《合同行政监督管理办法（征求意见稿）》修改说明

为加强合同行政监管，维护市场经济秩序，原国家工商行政管理总局于2010年出台了《合同违法行为监督处理办法》（以下简称《办法》），对合同欺诈、恶意串通以及利用格式条款侵害消费者权益等合同违法行为，作出了禁止性规定。《办法》实施以来，市场监管部门严格依法履职，规范合同行为，纠正不公平格式条款，努力营造诚实守信市场环境，为维护国家利益和社会公共利益作出了积极贡献。

2021年1月1日施行的《民法典》第五百三十四条规定：对当事人利用合同实施危害国家利益、社会公共利益行为的，市场监督管理和其他有关行政主管部门依照法律、行政法规的规定负责监督处理。根据《民法典》及有关法律法规的规定，结合近年来合同行政监管工作实践，根据市场监管总局立法计划，在调研论证、广泛征求意见的基础上，对《办法》进行了修改，形成了《合同行政监督管理办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），现就有关事项说明如下：

一、修改的必要性

党的十九届五中全会提出了“十四五”时期基本建成高标准市场体系的目标。在当前我国构建新发展格局，消费市场不断升级的大背景下，合同行政监管工作必须要不断优化监管理念和方式，提升市场监管综合效能，才能建立与之适应的高水平监管体系。

近年来，经营活动中各类合同行为日趋活跃，全社会合同意识不断增强，对合同行政监管工作提出了更高的要求，《办法》中的一些规定已不能满足当前监管工作的需要。如，《办法》对案件查处规定较多，管理举措相对较少，不能充分体现指导与执法相结合的原则；合同欺诈、恶意串通等违法行为与其他法律法规存在竞合，且行为隐蔽，实践中案件查处难度较大；重点领域格式条款监管缺少长效管理制度等。这些问题亟待通过修改《办法》解决。同时，十多年来各级市场监管部门积极履行职责，坚持创新监管手段，通过专家评审、格式条款公示、日常检查、双随机抽查、行政约谈、制定推广合同示范文本等方式，逐渐形成了行政指导和行政处罚相结合的监管模式，有效提升了监管效能，这些经验和做法需要通过修改《办法》予以总结、推行。

二、修改的主要过程

2020年，我局网监司委托专家团队，就“合同行政监管法制建设”进行课题研究，先后赴北京、黑龙江、吉林等地实地调研，并在市场监管系统进行问卷调查，为《办法》修改提供支持。今年年初，《市场监管总局关于印发2021年立法工作计划的通知》（国市监法发〔2021〕14号）将修改《办法》列为部门规章第一类立法项目。按照立法计划要求，今年3月，我局网监司分别邀请有关省、市市场监管部门合同行政监管工作负责同志、合同行政监管专家评审委员会部分专家，对《办法》修改进行两次研讨，形成了《合同行政监督管理办法（初稿）》；4月，向市场监管系统征求对《合同行政监督管理办法（初稿）》的意见；5月，对各地反馈意见进行认真梳理，对合法合理建议尽量予以采纳，形成了《合同行政监督管理办法（征求意见稿）》。

三、修改的主要内容

（一）关于标题

本次修改根据近年来各地市场监管部门合同行政监管工作的实际情况，增加了关于合同示范文本制定与推广、格式条款公示、格式条款专家评审等行政指导措施和监管制度的规定，涵盖了合同行政监管工作的各个方面，突破了原《办法》主要取采合同违法行为查处、事后监管的模式，对基层开展相关工作更具指导性。因此将原《办法》标题改为《合同行政监督管理办法》。

（二）关于总体结构

原《办法》共16条，《征求意见稿》共22条，分为六部分。第一部分为总则，包括第一至四条，对立法依据、职责范围以及基本原则作出了规定；第二部分为合同违法行为，包括第五至十条，对相关合同违法行为作出了规定；第三部分为合同示范文本，包括第十一至十三条，对合同示范文本制度进行了规定；第四部分为监督管理，包括第十四至十七条，规定了合同行政监管工作制度；第五部分为法律责任，包括第十八至二十一条，规定了合同违法行为应当承担的法律责任；第六部分为附则，包括第二十二条。

（三）关于合同行政监管职责范围

经研究，我局认为，《民法典》五百三十四条规定“当事人利用合同实施危害国家利益、社会公共利益”的行为，应当是指当事人通过与他人订立合同的方式实施的违法行为。若违法行为仅发生于合同履行过程中，与合同内容无关，则谈不上“利用合同”，市场监管部门合同行政监管工作不宜介入。因此《征求意见稿》第二条规定，市场监管部门依照法律法规及本办法，对经营者与他人订立合同的行为实施监督管理。

《民法典》并没有对“国家利益和社会公共利益”作出明确界定，结合市场监管部门职责，我局认为可以将其理解为市场经济秩序和消费者权益，因此将合同行政监管工作的对象确定为经营者。

（四）关于合同行政监管与合同效力的关系

市场监管部门合同行政监管工作是通过追究违法行为人行政责任的方式，实现维护国家利益和社会公共利益的目的。《民法典》第五条规定，民事主体从事民事活动，应当遵循自愿原则，按照自己的意思设立、变更、终止民事法律关系。对于具体个案中当事人合同权利的维护，属于民事法律关系调整范畴，市场监管部门不宜干预，也无权对合同的效力作出评判。因此《征求意见稿》第四条第二款规定“市场监督管理部门实施合同行政监管不影响合同的效力”，将合同行政监管与合同效力认定区分开来，明确了合同监管工作与民事法律关系之间的界限。

（五）关于合同违法行为

《征求意见稿》根据近年来市场监管部门合同行政监管工作实践经验，对原《办法》中违法行为的规定作了较大改动。一是在第五条对格式条款的概念作出了界定，并规定“经营者预先拟定的对合同双方权利义务作出规定的通知、声明、店堂告示、通话录音等，视为格式条款”；二是根据相关法律法规的规定，在第六条、第八条对经营者订立合同的行为提出了要求；三是第七条、第九条、第十条关于合同违法行为的表述进行了修改，更便于执法操作。

（六）关于合同示范文本制度

合同示范文本的制定推行是合同行政监管工作中重要的行政指导手段，有利于引导规范合同签约履约行为，矫正不公平格式条款，维护各方当事人权益，提高签约效率。《征求意见稿》吸收了《国家工商行政管理总局关于制定推行合同示范文本工作的指导意见》（工商市字〔2015〕178号）中的相关规定，在第十一条、第十二条和第十三条，对合同示范文本的制定和使用作出了规定。

（七）增加合同行政监管工作有关制度的规定

为推动合同行政监管工作制度化，进一步创新监管手段，提升监管效能，《征求意见稿》在第十四条、第十五条和第十六条分别对格式条款公示制度、专家评审制度以及信用监管制度等作出了相应规定。

（八）关于合同违法行为的行政处罚

《征求意见稿》对不公平格式条款、违反合同签订程序、利用合同牟取不正当利益、扰乱经济秩序等，设定了行政处罚，并根据新修订的《行政处罚法》增加了通报批评的处罚种类，即可以单处或者并处警告、通报批评，处以三万元以下的罚款。对经营者与消费者签订主要权利义务未确定的合同、在采用格式条款订立合同时使用合同示范文本名义等情况，如不存在其他合同违法行为，不会造成严重危害后果，因此规定“由市场监督管理部门责令改正；拒不改正的，可以单处或者并处警告、通报批评，处以五千元以下罚款。”