

# 中共肃南裕固族自治县委全面深化改革委员会文件

肃改委发〔2023〕3号



## 中共肃南县委全面深化改革委员会 印发《关于进一步优化营商环境全面推行 “两轻一免”“首违不罚”制度改革的实施方案》 的通知

各乡（镇）党委，乡（镇）人民政府，县直（省市驻肃）各部门、单位：

为认真贯彻落实省委省政府、市委市政府和县委县政府关于优化营商环境的各项决策部署要求，进一步深化“放管服”改革，营造法治化营商环境，充分激发市场主体活力，助力全县经济社会高质量发展，根据《中华人民共和国行政处罚法》《优化营商环境条例》及《甘肃省关于全面推进行政柔性执法进一步优化法治营商环境的指导意见》《关于营造法治化营商环境的意见》等有关法律法规和文件精神，结合我县实际，制定本实施方案。

### 一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学

习贯彻落实党的二十大和二十届一次、二次全会精神，全面落实习近平总书记“法治是最好的营商环境”的重要指示精神，深入推进“放管服”改革，切实规范行政执法行为，全面推进包容审慎监管，柔性执法，在全县探索建立“初次违法、危害后果轻微、违法行为人及时改正”容错监管机制，全面推行“两轻一免”“首违不罚”制度改革，不断严格规范公正文明执法，营造更优法治化营商环境，为加快建设各民族共同富裕先行区，全面建设社会主义现代化新肃南提供法治保障。

## 二、基本原则

**——体现过罚相当。**对“两轻一免”“首违不罚”事项必须以事实为依据，综合考虑违法主体的主观过错程度、违法行为的性质、情节和社会危害程度，做到过罚相当。对违法行为轻微没有造成危害后果、初次违法且危害后果轻微的，经教育、即时或承诺改正后，依法不予处罚。

**——坚持依法监管。**依法依规开展监管活动，确保执法有据、程序合法，处理结果符合相关法律规定。强化重点领域执法监管工作，严厉惩处相关违法行为。

**——探索柔性执法。**灵活运用引导、说服、教育等非强制性方式，从源头上防止和减少违法行为，规范生产经营秩序，优化营商环境，实现法律效果和社会效果的统一，刚性制度制约和柔性执法方式并行。

**——倡导诚实守信。**当事人签署承诺书后不履行承诺，或整

改后再犯的，行政执法部门应对其违法行为依法查处，同时将其违法信息按照规定予以公示。

### 三、适用条件

全面推行“两轻一免”“首违不罚”是执行《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条的具体表现，是细化不予行政处罚法定情形的切实具体举措，是转变执法理念的有益探索。全面推行“两轻一免”“首违不罚”制度改革，是将以往对首次或轻微违法行为采取柔性执法的执法经验以制度措施的形式予以固定，对当事人初次违反行政管理法律法规规章或违法行为危害后果轻微并及时改正的，可以从轻处罚、减轻处罚和不予处罚情形，并通过行政指导、行政告诫、督导整改、约谈教育等柔性执法方式开展的执法活动。对涉及公共利益、安全底线、环保红线、食品安全、疫情防控等严重危害人民群众生命财产安全、市场公平竞争秩序的违法行为，不适用“两轻一免”“首违不罚”制度。

### 四、重点任务

#### **（一）建立健全行政处罚“两轻一免”“首违不罚”制度**

**1. 建立健全“两轻一免”“首违不罚”清单。**县直各行政执法部门根据法律法规规章及权责清单，广泛调研、研究，聚焦优化营商环境，建立本部门“两轻一免”“首违不罚”清单，明确适用条件标准，完善免除处罚后的处置措施，并逐项列明行政执法事项名称、执法主体、承办机构、执法依据等要素报送至县司法局审核后，统一向社会公布实施。各乡（镇）人民政府可参照

适用县直执法部门单位“两轻一免”“首违不罚”清单，条件成熟后进行建立。清单实行分领域、分批次建立方式，重点执法领域先行建立，成熟一批建立一批，并带动其他执法部门逐次建立。县直各行政执法部门每年10月20日前根据法律法规规章立改废释情况对“两轻一免”“首违不罚”清单进行动态调整，同时报县司法局审核后统一公布实施。（责任单位：县司法局、县直各行政执法部门，各乡镇人民政府）

**2. 建立健全“两轻一免”“首违不罚”规则。**县直各行政执法部门应结合实际建立“两轻一免”“首违不罚”法制审核制度、优化相关执法流程、完善“两轻一免”“首违不罚”相应文书和归档等工作制度，加强对“两轻一免”“首违不罚”执法台账和法律文书的制作、使用和管理，并指导乡（镇）人民政府开展“两轻一免”“首违不罚”执法活动。县司法局要以优化营商环境为重点，探索建立“两轻一免”“首违不罚”适用规则，对各行政执法部门单位“两轻一免”“首违不罚”的适用范围、适用违法主体、适用违法行为、不适用情形、“两轻一免”“首违不罚”执法程序、执法人员责任及免除处罚后的处置措施进行细化明确，切实规范全县行政执法部门单位开展“两轻一免”“首违不罚”行政执法活动，保障执法人员规范执法，有效优化全县法治化营商环境。（责任单位：县司法局、县直各行政执法部门，各乡镇人民政府）

**3. 建立免除处罚后的处置措施制度。**“两轻一免”“首违不

罚”是行政相对人初次违法且情节轻微并及时改正后的免于处罚的活动，但不能对当事人的违法行为置之不顾，县直各行政执法部门单位要建立相应的处置措施，通过行政指导、行政告诫、督导改正、约谈教育等手段帮助当事人纠正违法行为，避免当事人再次发生同类违法行为。同时，将“两轻一免”“首违不罚”纳入信用承诺制度，免除行政处罚后，与当事人签订“两轻一免”“首违不罚”信用承诺书，约定再次发生同类行政违法行为应承担的法律责任和失信责任，激励当事人严格守法、诚信经营。“两轻一免”“首违不罚”信用承诺书仅为行政机关与违法行为当事人承诺约定，不得对外公示，在违法行为人再次发生同类行政违法行为后，可按照有关规定以失信信息进行公示。（责任单位：县司法局、县发改局、县直各行政执法部门，各乡镇人民政府）

**4. 建立健全“两轻一免”“首违不罚”案例指导制度。**各乡镇（镇）人民政府、各行政执法部门要完善行政执法案例指导制度，将“两轻一免”“首违不罚”执法活动纳入制度并定期编写优秀案例进行宣传指导。要严格落实《甘肃省行政执法案卷评查办法》，每年定期开展“两轻一免”“首违不罚”案卷评查工作，年评查次数不少于1次。行政执法指导案例发布主体按照“谁发布、谁管理”的原则，发现与新的法律法规规定不一致的或者不适应客观情况的，要及时进行清理规范，提高行政执法案例的指导作用。（责任单位：县司法局、县直各行政执法部门，各乡镇人民政府）

## **（二）严格规范“两轻一免”“首违不罚”执法行为**

**5. 完善行政执法程序。**“两轻一免”“首违不罚”执法程序严格适用《中华人民共和国行政处罚法》，执法活动严格遵循立案、调查、审核、决定、送达的执法程序，决定形式为《不予处罚决定书》。各乡（镇）人民政府、各行政执法部门开展“两轻一免”“首违不罚”执法活动时，要严格落实《甘肃省行政执法信息公示办法》《甘肃省行政执法全过程记录办法》《甘肃省重大行政执法决定法制审核办法》，全面公示公开“两轻一免”“首违不罚”结果信息，接受社会监督，做好“两轻一免”“首违不罚”全过程记录工作，实现“两轻一免”“首违不罚”执法活动可回溯，切实开展“两轻一免”“首违不罚”法制审核，确保“两轻一免”“首违不罚”合理合法。**（责任单位：县直各行政执法部门，各乡镇人民政府）**

**6. 完善规范行政执法裁量权。**各乡（镇）人民政府、各行政执法部门要认真贯彻《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》，在依法梳理、细化和量化行政处罚裁量基准时，将“两轻一免”“首违不罚”的情形和适用条件纳入其中，实现“两张”清单衔接统一。同时，根据“两轻一免”“首违不罚”清单的动态调整情况，在修改完善行政处罚裁量基准时对“两轻一免”“首违不罚”事项作出相应调整，确保涉案企业“同案同罚”，做到执法规范、裁量公正、处罚公平。**（责任单位：县直各行政执法部门，各乡镇人民政府）**

**7. 规范“两轻一免”“首违不罚”决定书说理性。**各乡（镇）人民政府、各行政执法部门单位在作出“两轻一免”“首违不罚”决定书时，要把法律规定同当事人的具体违法事实、情节及后果结合起来，将当事人的主观态度、侵害结果、悔改表现等可以影响量罚的情节进行详细阐述，作为“两轻一免”“首违不罚”的依据，并对“两轻一免”“首违不罚”决定书的原因进行论述，给出合乎情理的说明，使“两轻一免”“首违不罚”有充足的理由，充分体现行政处罚的合理性、公平性和公正性。（**责任单位：县直各行政执法部门，各乡镇人民政府**）

### **（三）不断提升“两轻一免”“首违不罚”制度效能**

**8. 提升执法人员业务水平。**进一步优化营商环境全面推行“两轻一免”“首违不罚”制度改革是执法理念的创新，对执法人员提出了新的要求。各乡（镇）人民政府、各行政执法部门单位要深入学习贯彻习近平法治思想，切实转变执法理念，教育引导行政执法人员牢固树立执法为民理念，将习近平法治思想贯彻落实到“两轻一免”“首违不罚”执法全过程。组织开展行政执法人员年度综合法律知识、专业法律知识培训，不断提高行政执法人员业务水平，开展多种形式的“两轻一免”“首违不罚”执法岗位练兵、执法技能比武、执法现场模拟演练等活动，切实提高行政执法人员办案技能，夯实规范执法基础。（**责任单位：县直各行政执法部门，各乡镇人民政府**）

**9. 实施“精准化”监管措施。**各乡（镇）人民政府、各行政

执法部门单位要积极探索更加简便、更加精准、更加有效的监管措施，积极推行“不见面检查”，充分运用互联网、大数据等技术手段，在减少对行政相对人的行政执法检查频次的同时，对已作出“两轻一免”“首违不罚”决定的行政相对人依托在线监管系统进行监管，加强相关监管信息归集共享和关联整合，推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场智能化行政执法检查，提升监管的精准化、智能化水平，杜绝行政相对人再次发生同类违法行为。（责任单位：县司法局、县市场监管局、县直各行政执法部门）

**10. 加强“两轻一免”“首违不罚”执法监督。**“两轻一免”“首违不罚”免除、减轻了行政相对人的法律责任，明确赋予了行政人员自由裁量权，可能产生“选择性执法”、“随意性执法”等问题，损害法律的权威性，甚至可能滋生腐败问题。各乡（镇）人民政府、各行政执法单位要加强执法监督，明确“两轻一免”“首违不罚”的范围、流程，通过监督考核、执法全过程记录，不定期抽查案卷和法制审查等方式，对“两轻一免”“首违不罚”进行约束监督，避免出现因监督管理不到位导致执法违法违规违纪问题发生。（责任单位：县司法局、县直各行政执法部门）

**11. 做好清单事后评估。**各行政执法部门单位要牢固树立“两轻一免”“首违不罚”执法活动是便民利民、优化法治化营商环境的理念，适时开展本单位“两轻一免”“首违不罚”清单实施情况评估，对不符合行政管理需要、不便于操作执行、企业和群

众争议较大等事项，及时予以调整；对清单外的其他事项，经评估依法可以纳入的，及时纳入清单。要处理好行政执法与服务的关系，既把严格执法作为保障群众合法权益的有效手段，又要通过“两轻一免”“首违不罚”为企业发展提供服务和保障，实现执法与服务有机统一。（责任单位：县司法局、县直各行政执法部门）

## 五、工作要求

**（一）加强组织领导。**进一步优化营商环境全面推行“两轻一免”“首违不罚”制度改革是加快建设法治政府的重要举措，对优化法治营商环境、打造人民满意政府具有重要作用。各乡镇（镇）人民政府、各行政执法部门单位要高度重视，切实加强组织领导和统筹协调，建立相关工作机制，及时研究解决工作推进中遇到的困难和问题，采取有效措施，确保“两轻一免”“首违不罚”制度落地落实。

**（二）强化执法监督。**县司法局每年要开展行政执法专项监督检查，加强对行政处罚“两轻一免”“首违不罚”落实情况的检查，大力整治重点领域行政执法不作为乱作为和执法不规范、不文明、不透明等问题。从严从实查处行政执法领域内损害营商环境的违纪违法问题，对失职失责的单位和人员严肃追责问责并按规定移交纪检监察及相关部门。

**（三）加大考核宣传。**县委依法治县办和相关单位要充分发挥考核导向作用，将行政处罚“两轻一免”“首违不罚”制度改革

革落实情况纳入法治政府和平安建设考核内容进行考核。加大行政执法宣传力度，通过教育手段引导当事人自觉守法，不断深化以人为本、文明执法的理念，持续为优化营商环境助力。同时，各执法单位要注重在各类宣传媒体宣传报道全面落实行政处罚“两轻一免”“首违不罚”先进经验和典型做法，充分展示全县行政执法新形象。

- 附件：1. 肃南县政府工作部门进一步优化营商环境全面推行“两轻一免”“首违不罚”制度改革清单目录(第一批)  
2. 肃南县税务系统进一步优化营商环境“两轻一免”“首违不罚”清单目录(第一批)

中共肃南县委全面深化改革委员会  
2023年4月28日