《景德镇市食品经营违法案件免予行政处罚指导意见（试行）》起草说明

# 起草背景

近年来，全国各地行政处罚领域出现了“过罚不当”等事件，暴露出“小过重罚”不仅给小微食品经营主体带来沉重负担，也造成了基层“执法难”的现实困境。同时，在日常执法及案卷评查中，基层执法单位在适用《中华人民共和国食品安全法》第一百三十六条或国家市场监督管理总局的免罚清单时，普遍存在标准不统一的情况。为积极回应基层执法人员的诉求，并总结固化我市近年来审慎监管的良好实践，在借鉴外地经验的基础上，我局秉持“过罚相当”的核心原则，研究制定本《指导意见》。

# 起草依据

本《指导意见》的制定主要依据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国优化营商环境条例》等法律法规，同时参考了《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》《市场监管总局关于印发市场监管行政违法行为首违不罚、轻微免罚清单（一）的通知》（国市监稽发〔2025〕10号）、《市场监管总局关于规范食品快速检测使用的意见》（国市监食检规〔2023〕1号）、《餐饮服务食品安全操作规范》以及《江西省市场监管领域轻微违法行为不予行政处罚指导意见》等规范性文件。此外，还借鉴了南昌、杭州、徐州、南平、芜湖、诸暨等地在食品经营违法案件免予行政处罚方面的经验做法。

# 适用范围

本《指导意见》所称食品经营者，包括食品销售者、餐饮服务者和食用农产品销售者，也包括食品小餐饮、小食杂店和食品小摊贩。市场监督管理部门依据《中华人民共和国食品安全法》第一百三十六条、《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第四十八条、《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条以及《市场监管总局关于印发市场监管行政违法行为首违不罚、轻微免罚清单（一）的通知》（国市监稽发〔2025〕10号）的规定，对符合免予行政处罚条件的食品经营违法案件，适用本《指导意见》。

# 主要内容说明

本《指导意见》全文共分为四个部分，主要内容如下：

## 制定依据与指导思想

明确了《指导意见》制定的法律法规依据，包括《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国食品安全法》、《优化营商环境条例》等，旨在统一执法标准，规范行政行为。强调了贯彻“过罚相当、处罚与教育相结合”的原则，旨在规范行政处罚裁量权，优化营商环境，确保依法行政、合理行政，实现法律效果与社会效果的统一。

## 裁量适用条件

详细规定了食品经营者免予行政处罚的核心适用条件，即必须同时满足“履行了进货查验等义务”、“有充分证据证明不知道所采购的食品不符合食品安全标准”以及“能如实说明其进货来源”这三个条件。对如何认定上述三个条件进行了具体、详尽的界定，包括对供货者资质、食品（食用农产品）合格证明文件的查验标准、电子证明材料的效力、补交材料的规定等。

## 不适用免予处罚情形

明确了不适用免予处罚的四种例外情形，包括食品经营者有轻微违法行为，同时违法情节符合《中华人民共和国食品安全法实施条例》第六十七条规定的情节严重情形；给予了不予行政处罚后又实施该违法行为的（除有证据证明没有主观过错的免罚情形外）；在自然灾害、事故灾难、公共卫生、公共安全等突发事件期间故意实施违法行为的；以及媒体、监管部门等已发布不合格食品信息后仍继续经营的，或消费者提供证据证明经营者知情的。

## 工作要求

要求市场监管部门在执法中要充分排查、审慎适用免责条款，对符合免罚条件的，应根据立案前或立案后的不同阶段，规范填写文书、履行程序，并做好过程记录与归档。在免予处罚的同时，应责令经营者召回问题食品，将案件线索移送源头监管部门，并对经营者进行教育，提升其守法意识。

# 实施意义

本《指导意见》的实施，将有助于统一全市市场监管部门在食品经营违法案件中的执法尺度，推行包容审慎的“柔性执法”，为基层执法人员提供明确指引，确保行政处罚的精准与公正。通过细化免罚条件和操作流程，将有效避免“小过重罚”现象，减轻小微食品经营主体的负担，优化营商环境，同时也有利于提升食品经营者的守法意识，共同维护我市食品市场秩序和消费者合法权益。