

中华人民共和国住房和城乡建设部办公厅

建办法函〔2020〕233号

住房和城乡建设部办公厅关于印发 住房和城乡建设系统行政处罚 案卷评查工作指南的通知

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委及有关部门，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国办发〔2018〕118号），规范行政处罚案卷评查工作，促进严格规范公正文明执法，我部制定了《住房和城乡建设系统行政处罚案卷评查工作指南》，现印发给你们，请遵照执行。

在执行过程中遇到的问题，请及时报告我部。

住房和城乡建设部办公厅

2020年5月13日

（此件不予公开）

住房和城乡建设系统行政处罚案卷评查工作指南

1 总则

1.1 为规范住房和城乡建设系统行政处罚案卷评查工作，提升行政执法水平，推动执法责任制落实，依据《中华人民共和国行政处罚法》《建设行政处罚程序暂行规定》等，制定本指南。

1.2 本指南所称行政处罚案卷，是指县级以上住房和城乡建设主管部门（含城市管理执法部门，下同）在行政处罚（一般程序）案件办理过程中形成并立卷归档的执法文书、证据等材料。

本指南所称行政处罚案卷评查，是指县级以上住房和城乡建设主管部门对本部门或下级部门的行政处罚案卷，依照统一的评查内容和标准进行评议并实施监督的活动。

1.3 行政处罚案卷评查应当坚持公平、公正原则，坚持合法性审查与合理性审查相结合、实体审查与程序审查相结合、实质要件审查与形式要件审查相结合，确保评查工作质量。

1.4 行政处罚案卷评查以日常自查、上级评查和互评互查等方式开展。结合工作实际，可成立由行政执法人员、专家学者和公职律师等组成的评查组。

行政处罚案卷评查以查阅行政处罚案卷为主，必要时可向所查案卷的承办人员、案卷管理人员或其他工作人员调查核实有关情况。

行政处罚案卷评查结束后，应及时向被评查单位反馈案卷评查情况。

2 案卷评查内容

2.1 行政处罚案卷评查内容分为基础项目和一般项目。

2.2 基础项目中只要有一项内容不符合的，即为不合格案卷。

2.3 一般项目评查实行扣分制，将行政处罚案卷划分为 5 个部分并设定相应分值：立案 10 分、调查取证 40 分、审查决定 35 分、执行 10 分、案卷归档 5 分，总分为 100 分。扣分不超过各评查项目赋分，无相应评查内容时，相应分值不扣分。按照扣分余额计算每部分得分，不设负分。

2.4 行政处罚案卷评查结果分为优秀、良好、合格、不合格 4 个等次。90 分以上为优秀，80—89 分为良好，60—79 分为合格，不满 60 分为不合格。

3 基础项目

基础项目			
序号	评查项目	评查标准	不合格情形
1	实施主体	1. 实施行政处罚的主体具有法定资格。	不具有行政处罚主体资格的。
		2. 实施行政处罚的主体在法定职权范围内实施行政处罚。	超越法定职权、滥用法定职权的。
		3. 依照法律、法规、规章规定，受委托的组织以委托机关名义并在委托范围内实施行政处罚。	①受委托的组织超越委托范围的。 ②受委托的组织滥用委托职权的。 ③受委托的组织未以委托机关名义实施行政处罚的。 ④受委托的组织再委托其他组织或者个人实施行政处罚的。 ⑤无法律、法规、规章依据，委托实施行政处罚的。
		4. 办案人员具备行政执法资格，持有有效的行政执法证件。	不具备执法资格的人员承办行政处罚案件的。
2	事实与证据	1. 违法事实与情节认定清楚，表述准确。	违法行为的事实认定错误或者主要事实不清的。
		2. 违法主体认定准确，主体适格。	违法主体认定错误并对错误的对象作出行政处罚决定的。
		3. 对违法行为的定性正确。	对违法行为定性错误的。
		4. 认定违法主体和违法行为的证据充分，且主要证据及收集程序合法。	①主要证据不足的。 ②采用严重违法法定程序收集的证据或其他不合法证据的。
		5. 违法行为在法定追诉时效内未被发现的，不再给予行政处罚。	对法定追诉时效内未被发现的违法行为给予行政处罚的。
3	法律适用	实施行政处罚有明确有效的法律、法规或者规章规定；适用法律依据正确。	①无法定依据的。 ②适用法律、法规或者规章错误的。

4	处罚程序	1. 按照法定程序实施行政处罚。	严重违反立案、调查取证、审查决定、送达执行等步骤、顺序的。
		2. 由两名以上执法人员进行调查取证。	调查取证过程中，行政执法人员少于两人的。
		3. 作出行政处罚决定前，向当事人履行告知义务并听取其陈述和申辩。	①在作出行政处罚决定前，未依法告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由、依据和依法享有的陈述、申辩权的。 ②在作出行政处罚决定前，拒绝听取当事人的陈述、申辩的。 ③在陈述、申辩期限内作出处罚决定的(当事人放弃陈述、申辩权的除外)。
		4. 对符合听证条件的，应当告知当事人享有听证的权利；当事人申请听证的，依法组织听证。	①对符合听证条件，未告知当事人听证权利或当事人要求听证，未依法组织听证的。 ②在告知听证期限内作出处罚决定的(当事人放弃听证权的除外)。
		5. 行政处罚决定经过行政机关负责人批准；对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚，行政机关的负责人应当集体讨论决定；行政处罚案件应当经过法制审核。	①行政处罚决定未经行政机关负责人批准的。 ②对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚，未经行政机关负责人集体讨论决定的。 ③行政处罚决定未经法制审核或者审核未通过即作出决定的。
		6. 依法送达相关行政处罚文书(行政处罚事先告知书、听证告知书、处罚决定书、行政处罚决定催告书)。	①向当事人出具的行政处罚文书未依法加盖印章、填写日期的。 ②应当送达被处罚人的相关行政处罚文书没有送达的。
		7. 依法执行完毕。	①擅自更改执行处罚决定书内容的。 ②实施经济处罚，无罚没票据或票据与罚没不一致的。 ③被处罚对象未在行政机关决定的期限内履行义务，行政处罚机关未依法申请强制执行的。
		8. 依法予以结案。	未经行政机关负责人批准，擅自结案的。

4 一般项目

一般项目				
序号	评查项目	分值	评查要点	评分细则
1	立案	10	1. 有案件来源，即注明案件是来自现场检查、交办、移送、举报投诉等内容。(2分)	①案件来源不明确的，扣2分。 ②案件来源明确，但卷中无相关材料的，扣2分。
			2. 立案审批表中案情记录(案件简要情况:当事人、违法行为、时间、地点等)规范。(2分)	①无案情记录(案件简要情况)的，扣2分。 ②案情记录(案件简要情况)不规范的，扣1分。
			3. 立案审批表中注明立案的法律依据。(2分)	①引用法律依据未具体到条、款、项的，扣2分。 ②引用法律、法规、规章的名称填写不规范、不完整的，扣1分。
			4. 立案审批表中承办人意见、承办机构负责人意见、行政机关负责人审批意见填写规范。(3分)	立案审批表中承办人意见、承办机构负责人意见、行政机关负责人审批意见栏目中只有签名没有明确写出相关意见的；只有相关意见没有签名的；没有签署日期的，发现一处扣1分。
			5. 立案审批表中的其他内容填写规范。(1分)	立案审批表中的其他内容填写不规范、不完整的，发现一处扣0.5分。
2	调查取证	40	1. 调查取证时执法人员应向当事人出示证件、表明身份。(2分)	①调查取证时，行政执法人员未按规定向当事人出示行政执法证件、表明身份的，扣2分。 ②执法文书未将执法证件复印件附卷或未记载行政执法人员执法证件号码的，扣1分。

		<p>2. 依法具备相应的文书（先行登记保存证据审批表、先行登记保存证据通知书、先行登记保存证据物品处理通知书、行政强制措施（查封、扣押）及相关事项内部审批表、查封（扣押）决定书、查封（扣押）财物处理决定书等），并送达当事人。（6分）</p>	<p>①证据先行登记保存（先行登记保存证据审批表、先行登记保存证据通知书和物品清单、先行登记保存证据物品处理通知书）、采取查封扣押措施（查封扣押审批表、查封（扣押）财物处理决定书）应当具备相应的文书，缺少一个文书扣6分。</p> <p>②先行登记保存证据、查封（扣押）未经行政机关负责人批准的，扣6分。</p> <p>③先行登记保存证据、查封（扣押）超过法定期限作出处理的，扣6分。</p> <p>④采取其他行政强制措施缺少相应行政执法文书的，扣6分。</p> <p>⑤相应文书未送达或当事人不到场、拒绝接受调查、拒绝签字、盖章或其他方式确认而未注明相应情况的，扣6分。</p> <p>⑥相应文书中适用的法律条款错误的，发现一处扣3分。</p> <p>⑦文书中记载理由或法律依据不规范、不完整的，发现一处扣2分。</p> <p>⑧审批表中承办人意见、承办机构负责人意见、行政机关负责人审批意见栏目中只有签名没有明确写出相关意见的；只有相关意见没有签名的；没有签署日期的，发现一处扣1分。</p>
		<p>3. 询问笔录制作规范。（5分）</p>	<p>①多个被询问对象只制作一份询问笔录的，扣2分。</p> <p>②询问的地点、起止时间记载不精确或者询问的起止时间记载交叉的；被询问对象的基本情况或与本案的关系记载不清的；未告知当事人享有申请回避的权利的；询问人、记录人未签注姓名及日期的，发现一处扣1分。</p> <p>③询问笔录有修改，被询问人在修改处未按压指印并签名的，发现一处扣1分。</p>

			<p>④被询问人拒绝签字，但未在笔录中注明拒绝理由的，或者被询问人未在询问笔录上逐页签字的，扣5分；被询问人未在询问笔录上注明“笔录上述内容，记录属实”等相关字样与日期的，扣2分。</p> <p>⑤被询问人为自然人，自然人身份证明材料未附卷的，扣1分。</p> <p>⑥被询问人为当事人的委托代理人，授权委托书材料未附卷的，扣1分。</p>
		<p>4. 现场检查（勘验）笔录制作规范。（5分）</p>	<p>①多处现场只制作一份笔录的，扣2分。</p> <p>②检查（勘验）的时间、地点记载不准确的；被检查（勘验）人的基本情况、见证人在场及其姓名等情况记载不清的；检查（勘验）人和记录人的姓名、执法证号未记载或记载错误的；未准确、客观地记载现场情况的，包括有关的数据、位置、状态、程度等；见证人、检查（勘验）人、记录人员未签注姓名及日期的，发现一处扣1分。</p> <p>③检查（勘验）笔录的记录有修改，被检查（勘验）人在修改处未按压指印并签名的，发现一处扣1分。</p> <p>④被检查（勘验）人拒绝签字，但未在笔录中注明拒绝的理由或者被检查（勘验）人未在现场检查（勘验）笔录上逐页签字的，扣5分；被检查（勘验）人未在末页注明“笔录上述内容，记录属实”等相关字样及日期的，扣2分。</p>

		<p>5. 鉴定、检验（检测）具备相应资格，相关材料齐全规范。（2分）</p>	<p>①鉴定、检验（检测）单位和鉴定、检验（检测）人无资格或者卷中未附鉴定、检验（检测）单位和鉴定、检验（检测）人资格证明的，扣2分。 ②委托鉴定、检验（检测）没有委托书的，扣1分。 ③委托人和委托鉴定、检验（检测）的事项不明确的，扣1分。 ④鉴定、检验（检测）相关材料中未记载鉴定、检验（检测）的依据和使用的科学技术手段的，缺少一处扣1分。 ⑤无鉴定、检验（检测）人签名的；无鉴定、检验（检测）单位盖章的，缺少一处扣2分。</p>
		<p>6. 现场勘验图、照片、摄像、录音等证据制作规范。（3分）</p>	<p>现场绘制的勘验图未注明绘制时间、方位、绘制人姓名和身份等的；拍摄的照片、摄像、录音等资料未注明时间、地点、摄（录）制人姓名和身份等的，发现一处扣0.5分。</p>
		<p>7. 调取由有关部门保管的书证原件的复印件、抄录件，或对被调查人提供的相关证据材料复印留存的，相关程序和要件应规范。（3分）</p>	<p>①调取由有关部门保管的书证原件的复印件、抄录件，未注明出处，未经该部门核对无异后加盖其印章的，发现一处扣1分。 ②执法人员对被调查人提供的相关证据材料复印留存时，未在留存的复印件注明“经核对与原件无异”相关字样并签名和注明日期，或无提供人签名和日期的，发现一处扣1分。</p>
		<p>8. 违法数量、金额或非法所得等认定准确（根据法律、法规、规章及各地实际情况进行具体认定）。（5分）</p>	<p>违法数量、金额或非法所得等认定不准确，但不影响处罚结果的（导致处罚结果错误的，即为不合格案卷），扣5分。</p>
		<p>9. 调查取证结束后，案件承办人员应当制作案件调查终结报告，阐明案件的基本事实、违法情形、证据材料、适用依据、处理意见等。（5分）</p>	<p>①未制作案件调查终结报告的，扣5分。 ②行使裁量权时，未载明适用处罚裁量标准情况的，扣2分。 ③未载明建议作出行政处罚的法律依据和拟作出处罚决定的具体内</p>

				<p>容的，扣 2 分。</p> <p>④未载明法律依据条、款、项的具体内容的，扣 2 分。</p> <p>⑤当事人的基本情况、调查起止时间、案件承办人，违法行为发生的时间、地点、情节等情况和调查取证情况记载不清的，发现一处扣 0.5 分。</p>
			10. 依法应当移送公安机关或其他行政机关处理的案件，应当及时移送并有移送记录。(2 分)	<p>①依法应当移送公安机关或其他行政机关处理的案件未移送的，扣 2 分。</p> <p>②依法应当移送公安机关或其他行政机关处理的案件已移送，但没有移送记录的，扣 2 分。</p> <p>③移送依法应当移送公安机关或其他行政机关处理的案件，有证据证明相关机关无正当理由拒不接受的，不扣分。</p>
			11. 调查取证阶段的行政处罚文书其他内容填写规范。(2 分)	调查取证阶段的相关行政处罚文书内容填写不规范、不完整的，发现一处扣 0.5 分。
3	审查决定	35	1. 行政处罚事先告知书制作规范。(6 分)	<p>①当事人名称不准确的；无认定违法事实、理由和依据的(主要包括：违法行为发生的时间、地点、情节及证据，其违反的相关法律、法规、规章的条、款、项内容)；无拟作出行政处罚的法律依据和拟作出行政处罚的具体内容的，发现一处扣 3 分。</p> <p>②引用法律、法规、规章的名称及内容填写不规范、不完整的，扣 2 分。</p>

		<p>2. 当事人提出陈述或申辩的，行政机关应当充分听取当事人的意见，并制作笔录（当事人书面提出陈述或申辩的除外）。当事人要求听证的，行政机关应当按听证程序组织听证并制作听证笔录。（3分）</p>	<p>①应制作而未制作陈述（申辩）笔录，或者陈述（申辩）人拒绝签字，但未在笔录中注明拒绝理由，或者陈述（申辩）人未在陈述（申辩）笔录上逐页签字的，扣3分；陈述（申辩）人未在陈述（申辩）笔录上注明“笔录上述内容，记录属实”等相关字样与日期的，扣2分。</p> <p>②陈述（申辩）笔录中内容记载不完整的；陈述（申辩）笔录有修改，陈述（申辩）人在修改处未按压指印并签名的，发现一处扣1分。</p> <p>③当事人要求听证，行政机关未在举行听证7日前送达行政处罚听证通知书的，或听证通知书未记载举行听证的时间、地点的，扣3分。</p> <p>④举行听证但未制作听证笔录的；听证申请人拒绝签字，但未在笔录中注明拒绝理由的，或者听证申请人未在听证笔录上逐页签字的，扣3分；听证申请人未在听证笔录上注明“笔录上述内容，记录属实”等相关字样与日期的，或者听证笔录上无听证参加人员签字或盖章的，扣2分。</p> <p>⑤听证笔录中内容记载不完整的；听证笔录有修改，当事人在修改处未按压指印并签名的，发现一处扣1分。</p> <p>⑥听证参加人员身份证明或委托材料未附卷的，扣2分。</p>
		<p>3. 当事人提出陈述、申辩和听证的，行政机关应当充分听取当事人的意见，并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，行政机关应当采纳；依法不予采纳的，应当说明理由。（3分）</p>	<p>①未对当事人陈述、申辩和听证意见进行复核的，扣3分。</p> <p>②当事人提出的陈述、申辩和听证的事实、理由或者证据，行政机关依法不予采纳，未说明理由的，扣3分。</p>

		<p>4. 作出行政处罚决定应填写相应的审批表（件）。（3分）</p>	<p>①未制作行政处罚决定审批表（件）的，扣3分。 ②当事人违法的主要事实表述不清的，扣1分。 ③引用法律依据未明确到条、款、项的，扣2分。 ④引用法律、法规、规章的名称填写不规范、不完整的，扣1分。 ⑤未载明建议作出行政处罚的法律依据和拟作出处罚决定的具体内容，扣3分。 ⑥未援引裁量标准或有从轻、从重、减轻等情节，未说明事实、理由和法律依据的，扣3分。 ⑦审批表中承办人意见、承办机构负责人意见、行政处罚决定审核人员、行政机关负责人审批意见栏目中只有签名没有明确写出相关意见的；只有相关意见没有签名的；没有签署日期的，发现一处扣1分。</p>
		<p>5. 重大复杂案件集体讨论笔录制作规范。（5分）</p>	<p>①无讨论记录的，扣5分。 ②集体讨论笔录不完整或者参与讨论的人员未签名的，扣3分。 ③未注明行政处罚机关集体讨论参加人员职务的，发现一处扣1分。</p>
		<p>6. 行政处罚决定书制作规范。（10分）</p>	<p>①当事人姓名或名称、地址不准确的；违法行为发生的时间、地点、情节等不明确的，发现一处扣5分。 ②有从轻、从重、减轻等情节，未列明相应的证据和法律依据的，发现一处扣10分。 ③未告知当事人法律救济途径和期限或者告知错误的，扣10分。 ④未告知行政处罚履行方式和期限或者告知错误的；罚款类的行政处罚未明确罚款金额的，发现一处扣5分。 ⑤引用法律、法规、规章的名称填写不规范、不完整的，扣5分。 ⑥行政处罚决定书未加盖作出行政处罚决定的行政机关印章或行政执法专用章的，扣10分。</p>

			<p>7. 送达回证制作规范。行政处罚事先告知书、行政处罚决定书等执法文书的送达符合法定的方式、时限，并有相应的送达回证。(3分)</p>	<p>①无送达文书的名称和文号的；受送达人名称或姓名表述不准确的；无送达日期和送达地点的；未注明送达方式的，发现一处扣1分。 ②委托送达、留置送达未在备注中注明相关内容的，公告送达未将公告文书归档入卷、未在备注中写明原因和经过的，邮寄（特指中国邮政）送达未将回执粘贴于备注中的；中国邮政送达回执未注明送达的法律文书和文号的，发现一处扣1分。 ③受送达人以外其他成年家属签收，未注明与受送达人的关系的；受送达人拒收，送达人未注明拒收理由，如需见证人见证，但见证人未签字并注明日期的，发现一处扣1分。</p>
			<p>8. 审查决定阶段的行政处罚文书其他内容填写规范。(2分)</p>	<p>审查决定阶段的相关行政处罚文书其他内容填写不规范、不完整的，发现一处扣0.5分。</p>
<p>4</p>	<p>执行</p>	<p>10</p>	<p>1. 应有的执行文书、票据齐全规范。(2分)</p>	<p>①除法定情形外，执法机构不执行罚缴分离制度、直接收缴罚款的；收取罚款和没收违法所得未使用财政部或者省级财政部门统一印制或监制的罚没票据的；对没收物品的处置在案卷中没有处理凭证或记录的；未经当事人申请和行政机关批准作出延期或分期缴纳罚款决定的，发现一处扣2分。 ②当事人逾期不履行行政处罚决定，行政机关不依法催告的，扣2分。 ③行政机关申请人民法院强制执行，未附行政强制执行申请书的，扣2分。 ④行政强制执行申请书内容不完整或填写错误的，发现一处扣1分。</p>

		2. 行政处罚案件办结, 结案审批表制作规范。(2分)	<ul style="list-style-type: none"> ①未制作结案审批表的, 扣2分。 ②未载明处罚决定执行情况, 扣2分。 ③审批表中承办人、承办机构负责人意见、行政机关负责人审批意见栏中只有签名无相关意见的; 只有相关意见无签名的; 无签署日期的, 发现一处扣1分。 	
		3. 对行政执法中发现的违法行为, 应当责令改正或者限期改正。(2分)	<ul style="list-style-type: none"> ①行政机关对当事人的违法行为未采取责令改正或限期改正措施的; 除当场改正的外, 采取责令改正措施无相应执法文书的, 发现一处扣2分。 ②责令改正文书中记载理由或法律依据不完整、不规范的, 发现一处扣2分。 ③责令改正文书未送达的, 扣2分。 ④责令改正文书中适用法律依据错误的, 扣2分。 	
		4. 执行阶段的行政执法文书其他内容填写规范。(2分)	执行阶段的相关行政处罚文书其他内容填写不规范、不完整的, 发现一处扣0.5分。	
		5. 对外使用的执法文书应当有行政执法机关名称, 加盖行政执法机关的印章, 注明日期。(2分)	<ul style="list-style-type: none"> ①对外使用的执法文书未加盖行政执法机关印章的, 扣2分。 ②对外使用的执法文书没有标明日期或标错日期的, 扣2分。 	
5	立卷归档	5	1. 办案过程中应当使用统一格式的行政处罚文书。(2分)	未使用统一格式的行政处罚文书的, 发现一处扣2分。
		2. 案卷归档规范。(3分)	<ul style="list-style-type: none"> ①未做到一案一卷(涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等事项的, 可以一案两卷)的, 扣1分。 ②卷宗封面不规范或者未做到一卷一号的, 扣1分。 ③卷内没有案卷文书目录的, 扣1分。 ④案卷文书目录填写不规范或者有目录无材料、有材料无目录的, 发现一处扣1分。 ⑤案卷装订不规范、卷内材料排列混乱、目录不对应或未标注页码 	

				<p>的，发现一处扣1分。</p> <p>⑥对当事人提供的用可擦写笔或圆珠笔书写的证据材料，未经复印入卷的，扣1分。</p> <p>⑦不能随卷保存的证据，未注明内容、数量、时间、责任人和存放地点的，扣1分。</p> <p>⑧案卷未按照国家规定期限保管的，扣1分。</p>
--	--	--	--	---