

索引号:	11220000013544605G/2021-01750	分类:	政策解读;其他
发文机关:	吉林省交通运输厅法规处	成文日期:	2021年04月13日
标题:	新《行政处罚法》《吉林省交通运输综合行政执法事项指导目录(2021年版)》解读		
发文字号:		发布日期:	2021年04月13日

新《行政处罚法》《吉林省交通运输综合行政执法事项指导目录(2021年版)》解读

2021年1月22日,十三届全国人大常委会第二十五次会议审议通过修订后的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称新《行政处罚法》),自2021年7月15日起施行。这是《行政处罚法》实施24年后的首次大修,对适应新时代要求,推进严格规范公正文明执法,切实保护行政管理相对人的合法权益具有重要意义。各级交通运输主管部门作为行政执法部门,享有法律、法规、规章赋予的多项行政处罚权,贯彻落实好《行政处罚法》,是各级交通运输主管部门的重要职责,要认真做好新《行政处罚法》的学习宣传工作,掌握基本精神和核心内容,加强制度建设,规范行政处罚程序,确保行政处罚在法治轨道上运行,不断提升交通运输管理的法治化水平。新《行政处罚法》与交通运输行业密切相关的五大亮点值得关注。

亮点一:完善行政处罚的种类

现行《行政处罚法》规定的行政处罚种类包括:警告;罚款;没收违法所得、没收非法财物;责令停产停业;暂扣或者吊销许可证、执照;行政拘留;法律、行政法规规定的其他行政处罚。长期以来,社会各界普遍认为这一规定对行政处罚的形式不包容、不周延,遗漏了很多应属于行政处罚范畴的行为。新《行政处罚法》对行政处罚的种类进行了调整,第九条明确行政处罚的种类包括:警告、通报批评;罚款、没收违法所得、没收非法财物;暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件;限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业;行政拘留;法律、行政法规规定的其他行政处罚,这一规定使行政处罚的分类更加科学。

新《行政处罚法》中的13种行政处罚种类,每一种可能还有多个具体表述方式,或者说是子项。我们对行政处罚种类应作一些广义的理解,不必纠结字眼。如这里的“许可证件”,应该涵盖了营业执照、资质证书、执业资格等;“非法财物”还应该包含了“在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施”。交通运输部规章中的“吊销相应许可”“吊销其相应的经营范围”,应属于处罚种类中的“吊销许可证件”。

实践中有些行政处罚行为与行政强制措施等行为在外观上高度相似。例如,交通运输行政执法中常见的“暂扣许可证件”行为,到底是行政强制措施

还是行政处罚？要进行辨别，要是以制止违法行为、防止证据损毁等为目的的暂扣，是行政强制措施；以惩戒当事人为目的的暂扣，是行政处罚。从行政行为的目的进行辨别后，确定属于行政处罚，就应该按照《行政处罚法》等法律法规要求的程序履行。

亮点二： 强化行政处罚的正当程序

正当程序是行政法的基本原则。正当程序的基本要求是任何人不能做自己案件的法官，应当中立、公正、不偏不倚；作出行政决定时，应当允许受决定影响的公民提供证据，陈述和申辩，行政机关必须听取公民的意见。新《行政处罚法》在正当程序方面有了明显的进步：一是完善行政处罚回避制度。现行《行政处罚法》仅在第三十七条第三款对回避制度作出简单规定，明确执法人员与当事人有直接利害关系的，应当回避。新《行政处罚法》将之扩充为一条三款，在第四十三条规定：“执法人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避。当事人认为执法人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，有权申请回避。当事人提出回避申请的，行政机关应当依法审查，由行政机关负责人决定。决定作出之前，不停止调查。”二是增加行政处罚的证据规定。行政处罚决定必须以事实为根据，法律为准绳，对当事人违法事实的认定必须建立在证据的基础上。而现行《行政处罚法》对行政处罚的证据基本没有规定，不能不说是一个较大的缺陷。新《行政处罚法》专门增加第四十六条对行政处罚的证据种类作出规定，明确了证据包括：书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人的陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。证据必须经查证属实，方可作为认定案件事实的根据。以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。三是切实保障当事人的陈述、申辩权。现行《行政处罚法》第三十一条仅规定行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。但当事人依法享有的权利包括什么内容？当事人享有哪些权利？这些都是不明确的。新《行政处罚法》第四十四条明确规定：行政机关在作出行政处罚决定之前，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。同时，针对行政机关利用电子设备收集、固定违法事实，并对当事人进行行政处罚的情形，如交管部门根据电子眼对交通违法行为给予行政处罚的情形，新修订的《行政处罚法》增加规定：行政机关应当及时告知当事人违法事实，并采取信息化手段或者其他措施，为当事人查询、陈述和申辩提供便利。不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权。

亮点三： 确立行政执法“三项制度”的法律地位

所谓行政执法“三项制度”是指行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。“三项制度”聚焦行政执法的源头、过程和结果三个关键环节，是提高政府治理效能的重要抓手，对切实保障人民群众合法权益、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。按照党中央、国务院的部署，“三项制度”在试点的基础上已全面推开，对有效解决执法不严格、不规范、不文明、不透明等突出问题意义重大。行政处罚是行政执法的核心和重点，新修订的《行政处罚法》将“三项制度”上升为法律规定。其中第

三十九条对行政处罚公示制度作出明确规定：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应当公示。第四十七条对行政处罚全过程记录制度作出明确规定：行政机关应当依法以文字、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，归档保存。第五十八条对行政处罚的法制审核制度作出明确规定：对涉及重大公共利益；直接关系当事人或者第三人重大权益经过听证程序；案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，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，不得作出决定。行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。省厅在2019年底发布了《吉林省交通运输行政执法公示实施办法》《吉林省交通运输行政执法全过程记录实施办法》《吉林省交通运输行政执法重大执法决定法制审核实施办法》等相关办法、清单及文本，三项制度相互衔接、密切配合，为规范执法行为构建起一套完整的程序链条。

亮点四：完善自由裁量权

新《行政处罚法》第三十二条规定：“当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；（二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；（三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；（四）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；（五）法律、法规、规章规定的其他应当从轻或者减轻的行政处罚的”。增加了“受人诱骗实施违法行为和主动供述行政机关尚未掌握的违法行为”两种从轻减轻的量罚情形，还授权规章对从轻或者减轻行政处罚作出规定，总体上有利于行政机关行使自由裁量权。

新《行政处罚法》第三十四条还特意对行政处罚裁量基准作出了规定：行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。建立行政处罚裁量基准是规范行使行政处罚裁量权的主要内容。我省交通运输行业十年前就印发了《吉林省交通行政处罚裁量规则》和《吉林省交通行政处罚裁量基准》，并及时根据立法立改废进行动态调整，下一步，省厅将根据新《行政处罚法》对我省交通运输行政处罚裁量权进行补充完善。

亮点五：明确了在交通运输等领域推行综合行政执法

由于从国务院所属部门到县级部门都有行政处罚权，因此实践中出现多头执法、职责交叉、重复执法等诸多问题。构建集中统一、权责明确的综合行政执法体制和科学权威、高效有序的运行机制，进一步提升治理体系和治理能力现代化水平，已经成为迫切的现实需要。新《行政处罚法》中一个重大变化就是增加了“综合执法”的内容，第十八条规定：“国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权。”这一规定体现了党的十九届四中全会《决定》提出的进一步整合行政执法队伍，继续探索实行跨领域跨部门综合执法的要求。既有利于明确职权职责、统筹执法资源、提高执法效率，又有效回

应了实践需求。2020年12月30日，我省整合组建了吉林省交通运输综合行政执法局，依法负责省级交通运输行政执法等工作。市、县交通运输综合执法改革工作基本完成。

《交通运输综合行政执法事项指导目录（2020版）》（以下简称部《指导目录》）是落实统一实行交通运输执法要求、明确交通运输综合行政执法职能的重要文件，部《指导目录》已经国务院原则同意并于2020年12月31日印发。部《指导目录》梳理规范了396项交通运输综合行政执法事项，主要梳理的是交通运输领域依据国家法律、行政法规设定的行政处罚和行政强制事项，以及部门规章设定的警告、罚款等行政处罚事项。不包括地方性法规规章设定的行政处罚和行政强制事项。对列入部《指导目录》的行政处罚、行政强制事项，按照完整、清晰、准确的原则，列出设定该事项的法律、行政法规和部门规章的具体条款内容，明确实施依据。对相关执法事项的实施主体作出了规范，明确了“第一责任层级建议”，同时要求按照“有权必有责、有责要担当、失责必追究”的原则，把查处违法行为的第一管辖和第一责任压实。

为贯彻落实《国务院办公厅关于交通运输综合行政执法有关事项的通知》《交通运输部关于印发〈交通运输综合行政执法事项指导目录（2020年版）〉的通知》要求，扎实推进交通运输综合行政执法改革，4月6日，《吉林省交通运输综合行政执法事项指导目录（2021年版）》（以下简称省厅《指导目录》）正式发布并通过厅政务网站对外公示。省厅《指导目录》共计473项，系在部396项事项目录的基础上，新增行政处罚78项、行政强制9项，删除了在本省不适用的《长江三峡水利枢纽安全保卫条例》《台湾海峡两岸间航运管理办法》等法规规章设定的行政处罚10项。在部第一责任层级建议的基础上，结合我省不同执法门类管理体制对第一责任层级主体进行了明确。同时，在具体实施中，对各地提出了严格执行《指导目录》、认真落实监管层级责任、规范增补《指导目录》事项、严格规范执法行为的具体要求，要求各地以执行目录为契机，积极完善执法程序，严格执法责任，加强执法监督，不断提高交通运输综合行政执法效能和依法行政水平。

相关政策：[吉林省交通运输厅关于公布《吉林省交通运输综合行政执法事项指导目录（2021年版）》的通知](#)