杭州市民政局行政处罚普通程序规范

（征求意见稿）

 一、总 则

（一）为保障杭州市民政局正确行使行政处罚职权，规范行政处罚普通程序，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等相关规定，制定《杭州市民政局行政处罚普通程序规范》（以下简称规范）。

（二）杭州市民政综合行政执法队（以下简称执法队）是行使行政处罚案件的办案机构，以杭州市民政局的名义实施行政处罚。

（三）实施行政处罚应当遵循公正、公开的原则，坚持处罚与教育相结合，做到事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、处罚适当、文书规范。

（四）实施行政处罚遵循调查与审核相分离的原则。

1.执法队负责案件线索的核查、立案、调查取证、告知、文书的制作与送达、申请人民法院强制执行、结案和归档等工作。

2.政策法规处是行政处罚案件的监督机构，负责组织行政处罚案件的法制审核、听证、执法监督工作。

（五）办案人员应当全面、客观、公正、及时进行案件调查，收集、调取证据；必要时，依照有关规定进行检查。

参与案件办理的有关人员对调查和检查过程中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的信息以及举报人的信息、举报办理情况应当依法保密。

（六）办案人员进行调查或者检查时，不得少于二人，并应当向当事人或者有关人员出示浙江省行政执法证证件。

首次向当事人收集、调取证据的，应当告知其享有陈述权、申辩权以及申请回避的权利。

（七）参与案件办理的有关人员有下列情形之一的，应当主动回避：

1.是本案的当事人或者当事人的近亲属；

2.本人或者其近亲属与本案有利害关系；

3.与当事人有其他关系，可能影响案件的公正处理。

 二、立案

（一）办案机构对依据监督检查或者通过投诉、举报、其他部门移送、上级交办等途径发现的违法行为线索，应当自发现线索或者收到材料之日起十个工作日内予以初步核查。初步核查后需要立案查处的，办案人员应当通过浙江省统一行政处罚办案系统按程序报批。决定不予立案的，应说明理由，经批准后留存归档。

（二）立案应当符合下列条件：

1.有初步确认的违法嫌疑对象；

2.有初步认定的违法事实；

3.属于本局管辖；

4.其他应当立案的情形。

（三）立案后，办案机构负责人应当确定两名以上持有浙江省行政执法证件的办案人员负责调查处理。

当事人有权申请办案人员回避。当事人申请回避的，我局应当自收到回避申请之日起三个工作日内作出是否回避的决定，并告知当事人；决定不予以回避，应书面告知理由。

 三、 调查取证

（一）调查取证的案件事实主要包括：

1.当事人的基本情况；

2.违法行为是否存在，是否由当事人实施；

3.实施违法行为的时间、地点、方式、后果等情形；

4.与违法行为有关的违法所得以及违法物品的数量、来源、去向等基本事实；

5.当事人对违法行为是否采取纠正措施以及纠正的程度；

6.与案件有关的其他事实。

（二）办案人员应当依法收集、调取与案件有关的证据。证据包括：

1.书证；

2.物证；

3.视听资料；

4.电子数据；

5.证人证言；

6.当事人的陈述；

7.鉴定意见；

8.勘验笔录、现场笔录。

9.监督检查过程中依法取得的证据材料，可以作为案件的证据使用。

10.对于移送的案件，移送机关依职权调查收集的证据材料，可以作为案件的证据使用。

上述证据材料，应当符合法律、法规、规章关于证据的规定，并经查证属实，才能作为认定案件事实的根据。

（三）收集、调取的书证、物证应当是原件、原物。调取原件、原物有困难的，可以提取复制件、影印件或者抄录件，也可以拍摄或者制作足以反映原件、原物外形或者内容的照片、录像。复制件、影印件、抄录件和照片、录像由证据提供人核对无误后注明与原件、原物一致，并注明出证日期、证据出处，同时签名或者盖章。

（四）收集、调取的录音、录像等视听资料应当是有关资料的原始载体。调取视听资料原始载体有困难的，可以提取复制件，并注明制作方法、制作时间、制作人等。声音资料应当附有该声音内容的文字记录。

（五）收集、调取的电子数据应当是有关数据的原始载体。收集电子数据原始载体有困难的，可以采用拷贝复制、委托分析、书式固定、拍照录像等方式取证，并注明制作方法、制作时间、制作人等。

办案人员可以利用互联网信息系统或者设备收集、固定违法行为证据。用来收集、固定违法行为证据的互联网信息系统或者设备应当符合相关规定，保证所收集、固定电子数据的真实性、完整性。

办案机构可以指派或者聘请具有专门知识的人员，辅助办案人员对案件关联的电子数据进行调查取证。

（六）办案人员可以通知当事人、证人及其他有关单位和个人接受询问，但询问应当个别进行，并应当制作询问笔录，载明被询问人的基本情况（包括姓名、性别、年龄、工作单位、住址以及与案件的关系等）、被询问人提供的与案件有关的全部情况（包括案件发生的时间、地点、事实经过、后果、因果关系等）。

首次询问当事人、证人及其他有关单位和个人的，应当由被询问人提供身份证或者其他有效身份证件，办案人员应当留存经被询问人签名确认的身份证件复印件。被询问人系当事人工作人员的，应当索取当事人授权其接受询问调查的授权委托书。

（七）笔录（包括现场笔录和询问笔录，下同）起始部分应当载明办案人员身份、证件名称、证件编号及调查目的等情况。

笔录应当分别交被检查人、被询问人核对；对阅读有困难的，应当向其宣读。笔录如有差错、遗漏，应当允许被检查人、被询问人更正或者补充。涂改部分应当由被检查人、被询问人签名、捺印或者盖章确认。经核对无误后，被检查人、被询问人应当在笔录上逐页签名、捺印或者盖章，并在笔录终了处注明对笔录真实性的意见。办案人员也应当在笔录上逐页签名。

（八）在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，办案人员可以对与涉嫌违法行为有关的证据采取先行登记保存措施。采取或者解除先行登记保存措施，应当经过分管执法工作的局领导批准。

先行登记保存有关证据，办案人员应当当场清点，开具清单，由当事人和办案人员签名或者盖章，交当事人一份，并当场交付先行登记保存证据通知书。

情况紧急，需要当场采取先行登记保存措施的，办案人员应当在二十四小时内向分管执法工作的局领导报告，并补办批准手续。分管执法工作的局领导认为不应当采取先行登记保存措施的，应当立即解除。

先行登记保存期间，当事人或者有关人员不得损毁、销毁或者转移证据。

（九）对于先行登记保存的证据，应当在七个工作日内按照下列规定及时作出行政处理决定：

1.根据情况及时采取记录、复制、拍照、录像等证据保全措施后予以返还；

2.需要检验、检测、鉴定的，及时送交检验、检测、鉴定；

3.依据有关法律、法规规定可以采取封存措施的，决定采取行政强制措施；

4.违法事实不成立，或者违法事实成立但依法不应当予以封存的，决定解除先行登记保存措施。

逾期未作出行政处理决定的，先行登记保存措施自动解除。

（十）实施封存的，办案机构应当制作并当场交付实施行政强制措施决定书和清单。

实施行政强制措施决定书应当载明下列事项：

1.当事人的姓名或者名称、地址；

2.封存的理由、依据和期限；

3.封存物品材料的名称、数量等；

4.申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；

5.本局名称、印章和日期。

封存清单一式二份，由当事人和办案机构分别保存。

（十一）封存的期限不得超过三十日；情况复杂的，经分管执法工作的局领导批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律、行政法规另有规定的除外。

延长封存的决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

对物品材料需要进行检验、检测、鉴定的，封存的期间不包括检验、检测、鉴定的期间。检验、检测、鉴定的期间应当明确，并书面告知当事人。检验、检测、鉴定的费用由本局承担。

 （十二）有下列情形之一的，应当及时作出解除封存决定：

1.当事人没有违法行为；

2.封存的物品材料与违法行为无关；

3.对违法行为已经作出处理决定，不再需要封存；

4.封存期限已经届满；

5.其他不再需要采取封存措施的情形。

解除封存应当立即退还物品材料，并由办案人员和当事人在物品材料清单上签名或者盖章。

（十三）进行现场检查、询问当事人及其他有关单位和个人、抽样取证、采取先行登记保存措施、实施封存等行政强制措施时，按照有关规定采取拍照、录音、录像等方式记录现场情况。

（十四）办案人员在调查取证过程中，无法通知当事人，当事人不到场或者拒绝接受调查，当事人拒绝签名、盖章或者以其他方式确认的，办案人员应当在笔录或者其他材料上注明情况，并采取录音、录像等方式记录，必要时可以邀请有关人员作为见证人。

（十五）案件调查终结，办案人员应当撰写调查终结报告。

案件调查终结报告包括以下内容：

1.当事人的基本情况；

2.案件来源、调查经过等情况；

3.调查认定的事实及主要证据；

4.违法行为性质；

5.处理意见及依据；

6.自由裁量的理由等其他需要说明的事项。

（十六）办案人员提交案件调查终结报告后，执法队应当组织公职律师、政策法规处和相关业务处室负责人召开部门联席会议，对违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度、办案程序、处罚意见等进行集体讨论。

集体讨论应当根据认定的事实，提出予以处罚、补充证据、重新调查、撤销案件或者其他处理意见，并制作案件集体讨论记录。

 四、事先告知

（一）经部门联席会议集体讨论后，拟作出行政处罚决定的，办案人员通过浙江省统一行政处罚办案系统按程序报批。办案机构应当书面告知当事人拟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陈述权、申辩权。

属于行政处罚法规定的听证范围的，还应当告知当事人有要求举行听证的权利。当事人要求听证的，监督机构应当依照行政处罚法规定的程序举行听证，制作听证笔录。

当事人自告知书送达之日起五个工作日内，未行使陈述、申辩权或者未要求举行听证的，视为放弃此权利。

（二）当事人要求陈述、申辩的，办案人员应当充分听取当事人的意见，并制作陈述、申辩笔录。

办案人员应当对当事人提出的事实、理由和证据进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳。不得因当事人陈述、申辩或者要求听证而加重行政处罚。

（三）经陈述、申辩、复核或者听证，不改变原告知书中拟作出行政处罚决定的主要事实、理由、依据，仅作罚款数额或者罚种从轻、减轻调整的，无需重新告知当事人拟作出行政处罚决定的事实、理由及依据，但应当在行政处罚决定书中说明理由。

（四）拟作出的行政处罚决定因补充调查、纠正或者采纳当事人的陈述、申辩意见而改变原认定的主要事实、法律定性或决定的，办案人员应当重新提交调查终结报告，办案机构组织部门联席会议集体讨论后，办案人员通过浙江省统一行政处罚办案系统按程序报批。

（五）法制审核由政策法规处负责实施，法制审核的主要内容包括：

1.是否具有管辖权；

2.当事人的基本情况是否清楚；

3.案件事实是否清楚、证据是否确凿；

4.适用依据是否正确；

5.定性是否准确；

6.处罚是否适当；

7.程序是否合法。

（六）法制审核提出书面意见和建议：

1.对事实清楚、证据确凿、适用依据正确、定性准确、处罚适当、程序合法的案件，同意案件处理意见；

2.适用依据错误、对定性不准、处罚不当、程序不合法的案件，建议纠正；

3.对事实不清、证据不足的案件，建议补充调查；

4.认为有必要提出的其他意见和建议。

 五、处罚决定

（一）经分管执法工作的局领导对案件调查终结报告、部门联席会议集体讨论记录、当事人陈述和申辩意见或者听证报告、法制审核等进行审查，根据不同情况，分别作出以下决定：

1.确有依法应当给予行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

2.确有违法行为，但有依法不予行政处罚情形的，不予行政处罚；

3.违法事实不能成立的，撤销案件；

4.不属于本局管辖的，移送其他行政管理部门处理；

5.违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关。

（二）对情节复杂或者重大违法行为给予较重行政处罚的案件，应当提交局长办公会议集体讨论决定：

1.拟罚款、没收违法所得和非法财物价值数额，对公民处以二千元以上、对法人或者其他组织处以一万元以上的；

2.拟降低资质等级；

3.拟撤销登记的；

4.涉及重大安全问题或者有重大社会影响的；

5.办案机构处理意见与监督机构建议存在重大分歧的；

6.案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能作出处理决定的。

（三）作出行政处罚决定，应当制作行政处罚决定书，并加盖本局公章。行政处罚决定书的内容包括：

1.当事人的姓名或者名称、地址等基本情况；

2.违反法律、法规或者规章的事实和证据；

3.当事人陈述、申辩的采纳情况及理由；

4.行政处罚的内容和依据；

5.行政处罚的履行方式、期限；

6.不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；

7.本局名称和作出决定的日期。

（四）作出不予行政处罚、撤销案件或者移送其他行政管理部门等决定的，应当制作相应的文书，其中不予行政处罚决定书应当送达当事人。

涉嫌犯罪的依照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》（2020年修订）执行。

（五）适用普通程序办理的案件应当自立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

案件处理过程中，检验、检测、鉴定和中止、听证、公告等时间不计入前款所指的案件办理期限。

 六、 执行、结案

（一）行政处罚决定依法作出后，当事人应当在行政处罚决定的期限内予以履行。

当事人对行政处罚决定不服申请行政复议或者提起行政诉讼的，行政处罚不停止执行，法律另有规定的除外。

（二）当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，应当提出书面申请。经分管执法工作的局领导批准，同意当事人延期或者分期缴纳罚款的，办案机构应当书面告知当事人延期或者分期的期限。

（三）当事人逾期不履行行政处罚决定的，办案机构可以采取以下措施：

1.到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款的数额不得超出应缴罚款的数额；

 2.根据法律规定，将查封、扣押的财物拍卖、依法处理或者将冻结的存款、汇款划拨抵缴罚款；

 3.根据法律规定，采取其他行政强制执行方式；

 4.依照《中华人民共和国行政强制法》的规定申请人民法院强制执行。

 5.批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

（四）有以下情形之一的，办案人员应当在十五个工作日内通过浙江省统一行政处罚办案系统按程序报批，予以结案：

1.行政处罚决定执行完毕的；

2.人民法院裁定终结执行的；

3.其他应予结案的情形。

（五）结案后，办案人员应当将案件材料按照档案管理的有关规定立卷并归档。案卷归档应当一案一卷、材料齐全、规范有序。

案卷可以分正卷、副卷。正卷按照下列顺序归档：

1.立案审批表；

2.行政处罚决定书及送达回证；

3.对当事人制发的其他法律文书及送达回证；

4.证据材料；

5.听证笔录；

6.财物处理单据；

7.其他有关材料。

副卷按照下列顺序归档：

1.案源材料；

2.调查报告；

3.审核意见；

4.听证报告；

5.结案审批表；

6.其他有关材料。

案卷的保管和查阅，按照档案管理的有关规定执行。

 七、期间、送达

（一）期间以时、日、月计算，期间开始的时或者日不计算在内。期间不包括在途时间。期间届满的最后一日为法定节假日的，以法定节假日后的第一日为期间届满的日期。

（二）办案人员应当按照下列方式送达行政处罚文书：

 1.直接送达的，由受送达人在送达回证上注明签收日期，并签名或者盖章，受送达人在送达回证上注明的签收日期为送达日期。受送达人是自然人的，本人不在时交其同住成年家属签收；受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、其他组织负责收件的人签收；受送达人有代理人的，可以送交其代理人签收；受送达人已向本局指定代收人的，送交代收人签收。受送达人的同住成年家属，法人或者其他组织负责收件的人，代理人或者代收人在送达回证上签收的日期为送达日期。

 2.受送达人或者其同住成年家属拒绝签收的，办案人员可以邀请有关基层组织或者所在单位的代表到场，说明情况，在送达回证上载明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者以其他方式确认，将行政处罚文书留在受送达人的住所；也可以将行政处罚文书留在受送达人的住所，并采取拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达。

 3.直接送达有困难的，可以邮寄送达或者委托当地民政部门代为送达。邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期；委托送达的，受送达人的签收日期为送达日期。

 4.当事人同意并签订确认书的，行政机关可以采用传真、电子邮件等方式，将行政处罚决定书等送达当事人。办案人员应当通过拍照、截屏、录音、录像等方式予以记录，传真、电子邮件等到达受送达人特定系统的日期为送达日期。

 5.受送达人下落不明或者采取上述方式无法送达的，可以在本局公告栏和受送达人住所地张贴公告，也可以在报纸或者本局门户网站等刊登公告。自公告发布之日起经过六十日，即视为送达。公告送达，应当在案件材料中载明原因和经过。在本局公告栏和受送达人住所地张贴公告的，应当采取拍照、录像等方式记录张贴过程。

（三）办案人员可以要求受送达人签署送达地址确认书，送达至受送达人确认的地址，即视为送达。受送达人送达地址发生变更的，应当及时书面告知办案机构；未及时告知的，办案人员按原地址送达，视为依法送达。

因受送达人提供的送达地址不准确、送达地址变更未书面告知办案机构，导致行政处罚文书未能被受送达人实际接收的，直接送达的，行政处罚文书留在该地址之日为送达之日；邮寄送达的，行政处罚文书被退回之日为送达之日。

八、 附 则

（一）规范中的“以上”“以下”“内”均包括本数。

（二）执行规范所需的行政处罚文书样式由浙江省民政厅统一制定。

（三）规范自2021年 月 日起施行，《杭州市民政局行政处罚一般程序规范》（杭民发〔2021〕2号）同时废止。