“三合一”背景下基层融合的探索实践

——以张家港市监局金港分局为例

2014年以来，江苏省启动实施工商体制调整及市场监管机构改革工作，至2015年底，县（区）以下原工商、质监、食药监部门合并组建市场监管机构的改革基本完成。

张家港市场监管局金港分局是该局下属的十个分局之一，2015年3月28日挂牌成立，承接原工商、质监、食药监全部职能。金港分局为副科级建制，内设三个职能科室，分别为综合科、监管科、经济检查科。目前分局共有在编公务员20人，参公事业编制人员2人，聘用人员14人。截止2017年底，金港镇拥有各类市场主体近20000户；其中，企业5053户，个体工商户14563户，农民专业合作社118户。

行稳致远创新监管体制

2017年，在“三合一”之后第二个完整年度之初，在对原工商“网格化”监管，原质监、食药监纵“条线化”监管充分思索、实践的基础上，金港分局立足辖区实际，以整合融合、行稳致远为目标，确立监管体制。

实施“片区为本、条线为纲”管理模式

在落实业务条线专管制度基础上，保留原来工商网格监管时形成的六个监管片区。纵向条线对应管理，设条线专管员，实现业务素质专、监管执法精准给力；横向片区对接管理，设片区负责人，并配置区域情况熟的协管员，实现管区情况熟、服务指导便捷高效，形成条块结合，“事事有人管、人人有事干”的紧凑型工作格局。

实施“一体化综合监管”模式

首先是执法人员一体化，一人多岗、一岗多能，实现条线专管员与片区负责人角色相融合，专管主力与协同配合角色相融合，实现以办公室为单位相互补充配合。其次是监管检查一体化，梳理整合年度监管计划、专项检查，对特定区域、特定对象在在市场监管部门职能范围内的多项检查任务的，“一次上门、全面体检”。三是案件查办一体化，办案全员参与模式，条线案件，条线发案，条线专管员与经济检查科联合办案，案审会制度保障办案质量。

强基固本推进专业监管

“三合一”之后半年多时间，金港分局监管执法队伍全部是原工商人员，2015年10月，从张家港市卫生监督所划转2名食品专业监管人员，2017年1月，人员调整，从市局科室充实药械保化专业监管人员1人、特种设备专业监管人员1人。

在业务带教中实现食品监管精细化

金港镇食品生产经营单位达3000多户，基数大、地域广、分布零散、受众复杂。针对辖区特点，结合食品监管全覆盖工作要求，金港分局制定了生产企业、大型单位由条线负责人及专管员开展，面广量大的中小型餐饮单位、食杂店由各片区组织开展的网格化检查模式。首先划分工作片组，合理统筹片区负责人及协管人员，任务到组、责任到人；同时明确月度计划，梳理年度监管本底清单，按照食品经营、餐饮监管分类，细化到每月每组每类检查户数；然后现场带教培训，充分发挥2名食品监管人员专业优势，制定带教计划，在执法示范、文书规范、问题处理等方面开展现场教学。

在素质提升中实现特设监管专业化

金港镇是重型装备制造、高危压力容器、木材加工等行业集中区域，共有特种设备18000余台套。特种设备有年度检查计划，特定种类专项检查，还涉及各种安全生产检查，履职风险高、监管任务重。针对特种设备执法检查需具备专业资质的要求，分局梳理整合各项检查任务，安排业务骨干组成三个特种设备检查组，以老带新、以能带新，分项目、分区域有序推进，实现监督检查、监察指令书下达到执法办案的全方位带教。

在学做结合中实现案件查办全员化

该分局针对“三合一”后市场监管条线众多，案件数量增多，专业要求高，办案人手不足的情况，分局将原工商的执法办案优势和原质监、食药监的专业技术优势相结合，实施以经济检查科为核心、条线专管员为主力的案件查办模式。

定期会审、综合研判，创新实施案件会审制度，定期在一定范围内就各条线疑难案件、重点案件会审商议，达到案件查办严谨周密，人员业务融合提升双重效果。经过一年实践，2017年分局查办案件完成年度目标的200%，条线专管员发案、办案能力显著提升。

提质增效　探路综合执法

“三合一”后基层分局纵向对应三个部门二十余个业务条线，横向对接地方政府各项服务、执法、配合、保障工作。上面千条线、下面一根针，“一次上门、全面体检”综合执法既能降低企业制度性交易成本，又能节约执法资源、降低行政成本，是市场监管业务融合的有效途径。

特定领域探索全面体检

在实践中发现，年度既定检查任务、各项专项检查中存在不少交错、重合项目，不少单一市场主体本身存在多项市场监管履职项目，综合执法值得深入探讨。如景区，在开展金港镇香山风景区执法保障时，对景区内场内机动车及食品经营、景区周边餐饮经营同步开展检查，对无证无照经营户开展疏导治理。

随机监管碰撞化学效应

对特种设备检查组采取“2+2”组合，每组有2名特种设备安全监察员持证人员，餐饮和食品检查组采取1+2组合，每组有1名食品餐饮专业人员，在履职层面实现专业监管的同时，产生出业务碰撞的化学效果。在选派执法检查人员上，2016年以临近分局为单位开展，通过对机关业务科室人员增加“专业标签”，作为检查人员匹配到各个检查组，中央支援地方的方式有效促进机关、基层之间人员融合、取长补短；同时依托下半年公示信息“双随机、一公开”监管，在整合开展登记信息、公示信息以及六大工商业务检查基础上，金港分局做好检查清单梳理比对，对被抽到的市场主体上半年尚未开展年度检查的，实现多事项、多任务一次性完成。

同频共振　营造市监文化

金港分局坚持以人为本，在纪律刚性规范基础上，倡导文化柔性引导，推进系统深度融合、营造市监文化氛围，锤炼打造一支政治坚定、执法专业、踏实勤奋、团结活泼的基层市场监管执法队伍。

依托基地建设　加快基层理论探索

为适应“三合一”后的要求，作为中国工商出版社基层创新实践基地的延伸，苏州市场监督管理学会于2016年9月19日，在金港分局挂牌成立“市场监督管理基层创新实践基地”。分局以基地建设为契机，年初制定理论研究及信息报道工作计划，给年轻干部定目标、压担子。分局设立基地“读书角”，通过学会捐赠、条线收集、个人贡献等方式，不断完善丰富图书数量及质量；分局倡导以书会友、以文会友，不定期开展好书介绍、读书思康、写作分享等活动。

理论指导实践　做有思想的监管者

分局积极倡导基层执法检查人员做“有思想的监管者”，年轻骨干“走出去”，赴北京、云南、广西开展交流学习，行家专家“请进来”，就定向研究课题开展指导解惑；用足用好基地账号，就工作中的疑问、探索，在“中国知网”搜索其他地方的文献材料、经验做法，并结合分局实际加以探讨研究、甄别利用；不定期开展圆桌沙龙，条线专管员交流工作中的思考与想法，以问题导向促思维碰撞，探讨创新做法，提升理论素养，明晰工作思路。

狠抓载体建设　创有凝聚力的基层团队

金港分局强化基层党建工作，以创意项目“老党员为红领巾讲当年的故事”打响分局红色品牌，整合市场监管业务，积极开展党员志愿者服务，在团队活动中凝心聚力。分局关注执法检查人员的归属感、认同感，组织迎新春文娱活动、五四青年节登山比赛、集体生日会等活动，组织“点赞市监风采”摄影活动，邀请报社记者开展摄影教学，一线执法照片获得中国工商报、苏州市食药监局等举办的多个奖项。通过形式多样的载体建设，增进团队友谊，促进团队合作，分局凝聚力和向心力进一步增强。

经过近三年的探索实践，张家港市场监管局金港分局初步完成“三合一”之后人员、业务、制度、文化从形式整合到本质融合的转变，基本达到“1+1+1>3”的改革效果。（刘斌　陈彬彬　萧薇）

《消费者周刊》编辑部地　址：南京市中山东路132号　邮编：210002　苏州工作站地址：盘胥路485号四楼401室）　电话：(0512)68152762　传真：(0512)68152761　投诉电话：(0512)68152763　邮编：215007　零售价：1.20元