

关于我市综合行政执法体制 改革情况的调研报告

根据中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》和《海南省法治政府建设实施方案》《三亚市法治政府建设实施方案》的要求以及市人大常委会 2021 年工作安排，为协助做好市人大常委会听取和审议市政府 2020 年度法治政府建设情况专项报告工作，2021 年 2 月起，市人大常委会法工委对我市 2020 年度法治政府建设情况开展专题调研。因法治政府建设涉及工作 100 余项，点多面广，为增强调研的针对性和有效性，调研组重点围绕我市综合行政执法体制改革（以下简称执法改革）开展本次调研。现将有关情况报告如下：

一、执法改革基本情况及取得的主要成效

为贯彻党中央、国务院关于深化推进五大领域执法改革有关文件的要求，自 2018 年起，我市先后印发了《三亚市综合行政执法体制改革实施方案》（以下简称《实施方案》）与《关于调整三亚市综合行政执法局“三定”规定的通知》（以下简称《三定规定》），不断推动我市执法改革进程。目前，综合行政执法涉改人员转隶手续已全部完成，涉改人员已陆续到位，市综合行政执法局（以下简称市执法局）有关内设机构、下设机构和派出机构逐步实现正常运转，执法改革取得一定成效。据统计，从 2020 年 9 月至今年 3 月底，市执法局办理投诉举报和行政处罚案件

25070 宗，办结 24720 宗，办结率 98.60%。其中：行政处罚案件 4705 宗，办结 4440 宗，办结率 94.37%，行政处罚金额达 2136 万余元。

（一）实现行政执法事项清单管理。市政府组织有关部门取消了缺乏法律法规规章依据的执法事项，对长期未发生且无实际必要以及交叉重复的执法事项进行了逐项清理，最大限度减少不必要的行政执法事项。除涉及国家安全、限制人身自由、省垂管部门和面向机关内部执法之外，编制发布了综合行政执法事项清单共计 2160 项，并依法进行动态调整，从源头上加强了对行政执法的管理。

（二）明确综合行政执法实施范围。根据《实施方案》与《三定规定》，在现有综合行政执法基础上，全面整合市场监督管理局（知识产权局）、生态环境局、交通运输局、农业农村局等 25 个业务主管部门涉及公民、法人、其他组织的行政处罚权及与之相关的行政强制权（以下简称执法职责）和对应检查监督职责，以及公安管理方面法律、法规、规章规定的在人行道违章停放侵占道路影响通行的行政处罚权及与之相关的行政监督检查和行政强制权，纳入执法改革范畴，初步实现行政执法与行政监管的相对分离。

（三）优化精简执法机构设置。我市按照精简、统一、效能、职能相近的原则优化执法机构，在市场监管、生态环境、旅游文化市场、交通、水政、海洋渔业等领域整合组建五支副处级行政

执法支队，并按照设区的市和市辖区原则上只设一个执法层级的要求，在城管、住建、林业、民政、爱卫、教育等领域整合设立五个区分局，将全市 56 个行政执法机构整合为市执法局五个执法支队和五个区分局。

（四）建立综合执法协作机制。印发了《三亚市综合行政执法协作管理办法（试行）》，建立执法部门与业务主管部门信息共享、案件移送协调配合机制，推动执法部门与各业务主管部门签订《综合行政执法协作备忘录》。设立综合行政执法调度指挥室，承担全市性综合行政执法行动的组织、协调、指挥、调度工作。设立综合行政执法案件管理室，承担全市综合行政执法案件管理工作，负责开展与案件管理有关的考核。

（五）推进综合执法队伍建设。按照“编随事走、人随编走”的原则有序整合执法队伍，将人员编制向执法岗位倾斜，对执法队伍编制底数进行锁定管理，按照“老人老办法、新人新办法”的原则，对干部职工工作出妥善安排，改革后全市执法编制由 1112 个精简为 716 个。同时，严把人员进口关，全面清理规范编外聘用人员，严禁使用辅助人员执法。

二、执法改革存在的问题

（一）《实施方案》未经省政府批准。《实施方案》规定，我市执法改革完成后，由市执法局集中行使其他 24 个业务主管部门划转的行政处罚权。依据行政处罚法的规定，国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机

关的行政处罚权，但据市执法局反映，我市《实施方案》目前尚未获得省政府的批准。

（二）《三定规定》部分内容表述不准确。《三定规定》中关于市执法局行使工商管理、物价、农业等 24 个方面执法权的表述均限定为法律、法规、规章规定的行政处罚权及与之相关的行政监督检查、行政强制权，但是关于行使国土资源、林业等 2 个方面执法权表述为“行使对非法转让、占用、破坏土地资源等国土资源违法行为的行政处罚权和与之相关行政监督检查、行政强制权”以及“行使林业部门对违法使用林地、湿地等破坏林地保护空间的行政处罚权和与之相关行政监督检查、行政强制权”，未限定为法律、法规、规章规定的行政处罚权、行政监督检查及行政强制权，无形中扩大了执法部门的执法权限范围。

（三）区分局的执法主体责任存在争议。《实施方案》规定五个区分局系市执法局的派出机构，作为独立法人财务独立核算，独立承担执法主体责任，而《三定规定》规定各区分局受市执法局委托行使执法职责。《实施方案》与《三定规定》关于各区分局执法主体责任的规定存在冲突，容易引发行政复议、行政诉讼中的主体资格争议。依据行政诉讼法司法解释的有关规定，在没有法律、法规或者规章授权的情况下，派出机构行使行政职权的，属于行政诉讼法第二十六条规定的委托，应当由委托机关对外承担责任，故《实施方案》关于各区分局独立承担执法主体责任的规定与有关法律规定相抵触。

（四）职责权限不清导致推诿扯皮。由于我市综合行政体制改革尚处于磨合期，监管和执法职责边界模糊时，部分业务主管部门和执法部门简单割裂两者的关系，在实际工作中相互推诿，存在以管代罚或监管缺位的现象。此外，当执法事项涉及多个领域，相关执法职责分属各执法支队和各区分局行使时，在协调由谁牵头执法的过程中容易出现推诿扯皮，且可能发生因协调时间过长延误执法的现象。

（五）执法协作衔接不畅效率不高。执法部门在接到业务主管部门移送的违法线索时，由办公室呈批并分派至相应支队或者分局，由支队或分局派遣执法人员进行现场检查，对于符合《三亚市综合行政执法协作管理办法（试行）》关于移送的规定的，予以立案调查；对于不符合的，则退回业务主管部门补充证据材料，导致执法部门从接到违法线索到具体处理需要耗费较长时间，存在执法不及时的现象。此外，在农业、禽畜屠宰检疫等领域，省级执法仍归属省行业主管部门，而我市有关业务主管部门的执法职责、人员等均已划转至市执法局，导致我市业务主管部门与省行业主管部门相关工作对接不畅。

（六）监管、执法队伍建设均有待强化。一方面，部分业务主管部门将执法职责及执法人员、设备划转至执法部门后，由于现存的工作人员力量不足、缺乏相关专业知识和缺少相关执法设备等，导致监管力量减弱，存在监管不到位的现象。另一方面，部分执法事项对法律法规的理解适用以及证据收集要求较高，加

上执法人员身份多样且专业培训力度不够，执法部门的执法能力还有待进一步提高。

三、执法改革工作建议

（一）尽快完善《实施方案》并报送省政府批准。《实施方案》至今未获省政府批准，说明我市执法改革未依法获得省政府授权，导致这一重大改革于法无据。市政府要高度重视这一问题，尽快完善《实施方案》，依法报请省政府批准。

（二）完善《三定规定》中关于执法职责的规定。市政府要组织有关部门认真分析《三定规定》与土地管理法、森林法表述不同的原因，认真梳理筛查相关领域法律、法规关于授权行政机关行使行政处罚权、行政强制权的规定，协助市委编办按照相关法律、法规的规定，完善《三定规定》中关于市执法局行使国土资源、林业方面执法权的表述，建议限定为“法律、法规、规章规定的行政处罚权、行政监督检查及行政强制权”。

（三）明确区分局的执法主体责任。建议市政府成立专班，研究《实施方案》中规定各区分局作为市执法局派出机构独立承担执法主体责任与有关法律规定相抵触的问题，并理顺《实施方案》与《三定规定》在各区分局是否独立承担执法主体责任方面规定不一致的问题。建议《实施方案》及《三定规定》均明确各区分局对外统一以市执法局名义开展执法，执法决定上统一加盖市执法局的公章，由市执法局统一对外承担责任；也可以按照执法重心下移的改革精神，参照海口等地的做法，设立各区综合行

政执法局，以各区综合行政执法局的名义开展执法，对外独立承担责任。

（四）明确职责边界减少推诿扯皮。执法部门和业务主管部门要认真落实《三亚市综合行政执法协作管理办法（试行）》，积极推进综合行政执法协作机制，通过签订《综合行政执法协作备忘录》，以清单形式明确双方在执法协作、举报受理等方面的协作配合责任，如以清单形式仍无法明确责任边界的，应当补充具体案例，通过分解具体案例的各处置环节，进一步明确双方职责。业务主管部门要纠正“执法等同于监管”“综合执法包打天下”“执法职能划出，行政管理职能也随之划出”等观念，正确处理好行政监管与行政执法的关系，打破协作壁垒，减少推诿扯皮。同时，市执法局内部也要尽快出台工作办法，建立健全内部协调机制，明确各执法支队和各区分局在执法事项涉及多个领域且执法职责分属有关执法支队和各区分局时的执法协作责任及协作流程，避免在实际工作中因协调时间过长而延误执法。

（五）加强行政执法信息平台 and 监督平台建设。建议市政府组织有关部门以规范行政处罚、行政强制、行政检查为重点，以精简执法流程为突破口，加快建设集执法程序网上流转、执法信息自动采集、执法活动网上监督和执法情况网上查询等功能于一体的全市统一行政执法信息平台和行政执法监督平台，实现执法全过程网上办案，执法全流程网上监管，提高行政执法效率，并为市业务主管部门与省级行业主管部门就相关执法工作进行对

接提供便利。

（六）加强监管、执法队伍规范化建设。业务主管部门要积极争取财政支持，尽快解决因执法设备划转造成的监管设备不足问题，优化监管人员配置并加强业务能力培训。业务主管部门可以根据执法部门的需求，通过选派人员上门辅导、轮岗交流、座谈咨询等方式指导执法部门开展执法工作。执法部门要严格实行持证上岗和资格管理制度，加强交流培训，统一法律适用，按照有关规定规范证据收集以及执法制式服装、标志和执法执勤用车，打造管理精细化、执法规范化、服务人性化的执法队伍。

三亚市人大常委会法制工作委员会

2021 年 4 月 30 日