

西安市司法局文件

市司发〔2022〕9号

西安市司法局

关于印发《进一步加强〈中华人民共和国行政处罚法〉贯彻实施的监督指导意见》的通知

市级各有关部门、直属机构法制工作机构，各区县司法局，西咸新区党群工作部、各开发区管委会法制工作机构：

现将《西安市司法局关于进一步加强〈中华人民共和国行政处罚法〉贯彻实施的监督指导意见》印发你们，请认真贯彻落实。各区县司法局，西咸新区党群工作部结合自身实际，制定本地区贯彻实施工作监督指导意见，于3月15日前报市司法局备案；市级各行政执法机关将贯彻落实情况于4月30日前报送至市司法

局。

西安市司法局
2022年3月1日

西安市司法局

关于进一步加强《中华人民共和国行政处罚法》 贯彻实施的监督指导意见

2021年11月15日，国务院印发了《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》（以下简称《通知》），为贯彻实施新修订的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称行政处罚法），落实《通知》精神和省政府办公厅有关安排部署，按照省市要求，现结合本市实际提出以下意见。

一、充分认识贯彻实施行政处罚法的重要意义

行政处罚法是规范政府行为的一部重要法律。贯彻实施好新修订的行政处罚法，对推进严格规范公正文明执法，保障和监督行政执法机关有效实施行政管理，优化法治化营商环境，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，加快法治政府建设，推进城市治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。新修订的行政处罚法体现和巩固了近年来行政执法领域取得的重大改革成果，回应了当前的执法实践需要，明确了行政处罚的定义，扩充了行政处罚种类，完善了行政处罚程序，强化了行政执法责任。各行政执法机关要从深入学习贯彻习近平法治思想，加快建设法治国家、法治政府、法治社会的高度，充分认识新修订的行政处罚法施行的重要意义，采取有效措施，作出具体部署，扎实做好贯彻实施工作。

二、加强学习、培训和宣传工作

(一) 开展制度化规范化常态化培训。各行政执法机关工作人员特别是领导干部要带头认真学习行政处罚法，要将行政处罚法学习纳入每年度党委（党组）中心组学习计划和干部教育培训计划，每年度至少开展一次专题学习。党委（党组）在职干部培训实现全覆盖。深刻领会精神实质和内在要求，做到依法行政并自觉接受监督。各行政执法机关要将行政处罚法纳入年度行政执法培训内容，作为行政执法人员的必修课，使行政执法人员全面理解和准确把握行政处罚法的规定，提高执法能力依法全面正确履行行政处罚职能。市级各行政执法机关要于2022年4月底前通过多种形式完成对所属行政执法人员的专项培训，专项培训学习每人每年不少于10个学时，参加率要达到100%。要持续做好新上岗行政执法人员岗前培训，将行政处罚法培训考核情况作为审核执法身份、确认执法岗位的重要指标，培训考核不达标的一律不得上岗。要通过开展知识竞赛、岗前练兵、有奖征文等活动，切实提升执法人员的学习参与积极性，提高守法、执法水平。各区县、开发区要依据上述规定做好本辖区执法单位教育培训的指导、监督工作，要将行政处罚法及国务院《通知》纳入2022年一季度区县、开发区领导班子集体学习计划。

(二) 加大宣传力度。市级各行政执法机关要依照“谁执法谁普法”的原则，将行政处罚法宣传纳入本行业、本部门的“八五”普法规划，面向社会广泛开展线上、线下多种形式宣传，切

实增强全民法治观念，扩大知晓率，提高关注度，提高全民守法意识，引导各方面监督行政处罚行为、维护自身合法权益。要按照“谁执法谁普法”普法责任制的要求，落实有关属地管理责任和部门主体责任，深入开展行政执法人员、行政复议人员等以案释法活动。

三、依法规范行政处罚的设定

（三）加强立法释法有关工作。起草单位起草本市地方性法规和政府规章草案时，对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式实施惩戒的，要严格依法设定行政处罚，不得以其他行政管理措施的名义变相设定，规避行政处罚设定的要求。对上位法设定的行政处罚作出具体规定的，不得通过增减违反行政管理秩序的行为和行政处罚种类、在法定幅度之外调整罚款上下限等方式层层加码或者“立法放水”。拟在地方性法规草案中补充设定行政处罚的，应当事先通过听证会、论证会等形式广泛听取各方意见，并就拟补充设定行政处罚的事项，作出书面说明，充分阐明补充设定行政处罚的必要性、可行性、征求意见情况等。对现行法律、法规、规章中的行政管理措施是否属于行政处罚有争议的，依法及时提请有权机关解释答复，涉及本市地方性法规和政府规章提请市人大常委会和市政府解释答复。

（四）依法合理设定行政处罚。起草单位起草市政府规章可以在法律、法规或者省政府规章规定的给予作出处罚的行为、种

类和幅度的范围内作出具体规定，不得超越、创制；尚未制定法律、法规或者省政府规章的领域，对违反行政管理秩序的行为，可以依法设定警告、通报批评和一定数量罚款的行政处罚。设定罚款，要坚持过罚相当，罚款数额要与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当，该严的要严，该轻的要轻，并符合《陕西省地方政府规章设定罚款限额规定》。对公民设定的罚款不得超过一千元；但对涉及公共安全、生态环境保护、有限自然资源开发利用以及直接关系人身健康、生命财产安全方面的，可以设定不超过一万元的罚款。对法人或者其他组织设定的罚款不得超过三万元；但对涉及公共安全、生态环境保护、有限自然资源开发利用以及直接关系人身健康、生命财产安全方面的，可以设定不超过十万元的罚款。

（五）强化定期评估和合法性审核。有关部门要配合上级机关开展行政处罚定期评估活动，认真听取各区县政府、开发区管委会、其他部门意见建议。对评估发现有不符合上位法规定、不适应经济社会发展需要、明显过罚不当、缺乏针对性和实用性等情形的行政处罚规定，要建议有权机关予以修改、废止，涉及我市地方性法规和政府规章的，要按照程序提请市人大常委会和市政府修改、废止。要加强行政规范性文件合法性审核，行政规范性文件不得设定行政处罚；违法规定行政处罚的，相关规定一律无效，不得作为行政处罚依据。

四、进一步规范行政处罚的实施

（六）依法全面正确履行行政处罚职能。行政执法机关要坚持执法为民，通过行政处罚预防、纠正和惩戒违反行政管理秩序的行为，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，不得违法实施行政处罚，不得为了处罚而处罚，坚决杜绝逐利执法，严禁下达罚没指标。财政部门要加强对罚缴分离、收支两条线等制度实施情况的监督，并定期开展专项检查。

（七）细化管辖、立案、听证、执行等程序制度。行政执法机关要严格遵守法定程序，结合实际制定、修改本部门的行政处罚配套制度，确保行政处罚法的有关程序要求落到实处。两个以上区县行政执法机关属于同一市级主管部门，发生行政处罚管辖争议，先协商解决，协商不成的，由该市级主管部门指定管辖；两个以上行政执法机关属于不同主管部门，发生管辖争议的，先协商解决，协商不成的，同级司法行政部门会同有关单位进行协调，在本级人民政府领导下做好指定管辖工作。各级行政执法机关要建立健全立案制度、完善立案标准，对违反行政管理秩序的行为，按规定及时立案并严格遵守办案时限要求，确保案件得到及时有效查处。要建立健全行政处罚听证程序规则，细化听证范围和流程，严格落实根据听证笔录作出行政处罚决定的规定。要逐步提高送达地址确认书的利用率，细化电子送达工作流程，大力推进通过电子支付系统缴纳罚款，加强信息安全保障和技术支撑。

（八）规范电子技术监控设备的设置和使用。各行政执法机关设置电子技术监控设备要确保符合标准、设置合理、标志明显，严禁违法要求当事人承担或者分摊设置电子技术监控设备的费用，严禁交由市场主体设置电子技术监控设备并由市场主体直接或者间接受取罚款。除有证据证明当事人存在破坏或者恶意干扰电子技术监控设备、伪造或者篡改数据等过错的，不得因设备不正常运行给予其行政处罚。要定期对利用电子技术监控设备取证的行政处罚决定进行数据分析；对同一区域内的高频违法行为，要综合分析研判原因，推动源头治理，需要改进行政管理行为的，及时采取相应措施，杜绝以罚代管。要严格限制电子技术监控设备收集信息的使用范围，不得泄露或者向他人非法提供。

（九）坚持行政处罚宽严相济。市级各行政执法机关要全面落实行政裁量权基准制度，细化量化行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布。各行政执法机关不得在未查明违法事实的情况下，对一定区域、领域的公民、法人或者其他组织“一刀切”实施责令停产停业、责令关闭等行政处罚。2022年6月底前，市级各行政执法机关要按照国务院关于复制推广自由贸易试验区改革试点经验的要求，全面落实“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”的规定，根据实际制定发布本领域的包容免罚清单；对当事人违法行为依法免予行政处罚的，采取签订承诺书等方式教育、引导、督促其自觉守法。要加大食品药品、公共卫生、自然资源、生态环境、安全生产、劳动保障

等关系群众切身利益的重点领域执法力度。发生重大传染病疫情等突发事件，行政执法机关对违反突发事件应对措施的行为依法快速、从重处罚时，也要依法合理保护当事人的合法权益。

（十）健全法律责任衔接机制。各级行政执法机关要细化责令退赔违法所得制度，依法合理保护利害关系人的合法权益；当事人主动退赔，消除或者减轻违法行为危害后果的，依法予以从轻或者减轻行政处罚。要全面贯彻落实《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，加强与司法机关协调配合，按规定畅通案件移送渠道，完善案件移送标准和证据认定保全、信息共享、工作协助等机制，统筹解决涉案物品归口处置和检验鉴定等问题。对有案不移等，情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（十一）规范委托行政处罚。各行政执法机关委托行政处罚要符合《中华人民共和国行政处罚法》《西安市行政执法委托规定》，各行政执法机关将其法定职权委托有关组织行使的，必须有法律、法规或规章依据。签订书面委托协议，委托协议应当载明委托依据、委托事项、权限、期限、双方权利和义务、法律责任等。委托机关应当将受委托的组织和委托事项向社会公布。委托协议签订后，委托机关应当向本级司法行政部门备案。对已经委托行政处罚，但是不符合行政处罚法要求的，要及时清理；不符合书面委托规定、确需继续实施的，要依法及时完善相关手续。受委托组织每半年应向委托机关报告一次行政执法情况；委托机关对受委托事业在委托的权限和范围内实施行政执法的行为应当

负责监督。

五、加强对实施行政处罚的监督

(十二) 强化行政执法监督。要加强行业内行政执法监督机制和能力建设，充分发挥本部门行政执法监督机构统筹协调、规范保障、督促指导的职能作用，会同编制、人社、财政、民政等有关部门加强调查研究，加快建成市、县（区）、镇（街道）全覆盖的行政执法协调监督工作体系。要加强本行业的执法监督，将行政处罚行为列为年度执法监督的重点内容，聚焦人身、财产、行为、资格、名誉五类处罚加大监督力度，确保执法行为事中严格依法进行。结合全市行政执法监督的总体要求，持续开展好“一把手跟执法”活动和“三不讲”专项整治，组织开展好“三项制度”评估和行政执法案卷评查，对评估评查结果量化排序，定期通报。要进一步规范行政处罚行为，推进事中事后监管法治化、制度化、规范化，坚决避免运动式执法等执法乱象。要严格执法人员资格、综合执法部门着装管理、落实执法行为动态监测、重大问题调查督办、责任追究等制度机制，及时更新行政处罚文书格式文本，完善办案信息系统，加大对行政处罚的层级监督力度，切实整治有案不立、有案不移、久查不结、过罚不当、怠于执行等顽瘴痼疾，发现问题及时整改。要完善评议考核、统计分析制度，不得以处罚数量、罚没数额等指标作为主要考核依据。要综合评估行政处罚对维护经济社会秩序，保护公民、法人或者其他组织合法权益，提高政府管理效能的作用，探索建立本行业行政

处罚绩效评估制度。要落实中省关于不断加强行政执法协调监督队伍建设的要求，确保力量配备、工作条件、能力水平与工作任务相适应，保障执法监督职能的有效发挥。

市级各行政执法机关，各区县、开发区司法行政部门要把贯彻实施好新修订的行政处罚法作为当前和今后一段时期加快建设法治政府的重要抓手，切实规范行政执法，强化行政执法监督，不断提高依法行政的能力和水平。要梳理总结贯彻实施行政处罚法的经验做法及时反馈重要情况和问题。市司法局将按照中省有关要求和市政府领导批示，依据本指导意见内容要求，加强对行政处罚法贯彻落实的监督，对贯彻实施情况开展督导检查。

