



# 加强和完善 北京商品流通市场监管体系建设 杨松

市场监管，是指政府通过法律法规并依法对一般商品市场（消费品市场和生产资料市场）和生产要素市场（金融市场、劳动力市场、技术与信息市场、房地产市场、产权市场等）中的一切行为进行监督管理的政府管理活动。市场监管的主要目的是通过对各类市场交易中市场主体的资格认证、交易行为和秩序的规范约束、交易权益的保护等监督管理，以维护公平竞争的市场秩序，提高市场竞争的效率。

## 对市场监管职能的认识经历了艰难的过程

市场监管是市场经济条件下政府职能的重要内容。实行社会主义市场经济体制，并不意味着政府市场监管职能的弱化和放弃，而是政府在市场监管体系中发挥作用的领域和方式发生变化，政府直接的行政监管将逐步减少，运用经济、法律等相关手段进行的监管要增加。在我国社会主义市场经济体制不断完善的进程中，在市场体系尚未健全、市场

主体发育水平不高、市场环境不尽合理的条件下，政府在市场监管体系中的地位及所发挥的作用，在相当时期内必将是重要的和主导性的。我们对市场监管职能的作用和重要性的认识经历了一个艰难的过程。

2002年3月5日，朱镕基总理在九届人大五次会议上的《政府工作报告》中指出：“必须进一步解放思想，彻底摆脱传统计划经济的羁绊，切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上

来。”这是我党文件中首次正式提出“市场监管”的概念。

2002年11月，党的十六大报告明确指出：“要健全统一开放、竞争有序的现代市场体系，创造各类市场平等使用生产要素的环境，要完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”。

2003年10月，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出，要完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，为建立与市场经济相适应的市场监管体系，规范市场秩序提出了任务。

2004年3月22日，国务院发出了《关于印发〈全面推进依法行政实施纲要〉的通知》，要求行政机关“应当主要运用经济和法律手段管理经济，依法履行市场监管职能”。在总结历史教训、合理借鉴国外经验的基础上，党中央、国务院结合我国的具体国情，决定将政府职能定位在“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四个方面。这标志着我们对政府职能的认识进入了一个新的阶段。

2006年发布的《北京市“十一五”时期改革规划》指出：“加快政府监管体制创新，建立公共监督机制。在逐步弱化政府对基础领域的投资和经营职能的同时，强化政府对城市基础设施的总体规划 and 市场监管职能。建立重大城市基础设施项目规划、投融资方案的专家论证制度，增强制订规划的科学性和透明度。加强基础设施项目全过程监管，强化事前控制和事后评价机制，依法对企业的市场进入、价格决定、产品质量和服务条件等进行监管，实现政府由直接管理经营者向市场监管者的转变。”

2006年10月，北京市工商局和

发改委联合发布《北京市“十一五”时期市场监管规划》提出，“十一五”时期市场监管工作基本思路是：“以深入整顿和规范市场秩序为主线，推进政府职能转变，改革市场监管方式，整合执法资源，构建行政执法、行业自律、舆论监督和群众参与相结合的市场监管体系框架；进一步强化市场主体科学准入、交易行为信用监管和保护消费者权益三项基础性工作，提高市场监管现代化水平，切实维护公平竞争和交易安全，为建立与首都国际化大都市地位相适应的统一、开放、有序的现代市场体系营造良好的秩序环境。”

### 发达国家对商品市场管制的特点

一是从管制目标看，各国基本一致，即通过实施政府管制或市场监管，创造一个公平、自由竞争的市场环境，以达到维护市场经济秩序、提高市场运行效率的目的。

二是流通业的管制机构具有权威性。管制权力一般都掌握在中央政府或联邦政府手中。

三是在加强行政管制的同时，非常重视立法管制。它们对流通产业、商品市场的监管重在立法，立法完备，且不断进行修改完善，形成了比较完备的法律法规体系，市场化程度很高。

四是从管制机构看，既重视政府的管制作用，还重视发挥商会、协会、消费者组织等民间组织的自我监督和管理的作用，协调、沟通政府与市场的关系。

五是重视保护消费者的合法权益。有的国家（如日本）在政府机构中，设置了消费者权益保护机构。

六是在实施对商品市场监管的

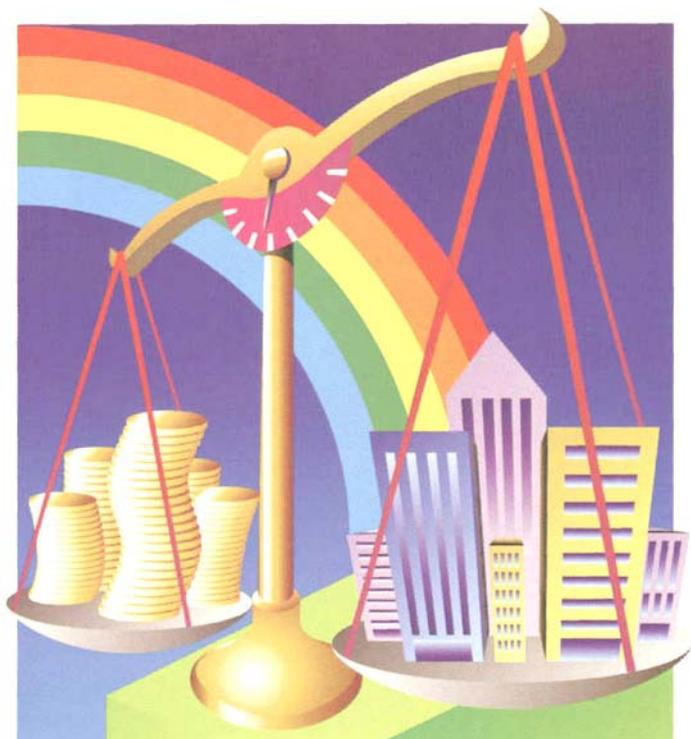


同时，政府对中小流通企业和商品市场给予金融优惠、税收减免、人才培育等扶持，注意保护本国的商品市场健康发展，支持它们发展壮大，促进流通业和商品市场规范运行。

### 北京市场监管体系建设任重道远

据北京市统计局的统计数据，2006年，全市商品交易市场总数898家（含亿元以上的市场112家），年总经营额1349.6504亿元。其中，城区商品市场844家，年经营额1331.8249亿元；郊区商品市场54家，年经营额17.8255亿元；综合市场426家，年经营额643.1845亿元；专业市场390家，年经营额680.8860亿元；其他市场82家，年经营额25.5799亿元。从占全社会消费品零售总额的比例来看，2006年全市社会消费品零售总额为3275.2亿元，商品交易市场经营额占到41.2%；从占全市批发和零售企业商品销售总额比例来看，2006年全市批发和零售企业商品销售总额是14589.5543亿元，商品交易市场的经营额占到9.2%。可见，商品交易市场是我市流通领域中一支重要的力量，是整个社会主义大市场的重要组成部分。

改革开放以来，北京的市场监管部门逐步恢复建立，随着多种经济成份的发展，市场监管部门的任务越来越繁重。从改革开放之初到20世纪90年代末期相当长的一个时期



里，北京的工商行政管理部门仍然主要承担对集贸市场的管理。随着社会主义统一大市场的形成，北京工商管理部门监管的对象逐步转向各类市场，监管大市场的格局初步形成。目前，北京市工商行政管理局监管内资企业40万余户，私营企业22万余户，外商投资企业9000余户，外国企业驻京代表机构9000余户，个体工商户近52万户，消费品市场1000余个。

市场监管需要动员政府、社会、企业等各方面的力量才能取得较好的效果。协调政府各个监管部门、执法部门的监管职能和行动是一件很不容易的事情。政府大监管体系远未建立起来，与市场监管的迫切性相差甚远。市场监管的法律体系、标

准体系还不够健全，有关规定和标准缺失，滞后于现实发展。而且仅仅有政府的监管是远远不够的。

随着商品市场的规模扩大，品种增多，市场细分化，经营方式向总经销、总代理方向变化，市场监管的方式也要改变，即要实现“由被动式管理向主动式监管转变，由粗放式管理向规范化管理”的转变。必须由驻场式监管向巡查制监管的转变。“巡查制”最重要的特点是实现了由静态管理向动态管理、由被动式管理向主动式管理、由粗放式管理向规范化管理、由单项管理向双向管理的转变，使监管职能进一步到位，监管水平进一步提高。

传统的商品市场正在悄然发生变化，如有形市场向无形市场转变，

商品市场借鉴新兴业态，这些变化对市场监管提出了新要求。市场经济条件下的新兴业态，如电子商务、直销、风险投资(金融投资)等，必须纳入政府监管的范畴。

## 市场监管体系建设的重点

市场主体、市场客体、市场规则是市场的三个基本要素，是所有各类商品市场成立的前提。因此市场监管的着力点或切入点，应是通过对市场主体、市场客体的监管及制定和维护市场规则来实现对商品市场的监管。

监管市场主体。市场主体是构成市场的首要要素，监管市场主体，主要包括两个方面：一是监管其主体资格，确保所有进入市场的经营主体都有合法的身份；二是监管其市场行为。主要包括交易行为(即买卖交易活动)、竞争行为(包括价格竞争、广告竞争、产品竞争、人才竞争、营销渠道竞争等)以及联合行为、兼并行为、收购行为等。

监管市场客体。市场客体是市场交易关系当事人进行交易所共同指向的对象。工商部门对市场客体监管着力点主要是放在其流通的合法性上，即严格禁止不许流通物上市流通，对于可流通物则通过监管主体的市场行为来实现监管。

制定和维护市场规则。市场规则是市场主体的市场行为准则，整个市场交易活动的正常进行都是靠市场规则来维系的，而制定规则，并确保这些规则得到全体市场主体的遵守恰恰是监管市场的最有效办法和最有效的切入点。市场规则主要通过法律、法规的形式体现，也包括未纳入法律、法规体系的应该得到遵守的商业道德、商业惯例等。

为实现和落实市场监管的工作重点，就要转变市场监管的工作方

式方法。一是监管手段从传统监管向现代监管升级转变，二是监管模式从单一型模式向复合型监管模式升级转变，三是监管对象从个案执法监管向行业执法监管升级转变，四是监管方式从粗放监管向精细监管升级转变，五是监管层次从低端监管向高端监管升级转变。

### 市场监管体系建设的主要内容

加强和完善市场监管职能，目的在于创造公平和可预见的法制环境，完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，建立健全社会信用体系，实行信用监督和失信惩戒制度，整顿和规范市场经济秩序，建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。

#### 监管职能要相对集中，横向归并

##### ——建立以工商行政管理部门为主的具有权威性的、多元化的政府监管体系

我国市场监管机构重叠，职责分散，分工不明，对统一市场的监管和专业市场的监管分别由不同部门承担。各监管部门囿于地方利益和部门利益，互相推诿扯皮，不能步调一致，削减了市场监管的力度。主要问题表现为监管权力分散。我国包括北京市的工商、质检、卫生、农业、林业、经贸、公安等几乎所有政府涉及经济管理的部门都有市场监管的职能。市场监管部门林立，这样存在职能的交叉性，即对同一市场行为设定不同的部门进行监督管理，人为地造成工作中有利就争、无利就推、互相扯皮的现象，导致“七八个大盖帽管不住一顶破草帽”。

笔者认为，由于工商行政管理机关是国家主管市场监督管理和行政执法的职能部门，承担着维护社会主义市场经济秩序的重要职责，因此，市场监管职能要适当向工商

管理部门集中，横向归并相关职能，强化工商管理部门的综合市场监管职能。职能适当集中后，一是工商行政管理部门要将主要职能职责集中在反垄断和反不正当竞争方面。二是工商部门要积极探索各项业务职能相互配合、协调和辅助作用；要充分发挥行业管理在市场监管中的重要作用，扩大行业管理组织在市场监管活动中范围和影响力，由代表不同行业市场主体的行业管理组织根据国家市场监管的法律法规，着手制定、完善行业自律规范、专业标准并向社会公布，使其成为协助政府市场监管职能部门维护市场秩序的辅助力量。

#### 自我监督、自我管理

##### ——建立和完善以预防为主的自律监管体系

事前预防监管，是争取监管主动，避免或减少违法行为发生和后果的有效手段，是以人为本监管的具体体现，要建立和完善市场秩序预警防范体系，形成有效监管机制。



#### 合法经营、诚信经营商

##### ——建立和完善以诚信为主的企业信用监管体系

不断完善市场主体准入监管机制，把好市场主体准入关，依法坚持企业注册设立的标准条件，严格甄别市场主体资格，坚持法律法规规定的前置审批。严把企业信用建设的第一道关口、入口，决不容许假冒的、不合法的、没有责任能力的市场主体混入市场；建立和完善企业信用记录制度，进行事前预警式监管。企业信用记录是市场主体经营行为的客观反映，要把市场主体在市场交易、竞争、经营活动中的资信情况、经营情况、履约情况、守法情况，收集、整理、记录在案，形成动态数据库；同时尽可能收集税务、海关、质检、药监、卫生和金融等方面的信息，形成相对完整、准确、全面的各类企业的信用信息，定期不定期发布、公示，及时提醒、引导生产者、经营者和消费者；建立和完善企业信用考核评比激励机制，进行全程引导式监管。

#### 依法监管、联合办案

##### ——加强和完善以查处为主的惩罚体系

要探索和完善办案联动机制。要建立与公安、质检、卫生、技监、城管、法院、检察院等政府职能部门的执法互动机制，获取案源、移交案件、联合执法。进一步落实执法办案责任制。

#### 定期检测、及时反馈

##### ——建立和完善商品抽查检测体系

要建立和完善商品定期抽查检测机制，要建立科学抽查取样机制，要完善市场商品定性检测机制，要建立和完善抽检结果的信息反馈机制。⑤

#### 作者单位

北京市社会科学院管理研究所

# 加强和完善北京商品流通市场监管体系建设

作者: [杨松](#)  
作者单位: [北京市社会科学院管理研究所](#)  
刊名: [北京观察](#)  
英文刊名: [BEIJING OBSERVATION](#)  
年, 卷(期): 2008, ""(6)  
被引用次数: 0次

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_bjgc200806019.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_bjgc200806019.aspx)

授权使用: 东北师范大学图书馆(dbsdt), 授权号: 77ef0ec9-4e40-49e5-b410-9df4010bd68f

下载时间: 2010年9月17日