

嘉兴市综合行政执法局
苏州市城市管理局
南通市城市管理局
上海市宝山区城市管理行政执法局
上海市嘉定区城市管理行政执法局
上海市金山区城市管理行政执法局
上海市青浦区城市管理行政执法局
上海市崇明区城市管理行政执法局

文件

长三角城管执法〔2022〕1号

关于长三角城市管理综合行政执法毗邻区域
共同遵守“首违不罚”清单的指导意见

嘉兴市，苏州市，南通市，上海市宝山区、嘉定区、金山区、青浦区、崇明区各有关城管执法单位、部门：

为进一步提升上海、江苏、浙江毗邻区域城市管理综合执法能力，促进严格规范公正文明执法，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《优化营商环境条例》等法律法规规定，经嘉兴市综合行政执法局、苏州市城市管理局、南通市城市

管理局、上海市宝山区城市管理行政执法局、上海市嘉定区城市管理行政执法局、上海市金山区城市管理行政执法局、上海市青浦区城市管理行政执法局、上海市崇明区城市管理行政执法局等部门协商一致，联合制定《长三角城市管理综合行政执法毗邻区域共同遵守“首违不罚”清单的指导意见》，各地结合本地执法工作实际进行实施。

一、目的意义

贯彻以人民为中心的发展思想，进一步优化营商环境，推进行政执法包容审慎监管，在长三角毗邻区域城市管理综合执法领域，综合运用教育整改、告知承诺等执法方式，对初次违法且危害后果轻微并及时改正的违法行为，不予行政处罚，体现执法温度，共同激发市场主体活力，共享长三角一体化法治建设成果。

二、基本原则

（一）坚持依法行政、过罚相当。以事实为依据，法律为准绳，综合评价违法行为的性质、情节、社会危害程度及改正情况，坚持公平公正执法，深化精细化管理和包容审慎监管，实现执法效果和社会效果的统一。

（二）坚持以人为本、教育引导。灵活运用说服教育、劝导示范、指导约谈等非强制性方式，体现处罚与教育相结合原则，对首次轻微违法行为开展容错纠错，促进市场主体依法合规开展经营活动。

（三）坚持合理裁量、信息共享。科学界定首违不罚标准、范围，加强改正情况复查，加强信息共享，综合运用行

政执法全过程记录、非现场执法等制度，树立城市管理综合执法部门严格规范公正文明执法形象。

三、适用条件

长三角毗邻区域城市管理综合执法部门在日常巡查、检查、执法活动中，初步认定当事人的违法行为同时具备以下条件的，应当告知当事人存在的违法行为并对其教育引导，当事人当场改正或自愿签署承诺书承诺及时改正，可以不予行政处罚：

（一）初次违法的；

（二）危害后果轻微；

（三）当场或在责令改正期限内完成改正的；

（四）属于《首次违法行为依法不予行政处罚事项清单（第一批）》（附件1）所列情形的；

（五）其他符合《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章规定的不予行政处罚情形的城市管理综合执法轻微违法违规行为。

四、工作要求

（一）**严格把握适用范围和程序，依法履职。**当事人的违法行为属于首违免罚清单事项且违法情节符合适用条件的，由执法人员向当事人指出违法行为、开展相关法律法规宣传教育，并提出改正要求。当事人对相关情况确认无误后，自愿签署《首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺书》（附件2）。当事人立即改正的，不予行政处罚；当事人承诺限期改正的，执法人员应在合理时间内进行核查，完成改正的，

不予行政处罚；当事人拒不改正、未在承诺期限内改正或经调查后认为不宜适用不予处罚的，视情况依法查处(附件3)。

(二) 强化首违免罚执法全过程记录，过程留痕。严格落实执法全过程记录制度的相关要求，视情况可以采用录音录像等方式记录执法全过程。《首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺书》一式两份，执法人员和当事人各持一份。处理完结后，应将相关执法资料整理归档，确保履职尽责、有据可查。对于通过实名举报、其他部门移送或上级交办方式获得的案件线索，应将处置情况反馈案件线索来源方。

(三) 建立清单事项动态评估调整机制，科学增减。在实施不予处罚的过程中，各基层执法单位要密切跟踪、评估实施情况和效果，听取当事人的意见建议，及时总结经验，提出调整建议。城市管理综合执法部门应根据法律法规立改废释以及本意见的实施效果，对清单事项进行动态管理。《首次违法行为依法不予行政处罚事项清单》所涉事项的行政处罚权依法由本地区其他部门行使的，各执法单位应根据实际情况执行。

(四) 加强普法宣传教育，柔性监管。认真贯彻落实“谁执法 谁普法”的普法责任制，在开展执法活动及告知承诺时，强化普法宣传教育，指出当事人违法人的违法事实、性质、情节、可能造成的危害后果等，使其知错并主动改正，有效增强当事人的知法守法、自觉自律意识。实行包容审慎执法监管，进一步优化营商环境，激发市场主体活力。

- 附件：1.首次违法行为依法不予行政处罚事项清单
(第一批)
- 2.首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺书
- 3.首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺适用流程图



嘉兴市综合行政执法局



苏州市城市管理局



南通市城市管理局



上海市宝山区城市管理行政执法局



上海市嘉定区城市管理行政执法局



上海市金山区城市管理行政执法局



上海市青浦区城市管理行政执法局



上海市崇明区城市管理行政执法局

2022年8月18日

附件 1

首次违法行为依法不予行政处罚事项清单（第一批）

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
1	对未按规定缴纳城市生活垃圾处理费的行政处罚	<p>城市生活垃圾管理办法</p> <p>第四条 第一款 产生城市生活垃圾的单位和个人,应当按照城市人民政府确定的生活垃圾处理费收费标准和有关规定缴纳城市生活垃圾处理费。</p> <p>第三十八条 单位和个人未按规定缴纳城市生活垃圾处理费的,由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令限期改正,逾期不改正的,对单位可处以应交城市生活垃圾处理费三倍以下且不超过 3 万元的罚款,对个人可处以应交城市生活垃圾处理费三倍以下且不超过 1000 元的罚款。</p>	经告知后在规定期限内改正的。
2	对未保持生活垃圾收集设施和周边环境的干净整洁的行政处罚	<p>城市生活垃圾管理办法</p> <p>第二十条 第（三）项 从事城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输的企业应当履行以下义务：（三）清扫、收运城市生活垃圾后,对生活垃圾收集设施及时保洁、复位,清理作业场地,保持生活垃圾收集设施和周边环境的干净整洁;</p> <p>第四十五条 从事生活垃圾经营性清扫、收集、运输的企业不履行本办法第二十条规定义务的,由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令限期改正,并可处以 5000 元以上 3 万元以下的罚款;城市生活垃圾经营性处置企业不履行本办法第二十八条规定义务的,由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令限期改正,并可处以 3 万元以上 10 万元以下的罚款。造成损失的,依法承担赔偿责任。</p>	经告知后及时改正的。
3	对未做到收集、运输城市生活垃圾的车辆、船舶密闭、完好和整洁的行政处罚	<p>城市生活垃圾管理办法</p> <p>第二十条 第（四）项 从事城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输的企业应当履行以下义务：（四）用于收集、运输城市生活垃圾的车辆、船舶应当做到密闭、完好和整洁。</p> <p>第四十五条 从事生活垃圾经营性清扫、收集、运输的企业不履行本办法第二十条规定义务的,由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令限期改正,并可处以 5000 元以上 3 万元以下的罚款;城市生活垃圾经营性处置企业不履行本办法第二十八条规定义务的,由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令限期改正,并可处以 3 万元以上 10 万元以下的罚款。造成损失的,依法承担赔偿责任。</p>	经告知后及时改正的。

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
4	对个人未按规定分类投放生活垃圾的行政处罚	<p>中华人民共和国固体废物污染环境防治法</p> <p>第四十九条 第二款 任何单位和个人都应当依法在指定的地点分类投放生活垃圾。禁止随意倾倒、抛撒、堆放或者焚烧生活垃圾。</p> <p>第一百一十一条 第三款 违反本法规定，未在指定的地点分类投放生活垃圾的，由县级以上地方人民政府环境卫生主管部门责令改正；情节严重的，对单位处五万元以上五十万元以下的罚款，对个人依法处以罚款。</p>	<p>1. 经告知后及时改正的；</p> <p>2. 当事人为个人的。</p>
5	对乱扔果皮、纸屑、烟蒂、饮料罐、口香糖、塑料袋等废弃物的行政处罚	<p>城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第三十四条 第（一）项 有下列行为之一者，城市人民政府市容环境卫生行政主管部门或者其委托的单位除责令其纠正违法行为、采取补救措施外，可以并处警告、罚款：</p> <p>（一）随地吐痰、便溺，乱扔果皮、纸屑和烟头等废弃物的；</p> <p>上海市市容环境卫生管理条例 第二十八条</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例 第五十一条</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例 第三十二条</p>	经告知后及时改正
6	对随地吐痰、便溺的行政处罚	<p>城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第三十四条 第（一）项 有下列行为之一者，城市人民政府市容环境卫生行政主管部门或者其委托的单位除责令其纠正违法行为、采取补救措施外，可以并处警告、罚款：</p> <p>（一）随地吐痰、便溺，乱扔果皮、纸屑和烟头等废弃物的；</p> <p>上海市市容环境卫生管理条例 第二十八条</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例 第五十一条</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例 第三十二条</p>	经告知后及时改正
7	对乱倒垃圾、污水、粪便的行政处罚	<p>城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第三十四条 第（四）项 有下列行为之一者，城市人民政府市容环境卫生行政主管部门或者其委托的单位除责令其纠正违法行为、采取补救措施外，可以并处警告、罚款：</p> <p>（四）不按规定的时间、地点、方式，倾倒垃圾、粪便的；</p> <p>上海市市容环境卫生管理条例 第二十八条</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例 第五十一条</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例 第三十二条</p>	经告知后及时改正

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
8	对饲养家畜家禽和食用鸽影响市容和环境卫生的行政处罚	<p>城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第三十五条 饲养家畜家禽影响市容和环境卫生的，由城市人民政府市容环境卫生行政主管部门或者其委托的单位，责令其限期处理或者予以没收，并可处以罚款。</p> <p>上海市市容环境卫生管理条例 第三十六条</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例 第五十一条</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例 第三十三条</p>	经告知后及时改正
9	对擅自占用城市人行道、桥梁、地下通道以及其他公共场所设摊经营、兜售物品的行政处罚	<p>上海市市容环境卫生管理条例</p> <p>第二十五条 第二款 任何单位和个人不得占用道路、桥梁、人行天桥、地下通道及其他公共场所设摊经营、兜售物品，影响市容环境卫生。违反规定的，由城管执法部门责令改正，并可处五十元以上五百元以下罚款。</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第五十条 第（三）项 违反本条例规定，有下列行为之一的，由市容环卫管理部门按照以下规定处理：（三）擅自占用道路、人行过街桥、人行地下过街通道、地铁通道以及其他公共场地摆摊设点的，责令停止违法行为；继续违法经营的，可以暂扣其兜售的物品及其装盛器具，处以二十元以上二百元以下罚款。</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第十六条 第一款 任何单位和个人不得擅自占用城市人行道、桥梁、地下通道以及其他公共场所设摊经营、兜售物品。</p> <p>第三款 违反本条第一款规定的，责令改正；拒不改正的，可以处五十元以下的罚款。</p>	经告知后及时改正

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
10	对沿街和广场周边的经营者擅自超出门、窗进行店外经营商品的行政处罚	<p>上海市市容环境卫生管理条例 第二十五条 第五款 本市道路两侧和广场周围建筑物、构筑物内的经营者不得超出门窗和外墙经营。违反规定的，由城管执法部门责令改正，可处五十元以上五百元以下罚款。</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例 第五十条 第（四）项 违反本条例规定，有下列行为之一的，由市容环卫管理部门按照以下规定处理：（四）超出门、窗进行店外占道经营、作业的，责令停止违法行为，处以一百元以上五百元以下罚款，有违法经营设施的，责令拆除违法经营设施；</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例 第十七条 第一款 沿街和广场周边的经营者不得擅自超出门、窗进行店外经营、作业或者展示商品。 第三款 违反本条第一款或者第二款规定的，责令限期改正；逾期不改正的，对违反本条第一款规定的行为，可以处一百元以上一千元以下罚款，对违反本条第二款规定的行为，处五百元以上三千元以下罚款。</p>	经告知后及时改正
11	对从事车辆清洗或者维修、废品收购、废弃物接纳作业的单位和个人未采取有效措施防止污水外流或者将废弃物向外洒落的行政处罚	<p>上海市市容环境卫生管理条例 第三十四条 从事车辆清洗、修理，以及废品收购和废弃物接纳作业的，应当保持经营场所周围环境卫生整洁，采取措施防止污水外流或者废弃物向外散落。违反规定的，由城管执法部门责令改正，对从事车辆清洗、修理以及废品收购的，处一百元以上一千元以下罚款；对从事废弃物接纳作业的，处三百元以上三千元以下罚款。</p> <p>江苏省城市市容和环境卫生管理条例 第二十四条 第一款 从事车辆清洗、维修的单位或者个人应当采取措施，防止废油、废液等污染周围环境。 第五十一条 第（三）项 违反本条例规定，有下列行为之一的，由市容环卫管理部门责令纠正违法行为，采取补救措施，可以按照以下规定予以处罚：（三）收旧、车辆清洗、维修、饮食等单位或者个人污染环境的，处以五十元以上二百元以下罚款；</p> <p>浙江省城市市容和环境卫生管理条例 第十七条 第二款 从事车辆清洗或者维修、废品收购、废弃物接纳作业的单位和个人，应当采取有效措施防止污水外流或者废弃物向外洒落，保持周围环境整洁。 第三款 违反本条第一款或者第二款规定的，责令限期改正；逾期不改正的，对违反本条第一款规定的行为，可以处一百元以上一千元以下罚款，对违反本条第二款规定的行为，处五百元以上三千元以下罚款。</p>	经告知后及时改正

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
12	对饲养人未及时清理宠物在城市道路和其他公共场地排放的粪便，饲养宠物和信鸽污染环境的行政处罚	<p style="text-align: center;">上海市市容环境卫生管理条例</p> <p>第三十六条 第三款 居民饲养宠物不得影响环境卫生，对宠物在道路和其他公共场所产生的粪便应当即时自行清除。违反规定的，由城管执法部门责令改正；拒不改正的，处二十元以上二百元以下罚款。</p> <p style="text-align: center;">江苏省城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第二十六条 禁止在设区的市市区饲养鸡、鸭、鹅、兔、羊、猪等家禽家畜和食用鸽。因教学、科研以及其他特殊需要饲养的，依照有关规定执行。</p> <p>居民饲养宠物和信鸽不得污染环境，对宠物在道路和其他公共场地排放的粪便，饲养人应当即时清除。</p> <p>第五十一条 第（七）项 违反本条例规定，有下列行为之一的，由市容环卫管理部门责令纠正违法行为，采取补救措施，可以按照以下规定予以处罚：（七）饲养宠物和信鸽污染环境的，处以二十元以上二百元以下罚款；</p> <p style="text-align: center;">浙江省城市市容和环境卫生管理条例</p> <p>第三十三条 第三款 饲养宠物和信鸽不得污染环境，对宠物在城市道路和其他公共场地排放的粪便，饲养人应当即时清除。</p> <p>第五款 违反本条第三款规定的，责令改正，可以处二十元以上五十元以下的罚款。</p>	经告知后及时改正
13	对擅自占用或者挖掘城市道路的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第二十七条 第（一）项 城市道路范围内禁止下列行为：（一）擅自占用或者挖掘城市道路；</p> <p>第四十二条 违反本条例第二十七条规定，或者有下列行为之一的，由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正，可以处以2万元以下的罚款；造成损失的，应当依法承担赔偿责任。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 经告知后及时改正的； 2. 未影响车辆、行人通行且未损害城市道路的。
14	对履带车、铁轮车以及超重超长超高车辆擅自在道路上行驶的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第二十七条 第（二）项 城市道路范围内禁止下列行为：（二）履带车、铁轮车或者超重、超高、超长车辆擅自在城市道路上行驶；</p> <p>第四十二条 违反本条例第二十七条规定，或者有下列行为之一的，由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正，可以处以2万元以下的罚款；造成损失的，应当依法承担赔偿责任。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 经告知后及时改正的； 2. 未损害城市道路的。

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
15	对未在城市道路施工现场设置明显标志和安全防围设施的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第三十五条 经批准挖掘城市道路的,应当在施工现场设置明显标志和安全防围设施;竣工后,应当及时清理现场,通知市政工程行政主管部门检查验收。</p> <p>第四十二条 第(二)项 违反本条例第二十七条规定,或者有下列行为之一的,由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正,可以处以2万元以下的罚款;造成损失的,应当依法承担赔偿责任:(二)未在城市道路施工现场设置明显标志和安全防围设施的。</p>	<p>1. 经告知后及时改正的;</p> <p>2. 未因未设置明显标志和安全防围设施造成后果的。</p>
16	占用城市道路期满或者挖掘城市道路后,不及时清理现场的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第三十五条 经批准挖掘城市道路的,应当在施工现场设置明显标志和安全防围设施;竣工后,应当及时清理现场,通知市政工程行政主管部门检查验收。</p> <p>第四十二条 第(三)项 违反本条例第二十七条规定,或者有下列行为之一的,由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正,可以处以2万元以下的罚款;造成损失的,应当依法承担赔偿责任:(三)占用城市道路期满或者挖掘城市道路后,不及时清理现场的。</p>	<p>经告知后及时改正的</p>
17	对不按照规定办理依附于城市道路建设各种管线、杆线等设施批准手续的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第二十九条 依附于城市道路建设各种管线、杆线等设施的,应当经市政工程行政主管部门批准,方可建设。</p> <p>第四十二条 第(四)项 违反本条例第二十七条规定,或者有下列行为之一的,由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正,可以处以2万元以下的罚款;造成损失的,应当依法承担赔偿责任:(四)依附于城市道路建设各种管线、杆线等设施,不按照规定办理批准手续的;</p>	<p>经告知后在规定期限内改正的。</p>

序号	事项名称	法律依据（法律、行政法规及部门规章）	适用条件
18	对不按照规定补办紧急抢修埋设在城市道路下的管线批准手续的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第三十四条 埋设在城市道路下的管线发生故障需要紧急抢修的，可以先行破路抢修，并同时通知市政工程行政主管部门和公安交通管理部门，在 24 小时内按照规定补办批准手续。</p> <p>第四十二条 第（五）项 违反本条例第二十七条规定，或者有下列行为之一的，由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正，可以处以 2 万元以下的罚款；造成损失的，应当依法承担赔偿责任：（五）紧急抢修埋设在城市道路下的管线，不按照规定补办批准手续的；</p>	经告知后在规定期限内改正的。
19	对未按照批准的位置、面积、期限占用或者挖掘城市道路的行政处罚	<p style="text-align: center;">城市道路管理条例</p> <p>第三十六条 经批准占用或者挖掘城市道路的，应当按照批准的位置、面积、期限占用或者挖掘。需要移动位置、扩大面积、延长时间的，应当提前办理变更审批手续。</p> <p>第四十二条 第（六）项 违反本条例第二十七条规定，或者有下列行为之一的，由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正，可以处以 2 万元以下的罚款；造成损失的，应当依法承担赔偿责任：（六）未按照批准的位置、面积、期限占用或者挖掘城市道路，或者需要移动位置、扩大面积、延长时时间，未提前办理变更审批手续的。</p>	经告知后及时改正的。

附件 2

首次违法行为依法不予行政处罚 告知承诺书

NO:

当事人 情况	姓名/名称		身份证件号/信用代码	
	地址		联系电话	
违法行 为告知	<p>202X 年 X 月 X 日，执法人员 XXX、XXX，在 XXX（检查的地点）实施检查时（或其他案件线索来源），发现当事人存在 XXX（违法行为的名称）违法行为。根据《XX》第 X 条第 X 款第（X）项的规定，现责令当事人（<input type="checkbox"/>立即 / <input type="checkbox"/>于 202X 年 X 月 X 日前）按下列要求改正违法行为：</p> <p>.....</p> <p>经查，当事人的违法行为符合首次轻微违法行为依法可以不予行政处罚的适用条件。执法人员已向当事人宣传了相关法律法规规章的规定。（以下无正文）</p> <p style="text-align: right;">执法人员签名： 年 月 日</p>			

<p>当事人的承诺</p>	<p>XXX（执法单位全称）：</p> <p>执法人员 XXX、XXX 已向本人（单位）进行了违法行为告知和法制宣传教育，并要求予以改正。</p> <p>本人（单位）对以上有关违法行为、告知及宣传教育情况确认无误，并自愿承诺：</p> <p><input type="checkbox"/>1. 立即予以改正；</p> <p><input type="checkbox"/>2. 在 202X 年 X 月 X 日前改正完毕，并将改正情况说明等材料送达你单位；</p> <p><input type="checkbox"/>3. 遵守相关法律法规规章的规定。</p> <p>若本人（单位）未履行上述承诺的，愿依法承担相应的法律责任。</p> <p style="text-align: right;">签名或盖章：</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p>
<p>改正情况</p>	<p>（注明当事人的改正情况并核查后，执法人员签名）</p> <p style="text-align: right;">执法人员签名：</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p>

附：当事人的身份材料复印件及其他证明材料

附件 3

首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺适用流程图

