



行政法学研究  
*Administrative Law Review*  
ISSN 1005-0078, CN 11-3110/D

## 《行政法学研究》网络首发论文

题目： 迈向回应型治理:街镇综合执法改革的法治化研究  
作者： 郑琳  
网络首发日期： 2023-04-20  
引用格式： 郑琳. 迈向回应型治理:街镇综合执法改革的法治化研究[J/OL]. 行政法学研究. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3110.D.20230419.0939.004.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 迈向回应型治理：街镇综合执法改革的法治化研究<sup>\*</sup>

郑琳

(大连海事大学法学院, 辽宁 大连 116026 讲师)

**摘要：**2021年《行政处罚法》通过实体条件和程序规定将处罚权下移至街镇后，街镇综合执法应走向法治化改革。然而当前改革中却存在“陷入压力型治理困境”和“走向自主型治理极端”两种实践误区。街镇综合执法改革应当迈向回应型治理，要求街镇因地制宜地配置执法权，建立优化协同高效的横向关系，通过纵向监督改进综合执法方式。结合地方已有的立法和实践经验，改革应践行“赋权式”执法模式，五权一体的权限构成和差异化的赋权清单将是执法权配置的出路。党政嵌入的协调领导、县级政府部门的协调指导、其他执法派出机构的协助配合将构成重要的横向关系。法制监督和平台监督两种纵向监督模式，辅之以问责与激励，是改革成效落地的关键。

**关键词：**综合执法；基层执法；行政处罚法；回应型治理

基层作为国家治理的重要环节，承担着众多行政管理和便民服务的职责。然而“在现有的政府体系中，乡镇是一级权力构造残缺的政府”<sup>①</sup>，新修订的《中华人民共和国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86条赋予街道行政执法主体资格。相比于县级以上人民政府，其权力仍然有限。在上级政府下派事务的责任压力和垂直管理的站所对基层资源的汲取下，“权责利不对等”的乡镇和街道在执法力量、手段和资源方面都十分匮乏，无法有效应对综合且复杂的基层治理事务。

2019年初，中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《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。2021年修改的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第24条将行政处罚权延伸至最基层的街道和乡镇（以下简称“街镇”）这一行政治理末梢，目的在于解决基层治理中“看得见的管不着，管得着的看不见”的难题。之后，中共中央、国务院又颁布《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》，要求“根据本地实际情况，依法赋予乡镇（街道）行政执法权，整合现有执法力量和资源”。2021年8月，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，乡镇（街道）逐步实现“一支队伍管执法”的改革原则和要求。

<sup>\*</sup> 基金项目：2022年度国家社科基金青年项目“回应型治理视角下街镇综合执法改革的法治化研究”（项目编号：22CFX056）。

<sup>①</sup> 赵树凯：《乡镇治理与政府制度化》（修订版），商务印书馆2018年版，第129页。

目前,关于街镇综合执法的法治化研究,既有具体研究乡镇执法权配置问题,<sup>①</sup>也有将街镇综合执法与《行政处罚法》的修改讨论紧密联系,<sup>②</sup>还有专门研究街镇综合执法中涉及的执法权下放问题。<sup>③</sup>上述研究不乏真知灼见,但是对于2021年修改的《行政处罚法》实施后街镇综合执法面临的挑战和如何回应治理的需求,还缺乏系统的研究。本文将分析《行政处罚法》修改后街镇综合执法改革中存在的实践误区,运用“回应型治理”理论,提出法治化构造的路径。

## 一、街镇综合执法的前世今生:历史演变与现实困境

基层治理是国家治理的基石。街镇综合执法,应当围绕基层治理的“痛点”与“难点”,融合行政和技术治理的手段。从地方试点到全国推广的过程中,街镇综合执法处于“自主型治理”与“压力型治理”的历史演变中。在改革实践中,一方面,街镇陷入“压力型治理”困境,在自身执法条件不具备的情况下承接无法行使的权力。另一方面,街镇走向“自主型治理”的极端,超越执法权限违法行使职权。

### (一) 自主型治理与压力型治理的历史演变:从地方试点到全国推广

清代中国及以前,州县级以下是没有任何类型正式政府存在的。<sup>④</sup>乡(镇)公所成为基层政权,始于民国时期。<sup>⑤</sup>回顾建国后基层的权力变迁史,脱胎于人民公社的乡镇,经历了20世纪80年代后期的乡镇扩权改革和90年代中期开始的垂直化管理带来的乡镇权力削弱。基层政府的权力一直在动态变化中。在新时代背景下,面对基层治理的复杂难题,基层权力扩容成为新的需求。

自2005年起,我国有些地区就已经开始自主探索将执法权下沉到乡镇,如浙江绍兴就采用“委托扩权”的方式赋予乡镇执法权,以解决基层执法无力、低效以及权责不一等问题,从而加强社会管理。<sup>⑥</sup>四川,兰州等地区也同时开展了类似的实践探索,将执法权下放,<sup>⑦</sup>以破解基层治理难题。2006年,深圳开始推进街道综合执法工作,区城管执法局在街道设立执法队作为派出机构,以区城管局名义实施行政处罚。<sup>⑧</sup>2009年,广州的区(街)镇城市管理综合执法改革紧随其后。<sup>⑨</sup>2010年,国家开始统一部署,在一些地区进行经济发达镇行政管理体制改革试点。在“强镇扩权”的改革中,划分县、乡镇行政执法权是改革的重点。<sup>⑩</sup>天津更是走在改革前列,制定《天津市街道综合执法暂行办法》,以规章形式赋予街道办事处行使综合执法权。王敬波教授鲜明地提出,我国开始从“跨部门综合执法走向基层政府综合执法”<sup>⑪</sup>。2015年,《中共中央、国务院关于深入

<sup>①</sup> 参见夏正林、何典:《我国乡镇政府执法权配置研究》,载《江淮论坛》2019年第6期,第149页;陈柏峰:《乡镇执法权的配置:现状与改革》,载《求索》2020年第1期,第95页。

<sup>②</sup> 参见金国坤:《基层行政执法体制改革与〈行政处罚法〉的修改》,载《行政法学研究》2020年第2期,第63页。

<sup>③</sup> 参见卢护锋:《行政执法权重心下移的制度逻辑及其理论展开》,载《行政法学研究》2020年第5期,第117页;叶必丰:《执法权下沉到底的法律回应》,载《法学评论》2021年第3期,第47页;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》,载《中州学刊》2022年第4期,第43页。

<sup>④</sup> 参见瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信、何鹏、晏锋译,法律出版社2003年版,第5页。

<sup>⑤</sup> 参见曾维和:《乡镇政府组织结构变革研究》,中国社会科学出版社2019年版,第32页。

<sup>⑥</sup> 参见吴理财:《改革与重建——中国乡镇制度研究》,高等教育出版社2010年版,第101页。

<sup>⑦</sup> 参见余义勇:《省政府明确部分执法权下放乡镇》,载《中国安全生产报》2005年8月11日第3版;贾莹:《市容监督执法权下放街道》,载《兰州日报》2005年7月4日第A2版。

<sup>⑧</sup> 参见《深圳市人民政府关于全面推进街道综合执法工作的决定》(深府〔2006〕268号)。

<sup>⑨</sup> 参见戴浩飞:《行政执法体制改革研究》,中国政法大学出版社2020年版,第103页。

<sup>⑩</sup> 参见徐继敏、杨丹:《我国“扩权强镇”改革的法学分析》,载《理论与改革》2014年第2期,第75页。

<sup>⑪</sup> 王敬波:《相对集中行政处罚权改革研究》,载《中国法学》2015年第4期,第156页。

推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》要求，区级城市管理部门可以向街道派驻执法机构，推动执法事项属地化管理。2016年，《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》明确提出，推进综合行政执法。经济发达镇综合执法改革遵循行政合法性要求成为学者的呼声。<sup>①</sup>与此同时，“街乡吹哨、部门报到”的北京经验开始影响基层执法，<sup>②</sup>该方式相对比较缓和，并未触及现有体制结构，是一种执法机制的优化。2019年《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》出台，中央要求积极推进基层综合行政执法改革。其中诸多政策性规定后来成为《行政处罚法》第24条制定的蓝本。然而，上述地方实践中不乏自主型治理游走于法治边缘的情况，导致改革与法治之间存在一定张力。在2021年《行政处罚法》通过实体条件和程序规定赋予街镇行政处罚权后，以及中央层面的《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》和《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》对于街镇综合执法作出政策部署后，各地已经纷纷启动街镇综合执法改革，如成立街镇综合执法局，制定街镇赋权清单，颁布街镇综合执法条例等。立法不仅是对实践的经验总结和被动回应，而且要引领改革，规范改革行为，确认、巩固和扩大改革效果。<sup>③</sup>街镇综合执法不再是例外，由此产生的问题却是陷入压力型治理的困境而给基层增负。

## （二）陷入压力型治理困境

当前街镇综合执法改革中，比较突出的问题是在压力型体制下承接无法行使的权力，在赋权清单层层加码下陷入被迫治理的尴尬局面。这与改革目标适得其反，反而进一步加重街镇的责任。街镇执法权源于上级政府部门，实践中存在上级政府部门下放执法权不合理的情况。例如，上级政府部门机械理解执法重心下移的政策和法律导向，追求执法权下放的数字政绩，在没有充分评估街镇承接能力前提下“全部下放”执法权，导致街镇缺乏执法能力，根本无法有效行使执法权。还有上级政府部门“选择性下放”执法权，“在‘甩包袱’型权力下放和‘谋利型’权力控制之间进行相机性选择”<sup>④</sup>，结果下放给街镇的都是责大利小的执法权力。<sup>⑤</sup>此外，配套性权力没有下放也是实践中比较突出的问题，一个部门权限下沉，其他部门权限没有下沉至街镇，街镇即使承接事项，也无法行使。<sup>⑥</sup>可想而知，街镇综合执法改革走向以上歧路，又会陷入“权虚责实”的新悖论。

此外，上级政府部门在执法权下放过程中，存在没有与街镇充分沟通，街镇未能积极参与赋权清单制定的情况。一方面，在压力型体制和行政发包制模式下，由于权力不对等和上级政府掌握人事任命权和考核权，下级政府对于上级政府交办的工作任务，经常处于听命与服从的地位。其即使认为不合理，也不敢积极反馈，否则就会被认为不贯彻落实改革精神。这种现象在街镇综

<sup>①</sup> 参见陈峰：《经济发达镇综合执法改革合法性若干问题》，载《苏州大学学报》（哲学社会科学版）2017年第2期，第96页。

<sup>②</sup> 参见孙柏瑛、张继颖：《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》，载《中国行政管理》2019年第4期，第72页。

<sup>③</sup> 参见王乐泉：《论改革与法治的关系》，载《中国法学》2014年第6期，第21页。

<sup>④</sup> 吕善生、吕忠：《中国基层执法中的相机选择：从策略赋权到话语使用》，载《中国行政管理》2020年第2期，第84页。

<sup>⑤</sup> 在笔者调研Y市X镇过程中，就有综合执法局的同志提到，在城乡规划执法领域，上级政府部门保留对违法建筑予以行政处罚的权力，而将拆除违法建筑的权力下放给乡镇，留给乡镇的都是“难啃的骨头”。这是典型的选择性下放权力。

<sup>⑥</sup> 如婚姻登记，省市为提高服务群众质量，将该权限下放到乡镇，但是与之配套的公安系统的查询权限并未下放到乡镇，导致乡镇民政机构无法行使婚姻登记权。参见杨华：《县乡中国：县域治理现代化》，中国人民大学出版社2022年版，第218页。

综合执法改革过程中，同样存在。<sup>①</sup>另一方面，有的街镇虽然在赋权清单制定过程中有所反馈，但是并未系统梳理基层治理过程中所迫切需要的执法权力。加之上级政府部门走访调研流于形式，导致最终制定的赋权清单有所遗漏或者存在冗余执法权力。由此带来的结果就是，在激增的压力和权力面前，街镇超越职权、滥用职权和程序违法等情况频发。

### （三）走向自主型治理的极端

街镇综合执法改革，早期来自于地方自主探索。在我国，法律一般规定县级以上政府部门为执法主体。由街镇行使综合执法权的改革确实与法治之间存在一定张力。为了确保重大改革于法有据，2021年《行政处罚法》规定行政处罚权可以有条件下移至街镇，为街镇行使综合执法权提供了法律依据。虽然各地街镇综合执法改革仍然有一定的自主空间，但是细化和补充性规定不应突破《行政处罚法》第24条的规定，否则即构成违法。然而，在实践中，街镇综合执法改革的一些举措已突破职权法定原则。依据《行政处罚法》第24条的规定，街镇综合执法权应当来源于“省、自治区、直辖市”的下放决定，省级层面国家机关包括政府和人大。<sup>②</sup>有些地区在执法改革过程中，不经过省级层面而由市级层面国家机关直接下放执法权，这就属于违法的自主型治理。此外，执法权来源于“县级人民政府部门”，不仅县级以上各行政机关不在此列，而且设区市政府部门的派出机构也不属于权力来源机构。例如在生态环境领域，县级生态环境部门作为设区的市级生态环境部门的派出机构而非县级人民政府部门。<sup>③</sup>如果没有地方立法授权，街镇在综合执法过程中行使生态环境领域的执法权就涉嫌违法。然而不少地方改革，却将生态环境领域执法权直接下放给街镇，这就属于典型的自主型治理。

此外，有些地方改革违背了组织法定原则。2021年《行政处罚法》并未对赋权后街镇行使处罚权的组织形式作出规定，实践中有综合执法平台、综合执法中心、综合执法队和综合执法局等各种称谓。虽然名称可以不一，但街镇综合执法机构作为内设机构，只能以街镇名义对外执法，应当在地方立法中明确。在地方改革中，街镇综合执法机构被授予行政主体资格，以自己名义对外执法，则超越其组织权限属于违法治理。更值得关注的是，江苏高院的调研报告揭示，乡镇街道败诉案件快速增长。2021年乡镇政府、街道办一审败诉案件848件，同比增长近一倍，占行政机关败诉案件总数的51.43%。<sup>④</sup>由此可见，街镇被赋予行政处罚权后，由于缺乏协调、指导与监督，违法行使职权行为确实增加不少，走向自主型治理的另一面。

## 二、回应型治理视角下街镇综合执法权配置

街镇综合执法要避免走入“压力型治理”和“自主型治理”两种实践误区，需要重新审视改革方向。街镇综合执法改革目的在于回应基层治理需求，在治理主体、治理手段和治理资源等配置上，都应当以此为导向，注重执法规范化，遵守法定程序，提高执法效能和保障公民合法权益。因此，引入“回应型治理”理论，可以为改革提供指引。

<sup>①</sup> 参见叶贵仁、欧阳航：《地方政府间分权的逻辑：一个制度变迁的分析框架》，载《公共管理学报》2021年第1期，第27页。

<sup>②</sup> 参见张晓莹：《行政处罚的理论发展与实践进步——〈行政处罚法〉修改要点评析》，载《经贸法律评论》2021年第3期，第17页。

<sup>③</sup> 参见谢琼立：《乡镇如何行使生态环境行政处罚权？》，载《中国环境报》2021年7月30日第6版。

<sup>④</sup> 参见江苏高院：《省法院发布 | 江苏法院2021年度行政审判工作情况》，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_18033381](https://m.thepaper.cn/baijiahao_18033381)。（最后访问时间：2023年4月11日）。

### （一）回应型治理的引入

回应型治理，是回应型法和现代治理理论的结合，强调问题中心和目标导向，通过整体性合作治理和技术赋能治理，灵活能动地处理多主体之间的利益冲突和责任分配，调和形式正义和实质正义，容纳多种治理手段和资源。<sup>①</sup>回应型治理的特征首先是以解决问题为核心，破解治理难题是第一要义；其次强调多元主体参与、合作以形成整体性治理格局，协商行政将取代原有“命令—服从”式高权行政；最后是多种治理手段兼容，特别注重现代信息技术在治理过程中的运用。回应型治理的功能首先在于法治化的保障，避免治理过程中出现违法行政和不作为；其次在于民主性的提升，积极回应民众诉求，不断调适治理的方式以做到服务于民；最后在于治理过程中的权利维护，防止治理过程中变相挤压公民权利空间。

在街镇综合执法改革中，相比于压力型治理的责任负载和自主型治理的法治缺失，回应型治理能够较好地调适改革与法治关系。回应型治理在街镇综合执法改革中的运用主要包括以下三个方面：一是街镇综合执法权的配置。街镇综合执法改革的目的在于回应基层治理需求，旨在解决街镇“权小责大”问题，赋予街镇综合执法权并通过权力清单予以明确，街镇能够第一时间发现并在职权范围内处置违法行为，防止违法事态进一步扩大化。二是建立优化协同高效的横向关系，通过多主体参与和协作治理，形成执法合力，破解执法难题。三是通过纵向监督改进综合执法方式，不断调适治理手段以贴近基层治理需求，防止偏离法治化轨道和侵犯公民基本权利。

### （二）改革应践行“赋权式”执法模式

在2021年《行政处罚法》出台前，地方在街镇执法改革中涌现出多种执法模式。如“委托式”执法模式，是县级政府与街镇签订行政执法委托协议，由街镇负责具体执法事务，但执法责任由县级政府承担；“派驻式”执法模式，是由城管等执法部门派驻在街镇，对外以县级政府部门名义执法；“赋权式”执法模式，是在街镇组建综合执法队伍，隶属街镇并由街镇管理和使用，对外以街镇名义执法。<sup>②</sup>应当说，“委托式”执法模式和“派驻式”执法模式不涉及执法体制的改变，是当时改革风险最小的方式。但其症结在于不能真正解决基层治理中权责不统一的问题，因为执法的最终权力仍然掌握在上级政府手中，治理实效会有所弱化。“赋权式”改革在当时则有违行政处罚法定原则，因为行政处罚的实施主体法定是行政处罚法定原则的重要内容。<sup>③</sup>

2021年《行政处罚法》赋予街镇行政处罚权，实质是为“赋权式”执法模式改革提供法律保障。从回应基层治理需求角度出发，当前街镇综合执法，应是指“赋权式”执法模式，即在街镇设置综合执法机构，执法人员隶属于街镇并由其管理，以街镇名义对外执法，并承担相应法律责任。当然，这并不意味着“委托式”和“派驻式”执法模式将彻底消失。这两种执法模式虽然不是典型的街镇综合执法模式，但却是重要补充形式。由于法律和事实情况限制，暂时不宜由县级政府部门直接下放给街镇的执法事项，“委托式”执法模式可以成为替代选择。至于“派驻式”执法模式，从整合资源和属地管理角度出发应当尽可能减少。不过，对暂不具备承接能力的街镇，

<sup>①</sup> 参见[美]诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会：迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社1994年版，第18页；郭春镇、马磊：《大数据时代个人信息问题的回应型治理》，载《法制与社会发展》2020年第2期，第185-186页。

<sup>②</sup> 参见雷颖君：《天津市街镇综合执法改革：一支队伍管执法》，中国法制出版社2016年版，第20页。

<sup>③</sup> 参见杨伟东主编：《中华人民共和国行政处罚法理解与适用》，中国法制出版社2021年版，第94页。

县级政府可以通过部门派驻执法队伍等方式开展行政执法工作。此外，如果中央有明确要求继续实行派驻体制的，应由街镇统一指挥协调，工作考核和职务任免要听取街镇的意见。<sup>①</sup>

不过需要注意的是，“赋权式”执法模式应当因地制宜，以回应不同地区基层治理的需求。不同街镇之间经济体量、行政区域、人口数量、社会风俗和自然地理之间都存在较大差异。街镇综合执法改革，很大程度上源于经济发达镇行政执法体制改革。相比于西部欠发达地区，东南沿海地区富裕街镇因为人口集中、执法事项庞杂，对更大经济社会管理权限和街镇综合执法权的需求更为迫切。反之，中西部贫困乡镇本身人口稀少、执法事项就相对偏少，执法人员和经费也有限，赋予其综合执法权改革意义并不大。此外，结合综合执法事项分析，除了街镇传统“市容环境、市场监管、社会治安、民生事业等领域”执法事项，<sup>②</sup>以农业为主的街镇和以矿产资源为主的工业街镇在执法权需求上也存在差异。这就要求执法权下放应当结合地区实际情况，突出不同街镇职能特点，<sup>③</sup>应当确属基层治理迫切需要。

### （三）五权一体的权限配置和差异化赋权清单

现阶段，街镇综合执法权限主要由行政处罚权、行政强制权和行政检查权构成。2021年《行政处罚法》将行政处罚权有条件延伸至街镇，行政处罚权是街镇综合执法权的重要组成部分。除行政处罚权以外，街镇综合执法权还包括行政检查权和行政强制权，这在地方立法中也有所体现。如《天津市街道综合执法暂行办法》（2014年）第7条规定，街道办事处在行使行政处罚权时可以实施与之有关的行政强制措施；第8条规定，街道办事处在日常检查中应当责令停止有关违法行为。由处罚权、强制权和检查权构成的综合执法权街镇是否够用？实践证明，还是存在一定差距的。街镇被赋予综合执法权后，同时衍生大量监管职能。执法与监管是一体两面，街镇监管权缺失必然影响综合执法权的有效行使。此外，街镇在综合执法过程中要与其他执法部门配合协调，赋予街镇组织协调的权力同样不可或缺。<sup>④</sup>《北京市街道办事处条例》在赋予街道综合执法权同时，就赋予其组织协调的权力。因此，为了更好地回应治理诉求，未来街镇综合执法权的构建，应当在既有权力基础上配套监管权和组织协调权两项权力。

街镇综合执法的职责范围相对比较宽泛，各地立法规定有所差异。相关内容，可以参见下表。

表：各地街镇综合执法的职责范围

序号	地方立法名称	街镇综合执法的职责范围	规定方式
1	《天津市街道综合执法暂行办法》（2014年）第7条	城市管理、水务管理、卫生行政管理、劳动保障、环境保护、殡葬管理、房屋安全管理、公安消防安全管理、商务管理、文化方面、安全生产监督管理和社会救助、优待抚恤等日常管理	列举式
2	《上海市城市管理综合行政执法条例》（2021年）第11条	市容环境卫生管理、市政工程管理、绿化管理、水务管理、环境保护管理、市场监管、建设管理和城乡规划和物业管理	列举式

① 参见中共中央办公厅、国务院办公厅2019年1月31日印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》。  
 ② 参见应松年、张晓莹：《〈行政处罚法〉二十四年：回望与前瞻》，载《国家检察官学院学报》2020年第5期，第17页。  
 ③ 参见夏正林、何典：《我国乡镇政府执法权配置研究》，载《江淮论坛》2019年第6期，第153页。  
 ④ 参见雷颖君：《天津市街镇综合执法改革：一支队伍管执法》，中国法制出版社2016年版，第30页。

续表

序号	地方立法名称	街镇综合执法的职责范围	规定方式
3	《浙江省综合行政执法条例》(2021年)第7条	省综合行政执法指导机构会同省有关部门制定乡镇(街道)综合行政执法事项指导目录,报省人民政府批准后公布实施	概括式

具体到下级政府,设区市和县级的赋权清单根据地方实际情况还会有所细化和动态调整,主要与地方实际执法情况相吻合。山西省要求县级人民政府应结合本地实际,从指导目录中选取行政执法事项,经县级人民政府常务会议研究决定后下放乡镇人民政府和街道办事处实施,并向社会公布。<sup>①</sup>安徽也要求,少数无实际管理对象或长期无办件的,经县级人民政府批准,可在指导目录中调换相等数量的其他事项。<sup>②</sup>各地政府已经认识到街镇综合执法权力清单需要结合实际情况具体调整,下一步关键是基层政府不能“懒政”,要认真梳理权力清单并进行动态调整,同时避免以“印发通知、实施方案、考核办法”等形式擅自下放给街镇行政执法类事项。

需要强调的是,街镇综合执法的职责权限构建应当注重行政效能的提升,即通过有效性的行政手段使得执法效益最大化。<sup>③</sup>赋予街镇执法权的目的是街镇能够第一时间发现并及时处理基层治理所暴露的问题,防止矛盾蔓延和扩大化,以提高行政效率和执法效益。如果街镇综合执法改革的结果,只是将街镇推向矛盾纠纷集中、问责压力大的执法前线,街镇在重压和苛责之下反而影响正常执法工作的开展,这与改革的初衷是背道而驰的。迈向回应型治理的街镇综合执法,要求下放给街镇的执法事项,是简单直观、高频多发和易于街镇发现处理的或者是工作量较小、集中行使成本更低的事项,超越街镇执法能力的综合复杂执法事项以及需要专业机构检测、鉴定的技术性执法事项应当由县级政府职能部门自行处理,<sup>④</sup>否则会阻碍行政执法效能的提升。

### 三、建立优化协同高效的横向关系

除了赋予街镇综合执法权,配置具体执法权限和差异化权力清单外,为了回应基层治理的迫切需求,迈向回应型治理,街镇在综合执法过程中,离不开横向关系的建立,特别是执法工作中的协调与配合机制。当前在改革过程中,协调配合主要是靠“人情关系”和“感情联络”,并没有形成固定工作机制,从长远来看不利于改革深入推进。基层事项具有一定的复杂性,街镇综合执法的回应型治理需要多部门协同配合,构建优化协同高效的横向关系,这也有助于化解街镇执法压力。具体而言,包括党政嵌入的协调领导,县级政府职能部门的业务指导与协调,以及其他执法部门的协助配合。

#### (一) 党政嵌入的协调领导

我国的党政体制,决定基层执法中党委协调领导有着举足轻重的地位。在基层政权建设中,“党政合一”体制被实践证明具有高效性。在当前党政合署办公背景下,基层综合执法改革中由党政嵌入的协调领导是非常重要的工作机制,其又具体体现为组织协调领导和政治协调领导。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 参见《山西省人民政府关于向乡镇人民政府和街道办事处下放部分行政执法职权的决定》(晋政发〔2022〕22号)。

<sup>②</sup> 参见《安徽省人民政府关于赋予乡镇街道部分县级审批执法权限的决定》(皖政〔2022〕112号)。

<sup>③</sup> 参见沈岩:《论行政法上的效能原则》,载《清华法学》2019年第4期,第5页。

<sup>④</sup> 参见金国坤:《基层行政执法体制改革与〈行政处罚法〉的修改》,载《行政法学研究》2020年第2期,第72页。

<sup>⑤</sup> 参见陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,载《法学研究》2017年第4期,第194页。



党的组织协调领导在于合力破解执法难题。尽管下沉至街镇的综合执法事项应当是程序简便、易于操作的，但是基层治理的复杂性决定了街镇在实际执法过程中必然会遇到疑难棘手的执法问题。此时，身处执法最前线的街镇综合执法机构仅凭自身的执法力量，无法有效应对执法难题，需要多部门联合执法。对于其他执法机构而言，由于不是自身直接负责的执法事项，部门基于趋利避害的选择，扯皮、推诿等执法不配合情况就会出现。街镇党政部门及时介入，在工作会议上通过党委协调领导，可以让街镇综合执法机构和辖区内其他执法机构充分沟通、共享执法信息以排除执法顾虑，甚至可以通过专项任务小组的组织形式将共同执法作为当下中心工作开展，提高处理基层问题的成功率。此外，部门之间的权限冲突也是基层执法过程中无法回避的问题，特别是街镇综合执法机构集多项执法权于一体，在执法过程中会与其他执法机构在执法权的范围和边界上产生冲突。当街镇综合执法机构与辖区内其他执法机构产生执法争议时，街镇党政负责人作为“中枢神经系统”<sup>①</sup>，可以通过党政联席会议形式，共同商讨各自权限划分，最终达成执法合作协议。

党的政治协调领导在于要求街镇执法改革顾全大局。街镇综合执法改革初衷是为了破解基层治理难题，也是我国综合执法体制改革的进一步深入，遭遇困难和阻力在所难免。稍有不慎，反而会进一步加剧街镇的属地责任。因此在改革过程中，不乏有街镇综合执法人员存在畏难和抵触情绪，甚至认为是“瞎折腾”。改革的过程不可能是一帆风顺的，街镇综合执法机构在改革过程中必然会出现业务不熟悉、人员编制和经费不够等一系列问题。党的政治协调领导，主要是通过人事政治任命和党委政治考核方式，一方面要求街镇在综合执法改革过程中“讲政治、顾大局”，勇于承担责任；另一方面也要求编办、司法行政部门和县级政府部门集中人力和资源，齐力推进街镇综合执法改革。通过党的政治协调领导，让顶层设计在街镇综合执法改革中不发生偏差，才能避免街镇再次陷入“权小责大”的怪圈。

## （二）县级政府部门的协调指导

需要交代的是，县级政府部门由于与街镇是同级的，而街镇综合执法机构是以街镇名义执法，所以笔者还是将业务上的指导与协调置于横向关系维度予以讨论。街镇综合执法的权力主要来源于县级政府部门，现行法律中直接赋予街镇执法权的较少。虽然改革前的县级政府部门在街镇有垂直管理或派驻站所，但是这些“七站八所”由于不负责执法事务，即使街镇组建的综合执法队伍部分来自街镇站所人员，在自己的专业领域也不懂得如何执法。因此县级政府部门将执法权下放给街镇后，其协调指导就显得尤为重要。由于下放并非是一个法律概念，其内在本质是授权和委托，<sup>②</sup>所以需要分别讨论在授权和委托情形下，县级政府部门与街镇之间的协调指导关系。

授权是街镇获得执法权最直接的权力来源方式，主要体现为通过地方立法的形式直接赋予街镇综合执法权。对于授权下放给街镇的执法事项，由街镇综合执法机构全权负责。当然，在具体执法过程中，视不同执法情形，街镇综合执法机构与县级政府部门之间同样会发生协调关系。譬如，街镇综合执法机构与自然资源部门就经常存在业务协作，自然资源部门主要是在街镇发现违法线索后进行调查分析和违法行为认定，街镇负责具体执法；街镇综合执法机构与生态环境部门

<sup>①</sup> 金国坤：《部门间权限冲突的法制化解决之道》，载《甘肃行政学院学报》2008年第4期，第61页。

<sup>②</sup> 参见郑琳：《逻辑与进路：行政审批下放制度如何实现地方的有效治理与法治化》，载《交大法学》2021年第3期，第140页。

的执法协调，体现在街镇发现与制止违法行为，生态环境部门负责技术检验与最终的行政处罚；街镇综合执法机构与市场监督管理部门的协调，是以街镇综合执法为主，市场监督管理部门负责业务指导。<sup>①</sup>

委托是街镇获得执法权的另一种重要途径。在2021年《行政处罚法》修改前，为了解决基层“悬浮执法”问题，由县级政府部门与街镇签订行政执法委托协议，是风险最低，也最经济高效的改革方式。<sup>②</sup>2021年《行政处罚法》颁布实施后，授权执法将成为街镇的主要执法方式，委托执法主要起到补充辅助作用。虽然委托执法是一种“权宜之计”，但是在实施过程中，由于责任归属于委托方而关涉部门权威，县级政府部门所承担的执法协调责任反而更重。特别是当街镇综合执法机构在执法过程中发生执法争议时，县级政府部门就需要及时介入协调，防止纠纷的扩大化。当然，无论是采取授权和委托的方式，县级政府部门的协调指导都是街镇综合执法有效实施的关键一环。因此，在“整体性政府”理念下建立县级政府部门与街镇综合执法机构之间线索移交、相互告知、信息共享、案件移送等其他工作衔接机制同样重要。

### （三）其他执法派出机构的协助配合

其他执法派出机构的协助配合，又可称之为行政协助，主要是指街镇综合执法机构在执法过程中遭遇自身无法克服的障碍，向无隶属关系的其他执法派出机构寻求协助时，其他执法部门应当在法定职责权限内予以协助。<sup>③</sup>通过相互配合，可以增强基层管控合力。公安派出所的执法协助是重要的执法保障机制。街镇在综合执法过程中，不可避免会遇到当事人不配合的情况，甚至发生暴力抗法情形。公安派出所在法定职责范围内协助街镇综合执法机构履行职责、排除妨碍，有助于降低执法风险、保障执法安全，促进街镇综合执法机构执法目标的实现。<sup>④</sup>不过需要注意的是，公安派出所在协助街镇综合执法机构执法过程中应当注意限度，以外围警戒和说服教育为主，禁止直接参与执法。公安派出所应当慎用警戒和武力手段，除非发生严重暴力抗法情形，方能运用警察强制手段。

街镇综合执法机构和其他执法派出机构应当实现信息数据共享。2022年修正的《地方组织法》第66条明确要求，推进政务数据有序共享。街镇综合执法机构在调查取证过程中，需要其他执法派出机构提供相关信息数据、背景资料和证据材料，如公安派出所掌握的当事人户籍信息、市场监管所掌握的当事人工商营业执照信息、税务所掌握的当事人纳税信息等。街镇综合执法机构和其他执法派出机构是一个行政整体，基于行政一体性原则和整体性治理需要，信息数据应当互通有无。街镇综合执法机构只有在充分掌握信息数据的前提下，才能确保作出的行政决定事实充分、证据确凿。

街镇综合执法机构需要其他执法派出机构提供技术性协助支持。最为典型的是在生态环境领域，街镇综合执法机构由于缺乏必要设备和专业的检测人员，即使发现生态环境领域的违法行为

<sup>①</sup> 参见李雪松：《中国基层综合行政执法的改革逻辑：一个“嵌入性”的新议题》，载《学习与实践》2020年第10期，第22-23页。

<sup>②</sup> 参见余凌云、郑琳：《为执法重心下移进行法律赋权》，载《法制日报》2019年11月27日第5版。

<sup>③</sup> 参见王麟：《行政协助论纲——兼评〈中华人民共和国行政程序法（试拟稿）〉的相关规定》，载《法商研究》2006年第1期，第44页。

<sup>④</sup> 参见郑琳：《警察协助的法理意蕴》，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2021年第1期，第101页。

并及时制止，但对于违法行为和危害后果的认定，也无法作出专业的判断。通过街镇的环保所向上级生态环境部门寻求技术性协助，让其提供样本检测、检验或鉴定结果，就成为必然选择。街镇综合执法机构再依据技术鉴定结果，作出行政处罚的决定。

#### 四、通过纵向监督改进综合执法方式

监督，是回应型治理的重要渠道。街镇综合执法需要通过监督及时发现改革过程中存在的问题，并予以纠正。然而纵观当前改革，注重前端赋权与执法，忽视后程监督现象比较突出。《地方组织法》第68条规定，政府应当依法接受监督，确保行政权力依法正确行使。《行政处罚法》第24条也规定在行政机关内部建立执法监督机制。离开监督，街镇综合执法改革很容易偏离法治轨道，基层政府基于自利性选择会误入“弹性执法”“选择性执法”“摇摆执法”的歧路。因此，街镇综合执法的回应型治理还需要通过纵向监督不断调适，以改进综合执法方式。

##### （一）行政机关内部的两种监督模式

第一种监督模式是法制监督。在当前改革过程中，街镇综合执法机构会在内部设置法制科，负责案件审查。不过囿于人员和编制限制，实践中不乏有法制人员既负责案件的法制审查又办理执法案件，导致执法监督流于形式。为了确保街镇综合执法的合法性，街镇综合执法机构设置的法制科应当回归其固有职能，只负责案件的法制审查，避免人员混淆使用。然而，只由综合执法机构的法制科进行监督会存在监督缺陷，毕竟法制科只是综合执法机构内设科室，面临独立性和中立性不足问题。

纵向法制监督主要是通过县级司法行政部门的监督，防止出现违法行为。就目前改革实践来看，县级司法行政部门延伸至基层的司法所承担的法制监督作用并没有实际发挥。原因在于，街镇综合执法机构内部的法制监督和基层司法所的法制监督存在职能交叉与重复，基层司法所不知如何进行监督，索性就不予监督，而由街镇综合执法机构内部监督。值得关注的是，江苏的改革提供了一种思路，由县级司法行政部门对街镇落实执法制度、规范执法情况进行监督，对产生重大社会影响的行政执法案件、重复发生的类型化行政执法事件以及造成严重后果的行政执法事件，可以采取发出书面督查函或者组成督查组等方式进行督查，有关部门和地区应当配合。街镇司法所协助县级司法行政部门开展执法监督工作。<sup>①</sup>此举明确了县级司法行政部门是街镇综合执法监督的主要主体，基层司法所则协助其实施。

第二种监督模式是平台监督。平台监督是将层级监督与技术赋能执法监督相融合。县级政府部门将执法权下放给街镇，要承担相应执法监督职能。由于传统物理空间的距离，县级政府部门对街镇执法并不能有效监督。通过行政执法监督平台的建设与使用，县级政府部门能够打破时空阻碍，回溯执法流程，实施监督行为。天津在行政执法监督平台的建设方面就率先展开实践，并将其运用到街镇综合执法改革中。天津市的行政执法监督平台实现了执法信息全面归集、执法行为全面监督、执法大数据全面分析，形成了监督程序严密、监督措施有力、监督结果共享的行政执法监督机制。<sup>②</sup>借鉴天津的经验，在行政执法监督平台上，信息的归集和使用要符合法律的规定，除了公开静态的街镇综合执法的法律依据、职责权限、执法程序和执法人员信息外，动态的

<sup>①</sup> 参见江苏省《关于加强全省基层综合执法规范化建设的意见》（苏委法办〔2022〕24号）。

<sup>②</sup> 参见雷颖君：《天津市街镇综合执法改革：一支队伍管执法》，中国法制出版社2016年版，第33页。

执法检查记录和违法行为处理结果也应当及时上传，方便执法监督。

## （二）监督后的问责与激励相容

行政考核，是为了防止各级政府和职能部门懈怠。考核环节缺失，是当下街镇综合执法改革中的一个突出问题。街镇综合执法改革成效如何，能否缩短执法半径，打通执法最后一公里，克服多头执法和多层执法的效率低下问题，扭转街镇有责无权和管理手段不足的困境？能否符合简政放权的改革精神，在改革过程中落实执法规范化和制度化建设，减轻街镇属地管理责任？对于改革成效的检验，考核是最直观的手段。天津在改革过程中，明确要求街道综合执法工作应当纳入依法行政考核和绩效考评体系，而且实施区县执法部门和街道办相互考核机制。<sup>①</sup>上海主要强调区政府依据区城管执法部门对街镇综合执法的评议结果作为街镇绩效考核依据。<sup>②</sup>无论是采取何种考核方式，街镇综合执法机构和行政执法人员都是被考核的重要对象。考核主要内容包括主体是否符合规定、行为是否符合执法权限、依据是否规范、程序是否合法、决定内容是否合法、适当以及复议、诉讼结果和案卷质量情况等。针对考核结果的不同，不合格的要进行行政问责，优秀的应当予以行政激励，以构建问责与激励相容的考核机制。

街镇综合执法机构人员经考核后履职不合格要承担否定性后果。<sup>③</sup>具体而言，行政问责当前主要是以行政机关同体问责为主，包括街道、乡政府、县级及以上政府，未来在条件成熟的情况下可引入人大等异体问责。问责范围主要是街镇综合执法过程中履职情况和执法办案情况。问责方式不仅包括行政内部追责，还应当对外回应社会需求。<sup>④</sup>根据街镇综合执法机构人员违法程度，可以梯度性地作出暂停职务、责令辞职和免职的问责决定并对社会公开。需要注意的是，由于行政问责属于制裁性决定，整个问责过程要合法、正当并符合比例原则，警惕“火速问责”让街镇综合执法机构人员为回应政治压力而承担超过法定的制裁后果。

街镇综合执法机构人员经考核后履职优秀的应当予以荣誉、待遇和职务晋升上的肯定性支持。对执法人员实施行政激励，能够充分调动其积极性，提高执法过程中的行政效率，从正面导向作用减少执法人员违法乱纪与腐败行为的发生，促进行政法治实现。行政激励主体以街道、乡镇、县级政府及其部门为主，激励方式包括颁发“执法先进个人”等荣誉证书予以精神激励，提高工资和福利保障待遇进行物质奖励，工作表现特别优秀的可以作为职务晋升、领导干部选拔任用的重要依据。

## 结 论

先由地方局部实践探索，后由中央部署试点的街镇综合执法改革，在2021年《行政处罚法》明确赋予街镇处罚权后，最终获得国家层面的法律依据。2021年《行政处罚法》背景下，街镇综合执法将逐渐成为执法常态。赋予街镇综合执法权的改革目的是破解基层治理中街镇权责不一致的难题，回应基层群众的治理需求。在改革过程中，要避免陷入压力型治理困境和防止走向自主型治理极端，街镇综合执法改革应当是迈向回应型治理。在权力配置上，“赋权式”执法模式将成

<sup>①</sup> 参见《天津市街道综合执法暂行办法》（2014年）第32条。

<sup>②</sup> 参见《上海市城市管理综合行政执法条例》（2021年）第39条第2款。

<sup>③</sup> 参见曹彦：《论我国行政问责法治化的实现路径》，载《中国行政管理》2015年第8期，第42页。

<sup>④</sup> 参见余凌云：《对我国行政问责制度之省思》，载《法商研究》2013年第3期，第92页。

为街镇综合执法的主要定位，“委托式”和“派驻式”模式将起到补充和辅助作用。街镇综合执法在既有的行政处罚权、行政强制权和行政检查权的权限构成基础上，应当增加组织协调权和监管权，在职责范围来源上结合地域的实际情况可以有所差异性规定。除了街镇综合执法改革的权力配置外，党政嵌入的协调领导、县级政府部门的协调指导和其他执法派出机构的协助配合是保障改革顺利推进的重要横向关系。当然，街镇综合执法改革成效的提升，还需要构建法制监督和平台监督两种纵向监督模式不断调适实践需要，辅之以问责与激励机制。

## **Towards Responsive Governance: a Study on the Rule of Law of Comprehensive Law Enforcement Reform in Streets and Towns**

**ZHENG Lin**

(Law School of Dalian Maritime University, Dalian 116026)

**Abstract:** After the new Administrative Punishment Law has transferred the punishment power to street and towns through substantive conditions and procedural provisions, the comprehensive law enforcement in street towns should move towards the reform of rule of law. However, there are two practical mistakes in the current reform: " falling into the dilemma of pressure governance" and " going to the extreme of independent governance". The reform of comprehensive law enforcement in street and towns should move towards responsive governance, requiring street towns to allocate law enforcement powers according to local conditions, establish a horizontal relationship of optimization, coordination and efficiency, and improve comprehensive law enforcement through vertical supervision. In combination with the existing local legislation and practical experience, the reform should practice the " empowerment" law enforcement mode, and the five powers in one authority structure and differentiated empowerment list will be the path of the allocation of law enforcement power. The coordination and leadership of the party and government, the coordination and guidance of the county-level government departments, and the assistance and cooperation of other law enforcement agencies will form an important horizontal relationship. The two vertical supervision modes of legal supervision and platform supervision, supplemented by accountability and incentives, are the keys to achieve effectiveness of the reform.

**Key Words:** Comprehensive Law Enforcement; Grass-root Law Enforcement; Administrative Punishment Law; Responsive Governance

(责任编辑: 王万华)