

地方机构改革的探索

——以深圳市场监管机构改革为例

张永会

摘要：党和国家机构改革的完成形成了相对稳定的宏观机构职能框架，同时也存在着地方政府因地制宜设置机构和配置职能的客观需要和通过改革完善有助于机构职能有效实现的体制机制等现实性问题。深圳市在探索完善市场监管领域职能机制的历程中，持续不断进行了四次大的机构改革。深圳市的改革经验为我们继续改革完善地方政府机构设置和职能配置提供了有益的启示和借鉴。

关键词：机构改革；深圳；市场监管；经验启示

中图分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）01-0042-06

按照党的十九届三中全会《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》）的部署，机构改革从中央—省级—省以下地方的次序有机衔接、次序递进，至今已经整体上完成。这次改革体现出顶层设计的明显特质，既是对过去40余年来各领域，尤其是政府领域的多次机构改革探索经验的集大成总结，同时又是对具有自身制度底色和体制特色的肯定性明示。因而，本次机构改革的整体性成果将呈现出相对稳定性的特点，在相当长的一段时期内将不会再出现类似这样整体性、大范围的机构改革。然而，国家整体、宏观机构框架的确定并不意味着机构改革的终结。实际上，中央对此有着清醒而深刻的认识并提出了具体的后续改革的要求。本文首先解析这些改革要求，并在对既往深圳市市场监管领域机构改革的回溯性描述的基础上，总结其经验并对以后

的机构改革提出相应的建议。

一、问题的提出及原因分析

之所以说机构改革还有持续探索的必要，是因为《决定》同时对政府机构改革提出了两个明确的、具有强烈现实针对性的改革要求。

一是“除中央明确规定外，允许地方因地制宜设置机构和配置职能”，赋予地方机构更大的自主权。《决定》明确提出“涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应”外，“把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方”以增强地方治理能力。这一规定，为地方政府在遵循“确保集中统一领导”原则要求下为提升地方治理效能而推进地方机构改革，特别是设置适应本地域实际治理要求的机构提供了政策上的依据和要求。

二是“坚持优化协同高效”。这实质上是对机构职能在体制机制方面的目标要求。这个要求在地方政府层面是“简约高效的基层管理体制”；在具体的职能部门设置和机构运行方面则强调了“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动”这样本质上类属于“大部门制”的内在要求。很大程度上“简约高效的基层管理体制”实际上是通过具体的职能部门的有效协同运转，即配合联动来实现和体现的。

上述两方面的要求，体现了政府运行目标实现不可分割的两个方面：设立什么样的机构以及如何充分发挥机构效能。比较而言，设置机构相对而言容易实现：不仅客观上满足社会管理、服务的内在需求可以作为充分之理由，主观上机构（权力）也有自我扩张、膨胀的自我冲动。真正的问题在于：如何甄别设立某机构的现实必要性？或者现实而言，设立机构时领导者如何考量以尽量约束部门利益和权力扩张冲动而最大化公共利益实现之间求得平衡？这其实关涉的是对社会运行中政府职能的认识是否科学，特别是要充分考虑政府随经济社会发展所必然导致的职能变化以及相应的政府机构设置的增减裁撤或转型的合理性和必要性问题。考虑到我国从传统计划经济到中国特色社会主义市场经济的特殊发展历程以及随之而来的经济社会转型的复杂性长期性，对我国政府职能的认识必然在基本稳定的基础上发生某种程度上的不断反复，历史上多次出现的“精简—膨胀—再精简”的机构改革怪圈即是对政府职能认识模糊所产生的必然结果。因而，“因地制宜设置机构”并非简单的机构增减问题，而是牵涉到对政府职能及其实现方式的科学认知和综合权衡的深层次问题。

充分发挥机构效能是设置机构的顺应结果，最为关键的就是机构运行的体制机制问题。我们拥有“集中力量办大事”的体制优势，超强的动员力、组织力使得政府在解决一些棘手的治理问题时体现出高效的执行力。但就整体治理现实而言，我国政府运行在实现“优化协同高效”方面还有不小的差距，部门职能协同不畅、执行梗阻所导致的贯彻落实不力、形式主义等问题所造成

的行政资源耗散等问题长期存在，表明我们在常规治理与长效治理方面还有不少可以改善的空间，机构职能实现的体制机制保障还需不断完善。

究其原因，主要有以下几点：一是“金字塔”式的行政架构与“倒金字塔”式的行政资源配置导致责、权、利不对等，“上面千条线，下面一根针”使得基层面临沉重的行政压力，进而滋生出具有一定普遍性的形式主义应对困境。二是“部门主义”的行政立场导致行政行为分割，使得牵涉到多部门的同一管理、服务事项（对象）按照相应的标准被划分到不同的主管部门分别加以管理。一般来讲，按照职能领域而划分为不同的管理服务部门从而区分不同行政部门间的职责权限便于提高政府行为的效能。然而，看似明晰的部门间职能划分在实际工作中，有时会在诸多职能环节衔接上模糊不清，跨部门常规行政沟通流程缺乏会造成部门之间的推诿扯皮，使得上级部门不得不采取增设临时性机构等方式来加以协调。这样不仅增添了行政沟通成本并且容易造成临时机构的长久存在，形成实际上的机构膨胀。三是运动式、动员式行政惯性造成常态化行政效能受到一定的影响。一般而论，“法治行政”与“政策行政”相辅相成，构成日常治理的两种基本方式。比较而言，“政策行政”在我国政府日常治理中表现更为明显。这种行政模式，一方面形成了我们在类似“专项治理”“重点工作”等方面工作的高效，部门合作、协调方面超强的执行力令人印象深刻，一方面造成常态化行政在应对日常经济社会问题方面的相对无力，比如我们经常看到的“查违难”、城市犬类扰民等问题得不到合理妥善规范性解决。之所以这样，客观上既有新中国成立后我国国家治理长期依靠运动、动员方式推动的历史发展的惯性因素的影响，也与我国这几十年来经济社会快速发展导致常规法治治理难以适应且不能及时调适因而必须运用政策手段有关，主观上也反映了我们在政府职能认识方面的滞后、反复以及常规行政力量的相对缺乏和职能履行方面的刚性约束不足。而强化法治思维下的常态化有效治理是实现国家治理体系和治理能力现代化中需要着力强化的方向性目标。

因而,要实现系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,必须关注机构设置的合理化以及机构职能实现的体制机制的继续改革完善,以进一步提升治理水平。

对此,考虑到我国地区差异性所导致的治理目标、对象的不同和经济社会急剧变迁所形成的变动不居的治理要求,在现实中由中央提出一个统一的、稳定的、一揽子解决的应对性方案是不现实的。可行的路径之一是对以往的改革实践进行分析,提炼出具有普遍意义的经验成果并供不同地方的改革实践加以借鉴,逐渐形成适应本区域的机构职能及运行机制。本文以深圳市市场监管领域的大部门制改革为例加以剖析。原因在于,深圳这一领域的改革具有典型性:作为改革开放的前沿城市,深圳很早就实行了“大行业”“大系统”机构改革,这与国家整体上的政府改革在精神实质上是一致的;进入新世纪,深圳的大部门制改革全面推进,市场监管领域是重点所在。为此,从 2009 年始至 2014 年终,深圳在不到 6 年的时间里对该领域进行了 4 次改革。这些频次繁密的改革不仅使深圳的市场监管机构、职能发生重大变化,适应了深圳市场监管的要求,促进了深圳市场秩序的健康完善,其改革经验及存在的不足也为该领域的相关改革提供了有益的经验借鉴。

二、深圳市市场与质量监管领域机构改革概况^①

(一) 改革背景

市场监管是关乎民生和经济秩序的大事情。作为改革开放的前沿和国内市场经济发育最为成熟的城市,深圳在几十年的快速发展过程中,形成了较为发达、完善的要素市场和数量庞大的种类繁多的市场主体:截至 2008 年底,全市有 40 多万户个体工商户从业者有,30 多万户的各类登记企业,1 万多户的“三来一补”项目。^②实际面对的各类监管对象中,工商贸一体化、前店后厂等情况日益增多。因此,深圳市的市场监管任务较为复杂、极为繁重。

但在 2008 年之前,深圳市市场监管体制与其

他地方差别不大,机构按生产、流通、消费等环节进行设置,职能也依此进行划分,表现在相关市场监管领域,如商品质量方面生产环节归质检部门、流通环节则由工商部门分别监管,再如食品安全监管领域,则由农业、质检、工商、卫生、食(药)品等不同部门按照环节或品种不同而分段监管,还有如知识产权管理方面,则由知识产权部门、工商部门分别承担商标、专利以及版权管理职能等等。但是,政府部门市场监管职责按环节划分与市场监管面临的形势与内在要求极不相适应,一方面执法资源分散在各个部门,导致监管因协调困难、难以形成合力而降低市场监管效能;另一方面在监管实践中各个环节也是难以截然分开的,容易产生监管空档、出现执法漏洞,产生监管争议,而部门行政所形成的部门利益而导致跨部门协调困难重重、成本极大而最终影响到市场监管的整体性、统一性,不利于监管效能的提升和整体监管秩序的构建。

在此背景下,“改革市场监管体系,实行统一的市场监管”就成为深圳市市场监管领域机构改革的内在要求和改革目标而融入到改革进程中,创新市场监管体制并强化市场监管手段成为 2009 年以来深圳市市场监管领域大部门体制改革的重点。

(二) 改革历程与主要内容

深圳市市场监管领域的重点改革始于 2009 年深圳市整体性的部门改革。随后,根据改革要求和形势变化,市场监管领域又在 2011 年、2012 年和 2014 年接续进行了深入改革探索,使得深圳市市场监管体制机构逐渐完善成熟。

第一阶段(2009 年):组建市场监督管理局。通过整合工商、质检、知识产权三个部门,将食品三环节分段分部门监管统一整合进一个部门分段全程统一监管,以解决原监管模式下所产生的职能交叉、监管重合、执法空隙以及责任争议等问题,初步实现了食品监管的“大市场、大监管”体制。在这次改革中,工商行政管理局和质量技术监督局

^① 以下相关资料和内容来自于深圳市编委办以及作者与傅小随、李永清、吴晓琪对深圳市市场监管机构的共同调研。

^② 数据来自于对市场监管部门的调研。

不再保留，原由两部门分别负责的食品生产、食品流通和原卫生部门负责的餐饮消费等环节的食品安全监管职责一并划入新组建的市场监督管理局。同时，食品安全监管的综合协调职能划归卫生部门，食用农产品的安全监管暂时不变。此外，法律法规所要求的特殊食品监管场域保持不变：药品监管部门负责保健食品、城市管理部门治理街头食品乱摆卖和生猪屠宰、出入境检验检疫部门继续监管进出口食品。药品监督管理局单设。

第二阶段（2011年）：将食用农产品质量安全监管职责和食品安全管理综合协调等先后划入市场监管局；重点整合食用农产品与食品监管职能。此次改革的背景之一是深圳的城市化随着经济社会快速发展而全面实现，再加上特区一体化的积极推进，导致深圳农业发展状况发生重大改变而对原有的农业渔业部门的职能状况以及组织机构设置提出了新的调整要求。此次调整，主要是把上次改革由农业部门所保留的食用农（水）产品质量安全监管职责以及相关技术支持机构一并划入市场监管部门，而转基因等品种的监管暂时保留，综合协调职能仍由卫生部门负责。至此，随着专业主管机构（农业渔业部门）的调整所发生的职能、机构整合较为顺利地消弭了上次改革没有解决的在食用农产品监管中所存在的资源分散、边界模糊、衔接断档所可能导致的监管效能问题，食品安全监管分工再次发生了新变化，综合一体化全程监管更为完善。

第三阶段（2012年）：在市市场监管局内设立成立“深圳市食品安全监督管理局”，重点整合综合协调与全程监管职能。通过前两个阶段的改革，食品监管领域的监管模式已经发生根本性变化，食品监管过程的外部协调障碍基本上不存在了。同时，如何在职能广泛的市场监管领域突出食品安全监管这一全社会关注的重点职能工作，建立体系完整的监管模式成为一个顺理成章的事情。2012年，深圳在市市场监管局内设立成立了副局级行政机构“深圳市食品安全监督管理局”，除充实人员编制以加强食品安全监管力量外，把原由市卫生部门承担的综合协调职能也一并划入该局，并承担市食安委的日常工作。该职能机构

的设立表明深圳市在食品安全监管领域初步实现了综合协调与具体监管职能的整合统一，意味着职能、机构到队伍诸方面体系完整的一体化食品安全监管模式的建立和完善。

第四阶段（2014年）：组建市场监督管理委员会，尝试食品药品安全监管统一体制。药品安全监管机构因其监管对象的特殊性以及监管素质需求的专业性，在上述历次机构改革中都单独设立、自成一体。然而在我国特殊的文化背景下，食品、药品的监管实践却难以截然分开，经常存在着监管领域交叉模糊、权责难以彻底厘清的问题。因而，如何更好地解决这一问题，既照顾到药品监管的专业性同时又兼顾监管的食品药品统一性成了进一步深化机构改革必须要考虑的问题。同时，2013年以来，随着全面深化改革任务的逐渐破题，党中央、国务院对不同领域机构改革提出了全面的新的要求，也要求地方政府对食品药品监管机构改革加以进一步的深入探索。在这样的背景下，深圳市在2014年对市场监管体制进行了第四次改革。

此次改革贯彻了源自2009年始的机构改革精神，按照大部制机构设置要求和决策、执行、监督既制约又相互协调的原则，组建了市场和质量管理委员会，履行原市场监督管理局（市知识产权局）和原市药品监督管理局的职责及其他新增职责，负责本系统政策制定、决策协调、监督考核等职责并负责全委、局除专业监管具体职能外的相关综合性工作。在“委”下设立了负责行业管理的专门行政机构：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）和深圳市食品药品监督管理局（药品监管职能、机构由原食药监局整体并入）。这次改革是在大中型城市中进行食品、药品安全监管统一体制全面创新的一次重要尝试，进一步提高了政府市场监管职能有机统一的程度。

三、深圳市推进大市场监管体制的经验、问题及启示

深圳市市场监管领域的机构改革之所以能够取得整体性适应深圳量大而纷繁复杂的市场监管变迁要求，最主要的经验有以下几点：

（一）以推进监管职能转变为核心目标

一是转变市场监管的理念，减少对市场的过

度干预,精简、调整、转移、下放行政审批事项,转移了事务性职责,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用;二是强化了社会管理和公共服务职能,对监管职能及机构进行统筹规划,通过流程再造,各类工作流程不断精简和优化,降低办事成本,办事效率和服务水平大大提高。

(二) 以整合机构、职能为改革重点

对市场监管方面相关机构和职能尽可能予以整合,力争构建“大市场、大监管”体制。如前所述,针对食品安全监管因环节设置而带来的部门化分割、模糊化权责所导致的监管困境和监管效能的不佳,深圳通过机构改革,把相关职能机构逐渐转移并加以整合,从之前的五个部门监管整合为主要以市场监管机构一家负责,由外部协调转为内部理顺,最终实现了生产—流通—消费环节食品安全监管、产品—商品质量监管以及专利、商标、版权等知识产权促进与保护等方面的有机统一。同时,构建了“横向到边、纵向到底”的食品药品三级监管网络,药品监管也具备了基层监管基础,极大改善了基层监管处境。

(三) 以重塑行政运行机制为重要保障

机构职能的有效实现必须通过顺畅的行政运行机制加以保障。在整合机构职能的基础上,深圳最终确立的既分工合作又统筹协调的“一委两局”运行模式较为明确地划分并强化了主管部门行政责任,通过明确决策与执行分开并形成相互制约、相互协调的关系,实现市场监管专业化与集约化的有机统一,决策、执行和监督相互制约、相互协调的大部门机制更进一步,在机制上进一步实现了对决策权、执行权、监督权相互制约的探索。同时,对于占据监管重要环节的行政执法力量也予以相应整合并统一了市场监管执法体系,全面融合与规范执法,通过建立产品、商品统一执法监督体系,推行相对集中办案模式,实行执法和监管相对分离,建立知识产权保护与打击制售假冒伪劣商品长效监管机制和食品药品监管责任机制,以提升监管力度和效能

现在看来,这些改革也存在一些不足,如在纵向机构设置方面,从委到市局,再到辖区分局、监管所,形成了长达四级的行政链条,必然会在

某种程度上影响行政信息传导的效度,影响最终执行的效果与效率;在职能分工上也有不够清晰、边界模糊重叠的地方,比如委——局关系上各自定位不够清晰、分工和互动机制设置有待改进,辖区局与监管所职能定位重叠,市场监管的条——块分工协作存在问题等等。

不过,整体上看瑕不掩瑜。某种程度上,以深圳为代表的地方政府机构改革探索为党和国家最终的机构改革方案的制定和实施提供了有益经验,对于我们未来进一步探索机构改革也提供了弥足珍贵的实践启示。具体而言,除了要因地制宜考虑地方机构设置的科学性和关注技术变迁对行政运行机制的巨大影响外,还有两点需要特别注意:

一是要深化对过往地方机构改革实践的理论反思。2008年我们就提出并在多个领域进行了“大部门制”的改革试点。然而,改革的成效并未尽如人意,如深圳、顺德等先行区域/城市所推进的各具特色的“大部门制”改革,在取得相对于已有行政模式成就的同时,还存在不少的问题需要解决,模式形成和复制推广还远未成熟。原因是多方面的。特别是在实践中很多地方的改革者对于决策、执行的分开设置与实际运行理解模糊,有的把两者视为同一个部门下的领导与下属间的内部命令关系,因而决策与执行实质性分开的组织体制基础并没有真正建立,导致“决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调”的目标要求难以体现,“大部门制”的体制机制优势难以充分发挥。我们也看到,国家最终的机构改革方案中关于市场监管领域机构设置中并没有吸收类似深圳市监管机构“委——局”这种按照理论上“决策——执行”分开的探索,深圳市最终的机构设置方案也取消了“委”这一设置。这促使我们反思理论上正确的“决策—执行—监督”的行政运行机制在具体行政实践方面的适用性环境和边界问题,为我们深化实践探索提供更深入的理论借鉴。

二是要高度重视纵向机构设置与运行机制的有机安排。成熟的、理想的“大部门制”的内在要求不单要求在相似或相近职能上的机构的归并整合,还需要在纵向机构设置、运行机制方面实现决策、执行、监督分开和相互(下转128页)