

法治政府视野下执法协作的实践困境 与破解路径

刘 杨^{*}

摘 要:在转型社会背景下,跨领域跨部门治理事务日益增多,执法体系需要加强横向的职能协同和整合,以执法协作来回应日趋复杂的治理需求。经验显示,执法协作广泛存在于治理实践中,它不仅是基层治理中心工作的重要推进方式,而且是联合执法和执法协助的主要实现形式。作为一种常态化的执法运作模式,执法协作在不断发挥治理效能的同时,也在制度保障、职能结构、体制生态和社会条件等方面面临困境。执法协作困境是多方面多层次因素综合作用的结果,它反映出法律执行在制度、机制和体制层面的短板,折射出政府法治整体生态的现状和不足。执法协作建设应当面向法治政府的原则和目标,并通过整体政府建设完善行政法治生态。在整体政府建设和法治政府建设相融合的主线下,坚持执法体制改革、执法制度配套、执法机制建设、执法理念革新并举,是可行的执法协作建设路径。

关键词:执法协作 法治政府 整体政府 行政执法改革

一、问题与进路

(一)问题的提出

自改革开放以来,我国社会步入高速转型期,社会结构和社会治理日益复杂化,法治工作面临更多挑战。在行政执法领域,执法对象和执法环境的变化,使得执法事务的综合性日益凸显,既有的执法体制日渐无法回应复杂的治理需求,深化行政执法改革势在必行。在社会转型过程中,执法体制往往滞后于社会发展,执法机构设置和职能配置的局限性凸显,执法部门时常因为跨领域治理形成争夺和推诿,多头执法问题较为突出。针对上述问题,国家开始推动综合执法改革,试图通过集中执法权限来厘定执法权的运行框架,以达到规范执法活动的目的。

从总体看,综合执法改革以组织机构改革为主线,改革工作致力于整合分散的执法体系,以解决机构重叠带来的职责交叉和效率低下问题。实践表明,通过执法机构的整合与精简,之前普

^{*} 中南财经政法大学法学院副教授
基金项目:国家社会科学基金资助项目(22AZD057)

遍存在的多头执法状况得到了明显的改善。但是,在现实中,执法体制不可能完全抛弃职能分工,执法机构也不可能无限度整合,执法体系内部不同职能之间的“缝隙”,需要通过专门的制度和机制进行弥合。在此种情况下,实现执法部门的协同与合作可视为整合执法体制的“最后一公里”,跨领域跨部门的执法协作建设已成为进一步深化执法体制改革的重要内容。

从现实需求出发,执法部门开展横向协作具有必要性。随着执法环境、执法事务和执法目标的多重复杂化,许多执法活动出现了跨领域和跨职能的特征,部门间的协同与合作已成为执法工作的新常态。然而,在现实中,执法协作的达成殊为不易,当前的行政体制结构存在张力,在信息共享、制度规范、权责配置、组织文化等方面因素的综合影响下,执法体系的内部协同和整体联动面临困境。从问题的根源看,执法协作困境所反映的问题具有关联性和系统性,这些问题大多指向行政体制自身的法治生态,是当前法治政府建设短板的集中体现。换言之,行政体制的法治建设水平是决定执法效能的关键,推动执法协作建设应当面向法治政府的指导原则和目标体系,通过整体性、系统性、框架性的法治化路径来破解执法困境、改善执法工作。基于上述考虑,本研究将影响执法协作的因素放置于整体性视阈之中,在全面剖析执法协作困境生成机制的基础上,本文将通过“整体政府”路径展望行政执法改革的前景。

(二)主要研究进路及其启示

执法协作问题存续至今,学界对其已有广泛的关注。从经验上看,执法协作受到法律制度体系、行政体制结构、政府部门关系、权力配置和运行等多方面因素的影响,是多个学科关注的重要问题。目前的研究主要集中在以下几个方面。

第一,相对集中处罚权研究。执法协作的法学研究始终与综合执法问题密切关联。综合执法是相对集中处罚权改革的产物。^①1997年,在城管领域开始推行相对集中行政处罚权改革,试图解决职能交叉带来的多头执法问题,^②改革突破了当时的行政条块框架,在一定程度上推动了行政职能的集中。^③但是,综合执法在总体上仅涉及行政处罚权的调整,行政审批、行政强制的分散问题仍然有待解决。^④改革不仅需要建立有效的行政协调机制,提升执法体制在信息共享、案件移送、执法协助等方面的能力,^⑤而且还需要建构行政权力纵横配置的规则体系,依靠充足的法律依据为执法协作提供充分的法治保障。^⑥

第二,府际关系研究。从行政学维度进行的研究主要关注执法部门的关系问题。府际关系是指政府之间在垂直和水平上的纵横交错关系,^⑦政府部门之间的关系是府际关系的主要类型之一。^⑧从横向看,政府部门之间既有权力分工,也有合作交往,^⑨体现了执法部门之间的职权配

① 参见马怀德:《北京市城管综合行政执法的发展困境及解决思路》,《行政法学研究》2008年第2期。

② 参见章志远:《相对集中行政处罚权改革之评述》,《中共长春市委党校学报》2006年第1期。

③ 参见江凌、张水海:《相对集中行政处罚权制度:发展历程、实施情况与基本经验——城管执法体制改革12年回顾》,《行政法学研究》2008年第4期。

④ 参见青锋:《行政处罚权的相对集中:现实的范围及追问》,《行政法学研究》2009年第2期。

⑤ 参见莫于川:《从城市管理走向城市治理:完善城管综合执法体制的路径选择》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)2013年第6期。

⑥ 参见王敬波:《相对集中行政处罚权改革研究》,《中国法学》2015年第4期。

⑦ 参见林尚立:《重构府际关系与国家治理》,《探索与争鸣》2011年第1期。

⑧ 参见谢庆魁:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2000年第1期。

⑨ 参见颜德如、岳强:《中国府际关系的现状及发展趋向》,《学习与探索》2012年第4期。

置和利益分配,对执法协作均有实质影响。在“条块分割”的行政体制中,部门之间的复杂博弈普遍存在,体制结构内部的摩擦和矛盾产生了诸多负面影响。理顺部门间关系,需要从优化制度环境、健全治理机制和规范主体行为等方面入手,^①通过法律手段调整府际关系是推进执法协作的可行思路。^②

第三,组织合作研究。从社会学维度进行的研究主要关注执法部门之间的组织合作问题。行政执法体系是典型的科层制体系,不同部门的执法目标并不一致,^③执法体制始终面临整合难题。面对复杂的执法事务,执法部门之间容易在资源配置、信息流通、利益分配等方面产生分歧,执法也因此陷入组织合作困境。^④ 在实践中,执法部门的“孤岛”困境拉低了执法的整体效率,导致执法部门长期面临信息匮乏和资源短缺的问题。^⑤ 为了应对上述问题,执法管理者往往采取动员策略,党政体制对执法的影响由此不断加深。^⑥ 进一步完善执法协作机制,需要从制度化、规范化方面逐步改进行政执法体制。^⑦

总体而言,上述研究进路虽然从不同的维度解释了执法协作问题的成因,但是也存在各自的局限性。相关的法学研究注重制度分析,多在应然层面讨论执法权的配置问题,对执法体制的具体运行和执法活动的现实逻辑缺少细致的把握。相关的行政学和社会学的研究虽然关注到具体的执法经验,也从体制结构、执法部门、法律制度等方面阐释了执法协作困境,但是对如何解决相关问题仍缺乏系统性的思路。

在实践中,执法协作困境是制度因素、体制因素和社会因素综合影响下的结果,研究者需要调动多元的分析视角和理论工具进行理解、运用整体性和系统性的方法寻找出路。鉴于执法协作问题的复杂性和综合性,本文主要采取交叉学科研究路径,力图对法学、行政学、社会学等学科的研究方法进行有机整合。一方面,从经验出发理解执法协作的实践机制,结合法律制度、机构职能、体制生态、社会结构等影响因素解释执法问题的生成逻辑;另一方面,在整体政府的路径下统筹职能调整、法规制定、机制优化、理念革新等改革设计,通过整体政府建设改善行政法治生态,从根本上破解执法协作困境,从而推动法治政府建设。

二、执法协作的实践场景

执法协作是执法体系回应社会和治理转型的产物,它是权责分工的执法部门应对复杂治理事务的必然选择。一般而言,越是复杂的治理事务,对执法体系的协同和整合要求就越高。起初,执法协作主要用于解决特定的重大和复杂治理问题,但随着社会领域关联性和治理事务综合性的凸显,执法协作逐渐在日常治理中发挥重要的作用。目前,执法协作不仅是社会治理中心工作的重要推进方式,而且是常态化联合执法和日常性执法协助的主要实现形式。从具体经验出

① 参见张紧跟:《当代中国地方政府间关系:研究与反思》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2009年第4期。

② 参见薛刚凌:《论府际关系的法律调整》,《中国法学》2005年第5期。

③ 参见陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015年第1期。

④ 参见马伊里:《合作困境的组织社会学分析》,上海人民出版社2008年版,第2页。

⑤ 参见刘杨:《执法能力的损耗与重建——以基层食药监执法为经验样本》,《法学研究》2019年第1期。

⑥ 参见陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》2017年第4期。

⑦ 参见胡颖廉:《综合执法体制和提升食药监管能力的困境》,《国家行政学院学报》2017年第2期。

发,分析执法协作的实践状态是理解执法协作机制及其相关问题的前提。

(一)中心工作中的执法协作

中心工作模式是党政体制应对重要和复杂治理问题的常用治理模式。地方党委政府根据地方治理和发展的需要,从众多治理事务中遴选出重要事务作为中心工作内容,并集中力量推动落实。^① 在实践中,中心工作包含的事务往往比较庞杂,法律和政策的执行工作是其中的重要方面。中心工作治理模式以具体问题和目标为导向,治理内容具有复杂性和综合性,跨领域跨部门事务非常普遍,这些事务的开展有赖于执法部门的协同与合作。例如,在国家提出生态文明发展战略后,生态环境保护成为许多地区的中心工作。从事务内容来看,生态环境保护工作横跨环保执法、市场监管执法、农业执法、交通执法、公安执法等众多领域,执法部门的有效协作直接决定相关工作的整体成效。

中心工作治理模式拥有一套相对固定的运作方式。中心工作是党委介入地方治理的手段,它一般由地方党委发起并主导,其内容和目标也取决于党委的需求。在确定中心工作的范围和目标之后,党的组织体系便会根据治理内容组建临时性的领导机构,如领导小组、工作专班、指挥部等。在一般情况下,临时性的领导机构会吸纳所有与中心工作有职能关联的执法部门,这些部门的资源和权能被中心工作统筹,并在党委的领导下统一调配和行使。例如,近年来城乡规划区的违章建筑问题日益严重,许多地区的基层政府组建了专门负责“控违拆违”的综合性执法机构。^② 在实践中,“控违拆违”工作十分复杂且充满风险,它牵扯到的社会利益比较广泛,很容易引发执法冲突。执法者在“控违拆违”的过程中顾虑重重,尽可能地配置更多的执法权限和资源成为应对复杂执法局面和规避执法风险的主要策略。概言之,中心工作中的执法活动是一种党委统领下的执法协作实践,党委和政府是执法体系的牵引者和建构者,党政体制所释放的政治压力是执法运行的动力来源。

在现实中,地方党委对中心工作有明确的定位,党委和政府主要通过中心工作来解决特定的治理问题。这意味着中心工作并非常规状态下的治理模式,它的发起和推进均服务于特定的治理需要,地方党委根据治理事务的具体内容来调整中心工作的组织模式和权责配置,使得执法协作在组织和机制上都具有较大的弹性。在实践中,中心工作中的执法协作对“需要整合哪些部门”“如何整合这些部门”等问题并没有固定的方案,执法协作主要遵循“目标导向”和“便宜行事”的逻辑。因此,中心工作中的执法协作往往缺乏完善的规范和制度基础,执法运行主要靠政治压力来维系,执法过程会随着政治环境的张弛而波动,执法效果也很难长期持续。^③

(二)联合执法中的执法协作

联合执法是多个部门联合协同开展特定工作的执法模式,从执法的组织体系和运行方式来看,联合执法也属于执法协作的一种具体形态。当前,社会经济和治理活动日趋复杂化,跨领域执法事务大幅增加,对执法体系的分工结构提出了挑战。与中心工作不同,联合执法主要针对常

^① 参见杨华、袁松:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省 D 县调查》,《公共管理学报》2018 年第 1 期。

^② 参见朱政:《基层执法的形态、运行机理与法治径路——以 E 市控制违章建筑执法为例》,《云南社会科学》2017 年第 4 期。

^③ 参见印子:《突破执法合作困境的治理模式辨析——基于“三非两违”治理经验样本的分析》,《法商研究》2020 年第 2 期。

规性的跨领域治理事务,这些事务虽然没有被纳入中心工作的范畴,但也涉及多项行政职能,需要有关执法部门联合处置。例如,近年来备受关注的互联网信贷监管便是一个典型的跨领域治理事务。互联网信贷监管执法涉及多项执法职能,它需要整合人民银行、金融监管部门、市场监管部门、网信部门、工信部门、公安部门等机构的资源和权限。又如,近年来蔓延全国的电信诈骗问题则是一个领域跨度更大的执法问题。打击电信诈骗不仅需要公安部门、网信部门、市场监管部门联合行动,而且需要银行、通讯企业等社会机构支持执法。

联合执法的参与者大致分为牵头部门与参与部门两类主体:牵头部门是指对联合执法事务承担直接责任或职能与该项事务最靠近的部门;参与部门则是职能与联合执法事务具有关联,并配合开展执法的部门。联合执法行动主要由牵头部门发起,根据执法事务所涉及的范围,牵头部门会邀请相应的职能部门加入执法活动。在现实中,执法部门还会针对一些高频事务和高发问题建立起相对固定的联合执法机制。例如,在每年的春运期间,公路客运的超载问题会比较突出,交通运输部门需要联合交警部门、公安部门、安监部门开展集中整治。久而久之,这一联合执法活动便形成惯例,执法活动的参与主体、开展形式及事务内容都具备了一定的稳定性。

在实践中,联合执法受到许多客观因素的限制。在分工体系下,执法部门的职责范围和工作重心各不相同,在行动上难以保持一致。此外,执法部门在组织利益、组织文化等方面的差异,也影响执法者的协作意愿。^① 牵头部门与参与部门往往是平级关系,如果没有明确的制度责任和政治压力,那么参与部门往往不会完全服从牵头部门的组织和协调。因此,联合执法的组织和推进殊为不易,尤其是在面对一些新兴执法事务时,执法部门的协作缺乏惯例支撑,参与部门的积极性难以保证。在现实中,联合执法在许多治理场景中发挥了重要作用,但在各领域的具体做法五花八门,联合执法活动尚未在名称、模式和机制层面实现统一,执法效果在整体上也呈现出不均衡状态。

(三) 执法协助中的执法协作

执法协助是指在执法活动过程中执法部门相互支援、辅助的行为。在执法推进过程中,执法者可能会遇到一些超出自身权限和能力范围的突发状况,在此种情况下,执法者便需要向有关部门寻求援助,以保证执法活动的顺利开展。例如,交警在路面执勤时可能会遇到多种违法事项,但并非所有事项都能直接处理。以针对城市道路的渣土车管理为例,如果涉事车辆本身存在无证、无照等问题,那么交警部门可以直接处罚;但若涉事车辆涉嫌超载超限,则依法应转由交通运输部门处理;若涉事车辆存在影响市容环境卫生的问题,则归城管部门管辖。在现实中,当交警拦停车辆开展例行检查时,不可能完全预知执法对象的所有违法情形,而一旦发现执法对象具有其他违法行为,交警就需要请求有关部门进行协助。

执法协助多发生在一线执法当中。一线执法主要在开放空间进行,执法对象并不完全特定,执法者需要依据执法对象的状态来选择具体的行动方案。并且,一线执法的周遭环境是多变的,执法者很难掌控所有的因素,诸多意外因素的闯入往往会打破执法者的预期,迫使执法部门寻求其他部门的支援,跨部门执法协作由此产生。从执法的活动形式看,执法协助与联合执法具有相似性,两者都是执法部门应对复杂事务和环境的具体措施。但是,从执法运行的机制看,两者又

^① 参见马英娟:《走出多部门监管的困境——论中国食品安全监管部门间的协调合作》,《清华法学》2015年第3期。

存在一定的差异。联合执法是一种具有较强计划性和主动性的协作模式,执法主体基于明确的对象和目标规划执法进程,执法者具有主动姿态。而执法协助则是一种应变型的协作模式,它是执法主体遭遇意外情况之后,根据执法的情势和要求而采取的应对方式。

在实践中,执法协助往往具有突发性,执法部门之间的协作是临时展开的,不同部门的执法者相互之间并不熟悉,需要在执法过程中逐步建立信任并寻找共识。而面对复杂的执法事务,不同执法部门的理解和判断存在差异,它们可能会在职能分配、成本分担和责任划分等方面产生分歧。如果没有相对明确统一的规范和制度,那么部门之间的分歧很难消除,稳定的部门协作关系也难以维系。事实上,临时性的执法协作始终面临组织松散和效果波动的问题,执法者主要依靠部门利益、私人关系等非制度性因素来维系协作关系,执法运行存在一定的规范化风险。

三、执法协作困境的生成机理

虽然丰富的实践场景使执法协作能够在许多复杂和综合治理工作中发挥重要的作用,但是这些实践场景中的风险和问题也反映出执法协作的现实困境。造成困境的深层次原因体现为以下几个方面:(1)规范和制度保障不足是执法协作困境的直接成因,(2)行政职能的分割性和职能边界的交叉重叠对执法协作形成了更深层次的挑战,(3)执法协作始终受到中观执法生态和宏观社会结构的制约。在部门壁垒普遍存在的行政体制中,执法部门之间要想达成协作,势必会面临诸多障碍。而在社会转型背景下,执法体制与社会结构的适配程度有所下降,社会领域和行业的发展变动会进一步放大行政职能结构的缺陷,使执法部门之间的分歧加大。总之,执法协作困境的生成机理,体现了行政体制要素“由浅入深”地影响执法实践的微观过程,是微观执法过程、中观执法生态和宏观社会结构综合起来形塑执法机制的结果。

(一)制度保障不足影响协作推进

执法是政府行政的重要实现方式,在依法行政要求下,执法首先要具备规范性和制度性。近年来,执法的规范化建设不断推进,国家和政府针对行政执法不断完善法律和制度体系,《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律还设有专门规定执法协助的条款。但是,针对广泛而复杂的执法协作事务,细则化、专门性的规范和制度仍然不够,跨领域跨部门的执法活动在一些环节和场景中仍然可能会缺少法律依据。

在实践中,制度保障不充分对执法协作造成了消极影响。首先,在执法协作的发起阶段,由于规范和制度对一些跨领域跨部门治理工作的权责界定不够明确清晰,在参与部门比较消极的情况下,主导部门很难单方面地启动协作事务。其次,在执法协作的推进过程中,不同领域的管辖部门对特定执法对象和事务的监管标准可能存在差异,这些差异可能会引起部门间的管辖和权责争议,阻碍执法协作的展开。最后,从执法协作的效果发挥来看,由于跨领域跨部门执法结果的互认制度尚不完备,因此执法过程的反复性也难以避免。尤其在分段管辖的执法事务中,执法部门之间无法根据具体的规范和制度实现交接,取证调查和证据认定工作经常重复进行。这既浪费了执法资源,也影响了执法的整体效率和效果。

由于执法协作缺乏足够的规范和制度依据,因此相关执法事务往往被迫通过非制度化的方式展开。在中心工作中,执法运行主要为党政体制所塑造,执法协作始终无法完全摆脱“重实效轻制度”的取向。这也导致在政治压力消散后,执法协作往往难以持续。在联合执法中,执法协

作的达成主要依靠“惯例”。例如,在每年两度的开学季,教育部门会连同市场监管、公共卫生、公安、消防等部门开展校园安全问题整治行动,但是,在转型社会背景下,新兴的复杂执法事务增多,既有“惯例”日渐无法满足执法需求。在执法协助中,执法协作呈现出浓厚的“私人治理”色彩,即执法协作主要以执法人员的私人关系为纽带展开。^①虽然“关系整合”能够在客观上促成执法协作,但是也容易使执法活动面临合法性风险。

综上所述,“政治整合”和“关系整合”虽然能够在一定程度上推动和维系执法协作,但是无法完全替代“制度整合”的作用与意义。在不同的领域和行业,由于针对具体执法事务的规范和制度始终存在一定的差别,执法程序、方式和技术标准等方面也存在一定程度的张力,因此执法部门之间形成了制度性“鸿沟”。执法部门即使有推动协作的意愿,也很难摆脱规范和制度层面的掣肘。在制度保障不够充足的情况下,执法协作事务难以获得完备的规范性指引,执法协作运作的不确定性和不稳定性凸显,执法效果也难以得到保证。

(二) 职能边界模糊引发部门推诿

现代政府体制呈现专业分工结构,政府部门主要在各自的职能范围内行使权力和承担责任。在综合执法改革之前,执法体制的内部分工较为细碎,制定一部法律就设立一支执法队伍的现象十分普遍,几乎所有职能部门都内设执法机构,职能设置高度碎片化。近年来,综合执法改革在市场监管、环境保护、农业农村、交通运输、文化市场等领域持续推进,尽管“大部制”整合在一定程度上促成了执法组织机构的精简,但执法体制不可能完全放弃分工式的职能配置结构,执法部门始终存在相互协作的现实需要。

在实践中,执法职能的配置格局引发了诸多问题。从纵向看,执法职能的专业分工在客观上切割了执法流程,并在特定治理事务中形成了分段管辖的格局。如果分段管辖中的执法部门过多,那么执法上下游之间的衔接环节就会随之增加。^②在现实中,上下游部门对执法协作往往持不同的态度,下游部门一般承担兜底责任,其协作意愿较强;而上游部门容易向下转嫁压力,其协作意愿较弱,执法推诿也因此时有发生。例如,在公路治超执法中,超载超限行为被安监、交警、城管、交通运输等多个部门分段管辖。其中,处理违规超量开采、违规超限装载、非法改装车辆等违法行为属于安监、交警部门的职责范围,这些部门处于执法上游,拥有向执法下游转嫁压力的便利。而城管、交通运输部门主要从事路面执法,它们往往“退无可退”,更加需要上游部门的协助。从横向看,执法职能的专业分工产生了许多职能边界地带,上述“边界”既存在执法职能交叉的可能性,也存在容易被相关执法部门忽视的问题。在现实中,职能边界可能会衍生出两类问题:一是重复管辖,即职能边界周边的执法部门对同一执法事项展开争夺,最终造成重复执法。例如,在城管综合执法改革之前,就有“八个大盖帽管不了一顶破草帽”的说法,由于当时城市管理存在谋利空间,因此执法甚至演变为部门争相逐利;二是管辖缺位,即职能边界周边的执法部门放弃管辖,最终造成执法的真空地带。例如,食用农产品安全监管处于农业执法和食品安全监管执法的交叉领域,农业农村部门与市场监管部门时常会因为相关执法事务形成分歧,一旦双方

^① 参见董淳鐸:《法律规避下的契约私人治理研究——以建筑工程违法分包现象为切入点》,《法制与社会发展》2011年第2期。

^② 参见吕健俊:《治超执法中的综合治理》,载苏力主编:《法律和社会科学》(第16卷),法律出版社2017年版,第132~133页。

都不愿主动承担监管职责,部门推诿就会成为执法协作的最大障碍。

(三)行政体制生态抬高协作成本

实践中的执法协作始终在复杂的行政体制结构中展开,行政体制的内部结构犹如一个庞大的生态系统,职能部门在体制中所处的结构性位置、组织机构的部门利益、组织间的具体关系都会影响执法协作工作的走向。^① 美国社会学家马克·格兰诺维特曾提出“内嵌性”概念,用于解释社会与组织关系网络对个人行动的制约作用。^② 其实,行政体制中各类执法部门所组成的组织网络结构同样具有“内嵌性”特征,执法部门的行动“镶嵌”在体制生态之中,执法协作的过程和结果均会受到上述关系网络结构的影响。^③

目前,在行政体制生态中仍然存在许多制约执法协作的因素。一方面,行政体制内部部门林立,“部门壁垒”在客观上加大了职能整合的成本。在实践中,执法部门之间的沟通本身就需要耗费一定的行政资源,执法体制的内部分工越细致,部门的沟通和协调工作越复杂,执法协作的成本也会越高。而面对协作成本的承担问题,执法体系内部往往存在一定的分歧。在现实中,如果执法部门之间无法就上述问题达成共识,那么执法协作就很可能陷入困境。近年来,以“大部制”为基调的执法体制改革虽然取得了一定的成效,但是只要执法分工模式仍然存续,“部门壁垒”就始终是执法协作的客观障碍。另一方面,在行政体制内部存在一定的利益“割据”,执法体系尚未树立起“整体性”价值认同。^④ 在现实中,分工式的行政体制将执法权能分割配置,执法部门在各自职能范围内行使职权和承担责任,而随着职责边界的固化,执法部门也逐渐倾向于固守“领地”。职能分工的细化虽然使执法机构和人员不断膨胀,但是具体到特定的执法部门,执法力量与其所承担的工作任务相比又相对不足。面对跨领域跨部门事务,保护部门利益往往是执法者的“首选”,在执法资源相对紧缺的情况下,执法部门自然难以兼顾协作任务。执法部门的“自利性”倾向使执法体系的“整体性”和“公共性”不断流失,^⑤执法协作的推进和达成更加困难。

(四)社会转型背景加深部门分歧

随着社会的持续转型,社会活动的复杂程度不断加深,执法要面对和处理的事务也日益繁重。为了适应社会转型,我国的执法体制在过去 10 多年间不断调整组织机构和职能分工。例如,近年来,国家对食品安全监管体制进行了多次改革。2013 年,为了克服食品安全领域分段管辖的弊端,国家将质检、工商、卫生等多个部门的食品安全监管职能及相关机构人员进行合并,组建了新的食药监执法系统。2018 年,为了更好地适应市场发展和监管需要,国家又再度整合质检、工商、食药监等部门的职能和机构,组建了统一化的市场监管执法体系。频繁的改革是行政执法体制努力适应社会发展的表现,但任何改革工作都不可能一蹴而就,而社会的转型和变迁却是持续不断的。由于社会转型的速率较快、社会结构的变迁幅度较大,因此体制改革难以完全“亦步亦趋”,改革工作难免存在一定的滞后性。甚至一些改革工作才完成不久,改革之初的社会

① 参见刘杨:《行政执法与刑事司法衔接的二元格局及其法治后果——以食品药品监管领域的经验为例》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2020 年第 1 期。

② 参见[美]马克·格兰诺维特:《镶嵌:社会网与经济行动》,罗家德等译,社会科学文献出版社 2015 年版,第 1 页。

③ 参见刘磊:《街头政治的形成:城管执法困境之分析》,《法学家》2015 年第 4 期。

④ 参见丁煌、方堃:《基于整体性治理的综合行政执法体制改革研究》,《领导科学论坛》2016 年第 1 期。

⑤ 参见祝灵君、聂进:《公共性与自利性:一种政府分析视角的再思考》,《社会科学研究》2002 年第 2 期。

形势就已经发生变化,行政体制因此很难完全对接社会现状及其执法需求。

多变的社会环境既考验着执法体制的内部结构,也对微观的执法运行提出挑战。高速转型的社会结构塑造了高度复杂的执法环境,在社会持续转型的背景下,随着各种类型跨领域执法事务的增加,执法体制的机构设置和职能配置问题更加凸显,执法体系及执法分工方案的适用性大打折扣。面对新兴的综合性执法事务,执法部门之间的分歧不断增加,针对具体执法活动的部门冲突更加频繁,执法协作的成本和难度居高不下。总之,外部环境的变动性和复杂化,对执法的体制结构和权力运行提出了更高的要求。并且,在未来相当长的时间内,中国社会将持续处于转型阶段。这也意味着执法体制会长期受到社会转型和治理转型的影响,它只有通过改革不断自我完善,才能有效回应今后的治理需求。

四、执法协作困境折射的法治政府生态

经验表明,执法协作面临的挑战是多方面的,这些挑战既源于社会结构的转型,又出自执法系统自身。从表面看,执法协作问题主要由外部条件诱发,但在根源上,执法体系自身调适能力和整合能力不足才是执法困境的深层原因。从执法协作的角度看,转型期的执法体系主要存在以下几个方面问题:(1)执法程序和标准的统一性不足。日常执法活动主要通过行政检查、行政强制和行政处罚等形式展开,在统一的行政制度体系下,各类执法工作的要求相对一致。但在现实中,执法者在制度和实践层面均掌握“剩余控制权”,^①各类执法部门会根据偏好细化工作流程及相关要求,导致执法系统内部出现制度、程序、标准等方面的差异。例如,在食用农产品安全监管中,农业部门和市场监管部门都会通过抽样检测开展执法,但由于双方的检测流程和操作细则尚未统一,检测结果往往无法在部门之间相互认证,检测结果所关联的证据也无法移交使用。并且,不同的执法部门毕竟拥有相对独立的执法领域,执法事务的差异必然会导致执法要求和标准的差异,如果缺乏统一的制度予以衔接和整合,那么执法部门之间即使有合作的意愿,也很难推动和完成协作事务。(2)部门间沟通渠道和合作机制欠缺。在现实中,当执法工作推进到职能边界时,执法者往往处于进退两难的境地。面对可能出现的职能交叉事务,执法者本应寻求相关部门的协助和合作,但当执法者具体操持协作事务时,他们又必须面对繁琐的组织和协调工作。例如,在畜禽屠宰检疫执法中,农业执法部门为了追踪肉制品的流通去向,经常会进入市场监管部门管辖的场所和领域。此时,农业执法部门迫切需要市场监管部门的协助,但在缺乏既定工作机制的情况下,大量的沟通和协调事务往往会让前者望而却步。目前,在强调职能分工的执法体系中,各职能条线之间尚未建立起覆盖执法办案全过程的合作机制。在一些执法环节,执法部门之间的协作在信息沟通、线索互通、案件移送等方面存在一定的梗阻。执法者需要在工作中临时搭建协作机制,繁琐的组织工作既会耗费执法者大量时间和精力,也容易影响执法者参与协作的积极性。(3)执法职能的设置和分工问题。从执法的运作过程看,执法协作的阻碍因素可以分为过程性阻碍和根源性阻碍两种类型。在实践中,沟通交流的梗阻和执法标准的统一性问题会削弱执法部门的协作动力,影响执法协作的推进,属于过程性阻碍因素;而执法系统内部的职能交叉和分工不明确才是执法部门之间产生分歧和冲突的根本原因,执法权责配置的结构性问题会直

^① 参见周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

接影响执法权的协同运行,^①从根源上阻碍执法协作的达成。目前,执法体系主要基于“行业法结构”划分内部权责,^②但法律规范始终具有抽象性和概括性,它无法准确地“切割”现实世界。并且,随着社会转型的加剧,各类执法对象和执法事务的复杂性不断加深,基于法律体系形成的执法权责配置方案日益无法适应现实需要,职能边界模糊地带的增多会加剧执法部门之间的分歧,从根本上消解执法协作的基础。

在现代法治国家中,执法是政府贯彻法律的主要手段,执法体制的架构和执法权的运行往往直接反映政府治理的能力和实效。经验表明,执法体系的上述问题在许多治理领域具有普遍性。这意味着当前行政系统在法规制度、行政机制、职能设置等法治建设方面仍然存在一些短板,执法协作困境在一定程度上折射出法治政府的现状和不足。

首先,执法程序和标准的统一性问题表明当前的行政制度体系需要进一步完善。执法制度是行政制度体系的重要组成部分,执法制度的完善程度是依法行政能力的重要体现。近年来,随着各层级各领域立法工作的不断深化,围绕行政执法的制度体系日渐完善,但这并不意味着行政制度体系已经完美无缺。相反,随着改革和转型的深入,社会执法制度对“复杂公共问题”的回应性不足,应当更加注重为协同治理和综合治理提供依据和支持。^③经验表明,当前的行政制度体系对跨领域事务的支撑略显不足,尽管已有许多法律、法规和规章强调部门间的协调合作要求,但这些要求主要为原则性规定,缺乏具体的制度保障和操作指引。例如,当前的执法工作在违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认等方面缺少明确的制度依据,执法案卷、文书的标准化和规范化水平也亟待提高。这表明,既有的法规、程序和标准还不能完全覆盖行政运作的各环节和全过程,一些位于职能“缝隙”或交叉地带的协作性事务可能因缺乏具体的制度依据而陷入缺少法律依据的窘境。

其次,执法部门间协同机制的欠缺说明行政权力的运行存在一定的梗阻。目前,在强调专业性和功能性的政府架构下,行政权力被不同的职能条线分割,行政职能之间难以有效衔接。这不仅在一定程度上降低了治理资源的利用效率,而且可能造成治理结构的内部损耗。例如,行政体系内部长期存在信息壁垒,职能部门之间普遍缺乏规范化的信息联通渠道,暴露出信息共享主体的积极性不高、共享的有效性不足、共享的可操作性不强等问题。^④从整个行政体系来看,信息壁垒会滋生大量的重复性信息收集工作,而从单个职能部门来看,信息碎片化的治理问题将不可避免。并且,行政体系内部存在高度分工,职能部门的目标设定也往往更强调专业性而非全局性。这导致行政体系内部难以形成有效的目标整合机制。尤其在常规治理状态下,作为社会治理主体的行政体系呈现出分形结构,相同性质的社会事务被分置于不同的部门之中,^⑤而不同部门的注意力又局限在各自的职能和领域,行政体系无法通过统一的目标管理实现治理聚焦。这也说明,当前的绩效设定和管理无法对部门协作形成有效的激励,要实现行政权力常态化的跨职能、跨领域运作,一体化和规范化的目标管理机制建设刻不容缓。

① 参见刘国乾:《效能导向的综合执法改革原理与操作》,《法学家》2020年第6期。

② 参见宋亚辉:《社会基础变迁与部门法分立格局的现代发展》,《法学家》2021年第1期。

③ 参见蔡岚:《协同治理:复杂公共问题的解决之道》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2015年第2期。

④ 参见胡建森、高知鸣:《我国政府信息共享的现状、困境和出路——以行政法学为视角》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2012年第2期。

⑤ 参见范如国:《复杂网络结构范型下的社会治理协同创新》,《中国社会科学》2014年第4期。

最后,执法权的配置和分工问题表明政府机构的职能体系需要进一步优化。在执法体系中,执法权的配置主要由政府机构的职能体系所决定,执法的职能划分是政府机构及其职能划分的体现。在理想状态下,政府机构职能的划分必须做到边界清晰、分工合理、权责一致,只有这样才能保证行政权力的规范和高效运行。但在现实中,政府机构职能的建设很难一蹴而就,政府组织和职能结构的优化是一个渐进的过程,需要通过适应社会转型及其治理要求逐步展开并不断深化。在高速转型期,社会结构的发展方向和变动速度都更加难以预估,政府机构的职能体系容易滞后于社会发展,职能分工与治理领域的错配问题时有发生,大量的职能交叉重叠和权限模糊地带由此形成。^① 在实践中,行政职能体系的边界不清和权责不明是阻碍执法协作的重要原因。换言之,执法协作困境根源于行政体系自身在职能配置和分工方面的滞后,而这一滞后性反映出政府机构的职能设置在合理性和科学性方面的不足。当然,政府机构职能设置的合理性和科学性并不是绝对的,尤其在社会转型背景下,随着行政事务日益复杂,某一行政职能部门的事务难免与相关行政部门发生关联,^②行政体系的职能架构受到社会变迁的挑战,治理事务的跨界性和综合性影响了职能边界的清晰度。由于行政职能之间不再“泾渭分明”,因此部门的权责边界也难以明确划定。但无论如何,在治理现代化的要求下,行政体系仍应不断健全自身的机构和职能配置,以适应社会转型和发展的需要。

执法协作困境所指向的问题涉及行政体系的方方面面,这些问题在治理过程中相互交织,共同形塑了当前的政府法治生态。一方面,受治理事务复杂性和综合性的影响,行政职能边界的清晰度有所下降,而这不利于行政制度体系的细化发展。在行政体制中,政府机构的职能体系是行政权力配置和运行的重要基础,机构职能的科学性会直接影响政府治理的法治化水平。而在转型期背景下,职能结构与治理需求的匹配难度加大,如果政府无法在总体上科学划定内部职能,那么行政体系中的各类制度、程序 and 标准将难以获得基准。并且,从客观看,在行政体制改革持续推进的过程中,政府机构职能体系的确定性和稳定性有所下降,行政制度体系的细化难度更大。另一方面,根源于政府机构职能体系现状的行政制度体系问题,也反过来加剧了治理结构的职能冲突。毕竟,行政制度体系是行政权力运行的主要依据,在缺乏完备规范和制度的情况下,职能边界模糊性和治理事务复杂性所衍生的问题将变得更加棘手,行政活动的规范化发展也由此受到制约。在当前的政府法治生态下,一旦政府面临复杂治理和综合治理问题,职能部门的权责配置问题和行政体系的协同合作问题就有可能被放大,行政权力运行的失范风险由此增加,行政活动的效率和效果也会受到影响。

五、整体政府路径下的执法协作建设

当前的法治政府生态表明,执法协作困境指向的诸多体制机制问题不是孤立存在的,这些问题的交织影响了法治政府的建设进程。在实践中,行政体制的内在结构、行政制度体系和行政权力的运行机制都会影响执法部门的偏好和决策;除此之外,行政体系的内部文化和观念,也会形

^① 参见马英娟:《走出多部门监管的困境——论中国食品安全监管部门间的协调合作》,《清华法学》2015年第3期。

^② 参见宋华琳:《论政府规制中的合作治理》,《政治与法律》2016年第8期。

塑执法活动的逻辑和效果。因此,执法协作的建设需要坚持并运用系统观,“以一种全局性、整体性和协同性的系统观念与方法来审视和思考法治建设问题”,^①并综合各方面的结构性因素来规划行政执法改革的具体路径。在总体上,当前的执法协作建设应当立足于根本改善法治政府生态这一目标展开;具体而言,执法协作建设应当全面把握行政体制机制问题的关联,统筹推进执法体制、执法制度体系、执法运行机制、行政文化理念的建设,以一种“整体政府”的路径来回应社会转型和治理需要。

20世纪90年代中后期,随着传统科层式行政管理模式和“新公共管理”路线的缺陷逐渐显露,一种以“整合和协调”为导向的政府和治理改革在全世界范围兴起。^②改革以塑造“整体政府”为目标,致力于在市场化和信息化的背景下,提升政府对环境保护、医疗卫生、食品安全、应急管理新兴复杂事务的应对和处理能力。整体政府改革是当代政府对治理事务边界模糊化、社会治理和公共服务结构碎片化问题的具体回应,它试图修正传统行政管理体制过于强调层级区隔和分工过密的弊端,力图通过加强部门间的横向协调与合作,强化中央政府的纵向控制力来提升政府对转型社会的统筹和治理能力。^③

整体政府的“整体性”,主要体现在以下几个方面:(1)在组织结构上,整体政府要求在科学划清政府内部职能权责边界的前提下,通过职能部门的相互支撑和兼容整合,建立起纵横联动的整体性行政权力结构,形成政府体制内部的良好“分工+合作”格局;^④(2)在制度体系上,整体政府要求建立统一完备的行政制度体系,以满足不同部门之间的协调需要,明确指导各领域治理事务之间的衔接和联动;(3)在运行机制上,整体政府要求通过完善的协调和监督机制,消除政府部门之间的利益区隔和目标抵触,为治理目标提供整合式的行政资源,以实现权力运作的整体化和高效率。

从上述“整体性”的含义可以看出,整体政府路径与当前的法治政府建设高度契合,可用以改进法治政府生态、推进执法协作建设。(1)整体政府强调机构职能的协调与整合与法治政府的机构职能协同要求相一致。在实践中,只有优化政府组织结构,理顺部门职责关系,使机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同,才能强化执法体制的整体性、提升各类执法职能的合力。(2)整体政府要求行政制度的统一完备与法治政府健全依法行政制度体系的要求相契合。只有建立完善的行政组织制度、制定统一的行政程序和标准,才能为跨职能跨领域执法提供充分的依据和参考。(3)整体政府追求行政权力运作的一体化符合法治政府建设追求运转顺畅、运行高效体制机制的目标。只有在各职能之间建立起信息、资源和目标的互联机制,才能彻底消除行政权力的运行梗阻、提升执法活动的质量和效能。

当然,在整体政府路径下推进执法协作建设,并不意味着要彻底打破既有的科层分工行政结构,而是要统筹推进执法体制、制度和机制层面的改革工作,“按照传统的自上而下的层级结构建

① 参见刘青:《习近平法治思想中的系统观与法治政府建设》,《行政法学研究》2022年第1期。

② 参见胡象明、唐波勇:《整体性治理:公共管理的新范式》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2010年第1期。

③ 参见曾维和:《西方“整体政府”改革:理论、实践及启示》,《公共管理学报》2008年第4期。

④ 参见王太高:《我国整体政府思想的形成及其展开——以〈法治政府建设实施纲要(2021—2025)〉切入》,《探索与争鸣》2022年第1期。

立纵向的权力线,并根据新兴的各种网络建立横向的行动线”,^①为各领域执法权的协调和整合提供更好的内外环境,从根本上清除执法体系中存在的协作障碍。具体而言,执法协作建设应当在行政执法改革的主线下推进,主要举措包括执法体制改革、执法制度配套、执法机制建设、执法理念革新等。

第一,深化行政执法体制改革,优化执法职能配置。在法治政府的建设规划中,执法协作是行政执法体制改革的重要组成部分。通过执法体制改革调整执法体系内部的权力配置和分工,可以从根源上改善执法协作的运作基础。与执法协作建设相关联的执法体制改革举措,主要是综合执法深化改革和执法职能科学化建设。考虑到当前政府职能的综合运用需求,不断深化的综合执法改革主要遵循“大部门体制”的逻辑展开。^②这有助于减少执法系统中的职责模糊地带,是执法协作建设的重要配套性改革工作。随着执法职能条线的大幅削减,由执法职能之间的分工争议造成的部门冲突将得到缓解,执法协作运行将获得更好的体制环境。执法职能科学化建设主要基于转型社会结构调整行政执法体制,以社会主要行业和领域分类为基准,政府职能划分可以不断趋近科学化,执法体系内部的权责配置将更加协调合理。

第二,健全行政执法制度体系,完善执法配套程序。法律制度能够保障行政权力结构调整的相对理性和巩固行政权力合理配置的成果,^③通过完善执法的配套性制度体系,执法权运行能获得坚实的制度基础,进而从根本上提升执法协作的规范化水平。执法的制度体系建设主要通过执法规范化建设来实现,尤其针对各类跨领域跨部门执法事务,执法规范化建设应该致力于为执法活动提供配套的原则、规范、程序和操作指引。具体而言,应当专门面向联合执法机制、执法协助机制、“两法衔接”机制制定实施办法,通过制度化方式将有效的执法协同合作模式固定下来;同时细化跨领域跨部门执法过程中的法律程序,为案件移送、证据移交、信息共享、标准互通、结果互认等具体工作提供明确的依据和参考。

第三,完善执法的配套支持机制。在科学职能体系和完备制度体系的支持下,执法体系还应该加强内部管理,通过完善执法协作的监督机制有效管理执法协作行为、规范执法权的跨部门运作过程。目前,为了应对日益增长的跨领域跨部门治理压力,执法体系内部已经形成一些可行的合作机制,如联合执法联席会议、执法信息共享平台、联合执法检查机制等。在后续的改革中,执法体系应当统筹既有的部门协作需求,全面梳理执法协作的常规事务体系,统一规划和建构执法协作框架,制定并出台具有针对性的考核监督机制。在此过程中,改革工作要重点完善党委和政府对于执法的领导机制,有效规范党政体制塑造执法的过程,充分发挥党的组织体系对治理体系的整合能力。与此同时,执法协作建设还应当融入数字法治政府建设进程,用数字政府工具克服传统科层制结构的局限性,^④通过运用新型信息手段改进执法管理,进而优化行政执法体系的整体法治生态。

第四,革新行政系统的文化和理念。从执法主体的角度看,由于执法协作困境是行政系统内

^① 参见[美]斯蒂芬·戈德史密斯、[美]威廉·D.埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社2008年版,第6页。

^② 参见宋华琳:《政府职能配置的合理化与法律化》,《中国法律评论》2017年第3期。

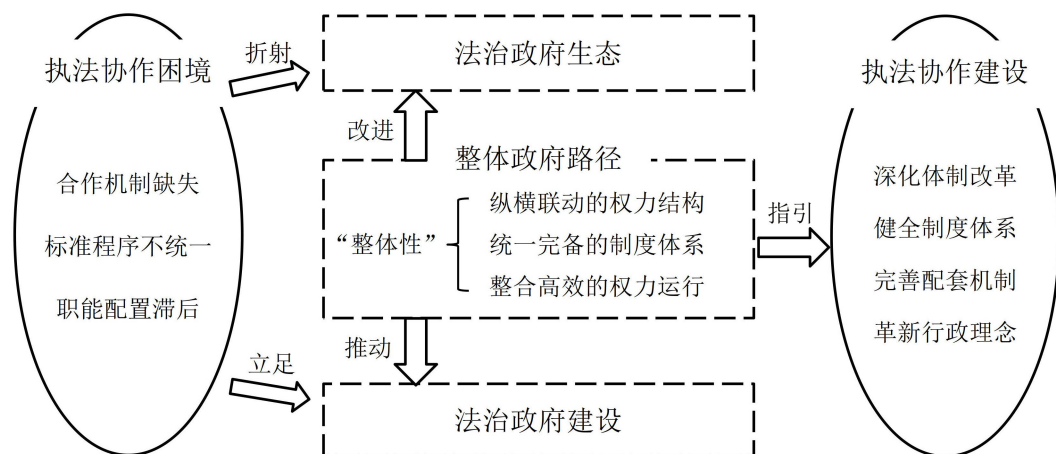
^③ 参见石佑启:《论法治视野下行政权力的合理配置》,《学术研究》2010年第7期。

^④ 参见江文路、张小劲:《以数字政府突围科层制政府——比较视野下的数字政府建设与演化图景》,《经济社会体制比较》2021年第6期。

部生态形塑执法行为的结果,而行政文化和行政理念是行政生态的重要组成部分,因此,革新行政系统的文化和理念,理应成为改造行政生态的突破口,是执法协作建设的重要方面。具体而言,革新行政系统的内部文化,需要从法治理念和政治伦理两个方面入手。一方面,应当在改善行政体制机制和完善制度体系的同时,开展必要的文化改造工作,通过宣传、教育、警示等方式促使执法主体树立依法行政的理念,以法治思维克服趋利思维;另一方面,应当在树立法治理念的同时,在执法系统内部贯彻政治伦理。“政治伦理在执法领域的话语主要是‘执法为民’,强调将实现、维护和发展广大人民群众的根本利益作为实施法律的出发点和落脚点。”^①在执法为民理念的影响下,执法主体便可能突破“自利性”,在合作过程中搁置部门利益分歧,主动克服执法协作进程中的各种障碍。

整体政府路径下的执法协作建设框架,具体如图 1 所示。

图 1



六、结 语

2021 年 8 月,中共中央、国务院发布《法治政府建设实施纲要(2021—2025 年)》,继续强调“普遍提升行政执法水平”的建设目标,明确提出“加强综合执法、联合执法、协作执法的组织指挥和统筹协调……大力推进跨领域跨部门联合执法,实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认”等改革要求。在现实中,执法体系的跨领域跨部门统筹能力是国家执法能力的重要维度,执法协作效能不仅反映了行政执法体制的科学性和完善性,而且体现出法治政府建设的整体水平。不过,与国家的目标和要求相比,执法协作建设仍可谓任重道远。

执法协作的实践机制研究和建设路径建构充分展现了转型中国法治的丰富内涵,也表明中国法治建设是一项复杂的系统工程。社会转型和体制改革是中国法治建设的重要背景,在变革过程中,社会和体制要素的关联更加微妙,一个具体的法治问题背后,可能隐含着庞大而复杂的社会过程和权力机制。因此,改革工作时常面临“牵一发而动全身”的处境,需要全面考虑法治建设过程中的各种因素。从全世界范围看,转型中国的法治经验都具有重要的参考意义。通过考察和认识转型中国的法治实践,可以透视法治运行的后台区域,理解和把握法治发展的一般规

^① 陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》2017 年第 4 期。

律,提炼出法治建设的“中国样本”,为其他有相同发展需求的国家和社会提供有益的借鉴。

Abstract: In the context of a transitional society, cross field and cross department governance affairs are increasing, and the law enforcement system needs to strengthen horizontal coordination and integration, responding to increasingly complex governance needs through law enforcement cooperation. Law enforcement cooperation widely exists in governance practice. It is not only an important way to promote the central work of grass—roots governance, but also the main form of joint law enforcement and law enforcement assistance. As an increasingly normalized operation mode of law enforcement, law enforcement cooperation is facing difficulties in terms of system guarantee, functional structure, institutional ecology and social transformation while constantly exerting its governance effectiveness. The dilemma of law enforcement cooperation is the result of the comprehensive effect of various and multi—level factors. It reflects the weaknesses of the law enforcement at the system, mechanism and institutional levels, and reflects the current situation and shortcomings of the overall ecology of the government ruled by law. Therefore, the construction of law enforcement cooperation should face the principles and objectives of the government ruled by law, and improve the ecology of administrative rule of law through the holistic government construction. Under the main line of the integration of the holistic government construction and the construction of a government ruled by law, it is a feasible path for the construction of law enforcement cooperation to adhere to the simultaneous development of law enforcement system reform, law enforcement system matching, law enforcement mechanism construction, and law enforcement concept innovation.

Key Words: law enforcement cooperation, government ruled by law, holistic government, administrative law enforcement reform

责任编辑 王虹霞