

# 郑州市法治政府建设领导小组办公室文件

郑法政办〔2021〕1号

---

## 郑州市法治政府建设领导小组办公室 关于进一步规范行政处罚裁量权工作的 通 知

各开发区管委会，各区县（市）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为贯彻落实《河南省法治政府建设领导小组办公室关于进一步规范行政裁量权工作的指导意见》（豫法政办〔2020〕15号）等要求，进一步规范本市行政处罚裁量权工作，现将有关事项通知如下：

### 一、行政处罚裁量权基准制度的定义、原则

## （一）行政处罚裁量权基准制度的定义

1. 本通知所称的行政处罚裁量权，是指行政执法部门在法定行政处罚权限范围内，根据违法的事实、性质、情节和社会危害程度，对违法行为人是否给予行政处罚、给予何种行政处罚和给予何种幅度行政处罚的权限。

2. 本通知所称的行政处罚裁量标准，是指行政执法部门结合执法实践，对法律、法规、规章中行政处罚裁量的适用条件、适用情形、处罚结果等予以细化、量化而形成的具体标准。

3. 本通知所称的行政处罚裁量权基准制度，是由行政处罚裁量权适用规则、行政处罚裁量标准、行政执法部门内部制约制度和政府外部监督制度构成的四位一体的制度总和。

## （二）建立行政处罚裁量权基准制度的原则

1. 合法性原则。建立行政处罚裁量权基准制度，应当符合立法目的和法治精神，以法律、法规、规章为依据，划分裁量等级，明确具体标准。

2. 适当性原则。建立行政处罚裁量权基准制度，应当综合考虑法律因素和事实因素，与违法行为的事实、性质、情节以及所造成的社会危害程度相当。

3. 可操作性原则。建立行政处罚裁量权基准制度，应当做到具体可操作，内容规范、简明，便于执法适用，符合执法需求。

## 二、行政处罚裁量权基准制度的制定主体

（一）法律、行政法规、部门规章以及省级地方性法规、规

章涉及行政处罚裁量权的，由省级行政执法部门负责建立行政处罚裁量权基准制度，本市区域直接适用。市级行政执法部门认为有必要在省级行政执法部门规定的裁量标准范围内进行合理细化、量化的，必须经省级行政执法部门书面同意。

（二）国务院有关部门已制定行政处罚裁量标准，省级行政执法部门参照执行的，本市区域参照执行。市级行政执法部门认为有必要在国务院有关部门已制定行政处罚裁量标准范围内进行合理细化、量化的，也必须经省级行政执法部门书面同意。

（三）法律、行政法规、部门规章以及省级地方性法规、规章涉及行政处罚裁量权，省级行政执法部门未及时建立行政处罚裁量权基准制度的，市级行政执法部门可先行建立行政处罚裁量权基准制度，在本市区域适用。待省级行政执法部门建立行政处罚裁量权基准制度后，再直接适用省级行政执法部门建立的行政处罚裁量权基准制度。

（四）市级地方性法规、规章涉及行政处罚裁量权的，由市级行政执法部门建立行政处罚裁量权基准制度，在本市区域适用。市级地方性法规、规章涉及多个部门行政执法权的，由各部门分别制定、公布相应条款的裁量标准。

### 三、行政处罚裁量权基准制度的制定程序

（一）梳理执法依据。市级行政执法部门要结合机构改革、职能调整以及市级地方性法规、规章的立改废等情况，全面梳理本部门适用的现行有效的并需要制定、修订行政处罚裁量标准的

地方性法规、规章。

(二) 建立基准制度。市级行政执法部门应在深入调查研究、广泛征求意见的基础上，建立行政处罚裁量权基准制度。行政处罚裁量标准需经本部门法制机构审核，由部门负责人集体讨论决定，并由主要负责人签发。

(三) 公布备案。行政处罚裁量权基准制度应通过市级行政执法部门门户网站和市司法局门户网站向社会公布。适用省级行政执法部门建立的行政处罚裁量权基准制度和执行国务院有关部门行政处罚裁量标准的，也应公布。

市级行政执法部门应当自行政处罚裁量权基准制度建立后15日内将正式文本和电子文本（正式文本PDF格式）报送市司法局备案。市司法局再按照上述时间规定向省司法厅备案。

(四) 动态调整。新制定、修改或者废止的本市地方性法规、规章中涉及行政处罚条款的，市级行政执法部门应自正式实施之日起三个月内制定、修订或者废止相关行政处罚裁量标准。在执法实践和监督检查中，发现行政处罚裁量标准不适应经济社会发展和执法实践需要的，应及时修订。

#### 四、行政处罚裁量标准的制定规则

##### (一) 制定行政处罚裁量标准应当明确的内容

1. 行政处罚裁量标准应包括法律、法规、规章依据，违法行为和处罚措施三个方面。

2. 法律、法规、规章规定有罚款幅度、罚款倍数、罚款比例

的，或者对责令暂停执业资格、行政拘留等规定有时间幅度的，应当根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度，分别划分等级：涉及情况较为简单的划分为轻微、一般、严重三个等级；涉及情况复杂的划分为轻微、一般、严重、特别严重四个等级；必要时可划分为轻微、一般、较重、严重和特别严重五个等级。

3. 法律、法规、规章规定的警告、没收违法所得、没收非法财物、吊销许可证或者执照、责令停产停业等具有羁束性的行政处罚种类，依照执行，不划分等级标准。

4. 可以单处也可以并处的，可以处罚也可以不处罚的，应当根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度，列出单处或者并处、处罚或者不处罚的具体情形。

## （二）制定行政处罚裁量标准应当把握的要求

1. 裁量标准法治统一原则。按照省法治政府建设领导小组办公室要求，为确保法治统一，不允许市级行政执法部门对法律、行政法规、部门规章以及省级地方性法规、规章制定裁量标准（省级行政执法部门未及时建立行政处罚裁量权基准制度的除外），也不允许自行对其细化、量化；不允许区县（市）对法律、行政法规、部门规章以及省、市级地方性法规、规章制定裁量标准，也不允许对其细化、量化。

2. 制定裁量标准的一般原则。制定裁量标准，一般要有客观依据和判断标准：包括侵害客体的数量、长度、面积、体积；违法所得数额的大小、违法行为涉及的价值、价款或者金额；违法

行为的时间、造成的损失、危害的区域面积等客观真实、标准明确、界限清晰、可量化的因素。

制定的裁量标准，不能简单地用社会影响或者社会危害轻微、一般、严重这些标准模糊、不可量化、不易操作的内容；也不能把几种违法情形的等次设定为固定的罚款数值，无视法律规定的处罚幅度。

### （三）适用行政处罚裁量标准应当遵循的规定

1. 当事人有下列情形之一的，依法不予行政处罚：不满 14 周岁的人有违法行为的；精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的；违法行为轻微并及时纠正、没有造成危害后果的；违法行为在两年内未被发现的（法律另有规定的除外）；其他依法不予行政处罚的。

2. 当事人有下列情形之一的，依法从轻或者减轻处罚：已满 14 周岁不满 18 周岁的人有违法行为的；主动消除或者减轻违法行为危害后果的；受他人胁迫有违法行为的；配合行政机关查处违法行为有立功表现的；其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

3. 当事人有下列情形之一的，应当依法在行政处罚裁量标准相应等次内从重处罚：违法行为情节恶劣、危害后果较重的；不听劝阻、继续实施违法行为的；在共同实施违法行为中起主要作用的；多次实施违法行为、屡教不改的；采取的行为足以妨碍执法人员查处违法案件的；隐匿、销毁违法证据的；其他依法从重行政处罚的。



4. 当事人有下列情形之一的，可以在法定量罚幅度内适用最高限的处罚标准：违法行为给公共安全、人身健康和生命财产安全、生态环境保护造成严重危害的；扰乱社会管理秩序、市场经济秩序造成严重危害后果的；胁迫、诱骗他人实施违法行为情节严重的；打击报复报案人、控告人、举报人、证人、鉴定人有危害后果的；在发生自然灾害、突发公共事件情况下实施违法行为的。当事人涉嫌犯罪的，应移送司法机关。

适用前款规定时，要坚持依法行政、过罚相当原则，根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度，准确把握“严重危害、严重后果”的标准、界限，禁止一味从重处罚、一律顶格处罚等执法违法或不当行为。

5. 行政执法部门对于违法事实、性质、情节、社会危害程度基本相同的违法行为，应当给予基本相同的行政处罚。

## 五、行政处罚裁量权基准制度的主要配套制度

### （一）裁量标准制定部门应建立和实行下列内部制约制度

1. 行政处罚裁量权告知制度。行政执法部门制作的《行政处罚事先告知书》，凡涉及行政处罚裁量权的，应当向当事人告知本部门拟选择的处罚种类、处罚标准的事实、理由和依据；未履行行政处罚裁量权告知义务的，行政处罚决定不能成立。

2. 行政处罚裁量权适用制度。行政执法部门应当根据法律、法规、规章的规定，并参照行政处罚裁量标准实施行政处罚。在询问笔录、现场检查笔录、集体讨论笔录、案件调查终结报告、

行政处罚事先告知书、听证告知书和行政处罚决定书等相关行政执法文书中，应当充分载明行政处罚裁量标准的依据、内容等适用情况。

3. 行政处罚案件主办人制度。依法办理的行政处罚案件，应在两名以上行政执法人员中确定一名执法人员担任主办人员，由其对案件质量承担主要责任，行政机关和相关人员承担其它相应法律责任。

4. 行政处罚案例指导制度。行政执法部门对于事实、性质、情节、社会危害程度相当的行政处罚决定，可以作为以后对同类违法行为进行行政处罚的参照。

5. 适时评估修订制度。行政执法部门要根据法律、法规、规章要求，结合执法实践，对本部门行政处罚裁量权基准制度适时进行评估、修订、调整、完善，并及时向市司法局和上一级行政执法部门报告评估情况。

同时，行政执法部门还应当建立和适用行政处罚裁量标准适用规则、预先法律审核制度、罚没物品管理制度及事前提示事中指导事后回访制度等相关制度规定。

## （二）各地、各部门应当完善和执行下列外部监督制度

1. 行政处罚案卷评查制度。各地、各部门应建立完善行政执法案卷评查制度，围绕行政处罚裁量权的建立、适用开展案卷评查活动，加强对规范行政处罚裁量权的执法监督。

2. 重大行政处罚备案制度。各地、各部门要认真贯彻《河南



省重大行政处罚备案审查办法》，及时审查、纠正违法行使行政处罚裁量权的行为。

3. 行政处罚检查制度。各级司法行政部门应采取现场检查、暗访检查等形式，加强对行政处罚行为的监督检查。

4. 执法过错责任追究制度。各级行政执法部门或者行政执法人员滥用行政处罚裁量权造成行政执法行为明显不当的，按照《河南省行政执法过错责任追究办法》等有关规定予以追究。

## 六、相关工作要求

（一）各地、各部门要加强对规范行政处罚裁量权工作的组织领导，精心部署、明确责任、强化措施、注重实效，确保规范行政处罚裁量权工作扎实推进。

（二）市级行政执法部门根据“三定”方案明确的职责范围，对已建立行政处罚裁量标准的，要按照本通知的规定组织专业人员逐部法律、逐条标准进行推敲、研究。不符合本通知规定的裁量标准，应重新修订、完善；应制定未制定裁量标准的，应按照规定进行制定。修订或新制定裁量标准任务较重的部门，应当分清轻重缓急，优先修订或新制定执法实践急需的裁量标准。应当修订、完善或新制定的裁量标准应于2021年4月1日前修订或制定、公布完毕，并将正式文本（两份）、电子文本（正式文本PDF格式）报送至市司法局备案。未修订、新制定裁量标准的市级行政执法部门需提供书面说明，并将原裁量标准正式文本（两份）、电子文本（正式文本PDF格式）报送至市司法局备案。要强

化行政处罚裁量权在本系统的适用，形成完善、规范的行政处罚裁量权基准制度。

（三）行政许可、行政强制、行政征收、行政确认、行政裁决等其他具体行政行为有裁量幅度的，可参照本通知的相关规定要求，明确行政裁量标准。鼓励有条件的市级行政执法部门积极探索建立更为全面的行政裁量权基准制度。

（四）规范行政处罚裁量权工作纳入年度依法行政考核内容。各级司法行政部门要充分发挥作用，加强对本级行政执法部门规范行政处罚裁量权工作的监督、指导和协调，定期检查或抽查行政执法部门建立、执行和动态调整行政处罚裁量权工作情况，并及时通报检查结果。



---

郑州市法治政府建设领导小组办公室

2021年2月9日印发

---