

附件 2

关于《市场监督管理若干法律疑难问题指引（2026 年）（征求意见稿）》的说明

为有效解决地方市场监管部门在监管执法中遇到的法律适用疑难问题，统一执法标准，规范执法程序，根据《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》《市场监督管理行政处罚听证办法》等法律法规规定，针对基层市场监管部门反映较为集中的执法疑难问题，市场监管总局研究起草了《市场监督管理若干法律疑难问题指引（2026 年）》（以下简称《指引》），拟印发各地市场监管部门参考适用。现将有关情况说明如下：

一、制定必要性

市场监管总局成立以来，不断推进统一市场监管执法，制定出台《市场监督管理行政处罚程序规定》和《市场监督管理行政处罚听证办法》等规章，实现执法程序和执法规范的统一。但由于市场监管执法点多面广、业态繁杂，各地经济发展水平、执法队伍专业能力存在差异，面对一些原则性较强的法律条款时，不同地方执法人员的理解把握存在差异，既影响市场监管执法统一性和执法公信力，又增加了基层履职风险。为进一步深入推进严格规范公正文明执法，积

极回应基层执法现实需求，有必要对执法实践中高频出现的疑难法律适用问题予以细化明确，统一执法尺度，规范执法程序，提升市场监管执法的科学化、规范化水平。

二、起草过程

总局坚持问题导向，聚焦基层关切，通过开展实地调研、案卷评查、“法治下基层”、公众留言等多种方式，充分了解基层情况，听取意见建议。先后赴山东、贵州、福建等地调研，多次召开由省、市、县各级市场监管部门法制条线、执法条线骨干参加的调研座谈会，就市场监管执法中遇到的法律难点问题、经验做法以及意见建议进行了深入交流。在此基础上，对有关问题系统梳理总结、认真研究，起草了《市场监督管理若干法律疑难问题指引（2026年）（征求意见稿）》。

三、主要内容

《指引》重点解决了 18 个方面的问题，主要包括：

（一）明确案件管辖及证据规则。一是明确平台经营者住所地市场监管部门先行发现违法线索、收到举报后的管辖规则，有效解决网络交易案件管辖权争议问题。（问题一）二是明确核查取证效力，规定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。（问题二）三是规范外部移送案件证据规则，明确其他部门移送的吊销营业执照、行政许可证件相关案件线索的

处置方式及证据采纳标准，完善跨部门执法衔接机制。（问题十八）

（二）明确案件调查处理有关规定。一是完善立案前强制措施适用规则，对确有实施行政强制措施必要的违法行为，可以在立案前采取强制措施，但应依法及时决定是否立案，平衡执法时效性与程序规范性。（问题三）二是完善简易程序适用情形，违法事实清楚、仅需补充个别非关键证据的，补证后可继续适用简易程序。（问题四）三是规范不予行政处罚办案流程，明确违法事实成立但存在不予行政处罚法定情形、依法不予处罚的，应当履行告知程序；同时规定对立案后发现处罚对象不适格、超过追责期限的案件的办理程序。（问题五）四是细化机关负责人集体讨论规则，明确集体讨论参与范围、最低参会人数、决策规则、集体讨论记录等要求。（问题十一）五是明确通报批评处罚的实施方式、文书使用及公示期限，为基层精准适用该处罚种类提供遵循。（问题十五）

（三）明确案件审核、法制审核、听证以及陈述申辩复核有关规定。一是补充细化案件审核和法制审核范围，同时强调各级市场监管部门可以结合实际情况确定本单位法制审核案件的具体范围、案件审核和法制审核的实施机构。（问题六）二是明确再次案件审核或者法制审核的情形，对事实不清、证据不足或者定性不准、适用依据不当的案件，办案机构应当重新制作案件调查终结报告，并再次进行案件审核或者法制审核。（问题七）三是充分保障当事人合法权利，

明确经听证或者陈述、申辩复核，应当重新履行告知程序以及可以不再履行告知程序的情形。（问题八）**四是**细化责令退款与处罚告知衔接规则，对依法需责令当事人退还多收价款的，明确责令退款与行政处罚告知的时间节点。（问题九）**五是**简化当事人主动放弃权利时的办案流程，明确当事人书面放弃陈述、申辩、听证权利的，不必等待五个工作日期满。（问题十）**六是**统一听证权利认定标准，规范《市场监督管理行政处罚听证办法》相关条款的适用口径。（问题十四）

（四）明确办案期限及执行有关规定。**一是**规范案件办理期限，细化行政处罚案件延期办理适用原则。（问题十二）**二是**优化强制执行前置程序，明确严格落实强制执行催告程序及法定时限要求，维护行政处罚公信力与权威性。（问题十三）

（五）明确法律适用争议。**一是**界定监管措施与行政处罚边界，明确依据食品安全法等法律法规的有关条款不予处罚的，对有关食品、医疗器械、化妆品作出的没收、收缴处置，属于行政管理措施，不定性为行政处罚。（问题十六）**二是**明确对食品安全法有关条款中“情节严重”行为处罚的适用原则。（问题十七）