上海市法治政府建设工作领导小组办公室

沪法治政府办〔2026〕5号

关于上海市全面推行经营主体行政合规指引制度的指导意见

市政府各委、办、局，各有关单位，各区司法局：

为提升服务经营主体质效，助力经营主体合规能力建设，进一步优化法治化营商环境，根据《上海市优化营商环境条例》和我市“十五五”时期法治建设相关规划的要求，现就全面推行经营主体行政合规指引制度提出如下指导意见。

一、明确工作目标

聚焦我市行政管理中常用的涉及经营主体的行政检查、处罚事项和境内外投资者、经营主体“走出去”“引进来”需遵守的国内法相关监管执法事项（以下统称监管执法事项），组织市级行政机关、

法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织及有关单位（以下统称行政机关），按照系统谋划、重点突出、统一规范、务实管用的原则，分批制定行政合规指引。2026年底前，完成有关重点监管执法事项的指引制定工作；2027年6月底前，完成高频行政检查、处罚事项，经营主体易错、易漏、疑问（或投诉）较多的监管执法事项，以及经营主体“走出去”主要监管事项的指引制定工作；2028年6月底前，完成所有常用监管执法事项的指引制定工作，并实现跨部门综合监管改革重点行业领域（事项）和各区重点行业（产业）全面建立行政合规指引制度。通过制定、发布行政合规指引，实现行政机关和经营主体之间检查内容“双透明”、执法标准“双认可”、监管执法“可预期”，推动经营主体合规水平提升、行政机关“查的少”又“管得好”，促进市场化、法治化、国际化一流营商环境建设。

二、明晰制定职责

行政合规指引是行政机关制定的，用以指导经营主体掌握生产经营相关法律要求、履行法定义务、防范合规风险的文件。市级行政机关负责制定本系统监管执法事项的行政合规指引。行政处罚事项在全市范围内均相对集中给其他部门行使的，其行政合规指引由承接处罚权行政机关对应的市级行政机关牵头制定，相关市级行政机关应当予以配合；市政府文件另有规定的，从其规定。实施跨部门综合监管改革的重点行业领域（事项）行政合规指引由市级牵头部门组织相关监管部门联合制定。鼓励市级行政机关联合长三角区域其他省级职能部门，制定长三角区域统一的行政合规指引。区重

点行业（产业）行政合规指引由牵头管理该行业（产业）的区级行政机关联合相关区级行政机关制定，并需听取相关市级行政机关的意见。

三、统一指引体例

行政合规指引一般采用经营主体视角，以时间、发展阶段、生产经营环节、领域等为脉络，逐项列明经营主体的法定义务，载明法律依据及关联制度，细化履行义务的要点，提示实践中常见问题、违法表现和预防改进方法，警示违法后的法律责任，列举典型案例，明示咨询途径。内容应当逻辑清晰、简明易懂、易于操作，履行义务要点可以采用问答式、举例式、场景式表述并辅以图示、表格等，便于经营主体学习、掌握、落实。我市对行政合规指引实行统一编号，支持经营主体按行业（产业）、监管执法部门、监管执法事项等维度检索查看。行政合规指引应当与行政监管、执法的制度规则有效衔接。

四、规范指引内容

（一）厘清经营主体法定义务。制定机关要全面梳理监管执法事项，明确其中需制定行政合规指引的事项，并依法确定具体适用的法条、厘清经营主体法定义务。行政合规指引需载明法条全文，列明直接相关的其他法律规范、制度、标准、国际规则等，便于经营主体全面、准确掌握法律要求。

（二）明示经营主体履行义务要点。制定机关要严格依照法律规定，结合我市相关行业主要业态、模式和执法实践等，细化明确

经营主体履行法定义务的要点、行政机关认定违法与否的标准，载入行政合规指引。履行义务要点应当与行政检查内容相对应、与违法行为认定要件相呼应，易于理解、执行；认定违法标准应当准确、清晰。制定机关不得在行政合规指引中超越法律规定增加经营主体义务或限制其权利，不得缩小或扩大违法行为范围。

（三）提出指导建议。制定机关要在行政合规指引中列明经营主体履行法定义务常见疑问、易发多发问题、常见违法表现，并提出指导、预防、改进建议。对法条规定较为原则的、表述易使经营主体误解的、名词（或概念）与公众常规认识有差异的，以及实践中认定违法与否、改正与否常发生争议的，要阐明法条含义、厘清认识误区、提示风险易错点、回应解答疑问，给予经营主体精准指导。

（四）警示法律责任。在行政合规指引中，制定机关要明确经营主体违反法定义务将承担的法律责任及其他不利后果，列明依据和对应的行政处罚裁量权基准名称、文号、事项序号，并附带典型案例。对尚未制定裁量权基准的处罚事项，可列明判断法律责任轻重的主要裁量因素。

（五）公开咨询途径。制定机关要在行政合规指引中载明经营主体咨询履行法定义务相关问题的途径，鼓励通过线上互动问答、电子邮箱、电话、线下咨询窗口、服务专员等方式为经营主体答疑解惑。对经营主体咨询的问题，制定机关原则上要自收到咨询之日起15日内答复，重大疑难复杂问题的答复期限可延长至30日；法

律法规规章、国家或市政府有关制度、市级行政规范性文件另有规定的，从其规定。

五、遵守制定程序

制定机关要充分调研经营主体需求、深入总结执法经验，按照起草、听取相关方意见、公开征询社会意见、合法性审核、办公会议审议等程序，制定行政合规指引。期间要充分听取经营主体代表、行业协会商会、基层执法单位和政府法律顾问的意见。行政合规指引制定后，要在10个工作日内通过制定机关官网和公众号等向社会公开，并上传至上海城市法规全书应用系统。我市依托“一网通办”平台企业专属数字空间，实现行政合规指引精准推送、便捷查询。制定机关要根据法律法规变化情况和经营主体需求等，动态优化行政合规指引。

六、保护信赖利益

行政合规指引是行政机关服务经营主体的重要载体，明确经营主体的合规边界与行为准则，指导其自查自纠、依法生产经营；同时也为行政监管执法提供明确参照，行政机关的检查内容、认定违法标准要与行政合规指引相一致，保护行政相对人的信赖利益。对已制定行政合规指引的监管执法事项，行政机关和执法人员不得违反指引内容增加经营主体义务、拔高守法标准、实施无关检查或要求行政相对人提交无关材料。发现当事人存在违法行为的，行政机关在责令（限期）改正时要同步推送相关行政合规指引，以指导当事人改正。

七、强化涉外法治保障

对境内投资者、经营主体“走出去”和境外投资者、经营主体“引进来”需遵守的国内法律法规规定的监管执法事项，相关市级行政机关要优先制定行政合规指引，助力我市对外贸易、投资高质量发展和高水平对外开放。对属于我市事权的监管执法事项，制定过程中要横向比较各地做法并听取国家部委意见；对属于国家事权的监管执法事项，要与相关国家部委积极沟通，在征得其同意的基础上起草、经其审定后制发。市司法局要加强涉外法治专家库建设，为涉外行政合规指引制定工作提供法治保障。

鼓励市级行政机关、区政府组织行业协会商会、专业服务机构、有关专家学者等，对“走出去”经营主体如何遵守境外国家或地区监管要求、遵循国际通行规则、解决跨境争议纠纷、获取风险预警与专业服务等，制定经营主体境外合规指引。

八、加强组织统筹

市司法局要加强组织协调，强化对行政合规指引制定、管理工作的指导，要提供行政合规指引参考样式、明确编号规则、构建文件质量评估机制，及时研究解决全市面上具有普遍性的问题。各市级行政机关要明确工作计划，科学制定行政合规指引，加强宣传培训，要将指引内容纳入执法人员培训课程并嵌入监管执法信息化系统、辅助监管执法活动。各区司法局要组织、指导相关区级行政机关做好本区重点行业（产业）行政合规指引制定工作。

本指导意见自 2026 年 11 月 1 日起施行。

（此页无正文）

上海市法治政府建设工作领导小组办公室

2026 年 10 月 22 日

（此件公开发布）

抄送：各区人民政府

上海市法治政府建设工作领导小组办公室　　2026年10月23日印发