

附件 1

市场监督管理若干法律疑难问题指引 (2026 年)

(征求意见稿)

为解决市场监督管理部门在监管执法中遇到的法律疑难问题，进一步统一市场监督管理执法标准和程序，经对近期地方反映较为集中的问题进行认真研究，制定本指引。

一、根据《市场监督管理行政处罚程序规定》第十条第二款和《市场监督管理投诉举报处理办法》第三十一条第二款的规定，网络交易平台经营者住所地县级以上市场监督管理部门先行发现平台内经营者违法线索或者收到举报的，可以自行管辖；能够确定平台内经营者实际经营地的，也可以将线索移送平台内经营者实际经营地县级以上市场监督管理部门管辖。

网络交易平台内经营者未在平台依法公示地址，或者通过平台公示的地址无法取得联系的，网络交易平台经营者住所地县级以上市场监督管理部门应当管辖。

前款中“无法取得联系”的认定，参照《企业信息公示抽查办法》第十四条的规定执行。

二、市场监督管理部门对发现的违法行为线索，经核查

符合立案条件的，应当及时立案。核查中取得的证据材料符合真实性、合法性和关联性要求的，可以作为证据使用。

立案前取得的证据能够充分证明案件事实的，立案后可以不再开展调查。

三、为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等所必需，即使未立案的，也可以依法采取行政强制措施。立案前采取行政强制措施的，市场监督管理部门应当依法及时作出是否立案的决定。

四、适用简易程序的处罚案件，违法事实确凿并有法定依据的，可以当场作出行政处罚决定；违法事实清楚但仅需要补充个别非关键证据的，可以在取得相关证据后继续按照简易程序办理。

五、立案后发现违法事实成立但存在不予行政处罚的法定情形、依法不予行政处罚的，应当告知当事人拟不予行政处罚的事实、理由和依据，听取当事人的陈述、申辩意见后，制作、送达《不予行政处罚决定书》。

对立案后发现处罚对象不适格或者超过追责期限的案件，可以适用《市场监督管理行政处罚程序规定》第四十七条的规定终止案件调查，并作结案处理，书面告知当事人。

六、属于法制审核范围的案件，可以先行进行案件审核；不属于法制审核范围但适用普通程序的案件，应当进行案件审核。

经过听证程序的案件，在听证前已经进行法制审核的，

听证后应当再次进行法制审核。

县级以上市场监督管理部门可以根据《市场监督管理行政处罚程序规定》第五十条、第五十一条和第五十二条的规定，结合本地区实际情况确定本单位法制审核案件的具体范围，明确案件审核和法制审核的实施机构。

七、在案件审核、法制审核、听证或者陈述、申辩复核的过程中，发现案件主要事实不清、证据不足的，办案机构应当补充调查。补充调查结束后，办案机构应当重新制作案件调查终结报告，并依据有关规定再次进行案件审核或者法制审核。

在案件审核、法制审核、听证或者陈述、申辩复核的过程中，发现案件定性、适用依据不当的，办案机构应当对案件重新定性、调整适用依据，并重新制作案件调查终结报告，依据有关规定再次进行案件审核或者法制审核。

八、经听证或者陈述、申辩复核，有下列情形之一的，应当重新履行告知程序：

（一）改变行政处罚种类的；

（二）改变违法事实、法律定性、适用依据或者裁量依据及主要理由的；

（三）发现新的违法行为，并案处理的。

再次告知后拟作出的行政处罚属于听证范围，当事人要求听证的，应当举行听证；属于集体讨论范围的，应当提交负责人集体讨论。

有下列情形之一的，市场监督管理部门可以不再履行告知程序：

（一）不改变原行政处罚告知书中拟作出行政处罚的事实、理由、依据，拟作出更轻行政处罚的；

（二）对行政处罚告知书中文字内容自行纠错，且对当事人的权利义务不产生实质影响的。

属于前款第一项情形的，应当在行政处罚决定书中“当事人陈述、申辩意见采纳情况”部分作出说明。

九、法律、法规规定在行政处罚决定作出前需责令当事人退还多收价款的，可以一并告知当事人拟作出的行政处罚决定与拟责令退还的数额，并在听取当事人意见后发出《责令退款通知书》；也可以事先发出《责令退款告知书》、听取当事人意见后发出《责令退款通知书》，视当事人退款的情况再告知当事人拟作出的行政处罚决定。

当事人在案件调查终结前已完成退款的，市场监督管理部门不再发出《责令退款通知书》。

十、当事人收到《行政处罚告知书》后，书面放弃其享有的陈述、申辩和要求听证的权利的，市场监督管理部门可以加快行政处罚程序，不必等待五个工作日期满。

十一、市场监督管理部门负责人包括正职、副职负责人以及其他参与分管的负责人。

市场监督管理部门负责人对案件进行集体讨论，出席人数须达到应到会负责人半数以上。出席人员应当充分发表意

见，由主要负责人综合各方意见作出处理决定。相关内设机构负责人和工作人员可以列席会议。集体讨论情况应当制作书面记录，如实记载讨论的时间、地点、参会人员、各方意见及最终处理决定，经出席人员核对签字后归入案卷。

十二、市场监督管理部门办理行政处罚案件需要延期的，原则上只能延期两次。市场监督管理部门负责人经集体讨论决定第二次延期时，应当对案件办理的期限进行研判，根据个案实际情况合理确定延长期限。

案件经两次延期因客观原因仍无法查清案件事实，确需再次延期的，应当报请上一级市场监督管理部门批准。

十三、当事人在行政处罚决定履行期限届满后仍未履行的，市场监督管理部门即可催告当事人履行义务，最晚至申请法院强制执行期限届满十个工作日前须完成催告。

市场监督管理部门批准当事人延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。其中分期缴纳罚款的，为最后一期罚款缴纳的期限结束之日。在分期缴纳罚款过程中，有证据显示当事人拒不履行或者逃避履行的，市场监督管理部门应当及时催告。

十四、市场监督管理部门拟对当事人作出的行政处罚决定中，除罚款外还有没收违法所得和非法财物的，其中一项达到《市场监督管理行政处罚听证办法》第五条规定的标准，即应当告知当事人有要求听证的权利。地方性法规或者地方

政府规章另有规定的，可以从其规定。

对个体工商户作出行政处罚的，适用该条款中关于自然人的规定。

十五、市场监督管理部门对当事人作出通报批评行政处罚的，应当自行政处罚决定作出之日起七个工作日内，在一定范围内予以通报。通报批评应当制作相关文书，载明当事人基本信息、违法事实、行政处罚依据、谴责与告诫内容、通报期限、作出行政处罚决定的市场监督管理部门名称和作出决定的日期。通报批评的期限参照《市场监督管理行政处罚信息公示规定》中仅受到通报批评的行政处罚信息公示期限执行。期限届满后，市场监督管理部门应当及时停止通报。行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，市场监督管理部门应当在3个工作日内撤回通报批评信息。

十六、依照食品安全法第一百三十六条、药品管理法实施条例第八十六条、医疗器械监督管理条例第八十七条、化妆品监督管理条例第六十八条的规定不予行政处罚的，作出的“没收不符合食品安全标准的食品”“收缴其销售或者使用的假药、劣药”“收缴其经营、使用的不符合法定要求的医疗器械”“收缴其经营的不符合强制性国家标准、技术规范或者不符合化妆品注册、备案资料载明的技术要求的化妆品”处理均为行政管理措施，不定性为行政处罚。上述没收、收缴的物品按照国家罚没财物管理相关规定处置。

十七、适用食品安全法第一百二十四条、第一百三十二

条等条款中“情节严重的，吊销许可证”规定的，应当将吊销许可证与本条款中规定的没收违法所得、没收非法财物、罚款等罚种并处。

适用食品安全法第一百二十五条、第一百二十六条等条款中“情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证”规定的，应当根据违法情节严重程度，选择责令停产停业或者吊销许可证。

十八、其他行政管理部门依法提请市场监督管理部门吊销营业执照或者其他由市场监督管理部门核发的行政许可证件的，市场监督管理部门应当立案调查，依法作出相应的处理决定。其他行政管理部门移送的证据足以证明违法事实的，市场监督管理部门可以不再重复调查，但仍应当依法履行行政处罚告知、听取陈述申辩、听证、负责人集体讨论等程序。