



# 法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐强  
编辑:张维  
美编:李晓军  
责编:邓春兰  
信箱:jingjub666@163.com

2022年1月7日  
星期五

## 《法治市场监管建设实施纲要(2021—2025年)》发布

# 严禁下达罚没指标 加大对逐利执法追责力度

### 新政解读

□ 本报记者 万静

为扎实落实全面依法治国各项工作任务,全面提升市场监管法治化水平,2021年年末,国家市场监督管理总局推出《法治市场监管建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》)。

《纲要》设定的总目标是:到2025年,职责明确、依法履职、智能高效的市场监管体系日益健全,市场监管法律制度更加完善,市场监管行政执法更加高效,市场监管法治监督更加强化,市场监管法治保障更加有力,市场监管法治建设推进机制更加顺畅,法治市场监管建设各项工作再上新台阶,到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会贡献市场监管力量和智慧。

为实现上述目标,《纲要》从决策、执法、监督和法治能力4个方面提出了建设路径。

### 依法决策

作为我国上亿市场主体最直接的管理部门,市场监管系统的行政立法、工作机制、决策水平和文件制定管理能力等,密切关系到众多商户、企业的切身利益。

为此,《纲要》提出,严格遵循法定权限和程序作出决策,确保决策内容符合法律法规规定,确保所有重大行政决策都严格履行合法性审核和集体讨论决定程序。市场监管部门主要负责人作出重大决策前,应当听取合法性审核和公平竞争审查意见,注重听取公职律师、法律顾问或者有关专家的意见。

为了保障市场监管决策全过程的法治规范性,《纲要》从立项、执行、追溯、归档等环节提出了全方位要求。

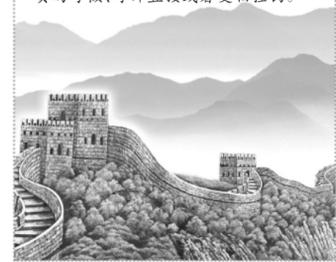
比如,《纲要》提出,对涉及社会公众切身利益的决策事项,应当通过举办听证会等形式加大公众参与力度。对专业性、技术性较强的决策事项,应当组织专家论证。

完善行政决策执行机制,在决策中明确执行主体、执行时限、执行反馈等内容,建立健全重大行政决策跟踪反馈制度,依法推进决策后评估工作,将决



### 核心阅读

大力整治重点领域行政执法不作为乱作为、执法不严格不规范不文明不透明等突出问题,及时纠正违法或者不当的行政行为,严禁下达或者变相下达罚没指标,严禁将罚没收入同作出行政处罚的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。



策后评估结果作为调整重大行政决策的重要依据。建立健全决策过程记录和材料归档制度。严格落实重大行政决策终身责任追究制度和责任倒查机制。

“行政决策的科学性,既建立在全面、准确的客观事实基础上,也依赖于多方参与下的各种意见的汇集,客观事实的公开是参与和讨论得以进行的前提。事实信息公开越充分,参与讨论的范围越宽,则行政决策的科学性越高。”对外经济贸易大学党委常委、副校长王敬波教授说。

### 规范执法

法定职责必须为,法无授权不可为,规范公正文明执法,是推进法治市场监管建设的应有之义。

对于如何规范、公正、文明、有效地开展执法工作,《纲要》提出了以下具体举措:严格落实行政执法公示制度,依法及时向社会公开有关行政执法的基本信息和结果信息。对执法过程,综合运用文字、音像等方式实现全过程记录。对于市场监管中的重大执法决定,要严格落实法制审核制度,确保重大执法

决定合法有效。

全面推行清单管理制度,通过加快推进法律法规规章立改废释,明晰法定职责,加强沟通协调等方式,对内合理界定内设机构职责分工,对外依法厘清市场监管部门与其他部门的职责边界,促进市场监管职能更加优化,依法履职更加高效。

以信用监管为基础强化事中事后监管,加强信用监管制度建设,完善包括信用信息记录与公示、信用风险分类、失信行为认定、守信激励和失信惩戒在内的信用监管体系,积极推进企业信用风险分类管理,按照信用风险状况对企业进行分类并实施差异化的监管措施,实现监管资源合理配置和高效利用。

北京大学法学院教授王锡锌向记者介绍说,世界银行在《2019年营商环境报告》中提出“营商环境便利度”这一指标,就是要求政府通过“聪明的监管”,建立积极有效、公平竞争的市场环境,以实现高效监管与有力保障的统一。市场监管涵盖经济及社会各个领域,具备监督、规范和查处等职能,担负着维护市场秩序、保障市场主体利益、服务经济社会发展的重要职责,因此加强执法的规范性和公正性,是市场监管工作的核心任务。

### 加强监督

在刚刚过去的2021年,市场监管总局持续深入推进涉企收费治理,落实各项政策举措,取得显著成效。截至目前,涉企收费专项行动共检查收费单位9.89万家,发现涉嫌违规金额125.2亿元,已督促违规收费主体主动退还5446万元。

受新冠肺炎疫情冲击等因素影响,近来出现了一些借用行政权力、行政影响力“搭车收费”的现象。如一些行业协会商会、中介机构把代办的政府职能或政府委托事项转变为敛财工具,强制或变相强制企业参加培训、考试、认定、评比、表彰等活动,并收取不合理费用,中饱私囊。更有甚者,通过关联单位违规敛财,社会影响恶劣。

王锡锌认为,依法监督对于行政权力的正常行使,规范运用有着重要意义。推进法治市场监管建设,必须坚持有权必有责、有责要担当、失责必追究,完善权力运行制约和监督机制,增强监督合力,确保各项市场监管职责按照法定权限和程序得到充分履行。

因此,《纲要》提出,积极运用专项执法检查,执

法案卷评查等方式,加大对行政执法的监督力度。大力整治重点领域行政执法不作为乱作为,执法不严格不规范不文明不透明等突出问题,及时纠正违法或者不当的行政行为,严禁下达或者变相下达罚没指标,严禁将罚没收入同作出行政处罚的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。

同时,加大对执法不作为、乱作为、选择性执法、逐利执法等有关责任人的追责力度,坚持严管和厚爱相结合,激励和约束并重,做到依法依规依纪严肃追究责任,既要防止问责不力,也要防止问责泛化、简单化。

### 提升能力

加强依法行政能力建设,毫不意外地写进了《纲要》。

《纲要》提出,加快推动法治建设与业务工作的全面融合,开展多层次的政治理论、法律法规、业务知识等各类教育培训,健全和完善各级领导干部、监管执法人员学法用法制度,完善考核评估机制。

同时,建立领导干部、监管执法人员应知应会法律法规清单。市场监管总局每年至少组织开展一次法治专题培训,地方各级市场监管部门领导班子每年举办两期以上法治专题讲座,市、县(区、市)市场监管部门负责人任期内至少接受一次法治专题培训。市场监管执法人员每人每年接受不少于60学时的法律法规与业务知识培训,让尊法学法守法用法成为市场监管执法人员的自觉行为和必备素质。

中央民族大学法学院教授靳文钊认为,市场监管综合执法之前原工商、食药监、价格、知识产权等诸多职能,市场监管职能大幅拓宽,监管责任空前加大,监管义务知识更加广泛,因此执法人员加强法律、业务方面的学习,提高自身能力素养,是当前市场监管大背景下的现实要求。

在2021年频频曝光的反垄断执法大案中,互联网领域和经营者集中方面的反垄断执法案例占有很大比例。这些都对市场监管执法工作提出更高精准化和专业化的要求。

《纲要》对此确有呼应,其中提出:按照行政执法类,制定完善行政执法程序规范,积极探索制定专业领域办案指引,加强对反垄断、反不正当竞争、打击侵犯知识产权等技术性、专业性较强案件的指导。

## 试点达到预期目标 改革条件逐步具备

# 证监会正抓紧制定全市场注册制改革方案

□ 本报记者 周芬楠

证监会主席易会满近日在接受记者采访时透露,注册制试点达到预期目标,全面实行注册制改革的条件已逐步具备,证监会正抓紧制定全市场注册制改革方案。

依据证券法规定,国务院全面授权,在科创板、创业板试点并在北京证券交易所施行之后,注册制这一资本市场制度的重大改革,终于将从试点走向施行,从几个板块推至全市场。

### 发行制度重大创新

股票发行由核准制转向注册制,是资本市场的重大制度创新。

早在2013年,党的十八届三中全会就明确提出,要推进股票发行注册制改革。2015年12月,全国人大常委会授权证监会实施股票发行注册制。

此后证监会一直在为此准备,酝酿。2018年11月5日,证监会负责人就设立上海证券交易所科创板并试点注册制答记者问时提出,证监会将积极推进设立科创板并试点注册制相关制度建设。

注册制施行由此进入倒计时。2019年1月30日,证监会发布《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制实施意见》。2019年3月1日,证监会发布《科创板首次公开发行股票注册管理办法(试行)》,科创板IPO开始试点施行注册制。2019年11月8日,证监会就《科创板上市公司证券发行注册管理办法(试行)》征求社会意见。

接下来,注册制施行扩至创业板,从股票发行到公司债券发行,从沪深交易所演变为北交所,遍地开花。

之所以要实行注册制,一是因国际惯例,二是因中国资本市场发展的需要。由核准制转向注册制是合理必要的。中国人民大学法学院教授刘俊海认为,注册制与核准制有本质上的差异。在核准制下,由监管者对拟上市公司进行审核,代投资者进行价值判断。注册制下首发上市公司不设门槛,没有财务指标、注册资本等硬性要求,但发行人得向市场说明其商业模式、财务业绩、风险状况等投资者关心的核心问题,并保证披露信息100%的透明,由投资者进行价值判断。一旦披露信息有假,可能会受到行政处罚、民事赔偿、刑事追究,直至可能引发公司退市。

“核准制与注册制的问题,实际上反映的是政府与企业关系的变化问题。”西北政法大学经济法学院

教授强力称,在法治建设不完备、市场发展的初期,我国对股票上市实行额度制,此后演变为核准制,如今资本市场历经30多年发展,法治化市场化深入人心,在前期试点基础上,施行注册制条件已经成熟。

在原证监会官员、国浩(上海)律师事务所资深顾问黄江东博士看来,核准制与注册制的不同,说到底还是形式审查还是实质审查的区别。在市场条件成熟时,显然实质审查更有利于投资者进行投资判断。

### 试点在各板块开花

2020年3月1日新证券法的施行,为注册制在其他板块的施行提供了法治基础。

新证券法明确,公开发行证券须依法注册,未经依法注册,任何单位和个人不得公开发行证券。证券发行注册制的具体内容、实施步骤,由国务院规定后得到进一步发展。

2020年4月27日中央全面深化改革委员会第十三次会议审议通过了《创业板改革并试点注册制总体实施方案》,同日,证监会有关部门负责人就此回答记者提问,透露证监会起草了《创业板首次公开发行股票注册管理办法(试行)》(创业板上市公司证券发行注册制管理办法(试行)),并向社会公开征求意见。

2020年6月12日,证监会正式发布两项试行办法,在深交所对创业板上市公司上市及上市后再融资施行注册制。

2021年,北京证券交易所成功运行,证监会发布《北京证券交易所向不特定合格投资者公开发行股票注册管理办法(试行)》(北京证券交易所上市公司证券发行注册制管理办法(试行)),北交所公司首发股票及上市公司发行股票再融资全面施行注册制。

至此,上海证券交易所的科创板,深圳证券交易所的创业板及北京证券交易所股票发行施行注册制,分属3个板块,形成3种注册制办法。

强力认为,各板块规则是有差异的,在交易制度方面,创业板和科创板股票公开发行前5日涨跌幅不限,之后涨跌幅控制在20%以内;北交所首日涨跌幅不限,之后是在30%以内。在企业上市条件的包容度方面亦有不同,科创板对科技创新的研发能力要求相对较高;北交所考察企业的研发能力、盈利性、成长性 & 成长加研发。还有,交易所的审核和证监会的注册时间不同,科创板、创业板都是3个月内审核;北交所两个月内审核。另外投资者门槛不同,北交所与科创板都是50万元加两年市场经验;创业板则降至10万元加两年市场经验。

黄江东说,市场定位不同是3个板块最大的不同之处,科创板强调科创硬核性,重点接纳6大行业领域;创业板强调“三创四新”,主要服务成长型创新创业企业,支持传统产业与新技术、新产业、新业态、新模式深度融合;北交所强调“专精特新”,定位于服务创新型中小企业的阵地。

刘俊海认为,3个板块在制度规则上虽有差异,但共性大于差异。比如,在信披方面,中介机构责任等方面,内容一致;又比如,无论哪个板块,有的投资者认为,注册制下企业上市更容易,有人认为,交易所控制企业上市节奏,上市不易。有人担心存在“新瓶装旧酒”的问题。

### 统一注册规则可期

易会满说,总的来看,前期各板块的试点达到了预期目标,全面实行注册制的条件已逐步具备。证监会正抓紧制定全市场注册制改革方案,扎实推进相关工作,确保这项重大改革平稳落地。

刘俊海认为,制定全市场注册制,首先应打好思想基础、专业基础和廉政基础。在思想基础方面,必须提高对注册制的认识,真正理解注册制的精神,按规则行事;在专业基础方面,交易所和监管者应设专职人员,他们应是一些懂财务、税务、法律、合规管理等方面专业知识的人员;在廉政建设方面,应加强思想教育及制度建设,毕竟证监会此前曾发生过违法违纪案例,前不久深交所也有审核官员因违规被曝光。

其次在规则制定的内容上,应强化信息披露,要求问询更专业,从源头上杜绝不合格企业流入证券市场,要加大对投资者保护力度,利用数字技术,比如用网上会议形式召开股东大会,保障股东权益,提高分红比例。尤其要强化中介机构的责任,迫使其履职时切实做到勤勉尽责。

黄江东提出,制定全市场注册制改革方案,首先是要坚持尊重注册制基本内涵,借鉴国际最佳实践,体现中国特色和发展阶段特征三原则,加快推进发行监管转型,压实交易所主体责任。其次是要完善各环节监管机制,加快监管职能转变。同时还要理顺各板块之间的关系,坚持错位发展,突出特点,形成统筹协调与制度联动,维护市场结构平衡。

强力强调,注册制改革不仅是发行环节的改革,而且是资本市场全要素、全链条的改革,落实好注册制,是一项系统工程,改革方案应着手于解决共性问题,并兼顾差异问题。比如在上市条件方面,应有基准条件,再依据不同板块作具体安排。

## 中老铁路交出“满月”亮眼成绩单

本报讯 记者侯建斌 见习记者刘欣

记者近日从中国国家铁路集团有限公司获悉,中老铁路开通运营一个月,累计发送旅客67万人次,发送货物17万吨,呈现客货运输两旺态势,交出“满月”亮眼成绩单,有力激活了沿线旅游经济,加速形成中国与东盟间物流新通道,为改善两国民众出行条件、畅通国内国际经济循环、促进中老经济走廊建设发挥了积极作用。

出行便捷高效,深受旅客青睐。中老铁路开通运营后,老挝开启铁路运输新纪元,中国的普洱、西双版纳也结束了不通铁路的历史,中老铁路列车安全、绿色、高效、便捷,成为沿线民众出行的首选,旅客发送量强劲增长,普洱、西双版纳旅游订单环比分别增长92.4%和159.9%。

畅通物流通道,助力经贸往来。中老铁路在中国和东盟间构建起一条便捷物流通道,昆明至万象货物列车全程最快仅需30小时,运输时间和成本较公路大幅压缩,为中国和东盟间经济贸易合作注入了新的动能,让更多企业享受中老铁路带来的机遇和红利。中老铁路开通以来,累计开行货物列车380列,发送货物17万吨,其中国际货物列车70列,发送货物超过5万吨。随着《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式生效,中老铁路货运量将稳步增长。



为扎实做好雨雪冰冻灾害救援准备工作,近日,新疆消防救援总队调集乌鲁木齐支队、中国救援新疆机动专业支队、训练与战勤保障支队的雨雪冰冻灾害救援专业队30车177人,6艘,在乌鲁木齐市经济开发区组织开展“砺剑严寒”低温雨雪冰冻天气跨区域实战拉动演练。图为演练现场。本报记者 潘从武 本报通讯员 谭惠儒 摄

## 慧眼观察

□ 谭宗洋

行政规范性文件备案审查工作是法治政府建设中的关键一环,对于维护国家法制统一,深入推进依法行政发挥着基础性的保障作用。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》)提出,健全依法行政制度体系,加快推进政府治理规范化、程序化、法治化,必须加强重要领域立法,研究制定行政规范性文件;完善立法工作机制,修改法规规章备案条例,推进政府规章层级监督,强化省级政府备案审查职责。这就集中表明了行政规范性文件备案审查工作同法治政府建设之间的关系。

行政规范性文件,也称“其他行政规范性文件”,曾经被俗称为“红头文件”,是法律、行政法规、部门规章和地方政府规章以外的,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,依照法定权限、程序制定并直接作用于公民、法人和其他组织权利义务,能够在一定期限内反复适用且具有普遍约束力的公文。制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式,直接关系到群众切身利益。

针对行政规范性文件的规范,国务院办公厅已发布了《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》,地方各级政府也相继出台了相关规范,对行政规范性文件制定的主体、依据、程序、监督管理等作出了框架性的规定。但值得注意的是,越权发文,制发程序不规范,不统一,发文数量庞大但发文质量却不高等问题依然存在,进而导致了政出多门,甚至于存在先后制发的规范性文件规定不一致,同位阶的法律、法规等相抵触、违背的现象。

之所以产生这些问题,与随着经济社会的发展以及改革的全面深化,行政管理的目标和任务急剧膨胀,且公共行政需求越来越专业化、技术化,规范化、法治化等实际情况不无关系。更直接的根源则在于,行政规范性文件备案审查工作落实不到位,备案审查制度贯彻实施不彻底,规范性文件监督管理处理不力等。

主要表现在:备案审查的主体及责任主体积极主动履职意识较为欠缺,履职水平和能力不足,备案审查的后果及其效果不佳,从而导致了备案审查工作未全面展开贯彻落实以及监督管理乏力,处理效果不佳等。例如,就行政规范性文件的具体审查来看,大部分情况是被动要求审查的较多,主动报备接受审查的较少,甚至于不愿备案审查;具体审查制发程序的情形较多,而对行政规范性文件本身内容的合法性进行实质审查的情形较少;在具体处理上,接受备案审查的情况较少,但经审查真正意义上纠错乃至撤销的却很少。究其原因,一方面在于责任主体履行激励和监督责任机制缺失,工作机制不完善;另一方面,与各地具体的行政实践及不同地方本身存在差异等客观因素也有关系。当然,上位法律、法规等规定不明确,合法性与合理性审查的标准和权限模糊不清,审查的内容范围与强度等界限难以把握,备案审查制度及其运行体制机制本身存在缺陷,备案审查工作人员的水平与法治素养不高等也是其中原因。此外,对备案审查的结果处理不力也不容忽视。

进一步完行政规范性文件备案审查,强化自身监督,是顶层制度设计上进一步贯彻落实《纲要》的必要举措。相较于人大备案审查侧重于事后监督和法院附带审查的个案性,强化省级政府备案审查职责,充分发挥行政机关自查、自纠、自我监督的功能可能效果更佳。建议从以下五个方面着力:

第一,从源头上严格控制行政规范性文件,严禁越权发文,严控发文数量,并逐步提升文件的质量;要根据各地的实际情况,建立健全行政规范性文件制定协调机制,防止政出多门,避免相互矛盾、抵触的问题现象发生。

第二,进一步明确规范性文件之间发生冲突,抑或新旧规定不一致时的适用规则。应坚持效力位阶原则,不同效力位阶,上位规定优于下位规定,明确抵触无效;同一效力位阶,以新规优于旧规,特别规定优于一般规定的原则,确定适用规则。就其溯及力问题,应与其他法律法规的溯及力等保持一致,即程序性规定一般可以溯及既往;而实体性规定,除新的规定更有利于保护公民、法人和其他组织的合法权益这一情形以外,一般不能溯及既往。

第三,坚持信赖利益保护原则。如果规范性文件被依法撤销,根据该文件取得的相关权利是否应当存续,则需要按照信赖利益保护原则予以判定,如果行政相对人没有弄虚作假、行贿等违法行为且取得的利益不损害公共利益,该项权利应当得到保护,如果基于法定事由需要撤销的,相对人应当获得合理补偿。

第四,强化对规范性文件的监督、管理和处理力度,严格落实备案审查相关主体责任,健全规范性文件动态监管工作机制,加强对制发工作的指导监督,针对与上位规定不一致或者相抵触的规范性文件进行变更,而对于违法越权发文以及文件本身内容违法等情形则应依法予以撤销,从而推动行政规范性文件监管的制度化、规范化、法治化。

第五,全面落实行政规范性文件合法性审核机制,将备案审查与行政复议和行政诉讼中的规范性文件审查有机衔接,在条件具备时从立法上明确不同程序中的审查内容、范围、强度,并统一合法性审查的权限、标准等。全面实施备案审查和个案审查或者诉讼中一并审查制度,系统性提升规范性文件质量,保障法制统一。

(作者系西南政法大学教授)