



浦东市场监管体制改革实现从“物理整合”到“化学融合” “四局合一”打破“九龙治水”迷局



本报记者
宋宁华

“九龙治水”，一群“大盖帽”轮番上阵却仍有执法盲点……曾经是市场监管体制普遍面临的困境。

2014年1月1日，浦东市场监督管理局挂牌成立，在本市率先启动市场监管体制“三合一”改革，将工商、质监、食药监三局合一。之后，又将物价局的价格监督检查职能并入，实现了“四合一”。

今年3月1日，原上海市工商局自贸区分局、上海市质监局自贸区分局整合完成，在浦东市场监管局挂牌“中国(上海)自由贸易试验区市场监督管理局”，进一步完善了自贸区市场监管综合执法体制。这也意味着，浦东市场监管体制改革进一步实现了从“物理整合”到“化学融合”。

执法

人员精简 力度加强

今年“3·15”国际消费者权益日，在世纪联华超市浦电路店，有关负责人介绍，浦东市场监管体制改革之后，超市有了看得见的变化。在改革前，每年到这天他要接待好几批执法人员，“工商、质监、食药监、物价，基本都是少不了的。”今年只来了一支队伍，但该查的一样也不漏，临走前还“友情提示”，“今天不会再有其他‘大盖帽’来了。”

为商家们“减负”的，正是浦东市场监管体制改革。浦东市场监督管理局在本市率先开创“三合一”，后来又升级到“四合一”，将过去工商、质监、食药监、价格检查职能合而为一，开创了市场监管的新模式。商家们普遍反映：“大盖帽”少了，执法却更有效了。

在浦东洋泾社区栖山农贸市场，只见摊位上农产品井井有条，每天抽查农产品农药残留物、硼砂、瘦肉精是否超标的检查结果上墙公示。栖山农贸市场有关负责人介绍，“现在‘大盖帽’查得比以前更严了，不敢掉以轻心。”洋泾市场监管所负责人介绍：“日常检查从半个月一次提高到了每周一次，并且是不定期的抽查，确保市场监管不打折扣。”

基层

机构瘦身 效能提升

监管力度增强，得益于市场监管体制改革后对基层力量的夯实。据悉，浦东市场监管局成立后，内设机构从原来30个部门减少为18个，机关编制减少了32%，全局80%人员在基层一线。

同时，浦东市场监管局还将原先分散在4个部门的监管任务“合并同类项”，设定标准化监管规程。“现在监管人员‘以一当四’，之前4个部门至少8个人分4次检查的食品、广告、计量器具、价格等事项，合并后只需一个部门2个人检查一次，不仅提高了执法效能，降低了行政成本，也减少了对企业正常生产活动的影响。”浦东市场监管局医疗器械处有关负责人说。

如今，一线执法力量得到了极大增强，执法效率也出现质的提升。比如，浦东有特种设备使用单位近万户，现在每年可对其全覆盖检查近3次，其中特种设备监察员检查户次数是改革前的13倍多。

监管

突击进驻 全项彻查

近日，记者跟随浦东市场监管局的工作人员体验了对于一家食品企业的“全项彻查”：几十名工作人员分头行动，有的查看企业台账，有的检查电梯等特种设备，有的则穿上



执法人员进驻一家食品企业做“全项彻查”

本版图片 浦东市场监督管理局 供图



浦东市场监管局发放首批新版营业执照

厚厚的棉衣，进入零下十几摄氏度的冷库检查食品原料储存情况……

所谓“彻查”，就是以“发现和防控食品安全隐患”为重点，大力探索一定时间内集中一定人力物力，对高风险食品企业进行全方位、全过程彻底检查的监管新模式。这是浦东市场监管局创新监管方式的一个重要探索。

与一般市场监管面上巡检不同的是，“全项彻查”突出了一个“全”字。彻查队伍事先不打招呼，突击性进驻企业，集中时间和精力，对每户企业连续检查3个工作日，就可能存在的各类问题隐患进行深挖。彻查中，检查方法做到“全覆盖”：综合采取核查账册、现场监控、快速检测、制作笔录等方式，确保有效发现问题；检查环节做到“全过程”：对原料采购、库存管理、生产过程、出厂销售、食品回收销毁等进行无遗漏彻查；检查项目做到“全方位”：在主要检查食品安全问题的同时，对不正当竞争、特种设备等一并进行“全项目体检”，提高对企业的整体威慑力。

共识

百姓欢迎 企业认可

记者了解到，浦东之所以能在本市率先试点“全项彻查”监管新模式，正是因为市场监管体制改革打下了基础。改革前，食品领域监管由工商、质监、食药监分段管理。即使

有多年工作经验的老执法人员，有时候也说不清什么该管，什么不该管。“比如一家面包店，如果仅仅卖面包，则属于流通领域，该由工商管。但如果它在店里放了几把椅子，就变成了餐饮行为，应由食药监来监管。”浦东一位市场监管所负责人说，如今，市场监管人员检查超市、饭店，已经不用去区分堂吃还是流通零售，只要市场监管范畴内的，他们都能“一竿子”监管到底。

“福喜事件”再度引发了社会对食品安全问题的高度关注和担忧。“尽管浦东不是事发地，但这让我们进一步深刻体会到，监管执法的核心价值在于真正发现问题并有效处置问题，这就加快了我们探索创新‘彻查’新模式的步伐。”浦东市场监管局相关负责人介绍。

令人略感意外的是，对食品企业的全项彻查不但受到老百姓的欢迎，还得到了一些被查企业的认同。“这样的检查能让我们及时发现存在的问题，防患于未然，对我们也是好事。”一名企业负责人说。

据统计，2015年，浦东市场监管局共彻查高风险食品企业69家，涉及覆盖“3+1”的职能16个环节、46个项目，发现并督促整改问题358项，立案查处46起，封存或督促企业自行销毁问题食品42.2吨，有效促进了企业规范经营，保证了老百姓“舌尖上的安全”。

浦东先行先试的市场监管体制改革目前已在市推广，改革效应正向全国辐射。这项敢为人先的改革背后有何“真经”可复制可推广？

“大窗口”受理

走进浦东市民中心一楼，几十个市场监管局的统一办事窗口格外醒目，这是该局正在打造的“单一窗口”。一位市民正从窗口工作人员手里接过崭新的餐厅“出生证”，他告诉记者：“有了市场监管局的‘大窗口’，我前后总共只跑了两趟交齐材料，等了5个工作日，就全部搞定。”

据介绍，浦东市场监管体制改革后，企业登记许可可从几个部门分别受理改为“一门受理、一表申请、一口办理”，通过审批流程的优化，减少中间环节，缩短准入时限。

作为加强综合配套改革试点与自贸试验区建设联动的首个改革创新举措，浦东还在外资准入领域实行多个部门证照“七证联办”，全程办理时限缩短了近60%。

“大平台”维权

热线太多，消费者碰到麻烦反而找不到方向。为此，浦东建立了“大平台”维权机制，将12345、12315、12331、12365、12358等5条投诉热线归并，建立“公众诉求处置”一体化平台，实现“五线合一、并网处置”，诉求处置效能不断提升。

浦东还强化了“大质量”发展格局，支持张江建成“全国信息技术和生物医药知名创建示范区”，推动浦东创建全国首个“国家级检验检测认证公共服务平台”，不断助力经济转型升级。

“大基层”运行

浦东市场监管体制改革的一个重要出发点，就是解决重点领域基层监管力量不足等问题。为此，从改革伊始，浦东就遵循“精兵简政”、“夯实基层”的路径，通过机关瘦身“做减法”、基层强身“做加法”，充实一线监管力量。

在资源配置方面，改革后，80%以上的人员和十多项事权下沉基层，实现重心下移。在食品药品、特种设备等专业化、高风险领域，还构建了“处室精专指导-支队专业监管-基层所综合执法-检验机构技术支撑”的“四位一体”监管格局，不断完善综综结合的“大基层”运行机制。

据透露，作为商务部“国内贸易流通体制改革发展综合试点”区域之一，浦东正在研究推进商务执法纳入市场监管综合执法改革等，继续探索完善改革举措，形成更多可复制可推广的经验。

本报记者 宋宁华

浦东改革启示录