

问题导向 高效协同

奋力打造“大综合一体化”行政执法改革温州样板

严佳璐 钱菊香 童玉宝 陈浩如 麻颖泽

瓯越大地,改革浪潮奔腾不息。

在中央赋予浙江“大综合一体化”行政执法改革国家试点的重大政治任务后,温州市以敢于斗争的精神、势在必行的姿态、实事求是的态度、稳扎稳打的步调,全方位、系统性推进行政执法改革工作,以法治政府建设为目标,以数字化改革为牵引,逐步构建起职责更清晰、队伍更精简、协同更高效、机制更健全、行为更规范、监督更有效的行政执法体制机制。当前,改革阶段性成果涌现——

体系构建。率先全省之先成立了由书记、市长担任双组长,一名市委领导牵头、一名政府分管领导具体负责的领导小组,专班化推进改革任务落实。

成效显著。执法队伍应整尽整,形成了温州市综合执法队伍“1+8”和龙港市县域“一支队伍管执法”架构;执法事项应划尽划,共划转23个领域处罚事项1164项,占行政处罚事项21.3%;“监管一件事”应纳尽纳,梳理86个地方特色“监管一件事”场景应用,实施多部门“综合查一次”,有效缓解重复执法和执法扰企扰民等问题。

实践创新。龙港市县域“一支队伍管执法”全省首创,荣获“浙江省2021年度有影响力有辨识度的法治建设成果”;以赋权、派驻、“1+X”辐射三种模式推进乡镇“一支队伍管执法”落地落实;创新执法路径,首创违停预警劝离机制,编写13个领域教科书式执法指引。

纵观温州“大综合一体化”行政执法改革路径,一条鲜明的脉络贯穿始终:心怀“国之大者”,坚持问题导向,在精诚合作中推进“一体化”建设。



温州市区

如文成县整合全县条线法制力量,建立法制审核中心,以主动报送或流动下沉的方式,对基层典型案件、复杂案件、疑难案件进行审核把关,确保程序合法、适用准确、公平公正。另一方面通过“乡镇(街道)法制力量+购买服务”组合解决。如鹿城区藤桥镇由1位街镇有法律职业资格人员+1名综合行政执法法律审核人员+1名律师组建审核小组,负责案件审核工作。

同时,“借智借力”解决此项难题。其中,瑞安市马屿镇通过检察院派驻综合执法队的方式,既将检察监督执法前置,又有效填补基层法制力量不足的困境,消除基层执法最大“后顾之忧”。同时,马屿镇积极推动柔性执法,借助检察院法制专业力量,探索实施轻微违法行为告知承诺制、首违免罚制等柔性举措,不断提升行政执法温度。温州市还重点加强法制业务人员培养,空缺编制优先招录法制从业资格人员,近3年内确保每年至少有一名法制从业资格人员充实综合执法队伍,着力通过“提升+招录”长效解决基层法制力量不足的问题。

数字化引领 推动整体智治

走进乐清市柳市镇综合行政执法指挥中心,偌大的电子屏幕上,全镇各个重点路段的车流情况清晰展现。柳市镇以智慧城市运营指挥中心为基础,成立镇综合行政执法指挥中心,与镇综合行政执法队融合运行,建立统筹协调指挥机制,整合调配使用各部门执法力量,全面推广应用大综合一体化执法监管应用,联通乐清市城市综合管理服务平台,整合公安大数据,开发建设AI视频分析、“微网智控”、“一店一档”、全息路网等个性化应用场景,充分利用物联网、大数据、人工智能等科技手段,实施远程监管,提升执法信息化流转、智慧化分析的能力水平。

为更好实现跨部门、跨区域、跨层级执法联动,以数字化改革引领撬动行政执法全方位变革,系统性重塑,温州市积极对接省级应用,全力参与全省执法监管数字化应用平台建设,健全行政执法协同指挥模块机制。同时推动核心业务和应用需求,推进执法监管数字化平台与“两个中心(城市运行管理中心、社会治理中心)”“141”体系融合贯通,实现执法指挥直达手机端、移动执法端。

为切实减少重复执法和执法扰企扰民等现象,温州市在更大范围、更多领域开展“综合查一次”、智慧化执法方式等应用场景建设,打造一批有温州特色的行政执法数字化应用。龙港市执法“e助理”就是其中的典型代表。执法“e助理”借助“互联网+监管”平台发起跨部门联合执法,依托全省统一执法监管数字应用,实现一个平台、一网智办,有效破解“执法效率”问题。

为更好地解决跨部门执法、执法力量不足、专业化程度不足的问题,温州市加强智慧监管,充分利用物联网、大数据、人工智能等科技手段,不断拓展远程监管、非现场执法、预警执法等方式。

其中,“预警执法”是龙湾区创新打造的具有温州特色的执法品牌。龙湾区迭代升级“智管智治”综合性数字化执法平台,在原有8分钟违停劝离机制基础上,进一步拓展预警执法领域,目前已成功拓展渣土车预警、高位控违、出店经营等多个特色非现场执法应用场景,累计发出预警20.91万次,自行整改17.58万次,整改率达84.09%,既提升了执法效率又体现城市管理温度。

规范化提升 打造标准样板

行政执法体系改革,党建引领是核心。平阳县在全省首创赋权镇综合行政执法党总支

部领导下的队长负责制新模式,变“散”为“合”,构建由综合行政执法党总支部管行政执法的组织架构,靶向攻坚基层推进行政执法改革遇到的难点堵点。目前,已成立昆阳镇、鳌江镇、万全镇和萧江镇4个行政执法基层党支部。作为执法队伍规范化建设的另一试点,瓯海区瞿溪街道也以党建引领积极推进改革工作。成立站所联合党支部,以瞿溪综合行政执法委员会为指导,组建瞿溪综合行政执法队,全面下沉七大站所执法力量,反向补充街道干部为巡查力量,形成街道和站所干部“同目标、同待遇、同进退”双融合互补新格局。

行政执法体系改革,执法队伍标准化建设是关键。温州在平阳县率先试点执法队伍规范化建设,通过提炼基层执法队伍规范化建设经验,创新编纂基层《综合行政执法队建设规范》,从基本要求、标识规范、工作规范三大核心环节对党建引领、队伍建设、执法规范、装备配置、办公场所、标志标识、着装规范、工作规范、数字建设等方面建设形成统一规范科学的地方标准体系,弥补基层综合行政执法队所建设标准的空白。

鹿城区南汇街道则充分发挥浙江省第一批公务员考核工作省级示范点的积极作用,在高标准推动打造规范化执法办案中心,健全日常管理、指挥协同、执法保障、执法监督等机制的基础上,重点突出人员考评,构建了以积分量化为特色的行政执法人员监督、管理、考核评价工作体系,为温州市基层行政执法人员考核评价提供经验借鉴。

在总结提炼试点经验的基础上,温州市制定了基层执法队(站所)规范化建设制度体系,全方位、全流程推进基层党建、队伍建设、执法管理、办公场所、装备配置、着装规范等领域高标准建设,形成统一规范的温州市地方标准体系,提升基层队伍的执法能力,助推综合行政执法队伍的高质量发展。目前基层执法队规范化建设成效显著,全市综合行政执法系统171个基层执法中队获评“文明规范公正”基层队所,33个执法中队获评“五星级”中队,4个中队获评省首批“枫桥式”执法中队。

此外,温州市还出台了《温州市镇街执法人员“县属乡用共管”管理办法》《温州市乡镇(街道)派驻执法人员管理使用及考核办法》等政策制度,让实践经验和制度性成果在更大范围内开花结果,为全省“大综合一体化”行政执法改革提供温州样板。

风正时济,正当扬帆破浪;任重道远,还需策马扬鞭。“大综合一体化”行政执法改革不是一蹴而就,需要绵绵用力,久久为功。肩负新使命,温州市蹄疾步稳再出发。



乐清市综合行政执法数字化平台



龙湾区开展智慧化“预警执法”

专家之声

温州市围绕“大综合一体化”行政执法改革的任务,在组织架构设置、执法赋权分类、法制审核把关等方面形成了自己的特色和亮点:

“大综合一体化”行政执法改革是牵一发而动全身的体制性改革、制度性改革,温州市委、市政府高度重视改革,书记市长任双组长、专班推进改革的体制设计,为确保改革任务的落地提供了体制性保障,成为有效推进温州市改革进程的重要力量。

温州采取全面赋权、部分赋权、“1+X”辐射覆盖、特定区域赋权方式,分类推进乡镇(街道)“一支队伍管执法”改革,行政执法效能得以大幅度提升,其中特定区域的“一支队伍管执法”试点在全省有创新性,具有示范和引领价值。

执法力量下沉后的基层法制审核力量薄弱是“大综合一体化”行政执法改革亟待解决的难题之一。瑞安市试点检察监督与行政执法监督协同工作模式,既是提升基层法制审核能力的有益探索,也对推动行政执法和刑事司法的有效衔接具有很重要的意义。

浙江大学公共政策研究院、浙江省公共政策研究院副院长 蔡宁

我们走在
大路上

高质量发展建设
共同富裕示范区



瓯海瞿溪“一地办公,共商共事”



鹿城南汇街道综合行政执法队开展“六小行业”排水证检查

体系化推进 执法协同高效

如何破解乡镇(街道)“看得见管不着”的治理困局,使执法更顺畅?

温州市分类推进乡镇(街道)“一支队伍管执法”,出台《乡镇(街道)“一支队伍管执法”实施意见》和具体操作指引,按照派驻、赋权、“1+X”辐射3种形式,因地制宜推行四类赋权方式,确保乡镇(街道)“接得住、管得好”。第一类,探索全面赋权(综合行政执法事项目录+乡镇综合行政执法指导目录行政处罚权),对全国经济百强镇街,如乐清市柳市镇、瑞安市塘下镇等,予以全面赋权,实行镇街执法队和派驻部门集成一地办公。第二类,探索部分赋权+部门派驻联合执法,在经济发达镇街、小城市培育城镇实行部分赋权+部门派驻联合执法,有条件的地方实行集成一地办公,如鹿城区双屿街道、瓯海区瞿溪街道、瑞安市马屿镇等。第三类,“1+X”派驻片区联合执法队辐射,主要在偏远山区海岛乡镇实行,如文成县依托岱口镇辐射周山畲族乡、公阳乡、双桂乡、平和乡。第四类,特定区域试点,在空港新区、动车南站实行园区、站区“一支队伍管执法”试点工作。

如何解决乡镇(街道)法制审核力量薄弱难题,确保行政执法合法合规?

作为执法主体,乡镇(街道)在承接大量赋权执法事项后,对自身法制审核力量有了更高的要求。温州立足当前、着眼长效、多措并举、综合施策、全力破解。一方面通过建立县级法制审核中心共享解决。



龙港市“一支队伍管执法”特训 (本版图片由温州市综合行政执法局提供)