

## 强化行政复议监督功能 提升市场监管依法行政水平

### 关注行政复议主渠道建设

□ 本报记者 万静

今年1月1日起,新修订的行政复议法正式实施。为将新修订的行政复议法落到实处,国家市场监督管理总局充分发挥行政复议的制度优势,强化行政复议的监督功能,不断提升市场监管依法行政水平,落实“繁简分流”新机制,实现“简案快审、繁案精审”,坚持“办案一件、规范一片”,从源头化解行政争议。

同时,市场监管总局不断优化行政复议审理程序,提高工作质效,通过分析依法行政的重点领域、地域、层级、环节,及时总结梳理行政复议案件中反映出的执法共性问题,有针对性地推动提升执法水平,加强对本系统化解行政争议工作的正面指导,切实把矛盾和争议化解在基层、化解在前端。

#### 对标新法规定 及时完善制度

新修订的行政复议法公布后,市场监管总局即着手修改2019年制定的《市场监督管理总局关于做好行政复议行政应诉工作的指导意见》(以下简称《指导意见》)。

从2023年9月开始

□ 王敬波

新修订的行政复议法于今年1月1日起施行,这是推动行政争议解决格局发生变化的重要事件。市场监管工作涉及面广,关系人民群众生产生活的方方面面,对于市场监管系统而言,贯彻落实好新修订的行政复议法,做好行政争议化解工作,显得尤为重要。

行政争议牵一发而动全身,一个行政争议处理不好,轻则可能影响政府的形象,重则可能会影响党的执政根基。行政复议制度改革,不仅是对一部法律的修订,更是对我们整个国家法治进程发挥着风向标作用。可以说,整个行政复议法的修订都是围绕“将行政复议打造成为解决行政争议主渠道”的目标展开。本次修订明显扩大了行政复议的受理范围,有利于更好地回应申请人的请求,更突出强调实质性解决行政争议。

今年1月修订发布的《市场监督管理总局关于做好行政复议行政应诉工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确提出要切实将党中央对行政复议行政应诉工作的新定位新要求,践行到市场监管领域行政复议行政应诉工作中来,要进一步增强法律意识、规则意识和程序意识,将行政争议化解在基层、化解在萌芽状态,从准确把推行政复议范围和管辖范围,认真履行行政复议审理程序要求,加强行政复议对行政行为的监督,提高全系统行政复议工作能力,不断健全应诉机制等多个方面,全面部署行政复议和行政争议化解工作。这是市场监管系统落实落细新修订的行政复议法要求,扩大行政复议吸纳能力,努力打造行政争议化解主渠道的具体体现。

关于行政复议的属性问题,曾是一个争论焦点。新修订的行政复议法重在平衡行政性和司法性的关系。在强化行政复议的行政监督作用的同时,通过公开、听证等程序要求的加入,体现了兼听则明等司法元素,但这不是司法化。在新法中,行政属性与司法属性充分融合,在行政主导前提下,通过部分司法元素的嵌入提升复议质效。例如,新修订的行政复议法明确可以通过调解解决行政争议。早期学界普遍认为,不管是行政复议还是行政诉讼,都不能适用调解,但本次修订革新了法治观念,在总则部分明确规定行政复议机关办理行政复议案件,可以进行调解。

市场监管总局准确理解和把握行政复议的司法元素性质,在依法高效做好行政复议工作的同时,还积极借鉴司法审判结论的启发,一方面,市场监管总局近年加强与司法机关的沟通交流,通过研讨、培训等方式积极互动,力争实现执法标准和司法审判标准相统一。另一方面,市场监管总局对近年来行政败诉案件进行总结归纳,找出争议多发点、败诉易发点,据此开展内部风险提示。

行政复议体制原来是和行政管理体制同构的,本次修订后,变为相对集中行政复议权,以“块块”为主,“条条”为辅。这种变化更加凸显地方政府的公正性,能够发挥调度资源能力强的优势,有助于在当地案结事了。

市场监管总局在《指导意见》中明确,对市场监管总局各司局以总局、国家反垄断局、国家认证监委或者国家标准委的名义作出的行政行为不服提出的行政复议申请,由总局管辖;对地方各级市场监督管理部门行政行为不服的,依法向同级人民政府提出行政复议申请。今年6月市场监管总局在官方微信“市说新语”发布《关于行政复议管辖权已调整的提示》,再次提醒广大申请人及时关注行政复议管辖权变化,对于县级以上地方市场监督管理部门作出的行政行为不服提起的行政复议申请,依法向县级以上地方各级人民政府提出。

市场监管总局在行政复议法修订后及时修订完善市场监管领域行政复议制度措施,在新法实施前夕专门召开党组扩大会议专题学习,深刻领会中央关于改革行政复议体制的战略意图,部署加强市场监管系统行政复议工作,这些都体现了市场监管总局对行政复议工作的高度重视,建议市场监管总局下一步针对市场监管领域的行政争议特点,及时出台更多实效性更强、惠及广大人民群众的工作举措,充分发挥行政复议的制度优势。

(作者系黑龙江大学校长)



## 市场监管总局集中开展行政处罚案卷评查

本报讯 记者万静 为强化行政执法内部监督,进一步提升市场监管行政执法质量,提高市场监管干部执法办案能力和水平,国家市场监督管理总局近日在湖北省黄冈市召开市场监管系统行政处罚案卷评查会议。

本次会议对各省级市场监管部门提交的共68份案卷开展了现场集中评查,案件类型覆盖食品安全、不正当竞争、产品质量、知识产权、特种设备、网络交易、广告监管、计量认证、市场准入、价格监管10个领域。现场评查采取先小组评查再复核的形式进行,从

立案、调查取证、审查决定、执行与结案、案卷归档等环节入手,以执法主体、事实认定、法律适用、处罚程序为重点,逐案逐项开展评查。

据了解,今年4月,市场监管总局办公厅印发《关于开展行政处罚案卷评查的通知》,这是市场监管总局组建以来,全系统集中开展的第三次行政处罚案卷评查。

行政执法案卷评查是行政执法监督的重要方式,也是《法治市场监管建设实施纲要(2021-2025年)》确定的一项重要工作,对于推进市场监管法治

建设,促进严格规范公正文明执法具有重要意义。本次评查会议是以实际行动贯彻落实党的二十届三中全会精神的一项重要举措。

市场监管总局高度重视行政执法工作,市场监管总局局长罗文多次强调,要全面推进严格规范公正文明执法,加快解决“过罚不当”问题,从制度机制上防止出现畸轻畸重的问题。开展案卷评查,就是通过查看案卷还原执法办案情况,查找执法办案中存在的问题,强化系统内部监督,推动改进执法办案工作,不断提升市场监管行政执法效能。

## 新疆和兵团市场监管部门联合规范行政处罚裁量权

本报讯 记者潘从武 记者从新疆维吾尔自治区市场监督管理局获悉,近日,该局和新疆生产建设兵团市场监督管理局联合发布《新疆维吾尔自治区 新疆生产建设兵团市场监督管理行政处罚裁量权适用规定》(以下简称《规定》)及《新疆维吾尔自治区 新疆生产建设兵团市场监督管理行政处罚裁量基准(2024年版)》(以下简称《基准》),并于今年10月1日起施行,这标志着兵地在市场监管领域法治化建设上迈出新的一步。

市场监管领域涉及行政处罚内容的法律法规众多,行政处罚种类多、幅度大,为规范新疆及兵团市场监管部门行政处罚自由裁量行为,促进依法行政,统

一执法标准,确保行政处罚的合法性、合理性,保障严格规范公正文明执法,自治区和兵团市场监管部门联合当前市场监管行政执法实践经验,征求有关部门和单位的意见,参考省外(区)市相关规范,对2022年实施的《规定(试行)》和《基准(试行)》进行修订。

新修订的《规定》共五章三十三条,对行政处罚裁量权的原则、具体裁量规则、裁量的程序、裁量权指导监督等作出规定。《基准》共十四章七十四节,囊括442个基准,对市场监管部门行政处罚常用的80部法律法规中的罚款幅度进行细化和量化,对违法行为、法律依据、违法情节、裁量基准四个方面进行梳理。

《规定》明确,各级市场监管部门实施行政处罚,

适用行政处罚裁量基准时,应当遵循公正、公开的原则,坚持处罚与教育相结合,做到事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、处罚适当。同一部门对于性质相同、情节相近、危害后果基本相当、违法主体同类的案件,在实施行政处罚行使裁量权时,适用的法律依据、处罚种类及处罚幅度应当相同或相近,避免畸轻畸重。

自治区市场监管局相关负责人表示,《规定》和《基准》的出台将不断促进自治区和兵团市场监管部门之间的沟通协调,形成监管合力,通过细化、量化裁量标准,更好地实现过罚相当原则,有效规范市场监管部门的行政处罚行为,提高行政执法的透明度和公信力。

### 核心阅读

国家市场监督管理总局充分发挥行政复议的制度优势,强化行政复议的监督功能,不断提升市场监管依法行政水平,落实“繁简分流”新机制,实现“简案快审、繁案精审”,坚持“办案一件、规范一片”,从源头化解行政争议。



其既是依法行使职权的行政机关,又是对自身行政行为进行审视的行政复议机关,还承担着对下指导本系统业务工作的职责。为此,市场监管总局注重监督和引导“两手抓”,既要通过行政复议监督行政权力依法公正行使,促进自我纠错,也要从正面指导本部门本系统执法机构有效定分止争。

在市场监管总局的指导下,上海、江苏等地市场监督管理部门聚焦行政执法中的难点症结问题,不断加强调查研究,探索创新,对新修订的行政复议法的全面准确贯彻落实发挥了有效的保障和促进作用。

上海市市场监管局在2019年至2022年出台的三版免罚清单基础上,于2023年出台《上海市市场监管领域不予行政处罚和减轻行政处罚实施办法》及不予处罚清单4.0版和减轻处罚清单1.0版,统一行政处罚法中免罚减罚的执法标准口径,新增35项不予行政处罚事项;明确18种减轻处罚情形,填补裁量空白,避免“小过重罚”。2022年,上海市市场监管局在市场监管总局《市场监督管理行政处罚责任规定》规定的免责情形基础上,以解决本市场监管基层执法人员实践中最迫切、最需要解决的履职风险点为切入点,出台《上海市市场监督管理执法人员尽职免责若干规定(试行)》,明确对市场监管行政执法人员不予追究执法过错责任的18项情形,填补了

### 依法行使职权 促进自我纠错

与大多数国务院部门一样,市场监管总局在行政复议工作中具有“三重角色”,

该市场监管领域履职尽责制度的空白,从根本上消除执法人员在行政执法中积极履职、主动作为的顾虑,有力保护执法人员干事创业的积极性和能动性。

为了规范行使执法权力,形成宽严相济的执法氛围,保障行政相对人合法权益,江苏省市场监管局在坚持“四个最严”,有力打击严重违法行为的同时,持续发力包容审慎监管。先后印发不予实施强制措施、裁量权基准等一系列指导文件,细化“违法行为轻微”等五个方面判定因素,建立全国首个省级市场监管部门减轻处罚清单。推动实现长三角免罚减罚一体化进程,联合三省一市市场监管部门出台《长三角地区市场监管领域轻微违法行为不予处罚和从轻减轻处罚规定》,打造长三角市场监管“一体化执法标尺”。通过打好宽严相济执法“组合拳”,从根源上消解了大量行政执法争议。

### 有效化解纠纷 源头减少争议

加强对行政行为的监督,是行政复议制度的核心要义。

市场监管总局法规司有关负责人介绍说:“市场监管总局作为行政复议机关,坚持全面审查,有错必纠,对于自身行政行为该撤销的坚决予以撤销,该确认违法的,该变更的毫不手软,把问题化解在政府层面,把争议化解在萌芽阶段。”

为此,市场监管总局始终坚持“办案一件、规范一片”,通过分析行政复议案件所涉及的重点领域、地域、层级、环节,及时总结其中反映出的行政执法共性问题,有针对性地推动改进执法水平,不断推动完善立法,改进执法。

同时,市场监管总局还积极创新监督工作方式,对近年来总局行政败诉案件进行全面梳理分析,分类归纳败诉原因,找出争议多发点、败诉易发点,向各内设司局发出《风险提示函》,要求做好自查自纠,举一反三,切实降低败诉风险,同时加强前端治理,依法规范行使行政权力,从源头上减少行政争议。

加强对本系统化解行政争议工作的正面指导,切实把矛盾和争议化解在基层、化解在前端,是市场监管总局的另一特色做法。

据了解,今年以来,市场监管总局着手起草市场监管领域预防和化解行政争议工作指南,根据新修订的行政复议法,就市场监管领域行政争议多发点进行梳理分析,提出事前事中事后有效化解方法,为全国各级市场监管部门开展实质性化解行政争议工作提供有益参考。该工作指南的研究制定,是针对市场监管领域宽泛、争议数量多、处理难度大的现状提出的务实举措,目的就是让一线监管执法人员提前预判哪些问题群众比较关注,容易引发争议的,对于这些争议焦点问题做到依法履职“防患于未然”,出现争议能有效化解,做到“案结事了人和”,真正把中央对于行政复议体制改革的要求落到实处。

## 南通海门推出行政监管码为企业减负

本报讯 记者罗莎莎 通讯员吴永生 唐琰 今年以来,江苏省南通市海门区探索“亮码检查 无码不扰”试点工作,推出“执法有度·企码无忧”行政监管码,执法人员开展企业检查时“统一亮码”,进一步规范涉企行政执法检查行为,实现执法与企业双减负、双规范。

在试点基础上,按照“先易后难、先急后缓”“成熟一批、确定一批”原则,海门区各行政执法部门制定“综合查一次”联合执法检查事项清单,对涉及跨部门、跨领域、跨层级多个执法主体的相关行政检查事项进行“一件事”集成,在同一时间对同一监管对象进行联合执法检查,既防止监管缺位,又避免重复检查,达到“一次检查、全面体检、综合会诊、精准施策”的效果。自试运行以来,海门区公布首批28家行政监管白

名单企业,涉及7个执法领域,设置企业行政执法检查监测点100个,对企业的检查频次降幅40%。首批向社会公布联合执法检查事项13项,涉及50余项检查内容,涵盖生态环境、应急管理、市场监管等多个重点执法领域。

据了解,海门区还充分运用现代网络科技手段,在全区执法检查部门中推广实施智慧监管,利用遥感、无人机巡查、在线监控、视频监控、大数据分析等开展非现场检查,将其作为日常执法检查的重要方式。同时,根据被检查对象信用状态实行分类分级动态监管,建立健全守信激励和失信惩戒机制,对有不良信用记录、风险高的加大检查力度,对信用好、风险低的减少检查,最大程度实现对守法企业“无事不扰”,着力打造最优法治化营商环境。



“十一”假期期间,各地游园活动增多,为保障节日期间辖区各大景区景点消防安全,山东省枣庄市消防救援支队采取定点值守、流动巡逻,全力护航游客的游园安全。图为在枣庄台儿庄古城,消防员在景区进行携装巡护。

本报通讯员 季龙 摄