

整体性治理: 地方政府市场监管体制改革探析〔*〕

——基于四个地方政府改革的案例研究

○ 徐 鸣^{1,2}

(1. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872;

2. 中共安徽省委党校 科社部, 安徽 合肥 230022)

〔摘要〕自 2008 年以来我国一些地方政府结合中央精神和地方实际积极探索市场监管领域的改革。本文的案例选择是以地方在政府组织中成立含有市场监督管理局字样的部门的城市, 分别是广东省佛山市顺德区、广东省深圳市、浙江省舟山市和安徽省广德县。四地市场监管体制改革的价值取向是通过机构整合, 力图改变由“碎片化”的机构设置而带来的政府监管失灵现象。整体性治理注重治理问题的预防导向, 公民需求导向和结果导向, 其核心的特征包括: 一以提供优质的公共服务, 回应公众需求作为整体性治理的根本目的; 二以整合的思路和加强协作的方式, 着眼于政府内部机构和部门的整体性运作。而地方政府市场监管体制改革的路径重构应当使政府主导下的多部门共同参与的监管体系可实现监管效率的最大化。

〔关键词〕整体性治理; 市场监管体制; 地方政府; 碎片化

一、对地方政府市场监管体制改革的审视: 整体性治理初见端倪

市场监管是政府的主要职能之一, 当前, 出现了越来越多单一的政府职能部门无力解决的公共事务, 市场监管领域深层次的矛盾和新的问题不断显现。因地方政府处于执政党与公民的交接面, 既是中央经济宏观调节的实际贯彻者, 又是市场监管职能的具体执行者; 既是本地区公共产品和公共服务的组织者和提供者, 又是本地区社会管理工作的领导者, 对社会矛盾和冲突把握得最早, 也最了解辖区群众的需求, 故注重加强地方政府市场监管职能, 改革现

作者简介: 徐鸣(1979—), 中国人民大学公共管理学院博士生, 中共安徽省委党校科社部副教授, 研究方向为公共管理理论与实践。

〔*〕本文是国家社科基金项目“基于整体性治理的地方政府市场监管体制改革研究”(14CGL041)的阶段性成果。

行地方政府市场监管体制十分必要。

改革的主要推动力量来自于地方政府为解决监管困境而进行的积极探索创新。从当前的实际情况来看,市场监管领域各类问题频出,原有体制存在的主要问题集中表现在:一是市场监管主体多元,机构重叠,职能分散带来“碎片化”,这种“碎片化”不仅在数量特征上表现为大量的碎片,而且在地域和功能上彼此交叉重叠。^[1]由此造成多头监管、重复监管,有利则争、无利互推,导致市场监管秩序混乱。“碎片化”或已成为监管乏力、效果不佳的主要症结。二是监督机构各自为政,缺乏协调配合,各监管部门自行体系、自设标准,执法、监管标准不统一,削弱了市场监管的整体效能,降低了市场监管的效率、质量和权威。

近年来,我国渐进式改革策略客观上为地方改革预留了空间,特别是在2008年提出机构改革中可积极探索职能有机统一的大部门体制,为地方政府监管体制改革提供了组织结构调整的体制保障。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“改革市场监管体系,实行统一的市场监管”,“加强地方政府市场监管职责”;中发〔2013〕9号中共中央、国务院《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》提出“加强对市场主体和市场行为的监督管理,市场监管原则上实行属地管理,由市县负责”,更是为地方政府市场监管体制改革提供了有力的政策支持。

自2008年以来我国一些地方政府结合中央精神和地方实际积极探索市场监管领域的改革。本文选择了以地方政府在组织中成立含有市场监督管理局字样的部门的城市,以它们作为案例来研究,分别是广东省佛山市顺德区、广东省深圳市、浙江省舟山市和安徽省广德县。^[2]

(一) 四地市场监管体制改革的基本描述

1. 顺德区的改革。2009年顺德迈出县级政府大部门制的第一步,在市场监管领域实现了重要突破,在党政机构联动改革中将原垂直管理的工商、质监部门下放地方,并与安监部门整体合并,专门设置市场安全监督管理局。整合划入原食品药品监督管理局的食品安全协调职责,卫生局的食品安全卫生许可和餐饮业、食堂等消费环节食品安全监管职责,以及文体许可及文化综合执法、农业市场管理、旅游市场监管、生猪屠宰管理等职责,形成“3+5”的职能格局。将8个“大檐儿帽”整合成一支监管队伍,实行网格化监管,从而实现从分散到收敛的成功转型,解决监管执法互相推诿的现象。

2. 深圳市的改革。2009年,深圳市同样是依托大部制改革将工商局、质监局、知识产权局合并设立市场监督管理局。并从卫生部门划入餐饮环节食品安全监管职责,从贸工部门划入酒类专卖管理等职责,从安监部门划入特种劳动防护用品安全质量监督职责。构建市场监管执法的统一,市场准入与窗口服务的统一,产商品质量监管的统一,食品安全监管的统一,技术、专利、标准、商标、版权服务的统一。2011年,又逐步将食用农产品质量安全监管职责、版权管理职责划入市场监管局。

3. 舟山市的改革。2013年8月21日,舟山市市场监督管理局正式挂牌,新成立的舟山市市场监督管理局有机整合了原工商、质监、食药监部门的职责,同时将改革延伸到县(区)、乡。截至目前,舟山市、县(区、功能区)均已建立市场监督管理局(分局),乡一级设置了23个市场监督管理所。

4. 广德县的改革。2014年1月,广德按照“3+3”的模式统筹整合县内各类市场监管行政资源,实施大部门制的综合市场监管改革方案,成立了市场监督管理局。整体合并县工商局、质监局、食品药品监督管理局这3个部门,组建县市场监督管理局。划转县卫生局食品安全综合协调、餐饮服务公共场所卫生管理职能,县商务局酒类流通管理、生猪定点屠宰管理职

能,县农委食用农产品质量安全市场监管职能这3方职能。强化1个中心,整合质监、卫生、农业、食品药品监管部门的检测人员、编制、设备,组建广德县市场监管检验检测中心,建立食品安全监管全链条、市场监管检验检测全平台的市场监督管理新体制。

表1 四地市场监管体制改革机构整合及职能划转一览表

	佛山顺德区	深圳市	舟山市	安徽广德县
新设部门名称	顺德区市场安全监督管理局 (3+5 格局)	深圳市市场监督管理局,加挂知识产权局牌子 (3+6 格局)	市场监督管理局,挂工商局、质监局、食品药品监管局、市食安办牌子 (3+1 格局)	市场监督管理局 (3+3 格局)
部门整合	①区工商局; ②区质监局; ③区安监局。	①市工商局; ②市质监局; ③市知识产权局。	①市工商局; ②市质监局; ③市食药局。	①县工商局; ②县质监局; ③县食药局。
职能划转	①划入原食药局的食品安全协调职责; ②划入原卫生局的食品安全卫生许可和餐饮业、食堂等消费环节食品安全监管职责; ③划入原文体局的文体许可及文化综合执法职责; ④划入原农业局的农业市场监督管理职责; ⑤划入原经贸局旅游市场监管、生猪屠宰管理职责。	①划入原卫生部门的餐饮环节食品安全监管职责; ②划入原贸工部门酒类专卖管理职责; ③划入原安监部门的特种劳动防护用品安全质量监督职责; ④保留原合署的物价局价格监督检查职责; ⑤划入原农业局的食用农产品质量安全监管职责; ⑥划入广电部门的版权管理职责。	划入原由县卫生局承担的食品协调、组织查处食品安全重大事故等职责。	①划入原县卫生局承担的食品安全综合协调(县食安办)等职能、餐饮服务公共场所卫生管理职能、餐饮服务卫生许可职能; ②划入县商务局承担的酒类流通管理、生猪定点屠宰管理职能; ③划入县农委承担的食用农产品检验检测职能。 另,整合县工商“12315”、县质监局“12365”、县食药局“12331”电话平台,统一设置“12315”消费者市场投诉举报热线平台。
检验检测资源	融合技术机构力量,建立食品安全监管电子系统。	在深圳市级层面整合各类检验检测资源,综合设置计量质量、特种设备、食品(农产品)质量检验检测机构。	整合食品、药品、医疗器械、保健品、化妆品检验检测机构。	整合县卫生局、县农委、县食区局和县质监局下属的检验检测部门,组建县市场监管检验检测中心。

注:根据2013年8月至2014年1月调研资料分析汇总制作

(二)四地市场监管体制改革特征分析

通过以上对四地市场监管体制改革的素描,无论是顺德“3+5”改革模式、深圳“3+6”改革模式、舟山“3+1”改革模式、广德“3+3”改革模式,都可以清晰地看出四地改革呈现出共同的特征:依托大部门制改革进行机构整合,机构整合既包括综合市场监管部门,如工商局;也包括专项市场监管部门,如质监局、食药局、知识产权局。而机构整合既是大部门制改革的表象,又是大部门制改革的结果。改革的重点都放在强化关系人民群众切身利益的食品药品、安全生产等领域的监管上,加快推进市场监管重心下移,加强基层市场监管机构的建设。

那么,四地市场监管体制改革仅仅是为了完成大部门制改革的需要吗?地方政府的行为显然不是这么被动。在对四地市场监管部门的主要负责人及政府分管领导进行深度访谈和走访调研中,我们深刻地感知到这轮改革四地近乎一致的价值取向,这种价值取向通过他们的描述可概括为:通过机构整合,力图改变由“碎片化”的机构设置而带来的政府监管失灵现象。在他们不断提及“整合”“消除碎片化”“弥合缝隙”“回应公众需求”这样的词汇时,其实

已经触及到“整体性治理”这种新型的政府治理工具的核心内容,实现整体性治理或已成为四地改革的目标和理论指导工具。

二、整体性治理注重治理问题的预防导向、公民需求导向和结果导向

20世纪90年代中后期以来,整体性治理作为一种新型的政府治理模式在以英国、澳大利亚等为代表的西方国家出现,被认为是继传统官僚制、新公共管理之后的第三代公共行政理论典型范式。整体性治理是在不断对官僚制和新公共管理模式下政府服务裂解性和政府组织机构职能化而造成的“碎片化”问题进行反思与修正的基础上逐渐形成的。这个概念的创立者英国学者佩里·希克斯认为,整体性治理作为一种解决方式,它针对的是在20世纪80年代和90年代初政府改革所强化的碎片化状况。^[3]整体性治理注重治理问题的预防导向、公民需求导向和结果导向,以满足公民需要的整合型政府运作为核心,在组织架构与型态上“坚持治理层级的整合,治理功能的整合和公私部门的整合”^[4]。克里斯托夫·波里特将整体性治理定义为一种通过横向和纵向协调的思想与行动以实现预期利益的政府治理模式。^[5]综合以上定义可总结出整体性治理有两个核心的特征:一是以提供优质的公共服务,回应公众需求作为整体性治理的根本目的;二是以整合的思路和加强协作的方式,着眼于将政府内部机构和部门的整体性运作为整体性治理的基本方法,主张“管理从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合”^[6]。

监管艺术的本质在于挑选合适的工具用于工作,知道什么时候将这些工具一起使用,并能够判断这些工具什么时候不足以完成工作从而必须开发新的工具。^[7]正是基于旧体制无法满足新时代特征下的监管需要,我国地方政府积极主动寻找新的工具,在改革创新中使用了宏大系统的整体性治理这种新型的政府治理模式。地方政府以“大部制”改革为依托的市场监管体制改革是否较全面地体现出整体性治理的特征?我们需要从改革的方法和目的两个方面来进行评价和考量。从改革的方法,即改革的外在表现形式来看,四地的改革都存在机构整合和职能划转。若从组织结构角度分析,整体性治理被看作是有意识的组织设计或机构重组,其目标就是促进各政府组织更好地团结协作。四地的改革从方法的使用上都符合这种有意识的组织设计或机构重组,强调整合和协调来解决监管碎片和缝隙弥合,力求重新整合被部门职能裂解而带来的支离破碎的产权。从改革的目的来看,四地改革强调对公民反映最强烈的食品药品、安全生产等领域存在问题的反馈和回应,最终是想通过改革提升政府的监管能力,提高公众的满意度,这与整体性治理的目的保持着高度的一致性。

当然,四地市场监管体制改革并不是一蹴而就的,各地根据实际监管效果在进行着调整,目的仍旧是用合适工具的指导实现更有效的监管。2014年5月,深圳市场监管体制改革又有新进展,成立了市场和质量管理委员会,同时设立深圳市市场监督管理局、深圳市食品药品监督管理局和深圳市市场稽查局。新组建的深圳市市场和质量管理委员会将机构、资源、职能进一步整合,继续完善深圳大市场的机制体制,推动政府职能和监管方式的转变。深圳模式经过此次调整,目前看呈现三个优点:一是采取分类监管模式。区别对待普通产品质量与食品药品安全,将食品安全监管职能调整由食品药品监管局承担,实现专业化监管。二是统一协调监督执法队伍。由于行政强制、处罚等行为与市场主体利益直接相关,解决多头执法问题有利于减轻市场主体负担,提高监管公平性。三是强调宏观政策设计与微观监管的有机结合。“委”的工作重点是建立健全市场主体准入规范、核准许可规范和运行监管规范,以有质量的政府治理去维护市场公平、激活市场活力;“局”的工作重点则放在具体监管

事务的实施和规范的落实上。在深圳的这次体制调整中,我们仍然能够较清晰地看到整体性治理所要求的整合和协调的运用。

三、地方政府市场监管体制改革的路径重构:基于整体性治理的监管体制构建

当前,党中央明确指出要加强地方政府市场监管职责,尤其是我国正处于经济和社会转型及政府转轨期,市场和政府的不完善并存,离开政府主导进行市场监管是不现实的。因此,政府主导下的多部门共同参与的监管体系可实现监管效率的最大化。理想的市场监管体系应具有整体性,整体性治理作为一种回应政府治理“碎片化”现象而诞生的理论思潮,给市场监管体制改革提供了一条大有裨益的思路。

以监管效率为核心的监管体制创建,是要寻求适合我国转型期国情的高效率的监管制度安排。当前地方政府市场监管体制改革的目标就是实现“整体性监管”。希克斯认为对“整体性治理”的挑战是在政策、管制、服务提供、监督四项关键活动的所有层面上取得一种一贯性。要实现整体性监管,也需要在市场监管政策、市场监管实施、市场监管服务、对市场监管者的监管四项关键活动的各个层面上取得一致性和连续性。基于整体性治理的监管体制构建,主要从市场监管机构的设置、监管职能的配置划分和组织规范配套三条路径来实现四项关键活动的各个层面上的一致性和连续性。

(一)在机构设置方面,综合设置监管机构

按照深化大部门制改革的精神,归并相关市场监管部门的职能,组建职权相对集中的市场监管机构。对现有监管职能相近、交叉、重复的部门进行整合,使监管权限相对集中。同时,健全和完善工作制度,调整规范监管机构的性质、类别和机构设置,减少行业性市场监管部门,扩大综合性市场监管部门的职能。但这并不意味着不看效果地只做简单的归并,如,在调研中我们发现,顺德的市场监管体制改革由于体量过大,内设机构和人员短时间内急速膨胀,新机构内部形成了太多的专业壁垒,需要相当长的时间实现部门整合到职能融合,否则简单整合将流于形式,而且权力过于集中也容易滋生腐败。舟山的改革是在2013年全国启动的食品药品监管体制改革的背景下进行的地方食药改革的基础上进行的,并进行了体制创新,本意是按管药品的方法来监管食品,从目前的运行效果来看,这种改革模式是用管普通产品质量的方法来管食品,前者着眼于公共安全,后者定位于维护市场秩序,两者的定位截然不同,反而把原来要加强食品安全监管的初衷抛在脑后。比较而言,深圳在2014年对市场监管体制的再改革就较好地兼顾了整合的形式和整合的实际监管效果两个方面。

(二)在职能配备方面,调整市场监管部门间的横向和纵向权力配置

独立性、公正性、权威性和专业性是现代政府行政权力配置的基本原则。^[8]在市场监管部门权力的横向配置上,要做到市场监管机构与政府宏观政策和产业主管部门相对分开,在执行监管时相对独立而不受利益相关方的干扰,以保证监管的公正性和独立性。在市场监管部门权力的纵向配置上,要科学合理地配置中央监管机构与地方监管机构之间的监管权,理顺条块关系,以保证监管的有效性。同时,在纵向配置上还要理顺各自的内部管理体系。无论是综合性市场监管部门,还是专项性、行业性市场监管部门都要合理设置内部机构,理顺内部管理关系,保证监管职能的有效性。内部机构设置应遵循科学、合理、经济、高效、权威的原则,避免职责交叉重复和监管乏力。加强一线监管执法力量,增强监管工作的系统性和实效性。要推行执法责任制,完善行政执法机关的内部监督制约机制。通过严格执行行政执法责任制、错案责任追究制、行政赔偿制,以明确市场监管机构的执法职责,实现规范行政执法行

为的目的。通过横向和纵向权力的合理配置,目的是建立跨部门、跨层级组织的一体化的信息平台,通过实现“一站式”的平台,为公民提供跨越边界的整体性服务。^[9]

(三)在组织规范方面,健全市场监管法律体系

市场监管法律体系是监管制度中最核心的构成要素,它不仅对监管对象设置监管标准和行为底线,也规范着监管者的权力种类、权力大小、权力运用程序。我国已初步建立起社会主义市场经济监管法律体系,但整体建设仍然比较滞后,地方配套立法更是缺失。例如2009年6月1日起实施的《食品安全法》对许多监管领域的相关规定,还需要一些配套法规规章及政策进行明确和规范。《食品安全法》规定:“食品生产加工小作坊和食品摊贩从事食品生产经营活动,应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求,保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害,有关部门应当对其加强监督管理,具体管理办法由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依照本法制定”,目前全国有十几个省份出台了管理条例,使得基层地方政府市场监管部门在对此类领域进行监管时无章可循。改革应按照依法治国的基本方略,着眼于规范权责、保障权益,着重建立市场主体监管法律秩序、产权界定和保护的法律秩序和合理高效的市场交易法律秩序、正当的市场竞争法律秩序以及信用法律监管制度等,调整和规范市场经济活动和经济关系。同时,要加大监管执法力度,加大违法主体的责任成本。综合运用行政处罚、民事赔偿、刑事处罚,予受监管主体以经济、能力、商誉处罚,增加受监管主体的违法成本,使它在巨大经济、法律、社会成本的压力下克制机会主义行为。如孟德斯鸠所言“虽然欲望可能会促使他们做坏人,然而利益却阻止他们这样做”^[10]。

注释:

[1] 罗思东:《美国地方组织体制的“碎片化”评析》,《经济与社会体制比较》2005年第4期,第106-110页。

[2] 调研时间为2013年8月至2014年1月,共分四次,选取四个地方案例,分别是广东省佛山市顺德区、广东省深圳市、浙江省舟山市和安徽省广德县。由作者和调研团队对市场监管部门的主要负责人及市、区、县的政府分管领导进行了深度访谈调查,获取了大量市场监管体制改革相关信息。

[3][4] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, Gerry Stoker, Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda, New York: Palgrave, 2002, pp. 48, 29, 32.

[5] Pollitt, Joined-up Government: a Survey, Political Studies Review, 2003, No. 1, pp. 34-39.

[6] 竺乾威:《从公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期,第49-58页。

[7] 马尔科姆·K·斯帕罗:《监管的艺术》,北京:中国金融出版社,2006年,第10页。

[8] 王耀忠:《食品安全监管的横向和纵向配置》,《中国工业经济》2005年第12期,第64-70页。

[9] 竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期,第52-58页。

[10] 孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁译,北京:商务印书馆,1982年,第67页。

[责任编辑:钟 和]