附件1

郑州市城市管理局关于新行政处罚法理解与适用若干注意事项的通知

（征求意见稿）

各开发区、各区县（市）城市管理部门，局属各执法单位，机关各处室，各有关单位:

《中华人民共和国行政处罚法》于2021年1月22日经第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订通过，已于2021年7月15日起施行。新修订的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称新法）共86条，较原来增加22条。具体修改内容充分体现了习近平法治思想，对法治政府建设意义重大，对依法行政工作影响深远。为深入宣传贯彻落实新法，便于各单位正确理解和适用，保障新法在我市城市管理和综合执法系统全面、及时、和有效实施，不断提升城市管理和综合执法部门法治政府建设水平，现将有关注意事项通知，请各单位认真学习参照执行。

1.关于新增行政处罚种类方面。新法第九条在“警告”“罚款”“没收违法所得”“没收非法财物”“暂扣许可证件”“吊销许可证件”等处罚种类之外，增加规定了“通报批评”“降低资质等级”“限制开展生产经营活动”“责令关闭”“限制从业”等五项新的处罚种类。各单位和执法人员宜作类型化理解不能简单地拘泥于行政处罚的名称来判断，要全面认识新法设定的行政处罚种类，准确把握各个行政处罚种类及其在行政监管领域中的具体应用表现，尤其是涉及新增行政处罚种类在公用事业、建筑施工、生态环境保护等领域适用时的具体情形，坚持实施行政处罚必须有明确的法律、法规或者规章依据。杜绝在没有法律、法规规章依据的情况下实施行政处罚，避免引发行政争议、法律风险等问题。行政处罚针对的是违反行政管理秩序的行为，行政管理秩序是行政法律法规规章规定的行政机关在行政管理活动中所要维护的他公共秩序。行政处罚的属性和首要目的是惩戒，在实施行政处罚过程中要把握好处罚与教育相结合的原则，准确理解和运用教育手段，既要以柔性执法来展示城市管理行政执法的温度，也要通过刚性执法来彰显城市管理行政执法的权威。

2.关于行使行政处罚设定权方面。根据新法规定的行政处罚种类和设定权限，地方性法规、地方政府规章不同程度地增加了行政处罚设定权限，新法更进一步规定当法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以依法补充设定行政处罚。各单位要深刻认识关于行政处罚设定的规定内容，严格遵守除法律、法规、规章外的其他规范性文件不得设定行政处罚之规定，不得通过内部管理规范、红头文件等形式，以履行监管职责的名义，直接或变相设定符合行政处罚特征的监管执法措施。市局在承担立法起草项目任务，以及各单位在日常监管执法过程中，拟通过立法形式固定相应的行政处罚措施时，应及时向市人大、市司法局等有关机关的协调沟通报告，并做好相应情况说明材料的起草、调研、论证等准备工作。

3.关于行政处罚评估方面。新法第十五条增设了行政处罚定期评估制度。各单位应当结合城市管理和综合执法系统行政处罚事项清单，尤其是针对由城市管理、自然资源、建设、房管等部门承担立法起草项目任务的立法项目，重点围绕行政处罚实施情况、实施必要性等，加强分析研判，定期组织开展调查研究、分析论证等前期评估工作。发现有关行政处罚事项、种类、罚款数额等存在不适当情形的，应当按程序及时向市人大、市司法局等有关机关提出修改或者废止的初步意见、建议。

4.关于综合行政执法改革方面。新法第十八条作出了全面推行综合行政执法的规定，各单位要积极贯彻落实国家和我省综合行政执法改革部署，在城市管理领域积极、稳妥、深入推行综合行政执法改革工作，统筹配置行政执法职能和执法资源,完善配套制度措施，切实解决多头多层重复执法间题，推动城市管理领域行政处罚权相对集中和综合行政执法改革进一步深化。

5.关于行政处罚委托方面。新法第二十条、第二十一条对委托实施行政处罚的程序、条件作了进一步规定，行政机关委托有关组织实施行政处罚，受委托组织除必须依法成立具有管理公共事务职能和相应技术条件外，还应当有孰悉有关法律法规规章和业务并取得行政执法资格的工作人员。各单位要严格规范实施行政处罚委托行为，依法对受委托组织条件进行全面审查，签订委托书应当采用书面形式，载明委托的具体事项、权限、期限等内容，依法完善行政处罚委托公开公布制度，由委托行政机关和受委托组织向社会公布。委托机关（各级城市管理和综合执法部门）应当加强对受委托单位（各级执法机构，城市管理执法支队、大队）的监督和考核。

6.关于行政处罚管辖方面。新法第二十二条、第二十五条对行政处罚的管辖制度作了适当调整。除法律、行政法规、部门规章另有规定，行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖;除法律、行政法规另有规定外，行政处罚由县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。两个以上行政机关都有管辖权的，确定管辖机关时应当按照“谁先立案谁管辖”原则，由最先立案的行政机关管辖，杜绝立案保护、后补立案审批手续等违规违纪行为。各单位对管辖发生争议的，应当按照“先协商后指定”原则，先协商解决，协商解决应当有正式的协商函件，协商不成再报请市局指定管辖;市局对管辖发生争议的案件，也可以在职责范围内直接指定管辖，市级实施指定管辖权限的边界应当是城市管理行政处罚权权力清单界定的权力事项，适用于市城市管理综合行政执法局对市（县）、区综合执法局。

准确把握当事人主观过错。关于于有证据足以证明的认定，并没有一个精确的判断标准，通常情况下，单一的关键性证据，或者是多个相互关联能够相互印证的证据链，在达到优势证据证明力时即可判断为“有证据足以证明”。关于主观过错的理解，确定了行政处罚的过错推定责任原则（法律、行政法规另有规定的除外），即当事人存在违法行为就推定为有过错，城市管理执法部门无需另外调查取证以证明当事人存在主观过错。但是，当事人如申辩无主观过错的，则需要主动举证证明；过错包含故意和过失，不知法者不免责，当事人不知晓城市管理等行政法律法规规章规定的，不成立无主观过错；各单位在适用法律法规规章时，需要鉴别具体法律条款是否规定了行为人的主观过错，针对规定有过错才可以给予处罚的，各单位在对此类适用该法律条款作出处罚时，应围绕当事人的主观过错承担证明责任。

7.关于下放镇街行政处罚权方面。新法第二十四条规定了行政处罚权下放乡镇人民政府街道办事处的条件和程序。将县级人民政府部门的行政处罚权交由乡镇人民政府、街道办事处行使的，必须符合基层管理迫切需要和镇街承接能力，并按程序公布决定。新法明确该项职权属省级有权机关，各单位在具备合法性依据的前提下，方可稳妥地推动行政处罚权下放镇街工作。

8.关于行政处罚工作协助方面。新法第二十六条增加规定了行政处罚协助程序。行政机关因实施行政处罚需要有关机关协助的，可以向有关机关提出行政执法协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的，被请求机关应当依法予以协助，不得推诿或者拖延。被请求机关不积极协助，情节严重或者造成不良后果的依法追究责任。各单位要及时对接自然资源、城乡建设、公安、发展改革、工信、商务等部门，根据日常工作需要建立健全行政处罚协作机制，积极推动建立健全城市管理执法部门与相关行政管理部门职责边界及协作配合机制，不断提高行政监管效率。

9.关于两法衔接方面。新法第二十七条进一步强化了行政处罚案件移送要求，行政机关发现违法行为涉嫌犯罪的，应当按照新法和《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》等，及时将案件移送司法机关。对于司法机关移送的依法不需要追究刑事责任或者免予刑事处罚，但应当给予行政处罚的案件，行政机关应当依法及时处理。行政机关应当与司法机关加强协调配合，探索建立健全案件移送制度，杜绝以罚代刑、有案不移等问题，加强证据材料移交接收衔接，完善案件处理信息通报机制。

10.关于没收违法所得方面。新法第二十八条将没收违法所得适用于所有当事人存在违法所得的违法行为，属于法律普遍授权，该条款适用于法律、法规、规章对违法行为已经设定了行政处罚，无论设定的行政处罚是否包含没收违法所得的处罚种类，只要当事人实施的违法行为有违法所得，即可根据《处罚法》的规定依法没收当事人的违法所得。当事人有违法所得，有受害人的，依法应当退赔有关单位或者个人，应当如数予以退赔。无需退赔或者退赔之后有剩余的，应当依照新法规定予以没收。各单位在计算当事人违法所得时，应贯彻新法规定违法所得是指实施违法行为所取得的款项，即以不考虑当事人的投资、人力资源等成本扣除为原则。但是，当法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，各单位按期规定另行执行。

11.关于行政处罚自由裁量方面。新法第二十九条至第三十四条对行政处罚自由裁量制度作了适当调整。各单位要按照新法规定，准确区分认定不予行政处罚、可以从轻或者减轻处罚、应当从轻或者减轻处罚的对象和情形。对于同一个违法行为违反城市管理领域内多个法律规范应当给予罚款处罚的，各单位要按照罚款数额高的规定执行。市局应当按照行政处罚法和有关法律、法规、规章的规定，依法制定和及时调整行政处罚裁量基准，并向社会公布，各单位要按照河南省法治政府建设领导小组办公室《关于进一步规范行政处罚裁量权工作的指导意见》（豫法政办〔2020〕15号）和郑州市法治政府建设领导小组办公室《关于进一步规范行政处罚裁量权工作的通知》（郑法政办〔2021〕1号）文件要求，规范适用行政处罚自由裁量权。

关于追诉时效认定。新法第三十六条进一步完善了行政处罚的追诉时效制度。追诉时效期限的计算，原则上以立案为标准，符合以下情形的，也在追诉时效内：在追诉时效内已经发现违法行为并对违法行为进行了初步调查取证；不具有管辖权的行政管理部门在追诉时效内查处，在追诉时效届满后移送有管辖权的城市管理执法部门的；在追诉时效内群众举报后被认定属实的，符合据2004年12月24日《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于提请明确对行政处罚追诉时效“二年内未被发现”认定问题的函的研究意见》，以之前群众举报时间作为追诉时效期限认定标准。

12.关于“从旧兼从轻”处罚原则方面。新法第三十七条明确对违法行为的行政处罚应当按照“从旧兼从轻”原则适用法律依据。各级行政机关应当根据违法行为发生时的法律法规规章实施行政处罚。若行政处罚决定尚未作出，但违法行为发生时的法律法规规章已被修改或者废止，并且新规定对该违法行为的处罚较轻或者不认为该行为违法的，应当按照新的法律、法规、规章办理。各单位要依法认定适用该原则所针对的违法行为情形，若当事人违法行为存在继续状态、连续状态，该行为的存续期间覆盖旧法、新法生效实施的两个阶段，则不适用“从旧兼从轻”处罚原则。

13.关于行政处罚信息主动公开方面。新法第三十九条、第四十八条强化了行政机关公开行政处罚信息的义务。各单位要按照新法规定，将行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息予以公示，接受社会公众的监督，各单位认定行政处罚决定具有一定社会影响的标准一般以案件经普通程序处理的，且当事人为法人或其他组织的情形，应当依照《中华人民共和国政府信息公开条例》等规定，坚持准确、及时公开。各单位公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，应当在三日内及时撤回行政处罚决定信息，并公开说明理由。

14.关于规范设置和使用电子技术监控设备方面。新法第四十一条对电子技术监控设备的设置和使用作出了规定。行政机关利用电子技术监控设备收集、固定违法事实，应当符合有关法律行政法规规定，并经过法制和技术审核，确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显。各单位在设置电子技术监控设备，实施非接触式执法时，要严格按照法律行政法规规定，不得在缺乏上位法依据的情况下，擅自扩大电子技术监控使用情形。

15.关于执法资格管理方面。新法第四十二条、第五十五条、第七十六条强化了执法人员的资格管理和执法证件的出示要求。各单位实施行政处罚，应当由具有行政执法资格的执法人员实施，不具备行政执法资格的人员、协管人员应当依照《城市管理执法办法》《郑州市城市管理综合执法办法》等规定履行职责。执法人员在调查或者进行检查时，应当坚持亮证执法，主动向当事人或者有关人员出示执法证件。各单位要加强执法人员资格管理，对未取得执法资格实施行政处罚的，市局或者有关机关依法责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

16.关于执法人员回避方面。新法第四十三条进一步明确了行政处罚回避的情形和程序。执法人员在实施行政处罚过程中，发现本人与案件有直接利害关系，或者本人有案件有其他关系可能影响公正执法的，应当主动要求回避。当事人认为执法人员与案件有直接利害关系或者有可能影响公正执法的其他关系的，有权向行政机关提出申请，要求执法人员回避。当事人申请执法人员回避的，各单位应当依法认真审查，由执法机关负责人作出是否回避的决定。在回避决定作出之前，被申请回避的执法人员不停止案件调查工作，避免影响执法办案程序正常开展。

17.关于证据收集方面。新法第四十六条明确了行政处罚证据的种类和收集要求。各单位发现依法应当给予行政处罚的违法行为，必须全面、客观、公正地调查，收集书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人陈述、鉴定意见、勘验笔录、现场笔录等有关证据。证据必须以合法手段取得，并经查证属实，否则不得作为认定案件事实的根据。各单位采用电子技术监控设备记录违法事实的，应当审核记录内容是否真实、清晰、完整、准确，未经审核或者经审核不符合要求的，不得作为行政处罚的证据。违法事实不清、证据不足的，各单位不得给予行政处罚。

18.关于行政处罚案件全过程记录方面。新法第四十七条新增规定了行政处罚全过程记录制度。行政机关要按照新法和国家、省、市行政执法三项制度等规定要求，采用文字音像等形式，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定送达执行等进行全过程记录。要积极完善文字记录，规范音像记录，严格信息归档，规范文书档案电子化管理，发挥记录作用，做到执法全过程留痕和可回溯管理。

19.关于重大处罚决定法制审核方面。新法第五十八条新增规定了重大行政处罚决定法制审核制度。各单位拟作出行政处罚符合该条规定情形之一的，或依据相关规范需要纳入法制审核范围的，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核，未经法制审核或者审核未通过的，各单位不得作出决定。各单位要严格规范法制审核人员资格审查，按照新法和国办发〔2018〕118号等规定，优先将符合条件的工作人员足额配备至法制审核工作岗位，不断提升法制审核工作质量。

20.关于保密制度方面。新法第五十条明确了行政处罚的保密要求。各单位及其工作人员应当严格遵守行政处罚法和国家保密法律规定，不断提高保密意识，对实施行政处罚过程中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私，不得以任何方式泄露。各单位组织行政处罚听证，应当对行政处罚事项是否存在涉密因素进行研究，发现存在依法应当予以保密情形的，不得公开举行听证。各单位负责保密工作的内部机构要加强统筹协调，法制机构要把好法治关口，避免行政处罚案件办理过程中泄密情形发生。

21.关于当场行政处罚方面。新法第五十一条提高了可以当场作出处罚的数额标准，第五十二条严格了程序要求。违法事实确凿并有法定依据，对公民处以二百元以下、对法人或者其他组织处以三千元以下罚款或者警告的，各单位可以采取简易程序当场作出行政处罚决定。当事人拒绝签收行政处罚决定书的，执法人员应当在行政处罚决定书上注明有关情况，视为已完成送达程序。

22.关于立案查处违法行为方面。新法第五十四条、第六十条、第七十六条进一步强化了行政处罚立案、办案的效率要求。各单位经过调查或者检查，发现公民、法人或者其他组织的违法行为符合立案标准的，应当及时予以立案并在立案之日起九十日内或者法律、法规、规章规定的期限内作出行政处罚决定。行政机关对符合立案标准的案件不及时立案的，市局或者有关机关应当责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。对应当予以制止和处罚的违法行为不予制止、处罚，致使公民、法人或者其他组织的合法权益、公共利益和社会秩序遭受损害的，直接负责的主管人员和其他直接责任人员将承担政务处分，甚至刑事责任的法律风险。对立案标准，各单位可以从以下几个方面把握：存在违反城市管理法律法规的事实、依照城市管理法律法规应当追究法律责任、属于本部门管辖范围、违法行为没有超过追诉时效等。对2021年7月15日之前立案的案件，至7月15日未满九十日的案件，应当适用新法办案期限的规定；2021年7月15日之前立案的案件，至7月15日已满九十日（含超过九十日）仍未作出处罚决定的，新法实施后应当加快办案进程。

23.关于当事人听证权利方面。新法第六十三条、第六十四条、第六十五条对行政处罚听证的适用情形、实施程序等作了重要调整。符合新法第六十三条规定情形之一的，各单位拟作出相应行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利。虽不符合该条情形，但执法机关另行告知当事人可以要求听证的，当事人因之即享有要求听证的权利。各单位要按照听证程序规定，依法保障当事人听证权利，充分发挥听证作用，在组织实施听证时，应当全面、客观、准确地还原、记录执法人员调查取证的过程、证据以及行政相对人的陈述、申辩和质证意见。针对经过行政处罚听证程序的案件，应当根据听证程序中提出的事实和证据作出行政处罚决定，听证程序中未发表、未经质证或者未采纳的事实和证据不得作为行政处罚决定的依据。

24.关于文书送达方面。新法第六十一条增加规定了行政处罚决定书电子送达制度。新法以行政处罚决定书宣告后当场交付当事人为原则，对当事人不在场的，各单位应当在七日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定送达。各单位采用传真、电子邮件等方式送达行政处罚决定书的，应当事先征得当事人同意，并由当事人在送达地址确认书中予以确认。采用电子方式送达的送达日期为传真电子邮件等到达当事人特定系统的日期。各单位通过电子送达方式送达行政执法文书后应当进行电话确认当事人已收到并知悉执法文书的内容；各单位在之后的案件办理程序中拟继续使用该地址作为文书送达地址的，应当明确告知当事人，当事人同意的，不用再次签订送达地址确认书，可以继续使用该地址进行送达。

25.关于当场收缴罚款方面。新法第六十八条提高了可以当场收缴罚款的数额标准，第七十条严格了当场收缴罚款的票据使用要求。根据新法规定，可以当场收缴罚款的情形:一是当场罚款。包括对当事人当场处以一百元以下罚款的情形，以及当场作出罚款处罚决定不当场收缴事后难以执行的情形。二是符合第六十八条情形，经当事人提出，但城市管理领域行政执法案件多不满足在边远、水上、交通不便地区作出的情形，各单位不宜径行采取该种情形实施当场收缴罚款，也不得以代收、代缴名义擅自扩大当场收缴罚款适用情形。各单位实践中若设置微信、支付宝、云闪付等扫码方式，若收款为各单位自身名称的，应满足当场收缴罚款的要求；若已通过技术手段与财政非税系统建立双向对接机制，当事人扫码直接将罚款缴纳至财政，属当事人自行缴纳罚款。

26.关于行政处罚强制执行方面。新法第七十二条对当事人逾期不履行处罚决定的强制执行方式作出了适当调整。当事人到期不缴纳罚款的，各单位可以每日按罚款数额的百分之三加处罚款，但加处罚款的数额不得超出罚款的数额。当事人申请行政复议或者提起行政诉讼的，加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不得继续计算。各单位可以依法将查封扣押的财物依法拍卖、处理抵缴当事人逾期不缴纳的罚款。当事人逾期不履行处罚决定的，各单位还可以根据法律规定采取其他行政强制执行方式或者依照《中华人民共和国行政强制法》的规定申请人民法院强制执行。

27.关于严禁罚没收入与考核考评挂钩方面。新法第七十四条明确罚没财物不得与行政机关考核考评直接或者变相挂钩。各单位不得将罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，同单位及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。市局将通过定期不定期检查考核方式加强监督检查，发现存在上述情况的，将责令改正并及时向有关机关报告。

28.关于行政处罚实施监督方面。新法第七十五条进一步强化了行政处罚的监督力度。各单位可以定期组织开展行政执法评议、考核，规范和保障行政处罚的实施，市局应当加强对行政处罚的监督检查，不断提高行政处罚的质量和效率。各单位实施行政处罚，应当主动接受社会公众的监督。公民、法人或者其他组织提出申诉或者检举的，各单位应当认真审查，发现有错误的，应当主动改正。

29.关于涉外行政处罚方面。新法第八十四条将外国人、无国籍人、外国组织纳入适用范围。各单位应当根据各自职责和工作实际，采取适当方式加强对辖区内外国人、无国籍人、外国组织的法治宣传力度，对以上主体发生的城市管理领域违法行为，应当按照新法和有关法律法规规章规定的权限、条件和程序等，加强与公安等部门的执法协作力度，依法给予行政处罚。

30.关于有关期限方面。新法第八十五条对法条中的不同期限，明确了工作日(二日、三日、五日、七日)与自然日(十五日、九十日)的区分。各单位在具体办案过程中，要准确区分工作日、自然日计算标准差异，严格按照行政处罚法规定的期限及其起止时间，认真遵守当场收缴罚款上交(二日)、行政处罚决定信息撤回(三日)、先行登记保存(七日)、作出行政处罚决定(九十日)、送达行政处罚决定(七日)等规定，依法告知当事人申请听证权利(五日)、听证时间地点(七日)和缴纳罚款义务(十五日)，避免违反期限的情形。

31.积极做好新法实施应对准备。新法已于2021年7月15日起正式施行。在近一段时期，各单位要按照国家、省、市有关部署，建立健全工作制度，加强行政处罚法和行政执法学习教育培训，完善行政执法流程，规范行政执法文书，积极做好各项工作，及时反映新法理解适用过程中存在的各类问题，总结新法适用优秀经验和典型案例，为新法全面和有效落实实施创造有利条件和氛围。

2021年 月 日