

江西省市场监管局关于建立“尽职照单免责、 失职照单问责”机制的实施意见（试行）

省药监局，各设区市、省直管试点县（市）市场监管局，省局机关各处（室、局）：

根据《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号）《市场监管总局关于全面推进“双随机、一公开”监管工作的通知》（国市监信〔2019〕38号）《中共江西省委关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的实施意见》（赣发〔2018〕21号）《省委办公厅印发〈关于推行容错纠错机制的实施办法（试行）〉〈关于为受到不实举报对象澄清正名的实施办法（试行）〉的通知》（赣办字〔2019〕27号）等要求，就全省市场监管系统建立“尽职照单免责、失职照单问责”机制（试行）有关工作提出如下实施意见。

根据《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号）《市场监管总局关于全面推进“双随机、一公开”监管工作的通知》（国市监信〔2019〕38号）《中共江西省委关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的实施意见》（赣发〔2018〕21号）《省委办公厅印发〈关于推行容错纠错机制的实施办法（试行）〉〈关于为受到不实举报对象澄清正名的实施办法（试行）〉的通知》（赣办字〔2019〕27号）等要求，就全省市场监管系统建立“尽职照单免责、失职照单问责”机制（试行）有关工作提出如下实施意见。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会及省委十四届六次、七次全会精神，紧密结合“不忘初心、牢记使命”主题教育要求，牢固树立新发展理念，坚持服务改革发展大局，落实行政执法责任，坚持“指导有方、协调有效、服务有情、监管有力”工作理念，围绕“促发展拉高线、保安全守底线”的工作目标，不断提高尽职履职能力和监管执法水平，为推动市场监管事业改革发展、加快建立统一开放竞争有序的市场体系提供有力支撑。

二、工作目标

建立市场监管行政执法人员（以下简称“执法人员”）“尽职照单免责、失职照单问责”机制，促进执法人员尽职履职、公平公正、廉洁执法，构建职责清晰、法治规范、科学严谨的现代市场监管体系。维护执法人员勤勉尽责、清廉履职的积极性，督促执法人员依法尽职履职。对严格按照法律、法规、规章、工作制度等规定，按照改革的精神履行监管职责，但因其他因素造成危害性事故等后果的，列入“尽职照单免责”情形免于追究责任。对未履行、不当履行或者违法履行执法职责，造成法定后果或者具备法定条件的，按照法律、法规、规章等规定的追责情形和追责事项，严肃追究责任。为执法人员依法干事、敢干事、干成事创造条件，树立有担当、有作为，严格

规范、公正文明的执法形象，打造“忠诚型、创新型、担当型、服务型、过硬型”市场监管部门，提升市场监管部门的公信力和执法权威。

三、工作原则

（一）依法履职

坚持权责法定、依法履职，法定职责必须为，法无授权不可为，严格按照法律、法规、规章的规定开展行政执法活动，规范行政执法行为，推进市场监管工作法治化、制度化、规范化。

（二）分类对待

根据执法人员尽职履职的程度、主观的态度、造成的影响等多种因素，区分执法过错责任和非执法过错责任，区分执法过错责任的大小，区分尽职履职减免责任的情形，提升依法尽职履职的主动性，维护创新干事的积极性。

（三）科学高效

充分发挥科技手段在“尽职照单免责、失职照单问责”机制中的作用，依托电子程序、互联网、执法终端等新技术推动“照单”履职的便捷性，做到执法事项与履职清单的精准对应，使执法人员持执法终端而知市场监管。

（四）公开透明

通过市场监管门户网站向社会公开市场监管行政执法事权以及履职清单、免责清单。全面推进“尽职照单免责、失职

照单问责”机制的公开透明，营造依法监管、守法经营的市场监管工作氛围。

（五）激浊扬清

对受到执纪部门调查但经核实已经尽职履职，最终决定给予免责的执法人员，各级市场监管部门要及时为其澄清正名、消除影响。对执法人员在改革创新中出现失误错误引发的负面舆情，要及时查明情况，加强舆论引导，坚持激浊扬清，保护执法人员声誉。

四、具体要求

（一）科学梳理履职清单

严格依据市场监管有关法律、法规、规章等规定，对包括行政监督检查、行政处罚、行政许可、行政强制以及其他行政执法事权分类进行梳理，按照法定要求制定履职清单，做到事项清晰、职责明确、责任合理。省局将编撰《“尽职照单免责、失职照单问责”工作手册（试行）》并适时下发。

（二）合理界定容错情形和条件

坚持依法行政、实事求是、容纠并举的原则，对执法人员的失误错误进行综合分析，把执法人员在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违法违规行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索工作中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违法违规行为区分开来；把为推动发展或者尽职履职的无意过失，同为谋取私利的违法违规行为区

分开来，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等基本条件，依法明确问责情形，合理界定免责情形，梳理确定免责清单。

（三）坚持工作手册动态更新

建立对《“尽职照单免责、失职照单问责”工作手册（试行）》进行动态调整的机制，保证履职清单的有效性。结合梳理履职清单所依据市场监管法律、法规、规章和规范性文件的立改废释，以及工作手册在使用过程中的实际效果，对履职依据发生修改变化的，以及实践证明免责清单内容等不适应改革发展方向的，及时予以更新调整。

五、责任追究及减免规则

（一）严格责任追究

市场监管部门及执法人员在行政执法过程中，未履行、不当履行或者违法履行法定职责，严重影响市场监管秩序和效率，或者损害公民、法人、其他组织的合法权益，出现法律、法规、规章明确规定的追责情形的，应当依照《中华人民共和国公务员法》《江西省行政执法责任制办法》等规定追究责任，对党员干部还应当依照《中国共产党纪律处分条例》等党内法规追究责任，构成犯罪的，移送相关部门依法追究刑事责任。

（二）容错纠错减免责任

市场监管部门及其执法人员在行政执法过程中，严格按照法律、法规、规章以及规范性文件的规定履行法定职责，且具

有以下情形之一的，即使出现影响市场监管秩序和效率，或者损害公民、法人、其他组织合法权益等对市场监管工作造成一定影响的后果，仍然可以从轻、减轻或者免于追究责任。

1. 从轻或者减轻责任的情形：

(1) 能够主动报告本人应当追究行政执法过错责任的问题的。

(2) 在组织调查核实过程中，能够配合调查核实工作，如实说明本人行政执法过错情况的。

(3) 检举同案人或者其他人应当追究行政执法过错责任的问题，或者有其他立功表现，经查证属实的。

(4) 主动上交不正当获利的。

(5) 主动减轻不良影响或者减轻危害后果的。

(6) 其他依照法律、法规、规章以及文件的规定可以从轻或者减轻责任的。

2. 免于追究责任的一般情形：

(1) 符合党中央、国务院和省委、省政府，国家市场监督管理总局、国家药品监管局、国家知识产权局（以下简称上级）决策部署精神，有利于改革创新和发展大局的。

(2) 在无成熟经验可借鉴的情况下，按《重大行政决策程序暂行条例》等规定的程序形成决策，符合上级决策部署精神的。

(3) 在不违反党纪党规、法律法规的前提下，特殊情况下

临机决断、事后及时履行报告程序的。

(4) 党章党规、法律法规没有明令禁止，大胆探索、先行先试的。

(5) 由于不可抗力、难以预见或者政策界限不明确等因素，不是主观故意的。

(6) 按照上级文件精神进行容缺受理、容缺审查，或者实行告知承诺制的。

(7) 执法中遇到疑难问题，已向上级主管部门进行书面请示但未在合理时间得到答复，为维护社会公共利益而依照法定程序作出行政行为的。

(8) 因市场管部门及执法人员以外的因素，在规定时间内未完成行政执法程序，或者未作出准确行政执法决定的。

(9) 已按规定项目开展检查，但因现有科学技术水平或者技术装备限制等客观原因不能发现所存在问题的。

(10) 因材料存在不真实、不规范等情形，或者未收到完整材料等执法监督人员以外的因素，在规定时间内未完成审核等程序，或者未出具准确的审核意见的。

(11) 对违法或者不当的行政执法决定，在集体讨论时明确提出了反对意见，或者出具了书面反对意见的。

(12) 出于公心、担当尽责，没有失职渎职行为，没有为个人、亲属、他人或单位谋取不正当利益的。

(13) 当地政府交办市场监管法定职责以外的工作任务，

在开展工作之前已书面反映没有该职责事项的。

(14) 违法、不当执法行为情节轻微并及时纠正，未造成不良后果的。

(15) 积极主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生的。

(16) 社会负面舆情的产生与市场监管部门职责无直接联系，或者虽有联系但存在多个行政部门职能交叉的情况且市场监管部门已依法履职的。

(17) 已依法对有关安全事故进行调查处置，且已积极应对舆情，但因外部原因造成事故扩大或负面舆情扩散的。

(18) 依法公示行政执法相关信息，积极应对舆情但是仍出现负面舆情等不良后果的。

(19) 其他依照法律、法规、规章以及文件的规定可以免于追究责任的。

3. 分类免于追究责任的情形：

一是行政监督检查类：

(20) 按照批准、备案的工作计划、现场检查计划、“双随机、一公开”抽查安排、法律、法规、规章和相关文件规定的方式、程序，已履行监督检查职责的；或者虽暂未按工作计划履行，但后期规范履行未超过法定或规定时限的。

(21) 已依法按照“谁主管、谁监管，谁审批、谁监管”原则，履行了监管职责的。

(22) 按照“双随机、一公开”等监督检查计划履行监督检查职责，无法发现涉嫌违法当事人的。

(23) 已依法对食品、药品（医疗器械、化妆品）、重要工业产品、特种设备安全等事故进行调查处置，积极应对舆情，因当事人或者市场监管部门及执法人员以外的其他因素造成事故扩大或负面舆情扩散的。

(24) 在监督检查过程中，对检验、检测、检疫、鉴定、专家评审报告等法定机构出具的材料已尽形式审查义务的；或者对法律、法规、规章规定只需形式审查的当事人提交的申请材料等已尽法定形式审查义务的。

(25) 监督检查过程中，因当事人或者市场监管部门及执法人员以外的因素，使得相关物品灭失或者损毁，导致检查无法继续的。

(26) 现有法律、法规、规章规定不明或标准缺失，导致执法人员无法预见安全风险、舆情事件或严重不良社会影响的。

(27) 监督检查事项超越市场监管法定职权，无法实现监管目的，已向当地政府提出加强和改善监督管理建议的。

二是行政处罚类：

(28) 依据《中华人民共和国行政处罚法》的规定履行调查职责、采取法定措施、保障当事人的陈述申辩等合法权利，依法履行行政处罚法定程序的。

(29) 对市场监管职权范围内的食品药品、特种设备、无证无照经营或者其他违法行为，未接到举报或者依法正常履行监督检查职责未能发现的。

(30) 需要利害关系人或者当事人以外的其他人提供当事人涉嫌违法的证据材料，但利害关系人或者当事人以外的其他人未提供或者未准确提供的。

(31) 在调查取证过程中，当事人等被调查人做虚假陈述，且执法人员无法取得其他证据材料，导致无法作出准确处理的。

(32) 对相关证据采取了先行登记保存措施，但因当事人擅自转移、损毁、销售等行为，或者不可抗力等市场监管部门及执法人员以外的因素造成证据灭失、损毁或流入市场的。

(33) 因当事人或者其他人的行为，使执法人员在规定时间内无法完成行政处罚程序，或者无法作出准确的行政处罚、涉嫌犯罪移送等决定的。

(34) 在行政处罚过程中，因法定机构出具的检验、检测、检疫、鉴定报告不规范或者存在虚假、不全面、不完整等情形，导致错误判定或者处理，但执法人员已尽形式审查义务的。

(35) 当事人的同一违法行为触犯多部法律规定，出现法条竞合，未选择最恰当的法律规定予以处罚，且没有谋取私利的。

(36) 因当事人在行政处罚程序中不提供有关材料，或者

因其他原因导致在行政处罚决定作出后出现新的证据，使行政处罚决定认定的事实或者案件性质发生变化的。

(37) 因个案存在特殊原因，未参照省局行政处罚自由裁量权参照执行标准实施行政处罚，但按照《中华人民共和国行政处罚法》确定的原则或者按照省局行政处罚自由裁量适用规则实施行政处罚，且处罚种类在法律、法规、规章规定范围内的。

(38) 当事人对行政处罚决定申请行政复议或者提起行政诉讼，经复议机关或者人民法院调解而改变行政处罚自由裁量幅度的。

(39) 按照省局行政处罚自由裁量权参照执行标准实施行政处罚，经行政复议或者行政诉讼，由行政复议机关决定或者人民法院判决改变行政处罚自由裁量幅度的。

三是行政许可类：

(40) 依据《中华人民共和国行政许可法》以及专项法律、法规、规章的规定履行行政许可事项的受理、审查、决定等过程中已依法履行了法定职责，保障了申请人、利害关系人陈述、申辩、听证等合法权利的。

(41) 因检验、检测、鉴定、检疫、认证等机构出具或者当事人提供虚假、不全面、不完整的报告等材料，导致错误判定或者处理，但材料符合形式要件的。

(42) 在行政许可过程中，对法律、法规、规章规定只需进

行形式审查的材料等已尽形式审查义务的。

(43) 已按规定的要求审查资料,按规定的检查项目和方式开展检查,但因现有科学技术水平、监管手段的限制,不能发现所存在问题的。

(44) 依法履行了行政许可职责,发生危害性事故的直接原因与市场监管法定职责无关的。

(45) 按照上级有关文件的规定实行告知承诺制,对符合形式要件的申请作出准予行政许可决定,在按照规定进行实地检查之前,申请人在许可领域发生危害性事故的。

(46) 申请人依法获取行政许可后,生产经营等条件发生变化未及时报告或者未申请办理变更手续,出现事故或者不再符合行政许可条件的。

(47) 申请人未按照规定申请行政许可或者备案,市场监管部门因客观原因未能发现也未接到投诉举报的。

四是行政强制类:

(48) 依据《中华人民共和国行政强制法》以及专项法律、法规、规章的规定实施行政强制措施过程中已依法履行相关程序性义务,保障当事人陈述、申辩权利的;申请人民法院强制执行的期限符合法律规定、依法提交材料,且履行了法定催告义务的。

(49) 对相关场所、设施、财物等采取了行政强制措施,但因当事人擅自转移、损毁、销售等行为,或者不可抗力等市场

监管部门及执法人员以外的因素造成场所、设施、财物等灭失、损毁或流入市场的。

(50) 执法人员依法实施了行政强制措施，发生危害性事故的直接原因与市场监管法定职责无关的。

(51) 因检验、检测、检疫、鉴定、认证等机构出具不实或者虚假、不全面、不完整报告，导致错误实施、延续或者解除行政强制措施的。

(52) 因出现新证据，导致原行政强制措施的实施、延续、解除等决定错误的。

(53) 在行政执法过程中，因当事人或者第三人的原因使得执法人员无法掌握有关证据材料，从而对涉嫌违法的相关场所、设施、财物等无法采取行政强制措施，使得涉案物品灭失、损毁或流入市场的。

(54) 当事人确实存在违法行为，非因执法人员主观原因导致行政强制措施期限届满，为免于相关物品流失给国家利益、社会公共利益造成损害，而超期对行政强制措施对象作出处理的。

(55) 因当事人下落不明等市场监管部门及执法人员以外的因素，人民法院作出不予强制执行裁定的。

六、保障措施

(一) 加强组织领导。省局成立实施“尽职照单免责、失职照单问责”机制建设领导小组。各级市场监管部门要高度重

视，加强组织领导，明确分工，切实抓好“尽职照单免责、失职照单问责”制度顺利实施，确保依法行政到位、尽职履职到位、失职追责到位，保证执法人员的执法安全。

（二）加强队伍建设。加强职业道德教育，进一步增强执法人员的工作责任心，提高执法道德水准，提升职业荣誉感，加强廉洁风险防控；加大对执法人员法律法规和业务知识的学习培训，建立完善各岗位培训计划，提高执法人员依法行政尽职履职的能力和水平，避免过错执法行为的发生，确保放心履职工作顺利实施

（三）加强执法保障。加强执法人员在执法过程中的硬件配备，提供强有力的执法保障，有效保障执法高效有序进行。要为执法人员配备执法记录仪等设备，全方位记录执法过程中的影音资料，增加执法透明度，便捷现场取证，做到痕迹化管理，为各种纠纷、突发性事件提供详实、客观、真实的证据，提高办案质量，防范行政执法风险。积极探索研发“江西省市场监管执法手册”小程序，内置市场监管系统的法律、法规、规章以及《工作手册（试行）》等内容，促进执法信息化、便利化，提高执法效率。

（四）加强部门联动。各级市场监管部门在工作中要主动向各级党委政府汇报工作情况，争取地方党委政府的理解和支持，建立健全良好的沟通机制和平台。加强与纪检监察、检察、法院、公安、司法等职能部门和相关单位的联系与沟通，建立

工作联络制度,切实加强交流沟通与协作配合,取得部门支持,形成执法合力,进一步提升依法行政规范性、有效性,积极推进我省法治政府建设。

(五) 加强宣传报道。充分发挥新闻媒体的宣传和舆论监督作用,树立依法行政尽职履职的先进典型,深化宣传合作,开展有深度的宣传报道,加强对市场监管工作成果的正面宣传,取得市场主体和群众的理解、支持和配合。及时曝光市场违法典型案例,彰显法律权威和市场监管执法威慑力,促进市场主体诚信经营,推动市场经济规范有序运行。

江西省市场监管局
2019年11月21日

(此件依申请公开)