

# 提升市场监管科学化 防控区域系统性风险

孔庆山

(山东大学 管理学院 系统科学与系统工程教师, 山东 济南 250100)

## 一、研究背景

2020 年春节, 一场突发疫情席卷中华大地, 原有的监管方式难以对武汉华南海鲜市场的基层市场主体有效监管, 充分暴露了原有监管方式的短板和漏洞, 严重危害了人民群众的生命安全和身体健康。随着复工复产的逐步开启, 将对政府的市场监管能力提出新的挑战, 亟需探索更为有效的监管方式在源头上防控区域系统性风险。

伴随着市场主体的快速增长, 传统的监管方式已与经济社会发展不相适应。改革开放 40 年来, 中国市场主体数量从改革开放初期的 49 万户, 增长到 2018 年 11 月底的 1.09 亿户, 增长了 222 倍; 2019 年全国新设市场主体 2179 万户, 日均新设企业达到 2 万户 (数据来源: 国家市场监督管理总局)。而监管人员与市场主体的数量失衡问题严重, 从基层的数据可窥一斑。以新型冠状病毒疫情始发地为例, 据武汉市江汉区市场监管局 2020 年部门预算显示, 2019 年 12 月在职人员实有数 282 人 (行政人员 238 人、事业人员 44 人); 而据武汉市市场监管局政府信息公开系统数据, 2019 年 7 月至 9 月武汉市江汉区市场主体共计 155056 户 (企业 35805 户、个体工商户 119251)。据此推算, 武汉市江汉区监管人员与市场主体的数量比例达到 1: 550, 市场主体与监管能力之间的矛盾突出。试问, 江汉区政府该如何对华南海鲜市场近千余家商户有效监管? 如果采用传统的巡查制和随意检查则会产生人情监管、选择执法等问题, 还可能产生权力寻租、监管俘获等灰色现象; 如果分部门分条线展开监管则会产生多头多层重复执法分散监管力量, 又会增加制度性交易成本加重企业负担, 干扰市场主体的日常经营; 如果采取以罚代管、罚过放过缺乏有效的公开渠道和方式则会产生信息瓶颈, 社会公众及消费者很难知晓抽查检查结果; 如果对基层监管人员仅采用问责追责而缺乏有效激励, 则会极大挫伤一线人员担当作为、干事创业的积极性, 陷入“打太极推责”、“做是找死, 不做是等死”等消极监管情绪中。因此, 如何做到监管效能最大化、监管成本最优化、对市场主体干扰最小化, 营造良好营商环境、有序竞争环境和放心消费环境, 是一个需要深入研究的系统问题。

在市场监管领域全面推行“双随机、一公开”监管，是党中央、国务院作出的重大决策部署，是市场监管理念和方式的重大创新，是深化“放管服”改革、加快政府职能转变的内在要求，是减轻企业负担、优化营商环境的有力举措，是加快信用体系建设、创新事中事后监管的重要内容<sup>[1]</sup>。实践表明，“双随机、一公开”监管在降低监管成本的同时显著提升了监管效能，缓解了监管对象与监管力量之间的突出矛盾，减轻了企业负担，增强了企业市场秩序第一责任人意识，适应了商事制度改革的新形势和加强事中事后监管的新要求<sup>[2]</sup>。“双随机、一公开”监管自2016年起被连续四年写入《政府工作报告》，到2020年底要实现市场监管领域相关部门“双随机、一公开”监管全覆盖。值得注意的是，2018年武汉市场监管部门“双随机一公开”监管全面实施并于2019年被评为湖北省推行的标杆，然而，华南海鲜市场的诸多乱象长期以来并没有得到有效监管。偶然中存在着必然，必须找到原有监管方式中存在的短板和不足，防控区域系统性风险。

## 二、存在问题

“双随机、一公开”监管（以下简称双随机监管）目前仍处于推广应用初期，在基层实践中暴露出以下具体问题：

1. 对双随机监管的重要意义认识不深刻产生推行阻力和基层效能降低；
2. 内部各业务条线的职能整合不足出现重复多头布置加重了基层负担；
3. 双随机监管与其他专项或重点检查的关系未厘清出现基层任务冲突；
4. 抽查事项过多缺失工作规范指导制约了基层执法检查人员履职能力；
5. 抽查对象名录库和检查人员名录库没有及时动态更新产生监管空白；
6. 信息化平台建设滞后多部门无法实时畅通共享数据出现了信息瓶颈；
7. 年度抽查工作计划制定不合理存在靶向性不强产生了监管资源浪费；
8. 检查对象和执法检查人员的随机匹配比例概率缺乏有效的决策方法；
9. 对抽查事项和检查对象没有采取合理抽查检查方式降低了监管效率；
10. 对抽查检查结果没有及时公示和有效运用降低了监管效能和威慑力；
11. 追责免责界定不清缺乏有效的激励机制降低了执法检查人员积极性；
12. 事前事中事后培训和监督不足缺乏量化考核机制难以提升监管效能。

这些实践中反映的诸多问题错综复杂，只有站在系统维度，抓住主要矛盾，研究科学问题，解决关键问题和突出问题，才能依靠制度优势有效防控突发问题。

**主要矛盾：**日益增长的市场主体与不平衡不充分的监管能力之间的矛盾。

**科学问题：**“双随机、一公开”监管的系统理论、模型和方法指导实践。

**关键问题：**统筹制定抽查计划确定抽查事项、对象、人员、比例和概率。

**突出问题：**检查对象-抽查事项-检查人员随机匹配产生的冲突问题突出。

### 三、应急措施

针对这次突发疫情以及复工复产后可能产生的双重冲击，根据前期研究成果<sup>[3;4]</sup>提出以下应急措施：

**1. 全面排查两库底数：**全面排查市场主体和执法检查人员，细化到产品、项目、行为等，摸清各地区最大监管能力，确保全部录入“双随机、一公开”信息化平台做到底数清。

**2. 设置应急检查事项：**系统梳理针对安全、质量、公共利益等重要领域中有关疫情防控的检查事项，在一般检查事项和重点检查事项之上设置应急检查事项，根据疫情防控需要动态调整抽查事项，并制定完善抽查工作细则。

**3. 统筹制定检查计划：**按照检查事项的风险程度进行排序，调配优势监管能力对应急检查事项全面检查，剩余监管能力分配至重点检查事项和一般检查事项随机抽查；一般检查事项应严格规定抽查比例上限，将更多监管能力分配至重点检查事项；应急检查事项应采取定向检查，一般检查事项和重点检查事项采取不定向检查；明确各批次抽查的范围、数量和时间安排，检查对象和检查方式相近的，应当合并安排。

**4. 科学实施抽查检查：**按照检查事项针对不同风险等级的检查对象采取差异化分类监管措施；按照检查事项针对不同业务条线的执法检查人员重新整合成事项检查组开展事前业务技能培训；根据检查事项对检查对象和检查人员随机匹配，规范不同检查事项的工作接口提高统一协同能力。

**5. 及时公开检查结果：**对抽查发现的违法违规行为按照风险等级加大惩处力度，及时向社会公开抽查检查结果并通报给其他相关市场主体，形成有力震慑。

**6. 划清属地监管责任：**对于区域系统性风险应压实属地监管责任，对失职的执法检查人员依法追究检查责任。

**7. 加大考评激励力度：**对此次疫情防控中表现突出的事项检查组和执法检查人员给予嘉奖，对于防控区域系统性风险表现突出的属地单位给予通报表扬。

**8. 完善信息平台建设：**运用互联网、大数据和人工智能等先进技术手段提高问题发现能力，通过信息平台征集社会公众投诉举报的违法违规个案线索。

**9. 强化高校科研支撑：**应加强与高校的科研合作开展中国市场监管的基础

理论研究，解决技术瓶颈背后的核心科学问题，培养理论与实践相结合的人才。

### 参考文献：

- [1]. 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见[Z]. 2019-02-15.
- [2]. 国家市场监督管理总局. 市场监管总局关于全面推进“双随机、一公开”监管工作的通知[Z]. 2019-02-12.
- [3]. 孔庆山, 张芹, 杨蕙馨, 温德成. “双随机、一公开”产品质量监管模型研究[J/OL]. 中国管理科学:1-15[2020-02-08]. <https://doi.org/10.16381/j.cnki.issn1003-207x>. 2018. 1128
- [4]. 孔庆山, 张芹, 杨蕙馨, 施建刚. 企业集群产品质量监管演化与仿真研究[J/OL]. 中国管理科学:1-16[2020-02-08]. <https://doi.org/10.16381/j.cnki.issn1003-207x>. 2018. 1385

### 作者简介：

孔庆山（1987-），男（汉族），山东曲阜人，山东大学管理学院讲师，博士，中国优选法统筹法与经济数学研究会工业工程分会理事，中国系统工程学会会员，E-mail: kongqingshan@sdu.edu.cn.

撰写日期：2020-02-22