



体系重塑、权力下放、数字赋能,探路行政执法改革—— 治理变革,常山答好“三道题”

本报记者、通讯员集体采写

“该管的管到位,不该管的不打扰。”这是常山企业和群众对行政执法的最大感受。

变化,源于一场深刻变革——常山举全县之力,打破部门与部门间、部门与镇街间的职能边界,重塑行政执法体系机制,集成执法事项和队伍,使“大综合一体化”行政执法改革成为山区县奔向共同富裕的关键一招。

作为山区县,常山拥有得天独厚的生态资源及相关产业,但也曾经存在政府部门事项庞杂、治理效能不高等短板。一些行政执法事项要么“多头管”,要么“没人管”,县域治理不够精准、民生服务不够精细,成为制约当地经济社会发展的瓶颈。

改革,是推动高质量发展的动力源,也是破解难题、推进共同富裕的金钥匙。在共同富裕的新赛道上,常山瞄准社会治理先行示范,通过体系重塑、权力下放、数字赋能,打造权威公正、高效协同的整体政府,破解部门间权责不清、基层力量薄弱、源头治理不足等问题,探寻一条政府自我变革助推山区县高质量发展之路,也打开了行政执法改革的“一扇窗”。

部门间权责不清、队伍分散怎么破?体系重塑,变“碎片化执法”为“整体政府行政”

常山多山,森林与翠竹浩瀚如云海,为当地绿色发展提供独特资源的同时,也常被一些不法分子盯上。过去,常山县综合行政执法局副局长叶青青最头疼的,是有人趁着深夜,将固废渣土等偷偷运山里倒,不仅源头难查,有时连“谁来管”都界定不清。

“大综合一体化”行政执法改革实施前,他常常念叨一件事——偷倒现场,一堆垃圾成分不明;建筑垃圾归综合行政执法部门管,涉及医疗废物需交卫健部门处置,危化品又是环保部门的“责任田”……等鉴定完毕明确执法部门,早已过了追根溯源的最佳时机。

对此类问题,叶青青很无奈。长期以来,政府的行政执法事项多而杂,且分散在不同职能部门。一个县级政府,行政执法“碎片化”程度如何?一张行政执法事项清单令人吃惊:5100余个事项涉及25个县级以上部门,其中14个部门有单独执法队伍。更令人诧异的是,部分“沉睡”的执法事项甚至几十年没有遇到过一次。

这种“九龙治水”现象,在基层并不鲜见。由于部门间权责不清、力量分散造成的监管缺位、交叉执法、重复执法等困局,导致行政执法效率不高,直接影响着政府公信力。早在2015年,浙江就全面推进城乡统筹的跨部门、跨领域综合行政执法改革,各地的主要举措是成立综合行政执法局,探索划转部分执法事项,虽然体现了“大综合”理念,但由于一个执法局无法统筹其他职能部门,改革仍有待深化。

对常山这样的县级政府而言,要破局,得打破思维定式,从顶层架构上重塑体系。



在常山县社会治理中心指挥大厅,县综合行政执法指导办公室与各乡镇(街道)综合行政执法队召开视频连线会议。

新的改革一开始,常山便由县委牵头组建专班,落实相应机制,举全县之力推进,奔着一个目标:对内,模糊部门边界,明晰行政执法流程;对外,以“一个政府行政”理念,提高行政执法效率,让行政执法更综合。

既要打破行政壁垒,又要理清执法边界,这是“大综合一体化”改革的一大课题。破立之间,难题不少:行政执法事项划转多少、执法队伍怎么有效合并等,这些该听谁的,怎样确保科学合理?

“没有现成经验可学,我们只能摸石头过河。”改革专班有关负责人介绍,改革在边论证边落实中推进,重新划分全县所有与行政执法有关的权责,经过一年多走访调研,层层论证,常山把原先分散在9个县级部门的执法队伍并入县综合行政执法局,集中负责2138项综合行政执法事项,占全县行政执法总事项的42.5%,占比高于省里确定的目标。体系重塑,常山迈出了重要一步。

“综合行政执法事项只是改革的‘冰山一角’。”常山县委书记潘晓辉说,“在老百姓眼里,不管哪个部门的人员都代表政府,一窗受理、集成服务等都是‘整体政府’的表现,改革最终要改变政府职能分工过细的弊端,让群众和企业办事少跑甚至不跑。”

不久前常山处置的一起偷倒废土案,从一个侧面反映出改革成效。接到群众举报后,县综合行政执法局统一调度执法,因为处置及时,不到一天就锁定嫌疑人,案件很快办结。“和以往执法办案相比,目前执法效率已提升64.7%,群众不再担心部门间‘推诿扯皮’了。”叶青青说。



常山县综合行政执法局与芳村镇综合行政执法队前往芙蓉水库对饮用水水源保护区内乱垂钓现象进行执法。



常山县综合行政执法局与县市场监管局联合执法,整治大东门菜市场秩序。



常山县社会治理中心执法平台集中办公区

优质营商环境,群众满意度哪里来?权力下放,变“看得见管不着”为“能看见管得好”

4月的一个清晨,一阵急促的电话铃声打破了青石镇综合行政执法队的宁静,原来是网格员反映巡查中发现村民违法搭建房屋的问题。“好,我马上来!”接到电话的副队长徐琦立即赶赴现场。

基层“看得见管不着”、部门“管得着看不见”,这曾是人们一再诟病的“老大难”。由于缺乏行政执法权,镇政府处理类似事件只能上报县级有关部门,沟通、协调、转交时间长,引起群众不满。而现在,徐琦当场就开具责令改正通知书,责令村民停止违建、限期拆除、恢复原貌。

“大综合一体化”行政执法改革后,常山把14个镇街划分为7个片区,将发生频率高、与群众生产生活密切的18个领域、413项行政执法事项赋权给镇街。然而,这么多行政执法事权下放,镇街能不能“接得住”?

在县城西北,常山经济开发区辉埠片区集聚了200余家企业。以往,浙江雄师工贸有限公司经常迎来不同职能部门的检查,往往刚执行完一个检查组的要求,下一个检查组又来提出新要求,企业需要耗费大量精力应对。

行政执法事关群众满意度和县域营商环境,管少了容易漏掉隐患,管多了又怕扰企扰民,辉埠镇以“进一次门、查多件事”的新模式,带动基层治理效能的提升。

上周,浙江雄师工贸有限公司又迎来一次检查。这一次,企业人事行政部经理

李远敏感到明显不一样了:消防安全、产品质量、环境卫生、员工健康……执法队员拿着一张清单,一次性为企业做“全套体检”。他连连赞叹:“如果企业规范经营、检查结果好,可以半年或一年检查一次,大大减轻了企业负担。”

随着改革的推进,基层“无权管不了”现象得到了破解,接踵而至的是“有权管不好”问题。为此,除保留5支专业执法队伍外,常山将全县行政执法队伍整合为一支200余人的综合行政执法队,并下沉60%以上的执法力量,优化执法队伍结构。60余名县综合行政执法局执法队员被派驻镇街,壮大基层执法力量。

“提升执法队伍能力,成为改革持续突破的关键。”县综合行政执法局执法队员洪剑深有感触。从县农业农村局转隶到新岗位,他需要掌握的行政执法事项足足增加了401项,涉及林业、水利、民政等各个领域,“执法事项越多,我们越要‘全能’。”而在行政执法权已被划走的县自然资源规划局,总规划师吴刚和同事们发挥专业优势,准备定期为执法人员开展业务培训。该局还谋划建设“网上一张图”,用三维影像为执法队员更直观地补充展示相关证据、互通信息。

为了让“一支队伍管执法”成为常态,常山新打造全省唯一的县综合行政执法办案管理服务中心,“一站式”服务群众,在规范执法办案的同时,全方位监督执法过程,赢得更多群众好评。

勇当“大综合一体化”行政执法改革县域典范

常山县委书记 潘晓辉

2021年以来,常山县紧抓全省“大综合一体化”行政执法改革试点契机,以“整体政府”理念在更大范围内以更大力度统筹集中全县域行政执法事项、执法力量和执法资源,通过平台集成、数据集成、力量集成,形成了县乡协同联动、条块高效融合的“大综合一体化”行政执法新格局。改革实施以来,共查处整治各类违法行为2321起,执法效率提升64.7%,各类投诉下降56.4%。

资源归集,指挥体系更高效。常山县在全省率先把行政执法融入社会治理中心建设,成立智治中心,线上打通“大综合一体化”执法监管数字应用和“基层治理四平台”,推进信息统一归集、力量集中调派、案件联合受理,保障指挥“纵向到底、横向到边、响应及时”;线下成立综合行政执法指导办公室,负责综合指挥协调,并整合司法、群团、社会等多方力量入驻中心,统筹全县执法资源,实现“线下一体联动、线上一网运行、县乡一贯到底”。累计线上下达指令1500余次,流转案件300余件。

权责重塑,执法体系更顺畅。将14个部门的行政执法队伍打通重组,形成综合执法+交通运输、应急管理、生态环境、市场监管、卫生健康的“1+5”行政执法格局,综合执法事项拓展至31个领域、2138项。同时,创新乡镇“1+X”执法模式,将全县14个镇街分为7个片区,组建7支镇街执法队,赋予18个领域共413项综合行政执法事项行使权,协同高效,实现“一支队伍管执法”。实施以来,共办理行政执法案件1754件,同比增长534.24%,行政执法平均办案时长缩短10天。

流程再造,监管体系更有力。构建部门左右联动、管罚前后打通的全闭环体系,推动县域执法监管“一盘棋”有效落地。依托“互联网+监管”系统,建立健全2097项职责边界清单和部门协同机制,压实行业主管部门主体责任,要求定期上报、录入监管计划。平台进行执法全过程数字化监管,并通过完善制度,以联席会议的形式,对监管检查、执法检查中存在的疑难复杂问题、监管失责、执法缺位等情况督促整改,强化监管履责。一季度,共召开联席会议3次,跟进查处相关问题20个,发送建议书4份。

“大综合一体化”行政执法改革是开创性、立体性展现县域治理现代化水平的复杂系统工程。接下来,常山将统筹各方力量,努力在行政执法资源整合、全科执法队伍建设、数字执法平台打造、执法方式方法规范、改革实践成果集成等方面不断取得新突破,全力做好改革的“后半篇文章”,高质量推动“大综合一体化”行政执法改革迭代跃升,打造更多具有常山辨识度的改革“硬核”成果。

整体智治新格局如何构建?数字赋能,变“看急诊”为“防未病”

“麻雀虽小,五脏俱全。”这是不少人来常山学习“大综合一体化”行政执法改革经验后的感受。

这场县域内的改革,与我省行政执法改革紧密相连。今年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,以“8月底前全面展示、今年底前巩固提升、2025年更加成熟定型”为目标,力争形成在全国具有示范引领作用的改革成果。

对表试点工作方案,常山的行政执法改革如何走得更快更深入?以数字化改革为牵引,从“看急诊”向“防未病”转变,在风险预测预防上下功夫,逐渐将基层治理的关口前移,打造整体智治新格局。

最近,常山县级矛调中心(社会治理中心)负责人楼华在值班时看到,“窨井盖破损”5个字多次出现在基层治理综合信息平台的数字大屏上,一度成为高频词。他立即通知县综合行政执法局,并协同公安、交通、电力、通信等相关部门,在全县范围内开展窨井盖安全隐患专项排查,将这一隐患消除,守护群众“脚下的安全”。

先知先觉,背后是数字赋能。辉埠镇下辖17个村,面积127.1平方公里,尽管镇综合行政执法队的26名执法队员每天都巡逻,但监管盲区依然存在。

半年前,镇里飞出了几架无人机,一天巡飞两次,将相关数据导入基层治理四平台进行比对和分析。执法队员王煜超盯着无人机传回来的画面,就将全镇情况尽收眼底。“就像安上了一双监管‘智慧眼’。”他说,这个“空中网格员”已辅助执法队员“抓”出了2000多个问题隐患。

“无人机+基层治理四平台”只是科技赋能治理的一个缩影。随着今年省司法厅不断完善“大综合一体化”执法监管数字应用,省、市、县、乡四级行政执法部门数据资源持续贯通,常山一方面对接省级系统,另一方面迭代升级县级行政执法集成应用,努力构建“审批—监管—处罚—监督—评价”全流程大闭环。

相对来说,基层是整体智治的薄弱环节。在常山,处在基层“神经末梢”的镇街正不断完善应用平台,力争发现问题线索可一键发出县乡两级协同检查、部门联合执法等申请,实现镇街“一吹哨”部门就“报到”。

破题不止于此。由于前期全县行政执法事项和执法队伍的划转,一些县级职能部门没有了执法权,监管和执法如何有效衔接,也将是改革继续探索的重点。

一个县级行政执法指挥平台正在常山加快搭建,集成指挥调度、管罚衔接、分析研判、执法监督、主动感知等功能,以在未来起到“统率三军”的作用。今后,平台能智慧调度各类执法监管力量,案件全程留痕可追溯,形成的大数据分析报告还可为县委县政府决策提供参考。

改革最直观的成效,是全县行政复议案件的败诉量,从2020年的9件下降到如今的零。“影响老百姓满意度的问题出在哪里,改革就拓展到哪里。”常山的领导表示,要把“大综合一体化”行政执法改革作为提升政府效能、推动治理体系和治理能力现代化的重要引擎,以执法温度换取善治指数。

(本报记者 钱炜 翁浩浩 赵璐洁 宁夏日报研报记者 姜璐 共享联盟常山站 郑徐丽 俞国文)



俯瞰常山城区

本版图片均由常山县委宣传部提供

