

QSF—2017—000006

海南省人民政府文件

琼府〔2017〕19号

海南省人民政府印发 《关于深化行政执法体制改革推进市县综合 行政执法指导意见》的通知

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

现将《关于深化行政执法体制改革推进市县综合行政执法的指导意见》印发给你们，请认真贯彻执行。



(此件主动公开)

关于深化行政执法体制改革 推进市县综合行政执法的指导意见

为进一步整合优化行政执法资源，在总结我省综合行政执法试点工作基础上，探索创立“多规合一”框架下的综合行政执法体制，现就深化行政执法体制改革，推进市县综合行政执法提出如下意见：

一、总体要求

(一) 指导思想。以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导，贯彻落实省委六届五次、七次、八次、九次全会精神，围绕全面建设法治海南战略部署，以推动行政执法重心下移，规范执法主体，优化执法资源为主要内容，全面推进综合行政执法，着力构建权责统一、权威高效的行政执法体制，提升政府治理能力，为海南实现科学发展、绿色崛起提供体制机制保障。

(二) 基本原则。坚持属地管理，权责统一。理顺行政执法层级关系，减少执法层次，省级部门一般不承担具体执法任务，主要负责制定执法标准、执法监督，组织查处重大案件，协调跨区域执法，不再新设具有独立法人资格的执法队伍，执法权逐步下沉基层，实行属地管理。市县政府主要负责具体执法工作，强化综合行政执法管理职能。实行综合行政执法体制后，监管主体责任由市县政府承担，日常监管职责由综合行政执法部门、行业

主管部门共同负责。

坚持因地制宜、分类施策。从实际出发找准改革方向，处理好顶层设计与鼓励基层探索创新的关系，处理好城乡区别对待的关系，处理好各领域特殊性和普遍性的关系，增强改革针对性和实用性。

坚持科学设置、精简高效。综合行政执法体制改革立足不增加编制，不突破机构限额，按照精简、统一、效能原则，整合优化行政执法资源，科学设置综合执法机构，立足管好城镇，逐步覆盖村居，构建城乡统筹的执法体系。

坚持统筹协调、积极稳妥。将综合行政执法工作与政府职能转变和机构改革、“多规合一”改革试点、事业单位分类改革有机结合起来，既要积极推进、又要扎实稳妥。

(三) 任务目标。到 2017 年年底，各市县建立适应“多规合一”、城市管理以及其他重点领域监管要求的综合行政执法体制，构建科学完备的综合配套机制，实现综合行政执法机构和政府职能部门职责边界清晰，行政执法体系集约高效、运作协调、规范有序的目标。

二、分类推进综合行政执法

适应“多规合一”改革试点需要，从加强重点领域和关键环节监管实际出发，分类推进跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法、领域内综合行政执法，建立陆地、海洋统筹衔接的综合行政执法体系。

(一) 跨领域综合行政执法。围绕“多规合一”管控和城市管理，相对集中专业要求适宜，在基层发生频率较高、与人民群众日常生产生活关系密切、多头重复执法问题较为突出的行政处罚职权，纳入市县跨领域综合行政执法范围。

在“多规合一”管控方面，落实《海南省总体规划（空间类2015—2030）》关于加强各类生态空间和开发空间管控的要求，市县各职能部门管控主体功能区规划、生态保护红线规划、城镇体系规划、土地利用规划、林地保护和利用规划涉及的行政处罚权集中到市县跨领域综合行政执法部门，主要包括：

1. 国土部门对非法转让、占用使用、破坏土地资源，违法勘查、开采、破坏、转让矿产资源等国土资源违法行为的行政处罚权；

2. 住房城乡建设部门对城乡违法建设，以及开发建设活动违法侵占、破坏风景名胜、历史文化空间资源的行政处罚权；

3. 林业部门对违法使用林地、湿地、盗伐滥伐毁坏林木（包括海防林）、违法使用野外用火等破坏林地保护空间的行政处罚权（限自然保护区、森林公园以外的区域行使）；

4. 水务部门对违法侵占、破坏江河、湖泊、水库、水土保持等空间的处罚权，以及对违法取用地表水、地下水、地热水、矿泉水，河道非法采砂等的行政处罚权；

5. 水务、生态环境保护部门对在饮用水源地非法设置、改建排污口，非法进行项目建设、生产生活等破坏、污染饮用水源

地保护空间的行政处罚权；

6. 生态环境保护部门对非法设置固体废弃物倾倒、堆放、储存场所、设施，侵占、破坏、污染土地、林地、农田、江河湖泊、风景名胜区等空间资源的行政处罚权。

7. 住房城乡建设、交通运输等部门对侵占、破坏城市绿地空间、城市道路交通设施空间、市政设施空间、城市地下空间，以及燃气、电力、通讯、公路等基础设施空间廊道的行政处罚权。

在城市管理方面，落实《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》（中发〔2015〕37号）的部署，相对集中以下处罚权到市县跨领域综合行政执法部门，主要包括：

1. 住房城乡建设、水务、园林、林业部门对妨害城镇园林绿化、名木古树、市政公用设施（含城乡供水、排水设施设备）等市政管理的行政处罚权；

2. 住房城乡建设、交通运输部门对妨害道路、公路、桥梁等城镇交通管理的行政处罚权；

3. 住房城乡建设部门对妨害城镇市容环境卫生的行政处罚权，生态环境保护部门对社会生活噪声、建筑施工装修噪声、建筑施工扬尘、餐饮服务业油烟、露天烧烤、城市焚烧沥青塑料垃圾、焚烧秸秆落叶、燃放烟花爆竹、存放煤炭煤渣煤灰砂石灰土、销售煤炭水泥石灰、运输装卸等烟尘和恶臭污染的行政处罚

权；

4. 生态环境保护部门对非法向城市水体排放、倾倒工业废渣等污染物，在城市道路、临街公共场所从事车辆维修、清洗，以及规模化以下禽畜养殖污染环境的行政处罚权；

5. 工商部门对户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权；

6. 食品药品监管部门对户外公共场所食品销售和餐饮摊点无证经营，及违法回收贩卖药品等的行政处罚权。

(二) 海洋综合行政执法。落实《海南省总体规划（空间类2015—2030）》关于加强海域海洋功能区规划管理，保护重要海洋生态资源的要求，弥补有关部门因缺乏海洋执法装备而出现的监管空白，在海洋与渔业领域现有全部行政处罚权的基础上，集中下列涉海处罚事项至省、沿海市县海洋与渔业部门：

1. 国土部门对非法占用、破坏土地资源（限无人岛内行使），非法勘探、开采、破坏海洋矿产资源涉及的行政处罚权；

2. 旅游部门对非法开展海上观光旅游涉及的行政处罚权。

文体、交通运输、生态环境保护等部门的涉海行政处罚权，及水务部门对非法向外省出售河砂的行政处罚权，先开展联合执法，待条件成熟后再分类予以整合。

三沙市适当扩大海洋综合行政执法范围，可集中以下十个方面法律、法规、规章设定的处罚职权：涉海规划、涉海工程建设、涉海生态环境保护、涉海文体旅游（含文物保护）、涉海国

土资源、涉海安全生产、港航运输、渔业渔政、滩涂围垦、海域海岛管理。其他陆地方面的行政处罚权，也集中至综合行政执法部门行使，探索海陆统筹的综合行政执法。

(三) 领域内综合行政执法。除纳入跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法的执法事项外，鼓励各市县整合其他职能、执法内容、执法方式相近的执法资源，实行领域内综合行政执法。其中：文化、卫生计生、商务领域内综合行政执法分别按照中《央办公厅 国务院办公厅关于进一步深化文化市场综合行政执法改革的意见》(中办发〔2016〕20号)，国家卫生计生委、中央编办等6部委办局《关于进一步加强卫生计生综合监督行政执法工作的意见》(国卫监督发〔2015〕91号)，《商务部 中央编办关于商务综合行政执法体制改革试点工作的指导意见》(商秩发〔2015〕499号)部署执行；旅游、住房城乡建设、交通运输、农业、林业、水务等领域开展领域内综合行政执法事宜，由省业务主管部门会商省编办、省法制办提出方案，报请省政府同意后实施。

(四) 严格实行目录管理。省编办、省海洋与渔业厅、省法制办会商省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水务厅、省林业厅、省生态环境保护厅、省工商局、省食品药品监管局等相关部门，研究梳理上述划定范围对应的具体行政处罚权，于本意见印发后1个月内编制《市县跨领域综合行政执法基本目录》《海洋综合行政执法基本目录》，报请省政府同意后下发

市县政府，作为市县跨领域综合行政执法、海洋综合执法基本范围。目录实行动态管理，市县政府、省级相关业务主管部门可根据实际情况，提出目录调整建议，由省编办会商省法制办提出意见，报省政府同意后调整。

相对统一综合行政执法范围的同时，兼顾好各市县的实际情况。海口市、三亚市、儋州市相应提高要求，可适当集中基本目录范围以外的事项，纳入跨领域综合执法；其他市县对执法力量相对薄弱、专业要求适宜，但不在基本目录范围内的处罚权，经会商省级业务主管部门同意后，可纳入跨领域综合行政执法范围。各市县政府应就此类处罚权编制目录，并报省级业务主管部门备案。垂管部门保留的基本目录外的行政执法职权原则上不纳入综合行政执法范围，通过加强联合执法理顺关系。

跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法集中行政处罚权的同时，履行相应的行政检查权、强制措施权，但涉及吊销执照、许可证、停产停业等资格资质的处罚事项，及追缴赔偿、代履行等非行政处罚事项仍由审批或主管部门决定。涉及国家安全、限制人身自由的行政处罚职权，不列入综合行政执法范围，行政强制执行权依照法律规定执行。

三、加强综合行政执法机构和队伍建设

各市县政府根据划定的综合行政执法范围，按照精简、统一、效能原则，整合行政执法职责和机构，保持行政执法力量相对稳定，确保一线执法需要。省、市县相关部门划转行政处罚职

权的同时，相应划转编制，加强综合行政执法工作。综合行政执法体制改革立足不增加执法队伍数量，不新增人员编制。确需增编的，在市县编制总额内调剂解决。

（一）组建跨领域综合行政执法部门。各市县政府组建综合行政执法部门，作为市县政府工作部门，承担跨领域综合行政执法工作，归口省住房城乡建设厅业务指导。新组建或调整的市县综合行政执法部门，不得突破中央和省规定的政府机构限额，机构限额已满的市县，按照建一撤一的办法设置，其内设机构实行综合设置，可下辖若干直属执法队伍负责日常执法工作。市县综合行政执法部门按照相对集中、重心下移、城乡覆盖的原则，根据辖区面积、人口和执法任务量等因素，在乡镇（街道）、开发区（园区）设置派驻执法机构，并加强对各派驻机构的日常管理，定期开展效能评估，合理调配人员力量，确保队伍相对稳定。

市县综合行政执法部门依法独立行使有关行政执法职权，并承担相应法律责任。行政处罚职权划转市县综合行政执法部门后，相关职能部门（包括法律法规授权组织）不再行使已划转的行政处罚职权；仍然行使的，作出的行政处罚决定一律无效。已立案但未做出处罚决定的，按照有关规定移交综合行政执法部门依法做出决定。

（二）建立海洋综合行政执法机构。全省海洋综合行政执法工作归口省海洋与渔业厅业务指导。各沿海市县政府整合涉海行

政执法力量，建立海洋综合行政执法局，在市县海洋与渔业局挂牌，负责海洋综合行政执法工作。省海洋与渔业厅要根据各沿海市县海洋执法装备水平和执法人员总体素质等因素，统筹协调好执法工作，防止出现监管空白。

实行海洋综合行政执法后，相关职能部门（包括法律法规授权组织）不再行使已划转的行政处罚职权；仍然行使的，作出的行政处罚决定一律无效。已立案但未作出处罚决定的，按照有关规定移交海洋综合行政执法部门依法作出决定。

（三）整合领域内执法队伍。实行领域内综合行政执法的，要整合相关执法队伍。领域内多支执法队伍整合为一支，由行业主管部门管理。领域内没有执法机构，确需设立执法队伍的，应当从严从紧控制。

按本指导意见开展职责整合后，执法任务大幅减少、执法功能明显弱化的，执法队伍原则上予以整合或撤销，相关执法职责转由业务主管部门或跨领域综合行政执法部门承担。各市县要以实行综合行政执法体制改革为契机，减少执法队伍种类，不断优化职责、机构配置，解决多头执法、力量分散问题，提高行政执法效率。

（四）加强执法队伍建设。建立健全执法队伍管理制度，注重选拔政治素质好、业务能力强、作风过硬、善于开展群众工作的干部充实到综合行政执法部门，推动综合行政执法部门与业务主管部门领导和业务骨干双向交流任职。加强执法人员综合业务

培训，严格实行持证上岗和资格管理制度，省住房城乡建设厅、省海洋与渔业厅、省法制办在省综合行政执法工作联席会议制度框架内，会同各相关业务主管部门通过开展联合培训、联合检查、联合业务指导等方式，加强对市县行政职能部门和综合行政执法部门的指导。适时统一全省综合行政执法人员制式服装和标志标识，推进规范化管理，树立综合行政执法部门良好形象。

在建立健全行政执法协管人员招聘、管理、奖惩、退出等制度的前提下，城市管理行政执法任务较重的市县可适当配置行政执法协管人员。从严核定协管人员员额，定期评估清理，逐年递减人员规模。严格规范管理协管人员，协管人员只能配合执法人员从事宣传教育、巡查、信息收集、劝阻违法行为等辅助性事务，不得从事具体行政执法工作。

四、建立配套工作机制

建立科学高效的综合配套机制是推进综合行政执法体制改革的重要环节，各市县政府采取有效措施，省直各相关部门加强指导，用完备的综合配套机制驱动综合行政执法体制改革，提高改革的叠加效应。

（一）建立统筹领导机制。省、市县政府建立综合行政执法工作联席会议制度，统筹推进综合行政执法体制改革有关重大决策部署，协调解决改革中面临的体制机制问题。其中：机构编制部门具体负责综合行政执法体制机制改革；住房城乡建设部门、海洋与渔业部门分别负责拟定跨领域综合行政执法、海洋综合行

政执法法规、政策和规范性文件，监督指导综合行政执法工作；法制部门负责综合行政执法部门人员培训、行政执法资格考试认证，开展执法监督；各成员单位在各自权责范围内开展监督指导，处理好有关综合行政执法行政复议、行政诉讼应诉等工作。

综合行政执法体制改革期间，联席会议办公室设在机构编制部门，机构编制部门负责人兼任办公室主任；体制改革任务基本完成后，调整至住房城乡建设部门，由住房城乡建设、海洋与渔业部门负责人兼任主任。省、市县综合行政执法工作联席会议建立定期或不定期会商制度，协调解决改革中面临的突出矛盾，评估综合行政执法体制改革情况，总结推广有关经验。

（二）编制权责清单。结合权责清单编制工作，合理划分业务主管部门与综合行政执法部门的职责权限，以清单形式逐项划定双方职责边界，厘清源头监管、后续监管、末端执法的界限，明确监管责任。同时，向社会公布综合行政执法主体名称、职责权限、执法依据、执法程序、行政救济途径，推进阳光执法。

（三）建立协调配合机制。重点在跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法建立完善协调配合机制。省相关业务部门在编制《市县跨领域综合行政执法基本目录》《海洋综合行政执法基本目录》的同时，就各领域划转的处罚职权同步起草行政执法协调配合实施意见，明确跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法部门与各相关业务部门在工作会商、信息共享、联动协作，及跨区域联合执法等方面的总体要求、基本原则和具体措施，作为基本目

录的附件，经省政府同意后一并下发。各市县结合自身实际，研究提出具体的落实方案或意见。

省海洋与渔业厅就省、市县海洋综合行政执法与文体、交通运输、生态环境保护部门，及海事、海警、边防、海关等中央垂直管理的涉海执法单位建立常态化联合执法机制提出具体意见。

省、市县规划委员会成立后，系统总结评估各市县经验做法，就规划管控督察与跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法建立协调配合机制提出具体意见。

各市县公安机关与综合行政执法部门建立紧密的联动机制，防止并快速处置妨碍行政执法行为。建立综合行政执法部门与司法机关信息共享、案件移送机制，实现行政执法与刑事司法无缝对接。

（四）建立监督指导机制。各市县政府制定综合行政执法责任追究办法，明确综合行政执法责任追究的情形、方式、程序以及其他监督保障措施，建立与综合行政执法相配套的考核评议、评查机制，畅通监督管理渠道，保证和监督行政执法人员依法履职。省、市县业务主管部门进一步完善工作制度，加强对综合行政执法部门的监督，及时对市县综合行政执法部门的错误行为提出纠正意见，省级业务主管部门可依法撤销市县综合行政执法部门的错误决定。推动市县综合行政执法纳入省级人大执法检查的专项内容，最大限度防止和纠正行政不作为，杜绝不认真作为和乱作为。

(五) 加强科技支撑。依托“多规合一”综合信息管理平台，逐步实现政府职能部门和综合行政执法机构之间实时共享相关业务信息，统一归集、交换和共享行政审批和行政执法监管信息，提升综合行政执法数字化、网络化、智能化水平。各市县根据“多规合一”管控、城市管理、重点领域和关键环节的监管需求，配齐配强执法装备，对需要配备海洋执法装备的市县，省财政应予以必要保障，切实提高执法科技含量。推进检验检测行业体制改革，做强检验检测机构，优化行政执法与检验检测工作的衔接机制，为提高执法质量提供有力保障和支撑。

五、组织实施

(一) 加强组织领导。各市县要高度重视综合行政执法体制改革工作，将其列为当前及今后一段时期的重要工作，建立健全工作机制，明确时间表、路线图，切实将有关工作落到实处。本指导意见下发前已开展综合行政执法试点的市县，要按本意见精神进一步完善和规范相关工作，做好协调衔接，保证改革工作的连续性；未开展综合行政执法的市县，进一步加强调研，系统总结有关市县的经验做法，按本意见精神做好改革的总体设计，确保2017年年底完成相关改革任务。

(二) 明确工作责任。各市县按本意见要求，研究制定综合行政执法实施方案，以及相关的配套机制，主要包括以下方面：1. 市县综合行政执法实施方案；2. 市县跨领域综合行政执法部门、海洋综合行政执法机构权责清单（目录）；3.

市县跨领域综合行政执法、海洋综合行政执法协调配合方案；4. 市县综合行政执法责任追究办法；5. 其他必要的配套制度。

市县综合行政执法实施方案报请省政府研究同意后实施，其他各项配套文件由省编办、省法制办组织相关业务主管部门审核，省编办、省法制办联合批复后实施。

（三）严肃工作纪律。严格实行罚缴分离、收支两条线制度，行政执法罚没收入全额上缴财政，行政执法经费由财政予以保障。严格执行机构编制、组织人事和财务工作纪律，特别在职责划转、机构和人员编制整合过程中，应按有关规定处理好人财物的划转、移交工作，做好文件案卷等重要资料的交接，保持执法工作的连续性和稳定性。省直各部门要从大局出发，全力支持、配合综合行政执法工作，不得以任何形式违规干预各市县综合执法机构编制问题。各市县要进一步严肃机构编制工作纪律，不得违规增设机构、增加编制、增配领导职数。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2017年2月23日印发
