

基于行政处罚权下放制度的实施路径研究

王宜文

山东崇耀律师事务所

摘要：基层治理问题层出不穷，并且伴随着社会变化发展而产生，为了解决基层治理问题各地陆续出台了诸多尝试，其中包含委托执法、派驻执法、部门联合执法等等，此类改革模式在运行阶段都存在一定局限性，不能从根本上解决基层执法难题。新出台的《行政处罚法》在法律层面将各项权利下发至乡镇、街道办事处，这一制度革新使得原有基层执法模式创新变革，受到社会各界广泛关注。

关键词：行政处罚权；下放制度；实时路径

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.05.213

2021年全国人大常委会通过了《行政处罚法》，旨在对原有法律修订完善，其中增加的第二十四条明确规定省、自治区、直辖市等可以结合自身实际情况将基层管理所需的各项权利，下放至乡镇和街道办事处，有效转化当前的行政执法体系，使得执法力量逐渐向基层延伸。由于行政处罚权下放乡镇、街道制度推出时间不长，在实践中，各项实践项目还处于尝试阶段，可以预见在接下来的实践中地方会遇见各种各样的问题。对行政处罚权下放乡镇、街道的实践问题进行分析研究，能对当前实践工作进行总结，为实践问题的解决寻找出路，也能给后期制度的进一步发展提供参考和建议。

一、当前行政处罚权下放制度实施环节存在的问题

（一）行政处罚权下放毫无秩序

部分地区行政处罚权整体下放延迟。《行政处罚法》修订案于2021年由全国人大通过并颁布，但是各地区行政处罚权下放的工作开展各有快慢，部分地区对于行政处罚权下放仍旧保持审慎观望的态度，实践进展缓慢。从收集的样本统计情况上看，一些地区与行政处罚权下放相关的制度样本数量稀少、出台时间延迟。制度规范载体作为制度实施的指导性和规范性文本，其丰富程度和内容在某种层面反映了实践的进展情况。实践进程上的踟蹰不前导致实践数据的缺乏，实践数据的缺乏又反过来强化其观望态度，这样就使制度的实践陷入停滞不前的局面。

行政处罚权承接差异未受重视。《行政处罚法》第24条着重强调了行政处罚权承接的有效性，在地区实践中，行政区域发展不平衡的事实客观存在，而行政处罚权下放清单的执行往往具有统一性，缺乏微调机制。在一些中西部地区，县内乡域经济发展状况差异度大，其所属乡镇人民政府承接能力自然也有较大差距，这样的差距并未在其县级行政处罚下放清单中有所体现，导致

了一些权限类别的无效承接。此外，上级政府对于基层单位承接能力的错误估计也是导致无效承接的重要原因之一。这些问题在一些地区实践中已经有所显现，陆续出现了取消下放的行政处罚权的情况，如广东江门市人民政府于2022年8月发布公告取消一批由乡镇、街道行使行政执法职权。

行政处罚权下放权力清单混乱。地区的行政处罚权下放一般以权力清单的方式来进行，这种方式在某种程度上可以规范下放权力的边界、捋清权力下放条理，但是这建立在对权力清单制度的规范利用基础上。从已有的情况来看，权力清单制度厘条定理的作用并未得到充分的发挥，一些地区发布的权力清单内容清晰度不高，未对下放的行政处罚权进行有效归类，或是直接将处罚权和审批权、许可权等其他类型权力混合下放，这样导致的结果是执法实践中权力运用可能出现错位；一些地区的权力清单采取认领的方式，但是这种清单认领的方式在操作中走形变味，县乡级执法单位没有充分履行清单认领的职责，权力被“打包式”领走背离了权力清单制度厘清权力边界的初衷。

（二）基层执法体系尚未健全完善

第一，原有体系阻碍县乡执法体系建构。将行政处罚权下放至乡镇、街道本质上是县乡级行政执法体系的调整、重构，新制度体系的形成必然会对旧制度体系带来破坏，原有制度体系在某种程度上会对新生制度体系产生阻力。在执法权向基层拓展过程中，此方面的阻力可以从内外两个角度来看待。一方面，《行政处罚法》修订案出台前所形成的以县级主管部门为末端的行政执法体系需要被打破，旧有体系所涵盖的执法权限、执法资源会随体系重构而被重新分配，如北京市怀柔区的方案内容就涉及了前期市政府制定的《机构改革期间行政执法工作衔接规则》5，体系内的行为传统以及利益冲突可能成为体系重构进程中的绊脚石。随着县级主管部

门拥有的行政处罚权被分流至乡镇、街道，相应地，县级主管部门的整体职能就会被精简，精简过程中不可避免会产生类似“改革阵痛”，这也是行政执法体系内部改革所需要克服的问题。第二，有关协调部门优化内部，并未提升改革体系成效。一些县（区）的实施方案文件对改革所涉单位都分发了改革任务，如福建省宁化县将执法改革任务具体分解给财政、人社、编办等单位^①，新执法体系的运转对关联外部系统提出了与以往不同的适应要求。在科层制行政隶属秩序的框架下，行政执法体系对所涉其他同级政府系统的干涉力度有限，外部系统对于新生执法体系的适应性改造有待于上级主体政府的统筹推进。实践中，这样的配合性改造工作往往会遇到“系统内部困局”（部门之间的推诿、扯皮）等问题。

二、行政处罚权下放制度的实施路径

（一）实现不同领域行政处罚权力下放

这一处罚权利涵盖多个方面，涉及多个领域管理，《中共中央办公厅、国务院办公厅印关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》对于赋权事项的规范要求是“成熟一批、下放一批”，然而行政处罚权无序下放的弊端仍在实践中存在，实现各领域行政处罚权的分类下放是实现行政处罚权有序下放的有效形式，实践中一些省份也有相关尝试。具体层面有两种操作方式，一是区分领域次序下放，将单一领域的包括行政处罚权在内的行政执法权限通过清单下放乡镇、街道。二是依所属领域对集中下放的行政处罚权进行归类，比较有代表性的地区实践样例有浙江、甘肃，对于行政处罚权的梳理归类在其行政执法权限目录中有所体现。

基于实践的现实需要，集中统一赋权与领域赋权应结合起来、交替使用。处罚权分类的条理性与两种赋权方式都不存在根本性矛盾，做好赋权的条理归纳是灵活应用两种赋权方式的前提。在集中统一赋权形式下，权力清单的整体统筹编制依行政处罚权的原所属部门进行归类，在权限层面整合、理顺部门之间的“条条”关系，后期的权力调整也可以在归类模块中清晰、有序地进行，避免后期局部权力调整影响到清单的整体秩序。领域赋权形式本身就带有分类条理的特性，需要注意的是赋权的先后逻辑，后期的赋权内容不能与前期的赋权冲突相悖，此外，还应将处罚权与审批权、许可权等不同类型的行政权限在清单中进行梳理区分。集中统一赋权适用于阶段性的权限下放调整，在行政执法下沉实践中（如基层综合执法改革、相对集中行政处罚权改革）集中统一赋权能给基层执法力量的成型提供相对全面的

权限支持。领域赋权形式相对更加灵活，可用于不定期权力调整，在阶段性赋权间隔期间的权力临时调整，或单一领域的执法改革等方面有较好的适用性。行政执法实践中文化、农业等领域的行政执法变动性较大，自2002年起全国各地先后开展了文化、农业、交通运输、生态环境保护、市场监管等部门领域内的综合执法改革，相关领域的执法权限面临着巨大的调整变动，如文化综合执法领域的执法权限就源自文化、文物、出版、广播电视、旅游市场等多方面执法权的合并统一，单一领域内行政执法改革所涉及的行政处罚权限变动可以通过领域赋权的形式进行下放调整，这样更具体系条理性。

值得注意的是，不论是集中赋权清单的归类还是以领域赋权的形式进行不定期权力调整，都应把握好局部与整体的联系，领域赋权与集中赋权内容重叠、领域赋权各行其道等情况都不应该出现。发挥好两种赋权方式的各自优势以针对性地满足各类实践需要，集中统一赋权与领域赋权的交替使用、互为补充能够帮助行政处罚权下放乡镇、街道制度更好适应地区复杂的改革实践形势。

（二）健全完备基层执法综合机构

执法权利下放势必引来部分职能转化，使得基层政府职能部门有效转变，这一制度的推行基于政府职能部门，需要适当优化各项职能机构加强基层执法工作。第一，科室变化。基层政府内部科室设置伴随行政制度改革不断在发生着调整，科室变化的整体情况可以从纵向和横向两个维度来进行分析。纵向来看，科室作为重要职能载体承担不同时期的中心社会治理任务。从建国初期生产合作化的人民公社，到改革开放以经济发展为主旨的乡镇人民政府改制，再到法治社会建设过程中的基层政府内部机构精简改革。基层政府沿着时间线的内外结构变化反映了社会的发展进程，科室设置也具有时代特色，如镇公所、综治办等，这些针对性的基层治理机构与时期政策密切相关。尽管从2000《行政处罚法》出台之前的乡镇人民政府行为难以称之为正式意义上的执法，但基层政府机构自身的特殊性决定了其执行行为或多或少地带有执法性质，基层执法伴随着机构科室的变迁呈现出了不同时期的样态和形式。横向来看，地域发展不平衡以及发展多样化导致社会治理需求的差异，与之相适应的制度政策和职能机构也会相应地出现不同。就近几年的基层行政执法改革来看，各地的执法改革尝试包括但不限于前文所提到的委托执法、执法召集、派驻执法、联合执法、强镇扩权等。

第二，新兴部门构造设想。行政处罚权下放后，乡镇、街道新部门机构设置需满足实践需求。一方面需完整承载职能，行政处罚权下放至乡镇、街道要求基层政府自主承担执法职责，县乡行政条块结构决定了新设立的基层执法机构必须具有综合性。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出了建立乡镇、街道“一支队伍管执法”的行政执法体制改革要求，各地普遍的做法是在乡镇人民政府（街道办事处）的框架内设立综合执法机构（如综合执法大队、综合执法办公室），原分属各个派驻地所的执法权限归由综合执法机构统一实施，此类机构建设形式较好地解决了行政处罚权下放后基层执法职能载体问题。另一方面需贴合地方治理实际，基层政府执法机构的建设应与地区经济社会的发展现状相匹配，经济社会的发达程度以及发展方向都影响着新执法机构内部结构建设的各方面细节，包括功能性结构的丰富程度、辖区执法监管的覆盖密度、机构内部运转的衔接精度等，根据地区社会治理实际需要调配好新机构各方面结构参数能有效提高机构实践运作效率。

在现有的基层执法机构建设实践的基础上，可以设想后续基层政府的机构调整总体应坚持中央印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》等文件指导精神，以设立基层综合性执法机构为主要方向。在细节处理上，地区应主动适应当地实际，综合考虑综合性执法机构覆盖的领域范围（包括工商、司法、税务等领域性较强的执法机构是否并入综合执法机构要慎重考虑）、综合性执法机构的职能定位（在直接赋权和行政委托两种行政处罚权下放途径中基层综合执法机构的职能定位稍有差异）、综合性执法机构内部岗位设置等。

综合执法机构的覆盖领域范围的选择对于综合执法机构的建设具有关键性的意义，这在实践操作中可能会有较大的变动幅度，县乡级政府应根据当地的执法需求、执法条件、执法改革基础三方面因素来确定。如一些经济发达镇在行政处罚权下放乡镇、街道制度实施前就已经进行了“强镇扩权”改革，其执法改革基础以及现有执法条件都能够支撑起更大的领域覆盖范围，那么在综合执法机构建设时就应该整合更多的领域执法权限。而一些一般乡镇的日常执法需求和自身的执法条件较为有限，那么在综合执法机构的覆盖领域选择方面就应该更有针对性，选择日常执法必需的且与自身体量相当的执法领域权限。

综合执法机构职能定位差异主要体现在行政执法下

沉的程度上，地区实践中综合执法机构的职能定位的独立程度与行政执法权的下沉程度往往成正比关系，地方政府可以根据地区执法改革实际来具体把握。如直接赋权和行政委托两种不同程度的行政处罚权下沉的形式，相对应的乡镇、街道综合执法机构职能定位就有差异，前者会因处罚权下放得彻底而更具执法自主性，后者则会因审慎控权的考虑而对上级主管部门有更多依赖。

综合执法机构内部岗位的设置在职层体制结构下灵活度较高，应该注意的是，要通过机构岗位层级设置来强化党政对机构的领导管控，至于岗位数量、类别则可根据机构编制和地方执法实践需求来进行安排。

（三）推动执法人员综合素养专业化

执法工作团队是决定各项实践工作顺利开展的重要因素，基层执法实践的复杂环境对于执法队伍提出的专业要求有其特殊内涵。首先是对于专业法律知识的掌握，这是执法应用的基础，执法队伍的整体法律知识水平既取决于前期对人员进入标准的把控，也取决于后续专业培训资源的支持。对于大多数乡镇、街道而言后续专业培训活动是克服人才素质短板的有效手段，为此，通过多种途径来为基层执法体系提供执法专业法律知识培训是队伍建设培养过程中的重中之重。其次是法律知识与基层执法环境的结合适应，针对违法案件进行执法权灵活适用是综合执法有效开展的前提，基层执法实践的复杂性导致了执法过程中法律运用的困难。在执法队伍的执法应用能力与基层实际不断磨合的过程中，基层执法系统更应该通过不断总结经验、共享经验的方式来促进体系内执法队伍实践能力的同步增长。

结语

综上所述，新的《行政处罚法》已经出台两年有余，行政处罚权下方制度有针对性的回应国家基层治理过程中存在的问题，地方政府综合问题所在还有大量工作要做。一方面应深刻理解从认识到实践之间的往复性，理论与实践之间存在巨大的鸿沟，制度设计与实践之间的差异是必然存在的。要妥善把握好统一与个性之间的平衡，制度规范作为基本的行为准则，其本身必须具备一致性和稳定性，但是在实践中，各主体之间的个性差异客观存在且具有正当性。

参考文献

- [1] 刘恒，田信桥. 相对集中行政处罚权改革中权制度设计问题研究[J]. 决策与信息，2015（24）：1.
- [2] 麻文文，赵永行. 城市管理相对集中行政处罚权之研究[J]. 内蒙古农业大学学报：社会科学版，2009，11（4）：3.