

做精做细“四则运算” 确保改革落地见效

——以湖南耒阳市为例浅谈综合行政执法体制改革的探索与实践

□ 卿晓英

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的决心和力度推进改革,改革成为新时代的主旋律。综合行政执法体制改革,是改革大潮中一个强有力的音符,在当前一系列改革中居于重要地位。笔者在湖南耒阳市挂职期间,亲自参与并实践了耒阳市综合行政执法体制改革试点,对综合行政执法体制改革有了一些理论思考和实践探索。

综合行政执法的历史发展

综合行政执法,顾名思义,就是将分散的行政执法权集中到一个部门或者机构综合行使。追根溯源,综合行政执法脱胎于相对集中行政处罚权,二者交集程度相当高,实践中和理论上有时也会混同使用。可以说,综合行政执法就是相对集中行政处罚权的升级版。

相对集中行政处罚权的发轫
1996年3月17日,第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国行政处罚法》,其中第十六条规定:“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的处罚权只能由公安机关行使。”这是相对集中行政处罚权最直接的法律依据,也是国家立法为相对集中行政处罚权预留的改革空间。

随后,国务院发布的《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》要求,积极探索建立有利于提高行政执法权威和效率的行政执法体制。各省、自治区、直辖市人民政府要认真做好相对集中行政处罚权的试点工作,结合本地方实际提出调整行政处罚权的意见,报国务院批准后施行;国务院各部门要认真研究适应社会主义市场经济要求的行政执法体制,支持省、自治区、直辖市人民政府做好相对集中行政处罚权工作。

1999年11月,国务院印发了《关于全面推进依法行政的决定》,提出“继续积极推进相对集中行政处罚权的试点工作,并在总结试点经验的基础上,扩大试点范围”的要求。随后,《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》进一步对推进相对集中行政处罚权工作进行了部署,明确提出推进相对集中行政处罚权,重点在多头执法、职责交叉、执法扰民问题比较突出,严重影响执法效率和政府形象的领域,如城市管理领域等推进。

2002年,国务院又发布《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》,提出“需要在城市管理领域以外的其他行政管理领域相对集中行政处罚权的,省、自治区、直辖市人民政府依照行政处罚法第十六条的规定,也可以决定在有条件的地方开展这项工作”。文件还要求完善相对集中行政处罚权的

工作规范,建立外部权力协调配合机制,明确执法主体的法律地位。

《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》发布后,相对集中行政处罚权工作在全国全面展开,各地城市管理综合行政执法体制改革,也不例外,2005年成立了城管局,集中行使城市管理领域的部分执法权。

综合行政执法的提出及发展
2002年10月,国务院办公厅印发《国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见的通知》,第一次明确提出“综合行政执法”,决定在广东省、重庆市开展清理整顿行政执法队伍,实行综合行政执法试点工作,其他省、自治区、直辖市各选择1个~2个具备条件的市(地)、县(市)进行试点。文件要求做好综合行政执法试点与相对集中行政处罚权工作的衔接,确保行政执法工作正常开展。

此后,中央编办、国务院法制办印发的《关于推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题的通知》就“相对集中行政处罚权”与“综合行政执法试点”两项工作的衔接作了安排:已经进行相对集中行政处罚权试点的地方,要按照清理整顿行政执法队伍,实行综合行政执法的原则和要求,进一步完善和规范;准备开展相对集中行政处罚权工作的地方,要把相对集中行政处罚权工作同综合行政执法试点工作一并考虑,并按照清理整顿行政执法队伍,实行综合行政执法的原则和要求进行安排和部署;已经确定实行综合行政执法试点的地方,不再单独进行相对集中行政处罚权工作。

2010年印发的《国务院关于加强法治政府建设的意见》要求“推进综合执法,切实解决多头执法、多层执法和不执法、乱执法问题”,没有涉及相对集中行政处罚权工作。此后,相对集中行政处罚权逐渐被综合行政执法取代。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,深化行政执法体制改革,整合执法主体,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求,推进综合执法,大幅减少市县两级政府执法队伍种类,重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法,有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

这一时期,全国很多地方都在探索实践综合行政执法,有按照国家要求进行改革试点的,如湖南的耒阳、邵阳、吉首,四川的成都、彭州等;也有自发进行综合行政执法体制改革的,如湖南的长沙县。各地实行综合行政执法的模式也不一致,有实行“一个机构管全部”执法模式的,如耒阳、彭州

和长沙县;也有按行业、领域相同或者相近开展相对集中综合执法的,如吉首;还有立足于城管体制改革的模式开展综合执法的,如邵阳。

综合行政执法快速推进阶段
2018年3月,中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》明确提出,整合组建市场监管综合执法、生态环境保护综合执法、文化市场综合执法、交通运输综合执法、农业综合执法五支队伍,继续探索实行跨领域跨部门综合执法,建立健全综合执法主管部门、相关行业管理部门、综合执法队伍间协调配合、信息共享机制和跨部门跨区域执法协作联动机制。

随着新一轮机构改革的启动,综合行政执法快速推进,各地严格按照党中央和国务院的要求,整合执法机构和人员,开展了五大领域的综合行政执法体制改革。值得注意的是,虽然党和国家机构改革方案确定按照相同或者相近的行业和领域开展综合行政执法模式,但并未否认各地可以探索更大范围更深程度的综合行政执法。

2019年4月,湖南省印发的《关于贯彻落实中央关于市场监管等五个领域综合行政执法改革指导意见的通知》明确指出,具备条件的地区可结合实际进行更大范围的综合行政执法;已经在更大范围实行跨领域跨部门综合行政执法的地区,继续深化改革,巩固改革成果。对于已经在更大领域实行综合行政执法的,如耒阳和长沙县,因为已经成立了专门的综合行政执法局,在此次机构改革中并未按照国家确定的模式成立五支执法队伍,而是继续实行“一支机构管全部”的执法模式。

耒阳市综合行政执法体制改革的实践探索

2015年以前,耒阳市与全国其他县市一样,行政执法处于条块分割和各自为战境况当中,执法队伍庞大,全市存有80余支行政执法队伍,存在诸多行政执法乱象。2015年4月,中央编办出台《关于开展综合行政执法体制改革的试点工作的意见》,确定在全国22个省(自治区、直辖市)138个城市开展综合行政执法体制改革试点,耒阳市成为全国推行综合行政执法体制改革的试点城市。

为了彻底扭转行政执法领域“不执法、乱执法、多头执法、重复执法”等执法乱象,耒阳市委、市政府破釜沉舟,痛下决心,决定以改革试点为契机,确定“一支机构管全部”的执法模式。2016年3月,湖南省编办批复了耒阳市的改革方案。2016年10月,耒阳市综合行政执法局挂牌成立,由此开启了耒阳市行政执法的新篇章。

改革基本做法:精做加减乘除“四则运算”

在执法权限、执法范围上做“加法”。根据中央编办的文件要求,耒阳市结合实际制定了《耒阳市综合行政

执法体制改革试点实施方案》,将市场监管和质量监督管理局、发展和改革委员会和粮食局、农业局(含市畜牧水产局、市农机局)、水利局、林业局、移民开发局、交通运输和旅游局、安全生产监督管理局、煤炭局、人力资源和社会保障保障局、经济科技和信息化局、文化市场执法局、教育局、文体广电新闻出版局、卫生和计生局、宗教局、档案局、城管行政执法局、住房和城乡建设局、城乡规划局、房产管理局、人民防空办公室、国土资源局等24个部门、1300余项行政处罚权以及与之相关的行政调查权、行政强制权整合,集中由综合行政执法局统一行使,变“九龙管水”为“一龙治水”;创建“4+9+6”综合行政执法新模式,组建城市监察、城市建设、市场监管等9个专业大队和6个乡镇大队的框架,形成“条块结合、统一调配”的执法模式,构建起了“横向到边、纵向到底”的综合行政执法体系。

在执法机构、执法队伍上做“减法”。改革前,耒阳市24个涉改部门有80余支执法队伍,执法机构庞杂、力量分散。按照中央、湖南省“推进综合执法,建立权责统一、权威高效的行政执法体制”要求,耒阳市整合执法资源,归并执法机构,成立了综合行政执法局,集中行使24个行政部门的行政处罚权以及与之相关的行政强制权和行政调查权,实现了“一支执法队伍管全部”的运行管理模式,从源头上切实解决了原行政执法部门权责交叉、多头执法、重复执法的问题。改革前,各涉改部门的涉改人员多达2000多人;改革后,按照“编随人走、人随事走”的原则,集中划转到执法局的人员不到1000人,减少了一半之多,大大降低了人浮于事的现象。

在执法机制、执法方式上做“乘法”。一是强化执法协作。耒阳市在改革之初就制定了《耒阳市综合行政执法协作管理规定(试行)》,合理划分了业务主管部门与综合行政执法局的职责权限,实现行政管理和行政执法既相对分离、又相互促进,大幅度提升了执法效率;针对改革中产生的协调不畅等新问题,及时强化责任追究,健全协调机制;对需要行政处罚的案件,由相关部门进行移送,执法局负责审查移送的初查材料、立案及立案后的调查、处罚、送达、结案等工作,行使证据登记保存、查封扣押等强制权;职能部门与综合执法部门实行双向监督和制约,使案件办理推无可推、退无可退。二是规范执法程序。推行执法过程“标准化”,进一步规范、完善行政执法程序,建立健全执法全过程记录制度,建立规范行政裁量权基准制度;认真执行重大执法决定法制审核制度,严格落实执法评议考核、案卷评查和执法过错责任追究制度,全面落实行政执法责任制。三是严格监督考核。由耒阳市政府法制机构负责对全市行政执法工作的监督、考核和指导,协调解决执法争议,防止执法缺位、错位、越

位等现象发生;统一执法流程、执法文书、执法证件、执法标识,大力推行《行政执法法三项制度》,严格执行5级把关、2级审核的案件审理格局,确保执法水平稳步提升。

在执法乱象、执法怪相上做“除法”。一是强化内部管理。不以规矩,不成方圆。根据职能职责及各个岗位和环节的目标任务和工作特点,结合综合行政执法实际情况,执法局先后制定了《行政处罚权力清单》《耒阳市综合行政执法局行政处罚程序规定(试行)》《行政执法案件督查督办工作制度》《行政处罚案卷整理操作规范》《行政执法法三项制度实施细则》等20多项制度,形成了用制度管人、管事、管权的良好机制,为执法提供了有力的制度保障。二是注重抓干部队伍建设。划转到综合行政执法局的人员将近1000人,素质参差不齐,为打造一支“政治强、作风硬、业务精、有担当”的执法队伍,拟定了《耒阳市综合行政执法局三年培训纲要》,明确了“时间表”和“线路图”,通过集中培训、专题培训、网络自学等方式,全面提升各专业领域执法队伍执法能力和管理素质;完善廉政纪律、干部选拔、绩效考核、督查训诫、责任追究等办法,监督行政执法人员依法履职,防止和纠正不作为、慢作为、乱作为等现象,着力培养一支业务精通全面、能力素质过硬、能够胜任“铁军”“尖兵”要求的干部队伍。

主要改革成效:综合行政执法成为一张亮丽名片

2017年8月24日,时任湖南省人大常委会副主任谢勇在耒阳调研时指出,耒阳市综合行政执法体制改革“动了真格,取得了实效”。2017年10月,耒阳市综合行政执法体制改革试点荣膺“衡阳市改革创新奖”,其做法和成效多次被多家主流媒体报道,改革影响力不断彰显,全国许多兄弟县市慕名赴耒阳学习考察综合行政执法体制改革经验。综合行政执法,成了耒阳一张亮丽的名片。

提高了执法效率。
改革前,24个涉改部门共有80余支执法队伍,其中16个部门有专门的执法机构;改革后,通过整合执法资源、归并执法机构,实现“一支执法队伍管全部”,从源头上解决了原行政执法部门权责交叉、多头执法、重复执法等问题。通过对划转人员的重新洗牌,推动执法力量从“物理整合”到“化学融合”,取得了1+1>2的成效。

改革前,“事权分散难办事”,部门之间“互踢皮球”,市民的投诉举报迟迟得不到解决;改革后,厘清了涉改部门与执法局的权责清单,许多“重症顽疾”很快得到根治。耒阳市发挥综合执法“大兵团”作战优势,铁腕亮剑,严查非法用电、窃电行为400余件,相比近10年查处案件总量还要多,为耒阳挽回经济损失3052万余元,困扰郊区供电所10年之久的用电乱

象得以彻底扭转;成功取缔120余家非法行医,让“黑诊所”无处遁形;严查违法客运案件,有效遏制客运行业乱象;全面加强“扫黄打非”和文化市场执法,多次查处影响较大的非法出版物案;针对各类集贸市场、超市、餐饮企业、集体食堂等重点区域和重大领域的非法食品展开全面清查、重点打击。通过“握指成拳”严执法,政府治理能力显著增强。耒阳市治超办主任张为图感慨地说:“治超执法领域,人还是那些人,编入执法局以后,治超工作成效明显提高了。”

提升了执法权威。
改革前,在各项执法领域中,执法力量处于分散管理状态,执法手段单一,经常受到执法对象的抵触甚至暴力抗法,执法效果不佳,执法没有权威。特别是在控违拆违、市场整治等领域,有法难依、执法难严现象较为突出,相关法律法规成为“稻草人”,法律权威大打折扣。执法局成立以后,通过整合装备、技术、人员,执法力量增大,执法手段增多,“握指成拳”办大事。通过组合同步、农业、卫计、质监、工商等多部门执法手段,实现从源头到终端全链条行政执法,解决了许多以前想解决而无法解决的问题,树立了法律权威,增强了政府公信力,极大震慑了违法分子,同时也增强了执法人员的执法信心。

群众满意度不断增强。
人民群众满意度是检验改革成功与否的“试金石”。执法局组建以来,把人民群众关心的热点问题和焦点问题放在第一位,紧扣时间节点、重点领域、社会焦点和民生热点,实现了执法政治效果、法律效果、社会效果的统一。执法局坚持“有诉必接、有接必办、有办必果”,第一时间受理处置群众的投诉举报,处理12345热线工单,回复率、满意率均达100%。

针对“脏、乱、差、堵”的城市乱象和“积重难返”的突出问题,执法局健全快速处置机制,调动执法资源全力突破;每月组织全局执法人员上街“接地气”,零距离向群众宣传城市管理法律法规,通过“定岗、定人、定责、定标准、定考核、定奖惩”的网格化管理,及时有效遏制摊贩乱摆卖、车辆乱停放等现象,把问题解决在一线,把亲民服务体现在一线。

改革前,耒阳生猪屠宰市场混乱;改革后,铁腕取缔50余家非法屠宰窝点,并从加工、流通等关键环节查处整治,迅速斩断白板肉链条,稳定了猪肉市场。改革前,城市“牛皮癣”久治难愈;改革后,执法局成立非法小广告治理办公室,采取“源头治理”“疏堵结合”“社会力量同频防治”等措施,并设立60余处便民公共广告栏,集中人力物力全面攻坚,成效凸显。改革前,对于城市“丑点”“痛点”“难点”,即使采取联合执法,费时又耗力,也难以根治;改革后,执法局通过“握指成拳”严执法,将群众反映的老大难问题集中整治,依法解决,耒阳市人居环境得到有效改善,市民幸福指数逐日攀升,老百姓交口称赞、纷纷点赞。一些群众反映:“以前我们的合法权益受到侵害时,从这个单位找到那个单位,转了一圈还是不知道到底由谁负责,现在只需要找执法局就行了。”



耒阳市综合行政执法局全员上街整治市容市貌

