

## 编制说明

为进一步规范煤矿安全监管监察行政处罚自由裁量权，制定《煤矿安全监管监察行政处罚自由裁量基准》（以下简称《基准》）。

### 一、必要性

**一是深入推进法治政府建设的必然要求。**党的十八届三中、四中全会均对规范行政执法自由裁量权提出要求。党的二十大强调，要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，全面推进国家各方面工作法治化。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》和国务院2004年《全面推进依法行政实施纲要》、2008年《关于加强市县政府依法行政的决定》、2010年《关于加强法治政府建设的意见》多次对建立健全行政裁量权基准制度、细化量化行政裁量标准、严格规范裁量权行使等作出规定。2022年8月，国务院办公厅发布《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》，对行政裁量权基准的制定、公布、管理等工作提出一系列具体要求。

**二是解决行政处罚合法性和合理性的现实需要。**现行《安全生产法》《矿山安全法》《煤矿安全监察条例》《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》及《安全生产违

法行为行政处罚办法》等存在立法冲突，执法人员根据法律适用原则选择适用的法律的能力不足，一些同一违法行为作出的行政处罚不尽相同，甚至出现法律适用错误。同时，相关法律法规多规定了罚款的上限和下限，针对同一个违法行为有一个处罚的幅度。自由裁量权赋予了执法人员在对不同煤矿企业同一的违法行为做出可能差别较大罚款的权力，需要规范行使，实现合理性。

**三是适应有关法律法规立改废释的必然结果。**近年来，诸多法律、法规、规章出现立改废。2021 年对《安全生产法》作了大幅度修订，新《行政处罚法》对行政处罚的程序等作了诸多新规定。2019 年公布了《生产安全事故应急条例》。应急管理部废止了《防治煤与瓦斯突出规定》《煤矿防治水规定》等多部门规章或者规范性文件，修改了《煤矿安全规程》《煤矿重大事故隐患判定标准》《生产安全事故应急预案管理办法》等部门规章，制定了《安全评价检测检验机构管理办法》等。

## 二、基本原则

**一是坚持法制统一。**《基准》的设定要于法于规有据，符合法律、法规、规章有关行政执法事项、条件、程序、种类、幅度的规定，充分考虑调整同一违法行为的一般法与调整煤矿安全的单行法之间的关系，做到相互衔接，确保法制的统一性、系统性和完整性。

**二是坚持程序公正。**严格依照法定程序科学合理制定《基》准，广泛听取公民、法人和其他组织的意见，依法保

障行政相对人、利害关系人的知情权和参与权。《基准》向社会公开，接受市场主体和人民群众监督。

**三是坚持公平合理。**综合考虑违法行为的事实、性质、情节、法律要求和地区经济社会发展状况等因素，应确属必要、适当，并符合社会公序良俗和公众合理期待。平等对待公民、法人和其他组织，对类别、性质、情节相同或者相近事项处理结果要基本一致。

**四是坚持高效便民。**牢固树立执法为民理念，积极履行法定职责，简化流程、明确条件、优化服务，切实提高行政效能，避免滥用自由裁量权，防止执法扰民和执法简单粗暴“一刀切”，最大程度为市场主体和人民群众提供便利。

### 三、主要内容

为适应当前煤矿安全监管监察执法工作实际，依据《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》相关要求，《基准》分为总则和细则两大部分，共 254 条。其中：

#### （一）总则，共 19 条。

**一是**明确了制定依据和适用范围，**二是**提出了行政处罚的合理合法、主动公开、教罚结合等自由裁量原则，**三是**明确了“上位法优于下位法”、“新法优于旧法”、“特别法优于普通法”等法律适用原则，解决法律冲突问题，**四是**从法理上解释了行政处罚幅度的量化，明确了罚款处罚的减轻、从轻、一般和从重的判断，**五是**同一违法行为的判断标准，提出了“分别裁量、合并处罚”的适用，**六是**明确了不予处罚、

从轻或减轻处罚、从重处罚的情形等。

## **（二）细则，共 235 条。**

本《基准》对安全许可和条件、采掘工程、“一通三防”、防治水等常见煤矿违法违规行为进行了归纳总结，共 235 条具体内容。按照国办文件要求，对每一条违法行为，均明确列出“认定违法行为的依据”“作出处罚决定的依据”“适用条件”“实施主体”“裁量阶次和具体标准”等五项内容，供执法人员参考执行，并针对具体违法行为的处罚，明确了需要注意的适用说明，为执法人员对违法行为行政处罚实施自由裁量提供参考。