# 行政执法体制改革的主要方向与重点任务——基于法治政府建设的视角

《法治政府建设实施纲要（2021－2025年）》（以下简称《纲要》）明确提出：“着眼提高人民群众满意度，着力实现行政执法水平普遍提升，努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义。”法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。健全行政执法工作体系，全面推进严格规范公正文明执法是法治政府建设的关键环节。

行政执法体制是行政执法机关的组织结构、职能配置、工作制度、机制、效能、程序的总称，是行政管理体制的重要组成部分。行政执法体制改革对于理顺政府与市场的关系，规范行政权力的行使，扎实推进法治政府建设具有重大意义。我国的法律有80%以上要通过行政机关予以实施。可以说，行政机关是国家体制中机构最庞大、行使职权最多、与人民生产生活关系最为紧密的部分，因此，推进依法治国、依法行政，提高行政执法水平，关键是要对现行行政执法体制进行改革。

01

优化行政执法权配置

实现行政执法权的合理配置

行政执法体制改革的重点是执法权的重新配置，这也是执法职权的调整。这种调整必须依照法定的权限和程序进行。[1]行政执法权的配置状况，对行政执法的质量和效果具有决定性的意义。从理论上讲，行政执法权的配置属于立法范畴，各项具体权力的划分由立法机关按照不同的规则进行分配。但是，行政执法权的配置不仅仅是立法问题，它还涉及政策、命令和因地因时的临机处断等问题。在行政执法权的配置背后，实际上是政府与市场、中央与地方、政府部门之间的博弈与制衡，也是行政民主与否的重要标志之一。所以，按照精简、效能的要求，根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》精神，实现行政执法权的合理配置，建立完善权责清晰、运转顺畅、保障有力、廉洁高效的行政执法体制机制，应主要从三个方面着手：厘清政府与市场的关系、优化中央与地方的执法权配置以及健全各部门之间的协调合作。[2]

深化综合行政执法体制改革

综合行政执法体制改革属于行政执法体制改革的下位概念，是行政执法体制的一种创新形式。实施相对集中行政执法权、推进综合行政执法体制改革，是深化行政体制改革和行政执法体制改革的重要任务，也是规范市场秩序、推动经济社会持续健康发展的迫切需要。[3]

综合行政执法体制第一次改革发生在城市管理领域，第二次改革发生在文化市场管理领域。综合行政执法的稳步推进，为破解多头执法、重复执法、交叉执法等问题作出了积极贡献。但是随着综合执法工作的展开和运行，各地改革试点中也出现了一些问题和矛盾，特别是综合执法机构与职能部门的关系等体制性问题尚未理顺，影响着综合执法的成效。[4]所以，必须通过完善行政组织法来赋予综合执法机构的正当地位，同时通过人大立法来规范综合行政执法以及固定改革成果。

随着我国城镇化快速发展，加强和改善城市管理的需求日益迫切，对综合行政执法提出了更高的要求。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出：“推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。”《纲要》提出要“继续深化综合行政执法体制改革，坚持省（自治区）原则上不设行政执法队伍，设区市与市辖区原则上只设一个行政执法层级，县（市、区、旗）一般实行‘局队合一’体制，乡镇（街道）逐步实现‘一支队伍管执法’的改革原则和要求。加强综合执法、联合执法、协作执法的组织指挥和统筹协调”。

完善行政执法权限协调机制

行政执法权限是指行政执法主体的职权范围，受管辖事务、时间、地点和级别等因素的制约。行政执法权限是法律规定的行政执法主体行使职权的范围和界限。行政执法主体在各自职权范围内行使职权，既不越权也不缺位，这是依法行政的理想状态。但是，在实践中，由于存在权力配置不清、管辖领域不明或者公共事务的复杂性、行政执法机关的趋利性等主客观原因，导致行政执法权限冲突。这种冲突多表现为多头执法、执法缺位、执法越位等现象。

目前，各地出台的行政执法争议协调办法或规定，均规定县级以上人民政府统一领导本行政区域内的行政执法争议协调工作，具体工作由同级政府法制工作部门承担。未来一个时期，各地各部门在贯彻《纲要》过程中，应当在明确执法权限边界的同时，进一步完善行政执法权限协调机制，明确行政执法权限协调主体。

特别是，要建立健全异地行政执法权限协调机制。党的十九大报告提出，“实施区域协调发展战略”，“建立更加有效的区域协调发展新机制”。这意味着传统的以地域为主的管辖制度已经难以适应新的需要[5]。2018年11月18日《中共中央、国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》强调“建立健全区域协调发展法律法规体系”，“明确有关部门在区域协调发展中的职责，明确地方政府在推进协调发展中的责任和义务”。区域协调发展是系统性的宏观概念，异地行政执法只是其中的一部分内容。异地行政执法权限协调机制，应当借助国家实施区域协调发展战略的“东风”，得到建立健全，以实现不同行政区域之间行政执法机关的相互协调和配合，避免执法缺位或者多头执法。

02

创新行政执法方式

《纲要》对创新行政执法方式作出了部署：“广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，努力做到宽严相济、法理相融，让执法既有力度又有温度。全面推行轻微违法行为依法免予处罚清单。建立行政执法案例指导制度，国务院有关部门和省级政府要定期发布指导案例。全面落实‘谁执法谁普法’普法责任制，加强以案释法。”

广泛运用非强制性执法手段

探索和发展多元化的执法方式，特别是非强制色彩的执法方式，在行政民主化的背景下，通过执法方式实现行政民主，通过行政民主化推动行政执法方式的人性化和多元化。

在行政执法过程中，强化以人为本的观念，发挥执法过程的人本主义精神，表达法治的人文关怀，加快推进执法方式创新，积极推行行政指导、行政合同、行政奖励等柔性或激励性行政执法方式，多运用说服教育、调解疏导、劝导示范等非强制手段和软权力执法，给行政相对人提供法律帮助、政策指导和技术支持，寓执法于服务之中，融处罚于教育之中，避免行政执法的简单化、粗暴化，有利于消解执法冲突。这正说明，行政权力的行使、行政决定的执行并非必须要动用国家强制力量，公权力行使可以用强制，但更可以用非强制的方式实现。[6]

加快推进政务诚信建设和健全信用记录

党的十八大首次将“诚信”纳入社会主义核心价值体系，强调要加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。党的十八届三中全会提出“建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信”。党的十八届四中全会提出要“加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制”。

《纲要》提出：“加快推进政务诚信建设。健全政府守信践诺机制，建立政务诚信监测治理机制，建立健全政务失信记录制度，将违约毁约、拖欠账款、拒不履行司法裁判等失信主体信息纳入全国信用信息共享平台并向社会公开。建立健全政府失信责任追究制度，加大失信惩戒力度，重点治理债务融资、政府采购、招标投标、招商引资等领域的政府失信行为。”关于健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，各地方各部门主要可在以下三个方面推进：一是完善国家信用管理体系建设的法律制度体系，使社会诚信制度有法可依。二是在各领域广泛推行公民和组织守法信用记录，让失信者无处躲藏。三是完善褒奖和惩戒机制，明确守法诚信的褒奖方式和内容，强化对违法失信行为的责任追究。

加强行政执法信息化建设和信息共享

行政执法信息化建设和信息共享，是“互联网+”与大数据时代背景下行政执法方式的新形态，以“数据统一、资源共享、业务互通、协调工作”为核心工作理念，有利于实现行政执法管理的科学化、信息化、规范化，减少行政相对人不必要的负累，同时能够节约行政执法开支。

只有加强信息化建设，才能把现代科技运用到行政执法过程中，实现智能应用、信息共享，不断更新执法手段，提高行政执法效率。比如不动产统一登记信息平台的建设。不动产登记信息平台是落实不动产登记制度和信息共享查询的基础工程。不动产登记信息平台有利于实现不动产审批、交易和登记信息在有关部门依法依规互通共享，提供不动产登记信息依法公开查询服务，有利于方便群众办证，提高办证效率，有利于实现信息共享，促进不动产登记信息更加完备、准确、可靠，同时也有利于建立健全社会征信体系，保证不动产交易安全，保护群众合法权益[7]。因此，各地都积极开展不动产统一登记平台的建设。

强化科技、装备在行政执法中的应用

《纲要》提出：“坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法行政，着力实现政府治理信息化与法治化深度融合，优化革新政府治理流程和方式，大力提升法治政府建设数字化水平”。

在行政执法实践中，科技手段逐渐成为行政执法的重要依托力量。科技手段和技术装备在行政执法中的运用，能够有效地减少人为干预，极大提高行政执法的效率，强化行政执法的效果，节约行政资源，符合现代行政的发展需要。

03

完善行政执法程序

行政程序作为规范行政权力、体现法治形式合理性的行为过程，是实现行政法治的重要前提，而行政程序发达与否，是衡量一个国家行政法治程度的重要标志。行政执法程序是约束行政执法权力、保护行政相对人合法权利的重要方式。因为依法行政不仅必须实体合法，而且必须程序合法。依照《纲要》要求，完善行政执法程序应着重从以下五个方面入手：

推行行政执法公示制度

行政执法公示制度就是把行政主体的职责和程序、工作标准、办理时限、办理结果以及违法责任、社会监督形式等全面向社会公开，以规范行政执法行为的制度。行政执法公示是政务公开的重要组成部分。为了进一步落实该制度，国务院办公厅专门印发了《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国办发〔2018〕118 号），提出“行政执法公示是保障行政相对人和社会公众知情权、参与权、表达权、监督权的重要措施”，明确要求“强化事前公开”“规范事中公示”“加强事后公开”。对此，各行政领域各行政部门均加强了行政执法公示和信息公开力度，在媒体网站和行政部门官方信息平台及时公布相关的行政许可、行政检查、行政处罚等行政执法信息。

推行行政执法公示制度，既是满足公众知情权、参与权、表达权、监督权的需要，也是提高执法监管效果、进行行业治理和监管的重要且有效的手段。

建立健全行政裁量权基准制度

行政裁量权基准制度已成为行政机关对裁量权的行使进行自我约束、自我规制的一种重要的制度创新，并引起了中国行政法学理论界与实务界的共同关注。构建行政裁量权基准制度，是在依法治国战略要求下，增强行政机关法治意识，提高行政机关法治治理水平的重要举措，是在中国特色社会主义法治体系下，弥补行政机关行政裁量权规范不足，解决行政随意执法、滥用裁量权突出问题的重要制度。[8]《纲要》明确要求“全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区各行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布”，严格规范行政裁量权的行使，避免行政执法的随意性。

建立执法全过程记录制度

行政执法全过程记录是指行政执法主体及其执法人员在行政执法过程中，通过完成执法案卷制作，充分利用执法记录设备、视频监控设施等手段，对执法程序启动、调查取证、案卷制作、审查决定、送达执行、归档管理、行政强制执行等行政执法整个过程进行跟踪记录的活动。行政执法全过程记录既包括文字记录，如现场检查笔录、行政处罚、行政强制等行政执法文书，也包括音像记录，如通过执法记录仪、录音笔、照相机、摄像机以及手持执法终端等执法记录设备采集的图像、音频、视频等资料。通过充分利用现代化技术手段对立案、调查取证、决定、执行等行政执法全过程的记录，可以有效固定和保存证据，实现行政执法环节的全过程留痕和可回溯管理。

建立健全行政执法全过程记录制度，可以形成完备的执法过程记录，有利于提高行政执法质量、保证行政执法的公平公正、提高行政执法部门的执法权威，也有利于增强行政执法部门的社会公信力。

健全行政执法调查取证、告知等制度

《纲要》要求：“全面严格落实告知制度，依法保障行政相对人陈述、申辩、提出听证申请等权利。”健全行政执法的调查取证、告知、听证、集体讨论决定、罚没收入管理，是完善行政执法程序的重要内容，是实现行政管理目的、维护行政相对人合法权益的重要保障。

调查取证工作质量的高低，直接影响行政执法的办案质量，关系行政执法机关能否正确、合法地进行行政管理，关系行政执法能否顺利进行以及行政执法机关在人民群众中的威信和形象。如果调查取证工作做得不好，就无法认定案件事实，无法进行有效的行政执法，无法实现行政管理目的，所以必须对调查取证工作给予高度重视，全面细致地做好调查取证工作，健全行政执法调查取证的相关程序。

行政执法告知是实现行政相对人知情权的重要保证。所以行政执法人员在执法过程中，应当告知执法身份、相关案件事实、法律依据等重要信息，以确保行政相对人及时地进行申述和申辩，积极维护自身合法权益，也有利于行政执法机关作出公平公正的行政决定。

明确听证和集体讨论决定的适用条件。结合相关法律的规定，以及本地本部门的具体情况，进一步明确需要听证和集体讨论决定的行政处理事项。依法应当经集体讨论决定的，必须由行政机关负责人集体讨论决定，并建立讨论记录制度，做到有据可查。当事人依法提出听证申请的，行政机关必须组织听证，并按照听证笔录作出行政决定。

严格执行行政执法决定法制审核制度

《纲要》明确要求：“严格执行重大执法决定法制审核制度。”作为法治政府建设提出的具体性创新制度，重大行政执法决定法制审核制度可以通过内部审核程序，加强行政执法决定的合法性、合理性的前置性审核，对完善行政执法监督程序，提高依法行政水平，降低行政案件败诉率具有重要意义[9]。当前，应当重视重大行政执法决定法制审核制度在实施中存在的问题，比如法制审核功能定位不清晰，法制审核主体责任有待明确、法制审核事项范围不统一等。针对存在的问题提出切实可行的解决方案，以保证重大执法决定法制审核制度的全面推行和有效实施。

04

严格行政执法责任

《纲要》明确强调：“全面落实行政执法责任，严格按照权责事项清单分解执法职权、确定执法责任。”行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。为了能够更好地落实行政执法责任，应当重点从以下几个方面着手：

其一，规范行政执法主体资格，明确行政执法责任。行政执法主体合法是行政执法行为的合法要件之一。为进一步确认和规范行政执法主体，应当加强行政执法人员管理，确保行政执法机关依法履职。开展行政执法主体和行政执法人员的规范化管理，是保障行政执法机关依法履职的一项基础性工作，也是加强行政执法监督的一项重要措施。

其二，行政执法人员的行政活动应依循法治轨道。行政活动的显著特征在于其对社会和公众施加的影响具有明显的强制性色彩。如果行政执法人员用权任性，势必会对社会和公众造成无谓的伤害。因此必须要求行政机关依法行政，否则应当承担相应的法律责任。

其三，建立健全行政执法责任的评议考核制。行政执法责任评议考核制是评价行政执法工作效果、检验行政执法人员行使执法权限和履行行政管理职责的重要机制。建立健全行政执法责任的评议考核机制，是科学合理地进行行政执法责任追究的前提。所以，我们应当通过行政立法明确行政执法责任的评议考核主体，制定科学合理的评议考核内容体系，建立多元的评议考核方法。

其四，完善行政执法的监督体系。如果监督不到位不全面，则可能使行政执法追责制度流于形式。为此，应建立完备的监督体系，包括设立专门的监督机构、加强司法机关的监督力度以及鼓励公众监督和舆论监督。不同的监督方式之间应当互补，形成对行政执法全面系统的监督。

其五，建立健全行政执法责任的追究机制。行政执法责任制的核心就是落实行政执法责任。建立健全行政执法责任的追究机制，才能使行政执法责任制真正发挥功效，即要明确行政执法的责任主体、行政责任的归责原则、设置科学合理的责任追究方式。

兰山综合执法2023-7-27