

统一市场监管执法的制度逻辑及法治路径

秦小建 明 仁

摘 要:建设全国统一大市场客观上有赖于以整体性政府为支撑的治理结构,在此要求下,市场监管执法如何实现统一,已成为影响市场运行质量和治理效能的关键问题。随着市场监管法律法规体系日趋完备,制度层面的统一已基本形成,但在实际执行中,地区差异、部门分割和地方保护仍然普遍存在,导致不同地区、不同部门对同类市场行为存在不同处理结果,削弱了统一规则的实际效力。在这一现实张力下,统一市场监管执法被提出并不断强化,成为打通统一大市场制度运行“最后一公里”的重要抓手。统一市场监管执法可以从统一执法主体、统一执法标准以及统一执法责任和监督三个层面加以展开。这并非简单消除一切差异,而是在统一框架内对合理差别进行规范安置,实现有机统一。通过梳理市场监管体制改革进程和相关规范实践,可以发现,统一市场监管执法已具备一定制度基础。应从整合执法规则、校准执法目标以及强化执法运行保障三个层面,系统推进制度建设,将“写在纸上的统一规则”转化为稳定运行的执法秩序,为有效市场和有为政府的协同运作提供坚实的法治支撑。

关键词:全国统一大市场;行政执法;市场监管;法治经济;整体性政府

中图分类号:D922.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-0186(2026)06-0012-16

建设全国统一大市场是新时代推进中国式现代化和提升国家治理效能的重大部署,需同步构建与之相适配的统一市场监管体系。党的二十届四中全会明确提出,“坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点……统一市场监管执法,加强质量监管,完善行政裁量权基准制度”^①。在全国统一大市场建设进入纵深推进、系统集成新阶段后,推进市场监管执法统一化,成为破除改革阻力、实现有效市场和有为政府相结合的制度支点,是纵深推进全国统一大市场建设

“五统一、一开放”^②的关键一环。

当前,统一市场监管执法建设已取得阶段性成果,以监管机构的整合、监管规则的体系化和多元主体协同监管机制的推广等措施为抓手,较好促进了市场要素资源在全国更大范围内畅通流动。而随着经济体制改革挺进深水区、地方经济竞争加剧及新兴产业业态不断涌现,区域执法差异、隐性市场壁垒和执法能力不足等问题日益突出。

对此,既有研究或从行政组织法角度探讨

基金项目:湖北省社科基金法治湖北专项课题“湖北省积极融入和服务全国统一大市场的法律问题研究”。

作者简介:秦小建,中南财经政法大学法学院教授、博士生导师,研究方向:宪法学、行政法学;明仁,中南财经政法大学法学院博士研究生,研究方向:宪法学、行政法学。

^①中国政府网.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[EB/OL].(2025-10-28).
https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046052.htm.

^②中国政府网.全国统一大市场建设向纵深推进[EB/OL].(2025-07-04).
https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7030558.htm.

综合执法体制改革原则,关注权力集中与多头执法问题^[1];或侧重横向(部门间)与纵向(中央—地方)权力分配对执法效率的影响,分析不同配置模式下的治理效果^[2];或从经济法或制度经济学角度讨论权力配置对要素自由流动的制度影响,强调执法的一致性对全国统一大市场建设的制约作用^[3]。这些研究聚焦于宏观制度设计或权力配置层面,尚未关注规则执行与市场秩序之间的功能性关系,未能下沉到对具体执法实践的制度分析,以及市场监管执法的规则统一、裁量差异和责任监督等具体制度问题。本文将从整体性政府理论出发,分析统一市场监管执法在规则统一、差异容纳与责任监督上的制度逻辑,为政策优化提供学理支撑。

一、全国统一大市场建设背景下统一市场监管执法的制度动因

随着“加快建设全国统一大市场”战略的提出,我国市场监管权力的配置方式和运行逻辑亟须作出相应调整,逐步由分散运行向统一化、整体化方向转型。全国统一大市场不仅意味着市场规则在制度层面的统一,更意味着政府监管行为能够在不同地区、不同部门和不同层级之间形成协同一致的运行状态。市场统一在很大程度上依赖政府行动的整体性,政府监管若仍以部门和区域为边界分散运行,即便规则体系已经统一,制度效果也难以在全国范围内稳定呈现。从既有行政法理论来看,依法行政理论主要关注行政行为的合法性控制,行政组织法理论侧重权力配置与职责分工,这些理论为理解市场监管权力的来源与边界提供了重要基础,但其分析单位多以单一行政主体为中心,对于跨部门、跨区域与跨层级协同行动的制度逻辑关注相对有限。统一市场监管执法所面对的是多个执法主体在统一规则之下形成协同行动的问题,其核心在于政府整体运行是否一致。

在这一意义上,整体性政府理论(Holistic Government)更能够解释统一市场监管执法所涉

及的制度整合问题,将整体性政府作为统一市场监管执法的理论基础,是对全国统一大市场建设所提出的政府整体运行要求的可靠回应。在逻辑起点上,其以克服政府运行碎片化为理论初衷^[4]。在问题意识上,其认为分类细密、层级分明的传统行政系统无法面对社会分化导致的复杂治理任务^[5]。在实现路径上,其指出政府应当打破传统行政体制中因部门分割、层级区隔和区域分治所形成的“碎片化”状态,通过政策目标、组织结构、行政资源和责任的整合,实现协同运作^[6]。在理论关切上,其强调行政权力不应被组织边界所割裂,而应围绕既定的公共治理目标进行统合配置^[7]。结合全国统一大市场的语境,这一命题具有鲜明的针对性:既然市场在空间和规则上被塑造为全国统一的运行体系,政府的监管行为就不能处于部门分立、区域分散的状态,应当以统一的制度逻辑和运行方式加以回应^[8]。

具体到市场监管领域,整体性政府理论对“统一”的要求体现在三个层面。一是监管规则的体系统一。围绕行政处罚、行政许可、行政强制和信用监管等核心监管手段,应当形成结构清晰、内在协调的统一规则体系,通过裁量基准、执法程序和法律适用的衔接,避免因部门分工差异而导致规则割裂和标准不一。二是监管价值和治理理念的统一。统一市场监管不仅在于工作机制的整合,更在于确立以市场高效运行为中心、以综合治理为方法、以法治统一为支撑的监管理念,实现规范意义上的系统整合。三是监管目标与国家战略的统一。在全国统一大市场建设背景下,市场监管不仅是微观秩序维护工具,还承担着清理地方保护、促进要素自由流动、优化法治营商环境的宏观制度功能。

由此可见,基于整体性政府理论,全国统一大市场建设所要求的市场监管统一,不仅在于法律文本和政策文件的形式一致,还在于市场规则能在全中国范围内得到同等稳定执行。换言之,规则是否统一,最终要通过执行环节来检验,执法决定了市场主体在现实运行中所面对的真实

制度环境,是连接监管规则与治理实践的关键一跃^[9]。缺乏统一执法,规则统一难以转化为市场统一,政府也难以以整体形态有效回应全国统一市场的运行需求。正是在这一意义上,统一市场监管执法是重塑政府与市场关系、推动有效市场与有为政府相互支撑的关键制度环节。

(一)执法分割成为统一大市场运行的现实阻碍

在整体性政府理论视域下,当市场运行被制度塑造为全国统一的结构时,行政权力就必须以整体形态加以回应,反对行政权在执行环节因部门分割、层级区隔和区域差异而被重新切割。而只要执法仍然沿着地方化、部门化的逻辑展开,统一规则就只能停留在规范层面,难以转化为统一的市场秩序。

制度边界理论解释了这一现象。受各种因素影响,制度形成后会在执行环节偏离文本意图,进而形成制度漏洞,制度本身的抽象性决定了具体的行为无法被穷举于制度的可行集合或不可行集合中,总会有一些具体行为居于制度边界之上,为制度执行者留下贯彻个人意志的自由裁量空间^[10]。因此,在执法环节,全国统一大市场建设最容易遭遇结构性阻滞。地方经济水平、治理策略、考核机制以及执法能力和责任的差异,都会影响执法机关对监管规则的理解适用方式,进而形成统一规则之下的制度“灰色地带”。

现有市场监管法律法规在全国层面已经实现了基本统一,但在执法层面仍然存在一定的地区部门分割。同一经营行为在不同地区可能被赋予不同违法评价,在处罚方式和幅度以及是否适用柔性执法方面也存在差别。在法律法规具体执行过程中,地方保护主义和部门本位思想常以不当执法的形式显现,一些地区和部门对国家监管规则理解执行尺度不一^①,隐性市场壁垒和地区“内卷式”竞争等问题依然存在^[11]。2026年5月,市场监管总局部署开展“破除妨碍统一市场和公平竞争卡点堵点专项行动”,明确提出

要废止、整合一批地方标准,基本消除地方标准造成的潜在市场分割和地方保护^②。这些举措在事实上重塑了市场边界,削弱了统一市场的制度基础。首先,执法标准差异会改变企业的成本预期,影响跨区域布局 and 经营决策;其次,执法尺度不一容易诱发“趋利避害”的制度选择,变相形成新的市场分割^[12];最后,不同地区执法取向差异会削弱法律规范本身的权威性,破坏市场规则的整体一致性。

因此,在全国统一大市场建设背景下,整体性政府所面临的真正挑战不仅在于规则是否完全一致,也在于行政权能否在执法层面保持整体一致的运行方式。执法差异一旦通过制度边界被持续放大,市场主体在不同区域实际面对的制度环境便会发生结构性分化,整体性政府也将退化为仅存于制度文本之中的形式构造。可以认为,在执法层面长期存在的不统一状态使统一大市场在实践中难以真正落地,执法本应发挥的保障功能反而成为制约因素,具体有以下表现。

首先,对同类事项,不同部门执法标准不一。在对同类市场行为进行监管执法时,不同部门之间在执法所涉及的适用执法的条件、允许或禁止的市场行为及违反监管规则的法律后果上,适用的标准不一致,导致同一行为在不同部门面临不同法律判断。例如,某区市场监管、应急及消防部门在食品生产企业设施设置上执法标准不一致。市场监管部门基于防控病媒生物危害考量,要求企业在车间、仓库门及物流通道等与外界连通的出入口设置挡鼠板,而应急与消防部门则认为这

①全国党媒信息公共平台.一起聊点经济学:为什么要“统一市场监管执法”? [EB/OL].(2025-07-28).<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1838888672308773415&wfr=spider&for=pc>.

②国家市场监督管理总局.“破除妨碍统一市场和公平竞争卡点堵点专项行动”专题新闻发布会实录[EB/OL].(2026-05-13).https://www.samr.gov.cn/xw/xwfbt/art/2026/art_a4ecec2dc504f46a6380401a4713c34.html.

样设置存在安全隐患,应予以拆除^①。

其次,对同类事项,不同地区执法标准不一。在对同类市场行为进行监管执法时,不同地区之间在执法所涉及的适用执法的条件、允许或禁止的市场行为及违反监管规则的法律后果上,适用的标准不一致,导致同一行为在不同地区存在不同法律判断。从法经济学的角度看,若两地在地域上紧邻、经济发展水平和地区文化风俗上近似,则应当实施相近的执法标准以促进区域协调融合发展。但实践中仍存在区域执法标准差异,如在生活垃圾处置管理上,某地以污染面积作为行政处罚裁量依据,而与之相邻的另一地区则以违法次数及其造成的后果为核心考量;在建筑垃圾处置管理中,该地更侧重于量化违法行为的危害后果,而相邻地区则强调违法主体的配合度及整改情况。此外,两地计量标准亦不统一,该地以体积计算建筑垃圾数量,相邻地区采用重量计量,导致同类违法行为的违法后果存在差异^②。应当认为,执法标准一致化建设是促进区域协调融合发展的制度支撑,而现实中人为创设的执法差异无疑成为阻碍区域间经济要素流通的关卡,无形中诱导市场主体在不同地区间进行经营选择,阻碍了全国统一大市场建设的进程。

最后,存在地方保护和行政性壁垒问题。部分地方行政机关基于自身利益考量,通过执法手段排斥市场公平竞争,设置市场准入门槛,人为制造市场分割。以某地食盐销售案为例,案涉公司具有跨省批发经营资格,2019年1月在外省某地设立分公司销售食盐。2019年5月以来,该地盐业执法监督局以“分支机构无食盐批发许可资质经营食盐批发业务”等为由,先后对分公司及员工作出两次行政处罚。在该地法院和上级市场监管局均认定行政处罚无效的情况下,该地盐业执法监督局又以“擅自从无食盐批发资质的企业处购销食盐”为由,对从分公司购买食盐的商户进行大面积处罚^③。该案中,地方政府借执法“大棒”滥用行政权力,排除限制竞争行为以

形成地区垄断,是地方保护和行政壁垒的典型体现。这类不当执法策略阻断了经济要素自由流动,形成全国统一大市场建设堵点。

(二)统一市场监管执法是回应执法分割的必然举措

在上述背景下,提出统一市场监管执法具有明确的问题指向和制度逻辑。从整体性政府理论视角看,当全国统一大市场已经在立法和政策层面完成基本构造,行政权力如果仍以分散化方式运行,便会在执行环节降低制度整合的实际效果。此时,政府虽在形式上实现了规则统一,却未能在行动上形成整体,整体性政府的治理目标也就难以实现。当立法统一已取得阶段性成果,而执法差异持续削弱制度效果时,改革的着力点必然转向执法层面。统一市场监管执法的提出是整体性政府理论在市场监管领域的具体制度回应,能够弥合规则统一与执行分散之间的断裂,使统一规则能够在不同地区以相近方式实施,压缩制度偏移空间,防止执法演变为新的市场分割手段。只有当执法能够以整体方式运行,行政权力才能真正承担起保障全国统一大市场建设的职能,整体性政府也才能从规范构想转化为可被市场主体切身感知的制度现实。

首先,统一执法可以缓解执法分割,夯实统一市场法制基础。例如,《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第三十条到第三十三条集中明确首违不罚、无过错不罚、轻微免

①中华人民共和国司法部.司法部发布规范涉企行政执法专项行动为民办实事典型案例[EB/OL].(2025-09-22). https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/bnywapp/202509/t20250922_525359.html.

②四川法制网.成渝双城经济圈背景下城管执法行政处罚裁量基准协同融合路径探析[EB/OL].(2025-11-26). <http://www.scfzw.net/keji/44/123204.html>.

③国家发展改革委办公厅.违背市场准入负面清单典型案例及处理情况(第1期)[EB/OL].(2021-12-16).<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202112/P020211216315039709347.pdf>.

罚和从轻减轻处罚制度。这些制度共同指向合理调整处罚力度,使行政处罚体现鼓励、保护、规范并重的现代监管理念。但这些制度预留的裁量空间较大,在不统一的市场监管执法格局中,“首违不罚”“轻微不罚”等制度易因地区治理差异和执法考核要求而存在不同,影响法制统一格局。如果同一经营行为在甲地被认定为轻微违法,在乙地却被处以高额处罚,或者在一地可以通过柔性方式整改,在另一地却直接适用刚性制裁,那么市场主体在全国范围内的实际制度环境就并不统一。这种执法差异会直接影响企业选址、投资决策和跨区域经营安排,从而在事实上制造新的市场分割。

统一市场监管执法可在横向上消除各监管部门针对同类市场行为的监管差异,化解法律法规体系中的抵牾;在纵向上尽量兼顾地方实际和特色,弥合不同地域在执行法律法规中的政策和执法实践偏差。围绕整体市场法治建设目标和基本监管原则,使监管主体、执法队伍和关键法律制度形成相对统一的体系,消除部门地方之间的制度摩擦,为全国统一大市场夯实法制基础。

其次,统一执法可以约束地方竞争,维护稳定公平的市场秩序。全国统一大市场强调市场主体在全国范围内的公平竞争,而执法是实现公平竞争的关键手段。公平竞争要求直接体现在监管政策的制定方式和具体执法尺度的实际运用中。实践中,即便适用同一部法律,不同地区在检查频次、立案标准、处罚起点和裁量幅度等方面仍可能存在明显差异,进而使市场主体在不同地区面临事实上的不平等竞争环境。如前所述,这种差异往往与地方保护和行政性干预有关。一些地方通过相对宽松的执法策略降低经营门槛,以吸引资本项目和企业集聚;另一些地方则可能通过高频检查、从严处罚等方式,变相提高市场准入门槛,对外来市场主体形成不利影响。这类由执法差异引发的不当竞争实质上改变了市场主体之间的经营条件,有损市场公平。

统一市场监管执法从制度层面压缩执法操

作空间,通过将不同部门地区的执法活动纳入相对统一的规则体系,减少地方因发展压力或利益考量对执法尺度进行不当调整的可能性。在统一执法格局下,市场主体在不同地区面对的监管环境趋于稳定,企业不再需要通过比较各地执法松紧来作出经营布局决策,地方政府也难以通过执法宽严差异实施区域竞争,从而推动市场竞争重新回归产品、技术和经营等良性维度,减少行政因素对市场秩序的不当干预,为全国统一大市场建设提供稳定公平的制度环境。

最后,统一执法可以促进市场治理能力现代化,提高法治经济建设水平。从治理能力和治理方式现代化角度出发,建设全国统一大市场要求国家治理方式的统一,需以行政管理方式创新为治理模式升级提供空间^[13]。在地区执法差序格局下,监管权力呈现碎片化状态,不同的监管逻辑和利益考量易导致对同类执法事项认识不一致,处理不协调。这种分散治理结构不仅增加制度交易成本,也削弱了国家市场治理行为的整体性。统一市场监管执法则通过整合执法主体和标准形成一致的市场治理方案,促进国家治理现代化升级。

社会主义市场经济本质上是法治经济^[14]。法治的基本要素既包含完备的法律法规制度体系,也要求法律法规的稳定一致实施。在此原则指导下,法治经济对市场监管有三方面的要求:第一,权力配置的确定性,监管行政权力来源明确、边界清晰;第二,监管法律规范体系的内在协调性,不同监管部门所依据的不同领域监管法律法规应当互相衔接,具有内在融贯性,基于统一的监管精神和原则展开,使不同监管行为在整体法秩序中获得同等正当性;第三,执法程序的一致性,执法程序赋予当事人基本的法制预期,同类市场行为应当置于相同的程序中审查,这也是程序正义的基本要求。统一市场监管执法通过整合职能、统合规则,厘清行政权力的边界;遵循法律适用体系逻辑,实现法律体系内部的协调性,并为市场主体提供稳定一致的法治预期,

使相对人权利救济和行政行为审查有了可依赖的统一标准,以法治化市场建设带动法治经济建设。

二、统一市场监管执法的法治内涵

回答“为何提出统一市场监管执法”并不足以支撑制度建构,还需要明确“统一执法如何建构”和“如何处理统一和差异的关系”。在厘清统一市场监管执法的现实背景和政策动因之后,需进一步转向其制度内涵研究,将政策命题转化为理论命题。可以认为,统一市场监管执法是指在全国统一大市场建设目标下,通过对市场监管执法主体、执法标准以及执法责任与监督的系统整合,促使不同地区部门在同类监管活动的处理方式上形成基本一致的执法取向,从而保障市场规则统一适用、市场主体公平竞争和市场秩序规范可控的法治化执法模式。

(一)统一市场监管执法的规范构成

从规范分析的角度,市场监管执法中“统一”与“差异”的分野,并非取决于执法主体或执法对象的形式差别,而在于行政行为在法规范结构中所处的类型位置,即该行为在权利义务设定上是应当受到严格羁束,还是依法保留一定裁量空间。在全国统一大市场建设所要求的整体性政府运行框架下,凡是直接涉及对市场主体权利的限制或义务的设定、依法构成羁束行政的行为,理应作为行政权整体运行的核心内容,在执法实践中保持高度一致,其适用标准、判断路径和法律效果不应因地区或部门不同而发生实质性偏移。

行政法理论中,以行政行为是否对当事人权利义务产生不利影响、是否创设利益以及是否涉及不确定法律概念的适用为标准,系统区分了行政行为的羁束程度与裁量空间。具体而言,其一,不利行为因直接侵害人民既有权利或命令新的义务,原则上属于严格羁束行为;其二,授益行为原则上允许行政机关在法律授权范围内行使裁量;其三,对权利义务不产生实质影响的管理行

为,原则上亦属裁量领域;其四,当法律以不确定概念设定行政行为要件时,行政机关对个案是否符合要件所作的判断,属于受法律拘束的判断裁量^[15]。基于此理论,可以判断市场监管执法中哪些环节应当受到严格羁束,进而在规范上提炼统一市场监管执法的制度框架。

1. 执法主体的统一

市场监管执法中的行政处罚、责令改正、行政强制等行为,均属于对市场主体权利义务产生直接不利影响的行政行为,原则上应当被理解为高度羁束的行政活动。羁束行政的首要前提并非裁量基准的细化,而是权力归属的确定性,即由谁行使该项权力,应当在组织法层面即被明确固定。根据行政组织理论,同类行政权力应当合理集中以保证行政管理的科学性和权威性,避免权力产生重叠或真空,降低行政管理效率^[16]。德国行政法提出行政组织的客观目的性要求,即行政组织结构应当服务于行政任务的实现,行政权应当以功能为中心进行分配,避免同一任务分散于各个行政机关^[17]。我国学者在讨论综合行政执法改革时亦认为执法主体统一是解决长期以来政出多门、多头执法问题的基本对策^[18]。市场监管权力应当围绕统一主体进行分配。因此,统一市场监管执法的基础是执法主体的统一。

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》针对长期存在的市场监管职能条块分割、执法机构多头并行、执法流程烦琐等问题,明确提出“改革市场监管体系,实施统一的市场监管”^[19],从构建权威统一的监管机构、推动统一市场监管、整合执法主体推进综合执法、减少机构数量等方面作出系统性部署。此后,统一市场监管主体改革加速推进,2018年整合原工商总局、原质检总局、原食药总局以及国家发展改革委和商务部承担的价格反垄断相关职能,组建市场监管总局。应当认为,统一市场监管执法主体主要着眼于破解多头执法问题,旨在精简机构,提高行政效率,是统一市场监管执法的行政组织体制基础。

但执法主体统一不等于将所有市场监管权力全部交由一个主体行使,而是要求在相对集中管辖权的同时形成有序权力配置结构,确保各项权力不冲突、不重叠。

2. 执法标准的统一

如果说执法主体统一解决的是“羁束行政权由谁行使”的问题,那么执法标准统一所回应的则是“羁束行政权如何行使”的规范命题。一些行政行为之所以被界定为羁束行政行为,正是因为其直接涉及权利义务的设置与限制,行政机关在要件判断与效果选择上不享有自由裁量权。在统一市场监管执法中,法律法规在形式上已实现全国统一,但在具体适用层面,不同部门、不同地区通过规范性文件、裁量基准等方式对法定要件与法律后果作出差异化细化,这在客观上容易将本应羁束的行政行为,转化为事实上的准裁量行为。尤其是在法律使用不确定概念时,虽然行政机关对是否满足构成要件享有判断空间,但该判断属于受法律拘束的判断裁量,其前提是同类事实应当被作出同类评价。

因此,统一市场监管执法的核心在于执法标准的统一。执法标准是对执法行为的具体化、规范化要求,涵盖执法的全过程,包括执法的程序、方式、方法以及执法人员的行为规范等。按照制度经济学的观点,法律制度塑造了经济运行的规则和基础,协调一致的法律体系有助于经济要素自由流动,相互抵触的规则将抬高交易成本^[20]。在市场监管法律法规制定层面,我国已实现全国统一,但在法律法规执行层面,各部门、地方出台的部门规章、地方性法规、地方政府规章、规范性文件和行政裁量基准,在具体执法行为的实施规定上对上位法律法规所作的细化和补充往往存在差异,这也是统一执法标准的关键点。

《全国统一大市场建设指引(试行)》围绕强化市场基础制度规则统一、推进市场监管公平统一作出明确部署,要求整合和规范地方政策、维护全国统一市场秩序,统一市场监管执法标准是其重要组成方面^①。具体而言,首先是市场监管

标准化规范化,明确基础性通用性执法规定。以实施行政处罚为例,各个监管领域法律法规均涉及行政处罚,对于处罚的情形、方式、额度规定不一。但作出行政处罚最基本的调查立案、审查处理、实施送达和减免处罚应严格按照《中华人民共和国行政处罚法》相关规定,不应存在差别。其次是不同部门、不同地方对同类事项的执法“通约”,通过部门间、地区间执法衔接,避免同一事项在不同部门、地区执法中出现认定差别。以前述“挡鼠板案件”为例,在执法标准统一的情况下,各部门间需对未设置挡鼠板是否属于违法这一执法事项形成共识。最后是自由裁量基准的统一,广义的裁量分为要件裁量和效果裁量^[21],裁量基准主要涉及后者。前述不同部门、地区对同类执法事项的一致化判断,不仅要在要件层面实现统一,还需在具体执法效果上继续保持基本平衡。例如,在区域协同发展格局下,对于生活垃圾违法处置行为,是基于污染面积还是违法次数进行处罚幅度裁量,需选取一个标准作为基本判断依据,避免同案不同罚。当然,不同地区的风俗习惯、发展差异也应予以考虑,以免裁量“一刀切”。

3. 执法责任和监督的统一

羁束行政是一种包含权力行使方式、判断结构与责任配置在内的完整规范结构。对于不利行政行为而言,其被界定为羁束行政行为,意味着行政机关在法定要件与法律效果上均负有遵循既定规范的义务,而该义务之所以具有现实约束力,必须以相应的责任与监督机制作为制度支点。从规范逻辑上看,羁束行政之所以区别于裁量行政,并不在于行政机关事实上不作选择,而在于其规范上不被允许偏离法定判断路径。如果在执法责任与监督层面,不同地区、不同部门对要件判断偏差、裁量幅度失衡或程序瑕疵的责任认定标准存在显著差异,则同一羁束规范在不

①国家发展改革委.全国统一大市场建设指引(试行)[EB/OL].(2025-01-07).<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202501/P020250107388268137188.pdf>.

同执法主体处将产生不同的责任后果预期。此时,行政机关对“何谓依法行使羁束权力”的理解,实际上将被责任结构重新塑造,原本应当统一适用的羁束规范,便会在实践中退化为因责任压力差异而作出的事实性裁量选择。

因此,责任与监督并非羁束行政的外在附加条件,而是其规范成立的内在要素。只有在责任认定与监督方式基本统一的情况下,不利行政行为所对应的羁束性规范才能在不同地区、不同部门获得同等强度的适用,从而确保行政机关在权利义务设定问题上真正处于受拘束的状态。《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》亦指出,行政执法监督对行政执法工作具有统筹协调、规范管理、指导监督、激励保障作用^①。在行政法理上,行政责任制度通过设定担责条件和追责后果对行政权运行形成外在约束,以行政监督的方式督促其自我纠错^[2],在事实上形成了执法行为的激励引导机制,因此可通过统一执法责任和监督促进执法行为实现一致协调。

在统一市场监管执法的语境下,如果不同地区部门对执法过错、裁量偏差或程序瑕疵的认定和追责标准不一致,则执法主体针对相同执法行为所承担的制度风险就会存在差异。在同一执法事项的处置上,追责压力较高的地区或部门更倾向于采取从严执法以降低被问责的可能性,追责压力相对较小的部门和地区则更容易运用柔性手段或者从轻、减轻处罚。这种行政责任认定差异引发的执法选择现象在客观上会削弱统一执法标准的约束力,使统一执法难以真正落地。

以统一执法责任和监督为统一市场监管执法提供保障。具体而言,首先是形成统一的责任边界,厘清什么执法尺度应当追责,什么执法尺度属于合理履职变通。同时,在执法监督考核中应形成相对一致的评价口径,避免单纯以罚款数额和办案数量作为主要指标,忽视行政指导、约谈和警告措施的运用。对于发现的执法偏差也应当更多通过评查、指导和纠正进行内部控制,

而非简单上升为问责事项。执法责任和监督的统一则使不同地区部门的执法人员在实施同类执法行为时,对责任后果和监督方式形成大体一致的预期,激励其依法适用裁量规则,减少不必要的执法选择,为统一市场监管执法提供反向制度支撑。

(二)统一市场监管执法的差异容纳

行政执法以事实为基础,事实本身的差异必然影响执法判断,这种差异是不可避免的。整体性政府理论所强调的“整体行动”,并非否认地方情境与治理条件的存在,而是在统一目标和制度框架下对差异加以统摄。例如,不同地区产业结构、经济社会风俗和治理重心存在差别,导致同类违法行为在不同地区实际危害性不同,直接影响该区域执法行为的监管导向。再者,不同地区经济发展水平有别,市场承载能力不一,同等强度的行政处罚在经济发达领域对市场主体形成的负担会比对欠发达地区市场主体形成的负担实质上更轻,而一些新型监管模式,如信息化数字化平台执法,在发达地区的推广难度也会较之在欠发达地区的推广难度更低。若在统一市场监管执法建设中忽视这些客观条件,简单以形式同一取代情境考量,不仅难以实现整体性政府所追求的协同治理,甚至可能削弱监管措施的实际效果。既然执法差异难以避免,那么统一市场监管执法吸纳执法差异的重点就在于识别哪些差异是合理的,在统一框架内对合理差别进行制度化安置,在执法一体化规范化建设和体现合理地区部门执法差异间实现动态平衡,形成辩证的统一。

从纵向市场治理结构看,统一市场监管执法要求行政监管权力在不同层级进行纵向统筹,与地方之间形成职责功能分工以实现统一制度与治理现实的协调,在统一主体、统一标准和统

①中共中央办公厅,国务院办公厅.关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见[EB/OL].(2024-05-16).
https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/202405/t20240516_073346.shtml.

一监督的基础上,为地方执行保留必要的治理弹性。中央层级应承担规则制定与监督协调等功能,而地方政府则需在统一规则框架内根据本地经济社会条件进行具体实施。在具体实施过程中,地区之间的客观条件差别和统一治理结构中地方治理自主制度空间应是统一市场监管执法所容纳的合理差异。例如,在统一的法律框架下,地方可以根据经济产业结构和监管资源状况,在监管重点、信用分级和执法方式选择等方面作出适度调整。这类差异的意义在于执行层面进行地方治理能力与治理责任的合理差别化配置,并未在事实层面改变市场主体权利义务设定的统一性。

从横向市场治理结构看,基于法秩序统一性原理,法律体系在运行中可能产生技术、规范、评价与原则四个层面的矛盾,其冲突层级依次上升^[23]。市场监管执法中呈现出的差异同样可以被理解为上述不同层级矛盾在执法阶段的外化形态,统一市场监管执法并不意味着对差异的全面消解,而是在统一法秩序的框架内,对不同类型执法差异进行有层次的规范回应。

第一,执法技术措施的差异,对应技术的矛盾。这是执法差异中最低阶也最容易被正当化的一类,其主要表现为执法手段和技术措施的不同。例如,不同地区部门在抽检频次和信息化监管要求上的差异,导致同一违法行为被调查的方法和被发现的概率不同。这类差异并不直接涉及对行为合法性的评价,而是源于客观条件限制,属于技术理性不足所导致的执行差异。在统一市场监管执法中,这类差异应当通过标准化建设逐步缩小,但在过渡阶段具有一定的合理性。

第二,执法规范依据的差异,对应规范的矛盾。这是执法差异中最常见的类型,也是统一执法的重点。其主要表现为不同部门地方规范性文件 and 裁量基准之间的不一致,导致同一行为在不同情境下适用不同的规范依据。例如,对同一经营行为是否构成违法、适用何种处

罚条款,不同地方存在不同细化规定。这类差异已经进入规范冲突层面,直接影响法律适用的一致性,应当通过清理规范性文件、统一裁量基准和加强合法性审查来解决,是统一市场监管执法的核心内容。

第三,执法评价后果的差异,对应评价的矛盾。这一层次的差异集中体现在执法结果上,即对违法行为的性质轻重、社会危害程度和处罚幅度的判断不同。例如,在同一事项违法构成已经明确的情况下,有的地区倾向于认定情节轻微、适用首违不罚或责令整改,有的地区则直接作出处罚。这类差异并非来自规范本身不同,而是对同一规范的价值权衡不同,是地区发展水平、治理策略和执法习惯的综合表现,处于合理差别与不当差异的边界地带,需要通过统一裁量指引、统一监督评价标准来加以引导,而非简单消除。

第四,执法原则和取向的差异,对应原则的矛盾。这是执法差异中层级最高、影响最深的一类,表现为不同地区部门在执法中所遵循的基本目的取向不一致。例如,有的地方强调市场秩序维护和风险防控,执法趋严;有的地方更强调自由发展和包容审慎监管,执法趋缓。这类差异是统一大市场建设格局中明显的制度堵点,会直接破坏监管秩序的统一性,因此,统一市场监管执法在这一层面应确立共同遵循的执法目标要求,限定政府行为的边界。

三、统一市场监管执法的制度演进和现有基础

统一市场监管执法是在既有法律体系、执法机制和改革实践中逐步推进的制度工程。有必要在理论分析之后对现行制度形成过程和已有成效进行梳理,归纳已经形成的统一要素,为下一步完善路径的提出铺垫基础。

(一)统一市场监管执法的演进脉络

在计划经济向市场经济转型的一段时间里,我国市场监管长期遵循“专业化—条块分割”

的监管模式,行业特性决定监管工具,监管体系呈现按行业领域划分的分割性结构。在此模式下,我国市场监管主体的设置呈现出行业性特征,不同的行业匹配各自的监管机构、执法队伍和法律法规。虽在一定程度上以“摸着石头过河”的方式,填补了计划经济向市场经济转型期内市场监管整体制度设计不足的改革缺口,但也留下了多头执法、多层执法和执法机构臃肿、执法人员冗余的问题。

针对这些问题,2013年初,国务院印发《国务院机构改革和职能转变方案》,提出组建国家食品药品监管总局^①。随后《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将统一市场监管上升为国家整体改革战略^[19]。2018年3月,《深化党和国家机构改革方案》出台,整合原工商总局、原质检总局、原食药总局以及相关职责机构,成立国家市场监督管理总局^②。这一改革破解了多头重复执法问题,但尚未触及市场分割、地方保护等改革深水区。

党的十九大以来,面对经济高质量发展阶段的新任务,以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局不断深化。2021年12月,中央全面深化改革委员会第二十三次会议指出,要“加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”^[24],并要求在实施区域性重大改革战略中优先推进全国统一大市场建设^③。

随后,《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》正式发布,明确提出“推进市场监管公平统一”,并将“强化统一市场监管执法”列为实现市场监管公平统一的重要任务^④。“统一市场监管执法”首次以规范性政策语言在国家文件中提出,成为推动全国统一大市场建设的关键制度安排。

随着全国统一大市场建设由总体部署向纵深推进过渡,破除市场领域深层次体制机制障碍的需求更为迫切。2025年7月,中央财经委员会第六次会议提出,“统一市场监管执法”是纵深推

进全国统一大市场建设“五统一、一开放”的重要组成部分^⑤,标志其已成为建设现代化市场体系的重要方法论支点。党的二十届四中全会进一步强调,“坚决破除阻碍全国统一大市场建设的卡点堵点”,并明确提出“统一市场监管执法,加强质量监管,完善行政裁量权基准制度”^[25]。这一部署将统一市场监管执法纳入“十五五”时期构建统一、开放、竞争、有序市场体系的重点任务,成为推进全国统一大市场建设的关键抓手。

(二)统一市场监管执法的现有基础

首先,在监管主体层面实现基本统一。如前所述,市场监管机构改革整合了原分散于各部门的市场监管职责,在各个层级建立市场监督管理总局,解决了多头执法的问题,在全国范围内形成了综合性统一市场监管部门。

其次,构建了统一完备的市场监管法律法规体系。自国家市场监督管理总局组建以来,相关法律法规围绕市场监管重点领域和关键环节持续进行系统性完善。《中华人民共和国疫苗管理法》《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国反不正当竞争法》(以下简称《反不正当竞争法》)等多部重要法律以及配套行政法规、部门规

①中国政府网.国务院办公厅关于实施《国务院机构改革和职能转变方案》任务分工的通知[EB/OL].(2013-03-28).https://www.gov.cn/zhengce/content/2013-03/28/content_7601.htm.

②中国政府网.中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[EB/OL].(2018-03-21).https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1.

③新华社.习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十三次会议[EB/OL].(2021-12-17).https://www.news.cn/politics/leaders/20211217/c_1128174996.htm.

④中国政府网.中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见[EB/OL].(2022-04-10).https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm.

⑤中国政府网.习近平主持召开中央财经委员会第六次会议强调:纵深推进全国统一大市场建设 推动海洋经济高质量发展[EB/OL].(2025-07-01).https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7030285.htm.

章的制定和修订工作相继完成。截至2025年6月底,全国市场监管领域已形成由108部法律、156部行政法规和259部部门规章共同构成的规范体系,为统一市场监管执法提供了较为完备的制度依据^①。

再次,实现了公平竞争审查全覆盖。在全国范围内,公平竞争审查制度围绕全国统一大市场建设要求持续推进。一方面,健全了新型不正当竞争行为的认定规则和监管措施,《反不正当竞争法》的第三次修订,将“强化竞争政策基础地位”明确上升为法律规定。另一方面,加快落实公平竞争审查制度。《公平竞争审查条例》出台,首次在行政法规层面系统明确审查对象、审查标准、工作机制和监督保障,实现国家、省、市、县四级政府审查全覆盖,对以行政手段干预市场竞争的行为形成更为刚性的制度约束,有效填补了制度空白,进一步破除地方保护和行政性壁垒,为维护全国统一大市场的公平竞争秩序提供了更加稳定有力的制度支撑。

最后,执法规范化建设进一步强化。在全国统一大市场建设格局下,执法规范化程度明显提高。《市场监督管理行政处罚程序规定》制定并实施,对执法关键程序环节作出统一规范;配套出台《市场监督管理行政处罚文书格式范本》及使用指南,形成涵盖调查、处罚、执行等环节的56种标准化文书模板^②,有效减少因文书格式不同导致的执法随意性。减免处罚清单制度逐步成型并规范运行。各级市场监管部门围绕违法行为类型、情节轻重和危害后果,对依法可以减免处罚的情形作出明确列举,并通过统一发布、动态调整的方式接受社会监督。截至2024年底,全国市场监管系统已累计出台首违不罚、轻微免罚和减轻处罚事项清单3952项,使减免处罚有章可循,有效缓解了执法尺度不一的问题^③。行政处罚裁量基准体系不断完善。市场监管总局印发《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》,从制度层面对裁量权行使提出统一要求。各省级市场监管部门据此结合

本地实际形成覆盖主要执法事项的裁量基准体系。目前,31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团均已制定并实施行政处罚裁量基准及配套适用规则,有力推动了全国统一大市场执法规范化建设。

(三)统一市场监管执法的问题检视

目前,统一市场监管执法虽已具备较为完备的法律体系和组织基础,但在执法规则体系、治理目标取向以及运行保障机制等方面仍存在结构性不足,在一定程度上制约了统一执法的实现。

首先,在执法规则体系方面,在统一的监管法律法规体系之下,执法标准、裁量基准与技术规范在地区之间仍存在差异。部分领域虽实现规则统一,但在检查方式、裁量尺度等方面仍保留一定的部门差异空间。统一执法规则的运行稳定性仍有待增强。其次,在治理目标取向方面,一些执法政策的制定实施未能完全基于公平开放的市场治理目标。公平竞争审查制度虽然已经建立,但其在执法政策形成和执行过程中的约束作用仍有待强化。一些地方在推动产业发展或应对地区治理压力时倾向于通过倾向性执法政策形成对市场主体的差异性影响。最后,在运行保障机制方面,不同地区执法能力与监督保障水平仍不均衡^[26]。基层执法力量配置、专业技术条件和信息化水平的差异,使

①全国党媒信息公共平台。一起聊点经济学:为什么要“统一市场监管执法”?[EB/OL].(2025-07-28).<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1838888672308773415&wfr=spider&for=pc>.

②国家市场监督管理总局.市场监管总局关于印发《市场监督管理行政处罚文书格式范本(2021年修订版)》的通知[EB/OL].(2021-07-23).https://www.samrgov.cn/zwzfxgk/fdzdgnr/fgs/art/2023/art_aeb76479350349cdace7ebab6645c73b.html.

③国家市场监督管理总局法规司.市场监管总局2024年法治政府建设年度报告[EB/OL].(2025-03-31).https://www.samr.gov.cn/fgs/sjdt/art/2025/art_b422c942dc614ef88284db6e8411b91a.html.

统一执法标准在实际执行中容易产生偏移。同时,针对促进统一执法的监督反馈与问题协调机制尚不凸显,未形成持续推动执法统一的制度支撑。

四、统一市场监管执法的制度完善

在全国统一大市场建设背景下,统一市场监管执法是一项以整体性政府理念为指引的系统性制度工程。整体性政府理论强调政府应当通过规则、目标与运行机制的整体统合,以统一的制度逻辑回应统一的社会经济结构。就市场监管而言,统一执法不能停留于个别制度修补或局部协调层面,而应当围绕执法规范体系、治理目标取向以及运行保障机制分层推进,协同建构。只有当执法规则在规范层面保持一致,执法政策在价值层面接受统一校准,执法能力与责任在运行层面形成相对均衡,政府才能在执行环节真正以“整体”形态行动,统一市场监管执法的制度目标方能在实践中落地生根。基于此,统一市场监管执法的制度完善可从规则整合、目标校准与运行保障三个层次加以展开。

(一)统一市场监管执法的规则整合

从整体性政府视角看,执法标准是政府能否以统一规范行动的基础性条件。执法标准体系的不统一实质上意味着行政权在执行层面被重新切割,导致统一规则在不同地区呈现出不同制度含义。因此,推进统一市场监管执法,必须在规范层面实现执法标准的系统整合,结合国家市场监管总局2026年开展的“破除妨碍统一市场和公平竞争卡点堵点专项行动”开展地方标准专项治理。

首先,应推动跨区域跨部门执法标准统一。推动市场监管执法统一必须正视我国幅员辽阔、地区发展差异较大的现实条件,以跨区域执法整合为支点逐步推进。可围绕重点行业和跨地区经营主体建立区域协作机制,通过区域联席会议、制定共同执法规则制定、编制联合检查计划等,减少因地方规则差异导致的执法偏差^[27]。

跨部门协作同样关键。许多执法事项涉及多部门监管,不同部门根据自身职能作出的判断容易出现差异。对此,可构建跨部门的执法标准衔接机制,由法制部门或行政执法协调监督机构对涉及多部门执法标准的执法事项进行比对整合,明确各部门的监管职责分界,减少标准重叠和操作冲突。尤其在食品质量、建设工程、消防安全等执法标准不一的高发领域,应形成部门之间可直接使用的“标准对照表”,为执法者提供清晰的操作依据,降低权力交叉带来的执法风险。

其次,可实施执法差异合理性论证机制。在推进执法统一的同时,考虑地区间发展水平和监管资源的差异,统一执法标准并不排斥适度倾斜调整,但应说明差异的事实基础和理由。对此,可建立执法差异的合理性论证机制,确保地方差异不因行政便利或部门偏好而随意扩大或缩小。论证内容应包括所依据的事实状况、与统一标准的偏离程度和可能对市场统一、企业负担产生的影响等,并由政府法制部门或行政执法协调监督机构进行审核,从而在统一监管执法标准上既避免“一刀切”,又防止地方各自为政。

最后,可进行执法标准的定期一致性审查。实践中,行政压力和短期治理目标会使统一执法标准在地方利益格局中逐渐松散。对此,可由政府法制部门和行政执法协调监督机构牵头协调各地区各部门执法机关,进行执法标准的定期一致性审查。审查范围应包括裁量基准、检查规则、技术规范等,重点关注合法性、一致性和市场影响。对审查中发现存在问题的执法标准,可采取修改、废止、合并等方式处理,并形成统一的执法基准目录,定期向社会公布,而在制度层面保持执法规则长期稳定。

(二)统一市场监管执法的目标校准

在整体性政府框架下,统一执法不仅要求规则一致,更要求政府在行使执法权时围绕统一的治理目标行动。公平竞争是政府规制的基本准则^[28],公平竞争审查发挥着对统一市场监管执

法的目标校准功能。若缺乏有效的公平竞争约束,地方执法政策和执法取向便可能偏离统一大市场建设目标,使统一规则在执行中被重新地方化,因而应当强化其制度刚性。

首先,应严格落实公平竞争前段审查。执法政策的形成初期是利益博弈集中阶段,一些地区在制定政策时更多基于地方利益考虑而较少从维护市场公平和促进市场统一的角度出发。对此,《公平竞争审查条例》第十三条、第十四条规定了公平竞争前段审查制度,政策措施在起草阶段即需开展公平竞争审查。在具体落实中需进一步强化制度刚性约束,一是应强化审查结论论证说理,避免因起草单位自我监督导致审查流于形式;二是应促进市场监督管理部门进行实质性复审,切断部门利益传导链条;三是应建立利害关系人、社会公众意见的回应制度,对于采纳和不予采纳的内容及其理由进行公开说明。

其次,应提升公平竞争审查的持续纠错功能。公平竞争审查应在政策实施过程中发挥持续作用,许多政策在执行一段时间后才能显现对公平竞争的影响,因此,有必要建立政策制定后的定期评估和动态调整机制。具体而言,可基于一定周期对政策进行竞争效果评估,重点考察政策实施后市场主体数量变动、经营成本波动和行业结构变化等情况。如果发现政策因情势变化已不适应公平竞争要求,应及时调整或废止。

对于经营主体和社会公众反映集中的问题政策,可组织专题评估并提出修正方案。同时可建立持续性信息反馈机制,让市场主体在政策执行全周期里都可提出意见建议。执法部门在监管过程中也应主动收集政策运行情况,将实施效果及时上报,为政策纠错提供信息来源,从而使公平竞争审查从静态转向动态,形成覆盖政策全周期的约束机制。

最后,可将公平竞争审查实施状况纳入政府法治考核体系。实现公平竞争审查的刚性约束,

需要进一步强化审查结果运用,促使执法部门在制度激励下主动落实审查要求。具体而言,可将公平竞争审查落实情况纳入法治督察事项,重点督察地方政府是否存在变相设置市场准入门槛、违规实施差异化监管等问题,着力监督政策起草阶段的审查覆盖情况、审查材料的规范性、存量政策清理进度以及是否存在未开展审查便出台政策的情形。对于落实较好的部门,可以在法治建设评估中予以表彰;对于审查不到位的,应当给予负面评价,促使执法部门形成对公平竞争审查制度的自觉遵守。

(三)统一市场监管执法的运行保障

整体性政府的实现以政府整体运行能力的相对均衡为前提。若不同地区、不同部门在执法能力、技术条件与责任风险上存在显著差异,即便规则与目标保持一致,统一执法也难以在实践中成立。因此,执法能力建设与监督保障构成统一市场监管执法不可或缺的运行基础。

具体而言,一方面,应加快信用监管和数字化监管等新型执法方式运用。统一市场监管执法有赖于监管方式的现代化。信用规则为不同地区部门提供了共通的市场风险判断基础,减少了人为因素导致的差异。可通过构建科学的信用监管评价体系,实现以信用分级为基础的差异化管理,在提升执法效率的同时促进执法标准趋向一致。数字化监管可在源头上减少地区部门之间的自由裁量差异,是推动执法统一的重要契机。例如,湖北省推动建立“互联网+监管”系统,制定监管事项目录清单和检查实施清单,统一监管事项代码、名称、流程、措施等,统一监管行为记录和数据归集标准,实现监管的标准化、规范化^①。在线监测系统、算法抽查工具可使执法对象的选择、检查的频次和程序的展开遵循统一技术规则;制式的电子文书系统和线上执法流程

^①湖北省粮食局.省人民政府办公厅关于印发湖北省“互联网+监管”系统建设方案的通知[EB/OL].(2019-12-27).
https://lsjhubeigov.cn/hysj/ztl/shfgfgg/201912/t20191231_1822236.shtml.

记录,可以使不同地区和部门形成共通的执法路径,从制度层面减少程序偏差。通过信用监管与数字化监管的运用,构建更加精准高效规范一致的监管体系,为统一市场监管执法提供坚实支撑。

另一方面,需要加强执法监督工作,完善执法保障体系。可促进执法监督与统一执法相衔接,使执法监督成为促进执法统一的制度助手。一是完善案卷评查制度,及时发现各地各部门在事实认定、法律适用和裁量幅度上的差异,反向推动标准统一。二是建立统一问题反馈渠道,对基层反映的疑难情形和适用分歧,由上级机关形成统一答复并在系统内共享,减少因理解不一导致的执法差异。三是健全责任监督机制,优化监督资源配置^[29],对多次出现尺度偏差或随意处罚的单位开展专项督导,倒逼其对照统一执法要求进行整改。与此同时,统一执法要求在统一标准下处理同类行为,但基层执法力量在人员数量、专业结构和装备条件上配置不同,使制度在落地中出现偏差。因此,加强基层执法保障是实现统一市场监管执法的物质基础。一是人员配置要结合业务量和地方经济水平综合配比,缓解基层执法人员不足问题。二是经费分配应覆盖执法装备、专业检测和业务培训,避免因财政压力导致执法能力在地区间产生落差。三是装备建设要坚持基础性配置标准化,使基层拥有开展现场检查、快速检测和信息化管理的基本条件。

五、结语

在统一市场监管执法建设中,执法体系的规范化标准化只是手段,最终落脚点在于实现全国统一大市场的有序运行。市场是否能够有序运行,取决于市场规则是否清晰明确、规则执行是否稳定一致以及监管预期是否公平透明。在全国市场监管法律法规体系已经高度统一的背景下,执法差异成为影响市场统一运行的关键变量。

不当执法差异将导致市场主体经营风险不可预判,执法尺度随地区变化导致经营成本高企,整体上不稳定的制度预期导致市场主体投资发展行为趋向保守甚至规避监管。而通过统一执法建设,市场主体面对的制度预期将趋于稳定,由于执法标准和程序在不同情境下实现基本一致,其将不再面临监管环境“因人而异”“因地而异”的问题,减少了同政府机关进行利益博弈的风险,也降低了制度性交易成本。因此,统一市场监管执法是有效市场得以运行的基础条件。

进一步讲,有效市场的生成仅凭市场机制自我调节难以实现,其依赖于市场规则的平等适用和监管权力的稳定行使,是有为政府的着力之处^[30],执法因而成为市场监管领域有效市场和有为政府的连接点。压缩随意执法空间,促使政府以规则行权,通过制度而非运动式实施监管,体现的是从“管结果”到“管规则”“管预期”的转变,反映的是以规范政府行为促进市场有效有序的制度逻辑^[31]。如果没有统一的执法,不仅有效市场难以实现,政府行为的高度弹性化也将导致有为政府沦为“随意政府”。

可以认为,在全国统一大市场建设进程中,统一市场监管执法是对既有执法失序问题的现实回应,也是推动政府职能转型的重要抓手。制度化方式重塑执法运行逻辑,使政府在市场中的角色更加清晰,市场在法治轨道上运行得更加顺畅,成为重塑政府与市场关系的重要支点。只有当执法规则在全国范围内一致运行,市场才能真正成为有效市场,政府才能以规范克制的方式实现有为。统一市场监管执法将在规范有序的治理框架下促成有效市场与有为政府的良性互动,为中国式现代化提供坚实的市场法治基础。

参考文献

- [1]王敬波.统一市场监管的法治道路[J].中国行政管理,2022(10):6-8,11.

- [2] 宋亚辉.全国统一大市场的监管权配置研究[J].中国法学,2025(4):5-25.
- [3] 王译,王煜东.全国统一大市场视域下要素市场政府监管改革的路径探索[J].河北法学,2023(3):135-152.
- [4] 桂华,张一晗.整体性治理:转型期乡镇政权运转的实践图式[J].求实,2023(2):81-93,112.
- [5] 王敬波.面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J].中国社会科学,2020(7):103-122,206-207.
- [6] 周志忍,蒋敏娟.整体政府下的政策协同:理论与发达国家的当代实践[J].国家行政学院学报,2010(6):28-33.
- [7] 曾维和.后新公共管理时代的跨部门协同——评希克斯的整体政府理论[J].社会科学,2012(5):36-47.
- [8] 徐鸣.整体性治理:地方政府市场监管体制改革探析——基于四个地方政府改革的案例研究[J].学术界,2015(12):217-222.
- [9] 韩超,陈震.加快推进市场监管公平统一[N].光明日报,2025-11-11(6).
- [10] 咎廷全.制度的数学模型与制度设计的两个基本准则[J].中国工业经济,2002(2):66-69.
- [11] 刘志成.加快建设全国统一大市场的基本思路与重点举措[J].改革,2022(9):54-65.
- [12] 刘志彪,孔令池.从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J].中国工业经济,2021(8):20-36.
- [13] 刘茂林,苏琳.在法治轨道上推进中国式现代化——学习党的二十届三中全会精神[J].荆楚法学,2024(6):4-11.
- [14] 社会主义市场经济本质上是法治经济[N].人民日报,2023-06-19(9).
- [15] 藤田宙靖.行政法总论[M].王贵松,译.北京:中国政法大学出版社,2023:98.
- [16] 应松年,薛刚凌.行政组织法基本原则之探讨[J].行政法学研究,2001(2):6-16.
- [17] JUD MATHEWS. Proportionality Review in Administrative Law[M]//Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth, Blake Emerson. Comparative Administrative Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017: 405-419.
- [18] 薛澜,李希盛.深化监管机构改革推进市场监管现代化——以杭州市为例[J].中国行政管理,2018(8):21-29.
- [19] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(1).
- [20] 胡乐明,刘刚.新制度经济学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2014:193.
- [21] 周佑勇.行政裁量基准研究[M].北京:中国人民大学出版社,2015:86.
- [22] 秦小建.行政监督的功能定位及体系完善[J].法商研究,2025(5):102-119.
- [23] 陈少青.法秩序的统一性与违法判断的相对性[J].法学家,2016(3):16-29,175-176.
- [24] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十三次会议强调 加快建设全国统一大市场提高政府监管效能 深入推进世界一流大学一流学科建设[N].人民日报,2021-12-18(1).
- [25] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[M].北京:人民出版社,2025:15.
- [26] 朱晓静.强化统一市场监管执法 推进全国统一大市场建设[N].光明日报,2026-01-23(11).
- [27] 沈福俊,周帆帆.跨区域行政处罚裁量权基准的法治逻辑[J].行政法学研究,2025(6):177-192.
- [28] 孙晋.公平竞争原则与政府规制变革[J].中国法学,2021(3):186-207.
- [29] 谭家超.强化政治监督的法治逻辑[J].荆楚法学,2025(2):96-110.
- [30] 陈云贤.中国特色社会主义市场经济:有为政

府+有效市场[J].经济研究,2019(1):4-19. 红旗文稿,2025(22):39-42.
[31]王公龙.坚持有效市场和有为政府相结合[J].

The Institutional Logic and Legal Path of Unifying Market Regulation and Enforcement

Qin Xiaojian Ming Ren

Abstract: The construction of a unified national market objectively relies on a governance structure supported by an integrated government. Under this requirement, how to achieve unified market supervision and law enforcement has become a key issue affecting the quality of market operation and governance efficiency. With the increasingly complete legal and regulatory system for market supervision, the unification at the institutional level has basically been achieved. However, in actual implementation, regional differences, departmental divisions, and local protectionism still prevail, leading to different handling results for the same market behavior in different regions and departments, which weakens the actual effectiveness of unified rules. It is precisely under this tension that unified market supervision and law enforcement have been proposed and continuously strengthened, becoming an important approach to breaking through the "last mile" of the institutional operation of the unified market. Unified market supervision and law enforcement can be carried out from three aspects: unifying the law enforcement subjects, unifying the law enforcement standards, and unifying the law enforcement responsibilities and supervision. It is not simply about eliminating all differences, but rather about regulating and accommodating reasonable differences within a unified framework to achieve organic law enforcement unification. Based on the review of the reform process of the market supervision system and related normative practices, we can see that unified market supervision and law enforcement already have a certain institutional foundation. The next step should be to systematically promote institutional construction from three aspects: integrating law enforcement rules, calibrating law enforcement goals, and strengthening law enforcement operation guarantees, to transform the "unified rules written on paper" into a stable law enforcement order, providing a solid legal support for the coordinated operation of an effective market and a proactive government.

Key Words: Unified National Market; Administrative Law Enforcement; Market Supervision; Rule of Law Economy; Integrated Government

(责任编辑:易晓艳)