

市场监管总局印发指导意见规范行政处罚裁量权

在法定幅度下减轻行政处罚应严格评估

新政解读

□ 本报记者 万静

近日,国家市场监管总局印发修订后的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》(以下简称《指导意见》),并发出通知要求各地市场监管部门结合实际认真贯彻落实,进一步规范行政处罚裁量权,做到严格规范公正文明执法。

《指导意见》全面落实新修订的行政处罚法,重点对发布于2019年12月24日的《市场监管总局关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》(以下简称旧版《指导意见》)中与新法规定不一致、不衔接、不配套的内容作出修订,保障法律、法规、规章的正确实施。针对个案中适用行政处罚裁量权基准可能出现明显不当、显失公平等情形,增加经过一定程序可以调整适用的规定,最大程度保护市场主体和人民群众利益,明确需要在法定处罚种类或者幅度以下减轻行政处罚的,在明确具体情节、适用条件和处罚标准前,应当严格进行评估,避免裁量权滥用。

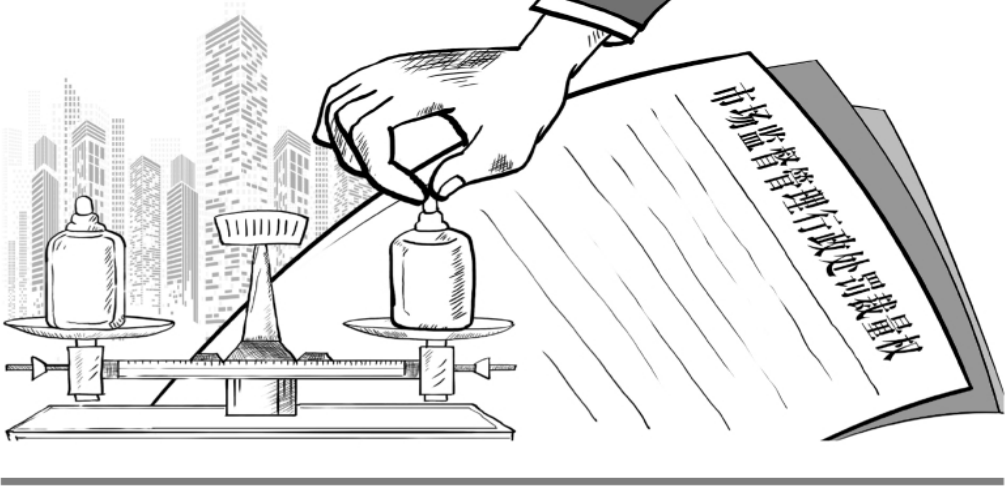
增加公平公正原则

对于市场经济行为的各类行政处罚中,最为社会各界诟病的就是“过罚不当”“同类案不同罚”等问题。为此,《指导意见》特意在“市场监管部门行使行政处罚裁量权坚持的原则”中,增加了“公平公正原则”,防止出现处罚畸轻畸重、同类案不同罚等现象,以稳定市场预期。

旧版《指导意见》曾经对推动市场监管部门规范行使行政处罚裁量权,科学制定行政处罚裁量基准起到积极作用,但是2021年7月15日新修订的行政处罚法正式实施,对不予行政处罚、从轻减轻行政处罚、从重行政处罚等内容作出新的规定。同时,今年7月29日国务院办公厅印发《国务院办公厅关于进一步规范行政处罚裁量权基准制定和管理工作的意见》,对行政处罚裁量权基准制定和管理工作提出新的要

核心阅读

近日,国家市场监管总局印发修订后的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》,针对个案中适用行政处罚裁量权基准可能出现明显不当、显失公平等情形,增加经过一定程序可以调整适用的规定;明确需要在法定处罚种类或者幅度以下减轻行政处罚的,在明确具体情节、适用条件和处罚标准前,应当严格进行评估,避免裁量权滥用。



求。在此背景下,市场监管总局对旧版《指导意见》进行了修订。

对外经贸大学副校长王敬波教授认为,《指导意见》要求市场监管部门对违法事实、性质、情节、社会危害程度等基本相同的违法行为实施行政处罚时,适用的法律依据、处罚种类和幅度基本一致,要求行政主体及工作人员处罚公道,不徇私情,不因行政相对人的身份、民族、性别、宗教信仰等的不同而分别对待歧视执法。处罚公正原则是处罚法定原则的延伸,要求执法人员在进行行政处罚时要注意“过罚相当”,即当事人应承担的法律责任要与其违法行为相适应,既不轻过重罚,也不重过轻罚。此外还要特别注意对“过”的准确把握,“过”不仅仅是违法行为人造成的可见损失,还是对违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度等的综合考量。

强化日常监督管理

行政处罚裁量权基准是行政机关实施行政处罚的具体尺度和标准。对于市场监管行政处罚应秉持的公平公正原则,《指导意见》并非只是大而化之,而是用行之有效的制度和措施来保障。这其中引起业内最多关注的就是,《指导意见》针对个案中适用行政处罚裁量权基准可能出现明显不当、显失公平等情形,增加经过一定程序可以调整适用的规定,以最大程度保护市场主体和人民群众利益。

据市场监管总局有关负责人介绍,《指导意见》聚焦当前行政处罚裁量权基准制定和管理工作中存在的实际问题,提出以下具体要求。一是规定了制定主体的

职责权限。明确了省级和设区的市级市场监管部门可以结合地区实际制定行政处罚裁量权基准。县级市场监管部门可以在法定范围内,对上级市场监管部门制定的行政处罚裁量权基准适用的标准、条件、种类、幅度、方式、时限予以合理细化量化。

不同于旧版《指导意见》,此次《指导意见》将裁量权基准的制定主体由省级局扩大到地市局局。新增县局局可以对裁量权基准进行合理细化量化的规定。

二是要求原则上不重复制定行政处罚裁量权基准。《指导意见》规定,对同一行政处罚事项,上级市场监管部门已经制定行政处罚裁量权基准的,下级市场监管部门原则上应当直接适用;如下级市场监管部门不能直接适用,可以结合地区经济社会发展状况,在法律、法规、规章规定的行政处罚裁量权范围内进行合理细化量化,但不能超出上级市场监管部门划定的阶次或者幅度。

三是强化日常监督管理。《指导意见》规定各级市场监管部门要依照《市场监督管理执法监督暂行规定》,加强对行政处罚裁量权基准制度执行情况的监督检查,同时要建立行政处罚裁量权基准动态调整机制,根据法律、法规、规章的修改以及客观情况的变化,及时进行调整。通过上述规定,推动实现行政处罚裁量标准制度化、行为规范化、管理科学化。

《指导意见》还强调市场监管部门实施行政处罚应当以法律、法规、规章为依据的同时,明确有行政处罚裁量权基准的,要在行政执法决定书中对行政处罚裁量权基准的适用情况予以明确。

严格评估避免滥用

今年8月,国务院第九次大督查第十六督查组在陕西督查发现,当地市场监管部门针对小微市场主体的一些行政处罚存在“过罚不当”“同类案不同罚”等问题,影响了小微市场主体的正常经营。

其中“天价芹菜罚款案”引起社会广泛关注。此案被媒体曝光后迅速引起社会各界激烈争议。业内专家认为,该案背后的实际问题是,如何规范使用行政处罚裁量权的问题,也是如何让立法、执法既有力度又有温

度的深层法律问题。

2021年新修订的行政处罚法规定,违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的,从其规定。对当事人的违法行为依法不予行政处罚的,行政机关应当对当事人进行教育。

行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

据市场监管总局有关负责人介绍,此次《指导意见》修订重点是,对与旧版《指导意见》中与修订后的行政处罚法规定不一致、不衔接、不配套的内容作出修改。

具体包括:按照过罚相当、宽严相济的原则,对行政处罚的裁量情形作出修订,增加了依法应当不予处罚、应当从轻或者减轻处罚、可以从轻或者减轻处罚的情形,减少了可以从重处罚的情形,同时对其中多项情形作出修正,从制度层面推动行政处罚裁量适当,确保处罚裁量基准于法有据,增加了依法可以不予处罚的情形,增加了“首违不罚”的规定,同时将有证据足以证明没有主观过错列为不予处罚情形,体现宽严相济,增加了应当从重处罚的情形,对于法律、法规、规章规定应当从重处罚的,依法从重处罚。

更为重要的是,《指导意见》明确需要在法定处罚种类或者幅度以下减轻行政处罚的,在明确具体情节、适用条件和处罚标准前,应当严格进行评估,避免裁量权滥用。

中国政法大学法治政府研究院教授杨伟东认为,现行行政处罚法新增了“首违不罚”的免罚制度规定,是行政处罚法秉承“以人为本”理念,通过严肃认真的执行和坚持不懈的理論研究和创新而制定的一项新制度,对社会发展和法律进步起到积极的推动作用。“首违不罚”作为一种与“以人为本”执政理念相关联的行政法律制度,对于行政处罚的执法适用,保护行政相对人的权益都具有重大而深远的影响。

锻造“全灾种”“大应急”综合救援能力

国家综合性消防救援队伍四年营救疏散遇险群众239万余人

□ 本报记者 蔡若红
□ 本报见习记者 刘 欣

四年来,国家综合性消防救援队伍共接警出动622万余次,营救和疏散遇险群众239万余人;转制以来,全队伍有17个集体、27名个人获得全国“两优一先”、全国“人民满意的公务员(集体)”等国家级表彰,588个集体、889名个人获得“中国消防忠诚卫士”“全国五一劳动奖章”“中国青年五四奖章”等省部级表彰……

第31个全国消防日将于11月9日到来。今年是国家综合性消防救援队伍改革转制四年,应急管理部近日举行专题新闻发布会,介绍了四年来国家综合性消防救援队伍转改后的建设发展成效,通报2022年全国消防宣传月活动安排。记者从发布会上获悉,国家综合性消防救援队伍改革转制以来,深入贯彻“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”方针,推动队伍改革发展发展迈出了坚实步伐,取得了可喜成效。

铁的纪律打造铁的队伍

据应急管理部消防救援局总工程师周天介绍,四年来,国家综合性消防救援队伍坚决贯彻党中央决策部署,组织近20万人的队伍如期完成身份转改、职级套改、换装授衔、落编定岗等工作,推动出台消防救援衔、人员招录、工资待遇等31项改革配套政策和430余个地方文件,初步形成了一套比较成熟定型的政策制度。坚决贯彻政治建队方针和纪律部队建设标准,制订实施《内务条令》《队列条令》《处分条令》等18个内部管理规定,用铁的纪律打造铁的队伍。

坚实锻造“全灾种”“大应急”综合救援能力。探索建立多部门会商研判、预警响应机制,队伍实行统一领导、分级指挥,初步构建了顺畅高效的指挥体系。全国布点组建8个机动专业支队,建成中国救援队 and 高层建

筑、地下建筑、大型综合体、石化企业,以及地震、水域、空勤和雨雪冰冻等专业救援队3500余支,建设南方、北方空中救援基地,森林航空消防力量覆盖至21个省份,新增各类特种消防车和消防船艇9800余辆(艘),个人防护装备和抢险救援器材460万件(套),综合救援能力和专业处置水平不断提升。

坚决扛起保民平安、为民造福的职责使命。坚持依法治理、精准治理、综合治理,进一步压实消防安全责任,防范化解消防安全风险,强化消防宣传教育培训,在人民需要的时候冲锋在前,始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位。四年来,国家综合性消防救援队伍共接警出动622万余次,营救和疏散遇险群众239万余人,出色完成了江苏响水“3·21”爆炸、河南郑州“7·20”特大暴雨、重庆地区森林火灾、四川泸定6.8级地震等重大应急救援任务。

在为民奉献中,消防救援队伍也付出了巨大牺牲。据应急管理部教育培训司副司长田丰介绍,改革转制以来,全队伍有139名同志壮烈牺牲,1100多人在灭火救援等任务中光荣负伤。

抓消防安全保高质量发展

“为动员广大人民群众重视消防工作,参与消防工作,提高全社会防范化解消防安全风险的能力,从2017年开始,我们将每年的11月拓展为消防宣传月,集中时间、集中资源开展群众性消防宣传。”周天介绍说,今年11月9日是第31个全国消防日,活动主题是“抓消防安全,保高质量发展”。对于此次活动,国务院安委会办公室高度重视,首次从安委办层面下发通知,进行部署。

党的二十大报告中明确指出,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”消防安全涉及各行各业、千家万户,事关经济社会高质量发展大局。今年全国消防宣传月活动主题确定为“抓消防安全,保

高质量发展”,是深入学习贯彻党的二十大精神的具体行动。

据周天介绍,今年的消防宣传月,在组织上上门服务,推送消防宣传教育作品,组织应急疏散演练,开展消防安全技能培训,发送消防安全提示短信和广泛张贴悬挂消防安全提示等原有做法的基础上,重点开展四项主题活动:一是“消防公益说”活动,邀请各行各业典型代表宣讲消防安全知识,提升人民群众消防安全意识和能力。二是“全民学消防”活动,发动机关、团体、企事业单位员工和学生登录“全民消防学习云平台”,在线学习消防安全常识。三是“消防志愿行”活动,发动广大消防志愿者走进社会单位和社区、家庭,宣讲消防安全知识,帮助查改火灾隐患。四是“消防大体验”活动,各地科普教育基地、消防教育馆、消防博物馆和消防救援站将加大开放力度,欢迎社会各界和人民群众参观体验。

此外,各地还将针对当地消防安全形势,结合疫情防控实际,因地制宜开展形式多样、群众喜闻乐见的宣传活动,加大安全知识和逃生技能的科普宣传,强化火灾案例警示教育。

从根本上消除事故隐患

党的二十大报告指出,坚持安全第一、预防为主,推动公共安全治理模式向事前预防转型。周天介绍,消防救援队伍改革转制以来,一直在研究推进优化消防管理机制模式,推动消防安全向综合监管的方向转变。按照党的二十大相关部署要求,将从三个方面重点推进。

坚持抓大防小,实现预防重点从局部治理向全线管控转型。立足从根本上消除事故隐患,从根本上解决问题,一手抓好高层建筑、大型商业综合体等风险管控,坚决遏制群死群伤大火发生;一手抓经营性自建房

及小饭店、小作坊等“九小场所”火灾防控,让“小险”不聚成“大患”,酿成“大灾”。同时,以加强前瞻性预测预判、开展全链条安全管控,建立双预防治理机制,健全标准化管理体系,强化系统化信用监管等五个方面工作为抓手,进一步拓宽治理路径,丰富治理手段,提高治理实效。

坚持群众路线,推动基层治理从一元治理向多元共治转型。加快推动乡镇街道消防监管力量建设,探索推行执法新模式,延伸基层消防管理触角。坚持和发展新时代“枫桥经验”,依托乡镇街道综治中心,整合消防治理资源,创新消防治理方式,将消防工作融入“多网合一”综合网格管理。充分发挥基层网格化等综合管理平台作用,发动乡镇街道、村居委员会工作人员和网格员等基层力量,将消防安全纳入网格化服务管理事项,健全完善网格员消防安全职责、消防培训、履职激励和监督问责等机制。

坚持多措并举,引导消防宣传从由“单一式”向“立体化”转变。消防宣传工作的内容紧跟时代发展,在原来以防火灭火和自救逃生宣传为主的基础上,不断向“全灾种”宣传拓展,从原来的提示性、警示性宣传向科普支撑、预防处置深化。大力发展多种形式消防宣传服务站点,深入推进消防宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。加大优质消防宣传产品供给,引导社会力量参与消防文化宣传,广泛开展消防影视剧、动漫、短视频、公益广告等创作,扩大宣传覆盖面,依托国家数字教育资源公共服务平台,大力推进“互联网+消防安全教育”,提升教育分众化、科技化、便捷化水平。加强消防博物馆、体验馆、主题公园、广场(街区)等科普场所建设,加大消防科普场馆的开放频次。大力推进乡镇(街道)社区网格力量和消防志愿者参与消防宣传教育工作,提升公众消防安全意识和自防自救能力。



今年以来,江西省上饶市广丰区积极开展“入户下访 贴心服务”活动,把工作延伸到群众家门口,打通信访干部联系群众“最后一米”。近日,广丰区纪委监委联合区信访局,组织工作人员到泉波镇吉塘村现场接待来访群众。图为信访干部面对面倾听群众诉求。

本报记者 黄辉 本报通讯员 顾荣辉 摄



湖南祁东县构建四大体系推动信访工作提质增效

本报讯 记者阮占江 通讯员谢飞雄 周苗 以人民群众满意、社会和谐稳定为导向,构建“目标体系”;以三级党组织书记抓信访为统领,构建领导体系;以完善大信访格局为抓手,构建责任体系;以矛盾问题源头治理化解为根本,构建“工作体系”……今年以来,湖南省祁东县以“四大体系”为总揽,全力推动信访工作高质量发展,取得积极成效。群众到市、赴省、进京走访量均大幅下降,信访事项按期办结率达到100%,全县信访形势得到根本性扭转,信访工作规范化、法治化水平得到显著提升。

据祁东县委书记雷华介绍,祁东对县、乡、村“三

级书记”分别明确信访工作“第一责任人”职责规范,同时对各级机关党政领导干部分管联点、接访下访、包案化解责任作出具体规定。为推动突出问题化解和矛盾源头治理,祁东县还对重点信访事项实行专题部署、挂牌督办、全过程督查,由责任单位深入基层、察看现场、走访群众,把工作精力放在群众的家门口,有效明确任务、锁定责任、落实举措,推动治理化解。截至目前,全县非法集资整治、征地拆迁、保障农民工工资支付等社会民生难点领域矛盾以及信访积案得到有效整治,批量化解,重复信访件数同比下降达26%。

□ 本报记者 刘志月
□ 本报通讯员 蒲丹 曾迪

“感谢‘书记听我说’及时解决了我上次反映的问题。今天我要继续反映问题……”

10月20日,湖北省恩施自治州建始县龙坪乡植树坪村村民许某反映邻里土地纠纷问题,乡党委书记熊健阅读内容后,将其签批至驻村镇领导、乡人大主席田爱国。田爱国迅速召集乡综治中心、司法所、派出所、国土所、乡建办等部门入户展开调解。经田爱国等人不懈努力,10月26日,纠纷双方达成协议。

“‘书记听我说’相当于乡里的大数据中心,是我们了解社情民意的网络窗口。”熊健说,龙坪乡山大人稀、地理位置偏远,立足群众反映诉求“村里太熟,县里太远”实际,该乡开发“书记听我说”微信小程序,群众通过微信扫描二维码或搜索“书记听我说”进入页面,就可反映问题。

自5月26日上线运行至今,“书记听我说”已受理各类问题诉求246件,累计办结回复228件,正在办理18件,做到了“事事有着落,件件有回音”。

“‘书记听我说’助力矛盾纠纷化解的创新举措,是建始县聚力把初信初访化解在萌芽状态、解决在群众身边的一个缩影。

“上面急得蹦蹦跳,下面反正无所谓。”建始县信访局副局长陈美林一语道出基层信访工作一度“上热下冷”的困境。为破解这一困境,建始县联动各级力量,坚持县、乡、村(社区)三级书记抓信访工作机制,创新矛盾纠纷“帮帮团”、“书记听我说”等载体,在群众家门口化解各类矛盾纠纷;同时,通过信访部门专项督办、件件交办,借力纪检部门专人专班专项督查,层层压实责任,促和美之风吹拂建始各地。

创新工作成效显。自2021年7月至今,建始县信访局累计转交县纪委监委督办初信初访问题235件,县纪委监委专班开展现场督查426次,促进了初信初访问题及时、妥善化解。

现场督办过程中,督办专班对履职尽责不力的27名党员干部进行批评教育,对22名党员干部责令检查处理,下发纪检监察建议书9份,移交司法机关处理7人,对办理初信初访责任不落实的5名干部进行党纪政纪处分。

“信访问题只有在基层、在群众身边才好解决,这是一种回归——回归到源头去解决问题,变最初为最后;同时激励各级干部转变思想——不是如何去避责,而是如何去尽责。”恩施州信访局有关负责人说。



湖北建始县创新机制破解信访工作难题