玉溪市深化应急管理综合行政执法改革
实 施 方 案

为认真贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于深化应急管理综合行政执法改革的意见〉的通知》(中办发〔2020〕35号)、《中共云南省委办公厅、云南省人民政府办公厅关于印发〈玉溪市机构改革方案〉的通知》(云厅字〔2019〕4号)和省应急厅、省委编办、省发展改革委、省司法厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅《关于贯彻落实深化应急管理综合行政执法改革有关工作的通知》(云应急〔2021〕18号)精神，结合玉溪实际，制定本实施方案。

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为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于深化应急管理综合行政执法改革的决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，树牢安全发展理念，以“玉溪之变”强化应急管理综合行政执法能力，着力防范化解重大安全风险，坚决遏制重特大事故，有效应对处置自然灾害和事故灾难，为玉溪经

济社会高质量发展保驾护航。

（二）总体目标

通过深化改革，理顺监督执法关系，按照“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”的要求，强化应急管理综合行政执法体系和能力建设，打造信念坚定、政治过硬、执法文明、人民满意的应急管理综合行政执法队伍。着力构建职责明确、分类分级、协调顺畅、管理规范、保障有力的应急管理综合行政执法体系。

（三）基本原则

坚持和加强党的全面领导。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，把加强党对一切工作的领导贯穿应急管理综合行政执法改革各方面和全过程。

坚持优化协同高效。统筹配置执法资源，加强专业化监管执法能力建设，强化部门协同配合，提高监管执法效能。突出加强安全生产执法工作，有效防范遏制生产安全事故发生。

坚持全面依法行政。依法履行职权，完善行政执法程序，规范行政执法行为，做到严格规范公正文明执法。加强执法监督，落实行政执法责任，保障执法条件，做到有权必有责、用权受监督、违法受追究。

坚持准军事化管理。用铁的纪律锤炼队伍，用过硬作风塑造队伍，严格制度标准、强化执行落实，立起新时代应急管理综合行政执法队伍的崭新形象，让党和人民信得过、靠得住、能放心。

坚持统筹规划推进。按照应急管理体系和能力现代化要求，统筹安排、全面推进，加快健全应急管理综合行政执法体系。

二、主要任务

（一）整合监管执法职责。将法律法规赋予应急管理部门的有关危险化学品、烟花爆竹、非煤矿山、工贸等行业领域的安全生产监管，以及地质灾害、水旱灾害、森林草原火灾等有关应急抢险和灾害救助、防震减灾等方面的行政处罚、行政强制职能进行整合，组建应急管理综合行政执法队伍，以本级应急管理部门名义统一执法。建立完善应急管理部门内设机构和综合行政执法队伍协调联动机制，联合实施行政检查，减少检查频次，提高监管执法效能。

（二）健全监管执法体系。实施分类分级监管执法，厘清市、县（市、区）的执法管辖权限，明确执法范围、执法重点，防止多层次重复执法、层层下放转移执法责任，弱化执法责任。按照设区的市及其市辖区减少执法层级、不重复执法的原则，实行以区为主的执法管理体制，市级不再设置应急管理综合行政执法队伍。应急管理综合行政执法职能主

要由县（市、区）承担。

市应急管理部门承担全市应急管理综合行政执法统筹协调、监督指导职责，承担法律法规直接赋予市级的执法职责，监督指导全市应急管理系统执法体系建设和执法工作，组织在市内具有重大影响复杂案件查处和县（市、区）级跨区域执法，对县（市、区）应急管理综合行政执法队伍进行业务指导、组织协调和岗位培训，对县（市、区）履行执法职责和案件查处情况进行抽查和考核。组织开展市内联合执法、交叉执法、专项执法。

各县（市、区）应急管理部门要强化属地管理责任，认真履行行政执法职责，完善执法流程，解决一线执法效率问题。具体承担法律法规直接赋予县级的执法职责。对乡镇（街道）有能力承担的简易执法事项，依法委托乡镇（街道）执法，并监督指导辖区内被委托执法的乡镇（街道）应急管理综合行政执法工作；同时加强对乡镇（街道）的应急管理、安全生产、防灾减灾救灾、灾害救助和信息、统计工作的业务指导，组织协调和岗位培训工作，乡镇（街道）要明确相应机构承担职责。县（市、区）应急管理部门原则上实行“局队合一”体制，形成监管执法合力。按照机构编制管理规定，设置的应急管理综合行政执法队伍，名称统一规范为“××县（市、区）应急管理综合行政执法大队”，队长由应急管理局局长兼任，统一以应急管理部门的名义执法。

乡镇人民政府以及街道办事处、各类开发区和工业园区等功能区管理机构要落实相关职责，确保责有人负、事有人干，配备专（兼）职监管人员，切实强化辖区内监督管理责任，依法履行好辖区范围的应急管理、安全生产、防灾减灾救灾等方面的监督管理工作职责。

（三）加强执法队伍建设。各县（市、区）党委、人民政府要结合本行政区域内的人口总量、安全生产状况以及经济发展规模、产业分布、企业数量、自然灾害和安全风险等级等特点，在现有机构编制规模内，整合优化职能和编制配备。统筹配置执法资源和执法力量，严格执行机构编制管理规定，规范机构编制管理，按照“编随事走、人随编走”的原则充实加强应急管理综合执法力量，保证事有人管、法有人执。人员编制向执法岗位倾斜，防止只增加职能，不增加人员，甚至将现有的安全生产执法力量挪用摊薄。

应急管理综合行政执法改革涉及机构编制事项，按有关程序办理。严格准入门槛，严禁将不符合行政执法类公务员管理规范要求的人员划入应急管理综合行政执法队伍，严禁挤占、挪用原本应用于公益服务的事业编制。现有执法人员，全部实行执法考试合格并取得执法资格证后方可上岗；新招录人员，坚持凡进必考，严格实施执法人员持证上岗和资格管理制度，没有取得执法资格证的不得从事执法活动。严格执行国家、省有关规定和标准规范，应急管理综合行政执法

队伍实行准军事化管理，着力打造一支政治过硬、作风过硬、业务过硬的高素质执法队伍。要突出安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理专业要求，组织执法人员开展执法培训和继续教育培训，着力培养专兼结合、一专多能执法人才，提高执法人员素质。提高应急管理综合行政执法队伍专业化素质，具有应急管理相关学历、职业资格和实践经验的执法人员数量，到2022年年底不低于应急管理在职执法人员的75%。加大安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等领域急需紧缺专业人才引进和培养力度，提升一线执法人员履职能力。

县（市、区）应急管理部门可根据工作需要，面向社会招聘行政执法辅助人员，协助执法人员开展相关工作，健全招录、培训、考核、保障等制度，加强规范化管理。

（四）下移执法重心。各县（市、区）党委、人民政府要采取有力措施推动执法力量向执法一线倾斜，执法人员编制重点用于执法一线，着力解决一线执法力量薄弱、专业能力不足及多层级重复执法等问题。合理规划、调整、部署执法机构，统一名称、规格、数量和层级，创新体制机制，优化人员配置，重点加强动态巡查、办案等执法一线工作力量。

（五）规范执法行为。对照国家和省级应急管理综合行政执法事项指导目录，全面梳理、规范和精简执法事项，加强对行政处罚、行政强制事项管理，编制统一执法目录，实

行执法事项清单制度。建立完善行政处罚、行政强制权责清单，并依法及时动态调整，清理取消没有法律法规规章依据和交叉重复的执法事项，切实防止不合法、不合理执法现象。全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，及时公开执法职责、执法依据、执法标准、执法程序、监督途径、执法结果。对行政执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等进行全过程记录，全面系统归档保存，做到可回溯管理。落实重大执法决定法制审核责任，确保依法执法。健全行政处罚自由裁量标准，细化行政处罚等级，合理确定自由裁量幅度，防止执法随意、标准不一，确保执法处罚公平、公正、准确、合法。

畅通行政复议渠道，加强上级对下级案件办理的督查，杜绝有案不办、办人情案。落实法定代表人出庭应诉制度。加大行政问责力度，对不作为、不执法的，依纪依法追究有关人员责任。

（六）完善执法方式。健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，推进“执法+专家”“互联网+监管”“互联网+执法”建设，优化和改进执法方式，提升执法效能，最大限度减少不必要的执法，切实防止执法扰民。

市、县（市、区）应急管理部门要科学制定年度执法计划，突出重点行业领域和重点地区，确定辖区内重点企业名

单，按明确的时间周期固定开展“全覆盖”执法检查；对其他企业实行“双随机、一公开”执法抽查。开展“执法＋专家”式执法，寓服务于执法之中，推动企业负责人、安全管理人员和岗位操作员工全过程参加执法检查，进行“说理式执法”,增强企业自我防范风险意识和主动消除违法违规行为的自觉性。综合运用互联网、云计算、大数据等现代信息技术，提升监管执法数字化、精细化、智慧化水平。加强与各部门之间信息开放共享、互联互通。加强应急管理执法检查跨部门协调配合，建立完善联合执法机制，增强执法合力，对实施惩戒的企业，增加执法检查频次，提高震慑力。

（七）健全执法制度。完善行政执法程序，推行执法办案评议考核制度，建立健全执法评价体系，做到精准执法、规范执法、严格执法。严格落实“谁执法谁普法”普法责任制，将普法融入执法办案全过程。加强执法监督，完善内部和外部监督机制。严格规范行政执法程序，明确执法步骤，完善执法证据规则，建立领导干部违法干预执法活动和插手具体违法案件查处责任追究制度，实行干预留痕和记录，防止地方和部门保护主义。规范实施安全生产行政执法与刑事司法衔接制度，严格执行移送标准和程序，防止有案难移、有案不移和不查不办、以罚代刑现象。

建立完善执法人员交流培养和考核奖惩机制，让每位坚守在执法岗位上的执法人员有存在感、荣誉感、归属感。坚

持依纪依法、客观公正追究执法失职渎职责任，建立健全容错纠错机制，充分调动广大执法人员动真碰硬、担当作为。

（八）强化安全生产监管执法。各县（市、区）党委、人民政府要严格落实《中共玉溪市委办公室、玉溪市人民政府办公室关于印发〈玉溪市党政领导干部安全生产责任制实施办法〉的通知》（玉室字〔2018〕1号）精神，切实加强对安全生产工作的领导，在应急管理综合行政执法改革、体系建设、队伍建设和工作部署时要突出加强安全生产监管执法这个关键，配齐配强安全生产监管执法力量，将安全生产监管执法作为年度安全生产目标责任考核的内容，研究解决安全生产突出困难和问题，严厉打击安全生产非法违法行为，全面落实企业安全生产的主体责任，推动企业建立安全生产管理团队。应急管理部门要充分发挥安全生产综合监督管理职能作用，对发现不属于本部门监管执法权限的安全生产问题隐患，要及时移交有关部门依法查处，推动管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全的监管职责落实到位。针对安全生产突出问题隐患，深入分析深层次矛盾，及时依法依规进行处理，及时防范化解重大安全风险。积极推进安全生产诚信体系建设，完善企业安全生产不良记录“黑名单”制度，建立失信惩戒和守信激励机制，切实推动企业主体责任落实。

（九）强化执法保障。要严格按照《云南省人民政府关

于将全省安全生产监督管理部门确定为政府行政执法机构的通知》（云政发〔2017〕72号）精神，把应急管理部门列为政府的行政执法机构，从2022年把应急管理执法装备、服装、执法用车和执法工作经费纳入同级财政预算管理，执法工作经费按照政法B类标准确定，确保执法工作顺利开展。按照事权与支出责任相适应原则，严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁罚没收入与部门利益直接或者变相挂钩。

强化执法人员职业保障，完善执法人员工资待遇保障政策，认真落实执法人员工资、奖金、工伤保险、意外伤害保险等待遇，充分调动广大执法人员的积极性。

严格执行国家和省有关应急管理系统全面实行准军事化管理的标准规范，制定市、县（市、区）应急管理综合行政执法准军事化管理制度、方案，规范管理。有关执法制式服装、标志和执法执勤用车配备，按中央统一规定执行。

三、组织实施

（一）提高思想认识。各县（市、区）党委、人民政府以及有关部门要强化底线思维、红线意识，始终把防范化解重大安全风险责任牢牢扛在肩上，通过建设更加有力、更加有效的应急管理综合行政执法队伍，推动安全生产形势持续稳定好转、防范应对灾害事故更加有力有序有效。

（二）加强组织领导。各县（市、区）党委、人民政府要切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，加

强应急管理综合行政执法改革工作的组织领导，切实研究解决瓶颈问题，科学制定方案，统筹实施。市应急局要加强对各县（市、区）推进改革的指导，会同市委组织部、市委编办、市司法局、市财政局、市发展改革委、市人力资源社会保障局等部门及时研究解决改革过程中的具体问题。各级有关部门要加强协同配合，做好应急管理综合行政执法相关保障，支持推进改革。

（三）严肃工作纪律。要严格执行有关规定，严禁在改革期间突击进人、突击提拔和突击调整交流干部，防止国有资产流失。涉及机构变动、职责调整的单位必须服从大局，确保机构、职责、队伍等按要求及时调整到位，严禁搞变通、拖延改革，做到思想不乱、干劲不减、工作不断，保持工作的连续性和稳定性，确保应急管理综合行政执法改革工作平稳有序推进。

中共玉溪市委办公室　　2021年9月10日印发