上海市宝山区市场监督管理局
上海市宝山区司法局
上海市宝山区教育局文件
上海市宝山区商务委员会
上海市宝山区烟草专卖局

宝市监反〔2026〕21号

# 上海市宝山区市场监督管理局上海市宝山区司法局上海市宝山区教育局上海市宝山区商务委员会上海市宝山区烟草专卖局关于印发《宝山区市场监管领域（跨部门监管处罚）轻微违法行为包容审慎监管执法工作指引（四）》的通知

各科室，执法大队，各市场监管所：

现将《宝山区市场监管领域（跨部门监管处罚）轻微违法行为包容审慎监管执法工作指引（四）》印发给你们，请遵照执行。

上海市宝山区市场监督管理局　　上海市宝山区司法局

上海市宝山区教育局　　上海市宝山区商务委员会

上海市宝山区烟草专卖局

2026 年 10 月 9 日

（此件公开发布）

# 宝山区市场监管领域（跨部门监管处罚）轻微违法行为包容审慎监管执法工作指引（四）

近年来，市场监管领域集中行使处罚权（跨部门监管处罚）存在裁量尺度差异。为深入贯彻依法行政、优化营商环境决策部署，规范市场监管、商务、教育、烟草等领域行政处罚权执法行为，统一裁量标准、落实包容审慎要求，避免类案不同罚、小过重罚，保障执法公平，降低企业合规成本，稳定市场预期、激发市场活力，特制定本工作指引。

## 一、总体要求

严格依据《中华人民共和国行政处罚法》及相关法律法规，综合违法事实、性质、情节、危害后果及整改情况，合理确定处罚种类和幅度，做到过罚相当。要主动释法说理、提供合规指引，对适用包容审慎监管的案件同步开展合规指导，坚持执法与服务融合、处罚与教育结合，在守住安全底线前提下为企业纾困减负。要强化市场监管、商务、教育、烟草等部门协同，建立信息共享、联合指导和会商检查机制，涉及专业问题征询主管部门意见，统一执法尺度和处置标准，凝聚监管合力。要将包容审慎监管融入日常执法，对符合法定条件的轻微违法依法容错，减轻企业合规负担，坚守安全底线，提升执法公信力，

以规范、高效、便民的执法稳定市场预期、激发市场活力，营造公平公正、开放包容的法治化营商环境。

## 二、适用情形

### （一）首违免罚，规范适用

不予行政处罚，是指对符合法定条件的违法行为不再给予行政处罚。执法人员应当对照相关规定，严格核实是否同时具备初次违法、非主观故意、危害轻微、及时改正等要件。符合不予处罚条件的，依法规范办理，阐明事实与依据，并开展批评教育、普法宣传。

### （二）减轻处罚，把握适用条件

减轻行政处罚，是指适用法定最低限度以下的处罚幅度或处罚种类。执法人员应充分说明法定减轻情节，如主动消除危害后果、受他人胁迫、配合查处有立功表现等，并明确减轻后的处罚建议。减轻罚款时可在法定最低限值以下确定数额，但不得免除当事人应尽的法定义务，避免随意执法。

### （三）从轻处罚，明确裁量规则

从轻行政处罚，是指在法定处罚种类和幅度内选择较轻种类或较小幅度。执法人员应依据过罚相当原则，综合评判违法行为轻微、社会危害性较小等从轻情节，确定具体种类或额度。同类案件从轻标准须保持统一，不得选择性适用，确保执法公平。

**（四）严重违法，依法严厉查处**

对有证据证明严重危害公民身体健康生命安全、造成重大财产损失或严重扰乱市场秩序等后果的违法行为，不得适用不予处罚、从轻或减轻处罚。执法人员应当全面固定证据，符合从重处罚情形的，依法从重处罚，及时通报行业主管部门，涉嫌犯罪的坚决移送司法机关，牢牢守住安全底线。

**三、工作机制**

**（一）对标裁量基准，统一执法尺度**

将市场监管及商务、教育、烟草等部门制定的相关文件作为办案参照，合理适用裁量因素，保障执法公平公正。

**（二）主动征询联动，借力专业认定**

对涉及特许经营、专卖管理、教育培训等行业属性强的违法行为，办案机构应在作出处罚决定前，听取商务、教育、烟草等主管部门的专业意见；对疑难案件，组织跨部门研讨，统一裁量口径，确保执法与行业管理衔接顺畅、标准一致。

**（三）推行容错纠错，规范免罚减罚**

对首次违法、后果轻微、及时改正的，严格依照相关文件启用容错机制。执法人员要全面收集固定相关证据，依法作出不予处罚或减轻、从轻处罚决定，并同步开展整改提示。及时追踪整

改情况，对未按期整改的依法处理，不得擅自增设免罚条件或拔高门槛。

**（四）执法全程指导，寓服务于监管**

树立“执法即服务”理念。对高频轻微违法事项做好风险提示；发现违法苗头的，优先运用行政指导、约谈警示，引导自我纠正。发现问题后，向当事人提供整改指导，帮扶合规经营。针对商务、教育、烟草等领域，加强法治宣传与合规辅导，从源头减少违法，将执法过程转化为服务过程。

## 四、工作措施

**（一）强化组织领导，压实工作责任**

成立由各部门行使处罚移送职责科室负责人牵头、相关业务科室共同参与的包容审慎监管联络专班，统筹推进集中处罚权（跨部门监管处罚）领域柔性执法、裁量适用、协同联动等重点工作。将本指引落实情况纳入年度重点工作，明确责任分工，确保各项要求落实到位。

**（二）严格法制审核，筑牢质量防线**

对拟适用不予处罚、减轻或从轻处罚的案件，加强法制审核，重点核查事实认定、法律适用、裁量基准和程序规范。强化处罚决定说理，详细载明裁量理由。对重大疑难问题，可组织法律顾问、行业专家会商，严把执法法治关口，防范执法风险。

**（三）提升执法素养，增强履职本领**

常态化开展集中处罚权领域专题培训，分领域开展商务、教育、烟草法规与裁量细则、免罚清单应用、调查取证技巧等培训。通过多种方式提升执法人员综合判定“首违”“轻微”等要件的能力，打造专业化执法队伍。

**（四）深化部门协作，凝聚监管合力**

与商务、教育、烟草专卖等部门加强协作，固化信息共享、线索移送、联合执法、专业支撑流程。建立日常沟通机制，及时沟通政策变化。对新型、复杂案件开展联合研判，形成执法共识。根据机制运行情况，适时评估联动效果，解决配合堵点，确保集中处罚权规范高效运行。

**（五）做实宣传引导，营造良好氛围**

通过多种渠道公布包容审慎相关指引，发布典型案例。开展政企互动活动，解读免罚减罚政策，听取经营主体意见。对轻微违法免罚的，注重释法说理，引导企业自觉守法、主动纠错，让执法既有力度更有温度。

本工作指引施行过程中具体事宜，由上海市宝山区市场监督管理局会同其他制定机关负责解释。法律、法规、规章或上级文件另有规定的或有新规定的，从其规定。

本工作指引自印发之日起施行，有效期至2027年12月31日。

上海市宝山区市场监督管理局办公室　　2026年10月12日印发