

政协论坛

加强和改进行政综合执法工作

——市政协召开常委会议进行专题协商

□ 本报记者 吴向正

核心提示

□ 我市自2002年以来开展行政综合执法改革，积极探索和破解执法职能交叉、多头执法、重复处罚等难题，取得了积极的成效。
□ 委员们认为，近年来，我市行政执法工作面临的一些问题和矛盾日益凸显，需要通过推进行政执法体制机制改革加以解决。

市政协把“加强行政综合执法”若干问题对策研究，作为今年市政协常委会专题协商的重点课题。4月份以来，市政协成立4个专题调研组，深入到有关县(市)区和市有关部门开展调研，了解掌握我市行政综合执法的现状，总结工作经验，研究行政综合执法的体制、机制与途径，从深化行政综合执法体制机制改革、加强行政综合执法队伍建设、完善行政综合执法保障体系、完善北仑区行政综合执法改革试点工作等方面形成调研报告，并提出对策建议。9月29日，市政协召开十四届十三次常委会议，就加强行政综合执法若干问题进行了专题协商讨论，进一步提出意见建议，供市委、市政府决策参考。

——编者



女城管队员列队训练英姿飒爽。(胡建华 摄)

深化行政综合执法体制改革

【内容提示】深化行政综合执法体制改革，是实行行政综合执法体制改革，转变政府职能，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。自2002年以来，我市相继在城区、乡镇、文化市场、特定区域开展行政综合执法改革，试点单位和试点领域对行政综合执法体制改革进行了较大调整，取得了积极的成效。但体制机制改革不可能一蹴而就，改革依然任重道远。

在深入调研的基础上，市政协社会和民族宗教委员会课题组对我市行政综合执法改革的现状和存在的问题等进行了分析。10多年来，我市各级政府分层级、多领域对行政综合执法体制改革探索，行政综合执法改革呈现出有序推进、不断深入的良好局面。但由于改革总体上处于试验与探索阶段，缺乏系统全局的顶层设计，当前我市行政综合执法体制改革还存在执法主体不够权威、职能划转不够科学、管理执法边界不够清晰、协调配合不够顺畅、工作机制不够完善等主要问题。

课题组建议在以下几个

方面推进行政综合执法体制改革：一是探索行政综合执法体制架构。从我市的实践看，可以从三种体制模式中选择其中之一。第一种模式，大部制执法体制加综合执法与城管署办公体制。第二种模式，大部制执法体制加综合执法机构体制。第三种模式，大部制执法体制加归并公安综合执法体制。从执法效能和今后发展趋势看，课题组建议选择第三种模式，即若干大部制行政执法体制加上归并公安综合执法体制模式。二是科学划转行政综合执法职能。职能划转是否科学合理，直接关系到执法效果。从实践看，具体应遵循应转尽转、相关齐转、于民便利的原则。原行政单位除保留法律法规规定的、专业性特别强的、个别特殊领域的执法权外，其余处罚权应所剩无几地归并划转，从而整体上实现执法职能的调整。三是完善行政综合执法工作机制。要建立协调配合机制、分级案审机制、安全保障机制、司法协作机制和投入保障机制。四是加强行政综合执法部门自身建设。

目前综合执法部门处于“国家无部委，省里无厅局”的状况，我市各地行政综合执法部门存在职能不对称、部门设置不统一、管理模式不一致的问题。建议全市范围要建立横向全覆盖、纵向到乡镇(街道)、规范统一的综合执法网络，做到上级督导有力，基层政令畅通，系统运转高效。在行政综合执法部门内部，要按照规范化、专业化要求，建立激励机制、快速反应机制、权力监督机制，打造一支业务精通、反应迅速、执法规范、保障有力的行政综合执法队伍。

综合执法经费保障机制，将行政执法机构所需经费统一纳入财政预算予以保障。要建立公安保障队伍，强化人身保障。建议在街道(乡镇)派出所设立行政执法保障队伍，主要职责是协助行政执法工作，预防和制止暴力抗法行为，保障正常的行政执法秩序，确保及时、有效地处理各类违法行为。要完善相关法律法规，确保有法可依。要加大行政综合执法法规建设，研究制定我市行政综合执法相关法规规章，立足于解决行政综合执法“谁来管”、“管什么”、“怎么管”等问题，科学界定综合执法范围，厘清管理和执法的边界，明确和细化各个职能部门的职责和任务，

严格落实管理部门与执法部门之间的工作协调和措施衔接。要对现有法律法规中缺少操作性或矛盾冲突的部分，统一研究梳理，提出我市在具体实施过程中的解释意见，用于指导执法实践。对于超出我市立法范围、涉及行政综合执法的重大法律法规问题，如城管的职责确定等问题，要积极向国家和省里反映，希望在更高层面得到较好解决。

要加强执法环境建设，营造良好氛围。要充分利用传统媒体和新媒体，加强对行政综合执法中的重大活动、执法举措和先进典型事迹等的报道，大力宣扬正能量，优化行政执法工作的舆论氛围。要着力提高人民群众的参与意识，把“人民城市人民管，管好城市为人民”的口号转化为人民群众的自觉行动，增强人民群众在城市管理工作中的参与度、认知度。

进一步加强行政综合执法队伍建设

【内容提示】加强行政综合执法队伍建设是做好行政综合执法工作的根本保证。随着行政综合执法管控区域的扩大和执法职能的增加，行政综合执法队伍面临许多新情况和新问题。客观评价队伍现状，找准存在问题，提出对策建议，对于进一步加强行政综合执法队伍建设具有重要意义。

民进宁波市委课题组对当前我市行政综合执法队伍建设的现状及存在问题进行了深入的分析。课题组指出，随着城市化进程的加快和相对集中行政处罚工作的深化，城管执法工作面临管控区域扩大、管理人口增加、执法标准提高、工作任务加重等新情况新问题，执法力量薄弱、执法装备落后、保障措施乏力、运行机制不畅等问题更加凸显，尤其在队伍管理上所凸显的矛盾已越来越成为实现城市管理精细化和民生需求多元化的瓶颈。主要表现在执法力量严重不足、执法队伍专业化程度不高、执法行为不够规范、执法人员心理压力较大等方面。

课题组认为，建设一支正规化、专业化的高素质行政综合执法队伍，是做好行政综合执法工作的基础和关键所在。为此建议，要重新核定编制，充实执法力量。由于城市化率提高、建成区面积扩大、常住人口增加和综合执法职能的不断

扩充，现有的执法力量与赋予的执法任务不相匹配。可按常住人口的万分之六比例重新核定编制，需增加的综合执法人员可通过人员和编制随事转、公开招聘这两条途径逐步配备到位。为提高执法效率可配备一定数量的协管员。要加强正规化专业化建设，提高执法队伍素质。抓好机制建设，逐步解决目前市与县(市)区之间行政综合执法职能不对称、部门设置不统一、管理模式不一致等问题。要强化专业化训练，从公开招聘向定向公开招聘转变，规范协管员队伍管理。对执法人员一律实行执法资格考试和执法等级考评。同时要加强对政策、法规和执法技能的轮训，鼓励一专多能，努力培养复合型行政综合执法人才。市属高校可开设行政综合执法专业，为定向培养和定向公开招聘行政综合执法人员奠定基础。可参照司法考试的做法，凡参加行政综合执法资格考试及体能测试，必须通过行政综合执法资格考试及体能测试。要规范行政执法行为，提升行政执法水平。要制定行政执法行为准则，用制度规范行政执法行为；强化监督力度，严格责任追究；转变执法理念，创新执法方法。要加大关心培养力度，激发执法人员活力。要实现分类管理，打通执法人员晋升空间；实现津补贴制度，鼓励多劳多得；配备专职政工干部，强化思想和心理疏导。

完善北仑区行政综合执法改革试点

【内容提示】作为省市工作试点，北仑区从2002年开始行政综合执法改革，经不断探索，迄今综合执法已由城管模式向“城乡一体化”的全区域执法转变，取得了一定成效，为全市加快推进行政综合执法改革积累了可贵的经验。北仑区政协课题组在调研的基础上，就进一步完善北仑区行政综合执法改革试点工作提出建议。

为提高行政综合执法效率，2002年北仑区开始试行城市管理相对集中行政处罚权工作，建立区行政执法局以城管模式集中履



市政协社会和民宗委组织委员调研行政综合执法工作。(项辉 摄)

行市容环卫、城乡规划、城市绿化、市政公用、城区内河、环境保护、工商行政、公共交通等方面全部或部分的行政处罚工作。2013年，经省政府批准，北仑区深化行政综合执法改革方案正式实施，由区行政执法局集中行使殡葬、住房和城乡建设、食品药品监督、农林渔业、国土资源、水行政等方面法律、法规和规章规定的全部或部分的行政处罚权和与之相关的行政调查权、行政强制权。经深化改革，目前北仑区行政执法局已集中行使区政府

15个部门共1318项行政执法事项，并在全区各街道(乡镇)设立城管执法中队，行政综合执法覆盖到城乡全区域。

课题组认为，北仑区行政综合执法改革存在的主要问题有：行政综合执法刚性不足、划转职能有调整空间、领导组织体系有待完善、管理与执法衔接不够顺畅、基层执法力量仍然不足。

为完善北仑区行政综合执法改革试点工作，课题组提出了三个方案的建议：方

深入调研探寻对策

近年来，各地城市管理综合执法工作为推动城市建设管理取得了一定成效。但同时国内某些地方的城管执法人员身陷舆论的漩涡，受到社会各界的广泛关注。许多执法人员正常执法行为未能被群众认可，经常遭到非议和误解，使执法人员处于管也不行、不管也不行的“两难”境地。究竟问题的症结何在？是体制机制问题，还是队伍建设问题？各地正在努力寻求解决的方案。

城市管理是一项涉及面广、社会化程度高、综合性强的系统工作。近年来，随着经济社会的快速发展，我市城市化进程日益加快。和全国各地一样，宁波城市化的快速发展也给城市管理带来了许多挑战。

自2002年以来，我市相继在城区、乡镇、文化市场、特定区域开展行政综合执法改革，试行城市管理相对集中行政处罚工作，积极探索和破解执法职能交叉、多头执法、重复处罚等难题，着力优化城市发展环境，提升城市综合功能，促进社会和谐发展。目前，全市共有14个城管执法局(城管执法大队)、133个中队，城管执法人员编制1841名，实有在编城管执法人员1368名，协管队员3047名。依法行使的综合法律25部、专业法规116部、处罚事项788项。10多年来，市、县两级城管执法部门在加强队伍建设、规范执法行为、创新体制机制、提升服务保障等方面不断努力，取得了积极成效，为我市获得全国文明城市、国家卫生城市、园林城市等荣誉称号发挥了积极作用。

然而，随着城市化进程的加快和人民群众对城市环境、生活条件的要求日益提高，我市行政执法体制机制不够合理、保障措施乏力、社会参与度不高、执法力量薄弱、执法装备落后等问题和矛盾日益凸显，亟需通过行政执法体制机制改革加以解决。

中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“整合执法主体，相对集中执法权，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”的要求。根据十八届三中全会《决定》精神，为进一步理顺我市城市管理执法体制，提升城市精细化管理水平，市政协把“加强行政综合执法”若干问题对策研究，作为今年重点协商议题。为此，市政协党组和主席会议高度重视，从4月份开始，成立了由市政协领导牵头，以社会和民宗委负责，民进市委、农工党市委和北仑区政协为主，由20多位政协委员和专家学者组成的4个课题组，分赴县(市)区、乡镇(街道)和市级有关部门，深入开展调查研究，提出对策建议。市政协社会和民宗委、民进宁波市委、农工党宁波市委和北仑区政协4个课题组撰写了4份调研报告，分别是《关于深化行政综合执法体制机制改革的建议》、《关于进一步加强行政综合执法队伍建设的建议》、《关于完善行政综合执法保障体系的建议》、《关于完善北仑区行政综合执法改革试点工作的建议》。

在政协十四届十三次常委会议上，赵建平、陈国明、吴道涛、王雯等代表各自的课题组作了专题发言，吴建依、张利平、朱月芬等作了即席发言，会场充满了热烈坦诚的气氛。委员们围绕加强行政综合执法这一主题进行了深入的分组讨论，进一步提出意见建议。

委员们认为，行政综合执法工作是城市管理的重要组成部分，是提高城市发展品位、提升市民生活品质的重要环节，是加强社会治理、推进社会治理体系和治理能力现代化的创新举措，也是依法治市、依法行政的题中之义。政协委员要一如既往地关心、关注、支持行政综合执法改革和创新，为全面深化改革作出新的贡献。

当前，我市行政综合执法工作面临的问题和矛盾带有一定的普遍性。政协委员们的意见建议，对于加强和改进我市行政综合执法工作具有重要的意义，不失为破题之举，同时对其他地方破解行政综合执法工作难题也具有一定的借鉴作用。

会上，市政府领导对委员们的调研成果和协商讨论提出的意见建议给予了充分的肯定，并对市政府和有关部门研究吸纳相关意见建议提出了要求。

(记者 吴向正)

记者手记



镇海城管队员在329国道检查渣土车。(胡建华 摄)

案一：行政综合执法归口公安部门。同步将城管执法大队建制转入公安队伍，在区公安分局设立行政综合执法警务大队，合并基层派出所和城管执法中队，赋予基层派出所综合行政执法职能，组建类似西方国家“城市警察”的专业队伍。

方案二：单独组建行政综合执法局。目前，区城管局、区行政执法局、宁波市城市管理行政执法支队北仑大队实行三块牌子一套班子，而我区综合执法的范畴已经突破了单纯的城市管理领域，拓展至农村和社会管理领域。建议参照省外的北京市、重庆市、广州市和省内衢州、义乌市等地做法，单独成立北仑区行政综合执法局，作为区政府工作部门。

方案三：进一步提升现行模式执法水平。一是进一步加强队伍建设，加强要素保障，适时调整执法事项。进一步梳理区行政执法局现有行政执法事项，以合理、高效、便民、务实为原则，适时微调，稳步增，适度减，逐步建立划界清晰，权责相当，相互制约，运行高效的行政处罚体系。