

# 舟山市人民政府办公室文件

舟政办发〔2023〕47号

---

## 舟山市人民政府办公室 关于全面推行柔性执法工作的指导意见

各县（区）人民政府，各功能区管委会，市政府直属各单位：

为深入推进“放管服”改革，进一步激发市场活力，持续打造公平、透明、可预期的法治化营商环境，根据《中华人民共和国行政处罚法》《优化营商环境条例》《浙江省民营企业发展促进条例》《浙江省县级以上人民政府行政执法监督条例》等法律法规规定，结合我市实际，经市政府同意，现就全面推行柔性执法工作提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平法治思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，牢固树立“法治是最好的营商环境”理念，聚

焦营商环境优化提升“一号改革工程”，不断创新行政执法方式，对市场主体的一般经营行为，特别是针对新技术、新产业、新业态、新模式等新经济领域，灵活地采用行政指导、人性化举措等柔性执法方式，引导市场主体自觉履行法律义务、纠正违法行为，做到宽严相济、繁简分流，全力打造一流法治化营商环境，让各类市场主体放心投资、安心经营、专心创业，助力推动我市高水平建设现代海洋城市。

（二）工作目标。柔性执法理念全面树立，执法方式健全完善，执法行为规范有序，执法能力明显增强，市场主体合法权益得到有效保障，行政执法社会满意度显著提升。2023年底全市轻微违法行为不予处罚清单（以下简称不予处罚清单）涉及执法领域拓展至30个以上，市级各执法部门自由裁量基准制定率100%。

（三）基本原则。

1.合法合理原则。实施柔性执法应当严格以法律、法规、规章的规定为依据，做到“法无授权不可为”。具体执法过程中，应当结合有关规定，综合权衡公共利益、个人利益和行政目的，理性、平等对待行政相对人。

2.教育先行原则。坚持处罚与教育相结合，积极采取建议、提示、劝告等非强制性手段开展执法，注重事前预防，慎用行政强制措施，避免过度依赖事后查处，防止“以罚代教、以罚代管”。

3.高效便捷原则。实施柔性执法应当做到程序简明、方法便

民、工作高效、公开透明，强化主动服务意识，灵活采取多样化的监管方式，力争达到最佳执法效果。

## 二、主要任务

(一)坚持创新引领,常态化推行轻微违法行为告知承诺制。

1.不予处罚清单的制定。持续巩固舟山市行政执法多领域“首错免罚”清单模式工作成果，在现有275项“首错免罚”事项的基础上，全面推行轻微违法行为告知承诺制，原则上市级各执法部门均应于2023年10月底前制定出台本领域轻微违法行为不予处罚清单。不予处罚清单可以单独制定，也可以规定在行政处罚裁量基准制度中，内容可以采用文本、表格等形式。市级各执法部门应参照省级部门制定出台的不予处罚清单，结合本地区执法实际，稳妥有序推进清单制定和实施，并不断扩充清单事项。制定不予处罚清单应当遵守《浙江省行政规范性文件管理办法》要求，履行调研论证、意见征询、合法性审核、主动公开等程序，并应当自清单发布之日起15日内，报送市司法局备案。

2.不予处罚清单的调整。不予处罚清单实行动态调整。市级各执法部门应当建立不予处罚清单定期评估机制，评估执行情况、施行效果、存在的问题及原因等，并根据评估结果动态调整不予处罚清单。相关上位法发生变动的，应当依法及时进行清理调整。

3.不予处罚清单的实施。不予处罚清单出台后，各级执法部门应当严格遵照执行。对符合不予处罚清单规定的违法行为，应

当不予处罚；对不予处罚清单未作出规定，但违法行为符合法定不予处罚情形的，也应当依法不予处罚。对于不予处罚案件，各级执法部门应当充分调查取证，一般应当作出不予行政处罚决定，法律法规规章另有规定的除外。

## （二）转变工作方式，多样化打造刚柔相济的执法风格。

1.强化事前行政指导。各级执法部门应结合群众投诉举报和日常执法数据分析情况，对某一类型易发违法违规行为，采用行政建议或行政提示等指导方式，口头或书面向市场主体宣传解释法律法规，引导督促其履行法定义务。对存在问题隐患的重点企业、重点项目，以及被投诉举报较多造成不良影响的市场主体（负责人），执法部门可以进行约见谈话，督促其合法合规经营。行政约谈采取个别约谈或集中约谈的方式进行，涉及多个部门职责的区域性、行业性突出问题，应由相关部门联合开展约谈。

2.优化事中柔性监管。各级执法部门应聚焦社会普遍关注、群众反映强烈以及“多头管”“三不管”等问题较为突出领域，纵深推进跨部门“综合查一次”联合执法机制，拓展应用场景，规范工作流程，实现“综合查一次”实施率达到20%以上。围绕本地区特色产业、新兴产业，梳理集成多部门多领域监管事项，推动实施执法监管“一件事”，遏制行业性违法现象和舆情风险。鼓励推行触发式监管工作模式，对重点监管事项坚持“刚性查”，牢牢守住产品质量和安全底线；对可通过网络监控等手段发现违法行为的非重点监管事项变“主动查”为“触发查”，减少对企

业正常经营活动干扰。

3.细化事后人性举措。各级执法部门在作出行政决定后，应视情对行政相对人进行跟踪回访，了解违法行为是否得到纠正，并就执法监管行为合法性规范性等方面情况，征求行政相对人的意见及建议。依据省市有关公共信用修复管理规定，规范开展不良信息主体信用修复工作，按照失信行为造成后果的严重程度，区分涉及严重失信行为和一般失信行为的行政处罚信息，对不同性质的行政处罚信息进行分类处理。鼓励在公安、交通领域实施“公益抵罚”等创新模式，允许有轻微违法行为的行政相对人通过参加社会服务的方式来折抵罚款。

（三）严格实施程序，规范化塑造文明执法语言和礼仪。

1.柔性执法的启动。各级执法部门可以依职权主动实施，也可以依行政相对人的申请实施。对于采用证明材料告知承诺制等柔性手段实施的依申请行政事项，行政相对人要求撤回或者变更申请的，应当准许。实施柔性执法应当告知行政相对人有自主选择的权利，行政相对人可以自主决定是否需要接受柔性执法。

2.柔性执法的实施。各级执法部门应当结合具体情形制作相应柔性执法文书，并及时送达行政相对人。在办理行政许可、开展执法检查过程中，也可采用口头答疑解惑、发放宣传资料等简易形式，引导行政相对人自觉守法。实施柔性执法应当注重执法礼仪，执法人员须规范穿着执法服装、佩戴执法标志，在接听电话、接待群众、执勤执法时，应当用语规范、表述清楚、态度谦

和，做到举止礼貌、接待热情，解释问题有理有据、通俗易懂。

3.柔性执法的终止。有下列情形之一的，应当及时终止实施柔性执法：（1）行政相对人撤回申请或者要求适用一般程序的。

（2）实施柔性执法所适用的法律法规或者政策依据已经失效，或者继续实施柔性执法将损害社会公共利益、他人合法权益的。

（3）其他需要终止柔性执法的情形。

4.柔性执法的记录。在柔性执法过程中，应当做好执法全过程记录。柔性执法实施完毕或者终止后，应当及时做好收集整理、案卷归档工作，柔性执法案卷归档材料主要包括相关文书、音视频（含照片、视听资料、电子数据）记录、有关证据等材料。

（四）完善制度机制，精细化制定柔性执法配套举措。

1.建立健全工作机制。各级执法部门应建立健全与柔性执法相适应的程序规范、工作制度和内部监督机制，针对本系统推行柔性执法所采取的具体工作方式，研究制定相应的法律文书范本，并通过业务培训或发布指导性案例等方式，提高执法人员业务能力和专业水平。

2.规范行政裁量基准。结合省级部门出台的行政裁量权基准制度，做好分级管理，依照过罚相当原则，梳理制定本系统行政处罚自由裁量阶次、具体标准、适用条件，同时推动轻微违法行为不予处罚清单与行政处罚裁量基准制度的有效衔接，确保规范执行。

3.优化精简证明事项。巩固我市“无证明化”改革成果，围

绕“企业办事无忧”，优化行政事项办事指南和办理流程，持续推进实施证明事项告知承诺制。2023 年底前力争通过信息共享、网络核验、部门核查、告知承诺制等方式替代办理证明事项的办件量达到总办件量的 90% 以上。

4.科学归集数据信息。各级执法部门应定期汇总柔性执法数据，总结提炼工作经验，相关制度文件和统计数据等及时报同级司法行政部门备案。全面推广“大综合一体化”执法监管数字应用，推动执法监管 100% 赋码运行、执法文书 100% 电子签章、处罚决定 100% 平台出件、执法线索 100% 闭环回应，实现执法全过程留痕和可追溯管理。

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。全面推行柔性执法是贯彻以人民为中心的执法理念、提升行政机关执法能力的重大举措，是优化提升法治化营商环境、构建亲清政商关系的有益探索，更是加强法治政府建设、推进市域治理现代化的必由之路。各地各部门要充分认识此项工作的重要性、必要性和现实意义，认真履行主体责任，将全面推行柔性执法作为打造一流营商环境的主要措施，精心实施，精准发力，形成主要领导亲自抓、分管领导具体抓、业务部门专门抓的格局，确保工作实效。

（二）加强工作督导。按照市委“马上就办、真抓实干”作风建设要求，切实发挥考核指挥棒作用，将柔性执法工作开展情况纳入法治建设考评范畴。通过年度考核和专项督察相结合方式，

适时组织对相关部门工作推进情况开展督导,对柔性执法落实不力的,要查清问题和原因,及时督促解决。各级执法部门要把开展柔性执法与机关作风建设、日常监管、落实党风廉政建设责任制等方面结合起来,务求开展柔性执法工作与其他工作的有机融合和相互促进。

(三)加强宣传引导。要坚持典型引路、示范带动,及时总结亮点经验,挖掘优秀案例,通过传统媒体、新媒体等多种渠道深入宣传工作成效,形成良好氛围和舆论导向,打造柔性执法“舟山样板”。要融合法治宣传工作,结合“谁执法谁普法”要求,通过召开座谈会、开展问卷调查等方式,广泛征求社会公众对柔性执法的意见建议,切实保障群众知情权、参与权和监督权。



(此件公开发布)

---

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，舟山警备区，市监委，市法院，市检察院，部、省属在舟单位，驻舟部队。

---

舟山市人民政府办公室

2023年7月13日印发

---