

商事登记制度改革背景下 我国市场监管根本转型探论*

王湘军

摘要:我国既有市场监管模式形成于无限政府与小市场背景之下。市场主体守法主要依靠外部约束与控制,市场监管依靠政府“唱独角戏”且以资格审批为重心,在当今大市场环境下,亟需进行根本转型。商事登记制度改革旨在“前端”放活、激发市场活力,是我国市场监管根本转型的切入点与催化剂。为实现这一转型,需要在监管理念上从小监管转向大监管,重视政府之外其他市场利益相关方的作用与监管主体地位;在政府监管机构上从分散转向整合,化解因机构设置“碎片化”带来的政府监管权“分散化”和监管低效率;在监管重心上从事前资格审批转向事中事后的信用监管,通过信用机制强化市场主体自律自治,并激发其守法守信的内生动力。

关键词:商事登记制度改革;市场监管;根本转型;大监管;信用监管

有效的市场监管是市场良性运行的基石,而市场准入与事中事后监管则是市场监管的两翼。长期以来,我国市场监管着重于各级政府部门运用审批手段进行前端封控,广受诟病。食品、药品、金融等市场频发的重大案件以及广大国民的切身感受,无不凸显我国市场监管存在诸多深层次问题,亟需进行彻底、根本的转型。十八大以来,作为简政放权、转变政府职能重要抓手的商事登记制度改革压茬推进。这一改革旨在前端“放活”,给市场松绑,其既是市场监管转型的一个切入点,同时也是促使我国市场监管走向根本转型的一道催化剂。在这一难得的改革窗口下,必须深入探讨如何在事中事后“管好”、如何将市场监管拉入正轨、如何推动实现这一根本转型,以期破题“放管结合”、补齐简政放权纵深发展的“最大短板”^①,彻底治理市场监管顽疾,回应民众重大关切。

一、商事登记制度改革:市场监管根本转型的切入点与催化剂

商事登记是指商事主体或商事主体的筹办人为了设立、变更或终止商事主体资格,向商事登记机关提出申请,商事登记机关依法登记并予以公示的行为。我国现行商事登记制度始于1962年国务院发布的《工商企业登记管理试行办法》。党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标之后,随着《公司法》、《合伙企业法》、《个人独资企业法》等法律法规的相继出台,各类商事主体的登记制度逐步确立。该制度是“以行政审批的方式针对商事主体及其经营能力的法律化行政管理”^[1],其特点是先证后照、证照捆绑,即先取得主管部门的经营许可证(市场经营资格),才能到工商部门申办营业执照(市场主体资格),其直接目的主要是对市场进入实施监

作者简介:王湘军,行政法学博士、公共管理博士后,中国政法大学政治与公共管理学院副教授。

* 本文系笔者主持的国家社会科学基金一般项目“内涵式大部制改革中政府职能深度整合研究”(14BZZ047)的阶段性成果。

① 迟福林等专家认为,监管转型滞后是我国简政放权纵深发展的“最大短板”。参见魏礼群主编《中国行政体制改革报告(2016)》,社会科学文献出版社2016年版,第18页。

管。

商事登记制度的建立与实施对我国市场秩序的维护起到了一定的作用。但是,随着我国经济社会的快速转型,诞生于计划经济思维与土壤中的这一制度,其“仅强调国家管理,强调行政审批职权的运用,而忽视对商事主体利益的保护”的弊端日益凸显^[2],不仅严重阻塞了进入市场的渠道,消磨了投资者的积极性,甚至还成为一些部门与人员设租、寻租的工具,造成大量腐败行为,严重减损了政府的公信力。^①2012年,在国家工商总局的支持下,广东省选取深圳、珠海、东莞三市和佛山市顺德区开展商事登记制度改革试点。在试点的基础上,2014年2月国务院公布《注册资本登记制度改革方案》,数日后,国家工商行政管理总局出台《公司注册资本登记管理规定》,商事登记制度改革在全国范围内全面推开。这一改革的主要内容见表1。

表1 商事登记制度改革的主要内容^②

序号	改革内容	具体情况
1	改证照捆绑、先证后照为证照分离、先照后证	商事主体资格登记与经营资格许可各自独立进行,经营资格许可不再作为商事主体登记的前置条件,向工商部门申请登记,取得营业执照后即可从事一般生产经营活动。对于从事需要许可的生产经营活动,则再持有关材料向主管部门申请许可。
2	推行多证合一、一照一码	将原来企业登记时依次申请,分别由工商行政管理部门核发工商营业执照、质量技术监督部门核发组织机构代码证、税务部门核发税务登记证,改为一次申请,由工商行政管理部门核发一个加载工商注册号、组织机构代码、税务登记证号和统一社会信用代码的营业执照。从2016年10月1日起,在“三证合一、一照一码”的基础上,再整合涉及企业的社会保险登记证、统计登记证,推行“五证合一、一照一码”。此外,2016年12月1日起,在全国实施个体工商户营业执照和税务登记证“两证合一”。
3	改注册资本实缴制为认缴制	以公司股东认缴的出资总额或者发起人认购的股本总额(即公司注册资本)在工商行政管理机关进行登记,公司实收资本不再作为工商登记事项。公司登记时,无需提交验资报告。
4	简化住所(经营场所)登记手续	申请人提交场所合法使用证明即可予以登记。此外,各地探索推行“一址多照”和“一照多址”,即在同一个地方可以注册多个市场主体,办理多个营业执照,企业在同一登记机关设立分支机构时无需申领新的营业执照,在已有的营业执照上标注分支机构经营场所即可。
5	简化企业注销手续	2017年3月1日起,在全国实行企业简易注销登记制度。对领取营业执照后未开展经营活动、申请注销登记前未发生债权债务或已将债权债务清算完结的有限责任公司、非公司企业法人、个人独资企业、合伙企业,由其自主选择适用一般注销程序或简易注销程序。
6	推行电子营业执照和全程电子化登记管理	电子营业执照是载有市场主体登记信息的法律电子证件,与纸质营业执照具有同等法律效力,是市场主体取得主体资格的合法凭证。

商事登记制度改革的上述举措,旨在转变政府本位主义、家长主义下以秩序为先的行政管理理念,改变对商事主体自由缺乏尊重的行政审批运作模式^[1],构建符合市场经济发展规律的商事登记制度,激发市场活力。^③在客观上,这就意味着市场监管的重心开始从事前进行转向,从静态的主体的控制进行转移,这无疑是以事前行政审批为突出特征的既有市场监管模式开启转型的一个重要切入点与突破口。

从实际效果来看,改革推出的系列举措,很好地契合了改革的初衷。数据显示,2014年3月1日至2015年2月28日,全国新登记市场主体13407300户,同比增长18.3%。改革一年新登记企业3832300户,增长49.

^① 有学者认为,许多行政审批之所以出现,并不是政府官员天真地认为他们无所不知,而是因为他们想获得控制别人的权力,想获得权力寻租的机会。如果废除行政审批制,腐败可以减少80%。参见张维迎《市场与政府》,西北大学出版社2014年版,第222-223页。

^② 资料来源:据相关材料自制。

^③ 市场经济的发展需要两个基本的法律要素:一个权力有限的政府和一个权利充分的市场。参见钱宏道《法律的经济分析》,清华大学出版社2006年版,第63页。

8% ,平均每月新设企业达到319400户。^① 2016年新设市场主体16513000户,比上一年增长11.6%。全年新登记企业5528000户,平均每天新登记企业达15100户。^②

市场门槛的降低和市场主体数量的井喷使得事中事后监管的压力陡增,市场监管体制机制方面存在的问题进一步暴露。比方说,食品市场方面,《2005-2014年间主流网络舆情报道的中国发生的食品安全事件分析报告》披露,2005-2014年间全国发生的食品安全事件数量达到227386起,全国平均每天发生约62起。2011年达到历史峰值,2012年起事件发生量开始下降,2013年下降至18190起,但在2014年出现反弹,上升至25006起。另据研究机构于2012年、2014年就公众对食品安全的满意度展开的连续性跟踪调查显示,2014年总体样本、城市样本、农村样本的满意度相较于2012年都降低了20%左右(见表2)。与此同时,分别有33.8%、33.9%、33.6%的受访者认为食品安全总体状况不但没有好转,反而变得更差了。^③又如,药品市场方面,2015年4月案发、2016年批露的山东济南非法经营疫苗系列案件,涉及24个省份近80个县市,^④举国震惊。

表2 2012、2014年公众对食品安全的满意度对比^⑤

样 本 \ 满意度	2012 年满意度	2014 年满意度
总体样本	71.3%	52.6%
城市样本	70.7%	50.5%
农村样本	71.9%	53.8%

随之而来的问题是,面对社会的高度关切与市场监管现实状况之间的鸿沟,是在维持现有市场监管体制机制的基础上进行小修小补,还是对其进行深层次的调整,实现市场监管的根本转型。我们认为,从市场监管暴露出来的大量问题和民众的切身感受来看,在商事登记制度改革的催化下,市场体量越来越大,形成于无限政府、小市场背景下,市场主体守法主要依靠外部约束与控制,市场监管依靠政府“唱独角戏”且以资格审批为重心的市场监管模式难以为继。若不进行根本性的转型,海外爆买婴幼儿奶制品之类的现象和“中国人已经百毒不侵”等自嘲语背后折射出来的民众的焦虑与无奈难以消解,民众的不满情绪会不断堆积,这不仅不利于市场的良性发展和社会的和谐,同时还会对党和政府的公信力产生极大的消极影响。因此,在商事登记制度改革激活市场潜力的情况下,为彻底扭转市场监管现状,达致市场“活而不乱”的目标,迫切需要推动市场监管实现从监管理念、政府监管机构到监管重心的“三位一体”根本转型。

二、监管理念:从小监管转向大监管

依监管理念的不同,市场监管有小监管与大监管之分。小监管又称狭义监管,将市场监管职责完全交予政府。大监管亦即广义监管,其重视政府之外其他市场利益相关方的作用与监管主体地位,认为应由政府、市场主体和社会共同承担市场监管责任。

我国在市场监管方面,长期践行小监管理念,由政府单方承担市场监管责任,其他市场利益相关方对于维护市场秩序与安全的责任与作用被忽视。该理念在我国的盛行,一是由于我国长时期高度集中的计划经济体制的影响。在这一体制下,集中化的国家权力规划、分配和管理一切,造成国家包揽社会、权力侵吞权利的“全能型政府”状态,既侵蚀和消解了社会自主权^{[3](P.211)},也助长了民众对政府的依赖感^[4]。正如有论者所指出,在我国这样一个封建传统深厚而又长期实行高度中央集权的计划经济的文化氛围中,“行政至上”与“行政全能主义”等传统意识历久不衰,以致崇尚国家干预、过度依赖政府管制的观念十分明显,而限制并控制包括监管权在内的

① 参见“我国商事制度改革步入快车道 市场主体大幅增长 营商环境明显改善”,载国家工商行政管理总局网站,http://www.saic.gov.cn/zwgk/tjzl/zhtj/xxzx/201512/t20151216_164978.html,最后访问日期:2017-08-12。

② 参见“工商总局发布2016年度全国市场主体发展、市场监管和消费维权有关情况”,载国家工商行政管理总局网站,http://www.saic.gov.cn/zwgk/tjzl/zhtj/xxzx/201701/t20170119_174517.html,最后访问日期:2017-08-12。

③ 参见“报告:近10年公众食品安全满意度持续下降 食品安全事件反弹”,载央广网,http://finance.cnr.cn/gundong/20151127/t20151127_520620477.shtml,最后访问日期:2017-08-12。

④ 参见“山东就疫苗事件公告:疫苗事件涉24省份80余县市,涉案人300余”,载网易,http://news.163.com/16/0320/08/BIJAS-MQ800014Q4P.html,最后访问日期:2017-08-12。

⑤ 资料来源:据“报告:近10年公众食品安全满意度持续下降 食品安全事件反弹”,载央广网,http://finance.cnr.cn/gundong/20151127/t20151127_520620477.shtml,最后访问日期:2017-08-12。数据自制。

政府权力、信赖市场机制、依赖社会自治的意识极度缺乏^[5]。虽然改革开放后大一统的计划经济体制逐步被破除,但其烙印极深,短期内难以抚平,以至于改革开放近四十年后的今天,在大多数国人的观念中,市场监管仍只是政府的责任。二是因为我们过往主要依靠管制经济学、行政法学和传统政治学理论来研究监管问题,这些理论都秉持一种狭义监管范式,使我们的注意力都集中于政府监管之上,而无视其他市场利益相关方在市场监管中的责任与作用,导致政府在市场监管中陷于单枪匹马的尴尬境地^[6]。

小监管理念的推行,导致的是市场监管的责任完全置于政府身上。如果说在市场处于小市场阶段,市场主体数量较少、市场形态较简单的情况下,政府尚可独自完成市场监管任务的话,在当前大市场已经形成,市场主体数量庞大、市场形态复杂的情形下,在监管实践中,政府市场监管部门已然陷于疲于奔命的窘境。数据显示,随着商事登记制度改革的推进,截至2016年底,全国各类市场主体就已达87054000户^①,且数量还在高速增长。^②但另一方面,虽然截至2015年底,全国公务员总数已达到7167000人^③,但因为我国政府履职重心、主要精力与关注点根本不在市场监管领域(见表3),全国公务员队伍中只能是非常少的一部分人员从事市场监管工作。在极其繁重的监管任务面前,政府市场监管部门人员犹如面对着千军万马。比如,江苏省如皋市2014年光电梯一项就有17000多台,但对药品医疗器械和特种设备市场进行监管的人员只有7名。^④如此不对称的监管任务与监管力量对比,叠加上我国整体法治环境和公民守法诚信意识的不佳,使得市场监管长期受诟病。

表3 政府精力投放所在总体选择计数和百分比^⑤

选择项	选择计数	百分比(%)
宏观调控	364	14.4
市场监管	60	2.4
招商引资	1392	55.0
社会管理	147	5.8
公共服务	267	10.6
维护稳定	220	8.7
其他	79	3.1

在商事登记制度改革极大激化市场能量的背景下,为彻底摆脱我国市场监管当前的窘况,在监管理念上,需要从小监管转向大监管。这既是大市场环境扭转监管者与被监管对象之间力量对比,夯实市场监管基础的现实需要,同时也有着坚实的理论基础和法律支撑。

从理论基础看,实行大监管理念高度契合了回应性监管理论(Responsive Regulation)和政府职能确定之辅助性原则(the Principle of Subsidiarity)的内在要求。回应性监管理论由美国学者伊恩·艾尔斯和澳大利亚学者约翰·布雷斯特特于1992年出版的《回应性监管:超越放松监管的争论》(Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate)一书中最先提出。该理论借鉴了博弈论、法社会学、犯罪学和治理理论的研究成果,弥补了管制经济学对社会性监管领域和治理理论对政府与其他非政府主体在监管过程中的具体定位、具体监管手段等方面的不足。经过20多年的发展,目前已成为国际上监管治理领域最具影响力的理论。其核心目标是建立政府与非政府主体的合作监管模式,强调监管是全体利益相关方的共同责任(Shared Responsibility)和政府外其他利益相关方的“监管主体”地位,主张建立以结点治理网络(Nodal Governance Network)为基础的治理平台,从

① 参见“工商总局发布2016年度全国市场主体发展、市场监管和消费维权有关情况”,载国家工商行政管理总局网站,http://www.saic.gov.cn/zwgk/tjzl/zhtj/xxzx/201701/t20170119_174517.html,最后访问日期:2017-08-12。

② 数据显示,2017年一季度,全国新登记市场主体3598000户,同比增长19.5%,平均每天新登记40000户。其中新登记企业1255000户,同比增长18%,平均每天新登记企业14000户;新登记个体工商户2273000户,同比增长21%。参见“李克强力促‘多证合一’:一季度日均诞生市场主体4万户”,载中央人民政府网站,http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/16/content_5186232.htm,最后访问日期:2017-08-12。

③ 参见“2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报”,载国家人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYR-lzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201606/t20160601_241070.html,最后访问日期:2017-08-12。

④ 参见“江苏如皋:工商质监药监三合一 综合执法显效能”,载人民网,http://js.people.com.cn/n/2015/1116/c359726-27100956.html,最后访问日期:2017-08-12。

⑤ 资料来源:石亚军主编《中国行政管理体制实证研究——问卷调查数据分析》,中国政法大学出版社2010年版,第17-18页。

而形成共同监管的格局^[6]。而辅助性原则也主张,凡属个人能够解决的事务由个人解决,个人优先;个人不能解决的事务,可以考虑由非政府组织来解决;如果非政府组织不宜或者无力解决该事务,则由国家来提供最后的辅助。^①现实中,市场主体、行业组织比政府部门更了解市场产品、服务等情况,更清楚该在哪个环节、哪个节点监管和如何监管,完全可以通过举报、行业内部通报、行业曝光、开除会籍等方式履行自身的市场监管责任,而且市场秩序与安全的维护,政府再多的外部控制也无法取代市场主体的自身约束;公民则比政府部门更接近市场,对市场有更直接更灵敏的感知,同样可以通过举报、及时提供违法信息等方式承担应有的市场监管责任。^②当然,就目前我国行业组织、社会组织的发展状况,公民的法治观念、维权意识等现实环境来看,在市场监管领域,仍需政府起主导性作用。

在现行法律层面,作为我国市场监管领域基础性法律文本的《行政许可法》也为大监管理念的采行提供了支撑。该法第13条规定“本法第十二条所列事项,通过下列方式能够予以规范的,可以不设行政许可:(一)公民、法人或者其他组织能够自主决定的;(二)市场竞争机制能够有效调节的;(三)行业组织或者中介机构能够自律管理的;(四)行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。”很明显,这一规定浸润了有限政府的理念^[7],其逻辑基础是,良好的市场安全与秩序应由政府与市场其他利益相关方共同努力获得,而且政府的介入与监管只是次优的选择,更遑论由政府一肩单挑、单打独斗。

事实上,商事登记制度改革以来,在我国政府出台的相关文件中,已经展露出大监管的影子。比如2015年国务院发布的《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》(以下简称《意见》)中提出社会共治原则,要求通过推进以法治为基础的社会多元治理,发挥市场主体、行业组织和社会的作用。但仅仅止步于此还明显不够,因为《意见》同时提出的协同监管原则里仍将监管主体仅仅锁定为政府部门。这显然没有摆脱认为市场监管是政府单方责任的思维,没有旗帜鲜明地宣示市场其他利益相关方在市场监管中的监管主体地位和应尽的责任。所以,为实现市场监管的根本转型,下一步应该在相关法律法规中树立大监管的理念,明确规定市场监管是市场各利益相关方共同的责任。同时应开展有效的舆论宣传,祛除其他利益相关方抱有的将市场监管责任完全推卸给政府,“事不关己、高高挂起”的漠视心态,强化其参与市场监管的责任意识,使大监管成为市场监管领域的基本理念,使市场活动时时刻刻处于汪洋大海般的市场利益相关方的监管之中。

三、政府监管机构:从分散转向整合

在大监管的市场监管格局中,政府仍然需要起到主导性、引领性作用,而要切实发挥这一作用,需要科学、合理地设置政府监管机构。

长期以来,我国市场监管领域政府机构的设置未能有效贯彻“精简、统一、效能”的原则,呈现高度“碎片化”的状态,职能分散、职责交叉。比方说,在食品药品市场监管方面,虽然2013年国务院机构改革中,将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建了国家食品药品监督管理总局,对生产、流通、消费环节的食品和药品的安全性、有效性实施统一监督管理。但农产品质量安全监

^① 辅助性原则由德国著名学者杜里格1953年在其所著的《福利国家的宪法及行政法》一文中率先提出,后经福尔斯特霍夫、彼得斯等学者的进一步阐释与补充,逐渐成为德国学界通说。参见陈新民《德国公法学基本理论》(上册),山东人民出版社2001年版,第189页以下;陈新民《公法学札记》,中国政法大学出版社2001年版,第85页以下。

^② 近些年来,在我国基层社会治理中,一些地方政府创新体制机制,发挥民众的主体作用,取得了很好的成效,值得在市场监管领域借鉴。比方说,北京的“朝阳群众”、“西城大妈”、“海淀网友”、“丰台劝导队”犹如“流动的摄像头”和无处不在的“眼睛”与“耳朵”,成为基础社会治理体系中的一个重要节点,发挥了重要作用。据有关报道,仅是2015年上半年,“西城大妈”就提供各类情报信息11937件,违法犯罪线索567件;2017年3月底,朝阳区正式上线“朝阳群众”APP,截止4月底,“朝阳群众”APP注册用户就达60000余人,共接收各类线索2000余条。参见“北京四大‘神秘组织’朝阳群众西城大妈最可怕”,载中国网,http://www.china.com.cn/cpcc/2015-09/25/content_36682982.htm,最后访问日期:2017-08-12;“北京实名治安志愿者超85万‘西城大妈’等品牌受关注”,载中国新闻网,http://www.chinanews.com/sh/2017/07-12/8275221.shtml,最后访问日期:2017-08-12。又如,广东佛山南海区利用互联网、大数据等技术,发动民众参与,助推社会治理模式的路径突破和机制创新。该区建立起分析决策库、人口库、法人库、政务库、城市环境库、产业经济库、政务地图库等七大基础数据库,共享公安、民政、卫生、计生、流动人口管理等部门社会服务管理的信息资源。以此为基础,依托电子政府云服务平台和数据交换平台,在全区统一研发区、镇(街道)、社区三级实时联动的社会治理网格化平台和手机终端APP。2016年4月底,又将“南海政务通”微信平台融入社会治理网格化平台,民众通过“南海政务通”微信公众号即可参与到社会治理体系之中,构建起“人人都是网格员”的局面。截止2016年7月底,社会治理网格化平台累计收集巡查对象数据超过520000条,发现问题线索130000多条,基层治理工作成效显著。参见中国政法大学“放管服”改革调研组《佛山市南海区调研材料(2016.8.3—8.5)》。

督职能仍在农业部,原属商务部的生猪定点屠宰监管职能亦并入了农业部;食品安全风险评估和食品安全标准制定职能则纳入了国家卫生和计划生育委员会;国务院食品安全委员会作为国务院食品安全工作的议事协调机构,负责分析食品安全形势,研究部署、统筹指导食品安全工作,提出食品安全监管的重大政策措施,督促落实食品安全监管责任。又如,金融市场监管方面,采取分业监管模式,由“一行三会”即中国人民银行和中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会对货币市场、外汇市场、资本市场、保险市场和黄金市场五大金融市场进行分别监管。再如,文化市场监管方面,涉及到文化、新闻出版广电(版权)、知识产权、工商、旅游、体育等部门。

政府市场监管机构设置的“碎片化”带来政府监管权的“分散化”和监管的低效率。“无论是分业监管导致的监管权分散,还是同一监管权被分割,都有可能造成监管机构间各自为政、分割市场,不仅增加服从成本、影响监管效率,而且容易造成投资者对市场缺乏预期和信心,最终影响整个市场的效率。”^[8]为根本扭转目前的状况,需要借鉴域外“整体政府”(Whole-of-Government)的理念^[9]科学整合政府市场监管职能与机构。正如有论者所言,面对监管权分散所带来的种种弊端,应当在合理规划的基础上,减少各类监管机构的重叠和交叉,尽量采用综合性监管结构,削减过多的狭窄型的专业监管机构,促进监管权的相对集中^[5]。“整合相关主管机关的职责范围,推行大部制改革,不仅可以避免政策与执法的不一致,而且能够减少行政资源因业务重叠所造成的浪费,更重要的是,能够形成相关产业的替代竞争优势,更好地发挥市场在资源配置中的作用。”^[8]

近些年来,配合商事登记制度改革,一些地方政府开始尝试构建市场监管领域的大部门体制。例如,深圳市政府2014年将市场监督管理局(知识产权局)承担的工商行政管理、质量技术监督、知识产权、食品安全监管、价格监督等职责和深圳市药品监督管理局承担的药品、医疗器械、保健食品、化妆品监管等职责合并,组建市场和市场监督管理委员会,下设市场监督管理局(市质量管理局、市知识产权局)、食品药品监督管理局和市场稽查局,职能涵盖工商、质监、知识产权、食品药品监管等4大块20多个类别。又如,上海市从2014年开始在浦东将工商、质监、食药监三局合一,尔后又将物价局的价格监督检查职能并入实现“四合一”开始,逐步向全市所有区县推广;青岛前湾保税港区整合工商、质监、物价、知识产权、金融等领域的五项市场监管职责组建了市场监管局。

基于整体性治理导向的地方政府上述改革,其核心特征在于以提供优质公共服务、回应公众需求为根本目的,以整合的思路和加强协作的方式,强化政府机构的整体性运作^[10]。改革的努力取得了切实的成效。对于政府监管机构而言,整合了职能,减少了职责交叉扯皮和协调成本,拢聚了监管力量,夯实了基层执法。比如,福州市工商、质监、食药监职能和机构“三合一”后,市场监管局统一负责产品的生产、流通和消费等环节的监管。同时采取以街道(乡镇)为主、区域为辅的方式,在整合基层工商所、食品药品监督所的基础上,全市范围内的街道(乡镇)共组建了152个市场监管所,78%的人员编制下沉到基层^[11]。对于市场主体而言,营商环境也得到了优化。^①

但是,地方政府的改革在实践中还面临以下难题。其一,由于“条条”内的高层级机构没做相应的调整,改革突破了“上下对齐”式的机构设置惯例,面临“一个儿子”对应“几个老子”的尴尬局面,受到有些对自己在下方的“腿”被弱化或裁撤而不满的上级部门在项目申报、经费拨付等方面刁难,所谓“上不改下改找死”。所以实践中,不是还得加挂原先机构的牌子,就是得在机构名称上加上原先机构名。其二,相关法律法规尤其是部门规章与其他规范性文件没做相应的调整,新的机构使权履职面临掣肘。^②其三,机构整合涉及机构的裁撤、领导职数的调整、人员变动等,触及到部门既有利益,一些在机构整合中利益受损的部门及其人员,对改革抱有

^① 比如,在工商、质监、食药监“三合一”前,登记许可需要到三个部门办理,现在变为“一门受理、一表申请、一口办理”;经营中,一瓶小小的护肤品,产品质量、有效成分是否达标、商标等标识使用是否规范原来分别由质监、食药监、工商部门监管,需要三次取样,现在只需对应一个部门,提供一次样本。参见林纯哲、郁云龙“机构整合后市场监管工作机制初探”,载《中国工商报》2015年7月25日。

^② 比如,国家工商总局、质监总局、食药监总局分别制定了《工商行政管理机关行政处罚程序规定》、《质量技术监督行政处罚程序规定》、《食品药品行政处罚程序规定》,“三合一”后的市场监管局在作出行政处罚决定时,就要面临究竟适用哪部规章的难题。此外,在投诉举报管辖、处理程序、办理期限,以及复议管辖等方面亦须面对同样的问题。参见吕长城“当前我国市场监管体制改革的行政法治检视”,载《中国行政管理》2017年第4期。

消极抵触情绪,出现“工商吞并食药监和质监”等抱怨和“等着出大事”等不良心态。^①

上述难题的化解,需要从顶层设计上加以考虑。此顶层设计应从商事登记制度改革后切实提升监管效率的迫切需求出发,以强化政府市场监管机构整体性、专业性、权威性为目标,与大部制改革、相关法律法规的废改立、部门规章与其他规范性文件的清理、基层公务员激励机制改革等进行统筹,从各方面改革呼声高的食品药品与普通商品、金融、文化等领域市场监管机构的整合开始。^②需要注意的是,在整合政府市场监管机构,形成大部门格局时,应合理设置其内部机构、科学配置其内部权力,并进行行政流程的再造,防止部门间问题部门内部化^[12]。

四、监管重心:从资格审批转向信用监管

商事登记制度改革前,我国市场监管重心一直在各级政府部门事前对市场主体资格与经营资格的审批上,与之相应的是形成了名目繁多、泛滥不堪的各种行政审批项目。有资料显示,自2001年10月我国全面启动审批制度改革至2012年10月,国务院部门已先后六批取消和调整了2497项行政审批项目,占原有总数的69.3%;31个省(区、市)本级取消和调整了37000余项审批项目,占原有总数的68.2%。^③由此可见,2001年10月时,31个省(区、市)本级有54000余项行政审批项目,国务院部门则有3600余项;到2012年10月时,31个省(区、市)本级尚有17000项以上行政审批项目,而国务院部门,据2013年3月17日李克强总理在十二届人大一次会议闭幕会后的答记者会上披露,当时亦有行政审批事项1700多项。^④如此众多的行政审批项目中,大多与市场主体资格和经营资格相关,从而形成了市场领域审批“当关”、证明“围城”、公章“旅行”的局面。

政府部门将市场监管的重心聚焦于对市场主体资格与经营资格的审批,既有计划经济思维的深层影响,又有权力本位主义的作祟,^⑤更与为民众所唾弃的不正当部门利益、个人利益有着盘根错节的血肉关联。^⑥其既严重制约了市场对资源配置之决定性作用的发挥,更是与通过市场监管应对市场失灵,促进市场健康、有序发展的应有目标南辕北辙。

商事登记制度改革旨在倒逼行政审批制度改革,降低市场准入门槛,这就是要将监管重心从事前转向事中与事后,从“管主体”转向“管行为”^[13]。相应的问题是,怎样“管行为”?实践一再证明,在现今大市场的环境下,原有的依靠政府监管部门通过分片区、划网格、包商户进行巡查巡视和运动式专项检查等事中监管方式和行政处罚、行政强制等事后监管方式,对市场违法行为的震慑力不足,监管效果不佳,难以满足市场监管的要求^[14],亟需另觅它方。结合域外国家的经验和我国的实际,在推行大监管理念的同时,对市场主体事中事后的监管应重在采用信用监管。

人无信不立,商无信不兴。“法律和信誉是维持市场有序运行的两个基本机制。现在,法律的重要性已经被广泛关注,但对信誉的重要性的认识远远不够……在许多情况下,法律是无能为力的,只有信誉能起作用。一个没有信誉机制的社会是不可能真正的市场经济的。”^[15]诚然,推行信用监管,让失信主体“一处违法,处处受限”,守信主体“守法经营,处处受益”,有着多重益处:一是可以使市场主体在一次失信就会寸步难行的“达摩克

^① 参见胡颖廉“比对深圳、浙江和天津统一市场监管体制改革模式”,载财新网,http://opinion.caixin.com/2014-08-11/100715262.html,最后访问日期:2017-08-12。

^② 学界与实务界的一些观点,如在金融市场,整合人民银行、外汇管理部门、银行业监督管理部门、证券监督管理部门、保险监督管理部门以及发展和改革委员会的相关监管职能,在文化市场,整合文化部门、新闻出版广电部门、知识产权部门、文物部门、旅游部门、体育部门的相关监管职能,都值得深入探讨。

^③ 参见“行政审批改革:坚定步伐再出发——专访行政审批制度改革工作部际联席会议办公室负责人”,载新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/10/c_113325945.htm,最后访问日期:2017-08-12。

^④ 参见“李克强总理与中外记者见面会实录(全文)”,载新浪网,http://news.sina.com.cn/c/2013-03-17/103526556635.shtml,最后访问日期:2017-08-12。

^⑤ 在发达国家,立法的精神是首先假定你是好人,允许你自由创业,如果你干了坏事再惩处你。行政审批制则是首先假定你是坏人,先把你管住,你要证明自己是好人才能给你创业的机会。参见张维迎《市场与政府》,西北大学出版社2014年版,第102页。其实,尊重和维持公民自由从事生产经营活动的权利与国家经济秩序的监控并不是矛盾的,关键的问题是,不能以实现国家经济职能为借口,肆意剥夺和限制公民自由从事生产经营活动的权利。参见王妍“商事登记中行政权力定位的理论思考”,载《北方法学》2009年第2期。

^⑥ 有学者早就指出,无论是从理论研究成果还是从实际情况看,行政审批制度改革的阻力主要来之于行使审批权的政府机关和受到审批权保护的被许可人。参见周汉华“行政许可法:观念创新与实践挑战”,载《法学研究》2005年第2期。

利斯之剑”下不得不自律自治,也会因守法守信就能受益的正向激励而激发其守法守信的内生动力;二是可以变“人盯人”式监管中的断续式监管为全程无缝式的监管,从而有助于化解在市场主体数量日益庞大、业态时时翻新的情形下,政府监管部门因采取“人盯人”式较低级形态的监管而疲于奔命、难以持续的问题;三是有益于通过以点带面的革新,推动包括政务、商务、司法诚信等在内的社会诚信建设,扭转社会整体信用滑坡的状况,^①养成全社会守信遵法的良好氛围,构筑市场良性发展和国家与社会迈向更高级、更成熟阶段的坚实根基。

信用监管的落实,需要构建全国统一的信用信息体系。这一基础性工程已经起步,^②但因为信用信息包括身份信息、商业信用记录、社会公共信息记录和特别记录等众多方面,这些信息分散在银行、工商、税收、财政、海关、公安、质检、社保、公用事业、法院等部门,而我国尚未制定统一的信用信息采集、整理、保存、加工和提供标准,缺乏通盘统筹与互联互通,各地方、各行业、各部门各自为政,地方割据与行业垄断并存,“信息孤岛”和“数据烟囱”相生,全国性的信用信息体系和平台建设面临诸多阻力,^③进展极为缓慢。这就使得失信主体难以在全国范围内“处处难行”,信用监管应有的震慑力无法发挥。因此,应在充分借鉴国内外既有经验的基础上,从全局性、基础性、战略性的高度,在国家层面做好统筹与规划,设定路线图与进度表,并通过制定专门性立法,明确权责关系^[16],确定主责部门,遏制不正当利益,拆除“隔离墙”,尽快建立全国统一的信用信息共享交换平台与公示系统,实现信用信息的全域覆盖、实时更新与各地区、各部门的共享。同时,在当今互联网和自媒体时代,应充分利用大数据、云计算等先进技术收集、分析市场主体信用信息,助力信用监管。^④

参考文献:

- [1] 艾琳、王刚“商事登记制度改革的行政审批视角解析——简评广东省及深圳市商事登记制度改革的实践”,载《中国行政管理》2014年第1期。
- [2] 张秀全、金东辉:“中国商事登记法律制度探源”,载《郑州工业大学学报》2001年第2期。
- [3] 马长山《国家、市民社会与法治》,商务印书馆2002年版。
- [4] 王妍“商事登记中行政权力定位的理论思考”,载《北方法学》2009年第2期。
- [5] 盛学军“监管失灵与市场监管权的重构”,载《现代法学》2006年第1期。
- [6] 杨炳霖“监管治理体系建设理论范式与实施路径研究——回应性监管理论的启示”,载《中国行政管理》2014年第6期。
- [7] 周汉华“行政许可法:观念创新与实践挑战”,载《法学研究》2005年第2期。
- [8] 马英娟“大部制改革与监管组织再造——以监管权配置为中心的探讨”,载《中国行政管理》2008年第6期。
- [9] [挪威]汤姆·克里斯滕森、佩尔·勒格莱德“后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府”,张丽娜、袁何俊译,载《中国行政管理》2006年第9期。
- [10] 徐鸣“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”,载《学术界》2015年第12期。
- [11] 陈涌华“一个部门管市场 一张网络全覆盖——福州市创新市场监管体制的探索”,载《中国机构改革与管理》2016年第4期。
- [12] 王湘军“大部门内部机构设置和权力结构研究”,载《中共中央党校学报》2014年第3期。
- [13] 钟瑞栋、刘奇英“商事登记制度下的行政管理体制创新”,载《管理世界》2014年第6期。

^① 据2010年对北京、上海、广州3市居民的调查显示,社会总体信任度得分仅为62.9分,刚过及格线。而2011年对北京、上海、广州、武汉、重庆、西安、郑州7市居民的调查显示,社会总体信任度进一步下滑至59.7分,低于及格线。参见王俊秀、杨宜音主编《中国社会心态研究报告(2012—2013)》,社会科学文献出版社2013年版,第9页。

^② 按照中共十八大报告“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”,以及十八届三中全会“建立健全社会征信体系,褒扬诚信,惩戒失信”的要求,国务院先后出台了《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》(2014年6月)、《企业信息公示暂行条例》(2014年7月)和《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》(2016年6月)。国家工商总局亦于2014年制定了《企业公示信息抽查暂行办法》、《企业经营异常名录管理暂行办法》和《个体工商户年度报告暂行办法》等5部配套规章。

^③ 有学者认为,目前我国政府内信息共享存在因为对利益的追求和对责任的回避导致的共享主体的积极性不高、信息共享的有效性不足、信息共享的可操作性不强等三大问题。参见胡建森、高知鸣“我国政府信息共享的现状、困境和出路——以行政法学为视角”,载《浙江大学学报》2012年第2期。

^④ 在这方面,上海市场监管部门通过大数据收集知名网购平台上消费者“吐槽”的信息,对商家进行信用监管的做法就值得借鉴。参见“你吐的‘槽’政府当成‘宝’,上海市场监管引入‘大数据’”,载新华网,http://news.xinhuanet.com/2016-06/10/c_1119019070.htm,最后访问日期:2017-08-12。

- [14] 刘玉亭 “关于深化商事制度改革加强事中事后监管的几个问题”,载《中国市场监管研究》2016 年第 2 期。
- [15] 张维迎 《市场与政府》,西北大学出版社 2014 年版。
- [16] 胡建森、高知鸣 “我国政府信息共享的现状、困境和出路——以行政法学为视角”,载《浙江大学学报》2012 年第 2 期。

Research on the China's Fundamental Transition of Market Supervision under the Background of Commercial Registration System Reform

Wang Xiangjun

Abstract: The existing market supervision mode in China has been developing under the background of unlimited government and small market. Market players obey the laws relying mainly on external constraints and control. Market supervision relies on the government's "playing a monodrama" and puts emphasis on examinations and approvals of qualifications. In today's environment of big market, a fundamental transformation is urgently needed. The reform of commercial registration system, which aims at reducing the "front-end" requirements and stimulating market vitality, is the starting point and catalyst for the fundamental transition of China's market supervision. In order to realize this aim, we need to transform the idea of supervision from small supervision to big supervision, attaching importance to the role and the principal status of various market stakeholders besides government. We also need to integrate government regulatory agencies to counter-vail the decentralization of government's regulatory power and the inefficient of government's supervision caused by the fragmentation of mechanism setting. Additionally, the focus of market supervision should be placed in credit supervision in and after the event rather than examinations and approvals of qualifications in advance. And a system of credit should be established to improve market player's self-regulation and self-government and stimulate their internal motivation to obey the law and keep trustworthy.

KeyWrds: Commercial Registration System Reform; Market Supervision; Fundamental Transition; Big Supervision; Credit Supervision

(责任编辑 晨 晖)