**《上海市市场监督管理行政处罚程序规定》立法后评估报告**

**上海市行政法治研究所**

**评估组**

**2021年7**

目录

前言 3

一、评估工作概况 4

（一）评估计划与进度 4

（二）评估方法 4

二、评估情况 5

（一）总体评估结论 5

（二）分指标评估 9

1. 关于立法的合法性【好】 10

2. 关于立法的合理性【较好】 11

3. 关于立法的科学性【较好】 14

4. 立法的实效性【较好】 15

5. 关于立法的协调性【好】 17

6. 关于立法的技术【好】 19

三、评估建议 20

# 前言

2016年8月29日，上海市人民政府发布了《上海市市场监督管理行政处罚程序规定》（以下简称《程序规定》），并于2016年11月1日正式施行。《程序规定》对本市场监督管理领域的行政处罚程序作出了系统性规定，推动了市场监督行政处罚在程序上的规范化运作。

《程序规定》已实施近五年，取得了明显的成效。然而，作为《程序规定》主要立法依据的《行政处罚法》于在2017年和2021年两次修订。2018年，国家市场监督管理局颁布了《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》，自2019年4月1日起施行。2021年，国家市场监督管理局又进一步对该规定进行了修订，名称中去掉了“暂行”二字。在这种情况下，就形成了行政基本法、部门规章和地方政府规章对同一事项在不同时期分别立法的现状。而本市的地方立法早于国家立法。

在上位法已经作出重大修订、国家部委规章规定又十分详尽的情况下，本市《程序规定》是否还有保留的必要性，是否需要启动立法废止程序。根据《上海市规章立法后评估办法》，市市场监督管理部门启动了对《程序规定》的立法后评估工作，以便为《程序规定》是修与废的立法决策提供必要的评估意见作为依据。

受上海市市场监督管理局的委托，上海市行政法治研究所承担了《程序规定》的立法评估工作。本立法后评估报告分为三部分：第一部分是评估工作概况，简单介绍了评估计划、进度与评估方法；第二第部分是评估情况，是本立法评估报告的重点。评估组从总体评估和对照具体评估指标两个层面对《程序规定》立法及实施情况分别提出了评估意见；第三部分是评估建议，结合具体评估情况，综合考虑《程序规定》的实施情况，评估组对《程序规定》提出了应当废止的评估意见，并对予以废止的原因作出了说明。

# **一、评估工作概况**

## （一）评估计划与进度

  评估工作主要分为以下三个阶段进行：一是部署阶段。2021年4月，评估组接到任务、与委托方对接后即制定了统一的评估工作方案，确定评估小组组成人员，完成评估的准备和部署。二是调研阶段。2021年5月-6月，根据评估工作方案，通过资料搜集、文本研究、相关专家访谈等多种方式，了解《程序规定》出台的背景、实施情况及与其他政府规范性文件的配套情况等。三是分析和撰写评估报告阶段。2021年7月，以目前立法后评估主要理论研究成果为依据，按评估单位的立法后评估框架体系，对调研资料进行汇总、梳理、分析，在此基础上，完成评估报告。

## （二）评估方法

  本次评估主要采用了以下4种评估方式：**一是专家访谈。**依托评估单位的专家库，对政府法制领域长年从事立法工作的专家进行了个别访谈，全面了解《程序规定》的立法背景，阶段性作用以及对目前“一事多规”立法现状的处理意见。**二是召开座谈会**。组织本市主要区市场监督管理部门的一线执法人员进行座谈，结合《程序规定》及执法实践，听取一线执法人员执法中遇到的有关程序方面的问题以及对《程序规定》立法（立改废）的建议。**三是比较分析**。将《办法》与上位法、同位阶规章、配套规范性文件等进行比较，并结合长三角一体化发展背景，与长三角其他地区行政处罚程序相关立法也进行了比对。**四是典型案例分析。**收集有关行政执法程序的典型案例，分析《程序规定》在实际执法中的运用情况，判断其在目前市场监督管理行政处罚中的作用。

# 二、评估情况

## （一）总体评估结论

  在专题调研、专家座谈、立法比较分析等基础上，经过充分讨论，评估组一致认为，《程序规定》的出台，解决了原工商局、质监局、食药监局三局合并后行政处罚程序统一的问题，顺应了统一市场监督管理的趋势和要求。《程序规定》系全国首创，是本市市场监督管理领域高水平制度建设成果的体现。由于市场监督管理领域的机构改革始于基层，为解决三局合一后基层执法标准不一，程序不同的迫切问题，本市在梳理整合原工商、质监和食药监三个领域相关法律法规规定的基础上，对原工商、质监和食药监有关立案、办理等时限的立法规定，在制定《程序规定》时，选取了其中最严格的规定，旨在自我加压，从严要求，以提高改革成效，立法理念先进，满足了立法当时的需要，具有一定的前瞻性。《程序规定》实施以来，基本实现了规范市场监督管理部门依法行使职权，保护公民、法人或者其他组织合法权益的立法目的，也为随后出台的国家层面相关立法，提供了扎实的地方经验，较好地完成了服务机构改革的既定历史任务。评估组对《程序规定》的总体评估意见可以归纳概括为以下4点：

  **1.《程序规定》的不少内容被最新修订的《行政处罚法》所吸收，有的甚至是被整条吸收，显示了《程序规定》立法的先进性、科学性与前瞻性。比**如：本市《程序规定》第十条有关回避决定的规定、第十八条有关证据种类的规定、第四十一条有关行政处罚决定书内容包括不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限的规定等。

 2.**新修订的《行政处罚法》规定更加具体、详尽，致使《程序规定》的有些条款内容，与修订后的上位法出现不一致。**《程序规定》2016年出台，作为《程序规定》主要依据之一的《行政处罚法》分别在2017年和2021年两次进行修订。2017年的修订增加了行政处罚决定法制审核制度的相关规定，对审核人员的资质做出了明确要求；2021年的修订是对《行政处罚法》进行的整体上的大修。《程序规定》的不少内容与新修订的上位法出现了不一致，落后于新修订上位法的立法理念和目前行政执法体制改革的形势要求。比如：对于行政处罚决定的法制审核，《程序规定》第三十二条（审核）规定：“案件调查终结，办案机构应当将调查终结报告和相关材料送法制机构审核。”但是，《行政处罚法》第五十八条则规定只有在（一）涉及重大公共利益的；（二）直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；（三）案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；（四）法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形下，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。当然，地方要求高于国家规定并无不当，只是该条第二款还强调：“行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。”对审核人员应具备的资质提出了更高的要求，该款内容虽然在老的《行政处罚法》中也有规定，但《程序规定》在立法时并未予以吸收。先制定出台的立法规范与后制定出台的立法规范出现不一致，甚至矛盾，虽然很正常，但也在一定程度上反映了《程序规定》修改或废止的必要性。

 **3.国家市场监督管理局颁布了《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》，在全国范围内统一了行政处罚的程序规定。**作为行政处罚程序正义保障的规定，2018年国家市场监督管理局颁布了《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》，表明国家市场监督管理部门在全国范围内统一规范市场监督管理领域各类行政处罚程序的意图。2021年，国家市场监督管理局又对《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》再次进行修改，去除名称中的“暂行”二字，并对条文进行全面调整。本市的《程序规定》与《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》虽然在体例结构和主要内容上大体一致，但是，在立案时间等具体规定上存在细微差异。由于《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》总共七章八十七条，其内容规定较本市的《程序规定》更为具体，在2019年国家《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》出台后，本市市场监督管理部门的行政执法人员基本是以《行政处罚法》《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》作为行政处罚的主要依据，而本市的《程序规定》基本处于“闲置”状态。同时，在行政处罚程序规定上，由于国家部委规章和地方政府规章并存，导致管理相对人对行政处罚过程中依据适用的比对，也引发了关于法律适用问题的投诉举报。作为行政处罚的程序性规定，本市的《程序规定》基本不涉及实体规定，因此，需要彰显地方立法特色的规定并不多。在国家法治统一的大背景下，在国家部委规章已作出详尽规定的情形下，地方政府规章就程序规定再进行实施性细化的实践并不多，因为从保障国家统一市场秩序的角度，统一适用国家局规章，可以在地方各省市之间实现有关行政处罚的有效衔接，避免法律适用上的无序状态。因此，从执法实践的角度来看，本市《程序规定》继续保留的必要性进一步减弱。

 4.**从立法背景上看，《程序规定》服务于机构改革的历史使命已基本完成。**本市《程序规定》的出台，很大程度上是满足机构改革的需要。在《程序规定》出台前，就行政处罚程序而言，上海市食品药品监督管理局颁布了关于印发《<上海市食品药品监督管理局行政处罚程序规定>的通知》（沪食药监法[2013]779号），上海市物价局颁布了《关于贯彻实施<价格行政处罚程序规定>》的通知（沪价检[2013]004号）。为配合机构改革，统一行政处罚程序，市工商行政管理局还颁布了关于实施《上海市市场监督管理行政处罚程序规定》的若干意见〔沪工商规[2017]1号〕。随着机构改革的完成，《程序规定》及其配套规范性文件的历史使命也基本完成。改革后的市场监督管理部门行政处罚标准、程序规定各异的情况已得到根本性解决。

## （二）分指标评估

在立法后评估中，评估指标是对评估对象进行定性或者定量分析并作出评价的依据。结合立法后评估的相关评估指标，根据《程序规定》作为地方政府程序性立法的实际，评估组选择了以下6项一级指标、18项二级指标作为对《程序规定》分项评估的具体评估指标（见表1），按照“好”“较好” “良好”“一般”“差”5个等级作出评价。

**表1：评估指标**

|  |  |
| --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** |
| **合法性** | 依据合法；符合法定权限；符合法定程序；内容合法 |
| **合理性** | 正当性；平等对待；与改革发展的同步性 |
| **实效性** | 守法的有效性；执法的有效性；与社会发展的相适应性 |
| **协调性** | 与相关同位法之间的协调性；与配套规范性文件的协调性；与其他公共政策之间的协调性 |
| **科学性** | 专业性；可操作性 |
| **立法技术** | 文本结构的完整性；立法语言的准确性；内在逻辑的严密性 |

### 关于立法的合法性【好】

合法性是立法文件必须符合客观规律、充分反映民意、科学理性、基本价值理念等。

**（1）立法依据合法。**《程序规定》是2016年9月5日，通过上海市人民政府令第43号发布的地方政府规章，《程序规定》制定时的上位法依据是《行政处罚法》和《行政强制法》，两部法律均为行政法领域基本法。

1. **立法权限合法。**根据《立法法》第八十二条：“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。地方政府规章可以就下列事项作出规定：（一）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；（二）属于本行政区域的具体行政管理事项。”显然，《程序规定》属于为执行《行政处罚法》《行政强制法》而制定地方政府规章，立法权限合法。

**（3）立法程序合法**。《程序规定》经2016年8月29日市政府第124次常务会议通过，2016年9月5日公布，并于当年11月1日正式实施，其制定符合法定程序，从制度层面上统一了全市市场监督管理部门的行政处罚程序，为上海市场监督管理行政处罚信息系统的建设提供了规范依据与流程框架，促进市场监督管理综合执法体制改革完成向一支队伍、一个程序、一套文书、一个系统的规范转变。

**（4）立法内容合法。**作为《程序规定》立法依据的《行政处罚法》，根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会《关于修改<中华人民共和国法官法>等八部法律的决定》(中华人民共和国主席令（第七十六号）)作出修改，在第三十八条中增加一款，“在行政机关负责人作出决定之前，应当由从事行政处罚决定审核的人员进行审核。行政机关中初次从事行政处罚决定审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。”该决定自2018年1月1日起施行，是行政执法三项制度中重大行政执法决定审核制度在基本法中的应用与体现。根据《上海市人民政府办公厅关于印发本市建立重大行政执法决定法制审核制度意见的通知》（沪府办发[2017]5号），重大行政执法决定法制审核制度在上海的实施时间晚于《程序规定》，而《程序规定》没有对行政处罚决定进行法制审核这一行政执法三项制度之一的核心制度作出规定，故存在立法内容上的缺失。

### 关于立法的合理性【较好】

立法的合理性，是立法机关在立法以及制度设计时，应当考虑立法在主观上是否出于正当动机，在客观上是否符合正当目的。

 （1）立法的正当性。《程序规定》的立法目的是为了规范市场监督管理机关依法行使职权，保护公民、法人或者其他组织的合法权益。经对《程序规定》的条款逐一进行评估，其主要内容都较好地体现了立法正当性。比如：《程序规定》第三条（教育指导）规定：“对违法行为的查处，应当坚持处罚与教育相结合的原则，可以采取指导、建议等方式，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”这一原则的提出，与目前地方推动创新分类监管、信用监管、“互联网＋监管”等监管方式创新，推进包容审慎监管、规范行政执法行为等优化营商环境的措施是相辅相成的。

 （2）立法的平等性。行政法律关系是不平等主体之间的法律关系，行政处罚更是对有违法行为的当事人进行的惩戒。尽管如此，《程序规定》还是应当从程序正义的角度，充分保护当事人的合法权益。因此，《程序规定》在平等性上有充分的体现，比如：来自行政机关内部的督办制度（第四条 层级指导和监督）；行政检查的程序要求（第九条）；回避制度（第十条）；比如：短于国家规定的立案期限（第十四条）；不得因当事人陈述、申辩而加重行政处罚（第三十六条）等内容，都充分体现了《程序规定》对相对人的平等对待。

  **（3）与改革发展的同步性。**《程序规定》颁布实施至今不到五年，对一部规章来说，时间不算长。然而，这五年却是深化行政执法体制改革的关键时期。中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》提出“深化行政执法体制改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源，相对集中行政处罚权，是深化机构改革的重要任务。”具体到市场监督管理领域，“整合工商、质检、食品、药品、物价、商标、专利等执法职责和队伍，组建市场监督管理综合执法队伍。由国家市场监督管理总局指导。鼓励地方将其他直接到市场、进企业，面向基层、面对老百姓的执法队伍，如商务执法、盐业执法等，整合划入市场监督管理综合执法队伍。药品经营销售等行为的执法，由市县市场监督管理综合执法队伍统一承担。”在这一背景下，《程序规定》和国家市场监督管理局的《市场监督管理行政处罚程序规定》先后颁布实施。

《市场监督管理行政处罚程序规定》共七章八十七条，分为总则、管辖、行政处罚的普通程序、行政处罚的简易程序、执行与结案、期间送达、附则。《程序规定》共九章七十二条，增加了先行登记保存、查封、扣押（第五章），结案与监督作为一章（第七章），执行独立成章（第六章）。根据《立法法》第九十一条，部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。第九十五条第（三）项规定，部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。按照惯例，地方政府在制定规章时，一般会参照国家部门规章，避免出现与国家部门规章矛盾的情形。对于部门规章已经作出规定的内容，除非仍要做进一步实施细化，否则地方政府规章将不再做不必要的重复规定，更不宜照抄照搬。如果地方政府规章颁布在前，且与国家部门规章存在明显冲突的情况下，一般会启动对地方政府规章的修改。因此，从改革发展同步性的角度，对于行政处罚程序规定这一立法事项，在全国统一大市场的背景下，地方再做规定已无必要。在评估过程中，评估组发现去年7月即在征求意见的《浙江省市场监督管理行政处罚程序补充规定（征求意见稿）》至今都没有出台。目前，从地方层面上看，只有同处长三角的杭州，在2021年出台了相关规定。

### 关于立法的科学性【较好】

科学性，是指立法的制度设计反映立法内在规律，以及与客观规律的相符程度。

**（1）立法的专业性。**《程序规定》是关于市场监督管理行政处罚程序的专门性规定。整部规章围绕着行政处罚的程序展开，立案、管辖、调查、听证、决定、送达，对每个程序和环节的规定整体上都体现了立法的专业性，在具体规定上也充分体现了对当事人程序正义的维护。但是，因科学技术的快速发展与进步，个别程序的规定可以适当简化。比如：第二十九条（调查取证当事人不配合、不在场的处理），在目前行政执法记录仪普遍使用、行政执法APP对各种情况均有很好预先设定的情况下，该规定的内容可以适当予以简化。

**（2）立法的可操作性。**《程序规定》对行政处罚的立案、管辖、受理、调查、听证等各程序的设定、操作、衔接的规定，都体现出较强的可操作性。但是，在将《程序规定》与上位法《行政处罚法》进行进行对比的过程中会发现，《行政处罚法》的有些规定比《程序规定》还要详细、具体、明确、全面。比如：《程序规定》第九条（行政检查的程序要求）规定：行政执法人员进行行政检查或者调查时应当出示行政执法证件。但没有规定未出示执法证的法律后果，而《行政处罚法》则明确，执法人员不出示执法证件的，当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。对于目前类似这种上位法规定越来越详细具体的立法趋势，作为实施性立法的地方政府规章的立法空间也正在被压缩，具体到本市的《程序规定》，其存在的必要性进一步弱化。

### 立法的实效性【较好】

实效性，是指立法在具体实施过程中所带来的社会效果，即立法的制度设计在实施中的实现程度。

（1）**守法的有效性。**总体上，《程序规定》从整个行政处罚的流程入手，易得到行政相对人的遵守。但部分条款仍存在一定问题，比如：第二十七条（责令暂停营业）当经营者在违法行为情节复杂或者情节严重，经查明后可能给予较重处罚的；不暂停相关营业，违法行为将继续的；不暂停相关营业，可能影响违法事实的认定，采取其他措施又不足以保证查明的，经区市场监督管理局负责人批准，可以依法责令当事人暂停相关营业。责令暂停相关营业的期限不超过15日；情况复杂的，经区市场监督管理局负责人批准，最长可以延长15日。这一规定，无论是在《行政处罚法》中，还是《行政强制法》中都未有涉及。而暂停营业对于经营者来说，会使其失去行为能力。在守法的有效性上，很难获得相对人的配合。

**（2）执法的有效性。**《程序规定》明确的执法主体是市区两级市场监督管理局。从行政处罚的统计数据来看，区里承担了其中的主要部分。《行政处罚法》第二十四条规定：省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设，按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。这是行政执法领域的权力下放，可以进一步强化执法力量的网格化。但是，在《程序规定》中有关行政处罚权的下放没有明确体现。这在一定程度上影响了行政处罚的实施。再比如：《行政处罚法》第二十七条还规定了行刑衔接的另外一种情况，即对依法不需要追究刑事责任或者免予刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。《程序规定》对于行政机关承接司法机关移送案件的相关程序未有涉及。

**（3）与社会发展的相适应性。**《程序规定》对目前盛行的网络交易平台经营者和通过自建网站、其他网络服务销售商品或者提供服务的网络交易经营者的违法行为，对利用广播、电影、电视、报纸、期刊、互联网等大众传播媒介发布违法广告的行为等，如何实施行政处罚未作规定。在目前网络交易规模逐渐壮大、网络经营者被投诉举报数量不断增多的大环境下，《程序规定》相关规定的缺失，在一定程度上反映了其落后于社会治理的现状。

### 关于**立法的协调性【好】**

协调性是以合法为前提的，立法与相关同位法、配套规范性文件和公共政策之间的连贯性与一致性。

**（1）与相关同位法之间的协调性。**与《程序规定》处于同位阶的法律规范主要是本市市场监督管理部门的3部地方政府规章——《上海市市场监督管理投诉举报处理程序规定》《上海市行政处罚听证程序规定》《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》。3部地方政府规章分别规范了行政处罚前端线索发现程序，在行政处罚过程中当事人的听证权利保障以及行政处罚案件信息的公开。《程序规定》在第十四条（立案期限），将投诉、举报、移送、交办等，作为发现违法行为线索的途径，并规定区市场监督管理局应当自获得线索材料之日起10日内，组织核查并决定是否立案。《程序规定》第三十七条（听证）专门对行政处罚过程中的听证作出了规定，即“区市场监管局拟作出的行政处罚属于听证范围的，应当告知当事人有要求举行听证的权利”，明确规定区市场监督管理局组织开展行政处罚听证活动，适用《上海市行政处罚听证程序规定》。《程序规定》第四十二条（行政处罚决定的主动公开）明确规定“区市场监管局作出的行政处罚决定，应当按照《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》的规定，向社会主动公开。”《程序规定》与3部同位阶规章的规定不存在相互冲突的情形，而是互为配套适用的格局。

**（2）与配套规范性文件的协调性。**2019年，为贯彻落实国家市场监督管理总局《市场监督管理部门全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施意见》和市政府办公厅《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》，市市场监督管理局随之颁布了《上海市市场监督管理局关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》，在本市市场监督管理系统全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度（以下统称“三项制度”）。

按照“三项制度”的相关规定，行政许可、行政检查、行政处罚、行政强制等执法事项的事前、事中、事后不同阶段的执法信息，包括办事指南、随机抽查事项清单、行政执法人员执法证件信息等，统一在上海市行政执法信息公示平台及相关门户网站公开，并与“一网通办”“行政许可和行政处罚信息公示”、权责清单公示、双随机抽查事项公示等工作实现信息共享。《程序规定》虽然并未涉及“三项制度”，但是，“三项制度”的出台与实施，在一定程度上强化了《程序规定》，进一步规范了行政处罚的程序。

**（3）与其他公共政策之间的协调性。**为保障依法行使行政处罚裁量权，市市场监督管理部门制定了《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准（试行）》。市市场监督管理局与市司法局联合印发了《市场监管领域轻微违法违规经营行为免罚清单（二）》，与《程序规定》相配合，分别从实体和程序两方面，保证行政处罚的实施，应罚尽罚，尽可能减少行政执法人员的自由裁量权限。同时，为创造良好的营商环境，对轻微违法违规经营采取包容审慎的监管方式，为企业减负，鼓励市场主体进行试错和创新。

### 关于立法的技术【好】

立法技术对立法质量以至对于立法的实施，包括执法和守法有非常直接和重大的影响。立法技术是指“依照一定之体例，遵循一定之格式，运用妥恰之词语（法律语言），以显示立法原则，并使立法原则或国家政策转换为具体法律条文之过程”。

 **（1）文本结构的完整性。**《程序规定》共72条，主要涵盖了立法依据、适用范围、管辖、立案、调查取证、证据、许可、法律责任、救济、施行日期等，从整体上来看，文本结构和内容较为完整。

**（2）立法语言的准确性。**通过对《程序规定》文本用语的分析，《程序规定》的立法语言总体上准确规范，在语言逻辑和内部结构方面也不存在相互矛盾和冲突的问题。当然，在评估过程中，也发现个别条款在表述上不够明确的问题。比如：《程序规定》第十一条（责令改正）规定：“区市场监管局责令当事人改正违法行为的，应当明确改正的内容和期限”。但是，对于责令改正的时间规定不明确。而《行政处罚法）第二十八条则十分明确地规定，行政机关实施行政处罚时，应当要求当事人改正或者限期改正违法行为。

**（3）内在逻辑的严密性。**《程序规定》分总则；管辖；行政处罚的一般程序；行政处罚的简易程序；先行登记保存、查封、扣押；执行；结案与监督；期间与送达；附则共九章。对内容较多的一般程序，又分五节进行表述：一般规定、立案、调查取证、审核与告知、决定。以处罚程序全过程为主线，从一般到特殊，从总则到具体规定再到附则，虽与国家部门规章的章节名称并不完全相同，但内在逻辑严密，结构完整。

# 三、评估建议

综合以上评估情况，评估组对《程序规定》的评估建议是：废止。理由如下：

1.从立法内容上来看，立法修订的必要性不充分。关于行政处罚程序的规定，国家层面已经作出具体而详尽的规定。经过比对，作为地方政府规章的《程序规定》与国家局的规定并无本致上的明显不同，有的只是因为制定时间较早及行政执法体制机制改革而产生的部分制度上的缺失。比如：有关“三项制度”的规定、有关《免罚清单》执行的规定等，而这些规定，在行政执法实践中，完全可以依据国家局部门规章的规定执行。因此，通过立法修订进行制度创新、填补空白或进一步细化的空间不大。

二是从立法的历史使命来看，已完成解决机构改革阶段性问题的任务。虽然按照一级评估指标的结论，《程序规定》有3个一级指标评估结论为“好”、3个为“较好”，但是，从部门角度来讲，《程序规定》在立法时就有为解决机构改革阶段性问题的明确立法意图。目前，随着机构改革的完成，特别是随着行政执法三项制度的普遍实施，《程序规定》在执法实践中的存在感已经明显下降，基层一线行政执法人员已很少援引其作为具体行政处罚时的依据。因此，从执法实践的角度来讲，其存在的必要性大大降低。

三是从法治统一的角度来看，废止更有利于行政执法的统一规范。《程序规定》是对当事人程序正义的保障。在各地优化法治化营商环境保障力度不断加大的背景下，商事主体的流动性越来越强。全国统一的行政处罚程序规定，对商事主体选择经营城市时，更有利于保证其合理的守法预期；对行政执法单位来说，也可以避免因地方规定与国家规定不一致而可能导致的不必要的复议诉讼甚至败诉的风险。