

舟山市推进海上“大综合一体化” 行政执法改革的若干思考

□全永波 顾磊洲 杨宏伟 倪晓蔚

舟山是海岛城市、海洋大市，海域面积占比93.7%。舟山海域既是进出世界大港上海港和宁波舟山港的必经之地，也是传统渔场的核心区域，海域范围内船舶密集、航路交织、业务繁忙、海况复杂。一直以来，舟山市存在海上违法案件难发现、难举证、成本高、效率低等问题。

2022年3月，《浙江省加快推进“大综合一体化”行政执法改革试点工作方案》获中央批复同意，浙江成为全国唯一的“大综合一体化”行政执法改革国家试点。舟山在坚决贯彻落实浙江省“大综合一体化”行政执法改革试点方案的同时，如何结合舟山海洋海岛特色，开创性地打造海洋综合行政执法改革样板。这对于高水平建设现代海洋城市、争当高质量发展建设海岛共同富裕示范区先行市具有重要意义。

一、海上“大综合一体化”行政执法改革的背景和必要性

海洋作为重要的国土资源组成，其管理和执法应是政府主导下的社会其他多元主体参加的治理形态。在2018年国务院机构改革中，海洋行政管理体制改革理念得到大幅度的重塑，基于“陆海统筹”的海洋管理体制得以逐步确立。但在海洋执法的现实操作上，仍存在多主体管理、事权职责重叠、管理海域划分不清晰致使管理效能不佳等问题，急需通过改革突破区域性的管理困境。

(一)我国现有涉海执法体制还有待完善，执法主体过多。舟山海域的海洋管理部门主要有：海警局、海关、海事局、海洋与渔业局、港航和口岸管理局、自然资源与规划局等。横向上，这种“碎片化权威”的机构设置，实行行业管理却互不统属，在政策执行、执法、行业监管、行业资源管理和行业立法方面，都存在着职能重叠、功能不清、政出多门的现象；纵向上，按照层级和地域自行分权、自成体系，国家、省、市、县(区)级执法机构间职权交错，中央与地方管理部

门无法适应综合管理的一体化，主要是因为实行垂直管理体系而导致水平方向的联动和合作效应较低。

(二)执法机制呈现出明显的割裂状态。海洋在物理上是一个统一的整体，海水的流动性、海洋生物资源的移动性和洄游性、海洋环境的内在关联性都要求海洋管理必须将海洋作为一个整体来考虑。虽然这种整体性战略考量并不必然要求执法主体的单一性，但必然要求执法目标的全局性和执法行动的协调性，以突破局部或行业利益的樊篱。从我国海洋执法实践层面考察，目前几个涉海执法主体之间联合执法、联合协作机制虽然不少，但除了伏季休渔期地方渔政执法机构与海警合作外，多部门协同执法在海洋管理领域充分发挥执法合力的鲜活案例并不多见，反倒是因部门利益冲突和执法机制分裂导致矛盾突出，甚至发生激烈冲突，造成资源、环境、行业效益等诸多方面相互损害。

(三)执法依据不完善和分散性，导致实际执法工作碎

片化；执法系统性不强使得行政执法流于形式。一方面，法律管辖边界存在漏洞。如《海洋环境保护法》第9章规定，不同海域有不同执法主体的执法内容。但现实中职能部门过多，涉海领域和范围复杂。虽然舟山在2016年实行了海洋综合执法，但由于部门人员没有完全统一，执法效率和效果有待进一步提升。另一方面，执法依据弹性较大，缺乏具体的标准和可操作性，这既不利于惩处违法行为，将导致大量处罚不当情况发生，又会被某些执法人员趁机滥用职权、徇私舞弊，以至于渎职失职。

从以上分析可见，海洋管理中涉海部门间关系的复杂性和矛盾冲突发生的可能性大大增加，是因为各地方涉海机构的设置过多，相应的职责有重叠，也有组织结构不健全、职责缺失的现象。因此，舟山市探索实施海上“大综合一体化”行政执法改革有其必要性和现实紧迫性。

二、海上“大综合一体化”行政执法改革的基本逻辑和思路

习近平同志在党的十九大报告中指出：“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。”“陆海统筹”就是要打破陆地和海洋之间的思维壁垒，准确把握陆域、海域空间治理的整体性和联动性。在2018年的国务院机构改革中，海洋行政管理体制改革理念得到大幅度的重塑。因此，海上“大综合一体化”行政执法改革应在现有国家体制机制的框架下，在海洋领域完善整体政府监管体系和全闭环的行政执法体系，开创性地打造全国海洋综合行政执法改革样板。

改革开放以来，海洋行政执法经历了由分散到统一，由单一领域行业执法到综合行政执法的变革。通过对各种执法模式进行分析，现有分散执法模式由于职责权限划分不清，存在执法力量分散、多头执法、执法行为不规范等现象，面对日益复杂的执法环境，已不能很好满足经济社会发展需要。

海上“大综合一体化”行政执法改革的基本逻辑：一是

适度推行联合执法模式。联合执法由两个或两个以上涉海行政执法机关根据履职需要，共同进行行政执法监督检查，根据各自的法定职责权限分别作出行政执法处理决定的行政执法模式。联合执法大多是针对特定任务的专项性执法，在执法目标、时间、地点和对象等方面较为明确，执法人员通过调配备建，不会增加人员编制和执法成本。由于2018年机构改革后，海洋执法中还存在海警局、海事局、自然资源与规划局等多部门的执法力量，在现有体制下的联合执法是必要的。但联合执法没有严格的法定程序，且联合执法部门由于内部缺乏应有的动力，更多是为了解决一些领域突出问题而采取的临时性行动，难以形成稳定和长效机制。所以联合执法只能是海上“大综合一体化”行政执法的过渡阶段和临时性补充。

二是实行“大综合一体化”模式。综合执法是行政机关或法律法规授权的组织，依据一定的法律程序，在合理的管

理范围内综合行使多个行政机关法定职权的行政执法模式。具体做法是，通过成立统一的海洋执法部门，将分散执法职能整合。但海上“大综合一体化”行政执法改革要实现一个部门统一行使执法职能，在现有体制框架下暂时很难。因此，必须在“大综合一体化”的基本框架下适度改革，实行最大程度事权划分，通过数字化改革完善监管体系。

舟山海上执法环境特殊，海上“大综合一体化”行政执法改革有别于其他领域“大综合一体化”的内循环改革，其过程中不仅要打通体制内循环，更要打通体制外循环。因此，实行海上“大综合一体化”行政执法改革的主要思路是：通过联合执法与综合执法并进的模式展开，打通体制内循环，即地方政府事项“应划尽划”并实施综合执法，非地方政府事权暂不实行划转，但实行联合执法、事权联动、平台共享，体制外其他主体实行合作共享。

三、海上“大综合一体化”行政执法改革的基本思路

按照舟山市属涉海部门“应划尽划、全面融合”，省直涉海部门“不动体制制动机制、数字赋能强协同”的总体原则，以提升海上发现能力、指挥调度能力、部门协同效率、案件办理质量，有效支撑海上“大综合一体化”行政执法改革为目标，相应执法改革的思路具体可从以下层面展开。

(一)谋划建设海上“大综合一体化”行政执法平台体系。分析梳理现有海上执法事项、执法案件流程、执法人员力量、执法船舶等“底数”基础上，构建海上“大综合一体化”行政执法平台体系。

一是建设海上专题数据仓。集成渔政、港航和口岸管理、公安、自然资源与规划、海事、海警等涉海单位各类数据；集成全市雷达、AIS、涉海视频和执法船舶海上监控等动态数据；集成渔船作业、商船运输、船企生产、涉海执法等业务数据；集成海图、气象、档案等基础数据，构建海图、装备、对象、执法、知识五位一体融合的海上执法专题数据仓。多渠道建立海上违法案件的发现平台、举报平台等，提升海上违法案件发现能力。

二是构建海上“大综合一体化”行政执法架构。理清应用体系、应用支撑体系、数据资源体系、基础设施体系等详细需求和详细内容，为应用场景、驾驶舱等建设打好基础框架。主要围绕“案件发现、行刑衔接、执法力量、统计查询、案件分析、行政监督、综合态势、海上画像”等模块建立可视化指挥平台。构建海上“大综合一体化”行政执法驾驶舱。

三是构建海上“大综合一体化”行政执法平台。强化与海事、海警之间的协作机制，是海上“大综合一体化”行政执法改革成功与否的关键要素之一，需要加强与省海事、海警部门对接，打通涉海数据、执法数据，共享雷达、监控等信息。建设海上“大综合一体化”行政执法指挥系统，建立由政府领导、市相关职能部门和海事、海警参与的指挥体系，建立相应的会议制度、报告制度、监督检查制度、值班值守制度、应急会商制度、文件签发制度等。

(二)构建海上“大综合一体化”行政执法的运行机制。作为省级行政执法改革的试点，在“不动体制制动机制、数字赋能强协同”的总体原则下，海上“大综合一体化”行政执法的运行机制需要结合现有的基础强化机制创新，通过部门联动、数字化改革、跨区域协同，优化相应的运行机制。

一是发挥“数字治海”功能，实施行政数字化监管。明确以政府监察部门、刑事司法部门、涉海行政执法部门为基础进行成员单位组织架构，强化平台线上案件移送功能，打通涉海部门与公、检、法、司等部门线上移送通道，明确网上办理、执法动态的交流和业务研讨、案件信息流程跟踪和监控，建立网上衔接、信息共通、沟通便捷、防范有力、查处及时的协作机制。

二是推行“行刑衔接”，搭建行政部门和刑事司法部门衔接信息共享平台。在行政执法与刑事司法相衔接的工作机制框架下，利用政务网的现有网络、设备和相关数据，实现各行政执法机关与司法机关之间执法资源共享。主要建立信息互通、线索移交、处置反馈工作的闭环流程，明确案件移送时效、移送标准、统计要求，建立案件场景库和数据库，实现案件统一管理和行刑案件信息互通。

三是构建跨区域执法协同机制。跨区域协同执法需要两个层面的关注：一个是在舟山行政区域内的跨县区海域协同，主要依靠县区之间协调和市政府牵头协调，构建案件移送、信息通报或案件直接由市执法部门管理等方式，建立稳定的海洋执法协同机制。另一个是舟山海域与周边上海、宁波等跨行政管辖区域的协同。需要在现有体制下，按照相应法律规定由上级部门协调或组织实施，以及基于长三角一体化、甬舟一体化明确的联动机制，形成跨区域的海洋执法协同机制。另外，在“行刑衔接”基础上，进一步探索舟山海洋检察工作创新机制，建立起专门性、专业化的跨区域检察协作机制，也构成对跨区域海洋执法协同机制的重要补充。

(三)探索建立海上“大综合一体化”行政执法网格化管理。海上“大综合一体化”网格化管理是指，以现代信息技术为基础，将海上管理区域划分为若干网格单元，以顺畅的协调机制和便捷的跨部门业务流程为纽带，实现网格单元各管理部门间的信息交流和共享，明确各部门的管理责任，对网格内的部件和发生的事件实施有效的全过程控制和管理。

海洋综合执法的网格化管理，其目的是通过管理模式创新，最终实现有效整合海上管理资源、提升海上监管效率和服务质量的目的。重点需要解决两个问题：

一是明确海上综合行政执法网格应用范围。在网格划分方面，需要运用安全性、风险性综合评价方法，以船舶流量、险情事故数量等为依据，对辖区水域进行横向到边、纵向到底的网格划分，并确定不同网格的风险等级。每个网格配置由海事、海警、港航和口岸管理、海洋行政执法等部门共同参与的网格化主体，梳理海上网格管理事件，为海洋执法的网格化应用提供基础。

二是建立海上综合行政执法网格化管理体制。依托海上“大综合一体化”行政执法指挥体系，按照“网格化管理、扁平化执法”工作要求，实行既分离又协同的“双轴化”运行框架，明确作为轴心的指挥平台与指挥中心的职责安排，落实双轴心工作对接，加强指挥平台的信息收集和问题发现能力，优化指挥中心的海上事件分类和分派能力，实现部门职能、管理资源整合，解决管理力量分散等问题。同时，还需要构建海上网格大数据系统，各涉海单位实时共享船位信息，动态掌握网格内监管情况，实现对船舶、渔民管理服务及涉海纠纷处置、矛盾隐患排查、应急事件处置的智能化、信息化管理服务。

作者单位
全永波、倪晓蔚：浙江海洋大学
顾磊洲：舟山市海洋与渔业局
杨宏伟：中共舟山市委政法委

2022年9月21日
星期三
责任编辑：俞浙前
版式设计：汪菲非

04



舟山论坛APP

