

行政执法权下沉的法理逻辑与实践路径研究

孙胜远

济南大学政法学院, 山东 济南

收稿日期: 2025年11月12日; 录用日期: 2025年12月8日; 发布日期: 2025年12月17日

摘要

本文深入研究行政执法权下沉的法理逻辑与实践路径, 探讨其在基层治理现代化中的作用与挑战。近年来, 随着国家治理能力现代化的推进, 行政执法权下沉成为改革重点, 旨在解决基层治理中权责脱节、执法效率低等问题。然而, 实践中存在权力下放盲目、法律授权模糊、执法程序不规范等困境。通过对浙江、广东等地实践案例的分析, 本文总结出法定职权直接赋予、委托行使和联合执法等下沉路径, 指出其在提升执法效率、整合资源方面的成效, 并剖析合法性困境、机制性障碍和能力性瓶颈等问题, 通过研究为国家治理体系现代化提供基层法治支撑。

关键词

行政执法权下沉, 基层治理, 行政授权, 权力清单, 行政组织法

Research on the Legal Logic and Practical Path of the Sinking of Administrative Law Enforcement Power

Shengyuan Sun

School of Political Science and Law, Jinan University, Jinan Shandong

Received: November 12, 2025; accepted: December 8, 2025; published: December 17, 2025

Abstract

This paper deeply studies the jurisprudential logic and practical path of the sinking of administrative law enforcement power, and discusses its role and challenges in the modernization of grassroots governance. In recent years, with the modernization of national governance capacity, the sinking of administrative law enforcement power has become the focus of reform, aiming to solve the problems of disconnection of power and responsibility and low law enforcement efficiency in

grassroots governance. However, in practice, there are dilemmas such as blind decentralization, vague legal authorization, and irregular law enforcement procedures. Through the analysis of practical cases in Zhejiang, Guangdong and other places, this paper summarizes sinking paths such as direct delegation of statutory authority, entrustment and joint law enforcement, points out its effectiveness in improving law enforcement efficiency and integrating resources, analyzes legal dilemma, institutional obstacles and capacity bottlenecks, and provides grassroots legal support for the modernization of the national governance system through research.

Keywords

Sinking of Administrative Law Enforcement Power, Grassroots Governance, Administrative Authorization, List of Powers, Administrative Organization Law

Copyright © 2025 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. 引言

近年来，随着国家治理框架与治理能力的系统性优化，行政执法权下沉成为基层治理改革的重要方向。新时代国家治理改革的核心政策文本中明确提出“优化政府职责体系和组织结构”“推进基层治理体系和治理能力现代化”，为行政执法权向基层延伸提供了政策指引。在此背景下，各地积极开展实践探索，通过赋权乡镇(街道)、整合执法资源等方式，试图破解传统执法模式中“看得见的管不了，管得了的看不见”的治理困局。然而，行政执法权下沉涉及权力配置、主体资格、程序规范等多重法律问题，如何在法治框架下实现权力下沉的合法性、有效性与基层承接能力的平衡，成为亟待解决的理论与实践命题。

从学术研究脉络来看，国内外相关领域已积累了丰富成果，但仍存在显著的研究空白与争议。在国内研究中，行政执法权下沉的核心议题围绕政策实践与制度困境展开：陈明辉通过对全国 16 个省份的实证调研发现，执法权下放呈现下放主体多元、范围差异显著的特征，省级、地市级、县级政府均参与清单制定，经济发达地区下放事项可达 684 项，而中西部多不足 200 项，这种差异根源于地域发展不平衡，但现有研究尚未形成统一的下放标准与评估体系[1]；陈念平指出，改革实践中存在授权主体不适格、程序单向度等问题，且条块矛盾从县域横向碎片化转向基层“一对多”逆向协调难题，即“一针穿千线”的新矛盾，但对该矛盾的化解机制缺乏系统性建构[2]；张长东等基于国家建构视角的个案研究揭示，权力下沉存在“放责多于放权”的结构性困境，基层因人员、经费配套不足导致承接乏力，反而加重治理负担，这与改革初衷形成背离[3]；在法律规范层面，研究多聚焦《行政处罚法》第二十四条的授权条款，但行政执法权下沉涵盖处罚、强制、检查等多元权能，仅以行政处罚法为分析框架难以回应全面下沉的合法性诉求，组织法层面的主体资格确认与制度供给严重不足。

国外研究主要集中于行政分权与地方治理两大维度：联合国开发计划署对权力下放制的界定与实践评估表明，该制度通过财政自主权分配，在提升治理效率与抑制分离主义方面成效显著，但需配套国家认同建构与跨区域协作机制以规避地方排他性风险。国外研究多基于联邦制或单一制下的均质化治理语境，对中国“条块结合”的科层体制缺乏适配性分析，尤其未能回应基层执法中“权责能失配”“运动式治理冲击专业化”等特有问题。

综合来看，现有研究存在三大核心缺口：一是研究视角割裂，法学界偏重合法性论证而忽视实践实

效性，公共管理学界聚焦个案经验而缺乏法理层面的系统性建构；二是核心议题悬置，对执法权下放的范围标准、主体权限、条块协调机制等关键问题尚未形成共识，尤其缺乏组织法框架下的制度解决方案；三是中外理论对话不足，未能将中国基层执法下沉的独特性与国际行政分权理论有效衔接。

从现实需求来看，行政执法权下沉的必要性体现在三个层面：其一，基层治理复杂性的加剧，要求执法力量向一线延伸，以提升问题解决效率；其二，传统条块分割的执法模式导致权责脱节，下沉改革有助于整合资源；其三，公众对执法效能和服务质量的更高期待，倒逼执法权向贴近群众的基层转移。但在实践中，权力下沉暴露出诸多矛盾：部分地区盲目下放权力，却未配套相应的人员、经费和技术支持；法律授权模糊导致基层执法主体资格争议不断；执法程序不规范、监督缺位等问题频发。这些现象不仅削弱了执法公信力，也对法治政府建设提出了严峻挑战。

理论层面，行政执法权下沉涉及行政法学与宪法学的核心议题。行政法学视角下，权力下沉需遵循法律保留、比例原则和权责统一原则，确保权力转移的合法性与合理性；宪法学维度则要求在中央与地方事权划分框架内，明确权力下沉的边界与程序。然而，现有研究多聚焦于实践经验总结，对下沉改革的法理基础、制度障碍及优化路径的系统性分析仍显不足。因此，本文以行政法学理论为根基，结合地方实践案例，深入探讨行政执法权下沉的规范逻辑与实现路径，以期为基层治理法治化提供理论支撑与制度建议。

2. 行政执法权下沉的核心概念与理论基础

(一) 核心概念界定

行政执法权是行政主体依据法律法规规定，针对特定行政相对人实施的直接影响其权利义务的具体行政行为权力，具有强制性、单方性和执行性特征。行政执法权下沉，本质上是行政权力在纵向维度的重新配置，即通过法律授权、行政委托或制度创新，将原本由县级以上政府部门行使的执法权赋予乡镇(街道)等基层组织。这一过程并非简单的权力转移，而是涉及执法主体资格重塑、权责关系调整和监督体系重构的系统性改革[4]。

与“权力下放”“重心下移”等概念相比，行政执法权下沉更强调权力配置的法定性和基层执法的独立性。权力下放通常指向层级间的行政命令式授权，易产生权责不对等问题；重心下移侧重资源和力量的倾斜，而行政执法权下沉则以法律授权为基础，旨在赋予基层完整、规范的执法权限。此外，下沉改革与综合执法改革密切相关，二者均以提升执法效能为目标，但前者聚焦权力纵向流动，后者侧重横向整合。明晰这些概念，有助于准确把握行政执法权下沉的制度内涵与实践边界。

(二) 理论基础

行政执法权下沉的理论根基可从治理理论、行政法学原理与宪法学视角三方面展开。在治理理论层面，多中心治理理论强调政府、市场与社会的协同共治，行政执法权下沉正是通过激活基层治理主体，构建多元参与的治理格局，提升治理有效性。基层执法权的合理配置，能够缩短权力与治理对象的距离，增强问题响应的及时性与精准性。

从行政法学原理看，权责统一原则要求权力配置必须匹配相应责任，避免出现“有责无权”或“有权无责”的失衡状态，为下沉过程中权责清单制度的构建提供依据；法律保留原则划定了权力转移的法定边界，强调涉及公民基本权利的执法权下沉必须有明确法律依据；比例原则则约束权力下沉的范围与方式，确保改革措施符合必要性、适当性与均衡性要求。

宪法学视角下，行政执法权下沉需遵循中央与地方事权划分的法治逻辑。《宪法》与《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》确立了地方政府的职权框架，下沉改革应在宪法秩序内合理调整纵向权力关系，保障地方政府依法履行职能，实现国家治理的统一性与灵活性相协调。

(三) 规范依据

行政执法权下沉的规范体系以宪法为根基，以法律为框架，以政策文件为实施指引，形成多层次的制度支撑。《宪法》第 107 条明确地方各级政府管理本行政区域内行政工作的职权，为行政执法权的纵向配置提供根本法依据。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 61 条进一步细化乡镇政府“管理本行政区域内的行政工作”职责，为基层执法权的合法性提供组织法基础。

2021 年修订的《行政处罚法》第 24 条构成权力下沉的核心法律依据，其明确规定“省、自治区、直辖市可决定将县级政府部门的行政处罚权交由乡镇政府、街道办事处行使，并定期组织评估”，首次以法律形式确立下沉的主体资格与程序要求。《行政强制法》第 17 条则对下沉后的行政强制措施实施主体作出限定，要求由具备资格的执法人员执行，确保权力行使的规范性。

政策层面，《法治政府建设实施纲要(2021~2025 年)》提出“乡镇(街道)逐步推动综合执法模式落地”的改革目标，明确“事务转移与权力、编制、经费的协同下沉”的下沉原则。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调“推进综合执法”“完善市县两级行政执法管理”，为下沉改革提供方向性指引。国务院《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》则通过授权省级政府自主决定下沉领域，形成“法律授权 + 政策试点”的规范协同机制，共同构建了行政执法权下沉的法治基础^[5]。

3. 行政执法权下沉的实践现状与现实困境

(一) 实践模式与成效

1) 典型地区实践探索

浙江以“最多跑一次”改革为牵引，将行政执法权下沉与“大综合一体化”执法改革深度融合。2021 年《浙江省综合行政执法条例》率先以地方性法规形式，授权乡镇(街道)行使 277 项行政处罚权，并配套“综合查一次”机制。该模式通过省级立法明确下沉权限边界，同步建设“浙政钉·执法”数字化平台，实现执法流程全程留痕，被中央深改委列为“基层执法改革示范样本”¹。

广东省以经济发达镇为试点，推行“精准赋权 + 资源配套”的下沉模式。2020 年《广东省乡镇街道综合行政执法条例》规定，省级政府可将县级执法权直接赋予乡镇(街道)，深圳、佛山等地通过“需求导向型”赋权，将涉及城乡管理、市场监管等 10 类 300 余项职权下放至重点镇。如佛山市南海区狮山镇承接 234 项执法权后，配套增加编制 120 名、设立专项执法经费，建立“镇街吹哨、部门报到”联动机制。广东的特色在于通过“事项动态调整机制”，每年对下沉职权进行评估，对基层承接困难的事项及时收回或优化，确保权力“放得下、接得住”²。

2) 下沉路径的分类与特征

第一种是法定职权直接赋予。该路径以《行政处罚法》第 24 条为法律依据，由省级政府通过立法或决定将县级执法权直接赋予乡镇(街道)，使其成为独立执法主体。如浙江省通过省级条例明确 277 项职权的下沉范围，江苏省苏州市赋予乡镇 531 项行政处罚权，均采用“清单式赋权”模式，确保下沉职权“法无授权不可为”。此路径的合法性最强，但受限于地方立法权限，目前仅在部分经济发达地区推广^[6]。

其次是委托行使。行政委托是指县级部门将执法权委托给乡镇(街道)行使，双方签订委托协议。如河南省部分县(区)通过《行政执法委托书》将市容管理、环境保护等 20 项职权委托给乡镇，但该模式面临三重争议：一是《行政处罚法》第 20 条要求委托必须“法律、法规、规章规定”，而多数地方委托缺乏明确上位法依据；二是委托主体责任不清，如 2023 年某乡镇因委托执法程序违法导致处罚决定被法院撤销，县级部门与乡镇互相推诿责任；三是委托权限模糊，部分地区出现“无限委托”现象，超出基层承接

¹舟山市普陀区政府关于该文件的政策解读中引用了具体条款：https://www.putuo.gov.cn/art/2024/10/8/art_1229720336_1664240.html。

²粤府函[2020] 136 号和南府[2021] 43 号文件。

能力。

最后是联合执法的跨部门协作机制。联合执法是指县级部门与乡镇(街道)组建临时执法队伍,共同行使执法权。如北京市“接诉即办”机制中,城管、市场监管等部门派员进驻街道,形成“街乡吹哨、部门报到”的联动模式。2024年北京市某街道通过联合执法解决占道经营难题。但该模式存在“临时化”缺陷:执法主体仍为县级部门,乡镇仅提供协助,易导致“看得见的管不了”,且跨部门协调成本较高,复杂案件常出现“踢皮球”现象。

(二) 现实困境与问题剖析

1) 合法性困境

当前行政执法权下沉缺乏统一立法框架,《行政处罚法》第24条虽原则性允许省级政府决定下沉行政处罚权,但未明确授权范围、程序及评估标准,导致地方实践差异显著。如河南省某县2023年将156项执法权下放乡镇时,因缺乏具体法律指引,23项涉及市场监管的职权被法院认定“超越法定权限”,相关处罚决定被撤销。此外,地方试点规范性不足,部分省份通过“红头文件”而非地方性法规授权下沉,如某中部省份以政府办公厅文件形式将环保执法权委托给乡镇,违反《行政处罚法》第20条“委托必须有法律、法规、规章依据”的强制性规定,埋下合法性隐患。

权力转移过程中,公众参与、专家论证等程序机制普遍缺失。2024年某西部省份在下沉300项城管执法权时,未公开征求行政相对人意见,导致餐饮行业从业者对“店外经营处罚”规定强烈反弹,引发群体信访。合法性审查机制亦形同虚设,多数地方仅由司法行政部门进行形式审查,未实质评估下沉职权的法律冲突。如某省将自然资源部门的“宅基地违建拆除权”下放乡镇时,未审查《土地管理法》第83条关于“强制执行权由县级政府行使”的规定,导致乡镇作出的拆除决定因主体不适格被法院判决无效。

2) 机制性障碍

“权力下放而资源不配套”成为普遍难题。江苏省2024年调研显示,下沉至乡镇的执法权中,67%的事项需要专业设备支撑,但仅31%的乡镇配备执法记录仪、无人机等装备;某经济欠发达县将市场监管权下放街道后,未增加编制,导致5名执法人员需承担原20人的工作量,人均周办案量达12件,超合理负荷2倍。经费保障的“断崖式下降”更凸显矛盾:某县级部门下放执法权后,将相应经费截留40%,理由是“基层执法成本更低”,实则导致乡镇执法车辆年检修率不足50%,应急案件响应延迟现象频发³。

跨部门执法衔接机制存在“断链”。生态环境领域中,乡镇发现企业排污超标后,需先报县级生态环境局核实,再协调综合执法局处罚,平均耗时22个工作日,而《行政处罚法》要求的立案期限仅7日。市场监管领域更显突出,某街道反映,查处无照经营时,需同步对接市场监管、卫健、消防等6个部门,因“谁审批谁监管”原则模糊,曾出现3起案件各部门均认定“不归自己管”的推诿现象。2024年某省应急管理厅下放的56项执法权中,有19项因部门数据壁垒无法获取企业安全生产台账,导致基层“看得见却查不了”⁴。

4. 行政执法权下沉的案例比较与经验分析

(一) 国内经典案例比较

上海以地方立法为核心推动执法权下沉,2021年修订《上海市街道办事处条例》,明确街道作为执法主体,首批下放400余项执法事项,形成“立法授权+清单管理”的刚性框架。如浦东新区宣桥镇通过“两张清单”机制推进违法用地整治,市区联动督导下整改消除率。该模式的核心优势在于通过省级

³ 《江苏省乡镇执法权下放调研报告(2024年)》(江苏省司法厅官方调研)。

⁴ 司法部法治调研局。全国基层综合行政执法衔接效能评估报告(2024年)[R]。北京:司法部,2024:27。

立法明确权责边界，使下沉职权具备“法无授权不可为”的合法性，但对经济欠发达地区而言，较高的制度建设成本可能限制其复制性。

（二）经验启示

从地方实践看，行政执法权下沉需把握三重逻辑：一是法律授权的明确性是前提，以上海立法授权模式为鉴，应通过统一立法或省级条例明晰下沉范围与程序，杜绝“红头文件授权”的合法性隐患；二是权责清单制度是关键，借鉴江苏“动态清单管理”经验，以权责清单厘清权限边界，配套“权随责走、费随事转”机制，避免资源脱节；三是技术赋能与队伍建设是保障，需构建跨部门执法数据平台(如浙江“浙政钉·执法”)，同步强化基层人员法律培训与专业资质管理，破解“接不住”的能力瓶颈。三者形成制度合力，方能实现权力下沉的法治效能与治理效能统一。

5. 行政执法权下沉的优化路径：基于法治政府建设的视角

（一）构建权责统一机制

以“负面清单+动态调整”为核心构建权力筛选机制，明确“禁止下沉事项”与“可下沉事项”边界。禁止下沉事项应包括专业性极强的执法权(如知识产权专利侵权认定)、需县级以上主体行使的强制性权力(如《土地管理法》规定的宅基地违建强制执行权)，以及跨区域协调事项。可下沉事项采用“需求导向型”清单管理，如广东省通过基层执法需求调研，将占道经营处罚、农村生活垃圾管理等高频事项纳入首批下沉清单，避免“一刀切”下放。动态调整机制需建立年度评估制度，参考江苏省“履职评估-效能分析-事项退出”流程，对基层承接困难的职权及时收回或优化，2024年江苏某县即因乡镇专业设备不足，将12项环境监测类职权退回县级部门。

建立与权力下沉同步的人员编制、经费保障与技术支撑体系。人员配置方面，推行“编制跟着权力走”，如浙江省在下沉277项执法权时，同步为乡镇增加10%的行政编制，并明确执法人员占比不低于60%；经费保障落实“费随事转”，要求县级部门按下沉事项的年均执法成本划转经费，广东佛山市南海区狮山镇承接234项职权后，获得县级专项经费补贴每年800万元。技术赋能需构建跨部门数据共享平台，参照北京“执法城管通”App，实现基层执法人员实时调取市场监管、规划建设等部门数据，破解“信息孤岛”问题。

区分执法过错与改革风险，构建“尽职免责、失职追责”的弹性机制。对因法律授权模糊、政策调整等客观原因导致的执法偏差，经合法性审查后可减免责任；对未履行法定程序、滥用职权等主观过错，严格追责。机制设计可参考浙江省“三张清单”制度(权力清单、责任清单、容错清单)，明确6类容错情形(如先行先试出现偏差、因政策调整导致失误等)，并配套申诉救济程序。同时，将容错机制与执法绩效考核挂钩，避免基层因担心问责而消极执法，2024年广东某镇通过容错机制免除3起农村违建处置中的程序瑕疵责任，释放了基层改革活力。这一机制通过清单明确“放什么”，以资源配置解决“接得住”，用容错机制保障“敢作为”，形成权力下沉的全链条制度支撑。

（二）强化基层执法能力建设

资格准入方面，推行“法律知识+实操技能”双认证制度，参考浙江省《行政执法人员资格管理办法》，要求基层执法人员必须通过行政法学、执法程序等科目考试。定期培训实行“分层分类”模式：省级层面开展新法解读与执法规范轮训(如《行政处罚法》应用专题)，市级组织跨区域案例研讨(如违建处置标准化流程)，县级侧重现场执法模拟(如证据固定、文书制作实训)。

以数据共享为核心构建基层执法数字化平台，破解“信息孤岛”困境。省级层面整合市场监管、生态环境等部门数据接口，开发适用于乡镇的轻量化执法终端，如浙江省“浙政钉·执法”平台集成23类执法模块，基层人员可实时调取企业信用、土地规划等数据。北京市“执法协同平台”实现12345热线、

网格巡查数据互通，自动识别占道经营、违建等高频问题并推送处置指令。中西部地区可推广“低成本数字化”方案，如四川青神县利用微信小程序建立“执法日志”系统，实现简易案件现场录入与流转，解决设备短缺难题。数据安全方面，建立分级授权机制，防止基层越权查询敏感信息。

引入社会力量弥补基层执法资源不足。法律顾问制度实现全覆盖，提供案件合法性审查、复议应诉代理等服务。乡规民约辅助执法方面，浙江桐乡市将“门前三包”纳入村规民约。社会组织参与执法监督，江苏某县邀请乡贤、企业代表组成“执法观察员”队伍，对环保执法等事项进行全程监督，提升执法透明度。此外，推行“执法志愿者”制度，吸纳退休法官、大学生等参与法律宣传，缓解基层人手压力。

6. 结语

行政执法权下沉作为基层治理现代化的关键环节，其改革成效直接关系法治政府建设的深度与广度。从法理逻辑看，下沉改革需在宪法框架下平衡中央与地方事权划分，以行政法学的权责统一、法律保留原则为基准，破解权力配置的合法性与合理性难题；从实践路径看，各地探索表明，唯有通过“法律授权明确化、清单管理精准化、资源配置同步化”的系统改革，才能突破“一放就乱、一收就死”的治理困局。当前改革的核心在于将分散的地方经验上升为制度规范，在赋予基层执法权的同时，同步构建权责利统一的保障机制。展望未来，数字化时代的执法权下沉需进一步融合智慧治理技术，推动基层执法从“物理整合”向“化学反应”升级，最终实现法治逻辑与治理效能的有机统一，为国家治理体系现代化提供坚实的基层法治支撑。

参考文献

- [1] 陈明辉. 何以千差万别: 关于行政执法权下放的观察与反思[J]. 理论与改革, 2024(4): 84-100+176.
- [2] 陈念平. 破解“一针穿千线”新矛盾——基层综合行政执法改革研究回顾与展望[J]. 党政研究, 2024(6): 66-81+126.
- [3] 张长东, 夏江浩. 国家建构视角下基层负担过重的结构性困境: 理论与个案分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科版), 2024, 63(1): 11-22.
- [4] 秦前红, 陈芳瑾. “行政处罚权交由”的规范阐释——基于《行政处罚法》第 24 条第 1 款之展开[J]. 法治研究, 2022(3): 55-65.
- [5] 刘连泰. 行政处罚中择一重罚规则的体系化阐释[J]. 法学研究, 2022, 44(1): 38-51.
- [6] 张敏纯, 邓顺萍. 环保垂改与综合执法改革的衔接困局及其消解[J]. 江西社会科学, 2022, 42(8): 141-149.