

市场监管作为政府主要职能之一，是有效管理和引导经济社会活动的重要手段。特别是基层作为整个市场监管体系的“神经末梢”，既是落地的关键，又是监管的前沿，具有极为重要的作用。市场监管工作基础在基层，重心在基层，难点也在基层，解决当前问题，应该从政府和社会两个层面入手，既在提升效能、创新方式等方面下功夫，更要由“被动管理”向“共同治理”转变。总体思路是围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，进一步厘清政府和市场、政府和社会关系，重点以市场监管责任切分为主线，推动市场自律、政府监管、社会监督互为支撑，构建扁平化监管格局。

推动监管体系 从“一元”向“多维”

党的十九届四中全会明确提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。市场监管既是政府依法对市场主体进行规范的过程，又是市场自我规范和自我调节的过程，不能仅依靠市场监管部门包打天下，需要多方共治、梯次布防。

筑牢主体防线。企业是市场安全的第一道防线，主要负责人（实际控制人）才是维护市场安全的内因。要压实企业主体责任，必须有明确的分管负责人，必须有独立的负责部门，必须有适用的管理体系，必须有合规的生产条件，确保履责到位，从根本上构筑安全体系。

筑牢监管防线。我国行政体系本质是一个多层次、广覆盖的矩阵模式，要通过责任表格化，构建有统有分的责任体系。要坚持分级负责的原则，引导地方政府认识到市场监管与经济发展的密切关系，调动主观能动性。要厘清行业责任的主次，落实主管部门的主管责任；强化市场监管部门的重点监管责任，并当好事中事后的裁判员。

筑牢公共防线。政府单一监管具

提升基层市场监管效能 需实现五个转变

□ 李云泽



推动监管机制 从“管住”向“管好”

市场监管关键在“管”。要改革传统的人盯人、普遍撒网的烦苛监管方式，少管快管、严管精管，既注重个案查处，更注重强化威慑，构建不敢、不能、不想的一体化监管机制，从源头净化市场生态，形成持续向好的良性循环。

建立惩治机制。坚持严处重罚、以儆效尤，探索赋予市场监管部门对存款、股权、厂房等财产的查询、查封、冻结等强制权，推行巨额处罚、数罪并罚等措施，让监管真正长上牙齿。加强行刑衔接，对涉及市场监管的行政执法政策进行梳理统一，对不同层级的行政执法主体进行统一，对两法边界和标准进行统一，避免违法轻罚、有案不移、有案难移、有罪不究、以罚代刑。强化依法监管、简约监管，进一步明确行政处罚自由裁量权基准，实行分级自由裁量制，减少规范自由裁量权。

建立奖励机制。发挥奖励机制的激励和导向作用，对遵纪守法的先进市场主体，通过降低抽查频次、实施差别化监管、轻微违法容错等方式予以奖励。完善举报奖励机制，允许匿名可识别身份举报，根据罚没金额设置奖励门槛，按比例给予奖励，适度扩大奖励上限。建立内部举报人奖励制度，奖励标准在规定金额基础上大幅上浮。

用好市场机制。市场监管更要应用市场机制，要加快信用信息特别是个人信用信息运用，建立多部门自动触发、响应、反馈的“信用+联动”闭环。推动信用信息更广范围共享共用，调动银行、酒店、房地产、电商等其他市场主体积极性，建立“信用+金融”“信用+服务”“信用+电商”等机制，促进优胜劣汰。

推动监管模式 从“单兵”向“联合”

提升基层市场监管部门能力关键在于改变原来“单兵突进”模式，整合市场监管部门内部、不同部门之间的行政资源，建立互相协同、互相贯通的运行模式，形成上下左右“一盘棋”的监督合力。

在纵向构建县乡联动新模式。明确县乡两级市场监管部门工作重心，县级更加突出专业化，将股室定位为“专家门诊”，负责精指导和协调；将执法大队定位为“专科医生”，负责大要案的查处。乡镇更加突出综合性，将市场监管所定位为“全科医生”，承担常规性、即时性、简易性职能事项。最终形成“股室精准指导、大队专业执法、基层综合监管”和“乡呼县应”的运行模式。

在内部构建模块化联动新模式。针对机构改革后融合难问题，率先在乡镇市场监管所探索模块化管，尝试“3+X”运行模块，在每个所统一建设综合组、监管组、办案组，实施统一高效的综合监管，并根据辖区特点设置不同“专业组”，因地制宜加大对体量较大、专业要求相对较高领域的监管力度。

在横向构建基层联动新模式。建立乡镇政府主导联席会议制度，以政府名义开展多部门参与的各项联合执法行动。强化市场监管所与社区居委会、片区民警、城管监督员和其他部门的有效合作，聘请兼职网格员协管员（信息员），互通社区民情和市场动态。

推动监管手段 从“人工”向“智能”

面对放活和管好的要求，如何在量上做“减法”，在质上做“加法”，其中一项重要手段就是“智慧市场监管”。要构建“省级层面搭建、市级层面运用、县乡层面执行”的大数据平台，以信息化、标准化驱动市场监管现代化，使不同年龄、不同文化水平的干部都能高质量轻松监管执法，并减少任意执法、重复执法、过度执法等问题。

清单式明晰工作职责。对需要管理的工作内容梳理罗列，确定每个岗位、每名基层干部职责，采取双向“一对多”形式录入分工目录系统，形成业务与岗位相对固定的责任清单。派单式安排工作任务。发挥“人

在干、数在转、云在算”的优势，根据工作人员责任清单、任务轻重、工作缓急和重难程度实施精准分派，并实施处置结果积分制管理。

链条式指导工作执行。用标准、规范相对固定监管执法流程，通过终端点对点推送个案办理流程，让证据收集、上传、存储、运用、锁定等执法全过程按步骤办理，既将权力关进“数据笼子”，又解决“熟手流失”问题，让“新兵”在短时间成为“操盘手”。

推动监管人才 从“重量”向“提质”

加强基层市场监管工作，人是决定因素。要建立一支高素质人才队伍，首要在于增强基层吸引力，根本在于解决人员素质与具体工作不适应问题，通过引导人才流向基层，促进一线干部能力提升，才能不断做强做实底部人才基础。

加快公务员分类改革。根据新《公务员法》《公务员职务与职级并行规定》，按照《行政执法类公务员职级设置管理办法（试行）》“一般在市地级以上机关的市场监管等综合执法队伍设置”等要求，研究重点向基层特别是乡镇倾斜的具体措施，尽快开展实施，解决好基层行政执法类公务员职业“天花板”过低问题。

注重综专人才培养。按照“分类培养”“综专并重”思路，建立统一培训、自主培训、轮岗轮训等为主的“通才”培养体系，以及现场实训、委托培训、挂职培训等为主的“专才”培养体系，破解内部人才知识结构短板。

激励干部担当作为。树立择优导向，综合考虑基层工作年限、能力业绩、群众认可、作风品行等因素，实施职务职级晋升，并对艰苦边远地区、急难险重岗位适当重点倾斜，让基层干部有想头、有盼头、有奔头，在基层能够更好建功立业。



实施好就业 优先政策 以更大力度

□ 杨英杰

近日召开的中央政治局常委会强调，今年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年。各级党委和政府要努力把新冠肺炎疫情影响降到最低，保持经济平稳运行和社会和谐稳定，努力实现党中央确定的各项目标任务。会议特别指出，要以更大力度实施好就业优先政策，完善支持中小微企业的财税、金融、社保等政策。要在确保做好防疫工作的前提下，分类指导，有序推动央企、国企等各类企业复工复产。要多措并举做好高校毕业生等群体就业工作，确保就业大局稳定。

就业优先是实现经济社会稳定发展的重要保障。当前新冠肺炎疫情对经济平稳运行、社会和谐稳定的重大影响，不仅仅表现为GDP增速下降所带来的家庭收入和社会财富的减少，更紧要的是失业率的上升。鉴于目前我国社会保障机制有待完善，家庭保障依旧是大部分农村居民和一部分城市居民的主要保障形式。随着我国工业化、城市化进程的提速，工资收入在家庭收入特别是农村居民家庭收入中所占比

重日益上升。统计显示，2018年农村居民人均可支配收入14617元，其中，农民工资性收入5996元，对农民增收贡献率达420%，经营净收入对农民增收贡献率为27.9%，转移净收入对农民增收贡献率为26.8%，工资性收入成为农民增收的最大贡献因素。预计2019年在农民收入来源中，工资性收入的地位和对家庭保障的重要性将会进一步提升。

我国现在有2.6亿~2.7亿农民工，进城以后的社会保障问题一直没有得到切实的解决。虽然中小城市大部分已放开户口落地政策，给予进城农民工以相关政策同等待遇，但其隐含的实际前提则是稳定的收入来源，即稳定的就业。因为地方财政对公共服务的支出，其最终财力来源仍是地方税收，真正从中央转移支付获取的财政支持，其力度和可持续性均不能保障地方公共服务在不同地域不同行业之间之均等化。

鉴于此，稳定就业不仅仅对于当前战胜疫情所需要的社会信心具有极大的促进作用，对于疫后经济社会的持续稳定发展亦具有强大的稳定器作用。因此，一方面是推动重大项目尽早开工和建设。根据中央要求，各地要加快项目前期工作，做好用工、土地、资金、用能等保障。另一方面，鼓励地方综合运用失业保险基金结余等资金加大援企稳岗力度，支持有条件的地方实施缓缴或返还部分社保费等政策；引导因疫情无法外出的农民工参加农村基础设施建设和人居环境改善。

就业优先是实现脱贫攻坚目标的重要环节。今年是脱贫攻坚决战决胜之年，遇此疫情亦是无法预料，但不能因此而放松要求放慢步伐，关键是要抓住牛鼻子，找准关键点。

此次疫情对第三产业有重大的影响，特别是对旅游业以及相关的酒店、民宿、交通等行业的影响更是严重。许多地方依靠旅游业成功脱贫的乡村贫困人口，恐怕又要面对贫困的挑战，再加上因病致贫，农村地区脱贫攻坚的任务更加艰巨繁重。此时此刻，需要政府拿出创新性的财政金融措施，稳定已有就业，开辟新的就业渠道，保障已有脱贫人员不返贫。比如对于条件较好的旅游地区或村庄（以农家乐、民宿为主），可以根据往年现金流情

况，采取财政贴息政策，给予适当的贷款支持（用来发放工资），相信随着疫情的结束，旅游业必会迎来报复性反弹。既有此预期，国家亦应鼓励一些社会资金投入入股此类产业，在财政税收方面给予一定时期的支持和豁免。

与此同时，我国宏观逆周期调节政策也不断出台，以稳定经济增长，缓解就业压力。货币政策方面，央行在2月3日、4日、10日、11日连续开展逆回购操作，投放流动性累计达2.7万亿元。财政政策方面，财政部2月11日发布信息称，近期提前下达2020年新增地方政府债务限额8480亿元，加上此前提前下达的专项债务1万亿元，共提前下达2020年新增地方政府债务限额18480亿元。与此同时，不少部委和地方政府陆续出台推动企业复工复产的举措。尤其是为保障中小微企业资金需求，多地银保监局已出台多项措施，支持受困的中小微企业。

就业优先体现了坚持以人民为中心的发展思想。坚持以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义。坚持以人民为中心的发展思想，就是要想人民之所想，急人民之所急，干人民之所盼。习近平总书记多次强调，在整个发展过程中，都要注重民生、保障民生、改善民生，让改革发展成果更多更公平惠及广大人民群众，使人民群众在共建共享发展中有更多获得感。特别是要从解决群众最关心最直接最现实的利益问题入手，做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，全面提高公共服务共建能力和共享水平，满足老百姓多样化的民生需求，织就坚实的民生保障网。

就业乃民生之本。教育、文化、医疗卫生、社会保障、社会治安、人居环境等，是广大农民最关心最直接最现实的利益问题。要把这些民生事情办好就需要比较大的投资，我们要借此战胜疫情的机会，加大对以上民生领域的投入，特别是新增教育、文化、医疗卫生等社会事业经费要向农村倾斜，社会建设公共资源要向农村投放，基本公共服务要向农村延伸，在扩大农村居民就业的同时，进一步提升农村人力资本，为中国经济转型打下坚实的人力资本基础，亦是一举多得之事。

重视发挥第三次分配作用

□ 李 鹏

党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，提出：“坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存”，强调“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业”。

第三次分配制度是完善社会主义基本分配制度的重要组成部分。一个国家无论在哪一发展阶段或者采取哪种经济运行机制，国民经济社会再生产都包括生产、分配、交换和消费等循环往复的四个环节。分配制度对于激发效率和扩大生产，促进投资和消费总量平衡，保障社会公平正义、防范经济社会失衡，起着决定性作用。世界各国在发展完善市场经济过程中，成功经验和挫折教训等正反两个方面的实践已经证明，无论哪种市场经济体制，都必须重视发展三类不同的分配制度，发挥各自的优势、互相弥补短板，使分配制度结构能够实现公平与效率的平衡，提高经济社会发展质量和可持续性。三类分配中，第一次分配（初次分配）制度主要根据市场自由竞争原则，形成按照要素主体的市场价值贡献决定报酬的收入机制；第二次分配（再分配）制度主要根据社会公平原则，建立包括税收、社会保障和转移支付在内的政府调节分配机制，以克服市场化分配机制产生收入财产差距过大的弊病；第三次分配（以慈善公益为主）制度遵循社会自发自愿原则，能够弥补政府再分配在广度、深度和供给质量等方面功能性不足，发挥民间各类组织及个人在再分配中不可替代作用，有助于缓解贫困、缩小贫富差距，更精细化、精准化实现社会公平与正义、提升国家和社会凝聚力。

第三次分配仍需要持续的制度改革和功能完善。近些年来，我国以政府为主的再分配政策发挥主要调节作用，但是对于初次分配收入差距过大现状而言，亟需以企业和个人为参与主体的第三次分配发挥调节作用。总体来看，现阶段我国建立并完善第三次分配制度具备了较大的可行性。一方面，我国经济快速发展使相当一部

分人群已经率先富裕起来，出现了数量较大的富裕阶层和世界上人数最多的中产阶层，这是建立第三次分配制度关键的经济社会基础。另一方面，近些年我国第三次分配领域的相关制度，尤其是关键性法律法规陆续制定，如《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国红十字会法》《社会团体登记管理条例》《个人所得税法实施条例》《救灾捐赠管理办法》等等，为完善我国第三次分配制度提供了基本法治前提。

但相比成熟发达国家而言，我国尚处于经济社会转型过程中，第三次分配制度实际上在起步发展阶段，对国民经济收入结构调节优化的治理效能较弱，有待改革完善的领域还比较多。一方面，我国慈善机构数量虽然多，但筹款数额却偏低，发挥再分配调节力度较小。2015年我国实际社会捐赠总额为1215亿元，2016年为1458亿元，2017年为1558亿元，保持了增长态势，但相比中国财富聚集速度而言，仍然很低。《2019胡润全球富豪榜》显示，全球2470位十亿美金富豪中，中国以658位十亿美金富豪位居世界第一，比美国多74人。另一方面，全社会对于第三次分配制度认知较为传统、范围狭小。多年来，以慈善捐款为主的投入主要集中在教育领域，如部分高等院校、贫困地区中小学等。近些年，医疗健康和扶贫领域慈善捐款和救济有了较快发展。但是由于中国在不同区域、群体之间广泛的生存和发展差异，政府基本公共服务之外难以保障的特殊群体数量巨大，如失独家庭、重病患者、老少边穷和衰退地区人口、各类社会边缘人口等等，规模超过亿级总量。第三，鼓励慈善等公益事业发展的激励性政策体系不完备。从各国实践看，建立和完善第三次分配制度的最现实经济政策就是税收激励，通过加大企业和个人捐赠扣除额度，调动社会各界参与第三次分配的积极性。按照我国最新修订个人所得税法，“个人将其所得对教育、扶贫、济困等公益慈善事业进行捐赠，捐赠额未超过纳税人申报的应

纳税所得额30%的部分，可以从其应纳税所得额中扣除”；发达国家此项扣除平均为50%，甚至有些国家实现全额扣除。同时我国免税退税程序复杂，在很大程度上又抑制了捐款的积极性。

加快构建和完善中国特色的第三次分配制度。从世界各个国家第三次分配制度看，总体形式及构成基本相似，但是具体差异也非常大。因此，我国第三次分配制度发展必须适合国情和特色，政府既应当大力倡导、积极制定相关鼓励性政策法律，但也要遵循经济和社会规律，根据承受力和发展阶段，循序渐进发展。

完善关键性法律及配套法规。2016年我国出台《中华人民共和国慈善法》，奠定了我国第三次分配的法律制度基础。但是，目前与《慈善法》相衔接的社会组织管理依然沿用1998年《民办非企业单位登记管理暂行条例》、2004年《基金会管理条例》和2016年修订后的《社会团体登记管理条例》，相关规定实际上滞后于当前公益慈善事业发展大趋势，滞后于共建共治共享的社会治理制度要求，制约着我国第三次分配制度体系的完善。因此，应当在广泛吸取社会各界意见的基础上，加快推进社会组织登记管理条例的立法，完善社会组织管理法规政策，做好与《慈善法》的制度衔接。

分类完善慈善公益事业的税收优惠制度。我国社会组织数量多、类型差异大，企业、个人参与第三次分配的途径、方式和方法各不相同，税收优惠制度的设计需要充分考虑这个现实状况，实现差异化、分类化的税收优惠制度；对新出现和发展趋势较明显的股权、知识产权、网络众筹等特殊捐赠方式要研究出台相应的规范条例和税收制度，基本原则应当是简化程序，便于受益人直接获益。

