

上海市松江区市场监督管理局文件

松市监稽查〔2023〕87号

上海市松江区市场监督管理局 关于转发《上海市进一步完善无证无照经营 综合治理工作的意见》的通知

局系统各单位：

2023年10月20日，上海市市场监管局印发了《上海市市场监督管理局关于进一步完善无证无照经营综合治理工作的意见》（以下简称《意见》）。

《意见》更新完善了《市场监管部门无证经营行为监管查处责任清单（2023版）》（以下简称《责任清单》），组织指导无证从事食品经营、食品生产、药械化、特种设备、产品质量、认

证认可、检验检测、计量等经营行为的发现处置、日常监管和依法查处。

请局机关各部门按照《责任清单》明确的职责，将各自领域内无证无照经营管理纳入年度工作安排，继续做好无证经营监管查处及相关指导工作。请各市场监管所、执法大队认真领会《意见》，进一步提高风险防范意识，秉持宽严相济原则，落实属地监管责任，拓宽综合治理渠道，引导经营主体自觉依法合规开展经营活动。

附件：上海市市场监督管理局关于进一步完善无证无照经营综合治理工作的意见

上海市松江区市场监督管理局
2023年11月21日



上海市市场监督管理局文件

沪市监稽查〔2023〕484号

上海市市场监督管理局 关于进一步完善无证无照经营 综合治理工作的意见

各区市场监管局，临港新片区市场监管局，市局各处室、执法总队、机场分局，市药品监管局：

为进一步优化本市营商环境，深化“放管服”改革，激发经营主体活力，促进经济社会持续健康发展，不断加强无证经营和市场监管领域无证经营综合治理工作，结合本市市场监管工作实际，现就完善无证无照经营综合治理工作提出以下意见：

一、明确职责，夯实责任，筑牢无证无照经营综合治理工作基础

（一）明确无证无照经营综合治理责任分工。根据法律法规、机构职能调整情况，进一步厘清市场监管部门无证经营和无照经营的管理职责，更新完善《市场监管部门无证经营行为监管查处责任清单（2023版）》（见附件），明确各类经营行为的许可依据、主管部门及相关无证经营的处罚依据，为合法经营明确规则基础。

（二）落实无证无照经营监管查处部门职责。市药品监管局、市局有关处室按照《市场监管部门无证经营行为监管查处责任清单（2023版）》，组织指导无证从事食品经营、食品生产、药械化、特种设备、产品质量、认证认可、检验检测、计量等经营行为的发现处置、日常监管和依法查处。各执法部门依法依职做好无证经营监管查处工作，将各自领域内无证无照经营管理纳入年度工作安排。

（三）提高对重点领域风险防范的思想认识。增强责任意识和底线思维，围绕市委市政府、市场监管总局和市局明确的工作目标，对威胁城市运行安全和群众生命财产安全、容易引发社会群体矛盾的食品、药品、产品质量、特种设备等市场监管领域高风险、重热点无证经营行为加大查处力度，集中力量予以严管，有效维护市场秩序，让合法经营者享受到守信合规经营带来的便利。

二、协同共治，疏堵结合，提升无证无照经营综合治理工作效能

（四）鼓励拓宽综合治理渠道。贯彻落实本市和各区关于优化营商环境、推进经济恢复和重振的政策措施和文件精神，以及市场监管部门关于发展壮大市场主体的若干措施、支持市场主体纾困解难登记便利化举措，加强政策宣传指导，加大对无证经营的疏导和综合纳管力度。支持和鼓励属地充分运用《无证无照经营查处办法》关于指定场所和时间纳管的相关规定，拓宽无证无照经营疏导渠道，复制推广便民服务点、综合纳管区域等举措。不断创新综合治理，鼓励社会创业投资，持续激发市场活力，推动无证无照经营综合治理工作在打造上海宜居宜业创业生活环境中发挥更加积极的作用。

（五）坚持宽严相济治理原则。坚持查处与引导相结合、处罚与教育相结合的原则，对具备办证办照条件的经营者，积极引导办理证照、规范经营，真正为民解忧、助企纾困。对新型业态、新兴行业和群众确有需求、风险隐患可控的行业领域，实行包容审慎监管，鼓励创新经济规范健康发展，为大众创业万众创新创造更宽松良好的制度环境。对威胁城市运行安全和人民群众生命财产安全、容易引起较大纠纷和负面影响的无证无照经营行为坚决依法从严查处。

（六）强化属地政府职责。借助城市精细化管理、文明城区创建等工作，进一步推进落实属地政府组织协调无证无照经营整治工作职责，巩固完善有关部门分工负责、协调配合的无证无照经营查处工作机制，坚持依法行政，提升社会共治效果。

三、数字赋能，审慎监管，更新无证无照经营综合治理工作理念

（七）提升信息化管理能力。通过信息化管理，提高监管精确性，减少对企业正常经营的影响。进一步优化运行“互联网+”平台无证无照经营管理信息化系统，实现数据录入分类准确、信息统计共享便捷、主管部门权责清晰、违法点位闭环管理。加强对系统使用的规范化管理，对无证无照点位录入及时性、闭环管理、结果一致性等加强管理。依托市、区一网统管，积极推进数据资源共享，夯实管理基础。依托各区城市运行中心和基层单位联勤联动平台，发挥联合巡查队伍的作用，完善无证无照经营行为管理机制，实现对无证无照经营的及时发现、及时报告和快速处置。

（八）贯彻包容审慎监管理念。要把执法办案与教育引导相结合，贯彻包容审慎监管理念，促进经济社会持续健康发展。认真贯彻《行政处罚法》第三十三条及本市《关于全面推行轻微违法行为依法不予行政处罚的指导意见》精神，落实《市场监管领域轻微违法违规经营行为免罚清单》和《市场监管领域不予实施行政强制措施清单》，不断更新综合治理工作理念，创新执法监管方式，提高综合监管效能，通过“有温度”的执法，持续营造一流营商环境。对无证无照经营行为根据不同情形予以区分，依法治理查处：一是对于危及人民群众生命财产安全、存在安全隐患的无证无照经营行为，要加大执法力度，守牢安全底线；二是

对于无安全隐患的无证经营行为，办案部门与主管科（处）室要充分会商，综合考量违法行为、危害后果和主观过错程度，按照《行政处罚法》和相关规范性文件精神，形成处理意见，并及时纠正违法行为，督促其积极整改，达到政治效果、社会效果和法律效果的统一；三是对于无需许可的一般无证行为，违法行为轻微的，按照《行政处罚法》和相关规范性文件精神，一般不予行政处罚，通过责令改正、批评教育、指导约谈等方式，引导经营主体自觉依法合规开展经营活动。

附件：市场监管部门无证经营行为监管查处责任清单（2023版）

上海市市场监督管理局

2023年10月19日

（此件公开发布）

市场监管部门无证经营行为监管查处责任清单 (2023版)

责任清单(一)

序号	案由	审批事项	审批依据	处罚依据	指导部门
1	未经许可从事食品生产或食品添加剂生产活动	食品生产许可证	《食品安全法》第三十五条第一款、第三十九条第一款	《食品安全法》一百二十二条	食品生产安全监督管理处
2	食品生产加工小作坊未取得准许生产证从事食品生产加工活动	食品生产加工小作坊准许生产证	《上海市食品安全条例》第五十八条第一款	《上海市食品安全条例》第一百零四条第一款	食品生产安全监督管理处
3	未经许可从事食品销售、餐饮服务	食品经营许可证	《食品安全法》第三十五条	《食品安全法》一百二十二条	食品经营安全监督管理处
4	无证生产目录内工业产品	工业产品生产许可证	《工业产品生产许可证管理条例》第十一条	《工业产品生产许可证管理条例》第四十五条	产品质量安全监督管理处

序号	案由	审批事项	审批依据	处罚依据	指导部门
5	计量检定机构未经授权对外检定、测试	法定计量检定机构计量授权证书	《计量法》第二十条 《计量法实施细则》第二十七条	《计量法实施细则》第五十一条 《计量违法行为处罚细则》第十一条 《法定计量检定机构监督管理办法》第十七条 《法定计量检定机构监督管理办法》第十八条	计量处
6	制造、销售未经型式批准的计量器具新产品	计量器具型式批准证书	《计量法》第十三条 《计量法实施细则》第十五条	《计量法实施细则》第四十四条 《计量违法行为处罚细则》第十三条 《计量器具新产品管理办法》第二十条	计量处
7	无证从事认证活动	认证机构批准书	《认证认可条例》第九条	《认证认可条例》第五十六条	认证处
8	检验检测机构无证出具具有证明作用的数据、结果	检验检测机构资质认定（计量认证）证书	《计量法》第二十二条、《计量法实施细则》第二十九条、《上海市计量监督管理条例》第二十七条、《认证认可条例》第十五条、《检验检测机构资质认定管理办法》第二条、《食品安全法》第八十四条第一款、《产品质量法》第十九条、《农产品质量安全法》第三十五条、《大气污染防治法》第五十四条、《医疗器械监督管理条例》第七十五条、《化妆品监督管理条例》第四十九条	《检验检测机构资质认定管理办法》第三十四条 《产品质量法》第五十七条 《食品安全法》第一百三十八条 《大气污染防治法》第一百一十二条 《农产品质量安全法》第四十四条 《医疗器械监督管理条例》第九十六条 《化妆品监督管理条例》第七十一条 《计量法实施细则》第五十条	认可与检验检测监督管理处

序号	案由	审批事项	审批依据	处罚依据	指导部门
9	无证生产特种设备	特种设备生产许可证	《特种设备安全法》第十八条 《市场监管总局关于特种设备行政许可有关事项的公告》（2021年第41号）（2022年6月1日起实施）	《特种设备安全法》第七十四条	特种设备安全监察处
10	无证充装特种设备	特种设备充装许可证	《特种设备安全法》第四十九条 《市场监管总局关于特种设备行政许可有关事项的公告》（2021年第41号）（2022年6月1日起实施）	《特种设备安全法》第八十五条第二款	特种设备安全监察处
11	未经核准、超出核准范围从事特种设备检验、检测	特种设备检验检测机构核准证	《特种设备安全法》第五十条 《市场监管总局关于特种设备行政许可有关事项的公告》（2021年第41号）（2022年6月1日起实施）	《特种设备安全法》第九十三条第一款第一项	特种设备安全监察处
12	无证从事互联网药品信息服务、医疗器械信息服务	互联网药品信息服务资格证书	《互联网信息服务管理办法》第五条	《互联网药品信息服务管理办法》第二十二条	市药品监管局
13	医疗单位无证使用放射性药品	放射性药品使用许可证	《放射性药品管理办法》第二十一条	《放射性药品管理办法》第二十七条	市药品监管局
14	无证生产药品	药品生产许可证	《药品管理法》第四十一条第一款	《药品管理法》第一百一十五条	市药品监管局

序号	案由	审批事项	审批依据	处罚依据	指导部门
15	无证生产麻醉药品和精神药品	药品生产许可证	《麻醉药品和精神药品管理条例》第十六条	《药品生产监督管理办法》第六十八条	市药品监管局
16	无证生产第一类中的药品类易制毒化学品	药品类易制毒化学品生产许可批件	《易制毒化学品管理条例》第八条	《易制毒化学品管理条例》第三十八条	市公安局、市市场监管局、市药品监管局
17	无证生产放射性药品	放射性药品生产企业许可证	《放射性药品管理办法》第十条	《放射性药品管理办法》第二十七条	市药品监管局
18	无证经营放射性药品	放射性药品经营企业许可证	《放射性药品管理办法》第十条	《放射性药品管理办法》第二十七条	市药品监管局
19	无证批发、零售药品	药品经营许可证	《药品管理法》第五十一条	《药品管理法》第一百一十五条	市药品监管局
20	无证经营第一类中的药品类易制毒化学品	药品经营许可证	《易制毒化学品管理条例》第十条	《易制毒化学品管理条例》第三十八条	市公安局、市市场监管局、市药品监管局
21	无证批发、零售麻醉药品和精神药品	药品经营许可证	《麻醉药品和精神药品管理条例》第二十四条 《麻醉药品和精神药品管理条例》第三十一条	《药品流通监督管理办法》第十七条 《药品流通监督管理办法》第三十二条第（四）项 《药品管理法》第一百一十五条	市药品监管局
22	无证批发蛋白同化制剂、肽类激素	药品经营许可证	《反兴奋剂条例》第九条第一款	《反兴奋剂条例》第三十八条第（二）（三）项	市药品监管局

序号	案由	审批事项	审批依据	处罚依据	指导部门
23	医疗机构无证配制制剂	医疗机构配制制剂许可证	《药品管理法》第七十四条第一款	《药品管理法》第一百一十五条	市药品监管局
24	无证生产第二类、第三类医疗器械	医疗器械生产许可证	《医疗器械监督管理条例》第三十二条第一款	《医疗器械监督管理条例》第八十一条第（二）项	市药品监管局
25	无证经营第三类医疗器械	医疗器械经营许可证	《医疗器械监督管理条例》第四十二条第一款	《医疗器械监督管理条例》第八十一条第（三）项	市药品监管局
26	无证生产化妆品	化妆品生产许可证	《化妆品监督管理条例》第二十七条第一款	《化妆品监督管理条例》第五十九条第一款第（一）项	市药品监管局
27	生产/进口/销售/使用未取得药品批准证明文件生产、进口药品	药品注册批件	《药品管理法》第二十四条第一款	《药品管理法》第一百二十四条	市药品监管局
28	生产有效期届满未取得药品再注册批件的药品	药品再注册批件	《中华人民共和国药品管理法实施条例》第四十一条	《中华人民共和国药品管理法实施条例》第四十一条	市药品监管局
29	生产/经营/使用未取得医疗器械注册证的第二类、第三类医疗器械	医疗器械注册证	《医疗器械监督管理条例》第十六条第一款	《医疗器械监督管理条例》第八十一条	市药品监管局

责任清单（二）

其他部门审批、市场监管部门单独或共同查处的事项

序号	案由	行政许可机关	许可依据	监管依据
1-1	擅自设立文物商店、经营文物拍卖等	文物行政主管部门	《中华人民共和国文物保护法》（全国人大常委会第11号，1982.11.19施行，2017.11.4第五次修正）第七十二条	未经许可，擅自设立文物商店、经营文物拍卖的拍卖企业，或者擅自从事文物的商业经营活动，尚不构成犯罪的，由 工商行政管理部门 依法予以制止，没收违法所得、非法经营的文物，违法经营额五万元以上的，并处违法经营额二倍以上五倍以下的罚款；违法经营额不足五万元的，并处二万元以上十万元以下的罚款。
1-2	擅自从事文物的商业经营活动			
2	擅自经营烟草制品零售业务	烟草专卖行政主管部门	《中华人民共和国烟草专卖法》（中华人民共和国主席令第46号，1992.1.1施行，2015.4.24第三次修正）第三十二条	无烟草专卖零售许可证经营烟草制品零售业务的，由 工商行政管理部门 责令停止经营烟草制品零售业务，没收违法所得，并处罚款。
3	擅自设立电影片的制片、发行、放映单位，擅自从事电影制片、进口、发行、放映活动	电影行政部门	《电影管理条例》（国务院令第342号，2002.2.1施行）第五十五条	违反本条例规定，擅自设立电影片的制片、发行、放映单位，或者擅自从事电影制片、进口、发行、放映活动的，由 工商行政管理部门予以取缔 ；依照刑法关于非法经营罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，没收违法经营的电影片和违法所得以及进行违法经营活动的专用工具、设备；违法所得5万元以上的，并处违法所得5倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足5万元的，并处20万元以上50万元以下的罚款。 （《电影产业促进法》第47条：违反本规定擅自从事电影摄制、发行、放映活动的，由县级以上人民政府电影主管部门予以取缔，没收电影片和违法所得以及从事违法活动的专用工具、设备；违法所得5万元以上的，并处违法所得5倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足5万元的，可以并处25万元以下的罚款。）

序号	案由	行政许可机关	许可依据	监管依据
4-1	未经许可经营旅行社业务	旅游行政主管部门	《中华人民共和国旅游法》（中华人民共和国主席令第3号，2013.10.1施行，2018.10.26第二次修正）第九十五条 《旅行社条例》（国务院令第550号，2009.5.1施行，2020.12.11第三次修订）第四十六条第一项、第四十七条	《旅游法》第九十五条 未经许可经营旅行社业务的，由 旅游主管部门或者市场监督管理部门 责令改正，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下罚款；违法所得十万元以上的，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款；对有关责任人员，处二千元以上二万元以下罚款。 旅行社违反本法规定，未经许可经营本法第二十九条第一款第二项、第三项业务，或者出租、出借旅行社业务经营许可证，或者以其他方式非法转让旅行社业务经营许可的，除依照前款规定处罚外，并责令停业整顿；情节严重的，吊销旅行社业务经营许可证；对直接负责的主管人员，处二千元以上二万元以下罚款。 《旅行社条例》第四十六条：违反本条例的规定，有下列情形之一的，由 旅游行政管理部门或者工商行政管理部门 责令改正，没收违法所得，违法所得10万元以上的，并处违法所得1倍以上5倍以下的罚款；违法所得不足10万元或者没有违法所得的，并处10万元以上50万元以下的罚款： 未取得相应的旅行社业务经营许可，经营国内旅游业务、入境旅游业务、出境旅游业务的。
4-2	旅行社转让、出租、出借旅行社业务经营许可证			
4-3	受让或者租借旅行社业务经营许可证			
5-1	擅自设立出版物的出版、印刷或者复制、进口单位	出版行政部门	《出版管理条例》（国务院令第343号，2002.2.1施行，2020.12.11第五次修订）第六十一条	未经批准，擅自设立出版物的出版、印刷或者复制、进口单位，或者擅自从事出版物的出版、印刷或者复制、进口、发行业务，假冒出版单位名称或者伪造、假冒报纸、期刊名称出版出版物的，由 出版行政主管部门、工商行政管理部门依照法定职权予以取缔 ；依照刑法关于非法经营罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，没收出版物、违法所得和从事违法活动的专用工具、设备，违法经营额1万元以上的，并处违法经营额5倍以上10倍以下的罚款，违法经营额不足1万元的，可以处5万元以下的罚款。
5-2	擅自从事出版物的出版、印刷或者复制、进口、发行业务			
5-3	假冒出版单位名称或者伪造、假冒报纸、期刊名称出版出版物			

序号	案由	行政许可机关	许可依据	监管依据
6-1	擅自设立印刷企业	出版行政部门	《印刷业管理条例》（国务院令 第 315 号，2001.8.2 施行，2020.12.11 第三次修订）第三十六条	违反本条例规定，擅自设立从事出版物印刷经营活动的企业或者擅自从事印刷经营活动的，由 出版行政部门、工商行政管理部门依据法定职权予以取缔 ，没收印刷品和违法所得以及进行违法活动的专用工具、设备，违法经营额 1 万元以上的，并处违法经营额 5 倍以上和 10 倍以下的罚款；若违法经营额不足 1 万元的，并处 1 万元以上 5 万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。
6-2	擅自从事印刷经营活动			
7-1	擅自设立音像制品出版、进口单位	出版行政部门	《音像制品管理条例》（国务院令 第 341 号，2002.2.1 施行，2020.12.11 第四次修订）第三十九条	未经批准，擅自设立音像制品出版、进口单位，擅自从事音像制品出版、制作、复制或者进口、批发、零售经营活动的，假冒出版单位名称或者伪造、假冒报纸、期刊名称出版出版物的，由 出版行政主管部门、工商行政管理部门依照法定职权予以取缔 ，依照刑法关于非法经营罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，没收违法经营的音像制品和违法所得以及进行违法活动的专用工具、设备；违法经营额 1 万元以上的，并处违法经营额 5 倍以上 10 倍以下的罚款，违法经营额不足 1 万元的，可以处 5 万元以下的罚款。
7-2	擅自从事音像制品出版、制作、复制或者进口、批发、零售经营活动			
7-3	假冒出版单位名称或者伪造、假冒报纸、期刊名称出版出版物			
8	擅自出版法规汇编	出版行政管理部门	《法规汇编编辑出版管理规定》（国务院令 第 63 号，1990.7.29 施行，2019.3.2 第一次修订）第十三条	违反本规定，擅自出版法规汇编的，根据不同情况 出版行政管理部门或者工商行政管理部门依照职权划分 可以给予当事人下列行政处罚：（一）警告；（二）停止出售；（三）没收或者销毁；（四）没收非法收入；（五）罚款；（六）停业整顿；（七）撤销出版社登记；（八）吊销营业执照。

序号	案由	行政许可机关	许可依据	监管依据
9-1	擅自从事快递业务	邮政管理部门	《中华人民共和国邮政法》（中华人民共和国主席令第47号，1987.1.1施行，2015.4.24第二次修正）第七十二条第一款	未取得快递业务经营许可经营快递业务，或者邮政企业以外的单位或者个人经营由邮政企业专营的信件寄递业务或者寄递国家机关公文的，由 邮政管理部门或者工商行政管理部门 责令改正，没收违法所得，并处五万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，并处十万元以上二十万元以下的罚款；对快递企业，还可以责令停业整顿直至吊销其快递业务经营许可证。
9-2	邮政企业以外的单位或者个人经营由邮政企业专营的信件寄递业务或者寄递国家机关公文			
10	擅自举办民办学校	县级以上人民政府教育行政部门、人力资源社会保障行政部门	《民办教育促进法》（2018年全国人大常委会第七次会议修正）第十二条 举办实施学历教育、学前教育、自学考试助学及其他文化教育的民办学校，由县级以上人民政府教育行政部门按照国家规定的权限审批；举办实施以职业技能为主的职业资格培训、职业技能培训的民办学校，由县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门按照国家规定的权限审批，并抄送同级教育行政部门备案。	《民办教育促进法》（2018年全国人大常委会第七次会议修正）第六十四条 违反国家有关规定擅自举办民办学校的，由所在地县级以上地方人民政府 教育行政部门或者人力资源社会保障行政部门会同同级公安、民政或者市场监督管理等有关部门 责令停止办学、退还所收费用，并对举办者处违法所得一倍以上五倍以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

