

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

□ 本报记者 张维

近日，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《法治日报》记者采访。

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。党的十八大以来，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决定中看到风清气正，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，确保司法机关在行政处罚、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。

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，应属属必要、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。

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，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。

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，行政机关要加强了对当事人的批评教育，防止违法行为再次发生。

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。

规、规章以及其他规范性文件的制定在规制事项、制定权限和程序上的区别，不可越权而为。《意见》对行政裁量权基准的规制事项、制定权限和制定程序进行了体系化而又具体性的顶层设计，形成了与法律文件边界清晰而又分工协作的生成机制。

张真理则对《意见》在明确行政裁量权基准制定职责和程序的基础上，对行政裁量权基准的适用及其监督作出了系统化的安排更为关注。“为提高行政裁量权基准适用的合法性与恰当性，《意见》从规范适用行政裁量权基准、强化日常监督管理、大力推进技术运用等三个方面提出了具体要求。”张真理说，在规范适用行政裁量权基准方面，明确要求进行机关在作出行政执法决定前，以及在行政执法决定书中要告知适用基准情况；在强化日常监督管理方面，强调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、行政处罚附带审查、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；在大力推进技术运用方面，强调充分运用人工智能、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，为执法人员办理案件提供精准指引。

成协中则认为，《意见》最大的亮点在于将行政裁量权基准的制定作为一项法定职责予以明确，并设定了相应的监督机制。《意见》还明确提出行政机关在适用“行政裁量权基准”可能出现明显不当、显失公平“或”行政裁量权基准适用的客观情况发生变化的”，可以调整适用裁量基准。在成协中看来，这赋予了执法机关和人员根据个案的实际情况公平合理适用裁量基准的义务与职责，可以有效防止机械、随意地适用裁量基准、影响个案实现正义的问题。

回应以罚代管逐利执法

值得注意的是，对于行政处罚中存在的以罚代管、逐利执法、过度处罚等热点问题，《意见》予以了明确回应。

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個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。

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的业务，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的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。

“以罚代管、逐利执法、过度处罚等问题是行政执法中的常见问题，饱受社会诟病。”成协中说，为有效防止和避免这些问题的发生，《意见》作了专门规定。

张真理指出，为了防止以罚代管，《意见》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；为了防止逐利执法，严格禁止以罚款额度进行创收、排名或者作为绩效考核的指标；针对过度处罚问题，明确要坚持过罚相当、宽严相济，避免畸轻畸重、显失公平。

随着《意见》的发布，如何将其贯彻落实，也成为社会关注的问题。“《意见》为行政裁量权基准的制定提供了统一性、根本性和全方位的指引，是新时代指导行政裁量权基准制定的纲领性文件，做好《意见》的学习、宣传和贯彻工作是当前我国法治政府建设的一项重要任务。”周佑勇说。

《意见》对实施保障专门作出规定，要求各地区各部门要加强统筹协调，明确任务分工，落实工作责任。各级司法行政部门要就如何制定和管理行政裁量权基准开展专门业务培训，各级行政执法机关要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。同时，还要加强监督考核，将行政裁量权基准制定和管理工作的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。

司法部行政执法协调监督局负责人表示，行政裁量权基准制度能否落地见效，不只是各级执法机关的事情，还要让社会公众充分参与进来，形成合力，这也同样重要。各地区各部门要加大行政裁量权基准的宣传力度，使广大公民、法人和其他组织充分了解建立完善行政裁量权基准制度的重要性，积极参与对行政执法活动的监督和评议。同时，已制定行政裁量权基准的地方和部门要对现有的行政裁量权基准进行清理，该修改的修改，该废止的废止。未制定行政裁量权基准的地方和部门要根据工作需要，建立完善行政裁量权基准制度。

公安机关破获涉养老诈骗案1.7万起

本报北京8月17日讯 记者董凡超 记者今天从公安部获悉，全国打击整治养老诈骗专项行动开展以来，各级公安机关认真贯彻落实中央领导批示指示精神 and 全国专项办部署安排，精心组织、周密部署、扎实推进，迅速向养老诈骗犯罪发起凌厉攻势。截至目前，共破获涉养老诈骗案件1.7万起，打掉团伙2212个，抓获嫌疑人3.4万名，追赃挽损155亿元，取得显著成效。

工作中，公安部组织各地公安机关广泛动员群众举报，及时收集相关部门工作中发现的线索。目前，各地公安机关主动摸排违法犯罪线索1.2万余条。公安部专项办梳理出40起案情重大、影响恶劣的大要案件提请全国专项办挂牌督办，部省两级公

安机关专项办充分发挥统筹指挥作用，对重大跨区域案件发起集群打击，全链条摧毁犯罪网络；指挥湖北、四川等8省协同联动，对两个养老诈骗团伙开展集中收网，捣毁诈骗窝点15个，抓获嫌疑人178名，冻结涉案资金3450万元。

据介绍，全国公安机关将继续贯彻落实中央政法委和公安部党委部署要求，将常态化开展扫黑除恶，打击治理电信网络诈骗犯罪，打击整治养老诈骗专项行动与夏季治安打击整治“百日行动”紧密结合，统筹推进，把打击犯罪作为提升人民群众满意度和安全感的试金石，切实维护好老百姓合法权益，为党的二十大胜利召开创造安全稳定的经济社会环境。

新疆兵团及各师市行政复议案件统一受理

本报讯 记者潘从武 通讯员罗新 记者近日从新疆生产建设兵团司法局获悉，今年8月起，新疆生产建设兵团除实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关外，兵团、师市两级均只保留一个行政复议机关，由兵团、师市统一行使行政复议职责。兵团司法局、各师市司法局作为行政复议机构，具体办理兵团、各师市本级行政复议事项，以兵团、各师市名义作出行政复议决定。

据介绍，行政复议是行政机关自我纠错的监督制度和解决“民告官”行政争议的救济制度，是推进法治政府建设的重要抓手，也是维护公民、法人和其他组织合法权益

的重要渠道。兵团此次行政复议体制改革旨在将原先分散配置在各机关部门的行政复议职责，集中到本级统一行使，形成职权法定、分工明确、流程通畅、运行高效的行政复议工作体系，实现案件统一受理、统一审理，统一决定。

兵团、师市机关部门原则上不再受理新的行政复议申请。对于新收到的行政复议申请，征得申请人同意后转送相应的行政复议机构办理；申请人坚持向兵团、师市机关部门申请行政复议的，该部门应当依法办理，其中，2022年8月1日前，兵团、师市机关部门收到的行政复议申请，由其继续依法办理。



8月16日，江苏省泰州市公安局海陵分局城北派出所组织开展了一场“萌宝反诈团”暑期社会实践活动，民警带领孩子们走上街头，向市民宣传反诈知识，推广国家反诈中心App，萌言萌语直击人心，受到群众交口称赞，图为活动现场。

本报通讯员 顾文婷 摄

党的领导是中国特色社会主义法治之魂

上接第一版 截至2022年6月底，制定修改法律行政法规730余件次，现行有效法律292件，行政法规598件，中国特色社会主义法律体系日趋科学完善。

十年来，严格规范公正文明执法。深化行政执法体制改革，全面推行行政执法“三项制度”，加强示范创建和督察，法治政府建设扎实推进。强化行政检查、行政处罚、行政强制等事中事后监管，大力促进严格执法、规范执法、公正执法、文明执法。

十年来，公正司法持续深入推进。深化以司法责任制为重点的司法体制改革，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，推进民事审判程序繁简分流，严格落实防止干预司法“三个规定”，开展扫黑除恶专项斗争，依法纠正冤错案件，社会公平正义法治保障更加有力。

十年来，全民法治素养明显提升。党中央坚持把全民普法和守法作为全面依法治国的长期基础性工作，切实加强党对全民普法工作的领导，不断完善全民普法的顶层设计，顺利完成“七五”普法，全面启动“八五”普法，公民法治素养不断提升。

党的十八大以来，党对全面依法治国的领导更加坚强有力。

“党的领导是中国特色社会主义法治之魂，没有党的坚强领导和有力推动，就没有今天的中国特色社会主义法治道路，法治中国建设就无法顺利推进。新征程上，我们必须紧紧依靠党的领导，加强党对全面依法治国的集中统一领导，健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，把党的领导贯彻到全面依法治国全过程和各方面，这样才能增强法治领域改革的系统性、整体性、协同性，更加有效地解决依法治国重大事项重大问题。”中国社会科学法学研究所所

全过程人民民主建立起完整制度程序

4月15日至5月16日开展的党的二十大相关工作网络征求意见活动，得到人民群众广泛关注和参与，累计收到网民建言超过8542

万条，为党的二十大相关工作提供了有益参考——这是全党全社会为国家发展、民族复兴献计献策的一种有效方式，也是全过程人民民主的生动体现。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的重大理念，为新时代发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明提供了指引和遵循。

人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。党的十八大以来，党中央加强对人大制度建设和人大工作的集中统一领导，召开中央人大工作会议，完善党领导人大工作的制度机制。

人民政协协商民主作为全过程人民民主的一种重要形式，贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程。党的十八大以来，党中央对人民政协工作作出一系列重大部署，召开中央政协工作会议，推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展，形成中国特色协商民主体系。

司法民主是全过程人民民主在审判工作、检察工作中的具体体现，是推进社会主义法治建设的内在要求。党的十八大以来，我国着力深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。让人民群众与司法“零距离”接触，使公平正义更加可见、可感、可触及。

党的十八大以来，党中央不断深化对民主政治发展规律的认识，推动我国全过程人民民主建立起完整的制度程序和完整的参与实践。

“在我们这样一个地域辽阔、人口众多、经济社会发展不平衡的多民族国家里，只有坚持党的领导，才能把亿万人民群众有效组织起来，凝聚各方面的智慧和力量，有序参与国家和社会治理；才能统筹协调好各方利益和诉求，凝聚起全社会共识，实现人民民主和国家意志相统一，保证人民当家作主。”全国人大代表、中国科学院大学知识产权学院教授马一德说，十年来，中国的民主发展进入历史新时期，证明了党的领导是全过程人民民主的最坚强政治保障。