

舟山市人民政府办公室文件

舟政办提函〔2020〕16号

签发人：金伟民

舟山市人民政府办公室关于对市政协七届四次会议第74072号提案的复函

民盟舟山市委会：

贵委提出的《关于进一步完善综合执法改革推进基层治理现代化的建议》收悉。感谢对我市综合行政执法工作的关心和支持。市政府对此提案十分重视，经研究，现将提案中涉及的有关问题答复如下：

2014年4月，我市作为全省综合行政执法试点，先行先试，率先开展了以整合执法主体、相对集中执法权、推动执法重心下移为重点的综合行政执法试点工作，2015年被列为全国综合行政执法改革试点城市，并于2016年对综合行政执法体制改革进行了深化完善。在综合行政执法改革过程中，我们积累了一些改革经验，也认识到有许多不足。

一、我市综合行政执法改革过程

在综合行政执法改革之初，我市采取了“条块结合、以块为主”的属地化管理体制，调整归并了原有执法队伍，重新组建综合行政执法机构。市级层面设立综合行政执法局，为市政府工作部门。县（区）设立综合行政执法局，挂县（区）综合行政执法大队牌子，为县（区）政府工作部门。在乡镇（街道）层面设立了县（区）综合行政执法局（县<区>综合行政执法大队）乡镇（街道）执法中队，挂乡镇（街道）综合行政执法办公室牌子，以县（区）局名义在管辖区域内开展综合行政执法工作。目前，我市基本实现综合行政执法乡镇（街道）全覆盖。

根据中央和省关于城市管理体制改革的部署要求，按照城市建设和城市管理分离的基本改革思路，2017年，在原先综合行政执法体制改革基础上开展了以城市管理职能调整、形成大城管模式的城管体制改革。2017年4月底正式成立了市城市管理局，与市综合行政执法局合署办公，为分管新区（全市）市政公用设施运行管理、市容环境卫生管理、园林绿化管理等相关业务的市政府工作部门。2019年，浙江省委省政府印发了《关于深化综合行政执法改革的实施意见》，更大范围推进城乡统筹的跨部门、跨领域的综合行政执法改革，以综合行政执法改革引领行政体制改革和行政执法体制改革，进一步提升行政执法效能、推进基层治理现代化。省司法厅（省综合执法指导办）正按照省委省政府的部署和要求，有序推进相关改革工作。

按照“精简、统一、效能”原则，从严从紧核定综合行政执法所需人员编制。在推行综合行政执法改革时候，原城管

执法人员编制成建制划转，结合机构改革，适当增加编制，实行专项管理。同时，坚持人员力量向一线倾斜，将执法力量最大程度配置到执法一线，并适当聘用协管力量，加强一线的综合管理服务能力。目前，全市共有派驻乡镇(街道)、派驻功能区城管分局的基层执法中队 35 个。截至 2019 年 12 月底，全市综合行政执法机构核定编制 484 个（行政和参公 386 个，事业 98 个），实有编制 374 个（行政和参公 271 个，事业 103 个），空编 110 个。

二、综合行政执法改革举措

（一）全面推进基层执法队伍“三化”建设。为全面加强基层执法队伍建设，切实解决执法队伍中的突出问题，从 2018 年起，我市从明确机构职能定位、完善执法程序标准、加强车辆装备配置、加快执法智能化建设等 15 项内容入手，在全市开展综合行政执法队伍“三化”建设，重点开展基层中队队伍管理规范化、执法规范化、保障标准化建设行动。2019 年，印发《全市综合行政执法基层中队规范化建设 2019 年工作推进计划》，抓好五方面具体工作，进一步推进基层中队建设，已有 18 个中队完成创建，超过 35 个基层中队总数的 50%。今年有 16 个中队正在开展建设，将于年底前完成。

（二）大力推进综合执法平台建设。为解决基层执法难题，市城管局积极整合资源，推动力量下沉，在市基层治理体系“四个平台”建设领导小组的具体指导下，逐步在纵向上实现市、县（区）、乡镇（街道）等相关职能部门的多级联动，在横向上促进综合行政执法部门派驻队伍与乡镇（街

道)机构和力量的有机融合,全面提升基层社会管理和服务群众水平。

(三)深化“最多跑一次”改革,扎实推进“放管服”工作。全面推进政务服务2.0建设工作,规范业务审批管理。继续做好群众企业“一件事”应用,推动改革系统集成、协同高效。推进便民服务向公共场所延伸,进一步优化公共服务。深化“减证便民”行动打造“无证明城市”,为下一步全面推行告知承诺制夯实基础。全面落实“证照分离”改革全覆盖试点、推进水电气网等公用事业服务便利化、积极创新特色跑改工作,抓好“互联网+监管”、机关内部“最多跑一次”等重点任务落地落实,助力我市打造最优营商环境。

(四)提高行政执法透明度,让权力阳光下运行。一是根据三级目录库及时动态调整市城管局权责清单,及时清理因法律法规规章“立改废释”等取消的权力事项,以及因“放管服”改革、“最多跑一次”改革等取消的权力事项,确保线上公布运行的权力事项合法有效。2019年以来,共清理取消10项权力事项。二是明确“双随机,一公开”执法事项清单、依据、程序等,进一步规范事前公示。公示行政执法人员资格,依照省市“八统一”要求,主动公示工作人员岗位工作信息。严格实施执法人员持证上岗、亮证执法工作要求,规范执法事中公示。

(五)强化部门间配合协作机制。进一步落实城管与住建、生态环境、资源规划、水利、公安、旅游、应急管理等业务部门的配合协作机制,加强沟通会商,强化执法协作,进一步健全部门间无缝衔接的监管机制,提升执法效能。

（六）智慧城管建设运行初见成效。通过两年的时间，市智慧城管完成了“两级指挥中心，日常管理平台、指挥调度平台、公共服务平台、决策分析平台”的总体架构。智慧城管打破了信息孤岛，实现了对一线人员、车辆、装备的全面掌握和精准化综合指挥，具备了深层次挖掘分析海量城市管理数据的能力，例如智慧街面子系统结合了大数据结构化分析服务器和分布在本岛区域 280 余路城管监控进行实时监控，通过“智能分析+深度学习”实现了对人行道违停、无照经营游商、出店经营、乱堆物堆料、占道经营等高发城市管理问题的自动报警。自 2018 年 8 月试运行以来，将城市管理问题从 50 多项扩充到 194 项，采集了有效事部件问题 18.6 万件，办结了 18.38 万件，有效提升了我市城市管理的科学化、精细化、智能化水平。

（七）加强执法力量投入，提升辅助人员待遇。市城管局积极争取一系列政策，加强城管执法辅助人员队伍建设。针对城管执法人员力量不足问题，市本级增加城管执法辅助人员用工指标 155 人（包括市局及新城分局、普陀山分局）；增加市本级城管执法辅助人员待遇水平，按岗位类别人均年收入提高 4400 元—8400 元；为稳定执法辅助人员队伍，提升执法辅助岗位吸引力，逐步解决辅助人员上升空间较小等问题，市人力社保局同意市、县（区）定期推出城市管理部门所属事业单位相关岗位招聘，招聘条件中可明确需有执法辅助工作经验。

虽然，我市综合行政执法改革取得了不错的成效，但是在改革过程中，权责边界不够明晰、缺乏专业技术支撑、基

层执法力量薄弱等提案涉及的问题客观存在，我们也将这些问题列为重点解决的课题。

三、下步工作举措

8月17日，省政府召开法治政府建设暨综合行政执法改革推进会，省政府领导强调指出，深化综合行政执法改革是法治政府建设的重点。要把综合行政执法改革摆在更加突出的位置，聚焦构建“大综合一体化”行政执法体系目标，以“整体智治”理念，强化省市县联动，落实统筹协调和改革保障机制，更大范围统筹跨部门跨领域综合行政执法改革，更大力度推进行政执法标准化规范化数字化，切实提升行政执法效能和群众满意度，努力把综合行政执法改革打造成为法治政府建设的“金名片”。一要着力构建全覆盖整体监管体系，全面梳理和编制省市县乡四级监管事项目录清单，坚持“急用先行”，建立跨部门、跨区域日常监管协同机制，构建社会共治体系，建立投诉举报制度，努力做到监管成本最低化、干扰最小化、效能最大化。二要着力构建全闭环行政执法体系，坚持清单管理、整体优化、规范执法和闭环管控，推动执法力量集中下沉，努力解决多头执法、无人执法、选择性执法和以罚代管等问题，不断提升执法权威性、公信力。三要着力深化多层次综合行政执法改革实践，发挥基层首创精神，争创国家综合行政执法改革试点，全面总结推广“综合查一次”创新实践，全面推进基层“一支队伍管执法”改革。四要着力构建集成式综合行政执法数字化平台，坚持数字赋能，完善应用统一执法监管和处罚办案体系，加快实现数字化执法监督，提升监管执法效能。五要着力推广创新

型“信用+执法监管”场景应用，推进浙江省公共信用信息平台与省行政执法监管平台、基层治理四平台更好地衔接和协同，形成精准监管机制，把综合执法改革的成效持续转化为治理效能、发展优势。

下一步，我们将深入贯彻省政府领导讲话要求，重点做好以下工作：

（一）深化综合行政执法改革。督促、指导各县（区）、功能区做好城市管理和综合行政执法体制改革。完成人员调整、权责公开、职权行使、制度建设等相关工作，尽早在全市范围内实现上下对应、顺畅运行的城市管理和综合行政执法体系。学习借鉴省内其他先进地市处理城市管理和综合行政执法关系的先进经验，在现有综合行政执法改革的基础上，探索建立高效的职权运转机制。根据省政府对基层综合行政执法试点工作的进度安排，市城管局会同市编委办、市司法局指导我市试点乡镇——岱山县秀山乡开展基层执法改革工作，在工作方案完善、执法事权划转、制度机制保障、执法问题破解等提供指导与支持，确保取得实效并将可复制的经验向全市推广。

（二）做好综合行政执法事项对接调整。日前《浙江省人民政府办公厅关于公布浙江省综合行政执法事项统一目录的通知》已正式印发。今后，全省综合行政执法事项将实行统一清单管理，量化细化并动态调整完善清单事项，清晰划分业务主管部门和综合行政执法部门的责任边界。市城管局将按照《统一目录》要求，配合完成综合行政执法事项的划转、回流、清理等对接调整工作，进一步明确部门间监管

职责分工，继续发挥综合行政执法体系的优势。

（三）加强指导协调。市城管局将会同市司法局切实履行行政执法统筹协调指挥职责，强化成员单位责任落实。针对综合行政执法领域法律问题突出以及行政执法体制改革遇到的问题，以“综合行政执法法治论坛”的形式，研讨交流相关课题，出台制度规范或指导性法律意见，进一步提升工作指导的实效性。完善行政执法配合协作和争议协调解决机制，合力破解综合行政执法中的争议事项和法律问题，杜绝相互推诿、行政不作为的情况发生。市城管局会同相关部门对重点、难点问题合力攻关，推动综合行政执法改革取得更大进展。

（四）强化队伍素质能力建设。以基层中队“三化”建设为主抓手，努力建设一支执法公正、纪律严明、执行有力、运行高效的综合行政执法队伍。市城管局将进一步强化队伍管理，加强常态化、系统化、差别化的教育培训，提升执法规范，加强工作保障，扎实推进队伍软硬件建设，加快落实基层执法中队办公用房、车辆装备配置、视觉形象识别系统等各项标准要求，不断完善值班备勤、内务检查、工作例会、日常考核、行风监督等各项工作制度。加快推进统一执法监管和处罚办案体系应用，加快实现数字化执法监督，提升监管执法效能。

（五）大力推进“非现场执法”活动。到 2020 年底，全市城市管理综合行政执法系统全面推行“非现场执法”工作，以严格规范公正文明执法为主线，以助力成功创建全国文明城市为重点，加快推动城市管理综合行政执法从运动式

执法向常态化、人性化执法方式转变，从注重现场执法向更加注重“非现场执法”转变，从部门“单打独斗”执法向部门联动执法转变，有效破解执法难题，提高执法效率，促进城市管理与综合行政执法融合，努力提升依法行政能力和水平。

（六）推动城市管理执法信息化水平提升。智慧城管将以打造我市“城市大脑”的典型应用为契机，继续在城市管理和综合行政执法领域，加快信息化资源建设和共享、推进新技术应用和创新。做实生活垃圾管理模块，做细执法精细化管理模块；通过路长制管理和跨平台协同办理的实践，结合数字标识，做到有安全隐患的设施“即损即修、即坏即补”；在扁平化指挥、精准化处置找到切实可行的运行机制；探索“5G+智慧城管应用”的结合方向，力求智慧技能的创新和突破。

再次感谢贵委对政府工作的关心和支持。

舟山市人民政府办公室

2020年9月4日

（联系人：林海辉，联系电话：2280170）

抄送：市政协提案委，市城管局，市司法局。