杭州市全面推进“大综合一体化”行政执法改革方案

（征求意见稿）

根据浙江省“十四五”规划和《法治浙江建设六大抓手工作方案》（浙委法办发〔2020〕6号）中关于推进“大综合一体化”行政执法改革的决策部署，按照《杭州市深化综合行政执法改革实施方案》要求，结合我市实际，现就进一步统筹市域行政执法管理，全面推进“大综合一体化”行政执法改革工作，制定本工作方案。

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，全面贯彻习近平法治思想，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实省委十四届八次会议和市委十二届十一次会议部署要求，锚定打造法治建设示范城市、更高水平推进市域治理现代化目标，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，全面深化市域“大综合一体化”行政执法改革，构建完善职责清晰、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。

二、工作目标

2021年，“大综合一体化”行政执法体系基本建立，“综合执法+专业执法+联合执法”机制健全完善。综合执法事项占比达12%以上，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，成熟完备的全市“综合执法+专业执法”整体事项清单基本形成。

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。综合执法事项占比达20%以上，划转总量在全省名列前茅。

到2025年底，按照法治浙江建设要求，执法队伍更精简。“综合执法统筹、专业执法联动”的行政执法“杭州模式”基本成熟定型，形成在全省乃至全国具有示范引领作用的“法治杭州”硬核成果。

三、主要内容

（一）综合执法事项

**1.界定综合执法范围。**围绕省委省政府关于“优化拓展综合行政执法范围”的部署要求，按照“发生频率高”“与群众生活密切”“易发现易处置”“部门执法力量薄弱”和“专业要求适宜”五个纳入原则，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）》）的基础上，结合杭州实际，建立市综合执法事项“自选库”，分两批将21个部门全部执法事项的行政处罚权集中由市、县（市、区）综合行政执法局行使。第一批，分步划转无专业执法队伍的市建委、市科技局、市人防办、市审计局、市统计局、市公积金中心、市医保局、市住保房管局、市商务局、市体育局、市教育局、市退役军人事务局、市财政局、市民宗局、市司法局、市档案局16个部门的全部执法事项；第二批，逐步划转有专业执法队伍的市发改委、市林水局、市民政局、市人力社保局和市卫健委5个部门的全部执法事项。结合行政执法需要，综合执法范围不断调整优化。

（二）整合执法机构

**2.完善市综合执法局内设机构。**实行“局办合一”体制，在杭州市综合行政执法局挂“杭州市综合行政执法指导办公室”牌子。市综合执法办增设相关处室，按照要求推进市级行政执法统一指挥平台建设，承担平台的日常管理和运行，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。

**3.健全市综合执法局所属事业单位。**原“杭州市综合行政执法队”更名为“杭州市综合行政执法局直属队”，市综合行政执法局直属队调整内设处室和执法大队，负责指导协调省《统一目录》执法事项和符合“五个纳入原则”的执法事项，查处跨区域、重大复杂及需市级查处的案件。

市发改委的杭州市能源综合行政执法队、市林水局的杭州市林业水利综合行政执法队、市民政局的杭州市民政综合行政执法队、市人社局的杭州市劳动保障监察支队和市卫健委的杭州市卫生健康综合执法队5支专业执法队,分“两步走”整合至市综合执法局：第一步，统一更名为“杭州市综合行政执法局\*\*（领域）行政执法队”，更名后5支队伍的编制隶属关系、人员管理、日常业务工作、执法主体资格的履行、行政处罚权的行使仍归属市发改委、市林水局、市民政局、市人力社保局和市卫健委管理，执法规范化和队伍正规化工作由市综合执法局指导和统筹；第二步，按照省政府关于精简执法队伍的要求，推动5支队伍整建制划转至市综合执法局，为确保执法工作接转有序，设置过渡期，由市综合执法局将5支队伍派驻至原主管部门，人员管理、日常业务工作由被派驻部门管理，编制隶属关系、执法主体资格的履行、行政处罚权的行使等归属于市综合执法局。

市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、农业农村、规划资源和应急管理7个部门的专业执法队伍加挂“杭州市综合行政执法局\*\*行政执法队”牌子，隶属关系、职能职责等保持不变，执法规范化和队伍正规化工作由市综合执法局指导和统筹。

全面推进跨领域、跨部门综合执法中涉及的机构调整，按照机构编制分级管理的有关规定报批后实施。

（三）划转人员编制

**4.做优做强综合执法队伍。**按照编随事走、人随编走原则，在省核定的编制总额内，依据事项划转比例，同步从划出行政处罚职权、无专业执法队伍的16个部门划转全部或部分具有行政执法资格的人员或者编制至市、区（县、市）综合行政执法部门，合理配置行政执法力量。对于“划转事项少且无执法队伍”的部门，原则上仅划转事项不划转人员编制。

(四）多形式推进基层“一支队伍管执法”

**5.推进以乡镇名义执法。**对符合区域面积大、经济发展快、社会治理有需求等条件的较大乡镇（街道），进一步整合基层执法职责和资源，组建统一的综合行政执法机构，按照“客观需求、有效承接”原则，将与乡镇（街道）权力清单、县级下放审批服务清单相匹配的高频、非专业执法事项赋予乡镇（街道），以乡镇（街道）名义开展综合执法工作，更好地集约执法资源、提升整体执法效能。

**6.实施综合执法队伍属地管理。**对区域面积适中、经济发展稳定的中小规模乡镇（街道），实施综合行政执法机构属地管理，日常管理、工作考核以所在乡镇（街道）为主，业务工作接受上级综合行政执法部门领导。属地综合行政执法机构的执法队员实行定期异地轮岗，其主要负责人的任免以属地党（工）委意见为主。乡镇（街道）依托“基层治理四平台”，健全属地综合行政执法机构和专业执法机构“一体化”联动机制，进一步发挥乡镇政府、街道办事处在行政执法中的指挥功能，创新完善基层“一支队伍管执法”新路径。条件成熟，可逐步将与乡镇（街道）权力清单、县级下放审批服务清单相匹配的高频、非专业执法事项赋予中小规模乡镇（街道）。

（五）调整执法层级

**7.区分各层级执法分工。**市级综合行政执法部门实行“局办合一”体制，主要负责监督指导和组织协调，按职责查处审核案件；区、县（市）综合行政执法部门实行“局办合一”体制，除挂“\*\*综合行政执法局”牌子外，增挂“\*\*综合行政执法指导办公室”牌子，主要承担本区域内综合行政执法的统筹协调职责，按职责查处审核案件，指导监督乡镇（街道）开展综合执法。乡镇（街道）综合行政执法部门实行“办队合一”体制，按照本乡镇（街道）相对集中行使行政处罚事项目录，承担行政处罚职责。

发改、林业水利、民政、人力社保和卫生健康5个专业领域的执法层级设置形式，在过渡期内沿用原分级管理模式；过渡期结束后，按照综合行政执法部门层级要求落实。

市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、农业农村、自然资源和安全生产7个专业领域的执法层级设置形式，中央、省、市有规定的，从其规定。

（六）加强队伍建设

**8.规范队伍管理。**根据执法监管实际需要，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。执法编制和人员不得占用、挪用。严格落实综合行政执法规范化建设标准，统一执法文书、标志标识和执法服装，推进执法规范化和队伍正规化。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，全面提升综合行政执法人员能力素质。加强市县乡三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。

（七）全面推进执法数字化改革

**9.构建行政执法统一指挥平台。**依托“互联网+监管”平台，市县两级全面建设“行政执法统一指挥平台”，并与“基层治理四平台”联动贯通，进一步强化政府对行政执法的统一领导和协调。发挥“行政执法统一指挥平台”功能，统筹制定本行政区域执法、监管计划，管理考核辖区内执法检查、执法协作等执法活动，调配使用执法力量，进一步健全行政执法协调指挥机制。

**10.推动执法全流程数字化。**紧盯数字赋能，推动基层执法“智治”建设。基于浙江省综合执法办案平台，建设现场执法系统，拓展集日常监管、现场检查、文书电子化送达、电子缴费等个性化、便捷化执法功能，加强执法单兵、蓝牙打印机等执法装备配置，通过执法流程再造，推动执法方式迭代升级。聚焦统一行政处罚办案，进一步完善流程文书、行政裁量、在线罚款缴纳等业务内容。

**11.推进执法监管一体协同。**按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，业务主管部门明确监管规则和标准，全面界定部门监管职责，实行监管事项清单化管理，统一纳入“互联网+监管”平台运行。推动执法监管“一件事”集成应用，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。

四、工作要求

（一）加强组织领导。杭州市综合行政执法改革工作领导小组负责全面推进“大综合一体化”行政执法改革工作，强化统筹协调和组织实施，按照职责分工落实推进。各区、县（市）政府要充分认识推进“大综合一体化”行政执法改革工作的重要性和紧迫性，发挥综合行政执法改革专班合力，把“全面推进‘大综合一体化’行政执法改革”摆上重要议事日程，确保各项任务落地见效，加快形成“综合执法统筹、专业执法联动”的行政执法“杭州模式”。

（二）强化特色优势。鼓励基层结合“县乡一体、条抓块统”县域整体智治改革，积极深化创新，总结推广桐庐县“大综合一体化”行政执法集成改革实践经验，到2022年底，县(市、区)全面推行行政执法集成改革。全面拓展临安区、原余杭区和桐庐县执法监管“一件事”集成应用场景案例，推动执法监管一体协同。推动“一支队伍管执法”向站区延伸，支持鼓励火车东站试点先行，全力打造全国高铁枢纽行政执法改革先行示范的重要窗口。

（三）加强工作保障。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。健全案件移送等制度，加强综合行政执法部门与专业执法部门的执法衔接。按照省综合行政执法指导机构会同省财政等有关部门制定的相关办法，落实执法人员特殊岗位津贴、伤亡抚恤等，激励执法人员全身心干事创业。

（四）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。