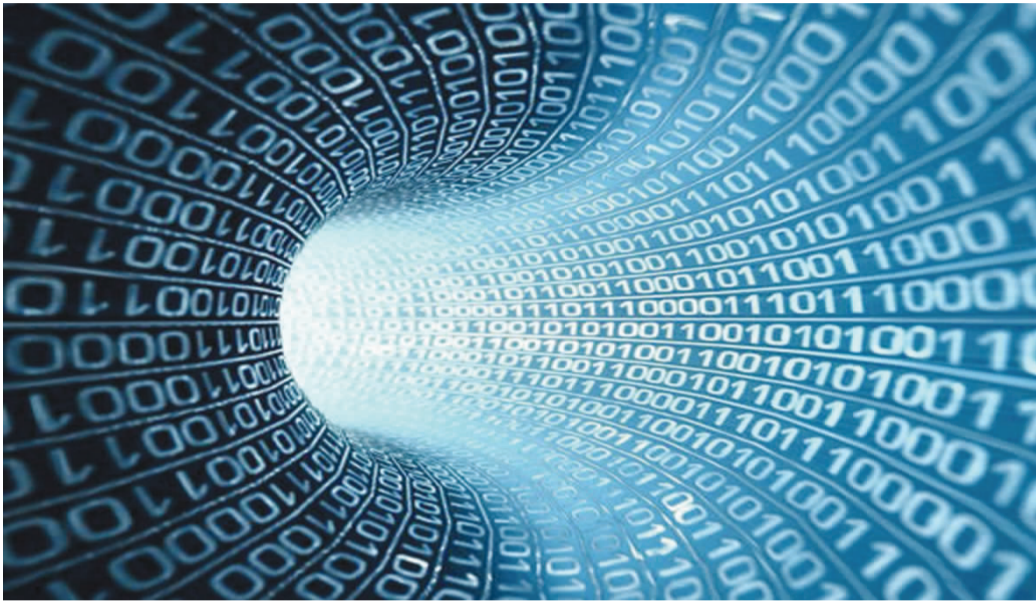


关于市场监管运用大数据的若干思考

吕国军



“大数据”无疑是今年最热的词汇之一,不过跟多年前的时髦和新鲜相比,现在的它跟我们的工作和生活已经密不可分,甚至正深刻地影响和改变着我们身边的一切。今年7月1日,国务院办公厅印发《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》,这是顺应大数据时代潮流,运用现代信息技术加强政府公共服务和市场监管,推动简政放权和政府职能转变的重要政策文件。《意见》要求,以社会信用体系建设和政府信息公开、数据开放为抓手,充分运用大数据、云计算等现代信息技术,提高政府服务水平,加强事中事后监管,维护市场秩序,促进市场公平竞争,释放市场主体活力,进一步优化发展环境。李克强总理也曾多次强调,大数据、云计算是大势所趋,不管是推进简政放权、放管结合,还是推进新型工业化、城镇化、农业现代化,都要依靠大数据、云计算。

对掌握着巨量信息数据的政府部门来说,一旦有效盘活这些数据,便能拥有价值不可限量的数据宝库,而现有的行政管理模式也将因此发生深刻变化。面对大数据、互联网的发展,传统的市场监管方式已显示出适应性,如何运用大数据于企业的事中事后的监管、企业信息数据的挖掘中,既是现实的需要,也是市场监管部门自身创新发展的需要。市场监管部门要迅速反应,准确把握时代先机和脉搏,调整监管方向,转战监管阵地,积极构建“互联网+市场监管”新模式,最大限度地丰富监管手段,提高监管效能。

一、市场监管运用大数据的现实意义

1. 市场监管运用大数据,是提高行政效能的需要。自党的十八大以来,国务院启动大范围、多层次机构改革和职能转变,逐步推进大部制改革。自2014年起,浙江省开始启动大范围食品药品监管体制和大市场监管体制改革。根据省市统一部署,我县也启动了食品药品安全监管体制改革,整合原工商局、食药局和食安办职能,划转质监局承担的生产加工环节食品安全监管职责,设立县市场监督管理局。2014年8月,县市场监管局机构调整、人员配置全部到位。机构合并后,减少了管理环节和层次,初步实现人员、资源、职能和相关数据的融合。在此背景下,运用大数据,推动各类登记数据和监管资源的整合、公开和共享,是提高服务和监管能力的必然要求,有利于提升治理能力、提高经济社会运行效率,有利于充分获取和运用信息,更加准确地了解市场主体需求,科学制定和调整监管制度,提高服务和监管的针对性、有效性;有利于顺利推进简政放权,实现放管结合,切实转变职能;有利于加强社会监督,发挥公众对规范市场主体行为的积极作用;有利于高效利用现代信息技术、社会数据资源和社会化的信息服务,降低行政监管成本。

2. 市场监管运用大数据,是转变监管方式的需要。在传统经济模式下,往往由特定生产者,在特定

场所,组织特定生产要素,通过特定的生产流程,制造出特定的产品。对于传统经济的监管,往往只需要对生产者进行身份认证和许可,对生产场所进行规范,对产品质量严格把关,即可比较顺利地完成任务。2014年3月1日,我国正式实施商事制度改革,力求进一步简化证照办理流程,降低市场准入门槛,激发大众创业、万众创新活力。同时,伴随着电子商务的不断创新,各类市场主体的设立和经营行为越来越多地从线下转移到线上,生产者、生产场所、生产要素、生产流程以及产品与服务,都难以在事前确定形态和边界。市场主体数量快速增长,市场活跃度不断提升,全社会信息量爆炸式增长,数量巨大、来源分散、格式多样的大数据对政府服务和监管能力提出了新的挑战,也带来了新的机遇。作为基层监管部门,必须顺应经济发展的趋势,不断改进过去常用的经营者身份核准、业务范围限定和产品形态界定等手段,转为实行底线式监控和园丁式管理。借助互联网技术,利用大数据资源下的市场主体登记及行为信息,构筑“信息主导监管”的格局,对市场主体总体发展情况和新增市场主体的经营状况进行系统监测和分析。一方面,锁定已经明晰的各种风险点;另一方面,尽量放开市场,让市场主体自由发展、平等竞争,实现对“宽进”后市场主体的科学化、精细化长效监管。

3. 市场监管运用大数据,是构建信用体系的需要。2014年,国务院发布《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020)》,明确到2020年,基本建成以信用信息资源共享为基础的覆盖全社会的征信系统。当前,市场监管部门以企业信息公示系统为基础,正在加快企业信用体系建设。企业信用体系的构建是以互联网技术和大数据分析为基础,通过构建信息管理平台,促进企业相关数据的互通和共享,实现市场主体信用监管的智能化。“互联网+市场监管”模式以计算机技术为基础,通过构建企业信用信息管理系统,在市场监管部门接入辖区内有效注册企业的相关登记信息的基础上,人社、商务、国税、财政、公安、金融等相关部门及时输入企业的资产、信贷、用工、违法等信息,市场监管部门再利用云计算、大数据分析等手段,全方位梳理汇总各部门上传的公示信息,打破因部门职能不同造成的数据分割现象,提高市场主体信用监管的成效。真正实现政府

部门、行业协会、社会组织信用信息共享共用,强化信用对市场主体的约束作用,构建以信用归集共享为基础,以信息公示为手段,以信用监管为核心的监管制度,让失信主体“一处违法,处处受限”。

二、大数据运用在市场监管中的作用

二、大数据运用在市场监管中的作用

大数据在新型“互联网+市场监管”模式中的作用,主要体现在三个方面:

1. 提高预测水平。预测对于防止市场系统性风险和区域性风险、科学决策、针对性监管等具有重要作用。通过电脑记录、数据统计、模型分析等方式,对监管、执法、维权、信访等数据变动情况进行量化分析,从中找出市场监管重点、难点问题的多发区域和多发类型,找准监管执法的重点和薄弱环节,并对市场秩序的变化趋势进行预测分析,做到提前预警、提前预防、提前介入,非常有效地解决市场监管中遇到的一些问题。

2. 破解监管难题。商事制度改革在“宽进”的同时要求实行“严管”。在事中事后监管方面,通过汇总整合、集成分析市场主体相关数据,实现对违法行为的精准打击,填补监管漏洞和空白。尤其是针对“网店”、“微店”等电子商务监管方面的热点难点问题,以大数据为基础的“以网管网”模式将在未来的监管中起到事半功倍的效果。

3. 强化服务职能。随着我省“五证合一、一照一码”的全面落实,建立起了多部门网上项目并联审批平台,运用大数据推动行政管理流程优化再造,实现“一表申请、一窗受理、一次告知、一份证照”,方便企业群众办事。同时,充分运用大数据技术,可以改进经济运行监测预测和风险预警,及时向社会发布相关信息,合理引导市场预期。

三、市场监管运用大数据存在的困难

大数据运用将彻底颠覆传统的市场监管模式,区域管辖会得到有效突破,数据的准确性将会成为重中之重,部门间的无缝隙对接将成为必然。大胆打破各部门原有职能界限,对繁琐的跨部门办事流程进行颠覆性创新,都不是件简单的事,至少面临“三难”问题,亟需突破解决。

1. 数据利用水平低。目前,基层市场监管部门拥有工商、药监、质监等多套业务系统,现有的系统平台仍只停留在简单对企业名称、负责人、联系方式、经营范围等有限的数据进行采集和统计阶段,尚未对数据进行有效整合、分析、评价、控制和应用,未能真正成为政府决策依据、部门监管依据。

2. 跨部门数据整合难。去年以来,随着《企业信息公示暂行条例》的实施,市场监管部门在向企业公示市场主体信息方面取得了显著成效。但值得注意的是,迄今为止,监管数据仍存在各个部门“各自为政”的问题,难以“全方位”呈现市场主体信息,限制了应用效果。

3. 专业技术人才缺乏。大数据时代,运用数据实施监管是一门交叉科学,涉及法律、会计、数学、统计学、计算机科学、数据可视化技术等领域专业知识。无论是基础建设还是数据分析与系统的维护,对操作人员素质要求都比较高,需要专业的人才。但从目前市场监管部门整体情况看,此类人才少之又少,无法为“互联网+市场监管”新模式的构建提供有力的智力支持。

四、市场监管运用大数据的几点建议

要使大数据应用真正成为转变监管方式的里程碑,就必须有针对性的解决制约大数据运用的各种问题,尽快在市场监管执法的实践中强化运用大数据。

1. 提高数据质量。大数据应用的根本在于数据的准确性、完整性。要让大数据服务于市场监管,就要打破信息的地区封锁和部门分割,着力推动信息共享和整合,引导各类社会机构整合和开放数据,构建政府和社会互动的信息采集、共享和应用机制,形成政府信息与社会信息交互融合的大数据资源。注册登记、企业年报是数据来源的第一线,市场监管部门要发挥职能优势,主动作为,在战略上,要结合自身实际,主动研究制定大数据战略,统筹规划大数据应用,将现有数据转化为信息资源,让决策更加有的放矢,让监管更加贴近实际;在实际监管上,要提高数据采集能力,在注册登记、企业信息公示及案件办理过程中,要构建真实、准确、实用并具有分析预测功能的市场主体综合数据库,对

数据的录入、更新、修改工作进行全面规范。要提高数据分析能力和使用能力,把大量沉睡的数据变为有利于改进监管的信息,为实施动态监管、过程监管和实时监管,提升监管的针对性和有效性提供数据和技术支持。要按照“谁监管、谁录入、谁负责、谁修改”的原则,真正做到“数据有源”,保证基础数据的真实性、及时性和准确性。同时,定期开展数据质量复查,确保问题数据在最短的时间内得到修改,提升数据整体质量。

2. 加大支持力度。加强大数据重大问题研究,加快制定出台配套政策,强化数据资源统筹管理。加强大数据与物联网、智慧城市、云计算等相关政策、规划的协同。强化财政资金引导,集中力量支援大数据核心技术攻关、产业链构建、重大应用示范和公共服务平台建设等。完善政府采购大数据服务的配套政策,加大对市场监管部门和企业合作开发大数据的支撑力度。加大网络和信息安全技术研发和资金投入,建立健全信息安全保障体系,强化基础设施建设,提高信息化执法设备在基层执法单位的普及率和使用率,确保各种基础设施便于对监管数据进行有效整合、管理与维护。抓好大数据人才的引进与培养,注重发挥现有干部队伍的业务优势,加强政府工作人员培训,增强运用大数据能力,打造一支数量充足、结构合理、素质优良、表现卓越的复合型专业监管人才队伍,保证信息的准确采集、及时对接和有效利用。同时,鼓励高校、人力资源服务机构和企业重点培养跨界复合型、应用创新型大数据专业人才,完善大数据技术、管理和服务人才培养体系。

3. 创新监管模式。市场监管部门要依托大数据等现代信息技术,积极创新市场监管机制,不断适应“宽进严管”的工作要求。通过构建信用公示体系、完善信用约束机制,严格落实企业信息公示、经营异常名录、严重违法企业名单等制度,强化信息公示、信息共享、信息约束,对守信主体予以支持和激励,对失信主体进行限制和约束,真正实现“让失信者寸步难行、让守信者一路畅通”的严管目标。要加强内部协调,健全完善登记与监管相互衔接的工作机制,改市场巡查为随机抽查和重点检查,完善以随机抽查为重点的日常监督检查制度,促进“宽进”与“严管”无缝对接。要加强与其他政府部门的协同,以“五证合一、一照一码”为契机,建立部门间市场主体数据信息共享和公示平台,借助大数据技术梳理汇总并全方位公示市场主体各方面信息,打破各数据间的分割,营造统一开放、公平诚信、竞争有序的市场环境。要构建双向告知机制、数据比对机制,把握监管风险点,将证照衔接、监管联动、执法协作等方面的制度措施有机贯通,支撑事中事后监管。在基层监管方面,要充分利用网络技术实现在线即时监督监测,加强非现场监管执法,运用移动执法、电子案卷、大数据提高执法效能。

(作者系县市场监督管理局局长)