

关于规范交通运输行政处罚自由裁量权的若干意见

交政法发〔2010〕251号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅(局、委)，天津市、上海市交通运输和港口管理局，天津市市政公路管理局，部海事局，长江航务管理局，长江口航道管理局：

为进一步贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》，不断提升交通运输行政执法水平，促进交通运输行政处罚权合理、合法、公开、公平、公正行使，确保交通运输行政法律、法规和规章的正确实施，维护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据相关法律、法规和规章规定，结合交通运输行政执法现状，现就规范交通运输行政处罚自由裁量权工作提出如下意见：

一、充分认识规范交通运输行政处罚自由裁量权的意义

行政处罚自由裁量权是指根据法律、法规和规章所规定的行政处罚种类和幅度，综合考虑违法情节、违法手段、社会危害后果等因素，对拟适用的行政处罚种类和幅度进行综合裁量的权限。规范行政处罚自由裁量权是国务院关于规范行政执法要求的一

项重要内容，也是进一步落实行政执法责任制的重要环节。2004年，国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》明确提出：“行政机关行使自由裁量权的，应当在行政决定中说明理由”。2008年，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》强调指出：“要抓紧组织行政执法机关对法律、法规、规章规定的有裁量幅度的行政处罚、行政许可条款进行梳理，根据当地经济社会发展实际对行政自由裁量权予以细化，能够量化的予以量化，并将细化、量化的行政裁量标准予以公布、执行”。交通运输行政执法是交通运输行政管理的重要手段，交通运输行政执法机构及其执法人员能否合理、合法地正确行使行政处罚自由裁量权，直接影响到交通运输法律、法规和规章的有效实施，关系到交通运输部门的形象，也关系到行政相对人的切身利益。全面规范行政处罚自由裁量权，合理限定行政处罚裁量幅度，既是交通运输行政执法机构规范行政权力和行政执法行为，进一步推进依法行政工作的需要，也是构建预防和惩治腐败体系的需要。因此，有必要对交通运输行政处罚自由裁量权进行规范，从制度与机制层面预防权力滥用，提高交通运输行政执法水平，为加快现代交通运输业发展创造良好的法治环境。

二、规范交通运输行政处罚自由裁量权的原则

（一）处罚法定原则。

处罚法定原则也是行政合法性原则，是在行政处罚中的具体体现和要求，指行政处罚必须依法进行。处罚法定原则包含：1. 实施处罚的主体必须是法定的行政主体；2. 处罚的依据是法定的；3. 行政处罚的程序合法；4. 行政处罚的职权是法定的。处罚法定原则不仅要求实体合法，也要求程序合法，即应遵循法定程序。

（二）过罚相当原则。

对违法事实、性质、情节及社会危害程度等因素基本相同的同类行政违法行为，所采取的措施和手段应当必要、适当，所适用的法律依据、处罚种类和幅度应当基本相同，行政处罚的种类、轻重程度、减免应与违法行为相适应，防止处罚畸轻畸重、重责轻罚、轻责重罚等。

（三）教育与处罚相结合原则。

实施交通运输行政处罚，纠正交通运输违法行为，应当将处罚与教育相结合，通过对违法行为人施加与其违法行为的社会危害程度相当的处罚，教育公民、法人或者其他组织自觉遵守交通运输法律法规，杜绝重处罚轻教育、只处罚不教育现象。

（四）综合考量原则。

规范交通运输行政处罚自由裁量权应当根据法律规定，全面

考虑、衡量违法事实、性质、情节及社会危害程度等相关因素，排除不相关因素的干扰。

（五）平等原则。

在同一违法行为或法律事实中，对相对人应一视同仁，不因相对人的身份、地位、财产等不同而在法律适用与处罚上有所区别，做到公平、公正，尊重和保障每个相对人的正当权益。

三、规范交通运输行政处罚自由裁量权的配套制度

（一）陈述、申辩制度。

交通运输行政处罚决定之前，应当告知当事人依法享有陈述、申辩等权利。对基于交通运输行政自由裁量权作出的处罚，应当认真审查当事人陈述、申辩提出的事实、理由和证据，避免行政自由裁量权行使不公正、不合理。

（二）听证制度。

交通运输行政执法机构作出行政处罚决定时，凡法律规定需要举行听证的情形，应告知当事人有权要求举行听证。听证实行告知、回避制度，依法保障当事人陈述、申辩和质证的权利。

（三）集体讨论制度。

在发生下列情况时，交通运输行政执法机构应成立集体讨论组织，在案件调查报告基础上讨论应实施的行政处罚。

一是重大行政处罚案件，指交通运输行政执法机构作出的吊销证照、责令停产停业、五千元以上罚款的行政处罚决定；

二是复杂、争议较大的案件，指认定事实和证据争议较大的，或适用的法律、法规和规章有较大异议的，或违法行为性质较重、危害较大的，或执法管辖区域不明确、存有争议的行政处罚决定；

三是其他重大、复杂案件。

集体讨论会议的记录人员必须全面客观的记录会议讨论意见，形成集体讨论意见书。集体讨论意见书为交通运输行政处罚案件如何处（理）罚的书面凭证。

（四）裁量说理制度。

交通运输行政执法机构应当就违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和当事人主观过错等因素，以及最终选择的处罚种类、幅度等情况作出详细说明，说明应当充分，理由应当与行政处罚结果相关联。其中当场作出行政处罚决定的，应当向当事人当面作出口头说明，并据实记录在案，由当事人签字或者盖章；一般程序作出行政处罚决定的，可以在行政处罚通知书或者决定书中向当事人作出书面说明。

（五）监督、评查和问责制度。

交通运输行政执法机构的法制工作机构负责监督交通运输

行政处罚自由裁量权实施的内部监督检查工作，根据工作需要邀请纪检、监察等机构派员组成交通运输行政处罚案卷评查小组进行案件评查工作。对行政自由裁量权的实施要引入执法问责制，因行使行政自由裁量权失当引起显失公平的处罚、错案或者复议、诉讼败诉的，应当追究相关当事人责任。

四、规范交通运输行政处罚自由裁量权的主要内容

（一）制定交通运输行政处罚的裁量标准。

省级交通运输主管部门、部海事局、长江航务管理局应当在法律、法规和规章规定的行政处罚行为、种类、幅度内，研究制定规范本地区、本系统的交通运输行政自由裁量权的具体标准。

一是省级交通运输主管部门、部海事局、长江航务管理局应当根据法律、法规和规章的变更或执法工作中的实际情况，及时补充、修订或废止行政处罚自由裁量权的规范和标准。

二是法律、法规和规章规定可以选择行政处罚幅度的，应当根据涉案标的、过错、违法手段、社会危害等情节划分明确、具体的等级。原则上可将每种违法行为细化为轻微、一般、较重、严重、特别严重五个等级。具体标准可以综合考虑违法行为的事实、性质、情节、危害程度、实际后果等。

三是省级交通运输主管部门、部海事局、长江航务管理局行

政执法机构要根据各类违法行为的违法程度，综合考虑当地社会经济发展水平、相对人承受能力和消除社会危害是否及时等因素，确定相应的处罚裁量标准，并及时向社会公布。

（二）严格执行交通运输行政处罚裁量标准。

各级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构要按照公布的交通运输行政处罚裁量标准，综合考虑个案违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度等，选择适用的处罚种类和法律依据，确定适当的处罚幅度行使行政处罚权。对违法行为调查取证时，要同时收集与确定违法程度和不予、减轻、从轻、从重等量罚情节有关的证据。在告知行政相对人陈述、申辩或者听证权前，要掌握确定违法程度和量罚情节的证据，按照行政处罚裁量标准告知拟给予的处罚内容。

（三）加强对交通运输行政处罚自由裁量权的监督。

各级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构发现行政处罚自由裁量权行使不当的，应当及时、主动纠正。

一是要将处罚程序、裁量标准公开。各级交通运输行政执法机构在实施行政处罚裁量行为时，应当依法履行执法程序，明确执法流程与裁量标准，并向社会公开。

二是各级交通运输主管部门要通过行政执法投诉、行政执法

检查、制定重大案件备案制度、执法案卷评查等形式，加强对执法机构行使行政处罚自由裁量权情况的监督检查。

三是明确监督的内容。主要包括：是否制定并公布交通运输行政处罚裁量标准；是否按照公布的行政处罚裁量标准行使行政处罚权；是否随意确定处罚种类和罚款数额；是否对同一性质的案件作出不同处（理）罚；执法程序、文书的执行与运用是否符合行政处罚自由裁量权行使的要求；是否及时纠正不当行使行政处罚自由裁量权的行为等。

四是各级交通运输主管部门法制工作机构要加强对执法案件的审核工作，应当将办案机构的行政处罚自由裁量权行使情况作为核审的重要内容之一。审核机构认为办案机构行使自由裁量权不当的，应当责令改正。

五是各级交通运输主管部门审理行政复议案件时，应当将行政处罚裁量执行标准作为审理行政处罚行为适当性的依据之一。

六是各级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构应当建立健全行使行政处罚自由裁量权的过错责任追究制度，对因处罚决定违法或不当造成严重后果的，依照有关规定追究执法人员的过错责任。

五、做好规范交通运输行政处罚自由裁量权工作的要求

（一）规范行政处罚自由裁量权工作是推进依法行政的一项系统的基础工程。各地、各单位要高度重视，精心组织，周密部署，加强领导，将规范交通运输行政处罚自由裁量权工作与贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》及推行交通运输行政执法责任制工作相结合，与交通运输行政执法证件管理、交通运输行政执法考核评议和交通运输行政执法监督检查工作相结合，根据本意见的要求抓紧抓实各项工作，确保规范交通运输行政处罚自由裁量权工作取得实效。

（二）省级交通运输主管部门、部海事局、长江航务管理局要组织制定适用本地区、本系统的交通运输行政处罚裁量标准，向社会公开，同时报部备案。制定交通运输行政处罚裁量标准要广泛征求意见，根据本地区、本系统的执法实际，尽量列举与行政处罚阶次相对应的情形，确保行政处罚裁量标准具有可操作性。

（三）上级交通运输主管部门要加强对下级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构规范行政处罚自由裁量权工作的指导、协调和督查。下级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构要将工作中存在的问题及时向上级交通运输行政主管部门反映，确保规范交通运输行政处罚自由裁量权工作顺利进行。

（四）各级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构应建

交通运输部行政规范性文件

立健全行使行政处罚自由裁量权的信息化系统平台，推动行政处罚自由裁量工作的数字化、程序化、网络化和信息化。借助计算机技术手段，将执法程序、调查和取证的步骤、内容、要求予以强制性规范，使行政处罚简单、快速、规范、统一，增强行政执法的公正性、科学性和准确性。

（五）规范交通运输行政处罚自由裁量权工作既要行动积极又要扎实稳妥，力争做到效率与质量的有机统一。已开展此项工作的福建、浙江等省省级交通运输主管部门要认真总结经验，不断加以完善、深化和提高；尚未开展此项工作的单位应当抓紧推进，稳步实施，务求实效，促进交通运输行政执法水平再上新台阶。

中华人民共和国交通运输部（章）

二〇一〇年六月一日