关于《重庆市市场监管行政处罚裁量基准》

的起草说明

为规范我市市场监管行政处罚自由裁量权，统一市场监管行政处罚标准，有效控制和减少行政处罚的随意性，执法总队根据市局工作部署，起草了《重庆市市场监管行政处罚裁量基准（草拟稿）》（以下简称《裁量基准》），现将相关事项说明如下：

一、制定的必要性

建立健全裁量权基准制度是法治政府建设的一项重要内容，也是深化“放管服”改革优化营商环境的重要举措。《中共重庆市委全面依法治市委员会关于印发<中共重庆市委全面依法治市委员会>2021年工作要点的通知》（渝委法〔2021〕3号）要求，将“落实裁量权基准制度”明确列入工作台账。《重庆市人民政府办公厅关于印发重庆市2021年深化“放管服”改革优化营商环境实施方案的通知》（渝府办法〔2021〕48号）要求，要“建立健全行政处罚基准，合理划分裁量阶次”。

同时，2020年12月16日实施《重庆市市场监督管理行政处罚裁量规则（暂行）》（以下简称《裁量规则》）已将原市场监管领域的《重庆市工商行政管理局关于印发行政处罚裁量权适用规则的通知》（渝工商发〔2017〕27号）、《重庆市质量技术监督系统规范行政处罚裁量实施办法（试行）》（渝质监发〔2010〕215号）、《重庆市食品药品监督管理局行政处罚裁量权适用规则》（渝食药监法〔2017〕13号）、《重庆市食品药品监督管理局修订〈重庆市食品药品监督管理局行政处罚裁量权实施基准〉部分条款的通知》（渝食药监法〔2015〕31号）废止，迫切需要制定新的统一、规范的行政处罚裁量基准。

二、起草依据

起草依据包括《中华人民共和国行政处罚法》、《市场监督管理行政处罚程序规定》、《国家市场监督管理总局关于规范市场监管行政处罚裁量权的指导意见》、《重庆市规范行政处罚裁量权办法》和《重庆市市场监督管理行政处罚裁量规则（暂行）》。

三、主要内容及说明

（一）主要内容

《裁量基准》共分为目录、处罚裁量基准表、法定裁量情节三部分（790页），对《中华人民共和国广告法》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国食品安全法》、《中华人民共和国食品安全法实施条例》、《重庆市产品质量条例》等市场监管领域144部法律法规和规章中的市场监管违法行为的行政处罚裁量权进行了细化量化划分。

**1.目录。**目录将市场监管领域的法律法规和规章划分为14类，包括商事主体登记、竞争、网络商品交易、市场规范与合同、广告、价格、产品质量、特种设备、计量、标准化、认证认可、生产许可、食品安全、消费权益保护、知识产权和其他等。

**2.处罚裁量基准表。**基准表包括违法行为、处罚依据、裁量等级、裁量因素、裁量基准和备注六个部分。其中，裁量等级统一分为从轻、一般和从重阶次；裁量因素主要包括违法行为的持续情况、危害程度、危害后果、社会影响程度；裁量基准对应具体裁量等级进行了计算和细化。

**3.法定裁量情节。**部分法律法规规章中，有明确应当或可以从轻、从重等处罚的，进行了单独列举和强调，基准表将这部分情形列入到裁量因素的其他因素中。

（二）相关说明

**1.关于体例。**目前，从全国市场监管系统来看，行政处罚裁量基准主要有两种体例格式。一种是表格模式，主要以上海、四川等局为代表，该模式下每一个行为对应一张裁量表；另一种是文本模式，主要以山东、北京（药品部分）为代表，该模式下一个行为对应几段文字说明。鉴于市场监管领域涉及的法条众多，第一种模式相对更清晰明了，便于查询适用，本《裁量基准》选择了第一种模式进行拟定。

**2.关于违法行为和处罚依据。**《裁量基准》只对处罚依据的法条中需要进行处罚裁量的违法行为进行收录，对不需裁量，如只有警告或者固定数个罚款行政处罚的违法行为，未进行收录。另外《裁量基准》中的违法行为没有将行政处罚权力清单编码明确标识出来，一是前述原因导致本《裁量基准》中的违法行为与权力清单相比不够全面，二是权力清单需要动态调整，其对应的编码也在动态变化。

**3.关于裁量等级。**理论上裁量等级应当包括减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚和加重处罚5个等级（不予处罚因不需细化而不计入内），本《裁量基准》未设置减轻处罚和加重处罚的原因如下：一是为了与全国市场监管行政处罚裁量基准保持一致。中共中央办公厅、国务院办公厅《建设高标准市场体系行动方案》（中办发〔2021〕2号）要求，要“互通裁量标准”破除区域分割和地方保护。依据目前全国各地发布的市场监管领域行政处罚裁量基准来看，都没有设置减轻处罚的裁量基准。二是现行的相关规章和市局印发的有关规范性文件中关于减轻处罚的规定能够满足执法实践工作中的需要。例如《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》中明确了减轻处罚的定义；《重庆市规范行政处罚裁量权办法》第十四条列出了8种应当减轻或者从轻处罚的情形，《重庆市市场监督管理行政处罚裁量规则（暂行）》第十三条第一款列出了6种应当减轻或者从轻处罚的情形，第十四条列出了8种可以酌情减轻处罚的情形，第十八条对如何适用减轻处罚也作出了具体的规定。根据这些规定，并参照《基准》中从轻处罚的相关内容，执法人员完全可以就减轻处罚作出合理的自由裁量。三是在某些领域设立减轻处罚的裁量基准，可能会被执法人员生硬地套用，导致执法要求和效果较差。如食品安全监管领域有落实“四个最严”的要求，如果依据货值金额设立减轻处罚的基准，从过去执法实践来看，我市食品安全执法适用减轻处罚的比例将会很大。四是加重处罚目前除《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》规定有加重处罚情形外，其他法律法规规章没有相关规定，因此单独设置此等级暂无必要。

**4.关于裁量因素。**市局《裁量规则》第五条明确了行使行政处罚裁量权时，应当综合考虑当事人是否具有主观故意及主观恶性的大小、涉案财物或违法所得的数额、违法行为持续的时间、违法行为的规模或涉及的区域范围大小、当事人是否多次违法、违法行为的手段是否恶劣、违法行为地的经济发展状况、违法行为的危害后果和社会影响程度等主要的八种因素。《裁量基准》紧紧围绕上述因素，结合修订后的《行政处罚法》关于主观故意情节的相关规定，选择了其中应当并且可以以一定标准进行量化的主要四种因素，即违法行为的持续情况、危害程度、危害后果、社会影响程度。

一是违法行为的持续情况。根据不同的违法行为，有法律依据依法设置，如《食品安全法实施条例》第六十七条规定，违法行为持续时间3个月以上的属于情节严重，“对情节严重的违法行为处以罚款时，应当依法从重从严”，因此1个月以下为从轻，1个月以上不足3个月为一般，3个月以上为从重；没有法律依据的，设置合理期限，如未处置报告食品安全事故的违法行为，以发生食品安全事故后的1日、3日为阶次。二是违法行为的危害程度。根据不同的违法行为，主要通过两类方式进行衡量，一类是产品类的，依据是否销售、销售金额和货值金额进行衡量；另一类行为类，依据行为的风险大小和隐患是否排除等进行衡量。三是违法行为的危害后果。主要依据是否造成人体健康或人身、财产损害，以及损害的严重程度进行衡量。四是社会影响程度。主要依据是否造成社会影响，以及造成社会影响的程度，如造成群体上访、舆论报道等。