

监管体制不断完善 监管职能逐步优化 监管措施更加丰富 五年来市场监管法治工作取得显著成效

热点关注

□ 本报记者 万静

近日全国市场监管系统法制工作座谈会在江苏省南京市召开。此次会议上，国家市场监督管理总局党组成员、副局长长燕军在总结过去五年市场监管法治工作时指出，五年来市场监管体制不断完善，监管职能逐步优化，监管措施更加丰富。市场监管法制部门围绕中心、服务大局，推动市场监管法治工作取得显著成效：

加强市场监管法治工作的顶层设计，总局推动完成反垄断法首次修订，确立了竞争政策的基础地位和公平竞争审查制度的法律地位；

推动市场监管行政执法能力全面提升，市场监管总局对270件行政规范性文件和国际合作文件开展合法性审核，从源头上防止违法文件出台，促进严格规范公正文明执法；

着力服务发展让市场监管法治保障体系更为有力有效，全面开展“法治下基层”活动，进一步强化基层法治建设，填空白、补短板、强弱项。

提供优质全面法律制度供给

2022年，反垄断法完成首次修改，这背后离不开市场监管总局的极力推动。

2018年4月10日，随着国家市场监督管理总局正式对外挂牌，原先分散于原国家工商总局、商务部和国家发改委的反垄断法工作，统一归属于市场监管总局，在反垄断法领域执行了10年的“三驾马车”并驾齐驱模式宣告结束。反垄断法工作所涉及的各种执法体系和工作环节都必须整合归一，尤其是政策规章的统一。

为此，市场监管总局及时推进反垄断法修改的同

核心阅读

五年来市场监管体制不断完善，监管职能逐步优化，监管措施更加丰富。市场监管法制部门围绕中心、服务大局，推动市场监管法治工作取得显著成效。



时，也及时推出相关的配套行政法规(国务院关于经营者集中申报标准的规定)以及5部部门规章的修订，其中《禁止垄断协议规定》等4部规章已出台，而反不正当竞争法的修订工作正在积极推进，市场监管总局的修订草案完善了数字经济领域反不正当竞争规则，补充完善不正当竞争行为的表现形式，强化了法律责任。

近年来，数字经济已成为推动经济增长的主要引擎之一，数字经济的高速发展，对法律规则的有效供给提出了强烈需求。2019年1月1日起正式施行的电子商务法，填补了电子商务行业的法律空白，从监管层面认同了这一商业模式的合法地位，并为行业竞争提供了可

参考的法律依据。

市场监管总局坚持发展和规范并重，强化新经济、新业态监管制度供给，压实平台主体责任，推进平台企业合规建设。如新修改的《网络交易监督管理办法》，对网络经营主体登记、新业态监管、平台经营者主体责任、个人信息保护等重点问题作出明确规定。

为了不断完善经营主体登记监管和权益保护法律制度，构建简约高效、公正透明、宽进严管的登记管理制度，市场监管总局先后参与制修订出台《企业名称登记管理规定》《中华人民共和国市场主体登记管理条例》等行政法规，以及《中华人民共和国市场主体登记管理条例实施细则》《市场监督管理严重违法失信名单管理办法》等部门规章。这些法规规章统一登记规则，优化登记流程，确立了登记注册形式审查、虚假登记调查、歇业、简易注销等制度，为市场各类经营主体发展注入活力。

据统计，这五年来市场监管总局共推动制修订市场监管领域法律法规16件，条款修正14件；制修订部门规章76件，联合规章17件；一揽子废止规章46件，修正规章58件，为我国打造优良的营商环境提供了优质而全面的市场监管法律制度供给。

北京大学法学院教授王锡锌指出，世界银行在《2019年营商环境报告》中提出“营商环境便利度”这一指标，这要求政府通过建立积极有效、公平竞争的市场环境，以实现高效监管与有力保障的统一。市场监管涵盖经济及社会各个领域，具备监督、规范和查处等职能，担负着维护市场秩序、保障市场主体利益、服务经济社会发展的重要职责，因此加强执法的规范性和公正性，是市场监管工作的核心任务。

树立依法行政良好形象

法定职责必须为、法无授权不可为，规范公正文明执法，是推进法治市场监管建设的应有之义。

慧眼观察

□ 李大勇

营商环境只有更好，没有最好。营商环境涉及市场主体准入、生产经营和退出等企业生命周期全过程和各个领域，覆盖市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等方面。营商环境是典型的政府与市场主体互动演化形成的制度体系。“法治是最好的营商环境”，是全面依法治国的必然要求，同时也是法治政府建设的重要指标。优化营商环境对法治政府建设的要求逐步提升，要进一步发挥政府的服务职能，针对市场主体所反映的痛点难点堵点进行改革和完善。如何统筹、协调好政府、市场、社会等多方面的关系，既要遵循优化营商环境的一般规律，又要展现其特殊性，是当前地方各级政府面临的挑战与机遇。

要合理界定中央与地方在优化营商环境中的职能分工，充分发挥地方政府的积极性、主动性。宪法规定，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”地方政府要贯彻执行中央重大决策和部署在本区域内的实施，保证中央的大政方针能够在地方落地生根。地方政府也要摒弃“不求有功，但求无过”的“政绩观”，不能“等”“靠”“要”，要主动作为，积极结合地方实际与民生需求制定本区域内的营商政策。营商政策与营商措施也要因地制宜，因时制宜，在法治框架内积极探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施。营商政策的制定同时也要保持稳定性和连续性，保证政策上下一致，避免政策效应相互抵消。

地方政府要进一步强化清单管理。对市场主体而言，法无禁止即自由，在法律规范规定之外不得有要求市场主体提供财力、物力或人力的摊派行为。对于增加义务或减少权益的收费项目、政务服务事项必须有法律法规等依据。对政府而言，在涉及优化营商环境、企业经营权的管理事项，由法律授予行政机关多少权力，能做多少工作，行使多大权限应当是明确具体的。市场管理和公共服务是政府的法定职责，一旦违反了相应的法定职责后，则需承担相应的法律后果。但为鼓励地方政府积极大胆地进行创新探索，对探索中出现的失误或者偏差，依照国家和本省(区、市)有关规定，已履行勤勉尽责义务且未牟取非法利益的，可以予以免责或

持续推进法治政府建设优化营商环境

者减轻责任。

同时，地方政府要出台相应税费政策减免和补贴发放，帮助企业渡过难关。一是要加大中央惠企政策的落实力度，实现补贴发放不过夜，政策兑现不拖延，提升企业对各项惠企政策的认同感。二是要根据本地实践情况，在国家政策范围内定档实施企业税费减免、缓交政策，帮助企业渡过难关，保障经营、稳定发展。各级税务部门可通过网络直播的方式宣讲最新税收优惠政策，线上答疑解惑。针对企业社会保险可以按照中小微企业、大型企业、亏损经营不善的企业分类型进行政策调整。暂时取消一些合理但不合时的收费，切实降低企业经营成本。

地方政府还要提升政务服务整体效能，为市场主体提供全方位的公共服务。当下企业同时面临着供给侧冲击和需求侧冲击，涉及劳动力流动不畅、产业链上下游中断、资金流紧张、物流运输停滞等问题。在市场机制还无法有效地对资源、劳动力进行调节时，政府必须扮演市场复苏的助推器，要开展定期上门、定点服务、在线服务等，深入了解企业的政策与法律需求，帮助企业解决用工、融资、纠纷解决等各方面困难，要为企业参与市场活动创造一个良好的法治环境。地方政府要保障劳动者实现充分就业，增加就业岗位。一方面通过发展经济和产业结构调整，使得劳动者实现就近就业。就业促进法第12条规定，国家鼓励企业通过兴办产业或者拓展经营，发展劳动密集型产业、服务业，扶持中小企业，多渠道、多方式增加就业岗位。政府对劳动者就业负有保障义务，要为劳动者就业创造良好的条件。另一方面要对劳动者加强职业教育和培训，提供就业援助等措施。目前东部地区出现用工荒，中西部地区大量务工人员滞留家乡，“不敢出、不能出、不便出”的现象仍回存在。政府要积极扮演信息沟通的角色，积极解决劳动力市场上的供需信息不对称问题。

此外，地方政府在提升政务服务效能的同时，也要加强对潜在的安全生产风险防范。市场监管部门、应急管理等部门等机构要加强市场监管和安全生产监管，增强风险防范。针对企业存在的安全隐患等，要严格落实企业安全生产主体责任承诺制，逐级分解安全责任；对企业进行全面安全检查，如安全基础管理检查、消防安全检查、工作现场安全检查等，把各种潜在的风险消灭于萌芽状态，为构建一个安全平稳有序的营商环境创造有利条件。

(作者系西北政法大学教授)

浙江抓住法治政府建设“关键少数”

百余名市县政府分管负责人集中参加专题研讨班

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 吴攸

5月17日，由浙江省委组织部、省司法厅、省委党校联合举办的加快打造整体智治现代法治政府专题研讨班在杭州开课，百余名市、县(市、区)政府分管负责人走进课堂接受为期三天的集中“充电”。

这是自2018年浙江省司法厅重组以来首次针对法治政府建设“关键少数”举行专题研讨班，从省城层面在全国尚属少见。

浙江省副省长胡伟在开班动员中指出，举办这次研讨班旨在进一步增强领导干部法治意识，树牢法治思维，提升运用法治思维和法治方式解决问题的能力，以更强的政治担当推动法治政府建设再上新台阶，助力法治中国示范区建设。

增强责任感和使命感

三天课程，有司法部、浙江省司法厅、省高院相关领导现场授课，有专家视频教学，还有分组讨论。学员们纷纷表示，这次专题培训进一步增强了加快建设法治政府的责任感和使命感。

衢州市委常委、副市长周卫兵心中的法治政府建设蓝图更为清晰，“衢州将持续推进‘大综合一体化’行政执法改革，加强法治政府队伍建设，提升一线执法工作人员素质，让法治底线思维入脑入心入行，争创法治模范市”。

司法部法治调研局副局长、一级巡视员姜海涛，带着学员们回顾了改革开放40多年来我国法治政府建设实践。

绍兴市副市长、市公安局局长汤文全从一名派出所民警成长起来，亲历了浙江法治政府建设快速发展进程。在他看来，坚持发展好新时代“枫桥经验”，用法治思维和法治方式化解矛盾是法治政府建设题中之义，要坚持人民至上根本政治立场，把为人民谋幸福作为根本价值追求，不断擦亮“金名片”。

嘉兴刚成功创建全国法治政府建设示范市。嘉兴市委常委、常务副市长朱宙认为，要从巩固全国法治政府示范市的创建成果，加快政府数字化转型，推动域社会治理现代化，打造法治化营商环境，擦亮行政执法改革品牌等方面逐步推进，充分发挥法治政府建设的示范引领作用，用法治保障人民安居乐业。

营造法治化营商环境

认真听取了浙江省司法厅党委委员、副厅长钱德海解读《浙江省行政合法性审查工作规定》课程后，杭州市萧山区委常委、常务副区长陈晓东感慨“时不我待”，要以更高标准落实改革任务，细化改革举措，加快推进合法性审查打通基层依法治理“最后一公里”，重大项目全生命周期法治化管理应用有效管控风险，在杭州农物物流中心组建一支“1+8+公安”综合行政执法队，根本性扭转周边环境顽疾乱象。

从检察系统跨界到党政机关已有半年，温州市鹿城区副区长滕灵辉说，“我们正聚焦新领域新业态合规改革中普遍存在的重点盲点难点问题，着力打造以企业个案合规带动产业整体合规，以产业合规带动整个城市合规，以合规改革带动营商环境优化的‘鹿城样板’”。

青田被誉为华侨之乡，青田县副县长、公安局局长李巧勇介绍，“从公安业务工作变化就能折射出法治政府建设全面深化推进，越来越多的企业选择在浙江投资同样能折射营商环境不断优化。随着依法行政制度体系不断完善，行政决策公信力和执行力不断提升，依法行政环境逐步向好”。

浙江省司法厅党委委员、省综合行政执法指导办公室主任储厚冰的《“大综合一体化”行政执法改革交流》一课，让嘉善县委常委、副县长吴昊坤更明晰了构建全覆盖的整体政府监管体系路径，嘉善将紧抓改革契机，条抓块统破解基层“最后一公里”法治难题，迭代升级长三角示范区执法司法跨省协作平台，努力在基层法治高效化、跨境法治一体化上争先实干，为优化营商环境注入法治动能。

推进基层治理现代化

现代法治政府建设，重点在基层，难点也在基层。

在彰显力度中不失温度

法治监管是市场监管的根本，法治市场监管建设基础在基层，重点在基层，难点也在基层。同时，我国市场监管职责覆盖广，执行法律多、普法任务重。除了通用法律法规外，执行法律103部，行政法规144部，部门规章246部，还有大量的地方性法规，规章需要执行。市场监管面对全国1.7亿市场主体和11.4亿消费者，优化服务、保障权益，是市场监管普法的落脚点和出发点。

为此，市场监管总局将工作重点立足于打基础，强一线，不断提升市场监管干部的依法行政能力和行政执法水平方面。近五年来，市场监管总局举办“全国市场监管部门法制机构负责人培训班”“市场监管法治骨干培训班”，各地市场监管部门组织开展层级培训，形成覆盖省、市、县、所的四级培训架构。

同时，市场监管总局还组织全国各地市场监管部门开展“法治下基层”活动，如上海坚持每周编发法治建设动态，西藏建立民营企业普法联系点制度，天津打造“祥说堂论”法治宣传品牌，山东打造“市场监管法治在线”品牌，重庆打造“山城有信”平台进行普法宣传。随着法治建设进程的深入，普通公民法律意识的提升，执法人员不能仅仅停留在机械式、被动式执法层面，不能只有简单的不出事，不被动问责等稳心态，而是要立足“放管服”，兼顾“法理情”，统筹“时度效”，规范行使行政处罚裁量权，推动严格规范公正文明执法。

“要深刻认识到审慎监管不是网开一面，宽容监管也不是法外开恩，而是应当尽可能做到合法、合理、合情。日常监管，要做到既无事不扰又无处不在，让无事不扰成为一种理念，让无处不在成为一种常态；执法办案，要更加注重质量和水平，不能片面追求罚款数量和金额，要在彰显力度中不失温度，在体现温度中坚持力度。”许新建说。

从法治工作四十载，浙江省司法厅党委委员、省行政复议局局长曹水萍在授课中强调的“深化行政议体制改革，充分发挥行政议主渠道作用”，转化为了学员们的思想共识和行动自觉。

舟山市普陀区委常委、区政府党组成员俞能，是省经信厅下派干部，他说，“法治政府应当建立在上下贯通之上，针对行政争议，用好新时代‘枫桥经验’，通过行政复议自我纠错，行政诉讼守牢底线，做实法律救济来给群众兜底，进一步形成工作闭环”。

江山市法治政府建设“最佳实践”项目频频上榜，江山市副市长、公安局局长詹虎山深有体会，“法治才能最大限度地保护群众合法权益，维护政府公信力，维持社会长治久安，要以法治化的渠道来推进基层治理现代化”。

龙港是全国“行政诉讼第一案”发生地，龙港市副市长陈谦介绍，我们将深化“行政异议制度”改革，强化行政诉讼溯源治理，深化数字智治政府建设，争取把行之有效的做法制度化法律化，为现代法治政府建设提供龙港案例。

湖州市南浔区区长沈鑫钰说，“良法善治是每个法律人的美好期待，我们要建设的法治政府，不仅是一个诚信守法的政府，更是一个积极有为的政府，需要循序渐进、久久为功”。

理论与实务交融、问诊与开方并重，交流与碰撞同步，为期三天的“充电”结束，法治政府建设新使命呼唤开启新征程。

浙江省委依法治省办成员、省司法厅党委副书记、副厅长劳泓这样做出小结：积极争取重视，法治政府建设要形成热点；努力攻坚克难，法治政府建设要解决难点；积极争先创优，法治政府建设要打造亮点，让法治真正硬起来，真正让人民群众满意。

拱北海关保障进口直升机高效通关



图为关员正在对直升机进行检查。(区、市)有关规定，已履行勤勉尽责义务且未牟取非法利益的，可以予以免责或

本报讯 记者蔡岩红 近日，一架直升机运抵珠海并顺利完成进口通关相关手续，随后被运往南航通用航空股份有限公司运营基地组装投入使用。

为保障此次整机进口业务顺利开展，拱北海关所属湾仔海关主动对接企业，对企业提出的问题一一进行解答，并结合实际制定通关方案。针对整机货物体积大、货值高、不易运输的特点，开展外出监管，保障入境货物安全。

据南航通用航空股份有限公司工程师陈翔介绍，公司首次通过海运转陆运方式进口飞机，并自主办理进口通关手续。湾仔海关安排专人指导使用一体化报关模式，全流程保驾护航，帮助企业降低了通关成本。

俞波 摄

北京开展反不正当竞争专项执法行动

本报讯 记者黄洁 张雪泓 为促进市场公平竞争，维护消费者权益，今年5月至12月，北京市市场监督管理局将在全市范围内开展反不正当竞争“守护”专项执法行动。此次行动将聚焦群众反映集中的问题，严厉打击新型商业营销方式存在的虚假宣传行为、商业贿赂违法行为，规范有奖促销行为，涉及民生重点领域虚假宣传乱象，网络直播虚假宣传行为，新型网络不正当竞争行为，刷单炒信

行为，侵犯商业秘密行为，商业标识混淆、诋毁企业商业信誉行为等10类违法行为。

据介绍，此次专项执法行动将通过发挥反不正当竞争协调机制作用，加强执法协同联动，创新工作方法，形成监管执法合力，坚持集中整治、集中曝光、集中宣传，统筹推进专项执法行动深入开展。此次专项执法行动将突出三个重点：一是以查处互联网不正当竞争行为为重点，严厉查处刷单炒

信、网络直播虚假宣传等网络不正当竞争行为，为数字经济发展保驾护航。二是以规范民生领域营销行为为重点，加强对新型商业营销行为监管，严打医药购销、餐饮旅游等重点行业商业贿赂违法行为，提升消费信心，促进消费提质升级。三是以保护企业核心竞争力为重点，加强商业秘密、商业标识和商业信誉等保护，激发企业创新活力，促进商品和要素高效流通，推动建设全国统一大市场。