**国务院办公厅关于进一步规范**

**行政裁量权基准制定和管理工作的意见**

国办发〔2022〕27号

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

　　行政裁量权基准是行政机关结合本地区本部门行政管理实际,按照裁量涉及的不同事实和情节,对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化,以特定形式向社会公布并施行的具体执法尺度和标准。规范行政裁量权基准制定和管理,对保障法律、法规、规章有效实施,规范行政执法行为,维护社会公平正义具有重要意义。近年来,各地区各部门不断加强制度建设,细化量化行政裁量权基准,执法能力和水平有了较大提高,但仍存在行政裁量权基准制定主体不明确、制定程序不规范、裁量幅度不合理等问题,导致行政执法该严不严、该宽不宽、畸轻畸重、类案不同罚等现象时有发生。为建立健全行政裁量权基准制度,规范行使行政裁量权,更好保护市场主体和人民群众合法权益,切实维护公平竞争市场秩序,稳定市场预期,经国务院同意,现提出以下意见。

**一、总体要求**

　　(一)指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,深入贯彻习近平法治思想,认真落实党中央、国务院决策部署,立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,构建新发展格局,切实转变政府职能,建立健全行政裁量权基准制度,规范行使行政裁量权,完善执法程序,强化执法监督,推动严格规范公正文明执法,提高依法行政水平,为推进政府治理体系和治理能力现代化提供有力法治保障。

　　(二)基本原则。

　　坚持法制统一。行政裁量权基准的设定要于法于规有据,符合法律、法规、规章有关行政执法事项、条件、程序、种类、幅度的规定,充分考虑调整共同行政行为的一般法与调整某种具体社会关系或者某一方面内容的单行法之间的关系,做到相互衔接,确保法制的统一性、系统性和完整性。

　　坚持程序公正。严格依照法定程序科学合理制定行政裁量权基准,广泛听取公民、法人和其他组织的意见,依法保障行政相对人、利害关系人的知情权和参与权。行政裁量权基准一律向社会公开,接受市场主体和人民群众监督。

　　坚持公平合理。制定行政裁量权基准要综合考虑行政职权的种类,以及行政执法行为的事实、性质、情节、法律要求和本地区经济社会发展状况等因素,应确属必要、适当,并符合社会公序良俗和公众合理期待。要平等对待公民、法人和其他组织,对类别、性质、情节相同或者相近事项处理结果要基本一致。

　　坚持高效便民。牢固树立执法为民理念,积极履行法定职责,简化流程、明确条件、优化服务,切实提高行政效能,避免滥用行政裁量权,防止执法扰民和执法简单粗暴“一刀切”,最大程度为市场主体和人民群众提供便利。

　　(三)工作目标。到2023年底前,行政裁量权基准制度普遍建立,基本实现行政裁量标准制度化、行为规范化、管理科学化,确保行政机关在具体行政执法过程中有细化量化的执法尺度,行政裁量权边界明晰,行政处罚、行政许可、行政征收征用、行政确认、行政给付、行政强制、行政检查等行为得到有效规范,行政执法质量和效能大幅提升,社会满意度显著提高。

**二、明确行政裁量权基准制定职责权限**

　　(四)严格履行行政裁量权基准制定职责。国务院有关部门可以依照法律、行政法规等制定本部门本系统的行政裁量权基准。制定过程中,要统筹考虑其他部门已制定的有关规定,确保衔接协调。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。地方人民政府及其部门在制定行政裁量权基准过程中,可以参考与本地区经济发展水平、人口规模等相近地方的有关规定。

　　(五)严格规范行政裁量权基准制定权限。行政机关可以根据工作需要依法制定行政裁量权基准。无法律、法规、规章依据,不得增加行政相对人的义务或者减损行政相对人的权益。对同一行政执法事项,上级行政机关已经制定行政裁量权基准的,**下级行政机关原则上应直接适用;如下级行政机关不能直接适用,可以结合本地区经济社会发展状况,在法律、法规、规章规定的行政裁量权范围内进行合理细化量化,但不能超出上级行政机关划定的阶次或者幅度。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行政裁量权基准冲突的,应适用上级行政机关制定的行政裁量权基准。**

**三、准确规定行政裁量权基准内容**

　　(六)推动行政处罚裁量适当。对同一种违法行为,法律、法规、规章规定可以选择处罚种类、幅度,或者法律、法规、规章对不予处罚、免予处罚、从轻处罚、减轻处罚、从重处罚的条件只有原则性规定的,要根据违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度细化量化行政处罚裁量权基准,防止过罚不相适应、重责轻罚、轻责重罚。行政处罚裁量权基准应当包括违法行为、法定依据、裁量阶次、适用条件和具体标准等内容。要严格依照《中华人民共和国行政处罚法》有关规定,明确不予处罚、免予处罚、从轻处罚、减轻处罚、从重处罚的裁量阶次,有处罚幅度的要明确情节轻微、情节较轻、情节较重、情节严重的具体情形。

　　要坚持过罚相当、宽严相济,避免畸轻畸重、显失公平。坚持处罚与教育相结合,发挥行政处罚教育引导公民、法人和其他组织自觉守法的作用。对违法行为依法不予行政处罚的,行政机关要加强对当事人的批评教育,防止违法行为再次发生。

　　要依法合理细化具体情节、量化罚款幅度,坚决避免乱罚款,严格禁止以罚款进行创收,严格禁止以罚款数额进行排名或者作为绩效考核的指标。罚款数额的从轻、一般、从重档次情形要明确具体,严格限定在法定幅度内,防止简单地一律就高或者就低处罚;罚款数额为一定金额的倍数的,要在最高倍数与最低倍数之间划分阶次;罚款数额有一定幅度的,要在最高额与最低额之间划分阶次,尽量压缩裁量空间。需要在法定处罚种类或幅度以下减轻处罚的,要严格进行评估,明确具体情节、适用条件和处罚标准。

　　(七)推动行政许可便捷高效。法律、法规、规章对行政许可的条件、程序、办理时限、不予受理以及行政许可的变更、撤回、撤销、注销只有原则性规定,或者对行政许可的申请材料没有明确规定的,有关行政机关可以对相关内容进行细化量化,但不得增加许可条件、环节,不得增加证明材料,不得设置或者变相设置歧视性、地域限制等不公平条款,防止行业垄断、地方保护、市场分割。拟在法律、法规、国务院决定中设定行政许可的,应当同时规定行政许可的具体条件;暂时没有规定的,原则上有关行政机关应以规章形式制定行政许可实施规范,进一步明确行政许可的具体条件。对法定的行政许可程序,有关行政机关要优化简化内部工作流程,合理压缩行政许可办理时限。

　　行政许可需要由不同层级行政机关分别实施的,要明确不同层级行政机关的具体权限、流程和办理时限,不得无故拖延办理、逾期办理;不同层级行政机关均有权实施同一行政许可的,有关行政机关不得推诿或者限制申请人的自主选择权。法律、法规、规章没有对行政许可规定数量限制的,不得以数量控制为由不予审批。实施行政许可需要申请人委托中介服务机构提供资信证明、检验检测、评估等中介服务的,行政机关不得指定中介服务机构。

　　(八)推动行政征收征用公平合理。制定行政征收征用裁量权基准要遵循征收征用法定、公平公开、尊重行政相对人财产权等原则,重点对行政征收征用的标准、程序和权限进行细化量化,合理确定征收征用财产和物品的范围、数量、数额、期限、补偿标准等。对行政征收项目的征收、停收、减收、缓收、免收情形,要明确具体情形、审批权限和程序。除法律、法规规定的征收征用项目外,一律不得增设新的征收征用项目。法律、法规规定可以委托实施征收征用事务的,要明确委托的具体事项、条件、权限、程序和责任。不得将法定职责范围内的征收征用事务通过购买服务的方式交由其他单位或者个人实施。

　　(九)规范行政确认、行政给付、行政强制和行政检查行为。法律、法规、规章对行政确认、行政给付、行政强制的条件、程序和办理时限只有原则性规定,对行政检查的职责和范围只有原则性规定,对行政确认的申请材料没有明确规定,对行政给付数额规定一定幅度的,有关行政机关可以依照法定权限和程序对相关内容进行细化量化。

**四、严格行政裁量权基准制定程序**

　　(十)明确制定程序。加强行政裁量权基准制发程序管理,健全工作机制,根据行政裁量权的类型确定行政裁量权基准的发布形式。以规章形式制定行政裁量权基准的,要按照《规章制定程序条例》规定,认真执行立项、起草、审查、决定、公布等程序。行政机关为实施法律、法规、规章需要对裁量的阶次、幅度、程序等作出具体规定的,可以在法定权限内以行政规范性文件形式作出规定。以行政规范性文件形式制定行政裁量权基准的,要按照《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发〔2018〕37号)要求,严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、公开发布等程序。

　　(十一)充分研究论证。制定行政裁量权基准,要根据管理需要,科学分析影响行政执法行为的裁量因素,充分考量行政裁量权基准的实施效果,做好裁量阶次与裁量因素的科学衔接、有效结合,实现各裁量阶次适当、均衡,确保行政执法适用的具体标准科学合理、管用好用。

**五、加强行政裁量权基准管理**

　　(十二)规范适用行政裁量权基准。行政机关在作出行政执法决定前,要告知行政相对人有关行政执法行为的依据、内容、事实、理由,有行政裁量权基准的,要在行政执法决定书中对行政裁量权基准的适用情况予以明确。适用本行政机关制定的行政裁量权基准可能出现明显不当、显失公平,或者行政裁量权基准适用的客观情况发生变化的,经本行政机关主要负责人批准或者集体讨论通过后可以调整适用,批准材料或者集体讨论记录应作为执法案卷的一部分归档保存。适用上级行政机关制定的行政裁量权基准可能出现明显不当、显失公平,或者行政裁量权基准适用的客观情况发生变化的,报请该基准制定机关批准后,可以调整适用。对调整适用的行政裁量权基准,制定机关要及时修改。因不规范适用行政裁量权基准造成严重后果的,要依规依纪依法严格追究有关人员责任。

　　(十三)强化日常监督管理。各地区各部门要通过行政执法情况检查、行政执法案卷评查、依法行政考核、行政执法评议考核、行政复议附带审查、行政执法投诉举报处理等方式,加强对行政裁量权基准制度执行情况的监督检查。要建立行政裁量权基准动态调整机制,行政裁量权基准所依据的法律、法规、规章作出修改,或者客观情况发生重大变化的,要及时进行调整。行政裁量权基准制定后,要按照规章和行政规范性文件备案制度确定的程序和时限报送备案,主动接受备案审查机关监督。备案审查机关发现行政裁量权基准与法律、法规、规章相抵触的,要依法予以纠正。

　　(十四)大力推进技术应用。要推进行政执法裁量规范化、标准化、信息化建设,充分运用人工智能、大数据、云计算、区块链等技术手段,将行政裁量权基准内容嵌入行政执法信息系统,为行政执法人员提供精准指引,有效规范行政裁量权行使。

**六、加大实施保障力度**

　　(十五)加强组织实施。各地区各部门要高度重视行政裁量权基准制定和管理工作,加强统筹协调,明确任务分工,落实责任。要将行政裁量权基准制定和管理工作纳入法治政府建设考评指标体系,列入法治政府建设督察内容。国务院有关部门要加强对本系统行政裁量权基准制定和管理工作的指导,推进相关标准统一,及时研究解决重点难点问题。司法行政部门要充分发挥组织协调、统筹推进、指导监督作用,总结推广典型经验,研究解决共性问题,督促做好贯彻落实工作。

　　(十六)强化宣传培训。各地区各部门要加大宣传力度,通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视、新媒体等方式开展多种形式宣传,使广大公民、法人和其他组织充分了解建立健全行政裁量权基准制度的重要性、积极参与监督和评议行政执法活动。司法行政部门要结合实际,综合采取举办培训班和专题讲座等多种方式,组织开展业务培训。国务院部门和地方各级行政机关要加强对行政执法人员的培训,通过专业讲解、案例分析、情景模拟等方式,提高行政执法人员熟练运用行政裁量权基准解决执法问题的能力。

　　各地区各部门要按照本意见要求,及时做好行政裁量权基准制定和管理工作,并将本意见的贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报司法部。

　　国务院办公厅

　　2022年7月29日

## **司法部有关负责人就《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》答记者问**

日前，国务院办公厅印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（以下简称《意见》）。司法部有关负责人就有关问题接受记者采访。

**1.问：制定出台《意见》有哪些重要意义？**

　　答：党中央、国务院高度重视行政裁量权基准制度建设，规范行政裁量权基准制定和管理工作具有重要意义。

　　一是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措。党的十八届四中全会、十九届四中全会决议明确要求，要建立健全行政裁量权基准制度，规范执法自由裁量权。按照《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》和《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》要求，《意见》第一次从国家层面对建立健全行政裁量权基准制度作出全面、系统的规定，对提升行政执法质量具有重要作用，是贯彻落实党中央、国务院决策部署的具体举措。

　　二是维护人民群众合法权益的客观需要。行政裁量权的行使事关市场主体和人民群众切身利益，《意见》通过对行政裁量权基准的制定主体、职责权限、制发程序、监督管理等作出明确规定，着力规范行政裁量权的行使，有利于解决行政执法领域存在的畸轻畸重、类案不同罚等问题，让人民群众在每一项执法活动中看到风清气正，在每一项执法决定中感受到公平正义。

　　三是打造法治化、市场化、国际化营商环境的需要。通过规范行政裁量权的行使，推动行政处罚公平公正、行政许可便捷高效、其他行政行为规范有序，对有效防止行业垄断、地方保护、市场分割，消除影响投资创业和要素流动的“隐性壁垒”，维护公平竞争的市场秩序具有重要作用，有利于更好地保护市场主体和人民群众的合法权益，进一步激发各类市场主体活力。

　　四是解决行政裁量权基准制定管理工作中突出问题的必然要求。通过规范行政裁量权基准的制定和管理，可以规范行使行政裁量权，防止行政裁量权滥用，确保执法机关在行政处罚、行政许可、行政确认、行政征收征用、行政给付、行政强制、行政检查时的行为得到有效规范，推动提升行政执法的质量和效能。

**2.问：在行政裁量权基准制定和管理过程中需要遵循哪些原则？**

　　答：行政裁量权基准是行政机关开展行政执法工作的具体尺度和标准，在制定和管理工作中，要做到以下几点：

　　一是坚持法制统一。行政裁量权基准要于法于规有据，符合法律、法规、规章有关行政执法事项、条件、程序、种类、幅度的规定。在制定行政裁量权基准时，要充分考虑调整共同行政行为的一般法与调整某种具体社会关系或者某一方面内容的单行法之间的关系，做到相互衔接，确保法制的统一性、系统性和完整性。

　　二是坚持程序公正。制定行政裁量权基准要严格遵循法定程序，广泛听取公民、法人和其他组织的意见，依法保障行政相对人、利害关系人的知情权和参与权。行政裁量权基准要一律向社会公开，接受市场主体和人民群众监督。

　　三是坚持公平合理。制定行政裁量权基准要综合考虑行政职权的种类，以及行政执法行为的事实、性质、情节、法律要求和本地区经济社会发展状况等因素，应确属必要、适当，并符合社会公序良俗和公众合理期待。要平等对待公民、法人和其他组织，对类别、性质、情节相同或者相近事项处理结果要基本一致。

　　四是坚持高效便民。要牢固树立执法为民理念，积极履行法定职责，简化流程、明确条件、优化服务，切实提高行政效能，避免滥用行政裁量权，防止执法扰民和执法简单粗暴“一刀切”，最大程度为市场主体和人民群众提供便利。

**3.问：按照行政处罚法的有关规定，各级行政执法机关都可以制定行政裁量权基准，实践中是否会造成行政裁量权基准过多过乱问题？**

　　答：行政处罚法第三十四条规定，“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准”。该规定属于授权条款，明确了谁有权制定行政裁量权基准，但具体如何行使这一权利还是要严格遵循法定程序和要求。《意见》对制定行政裁量权基准的权限和程序作了明确规定。

　　一是规定制定主体职责权限。明确了国务院部门和地方各级人民政府及其部门在制定行政裁量权基准方面的权限，并要求各制定主体要严格履行行政裁量权基准制定职责。

　　二是严格规范行政裁量权基准制定权限。行政机关可以根据工作需要依法制定行政裁量权基准，不是强制性的，并明确要求无法律、法规、规章依据，不得增加行政相对人的义务或者减损行政相对人的权利。

　　三是明确要求不重复制定行政裁量权基准。比如，《意见》规定，对同一行政执法事项，上级行政机关已经制定行政裁量权基准的，下级行政机关原则上应直接适用；如下级行政机关不能直接适用，可以结合本地区经济社会发展状况，在法律、法规、规章规定的行政裁量权范围内进行合理细化量化，但不能超出上级行政机关划定的阶次或者幅度。

　　四是明确行政裁量权基准制定程序。根据发布形式，选择不同的制定程序，属于规章的，履行规章制定程序；属于行政规范性文件的，履行行政规范性文件制定程序。同时，还明确规定，行政裁量权基准一律向社会公开，接受市场主体和人民群众监督。

　　五是强化日常监督管理。规定各地区各部门要加强对行政裁量权基准制度执行情况的监督检查，建立行政裁量权基准动态调整机制，并要求将行政裁量权基准内容嵌入行政执法信息系统。同时，建立备案审查机制，发现行政裁量权基准与法律、法规、规章相抵触的，备案审查机关要依法予以纠正。

**4.问：为解决行政处罚裁量中存在的以罚代管、逐利执法、过度处罚等问题，《意见》作了哪些规定？**

　　答：以罚代管、逐利执法、过度处罚等问题饱受社会诟病。为有效防止和避免这些问题的发生，《意见》对规范行政处罚裁量权作了专门规定，明确要推动行政处罚裁量适当。

　　一是要求行政机关要根据违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度细化量化行政处罚裁量权基准，防止过罚不相适应、重责轻罚、轻责重罚。

　　二是为了防止逐利执法，明确要求依法合理细化具体情节、量化罚款幅度，坚决避免乱罚款，严格禁止以罚款进行创收，严格禁止以罚款数额进行排名或者作为绩效考核的指标。

　　三是为了防止以罚代管，按照新修订的行政处罚法的规定，明确实施行政处罚，要坚持过罚相当、宽严相济，避免畸轻畸重、显失公平。坚持处罚与教育相结合，发挥行政处罚教育引导公民、法人和其他组织自觉守法的作用。对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关要加强对当事人的批评教育，防止违法行为再次发生。

**5.问：《意见》对行政机关制发行政裁量权基准的程序是怎么规定的？**

　　答：《意见》根据行政裁量权基准规范的内容，明确了两种制定程序：

　　一是规章制定程序。对以规章形式制定的行政裁量权基准，要按照《规章制定程序条例》规定，认真执行立项、起草、审查、决定、公布等程序。

　　二是行政规范性文件制定程序。对以行政规范性文件形式制定的行政裁量权基准，要按照《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》的规定，严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、公开向社会发布等程序。

**6.问：《意见》为什么规定要在行政执法决定书中明确行政裁量权基准的适用情况？**

　　答：《意见》规定，行政机关在作出行政执法决定前，要告知行政相对人有关行政执法行为的依据、内容、事实、理由，有行政裁量权基准的，要在行政执法决定书中对行政裁量权基准的适用情况予以明确。主要考虑：

　　一是为了明确行政裁量权基准的效力。行政裁量权基准适用效果好不好的一个关键因素就是效力是否明确，以及行政执法机关和执法人员使用行政裁量权基准是否得到有效监督。通过在行政执法决定书中明确行政裁量权基准的适用情况，可以保证行政裁量权基准得到有效执行。

　　二是可以有效保证行政相对人合法权益。行政机关在作出行政执法决定书时，明确告知相对人作出有关行政行为的依据，这是一项重要的法治原则。行政相对人只有知道自己为什么被处罚以及被处罚的依据是什么，才能充分保证自己的合法权益不受侵害。

　　三是保障行政机关和行政执法人员依法履职的需要。如果裁量幅度过宽，针对同一类执法事项，可能会由于主观情节、客观情节不同，对行政相对人的处理结果造成较大差异。以行政裁量权基准作为法定依据，便于行政机关和行政执法人员掌握和适用行政裁量权，避免行政相对人的质疑。

**7.问：在推进《意见》的贯彻落实方面，下一步还将做哪些工作？**

　　答：为督促各地区各部门做好行政裁量权基准制定和管理工作，下一步，我们将着力做好《意见》的组织实施和宣传培训工作。一是加大宣传力度。通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视、新媒体等方式开展多种形式宣传，使广大公民、法人和其他组织充分了解建立健全行政裁量权基准制度的重要性、积极参与监督和评议行政执法活动。二是开展专门培训。主要是要求各级司法行政部门要加强对行政裁量权基准制定和管理工作的业务培训，各级行政执法机关加强对行政执法人员的培训，提高行政执法人员熟练运用行政裁量权基准解决执法问题的能力。三是加强监督考核。各地区各部门要将行政裁量权基准制定和管理工作纳入法治政府建设考评指标体系，列入法治政府建设督察内容，加强统筹协调，明确任务分工，落实工作责任。同时，还要抓好具体落实工作，已制定行政裁量基准的，要按照《意见》要求进行动态清理，该修改的修改，该废止的废止；未制定行政裁量权基准的，要根据工作需要认真研究论证，下一步如何建立完善行政裁量权基准制度。