工作内容定期开展专业化培训,从基本执法知识与现场实战技巧上入手,通过邀请专家开展专业课堂,编辑专业刊物和案例库,及时更新行业动态,将课程和有关资料传播到基层执法一线,提升执法人员的综合

执法能力。上级业务部门也可定期开展专题培训或交流讲座,统计各地区各部门在实践中需要解决的复杂问题,提高交流的深度和频次,提升监管执法水平,在“一专多能”上下功夫,将执法人员培养成市场监管的“全科医生”^③。三是科学设置执法人员的岗位流动办法,把执法机关内部流动与外部流动相结合。四是建立岗位激励机制。通过分类管理,提升工作质量和工作业绩,拓宽干部发展空间,打通晋升渠道。而对于人员编制问题,采用“老人老办法、新人新政策”,原有的参公身份予以保留;无参公身份及新进人员,不再参公。五是构建机关文化体系。既要通过党支部、兴趣小组建设,开展形式多样的文体活动,增进情感交流和价值培养;还要通过内部宣传教育的方式重塑价值观,打造一个单位的价值走向,做到“拧成一股绳”的机关文化。

(四) 工作机制强内核

第一,完善内外部工作衔接。既要保证系统内部机制稳定有序,还要保证与外部衔接畅通无阻。对内,打破三个系统之间的思想壁垒,明确内部的分工和职责,理顺与上级有关机构、综合行政执法部门的关系;对外,在厘清与公安部门、农业农村部门、卫生健康部门的职责分工,建立部门联席会议机制和部门间双向传送机制,加强执法机构与各职能部门之间的综合执法协调工作,实现信息资源共享,实现行政许可、日常监管、行政处罚信息实时流转、实时抄告、实时监控、实时留痕。提高行政执法效率,形成相互支撑、合力攻坚的改革新局面。执法机关与公检法系统形成信息互通、案情互报、案件互移制度,最终促进执法与刑事司法有效衔接。此外,还需探索建立跨区域协作、整体联动的工作机制,在查办跨区域、跨领域的重大疑难复杂案件时,高效保质地完成任

务。第二,上下级联动。执法力量向市县集中后,省级不设置执法队伍,但是可依据具体情况设定执法力量调用程序,即省级市场监管部门可在特定情形下调用市县综合行政执法人员;上级市场

^①厦门市场监督管理部门在研究论证国务院《“十三五”市场监管规划》落地配套举措的基础上,梳理600多部法规依据,整合形成行政许可22项。依照《立法法》法规适用规则,将原有重叠交叉的2000余项行政处罚,归纳压缩为391项。梳理行政强制16项,行政监督检查46项,行政确认4项,行政裁决1项,行政服务40项。参见吴焯开:《法治视野下厦门市场监管改革的探索与实践》,《中国市场监管研究》2019年第1期。

^②林鹏飞:《风险导向审计在会计师事务所的应用研究——基于问卷调查的数据》,《河北经贸大学学报》2019年第6期。

^③盛小伟:《围绕“实战”提升一线执法干部的能力素质》,《中国市场监管研究》2019年第3期。

监管部门也可以在特定情形下指定下级管辖特定案件;对于认为需要由本级办理的案件,上级市场监管部门可依照程序规定直接管辖下级案件。上级市场监管部门还需加强对下级的业务指导。

第三,信息化建设机制。通过建立“互联网+市场监管”方向,一是统一设置12315投诉举报平台,改变由12315、12365、12331、12330、12358等投诉平台综合处理投诉的繁杂现状,促进投诉举

报途径统一化,专门化。二是探索建立内部办案系统和信息动态共享系统、文书和检测结果公示系统,推动市场监管大数据中心建设,定期对有关数据进行系统分析和研判。三是探索信用大系统,推动实现公共信用信息、行业信用信息和第三方信用服务机构信息等之间的信用信息共享。

On Dilemmas and Countermeasures of Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform of Market Supervision Under the Background of Restructuring Reform: From the Perspective of Hunan Province

PENG Jiang-hui¹ & WANG Si-qing²

(1. School of Politics and Law, Hunan Institute of Science and Technology, Yueyang 414006, China;

2. School of Civil, Commercial and Economic Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: During the tide of continuous reform in the field of market supervision in China, Hunan Province has carried out its comprehensive administrative law enforcement reform through pilot projects in some areas. Under the background of restructuring reform, the reform of market supervision has achieved results by integrating the reform concept of simplifying the organization. However, with the further development of the reform, while focusing on solving the remaining problems such as multi-head law enforcement and repeated law enforcement, there are some new difficulties, such as the absence of law enforcement concept, the absence of laws and regulations, the absence of personnel, and the absence of operating mechanism, etc. Only through the guidance of accurate top-level design, the comprehensive abolition, amendment as well as enactment of laws and regulations, the professional construction of the team, and the systematic and strong core of working mechanism, can the comprehensive law enforcement of market supervision in Hunan Province achieve good results steadily.

Key words: restructuring reform; market supervision; comprehensive law enforcement; law enforcement reform

(责任校对 龙四清)