

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

印 子*

摘 要:执法合作困境源于“条块”分割的执法管理体制和一线执法主体组织位置的特定性。执法协同模式在党政体制内统筹执法资源、促进执法合作,但具有明显的法治缺陷。执法体制改革推行的综合执法模式,尽管回应了基层法治的制度需求,却存在权责配置不合理、执法管理不到位、执法机制不完善等不足。在现有行政组织法架构下,从制度层面提升执法合作能力,以相对集中的行政处罚权支撑综合执法,为专业执法部门设置前置执法和执法衔接上的法律责任;整合次级执法单元,以执法奖惩机制提升执法激励,以执法规范化管理降低执法行为的法律风险,以执法信用制度和治安信息联通机制解除警力依赖;嵌入政治化的治理机制,推动地方党委领导综合执法的法治化。

关键词:执法合作 执法协同 综合执法 治理

一、问题与进路

执法是建设高效法治实施体系的重要环节。一般而言,法律的执行主要依靠专业执法,专业执法承担绝大多数的执法事务,交警执法、^①民警执法、^②工商执法^③莫不如此。随着经济社会的快速发展,执法事务的复杂程度在不断加深。执法系统的良性运作,不仅需要相对单一的专业执法,而且需要执法合作。执法合作主要是指专业执法部门在执法职权上的相互配合、在执法资源上的有机整合及在复杂执法事项中的深度分工。良好的执法合作,有助于克服单一执法所面临的诸多不利因素,推

* 中南财经政法大学法学院讲师

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金项目(2722019JCG032)

① 参见陈柏峰:《基层社会的弹性执法及其后果》,《法制与社会发展》2015年第5期。

② 参见于龙刚:《乡村社会警察执法“合作与冲突”二元格局及其解释——“互动—结构”的视角》,《环球法律评论》2015年第5期。

③ 参见王波:《执法过程的性质:法律在一个城市工商所的现实运作》,法律出版社2011年版,第81页。

动执法事务的完成。^①尤其在面对疑难程度较高的执法事务时,执法合作显得更为必要。然而,不同的专业执法部门难以在执法信息共享、执法资源配置、执法目标设定等方面达成一致,执法中的各自为政、相互推诿时常出现,由此形成执法合作的困境。^②

面对执法合作困境,法学理论界尚缺乏有效的讨论。尽管有学者从法律不正当、^③执法者逐利^④等角度解释法律无法获得完美执行的内在机理,也有学者揭示出政治体制、^⑤社会舆论、^⑥守法生态^⑦等诸多因素对法律执行的影响,但既有研究并未对执法不合作问题提供有效的分析。即使有开拓性研究揭示基于组织目标和行政隶属关系差异而形成的职能分割阻碍了执法合作,^⑧但未能就执法合作困境的生成逻辑给予全面解释,更没有就执法实践中的治理取向开展模式化提炼和类型化辨析。

针对执法合作面临的困境,目前有两种具有代表性的治理模式,即源于地方治理实践的执法协同模式和执法体制改革推行的综合执法模式。执法协同模式即通过地方党委的组织协调来缝合执法过程中的“条块”分割,将执法过程中的“职能—问题不对应模式”转化为“任务—问题对应模式”,^⑨从而实现执法能力的补强。这种治理模式具有实用主义色彩,其在推动执法合作的同时具有临时赋权、政治动员、运动式治理等非法定性特征,并具体表现为体制压力驱动下的多部门联合执法。^⑩与此不同,综合执法模式则是按照制度主义思路设计执法体系,主张以综合执法部门整合分立的执法职能和统筹相对分散的执法资源,强调执法主体、职责、程序的法定性,力图将执法合作困境的突破引向法治轨道。^⑪可见,执法协同模式强调政治权力对执法资源的全方位统筹,综合执法模式侧重于以法治工具主义的方式配置执法资源,强调通过明确执法职能的边界来促进执法合作。

问题在于,如欲提升执法合作能力,两种治理模式是否只能二者选其一?即以政治权力统合执法资源的治理模式是否一定游离于法治轨道之外?而法治工具主义的解决思路是否定能根治执法部门主义的陈年病灶?如果以法治化模式作为突破执法合作困境的制度基准,必须注意到从组织理论的角度看,科层组织的僵化和惰性不可避免,这决定了执法行为仅依靠具有软约束作用的常规化行政绩效考核很难提高执法效率。这意味着,一旦进入行政系统,执法事务被拖延、肢解、选择性执行的命运

① 参见熊勇先:《争议专属经济区内适度性执法研究》,《中国法学》2016年第5期;王超锋:《我国区域环境执法的模式探究》,《甘肃政法学院学报》2017年第6期。

② 参见王惠娜:《区域合作困境及其缓解途径——以深莞惠界河治理为例》,《中国行政管理》2014年第1期;王洛忠、丁颖:《京津冀雾霾合作治理困境及其解决途径》,《中共中央党校学报》2016年第3期。

③ 参见王锡铤:《中国行政执法困境的个案解读》,《法学研究》2005年第3期。

④ 参见贺欣:《在法律的边缘——部分外地来京工商户经营执照中的“法律合谋”》,《中国社会科学》2005年第3期。

⑤ 参见何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013年第6期。

⑥ 参见陈柏峰:《传媒监督权行使如何法治——从“宜黄事件”切入》,《法学家》2012年第1期。

⑦ 参见李娜:《守法社会的建设:内涵、机理与路径探讨》,《法学家》2018年第5期。

⑧ 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;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。

⑨ 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118页。

⑩ 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。

⑪ 参见2015年4月20日《中央编办关于开展综合行政执法体制改革试点工作的意见》(中央编办发〔2015〕15号)、2015年9月9日《江苏省人民政府办公厅印发关于开展综合行政执法体制改革试点工作指导意见的通知》(苏政办发〔2015〕86号)、2015年9月29日《四川省人民政府办公厅关于开展综合行政执法体制改革试点工作的指导意见》(川办发〔2015〕84号)、2016年4月20日《湖北省人民政府办公厅印发关于推进综合行政执法体制改革试点工作指导意见的通知》(鄂政办发〔2016〕22号)。

终究难以摆脱。如果仅以执法机构的综合设置统揽分散林立的执法资源,一旦缺乏相应的执法合作机制作为支撑,那么执法体制的改革就很可能带来难以调和的执法部门主义,进而导致综合执法事务的完成更加孤立无援。可见,新时期执法合作能力的建设,能否抛弃执法资源跨部门整合高度政治化的治理思路,尚须透过基层执法的经验样本加以细致检验。

未来可行的执法合作能力建设的法治方案,理应尊重我国国家治理的党政结构及其功能机制,^①充分发挥党政体制在推动执法合作上的制度优势。在制度方案上,如欲有效解决执法不合作难题,不仅要对待执法合作困境生成的体制性根源做出清醒认知,慎重权衡党政体制在执法合作能力建设中的重要功用,还应对当前执法体制改革的实践效果保持足够的理论反思。笔者拟从执法合作困境的生成逻辑入手,以内部视角观察执法部门的组织运作,从学理上检视执法协同模式的法治实效、检验综合执法模式的法治成效,并提出突破执法合作困境的法治方案。为完整呈现相应的法治经验,笔者的研究以具有代表性的广西壮族自治区H市B区“三非两违”^②治理经验样本为主线展开。

二、执法合作困境的生成逻辑

探究执法合作困境生成的逻辑,是有效辨析相应治理模式的前提。城市化进程中,广西壮族自治区H市B区“三非两违”现象时有发生并不断恶化,执法合作困境体现为城建、国土、水利、环保、安监等执法部门之间在职能、资源、信息等方面的整合不足、交流不畅和利用低效的“孤岛现象”。^③厘清执法合作困境的生成逻辑,需要从执法管理体制和一线执法主体的组织地位两个方面着手。

(一)“条”“块”分割的执法管理体制

执法体制中,“条”是指执法职能层面的上下级关系,“块”是指本级党委和政府。^④“条”“块”关系决定了基层执法的体制架构,型塑出“条”“块”分割的执法管理体制。多重分管制度、分散配置的执法压力、非对称的执法资源依赖结构,共同作用导致执法合作困境的生成。

1. 多重分管制度决定执法部门之间难以实现合作。执法的多重分管制度是党政体制中领导分工制度在执法领域的直接体现。行政分管、归口管理、领导临时分管是这种多重管理制度的主要形式。执法上的行政分管是指不同执法领域行政部门的日常管理分属于不同的政府分管领导,政府分管领导统一协调相应行政部门的执法事务。执法上的归口管理是指同类性质的执法部门由政府分管领导负责管理,如县政府通常设有分管“农业口”的“农业副县长”和分管“工业口”的“工业副县长”,涉及农业的执法或涉及工业的执法便由对应的分管副县长统一管理。执法上的领导临时分管是指县委常委临时赋权给县委常委,让其负责管理和协调某项中心工作,中心工作范围内的执法问题统一由县委常委负责。^⑤执法的多重分管制度尽管有助于明确不同层级执法管理者的责任,但也容易导致执法管理中权力配置的碎片化。城建、国土、水利、环保、安监归属不同的行政分管领导管理,这些领导处在同等行政级别,很难在横向水平上开展行政沟通。不同于普通公职人员,地方领导官员在工作上存

① 参见王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构及其功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期。

② 近年来,城市化进入大兴土木时期,广西壮族自治区H市B区的违法占地、违法建设等现象激增,同时B区境内有丰富的水利、矿物资源,非法采砂、非法采矿、非法冶炼成为当地突出的违法现象。“三非两违”是当地执法部门对这些违法现象的惯用说法。

③ 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2~3页。

④ 参见张康之、张乾友主编:《当代中国政府》,南京大学出版社2016年版,第171页。

⑤ 参见杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,《政治学研究》2018年第5期。

在强而有力的职位晋升激励,需要在任期内以最快的速度实现政绩的累积。^①从政绩生产的角度看,执法事务向来不属于重要的政绩生产领域,过于追求执法政绩反而会影响到譬如经济发展方面的政绩累积。同时,执法事务本就容易引发社会冲突,因而极有可能增加地方领导官员的治理责任。基于规避责任的逻辑,^②各管“一摊子”的地方领导官员在执法事务上很难投入足够的时间和精力。

2.分散配置的执法压力形成对执法合作的干扰。执法压力是执法部门开展执法活动的组织动力,分散配置的执法压力使得任何专项执法资源都难以直接投入到特定的综合执法事务中。在“条”“条”结构中,国土、水利、环保、安监等执法部门受到上级主管部门的权力控制程度较高,城建则属于地方政府管理强度更大的执法部门。在强弱有别的执法压力下,执法部门面对的是完全不同的执法考核压力:上级主管部门主导下的执法考核,注重执法活动的专项绩效,容易受到中央部委管理指标调整的影响;地方政府主导下的执法考核,注重执法活动以经济目标为中心的综合绩效。于是,国土、水利、环保、安监四个执法部门面临的来自上级执法考核上的专项执法压力较大,这四个执法部门更加服从上级主管部门的执法考核指标体系;而城建的执法压力偏向综合性执法考核,更倾向于契合地方政府的总体利益,这使得本应在“违建”执法中发挥核心作用的城建执法部门,反而成为放任违法的执法弃权者,从而大大降低了执法合作的可能。

3.非对称的执法资源依赖结构增加执法合作的组织成本。执法资源的依赖结构是指特定执法部门在同质资源和互补资源上对其他执法部门依赖程度的总体状况。执法资源的依赖结构可区分为对称型和非对称型两种类型,对称型的执法资源依赖结构意味着执法部门之间在执法资源上存在高度依赖性,执法资源的共享成为必须选择,反之则是非对称型的执法资源依赖结构。在“三非两违”治理中,非对称型的执法资源依赖结构抬高了执法合作的组织成本:国土局和城建局存在互补资源需求,在执法上存在较强的资源依赖性;国土局对水利和环保两个部门在同质资源和互补资源上的依赖度都不高;安监执法具有相对独立性,其执法对象涵盖几乎所有企业生产部门,矿山治理仅仅是其诸多执法业务中的一部分,安监执法部门与其他执法部门之间并不存在紧密的资源依赖关系。

(二)一线执法主体组织位置的特定性

城建、国土、水利、环保、安监等执法部门的一线执法主体,分别是城建执法中队、国土执法大队、水政监察大队、环保执法大队和安监执法中队。一线执法主体组织位置的特定性,进一步推动了执法合作困境的生成。

1.边缘的组织地位。从科层制的理想类型看,^③执法部门应该具备确保执法行为顺利实施的各种行政条件。也就是说,一线执法人员不仅应享有明确而充分的行政处罚权,而且需要在执法过程中得到人财物上的有力支持。这些行政条件构成一线执法主体的组织地位。然而,一线执法人员大多是事业编制人员而非行政执法类公务员,即便中央明确提出要解决一线执法主体的公务员编制问题,也因公务员编制的稀缺使得地方政府并未对此改革举措作出积极响应,这不仅导致专业执法部门的执法队伍无法充分行使行政处罚权,还致使专业执法部门根本无暇顾及权限之外的综合性执法事务,更缺乏开展执法合作的动力。

① 参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

② 参见倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期。

③ 参见[德]马克思·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2010年版,第19页。

2. 挤压的一线执法事务。科层组织身处多重的组织任务环境,^①城建、国土、水利、环保、安监等执法部门的组织任务至少包括业务性的行政管理、专业公共服务和项目实施等多个方面。作为非核心组织任务的以行政处罚为核心的执法,仅仅成为这些执法部门需要完成的多重组织任务之一。在多重组织任务相互竞争的格局下,核心组织任务挤压一线执法事务,导致执法资源被其他核心组织任务挤占。以国土局为例,国土整治中心、供地科、耕地保护科是国土局的实权科室。相比之下,国土执法大队的执法工作并非重点工作,缺乏足够的领导重视、组织保障和行政支持。^②

3. 弱激励的组织环境。从行政管理的角度看,任何组织行为都需要相应的激励措施去推动,^③合理的执法激励远比执法监督更能优化执法效果。为了实现对一线执法主体的正向激励,执法管理者偏向于赋予一线执法主体以适度的自由裁量权。执法规范化运动兴起后,原有的激励方式被正规的执法办公经费制度、执法绩效奖励制度替代。不过,新的执法激励制度在实施上存在“吃绩效大锅饭”的悖论状态,而上级主管部门对执法行为的监控却不断加强,以致处罚性制度的实施力度远远大于奖励性制度,严重削弱执法者的积极性,致使执法合作完全处于弱激励的组织环境之中。

三、执法协同模式的法治实效

现代政府管理的科层化是行政组织设置进步的体现,但行政管理体制在面对综合性治理事务时向来缺乏足够的回应性和治理弹性。为促成执法合作,党委领导下的执法协同模式应运而生。

(一) 执法协同模式的组织机理及地方实践

1. 执法协同模式的组织机理。党政体制以制度化的公共利益取代行政体制内分裂的部门利益,^④确保法律获得执行。执法协同的组织机理是,作为政府部门行政事务的执法活动被党政体制转化为党委统一领导的重要政治任务,即由党委向政府和执法部门输出政治意图,实现对执法任务完成的硬约束。^⑤ 依托“政党卡理斯玛支配”,^⑥地方党委依据行政辖区范围内的执法实效和执法任务的轻重缓急程度,将特定的违法问题转化为需要相关行政执法部门协同治理的政治问题,成为突破执法合作困境的政治责任主体和执法合作能力建设的核心力量。作为最重要的政治权威主体,党委既具有管人的权力,又具有做事的权力。^⑦ 党委是众多党政职能部门的领导者,可采用召开党委会议和发布红头文件等方式,对党委职能部门、政府(党组)及其职能部门(党组)、乡镇党委(政府)下达协调命令,为执法合作困境的化解开展多方面的执法协调。

① 参见陈家建:《多维目标制度体系——地方政府运作逻辑的一个观察视角》,《社会发展研究》2016年第1期。

② 参见何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013年第6期。

③ 参见杨其静、郑楠:《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛》,《世界经济》2013年第12期。

④ 参见景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第4~8页。

⑤ 参见何艳玲、汪广龙:《不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释》,《管理世界》2012年第12期。

⑥ “政党卡理斯玛支配”指的是地方党委具有的超越于一般法定权力的政治权力,是地方治理中常态化的权力支配形式。这种权力支配形式能将日常行政问题政治化,促使行政资源向某些特定治理领域集中投放。参见樊红敏:《县域政治:权力实践与日常秩序:河南省南河市的体验观察与阐释》,中国社会科学出版社2008年版,第108~117页。

⑦ 参见刘忠:《条条与块块关系下的法院院长产生》,《环球法律评论》2012年第1期。

执法协同模式的要义是党委总揽全局、执法部门齐抓共管,^①具体遵循党委决策、组织重构、任务分工、宣传动员、总结表彰等步骤,^②而其日常运作倚赖执法临时机构的统筹、管理和督导。^③执法临时机构能够根据执法具体形势有机整合执法力量,确保执法行动的高效。执法临时机构的设立及其运作程序通常是:首先,由县委开会决定某一阶段需要完成的执法任务,召集相关党政部门开展政治宣传、政治动员;其次,由县领导担任执法临时机构的负责人,由党政各部门主要领导担任执法临时机构的副职负责人或成员,并选定某个执法部门作为执法临时机构的办公室所在单位,配备相关工作人员和工作经费;再次,对参与执法临时机构的成员单位开展内部动员,通过目标管理责任制建立考核、督察、惩罚机制,将执法成员的工作业绩纳入年终考核;最后,在执法临时机构的领导、管理和指挥下,整合相关执法部门的业务骨干,集中开展运动式治理,并在规定时间内集中完成执法任务。

2. 执法协同模式的地方实践。为治理“三非两违”现象,广西壮族自治区 H 市 B 区成立了“三非两违”专项治理领导小组,领导小组组长为区党委副书记,区政府中的相关执法部门和公安部门被纳入其中成为领导小组成员单位。“三非两违”专项治理领导小组下设办公室(以下简称“三非两违办”),由区委政法委牵头,区政府办公室副主任兼任“三非两违办”主任。作为执法临时机构,“三非两违办”不占编制,没有明确的法定职责,其主要任务是针对非法采砂、非法采矿、非法冶炼和违法用地、违法建设五大类违法行为,综合统筹相关执法部门,组建执法大队,并根据执法行动的难易程度,协调城建、国土、水利、环保、安监等执法部门的一线执法力量,统一开展执法行动。就执法行动而言,地方党委政府通过权威主导、组织协调、违法形势预判、执法后台指挥等方式,实质上担任了执法裁决者的角色。“三非两违办”首先需要区政府办公室副主任汇报执法形势,然后通过“三非两违办”联系各个执法部门内设的执法大队/执法中队,并结合执法的具体情况,联合区委政法委进行相关的执法协同和执法指挥。

执法实践中,“三非两违办”不仅实现了执法部门的适度整合,也有效消解了来自社会层面的执法阻力。在针对违法建设的执法中,居民通过打闹哭喊等社会表演方式有意制造社会弱者地位,利用社会关系网络、媒体力量对执法行为构成围攻态势。在水政执法、矿产执法中,工人时常对执法人员进行暴力威胁,甚至动员灰色势力隐性暴力抗法。一线行政执法中,执法对象的“韧武器”阻碍了执法的法律效果。^④为改进执法效果,减少执法冲突,“三非两违办”除协调相关执法部门之外,还以党委协调的方式调动警力资源,确保重要执法行动能够顺利完成。

(二) 执法协同模式对执法能力的提升及存在的法治缺陷

执法协同模式通过执法临时机构动员、整合行政资源,补充常规执法力量的不足,客观上提升了执法合作能力。其因遵循“效率机制”和“合法性机制”而具备组织运作机制上的合理性:一方面,执法

① 党委领导下的执法协同治理与通常意义上的政府跨部门协同治理有所不同:后者是政府治理协同的主要构成,主要特点是政府部门之间围绕重要公共事务而开展的正式的合作治理;前者的核心在于党委对执法部门间合作的领导和协调。参见宋华琳:《建构政府部门协调的行政法理》,《中国法律评论》2015年第2期。

② 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。

③ 实证研究表明,为了应对官僚制无法实现的非常规任务,议事协调机构广泛地存在于我国地方治理实践中。参见刘军强、谢延会:《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究(2002—2012)》,《政治学研究》2015年第4期。

④ 执法对象的“韧武器”与公然的暴力抗法行为相对应,主要指各种能够消解执法权威的抗争行为,这种说法受到了农民抗争研究的启发。参见折晓叶:《合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”》,《社会学研究》2008年第3期。

协同模式遵循组织产生的“效率机制”,即执法协同降低了执法过程中的违法信息搜寻、执法部门谈判、执法资源整合和执法监督的成本,使综合执法过程更加顺畅。另一方面,执法协同模式的生成还遵循“合法性机制”。“合法性机制”是指“那些诱使或迫使组织采纳具有合法性的组织结构和行为的观念力量”,^①包括存在价值和治理文化两个层面。就存在价值而言,(1)执法协同在科层体制内具备正当性。执法协同模式源于地方党委对重要执法事务的政治认可,执法的协同治理行为不仅具备全方位的组织支撑,而且能够获得强有力的政治兜底。(2)执法协同具备良好的社会基础。执法协同广泛地存在于地方治理实践中,早已为民众所熟知,这为执法协同的开展提供了有利的社会环境。就治理文化而言,执法边界地带中的治理者与被治理者共享一套治理文化模式,即日常执法中执法者为提高行政资源的利用效率,会适度放任小微违法行为;而一旦违法行为变得过于突出,执法者就会对之进行严厉打击。^②由于执法者掌握着正式的执法权,违法者始终对严格执法心存畏惧,这种违法心态在治理文化的意义上为执法协同模式的运作提供了可能。

就执法实效而言,警察参与“三非两违”治理,客观上也提升了执法能力:(1)净化执法环境。“三非两违”涉及的经济利益较大,非法利益主体逃避执法、隐性抗法的欲望强烈。公安部门通过警力资源的集中投放,以身体在场的治理方式增强了执法行为的威慑力。(2)补充执法力量的不足。执法实践并不完全取决于执法权的强弱,执法力量特别是充分的人力资源,能够重构执法空间,^③进而提高执法质量。公安干警参与联合执法,无疑增加了执法力量。此外,一线执法中容易发生部门协作不畅的局面,公安部门的行政权力广泛,能够积极参与到综合执法过程之中,进而填补执法部门合作在执法过程中的治理缝隙。(3)弥补执法强制权的欠缺。执法过程中,执法主体与执法相对人之间容易发生相持状态。一旦发生意外事件,执法相持状态极有可能演化为突发性不稳定事件,甚至产生集体暴力抗法的紧急状态。公安部门能够便利行使警察强制权,有效遏制执法对象的抗法冲动,制止破坏社会治安管理秩序的不法行为。

执法协同模式是地方党委的组织领导机制介入执法事务的典型表现,其在解决执法疑难问题上具有灵活性和效率性,但存在明显的法治缺陷:(1)执法实效不可持续。执法协同虽然能够确保执法效率,但地方党委对执法系统的组织激活不可持续。^④执法的协同治理过度依赖党委政府的高度重视,一旦党委政府不予重视,执法行为将因科层体制的惰性而难以有效开展,违法行为在专项执法行动之后容易死灰复燃。(2)执法协调缺乏法制保障。执法协调呈现出“私人治理”的特征,执法协调的效度取决于相关负责人的综合素养以及执法临时机构工作骨干与执法队员之间的私人关系。^⑤尽管政治权威主导的执法协同能够有效整合执法资源,但执法临时机构在行政组织序列中的法定性饱受

① 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第75页。

② 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。

③ 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。

④ 参见杨志军:《运动式治理悖论:常态治理的非常规化——基于网络“扫黄打非”运动分析》,《公共行政评论》2015年第2期。

⑤ 执法组织任务完成的“私人治理”,主要是指执法事务的完成不依赖于正式的执法权运作和执法管理,而是依靠法官僚之间的私人性关系。其中所谓的“私人治理”是指法律制度之外的多种因素(人情、面子、金钱、政治利益等)相互作用之后形成的一种非制度性秩序。本文论及的“私人治理”主要是一种法律目标实现的非正式实践机制,而不是法律秩序之外的非法秩序的维系机制。参见董淳铎:《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。

质疑。^① (3) 执法风险不可控。“三非两违办”并非独立的执法责任主体,这不仅不利于执法监督,也无助于保护执法对象的合法权益。在专项治理行动中,执法者稍有不慎就易遭遇舆论批评,从而动摇执法部门的执法公信力,给地方政府带来整体性法治风险。这与依法行政和法治政府建设所要求的政府职能配置的法律化目标相差甚远。^②

执法协同模式虽能弥补执法合作能力的不足,但无法适应依法行政的基本要求。为顺应执法规范化、技术化、标准化的改革要求,执法体制改革立足于执法权运作的法定化和制度化,以综合性执法部门的设置改善执法协同模式长期存在的执法权运作不规范的问题。^③ 不过,综合执法模式的法治成效还需要放置于基层执法的经验样本中予以检验。

四、综合执法模式的法治成效

(一) 综合执法模式对基层法治需求的制度回应

综合执法模式的建立表现为撤销“三非两违办”,设立综合执法部门。综合执法部门接受城建、国土、水利、环保、安监等执法部门的执法委托,享有固定的人员编制、独立的办公场所和稳定的办公经费。作为应对执法合作困境的制度方案,综合执法模式适度回应了基层法治的制度需求:

1. 理顺执法考核的绩效评定体系。政治化、运动式的执法活动是典型的以结果导向为核心的执法行为。地方党委统筹下的执法考核普遍采用中心工作的考核方法,考核的目标和手段服从于政治化的治理目标。综合执法模式将人财物统一后,抽离出原本隐藏在行政管理工作中的执法工作,以科层化的执法考核模式,将执法行为的过程管理和结果管理有机统一起来,不仅注重考核执法主体能力建设的静态指标,也注重考核执法主体行为的动态指标,^④这有助于将基于政治压力的执法行为转变为以行政绩效导向为核心的执法行为,使执法活动的开展有章可循,有利于提升执法主体的绩效预期。

2. 契合综合性执法事务的常规化。执法协同模式能够在短时段内遏制违法,但始终难以有效应对近乎常规化的执法事务。新时期县域经济转型过程中,“三非两违”严重阻碍地方经济的健康发展,与土地开发的整体推进取向和密集的国家项目投资模式形成对冲。^⑤ 同时,我国环境监管发生的深刻转型促使中央对地方开展频繁而强有力的环保督察,^⑥也对“三非两违”的治理提出了常规化执法的要求。造成的后果就是,综合性执法事务的常规化很难在专业执法体制内获得有效解决,常规执法部门应对专业执法事务愈发吃力。综合执法部门的设置,则较好地承接了具备常规性的执法剩余事务,极大缓解了执法事务激增之后专业执法部门的执法压力。

3. 提供有效的执法资源保障。综合执法部门的设立,将碎片化的执法资源融入独立一线执法部

① 参见普永贵:《临时机构的负面功能及消解》,《云南行政学院学报》2004年第2期;景凯、陈文进:《对临时机构的有效监管亟须加强》,《中国监察》2006年第19期。

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 即便是专业执法部门为解决疑难执法问题而开展的执法“专项治理”,也开始制度化、专业化和规范化。参见刘杨:《“专项治理”科层化的实践机制与制度前景——以鄂中X镇食品药品监督管理局的执法工作为个案》,《法商研究》2017年第1期。

④ 参见陈书筭:《行政执法绩效评估指标研究》,《社会科学》2014年第3期。

⑤ 参见折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》2014年第1期。

⑥ 参见陈海嵩:《我国环境监管转型的制度逻辑——以环境法实施为中心的考察》,《法商研究》2019年第5期。

门。效果是,既通过综合执法部门承接专业执法部门原有的执法事务,客观上压缩专业执法部门与社会互动的交接界面,缓解社会抗争对专业执法系统的冲击,又将专业执法部门的组织属性改造为综合执法事务应对系统中的后台部门,确保专业执法部门将更多的行政资源投入专业执法事项,降低专业执法部门因履行行政强制、行政处罚职能而带来的执法能力的耗散,以组织重构的方式推动基层执法系统的重新分工,最终为综合执法提供有效的执法资源保障。

(二)综合执法模式之不足

机构改革的任务导向和计划性使得执法体制改革“偏向于对量化尤其是精简工具的使用,而少有在定性层面对组织职能进行梳理,并对组织间的关系进行调适”,^①导致综合执法模式存在以下不足:

1. 执法主体权责不匹配。按照职责法定的行政组织法基本原理,行政主体的行政行为必须法定。综合执法部门在形式上具备行政部门的科层外衣,实现了执法部门的外部合并,但并未实现如城管执法体制重构后的行政处罚权的内部集中。^②为解决执法权配置不充分的问题,综合执法部门通过行政程序上的被迫“创新”来应对行政处罚权的匮乏。例如,综合执法部门开展国土执法,除了由本单位起草执法通知书和行政处罚意见之外,还需要得到国土部门分管领导批准签字和单位盖章。综合执法部门和相关专业执法部门属于同等行政级别,而在完成属于综合执法部门管辖的执法事务时,却依赖专业执法部门的认可。这不仅有违职责法定的要求,也为综合执法部门的执法管理带来极大不便。而从专业执法部门的角度看,其尽管不再负责一线执法,却依然需要为综合执法行为产生的法律责任买单。更关键的是,一旦发生行政诉讼,综合执法部门无法独立承担行政法律责任,而相应专业执法部门却要作为被告方直接参与司法程序,这无疑强行增添了专业执法部门的法律责任负担。

2. 综合执法与专业执法协同不充分。综合执法部门的成立初衷是将行政处罚权运作过程中一线执法主体之间的组织合作通过部门化的方式予以解决。执法体制改革后,综合执法部门身处“组织类别化”困境,即“事实上复杂组织的职位或成分并非是单维的。在一个维度上的类别化并不能保证在所有维度上的类别化”。^③例如,将涉及行政处罚的国土执法事务受辖于综合执法部门,能使综合性国土执法与其他执法行动紧密联系起来,却不利于将剥离出的国土执法事务重新分派给国土执法部门。这导致综合执法部门本该获得国土、水利、环保、城建等专业执法部门的执法协同实际上很难获得:(1)综合执法部门与执法权委托机构之间存在协同障碍。例如,国土执法需要国土部门提供地籍、供地、卫星图片等诸多信息,水政执法需要水利部门提供航道信息,环保执法需要环保部门提供环境评估信息,城建执法需要城建规划部门提供规划和行政许可信息。这些执法信息的互联互通直接决定了执法行动的最终效果,但综合执法部门无法在日常执法过程中通过横向行政协调及时获得以上执法信息。(2)综合执法部门与公安部门之间协同不畅。在警务规范化改革浪潮中,警察权的运作对非警务活动日益排斥。执法体制改革后,综合执法事务全面进入科层化的执法系统,原有执法事务政治化的权力机制很难再行启动,综合执法部门在协调警力上面临更多体制约束。

3. 内部执法单元整合不彻底。在执法单元整合程度上,综合执法部门内部的执法单元之间存在着不同执法分队之间的“集合”的相互依赖、不同股室之间的“序列”的相互依赖和共同完成执法任务

① 何艳玲、李丹:《机构改革的限度及原因分析》,《政治学研究》2014年第3期。

② 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。

③ [美]詹姆斯·汤普森:《行动中的组织——行政理论的社会科学基础》,敬义嘉译,上海人民出版社2007年版,第67页。

“互惠”的相互依赖。^① 具体而言:(1)“集合”的相互依赖是指每个部分都为整体提供分散的贡献,同时被整体所支持。这意味着,不同执法分队完成不同的执法任务,各自执法任务完成的好坏决定综合执法部门的整体执法绩效,同时也需要综合执法部门为执法分队提供整体性的执法资源。这要求执法分队重新学习新的法律知识,提升专业性的执法技术方式,按照标准化的程序开展相互协作。(2)“序列”的相互依赖是指组织结构的具体部分之间的合作关系具有序列性。这意味着,综合执法部门的不同股室从整体上为执法活动提供组织保障,需要根据综合执法形势来配置执法资源,并充分调动执法分队的执法步调。这要求综合执法部门的不同股室合理制定执法计划,并基于执法计划在组织内部推动执法协作。(3)“互惠”的相互依赖是指每个部分的产出都成为其他部门投入的情形,并同时涵盖“集合”的相互依赖和“序列”的相互依赖。综合执法部门是独立的执法主体,需要承担专项执法工作之外的政治任务,参与一系列与执法无直接关联的中心工作,放大了执法任务与非执法事务之间的冲突。这需要综合执法部门对内部执法单元实现组织零件层次上的相互调整,确保组织运作达到最优状态。就目前执法体制改革的实践来看,综合执法部门内部执法单元的整合不尽如人意,内部执法单元之间并未实现有机整合的三种依赖关系,因而尚未进入执法能力建设的理想状态。这种执法单元整合上的不彻底,分散了执法人员的执法精力,降低了综合执法部门的执法效率,减弱了执法体制改革后的执法资源合力。

综上所述,综合执法模式抛弃了多部门联合执法,是执法规范化进程中的必然产物。如果将当前的行政执法体制改革放置于长线条的行政法治化历程中予以审视,综合执法模式其实构成执法“城管模式”的进阶版本。^② 伴随组织机构的新设和行政执法资源的重组,综合执法能够集中力量快速应对执法疑难问题,同时也出现权责配置不合理、执法管理不到位、执法机制不完善等问题。可见,执法合作能力的建设还需要在改革的道路上持续推进。

五、执法合作能力建设的法治方案

相比执法协同模式在法治建设环节上所凸显的诸多不足,综合执法模式适度缓解了执法合作困境。不过,综合执法部门法定权限的不充分,加之缺乏足够的行政权限协调外围执法资源,导致综合执法部门因独立的组织地位所形成的外部性消解了执法合作能力获得预期提升的可能。在现有行政组织法架构下,从制度层面提升综合执法模式的执法合作能力,需要从权责配置、执法管理和执法机制三个方面加以改善。

(一)合理配置综合执法部门和专业执法部门之间的权责结构

执法合作能力的提升,首要的是合理配置执法合作主体的法律责任。尤其是在法治政府建设不断强化的当前,法律责任成为推动执法部门开展有效执法合作的核心驱动力。执法合作中,法律责任配置的基础在于厘清专业执法部门与综合执法部门两类执法主体的法律责任边界。就执法权配置而言,综合执法部门和专业执法部门应形成各负其责的执法权分立格局,即综合执法部门应该享有独立

^① 参见[美]詹姆斯·汤普森:《行动中的组织——行政理论的社会科学基础》,敬义嘉译,上海人民出版社2007年版,第63~66页。

^② 历经多年探索,城管执法部门集合了分散于不同专业执法部门的行政处罚权,可谓我国行政执法部门中职权内容最为庞杂的综合性执法部门。参见陈柏峰:《城管执法冲突的社会情境——以〈城管来了〉为文本展开》,《法学家》2013年第6期;刘磊:《执法吸纳政治:对城管执法的一个解释框架》,《政治学研究》2015年第6期;吕德文:《作为法律隐喻的“猫鼠游戏”:城管执法的另一种观察视角》,《中外法学》2019年第2期。

的执法权限,专业执法部门主要享有一般性执法权。依此观之,综合执法部门应该在综合执法中享有类似城管执法部门的行政处罚权。但现状是,在执法体制改革中,执法权配置并未与执法部门组织设立上相互独立的状态实现同步,经过专业执法部门的委托,综合执法部门享有的行政强制权、行政处罚权并不充分。这导致综合执法行为的权责配置依然与其他专业执法部门纠缠不清:一方面,专业执法部门依然需要承担综合执法活动所产生的法律责任;另一方面,综合执法参与主体在执法合作中主要承担行政管理责任、政治责任,而难以明确相互间的法律责任。为了更好地促进执法合作,应明确综合执法参与主体的法律责任,并积极建构执法合作的法律责任分担制度。

基于以上分析,综合执法部门应当依据行政处罚权的相对集中行使,享有执法权限并承担法律责任。^①综合执法部门的法律责任主要是指因一线执法活动而产生的法律责任,其核心不仅包括因执法程序不规范、执法处罚不恰当而形成的法律责任,也包括执法合作不力时需要承担的相应法律责任。结合当前综合执法法律责任制度结构,因执法权委托不彻底而带来的法治模糊地带,成为综合执法体制中法律责任制度建设的薄弱之处。基于此,执法权委托部门不应在处罚决定上承担相应的法律责任,否则便很难与相对集中行使的行政处罚权相兼容。

专业执法部门所承担的法律责任主要包括:(1)前置执法不当的法律责任。综合执法中的不少执法难题归结于专业执法部门在行政审批、行政检查等环节上的执法不当。例如,大量一线执法中的疑难案件,如追溯法律责任源头,专业执法部门难辞其咎:行政审批的不严格容易增加后续综合执法的负荷,并带来行政处罚上的困难;行政检查的疏忽,纵容执法疑难点的不断产生,导致后续执法推进困难重重。设置前置执法不当的法律责任,不仅便于减轻综合执法部门的法律责任压力,还有望提高专业执法部门在前置执法环节上的实效,为执法衔接的顺畅提供良好基础。(2)执法衔接不畅的法律责任。执法合作平台建成之后,执法行为的失败理应通过行政法来确定相应的法律责任主体,否则很难在法治化的轨道上改进失败的执法行为。在执法协同模式中,执法部门的责任以政治责任为主,政治责任虽然可以在短期内以政治激励替代日常的执法激励,但是却具有短期性和不稳定性,不利于约束大多数执法主体严格执法。综合执法模式应通过发展和完善行政组织法、界定执法合作过程中多个执法主体间的法律责任来确保执法衔接的有效达成。

(二)创新综合执法管理

管理问题是科层组织内部运作的核心。^②为确保综合执法部门内部执法单元形成执法合力,强化综合执法管理创新尤为重要:

1. 有机整合次级执法单元。按照科层化的组织设置方式,综合执法单元被进一步细分,以行政分工的方式开展综合执法。作为独立的执法部门,综合执法部门的执法资源并没有因机构合并而获得总量上的扩增。在执法资源供给整体短缺的前提下,为提升次级执法单元的执法效率,应优化行政管理技术,强化执法行动的内部协调,防止次级执法单元对有限执法资源的无序竞争。此外,对于一线执法主体而言,执法工作属于日常行政工作中的苦活、累活和脏活,缺乏足够的执法收益,执法行动时常难以推动。在执法津贴制度并未有效建立的前提下,一线执法过程中的执法激励问题将成为执法队伍管理者的重大挑战。因此,除了提升执法资源的科学合理配置,还需要建立人性化的执法奖惩

^① 参见王敬波:《论我国城管执法体制改革及其法治保障》,《行政法学研究》2015年第2期。

^② 参见[美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎、时宪民、邱泽奇译,学林出版社2001年版,第92~94页。

机制,激励次级执法单元中执法队员的执法积极性。

2. 降低执法行为的法律风险。综合执法部门承接专业执法部门原有执法资源时,顺带接管了大量非正式执法人员。非正式执法人员缺乏法定的执法资格,却以劳务合同的方式长期参与一线执法。在行政辅助人制度欠缺的条件下,^①非正式执法队员存在于执法队伍之中,并日益为综合执法行动所依赖。^②由此,综合执法过程中产生的以个人作为行政委托主体在履行行政协助中的方式、限度和法律责任,^③成为需要认真对待的重要执法管理问题。考虑到执法负荷与执法力量之间的不匹配会长期存在,为降低执法行为的法律风险,可考虑在财力允许的条件下通过政府规范性文件的形式强化对非正式执法行为的规范化管理:(1)仿造公务员方式对非正式执法人员进行公开招考。对非正式执法人员的录用采取背景审查、学历考查、执法素养考核等多种方式,以量化积分择优录用;(2)对非正式执法人员实行“类编制化”管理,^④针对非正式执法制定专项执法手册,强化执法业务培训,提升非正式执法人员的技术化、标准化程度以及执法辅助力量的法治化水平;(3)从行政劳务合同的角度明确合同责任,确定合同违约事项,以合同条款明确相应的法律责任,非正式执法队员一旦出现越界,则依行政劳务合同承担相关法律责任。

3. 解除警力依赖。为提高综合执法的法治效度,应解除对警力的依赖,积极探索独立执法的科学方式:(1)积极建立综合执法信用制度。执法对象通常对执法主体的查处行为不屑一顾,执法主体无计可施时才频繁寻求警力协助。综合执法信用制度将综合执法中信用不良的信息及时向专业执法部门反馈,有助于利用专业执法部门的行政审批权、行政许可权、行政检查权的行使,改善综合执法中低效的执法行为,强化综合执法的公信力和威慑力。(2)综合执法部门应与公安部门联合建立社会治安信息实时联通机制。一旦出现涉及社会治安隐患的抗法行为,综合执法部门能够和公安部门保持畅通的社会治安信息共享,以确保公安部门能够行使社会治安管理职能,及时地维护社会稳定,间接提升综合执法活动的权威性。

(三)嵌入政治化的治理机制

新一轮行政执法体制改革中,综合执法模式的运作陷入缺乏专业执法部门支持的组织困境。为弥补综合执法模式之不足,需要借鉴执法协同模式的可取之处。执法协同模式的要义是将执法问题政治化,以政治权威统合碎片化的执法资源。作为基层法治实践的产物,党政体制主导的执法协调,理应成为行政执法体制改革认真对待的基层法治经验。综合执法模式运作的法治保障,需着重解决综合执法部门与国土、城建、水利、环保、公安等执法管理部门的横向协调问题。除了合理配置执法权责和创新执法管理,执法合作能力建设应当在既有执法体制中嵌入政治化的治理机制,科学合理地发挥党委政府在综合执法中的政治统合功能,实现地方党委领导综合执法的制度化,以回应新时期综合执法领域的执法合作需求。

1. 以党委法治建设领导小组强化综合执法的组织协调。在行政法治范畴内,执法合作困境的化

^① 关于行政辅助人的组织法地位、存在的正当性、职权界限和行政法规制,参见刘东辉:《论行政辅助人的行政法规制》,《江汉论坛》2015年第7期。

^② 参见吕德文:《“混合型”科层组织的运作机制——临时工现象的制度解释》,《开放时代》2019年第6期。

^③ 参见刘莘、陈悦:《行政委托中被委托主体范围的反思与重构——基于国家与公务员间法律关系的思考》,《行政法学研究》2018年第2期。

^④ 参见颜昌武:《刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架》,《中国行政管理》2019年第4期。

解属于依法行政问题。在党委领导下的法治政府建设实践中,执法合作困境本质上属于组织协调问题。综合执法领域改革的经验样本证明,党政体制深刻嵌入执法合作困境的治理实践,不可能因执法体制的局部调整而消退。依法治国进程中,党委法治建设领导小组的成立为执法合作困境的突破提供了制度空间。不仅要充分发挥党委法治建设领导小组办公室在执法领域法治建设中的组织协调作用,还应强化综合执法法治指标体系建设,全面统合综合执法部门和专业执法部门。

2. 充分发挥党委考核对综合执法工作的政治指引作用。地方治理目标主要依靠党委考核来层层分解并实现有效的督导。在执法能力建设,可以考虑通过党委考核的工作创新,向各个部门传递党委对综合执法工作的重视程度;将综合执法能力建设纳入地区法治建设总体规划,提高执法合作在执法部门考核指标体系中的权重;通过组织召开地方党委专题会议的形式,研讨执法合作的相关难题,部署综合执法改革的具体举措,确保党委的组织领导和政府的行政执法管理在党委集中决策、政府部门分工的执法管理体制下合理有序。

3. 强化地方党委对执法干部的管理。党管干部是党领导执法的重要抓手,综合执法水平的提升,要注意以下几个方面:(1)综合执法部门党政负责人的选拔和配备。地方党委及其组织部门要出台专门的指导意见和工作办法,确保更多优秀干部成为综合执法部门执法人员的考核人选,为综合执法部门配备法律素养高、综合能力强的执法干部。(2)提高综合执法部门在地方治理格局中的政治地位。优化政治生态,逐步改变边缘执法部门的领导不受重视的政治惯例,为综合执法部门的党政负责人提供有效的职级晋升通道,增强执法领域领导干部的政治激励。(3)将综合执法绩效作为党委考察执法部门主职干部的重要内容。将综合执法工作的建设成效作为衡量地方党委(政府)及相关执法部门领导班子和领导干部实绩的重要内容,纳入政绩考核指标体系。

六、结语

执法是法律实施的重要领域。面对执法的合作困境,执法协同模式虽能弥合执法部门之间的治理缝隙,客观上提升执法能力,但却与新时代法治政府建设的总体要求不相符合。综合执法模式虽能适度回应基层法治的制度需求,但并未打通执法权配置的法律制度障碍,难以有效走出常态化的执法合作困境。执法合作能力的增强,除了优化执法体制,适度调整相关法律制度,更需要积极建构执法机制,创新行政体制内的执法管理和发挥地方党委的政治统合作用。积极的基层执法改革态度在于,充分尊重地方治理权力的运作格局,有效吸纳党委领导下的综合执法协同模式中的合理成分,建构以行政任务为导向的综合执法体系,实现党委集中统一领导与综合执法之间的制度化衔接。这不仅需要在顶层设计上加以系统规划,还有待于具有中国特色的基层执法实践的积极探索。

责任编辑 王虹霞