

行政处罚实施权下放的现实思考与未来展望

梁丽娟

上海政法学院法律学院，上海

收稿日期：2023年3月8日；录用日期：2023年5月18日；发布日期：2023年5月25日

摘 要

行政处罚是维护行政管理秩序的有效手段。乡镇人民政府、街道办事处在维护基层政权稳定和促进基层法治化建设中起着重要作用。新修订《中华人民共和国行政处罚法》相关内容的修改，有效回应了我国基层执法实践中的难题，提升了基层治理的法治化水平。但在实践操作中仍然存着在一些瓶颈，如下放主体和下放事项规定的较为笼统、基层政府的承接能力亟待提高、部分基层政府的执法行为不规范等等，需要通过发挥地方政府的灵活性、强化基层政府承接能力、建立科学的监督机制等有效路径来保障权力下放的科学性和合理性，从而促进我国基层法治化进程和法治政府的建成。

关键词

行政处罚实施权，基层治理，法治政府

The Practical Thinking and the Future Prospect of the Delegated Power of Administrative Punishment Implementation

Lijuan Liang

School of Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Mar. 8th, 2023; accepted: May 18th, 2023; published: May 25th, 2023

Abstract

Administrative punishment is an effective means to maintain the administrative management order. Township people's governments and sub-district offices play an important role in maintaining the stability of grass-roots political power and promoting the construction of grassroots rule of law. The revision of the newly revised Administrative Punishment Law of the People's Republic of China effectively responds to the difficult problems in grass-roots law enforcement practice in

China and improves the level of rule of law in grass-roots governance. But some bottlenecks still exist in practice, the subject and delegate matters are more general, grassroots government to undertake ability to improve, part of the grassroots government law enforcement behavior irregularities, etc., need to play through the ability of local government flexibility, strengthen the grassroots government to undertake, establish a scientific supervision mechanism and other effective path to ensure decentralization is scientific and reasonable, so as to promote the process of grassroots government and the rule of law.

Keywords

The Right to Implement Administrative Punishment, Grassroots Governance, The Rule of Law Government

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 行政处罚实施权下放概述

行政处罚是行政执法中常用的手段，是维护行政管理秩序的有效方式，在行政法体系中处于重要地位。乡镇人民政府、街道办事处是我国政权体系中最基础、最前沿的部分，在维护基层政权平稳和促进基层法治建设方面起着关键作用[1]。从这种表述中可以看出，行政处罚作为一种惩戒行为，具有制裁性。通过这种惩罚，能够对实施违法行为的行政相对人起到警醒的作用，督促其遵纪守法，从而维护安定有序的公共秩序以及和谐稳定的社会氛围。乡镇人民政府、街道办事处位处执法前线，是我国执法体系中最基础、最前沿的部分，数量多且范围广，在维护基层社会的安定秩序方面起着至关重要的作用。2021年7月15日起实施的新修《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第二十四条第一款中明确规定：“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。”该条内容的修订首次在法律上明确了行政处罚权下放至乡镇人民政府、街道办事处，一举破解了我国的基层执法实践中长期以来存在的权责不统一的问题，为基层执法提供了法律上保障与支撑，也为维护基层政权稳定和促进基层法治化提供了坚实的法律基础。同时，这也是我国《行政处罚法》顺应时代要求，响应时代精神的积极举措，体现了其与时俱进的主动性。

2. 行政处罚实施权下放的历史沿革

针对行政处罚实施权的下放的问题研究由来已久，从进行理论研究到推出进行实践方案，从试点改革到大范围推广，经历了一个从无到有、反复进行探讨和论证，到最终确定下来的过程。

早在上个世纪九十年代，行政处罚法最初制定时，出于种种原因的考虑，并未从法律上确认乡镇人民政府、街道办事处拥有该项权力，究其原因，根据当时参与立法的北京大学姜明安教授的回忆，是出于以下几点原因：“一是要避免乱罚款滥罚款，二是要避免机构膨胀、人浮于事，三是试图考虑乡镇能否也走村民自治道路，通过乡规民约解决问题”[2]。这种考虑在当时的情境下是有它的合理性的，也符合当时的实际情况。但现在距离立法时已经过去了二十多年，随着经济社会不断发展，时代的不断进步，我国的外部执法环境也已经大为变迁，具体体现在两方面，一是乡镇人民政府、街道办事处在执法实践中工作任务繁多，承担着巨大的压力，却并不具备行政执法主体资格，难以有效行使政府职能[3]。二是

由于县级政府部分过于依赖传统的管理体制，而行政管理体制改革并不到位，导致拥有权力的县级政府部门并未承担起相应的管理职责[4]。这不仅给基层执法实践造成了一系列难题，也致使我国基层行政管理处于欠缺状态，基层法治较为薄弱，阻滞着我国的法治化进程。因此，亟需在法律层面上为基层执法进行合理定位，从而把基层的执法行为纳入法治化的轨道。

基层稳则天下平，自党的十八大以来，我国依法治国进程的不断推进，党中央先后发文提到了基层政权建设在社会治理中的重要地位，并且强调要发挥乡镇人民政府、街道办事处在基层执法中的主体作用，推动落实执法力量重心下沉，加大综合行政执法体制改革力度，推动基层法治化建设。为落实中央文件精神，各地陆续出台文件，进行相关试点改革，并不断进行经验总结。党的十八届三中全会提出：“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”[5]。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》提出：“省(自治区、直辖市)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处罚等赋予经济发达镇，明确镇政府为权力实施主体。”2018年《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，使基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。”针对上述中央文件的精神，各地陆续出台文件，积极响应国家的政策要求，推出执法权下沉的试点方案，尝试将部分行政处罚权下放至基层，并及时进行经验总结。如北京市为赋予基层单位执法召集权，尝试实施“街乡吹哨、部门报到”的工作机制；江苏省致力于实现“一个区域一支队伍”，鼓励具备条件的县(市、区)在其县域范围内进行综合执法，由所有的乡镇、街道整合组建综合执法局，并且以其自己的名义来开展执法工作；贵州省紧紧围绕贵州实际，从确定综合行政执法范围、“局队合一”具体落实形式、乡镇执法体制、明确执法业务主管部门、明确执法层级等方面入手，组织进行一系列的相关改革工作。以上各地的先行试点改革方案都取得了较好的实践效果，也积累了宝贵的实践经验，为行政处罚实施权的下放在法律上得到最终确认提供了实践基础，奠定了坚实的根基。

3. 行政处罚实施权下放的意义

应松年教授在提到行政处罚的重要性时曾指出：“行政处罚在行政执法或司法过程中占据着极其重要的位置，行政处罚不仅是行政执法中最常用和最有效的方式之一，也是维护行政权力良性运行和司法公正有效实施必要条件，行政处罚在整个行政法体系中的地位是至关重要的”[6]。目前，我们致力于实现国家治理体系和治理能力现代化，其中的核心要义便是科学合理地配置国家行政权力，实现现代政府组织体系的理性化。新修《行政处罚法》中将行政处罚权下放给基层，正是在这种时代背景下作出的正确抉择，具有深刻的现实意义。具体来讲，主要体现为以下几点：

3.1. 加强基层法治治理，推进依法治国进程

法的生命力在于实施，法治政府的建设是我国推进社会治理法治化建设当中的关键内容。正如卢梭曾讲到的，政府在社会治理中扮演着比例中项的角色，一端连结着主权者，另一端则连结着臣民。在这个三者一体化的建设中，法治政府也起着同样的作用，它就像一个平台，链接着法治国家与法治社会。因此，法治政府的建设无疑是其中的关键一节。基层的法治治理是社会治理的基础和关键，乡镇人民政府、街道办事处位于行政执法的前沿和一线，其依法行政水平的高低，决定着基层的治理效果。换言之，提高基层的执法水平，督促其依法行政是法治政府建成的首要条件和基本前提。从这个角度来讲，行政处罚实施权延伸至基层，执法重心力量下沉到基层，有着重要的意义。一方面，这有助于及时发现基层治理中存在的问题，及时化解基层发生的各种矛盾，尽快改善基层执法的不足之处，提升基层社会治理的整体水平，实现基层的法治化治理。另一方面，这也推进了政府机构职能的优化，促进了行政执法体

制机制的完善，还有助于行政执法质量效能的提升，这既是推进法治政府的建设的环节，进一步讲，也能够促进我国依法治国的目标的实现。

3.2. 化解基层执法难题，促进政府职能实现

长期以来，由于法律依据的缺乏，导致乡镇人民政府、街道办事处拥有的权力与其承担的职责并不相契合，出现了权力缺位、权小责大等问题，这给基层执法造成了一系列难题，既让其承担着较大的压力，也阻碍了政府职能的有效实现。在这种困境下，赋予基层政府行政处罚的实施权，实现执法力量的下沉，就显得正当其时。首先，这实现了在法律层面对乡镇人民政府、街道办事处权力的行使进行合理定位，为其执法提供了坚实的法律支撑，为其行使行政权力增加了底气，让行政执法能在基层“打通最后一公里”[7]；其次，这有助于理顺县乡两级政府的权责关系，使权力的配置与运行适应目前中国基层社会快速变迁的现状，将基层政府从在执法实践中只能处于被支配地位的尴尬境地中解救出来，也符合当下提倡的机构精简与效能原则；最后，这有助于充分发挥基层政府在执法实践中的天然优势。基层政府位于执法一线，积累了丰富的执法经验，在面对现实复杂的执法问题时，有其独具特色的应对方法，既能够使问题的解决过程合理高效，又不会伤害人民群众与执法机关之间的感情。从而维护群众对政府机关的信赖心，增强了政府的公信力，也能够补齐基层法治观念缺失的短板，提高基层民众的法治意识，培育基层社会浓厚的法治氛围。

3.3. 维护社会和谐稳定，助推农村经济发展

目前我国社会经济发展进入新阶段，全面深化改革和推进社会治理法治化的关键和核心都在基层。尤其是我国当前的许多社会问题尤为突显，譬如收入分配不均、贫富差距悬殊等，这些问题大都存在于基层，若不能够得到及时的化解，将会牵制我国经济发展的步伐，制约我国的改革发展稳定的大局，还会破坏社会和谐，影响社会主义现代化的建设。因此，基层的矛盾亟待用法治手段来化解，基层社会的稳定亟需用法治手段来维护，行政处罚实施权的下放在这种情境下应运而生。乡镇人民政府、街道办事处数量多且涉及面广，直接面对人民群众，通过法律上的确认，使其拥有行政处罚实施权，并且使行政权力得到规范的行使，能够使其更好地进行履行职责，做好统筹管理、服务人民群众、突发事件应急处理等一系列工作。一方面，能够促使基层的各类违法行为及时发现，基层的矛盾和纠纷及时得到化解和解决，确保农村社会的秩序更加和谐稳定、安定有序。另一方面，也能够促进农村社会的繁荣发展，为精准扶贫、社会主义新农村建设、农村经济发展等一系列工作创造良好的外部环境，真正有效回应当下行政法治中强调的人民性，维护和实现人民群众的利益。

4. 行政处罚实施权下放的现实瓶颈

二十大以来，在党和国家的领导下，我国法治建设已经取得了重大进展。行政处罚实施权的下放有助于提升我国基层治理的法治化，推动我国的社会治理迈向更高层次的台阶。也但同时我们也应当看到，在该权力的下放的实践过程中也面临着一些问题，与我国法治化建设的总体部署不相契合，具体表现为以下几个方面：

4.1. 下放事项和下放主体规定的较为笼统

从新修的行政处罚法第二十四条的内容可以看出，关于下放事项和下放主体两个方面规定的并不具有具体性，而是较为笼统和宏观。首先，在下放事项方面，并没有采取列举式的方法进行详细的列明，而是规定了只需要满足相应的要件，即满足“基层管理迫切需要”和“县级人民政府部门的”即可，相对具有模糊性和较大的操作性，并不明确和具体。其次，在下放主体方面，规定了由“省、自治区、直

辖市”，参照各地区实际情况来具体应对和处理，也并未具体明确有权的下放主体究竟是人大或者人大常委会，还是政府部门。由于这两个方面都规定的都较为原则性，并无统一的判断标准，因此在实践中，需要根据实际情况具体去衡量和把握，使其具有可操作性，也更加合理可行。

4.2. 基层政府的承接能力亟待提高

由于我国疆域广袤，人口众多，不同领域和地区之间的发展状况有所差异。导致不同地区的执法能力和执法水平也有所参差。一些基层地区由于受执法装备和执法经费不足的条件制约，同时又面临着执法人力资源不足，执法人员的专业法律知识匮乏等一系列窘境，容易出现执法能力欠缺、执法不到位、执法水平较低的问题。总体来讲，大部分的地区的基层法治队伍的整体素质和能力都有所欠缺，执法的专业水平也有待提高，这就使其当下还不具备与承接下放的行政处罚实施权相匹配的相关条件和配置，在一定程度上很容易导致法律规定中良好制度设计的落空。为了避免这种情况的发生，尽快依法充足配备广大基层政府的执法资源，增强基层执法队伍的整体素质和能力，提升执法人员的执法水平就成了当务之急。

4.3. 部分基层政府的执法行为不规范

十九大以来，我国新时代的行政法治精神有了新的内涵，如更加注重人民性，强调行政给付的精神，加强服务型政府建设，实现政府职能的转变等等。这些新的内涵都要求行政主体要着力与行政相对人之间建立起更加柔和与理性的关系，要切实扮演好人民公仆的角色，为社会提供优质的服务，并积极为人民群众创造物质和精神方面的利益。而与此同时，基层执法却频频出现的执法不规范的问题，如逐利执法、钓鱼执法，粗放式执法等乱象，甚至有些部门还存在着“临时人员”执法的情况，这都与我国新时代的行政法治精神相背离，也与我国新时代的法治环境格格不入。这深刻反映了我国广大乡镇、农村地区法治观念较为淡薄，未能形成较强的法治氛围，一些执法主体的法治意识欠缺，对执法行为必须依法合规的认识不够深刻，整体素质有待提高，执法行为亟待改进。以上问题若得不到及时的应对和处理，就会影响到社会和谐与安定的秩序，并且会破坏政府的公信力和良好形象，伤害人民与执法机关之间的感情，降低人们对政府的信赖心，破坏法治的尊严，影响人们对公平正义的信心。

5. 行政处罚实施权下放的实施路径

如前所述，在行政处罚实施权下放的实践过程中，难免会遇到这样或那样的问题，如果不及时采取合理有效的措施予以应对和解决，就会对我国的社会治理产生不良影响，也会阻滞我国深化改革的进程和依法治国总目标的实现。这就要求我们必须积极探索有效路径，破解行政处罚实施权下放过程中面临的种种困境，确保行政处罚实施权放得下、接得住、管得好、有监督，使法律上的制度设计得到实实在在的落实，如此才能贯彻宪法关于加强基层政权建设的规定，为我国的社会治理的法治化奠定坚实的根基，从而助推法治政府建设和依法治国的进程。具体来讲，可以考虑沿着以下几个进路展开：

5.1. 发挥地方政府的灵活性，确保权力下放的科学性

针对新修《行政处罚法》中，下放主体和下放事项规定的较为笼统的问题，各地政府可以结合自身实际情况来自主应对，灵活地作出科学合理的判断，使下放主体和下放事项更具可操作性。如在确定下放事项的范围时，各地县级人民政府可以聘请专家、学者等组成专业团体，参与实地调研论证，并提出专业化的建议。也可以通过调查问卷、政府网站的交流互动板块等方式，积极利用互联网技术来征集民众的意见。还可以通过举行听证会、论证会的方式邀请多方群众、团体来参与讨论。总之，通过多种多样的方式，最终将与群众生活密切相关且事实清楚、争议不大的简单案件考虑在下放范围内。同时，为确保整个论证过

程的科学性和下放事项的妥当性,经批准的事项应经报上级机关批准后再进行下放。另外,为确保权力的应放尽放,可以考虑以权力清单的形式来呈现[8]。在行政处罚实施权下放后,应当加强对权力规范行使的有效监督,可以考虑由上级机关及其有关部门对权力的实际行使情况进行监督,并定期组织评估,监督内容包括承接主体的承接能力、行政处罚的实际实施效果等,对于评估结果不符合标准的,应当及时收回下放的行政处罚权。对于实施效果较好的范例,可以及时总结经验,树立典范,以供其他地区借鉴学习,从而加强上下级政府机关之间以及不同地区政府之间的互动交流,促进彼此依法行政水平的提高。

5.2. 加强基层法治队伍建设,强化基层政府的承接能力

如前所述,针对我国基层执法队伍的素质和水平亟需提高的问题,首先,可以考虑健全基层行政执法的经费保障机制,加大对综合行政执法资源方面的经费投入,如装备、技术等方面,确保基层执法有可靠的经费来源和经费基础。其次,定期邀请法律专家到乡镇地区为基层执法人员进行专业的业务培训,及时更新执法人员的法律知识储备,增强执法人员对法律知识的吸收能力,提升基层执法人员的业务素质,提高其应对执法中各类问题的处理能力[9]。再次,将引进优秀法治人才与提高基层执法人员素质相结合,吸纳具有高素质的专业法律人才进入执法队伍,充实基层执法队伍配置,提高基层执法队伍的业务水平,实现执法正规化、专业化的效果,满足国家对法治队伍的相关标准和要求。通过以上措施,来改善基层政府执法行为不规范、不文明的情况,促进基层政府执法标准化、规范化、文明化,更加符合公平正义的要求,使乡镇执法人员成为人民权益的保护者,违法人员的打击者,国家利益的捍卫者。

5.3. 建立科学的监督机制,提高基层政府的执法水平

罗尔斯在《正义论》中强调了正当程序的重要性,即行政主体的所有行为,不论是行政决策还是行政执法,都必须依法合规,按照法定程序进行。然而部分基层政府目前仍存在着执法行为不规范、不文明、甚至不依法执法的情况,针对以上问题,可以通过加强对执法行为的监督,来提高其依法行政的水平。首先,上级相关政府部门应对乡镇、农村基层执法进行系统的组织协调、业务指导、执法监督以及沟通交流的工作,对于出现的问题和其中涉及的原因,及时查清并帮助解决,保障乡镇依法行使行政执法权[10]。一方面能够起到正面激励作用,另一方面又能及时纠正执法实践中出现的各种问题,有效确保行政处罚权放得下,接得住,用得好。再次,加强执法信息公开,提高执法的公开度和透明度,基层政府应积极利用互联网等现代信息技术,主动地向社会公开其执法信息,并自觉接受质询和监督,自觉改正不规范的执法行为,从而获得人民群众的理解、信任和支持。另外,充分发挥媒体和各方群众的作用,积极利用社会舆论对执法机关进行监督,落实执法责任追究,及时纠正不当执法行为,使监管的效果更加显著,社会满意度显著提高,保障行政处罚权的合法行使、严格规范行使,提高基层行政执法水平,让乡镇人民政府、街道办事处真正成为促进基层社会治理法治化的“催发器”。

6. 结语

展望新征程,法治政府的建成对于实现 2035 年远景目标具有标志性的意义。行政处罚作为行政法治体系中的一个重要组成部分,行政处罚权的有效实施,是法治政府建设进程中的重要环节。新修订的《行政处罚法》作为行政执法领域最重要的执法依据,规定将行政处罚实施权下放至基层,实现了行政权力的科学合理配置,有助于推进基层治理的法治化进程。而这其中的实践操作中难免面临一系列问题,如下放主体和下放事项规定的较为笼统、基层政府的承接能力亟待提高、部分基层政府执法行为的不规范等,但通过有效途径,如发挥地方政府灵活性,加强基层执法队伍建设,建立科学的监督机制等,能够有效解决困境,确保行政处罚实施权放得下、接得住、管得好、有监督,使良好的制度设计真正在行政执法实践中得到落实,并发挥应有的作用,促进我国行政法治的发展。

参考文献

- [1] 胡建淼. 行政处罚法修订带来行政执法的新考验[N]. 学习时报, 2021-03-03(002).
- [2] 刘恺. 乡镇行政执法中的法律问题分析[J]. 延边党校学报, 2010, 25(1): 60-62.
- [3] 戴传利. 乡镇政府功能定位及执法权向乡镇延伸的意义[J]. 理论建设, 2010(3): 65-67.
- [4] 刘轶. 依法治国视野下乡镇政府行政执法初探[J]. 贵州民族学院学报(哲学社会科学版), 2009(6): 151-153.
- [5] 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.
- [6] 黄芸芸. 乡镇人民政府行使行政处罚权问题研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2016.
- [7] 张智全. 行政处罚权下放促进基层治理法治化[N]. 中国建设报, 2021-07-23(004).
- [8] 王春业, 强珺婕. 浅谈行政处罚权的适度下放[N]. 民主与法制时报, 2021-06-24(006).
- [9] 江必新, 贺译亭. 贯彻《行政处罚法》需重点把握的几个问题[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021, 39(5): 43-52.
- [10] 吴传毅. 提高乡镇政府执法能力探讨[J]. 行政论坛, 2011, 18(6): 63-66.