

陕西省城市管理行政执法行政裁量权基准 制定和适用细则（征求意见稿）

第一条 为了进一步规范本省城市管理行政执法行为，依法正确行使行政裁量权，保护公民、法人和其他组织合法权益，根据法律法规以及《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》《陕西省住房城乡建设行政裁量权基准制定和适用规则》有关规定，结合本省实际，制定本细则。

第二条 本省各级城市管理主管部门及法律法规授权的组织行使城市管理领域行政执法裁量权，适用本细则。

本细则所称的城市管理主管部门，除有特别说明外，均包含设区市及以下城市管理主管部门。

第三条 省级住房城乡建设主管部门应当加强对本行政区域内城市管理主管部门规范行政裁量权基准管理工作的指导和监督。

第四条 法律、法规、规章对城市管理行政执法的标准、条件、种类、方式、时限等规定只有原则性规定或者有裁量幅度的，以及其他需要制定城市管理行政裁量权基准的，城市管理主管部门应当制定城市管理行政裁量权基准。

城市管理行政裁量权基准主要包括行政处罚、行政许可、行政检查、行政强制、行政奖励、行政确认、行政征收等行政行为裁量权基准。

城市管理行政执法领域存在裁量空间的其他行政行为，应当根据行为类型分别细化、量化裁量标准。

第五条 城市管理主管部门应当建立城市管理行政裁量权基准动态调整机制，定期对城市管理行政裁量权基准实施情况开展评估，对所依据的法律、法规、规章已经修改或者客观情况发生重大变化的，及时修改行政裁量权基准。

有新的法律、法规、规章颁布实施需要制定城市管理行政裁量权基准的，或者城市管理行政裁量权基准所依据的法律、法规、规章已经修改的，城市管理主管部门应当自法律、法规、规章实施之日起 6 个月内制定或者修改城市管理行政裁量权基准。

第六条 省级住房城乡建设主管部门应当依照法律、法规、规章以及上级行政机关制定的行政裁量权基准和工作要求，制定本行政区域内的行政裁量权基准。

市级城市管理主管部门可以依照法律、法规、规章以及上级行政机关制定的行政裁量权基准和工作要求，完善本行政区域内的行政裁量权基准。

县级城市管理主管部门可以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。

第七条 有城市管理行政裁量权基准的，城市管理主管部门应当在行政执法决定书中载明行政裁量权基准的适用情况。

第八条 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。

第九条 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，制定机关应当及时修改。

第十条 城市管理主管部门制定行政处罚裁量权基准应当包括违法行为、处罚依据、违法程度、违法情节和处罚标准等内容，并遵守下列规定：

（一）根据违法行为事实、性质、情节及社会危害程度，划分为不予处罚、免予处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚和从重处罚等裁量阶次；

（二）法律、法规、规章规定可以选择处罚种类、幅度的，应当对应裁量阶次列出适用条件和处罚标准；

（三）法律、法规、规章对不予、免予、减轻、从轻、从重处罚的条件只有原则性规定的，应当明确具体适用条件和处罚标准；

（四）法律、法规、规章对情节轻微、情节较轻、情节较重、情节严重等处罚幅度有规定的，应当明确具体适用条件；

行政处罚存在其他裁量空间的，应当细化、量化裁量权标准。

第十一条 法律、法规、规章 规定可以选择行政处罚种类、幅度的，应当对应裁量阶次列出适用条件、处罚标准和处罚依据，并根据以下情形细化量化行政处罚裁量权基准：

（一）违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的不予行政处罚；

（二）当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚；

（三）不满十四周岁的未成年人有违法行为的，不予行政处罚；

（四）精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制

自己行为时有违法行为的，不予行政处罚；

（五）初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚；

（六）主动消除或者减轻违法行为危害后果的、违法行为轻微且社会危害性较小的，应当从轻或者减轻行政处罚；

（七）已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的，应当从轻或者减轻行政处罚；

（八）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，可以从轻或者减轻行政处罚；

（九）对当事人为盲人、又聋又哑的人或者已满 75 周岁的人等，结合具体情况明确从轻、减轻情形；

（十）违法行为造成他人人身伤亡或者重大财产损失等严重危害后果的、因同一违法行为受过刑事处罚或者一年内因同一种违法行为受过行政处罚的，以及教唆、胁迫、诱骗他人实施违法行为的，从重行政处罚；

（十一）法律法规、规章对不予处罚、可以不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚的条件只有原则性规定的，应当明确具体适用条件和处罚标准；

（十二）法律法规、规章对情节轻微、情节较轻、情节较重、情节严重等处罚幅度有规定的，应当明确具体适用条件。

第十二条 依法减轻处罚，是指在法律、行政法规和规章规

定的处罚种类及其幅度以下进行处罚，但适用警告、通报批评和没收违法所得的除外。

当事人有下列情形之一的，应当减轻处罚：

- （一）属于法律规定应当减轻处罚的主体；
- （二）在城市管理主管部门检查前主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （三）受他人严重胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- （四）在城市管理主管部门检查前主动供述执法部门尚未掌握的违法行为的；
- （五）配合城市管理主管部门查处违法行为有重大立功表现的；
- （六）当事人主动退赔，消除违法行为危害后果的；
- （七）法律法规、规章规定依法减轻处罚的其他情形。

第十三条 依法从轻处罚，是指在法律、行政法规和规章规定的处罚种类及其幅度内，适用较轻的处罚，但适用警告、通报批评和没收违法所得的除外。

当事人有下列情形之一的，应当从轻处罚：

- （一）属于法律规定应当从轻处罚的主体；
- （二）在城市管理主管部门检查结束前主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （三）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- （四）在城市管理主管部门检查结束前主动供述监管尚未掌握的违法行为的；

(五) 配合城市管理主管部门查处违法行为有立功表现的；

(六) 当事人主动退赔，减轻违法行为危害后果的；

(七) 法律法规、规章规定依法从轻处罚的其他情形。

违法行为轻微，主观过错较小，或者涉案金额明显较低或发生次数明显较少，且危害后果轻微的，可以从轻处罚。在共同违法行为中起次要作用的，可以从轻处罚。

第十四条 依法从重处罚，是指在法律、行政法规和规章规定的处罚种类及其幅度内，适用较重的处罚，但适用警告、通报批评和没收违法所得的除外。

当事人有下列情形之一的，应当依法从重处罚：

(一) 扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，情节严重，尚未构成犯罪的；

(二) 经城市管理主管部门责令停止、责令纠正违法行为后，继续实施违法行为的；

(三) 隐匿、销毁违法行为证据的；

(四) 共同违法行为中起主要作用或者教唆、胁迫、诱骗他人实施违法行为的；

(五) 屡教不改，多次实施违法行为的；

(六) 对举报人、证人打击报复的；

(七) 妨碍行政执法人员查处违法行为的；

(八) 法律法规、规章规定应当从重处罚的其他情形。

第十五条 城市管理主管部门行使以下行政处罚裁量权应当遵循：

（一）不予、免予处罚的，明确记录违法情况、说明理由，并对当事人进行批评教育；

（二）减轻处罚的，在法定幅度以下作出裁量决定，有数个法定幅度的，在对应法定幅度的下一个幅度内作出裁量决定；

（三）既有从重又有从轻、减轻处罚情节的，全面考虑、综合分析确定处罚结果。

第十六条 对于违法行为的事实、性质、情节及社会危害后果等相同或相近的违法行为，行政处罚的种类和幅度应当基本一致。

对行政处罚过程中存在的其他裁量权，应当细化量化裁量权基准。

第十七条 城市管理主管部门责令当事人限期改正违法行为的，除法律、法规、规章另有规定外，改正期限根据改正的难易程度及所需合理时间确定，一般分为当场、3天、5天、7天、15天，除特殊情况外，最长一般不超过30天。

第十八条 对当事人的违法行为依法作出减轻、免予或者不予行政处罚的，城市管理主管部门应当通过行政辅导、行政约谈、行政告诫等方式加强对当事人的批评教育，帮助当事

人掌握有关法律知 识，加强法律风险防范意识，防止违法行为再次发生。

第十九条 城市管理主管部门制定行政许可裁量权基准，应当包括行政许可事项及其子项名称、许可条件、申请材料、审批程序、办理时限、许可方式、不予受理情形等内容，并遵守以下规定：

（一）不得新增许可条件、环节、证明材料等增加行政许可申请人义务的内容；

（二）不得设置或者变相设置歧视性、地域限制等不公平条款；

（三）行政许可需要由不同层级行政机关分别实施的，行政许可程序中要明确不同层级行政机关的具体权限、流程和办理时限；

（四）对有数量限制的行政许可，应当公布数量和遴选规则；

（五）对行政许可办理过程中存在的其他裁量权，应当细化、量化裁量标准。

法律、法规、规章对行政许可条件没有规定的，应当以规章形式明确行政许可的具体条件，细化行政许可实施规范。

第二十条 城市管理主管部门行使行政许可裁量权，应当遵循下列规则：

（一）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由选择权；

（二）法律、法规、规章没有对行政许可规定数量限制的，不得以内部控制、规划等形式限制数量，不予许可；

（三）除法律、法规明确规定外，不得以任何形式实施年检、年审和注册，依法需要年检、年审和注册的，不得将参加培训、加入协会或者缴纳费用等作为前置条件；

（四）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。

第二十一条 城市管理主管部门制定行政强制裁量权基准应当包括强制种类、法律依据、适用条件、具体程序等内容，并遵守以下规定：

（一）对查封的涉案场所或者查封、扣押的设施和其他财物只有原则性规定的，应当作出明确界定；

（二）对需在夜间或者法定节假日实施行政强制执行的紧急情况只有原则性规定的，应当列出紧急情况的具体情形；

（三）对行政强制过程中存在的其他裁量权，应当细化、量化裁量标准。

第二十二条 城市管理主管部门依法采取查封、扣押强制措施，应当尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。不得查封、扣押与案件无关的财产，除依法需责令关闭的企业外，在条件允许的情况下应当为企业预留必要的流动资金

和往来账户。

第二十三条 城市管理主管部门制定行政检查裁量权基准应当包括检查事项、法定依据、类别、范围、方式、程序等，并遵守下列规定：

（一）行政检查事项应当与各级城市管理主管部门行政权力指导清单中载明的行政检查权力名称保持一致；

（二）行政检查事项应当按照行业风险等级、违法行为发生后可能造成的社会影响等标准，划分为一般检查、重点检查等检查类别；

（三）行政检查的方式应当明确现场检查和非现场检查的适用情形；

（四）行政检查应当明确批准、告知相对人权利义务、听取意见、记录检查情况等程序；

（五）对行政检查过程中存在的其他裁量权，应当细化、量化裁量标准。

第二十四条 城市管理主管部门行使行政检查裁量权，应当遵循下列规则：

（一）对关系食品安全、公共卫生等直接涉及公共安全和人民群众生命健康的重点领域、被多次投诉举报属实的检查对象应当重点检查；

（二）对全国信用信息共享平台核查信用优良的检查对象，应当减少行政检查频次；

（三）除重点检查外，应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查事项及查处结果及时向社会公开的方式进行；

（四）可以通过信息共享、“互联网+监管”等方式达到行政检查目的的，原则上不再进行现场检查；

（五）同一行政机关对同一检查对象实施不同行政检查的，原则上应当合并检查；

（六）两个以上行政机关对同一检查对象实施行政检查可以同时开展的，应当实行联合检查，推行“综合查一次”执法模式；

（七）行政检查不得妨碍检查对象正常的生活和生产经营活动；

（八）实施行政检查应当制作行政检查登记表、现场检查记录等文书。

行政机关在实施行政检查过程中，需要采取先行登记保存证据，查封、扣押等强制措施的，依照《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等规定办理。

第二十五条 制定行政奖励裁量权基准，应当遵守下列规定：

（一）行政奖励条件和种类只有原则性规定的，应当列出具体条件和种类；

（二）行政奖励程序只有原则性规定的，应当列出具体程序；

（三）对行政奖励过程中存在的其他裁量权，应当细化

奖励形式、办理时限、奖励主体等内容。

第二十六条 行使行政奖励裁量权，应当遵循下列规则：

- （一）全面调查拟奖励对象的情况；
- （二）客观认定奖励申请材料；
- （三）应当符合给予行政奖励事项的具体程序和依据；
- （四）与奖励事项或拟奖励对象有利害关系，可能影响公正裁量的行政机关工作人员，应当自行回避。

第二十七条 制定行政确认证量权基准，应当遵守下列规定：

- （一）对行政确认的条件只有原则性规定的，应当列出具体条件；
- （二）对申请行政确认需提交的材料只有原则性规定的，应当列出申请材料清单；
- （三）对行政确认程序只有原则性规定的，应当列出具体程序；
- （四）对行政确认办理时限只有原则性规定的，应当列出具体情形的办理时限；
- （五）对行政确认事项办理过程中存在的其他裁量权，应当细化量化裁量权基准。

第二十八条 行使行政确认证量权，应当遵循下列规则：

- （一）在实施行政确认过程中，申请人因特殊情况无法亲自到场确认的，应当列出特殊情况的具体情形，并在兼顾

行政效率的情况下采取方便申请人的方式实施确认；

（二）确认事项直接关系他人利益的，应当在作出行政确认前告知利害关系人。

第二十九条 制定行政征收裁量权基准，应当遵守下列规定：

（一）对行政征收的标准、程序和权限只有原则性规定的，应当合理确定征收财产和物品的范围、数量、数额、期限、补偿标准等；

（二）对行政征收项目的征收、停收、减收、缓收、免收情形，应当明确适用条件、审批权限和程序；

（三）对行政征收过程中存在的其他裁量权，应当细化量化裁量权基准。

第三十条 行使行政征收裁量权，应当遵循下列规则：

（一）除法律、法规规定的征收项目外，不得增设新的征收征用项目；

（二）扩大行政事业性收费范围或者提高行政事业性收费标准，应当遵守法律、法规、规章规定的权限和程序，并举行听证会；

（三）法律、法规规定可以委托实施征收事务的，应当明确委托的具体事项、条件、权限、期限、程序和责任；

（四）不得将法定职责范围内的征收事务，通过购买服务的方式交由其他单位或者个人实施。

第三十一条 城市管理行政执法行政裁量权基准中的七日以下的规定是指工作日，不含法定节假日。

第三十二条 本细则由陕西省住房和城乡建设厅负责解释。

第三十三条 本细则自 2025 年 月 日起施行。