以更优市场监管执法 保障高质量发展

邱需恩

[摘　要] 党的二十大报告提出了实现高质量发展的新目标、新要求。市场监管系统亟需以更优良的市场监管执法来为实现高质量发展发挥出更积极有效的作用。市场监管执法既要着眼长远，通过统筹改进、系统优化，确保发挥出全方位的保障作用；又要从当前实际出发，突出重点，在更重要和更急切需要的三个领域发挥出比以往更优良的保障作用；还要形成更优质、到位的市场治理效能和服务助力，保证社会主义市场经济沿着高质量的轨道顺利实现新发展。

[关键词] 市场监管执法；保障；高质量发展

[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）03-0041-06

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务；实现高质量发展是中国式现代化的本质要求之一；要坚持以推动高质量发展为主题；要构建高水平社会主义市场经济体制。党的二十大报告对市场监管执法的职能职责及其履行成效提出了新要求、新指示，与市场监管系统的角色、地位和作用紧密关联。市场监管系统亟需把市场监管执法工作做得更好，推进市场监管执法的优化、增强监管执法成效和市场治理效能，为实现高质量发展提供服务和保障。

一、以更好的市场监管执法确保资本良性运行和健康发展

（一）正确把握和处理好市场与政府、“看得见的手”与“看不见的手”相互关系

市场监管执法需要更科学、更精细处理好政府与市场、“看得见的手”与“看不见的手”的相互关系，确保资本能够良性有效运行，确保我国现代经济体系优质高效发展。这是市场监管执法的重点，其核心任务在于“加强反垄断和反不

[作者简介] 邱需恩，中共中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部教授。

正当竞争”。

构建社会主义市场经济体制的一个难点在于科学处理好资本的逐利性竞争性效率性与经济发展的协调性安全性公平性之间的相互关系，并将其在体制机制上加以规范。这是一个在市场和政府两个力量之间实现互补、合作、平衡的大难关。这一关过好了，就能既发挥以资本为关键要素的全要素市场作用，创造优质、强劲增长的优良格局与态势，又能保证政府在科学调控基础上的经济健康、经济安全以及公平与可持续发展；也就意味着社会主义市场经济搞得越来越成功，从根本上给高质量发展带来坚实可靠的保障。

（二）正确把握和处理资本的运作与监管、公平与效率的相互关系

资本是一种富有能量的事物，其能量就来自于其固有且不会自我抑制的逐利性竞争性效率性。搞市场经济的一个重要目的就在于，最大限度发挥资本的能量并转化为有效的经济增长和实际财富。其关键在于，要在对资本活跃给足空间的前提下让资本激活、带动市场全要素展开自发的积极运作和全链条联动，形成相互协作以不断创造更多经济增长的内生力和内驱力，基于承认并主动利用好资本的能量、挖掘市场强大活力和经济增长内在源泉，由此保证经济运行有力、发展强劲、前景看好。然而，资本也同时是一个危险的事物，主要是在其固有本性的驱动下容易无序扩张、不端竞争、释能失控，积聚破坏力，威胁乃至破坏生产力的解放和发展、经济的健康与安全、经济社会平衡发展与公平机制；成为真实发生在市场生活中的那只“看不见的手”，也是需进行有效治理的对象。

党的二十大报告强调，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。其中的核心要义在于，健康的经济发展来自于市场内外全要素的合力作用；高质量发展不仅不能单靠资本因素，而且要管住并引导资本运作，特别是还要充分发挥好非市场因素的经济保障与推动的重要作用。因此，资本需接受“看得见的手”依法实施的调节、制约和引导，由此确保成为积极、有利的发展能量，而不会成为不受约束情况下破坏发展的负能量。在这一点上，政府对资本的管理就变得十分重要，不可弱化，更不可替代。

（三）抓好反垄断，使资本成为服务高质量发展的积极因素

在实践中，政府管理资本的直接手段就是能够紧盯资本运作并对其加以纠偏排险的市场监管执法，是法治层面上的“看得见的手”。政府的市场监管执法就是管理资本、趋利避害、确保成功的关键环节，事关社会主义市场经济条件下高质量发展的全局。

2021 年 12 月，中央经济工作会议提出，要为资本设置“红绿灯”，依法加强对资本的有效监管，防止资本野蛮生长。这是社会主义市场经济条件下用好和管好资本、从关键市场要素上为经济发展提供优质条件的科学举措，是正确发挥政府作用的核心要义之一。为了推动和实现高质量发展，党的二十大报告特别强调要增强国内大循环内生动力和可靠性，加强反垄断和反不正当竞争，依法规范和引导资本健康发展。进一步确保资本等市场因素能同高质量发展的要求相适应，根本上就是要与社会主义市场经济发展的特点相适应，确保高质量的现代经济发展没有后顾之忧。这给作为“看得见的手”的市场监管执法提出了新要求。

为此市场监管执法就要肩负起并履行好管理资本、保障高质量发展的使命职责，深入推进反垄断、反不正当竞争执法工作法治化、精细化、常态化、实效化，克服监管疏漏、执法不力，有效遏制资本失控失序，严密防范、及时化解资本等市场因素引发的各种风险，解决市场运作失控、生产力发展受挫、国内大循环内生动力和可靠性受损等问题。使资本在法律法规的制度框架下健康发展，使市场经济秩序和公平竞争得到更好维

护与保障，确保全国统一大市场顺利形成、国内大循环优良运转，确保社会主义市场经济持续发展的韧性、增长性、优良性和竞争力。

二、以更好的市场监管执法为保就业、惠民生、暖民心服务

（一）进一步落实就业优先政策服务，确保不断增进民生福祉

市场监管执法是直接面对市场主体的国家治理行为。因此，其在业务上紧密相关于市场秩序、经济运行等经济性内容，同时也关系千家万户生计利益民生民心等民生性内容。市场监管执法不仅直接服务于经济健康运行、实现高质量发展，而且关系到民生改善、群众的获得感幸福感安全感。显然，市场监管执法要有处理问题的硬度，更要有服务经济和群众的热度和效度。

党的二十大报告提出了实施就业优先战略，指出要强化就业优先政策，健全就业公共服务体系，加强困难群体就业兜底帮扶，消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视，使人人都有通过勤奋劳动实现自身发展的机会。从业务归口的角度看，这主要是人力资源与社会保障的职能任务。而从“双创”和市场与就业的相互关系看，特别是在降低创业门槛、增加市场主体、扩大就业数量、提高就业质量上，这也是市场监管执法的职责职能内容。

因此，在对市场主体、特别是对具有最广大业容量的个体户创业层面上，市场监管执法不仅要有力度，而且更需要有温度[1]；既要对不规范市场行为抓严管实，特别是对现实危害大的不端行为严加约束和惩处，也要注意体谅创业不易、就业很难的实情，时刻把握、认真奉行鼓励创业以持续增进自我就业和带动就业的政策导向，合理行使自由裁量权、行政处罚权。这里的核心：一是惩治不法经济行为、确保市场有序和竞争公平的严格管理，二是对以广大个体户和创业入门者等市场主体及相关就业人员的爱心服务与柔性执法。

总而言之，要求以不断增强群众的获得感幸福感安全感为标准，在把握原则前提下实施人性化的市场监管执法，既保证经济大局健康发展，又服务于解决民生之艰难，特别是疫情之后的民生幸福之增进。

（二）市场监管执法亟需紧扣分配政策的落实，进一步发挥积极作用。

市场监管执法需在分配政策上发挥更积极的作用。党的二十大报告提出，要完善分配制度。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持多劳多得，鼓励勤劳致富，促进机会公平，增加低收入者收入，扩大中等收入群体，规范收入分配秩序，规范财富积累机制。这些部署也同样是与市场监管执法相关的内容。

从内涵上看，“多劳多得，鼓励勤劳致富”中的“劳”就是在市场经济过程中进行和完成的劳动，而且是包含了大量“双创”人员的自我就业和带动就业；市场监管执法对这些劳动要以服务、帮助、促进的态度来实施治理。“促进机会公平”则更是要通过市场监管执法对不公平竞争等进行治理，保护绝大多数守法的市场主体不受不法市场行为的损害，以公平竞争保障其利益。

（三）市场监管执法要以更高的政治站位，从根本上推进自身质量和效能的更高水准化

党的二十大报告强调，江山就是人民，人民就是江山。中国共产党领导人民打江山、守江山，守的是人民的心。治国有常，利民为本。

对于如何守住人民的心、做到利民为本，习近平总书记指出，必须坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往。我们要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，坚持尽力而为、量

力而行，深入群众、深入基层，采取更多惠民生、暖民心举措。为此，市场监管执法就是要始终站在人民的立场，为人民着想，解人民所忧，助人民如愿，把整个市场监管执法工作变成惠民生、暖民心的具体举措，使人民群众的具体利益、切身利益和根本利益在整个市场过程中都得到全方位维护与保障。[2]

确切而言，要落实好这一精神，市场监管执法就要把“在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”作为工作的根本主线和着力点，确保通过自身工作为共同奋斗创造美好生活、不断实现人民对美好生活的向往做出贡献。

概言之，在对市场进行监管执法的全过程、全领域都要以党的二十大精神为指引，把为市场经济服务和为人民服务完整有机统一起来、同步做好做到位，最终把实现高质量发展完全转化到市场监管执法的整个价值系统、动力系统、作风形象和具体举措之中。

三、配合深化“放管服”改革、优化市场监管执法

党的二十大报告提出，要扎实推进依法行政，转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，提高行政效率和公信力，全面推进严格规范公正文明执法。这表明“放管服”改革还需进一步深化，并对其中包含的市场监管执法提出了更高的要求。这一要求的实质在于，市场监管执法需既达到有效率、有公信，又在严格规范公正文明执法上做得更优异、更出色[3]，确保更加适合维护市场秩序、保证公平竞争等的治理需要，能够更好服务于经济社会发展。为此，直接接触市场主体和行政相对人的市场监管执法需与“放管服”改革全局高度协同、紧密联动，以“严格规范公正文明”为主轴不断深化改革，进一步改进和优化市场监管综合执法体系，特别是其内在的结构和功能，确保从体制到机制、从运作到效能、从队伍到能力、从管理到服务都在现代化轨道上得到全面的质量提升，以便更好服务于实现高质量发展。

（一）深入推进市场监管执法的科学化、规范化、法治化、现代化

当前，对市场进行全领域、全过程的监管执法已经进行了深度改革，在有效监管和综合执法上有了重要进展。然而，从不断推进国家治理体系和治理能力现代化的目标上看，市场监管执法还有不断提升的空间，按照“十四五”规划的总体布局，特别是其中关于完善国家行政体制和深化行政执法改革的构想，进一步深入推进其科学化、规范化、法治化和现代化。

第一，紧扣在高质量发展中为人民群众提供市场公平保障这一关键，按照法治国家、法治政府和法治社会建设要求，将市场监管执法的科学化、规范化、法治化和现代化纳入加快法治政府和服务型政府建设的具体工作日程，构建更加健全优良的市场监管执法工作体系，在增进市场监管执法的严肃性、责任性、实效性的同时，加快推动市场监管执法向服务转型的进程，为切实推进依法行政、提升政府公信力、建设法治化营商环境服务，为构建高水平社会主义市场经济体制、实现高质量发展提供更加扎实有效的法治保障。[4]

第二，聚焦日常市场监管执法，根据市场监管执法的特点和规律，完善市场监管执法的工作体制、运行机制、责任机制，从制度上切实解决选择性执法、推诿性执法、争利性执法、任性执法、暴力执法等老问题和体制机制漏洞，不断提升严格规范市场监管执法的效度，避免和防止执法不规范、滥用执法权（特别是行政处罚权），解决权力任性、规范疏失、任意裁量、亲疏有别、轻重不当、处置不妥、后遗症大等问题，治愈以罚代管、以管代罚、权钱交易、地下利益、发生腐

败而致损信失公的“行政隐痛”，确保从日常的行政检查指导到问题线索的发现、从查案办案到行政强制和行政处罚都全面规范起来，确保严格依法依规开展市场监管执法，坚定推进严格依法行政、依法施治。

第三，按照科学效率、统一规范的原则，全面推进综合执法内部运行和现场执法规范化、法治化。统一接案标准、执法程序、执法系统、执法文书、执法装备、执法标志，健全综合执法制度；优化综合执法流程，清理修订相关法律法规；实行案件集体会审，开展网上公示公开，消除暗箱操作，确保公正文明，约束自由裁量，严格执法责任，接受社会监督；全面推进综合执法标准化、规范化、公开化，建成规范统一、体制完善、机制顺畅、集约高效、依法治事的综合执法效能体系和一线法治模式，走出一条中国特色行政执法现代化之路。

（二）不断推动市场监管执法的方式多样化、柔性化、便捷化、高效化。

以保证市场秩序和竞争公平为主责的市场监管执法是整个行政执法体系中的一支主力，要按照中共中央、国务院于2021年联合颁行的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出的总体要求，不断进行方式多样化、柔性化、便捷化、高效化的调整转型，实现专业行政执法上的现代化。

第一，吃透、落实《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出的执法方式多样化、柔性化要义，即“广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，努力做到宽严相济、法理相融，让执法既有力度又有温度。全面推行轻微违法行为依法免予处罚清单”。确立和实行更加人性化、利民化、服务化的文明市场监管执法新模式。从行政执法的专业角度看，集中体现为要在日常面对行政客体、行政相对人，采用更为柔和、灵活和有效的行政执法方式。这种更适合高质量发展需要的柔性执法，能够更好保证市场监管和综合执法更加适应不同层次、不同地域、不同领域、不同主体、不同特点、不同阶段经济发展的复杂情况，有效促进优质增长的发展需要。

第二，以市场秩序为主线，建立集约高效、透彻到位、成熟定型的“一家上、一次定、过程公开、权责同步”的一线运作新机制。由一个执法主体对综合执法事项管全部、管到底，以一个准绳、一种流程、一次到位、一家负责的权威和方式，在同一空间对同一对象一次性完成所有常规化执法项目，做到“综合查一次”“一次全覆盖”“多事一查”“多事一案”“多案一办”；有力解决、切实克服目前综合行政执法间仍多有重合交融、边界模糊、疏密不匀、职责有漏、低效高耗、繁复成扰等等新老问题，促使编制、人力、条件、手段等问题迎刃而解。[5]

第三，按照依需调整、宜放则放、执法重心放在治理一线的原则健全执法主体体系。将综合行政执法改革与深化乡镇街道体制改革、完善基层治理体系深度融合，授予街镇执法队立案权、结案权、强制措施权与较小数额的行政处罚权，确保“放得下、接得住、干得好”。注重发挥街镇队快速反应的优势，对于普通违法行为，及时规范地进行证据固定、简便施治、就近查处、快速办案，形成及时回应群众、化解隐患、提升群众满意度的治理常态。

第四，着眼人民至上原则，坚持一切为了人民的市场监管执法价值理念，建立政治合格、业务精良、具有全科执法能力、胜任全方位执法的新型综合执法队伍；按分层管理、重在基层的原则，设置部门直属执法队、街镇执法队；加强执法通才培养和训练，赋予执法队员在一个执法地点能够及时、精准、有效地实施全方位执法。[6]

第五，处理好市场监管执法部门与公、检、法机关的关系。市场行政处罚事项由综合执法部门完成，相应产生的刑事责任追究则交由公、检、法机关分别实施。建立“法法衔接”机制、联席会议制度、信息共享平台、提前介入机制和案件快速移送通道，实行行政案与刑事案的双向移送。

第六，不断强化对行政执法的全方位监督体系。建立健全行政监督体系，对接纪检监察体系，纳入国家监督体系，引入现代化监管技术和监督手段，全面确保、持续推进公正执法、廉洁执法、严格执法、规范执法、文明执法，使每宗案件办理都能做到举报人满意、当事人心服，彰显法律法规的权威，改善营商环境，有效保障市场活力释放，不断提高企业和群众的满意度和政府的公信力。

以上举措都旨在进一步改进和优化市场监管执法。当前经济下行压力持续加重，围绕“放管服”改革目标和法治政府建设目标，进行更透彻的行政执法改革、根本去除执法“痛点”，是确保创造宜商环境、增强经济韧性、切实保障经济高质量发展的现实需要。

总之，市场监管执法要变得更有利于实现高质量发展，既要充分尊重并发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要积极作为、努力更好发挥政府作用；既要着眼全局、考虑长远、进行全方位的落实谋划与安排，也要注意当下、有重点、求实效。根本上则是需溯源理顺行政执法体制乃至整个行政体制，全面、纵深、有效解决市场监管执法对维护市场主体和群众合法权益、促进公平竞争和营商环境优化、建设现代经济等系统性不适应的问题。

[参考文献]

[1]田昕.新时期法治政府建设的顶层设计与实践要求——《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》理论解读[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(01).

[2]刘亚娟,张晓萍.政府行政指导下的软法治理新探[J]. 领导科学, 2018(24).

[3]卢超.社会性规制中约谈工具的双重角色[J].法制与社会发展,2019(01).

[4]曾雄.论我国平台经济反垄断监管模式的转型——基于对回应性规制理论的思考[J].管理学刊,2022(01).

[5]张步洪.行政处罚程序违法的实体化处理与法律责任[J].国家检察官学院学报,2020(05).

[6]夏德峰.综合行政执法改革的难题及其破解[J].中国行政管理,2016(06).

责任编辑：陈 偲

Ensuring High-Quality Development with Better Supervision and Law-Enforcement to Market

Qiu Peien

[**Abstract**] The 20thNational Congress of CPC advanced new goal and demands for realization of high-quality development. Market supervision system urgently needs to servehigh-quality development through playing a more active and effective role with better supervision and law-enforcement to market.Supervision and law-enforcement to market not only has to take a long-term perspective to play a role for all-round support through overall improvement and system optimization, but also should proceed from current reality and give prominence to the key points regarding play better role of safeguard role in three important fields,in order to improve market governing effectiveness and service capacity and guarantee socialism market economy achieving new development in high-quality way.

[**Key Words**] Supervision and Law-Enforcement to Market; Guarantee;High-Quality Development