

国家市场监督管理总局文件

国市监稽发〔2025〕10号

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

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

为落实《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》（国发〔2024〕5号）要求，深入践行监管为民理念，积极推行服务型执法，规范涉企执法行为，激发经营主体活力，依据《中华人民共和国食品安全法》《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，市场监管总局制定了市场监管行政违法行为首违不罚、轻微免罚清单（一），现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。有关要求如下：

一、坚持依法行政。统筹高质量发展和高水平安全，统筹行政处罚法与相关部门法，坚持宽严相济、法理相融，严格规范公正文明执法。对严重侵害群众利益、突破安全底线的违法行为严惩重处，对符合《中华人民共和国行政处罚法》规定的不予处罚或可以不予处罚的行为“容错纠错”，实现轻微免罚、重违严惩、过罚相当。

二、坚持教育与处罚相结合。对当事人实施首违不罚、轻微免罚的，要责令其立即停止违法行为，广泛运用说服教育、劝导示范、指导约谈等方式，督促引导当事人积极整改，依法合规开展生产经营活动。对拒不改正或者改正后再犯的，结合实际依法处罚，做到让执法既有力度又有温度。

三、保障群众合法权益。对当事人实施首违不罚、轻微免罚的，要引导其依法退赔消费者损失；监督当事人依法履行召回义务，并对非法产品依法采取无害化处理、销毁等措施，避免再次流入市场。对发现不合格产品的，应当加大抽检和日常监管频次；对非法产品要追踪溯源，对不属于市场监管部门职能的，及时通报相关部门加强源头治理。

四、严格执法程序。立案前，对符合《市场监督管理行政处罚程序规定》不予立案情形的，办案机关应当填写《不予立案审批表》，阐明具体理由，并履行相关报批手续。立案后，发现符合本清单适用条件的，办案机关应当撰写《案件调查终结报告》，阐明具体理由，履行相关报批手续后，制发《不予行政处罚决定书》。

五、科学设定清单。各地市场监管部门可以结合本地实际，对本清单进行扩充，制发本地区的减罚免罚清单；减罚免罚条件可根据当地实际放宽。对于食品生产加工小作坊和食品摊贩，可参照本清单执行，各省级市场监管部门也可结合当地实际制定本辖区的食品生产加工小作坊和食品摊贩减罚免罚清单。

本清单将依据法律法规部门规章修订并结合执法实践进行动态调整。

- 附件：1. 市场监管行政违法行为首违不罚清单（一）
2. 市场监管轻微行政违法行为不予处罚清单（一）



（此件公开发布）

附件 1

市场监管行政违法行为首违不罚清单（一）

本清单适用《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条规定的“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”的情形。

序号	违法行为类型	处罚依据	免罚条件
1	未取得食品经营许可从事散装食品经营活动（散装熟食销售除外）	《食品经营许可和备案管理办法》第五十二条第一款 未取得食品经营许可从事食品经营活动的，由县级以上地方市场监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》第一百二十二条的规定给予处罚。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十二条第一款 违反本法规定，未取得食品生产经营许可从事食品生产经营活动，或者未取得食品添加剂生产许可从事食品添加剂生产活动的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂以及用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款。	1. 初次违法； 2. 立即自行改正或责令改正期间已改正； 3. 未发生食品安全事故。

2	食品经营许可证有效期届满未延续的	《中华人民共和国食品安全法》第三十五条第一款 国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可。但是，销售食用农产品和仅销售预包装食品的，不需要取得许可。仅销售预包装食品的，应当报所在地县级以上地方人民政府食品安全监督管理部门备案。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十二条第一款 违反本法规定，未取得食品生产经营许可从事食品生产经营活动，或者未取得食品添加剂生产许可从事食品添加剂生产活动的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂以及用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款。	1. 初次违法； 2. 违法行为持续时间不足 1 个月； 3. 立即自行改正或责令改正期间改正； 4. 实际具备取得食品经营许可证的条件； 5. 许可证有效期内未发生食品安全事故。
3	食品经营许可证载明的主体业态、经营项目等许可事项发生变化，食品经营者未按照规定申请变更的	《食品经营许可和备案管理办法》第二十九条 食品经营许可证载明的事项发生变化的，食品经营者应当在变化后十个工作日内向原发证的市场监督管理部门申请变更食品经营许可。 《食品经营许可和备案管理办法》第五十二条第三款 食品经营许可证载明的主体业态、经营项目等许可事项发生变化，食品经营者未按照规定申请变更的，由县级以上地方市场监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》第一百二十二条的规定给予处罚。但是，有下列情形之一的，依照《中华人民共和国	1. 初次违法； 2. 符合《食品经营许可和备案管理办法》第五十二条第三款规定其中之一； 3. 立即自行改正或责令改正期间已改正。

		行政处罚法》第三十二条、第三十三条的规定从轻、减轻或者不予行政处罚： （一）主体业态、经营项目发生变化，但食品安全风险等级未升高的； （二）增加经营项目类型，但增加的经营项目所需的经营条件被已经取得许可的经营项目涵盖的； （三）违法行为轻微，未对消费者人身健康和生命安全等造成危害后果的； （四）法律、法规、规章规定的其他情形。	
4	经营不符合食品安全标准的食用农产品	《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第十五条第一款禁止销售者采购、销售食品安全法第三十四条规定情形的食用农产品。 《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第四十二条 销售者违反本办法第十五条规定，采购、销售食品安全法第三十四条规定情形的食用农产品的，由县级以上市场监督管理部门依照食品安全法有关规定给予处罚。 《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第四十八条 销售者履行了本办法规定的食用农产品进货查验等义务，有充分证据证明其不知道所采购的食用农产品不符合食品安全标准，并能如实说明其进货来源的，可以免于处罚，但应当依法没收其不符合食品安全标准的食用农产品；造成人身、财产或者其他损害的，依法承担赔偿责任。	1. 初次违法； 2. 非主观故意、食品不符合食品安全标准不是其造成的； 3. 能如实说明进货来源； 4. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 5. 立即自行改正或责令改正期间已改正。

		《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第一款第一项违反本法规定，有下列情形之一，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证： （一）生产经营致病性微生物，农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品、食品添加剂。	
5	经营超过保质期的食品、食品添加剂	《中华人民共和国食品安全法》第三十四条第十项 禁止生产经营下列食品、食品添加剂、食品相关产品： （十）标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第一款第五项违反本法规定，有下列情形之一，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证： （五）生产经营标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂。	1. 初次违法； 2. 不包括餐饮环节； 3. 能如实说明进货来源； 4. 违法货值金额不超过 500 元； 5. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 6. 立即自行改正或责令改正期间已改正。

6	经营标签不符合《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》（GB 7718）和《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》（GB 28050）规定的预包装食品	《中华人民共和国食品安全法》第六十七条 预包装食品的包装上应当有标签。标签应当标明下列事项： （一）名称、规格、净含量、生产日期； （二）成分或者配料表； （三）生产者的名称、地址、联系方式； （四）保质期； （五）产品标准代号； （六）贮存条件； （七）所使用的食品添加剂在国家标准中的通用名称； （八）生产许可证编号； （九）法律、法规或者食品安全标准规定应当标明的其他事项。专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品，其标签还应当标明主要营养成分及其含量。 食品安全国家标准对标签标注事项另有规定的，从其规定。 《中华人民共和国食品安全法》第七十一条 食品和食品添加剂的标签、说明书，不得含有虚假内容，不得涉及疾病预防、治疗功能。生产经营者对其提供的标签、说明书的内容负责。食品和食品添加剂的标签、说明书应当清楚、明显，生产日期、保质期等事项应当显著标注，容易辨识。 食品和食品添加剂与其标签、说明书的内容不符的，不得上市销售。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十五条第一款第二项违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府食品	1. 初次违法； 2. 属于食品经营环节； 3. 能如实说明进货来源； 4. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 5. 立即自行改正或责令改正期间已改正。
---	--	--	---

		安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五千元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证； (二) 生产经营无标签的预包装食品、食品添加剂或者标签、说明书不符合本法规定的食品、食品添加剂。	
7	对食品生产经营主体的监督检查中，发现食品生产主体生产过程控制不符合《食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范》（GB 14881）规定或食品经营主体经营过程控制不符合《食品安全国家标准 餐饮服务通用卫生规范》（GB 31654）、《食品安全国家标准 食品经营过程卫生规范》（GB 31621）规定	《中华人民共和国食品安全法实施条例》第七十条 除食品安全法第一百二十五条第一款、第一百二十六条规定的情形外，食品生产经营者的生产经营行为不符合食品安全法第三十三条第一款第五项、第七项至第十项的规定，或者不符合有关食品生产经营过程要求的食品安全国家标准的，依照食品安全法第一百二十六条第一款、本条例第七十五条的规定给予处罚。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十六条第一款 违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处五千元以上五万元以下罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证。	1. 初次违法； 2. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 3. 立即自行改正或责令改正期间已改正。

8	将特殊食品与普通食品或者药品混放销售	《中华人民共和国食品安全法实施条例》第三十九条第二款 特殊食品不得与普通食品或者药品混放销售。 《中华人民共和国食品安全法实施条例》第六十九条第五项 有下列情形之一的，依照食品安全法第一百二十六条第一款、本条例第七十五条的规定给予处罚： （五）将特殊食品与普通食品或者药品混放销售。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十六条第一款 违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处五千元以上五万元以下罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证。	1. 初次违法； 2. 能如实说明进货来源； 3. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 4. 立即自行改正或责令改正期间已改正。
说明	1. 本清单针对某一违法行为类型列明的适用条件，应当同时具备。 2. 初次违法是指生产经营主体第一次违反食品安全法律、法规、规章等规定，依法被判定为违法行为的情况。同一生产经营主体两年内未发生同类违法行为的，视为初次违法。 3. 生产经营主体存在情节严重情形的，不适用本清单。 4. 学校、托幼机构、养老机构、建筑工地等集中用餐单位以及为其供餐的集体用餐配送单位，不适用本清单。 5. 依据本清单对当事人不予行政处罚的，当事人应当对变质、超过保质期或者回收的食品履行相应的法律义务。		

附件 2

市场监管轻微行政违法行为不予处罚清单（一）

本清单适用《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚”的情形。

序号	违法行为类型	处罚依据	免罚条件
1	经营不符合食品安全标准的食用农产品	《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第十五条第一款 禁止销售者采购、销售食品安全法第三十四条规定情形的食用农产品。 《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第四十二条 销售者违反本办法第十五条规定，采购、销售食品安全法第三十四条规定情形的食用农产品的，由县级以上市场监督管理部门依照食品安全法有关规定给予处罚。 《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第四十八条 销售者履行了本办法规定的食用农产品进货查验等义务，有充分证据证明其不知道所采购的食用农产品不符合食品安全标准，并能如实说明其进货来源的，可以免予处罚，但应当依法	1. 非主观故意、食品不符合食品安全标准不是其造成的； 2. 能如实说明进货来源； 3. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾 4. 立即自行改正或责令改正期间已改正； 5. 食品经营者在两年内第三次出现本类型违法行为的，不予免罚。

		没收其不符合食品安全标准的食用农产品；造成人身、财产或者其他损害的，依法承担赔偿责任。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第一款第一项违反本法规定，有下列情形之一的，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证： （一）生产经营致病性微生物，农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品、食品添加剂。	
2	经营超过保质期的食品、食品添加剂	《中华人民共和国食品安全法》第三十四条第十项 禁止生产经营下列食品、食品添加剂、食品相关产品： （十）标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第一款第五项违反本法规定，有下列情形之一的，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值	1. 能如实说明进货来源； 2. 违法货值金额不超过 500 元，且食品未售出； 3. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 4. 立即自行改正或责令改正期间已改正； 5. 食品经营者在两年内第三次出现本类型违法行为的，不予免罚。

		金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证： （五）生产经营标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂。	
3	经营标签不符合《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》（GB 7718）或《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》（GB 28050）规定的预包装食品	《中华人民共和国食品安全法》第六十七条 预包装食品的包装上应当有标签。标签应当标明下列事项： （一）名称、规格、净含量、生产日期； （二）成分或者配料表； （三）生产者的名称、地址、联系方式； （四）保质期； （五）产品标准代号； （六）贮存条件； （七）所使用的食品添加剂在国家标准中的通用名称； （八）生产许可证编号； （九）法律、法规或者食品安全标准规定应当标明的其他事项。 专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品，其标签还应当标明主要营养成分及其含量。 食品安全国家标准对标签标注事项另有规定的，从其规定。 《中华人民共和国食品安全法》第七十一条 食品和食品添加剂的标签、说明书，不得含有虚假内容，不得涉及疾病预防、治疗功能。生产经营者对其提供的标签、说明书的内容负责。 食品和食品添加剂的标签、说明书应当清楚、明显，生产日期、保质期等事项应当显著标注，容易辨识。	1. 属于食品经营环节； 2. 能如实说明进货来源； 3. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 4. 立即自行改正或责令改正期间已改正； 5. 食品经营者在两年内第三次出现本类型违法行为的，不予免罚。

		食品和食品添加剂与其标签、说明书的内容不符的，不得上市销售。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十五条第一款第二项违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五千元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证： （二）生产经营无标签的预包装食品、食品添加剂或者标签、说明书不符合本法规定的食品、食品添加剂。	
4	将特殊食品与普通食品或者药品混放销售	《中华人民共和国食品安全法实施条例》第三十九条第二款特殊食品不得与普通食品或者药品混放销售。 《中华人民共和国食品安全法实施条例》第六十九条第五项有下列情形之一的，依照食品安全法第一百二十六条第一款、本条例第七十五条的规定给予处罚： （五）将特殊食品与普通食品或者药品混放销售。 《中华人民共和国食品安全法》第一百二十六条第一款 违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处五千元以上五万元以下罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证。	1. 能如实说明进货来源； 2. 未发生食品安全事故或未发生食源性疾病； 3. 立即自行改正或责令改正期间已改正。

说明	1. 本清单针对某一违法行为类型列明的适用条件，应当同时具备。 2. 经营主体存在情节严重情形的，不适用本清单。 3. 学校、托幼机构、养老机构、建筑工地等集中用餐单位以及为其供餐的集体用餐配送单位，不适用本清单。 4. 依据本清单对当事人不予行政处罚的，当事人应当对变质、超过保质期或者回收的食品履行相应的法律义务。
----	--

