

勇当“大综合一体化”行政执法改革探路先锋 桐庐县：从“试点”迈向“经典”

顾志鹏 刘婷婷



潇洒桐庐

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

勇担新使命 将“大综合一体化”改革进行到底

走进桐庐县行政执法管理中心,接待大厅、办案区和综合管理区一应俱全、井然有序。通过“一个中心管执法”,实现办案集成、服务集成和监管集成,有力助推执法规范化建设。

事项怎么整合、权力怎么下放?这是“大综合一体化”行政执法改革成败的关键所在,也是改革的难点所在。

桐庐县行政执法改革肇始于2019年6月,在分水镇试点先行,首开全省乡镇街道“一支队伍管执法”先河,首创“县属乡用共管”的队伍派驻模式;成熟于去年1月,桐庐县成立全省首个县级行政执法指挥中心,构建“1+4”(综合执法+市场监管、交通运输、生态环境、卫生健康4支专业执法队)的执法格局。桐庐县通过先试先行,不断总结改革经验,形成了一套行之有效的“经典打法”。

纵向下沉,明晰权责,做好“放”的变革。县乡两级一直就有“权力下放易、人员下沉难”的难题,试点之初,桐庐在分水探索“赋权于乡镇”的权力下放模式,即人员编制到乡镇,组建综合行政执法队,行政处罚由乡镇作出。

万事开头难。在试点过程中,桐庐遇到3个主要问题:一是编制下不去,乡镇无编制,人员编制仍保留在原单位;二是能力跟不上,乡镇是否接得住、能不能依法行使权力,存在权力过于集中和行政败诉风险;三是地区有差异,小乡镇、大乡镇不平衡,队伍不能形成合力。

为此,在第二轮县域集成改革中,桐庐探索出了“县属乡用共管”的片区派驻模式,即由县综合行政执法局派驻执法队伍,承接全部综合行政执法职权,并赋予乡镇统筹指挥权。这样既解决了赋予乡镇执法权的问题,实现了乡镇“一支队伍管执法”,又防止了乡镇由于法律基础薄弱、权力过于集中而产生的执法风险问题,使乡镇“权责一致”。

横向归集,优权增能,做好“统”的变革。“大综合一体化”行政执法改革不是简单的职能整合,更不是权力责任之争。桐庐在全县行政执法“一盘棋”的定位下,做好“加、减、乘、除”四种破解难题的方法,将行政执法改革推向深入、进行到底。

先做加法,解决“事项怎么并”的问题。近30个部门组成研讨、论证团队,历经多轮征求意见,形成涉及24个部门2600余项综合行政执法事项清单,超过50%的执法事项纳入综合执法范畴,覆盖80%的行政执法领域,远超省定指标,形成县域“1+4”的格局。



“三无船舶”专项治理



扬尘治理系统实时监控

再做减法,解决“机构怎么减”的问题。按照“编随事转、人随编走”的原则,通过机构整合、撤销的方式,全县精减5个执法机构,61个执法编制划转到执法局,最大限度实现用更少的人,干更多的事。

后做乘法,解决“力量怎么统”的问题。构建一体化指挥体系,成立全省首个县级行政执法指挥中心,统一指挥调度全县监管执法力量,形成“1315”快速处置机制,推动县乡两级高效协同、执法联动处置。

最后做除法,解决“效率怎么提”的问题。推进数字化改革,打造多渠道案源智慧归集场景、跨部门协同监管场景、执法高效处置场景,实现“执法情况一屏感知、执法处置一舱指挥、执法态势一云研判、执法要素一库支撑”,极大提升监管执法效率。

勇闯深水区 一件事应用场景“小切口大作为”

奋楫会当击水,改革未有穷期。桐庐县高效协同、集成创新,勇闯深水区,以一件事应用场景为突破口,实现“小切口大作为”,为全省行政执法改革闯出一条可复制可推广可借鉴

的新路子。

良好的城市面貌和生态环境是桐庐的美丽底色。但是在城市化推进过程中,道路扬尘等一系列市容环境问题是一大顽疾。扬尘管控涉及多个管理部门,“多头管”导致权责不清、标准不一,造成“谁都可以管、谁都可以不管”的局面,形成“管不住的扬尘”,对“最美县城”品牌造成负面影响。

今年5月,桐庐县利用“大综合一体化”行政执法,由综合行政执法局统筹监管执法力量,通过“五张清单”(管理对象清单、监管责任清单、监管标准清单、处罚法律清单、检查考核清单)建机制,数字化平台建长效,靶向攻坚扬尘管控一件事。经过3个月的努力,扬尘管控难题得到有效遏制,长效管理机制逐步建立,全县PM10指数同比下降27%。

在扬尘治理的基础上,桐庐县依托综合执法进行重点靶向攻坚,建立了“全城一个停车场”“建筑垃圾资源化利用”“废品收购行业产业化整合”等3个“一件事攻坚”,通过数字化建立长效常态管理机制,形成一批群众感受得到的实实在在的改革成果,展现综合行政执法改革的强大推动力。

打造行检协作“共同体”。5月,桐庐县人民检察院在县综合行政执法局挂牌成立派驻检察官办公室,同步出台《关于在桐庐县综合行政执法局设立派驻检察官办公室的实施意见》,并建立“125”工作模式,即1个检察官办公室,2个平台(依托行政执法一体化指挥、检察机关统一业务应用),落实5项工作制度(疑难会商、业务咨询、监督指导、同堂培训、数据共享)。

驻点检察官办公室的设立和《实施意见》的出台是提升“行检协作”工作质效的重要手段,有利于充分发挥检察机关法律监督职能,为桐庐县推进“大综合一体化”行政执法改革提供检察保障。

收获满意度 “四个感知度”让执法更有温度

走出舒适区,收获满意度。桐庐行政执法改革之所以取得丰硕成果,“四个感知度”发挥了关键作用,即部门要有认同感,乡镇要有获得感,群众要有满意感,管理对象要有温暖感。只有做好这“四个感知度”,让执法更有温度,“大综合一体化”改革才能取得成功。这也是桐庐行政执法改革的重要法宝。

部门要有认同感。通过改革,改变了以往部门单打独斗、县乡联动失灵的局面,逐步破解有监管不处罚、只处罚不监管的问题,没人办案到有人办案、没有案件到有了案件、少办案件到多办案件,通过联合检查、执法倒逼,行业治理成效逐步显现。桐庐试点改革一年来,在教育、医保、家装等领域实现办案历史“零突破”,聚焦民众关注的“热点”和久治不决的“难点”,解决了一系列久拖不决的问题,如砂石行业整治、卫片违法查处、超载运输执法等痛点。

乡镇要有获得感。过去,镇街最容易发现问题,却因为没有执法权而管不了。现在,通过派驻队伍,赋予乡镇统筹指挥权,实现了镇街既看得见又管得到。以分水镇为例,改革以来办理普通程序案件年均办案量增长123.33%,覆盖70%的执法领域,新划转事项案件占比56%。改革后,案件办理量大幅增加,在安全生产、卫生健康、城市管理等行业治理中成效明显。

群众要有满意感。构建高效快捷的指挥体系,形成事件发现-流转交办-处置反馈-监督评价的全闭环处置流程。建立“1315”快速处置机制(1分钟响应、3分钟出动、15分钟到场),

高质量处理群众的意见建议,减少重复投诉、重复反映,切实解决老大难的问题。改革后,紧迫性事件由派驻中队第一时间处置,简化了处置和执法流程,最大限度把各类矛盾纠纷处置在早、处置在小、处置在快,不断提升人民群众满意感。

管理对象要有温暖感。深化“综合查一次”,聚焦社会关注、群众关切的高频高危领域,全面梳理监管对象,综合集成多部门多领域执法监管事项,统一监管标准、方式、频次,减少重复检查,优化法治化营商环境。

作为“中国最美县城”,桐庐以富春山水而闻名于世。从“外在美”到“内在美”,从“试点”迈向“经典”。如今,随着“大综合一体化”行政执法改革试点工作深入推进,桐庐的“内在美”因法治环境、营商环境的优化和人民群众安全感、获得感的增强而得以彰显。



违法户外广告查处

勇为改革探路者

专家之声

“潇洒桐庐郡,开轩即解颜。”诗乡画城桐庐是法治先行区,是全国首批法治政府示范区之一。2019年6月,桐庐勇挑改革创新重任,在分水镇率先探索“一支队伍管执法”,为全省“大综合一体化”行政执法改革探路先行。让人民生活幸福是“国之大者”。三年来,桐庐凝心聚力推改革,描绘出一幅“大综合一体化”从初破僵局到全域集成再到综合发力的治理现代化能力提升之路。

桐庐的先行经验对全省“大综合一体化”改革的贡献力主要体现在以下三方面。一是为人民幸福勇于创新的使命意识是一切改革的动力源泉。“大综合一体化”改革是牵一发而动全局的重大改革,集中和下放的行政处罚权与与之相关的检查权、强制权等,落地实施影响到老百姓生活的方方面面,改革难度大,困难多。桐庐以“舍我其谁”的勇气改革破局,实现了执法监管和谐有序。二是以攻坚克难的韧性为全省改革创新了管用的行政执法机制,如“片区管辖”的队伍派驻模式,“繁简分流业务分类”“多跨法制审核”机制等。其中“1315”快速处置机制成为全省样板。三是以“精雕细琢”的钻研精神边改革边出制度,体现了全省“大综合一体化”改革制度创新的桐庐贡献力。“看得见、管得住、办实事、促民生”,桐庐“大综合一体化”改革体现了新时代法治担当。

浙江省委党校法学教研部教授、法治政府研究所所长 王晓杰

