

# 行政处罚程序

## 普通程序办案流程（含流程图）

### 一、适用范围

行政执法人员对于不适用简易程序的行政处罚案件，应当适用普通程序实施行政处罚。

### 二、办案流程

适用普通程序的案件，按以下步骤实施行政处罚并使用相应的文书：

1.案源。取得案源信息后，应及时查明案件来源及有关情况，按要求制作案件登记表。

2.立案。承办人员和承办机构通过初步调查了解，认为应当登记立案的，制作立案审批表，附相关材料，报乡镇负责人审批。

3.调查取证。对已经立案的案件，应及时组织两名以上执法人员进行调查取证。证据包括询问笔录、现场检查（勘验）笔录、现场照片、音像资料等。

可以根据案件具体情况，依照法律、法规规定，制作责令（限期）改正通知书，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经批准办理证据保全手续。

4.审批。制作案件调查终结报告和行政处罚审批表，连

同案件材料，提交法制审核部门审核通过后，报乡镇负责人审批。

5.告知。制作行政处罚事先（听证）告知书，送达当事人。当事人进行陈述申辩的，制作陈述申辩笔录；属于听证范围的案件，当事人申请的，应当履行听证程序。

6.决定审批。制作行政处罚决定审批表，连同案件材料，报乡镇负责人审批。对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚的应当经过乡镇负责人集体讨论决定，制作重大复杂案件集体讨论笔录。

7.制作行政处罚决定书。根据乡镇负责人在行政处罚决定审批上的审批意见，制作行政处罚决定书。

8.送达。依法将行政处罚决定书送达当事人并填写送达回证。

9.执行。当事人不履行行政处罚决定的，制作强制执行申请书，依法申请人民法院强制执行。

10.结案。执行完毕，制作案件结案审批表，报乡镇负责人审批结案。

11.立卷归档。制作卷内文书目录，进行立卷、归档。

### **三、具体要求**

#### **（一）立案**

1.通过监督检查、网格管理、投诉举报、行业主管部门

移送、上级交办等途径发现违法行为线索后，乡镇应当及时进行处理，第一时间安排执法人员进行现场核查、现场处置。

违法事实确凿并有法定依据、适用简易程序的，执法人员按照职责权限和法定要求，当场作出行政处罚决定。

违法事实确凿、依法应当给予行政处罚且不适用简易程序的，执法人员要全面客观、公正的进行调查，收集有关证据；必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。

2.执法队根据执法人员的调查取证材料，研究提出是否立案的意见（必要时可以进行二次调查取证）；需要立案的，制作立案审批表，报乡镇作出是否立案决定。

3.立案审批表应当包括下列内容：

（1）当事人基本情况；

（2）案件来源，应注明案件来源是监督检查、投诉举报、上级交办等；

（3）案情简介，应注明涉嫌违法行为发生的时间、地点及情节的客观描述；

（4）立案依据，应列明涉嫌违反的法律、法规、规章的具体内容，具体到条、款、项等；

（5）承办人员的意见和签名；

（6）承办机构意见和负责人签名（明确指定案件主办人和承办人）；

(7) 行政机关负责人审批意见和签名。

## **(二) 调查取证**

1. 执法人员在调查或者进行检查时，应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。当事人或者有关人员有权要求执法人员出示执法证件，执法人员不出示执法证件的，当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

2. 执法人员可以询问当事人及其他有关单位和个人。询问应当分别进行，并制作询问笔录。询问笔录应当交被询问人核对，笔录若有修改，被询问人应在修改处按压指印。经核对无误后，由被询问人在笔录上逐页签名或盖章，并在末页注明“笔录上述内容，记录属实”字样及日期，执法人员也应当在笔录上签名并注明日期。被询问人拒绝签字的，应由两名以上执法人员在笔录中注明拒绝的理由，并采取录音、录像等方式进行记录。

3. 执法人员对有违法嫌疑的物品或者场所进行检查（勘验）时，应当通知当事人到场。当事人拒不到场的，应当采取录音、录像等方式记录检查（勘验）过程，必要时也可以邀请见证人到场。

执法人员应当制作现场检查（勘验）笔录，载明时间、地点、事件等内容。并交被检查人核对，检查笔录若有修改，被检查人应在修改处按压指印。经核对无误后，由被检查人在

笔录上逐页签名或盖章，并在末页注明“笔录上述内容，记录属实”字样及日期，执法人员也应当在笔录上签名并注明日期。被检查人拒绝签字的，应由两名以上执法人员在笔录中注明拒绝的理由，并采取录音、录像等方式进行记录。

4.乡镇在行政执法活动中需要进行鉴定、检验、检测的，可以向相关部门申请协助。

5.执法人员与办理的行政执法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办理的行政执法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，有权申请其回避。

当事人提出回避申请的，乡镇应当依法审查，由乡镇负责人决定是否回避。决定作出之前，不停止调查。

6.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。

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。

7.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、录像由证据提供者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。

8.收集、调取的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。

9.调查取证时对被处罚人提供的相关证据材料留存复印件应当由两名以上执法人员核对原件，并在复印件上注明“经核对与原件无异”字样，提供人和两名以上执法人员应签名并注明日期。

10.在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经乡镇负责人批准，可以先行登记保存证据。在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。

11.先行登记保存有关证据，应当当场清点，开具清单，由当事人和执法人员签名或者盖章，交当事人一份，并当场



交付先行登记保存证据通知书。

12.对于先行登记保存的证据，应当在七个工作日内采取以下措施：

（1）根据情况及时采取记录、复制、拍照、录像等证据保全措施；

（2）需要检测、检验、检疫、鉴定的，送交检测、检验、检疫、鉴定。检测、检验、检疫或者鉴定的期间应当明确，并书面告知当事人；

（3）依据有关法律、法规规定可以采取查封、扣押等行政强制措施，决定采取行政强制措施；

（4）违法事实成立，应当予以没收的，依法作出行政处罚决定，没收违法物品；

（5）违法事实不成立，或者违法事实成立但依法不应当予以查封、扣押或者没收的，决定解除先行登记保存措施。

### **（三）法制审核**

1.案件调查终结，执法队应当撰写案件调查终结报告，主要包括以下内容：

（1）当事人的基本情况；

（2）案件来源、调查经过；

（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) 处罚裁量的理由等其他需要说明的事项。

2. 执法队将案件调查终结报告, 同案件材料, 交由法制审核部门进行审核。审核内容主要包括:

(1) 是否具有管辖权;

(2) 案件事实是否清楚、证据是否充分;

(3) 定性是否准确;

(4) 适用依据是否正确, 裁量基准运用是否适当;

(5) 程序是否合法;

(6) 处理是否适当;

(7) 行政执法文书是否规范、完备;

(8) 违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关;

(9) 其他应当审核的内容。

3. 法制审核部门经对案件进行审核, 区别不同情况提出书面意见和建议:

(1) 对事实清楚、证据充分、定性准确、适用依据正确、程序合法、处理适当的案件, 同意案件处理意见;

(2) 对定性不准、适用依据错误、程序不合法、处理不当的案件, 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。



4.法制审核部门应当自接到审核材料之日起十个工作日内完成审核。案件复杂的，经乡镇负责人批准可以延长十个工作日。

5.法制审核部门审核通过后，执法队制作行政处罚审批表，连同案件相关材料一并报乡镇负责人批准。

#### **(四) 告知**

1.行政处罚建议被批准后，乡镇应当书面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陈述权、申辩权。拟作出的行政处罚属于听证范围的，还应当告知当事人有要求举行听证的权利。

当事人自告知书送达之日起三个工作日内未行使陈述、申辩权，五个工作日内未要求举行听证的，视为放弃此权利。

2.乡镇拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，乡镇应当组织听证：

- (1) 较大数额罚款；
- (2) 没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；
- (3) 降低资质等级、吊销许可证件；
- (4) 责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- (5) 其他较重的行政处罚；

(6) 法律、法规、规章规定的其他情形。当事人不承担乡镇组织听证的费用。

3.听证应当依照以下程序组织：

(1)当事人要求听证的，应当在乡镇告知后五个工作日内提出；

(2)乡镇应当在举行听证的七个工作日内，通知当事人及有关人员听证的时间、地点；

(3)除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私依法予以保密外，听证应当公开举行；

(4)听证由乡镇指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

(5)当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；

(6)当事人及其代理人无正当理由拒不出席听证或者未经许可中途退出听证的，终止听证；

(7)举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议，当事人进行申辩和质证；

(8)听证应当制作笔录。笔录应当交当事人或者其代理人核对无误后签字或者盖章。当事人或者其代理人拒绝签字或者盖章的，由听证主持人在笔录中注明。

4.乡镇在告知当事人拟作出的行政处罚决定后，应当充分听取当事人的意见，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，乡镇应当予以采纳，不得因当事人陈述、申辩或者申请听证而加重行政处罚。

## （五）决定

1.经当事人陈述、申辩或听证后，拟作出的行政处罚内容未变化的，直接报乡镇负责人进行处罚决定审批；拟作出的行政处罚内容发生变化的，须经法制审核部门再次审核通过后，报乡镇负责人进行处罚决定审批。

2.乡镇负责人根据不同情况，分别作出以下决定：

（1）确有应受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）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；

（3）违法事实不能成立的，不予行政处罚；

（4）违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关。

对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，乡镇负责人应当集体讨论决定。

3.乡镇作出行政处罚决定，应当制作行政处罚决定书。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；

（2）违反法律、法规或者规章的事实和证据；

（3）行政处罚的种类和依据；

（4）行政处罚的履行方式和期限；

（5）申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；

(6)作出行政处罚决定的乡镇名称以及作出决定的日期。  
行政处罚决定书必须盖有作出行政处罚决定的乡镇的印章。

4.乡镇应当自行政处罚案件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。

5.乡镇适用的行政处罚裁量标准应当按照省直有关部门或设区的市有关部门制定公布的行政处罚裁量标准执行。

乡镇应当依照法律、法规、规章，参照行政处罚裁量标准作出行政处罚决定，并在决定文书中对裁量标准的适用作出说明。

6.对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。

7.不满十四周岁的未成年人有违法行为的，不予行政处罚，责令监护人加以管教；已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的，应当从轻或者减轻行政处罚。

8.违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，乡镇应当对

当事人进行教育。

9.当事人有下列情形之一，应当从轻或者减轻行政处罚：

(1) 主动消除或者减轻违法行为危害后果的；

(2) 受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；

(3) 主动供述乡镇尚未掌握的违法行为的；

(4) 配合乡镇查处违法行为有立功表现的；

(5) 法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

10.违法行为涉嫌犯罪的，乡镇应当及时将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。

#### **(六) 执行与结案**

1.行政处罚决定依法作出后，当事人应当在行政处罚决定书载明的期限内，予以履行。

当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，经当事人申请，并由乡镇批准，可以暂缓或者分期缴纳。

2.乡镇应当严格执行罚缴分离和收支两条线制度，除依法当场收缴的罚款外，乡镇及其执法人员不得自行收缴罚款。

当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。

3.当场作出的行政处罚决定，有下列情形之一的，可以由执法人员当场收缴罚款：

(1) 依法给予一百元以下罚款的；

(2) 不当场收缴事后难以执行的。

在边远、交通不便地区，乡镇及其执法人员作出罚款决定后，当事人到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款确有困难，经当事人提出，乡镇及其执法人员可以当场收缴罚款。

4. 乡镇及其执法人员当场收缴罚款的，必须向当事人出具国务院财政部门或者省人民政府财政部门统一制发的专用票据；不出具财政部门统一制发的专用票据的，当事人有权拒绝缴纳罚款。

5. 执法人员当场收缴的罚款，应当自收缴罚款之日起二个工作日内，交至乡镇；乡镇应当在二个工作日内将罚款缴付指定的银行。

6. 当事人逾期不履行行政处罚决定的作出行政处罚决定的乡镇可以采取下列措施：

(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。

乡镇批准延期、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。

7.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。

当事人申请行政复议或者提起行政诉讼的，加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不予计算。

8.除依法应当予以销毁的物品外，依法没收的非法财物必须按照国家规定公开拍卖或者按照国家有关规定处理。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库，乡镇不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

9.乡镇按照普通程序实施行政处罚的，应当自案件办理完毕之日起 20 个工作日内，将行政处罚文书、证据及其他相关材料立卷归档。

10.行政执法案卷的保管期限按照档案法和档案管理的有关规定执行。

### **(七) 送达**

1 乡镇送达行政处罚决定书，应当在宣告后当场交付当事人。当事人不在场的，应当在七个工作日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，将行政处罚决定书送达当事人。

2.乡镇送达执法文书，应当按照下列方式进行：

（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，乡镇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，将执法文书留在受送达人的住所；也可以将执法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。邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期。

（4）当事人同意并签订确认书的，可以采用传真、电子邮件等方式送达执法文书，乡镇应当通过拍照、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，可以在乡镇公告栏和受送达人住所地张贴公告，也可以在报纸或者政府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。在乡镇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。

3.乡镇可以要求受送达人签署送达地址及方式确认书，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，应当及时书面告知乡镇；未及时告知的，乡镇按原地址送达，视为依法送达。

因受送达人提供的送达地址不准确、达地址变更未书面告知乡镇，导致执法文书未能被受送达人实际接收的，直接送达的，执法文书留在该地址之日为送达日期；邮寄送达的，执法文书被退回之日为送达日期。

#### 四、普通程序办案流程图

