

# 上海市再推出 4 份企业轻微违法免罚清单 大力推行有温度的执法

## 一、背景缘由

近年来，随着我国经济社会飞速发展，新产业、新业态不断涌现，企业生产经营情况日益多样，企业违法行为也呈现多种情况。调研发现，各类企业非常期望行政机关对一些较轻的违法行为、无心之失，能更包容、给予企业改正机会、不处罚。但由于相关制度规定较为原则、不易操作，行政执法单位尤其是一线执法人员对轻微违法免罚常有“顾虑”，“不会”或“不敢”免罚。上海市深入研究相关法律法规和执法实践，依据行政处罚法“不予处罚”规定，探索出了“制定企业轻微违法免罚清单（明确不予处罚的轻微违法行为具体情形），指引一线执法人员照单免罚”的路径，回应企业关切，惠及经济社会。2021年，上海先后推出4份免罚清单，大力推行精细化、有温度的执法。

## 二、基本做法

对符合法定情形的违法行为“不予处罚”，是行政机关依法拥有的裁量权之一。这些情形主要规定在我国行政处罚法中，但规定较为原则、不易操作。上海市司法局联合市市场监管局、市文化旅游局、市规划资源局、市水务局等单位深入研究相关单行法，分析本市执法实践，在广泛听取意见、反复研究论证的基础上，将市场监管、文化市场、规划资源、水务等领域违法行为中“轻微”的部分切分出来；再依据行政处罚法“不予处罚”制度，将不予处罚的轻微违法行为具体情形细化、明确，列为免罚事项，形成免罚清单，供执法单位据此实施免罚。

今年截至11月，上海市已出台4份企业轻微违法免罚清单，分别是《市场监管领域轻微违法违规行为免罚清单（二）》《水务

领域轻微违法行为免罚清单》《规划资源领域轻微违法免罚清单》和《上海市文化市场轻微违法免罚清单（2021年版）》。同时，上海市积极应用新增的免罚种类。依据新行政处罚法，上海在《规划资源领域轻微违法免罚清单》《上海市文化市场轻微违法免罚清单（2021年版）》中均增加了“首违不罚”类免罚事项，“无过不罚”也体现在了免罚清单的兜底免罚条款中。

免罚清单使原则化的不予处罚制度，变为了可操作的规则，进而能够落地实施，从而使企业的轻微违法得以免罚、帮助企业更好发展。从这个视角看，免罚清单架起了法定不予处罚制度和行政执法实践之间的桥梁。

### 三、主要成效

首先，上海免罚清单已覆盖8个执法领域，免罚事项不断扩容。一是免罚领域不断拓展。截至今年11月，上海免罚清单已覆盖市场监管、城管、文化市场、生态环境、规划资源、水务、消防、民防等8个执法领域。二是具体执法领域免罚事项不断扩充。今年新出台的市场监管领域免罚清单（二）和文化市场免罚清单（2021版）都扩充了原有免罚事项。

其次，全市共作出不予处罚决定4230余件，众多企业受益。据不完全统计，自2019年3月15日上海首份免罚清单实施，至2021年11月底，两年多时间，本市行政执法单位已适用免罚清单不予处罚4230余个案件，四千余家市场主体因此受益。若以单行法罚则的最低罚款金额计算，免罚金额超过5.1亿元。特别是对小微企业，免罚减轻了其经济负担，在疫情影响的大环境下助力其维持生存、谋求发展，对六稳六保也发挥了积极作用。

最后，免罚清单获得各方认可，全国复制推广。由于在精细化执法、包容审慎监管、指导企业合法经营、助力企业发展等方面的良好效果，免罚清单获得了众多企业、行业协会、一线执法人员、

人大代表等的好评。免罚清单制度作为上海优化营商环境的典型经验，被国务院列为改革试点经验在全国范围复制推广；今年1月，新行政处罚法修订发布，其中吸纳了本市免罚清单中常用裁量因素以及免罚同时对当事人进行教育的要求，对“不予处罚”的情形作了扩充；今年7月，免罚清单制度被吸纳进国家《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，成为各地应当普遍落实的要求。

#### **四、推广价值**

免罚清单制度在精细化执法、包容审慎监管、指导企业合法经营、助力企业发展等方面具有良好效果，未来根据国家和本市要求，将在本市各执法领域全面推行，以惠及更多市场主体，打造更优质的法治化营商环境。