

文章编号: 1673-1646(2025)06-0122-07

基层行政处罚规范化的困境及纾解

潘淑岩

(山西工程科技职业大学 文法学院, 山西 太原 030031)



摘要: 基层赋权合法化后, 研究热点转向为执法规范化。执法环境存在区域差异、执法实际承接能力不足、执法主观能动性不足是当前基层执法规范化的主要困境。基层执法规范化的纾解应以科学理解执法规范化的内在要求为前提, 包括赋权路径的灵活性、赋权主体的多样性、赋权标准的动态性以及层级职权分工的明确性; 基层执法规范化的实践路径应以执法队伍稳定建设为基础, 以执法能力和素质提升为抓手, 以执法手段科技信息化为进路, 最终推动基层治理依法而为。

关键词: 基层治理; 法治政府; 行政处罚; 执法规范化

中图分类号: D922.14 **文献标识码:** A **doi:** 10.62756/xbsk.1673-1646.2025154

引用格式: 潘淑岩. 基层行政处罚规范化的困境及纾解[J]. 中北大学学报(社会科学版), 2025, 41(6): 122-128.

Dilemma and Resolution of Standardizing Administrative Penalties

PAN Shuyan

(School of Humanities and Law, Shanxi Vocational University of Engineering Science and Technology, Taiyuan 030031, China)

Abstract: Following the legalization of grassroots empowerment, research focus has shifted to the standardization of law enforcement. Significant regional difference in enforcement environments, insufficient practical capacity for law enforcement, and weak subjective initiative among officers constitute the primary dilemmas to standardizing grassroots law enforcement. Resolving these dilemmas requires a scientific understanding of the intrinsic requirements for standardized enforcement at the grassroots level. These include flexibility in empowerment pathways, diversity in empowering entities, dynamic standards for empowerment, and clear delineation of hierarchical authority. Practical approaches to standardizing administrative penalties at the grassroots level should be grounded in the stable development of enforcement teams, driven by enhancing enforcement capabilities and professionalism, and advanced through technology and information enforcement methods. Ultimately, this will promote grassroots governance strictly according to the law.

Key words: grassroots governance; rule-of-law government; administrative penalty; standardization of enforcement

乡镇(街道)执法是直接构建公众和政府关系的桥梁, 不仅直接关系到政府治理功能的实现, 也与公众的生活密切相关。按照《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》的要求, 行政改革的下一阶段, 行

政执法队伍的设置将逐步下放基层, 上级部门从执法者转变为监督者^[1]。因此, 基层执法已经成为当前法治政府和法治社会建设的重要内容。值得肯定的是, 新修订的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称新

收稿日期: 2024-12-26

基金项目: 山西省社会科学院(山西省人民政府发展研究中心)2022年度规划课题一般项目: 法治社会与基层治理研究: 以行政执法权下沉乡镇(街道)为视角(YWYB202260); 山西省教育厅职业教育教学改革与实践研究一般项目: 职业本科法律专业产教融合纵深发展对策研究(202403046)

作者简介: 潘淑岩(1981—), 女, 副教授, 博士, 从事专业: 民商法、行政执法。E-mail: panshuyan@sxgkd.edu.cn.

《行政处罚法》第 24 条积极回应基层执法实践的需求,为长期以来困扰乡镇和街道执法主体地位不明的问题扫清了法律障碍,为执法权(行政处罚)下沉乡镇提供了法律依据^[2]。在此背景下,为基层执法规范化提供强有力的理论支撑成为当前基层治理面临的新挑战和新课题。一方面,基层赋权改革因新《行政处罚法》的实施得以合法化,各地已经开始探索乡镇执法的制度建设;但另一方面,各地在执法权下沉基层时的赋权方式、范围、路径以及具体执行标准等问题上各自摸索,缺少统一的理论指引。探索一条适合我国国情的基层治理执法规范化的路径,是当前研究应当回答的问题。

1 从合法性到规范性的转变

近年来,理论界与实务界围绕处罚权下沉基层问题的相关课题受到广泛关注和讨论,一些知名学者如应松年、叶必丰、秦前红等均进行过解读,其中也包括来自实务部门的观点^①。但现有研究对基层赋权的风险以及具体规则的解读存在分歧,主要涉及三个方面:一是基层执法的可行性问题。杨丹和胡婷等学者认为,赋权乡镇(街道)行政执法权实现了执法权的纵向配置,通过基层政府法治思维的完善,有利于政府职能健全和基层治理的推进^[3,4];当然,刘恒和沈岍等学者对基层执法的能力和条件提出质疑,认为执法权下沉不宜过早,并指出了基层执法在理论和实务中可能存在的风险^[5]。二是行政执法权下沉基层具体路径的研究。曹海晶指出,赋权乡镇(街道)的制度路径包括决定的民主性、范围的适当性、承接主体的最适性和调整性等构成要件^[6]。徐晓明提出处罚权下沉基层的路径包括差异化清单和民主化遴选,充实执法力量、规范执法机构建设和制度保障,构建执法协作和信息沟通机制以及建立健全基层处罚权清单和执法监督指导清单等^[7]。三是乡镇(街道)执法权配置机制的对策建议。陈柏峰提出基层执法权配置的完善需强化综合执法的内部管理,减轻乡镇“属地管理”责任^[8]。江国华认为乡镇执法体制改革可以从理念转型机制、执法保障机制、社会参与机制以及区域协同机制四个方面突破^[9]。显然,现有研究体现了新《行政处罚法》对执法体制改革的引领与导向作用,也为理论研究的进一步推进提供了基础。但从现有研究成果来看,各

方意见并未达成统一,行政处罚权在具体赋权路径和执行标准上仍存在适用问题。

在执法权下沉过程中,2010年4月,中央编办等六部委联合下发《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》,中央多次下发基层行政体制改革改革的指导意见^②,特别是党的十九届四中全会明确提出行政执法重心下移的要求^[4]。早在2000年,广东、江苏、福建等省陆续开展了事权下沉基层的试点与改革,为了实现执法重心的下移,各地尝试了多种方式,如基层辅助执法、设立派驻机构、基层相对集中行政处罚权、委托放权、明确授权等^[10]。但从执法权下放方式来看,只有通过立法授权的方式才能够实现执法权力的完全转移,其余方式只是一种内部的分工和协作。在这种协作方式下,执法权力仍然属于县级政府工作部门,基层政府并没有获得法律认可的执法资格。因此,在基层执法实践中,乡镇政府和街道办事处作为基层治理的主体,在具体的执法领域长期面临“责大权小”甚至是“责大无权”的局面,却又不得不承担行政执法的压力和责任。学界研究的关注点一度长期集中在乡镇(街道)政府职能的合法化问题上。

新修订的《行政处罚法》第 24 条明确规定,省、自治区、直辖市根据当地实际情况,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可有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使^{[2]129}。这意味着基层政府具有了行政处罚的主体资格与执法权力,其合法地位得到立法保障。基层政府将作为行政主体出现,行使行政处罚权,履行执法职责,承担执法责任。行政处罚权作为行政执法最重要的手段之一,在全国各地执法权下放基层的探索实践的大背景下,能否规范有效地行使行政执法权成为衡量基层治理水平的关键^[11]。也就是说,基层执法在合法性的主体地位得到认可后,开始向执法规范性的更高要求推进。学界研究的关注点也从行政处罚的合法性转向规范性的讨论。

2 基层行政处罚规范化的主要困境

持续提升行政执法规范化以适应快速发展的社会治理需求一直是各国和各地区政府关注的问题。如何在基层执法体制改革过程中依法、科学且合理落实赋权标准、范围、方式?显然,解决问题的前提需

① 如全国人大常委会法工委黄海华、张晓莹,司法部行政执法协调监督局袁雪石等实务部门的同志也对行政处罚权下沉的实体和程序问题有所解读。

② 如《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》(2016年12月);《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》(2017.2);《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》(2019年1月);《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(2021年4月)。

要首先明确我国基层执法面临的现实困境。

2.1 执法环境区域差异大

从域外来看,基于具体国情的不同,各国基层治理执法体系模式存在明显差异。美国推行的是“小政府,大社会”,政府尽可能少地干预人们生活,极力限制行政权力的扩张,所以没有设立专门的城市管理执法机构,而是在各州、郡和县设立执行法规的行政执法机构,其职责范围主要包括土地利用与区划、公共卫生和安全、环境卫生、住房及建筑规范、废弃车辆及处理违规投诉和其他保障公共福利的问题;德国作为联邦制国家,实行地方自治,各地的城市管理主要依托地方政府,地方政府在市、区成立了类似于我国综合执法机构的秩序局负责城市秩序管理,监督市民对日常法规的遵守,处罚违反城市秩序规定的行为人,确保市民生产生活有序进行;日本的执法主体包括政府,也包括企业及社会组织,注重民间力量的参与^[12]。可见,域外各国在城市管理过程中的执法内容与方式等方面与我国综合执法部门有相似之处,但基于执法体制的根本不同,加上经济发展与文化背景等方面的差异,在处罚权下沉基层问题的研究上,需要以我国基层治理的实际情况为前提。

根据民政部2020年最新公布的行政区划统计,我国共有2844个县级行政区划单位,38741个乡镇级的行政区划单位^③。基层单位数量巨大,“受区域规模与属地管理责任的影响,体现在城镇化进程中的城镇规划需求、人口结构与密度、产业结构等方面”^[13],不同乡镇之间存在差异。同时,乡镇政府与街道在组织架构、发展目标、职能配置等方面也有所不同,并且,各基层地区存在不同的治理条件、社会基础、习俗传统等。因此,根据乡镇间差异、街道差异、乡镇与街道差异等来区分执法事项配置差异^[3]、统一基层执法标准,确有困难。

2.2 实际承接能力不足

赋权基层并不意味着由乡镇(街道)完全承接执法权,下放执法清单应与基层政府职能相适应,防止过度赋权,一放了之。因此,在行政处罚权下放至乡镇(街道)过程中,赋权范围与赋权事项的

确定需充分考虑基层社会治理的实际需要和乡镇(街道)的实际承载力,考量基层执法资源和执法能力的实际情况。一般情况下,基层有效承接执法权应具备相应的条件:其一,具备健全的执法机构,这是基层执法工作开展的组织基础;其二,配备专业化的执法队伍,这是基层执法成效的人力保障;其三,能够提供执法能力建设的经费保障。

从执法机构的设置来看,基层执法机构通常以综合行政执法办公室或综合行政执法队的形式设置于乡镇人民政府或街道办事处内部;从执法队伍的组成来看,通常由乡镇长或街道办主任、分管乡镇(街道)综合行政执法工作的副乡镇长或街道办副主任以及在编在岗的公务员、参照公务员法管理的人员(不含聘用制公务员)、具有国家干部身份的人员来担任。在山西省部分地市的基层调研时,我们发现乡镇拥有行政执法证件的执法人员数量较少,这种现象较为普遍,也就是说,乡镇(街道)执法无论从人员数量上还是专业能力来看,均无法有效承接涉及自然资源、生态环境、交通运输、农业、应急管理、林业草原、卫生健康等直接面向人民群众的多个领域、数量众多的执法事项。还需要注意的是,拥有独立财政权是基层政府“有效承接”执法权的物质基础。当前,基层在执法领域独立的财政权尚未落实,缺少物质保障难以调动改革的积极性。比如,有的基层针对执法车辆短缺的问题,采取将乡镇党政负责人的用车编制改为执法车辆的方式以解燃眉之急,但并非长久之计。事实上,从全国各省市执法权下放情况的反馈来看,由于执法事项专业性强、基层执法力量薄弱等“无法有效承接”的原因,各地陆续出现收回执法权的情况,如江门市收回286项下放职权^④,揭阳市收回19项下放职权^⑤。当然,这一现象体现了执法权下放的动态调整过程,是提高基层治理水平的必然要求,但在一定程度上也说明,行政执法体制改革过程中,如果基层承接能力和承接条件不足,即使执法权下放到乡镇(街道)也不会取得基层治理的预期效果,甚至适得其反。

2.3 执法主观能动性不强

《行政处罚法》在赋权基层的同时,对行政执法工作提出了更高的要求:一是对于依法行政,推进

③ <http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/2020.html>; 中华人民共和国行政区划统计表(截至二〇二〇年十二月三十一日); 访问日期:2023年4月12日。

④ 江门收回286项下放镇(街)行政执法职权提升基层综合行政执法效率水平; https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_19459209; 访问日期:2023-02-04。

⑤ 揭阳市人民政府关于收回乡镇街道部分行政执法事项的公告; http://www.jieyang.gov.cn/zwgk/jcxxgk/fggw/szfwj/content/post_693129.html; 访问日期:2023-02-04。

严格规范、公正文明执法提出了新标准;二是严格执法程序,行政执法须遵循公开原则、全过程记录及重大决定法制审核制度;三是增加评议考核,加强执法监督的力度^{[2]129}。随着公民法治意识的不断增强,权责一致理念早已深入人心,不规范执法必然面临被投诉、复议甚至诉讼。

对于基层政府而言,各地社会经济、文化、法治发展等执法环境情况不一,没有可以直接拿来适用的样本,只能依据各自的实际情况进行执法配置,处于边学边做状态。当前基层的人事权与财政权等保障权力并没有随着执法权完成同步下放,因此基层政府就会面临“权小责大”的境地,缺乏执法的积极性和主动性;对于基层执法人员而言,原本只是县级某一部门或领域的执法人员,因赋权制改革被整合到基层综合执法机构中,从单一执法到综合执法的转变,综合执法的业务能力有待提升,加上“职责杂多、人手不足”的压力,这些被“下放”到乡镇(街道)的执法人员大都是被动执法。同时,基层执法承接的执法权大都属于一线的“街头执法”工作,在乡土社会的“复杂生活系统中”不可避免遭遇人情面子、熟人治理等尴尬的情形,而一旦执法行为不规范甚至违法,就面临被追责的风险。在此情形下,基层执法人员缺乏工作热情和积极性,主观能动性不强。

3 基层行政处罚规范化的纾解

基层行政处罚规范化的持续推进,需尊重我国基层社会治理的实际需求,客观考量我国基层政府的职责定位、行政管理体制的运作模式以及行政执法的现状。这也就意味着,基层政府在获得法定赋权后,应在内部结构、制度建设和队伍建设等方面不断优化,满行政足执法所需的必要条件和要求,以实现赋权目标^[14]。以行政处罚权下放为例,基层执法体制改革的有效实施首先需要准确把握基层执法规范化的本质要求,从赋权路径的灵活性、赋权主体的多样性、赋权标准的动态性以及层级职权分工的明确性四个方面缓解制度确定性与区域灵活性之间的矛盾,同时规范执法机构的设置,组建专业化的执法队伍,在改革中将执法能力的提升作为长期任务,并积极发挥信息技术在执法过程中的优势作用,才能不断推动基层治理现代化发展。

3.1 科学理解基层行政处罚规范化的内在要求

《行政处罚法》修订之前,行政处罚权主要由县级

以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖,除了法律、行政法规特别授权外,乡镇(街道)基本不行使行政处罚权^{[2]129-131}。在《行政处罚法》修订过程中,各方面对部分行政处罚权下放乡镇(街道)形成了广泛的共识,但对于下放路径、范围、节奏有不同意见。有的建议由单行法授权;有的建议由行政处罚法直接授权^[15]。一般而言,行政机关的处罚权的来源有两个路径:直接赋权与间接赋权。其中,直接赋权强调权力配置,由宪法、法律、法规和规章把某一行政职权直接赋予行政机关。无论是单行法授权还是处罚法直接授权,均属于直接赋权的范畴;间接赋权包括授权和委托,前者是指因条件限制等原因,将原本属于某行政机关的行政职权通过一定的法律形式转移给具有公共事务职能的组织;后者是指行政机关以法律、法规、规章为依据,把自身的行政职权转移给有关组织或个人^[16]。新《行政处罚法》既没有直接赋权,也没有间接赋权,而是通过“根据实际情况、基层迫切需要、有效承接”等表述,采取了一种开放性模式,巧妙地将赋权的确定性和灵活性结合起来。也就是说,修订后的新处罚法最大的贡献只是解决了长期以来乡镇执法主体资格不合法的困境,并没有直接赋权给基层。乡镇(街道)成为行政处罚实施主体有了合法性依据,但赋权的具体规则和要求有待进一步明确。

3.1.1 灵活赋权是基层执法规范化纵深推进的选择

从规则层面上,县级人民政府部门的行政处罚权可以交由基层行使。关于“交由”的途径,理论与实务界讨论较多,分歧较大。有学者认为,“交由”具有开放性,反映了赋权基层方式的多样性^{[17]171-172};也有学者认为,“交由”一词在实质上将省级政府的授权作为唯一的赋权途径,具有限定性^[18]。追根溯源,“交由”这个词首次出现在立法规范中,是在《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)第61条第7项中,有“办理上级人民政府交办的其他事项”之规定^[19]。在法律层面上,“交办”具有很大自主性和随意性,交办的性质、范围、程序、方式等均不明确。《行政处罚法》第24条是对赋权方式的任意选择吗?本文认为,这一选择是有意为之。从法学方法论的角度讲,如果立法者旨在通过地方性法规或者政府规章的形式完成行政处罚权下沉基层的任务,完全可以明确以“授权”的方式,但其选择采用“交由”这一灵活的赋权模式,正是为了适应事权改革的需要,因此对于“交由”的理解应作扩大解释。“交由”既可以是授权,也可以是委托,还可以是交办、设置派驻机构等多种灵活的方式。可以说,新处罚法

不再受限于狭隘的授权模式,否则该条的立法创新性将大打折扣。只有打通赋权基层的绿色通道,基层执法体制改革才能突破长期执法实践中面临的“有责无权”的壁垒,才有可能向纵深推进。

3.1.2 多样赋权是基层执法权高效分配的保证

从理论上分析,立法对赋权基层的决定主体没有明确限定,省、自治区和直辖市均可赋权,这就意味着省级层面的适度放权并不局限于立法赋权,也有意探索行政赋权。从本质上讲,赋权改革是对行政执法权的重新分配,既可通过立法实现,也可交给行政机关通过行政行为完成,行政赋权在法理上并不存在障碍。在德国相关法律规定中,公权力的委托也并不拘泥于通过立法授权的形式,通过行政处分或行政契约方式亦可为之^{[20]160}。因此,“决定”授权的主体既可以是省级人大和常委会,也可以是省级政府,还可以是省级政府的工作部门,以上主体可以通过地方性法规或者政府规章及委托、派驻等灵活赋权的方式实现行政处罚权在县乡两级的纵向分配。经过长期的探索和实践,各省在基层赋权实践的做法已经有了一定积累,适度放权有利于省级层面各方的协调和配合,有利于提高推进执法体制改革的工作效率。需要注意的是,省级政府及其工作部门和省人大及其常委会的协同配合是基层赋权工作能够稳步推进的前提。

3.1.3 动态赋权是基层执法规范化的必然要求

行政处罚权下放乡镇(街道)需要符合三个必要的限制条件:行政处罚权原属县级政府部门,基层管理迫切需要,并且能够有效承接。现行立法并没有对放权领域、种类和事项提供具体指引,而是要求各省、自治区、直辖市综合考虑当地实际情况,以“迫切需要”为前提,适度放权。

“迫切需要”是一个动态筛选的过程,需要“因地制宜”,难以确定统一标准。根据各省的实际情况,执法权下放的范围、频次、数量等情况需要根据各地执法实践综合衡量。就目前赋权基层执法的实践来看,广东、上海、北京、重庆等地下放的目录清单已经梳理完成,山西省也已梳理出初步清单,如灵石县、文水县、孟县等地也在积极探索赋权清单目录。从清单的具体范围来看,主要包括相对集中行政处罚权(如市场监管、市容环境等领域)及具有地方特色的管理事项,如山西省下放至乡镇和街道办事处的执法清单共计55项,以行政处罚权为主的执法职权主要集中在自然资源、生态环

境、交通运输、卫生健康等11个执法领域^⑥。当然,如果不能正面清单列举,还可以采取负面清单排除的方式,如浙江省政府虽然没有出台赋权清单,但是将较为严厉和过度限制行政相对人权利的行政处罚排除,类似没收财产、吊销证照、责令停产停业这类重大行政处罚决定,仍然由县级执法部门来行使。

3.1.4 明确层级管辖的职权分工是基层执法规范化的关键

处罚权下放至基层后,县级政府及工作部门是否仍具有执法权限?从法理上讲,一项行政执法权只能归属一个行政主体,否则可能导致两种局面:要么行政机关多重执法、交叉执法,出现执法扰民问题甚至执法冲突的现象;要么互相推诿不履职、不担责,出现执法真空地带。行政执法体制改革的目的是将县级政府职能部门的管辖权下放至基层,实际是调整行政管理权限在县乡两级行政机关间的具体实施,属于级别管辖之间的纵向转移^[10]。依据立法要求,承接处罚权的基层政府按照法定的范围和程序行使职权,县级政府及相关工作部门承担组织协调、业务指导和执法监督的任务。这意味着对于已经下放的处罚事项,县级政府及工作部门不得重复管辖,当然也就不再承担因执法行为产生的法律责任。因此,在县乡两级执法权限划分时遵循“有权必有责”的原则,确保执法权的合理、科学配置对于基层执法的规范化至关重要。需要注意的是,以行政处罚权为主要内容的行政执法权下沉乡镇(街道)后,县级政府及工作部门虽然不得继续行使该执法权,但为了保障基层执法的合法性和规范化,仍应承担指导、监督职责。

3.2 基层行政处罚规范化的实践路径

确立基层执法权威性,进一步提升基层治理效能,推动基层治理体制的规范化和制度化建设的实践路径应从执法机构设置,执法队伍建设,执法能力提升以及执法技术科技化、现代化等方面着手。

3.2.1 优化基层执法机构设置,构建稳定的执法队伍

其一,基层执法机构的设置应遵循依法赋权与合理授权相结合的原则。审视当前授权路径面临的困境和争议,以类型化的赋权标准将乡镇(街道)纳入执法主体,从赋权主体的明确、承接主体的选

^⑥ 山西省政府首批55项行政执法权10月底前下放乡镇(街道); <https://sx.news.163.com/22/1012/12/HJFQCQVQF04149A58.html>; 访问日期:2023-02-04。

择、赋权范围的适度、赋权决定的路径等方面切入,实现执法权力纵向配置的科学性^[21],将基层政府的行政管理事项与执法需求衔接,理顺上级政府部门和基层执法部门之间的关系,完成部门职责划转调整工作。因此,赋权理念的贯彻程度影响执法行为与过程的规范化,决定执法的实际效果。秉持实事求是、合法性与合理性相统一、因地制宜的赋权理念,有利于行政执法事项有序下放,保障执法权下沉的顺畅衔接和监督执行。

在行政处罚权向基层下移执行中,须聚焦县乡执法权限的科学配置,规范乡镇执法的法治化路径,理顺乡镇综合执法与上级主管部门的关系,实现基层治理的权责匹配。行政权下移的目的在于明确县级政府及其工作部门与基层政府间的职权分配,以便提高执法效率。因此,在赋权基层的过程中,要坚持综合执法,避免对口职能机构的出现,不应在乡镇(街道)设置与上级部门对应的职能机构,否则机构臃肿,势必与改革初衷相违背^[22]。

其二,行政执法权从县级职能部门放至乡镇(街道)以后,基层执法队伍不可能在短时间内组建完成,当然基于执法的严肃性,也不允许临时组建。这样就必然涉及一部分原本属于县级职能部门的执法人员要向基层转移。问题在于,如果编制、岗位发生调整,而相关人员的家属安置、子女入学等问题未能得到妥善解决,那么,这些执法人员在基层开展工作势必缺乏积极性和主动性,甚至可能出现执法人员的流失现象。执法人员流动频繁,执法队伍稳定性难以保障,必然导致基层治理推进困难。本文提出,对于基层执法队伍的建设,应建立适度的晋升激励机制、岗位交流机制、轮岗交流机制等,激发基层执法人员的工作积极性,保证基层执法队伍在一定阶段内的稳定性;同时,加强基层执法队伍的持续建设,在招录选拔、薪酬待遇、考核晋升、配偶安置、子女入学等方面给予政策上的引导和支持,消除基层执法人员的后顾之忧,吸引更多的专业人才投身基层治理建设。

3.2.2 提高基层执法能力,提升人民群众对基层政府执法服务水平的满意度

一方面,强化对执法人员资格准入的考核。基层政府要落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度改革要求,加强对执法人员资格准入的培训与考核。新修订《行政处罚法》要求执法人员须具备行政执法资格,并且在具体执法时不得少于两人。实际上,基层具有行政执法资格的人数远远少于基

层执法的需求,并且即使具备了执法资格的执法人员,在专业执法知识、执法能力、执法经验等方面仍有较大的提升空间。本文建议,应严格对执法人员执法资格准入的考核,不应因急于组建执法队伍就放松对执法队伍准入的考核要求。可以预见的是,如果仓促组建基层执法队伍,很容易导致基层执法不规范甚至出现违法执法的现象,如果因此而引发大量的行政纠纷,不仅违背了立法初衷,而且将损害政府执法的公信力,量终导致基层治理的效果难以实现。

另一方面,加强对执法人员的法律知识和业务能力的培训。根据《行政处罚法》第24条第3款,地方人民政府及其部门应发挥组织协调、业务指导、执法监督等作用,通过评议、考核等方式督促执法人员执法能力的提升^{[21]129}。执法队伍素质的提升要抓住关键少数,基层领导干部要带头学法,提升自身的法治思维,营造良好的学习氛围;同时,开展线上与线下培训相结合、部门培训与自主学习相结合,理论研讨与实践训练相结合等灵活多样的学习方式,增强基层执法人员的法治意识,推进执法规范化,落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度及重大行政执法决定法制审核制度,为各级行政执法机关提供操作性强的制度保障^[23]。当然,基层行政执法人员应注重学习成果的转化,培养用法治思维和法治方式解决实际问题的能力,杜绝粗暴执法、野蛮执法,维护良好的“官民关系”,助力基层治理。

3.2.3 以智慧执法推进基层治理现代化

“智慧执法”作为深入贯彻落实党中央、国务院“放管服”改革要求、深化“互联网+监管”改革的重要举措。政府部门要构建贯通基层治理和国家治理的长效机制,把科技信息化作为基层治理现代化的核心动力、关键抓手,实现智慧治理的高效且有序。在智慧治理中,坚持人本理念,构建以人为本的“有温度的智慧治理”体系^[24]。在行政执法领域,推进数字化与智能化、一体化执法服务,实现更科学高效、灵活便捷,注重执法程序规范的同时,为正确的执法决策提供数据支撑和证据材料。这不仅提升了执法精细化水平,提高了基层执法的服务效率,而且执法结果更加公正透明,更容易得到人民群众的认可。智慧执法的建设和深入,需重点解决好两个方面的问题:一是创新执法模式,在执法全过程记录中发挥信息技术手段的作用,实现程序监管,加强执法规范性操作;二是建立基层执

法信息沟通协作机制。县级政府职能部门赋权基层后并非“甩手掌柜”，应就执法中的监管信息与乡镇(街道)执法机构及时沟通，通过联席会议、监管平台等方式加强执法信息的衔接与共享，并形成制度与常态。只有基于信息完整、真实、有效基础上的执法决定才可能合法、合理。与此同时，县乡两级应针对执法规则的具体操作与执法经验开展交流、总结、示范、示警、模拟演练等活动，在基层治理中形成监管的协同合力，提高执法效率，提升执法实效。

4 结 语

行政处罚权下沉乡镇(街道)的理论论证，彰显了法治精神与现行立法保持高度的系统性、协调性和同步性，对推进基层治理体制规范化与制度化具有重要的理论引领意义。行政执法权下沉乡镇(街道)是未来统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理现代化的关键环节，也是强化基层治理能力、夯实国家治理根基的必然要求^[25]。基层乡镇(街道)执法应以科学把握赋权基层的深刻内涵为前提，在实践路径的选择上，以执法队伍稳定建设为基础，以执法能力和素质提升为抓手，以执法手段科技信息化为进路，规范乡镇(街道)实施行政处罚权的行为，实现依法行政思维对基层治理主体的渗透，推动基层治理依法进行。

参 考 文 献

- [1] 中共中央国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》[EB/OL]. 2021-08-11 [2025-01-09]. https://www.gov.cn/zhengce/2021-08/11/content_5630802.htm.
- [2] 江必新. 新行政处罚法行文精释与实例精解[M]. 北京: 人民法院出版社, 2021.
- [3] 杨丹. 赋予乡镇政府行政处罚权的价值分析与法治路径[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2021, 48(6): 82-90.
- [4] 胡婷. 行政执法权下沉的制度价值与实践路径[J]. 政法学刊, 2022, 39(4): 54-60.
- [5] 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[EB/OL]. 2020-08-04 [2025-01-12]. https://www.legaldaily.com.cn/rdlf/antent/2020-08/04/content_8267790.htm.
- [6] 曹海晶, 吴汉东. 赋予乡镇(街道)行政处罚权的进路研究[J]. 特区实践与理论, 2021(1): 30-41.
- [7] 徐晓明. 行政处罚权下沉乡镇街道制度的内在取向及实施路径[J]. 中州学刊, 2022(4): 43-49.
- [8] 陈柏峰. 乡镇执法权的配置: 现状与改革[J]. 求索, 2020(1): 88-98.
- [9] 江国华, 姜梦婷. 乡镇行政执法改革的功能模式与配套机制[J]. 河南财经政法大学学报, 2021, 36(6): 31-41.
- [10] 秦前红, 陈芳瑾. “行政处罚权交由”的规范阐释[J]. 法治研究, 2022(3): 55-65.
- [11] 卢护锋. 行政执法权重心下移的制度逻辑及其理论展开[J]. 行政法学研究, 2020(5): 117-134.
- [12] 陈艺. 国外城市管理行政执法比较研究[J]. 城市发展研究, 2018, 25(7): 134-137.
- [13] 高杭. 跨部门协同视域下教育综合行政执法改革的挑战与应对[J]. 清华大学教育研究, 2021(6): 111-117.
- [14] 李小萍. 街道办事处实施行政处罚的司法审查: 逻辑与路径[J]. 江西社会科学, 2021, 41(12): 169-178.
- [15] 黄海华. 新行政处罚法的若干制度发展[J]. 中国法律评论, 2021(3): 48-61.
- [16] JIANG G H, SUN Z Y. Research on the legal nature of the devolution of law enforcement power to township and sub-districts[J]. China Legal Science, 2022(3): 4-29.
- [17] 袁雪石. 《中华人民共和国行政处罚法》释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021.
- [18] 江国华, 卢宇博. 中国乡镇政府治理体系转型的立法回应[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 41(6): 103-112.
- [19] 夏正林, 何典. 我国乡镇政府执法权配置研究[J]. 江淮论坛, 2019(6): 149-155.
- [20] 于立深. 台湾地区行政契约理论之梳理[J]. 中外法学, 2018, 30(5): 1284-1301.
- [21] 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(1): 124-135.
- [22] 陈水生, 叶小梦. 调适性治理: 治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化[J]. 中国行政管理, 2021(11): 13-22.
- [23] 夏正林. 论乡镇法治政府建设路径的法治化[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021, 8(2): 75-83.
- [24] 张成岗, 阿柔娜. 智慧治理的内涵及其发展趋势[J]. 国家治理, 2021(9): 3-8.
- [25] 王振永. 应急管理综合行政执法改革探讨: 聚焦赋权下放乡镇安全生产行政执法权问题[J]. 中国应急管理, 2022(7): 42-45.