附件2

**轻微违法行为不予处罚减轻处罚清单及**

**从重处罚情形清单（征求意见稿）起草说明**

一、出台清单的必要性

（一）是贯彻过罚相当原则的需要

《行政处罚法》第四条第二款规定，“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”

《行政处罚法》第二十七条第一款就减轻处罚的情形作了列举，对主动消除或者减轻违法行为危害后果的、受他人胁迫有违法行为的、配合行政机关查处违法行为有立功表现的及其他依法从轻或者减轻行政处罚的，应当依法从轻或者减轻行政处罚；第二十七条第二款就不予处罚的情形做了原则性规定，即违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

《行政处罚法》是行政处罚领域的基本法律，在适用单行法对违法行为实施行政处罚时，也要遵循《行政处罚法》的规定。在实施行政处罚时，应考量违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度等因素，对符合减轻和不予处罚条件的，依法予以减轻和不予处罚，做到过罚相当。

（二）是统一执法尺度的需要

在执法实际中，对于依据上述规定减轻或不予处罚的情形，存在一定的裁量空间，对违法情节基本相近的情形，不同执法单位对是否可以减轻或不予处罚、减轻的幅度应为多少等有时理解不一致，导致处理结果不同。梳理执法中常见的减轻和不予处罚的情形，统一标准并予发布，有利于统一执法尺度。

（三）是推动公正监管的需要

区分违法情形实施分类监管，并明晰有关监管规则，可规范行政权力的运行，推动公正监管。对轻微违法行为实施包容审慎监管，通过批评教育、责令改正、行政指导等措施，使经营者认识错误，及时纠正违法行为，并对其不再处罚或减轻处罚，既符合《行政处罚法》处罚与教育相结合原则，也有助于进一步提升营商环境，实现执法的社会效果与法律效果相统一。

而对于一些情节恶劣、社会危害性较大的违法情形，则依法应从重处罚，通过施加较重的法律责任，对违法行为实施者加以惩戒，使其承担应有的法律后果。

二、主要内容

目前，已有一些省市制定了免罚清单。比较典型的有湖北省、上海市和浙江省。三地的主要做法如下：

（一）湖北。2019年3月，省市场监管局印发首次轻微违法经营行为免罚清单，清单覆盖36项轻微违法：商标2项，商事主体登记16项，传销1项，计量16项，食品标签瑕疵1项。

（二）上海。2019年3月，上海市司法局、上海市市场监督管理局、上海市应急管理局联合发布上海市市场轻微违法违规经营行为免罚清单，清单覆盖34项轻微违法，为全国首份省级跨领域轻微违法行为免罚清单。清单有26项属于“免罚”：广告违法9项，消费者权益保护3项，商品交易市场2项，无照经营1项，食品相关产品1项，食品安全4项，消防6项。属于市场监管领域的为19项。

（三）浙江。2019年8月，浙江省印发通知，在全省市场监管领域实施轻微违法行为告知承诺制，对市场主体首次、轻微且没有造成明显危害后果的违法行为，初步认定并告知当事人存在轻微违法行为，当事人自愿签署承诺书承诺及时纠正或在约定时间内纠正，则市场监管部门不再予以查处。清单共67项，其中广告14项，商事主体登记18项，标准4项，食品安全15项，质量2项，认证2项，计量1项，价格1项，商标2项，商品交易市场5项，电子商务3项。

在参考借鉴其他省市做法的基础上，我局拟出台的清单主要包括：

（一）轻微违法行为不予处罚清单共计15项

1.广告违法9项：包括“最高级”用语1项，在广告中有关内容的引用或标注8项；

2.无照经营违法1项，主要针对风险程度较低行业，并及时取得营业执照的情形；

3.明码标价违法1项，即不明码标价或不按规定的内容和方式明码标价的；

4.“驰名商标”标注违法1项，即将“驰名商标”字样用于商品、商品包装或者容器上，或者用于广告宣传、展览以及其他商业活动中；

5.传销违法1项，针对传销的参加者；

6.产品标准标注违法1项，为未标注产品执行标准号；

7.计算机软件侵权1项，侵权人与被侵权人达成调解协议并履行完毕为条件之一。

（二）轻微违法行为减轻处罚清单共计8项

1.经营超过保质期的食品1项，针对货值低，及时纠正，没有造成人身危害等后果的；

2.未经许可从事餐饮服务的1项；

3.未经许可兼营少量预包装食品1项；

4.食品标签违法1项；

5.未按许可范围生产、经营2项；

6.食用农产品不符合格2项，《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第五十四条规定，“销售者履行了本办法规定的食用农产品进货查验等义务，有充分证据证明其不知道所采购的食用农产品不符合食品安全标准，并能如实说明其进货来源的，可以免予处罚，但应当依法没收其不符合食品安全标准的食用农产品……” 故对符合该条规定情形，未造成食品安全事故或人身危害的，免除或减轻罚款。

（三）从重处罚情形清单12项

规定当事人有下列情形之一的，且情节恶劣或者造成严重的后果，应当依法从重处罚：在共同违法行为中起主要作用的； 1年内发生3次或者3次以上相同违法行为的；违法行为已造成人员伤亡、较大财产损失、较恶劣的社会影响等严重后果的；严重违反药品、保健食品、化妆品、医疗器械或者餐饮环节食品的生产工艺规程，存在重大安全隐患的；生产、销售、使用假药、劣药，经处理后重犯的；以孕产妇、婴幼儿、儿童、老年人等特定人群为主要对象的违法行为的；胁迫、诱骗他人或者教唆未成年人实施违法行为的；对举报人、投诉人、证人实施打击报复的；经责令限期改正，超过规定改正期限30日仍未改正或者拒不改正的；拒不采取改正、应急或者召回等措施，导致后果扩大的；在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件发生时期实施违法行为的；法律、法规、规章规定的其他情形。上述情形与原市市场和质量监管委《行政处罚裁量权适用规则》第十二条的规定一致。

特此说明。