|  |  |
| --- | --- |
| 经济建设 |  |
| 文化建设 |  |
| 社会建设 | √ |
| 政治建设 |  |
| 生态文明建设 |  |

|  |  |
| --- | --- |
| 集体提案 |  |
| 委员提案 | √ |

类 第 120300303 号

别

中国人民政治协商会议云南省委员会

（第十二届第三次会议）

提 案

|  |
| --- |
|  |
| **提案审查****委员会****意见** | 是否立案 | 是 | 承办单位 | 请省民政厅主办,省市场监督管理局会办 |

题目: 关于建立社会组织参与市场监管制度的建议

提案者: 朱燕

界别: 中国国民党革命委员会

通讯地址: 昆明市呈贡区市级行政中心10号楼

邮编: 650221 联系电话: 13669791749

是否涉密: 涉密 □ 不涉密 ☑

是否同意公开: 公开 ☑ 不公开 □

建议办理单位（供参考）:

案由：       当前，在“放管服”改革的促动下，我国市场主体数量迅猛增长，伴随着互联网技术应用的普及，新经济、新业态、新模式也层出不穷，政府监管和市场调节面临巨大挑战。随着“放管服”改革的不断深入，压缩政府机构与加强市场监管矛盾日益突出。建立并发挥社会组织对市场的监管作用，已经成为一条有效且必须的制度安排。 一、政府是“市场守夜人”，逐步实现社会自治是市场经济的必然要求 近几年，随着简政放权和市场经济体制的改革，社会组织不断发展壮大。各个商会组织普遍建立起来，各种行业协会也如同雨后春笋，发展迅猛，这是件好事，是回归市场经济的先决条件。但是，这些民间组织还处在有组织，少实际；有其名，少活力；有机构，少作用的初创探索阶段。有些社会组织还处在探索自我管理阶段，远远没有发挥出社会管理重要职能的作用。这有两反面原因，第一个方面是受传统文化的影响，自身还没有成熟。首先是思想上没有成熟，还依赖于政府。我国传统观念认为管理天生就是政府的事情，缺乏现代社会和市场经济意识。其次，组织上还不成熟、不健全，缺少社会管理、社会担当的基因。再次，缺少发挥社会管理职能的机制和能力。第二个方面是政府的“放管服”还不到位。政府没有拿出“壮士断腕”的勇气，下放权力，没有完全把应该属于市场的权力放下去，还权于民。一个事情的两个方面，导致社会组织如同一个长不大的“巨婴”，政府既不甘心，也不放心放权。社会组织也无心、无力承接社会管理、社会治理的权力。直接后果就是，政府组织疲于奔命，力所不及，监管缺位。市场混乱，食品药品安全、日用商品质量与百姓对美好生活的要求相差甚远。而社会组织还游离于社会管理之外，没有尽到应尽的责任。 二、加快“放管服”改革，建立社会组织参与社会治理制度，是净化市场环境、提升人民满意度的必由之路

20世纪70年代以来，为解决政府部门膨胀、行政效率低下、财政紧张等问题，全球范围内掀起了公共行政改革浪潮。其中，法国著名哲学家米歇尔·福柯提出治理术理论，其核心是“将权力视野从国家领域转向社会领域，从宏观权力转向微观权力”。主要观点如下：权力具有微观性，以不同手段形式存在于各种社会形态中；权力不具有固定的中心和归属，随着社会关系力量对比而不断变化；权力和知识具有很强共生性，通过各种约束机制内化于心，产生互动作用。随着“规则—惩罚”的传统管制逻辑悄然发生变化，政府亦不再是唯一的社会公共服务提供者、社会公共秩序维持者，越来越多的私人机构和社会组织参与其中，形成公私协作治理格局。
   从改革开放以来的社会管理实践角度看，政府监管面临的矛盾主要体现在两个方面：一是监管方与监管对象之间存在信息不对称问题，政府一般性检测难以发现专业违法行为，政府监管部门对行业内已经普遍存在的“潜规则”缺乏了解；二是行政资源不足，容易产生对“高频运动式执法”的路径依赖。从治理逻辑看，社会组织及其公民广泛参与，尤其通过直接发动业内人士，有效解决了信息不对称问题，激励更多监督者解决监管力量不足问题，其遵循的是政府监管不足—激励社会监督—获取有效信息—达到监管效果的治理逻辑。

近年来，超过30个省区市出台地方性文件，建立食品安全领域有奖举报制度。其中上海、深圳、吉林、大连等地还把内部举报人作为特殊情形予以特别规定。然而现实中，有奖举报对食品药品安全、商品质量问题的查处虽然取得了一定的成效，但是仍然存在信息不对称问题。对于违法生产及其经销企业的追求暴利、违法违纪、参杂使假、坑蒙拐骗等案件，对于花样翻新、神出鬼没、游击作案的情况，仍然是作用有限，有些案件无法获取线索更无从查处。但是有些案件，尤其有的大案要案的查处，是由行业协会及其内部举报人的举报才获得线索，得到查处。 2019年9月12日，《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》对外发布。文件提出：建立“吹哨人”、内部举报人等制度，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员予以重奖和严格保护。目前不少职能部门和地方对在食品、医药、金融等领域引入“吹哨人”制度，作出了明确规划。 三、制定社会组织及其企业内部“吹哨人”参与社会治理制度具有重要意义

“吹哨人”制度又被称为内部举报人制度。从狭义上理解，即引导企业内部知情人士揭发违法线索，从企业内部打击违法行为的重要监管制度；广义上的“吹哨人”，就是商会、行业协会。社会组织对于行业内部企业经营状况掌握信息。由于是业内人士，具有行业专业知识，掌握本行业、本组织内部企业信息。建立“吹哨人”制度，不仅能够提升政府监管效能，更是监管流程的再造和监管体系的重塑。在市场监管领域建立“吹哨人”制度，需要转变监管理念，明确制度功能和目的，厘清内在逻辑，科学借鉴国内外成熟经验，结合长春市社会实践细化制度安排。在建立社会组织参与社会治理制度上，需要厘清这样几个问题： 首先，建立社会组织参与社会治理制度就是开展公私协作治理的积极尝试。尤其是面对发现困难、影响巨大的市场风险，“吹哨人”不单单是提高政府监管效率的外挂工具，而是对监管流程融合再造的重要环节。政府与社会组织举报者之间建立的不是垂直关系，而是基于共同利益诉求的平等伙伴关系。行业或者企业内部知情人士的举报动机应当被更宽容看待，举报行为应当得到更充分的保护，举报结果应当得到更有力的激励。这种“共生”结构使内部知情人士成为了不可替代的、有力的监管组成部分，也是建立健全“吹哨人”制度的重要前提。
   其次，社会组织本身就具有行业自律的职能，建立制度，无非就是使之制度化、法制化、规范化。把社会组织的职能焕发出来，调动出来，发挥起来，提升一步。政府有责任和义务帮助社会组织发展壮大，具有履行责任的意识和能力。由于社会组织不具备执法权力，但是有知情优势，信息优势，专业优势，可以作为政府依法社会治理的必要的补充和组成部分。

再次，要把社会组织参与社会治理与已经实行的公众监督有奖举报相结合。相对于传统公众监督有奖举报制度，社会组织及其企业内部“吹哨人”制度建立了新型、对等的协作机制，制度设计更为复杂，作用发挥更为聚焦。从治理逻辑上看，目前我们已经实行了的群众有奖监督举报遵循的是“政府监管不足—激励社会监督—获取有效信息—达到监管效果”的流程，发挥了较为单一的工具性作用；社会组织“吹哨人”制度有助于构建“政府监管不足—激发自查自纠意识—开展举报协助—形成公私协作格局—增强各方规范能力”的监管链条，激发行业、企业内部知情人士的自查自纠意识，目标是实现高效监管，让行业企业内部举报人成为治理体系的参与者，开展行之有效的公私协作治理，并借此带动行业标准完善、企业内部合规建设等。

四、几点建议 1.进一步深化“放管服”改革，为社会组织打造成长发展空间。进一步清理审批、管理事项，审批权限能放的一律下放，把一部分权利让渡给社会组织。让社会组织有发挥作用的空间和条件。比如，行业信誉标准、产品质量标准、企业评级、商品价格标准、企业授信融资及其补贴等。 2.用立法赋予社会组织参与社会监督管理的权力。用立法或者政府规章，把有些政府检查、督查职能还权于社会组织。让各级商会、行业协会有权不定期开展对市场和企业进行检查、督查。赋予这种权力，才能够起到发现问题、提出问题、反映问题的“吹哨人”作用。政府做为社会组织“吹哨人”的坚实后盾和平等、可靠的伙伴，对于社会组织经检查督查反应的问题，严肃依法处理。 3.把对于社会组织“吹哨人”的奖惩和保护纳入制度设计。作为制度设计，不能拘泥于“去行政化”而无所作为。对于社会组织“吹哨人”职能作用，应具有“绩效考核”的可量化和操作性系统。对于真正发挥了市场监督管理作用，起到了“吹哨人”作用的，给予奖励（不同于有奖举报奖励）；对于举报行业违法违规大案要案的，制定严格的保密制度，尤其是对于企业内部员工举报违法违纪案件的“吹哨人”，予以奖励，并严格保护举报人的隐私；对于不能起到职能作用的社会组织，进行通报批评；对于行业、企业内部员工举报人明知虚假信息、故意诱导违法行为、直接参与违法以及蓄意诬告等行为，应毫不留情地给予严厉惩罚，情节严重的追究刑事责任。 4.培养社会管理监督的文化。培育社会组织参与社会监督治理文化，要借鉴我国传统商会、行业协会自律、自治传统，也借鉴美国、日本、瑞士等国家先进的社会治理经验，参考借鉴党的十八大以来铁腕反腐、发动群众提供线索参与反腐，打一场全民反腐的人民战争并取得了“老虎苍蝇一起打”的有效做法。但囿于传统文化的影响，目前还习惯于社会组织职能仅仅是维护行业企业利益，帮助行业企业排忧解难的组织；员工对企业要求绝对忠诚，以及公众普遍认同的不齿检举、告密的价值取向。社会上普遍缺乏社会组织应该参与社会监督治理的现代思维和意识。必须加大社会组织“吹哨人”制度宣传力度，引导形成正确的舆论导向，树立社会组织及其员工“举报是挺身而出对抗危害社会公共利益恶行”的勇敢正面形象，强化巨额奖励是对维护社会公共利益的有力表彰的社会文化。