启东市人民政府办公室文件

启政办发〔2020〕38号

市政府办公室关于建立市镇综合行政执法协调协作机制的实施意见

各镇人民政府，各园区管委会，各街道办事处，市各委办局，市各直属单位：

为推进我市基层治理体系和治理能力现代化建设，整合基层审批服务执法力量,不断提高镇综合执法的执法效率和执法能力，根据《启东市关于推进基层整合审批服务执法力量的实施方案》（启办发〔2020〕6号）规定，结合我市实际，现就建立市镇综合行政执法协调协作机制，加强市镇执法协作配合提出如下实施意见：

一、总体要求

深入贯彻落实中央及省、市有关整合基层审批服务执法力量、

推进行政执法权限和力量向基层延伸、下沉的决定，以提高镇和市级部门行政执法协作配合为重点，强化市镇联动，规范行政审批事中事后监管和镇综合执法行为，建立健全综合执法协作配合运行机制，形成资源共享、信息互通、协作通畅的工作格局，为建立权责一致、权威高效的综合执法体制提供有力保障。

二、主要任务

（一）厘清职责边界

各镇人民政府与各市级业务主管部门要围绕建立健全市镇之间无缝衔接的监管机制，厘清源头监管、后续监管、末端执法的界限。市级业务主管部门是开展本行业专项治理工作的牵头部门，要切实落实行业管理主体责任，加强源头监管，依法履行政策制定、审查审批、批后监管、业务指导等职责，不得以行政处罚权或行政许可权划转为由拒不履行监管职责；要积极配合做好综合行政执法职权行使所涉的检验、检测、鉴定、认定等技术支撑工作。各镇要依法履行相对集中的行政处罚及与之相关的行政监督检查、后续监管、行政强制措施等职责。

1. 关于应批已批事项

市级业务主管部门要依照法律法规规章的规定，履行批后监管职责，承担对行政相对人是否严格按照行政许可规定的内容、范围、方式、期限从事生产、经营或其他活动的监管，以及是否持续符合行政许可条件和要求的监管。市级业务主管部门发现被许可人违反行政许可法等法律、法规、规章，有超越行政许可范围进行活动等行为的，应责令被许可人改正或者限期改正，并将

有关证据材料移交属地镇政府，由属地镇政府实施行政处罚。

各镇要对市级业务主管部门移送的违法线索进行立案、调查、取证，作出相关处罚决定，并将案件处理结果通报给市级业务主管部门。各镇发现被许可人违反行政许可法等法律、法规、规章，有超越行政许可范围进行活动等行为的，除已被直接赋予相应行政处罚权外，应及时向市级业务主管部门通报，并由市级业务主管部门依法作出相应处理。

2. 关于应批未批事项

市级业务主管部门要加强日常监管，发现行政相对人未依法取得本部门行政许可，擅自从事有关生产、经营或其他活动的，应根据行政许可的有关要求和程序，督促当事人限期改正或补办相关手续，依法需要给予行政处罚的，应及时将有关基本违法事实书面资料移交市级业务主管部门进行查处。当事人办理行政许可的后续情况，应及时抄告属地镇政府。应当行政许可的事项，市级业务主管部门因各种原因放弃许可的，由市级业务主管部门负责监管。

属地镇政府要加强日常巡查，对发现的涉嫌应批未批违法行为，应及时通报市级业务主管部门。属地镇政府对法律规定可直接作出行政处罚决定的,以及市级业务主管部门移送的有关案件，应进行立案、调查、取证，及时作出相关处罚决定，并将案件处理结果通报给市级业务主管部门。

3. 关于禁止类事项

市级业务主管部门要将有关执法依据、执法标准、相关解释

及时提供给各镇；执法依据有调整的，应及时通报各镇综合行政执法机构。要加强日常监管，依法需对违法行为人进行行政处罚的，应及时固定证据并将相关材料移交给综合行政执法机构进行查处。

法律法规有明确法律责任但无许可规定的，市级业务主管部门应加强行业规范，实施源头监管。属地镇政府要按照相关执法依据，加强日常巡查和随机抽查，对相关违法行为进行立案、调查、取证，作出相关处罚决定。对于调查取证相对简单、易于现场直接查处的违法行为，由属地镇政府在接收投诉线索后或在日常巡查中直接执法。

4. 其它需明确事项

当事人没有按期履行义务的事项，以及资格、资质类事项，一般由市级业务主管部门负责监管，市级业务主管部门对违法事项进行基本认定后，需要进行行政处罚的，应连同初查证据材料移送属地镇政府立案查处。

需要技术鉴定、检测才能确定违法行为的事项，由市级业务主管部门发现或受理举报、投诉的，市级业务主管部门在作出鉴定、检测结论后，移交属地镇政府；由属地镇政府发现或受理举报、投诉的，属地镇政府应转交市级业务主管部门作出鉴定、检测结论后，再进行处理。

随本次改革，相关许可审批事项一并划转镇的，参照上述要求，由镇政府内部机构之间开展协作。

（二）理顺层级关系

1. 镇政府与市级业务主管部门

各镇政府在镇域范围内承接下放事权，接受有关市级业务主管部门的业务指导和监督。市级业务主管部门要继续全面履行监管职责，根据相对集中行政处罚权范围，提供业务培训、政策指导和技术支持，积极推进研究制定与镇综合行政执法协调配合的工作机制，会同属地镇政府协调基层执法行动，组织跨区域、重大执法行动。

2. 镇政府与市级相关部门派驻执法机构

除党中央明确要求实行派驻体制的机构外，市相关部门派驻乡镇的执法机构原则上实行属地管理；继续实行派驻体制的，纳入镇统一指挥协调体系。各镇政府负责派驻执法队伍的人员安排、日常考核、执法保障等日常管理工作，加强与市级业务主管部门联系。各镇政府要加强组织领导，统筹辖区内各派驻机构和执法力量，完善执法联动机制，消除监管盲区，实施区域内综合执法和联合执法。

（三）加强执法协作

市级业务主管部门要和各镇加强沟通，强化执法协作，建立健全部门间无缝衔接的监管机制，避免监管漏洞。

1. 加强信息资源共享。市级业务主管部门应当将与各镇综合行政执法事项相关的管理信息提供给各镇,及时转送相关的法律、法规、规章、司法解释、执法解释，以及上级主管部门出台的行政规范性文件、行政执法动态信息。市级业务主管部门作出的行政审批事项，要及时抄告属地镇政府；情况紧急的，应在作出行

政审批事项后，立即抄告属地镇政府。各镇在作出行政处罚决定后，应及时书面抄告市级业务主管部门备案。

2. 加强部门联动协作。属地镇政府在查处违法行为过程中需要市级业务主管部门认定、技术鉴定或提供咨询意见的，应向市级业务主管部门提交执法协作文书，市级业务主管部门自收到执法协作文书后3个工作日内，书面反馈认定、鉴定或咨询意见；对于情况紧急或证据可能灭失的，市级业务主管部门应及时派员现场处置；需技术鉴定、情况复杂的，可适当延长反馈意见期限。属地镇政府在执法活动中发现有重大安全隐患、违法行为多发领域和环节的，应及时通报相关市级业务主管部门，并可会同市级业务主管部门召开专题会议，研究案情，商讨对策，联合执法。市级业务主管部门应及时分析研究，提出建议，采取有效措施。市级业务主管部门开展专项监督检查、行政审批、行政确认等工作，需要属地镇政府参与的，要向属地镇政府出具书面通知。情况紧急的也可先电话通知，事后补办书面手续。

3. 加强业务指导和技术保障。在职权划转初期，市级业务主管部门可采取集中培训的形式，指导各镇开展综合执法工作。各镇需要业务指导的，市级业务主管部门应采取上门辅导、座谈、咨询等方式，指导综合行政执法人员熟悉相关业务、法律法规、政策标准，正确使用执法设备，熟练掌握相关技能。市级业务主管部门要做好检验、检测等综合行政执法必需的技术保障工作，为综合行政执法部门开展执法活动提供技术支撑。

（四）健全工作制度

1. 建立案件移送协调协作机制。市级业务主管部门的执法事项下放前的已结案事项，相关案件资料由原业务主管部门负责归档保存；已立案未结案事项，原则上移送属地镇政府作出行政决定并保存相关档案资料。

市级业务主管部门的全部或部分行政处罚权下放给基层后，应与各镇建立案件移送相互抄告制度。案件移送应以业务主管部门、属地镇政府的名义进行，不得以内设机构的名义移送，法律法规明确规定的除外。各部门应确定负责办理案件移送、受理等工作的具体联系部门及联系人，相互配合，并定期沟通案件进展和处理情况。各镇、业务主管部门在移送案件时，应形成基本违法事实的书面材料。移送的案件材料包括涉嫌违法案件移送函、案源材料（现场检查记录、现场照片、举报投诉材料等）、初步证明违法行为事实情况的相关证据材料等。移送的案件应经部门领导批准、书面移送。

下放事权划转后，各镇在行政执法过程中发现违法行为属于市级业务主管部门管辖的，或市级业务主管部门在日常监管过程中发现违法行为属于各镇管辖的，应在5个工作日内移送有管辖权的一方处理；因调查核实等客观原因确需延长移送期限的，应事先告知相关部门，但移送期限最长不超过10个工作日。情况紧急的，应在24小时内移送有管辖权的一方处理；发现违法行为正在进行的，应立即责令当事人停止违法行为或采取相关措施及时制止，防止违法行为进一步扩大，并及时告知有管辖权的一方处理。各镇、市级业务主管部门应在5个工作日内书面告知移送部

门受理情况；不属于本部门管辖的，报请市人民政府决定，不得再行移送。

各镇在行政执法过程中发现违法行为，认为重大且疑难案件，需移送给市级业务主管部门的，征得市级业务主管部门同意后，参照上述要求办理，并报市司法局备案。

2. 建立举报投诉信访受理制度。对于涉及划转行政处罚事项的举报、投诉、信访，应当适用首问责任制原则，率先接到举报、投诉、信访的部门作为第一责任人予以受理。但明确不属于本部门职能、并征得受移交方同意的，应告知举报、投诉、信访人向有权的机关提出。

各镇接到群众举报、投诉、信访的，应及时受理。经初步核实未发现违法行为的，由各镇直接答复举报人、投诉人或信访人；经核实需要实施行政处罚的，按职责权限应及时立案调查违法行为并实施相应的行政处罚；需要移送的，以及主要涉及管理问题的，形成相关书面资料移交业务主管部门处理。

市级业务主管部门接到群众举报、投诉、信访的，应及时受理。经初步核实未发现违法行为的，由该部门直接答复举报人、投诉人或信访人；经核实需要实施行政处罚的，形成相关书面资料移交属地镇政府处理。

3. 建立执法案件协调会商制度。各镇与市级业务主管部门应建立双方协调会商制度，协调处理行政执法中的普遍性问题和热点难点问题，会商研讨综合执法和联合执法的主体、程序、权限等业务问题，协商解决监管、处罚有关管理、技术和法律适用问

题，对发现的重大案件线索，专题研究案情，组织协调推进联合执法；采取案例分析、法律解读等方式加强对综合行政执法部门、业务主管部门的指导。

协调会商形式分为例行会议和专题会议，例行会议由业务主管部门召集，原则上每半年召开1次；专题会议由业务主管部门根据工作需要适时召开。相关业务主管部门分管领导、责任科室负责人，各镇综合执法机构负责人、业务科室人员参加，并可视情邀请市司法局及其他相关单位参加。业务主管部门负责按照会议情况形成会议纪要，相关单位应按照会议纪要贯彻落实。

4. 建立两法衔接制度。建立各镇与公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关信息共享、案情通报、案件移送制度，实现行政执法和刑事司法无缝对接。属地镇政府发现违法行为涉嫌犯罪的，应及时移交司法机关，不得以罚代刑。当事人不履行行政决定的，属地镇政府应依法强制执行或向人民法院申请强制执行。对以暴力、危险等手段阻碍综合行政执法人员依法执行公务的，公安机关应及时依法查处；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

5. 建立职责分工争议协调制度。市级业务主管部门与各镇发生职责分工争议的，由双方在对违法行为先予协同处置的前提下，按照统一效能、权责一致、不推诿、不扯皮原则进行协商解决。依据上述标准，监督管理职责分工尚不能明确的，由市政府办公室进行协调；不能协调解决的，由市委编办和市司法局提出处理意见，报市政府作出决定。

（五）强化组织保障

1. 加强组织领导。实现镇与市级业务主管部门间的高效协作配合，是推进行政执法力量下沉，强化镇统一指挥和统筹协调职责的基础。各市级业务主管部门要高度重视与镇综合执法协作配合工作，增强政治意识、大局意识和责任意识，加强组织领导，结合实际制订具体实施意见，扎实开展基层综合执法工作。

2. 落实工作责任。各镇和市级业务主管部门要围绕全局，主动作为，明确工作目标、任务，积极开展对接，厘清日常监管与动态巡查、行政处罚的责任，不断完善镇与市级部门执法协调协作机制，充分加强部门间的协作配合，确保各项工作落到实处。市级业务主管部门将相关行政许可事项交由集中审批部门行使后，集中审批部门应参照本意见规定，依法履行应由原业务主管部门承担的协作配合工作。

3. 完善执法保障。各部门要积极支持各镇开展综合执法工作，帮助解决工作中遇到的实际困难和问题。机构编制、司法、公安、财政、人社等部门和其他业务主管部门要密切配合、通力协作，及时落实好改革推进中涉及的职责整合、法制监督、公安保障、经费保障、设施设备、队伍建设、办公保障等事项，按照职责分工做好相关工作，建立健全常态化、长效化工作机制。同时，要切实关心基层一线执法人员的工作和生活，结合实际积极采取拴心留人的激励保障措施，健全完善综合执法人员待遇保障制度。

4. 强化执法监督。要强化对市镇协作配合责任的刚性约束，制定并落实市镇之间的责任追究制度，将市镇协作配合落实的情

况纳入法治政府考核的内容。对不按职责分工履行职责，拒不履行技术支撑、信息共享、执法协助等协作配合义务的行为，按规定追究有关市镇部门和人员责任。

启东市人民政府办公室

2020 年 5 月 29 日

（此件公开发布）

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，市法院、检察院，市人武部，
市各人民团体。

启东市人民政府办公室　　2020 年 5 月 29 日印发