

行政处罚权下沉的现实样态与问题分析

刘雯鸽

郑州大学政治与公共管理学院 河南省郑州市 450001

摘要:党的十八大以来,“放管服”改革持续纵深推进,行政体制改革不断深化。2021年新修订的《行政处罚法》允许行政处罚权下沉至镇、街政府。这一规定有利于更好的解决“看得见的管不着”和“管得着的看不见”这对矛盾。行政处罚权可以以委托模式、授权模式、综合行政执法模式在镇、街行政机关实施。河南省各市都对行政处罚权下沉进行了实践探索,但在实施过程中仍面临着法制保障、队伍建设、条块难题等方面的障碍,需要进一步完善相关法律规定,强化乡镇执法能力,理清条块关系,才能打通基层治理的最后一公里。

关键词:行政处罚权下沉;乡镇政府;基层治理

1. 引言

1.1. 研究背景

党的十八大以来,“放管服”改革持续纵深推进,要求深化行政体制改革,推进政府职能转变。“放”即简政放权,降低准入门槛。“管”即创新监管,促进公平竞争。“服”即高效服务,营造便利环境。基层政府作为国家权力服务群众的末梢,是行政体制改革的重要阵地。基层行政权的行使直接关系到人民群众美好生活的实现,但在基层治理过程中由于主客观原因存在着“看得见的管不着”和“管得着的看不见”的矛盾。2021年修订的《行政处罚法》规定“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”,行政处罚权下沉给予基层政府更大的治理权限,有利于更好的解决“看得见的管不着”和“管得着的看不见”这对矛盾,打通基层治理的最后一公里,完善基层法治化建设、提升基层治理效能。

1.2. 文献综述

行政权下沉一直是行政体制改革的重要领域。我国的行政结构深受科层制的影响,基层政府处于层级结构的最底端,在具体的行政执法过程中由于责权的不匹配往往带来许多现实难题。最基层的乡镇“街道”最容易发现问题,却缺少相应的行政执法权,使其陷入“看得见的管不着”困境;相反,拥有行政执法权的县直部门却未能及时发现问题。为解决这一矛盾,学界展开了不少讨论,尤其是自《行政处罚法》(2021)实施以来,围绕学理和实践两个维度对行政处罚权下沉问题开展了广泛研究。

在学理层面,主要从法的角度,对行政处罚权下沉进行了法律解释和梳理。包括以下几个方面:一是梳理《行政处罚法》的变迁。回顾《行政处罚法》实施二十多年来,我国初步建立起具有中国特色的行政法律体系,即“三大行政行为法(《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》)、两大行政救济法《行政复议法》《行政诉讼法》”^[1]。二是对《行政处罚法》(2021)中关于行政处罚权下沉问题进行法律解释。有学者对行政处罚权下放的法律条款进行解读,指出这一条款的修订并不意味着乡镇、街道直接拥有了行政处罚权的决定权和处罚权能,在行政诉讼上也不具有独立的应诉资格。只有通过法律法规设定、授权、委托才能行使行政处罚权,具有行政处罚权能^[2]。三是完善行政处罚权下沉的配套法律体系。基于对《行政处罚法》(2021)中对行政处罚权下沉的条款解读,乡镇、街道要“有法可依”的承接行政处罚权,需要组织法的回应。张婧飞和张婧飞卢护锋在其研究中都提及要通过《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的修改赋予镇街执法主体资格^{[2][3]}。四要求构建行政处罚权下沉基层政府的标准。包括赋权方式、赋权条件、赋权界限在内的赋权机制都要科学合理的予以界定。^[4]明确行政处罚权下沉基层要遵守权力法定化和分权合理化两项要求,具体做到基层政府适应标准、权力下放法定标准、权力行使最佳标准、权力分配合理标准评估监督有效标准^[5]。

在实践维度,对乡镇政府如何有效承接行政处罚权展开研究。张泽宇选取省、市、县三个层次关于基层政府行政

处罚权下放的政策文件,通过分析各地各层级政策文本总结提炼经验与特色:制度规范载体多样化、牵涉部门合作形态各具特色、实施推进次序具有差异性^[6]。也有学者对乡镇行政处罚权具体实践展开调查和研究。比如进行比较研究,分析北京、广东、江苏、山西四省实践的可取之处,指出加强组织法的回应以及赋权路径改进的完善路径^[7]。周尚梅以甘肃省为例,对其乡镇行使处罚权和执法机构建设现状进行实证分析,指出应加强乡镇执法能力建设,并健全执法监督机制^[8]。余超对武汉经济技术开发区的实地调研发现该区的行政执法权下沉改革存在体制机制、执法保障、法治基础上的困境,应当从这三方面入手予以完善^[9]。

1.3. 行政处罚权下沉的政策推力

乡镇、街道的治理水平反映着我国基层治理体系和治理能力现代化的水平,乡镇行政执法权的赋予也是我国行政体制改革的重要领域。中央层面以发布政策文件等形式逐步促进了乡镇承接行政处罚权的探索,使吸纳人口多、经济实力强的乡镇在基层治理中获得了更大的权力,不断促进行政处罚权下沉的规范化。

十八大《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出“对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权”,推动乡镇承接行政处罚权的探索;2016年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《关于深化推进经济发达乡镇行政管理体制改革的指导意见》,明确指出省、自治区、直辖市政府可以将包括行政处罚在内的县级管理权限赋予经济发达镇;2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》以促进国家治理体系和治理能力现代化为目标,优化政府机构设置和职能配置,要求在行政执法体制改革过程中,“统筹配置行政处罚职能,相对集中行政处罚权”。2019年出台《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,要求积极推进基层综合行政执法改革,相对集中行使行政处罚权,以乡镇和街道的名义展开执法工作。2021年修订通过的《中华人民共和国行政处罚法》以法的形式允许乡镇行使行政处罚权。2021年《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》对加强基层政权治理能力建设作出指导,允许依法赋予乡镇行政执法权。

2. 行政处罚权下沉存在的问题分析

自2021年7月15日《行政处罚法》正式实施以来,

全国各地都开展了行政执法权下沉的探索。河南省十七个市及一个示范区都进行了行政处罚权下沉乡镇、街道的实践探索,本文按发布文件的时间顺序对河南省各市赋予乡镇、街道行政处罚权的实践进行总结和梳理,河南省关于乡镇、街道承接行政处罚权的实践探索尚处于起步阶段,各地实施时间存在前后差异,但各地行政处罚权下沉的领域集中在自然资源和规划、城市管理、广电文化和旅游、消防救援等领域,且多数以综合行政执法大队的形式进行执法管理。

2.1. 法制保障不够健全

从各地政府的有关行政处罚权下沉的政策文本可以看出,关于乡镇、街道承接行政处罚权的政策依据多是来源于笼统的政策规定,缺乏具体实施的参照标准。但这些规定只是给各地政府开展行政处罚权的工作提供普遍的指导,具体的实施要依照当地的人口、经济、社会风气等诸多因素考量。此外,这些已有的政策文本大都是来源于省一级的通知或批复,而承接地却缺少组织法的回应。可能导致部分乡镇、街道在承接行政处罚权后缺乏必要的制度程序约束,导致行政处罚权不能有效行使。

2.2. 执法队伍能力不足

乡镇、街道一级在具体的执法过程中,在资源、权力、人员素质等方面与较高级别行政单位存在明显差距,常常导致执法队伍的能力不强。首先,乡镇、街道执法队伍往往配备不足。其次,执法队伍编制人员,往往吸纳大量辅助执法人员帮助处理行政执法事务。但辅助人员能力不足,且流动性较大,不利于集体培训活动的开展。另外,在新行政处罚法中规定执法人员需取得行政执法资格。但在乡镇、街道一级,取得执法资格的在编人员数量少,仅靠现有的取得执法资格的人员参与执法过程,只会进一步弱化执法队伍的能力。

2.3. 综合行政执法中的条块难题

河南省多市在行政处罚权下沉实践中采用综合行政执法模式,相对集中行政处罚权。乡镇、街道一级的综合行政执法队伍建设面临从单一执法到综合执法,从部门执法到属地执法的条块难题。首先,综合行政执法队伍行使行政处罚职能,使业务主管部门与综合行政执法部门产生执法与监管模糊性,容易引发执法空白、职权交叉问题。其次,在乡镇、街道组建综合行政执法队伍,行政执法由部门执行为属地执法,给属地政府带来了如何充分整合执法队

伍的困惑。

3. 行政处罚权下沉的优化路径

3.1. 完善相关法制规定，健全法制保障

首先要明确、细化现有法律的法律解释。新行政处罚法规定行政处罚权下沉对象是“可以合理承担的乡镇人民政府机构、街区办事机构”，但是“合理”的概念模糊，并没有具体规定承接机构应具备的条件。因此，应出台明确的法律解释，让地方有法可依的赋权乡镇，提升基层治理能力。其次，各地也要结合当地特色和治理需求，加强地方立法。对承接行政处罚权的具体标准进行明确规定，例如行政处罚权的分配标准、综合行政执法机构的运行程序、人员考核、监督等，都要有地方法的回应。

3.2. 加强执法资源保障，强化乡镇执法能力

乡镇、街道一级执法能力的提升，需要资金、设备、人才的支持。县区政府在赋权的同时也需要给予必要的资金、设备支持，保证镇街执法队伍拥有足够的执法资源。执法人员素质提升也是提升执法能力的重要任务。按照新行政处罚法的规定，要对现有执法队伍进行严格资格审查，要求工作人员持证上岗。并且开展定期的培训活动，提升其从业能力和素质。例如济源市作为“全省行政体制改革试验区”，举办全省乡镇（街道）综合行政执法规范化建设培训班，促进多个执法队伍间的交流学习，促进行政执法工作的落实。

3.3. 理清条块关系，促进条块部门的整合和协调

解决综合行政执法的条块难题，最关键的是要理顺部门、层级之间的关系。第一，要推动条块部门的整合。首先，推动人员队伍的有机融合。将下沉的执法人员与镇街原有的、有执法资格的人员纳入统一管理，统一规范、统一培训。其次，推动机构职能和层级的整合。明确业务主管部门与综合行政执法部门的权力和责任，使条块部门通过“执法一件

事”、“监管一件事”保证监管与执法的一致性。第二，要促进条块部门的协调。要协调综合行政执法队伍与属地政府的关系。通过“执法清单”“权力清单”，明确综合行政执法队伍的管理权限，理顺与属地政府间的关系。其次，要协调综合行政执法队伍与业务主管部门的关系。在赋权前要与属地政府业务部门进行充分协调，明确下沉权力事项，避免盲目放权。同时建立相应的评价考核机制，对赋权事项进行评价，明确综合行政执法队伍的行为标准，协调执法行为。

参考文献：

- [1] 应松年, 张晓莹. 《行政处罚法》二十四年: 回望与前瞻 [J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(05): 3-18.
- [2] 张婧飞, 姚如许. 行政处罚权下放的法治进路——兼论《行政处罚法》第24条 [J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2022, 21(05): 38-46.
- [3] 卢护锋. 行政执法权全面下移的组织法回应 [J]. 政治与法律, 2022(01): 124-135.
- [4] 郝静. 行政处罚视域下的乡镇(街道)执法权的赋权机制构建 [J]. 法制博览, 2022(19): 14-16.
- [5] 胡冬勤. 行政处罚权下放基层政府的标准构建 [J]. 法制博览, 2023(26): 93-95.
- [6] 张泽宇. 行政处罚权下放制度的实施问题研究 [D]. 江西财经大学, 2023.
- [7] 朱鸿遥. 我国乡镇政府行政处罚权研究 [D]. 山西财经大学, 2023.
- [8] 周尚梅. 乡镇行政处罚权问题研究 [D]. 兰州大学, 2023.
- [9] 余超, 杨丽娟. 综合行政执法权下沉改革: 成效、困境与对策——以武汉经济技术开发区(汉南区)为调研对象 [J]. 江汉学术, 2023, 42(04): 94-103.