

【行政法学】

# 乡镇执法权的配置:现状与改革

陈柏峰

**【摘要】**提高基层执法成效的关键之一是科学合理配置乡镇执法权,这需要从实践中理解乡镇执法权运行的问题,汲取执法改革实验的经验和教训。当前,乡镇执法权的配置呈现出纵向“重心过高”,横向“分布过散”的特征,这导致乡镇执法权在运行中出现渗透力不强、综合性不足、乡镇政府“权小责大”等问题。为了应对乡镇执法中存在的问题,各地纷纷开展执法体制改革实验,其中既有值得推广的成功经验,又有不容忽视的不足。立足于执法实践和改革实践的经验,乡镇执法体制改革的重点应是合理“下放”执法权,强化综合执法部门的内部管理,适当减轻乡镇政府的“属地管理”责任。

**【关键词】**乡镇执法;基层执法;执法权;执法体制改革

**【作者简介】**陈柏峰,男,中南财经政法大学法学院教授、博士生导师,教育部“长江学者”奖励计划青年学者(湖北 武汉 430073)。

**【原文出处】**《求索》(长沙),2020.1.95~105

**【基金项目】**国家社科基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”(项目编号:16ZDA062)。

## 一、引言

推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标之一,依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。与国家治理体系和治理能力现代化的目标相比,基层法治建设还存在许多不适应、不匹配、不完善之处。在乡镇执法领域,执法权的配置与运行问题尤为突出,既有的制度设计并不能合理分配执法权,致使乡镇执法面临诸多困难。国家治理能力与治理体系现代化需要高水平的基层执法,重新配置乡镇执法权非常必要。乡镇执法权的配置是一个实践性较强的问题,深入了解乡镇的执法经验,是讨论“乡镇执法权配置”的重要前提。过去数年来,笔者及所属的研究团队一直致力于执法的经验研究,在全国多个地区的乡镇、街道调研执法问题。在此基础上,形成了理解乡镇执法的三种进路:

第一,国家治理视角下的乡镇执法。乡镇执法是国家治理体系的重要组成部分,是国家治理能力末梢,乡镇执法的效度是国家治理能力的表征。当前,特定领域内的国家能力不足<sup>①</sup>、基层政府治理能力匮乏<sup>②</sup>,是执法频繁陷入困境的重要原因。在此情况下,基层执法部门只能通过议价、暴力再生产等方式开展执法,形成了充满策略行为和暴力契机的基层秩序<sup>③</sup>。强化国家治理能力以化解执法困境,既需要规范体系的建立和推行,又需要执法部门的组织建设和有效运转。

第二,乡镇执法的模式与机制研究。乡镇执法受到基层社会和执法体制的深刻影响,紧扣基层社会特点、符合政府运行规律的执法模式,有助于法律的实施。基层社会的复杂利益矛盾、多元利益诉求能够影响执法者的行为选择<sup>④</sup>,调节利益冲突、重塑利益格局成了执法的重要目标<sup>⑤</sup>。强调

基层执法的群众工作属性,重视执法的政治功能和社会治理功能,遵循“执法吸纳政治”的逻辑<sup>⑥</sup>,有助于执法者优化法律实效、平衡多元利益。科层体制是执法得以开展的组织基础,但其保守、僵化的弊端制约了执法成效,实践中,“党政体制”能够有效克服合作难、动员难的问题<sup>⑦</sup>;执法的“双轨制”模式有助于执法者理顺“法治”和“治理”之间的关系;而被广泛采用的专项行动不仅能有效提升执法能力,而且还弥补了常规执法机制的不足<sup>⑧</sup>,并且逐步具备了正规化、规范化和制度化的特征。

第三,“嵌入”乡村社会的乡镇执法。法律的实践受制于社会性质、社会结构、行动者等因素,系统考察乡村各种社会因素对于执法的约束,可以明晰执法工作在当下面临的挑战,发现可资完善执法的契机。例如,执法者与执法对象的互动模式受到乡土空间特性的影响,乡村社会关系能够形塑基层执法的实践形态,整合社会力量参与、寻求合作治理有助于基层执法工作的调试与完善,等等。

本文在一定程度上是上述研究的继续。文章的重心在于从制度上思考乡镇执法权的配置,以

更有利于乡镇执法。乡镇是典型的基层社会,是国家法律实施的“一线阵地”,思考乡镇执法权的配置,就需要充分了解基层执法实践,理解乡镇执法权的配置面临的问题,汲取相关执法权运行改革实验的经验教训,从而最终科学地配置乡镇执法权。本文写作的田野材料和经验感受来源于笔者及其团队的实地调研。2014年至今,我们对基层执法问题抱有深刻的学术关切,调研足迹遍布滇、渝、鄂、豫、苏、鲁等多省。通过与乡镇干部、执法人员、执法对象、普通居民和村民等的质性访谈,我们掌握了大量的执法素材,积累了相关经验感受。本文在此基础上展开写作。

## 二、乡镇执法权配置的现状

从当前的制度设计和基层执法的实践来看,普遍存在于乡镇基层的执法事务大致上可以区分为:公共安全管理类事务、人口环境资源监管类事务和乡村市场监管类事务。相应执法机构主要有三类:乡镇政府、县级政府部门、县级政府部门的基层站所。不同类型事务的执法权分配情况如下:

在公共安全管理领域的执法权配置当中,我国对大多数的执法权采取了县乡两级配置的模式

表1 公共安全管理类事务

执法权	执法主体	是否有派出机构	内部权限划分	负责具体执法业务的机构
安全生产执法权	县级安全生产管理部门	否	无	设在县级部门内的执法监察大队
道路安全执法权	交警大队	是	适用简易程序的违法行为由交警中队进行执法,适用一般程序的违法行为由交警大队负责执法	设在县级的交警大队;设在乡镇的交警中队
社会治安与消防执法权	县级公安行政管理部	是	县级部门负责警告以上和五百元以上罚款的治安处罚决定以及行政拘留;派出机构有权作出警告和五百元以下罚款	县级公安局;乡镇的公安派出所
水政执法权	县级水利行政管理部	是	县级部门能够作出执法决定;派出机构能够开展监督检查工作,但是不能独立作出执法决定	设在县级部门内的水政监察大队

式。县级执法部门是主要的执法主体,拥有更高的执法权限和决策能力;而在乡镇一级,主要由县级部门在乡镇的派出机构进行执法,负责一些简单、常规化的事务,比如小额的罚款或日常的监督检查。此外,在乡镇的派出机构虽然有执法权限,但往往不能够做出权限较高的执法决定。这样,公共安全管理类事务的执法权就呈现出了明显的“层级配置”及“查处分离”的特征。

在人口环境资源监管领域的执法权配置当中,大多数执法权集中在县级,乡镇只在计生、城镇规划等领域拥有部分执法权,覆盖面小,同时执法权限也比较低。而在其他执法领域,虽然乡镇层面没有太多的执法权,乡镇部门却担负着大量与执法、监管相关的工作,比如林业行政执法当中,林业站要负责日常的林业监督;殡葬行政执法当中,乡镇民政办要负责政策的积极落实等。这样,在人口环境资源监管领域,乡镇既担负着大量的工作,却只拥有很少的执法权限,执法权呈现出“层级配置”和“重心较高”的特征。

在乡村市场监督管理领域的执法权配置当中(见下页表3),绝大多数的执法权集中在县级,由各部门的行政执法大队负责。这一领域的事务关系到人民群众的衣食住行、吃穿用度,同时诸如医疗卫生、质量技术监督等事务又具有极强的专业性,这就要求该领域的执法工作一方面要贴近基层,另一方面又要能够应对专业问题,对执法权配置与运行的要求较高。但就当前而言,该领域的执法权集中在县级,同时又分散在各个部门之间,很难形成合力来达到较好的执法效果。因此,上述领域是综合执法改革的主要“试验田”。

根据执法权在上述三个领域的配置情况可知,我国乡镇执法权配置主要呈现出纵向上县乡两级分配,横向上多部门散布的结构。而在执法权配置的权重上,则表现出了纵向上“重心过高”,横向上“分布过散”的特征。这虽然能够让基层执法照顾到更多的领域、方便高层决策的做出,但容易生成不同执法领域之间的缝隙,不规则的事务无法有效纳入执法体系当中;同时,乡镇一级的权

表2

人口环境资源监管类事务

执法权	执法主体	是否有派出机构	内部权限划分	负责具体执法业务的机构
城镇、村镇规划执法权	乡镇政府	否	无	乡镇综合执法队
人口与计生执法权	乡镇政府	否	无	乡镇计生办
殡葬行政执法权	县级民政管理部门	否	无	设在县级部门内的殡葬执法大队
国土行政执法权	县级国土资源行政管理部门	是	县级部门能够作出执法决定;派出机构能够开展监督检查工作,但是不能独立作出执法决定	设在县级部门内的国土执法监察大队
林业行政执法权	县级林业行政管理部门	是	县级部门能够作出执法决定;派出机构能够开展监督检查工作,但是不能独立作出执法决定	设在县级部门内的林政稽查大队
环境行政执法权	县级环保行政管理部门	否	无	设在县级部门内的环境监察大队

表3

乡村市场监管类事务

执法权	执法主体	是否有派出机构	内部权限划分	负责具体执法业务的机构
医疗卫生监管执法权	县级卫生行政管理部门	否	无	设在县级部门内的执法局
食品药品监管执法权	县级市场监督管理部门	是	县级部门能够作出执法决定;派出机构能够开展监督检查工作,但是不能独立作出执法决定	设在县级部门内的市场监督管理执法大队
农资监管执法权	县级农业行政管理部门	否	无	设在县级部门内的农业综合执法大队
动植物检验检疫监管执法权	县级农业行政管理部门	否	无	设在县级部门内的农业综合执法大队
质量技术监督执法权	县级市场监督管理部门	是	县级部门能够作出执法决定;派出机构能够开展监督检查工作,但是不能独立作出执法决定	设在县级部门内的市场监督管理执法大队

力配置远远跟不上需求,从而为乡镇执法实践中出现的各种不足与问题提供了“温床”。

### 三、乡镇执法权运行的主要问题

#### (一)执法缺乏渗透力

执法缺乏向基层社会渗透的能力,基层社会仍旧存有法律“留白”。如果法律不能在基层社会得到落实,法治将成为空谈。然而,基层社会存在着法律触及不到的角落,基层的群众、社会组织并不能完全遵守法律。换言之,当前的执法工作缺乏渗透能力,执法权不能有效地“贯穿”社会。执法缺乏渗透力的原因是多方面的,其中既有制度层面的因素,又有社会层面的因素。

第一,执法主体“以县为主”,执法难以及时有效地深入基层社会。从执法权的既有配置来看,多数的执法权配置在县级政府部门。县级政府部门有其基层组织,在“县局机关—派出机构”的体制中,设立在乡镇的站所、分局是执法的“窗口”,是执法的“一线”,但是机构设立在乡镇,并不代表着国家权力就能深入基层。从治理单元的角度来看,我国存在着县、乡、村治理单元和将三者串联起来的国家治理基本体制框架。派出机构通常设

立在乡镇政府驻地,执法行为能够辐射到城镇及其周边,但是难以完全深入到所有的村庄层面。另一方面,“查处分离”的权限分配方式极大地束缚了派出机构的行动。县级政府部门享有执法主体资格,但是不具备信息优势;派出机构直面执法事务,了解基层群众在特定领域内的法治需求,却不能及时做出回应,何时执法、如何开展执法,均受到县局机关的管理。总结而言,执法主体“以县为主”,较高的执法层级影响了执法权向基层社会的渗透。

第二,执法资源集中在县级政府部门,派出机构缺乏相应的执法资源。城镇、村庄、集镇等人口集聚区是人民群众生产生活的主要场所,该类地区容纳了高密度的社会关系和高频次的经济往来,因而是执法的主要区域。此外,有不少法律需要在人口集聚区之外得到执行,其中的典型是自然资源管理类法律。自然资源广泛分布在人群集聚较少的地区,针对自然资源的违法行为很难被及时发现,违法事实一旦形成,往往就会给自然资源的保护带来难以估计的困难。当前,现代技术的大量运用虽然提升了执法部门发现违法事实的

效率,但是其对于执法的帮助依旧有限,例如,遥感技术被广泛运用于森林火灾的监测当中,通过技术手段,执法部门能够及时掌握火情,但是从防火的角度来看,遥感技术的作用不大,野外用火的监管工作依旧需要基层执法部门的不断巡查,然而,由于乡镇基层的执法资源有限,巡查的频次和范围受到限制。类似的困难在国土资源监管等领域同样存在。执法资源在县乡两级的不合理分配,反映了当前的制度设计在执法资源配置方面的局限。自然资源监管由县级政府部门负责,过多的人、财、物集中在县级层面,派出机构缺乏必要的资源支持,其执法能力因此受到限制。

第三,乡镇政府同基层社会的关系日渐疏离,致使执法工作缺乏乡土资源。作为最基层的政权,乡镇政府不仅要代表国家对基层社会进行组织领导,还要解决基层群众在生产生活中遇到的实际问题,并将群众的呼声和诉求反映给上级政府。乡镇与村庄之间的紧密联系,让国家权力获得了深入基层的渠道,以此为基础,非正式权威、情面、亲缘关系等乡土资源进入国家权力的视野,乡镇执法获得了更多的依仗。例如,在计划生育执法最为严苛的20世纪90年代初,亲属邻里间的连带责任模式大行其道,来自乡土社会的计生“积极分子”成为计划生育执法的重要助力。事实上,不只是乡镇政府自身的执法事务,不少县级政府部门的执法,都需要“借用”乡镇政府所享有的乡土资源。乡镇政府的强渗透力立足于国家和农民的紧密联系,但随着这一关系的变迁,乡镇政府原本所具有的强渗透力有所弱化。农村税费改革后,国家与农民的关系由“汲取型”转变为“服务型”,乡镇政府和农民脱离了旧有联系,国家政权也日渐“悬浮”在农村之上<sup>⑨</sup>。国家与农民关系的转变,弱化了乡镇政府与基层社会的联系,乡镇政府可以利用的资源日渐减少,执法的渗透能力也在逐渐降低。

执法缺乏渗透能力,提高了国家贯彻其意志

的难度。在执法领域,国家能力表现在两个方面,一是国家对社会需求的回应,二是国家对社会变革的推动。乡镇执法作为输出国家意志的“窗口”,如果无法深入到基层社会,那回应社会需求、推动社会变革就无从谈起。从执法权配置的角度来看,层级过高的权力配置影响了执法向基层的深入,可能削弱国家同社会互动的强度。赋予乡镇执法部门以必要的执法权,是国家掌握基层动态、回应基层需求,进而推动社会变革的重要前提。

### (二) 执法缺乏综合性

执法工作缺乏综合性,执法部门在常规的执法活动中容易陷入“孤立无援”的境地。综合性不足是一个普遍存在的问题,常见于城市管理、农业执法、市场监管、安全生产、环境保护等领域,本人及团队对此有具体调研体会。在文化执法领域也是如此<sup>⑩</sup>。行政职能部门虽然从事专业对口的管理工作,但是它们所掌握的执法权只能涉及执法任务的一部分,或者一个环节,缺乏其他部门的配合,执法的成效有限。乡镇政府负责乡镇的全面工作,但是如果没有县级政府部门参与,只依靠乡镇政府本身,也难以开展治理。可以说,无论是乡镇政府,还是县级的政府部门,在执法中都需要配合与协助。然而,两方面的原因加大了部门合作的难度,弱化了执法的综合性。

第一,法律对于生活系统的分类过于简化,难以反映生活系统的综合性与复杂性。法律是一套解决问题的分类体系,立法者依照其心目中的理想秩序,通过立法对法律部门、社会关系、法律主体、管辖范围等进行了划分,这套分类体系具有理性建构的特征,是精英知识的产物,其目的在于使复杂的世界变得可预期和把握<sup>⑪</sup>。然而,立法者的知识结构存在局限,他们并不能完全洞悉社会生活的复杂性和多样性,致使法律对生活系统的分类过于简化。乡镇层面的执法“深嵌”在复杂的生活系统中,单纯地依照法律对执法任务进行简单

理解,无助于法律的实施。事实上,“社会领域的问题很多是综合性的,是多种不同性质法律问题的交汇,以传统部门法为基础的法学理论和法律架构,已不能适应对很多社会问题的认识和治理”<sup>②</sup>。例如,畜禽养殖是农村的主要污染源,只依靠环保部门,很难对其进行治理。相比较之下,其余部门的行政手段更为有效,比如国土部门通过设施农用地审批和国土执法,能够控制养殖设施的规模;畜牧部门减少对养殖户的政策补贴,可以抑制养殖户的投资冲动,等等。依据现行规定,养殖污染属于环境事务,由环保部门统一监督管理<sup>③</sup>,但是治理的关键却在国土、畜牧等部门,这就意味着,养殖污染不是单纯的环境问题,它是土地、农业、环境等多领域交织的产物。缺乏部门合作与综合性的行政措施,污染很难得到治理。从调研经验不难发现,法律虽然明确了执法权的归属,但是执法任务本身却是性质模糊的、不规则的,僵化地依照法律所确定的分类体系去“裁剪”执法任务,不仅容易造成认识上的偏差,而且还无助于问题的解决。因此,综合性的思维和手段对于执法而言尤为重要。

第二,科层体制内部存在部门“壁垒”。现代国家通过科层制来治理社会,科层制所具有的分工结构,能够让不断发展、变化的公共事务得到高效、专业的处理;然而,刚性的分工结构让执法部门之间产生了“壁垒”,加大了部门合作的难度。首先,执法部门具有不同的目标,在常规的执法当中,部门之间难以就特定的任务形成共同目标。机构之间的有效合作,互相配合是提升执法综合性的重要方式,绝大多数的执法活动需要部门合作,但是在科层制的分工结构中,执法目标是分散的,较难形成整体。整体任务观念的缺失,增加了执法部门协调、配合的难度。举个简单的例子,针对烟花爆竹的监管采用“分段管理”的方式:生产环节由安监部门执法,运输环节由公安部门执法,销售环节则由市场监管部门执法(市场监管体制

未实行“三合一”的地区,烟花爆竹的质量由质监部门执法)。“分段管理”能够保障各监管环节所需要的专业性,但是“段”与“段”之间很难步调一致。安监、公安、市场监管等部门都享有多项执法权,监管烟花爆竹只是众多执法任务中的一项,甚至不是重点任务,因此这些执法部门很难将注意力和执法资源同时集中到烟花爆竹的监管中。“分段管理”在实践中容易变成“各行其是”,各部门自主执法、缺乏配合,监管较难同时覆盖烟花爆竹的整条“产业链”,监管的效果也因此受到影响。

其次,执法部门之间的“壁垒”强化了部门的“领地”意识,进一步加大了执法合作的难度。从部门的行政级别来看,乡镇政府与县级政府部门之间、县级政府部门与县级政府部门之间是平级关系;从部门领导的职级来看,除了少数人事高配的部门外,乡镇政府、县级政府部门的领导也是平级关系。平级关系意味着执法部门之间不存在“命令—服从”的互动模式,部门之间难以自发地形成联合。另一方面,执法需要投入资源,并且要承担相应的法律责任,其背后还包含了执法部门对政绩,甚至是部门成员利益的预期。涉及利益的获得与风险的承担,执法部门就不会积极主动地去参与其他领域的执法,也不会轻易允许其他部门介入到自己的业务领域。

法律和科层体制虽然降低了国家治理社会的难度,但是它们在运行过程中产生了不容忽视的弊端,在执法领域,对既有制度进行调试,适度集中执法权有助于提高执法的综合性。执法部门之间的“合作难”普遍存在,地方政府不得不通过专项行动、联合执法来适应社会治理的需求。然而,前述具有“运动式”特征的模式带来了“执法摇摆”的意外后果:执法能够应对“集中”“冒头”的典型问题,却难以应对日常的轻微违法,“摇摆不定”的执法效果可能会阻滞执法威慑力的持续输出,降低基层群众、社会组织对法律规范的重视程度。集中执法权的目的在于提升执法的综合性,破解

执法中普遍存在的“孤岛”困局,以集中执法权为“抓手”,分散在各部门的执法资源能够得到整合,多部门之间的协调关系能够转变为单一部门内的命令关系,有助于提升常规执法的效度,降低执法部门对于“运动式”执法模式的依赖。

### (三)乡镇政府“权小责大”

乡镇政府承担了较重的责任,但相对缺乏足够的执法权来履行责任。乡镇政府在治理实践中负有“属地管理”的责任,也就是说,乡镇政府需要对其辖区内的事务负总责。然而,现行的执法权配置状况并不能够为“属地管理”责任的落实提供保障,除了规划、人口计生等少数领域之外,乡镇政府很多时候面临着“有责任、无权力”的尴尬处境。为了能够尽可能地履行责任,乡镇政府需要发挥主观能动性来实现执法权“缺失”领域的治理,由此产生了三方面的后果。

一方面,乡镇政府对策略行为形成路径依赖,大量非正式、非规范的治理技术被运用到实践中。例如“综治维稳”工作,相关的执法行为表现出“强治理性、低法律性和强协作性”的特点<sup>⑤</sup>，“包保责任”、情感治理、人情面子,甚至暴力手段充斥其间,这无疑淡化了执法本应具有的法治色彩。另一方面,选择性执法进一步被强化。一些考评问责方式迫使乡镇政府在执法中区分“一线法律”和“二线法律”<sup>⑥</sup>,生产安全、食品安全等容易被问责的“一线法律”得到优先执行,不被上级政府所重视的“二线法律”则难以得到乡镇政府的青睐,其执行容易流于形式。再一方面,村级组织承担了不必要的治理负担,村民自治的空间受到挤压。“上面千条线,下面一根针”是村级组织日常工作的真实写照,乡镇政府所承担的繁冗事务下行至乡村和社区,无论是执法中的协助,还是文书台账的制作,都占用了村社干部的大量精力,村级组织行政化、村社干部官僚化的倾向进一步加深。从调研的情况来看,村级组织几乎已经成为乡镇政府的“附庸”,其工作重点在于协助乡镇行政,而

非组织村民开展自治。

乡镇政府“权小责大”的现象,源于压力型体制。压力型体制是乡镇政府“权小责大”的基础。在压力型体制中,自上而下的政治压力和行政压力确保了国家意志能够得到贯彻,指标化的任务分配方式和物质化的评价机制成了政府执行法律 and 政策的惯常手段。在执法实践中,分配任务往往是硬性的,而是否能够完成,采取何种手段完成,耗费何种资源去完成,分配任务的机构常常不管,它们只需要对下级的执法结果进行考核,并实施奖惩即可。换言之,压力型体制是一种“重结果、轻过程”的工作机制,“摆平理顺就是本事”的实用主义思维贯穿了法律和政策的执行过程。从这一角度来看,乡镇政府“权大责小”的现象就具备了不同的意义:对于乡镇政府而言,“权小责大”意味着压力和负担,但是对于上级政府而言,乡镇政府“权小责大”有助于解决问题、完成任务。

法治是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志,然而,在既有制度中,乡镇政府的执法并非完全“有法可依”,其所承担的责任过多,政府运行的负担较大,这与国家治理所要求的法治方向不完全相符。重新配置执法权、平衡乡镇政府的权力和责任,有助于乡镇政府的法治建设和基层社会治理的法治化。

## 四、改革实验的经验与不足

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下文称《决定》),《决定》提出了整合执法主体、相对集中执法权、推进综合执法、减少行政执法层级的要求,纵向上的权力“下放”和横向上的权力集中成了未来执法体制改革的主要方向。事实上,在顶层设计出台之前,不少地方就针对乡镇执法所暴露出的问题进行改革,其中既有可供借鉴和推广的宝贵经验,又有值得反思和重视的不足。

### (一)改革实验中的有益经验

第一,“放权”于乡镇政府,能够有效地提升乡

镇政府的治理能力。通过权力委托的方式将权力“下放”给乡镇,是提升乡镇执法能力的重要举措。以我们调研的鄂中新镇为例,依托于“经济发达镇行政管理体制改革试点”的政策优势,当地县政府向新镇“下放”了45项社会经济管理权限,其中有20项权限通过委托的形式由县级政府部门“下放”到乡镇政府,内容涉及安全生产监管、市政建设、环境保护等多个领域的执法。当地“下放”的是“社会经济管理权限”,其中包括了审批权和执法权,这就意味着当地的体制改革秉承了“谁审批、谁监管”的权力运行原则。大量权限的“下放”让乡镇政府能够更为便捷地回应基层社会的需求,例如生猪屠宰厂(场)设置审定的权限由乡镇政府享有,基层群众可以不用到县级部门申请,即可在乡镇办理,相对应的,乡镇获得了规制屠宰场地的执法权,在农村常见的乱屠宰、随地屠宰等问题,有了切实可行的治理依据。可以说,“放权”于乡镇政府,既能够方便群众生活,又有利于乡镇的治理。

第二,将“边缘权力”集中到乡镇政府,能够促进城市管理领域的执法水平。城市管理领域存在着大量的“边缘权力”,法律虽然对这些权力的归属作出了规定,但是由于执法内容琐碎复杂、缺乏“寻租”空间,因而很少被执法部门行使。例如环保部门对于噪声污染、烧烤油烟污染的执法权,等等。将“边缘权力”集中委托给乡镇政府,能够使分散、琐碎的权力有效运行起来。在我们所调研的苏南湖镇,城管部门就集中了七项“边缘权力”,分别是:市容整顿的执法权;市政管理的执法权;规划执法权;园林、绿化监督执法权;针对无证无照商贩的执法权;违法乱倒工业、生活垃圾、烧烤摊油污以及噪声污染的执法权;违章停车的执法权。这些权力中,除了市容整顿之外,其余的执法权均来自县级政府部门的委托,委托部门包括了住建、工商、环境和公安部门。

“边缘权力”集中到乡镇政府之后,产生了两

方面的积极后果。一方面,社会需求得到回应。“边缘权力”在原有部门不被重视,但是却同基层群众的生产生活息息相关,这些权力集中到乡镇政府之后,其运行有了统一的组织基础,相应的工作也能得到顺利开展。另一方面,“边缘权力”的工作内容基本上都是典型的“街头执法”,执法不仅受到特定诉求的推动,还受到社会压力的挤压,工作难度大,执法风险高,是社会矛盾的多发场域。乡镇政府集中专门队伍开展执法,有助于锻炼执法队伍。

## (二)改革实验中的不足

第一,“放权”不到位的现象普遍存在。执法权委托是县级政府部门“放权”的常用手段,采用委托的方式来“放权”,既能够实现权力的转移,又能够不触及现有法律法规关于执法主体的规定。然而,实践中执法权委托的效果有限,这在县级政府部门和派出机构的委托关系中尤为明显。县级政府部门将执法权,或者部分执法权委托给分局、站所,从表面上来看,分局、站所获得了执法权,“查处分离”的弊端能够得到治理,但事实上,派出机构行使权力仍然受到制约。

一方面,主体不适格制约了派出机构的执法。派出机构接受委托开展执法,其执法决定需要以县级政府部门的的名义作出,相应的法律后果也要由县级政府部门承担,这在事实上造成了权力行使主体同责任承担主体的分离:执法权由派驻乡镇的站所、分局行使,但是责任却由整个县局来承担。县级政府部门可能会出于规避不利后果的目的,而限制派出机构的行动。县级政府部门只需要通过内部管理行为,就可以对派出机构的执法作出影响,被委托的执法权实际上仍然掌控在县级政府部门的手中。

另一方面,执法资源制约了派出机构的行动。派出机构的人员、经费都依赖于县级政府部门的输入,而执法权委托很少涉及资源问题,这从物质层面限制了派出机构的行动能力。从财政的

角度来看,派出机构的工作预算来源于县级政府部门的拨款,包括人员薪资待遇、部门运行经费,以及必要的执法经费,除了上级拨款,派出机构再无筹资渠道。从人员的角度来看,无论是公务员、还是行政事业人员,抑或是通过合同聘用的辅助人员,派出机构都无权自行组织、任用执法人员。“缺钱”“缺人”是派出机构普遍存在的问题,随着基层社会的不断发展,执法任务的规模和体量也日益增加,这进一步降低了派出机构的执法能力。

县级政府部门通过执法权委托的方式来“放权”,并不能够让其派出机构获得执法主体的资格,也不会让派出机构的执法资源实现增量,站所和分局依旧只能“查”,不能“处”,“查处分离”并没有随着执法权委托的采用而有所改变,执法的重心仍旧在县级,而非乡镇。

第二,“放权”意外地强化了“属地管理”责任,增加了乡镇政府的负担。县级政府部门无论将执法权委托给派出机构,还是委托给乡镇政府,都会在不同程度上增加乡镇政府的负担。派出机构缺乏足够的执法资源来运行被“下放”的权力,寻求乡镇政府的帮助成了派出机构开展执法的主要策略。例如,我们调研的滇中散镇,林业站享有执法权,但是全站只有三名工作人员,难以对其辖区内的十万亩山林进行监管,寻求乡镇政府的支持,成了林业站为数不多的选择。和站所、分局相比,乡镇政府在执法资源上具有优势地位,特别是在人员组织方面,乡镇不仅可以灵活调用工作人员,还能够组织村社干部参与到工作中。基于此,林业站不得不“借用”乡镇政府的各种资源来开展森林防火、林木保护、野生动物保护等本职工作。

资源方面的优势,是派出机构对乡镇政府形成依赖的重要原因,如果这种优势得到进一步强化,那派出机构就会越发依赖乡镇政府。鄂中新镇的“试点”既有成效,但也出现了负担过重的问题。为了能够让乡镇政府顺利行使执法权,新镇组建了一支人员规模为15人的城管队伍。城管

队伍提升了乡镇政府的执法能力,在完成本职工作之余,该执法队还经常性地参与到乡镇政府的其余工作当中。与乡镇政府相比,县级政府部门的派出机构在行动能力上有着明显的不足,例如新镇国土所就很难对其辖区内的违法用地行为作出处理。通常情况下,国土所需要将违法信息上报到县国土局,再由国土局会同乡镇开展执法。从形式上来看,处理土地违法行为适用的法律、采取的措施均归属于国土部门,但事实上,乡镇政府所具有的威慑力,以及可动用的资源,才是国土执法得以成功的关键,而这些因素在案件的卷宗、台账里很难得到反映。这在当地是一个具有共性的问题,县级政府部门、派出机构的执法能够收获成效,乡镇政府是“隐秘”的关键因素。

多数情况下,乡镇政府都会应派出机构的请求予以协助,这是因为“属地管理”责任要求乡镇政府要对其辖区内的事务负总责,其中就包括了政府部门及其派出机构所负责的治理事务。乡镇政府如果不对其他部门的执法事务进行“兜底”,那它将有可能面对来自上级的问责,以及来自基层社会的治理风险。县级政府部门向乡镇“放权”,有着良好的出发点和政策预期,但是并没有充分考虑到执法资源对于执法权的重要意义,因此具备了资源优势的乡镇政府“被迫”成了基层治理的核心与主力。换言之,乡镇政府“替代”县级政府部门的派出机构完成了大量本应由派出机构完成的任务。

第三,新组建的综合执法部门缺乏内部整合。目前的综合执法体制改革过于注重机构合并与人员加总,新组建部门的内部运行未受重视。一方面,执法人员的专业技能更新不够,新组建部门的战斗力受到影响。专业的执法活动,通常以“彻底的专业训练为前提”<sup>⑥</sup>,执法人员需要经历系统的技能培训和长期的经验积累。换言之,长期从事执法工作的基层人员是其工作领域内的“专家”,他们不仅熟悉自身的业务技能,而且还对执

法对象有深入的认识。综合执法体制改革改变了原有部门的人员配置,具备专业技能的执法人员需要进入陌生领域开展工作,如果他们不更新知识技能、不重新积累经验,那“专业化”将再次成为执法的障碍。以苏南湖镇为例,市场监督管理分局是当地重要的执法部门,在新组建的部门中,原工商部门的执法人员数量较多,其余两个部门的人员数量较少。这一人员结构能够有效维护市场秩序,但是难以应对质监工作。当地工业发达,特种设备数量较多,专业执法人员数量不足,让质监工作成为了市场监督管理分局的“短板”。在编制紧缺,难以招录新执法人员的情况下,市场监督管理分局只能依靠内部挖潜来强化执法能力。然而,坚固的专业壁垒是难以逾越的,原工商、食药监的人员很难快速上手质监工作,执法部门的“短板”在短期内很难得到补强。

另一方面,旧部门的人事格局、工作思路延续到新组建的部门中,新部门的管理难度增加。例如,鲁西北的沙镇,当地的市场监管在实行部门合并后,设市场监督管理中队来负责乡镇的日常工作,然而,原食药监、质监和工商的工作人员没有建立新的工作联系。他们仍旧凭着旧有的工作方式、方法进行执法,各自行使各自原有的职权,致使整支队伍很难步调一致。此外,执法人员对工商、食药监、质监等领域的执法任务缺乏整体性的考虑,在什么情况下应当合作、如何合作缺乏概念,遇到应当合作执行的任务,往往会出现配合过度,或配合不到位的情况,不能完全发挥出部门整体的优势,导致一支执法队伍看起来就是三支队伍。

综合执法体制改革不是简单地部门合并,权力、资源等要素在实现集中之后,需要进一步地调试与磨合,否则有可能形成部门内部的“孤岛现象”<sup>⑦</sup>。当前综合执法体制改革暴露出一些不足,即新组建部门的内部关系没有理顺,执法人员的专业技能需要进一步更新。如何攻克这一系列问

题,需要执法部门及其管理者在实践中进行更为深入地探索。

### 五、乡镇执法权配置的完善

当前的乡镇执法存在着渗透力不足、综合性不强、乡镇政府“权小责大”等问题,造成问题的原因是多方面的,既有制度层面的因素,还有社会层面的因素。为了应对前述问题所带来的治理弊端,国家需要有能力供给相应的制度,以制度化的方式来克服乡镇执法中存在的不足。近年来,各地纷纷开展了执法体制的改革,乡镇执法权的配置是其中的重点,对此,我们既要看到有益的经验,也要认识到其中的不足。从笔者调研的经验来看,完善执法权的配置,需要合理“下放”执法权,强化综合执法部门的内部管理,并且要适当减轻乡镇政府的负担。

第一,减少执法层级,合理“下放”执法权。从改革实验的经验不难发现,减少执法层级确有必要,但是不能盲目地改革,应充分考虑乡镇的部门是否有能力承接权力。乡镇政府在国家治理当中具有重要地位,其本身也在一定程度上具备回应基层诉求的能力,因而,适当地“放权”于乡镇政府,有助于提升执法的成效。由于乡镇政府具备相对充足的执法资源,同基层组织又有密切的联系,因此,应当将同群众生活、农业生产有密切联系的执法权“下放”给乡镇政府。例如殡葬执法、乡村道路监管等事项,应由更贴近基层社会的乡镇政府来执法。

县级政府部门向其派出机构“放权”,需要注意匹配相应的执法资源。缺乏必要的资源配套,政府部门的派出机构难以具备行使权力的基础条件。从当前的改革实验来看,派出机构虽然具备了执法权,但是并不能有效运行执法权,减少执法层级、及时回应群众诉求的目的没有能够实现。因此,县级政府部门向下“放权”的同时,也应输入执法资源,特别是人员和经费,必要时,应该通过法律、法规授权的方式来“下放”执法权。

第二,强化内部管理,提升综合执法部门的执法能力。综合执法部门应该更为强调其内部管理,主要的目标在于理顺内部关系,并依据实际情况更新、提升执法的专业化水平。综合执法体制改革所存在的最大问题是缺乏以制度化的方式融合职能、强化互助,以及工作流程的重新设计。综合执法改革应有两方面的目标:一方面,要将分布在不同执法部门的执法权集中在同一个部门来行使;另一方面,要在新的部门之内将这些权力以一种稳定的方式形成互助关系,从而提供执法合力,解决复杂问题。这就需要提炼出能够有效促进职能融合、行动同步的工作流程架构,尽可能地将各类执法权捏合成一个整体。为此,进一步的改革应该注重以下关键:

一是应当通过制度规定,明确执法人员进行综合执法时,是选择各专业人员共同参与,各自发挥专业执法能力的模式,还是所有执法人员均拥有不同领域的执法能力,能够单独进行综合执法的模式。只有确定了这一点,才能够建立起整个综合执法模式的基本结构。二是应当明确不同专业执法领域之间的合作模式,何时应当专业执法,何时应当综合执法;如果要综合执法,在某一领域应当由哪几个部门做出反应,如何配合。只有这样,才能在面对复杂棘手问题时,迅速做出反应,形成综合性执法力量来进行高效执法。三是应当磨合工作方式与流程,形成一个执法人员与执法事项能够互相适应的工作模式,使执法人员更容易进行工作流程上的对接,使执法工作的配合更加顺畅。

第三,适当松动“属地管理”责任,减少乡镇政府负担。乡镇政府在基层工作中具有重要地位,但是这并不代表乡镇政府有责任“替代”其他执法部门履行法定职责。从各地的改革经验不难发现,无论是实验前,还是实验后,乡镇政府的负担丝毫没有减轻,这说明,当前的改革并没有触及较深的层次,乡镇政府“权小责大”的问题仍旧没有

得到解决。

“属地管理”责任是乡镇政府负担过重的主要原因。为了能够降低乡镇政府的运行负担,提升乡镇政府的治理效率,进一步的改革应该主动触及“属地管理”责任,通过责任的再分配来实现乡镇政府的松绑:首先,改变县级政府对于乡镇政府的考评方式,除了需要集中权力、资源治理的“一票否决”项,县级政府不再对乡镇政府法定职权范围之外的工作进行考评,相应地,县级政府应强化对县级政府部门的考核,并由县级政府部门将考评压力传导给其派出机构。其次,强化县级政府部门及其派出机构的责任承担能力,该措施同强化县级政府部门、派出机构的执法能力,是一个问题的两个面,只有县级政府部门、派出机构有能力开展执法、承担责任,乡镇政府才能去除不必要的负担。

无论乡镇执法权如何配置,执法模式如何调整,其最为核心的目的都在于,使权力的配置、运行契合当代中国基层社会的快速变迁,解决在该过程当中出现的治理问题,实现国家治理体系与治理能力的现代化。毕竟,改革不是单纯套用所谓成功的模式或者理论就能够进行下去的。只有能够解决在发展当中出现的问题,改革才能够拥有其正当性,并发挥出效果。如今乡镇执法面临的不再是传统农村事务,不再是传统的行政管理事务,而是快速变迁的现代生活所造就的各类新现象、新诉求和新问题。新事物之间、新旧事务之间相互交织纠缠,形成了极其复杂的执法“场域”和前所未见的治理问题。这就要求乡镇执法必须摆脱旧有模式和僵化思维,以问题意识为导向,经由持续深入的改革来提升自身的执法水平,应对愈发专业化、综合化、动态化的治理事务,从而回应问题,满足人民群众的现实需要。

在上述过程中,乡镇执法权的配置占据着基础性的位置。国家治理体系与治理能力的现代化依赖于权力配置的优化,但显然,面对着不断

变化的社会和幅员辽阔的治理疆域,对权力进行再分配,并产生普遍性的良好效果绝非易事,惟有一个较长的实践过程当中不断地调试、试错,权力的配置才能够在相对意义上取得效果,才能够应对基层社会发展当中产生的新问题与新需要。

因此,对乡镇执法的体制进行深入改革,需要改革的领导者与建言者秉持历史的视角与“实践出真知”的态度,在清晰认识执法权配置的现状、运行实况的基础上,充分信任、吸纳基层的经验与智慧,在执法实践中检验改革效果,并不断地进行修正、优化,从而更加合理地配置执法权。而面对改革引发的各类问题,人民群众一方面要积极建言献策,提出诚恳的批评建议;另一方面,也需要对国家的改革保持一定的耐心,使改革者有足够的时间和空间来对执法权的配置进行优化和调整。只有这样,乡镇的执法权配置改革才能够,“沉得下来”“走得下去”,也只有如此,乡镇执法才能够适应不断变化的基层社会,解决基层治理当中出现的新问题,满足人民群众的新需求。

注释:

①陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015年第1期。

②徐凯:《乡村食品安全监管执法困境及其解释——治理能力的视角》,《法律和社会科学》2017年第1期。

③于龙刚:《法治与治理之间——基层社会警察“解纷息争”机制分析》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2016年第3期。

④陈柏峰:《基层社会的弹性执法及其后果》,《法制与社会发展》2015年第5期。

⑤刘磊:《街头政治的形成:城管执法困境之分析》,《法学家》2015年第4期。

⑥刘磊:《执法吸纳政治:对城管执法的一个解释框架》,《政治学研究》2015年第6期。

⑦陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》2017年第4期。

⑧刘杨:《执法能力的损耗与重建——以基层食药监执法为分析样本》,《法学研究》2019年第1期。

⑨周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期。

⑩钱宁峰:《大文化管理体制的组织法构建》,《求索》2018年第3期。

⑪王启梁:《法律是什么?——一个安排秩序的分类体系》,《现代法学》2004年第4期。

⑫陈柏峰:《中国法治社会的结构及其运行机制》,《中国社会科学》2019年第1期。

⑬参见《畜禽规模养殖污染防治条例》第5条。

⑭王裕根:《论乡村社会的内在秩序及其生产机制——以乡镇综治工作为例》,《求实》2017年第8期。

⑮陈柏峰:《基层政权与涉农法律的执行实效》,《环球法律评论》2010年第5期。

⑯[德]马克思·韦伯:《支配社会学》,广西师范大学出版社2010年版,第23页。

⑰马伊里:《合作困境的组织社会学分析》,上海人民出版社2008年版,第2页。