# 苏州“一支队伍管执法”破解基层治理难题

苏州全市各级行政执法主体累计办理涉企“免罚轻罚”案件5.37万件，涉及金额10.53亿元，法治化营商环境不断优化升级；全市10个板块全部实施基层综合行政执法，实现苏州大市全覆盖；生态环境保护等6支综合行政执法队，在全国率先统一执法制式服装、证件、标志……

近年来，苏州市高度重视基层综合执法体系建设，以整合执法主体、下移执法重心、优化资源配置、完善监管方式为重点，大力推进基层综合行政执法改革，全力破解多头执法、多层执法、重复执法等突出问题，不断提升基层综合行政执法效能。全市围绕“一枚公章管审批、一支队伍管执法、一个平台管指挥、一张网格管治理”的工作目标，以点带面、梯次推进综合行政执法改革，为解决基层治理中的现实问题发挥了突出作用。

“一号提案” 标杆效应

点燃综合行政执法改革新引擎

今年2月份，苏州市政协在遴选重点提案时，将“紧扣基层治理体系和治理能力现代化，为苏州打造向世界展示社会主义现代化‘最美窗口’蓄势赋能”作为筛选标准。最终，民革苏州市委提交的《关于提升基层综合行政执法效能的建议》，被列为市政协十四届五次会议001号提案，并成为中共苏州市委主要领导领衔督办的重点提案。

民革苏州市委之所以提出该提案，正是因为在看到苏州近年来综合行政执法改革取得明显成效的同时，仍存在人员力量统筹使用不够科学、基层执法规范程度有待提高等问题，因此在充分调研基础上提出进一步厘清职责边界、强化执法保障、促进工作规范等建议。

6月2日，市政协通过现场调研与会议座谈相结合的形式，对“一号提案”进行现场督办。6月30日，中共苏州市委主要领导主持召开领衔督办苏州市政协重点提案座谈会，专题研究“一号提案”办理落实情况，强调“要以提案办理为契机，在明晰权责上下功夫，在建强队伍上出硬招，在搭建平台上做文章，在抓好制度上求实效，不断深化综合行政执法改革”。

作为承办单位，市司法局随即与市纪委监委、市委编办、市人社局、市城管局等部门，共同谋划推动提案建议的落地落实。随着提案办理的不断深入，《关于规范基层综合行政执法工作的意见》《苏州市涉企轻微违法行为不予行政处罚清单（2.0版）》等一批制度性文件陆续出台并落地实施，综合行政执法改革取得了较好的执法效果和社会效果。

“一号提案”的高质量办理落实，实现了综合行政执法改革的高标准推进。苏州市司法局相关负责人表示，提案建议的办理落实不是终点，而是苏州综合行政执法改革高标推进的新起点。下一步，苏州将以提案办理为契机，积极回应群众对改革的新期盼。

先行先试 赋权强基

执法力量下沉提升基层治理效能

8月5日，常熟市东南街道综合执法局执法人员对辖区进行日常巡查时，发现银通路某汽车装潢店在店门外进行汽车维修，违反了《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》规定。因该案件违法事实确凿、情节轻微，依法适用简易程序，执法人员当场对当事人作出了行政处罚决定。参与此次执法的执法队员张明告诉记者，在综合行政执法改革以前，基层对这类案件没有执法权，需要上报后等市城管局派执法队员来执法，效率非常低下，“变化的背后，其实是一整套新的制度设计”。

2012年开始，苏州在全省率先启动基层综合行政执法改革，分两批在张家港、常熟等板块12个经济发达镇推行镇域改革试点，以城管行政执法为基础，组建综合行政执法局，统一行使城管、环境、卫生、劳动等领域行政处罚权和监督检查权。

到2019年底，张家港、常熟等6个板块所有镇（街道）完成综合行政执法改革；2021年7月，经省政府批准，剩余4个板块所有镇（街道）将按照改革方案，组建综合行政执法局。与此同时，苏州在各县级市（区）重点领域稳步推进综合行政执法改革。2015年，抓住昆山国家级综合行政执法改革试点契机，将市场监管、交通运输等重点领域综合执法纳入改革范畴。2019年，各县级市（区）原城市管理局全部挂牌综合行政执法局，做到“一个部门一支队伍、一个领域一支队伍”。

在此背景下，“既要放得下，也要接得住，更要管得好”成为改革推进的关键问题。面对挑战，苏州硬核破题。一方面，做好行政执法资源延伸的“加法”，重点下沉随权下放编制人员、延伸划转派驻人员、县管镇用参公人员三类力量，确保基层的事情有人办。另一方面，做好基层综合行政执法统筹协调的“乘法”，赋予镇（街道）不同执法权限，厘清执法机构、主管部门和镇（街道）的职责关系，划清源头监管、后续监管、末端执法的界限，制定镇（街道）行政处罚类事项、行政许可和公共服务事项、主体责任和配合责任事项“三张清单”及动态管理办法，实行差异赋权、精准赋权、动态赋权。

完善制度 创新模式

以更大力度推进改革向纵深发展

公正文明是执法工作的生命线，苏州始终将执法规范化置于突出位置，完善行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，聚焦行政执法全过程，特别是行政执法的源头、过程、结果等关键环节，为严格规范公正文明执法加上“保险”，确保行政执法权力在阳光下运行。

同时，苏州建立了行政执法过错责任追究、行政执法监督、投诉举报办理等考评机制，大力推行各县级市（区）行政执法部门与镇（街道）行政执法队伍监督指导机制，推动基层执法人员依法履职到位。

在深化行政执法改革，健全监管制度同时，苏州创新监管方式，设立“苏州市行政执法统一公示平台”，实现执法信息统一公示，执法人员和执法行为统一管理。如今，在市区城管执法数据综合管理平台上，所有执法案件的类型、日期、处罚金额等信息，全程留痕，一目了然；投入使用了全国首个“区块链+公证”行政执法全过程记录应用项目，做到执法全过程跟踪记录、实时留痕和可回溯管理，在实现执法过程从开始“录”到结束的同时，也让“存”更科学公正。

多项举措为行政执法加上了“安全锁”，但行政执法的规范化并不仅限于此。苏州对涉企监管加强包容审慎，对企业轻微违法行为可以依法免罚、一般违法行为可以从轻或减轻处罚的事项情形，进行标准化梳理，并以“清单”方式定型、面向社会公布、实行动态调整，大力推行精准执法、柔性执法，鼓励企业经营者主动纠错、自我纠错，主动消除或减轻社会危害。

在苏州，一场有力度更有温度的执法变革正在火热进行中。据悉，今后，我市将进一步聚焦严格规范公正文明执法，大力构建权责更加明晰、机制更加健全、运转更加高效、执法更加有力的基层综合行政执法体系，深入推进法治政府建设，不断增强人民群众的法治获得感、满意度。

苏州日报2021-10-12