

实践视野

[Perspectives from Field]

乡镇综合行政执法改革： 实践路径及其非预期后果*

褚明浩**

【摘要】为夯实基层治理能力,促进基层治理规范化,国家大力推动治理重心下移。以此为契机,以行政执法下沉为核心的乡镇综合行政执法改革在全国各地逐步展开。调查发现,乡镇综合行政执法改革主要有派驻执法、委托执法和赋权执法3种路径,三者改革力度、下沉权限、执法形式、改革成本以及执法专业化等方面存在一定的差异。在执法内容上,乡镇执法兼具社会回应性与政治回应性,但乡镇中心工作一定程度上挤占了执法的专业化资源;从结果来看,乡镇综合行政执法改革产生了执法行权率偏低、执法规范软化、地方财政负担加重以及条块协同执法不畅等非预期后果。乡镇综合行政执法改革要立足县域治理的整体性视角,坚持“不动体制机制”的原则,明确乡镇在基层执法中的功能定位,促进基层行政执法资源的优化配置。

【关键词】综合行政执法改革;乡镇执法;委托执法;派驻执法;赋权执法

一、田野概况及研究方法

2019年年初,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,明确要求积极推进基层综合行政执法改革,要“推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉”。2021年8月,中共中央、国务院印发的《法治政

* 本文受国家社会科学基金青年项目“县域行政执法下沉及其优化路径研究”(项目批准号:24CSH019)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“乡村振兴战略下乡镇治理能力困境与提升路径研究”(项目批准号:CUGXQN2309)的资助。

** 褚明浩,中国地质大学(武汉)公共管理学院助理研究员,minghaochu@163.com。

引文格式:褚明浩. 2025. 乡镇综合行政执法改革:实践路径及其非预期后果[J]. 公共管理评论,7(3): 236-249.

Cite this article: Chu M H. 2025. Reform of comprehensive administrative law enforcement at the township level: A Practical Path and its Unintended Consequences[J]. China Public Administration Review, 7(3): 236-249. (in Chinese)

府建设实施纲要(2021—2025年)》中提出,乡镇(街道)要逐步实现“一支队伍管执法”的改革要求。在此背景下,乡镇迎来了综合行政执法改革的热潮,改革的核心内容是将县级行政执法资源下沉到乡镇。从乡镇层面看,此次改革也获得了乡镇政府的普遍支持,尤其是治理资源严重匮乏的中西部乡镇。乡镇综合行政执法改革的推动方式、经验做法与实施效果是本文关注的核心议题。

本研究是一项关于乡镇综合行政执法改革的调查报告。2023年9月和12月,笔者在中部S省进行为期1个月的综合行政执法改革调研,重点关注乡镇综合行政执法的实践运行,对各地综合行政执法改革的相关主体和单位进行深度访谈,获得乡镇综合行政执法改革实践的一手资料(详见表1)。主要访谈单位包括县编办、城管执法局、市场监管局、农业农村局、文化旅游局、应急管理局、自然资源局、水利湖泊局、交通运输局等县职部门,县综合行政执法局及其专业执法大队、乡镇综合行政执法中心和乡镇执法分局等执法部门。调研内容包括乡镇执法机构的人员编制、经费保障、组织架构、执法权限和执法内容等,以及乡镇执法机构与乡村社会的互动、与乡镇其他站所的联系、与县职部门的沟通与互动等,以全面了解乡镇行政执法的基本结构、运行状况和执法效果。

表1 S省三县行政执法改革的主要访谈对象

调研编码	调研机构	调研对象	访谈内容
20230914-YG	A县编办	副主任	乡镇执法改革、执法权下放、执法协作等
20230914-NJW	A县城管局	副局长	城管局执法人员编制、执法现状与困难等
20230915-GZY	A县S镇执法分局	执法队长	乡镇执法人员、执法权限、执法办案情况等
20230915-YGH	A县D镇执法分局	执法队长	乡镇执法队伍结构、工资待遇、主要工作、执法权限等
20230916-ZHW	B县编办	副主任	乡镇执法改革、县职部门执法改革等
20230916-CPJ	B县H镇综合行政执法中心	执法队长	乡镇执法人员构成、收入状况、执法权限、组织架构、执法办案等
20230917-PXJ	B县J镇综合行政执法中心	执法队长	乡镇基本情况和乡镇执法人员构成、执法办案等
20230917-HCL	B县市场监管局	副局长	市监局组织架构、执法下沉与执法协作等
20230918-DTR	C县编办	副主任	乡镇执法改革、执法协作与执法困难等
20230918-LCL	C县L镇分局	执法队长	乡镇执法权限、执法人员、执法内容等
20230919-LTH	C县F镇分局	执法队长	乡镇执法人员来源、执法权限、组织架构、主要工作、执法办案等
20230919-DQT	C县自然资源局	副局长	自然资源局执法下沉、执法现状等

注:作者根据访谈资料自制。限于篇幅,仅列出部分访谈对象,涉及的人名、地名均已进行技术化处理。

本文选取的田野调查地点 S 省在经济发展和地理空间上都处于我国的中部位置,对于探究当前普通乡镇综合行政执法改革具有一定的代表性。S 省的县城在人口规模、经济体量以及产业结构等方面,与我国绝大多数的县城类似,即人口在 40 万~80 万,第二产业相对薄弱,市场体系也不发达。同时,中部省份县城大多面临人口外流,这在 S 省的 A 县、B 县、C 县均有明显体现。A 县户籍人口 60 万左右,常住人口 30 多万。B 县是农业大县,户籍人口 65.7 万,常住人口 30 多万。C 县户籍人口 80 万,常住人口 65 万左右。因此,这些县城的执法事务与大多数县城类似,对这些中部县城的乡镇综合行政执法改革进行考察,能够在一定程度上反映中西部地区绝大多数乡镇综合行政执法改革的真实情况。

综合行政执法改革是近年来基层治理最重要的改革实践之一,对基层治理结构产生了深刻影响,因此深入考察乡镇综合行政执法改革的价值与意义不言而喻。在此次综合行政执法改革中,地级市主要发挥统筹与协调的作用,并没有进行实质性的综合行政执法改革实践。乡镇是综合行政执法改革的主阵地,县是综合行政执法改革的“操盘手”。S 省的综合行政执法改革存在 3 种类型。本文选取 A 县、B 县和 C 县进行讨论(详见表 2),这 3 个县隶属不同的地级市^①。S 省在 A 县、B 县和 C 县采取不同的改革模式,目的是探索综合行政执法改革的最有效模式,为其他地区的改革实践提供参照与样本。A 县是被中央编办列入全国综合行政执法体制改革的试点县,其相关人员通过积极外出学习考察,确立了“综合一体化”的“1+4”改革方案,即在县域成立 1 支综合执法队伍和 4 支专业执法队伍。2017 年 5 月,省政府批复相对集中行政处罚权;2017 年 9 月,A 县综合行政执法局正式挂牌,12 个镇街挂牌组建派出分局;2019 年 12 月,市场监管、交通运输、农业、应急管理 4 个执法机构组建;2020 年 12 月,4 个街道成立综合行政执法中心,实行执法分局和执法中心“两块牌子、一套班子”。正是在这一试点政策驱动下,A 县所有镇街都具备了执法队伍。

A 县以城管局为单位组建综合行政执法局,统一行使住建、自规、文旅、教育、民政等 13 个部门 20 个领域共 800 多项执法事项。A 县综合行政执法局编制 400 多人,下设 1 个直属分局、8 个乡镇分局以及 3 个城区街道分局。直属分局主要负责城区以及乡镇执法分局移交的复杂案件,解决那些跨部门、跨领域的难题。镇街分局隶属于县综合行政执法局,以县综合行政执法局的名义开展乡镇综合行政执法,承担镇街范围内的行政执法职能。另外,综合行政执法局内设法制大队,主要负责执法案件的法制审核以及对乡镇分局的法制指导。(访谈资料:20230914-NJW)

① 值得注意的是,本文对 S 省三县不同改革模式的简要分析,是为了从经验层面更完整地呈现 S 省作为研究个案是如何开展乡镇综合行政执法改革的,从而为读者提供理解 S 省乡镇综合行政执法改革的系统经验场景,并不意味着本文试图对乡镇综合行政执法改革的不同模式进行分析。本文主要聚焦于乡镇治理,核心问题是探讨乡镇综合行政执法改革如何展开及其对乡镇治理的影响,而不在于探究不同改革模式的异同及其内在逻辑。

表2 S省三县县乡两级行政执法改革基本情况

	A 县	B 县	C 县
县	县综合行政执法局 (小综合)	未成立综合行政执法局	县综合行政执法局 (大综合)
乡镇	执法分局	综合行政执法中心	执法分局

注:作者根据访谈资料自制。

B 县是 Y 市最早开始实行乡镇综合行政执法改革的试点城市之一,它的改革方式是在全县所有乡镇设立综合行政执法中心,综合行政执法中心为乡镇副科级事业单位,行使县级职能部门委托下放给乡镇的各项行政执法职能。不同于 A 县和 C 县均在县级层面成立综合行政执法局,B 县没有在县级层面进行综合行政执法改革,而是直接在乡镇设立综合行政执法中心。从这个角度来看,B 县综合行政执法改革的步伐相对较小,尽可能规避改革的风险隐患。B 县将城管、住建、自规、交通、农业农村、卫健、生态环保等 16 个部门 309 项执法事项下沉到乡镇,由乡镇主动认领,采取委托(8 个部门)乡镇政府(8 个部门)执法和延伸派驻(8 个)人员(8 人)综合行政执法的方式承担,委托执法事项以县职能部门的名义在乡镇实行综合行政执法、联合执法,编制形成《B 县乡镇综合行政执法权力清单》(共 337 项,其中乡镇法定职责 28 项,下沉事项 309 项)。

C 县成立县综合行政执法局,并向乡镇派驻执法分局。在获得省政府授权后,C 县融合系统内整合执法机构以及中央部署的整合五大领域执法职能两个步骤,一步到位全面整合交通运输、市场监管、安全生产、农业农村、文化旅游、生态环保、城市管理等全县 22 个部门的执法职能,于 2019 年 7 月成立综合行政执法局,在全县范围内实现“一支队伍管执法”。C 县 13 个镇街相应成立执法分局,加挂乡镇执法大队的牌子,实行“两块牌子一套班子”,乡镇执法分局实行双重管理。

C 县以城管局为单位组建综合行政执法局,统一行使城管、住建、自规、农业、市场监管、交通运输、文化旅游、应急等 28 个方面的行政执法职能。除公安、税务、环保、消防、统计等部门以外,其余部门的执法职能已全部划转到综合行政执法局集中行使,共涉及 2683 项行政处罚权。综合行政执法局根据行业领域和属地范围分设执法队伍,形成 4 个专业执法大队和 13 个镇街执法分局。4 个专业执法大队分别是城市管理与交通运输大队、市场监管和文化旅游大队、自然资源和生态保护大队、安全生产和民生保障大队。每个专业大队独立办公,分别负责具体领域的行政执法。除城管交通大队(规模最大,有 200 多人)以外,其余大队编制 20~45 人不等。镇街分局隶属于县综合行政执法局,以县综合行政执法局的名义执法,但实行双重管理,即由县局负责人财物并提供业务指导,由乡镇政府进行日常管理。(访谈资料:20230918-DTR)

尽管 A 县与 C 县均成立了县级综合行政执法局,但是整合程度存在差异:A 县实行“小综合”,即保留市监、农业、交通、文旅等专业执法队伍,在这些领域之外进行综合;而 C 县实行“大综合”,即不保留专业执法队伍,实现全领域综合。

二、乡镇综合行政执法改革的主要路径

改革开放以来,我国逐渐形成“以县为主”的专业化行政执法体制(杨小军,2017),即“条条执法”,行政执法力量 and 资源主要集中在县职能部门,乡镇没有执法权限和执法资源,相应地也不承担执法职能。在这种执法体制下,乡镇范围内的执法事务主要通过两种方式解决:一是派驻执法,即由县职能部门在乡镇设置派驻机构承担镇域范围内的执法职能,如环保、城管、市监等部门多采取这种模式进行常态化执法;二是联合执法,即乡镇政府发现违法行为后向相关部门反馈,再由县职能部门下来执法。实际上,乡镇日常执法大多采取后一种模式,其存在的问题是条块矛盾带来的执法协作困难导致执法效率低,形成“看得见管不着、管得着看不见”等执法悖论现象。乡镇综合行政执法改革就是把县级执法力量和资源下放到乡镇,由乡镇直接行使行政执法职能,以解决乡镇“看得见管不着、管得着看不见”的问题。

从实践来看,乡镇综合行政执法改革主要有 3 种模式:一是派驻执法,主要是在乡镇设立综合行政执法派驻机构,从而将执法力量和资源延伸到乡镇属地;二是委托执法,即由县职能部门与乡镇政府签订委托协议,授权乡镇执法;三是赋权执法,即赋予乡镇一定的行政执法权,乡镇成为行政执法的责任主体。

(一) 派驻执法

派驻执法是由县综合行政执法局以派驻形式在乡镇设立执法分局,集中对镇域范围内的违法行为进行管理的执法形式,其本质是通过县级行政执法体制的延伸实现执法力量 and 资源的下沉。以前的派驻执法是一种专业执法,即由不同领域的职能部门分别以不同形式向乡镇派驻执法机构;这里的派驻执法是一种综合行政执法,由县级综合行政执法局的派驻机构承担乡镇综合行政执法职能。除经济发达镇以外,A 县和 C 县的多数乡镇都采取派驻执法模式。

以 A 县为例,乡镇执法分局是县综合行政执法局的二级单位,每个执法分局编制为 20~25 人不等,除由原城管局划转之外,其余人员来自转隶、遴选、公开招考等多种渠道。执法分局行使县综合行政执法局的所有执法职能,共涉及 20 多个部门,但具体执法权限的行使依据镇域范围内的执法事务展开。除了承担行政执法职能,执法分局也要参与乡镇政府的中心工作,如征地拆迁、森林防火以及秸秆禁烧。乡镇执法分局实行双重管理。一方面,执法分局的人财物由县综合行政执法局管理。执法分局的人事任免权和评优评先由县综合行政执法局负责,但会征求乡镇政府的意见。执法分局的工作经费也由县局承担。同时,县综合行政执法局对执法分局进

行业务指导,如执法案件的法制审查。另一方面,乡镇对执法分局进行日常管理,包括为执法分局提供办公场所和设备、对执法队伍的统筹调配以及工资福利和补贴的发放等,“县执法局把所有经费划给乡镇财政所,经费使用要经过乡镇领导签字,这样便于乡镇调动执法力量”。(访谈资料:20230914-YG)这种管理形式被称为“县管镇用”,即县局负责执法队伍的培养和指导,乡镇负责使用,其几乎不用承担任何成本。

(二) 委托执法

委托执法是由县职能部门与乡镇政府签订委托执法协议,将部分行政执法事项下放给乡镇,授予乡镇政府行政执法资格的执法模式。除经济发达镇以外,B县的多数乡镇采取委托执法模式。

以B县为例,根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十条、第二十一条规定,结合各乡镇履职需要和承受能力,依法定程序,B县城管、住建、自规、交通、农业农村、卫健、生态环保等16个部门,将基层发生频率高、与人民群众日常生活关系密切、专业技术要求不高、易发现易处置的309项执法事项下沉到乡镇,由综合行政执法中心集中行使执法职能。县职能部门分别与乡镇政府签订执法事项委托书,明确执法主体责任与配合责任。其中,执法主体是县职能部门,乡镇综合行政执法中心负责配合。

这里实际上隐含着执法责任的双重委托逻辑,即县职能部门委托给乡镇政府,再由乡镇政府委托给综合行政执法中心行使执法职能。综合行政执法中心实行属地管理,为乡镇副科级事业单位,由乡镇副书记兼任执法中心主任,另设专职副主任。B县20个乡镇共核定行政执法人员编制148名,实有94人,执法人员主要来自乡镇原村镇办转隶以及县职能部门人员下沉。

县职能部门对委托执法事项从立案到结案的全过程负责,为乡镇提供执法文书,综合行政执法中心全程协助。在日常执法实践中,综合行政执法中心队员主要负责日常巡查监管以及初始调查取证等前端执法工作,对事实清楚、证据确凿的违法案件进行移交,全程配合县职能部门立案、审查、听证等工作,对形成处罚决定的案件协助执行。简言之,乡镇综合行政执法中心不直接行使行政处罚权,主要是协助县职能部门执法。

(三) 赋权执法

赋权执法是指省政府赋予乡镇行政执法主体资格,直接以乡镇政府的名义将行政执法职能下沉到乡镇,形成完整意义上的乡镇执法属地化。A、B、C三县的经济发达镇都采取赋权执法的改革模式。

以C县的L镇为例,作为一个经济发达镇,L镇于2013年发达镇体制改革时就设立执法大队,当时C县的其他乡镇都没有执法队伍和执法职能。执法大队主要承

担乡镇城管和规划方面的执法职能,共涉及执法事项 800 多项;执法大队实行属地化管理,人财物均由乡镇负责。2019 年,C 县实行综合行政执法改革,县里成立综合行政执法局,乡镇设立派出分局,L 镇实行“局队合一”的管理体制,即执法分局与执法大队“两块牌子、一套人马”。

作为赋权执法改革的乡镇,L 镇的执法力量比其他普通乡镇更强。在 C 县,普通乡镇执法分局人员编制一般 5~10 名,实有人员也就 4~5 人;而 L 镇执法分局核定编制 15 名,实有人员 19 人。在赋权事项上,经济发达镇不仅享有与其他乡镇同等的执法权限,而且在项目审批、规划等方面享有普通乡镇所没有的管理权。实际上,与普通乡镇最重要的区别在于行政执法的属地化,即执法分局的人财物全部由乡镇负责,执法分局是乡镇政府的下属单位,它以乡镇政府的名义行使执法职能,执法文书的落款是乡镇政府,C 县综合行政执法局主要提供业务指导。相比之下,由于其他乡镇实行派驻执法,人财物全部由 C 县综合行政执法局负责,执法分局属于垂管单位,这意味着,作为经济发达镇且相对独立于县综合行政执法局的 L 镇能够更自主地行使行政执法权。

再如 B 县的 H 镇,尽管 B 县几乎所有乡镇都采取委托执法模式,但作为经济发达镇的 H 镇则实行赋权改革。在 B 县实行乡镇综合行政执法改革之前,H 镇就于 2015 年经济发达镇强镇扩权改革试点中成立了综合行政执法局,承担县职能部门赋权的执法事项 168 项。2021 年,根据 B 县乡镇综合行政执法改革方案的总体要求,H 镇在保留原有执法机构编制等不变的基础上,加挂乡镇综合行政执法中心的牌子,执法事项扩展到 309 项。但不同于普通乡镇的法定执法事项只有 28 项,H 镇的法定执法事项有 200 多项,这些执法事项均以乡镇政府的名义执行。

这 3 种改革模式虽然改革的方式不同,但是它们面对的社会结构是相似的。这种相似性体现在三方面。第一,人口大量外流。城镇化和教育等多种因素导致乡村社会人口外流,很多乡村的常住人口以留守老人、小孩与妇女为主,呈现“空心化”的状态。他们的生活期待与面向是城市,乡村内生社会事务和利益冲突也相对较少,违法行为的发生频率与密度普遍不高。第二,执法事项偏少且集中。乡村社会的执法事项相对集中,主要是违规建房和违规用地、市容市貌管理、渣土扬尘、秸秆禁烧等。即使在经济发达镇,执法事项也是相类似的,只是执法频率略有不同。第三,乡村社会对执法带有抵触情绪。乡村社会依旧是熟人关系网络,熟人社会解决问题的方式是群众工作,以柔性的方式化解问题。行政执法是一种刚性化的方式,容易激发村民的抵触情绪和过激行为,因此乡镇综合行政执法队伍偏向于尽可能减少执法。

三、乡镇综合行政执法改革的非预期后果

理论上,乡镇综合行政执法改革是通过执法下沉解决那些因乡镇执法权不足、

执法力量薄弱而难以管理的各种违法违规行为,解决乡镇治理“看得见管不着”的问题。综合行政执法改革在一定程度上增加了乡镇的执法人员数量,能够增强乡镇政府的权力,有助于法治政府建设。但从乡镇执法实践来看,执法资源和力量下沉后并没有产生预期的执法效果,反而出现了执法行权率不高、执法规范软化以及基层执法生态受损等一系列非预期后果。

(一) 难契合乡镇的执法需求造成执法行权率偏低

实际上,以执法下沉为核心的乡镇综合行政执法改革隐含的前提假设在于乡镇存在大量“看得见管不着”的执法事务。这一理论假设的合理性在于乡镇所处的体制性地位,即作为最基层的国家政权组织,乡镇直面基层社会,乡镇治理具有一线治理属性(杜鹏,2020),乡镇政府相对于掌握执法权力和资源的县职能部门更贴近基层执法现场,因而也更容易了解和发现基层执法的需求。但深入乡镇执法实践后发现,当前乡村社会的执法事务总体上并不多。除了少数经济发达镇,绝大多数普通农业型乡镇都面临人口大量外流的现状。一个中等乡镇的人口一般在5万左右,小乡镇只有2万左右,大乡镇也就8万~10万人。但由于人口外流,乡镇常住人口普遍只有户籍人口的一半左右。

如B县J镇户籍人口5.2万人,常住人口只有1.1万~1.2万人,留守人口中老人占比超过60%;A县D镇户籍人口7.4万人,常住人口也只有不到4万人。农业型乡镇因为工业企业较少,农民城镇化加速人财物的外流,乡村内生社会事务和利益冲突也相对较少,违法行为的发生频率与密度普遍不高,乡村社会需要执法的事务就非常少。因此,执法下沉后,乡镇普遍出现下沉的行政执法权限远远超过实际需要使用的执法权限,导致很多执法权限下放后用不着,即行权率不高的问题。不少乡镇反映,下放的执法权限太多太杂,很多用不上,长期处于闲置状态。

A县综合行政执法局在整合的829项执法事项中,产生办件量的只有239项(全县范围2017年以来的累计数据),占比仅29%(其中高频予以处罚的只有16项,低频不予处罚的有189项),另有590项没有实施,占比71%。该县S镇反映80%左右的情况都以现场制止为主,尽量不上升到立案程度。B县一个普通农业乡镇在下放的295项执法事项中,常用事项只有12项左右,且执法中心成立以来还没有涉及立案处罚的情况,只有2起违建问题通过自行整改处理。即使在经济发达镇,执法立案的案件每年最多也不超过10起。

(二) 难适应乡村熟人社会关系中蕴含的柔性治理诉求

作为一种法定的执法行为,行政执法过程必须依法依规,根据规定的流程展开。从案件发现、判断到取证调查、立案、行政处罚等,有一套完善的、标准的、专业的执法流程,这套流程有法律的支撑与专业职能的支持,是行政执法规范化的标志。基

层行政执法改革的目的是依法对基层违法违规行为进行法治化处理,并通过执法来普法,推进基层治理法治化。但在乡村社会,执法过程很难完全按照各种规定的制度化和程序化要求展开。换言之,在熟人社会中乡镇行政执法普遍难以严格执行,原因如下。

首先,乡村社会执法事务具有临时性、偶发性、不规则性的特点,这意味着执法过程很难采用标准化的执法程序。乡村社会是不规则的,很难按照统一的流程完成这些社会事务。乡村社会的违法事务大多数都是简单违法事务,达不到立案的标准,只能进行简易处置。同时,很多违法事务需要及时处理,否则容易演变成更大的矛盾冲突。例如违建拆除,在违建规模较小时,拆除成本比较低廉;一旦主体建筑成型,执法成本与压力成倍增长。

其次,乡村社会的底层逻辑是熟人社会关系,在治理过程中,社会关系的作用较大,熟人社会解决问题的方式是群众工作。群众工作是一种柔性化的问题解决方式,而行政执法则是一种刚性化的方式,在乡村治理场域存在激发村民抵触情绪和过激行为的风险。因此,乡镇干部主要通过群众工作,在与村民建立关系的同时实现对村民说服教育的目的。乡镇采取群众工作的方式,村民更容易接受,也更符合群众的期待与习惯。强制执行不仅不能化解矛盾和解决问题,而且会破坏干群关系,甚至引发信访矛盾。B 县 H 镇综合行政执法中心干部直言:“强制执行容易造成干群对立,影响乡镇的后续治理。群众的普遍观念是信访不信法,弄不好就去上访。即使给我(执法)权力,我也不会用。”(访谈资料:20230919-LTH)

最后,熟人社会很难避免“人情执法”现象。乡村社会的执法人员深度嵌入乡村社会中,这虽然有利于执法人员开展工作,但不利于严格执法。执法人员不可避免地受到人情、面子等社会关系的影响和制约,这都将影响行政执法的公正性与规范性。在长期的互动中,执法人员和违法人员相互熟悉,也会形成熟人关系,从而使行政执法的规范化要求变得不再是刚性的。C 县 F 镇执法队长坦言:“这些执法队员都在乡镇工作了三四年,他们和小商小贩都很熟悉,很难做到严格执法。”(访谈资料:20230916-CPJ)

这些下沉到乡镇的专业执法力量实际上被大量用于各种乡镇中心工作,造成“治理吸纳执法”现象(纪芳和褚明浩,2024)。“治理吸纳执法”本质上反映了乡镇执法资源分配的错位,由此给乡镇执法带来一定的张力,即执法人员有限的时间精力被乡镇大量中心工作挤压,导致执法力量损耗、执法效率降低。

(三) 体制成本与地方财政负担加重

无论是派驻模式还是委托模式,乡镇综合行政执法改革都在乡镇增设了一个行政执法机构,这无疑改变了乡镇体制结构。县乡体制结构变化对县乡治理体系产生相应的影响,而县乡治理体系也须适应行政执法下沉的改革需要,即给乡镇配置相

应的行政执法编制、人员、财力、物力等资源。在编制上,每个执法人员都属于事业编制,乡镇政府要新增大约7~10个编制。乡镇编制增加会对县编制管理增加压力。在财政支出上,新增人员编制和机构会带来财政成本的相应增加。以改革成本相对较低的委托模式为例,每个乡镇执法人员的财政支出每年在8万~10万元,每个乡镇行政执法机构大约有7~10人,因此每个乡镇的执法人员支出是60万~100万左右。同时,乡镇行政执法机构的运转经费每年在20万元左右,如此算下来,增设一个乡镇综合行政执法机构,每年的财政支出80万~120万元。另外,乡镇行政执法人员还要配备执法制服,以及执法记录仪、执法车辆等相关执法设备,这些都会产生额外的财政开支。此外,乡镇执法机构的法治化和规范化建设也需要高额成本的支撑。然而,大多数中西部地区县(市)是普通农业型县城而非工业型县城,县级财政普遍是“吃饭财政”,保障行政运转都相对困难,成立乡镇行政执法机构无疑会增加县乡两级的财政压力和负担。

(四) 条块职责不清影响协同执法成效

县职能部门将部分行政执法权下放至乡镇,但是监管权限仍在县职能部门,这就容易出现权责不清现象。在乡镇成立行政执法中心或执法分局,必然面临与上级监管部门协调配合的问题。县职能部门和乡镇政府是相互配合与协作的关系,但是县职能部门常以“属地责任”和“执法下沉”等理由将责任推给乡镇,要求乡镇政府独立完成执法事务。尤其是行政执法风险较大的执法事项,县职能部门一般不愿出面,这无疑会增加属地乡镇的行政诉讼风险和行政复议比例。

权责不清有两种情况。一是乡镇政府与县职能部门在执法边界上存在权责不清的问题,进而可能出现执法重叠或者执法真空的现象。例如,乡镇政府和城管局在城市管理上的执法边界不清,导致二者相互推脱,原来的责任主体发生改变,造成“无人问津”的执法真空现象。二是乡镇政府和县职能部门在执法职责上存在权责不清的问题。例如,乡镇政府与生态环境局在秸秆禁烧上职责不清,从而导致乡镇政府和县职能部门的联合执法机制也不能贯彻落实。

乡镇无论采取何种行政执法模式,都会面临一个现实需求,即基层行政执法需要县职能部门的协助配合。尤其在委托执法模式下,乡镇综合行政执法机构主要负责巡查、发现、整改等前端执法环节,中后端执法环节仍由县职能部门负责。即使建立联合执法协作机制和梳理权责清单,条块之间的协作不畅仍然难以避免。造成这一问题表面上是因为权责清单梳理不清和不完备,深层次原因是部门利益政治和执法生态不健全。长期以来,在“以县为主”的专业执法体制下,执法部门经过长期的利益博弈和政治磨合,深刻认识到执法协作的必要性和现实性,从而跳脱出零和博弈的困境。在此过程中,县职能部门自身基本构建了成熟的执法运转体系,和相关执法部门也建立起稳定的执法联动机制,有效避免了部门间的推诿和卸责。积极配合的部

门关系塑造出健康与稳定的执法生态,比如安委会统筹协调市场监管局等相关部门联合执法。但执法下沉后,乡镇政府与县职部门之间需要重新构建出健全的执法生态,而当前新的执法生态尚未建立,因此乡镇政府与县职部门之间的执法协作成效甚微。

四、结语及建议

当前,乡镇综合行政执法改革正在如火如荼地进行,各地积极探索各种各样的改革模式,对于深刻理解乡镇综合行政执法以及推进基层治理现代化具有重要意义,但同时也产生了一些非预期后果。由此,反思乡镇综合行政执法改革实践,明确乡镇在整个县域行政执法体制中的功能定位,促进县域行政执法资源的合理下沉与优化配置,对于提升基层行政执法效能至关重要。

(一) 乡镇行政执法的基本定位

改革开放以来,我国基层执法逐步形成以县为单位的行政执法体系,行政执法力量和资源主要集中在县职部门,乡镇几乎没有正式的执法资源。但作为最基层的政权组织,乡镇处于一线治理情境,容易发生各种违法违规行为。而具有行政执法职能和资源的县职部门距离乡镇较远,很难及时地响应乡镇政府的执法需求,这强化了县域行政执法下沉的合理性。这一合理性假设隐含着乡镇是基层执法单元,迫切需要执法权限,以解决乡镇无力应对的各种执法需求。

然而,从乡镇综合行政执法改革的实践情况来看,乡镇的执法需求并不强烈。这是因为,尽管改革者注意到乡镇在基层治理中所处的结构性位置及随之而来的权责失衡困境,但却忽视了当前乡村社会基础的变化以及乡村治理对行政执法的调适性需求。对于大多数中西部地区而言,乡镇普遍存在人口外流问题,因此乡村内生性治理事务减少,需要执法的事情就更少。同时,乡村社会仍然具有熟人社会的底色,乡村执法多以农民为执法对象,这就内在决定了乡镇执法的适用限度,即作为一种正规化治理手段的行政执法能在多大程度上解决乡村治理的问题。实际上,在熟人社会网络中,农民普遍“认理不认法”,这导致行政执法发挥作用的空间非常有限。因此,从乡镇一线治理性质的角度看,行政执法下沉到乡镇必然会产生执法悬置、执法低效等问题,这不利于执法资源的有效利用,同时也并未根本改善基层执法效能。

当然,强调乡镇治理的弱执法需求并不代表乡镇不需要执法,而是旨在探讨一种与乡镇执法事务相适配的执法体制。本质上讲,乡镇执法改革是对县乡之间行政执法资源进行再配置的过程,行政执法资源如何在县乡之间合理配置,将决定基层行政执法效能。执法下沉强调赋予乡镇相对独立的行政执法职能,从而将乡镇执法从原来以县为单位的行政执法体制中剥离出来,但稀少的执法事务难以支撑乡镇执

法体制的运行。这意味着,乡镇难以构成独立的执法单元。这种情况下,要解决乡镇偶发的、琐碎的执法事务,仍需依赖既有的以县为主的行政执法体制。一种可行的低成本改革路径是在不改变县域执法单元的前提下调整县域行政执法的运行机制,增强乡镇对县域行政执法力量的统筹调度能力,由此促进县域行政执法资源的灵活配置。

因此,立足县域治理的整体性视角来看,乡镇是重要的治理单元,但不是执法单元。当前,乡镇治理面临的核心困境在于治理资源匮乏与治理责任和压力激增之间的不平衡产生的治理问题,而非执法不力问题。在乡镇治理实践中,行政执法只是一种治理工具与手段,执法服务于治理。而在以县为主的执法体制下,行政执法具有重要的规范性功能,执法的独立性价值得以凸显。由此,县构成基层行政执法的基本单元,并在长期的行政执法实践中形成成熟的基层行政执法体系和执法生态,这对于提高基层行政执法效能具有重要价值。乡镇执法作为整个县域行政执法的一部分,其改革应该充分利用既有的行政执法体制优势,积极探索创新县域行政执法运行机制,通过机制创新激活体制资源,从而优化基层行政执法效能。

(二) 乡镇综合行政执法改革的对策建议

基于对乡镇行政执法的定位,乡镇综合行政执法改革要坚持“不动体制动机制”的原则,着重完善县域行政执法的运行机制,通过机制创新提升乡镇执法效能。机制创新不仅不会改变县乡治理结构与治理体系,而且能够激发出县乡执法体制的有效性、积极性与灵活性,有效应对乡镇偶发性的执法需求。具体而言,可从以下两个方面完善乡镇综合行政执法改革。

第一,加强县域条块协作。条块关系是县乡治理的重要结构性关系,条块之间的协作与互动直接影响县域治理效能。在原来以县为单位的行政执法体制下,乡镇执法不顺的根本原因就在于行政执法体制中的条块协作不顺畅。条块权责不清晰导致执法效能低下,通过加强县域条块的执法协作可以促进执法的规范化与有效性。北京平谷的改革经验表明,通过理顺“乡镇吹哨、部门报到”机制,赋予乡镇政府执法召集权,乡镇可以随时召集相关县职能部门参与综合行政执法,这就能够使 10% 的外溢矛盾及时转交给县级执法部门进行有效处置。“乡镇吹哨、部门报到”是提升乡镇治理能力的重要机制创新,它增强了乡镇政府对县职能部门执法资源的统筹调度能力,从而提升县域行政执法体系对乡镇执法需求的回应性。

第二,建立执法片区机制。由于乡镇执法行权率偏低,乡镇综合行政执法改革的效能并未凸显。针对治理利益微薄、治理事务稀少的绝大多数农业镇,建议不以乡镇为单元新增执法体制,既不派驻执法分局也不成立综合行政执法中心。可以将县域划分成多个片区,每个片区按照地缘相近、治理事务疏密程度等因素进行划分,一般可以辐射 2~3 个乡镇。执法片区制可以节约资源,同时最大限度发挥县域执法体系的功能。

参考文献

- 杜鹏. 2020. 一线治理: 乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J]. 政治学研究, (4): 106-118, 128.
- Du P. 2020. Front-line governance: The mechanism adjustment and practice foundation of the modernization of rural governance[J]. *CASS Journal of Political Science*, (4): 106-118, 128. (in Chinese)
- 纪芳, 褚明浩. 2024. 治理吸纳执法: 乡镇行政执法何以运行——基于中部多个乡镇综合执法改革的经验考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 38(3): 95-105.
- Ji F, Chu M H. 2024. Governance absorption law enforcement: How to operate township administrative law enforcement—Based on the experience of law enforcement reform in many towns in central province [J]. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition)*, 38(3): 95-105. (in Chinese)
- 杨小军. 2017. 行政执法体制改革法律依据研究[J]. 国家检察官学院学报, 25(4): 88-98, 174.
- Yang X J. 2017. Jurisprudential monograph study on the legal basis reform of administrative law enforcement system[J]. *Journal of National Prosecutors College*, 25(4): 88-98, 174. (in Chinese)

Reform of Comprehensive Administrative Law Enforcement at the Township Level: A Practical Path and Its Unintended Consequences

CHU Minghao

(School of Public Administration, China University of Geosciences)

Abstract: In order to consolidate the capacity of grassroots governance and to promote its standardization, the state has taken the opportunity, through the devolution of administrative enforcement authority, to implement a nationwide reform. Field research indicates that there are three primary reform paths: the stationing of enforcement personnel, the delegation of enforcement authority, and the empowering of enforcement. But there are differences among these three paths in terms of the reform intensity, the reform methods and costs, and the degree of professionalization. Township law enforcement consists of both a social response and a political response, but work by the township center has crowded out the specialized resources of law enforcement to some extent. As a result, the reform of township comprehensive administrative law enforcement has produced unintended consequences, such as a low rate of law enforcement authority,

soft constraints on enforcement behavior, an increase in local financial burdens, and a weakening of the ecology of grassroots law enforcement and poor vertical and territorial coordination. The reform of township comprehensive law enforcement should be based on a holistic perspective of county governance. It is crucial to adhere to the principle of “adjusting the mechanisms without restructuring the institutions”, to clarify the functional role of townships in grassroots law enforcement, and to optimize the allocation of administrative enforcement resources at the grassroots levels.

Keywords: comprehensive administrative law enforcement reform; township law enforcement; delegating law enforcement; stationing law enforcement; empowering law enforcement

投稿日期: 2024/8/29 送外审日期: 2024/9/19 首轮外审完成日期: 2024/10/9
录用日期: 2025/2/24 最终修回日期: 2025/6/5