

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 (征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为规范本市城管综合执法不予行政处罚和减轻行政处罚实施，保障城管综合执法部门依法行使行政处罚裁量权，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、规章和国家、本市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 本市城管综合执法部门实施不予、减轻行政处罚，适用本规定。法律、法规、规章，或者本市、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（以下合称城管综合执法裁量文件）与本规定配套实施。

第三条 本规定所称不予行政处罚，是指对符合法定不予行政处罚情形的违法行为，不实施行政处罚。

本规定所称减轻行政处罚，是指对符合法定减轻行政处罚情形的违法行为，在法定的处罚方式和处罚幅度最低限度以下，实

施行政处罚。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、减轻行政处罚，应当以事实为依据，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，兼顾营商环境建设、当事人主客观情况等因素，合理、规范行使裁量权。

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、减轻行政处罚。

对未列入不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单或者其他城管综合执法裁量文件，但符合法定不予、减轻行政处罚情形的违法行为，城管综合执法部门可以依法直接实施不予、减轻行政处罚。

第二章 适用情形

第六条 符合下列情形之一的，应当不予行政处罚：

- （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）当事人有证据足以证明没有主观过错的（法律、行政法规另有规定的除外）；

（五）涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的违法行为在五年内未被发现的，其他违法行为在二年内未被发现的（法律另有规定除外）。

初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以依法不予行政处罚。

第七条 符合下列情形之一的，应当减轻行政处罚：

（一）主动消除违法行为危害后果的；

（二）受他人胁迫实施违法行为的；

（三）主动供述城管综合执法部门尚未掌握的违法行为，且已采取有效措施减轻危害后果的；

（四）配合城管综合执法部门查处违法行为有重大立功表现的。

有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：

（一）主动减轻违法行为危害后果的；

（二）受他人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（已采取有效措施减轻危害后果的除外）；

（四）配合城管综合执法部门查处违法行为有立功表现的（重大立功表现除外）；

（五）已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的。

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。

第八条 实施行政处罚时，法律、法规、规章已修改、公布但尚未施行，且新的规定不认为行为违法的，一般应当不予行政处罚；原法律、法规、规章不认为行为违法，但新的规定认为行为违法且当事人的行为连续、继续至新的规定施行后的，仅对当事人在新的规定施行后的行为予以查处。

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或者从轻、减轻行政处罚。

第十条 符合下列情形之一的，应当审慎实施不予行政处罚或者减轻行政处罚：

- （一）对生态环境造成重大损害等严重危害后果的；
- （二）经责令改正后，继续实施违法行为的；
- （三）对他人合法权益造成重大影响，或者造成恶劣社会影响的；
- （四）伪造、变造、隐匿或者销毁证据的；
- （五）阻挠执法人员依法查处违法行为的；
- （六）多次实施同一违法行为，且已受过行政处罚或者刑事处罚的；
- （七）胁迫、诱骗、教唆他人实施违法行为，或者在共同违法行为中起主要作用的；

（八）对投诉举报人、证人或者执法人员打击报复的；

（九）发生重大传染病疫情等突发事件，违反突发事件应对措施

（十）具有法律、法规、规章或者本市、上级机关裁量权基准规定的从重处罚情形的。

第三章 裁量因素认定

第十一条 认定“违法行为轻微”，应当综合考虑下列因素：

- （一）主观过错较小的；
- （二）初次违法的；
- （三）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）涉案物品的价值较小，或者数量、重量、规模较小的；
- （六）违法行为超过或者低于规定限值的数值较小的；
- （七）立案前已采取有效补救措施的；
- （八）及时中止违法行为的。

第十二条 认定“危害后果轻微”，应当综合考虑下列因素：

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

谅解

第十三条 在案件调查终结前，当事人主动采取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，包括退赔违法所得、赔偿损失、消除影响等。

第十四条 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。

第十五条 初次违法是指当事人第一次实施违法行为。

经询问当事人，并查询国家企业信用信息公示系统、执法办案系统等系统，未发现当事人在五年内有同一性质违法行为的，可以认定为初次违法。

第十六条 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，应当认定为及时改正。

改正的方式包括恢复原状、停止并纠正违法行为，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

第十七条 执法人员查处违法行为时，应当对当事人是否存在不予、减轻行政处罚情形的案件事实进行充分调查取证。

第十八条 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，可以依法作出不予立案决定，并通过责令改正通知书、笔录等形式告知当事人违法的事实、理由、依据；在立案后查清违法事实的，应当作出不予行政处罚决定。

第十九条 经立案后调查存在不予、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、减轻行政处罚的建议和理由。

作出下列行政处罚决定前，应当进行重大法制审核：

- （一）减轻行政处罚的；
- （二）作出除法律、法规、规章和城管综合执法裁量文件规定情形以外的不予行政处罚的。

第二十条 城管综合执法部门应当在不予行政处罚事先告

知书、不予行政处罚决定书，或者行政处罚事先告知书、听证告知书、行政处罚决定书等法律文书中对不予、减轻行政处罚的裁量理由进行解释说明。

第二十一条 作出减轻行政处罚决定的，按照下列规则确定罚款：

（一）罚款数额为一定金额的倍数，具有减轻处罚情形的，应当在最低倍数以下确定罚款，但一般不得低于最低倍数的 30%。

（二）罚款数额为一定幅度的数额的，具有减轻处罚情形的，应当在数额下限值以下确定罚款，但一般不得低于罚款数额下限值的 30%。

第二十二条 城管综合执法部门实施不予、减轻行政处罚的，应当保障当事人的陈述申辩、听证等权利，并给予教育指导。

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

第二十三条 城管综合执法部门实施不予、减轻行政处罚时，适用不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单等裁量权基准文件可能出现明显不当、显失公平，或者不予行政处罚清单、减轻行政处罚清单等裁量权基准文件适用的客观情况发生变化的，报请上海市城市管理行政执法局批准后，可以调整适用。

第二十四条 市、区城管执法部门应当通过案卷评查、专项抽查、执法评估等方式，对本系统实施不予、减轻行政处罚情况进行监督检查。

第二十五条 本规定由上海市城市管理行政执法局负责解释。

第二十六条 本规定自 2025 年 月 日起施行，有效期五年。