

青岛市水务管理局文件

青水政〔2026〕99号

青岛市水务管理局 关于修改《青岛市水务领域从轻减轻 和不予处罚适用规则》的通知

各区（市）水务主管部门，崂山区综合行政执法局、西海岸新区综合行政执法局、平度市综合行政执法局，局机关各处室、局属各单位：

根据《山东省规章和行政规范性文件备案审查规定》，经备案审查，决定对《青岛市水务领域从轻减轻和不予处罚适用规则》（青水规〔2026〕1号）作如下修改：

一、将第十一条第一款第一项修改为：“（一）在水务行政执法机关发现违法行为线索前，主动改正”；第三项修改为：

“（三）在接到责令改正通知后，按要求在期限内改正”。

二、将第十六条第二款修改为：“对当事人的违法行为依法不予处罚的，水务行政执法机关应当对当事人进行教育，可以通过签署守法承诺书等方式，强化教育效果，防止违法后果再次发生”。

《青岛市水务领域从轻减轻和不予处罚适用规则》（青水规〔2026〕1号）根据本《通知》作相应修改，重新公布。

附件：《青岛市水务领域从轻减轻和不予处罚适用规则》



附件

青岛市水务领域从轻减轻和不予处罚 适用规则

第一章 总则

第一条 为规范青岛市水务领域行政处罚裁量权的行使，保障行政相对人合法权益，持续优化营商环境，促进严格规范公正文明执法，根据《中华人民共和国行政处罚法》《优化营商环境条例》等法律法规，以及《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》精神，结合青岛市水务执法实际，制定本规则。

第二条 水利和涉水市政工程建设管理领域的从轻处罚、减轻处罚、不予处罚的认定与实施，适用本规则。

第三条 本规则所称从轻处罚是指在法律、法规、规章规定的行政处罚种类和幅度内，对当事人适用较轻的处罚。

减轻处罚是指在法律、法规、规章规定的行政处罚种类和幅度以下进行处罚，或者减少法定并处的处罚种类。

不予处罚是指违法事实不能成立，或因法定事由，对当事人不再给予行政处罚。

第四条 水务行政执法机关实施行政处罚，应当遵循公正、公开、过罚相当的原则。作出从轻、减轻或不予处罚的决定，必

须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

坚持处罚与教育相结合，推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等柔性执法方式，教育引导公民、法人和其他组织自觉守法。

第五条 水务行政执法机关应当根据《山东省水行政处罚裁量基准》《山东省住房和城乡建设系统行政处罚裁量权基准》《青岛市水务管理局行政处罚裁量基准》进行处罚裁量。对于本规则规定的情形，应当在裁量基准框架内，综合考量，作出与违法行为相匹配的决定。

第二章 具体适用情形

第六条 当事人有下列情形之一的，水务行政执法机关应当依法不予处罚：

- （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有违法行为的；
- （三）违法事实不清，证据不足的；
- （四）违法行为在二年内未被发现的，涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的期限延长至五年。法律另有规定的除外；
- （五）作出处罚决定时，所依据的法律、法规、规章已被修

改或废止，且新的规定不认为是违法的；

（六）违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的；

（七）当事人有证据足以证明没有主观过错的，法律、行政法规另有规定的除外；

（八）其他依法应当不予处罚的情形。

第七条 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。

第八条 当事人有下列情形之一的，水务行政执法机关应当依法从轻或者减轻处罚：

（一）已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的；

（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）主动供述水务行政执法机关尚未掌握的违法行为的；

（五）配合水务行政执法机关查处违法行为有立功表现的；

（六）法律、法规、规章规定应当从轻或者减轻处罚的其他情形。

第三章 综合认定标准

第九条 认定“违法行为轻微”，应当结合水务管理特点，综合考虑以下因素：

（一）持续时间：违法行为持续时间较短。例如，未经批准在河道管理范围内堆放物料，在责令改正前已主动清除；

(二) 涉案金额与规模: 没有违法所得或违法所得金额较小; 违法行为涉及的取水量、占用水域面积、水土流失面积、工程规模等数值极小;

(三) 行为性质: 违反程序性规定为主(如未及时备案、报告), 相关实体活动(如施工行为)本身符合技术标准, 未触及安全红线;

(四) 主观状态与中止: 非主观恶意, 因对法律法规或政策理解偏差或疏忽造成, 且能主动中止违法行为;

(五) 技术指标: 行为处于违法临界状态, 如超许可取水量比例极低等;

(六) 其他未触及水务安全红线、违法情节显著轻微的情形。

第十条 认定“危害后果轻微”, 应重点考察违法行为是否对水务核心法益造成实质性损害或现实危险。具备下列情形之一的, 可以认定为危害后果轻微:

(一) 未影响核心安全与功能: 未对防洪安全、供水安全、堤防、水库大坝等水利工程结构安全、饮用水水源水质安全、水生态安全等造成可测量的实质性影响或现实危险;

(二) 未造成实际物理损害: 未实际损坏任何水务工程设施、水文监测设施、防汛抗旱物资及装备等;

(三) 后果易于消除: 造成的环境影响(如局部地貌改变、少量植被破坏)或管理秩序影响, 可通过简易、低成本的补救措施在短期内恢复原状或消除;

(四) 影响范围可控: 危害范围小, 未引发水事纠纷、安全

事故、群体性投诉或明显社会负面影响；

(五) 其他未对水务管理秩序和核心法益造成实质性损害，危害后果显著轻微的情形；

“未造成实际损害”是“危害后果轻微”的典型表现，但非唯一标准。即使未造成物理损坏，若对行洪、供水等管理秩序造成了难以消除的严重不良影响或现实危险，也可能不认定为“轻微”。

第十一条 “及时改正”是指在合理期限内，主动、彻底地纠正违法行为，并采取必要措施消除不良影响。按及时性与主动性依次减弱，可分为以下情形：

- (一) 在水务行政执法机关发现违法行为线索前，主动改正；
- (二) 在水务行政执法机关发现后、责令改正前，主动改正；
- (三) 在接到责令改正通知后，按要求在期限内改正。

改正的方式包括但不限于停止违法行为、拆除违法设施、恢复原状、补办手续、补缴费用、采取补救措施等。

第十二条 “初次违法”是指当事人在水务管理领域，自本次违法行为发生之日起向前追溯两年内，未发生过同种违法行为记录。

前款规定的追溯期限，从当事人前一次同种违法行为处理决定作出之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，追溯期限自行为终了之日起计算。

同种违法行为按照具体法律、法规、规章规定的条、款、项划分。

水务行政执法机关可通过查询“信用中国”、国家企业信用信息公示系统及相关执法办案系统等方式核实初次违法记录。

第十三条 认定当事人是否存在主观过错，应当结合以下因素认定：

（一）因不能预见、不能避免且不能克服的客观情况，发生违法行为的；

（二）因正当防卫、紧急避险作出违法行为，且不属于防卫过当、避险过度的；

（三）因行政机关的过错导致行为违法的；

（四）因有权机关承诺而实施相关行为，事后因承诺未实现导致行为违法，且已及时中止行为的；

（五）《中华人民共和国行政许可法》第八条第二款规定的行政许可被变更或者撤回前，当事人在许可有效期内实施被许可的行为的。

当事人主张没有主观过错的，应当提供充分证据予以证明。

第十四条 “主动供述水务行政执法机关尚未掌握的违法行为”具体包括：

（一）在水务行政执法机关尚未发现当事人之前主动向水务行政执法机关供述自己的违法行为；

（二）在水务行政执法机关调查后当事人主动供述水务行政执法机关尚未掌握的自己的其他违法行为。

第十五条 “配合查处违法行为有立功表现”，是指当事人主动实施下列行为之一，并对水务行政执法机关查处其他水务违

法行为起到实质性协助作用，经查证属实的：

- （一）检举、揭发未被掌握的他人水务违法行为；
- （二）提供重要线索，从而帮助查处其他水务违法案件；
- （三）协助调取关键证据、指认现场等，对其他案件处理起到重要作用；
- （四）其他具有立功性质的情形。

当事人仅交代本人涉案事实，或者提供的线索无法查证、价值轻微的，不构成立功。

第四章 程序与裁量要求

第十六条 对符合不予处罚条件的案件，水务行政执法机关应当依法履行立案、调查、告知、审批等程序，并制作相应的行政执法文书，载明违法事实、不予处罚的理由、法律依据。

对当事人的违法行为依法不予处罚的，水务行政执法机关应当对当事人进行教育，可以通过签署守法承诺书等方式，强化教育效果，防止违法后果再次发生。

第十七条 作出从轻或减轻处罚决定时，应在定性分析基础上，结合定量分析：

（一）根据违法事实，在《山东省水行政处罚裁量基准》《山东省住房和城乡建设系统行政处罚裁量权基准》《青岛市水务管理局行政处罚裁量基准》的相应幅度内确定裁量起点；

（二）根据本规则第八条的具体情节，在裁量起点基础上确

定从宽幅度。对于同时具有多个从轻或减轻情节的，应加大从宽幅度；

（三）从轻处罚应当在裁量起点基础上降档处罚，但不低于法律、法规、规章规定的行政处罚幅度下限；减轻处罚应当在法律、法规、规章规定的行政处罚种类和幅度以下进行处罚，或者减少法定并处的处罚种类；

（四）综合全案情况，确定最终裁量结果。罚款数额的确定应体现过罚相当和比例原则。

拟减轻处罚的案件、疑难复杂案件、没有可适用的裁量基准的案件、群众广泛关注或社会影响较大的案件，水务行政执法机关负责人应当集体讨论确定最终裁量结果。

第五章 附则

第十八条 本规则自2026年7月1日起施行，有效期至2031年6月30日。