

杭州市探路先行“大综合一体化”行政执法改革

奋力锻造世界一流现代化国际大都市的行政执法铁军

严佳璐 钱菊香 赵其龙 夏颖兰



杭州西湖鸟瞰图 图片由杭州市西湖风景名胜综合行政执法队提供

勇担新使命
勇闯深水区

「大综合一体化」行政执法改革的杭州实践



杭州市全面推广省“大综合一体化”执法监管数字应用会现场

破题立新 重整力量重塑体系

问题是时代的声音,也是改革的起源。杭州市“大综合一体化”行政执法改革是从源头上重塑行政执法体制机制的生动实践。

“不谋全局者,不足谋一域。”杭州市从顶层设计破题,按照急用先行原则,市、区共建立改革配套制度115项,涵盖队伍建设、人员管理、执法规范、执法协同、数字执法、执法保障等方面,其中《关于深化“大综合一体化”行政执法改革加强乡镇(街道)执法队伍和执法能力建设的意见》以及《杭州市行政执法尽职免责和容错纠错实施办法》为全省率先制定。

执法力量下沉是此次改革的重要标志。杭州市摸清家底,初步实现“一张清单”管执法。制定了涵盖5170项的“行政执法事项总目录”,其中综合执法事项1738项,占市级整体执法领域57.5%(共40个领域,综合了23个领域),专业执法事项3432项。在此基础上精简队伍、夯实架构,构建起“金字塔型”执法结构。一方面,市本级撤销港航、发改、民政、人社和林业等专业执法队伍5支,形成“1+8”执法队伍体系,区县因地制宜进一步加大整合力度,精简形成“1+X”(X小于8)执法队伍体系;另一方面,创新执法编制“县属乡用共管”模式,推动71.78%的执法力量下沉乡镇(街道)。为更好促进队伍融合,提升执法队伍素质,杭州市还在市委党校举办全市“大综合一体化”行政执法改革培训班,各涉改部门、各级改革专班、镇街主要负责人等600余人参训;线上线下结合开展新划转事项培训204次,6000余人次。

为切实解决基层存在的“看得见、管不着”问题,杭州市以基层管理迫切需要为导向,全面整合优化执法队伍,形式多样推进乡镇“一支队伍管执法”。全市191个镇街全部成立综合行政执法队,其中74个镇街实施“赋权”模式,全面构建执法人员、监管人员、网格员、调解员互相支撑机制。各区县因地制宜结合执法实际,推动“一支队伍管执法”向园区、站区、景区等功能区延伸,例如上城在杭州东站探索“一支队伍管铁路枢纽”;余杭推动“一支队伍管物流园区”;西湖景区推动《杭州西溪国家湿地公园保护管理条例》修订,确保“一支队伍管景区”有法可依;临安在天目山、清凉峰、青山湖森林公园等6个自然保护区创新“一支队伍管保护区”,推进“地长”负责制;淳安推进“一支队伍管千岛湖”,组建水上综合执法队统筹千岛湖水上执法工作等,“一支队伍”内涵深度拓展。

机制优化 多跨协同便企利民

7月29日,富阳区综合行政执法指导办公室会同富阳区东湖街道办事处,召集农业农村、生态环境等7家执法单位,对东洲国际港8个领

域35个行政检查事项开展全方位“清单式体检”,以“综合查一次”汇聚多部门监管合力。

曾经,“今天你来检,明天他来查”的扰企扰民现象在基层普遍存在。为从源头上解决基层执法的沉痾顽疾,杭州市在“大综合一体化”行政执法改革中敢于先行,从“大综合”走向“大融合”,“分头多次查”集成“综合查一次”,实现多领域监管一步到位,监管部门与被检对象良性互动,持续推动企业减负和营商环境优化。据悉,自杭州市常态化开展“综合查一次”联合执法检查以来,基本实现“进一次门、查多项事、一次到位”,每周平均减少3次以上重复检查,监管对象满意率提升至95.8%。

为改变原先“既当运动员又当裁判员”模式的弊端,答好“监管+执法”这道题,杭州市还出台了《监管与执法工作协同实施意见》,共梳理4249项监管事项的内容、标准和频次,形成表单化,并探索执法办公室、执法联络员等监管执法协作新模式,构建“审批—监管—处罚—监督评价”全闭环。在食品安全、疫情防控、“双减”、长输油气管道保护等重点领域,杭州市建立了跨部门、跨层级、跨区域联合执法、应急配合、信息共享、案件移送等联动机制,实现信息、安全等重点领域多跨协同联合执法新常态。

行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着群众。在临安青山湖街道天柱街上,一旦有车辆驶入违停区域,电子路标就会发出语音提醒,只要及时把车开走,就不会被罚款也不会扣分。以提升人民满意度为落脚点,杭州市积极探索柔性执法方式,如西湖区推行“一免一改一普”,建德市打造干鹤女子执法中队,将处罚与教育相结合等,在细微之处彰显杭州温度。自全市开展柔性执法以来,综合执法部门信访投诉量持续下降,今年1月至7月同比下降37.11%,实现执法效益和群众满意“双提升”。

值得一提的是,在此次改革中,杭州市还创新推进包容审慎监管,全力优化企业营商环境。市场监管执法部门出台《关于进一步加强平台经济治理促进规范发展的实施意见》,推出“维护公平竞争、创新监管方式、助力服务发展、保障各方权益”四方面17条意见,促进平台经济健康发展。钱塘区作为新产业新业态包容审慎监管试点,对新业态、新技术、新模式、新业态为代表的市场主体设置不超过2年的“观察期”,切实减负强企。

数治未来 执法监管提效升级

数字化改革的纵深推进,是推动“大综合一体化”行政执法改革成果落地见效的有力抓手。日前,浙江省“大综合一体化”执法监管数字应用正式上线,并率先在杭州落地推广。该应用包含1个驾驶舱和协同指挥、监管检查、处罚办案、执法监督4个系统,是一个横向到边、纵向到底的综合性平台,旨在解决执法指挥

“散”、执法力量“弱”、执法效率“低”、执法执行“难”等痛点、难点问题。本次推广应用覆盖30个市级相关部门以及各县(市、区)涉改的执法和监管部门、全市191个乡镇(街道),实现“综合执法+专业执法+联合执法”执法监管全覆盖。

从“传统执法”到“数字执法”,杭州市改革思维不断创新,执法效能不断提升。市级层面全场景推进数字执法,“一平台”归集案源,“一手机”移动办案,“一件事”全场景监管,数字赋能为执法监督提效。建立行政执法案源拓展平台,全要素归集“12345”热线、城市治理有奖举报、“行走杭州”等平台数据信息,进一步拓宽行政执法案源渠道。在实际执法中,杭州市聚焦非现场执法,降低执法成本,综合执法部门依托前端智能感知交互技术推进桥梁超限非现场执法,7座桥梁安装超限检测系统,24小时动态称重、抓拍,日均监测超限车辆200余辆,实现“零言词”查处;聚焦移动端办案,实现“一部手机全执法”,通过优化移动端一体化执法应用,推动文书自动生成、要素自动关联、裁量智能匹配、期限实时提醒,简易案件平均办结时间由15分钟减至5分钟。

各县(市、区)则充分发挥首创精神,迭代升级智慧执法应用,展现“执法之智”。拱墅在运河亚运公园推行“红班班”数智执法,实现河道智能化执法监测;桐庐开发扬尘管控治理智慧平台,形成路面污染监管、巡查、上报、处置、反馈全闭环治理;萧山推动工程车大数据研判、市容AI智治等行政执法智慧系统“一网集成”,全区工程渣土车辆违法行为发生率下降40%,市容序化问题智治率达89.3%。

乘数治之风,行法治之道。杭州市司法局联合滨江区司法局开发“行刑衔接”执法监管数字应用,根据行刑移送场景构建智能监督模型,运用大数据技术实现事前事中事后智能定向监督,以数字赋能擦亮法治政府担当底色。萧山、临平、桐庐等地则通过设立共享法庭、检察官办公室、“监管+执法+司法”联合会商等方式,解



“大综合一体化”执法监管数字应用



“岗位大练兵 技能大比武”队列会操

(本版图片由杭州市综合行政执法局提供)

杭州市“大综合一体化”行政执法改革中的治理创新

专家之声

杭州市“大综合一体化”行政执法改革是从源头上重塑行政执法体制机制的生动实践,也是“整体智治”现代政府建设中的治理创新。

行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式,是基层治理的重要环节。杭州市“大综合一体化”行政执法改革下沉行政执法力量,

将管理和服务向一线倾斜,建立执法队伍的金字塔结构,强调“块”的统筹作用,在管理层级上实现“条抓块统”,切实解决了基层治理中“看得见、管不着”问题,大大提高了行政执法的效率和基层治理的效能。

以数字赋能基层智慧治理,是构建基层社会治理新格局的重要发展方向。依托数字经济发展和数字化改革的先发优势,杭州市率先落地推广“大综合一体化”执法监管数字应用,实现从“传统执法”到“数字执法”的转变。数字赋能整体政府建设,平台归集案源,手机移动办案,前端智能感知,后端AI研判,多跨协同便企利民,让行政执法从“九龙治水”变为综合监管,形成了权责统一、权威高效的行政执法新格局。

杭州实践为全省“大综合一体化”行政执法改革提供了样本,为探索“整体智治”现代政府建设树立了标杆。实践发展永无止境,改革创新永无止境。面向未来,杭州市需要进一步巩固提升改革成果,迭代升级创新应用,推动改革向更深层次挺进!

浙江大学公共管理学院教授 浙江大学城市治理研究所所长 吴结兵