

脚踏实地 开拓创新 加力推动“十五五”市场监管工作起好步开好局 全国市场监管工作会议在京召开

2025年12月28日至29日，全国市场监管工作会议在北京召开。会议以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实中央经济工作会议精神和党中央、国务院决策部署，总结2025年工作，分析当前形势，部署2026年重点任务。市场监管总局党组书记、局长罗文作工作报告。

会议指出，2025年，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，沉着应变、综合施策，推动经济运行总体平稳、稳中有进，中国式现代化迈出新的坚实步伐。各级市场监管部门深入贯彻习近平总书记重要指示批示精神，坚持“讲政治、强监管、促发展、保安全”工作总思路，推动经营主体发展质量不断提升，消费者权益保护力度进一步加大，反垄断反不正当竞争工作持续加强，质量基础设施建设更加适配产业需求，平台经济生态治理取得重要进展，“三品一特”安全形势总体稳定，有力维护和促进形成强大国内市场，支撑经济增长和服务高质量发展取得明显成效。

会议强调，进入“十五五”开局之年，市场监管部门要切实把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央关于当前形势的科学判断上来，深刻领会、坚决贯彻对市场监管工作的部署要求，努力在服务经济社会发展大局中作出新的贡献。要充分发挥规划引领作用，认真编制好、实施好市场监管“十五五”规划，加快提高市场综合监管能力水平；要坚持既要“放得活”又要“管得好”，努力开创全国统一大市场建设新局面；要充分运用质量技术基础手段，持续助力现代化产业体系建设；要进一步强化风险意识，坚决守牢“三品一特”安全底线；要持续深化国际交流合作，更好服务高水平对外开放。

会议要求，要扎实有序开展2026年重点任务。一是持续深化公平竞争治理，加力破除行政性垄断，加强反垄断反不正当竞争执法，深入整治“内卷式”竞争。二是推动提高经营主体发展质量，完善市场准入退出制度，提升经营主体信用水平，强化知识产权和商业秘密保护。三是强化平台经济常态化监管，压实平台企业“守门人”责任，突出抓好平台规则治理，加快平台监管“一库一码一系统”建设。四是深入推进质量强企、强链、强县（区、镇）建设，充分发挥质量在促进企业做大做强、支撑产业建圈强链、推动城市可持续发展中的作用，加快构建高水平质量基础设施。五是落实落细市场监管领域安全监管措施，创新食品安全监管方式，强化药品安全风险防控，丰富工业产品监管手段，狠抓特种设备行业治理。六是不断深化国际交流合作，强化规则标准互联互通，主动服务我国企业出海，深度参与国际组织工作。七是夯实市场监管基层基础，加快完善市场监管基础制度，强化技术机构支撑保障水平，大力推进智慧监管，提升非现场、穿透式监管能力。八是狠抓干部队伍作风建设，部署开展市场监管执法队伍“清风铁纪”教育整顿专项行动，全面启动市场监管系统文化建设。

会议强调，要全面贯彻落实党的二十届四中全会精神，切实加强党对市场监管工作的全面领导，坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。坚持以更高标准、更实举措推进全面从严治党，持续深入贯彻中央八项规定精神，着力整治形式主义、官僚主义突出问题。要树立和践行正确政绩观，坚持为人民出政绩、以实干出政绩，推动形成重实干求实效的浓厚氛围。

会议强调，元旦、春节将至，各级市场监管部门要始终绷紧安全这根弦，强化风险排查、加强值班值守，做好各类突发事件应急处置准备，确保牢牢守住“三品一特”安全底线。要做好重要民生商品稳价保质等工作，维护好节日期间市场秩序和消费环境。

总局领导班子成员，中央和国家机关有关部门同志，国家药监局领导班子成员，总局反垄断总监、总工程师、食品安全总监出席会议。中央纪委国家监委驻总局纪检监察组负责同志，总局各司局、直属单位主要负责同志，各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）主要负责同志参加会议。

来源：市说新语



近日,河北省蔚县市场监管局开展食品安全“你点我检”“你送我检”快检工作
(赵旭江供稿)

01 脚踏实地 开拓创新

加力推动“十五五”市场监管工作起好步开好局
全国市场监管工作会议在京召开

要闻资讯 TRENDING NEWS

05 市场监管要闻
06 地方简讯

本期话题 FOCUS TOPIC

- 违法所得认定实现统一: 标准、路径与实践衔接
- 08 法治护航: 统一违法所得认定规则 提升市场监管执法效能 | 市场监管总局法规司
- 10 举证革新: 违法所得“成本扣除”的举证责任倒置制度适用探析 | 江传华
- 12 标准重构: 违法所得认定的执法实务与新规衔接 | 周婷婷
- 14 归责准则: 违法所得认定中“直接因果关系”的适用与把握 | 石志宇
- 16 适用界定: 违法所得认定中“充分调查”的标准与路径 | 田海助

局长论坛 DIRECTOR'S VIEW

- 18 以党的二十届四中全会精神为指引 奋力推动“十五五”市场监管事业高质量发展 | 彭华松

特约专栏 GUEST COLUMN

- 20 当前市场监管部门智慧监管大模型运用: 应用场景、核心瓶颈及实现路径初探——基于江苏、福建、河北、深圳、天津等地的实践分析 | 熊卓彦

商事登记 COMMERCIAL REGISTRATION

- 24 党旗飘扬处, 小店有“娘家”——宁夏回族自治区盐池县“小个专”党建见闻 | 本刊记者 杨茜麟
- 促进个体工商户发展
- 26 “资商保”普惠保险项目助力个体工商户发展的探索 | 凌俊 郑莉莉

信用监管 CREDIT REGULATION

从数据筑基到智慧治理的江苏信用监管实践

28 标准引领 贯标实施 激励约束 “三位一体”推进信用合规管理

| 赵东洋

30 构建信用标注体系 夯实监管“数据基石”

| 周亚飞 杨俊峰 张晨雁 潘建斌

32 以“云上信用档案馆”推动信用治理智慧化转型

| 邹伟明 王若愚 华珉洁



近日，安徽省和县市场监管局开展“双节”打假专项整治行动
(余丹丹供稿)

价监竞争 PRICE REGULATION & COMPETITION ORDER

34 村集体果蔬礼盒馈赠行为的商业贿赂法律界定与辨析 | 杨顺

消费维权 CONSUMER RIGHTS

36 数字消费中默认勾选、免密支付等情形探讨及相关建议

| 宋晔 刘术威 李旼 郭斌



1月8日，江西省新余市渝水区市场监管局组织执法人员深入各类市场开展节前市场专项检查
(廖海金供稿)

数说 IN NUMBERS

40 数字供应链平台赋能产地中小企业参与全球市场竞争

| 本刊记者 王颖坤

队伍和文化建设 TEAM BUILDING & CULTURAL CONSTRUCTION

42 开展“跟班式调研” 培育监管服务“行家里手”

| 李文杰 王琳



近日，云南省弥勒市市场监管局开展养老领域防范金融诈骗排查工作
(毕龙供稿)

探索思考 EXPLORE

44 对虚假登记直接责任人的认定及惩戒

| 刘泽广 宋德兴 张瞳辉

46 对职业索赔类政府信息公开不当申请行政规制的思考

| 周筱妮

产品质量 QUALITY OF PRODUCT

48 电动自行车监管执法疑难领域之经营性改装环节

| 孔迪

市场监督管理

市场监督管理工作指导综合性期刊

主管 国家市场监督管理总局

主办 中国工商出版社

创刊于 1953 年

2026 年第 2 期 总第 1423 期

出版日期 2026 年 1 月 16 日

总 编 辑 李铁群

副总编辑 洪丹 张力伟

编 辑 部 主 任 李程

编 辑 部 副 主 任 田英

期 执 行 编 辑 刘美晨

采 编 杨茜麟 屈午阳 张可 刘美晨

王颖坤 程丹丹 薛宁 洪海

美 编 曹彦

出 版 《市场监督管理》编辑部

本刊地址 北京市丰台区丰台东路 58 号人才大厦 7 层

邮 政 编 码 100071

编 辑 部 电 话 010—63731078

投 稿 邮 箱 work@byaic.cn

图 片 投 稿 tupian@byaic.cn

发 行 单 位 中国工商出版社

发 行 方 式 自办发行

发 行 部 电 话 010—63735995 010—83616859

传 真 010—63711281 010—83610373

广 告 部 电 话 010—63722678

传 真 010—63722058

印 刷 北京盛通印刷股份有限公司

国 际 标 准 连 续 出 版 物 号 ISSN 2096—6563

国 内 统 一 连 续 出 版 物 号 CN 10—1618 / F2

定 价 20.00 元



特种设备 SPECIAL EQUIPMENT

50 校地协同 智技赋能 筑牢特种设备安全防线 | 王鹏 刘兼唐

标准化 STANDARDIZATION

标准化助力电商领域规范健康发展

52 标准化助力构建安全透明电商发展生态 | 茅海军

54 标准化为跨境电商风险防控保驾护航 | 李媛 吴序一 冯靖悦

56 标准化赋能行业行稳致远 | 张鸿斌 黄远 姚歆 崔宁

智慧监管 SMART REGULATION

58 人工智能浪潮下“市场监管大脑+”迭代升级的路径研究

——以浙江省市场监管大脑实践为基础

| 陈启钰 陈文青 邵吕深 林斌 江滨

食品药品 FOOD AND DRUG

60 关于对食品前置仓监管的思考与建议 | 包星星

小课桌 DESK

62 浅谈兽医、兽药广告的监管要点 | 崔金龙

所里的事 IN THE GRASSROOTS OFFICE

64 实施涉企检查“白名单”制度 护航企业安心发展 | 何海仪 苏洁锋

基层动态 BASIC LEVEL DEVELOPMENT

66 吉林和龙 / 安徽凤台 / 山东寿光 / 贵州关岭 / 甘肃兰州西固区等 5 条

执法实务 LAW ENFORCEMENT

68 对一起食品添加剂“被动违规”案的探析 | 蒋奕靖

70 食品快速检测机构出具虚假快检报告的法律定性分析及现实规制

| 唐滨青

市场监管要闻



市场监管总局党组召开2025年度民主生活会

近日，市场监管总局党组召开2025年度民主生活会，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的二十届四中全会精神，以打攻坚战、持久战的决心和恒心，锲而不舍落实中央八项规定精神，推进作风建设常态化长效化，以优良作风凝心聚力、真抓实干，奋力开创中国式现代化建设新局面。总局党组书记、局长罗文主持会议。会议通报了深入贯彻中央八项规定精神学习教育整改整治情况、2024年度民主生活会暨巡视整改专题民主生活会整改落实情况和本次民主生活会征求意见情况。罗文代表党组作对照检查，从5个方面对照民主生活会要求查摆问题，深刻剖析典型案例，提出整改措施。党组成员依次作对照检查，深入开展了批评和自我批评。

市场监管总局党组理论学习中心组开展2026年第一次集体学习

1月9日，市场监管总局党组书记、局长罗文主持召开总局党组理论学习中心组2026年第一次集体学习，深入学习习近平总书记关于党的建设和党的自我革命的重要思想，以及关于加强党的纪律建设、作风建设的重要论述，学习贯彻党

的二十届四中全会精神，学习贯彻中央八项规定及其实施细则精神等，为开好总局党组2025年度民主生活会打牢思想基础。

市场监管总局、国家网信办联合发布《直播电商监督管理办法》

近日，市场监管总局和国家网信办联合发布《直播电商监督管理办法》(以下简称《办法》)，加强直播电商监督管理，保护消费者和经营者合法权益，促进直播电商健康发展。《办法》聚焦直播电商平台经营者、直播间运营者、直播营销人员、直播营销人员服务机构四类主体，压实责任义务，划定行为红线，完善监管机制。

市场监管总局、国家网信办联合发布《网络交易平台规则监督管理办法》

近日，市场监管总局和国家网信办联合发布《网络交易平台规则监督管理办法》(以下简称《办法》)，旨在规范网络交易平台规则(以下简称平台规则)制定、修改和执行，维护网络交易秩序，保护网络交易各方主体合法权益。《办法》聚焦网络交易平台经营者这一“关键少数”，结合近年来监管实践，以平台规则为切入点，进一步压紧压实平台责任。

市场监管总局修订发布《市场监督管理投诉举报处理办法》

近日，市场监管总局修订发布规章第121号令《市场监督管理投诉举报处理办法》(以下简称《办法》)。《办法》是对原《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》的修订，新增6个条款，修改22个条款，对适用范围和一些条款表述也进行完善。《办法》的修订实施将有力健全统一权威、科学高效、便民利企的市场监管投诉举报处理体系，更好服务经济高质量发展、保障人民高品质生活。

市场监管总局发布《企业名称申报指引(2025年版)》

近日，市场监管总局发布《企业名称申报指引(2025年版)》(以下简称《指引》)，规范企业名称自主申报行为，保护企业合法权益，提高政务服务水平。《指引》旨在细化完善企业名称申报具体步骤要求，为企业名称申报提供统一、明确、规范的操作引导。主要是对现有企业名称登记管理相关法律法规和操作流程的系统梳理，针对企业在名称申报过程中可能遇到的疑难问题，如申报流程、一般规则、相同与近似比对、要点提示等提供了具体的参考标准、风险提示和明确指引。《指引》仅对企业名称申报提供服务性指引，不具有强制性。

地方简讯

**黑龙江：试点实施食品安全风险隐患体系排查服务项目**

2025年，黑龙江省市场监管局试点实施食品安全风险隐患体系排查服务项目，应用食品安全快检技术筛查不合格食品、追溯食品来源、阻断不合格食品流通渠道。印发食品安全风险隐患体系排查服务文件，建立食品快速检测质量体系制度、快检室工作制度等；在哈尔滨市中央大街、横道市场、冰雪大世界等重点区域，精心打造“一个中心四个快检室”。同时，配备专用快检车，组建由专业检测人员和专家构成的服务团队，搭建数据智能上传、审核、共享平台，实现快检数据信息及时汇总交换；健全以中央大街快检服务中心为核心的精细化管理制度，实行常态化考核培训机制。

浙江：出台个体工商户专属金融政策

近期，《浙江省金融支持个体工商户高质量发展十条举措》出台，聚焦个体工商户反映最集中、最迫切的问题诉求，从外贸支持、融资预期稳定、数字赋能、增信措施、保险保障、分类帮扶、成本优化、一站式服务等10个方面，帮助个体工商户盘活资产、扩大

经营，推动高质量发展。浙江省市场监管部门联合相关部门打造浙江个体工商户服务在线平台，将本省749万户个体工商户与219家法人银行、1.43万个银行网点接入平台，创新推出“贷款码”，个体工商户只需在手机上扫码即可实现需求一键直达。

江西：探索食品添加剂“双减”监管新模式

2025年初，江西省市场监管局食品生产处联合江西省检验检测认证总院和宜春市市场监管局，在全国率先将“双减”同时列为市级年度食品安全监管重点任务，印发《关于防范食品生产企业食品添加剂滥用监管工作方案》。试点覆盖糕点、饮料、速冻饮品等8大类食品，重点压减消费者感知度高的甜味剂、防腐剂、着色剂。截至目前，首批23家试点企业中，109个添加剂品种实现“双减”，占比达97.3%，平均用量降低15.7%。

湖北：创新监管模式千余名外卖骑手任食安监督员

2025年6月，湖北省市场监管局印发试点工作实施方案，正式启动聘请网约配送员担任食品安全监

督员工作，通过“党建引领+平台协作”模式，构建专业化食品安全监督队伍。为推进该项工作更好地开展，湖北省市场监管局同步出台工作指引，明确选聘原则和管理方式。截至目前，湖北省共有1292名网约配送员（外卖骑手）担任食品安全监督员。食品安全监督员们通过湖北省“鄂食安”平台的“随手拍”小程序等专用通道及时反馈情况，目前已提供问题线索和工作建议674条。

广州：推出经营主体容错纠错“升级包”

日前，广州市市场监管局印发《广州市市场监管系统行政执法减免责清单（2025年）》（以下简称《清单》），在市场监管领域实施“4.0版”行政执法减免责机制。《清单》对原有的减免责事项进行大幅拓展，从60项增加至116项，涵盖市场准入、食品安全、知识产权等领域，为广大经营主体提供了更广阔的容错纠错空间。为使执法人员准确把握“罚与不罚”的尺度，《清单》细化适用情形与裁量幅度。裁量基准的“精细化”不仅消除了基层执法人员“不会用、不敢用”的顾虑，还便于企业对可能出现的违规行为作出清晰预判，从而更自觉地规范经营。

本期 话题

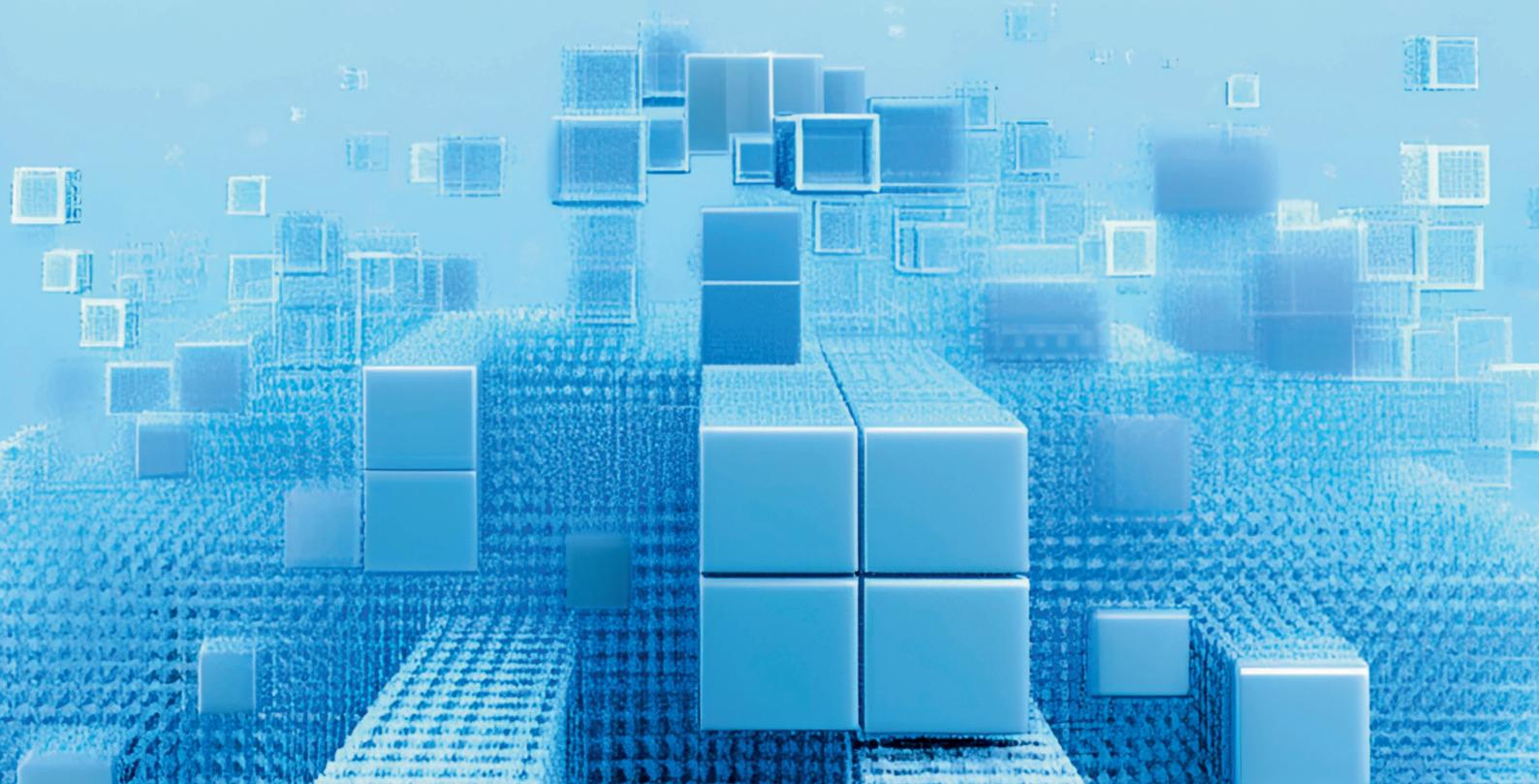
FOCUS TOPIC

违法所得认定实现统一： 标准、路径与实践衔接

违法所得认定是行政处罚领域的核心议题之一，兼具追缴不当得利、制裁违法及教育引导的功能，其认定是否得当，直接关系行政执法公平、当事人合法权益保障及处罚目的实现。机构改革后，市场监管领域涉及违法所得认定的有1部规章和30余个答复、通知、复函等文件。不同业务条线的认定标准未统一，导致执法实践中多种计算依据并存，既增加了执法人员的操作难度，也给复议、诉讼机关审查以及当事人理解带来困扰，容易引发行政争议，影响市场监管执法的统一性与权威性。

历时5年制定出台的《市场监督管理行政处罚案件违法所得认定办法》(以下简称《办法》)已于2025年12月23日公布，明确市场监管领域违法所得认定的基本原则、计算规则及疑难问题的处理规则，构建了市场监管领域统一、科学、规范的违法所得认定机制，对于维护公平竞争的市场秩序、持续优化营商环境、助力全国统一大市场建设向纵深推进具有重要意义。

本专题汇集多地实践经验与理论研究，系统解读《办法》出台的意义，厘清举证责任倒置适用边界，梳理执法实务中的新规衔接与规则适用，探讨直接因果关系、成本扣除等实操要点，解析“充分调查”法定标准与实施路径。文章兼具理论解读与实践探讨，希望为市场监管基层执法提供清晰指引，共同提升市场监管执法的法治化和规范化水平。



法治护航：统一违法所得认定规则 提升市场监管执法效能

文 | 市场监管总局法规司

习近平总书记指出，要“完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度”，市场监管总局党组书记、局长罗文提出，要深入推进市场监管标准化、规范化建设，明确基础性、通用性监管规则。市场监管总局历经数年深入调研论证，广泛凝聚各方共识，制定出台《市场监督管理行政处罚案件违法所得认定办法》（以下简称《办法》）。作为市场监管法治建设的重要成果，《办法》的出台不仅有效规范违法所得认定这一执法关键环节，更进一步统一执法尺度、规范执法行为，对优化营商环境、服务经济社会高质量发展具有重要意义。



统一认定标准，促进监管规范

2021年修订的行政处罚法规定，当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收；同时授权部门规章可以对违法所得的计算另行作出规定。目前，市场监管领域违法所得认定有30余个答复、通知、复函等文件和原工商总局制定的1部规章。由于不同业务条线的认定标准不统一，导致执法实践中多种计算依据并存，增加了执法人员的操作难度，给当事人理解带来困扰，容易引发行政争议，影响市场监管执法的统一性与权威性。《办法》确立了市场监管系统统一的违法所得认定规则，明确违法所得是与违法行为直接相关的款项，在认定违法所得时可以扣除合法必要支出。这不仅让违法所得认定有章可循，有效压缩裁量空间，更让当事人形成稳定的法律预期，降低行政争议风险，以规则统一推进市场监管深度融合。



坚持过罚相当，实现精准惩戒

没收违法所得的核心依据是“禁止不法获利”的法律原则，其立法初衷在于剥夺当事人因违法行为获得的额外利益，使其恢复到违法前的利益状态。因此，在认定违法所得时，扣除当事人除不法获益外的合法必要支出，更契合没收违法所得的制度本意。市场监管领域违法行为涉及法律法规多、案情复杂多样，社会危害程度差异大，一律按照全部收入没收违法所得，极易造成过罚不当。《办法》深入践行过罚相当原则，让惩戒既有力又精准。一方面明确直接因果关系原则，仅没收当事人基于违法行为直接获得的款项；另一方面明确当事人直接用于生产经营活动的合法必要支出，以及处罚前依法缴纳的相关税款可以予以扣除。既保持了对违法行为的惩戒力度，又避免了对主观过错轻、社会危害程度小的企业处罚过重，确保处罚幅度与违法行为的性质、危害程度相适应，实现法律效果与社会效果的有机统一。然而，精准惩戒的最终目的并非简单处罚，而是更好激发市场活力，这要求执法必须兼顾企业发展实际。



减轻企业不合理负担，以法治优化营商环境

不同违法行为的社会危害程度不同，市场监管领域的违法行为一般都有相应的收入，不区分情况一概没收的做法显失公平。同时，在执法实践中也难以做到一概没收全部款项，容易出现执法风险。目前，很多行业利润率普遍偏低，对当事人取得的款项不加以区分一概予以没收，可能

对一些行业的发展造成严重损害。北京大学国家发展研究院发布的中国小微经营者调查报告显示，超六成小微企业净利润率低于8%，部分零售行业甚至不足5%。若不扣除合法必要支出，全额没收涉案款项，相当于对其处以实际违法所得12~20倍以上的罚款，这与过罚相当原则严重不符，既加重了企业负担，也可能影响行业正常发展。《办法》通过科学设计扣除规则为企业减轻不合理负担，除列举可扣除内容，还赋予当事人申请扣除其他合法必要支出的权利，兼顾经济活动的多样性与复杂性。对已经依法退赔的款项，规定不予没收但计入违法所得，既遵循民事赔偿优先原则，又确保处罚的惩戒功能。这些规定有效避免了因执法标准不统一引发的选择性执法、差异化执法风险，有助于维护公平竞争的市场秩序，切实保护经营主体合法权益，进一步激发市场活力。

降低执法成本，提升基层执法效能

行政处罚法规定，违法所得是指实施违法行为所取得的款项，除依法应当退赔的外，应当予以没收。《办法》依据行政处罚法的授权，在规章层面对违法所得的计算作出有利于保护当事人合法权益的规定，明确可以扣除合法必要支出，同时根据“谁主张、谁举证”的原则，规定应由当事人提供认定合法必要支出所需要的证据材料。当事人最清楚自身经营状况与成本构成，由其在指定期限内向市场监管部门提交真实、完整的单证、协议、会计账簿等证据材料，是认定合法必要支出最直接、高效的方式，既能确保违法所得计算的全面性与准确性，也能减少执法中的调查核实成本。此外，行政处罚法规定当事人有协助调查的义务，《市场监督管理行政处罚程序规定》也规定“办案人员可以要求当事人及其他有关单位和个人在一定期限内提供证明材料或者与涉嫌违法行为有关的其他材料”，如果当事人不配合提供认定合法必要支出所需要的证据材料，理应承担不予以扣除的不利法律后果。这样的制度设计，可以大幅提高证据收集效率，有效解决基层执法

中普遍存在的违法所得计算难、取证难等痛点，提升执法效能。

防范执法风险，增强执法公信力

面对经济下行压力，一些企业生产经营困难，若严格按照行政处罚法的规定全额没收全部相关款项，在实践中往往因企业承受能力不足难以落地；如果考虑企业的实际承受能力，自行采取扣除相关成本的认定方式，又存在“执法违法”的风险。《办法》确定可以扣除合法必要支出的违法所得认定原则，增强了违法所得认定的科学性和可操作性。针对违法所得数额无法查清或仅部分能够确定的情况，规定了无法查清或者无法计算的部分，可以不再单独计算，并设置报市场监管部门主要负责人审批同意的程序，在提高执法效率的同时，保障严格规范公正执法，避免失职渎职。这一系列制度设计，构建起有效的执法风险防控机制，有利于获得社会公众与经营主体的信任，切实提升市场监管执法的整体公信力。

《办法》的出台，是市场监管领域落实习近平法治思想，制度化解决市场监管领域违法所得认定标准不统一难题的重要举措。通过统一认定规则、细化扣除内容、优化执法流程，既回应了执法实践中的突出痛点，又兼顾惩戒违法行为与保护经营主体合法权益的双重目标，必将进一步提升市场监管执法公信力，为高质量发展营造更加公平、透明、可预期的法治化营商环境。■

责任编辑 / 杨茜麟



举证革新：违法所得“成本扣除”的举证责任倒置制度适用探析

文 | 重庆市市场监管局 江传华

《市场监督管理行政处罚案件违法所得认定办法》(以下简称《办法》)在确立违法所得计算的有条件“成本扣除”原则的同时，利用部门规章有限的创制空间，建立举证责任倒置制度，实现了公平与效率的平衡，充分彰显了立法智慧。但由于举证责任倒置制度与现行法律相关规定在表面上并非完全契合，难免在执法实践中产生争议，有必要厘清其法理依据，并对具体适用中的若干问题进行探讨。



举证责任倒置制度具有充分的法理基础

《办法》第六条规定确立了举证责任倒置制度，明确了两方面的规则：一是当事人举证规则，即当事人应当提供证据证明其实施违法行为产生了合法、必要支出。如果证据确凿充分，这些支出可以在市场监管部门计算违法所得时，从违法行为全部收入中扣除。二是“回转规则”，即当事人在市场监管部门指定的期限内拒不举证，或不能提供足够证据，致使合理、必要支出无法计算的，则回归《行政处罚法》第二十八条的规定，按全部收入计算违法所得。

我国《行政诉讼法》确立了行政机关负举证责任的基本证据制度。表面上看，《办法》第六条的规定似乎与之冲突，易于产生合法性质疑。对此，笔者认为，举证责任倒置制度是一项具有重大意义的制度创新，具备坚实的法理基础。

举证责任倒置制度是平衡公平与效率原则的客观需要。计算当事人实施违法行为所产生的支出，牵涉到种类繁多的产品、服务和原辅材料、工艺工序，在多品类、规模化大生产的情况下还存在摊销、

折旧等诸多问题，行政机关面临最大困难是信息不对称。因此，《行政处罚法》第二十八条将实施违法行为的全部收入视为违法所得的规定，对行政机关无疑是“友好”的，有利于提高执法办案效率，降低执法成本。但市场监管法律法规设定的处罚种类、幅度大多建立在成本扣除原则基础上，严格执行“总额说”显得过于严苛，不尽符合比例原则。因此，《办法》将有条件的“成本扣除”制度与当事人举证制度相结合，要求当事人主张扣除就必须举证，既解决了执法活动中的信息不对称问题，又较好地协调了公平与效率的冲突。

举证责任倒置制度深化了当事人的权利救济。“不得强迫任何人自证其罪”是刑事诉讼制度的重要法则，一定程度上也可以引申到行政法领域。但在违法所得认定问题上，要求当事人举证证明其存在实施违法行为的合法、必要支出，相当于给予当事人对自己行为“罪”轻的辩护机会，有利于当事人更好地行使陈述申辩权。

当事人拥有更强的举证能力。举证能力是举证责任分配的内在逻辑之一，尽管从理论上讲，法律赋予行政机关较为全面的调查手段，行政机关拥有较强的举证能力，但在违法行为实施过程中是否实际产生支出及支出的数额，只有当事人最为清楚，举证更为便利。并且，当事人存在趋利避害的内在动因，赋予其举证义务，更有利于查明事实真相。

举证责任倒置制度不违反《行政处罚法》《立法法》等法律规定。《行政处罚法》第二十八条第二款允许部门规章对违法所得的计算另行规定，理所当然也包括与计算相关的举证责任的另行规定。同时，如前所述，举证责任倒置的目的是增