附件2：

《阳江市江城区综合行政执法局关于行政处罚的裁量基准（城乡规划、城市道路管理、大气污染防治、噪声污染防治、水务防洪类）》（征求意见稿）起草说明

为了进一步规范阳江市江城区城市管理和综合执法领域行政处罚自由裁量权的行使，确保依法、合理行政，维护公民、法人和其他组织的合法权益。根据《中华人民共和国城乡规划法》、《广东省城乡规划条例》、《城市道路管理条例》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《广东省大气污染防治条例》、《中华人民共和国噪声污染防治法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》等有关规定，阳江市江城区综合行政执法局起草了《阳江市江城区综合行政执法局自由裁量权基准（城乡规划、城市道路管理、大气污染防治、噪声污染防治、水务防洪类）（征求意见稿）》。现将主要问题说明如下：

一、制定本自由裁量权基准的必要性

（一）全面推进依法行政的需要

“建立健全行政裁量权基准制度”规范行政处罚裁量权，是党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干问题的决定》确立的一项基本制度，是行政执法的基础性工作和执行行政处罚法规定的“罚过相当”原则的重要措施，其目的是通过制定和细化行政处罚裁量权的标准，促进行政执法部门严格、公正、文明执法，从源头上防止和减少滥用行政处罚裁量的行为，预防和减少行政争议的发生。习近平总书记曾在中央全面依法治国工作会议上，系统阐述新时代中国特色社会主义法治思想，对当前和今后一个时期推进全面依法治国的重点工作提出了“十一个坚持”的要求，为新时代全面依法治国提供了根本遵循和行动指南。“建立健全行政裁量权基准制度”也是全面推进依法治国，保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会和谐稳定的重要手段。

（二）进一步规范指引行政执法工作的需要

2022年3月3日，广东省人民政府办公厅于印发了《关于推进包容审慎监管的指导意见》（粤府办〔2022〕7号），提出了“各地区、各部门要全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区、本部门行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布”的具体意见。

2024年6月，阳江市江城区综合行政执法局总体承接了阳江市城市管理和综合执法局在江城区的行政处罚职权。承接该职权后，各领域行政执法业务量大增，各项执法工作的开展需要更具体、更明确的标准，以保证执法工作依法依规的开展。

综上，根据《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》第十八条：“行政处罚实施机关应当根据法律、法规、规章的变化或者执法工作的实际，及时修订行政处罚自由裁量权适用规则”之规定，规范行政裁量权符合我局工作实际，应当依法编制相关自由裁量权基准。

二、制定本自由裁量权基准的主要依据

（一）城乡规划类制定的主要依据

1.《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）

2.《广东省城乡规划条例》（2013年）

3.《阳江市城市管理和综合执法局关于规范行政处罚自由裁量权基准的公告》（阳城管规〔2020〕1号）

（二）城市道路管理类制定的主要依据

1.《城市道路管理条例》（2019年修正）

2.《阳江市城市管理和综合执法局关于规范行政处罚自由裁量权基准的公告》（阳城管规〔2020〕1号）

（三）大气污染防治类制定的主要依据

1.《中华人民共和国大气污染防治法》（2018年修正）

2.《广东省大气污染防治条例》（2022年修正）

3.《阳江市城市管理和综合执法局关于规范行政处罚自由裁量权基准的公告》（阳城管规〔2020〕1号）

（四）噪声污染防治类制定的主要依据

1.《中华人民共和国噪声污染防治法》（2021年）

2.《阳江市城市管理和综合执法局关于规范行政处罚自由裁量权基准的公告》（阳城管规〔2020〕1号）

3.《社会生活环境噪声排放标准》（标准号：GB 22337—2008）

4.《建筑施工场界环境噪声排放标准》（标准号：GB 12523－2011 ）

（五）水务防洪类制定的主要依据

1.《中华人民共和国水法》（2016年修正）

2.《中华人民共和国防洪法》（2016年修正）

3.《广东省水利厅关于行政处罚的裁量基准 （河湖类、水资源类、水土保持类）（征求意见稿）》（2023年）

三、本自由裁量权的适用范围

本自由裁量权适用于阳江市江城区建成区(南恩、城南、中洲、城东、城北、岗列、城西7个街道办事处)及白沙街道城市建成区地域范围内，城市管理和综合执法领域涉及城乡规划、城市道路管理、大气污染防治、噪声污染防治、水务防洪类履行行政执法职能行为。

四、本自由裁量权的主要内容

（一）城乡规划类主要内容

城乡规划类自由裁量权共13条，涉及以下违法行为:

1.城乡规划编制单位超越资质等级许可的范围承揽城乡规划编制工作的；

2.城乡规划编制单位违反国家有关标准编制城乡规划的；

3.城乡规划编制单位未依法取得资质证书承揽城乡规划编制工作的；

4.城乡规划编制单位以欺骗手段取得资质证书承揽城乡规划编制工作的；

5.未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设，尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的；

6.未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设，无法采取改正措施消除影响的；

7.建设单位或者个人未经批准进行临时建设的；

8.临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的；

9.建设单位未在建设工程竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料，逾期不补报的；

10.建设单位或者个人未按照批准内容进行临时建设的；

11.建设单位或者个人未依法办理规划许可审批手续建设地下建筑物、构筑物的；

12.建设单位或者个人擅自改变经许可审批确定的地下空间的使用功能、高度、层数和面积的；

13.擅自拆除纳入保护名录的历史建筑，造成严重后果的。

（二）城市道路管理类主要内容

城市道路类自由裁量权共18条，涉及以下违法行为:

1.未取得设计、施工资格或者未按照资质等级承担城市道路的设计、施工任务的；

2.未按照城市道路设计、施工技术规范设计、施工的；

3.擅自使用未经验收或者验收不合格的城市道路的；

4.未对设在城市道路上的各种管线的检查井、箱盖或者城市道路附属设施的缺损及时补缺或者修复的；

5.未在城市道路施工现场设置明显标志和安全防围设施的；

6.擅自占用城市道路的；

7.擅自挖掘城市道路的；

8.履带车、铁轮车或者超重、超高、超长车辆擅自在城市道路上行驶的；

9.机动车在桥梁或者非指定的城市道路上试刹车的；

10.擅自在城市道路上建设建筑物、构筑物的；

11.在桥梁上架设压力在4公斤/平方厘米（0.4兆帕）以上的煤气管道、10千伏以上的高压电力线和其他易燃易爆管线的；

12.擅自在桥梁或者路灯设施上设置广告牌或者其他挂浮物的；

13.其他损害、侵占城市道路行为的；

14.依附于城市道路建设各种管线、杆线等设施，不按照规定办理批准手续的；

15.占用城市道路期满或者挖掘城市道路后，不及时清理现场的；

16.紧急抢修埋设在城市道路下的管线，不按照规定补办批准手续的；

17.未按照批准的位置、面积、期限占用或者挖掘城市道路，或者需要移动位置、扩大面积、延长时间，未提前办理变更审批手续的；

18.未按照设计图纸施工或者擅自修改图纸的。

（三）大气污染防治类主要内容

大气污染防治类自由裁量权共9条，涉及以下违法行为:

1.施工单位应未在施工工地设置硬质围挡，或未采取覆盖、分段作业、择时施工、洒水抑尘、冲洗地面和车辆等有效防尘降尘措施；

2.建筑土方、工程渣土、建筑垃圾未及时清运，或者未采用密闭式防尘网遮盖的；

3.建设单位未对暂时不能开工的建设用地的裸露地面进行覆盖，或者未对超过三个月不能开工的建设用地的裸露地面进行绿化、铺装或者遮盖的；

4.运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆，未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒的、或者未按照规定的路线行驶的；

5.在人口集中地露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质的；

6.排放油烟的餐饮服务业经营者未安装油烟净化设施、不正常使用油烟净化设施或者未采取其他油烟净化措施，超过排放标准排放油烟的；

7.在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内，焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革、垃圾以及其他产生有毒有害烟尘和恶臭气体的物质的；

8.运输煤炭、垃圾、渣土、土方、砂石和灰浆等散装、流体物料的车辆未采取密闭运输、未配备卫星定位装置、或者未按照规定的时间、路线要求行驶的；

9.封堵、改变专用烟道或者向城市地下排水管道排放油烟的。

（四）噪声污染防治类主要内容

噪声污染防治类自由裁量权共4条，涉及以下违法行为:

1.对在城市市区范围内向周围生活环境排放建筑施工噪声超过国家规定的建筑施工场界环境噪声排放标准的；

2.拒不执行环境保护行政主管部门限制施工作业时间者；

3.对经营中的营业性文化娱乐场所、体育场（馆）、城市集贸市场的经营者没有采取有效措施，使场界噪声值不超过规定的环境噪声排放标准或者在经营活动中使用空调器、冷却塔、抽风机、发电机、水泵、音响设施或其他产生噪声污染的设备的经营者，没有采取有效的措施，使其边界的噪声不超过国家规定的噪声排放标准的（依法改正的）；

4.对经营中的营业性文化娱乐场所、体育场（馆）、城市集贸市场的经营者没有采取有效措施，使场界噪声值不超过规定的环境噪声排放标准或者在经营活动中使用空调器、冷却塔、抽风机、发电机、水泵、音响设施或其他产生噪声污染的设备的经营者，没有采取有效的措施，使其边界的噪声不超过国家规定的噪声排放标准的（拒不改正的）。

（五）水务防洪类主要内容

水务防洪类自由裁量权共1条，涉及以下违法行为:

1.对在河道管理范围内建设妨碍行洪的建筑物构筑物或者从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪活动。

五、影响裁量基准的关键因素

（一）城乡规划类

主要考虑以下因素：1.违法行为涉及的工程造价，或相关合同标的额；2.违法行为是否可以采取措施消除影响；3、违法建设工程类型、建设层数、建设工艺等；4.违法建设工程面积等；5、违法行为对建筑结构、安全、生态环境等方面的影响。

1. 城市道路管理类

主要考虑以下因素：1.违法建设工程造价；2.城市道路上的各种管线的检查井、箱盖或附属设施缺少数额；3.未设置安全防护施工现场面积；4.擅自占用道路所用交通工具类型；5.违法行为涉及面积；6.违法行为涉及长度；7.违法行为改正所需时间等。

（三）大气污染防治类

主要考虑以下因素：1.施工现场是否采取有效措施防尘降尘；2.违法行为造成环境影响程度；3.餐饮业经营者是否安装油烟净化设施、是否正常使用；4.群众对相关违法行为的投诉次数等。

（四）噪声污染防治类

主要考虑以下因素：1.按照《建筑施工场界环境噪声排放标准》超过标准排放噪声分贝数；2.按照《社会生活环境噪声排放标准》超过标准排放噪声分贝数；3.是否采取有效措施纠正违法行为；4.群众对相关违法行为的投诉次数等。

（五）水务防洪类

主要考虑以下因素：1.河道管理范围内违法建筑物、构筑物占河道宽比；2.河道管理范围内违法倾倒垃圾、渣土立方数等。

阳江市江城区综合行政执法局

2025年2月10日