

# 大综合行政执法一体化基本内涵的法学思考

杨旭

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年3月21日; 录用日期: 2024年4月9日; 发布日期: 2024年5月13日

## 摘要

法律在社会治理中往往表现着两种有时迥异有时一致的色彩, 即法律的实然性和法律的应然性。在基层治理中, 法律的分工使得行政权等公权力具有了依法行政和责任划分等色彩, 这一制度很大程度解决了公权力介入私权利领域过多和不合理等情形。但新时代发展下, 行政公权力的法律执行难问题从无法可依到违法必究, 执法必严的阶段后, 基层执法问题产生了新挑战: 在行政执法难以监管的偏远山区, 乡村确定了基层自治为理念, 但基层组织缺乏法律上给予的行政执法权, 导致了行政执法实现真正意义上的体系化。本文根据浙江省为代表的改革理论总结与九十年代国有企业改革思考, 西方新型管理学核心理论的出发, 分析大综合行政执法一体化在基层执法权基本问题, 根据中国基层行政执法一体化实践探索, 进一步阐述大综合行政执法一体化面对新问题具有的法治内涵。

## 关键词

大综合行政执法一体化, 基层治理, 重塑理论, 重理理论

# Legal Reflections on the Basic Connotation of the Integration of Comprehensive Administrative Law Enforcement

Xu Yang

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 21<sup>st</sup>, 2024; accepted: Apr. 9<sup>th</sup>, 2024; published: May 13<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In social governance, law often shows two colors that are sometimes very different and sometimes consistent, that is, the reality of the law and the naturalness of the law. In grassroots governance,

文章引用: 杨旭. 大综合行政执法一体化基本内涵的法学思考[J]. 法学, 2024, 12(5): 2825-2833.

DOI: 10.12677/ojls.2024.125402

the division of labor in the law makes the administrative power and other public powers have the color of administration according to law and division of responsibilities, and this system largely solves the situation that public power intervenes too much and unreasonably in the field of private rights. However, under the development of the new era, the problem of difficult legal enforcement of administrative and public power has changed from being unable to follow to the stage of investigating and strictly enforcing the law, and the problem of grassroots law enforcement has produced new challenges: in remote mountainous areas where administrative law enforcement is difficult to supervise, the concept of grassroots autonomy has been determined in rural areas, but grassroots organizations lack the power of administrative law enforcement given by law, which has led to the systematization of administrative law enforcement in the real sense. Based on the summary of the reform theory represented by Zhejiang Province, the thinking on the reform of state-owned enterprises in the nineties, and the starting point of the core theory of Western new management, this paper analyzes the basic problems of the integration of large-scale comprehensive administrative law enforcement at the grass-roots level, and further expounds the legal connotation of the integration of large-scale comprehensive administrative law enforcement in the face of new problems according to the practical exploration of the integration of grass-roots administrative law enforcement in China.

## Keywords

Integration of Large-Scale Comprehensive Administrative Law Enforcement, Grassroots Governance, Reshaping Theory, Theory of Gravity

Copyright © 2024 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

大综合一体化是总书记在浙江省法治建设中，对于基层治理新成果的进一步跨越式认知。从城市的综合执法，办事只跑一次等行政执法方式的变革，在日常生活中，我们所熟知的城管这一组织正是权力集中的缩影。以我国法律形式将公安、环保等其他职能部门的权力进一步细分，使得城管部门在基层治理中具有了及时处理多种不同种类行政违法问题的法律基础。从1996年《行政处罚法》对于“相对集中行政处罚权”的试点工作，再到2021年行政处罚权进一步下放，这也为笔者所提出解决违法必究，执法必严这一主题的基层问题提供了法律支持，为大综合行政执法一体化的改革上发挥了重要作用。到2023年，各省市的改革成果和方向都具有自身本地的独有特色，《浙江省综合行政执法条例》对二十年来的行政执法改革进行宏观指导，为各市县的一体化改革提供了更明确的一体化改革方向，也对各地区经验进行总结，本次论文研究中主要选用了常山县县域治理研究与基于乡镇的“一支队伍管执法”理论研究和西方九十年代重塑理论和重理理论来分析基层执法改革的问题。梳理目前基层行政执法问题后，进一步诠释大综合行政执法一体化所需要具备的法治内涵。

## 2. 大综合一体化执法的时代背景

### 2.1. 行政基层执法权力变更的现实需求

为推进中国式基层执法改革一体化，从1996年开始我国在法律的顶层设计上就拉开序幕，全国人大修订的1996年《中华人民共和国行政处罚法》在第十六条中，将除公安机关独有的限制人身自由的处罚

权外都其他处罚权力可以由有授权的省，自治区，直辖市等人民政府将权力以委托或者授权的方式给予其他行政机关。在 2021 年，由人大常委会修订的《行政处罚法》中将行政法处罚权在一定程度上下放给人民政府，街道办等非行政机关与事业组织。这些立法的趋势表明了，我国更进一步从行政主体自身扩张到基层自治组织的治理主体，这一改革也是我国行政执法走向基层执法的薄弱点。在基层中，行政执法面临着权利持有者无法有效监管以山区，乡镇为代表的执法“漏洞”。在 2023 年新华社报道中，公安部在扫黑除恶的工作报告中对于 28 起农村涉黑和 310 起自然资源的黑恶势力做了着重强调。这都反映了政府的行政管理工作进入了“深水区”，行政执法需要进入到现有体系下的薄弱环节，更要基于薄弱环节的现实做出现实调整。

## 2.2. 行政基层执法上层法治思维变更

我国早期确定了城乡发展的规划中，建立了城市为中心的发展机制，我国基层治理体制中城市治理的资金和人员等方面上具有着较大的偏重投入，这也保障了过去快速发展中的“以经济建设为中心”目标的实现。但新时代下，共享发展成果和共同富裕成为了中国式发展的新主题，行政机关作为公权力机关更应先行一步实现行政执法上“共同富裕”。一方面，在人员配置和招收上发生了变革。我国国务院在 2022 年政府工作报告中确定了精简人员这一任务，另一方面，行政指导和行政计划的方式将新生人员和领导干部培养在基层与乡镇上，逐渐走出以原有的城市为主的核心体制。在人员精简的长期计划下，基层事物难度和处理时间反而在逐渐提升，执法范围更加深入也带来了更多的工作任务，这进一步增加了基层治理中对于人员和体制配置效率和优化的需求，但为了大综合治理的中国式行政执法“共同富裕”带来了新的机遇与挑战。

## 2.3. 行政基层执法体系的学术研究思考

从世界行政执法体系来看，行政基层执法的核心仍是政府部门。在美国和英国的政府在时代的发展中，也走向了体制的僵化，尤其以信息技术革命和企业精神为核心为西方资本主义政府发展进行了新的探索。在 20 世纪中，西方新公共管理学就其资本主义制度政府改革提出了新的理论研究方向即重塑政府与重理政府，这两大理论从不同方面对政府改革提供了新思路。“重塑”理论是建立以企业精神来重新塑造政府体制，从而改革原有的政府官僚制度。其中美国学者戴维和特德根据个人经验和学术研编写了《改革政府—企业精神如何改革着公营部门》其中最为关键的十条改革思路都在于政府定位、优质服务等方面。全国市场和全球市场的多元性质变化、社会需求多元化与政府相对稳定和垄断服务的特性作为研究的实践支撑。将政府的行政管理服务让位为市场，政府做好决策者的服务角色，而各项具体化服务工作承包给私营企业和盈利性质组织，让公众和市场对服务进行选择 and 评价，使得政府更好的将自身的职能放在制定政策，规章等宏观层面上，实现了社会管理和资源的优化配置。“重理”理论是 90 年代以来，由于信息化技术发展，企业开始了管理体制新变革，基于企业的变革带来的人员机构调整产生了推翻原有管理原则的方式。其中以哈默与彻姆比等人的关于重理政府理论的观点可以作为这一学派的重要流派，其核心在于以崭新的新技术手段推翻原有的管理制度，以评价和在评价这一程序作为标使得管理过程的每一个步骤都具有价值，以完成任务目标为核心，不断优化组合从而完善系统。这一理论以结果作为追求的重要目标，模糊组织功能，希望以个体或者小组在一定条件完成特定阶段任务。这两种理论都在各国实践或学术中引发了激烈的讨论和现实实验活动，重理理论的经典案例即英国政府在实践中开展的科克里模型，以一个行政长官和五名执行委员(一个执委领导一个小组)代替原有的八个理事和十七个管理小组，这一实践取得了较为显著的效果[1]。这两项理论在中国式行政执法体系改革也具有很好的借鉴价值，但重塑政府理论中，其市场核心导向和利益主导并不符合目前中国式改革中协调发展等社会

特色主题。面对中国式行政执法难题，我们具有了西方所不具有了基层自治组织，调解组织和宪法所确定了基层事物管理者，这都为我国行政执法改革提供了中国式特色改革基础。

### 3. 执法改革中认识大综合行政执法一体化内涵

基层进行的行政执法一体化的探索，各市县都具有着自身独有的改革方向，这些实践多数都针对性的修改了在过去基层行政执法上的缺陷与不足，从而探索了具有了中国智慧的行政执法一体化成果，我们将从多个侧面认识大综合一体化下的各区域改革研究方向，从而阐明中国式特色的大综合行政执法一体化内涵。

#### 3.1. 行政执法范围和人员选拔——乡镇“一支队伍管执法”

大综合行政执法一体化中，我们前文中已经以简述的方式说明了目前行政执法的薄弱点：行政执法范围逐渐扩张到以乡村为代表的基层地区，且我国行政人员选拔逐渐也靠近基层但面对基层。2021年我国城镇化比例为64.7%，到2022年为62.30%，预计在2050年我国城镇化水平为76.08 [2]。每年平均增加速度预计不会超过1.0%。因此乡村工作仍会是行政执法改革的重点地区。以乡村行政执法研究为方向的丁友良学者对大综合执法一体化更多着眼于乡镇这一区域的行政执法人员选拔，以我国现有的行政选拔制度和基层行政体系为基础，首先，治理人员上以基层行政单位人员作为治理的行政执法主力军，以社会招录作为补充行政执法有生力量的储备。在此基础上，进一步提出了乡村人员队伍的建设和执法工作的改革方向[3]。

这一行政执法改革方向观测到了我国行政执法体系的薄弱点，但并未完全发现我国行政执法范围核心不止是在乡村，更在于以执法人员较少，法律观念较为薄弱的基层地区。基层地区在地域上包括了乡村和城市社区，同时在群体上包括了农民，工人，知识分子等群体。在选拔方式上，乡镇“一支队伍管执法”仍然坚持着原有体制的使用的选拔人员方式，只是进一步完善了人员职权，监督等方面的规定。但这种选拔机制并没有发挥以村委会为代表的基层自治组织和以社区网格员代表基层组织这些主体在基层的管理作用，它们本身很大程度上是行政事务在基层执行的延续。

因此，我们应该不局限于政府提供服务与政府购买服务或者人员的方式。在制定行政执法的规范和人员选拔上，我们可以将基层组织等融入行政选拔方式或者更进一步将选拔人员直接引进到基层，设立“攻坚”小组，让行政基层人员与基层组织以“鲶鱼效应”的方式竞争，更好的吸收基层经验，逐渐收集数据和反应，以这些具有基层经验选拔的领导干部和人员建立真正在基层上具有中国特色的基层选拔机制和考核机制，区别与行政高层领导宏观走向的选拔和考核机制。

#### 3.2. 行政执法职权与主体——县域综合执法一体化

县域综合行政执法是一种渐进式的执法改革，县作为市与基层的连接点，具备市级政府较相似的行政执法机构，也具有着一定的数量的镇行政执法难题，同时与乡镇经济实力相比县级一般来说更为强大的主体，这也是基于浙江省目前行政执法权力下方的学术前沿性质思考。《浙江人大》关于行政执法一体化的挑战中显示，省市政府开始将以县区为主体将权力下放到基层组织。储厚冰(现任浙江省司法厅党委委员)在文章中谈到在2022年底，浙江省85%的执法力量将进一步分配到县区。这一在侧面反映了县域理论的前瞻性，其文章的核心要素即行政主体，职权的重叠，执法权责不对等和执法监督不到位。一、在目前的县区行政执法中，行政执法部门的独立性导致了数据录入系统等都处于各自独立运行状态，各部门之间在日常工作中除非收到上级政府机关的统一的管理，否则就极难建立真正落实有效的长期协作机制。二、即使建立了综合执法的部门，往往都会因为其处于被授权或被委托的地位上，所以导致了执

法机关在无强制性规定下，往往将获益小，难度大的执法事物交给了力量相对薄弱的综合执法机构。三、在基层的行政事务往往具有突发性和复杂性，使得行政人员的行为跟法律上所规定的程序在一定程度上不一致的。为弥补行政执法人手的不足，政府以合同的方式雇佣的人员在执法能力的专业性和程序规范性上也良莠不齐。因此，为建立体系化的行政执法一体化，县域综合执法理论采用三种改革措施解决这一问题。一、以政府权力清单的方式明确了下放的执法范围，以规则等文件明确了主体之间的权力和职责。二、以职权的改革同步到执法队伍的改革上，突破原有行政区域限制(以数个区域等代替原有的乡镇街道)，执法队伍职能多元化，不在只是单一职能行使者而是采取“1+4+1”的结构模式(综合治理+市场管理、生态卫生等职能)。三、执法体系“一站式”。将各部门联合办公作为常态，建立“综合执法+专业执法+联合执法”体系，这也发挥了将行政事务以“过滤”的方式，层层深入化解阶层问题[4]。

但这一县域治理理论仍然没有深入利用基层组织参与行政基层执法。以浙江为例，依据浙江日报2023年数据显示，仅浙江基层党组织数量高达25.1万个，然而2022年招收的公务人员6211人，目前浙江省公务员数量仅仅维持在22万左右，这一人员数量与基层人民群众超过6000万的人口基数是“杯水车薪”。这也是使得权力机关极难在基层区域亲自实行全部职能的关键因素之一。因此，调动基层组织成为行政执法主体在基层主力军才是解决执法困难的核心措施之一。在职权上的政府清单具有着极高的借鉴意义，但是却忽略了基层执法的复杂性，政府清单的规定越详细，在执法中能够发挥执法作用我们可以将其称作“羁束型”行为。但基层组织和执法的目的在于防范和化解行政危机，行政法提出的“首罚不罚”也正是回归行政执法的本质。因此，在基层职权上，我们的执法不仅是需要明确性，也需要统一放宽执法处罚的限度和力度，实现教育型的行政执法。

### 3.3. 行政执法主体地位和数据化——重塑与重理理论

行政体制僵化与改革的问题一直存在历史之中，但我们总是能站在原有的体制上推陈出新，借鉴其他国家的改革成果，基于行政执法的社会实情，中国式借鉴西方政府管理理论改革中的经验。重塑政府理论的核心在于重新定位政府在行政职务的角色问题，政府逐渐过渡到行政事务的决策者，政府将行政事务的执行赋予企业，以市场化的方式来选择和淘汰执行政策的企业[5]。这一政策发挥了资本主义中“以良币驱逐劣币”这一观点，但却忽略了企业逐利的本性特征。十九世纪末开始，美国将钢铁与交通等国民经济关键部门以市场化方式进行运作，工业化和资本化进一步融合，在政府以“守夜人”的角色管理下，以摩根—国民银行、洛克菲勒为代表的资本企业运作起来以十大财团统治了美国的经济，进一步控制了美国政权，以肯尼迪为代表的多位美国总统身后都有着财团的身影。在中国的实际情形中，我们始终坚持国有经济为主导，市场作为经济发展的重要手段，这一经济制度是我国的经营环境持续稳定的关键因素之一。在中国的行政执法上，我们始终是将行政权力和事务交给行政机关与事业单位组织为主，但在基层事务治理中，我国编制人员数量与全国近十四亿人口相比，完全无法满足行政执法下沉基层的需要。国务院在2023年三月七日的人大会议上提出了精简人员这一方案，这也是我国编制队伍进一步走向高端人才建设的体现，我国也将铁路等企业改编成国有企业，将职权范围进一步减少。在执法上，我国也简化了执法的流程，推出联合执法的多种方式。这些理论都在侧面证明了我国行政执法逐渐从“垄断”到主导的改革方向。重塑理论在政府的定位理论正符合大综合行政执法一体化的改革方向，我们所谈到的县域治理与乡镇一体化学说中多数都是从基层出发，但对于大综合一体化中政府的定位上并没有精细的思考。

近年来，我国网格化治理成为基层管理的一种方式，正是我国行政执法和基层治理的新途径，我国近年来在基层治理中，采用新选拔管理方式进入基层治理中，选拔了年轻干部与高学历学子，也是“三

支一扶”的重点项目。这也是不仅仅在于选拔具有基层经验的公务员，也是国家为增加政府的行政执法攻坚克难的人才储备和基层力量。从政府近年来的基层改革来看，我国政府执法越发深入基层，但与西方建立“企业精神”为核心的重塑理论不同，我国政府并没有选择市场化的方式作为筛选基层行政服务的标准，政府作为决策者和服务者的双重角色始终也没有具有深刻改变，但在政府执法事务上，政府以“软着陆”的方式开始逐渐将行政执法权下放到了基层，但在基层建立更加规范、更高质量的基层组织作为培养年轻公务员的重点基地，这似乎也我国的计划经济转向计划与市场两手抓方式有着相似之处。但与我国经济体制的市场经济管理不同，不是以市场主导调配资源和力量，而是以行政机关的法规政策等作为执行的核心，发挥基层群众个性化的民俗、道德、习惯等非法律的社会规范的作用，使得地方治理具有了“刚柔并济”的特征，这是行政执法在基层所需要具有的关键因素，也是建立具有“容忍性”的行政执法体系的需要。

重理政府理论的部分观点也符合我国行政执法基层问题化解的需要，其理论本身建立在信息化的现代科技发展之上。我国行政执法上也在不断尝试融合数字化这一技术，在2022年6月《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》也明确了我国政府对于新信息技术在我国治理体系如何适应社会信息化发展的格局提出了目标和任务。从之前制度中政府工作人员与人民群众数据化管理与人民群众。我们可以把这个形式变化叫做从“人治”到“机治”，在杭州法院凤凰区的法院中，“凤凰智审”成功运用了大数据编制了一个具有了合理性和严谨性的处理算法，成功处理了在买卖合同上的众多案件。但个别部门或者区域的成功并不能说明政府整体的改革成功，在重理政府理论中，英国等其他国家都在实践上尝试过信息化，但是建立和创造一个全新的管理程序使得原有的部分机构职权可能进一步走向限缩，导致了司法立法等机关作为独立机关部门，利用最高的职权权限直接在根本上否定了政府改革，除此之外，各部门之间、地方与中央的独立(2016年苏格兰脱英)也使得这一理论难以落实。但与政治司法等相互制衡的资本主义政府制度不同，我国统一的领导制度使得我国政治司法等体制在本质上具有了合作共赢的目标和衔接机制。我国权力结构的建设和职员培养决定了我国在行政改革上的支持力度远远大于西方政府，这一理论落实在大综合行政执法一体化上更加具有了政府改革的活力，作为新领域并不会阻碍原有机关的职权阻碍，更在基层上需要原有部门的授权以处理原有部门难以处理的事务。这两种理论在大综合行政执法一体化中都具有了可以进一步中国化的可能。乡镇一支队伍管执法中，建立和完善省市县乡共享的执法监管数字平台，实现对行政执法的实时监督和全过程监控。在县域综合执法中，其理论对于数字化信息技术有具有涉及，即建立一个“共建共享共用”的县级行政执法集成应用平台。

## 4. 大综合行政执法一体化的本质内涵

### 4.1. 行政执法一体化法治改革方向的内涵认知——国有企业改革

在我国目前的行政体制下的改革并不是完全缺少可以值得思考的实践经验，在我国改革发展以来，其中一个重要打破原有计划经济体制的转折点：国有企业改革。在我国七十年代到九十年代的改革中，按照时间线索可以五个步骤逐渐完成了市场经济的深化改革，使得国内资源摆脱了僵化机制，国有企业也在改革中重新激活了企业的创造力，为国家总体经济发展做出重要贡献。一、1978年，我国实施了企业基金，打破原有企业中常说的大锅饭，以同岗不同酬的方式调动了企业员工在企业内的积极性，改革中所提出的企业自身的发展基金使得企业自身的高层管理者也被调动了积极性。二、1981年，政府为了1978年企业高层实行自身企业的改革，决定在一定程度上给予企业自助经营权，在1984年，国务院发布了关于企业改革的具体规定，明确了企业改革可以自主经营的十个具体范围，例如调整生产计划，决定利润分配比例和使用途径、调整员工在1978年中所提及的薪酬和奖励机制等。三、1983年到1984年，我国政府不在直接收取企业全部利润这一收税方式而是以征收一定比例的税款代替利润。简称为“利

改税”。这一改革也以法律的形式确定了利改税的成果。四、八十年代开始，承包制和租赁制则是在不涉及产权问题的新思路，这也就是尝试市场进入国有资产的一步大胆尝试[6]。五、九十年代开始，经过了四步改革之后，国家成功获取了国有企业在市场调节下经济活力数据，也进一步以政策、法律等规范性文件确定了对僵化企业撤、改、废和可以放开民营企业等主体可以合法经营的范围。这奠定了我国建立以来最大的一次国有企业改革，根据中国人口普查显示在1990年我国具有人口11.4亿，而我国国企改革开始后一共裁撤人员高达5000万人口，按照一家为4人口计算，这次罢工直接影响到的人数已经超过2亿人。但这次大罢工并没有造成长期的动荡，反而在短短十五年不到的期间造就了从1990年世界经济排名第10位到90年代末国有企业改革刚完成后的2000年世界经济排名第5位，在2005年时，我国已经排名在世界经济排名第五位且一直保持着高速增长的状态。在具有5000万失业人口的情况下，我国经济却迎来了经济发展的最高峰期，里面蕴含的改革思想和探索理念正是我国大综合行政执法一体化所需要的。

近年来，我国行政体制上制定的行政计划为“大综合”提供了现实基础。

一、培养具有基层活力的人才储备和领导集体。我国目前已经开始建设了人员基层培训的模式，加强了行政机关尤其是基层机关处理基层事务的能力和增加了大量基层人员的培养。这也是与1978年国有企业中以薪资激发员工积极性和高层管理者的上进心有着相似性质，我国行政机关也正在完善为基层人员提供适应基层实际的特色录用考核和中层的遴选考核。之前所探讨的乡镇“一支队伍执法”这一想法正是基于我国在乡村基层人员选拔的前沿性质思考，提出了三种具有可行性的选拔路径。

二、以新途径增加行政执法权主体，实现行政基层治理目标。以1996年和2021年的《行政处罚法》为基础，将行政执法权赋予了行政机关这一天生“公法人”以外的其他组织，例如地铁公司的执法权。这也是结合我国特有的具有“公益属性”的基层自治组织等主体，这些自治组织等再地区中具有了行政机关不具有的地域特色和人际关系等优势，能够采取以调解、集体会议等方式以柔和的方式解决我国基层机关难以处理的家庭纠纷，习俗纠纷等行政管理事务。对基层的违法行为和风险具有更好的注意机会，行政执法权在这些组织上能发挥更好的管理实效。

三、以法律政策等规范性文件明确性支持和指引基层组织。法律相比于政策更具有为稳定性质和长期性，在最大限度使得领导者在确定了自身行政执法权下放和调动的范围以及下放权力的主体。

四、打破执法的“垄断性”特征。在行政执法的薄弱环节以双核心模式过渡基层管理，即基层组织等主体执法与行政主体执法并行。逐渐对取得良好效果的基层管理的机关巩固与加强，对基层管理中相对较差的基层组织进行调整和重塑，以人民群众的感受和社会治理的成果作为两个主体之间的评价核心要素，也可以进一步以“鲶鱼效应”激活了基层组织和行政组织的活力。

五、重新明确政府执法在大综合行政执法一体化的地位，建立一个多层次、多领域、多部门的执法体系。在之前的计划中完善了合理的人才培养和晋升机制，也确定了各地区之间基层行政机关与基层组织的实际数据，各地可根据自身实际情况发展基层组织或者基层行政机关为主的执法体系。

## 4.2. 大综合行政执法一体化制度的内涵认知

一、执法体系范围以基层为中心。在我国中共七届二中全会上，确定了建立由城市领导农村的时期。从1966年城镇化占比为17.86%到2022年超过65%。在经济发达的城市地区一直是行政机关执法重点关注地区。而从2020年以来，“共同富裕”越来越成为中国式现代化的重要理念，行政执法作为贯彻国家意志的重要手段，也是实现人民群众享受服务的重要公权力方式。在我国乡村区域行政人员较少乡镇山区地区较多、面积广，在乡镇的政府工作人员比例小，我国目前财政供养人员与总人口比例为1:26，远远小于美国的1:12，而公务人员也与地方经济相挂钩，这一制度也是造成了城乡基层人员差异大的主

要原因之一。

基层这一概念的认知也不仅仅只是地域上的划分，正如乡镇“一支队伍管执法”和县域治理的主体多数以地区作为范围的认定，但在体系中，相对稳定的因素是地域，相对灵活且关键的因素却是人员。

一、在地域上，行政执法的主要是在于薄弱环节面积较大的乡镇和县，我们同样不能忽视市区一级中的社区。贵州花果山社区与北京天通苑社区在人数上甚至高于人口较少的县，这些人口众多或者人员流动较大，难以管理的区域也是行政执法体系基层体系中的核心环节。

基层不仅仅在于地区的基层，也在于人员。在执法体系中，执法的对象主要是“人”；自然人、法人、其他组织。自然人是“人”中最为灵活，其他主体往往都需要根据法律设立且变换主要场所和目的都伴随着一定的法律要求。人口流动往往也伴随着区域人口聚居这一现象，具有与当地本土居民不一样的习俗和理念，具有代表性的概念：民族乡，有时就是在外务工的少数民族自觉聚居产生的，新疆维吾尔族的清真文化与传统的汉族生活习惯和饮食上就有着较大差异，国家也在法律上给予了一定的自主权利。同样，在浙江、江苏等经济发达地域总是伴随着外来人员集体聚居的情形，本地基层组织和行政管理方式也难以适应这些习俗差异较大的聚居地。将外来人口为主的聚居点作为大综合治理范围中关于“人”这一因素纳入基层这一词汇也是大综合治理发挥实效的关键。

二、执法主体的多样性。目前我国行政执法权的探索中，执法主体以行政机关为主，但在基层的行政违法多数都是以群众报案与监控、按时执勤等方式获知违法信息，执法权落实往往不能达到其预防社会风险发生的目的。国家实施的网格化方式也是对于基层风险的大胆尝试，这些基层人员才是时刻能发现基层中违法行为的重要群体，但缺少的执法权限，只能通过渠道反应给具有执法权的行政机关，这大大增加了风险发生的可能。在北京，朝阳人民也因为积极参与行政管理，举报犯罪行为被称为“朝阳群众”。将权力交给能够实现的基层组织，以选拔基层组织人员和培养具有基层管理经验的领导层并设立监督机构以更低的成本提供高质量的服务，才是目前中国特色中最具有“性价比”的变革。

市场企业为代表的主体和政府购买服务为代表的方式，在现实中，往往与基层人民群众产生执法矛盾且风险大、成本高。我国在公开招收企业对于房地产公司进行建设的成果中，企业“逐利”的本质暴露无遗，其中以恒大公司为代表买地抵押借贷导致了资金断流，工程无法完工，大量业主无房可住且承担了大量贷款。恒大企业负债高达 2.3 万亿人民币，但作为建立公司的最大股东许家印和公司高管已经在企业经营中置换了新领导层，避开了企业破产带来的债务危机。这也说明了盈利性企业难以适应长期性的管理服务中，一旦出现“暴雷”风险，将会是社会基层治理的致命因素。同样，政府购买服务等方式产生的人员，能够很好适应传统的行政体制，但这一选拔标准并不能完全符合各地基层变化的实际需求。政府执法问题中，也因为合同制等产生的人员导致了很多人被网友戏称的“临时工责任”这一称号，但也侧面暴露了执行中的责任推诿和综合素养不足问题。

三、执法依据的明确性。法律的基本共识：为行为人提供明确的行为指导，在之前的国有企业改革中，虽然确立了领导者可以进行企业调整的职权，但因为政策等规范性文件的模糊性质，导致了各个企业领导者多数不愿意承受改革的风险，勇于改革的领导者制定的计划也有很大可能走向政策并不希望的方向。法律本身存在的性质下，“恶法亦法”也是法学家所研究的方向<sup>[7]</sup>。以浙江省为例，各市县甚至在乡镇上都有着自身特色的变革，这种特色化虽然提供了改革的实验方向，但是也大幅度增加了改革的成本，尤其是新部门和新成果的衔接上具有了难以兼容的可能行政。例如常山县的县域治理与绍兴市柯桥镇的数据化改革，二者变革方向都是按照大综合一体化宏观要求的某一种或几种特征而设立，双方在构建这一体系上必然选择了风格不同的考核和记录体系，这也大幅度阻碍了全省单位中各部门协调配合的可能，在后期的实行中，大综合行政执法一体化必然不仅仅局限于乡镇和县区，而是贯穿省市甚至全国的多层次、多领域的综合执法体系。设立明确执法法律依据也是进一步完善整体体系实现协调发

展的“骨骼”。

四、执法部门的职权融合性。基层事务在种类上体现了多样性，这也在侧面反应了在基层上需要更多的部门对这些事务进行处理。在基层设立单位或者授权基层组织都需要多部门联合，这也需要制订了明确且简便的执法标准，这也使得基层组织等主体在基层权力的使用上更具有了合规性质，一定程度上防止了基层权力滥用。正如在县域治理理论和重理理论中，设定的小组都具有综合性，能够完善对于执法问题中初步的综合思考，这也是将基层行政管理问题设立分流和协调处理的需要。构建县域理论中所说的“综合执法 + 专业执法 + 联合执法”队伍，将综合职权建设真正意义上纳入执法体系中。

五、大数据系统主导下的执法体系连贯性。随着数据化和计算机等高新信息技术发展，各部门在实施执法行为上具有了精确的可观测性质，例如法院在统计案件中，以制定分类标准，使得我国数据统计部门可以时刻检测全国各类型案件数量，对于数据异常的法院进行重点检测。这也是我国在行政执法中监测和预防社会可能产生的危机所需要的重要方式，在各行政部门中所实行的标准更好的划分了政府之间机关的职能，但这标准在基层日益复杂跟长久的纠纷上，以纠纷处理最长日期为代表的规定往往具有了难以处理基层常年存在的矛盾。大数据系统的作用发挥却需要基于收集精确且庞大的基层管理数据，这不仅要求各部门需要在基层的重要矛盾上制定更加简洁方便且统一的录入程序，更要适应了基层事务的“一站式处理”需求。在法律监督上，将人民监督、行政监督、基层组织监督等内部和外部监督联合起来，建立基层行政管理防“反垄断、反腐败、反滥用职权”的大数据处理机制，真正做到畅通多部门的监督机制。

## 参考文献

- [1] 毛寿龙, 李梅. 重理政府: 90 年代西方行政发展的重要趋向[J]. 政治学研究, 1997(2): 87-93.
- [2] 胡雪萍, 史倩倩, 向华丽. 中国农村劳动力人口变动趋势研究[J]. 人口与经济, 2023(2): 27-44.
- [3] 丁友良. “大综合一体化”行政执法改革背景下乡镇“一支队伍管执法”研究[J]. 浙江海洋大学学报: 人文科学版, 2023, 40(2): 52-58.
- [4] 李黄骏, 宋淑溶. 县域综合执法体制改革研究——以常山县“大综合一体化”行政执法体系改革为例[J]. 法制博览, 2022(36): 26-28.
- [5] 余启军. 重塑理论与政府改革[J]. 江汉论坛, 2001(6): 25-27.
- [6] 马慧敏. 对当前国有企业改革的几点看法[J]. 武汉理工大学学报: 社会科学版, 1997, 11(2): 59-61.
- [7] [英] H.L.A.哈特. 法理学与哲学论文集[M]. 支振锋, 译. 北京: 法律出版社, 2005.