

柳州市城市管理执法局 行政处罚自由裁量权适用规则

第一章 总 则

第一条 为切实贯彻行政执法责任制，提高城市管理行政执法质量和效率，规范城市管理行政处罚自由裁量权行为，确保城市管理行政执法机关在实施行政处罚时公平、公正地行使自由裁量权，保证行政处罚的合法性、合理性，保障公民、法人和其他组织的合法权益，根据国务院《全面推进依法行政实施纲要》《中华人民共和国行政处罚法》《广西壮族自治区行政执法程序规定》等法律、法规、规章有关规定，结合我市城市管理行政执法工作实际，制定本制度。

第二条 我市城管执法部门在执法职能和执法范围内实施城市管理的行政处罚时，适用本制度。

第三条 本制度所指的城市管理行政处罚自由裁量权，是指我市城管执法部门在实施城市管理行政处罚时，在法律、法规和规章规定的范围内，确定与违法行为事实、性质、情节和后果相适应的处罚，具体包括：

- (一)是否对违法行为进行处罚；
- (二)城市管理行政处罚的种类；
- (三)城市管理行政处罚的幅度；
- (四)是否减轻城市管理行政处罚；
- (五)依法规定的其他情况。

第四条 行使城市管理行政处罚自由裁量权应当遵循法定、公

正、公开和合理的原则，做到事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法。

第五条 坚持过罚相当的原则，行使城市管理行政处罚自由裁量权应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

第六条 坚持“同案同罚”的原则，对违法行为事实、性质、情节和后果基本相同的，应当给予基本一致的行政处罚。

第七条 实施城市管理行政处罚时，应当责令相对人改正或者限期改正违法行为。

除法律、法规、规章另有规定外，限期改正期限最长不超过30日，情况特殊的，经行政处罚实施机关负责人批准，可适当延长。

第八条 坚持教育与处罚相结合的原则，在裁量中既要实现处罚的目的，又要实现社会管理的效果。

第九条 法律、法规、规章规定可以实施单处也可以并处的，对轻微违法行为实施单处处罚；对一般违法行为实施单处或并处罚；对严重违法行为实施并处罚。

第十条 同一违法行为违反了不同法律规范，不同法律规范规定的处罚种类不同，应根据情况选用合适的法律规范给予处罚。

柳州市城管执法部门应当参照《柳州市城市管理委员会办公室关于修订〈柳州市城市道路公共场所管理保洁登记划分〉的通知》（柳城管委办〔2015〕42号）精神，对柳州市城市道路公共场所实施分级管理，对于A、B类城市道路公共场所上的违法行为应当进行严格、重点查处，处罚额度应适度从重。具体严管事项由各城区城管执法局结合本辖区实际自行确定。

第十一条 城市管理行政处罚实行分级自由裁量制，即按照违法行为的情节和违法影响程度划分为不予处罚、减轻处罚、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者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。

第十二条 不予处罚的适用情形：

- (一) 不满 14 周岁的人有违法行为的；
- (二) 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；
- (三) 违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的；
- (四) 违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。
- (五) 其他依法不予行政处罚的。

前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

第十三条 应当依法从轻或者减轻行政处罚的适用情形：

- (一) 已满 14 周岁不满 18 周岁的人有违法行为的；
- (二) 主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- (三) 受他人胁迫有违法行为的；
- (四) 配合城管执法部门查处违法行为有立功表现的；
- (五) 其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

第十四条 在法定范围内酌情给予从重处罚的适用情形：

- (一) 在共同违法行为中起主要作用的;
- (二) 胁迫、诱骗、教唆他人实施违法行为的;
- (三) 涉及人身健康、生命安全、公共安全、社会安定、环境保护、经济秩序,情节较重或造成危害后果的;
- (四) 违法行为造成群众反映强烈或上访的,严重扰乱城市管理秩序的;
- (五) 侵害残疾人、老年人、妇女、儿童、农民等群体利益的;
- (六) 屡次违法的,即:行政相对人经多次劝导教育(有书面记录的)或被处罚后仍然实施同一违法行为的;
- (七) 逃避、妨碍、拒绝或者以暴力、威胁等手段阻碍城市管理行政执法人员检查的;
- (八) 转移、隐匿、销毁证据或者有关材料的,或者故意提供虚假证据的;
- (九) 不配合城市管理行政执法人员调查取证,不听执法人员劝告或者拒不改正,继续实施违法行为的;
- (十) 扰乱城市管理秩序,且因此引发群体事件的;
- (十一) 国家机关通过新闻媒体、发布公告等方式专门禁止或告诫后,继续实施违法行为的;
- (十二) 对举报人或者执法人员实施打击报复,查证属实的;
- (十三) 在专项整治期间从事相关违法行为的;
- (十四) 违法行为被新闻媒体曝光、社会影响较大的;
- (十五) 其他依法给予从重处罚的。

第二章 柳州市城市管理行政处罚自由裁量权程序规定

第十五条 行政执法人员发现有违反有关城市管理法律、法规、规章的行为时,应及时调查取证,弄清行政相对人的违法事

实，收集、固定相关证据，特别是要依法收集行政相对人在自由裁量中可以从轻、减轻或从重处罚的情节和证据，根据违法情节，正确运用法律和法规，参照裁量权基准适用情形规定在《柳州市城市管理行政执法案件审批表》中，作出相应的处罚建议，并说明理由、附相应的证据材料。

第十六条 行政执法人员建议不予行政处罚、减轻行政处罚、从轻行政处罚、从重行政处罚的，各级城管执法部门法制机构要审查其是否说明理由并附有相关的证据材料；如未说明理由并附相应的证据材料，或者相应的证据材料不足，退回补正，或者改变处罚建议。

第十七条 对行政执法人员拟作出的自由裁量决定，适用一般程序的，由办案单位进行初审，报办案机构负责人同意后报本级城管执法部门法制机构审查，并按程序本级城管执法部门领导批准。

第十八条 对行政执法案件符合重大行政执法决定事项的，应当经本级城管执法部门法制机构审核，由本级城管执法部门法制机构领导集体研究决定。

第十九条 在告知相对人后，行政处罚进行变更的，应当经本级城管执法部门法制机构审核，负责人审批。

第二十条 各级城管执法部门应当定期对本部门作出的行政处罚案件进行复查，发现自由裁量权行使不当的，应当主动纠正。

第二十一条 相对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。

第二十二条 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。

第三章 行政处罚自由裁量权回避制度

第二十三条 实施城市管理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。

第二十四条 行政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）是本案的相对人或者与相对人有直系血亲、三代以内旁系血亲及姻亲关系的。

（二）本人或者本人近亲属与本案有利害关系。

（三）与本案的代理人有配偶、父母、子女或者同胞兄弟姐妹关系的。

（四）与本案相对人有其他关系，可能影响公正执法的。

（五）其他法律法规规定应当回避的。

第二十六条 符合回避条件的行政执法人员应当主动提出回避申请，相对人也可以申请回避。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。

第二十七条 一般行政执法人员的回避，由所在城管执法部门分管领导批准。分管或者主管领导的回避，报所在机关领导集体决定。

第二十八条 被申请回避的行政执法人员在作出回避的决定前，仍参与本案的处理。

第二十九条 对相对人及有关行政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。对驳回申请回避的决定，相对人可以再申请一次。

第三十条 行政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。

第四章 陈述、申辩

第三十一条 各级城管执法部门作出行政处罚决定之前，应当告知相对人依法享有陈述、申辩的权利，相对人要求陈述、申辩的，应及时受理。

第三十二条 各级城管执法部门对相对人的陈述和申辩应当制作笔录，并对相对人提出的事实、理由和证据进行复核。

第三十三条 复核相对人陈述、申辩提出的事实、理由和证据，应当及时、客观、公正。

对基于城市管理行政自由裁量权作出的城市管理行政处罚行为，应以更为审慎的方式复核相对人陈述、申辩提出的事实、理由和证据，避免行政处罚自由裁量权的不公正、不合理的应用。

第三十四条 相对人要求陈述、申辩的，应当在《城市管理行政处罚告知书》规定的时间内提出，逾期未提出的，视为放弃陈述、申辩。

第三十五条 在相对人进行陈述、申辩时，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，城市管理行政执法部门视案件具体情况，可以邀请与违法行为有利害关系的相对人以及对行政机关执法负有监督、指导职能的人大及政府法制、监察等部门的有关人员列席旁听。组织陈述申辩的具体程序参照听证程序的规定。

第三十六条 相对人提出的事实、理由或者证据成立的，城市管理行政执法部门应当采纳，不得因相对人申辩而加重处罚。

第五章 听 证

第三十七条 城管执法部门在行政处罚告知文书中，告知拟给予下列城市管理行政处罚决定时，应当告知相对人有要求举行听证的权利。

- (一) 责令停产停业;
- (二) 吊销许可证或者执照;
- (三) 较大数额罚款。

市城管执法局直属执法单位对公民个人在非经营活动中的违法行为作出三千元以上或者在经营活动中的违法行为作出五千元以上,对法人或者其他组织在非经营活动中的违法行为作出五千元以上或在经营活动中的违法行为作出二万元以上罚款的;

五城区城管执法局对公民个人在非经营活动中的违法行为作出二千元以上或在经营活动中的违法行为作出三千元以上,对法人或者其他组织在非经营活动中的违法行为作出三千元以上或在经营活动中的违法行为作出一万元以上罚款的。

第三十八条 相对人要求城管执法部门举行听证,必须在行政执法机关告知后三日内提出书面申请。书写书面申请确有困难的,可以口头申请,由本级城管执法部门记入笔录,并告知相对人。

第三十九条 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,依法保障相对人陈述、申辩和质证的权利。

第四十条 听证应当围绕案件的事实、证据、程序、法律适用等全面进行。

第四十一条 听证应按下列步骤进行:

(一) 听证会举行前,记录员应当查明相对人和其他参加人是否到会,宣布听证事由和听证纪律、相对人的权利和义务。

(二) 听证主持人核对案件调查人和相对人身份,询问相对人是否申请回避,相对人申请听证主持人回避的,听证主持人应当宣布中止听证,报请组织听证的城市管理管理部门负责人决定

是否回避;申请听证员、记录员、鉴定人、翻译人回避的,由听证主持人当场决定。

(三)调查人员提出相对人的违法事实、证据、行政处罚法律依据及处罚建议。

(四)相对人就案件的事实、理由进行陈述和申辩,对调查人员提出的证据进行质证,并可以提出有利于维护自身合法权益的事实、理由和证据。

(五)案件调查人和相对人就案件所涉及的事实、各自出示的证据的合法性、真实性及有关问题进行辩论,听证主持人有权对案件调查人和相对人不当的辩论予以制止。

(六)听证参加人就案件的性质、情节及处罚建议进行辩论。

(七)听证主持人就案件事实、证据和有关法律依据进行询问。

(八)案件调查人、相对人作最后陈述。

第四十二条 听证会的全部过程应当制作《行政处罚听证笔录》,《行政处罚听证笔录》应当载明下列事项:

(一)案由;

(二)听证参加人姓名或者名称、地址;

(三)听证主持人、听证员、记录员姓名;

(四)举行听证的时间、地点和方式;

(五)案件调查人员提出的事实、证据和适用听证程序的行政处罚建议;

(六)相对人陈述、申辩和质证的内容;

(七)其他有关听证的内容

第四十三条 《行政处罚听证笔录》应交相对人和其他参加人员审核无误或者补正后签字或者盖章。相对人拒绝签字或盖章的,视为放弃听证权利。

第四十四条 《行政处罚听证笔录》经听证主持人审阅后，由听证会组成人员和记录员签字或盖章

第四十五条 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；相对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。

第四十六条 相对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。

第六章 柳州市城市管理行政处罚自由裁量权职能分离制度

第四十七条 城市管理行政处罚实行查处分离制度，即将城市管理行政执法相互联系的调查、审核、决定、执行等职能加以分离，使之分属于不同的工作人员掌握和行使，使行政决定公正、准确。

第四十八条 职能分离程序：

(一)各中队按照各自职责开展违法案件受理、调查。需要立案的，一般案件经分管领导或部门负责人批准后予以立案，重大案件经主要领导批准后立案。

(二)具体承办人员在城市管理行政处罚规定的时限内将案件调查情况与初步处理意见提交中队负责人进行审理，然后提交法制机构进行案件审核。

(三)法制机构审核后报分管领导，一般案件由分管领导或主要领导进行审理，重大案件按集体会办制度进行审定。

(四)经审理后的案件处理意见交各中队具体承办人进行落实，各种文书按有关规定执行，对行政处罚涉及听证的，由案件

承办人受理，听证会由法制机构负责主持听证。

(五) 听证后法制机构按听证的结论，报案件分管领导或主要领导批准后交违章处理机构落实处理。

第四十九条 在执行罚款过程中，实行罚缴分离制度。收缴罚款，使用财政统一印制的收据进行罚款，实行收支两条线制度。

第七章 柳州市城市管理行政处罚自由裁量权监督制度

第五十条 城市管理行政执法部门的法制机构、执法监督工作机构(以下称监督机构)负责城市管理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，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) 处理非复议、非诉讼渠道反映的行政处罚违法案件。

(五) 负责城市管理行政处罚情况的调查和统计分析上报工作。

第五十一条 法制机构对拟作出的城市管理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。

第五十二条 法制机构对拟作出的城市管理行政处罚决定进

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)拒绝听取相对人陈述或者申辩的。

(四)属于听证范围的行政处罚不告知相对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。

第五十三条 监督机构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，监督机构应当负责调查，并根据不同情况作出处理。

第五十四条 监督机构应不定期征求人大代表、政协委员对城市管理行政执法工作的意见和建议，对其提出的批评、建议和要求及时给予答复，并做好改进工作。

第五十五条 监督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。

第九章 柳州市城市管理行政处罚自由裁量权案卷评查制度

第五十六条 城市管理行政处罚案卷评查由各单位分管法制工作的领导组织，法制工作机构具体实施，可以根据需要请纪检、监察等机构派员参加。

案卷评查根据需要成立评查工作组，评查组有三名以上奇数人数组成；由单位分管法制工作的领导任组长，法制机构负责人任副组长，其他人员任评查组成员。

第五十七条 城市管理行政处罚案卷评查每半年组织实施一次，各单位可以根据需要安排临时的评查活动。

第五十八条 各单位每次案卷评查的处罚案卷数不得少于 25 份，每次评查的处罚案卷必须为本年度新办理的案卷，作为评查的案卷应采用随机的方式提取。

随机提取的 25 份卷宗应当涉及本年度新办理的各个种类的违法处罚。

各单位本年度新办理的处罚案卷不足 25 份的，应将本年度办理的全部处罚卷宗列入评查范围。

第五十九条 列入年度评查的卷宗应当在评查情况记录表中注明案卷号。

第六十条 案卷评查的主要内容：

- （一）行政执法主体是否合法。
- （二）行政执法适用的法律、法规、规章是否正确。
- （三）行政执法事实是否清楚，证据是否充分，定性是否准确。
- （四）行政执法程序是否合法，内部运作程序是否规范。
- （五）是否按城市管理行政处罚自由裁量权量化标准作出行政处罚决定。
- （六）行政执法文书送达是否符合法定形式与要求。
- （七）行政执法决定的执行是否符合法定形式与要求。
- （八）行政执法文书、案卷材料是否完整齐备，文书使用是否规范，卷宗制作归档是否符合标准。

第六十一条 案卷评查以查阅行政执法案卷为主，根据工作需要，也可以采用座谈讨论、集中讲评、听取被评查行政执法部门汇报的方式进行，必要时可以通过询问相关行政执法人员了解情况。

第六十二条 组织实施行政执法案卷评查，按照下列程序进行：

- （一）制订行政执法案卷评查方案，下发开展行政执法案卷评查的通知，部署工作，提出要求，明确行政执法案卷评查的范

围、内容、方法、步骤、时限、标准和要求等。

（二）采取随机抽取案卷办法评查行政执法案卷的，要求被评查城管执法单位按规定提供或者报送一定期限内的行政执法案卷目录，由市城管执法局法制机构根据行政执法案卷目录按比例随机抽取行政执法案卷。

（三）案卷评查人员根据行政执法案卷评查规则 and 标准审查行政执法案卷，并制作或者填写统一格式的行政执法案卷评查单。

（四）行政执法案卷评查单应当注明所评行政执法案卷名称、文号、存在的问题、初评意见和建议等，并由行政执法案卷评查人员签字。

（五）市城管执法局法制机构反馈或者通报行政执法案卷评查情况和结果。

（六）对行政执法案卷评查中发现的行政执法中存在的问题，以行政执法监督通知书形式要求被评查城管执法单位进行整改。

第六十三条 年度最后一次评查应将本年度的案卷评查的所有材料集中并整理归档，列入年度考核办案优秀奖单位及执法人员的重要依据。

第十章 柳州市城市管理行政处罚自由裁量权责任制

第六十四条 行政执法责任制实行主要领导负责与执法人员层层负责相结合，执法责任与执法保障、执法监督相结合，执法奖励与过错追究相结合的制度。

第六十五条 主要负责人是本单位行政执法第一责任人，对本单位行政执法负全面责任，分管领导负责协助主要负责人组织、指导、协调具体的行政执法工作，就分管的行政执法工作向主要负责人负执法责任。

第六十六条 办案人员所在单位负责人是本案件直接执法责任人,就承担行政执法工作向分管领导负责;岗位城市管理行政执法人员是具体执行法律法规的责任人,就承担的执法工作向本单位执法责任人负责。

第六十七条 直接承办具体行政行为的执法人员,是该行政行为的具体责任人;共同承担具体行政行为的执法人员,是该行政行为的共同责任人;承担具体行政行为审核任务的是审核责任人;承担具体行政行为批准任务的是批准责任人。

第六十八条 城市管理行政执法各职能部门必须履行职责,严格执法,依法行政,具体行政行为应做到:

- (一)所适用的法律、法规、规章必须正确有效。
- (二)有充分的事实根据和确凿的证据。
- (三)具体行政行为必须符合法定的构成要件。
- (四)执法程序必须合法。
- (五)符合管辖和职权范围。
- (六)处理结论合法、适当。

第六十九条 执法人员在行政执法过程中,由于故意或者重大过失,有下列情形之一的,应当追究责任。

- (一)违反规定不履行法定职责或故意拖延履行法定职责的失职行为。
- (二)越权行使执法职权的行为。
- (三)执法中违反法定程序实施处罚,造成一定后果的。
- (四)行使自由裁量权造成显失公平甚至错案的。
- (五)因行使自由裁量权引起诉讼、复议败诉的无法定依据或者超过处罚幅度实施行政处罚的行为。
- (六)违反法律、法规、规章规定实施行政强制措施的行为。
- (七)违反规定办理城市管理各类变更或者撤销手续的。

(八) 违反规定办理减免的。

(九) 依照法律、法规和规章应承担行政执法过错责任的其他行为。

第七十条 行政执法责任追究种类包括追究行政责任、经济责任和刑事责任，视其情节按照下列规定执行，法律、法规和规章另有规定的，按有关规定执行。

(一) 行政责任的处理方式

- 1、责令改正，责令写出书面检查。
- 2、通报批评。
- 3、取消评选先进和晋升职务资格。
- 4、暂停执法工作。
- 5、给予行政处分、党纪处分。
- 6、调离行政执法岗位。

(二) 经济责任的处理方式

- 1、扣发岗位津贴、奖金或工资。
- 2、因行政执法过错引起行政赔偿的，承担全部或部分赔偿金额。

(三) 刑事责任的处理方式

涉嫌犯罪的，交司法机关依法追究。

第七十一条 追究责任遵循实事求是、有错必纠、责罚相应、教育为主，处罚为辅的原则。

第十一章 附 则

第七十二条 因阶段性专项整治等工作需要，各单位可制定与《柳州市城市管理行政处罚自由裁量权基准制度》不同的处罚标准，并报市局备案。

第七十三条 本基准制度自下发之日起实施。