

海南省市场监督管理局
关于印发《关于推行包容审慎监管优化营商环境的指导意见》的通知

琼市监规〔2020〕7号

各市、县、自治县、洋浦经济开发区市场监督管理局，省药品监督管理局、省知识产权局，省局各处室：

《海南省市场监督管理局关于推行包容审慎监管优化营商环境的指导意见》已经2020年8月29日召开的局务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

海南省市场监督管理局

2020年9月3日

（此件主动公开）

海南省市场监督管理局
关于推行包容审慎监管优化营商环境的指导意见

为逐步建立市场监管领域轻微违法行为容错机制，加快推行包容审慎监管，进一步激发商事主体活力，助力海南自由贸易港法治化、国际化、便利化营商环境建设，根据《中华

《中华人民共和国行政处罚法》《优化营商环境条例》等法律、法规、规章等有关规定，制定本指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想

根据《海南自由贸易港建设总体方案》，坚持新发展理念，创新监管体制机制，充分发挥轻微违法行为不予处罚清单、违法行为应当从轻或减轻处罚清单、违法行为可以从轻或减轻处罚清单（以下简称“三张清单”）的监管效能，推行包容审慎监管，支持新技术、新产业、新业态、新模式等各类商事主体健康规范发展，全面优化营商环境，加快形成公平开放统一高效的市场环境，助力高质量、高标准建设海南自由贸易港。

（二）基本原则

——实施分类监管。准确把握法规政策规定，充分考虑违法行为特点，对违法行为施以准确合理的行政处罚。对故意违法、给人民群众生命财产造成重大损失的，依法从严从重从快处理；对非主观故意违法且危害后果轻微的，按照教育为主、惩罚为辅的原则，帮助、指导商事主体规范提升。

——坚持过罚相当。违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果，依法可处罚款的，不予处罚。对依法并处罚款的，依照市场监管行政处罚裁量基准和“三张清单”合理压

缩自由裁量空间，综合考虑违法行为的情节、危害程度等因素，科学地将处罚幅度分层分阶并予以明确，在作出处罚决定时原则上按照各层阶的底限处罚。

——纳入信用监管。商事主体承诺改正但未在限期内改正到位，或改正后再犯的，各级市场监管部门对其违法行为依法查处，并结合其违法的其他方面依法从严从重处罚。同时，根据《企业信用信息公示暂行条例》《中国（海南）自由贸易试验区商事登记管理条例》等有关规定，将其违法信息通过国家企业信用信息公示系统（海南）予以公示。

二、划定监管基准

（三）制定“三张清单”

1. “三张清单”制定的依据

《不予处罚清单》制定的依据：根据市场监管总局印发的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》（国市监法[2019]244号），违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，以及有其他依法应当不予行政处罚的情形的，不予处罚。《不予处罚清单（2020年版）》共涉及市场监管9个方面38项。

《应当从轻或减轻处罚清单》制定的依据：根据市场监管总局印发的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》（国市监法[2019]244号），行政相对人主动消除或者减轻违法行为危害后果的，以及有其他依法应当从轻或

者减轻行政处罚的情形的，应当从轻或减轻处罚。《应当从轻或减轻处罚清单（2020年版）》共涉及市场监管4个方面17项。

《可以从轻或减轻处罚清单》制定的依据：根据市场监管总局印发的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》（国市监法[2019]244号），违法行为轻微，社会危害性较小的，或者是当事人有充分证据证明不存在主观故意或者重大过失的，以及具有其他依法可以从轻或者减轻行政处罚的情形的，可以从轻或减轻处罚。《可以从轻或减轻处罚清单（2020年版）》共涉及市场监管7个方面39项。

2. 相关概念的准确把握

不予处罚是指因法定原因对特定违法行为不给予行政处罚。减轻处罚是指适用法定行政处罚最低限度以下的处罚种类或处罚幅度。包括在违法行为应当受到的一种或者几种处罚种类之外选择更轻的处罚种类，或者在应当并处时不并处；也包括在法定最低罚款限值以下确定罚款数额。

从轻处罚是指在依法可选择的处罚种类和处罚幅度内，适用较轻、较少的处罚种类或者较低的处罚幅度。其中，罚款的数额应当在从最低限到最高限这一幅度中较低的30%部分。

（四）明确适用范围

除涉及人身安全、财产安全、公共安全等领域外的商事

主体，特别是对新技术、新产业、新业态、新模式等领域，按照鼓励创新则，在坚守质量和安全底线的基础上，留足发展空间，推行包容审慎监管。在市场监管职责范围内的商事主体登记管理、广告监管、市场规范、电子商务监管、质量监管、计量监管、标准化监管、认证认可监管、知识产权监管等事项中普遍适用。对潜在风险大，可能造成严重后果的，严格监管；对严重危害人身安全、财产安全、公共安全，严重破坏生态环境、扰乱社会管理秩序和市场经济秩序、严重损害群众利益等违法行为，坚决依法予以查处；对涉及食品、药品、医疗器械、特种设备等，以及故意违法给人民群众生命、财产造成重大损失的，按照“四个最严”的要求依法处理。此外，利用自然灾害、事故灾难、公共卫生或者社会安全等突发事件实施的违法行为，不适用“三张清单”的规定。

（五）“三张清单”适用过程中需要注意的问题

1. “三张清单”可以作为行政处罚裁量说理的内容，不得直接作为行政处罚的法律依据。

2. “三张清单”未列明的违法行为，符合法定不予处罚条件的，不得给予处罚。

3. 当事人有“三张清单”所列轻微违法行为，同时又存在从重处罚情节的，不适用不予处罚。

4. 当事人有“三张清单”所列轻微违法行为，不予处罚

后又实施该违法行为的，不再适用不予处罚。

5. 《不予处罚清单》所列违法行为，相关法律、法规、规章规定应当先行责令改正，责令改正后当事人及时改正的，不予行政处罚；对于轻微违法行为并及时纠正，没有造成实际危害后果和不良社会影响的，不予行政处罚。责令改正后当事人未及时改正的，依法实施行政处罚。

6. 适用从轻或减轻处罚的案件，案卷材料中应有从轻或减轻的证据材料；在行政处罚决定书中要写明从轻或减轻处罚的理由与依据，切实做到处罚法定、过罚相当。

三、健全工作机制

（六）实行清单动态管理

“三张清单”（2020年版）是根据现行法律、法规、规章制定，实行清单化管理、动态化调整，省局将根据法律、法规、规章的立改废情况及执法实践，及时调整清单中的事项，适时根据制定依据变动情况发布新的修订版本。

（七）落实执法过程全记录

严格落实执法全过程记录制度，对适用条件初核、整改帮扶等工作，要详细记录在案，做到执法全过程留痕和可回溯管理，有条件的可以采用音像记录方式记录执法全过程，确保有据可查。对于通过实名举报、其他部门移送或上级交办方式获得的案件线索，应及时将适用“三张清单”的有关情况及处理结果告知案件线索来源方。

四、强化组织保障

（八）加强组织领导

各级市场监管部门要深刻认识推行包容审慎监管的重要意义，建立监管工作领导机制，加强统筹协调，关注商事主体需求，不断探索包容审慎监管方式，充分发挥市场监管职能，及时与相关部门沟通协调，努力提升社会共治水平，确保包容审慎监管取得实效。

（九）营造舆论氛围

各级市场监管部门要建立有效的宣传工作机制，加强对包容审慎监管工作的宣传力度。通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视、网络、新媒体等方式，全方位、多角度宣传推行包容审慎监管的重要意义、主要做法、典型经验和实施效果，及时回应社会关切，营造良好的社会氛围。

（十）强化能力建设

健全行政执法人员和法制审核人员岗前培训和岗位培训制度，扎实提升业务能力和执法素养，加快建设高素质、职业化、专业化的市场监管执法队伍。推进人财物等监管资源向基层下沉，保障基层经费和装备投入。推进执法装备标准化建设，提高现代科技手段在执法办案中的应用水平。

五、附则

（十一）本意见若与法律、法规、规章或者上级机关规定不一致的，以法律、法规、规章和上级机关的规定为准。

“三张清单”中未列明的违法行为，按照《中华人民共和国行政处罚法》和市场监督管理法律、法规及规章，规范行使自由裁量权，判定处罚裁量情形。本意见附件1《海南省市场监督管理局轻微违法行为不予处罚清单（2020年版）》如与《海南省市场监督管理局关于印发加强海南自由贸易港事中事后监管工作实施方案（试行）的通知》中附件2《市场主体轻微违法行为免于处罚清单（第一版）》有不一致的地方，以本意见附件1为准。本意见由海南省市场监督管理局负责解释，自2020年10月6日起施行。

附件：

1: [海南省市场监督管理局轻微违法行为不予处罚清单（2020年版）.docx](#)

2: [海南省市场监督管理局违法行为应当从轻或减轻处罚清单（2020年版）.docx](#)

3: [海南省市场监督管理局违法行为可以从轻或减轻处罚清单（2020年版）.docx](#)