

关于修订《西藏自治区农业行政处罚裁量权实施办法（试行）》及《西藏自治区农业行政处罚裁量权基准（试行）》的说明

一、修订背景

根据国务院办公厅《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号）、农业部公告第180号《农业行政处罚自由裁量权办法》、司法部办公厅关于印发《关于行政裁量权基准制定和管理工作的指引》（司办通〔2023〕92号）、西藏自治区人民政府办公厅《关于进一步做好行政执法裁量权基准制定和管理工作的通知》（藏政办发〔2022〕39号）等文件对裁量权基准制定和完善、行政处罚包容审慎监管相关制度建立等方面作出了明确具体的安排部署。

二、修订重要性和必要性

行政执法裁量权基准是行政执法机关结合执法实践，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化，以特定形式向社会公布并施行的规则 and 标准（具体包括行政处罚、行政许可、行政强制、行政检查等执法事项的裁量权基准）。

近年来随着农业执法工作的推进，我区农业领域执法改革及执法能力水平有了一定提高，但是在裁量权制定和适用方面仍然存在主体不明确、程序不规范、幅度不合理等问题，容易导致过

罚不相当，类案不同罚，畸轻畸重、显失公平的现象发生。我区现行农业综合行政执法裁量权实施办法和农业行政处罚裁量权基准已经不能满足基层执法工作需要，急需修订完善《西藏自治区农业行政处罚裁量权实施办法》（以下简称《办法》）、《西藏自治区农业行政处罚裁量权基准（试行）》（以下简称《基准》）。

三、修订过程

我厅于2020年制定印发了《办法》和《基准》，2021年结合实际进行了第一次修订，2023年根据国务院办公厅、自治区人民政府办公厅最新要求进行第二次修订。在征求了厅机关相关处室（局）、厅属相关单位及各地（市）农业农村部门意见的基础上，于2023年7月28日修订完成《办法》及《基准》第一稿，为使此次修订的《办法》《基准》更加具有可行性和操作性，我厅联合法律顾问反复研究，先后多次与北京、江苏、河北等省市线上学习交流，参考云南、甘肃等发展程度相近的西部省市做法，8月份征求了农业农村部法规司意见，面对面和司法厅相关责任处室沟通征求意见建议。11月份征求了厅机关相关处室（局）、厅属相关单位及各地（市）农业农村部门的意见。12月8日厅党组成员、副厅长左春伟主持召开专题会议，组织厅机关相关处室、厅属相关单位负责同志结合实际对《办法》《基准》提出修改建议，综合各方意见我们再次修改完善，12月18日向厅机关相关处室（局）、厅属相关单位及各地（市）农业农村部门第三次征求意见，修订形成目前较为完善的《办法》和《基准》。

四、修订特点

（一）形式更加规范

根据国办和自治区司法厅相关文件要求，我厅此次修订的《办法》《基准》形式上比以往更加规范，一是《办法》内容涉及的法律条文，按照最新修订的《行政处罚法》进行了更新。二是《基准》包括了违法行为、法定依据、裁量阶次、适用条件、具体标准五个方面，新增了不予处罚及免予处罚的相关内容。三是增加了和《基准》配套的函数公式，对公式使用方式作出了说明。四是对只规定最高罚款数额或倍数未规定最低罚款数额或倍数的特殊情况方面使用函数公式和实施减轻处罚作出了具体的规定。五是增加了对裁量权的监督机制。六是对《办法》和《基准》中“以下”“以上”“不足”等有关数值明确了相关规定。

（二）内容更加全面

本次修订，根据机构改革后农业农村系统职能变更及职责变化来更新完善，充分结合全区农业综合行政执法实际，《基准》涵盖了种子（26项）、农产品质量安全（14项）、动物卫生监督（41项）、重大动物疫情应急（2项）、畜牧业（13项）、农药（25项）、转基因生物安全（5项）、农作物病虫害防治（9项）、乳品质量安全（4项）、生猪屠宰（13项）、兽药（19项）、饲料和饲料添加剂（27项）、植物检疫（1项）、肥料（2项）、执业兽医及乡村兽医（4项）、土壤污染防治（5项）、渔业（24项）等共计17个部分234个事项，其中126个事项不适用免予处罚。结合实际《基准》新增了《西藏自治区动物防疫条例》《西藏自治区实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》等地方性法规的处罚基准事项，内容更加全面丰富。

（三）界定更加明确

一是《办法》对初次违法和首次违法中的“初次”和“首次”作出了明确的界定。“初次”和“首次”是指，自《办法》《基准》执行之日起，当事人在该违法行为发生之日前 24 个月内，在违法行为发生地农业综合领域范围内未发生违法事项。二是《办法》对危害后果轻微中的“轻微”作出了明确界定。“轻微”指的是当事人实施了违法行为且已经造成了危害后果，但造成的危害后果较轻，可以是涉及金额较小、社会影响较轻或者恢复原状较为容易等。三是《办法》在货值金额计算方面进行了原则性规定，有助于基层执法队伍更加规范科学实施行政处罚。各级农业农村行政主管部门在实施行政处罚过程中对“货值金额计算”方面，法律法规有具体计算规定的，可以按照此类规定计算货值金额。例如，《兽药管理条例》第七十一条明确规定：“本条例规定的货值金额以违法生产、经营兽药的标价计算；没有标价的，按同类兽药的市场价格计算。”四是为便于基层执法队把握时限，避免违规情况出现，《办法》明确了责令改正时限，作出了“最长不超过 30 天，法律、法规另有规定的从其规定”的规定。

（四）可操作性更强

这次《基准》对法律、法规、规章规定的罚款区间根据违法行为的事实、性质、情节、危害程度，按照不予、免予、减轻、从轻、一般、从重六个阶次的类别做了进一步的细化，为基层执法人员使用《基准》更加准确，便捷，更具有逻辑性和统一性。参考农业部第 180 号公告《规范农业行政处罚自由裁量权办法》内容，结合实际首次探索性的研究函数公式来计算农业行政处罚具体标准。为了保持《基准》的整体性和逻辑性，避免出现减轻

处罚标准高于从轻处罚标准或其他裁量阶次标准的问题，针对只规定最高罚款数额或倍数未规定最低罚款数额或倍数的事项（涉及 47 项），在参考其他省市做法的基础上，充分结合我区经济欠发达特别是农牧区经济发展程度较低的实际，为了尽量压缩裁量空间，避免过罚不相当、类案不同罚的情况出现，《办法》补充完善了相关的设定（使用函数公式计算过程中 min（最小值）设定为最高处罚幅度的 10%）。确定减轻处罚的具体标准为最高罚款金额或倍数的 10% 以下。

（五）解决特例问题

一是《基准》总体上进一步明确了 6 个裁量阶次（涉及 173 个事项），同时综合考虑实际操作过程中的情形和国家对相关工作的要求，划分相应的裁量阶次。

二是为了让基层使用《基准》更加便捷、明确，结合实际情况进行了优化调整，例如：处罚条款中有类似“货值金额不足五万元的，并处一万元以上二十五万元以下罚款；货值金额五万元以上的，并处货值金额五倍以上十倍以下罚款”规定的，根据法条中对货值金额的不同条件进一步细分至 9 个裁量阶次（涉及 51 个事项）。

三是针对免予处罚，根据实际情况界定适用情形。涉及公共卫生安全、种质资源保护、人体健康等重点领域及关系国家重大利益和首次违法有可能造成重大经济损失和社会影响恶劣等情况，不适用免予处罚。

四是针对《基准》动物卫生监督部分，有些事项不适用函数公式，单独设定具体标准。例如：第 25、26 项，处罚依据为“责

令暂停六个月以上一年以下动物诊疗活动”。

五是针对《基准》农产品质量安全部分，根据国家对食品安全和保护群众健康的总体要求，结合实际综合考量后，不适用免于处罚和减轻处罚，并结合实际划分不同的裁量阶次。例如：第2、3、4、6、11、13、14共7个违法行为共分为4个裁量阶次；第1、5、12共3个违法行为共分为7个裁量阶次。

（六）制度需要完善

下一步，将组织基层农业综合行政执法队伍坚持实行首违登记，免于、不予处罚《诚信告知承诺书》等相关制度，为《办法》《基准》深入贯彻、切实执行提供保障。

西藏自治区农业行政处罚裁量权实施办法 (试行)

第一条 为规范农业行政执法行为，保证全区农业农村行政主管部门合法、合理、适当行使裁量权，维护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》、农业农村部《规范农业行政处罚自由裁量权办法》和《西藏自治区规范行政执法裁量权规定》等有关规定，结合实际，制定本办法。

第二条 本办法所称农业行政处罚裁量权，是指全区各级农业农村行政主管部门在实施行政处罚时，根据法律、法规、规章的规定，综合考虑行政相对人主观过错以及违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度等因素，决定是否给予行政处罚、给予行政处罚的种类和幅度的权限。

第三条 全区各级农业农村行政主管部门依法实施行政处罚，适用本办法。

第四条 行使农业行政处罚裁量权应当遵循以下原则：

(一) **裁量权法定原则**。行使行政处罚裁量权，应当以现行有效法律、法规和规章为依据，遵循处罚法定原则，不得超越法定的范围和幅度。

(二) **裁量结果适当原则**。行政处罚裁量结果应当同违法行为的事实、性质、情节以及所造成的社会危害程度相当。违法事实、性质、情节及社会危害后果等相同或相近的违法行为，在同

一行政区域行政处罚的种类或幅度应当基本一致。

（三）处罚与教育相结合原则。在行使行政处罚裁量权时，既要打击违法行为，又要教育当事人自觉遵法守法，依法办事。对情节轻微且能够及时改正，未造成不良后果的以教育为主。

第五条 各级农业农村行政主管部门依据本办法作出行政处罚时，要按照上位法优于下位法、新法优于旧法、特别法优于一般法的适用原则，并注意区分行政处罚案件与刑事、治安案件，发现违法行为涉嫌犯罪需要追究刑事责任的，应当及时依法移送司法机关。

第六条 各地（市）、县（区）农业农村行政主管部门可以在自治区农业行政处罚裁量权范围内，结合本辖区实际对处罚裁量具体标准和适用条件进行细化和量化，向社会公开，并报同级司法机关及自治区农业农村厅备案。

第七条 农业行政处罚裁量权标准应当包括违法行为、法定依据、裁量阶次、适用条件、具体标准五个方面。

第八条 按照违法行为的性质、情节和危害后果等轻重程度，可划分为轻微违法行为、一般违法行为和严重违法行为。

对轻微、一般、严重违法行为，应当依法区别不同情形进行认定和分类，并依照其违法行为的具体情形相应地作出不予处罚、免于处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚的决定。

第九条 法律、法规、规章设定的罚款数额有一定幅度的，在相应的幅度范围内分为减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚。除法律、法规、规章另有规定外，罚款处罚的数额按照以下函数公式标准计算确定（只规定最高罚款金额或倍数，未规定

最低罚款金额或倍数的除外):

公式 1: $\min + [\max - \min] \times 30\%$ (得出的结果为从轻处罚的上限值及一般处罚的下限值)

公式 2: $\min + [\max - \min] \times 60\%$ (得出的结果为一般处罚的上限值及从重处罚的下限值)

($\min$ 代表最低罚款数额或倍数、 $\max$ 代表最高罚款数额或倍数)

(一) 从轻处罚的下限值为法律、法规规定的最低罚款数额或倍数, 从重处罚的上限值为法律、法规规定的最高罚款数额或倍数。

(二) 只规定最高罚款数额或倍数未规定最低罚款数额或倍数的, 计算时 $\min$ (最小值) 确定为最高处罚金额或倍数的 10%, 再按照公式计算得出从轻、一般、从重处罚的罚款金额或倍数标准, 减轻处罚确定为最高罚款金额或倍数的 10% 以下。

第十条 同时具有两个以上从重情节且不具有从轻情节的, 应当在违法行为对应的处罚幅度内按最高档次实施处罚。

同时具有两个以上从轻情节且不具有从重情节的, 应当在违法行为对应的处罚幅度内按最低档次实施处罚。

同时具有从重和从轻情节的, 应当根据违法行为的性质和主要情节确定对应的处罚幅度, 综合考虑后实施处罚。

第十一条 给予减轻处罚的, 依法在法定行政处罚的最低限度以下作出。

第十二条 行政相对人的违法行为没有减轻、从轻、从重情节的, 应当对其予以一般处罚。

第十三条 具有下列情形之一的，属于轻微违法行为：

（一）初次违法，违法所得较低，积极纠正且未发生危害后果的；

（二）受胁迫、诱骗实施违法行为，且积极配合查处的；

（三）主动消除危害后果或有效避免危害后果继续发生的。

第十四条 具有下列情形之一的，属于严重违法行为：

（一）暴力威胁或拒绝执法人员执行公务的；

（二）因一般违法行为受到处罚，在一年内再次发生同类违法行为的；

（三）伪造证件或其他文件造成严重危害后果的；

（四）违法所得数额较多、发生严重危害后果、给行业带来较大负面影响或引发群体性上访事件的。

第十五条 具有下列情形之一的，不予处罚：

（一）不满十四周岁的未成年人有违法行为的；

（二）精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时发生违法行为的；

（三）违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的；

（四）有证据足以证明没有主观过错的；

（五）违法行为在两年内未被发现，但法律、法规及规章另有规定的除外；

（六）违法事实不清，证据不足的；

（七）其他依法不予行政处罚的。

第十六条 初次违法，危害后果轻微并及时改正的免予处罚。但涉及公共卫生安全、种质资源保护、人体健康等重点领域以及

关系国家重大利益和首次违法有可能造成重大经济损失和社会影响恶劣的除外。

第十七条 具有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻处罚：

- (一) 违法行为人年满 14 周岁不满 18 周岁的；
- (二) 主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- (三) 受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- (四) 主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；
- (五) 配合行政执法部门查处违法行为有立功表现的；
- (六) 法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。

第十八条 具有下列行为或情形之一的，应当依法从重处罚：

- (一) 违法情节恶劣，造成严重后果的；
- (二) 责令改正拒不改正，或者一年内实施两次及以上同种违法行为的；
- (三) 在共同实施违法行为中起主要作用的；
- (四) 威胁、诱骗、教唆他人实施违法行为的；
- (五) 拒不提供相关证据材料或者做虚假陈述，以及销毁、伪造或者篡改有关证据材料的；
- (六) 对举报人、证人打击报复的；
- (七) 妨碍农业执法人员查处违法行为，阻碍依法履行职责尚未构成犯罪的；
- (八) 违法行为涉及国家安全、公共安全、人身健康、生命

财产安全等事项的；

（九）其他依法应当从重处罚的。

第十九条 法律、法规、规章规定必须先责令改正的，应当依法及时警示告知当事人，依法责令其限期改正；逾期不改正的，再依法作出行政处罚。

实施行政处罚，应当责令当事人立即改正或者限期改正违法行为，责令改正期限最长不超过 30 天，法律、法规及规章另有规定的除外。

第二十条 全区各级农业农村行政主管部门在根据本办法及《裁量基准》实施行政处罚过程中初次违法和首次违法中的“初次”“首次”是指，自本《办法》及《裁量基准》执行之日起，当事人在该违法行为发生之日前 24 个月内，在违法行为发生地农业综合领域范围内未发生违法事项。法律、法规另有规定的从其规定。

“危害后果轻微”中的“轻微”指的是当事人实施了违法行为且已经造成了危害后果，但造成的危害后果较轻，可以是涉及金额较小、社会影响较轻或者恢复原状较为容易等。“轻微”的认定必须在保障公共利益和经济社会秩序的前提下，同时需要从违法行为人的过错程度、危害对象、手段方式、规模、涉案金额、持续时间、发生次数、社会危害程度、社会影响等多个方面综合考虑。法律、法规另有规定的从其规定。

第二十一条 各级农业农村行政主管部门在实施行政处罚过程中对“货值金额计算”方面。法律法规有具体计算规定的，可以按照此类规定计算货值金额。

最高人民法院，最高人民检察院有相关司法解释的，农业农村部规范性文件对货值金额有具体规定的，可以参考相关司法解释和相关规定。

第二十二条 各级农业农村行政主管部门应当采取制作文书、录音、拍照、摄像等多种方式，全过程记录实施行政处罚裁量权过程，确保裁量权行使公开透明。

第二十三条 行政处罚裁量权不包括是否将案件移送司法机关的决定，发现违法行为涉嫌刑事犯罪的，必须按照国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《西藏自治区农业行政执法与刑事司法衔接工作办法（试行）》及时移送司法机关。

第二十四条 农业农村行政主管部门行使行政处罚裁量权，应当充分听取当事人的陈述、申辩，并记录在案。按照普通程序作出的农业行政处罚决定，执法办案机构应当依据法律、法规、规章及处罚裁量基准规定提出处罚建议，符合《行政处罚法》第五十八条规定的，报农业农村行政主管部门法制工作机构审核；对情节复杂或者重大违法行为给予较重行政处罚的，还应当经农业农村行政主管部门负责人集体讨论决定，并在案卷讨论记录和行政处罚决定书中说明理由。

第二十五条 执法办案机构建议采取不予处罚、免于处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚的，都要说明理由并附相应的证据材料。如未说明理由且未附相应的证据材料，或者相应的证据材料不足，法制工作机构应作退卷处理或者要求执法办案机构作补充说明。

第二十六条 上级农业农村行政主管部门应当不定期对下级

农业农村行政主管部门行政处罚裁量权行使情况进行检查，发现裁量权行使不当的，有权按照本办法责令纠正。

第二十七条 农业农村行政主管部门行使行政处罚裁量权，不得有下列情形：

（一）违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度与实际受到的行政处罚相比畸轻或者畸重的；

（二）在同一时期同类案件中，不同当事人的违法行为相同或者相近，所受行政处罚差别较大的；

（三）依法应当不予行政处罚或者应当从轻、减轻行政处罚的，给予处罚或未从轻、减轻行政处罚的；

（四）其他滥用行政处罚裁量权情形的。

第二十八条 各级农业农村行政主管部门办理的行政处罚案卷中要体现适用行政处罚裁量制度情况，应在案件集体讨论记录、行政处罚事先告知书和行政处罚决定书中进行表述，最大限度地详细引用。

第二十九条 行政执法中应当推广运用提示、规劝、建议等普法方式，引导行政相对人自觉守法、主动纠正违法行为。

第三十条 实行监督制度。各级农业农村行政主管部门应当建立健全规范农业行政处罚裁量权的监督制度，通过以下方式加强对本行政区域内农业农村行政主管部门行使裁量权情况的监督：

（一）行政处罚决定法制审核；

（二）开展行政执法评议考核；

（三）开展行政处罚案卷评查；

（四）受理行政执法投诉举报；

(五) 法律、法规和规章规定的其他方式。

第三十一条 实行回避制度。应明确回避的适用范围和违反回避制度的法律后果，完善回避程序，依法保障当事人和利害关系人申请回避的权利。

第三十二条 实行执法责任制度。对不当行使或违法行使行政处罚裁量权的部门和相关人员，应予以及时纠正后，依照相关规定追究责任。

第三十三条 实行公开制度。各级农业农村行政主管部门制定的行政处罚裁量权基准，应当及时向社会公开。

第三十四条 实行适时评估修订制度。行政行为所依据的法律、法规、规章发生改变，或者实施行政行为时实际情况发生变化，应对行政处罚裁量权标准进行适时评估、修订和完善。

第三十五条 农业行政执法人员滥用行政处罚裁量权的，依法追究其行政责任；涉嫌违纪、犯罪的，移交纪检监察机关、司法机关依法依规处理。

第三十六条 本办法和《西藏自治区农业行政处罚裁量权基准》中有关数值规定，所称“以上”包含本数、“以下、不足”不包含本数。

第三十七条 本办法自印发之日起施行。2021年11月10日施行的《西藏自治区农业行政处罚裁量基准（试行）》和2023年5月29日施行的《西藏自治区农业行政处罚自由裁量权实施办法（试行）》同时废止。

