

上海市应急管理局文件

沪应急行规〔2025〕1号

上海市应急管理局关于进一步规范不予 行政处罚、减轻行政处罚工作的通知

各区应急管理局，市应急管理局机关有关处室、执法总队：

为更好统筹发展和安全，进一步助力优化营商环境，提高应急管理执法质效，实现高质量发展和高水平安全良性互动，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《应急管理行政处罚裁量权基准》、《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》等规定，现就进一步规范我市应急管理部门不予、减轻行政处罚工作通知如下。

一、适用范围

各级应急管理部门要坚持依法行政、过罚相当，严格依职权规范行使行政裁量权，既体现执法力度，也彰显执法温度。

对近 36 个月内发生生产安全责任事故，或者被纳入严重失信主体名单的生产经营单位，原则上不适用不予行政处罚。对近 36 个月内发生造成人员死亡的一般生产安全责任事故、或者发生较大以上生产安全责任事故，或者被纳入严重失信主体名单的生产经营单位，原则上不适用减轻行政处罚。确有必要适用不予、减轻行政处罚的，应当由应急管理部门负责人集体讨论决定，并充分论证说明适用理由。严肃查处严重违法行为，坚决守牢安全生产底线。

二、概念内涵

违法行为轻微，应当结合违法行为的性质、情节、频次、持续时间，生产经营单位的安全生产风险、安全生产管理体系运行情况、主观过错程度、配合执法态度等因素判定。

初次违法，是指当事人第一次实施该种违法行为。应急管理部门通过询问当事人、查询执法记录等途径，未发现当事人近 36 个月内因同种违法行为被作出责令改正、不予立案、不予行政处罚、行政处罚等处理的，可以认定为初次违法。

危害后果轻微，应当结合违法行为的性质、持续时间、危害程度、安全生产管理体系运行情况等因素综合判定，重点关注实质安全危害程度。

及时改正，包括在应急管理部门发现违法行为、责令改正之前主动改正，在应急管理部门责令改正之后按要求改正，以及应急管理部门认定及时改正的其他情形。

一般情况下，违法行为性质可以结合是否构成重大事故隐患、违法频次等来认定，违法行为持续时间可以结合生产经营单位的安全风险、主观过错程度等来认定，安全生产风险可以结合是否属于重点监管单位、存在的危险有害因素、安全风险等级划分等来认定，安全生产管理体系运行情况可以结合全员安全生产责任制建立落实、安全生产规章制度和操作规程制定执行、安全风险分级管控措施落实、事故隐患治理体系运行等来认定，危害程度可以结合危害范围、从业人员数量、整改态度等来认定。法律、法规、规章或者本市、上级部门裁量权基准另有规定，以及应急管理部门根据实际情况综合认定的除外。

减轻行政处罚，是指对符合法定减轻行政处罚条件的违法行为，适用法定行政处罚最低限度以下的处罚种类或者处罚幅度，包括应当并处时不并处、在法定最低罚款限值以下确定罚款数额等情形。原则上减轻处罚后处罚金额不得低于法定最低处罚金额的 30%。特别情形下，认为减轻处罚后仍难以符合过罚相当原则的，应当在应急管理部门负责人集体讨论中进行专门审议并做好相应记录。

三、清单管理

市应急管理局制定《上海市应急管理领域不予行政处罚清单》和《上海市应急管理领域减轻行政处罚清单》（以下统称《清单》），细化明确不予、减轻行政处罚具体事项、适用条件等，加强对不予、减轻行政处罚适用的具体指导，并适时动态调整。

《清单》外的违法行为，依据《中华人民共和国行政处罚法》等规定适用不予、减轻行政处罚。有证据表明生产经营单位自查发现并记录在案的涉及一般事故隐患的违法行为，或者自查发现、记录在案并按照规定报告的涉及重大事故隐患的违法行为，如果尚未造成危害后果且正在采取有效措施整改的，一般依法不予行政处罚。

四、规范检查

现场检查过程中应当做好检查记录，制作《现场检查记录》。发现违法行为的，依法责令改正，下达《责令限期整改指令书》；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，依法采取现场处理措施，下达《现场处理措施决定书》。同时，及时做好证据收集固定工作。

五、闭环管理

对现场检查发现的违法行为，要紧盯不放，督促生产经营单位彻底整改，及时进行整改复查，确保符合法律规范、标准要求，制作《整改复查意见书》；对逾期未整改或者整改不到位的，以及同一违法行为反复出现的，要依法严肃查处，坚决防止执法“宽

松软”。

六、程序严谨

《清单》内的违法行为，在立案之前已查清事实，有证据证明符合不予行政处罚条件的，可以不予立案。不予立案的，应当制作《行政执法有关事项审批表》，说明不予行政处罚的理由，报本单位或者执法机构负责人批准。在立案之后查清事实，有证据证明符合不予行政处罚条件的，按照重大行政执法决定程序，经法制审核，由应急管理部门负责人集体讨论决定。《清单》外的违法行为，满足法定不予行政处罚条件的，各区应急管理局应当依法立案，按照重大行政执法决定程序，经法制审核，由应急管理部门负责人集体讨论决定。

减轻行政处罚应当按照重大行政执法决定程序，经法制审核，由应急管理部门负责人集体讨论决定。

七、管理强化

适用不予、减轻行政处罚，应当在《案件处理呈批表》《行政执法有关事项审批表》《案件调查终结报告》等文书中论证说明不予、减轻行政处罚的理由，相关证据应当归入案卷。同时，加强对当事人教育，综合采用劝导示范、告诫、约谈等手段，督促其依法履行安全生产主体责任。

本通知自 2026 年 1 月 18 日起施行，有效期至 2031 年 1 月 17 日。《上海市应急管理局关于印发上海市应急管理部门安全生

产领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单的通知》（沪应急行规〔2022〕3号）同时废止。应急管理部对不予行政处罚程序、文书另有规定的，从其规定。

附件：1. 上海市应急管理领域不予行政处罚清单
2. 上海市应急管理领域减轻行政处罚清单

上海市应急管理局
2025 年 12 月 17 日