中共云阳县委全面依法治县委员会办公室

关于印发《关于全面推行说理式执法的

实施意见》的通知

云委法办〔2022〕20号

各乡镇党委，各街道党工委，县级国家机关有关部门党组（党委、总支部、支部），有关人民团体党组，有关单位党组织：

现将《关于全面推行说理式执法的实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

中共云阳县委全面依法治县委员会办公室

2022年9月16日

关于全面推行说理式执法的实施意见

为深入贯彻落实《中华人民共和国行政处罚法》《重庆市法治政府建设实施方案（2021—2025年）》《中共重庆市委重庆市人民政府关于持续营造国际一流营商环境的意见》，加快建设法治政府，进一步推广全程说理式包容审慎执法新模式，促进严格规范公正文明执法，打造一流法治营商环境，激发全县市场主体活力和社会创造力，推动经济高质量发展，结合我县实际，制定本实施意见。

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和习近平法治思想为指导，以“法治是最好的营商环境”为引领，以落实行政执法责任制为抓手，以预防和化解行政争议为着力点，牢固树立执法为民的执法理念，将“说理”贯穿于行政执法全过程，全面提升行政执法的说服力与公信力，为打造市场化、法治化、国际化营商环境提供有力法治保障。

（二）基本要求

说理式执法的关键在一个“理”字，说理式执法就是要体现法、理、情相协调，用规范的语言、准确的表达、清晰的逻辑，摆事实讲道理，提升行政执法的公信力，增强人民群众的获得感。推行全程说理式执法应当转变执法理念，遵循讲清“四理”的基本要求：

一是要讲清违法事实认定的“事理”。违法事实是定案的根本依据。说理过程中所陈述的事实，是指与案件的结果有关联，并有相关证据佐证的事实。在说理过程中要围绕违法行为构成要件列举证据，并对证据的合法性、关联性、客观性加以论证，使阐明的违法事实更具说服力。

二是要讲准适用法律法规的“法理”。法律适用的理由要充分表述，无论分析的角度、分析的内容、分析的结论，都必须符合法律，不能随心所欲地作出解释，要在对案情的具体分析中准确地适用法律、解释法律。说理时要详细引用所依据法律禁则和罚则的法条原文，使当事人能更直观地了解违法行为定性和违反的具体依据，起到更好的警示教育作用。

三是要讲明使用行政处罚自由裁量权的“道理”。说理式执法过程中要详尽解释和说明自由裁量理由，要把法律的规定同当事人的具体违法事实、情节及后果结合起来，从违法行为的构成要件确认当事人行为确实构成违法。并结合当事人是否有可以影响量罚从轻、减轻或者从重的情节，解释和说明最终确定该处罚幅度的理由。

四是要讲析是否采纳当事人陈述申辩意见的“情理”。情理说理应当做到法理透彻、事理明晰、情理感人，即法理、事理、情理并重，对当事人在陈述、申辩或者听证中提出的质疑意见及其证据是否予以采纳进行说理，并说明采纳或者不采纳的理由，尤其是对不采纳的理由要援引法律、法规进行必要的法理分析，对于执法人员和行政相对人之间存在争议的问题要作出合理的解释。

二、实施内容

（一）事前释法

1.强化行政执法事前服务。全面贯彻包容审慎柔性执法理念，适度减少执法的强制力、扩大教育量，以更为理性、平和、文明、规范的方式赢得群众的理解和支持。在日常巡查过程中，积极采取说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等非强制性方法，依法落实轻微违法免罚和初次违法慎罚制度。沟通时注重事理、法理、道理、情理等的说明，下达责令改正违法行为通知书督促行政相对人做好整改工作，引导行政相对人自觉遵守法律法规。

2.落实“谁执法谁普法”的普法责任制。在执法检查过程中，适时向行政相对人宣讲违法行为相关的技术规范、行业标准、政策法规，做到“执法先送法”、“边执法边普法”。通过加强普法教育、舆论引导，让执法人员由一个“纯粹的执法者”多一重“服务者”的身份，帮助行政相对人依法合理防范法律风险。

（二）事中说理

1.调查取证说理。必须从实际出发，全面客观地收集与案件事实相联系的一切证据。既要分析证据同案件事实之间的必然联系，也要分析证据与案件事实之间的偶然联系；既要收集行政相对人有违法行为的证据，也要收集行政相对人无违法行为或违法行为较轻的证据。调查过程中，执法人员要适时向当事人宣讲相关法律法规，贯彻“边执法边普法”。要保障行政相对人陈述、申辩等权利，陈述的事情和申辩的理由、提出的困难、减轻和从轻处罚的理由以及悔改的表现等，作为违法事实认定和处罚裁量的依据和参考。

2.事先告知说理。在事先告知环节推行“15分钟工作法”，即对拟作出行政处罚的违法事实认定、法律依据适用、自由裁量权行使等进行15分钟以上的案件详情讲解，有针对性地对认定事实和处罚依据进行解释，对自由裁量的情形进行说明，使当事人充分认识到自己的违法性质、危害后果等，自觉接受处罚。严格落实行政执法告知制度，认真听取当事人的陈述、申辩意见，对行政相对人提出的疑议或质疑给予耐心解释，尽量把问题或矛盾解决在送达行政处罚决定书之前。

3.听证过程说理。属于听证范围的案件要书面告知当事人听证权利，当事人要求听证的，要依法组织听证。在听证过程中执法人员要对事理、法理、道理和情理进行全面阐明和论证，认真听取当事人的陈述和申辩。尤其是对处罚存在负面疑虑情绪的当事人，要进行有针对性的说理，结合听证中存在的焦点问题做好论证与解释。对当事人提出的事实理由和证据成立的，予以采纳，不因陈述申辩而加重处罚和增加义务。

4.执法文书说理。在制作说理式执法文书时，要按照“讲清事理、讲准法理、讲明道理、讲透情理”的要求，完整表述案件事实，按照行为构成要件及证明用途逐一列举证据；要按照先定性、再定量分析的顺序进行论理表述，全面表述法律适用理由，准确引用法律条款；要具体叙述与论证当事人违法主观态度、违法情节及适用不予处罚、从轻、减轻、从重处罚等自由裁量情形；详细说明陈述、申辩意见采纳与否的理由等。将“事实清楚、证据确凿、依据正确、定性准确、处罚适当、程序合法”的执法全过程通过文书形式体现出来，进一步提高执法文书规范性和实用性，从而进一步取得当事人的理解和认同，做到“以理服人”。

（三）罚后释疑

1.对下达处罚决定书后提出异议意见或不愿执行的当事人，根据案件情节轻重分类施策，对行政处罚事实、理由、依据及量罚标准进行说明和阐释，并阐明法律救济途径和不履行行政处罚的法律后果，帮助当事人正视处罚结果，促使其自动履行处罚决定并及时改正违法行为，切实提高案件的执结率。当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，要认真听取其理由并依法决定暂缓或分期缴纳。

2.实施案后回访制度。对重点案件实施回访制度，对行政相对人进行回访沟通，了解违法行为改正情况，督促、指导相对人改正违法行为，防止违法反复，并了解执法人员在执法过程中的执法情况和行政相对人对执法工作的建议、意见，并作出相应改进。

三、推行说理式执法应当注意的相关事项

（一）注重全程说理。要将说理贯穿于执法办案的全过程。无论是日常巡查、执法检查，还是一般程序、简易程序案件办理过程中，都要进行全面说理。要在执法办案过程中严格落实执法全过程记录制度，要通过文字、音像等记录形式，对行政执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等全部过程进行记录，归档保存，做到执法全过程留痕和可回溯管理。

（二）注重能力提升。提高说理能力的前提是熟知相关法律依据、熟练掌握沟通技巧。要加强本领域、本行业相关法律法规等的学习，不断培养法治思维，提高执法水平。要在执法实践中进一步提高交流沟通的能力和技巧，注重执法活动中的说理，充分掌握执法艺术，规范运用执法用语。说理时要营造宽松的交流氛围，要耐心启发、正确引导、晓之以理、动之以情。要坚持“以事实为根据，以法律为准绳”的原则，做到逻辑严谨、论证周密、说理充分，使当事人释疑服罚。

（三）注重文书制作。说理式执法文书是说理式执法的重要载体和表现形式，是对行政处罚案件事实和证据、事实和法律、实体和程序、过程和结论等问题的全面的、综合的反映与体现。以全面的、详细的、规范的说理式执法文书为基础，为推行说理式执法提供良好的保障。调查终结报告、事先告知书、处罚决定书等文书应按照说理式要求制作。

四、保障措施

（一）加强组织领导。各行政执法机构要加强对说理式执法工作的组织领导，建立和完善相关工作机制。要把全面推行说理式执法工作作为打造一流法治化营商环境的主要措施抓紧抓好，及时解决推进工作中遇到的困难和问题。要坚持问题导向、目标导向和结果导向，狠抓落实，扎实推进各项工作。

（二）加强工作督导。各行政执法机构要结合全面推广柔性执法工作与行政执法“三项制度”，依法主动实施说理式执法。各行政执法机构要强化执法监督，规范执法行为，防止“机械执法”“简单执法”等问题发生。县司法局要加强对说理式执法的协调监督和检查指导，紧扣严格规范公正文明执法要求，以说理式执法工作为载体，推动执法工作迈上新台阶。

（三）加强氛围营造。各行政执法机构要按照“谁执法谁普法”的要求，积极做好全面推行说理式执法工作相关宣传。要坚持典型引路、示范带动，及时筛选报送说理式执法工作典型案例，认真总结推广好的经验和做法。要加大对说理式执法工作的宣传力度，形成正确的舆论导向，增强推广说理式执法的社会效果。