

主动公开

上海市法治政府建设工作领导小组办公室

沪法治政府办〔2024〕3号

关于印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市法治政府建设工作领导小组办公室

2024年2月4日

关于进一步规范行政裁量权基准 制定和管理工作的意见

为加强依法行政，健全完善本市行政裁量权基准（以下简称“裁量权基准”），提升规范行使行政裁量权能力，更好保护经营主体和人民群众合法权益，切实维护公平竞争市场秩序，现就进一步规范裁量权基准制定和管理工作提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，认真落实党中央、国务院决策部署和市委、市政府工作要求，坚持法制统一、程序公正、公平合理、高效便民原则，在目前普遍具备规范行政裁量权的工作制度基础上，进一步健全完善行政处罚、行政许可、行政征收征用、行政确认、行政给付、行政强制、行政检查领域裁量权基准，规范行使行政裁量权，实现裁量权基准内容全面、科学合理、体系完备，裁量工作标准统一、程序规范、监督有力，依法行政水平进一步提升，为推进城市治理体系和治理能力现代化、加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供有力法治保障。

二、严格履行裁量权基准制定职责

裁量权基准是行政机关和有关法律、法规授权组织（以下统称“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具有一定弹

性的执法权限、裁量幅度等内容，细化量化形成的具体执法尺度、标准。

（一）明晰裁量权基准制定职责

市级行政机关负责制定本系统行政执法事项（以下简称“执法事项”）的裁量权基准。执法事项以市政府名义实施的，裁量权基准由主管该执法事项的市级行政机关拟订草案，报市政府印发。执法权相对集中给其他部门行使的，裁量权基准由主管该执法事项的市级行政机关制定。执法事项下沉实施的，裁量权基准由下沉前主管该执法事项的市级行政机关制定；其中，行政处罚事项下沉至乡镇政府、街道办事处实施的，裁量权基准由市城管执法局会同有关市级行政机关制定。市级行政机关可以选择特定区域先行开展长三角裁量权基准一体化试点，在试点区域内制定、实施与本市其他区域不同的裁量权基准。

（二）规范裁量权基准制定权限和程序

裁量权基准制定机关（以下简称“制定机关”）可以根据工作需要依法制定裁量权基准。裁量权基准应当符合法律、法规、规章的规定和国家、本市对行政裁量权行使的要求，并经过充分研究论证，确保具体执法标准科学合理、管用好用。要加强裁量权基准制发、备案等程序管理，全面落实国务院办公厅关于裁量权基准制发程序的要求。政务服务事项办事指南等工作制度要与裁量权基准做好衔接。

三、准确规定裁量权基准内容

（一）推动行政处罚裁量适当

法律、法规、规章规定可以选择是否处罚、是否并处或选择处罚种类的，规定较大处罚幅度的，对不予、免予、减轻、从轻、从重处罚的条件只有原则性规定的，未明确情节轻微、较轻、较重、严重或特别严重对应的具体情形的，制定机关要细化量化违法情形和对应处罚标准，制定裁量权基准。

在违法情形和处罚标准细化方面，要根据违法行为特点，科学确定裁量因素，如当事人过错程度、违法行为手段方式、规模、发生次数、持续时间、涉案金额、危害对象、危害后果、改正情况、配合调查情况等；根据裁量因素将违法情形从轻到重划分为若干阶次，并将处罚内容对应划分阶次，形成违法情节轻重与处罚轻重相对应的裁量标准。除直接适用国家层面裁量权基准、处罚裁量空间小等情况外，积极推行多因素综合裁量模式，根据三项以上裁量因素综合评价违法行为情节轻重，并给予过罚相当的处罚。在不予、免予、减轻、从轻、从重处罚条件细化方面，不予、免予、减轻处罚应当是法定情形，严格依照法定条件细化；从轻、从重处罚包括法定情形和酌定情形，可以依法细化法定情形、结合实际细化酌定情形。在可处、并处、处罚种类选择方面，罚则规定可以选择是否处罚、是否并处或选择处罚种类的，要明确处罚和不处罚的具体情形、单处和并处的具体情形、选择不同罚种的具体情形。在处罚幅度细化方面，罚则规定的处罚幅度较大的，要合理划分阶次，或明确计算具体处罚数值的方法。

（二）推动行政许可便捷高效

法律、法规、规章、国务院决定对行政许可新办、变更、延续、撤回、撤销、注销的条件、申请材料、程序等只有原则性规定的，制定机关要细化量化相关内容，形成裁量权基准。

在办理条件、申请材料细化方面，要按照法律规范的文本含义并参照行政管理通行做法，明确具体条件和申请材料，不得增加、拔高条件或收取不必要的材料、重复收取材料；原则上不得要求申请人提交本机关或下属单位出具的证明材料、本机关前期管理中已收取的材料、通过数据共享能够获得相关信息的信息材料，依法需要收回证明材料原件或申请人相关情况容易变动的除外；申请材料已纳入本市电子证照库且依法可调取的，要采用调取电子证照方式，不得要求申请人另行提交纸质材料。上位法规定许可数量限制且依法不适用“按受理先后顺序准予许可”的，要明确从符合条件的多个申请人中确定准予许可对象的方式、标准和依据。在程序细化方面，要按照行政许可法的要求，细化工作程序、环节，不断优化流程、提高效能。无法定依据，不得增设报上级机关批准、征询其他单位意见等环节，或要求申请人接受第三方机构有偿服务。由行政机关组织评审、核查的，要明确工作规则。要细化保障申请人、利害关系人陈述申辩权的具体要求。

（三）推动行政征收征用公平合理

实施行政征收征用应当严格遵守法律、法规、规章的规定，依法实施的行政征收征用需要细化征收征用的权限、标准、程序或征

收征用财产的范围、数量、数额、期限、补偿标准等的，制定机关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，细化量化形成裁量权基准。其中，征收国有土地上房屋的裁量权基准由市房屋管理局管理，征收集体土地及其上房屋、其他附着物、青苗等的裁量权基准由市规划资源局管理，裁量权基准要细化征收、补偿、安置各程序和环节的具体要求，强化过程全透明、结果全公开；征用非国有财产的裁量权基准由相关领域主管市级行政机关管理，裁量权基准要细化征用的具体情形，细化确定征用财产范围、数量、期限的程序和确定征用对象的程序，并明确及时归还、恢复原状、支付费用和补偿的具体要求。

（四）推动行政确认公正便捷

法律、法规、规章对行政确认的申请材料、程序等只有原则性规定的，制定机关可以参照行政许可裁量权基准相关要求和上级机关有关要求，细化制定裁量权基准。同时，要依法细化行政确认的审查标准，明确办理时限；上位法对程序未作出规定或只有原则性规定，且实践中确有必要的，可以设置复核、复查环节。

（五）推动行政给付规范高效

法律、法规、规章对行政给付的条件、申请材料、给付标准、程序等只有原则性规定的，制定机关要依法细化量化，制定裁量权基准。

在办理条件、申请材料细化方面，参照行政许可裁量权基准相关要求实施。对属于直接惠企惠民政策并适用直达快享的行政给付，

要细化办理材料及其内容、来源，并细化保障符合条件的行政相对人平等获得给付的措施。在给付标准细化方面，上位法对金钱类给付的数额只有原则性规定、规定为一定幅度、规定多种计算方式的，或对其他种类给付未明确给付内容的，要依法细化给付的具体情形和对应给付内容。在程序细化方面，要明确申请途径、申请时限、受理条件、交付期限及交付方式。上位法对交付期限、交付方式未作规定的，原则上由行政机关在给付决定作出之日起 30 日内直接交付给申请人；适用更长交付期限或采用第三方机构代为交付等其他交付方式的，要说明理由。在规范行政给付委托实施方面，原则上行政给付由行政机关自行实施；委托其他行政机关或第三方机构实施的，要说明理由和依据，并明确委托机关内承担监督职责的机构和监督要求；不得委托营利性第三方机构实施行政给付。

（六）推动行政强制审慎规范

实施行政强制应当严格遵守行政强制法等法律、法规的规定。法律、法规对行政强制的条件、程序、时限只有原则性规定的，制定机关可以遵循行政强制适当原则，按照“采用对当事人损害最小的方式实现行政目的”的要求，细化制定裁量权基准。

在强制措施的种类、实施范围选择方面，查封、扣押措施要按照查封财物、扣押财物、查封设施、查封场所的先后顺序选择；实施范围要按照由小到大的先后顺序确定；确需冻结存款、汇款的，冻结数额应当与违法行为涉及金额相当。在强制措施期限细化方面，要根据违法行为特点，细化不同情形对应的强制措施期限，或明确

解除强制措施的条件。在不采取强制措施情形细化方面，要细化违法行为情节轻微、社会危害较小等可以不采取强制措施的具体情形；对违法行为已停止、不会再继续，危害不再发生，危险不再扩大，且当事人积极配合调查的，不采取强制措施；对能够通过其他方式有效固定证据的合同、账簿等书证，不采取强制措施。在强制执行方式选择方面，对可以选择不同方式的，要优先采用间接强制方式。

（七）推动行政检查集约高效

本意见所称行政检查，是指行政机关依法对管理对象生产经营的商品、提供的服务、相关场所及设备设施、其他相关活动等实施的检查（检验、检测），不包括行政机关依法利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的活动，或行政管理中收集信息、统计数据、风险监测、约谈提示等活动。法律、法规、规章对行政检查的职责、检查内容、检查对象、频次等只有原则性规定的，制定机关要依法细化量化，形成裁量权基准。

在检查职责、检查内容细化方面，要细化市、区、街镇三级检查职责分工，明确检查事项、检查内容及标准；要建立统筹本系统涉企检查的机制，避免多层级重复检查。执法权相对集中行使或下沉实施的，要明确各相关单位的检查职责。在检查对象选择、检查频次控制方面，要按照信用分级分类监管、“双随机一公开”监管等要求，细化各类检查任务确定检查对象的方式；要明确执法单位在年度检查计划外增加检查任务、频次的程序；要建立健全常态化跨部门综合监管机制，细化部门协作要求，提升监管精准性和有效性，

减少多头检查、优化检查频次；探索根据行业、生产经营场景制定综合检查清单，实行“一业一清单”“综合查一次”；探索对低风险监管事项和新业态实行触发式监管、沙盒监管。在检查程序细化方面，遵守行政处罚法关于检查的程序要求，法律、法规、规章另有规定的从其规定。在抽样、采样活动规范方面，要细化抽样、采样规则；依法实施的抽样检验、检测、检疫会造成检查对象的商品、财物损耗或灭失的，要明确抽样数量。

四、不断完善裁量权基准适用和管理

（一）完善裁量权基准适用

行政机关在作出执法决定前，要告知行政相对人具体执法行为的依据、内容、事实、理由及行政相对人依法享有的权利；有裁量权基准的，要在执法决定书中对裁量权基准适用情况予以明确。适用裁量权基准可能出现明显不当、显失公平，或裁量权基准适用的客观情况发生变化的，可以按照国家相关规定调整适用；制定机关对调整适用的裁量权基准要及时修改。因不规范适用裁量权基准造成严重后果的，依规依纪依法追究有关人员责任。

（二）强化裁量权基准管理

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，将裁量权基准内容嵌入执法信息系统，为执法人员提供精准指引，规范行政裁量权行使。各市级行政机关、各区政府要通过案卷评查、执法评议考核、行政执法投诉举报处理等方式，加强对裁量权基准执行情况的监督检查。

市级行政机关要主动收集公众对行政裁量权行使的意见建议，并建立健全裁量权基准动态调整机制，根据上位法修改情况、经济社会发展实际、行政管理需要及时修改完善。

五、加大组织保障力度

（一）加强组织领导

市司法局要加强对裁量权基准制定、管理、实施工作的指导，及时研究解决全市普遍性问题。各市级行政机关要加强统筹协调，科学制定、持续优化裁量权基准，并认真组织实施，及时研究解决本系统与行政裁量权行使有关的问题。

（二）强化培训宣传

各市级行政机关、各区政府要加强执法人员培训，明确裁量权基准实施要求，不断提升执法人员规范行使行政裁量权的能力。要注重典型案例收集，推广好的经验做法，发挥示范引领作用。要强化裁量权基准宣传解读，开展形式多样、针对性强的宣传活动，提升社会公众、行政相对人对裁量权基准的知晓度、关注度，营造良好社会氛围。

本意见自 2024 年 3 月 1 日起施行。

抄送：市政府办公厅。

上海市法治政府建设工作领导小组办公室

2024 年 2 月 4 日印发
