

印发揭阳市规范行政处罚自由裁量权 工作方案的通知

揭府〔2012〕13号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

《揭阳市规范行政处罚自由裁量权工作方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请迳向市法制局反映。

揭阳市人民政府

二〇一二年二月二十三日

揭阳市规范行政处罚自由裁量权工作方案

为贯彻实施《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》（以下简称《规定》）和市委第五次党代会提出的“加强行政执法部门建设，规范行政执法行为”的要求，进一步规范我市行政执法部门的行政执法行为，促进行政权力公开透明、规范运行，加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，构建和谐揭阳，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》、《规

定》和《揭阳市规范行政自由裁量权规定》的要求，结合我市实际，制定本工作方案。

一、指导思想

以科学发展观和党的十七大以及市委第五次党代会和市五届人大一次会议精神为指导，以法律、法规、规章等为依据，以规范行政处罚自由裁量权为内容，突出加强行政执法部门建设，规范行政执法行为，按照合法、合理、公平、公正和程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求，从源头上防止行政处罚自由裁量权滥用，促进法治政府、服务政府和廉洁政府建设，提高政府工作的透明度和公信力，让权力在阳光下高效运行，为“打造粤东发展极，建设幸福新揭阳”创造良好的法制环境。

二、工作目标

2012年6月底前，全市各行政处罚实施机关完成本部门行政处罚自由裁量权梳理，制定行政处罚自由裁量权适应规则和裁量标准，并公布实施（试行）；2012年12月底前各行政处罚实施机关要建立健全相关制度；2013年12月底前，各行政处罚实施机关根据试行情况，进一步对本部门制定公布实施行政处罚自由裁量权适应规则和裁量标准进行修改、完善，并将行政处罚的裁量标准纳入行政执法电子监察系统。

三、实施范围

全市各行政处罚实施机关（包括法定行政机关和法律、法规授权实施行政处罚的组织，含省垂直管理部门）。

四、工作任务

（一）梳理行政处罚自由裁量权依据及事项。各行政处罚实施机关要在前阶段开展行政执法职权及行政执法依据梳理的基础上，进一步依照法律、法规、规章的规定，认真梳理本部门行政处罚自由裁量权依据及行政处罚自由裁量事项，明确现行有效的行政处罚依据（包括颁布机

关以及处罚的违法行为,处罚种类、处罚标准及幅度等),确定本部门行政处罚自由裁量事项,并编制成目录(《××××(局)具有自由裁量权的行政处罚事项目录》见附件1)。

(二) 制定行政处罚自由裁量权适应规则(包括裁量标准)。各行政处罚实施机关要按照法律、法规和规章的规定,并依据《规定》和《揭阳市规范行政自由裁量权规定》以及上级主管部门规定,制定本部门行政处罚自由裁量权适应规则(《××××(局)规范行政处罚自由裁量权适应规则》),行政处罚自由裁量权适应规则应当包括行政处罚的裁量标准、适应条件和决定程序。

各行政处罚实施机关要结合本部门行政执法实际,对行使行政处罚涉及的自由裁量权的运用范围、行使条件、裁决幅度、实施种类等进行细化、量化,制定更加具体、更具有操作性的执行标准(即制定裁量标准),最大限度控制或减少自由裁量的弹性空间,对违法行为处以罚款的,原则上细化的处罚裁量标准应当对应明确的处罚金额。制定裁量标准要根据不同违法行为的事实、性质、情节、数额、社会危害程度和当事人的主观过错等因素确定,把法定自由裁量的处罚划分为若干等级(一般将每项违法行为划分为轻微、一般、较重、严重、特别严重等三至五种等级),每一等级明确具体的处罚种类、对应的处罚标准,制作成《××××(局)行政处罚自由裁量标准》(见附件2)。制定裁量标准和适应条件,应当严格遵守《规定》第十二条规定。

(三) 公开行政处罚自由裁量权适应规则(包括裁量标准)。各行政处罚实施机关要将制定的行政处罚自由裁量权适应规则(包括裁量标准)报同级政府法制工作机构备案审查后印发执行,并通过网站等向社会公开。行政处罚实施机关及其工作人员应当按照行政处罚自由裁量权适应规则(包括裁量标准)行使行政处罚自由裁量权。

(四) 将行政处罚的裁量标准纳入行政执法电子监察系统。各行政

处罚实施机关要按照监察机关的要求将行政处罚的裁量标准纳入行政执法电子监察系统，接受实时监控。

(五) 建立健全相关制度。为了保证行政处罚自由裁量权能够得到正确行使，各行政处罚实施机关要按照《规定》的要求建立健全行政处罚自由裁量说明制度、重大行政处罚案件集体讨论制度、适应规则修订制度、行政执法责任制度等。

五、工作步骤

实施规范行政处罚自由裁量权工作，分以下几步进行：

(一) 动员部署 (2012年2月底前)。各地、各行政处罚实施机关要组织本地区、本部门学习《规定》和《揭阳市规范行政自由裁量权规定》等有关内容，充分认识规范行政处罚自由裁量权工作意义，确定工作机构，部署工作任务，明确分管领导，指定专人负责。市直各行政处罚实施机关将本部门分管领导及业务联系人的名单于2012年2月底前报市法制局。

(二) 梳理依据及行政处罚事项 (2012年3月底前)。各行政处罚实施机关要对本部门实施的现行有效行政处罚依据进行全面梳理，明确本部门行政处罚自由裁量事项，编制成目录，并将本部门编制的《××××(局)具有自由裁量权的行政处罚事项目录》报送同级政府法制工作机构。

(三) 制定裁量权适应规则和裁量标准 (2012年4月底前)。各行政处罚实施机关要根据《中华人民共和国行政处罚法》和《规定》以及上级主管部门的有关规定，结合本部门执法实际，研究制定本部门行政处罚自由裁量权适应规则(××××《(局)规范行政处罚自由裁量权适应规则(试行)》)，同时对本部门具有自由裁量权的行政处罚事项进行细化、量化，制定裁量标准，形式《××××(局)行政处罚自由裁量标准(试行)》。

(四) 公布实施(2012年6月底前)。各行政处罚实施机关要将本部门制定的《××××(局)规范行政处罚自由裁量权适应规则(试行)》和《××××(局)行政处罚自由裁量标准(试行)》经部门领导班子集体讨论通过,报送同级政府法制工作机构备案审查后印发执行,向社会公布实施。市直各行政处罚实施机关应当于2012年5月底前完成裁量权适应规则和裁量标准备案审查、公布实施工作。

(五) 健全制度(2012年12月底前)。各行政处罚实施机关要按照《规定》的要求建立健全行政处罚自由裁量说明制度、重大行政处罚案件集体讨论制度、适应规则修订制度、行政执法责任制度等。

(六) 修改完善并纳入电子监察系统(2013年12月底前)。各行政处罚实施机关将裁量权适应规则和裁量标准公布实施后,应当根据执法工作的实际情况或者法律、法规、规章的变化,及时对裁量权适应规则(试行),特别是对裁量标准(试行)进行修改完善形成较为规范的裁量标准,经同级政府法制工作机构审查后,重新公布实施。同时,各行政处罚实施机关应按要求将行政处罚的裁量标准纳入行政执法电子监察系统。

六、工作要求

(一) 提高认识,加强领导。规范行政处罚自由裁量权工作是一项新的工作,各地、各行政处罚实施机关要高度重视,加强领导。市政府成立由分管副市长任组长,市法制局、市监察局、市编办等单位主要领导为成员的规范行政执法自由裁量权工作领导小组,领导小组下设办公室(设在法制局)。各地、各行政处罚实施机关也要成立相应工作机制和领导机制。

(二) 精心组织,确保质量。各行政处罚实施机关要严格按照工作要求,认真梳理行政处罚依据及行政处罚事项,制定自由裁量权适应规则和裁量标准,及时报送相关材料。要抽调法律素养高、业务能力强、

实际工作经验丰富的业务骨干来完成这项工作任务，确保自由裁量权适应规则和裁量标准制定准确无误、切合执法实际，可操作性强，确保按时按质完成规范行政处罚自由裁量权工作任务。

(三) 突出重点，迅速铺开。规范行政处罚自由裁量权工作涉及面广、内容繁多，情况复杂，各单位在开展过程中既要全面铺开，又要突出重点，以点带面推进工作。特别是行政执法项目多、规范工作任务重的部门，要把涉及群众利益及社会热点问题行政执法项目作为首批梳理界定项目，在规定时间内迅速规范完成。市级各行政处罚实施机关要做好本系统标准制定的组织指导和统筹协调工作，保证在系统自由裁量标准合理、协调可行，避免同类违法行为的处罚标准在市级部门与县（市、区）部门之间、各县（市、区）部门之间差异过大。

(四) 加强沟通，形成合力。规范行政处罚自由裁量权工作是一项法律性、政策性、专业性很强的工作，各行政处罚实施机关要在本级政府法制工作机构和上级主管部门的指导下开展工作。要认真研究工作中的每一个细节问题，发现问题要及时与政府法制工作机构衔接沟通，研究对策。同时，要主动与上级主管部门联系，制定裁量标准不能与上级的规定相违背或者超越上级规定的裁量幅度。

(五) 强化检查，严肃纪律。各行政处罚实施机关是规范行政处罚自由裁量权工作的责任主体。要将规范行政自由裁量权工作作为加强廉政建设、从源头上预防腐败的重要措施，作为推进依法行政、提升执法形象的重要手段加以落实。市、县（市、区）政府法制工作机构要在本级人民政府的领导下，加强对本地区规范行政处罚自由裁量权工作的组织、指导、监督，监察机关要依法对行政处罚自由裁量权的行使实施行政监察。对落实不力、执行不到位的，将予以通报批评，情节严重的，要依法依纪追究责任。

附件1:《××××(局)具有自由裁量权的行政处罚事项目录
(试行)》

附件2:《××××(局)行政处罚自由裁量标准(试行)》

附件3:参考范例

(市法制局联系人:林乐书、林斌,电话:8768124)

附件 1:

×××××(局)具有自由裁量权的行政处罚事项目录(共 项)

序号	违法行为	处罚种类	法律依据
1			
2			
3			
4			
5			
...			

附件 2:

×××××(局)行政处罚自由裁量标准(试行)(共 项 分项)

序号	违法行为	法律依据	违法程度	违法情节	处罚裁量标准
1			轻微		
			一般		
			较重		
			严重		
			特别严重		
2			轻微		
			一般		
			较重		
			严重		
			特别严重		

填表说明:

- 1、序号:一项行政处罚权对应一个序号(1、2、3……)。
- 2、违法行为:即梳理确定的行政处罚项目中规定的违法行为。
- 3、法律依据:必须明确列出该处罚权所依据的法律、法规、规章的具体条文及内容。
- 4、违法程度:每项违法行为一般可划分为轻微、一般、较重、严重、特别严重等三至五个档次(等级)。
- 5、违法情节:各部门应结合实际以及该项行政处罚的特点对违法情节进行合理划分,使得违法情节与违法程度能够契合。一般而言,划分违法情节的轻重应从以下几个方面考虑:
 - (1)违法行为人是偶犯、初犯或惯犯;主观方面是故意还是过失;违法行为人的动机及主观恶性的大小;
 - (2)违法行为为危害的后果,如危害的对象、危害数量的多少、面积的大小、严重程度;是否采取措施消除或减轻行为的消极后果;所犯错误客观上是否可以补救;
 - (3)行为过程方面的情节,如违法行为发生地时间和持续时间;行为地点;是单独行为还是结伙行为、集团行为等等;
 - (4)技术上应当根据违法行为的特点,抓住核心情节,例如“擅自占用挖掘公路”的行为,应当以占用挖掘的面积大小作为核心情节确定所对应的违法程度。
- 6、处罚裁量标准:各部门应根据法律、法规、规章确定的行政处罚的种类、幅度进行合理划分。在确定处罚裁量标准时应把握以下几个要点:
 - (1)要根据不同的违法情节、违法后果确定相应的处罚裁量标准,实行罚责相当;
 - (2)对违法行为处以罚款的,原则上细化的处罚裁量标准应当对明确的处罚金额。例如:“5000元(或违法所得的2倍)”,对细化的处罚裁量标准实行处罚幅度的“零自由”;
 - (3)法律、法规规定应当减轻、免除处罚的情形,应当在处罚裁量标准中予以明确;
 - (4)法律、法规、规章有并罚规定的,应一并列出。
- 7、涉及群众利益及社会热点问题、应用频繁的行政处罚项目要重点进行规范,并在序号上打上“★”。

附件 3:
 参考范例 1:

揭阳市 × × × × 局具有自由裁量权的行政处罚事项目录

序号	违法行为	处罚种类	法律依据
1	爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业的	罚款 责令停产停业整顿 吊销《爆破作业单位许可证》	《民用爆炸物品安全管理条例》第四十八条:违反本条例规定,从事爆破作业的单位有下列情形之一的,由公安机关责令停止违法行为或者限期改正,处 10 万元以上 50 万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产停业整顿;情节严重的,吊销《爆破作业单位许可证》: (一)爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业的;
2			
3			

揭阳市 × × × × 局行政处罚自由裁量标准

序号	违法行为	法律依据	违法程度	违法情节	处罚裁量标准
1	爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业的	《民用爆炸物品安全管理条例》第四十八条：违反本条例规定，从事爆破作业的单位有下列情形之一的，由公安机关责令停止违法行为或者限期改正，处 10 万元以上 50 万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产停业整顿；情节严重的，吊销《爆破作业单位许可证》：	轻微	爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业，第一次被发现，尚未造成事故的	责令停止违法行为，处十万元罚款
		一年内爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业，第二次被发现，尚未造成事故的	一般	一年内爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业，三次以上被发现，尚未造成事故的	责令停止违法行为，处三十万元罚款
		一年内爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业，逾期不改正，造成事故的	较重	爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业，经公安机关责令整改，逾期不改正，造成事故的	责令停止违法行为，处五十万元罚款
		爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业，经公安机关责令整改，逾期不改正，造成事故的	严重	爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业的	责令停产停业整顿 6 个月
		特别严重	爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业的	吊销《爆破作业单位许可证》	

参考范例 2:

揭阳市 × × × × 局具有自由裁量权的行政处罚事项目录

序号	违法行为	处罚种类	法律依据
1	擅自在桥梁或路灯设施上设置广告牌或其他挂浮物的	罚款	《城市道路管理条例》第 27 条:城市道路范围内禁止下列行为:(六)擅自在桥梁或者路灯设施上设置广告牌或者其他挂浮物;第 42 条:违反本条例第二十七条规定,或者有下列行为之一的,由市政工程行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正,可以处以 2 万元以下的罚款;造成损失的,应当依法承担赔偿责任。
2			
3			

