

长沙市望城区城市管理和综合执法局

望城管通〔2021〕35号

关于印发《长沙市望城区城市管理领域行政处罚自由裁量权适用规定》的通知

各镇人民政府、各街道办事处：

为进一步规范全区城市管理领域行政处罚行为，特制定了《长沙市望城区城市管理领域行政处罚自由裁量权适用规定》。现印发给你们，请遵照执行。

长沙市望城区城市管理和综合执法局

2021年10月20日



长沙市望城区城市管理领域 行政处罚自由裁量权适用规定

第一章 总 则

第一条 为规范我区城市管理领域行政处罚行为，保证城市管理领域行政执法单位在实施行政处罚时公平、公正地行使自由裁量权，确保行政处罚的合法性、合理性，保障公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《湖南省行政程序规定》《湖南省规范行政裁量权办法》等法律、法规和规章的有关规定，特制定本规定。

第二条 区城市管理和综合执法局、各镇人民政府、各街道办事处（以下简称城市管理领域行政执法单位）实施行政处罚，适用本规定。

第三条 本规定所称行政处罚自由裁量权，是指城市管理领域行政执法单位实施行政处罚时，在法定权限内决定是否处罚以及处罚种类、幅度选择的权限。

第四条 适用城市管理领域行政处罚自由裁量权，应当遵循以下原则：

（一）过罚相当原则。实施行政处罚必须以事实为依据，以法律为准绳，在行使自由裁量权时应当考虑违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度等因素，作出的行政处罚要与违法行为相当。

(二) 公平公正原则。行使城市管理领域行政处罚自由裁量权，对于性质相同、情节相近、危害后果相当、违法主体同类的违法行为，所适用的法律依据、处罚种类及处罚幅度应当基本一致。

(三) 教育与处罚相结合原则。行使城市管理领域行政处罚自由裁量权，既要制裁违法行为，又要教育当事人自觉遵守法律，维护法律尊严。对情节轻微的违法行为应以教育为主、处罚为辅。

(四) 程序正当原则。城市管理领域行政执法单位应当严格遵守《中华人民共和国行政处罚法》的法定程序实施行政处罚，充分听取当事人的意见，依法保障当事人的知情权、参与权和救济权。

第五条 行使城市管理领域行政处罚自由裁量权，不得超越法定的自由裁量幅度和范围。

法律、法规和规章规定的处罚种类可以单处或者可以并处的，可以选择适用；规定应当并处的，不得选择适用。

第六条 法律、法规、规章设定的罚款数额有一定幅度的，在幅度范围内分为轻微违法行为处罚适用、一般违法行为处罚适用、较重违法行为处罚适用、严重违法行为处罚适用、特别严重违法行为处罚适用。

第七条 城市管理领域行政处罚实行分级自由裁量制，即划分为不予处罚、减轻或从轻处罚、从重处罚等裁量等级。

不予处罚是指违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果或其他依法应当不予行政处罚的。

减轻处罚是指在法定的处罚种类或处罚幅度最低限以下，对违法行为人适用的行政处罚。

从轻处罚是指在法定的处罚种类和处罚幅度内，对违法行为人在几种可能的处罚种类内选择较轻的处罚方式，或者在一种处罚种类中法定幅度内选择较低限至中限进行处罚。

从重处罚是指在一种处罚种类中法定幅度内选择中限至高限进行处罚。

第八条 应当免予行政处罚的适用情形：

- (一) 不满十四周岁的未成年人有违法行为的；
- (二) 精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的；
- (三) 违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的；必须同时满足违法行为轻微、及时改正、没有造成危害后果三个条件。其中，判断违法行为是否轻微，应当从违法事实、性质、情节和社会危害性等方面进行综合考虑判断。
- (四) 当事人有证据足以证明没有主观过错的；需要当事人主动提供“没有主观过错”的证据，且达到“足以证明”程度。执法机关要根据当事人提供的证据，结合有关客观因素、情况，综合判断当事人“没有主观过错”是否足以成立。
- (五) 违法行为在二年内未被发现的，涉及公民生命健康

安全、金融安全且有危害后果的违法行为五年内未被发现的；但法律另有规定的除外；

(六) 其他依法应当不予行政处罚的。

第九条 可以免予行政处罚的适用情形：

(一) 初次违法且危害后果轻微并及时改正的；必须同时满足初次违法、危害后果轻微、及时改正三个条件，并且违法行为是否已列入“首犯免罚”事项清单。其中，判断是否初次违法，应当根据违法行为的具体领域、时间、空间等因素合理确定。

(二) 其他依法可以不予行政处罚的。

第十条 应当从轻或者减轻行政处罚的适用情形：

(一) 主动消除或者减轻违法行为危害后果的；

(二) 受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；

(三) 主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；既包括在执法机关尚未发现违法行为之前向执法机关主动供述自己的违法行为，也包括在被执法机关调查后主动供述执法机关尚未掌握的自己的其他违法行为。

(四) 积极配合执法机关查处违法行为有立功表现的；是指违法行为人在实施违法行为后，向执法机关或者有关机关揭发其他违法犯罪事实并经查证属实，或者提供重要线索使其他案件得以顺利查处，或者阻止他人的违法犯罪活动以及有其他突出贡献等情形。

(五) 法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

第十一条 可以从轻或者减轻行政处罚的适用情形:

(一) 已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的;

(二) 尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的;

(三) 在共同违法行为中起次要或者辅助作用的;

(四) 主动配合行政执法机关查处的;

(五) 其他依法可以从轻或者减轻行政处罚的。

第十二条 应当依法从重处罚的适用情形:

(一) 群众举报三次以上(含三次), 经查证属实确有违法行为, 严重扰乱城市管理秩序的;

(二) 一年内发生2次以上违法行为;

(三) 情节恶劣, 造成严重后果的;

(四) 逃避、妨碍或者暴力阻碍执法人员检查的;

(五) 转移、隐匿、销毁证据或者有关材料的;

(六) 不配合执法人员调查取证, 或者提供虚假证据的;

(七) 不听劝告或者拒不改正, 继续实施违法行为的;

(八) 扰乱城市管理秩序, 且因此引发群体事件的;

(九) 违法行为社会影响恶劣, 造成影响面较广的;

(十) 对举报人或者执法人员实施打击报复的;

(十一) 在专项整治期间从事相关违法行为的;

(十二) 其他依法应当从重处罚的。

上述从重处罚的行为, 办案人员可按对应严重或者特别严重档次确定处罚标准, 不得低于严重档次标准处罚。

第十三条 当事人有免罚轻罚规定的情形, 同时又存在从重处罚情节的, 一般不适用免罚轻罚规定。

对当事人减轻或者不予行政处罚的, 应当经执法单位法制机构审核, 由领导集体研究决定。

第十四条 在告知当事人后, 行政处罚进行变更的, 应当经执法单位法制机构审核, 主要负责人审批。重大、情节复杂或者对违法行为给予从重处罚的, 应当集体研究决定。

第十五条 对当事人不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚、变更处罚以及暂缓执行或者分期缴纳罚款的, 执法单位及其执法人员必须收集或者提供相应的证据和材料, 并严格落实执法全过程记录制度相关要求, 确保履职尽责有据可查。

第十六条 当事人违法行为已构成犯罪的, 应当按法定权限、程序将案件移交司法机关处理。

第十七条 当事人严重违法依法应当吊销许可证件的, 办案单位应当按程序移交原许可机关吊销许可证件。

第十八条 依法规定对违法行为应当处以没收违法所得并按违法所得法定倍数罚款的, 应当核定违法所得, 并按法定倍数罚款。

第十九条 实施行政处罚，应当责令当事人立即改正或者限期改正违法行为，责令改正期限最长不超过30天，法律、法规、规章另有规定的从其规定。

法律、法规和规章规定应当先责令当事人改正，逾期不改正才能处罚的，不得在责令改正期限内作出处罚。

实施行政处罚的同时，应当责令当事人消除危害。

第二十条 行政处罚结果应当通过城市管理领域行政执法单位官方网站等方式对外公示，接受社会监督。

第二章 回避制度

第二十一条 实施城市管理领域行政处罚时需要运用自由裁量权的应当实行处罚回避的制度。

第二十二条 执法人员在实施行政处罚时，有下列情形之一的，应当回避：

- (一) 是本案当事人或与当事人有近亲属关系的；
- (二) 与当事人有其他关系，可能影响公正执法的；
- (三) 其他法律法规规定应当回避的。

第二十三条 符合回避条件的执法人员应当主动提出回避申请；当事人认为执法人员与案件有直接利害关系或有其他关系可能影响工作执法的，有权申请回避。申请回避的方式可以是口头申请，也可以是书面申请，用口头方式申请回避的，应当予以记录。

第二十四条 中层干部的回避，由单位行政负责人决定，其他行政执法人员的回避，由执法中队负责人决定。

第二十五条 被申请回避的执法人员在作出回避的决定前，暂停参与案件的办理，但情况紧急的除外。

第二十六条 对当事人及有关执法人员提出的回避申请，应当在二日内以口头或书面的形式作出决定。

第二十七条 执法人员违反行政执法回避法律、法规规定的，应当依法追究相应的行政责任。

第三章 陈述、申辩制度

第二十八条 城市管理领域行政执法单位作出行政处罚决定之前，应当告知当事人依法享有陈述、申辩的权利。当事人要求陈述、申辩的，应及时受理并充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据进行复核。

第二十九条 复核当事人陈述、申辩提出的事实、理由和证据，应当及时、客观、公正。

第三十条 当事人要求陈述、申辩的，应当在《行政处罚告知书》规定的时间内提出，逾期未提出的，视为放弃陈述、申辩的权利。

第三十一条 在当事人进行陈述、申辩时，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，城市管理领域行政执法单位视案件具体情况，可以邀请与违法行为有利害关系的当事人以及

对行政机关执法负有监督、指导职能的相关部门列席旁听。组织陈述、申辩的具体程序参照听证程序的规定。

第三十二条 当事人提出的事实、理由或者证据成立的，城市管理领域行政执法单位应当采纳，不得因当事人申辩而给予更重的处罚。

第四章 听证制度

第三十三条 城市管理领域行政执法单位在《行政处罚告知书》中，告知拟给予下列行政处罚决定时，应当告知当事人有要求举行听证的权利。

- (一) 责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- (二) 没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；
- (三) 降低资质等级、吊销经营许可证；
- (四) 较大数额罚款，即对公民处 1000 元以上（含本数），对法人或其他组织处 20000 元以上（含本数）的罚款；
- (五) 其他较重的行政处罚；
- (六) 法律、法规、规章规定的其他情形。

第三十四条 听证应当遵循公开、公正、及时、便民的原则。听证实行告知、回避制度，依法保障当事人陈述、申辩和质证的权利。

第三十五条 听证应当围绕案件的事实、证据、程序、法律适用等全面进行。

第三十六条 听证应依照《中华人民共和国行政处罚法》第六十四条规定的程序组织。

第三十七条 听证结束后，听证主持人应当依据听证情况，写出听证报告，连同听证笔录报分管领导。听证报告应当记录听证的时间、地点、案由、参加人、记录员、主持人；当事人与调查人员对违法的事实、证据的认定和对处罚建议的主要分歧；听证主持人的意见和建议。应当根据听证笔录，依照《中华人民共和国行政处罚法》第五十七条的规定，作出决定。

第三十八条 当事人对举行听证后作出的行政处罚决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第五章 集体讨论制度

第三十九条 对下列案件调查终结后，应将全部案卷交案件审理委员会集体讨论，由案件审理委员会对调查结果进行审查，根据案情分别作出决定：

(一) 对公民处 3000 元以上（含本数）罚款，对法人或者其他组织处 30000 元以上（含本数）罚款的案件。

(二) 案件标的 5 万元以上(含本数)的案件；

(三) 责令停产停业、责令关闭、限制从业的案件，强制拆除违法建筑物的案件，其他违法情节严重影响较大，或造成严重后果，依法可能给予较重行政处罚的案件；

(四) 违法行为可能构成犯罪，需要移送司法机关追究刑

事责任的案件；

(五) 上级部门挂牌督办的；

(六) 经过听证程序，需要对原拟行政处罚决定作出原则性修改的案件；

(七) 案情复杂，调查人员对违法主体、定案证据、违法性质、适用法律等难以定性的案件；

(八) 可比性大，有可能引发群体性上访事件的案件；

(九) 其他应当进行会审的案件。

第四十条 集体讨论案件的处理，必须在调查人员已查清案件事实且形成调查报告并经法制审核、分管领导审查的基础上进行。

第四十一条 上述案件如未交案件审理委员会集体讨论且未报法制审核、分管领导审查而擅自作出处理的，视为无效，并将追究有关人员的责任。

第四十二条 案件审理委员会委员组成人员：行政机关正职、副职负责人；镇人民政府（街道办事处）的镇长（主任）、副镇长（副主任）以及分管执法中队的党政班子成员，但不包括镇人民政府（街道办事处）内设的办线负责人。案件审理集体讨论会参加人员：法制审核负责人、案件承办中队负责人、案件承办人员和其他需要参加的人员，城市管理领域行政执法单位负责人因公出差不能参加审理的，由分管领导主持。

在集体讨论中，要坚持民主集中制，坚持少数服从多数；

允许保留个人意见，但经集体决定后，个人必须坚决执行，并不得有违背集体决定的言行；因某种特殊情况，本次会议不能形成集体决定时，下次会议再议。

第四十三条 集体讨论程序：

(一) 由案件主要承办人员汇报案件调查情况，包括违法事实、依据、处罚理由、法律依据和处理意见等有关内容；

(二) 涉案的承办中队负责人发表意见；

(三) 法制审核负责人发表意见；

(四) 案件审理委员会委员分别发表意见；

(五) 会议主持人组织到会委员对行政处罚意见进行表决；

(六) 参加会议的人员查阅讨论记录，并签署姓名。

集体讨论事项时，会务人员必须全面客观准确地记录会议的有关情况，并做出会议纪要。

第四十四条 集体讨论作出的处理决定具有确定力，任何人不得擅自更改，不得减免处罚数额，不得降低处罚档次。

第六章 监督制度

第四十五条 城市管理领域行政执法单位的法制审核机构(以下称法制机构)负责城市管理领域行政处罚的内部监督检查工作。内部监督工作的重点主要针对行政处罚自由裁量权运行的情况，主要应做好以下几点：

(一) 拟定城市管理行政处罚监督的相关制度。

(二) 审查拟作出的行政处罚决定，纠正城市管理行政处

罚行为在执法主体、依据、内容、程序及执法中存在的违法或者不当问题。

(三) 处理行政处罚适用等方面的争议。

(四) 负责城市管理行政处罚情况的调查和统计分析上报工作。

第四十六条 对拟作出的行政处罚决定进行审核时，发现有下列情形之一的，应作出不予行政处罚：

(一) 拟实施的城市管理行政处罚没有法定依据。

(二) 违法事实不能成立的。

(三) 违法事实不清楚、证据不确凿的。

(四) 违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的。

(五) 超越职权的。

第四十七条 对拟作出的行政处罚决定进行审核时，发现有下列情形之一的，应重新对本案进行调查取证：

(一) 违反法定回避制度的。

(二) 违法进行调查取证的。

(三) 拒绝听取当事人陈述或者申辩的。

(四) 属于听证范围的行政处罚不告知当事人有要求举行听证权利的。

(五) 指派不具备执法资格人员进行调查取证的。

第四十八条 对于各种渠道反映认为行政处罚在依据、主体、内容、程序等方面违法或者不当的案件，法制机构应当负

责调查，并根据不同情况作出处理。

第四十九条 人大代表、政协委员对城市管理行政执法工作提出的批评、建议和要求应及时给予答复，并做好改进工作。

第五十条 法制机构应热情接受新闻媒体的舆论监督，积极配合新闻媒体公开报道城市管理行政执法工作的有关内容及存在问题，做到不护短、不隐瞒。

第五十一条 本规定中有关自由裁量权的规定，所称“以上、以下、以内”包括本数；所称“超过、少于”不包括本数，若是最高一档处罚则包括上限数。

第五十二条 本规定自公布之日起生效，有效期为五年。

附件：长沙市望城区城市管理领域行政处罚自由裁量权基准