

破立并举，拱墅区“大综合一体化”行政执法改革之道

邱 蓉 楚佩雯

自“大综合一体化”行政执法改革工作推进以来，拱墅区建立了区委书记、区长任“双组长”的高位改革推动体系，“一支队伍管执法”“区属街用共管”“执法队辅助人员”三个典型经验属全市首创、在全省领先；省、市部署的各项“规定动作”均一一落地，拱墅区的经验做法获得国家、省、市22次肯定和推广。接下来，拱墅区将立足“数智+执法+服务”，着力打造一批具有拱墅特色和杭州辨识度的执法改革亮点工作，进一步凸显“一支队伍管执法”的改革成效。

从“物理整合”到“化学融合” “一支队伍管执法”

在“大综合一体化”行政执法改革中，“联合”这个词是核心。改革带来的最大改变，就是从“到处找部门”变为“找一个政府”。

今年，上塘街道率先打造4200平方米的综合行政执法中心，在这里，物理空间与人员队伍有机融合，大综合行政执法改革一张网、一站式、一盘棋的“一体化”服务体系初具雏形。“我们完成了从原先分散办公到集中办公的转变。”上塘街道相关负责人介绍。办公场地空间融合后，上塘街道在区架构基础上，进一步搭建综合执法服务中心“1+N+1”组织架构。

“大综合一体化”强调“整体政府”理念。相应的，下沉执法人员也将成为“全能战士”“全科大夫”。康桥街道发文成立综合行政执法领导小组、综合行政执法队和综合行政执法办公室3个机构，整合“1+5”执法部门27人的执法力量，开展城市管理、市场监管、自然资源、文化市场、应急管理、卫生健康等领域的综合行政执法活动，使多头、多层执法向统一、高效转变，跑出了基层治理“加速度”。



拱宸桥街道综合行政执法队员在运河边进行巡查



拱墅区“1+5”执法部门开展日常训练

随着“大综合一体化”行政执法改革推进，“监管一件事”得到广泛应用。拱墅区以“监管一件事”为切入点，开展了“建筑工地监管一件事”“施工扬尘监管一件事”“房屋装修监管一件事”“租赁住房监管一件事”“商品房销售监管一件事”等34个场景的实操演练，积极助力“大综合一体化”行政执法改革。如此，不仅执法程序得以简化，执法力量同样也得到了最优化。

以数字为引擎 “一个大脑”强指挥

如今，在拱墅区，无人机成了拱宸桥街道执法人员的好帮手。该地开展数字化监管执法集成应用创新，全面推行非现场执法，分析、研判、治理“共性”违法问题。当“大综合一体化”行政执法改革遇见数字化改革，拱墅区执法力度和执法效率得到“双提升”，群众的法治获得感也大大提升。

拱宸桥街道以辖区面上1589家店家为数据基础，完成了“大综合一体化”数字执法平台的建设。平台包含“综合查一次”互联互通功能、红黄绿码店家信用评级功能、无人机远端操控功能等执法延伸和辅助功能，并且整合原有的城市眼云共治、工地远端监管、“雪糕筒”道路监管、餐饮店油烟监管平台，构建起一个全方位多角度的“大综合一体化”驾驶舱。

上塘街道则以数字化改革为牵引，强化“大综合一体化”执法监管数字应用，同时立足街道实际情况，初步计划在上塘古运河智慧景区建设、胜利河美食街放心餐饮、专业市场安全生产等开展大综合行政执法特色场景建设，着力在特色场景探索方面大胆尝试、勇于突破，力争打造一批管用、实用、有用的示范案例。

武林街道建设“E智武林”平台，充分发挥数字化的优势。通过“E智武林”小程序的建立，执法行动中的联动协作、调查取证、整改反馈等环节均可通过手机线上完成，实现“零距离执法”+“非现场执法”的深度融合。

值得一提的是，拱墅区发挥全省率先试点的先发优势，探索构建全周期全过程的“综合执法信用体系”，以信用赋能推动基层治理创新。“比如，我们对违法违规行为实行‘红黄绿’三色赋码，引导企业、商户诚信经营，进一步优化营商环境。”拱墅区相关负责人说，通过全面实施“红黄绿”三色管理和联盟自我管理，智能生成高发易发问题趋势图，精确指导问题防范，该区已形成“全闭环”自治共治正循环样板。

坚持“因地制宜” 切实破解基层治理难题

“大综合一体化”行政执法改革是提高基层治理能力的必要举措和重要手段。

长庆街道根据区域特色，创新“片区化执法”，着力打造新华路东、新华路西和体育场路3个社区片大综合执法室和丝绸城1个市场片大综合执法室，建立“网格微治、小区自治、社区共治、片区智治”的“3+1”基层治理单元工作机制，推动改革从街道、社区向网格拓展，实现“一体化、全覆盖、零距离”。

“通过‘执法队力量+属地市场化力量+社会组织力量’系统运作体系，借鉴‘枫桥经验’，发挥‘武林大妈’等志愿团队的群众主体优势，把矛盾化解在基层，形成街道片区统筹执法、社区网格深入服务的基层治理新格局。”长庆街道相关负责人说。

为解决改革中“问题发现端愈发灵敏，问题解决端气喘吁吁”的问题，拱宸桥街道适时引入“拱宸邻里·红茶议事会”机制。将违法事件形成区域热点，通过共治化解一部分案件，对于无法化解的案件通过“红茶议事会”形成议题，按照“议事流程→产生结果→达成共识”的流程，协调消除大部分隐性事件，把矛盾化解在基层，形成共建共治共管新体系。

**打造融合高效的
中心城区治理新模式**

大城市的中心城区多有着不同类型的城市板块，在社会治理方面往往存在空间、条块、部门分割等各种壁垒性难题。作为杭州核心城区的拱墅区，在2021年两区合并以后，既获得了空前的发展空间，也给社会治理带来了新的挑战。

拱墅区将挑战变机遇，勇于探索，因地制宜，逐步形成了“数智+执法+服务”的综合执法新模式。他们强调“整体政府”，打造深度融合高效协同的“一体化”服务体系；充分运用现代科技，开展数字化监管执法集成应用创新，使得执法力度和效率双提升；构建全周期全过程的“综合执法信用体系”，以信用赋能推动基层治理创新；实行“片区化执法”、精细化管理，建立基层议事机制，把矛盾化解在基层，形成共建共治共管新体系。拱墅区通过大胆创新，走出了一条符合大城市中心城区特点和规律的治理新路子，为全市乃至全省探索了一个可复制、可推广的中心城区治理新模式。

浙江传媒学院浙江省社会治理与传播创新研究院执行院长、教授 黄敏

(图片由拱墅区综合行政执法局提供)

拱宸桥街道：“数智执法”提升区域综合执法效能

施 翼 王 夏 盛 徽

今年3月以来，拱墅区推广“大综合一体化”行政执法改革，拱宸桥街道成立专班积极响应、认真梳理、快速落实，以数字化改革为契机，迭代升级社会治理体系，街道依法行政水平、“一支队伍”体系的融合度和基层执法绩效得到显著提高。拱墅区以拱宸桥街道为改革先行示范区，编制“大综合一体化”高效运行“七张清单+一张榜单”，实现“七到位”，着力打造“数智执法”的标志性成果。

目前，拱宸桥街道探索运用远程无人机自动识别的全自动执法模式，无需执法人员到现场，只要在办公室里一键操控，便可巡查全域，解决辖区商贩违规经营、渣土车辆偷倒等一系列问题。

掌上“一张图”，全域一盘棋。拱宸桥街道还探索了由执法对象、执法事项、AI非现场执法、一体化掌上执法、区域化信用体系等7张清单和开创餐饮业“大综点评”1张榜单组成的“7+1”模式运用；每家一批涵盖所有执法对象基础信息的电子地图及每家店铺相对执法事项的清单，并通过城市眼云共治、云上坦途等已有平台，实现监管和管理闭环。

数智化执法，科学规范。拱宸桥街道相关负责人表示，当“大综合一体化”行政执法改革遇见数字化改革，

拱宸桥街道执法力度和执法效率得到“双提升”。

打造数字化街区，让管理清晰可见。为提高执法效能，增强“一支队伍”的联动性，真正达到数字赋能的效果，在拱墅区综合行政执法局的支持下，拱宸桥街道利用两周时间摸清全域管理对象底数（包含综合体、沿街店铺、物业小区等），并分解成为17个大类、57个小组共计1589个管理对象。比如，综合体为大类，解剖切割后将服装类、餐饮类等行业类别分为小类，详细展示辖区内所有沿街商铺、写字楼、园区、住宅等区域的基础信息，包含名称、法人、联系方式、营业执照、店招店牌、经纬度位置等信息，形成执法对象电子地图，一屏展示基层基础信息。遇到特殊情况，可一键通知所有管理对象。

同时，拱宸桥街道着手建立1589个管理对象清单、“1+8”队伍的执法事项清单、执法与监督“双向互动”的方向提醒清单、执法人员远程监管的非现场执法清单、专业执法部门之间的联动清单、掌上执法终端的执法清单、辖区商家的信用评价清单，以及通过信用分差完成的商家评价榜单。数字赋能，通过这七张清单和一张榜单真正实现全面数字化管理。

此外，针对赋权清单中梳理出的适合非现场执法的

70个事项，拱宸桥街道综合行政执法队依托数字化手段开展探索实践，建立非现场执法处理程序流程图，创新运用“AI无人机”“移动执法终端”探索“非现场执法”办案新模式，进一步推动执法智能化，既简化了执法流程，又大大提升了执法效率。

值得一提的是，在依托“大综合一体化数字平台”建立共治共管体系的基础上，拱宸桥街道还引入“红茶议事会”机制，线上线下结合，把矛盾化解在基层，形成共建共治共管新体系。

曾经，拱宸桥街道农贸市场周边因停车难，机动车、非机动车乱停乱放现象严重；公交车人站停靠难，增加乘客上下车难度；车辆与行人通行受到阻碍，造成道路拥堵，妨碍居民出行与买菜的便利，成为困扰拱宸桥街道7年的交通治理“堵点”。

今年，拱宸桥街道政协委员活动小组通过把“请你来协商·民生议事堂”开到执法现场，聚焦打通拱宸桥农贸市场周边交通“堵点”，共同探索“大综合一体化”行政执法改革，促进管理走向治理。民生议事堂引入“红茶议事会”机制，政协委员结合自身专业特长优势积极建言献策，有力促进工作落地落实。政协委员还来到拱宸桥农

贸市场，提出在农贸市场及周边加装硬隔离设施，实现机动车、非机动车分流行进，公交车、私家车分流行进；增设30分钟限免停车区域，同步更新抓拍设施……政协委员的建议为拱宸桥街道破解基层治理难题提供了新思路、新方案。

最终，协商加速共富惠民，这个困扰了拱宸桥街道7年的“堵点”被打通，照亮了大运河幸福家园的新图景。



拱宸桥街道用无人机在修缮一新的运河文化广场上空自动巡查，实现全天候24小时远程执法。 王柯 摄

东新街道：“黑科技”助力施工现场进入智慧时代

傅静之 金春耀 杜馥菲

一直以来，工地管理都是综合执法和监管最头疼的环节之一。如今，让工地长出“眼睛”“耳朵”“鼻子”“嘴巴”，看得到隐患、听得到噪音、闻得到粉尘、嗅得出水雾……这些都在杭州市主城区的东新街道内变成了现实。作为杭州大城北建设的“桥头堡”，该街道近年来持续处于城市有机更新和产业高质量发展的蝶变期。辖区内62个在建工地为街道带来广阔发展空间的同时，也给环境整治带来了挑战。为此，东新街道以“大综合一体化”行政执法改革为契机，不断创新探索建筑工地环境整治新模式，实行建筑工地环境整治“综合查一次”机制以及“工地联盟”“三色管理”等配套措施，以综合性执法检查、数字化闭环处置、网格化源头管理等方式，显著提高建筑工地管理效能。

“数字赋能”推动执法规范有序

“一支队伍管执法”是“大综合一体化”行政执法改革的“必修课”。这支队伍怎么建、怎么管、怎么用，每一步都是一种探索。对东新街道来说，这是一支“街道统筹、平战结合”的队伍。平时根据职责分成综合管理队（包括网格员、特保队员、协勤人员）、各执

法部门（包括综合执法队、公安、交警、消防等）和管家团队（包括路面、市政、河道等清洁养护团队等），遇到紧急情况时，这些队伍就会由街道统筹管理、集中调配，以发挥“以不变应万变”的效能。

队伍有了，那么如何通过数字化手段，对在工地形成处置闭环？先拉清单。东新街道系统梳理了建筑工地环境整治中的重点问题、易发问题数据，通过数据分析筛选出扬尘管理、占道施工管理、安全管理、环境噪声管理等9个重点检查领域，进一步明确42项执法检查内容，形成“综合查一次”执法检查清单。

接着，构建问题发现、分析研判、指挥调度、综合处置4个环节的闭环流程，充分利用数据流转代替问题信息手动传达，实现24小时即时发现、立即处置、迅速反馈。尤其是通过东新街道的数字驾驶舱大屏，执法人员可通过慧眼AI模块，利用高清摄像头快速、有效地捕捉施工现场作业人员是否穿着反光背心、佩戴安全帽等行为；当捕捉到不规范行为后第一时间短信通知管理人员加以处置，大大提高了监管效率。

为精准提高执法效能，东新街道还通过大数据系统生成“高发易发问题”趋势图，精确指导问题防范。如今今年夏天高温不退，数据分析提示扬尘管理中非施

工作业区裸土未硬化覆盖问题发生概率较高，街道立即组织综合力量开展预防性检查，实现了问题从“事后整改”到“事前预防”转变。

“三色管理”构建共管良性循环

东新街道还对62个在建工地实行了“红、黄、绿”三色分类管理，将“综合查一次”检查情况和问题交办量、投诉量、处置率等数据进行综合分析，生成各工地的三色评价。对存在极少数、轻微问题的工地挂绿牌；对存在一定问题或整改效率较低的工地挂黄牌；对问题多、投诉多、居民反映强烈的工地挂红牌。

颜色确定了，那么以往工地管理力量分配靠经验判断的弊端就避免了——街道会根据各工地三色评价，动态、科学地分配执法力量和管理资源，并“派单”监察联络员、网格员等队伍力量开展近距离监督。比如对挂“红牌”工地安排力量重点关注、定时复检，尤其是对投诉多、居民反映强烈的工地，街道执法队伍联动社区监察联络员走访周边居民，对该工地整改情况进行评价；对挂“黄牌”工地加强常态巡查，定期开展“回头看”；对挂“绿牌”工地实行随机抽查，自行整改，以此

在建筑工地整治中逐步形成正向导向和良性循环。街道还引导施工单位组建“工地联盟”，通过以大带小、以强补弱等方式，发挥“绿牌”工地示范带动作用；通过定期召开工地负责人联席会议，组织建筑企业“互学互看”等活动的方式，营造相互学习、相互监督、相互帮助的良好氛围，提高建筑工地自我监管能力。



东新街道辖区内中建华科杭州三塘安置房项目的管理人员，运用项目智慧工地系统慧眼AI技术实时监测项目作业人员劳保服装穿戴情况，并对穿着不符合要求的人员进行提醒。 虞真 摄