

创新打造“一支队伍管千岛湖”

淳安县：守一湖秀水 护满目青山

严佳璐 姜磊



淳安县千岛湖 姜向阳 摄

重塑体制机制
水域执法新模式

8月4日晚，千岛湖中心湖区月光岛上熙熙攘攘，来自全国各地的游客正在欣赏“月光之恋”主题光影秀。在景区的一个角落，淳安县千岛湖水上综合行政执法队队员正在对月光岛的规范经营、整体安全、周边环境、疫情防控等情况进行全面检查、执法。

据此次被检查单位千旅集团相关负责人唐晓飞介绍，自“大综合一体化”行政执法改革以来，多个上级部门轮流前来执法的现象得到明显改善，很大程度上改善了公司的营商环境。“大综合一体化”行政执法改革的优势可见一斑。

一直以来，千岛湖湖区水源保护、旅游安全等都是外界关注的焦点话题。涉湖执法范围广、事项多，在空间、时间上具有不可控性和偶发性，建立一支统一管理、整体有序、覆盖全面、响应快速，能在第一时间调动资源、处置到位、消除影响的执法队伍势在必行。今年，淳安县在千岛湖水域创新“一支队伍管千岛湖”执法模式，通过组建水上综合执法专门队伍，破解“水上生态保护、水上交通安全、渔业资源管理、景区旅游秩序”等突出问题，为饮用水源地和旅游安全保驾护航。

人、事、权相匹配是“大综合一体化”行政执法改革的题中之义。淳安县将渔业执法的50名编制、34名执法人员整建制划转至县综合行政执法局，抽调海事（港航）、公安、生态环境等执法部门力量，整合巡查执法力量，在县综合行政执法局内组建了一支水上综合执法队伍，初步实现“一支队伍管千岛湖”。同时全面梳理并高度整合涉湖综合执法事项，将农业执法中涉及渔业执法的全部执法事项以及其他专业执法部门力量，整合巡查执法力量，在县综合行政执法局内组建了一支水上综合执法队伍，初步实现“一支队伍管千岛湖”。同时全面梳理并高度整合涉湖综合执法事项，将农业执法中涉及渔业执法的全部执法事项以及其他专业执法部门力量，整合巡查执法力量，在县综合行政执法局内组建了一支水上综合执法队伍，初步实现“一支队伍管千岛湖”。

据淳安县综合行政执法指导办相关负责人介绍，“一支队伍管千岛湖”旨在聚焦饮用水源地安全、湖区旅游安全，对领导关心、社会关注、



综合行政执法队队员在杭州淳开公路（05省道）82公里处与业主单位现场交流 周恒忠 摄



综合行政执法队队员在千岛湖的沿湖景观阳台上巡查 周恒忠 摄



千岛湖水上综合行政执法队在淳安上江埠骑行桥巡查

群众关切的“多头管”“三不管”领域进行高效执法，不断提升市民游客的获得感、幸福感、满足感。自改革伊始，淳安县就以此为目标，先行先试并已取得显著成效。截至目前，出动执法人员3447人次，摩托艇行驶时间1416小时，共发现问题3363件，问题解决率达99.38%，办理非法律捕捞涉渔案件1421件，其他水上违法载客等案件56件，千岛湖综合保护工作更进一步。

水上综合执法
水域治理新突破

“富文乡石头埠大桥上存在非法捕捞情况……”8月15日，淳安县综合行政执法指挥中心在接到群众投诉后，第一时间筛选可调度资源，千岛湖水上综合行政执法人员30分钟内到达现场，当场查获2名当事人，实现了快速、有效、精准处置。

早在2016年初，淳安县就创新建立了“一巡多功能”机制，实现沿湖沿线长效管理。在此次改革中，为加强涉湖执法巡查力度、精度，淳安县积极推动执法巡查机制迭代升级，通过高效整合涉湖执法资源，建立一支统一的涉湖综合执法队伍，打造发现、处置问题的闭环，提升涉湖问题发现与处置的及时性和实效性。

涉湖水上执法，重点在水也在渔。千岛湖以水闻名，水又与鱼相生相成。一方面，“以鱼养水”，实行“保水渔业”，通过鲢鱼、鳙鱼等鱼类来调节水质；另一方面，通过改善水质反哺渔业，提升有机鱼的品质与商业价值。因此，千岛湖的渔业不仅有着超高的经济价值，更有其无可替代的生态价值，保护渔业资源与安全成为了千岛湖湖区管理的重点与难点。

早前，为保证千岛湖的可持续发展，淳安县就制定了严格的渔业法规。如今，依托“一支队伍管千岛湖”模式，淳安县积极推动水上综合执法改革，长效持久保障千岛湖的渔资源与水环境。

值得一提的是，为消除毗邻水域监管盲区，提升协同治理能力，淳安县还与安徽歙县渔政主管部门签订了《浙皖交界水域跨省渔业联合执法框架协议》，全力打造执法依据统一、执法标准统一、执法文书统一、执法程序统一、处罚自由裁量标准统一的浙皖渔政“联合执法五统一”模式，联合开展浙皖交界网箱整治、渔政亮剑执法行动、钱塘江流域全面禁渔、新安江流域渔民退捕等跨省渔政联合执法工作，形成区域间的监管合力。

“通过‘一支队伍管千岛湖’模式，改变了以往‘看得见的管不到，管得到的看不见’的弊端，初步形成跨层级、跨领域、跨部门上下贯通和高效协同的水域治理新格局，为破解千岛湖水域治

理中的顽疾提供了有效路径。”淳安县综合行政执法指导办改革专班相关负责人分析说。

数字改革牵引
水域监管新场景

“这种模式很好，过去都是分批来检查的，多的时候一天好几波，不同的检查人员会提出不同的整改要求。现在，所有相关的检查都可以一次到位，基本上不会打扰到我们正常营业。”对于“综合查一次”，希尔顿水上乐园安全管理部负责人张成卫感触颇深。

“综合查一次”是“大综合一体化”行政执法改革的其中一环，对于破解多头执法、重复执法、交叉执法现象，提升企业营商环境起到了重要作用。淳安县在构建“一支队伍管千岛湖”模式的基础上，统一执法标准，围绕渔业管理、水上交通安全、教育培训机构、非法挖砂、烟花爆竹等领域，依托行政执法一体化指挥平台，以数字赋能，强化监管执法全链条闭环，真正实现“入一次湖、查多件事、一次到位”，有效破解监管过程中“同一主体，多次监管”所造成的执法扰民现象。

其中，行政执法一体化指挥平台起到了重要的数字支撑作用。该平台汇集汇总所有案件线索，集成各类执法问题来源，借助大数据分析研判例如超水域、超载等方面问题，无需前往现场即可发现并通知相关单位进行整改，有效提高执法的精准度和预见性。该平台还能统筹调度全县监管执法力量，构建起1分钟响应、3分钟出门、30分钟到场的快速处置圈，实现从“运动式”整治到“即报即查”的转变，问题发现率和处置率明显提升。目前，行政执法一体化指挥平台已形成了案源接入、受理交办、事件处置、证据收集、结果反馈、事件办结、评价分析的全闭环管理，有力推动“大数据+指挥中心+综合执法队伍”新模式在千岛湖治理中发挥长效积极作用。

因千岛湖水域治理的特殊性，淳安县还开发了建设了数字渔政管理模块，扎实推进千岛湖水域综合（渔政）管理工作再上新台阶。共投资380万元，建设了雷达、光电摄像头、AIS传感器基站10个，无人机基站5个，并利用国际先进的雷达、光电及AIS信号算法，为千岛湖综合执法和安全管理提供定位数据、取证照片、动态视频等全方位的信息支撑和业务指挥，实现对千岛湖湖区的有效监控。自去年9月正式投入使用以来，已为淳安水上综合执法提供重要线索130余条，协助查获渔业违法案件380起，指挥收缴违规网具950片。今年以来，淳安县实施数字渔政二期工程建设，将千岛湖湖区80%以上面积纳入数字化监管，推出赋码实名垂钓，实

施智能化垂钓在线监管，实现休闲垂钓、渔民信息、渔船安全等数字化管理，并积极创建数字化综合（渔船）管理平台，对全县368艘渔船进行在线监控，不断强化监管力度。

除渔政监管场景应用以外，淳安县还纵深推进“互联网+监管”，丰富“一支队伍管千岛湖”监管服务内容，在省定60个“监管一件事”基础上，自我加压，再梳理60个地方特色“监管一件事”场景应用，例如城市安全运行、拆违控违、扬尘管控、旅游服务、餐饮油烟、秸秆焚烧等多个领域应用场景，提升市民游客满意度。同时创新“车辆违停一件事”场景应用，对机动车、非机动车人行道违法停车事项实行“短信提醒+柔性执法”，提升综合执法温度。

接下来，淳安县将进一步迭代升级集感知、分析、指挥、监督为一体，精简高效的“一支队伍管千岛湖”的模式，实施“监管一件事”，打造执法“综合查一次”应用场景，为建立具有鲜明淳安特色的生态保护、绿色发展、共同富裕的特别生态功能区保护体制机制提供助力。



千岛湖水上综合行政执法队队员与渔民亲切交流

多元立体资源整合
用心呵护一湖净水

专家之声

千岛湖不仅是数以千万计人口的优质饮用水源地，也是世界生态文明的一颗明珠。如何保护好千岛湖的水质及生态环境，是我们这一代人的历史使命。

“一支队伍管千岛湖”是淳安县运用法治思维，围绕生态文明建设，践行“绿水青山就是金山银山”理念，量体裁衣、创新具有千岛湖特色的机制，推进基层治理体系和治理能力现代化推出的重大改革，体现了社会治理的先进理念及法治中国建设的发展方向。

淳安县致力于破解千岛湖管理部门职能交叉、责权不清、多头管理、监管缺位等问题，组建综合执法队伍，建立执法清单、信息共享、互动联络、定期协商等制度，形成了综合、高效的长效管理机制。

淳安县大量引入大数据、人工智能、智慧平台、无人机等技术，建立了“线上线下一体化”“水上—岸上”“天上—地下”“路面—桌面”等多维立体的智慧巡查模式，形成了巡查执法“情报—研判—预警—查处—监督—预防”的闭环运行机制。

“一支队伍管千岛湖”使环千岛湖综合治理形成了最大的资源整合，大大节约了行政成本，提高了行政执法的效率，成效肉眼可见；“一巡多功能”“监管一件事”“综合查一次”的巡查机制改变了过去同一场所频繁接受不同部门检查的现象，深受人民群众和企业单位的好评。这一成功案例，对全国相关地区的行政执法改革及区域治理具有引导和示范的价值。

浙江大学教育学院教授 徐琴美

(本版图片除署名外由淳安县综合行政执法局提供)

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