

# 全省率先推进 锚定一流标杆 嘉善迭代升级“大综合一体化”行政执法新格局

秦正长 许剑浩 杜冬战

嘉善县始终把推进“大综合一体化”行政执法改革,作为法治政府建设和行政体制改革的重中之重,坚持以整体政府理念,突出系统集成引领、执法场景打造、数字赋能驱动,在全省首个推进全域赋权,全省率先形成科学完备的“1+3+N”制度体系,镇街办案量同比提高32%,综合执法领域案件案量比达62.8%。2021年度嘉善“大综合一体化”行政执法改革考核位列全市第一、全省前列。



中央公园

我们走在  
大路上

高质量发展建设

共同富裕示范区

## 坚持县域“一支队” 突出县乡一体,从“条线分管” 向“条抓块统”迭代升级

清晨,嘉善县综合行政执法局的许慧秋前往9公里外的干窑镇。他的目的地是干窑镇“一体化办案指挥中心”,在那里,他和21名当地同行一道,以“干窑镇综合行政执法队”的名义,开始乡镇行政执法的一天。

这是嘉善探索“大综合一体化”行政执法改革,县级行政执法人员下沉乡镇的场景。

嘉善“大综合一体化”行政执法改革谋划早、起点高、基础好。2007年,嘉善成立城市管理行政执法局,集中行使市容环卫等7个领域全部或部分行政处罚权。2014年,嘉善县城市管理行政执法局更名为嘉善县综合行政执法局,在全省率先将17个部门、1073项行政处罚权整体划入。2017年又全面落实“基层治理四平台”下沉工作。

早先,嘉善推动县级执法部门派驻各镇(街道),增强基层治理能力。特别是2017年基层社会治理“四平台”下沉时,县级执法部门派驻机构执法人员下沉各镇(街道),并赋予各镇(街道)指挥协调权、考核管理权、推荐提名权、反向否决权,推动派驻人员与乡镇干部协同发力。2020年12月,嘉善重整权责清单、重构执法队伍、重塑执法机制,并于2021年6月起向全域9个镇(街道)赋权15个方面862项行政处罚权,力量下沉71%,创新形成“3+N”执法模式。

当下,嘉善从整体政府的角度,不断加强统的力度,合的广度,从“小综合”向“大综合”迭代升级。

嘉善深化县域行政执法集成改革。精简整合全县12支行政执法队伍,撤销节能、自然资源、劳动保障、水行政四支执法队伍,形成全新的“1+7”县级综合执法队伍架构,即综合执法+市场监管、生态环保、交通运输、文化旅游、农业农村、应急管理、卫生健康7支专业执法队伍。同时,设立县综合行政执法指导办公室,统筹协调“综合执法+专业执法”工作,推动“多部门”向“一体化”转变。

与此同时,行政执法重点突出县乡一体,从“条线分管”向“条抓块统”迭代升级。以强化基层治理能力为落脚点,按照“条块结合、以块为主”原则,全面加强9个镇(街道)执法功能。按照市域一体化原则,县综合行政执法局行使1668项行政执法事项,覆盖65%以上的执法领域和73%以上的高频事项;7支专业执法队伍行使2441项行政执法事项;赋权各镇(街道)862项行政执法事项。将县级部门派驻机构人员划归镇(街道)管理,下沉人员与镇(街道)下属执法人员整合纳入各镇(街道)综合执法队,日常工作由各镇(街道)统一指挥,受镇(街道)管理考核、双向选任,打造“一支队伍管执法”新格局。

嘉善县综合行政执法指导办公室常务副主任蒋炯炯说:“赋权镇街执法,就是要打破原来的条线限制,让镇街有权、有人、有队伍,推进‘一支队伍管执法’,真正使基层社会治理横向到边、纵向到底,让镇街看得见、管得住、管得好。”



嘉善县大云镇综合行政执法队



“一体化办案指挥中心”

## 坚持监管“一件事” 突出高效协同,从“分头查多次” 向“综合查一次”迭代升级

“一支队伍管执法”,只是起点,坚持监管“一件事”,才是落点。

监管“一件事”是聚焦事前、事中、事后全过程,推进行业主管部门、行政执法部门有效衔接的重要手段,切实减少重复执法和执法扰企扰民,实现“进一次门、查多项事、一次到位”。

在嘉善,常态化开展“综合查一次”。当地深化行业主管部门、行政执法部门、属地政府“综合查一次”,建立跨部门、跨领域的联合监管协作机制,建立涵盖200余项监管事项的“一张清单”,项目覆盖率同比提高15.5%,检查频次同比减少30.3%，“综合查一次”取得明显成效。

“以前涉及安全生产、规划建设、国土资源、环境保护等检查,每个部门要分别来一次,我们觉得很累。现在多次检查合并为一次,执法效率提高了,也方便我们集中精力搞生产。”嘉善县开发区一企业负责人忍不住为“综合查一次”点赞。

在嘉善,打造“一件事”监管场景。率先在餐饮油烟治理、户外广告管理、养犬管理等三个领域,梳理形成跨部门跨层级处置流程3件事,并加快推进多跨协同应用建设,实现线上多跨协同、高效处置。

在嘉善,推进跨区域协同监管。嘉善地处长江三角洲腹地,毗邻上海、江苏,破解长三角跨区域协同监管,影响深远。嘉善迭代升级“膳善汇”餐饮服务智慧监管平台,将全县99%的餐饮店纳入平台管理,通过隔油池液位传感器物联网感知技术掌握油污废水实时排放量、隔油池液位高低、窞井盖开启关闭状态等,实现实时预警、分析、处置,发现整改问题8400余个,投诉举报总量下降53%。



青吴嘉联合执法整治行动

当下,嘉善结合国家区块链创新应用试点“区域协同万事通”,开发数字化执法协同平台,撬动长三角一体化示范区执法协同。今年以来共办理跨区域案件78件,8月底前将建成首个联合监管场景。

## 坚持智治“一张网” 突出数字赋能,从“传统执法” 向“智慧执法”迭代升级

2021年以来,嘉善聚焦涉及部门多、协调难度大、发生频次高的场景领域,建立数字化应用和多跨协同处置机制。其中“灵嗅”平台被纳入全省数字化改革重大应用“一本账S1”。

“一朵云”监管“一件事”。餐饮油烟是老大难问题,特别是小餐馆小饭店量大面广,在方便群众生活的同时,也带来生态环境、食品安全等方面的问题。嘉善迭代升级“膳善汇”餐饮服务智慧监管平台,将全县99%的餐饮店纳入平台管理,通过隔油池液位传感器物联网感知技术掌握油污废水实时排放量、隔油池液位高低、窞井盖开启关闭状态等,实现实时预警、分析、处置,发现整改问题8400余个,投诉举报总量下降53%。

“一体化办案指挥中心”推动执法一体化。在干窑镇,一个全省首个乡镇综合执法“一体化办案指挥中心”已然运行。该中心创新开发行政处罚办案全流程数字化监管平台,通过“执法办案区、案件管理区、涉案财物管理区”等功能区的模块化、数字化运行,突出“云预警、云巡查、云调阅”的“三朵云”,构建“横向协同执法、纵向贯通管理、问题处置闭环”的“三个链条”,实现指挥一体化、执法一体化、监督一体化。该中心上线以来,办案流程进一步规范,办案效率提升20%。目前,已在全县乡镇推广覆盖。

嘉善自列入全省“大综合一体化”执法监管数字应用试点地区以来,全域试点推进,以数字化改革引领县域行政执法全方位变革、系统性重塑。除了运用省自建办案系统的10个部门外,全县其余部门和所有镇(街道)均已运用省统一行政处罚办案系统,确保“执法必进系统”,实现执法办案全程网上办理、网上留痕。充分运用“省行政执法监管(互联网+监管)平台”,实现监管检查“全覆盖、无死角”。创新建立“互联网+公证”(在线云存证)平台,推进跨部门数据共享、证据互认,实现对事中事后监管的数字化监督。通过建设视频图像共享平台,探索对城区道路密闭运输、市容秩序、车辆违停、建筑垃圾、生活垃圾等场景的非现场检查“综合查一次”,强化“非现场执法”运用,建筑垃圾道路运输密闭率从40%提升到99%。

嘉善奋力奔跑在全方位数字化执法的大道上。

## 嘉善率先建立“大综合一体化” 行政执法改革评价指数

在浙江省综合行政执法指导办公室的指导和推动下,嘉善县联合浙江省公共政策研究院,研究构建全国首个以评价“大综合一体化”行政执法改革成效为基础的评价指数。

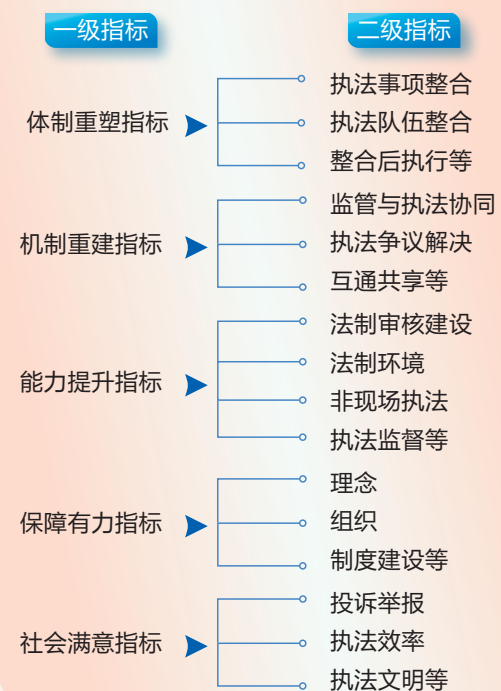
该指数以整体性治理理论为依据,将嘉善县行政执法改革措施及推进情况作为样本,通过“指数化”综合评价,涵盖“大综合一体化”行政执法改革的“架构—做法—成效—监督—评价”全流程,打造“精准画像”改革评价体系。该指数对全省“大综合一体化”行政执法改革的基层实践、进度活跃和反馈激励的总括性、示范性、先导性进行全周期评价。

该评价指数实行“晴雨表”要素覆盖。其围绕综合执法的工作基础、协同合作、水平提升、保障支撑、满意度实现等维度,锚定“基层治理体系和治理能力现代化”建设标准,“信息指挥中心”杠杆效应等方法,统计筛选116个“大综合一体化”省级高频热词,科学量化《嘉善县“大综合一体化”行政执法改革制度汇编》、“一支队伍管执法”工作成效、“一体化办案指挥中心”建设标准、“信息指挥中心”杠杆效应等要素指标,提炼归类“27×3”个三级编码,在“SSP”框架下设置5个一级指标以及51个二级指标,以嘉善经验及标准完成《浙江省“大综合一体化”评价指数(指数)2022版》,并设计形成数字化计算模型,以点带面,打造各地“大综合一体化”行政执法改革进度及活跃度的“晴雨表”。

该评价指数实现“第一站”示范引领。其紧扣群众满意度、企业受益度指标,通过问卷调查、电话抽查等方式,将问卷结果作为打分依据,如实反映改革实效。在指数测算的过程中,其“ABC”或“星级”等评价打分方式,具备量化表征县域行政执法改革水平的功能。嘉善元素为各市、县(市、区)经验学习和方向决策、全省改革方向推演,提供可支撑的评价基础和可靠的制度贡献。

嘉善经验做法获得省领导高度关注,全国23个省(区、市)观摩者纷至沓来。下一步,嘉善县将实行指数型全周期评价,擦亮实践实效“第一站、双示范”行政执法改革“金名片”,谱写“大综合一体化”行政执法改革新篇章。

## “大综合一体化”改革评价指数



(本版图片由嘉善县综合行政执法指导办公室提供)