

# 国务院关于进一步推进 相对集中行政处罚权工作的决定

国发〔2002〕17号 2002年8月22日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称行政处罚法）第十六条规定：“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”国务院对贯彻实施行政处罚法确立的相对集中行政处罚权制度十分重视，多次下发文件作出具体部署。自1997年以来，按照国务院有关文件的规定，23个省、自治区的79个城市和3个直辖市经批准开展了相对集中行政处罚权试点工作，并取得了显著成效，对深化行政管理体制改革、加强行政执法队伍建设、改进行政执法状况、提高依法行政水平，起到了积极的作用。实践证明，国务院确定试点工作的阶段性目标已经实现，进一步在全国推进相对集中行政处罚权工作的时机基本成熟。为此，依照行政处罚法的规定，国务院授权省、自治区、直辖市人民政府可以决定在本行政区域内有计划、有步骤地开展相对集中行政处罚权工作。为了进一步推进这项工作，特作如下决定：

## 一、开展相对集中行政处罚权工作的指导思想

（一）要以“三个代表”重要思想为指导，做好相对集中行政处罚权工作。

“三个代表”重要思想，是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的新的的发展，是新时期党的建设的指导方针，也是全面推进建设有中国特色社会主义伟大事业的行动指南。全面贯彻“三个代表”重要思想，关键在坚持与时俱进，核心在保持党的先进性，本质在坚持执政为民。行政处罚法确立相对集中行政处罚权制度的目的，是要解决多头执法、职责交叉、重复处罚、执法扰民和行政执法机构膨胀等问题，深化行政管理体制改革，探索建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制和行政执法机制，提高行政执法的效率和水平，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和促进社会生产力的发展。要以“三个代表”重要思想为指导，做好相对集中行政处罚权工作。

各地区、各部门要从讲政治、讲大局的高度，按照“三个代表”重要思想的要求，进一步提高对做好相对集中行政处罚权工作重要性的认识，认真贯彻执行行政处罚法和国务院有关文件，研究解决相对集中行政处罚权工作中存在的问题，认真做好这项涉及广大人民群众切身利益的工作。

（二）严格依照行政处罚法的规定，开展相对集中行政处罚权工作。

相对集中行政处罚权是行政处罚法确立的一项重要制度。各省、自治区、直辖市人民政府开展相对

集中行政处罚权工作，要严格执行行政处罚法的各项规定，保证全面、正确地实施行政处罚法，促进政府和政府各部门严格依法行政。

开展相对集中行政处罚权工作，要结合实施行政处罚法规定的行政处罚设定权制度、行政处罚主体资格制度、听证制度、罚款决定与罚款收缴相分离制度、政府对行政处罚的监督制度等，进一步规范行政执法行为，提高依法办事的能力和水平。

（三）把开展相对集中行政处罚权工作与继续深化行政管理体制改革有机地结合起来。

相对集中行政处罚权是深化行政管理体制改革的重要途径之一，最终目的是要建立符合社会主义市场经济发展要求的行政执法体制。必须把开展相对集中行政处罚权工作同继续深化行政管理体制改革紧密结合。要精简机构、精简人员，按照社会主义市场经济规律，进一步转变政府职能。要按照权力和利益彻底脱钩、权力和责任密切挂钩的原则，调整市、区政府有关执法部门的职责权限，明确划分有关部门之间的职能分工，推行行政执法责任制、评议考核制，防止政出多门、多头执法、执法扰民。

## 二、相对集中行政处罚权的范围

实行相对集中行政处罚权的领域，是多头执法、职责交叉、重复处罚、执法扰民等问题比较突出，严重影响执法效率和政府形象的领域，目前主要是城市管理领域。根据试点工作的经验，省、自治区、直辖市人民政府在城市管理领域可以集中行政处罚权的范围，主要包括：市容环境卫生管理法律、法规、规章规定的行政处罚权，强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或者设施；城市规划管理法律、法规、规章规定的全部或者部分行政处罚权；城市绿化管理法律、法规、规章规定的行政处罚权；市政管理法律、法规、规章规定的部分行政处罚权；环境保护管理法律、法规、规章规定的部分行政处罚权；工商行政管理方面法律、法规、规章规定的对无照商贩的行政处罚权；公安交通管理方面法律、法规、规章规定的对侵占城市道路行为的行政处罚权；省、自治区、直辖市人民政府决定调整的城市管理领域的其他行政处罚权。

需要在城市管理领域以外的其他行政管理领域相对集中行政处罚权的，省、自治区、直辖市人民政府依照行政处罚法第十六条的规定，也可以决定在有条件的地方开展这项工作。

对省、自治区、直辖市人民政府决定依法开展的相对集中行政处罚权工作，国务院有关业务主管部门和省、自治区、直辖市人民政府有关业务主管部门都要按照《中共中央办公厅国务院办公厅关于市县乡人员编制精简的意见》（中办发〔2000〕30号）和国

务院有关文件的要求,切实予以支持,不得以任何借口进行干预、阻挠。

### 三、进一步做好相对集中行政处罚权工作的要求

#### (一)加强相对集中行政处罚权制度的宣传。

行政处罚法确立的相对集中行政处罚权制度,与行政机关关系重大,对行政管理体制改革和政府职能转变以及政府法制建设影响深远。各省、自治区、直辖市人民政府要按照本决定的要求,广泛、深入地宣传与相对集中行政处罚权工作有关的法律法规、方针政策、程序步骤,做到阶段性宣传和经常性宣传相结合,正面宣传和典型教育相结合,一般性宣传和疑难问题解答相结合,把思想认识真正统一到行政处罚法上来,统一到党和国家的有关方针政策上来,保证相对集中行政处罚权工作健康、有序进行。

各地区、各部门要加强宣传相对集中行政处罚权制度,各有关行政执法机关和执法人员要充分认识开展相对集中行政处罚权工作的重要性,熟悉相对集中行政处罚权制度和开展相对集中行政处罚权工作的原则、要求,特别要教育和督促被集中行政处罚权的有关部门增强政治意识、大局意识和责任意识,积极支持相对集中行政处罚权工作。

#### (二)抓紧建立省、自治区、直辖市人民政府决定开展相对集中行政处罚权工作的具体程序。

相对集中行政处罚权工作涉及有关部门行政处罚权的调整和重新配置,各省、自治区、直辖市人民政府要抓紧建立决定开展相对集中行政处罚权工作的具体程序。

省、自治区的有关城市人民政府在开展相对集中行政处罚权工作前,要深入研究本地区特定领域行政执法中的情况和问题,广泛听取各方面意见和建议,依法提出调整行政处罚权的具体方案(其中有关机构、编制方面的事宜,由编制部门按照国家有关法规的规定和程序办理)。相对集中行政处罚权工作方案必须由本级人民政府常务会议讨论决定,并形成会议纪要,以政府名义上报所在的省、自治区人民政府审批。有关城市政府法制工作机构要按照《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》(国办发[2000]63号)的要求,发挥在法制工作方面的参谋和助手作用,协助本级人民政府依法积极稳妥地做好相对集中行政处罚权工作。省、自治区人民政府对有关城市人民政府报送的相对集中行政处罚权工作方案,要依照行政处罚法和本决定以及国务院其他有关文件的规定严格审查,对借机增设机构、增加行政编制或者有其他不符合规定情形的,一律不予批准。

直辖市人民政府决定开展相对集中行政处罚权工作,参照上述规定办理。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的相对集中行政处罚权工作方案,自批准之日起30日内,由省、自治区、直辖市人民政府报送国务院法制办公室备案。

#### (三)总结经验,不断完善开展相对集中行政处罚权工作的配套制度。

省、自治区、直辖市人民政府开展相对集中行政处罚权工作,要注意总结本地区实行相对集中行政处罚权制度的经验,加强配套制度建设,巩固行政管

理体制改革的成果。省、自治区、直辖市和有立法权的其他地方政府,可以按照规定程序适时制定地方政府规章;没有立法权的地方政府根据需要可以制定规范性文件。要通过各层次的配套制度建设,明确集中行使行政处罚权的行政机关与其他有关部门之间的职责权限,完善集中行使行政处罚权的行政机关与其他有关部门之间的协调配合机制。要结合相对集中行使行政处罚权的实践,推进电子政务的制度建设,实现集中行使行政处罚权的行政机关与有关部门之间行政管理信息的互通与共享,促进行政执法手段的现代化。

要明确市、区两级集中行使行政处罚权的行政机关的职能和责任,探索同一系统上下级部门之间合理分工、协调运作的新机制,解决目前行政执法中同一件事多头管理和各级执法部门职权大体相同,多层执法、重复管理问题。要按照行政职能配置科学化的要求,从制度上重新配置上下级部门职能,原则上层级较高的部门主要侧重于政策研究、监督指导和重大执法活动的协调,具体的执法活动主要由基层执法队伍承担。

在开展相对集中行政处罚权工作的同时,有关地方人民政府对原由有关行政机关行使的管理权,要根据需要进行调整 and 重新配置,防止职责重叠、权力交叉,实现政企分开、政事分开;对有关行政机关行使的审批权,要按照国务院行政审批制度改革的要求,该取消的要坚决取消,该归并的要坚决归并,以方便基层、方便群众。要理顺行政机关与专业服务组织的关系,对于目前行政机关内设或者下设的各类技术检测、检验、检疫机构,要创造条件将这类机构从有关行政机关中逐步剥离出来,面向社会广泛提供技术服务,成为依法独立从事技术检测、检验、检疫活动,并对其技术结论独立承担法律责任的专业服务组织。

#### (四)加强行政执法队伍建设。

各省、自治区、直辖市人民政府要按照《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》的规定,规范集中行使行政处罚权的行政机关的设置,不得将集中行使行政处罚权的行政机关作为政府一个部门的内设机构或者下设机构,也不得将某个部门的上级业务主管部门确定为集中行使行政处罚权的行政机关的上级主管部门。集中行使行政处罚权的行政机关应作为本级政府直接领导的一个独立的行政执法部门,依法独立履行规定的职权,并承担相应的法律责任。行政处罚权相对集中后,有关部门如果仍然行使已被调整出的行政处罚权,所作出的行政处罚决定一律无效,还要依法追究该部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。集中行使行政处罚权的行政机关所需经费,一律由财政予以保障,所有收费、罚没收入全部上缴财政,不得作为经费来源。对以暴力、威胁方法阻碍集中行使行政处罚权的执法人员依法执行职务的行为,公安机关要及时依法作出处理,直至依法追究刑事责任,不得作为民事纠纷进行处理。

集中行使行政处罚权的行政机关履行原由多个部门行使的职权,权力大,责任重,必须加强队伍建设,加强监督管理。集中行使行政处罚权的行政机关

的执法人员,要按照《国家公务员暂行条例》和其他有关规定,采取考试、考核等办法从有关部门和社会符合条件的人员中择优录用。有关地方人民政府要采取有效措施,加强对集中行使行政处罚权的行政机关的领导和管理,推行执法责任制和评议考核制,强化对有关行政执法人员的政治教育和法律培训,努力提高依法行政水平。要健全对集中行使行政处罚权的行政机关以及执法人员的检查监督机制和纪律约束制度,教育、督促集中行使行政处罚权的行政机关自觉接受权力机关的监督、人民法院的司法监督以及行政机关的层级监督。对集中行使行政处罚权的行政机关作出的具体行政行为不服提出的行政复议申请,由本级人民政府依法受理;上一级人民政府设立集中行使行政处罚权的行政机关的,申请人也可以选择向上一级人民政府设立的集中行使行政处罚权的行政机关提出行政复议申请,由该行政机关依法受理。

各级行政执法机关和执法人员要高度重视作风建设,按照党的十五届六中全会精神,切实加强和改进执法作风,确保严格执法、秉公执法、文明执法。

(五)切实加强相对集中行政处罚权工作的组织领导。

相对集中行政处罚权,必然要求对有关部门的行政处罚权进行重新配置,涉及现行行政管理体制的改革。从试点工作的情况看,多数部门对相对集中行政处罚权制度认识明确,积极支持。但是有的部门

原则上赞成相对集中行政处罚权,到涉及本部门的职权调整时就以种种理由表示反对;有的部门对集中行使行政处罚权的行政机关的执法活动不支持、不配合,甚至设置障碍,这是不符合行政处罚法规定和国务院文件要求的。各省、自治区、直辖市人民政府都要切实负起责任,加强对相对集中行政处罚权工作的领导,主要领导同志要亲自抓,把这项工作列入重要议事日程。各省、自治区、直辖市人民政府法制工作机构要按照《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔1996〕13号)和《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》的规定,继续加强对相对集中行政处罚权工作的协调和监督,密切关注开展相对集中行政处罚权工作的情况和问题,及时研究提出依法解决问题的意见和建议,协助本级人民政府做好相关工作,保证相对集中行政处罚权制度的顺利实施。国务院法制办公室要按照本决定的要求,加强对各省、自治区、直辖市开展相对集中行政处罚权工作的指导和监督,进一步加强和完善相对集中行政处罚权的制度建设,积极推进行政管理体制的改革。

各地区、各部门要按照本决定的规定,结合本地区、本部门的实际情况,认真研究、落实。有关开展相对集中行政处罚权工作的重要情况和问题,请及时报告国务院法制办公室,由国务院法制办公室汇总向国务院报告。