

湖南省交通运输厅文件

湘交法制〔2020〕175号

湖南省交通运输厅 关于印发《关于深化交通运输综合行政执法 改革构建高效运行新机制的指导意见》的通知

各市州交通运输局，厅直各单位，厅机关各处室：

现将《湖南省交通运输厅关于深化交通运输综合行政执法改革构建高效运行新机制的指导意见》印发给你们，请结合工作实际贯彻执行。



湖南省交通运输厅

关于深化交通运输综合行政执法改革 构建高效运行新机制的指导意见

为进一步深化交通运输改革，重塑交通运输治理体系，统筹运用交通运输综合行政执法改革、承担行政职能事业单位改革、高速公路政事企分离改革、放管服改革、新一轮机构改革成果，加快建立责权明晰、衔接紧密、协作有序、运转顺畅的行业治理新机制，强化运行综合保障，增强行业治理效能，建设负责任的行业、有担当的部门，根据中央决策、部省要求、厅推进实施综合行政执法改革系列意见和省机构编制部门相关“三定”方案，结合我省交通运输行业改革发展实际，制定本指导意见。

一、保持深化改革的战略定力

1. **坚持政治引领。**必须进一步提高政治站位。深刻认识实施综合执法等改革是党中央作出的重大决策部署，是提升行业治理体系治理能力的深刻变革，是推动行业高质量发展、建设人民满意交通的必然要求。全行业必须树牢“四个意识”、坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，按照中央决策、部

省要求和厅工作安排，狠抓改革任务落实，推进治理体系治理能力现代化。

2. 坚持问题导向。必须坚持以问题为导向深化改革。充分聚焦几重改革后所出现的矛盾和问题，解决好“谁来干、干什么、怎么干”的问题，按照“改革一张图、实施一盘棋、治理一张网”目标要求，在全行业构建起高效运行新机制，切实解决职责界面不清、工作衔接不紧、业务协作不畅、治理效能不高问题，确保以高效能治理保障高质量发展。

3. 坚持依法依规。必须坚持依法治理。按照“先立后破、不立不破”原则，进一步清理修订与现行工作任务不相适应的法规制度固定改革成果。把准行业指导、地方主导工作定位，条块结合，以块为主，上下联动形成合力。严守改革纪律红线，严守有关机构编制工作规定。

4. 坚持整体推进。必须按照统分结合、整体推进的思路实施改革。充分统筹综合执法等几重改革，做好系统集成，进一步优化治理体系。总体布建运行机制，形成指导意见、重点业务领域协作办法“1+N”机制保障。立足优化协同高效，实现行业主管部门和参与治理机构同频共振、联动联治。注重点面结合，实践检验，最大限度迸发改革活力。

5. 坚持创新推动。必须坚持以创新为驱动的工作思维。打破思想藩篱，破除固有思维、路径依赖，推动思想革命。创新

行业监管、业务开展新模式，力推不见面审批、非现场执法、视频监控、信用监管。基于科技信息化支撑，加快数据赋能，强化行业治理、生产经营服务产生的大数据的共享运用，最大限度地提升行业治理效能。

二、把握改革后行业治理结构变化和治理机构工作关系定位

6. 治理结构。行业管理主体：交通运输主管部门。是行使行业行政管理职权的唯一主体。行政决定文书（含行政许可、行政处罚及与其相关的行政检查、行政强制等）需以交通运输主管部门名义出具，统一适用省交通运输厅印发的新版执法文书格式。**行政执法具体实施机构：**交通运输综合执法机构。以同级交通运输主管部门名义开展执法。**行政辅助支撑机构：**交通运输主管部门所属行业发展机构。承担行政辅助、公共服务、技术支撑、决策参谋等工作。高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人等单位根据省人民政府和厅要求提供相应行政辅助支撑服务。

专项治理工作由交通运输主管部门相关业务处（科、股）室牵头会同综合执法机构、相关行业发展机构组织制订工作方案，以交通运输主管部门名义印发和通报结果，交通运输主管部门可以明确由行业发展机构或综合执法机构具体牵头组织实

施，实施机构可以自己名义汇报、衔接具体实施工作。

7. 治理事项。行政执法管理事项：交通运输主管部门对外公布的权力清单事项。交通运输主管部门是处理行政执法管理事项的唯一适格主体。**行业发展事项：**除行政执法管理事项外的行业指导引导、规范行业管理、服务支撑经济社会发展的事项，主要包括规划计划编制、财政性资金安排、工程建设、保通保畅、安全应急、救援处置、调解裁决、公共服务、污染防治、认证认定、科技应用、事故调查、政策标准制订等事项。交通运输主管部门及所属综合执法机构、行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位按照职能职责设定和工作分工做好行业发展服务工作。**内部管理事项：**交通运输主管部门及所属综合执法机构、行业发展机构可以独立承担、自行决定、规范保障内部运行和服务的事项。

行政执法管理事项、行业发展事项、内部管理事项分级实行清单化管理。交通运输主管部门业务处（科、股）室可在分管领导带领下，组织同级综合执法机构、行业发展机构等按照公路、水上交通、道路运输、轨道交通、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）、工程质量及造价监督、交通运输安全生产等重点业务领域编制确定本领域行政执法管理事项、行业发展事项清单。内部管理事项清单由行业治理机构自行组织编制确定。

行政执法管理事项需要综合执法机构具体实施或行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位提供行政辅助、技术支撑服务的，由交通运输主管部门业务归口处（科、股）室会同综合执法机构、行业发展机构及相关单位根据行政执法管理事项权力运行链条分环节梳理业务流程、明晰职责界面和工作责任。

行业发展事项由交通运输主管部门归口业务处（科、股）室会同综合执法机构、行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位根据事项流程明晰职责界面和工作责任。

内部管理事项由行业治理机构自行明晰内部工作流程、工作界面和工作责任。

8. 工作关系。交通运输主管部门与综合执法机构：综合执法机构是同级交通运输主管部门直属的行政执法具体实施机构，以交通运输主管部门名义对外开展执法，不存在委托执法关系，对外只能以交通运输主管部门名义开展执法工作，对内可以综合执法机构名义函商、对接工作。综合执法机构对同级交通运输主管部门负责，可以对下一级综合执法机构进行业务指导。

交通运输主管部门与行业发展机构：行业发展机构是同级交通运输主管部门直属单位，在同级交通运输主管部门主管领导下开展工作，是同级交通运输主管部门履行行业发展、行业管理职责的“服务员”（承担行业发展、行政辅助和本领域公共服务职责）、“参谋部”（提供技术支撑）、“智囊团”（提供决策参谋服务）和“冲锋队”（根据交办具体组织实施专项工作）。

行业发展机构按规定实施单位法人登记，可以自己名义根据职能职责设定和工作分工汇报、请示、布置、衔接工作，召开“XX事务工作会议”，经同级交通运输主管部门同意，可以对口通知下一级行业发展机构参加，邀请同级交通运输主管部门相关领导、相关业务处（科、股）室、同级综合执法机构、行业内存在业务协作的同级行业发展机构负责人和下一级交通运输主管部门分管负责人参加。

综合执法机构与行业发展机构：两者在同级交通运输主管部门主管领导下开展工作，是同级交通运输主管部门履行行业管理、行业发展职能职责的“左右手”。市、县交通运输综合执法机构负责行政处罚及与其相关的行政检查、行政强制等一线执法监管、执法办案和案件移送，行业发展机构提供执法辅助服务。

行业发展机构与下一级交通运输主管部门及所属行业发展机构：行业发展机构不承担行业管理职能，不指导下一级交通

运输主管部门工作，不得以自己名义对下一级交通运输主管部门布置工作、提出要求，但可就承担的专项工作或相关业务领域事务性工作进行函商、对接。行业发展机构对下一级对口行业发展机构可以进行业务指导，布置相关工作，提出工作要求。

同级行业发展机构：相互间是平行的工作关系，涉及交集工作，可由同级交通运输主管部门人事机构牵头组织会商，明晰职责界面、工作内容和工作职责。

9. 考核管理。交通运输主管部门负责组织行业考核管理，并通报和运用考核结果，综合执法机构、行业发展机构不得以自己名义组织行业考核管理。建立行业新体制机制重塑运行和治理效能评价指标体系，分别纳入省对市州真抓实干考核激励、高速公路服务质量和收费标准挂钩、高速公路集团有限公司领导班子功能绩效考核、综合执法检查、交通运输主管部门内设机构及所属行业发展机构绩效考核重要指标。

三、构建交通运输行政执法协作新机制

10. 总体布建设计。突出重点领域，即高速公路、普通公路、水上交通、道路运输、交通工程质量及造价监督、轨道交通、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）领域建立执法协作办法，完善交通运输安全生产责任体系。**聚焦高频事项，**即行政许可、行政处罚及与其相关的行政检查、行政强制事项。**注重体系化推进，**省交通运输厅牵头先行制订 1 个构建治理新机

制总体指导意见，1个交通运输综合行政执法协作办法，1个高速公路路政执法协作实施办法，完善1个安全生产责任体系；市、县交通运输主管部门因地制宜建立执法协作机制，形成全省交通运输行政执法协作“1+N”的机制保障体系。

11. 明晰职责界面。省交通运输厅不设综合执法队伍，内设法制机构指导监督全省交通运输综合执法和队伍建设，负责重大案件查处和跨市州行政区域执法的组织协调，按程序调用市县综合执法机构力量。省交通运输厅业务处室负责本领域执法的日常协调、行业指导等工作，承担省本级具体执法职责。

市县按规定设置综合执法机构。市县交通运输主管部门法制机构指导监督本行政区域交通运输综合执法和队伍建设。市县交通运输综合执法机构具体实施执法工作，行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位提供执法辅助。乡级交通运输综合行政执法纳入乡镇党委政府指挥协调工作机制。

交通运输主管部门应明确一名领导分管法制和综合执法工作，综合执法机构归口向同级交通运输主管部门分管领导、法制机构汇报、衔接工作，涉及专业领域执法管理工作疑难和需协调的问题，由分管领导组织法制机构、相关业务处（科、股）室、综合执法机构、行业发展机构、高速公路和轨道交通经营

管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位会商。

综合执法机构内设执法监督部门负责一般执法决定的法制审核。交通运输主管部门法制机构负责重大执法决定的法制审核，审核后按程序提交决策会议研究决定。

12. 规范行业检查。按照行业统筹、保障日常、突出重点、科学合理、全面履职的原则，将行业检查规范为行政检查、专项检查、日常巡查三类。**行政检查**为根据交通运输主管部门权力清单列明检查事项开展的检查活动（包括安全生产监督行政执法检查），主要采取“双随机一公开”方式进行。**专项检查**为针对重大活动保障或者重大安全事件、重大行业整体行动、重大执法专项行动开展的检查活动，主要采取联合检查方式进行。**日常巡查**为综合执法机构、行业发展机构日常履职开展的检查活动，主要采取“四不两直”方式进行。

交通运输主管部门应按规定编制年度行政检查、专项检查计划；法制机构负责统筹指导，业务处（科、股）室归口指导协调，具体由综合执法机构会同行业发展机构按职责分工组织实施。日常巡查由综合执法机构、行业发展机构负责组织，其中安全管理例行巡查由交通运输主管部门安全生产监督机构统筹指导协调。行政检查、专项检查、日常巡查应明确对象、内容、频率、组织形式、方式方法等，互相衔接、紧密配合，避

免重复检查、多头检查。

13. 分级分类办案。 交通运输行政处罚案件分为职能型案件和流转型案件。职能型案件是综合执法机构在日常检查中发现、调查取证并全程依法处理的案件。流转型案件是行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位在日常巡查中发现违法行为线索并移送综合执法机构依法办理的案件，综合执法机构应当依法处理并反馈结果。

14. 强化监管协作。 综合执法机构相对集中行使行政处罚及与其相关的行政检查、行政强制、安全生产监督行政执法检查职责，发现的日常管理问题，应当告知行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位及时处置。高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位负责辖区业务领域日常检查、安全管理例行巡查和隐患整改跟进督查，发现涉嫌一般违法行为，可以隐患告知书、整改建议书等形式提出，并抄告综合执法机构；发现涉嫌严重违法行为，应当场予以劝止、留存证据并派员驻守，即速通知综合执法机构派员开展现场执法，综合执法机构应及时反馈处理结果。

综合执法机构依法实施行政强制措施时，行业发展机构、

高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位应当根据综合执法机构的商请予以协助。

规范非现场执法协作。信息化监控设施及监控设施公示、实时视频监控、线索初核等事务性工作由行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位承担，涉嫌违法线索移送综合执法机构处理，综合执法机构应及时反馈处理结果。非现场执法的取证要素、证据规则、配套文书、移送流程等，由省交通运输厅另行制定。

行政许可事项按照“谁许可、谁监管、谁负责”的原则，由交通运输主管部门负责许可后的行业监管，行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位提供辅助支撑。综合执法机构负责与行政处罚相关的执法检查。作出吊销许可的处罚决定，应抄告核发许可的机关同步注销相关许可证件。交通运输主管部门实施行政许可后，依法作出撤销、注销原许可决定的，应抄告综合执法机构。

综合执法机构应统筹配置高速公路、普通公路、水上交通、道路运输、工程质量及造价监督、轨道交通、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）、安全生产等重点领域执法力量，强化与

行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位的衔接配合。

15. 加快信息共享。建设健全“互联网+政务”服务平台（行政许可支撑）、交通运输综合行政执法管理信息系统（执法办案支撑）、信用信息管理系统（信用管理支撑）、“互联网+监管”平台（对监管者的监管支撑）四张网。

动态调整充实涵盖交通运输基础设施、市场主体、营业车船、从业人员、治理机构等在内的基础数据，实时归集交通运输生产经营、公共服务、行业监管产生的数据，建立基于信息化运用的大数据库。

实行监管信息抄告共享。交通运输主管部门、综合执法机构、行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位根据职责分工，按照规定在对应系统即时录入传输行政许可、行政处罚、行政辅助等行业治理信息，并记入行政相对人信用档案，实现处罚信息、许可信息、信用评价信息的实时共享。加强数据的互联互通，覆盖行业监管全过程。

全覆盖推行行政处罚信息与行政许可信息的共享运用。行政相对人逾期未接受综合执法机构处理或者拒不履行处罚决定的，由综合执法机构将相关信息抄告交通运输主管部门及行政

辅助单位，作为核发相关许可证件的审慎性参考；行政相对人具有严重违法记录的，依据相关规定不予受理或依法作出其他处理；行政相对人许可证件被综合执法机构暂扣或者先行登记保存的，管理机构不予补办。

16. 推进监管创新。大力推行“双随机、一公开”监管。将其作为交通运输市场监管的基本手段。

实施重点监管。加强对旅客运输、危险货物运输、交通基础设施建设、轨道交通运营等重点领域和道路运输“两客一危”车辆、水路运输“四类重点船舶”、港口危险货物装卸仓储、大中型桥梁和隧道安全、通航建筑物和航运枢纽运行安全等重点事项监管。扩大检查范围、提高检查频次，重大隐患“一事一办”“专人督办”。推进风险分级管理，严格重大风险报备制度，实现重大风险“一企一策”“一项一案”。建立重点监管企业名录管理制度，采取重点措施监管。

开展信用监管。充分发挥信用在交通运输市场监管中的“基础桩”作用，推进行业信用评价和分级分类监管，及时公开共享相关信用信息，加强对守信主体的激励。依法依规对失信主体予以惩戒，对列入重点关注名单的，依法增加执法检查频次、加大处罚力度；对列入黑名单的，依法采取联合惩戒措施。

强化信息化监管。充分利用互联网、大数据、云计算等新技术，对运输企业、营业车船及各类经营行为进行精准监管。

加强现场电子取证和检测设施建设，积极推广网络监测、视频监控等非现场监管方式。

推行包容审慎监管。对于网约车等新业态，贯彻鼓励创新、趋利避害、规范发展、包容审慎原则，促进新老业态融合发展；坚守质量和安全底线，对出现的问题及时引导或处置。对潜在风险大、可能造成严重不良后果的，依法严格监管。

17. 联席会议制度。交通运输主管部门根据业务领域分类建立联席会议制度，交通运输主管部门主要领导为总召集人，分管领导为分管工作领域联席会议召集人，相关业务处（科、股）室、综合执法机构、行业发展机构、高速公路和轨道交通经营管理单位、地方铁路（含专用铁路、铁路专用线）经营管理单位、相关工程项目法人单位负责人为成员，业务主管处（科、股）室主要负责人兼任联席会议办公室主任。

联席会议根据工作需要召开，及时研究解决对应业务领域行业管理、行业发展、行政辅助等方面的工作协调、衔接和运转问题，对于重大分歧、重大问题或涉及其他领导分管领域工作，报总召集人组织研究决定。

四、强化行业治理新机制运行保障

18. 建立新执法体制框架体系。市县年内全面完成交通运输综合行政执法新体制组建和省调整下放执法事权承接到位。加快综合执法机构人员划转，解决制约改革推进难题。探索推

进综合执法市、区共管，市设综合执法机构区不设的，推广“市为主体、区为支撑”共管模式；市、区同设的，科学划分执法监管区域、监管对象，避免多头检查、重复执法。有序实施局队合一，县级实行交通运输局与综合执法大队一套班子、两块牌子，处理好乡镇党委、政府统一组织指挥本行政区域执法和交通运输专业执法的关系。

19. 修订完善法规制度体系。加强法规制度的立改废和宣传贯彻。做好《湖南省铁路安全管理条例》出台、《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例》立法、《湖南省高速公路条例（修订）》重点调研工作；适应改革形势落实《湖南省道路运输条例》等5部交通运输地方性法规修正成果。加强规范性文件管理，严格合法性和公平竞争审查，落实“三统一”登记制度，持续做好清理规范工作。加强普法宣传，突出做好《宪法》《民法典》的宣贯，增强行业法治观念、法律意识和依法行政能力。

20. 动态调整权责清单体系。根据法律、法规、规章及政策变化、行政执法“三项制度”推行要求和交通运输主管部门内设机构调整实际，动态调整权力清单、公共服务事项清单、互联网+监管事项清单、交通运输行政处罚自由裁量权基准办法，组织制定交通运输综合执法监管事项清单。

21. 整建提升支撑队伍体系。加强依法行政主体队伍建设。交通运输主管部门是依法行政主体，内设机构都有依法行政职

责，每一名工作人员都是依法行政个体，要全覆盖落实学法、考法、述法制度，增强履职能力。法制机构及其工作人员承担职责范围内的依法行政的指导、监督职责，纪检监察机构依法开展效能监察和执纪问责。

加强一线执法监管队伍建设。市、县两级综合执法队伍是交通运输主管部门面向社会、服务群众的重要力量。当务之急要按照“先整合、再规范”的原则，整合成一支队伍，2021年开始开展综合执法队伍大整建能力素质大提升行动，同时针对基层基础薄弱实际争取各方支持，强化支撑保障。

加强行政辅助支撑队伍建设。发挥好交通运输主管部门所属行业发展机构及高速公路经营管理单位、相关设计、科研单位作用，特别是在行政辅助、公共服务、技术支撑、政策标准制订等方面，体现服务优势、专业优势和特定领域事务工作优势。高度重视市、县交通运输行业发展机构符合条件人员划转综合执法机构后出现的人员老龄化、“空心化”问题，积极争取相关部门政策支持。

22. 实化强化执法保障体系。争取同级党委、政府支持，将交通运输综合行政执法经费纳入财政预算。加强执法资格管理，有序组织换发交通运输综合行政执法证件。按照国家统一规定和部署安排，会同改革牵头部门和相关职能部门，落实综合执法机构和人员编制性质、执法服装、执法车船设施装备等

配套政策、标准。实化“四基四化”抓手，持续推进基层执法队伍职业化、基层执法站所标准化、基础管理制度规范化、基层执法工作信息化建设，久久为功打基础强基层。

23. 统筹融合科技支撑体系。深入推进大数据、云计算、5G等新一代信息技术与行业治理深度融合。加快互联网+政务服务、综合行政执法管理、行业信用管理、互联网+监管4个信息化网络平台的建设。满足重点业务领域需求，加快建设完善全省基于信息化的科技治超、“两客一危”智能监控、智慧水运综合监管等支撑系统，注重系统的对接融通和信息的共享运用，为大力推行不见面审批、非现场执法、网络化办案、视频实时监控、信用监管创造条件。

24. 健全监督管理体系。加强依法行政程序和过程管理，执行落实重大行政决策、行政许可、行政处罚、行政强制程序规定；全面推行行政执法“三项制度”；严格落实交通运输行政处罚自由裁量权基准办法。**形成监督合力**，重点落实同级党组织主体责任、纪检监察机构监督责任，推行互联网+监管，强化综合执法监督，自觉接受人大、政协、司法、舆论和社会监督。**严格落实执法责任追究制度**，坚决查处违规执法、以罚代管、粗暴执法和选择性执法行为。

五、切实加强组织领导

25. 加强党的领导。各级交通运输主管部门党组织要总揽

统筹，把叠加推进几重改革列为一把手工程，作为巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果的重要举措。改革中新设机构要同步实现党的组织体系全覆盖。**要担当作为**，对人员划转、机制建设等关系改革的关键问题，积极争取同级党委、政府和机构编制等部门支持，吃透政策，敢于担当，破解难题。**要坚持走群众路线**，深入调查研究，汇集众智，科学决策，切实增强执行力。

26. 加强指导监督。分级督促推进改革。省对市州、市州对县市区加强指导、督促。改革进度滞后的市、县要摒弃观望等待情绪，借鉴省内外既有做法经验，按照省交通运输厅确定的改革时间节点要求，如期完成改革任务。对改革进度严重滞后的县市区，要组织约谈，重点督办。**抓好改革过渡。**各级交通运输主管部门要针对改革过渡期特点和工作实际，进一步明晰执法监管责任和工作责任，防控风险，确保工作不脱节、管理不断链、执法不空档、队伍不出事。**加强跟踪问效。**各级交通运输主管部门要把队伍整合、层级减少、执法规范、运转有序、监管有力、安全稳定、形象提升作为衡量改革成效的主要标志，褒奖鼓励敢作为、善作为、勇担当，从严查处不作为、慢作为、乱作为。省交通运输厅对综合执法等改革工作实行目标管理，按照考核管理系列办法落实兑现。

27. 分级分类实施。市、县交通运输主管部门应结合本地

实际，根据本指导意见制订具体实施方案。实行跨部门综合执法改革的县市区，按照同级人民政府规定和要求理顺运行机制。本指导意见自印发之日起施行。

28. 该指导意见由省交通运输厅负责解释。

抄送：交通运输部法制司，省司法厅，厅领导，省高速公路集团有限公司，高速公路各经营管理单位。

湖南省交通运输厅办公室

2020年11月10日印制
