

● 管理学

关于市场监督管理体制的建构

王林昌, 林 峥

(武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072)

作者简介] 王林昌 (1950-), 男, 河南镇平人, 武汉大学商学院工商行政管理研究所教授, 主要从事工商行政管理研究; 林 峥 (1976-), 女, 山东栖霞人, 武汉大学商学院经济学系硕士生, 主要从事工商行政管理研究。

摘 要] 我国的市场监督管理部门较多、职能交叉、政出多门、效率不高, 其原因与我国正处于改革的过渡时期有关。此外, 从深层次讲, 还在于: 监管职能的划分和机构的设置在很大程度上与权力分配、经济收益、人员安排、上下“对口”等因素相联系。为了使市场监管体制有效地促进市场经济的健康发展, 应按照统一、权威、高效的原则, 归并同一管理领域的相关部门, 重构市场监管体制。

[关键词] 市场监管体制; 重构模式; 保证措施

[中图分类号] F 203. 9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-5374(2000)05-0679-06

近年来的实践表明, 良好的市场秩序对于促进国民经济健康发展具有重要的意义, 而公正健全的市场监督管理体制对培育和维护良好的市场秩序有着极为重要的作用。因此, 在我国经济、政治体制改革不断深化的背景下, 探讨如何构建适合我国国情、监管得力、又能推动市场有序高效运作的市场监督管理体制, 具有十分重大的理论价值和现实意义。

一、我国现行市场监管体制评价

(一) 现行市场监管体制

目前, 我国承担市场监督管理职责的部门和组织较多, 从现行的监管分工看, 可做如下分类:

1. 综合市场监管部门——工商行政管理局 工商行政管理局的主要职责是认定市场主体资格, 对市场主体、客体进出市场及交易行为进行监管, 推进市场规则的完善, 保护消费者和经营者的合法权益, 维护竞争有序的市场环境

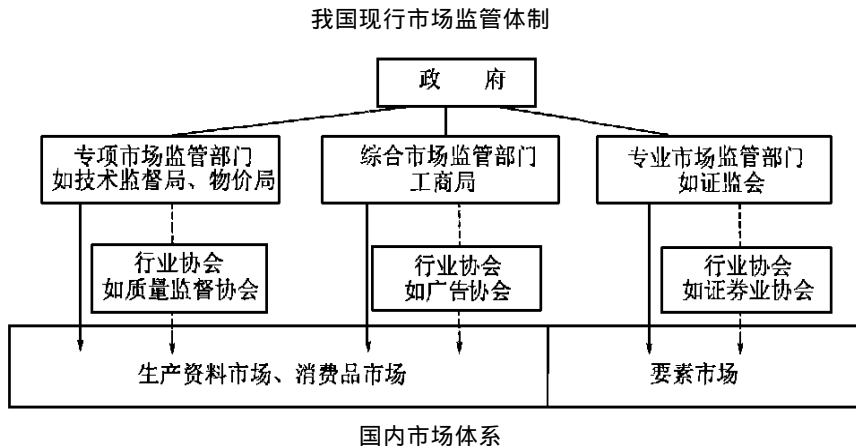
国家工商局是国务院主管市场监督管理和行政执法工作的直属机构。在层级体制上, 1998 年以前为“条块结合、以块为主”的模式; 1998 年开始改革, 实行省以下工商行政管理机关的垂直管理。

2. 专项市场监管部门——物价局、质量技术监督局、商检局、海关等。专项市场监管部门侧重于从某一专业角度对消费品市场、生产资料市场进行监管, 它与工商局监管的领域相同, 只是监管的内容存在差异。专项市场监管的特点即在于监管内容的明确和专一, 如商品价格、质量、标准、技术要求等。

3. 专业市场监管部门——证监会、房产管理部门、土地管理部门、文化出版管理部门等。专业市场监管部门是从某一特定市场出发, 对该市场的市场行为进行监督管理, 它的监管范围大多是要素市场, 监管手段的技术性强。

4. 各种行业组织、行业协会。这些组织是独立于政府之外的社会性民间团体或是半官方性质的经济团体, 多为市场主体的自律性协调组织。它们属于行业管理的范畴, 是社会主义市场经济体制下的中观经济层面, 也以维护正常的市场秩序为己任。因而, 可以说行业管理组织在一定程度上也肩负着市场监督管理的职责, 不过这种职责更多的是以自律, 以及政府、企业、市场的双向协调为特征。

我国现行市场监管体制见下图:



(二) 现行市场监管体制存在的主要问题及成因

虽然我国已经初步形成了具有中国特色的市场监管体制,但随着社会主义市场经济建设进程的加快和经济体制改革的深化,原本就不很完善、并且潜伏矛盾的现行市场监管体制更加不适应新形势的要求,暴露出许多问题。主要是设置的市场监管机构多、规模庞大,分工不明、权限模糊,而这些问题所引发的弊端就是多头管理、职能交叉、条块分割、权责不明、争权夺利、政出多门、机构臃肿、效率不高。而这些问题不只存在于部门之间,就是在同一个部门的内设机构中也有类似情况。

客观地讲,造成这些问题的原因首先是与我国正处于改革的过渡时期有关。我国在从计划经济向市场经济转变的过程中,市场的培育和建设越来越被社会所重视,市场的作用日益明显和强化,良性市场秩序的维护更是迫在眉睫。因此,相对于计划经济时期,市场监管的职能有所扩大和加强,市场监管的任务也更加繁重。于是,因事设岗造就了众多的管理部门和机构。这些政府职能部门和机构一旦设立,根据“帕金森”定律,就有天然扩张的倾向,不断膨胀已有的规模。而与此同时,在过渡时期,上下管理体系、平级管理协作体系又没有完全理顺,加剧了机构之间协调的难度。

其次,这些问题的成因还有某些特殊因素:

1. 监管职能的划分、机构的设置与权力分配密切相关。从深层次来讲,在市场监督管理的分工中帶有一定权力分配的色彩,也就是说管理权的大小与部门的权力、地位、重要性紧密交织在一起。谁拥有的市场监管权力多,谁讲话的分量就重。因此众多的市场监管部门、机构不仅争相设立,而且尽力争取一份在市场活动中“说了算”的权力。权力的大小、多少甚至可能成为“寻租”的基础。部分官员、部分机构将

其作为权钱交易的有力支撑。戴维·奥斯本等学者已经在《改革政府》中明确指出:“官僚和官僚机制感兴趣的是争取更多的经费和更大的权力。”“帕金森”定律所揭示的官场病,实质就是政府机构自我扩张、追求自我利益的结果。

2. 监管职权的划分、机构的设置与经济收益紧密相联。市场监督管理机构作为国家行政体系的一部分,是非盈利性组织,但它以占有资源为条件,需要借助一定的物质手段开展管理活动,以顺利履行其职责。正因为如此,长期以来国家采取财政拨款的形式解决市场监管部门的经费来源,但它并不能解决大量的办案经费和更多的福利问题。由此,就出现了市场监督管理的职责与收取费用等经济利益紧密相联的现象,造成监管部门之间争权夺利,或是各自增设“创收”机构,这一来可以解决经费紧张问题,二来可以名正言顺地收取利益,避免因“寻租”带来的违纪、违法风险。

3. 监管职权的划分、机构的设置与解决“饭碗”问题相关。我国是一个人口大国,就业压力不仅困扰着社会,也会反映到政府机构就业岗位的安排上来。政府机构在某种程度上讲也成了消化就业人口的一个重要途径。在转轨时期,政府维护市场秩序的职能在加强,任务也更重,但监管经验、手段、装备等都有明显不足,所以大量的人员涌入市场监管领域。相应地,部门的存在及岗位的设置也就与饭碗挂上钩,成为解决就业压力的劳动力安置处。而与人员膨胀相伴随的是执法人员素质的低下,它直接导致市场监管工作效率的低下、监管成本的提高和编制的增加。因此,监管工作人员的数量扩张和素质提升不成比例迫使监管机构再进一步因人设岗、扩大编制,从而更加庞大和臃肿。

4. 监管职权的划分、机构的设置与“对口”的做法有关。对口原则是我国借鉴原苏联的做法,是原社

会主义计划经济时期国家计划实施的组织原则,并由此扩展至整个政府机构的设置及政府的管理行为中。在社会主义市场经济体制的建设过程中,对口原则依然被延续下来,上级设置什么机构,下级也被要求“对口”设置相应机构。这种“对口”做法仅是从主管部门便于管理的角度出发,而不是从市场需要出发。“对口”扩大了政府机构和管理人员的数目,同时又使市场监管权力、各种监管行为各自为政,分兵把守,该集中的没有集中,不该集中的却集中不少,造成监管效率的降低和官僚作风的泛滥。

总而言之,正是基于上述因素的存在,机构数目的增多、机构规模的扩张及监管权限的模糊等问题才得以不断地产生,又不断地相互作用、相互加强,从而引发更多的弊端,加大了解决问题的难度。

二、我国市场监管体制建构的目标模式

建构我国新的市场监管体制,在处理好政府与市场关系的基础上,还必须遵循三项原则,兼顾四个因素

(一) 市场监管体制建构的原则

1. 统一原则 对市场的监督管理是国家一项重要的宏观调控手段,它着眼于培育市场,清除市场障碍,维护市场秩序,以尽快建立统一开放、竞争有序的市场体系。该市场体系的实质正是社会主义统一大市场,即商品、生产经营要素能够在全社会范围内按照统一的市场规则自由地交换流通。统一市场在“外延上覆盖全社会,在内涵上自由地流通,在方式上规则统一,在制度上开放竞争有序”。社会主义统一大市场的要求决定了市场监管部门也必须要以统一为原则,不仅要有统一的监管机构,而且要制定统一的规则,真正形成集中统一的监管秩序。另外,统一原则也是为减少部门摩擦和内耗,提高监管效应而必须遵循的一项原则。

2. 权威原则 “经济人”的假设及市场上存在的信息不对称、机会主义行为和有限理性行为使得良好的市场秩序不能自发形成。而若无强有力的管理手段与制约措施,市场秩序就会出现混乱局面,损害消费者、生产经营者的合法权益。尤其是在我国从计划经济向市场经济的转轨时期,市场发育还十分滞后,远未达到统一开放、竞争有序的要求,市场中还存在较多的不稳定因素,如假冒伪劣商品、不正当竞争行为、经营者投机钻营等。因此,市场监管机构必须强化自身的威慑力,既要有集中统一的市场管理权力,还要有强硬的制衡措施,能够切实起到打击市场不法势力、维护市场秩序的“经济警察”的作用。

3. 高效原则。高效原则的实质是适应市场经济对效率的要求。从其内涵上看,它包括外部高效和内部高效两方面。外部高效意味着市场监管组织机构的存在能够适应瞬息万变的市场环境,可以准确迅速地在各种市场构成中发现不稳定因素,并且能够及时地解决和处理,防止危害进一步产生和扩大。内部高效则是指在管理组织结构上具有较高的行政效率和监管效率。整个监管组织体系要有合理的上下层次、恰当的控制幅度、简短的工作流程,体系内部既有分工和授权,又有协调和合作。监管体系内的各个机构和其运作机制能够相互衔接、相互适应,并协调运行。

从高效原则外延上看,它也要求市场监管组织体系是开放的,而不是封闭的。这个体系能够时刻和其所处的环境发生信息等要素的互换,能够适应市场环境的变化,并伴随市场的成长而成长,做到与所监管的市场达到双向促进的协同发展。

(二) 市场监管体制建构的相关因素

1. 市场的特点。随着社会、科技的不断向前发展,市场以及市场的构成要素也在不断发生着变化。首先是市场的外延和内涵得到了进一步的扩充。除传统的商品市场和生产要素市场等有形市场外,伴随着电子技术与网络技术的进步,新的无形市场、虚拟市场也开始产生,如网上拍卖市场、网络广告市场等,各种市场的界限也逐渐变得模糊。其次是在各种市场环境中,市场主体、交易客体、交易行为、竞争行为也与过去有了很大的不同,尤其是在生产要素市场中,市场客体和市场行为的多样性、复杂性已远远超出了人们的想象。这就要求逐步提高市场监督管理的技术含量和专业知含量,实现管理手段及执法手段的专业化和技术化。因此,在设立市场监管机构时,对于专业技术要求较高、独立性较强的特定市场,有必要单独设立监管机构,保证管理的力度和深度。

2. 国家经济安全的需要。经济安全是一个国家的资源状况、调控能力等经济要素在受到外来的或本国经济体系内在的某个风险要素的冲击时,仍能保持良好运行状态的能力,诸如一国经济体系抗击金融风波、通货膨胀的能力、民族企业在外资面前自立的程度及竞争实力的大小等。市场监管职责之一是防范外来因素及内生异化变量对本国市场的冲击,为国家经济安全提供有力的保障。首先它要能够在国门处设立一道屏障,进行有效的进出境的检查,如目前海关所承担的主要职责。其次在国内,市场监管应能在一定程度上起到抵御经济风险、加强市场

抗风险能力的作用,如对交易行为的监测,对外资投向、规模的控制等。

3. 改革的进展 目前,我国政治体制改革正伴随经济体制改革如火如荼地进行着。对于在我国重新构建市场监管目标模式,要借机构改革契机对现有体制做一番大的调整,但又必须考虑到现行部门和机构的设置,既不能全盘否定,推倒重来,否则会在各方面造成大的振荡,增加改革成本,甚至还会适得其反;但也不能只做枝微末节的微调,“换汤不换药”不可能有效解决传统模式中存在的系列弊端,以后甚至可能还会引发更多的矛盾。因此,市场监管模式的构建必须要与改革的进程、现实的客观情况相适应,在这个问题上必须处理好以下几种关系:

(1)工商、物价、技术监督以及其他相关部门之间的关系;(2)市场监管部门与地方政府之间的关系;(3)市场监管机构与市场的关系;(4)市场监管机构与市场自律的关系。

4. 市场监管职能作用的界定 市场监督管理的主要职能是保证市场配置资源作用的发挥,维护良性的市场秩序,保护消费者、生产经营者的合法权益,它是国家宏观调控的重要组成部分。因此,市场监管职能的加强和监管机构的设立,必须与整个国家宏观调控体系的建设相一致,在模式建构时要通盘考虑、全局把握,防止单个部门与整体建设脱节现象的发生。

(三)市场监管体制建设的模式构想

在综合考虑市场监管机构设置、隶属关系、权限划分等所要遵循的原则及我国的现实相关因素,我们提出的我国市场监督管理体制的目标模式如下:

1. 市场监管机构设置框架及权限划分

(1)从监管的市场体系讲,建议机构统一与适当分设相结合。消费品市场和生产资料市场与众多消费者和经营者的日常活动紧密相关,且两类市场在监管方式方法上存在着一定的相似性。所以,对于这两类市场的监管应尽可能统一,归并原先职能交叉重叠的部分,由一个集中、权威的机构担负起市场监督管理的职责。生产要素市场因为专业性、技术性较强,且其市场经济活动具有较强的独立性,对它们的监管手段和方式也存在较大差异,所以目前对于要素市场的监管还是以分设的机构为主。另外,由于海关是进出国门的一道屏障,是维护国家经济安全的重要部门,因此海关仍独立于商品要素市场的监管机构而另行设立。

(2)从监管的机构讲,消费品市场和生产资料市场拟成立以工商行政管理局为主体的统一机构,归

并技术监督、物价、医药、文化出版等部门,其具体职责是:第一,对市场主体进出市场的资格进行确认;第二,保证消费品市场及生产资料市场上的交易客体的合法性;第三,保护正当的交易行为,促进竞争,查处并惩罚不正当经营行为;第四,保护消费者、生产经营者的合法权益;第五,推动市场规则的完善。生产要素市场的监管机构基本维持现状不变,但要注意理顺其各自内部的管理体系,保证监管效力的发挥。与此同时,无论是在商品市场,还是在要素市场,都需加强自身建设,完善行业管理的自律监管行为,做到政府机构的统一管理与市场自律相结合,拓展市场监管的广度,提高市场监管的有效性。上述三种监管组织都是市场监管模式的组成部分,它们的最终目标都是通过推行公正而健全的监管制度,确保市场有效率、公平及公开。因此,三种监管组织各有分工、各有侧重,但也要相互配合、相互协调,在市场监管过程中既有主角,又有配角。只有这样,监管效力才能得到最大的发挥。

2. 市场监管机构名称和隶属关系

统一的商品市场监管机构的名称可以考虑叫“国家市场监督管理总局”,它直属于最高行政机构——国务院。国家市场监督管理总局自身实行垂直管理,设立“中央——地方——基层”三个层次的监管体系。除接受中央政府的统一领导外,各级地方政府不得干预市场监管机构的独立活动。

要素市场监管体制是在国家集中监管基础上的分设,它同样施行垂直管理的三级监管体系,以保证监管的超脱性,排除各种人为的干扰因素。

各类行业协会和行业组织是市场行业管理的组成部分,它与政府市场监管机构是指导监督、联系合作的关系。

3. 国家市场监督管理总局的内设机构

国家市场监管委员会集中统一地监管消费品市场和生产资料市场,其内设机构必须要与其职责相适应,建议设立如下主要职能机构:

(1)注册局:对市场主体进出市场进行资格认定,不再按主体所有制性质分设个体私营经济、内资企业及外资企业登记,只有法人登记与营业登记两种形式的区别。

(2)市场规范监督局:对市场主体提供产品和服务的标准、质量、计量、价格等进行监督管理,保障市场客体的合法有效性。

(3)公平交易局:对市场行为进行监督,查处垄断和不正当竞争行为,促进竞争,保障正当交易行为的进行。

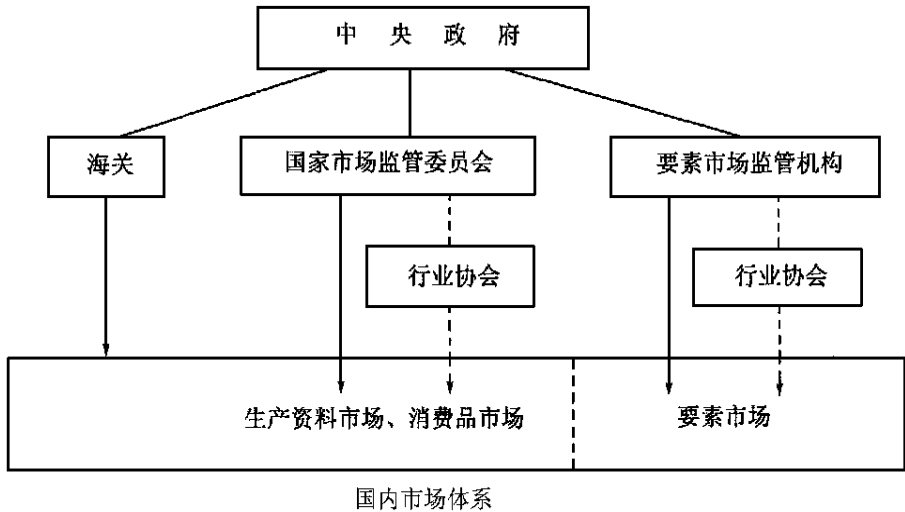
(4)消费者保护局: 通过对广告的监管、产品服务质量的监督、违法违约交易行为的控制,保护消费者的合法权益不受侵害,查处损害消费者利益的案件。

(5)市场规则建设局: 建立健全市场监督管理的法规法规,对有关市场管理的法律法规、政策措施的

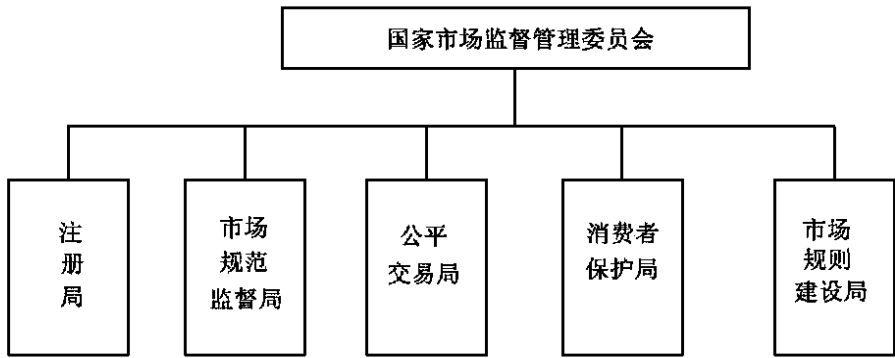
实施效果进行评估和反馈,组织有关市场交易竞争行为的调研活动,为反垄断、消费者权益保护提供资料数据分析,定期向国家权力机构和社会公众提交、公布相关信息,保证市场经济活动的透明度和市场管理活动的公正性

市场监管模式图示如下:

(图一)我国市场监管体制的目标模式——监管框架



(图二)我国市场监管体制的目标模式——主要内设机构



三、我国市场监管目标模式建构的保证措施

1. 转变观念,深刻认识市场监督管理在国家宏观调控体系中的重要地位

市场监督管理机构是社会主义市场经济秩序的主要维护者,肩负着培育和维护良性市场秩序的重要使命。因此在新形势下,提出构建市场监督管理的目标模式,必须切实转变思想观念,强化市场监管是国家宏观调控的重要组成部分的观念。首先,要明确市场监督管理的领域是社会主义市场经济的统一市场,其外延和内涵已远非单纯的消费品市场所能涵盖。其次,必须重视运用宏观调控手段管理市场经济

活动,即通过市场监督管理行为促进市场主体的成熟,规范市场客体,规制市场行为,推动市场规则完善等,来保障良性市场秩序的形成和维护。再次,市场监督管理行为作为国家的行政行为,必须改变其“创收”的动机和目的。市场监督管理是为社会提供的一项公共产品,它要让社会盈利为目的,而不是使政府自身获利。一旦市场监管活动与部门经济利益挂上钩,势必影响到其公正性和权威性。所以,在重新构建市场监管体制时,国家必须在财政上予以保证,使其有可能排除“创收”因素的干扰。

2. 提高监管队伍的素质,适应新形势下市场监管工作的要求

市场的发展使市场监管方式方法与过去有了很大不同,市场监管工作的专业性、技术性增强,对人员素质的要求也相应提高。所以,必须改变过去应急、蜻蜓点水式的短期培训方式,注重对监管人员专业基础素质的培养,提高他们内在的管理水平与执法能力。另外,还要加强公务员筛选机制和激励机制的建立和完善,不断充实优秀人才到市场监管队伍中来,并激发他们管理潜能的充分实现。

3. 在监管体系中引入竞争机制,提高监管效率

将竞争引入市场监管体系,更多地遵循市场运行规律,是为了减少官僚主义作风,增强其对外反应的灵敏度。将竞争机制引入到市场监管机构所提供的服务中来,就可以使监管行为同样注重革新,注重效率,并且能使一批富有干劲和创新意识的管理人才崭露头角,重现行政体制的活力。而监管效率的提高又将有效避免市场监管机构规模的再度膨胀和人员的重新增加,增强监管工作的灵活性和快速反应能力。

4. 加强法制建设,通过法律法规的制定保障改革成果。

在市场监管体制重构过程中,必然存在权力的重新分化和分配现象,此时若没有强有力的制衡措施,又会引起新的权力扩张和滥用现象。因此,必须运用法律来界定市场监管与其他政府权力(权利)之间的界限,明确市场监督管理在国家行政体系中的权力地位和执法地位,并以法律确定监管机构的职能、内设机构和人员编制等问题。同时,还要运用法律规范制约市场监督管理机构的运作,做到法律没有规定的职能,监管机构不得行使监督职能;法律有规定的,市场监管行为不仅要符合实体法,而且要符合程序法。

参 考 文 献

- [1] 俞宪忠. 市场机制生成的三大基础要件[J]. 东岳论丛, 1999, (2).
- [2] 陈东琪. 政府规模与机构改革[J]. 经济学家, 1999, (3).
- [3] 刘凤军. 论市场协同发展[J]. 财经研究, 1998, (8).

(责任编辑 邹惠卿)

Market-Administration System in China Construction

WANG Lin-chang, LIN Zheng

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies WANG Lin-chang (1950-), male, Professor, Wuhan University Business School, majoring in industrial and commercial administration; LIN Zheng (1976-), female, Graduate, Wuhan University Business School, majoring in industrial and commercial administration.

Abstract There are many market administrative agencies in China. Their functions and powers are not clear and definite, which results in multitudinous rules and inefficiency. The above problems can be attributed to the initial stage of the reform and some other factors, such as power share, income, personnel arrangement and post-setting which should be geared to the needs of the higher authorities. In order to make the market-administration system contribute to the further economic development, we should merge the agencies that have the same or close function in administration and reconstruct a better system with respect to the principles of unity, authority and efficiency.

Key words market-administration system; reconstruction pattern; guarantee measures