**《汕头市城市管理和综合执法局关于规范城市管理综合执法行政处罚自由裁量权**

**规定》政策解读**

1. **修订背景和目的**

（一）修订《汕头市城市管理和综合执法局关于规范城市管理综合执法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领域行政处罚自由裁量权量化细化基准表》（以下简称《基准表》）、《汕头市城市管理综合执法领域减轻处罚清单》（以下简称《减罚清单》）、《汕头市城市管理综合执法领域不予处罚事项清单》（以下简称《免罚清单》）和《汕头市城市管理综合执法领域严格监管地段、主要监管地段和普通地段范围》（以下简称《地段范围》）是进一步完善汕头市城市管理综合执法行政处罚自由裁量制度的需要，是适应当前城管综合执法职能下放、基层执法队伍网上办案等新形势发展的必然要求。

（二）制定《减罚清单》和《免罚清单》是贯彻落实《广东省人民政府办公厅关于推进包容审慎监管的指导意见》和《汕头市人民政府办公室关于贯彻落实〈广东省人民政府办公厅关于推进包容审慎监管的指导意见〉的实施方案的通知》等中关于“推行行政执法减免责清单制度”的要求的具体措施,是推进包容审慎监管，创新行政执法方式，提升执法服务水平的重要举措。

**二、修订后《规定》及其附件的主要内容说明**

1. **修订后《规定》及其附件基本框架结构**

**1、《规定》全文共五章三十五条，分别为总则、裁量规则、裁量程序、监督保障和附则共五章。**

**2、《基准表》包括市容环境卫生管理方面（共102项）、市政管理方面（共82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37项）五个部分共285个行政处罚事项的自由裁量标准。**

**3、《减罚清单》包括对“工程施工单位未编制建筑垃圾处理方案报备案……”等5个较轻违法行为的减轻处罚事项的规定。**

**4、《免罚清单》包括对“空调器的冷却水未接入排水系统，凌空排放的”等8个轻微违法行为不予行政处罚事项的规定。**

**5、《地段范围》将全市范围内地段明确划分为“严格监管地段”“主要监管地段”和“普通地段”。**

1. **《规定》及其附件的主要修定依据**

**1、修订《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》；

（5）《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制度和管理工作的意见》（国办发﹝2022）27）（以下简称“《裁量意见》”）。

2、修订《基准表》，制定《减罚清单》、《免罚清单》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37部法律法规规章。

3、《地段范围》制定的主要依据是《汕头市中心城区地名专项规划（2014-2020）》、《汕头市澄海区地名专项规划（2014-2020）》和《南澳县地名专项规划（2015-2030）》。

**三、《规定》及其附件修订的主要内容**

**（一）《规定》修订的主要内容**

**1、根据《广东省行政规范性文件管理规定》第十一条第二款规定“部门规范性文件的标题应当冠以制定机关名称”，将原《汕头市城市管理综合执法规范行政处罚自由裁量权规定》名称修改为《规定》。**

**2、对《规定》规范的对象进一步明确。根据**国务院《裁量意见》**内容，“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州人民政府及其部门可以依照法律、法规、规章以及上级行政机关制定的行政裁量权基准，制定本行政区域内的行政裁量权基准。县级人民政府及其部门可以在法定范围内，对上级行政机关制定的行政裁量权基准适用的标准、条件、种类、幅度、方式、时限予以合理细化量化”，因此，修订后的《规定》第二条第一款修改为“**本规定适用于汕头市各**级城市管理和综合执法机关 (以下统称“执法机关”)在开展城市管理综合执法行政处罚工作中实施自由裁量权的活动**。**”并增加 “依据省、市、区（县）各级政府公告承接城市管理综合执法行政处罚职能的乡镇人民政府、街道办事处行使行政处罚自由裁量权，**可以结合当地区（县）人民政府及其部门关于行政处罚自由裁量权的要求执行本规定**。”**

**3、由于新修订的《规定》增加《减罚清单》《免罚清单》和《地段范围》三个附件，在《规定》的第十六条中增加了对包括《基准表》在内的四个附件主要内容的表述。**

**4、鉴于《行政处罚法》第二十九条明确规定：“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。”《规定》删去原第十九条关于法规竞合适用的规定，根据国务院的《裁量意见》，修订为：“对同一行政执法事项，上级行政主管部门已经制定行政处罚裁量权基准的，下级行政机关原则上应直接适用。”“下级行政机关制定的行政裁量权基准与上级行政机关制定的有冲突的，应适用上级行政机关制定的行政裁量权基准。”。**

**5、针对新的法规出台后，尚未制定自由裁量权基准的违法事项如何行使行政处罚自由裁量权的问题，《规定》新增加了一条作为第二十条，规定：“对于违法行为需要依据新颁布实施的法律法规规章作为执法依据，但该法律法规规章尚未出台自由裁量权基准的，应当按照本规定第八到第十五条的规定进行裁量，并参考《基准表》和《地段范围》中的相关内容，明确裁量档次，经执法机关负责人集体讨论决定裁量结果。”**

**（二）《基准表》修订的主要内容**

**1、根据2022年新法规的出台和相关法规规章修订等情况对《基准表》内容进行补充完善。一是增加《汕头经济特区户外广告设施和招牌设置管理条例》《汕头经济特区城市景观照明条例》和《汕头经济特区建筑外立面管理规定》三个2022年新出台的法规中行政处罚事项的自由裁量权基准；二是根据新修订的《汕头经济特区住宅专项维修资金管理办法》《城镇污水排入排水管网许可管理办法》修改了相关行政处罚事项的自由裁量基准；三是考虑到《汕头经济特区户外广告设施和招牌设置管理条例》出台后，**《汕头经济特区户外广告设施和招牌设置管理规定》即将废止，因此本次修订先将后者有关内容删除；四是考虑到**《汕头经济特区华侨房地产权益保护办法》中规定的执法部门为国土房产部门，暂不将该法规纳入城管综合执法的自由裁量基权准表中。**

**2、为方便基层执法队伍上线广东省一体化行政执法平台办案，《基准表》中根据广东省政务服务事项管理系统内容，增加了每个执法事项的基本编码和事项名称。**

**3、根据《行政处罚法》第二十九条关于从一重法处罚的规定，《基准表》中对同一违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，只保留罚款数额最高的规定，将其余的法律规范删除。**

**4、经全面梳理进一步统一从轻、一般和从重的划分标准：一是根据法条规定的内容，个别执法事项增加了“加重”档次，如市容部分第28和29项和市政部分第19项；二是将法条规定“责令改正，给予警告；逾期不改正或者造成严重后果”再处以罚款的，统一将从轻档次的处罚内容设为单处警告，一般档次和从重档次处罚内容设为警告加罚款，修改的内容主要包括市政方面部分违反排水法规规章的执法事项、绿化方面部分违反《汕头经济特区公园广场条例》和住建方面部分违反《汕头经济特区商品房销售条例》有关规定的执法事项。**

**5、鉴于《地段范围》中“严格监管地段”和“主要监管地段”与市、区（县）民政部门出台的**地名专项规划中的“主干道”和“次干道”并不完全重合，且潮阳区和潮南区尚未出台地名专项规划，为避免产生歧义，**《基准表》裁量情节中“主要道路、重点地区”修改为“严格监管地段”，“次干道”修改为“主要监管地段”，“其他地区”修改为“普通地段”。**

**6、根据市各级城管综合执法队伍反馈的意见，《基准表》中对个别事项裁量情节进行修订，包括一是增加规定对“个人任意倾倒、堆放建筑垃圾的”和“配备使用符合标准的运输车辆密闭化运输生活垃圾，在运输过程中滴漏污水的”两个执法事项的自由裁量基准；二是对“未经批准擅自占用城市道路及其他公共场所堆放物品、设摊经营、兜售商品的”和“擅自占用或者挖掘道路，或者挖掘道路不办理批准手续的”两个违法事项的自由裁量情节进行调整。**

**（三）《减罚清单》制定的主要内容**

根据行政处罚过罚相当的原则，结合执法队伍反映，个别法律法规条文设定的处罚金额比较高，在违法行为较轻，社会危害性较小，纠错成本较低的情况下，对当事人从轻处罚仍会出现量罚偏重的情形，根据《行政处罚法》第三十二条的规定，对**“工程施工单位未编制建筑垃圾处理方案报备案……”等**5个违法事项设定了减轻处罚的裁量情节，规定符合裁量情节的，可以对当事人减轻行政处罚。

**（四）《免罚清单》制定的主要内容**

根据《行政处罚法》第三十三条的规定，违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。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。《免罚清单》遵循行政处罚过罚相当的原则，结合执法实践对“将排水管道的污水直接排向路面”等8个违法行为轻微，社会危害性很小，纠错成本较低的执法事项，设定了不予行政处罚的裁量情节，规定符合裁量情节的，可以不予行政处罚。

**（五）《地段范围》制定的主要内容**

《地段范围》中金平、龙湖、濠江、澄海区和南澳县的严格监管地段、主要监管地段和普通地段范围主要是在《汕头市中心城区地名专项规划（2014-2020）》、《汕头市澄海区地名专项规划（2014-2020）》和《南澳县地名专项规划（2015-2030）》中的相关主要道路和次干道内容的基础上，结合各区（县）城管综合执法工作实际情况而确定。潮阳区和潮南区因尚未制定地名专项规划，其严格监管地段、主要监管地段和普通地段范围主要由其城市管理和综合执法部门结合工作实际情况确定。**根据《规定》第十六条第四款规定**“对于发生在严格监管地段、主要监管地段和普通地段的违法行为分别适用从重、一般和从轻处罚”，《地段范围》其主要内容是执法机关开展行政处罚自由裁量考虑的情节之一。

1. **关于征求意见建议的情况**

《规定》及其附件于2022年10月11日在市城管局网站公布向社会征求意见建议，并同时发文向各区（县）人民政府和市住建局、自然资源局等相关单位，以及各区（县）城管局共23个单位征求意见建议，并根据相关单位的意见对《规定》进行修改完善。