

【法学研究】

行政处罚权下沉乡镇街道制度的内在取向及实施路径*

徐 晓 明

摘 要:行政处罚权下沉乡镇街道是2021年修订的《行政处罚法》新增的一项制度,既涉及行政执法权力结构调整,又涉及行政相对人权益保障。规范、有效地实施这一制度,应从促进基层行政执法体制一体化、基层社会治理结构最优化、基层社会治理效果精准化等方面回应基层治理需求,遵循合法性、差异性、耐受性、动态性等行政权力转移的基本原则,防范因行政处罚权下沉不当而引发制度异化的问题,因执法力量整合不到位而引发执法机构虚置的问题,因执法机关协同不力而引发执法效率低下的问题,因执法主体多元而引发执法责任交叉、模糊的问题。

关键词:乡镇街道;行政处罚权;基层社会治理

中图分类号:D922.11

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)04-0043-07

近年来,为推动基层行政执法体制改革,我国陆续出台了相关政策。^①在此基础上,2021年修订的《行政处罚法》建立了省、自治区、直辖市可以将基层管理迫切需要的县级政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇政府、街道办事处行使的制度(为行文方便,以下简称行政处罚权下沉乡镇街道制度)^②。这标志着乡镇街道行政执法体制改革由国家战略规划层面上升为统一的法律制度安排,实现了相关政策的法治化转型。如何在实践中规范、有效地实施这一制度,是推进市域社会治理现代化过程中亟须研究的一个课题。本文在提升基层社会治理能力的目标视域下,分析这一制度的内在取向,进而探讨推进制度实施的路径。

一、行政处罚权下沉乡镇街道制度回应 基层社会治理的现实需要

县级政权距离农民、居民有点远,实践中基层社会治理基本上是由乡镇街道和村(居)民自治组织协同完成的。^③因此,如何更好地发挥乡镇街道的基层社会治理功能,已成为提升基层社会治理质量,将

风险隐患化解在萌芽状态、解决在基层的关键。从基层执法现状来看,乡镇街道的行政执法权配置呈现出纵向上“重心过高”、横向上“分布过散”的特点,运行中存在渗透力不强、综合性不足、“权小责大”等问题。^④为应对这些问题,行政处罚权下沉乡镇街道制度遵循系统性、整体性理念,蕴含以下三方面价值取向。

1. 立足于基层行政执法体制一体化

在行政执法权配置方面,根据我国《行政处罚法》的一般规定,乡镇街道通常并不拥有行政处罚权,其日常行政监管由县级政府行政主管部门设在乡镇街道的分支机构完成,因此,基层行政执法通常呈现出查处分离的特点。在行政执法管辖方面,对于乡镇街道的社会治理,通常由不同的政府部门分管不同的领域。这虽然在一定程度上体现了执法专业化的要求,但使得基层行政执法权行使的各个环节都呈现出一定程度的分散性。^⑤基层执法权和执法力量的配置与执法实践需求之间的强度倒挂,使得本应作为基层执法重心的乡镇街道事实上成为执法力量最薄弱之地,进而形成“看得见的管不了,管

收稿日期:2022-02-10

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“市域社会治理中设区市地方立法回应研究”(21BFX048)。

作者简介:徐晓明,男,扬州大学法学院副研究员、硕士生导师,法学博士(扬州 225000)。

得了的看不见”的执法异化现象,在一定程度上影响基层社会治理效果。^⑥

从基层社会治理实践来看,乡镇街道很难直接应对治安综合治理、流动人口管理、市容市貌整治等领域错综复杂的问题。^⑦鉴于此,近年来国家政策层面持续推进行政执法重心下移。^⑧新修订的《行政处罚法》明确规定行政处罚权下沉乡镇街道制度,使相应的改革实践有了直接的法律依据。根据这一制度,一些行政处罚权从县级政府行政主管部门的行政权力链条中分离出来,交由乡镇街道行使,乡镇街道在基于属地管理原则而拥有概括性的日常社会治理权的基础上,获得了以惩戒、打击不法行为为内在功能的行政处罚权,从而实现了日常社会治理权与行政处罚权的有机结合,促进了查处一体化行政执法体制在乡镇街道层面的统一构建,有利于增强乡镇街道进行基层社会治理的决断性与权威性。^⑨

2. 定位于基层社会治理结构最优化

社会治理结构是社会治理体系的基本内核,包括治理主体要素、权力要素、保障要素等核心要素。就基层社会治理结构而言,基层行政执法主体是其中的一个核心要素。乡镇街道执法是整个国家治理体系的重要组成部分,是国家治理能力的末梢,其效度是国家治理能力的表征。^⑩完善基层行政执法体制,对于促进基层社会治理结构优化具有非常重要的意义。基于行政处罚权下沉乡镇街道制度形成的查处一体化的基层行政执法体制,无论在行政系统权力的纵向配置层面,还是在乡镇街道行政权力的内部优化方面,都有利于提升基层社会治理结构的系统性,有利于加强基层政权建设、完善基层政府功能,体现了深化改革的时代要求。^⑪

行政处罚权下沉乡镇街道制度对基层社会治理结构的优化功能主要体现在两个方面。从权力总量方面看,乡镇街道获得了行政处罚权及与该权力行使直接相关的行政检查权、行政强制权等行政执法权,有更多机会和能力直接参与基层社会治理,进而形成功能更加完整的基层社会治理权力体系,进一步凸显和强化乡镇街道在基层社会治理方面的属地管理责任及在基层行政执法中的重要地位。^⑫从权力功能方面看,行政处罚权向乡镇街道下沉后,相应的县级政府行政主管部门可以从微观行政执法事务中适当解脱出来,集中有限的行政执法资源,高效行使行政规划权、行政指导权、行政监督权等中观层面

的行政事务管理权,实现县级政府行政主管部门的中观管理与乡镇街道对个案监管的有机结合。

3. 着眼于基层社会治理效果精准化

“看得见的管不了,管得了的看不见”的执法异化现象,直接影响基层社会治理问题的精准化解决。“基层社会治理‘悬浮化’导致国家缺乏治理的神经末梢,基层社会治理体系和结构不完整,不能够及时捕捉和回应城乡社会的变化。”^⑬随着行政处罚权下沉至乡镇街道,乡镇街道可以采取更多社会治理手段来支撑和保障属地管理原则的贯彻。较之县级政府行政主管部门,乡镇街道可以充分利用自身更接近行政管理对象、掌握实际情况、便于执法调查的客观优势,及时、快速查清社会风险隐患,提高社会治理的效率与精准性,防止社会矛盾纠纷外溢,体现诉源治理的优势。

二、行政处罚权下沉乡镇街道须遵循行政权力转移的基本原则

行政处罚权下沉乡镇街道涉及执法权在行政系统内的纵向转移、在乡镇街道的系统集成以及执法资源在县域的综合调配等问题,制度实施中应当秉持系统性、整体性、协同性理念,坚持合法性、差异性、耐受性、动态性等行政权力转移的基本原则。

1. 遵循合法性原则

在法治框架内依法推进相关实践,是深化改革的一项基本原则。为彰显行政处罚权转移的正当性,行政处罚权下沉乡镇街道制度实施中应从以下两个方面体现合法性原则。

(1) 以职权法定体现行政处罚权下沉的规范性。从行政权力转移的基础要件来看,尽管不同的乡镇街道在行政处罚权需求方面存在差异,但行政处罚权下沉乡镇街道有一个共性前提,即县级政府行政主管部门需依法下沉属于其法定职权的行政处罚权。一方面,能够下沉的行政处罚权为县级政府行政主管部门所拥有,否则,后者无权进行下沉处分,也不能越权进行下沉处分。唯有如此,行政处罚权下沉才具有权力来源上的正当性。例如,根据2015年原国家安全生产监督管理局发布的《安全生产违法行为行政处罚办法》第6条第2款的规定,对中央企业及其所属企业、有关人员的安全生产违法行为的行政处罚权专属于行为发生地设区的市级以上安全监管监察部门,该项职权就不能下沉给乡镇

街道行使。另一方面,根据法律保留原则,法律明确规定的一些只能由某一或某些特定部门行使的行政处罚权,不能下沉给乡镇街道行使。例如,我国《行政处罚法》第18条第3款规定:“限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关和法律规定的其他机关行使。”根据现行法律规定,这里的其他机关主要是国家安全机关。乡镇街道没有独立设置公安机关和国家安全机关的权限,因此,限制人身自由的行政处罚权不能下沉给乡镇街道行使。

(2)以具体规则统一行政处罚权下沉的批准程序。根据我国《行政处罚法》的有关规定,行政处罚权下沉必须得到省、自治区、直辖市批准,县级政府行政主管部门不能擅自以行政委托、行政授权等方式或者相对集中行政执法等借口将行政处罚权交由乡镇街道行使。不过,行政处罚权下沉是由省级政府还是由省级人大批准,《行政处罚法》没有明确规定。对此,理论界也存在不同的认识^⑭。笔者认为,相关认识差异与人们对行政处罚权下沉乡镇街道制度定位的理解不同直接相关。基于上文对该制度定位的分析,出于审慎推进相关实践考量,建议按照构建行政执法制度体系的一般性规则的要求,统一确定行政处罚权下沉乡镇街道的批准机关。有学者提出,“由于将行政处罚权下沉至基层涉及权力的重新配置,并非属于权力的内部优化调整,理由由立法机关来进行,省级人大及其常委会可以以决定方式对行政处罚权进行赋权”^⑮，“由省级的立法机关通过决定对乡镇人民政府、街道办事处进行授权较为适宜”^⑯。笔者赞同这些观点。另外,还要针对涉及重大社会公共利益事项的特别行政处罚权下沉给乡镇街道行使,配置特别决策程序。2020年江苏省委编制办公室、省司法厅、省政务服务管理办公室联合下发的《关于印发赋予乡镇(街道)经济社会管理权限指导目录的通知》规定:“涉及危化品管理、安全生产以及燃气管理等方面的权力需下沉的,应当履行重大行政决策程序。”此即体现了对安全生产等领域特别行政处罚权下沉乡镇街道的审慎决策要求,可以在其他领域借鉴推广。

2. 遵循差异性原则

不同的乡镇街道在经济社会发展、资源禀赋等方面存在差异,决定了其在行政处罚权需求方面必然有差异。从满足基层社会治理精准化、精细化需求的角度,行政处罚权下沉需体现个性化,避免简单

化、一刀切,以确保基层社会治理的及时性、针对性和实效性。行政处罚权下沉的差异性要求包括两个方面:一是在不同乡镇之间体现差异性;二是在乡镇与街道之间体现差异性。在行政执法的社会基础方面,乡镇执法的社会基础是熟人社会或者半熟人社会,而城市居民关系具有高度陌生化、人际关系疏离化等特征,街道属于城市的一部分,故街道执法的社会基础与乡镇执法的社会基础存在一定的差异。^⑰在行政执法机构配置方面,街道不同于乡镇,一般不独立设置相关站(所)等派出机构来行使县级政府行政主管部门的行政执法权,而是由县级政府行政主管部门直接行使属地行政执法权。因此,在行政处罚权下沉乡镇街道时,尤其要考量乡镇与街道在行政处罚权需求方面的差异性。

如何通过考量行政处罚权下沉的差异性来精准回应基层社会治理需求?笔者认为,社会公众作为社会治理实践的参与者和受益者,对行政处罚权运行所产生的社会治理效果有直接的感受,他们的感受对行政处罚权下沉乡镇街道制度的实施有非常重要的影响。在决定下沉何种行政处罚权时,通过向公众拓展信息公开渠道,建立健全社会治理决策中征求公众意见等体现开放性、包容性的社会治理决策机制,有利于进一步畅通基层社会治理诉求表达渠道,更加精准地把握基层社会治理需求。2021年国务院印发的《关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》提出,“要注重听取基层意见,关注基层需求,积极稳妥、科学合理下放行政处罚权”。按照这一要求,应当增强行政处罚权下沉过程的公开性与民主性,在公众参与和专家论证的基础上对下沉行政处罚权事项作出准确界定,努力做到让下沉的行政处罚权真正成为基层社会治理所急需、社会公众所热盼的“实权”而不是可有可无的“虚权”,从根本上避免下沉的行政处罚权“含金量”不足、下沉后运行效果不彰。

3. 遵循耐受性原则

执法能力是基础性国家治理能力的核心内容。^⑱乡镇街道的执法能力与行政处罚权下沉后的运行质态直接相关,在很大程度上直接决定行政处罚权下沉乡镇街道制度的预期价值能否实现。因此,确保乡镇街道具备行使行政处罚权的能力,是向乡镇街道下沉行政处罚权的前提和基础。我国立法上对乡镇街道执法能力的要求日趋严格,这一点从

《行政处罚法》最新修订过程中草案内容的有关变化可以看出。2020 年 7 月全国人大法工委公布的《行政处罚法(修订草案)》第一次征求意见稿中,关于向乡镇街道下沉行政处罚权并没有太多的限定^⑩;此后,全国人大宪法和法律委员会所作的《关于〈中华人民共和国行政处罚法(修订草案)〉修改情况的汇报》中,特别提出应进一步明确下沉行政处罚权的条件和情形,以确保行政处罚权能够“放得下、接得住、管得好”;基于这一立法价值考量,《中华人民共和国行政处罚法》(修订草案)第 22 条第 2 款对乡镇街道执法承载能力作了“能够有效承接且符合条件”的特别限定。

行政处罚权下沉乡镇街道是一项系统工程,涉及人、财、物以及行政执法专业技术配置等诸多基础性要素,这些要素构成行政处罚权下沉乡镇街道后的基础生态,并直接决定行政处罚权能否成功植入乡镇街道行政执法体制。实践中,如果片面地满足乡镇街道对行政处罚权下沉的主观需求,而不考虑其行政处罚权承载能力,就极易导致行政处罚权运行失范,加重乡镇街道的执法负担,造成基层行政执法中的不作为、乱作为问题。因此,行政处罚权下沉的批准机关在审查、决定行政处罚权下沉乡镇街道时,需要遵循耐受性原则,从下沉行政处罚权的总量、性质和类型以及行政执法机构设置、执法人员等资源配置、执法人员素质提升等方面对乡镇街道的执法承载能力进行全面科学合理的评估。这是确保行政处罚权下沉乡镇街道制度规范运行的关键环节。从强化乡镇街道行政执法能力全过程控制的角度,对乡镇街道执法承载能力的评估应当贯穿行政处罚权下沉乡镇街道制度的运行全过程。

4. 遵循动态性原则

有行政处罚权下沉,在逻辑上就必然有行政处罚权的退出与回收。考虑到基层社会治理的动态发展以及社会治理需求的动态变化,行政处罚权下沉、退出与回收应当成为行政处罚权下沉乡镇街道制度中不可缺少的内容。这三方面内容不是彼此孤立的,而是互相关联、辩证统一的。无论在制度建设层面,还是在制度实践层面,对这三方面内容都不能有所偏废。为此,需要遵循动态性原则,构建行政处罚权退出、回收机制,让“进退有序”成为行政处罚权下沉乡镇街道制度运行的常态。在此基础上,从增强该制度的开放性、应变性的角度,还需构建制度运

行的动态评估机制。具体而言,要明确评估部门,运用成本—效益等分析方法,对制度运行状况进行实时评估。基于动态评估结果,让不再符合乡镇街道社会治理实际情况的行政处罚权及时退出行政处罚权下沉清单,并根据新的社会治理需求重新选择下沉更加符合基层治理实际的行政处罚权。已下沉乡镇街道的行政处罚权经法定程序退出后,为防止出现行政监管盲区,有关县级政府行政主管部门应当与乡镇街道建立常态化、制度化的信息沟通协调机制,实时启动行政处罚权恢复行使机制,实现行政处罚权运行的无缝衔接。

三、行政处罚权下沉乡镇街道须防范 基层社会治理的相关风险

对于行政处罚权下沉乡镇街道制度,我们在关注其促进社会治理的价值功能的同时,也要审慎防范其实施中可能产生的外部风险。对此,理论界与实务界在《行政处罚法》修改征求意见的过程中就有所关注,进而对行政处罚权下沉乡镇街道的路径、范围、节奏有不同意见。^⑪有学者提出:“我国的大部分乡镇、街道尚不具备执法的能力、条件和水平,还是应当定位于面向群众的日常服务、一般管理、日常巡查等方面,不宜赋予其执法权。”^⑫也有学者提出:“将行政处罚权下沉到乡镇政府、街道办事处或许是现实需要所致,可是在法理上和实务中存在风险。”^⑬笔者认为,为稳妥有序地推进行政处罚权下沉乡镇街道制度的实施,有必要审视该制度的内在属性及基层行政执法现状,重点防范和解决以下四个方面的问题。

1. 因行政处罚权下沉不当而引发制度异化的问题

基于对近年来乡镇综合执法中行政处罚权下沉实践的调研分析,笔者认为,有权机关在决定向乡镇街道下沉具体的行政处罚权时应特别注意防范两种制度化倾向。其一,所下沉的行政处罚权“中看不中用”,导致制度空转。实践中,有些行政处罚权即使为乡镇街道进行社会治理所急需,县级政府行政主管部门也会出于控权惯性,不愿将其交给乡镇街道行使;反之,有的县级政府行政主管部门纯粹为完成执法体制改革任务,不顾基层社会治理并无相关需求,将一些实践中使用频率很低甚至可能被闲置的行政处罚权交由乡镇街道行使,实际上虚化了

行政处罚权下沉乡镇街道制度。其二,高估乡镇街道的执法能力,造成行政处罚权下沉“贪多求全”。向乡镇街道下沉行政处罚权是回应基层社会治理实践需求的系统性制度安排,要遵循权力下沉的内在规律,体现针对性、均衡性、适当性,而不能急于求成,更不能以“运动式”“指标式”等强制性的方式加以推进。^③不切实际、超负荷地向乡镇街道下沉行政处罚权,结果会适得其反,使乡镇街道陷入“接不住、管不好”的困局。要特别注意防范有的县级政府行政主管部门出于摆脱监管责任的“甩包袱”式行政处罚权下沉,如将具有高度履职风险的生产监管等领域的行政处罚权交给乡镇街道行使。

对于行政处罚权下沉不当导致制度异化的问题,可以依据《行政处罚法》的有关规定,从加强行政权力转移的源头防控层面考虑解决方案。我国《行政处罚法》第24条第1款明确了行政处罚权下沉乡镇街道的两个核心要求,即“根据当地实际情况”和“基层管理迫切需要”。前者侧重于客观现实需求,后者还包含基层社会治理主体对行使有关权力的主观需求。如何实现两者有机结合?笔者认为,主要可从两个方面建立健全相关制度机制。一是建立差异化的行政处罚权下沉清单制度。在科学分类的基础上,筛选出能够下沉乡镇街道的行政处罚权,按照差异化下沉的思路,由行政处罚权下沉批准机关按照一般标准和特殊标准,设定包括权力名称、内容、下沉依据等内容的可下沉行政处罚权清单。该清单制度为行政处罚权下沉实践提供统一指引,有助于解决实践中行政处罚权下沉的统一性与规范性不足的问题。二是构建民主化的行政处罚权下沉遴选机制。通过公众参与、专家论证等方式,评估乡镇街道对行政处罚权的需求及其行政执法资源、专业化水平等方面情况,从行政处罚权下沉清单中将真正符合当地社会治理实际、体现基层社会治理迫切需求的行政处罚权识别出来,动态纳入基层社会治理决策视野,依法交由乡镇街道行使。

2. 因执法力量整合不到位而引发执法机构虚置的问题

实践中,尽管有的县级政府行政主管部门依法向乡镇街道下沉了具体的行政处罚权,但相应的行政执法力量并没有一并下沉。正如有学者提出的,“纵向上执法权下放和执法力量下沉并未得到有效贯彻,设区的市大都保留了两级行政执法队伍”^④。

根据行政执法人员资格管理制度的要求,乡镇街道的执法人员必须是行政或事业编制人员,而乡镇街道在设立执法机构、扩充执法人员编制上面临诸多困难。在不能及时有效调配执法力量的情况下,为适应行使新增行政处罚权的现实需要,乡镇街道通常在挖掘自身资源的基础上,从形式上变通解决执法人员配置的问题。实践中,有的乡镇街道虽组建了综合执法机构,配置了执法人员及执法证件,但执法人员往往处于一人多岗的兼职状态,很难满足执法专业化的要求。为确保实现行政处罚权下沉乡镇街道制度的初衷,应将防范因执法力量整合不到位而引发基层执法机构虚置的问题,作为提升乡镇街道承接行政处罚权能力的关键。对此,可从三个层面重点发力。从充实执法力量层面看,下沉的行政处罚权对乡镇街道而言属于新增行政权力,乡镇街道应根据行政处罚职能扩充后的现实需求,通过法定程序增加配置相应的执法机构和执法人员;县级政府行政主管部门也应根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》中“推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责”的规定,按照人随事走的基本要求,及时向乡镇街道划转相应的执法力量。从规范执法机构建设层面考量,可由行政处罚权下沉批准机关、组织编制机关等部门从推进市域社会治理现代化的角度,制定统一的行政处罚权下沉乡镇街道的执法机构建设指导规则,以增强乡镇街道执法机构建设的统一性与刚性。另外,可将乡镇街道的执法机构建设情况明确为其提出有关行政处罚权下沉申请的必备要素,按照“无机构,不审批”的要求,从源头倒逼乡镇街道在申请行政处罚权下沉之前就做好执法机构建设工作,而不是“先上车后买票”甚至“上了车也不买票”。从执法机构建设的制度保障层面考量,可通过完善相关行政组织法律规范,明确乡镇街道的行政处罚主体资格及其执法机构设置与执法人员编制。^⑤这是保障乡镇街道执法机构建设的最有效、最彻底的路径。

3. 因执法机关协同不力而引发执法效率低下的问题

行政处罚权下沉乡镇街道所形成的查处一体化的基层行政执法体制,内在地蕴含促进执法效能提升的机制。这种机制的运行需要借助于行政机关之

间的有效协同。从行政权力运行链条层面看,县级政府行政主管部门向乡镇街道下沉行政处罚权,意味着针对同一管理事项,行政执法主体呈现出多元化的状态。在一元执法主体的情况下,行政管理权属于县级政府行政主管部门,权力运行中执法机关内部协调的成本与难度较低,而行政处罚权下沉乡镇街道后,由于行政处罚权具有末端权力的属性,乡镇街道在行使行政处罚权的过程中必须依托行政许可等前端权力,而这些前端权力仍由县级政府行政主管部门掌握,所以在行政处罚权运行过程中会产生县级政府行政主管部门与乡镇街道之间的执法协作问题。如果缺乏有效的协同机制,两者之间在执法信息等方面沟通、衔接不畅,就会引发执法效率下降,甚至导致行政处罚权下沉失败。

防范和解决末端执法与源头管理、综合执法与行业管理不相协同的问题,可重点做好两方面工作。一是构建基于行政处罚权下沉后运行特质的执法协作机制。我国《行政处罚法》第 26 条^{②6}为行政执法协助提供了统一的法律依据,实现了行政执法协助的制度化、法定化。不过,该条规定过于原则,还需要对行政处罚权下沉后的执法协助程序、协助机关及其职责等进行细化,以增强行政执法协助实践的实操性与规范性。在这方面,《江苏省行政程序规定》中关于行政执法协助的内容值得推广。^{②7}二是构建行政执法信息沟通机制。掌握充分、有效的信息,是作出正确决策的前提条件之一。为强化行政处罚权下沉乡镇街道过程中行政执法机关之间的协作,需要构建包括行政执法联席会议、信息通报等内容的执法信息沟通机制并常态化地予以运行,尤其是要求作为信息优势方的县级政府行政主管部门将其掌握的监管信息与乡镇街道执法机构实时共享。

4. 因执法主体多元而引发执法责任交叉、模糊的问题

行政处罚权下沉乡镇街道后,如何科学、合理地界定县级政府行政主管部门进行行业管理与乡镇街道进行末端行政处罚之间的衔接关系,进而明确两者在同一管理事项上的分工和法律责任,就成为一个急需解决的问题。在严格执行行政问责制的背景下,解决这一问题既是科学划分行政机关之间职责的现实需要,更是行政机关对外有效承担法律责任的应然要求。有学者针对自然资源领域的行政处罚权下沉事宜提出,关键要解决好“如何理顺和明确

县级自然资源部门与乡镇和街道的执法职责和边界”,“如何做好日常执法工作衔接”等问题。^{②8}实践中有的县级政府行政主管部门以行政处罚权已下沉给乡镇街道为由,“全身撤退”,一放了之,将行业主管职责不当地推向行政执法终端,导致基层治理中出现“以罚代管”以及不同程度的行政执法缺失现象。^{②9}这种现象在一定程度上折射出基层执法责任不清、交叉模糊等问题,使行政处罚权下沉乡镇街道制度的实施效果大打折扣。

防范和解决行政处罚权下沉乡镇街道后因执法主体多元而引发执法责任交叉、模糊的问题,关键在于推进执法职责法定化。通过依法厘清基层行政执法主体之间的职权边界,从源头上解决不同执法主体在行政处罚权下沉后的职权划分问题,其执法责任界定问题就迎刃而解。具体而言,可以围绕构建行政执法权力清单,重点建立健全两项制度。一是建立健全乡镇街道行政处罚权清单制度。通过细化行政处罚权行使的主体、内容、程序等,厘清行政处罚权下沉后县级政府行政主管部门与乡镇街道的执法职责边界,消除执法模糊、交叉之处。二是建立健全县级政府部门行政执法监督指导清单制度。行政处罚权下沉到乡镇街道后,尽管执法重心下移,但县级政府行政主管部门的职责定位并没有发生根本改变。其不能一放了之,而要加强乡镇街道执法的组织协调、业务指导、执法监督。^{③0}我国《行政处罚法》第 24 条第 3 款明确了行政处罚权下沉乡镇街道后县级政府行政主管部门的监督指导职责^{③1},为强化行政职责履行的刚性、防止执法权被恣意行使,还需要将该项职责具体化、清单化,明确监督指导的内容、履职程序、履职依据、法律责任等。

四、结语

行政处罚权下沉乡镇街道制度的主要目标在于,通过推进行政执法重心下移、执法资源下沉,从根本上解决“管得到的看不到”“看得到的管不到”的基层社会治理弊端。由于乡镇街道执法事务的不规则性、琐碎性、偶发性及其可能与科层体系不相适配,行政处罚权下沉乡镇街道的过程中有些问题无法按照预设的制度加以解决。^{③2}只有在精准、动态把握基层社会治理实践的共性需求与个性特征的前提下,遵循系统性、整体性治理理念和行政权力运行的基本原则,整合行政处罚权下沉乡镇街道后监督管

理与直接治理的效能,化解基层行政执法的整体效益与部分效益、综合执法与专业执法之间的冲突,防范可能出现的实践风险,才能彰显行政处罚权下沉乡镇街道制度的优势和价值,使该制度促进社会治理的动能得以充分释放。

注释

①例如,中共中央办公厅、国务院办公厅2016年发布的《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》提出省级政府“可以将基层管理迫切需要且能够有效承接的一些县级管理权限包括行政审批、行政处罚及相关行政强制和监督检查权等赋予经济发达镇”,2019年发布的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》提出“按照依法下放、宜放则放原则,将点多面广、基层管理迫切需要且能够有效承接的审批服务执法等权限赋予乡镇和街道”。②我国《行政处罚法》第24条第1款规定:“省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。决定应当公布。”③参见郝宇青:《基层社会治理的政治学论纲》,《社会科学》2020年第6期。④⑩参见陈柏峰:《乡镇执法权的配置:现状与改革》,《求索》2020年第1期。⑤⑪参见陈柏峰:《乡村基层执法的空间制约与机制再造》,《法学研究》2020年第2期。⑥⑫参见卢护锋:《行政执法重心下移的制度逻辑及其理论展开》,《行政法学研究》2020年第5期。⑦⑬参见容志:《社会治理重心下移仍需克服传统思维束缚》,《北京日报》2018年9月3日。⑧例如,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出“推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层”,党的十九届四中全会通过的《决定》提出“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层”,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出“深入推进综合行政执法改革向基层延伸”,《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》提出“推进行政执法权限和力量向基层乡镇街道延伸下沉”。⑨参见吕普生、吕忠:《中国基层执法中的相机选择:从策略赋权到话语使用》,《中国行政管理》2020年第2

期。⑭⑮参见应松年、张晓莹:《〈行政处罚法〉二十四年:回望与前瞻》,《国家检察官学院学报》2020年第5期。⑯杨磊、许晓东:《域社会治理的问题导向、结构功能与路径选择》,《改革》2020年第6期。⑰例如,有学者认为:“乡镇人民政府和街道办事处最终是否具有行政处罚权,还须依照法律规定,考虑乡镇人民政府和办事处的具体条件,由省、自治区、直辖市人民政府酌情另行决定。”参见胡建森:《行政处罚法修订带来行政执法的新考验》,《学习时报》2021年3月3日。⑱王春业、强珺婕:《浅谈行政处罚权的适度下放》,《民主与法制时报》2021年6月24日。⑲江必新、夏道虎主编:《中华人民共和国行政处罚法条文解读与法律适用》,中国法制出版社,2021年,第78页。⑳参见王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2014年第3期。㉑该征求意见稿第22条第2款规定:“省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定符合条件的乡镇人民政府、街道办事处对其管辖区域内的违法行为行使有关县级人民政府部门的部分行政处罚权。”㉒㉓参见黄海华:《新行政处罚法的若干制度发展》,《中国法律评论》2021年第3期。㉔《行政处罚法修订草案扩大行政处罚实施主体 专家指出行政处罚实施权下放应谨慎进行》,北大法律信息网,https://www.chinalawinfo.com/news/NewsFullText.aspx?NewsId=106297,2021年12月4日。㉕吕普生:《中国行政执法体制改革40年:演进、挑战及走向》,《福建行政学院学报》2018年第6期。㉖参见卢护锋:《行政执法权全面下移的组织法回应》,《政治与法律》2022年第1期。㉗该条规定:“行政机关因实施行政处罚的需要,可以向有关机关提出协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的,应当依法予以协助。”㉘该规定第16条、17条对开展行政执法协助的具体情形、协助的内容、相关争议处理等作了较为详细的规定。㉙参见许光辉:《自然资源执法权下放须答好三道题》,《中国自然资源报》2021年2月2日。㉚参见刘青:《推进综合行政执法体制改革的几点思考》,《机构与行政》2016年第8期。㉛该款规定:“有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督,建立健全行政处罚协调配合机制,完善评议、考核制度。”㉜参见陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》2017年第4期。

责任编辑:邓林

The Inner Orientation and Practice Path of Shifting Administrative Penalty Power to Towns and Subdistricts

Xu Xiaoming

Abstract: Shifting administrative penalty power to towns and subdistricts is a new system in the Administrative Penalty Law of China revised in 2021, which involves not only the adjustment of the power structure of administrative law enforcement, but also the protection of the rights and interests of administration counterparts. In order to standardize and effectively implement this system, we should respond to the needs of grass-roots governance from the aspects of promoting the integration of grass-roots administrative law enforcement system, optimizing the structure of grass-roots social governance, and refining the effect of grass-roots social governance, and follow the basic principles of the transfer of administrative power such as legitimacy, diversity, tolerance and dynamics. At the same time, we should prevent the alienation of the system caused by the improper shift of administrative punishment power, the disfunction of law enforcement agencies caused by the inadequate integration of law enforcement forces, the low efficiency of law enforcement caused by the ineffective coordination between law enforcement agencies, and the ambiguity of law enforcement responsibilities caused by multiple agencies of law enforcement.

Key words: towns and subdistricts; administrative penalty power; grassroots social governance