

北京市城市管理综合行政执法局关于 印发《北京市城市管理综合行政执法行政 裁量权基准》的通知

京城管发〔2023〕67号

各区城管执法局,北京经济技术开发区综合执法局,天安门地区、重点站区分局,房山燕山分队,市局机关各处室、直属单位:

新修订的《北京市城市管理综合行政执法行政裁量权基准》已经2023年12月1日第13次局长办公会议审议通过,自2024年2月1日起施行。原《北京市城市管理综合行政执法局关于重新发布〈北京市城管执法行政处罚裁量基准〉的通知》(京城管发〔2021〕68号)等裁量基准,于2024年1月31日废止。

特此通知。

北京市城管执法局

2023年12月13日

北京市城市管理综合行政执法行政裁量权基准

1 总则

为规范本市城市管理综合行政执法部门以及各街道办事处、乡镇人民政府相关行政裁量行为,确保行政处罚、行政检查、行政强制行为合法和适当,提升执法能力和社会公信力,维护公民、法人或者其他组织的合法权益,根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》以及国家和本市有关规定,制定《北京市城市管理综合行政执法行政裁量权基准》(以下简称《基准》)。

本《基准》适用于市、区城市管理综合行政执法部门以及城市管理综合行政执法部门下放街道办事处、乡镇人民政府相关行政执法职权的裁量行为。

生态环境、水务、农业农村、卫生健康等部门下放街道办事处、乡镇人民政府相关行政执法职权的裁量,依据下放部门的裁量权基准执行。法律法规规章直接规定由街道办事处、乡镇人民政府单独实施的行政执法职权,裁量依据相关职权的市级行业(领域)主管部门的裁量权基准执行。

交通部门在本市重点站区范围内划入城市管理综合行政执法部门集中行使的相关执法职权的裁量,依据交通部门的裁量权基

准执行。

涉及城市管理领域安全生产相关执法职权的裁量,依据应急管理相关部门的裁量权基准执行。

其他相关部门承接城市管理综合行政执法部门下放职权的,相关裁量适用本《基准》。

2 实施行政处罚裁量的基本规则

本《基准》中各类违法行为的处罚裁量,采取 10 位编码管理。编码包括:处罚权力清单编码(第 1—6 位)+基础裁量档代码(第 7 位)+裁量分阶顺序码(第 8—9 位)+修正码(第 10 位)。

处罚权力清单编码,以市政府核定公布的城市管理综合行政执法行政处罚职权事项为准。基础裁量档代码,依据违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度等因素,划分为 A、B、C 三个档次,分别对应“情节严重”“情节一般”“情节较轻”等情形。裁量分阶顺序码,是指在 A、B、C 基础裁量档下,按照违法情节由轻到重,进一步划分处罚裁量阶,以 01—09 标注分阶编码。修正码,以“0、1、2”标注,对各处罚职权清单事项可能涉及的执法案由或者法规适用等,进行二次拆分。如 C46079B012,是指城市管理综合行政执法处罚职权事项 C46079(对未按照相关规定设置生活垃圾分类收集容器或未保持生活垃圾分类收集容器完好等行为进行处罚)中,第 2 个执法案由“未按规定管护生活垃圾分类收集容器”(第

10位编码),B档次01阶次处罚裁量事宜。

同时,为便于执行,根据城市管理综合行政执法既有实践经验,采取定量计算的方式,设定处罚裁量阶次。定量计算的公式为:罚款数额=罚款基数×(基准系数+情节系数)。

2.1 定量计算处罚的规则

实施定量处罚计算公式中的罚款基数,指法定最低的罚款额度或者《北京市城市管理综合行政执法行政处罚裁量基准表》(以下简称《基准表》)设定的罚款额度。基准系数为1或者《基准表》设定的数值,情节系数指影响处罚裁量的常量系数、变量系数、区域系数等。情节系数的确定按照本基准和《基准表》中常量系数、变量系数和区域系数等情形确定。

2.2 常量系数

2.2.1 拒不改正或者继续实施违法行为的,常量系数1;相关执法案由明确规定以“逾期不改正”等情形为违法行为构成要件的除外。

2.2.2 拒不配合调查取证,或者隐匿、伪造、销毁证据,妨碍行政执法机关查处违法行为的,常量系数1。

2.2.3 一年度内有2次同类性质违法行为,并受到市、区城市管理综合行政执法部门以及街道办事处、乡镇人民政府书面告诫或者处罚的,常量系数1;3次,常量系数2;4次以上(含4次),实施最高限处罚。

2.2.4 违法行为发生在国家和本市批准或组织的重大活动、会议、庆典等期间,或者经公示的市、区以上专项整治或者联合整治期间,或者法定节假日、中高考期间的,常量系数 1。上述活动或者期间存在固定场所和执法保障范围的,该常量系数仅适用于固定场所周边和执法保障范围。

市、区以上专项整治或者联合整治公示,可以采取单位门户网站、新闻媒体宣传等形式,并重点宣传、公示整治的时间、事项和地域范围等,未按要求公示的,不得作为常量系数考虑。整治涉及国家秘密、影响公共安全,或者存在其他不适合公示的事项除外。

同时符合上述常量系数中两种以上情形的,系数累加计算。《基准表》中相关执法案由对常量系数有特别规定的,按照《基准表》的规定执行。

2.3 变量系数

变量系数按照与特定违法行为密切相关的面积、体积、数量、长度、位置、距离、持续时间等因素确认。《基准表》已规定变量系数要素的,按照规定执行。《基准表》未规定的或者存在其他特殊情况的,执法人员可以结合案件实际情况,补充取证,提出处罚建议,报经案件审理委员会依法调整确定最终的处理决定。

2.4 区域系数

2.4.1 一类严格控制地区,系数为 2;

2.4.2 二类重点管理地区,系数为 1;

2.4.3 三类日常管理地区,系数为 0。

三类地区台账,按照《北京市城市管理综合行政执法行政处罚裁量区域分类管理台账》(以下简称《台账》)的规定执行。《台账》根据需要进行动态调整。市政府、市城管执法局等对全市重点地区、主要大街等已有规定的,原则上对应纳入前两类台账,实施严格管理和执法;未作规定的,各区城市管理综合行政执法部门可结合辖区以及各街道办事处、乡镇人民政府工作实际,提出调整理由和意见,报市城管执法局备案,同时抄报本级人民政府(管委会)。

2.5 特别要求

根据公式确定罚款数额时,应同时遵循以下基本原则:

2.5.1 符合《中华人民共和国行政处罚法》规定不得给予行政处罚情形的,行政机关不得给予行政处罚;符合《中华人民共和国行政处罚法》规定可以不予行政处罚情形的,行政机关酌情不予行政处罚。

2.5.2 符合《中华人民共和国行政处罚法》规定的法定从轻情节的,最终处罚额度不得超过法定处罚幅度的中限;符合法定减轻处罚情节的,按照相关规定处罚。

2.5.3 违法行为发生在一类严格控制地区,同时又存在常量、变量多种情形的,或者违法行为性质恶劣,社会影响较大,危害程度较高,而根据公式确定的罚款数额仍未达到法定处罚幅度中限

标准的,报经案件审理委员会审议,可在法定处罚幅度中限标准以上实施处罚。

2.5.4 无论何种情形,最终罚款数额不得超过法定处罚幅度的上限,法律法规另有规定的除外。

2.6 不予处罚、从轻、减轻或者从重处罚的适用

2.6.1 有下列情形之一的,不得给予行政处罚:

2.6.1.1 违法事实不能成立,或者违法事实不清、证据不足的;

2.6.1.2 违法行为人未满 14 周岁的;

2.6.1.3 精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时实施违法行为的;

2.6.1.4 违法行为在两年内未被发现,或者涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的违法行为在五年内未被发现,法律未作其他规定的;

2.6.1.5 违法行为轻微并及时改正,没有造成社会危害后果的;

2.6.1.6 当事人有证据足以证明没有主观过错,法律、行政法规未另作其他规定的;

2.6.1.7 其他依法不予行政处罚的情形。

2.6.2 有下列情形之一的,可以不予行政处罚:

2.6.2.1 初次违法且危害后果轻微并及时改正的;

2.6.2.2 法律法规规章规定其他可以不予行政处罚的情形。

2.6.3 有下列情形之一的,应当从轻或者减轻处罚:

2.6.3.1 已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的;

2.6.3.2 主动消除或者减轻违法行为危害后果的;

2.6.3.3 受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的;

2.6.3.4 主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的;

2.6.3.5 配合行政机关查处违法行为有立功表现的;

2.6.3.6 法律法规规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

2.6.4 有下列情形之一的,可以从轻或者减轻处罚:

2.6.4.1 尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的;

2.6.4.2 法律法规规章规定其他可以从轻或者减轻处罚的情形。

2.6.5 有下列情形之一的,可以依法从重处罚:

2.6.5.1 对违反重大传染病疫情等突发事件应对措施的行为,依法快速、从重处罚;

2.6.5.2 法律法规规章规定其他可以从重处罚的情形。

2.6.6 违法行为构成犯罪,人民法院判处罚金时,行政机关尚未给予当事人罚款的,不再给予罚款。

2.6.7 对当事人的违法行为依法不予行政处罚的,行政机关

应当对当事人进行教育。

2.7 各违法行为的处罚依据和裁量档次

城市管理综合行政执法部门以及城市管理综合行政执法部门下放街道办事处、乡镇人民政府相关执法职权涉及的违法行为的执法依据、处罚裁量档次、裁量系数和裁量计算公式,详见《基准表》的具体规定。

符合《中华人民共和国行政处罚法》和《基准》规定的不予处罚,以及应当或者可以从轻、减轻、从重处罚等情形的,可以按照规定,跨越《基准》和《基准表》规定的裁量档阶或者公式计算结果实施处罚。

2.8 执法人员的取证要求

2.8.1 执法人员应当依据《中华人民共和国行政处罚法》,按照《基准》的规定,并结合执法实践,依法、全面、客观、公正的收集与处罚裁量情节相关的证据,以证明违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度,并排除不相关因素的干扰。当事人有违法所得,除依法应当退赔的外,应当予以没收。对于当事人的违法所得和非法财物情况,执法人员应当严格调查取证。

2.8.2 《基准》对相关执法案由的证据收集,未作详细规定,或者规定与法律法规规章不一致,或者适用《基准》可能出现明显不当,或者存在其他特殊情形的,执法人员可以补充取证,说明理由,

提出处理建议,报案件审理委员会依法调整确定最终的处理决定。存在上述情形的,尤其是规定与法律法规规章不一致的,各实施部门应当及时向市城管执法局反馈情况。

2.8.3 案件审理委员会对执法人员提出的补充证据和处罚建议、理由等,应予以高度重视,并进行审议,经审议成立的,应当采纳。相关情况,应当在案卷文书中详细记载。

2.9 当事人陈述申辩

2.9.1 执法部门作出处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利,充分听取当事人的意见。

2.9.2 对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核,经复核成立的,应当采纳;不成立的,告知相关事实、理由和依据。

2.9.3 不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。

2.9.4 作出行政处罚决定之前,未依法向当事人告知拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,或者拒绝听取当事人的陈述、申辩,符合听证条件未按当事人要求举行听证的,不得作出处罚决定;当事人明确放弃陈述或者申辩权利的除外。

2.10 案件审理委员会审议

2.10.1 对重大、疑难、复杂案件,或者适用《基准》可能出现明显不当,或者存在其他特别情形的案件,经案件审理委员会集体讨

论通过后,可以依法调整确定最终的处理决定。

2.10.2 提请案件审理委员会审议时,应当做到案件事实和情节清楚、证据确凿、适用法律法规规章准确、适用裁量基准适当、程序合法,承办人处理建议、当事人的陈述申辩意见及法制机构的审核意见明确、齐全。

2.10.3 重大行政执法决定法制审核应当在作出行政执法决定前进行。未经法制审核,行政执法机关不得作出重大行政执法决定。主体、事实、程序存在合法性问题,或者裁量存在明显不当的,应当在纠正或者改正后报请案件审理委员会集体审议。

2.10.4 重大行政执法决定集体审议时应当把裁量作为重要审议事项。

3 实施行政检查裁量的基本规则

3.1 城市管理综合行政执法部门应当落实行政检查单制度,根据法律法规规章规定和职权清单,并结合执法工作实际,分层级、分领域完善执法检查单。

3.2 行政检查单应当确保检查对象、基本信息、检查事项、检查内容、检查方法、检查标准、检查结果、处理措施等要素齐全,内容设置明确、具体、客观。检查单检查标准应当明确,严格按照检查标准开展执法检查。

3.3 行政检查可采取日常巡查、专项检查、举报投诉核查、非

现场检查、“双随机、一公开”检查、跨部门联合检查等方式进行。

3.4 城市管理综合行政执法部门推行分类分级执法,结合不同领域、不同业态发生违法行为后可能造成的危害后果等情况对执法事项进行分类,结合执法对象是否遵法守法、是否受到行政处罚、行政强制等信息对执法对象进行分级,依法实施精细化执法检查措施。

根据不同领域特点和风险程度,结合执法对象发生违法行为后可能造成的危害后果,区分不同业态、不同执法事项,分类建立一般执法清单和重点执法清单。直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊领域的业态、执法事项列入重点执法清单;其他业态、执法事项,列入一般执法清单。

对一般执法对象,积极推广双随机抽查方式实施检查。能够通过非现场完成检查的,积极利用大数据、云计算等新技术手段,加强电子技术监控设备共享等,推动非现场执法。能够通过与管理部門信息共享掌握许可、备案信息实现非接触检查的,完善工作机制,掌握有关信息,减少现场执法干扰。

对重点执法对象,依法实施重点执法检查,并可以根据季节因素、违法行为发生规律等情况开展专项检查。

综合考量违法行为性质、危害后果、违法行为发生频次、执法结果、信用等因素,对执法对象进行综合认定,按照 A、B、C、D 四级进行台账管理。A 级实施减量执法,B 级实施常规执法,C 级实施增量执法,D 级应当在 C 级执法措施基础之上再加大检查频

次。

3.5 充分运用城市管理综合执法大数据平台开展移动执法终端“掌端”执法检查。原则上,城市管理综合行政执法部门开展执法检查、填录检查单应当通过“掌端”进行。

4 实施行政强制裁量的基本规则

4.1 严格依法行使查封、扣押等行政强制措施,以及强制拆除、代履行等行政强制执行。相关法律法规未赋予行政强制措施和行政强制执行的,不得实施。

4.2 行政强制应当由本单位具备行政执法资格并取得行政执法证件的执法人员在法定职权范围内依法实施,不得委托。

4.3 坚持教育与强制相结合,鼓励运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段,通过非强制性手段可以达到行政管理目的的,不得实施行政强制。

4.4 实施行政强制措施,应当符合《中华人民共和国行政强制法》规定的制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等适用条件。违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的,可以不采取行政强制措施。

实施行政强制执行,应当符合《中华人民共和国行政强制法》规定的适用条件、程序、范围等。

4.5 实施查封、扣押等行政强制措施,应当限于涉案的场所、

设施或者财物,不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物,不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。

当事人的场所、设施或者财物已被其他国家机关依法查封的,不得重复查封。

4.6 实施行政强制执行,应当保障行政相对人的基本生活。除情况紧急外,不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行;不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。

4.7 严格遵循程序法定原则,实施行政强制措施和行政强制执行,依法遵守《中华人民共和国行政强制法》和相关法律法规规定。

4.8 实施查封、扣押的期限不得超过三十日;情况复杂的,经行政机关负责人批准,可以延长,但是延长期限不得超过三十日;法律、行政法规另有规定的除外。延长查封、扣押的决定应当及时书面告知当事人,并说明理由。对物品需要进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的,查封、扣押的期间不包括检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间。检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间应当明确,并书面告知当事人。

5 行政裁量权基准的公示、告知

5.1 各实施部门应当在单位门户网站做好行政裁量权基准的

公示。

5.2 涉及行政裁量的案件情节和当事人陈述申辩意见,应当在执法案卷材料中详细记录和说明。行政执法决定书中应当对行政裁量权基准的适用情况予以明确。

6 实施行政裁量权基准的监督考核

各实施部门应当通过行政执法情况检查、行政执法评议考核、行政执法案卷评查、信访复议案件审核、12345 热线举报、舆情监测、执法风纪监督等途径,对行政裁量权实施情况进行检查和抽查。对违反行政裁量权规定,造成严重后果的责任人,依法追究相关行政执法责任。

7 其他工作要求

7.1 实施行政处罚,适用违法行为发生时的法律法规规章的规定。但是,作出处罚决定时,法律法规规章已被修改或者废止,且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的,适用新的规定。

违法行为处于持续状态的,应当适用违法行为终了时有有效的规定。

7.2 对同一违法行为,可以适用多部法律法规规章实施行政处罚的,应当遵循上位法优先适用的原则。同一机关制定的法律、

行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定;新的规定与旧的规定不一致的,适用新的规定。

同一违法行为违反了不同法律规范,不同法律规范规定的处罚种类不同,可以根据情况同时适用不同的法律规范给予处罚,但不得给予两次以上罚款的行政处罚。

7.3 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。

7.4 一次执法检查中,发现同一当事人存在法律法规规章规定同一条款下的多个同类违法事实,且相关违法事实对应同一处罚条款的,应当选择一个执法案由立案,全面记录并综合考虑存在多个违法事实的案件情节,在处罚额度内进行从重处罚。

7.5 各实施部门应当规范行政裁量权基准适用,加强行政裁量权基准实施风险评估,切实保障当事人的陈述申辩权利,加强教育引导和情况反馈。

7.6 规范行政裁量权,应当与行政指导、行刑衔接等工作同步推进,不得以罚代管、以罚代刑。

7.7 违法行为符合本市公共信用信息归集和公示条件的,应当将执法情况纳入公共信用信息服务平台,并按相关要求配合做好信用信息的修复工作。

7.8 违法行为能够与相关行业管理部门的行业惩戒措施对接的,应当向相关行业管理部门及时通报。

7.9 依托城市管理综合执法大数据平台,逐步将行政裁量权基准嵌入执法办案系统,实现行政裁量权基准的线上管理和使用。

8 附则

8.1 本《基准》常量系数中的“一年度”指前一年的某月某日至当年的某月某日的前一天,如“2018年的9月1日至2019年的8月31日”;“2次以上”含本数;“书面告诫”指行政告诫书等。

8.2 本《基准》区域系数中的“一类严格控制地区”“二类重点管理地区”,主要指天安门周边、长安街沿线及周边、主要商业繁华场所周边、重要交通场站枢纽周边、重点旅游景区周边、主要学校医院周边、驻华使馆及其他重要涉外区域周边等重点地区,以及重点大街等。

8.3 本《基准》实施中的具体问题,由市城管执法局负责解释。各区城市管理综合行政执法部门规范行政裁量权基准的区域分类管理台账,由各区城市管理综合行政执法部门分别解释。

8.4 市城管执法局根据法律法规规章的颁布、修订、废止,并结合客观情况的变化和基层执法实践的反馈,及时新增或调整本《基准》。

8.5 本《基准》自2024年2月1日起实施,原市城管执法局印发的行政裁量权基准停止执行;本《基准》与法律法规规章以及国

家和本市关于行政裁量权等相关规定不一致的,以相关规定为准。

附件:1.北京市城市管理综合行政执法行政处罚裁量基准表
(略)

2.北京市城市管理综合行政执法行政处罚裁量区域分
类管理台账(略)