杭州市富阳区“大综合一体化”行政执法改革

实施方案

为深入贯彻落实中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设、省委省政府关于“大综合一体化”行政执法改革决策部署，进一步理顺执法体制，优化执法资源统筹，根据省委办公厅、省政府办公厅《关于深化综合行政执法改革的实施意见》（浙委办发〔2019〕46号）、《法治浙江建设六大抓手工作方案》（浙委法办发〔2020〕6号）以及杭州市关于推进“大综合一体化”行政执法改革有关精神，结合我区实际，制定本方案。

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和省市区委决策部署，锚定打造法治浙江示范区县，以数字化改革为牵引，以整体政府理念统筹行政执法为重点，加快构建职责清晰、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，为高水平推进富阳区“三个立起来”和共同富裕示范区建设提供坚实法治保障。

二、工作目标

坚持大综合方向为统领，聚焦县乡两级行政执法体制机制创新，以构建协同高效的事中事后监管执法体系为重点，更大范围整合执法职责、执法力量、执法资源，更大力度推进执法指挥、执法行动、执法平台一体化，形成“综合执法+专业执法+联合执法”的工作体系。

到2021年底，“综合执法+专业执法”整体事项清单基本形成，“大综合一体化”行政执法体系基本建立。全区综合行政执法事项拓展到60%以上的执法领域，专业执法领域事项清单100%梳理完成，行政检查事项100%全覆盖，部门专业执法队伍精简至8支以内。

到2022年底，全覆盖的整体政府监管体系和全闭环的行政执法体系健全完善，县级行政执法统筹协调指挥机制全面建立，指挥平台全面应用。综合行政执法事项拓展到70%以上的执法领域，执法力量进一步下沉至乡镇（街道）。职能更清晰、队伍更精简、协同更高效、机制更健全、监督更全面的“大综合一体化”行政执法新格局基本实现。

三、主要任务

（一）构建全覆盖政府监管体系。

**1.筑牢监管闭环链条。**按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”和“各进一步”原则，筑牢监管闭环链条。业务主管部门全面编制并认领覆盖本领域监管事项总目录清单和检查实施清单，统一纳入“互联网+监管”平台运行。业务主管部门制定监管规则和监管标准，严格落实审批监管、备案核查和固定监管对象的定向检查等监管工作，并为综合执法部门开展执法活动提供技术支撑。事项机构整合到位后，在省市已明确的部门职责边界框架内，综合执法部门加强对固定监管对象以外的日常巡查，强化与业务主管部门协同配合。加强食品药品、安全生产、危化品、交通运输、生态环境、公共卫生等重点领域监管，做到监管全覆盖、无死角。

**2.构建共治格局。**引导社会力量参与监管，推动执法人员与“三大员”（基层治理网格员、信访代办员、企业服务专员）联动，加强问题源头防控，及时对高频执法事项进行研判。乡镇（街道）要发挥属地综合职能，充分运用政府和社会组织力量，通过综合查一次、专项检查等形式开展全方位监管，强化对发现问题的制止、劝导和教育，对违法行为及时通过平台上报并处置，动态调整对该问题所在区域的网格化巡查频率。

（二）构建全闭环行政执法体系。

**3.整合执法职责和执法队伍。**以“高频率、高综合、高需求”为导向，在省综合执法事项“基础库”（即《浙江省综合行政执法事项统一目录（年本）》）基础上，将档案、发展改革、教育、科技、民宗、民政、人力社保、建设、退役军人事务、粮食物资、人防（民防）11个领域的法律、法规、规章规定的行政处罚权及与之相关的行政调查权和行政强制权原则上交由综合执法部门行使。根据浙江省行政权力事项库，同步杭州市综合行政执法事项目录，制定富阳区综合行政执法事项目录并实行动态调整。司法、财政、审计、统计、医保5个领域方面的法律、法规、规章规定的行政处罚权及与之相关的行政调查权和行政强制权，仍由原业务主管部门的内设机构行使，实行“管执一体”。

执法队伍方面，按照上级改革要求，保留中央和省规定的市场监管、生态环境、交通运输、文化市场、农业、应急管理、卫生健康、自然资源8支专业执法队外，其他领域均不再保留专业执法队伍。区级层面构建形成“1支综合执法队伍+8支专业执法队伍+5部门内设机构执法”的行政执法体系。整合的执法队伍可视情况派驻至原主管部门。执法事项和队伍划转后，原业务主管部门内设机构及所属单位依法继续做好行政许可、行业管理等监管工作，不再承担相关的行政处罚、行政强制职能。

条件成熟时，可更大力度推进跨部门跨领域执法职责整合，按照“成熟一项、划转一项”原则，逐步将市场监管、文化市场、交通运输、农业、自然资源、应急管理等领域的行政处罚权纳入综合行政执法，由综合行政执法部门统一行使执法权。纳入综合行政执法的事项清单经省政府批复,报杭州市政府审核同意后，由区政府根据实施情况集中或分批向社会公告集中行使。公告之日起，相应行政处罚职权划转至综合行政执法局统一行使。

**4.推动权力下沉。**根据各乡镇（街道）发展水平和差异化实际，通过派驻和赋权等方式实施基层“一支队伍管执法”，结合“县乡一体、条抓块统”工作要求，深化部门执法编制“县属乡用”，更好地集约执法资源、提升整体执法效能。综合行政执法部门向乡镇（街道）派驻执法中队，日常管理、后勤保障以属地属地乡镇（街道）为主，工作考核以属地乡镇（街道）与部门共同商定，派驻人员享受所在乡镇（街道）人员同等待遇。

加强乡镇（街道）综合行政执法指挥体系建设，进一步整合执法中队、市场监管所、规划和自然资源所等基层站所力量，与乡镇街道2-8名持执法证人员共同组建形成乡镇（街道）综合行政执法机构，由乡镇（街道）班子成员任队长，统筹指挥基层执法工作。在实行派驻方式的乡镇（街道）成立“联合巡查执法队”，以常态化“集中办公+联合执法”的模式开展巡查，以区级部门的名义执法。在实行“赋权”方式的乡镇（街道）成立“综合行政执法队”，经赋权的执法事项，以乡镇（街道）名义执法；未赋权的执法事项，仍以区级执法部门名义执法。加强合法性审查力量配备，由乡镇（街道）副书记担任合法性审核机构负责人。区政府对乡镇（街道）具体实施的行政执法事项目录清单实行动态调整，并向社会公布。

**5.政府统筹协调。**成立区行政执法指挥中心（简称“指挥中心”），由分管副区长担任主任，综合执法局负责人担任副主任。指挥中心设在区综合行政执法局，负责统筹全区行政执法、监管计划，管理考核全区执法检查、执法协作等执法活动。各行业主管部门监管队伍、专业执法队伍和综合执法队伍以及各乡镇（街道）监管和执法队伍均接受指挥中心调度、协调和任务指派，及时响应和执行指挥中心发出的监督检查和执法工作指令，进一步健全行政执法协调指挥机制，实现执法监管“全闭环”。

**6.加强执法协同。**完善县乡两级综合行政执法体制，理顺综合行政执法与行业主管部门之间、乡镇（街道）与区级部门之间的关系，厘清职责边界。行业主管部门应当制定年度或者阶段性监督检查计划并报指挥中心备案，强化批后监管和日常监管，积极参与“双随机一公开”联合执法检查，对行业规范管理承担第一责任；在专业性要求较高的领域加强对综合行政执法的业务指导和技术支撑。综合行政执法部门依法履行行政处罚及与之相关的行政调查职能，主动协助行业主管部门开展巡查检查工作。全区各行业主管部门、综合执法部门、专业执法部门、乡镇街道在信息共享、业务培训、执法协助、案件移送、证据互认、专业支持等方面建立常态化协作机制；需要有关部门认定、检测、鉴定、提供有关资料的，相关部门应及时支撑到位；实现跨部门、跨层级、跨区域的联动响应。建立重大行政执法事项会商、面商制度，及时研究协调处理重大疑难问题。

进一步发挥属地乡镇（街道）在行政执法中的指挥功能，乡镇（街道）依托“基层治理四平台”和“富春智联”等平台，健全基层网格与执法队伍间的“一体化”协同机制，统筹辖区内行政执法活动，需要区级部门联动的，由区指挥中心调度。区综合行政执法局加强对乡镇（街道）综合行政执法队伍规范化建设的指导和监督。区司法局及相关部门加强业务指导、执法监督，定期评估，完善评议、考核制度。

**7.建立争议协调机制。**区综合指导办定期研究会上行政执法过程中出现的问题和执法争议。两个以上的单位出现重大、复杂监管或执法职责争议的，区司法局会同区委编办根据《杭州市富阳区行政执法职责争议处理办法》主持协商，提出处理建议，报区委或区政府决定。协调期间，不得影响法定职责的履行，避免从“纸上划转”到实际履职过程中，出现新的监管“缺位”。

**8.健全行刑“两法”衔接。**建立健全行政执法与刑事司法衔接的长效工作机制以及双向案件咨询制度，加强与公安分局、检察院、法院的沟通对接、协作配合，建立健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收衔接，完善案件处理信息通报机制。

（三）构建全智治数字执法体系。

**9.应用执法统一指挥平台。**按照“省级统一规划、市级改造建设、县乡全面应用”原则，指挥中心通过运用杭州市建设的“行政执法统一指挥平台”，全领域全要素集成各行业主管部门、执法部门和基层数据资源，实现“全面兼容、全域链通、全维协调、全速运行、全息管理、全程闭环”的市县乡一体化指挥功能，构建全流程在线监督评价体系，实现监管执法“一张网”全闭环。

**10.创新执法监管集成应用。**聚焦社会关注、群众关切的高频高危高信访领域，以执法监管“一件事”为载体，综合集成多部门跨领域执法、监管事项，对照事前事中事后监管流程，细化监管职责和任务，制定执法、监管计划，实施“综合查一次”组团式执法，“进一次门、查多项事、一次到位”，减少重复执法和执法扰企扰民，优化法治化营商环境。

**11.提升执法全流程数字化。**全面应用全省行政执法监管系统和全省统一行政处罚办案系统、杭州市移动端一体化办案系统。归集共享多部门监管事项清单、检查情况、违法处罚情况、行政许可等数据信息，形成“审批-监管-处罚-监督评价”的“大执法”全流程功能闭环。

（四）构建全流程执法监督体系。

**12.健全监督协作机制。**深化行政执法监督与复议监督、审判监督协作为第一层次，与人大、政协、纪检监察、检察监督协作为第二层次的双层次监督协作机制，全面提升行政执法监督效能。完善行政执法投诉举报和处理机制，畅通社会公众监督渠道。完善廉政风险防控机制，加强县乡两级行政执法协调监督工作体系建设，建立行政执法评议制度及指标体系，对执法制度、监管履职、执法质量、队伍建设、执法绩效等进行“全方位体检式”评议。推进省行政执法监督信息系统的有效应用，开展行政执法案卷评查、重点领域专项监督等工作。

**13.建立监管与执法双向反馈机制。**强化事前事中监管和末端执法之间的相互制约相互监督，执法部门在作出执法决定后，要对执法状况及时反馈至前端审批，对案件中发现的管理漏洞与风险给予抄告，倒逼完善管理制度，从而达到“查处一案、警示一片”的治理效果，管理部门须在一定时间内予以反馈。同时监管部门在日常管理过程中遇到的须执法配合的事项应及时告知执法部门，并为执法部门开展执法活动提供技术支撑；执法部门在接到案件线索或案卷材料后应积极予以配合，并将处理情况予以反馈。

**14.强化责任追究。**全面落实行政执法责任制，建立健全综合行政执法部门与行业主管部门、司法、组织、纪委（监委）联动机制。对监管职责不落实、协同配合不到位，执法乱作为、不作为等不规范行为和领导干部违法违规干预执法活动、插手具体案件查处等进行问责。实行干预留痕和记录，防止和克服各种保护主义。建立行政执法尽职免责和容错纠错机制，激励干部担当作为。

（五）构建全要素执法能力提升体系。

**15.合理配置执法力量。**按照“编随事走，人随编走”原则，有序整合全区行政执法队伍，先行锁定现有承担行政执法职责的机构和人员编制，确保职责整合与编制划转同步实施。在核定的编制总额内，结合事项划转比例、监管执法实际工作量等因素，在保留必要监管人员基础上，科学划分现有参公执法人员编制。根据执法工作实际，整合相应的执法辅助人员，制定全区统一的行政执法辅助人员管理办法。

**16.规范综合执法队伍管理。**根据执法监管实际需要，按照上级统一部署，推进行政执法类公务员分类管理和招录；进一步明确执法机构性质，统一编制类别，逐步解决执法队伍混编混岗问题；严禁占用、挪用执法编制和人员。完善廉政风险防控机制，加强区、镇街两级行政执法协调监督工作体系建设，推进省行政执法监督信息系统的有效应用，开展行政执法案卷评查、行政执法专项监督和行政执法“公述民评”，实行以行政执法绩效为核心的行政执法评议制。

**17.全面落实“四化”建设。**坚持政治引领、党建先行，全面打造革命化、正规化、专业化、职业化的行政执法队伍。严格实行执法人员持证上岗和资格管理制度，按规定统一执法文书、标志标识和执法服装，制定行政执法队员积分管理办法。深入推进分层分级培训，建立健全综合行政执法机关执法资格等级认证制度；完善专职法制审核人员相关制度，开展基层律师驻队，全面提升综合执法队伍法治能力和水平。

**18.注重人才培养。**建立常态化法制和业务交流制度，组建行政执法专业讲师团队，全面落实执法人员集中轮训，探索编制“教科书”式执法指导规范，开展业务大练兵活动，及时编印行政执法优秀案卷、文书和典型案例。完善专职法制审核人员相关制度，探索“执法满意度排行”“赛马机制”“执法队员积分制”等新举措，定期评选执法之星，增强执法人员获得感和荣誉感。鼓励执法队员参加国家统一法律职业资格考试，积极申领公职律师证，推进重大复杂疑难案件律师全过程参与跟办制度，完善执法行为“闭环”处置机制。促进执法队伍间相互学习、相互借鉴、共同提高行政执法规范化水平。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由区委副书记担任组长，常务副区长以及分管综合执法的副区长担任副组长，各乡镇（街道）以及区级机关各单位主要负责人为成员的杭州市富阳区“大综合一体化”行政执法改革领导小组，领导小组办公室设在区城管局（综合行政执法局）。同时组建由综合协调、机制保障、力量统筹和队伍接管四个工作组组成的工作专班，统筹推进综合行政执法改革工作，形成县乡联动、各部门协同发力的整体工作格局，确保重点任务落地见效，加快形成“综合执法统筹、专业执法联动”的行政执法新格局。

（二）加强工作保障。按照上级统一部署，配强综合行政执法部门机构设置。按照事权和支出相适应原则，建立健全综合行政执法经费保障机制，增加对综合行政执法装备、技术和能力建设等方面投入，综合行政执法经费列入同级财政预算。按照省、市综合行政执法指导机构有关财政政策，落实执法人员特殊岗位津贴、伤亡抚恤等，研究制定行政执法人员奖励办法，进一步激励执法人员全身心干事创业。

（三）严肃工作纪律。严格遵守政治纪律和机构改革有关规定，涉及机构变动、职责调整的部门和单位，要从大局出发，对上级明确的改革任务要坚决落实到位，不讲条件、不打折扣、不搞变通、不开口子。加强思想政治工作，确保思想不乱、干劲不减、工作不断，各项工作上下贯通、运转顺畅、有序推进。