

西安市城市管理和综合执法局文件

市城管发〔2022〕101号

西安市城市管理和综合执法局 关于印发《西安市城管行政执法处罚裁量权 适用规定（试行）》的通知

各区县城管局、西咸新区及各开发区城管执法部门、城管执法总队及局属其他执法单位，机关各处室：

《西安市城管行政执法处罚裁量权适用规定（试行）》已经市城管局党委会研究通过，并经市司法局登记编号，现予以印发，请遵照执行。

西安市城市管理和综合执法局

2022年7月29日

西安市城管执法行政处罚裁量权适用规定

（试行）

第一条【制定目的和依据】 为保证全市各级城市管理和综合执法部门正确行使行政处罚裁量权，提升行政执法质量和效能，根据《中华人民共和国行政处罚法》和《陕西省规范行政处罚自由裁量权规定》等规定，结合本市城管执法实际，制定本规定。

第二条【处罚裁量权概念】 本规定所称行政处罚裁量权，是指市、区（县）城管执法部门在实施行政处罚时，在法律、法规、规章规定的处罚种类、幅度范围内，综合考虑违法性质、情节、手段、后果、改正措施等因素，合理确定具体处罚种类、处罚幅度或不予处罚的权限。

第三条【适用范围】 本市各级城市管理和综合执法部门（以下简称“城管执法部门”）依法查处违法案件，行使行政处罚裁量权，适用本规定。

上级行政机关对城管执法行政处罚裁量权的行使规定与本规定不一致的，从其规定。

第四条【行使裁量权的原则和规则】 行使行政处罚裁量权，遵守处罚法定、公平公正公开、过罚相当、处罚与教育相结合原则。同时，综合违法事实、性质、情节、社会危害程度等因素，全面考虑以下情况：

- (一) 当事人是否具有主观过错;
- (二) 涉案财物或违法所得的多少;
- (三) 违法行为持续时间的长短;
- (四) 违法行为的规模或涉及的区域范围的大小;
- (五) 当事人是否多次违法;
- (六) 违法行为的手段是否恶劣;
- (七) 违法行为的危害后果、社会影响程度;
- (八) 其他依法应予考虑的因素。

第五条【法律适用】 行使行政处罚裁量权时，应当根据下列规定选择适用法律：

(一) 法律、法规、规章对同一事项的规定不一致的，适用效力较高的规定；

(二) 同一机关制定的法律、法规、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定；

(三) 实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。

第六条【裁量基准制度】 行使行政处罚裁量权，实行行政处罚裁量基准制度。

本规定所称行政处罚裁量基准，是指结合城市管理行政执法

实践，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中规定的原则性或者具有一定弹性限度的执法权限、裁量幅度等内容进行细化、量化，并向社会公布实施的具体执法尺度和标准。

第七条【制定裁量基准的基本要求】 制定行政处罚裁量基准，应当参考既往行政处罚案例，遵守以下规定：

（一）合理划分裁量阶次，综合考虑法定裁量因素和酌定裁量因素，将裁量因素与阶次划分有效结合；

（二）法律、法规、规章规定可以选择行政处罚种类的，应当明确适用不同种类行政处罚的具体条件；

（三）法律、法规、规章规定可以选择行政处罚幅度的，应当根据涉案标的、主观故意、违法手段、社会危害程度、行为人具备的客观条件等情节划分明确、具体的不同阶次；

（四）制定行政处罚自由裁量基准，不得违反法律、法规、规章的规定。

行政处罚裁量基准应当向社会公布。

第八条【裁量基准的制定主体和评估修改】 市城管执法部门对法律、法规、规章中城管执法部门负责的行政处罚规定进行梳理，区分不予、减轻、从轻、一般、从重行政处罚情形，制定《西安市城管执法行政处罚裁量基准》；根据法律、法规、规章的变化和本市城管执法实际，适时对《西安市城管执法行政处罚裁量基准》进行评估、修订。

第九条【同时适用】 行使行政处罚裁量权时，同时适用本

规定和《西安市城管执法行政处罚裁量基准》。

第十条【裁量阶次】 行政处罚自由裁量基准中裁量阶次一般划分为不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚五个阶次。

（一）不予处罚，是指因法定原因对特定违法行为不给予行政处罚；

（二）减轻处罚，是指适用法定行政处罚最低限度以下的处罚种类或处罚幅度；

（三）从轻处罚，是指在依法可选择的处罚种类和处罚幅度内，适用较轻、较少的处罚种类或者较低的处罚幅度；其中，罚款的数额应当为从最低限到最高限这一幅度中较低的30%部分；

（四）一般处罚，是指在不具备减轻、从轻、从重处罚情节时，对其在依法可选择的处罚种类和处罚幅度内，适用适中的处罚种类或者处罚幅度；其中，罚款的数额应当为从最低限到最高限这一幅度中的30%至70%部分；

（五）从重处罚，是指在依法可选择的处罚种类和处罚幅度内，适用较重、较多的处罚种类或者较高的处罚幅度；其中，罚款的数额应当为从最低限到最高限这一幅度中较高的30%部分。

第十一条【不予和可以不予处罚情形】 当事人有下列情形之一的，不予处罚：

（一）违法事实不能成立，或者违法事实不清、证据不足的；

（二）不满十四周岁的未成年人有违法行为的；

(三)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;

(四)违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的;

(五)当事人有充分证据足以证明没有主观过错的;

(六)违法行为在两年内未被发现,或者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在五年内未被发现,法律未作其他规定的。

有下列情形之一的,可以不予行政处罚:

(一)初次违法且危害后果轻微并及时改正的;

(二)其他违法行为轻微,依法可以不予行政处罚的;

(三)法律、法规、规章规定其他可以不予处罚的情形。

第十二条【不予处罚教育要求】 对当事人的违法行为依法不予行政处罚的,城管执法部门应当对当事人进行教育。

对不满十四周岁的未成年人的违法行为,应责令其监护人加以管教。对精神病人、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,应当责令其监护人严加看管和治疗。

第十三条【从轻或减轻处罚情形】 当事人有下列情形之一的,应当从轻或减轻处罚:

(一)已满十四周岁不满十八周岁有违法行为的;

(二)主动消除或者减轻违法行为危害后果的;

(三)受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的;

(四)主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的;

(五) 配合查处违法行为有立功表现的；

(六) 法律、法规、规章规定的其他应当从轻或减轻处罚情形的。

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，可以从轻或者减轻行政处罚。

第十四条【从重处罚情形】 当事人有下列情形之一的，从重处罚：

(一) 违法行为造成重大社会影响的；

(二) 违法行为造成国家、集体或者他人重大经济损失的；

(三) 违法行为情节恶劣或造成较严重后果的；

(四) 违法行为涉及公共安全、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全的；

(五) 一年内因三次或三次以上同类违法行为受到行政处罚，屡教不改的；

(六) 经告诫、劝阻或者责令整改之后继续实施违法行为的；

(七) 妨碍、逃避或者抗拒执法人员检查的；拒不提供相关证明材料，作虚假陈述的以及销毁、篡改有关证据材料的；

(八) 胁迫、诱骗或者教唆他人实施违法行为的；

(九) 对证人、举报人或者执法人员打击报复的；

(十) 共同实施违法行为中起主要作用的；

(十一) 实施违反重大传染病疫情等突发事件应对措施的行为的；

(十二) 其他依法应当从重给予行政处罚的。

第十五条【一般行政处罚情形】 违法行为人不具备不予、减轻、从轻、或者从重行政处罚情形的，应当给予一般行政处罚。

对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。

第十六条【轻重情节兼有的裁量】 违法行为人既有从轻或者减轻行政处罚情形，又有从重行政处罚情形的，应当结合案件具体情况综合考量，根据主要情节作出裁量决定。

第十七条【罚款的裁量标准】 对法律、法规、规章设定有一定幅度罚款的，罚款数额以最低罚款数额（以 A 表示）与最高罚款数额（以 B 表示）的差值为基准值，按照下列标准确定：

(一) 减轻处罚罚款数额是在最低罚款数额以下确定（不含本数），即 0 到 A 以下。

(二) 从轻处罚罚款数额是在最低罚款数额上浮基准值的 30% 幅度内确定（含本数），即 A 至 “ $A + (B - A) 30\%$ ”。

(三) 一般处罚罚款数额是在最低罚款数额上浮基准值的 30% 至 70% 幅度内确定（不含本数），即 “ $A + (B - A) 30\%$ ” 以上至 “ $A + (B - A) 70\%$ ” 以下；

(四) 从重处罚罚款数额在最高罚款数额下浮基准值的 30% 幅度内确定（含本数），即 “ $A + (B - A) 70\%$ 至 B”。

法律、法规、规章只规定最高罚款数额没有规定最低罚款数

额的，最低罚款数额以零计算。

以上计算方法，法律、法规、规章另有规定的从其规定。

第十八条【构成犯罪情形】 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。

第十九条【吊销许可证件】 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。

第二十条【证据采集】 城管执法办案人员在案件调查中，应当依照行政处罚裁量因素和情形，依法、全面、客观收集相关证据。

第二十一条【裁量审核制度】 简易程序案件中，由办案人员直接按照相应的裁量基准确定处罚阶次。

普通程序案件中，在案件调查终结后，城管执法办案人员应当在案件调查报告中，根据违法事实，结合收集的证据材料，提出给予违法行为不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚的具体建议，并说明理由。

城管执法部门法制机构实施法制审核时，应当针对裁量意见的合法性、适当性进行审核。对于案件调查报告中未说明裁量理由并随附相应证据材料或证据材料不足的，法制机构应退回要求补正。

第二十二条【集体讨论决定制度】 有下列情形之一的处罚案件，应当由拟作出处罚决定的单位负责人集体讨论后作出决

定：

- （一）对情节复杂或重大违法行为给予处罚的；
- （二）依照本规定第十六条拟从重处罚的；
- （三）符合《行政处罚法》第六十三条规定情形的；
- （四）按照普通程序办理的案件，依法不予处罚或者减轻处罚的；
- （五）立法、检察、监察、审计等监督机关依法予以监督的；
- （六）实施处罚的城管执法部门根据实际情况认为需要集体讨论决定的其他案件。

集体讨论情况应当予以记录，并立卷归档。

第二十三条【说理依据】 本规定及《西安市城管执法行政处罚裁量基准》用于行使行政处罚裁量权的解释说理，不得单独作为处罚依据在行政处罚告知书、决定书中援引。

如果城管执法部门及执法人员发现案件特殊，不宜适用裁量基准的，经法制部门审核、单位领导人批准后，可以不适用裁量基准。

第二十四条【纠错要求】 城管执法部门应当定期对本单位作出的行政处罚案件进行复查，发现行使裁量权不当的，应当主动纠正。

上级城管执法部门可以通过行政处罚案卷评查、行政执法监督检查、行政执法投诉处理、重大行政处罚决定备案审查等形式，对下级城管执法部门行使行政处罚裁量权情况进行监督。

第二十五条【过错追究】 对于行使行政处罚裁量权不当造成严重后果的，应当依照相关规定追究相关责任人的过错责任。

第二十六条【施行日期】 本规定自 2022 年 9 月 1 日起施行。原《西安市城市管理综合行政执法局行政处罚自由裁量权适用规则》和《西安市市政公用局行政处罚自由裁量权适用规则》同时废止。

西安市城市管理和综合执法局办公室

2022年8月1日印发
