

聊城市人民政府法制办公室有关负责人答记者问 强化阳光执法 争晒权力清单

——聊城市市级行政机关全面规范行政处罚裁量权工作解读

日前,聊城市人民政府法制办公室和聊城市监察局联合下发了《关于贯彻实施〈山东省规范行政处罚裁量权办法〉的意见》,对规范行政处罚裁量权工作做了详细的部署。随后,聊城市政府召开了全市规范行政处罚裁量权大会,聊城市政府副市长白志坚在会上作了重要讲话并提出明确要求。

老百姓怎样才能体会到“阳光执法”?怎样才能明白执法机关的“权力清单”?近日,本报就如何开展规范行政处罚裁量权工作,如何从裁量基准层级分类、表格制作、处罚幅度细化量化等方面对聊城市人民政府法制办公室负责人进行了专访。

记者:什么是行政处罚裁量权?

聊城市政府法制办负责人:行政处罚裁量权,是指行政处罚实施机关依法行使行政处罚权时,在法律、法规、规章规定的行政处罚种类和幅度范围内,享有的是否给予行政处罚、给予何种行政处罚和给予何种裁量幅度行政处罚的自主决定权和处置权。例如:《治安管理处罚法》第二十三条规定:扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序,致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行,尚未造成严重损失的,处警告或者二百元以下罚款;情节较重的,处五日以上十日以下拘留,可以并处五百元以下罚款。这一规定包括行政处罚的种类有警告、罚款、拘留三种,也包含了行政处罚的裁量幅度,即二百元以下罚款、五百元以下罚款、五日以上十日以下拘留。

记者:规范行政处罚裁量权中一项重要的基础工作就是制定行政处罚裁量基准,请解释一下行政处罚裁量基准的含义

聊城市政府法制办负责人:行政处罚裁量基准是各级行政处罚实施机关在法律、法规、规章规定的行政处罚种类和幅度范围内,根据本地经济社会发展情况和本系统工作实际,综合考虑法定裁量因素和酌定裁量因素,制定的本部门、本系统行使行政处罚裁量权的依据。通俗一点讲,就是行政处罚实施机关对法律规定的每一项行政处罚在法定幅度范围内作出进一步细化和量化的标准,作为具体行政处罚过程中执行的依据。以《治安管理处罚法》为例,该法第四十三条规定,殴打他人的,或者故意伤害他人身体的,处五日以上十日以下拘留,并处二百元以上五百元以下罚款。对该违法行为,公安机关拥有五至十日拘留、二百元至五百元罚款的自由裁量空间。公安机关对上述违法行为可以按照不同违法情节细化为“轻微、一般、较重、严重、特别严重”五种情形,并将拘留期限和罚款数额对应不同违法情形作出不同的处罚基准。

记者:请谈一下规范行政处罚裁量权的原因?

聊城市政府法制办负责人:在我国,有80%以上的法律、90%以上的地方性法规和全部的行政法规、规章都是由行政机关通过行政手段、行政执法手段、特别是行政处罚手段等贯彻执行实施的。基于全国各地经济发展和执法环境存在差异,立法机关在立法并设定行政处罚种类、幅度时,相应地赋予行政执法机关一定的行政处罚自由裁量权。但在具体执法过程中,这种裁量权的存在,使得行政处罚行为融入了执法人员主观意志、个人判断等因素;往往出现因人而异、因时、因地不同,作出行政处罚的轻重、幅度、结果不同。如相同或相似的违法行为,不同当事人同案不同罚问题;同类案件中违法行为相同或相似,前

后实施的处罚轻重不一的问题大量存在。这就易导致因行政相对人对处罚的异议、不服、不满而引起行政复议、行政诉讼,甚至上访,造成行政执法机关与行政相对人之间矛盾激化,影响法律法规的贯彻实施,影响行政管理效率的提高,影响社会的安定和稳定。因此,规范行政处罚自由裁量权,就是在法定幅度内尽可能减小执法人员的自由裁量空间,尽可能做到过罚相当。

记者:制定行政处罚裁量基准的意义是什么?

聊城市政府法制办负责人:简政放权、晒权力清单,是建设法治政府的需要,也是今年两会提出的明确要求。这是我国建设法治国家、法治政府和法治社会的必然要求和趋势。对带有裁量幅度的行政处罚条款进行逐项梳理和细化,把弹性条款细化为具体细则,处罚依据由弹性变为刚性,

最大限度地控制和减少裁量权的空间,是从源头上预防滥用和乱用行政处罚裁量权的基础和必然要求。和谐社会的核心是公平正义。规范行政处罚自由裁量权,就是在合法行政基础上推进合理行政,促进行政处罚更加公平、公正。当前,行政处罚中不公平、不公正的现象依然存在。这不仅不能化解当事人之间的纠纷,而且往往诱发不必要的矛盾,影响社会和谐。通过制定科学、合理的行政处罚裁量基准,规范行政处罚裁量权,有利于促使行政处罚机关及其执法人员在实施处罚时,按照既定规则裁量,防止同案不同罚、畸轻畸重等现象的发生,最大程度地控制和解决处罚不公的问题,使当事人相信法律是公正的,政府是公平的,从而自觉遵守法律,促进和谐社会的构建。

聊城市目前仍属于经济相对欠发达地区,最大的问题还是发展

不足。要发展,就要有好的环境。市委、市政府始终高度重视优化营商环境问题,先后出台了一系列政策措施。但当前行政执法中突出存在的乱用裁量权现象,仍是制约我市发展环境的不良因素之一。有的单位为了部门利益,对本可以通过批评教育、责令改正的轻微违法行为给予罚款的行政处罚;有的单位不区分违法行为的性质、情节、社会危害程度和当事人的主观过错,在实施罚款时一律实行“顶格”处罚;有的执法人员将行政处罚裁量权理解为法定幅度范围内的“随意裁量、任意处罚”,没有深刻理解“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一”的深刻内涵;甚至有的办人情案、关系案、徇私枉法。这些问题在一定程度上影响了我市的发展环境。要解决这些问题,就必须规范行政处罚裁量基准,使行政处罚的结果与违法行为的事实、性质、情节、社会

危害程度相当。

另外,不正当行使行政处罚裁量权,很容易助长执法腐败和以案谋私。有的为谋取私利动辄下达最高限的罚款决定或最重的行政处罚种类,有的以“态度不好”为由从重处罚,轻罚或重罚全在执法人员的任意意志之中,从而引起群众怀疑和不信任。行政处罚裁量权的不正当行使,助长了特权思想,滋生了腐败,大大损害了行政执法机关的形象。因此,规范行政处罚自由裁量权,有利于防止违法乱纪行为的发生,有利于预防行政执法腐败,有利于树立政府的良好形象。

记者:请问,聊城市对规范行政处罚裁量权工作采取了哪些措施

聊城市政府法制办负责人:规范行政处罚裁量权工作是一项艰巨的工程,涉及全部行政处罚实施机关和每一个行政处罚实施机关对其所执行的有处罚幅度的罚则进行细化和量化的问题。因此,市政府对此高度重视。首先是市法制办和市监察局联合下发了《关于贯彻实施〈山东省规范行政处罚裁量权办法〉的意见》,对这项工作做了详细的部署;其次是市政府召开了全市规范行政处罚裁量权大会,白志坚副市长在会上作了重要讲话并提出明确要求;三是市法制办对有关单位开展这项工作从裁量基准层级分类、表格制作、处罚幅度细化量化等方面进行了督促、指导和帮助;四是市法制办将分批次通报公布市级行政处罚裁量基准的单位和目录。下一步市法制办将通过监督部门网站公布、案卷评查、重大行政处罚决定备案、行政执法监督等方式对各单位实际执行情况监督。

记者:规范行政处罚裁量基准对行政执法行为意味着什么

聊城市政府法制办负责人:规范行政处罚裁量基准,对于监督和约束行政执法行为在保证具体行政行为合法性的基础上,增强和提高适当性,进一步优化我市营商环境将起到重要的推动作用。这一点在前面已经讲过了。重要的是,行政处罚实施机关对其制定公布的裁量基准如果不严格执行,将直接影响行政处罚机关在具体行政行为适当性方面的纠错率和败诉率。市政府将通过行政执法监督检查、行政复议等方式,严格审查并监督行政处罚实施机关对其裁量基准的实际执行情况。明显不当的具体行政行为将一律纠正或撤销。情节严重,需要追究行政执法人员法律责任的,将依法移交有关机关查处。

记者:规范行政处罚裁量权对行政相对人具有什么现实意义

聊城市政府法制办负责人:规范行政处罚裁量权,对于保障公民、法人或者其他组织的合法权益具有积极的现实意义。行政相对人通过及时了解行政执法机关制定的具体裁量基准,对比自己的违法行为,可以做出一个适当的判断;如行政处罚行为明显超越裁量基准,可依法定渠道如行政复议、行政诉讼、行政投诉等方式进行救济。这本身也是对行政处罚行为适当性的一种监督。按照要求,每个市级行政处罚实施机关都将适时制定和公布本部门的行政处罚裁量基准。行政相对人可以通过登录该部门的网站查询,也可以登录聊城政府法制网查询。在《关于集中公布市级行政机关行政处罚裁量基准(第一批)的通报》中,同时公布了监督电话和电子邮箱。对于行政处罚实施机关执行行政处罚裁量基准过程存在或出现的问题,欢迎向市政府法制办反映或举报。

本报记者 负建伟
通讯员 杨延忠

聊城市人民政府法制办公室

[二零一四年三月十日]

关于集中公布市级行政机关 行政处罚裁量基准(第一批)的通报

为规范行政处罚行为,保证行政处罚裁量权的正确行使,维护社会公平正义,保护公民、法人和其他组织的合法权益,省政府第20次常务会议通过了《山东省规范行政处罚裁量权办法》,并于2013年11月29日以省政府第269号令公布施行。为确保该《办法》的顺利实施,2014年1月23日市法制办公室、市监察局联合下发了《关于贯彻实施〈山东省规范行政处罚裁量权办法〉的意见》,要求各级各部门要充分认识贯彻实施《山东省规范行政处罚裁量权办法》对于优化改善我市营商环境、保障实现跨越赶超目标的重要作用,认真做好行政处罚裁量基准的制定公布工作。文件要求:行政处罚实施机关执行上级行政处罚实施机关制定的行政处罚裁量基准的,应当在二月底前在本部门网站向社会公布,并同时向同级政府法制机构作出书面说明;上级行政处罚实施机关没有制定行政处罚裁量基准或仅作原则性规定的,或市级以下行政处罚机关制定的行政处罚裁量基准需要进行清理修订的,应按规范性文件“三统一”规定报政府法制机构备案并在三月底前在本部门网站公布。根据上述规定,现将市直部门二月底前集中公布行政处罚裁量基准的单位通报如下:

一、决定执行上级行政处罚实施机关制定的行政处罚裁量基准,二月底前在本单位网站向社会公布,并同时向市政府法制办作出书面说明的单位有:

- | | |
|-------------------|------------------|
| 1、聊城市盐务局 | 13、聊城市环境保护局 |
| 2、聊城市公安消防支队 | 14、聊城市农业机械管理局 |
| 3、聊城市地方税务局 | 15、聊城市人口和计划生育委员会 |
| 4、聊城市住房和城乡建设委员会 | 16、聊城市交通运输局 |
| 5、聊城市人力资源和社会保障局 | 17、聊城市无线电管理处 |
| 6、聊城市经济和信息化委员会 | 18、聊城市统计局 |
| 7、聊城市质量技术监督局 | 19、聊城市农业委员会 |
| 8、聊城市人民防空办公室 | 20、聊城市科学技术局 |
| 9、聊城市食品药品监督管理局 | 21、聊城市公路管理局 |
| 10、聊城市畜牧兽医局 | 22、聊城市财政局 |
| 11、聊城市司法局 | 23、聊城市市政公用事业管理局 |
| 12、聊城市公安局交通巡逻警察支队 | 24、聊城市国土资源局 |

二、决定执行上级行政处罚实施机关制定的行政处罚裁量基准,在聊城政府法制网向社会公布,并同时向市政府法制办作出书面说明的单位有:

- | | |
|--------------|------------|
| 1、聊城市民族宗教事务局 | 2、聊城市气象局 |
| 3、聊城市物价局 | 4、聊城市烟草专卖局 |
| 5、聊城市公安局 | |

三、本通报发布后,上述各单位的行政处罚裁量基准均可在聊城市人民政府法制办公室网站(聊城政府法制网)查询。

监督电话:0635—8288942.意见反馈邮箱:LD15606358615@163.com。