

《天津市市场监督管理委员会 关于贯彻实施市场监管总局42号令的意见 (征求意见稿)》起草说明

2021年7月15日，新修订的《中华人民共和国行政处罚法（以下简称《行政处罚法》）》和《国家市场监督管理总局关于修改〈市场监督管理行政处罚程序暂行规定〉等二部规章的决定》（修订后的两部规章以下简称“市场监管总局42号令”）正式实施，为市场监管部门实施行政处罚提供了更为科学完善的法律依据，同时也对市场监管行政执法工作提出了新的要求。为了更好地贯彻执行新修订实施的法律规范，同时进一步规范本市市场监管行政处罚程序，推进严格规范公正文明执法，市市场监管委组织起草了《贯彻实施市场监管总局42号令的意见（征求意见稿）》。

一、制定的必要性

（一）新法实施对于市场监管执法程序提出了新的要求

1.对案件审核作出了新的规定。新《行政处罚法》对于行政处罚案件的审核由原来所有行政处罚案件都应当进行案件审核调整为，涉及重大公共利益等四类重大行政处罚案件应当进行法制审核。市场监管总局42号令在此基础上作出细化规定，对法制审核与案件审核进行了区分，即除了《行政处罚法》规定的四类重大行政处罚决定应当进行法制审核

外，其他所有普通程序案件都应当进行案件审核。因此本系统行政处罚案件的审核规则也需要相应调整。

2.对听证作出了新的规定。新《行政处罚法》扩大了行政处罚案件听证的范围，将“责令关闭、限制开展生产经营活动、限制从业”和“降低资质等级”等处罚决定纳入听证范围，市场监管总局 42 号令在此基础上对于较大数额罚没款作了细化规定。此外，市场监管总局 42 号令对听证顺序也作了调整，由原来案件审核之后组织听证修改为法制审核之前组织听证。这一重大变化要求本系统行政处罚案件的听证范围及程序也需要作相应调整。

3.对集体讨论提出了新的要求。2021 年 7 月份，市场监管总局根据新修订实施的《行政处罚法》和市场监管总局 42 号令，印发了《市场监督管理行政处罚文书格式范本（2021 年修订版）》及使用指南，对于市场监管部门负责人集体讨论的参加人员、讨论顺序、记录文书等提出了相关要求。因此，有必要对于本系统集体讨论规则作出相应规定。

4.其他新的规定。市场监管总局 42 号令对于市场监管领域立案和不立案的情形作出了新的规定，同时补充完善了市场监管行政处罚格式文书（在原来 44 份执法文书格式文本基层上增加了 12 类），因此有必要进一步完善本系统行政处罚相关程序和文书。

（二）进一步增加本系统行政处罚程序的可操作性

1.需要明确和细化本系统行政处罚案件法制审核和案件审核的范围及审核机构。根据《市场监督管理行政处罚程序

规定》第五十条第三款规定“县级以上市场监督管理部门可以对第一款的法制审核案件范围作出具体规定”，第五十一条第一款规定“法制审核由市场监督管理部门法制机构或者其他机构负责实施”，有必要对于本系统行政处罚案件法制审核、案件审核的范围和机构作出明确规定，以便于执法实践中操作执行。

2.需要根据工作实际确定听证组织机构。根据《市场监督管理行政处罚听证办法》第8条规定“听证由市场监督管理部门法制机构或者其他机构负责组织”，有必要结合工作实际对于本系统行政处罚案件听证组织机构作出明确规定。

3.有必要对市场监管部门负责人集体讨论规则作出细化规定。《行政处罚法》和市场监管总局42号令对于负责人集体讨论作出了规定，但未对集体讨论规则予以明确。结合市场监管工作实际需要，有必要对于本系统集体讨论规则作出细化规定。

（三）解决与重大行政执法决定法制审核制度的衔接

新修订《行政处罚法》和市场监管总局42号令对于需要进行法制审核的四类重大案件应当进行法制审核作出了明确规定。该规定与国家和本市近年来推行的行政执法“三项制度”之重大行政执法决定法制审核制度的审核范围存在重叠，如何有效衔接需要予以明确。在组织研究本意见时，考虑将市市场监管委法制机构负责的法制审核范围与市市场监管委现行重大行政处罚决定法制审核范围基本保持一致，但结合工作实际在此基础上又将增加了一类，考虑“反

垄断行政处罚案件”的复杂性和社会影响，明确规定所有“反垄断行政处罚案件”都需要进行法制审核。同时规定在二者重合情况下，填写执法文书“法制审核表”时，需注明“属于本单位重大执法决定”，将二者有效统一和衔接起来。

二、主要内容

（一）对立案期限、立案和不予立案的条件、立案结果告知作出规定

明确立案期限执行市场监管总局 42 号令规定。此外，参考外省市相关规定，在总局 42 号令规定应当立案和可以不立案情形基础上，补充规定了应当不立案的规定，解决基层执法部门在执法实践中遇到的不符合立案条件如何适用法律依据的问题。

（二）对本系统市场监管部门法制审核、案件审核范围和机构作出规定

1. 对于上位法规定需要进行法制审核的四类案件情形作了必要的细化规定，明确本系统以下五类案件需要进行法制审核：（1）涉及重大公共利益的；（2）经过听证程序的；（3）当事人存在多个违法行为或者当事人的行为涉嫌违反多个法律规范的；（4）涉嫌犯罪进行移送的；（5）法律、法规规定或者市场监管部门负责人认为应当进行法制审核的其他案件。

2. 对于以市市场监管委名义作出行政处罚决定的案件法制审核范围和机构作了明确规定。规定市市场监管委法制机构负责以下三类案件的法制审核：（1）由市市场监管委内设机构办理的反垄断行政处罚案件；（2）由执法总队以市市

市场监管委名义作出的处以罚款、没收违法所得、没收非法财物单项或者合计在一百万元以上的案件以及责令停产停业、吊销许可证或者执照的案件；（3）其他涉及重大公共利益、可能造成重大社会影响或引发社会风险、直接关系当事人或第三人重大权益，且市场监督管理部门负责人认为应当由市场监管委法制机构进行法制审核的案件。

除此之外其他需要进行法制审核的案件，由执法总队负有案件审核职能的内设执法综合机构负责法制审核。

3. 考虑各区的不同情况，授权各区市场监管部门对于本单位及所属派出机构行政处罚案件的法制审核范围，法制审核、案件审核机构，参照本意见并结合工作实际作出具体规定。

（三）对本系统行政处罚案件的听证范围和听证组织机构作出规定

1. 明确规定本系统行政处罚案件的听证范围，与市场监管总局 42 号令保持一致，包括六大类：（1）责令停产停业、责令关闭、限制从业；（2）降低资质等级、吊销许可证件或者营业执照；（3）对自然人处以一万元以上、对法人或者其他组织处以十万元以上罚款；（4）对自然人、法人或者其他组织作出没收违法所得和非法财物价值达到第三项所列数额的行政处罚；（5）其他较重的行政处罚；（6）法律、法规、规章规定的其他情形。

2. 明确听证组织机构。规定市市场监管委内设机构办理的反垄断行政处罚案件，由市市场监管委法制机构负责组织听证工作。执法总队办理的行政处罚案件，由执法总队自行

确定听证组织机构。同时授权各区市场监管局参照本意见并结合工作实际对本单位听证组织机构作出具体规定。

（四）对市场监管部门负责人集体讨论规则作出规定

1. 明确市场监管部门负责人集体讨论的案件范围与本单位法制审核的案件范围一致。

2. 规定了提请集体讨论前的必经程序和相关衔接机制。规定集体讨论前应当进行法制审核。法制审核通过的，直接提请市场监管部门负责人集体讨论；法制审核提出纠正、补充调查或者其他意见的，办案机构补充完善后再次提请法制审核；办案机构对法制审核意见有异议的，可以向法制审核机构提出书面复审建议；办案机构对复审意见仍有异议的，由市场监管部门负责人决定是否提请上会集体讨论。

3. 明确规定了集体讨论的参加人员、讨论顺序和集体讨论记录。根据市场监管总局集体讨论记录文书格式范本及使用指南，结合市场监管部门工作实际，对于集体讨论参加人员范围和讨论规则作了细化规定。规定市场监管部门分管办案机构的负责人、分管法制审核机构的负责人应当参加集体讨论；分管相关业务机构的负责人以及其他市场监管部门负责人可以参加集体讨论；参加集体讨论的出席人员至少 3 人。对于列席人员也作出了具体规定。

（五）其他相关规定

1. 明确本系统行政处罚文书执行市场监管总局《市场监督管理行政处罚文书格式范本(2021 年修订版)》，以及市场监管总局规定的其他相关处罚文书格式范本。规定同时属于本单位重大行政处罚决定的，适用“法制审核表”，并注

明“属于本单位重大执法决定”。

2. 对市药监局和各区市场监管局处罚程序作出规定。明确市药监局实施行政处罚可以参照本意见执行，也可以自行制定本单位行政处罚相关程序规范。规定各区市场监管局对本单位及所属派出机构行政处罚案件的法制审核范围，法制审核、案件审核以及听证组织机构，可以参照本意见作出具体规定，其他处罚程序应当执行市场监管总局 42 号令及本意见。

3. 同时废止市市场监管委此前印发的《天津市市场监督管理委员会印发关于贯彻实施市场监管总局 2 号令 3 号令的意见的通知》《天津市市场监督管理委员会关于印发重大、复杂行政处罚集体讨论工作规程的通知》两部文件。该两部文件部分内容与新实施的《行政处罚法》和市场监管总局 42 号令不一致，其他相关内容已被本意见所涵盖。

三、其他需要说明的问题

（一）起草过程。自 2021 年 7 月 15 日新修订的《行政处罚法》正式实施以来，市市场监管委开始组织研究《行政处罚法》、《市场监督管理行政处罚程序规定》、《市场监督管理行政处罚听证办法》、《市场监督管理行政处罚文书格式范本（2021 年修订版）》以及近年来新出台的《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》、《天津市重大行政执法决定法制审核办法》（津执办发〔2020〕1 号）等相关执法程序规定，同时参考部分外省市市场监管执法程序规定，结合《天津市市场监督管理重大执法决定法制审核制度》（津市场监管法

〔2020〕21号)及本系统工作实际,起草完成了本意见征求意见稿。

本意见征求意见稿通过市市场监管委官网对外公开征求意见的同时,也在本系统范围内广泛征求各执法单位意见;此外,还邀请市市场监管委公职律师、法律顾问对征求意见稿进行研商论证。征求意见结束后,将结合各相关单位和人员的意见进一步修改完善,并提请市市场监管委主任办公会审议,审议通过的正式印发并向社会公布。文件印发后,将按照规范性文件管理规定,报送市司法行政部门备案。

(二) 关于适用。本意见是依据《行政处罚法》和市场监管总局42号令所作的细化和补充规定,对于上位法有明确规定的,本意见原则上不作重复规定,个别衔接性条款除外。因此各级市场监管部门实施行政处罚,应当同时适用《行政处罚法》、市场监管总局42号令,以及包括本意见在内的相关执法程序规定。