

# 从队伍事权“物理整合” 向整体智治“化学融合”跃迁

## ——“大综合一体化”行政执法改革的衢州经验

钱关键 周靖

改革不停步，扬帆再出发。

2022年1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。

行政执法，一头连着政府，一头连着群众，为着力破解“九龙治水”“十多顶大盖帽管不好一顶破草帽”和“部门‘条抓’强、基层‘块统’弱”的难题，近年来，浙江先行先试，不断深化综合行政执法改革。3月1日，浙江省“大综合一体化”行政执法改革推进大会提出，到2022年底，全省将形成权责统一、权威高效的“大综合一体化”行政执法新格局。

作为加快发展地区，近年来，衢州市委、市政府积极抢抓改革创新重大机遇，把推进“大综合一体化”行政执法改革作为打造高质量发展建设共同富裕示范区标志性成果的重要内容，紧紧围绕“打造具有衢州辨识度的改革成果”改革目标，聚焦聚力省委“五大体系+数字应用”六大任务，以数字化改革为引领，以建立高效协同执法体制为重点，坚持改革导向、问题导向、基层导向、先行导向，在全省率先构建“综合行政执法+市场监管、生态环境、交通运输、卫生健康、应急管理”的“1+5”行政执法体系，进一步打造“事权下放、力量下沉、执法综合、监管融合，管不着向管得好转变，不会执法向善于执法转变”的“两下两合两转”行政执法新格局，实现行政执法“瘦身、强体、提质、增效”的实质性突破、系统性进展。



衢州航拍美景

### 探索实践：

#### “破”与“立” 聚焦难点发力攻坚

投石问路，试点先行。近年来，衢州先后承担了“最多跑一次”、“县乡一体、条抓块统”全市域综合试点、基层管理体制等多项省内重要改革任务，这些改革既为衢州集聚了系统性优势，营造良好的营商环境，也为“大综合一体化”行政执法改革试点打下良好基础。

“这项改革，衢州有基础、有特色、有成效。我们要胸怀‘国之大者’，扛起使命担当，想在前、干在前、跑在前，坚决把这项改革抓实、抓好、抓出成效。”衢州市委主要负责人在3月29日召开的全市“大综合一体化”行政执法改革推进会上说。

早在2019年，浙江便启动基层综合行政执法改革，衢州市探索形成“一支队伍管执法”、“1+X”执法模式方面的特色做法，在全省获得推广。今年3月，全省“大综合一体化”行政执法改革推进大会召开后，按照省里提出“8月底前全面展示、今年年底前巩固提升、2025年更加成熟定型”的“大综合一体化”行政执法改革目标，衢州充分利用先发优势，深入践行“整体政府”理念，“一张脸”面对企业群众，让行政执法变“九龙治水”为综合监管。围绕执法力量整合、执法事项落地、执法权责统一、执法体系贯通、新型监管机制构建、职责边界明晰、执法能力建设、行政执法监督等难题，衢州积极探索破解问题瓶颈的新路径，稳步推动行政执法体制重塑、流程再造，为改革按下“快进键”。

为加快全市行政执法队伍的“物理整合”“体制重组”，衢州制定改革“五原则”：一是能统尽统，在“1+8”基础上，又整合自然资源、文化旅游、农业农村3个领域执法队伍，形成“1+5”执法体系；二是能整尽整，全面归集执法事项，建立执法目录总清单+综合执法清单+专业执法清单“三张清单”，整合“三高”和“沉睡”事项，推动“橄榄型”事权结构配置到位；三是能下尽下，一手“削塔尖”，一手“扩塔底”，推动行政执法力量“金字塔型”力量布局，充实基层执法力量；四是能放尽放，将派驻柯城区、衢江区的综合执法、市场监管部门执法



衢州市综合行政执法局信安湖中队成立

层级、人员编制下调至两区，市县两级按照“内设科室+直属单位+基层中队”架构重组，上下对应、业务贯通，形成“以区为主”体制调整；五是能融尽融，打造市域一体、行业集成、多维融合的“市域治理中心”。

聚焦难点、痛点发力攻坚，在“大综合一体化”行政执法改革探索中，衢州形成8个方面经验，即以队伍精简推动执法力量整合；以“三张清单”探索解决执法事项落地问题；以匹配人力与事权破解基层执法权责统一问题；以“平台+应用”解决执法体系贯通问题；以“信用+激励”方式探索建立新型监管机制；以“制度+协作”厘清部门职责边界问题；以“中心+分级”解决执法能力不足问题；以“监督+闭环”破解行政执法制约难题。

此外，衢州还通过成立专班、落实责任清单、形成“1+1+7+32”制度体系，精准制定“两意见一规范一指引”，处理好执法监管“七对关系”、明确“八个统一”和六大方面10个问题处理对策等方式，全力推动执法力量下沉，推动改革更深一度。

### 改革成效：

#### “质”与“量” 综合执法提质增效

联合执法、利刃出鞘、快速处置。前不久，衢州市开化县“环国家公园”综合行政执法队快速处置了一起发生在国家公园管理范围内的毛竹盗伐案件。这个新成立的执法队由县综合行政执法局、钱江源国家公园管理局、县林业局、属地乡镇等单位联合组成，并与江西、安徽等地实现跨区域协作、跨界融合，有效震慑违法行为，让当地的滥砍滥伐、乱排乱倒行为明显减少。

“毛竹盗伐”案的快速处置，只是衢州推进“大综合一体化”行政执法改革的一个缩影。长期以来，基层数千个行政执法事项多而杂，且分散在不同职能部门。因此，综合行政执法改革在完成“物理整合”之后，必须实现向“化学融合”的跃迁。

融合，必须得打破思维定式，从顶层架构上重塑体系。在梳理整合队伍、事权的基础上，衢州市打通跨层级、跨部门执法数据，对准“一中心四平台一网格”跑道，在县级社会治理中心搭建行政执法

协调指挥平台，赋予协调指挥权，变多中心为一中心，实现执法“一屏统览”“一网统管”，打出“融”字招牌。

依托“1+5”全市域行政执法体系，衢州的综合行政执法改革行政壁垒不断被打破，短短3个月，衢州贯通“1612”体系，完成35个“大镇带小乡”“一支队伍管执法”和66个执法中队的整合。

今年以来，聚焦“赋能基层”“融合提升”，衢州通过“制度规范”建设、探索跨区域基层法制审核工作机制、设立涵盖市县两级的新培训体系、创新“1+X”片区执法模式、形成多部门全链路闭环监督机制等方式，着力破解改革后联合执法难、案件审核难、队伍能力提升难、各部门资源整合难、执法监督难等“五大融合难题”。

截至目前，衢州的执法力量下沉一线率达89%，形成顶端精简、底盘扩大的“金字塔型”行政执法力量布局。全市执法队伍72支精简至43支，精简率达60%。此外，21个部门28个领域执法事项被纳入综合执法事项清单，形成综合执法事项2400余项，综合执法事项占比达45%，比省定目标高1倍多。

改革逐浪前行，成效日益凸显。在全市“一盘棋”布局下，各县(市、区)改革亮点纷呈，形成柯城区依托县域治理中心探索执法监管协同联动机制、衢江区高标准建设执法监管·城市运行中心、龙游县探索建立分类分级案审机制、江山市开发县级实用管用的执法监管场景应用、开化县“环国家公园”综合执法机制等诸多改革特色、亮点。其中，常山县“大综合一体化”改革荣获2021年浙江省改革突破奖银奖。

#### 深化变革： “虚”与“实” 数字赋能迭代升级

在执法人员精简，而执法事项大增的背景下，如何破题？衢州以“数字赋能，提高执法监管水平”作为答案。

最近，衢江区社会治理中心预警樟潭街道东迹二巷存在油烟污染问题，指挥人员发起对该片区餐饮服务进行“综合查一次”的指令，发现其中一家饭

店存在问题，后将线索移交给统一处罚办案系统进行立案处置。“以往，为了应付各部门的检查，我都设法好好做生意，现在‘综合查一次’，省心省时省力多了。”一家餐饮店的经营者如是说。

截至目前，衢州市共通过平台预警、上级部署、投诉举报等来源，发起线上动态计划和固定计划170多次。企业平均迎检时间从原来每月5至7天下降至2至3天，群众满意度、企业可感度大幅提升。

数字赋能，还体现在日常巡查中。6月20日，衢州正值汛期，“空中巡查员”无人机通过巡查发现市区有84个积水点，点位信息通过平台第一时间发出通知，相关单位迅速前往处置，及时排除险情，有效保障了市民的汛期安全。

据市“大综合一体化”行政执法改革推进办工作人员介绍，“综合飞一次”通过全要素、全领域的全量AI识别，分类型、分部门推送，是对“综合查一次”内涵的延伸和拓展。目前，衢州正在推进全市域无人机组网，已部署23台，覆盖700平方公里；2022年底，预计可达70台，覆盖2000多平方公里，实现市域范围主要城乡无人机全覆盖。市级具有网内所有无人机设备调度和数据应用的最高权限，实现全域一网统管。而这一布局，将使原本需数月完成的市域全覆盖巡查缩短到数天，城市管理效率和效能将得到数十倍以上提升。

作为执法监管数字应用全市域试点，衢州充分发挥数字化改革引领、撬动、规范作用，打造市域一体、行业集成、多维融合的“市域治理中心”，重点开发推进城市运行、执法监管两大模块。目前共建设市级驾驶舱16个，汇总各类数据指标159类3000余个4600万余条，形成“审批、运行、监管、执法、监督”全链条分析、决策、治理闭环。

追风赶月莫停留，平芜尽处是春山。2022年，是浙江省“大综合一体化”行政执法改革国家试点落地见效年、克难攻坚年、成果展示年。衢州市委主要负责人表示，作为全省改革先行者，衢州市将坚决扛起使命担当，率先见行动、见实效，以“启动最早、行动最快、融合最紧、效果最好、局面最稳”的“五最”总体要求，加快打造重大标志性成果，为奋力推进“两个先行”，实现“全省走在前列、全国示范引领”，打造权责统一、权威高效的行政执法新体制贡献衢州力量、展现衢州担当。



“综合查一次”打造最优法治化营商环境

(本版图片由衢州市综合行政执法局提供)

我们走在  
大路上

高质量发展建设

共同富裕示范区



衢州市市域治理中心



衢州市无人机智慧巡检系统



衢州市市域治理中心城市大脑