

从“分散化”到“整体性”治理

——平湖市“大综合一体化”行政执法改革创新路径研究

■市综合执法局 许 铨

2022年,浙江省作为全国唯一的“大综合一体化”行政执法改革国家试点,改革全面驶入快车道。平湖市把牢改革主基调、踏实改革总步伐,深入贯彻落实省委省政府、嘉兴市委市政府各项决策部署,围绕营商环境优化、服务民生优享,以物理整合促化学融合,不断创新改革举措,进一步深化行政执法改革,积极推动改革任务落地落实,走出了具有平湖特色的改革路径。

一、问题的提出

2005年8月,时任浙江省委书记习近平同志明确提出“推进行政执法体制改革,推进市、县两级相对集中处罚权工作,努力从源头上解决多头执法、重复执法、交叉执法的问题”,率先开启了省域层面改革实践探索。

党的十八大以来,习近平总书记高度重视全面依法治国,创造性提出了关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,围绕共同推进依法治国、依法执政、依法行政,一体建设法治国家、法治政府、法治社会作出了一系列重要论述,就持续推进法治领域改革提出了一系列明确要求,为推进“大综合一体化”行政执法改革提供了重要遵循。党的二十大报告中习近平总书记又强调了“深化行政执法体制改革”扎实推进依法行政,“完善基层综合执法体制机制”打通行政执法和基层社会的“最后一公里”。

浙江省先行探索推进城市管理相对集中处罚权工作,以局部带动全域,自2005年开始此后近十年时间内,首批选取衢州市城区、义乌市开展综合行政执法改革试点。2014年,拓展嘉兴市、舟山市开展全域试点。2015年,浙江省完成全省域改革铺开。2020年7月,浙江省提出要按照“大综合一体化”方向,构建全覆盖的整体政府监管体系和全闭环的行政执法体系。2022年1月,浙江省成为全国唯一的“大综合一体化”行政执法改革国家试点。3月1日,浙江省委、省政府高规格召开全省推进大会,对“大综合一体化”行政执法改革工作作出全面部署,改革驶入快车道。

平湖市在上级党委政府的领导下探索推进行政执法体制变革重塑,推动构建以“大综合一体化”为方向、以创新引领为目标的行政执法改革新模式、新格局,已取得初步成效。本文结合基层实践探索,围绕“大综合一体化”改革进行研究,以期对理清思路、推进改革、凝聚共识、解决行政执法分散化困境提供理论价值与现实意义。

二、传统行政执法分散化问题及成因

(一)行政执法分散化问题表现

一是政府机构权责不清。在传统的行政执法模式之下,同一违法行为可能同时涉及多个部门的多项行政处罚权,故而导致不同的执法主体对同一事项均具有执法权,产生权限交错,既扰民又成效不高,多头执法、重复执法,出现踢皮球效应或者执法真空现象,容易激发扩大社会矛盾,从而不利于社会治理。二是执法公信力不高。由于行政执法法体系的相关规定,综合行政执法人员必须取得执法资格证书,具备足够的专业法律技能,但目前基层执法人员力量相对薄弱,“一专多能”仍有差距,在日常管理中,为解决在编人员不足以及新增案件数量大之间的矛盾,往往会聘请协管人员进行协助,但协管人员在业务能力、法律意识方面良莠不齐,影响了行政执法工作的整体成效。三是执法公信力不高。由于行政执法队伍建设不足,个别执法人员在办案时会使用自由裁量权不当,存在同案不同罚的现象。行政执法相对人对处罚结果因而易产生不满情绪,提请行政复议或行政诉讼。此外,传统行政执法框架下执法程序不透明、不规范,容易降低执法公信力的情形。

(二)行政执法分散化问题成因

一是执法理念碎片化。汤姆·克里斯滕森和皮勒格特认为“整体性政府模式发挥作用的关键在于文化和价值上,结构调整并不能充分地实现整体性政府倡议的初衷和目标”。当前我国的综合行政执法工作主要由各省市县调整部署,中央并没有整体管轄统筹行政执法工作的独立职能部委,也未设置明确行政执法工作的责任单位,因此在传统行政执法法体系之下,缺乏中央部门对全局的协调把控,地方属于“摸石头过河”,只能不断结合各自实际进行初步探索。目前全国没有统一的机构设置标准和具体行业标准,各地执法理念因经济发展不同,管理方式方法均有较大出入。二是执法机构碎片化。我国政府各部门的“各自为政、分制管理”的行政分工体系在传统官僚体制的基础上建立,具有等级化、专业化、非人格化的特点。在这种行政分工体系之下,不同部门都只重视自己的权责与管辖范围,互不干涉。不同的行政部门都拥有行政执法权,因此会组建自己独立的执法队伍进行分散执法,容易出现权力膨胀、执法低效、制度失范、多头执法的“九龙治水”现象。三是执法机制碎片化。传统科层执法管理体制注重行政效率以及目标任务的考核,强调通过理性化、专业化



平湖经济技术开发区(钟埭街道)大综合一体化指挥中心

和非人格化的执法管理和等级制权威影响个体行为,但往往导致了执法运行机制的碎片化与分散化。具体来说,在行政执法领域内,行政执法的决策、执行和监督分散在不同机构,提供执法服务比较散乱,无法形成整体的执法服务供给。

三、平湖综合执法改革的创新实践探索

(一)重塑机构职责,构建“金字塔型”行政执法结构

1.划转执法事项,整体重塑“1+7”行政执法体系。如何让面广量大的基层执法更加高效?如何让执法既有力度又有温度?如何实现法治效果和社会效果的有机统一?在综合行政执法实践中,一个违法事项往往被多部法律法规所规定,故而会牵涉多个部门的执法领域。在传统分散化、碎片化的行政执法模式之下,不同部门间极易容易出现推诿执法、执法逐利的混乱局面。针对行政执法中出现的痛点,平湖市根据中央和省“大幅减少执法队伍种类”精神,将执法事项回归部门机关或划归综合执法部门、专业执法部门,形成以“综合执法、市场监管、生态环境、交通运输、文化市场、农业农村、应急管理、卫生健康”为要素的“1+7”金字塔型执法队伍架构。与此同时,平湖市探索建立镇(街道)高效协同执法体制,下沉夯实基层执法力量,在镇(街道)形成整合多部门功能和人员的综合行政执法队,进行扁平化管理。

2.职责履行“清单化”,职能体系权责明晰。为解决部门执法力量分散薄弱、多头重复执法等问题,平湖市横向、纵向维度共同推动大部门体制改革,推进不同领域高频的执法事项集中于综合行政执法部门,取得显著成效。

横向维度,平湖市围绕“综合执法清单+其他部门专业执法清单”,全面归集发改、民政、自然资源等22个部门25个领域(包括嘉兴地方立法)共计1832项行政处罚事项,占总事项比重超过28%。督促各执法部门完成网上100%的事项认领任务并各自整理形成“专业执法清单”,有关部门高频发、专业适宜的执法事项均由综合行政执法通过“一张清单”集中行使。

纵向维度,平湖市将基层迫切需求且能有效承接的执法事项依法下放,梳理118项高频高需的“镇街执法清单”,精准赋权各镇人民政府(街道办事处),由镇人民政府(街道办事处)行使赋权事项的行政处罚权以及与之相关的行政检查权、行政强制权,相关案件占比高达95%。

在推行“大综合一体化”行政执法改革后,平湖市综合行政执法、市场监管等部门执法力量下沉到镇(街道)的比例已达到68%,执法力量下沉一线已达到85%,构建起各镇街道贯通的全方位协同联动体系,切实有效解决镇(街道)“看得见、管不着”的痛点问题。

(二)构建基层行政执法平台,下沉夯实基层执法力量

1.“一支队伍管执法”,赋权基层职权,规范属地管理。平湖市深化“县乡一体,条抓块统”改革,推进矩阵式管理方式,强化部门间协同、县乡联动。条线业务仍由各市级业务主管部门统筹指导,“块统”即重点及多跨部门、多跨领域工作由各镇街道综合行政执法队集成力量、多跨协同,从原有的“条线分管”向“条抓块统”格局迭代升级。镇街道综合行政执法队也享受所在镇街道人员同等待遇,由属地统一管理、统一指挥,逐步规范

执法队伍人员编制管理。

与此同时,平湖市还在镇街道配齐“一体化智能办案中心”,将案件办理中心、会商研判中心、涉案财物管理中心等归集于一处,配强专职法制室,推进基层法制审核全覆盖,强化专职执法协调室工作力量,推进执法指导业务协同与对接。为提高综合执法队执法人员的法治意识,平湖市组织开展镇街道法治化综合改革试点,探索建立法律专业人才培养机制,培育专家工作室,落实基层律师驻队制度,进一步探索构建“统一受理、系统分流、证据互认、联动执法”一体化执法工作运行机制,真正实现“一支队伍管执法”,集约执法资源,实现“一专多用”。

2.强化统一指挥,实现“一个口子执法”。平湖市以“一窗受理”“一键指令”“一站办结”为目标,推出“一支队伍管执法”平湖路径图,明确路径一体保障。平湖市建立了各镇(街道)综合行政执法一站受理窗口,统一受理综合行政执法案件、信访投诉、行政许可等事项,实现行政执法事项“一窗受理”。

此外,平湖市建立了行政执法统一协调指挥平台,通过建立一站式服务窗口,变“多头受理”为“一口受理”,统筹、协调、指挥、考核执法监管计划、执法检查、执法力量、执法协作等执法活动,推行属地集约办公,统一办案,实现行政执法与基层治理“一站式、一体化、全链条”,将政府部门原来分散的服务功能集中到一起,提升了工作合力和执法效能,避免了行政资源的重复浪费和服务效率低下。

(三)健全组织体系,完善管理体制

平湖市推进下沉执法人员实行“县属乡用”共管,涉及整合的执法机构同步调整,人员编制按照“编随事走,人随编走”原则相应划转。下沉人员的人、财、物均由镇(街道)统一管理,下沉人员的日常管理、工资奖金以及考核任免均由镇(街道)统一负责,如此既能有效解决各镇(街道)“看得见,管不着”的问题,又能够形成上下制约监督,改变“人、财、权”和职责不匹配现象,防止基层“不作为、乱作为”。

平湖市出台包含执纪问责、干部考核等内容的12项,推进“一支队伍管执法”工作的专属保障制度和考核办法以及4项市级层面的相关制度,将办案成效与执法人员评优评先、职级晋升相挂钩,激发队员干事热情,进一步提升基层办案主动性。镇(街道)人均办案数同比上升了60%以上。根据“大综合一体化”行政执法改革工作要求,平湖市8个镇街道全部成立综合行政执法队党(总)支部,书记由综合行政执法队常务副队长担任,直接隶属于属地镇街道党委(党工委),综合执法局、市场监管局、自然资源局等四个平台下沉党员组织关系已全部完成接转。深入落实综合行政执法队员待遇保障问题,确保执法队员年度考核优秀等次比例提升到25%,经济待遇参照镇街道全体口径提升20%以上等各类待遇政策落实落细。

(四)一体协同联动执法,一网统管数字牵引

1.“数字化”撬动“一体化”协同,“一中心”让百姓少跑腿。平湖市创新智慧执法监管方式,大力运用大数据、物联网等技术,实施远程监管,推广非现场执法,实现自动预警、自动发现、自动分析、自动研判、自动生成,提升规范执法、精准执法、高效执法水平,推动全省执法监管一网统管,一体运

行。平湖市推进指挥中心数字化协调机制建设,迭代升级自主开发的“敏捷查”系统,实现市指挥协调中心指挥调度和“监管一件事”的自选动作。各镇(街道)全部启动大综合一体化指挥中心建设,设置案件受理中心、案件办理中心、案件受理中心、案卷管理中心、涉案财物管理中心、执法装备管理中心等场所,实现综合行政执法事项一站式全流程办理。一体化智能办案中心成立以来,各镇街道的群众上行跑腿次数平均减少55%以上,各镇(街道)月办案量环比实现翻番。

2.数智迭代整体提效,“一网统管”以机制赋新能。平湖市构建了“大综合一体化”执法监管数字应用,开发协同指挥、监管检查、处罚办案、执法监督四大业务板块,创新执法监管“一件事”为企业添活力,“综合查一次”为民众赋便利,推动“执法监管事项全上平台、执法协同指挥全屏掌控、行政执法效能全面画像”,充分发挥数字化改革的引领、撬动、规范作用。平湖市围绕跨部门、跨区域、跨层级的高频检查事项,对同一对象的执法检查需求进行整合优化,对破坏耕地、偷倒渣土、垃圾分类、犬类管理等30个“监管一件事”实现全过程监管,首次创新建立“敏捷查+移动执法快速办案+简易程序掌上办案”数字平台,实现监管执法“只进一次门、能查多项事、全部改到位”。

以“物理整合、化学融合”为理念,全域推进监管执法事项上平台,推动执法协同全屏掌控,充分运用科技智能化手段打造“一体化智能办案中心”。深入探索综合行政执法与数字化的深度融合,开发远程案情研判、在线案件协同审理功能,实现远程办案、在线指导可视化、电子送达痕迹化。

四、整体性治理与综合行政执法内在机理

整体性治理是一种新的公共治理范式,强调跨部门协作、跨区域信息资源共享,通过层级、功能和价值等方面的整合,使得科层制下政府机构冗杂,职能边界模糊不清、各自为政等分散化、碎片化问题被化解,有利于政府管理效率和服务水平的提升。

(一)创新整体执法理念,追求“小城管”向“大综合”转变的整体价值

综合行政执法改革,不但要树立以公共利益为中心的政府职能观,积极履行执法责任,还要建立与其他行政部门协调联合的执法理念,即政府统筹、执法部门负责、相关部门协同,共同执法,形成合力,这是现代民主行政的要求。一方面,平湖市树立了公共利益至上的柔性执法理念,积极探索教育执法、劝说执法等柔性执法方式,让“公正”“文明”“为民”的执法理念在执法人员心中扎根发芽;另一方面,平湖市提倡行政执法的共同治理与共同责任,有效破解了以往行政执法公共利益与责任分散碎片化的难题。据初步统计,“大综合一体化”行政执法改革后,目前已有122项执法事项实现“零跑腿”,案件覆盖市场监管、消防救援、体育、发改、民政等12大领域,对应省统一目录事项覆盖项数92项。

整体性执法理念有效整合了价值理性和工具理性的冲突,行政执法以公民需求为基础、以公共利益为核心,以现实问题为抓手、以执法效率为导向,有利于最大程度整合政府功能,有效处理公众最关心的问题,而不是让民众在繁杂的部门和机构之间疲于奔命。由此,平湖市综合执法改革的一系列创新做法弥合了组织之间的配合缝隙,消除了组织外的认识偏差,统筹了不同治理主

体的行动,实现了综合行政执法改革认同感的整体提升。执法理念与价值的转变,充分弘扬了工具理性优势,恢复重构了公众在政府治理中的主体地位。

(二)重塑执法体制机制,跳出原有条块管理模式窠臼

综合行政执法改革涉及机构设置、职权整合、机制转换、队伍重整等多个方面。平湖市推进行综合行政执法改革过程中,在理顺各层级执法职权、强化业务指导的同时,重点加强镇(街)道执法部门之间的统筹协调力度,注重各层级的分工合作,这既保证了市级部门对执法进行有效的统一指挥和协调,又强化了镇(街道)的领导、管理和执法责任,大大消除了镇(街道)执法不到位等弊端。

整体性治理强调“责任”“整合”“协调”等治理机制,这与现代政府工具理论的提出者萨拉蒙的观点不谋而合。萨拉蒙指出“政府工具是一种可辨认的通过集体行动致力于解决城市公共文体的方法或路径”。传统行政执法体制存在的交叉执法、权责不清、多头执法等弊端,其深层根源是由于传统政府管理模式的固有缺陷。传统政府管理模式仍然采用国家权威传统工具,通过制定法律法规、行政管制、授予行政许可证书等高权手段进行行政管理。然而现代化的城市管理需要超越原有的高权行政管理模式追求新的管理范式,即通过多元主体的广泛合作与沟通协调实现善治的目标。

平湖市建立健全了综合行政执法信息采集、分析与共享执法信息,构建有助于促成综合执法与专业监管职能和机构相协调的信息平台。与此同时,还建立健全综合行政执法部门与相关专业监管部门参与的部门联席会议制度,全面负责、协调和处理管辖内的执法矛盾,及时总结执法经验,处理突发的执法抗争行为。该机制的主要职责在于解决综合行政执法与专业监管部门之间的推诿扯皮、“监管真空”、不愿意监管等问题,让执法和监管人员在“第一时间发现问题、第一时间处置问题、第一时间解决问题”。平湖市调整执法职责力量下沉,深化“一支队伍管执法”,强化“条抓块统”,将原有“九龙治水”局面转变为“攥指成拳”,有效破解了执法难点与痛点。赋权以来,各镇街道办理普通程序案件1828起,占同期执法案件数的72.4%,消防救援、体育、发改等多领域实现“零突破”。

(三)创新综合执法方式,再造数字化整体执法管理新流程

整体性治理强调信息技术、网络技术等治理工具与城市现代化发展与管理相符合。在这一过程中,关键问题是将现代信息技术的应用与城市管理综合行政执法有机地结合起来。以信息技术为代表的现代科学技术的应用是实现全面治理的重要保障和支撑。整体性治理理论所强调的治理工具,整合了不同的信息技术和网络技术,建立了统一的管理数据库,简化了基本的网络流程和步骤,从而打破了各级部门之间的信息壁垒,实现了统一有序的“在线治理”。整体性治理是适应信息时代和数字时代变化的必然产物,在一定程度上,它的实现依赖于信息技术的发展,把信息技术和网络技术被视作为实现体制改革、流程再造和治理模式转变的重要工具和保障,从而实现城市治理的公共价值目标,为社会公众提供无缝隙的整体性公共管理服务。

平湖市构建了网络互联、信息互通、执法资源共享的数字化网络系统平台,再造执法管理流程,建立了“敏捷查”“智慧城管”等综合数字监管平台,对破坏耕地、偷倒渣土、垃圾分类、犬类管理等30个“监管一件事”实现全过程监管,提供无缝隙的综合执法服务,满足现代化、信息化和网络化的城市治理需要,聚焦执法质效与群众满意的双提升。2022年,全市执法检查数10490次,开展“综合查一次”执法检查2411户次,掌上执法率100%,其中双随机4009户次,占比约38%,同比增加约25%。联合执法检查702户次,同比增长10%。

五、结语

平湖市综合行政执法改革整合了执法队伍,厘清了职责边界,优化了职能配置,健全了协同机制,有利于解决执法中的不公正、不规范、不严格问题,推进全面依法行政;有利于构建“许可+监管+处罚+监督评价”的“放管服”闭环链条,强化事中事后监管,实现“管得好、放得下、服更优”;有利于贯彻整体政府理念,推动执法“分散化”向“一体化”转变,解决执法抗企扰民问题,优化营商环境,有效提升了群众的满意度与执法的实效。“法与时转则治,治与世宜则有功。”推进行政执法体制改革需要系统性、协调性和整体性。平湖市的整体性治理理论与改革路径为综合行政执法改革提供了具有平湖辨识度的改革样板。