**《汕头市城市管理综合执法规范行政处罚自由裁量权规定》解读**

1. **制定背景和基本过程**
2. **制定《汕头市城市管理综合执法规范行政处罚自由裁量权规定》（以下简称《规定》）及其附件《汕头市城市管理综合执法行政处罚自由裁量权量化细化基准表》（以下简称《基准表》）是建立和完善汕头市城市管理综合执法系统现行的行政处罚自由裁量权制度，使其更适应新形势发展的需要。目前汕头市城市管理综合执法队伍在行使行政处罚自由裁量权时，使用的是2018年原汕头市城市管理行政执法局制定的《汕头市城市管理行政执法规范行政处罚自由裁量权规定》（以下简称《2018规定》）和《汕头市城市管理行政执法行政处罚自由裁量权量化细化基准表》（以下简称《2018基准表》），但在住建领域市一级法规规章方面，行政处罚自由裁量权基准规范仍是空白，再加上近年来许多法律法规和规章不断的出台和修订完善，尤其是2021年新修订的《行政处罚法》对行政处罚自由裁量权的行使有了更明确的规定，《2018规定》和《2018基准表》中不少内容需要根据新形势和上位法的新规定，并结合综合执法范围的新变化进行相应的修改完善，以适应新时期的要求。**
3. **制定《规定》及《基准表》是适应机构改革后，全市城管综合执法力量下沉镇（街）后，队伍规范执法需求不断增加的需要。2019年汕头市城市管理综合执法机构改革后，汕头市外三区一县包括潮阳、潮南、澄海区和南澳县相继成立城市管理综合执法部门，金平和龙湖区城市管理综合执法工作的范围也从原来的市容、规划、市政、园林等领域的基础上增加了住建系统的全部行政处罚权和相应的行政强制事项，执法任务更加繁重。2020年底，全市城管综合执法力量下沉镇（街）后，各镇人民政府和街道办事处可以作为执法主体实施行政处罚，但镇（街）一级尤其是在外三区一县，执法基础比较薄弱，在行政处罚自由裁量权的行使方面，需要一部业务指导性质比较强的工作规范,为城管综合执法工作提供具体的业务指引。**
4. **制定《规定》及《基准表》，对现行的城市管理综合执法法律法规进行梳理和整合，是为基层城管综合执法队伍提供更具可操作性执法规范的需要。**随着国家各级立法工作的不断推进，涉及城市管理综合执法的法律规范越来越多，相关行政处罚的法条规定内容交叉重叠之处也越来越多，执法队伍在适用法律规范时不时会出现对法规规定的情况了解不全面的情况，《基准表》中将目前现行的涉及城市管理综合执法的法律法规规章进行全面梳理，分成五个板块，对于同一个违法行为违反多个法律条文的，将这些条文整理后罗列出来，并根据《行政处罚法》的规定明确优先适用的法律条文，与此同时，将优先适用的法律条文中的罚则按照不同情形，分为从轻、一般和从重三个档次，为执法队伍实施行政处罚提供明确的法律依据和处罚裁量权指引，具有较强的指导性和操作性。

为此，市政府将《规定》作为部门规范性文件列入2021年度立法计划，由市城管局按照部门规范性文件制定程序负责起草。《规定》及《基准表》于2021年11月6日通过汕头市司法局法制审核，2021年11月19日印发全市城市管理综合执法部门适用，自2021年12月1日起施行。

**二、《规定》及《基准表》的制定依据**

**（一）制定《规定》的主要依据：**

**1、《**中华人民共和国**行政处罚法》；**

2、《广东省行政执法责任制条例》；

3、《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》：

4、《汕头市规范行政执法自由裁量权规定》。

（二）制定《基准表》的主要依据包括《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等36部法律法规规章。

**三、《规定》及《基准表》的主要内容**

1. **基本框架结构**

**《规定》全文共五章三十四条，分别为总则、裁量规则、裁量程序、监督保障和附则共五章。**

**《基准表》包括市容环境卫生管理方面（共79项）、市政管理方面（共77项）、城市绿化管理方面（共31项）、城乡规划管理方面（共33项）和住房和城乡建设方面（共48项）五个部分共268个行政处罚事项的自由裁量标准。**

**（二）《规定》及《基准表》的主要内容**

**1、《规定》的制定**

《规定》主要是在《2018规定》的基础上根据**《**中华人民共和国**行政处罚法》2021年新修订的内容进行相应修改，主要修改了不予行政处罚、从轻或减轻处罚和从重处罚的具体情节，明确了**“同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚”，“各级执法机关应当建立本机关法制机构对行政处罚裁量行为的内部审核制度，由法制机构对行政处罚裁量行为进行合法性、合理性审核。法制机构认为办案机构所建议的行政处罚适用标准缺少必要证据的，可以要求办案机构作出说明。”同时增加了一条规定，即“对于立案之后拟不予行政处罚的案件，应当经执法机关负责人集体讨论决定，并在案卷讨论记录中说明理由和依据。”建立不予行政处罚集体讨论机制。

1. **《基准表》的制定**
2. 《基准表》的制定主要是在《2018基准表》的基础上增加了相关法律法规规章中涉及城市管理综合执法行政处罚权的事项，并根据近年来新修订的法律法规规章对《2018基准表》中的法条作相应修改：一是市容部分主要增加了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等近年来国家颁布实施的相关城市垃圾管理方面的法律法规中涉及的行政处罚事项；二是市政部分增加了《城镇排水与污水处理条例》等城市排水、桥梁检测和维护以及城市照明等方面法规规章中涉及的行政处罚事项；三是绿化部分增加了《汕头经济特区公园广场条例》等市法规规章；四是规划部分增加了《汕头经济特区小公园开埠区保护条例》等市法规；五是增加了“**住房和城乡建设**”一个方面的行政处罚事项，将汕头市市一级关于住房和城乡建设领域的法规规章中的行政处罚事项整理列表，为城管综合执法队伍办理住房和城乡建设类案件提供市一级法规规章的自由裁量权基准。
3. 《基准表》的裁量事实和情节方面，主要参照《广东省住房和城乡建设厅关于住房和城乡建设系统行政处罚自由裁量权的基准（城乡规划建设类）》、《广东省住房和城乡建设厅关于住房和城乡建设系统行政处罚自由裁量权的基准（房地产与住房保障类）》和《广东省住房和城乡建设系统行政处罚自由裁量权基准（工程建设与建筑业类）（2020年版）》的相关内容制定，并参考了《广州市城市管理综合执法行政处罚自由裁量权量化细化基准表》的内容，对具体的行政处罚事项设定裁量基准，同时，明确了《基准表》中设定的裁量事实和情节，是“除《规定》中第十、十一和十二条规定的裁量情节外，应着重考量的违法事实和情节”。
4. 在法规优先适用方面，《基准表》根据《行政处罚法》（2021）第二十九条的规定，对现在城市管理综合执法工作中涉及的行政处罚事项进行全面梳理和排序，对同一个违法行为违反多个法律规范的，将这几个法律规范的条文在同一个单元格内依次列明，并明确统一按照罚款数额高的规定优先适用的原则，为基层执法队伍在执法工作中适用法律出现法条竞合问题时作出明确的指引。

汕头市城市管理和综合执法局

2021年12月2日