

国家市场监督管理总局文件

国市监法〔2019〕182号

市场监管总局关于做好行政复议 行政应诉工作的指导意见

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委），
总局各司局：

为进一步贯彻落实中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，充分发挥行政复议行政应诉工作在化解行政争议、解决群众合理诉求、推进市场监管部门依法行政方面的重要作用，加强行政复议行政应诉工作，以更好满足新时代人民群众日益增长的法治需要，根据行政复议法及其实施条例、行政诉讼法，提出如下意见：

一、充分认识做好行政复议行政应诉工作的重要意义

（一）要充分认识新时代社会主要矛盾变化对行政复议行政应诉工作提出的新要求，保障人民群众对公平正义的诉求。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立以人民为中心、服务人民对美好生活向往的发展理念，深刻认识做好行政复议行政应诉工作对密切市场监管部门与人民群众关系的重要意义。要坚守人民立场，自觉把握行政复议行政应诉工作的群众属性，引导群众通过行政复议等法定途径化解行政争议，依法维护群众合法权益，有效实施行政救济，努力让人民群众在每一件行政复议案件中都能感受到公平正义。

（二）要深刻认识做好行政复议行政应诉工作对全面推进市场监管法治建设的重要意义。党的十九大报告提出建设中国特色社会主义法治体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。要坚持法治思维，自觉以习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略为引领，认识行政复议行政应诉工作的法律属性，以高度的政治责任感和使命感切实担负起行政复议行政应诉工作的重大职责。要认真贯彻《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，加强行政复议行政应诉工作，不断加强对市场监管领域法律法规实施的监督，严格规范公正文明执法，提升市场监管部门依法行政水平。

二、切实采取措施，提高行政复议工作质量

（三）健全行政复议案件审理机制。对重大、复杂或者事实

争议较大的行政复议案件，应当经集体讨论后作出决定。对证据材料相互矛盾、案件事实争议较大以及其他需要调查取证情形的案件，可以通过听证、实地调查或者书面调查等方式补充、核实证据。对专业性较强、法律关系复杂或者涉及社会重大问题的案件，可以征求相关专家、法律顾问意见。需业务机构提供专业意见的案件，业务机构应当向法制机构出具书面意见或者指派工作人员参加集体讨论。公职律师管理部门可协商公职律师所在业务机构安排公职律师参与办理行政复议等法律事务。

（四）依法履行行政复议答复职责。各级市场监管部门自收到《行政复议答复通知书》之日起 10 日内必须提交书面答复和相关证据、依据，无正当理由逾期未提交相关书面答复和证据材料的，视为原具体行政行为没有证据、依据。承办被复议行政行为的工作机构负责收集相关证据材料并草拟行政复议答复书。被复议的行政行为涉及两个或者两个以上业务机构的，相关机构分别承担相应举证责任，牵头机构负责草拟行政复议答复书。行政复议答复书经法制审核后提交行政复议机关。

（五）加大行政复议监督力度。落实行政复议全面审查原则，坚持有错必纠，保障法律、法规和规章的正确实施。对行政行为确有违法或者不当的，应坚决依法予以撤销或者纠正，不断提高行政复议工作的内部监督效果。行政复议期间发现被申请人的相关行政行为违法或者需要做好善后工作的，行政复议机关可

以制作行政复议意见书。被申请人应当自收到行政复议意见书之日起 60 日内，将纠正相关违法行政行为或者落实善后工作情况回复行政复议机构。无正当理由逾期不回复或者拒不落实行政复议意见书要求的，行政复议机关予以通报。行政复议机构发现法律、法规、规章、规范性文件实施中带有普遍性的问题，可以制作行政复议建议书，提出完善制度和改进行政执法的建议。被申请人应当在法定期限或者指定期限内履行生效的行政复议决定，并在履行后 30 日内将履行情况及相关法律文书送达情况书面报告行政复议机关。

（六）逐步推进行政复议文书公开工作。各级市场监管部门要提高行政复议法律文书质量，增强文书说理性。逐步在门户网站或者其他信息平台上开设行政复议决定网上公开专栏，推进行政复议决定书网上公开工作，按照有关规定做好公开前审查工作，增强行政复议工作公信力，更好发挥案例的指引作用。

三、引导当事人依法行使复议申请权，解决好矛盾多发领域问题

（七）引导当事人依法行使复议申请权。要审慎把握不予受理的条件，充分保障当事人行政复议申请权。申请人对上级市场监管部门关于下级市场监管部门的层级监督行为不服，或者对市场监管部门针对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核意见等行为不服以及对其权利义务不产生实际影响的行政

行为不服提出行政复议申请的，行政复议机关应当决定不予受理。对于申请人与行政行为之间明显无利害关系、申请人明显不具备主体资格、申请复议事项明显不属于受理范围等情形的，行政复议机关可以告知不予受理及不予受理的理由。

（八）做好行政复议与投诉举报处理工作的衔接。投诉举报人要求明显不具有法定职责或者不具有管辖权的市场监管部门履行职责，或者要求上级市场监管部门基于内部层级监督关系督促下级市场监管部门处理投诉举报，进而提起行政复议的，行政复议机关可以告知不予受理。申请人对调解行为及调解结果不服提起行政复议申请的，行政复议机关可以不予受理。申请人对市场监管部门未对其举报事项作出答复不服提出行政复议的，行政复议机关应当审查市场监管部门是否具有法定答复义务，没有法定答复义务的，行政复议机关可以不予受理。申请人对举报事项的调查处理行为不服提起行政复议申请的，行政复议机关要审查调查处理行为与申请人是否存在法律上的利害关系。申请人与调查处理行为无法律上的利害关系的，行政复议机关可以不予受理并告知不予受理的理由。

（九）做好行政复议与政府信息公开工作的衔接。要准确区分政府信息公开申请与企业注册登记、产品注册备案等登记信息查询的关系，对属于注册登记资料、产品注册备案资料等登记查询范围的申请，告知申请人按照相关查询办法办理。申请人申请

公开行政案卷材料，有关法律、行政法规对信息获取有特别规定的，告知申请人依照有关法律、行政法规的规定处理。市场监管部门按上述要求告知申请人获取信息的方式或者途径的，以及申请人申请已主动公开的政府信息的，行政复议机关可以告知不予受理及不予受理的理由。

四、健全应诉机制，提高行政应诉工作水平

（十）明确行政应诉职责分工。市场监管部门法制工作机构负责组织、协调和指导本部门的行政应诉工作。作出被诉行政行为的工作机构为应诉承办机构，负责承办相应的行政应诉工作。被诉的行政行为未经复议的，作出该行政行为的业务工作机构为应诉承办机构。被诉的行政行为经复议维持的，作出该行政行为的业务工作机构和办理[行政复议](#)事项的法制工作机构为应诉承办机构：业务工作机构负责对原行政行为的合法性进行举证和答辩，法制工作机构负责对复议程序的合法性进行举证和答辩。被诉的行政行为经复议改变的，办理[行政复议](#)事项的法制工作机构为应诉承办机构，业务工作机构协助办理。

（十一）规范行政应诉工作流程。市场监管部门收到人民法院的应诉通知书和起诉状副本后，法制工作机构应及时进行案件登记，通知应诉承办机构并转送应诉通知书和起诉状副本等材料。应诉承办机构应当按照人民法院应诉通知书的要求，及时收集整理作出被诉行政行为的证据、依据和其他有关材料，拟订

答辩状，确定应诉承办人员，并制作法定代表人身份证明和授权委托书。应诉承办机构根据需要，可就起草的答辩状等征求法制工作机构意见或者会签法制工作机构。应诉承办机构应当将答辩状及证据、依据等相关材料提交市场监管部门负责人审查批准后提交人民法院。

（十二）依法履行出庭应诉职责。各级市场监管部门负责人要带头履行行政应诉职责，积极出庭应诉；不能出庭的，应当委托至少 1 名工作人员出庭。对涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议市场监管部门负责人出庭的案件，市场监管部门负责人应当出庭，确实无法出庭的，具体承办被诉行政行为的业务工作机构负责人应当出庭。对检察机关提起的行政公益诉讼，被诉的市场监管部门负责人必须出庭应诉。市场监管部门负责人出庭应诉的，负责承办被诉行政行为的业务工作机构和法制工作机构分别做好准备工作。

（十三）严格履行生效司法文书。要依法自觉履行人民法院生效判决、裁定，对责令重新作出行政行为的判决，除原行政行为因程序违法或者适用法律问题被判决撤销的情形外，不得以同一事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为。对人民法院作出的继续履行、采取补救措施或者赔偿、补偿损失的判决，要积极履行义务。被人民法院判决败诉的诉讼案件，行政应诉案件承办机构应当向本单位负责人提交案件分析报告，对败诉的

原因作出分析，并提出整改措施；对反映出的普遍性问题，要及时通过制修订规范性文件等予以整改。对人民法院提出的司法建议，由承办相关职责的业务工作机构提出回复意见，报市场监管部门负责人同意后，向人民法院反馈。要积极支持检察机关履行行政公益诉讼职责，对检察建议指出的违法案件查处不及时、移送不到位、处罚依据不准确等问题，由负责承办相关职责的业务工作机构按照前述有关要求及时整改到位。

五、加强组织领导，强化行政复议行政应诉保障

（十四）加强组织领导。各级市场监管部门负责人要把做好行政复议工作作为一项重要职责，确保本部门严格依照行政复议法及其实施条例办理行政复议案件。要将行政复议行政应诉工作纳入年度工作计划，统一部署，认真抓好落实。主要负责人要切实履行推进法治建设第一责任人职责，统筹谋划业务工作和行政复议行政应诉工作，要定期召开会议，听取行政复议行政应诉工作汇报，解决行政复议行政应诉工作中遇到的困难和问题，为加强行政复议行政应诉工作提供有力支持。各级市场监管部门要建立本部门工作人员旁听庭审制度，把旁听庭审活动作为党委（党组）中心组学法的重要形式。

（十五）强化保障工作。要按照行政复议法的规定，将行政复议经费列入本机关财政预算。要按照《司法部关于〈关于加强司法业务用房建设工作的指导意见〉的通知》（司发通〔2011〕33

号)的要求,参照《司法业务用房建设标准》(建标 129-2010),落实行政复议办案用房,设置听证室、审理室、阅卷室、资料室等。要结合本单位行政复议及行政诉讼案件数量等实际情况,配备、充实、调剂行政复议及应诉工作人员。支持成立公职律师管理办公室,统筹使用公职律师资源,指导、调配公职律师参与行政复议行政应诉等法律事务。对在行政复议行政应诉工作中作出显著成绩的单位和个人,依照有关规定给予表彰和奖励。

(十六)推动责任落实。通过定期组织检查、抽查等方式对行政复议工作加强监督检查,重点监督行政复议答复情况、行政复议纠错情况、行政复议决定执行情况、行政复议意见书落实和反馈等内容,推动行政复议工作有效开展。对逾期不履行行政复议决定,不反馈行政复议意见书,拒不履行人民法院对行政案件的判决、裁定,对复议意见书、司法建议书、检察建议书提出的问题拒不整改的,予以通报;情节严重的,依照行政复议法、行政诉讼法、行政机关公务员处分条例等法律法规的相关规定,对相关责任人员依法追究责任。



（此件主动公开）

国家市场监督管理总局办公厅

2019年9月11日印发
