

# “服务型执法”护航市场主体健康成长

青岛市场监管行政执法从“管理为主”转向“服务为先” 为持续深化营商环境改革“打头阵、当先锋”

□青岛日报/观海新闻记者 吴帅

制定出台全国首个“服务型执法”地方标准，消费投诉举报量同比下降17.62%，“市场监管放心码”覆盖线上线下5.5万家餐饮单位，培育认定“名特优新”个体工商户1334户，新增山东省高端品牌培育企业45家……一串串数字，折射出过去一年，全市市场监管系统在优化营商环境中创新开展“服务型执法”的有力举措和显著成效。

2022年，青岛市市场监管局聚焦市民之盼、企业之难、城市之需，从转变思想观念、转变执法理念、转变监管方式等方面入手，在全国创新推出“服务型执法”模式，将服务贯穿监管执法全过程，努力实现监管执法政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

在三年来的实践探索中，通过构建体系、健全制度、建立标准、搭建平台、赋能发展，青岛将“服务型执法”从理念落地为实在行动，将监管职能嵌入经济社会发展的“经络”，护航和服务全市210多万户市场主体的健康发展和壮大，一个良性的监管与被监管、服务与被服务生态系统逐步形成。

近年来，青岛“服务型执法”取得了阶段性成效，这一模式获评山东省市场监管系统十大创新工作优秀案例、青岛市十大高水平制度创新成果、青岛市优化营商环境“金牌榜单”，更被写入国务院《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》，市场监管总局制定出台服务型执法专门指导意见进行全国推广，青岛市市场监管行政执法从“管理为主”转向“服务为先”的探索获得认可，也为持续深化营商环境改革树立标杆。

2月27日至28日，全国市场监管服务型执法现场推进会暨执法稽查工作座谈会将在青岛召开，青岛将以大会为契机，坚持系统化推进、规范化提升、长效化巩固，不断拓展“服务型执法”内涵和外延，努力打造全国“服务型执法”样板，为市场监管事业高质量发展贡献青岛力量。



■“3·15国际消费者权益日”现场，执法人员向消费者宣传“青岛市场监管法规通”平台使用方法。



■执法人员到青岛某美容院进行案件回访。



■执法人员向电动车经营者发放预警提醒告知单。



■执法人员指导企业落实食品安全管理制度。

## 转变理念

### 变被动监管为主动治理

青岛市场监管部门在办理一起产品不合格违法案件中，发现涉案产品未经强制性产品认证、检验不合格，但作为待用零部件已销售给青岛一家知名企业。执法人员及时将预警事由、风险分析、防控措施及要求等告知企业，企业及时办理退货，消除了不合格产品流入市场带来的安全隐患，企业因此避免了经济和声誉损失。

青岛一家美容医院因广告违规受到5000元的行政处罚。但在案件查办期间，执法人员从一张“经营管理服务费”发票中，敏锐发现其不当承担了转供电费用。执法人员遂联系转供电单位，帮美容医院追回了违法多收取的9万余元转供电费用。

近年来，此类“服务型执法”理念落地的生动实践在青岛比比皆是。既彰显了执法的力度，又凸显了服务的温度，也颠覆了很多市场主体对市场监管部门“管”与“罚”的固有印象。

#### 为什么要推行服务型执法？

民之所望，政之所向。行政执法工作面广量大，一头连着政府，一头连着群众，直接关系群众对党和政府的信任、对法治的信心。无论是法治政府、服务政府建设，还是“放管服”改革、优化营商环境等，都是为了更好地为人民服务。

市场监管部门是服务经济社会发展职能最多、最全的部门，与民生和经济社会发展紧密相连，服务经济社会发展责无旁贷。

与此同时，伴随机构改革，青岛市场监管部门职能由单领域市场主体行为监管转变为全领域市场主体行为监管以及全链条监管，监管方式也由审批为主的事前监管转变为以“双随机、一公开”为主的事中事后监管。

面对监管形势的新变化，青岛市场监管部门转变工作思路，变被动监管为主动治理，坚持把服务作为第一职责，把发展作为第一要务，在全国率先探索实施市场监管“服务型执法”，并于2022年4月正式发布《推行市场监管服务型执法 助力全市经济高质量发展实施意见》，建立起“预防为主、轻微免罚、重违严惩、过罚相当、事后回访”的执法新模式，落实“监管为民”理念，赋能助力全市经济社会高质量发展。

那么服务型执法到底是什么？与传统执法方式有什么区别？

服务型执法，就是在依法依规前提下，将行政执法触角向案前“移”、向案后“延”，更加注重从源头预防违法，倒逼市场主体主动纠偏扶正、防微杜渐；更加注重统筹市场活力与秩序、发展与安全；更加注重围绕中心、服务大局。

服务型执法的核心理念是：监管为民、执法为民、服务为民。关键内涵是事前“体检式”服务、事中“靶向式”执法、事后“康复式”回访。

“我们把市场监管定位为经济领域的‘医生’，努力将市场监管职能嵌入到经济发展的‘经络’，以行政执法服务公平竞争、保障高质量发展，让市场主体在每一个案件中感受到公平正义。”青岛市市场监管局相关负责人表示，“执法新模式要求我们在执法过程中做到惩教结合、宽严相济、过罚相当，科学把握执法尺度、力度和温度，让执法兼顾法、理、情，更好实现政治效果、法律效果、社会效果的有机统一”。

## 改进方式

### 寓服务于执法之中

商户打算在夜市中摆摊经营小吃，如何在手续办理、日常经营和操作等经营场景中避雷？一份“拿来即用”的指南尤为重要。

青岛市市场监管局编制的《食品摊点合

规经营指南》帮上了大忙，围绕食品摊点经营中需重点落实的“亮证经营、安全承诺、原料公示、单据留存、操作规范、场所清洁”等“六项标准”，不但制作了纸质指南，还拍摄制作了图文并茂、生动直观的短视频，让食品摊点经营者一看就明白、照着就会做，打开了为市场主体提供个性化精准服务的新思路。

理念是行动的先导，新型执法模式必须重塑执法理念。

能防范于未然，是最高的执法方式。服务型执法首要的模式就是事前“体检式”服务，以“把脉问诊”为出发点，让服务跑在执法前，坚持指导在前、普法在前、预警在前，通过行政指导、行政建议等柔性方式，对企业予以提醒、提示，把预防违法行为发生、服务经济健康发展作为执法的首要任务，促进市场主体自主防范风险，自动纠偏。

为此，青岛市市场监管部门创新建立常态化沟通、精准化普法、门诊化服务三项机制。设立重点企业库和专家智库，推行定企联系制度，开展“走千家、链万企”活动，建立207家营商环境企业联络站，定期开展访企问需，逐项分解落实企业意见建议。梳理常用的1042部法律法规和规范性文件，利用“青岛市场监管法规通”平台，面向全市市场主体精准推送。制定发布《企业行政合规指导清单》，编印食品小作坊、小餐饮和食品摊点等各领域《合规经营指南》，促进企业学法、知法、守法经营。搭建“青岛市场监管服务通”平台，设立与重点企业“一对一”直通车，提供“线上坐诊、线下出诊”服务，已累计发放企业“体检报告”和预警提醒告知单1.4万余份，从源头防范违法行为发生。

要深刻理解和把握服务型执法的关键内涵，就要抓好事前、事中、事后全链条有机衔接，形成全过程密切配合、各环节协调联动的执法服务合力，真正实现让“服务跑在风险前、服务贯穿执法中、服务跟在处罚后”。

服务型执法的本质是“执法”，核心是“服务”。寓服务于执法之中，即是执法的应有之义。

青岛某信息技术有限公司是一家在行业积淀发展多年的商标代理机构，因无专利代理资质受到市场监管部门处罚。

办案只是开始，服务却在延伸。回访中，执法人员了解到该企业在商标领域发展遇到瓶颈，扩大专利市场又缺乏经验的情况，积极为企业出谋划策，纾困解难。企业负责人表示，这一执法办案有效推动了公司规范优质发展的进程，公司与意向企业迅速达成合作，借合作公司多年积累的人才优势与发展成果，走上了商标、专利代理综合发展的快车道。

延伸执法服务链条，加强对违法主体的跟踪服务，坚持做到“三个注重”，做好执法“后半篇文章”，则是事后“康复式”回访的核心所在。

注重事后回访，做好跟踪指导。制定《行政执法事后回访制度》，将案件回访纳入行政执法必备程序，明确回访的主体、期限、方式和流程，让执法过程变成服务企业的过程，累计实地回访企业662家次。探索建立企业运行成本咨询服务机制，帮助企业梳理涉企收费政策，清除惠企政策与企业间的“中梗阻”，目前已累计为市场主体追回不当收费1200余万元。

注重服务质量，优化营商环境。建立被处罚企业信用修复制度，为企业修复信用7万多家次。推行“线上线下并行”信用监管模式，对全市81万家企业实施信用分类监管。制定公平竞争审查工作指引，在全国率先制定“双随机、一公开”监管标准，部门联合检查比例达到52%。

注重健康发展，强化集成赋能。在推动企业合规经营的同时，着力促进企业更加健康、高质量发展。实施“青岛优品”工程，在全国率先开展《青岛市品牌建设促进条例》地方立法。获批国家首批“标准国际化创新型城市”、国家专利侵权纠纷行政裁决试点城市，全市发明专利量、商标注册量均居全省首位、副省级城市前列。

## 优化环境

### 处罚有尺度执法有温度

服务发展是监管执法的根本目的，“监管为民”要求我们更好地统筹执法力度和温度。如何做到既有执法的力度，又有法治的温度？这是新时代执法部门必须答好的考卷。

“雨虹”是国内防水材料的驰名商标，但青岛10家商户未经商标权利人许可，便擅自在家门口店招上使用该商标。市场监管执法人员

“执法观察期”制度，为企业提供“纠错期”，增强企业合规经营自律意识，不断释放市场主体活力。

推行服务型执法，绝不是纵容违法行为，服务违法分子，而是要做到“该宽的宽，该严的严”，坚持“重违严惩”。在市场监管部门查处的青岛某制药企业生产经营添加药品的食品案中，违法行恶为劣、案值较大，执法人员主动出击、深挖线索、积极争取上级支持、及时移送公安机关，抓获犯罪嫌疑人4名，打掉窝点2个、团伙1个，形成了有力震慑，守护了食品安全，筑牢发展安全底线。



青岛某制药有限公司、青岛某国际贸易有限公司  
生产经营添加药品的食品案

■青岛市市场监管局查处案件获评“2024年全国食品安全执法稽查优秀案例”。



■执法人员深入企业开展帮扶指导。

员现场执法检查时，了解到侵权商户均经营投诉人的“雨虹”品牌防水材料，且都与投诉人的相关经销商具有合作关系，但对注册商标的使用存在法律认识误区，以为销售他们的产品就可以在自家门口店招上使用商标。

执法人员并没有对侵权商户简单地一罚了之，而是秉持审慎处罚“轻违法”的理念，通过耐心细致地沟通、释法明理，侵权商户主动进行整改。市场监管部门最终以不予立案方式成功处置了这10起涉嫌侵犯“雨虹”注册商标专用权的案件。

有商户表示，相比一罚了之，这种以教育和服务为主的监管方式更能够帮助他们从根本上重视、解决问题，还让人心服口服。

轻微免罚体现了执法的温度，也是服务型执法理念落地的最生动实践。

将严管和重罚的旧逻辑，转变为容错和服务的新姿态，就能为市场主体创造更加宽松的发展环境。

在事中“靶向式”执法中，青岛市市场监管部门实施包容审慎监管、精准高效执法，以“小切口”解决“大问题”，实现宽严相济、规范发展的执法目标。

在服务型执法理念指导下，青岛市市场监管部门科学审慎使用处罚裁量权，对符合条件的首次违法、轻微违法行为不予处罚，并在全国首创“免罚清单制度”，实行“小过错、及时改、不处罚”，让处罚有尺度、执法有温度。扩展升级免罚清单，发布不予处罚事项122项，免罚覆盖面由“局部实施”逐步达到“全面推行”，累计办理轻微违法免罚案件5123起，免除罚款金额2.5亿元。同时试点

近年来，青岛市不断深化“三品一特”安全提升行动，连续多年获评社会公众对市场监管部门工作评价最高。强力整治旅游消费市场“顽瘴痼疾”，创新推行的“市场监管放心码”列入市场监管总局信用体系建设创新试点。2024年全市市场监管系统查办案件4.6万件，消费投诉举报量同比下降17.62%，群众反映强烈的短斤少两、计量作弊、虚假宣传等投诉同比下降52.97%。

行政处罚是手段不是最终目的，执法的根本目标还是维护良好市场秩序，保护消费者合法权益，促进广大经营主体规范健康发展。

推行服务型执法，就是要让执法回归本源，刚柔相济、惩教并举，营造尊法尚法、自觉守法的法治化营商环境，护航经济高质量发展。

制定出台全国首个“服务型执法”地方标准228项细则，发布《关于审慎实施行政处罚措施的指导意见》，明确不予或限制实施行政处罚的8种情形，坚持依法对市场主体损害最小、效果最佳的方式，科学审慎使用处罚裁量权，让执法既有力度又有温度。

处理好“执法”与“服务”的关系，是推进服务型执法工作的关键。多年的执法实践充分证明，加大行政执法中的“服务”元素，推动服务和执法有机融合，能够进一步提升执法效能，也得到了广大经营主体和人民群众的认可。

在“服务型执法”实施三年之际，青岛市将在系统化、规范化、长效化上下功夫，构建“全链条”服务体系，打造“全流程”标准体系，健全“全周期”保障机制，推动行政执法更好服务群众对美好生活的向往，更好服务经营主体健康发展，更好服务开放活跃的市场经济。