

关于全面推行轻微违法行为 依法不予行政处罚的指导意见

(征求意见稿)

为贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》和《上海法治政府建设规划(2021-2025年)》关于“全面推行轻微违法行为依法不予行政处罚”的要求,深化《行政处罚法》贯彻实施,规范和指导本市全面推行轻微违法行为依法不予行政处罚(以下简称“轻微违法免罚”)工作,提出如下指导意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平法治思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,认真落实党中央、国务院和市委、市政府关于优化营商环境的决策部署,按照行政处罚“过罚相当原则”和“处罚与教育相结合原则”,依法制定、严格实施轻微违法行为依法不予行政处罚清单(以下简称“免罚清单”),纾解企业困难、激发市场活力、提升执法效能,深化精细化执法和包容审慎监管,为企业和群众提供更加包容、更具活力、更有温度的发展环境,促进经济社会高质量发展。

(二) 工作目标。2022年底前,本市具有行政处罚权的市政府委、办、局和法律、法规授权组织(以下统称“市级行政机关”)普遍制定免罚清单。2023年底前,本市轻

微违法免罚全面覆盖各行政执法领域，免罚清单制度体系基本完善。

二、依法制定免罚清单

（三）明确免罚清单制定责任。市级行政机关负责制定本系统（或者本单位，下同）免罚清单，包括梳理筛选行政处罚事项、研究确定具体免罚情形、起草出台免罚清单等。行政处罚权在全市相对集中行使的，由具体行使该行政处罚权的市级行政机关制定免罚清单；行政处罚权仅在个别区相对集中行使的，由主管该领域行政处罚工作的市级行政机关制定免罚清单。行政处罚权下沉至街镇行使的，由下沉前行使该行政处罚权的市级行政机关制定免罚清单。同一种违法行为在不同场所分别由不同行政机关实施行政处罚的，由主管该违法行为行政处罚工作的市级行政机关牵头制定免罚清单。

（四）确定行政处罚事项及具体免罚情形。市级行政机关要全面梳理本系统市、区、街镇三级行政处罚事项及其实施情况，根据行业特点、监管现状和执法实际，筛选出可实施轻微违法免罚的行政处罚事项。筛选工作要优先聚焦主要执法领域、高频处罚事项和企业、群众在过罚相当方面反映较大的处罚事项。对筛选出的行政处罚事项，市级行政机关要综合违法当事人的主观状态和违法行为损害法益情况、手段方式、危害后果、改正情况等因素，明

确“违法行为轻微”“危害后果轻微”的具体标准，并依据行政处罚法不予处罚制度等规定，确定具体免罚情形。

（五）制定免罚清单。市级行政机关要将筛选出的行政处罚事项及其具体免罚情形汇总形成免罚清单，可以采用文本、表格等形式单独制定免罚清单，也可以将具体免罚情形纳入行政处罚裁量基准制度，通过修订行政处罚裁量基准制度作出轻微违法免罚规定。制定免罚清单、修订行政处罚裁量基准制度都应当遵守《上海市行政规范性文件管理规定》的要求，履行公开征求意见、法制审核、办公会议审议等程序，并充分听取行政相对人代表、相关国家部委、有关行政部门、基层执法单位和有关专家、法律顾问的意见；其中与市场主体有关的，还应当充分听取有关行业协会商会和市工商联的意见。免罚清单是行政处罚裁量基准制度体系的组成部分，应当与其他行政处罚裁量基准制度、执法有关制度做好衔接。

（六）动态完善免罚清单。市级行政机关要不断依法拓展轻微违法免罚领域，按照时间节点实现执法领域全覆盖。要依法及时扩充实施轻微违法免罚的行政处罚事项，并持续完善具体免罚情形。要建立免罚清单定期评估机制，评估执行情况、施行效果、存在的问题及原因等，并根据评估结果动态调整完善免罚清单。相关上位法发生变动的，免罚清单制定部门应当在新法施行后3个月内完成评估；

经评估需要调整免罚清单的，应当在新法施行后 6 个月内完成修订。

三、严格实施免罚清单

（七）做好免罚清单公开及解读。免罚清单制定部门应当按照本市行政规范性文件管理要求和政务公开要求等，及时向社会公开免罚清单，进行解读，并通过政府网站等加强与公众交流互动。免罚清单应当同步收入上海城市法规全书应用系统。

（八）抓好免罚清单实施。免罚清单出台后，相关行政执法单位应当严格遵照执行。对符合免罚清单规定的违法行为，应当予以免罚；对免罚清单尚未作出规定，但违法行为符合法定不予处罚制度的，也应依法实施免罚；对违法行为不符合法定不予处罚制度的，不得违法实施免罚。行政执法单位对违法行为是否符合免罚清单规定应当充分调查取证。轻微违法免罚一般应当作出不予行政处罚决定，法律、法规、规章另有规定的除外。行政执法单位对轻微违法免罚的当事人，要给予教育指导，帮助其依法合规开展生产经营活动。

四、做好实施保障

（九）加强组织指导。市司法局要加强对本市免罚清单制定、实施工作的指导，及时研究解决全市面上具有普遍性的问题，并总结、推广典型经验和做法。各市级行政

机关要高度重视，加强统筹协调，及时研究解决本系统免罚清单制定、实施中的重要问题，为本系统全面实施轻微违法免罚提供有效保障，有力推动工作落地落实。

（十）加强培训宣传。各市级行政机关要加强本系统执法人员培训，明确轻微违法免罚实施具体要求。要强化指导监督，有需要的可以制定轻微违法免罚实施指导意见。要及时总结工作经验，注重收集典型案例，广泛开展宣传，营造良好社会氛围，不断提升企业和群众的获得感、满意度。