拱墅区推进“大综合一体化”行政执法改革方案

（征求意见稿）

为深入贯彻省委省政府关于推进“大综合一体化”行政执法改革的决策部署，根据《浙江省“大综合一体化”行政执法改革行动计划（2021-2022年）》（浙综改〔2021〕1号）和杭州市《加快推进“大综合一体化”行政执法改革实施方案》（杭委法办〔2021〕2号）的要求，结合我区实际，特制定“大综合一体化”行政执法改革方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以数字化改革为牵引，全面深化区域“大综合一体化”行政执法改革，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，为加快建设运河沿岸名区，奋力打造共同富裕示范区拱墅样本提供坚实法治保障。

1. 工作目标

到2021年底，成熟完备的全区“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。综合行政执法处罚事项拓展到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。

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。区域行政执法统筹协调指挥机制和平台全面建立；区综合行政执法处罚事项占整体执法事项20%以上，并拓展到70%以上的执法领域，部门专业执法队伍种类大幅减少，80%以上的执法力量下沉一线，执法事项基本集中在综合执法队伍和专业执法队伍，综合执法事项划转总量和执法队伍种类减少幅度在全省名列前茅；继续夯实“1个街道巩固成效+7个街道深化落地”的改革基础，因地制宜、实事求是，采取赋权或者派驻的方式推进街道综合行政执法改革。

在全区范围内，执法力量深度融合、指挥中心“一站集成”、执法信息“一网归集”、事件处置“一体协同”，行政执法规范化、标准化、数字化水平明显提升，形成系列制度成果，纵向贯通、横向协同、权责统一、权威高效的拱墅“大综合一体化”行政执法新格局成熟定型。

三、构建行政执法指挥协调体系

**（一）建立健全执法指挥协调机制。**区政府承担行政执法统筹协调主体责任，设立行政执法统一协调指挥中心（简称“指挥中心”），由分管副书记任指挥长，分管副区长任副指挥长。指挥中心设在区综合行政执法局，统筹本行政区域执法、监管计划，管理考核辖区内执法检查、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”。

**（二）建立执法统一指挥平台。**按照“省级统一规划、市级改造建设、县乡全面应用”原则，加快建设“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“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，迭代集成省行政执法监管平台、省综合执法办案系统、基层治理四平台、12345热线、110社会联动、掌上执法终端、遥测遥感终端以及数字城管等业务主管部门自建平台，构建全流程在线监督评价体系，实现区域监管执法“一张网”全闭环。

**（三）建立争议协调机制。**区综合行政执法指导办公室研究会商行政执法过程中出现的问题和重大、复杂行政执法争议。两个以上的单位出现监管或执法职责争议的，由区综合行政执法指导办公室会同区司法局进行协调，协调不成，报请本级人民政府协调确定。协调期间，不得影响法定职责的履行。

四、整合执法职责和执法队伍

**（一）更大力度实施跨部门跨领域综合执法。**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》）基础上，整合执法事项。区综合行政执法局行使档案、水利、发展改革、教育、科技、民宗、民政、人力社保、建设、住保房管、园文、退役军人事务、粮食物资、人防（民防）、公积金和城市管理等16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检查权和行政强制权。

除中央、省市明确的设置专业执法队伍的领域外，区级层面发改、住建、民政、人社、教育等相关领域执法人员编制原则上整合至区综合行政执法局，其相关领域不再保留区级专业执法队伍。执法队伍整合后可视情派驻至原主管部门。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，不再承担划转事项的行政处罚职能。

根据《浙江省综合行政执法事项统一目录》，按照相关程序，依法进行执法事项动态调整，不断优化综合执法、专业执法范围。区政府根据实际需要，可按照相关程序更大力度推进跨部门、跨领域的执法职责整合。

**（二）发挥专业执法优势。**加强对特殊领域的执法力度，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检查权和行政强制权，由原业务主管部门的内设机构行使，实行“管执一体”。合并同类专业执法领域，将体育领域方面的法律、法规、规章规定的行政处罚权及与之相关的行政检查权和行政强制权，交由文化市场领域专业执法队伍行使；林水领域中林业条线的法律、法规、规章规定的行政处罚权及与之相关的行政检查权和行政强制权，交由自然资源领域专业执法队伍行使，进一步减少执法主体、提升执法效率。

**（三）全面实施街道基层综合行政执法改革。**通过派驻和赋权等方式实施基层“一支队伍管执法”，深化部门执法编制“区属街管街用”，更好地集约执法资源、提升整体执法效能。综合执法部门向街道派驻执法中队，日常管理、后勤保障、工作考核以属地街道为主，派驻人员享受所在街道同等编制身份人员的待遇。赋权街道设置综合行政执法队，与综合执法部门派驻执法中队，实行“一支队伍、两块牌子”，赋权街道行政执法目录清单内的事项，以街道名义开展执法，由街道分管副主任任街道综合执法办公室主任；未赋权街道的执法事项，仍以各区级执法部门名义执法。街道开展联合执法，由街道分管副书记牵头，统筹指挥基层执法工作。

区政府建立涵盖街道经济、人口、社会治理、执法资源、执法能力等方面的评估机制。依据“客观需求，有效承接”的原则，以《乡镇（街道）综合行政执法指导目录》为基础，对街道具体实施的行政执法事项目录清单依程序实行动态调整，并向社会公布。加强街道执法队伍与区级部门执法力量统筹管理，建立常态化管理机制。

**（四）理顺执法层级。**按照基层执法为主，避免重复执法的原则，区级部门主要负责执法事项监督指导和组织协调，查处跨街道、重大复杂及法律、法规规定由区级承担行政处罚职责的案件。区级部门要按职责做好本部门案件查处和审核。对赋权街道开展的基层综合执法工作进行监督；依法以街道名义开展执法工作的行政执法机构按照职责履行行政处罚职能。专业执法领域中央、省有特别规定的，从其规定。

五、强化监管执法一体化

**（一）推进监管执法一体协同。**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各级各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，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，形成监管合力。

**（二）推动执法队伍一体联动。**全面推行“综合执法+专业执法”一体联动，保留市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业、应急管理、自然资源、卫生健康等领域执法队伍，可结合实际参照市级机构的名称挂牌。上述领域执法队伍全部纳入行政执法统一指挥平台进行调度，协同推行常态化联合执法，构建全区行政执法“一盘棋”工作格局。

**（三）建立基层执法协同机制。**街道依托“基层治理四平台”，健全基层综合行政执法机构和专业执法机构“一体化”联动机制，进一步发挥属地街道政府在行政执法中的指挥功能。区级相关部门要加强业务指导、执法监督，建立健全统筹协调机制，定期评估，完善评议、考核制度。

六、创新数字化监管执法

**（一）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领域，围绕“一件事”综合集成多部门多领域执法、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。

**（二）提升执法全流程数字化。**依托全省行政执法监管系统和全省统一行政处罚办案系统，围绕执法信息化流转、联动式协同、智慧化分析、精准化治理，推进拱墅综合执法智能化、数字化应用建设。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。拓展移动端一体化和非现场执法办案系统，通过执法流程再造，推进线上裁量基准智能匹配、执法要素自动关联、执法文书自动生成，真正实现“高效便民”。

七、规范执法队伍建设

**（一）规范行政执法队伍管理。**根据执法监管实际需要，按照省市统一部署，进一步明确执法机构性质，统一编制类别；推进行政执法类公务员分类管理和招录；完善行政执法人员职务职级晋升和交流管理机制；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、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。

**（二）合理配置行政执法力量。**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，科学划分现有参公执法人员编制，做优做强综合执法队伍,做精做专专业执法队伍。参照《杭州市公安机关警务辅助人员管理规定》，完善行政执法协辅人员管理相关制度，保障行政执法协辅人员用人额度、待遇与经济社会发展水平相适应。

**（三）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。严格落实执法规范化和队伍正规化建设标准，按照有关规定统一执法文书、标志标识和执法服装。建立行政执法人员培训基地，深入推进分层分级培训。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。

八、工作要求

**（一）加强组织领导。**拱墅区综合行政执法改革领导小组负责全面推进“大综合一体化”行政执法改革工作，成立“大综合一体化”行政执法改革工作专班，强化统筹协调和组织实施，按照职责分工落实推进。区级各部门和属地街道要充分认识推进“大综合一体化”行政执法改革工作的重要性和紧迫性，形成合力，确保各项任务完成。使“综合执法+专业执法”的“拱墅方案”落地见效。

**（二）强化保障措施。**按照事权和支出相适应原则，建立健全行政执法经费保障机制，增加对行政执法装备、技术和能力建设等方面投入，行政执法经费列入同级财政预算。涉及街道执法办案经费、执法车辆配备、执法场所建设等按照财政政策，由区财政予以保障。健全案件移送、信息共享、协作配合、派驻保障等衔接机制，加强行政执法部门与公检法及专业执法部门的执法衔接。按照相关规定，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，经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。

附件：《“大综合一体化”行政执法改革事项划转目录清单细表》