

法治护航“大综合一体化”行政执法改革

富阳区：“一专多能”铸铁军 放权赋能增活力

严佳璐 祝珊珊 赵志明



现代版富春山居图

全域赋权 精准配置
行政执法力量再下沉

一个乡镇的善治，必须有健全的职能。富阳区以全域赋权和精准灵活赋权相结合的方式，持续推进“大综合一体化”行政执法改革。

富阳深入推进行政执法权限和力量向全区乡镇(街道)延伸和下沉，使乡镇(街道)形成较为完整的政府功能，从而更高效、更有底气地治理一方土地。同时，改变从前中心镇向小乡镇进行辐射的模式，实现执法力量下沉全覆盖，确保小乡镇行政执法自主权。

对于赋权事项的范围，则采取精准灵活赋权的思路。富阳区政府在《浙江省综合行政执法事项统一目录》和《浙江省乡镇(街道)综合行政执法事项指导目录》中，在“高频多发、易发现易处置、专业要求适宜”的基础上，综合考虑乡镇需求大、专业交叉以及部门难以监管的执法事项下放到乡镇(街道)。第一阶段以各乡(镇)名义行使涉及综合执法、农业农村、市场监管3个部门6大类108项执法事项所对应的行政处罚权，以及与之相关的行政检查权和行政强制权。第二阶段则根据乡镇(街道)自身发展水平、执法能力建设、监管执法频率等情况，对赋权事项清单进行动态调整，差异化确定每个乡镇(街道)执法事项清单，确保乡镇(街道)赋权精准到位。

《浙江省综合行政执法条例》第二十九条规定：“持有行政执法证件的行政执法人员，可以根据执法协同工作需要，参加本省行政区域内跨部门、跨区域、跨层级的行政执法活动。”

目前，以富阳区综合行政执法局执法力量现状，难以实现综合执法为主要力量、全覆盖乡镇(街道)的模式，因此富阳区积极推行“一专多能”综合执法。根据“县乡一体、条抓块统”及下沉人员“县属乡用共管”管理办法，结合富阳区乡镇(街道)类型、特点及实际，除综合执法力量全覆盖派驻外，市场监管、生态环境、文化市场、农业、交通运输、自然资源、应急管理、卫生健康这8个专业执法部门根据现有职责加大重点和特色乡镇(街道)下沉力量，下沉人员打破身份，综合履行基层执法及监管工作，形成从“物理整合”到产生“化学反应”的整体监管体系。

同时优化调整现有人员力量，根据街道及中心镇与特色乡镇的分类特点，构建起“综合+特色”的乡镇综合执法队伍模式。对于街道及中心镇，尽量配齐专业执法力量，构建完备的队伍体系。对于特色乡镇，则由专业对口的部门下沉力量，“一专多能”支撑基层执法实际。例如农业型乡镇由农业农村局派驻，旅游型乡镇由文化和广电旅游体育局派驻等，在实际工作中，由下沉人员与乡镇自配人员组成的乡镇综合执法队直接

承担各领域日常巡查检查和“综合查一次”工作。

数字牵引 中心提效
体制机制保障再升级

以数字化改革为牵引，富阳区在区层级层面建立行政执法统一协调指挥中心，以形成“监管执法大综合、执法活动大协调、执法主体大指挥、全过程审查大法制、执法行为大督查、执法人员大保障”六大体系为目标，融合执法办、研判中心、法制保障中心、数字城管中心、一巡多功能、共享法庭、听证调解等相关职能，汇聚合力推动全区行政执法工作再上新台阶。

值得一提的是，富阳区通过指挥中心统筹管理“综合+专业+乡镇”执法队伍，并注重做精做专专业执法队伍，把专业执法队伍打造成“教师+专家”，成为乡镇执法的有力支撑。同时富阳区针对体制不足之处探索用机制予以弥补，乡镇(街道)综合行政执法队对各途径流转的事件进行分析研判，对执法权限范围内的予以依法处置；对非赋权事项且执法队中无该领域执法人员下沉的，充分运用“乡镇吹哨、部门报到”机制，将相关情况及时汇报至区指挥中心。区指挥中心接受各乡镇(街道)“吹哨”申请，经分析研判后交办至相关区级部门，并全程跟踪“部门报到”处置情况。依托指挥中心充分运用“乡镇吹哨、部门报到”机制，着力破解执法过程中乡镇和部门责任权力匹配不合理、协同机制不完善等难题，形成分析研判、指挥协调、指导监督“一站式”工作机制，提高问题的发现率和处置率。

在富阳环山乡，“吹哨报到”机制正发挥着积极成效。该乡全面承接部门下放的执法事项，及时查处赋权范围内的违法问题，针对重大执法事项则通过“吹哨报到”模式得以快速解决。如该乡在近期开展的铜工业区违法整治、混凝土砖行业整治过程中，对巡查发现的问题及时发出“吹哨”申请，由相应部门响应并到场处置，执法成效及治理效果相较以往有大幅提升。

环山乡的执法实践，全过程依托司法派驻人员提供法律支持，这与富阳区的法治乡镇建设密切相关。2021年，中共富阳区委全面依法治国委员会印发《关于加强法治乡镇建设的实施意见》，各乡镇(街道)根据要求建立“5+X”合法性审查模式，发挥主要领导、分管领导、党政办、司法所、法律顾问力量，建立以司法所为主负责的乡镇(街道)合法性审查工作格局，实现法治工作力量在乡镇一级的统筹和整合。2022年，为深化“一支队伍管执法”，富阳区进一步健全完善镇街审查、部门负责、区级兜底的法制联审机制，在区行政执法统一协调指挥中心设立法制保障中心，打造集综合执法、司法、检察、法

院于一体的兜底审查研判机制，最大限度地保障乡镇(街道)综合行政执法工作的开展。

此外，富阳区还充分发挥人民法院和综合行政执法指导办公室在化解综合行政执法争议中的积极作用，依托共享法庭，实行执法纠纷先行调处、人民法院调解指导、引导在线复议诉讼、开展普法宣传培训等，构建从立案前的执法主体合法性审查、案件办理程序及执法决定的法制审核到救济环节的矛盾纠纷化解和复议诉讼法制支撑的全程法制体系。

因地制宜 全面开花
“一支队伍管执法”再深化

在推进“大综合一体化”行政执法改革的过程中，富阳区充分认识到，乡镇“一支队伍管执法”是此次改革的关键点。乡镇(街道)要真正将行政执法与社会治理有机结合，以集中办公、网格管理等方式，派驻人员打破执法领域限制，在属地乡镇党委的领导下统筹开展执法监管工作，通过开展“综合查一次”，深化“监管一件事”场景应用，提升执法与精准监管力度，实现“进一次门、查多项事、一次到位”。

为全面促进“一支队伍”融合，富阳区各乡镇(街道)以组织融合、物理融合促工作融合、队伍融合，以党建为统领，规范化管理和运行队伍。场口镇先行先试，按省级规范化基层站所要求高标准建设完成新执法大楼，推动实现指挥、管理、执法“一体化”“高效率”的协同作战模式。灵桥镇依托镇党群服务中心3、4楼实现混编集中办公，同时完善标识牌和制度上墙。鹿山街道则以心理融合促队伍融合，通过举办下沉人员欢迎仪式和开展座谈会，促进队员沟通交流。

考虑到执法效能，富阳区各乡镇(街道)充分运用网格等基层治理力量，实行片区网格化管理，将行政执法工作与社会治理有机结合。灵桥镇作为滨富特别合作区所在地，将属地区域划分为外片、里片、南片，根据划分分成不同的工作网格，由不同站所根据日常工作职责进行综合执法。如外片的滨富特别合作区以产业为主，商铺集聚，灵桥镇成立以市场监管执法人员为主体、城管人员为辅助的分队常态化开展网格巡查。场口镇设置集镇、园区、乡村3个片区执法分队，分别聚焦不同的执法领域，形成日常执法分片管理、专项执法集中行动的工作模式。大源镇则建立执法队与镇各村办、村社基层网格纵向的协同机制，与16个村社的网格员队伍、平安巡防员等248名编外人员的执法辅助力量全面整合，结合镇中心工作以及执法线索，开展入企业、入铺、入工地进行日常检查。

作为“一支队伍管执法”的生动实践，富阳区充分发挥基层首创精神，运用“一件事”来磨合队伍，鼓励各乡镇(街道)因地制宜探索开展“综合查一次”，以“统一指挥、组团检查、按时反馈”的执法模式，实现多领域监管一步到位。大源镇结合除险保安、燃气安全百日攻坚，制定“综合查一次”行动方案，行动人员涵盖综合执法、市场监管、农业农村和镇自配执法人员，以餐饮业和流动摊贩2个应用场景作为先行先试。目前已检查餐饮店30家，严查流动摊贩26处，发现食品安全、燃气安全、经营秩序、垃圾分类等问题70余个并督促整改。东湖街道则围绕亚运场馆建设，深度拓展“一支队伍”内涵，创新“一支队伍管渣土”“一支队伍管工程”模式，常态化开展工程和渣土管理“综合查一次”。同时聚焦港航关键领域，在深水码头开展港口监管“一件事”，以数字化提升巡查监管效能。

道阻且长，行则将至。接下来，富阳区将继续以数字化改革为牵引，以“数字政府、法治政府、整体政府”理念统筹推进行政执法为重点，融合

“县乡一体、条抓块统”改革、“基层智治系统建设”、“现代社区建设”等中心工作，构建完善职责清晰、队伍精简、高效协同、机制健全、行为规范、监督有效的行政执法体制机制，在改革中激活富阳发展的时代脉动。



富阳区组织镇街综合执法队队长进行“一支队伍管执法”专题业务培训



富阳区湖源乡开展农家乐(餐饮店)“综合查一次”



富阳区场口镇开展药店“综合查一次”

精准施策
构建基层行政执法改革新格局

富阳区对标省委提出的“两个先行”，在“大综合一体化”行政执法改革实践中，以问题为导向，走整体智治之路，汇聚基层智慧，取得了成功经验，并呈现出鲜明的特征：

精准的靶向性：瞄准长期困扰行政执法中信息壁垒、相互推诿及多头、重复、交叉执法等问题，梳理责任清单，组建跨部门联合执法队伍，建立协同的机制，成效显著。

动态的灵活性：根据不同乡镇(街道)的社会和产业特色，差异化确定并动态调整各乡镇(街道)执法事项清单，实现精准赋权，同时以“综合+特色”的模式，组建更具针对性的综合执法队下沉基层，形成各乡镇(街道)既全域一色、又百花齐放的良好格局。

完整的系统性：以数字化改革为牵引，构建了完整的联合执法工作机制，并建立了综合执法、司法、检察、法院、纪检等组成的审查、监督机制，基本形成了行政执法的长效机制。

高度的前瞻性：立足社会治理现代化谋划行政执法改革，将司法、检察、法院乃至人大、政协等部门纳入行政执法体系中，尤其是将调处、化解执法纠纷、复议诉讼、普法宣传、监督等作为行政执法的重要环节，不仅体现了人民至上的思想，也体现了中国法治建设的方向。

浙江警察学院马克思主义学院 谢林滨

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

从“传统执法”到“数字执法”，从“单一执法”变“综合执法”，富阳区“大综合一体化”行政执法改革是遵循改革律动，从源头上解决多头执法、重复执法、交叉执法问题的生动实践。

富阳区以简政放权、放管结合、转变职能为核心，建立健全乡镇(街道)综合行政执法体系，通过赋权和派驻等方式，深化乡镇(街道)“一支队伍管执法”，推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，加快建立权责统一、权威高效的基层综合行政执法体制，切实增强基层政府治理能力和水平，为高质量发展建设共同富裕示范区和高水平描绘现代版富春山居图提供坚实法治保障。

“赶考”路上，且看富阳区如何激活改革动能，让创新活力持续释放。



富阳区行政执法统一协调指挥中心