附件

关于在黄石市城市管理领域

推行“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”

柔性执法制度的工作方案

（征求意见稿）

为全面落实党的二十大和省委、市委关于优化营商环境的决策部署，推动探索建立执法新模式，做到处罚更审慎、服务更主动，依据《行政处罚法》《黄石市文明行为促进条例》四十二条等相关规定，结合我市实际，决定在城市管理领域推行“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”模式，制定本工作方案。

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，笃学践行习近平法治思想，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，坚持依法行政，转变执法理念，创新执法方式，着力规范城管执法行为，最大程度激发市场活力和社会创造力，持续优化法治化营商环境。

二、基本原则

（一）坚持依法行政。严格依照法律和行政法规规定，全面、客观、公正地调查收集有关证据，正确适用法律依据，履行法定程序，做到执法有据、程序合法、处罚适当。

（二）体现过罚相当。以事实为依据，以法律为准绳，综合考虑行政违法行为的性质、情节、客观危害以及主观恶性，合理使用行政处罚自由裁量权，做到过罚相当，让执法既有力度又有温度。

（三）加强教育引导。对应当受到行政处罚的轻微违法行为，通过灵活运用引导、说服、教育等非强制性柔性执法方式，促使当事人做到知错能改，实现法律效果和社会效果统一，制度刚性约束和执法柔性化解统一。

（四）倡导诚实守信。对当事人签署承诺书后违背诚实守信原则不改正或改正后再犯相同违法行为，或者对当事人由于自身原因未按规定完成公益服务的，行政执法部门应当依法作出行政处罚决定，不得滥用相关柔性执法制度。

三、主要内容

“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”柔性执法制度是指在行政执法领域落实包容审慎监管理念，优化营商环境而推行的一项制度，主要包含三个方面的内容：即首违不罚制度、公益减罚制度和轻微速罚制度。

（一）首违不罚制度。

首违不罚制度，是指对行政执法领域的行政相对人初次、主观故意不明显、危害后果轻微并能够及时改正的违法行为，经批评教育，当事人自愿签署承诺书承诺立即改正或者在承诺时间内改正，则行政执法机关不予行政处罚的制度。

1.适用条件：

（1）危害后果轻微；

（2）违法行为一年内在黄石市范围被首次查获，且当事人对该违法行为有正确认识；

（3）当事人能够立即改正或者在承诺期限内改正；

（4）属于行政执法机关发布的适用“首违不罚”清单所列行政执法事项范围。

2.实施程序：

（1）严格适用程序。行政执法人员掌握违法行为线索后，应当按照有关规定开展调查。属于可以适用“首违不罚”情形的，由执法人员责令当事人改正违法行为，并提出整改要求。当事人对相关情况确认无误后，自愿签署承诺书。

（2）核查适用结果。对已经适用“首违不罚”而当事人没有在承诺期限内提交整改说明等证明材料的，执法人员应在合理期限内进行核查，视情况依法采取必要的措施。

3.相关要求：

（1）执法痕迹化管理。

实施“首违不罚”应严格落实执法全过程记录制度的相关要求，视情况采用音像记录方式记录执法全过程。承诺书一式两份，行政执法机关和当事人各持一份。核查结束后，执法人员应将相关执法资料整理归档，确保履职尽责、有据可查。对于通过实名举报、其他部门移送或上级交办方式获得的案件线索，应将适用“首违不罚”的有关情况告知案件线索来源方。

（2）教育机制。

贯彻落实行政处罚法中“处罚与教育相结合”原则，推广“轻微违法学习室”、线上学习平台等多样化宣教模式，实施“以学代罚”“换位体验”，当事人何时何地都能学习法律知识，参加法律考试，接受普法教育，有效化解执法矛盾冲突和对立情绪。

（二）公益减罚制度。

公益减罚制度，是指在行政执法活动中经依法调查认定违法行为人存在属于“公益减罚”范围的轻微违法行为，具备“公益减罚”制适用条件，违法行为人自愿向行政机关申请在指定的公益岗位上以提供社会服务的形式来折抵罚款的制度。

1.适用条件：

（1）违法行为人包括完全民事行为能力的自然人和依法独立享有民事权利、承担民事义务的法人；

（2）不适用“首违不罚”制度，但是违法行为情节轻微，未造成不良危害后果；

（3）违法行为人自愿申请参加公益服务，且身体状况足以适应公益服务岗位要求；

（4）属于行政执法机关发布的适用“公益减罚”制度所列行政处罚事项范围。

2.不适用情形：

（1）被查处行为存在群众重复投诉、举报或信访情形的；

（2）案发时间、地点属于严管期（区）或禁止期（区）的；

（3）当事人拒不整改或者整改不力，违法行为处于持续状态的。

3.实施程序：

（1）规范适用告知。对可以适用“公益减罚”制度的轻微违法行为，行政执法机关在作出行政处罚事先告知时，一并书面告知违法行为人可以申请参加公益服务的权利。违法行为人在收到告知后于3个工作日内，以自愿为原则，书面向行政执法机关提出申请，参加相应的公益服务。已依法作出行政处罚决定的，不再受理违法行为人自愿参加公益服务的申请。

行政执法机关收到违法行为人自愿参加公益服务申请后，经审查符合条件的，应当在3个工作日内通知申请人参加公益服务，明确告知公益服务的时间、地点以及联系方式等。

（2）严格罚款折抵。公益服务可视情分次进行，每次服务时长原则上不少于1小时。违法行为人应当在规定时长内完成公益服务，完成时长、服务情况，由属地行政执法部门进行记录、鉴定。

（3）规范处罚决定。属地行政执法部门根据违法行为人履行公益服务完成情况，在履行公益服务任务完成后3个工作日内，依法作出从轻、减轻或者不予罚款处罚的决定。违法行为人由于自身原因未按规定完成公益服务的，属地行政执法部门应当依法作出行政罚款处罚决定。已完成部分公益服务，不能折抵罚款。

4.相关要求：

（1）合理设置公益服务岗位。行政执法机关应当根据轻微违法行为的特点，相应设置公益服务岗位，可与文明志愿者、社区公益服务岗位、义工公益服务岗位等开展合作，引导当事人通过公益服务受到普法教育，知错改错。行政执法机关应以便利当事人的原则确定公益服务的时间、地点。

（2）建立跟踪评价机制。对公益服务折抵罚款适用情况、社会反响等进行定期跟踪评估。“公益减罚”事项清单根据法律法规规章的立改废情况及执法实践予以动态调整。

（三）轻微速罚制度。

轻微速罚制度，是指对违法事实确凿，当事人自愿认错认罚，可以适用简易程序处罚的案件，行政执法机关可以通过简化取证方式和审核审批手续等措施快速完成处罚办理的制度。

1.适用条件：

（1）案件事实清楚，证据确实充分并有明确的法定依据；

（2）当事人承认自己所实施的违法行为，并对行政机关调查的违法事实、法律适用等没有异议；

（3）未引发不良社会影响且未造成严重后果；

（4）当事人对适用快速办理机制没有异议。

2.不适用情形：

（1）涉及重大公共利益的；

（2）直接关系当事人或者第三人重大权益，可能经过听证程序的；

（3）案件情况疑难复杂，涉及多个法律关系的；

（4）有重大社会影响，可能引发群体性事件或者舆论关注的；

（5）其他不宜快速办理的情形。

3.实施程序：

（1）当场告知当事人行政处罚立案。

（2）当场收集固定证据。采取当场制作询问笔录、现场拍照、录像等方式收集固定证据，并由其签名确认。

（3）适当简化处罚告知程序。可以采取行政处罚告知笔录或口头告知的方式，告知拟处罚内容。

（4）当事人对违法事实不持异议，接受处罚的，现场制作笔录存档。

（5）当场作出行政处罚决定，作出处罚决定后二日内报行政机关备案。

四、工作要求

（一）提高思想认识。打造法治化营商环境，是笃学践行习近平法治思想的重要内容和具体体现。各单位要充分认识贯彻落实柔性执法制度是优化营商环境、提升行政执法能力的重要举措，要着眼于全市经济社会发展战略全局，提升行政执法能力和水平，实现依法履职与服务大局、促进发展相统一。

（二）落实工作责任。柔性执法制度是打造法治化营商环境，推动行政执法改革落地见效的重要抓手。各单位要按照本方案要求制定柔性执法制度的具体实施方案，按照时间节点倒排任务，责任到人，促进执法有提升、改革见成效。

（三）强化考核评价。建立柔性执法制度建设考核评价机制，定期对各单位工作开展情况进行考评，并将本制度落实情况纳入年度考核评价体系。对因落实不力导致问题频发、造成不良后果的，予以公开通报。

（四）营造宣传氛围。认真贯彻落实“谁执法谁普法”普法责任制，在实施柔性执法制度时，应当突出普法宣传教育，增强当事人的自律守法认识，营造浓厚法治社会氛围。各单位要及时总结适用柔性执法制度的好经验、好做法，积极借助各种宣传阵地和新闻媒体，充分展示工作取得的成果。

附件：1.适用首违不罚执法事项清单

2.轻微违法告知承诺制流程图

3.轻微违法告知承诺书

4.适用公益减罚执法事项清单

5.公益减罚流程图

6.公益减罚告知申请书

7.公益服务折抵罚款有关事项告知书

8.公益服务完成情况确认单

9.适用轻微速罚执法事项清单

10.适用快速办理行政违法案件的告知书

附件1

适用首违不罚执法事项清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 事项名称 | 法律依据 |
| 1 | 对乱扔瓜果皮核、纸屑、烟蒂等废弃物行为的处罚 | 《城市市容和环境卫生管理条例》第三十二条、第三十四条第（一）项，《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》第十九条第（二）项，《黄石市市容和环境卫生管理条例》第三十二条第（一）项、第四十二条第（八）项，《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条第一款。 |
| 2 | 对随地吐痰、便溺行为的处罚 | 《城市市容和环境卫生管理条例》第三十二条、第三十四条第（一）项，《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》第十九条第（一）项、第四十二条第（一）项，《黄石市市容和环境卫生管理条例》第三十二条第（一）项、第四十二条第（八）项，《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条第一款。 |

附件2

轻微违法告知承诺制适用流程图

是

否

依法实施行政处罚

是否适用告知承诺制

开展调查

掌握案件线索

向当事人指出违法行为、宣传相关法律法规规章规定，并提出整改要求

结案

结案

否

是

上传整改材料并办结

视情况依法采取必要的监管措施或者依法查处

是否按期改正

当事人按期改正

当场核查并办结

当事人立即改正

结案

执法人员上传告知承诺书

依法实施行政处罚

否

是一、根据《关于在黄石市城市管理领域推行“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”柔性执法制度的工作方案》的规定，对于当事人自愿认错认罚，且对违法事实和法律适用没有异议，事实清楚的轻微违法案件，本机关可以适用快速办理程序。

当事人是否签署承诺书书

附件3

轻微违法告知承诺书

 黄城（ ）轻告字〔 〕 号

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 当事人的情况 | 姓名/名称 |  | 身份证件号/信用代码 |  |
| 地址 |  | 联系电话 |  |
| 违法行为告知 |  年 月 日 时，执法人员 、 在  实施检查时，发现当事人存在  的违法行为，根据《 》第 条第 款第（ ）项的规定，现责令当事人立即改正/于 年 月 日前整改完毕。改正要求如下： 。 经查，该案件违法情节轻微，符合轻微违法告知承诺制的适用条件。执法人员已向当事人宣传了相关法律法规规章的规定。（以下空白）执法人员签名： 、 年 月 日 |
| 当事人的承诺 |  （执法单位名称） ：执法人员已向本人（单位）进行了相关告知和法制宣传教育，并要求予以改正。本人（单位）对以上情况确认无误，并自愿承诺：□1.立即予以改正；□2.在 年 月 日前整改完毕，并将整改情况说明等材料送达你单位；□3.今后将严格遵守相关法律法规规章的规定。若本人（单位）未履行上述承诺的，愿依法承担相应法律责任。签名或盖章：年 月 日 |
| 备注 | （注明当事人的改正情况并核查后，执法人员签名） 执法人员签名： 、 年 月 日 |

附：当事人的身份材料复印件。

附件4

适用公益减罚执法事项清单

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 事项名称 | 法律依据 | 服务岗位 |
| 1 | 对未即时清除或者清理犬只粪便的行为的处罚 | 《黄石市文明行为促进条例》第十六条第二款，第四十一条，第四十二条 | 城市文明劝导员 |

附件5

公益减罚流程图

适用公益减罚的轻微违法行为

告知违法行为人可以参加公益服务的权利

行政执法机关作出行政处罚事项告知

不符合

在3个工作日内书面告知申请人不适用公益减罚的原因

符合

未完成

违法行为人收到告知后3个工作日书面向行政执法机关提出公益服务申请

行政执法机关审查条件

在3个工作日内通知申请人参加公益服务的时间、地点及联系方式

行政执法机关依法作出行政处罚决定，已完成部分公益服务，不能折抵罚款

行政执法机关记录公益服务的时长、服务情况

行政执法机关根据违法行为人履行公益服务完成情况，依法作出从轻、减轻或者不予罚款处罚的决定

附件6

公益减罚告知申请书

 NO:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 当事人的情况 | 姓名/名称 |  | 身份证件号/信用代码 |  |
| 地址 |  | 联系电话 |  |
| 违法行为告知 |  年 月 日 时，执法人员 、 在  实施检查时（或其他案件线索来源），发现当事人存在  的违法行为，违反了《 》第 条第 款第（ ）项的规定。 经查，该案件违法情节轻微，符合公益减罚的适用条件，当事人对本机关作出的行政处罚告知内容无异议，在收到本告知之日起3日内提出申请参加公益服务。执法人员签名： 、 年 月 日 |
| 当事人的申请 |  （执法单位名称） ：执法人员已向本人（单位）进行了公益减罚的告知，本人（单位）回复如下：□1.不申请参加公益服务，自愿接受按行政处罚告知书内容处罚；□2.自愿申请参加公益服务，按照规定内容开展公益服务。签名或盖章：年 月 日 |
| 备注 |   |

附：当事人的身份材料复印件。

附件7

公益服务折抵罚款有关事项告知书

 ：

本机关于 年 月 日收到了你（单位）要求参加公益服务活动折抵罚款的申请。经审核，你（单位）符合公益服务折抵罚款处罚条件，故同意你（单位）参加有关公益服务活动，并将有关事项告知如下：

1.参与方式

请在 年 月 日 时到 报到，参加公益服务岗位，服务时长为 小时，请你（单位）根据有关要求做好公益服务。

2.服务要求

本次公益服务□一次性完成服务内容或者□视情况分 次完成，每次社会服务不少于1小时。你（单位）须在收到本告知书之日起 日内完成规定时长的社会服务。由于自身原因而逾期未按规定完成的，已完成部分社会服务，不能折抵罚款。

联系人：

联系电话：

单位（公章）

 年 月 日

附件8

公益服务完成情况确认单

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 当事人的情况 | 姓名/名称 |  | 身份证件号/信用代码 |  |
| 地址 |  | 联系电话 |  |
| 公益服务情况 | 服务岗位 |  | 规定时长 |  |
| 完成时长 |  | 完成情况 | □已完成；□未完成；□部分完成； |
| 完成情况佐证照片 |  |
| 完成情况记录 | 当事人确认签名或盖章：执法人员确认签名： 年 月 日 |
| 备注 |  |

附件9

适用轻微速罚执法事项清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 事项名称 | 法律依据 |
| 1 | 对擅自在道路、公共场所摆摊设点，占道经营；临街商业网点经营人超出门、窗、外墙经营的处罚 | 《黄石市市容和环境卫生管理条例》第三十三条、第四十二条第九项 |
| 2 | 对个人随意倾倒、抛撒、焚烧或者堆放生活垃圾的处罚 | 《黄石市生活垃圾分类管理办法》第十三条第二项、第三十一条 |
| 3 | 对户外广告、牌匾、灯箱、画廊、标语、宣传栏等户外设施画面污损、字体残缺、灯光显示不完整等影响市容的，未及时维修或者更换的处罚 | 《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》第十七条第三款、第四十二条第二项 |
| 4 | 对公共停车场建设单位未在规定期限内将泊位设置情况进行备案的处罚 | 《黄石市城市智慧停车管理办法》第二十二条第二款、第三十二条 |

附件10

适用快速办理行政违法案件的告知书

 ：

一、根据《关于在黄石市城市管理领域推行“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”柔性执法制度的工作方案》的规定，对于当事人自愿认错认罚，且对违法事实和法律适用没有异议，事实清楚的轻微违法案件，本机关可以适用快速办理程序。

二、对于快速办理的行政违法案件，本机关可以采用以下形式进行调查取证：

1.通过格式化询问笔录进行询问;

2.由当事人自行书写材料；

3.对询问过程通过录音录像替代书面询问笔录。

三、本机关可以采用口头方式履行政处罚前告知程序，由执法人员在案卷材料中注明告知情况，并由被告知人签名确认。

四、对快速办理的行政违法案件，本机关原则上将在三个工作日内作出处理决定。

五、对快速办理的行政违法案件，本机关可以根据违法行为人认错悔改、及时纠正违法行为等情节，依法对违法行为人从轻、减轻处罚或者不予行政处罚。

□对上述规定已知悉，本人对本案的违法事实和法律适用没有异议，愿意认错认罚，同意 （执法单位名称）快速办理本案。

□对上述规定已知悉，本人不同意 （执法单位名称）快速办理。

 单位（公章）

 年 月 日