

广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2022〕7号

广东省人民政府办公厅关于推进 包容审慎监管的指导意见

各地级以上市人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻习近平法治思想，进一步创新包容审慎监管新型监管方式，持续打造法治化营商环境，根据《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》部署要求，经省人民政府同意，现提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平法治思想、习

近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，以推进包容审慎监管为抓手，着力创新行政执法方式，提升执法服务水平，建设人民满意的法治政府，打造稳定公平透明、可预期的营商环境，发挥法治核心竞争力，推动广东经济社会高质量发展。

（二）基本原则。

——执法为民。把坚持党的全面领导、坚持以人民为中心的发展思想贯彻在行政执法的理念、思路、举措之中，努力提高人民群众满意度，让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义。

——依法行政。遵循法定职责必须为、法无授权不可为的原则，严格依照民法典、行政处罚法、行政强制法和《优化营商环境条例》等法律法规实施行政执法。严格规范行政执法自由裁量权，防止违法执法、越权执法、简单粗暴、畸轻畸重。

——教管结合。坚持教育与惩戒相结合，广泛运用提醒教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式开展行政执法，做到宽严相济、法理相融，让执法既有力度又有温度，实现政治效果、法律效果和社会效果相统一。

——创新方式。运用互联网、大数据、人工智能等技术手段推动监管创新，推进线上线下一体化监管，努力做到监管效能最大化、监管成本最优化、对市场主体干扰最小化。

——严控风险。正确处理发展与安全的关系，对触犯安全、质量底线，侵犯他人合法权益、违背公平竞争秩序等违法行为，严格依法执法，严禁放任不管或者简单封杀，守牢安全底线、法

律底线和系统性风险底线。

二、主要任务

（一）依法全面规范履行法定职责。

1. 依法规范监管行为。贯彻实施行政处罚法，落实《广东省行政检查办法》，严格规范行政处罚、行政检查行为，防止随意检查、执法扰民扰企。各地区、各部门开展清理整顿、专项整治等工作时，要严格依照法定的权限和程序实施。依法需要采取查封、扣押、冻结等措施的，应尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响，除依法需责令关闭的企业外，在条件允许的情况下应当为企业预留必要的流动资金和往来账户。

2. 加强权利保护。全面落实民法典，把民法典作为行政执法重要标尺，不得违法作出减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务的决定，不得侵犯人民群众的合法民事权益。严格落实行政执法告知制度，依法保障行政相对人陈述、申辩、提出听证申请等权利。建立健全人民群众监督评价机制，拓宽社会公众监督评价反馈渠道，完善反馈意见处理机制。各级行政执法主体应当按照“谁执法谁公示”的要求，进一步落实行政执法公示制度。积极推进政府公共数据依法有序共享、开放和利用。依法保护行政相对人隐私和个人信息权益。

3. 强化监管职责。严格按照权责事项清单分解执法职权、确定执法责任，落实加强日常监管职责。加大食品药品、公共卫生、自然资源、生态环境、安全生产、劳动保障、城市管理、交通运输、金融服务、教育培训、法律服务等重点领域执法力度。

根据不同领域风险特点和突出问题，探索建立重点监管清单制度。加强和改进反垄断与反不正当竞争执法，维护市场公平竞争秩序。严禁执法平时不作为、慢作为，面临督察问责时“一刀切”、运动式、逐利式执法。对违法行为依法作出责令整改决定的，应当及时复查整改情况，防止“一罚了之”。

4. 严格合法性审核。全面落实重大行政执法决定法制审核制度，进一步发挥法律顾问、公职律师的作用，确保行政执法决定合法有效。作出清理整顿、专项整治等重大行政执法决定前，应当进行合法性审核。在行政补偿、行政赔偿、行政调解等工作中，应当听取法律顾问或者公职律师意见。属于重大行政决策的事项应当依照《重大行政决策程序暂行条例》和《广东省重大行政决策程序规定》执行。

（二）完善与创新创造相适应的包容审慎监管方式。

5. 推行行政执法减免责清单制度。各级行政执法主体应当依照行政处罚法、行政强制法和《优化营商环境条例》及法定职权，制定公布本主体减免责清单并实行动态管理。减免责清单包括免处罚清单，从轻、减轻处罚清单，免强制清单；清单中事项名称、基本编码以广东省政务服务事项管理系统记载为准。上级行政执法主体已制定的减免责清单，下级行政执法主体应直接适用。乡镇（街道）的减免责清单根据县级相关业务主管部门的减免责清单汇编制定，做到裁量标准一致、同类事项同等处理。减免责清单可单独以规范性文件形式对外公布，也可在行政处罚自由裁量权适用规则中明确并公布。利用自然灾害、事故灾

害、公共卫生或社会安全突发事件实施的如囤积居奇、哄抬物价等违法行为，以及纳入重点执法领域、潜在风险较大、可能造成严重后果、纠错成本较高的违法行为不得纳入减免责清单。减免责清单模板由省司法厅制定。

6. 推行涉企“综合查一次”清单制度。市、县两级市场监管部门应当牵头会同本级生态环境、应急管理 etc 涉企检查任务较重的部门，选取本行政区域内信用等级高的企业、涉及多部门检查的企业或者新产业新业态中的重点企业，纳入“综合查一次”企业清单，于每年3月底前制定年度联合检查计划，制作个性化联合检查表单、细化检查流程，明确检查事项、依据、范围、方式、时间及相关联合检查部门。对联合检查中有关检验、检疫、检测、技术鉴定结果，所有联合检查部门应当直接采用，不得重复进行检验、检疫、检测、技术鉴定。对已接受联合检查的企业，除有投诉举报、上级交办、其他机关移送等案件线索或者重点领域治理部署等情形外，相关部门在本年度内原则上不再单独进行同类检查。联合检查事项涉及乡镇（街道）综合行政执法职能的，市、县相关部门应当联合乡镇（街道）实施。

7. 探索执法“观察期”制度。除法律、法规、规章明确禁止或者涉及危害公共安全和人民群众生命健康等情形外，对符合国家和省政策导向、有发展前景的新业态新模式企业，可给予合理的执法“观察期”。“观察期”内优先采取教育提醒、劝导示范、警示告诫、行政提示、行政指导、行政约谈等柔性执法方式，完善执法“观察期”制度指引，谨慎使用行政处罚等严厉

执法措施。

8. 推行信用监管。建立以信用监管为基础的新型监管机制，依据经营主体信用评价等级实施分级分类监管，合理确定、动态调整“双随机、一公开”中抽查比例和频次。对诚信守法的监管对象，适当降低抽查比例和频次，灵活采取自查自纠等承诺式检查方式；对失信违法的监管对象，适当提高抽查比例和频次。

9. 推行非现场监管。积极探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管方式。省司法厅、省政务服务数据管理局要依托“广东省行政执法信息平台 and 行政执法监督网络平台”（以下简称“两平台”）和“粤政易”“粤商通”“粤执法”开发建设非现场执法系统，为各级行政执法主体开展在线实时非现场检查、在线实时制作调查笔录、在线核查电子证照、在线备案、在线告知、在线送达等工作提供技术支撑。各级行政执法主体应当积极应用非现场执法系统开展行政执法。非现场执法难以有效监管的，应当及时开展现场执法，严禁行政不作为。

10. 加强行政执法协作。按照“部门协同、联合检查、分别处理、形成机制”原则，加强综合执法、联合执法、协作执法的统筹协调。建立健全乡镇（街道）综合行政执法与上一级相关部门执法案件移送及协调协作机制，实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。完善审批、监管、处罚衔接机制。依托省、市两级政务大数据中心，统一归集，共享“信用广东”“双随机、一公开”“互联网+监管”“两平台”等综合行政执法数据，着力解决基层执法单位数据多头填报、重复录入等问题。

（三）坚持综合施策，防止“一刀切”执法。

11. 精准稳妥执法。各地区、各部门要全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区、本部门行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布。对违法行为的处置，要综合分析违法具体原因及历史、现实因素，准确适用行政处罚法关于从轻、减轻、不予行政处罚的规定以及行政强制法关于依法审慎实施行政强制的规定，确保采取的行政执法措施与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。发挥“两平台”等执法办案系统的技术优势，对执法活动实行全过程留痕管理，作为作出行政处罚决定前判断行政相对人是否存在主观过错的参考依据。实施土地或者房屋征收征用、查封扣押财产、强制拆除等行政执法活动，应当提前做好应急预案，防范执法风险；对已经引发执法风险的，应当暂停相关行政执法活动，妥善处置风险。

12. 注重信赖保护。行政执法主体应当遵守信赖保护原则，非因法定事由并经法定程序不得撤销、更改已经生效的执法决定。行政协议依法确需变更、解除，或者行政执法决定确有错误、不当，依法需撤销、变更，给当事人合法权益造成损失的，行政机关应当依照民法典、行政许可法、国家赔偿法等规定妥善处理。要从维护行政相对人合法权益的角度出发，制定合法合理的置换补偿、赔偿方案，最大限度保障行政相对人利益。充分发挥非诉纠纷解决机制作用，在不损害国家利益、公共利益和他人合法权益的前提下，争取运用协商、调解、分阶段执行等手段化解行政争议，努力实现案结事了。

13. 审慎实施执行措施。在行政处罚执行过程中，对当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，按照行政处罚法有关规定处理。行政执法主体批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。鼓励探索与当事人达成执行和解协议，切实缓解执行矛盾。依法实施强制拆除的，要预留合理时间，容许当事人处理其合法财物；当事人不予处理的，应采用公证、见证等方式对其合法财物清点造册、制作现场笔录，并妥善保管、及时移交当事人。

14. 完善执法评估纠错机制。对在特定时间、场合频发且未能有效治理的违法案件或者受到舆论普遍关注的执法现象，行政执法主体应当及时评估执法措施的合理性、必要性和公平性，改进和调整执法措施，并及时向本级人民政府和上级业务主管部门报告。上级机关要加强督促指导。已经作出的行政执法决定确有错误或者不当而需要纠正的，应当告知当事人并充分听取陈述、申辩，依法作出撤销、补正、变更、确认原行政行为违法等决定，做到实事求是、有错必纠。

（四）加强执法监督，促进行政权力规范透明运行。

15. 完善行政执法协调监督工作体系。加强行政执法监督体制机制和队伍建设，建立并实施行政执法监督员制度。2023 年底前，建成省市县镇四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系，实现对行政执法的全方位、全流程协调监管。充分利用中国法律服务网行政执法监督批评建议平台和“粤省心”政务服务便民

热线（“12345”）平台，听取群众反映的行政执法突出问题，及时、准确回应诉求。

16. 规范罚没财物管理。严格执行行政处罚法，严禁下达或者变相下达罚没指标，罚没收入不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。加快推进政府公物仓建设，对罚没物品实行集中管理，建立健全处置审批和备案制度。

17. 严格落实行政执法责任。深入开展行政执法监督专项行动，大力整治行政执法不作为慢作为乱作为、不严格不规范不文明不透明、“一刀切”等突出问题，依法追究行政执法责任。建立健全政府失信责任追究制度，因政府失信导致行政相对人合法权益受损要依法赔偿，防止“新官不理旧账”。

18. 全面推进执法监管网络化、智能化。加快推进“两平台”向省、市、县（市、区）、乡镇（街道）四级应用全覆盖，全面实现执法信息网上录入、执法程序网上流转、执法活动网上监督和执法情况网上查询，为推行新型包容审慎监管机制提供技术支撑。

三、工作要求

（一）加强组织领导。各地区、各部门要把全面推行包容审慎监管、打造法治化营商环境作为贯彻习近平法治思想的重要举措，进一步压实责任、狠抓落实，力戒形式主义、官僚主义。要进一步加强行政执法队伍教育培训，着力增强行政执法人员政治意识、法治素养、服务观念和工作能力。要狠抓跟踪问效，将推

行包容审慎监管工作情况纳入法治广东建设考评和法治政府建设督察重要内容。

(二) 编制公布减免责清单。省有关部门应当于2022年6月底前，按规范性文件制定程序编制省级行政执法主体减免责清单，由省司法厅组织统一汇编并在省政府指定载体公布。各地级以上市应参照省的做法，于2022年10月底前完成市级清单编制公布工作。

(三) 提供便捷高效公共法律服务。积极运用公共法律服务平台为行政相对人提供法律咨询服务，引导理性表达诉求，依法维护自身合法权益。各级行政执法主体对社会舆论关注度高的执法问题要主动发声、解疑释惑，采用典型案例做好以案释法工作。加强突发事件应对的法治宣传教育和法律服务。


广东省人民政府办公厅
2022年3月3日

公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省
纪委监委办公厅，南部战区、南部战区海军、南部战区空军、省
军区，省法院，省检察院，中直驻粤有关单位。

广东省人民政府办公厅秘书处

2022年3月14日印发

