

牧 宇. 乡村振兴战略下的乡镇赋权执法问题与应对[J]. 江苏农业科学, 2024, 52(5): 260–264.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2024.05.039

乡村振兴战略下的乡镇赋权执法问题与应对

牧 宇

(东南大学法学院, 江苏南京 211189)

摘要:乡村振兴战略下乡村产业发展迅速,随之而来的法律纠纷、规范治理需求也在逐步增加。在国家治理体系和治理能力现代化的总体目标下,乡村法治建设亟需进一步完善。为应对乡村权小责大的治理窘境、回应乡村社会治理转型的内在需求、满足乡村治理能力提升的改革要求,中央提出了对乡镇赋权执法的治理改进路径。在当前实践中,赋权执法问题体现在乡镇承接执法的能力与准备不足、上级机关赋权配置不适宜以及执法职能在乡镇的融入困难。究其原因,一是乡镇政府组织法定位与改革中所赋予的治理功能不符;二是赋权配置过程中的科学性与体系性欠缺;三是忽略了县级与乡级治理机制差异,未考虑乡镇党政一体化治理运作模式的自身秉性。为实现乡村赋权执法下的良法善治,首先应当重新定位乡镇政府,从执行型政府定位转变为向上负责、向下兼容的整体政府;其次应当引入权力配置决策与评估机制,将执法权力评估纳入地方重大决策范围,提高权力配置的科学性;最后以党政协同作为消解县级与乡级治理体制差异的方法,以党承担基层执法组织角色,对下沉执法力量进行结构性适应重组,以促进执法职能融入乡村治理,为乡村振兴提供制度保障。

关键词:乡村振兴;乡镇政府;赋权执法;组织法

中图分类号:F320.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2024)05-0260-05

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署。治理是乡村振兴的重点领域,中共中央、国务院颁布的《关于实施乡村振兴的意见》(以下简称《振兴意见》)提出乡村治理体系与治理能力提升的总体要求,并将构建新乡村治理体系作为目标。中共中央、国务院 2023 年颁布的《全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出了提升乡村治理效能、进一步健全乡村治理体系意见。乡村治理作为乡村振兴的重要一环,发挥制度供给、资源整合、政策支持等作用。随着乡村振兴战略的推进,法治环境建设日益成为改革重点。所谓赋权执法,即上级政府以委托、授权或其他方式将审批执法等权力下沉乡镇,实现权力赋能。2019 年 1 月中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》(以下简称《两办执法权下沉意见》),在全国推开了执法权下沉到底的改革。简单地说,执法权下沉到底是指将县级行政主

管部门的部分行政审批权、行政处罚权和行政强制权交由乡级政府机关行使^[1]。权力下沉的赋权执法,扩充了乡村治理措施手段,提升了乡村政府权威,提高了乡村治理效果。但是在下沉过程中,亦出现基层承接困难、执法权力错配以及组织难以兼容等问题。追本溯源,从赋权执法的产生缘由、实践问题的制度根源出发,进行针对性纠偏,实现基层治理规范化。

1 赋权执法的产生缘由

1.1 权小责大的政策回应

权小事多、人少责大是基层政府治理困局的制度性特征。“上面千条线,下面一根针”是该现象最恰当的比喻。所谓权小,表现在法定权力小、机构职能少、配套资金缺。所谓责大则指考评压力大、承接事项多、执行压力大。在责任上,从政府的条块结构而言,乡级和村级政府既对口条线部门又对口块部门,纵向事项与横向事项皆汇集到乡镇,造成不同类别责任聚集。在上下级政府关系上,乡镇政府作为五级政府的基座,是政策实现的兜底机构。由于层级之间自上往下地加压趋势,落在乡镇的执行责任层层加码,导致乡镇政府“不堪重负”。在权力上,组织法上对乡镇政府执行为主的定位以

收稿日期:2023-08-05

基金项目:国家社会科学基金重大项目(编号:23AFX011)。

作者简介:牧 宇(1995—),男,安徽芜湖人,博士研究生,主要从事行政法与地方法制研究。E-mail:1278647825@qq.com。

及行政类法律规范对执法部门县级以上的限制,导致乡镇权力稀薄。权小责大一方面透支了乡村的行政治理能力,消耗了乡村治理的内生创新动力,另一方面催生了基层形式主义。对此,《两办执法权下沉意见》赋予乡镇执法权,以扩权赋能的形式应对基层权责不对等的问题。

1.2 乡村治理的内在需求

一方面,自《振兴意见》提出农村高质量发展以来,乡村成为新兴投资热土,农村一二三产业融合发展体系逐渐建成。在“长三角”“珠三角”一些发达乡镇,经济总量规模已过百亿,有的甚至达到几百亿。而乡镇现有的权力谱系显然无法应对治理任务,扩权赋能具有必要性。例如,城市管理权以往被认为属于县级的职能部门,而随着乡镇建成区扩大,城市管理权限需求就随之而来。实施“赋权执法”,就是要着力解决制约乡镇经济社会发展的体制性障碍,促进乡镇经济社会的可持续发展^[2]。另一方面,随着二三产业的入驻,乡村支柱产业逐渐向工商业转移,乡村社会亦经历从农业社会向市民社会的过渡,法律逐渐成为止定纠纷的主渠道。此外,部分乡镇黑恶势力抬头,导致社会环境恶化,亟需用法律手段应对。改开以来,部分基层宗族逐渐积累财富,壮大势力,不断扩大宗族在本地的影响力,扩大势力范围。在一些地方,家族宗族拉帮结派、拉票贿选,长期把控村级政权,依靠村集体资源疯狂敛财,对基层政治生态造成恶劣影响^[3]。赋权乡镇,即赋予乡镇强硬手段,革除社会不稳定因素,为乡村振兴提供良好的基层环境。

1.3 治理能力提升的改革要求

作为基层政府,乡镇政府事多责重,但在职能设置上,乡镇政府却存在不完备、不完整的局面:在职能机构设置上,乡镇政府不同于县级以上政府具有完整的职能架构。实践中往往是一个乡镇办公室对接几个条线部门。在权力设置上,乡镇以协调、汇报、管理等权力为主,对于违法或犯罪缺乏执法等硬性措施。《推进国家治理体系与治理能力现代化》提出优化政府职责体系。完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能。从治理能力提升上,赋权执法补齐乡镇治理的短板,将促进治理能力与治理体系现代化。

2 乡镇赋权执法的问题

2.1 乡镇承接执法困难

第一,乡镇自主空间收缩导致执法展开困难。

压力型体制下乡镇执法的展开受到上级政府指派任务的影响,压缩了乡镇自主展开执法的空间。乡镇作为五级政府机制的最基层,构成了压力型体制的基座。所谓压力型体制,是指行政体制和行政权力运转的“隐形逻辑”,即借助“层层传导压力”的“权力链条”,自上而下传递的各项压力^[4]。县级政府为了完成目标,运用任务分解的方式和量化考核指标体系,将这些任务和指标层层量化分解到乡镇政府。县级政府的任务具有优先级,乡镇政府不得不首先考虑上级的安排,优先派遣执法资源。此外,当前乡镇治理存在过程形式化、结果指标化趋势,乡镇完成任务的选择方式减少,进一步挤压了乡镇自主能动空间。在缺乏自主能动空间的情况下,对乡镇赋权实际上并非是扩权而是课以责任与负担。第二,乡镇机构精简改革削弱承接能力。根据 2009 年中共中央办公厅发布的《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的意见》(简称《意见》),乡镇政府内部组织进一步精简化。该《意见》第三条明确了乡镇政府内部机构设置以综合办公室、综合性岗位为主要单位。机构精简改革所要求的机构设置综合化与执法要求的专业性、精确化之间存在张力,不利于执法展开。此外,上述《意见》第四条规定乡镇不再兴办自收自支的事业单位。由此,乡镇政府与传统的七站八所脱离组织关系,进一步弱化乡镇政府承接执法的能力。第三,镇村脱钩导致下沉执法困难。乡镇政府主要执法场域在行政村,镇与村管理关系的脱离造成乡镇在村域执法困难。随着村民自治的推行,我国乡村治理体制由人民公社转变为“乡政村治”体制^[5]。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》,村域实行自治,村民通过村民委员会实现自我管理。乡镇执法包含多项村域执法任务,例如土地林地所有权与使用权争议处理、村镇违规建筑处罚、基本农田保护监督、土地承包经营权证核发审核、规模化畜禽养殖审核备案等。村庄在社会关系上具有较强的封闭性和排他性,在物理维度上较为广阔,乡镇层级的执法者要进入村庄行使执法权,就会面临许多困难^[6]。行政关系脱钩则加重了乡镇在村域执法的困难。

2.2 下沉执法权力错配

下沉执法权的目的是促进乡镇规范治理,不同乡镇的内在需求不同,错配下沉执法权不仅无助于治理提升,甚至成为治理负担。当前乡镇执法权配

置根据《实施意见》表现为省县双阶配置,即由省委编办、省司法厅、省政务办等机构印制《赋权目录》,再由县级政府确定具体下沉乡镇职权。例如,安徽省人民政府发布的《安徽省人民政府关于赋予乡镇街道部分县级审批执法权限的决定》规定县级按照“基本盘+自选”的方式,在《安徽省赋予乡镇街道部分县级审批执法权限指导目录》中确定赋权承接事项。而所谓自选,实际上由县级政府自行决定。例如,安徽省宣城市宣州区根据省人民政府决定,以区政府名义发布的《乡镇承接部分区级审批执法事项清单》中包含来自 15 个县级部门的行政处罚 283 项目。由此执法权力完成基层配置。在执法权配置下沉过程中,虽然遵循了权力自上而下赋予的逻辑,却忽视了自下而上的需求回馈。这种通过行政命令的配置方式,并未考虑乡镇的具体情况。不同乡镇执法环境、执法重点、资源条件千差万别,统一配置方式不仅造成资源浪费,也成为乡镇负担。

2.3 执法职能难以融入

赋权执法主要依据中央发布的《两办执法权下沉意见》,它提出了执法权力下沉的指导意见,但与之对应的三定方案却尚未确定。对于执法职能如何融入乡镇,各地展开实践探索,但都没有达到预期。当前执法融入实践,主要有 3 种类型:第一是联动型执法,即村镇街道发现 1 个违法行为后,利用召集权、指挥调度权,通知责任部门处置,由主责部门牵头联合执法,执法后部门部署后续管理任务,再由村镇继续行使日常管理与监管。该方案的问题在于,联动并非正式组织机制,而是执法的工作机制。这种松散的组织结构不适合长期执法。第二是派驻式执法。所谓派驻式执法,即将县级执法队伍派驻到村镇,将村镇建设为能独立处置的综合执法部门,县级执法部门空心化,执法组织架构扁平化,以达到执法重心下沉的目的。派驻式执法规避了组织融入问题,实际上仍是县直部门执法,不符合《两办执法权下沉意见》所提出的整体下沉的设立目的,也无助于加强基层法治建设。第三是网格式执法,即依托网格化治理的现有架构执法。但是从层级上来看,网格单元行政级别过低,无法承担执法职能。因此,上述几种典型模式皆不能实现执法职能的基层融入。

3 赋权执法困境的原因

3.1 乡镇政府组织定位不匹配

乡镇政府承接执法困难源于组织定位与职能

不匹配。对上组织关系上,乡镇政府组织法上执行的角色定位与现实中能动执法需求存在矛盾。首先,执行须对上负责,限制了自主展开任务的选择空间。其次,执行不参与决策,削弱了乡镇政府统筹规划能力。再次,县级以上与乡镇及以下信息不对称,无法落实有效治理。对下组织关系上,镇村关系定位影响执法展开。自 1983 年中共中央、国务院发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》以来,乡镇政府不再拥有公社体制的超强的行政控制手段和能力^[7]。执法需要多方协同配合,在镇村脱钩独立的情形下,仅凭乡镇自身资源难以实现全域执法。

3.2 执法权配置缺乏科学性

要取得良好的治理效果,执法权配置要做到有的放矢、因需放权。当下执法权配置缺乏科学性,导致资源错配。第一,从权力配置范围缺乏科学划定标准。何种权力应当赋权没有明确标准。当前各省份在赋权过程中主要以省级、县级双阶赋权模式为主,对下沉权力既缺乏前期合理性论证,亦缺乏后期下沉执法效果评估与动态调整。这导致下沉的权力与乡镇的需求相去甚远。一些省份不加以区分地将大部分处罚权下沉,不仅增加下级政府行政压力,也存在避责脱责的可能。第二,不同乡镇权力配置雷同,缺乏针对乡镇的配置适配。实践中,县级通过政府发文决定域内乡镇执法权,而乡镇作为权力需求主体却被排除在配置主体之外,这导致不同乡镇赋予的权力没有区别。现实当中,不同乡镇的执法需求不同,例如对有水域的乡镇,水上执法权、渔业类执法权的需求更多,而对于经济发达的乡镇,市场监管、城市管理类执法权的需求更为迫切。如果不与乡镇中心工作结合,那么下沉执法权的效率与效果将大打折扣。

3.3 县级与乡镇机制的差别

执法职能融入问题,实际上是县级与乡镇机制差别所导致。县级行政机制以条块关系为主要特征,而乡镇以党政一体为内部机制。以往实践的不足,其实在于忽视了 2 种体制的差异。从县级行政机制而言,执法属于条线部门,受上级条线与同级政府双重管辖。而在转隶乡镇后,执法既处于行政一端,又属于党委管辖,如何组织乡镇执法,需要集合乡镇自身体制属性进行再构造。

4 乡镇赋权执法的应对之策

4.1 重新定位乡镇政府地位

为使得赋权执法真正赋能乡镇,首先需要改变

乡镇政府的组织法律定位,从执行政府定位转变为向上负责、向下兼容的整体政府。具体而言,在县(市、区)乡(镇)关系上,从命令服从关系转向监督指导关系。第一,县级及以上政府适用的科层制,在县乡以及乡级以下政府间不适用。县级、乡级间异质性决定县级、乡级政府间不应受科层制约束。行政国家的公共部门使用庞大的社会资源,国家通过行政行为来解决问题以达成目标,社会越来越多地依赖政府^[8]。与行政国家庞大体量相适应的科层制,利用层级分明的官僚系统、规范的文书系统、分工配合的组织合作,完成了行政国家的治理任务。在县级以上政府之间,科层制在资源整合、目标分配等方面效果显著。在乡级以下政府,科层治理的文化基础、组织基础与社会基础都不存在^[9],因此遭遇“水土不服”。县级是科层制末端,乡级是国家与基层之间的连结点,县级、乡级之间依据科层制治理,既无法达到县级政府的要求,又难以解决基层的迫切需求。无视县级、乡级两级政府的内在差异性,必然产生形式主义、消极治理、效率低下等弊端。而以指导监督关系取代上下级关系,则赋予乡镇较大的自由度与自主空间,使其得以充分行使执法功能。第二,县级、乡级财政的变革导致县级、乡级科层关系日益松动。社会的转折,总是包含着原有财政政策的危机。1994 年分税制改革之后,辐辏式的财税体制造成财政层层上收^[10],为应对财政压力,乡镇政府通过项目填补资金空缺。财政转移支付采用项目制的方式在行政层级体制之外灵活处理^[11]。可见,乡镇在财政上不依赖于县级,因此这种上下级关系的改变需要具备一定的经济基础。第三,从执法的监督指导需求上,基层执法需要指导与监督。中共中央办公厅和国务院办公厅于 2019 年联合发布《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,该文件指出,推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责。街道与乡镇执法是发展的趋势,县级职能部门再承担执法职能则可能产生多头执法、管辖冲突等问题。一级执法改变了上下级事权重构、同质的现象,可以避免同一事务多重管理或分级负责,确保事权的终局性^[12]。基层执法缺乏经验,在执法下沉的过渡期,需要通过学习实践逐步获得执法能力。此外,基层执法需要上级的监督。因此,作为原行政执法主体的县级人民政府职能部门与乡、镇、街道的关系转变为业务

指导与监督关系^[13]。

在乡村关系上,由镇村脱钩、乡政村治的格局改变为乡镇政府向下兼容、总领全局的新定位。乡镇政府是占主导地位的治理主体。县乡异质性决定了传统科层制在县乡之间失效,乡村同质性则决定了将乡与村作为整体治理。一方面,乡(镇)与村应当协同治理。基层治理问题在于复杂性、多变性,乡村协调方能应对基层执法多样化、综合化挑战;乡镇政府的执法资源与村级干部的人情资源结合,解决陌生人执法与熟人社会的矛盾。乡镇政府的执法力量与村级组织的实时信息结合,促成有的放矢的机动执法。乡镇政府的执法统筹与村级干部的基层经验结合,实现有限资源与有效治理之间最优解。另一方面,乡镇政府在乡村协作治理中占据主导地位:其一,执法下沉后,乡镇获得规范的执法权,在问题无法解决的情况下,乡镇的“硬”手段保证有效执行;其二,乡镇具备统筹能力,促进矛盾有效解决与高效治理。此处的主导治理限于执法以及相关治理,例如违法治理、政策执行、产业指导等,不涉及属于村民自治的事项。

由此,乡镇政府既脱离上级政府科层制的束缚,又具备向下延伸的执法能力,成为能独立承担执法职能、机动自主执法的基层政府,更好地完成赋能治理,促力乡村振兴。

4.2 引入权力配置决策与评估机制

首先,应当将执法权力评估纳入地方重大决策范围,以科学适配。理由在于:其一,从性质上,执法权具体配置属于地方性事务。当前乡镇执法权配置根据《实施意见》表现为省级县级双阶配置,即由省委编办、省司法厅、省政务办等机构印制《赋权目录》,再由县级政府确定具体下沉乡镇职权。例如安徽省人民政府发布的《安徽省人民政府关于赋予乡镇街道部分县级审批执法权限的决定》规定县级按照“基本盘+自选”的方式,在《安徽省赋予乡镇街道部分县级审批执法权限指导目录》中确定赋权承接事项。所谓县级“自选”的性质应当是职权调整而非行政赋权。赋权包括授权与委托,行政授权主体限制为省级政府,而行政委托需要以委托单位名义作出委托行为,根据二次授权禁止原则,授予权力不能再次授出,省级赋权决定与指导目录所授予的权力,不应当再次授出,所以权力“自选”既不属于行政授权也不是行政委托。将乡镇执法权配置界定为地方性事务,既符合《宪法》第 3 条第 4

款对央地分权所规定的地方积极性、主动性原则,也符合《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》所提出的地方事务选择的效能标准。其二,执法权配置属于重大行政决策事项范围。根据《重大事项决策暂行条例》,事项范围包括涉及公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策,经济和社会发展的重大规划,开发利用、保护自然和文化资源的重大公共政策和措施,重大公共建设项目及其他对经济社会发展有重大影响或涉及重大公共利益、社会公众切身利益的事项。执法权既配置符合“重大公共利益、社会工作切实利益”的实质标准,就当属于事项范围。其三,重大决策兼顾科学性、民主性与程序性。根据《重大行政决策程序暂行条例》,重大决策程序包括决策提案、公众参与、专家论证与风险评估。一方面,多方参与保证了决策的民主性,“法为天下公器”,“执法下乡”与百姓息息相关,决策的民主参与提高了居民对于执法的接受程度。另一方面,执法权配置决策将乡镇纳入决策程序,形成自下而上的反馈机制,做到执法权因需下沉,形成动态执法权调整机制。

其次,应当引入执法配置效果评估机制。《行政处罚法》第二十四条是赋权执法的指导规范,该条规定: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,并定期组织评估。因此,执法配置首先是动态的,其次执法配置后仍需评估。在评估主体上可由司法行政部门主管,在评估内容上应当包括下沉合法性、必要性与实际效果等。

4.3 党政协同的组织方式

执法职能融入需与乡镇治理机制融合,根据乡镇党政一体的机制特征,执法融入需要与党互相协同。具体而言,其一,将执法组织划归到乡镇政法委管理。执法从县级到乡级首先需完成组织转隶,结合“党管政法”的惯例与《中国共产党政法工作条例》,宜将执法组织划归到乡镇政法委。其二,执法组织形式与乡镇内部机制契合。乡镇执法并无统一组织形式,而应当与乡镇内部治理结构相契合。例如,在实行核心包干制的乡镇,权力向上集中,相应地,执法组织设置也应当集中,设立执法办公室等一级机构。而在以线办部门为主要治理单元的

乡镇,执法则应当根据种类融入各个线办,而不单独设立组织机构。其三,党委协调执法权与行政管理权。由于乡镇实行党委负责制,因此有责任协调执法权与行政管理权,通过统筹安排、一致行动,形成检查—执法—管理的功能圈,建设乡镇法治环境与营商环境。

5 总结

乡村法治关乎营商环境与社会建设,乡村法治尚处于起步阶段。借助执法权下沉改革的契机,为未来乡村进一步法治化奠定基础。赋权执法的问题不仅源于赋权自身的配置,也源于乡镇的组织定位偏差。通过乡镇组织定位调整、科学化执法权配置以及党政协同的组织方式,实现执法职能由县级向乡村的转移,为乡村振兴提供公共产品与制度供给。

参考文献:

- [1] 叶必丰. 执法权下沉到底的法律回应[J]. 法学评论, 2021, 39(3): 47-55.
- [2] 江 昼. 苏南经济发达乡镇“扩权强镇”改革必要性的实践探索: 以昆山市张浦镇“扩权强镇”改革试点为例[J]. 生态经济, 2014, 30(7): 107-109, 118.
- [3] 防范家族宗族势力侵蚀基层政权, 松不得劲[EB/OL]. (2022-03-01) [2023-07-16]. https://www.guancha.cn/politics/2022_03_01_628167.shtml? s = zwyxgtjbt.
- [4] 周少来. 乡镇政府体制性困局及其应对[J]. 甘肃社会科学, 2019(6): 33-40.
- [5] 徐晓全. 协同治理型群众组织与“乡政村治”体制转轨[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015, 32(6): 103-110.
- [6] 陈柏峰. 乡村基层执法的空间制约与机制再造[J]. 法学研究, 2020, 42(2): 3-19.
- [7] 姚锐敏. “乡政村治”行政体制的利弊分析与改革出路[J]. 行政论坛, 2012, 19(5): 9-13.
- [8] 陈丽君, 童雪明. 科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革[J]. 政治学研究, 2021(1): 90-103, 157.
- [9] 欧阳静. 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3): 145-163, 207.
- [10] 胡萧力. 乡镇治理的结构、功能及法治化研究[J]. 东方法学, 2015(4): 141-151.
- [11] 史普原. 科层为体、项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨[J]. 社会, 2015, 35(5): 25-59.
- [12] 叶必丰. 论地方事务[J]. 行政法学研究, 2018(1): 16-27.
- [13] 卢护锋. 行政执法权全面下移的组织法回应[J]. 政治与法律, 2022(1): 124-135.