**《上海市经济和信息化领域行政处罚裁量基准**

**（监控化学品、民用爆炸物品、煤炭执法类）》（征求意见稿）修订说明**

《上海市经济和信息化领域行政处罚裁量基准（信息安全、监控化学品、煤炭、农药、民用爆炸物品、军工执法类）》（沪经信法〔2015〕208号）（以下简称“《裁量基准》”）自2015年9月1日起施行，将于2020年8月31日到期。为依法履行职责，规范行政处罚自由裁量权，近期，市经济信息化委对《裁量基准》进行修订，形成了《上海市经济和信息化领域行政处罚裁量基准（监控化学品、民用爆炸物品、煤炭执法类）》（征求意见稿）（以下简称“《征求意见稿》”）。现将有关情况说明如下：

一、修订背景

**（一）修订《裁量基准》是适应市经济信息化委职能调整的必然要求。**2018年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，全面启动了党和国家机构的深化改革。市经济信息化委也根据中央、本市的改革精神，对职能配置、内设机构和人员编制进行了调整和优化，保留了监控化学品、民用爆炸物品、煤炭等领域的执法职能，信息安全、农药、军工领域的执法职能已移交其他党政机关负责，《裁量基准》涉及领域已超越我委当前的执法范围。为更好的规范执法工作，确保依法依职权履行执法职能，必须要对《裁量基准》进行修订。

**（二）修订《裁量基准》是确保法制统一的必然要求。**《裁量基准》发布后，多个领域的法律法规均进行了修订和完善，如：工业和信息化部于2018年7月2日、10月24日分别以工业和信息化部令的方式，发布了修订后的《<中华人民共和国监控化学品管理条例>实施细则》（自2019年1月1日起施行）、《民用爆炸物品生产许可实施办法》（自2019年1月1日起施行），《裁量基准》部分条款已与上位法的相关规定不相一致，需要进行调整。

**（三）修订《裁量基准》是进一步推进公正执法、提升监管能力的必然要求。**随着经济社会的发展进步，行业管理面临着比以往更加复杂多样的形势，违法行为也日趋多样化，必须通过修订《裁量基准》，完善各种违法行为的适用规则，才能予以“精准”打击。同时，针对《裁量基准》部分条款规定细化不够、操作性不强的问题，对裁量情节进行了重新设计，将“情节恶劣”、“产生严重后果”等概括性表述用行业管理的现实要求予以量化，以确保行政处罚公正、客观、适当。

二、修订依据

本次《裁量基准》修订，主要针对监控化学品、民用爆炸物品和煤炭等三个领域。修订的上位法依据主要包括上述三个领域的行政法规及部门规章：

1.监控化学品领域的法律依据为《中华人民共和国监控化学品管理条例》及其实施细则；

2.民用爆炸物品领域的法律依据为《民用爆炸物品安全管理条例》和民用爆炸物品生产、安全生产、销售许可实施办法；

3.煤炭领域的法律依据为《中华人民共和国煤炭法》。

同时，严格依照《中华人民共和国行政处罚法》的相关条款和《上海市人民政府关于本市建立行政处罚裁量基准制度的指导意见》（沪府发〔2013〕32号）对“从轻”、“从重”裁量情节进行了修改。

三、修订内容

相较于《裁量基准》，《征求意见稿》从6个领域减少为3个领域。其中，监控化学品领域裁量条款由14条整合为10条；民用爆炸物品领域裁量条款由3条拓展为6条；对煤炭领域的1条裁量条款进行了调整。修订的主要内容包括四个方面：

**（一）从行业管理的各个环节入手，对违法行为重新进行分类，进一步提高适用性。**监控化学品管理领域，根据新修订《<中华人民共和国监控化学品管理条例>实施细则》明确的有关罚则，区分未经批准从事有关活动、生产经营过程中的违法行为以及履约管理中的违法行为三类，将原14条裁量条款整合优化为10条，使条理更加清晰。民用爆炸物品管理领域，《裁量基准》依据《民用爆炸物品安全管理条例》设置了3条裁量条款，此次修订将民用爆炸物品生产、安全生产、销售许可实施办法三部部门规章中的相关罚则也引用进来，并按照未经批准从事生产销售、生产销售企业经营活动中的违法行为以及违规储存等三个违法类型，重新设计了6条裁量条款，使覆盖范围更加全面。

**（二）全面引用行政法规及部门规章中的相关规定作为处罚依据，进一步加强准确性。一方面，**将上位法中涉及特定违法行为的所有罚则均列入裁量条款。如对于“未经批准经营第二类监控化学品的”违法行为，《征求意见稿》将《中华人民共和国监控化学品管理条例》第二十三条“违反本条例规定，经营监控化学品的，由省、自治区、直辖市人民政府化学工业主管部门没收其违法经营的监控化学品和违法所得，可以并处违法经营额1倍以上2倍以下的罚款”以及《<中华人民共和国监控化学品管理条例>实施细则》第五十一条“违反本细则第十七条的规定，未经批准经营、使用第二类监控化学品的，按照《中华人民共和国监控化学品管理条例》第二十二条、第二十三条的规定处罚”等条款均作为该违法行为的处罚依据，供执法人员在处理实际案件中参考引用，确保依据充分、准确。**另一方面，**对于罚则中引用的管理条款，也一并列入处罚依据。如作为“未经批准经营第二类监控化学品的”违法行为的罚则，《<中华人民共和国监控化学品管理条例>实施细则》第五十一条明确“违反本细则第十七条的规定，未经批准经营……”，此次修订将该细则第十七条“国家对第二类监控化学品的经营、第一类和第二类监控化学品的使用，实行许可制度”也一并列入处罚依据。

**（三）结合行业管理实际经验及违法性质，合理设置处罚基准值，进一步突出公平性。**对同一类违法行为，根据上位法对应罚则明确的自由裁量范围以及违法行为的性质、严重程度，设置了若干档的处罚基准值。如“未按照规定申报监控化学品数据或者拒报、虚报、漏报、瞒报有关监控化学品数据的”违法行为，按照上位法规定，应当处以5万元以下的罚款。我们根据管理工作中遇到的实际情况，设置了两档基准值：对“未按时申报监控化学品数据的”，以2万元作为罚款基准值；对“拒报、虚报、漏报、瞒报有关监控化学品数据的”，以3万元作为罚款基准值，以进一步凸显公平性。

**（四）遵循“过罚相当”原则，调整细化“从轻”、“从重”的裁量情节，进一步强化操作性。**《征求意见稿》根据《中华人民共和国行政处罚法》、《上海市人民政府关于本市建立行政处罚裁量基准制度的指导意见》的有关规定，对“从轻”、“从重”处罚的情节进行了统一调整。在从轻处罚方面，对符合多项“从轻”情节的，可以叠加认定减轻处罚，从而为各类企业特别是中小企业、新业态、创新型企业在发展初期提供更加宽容的制度环境。在从重处罚方面，对“违法情节恶劣，产生严重后果”的“从重”情节明确了具体情形和标准。如将违法行为涉及监控化学品数量超过《禁化武公约》规定的宣布阈值认定为情节恶劣，将民用爆炸物品生产企业发生安全事故或因存在严重安全问题被吊销《民用爆炸物品安全生产许可证》认定为产生严重后果等，从而让执法人员在处理具体案件时，有更加明确的认定标准。