附件1

关于贯彻落实《南通市城市管理综合行政执法

首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2025版）》的实施意见

各县（市、区）城管局（执法局），市局机关各处室，市城市管理综合行政执法监督局：

为进一步优化法治化营商环境，积极推行服务型执法，结合我市城市管理综合行政执法工作实际，我局修订了《南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2022版）》，形成《南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2025版）》（以下简称“《2025版清单》”）。现就贯彻落实《2025版清单》工作提出以下实施意见。

一、指导思想

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，在全市城市管理综合行政执法领域，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，对部分初次违法、主动消除或者减轻违法行为危害后果的一般违法行为从轻处罚，对部分初次违法、情节显著轻微或者没有明显社会危害且配合管理的违法行为不予实施强制措施，充分体现城管执法的温度，共同激发市场主体活力，不断提升城市管理综合行政执法水平。

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。科学界定首违不罚轻罚标准、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

全市城市管理综合行政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）本自然年度内在本行政执法区域内首次违法的；

（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《2025版清单》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。

初步认定当事人的违法行为符合《2025版清单》所列从轻减轻行政处罚清单要求的，可以从轻减轻行政处罚。

初步认定当事人的违法行为符合《2025版清单》所列不予实施行政强制措施清单要求的，可以不予实施行政强制措施。

四、工作要求

（一）严格把握适用范围和程序。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》。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，视情依法查处。当事人的违法行为属于轻罚清单事项且违法情节符合适用条件适用从轻处罚的，要在案件审批和《行政处罚决定书》中具体述明从轻处罚的理由和依据。当事人的违法行为属于不予实施行政强制措施清单事项且违法情节符合适用条件的，并自愿签署《首次违法行为依法不予实施行政强制措施告知承诺书》的，不予实施行政强制措施。

（二）强化首违免罚轻罚执法全过程记录。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（行政强制措施）告知承诺书》应当一式两份，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，并作为当事人再次违法实施处罚的依据。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，应及时将处置情况反馈案件线索来源方。

（三）加强普法宣传教育和柔性监管。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。

五、其他事项

《关于贯彻落实<南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2025版）>的实施意见》自2025年月日起施行，有效期至2029年月日。南通市城市管理综合行政执法局2022年10月28日印发的《南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2022版）》（通执法发〔2022〕9号）和《关于贯彻落实<南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2022版）>的实施意见》（通执法发〔2022〕10号）同时废止。

附件：1．南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2025版）

1. 首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺书
2. 首次违法行为依法不予实施行政强制告知承诺书
3. 首次违法行为依法不予行政处罚告知承诺适用流程图

南通市城市管理综合行政执法局

2025年月日

附件1

南通市城市管理综合行政执法首次轻微违法行为不予行政处罚和

一般违法行为从轻减轻行政处罚以及不予实施行政强制措施清单（2025版）

首次轻微违法行为不予行政处罚清单

| 序号 | 违法行为 | 需同时满足的不予处罚情形 | 法律依据（具体到条文内容） | 实施主体 | 责任部门 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 未取得建设工程规划许可证进行建设 | 1．门卫、配电房等较小体量的单位自建配套用房建设；  2．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为，情节轻微，且可以采取补救措施消除对规划实施的影响；  3．及时停止建设，配合调查并在立案之日起60日内改正违法行为；  4．未发生施工质量和施工安全事故。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条  《江苏省城乡规划条例》第六十二条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 2 | 未按照建设工程规划许可证的规定进行建设 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为，情节轻微，且可以采取补救措施消除对规划实施的影响；  2．及时停止建设，配合调查并在立案之日起60日内改正违法行为；  3．未发生施工质量和施工安全事故。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条  《江苏省城乡规划条例》第六十二条 | 市、0县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 3 | 建设工程未经验线 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为，情节轻微，对规划实施无影响；  2．及时停止建设，配合调查并在立案之日起30日内改正违法行为。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《江苏省城乡规划条例》第六十四条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 4 | 未进行竣工消防备案 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2．配合调查并在立案之日起30日内改正违法行为；  3．未发生消防安全事故。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国消防法》第五十八条第三款 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 5 | 未取得施工许可证或者开工报告未经批准擅自施工 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2．及时停止建设，配合调查并在立案之日起60日内改正违法行为；  3．未发生施工质量和施工安全事故。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国建筑法》第六十四条  《建设工程质量管理条例》第五十七条  《建筑工程施工许可管理办法》第十二条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 6 | 建设单位未组织竣工验收擅自交付使用 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2．配合调查并在立案之日起60日内改正违法行为；  3．未发生施工质量和施工安全事故。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《建设工程质量管理条例》第五十八条第（一）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 7 | 建设单位未按照国家规定将竣工验收报告、有关认可文件或者准许使用文件报送备案 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2．配合调查并在立案之日起30日内改正违法行为。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《建设工程质量管理条例》第五十六条第（八）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 8 | 建设单位未向建设行政主管部门移交建设项目档案 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2．配合调查并在立案之日起30日内改正违法行为。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《建设工程质量管理条例》第五十九条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 9 | 从事城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处置的企业不履行规定义务 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市生活垃圾管理办法》第二十条、第二十八条、第四十五条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 10 | 个人未按规定分类投放生活垃圾 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第四十九条第二款、第一百一十一条第三款 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 11 | 随地吐痰、便溺，乱扔果皮、纸屑、烟头、口香糖、饮料罐、塑料袋等，乱倒污水、粪便，或者乱弃动物尸体 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场改正并采取补救措施的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》第三十六条、第六十四条第（七）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 12 | 擅自占用或者挖掘城市道路 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第二十七条 第（一）项、第四十二条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 13 | 履带车、铁轮车以及超重超长超高车辆擅自在城市道路上行驶 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第二十七条 第（二）项、第四十二条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 14 | 未在城市道路施工现场设置明显标志和安全防围设施 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第三十五条 、第四十二条 第（二）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 15 | 占用城市道路期满或者挖掘城市道路后，不及时清理现场 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第三十五条、第四十二条 第（三）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 16 | 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 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第二十九条、第四十二条 第（四）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 17 | 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 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第三十四条、第四十二条 第（五）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 18 | 未按照批准的位置、面积、期限占用或者挖掘城市道路 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《城市道路管理条例》第三十六条、第四十二条 第（六）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 19 | 违反已批准的绿化规划，缩小绿地面积 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《江苏省城市绿化管理条例》第二十四条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 20 | 建设单位未按照规定配套建设节约用水设施 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.已用水量在1000立方米以下的；  3.经告知后在规定期限内改正的；  4.未产生危害后果的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《江苏省城乡供水管理条例》第五十六条第（一）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 21 | 配套建设的节约用水设施未经验收或者验收不合格仍投入使用 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.已用水量在1000立方米以下的；  3.经告知后在规定期限内改正的；  4.未产生危害后果的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《江苏省城乡供水管理条例》第五十六条第（二）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 22 | 排放油烟的餐饮服务业经营者未安装油烟净化设施 | 1.前期未经过城管部门前置踏勘；  2.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  3.危害后果轻微；  4.经告知后当场或在规定期限内改正，且整改后餐饮油烟达标排放的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国大气污染防治法》第八十一条第一款、第一百一十八条第一款 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 23 | 排放油烟的餐饮服务业经营者不正常使用油烟净化设施或者未采取其他油烟净化措施，超过排放标准排放油烟 | 1.本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正，且整改后餐饮油烟达标排放的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国大气污染防治法》第八十一条第一款、第一百一十八条第一款 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 24 | 非机动车不在规定地点停放 | 1.本年度内在本执法主体执法区域内初次违法的；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《中华人民共和国道路交通安全法》 第五十九条、第八十九条  《江苏省道路交通安全条例》 第五十七条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 25 | 擅自在绿地内停放车辆 | 1.本年度内在本执法主体执法区域内初次违法的；  2.危害后果轻微；  3.经告知后当场或在规定期限内改正的。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条  《南通市城市绿化管理条例》第十五条第（六）项、第十八条第（六）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |

一般违法行为从轻减轻行政处罚清单

| 序号 | 违法行为 | 需同时满足的从轻  减轻处罚情形 | 自由裁量处罚幅度 | 法律依据（具体到条文内容） | 实施主体 | 责任部门 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 建设单位未取得施工许可证或者开工报告未经批准擅自施工 | 1．本年度内在本执法主体执法区域首次发生本项违法行为，情节及危害后果轻微；  2．建设工程合同金额在200万元以下；  3.违法施工期间未发生质量安全事故。 | 对建设单位按照合同价款1%处罚，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额5%的处罚。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条  《建设工程质量管理条例》第五十七条、第七十三条 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 2 | 建设单位未按照规定配套建设节约用水设施 | 1.已用水量在1000立方米以上15000立方米以下的；  2.经告知后在规定期限内改正的。 | 按规定处以一万元以上三万元以下罚款，此种情形罚款一万元。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条  《江苏省城乡供水管理条例》第五十六条第（一）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |
| 3 | 配套建设的节约用水设施未经验收或者验收不合格仍投入使用 | 1.已用水量在1000立方米以上15000立方米以下的；  2.经告知后在规定期限内改正的。 | 按规定处以一万元以上三万元以下罚款，此种情形罚款一万元。 | 《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条  《江苏省城乡供水管理条例》第五十六条第（二）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使处罚权的镇（街道） | 市城管局 |

不予实施行政强制措施清单

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 行政强制措施 | 不予实施条件 | 法律依据 | 实施主体 | 责任部门 |
| 1 | 擅自占用道路、公共广场、人行过街桥、人行地下通道以及其他公共场地摆摊设点，经责令停止违法行为仍继续违法经营的，对涉案的物品及其装盛器具的暂扣 | 初次违法，配合管理，违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的。 | 《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》 第六十三条第（六）项 | 市、县（市）区城管执法局；已授权行使行政强制权的镇（街道） | 市城管局 |

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 | 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( □立即 / □于202X年X月X日前 )按下列要求改正违法行为：  ……  经查，当事人的违法行为符合轻微违法行为依法可以不予行政处罚的适用条件。执法人员己向当事人宣传了相关法律法规规章的规定。（以下无正文）  执法人员签名：  年 月 日 | | | |
| 当事人的承诺 | XXX（执法单位全称）：  执法人员已向本人（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。  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：  □1.立即予以改正；  □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；  □3.遵守相关法律法规规章的规定。  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。  签名或盖章：  年 月 日 | | | |
| 改正  情况 | （注明当事人的改正情况并核查后，执法人员签名）  执法人员签名：  年 月 日 | | | |

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实施行政强制

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 | 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( □立即 / □于202X年X月X日前 )按下列要求改正违法行为：  ……  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实施行政强制的适用条件。执法人员己向当事人宣传了相关法律法规规章的规定。（以下无正文）  执法人员签名：  年 月 日 | | | |
| 当事人的承诺 | XXX（执法单位全称）：  执法人员已向本人（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。  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：  □1.立即予以改正；  □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；  □3.遵守相关法律法规规章的规定。  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。  签名或盖章：  年 月 日 | | | |
| 改正  情况 | （注明当事人的改正情况并核查后，执法人员签名）  执法人员签名：  年 月 日 | | | |

附：当事人的身份材料复印件及其他证明材料

附件4

首次违法行为依法不予行政处罚

告知承诺适用流程图

发现案件线索

依法实施行政处罚

开展检查

向当事人指出违法行为、宣传相关法律法规规章规定，并提出改正要求

结案

是否适用首违免罚

否

是

执法人员制作

《告知承诺书》

当事人立即改正

当事人按期改正

是否按期改正

当场核查并办结

视情况依法采取必要的监管措施或者依法查处

上传改正材料并办结

结案

否

是