题记：我市在推进市场监管体制改革中，9个旗区中，6个旗将工商、质监、食药监“三合一”成立了市场监督管理局，同时加挂食药监局牌子；杭锦旗将工商、质监“二合一”成立了工商质监局，食药监局单设；东胜区、康巴什区作为市政府所辖区，工商、质监工作由市级承担，只单设了食药监局。现多数旗已建立市场监管部门，一个部门对应着市级工商、质监、食药监三个部门，在实际运行中，存在着上级多头部署，下级应付不暇，开展工作不协调等问题。个别旗还存在着整合仅仅是形式上的整合，实际各部门仍单独运行的情况。如何破解这些难题，现整理摘编先行地区有代表性的几种市场监管体制改革模式，以供我市适时开展此项工作借鉴。

市场监管体制改革先行地区改革模式比较分析

党的十八届三中全会提出“改革市场监管体系，实行统一的市场监管”。《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号）指出，“加快县级政府市场监管体制改革，探索综合设置市场监管机构，原则上不另设执法队伍”。目前体制改革正在推进：在国家层面，中央已明确中编办、工商总局牵头落实十八届三中全会改革任务；在地方层面，从2013年末开始，一些地方已经开始在不同层面整合工商、质监和食药监等的机构和职能，推进统一市场监管体制改革，而走在前列的便是深圳、上海、浙江、天津等省(市)。各地的体制改革模式存在差异，各有利弊，目前大致形成三类模式。

**一、“纺锤型”的深圳模式**

2009年，深圳在“大部门制”政府机构改革中探索市场监管体制改革，整合工商、质监、物价、知识产权的机构和职能，组建市场监督管理局，后来加入全链条食品安全监管的职能。2014年，深圳组建市场和质量监督管理委员会，主要承担制定政策、规划、标准等职能，并监督执行部门，由分管副市长任主任委员。委员会下设三个机构：一是正局级行政机构深圳市市场监督管理局（挂市质量管理局、市知识产权局牌子），二是深圳市食品药品监督管理局，三是副局级行政机构深圳市市场监督稽查局。上述机构分别承担市场监管领域的行政管理和监督执法职能，市场监管局和食药监局局长分别担任市场监管委员会副主任委员。在区一级分别设置市场监督管理分局和食品药品监督管理分局作为市局直属机构，在街道设市场监督管理所作为两个区分局的派出机构。深圳模式呈现上下统一、中间分开的“纺锤型”结构。

深圳模式经过重大调整，目前看有三大优点。一是采取分类监管模式。充分考虑并区分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。二是统一监督执法队伍。解决了多头执法问题，有利于提升监管公平性。三是宏观政策设计与微观监管有机结合。

当然，深圳模式在确保监管政策一致性上面临挑战。各类市场监管部门的“前世今生”截然不同，工商部门从管理城乡农贸市场起家，监管对象是交易行为和市场秩序，管理方式较为粗放；质监部门更多关注产品内在质量如重量、成色和品质，因此技术支撑能力较强；餐饮监管主体的前身是卫生监督机构，其注重产品和公共场所的清洁无菌以及对人体健康无害。这种差异会带来行政许可、行政执法和行政处罚的标准不同和风格冲突。

将不同部门糅合在一起，需要统一的行政流程再造，否则会产生内部行政文化冲突。由于上位法律法规没有相应调整，机构改革后监管人员在监督执法时要带好几套法律文书，相对人也不得不面对不同执法标准和行政风格。

**二、“倒金字塔型”的浙江模式**

2013年底，浙江省食品药品监管体制改革正式启动，在县（市、区）整合市县两级工商、食药或工商、食药、质监机构，组建市场监管局。保留原工商、质监、食药监局牌子；地级市自主选择机构设置模式；省级机构设置保持不变。同时通过重新布局结构，综合设置市场执法机构、基层市场监管所、技术检验检测和市场投诉举报等机构，具体设置形式由县（市、区）政府结合实际确定。可见，浙江模式呈现基层统一、上面分立的“倒金字塔形”结构。这项政策创新迅速扩散，安徽、辽宁、吉林等省份以及上海、武汉等城市也探索类似做法。2014年，上海浦东新区的工商、质监、食药监部门完成“三合一”整合，挂牌成立上海浦东新区市场监督管理局，同时取消了原来工商、质监、食药监部门的市级垂直管理，改为属地管理。安徽则在市级组建新的食药局，县级以下整合工商、质监、食药部门“三合一”，组建市场监督管理局。

浙江模式一方面可以发挥各部门优势，例如工商部门机构设置和队伍体系完整，基本覆盖乡、镇、街道基层；质监部门拥有完备的检验检测技术支撑，能够满足日益复杂的监管需求；食药监管部门则具备食品药品监管的专业优势。另一方面，改革有利于整合市场监管执法资源，在加强专业管理的基础上推进综合执法，优化市场准入方式，强化事中、事后监管，着力构建贯穿生产、流通、消费全过程，监管、执法、技术支撑相衔接的监管体制机制。

不过，这种模式除了监管工作一致性受到挑战，改革还带来其他问题。首先，1+1>2的“大部门制”理想改革效果难以实现。在“权责同构”的行政架构中，由于上级部门没有同步改革，下级对口机构为应对上级工作要求而难以优化和精简。所谓“下改上不改，等于没有改”。

其次，食品药品监管专业性被削弱。此次改革源于加强食品安全监管，最初的理想设计是用管药的方法管食品，但组建市场监管局的结果是用普通产品质量监管的方法来对待食品药品，与政策初衷南辕北辙。县级市场监管局成立后，工商、质监的省以下管理体制同时取消。在行政问责的风险压力下，地级市监管部门倾向于将食品药品监管中的许可、监督检查等事权下放给县一级，但监督执法和技术支撑资源并未随之下沉，机构改革陷入“监管职责往下压，监管资源被截流”的困境。以往质监和食药监在乡镇基层没有派出机构，监管工作由县局机关和直属机构承担；机构改革后，县级市场监管局职责明显增多，因此以同样的逻辑思路将大量监管职责下放给市场监管所。这种做法看似落实了属地责任，实际上以工商所为班底的乡镇市场监管所根本无力承担食品生产、药品经营、特种设备等专业领域的监管。

**三、“圆柱型”的天津模式**

2014年，天津市市场和质量监督管理委员会正式成立。改革整合了市食药监局、市工商局、市质监局的机构和职责，以及市卫生局承担的食品安全有关职责，不再保留食药监局、工商局和质监局三个市级部门。改革整合三个局的执法机构，设稽查总队。在区县层面，设市场和质量监督管理局，受市场监管委垂直领导，乡镇街道设置市场监管所作为区市场监管局的派出机构。这样，天津从市级层面到区、街道办全部实现“三局合一”，形成全行政区域内垂直管理的“圆柱型”统一市场监管模式。

天津改革是在简政放权的大背景下实施的，具有明显的政治导向性，目标是在一个部门负全责、一个流程优监管、一支队伍抓执法、一个平台管信用、一个窗口办审批、一个中心搞检测、一条热线助维权等七个重点方面下功夫、见成效。改革的最大亮点是实现健康产品统一监管。健康产品包括食品、药品、化妆品、食用农产品、饮用水、烟草、消毒产品及其相关辅料包材等。但留下两个例外：一是考虑到有相当比例的农产品不以食用为目的，而是用作饲料、生物燃料等用途，因此食用农产品质量监管职能没有被整合；二是由于国家层面的体制因素，食品安全标准制定的职能依然留在卫生计生部门。

天津模式的机构整合力度最大，但机构“物理叠加”并不意味着去职能“化学反应”，因此面临内部行政流程整合的问题。有学者认为，过去“九龙治水”的分段监管模式与改革后“一龙治水”的大部制模式本质上具有结构相似性，只不过将部门间推诿扯皮变成部门内的协调。

结束语：先行地区的市场监管模式有经验也有教训，值得我们学习和吸取。目前我市的市场监管体制改革是由下而上的，下一步如何理顺市旗乡上下监管关系，完善监管体制？考虑到自治区明确要求地市级单设食药监局及全市市场监管实际，市级采用市场监管局与食药监局并列的模式应该更有可行性。

（张瑞芳摘编）