

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

上城区 坚持区街一体 聚焦“SUM”指令 打造365“大综合一体化”行政执法改革新格局

胡燕萍



上城区钱江新城全景图

“一体三更”改革护航

“大综合一体化”行政执法改革是一个整体性、系统性工程，上城区立足全域改革创新创优，对标“重要窗口”，践行“两个先行”，坚持“整体智治”，打通区街断层，理顺条块关系，探索出上城特色的365“大综合一体化”行政执法改革新格局。上城区完善顶层设计，围绕“区街一体”的目标，从“协调更有效、支撑更强大、保障更有力”三个维度出发，确保全区改革落地不走样。

协调更有效。上城区建立完善了“1+1”协调机构。在区级层面，基于改革工作领导小组，增设改革协调议事领导小组，实现综合执法和基层治理的纵向贯通、横向衔接；在街道层面，由街道党工委书记担任协调机构主任，街道办事处主任担任综合行政执法队队长，增配常务副队长抓改革实战实效，强化街道“统一调度、统筹指挥、块状作为”。支撑更强大。上城区做强基层法治支撑，设立区街两级法治审核机构。区级层面，成立司法法制审核专家委员会；街道层面，建立三级法制审核制度，并在司法所设立“监督办公室”，负责街道日常行政执法的规范性、合法性指导和监督工作。保障更有力。在“县属乡用共管”机制基础上，上城还建立了“五赋权、一约束”执法人员管理保障制度，赋予街道指挥协调、管理考核、推荐提名、反向否决以及街道对部门的法制支撑反向评价等5项权力，以部门考核街道并将结果纳入区综合



上城区综合行政执法队对辖区文创园开展“综合查一次”



上城区综合行政执法队联合公安等部门对某珠宝店进行突击检查，针对抽奖券及垃圾分类等问题进行“综合查一次”。



上城区开展队列训练提升执法队伍形象

考评约束，避免部门未赋权执法业务缺失。

“六能六得”根本导向

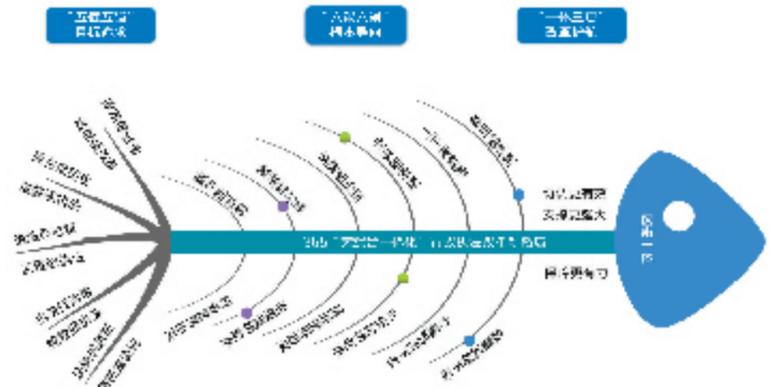
上城区贯彻改革的部署要求，将“六能”要求贯穿改革关键环节。

条抓能块统。改革既确保条抓落地，又保证块统落地。上下能贯通。上城区实行“一个中心”管统筹，组建区街两级行政执法统一协调中心，负责承担日常执法协调工作。业务能承接。上城将赋权事项梳理成执法办案全流程清单，全区动态完善综合制度、执法规范等4方面15项制度；动态编制《执法手册》《工作手册》等，实现操作流程标准化。多跨能协同。建立健全跨部门、跨区域、跨层级的行政执法协同、案件移送、信息交流等机制，并结合公安、交警等执法力量，由单一管理向“执法+综管”转变，真正形成“一支队伍管执法”。数据能打通。执法监管数字应用按照“省建、市补、区用”的原则持续推进，近年来，全区运用“数”“智”类执法平台已累计发现和解决综合执法相关问题879件；推动全维度监管立体化执法，开展核心业务梳理、核心数据归集，实现监管执法闭环。数字能赋能。坚持“大场景、小切口”理念，将公安、消防等执法力量一并纳入，创造性探索“网络直播”等地域标志性的多跨场景“监管一件事”，提高执法效率。

同时精准把握改革需求，立新破旧推动“六得”，推动改革任务落实落地。

数量减得下来。上城区整合精简执法队伍，形成“1+5”执法队伍体系，做到应统尽统、应整尽整、应减尽减。力量沉得下去。推动执法职责与力量向街道下沉集中，全区街道执法队伍下沉占比70.9%（高于省定目标）。队伍融得起来。在党建引领、队伍建设、规范管理、空间整合等方面下功夫，以“八个一”标准化建设为落脚点，推行基层执法队伍从“物理整合”向“化学融合”转变。基层管得起来。加强基层行政执法统筹协调指挥，管好执法队伍的人员、事项、赋权约束、法制支撑、保障待遇等，如九堡街道自成立综合执法队以来，采用9S工作体系，一般程序案件同比上升90%，简易案件同比上升82%，条线专项检查同比下降47%，实现基层统筹有力。治理强得起来。建强“一支队伍”，提高多领域事项执法能力，由专业执法向全科执法转变，同时落实“一张清单”管执法，形成《杭州市上城区街道综合行政执法事项目录（2022年）》，确定赋权事项380项，并细化形成赋权事项的“高频、中频、低频”三级执法清单，切实解决基层“看得见、管不住”的问题。成效看得出来。常态化开展“综合查一次”“监管一件事”，目前全区15个部门已累计开展“监管一件事”实操307次。推动规范执法、柔性执法，例如凯旋街道率先推广柔性容错机制，自实施以来已办理不予处罚案件16起。

“大综合一体化”行政执法改革 上城路径



“五促五强”目标追求

提升群众满意度是“大综合一体化”行政执法改革的出发点和落脚点。上城区全力以赴推动“五促五强”最终目标，努力交出改革的高分答卷。

改革促治理，治理强改革。通过在改革中重塑体制、再造流程，全面提升执法能力，促进治理能力提升；治理能力提升又能提振改革信心，助推改革落实落地。彭埠街道依托“大综合一体化”改革，今年以来，立案查处建筑工地夜间施工类案件27件，渣土类35件，建筑工地周边矛盾问题治理成效显著。

民主促民生，监督强执法。上城区用好社会力量、群众力量，鼓励群众主动反映反馈，保证执法结果的公平、公正、科学；同时，运用各类监督管理机制，让执法依法依规。南星街道创建“轻微违法问题自治协商”平台，汇集社会调解力量325人，累计批评教育、协商整改轻微违法行为173次，发挥群众监督力量促执法。

执法促监管，监管强执法。在改革中，既要厘清监管执法职责边界，也要促进监管执法全闭环，使得执法与监管相辅相成，不断提升基层执法力量和治理能力。针对教育“双减”问题，实施教育、法院、公安、人社和属地街道等多部门联合监管，成立5支行业督查队和14支街道督查队开展月度联合督查，有效遏制违规培训行为。

执法促治理，综管强执法。基层的辅助力量、辅助力量、自治力量是综管队伍的重要组成部分，通过综管和执法之间的协同作战、互促互融，最终提升治理效能。四季青街道在微网设立综合执法前哨员，实现网格巡查5分钟初步了解情况并即时报告街道综合行政执法队，执法人员于25分钟内完成案件处理，形成“网格+执法”一体联动新模式。

块统促条抓，条抓强块统。既确保完成条块的考核指标任务、促进执法人员成长，又助推监管与执法事项在治理中双下降，最终实现条抓与块统多赢共赢的局面。重点处理好部门街道“条”与“块”的关系，实现部门与街道之间协作有序，相互搭台。如建立与区交警大队证据互通互认工作机制，有力破解绿地停车“证据不足”的“盲点”。

“SUM”指令体系落地

从改革落地的具体举措看，上城区紧扣“大综合”和“一体化”核心要义，创新“SUM”指令，为“大综合一体化”行政执法改革探路。“SUM”契合上城“上”和“尚”的谐音，代表了上城提升“首位度”的改革目标、标准和决心。

“SUM”指令由S(soul核心)、U(union联合)、M(modernization现代化)三大元素构成，与执法改革涉及的“人、事、权”三个关键相对应。

S:以构建“金字塔型”执法队伍体系为核心，推进“一支队伍”深度融合。率先做实“人”的文章。上城区强化基层执法“核心地位”，以“队伍下沉方案落地、街道综合执法队重塑、物理整合业务协同”三到为为抓手，多措并举推进“一支队伍管执法”。

U:以重塑“一体化联动”的协同体系为支撑，坚持“整体统筹”提质效。着力聚焦“事”的协同，做深块统有力，集成“监管一件事”，全面推进高频事项“综合查一次”，形成多跨联动机制。做细条抓赋能，推动协同共治，构建协同体系，确保下沉力量真正“管得住、沉得稳”，执法业务“接得好、不留白”。

M:以建立“规范执法、高效执法、为民执法”的现代化执法体系为方向，实现“权责清晰”暖民心。全力打造现代化的执法体系，从“事”到“制”到“治”的全过程，以“智”贯穿始终。采用“非接触性执法”“大数据”等智慧化手段，规范执法行为，促进高效执法。聚焦“群众满意度”，优化“刚柔并济”的执法方式，提升执法温度。

365格局：“大综合一体化” 行政执法改革的上城探索

专家之声

杭州市上城区坚持“区街一体”的总体设想，聚焦“大综合”和“一体化”两个关键词，结合上城区情，借鉴各地实践经验，以“一体三更”为指引，以“六能六得”为导向，以“五促五强”为目标，形成行政执法改革的365格局，即按照“大综合一体化”行政执法改革中涉及的“人、事、权”三大关键，通过抓改革、深化“一支队伍管执法”，夯实基层执法力量；抓机制运行，以“一体化联动”为手段，形成整体政府执法监管；抓执法成效，以“执法的规范化、高效化、人性化”为目标，实现执法能力的现代化，进而以此重塑队伍全融合、协同全方位、执法全闭环的“大综合一体化”行政执法改革的365格局，取得了令人瞩目的成效，基本实现了执法的结构性、机制性和系统性变革，在更大范围整合了执法职责，优化了执法资源配置，开创了综合行政执法的新局面，形成了具有鲜明特色的上城样本。

浙江省社会科学院公共政策研究所所长、研究员 钟真

(本版图片由杭州市上城区综合行政执法局提供)