

【政府治理创新】

综合行政执法改革过程中的多维结构变迁与能动者策略

叶贵仁 蔡龚涛

【摘要】推动执法权属地化与综合化是夯实基层政权建设的重要一环,但在政策实践中,并不必然带来治理效能的提升。事权下放后,基层治理结构的实质性变革如何形塑执法主体的行为策略,以提升事权承接的有效性,是亟待回答的重要议题。文章从“结构—过程—功能”的视角出发,对一个街道综合行政执法体制改革进行系统考察,构建理解多维结构变迁中能动者策略生成的分析框架。研究发现,在改革过程中,综合执法部门所嵌入的横向结构在权力、责任和资源维度发生系统性变迁。执法主体在基层治理结构所设定的规则约束与行动空间中,基于复杂性和概率性两个维度,划分四种类型的执法任务,并能动地创设动员式、裁剪式、扩容式等执法策略,衔接再配置的结构要素与复杂外部事务治理环节,从而有效回应“块块”运作规则和事权下放的内在要求。

【关键词】综合行政执法;结构功能主义;能动者策略;基层治理;执法任务

【作者简介】叶贵仁,华南理工大学公共管理学院教授;蔡龚涛,华南理工大学公共管理学院博士研究生。

【原文出处】《理论与改革》(成都),2024.1.152~165

【基金项目】国家社科基金项目“基层政府事权承接的现状、逻辑及优化路径研究”(22BZZ108)、广州市社科规划课题资助项目“广州超大城市治理体系和治理能力现代化研究:以综合行政执法体制改革为例”(2023GZBYB13)、华南理工大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(C2230750)。

一、问题提出

在基层综合行政执法体制改革的背景下,组建综合执法部门成为优先选择项,旨在通过组织的内部重构以实现对外功能的优化。综合行政执法体制改革的内在逻辑是用整体性政府应对复杂的治理难题,消解碎片化职能分工所带来的功能耗散,并将外部协同转变为内部协同,降低跨部门合作的制度性成本。综合行政执法体制改革的直接目标是通过激发执法主体的能动性,以实现事权承接。体制改革意味着依载于组织的系统性结构将发生调整,这将促使置身其中的关键主体重新感知和解读组织意图,并构建行动的新理念和方式。简言之,事权下沉规定着执法主体“做什么与做不做”的选择限度,而结构调整则影响和形塑着执法主体“怎么做”的策略。

各地在推行综合行政执法体制改革的过程中面

临着诸多共性挑战与难题,执法部门承担的风险与压力显著提升。部分地区的改革甚至一度陷入滞缓阶段,越放权反而导致基层越无权。但也有部分地区推动综合行政执法体制改革,能够显著提升基层治理能力,实现矛盾的及时响应,以及违法违规问题的在地化解决。之所以改革效果存在较大差异性,学界将其归因为地方政府囿于体制性和利害性纠结,出现细碎运作、战略不定、左右为难、权且应付等情况。^①但同处于一个地区的不同基层政府的改革成效亦有区别,因此,除受制于体制改革本身因素的影响之外,更与综合执法部门的能动性策略密切相关。

基于上述讨论,对综合行政执法体制改革进程中能动者采取何种策略以承接执法事权这一学术问题的深入思考,能够将主体行动带回到结构之中,在互动过程中观察结构与主体如何共同发挥作用。这

一问题又可以分为以下两个层面:一是执法主体所嵌入的结构经历了何种变迁?二是执法主体如何在给定的规范约束下能动地采取策略以回应变动的结构和承接下放的事权?为回应上述议题,本文从“结构—过程—功能”视角出发,对一个基层综合行政执法体制改革的实践进行深描,以便刻画出执法主体能动性执行的全景。

二、文献回顾与分析框架

(一)文献回顾

基层综合行政执法体制改革肇始于相对集中行政处罚权改革,一要解决因执法力量下沉不足而产生的悬浮式与运动式执法,^②二要解决因执法力量分散而导致的多头、重复与交叉执法。^③各地推行的改革模式有着诸多差异,大体可以分为响应型治权下沉、派驻型治权下沉以及转隶型治权下沉,其改革力度也呈现出逐步增大的趋势。^④通过治权重心下移,扭转条块关系倒挂等导致的基层权小责大的困境,^⑤理顺纵向层级、条块以及国家与社会三重关系,^⑥实现基层的事情基层办,防范区域性矛盾演变为系统性风险,则是基层综合行政执法体制改革的制度性逻辑。

伴随着执法权大量下放,基层政府容易陷入接不住与必须接的两难困境。学界从体制改革的初始端,围绕权力配置、资源支撑、条块结构与部门合作等要素,对掣肘基层综合行政执法体制改革效能的具体成因展开了大量分析:一是权力下放泛化导致基层面临任务超载与职能增多的挑战。对于基层综合与承接什么始终处于模糊认知状态中,地方政府秉持效率、风险、技术等多重逻辑,频繁发起权力再配置的改革,但是,却并未有效契合基层治理诉求,反而诱使治理风险增加。^⑦在改革过程中,选择性下放权力与运动式收放权并存,^⑧权力调整尚未规范化。二是制度性资源输入匮乏阻滞基层承接能力建设。治理重心下移改革只注重权力的形式转移,而忽视了对基层承接功能的激活和培育,易出现横向“悬浮”现象。^⑨专业的执法活动需要以“彻底的专业训练为前提”,但在行政惰性和部门本位主义的影响下,人财物等制度性资源以及业务指导难以及时向基层执法主体供给。^⑩三是上级条条部门与乡镇属

地管理的权责不对等关系制约效能的提升。查处分离的权力配置结构使得条条部门能够深刻影响属地权力的运行,呈现出条条主导属地执法的特征。^⑪四是综合执法部门嵌入在碎片化的治理体系之中,基于庇护性与外部性的考虑,部门之间往往进行常态化博弈。^⑫基层综合行政执法体制改革尚处于探索中,涉及编制管理的历史承袭性、职责调整的现实动态性和机构人员划转的利益复杂性,^⑬需要在制度设计、协调、适应和维持中投入大量成本,这也致使改革面临着诸多梗阻。^⑭

基于上述讨论,执法权下沉与综合化并不构成治理效能提升的充分条件。有学者注意到结构试验情境是改革试点活力激发的本源,“块系统”的横向自发与“条系统”的纵向推动是基层综合行政执法体制试点成功的内在机理。^⑮从更普遍现象来看,治理重心下移后,作为资源载体的组织进入基层治理场域中,与其他组织互动并共同推动治理结构的调整,是生产良好治理效能的关键。^⑯

既有研究识别了影响综合行政执法体制改革效能的关键变量与作用机制,但仍存在过程性缺失的问题。换言之,已有研究多是从条块关系视角进行讨论,而较少注意到在改革过程中“块块”中的关键能动者即综合执法部门的作用。实际上,体制改革后,也需经由相应主体执行和操作,才能达成既定的目标。为此,本文以G市S街道综合行政执法体制改革作为研究对象,基于“结构—过程—功能”的框架,着重分析结构变迁与能动者采取积极性策略的内在关联性。

(二)分析框架

结构功能主义最早是由美国社会学家帕森斯系统提出,美国政治学家阿尔蒙德将这一研究视角和方法引入政治学领域中。^⑰为回应结构功能主义的缺陷,在后续的研究中逐渐衍生出“结构—过程—功能”范式的分析框架,其中结构是指行动主体间结成的关系,过程是指不同主体的具体互动,而结构为主体行动设定边界的同时,也为行动提供条件与支持。^⑱本文将结构和功能视为综合行政执法体制改革的因果变量,过程则是理解和观察置于多维结构约束下执法部门与其他主体在互动中所采取的具体

行为策略。结构的变迁与调整,隐含着功能的转变,但并不意味着功能必然会随之改变,而是需要行为主体在互动中回应与维持结构的变动。^⑩基层综合行政执法体制改革将重塑基层治理结构,关键能动主体在结构约束的行动空间中,将采取一系列措施以完成改革目标。

在结构层面,执法部门与其他主体会基于权力、责任和资源等要素的变化而形成多样态的关系。首先,就权力维度而言,任何主体都有着明确的权力位阶,置身于纵横的权力网络体系之中,通过控制权支配或被其他主体所支配;其次,从责任维度来看,责任反映不同层级政府或职能部门所服务的对象范围,以及所承担的法律规定和价值性公共事务,^⑪各方主体将围绕职责分工结成特定关系;最后,从资源维度来看,各职能部门拥有的制度性资源主要来源于属地,并且基于资源获取的稀缺性,会形成竞争关系。

在过程层面,执法部门于特定情境中,能动性捕捉到结构提供的行动空间,并根据任务类别,采取相应的策略,达成改革所要实现的功能目标。面对大量具有高风险与低绩效性的执法任务,执法部门需要处理更加多元化的利益诉求,原有的执法举措可能会加剧执法冲突、不公、违法等现象,衍生出新的社会风险。相较于民生服务、审批许可和日常监管类事权的承接,部门主体可以选择避责、象征、虚假和隐瞒执行,执法类事权的承接则要求执法部门必须主动作为以规避矛盾的持续升级和堆积。多维结构的系统性变迁为能动者采取多种策略提供了新

的行动空间。基于执法事项的任务属性,执法主体将再建构各类行为策略,以便有效承接大量下放的事权,推动内部结构系统与外部治理场域的有序发展。

基于上述逻辑和视角,本文立足于实践考察,构建了解多维结构变迁中能动者策略生成的分析框架,如图1所示。

三、案例素描与资料收集

(一)基层综合行政执法体制改革的历时性图景

G省和G市作为历次行政执法体制改革的试点地区和城市,按照“分散化职能整合—重点推进环保、工商等五领域改革—推动更广域执法权限的集中—开展镇街综合行政执法改革”的脉络演进发展,在探索执法权的综合化改革路径上积累了大量经验。G市S街道,辖13个社区和1个村转制公司,其中包括一个市区北部最大的城中村,街道常住人口11.6万,包括外来人员6.2万。2022年,S街道地区生产总值达447亿元,占全区的近五分之一,以航空产业为主的总部经济发达。辖区内在建重点产业项目繁多、市场主体发达、人员流动频繁、老旧“握手楼”众多,以及流动商贩乱摆卖点多、线长、面广,因此形成的执法负荷重、强度高。S街道综合执法办在2022年度开展行政立案处罚434宗,且未收到行政复议申请,其办案量也居于全区首位,这也为理解超大城市的基层综合行政执法体制改革逻辑提供了较为全面的切入点。

1. 权限下放与事项承接阶段

中央编办于2015年4月下发的《关于综合行政

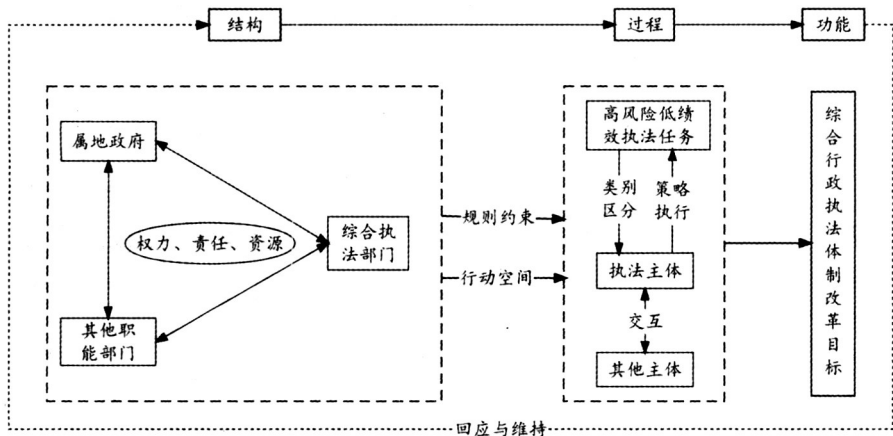


图1 多维结构变迁中能动者策略生成的分析框架

执法体制改革试点工作的意见》中重点指出应先探索职能和机构整合;同年12月,中共中央、国务院又联合下发《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》,率先在狭义上的城市管理执法领域开展行政处罚权的集中行使。2018年,G市作为城管执法改革的15个城市之一,既划并执法权也推进重心下移,同时促使综合行政执法改革向着更加广义的城市管理领域延伸。

根据省委和省政府分别在2019年和2020年下发的《关于深化乡镇街道体制改革完善基层治理体系的意见》《关于乡镇街道综合行政执法的公告》,G市人民政府于2021年6月正式出台《关于镇街综合行政执法的公告》,要求各镇街自2021年9月15日起统一实行综合行政执法,并下发了涉及规划和自然资源局等八部门的506项行政处罚权事项。

2. 部门归并与制度规范阶段

S街道在本辖区内组建成立了综合行政执法办公室(综合行政执法大队),内设城管执法中队、安监(消防)执法中队、环保执法中队和打假办公室。其承担的事项既有下放的全部行政处罚权限,也包括安全生产领域委托类执法权限。为了规范自由裁量权的行使以保证公正执法和减少执法风险,G市司法局牵头制定了《镇街综合行政执法行政处罚事项自由裁量权规范指引》。镇街在履行综合行政执法事项时,其执行程序和内容也需要及时上传至G省行政执法信息平台和行政执法监督网络平台。镇街行政执法人员应当持省人民政府统一制发的行政执法证执法,严格依照法定程序履行职责,辅助人员不得履行执法权限。

3. 结构梳理与职能培育阶段

综合行政执法体制改革使得原为“条条”隶属或者垂管的部门转为“块块”统筹,条块双轨运行模式得以改变,其人财物配备、部门目标、内部运行流程以及相应的制度规范亦需要重新设定。S街道(处级)将综合执法办单独设立为副处级机构,综合执法办主任也由专职副处级领导担任,其还分管市政管理所以及城市管理办公室;设副主任两名,其中一名专司执法大队的日常工作。执法大队又设副队长两名——一名负责城管中队和环保中队,另一名负责安监中队与打假办,对外以街道办事处的名义开展各类行政检查和行政处罚。为了有效承接事权,S街道为综合执法办配置了47名工作人员,其中正式编制10人,其余为区政府雇员和街道聘员,并给正式队员和编外人员培训所有承接的职能业务。S街道设立了执法编人员和行政编人员轮岗交流制度,针对编外人员也建立了相应的晋升激励制度。街道基于本地发展规划,重新设定了绩效考核评价指标体系,以推动执法部门有效服务于地区发展。

(二)资料来源

本文按照三角论证的原则,主要采用三种方式收集和整理信息数据与资料:一是笔者于2022年7月至10月以及2023年9月至10月在G市S街道开展了参与式观察,多次参加综合执法办的日常会议、检查巡逻、办案执法,翔实记录了成为属地职能部门的综合执法办所面临的多重制度压力、内部运行机制、行政执法程序和事权承接情况等;二是与执法办的27名工作人员开展了深度访谈,从而廓清并掌握了执法部门在嵌入属地政府后所采取的主要策略;三

表1 G市下放给镇街实施的综合行政执法职权

涉及区级部门	下放事权领域(节选)	调整执行主体
规划和自然资源局	土地资源违法开垦、占用、转让和毁坏	从各职能部门调整 由各镇街实施
住房和城乡建设局	物业服务管理、房屋装修违建、建设施工违规	
生态环境局	施工扬尘、餐饮油烟、“三废”污染	
林业和园林局	非法开发林木资源、破坏自然保护区	
水务局	河道事务监管、排水污水管理	
农业农村局	生猪屠宰、染疫动物处理、基本农田保护	
卫生健康局	职业病、医疗执业许可、公共场所卫生服务	
城市管理和综合执法局	垃圾处理、燃气管理、“六乱”整治(乱摆卖、乱拉挂、乱张贴、乱搭建、乱堆放、乱停放)	

是系统收集了与综合行政执法改革相关的政策文本、新闻报道和部门工作报告、行政处罚文书以及典型案例分析资料。

四、基层综合行政执法改革过程中的多维结构变迁

基层治理改革始终处在由各种关系构成的复杂网络之中,弥合体制间的摩擦成为改革的初始目标。基层政府在成立综合执法部门的同时,也推动治理结构发生系统性的变革,为执法部门采取行动策略以解决任务难题提供结构性保障。

(一)权力维度的结构变迁

综合行政执法体制改革后,街道的综合执法办作为一个拥有多职能的部门,更容易获得街道领导的重视,从而成为值得依赖和频繁使用的治理工具。相应地,综合执法办的权威性更高,部门负责人的级别也比街道的其他内设机构高半级,具备更高的话语地位和协调动员其他部门的能力。

在事权下放的改革背景下,街道办的主导与控制作用逐渐显现,享有配置执法权力的权威。属地政府通过组建综合行政执法办公室,改变了原有执法权在街道不同部门分散配置的局面,形成横向上职责统合与纵向上职责异构。综合执法办在多领域具备独立的执法处置权,成为街道办开展治理的重要力量。为了有效使用执法力量,街道办强化了对执法部门的监督,通过日常汇报、专项会议、带队督察、工作专班等举措及时有效介入执法环节,缩短了彼此的行政距离,实现风险防范与过程控制。与此同时,综合执法办也具备了直接和街道领导沟通的便利。“作为街道领导成员,我能及时向党工委书记汇报,并获得班子支持。一般情况下,领导不会过问执法细节,主要根据风险情况,分类听取汇报。如果工作偏离了预期结果,就会要求暂缓执法、改变执法方式,或者让其他部门介入。”(ZH12-22-815)街道办在赋予综合执法办自主性权力的同时,也保留适度的控制权,从而构建有机统一的权力关系。

综合执法办被列为副处级单位,级别上高于街道其他内设机构,成为一个强势部门,可以与其他责任主体建立合作平台,以此保障执法的权威性和强制力。此外,街道办成立了综合行政执法委员会,该

委员会的主任由街道党工委书记担任,成员包括辖区范围内的全部执法机构。综合执法办虽与双重管理的职能部门在级别上相同,但其具备事项提议权、联合召集权和指挥调度权。“作为条条部门的时候,就算出现了暴力对抗行为,派出所也不会随便出警和过多介入。现在有此类情况,我们就会向执法办主任反映,因为综执委赋予了综合执法部门统筹解决问题的权力,就让执法办主任去协调开展联合整治行动。”(ZH19-22-822)综合执法办的高规格配置,改变了原来处在基层的执法部门有队伍但地位不高的格局,^⑩具备显著位差势能。

(二)责任维度的结构变迁

综合行政执法体制改革前,执法主体与上级职能部门和街道办并未发展出稳定的信任关系,其往往会承接超出本职的事项。执法力量下沉和开展执法体制改革后,S街道与综合执法部门达成潜在的默契与依赖,部门的任务有机嵌套于街道办的总体规划中,其目标也由业务执行置换为服务于街道办的中心工作。属地内职能部门与综合执法办在业务分工方面形成了上下游关系,分别负责事中的动态监管和事后的调查处罚。而辖区内其他派驻部门与综合执法办也会因同一执法客体而形成业务联系。

街道办需要平衡稳定、发展、公平、服务等多重治理需求,而“不出事”也成为综合执法办的第一目标。“综执办的工作重心是围绕街道‘指挥棒’走,不再只考虑执法过程是否合法,更要考虑打造良好营商环境,促进属地经济发展,以及防止社会矛盾扩大化,还要避免给街道领导添麻烦,所以能不罚款就不罚款。”(ZH11-22-815)相较于单职能目标的部门,多职能部门更加重视对外部压力的回应,^⑪综合执法办既要满足执法的合法合规性,也要防范化解执法过程中的潜在风险,呈现出了由维护法的权威性向权衡执法、维权与规范三重价值目标转变的特征。

综合行政执法体制改革的核心举措是将区级多个职能部门的处罚权及其连带的检查权都下放给街道办的一个部门,由此,横向协作成为行业主管部门和综合执法办的常态关系。因监管权和检查权的行使边界存在高度模糊性,缺乏执法力量的职能部门与综合执法办往往会就“谁来查”产生推诿。“不同部

门对于检查权理解不一样,我们认为执法办开展行政检查应该是在立案后,不应该前置于执法前,但职能部门认为监管都是执法办负责,这显然不合理。”(ZH15-23-1019)S街道制定了理顺行业主管机构和综合执法办的具体方案与意见,力图避免“无处罚、不监管”和“只处罚、不检查”等行为,旨在构建查处违法线索的双重保障格局。行业监管和执法检查的边界虽仍难以有效清晰划分,但两类主体共同面临着不作为的责任追究压力。同时,综合执法办作为街道办的内设职能部门,承接了区级八个部门下放的事权,与区属的条条部门仍有着职责交叉的地带,而统一指挥是避免两主体间形成管理空白和抑制自利行为的重要举措。

(三)资源维度的结构变迁

在推动执法权下沉与执法部门属地化的进程中,区级政府向街道办提供了相应的人财物,街道办需要重新配置资源,并输入给综合执法办。在严格限编的约束背景下,综合执法办与其他职能部门则会围绕各类制度性资源形成潜在竞争关系。

事权下沉改革将上级部门的资源输入至基层原条条部门之中,街道办通过建立综合执法办,重新聚集了各类条线口资源,再将大部分资源分配给综合执法办,并向其注入属地资源,整合了离散化的执法系统内部与外部资源,降低了部门间合作的成本。“力量充实最能体现在人力方面,相比于原单一执法部门不到10人的配置,执法办现内部有47名工作人员,虽被划分了4个中队,但大家都必须掌握全部领域内的执法知识,要是某一中队人手不够,其他中队的人员都能及时补上去。”(ZH16-22-819)综合执法办的资源供给虽高度依赖街道办,但部门的综合化改革也破除了制约资源流通的结构壁垒,将部门利益统合进属地政府的整体利益之中。

街道内其他职能部门和综合执法办有着不同的绩效取向,但部门绩效很大程度上与部门所占有的资源数量密切相关,属地政府对于稀缺资源的单向配置,将使得各部门展开对资源的竞争。^③“基层的编制容量大体是固定的,每个部门都面临人少事多的问题,都想多要一些编制,所以街道每年招聘公务员,都会尽可能满足执法部门的需要。而且,综合执

法办面临的风险最大,晋升提拔也会向执法办倾斜。”(ZH24-22-93)职能部门和综合执法部门不仅会围绕未来资源的配置进行争夺,也会就已有的制度性资源展开竞争。

五、功能输出:以回应为导向的能动性策略

“目标的完成需要行动者的介入、制度的运转需要行动来调整、既定权力有赖于更为精细的管理和需要合作的个人日常的支持。”^④经由综合行政执法体制改革所建构的基层治理结构,为执法主体创设一系列举措提供行动空间。而执法主体在“怎么做”层面上的行为策略,也取决于执法任务的属性类别。

执法任务的类型可以从复杂性和发生的概率性两个维度进行划分。执法任务的复杂性又可以从三个方面进行表征:一是执法对象的违法成本和收益比,一般分为低成本高收益和高成本高收益两大类;二是执法对象的抵触能力,主要通过执法对象抗争的途径予以呈现,若执法对象采取政治施压或法律的途径则表明执法对象具有较强抵触能力,若仅采用个体抵触的途径则表明其抵触能力较弱;三是违法行为的影响,具体是指危害后果的可消除性和涉及的人数范围。当违法事项具备高成本高收益的特征,且执法对象具有较强抵触能力,以及行为后果可消除性低、涉及利益主体较多时,执法任务的复杂性也就越强;反之,执法任务的复杂性越弱。执法任务的概率性是指一类违法行为发生的概率,同时也能够反映该类执法事件占总量的比例。基于上述讨论,综合执法领域的任务可以划分为四类:强复杂性高概率性(施工违建)、强复杂性低概率性(业态改造)、弱复杂性高概率性(“六乱”整治)、弱复杂性低概率性(照明设施)。

依据不同执法任务的类别属性,执法主体将从结构变动中获取各类要素,做出各种策略性的执法方式,如表2所示。由于执法部门依靠自身力量,按照常规式执法方式可以有效解决弱复杂性低概率性的执法任务,故不纳入本文讨论。执法主体采取多种行为策略并使之制度化,进而不断消解执法任务的复杂性,降低潜在的执法风险与负担,以及增强执法秩序的稳定性。

(一)强复杂性—高概率性:动员式执法

伴随城市空间扩张进程的加快,违章违法建筑数量不断激增,其产生原因错综复杂,涉及违建人的核心利益,是一类典型的具有强复杂性高概率性特征的执法任务。原执法部门会面临因拆违阻力大而出现久拖不决的问题,以及因权威性不足而难以有效协调多部门。在成立综合执法办后,执法部门采取动员式执法的策略,通过借势街道办权威和依托综合行政执法委员会,将街道办各职能部门动员到常态化联合执法网络中,以强化执法力度,从而克服运动式治理在时间维度上的不可持续性。^⑤

强复杂性高概率性执法任务的生成源于错综交织的利益关系和管理体系间的矛盾,街道办的有关职能部门依托行政压力将案件转交给综合执法办,会催生出妥协式执法、敷衍式执法和不作为执法的现象。执法权的属地化配置,使得综合执法办具备更为便捷的沟通路径,以寻求属地政府的支持。综合执法办可以在非正式交流和正式会议中,采取不断“诉苦”的方式,动员街道办领导参与执法过程,争取领导出面这一特殊的资源,将行政任务包装成“一把手”主抓的重点政治任务。“辖区内有所医药大学,一些处级干部住在家属区,且存在着违法建筑。作为条线部门时,区局把责任下移,我们压力很大,街道又不会主动‘碰钉子’,这项工作就只能停摆。综合执法办成立后,我们不断游说街道领导和医药大学沟通。因为医药大学也需要属地政府在其他各领域给予相关帮助,彼此有着互惠关系,最后也投入100万元去解决问题。”(ZH17-22-819)当出现执法梗阻时,综合执法办不再根据相对人的抵触和主体特征采取选择性执行,甚至是弃权执法,而是通过寻求政治势能,以维护执法的权威性为优先目标。

执法权的集中化大幅度增加了综合执法办的权限,但由于强复杂性高概率性执法任务的成因多元

且需要系统配套的技术检测和解决举措,仍需要综合执法办与其他职能部门开展高效合作。综合执法办依托在属地中的话语地位和位阶优势,并借助综合行政执法委员会这一平台制定了对街道内设机构和区级部门派出机构的考核方案、协调召集运行规则以及责任追究办法,通过制度化举措保障了自身的动员能力,构建了“综合+专业+高频联动”的执法模式,推动流于表面的出人出力的联合向深层次协作转变。“有的地区设立的综合行政执法委员会其功能并没有运转起来,一年就开两次大会。既然省里让镇街设立综合行政执法委员会,肯定有他们的考量,核心目标是要发挥各部门的合作协力。综合执法办作为重要的牵头部门,就需要通过一系列制度让委员会规范地运转起来。”(ZH1-23-1027)依托综合行政执法委员会,综合执法办能够在较短时间内聚集和投入大量执法资源,构建了相对独立的组织性力量,同时降低了执法部门间建立协作与任务分解机制的交易成本。综合执法办通过采取动员式执法,在2022年1—11月共拆除违法建设面积36058.85平方米,顺利且超额完成当年指标。

(二)强复杂性—低概率性:裁剪式执法

城市作为一个复合型的空间,会产生具有强复杂性低概率性特征的执法任务,如涉及城市商业业态改造、合规性商铺整改等方面的执法事项。面临此类任务,原执法部门因受制于执法权限、手段和流程而难以有效应对。在成立综合执法办后,执法主体创设出了裁剪式执法的策略,通过分化实施执法路径和缩减修饰执法文本,满足城市治理的特殊化需求以及合法性要求。

强复杂性低概率性执法任务的处理过程呈现出高度非线性化特征,执法过程既不能完全遵循标准化环节,也不能仅依据规定性动作。综合执法办会依托与街道办成为互信共同体这一组织特征,抓住

表2 综合执法部门承接执法任务的策略类型

		执法任务的复杂性	
		强	弱
执法任务的概率性	高	动员式执法	扩容式执法
	低	裁剪式执法	常规式执法

部门责任成为街道办中心工作的机会,以及街道办兜底责任的隐形保护机制,灵活使用自由裁量权。具体而言,综合执法办拥有着多重领域的执法决定权,面对有着多项违法事实的同一违法主体,可以在综合考量情节的基础上做出统一性的处罚决定;也能依据不同领域的执法标准针对违法事实的严重程度进行分开处罚,通过采用分化的执法路径以完成复合型目标。在初期查处阶段,综合执法办倾向于采用统一性的处罚决定,而在了解违法事项的全貌后,则采取分领域的重点处罚。“辖区内有一个大型酒店,他们办理了把一楼改造成外卖店的相关手续,但在2022年上半年接连发生了两起重大的交通事故,区里就要求街道尽快消除隐患,暗含意思是要求酒店恢复原有业态。执法办按照街道部署,对消防设施、市容市貌、交通秩序等多重问题进行综合性查处并要求其限期整改,但在复检环节,消防问题始终没能达到整改要求,就再次责令酒店要么继续关停整改并按照顶格标准予以处罚,要么恢复原有业态。酒店在权衡利弊后,选择了后者。”(ZH9-22-810)置身于挤压型情境中,综合执法办积极利用属地政府更加重视结果而非过程所提供的行动空间,灵活地选择了能够包容更多分歧的执行路径。

执法体制改革后,对于综合执法办而言,完成业务性工作相比于程序性事务更容易获得属地政府的激励。为了提高效率,可能会采用一些非正式环节即“做工作”的方式,^⑤但在呈现的文本和材料中将过滤掉部分执行细节,并按照既定规则修饰流程。“一些餐饮店的油烟排放管道已符合最低要求,可仍有居民投诉。原来调查后就如实答复,但居民还会反复投诉。现在就不走常规流程,而是劝说店主再改进设备以提高标准。如果不听劝说,执法办就会在占道经营、噪声扰民、燃气安全等方面加大查处力度,这样一来店主也愿意配合,执法办这种策略方式肯定不会呈现在环保的立案材料中。”(ZH15-22-818)综合执法办在属地政府的默许与认可下,重新创造了规则,用结果导向代替了程序准则,但执法部门缩减执法环节的行动限度受制于街道办的责任

控制。

(三)弱复杂性—高概率性:扩容式执法

城市“六乱”整治是一类复杂性较弱而出现概率更高的执法任务,其会挤占综合执法部门的大量时间。再加之,“六乱”行为人置身于开放的街头空间中倾向于实施个体抵触,若执法人员不能有效研判事态变化,则易激化矛盾。执法体制改革后,综合执法办采取扩容式执法,积极争取街道办和其他职能部门拥有的各类制度性资源。一方面吸纳居委会、经联社、行业协会等主体参与执法过程,拓展执法能力,从而回应多重治理诉求;另一方面利用网格体系,充实监管力量,缓解执法任务和治理资源之间的矛盾。

综合执法办成为核心职能部门后,在更广泛专业领域具有协调权限和平台,可以推动部门执法任务转换成街道对社区的重点考核指标,有效激发辖区内的居委会、物业、经联社、行业协会等主体配合和参与执法的积极性,将由第三方主体组织的协商沟通引入执法过程中,扩充执法手段从弱到强递进选择的范围,吸纳辖区已有的各类制度性资源。“在物业管理领域,以前执法部门和社区没有直接利害关系,很少调动社区主任配合工作。现在涉及原则性利益且不适宜直接采取硬性执法的矛盾,特别是物业服务问题,就让居委会和经联社去做工作,他们更熟悉违法的全貌,也有相应的熟人关系,可以更好地对症下药。”(ZH5-22-88)执法部门在正式立案执法前,搭建协商平台让相关主体开展对话和辩论,有利于促进多方共识的达成。执法部门通过引入第三方主体参与执法环节,破除了封闭式执法的弊端,也发展出了协商型执法模式,节约了执法成本。

综合执法办考虑其与街道其他职能部门的横向合作关系,选择积极吸纳辖区网格员参与此类违法案件线索动态排查工作,实现综合执法工作与社会治理体系的有机融合。综合执法办除了按照四个领域设置中队以及组建成立机动执法组外,还将辖区网格划分成五个片区,每个片区均由一个执法人员进行对接,其负责具体违法线索的筛选,并将信息反

馈给相应的业务中队。综合执法办建立了“片区+专业+机动”的日常工作运转模式,将执法力量下沉至网格基层一线。“执法办虽然是按照业务划分,但由于延伸了执法力量,相当于也具备了片区执法的优势,实现更精细化监管。街道网格员负责一些简易且高频违法事项的摸排,比如‘六乱’和垃圾分类工作的监督,也不会增加他们太多负担,但能有效降低我们的压力。”(ZH24-22-93)虽然执法部门与其他部门争夺网格体系的一部分使用权,但由于并未过度挤占网格员的本职工作,且为网格体系的运转提供了执法力量的支持,有利于从源头遏制违法行为和化解矛盾,因而也与其他职能部门达成了共识性合作。

六、结论与讨论

基于对G市S街道综合行政执法体制改革与执法主体行为的考察,本文从“结构—过程—功能”视角出发,构建了一个理解多维结构变迁中能动者策略生成的分析框架,主要的理论贡献在于:研究从动态视角,对执法权属地化与集中化过程中综合执法部门嵌入的横向结构在权力、责任和资源维度所发生的系统性变迁做了详细阐述,并将其视为自变量,进一步分析结构性要素与改革承受者以及执法任务类型之间的内在关联性。具体而言,在权力维度,街道办享有权力再配置的决定权,而综合执法部门在多领域拥有独立的处置权,相较于其他职能部门具备更高的权力位阶;在责任维度,综合执法部门与街道办结成互信的责任共同体,其目标是服务于属地政府的中心工作,与其他主体形成紧密的业务协作关系;在资源维度,综合执法部门的资源高度依赖于属地政府,与其他职能主体围绕资源获取与使用而

形成潜在竞争关系。综合执法办在结构设定的规则约束下,能动性地寻找结构提供的行动空间,针对强复杂性高概率性、强复杂性低概率性、弱复杂性高概率性的执法任务,分别实施动员式、裁剪式和扩容式等执法策略。

本文有助于从历时性角度,观察逐步深化的综合行政执法体制改革对能动者行为策略所产生的影响。已有学者在2017年便围绕综合行政执法体制改革及其对执法主体策略行为的影响做出过系统性考察,^②而随着改革力度的不断加大,执法主体的行为策略也发生了巨大变化,如表3所示。

执法部门始终处在由多重压力构成的场域之中,为了消解执法部门面临的执行性梗阻,变革结构性要素成为主要应对举措。在基层治理结构中,综合执法办在政治地位和资源体量上俨然成为一个强势部门,但同时也面临更大的风险挑战。利用考核体系传导压力作为强势部门常用的举措,但并非能完全帮助强势部门承接不同类型的任务。再加之,在基层政府中存在大量非科层化运作与非正式关系,横向部门间虽有潜在竞争,但通过协商凝聚共识以达成合作,仍是完成地方政府中心工作的主要举措。由此,综合执法办也和弱势部门一样,依旧需要高度依赖于向上借势、同级借力和向下动员为核心策略的“团结工作”动员机制。^③

研究得出以下几点启示:首先,综合行政执法体制改革是基层政府理顺条块关系的尝试与努力,尚处在自下而上的探索之中,上级政府及其职能部门应充分厘定综合行政执法的概念内涵,不应混淆事权下放的承接主体,让综合执法部门承接本需由其他部门承接的事权,而需反思执法权归属的层级范

表3 镇街综合行政执法体制改革及其影响的历时性比较分析

	中部地区发达镇(2017年)	G市街道(2021年至今)
权力下放方式	选择性委托(13项权限)	清单式下放(506项权限)
执法权集中程度	有限整合	高度整合
管理模式	属地管理高位推进	属地管理高位推进
跨部门合作方式	相机性协同与文本传达	动员式执法
执法主体与相对人互动	选择性利用合法性话语武器	裁剪式执法
资源配置	缺乏配套资源支撑	扩容式执法

围;其次,体制改革相比于分领域的零散化机制改革更具优势,但应考量改革所需要的前提条件,按照秩序和效率并重的原则,动态评估基层事权承接的成效与技术可行性,拓宽基层政府和执法部门在事权分配改革中的表达渠道和谈判边界,精准回应乡镇想要下放何种权力和上收何种责任的诉求;再次,事权下放和综合行政执法体制改革更适宜在政治生态稳定化、治理行为规范化、监督检查常态化和执法任务繁重的地区推行;最后,在综合行政执法体制改革已初具成效的基础上,也应纵深推进行政体制改革,包括统筹市县镇三级的编制、下放与执法权密切相关的审批权以及取消或用监管代替一批处罚事项。

注释:

①参见邱霈恩:《以大口径综合化进一步深化行政执法改革》,《中国行政管理》2023年第2期。

②参见金晓伟:《“基层一支队伍管执法”:制度逻辑、实践探索与规范路径》,《治理研究》2023年第4期。

③参见陶振:《大都市管理综合执法的体制变迁与治理逻辑——以上海为例》,《上海行政学院学报》2017年第1期。

④参见李威利、沈大伟:《治权下沉:城市街道执法体制改革的多城比较》,《上海行政学院学报》2023年第5期。

⑤参见过勇、贺海峰:《我国基层政府体制的条块关系:从失调走向协同》,《经济社会体制比较》2021年第2期。

⑥参见李忠汉:《治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”》,《政治学研究》2021年第6期。

⑦参见叶贵仁、欧阳航:《地方政府间分权的逻辑:一个制度变迁的分析框架》,《公共管理学报》2021年第1期。

⑧参见李振、鲁宇:《中国的选择性分(集)权模式——以部门垂直管理化和行政审批权限改革为案例的研究》,《公共管理学报》2015年第3期。

⑨参见胡贵仁:《从制度支持到社会建构:城市治理重心下移的发展向度、实践轨迹与调适进路》,《理论月刊》2022年第3期。

⑩参见陈柏峰:《乡镇执法权的配置:现状与改革》,《求索》2020年第1期。

⑪参见吴春来、赵晓峰、李立:《条块关系与基层执法权属地化的结构困境——Y镇“乡镇综合行政执法”的个案分析》,《中国行政管理》2022年第9期。

⑫参见王清:《行政执法中的部门博弈:一项类型学分析》,《政治学研究》2015年第2期。

⑬参见夏德峰:《综合行政执法改革政策执行过程的实践维度及其逻辑进路》,《河南社会科学》2022年第10期。

⑭参见陈天祥、齐卓、王国颖:《相对集中行政处罚权制度改革何以困难重重?——基于制度成本视角的分析》,《江苏行政学院学报》2019年第1期。

⑮参见丁煌、李雪松:《基层综合行政执法改革何以发生:一个结构试验情境的分析视角——以W市改革试点为例》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2022年第5期。

⑯参见刘凤、傅利平、孙兆辉:《重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》,《公共管理学报》2019年第4期。

⑰参见陈剩勇、钟冬生:《论阿尔蒙德的政治发展理论》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2007年第5期。

⑱参见吴晓林:《结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式》,《政治学研究》2017年第2期。

⑲参见贤明、张力伟:《国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能》,《政治学研究》2021年第6期。

⑳参见刘太刚:《公共事务治理的广度、深度与力度——需求溢出理论关于政府职能的三维定位论》,《中国行政管理》2022年第9期。

㉑参见胡颖廉:《差序异构:政府职能边界模糊的新解释——以市场监管部门为例》,《新视野》2022年第1期。

㉒参见魏姝、吴少微、杜泽:《地方政府条块回应性差异及其形成机制——政务公开领域的嵌入式案例研究》,《公共行政评论》2022年第4期。

㉓参见何艳玲、钱蕾:《“部门代表性竞争”:对公共服务供给碎片化的一种解释》,《中国行政管理》2018年第10期。

㉔参见吴晓林:《结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式》,《政治学研究》2017年第2期。

㉕参见叶敏:《从运动式治理方式到合力式治理方式:城市基层行政执法体制变革与机制创新》,《行政论坛》2017年第5期。

㉖参见李棉管、覃玉可可:《“做工作”:基层挤压型情境下的社会情理治理——D镇的案例研究》,《公共行政评论》2022年第3期。

㉗参见吕普生、吕忠:《中国基层执法中的相机选择:从策略赋权到话语使用》,《中国行政管理》2020年第2期。

㉘参见陈伟:《团结工作:县域弱势部门的运作机制》,《公共管理与政策评论》2023年第5期。