

上海市城市管理行政执法局文件

沪城管规〔2025〕2号

关于印发《上海市城市管理综合行政执法不予行政处罚和减轻行政处罚实施规定》的通知

各有关单位：

现将《上海市城市管理综合行政执法不予行政处罚和减轻行政处罚实施规定》印发给你们，请结合实际遵照执行。

上海市城市管理行政执法局

2025年6月24日



上海市城市管理综合行政执法不予行政处罚和减轻行政处罚实施规定

第一章 总则

第一条 为规范本市城管综合执法领域不予行政处罚和减轻行政处罚实施，保护行政处罚当事人的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章和上级机关关于行政处罚裁量权有关要求，结合工作实际，制定本规定。

第二条 市、区城管执法部门和乡镇人民政府、街道办事处（以下统称城管综合执法部门）实施不予行政处罚、减轻行政处罚，适用本规定。法律、法规、规章，或者上级机关裁量权基准规定文件另有规定的，从其规定。

城管综合执法领域行政处罚裁量基准、不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单等裁量权基准文件（以下统称城管综合执法裁量权文件）与本规定配套实施。

第三条 不予行政处罚，是指对符合法定不予行政处罚情形的违法行为，依法不给予行政处罚。

减轻行政处罚，是指对符合法定减轻行政处罚情形的违法行为，在法定的处罚种类或者处罚幅度最低限度以下，给予行政处罚，包括在法定最低罚款限值以下确定罚款数额，或者在应当并处时不并处等。

第四条 城管综合执法部门实施不予行政处罚、减轻行

政处罚，应当以事实为根据，遵守法定程序，坚持过罚相当，根据法律、法规、规章的规定，综合考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度，以及当事人主客观情况等因素。

第五条 市城管执法部门负责根据行业特点、监管现状和执法实际，制定和动态调整本系统不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单，并指导监督各级城管综合执法部门具体实施不予行政处罚、减轻行政处罚。

市、区城管执法部门可以通过案卷评查、专项抽查、执法评估等方式，对本系统实施不予行政处罚、减轻行政处罚情况进行监督检查。

第六条 对未列入不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单的违法行为，符合法定不予行政处罚、减轻行政处罚情形的，城管综合执法部门应当不予行政处罚、减轻行政处罚。

第二章 适用情形

第七条 符合下列情形之一的，不予行政处罚：

- （一）不满十四周岁的未成年人有违法行为的；
- （二）精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的；
- （三）违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的；
- （四）除法律、行政法规另有规定以外，当事人有证据足以证明没有主观过错的。

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。当事人第一次实施该种违法行为属于初次违法。

违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。

第八条 符合下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：

- （一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- （三）主动供述城管综合执法部门尚未掌握的违法行为的；
- （四）配合城管综合执法部门查处违法行为有立功表现的；
- （五）法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的，应当从轻或者减轻行政处罚。

尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。

第九条 对有证据证明严重危害公民身体健康和生命安全、造成重大财产损失等严重危害后果的违法行为，不得实施不予行政处罚、减轻行政处罚。

第三章 裁量因素认定

第十条 “违法行为轻微”，应当结合下列因素综合认定：

- (一) 主观过错较小的;
- (二) 初次违法的;
- (三) 连续性、继续性的违法行为持续时间较短的;
- (四) 没有违法所得, 或者违法所得金额较小的;
- (五) 涉案物品的数量、重量或者规模较小的;
- (六) 违法行为超出或者低于法定限值幅度较小的;
- (七) 在城管综合执法部门立案前已采取有效补救措施的;
- (八) 及时中止违法行为的;
- (九) 其他可用于认定违法行为轻微的因素。

第十一条 “危害后果轻微”, 应当结合下列因素综合认定:

- (一) 对经济社会秩序影响程度轻微的;
- (二) 危害范围较小的;
- (三) 危害后果已消除, 或者危害后果已显著减轻且剩余后果轻微的;
- (四) 当事人主动与违法行为损害对象达成和解的;
- (五) 其他可以认定危害后果轻微的因素。

第十二条 在案件调查终结前, 当事人主动采取退赔违法所得、赔偿损失、消除影响等措施, 消除或者减轻危害后果且产生了实际效果的, 属于主动消除或者减轻违法行为危害后果。

第十三条 符合下列情形之一的, 属于无主观过错:

- (一) 因不能预见、不能避免且不能克服的客观情况,

发生违法行为的；

（二）因正当防卫、紧急避险作出违法行为，且未采取不当措施超过必要限度的；

（三）基于有权行政机关明确具体承诺而实施相关行为，事后因承诺未实现导致行为被认定为违法，且对能够停止的行为已及时中止的；

（四）《中华人民共和国行政许可法》第八条第二款所规定的行政许可被变更或者撤回前，当事人在许可有效期内实施许可所准予的行为的。

当事人主张无主观过错的，应当提供相关证据。城管综合执法部门应当对证据进行核实，并对当事人是否属于无主观过错予以认定。

第十四条 当事人主动改正违法行为，或者在城管综合执法部门责令改正后按要求改正的，属于及时改正。

改正的方式包括恢复原状，停止、纠正违法行为，或者采取有效措施以确保该种违法行为不再发生等。城管综合执法部门应当优先责令当事人恢复原状。

第四章 实施程序

第十五条 执法人员查处违法行为时，应当对是否存在不予行政处罚、减轻行政处罚情形进行充分调查取证。

第十六条 对符合不予行政处罚情形的违法行为，城管综合执法部门在立案前的核查阶段已经查清违法事实的，可以不予立案，但应当将相关情况记录在案，并通过责令改正

通知书、检查笔录等形式告知当事人违法的事实、理由、依据。

第十七条 经立案后调查存在不予行政处罚、减轻行政处罚情形的，执法人员应当在案件调查终结审批表中予以认定，并提出不予行政处罚、减轻行政处罚的建议和理由。

第十八条 案件有下列情形之一的，城管综合执法部门负责人作出决定之前，应当进行重大法制审核：

（一）减轻行政处罚的；

（二）除城管综合执法裁量权文件规定情形以外的不予行政处罚的。

实施减轻处罚的案件有下列情形之一的，应当提交城管综合执法部门负责人集体讨论决定：

（一）减少除警告、通报批评以外的处罚种类的；

（二）对个人减少罚款数额在 5000 元以上，或者对单位减少罚款数额在 3 万元以上的。

第十九条 城管综合执法部门实施不予行政处罚、减轻行政处罚，应当在行政处罚事先告知书、不予行政处罚决定书、行政处罚决定书等法律文书中，说明相关城管综合执法裁量权文件适用情况。

第二十条 城管综合执法部门实施不予行政处罚、减轻行政处罚，应当保障当事人的陈述申辩、听证等权利，并加强对当事人的教育指导。

教育指导可以采用批评教育、约谈相关负责人或有关人员、发送告知书等形式，充分告知其违法事实、认定违法的

理由依据、应当履行的义务等，并指导其改正，督促其依法合规开展活动。

第五章 附则

第二十一条 城管综合执法部门在个案中，适用不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单等城管综合执法裁量权文件可能出现明显不当、显失公平的，报请上海市城市管理行政执法局批准后，可以调整适用。

第二十二条 本规定由上海市城市管理行政执法局负责解释。

第二十三条 本规定自 2025 年 7 月 10 日起施行，有效期五年。