

# “十四五”时期推进市场监管现代化研究

安森东\*

**【摘要】** 市场监管现代化是建设社会主义现代化国家的重要组成部分。我国市场监管存在监管机构法律地位不明、监管联动难度大、监管权责脱节、监管不适应“互联网+”新业态发展需要等问题, 本文从依法厘清监管职责、明确事中事后监管原则、创新完善监管方式、构建协同监管格局、提升监管规范性和透明度、完善“互联网+监管”等方面提出了“十四五”时期推进我国市场监管现代化的对策建议。

**【关键词】** 市场监管现代化 十四五 对策研究

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.02.010

## 一、问题提出

2021年11月11日, 党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》明确指出“强化市场监管”。市场监管是在市场经济条件下, 具有监管职能的政府行政机构或被赋权组织基于公共利益目标, 依法综合运用多种监管方式、技术和手段, 服务市场主体合法经营、维护消费者合法权益、保证市场健康有序运行的制度和行为的总称。21世纪以来, 西方发达国家政府监管与社会力量融合步伐加快, 主体多元化、手段丰富化、监管独立化的现代监管模式正在加速形成和定型。我国新发展阶段的市场监管, 更加注重公平竞争, 更加注重科技手段应用, 更加突出依法监管、诚信监管和智慧监管。

习近平总书记对市场监管作过一系列一以贯之并持续丰富发展的重要论述。2013年, 在

作关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中明确提出, “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”<sup>①</sup>。2014年, 在主持中央政治局第十五次集体学习时指出, “各级政府一定要严格依法行政, 切实履行职责, 该管的事一定要管好、管到位, 该放的权一定要放足、放到位, 坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象”<sup>②</sup>。2017年, 赴张家口看望慰问基层干部群众时指出, “食品安全关系人民身体健康和生命安全, 必须坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责, 切实提高监管能力和水平。”<sup>③</sup>2018年, 在党外人士座谈会和民主协商会上的讲话中指出, “完善市场监管和执法体制”“强化事中事后监管”<sup>④</sup>。习近平总书记的重要论述和讲话, 是“十四五”时期推进我国市场监管现代化的根本遵循。

2019年, 李克强总理在全国深化“放管

\* 安森东, 国家市场监督管理总局发展研究中心研究员, 本文系国家社科基金“国家治理体系和治理能力现代化”研究专项“建设服务型政府”(批准号: 17VZL014)、国家市场监督管理总局发展研究中心委托课题《现代化经济体系下的市场和监管问题研究》阶段性研究成果。

服”改革优化营商环境电视电话会议上指出，“政府管理和服务要行‘简约’之道，程序、要件等都要删繁就简、便民利企。”“健全制度化监管规则，规范行政执法，对所有市场主体一视同仁，促进公平竞争、优胜劣汰。”<sup>⑤</sup> 李克强总理的讲话，为我国市场监管创新指明了方向路径并提出了具体要求。2020年，国家市场监督管理总局制定了《关于贯彻落实〈优化营商环境条例〉的意见》，全系统凝心聚力，促进营商环境持续优化，重点从深化商事制度改革、放宽产品准入、推进复工复产、严格竞争执法、优化监管方式等方面开展监管工作。

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，市场监管现代化作为我国社会主义现代化的重要组成部分，夯实基础、扎实推进至关重要。

## 二、理论基础：市场监管相关理论和研究综述

### （一）市场监管相关理论

1. 市场失灵理论。一般认为，导致市场失灵的原因包括垄断、外部性、公共物品和不完全信息等因素。市场失灵的类型主要有：一是条件性市场失灵。这种失灵基于不完全竞争、外部效应、信息不充分、交易成本、偏好不合理等产生。二是原生性市场失灵。这种失灵基于收入分配不公、经济波动失衡等产生。政府通常会对市场失灵进行干预。然而，政府干预亦可能造成非市场失灵。市场监管通过矫正市场失灵和复制竞争效果，创造出虚拟的、接近竞争的市场环境，提高资源配置效率，最终提高社会福利水平。

2. 公共利益理论。施蒂格勒1971年提出管制的目的是“为保护生产者利益”论点之前，经济学界普遍认为，政府管制是为了抑制市场不完全性缺陷，由政府微观经济主体行为进行直接干预，从而达到保护社会公众利益的目的，此即

政府管制的“公共利益理论”。该理论认为，政府是理想状态的政府，政府通过监管提高资源配置效率，增进社会福利，促进经济发展。

3. 反垄断理论。反垄断是禁止垄断和贸易限制的行为。反垄断理论的观点主要有：一是规则的垄断是真正的垄断；二是反垄断并不反对规模经济。绝大多数反垄断法都不禁止垄断地位。目前各国反垄断立法对滥用垄断地位行为的规定有两种基本类型：（1）对于垄断地位本身不作任何干预，仅仅禁止滥用垄断地位的行为；（2）不禁止垄断地位本身，而禁止以不正当方式获取垄断地位以及以不正当方式维持垄断地位的情形。无论采取何种立法态度，其反垄断法都没有成为发展规模经济的障碍，而是通过反垄断法所维持的竞争机制促进了经济发展和经济规模扩大。

### （二）市场监管研究综述

目前对市场监管的研究主要聚焦在4个方面：一是事中事后监管与政府职能转变。湛中乐、赵玄（2015）认为，在前端放松情况下，后端监督和规制必须加强。赵旭东（2015）认为，信用约束机制是事中事后监管的重要原则；二是事中事后监管与国家治理体系构建。研究者普遍倡导建立更具整体性的监管体系。茅铭晨（2007）认为，监管机构的独立性、透明性和可问责性是决定监管机构执行能力的关键。中国行政管理学会课题组（2018）认为，中国的市场监管治理体系嵌入到了复杂的“条块”结构中，碎片化行政体制影响了政府职能转变和市场监管治理体系的构建；三是事中事后监管制度和体系创新。郭金云、李翔宇（2014）认为，政府需发挥引领作用，形成上下联动、内外互动、多元参与的监管格局，构建立体网络式综合监管体系。赵素君、张祥建、涂永前（2017）认为，构建“多位一体”综合监管体系，必须建立跨部门、跨系统的信息共享数据平台；四是市场监管体系的运行保障。

研究者对建立相应的预警、惩戒、激励机制已达成共识并体现到国务院的相关文件中。沈杰、赵宇刚(2014)认为,要建立风险评估指标体系和风险监测预警、风险管理防控联动机制,做到线上线下一体化监管。

总之,目前关于市场监管的系统性、整体性、协同性研究相对偏少。在今后的研究中,建议突出监管的整体性重构和实操性嵌合有机结合,构建“多位一体”大监管格局。一是在监管目标上,实现“8个转变”,即:监管要实现由被动向主动、由静态向动态、由政府向社会、由分块向协同、由审批向监管、由粗放向专业、由运动式向制度化、由突发式向常态化等8个方向转变;二是在监管主体上,从政府监管向政府、行业、企业、社会、公众等“多位一体”监管转变;三是在运行机制上,做到“4个着力”:着力构建信用联合规制机制,着力应用信息技术推进协同监管,着力实施分类分级动态监管,着力引导社会力量参与监管;四是在技术支持上,通过构建信息共享与服务平台保障运行机制高效有序运转,保障“多位一体”主体协同发挥作用,保障监管目标全面实现。

### 三、实践镜鉴:国内外市场监管的经验借鉴

#### (一)我国市场监管改革演进方向及其启示

1.我国市场监管改革演进方向。我国市场监管演进呈现三个具有规律性的演进方向。

一是政府直接干预不断减少。长期以来,我国政府与市场之间的关系,存在“越位”“错位”“缺位”“不到位”问题。当前,我国基本完成市场化,对政府和市场关系的认识不断加深。在此过程中,核心的改革措施就是减少政府对市场的干预,政府与市场的关系得以逐步理顺。从根本上看,我国市场监管体制改革的方向是进一步压缩行政审批事项,减少政府对市场的直接干预。

二是政府服务功能持续增强。从全能型政府或管制型政府向服务型政府转变,增强政府服务功能,符合我国市场监管体制改革发展规律。改革开放初期,市场监管的主要内容,还是基于全能型政府理念对市场的全面管制。党的十九大以后,市场监管体制中服务功能已占重要比重,服务型政府建设在市场监管领域已落地生根。市场监管的主要内容表现为守住三条“线”,即“促经济发展高线、守质量安全底线、保市场竞争公平线”,努力营造宽松便捷的市场准入环境、公平有序的市场竞争环境、安全放心的市场消费环境。对于食品药品、特种设备等领域,按“四个最严”要求,确保人民根本利益不受侵害。

三是市场监管在经济发展中日益重要。在市场监管体制探索阶段,我国市场监管部门主要为市场主体提供“准入”渠道,维护市场秩序。在市场监管体制逐步形成阶段,我国确立了“两头在外,大进大出”的外向型发展战略,我国经济发展的动力主要是投资需求和净出口,市场监管依然不具备成为经济增长动力机制的条件。在市场监管体制完善阶段,我国经济增长的动力从投资转向市场,各地发展中出现从“要经济增长政策”向“要优质市场环境”转变,市场监管对经济发展的作用越来越大。

2.我国市场监管体制改革的启示。我国市场监管体制改革经历了漫长历程,目前处于向纵深推进阶段。概括起来,我国市场监管体制改革有三大结论性启示。

一是经济发展是市场监管体制改革的决定性因素。纵观我国市场监管体制改革全过程可以发现,经济发展是市场监管体制改革的“因”,市场监管体制改革是经济发展的“果”,这体现了马克思关于生产力决定生产关系、生产关系反作用于生产力、生产力是最革命的因素的论断。随着“以经济建设为中心”改革开放政策的实施,我国市场监管部门的作用持续增强,地位不断上升。当前,我国经济下行压

力很大，市场监管创新必须与经济发展同步，进一步优化营商环境，促进经济发展。

二是服务型监管体制是我国市场监管体制改革的重要目标。市场监管体制改革的目标是市场监管体制改革顶层设计的关键因素。从西方发达国家半个世纪制度演变过程看，西方发达国家走过的是一个从管制型政府向服务型政府转变的历程。我国改革开放以来经济体制改革和机构改革，也经历了从管制型向服务型转变的过程。我国市场监管体制改革是服务型政府建设的重要内容，其重要目标之一就是构建一个与我国经济社会发展水平相适应的服务型市场监管体制。

三是市场监管部门在实现经济发展新旧动能转换中发挥举足轻重的作用。近年来，我国旧的经济增长动能在减弱，新的经济增长动能尚未形成，经济处于“失速”时期。目前我国经济增长动能主要是消费需求和科技创新。2019年10月，习近平总书记在中央政治局第十八次集体学习时强调，要把区块链作为核心技术自主创新重要突破口，加快推动区块链技术和产业创新发展。核心技术需要通过知识产权保护和公平竞争的市场环境才能转化为促进经济发展的动能。我国新的经济增长动能归根到底来自市场需求，需要通过市场监管部门营造一流的市场准入环境、竞争环境和消费环境。

## （二）国（境）外市场监管实践对我国的启示

一是监管改革方向取决于不同发展取向。放松经济性监管、加强社会性监管是全球趋势，代表了监管改革大方向，反映了发展的取向由生产者向需求者转变。放松经济性监管主要基于效率原则，为企业创造公平竞争的环境，提高经济发展效率；加强社会性监管主要基于公平、公正、安全的发展理念，在环保、安全、教育、医疗等民生领域加强监管。

二是监管要根据经济发展需要动态调整。市场监管制度是在促进市场公平竞争、减少市场失

灵的过程中逐步演化形成的。在发展过程中，经济发展快变量和监管慢变量会发生冲突，主要表现为：经济发展了，监管制度过时了，监管制度变成了经济发展的阻力，只有修改或废除过时的制度才能促进经济发展。美国、德国、日本三国从放松经济性监管到加强社会性监管，再到监管机构、监管制度的动态调整，体现了监管一定要适应经济发展需要的客观必然性。

三是监管与发展是对立统一关系。一方面，经济发展对监管具有决定作用。经济发展是监管形成的前提和基础。与动态经济发展相比，监管制度具有相对稳定性。同时，随着经济发展向更高水平推进，监管也会相应发生变化。当经济发展到一定阶段，就会引起监管的根本变革。另一方面，监管对发展具有反作用。当监管与生产力的发展要求相适应时，它就会推动发展；当监管与生产力的发展要求不相适应时，它会阻碍甚至破坏发展。

## 四、现实分析：我国监管事业改革发展现状

从市场监管总局“三定方案”看，市场监管的范围主要是市场主体登记注册监管，食品药品和特种设备等产品质量安全监管和公平竞争市场秩序的维护等。本文将市场监管总局职责范围内的监管称为“狭义市场监管”。从理论上讲，作为政府重要职能的市场监管，不是对某些特定市场的监管，而应是对所有“市场主体”的监管，这种对所有市场主体的监管为“广义市场监管”。

### （一）广义市场监管——宏观与专业市场监管

政府监管机构理论研究和实践均一致指向，相对独立性是政府监管机构设立与运行的重要原则之一，在我国主要表现在“政企分离”和“政监分离”。本文将承担监管职能的政府监管机构分为三种基本类型。

1. 独立设置的监管机构。该类型监管机构

具有相对独立的监管职责。最为典型的是：国家市场监督管理总局、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会。另外，还有一些政府机构也承担一定的政府监管职责。如：国务院国有资产监督管理委员会的部分职责是对国有企业的发展战略、重大投资等方面进行监管。海关总署的监管职责主要是口岸监管，并从口岸通关向出入境等相关领域延伸。国家医疗保障局具有对医疗保障基金、药品、医用耗材价格和医疗服务项目、服务设施收费等方面的监管职责。这些政府机构的主要职责不是专业监管，不属于专门政府监管机构系列。

2. 国务院部委管理的监管机构。该类型监管机构由相关国务院部委管理，具有一定的独立性，承担一定的监管职责。比较典型的有：国家发展和改革委员会管理的国家能源局，交通运输部管理的国家铁路局，国家邮政局和中国民用航空局，应急管理部管理的国家煤矿安全监察局等。

3. 国务院部委内设政监合一监管机构。该类型监管机构隶属于政府部门，作为政府部门内设机构承担一定监管职责。目前大多数部委均有该类型监管机构。如：国家发展和改革委员会内设价格司和投资司，工业和信息化部内设信息通信管理局和无线电管理局，商务部内设产业安全与进出口管制局等。另外，住房和城乡建设部、生态环境部等部委则内设多个具有监管职责的司级机构。

## (二) 狭义市场监管——以全国市场监管系统为例

近年来，全国市场监管系统纵深推进商事制度改革，加快建立新型市场监管体系，加强市场监管，维护市场秩序，推动综合执法，优化营商环境，为经济社会健康发展作出了贡献。

1. 商事制度改革。深化商事制度改革是党中央、国务院作出的重大决策，是推进简政放权、转变政府职能、激发市场活力和创造力的

重要举措。针对过去对微观市场主体行政审批多、行政干预多等问题，从制约投资兴办企业的第一道门槛改起，推动改革向更大范围、更深层次、更广领域拓展，成为“放管服”改革的先手棋和当头炮。商事制度改革率先从登记制度改革破冰，之后改革纵深推进，相关配套改革持续拓展，综合改革取得显著成效。世界银行《2020年营商环境报告》显示，2019年我国营商便利度排在全球第31位，成为营商环境改善幅度最大的10个经济体之一。

2. 消费维权。完善消费维权制度机制，强化消费者权益保护，拓展消费维权渠道，着力营造安全放心的消费环境。围绕农村地区、食品安全、网络商品、认证领域开展打假行动。完善互联网投诉举报平台，强化重点领域、重点区域、重点人群消费维权。持续开展“网剑”行动，严厉打击网络侵权假冒、虚假宣传等违法行为。强化网络交易平台监管，督促平台履行主体责任。加强广告导向监管，重点查处医疗、食品、药品等领域虚假违法广告。推进《中华人民共和国消费者权益保护法》等法律法规修订，推动落实消费环节经营者首问和赔偿先付制度。

3. 食品药品监管。坚决贯彻落实习近平总书记“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”要求，狠抓食品药品安全监管。加快审批制度改革，推进食品生产和经营许可改革、特殊食品注册备案制度改革，深化药品医疗器械审评审批制度改革，减少进口药品审批环节。深化食品安全监管，推进食品安全放心工程建设十大攻坚行动，持续开展食品质量安全提升行动，推进校园食品安全守护行动。加强药品医疗器械安全监管，修订《中华人民共和国药品管理法》《医疗器械监督管理条例》。

4. 竞争政策。竞争政策是市场运作的综合性政策，核心是政府通过减少干预、加强监管、竞争倡导等方式，构建公平竞争的市场环

境。市场监管部门坚持不懈推动竞争政策实施,努力夯实竞争政策基础性地位。完善公平竞争审查制度,实现公平竞争审查四级政府全覆盖。维护公平竞争市场环境,推进反垄断执法,查处一批在全国有较大影响力和震慑力的大案要案,我国成为与美国、欧盟并列的三大反垄断司法辖区。扎实推进价格监管和反不正当竞争执法,开展涉企和民生领域价格收费专项检查、进出口环节收费专项整治。

5. 质量强国战略。贯彻落实《中共中央 国务院关于开展质量提升行动的指导意见》,组织实施质量强国战略。国务院部署开展省级政府质量工作考核,完善全国质量工作部际联席会议制度。先后在北京、上海、深圳、杭州召开4届面向国际的中国质量大会,不断推动质量领域国际交流与合作。各地深入开展质量强省、质量强市、质量强企活动。整体推动计量、标准、认证认可和检验检测等质量基础设施建设。质量总体水平稳步提升,产品质量国家监督抽查合格率、制造业产品质量合格率稳定在90%以上,特种设备安全状况达到中等发达国家水平。

6. 知识产权大保护。实施严格的知识产权保护制度,建立高效的知识产权综合管理体制,改革完善知识产权保护工作体系,促进保护能力和整体水平不断提升。法律制度建设步伐加快,新修订的《中华人民共和国商标法》于2019年4月正式通过,将侵权责任赔偿标准由3倍提升到5倍,专利法(修正案)引入惩罚性赔偿制度,大幅提高法定赔偿额。知识产权保护得到加强。改革完善知识产权保护体系,持续开展打击专利侵权假冒“护航”“雷霆”行动,打击网络侵权盗版“剑网”“扫黄打非”和“秋风”行动,加强网络市场监管“网剑”“质检利剑”等专项行动,扎实推进知识产权诚信体系建设,38个部委联合印发《关于对知识产权(专利)领域严重失信主体开展联合惩戒的合作备忘录》。制定落实专利和商标降费措施,推动商标网上全流程服务,商标注册审查周期压缩到6个月以内,专利

授权周期稳定在22个月左右。

7. 市场监管体制机制。改革完善市场监管体制机制是转变政府职能、提升治理能力的迫切需要和重要保障。机构改革稳步推进,2018年组建国家市场监督管理总局,实现市场综合监管和综合执法,更加突显市场监管在政府架构中的作用。基层综合执法改革有序展开,目前地方综合执法改革已全面完成。“双随机、一公开”监管全面实施,逐步实现市场监管领域全覆盖。信用监管长效机制逐步形成,建成国家企业信用信息公示系统,建立部门协同监管与联合惩戒机制。“互联网+监管”充分运用,开展各类政务信息系统和信息资源整合共享,大数据监管和智慧监管应用广泛。国家企业法人库基本建成,基础支撑作用日趋突出。

## 五、问题剖析:存在的主要问题及其根源

### (一) 中国现有监管机构缺乏明确法律地位和应有权权威性

一是独立设置的监管机构存在的突出问题是缺乏明确的法律地位。这类监管机构设置的主要依据是中共中央、国务院关于机构改革和设置的有关文件,而不是法律的明确规定。二是国务院部委管理的监管机构不仅缺乏法律地位,还缺乏必要的独立性。最突出表现在这类监管机构无权独立制定相关监管规章。同时这类监管机构和相关部委内设机构(或部门)在业务上往往有交叉,一些监管决策和举措难以实施,缺乏应有的权威性。此外,这其中的许多监管机构本身不是专业监管机构,只是承担特定行业或领域的行政管理和监管职能。三是国务院部委内设的政监合一监管机构缺乏必要的独立性和权威性。这些监管机构内嵌在行政机构中,政府的发展规划、政策制定、监管职能合在一起,行政职能和监管职能边界不清,易发生强势行政权力替代监管职能的行为,使得监管机构缺乏应有的权威性。同时,有的部

委内存在多个承担特定领域监管职能的机构,如果缺乏必要的协调机制,就容易造成监管职能分散,监管机构职责不清,协调成本高。

## (二) 市场监管联动推进任务重难度大

一是“放管服”不同步影响改革进程和成效。商事制度改革从“放”入手,“管”“服”跟进,呈现明显阶段性特征。阶段性推进改革导致“管”“服”滞后,影响“放”的效果进而影响商事制度改革的成效。二是跨部门、跨领域、跨区域协调难。随着市场监管体制改革纵深推进,面对的问题越来越复杂综合,商事制度改革与体制调整、部门整合、综合执法改革等叠加,协调推进难度明显加大,市场监管体制改革亟须配套推进、上下联动、协同发力。

## (三) 市场监管权责脱节和风险迭加问题突出

一是监管与执法脱节。有的地方在探索综合行政执法改革模式,鼓励地方探索更大范围跨地域跨部门执法,有的地方组建了综合行政执法局和综合行政执法审批局。市场监管部门只局限中间一段。基层反映,这种模式问责的风险将集中向市场监管部门集中,市场监管部门有可能会成为“背锅侠”。二是事权与责任不清。上级与基层之间权责划分不清晰、不合理,“放管服”改革产生大量行政事项下放,基层能力跟不上,存在接不住、管不好等突出问题。三是市场监管体制整合中存在负面效应。当前市场监管体制改革的主要困难有:部门整合存在风险“叠加效应”。几个部门职能整合到一起,部门间打架扯皮少了,外部矛盾转化成内部矛盾。同时,基层执法存在“选择效应”,垂管取消之后存在“断层效应”。

## (四) 市场监管不适应“互联网+”新业态发展需要

一是市场监管理念滞后。有些监管部门的工作人员没有跟上“互联网+”时代的监管理

念,仍然停留在传统监管认知中,未能突破“看得见、摸得着、走得到”的监管旧框架。二是市场监管立法执法滞后。目前“互联网+”已成功搭载各行各业,几乎覆盖所有业态。由于立法未能及时对“互联网+”相关企业及其行为进行法律意义上的分类和定性,出现了法律监管漏洞。三是市场监管工具和手段滞后。调研发现,近年来有些地方开始探索“互联网+”监管,尝试将信息技术应用到监管工作中。从全国看,各地监管水平参差不齐,大多还未形成规模效应,新技术发挥的作用有限。

## 六、破题方略:“十四五”时期推进我国市场监管现代化的对策建议

坚持放管结合、放后严管,把更多行政资源从事前审批转移到事中事后监管上来,健全监管规则,创新监管方式,落实监管责任,加快构建权责明确、简约高效的事中事后监管体系,形成协同监管格局,切实管出公平、管出效率、管出活力<sup>⑥</sup>,助力经济社会高质量发展。

### (一) 依法厘清监管职责界面,稳健推进监管机构改革

1. 独立设置监管机构。一是将事业单位型监管机构转为行政管理型监管机构。2011年中共中央、国务院《关于分类推进事业单位改革的指导意见》规定,对承担行政职能的事业单位,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构,今后,不再批准设立承担行政职能的事业单位。因此,将监管机构由事业单位型转为行政管理型,符合国务院分类推进事业单位改革方向。二是依法明确监管机构的定位和职能职责。独立设置的监管机构的职能职责,其主要依据是国务院的“三定方案”,而非法律规定。这既不符合国际惯例,也影响监管机构的权威性、公信力和法治政府建设。因此,在条件成熟时,应依法予以明确。三是加快推进政

监分离改革，监管机构专司监管职责。政府监管的多数领域具有技术性强的特点，实行政监分离，监管机构人员主体由相关领域专家组成，有利于更好履行监管职能<sup>⑦</sup>。

2. 大部门制下相对独立设置监管机构。一是明确国务院组成部门和直属机构及其管理的国家局的职能定位。国务院组成部门和直属机构管理的国家局，将其宏观管理职能剥离并集中到国务院相关组成部门和直属机构，将其改革成为专业性、实质性的政府监管机构，以减少国务院组成部门和直属机构及其管理的国家局之间职能交叉、部门设置重叠等问题。二是厘定监管机构的具体监管职能职责。在明确现有国务院组成部门和直属机构管理的国家局职能定位基础上，参照国家独立设置的监管机构，以行业法律制度等形式明确监管机构的职能职责，以增强监管机构的权威性。三是增强监管机构的相对独立性。现有国务院组成部门和直属机构所管理的国家局无权独立制定监管规章，牵头起草的规章草案的讨论通过，需要较复杂的程序和较长的过程，同时在干部任免方面也缺乏必要的独立性。因此，建议通过法定程序扩大其立法权和组织人事权，以增强监管机构的相对独立性。四是整合国务院组成部门和直属机构管理的国家局，成立综合性监管机构。例如，目前在国务院组成部门和直属机构管理的国家局中，隶属于交通运输部的就有国家铁路局、国家邮政局、中国民用航空局，可实行“大局制”，将这三个局合并为一个综合性交通运输监管机构<sup>⑧</sup>。

3. 政府行政部门内设综合性监管机构。一是整合现有国务院组成部门和直属机构内部监管机构，设立综合性监管机构。部分国务院组成部门和直属机构内设多个监管机构，存在监管分散、职能交叉等问题。例如，住房和城乡建设部内设的房地产市场监管司、建筑市场监管司和工程质量安全监管司，可将其整合为一个综合性监管部门，以实现监管的范围经济

性。二是明确国务院组成部门和直属机构内综合性监管机构的职能职责。参照大部门制下相对独立监管机构的改革思路，通过调整“三定方案”等形式明确国务院组成部门和直属机构内综合监管机构的职能职责，同时保证其开展监管活动所必需的经费。三是增强国务院组成部门和直属机构内综合性监管机构的相对独立性和权威性。国务院组成部门和直属机构内综合性监管机构面对巨量市场主体和动态演进的经济业态，需要相对独立、专业性地开展监管业务，以提高监管效能。因此，这类监管机构也应具有相对独立性和权威性，可考虑由一位副部级领导主持综合性监管机构的工作，以提升与相关行政部门沟通协调力度<sup>⑨</sup>。

## （二）创新事中事后监管原则，实现新时代新阶段新作为

### 1. 创新事中事后监管原则。

依法监管。运用法治思维和法治方式履行监管职责，全面实施权力清单、责任清单、负面清单管理制度。依法履行监管责任，规范监管行为，维护市场秩序，保护市场主体合法权益。

综合监管。适应科技创新、产业融合、跨界发展趋势，加强信息共享，强化上下统筹、横向协调，完善跨部门、跨区域执法联动机制，推进市场监管领域综合执法，发挥监管资源综合效能。

简约监管。按照简政放权、放管结合、优化服务改革要求，革除不合时宜的陈规旧制，打破不合理的条条框框，砍掉束缚创业创新的繁文缛节，减轻企业负担，降低社会成本。

审慎监管。顺应新技术、新产业、新业态、新模式蓬勃发展趋势，围绕鼓励创新、促进创业，改革传统监管模式，探索科学高效的监管机制和方式方法，实行包容审慎监管，推动经济繁荣发展。

智慧监管。适应科技革命和产业变革趋势，运用科技推动监管创新，依托互联网、大数据技



术,打造市场监管大数据平台,推动“互联网+监管”,提高市场监管智能化、智慧化水平。

协同监管。明确企业主体责任,发挥信用体系约束作用、行业组织自律作用以及消费者组织、社会舆论和公众监督作用,推动市场主体自我约束、诚信经营,推动社会共治。

2. 实现新时代新阶段新作为。一是深化改革有新作为。通过深化商事制度改革,降低市场准入门槛和制度性交易成本,改善营商环境,激发“双创”活力。二是防范风险有新作为。切实抓好食品、药品、特种设备、消费品等安全监管,保障人民身体健康和生命财产安全,防范化解市场安全隐患。三是维护公平竞争有新作为。强化竞争政策基础地位,完善公平竞争制度,保护知识产权,打击侵权假冒行为,维护市场公平竞争秩序。四是消费维权有新作为。完善消费维权制度机制,强化消费者权益保护,真正让人民群众买得放心、用得舒心、吃得安心。五是推进质量强国战略实施有新作为。用市场化思维和改革创新举措推动质量提升,发挥质量基础设施支撑作用、消费者选择作用、市场竞争作用,促进质量总体水平提升。六是提高监管效能有新作为。在完善监管制度、机制、技术、方法上下功夫,建立系统、科学、顺畅、高效的监管体系,把制度优势转化为治理效能。

### (三) 创新和完善监管方式,实现科学集约高效监管

1. 提升信用监管效能。以统一社会信用代码为标识,建立完善权威、统一、可查询的市场主体信用记录。推行信用承诺制度,将信用承诺履行情况纳入信用记录。推进信用分级分类监管,依据企业信用情况,实施差异化监管。建立市场主体信用“黑名单”制度,建立企业信用与自然人信用挂钩机制,强化失信联合惩戒。建立健全信用修复、异议申诉等机制。在保护涉及公共安全、国家秘密、商业秘

密和个人隐私等信息前提下,依法公开在行政管理中掌握的信用信息并为社会公众提供便捷的信用查询服务。

2. 全面实施“双随机、一公开”监管。在市场监管领域全面实行随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查情况及查处结果及时向社会公开,除特殊行业、重点领域外,原则上日常涉企行政检查都应通过“双随机、一公开”方式进行。完善“双随机、一公开”监管相关配套制度和机制,健全跨部门随机抽查事项清单,将更多事项纳入联合抽查范围。将随机抽查的比例、频次等与抽查对象的信用等级、风险程度挂钩。

3. 突出对重点领域监管。对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊和重点领域,实行全覆盖监管,强化全过程质量管理,严格落实各环节质量和安全责任,守住质量和安全底线。对食品、药品、医疗器械、特种设备等重点产品,建立健全追溯体系,形成来源可查、去向可追、责任可究的信息链条。根据区域和行业特点,建立完善重点领域监管清单制度,规范监管行为。

4. 落实和完善包容审慎监管。鼓励创新,对新技术、新产业、新业态、新模式留足发展空间,同时坚守质量和安全底线,严禁走向简单封杀和放任不管两个极端。加强对新生事物发展规律研究,量身定制监管规则和标准。对看得准、有发展前景的,引导其健康规范发展;对看不准的,设置“观察期”,对出现的问题及时引导和处置;对潜在风险大、可能造成严重不良后果的,严格监管;对非法经营的,坚决依法查处。推进线上线下一体化监管,统一执法标准和尺度。

### (四) 发挥各方资源优势,构建协同监管格局

1. 加强政府协同监管。建立健全跨部门、跨区域执法联动机制,实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。深化市场监管、

生态环境保护、交通运输、农业、文化市场综合行政执法改革，在其他具备条件的领域积极推进综合行政执法改革，统筹配置行政职能和资源，相对集中行政处罚权，整合执法队伍，推进行政执法权限和力量向基层延伸下沉，解决多头多层重复执法问题。

2. 强化市场主体责任。建立完善市场主体首负责任制，促使市场主体加强自我监督、履行法定义务。督促涉及公众健康和安全的企业建立完善内控和风险防范机制，落实专人负责，强化员工安全教育和内部安全检查。规范企业信息披露，加强年报公示，推行“自我声明+信用管理”模式，推动企业开展标准自我声明和服务质量公开承诺。建立完善产品质量安全事故强制报告制度，保障公众知情权。

3. 提升行业自治水平。推动行业协会（商会）建立健全行业自律规范、自律公约和职业道德准则，规范会员行为。鼓励行业协会（商会）参与制定国家标准、行业规划和政策法规，制定和发布行业产品和服务标准。发挥行业协会（商会）在权益保护、纠纷处理、信用建设、信用监管，以及在开展或参与公益诉讼、专业调解方面的积极作用。

4. 发挥社会监督作用。建立“吹哨人”、内部举报人等制度，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员予以重奖和严格保护。整合、优化政府投诉举报平台功能。依法规范牟利性“打假”和索赔行为。培育信用服务机构，鼓励开展信用评级和第三方评估。发挥专业机构的监督作用，在监管执法中更多参考专业意见。强化舆论监督，曝光典型案例，震慑违法行为。

### （五）规范行政检查和执法行为，提升监管规范性和透明度

1. 规范涉企行政检查和处罚。梳理和论证涉企现场检查事项，压减重复和非必要检查事项，着力解决涉企现场检查事项多、频次高、

随意性大等问题。系统清理、规范行政处罚事项。加强行政执法事项目录管理，减少非必要执法事项。健全行政执法自由裁量基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度。禁止将罚没收入与行政执法机关利益挂钩。

2. 全面推进监管执法公开。严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。建立统一的执法信息公示平台，按照“谁执法谁公示”原则，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等依法不予公开的信息外，行政执法职责、依据、程序、结果等都应及时对社会公开。对行政执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等全程记录、全程留痕，做到可回溯管理。重大行政执法决定必须经过法制审核，未经法制审核或审核未通过的，不得作出决定。

3. 依法查办案件。综合运用行政强制、行政处罚、联合惩戒、移送司法机关处理等手段，依法处理监管中发现的违法违规问题。对情节轻微、负面影响较小的苗头性问题，主要通过约谈、警告、责令改正等措施及时予以纠正。对情节和后果严重的，依法严惩，涉及犯罪的及时移送司法机关处理。建立完善惩罚性赔偿和巨额罚款制度、终身禁入机制。

4. 完善尽职免责、失职问责办法。全面落实行政执法责任制和问责制。对忠于职守、履职尽责的，给予表扬和鼓励；对未履行、不当履行或违法履行监管职责的，严肃追责问责；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。加快完善监管执法领域尽职免责办法，明确履职标准和评判界线，对严格依法履职出现问题的，结合行为动机、客观条件、执法程序、执法方法、社会影响、挽回损失等情况综合分析，符合条件的予以免责。

### （六）挖潜信息赋能，持续完善“互联网+监管”

1. 完善“互联网+监管”立法。立法是“互

“互联网+监管”最重要的方式,也是监督的依据。参鉴国际作法,结合我国国情,建议从两个层面完善“互联网+监管”立法:一是从中央、地方和行业三个层面完善我国“互联网+监管”立法,明确监管目标,提高立法系统性和针对性;二是协调好不同层级和不同部门互联网监管立法的关系,使“互联网+监管”立法形成相互协调的有机整体。

2. 推进“互联网+监管”实践。依托国家“互联网+监管”系统,联通汇聚全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统等重要监管平台数据,以及各级政府部门、社会投诉举报、第三方平台等数据,加强监管信息归集共享,将政府履职过程中形成的行政检查、行政处罚、行政强制等信息以及司法判决、违法失信、抽查抽检等信息关联整合,归集到相关市场主体名下。运用大数据等技术,加强对风险的跟踪预警。探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管,提升监管精准化、智能化水平。

3. 强化“互联网+”企业主体责任。针对“互联网+”商业企业进行类型化管理,区分互联网接入提供商、内容提供商、平台提供商确定不同的责任。对互联网内容提供商,须保证内容的合法性、真实性,承担事前审查、及时删除等义务,并负相应法律责任;对互联网平台提供商,既要做好进入平台的形式审查,又要进行一般注意义务的实质内容审查,还应承担事中事后的删除和修订等义务,并负有相应的法律责任和公共责任。考虑到对“互联网+”监管依靠政府建设和维护监管平台耗资、耗时、耗力,而通过购买“互联网+”综合商业平台公司的服务则能很好实现监管所需要功能的实际,建议大力推进政府购买“互联网+”企业的公共服务。

4. 创新监管工具和手段。一是分类实施。将内容环节和网络环节营利者和非营利者、网络发布者和网络服务提供者等分开,在确保意识形态安全前提下,在信息传输即网络环节可

适度放松管制,以推动产业发展;二是加大执法环节技术研发和新技术应用。针对虚假发布、网络水军等非法新媒公关行为,有针对性地研发先进的预防和甄别技术,提升研判能力。同时,构建执法信息数据库和指挥中心,为一线执法人员配备移动执法终端,第一时间发现市场违法行为并固定音视频和图像证据;三是依托信息化创新智慧监管措施。通过网上政务大厅、事中事后综合监管平台、公共信用信息服务平台等基础平台建设,建构平台间的共享、衔接、同步机制,提升协同监管、智慧监管能力;四是运用大数据、物联网、云计算等新技术构筑监管创新基础。运用大数据、物联网、云计算等新技术倒逼监管体制机制变革,提升监管体系和监管能力现代化;五是通过诚信体系托起监管手段多样化。以完善社会诚信体系为抓手,创新市场化、企业化和社会化手段,提升综合监管效能。法律准备

- ① 习近平:关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明,中国政府网, [http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/15/content\\_2528186.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/15/content_2528186.htm)。
- ② 《习近平主持政治局第十五次集体学习》,党建网, [http://www.dangjian.com/gcsy/ldhd/xjp/dn/201405/20140528\\_1970618.shtml](http://www.dangjian.com/gcsy/ldhd/xjp/dn/201405/20140528_1970618.shtml)。
- ③ 《习近平春节前夕赴河北张家口看望慰问基层干部群众》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/2017-01/24/c\\_1120377384.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-01/24/c_1120377384.htm)。
- ④ 《中共中央举行党外人士座谈会和民主协商会 习近平主持会议并发表重要讲话》,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/01/content\\_5269809.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/01/content_5269809.htm)。
- ⑤ 《李克强在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上发表重要讲话》,中国政府网, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-06/25/content\\_5403115.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-06/25/content_5403115.htm)。
- ⑥ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)。
- ⑦⑧⑨ 王俊豪、李阳:《中国特色政府监管机构理论体系及其改革思路》,《中国行政管理》2020年第10期。

(责任编辑:杨婷)