

# 综合执法权适度下沉研究

## ——以新修订的行政处罚法第二十四条为例

程韵致

### 一、行政处罚权下沉存在的法理及实务方面的问题

(一)行政处罚权下沉的决定主体不明确

《行政处罚法》第二十四条规定:省、自治区、直辖市可以根据实际需要,将行政处罚权下放至基层。但这一表述并没有明确决定主体是谁,即这个决定主体是省级人民政府还是省级人大常委会,抑或是通过决定主体结合实际情况作出授权与否的决定,因此镇街机关并不能想当然地将新法第二十四条视为其行使行政处罚权的法律依据。虽然法条在条文中明确了行政处罚权下放要受到迫切需要、“能够有效承接”和“符合条件”的条件限制,但何种情况是迫切需要、承接主体如何属于有效承接、何种情况是符合条件仍然含糊不清,这就对行政处罚权下放造成了阻碍,因此我们要对于适用条件限制作出具体说明。

(二)行政处罚权承接的主体条件不明确

镇街机关这一层级本身并不具备行政处罚权,并且新法第二十四条也没有直接将行政处罚权赋权给镇街和街道行使,而是通过决定主体结合实际情况作出授权与否的决定,因此镇街机关并不能想当然地将新法第二十四条视为其行使行政处罚权的法律依据。虽然法条在条文中明确了行政处罚权下放要受到迫切需要、“能够有效承接”和“符合条件”的条件限制,但何种情况是迫切需要、承接主体如何属于有效承接、何种情况是符合条件仍然含糊不清,这就对行政处罚权下放造成了阻碍,因此我们要对于适用条件限制作出具体说明。

(三)行政处罚权下放的内容不明确

新法第二十四条只是模糊地规定了“迫切需要”,并没有明确限定了行政处罚权下放的范围,显然“迫切需要”所包含的范围过于广泛,何种情况算是迫切需要,如何判断迫切需要等问题也没有阐明。且镇街机关作为与人民群众联系最为紧密的行政执法部门,关系民生建设的各种行政事项纷繁复杂且对人民群众至关重要,如果将所有领域的行政事项交由镇街街道负责,反而无法更好保护人民群众的利益。

(四)行政处罚权下放的监督机制不明确

镇街街道不能无限地行使其所承接的行政处罚权,因此新法第二十四条第3款中规定了相关行政部门需要对承接其行政处罚权的镇街机关进行指导,并定期对其进行评议和监督考核,以此来监督其行政处罚权合理行使。但该规定只是一个制度性规

在实践中,因为乡镇这一级的行政主体与人民群众联系十分紧密,往往第一时间直接发现违法违规行为,但因为这一层级的机关并无行政处罚权,所以经常会由镇街一级的行政机关“看得见,管不着”,市属职能部门“管得着,看不见”得尴尬局面。因此,为了国家与地方探索经济社会管理权限的调整模式,试图解决基层执法困境,新修订的《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条(以下简称新法第二十四条)将综合执法权适度下沉是非常必要的。但是因法律条文具有抽象性、概括性以及囿于文本等的限制,导致行政处罚权下沉存在较多的法理以及实务方面的问题。

要在实践中得到落实还需要制定更为具体的考核细则以及监督机制。此外,我们还要对处罚权下放后可能带来的不良反应进行关注以及预防。支轴、人员素质良莠不齐、执法不专业等问题依然是基层执法所面临的“拦路虎”。因此,在执法下沉过程中要通过具体的程序规定重点解决权力下沉加以规范。此外,如果乡镇街道在承接行政处罚权时不当,抑或是相关政府以及行政部门如何应对处理解决机制因法律自身局限性受到限制的问题如何处理也没有作出详实的说明。

### 二、行政处罚权下沉应通过具体程序进行规范

(一)明确行政处罚权下放的决定主体与承接主体

新法第二十四条只规定“省、自治区、直辖市”,而没有指明是立法机关还是行政机关,也许是立法者出于对现实需要的考量,明确谁作为权力下放的决定主体对于行政处罚权的下沉并不是必需的,因事故权、因时放权反而更加贴合当前的法治背景以及发展的需要。权力下放事项发生频繁、牵涉面广并且且能相对复杂的案件交由省级人民政府解决也更为合适。

结合新法第二十四条的规定,对于行使基层管理所“迫切需要”的行政处罚权的主体必须满足能够“有效承接”下沉的处罚权这一条件,“有效承接”才是处罚权下沉的必要条件。综合地理、经济条件等因素进行的考量,在处罚权下沉规则明确后,应

结合“有效承接”的判断标准对处罚权实施主体进行筛选,要行使下沉的行政处罚权就必须能够有效承接,否则也没有资格行使下放的行政处罚权。因此,各省、自治区、直辖市应统筹把握全省各个乡镇政府、街道办事处行政执法的实际情况,并在基层灵活地分配执法资源、实行充分发挥乡镇政府和街道办事处职责以及行政管理体制的运作模式。对于承接处罚权的基层行政机关也应定期对其评估,保证负责实施处罚合理恰当,避免出现处罚权滥用的情形。另外,行政处罚权下放及镇街这一级行政单位,也大大地推动了执法重心的下移。

(二)明确行政处罚权下放的内容及方式

基层法治建设需要镇街行政发挥作用,赋予镇街行政管理权限且保证所承接的行政管理权限与其经济发展水平相适应是基层法治建设的重中之重。而赋予镇街行政处罚权的改革,又能够推动“先行先试”的探索。同时也为《行政处罚法》增加“处罚权下沉”提供了充分的实践基础。如何从根源上解决乡镇实施行政处罚的合法性难题,最首要的就是“权由法定”,通过强化县镇基层政府法治思维的培养与强化,以此产生避免基层执法越权的效果。并且将作出处罚权“下沉”决定的决定主体限制至有决定资格的范围,可能会造成各类改革中变通执行行政处罚权带来的恣意与滥权。决定主体有相应资格不但可以保证赋权过程的规范化与稳定性,还能帮助镇街一级的政府部门从行为认知上树立执法自信,并且能最大程度地激发依法赋权机制对于监督的实效,帮助镇街

政府全面提升法治理念。

(三)明确行政处罚权下放的监督机制

新法第二十四条规定决定是否赋权需要根据实际需要决定,这表明需要历经赋权前的评定、放权后的监督指导、贯穿始终的信息公开等程序,每一步都要进行一定地规范,避免造成处罚权下放被滥用。下放前,决定主体根据当地实际情况进行充分评估,做出合理判断,不但要对是否可以对放权作出判断还要对承接主体的执法能力和相关能力进行考察给予指导与帮助;下放后,定期对承接主体进行评估并完善评议考核,形成良好的监督指导机制;同时,决定权力下放后,无论是通过何种途径赋权给基层,都应该及时予以公布,保障公众的知情权。

### 三、结语

基层行政执法是法治中国的重要基石。而新《行政处罚法》将行政处罚权下沉纳入其中,这对基层法治体制改革会产生深远意义。处罚权下沉不仅可以为行政管理法的修改提供经验教训,还意味着基层法治改革正式被纳入法治化轨道,意味着行政执法体制改革日益精细化。在执法权下沉的“落地”过程中,作为基层的镇街部门成为执法主体已成既定事实。基层行政机关的地位与职权也要随着其成为执法主体而转变,基层行政执法体制改革工作要向前推进依然任重道远。作为我们行政执法体系内的“新鲜血液”,镇街机关不仅要注重自身执法能力的建设,使得下沉的行政处罚权能得到有效承接,还要避免因滥用行政处罚权而导致被收回行政处罚权的风险。镇街机关还要坚持增强“法治理念”,坚持依法行政,以满足行使执法权下沉所需达到的各项要求,使执法权下沉不再只是制度性规定,而能够真正在社会治理中发挥其作用。同时法治的轨道需要“下沉”的行政处罚权来保障运行,行政处罚权“下沉”既能改善基层的治理能力,同时对于推动整个国家的治理体系也有至关重要的作用。

(作者单位:贵州大学法学院)

# 法治短视频:弘扬法治精神 传承法律文化

曹峰 曹永胜

短视频打破常规叙事,法治短视频传播新高度。

数字化融媒体时代下,积极推进各项工作的融合,给法治短视频的内容提供了多角度的思路,加之灵活、便捷、快速等科技赋能的优势,为短视频的发展提供了更多创新。短视频消息的丰富、直观、通俗等特征给法治内容进行赋能,让人们快速懂法、知法、用法,为人们学法提供了多元化的方法;短视频创作的精准化,给每一类型都进行精准定位,其中最具有代表性的有“少年司法”“民法典短剧”“扫黑除恶”“信访条例”等,给法治短视频的类型化宣传提供了更直接、高效的传播,短视频形式的多样化,改变了人们接受法治的渠道与途径,使得人们不再局限于靠法治栏目、法治频道等了解法治。与此同时,法治短视频的形式不仅有短视频,还有微电影等新形式,大大地加快了法治短视频的传播。基于以上多元化、多角度、精准化的叙事方式,给法治短视频创作及内容呈现提供了无限的可能。因此,数字化融媒体时代赋能,短视频平台助力下,法治短视频应顺应时代发展,做好以下三个坚持。

坚持党的领导,法治短视频弘扬法治精神。党的二十大报告指出:“坚持和加强党的全面领导,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节,使党始终成为风雨来袭时全体人民最可靠的主心骨。”法治短视频作为新时代传播法治的工具,成为人们接收和了解法治最重要的渠道。那么如何有效地将两者融合?首先,法治短视频创作要坚持党的领导,紧紧围绕习近平法治思想,紧跟国家法治进程;其次,积极探索法治与短视频的合作,推动法治传播的大众化、普及化、时代化。通过结合与探索深层次去挖掘

党的二十大报告指出:“弘扬社会主义法治精神,传承中华优秀传统文化法律文化,引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”随着全面依法治国工作的进一步推进,大众在日常生活中对法治的需求日渐增强,加之数字化短视频平台的切入,对法治类媒体的宣传提出了更为严格的要求。《贵州省法治政府建设实施方案(2021-2025年)》强调“坚持以人民为中心的发展思想,坚持法治为高质量发展保驾护航,坚持发挥法治政府建设的示范带动作用,推动法治贵州、法治社会建设取得更大成效。”这些都为我们在弘扬法治精神,传承法律文化等方面,提供了重要的理论依据。

法治短视频在内容与表现形式的创新与突破,让法治宣传突破传统固有的条条框框,更多的是真正将法治故事讲“活”;最后,将法治和短视频充分地结合,推出优质的高质量、高水平作品,提升法治短视频的传播力。随着时代的进步,人才的不不断充盈,创作出系列化的时代精品将指日可待。相信其呈现的每一个精品都经过了深思熟虑、精益求精等创作历程,这样才能使得法治短视频题材多元,才能推出更多人民群众喜闻乐见的法治短视频,才能更好地弘扬法治精神。

坚持为民服务,法治短视频创作的法治内核。党的二十大报告指出:“必须坚持人民至上。人民性是马克思主义的本质属性,党的理论是来自人民、为了人民、造福人民的理论,人民的创造性实践是理论创新的不竭源泉。”数字化时代法治短视频的创作更应该为人民创作,这就为法治宣传者立下了难题。首先,作为法治宣传者,对于法治短视频的创作,应具有专业的基础知识与扎实的实践功底,才能更好地为人民服务,为时代服务;其次,作为法治宣传者,自身应树立正确的三观意识,在法与情之间找到贴切地契合点,才能贴合实际、贴

近群众、贴近生活;再者,作为法治宣传者,应具有社会敏锐性与价值挖掘性,才能融入人民;最后,回归法治短视频本身,其宣传是呈现给观众看的,所以应立足实际,实事求是,而不是纸上谈兵,脱离实际。通过以上的基本要素,加强对法治工作者能力的提高和培养,帮助其在法治短视频创作时呈现出法治创作的内核,以此来加大法治短视频的宣传,提高法治短视频创作的核心竞争力。

坚持文化自信,法治短视频传承法律文化。党的二十大报告指出:“推进文化自信自强,铸就社会主义文化新辉煌。要坚持依法治国和以德治国相结合,把社会主义核心价值观融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活。”纵观中国优秀传统文化法律文化强调的是“天下无讼,以和为贵”的价值引领。法治短视频要做到传承法律文化,其一:坚持“礼法结合、道德法律”共同治理的原则。在视频内容中,要将社会道德与法律紧紧联系在一起,充分展现德法结合,不能一味地为了宣传法治而忽视法治;其二:坚持“民惟邦本,本固邦宁”的民本理念。法治短视频创作要更加强调民生、民事、民意,在视频内容上应遵循人民生活的需要,切忌出现

“假、大、空”的内容;其三:坚持“亲仁善邻,协和万邦”的处世之道。在法治短视频宣传上,应注重营造中国优秀传统文化法律文化中所体现的亲仁善邻、协和万邦、天下一家、求同存异的文化内涵;其四:坚持“宽仁慎行,矜恤弱势”的法律原则。法治短视频在关注点上,应注重对弱势群体的人文关怀,要充分彰显出有价值、有意义的人道主义精神,进而更好地传承好法律文化。

法治短视频发展不是一蹴而就,应该娓娓道来。

习近平总书记指出:“要传承中华优秀传统文化法律文化,从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自身的法治道路。”随着时代的更新迭代,法治短视频要推陈出新,弘扬好社会主义法治精神,传承好中国优秀传统文化法律文化,需要脚踏实地的付诸行动。如果单单借助数字时代的东风,那么在其未来的发展中注定以失败告终。反观时代的瞬息变化,科技的创新为时代不断赋能,那么作为法治短视频的从业者而言,应拓宽自己的视野与思路,顺应时代发展的趋势,打造出自己所处领域的法治特色;作为法治短视频宣传者而言,更应加强自己的专业技能学习,让新时代的技术更好地为法治短视频服务;作为法治短视频的创作而言,时代提供了绚烂多姿的素材内容,如何将素材与时代有机融合,需要创作者慎之又慎。法治短视频在未来发展中与时代、从业者、宣传者、创作者、人民等都有着紧密的关联,其中的每一环都是法治短视频呈现不可或缺的重要组成部分。同时,相信在几者的共同助推下,能够实现法治短视频高质量的传播与发展。

(作者单位:贵州日报当代融媒体集团;贵州民族大学传媒学院)

党的二十大报告指出,弘扬社会主义法治精神,传承中华优秀传统文化法律文化,引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。加强社会主义法治建设,进一步提升法治思维,坚持一切工作都要在法治轨道上开展,才能更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,实现市域社会治理现代化的有序推进和长远发展,助力经济社会高质量发展。

良法善治的法治文化,是全面推动市域社会治理现代化的精神动力。构建市域社会治理现代化中良法善治的法治文化,意味着对立法质量提出了更高的要求。法治不仅是法律之治,更是良法之治。要用好用足用活立法资源,加强市域社会治理与实施乡村振兴、大数据、大生态三大战略行动的有效衔接,有针对性地解决当地市域社会治理现代化过程中的突出问题。将立法优势转化为社会治理的治本之源,为群众解决好急难愁盼问题,促进当地经济社会发展。通过良法善治,将崇高理性、追求公平正义与社会主义核心价值观的理念作为治理之品格,让人民群众在治理过程中真正获得安全感与幸福感。

凝聚民心的法治文化,是实现市域社会治理现代化的思想保障。民心是最大的政治。坚持以人民为中心,是做好市域社会治理现代化的出发点和落脚点。民生问题涉及市域社会治理现代化工作的各个方面,积极回应人民群众对市域社会治理的新期待,既要经常深入基层开展调研,又要站在人民的角度勤于思考,着力解决好人民群众最关心的问题。建设凝聚民心的法治文化与社会经济发展联系在一起,结合新时代赋予其新的建设内容,把凝聚民心的法治文化优势切实转化为治理成效,把市域社会治理现代化的美好蓝图变为人民群众看得见、感受得到的实惠。

智慧数字的法治文化,是提升市域社会治理现代化的有效路径。习近平总书记强调,要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作,采取有力措施加强法治宣传教育。数字助力法治文化建设,为弘扬法治精神与实现精准普法提供技术支持,这既是推进实施国家文化数字化战略的题中之义,也是市域社会治理现代化的必然要求。以数字技术为支撑,把法治的精神和价值用数字手段传递给人民群众,打造形式新颖与内容丰富的法治文化数字资源库,着力建设面向现代化的法治文化,拓展线上线下宣传渠道,实现个性化精准化体验式普法,让法治文化数字成果归全民共享,切实提高全民法治素养和道德素质。

规范指引的法治文化,是推动市域社会治理现代化的生命力保障。习近平总书记指出,执法是把纸面上的法律变为现实生活中活的法律的关键环节,执法人员必须忠于法律、捍卫法律,严格执法、敢于担当。规范是法治发挥作用的题中之义,以规范指引的法治文化为依据构建矛盾冲突解决机制,在法治轨道上解决矛盾和纠纷,发挥法治在市域社会治理现代化中的实践指引作用。此外,市域社会治理现代化是社会变革的实践过程,牵扯着巨大的社会治理工程,其内容广泛且阻力重重。必须以法治文化为保障,坚持依法行政,加强行政执法监督,推进执法清单规范化,推进行政执法体制机制改革,使行政权力受到更为严格的程序和实体规制。

(作者单位:贵州师范学院)

党的二十大报告指出,加快建设法治社会,推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平。法治社会是构筑法治国家的基础,社会治理法治化是法治社会建设的应有之义,是社会治理现代化的重要方面,也是衡量国家治理体系和治理能力现代化的重要标志之一。当下,亟须大力提升社会治理法治化水平,助力经济社会高质量发展。

高质量发展需要在和谐平安的社会环境中实现。社会治理是国家治理的重要方面。必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,确保人民安居乐业、社会安定有序,建设更高水平的平安中国。

进一步完善社会治理法律体系。完善社会治理法律体系要坚持依法立法、民主立法、科学立法。首先,立法机关应当依照法定权限和程序行使立法权,遵循立法体制机制,不断优化立法职权配置。其次,完善社会治理法律体系应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动。立法应当坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,维护社会公平正义。再次,完善社会治理法律体系应当立足于中国国情,注意倡导和弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,铸牢中华民族共同体意识,推动社会主义精神文明建设,同时遵循客观规律,增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性,使制定出来的法律经得起实践和历史的检验。

进一步优化社会治理机制。加强社会治理,需要不断优化社会治理机制,尤其对涉及食品药品、卫生健康、征地拆迁、企业改制、教育医疗、环境保护等领域的突发事件或深层次的社会问题,需要建立涵盖风险评估、信访维稳、应急处置的综合性社会治理机制,重点对重点领域立法的碎片化、地方化、部门化的弊端,全面加强教育、医疗、住房、养老、社会保障等领域的治理,着力解决人民群众急难愁盼问题。

进一步提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力。领导干部是坚持和完善中国特色社会主义法治体系的重要组织者、推动者、实践者,发挥着关键作用,承担着重要使命。领导干部提高运用法治思维和法治方式的能力,有助于切实应对全面深化改革过程中的重大问题,有助于提升社会治理法治化水平。要坚持宪法法律至上,强化规则思维。把依法办事作为重要准绳,严格依照法定权限、规则、程序行使权力、履行职务。要尊重程序,强化程序思维。应当始终坚持程序公正与实体公正并重。要保护人民权益,强化人权保障思维。要牢记法定职责必须为、法无授权不可为的权力制约监督思维。

进一步加强法治宣传教育。大力推进全民守法,在全社会树立起“法治信仰”。深入宣传以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,广泛宣传与经济社会发展和人民群众利益密切相关的法律法规,例如反不正当竞争法、劳动法、劳动合同法、消费者权益保护法等。广泛开展民法典普法工作,让民法典走到群众身边,走进群众心里。加强对司法工作的宣传,引导全社会尊重司法裁判,维护司法权威。加强法治精神和法治理念的宣传教育,让人民群众不仅知道法律规定了什么,还要知道法律为什么要这样规定,增强人民群众对法律的心理认同。

(作者单位:贵州财经大学法学院。本文为高校课题[2022KYQN06]的阶段性研究成果。)

樊凌伊

谷睿