

厦门市城市管理行政执法局文件

厦城执〔2022〕40号

厦门市城市管理行政执法局关于 推行包容审慎监管执法四张清单制度的意见

各区域管局，市局各处室、大队、办，事务中心：

为贯彻落实《厦门市司法局关于转发福建省司法厅推行包容审慎监管执法四张清单制度的通知》（厦司监〔2021〕3号）文件精神和工作要求，进一步优化法治营商环境，推进包容审慎监管执法和严格规范公正文明执法，我市城市管理行政执法领域推行不予处罚、从轻处罚、减轻处罚、免于行政强制事项清单（以下简称“四张清单”）制度，依据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《优化营商环境条例》《福建省行政执法条例》《厦门市行政执法责任制规定》等相关规定和要求，

结合工作实际，制定如下实施意见：

一、基本原则

（一）坚持处罚与教育相结合原则。城市管理行政执法部门实施行政处罚、纠正违法行为，应当加强相关法律法规的宣传，教育当事人自觉守法。对依法不予处罚、从轻处罚、减轻处罚或免于行政强制的，应当进行教育指导、警示告知，督促当事人履行自觉整改、消除影响等责任。

（二）坚持过罚相当原则。城市管理行政执法部门应当综合考量违法行为的事实、性质、情节、危害后果等，对纳入“四张清单”范围内并符合本意见有关规定的违法行为，依法不予处罚、从轻处罚、减轻处罚或免于行政强制；对不具有从宽处罚情形的，按照法定程序和自由裁量基准依法处罚。

（三）坚持合理公正便民原则。平等对待各类行政执法相对人，遵循合法程序，进一步按规定合理把握自由裁量基准，实施行政处罚、行政强制行为应当客观、公正、适度，以有利于制止纠正违法行为，有利于维护正常的城市管理秩序，有利于保护公民、法人和其他组织的合法权益为出发点和落脚点。

二、清单内容

包容审慎监管执法“四张清单”，包括不予处罚事项清单、从轻处罚事项清单、减轻处罚事项清单和免于行政强制事项清单。“四张清单”的编制将根据城市管理行政执法工作实际，依法依规实行动态调整。

（一）不予处罚

不予处罚事项清单依据《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条编制。2021年制定的《厦门市城市管理行政执法局关于推行轻微违法行为不予处罚制度的意见》（厦城执〔2021〕85号，以下简称“85号文”）公布了第一批城市管理行政执法领域初次或轻微违法行为不予处罚事项清单，本次公布第二批城市管理行政执法领域初次或轻微违法行为不予处罚事项清单。对列入不予处罚事项清单中的事项，当事人拒不改正或者二次违法的，应当依法予以处罚。

（二）从轻处罚

本意见所称从轻处罚，是指在法定行政处罚幅度内，对当事人给予较低罚款数额的处罚。

城市管理行政执法领域从轻处罚分为自由裁量档内从轻和自由裁量降档从轻。档内从轻指的是对当事人的违法行为，在对应的自由裁量档次内从轻给予较低罚款金额的处罚；降档从轻是指当事人的违法情节原本适用较重的自由裁量档次，从轻降档适用较轻的自由裁量档次。

当事人有下列情形之一的，依法依规从轻处罚：

1. 立即停止或者在规定期限内停止违法行为的；
2. 积极配合调查的，包括积极主动提供案件相关材料、到场配合勘验、接受询问、不回避文书送达等情形；
3. 主动采取补救措施，减轻违法行为危害后果的；

4. 主动供述城市管理行政执法部门尚未掌握的本人其他违法行为的；

5. 配合城市管理行政执法部门查处违法行为有立功表现的；

6. 符合法律、法规、规章以及政策文件规定的其他从轻处罚的情形。

（三）减轻处罚

本意见所称减轻处罚，是指在法定行政处罚幅度以下，对当事人给予低于法定最低罚款限值的处罚。

当事人有下列情形之一的，依法依规减轻处罚：

1. 主动消除违法行为危害后果的；

2. 受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；

3. 配合城市管理行政执法部门查处违法行为有重大立功表现的；

4. 违法行为的事实、性质、情节及其危害后果与法定处罚幅度明显不相当的；

5. 符合法律、法规、规章规定的其他减轻处罚的情形。

（四）免于行政强制

本意见所称免于行政强制，是指对当事人的违法行为免于采取行政强制措施。

当事人有下列情形之一的，依法依规免于采取行政强制措施：

1. 当事人的违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害

的；

2. 及时纠正且没有造成危害后果的；

3. 符合法律、法规规定的其他免于采取行政强制措施的情形。

三、办理规范

（一）调查取证环节。城市管理领域违法案件调查取证过程中，执法人员应当以自由裁量基准为指导，全面调取有关违法行为和情节的证据；在提交行政处罚案件调查报告时，不仅要附有违法行为的证据，还应当根据裁量因素提供有关不予处罚、从轻处罚、减轻处罚或者免于行政强制情形的证据。在调查取证完成后，根据上述证据提出裁量基准、处罚建议等。

（二）案件审查环节。法制审查人员应当严格遵守裁量基准，对具体案件的违法行为的定性证据和情节的定量证据进行全面审查，并对裁量基准、处罚建议进行审核，制作案审报告；经集体审议的案件也应当专门对案件的裁量情况进行说明和审议，书面记录审议结果，并随案卷归档。

（三）适用规则及流程。城市管理行政执法部门在处理涉及“四张清单”所列执法事项时，除应当遵守《中华人民共和国行政处罚法》《厦门市城市管理行政执法程序规定》以及行政处罚裁量权适用规则和裁量权基准等有关规定外，还应当根据具体清单事项及裁量因素遵循以下规则和流程：

1. 不予处罚事项的适用规则和执法流程

城市管理行政执法部门办理不予处罚事项清单所涉违法案件的，根据“85号文”有关规定执行。

2. 从轻处罚事项的适用规则和审批流程

(1) 自由裁量权档内从轻的，当事人应当具有至少1个从轻处罚的情形。一线执法部门根据市执法局制定的相关行政处罚自由裁量权执行标准，结合自身执法实际和执法经验，能够计算出一般案件在对应自由裁量权档次内的具体罚款数额的，以该数额为档内从轻基准点；缺乏细化标准，难以计算出一般案件在对应自由裁量权档次内的具体罚款数额的，以对应自由裁量权档次的中位数为档内从轻基准点。对当事人的违法行为实行自由裁量权档内从轻的，由办案人员说明理由并提供证据，提出自由裁量权档内从轻的办理意见，按正常办理程序审批。

(2) 自由裁量权降档从轻的，当事人应当具有3个以上从轻处罚的情形。自由裁量权降档从轻的，原则上只能降一档。自由裁量权降档从轻应当经城市管理行政执法部门负责人组织集体讨论决定，报同级司法行政部门备案，并按季度汇总报市执法局政策法规处备查。

拟降档从轻之前即为最低档的，原则上在该最低档的幅度内选择确定适当的罚款数额，按本意见关于自由裁量权档内从轻的办理程序办理。确有必要突破最低档处罚幅度的，按本意见关于减轻处罚的办理程序办理。

3. 减轻处罚事项的适用规则和审批流程

当事人符合减轻处罚情形的，依法予以减轻处罚。减轻处罚的，应当经城市管理行政执法部门负责人组织重大案件评审集体讨论决定，并报上级执法机关以及同级司法行政部门备案。

4. 免于行政强制事项的适用规则和执法流程

当事人符合免于行政强制情形的，依法免于采取行政强制措施，并做好相关法律法规的宣传教育以及全过程记录、相关证据的收集和归档等工作。对需要集体研究讨论的，按规定程序办理。

四、工作要求

（一）要提高认识。要认真学习《中华人民共和国行政处罚法》及有关政策文件规定，将推行包容审慎监管执法四张清单制度，同执法为民、为群众办实事结合起来，努力营造规范、公正、文明的城市管理执法环境。

（二）纳入绩效考核。本意见自 2022 年 5 月 1 日起施行。推行包容审慎监管执法四张清单制度的相关情况将纳入年度依法行政绩效考核，市执法局政策法规处将对本系统落实情况开展监督考评。其中典型案例被采用的，将作为绩效加分项目。

（三）加强信息报送。为更好地推行包容审慎执法工作，及时掌握“四张清单”的开展情况，请各单位及时报送工作情况、典型案例和相关意见建议，有关书面材料于每季度最后一个月的 25 日（如遇节假日则顺延至下一工作日）报送市执法局政策法规处（联系人：叶珊珊，电话：5379391）。

本意见实施后，此前市执法局制定的有关规定与本意见规定

不一致的，适用本意见的规定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。对认错认罚快速办理的行政案件需从轻或者减轻处罚的，适用《厦门市城市管理行政执法程序规定》的有关规定。

- 附件：1. 厦门市司法局关于转发福建省司法厅推行包容审慎监管执法四张清单制度的通知（厦司监〔2021〕3号）
2. 不予处罚事项清单（第二批）、从轻处罚事项清单、减轻处罚事项清单和免于行政强制事项清单

厦门市城市管理行政执法局

2022年4月8日

（此件主动公开）



抄送：市司法局

厦门市城市管理行政执法局

2022年4月8日印发
