政策与管理

从市场监管走向市场治理

维护社会主义市场经济秩序，必须联合消费者、社会组织、新闻媒体、专业机构等社会力量；也要走群众路线，充分发动群众、依靠群众；同时，有关职能部门的理念要从“市场监管”转变到“市场治理”。

□ 金江军

党的十八大和十八届二中、三中、四中全会对全面深化改革、加快转变政府职能进行了部署。国务院把简政放权作为全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”，采取了一系列重大改革措施，有效地释放了市场活力，激发了社会创造力。在国务院推进简政放权、放管结合、转变政府职能的新形势下，市场监管应走向市场治理。

维护市场经济秩序须转变理念

市场监管是指政府部门依靠自身力量对市场主体的产品和行为等进行监督管理，而市场治理则是指政府部门联合消费者、社会组织、新闻媒体、专业机构等社会力量，发挥他们对市场主体的社会监督、舆论监督作用，共同来维护市场秩序。

政府部门的执法力量有限，执法人员的工作时间和工作精力也有限，而市场主体数量多、分布广、流动性大，违法犯罪行为隐蔽，花样层出不穷，单纯依靠政府部门的力量，已经难以对市场主体进行有效的监管。

以食品安全监管为例，许多地方把原来工商、质监、卫生部门的食品安全监管职能都整合到食品药品安全监管部门，从表面上看执法人员增加了。但食品安全是个专业性很强的领域，整合之后不少执法人员是新手，监管能力反倒削弱了。不少地方食药监部门的执法车辆少甚至没有，执法装备条件差。

从食品安全违法犯罪的市场主体数量来看，以食品生产加工小作坊居多，特别是“黑作坊”。许多食品生产加工“黑作坊”都隐秘在城乡接合部，在深更半夜从事违法犯罪活动，在执法人员的工作时间以外活动；或生产加工场所很隐蔽，执法人员难以巡查到。从事食品生产经营的“小作坊、小摊贩、小餐饮”量大面广，与人民群众日常生活关系最密切，执法人员很难做到监管“疏而不漏”。一旦出现食品安全问题，人民群众就会提心吊胆，感觉什么都不能吃，什么都吃不放心，抱怨政府部门。近年来，由于违法成本低而收益高等原因，我国食品安全违法犯罪花样也不断翻新，各种非法添加物不断涌现，让政府部门防不胜防。

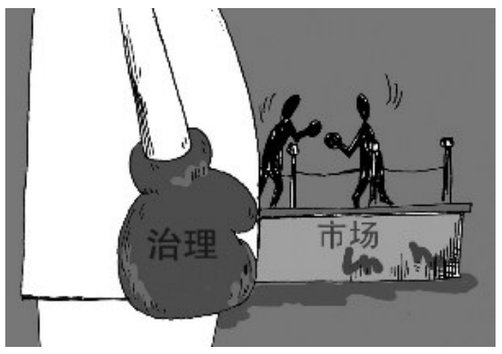
相对食品“小作坊、小摊贩、小餐饮”而言，大型食品企业生产经营比较规范，但一出现食品安全问题，波及面就特别广、社会影响特别大，如三鹿奶粉的三聚氰胺事件、上海福喜的过期肉事件等。食品安全监管部门人员编制有限、执法人员数量有限，不可能每个食品企业派驻一个监管员，监管员也不可能7×24小时盯着食品企业。

现代政府是一个有限政府。政府部门不能大包大揽。维护社会主义市场经济秩序，必须联合消费者、社会组织、新闻媒体、专业机构等社会力量。维护社会主义市场经济秩序，也要走群众路线，要充分发动群众、依靠群众。维护社会主义市场经济秩序，有关职能部门的理念要从“市场监管”转变到“市场治理”。

走向市场治理须从三方面入手

从市场监管走向市场治理，有关职能部门要做好如下三个方面的工作。

深化政府信息公开，开放公共数据资源。获取所需相关信息是社会力量有效参与市场治理的前提。有关职能部门要贯彻落实《政府信息公开条例》、国务院《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》等政策文件，充分发挥政府网站、微博、微信、App、政务服务自助终端机等在政府信息公开中的作用，提高政府信息公开的广度和深度，提高社会公众获取政府信息的便捷性，推行“阳光政务”，打造“透明政府”。《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》提出“制定公共信息资源开放共享管理办法，推动市政公用企事业单位、公共服务事业单位等机构开放信息资源”。《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》提出“推动数据资源开放。建立国家政府信息开放统一平台和基础数据资源库，开展公共数据开放利用改革试点，出台政府机构数据开放管理规定。推进政府和公共信息资源开放共享”。目前，北京、上海、浙江等地方政府已经开通了政府数据网站，通过互联网开放公共数据资源供社会公众下载使用。有关职能部门需在保护市场主体商业秘密和个人隐私的前提下，向社会开放与消费者权益密切相关的市场主体信息，如：登记注册或备案信息、证照信息、资质信息、信用记录等，保障消费者的知情权；向社会开放相关政策法规、行政执法、抽检和检测检验报告等信息，便于社会监督。



利用互联网促进公众参与，加强与社会力量的协同。市场秩序的好坏，与消费者切身利益相关。有关职能部门可以借助微信建立投诉举报平台，或组织开发网上投诉举报App，让消费者可以通过手机随时随地上传投诉举报文字、图片，并利用手机定位功能，使有关职能部门可以掌握在什么时间什么地点发生了什么事情，以便按图索骥式地开展执法。当数据积累到一定数量，可以大数据分析掌握规律，再有针对性地配备执法人员、采取防范措施。目前，一些地方在这方面进行了探索。例如北京微信城市服务开通了环境污染事件举报功能。此外，还可以利用电子商务平台的商品或服务评价功能，让用户对市场主体进行点评。充分发挥行业协会在行业自律等方面的作用，通过互联网实现有关职能部门和行业协会的双向信息交互。采用大数据加强市场舆情分析，及时发现不良事件苗头。充分发挥专业机构在产品和商品检测、检验、鉴定等方面的作用，及时通过互联网向社会公布检测、检验、鉴定结果。

加快社会信用体系建设，提高违法者的机会成本。简政放权之后，对市场主体加强事中事后监管，开展市场治理，在很大程度上需要借助信用工具。2013年3月出台的《国务院机构改革和职能转变方案》提出“推进商务诚信建设”。2014年6月国务院发布的《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》提出“深入推进商务诚信建设”。有关职能部门要做好市场主体不良信用记录的采集工作，社会信用体系建设主管部门要做好市场主体不良信用记录的归集工作，建立企业信用库，以组织机构代码为唯一标识关联相关职能部门提供的企业不良信用记录，实现对企业从“注册”到“注销”的全生命周期信用管理。企业不良信用记录来自政府部门的行政执法、消费者的投诉举报、征信机构的信用服务和新闻媒体的曝光等。在食品安全等领域，市场主体违法犯罪屡禁不止，在很大程度上是由于违法成本低而收益特别大。为此，提高违法者的机会成本，研究制定针对市场主体的黑名单公示制度和信用联合惩戒措施。许多违法企业不怕罚，就怕曝光。曝光之后，销售额会受到影响，老板声誉也会受到影响。改变“以罚代管”的传统市场监管模式，多个政府部门对失信企业开展联合惩戒，让失信企业处处受到制约直至重新建立良好的信用。

有感而发

如何关爱保护留守儿童

□ 赵　洋

农村留守儿童是伴随我国工业化、城镇化进程出现的特殊群体。在我国城乡二元体制的国情下，从长远看，根本解决留守儿童问题就是要保持家庭的完整性，要么举家外迁，要么就近务工。从目前工作实际来看，解决留守儿童关爱问题最现实、最紧要的是建立“政府、学校、社会、家庭”四位一体的关爱治理体系，让留守儿童得到更好的关爱和教育，促进他们身心健康成长。

当前农村留守儿童呈现出以下几个方面的显著特征：遭遇过意外伤害等安全自护问题比较突出；校园暴力行为等不良行为问题在留守儿童群体中时有发生；心理健康问题较为严重；留守儿童规模快速扩大且年龄结构分化趋势明显。现实迫使我们不得不反思：留守儿童最需要的爱到底来自哪里？家庭、学校、社会组织、政府对留守儿童的关爱是否足够？从家庭关爱来看：家庭经济条件有所改善，但多数父母仅满足于物质供养，精神支持和早期教育不够。外出务工使得留守儿童父母增强了对子女的教育意识，但普遍缺乏科学养育观念。从学校关爱来看：虽然关爱意识普遍增强，开展有针对性的工作，基本形成良好氛围，但硬件投入不足，软件建设有待加强。从社会组织关爱来看：关爱主体更加多元，关爱措施更加多样，但亟待提高的是关爱的针对性与连续性。从各级党委政府的关爱看：党委政府高度重视留守儿童问题，但关爱的投入还有较大提升空间，包括政策制定、资源投入、工作推进等各个方面。我们应该看到，农村留守儿童问题具有长期性、复杂性和紧迫性，解决问题更是一项系统工程，既要立足当前更要着眼长远，既要提高认识也要明确方向举措。

政府加大专项投入，完善基本公共服务体系。一是增拨专项资金，解决由于缺钱的问题而没有解决或没有解决好的原有各项针对留守儿童措施的落实；增办寄宿制学校，完善配套设施，实现对留守儿童的有质量全覆盖。二是探索在民政部设立专门的儿童福利局或赋予团委、妇联等群团组织承接政府职能，匹配相应的资源和手段，统筹负责对留守儿童的关爱服务，包括牵头建立统筹工作机制，统一协同社会力量共同参与。

学校增加职责范围，充分发挥主体功能作用。一是把对留守学生的“亲情关爱行动”纳入学校职责范围，作为学校的责任之一，以弥补留守儿童的亲情缺失。包括增加儿童心理课程、亲情辅导，帮助留守儿童解决心理上的困惑。二是建立家校协作共同关怀的管理机制。开通常规化的亲情热线、亲情视频、师长热线，定期向监护人和外出务工家长通报留守儿童的在校学习和生活情况，强化家校协作，形成学校、家庭共同教育的合力。

社会组织建立统筹工作机制，契合需求开展关爱服务。一是探索通过政府购买公共服务、志愿者公益基金支持等方式，吸纳专业社工、志愿者、社会组织等社会专业志愿服务力量参与留守儿童关爱工作，建立互惠长效机制，使留守儿童关爱工作制度化、长效化。二是在留守儿童较多的乡村建立临时监护人机制，通过政府购买服务或群团组织协同公益基金会共同出资，或留守儿童父母抵偿方式，招募专职的儿童福利员在接受培训后为家庭和儿童提供必要的社会服务，弥补由于家庭不完整和监护能力不足导致的儿童发展问题。

父母家庭履行好监护义务，让家庭成为第一道防线。一是强化父母的法定监护责任，通过对《未成年人保护法》等现有法律法规进行修订或补充司法解释，强化父母的法定监护责任，特别是对不能履行监护义务的法定监护人追究法律责任的落实，从法律上保障留守儿童的合法权益。二是加强对父母的亲情教育指导，基层群团组织定期举办各类亲子活动，经常向留守儿童父母传播科学教育观等。三是建立监护责任监督制度，以村为单位专人监督家庭监护义务的履行，特别加强对独居留守儿童、困难留守儿童、残疾留守儿童等群体的跟踪监督，发现问题及时处理。

发展之路

发挥农民工在大众创业中的积极作用

□ 陈怀远

改革开放以来，农民工作为农村家庭承包制改革解放出来的剩余劳动力，为我国工业化、城镇化发展做出了突出贡献。但是由于城乡二元体制的阻隔，广大农民工缺乏一种“社会认同感”，无法完全融入城市，加之内心固有的“乡土情结”，促使他们随时都会重返故土。所以，经济发展新常态下，一部分积累了一定资本和经验、具有一定技能的农民工，毅然选择返乡创业，加入到“大众创业、万众创新”的行列。这股农民工“返乡创业”热潮，不仅仅是简单的劳动力转移回流问题，还蕴含着经济、社会发展变化等多方面因素，同时也与我们这些年来的相关政策引导不无关系。

农民工返乡创业是大众创业的组成部分

我国作为传统的农业国家，在工业化发展进程中，自然而然地遵从了二元经济发展模式。然而，随着我国经济发展进入二元经济转型的刘易斯转折区间，农村剩余劳动力无限供给的时代结束，随之而来的是各地企业招工难、劳动力成本不断攀升的状况频频出现。在这种情况下，继续依赖劳动、资源等要素积累的数量增长型经济发展方式已难以为继，继续以要素、投资驱动的劳动密集型产业扩张来推动经济发展也将受到越来越多的制约。为此，新常态下的中国经济转型发展，唯有通过创业和创新，通过“大众创业、万众创新”协调传统产业的区域布局，提升新兴产业的生存发展能力和国际竞争力。经受多年城市文明、工业文明熏陶的亿万农民工，作为我国经济社会发展中一支重要力量，理所当然地成为“大众创业、万众创新”一分子。

农民工作为连接城乡最直接的主体，通过返乡创业，把城市先进的生产方式、管理经验和经济资源带到农村，这本身就是一种创新。这一创新过程可以促进农村工业兴起，带动相关产业发展，进而形成农村一、二、三产业的良性互动，并有力地推动新时期农村地区的经济发展。正是从这个意义上说，农民工返乡创业应该成为当前“万众创业、万众创新”大潮的一个组成部分。

农民工返乡创业促进农村经济社会新发展

农民工回乡创业对统筹城乡经济社会发展、建设社会主义新农村具有重大而深远的现实意义。

促进农村经济社会发展的人力资本集聚。上世纪90年代以来，大量农村剩余劳动力，特别是青壮年劳动力走出农村到城镇打工，导致农业生产后继乏人、农村发展人才短缺。现如今，返乡创业的农民工多数属于有一定文化基础的青壮年，他们通过多年的外出打工，经受城市文明、工业文明的冲击和洗礼，原有的思维方式、行为方式、价值观念等有了很大的改变和进步。他们返乡创业，不仅把自身的智慧、才能奉献给家乡的经济社会发展事业，同时，通过他们的创业也带动了更多的农村就业，这将使得相当部分的农村青壮年劳动力可以实现在家门口就业，不再丢下承包地、离开家庭远走城镇打工。这一方面可以解除这些年来农业生产主要依靠老人、妇女和儿童的窘境；另一方面也可以为农村的民主政治建设注入新鲜活力。

促进农业发展方式转变与结构调整。返乡创业的农民工原本就是农村中的能人，他们依托外出打工时掌握的各种技能与家乡的各种资源进行整合，以专业合作社或产业化龙头企业等组织形式，从事规模化特色种植业、特种养殖业、农副产品加工业以及农业生产经营综合服务业等。在农村一、二、三次产业体系中，形成了以销售定加工、以加工促生产、以生产带服务的发展格局。这种以某个专项农产品生产和加工为“龙头”的产业化经营，逐步成长为当地的支柱产业、特色产业。这对改变传统家庭经营的农业生产方式和农业生产结构起到积极的推动作用。

促进农村发展中一些社会问题的解决。农民工返乡创业，并以创业带动就业，使得农村原先一些突出的社会问题，如老人、妇女和儿童“三留守”问题在一定程度上得到缓解。尤其是留守儿童，当他们从小得不到父母亲情的呵护和关爱时，定会在幼小心灵留下阴影和创伤，并将影响他们的健康成长，也给未来社会问题的产生埋下根源。此外，农民工返乡创业集聚了农村的人脉，为我国乡村的基层民主政治建设带来了生机。

加快农村城镇化发展进程。农民工回乡创业，通过对乡村、乡土、乡韵潜在价值的挖掘开发，发展农产品加工业、休闲农业和乡村旅游等，促进了农村一、二、三产业融合发展，带动了人力、物力和财力向城镇集中与积聚，奠定了城镇化发展的产业基础和人口数量规模，极大地推动了本地的城镇化发展进程。

支持农民工返乡创业应注意的几个问题

现阶段，支持农民工返乡创业，除了各项政策优惠外，还应该注意以下几个方面问题。

准确定位政府的角色与功能。农民工返乡创业，是经济发展新常态下劳动力资源市场的内在变化。政府在其中要做的，就是通过不断深化各个领域的改革，为农民工返乡创业创造一个良好的发展环境。至于农民工愿不愿意返乡创业、返乡后从事哪些方面的创业等，都应该尊重农民自己的意愿，由他们自行选择。

努力为农民工返乡创业营造良好的法治环境。如果说政府在人财物方面的大力支持是营造农民工返乡创业的硬环境，那么良好的法治氛围则是营造返乡创业的软环境。为此，一方面要依法对盘踞在农村地区的黑恶势力进行坚决彻底的打击；另一方面要加强基层腐败治理力度，提高基层组织的凝聚力、领导力。同时还要加强法制宣传，提升广大村民的法律素养，切实为农民工返乡创业营造良好法治环境。

注重对有创业意向的农民工进行创业风险教育。支持农民工返乡创业政策的出台，定会对农民工创业产生积极的影响。然而，在农民工返乡创业问题上，一定要引导他们必须量力而行，要认识到创业的不易。这其中不仅有自身能力问题、政策环境问题，更重要的是有市场经济规律问题。市场在生产要素配置中发挥决定性作用，这将是农民工返乡创业活动能否取得实际成效的重要决定因素。所以，我们在帮助那些真正有能力的农民工返乡创业的同时，也要对他们进行必要的风险教育，要让他们对创业失败有必要的经济和心理准备。

积极引入具有发展潜力的现代生产要素。在支持农民工返乡创业中积极引入现代生产要素，实现绿色发展、可持续发展，是农民工返乡创业成功的一个重要因素。特别是“互联网+”等新型业态的出现，可以让落后的农村地区发挥后发优势，实现跨越式发展。对此，政府相关部门和社会相关方面应当给予大力支持和帮助。

推行权力清单制度的着力点

□ 龚　劲

推行权力清单制度的根本目的在于厘清政府与市场、社会的关系，建构符合现代市场经济规律和法治要求的政府角色；理顺各层级政府的职责，推动政府职责的规范化、法律化。推行权力清单制度，可以划清政府与市场、社会的边界，最大限度地减少政府对资源的直接配置，最大限度地降低市场准入门槛，最大限度地给市场和企业松绑减负；可以规范权力运行，压缩自由裁量空间，减少权力行使过程中的随意性和各种潜规则，避免权力寻租，从源头上切断滋生腐败的链条，为党风廉政建设提供重要的制度保障；可以进一步厘清层级之间、部门之间的职责关系，突出不同层级政府的管理和服务重点，更科学合理地设置机构、配备人员，促进政府运行的精简统一效能，为建设服务型政府提供体制机制保障。推行好权力清单制度，应抓好四个关键环节。

“清权”环节。制定权力清单，首先必须了解政府到底有多少权力，这就需要对各级政府及其部门的权力进行分类、归集、整合、列表，让人对其一目了然。要依据法律、法规、规章和“三定”规定，对各部门现有的行政职权进行一次大起底，摸清各部门权力底数。在大起底的同时，根据各项权力的依据、性质、使用方式进行梳理和分类。制定梳理职权的具体工作措施，制定统一的标准，规范工作程序，确保梳理职权工作科学有序，避免多报、漏报、错报甚至瞒报问题。

“配权”环节。在摸清各部门现有权力底数的基础上，要按照“职权法定”原则和全面深化改革要求，对现有权力提出取消、转移、下放、整合、严管、加强等调整意见。行政权力的配置既不能干预或介入市场主体合法的微观经济活动，又要保证政府能履行其应有的职责。原则上，对于市场能自行调节的、市场主体能自主决定的领域，社会组织能有效管理的事项，应该放手交由市场或社会；量大面广的事项下放基层，不符合发展要求但有法可依、一时难以取消的严格控制；强化市场监管、提供公共产品和服务等职权应当加强。对于政府部门内部权力，应该进行合理的权能分工，健全完善民主集中制，并建立“管办分离”“管审分离”制度，实现对权力的有效分解和制约。

“控权”环节。对于经依法审核保留下来的行政职权要全方位、全领域、全过程地监控，按照“透明、高效、便捷”原则，着力优化各项权力运行流程，简化政府部门内部权力运行不必要的环节，规范和减少行政自由裁量权，减少企业和群众办事的手续和条件，缩短办事时限，提高行政效率。一方面要强化内部控制，针对权力运行的关节点、内部管理的薄弱点、问题易发的风险点，完善相关防控措施和制度规范，加大制度执行力度，维护制度严肃性和权威性，健全用权责任追究制度，防止“破窗效应”，使制度笼子更具刚性；另一方面要强化外部监督，完善并实施行政投诉、信访举报、专项检查、案件查处等工作机制，对权力风险实施动态监控，建立并实施预警告知、风险提示、诫勉谈话、督促整改、责令纠错等处置措施，及时纠正工作中的失误和偏差。

“晒权”环节。将各部门经过依法审核确认保留下来的行政职权，以清单形式对外公布，包括每项行政职权的运行流程图等，都一并公开，让政府部门及其工作人员知道自己有哪些权力、该如何操作，让社会公众了解什么事情该找哪个部门、具体怎么办。同时，通过“晒权”提高权力运行的透明度，把用权行为暴露在阳光下，让制度规范权力，让人民监督权力。