



论 部门行政职权 相对集中

On the Relative Concentration of
Departments Administrative Authority

■ 石佑启 杨治坤 著



人 民 出 版 社

.. 013034822

D63
222

论 部门行政职权 相对集中

On the Relative Concentration of
Departments Administrative Authority

■石佑启 杨治坤 著



D63
222

● 人 民 大 学 出 版 社



北航

C1641964

.. 013034822

D63
222

论 部门行政职权 相对集中

On the Relative Concentration of
Departments Administrative Authority

■石佑启 杨治坤 著



D63
222

人民出版社



北航

C1641964

目 录

导 论	1
一、改革潮流与中国问题	2
二、实践样本及简要评析	6
三、研究视角、切入点与价值	26
四、研究思路与方法	30
第一章 部门行政职权相对集中的基本理论	34
第一节 部门行政职权相对集中的概念厘定与问题指向	34
一、部门行政职权相对集中的概念厘定	34
二、部门行政职权相对集中与关联概念比较	40
三、部门行政职权相对集中所针对的问题	47
第二节 部门行政职权相对集中的宪法(政)基础	49
一、部门行政职权相对集中的宪法规范基础	50
二、部门行政职权相对集中的宪政制度基础	52
三、部门行政职权相对集中的宪政价值基础	57
第三节 部门行政职权相对集中的生成条件	59
一、部门行政职权相对集中的必要性	60
二、部门行政职权相对集中的可行性	63
三、部门行政职权相对集中的制约因素	67
第二章 部门行政职权相对集中的行政生态、价值导向与目标 定位	73
第一节 部门行政职权相对集中的行政生态	73
一、行政生态理论的引入	74

2 论部门行政职权相对集中

二、国际、国内行政生态分析	76
三、行政生态下的部门行政职权相对集中的构建路径	82
第二节 部门行政职权相对集中的价值导向	87
一、服从于行政体制改革的价值导向	87
二、公共性价值导向	89
三、服务性价值导向	93
第三节 部门行政职权相对集中的目标定位	94
一、“规则间选择”与部门行政职权相对集中	94
二、部门行政职权相对集中目标定位之考量	96
第三章 部门行政职权相对集中的基本原则与标准	99
第一节 部门行政职权相对集中的基本原则	99
一、基本原则的确立标准	100
二、效率与公平原则	102
三、行政职权法定原则	104
第二节 部门行政职权相对集中的标准	107
一、相对性与整体性标准	109
二、相关性与协调性标准	110
三、不违反专属管辖权标准	112
第四章 部门行政职权相对集中的体制安排	114
第一节 政府职能定位、配置与整合	115
一、政府职能外结构的总体定位	115
二、政府职能内结构的纵向配置	117
三、政府职能内结构的横向整合	121
第二节 行政职权的合理配置	123
一、行政职权配置的规范形态分析	123
二、行政职权配置后的动态运行格局	125
三、行政职权合理配置的路径选择	128
第三节 行政组织结构优化	136
一、行政组织结构的问题分析	136
二、行政组织结构面临的挑战	140

三、优化行政组织结构的设想	142
第五章 部门行政职权相对集中的机制构建	150
第一节 行政运行机制	150
一、部门行政职权相对集中与行政运行机制的构建	151
二、行政运行机制存在的缺陷	153
三、行政运行机制改革的实践探索	156
四、健全行政运行机制的构想	160
第二节 行政协调机制	165
一、行政协调机制的含义及其必要性	165
二、行政协调机制的现状与问题	171
三、完善行政协调机制的思路	174
第三节 公共财政保障机制	179
一、公共财政保障机制存在的流弊	179
二、公共财政保障机制面临的冲击	189
三、健全公共财政保障机制的举措	191
第六章 部门行政职权相对集中的制度供给	201
第一节 变革行政主体制度	201
一、行政主体理论之争与变革之道	201
二、变革行政主体制度的模式与程序	205
三、变革行政主体制度的组织法保障	210
四、部门行政职权相对集中对行政主体制度产生的影响	212
第二节 健全行政组织法律制度	215
一、行政组织法的现状	215
二、行政组织法的缺陷分析	216
三、健全行政组织法的思考	219
第三节 完善行政程序制度	223
一、行政程序制度的含义与主要内容	224
二、行政程序制度的现状与问题	228
三、完善行政程序制度的必要性	230
四、完善行政程序制度的主要途径	234

导 论

在现代国家权力体系中,行政权最充满活力,也最具扩张性和侵略性,现代国家发展的一个显著趋势就是“行政主导”,由此人们也将现代国家称之为“行政国家”。行政国家造就了一个大政府(Big government),并导致行政权的膨胀与扩张,使得人们“从摇篮到坟墓”的所有事情都在行政权的作用范围之内。姜明安教授认为,“所谓‘行政国家’是指人类社会发展到这么一个阶段——国家行政权渗透到人们社会生活的各个领域,人们在其生命的整个过程中都离不开行政机关,行政机关的行政行为成为影响人们生命、自由、财产和国家安全、稳定、发展的一种几乎无所不能之物”^①。行政国家发展到极致程度,意味着既有的行政范式成为自身进一步发展的障碍——行政本身就是问题——要求行政改革与改革行政并举,只有双重兼顾,行政发展才可能得以为继。

各国既存在相同或类似的行政发展问题之面相,各国行政改革亦具有地方性脸谱。事实上,权力运作在不同国家、不同事务领域存在着诸多差别,但从理论上讲,当一种权力运作模式有了成功的经验,成为一种趋势之后,行为体之间就会互相效仿。^② 行政改革所面临的共同性问题,使得其超越了空间和地域范围,超越了意识形态的束缚,成为一场世界性的潮流。可以说,伴随着世界政治、经济、文化和社会等各方面发生的巨大变化,政府作为管理国家和社会公共事务的机构,为了适应时代的要求,其自身的改革是不可避免的。

^① 姜明安:《行政国家与行政权的控制和转化》,《法制日报》2000年2月13日。

^② 参见[美]肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》,胡少华、王红缨译,王缉思校,中国人民公安大学出版社1992年版,第150页。

一、改革潮流与中国问题

(一) 改革潮流

从 20 世纪 70 年代开始,面对经济全球化、科技信息化、政治多极化、社会多元化的国际新形势,世界各国都在进行程度不同、方式各异的行政改革。在这场改革潮流当中,其中之一的改革措施就是推行大部制。大部制是市场化程度比较高的国家政府部门设置的主要模式,是为了适应经济、社会和政治发展的需要,解决机构重叠、职能交叉、权限冲突以及权责脱节等政府管理问题,按政府综合管理职能合并政府部门,扩大部门的职能范围,促进部门协调配合,组成超级大部的政府管理体制和组织形态。

英国是较早实行大部门体制的国家。早在 20 世纪 60 年代,英国就首次提出“大部制”的概念,同时在内阁中组建被称为“超级部(giant department)”的大部门,扩大业务管辖范围,将多种在内容上有联系的事务交由其管理。1964 年将原有的国防部、海军部、陆军部和空军部合并为新的国防部,1968 年外交部和联邦事务部合并为外交和联邦事务部,社会安全部和卫生部重组为卫生和社会安全部,1970 年住房和地方政府部、公共建筑与工程部、运输部合并为环境事务部,贸易部和技术部合并为贸易与工业部,海外发展部并入外交与联邦事务部。经过历届内阁的不断调整,现在共设置核心机构 18 个。具有代表性的“超级部”主要包括文化、信息与体育部,商务、企业与规制改革部,环境、食品与农村事务部等。其中的商务、企业与规制改革部整合了过去的贸易与工业部的全部职能以及内阁办公室的部分职能,全面负责企业与商务关系、地区发展、市场公平、能源政策以及经济规制管理与改革事务等。

澳大利亚是发达国家推行大部制的又一典型。澳大利亚政府于 1983 年末颁布了《澳大利亚公共机构改革方案》,确立了机构改革的总体目标;1987 年 7 月,工党领袖霍克宣布政府机构调整方案,在合理划分职能的基础上进行了调整合并,将原有的 28 个部精简为 18 个,除两个部(退伍军人部和原住民事务部)之外,每个部都由内阁部长领导。譬如最近刚成立的澳大利亚工党政府把教育、培训和管理劳动力职能进行统合,设立就业、教育和培训部;把运输、航空和通讯服务进行整合,设立运输和通讯部。

美国在 1977 年就设立能源部,接管了在能源领域已存在的几个政府机构的职责。克林顿政府从 1993 年以来,积极推行压缩政府规模、裁剪联邦雇员

及放松管制的改革,将政府部门的一些机构建制转移出政府,将部门职能进行重组整合。如美国商务部集中了相当于中国七八个部门的职能,包括像中国商务部、发改委、国家知识产权局、国家工商总局商标局、气象局、国家质检总局、国家统计局等部门的职能。在“9·11”后建立的国土安全部,这个超级大部包括了12个机构和17万名工作人员。

在日本,1998年国会通过了《中央省厅改革基本法》,1999年日本国会又制定了《中央各省厅设置法》;2001年1月,森喜朗首相亲自担任改革大臣,实施“大省厅”(即大部制)改革。这次改革以执政党的施政纲领、政策目标、职能相近度以及利益的相关度为标准,以克制“部门主义”为目标,对内阁的各部委进行重新的整合、协调,使政府职能的行使达到较为理想的状态。通过改革,日本政府内阁由原有的1府22省厅改为1府12省厅。其中除外务省、法务省、防卫厅、环境省、农林水产省、国家公安委员会6个部门保持不变外,其余的6个省厅均由原有部门合并或改组而成,一共精简了10个部门。即使是没有被精简的部门,内部也进行了大幅调整。据统计,这次日本政府机构改革后,原有的128个局级单位精简为96个,原有的1166个处室精简为995个。同时,日本政府还改革公务员制度,拟在10年内裁减25%的公职人员。^①

与其他发达国家相比,经济转型国家俄罗斯的大部门体制改革还处于探索阶段。俄罗斯过去的行政管理体制和中国相近,都曾深受计划经济体制的影响,在政府机构设置上职能重叠和交叉设置部门的问题比较突出。俄罗斯在2004年推动相关改革,中央政府的部门数量由31个调整为16个。其中有代表性的大部门有卫生与社会发展部、交通部等,前者统筹负责医疗卫生、社会保障、劳动就业、消费者权益保护等多项政府职能,后者则全面负责陆、海、空交通运输以及测绘与制图等政策。

西方发达国家的大部制改革是以普选制为基础的当代民主政治的发展、市场经济的不断成熟与公民社会的不断健全、地方化与权力下放的潮流、放松规制、政府综合事务在政府事务中所占比例的上升、行政管理科学化的发展等综合因素作用的结果。“大部制是一种具有广泛管理职能的综

^① 参见朱向东、朱峻:《日本的大部制改革》,《党政论坛》2008年第3期。

合管理体制和组织形态,它具有‘大而精’、‘联而协’和‘简而优’三个基本特征。”^①大部制成为整个行政改革浪潮中的一大亮点,又一次被奉为典范而加以效仿。

(二) 中国问题

西方国家大部制改革为我国探寻行政体制改革提供了实践素材和经验,也形成了一种外部压力。但是,西方国家的行政改革是在其后工业社会时期发生,他们的法治比较完善,市场经济成熟,民主化程度比较高,官僚的理性传统沉淀比较深厚,市民社会健全,半独立性公共组织和社会中介组织大量存在,……加之他们大多是调适型行政改革,是在现有的经济体制、政治体制和行政体制框架下进行,基本上可以算得上是一种自生秩序的延续。相比之下,在西方国家经过上百年、几个世纪发展所积累的问题之于当下的中国,即既要面对自身传统农业社会积累的问题,又要回应我国工业发展进程中的问题,甚至还要直面后工业社会所出现的问题——这些多面向问题正处于一个超强时空的挤压而横亘在中国政府面前。在西方是时空排列上的次序问题到了中国就是时空排列上的并列问题,所以,解决问题的难度之大可想而知。

在这样一种情景之下,认知“中国问题”在行政体制改革领域中的表现,或者说认知行政体制改革领域的“中国问题”,还得从中国社会自身的逻辑中寻找。我国的行政体制改革是在我国社会正处于急剧转型时期进行的,传统的因素在政治、经济、文化等领域依然产生遗留影响,而现代的因素在经济、政治、社会、文化等领域的发展还不健全和完善,传统与现代相互纠缠,一切制度的发展表现出过渡性、时段性:社会主义市场经济体制基本框架已经确立但计划经济体制遗留痕迹依然浓厚;政治上确立民主政治但民主法制建设还不完善;世俗、理性的多元文化有待形成;传统行政管理体制对当下行政体制改革所造成的路径依赖没有随着时间推移而大幅度减弱等。因此,从比较的视角思考行政体制改革领域的“中国问题”,可理解为我国政府和西方政府在面临相似或相同的问题时,因国内国际的内外环境不一样决定了解决问题的途径、

^① 曾维和:《大部制改革的国际经验及其启示》,《武汉科技大学学报(社会科学版)》2009年第1期。

方式、方法等都会不一样,甚至是相反;它不是问题本身的不一样,而是方法论的差异。^①

那么,“中国问题”在当前行政体制改革领域中表现出来的又是什么呢?我们认为,从公共行政与行政法治的视角看,主要表现在下列方面:(1)政府职能转变不到位,职能交叉,整合度低,职能内部配置不合理。政府职能配置总体上难以适应社会主义市场经济发展的要求,存在越位、错位、缺位之情形。一方面,政府各职能部门的职能分工过细、职能交叉、权责不清,同一行政事务多头管理;另一方面,政府各职能部门内部职能配置过度集中,每个职能部门集决策职能、执行职能、监督职能于一体,自定规则、自己执行、自我监督,形成事实上的“权力垄断”,造成“弱政府、强部门”格局。(2)机构设置重叠与行政组织结构不尽合理。当前我国政府横向职能交叉与内部配置集中,导致与之对应的行政组织设置重叠与设置缺位,部门林立与政府应当履行或加强的职能无组织承担并存。(3)行政职权分散与交叉,运行机制不畅。政府各职能部门之间职能交叉,导致横向的行政职权交叉。政府职能部门分享了绝大部分行政职权(甚至是挤占了部分本属于所属人民政府的权力),造成政府权力“空壳化”和政府权力部门化,创制规则的权力和执行规则的权力合一造成了部门权力利益化、部门利益法制化的不良倾向。静态的行政职权配置不合理,影响了行政职权动态的运行。规则创制权不规范,执法权乏力,监督权疲软,三权之间的协调机制不健全和沟通平台缺位,使得行政职权运行机制不畅。

针对上述问题,我国也尝试着进行了多项改革,如相对集中行政处罚权、行政综合执法、相对集中行政许可权和大部制改革等,但这些改革多数是实践先行,理论滞后,改革实践中所出现的一些新问题也亟待理论上的智识支撑。基于此,从这些改革实践中探寻其最根本的契合点——行政职权的集中行使,并以这些改革实践作为经验素材设计一种改革模型:部门行政职权相对集中,旨在通过对政府职能的配置与整合,建立合理的行政职权结构,变革行政组织以优化行政组织结构,疏通行政运行机制以建立顺畅的行政运行结构,完善行

^① 参见石佑启、杨治坤、黄新波:《论行政体制改革与行政法治》,北京大学出版社2009年版,导论部分。

政协调机制,健全公共财政保障与制约机制,并通过配套的制度创新联动,从而推进我国行政体制改革和法治政府建设的进程。

二、实践样本及简要评析

立足于我国社会转型时期的政府治理方式变革和法治政府建设进程中产生的诸多现实问题,以问题为导向,以实践为检验标准,对行政管理和执法领域中先后开展的相对集中行政处罚权制度、行政三分制改革以及大部门体制改革为样本,梳理它们所要解决的共通性问题,分析其具体制度建构及其运行状况,在此基础上进行简要评析,探寻与明确不断改进的方向。

(一)相对集中行政处罚权与行政综合执法

相对集中行政处罚权是我国立法的一个创造。《行政处罚法》第16条规定:“国务院或经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使”。据此规定,国务院文件将其概括为“相对集中行政处罚权制度”,并通过“试点——推广”模式在实践中逐步发展并走向完善。

1.相对集中行政处罚权的概念

所谓相对集中行政处罚权,是指将若干行政机关的行政处罚权集中起来,交由一个行政机关统一行使;行政处罚权相对集中后,有关行政机关不得再行使已经统一由一个行政机关行使的行政处罚权。^①建立相对集中行政处罚权制度的目的,是要解决多头执法、职权交叉、重复处罚、执法扰民和执法机构膨胀等问题,探索建立与社会主义市场经济体制相适应的行政执法机制,提高行政执法的效率和水平,保护公民、法人和其他组织的合法权益,促进行政体制改革的深化。对相对集中行政处罚权概念的理解,可以从以下几个方面把握:

1)从行政权力的来源看,相对集中的行政处罚权是依据法律规范依法转让取得。即将原来由法律、法规或规章分配给政府各职能部门的行政处罚权之一部分或全部,转让给另一行政机关行使,被转让出的行政处罚权(一部分

^① 参见应松年、袁曙宏:《走向法治政府:依法行政理论与实证调查》,法律出版社2001年版,第428页。

或全部)与原行政机关分离,后者不得再行使被转让出的行政处罚权。这里的“依法转让”^①是依据《行政处罚法》第16条的规定,必须经过国务院或经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府的决定程序实现。依法转让后形成的相对集中行政处罚权具有对法律规范进行调整的属性,即“对现行法律和行政法规规定的,并且已经由有关行政机关行使的行政处罚权给予调整。具体一点讲,它的法律本质特征就是调整法律和法规的规定,对法律法规规定的特定领域的行政处罚权,经过一定的程序确认调整以后,这些法律法规关于行政处罚权主体资格的规定,在这个特定领域不适用。这就是为什么相对集中行政处罚权要经过国务院审批等程序的原因。”^②或许存有疑问的是,1996年全国人民代表大会通过的《行政处罚法》能否对已有的法律、法规和规章之法律规范进行调整,划转法律、法规和规章已经分配的行政处罚权——这在理论上是一个值得深入探究的问题。

2)从行政权力的形式看,相对集中行政处罚权所集中的是行政处罚权。相对于立法权和司法权而言,行政权的结构最为复杂、形式最为繁多,但究竟其应包含哪些形式,学界一时还无法梳理清楚。从实践来看,行政权的形式主要有行政立法权、行政计划权、行政调查权、行政处理权、行政处罚权、行政强制权、行政合同权、行政指导权等。^③在这里,相对集中的行政权能形式仅仅是行政处罚权而非其他——当然,这并不排除在行政管理与执法领域有其他的行政权能形式的相对集中,如根据《行政许可法》第25条的规定所实施的行政许可权的相对集中,再如《行政强制法》第17条规定的与相对集中行政处罚权紧密相关联的行政强制权的相对集中。

3)从行政权力集中的程度看,它是行政处罚权的相对集中而非绝对集中。这可从两个层面理解:第一,被集中的行政处罚权是政府各职能部门行使

① 关保英教授认为,法律规范中的依法转让,依法定程序转让是有非常严格的内涵,它一般指必须是法律明文规定下的转让,不仅明文规定了转让的范围,而且还规定了转让的程序。国务院依宪法将有关的特别管理权授予地方机关或其他职能部门就是典型的依法转让,仅仅是,综合执法中的权力(包括相对集中行政处罚权)转让是在另一种理论基础支配下的转让,或者另一种法律前提下的转让,而不是传统理论中的依法转让。参见关保英:《执法与处罚的行政权重构》,法律出版社2003年版,第6页。

② 青锋:《关于相对集中行政处罚权的几个问题》,《城市开发》2001年第10期。

③ 参见应松年、薛刚凌:《论行政权》,《政法论坛》2001年第4期。

的行政处罚权之一部分,不是所有行政机关的全部行政处罚权,并且集中不得违背专属处罚的规定——对有些事项,仍需要进行高度统一的管理,法律赋予特定机关的行政处罚权不能交由其他机关行使,如限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。第二,相对集中的行政处罚权是对存在行政处罚权重复交叉、多头执法之情形进行先分解之后的相对集中,即原行政处罚权存在“依法打架”的现象。反之,只要是不存在行政处罚权交叉而又符合单一目标管理原则,这部分行政处罚权可以不集中。

4)从适用范围看,相对集中行政处罚权具有开放性。《行政处罚法》第16条为实施相对集中行政处罚权制度提供了规范依据和广阔的适用空间,其适用范围并没有什么特别限定,该概念及其制度设计呈现出开放性特征。凡是具备实施相对集中行政处罚权的条件,符合市场化改革、行政机构精简和行政处罚法治化的要求,无论其适用的事务领域,抑或是实施地域范围,均可实施相对集中行政处罚权。我们认为,将“从范围上看,相对集中行政处罚权的范围主要集中在城市管理领域”^①作为相对集中行政处罚权制度的特征之观点值得商榷。仅仅是,在中国城市化进程中,城市管理领域中的行政处罚行为比较混乱,国务院首先在城市管理中试点实施相对集中行政处罚权,但并不能就此判断相对集中行政处罚权之适用地域限定在“城市”,将适用事务范围局限于“城市管理”。事实上,在实践中,除了在城市管理领域外,不排除在其他领域也实施相对集中行政处罚权,如在上海,除了在城市管理领域和文化领域外,正酝酿在交通运输管理领域、商品市场管理领域实施相对集中行政处罚权和综合行政执法;^②《浙江省人大法制委员会关于〈浙江省相对集中行政处罚权条例(草案)〉的审议报告》中也指出,“城市管理只是相对集中行政处罚权工作的一个领域,文化、交通、资源、农林等领域,都具备实行相对集中行政处罚权工作的相应条件;另外,应当考虑统合城乡社会协调发展的要求,条例草案的适用不宜仅限于城市管理范围。为此,将条例草案名称确定为《浙江省

① 杨书文:《从分散执法到集中处罚——相对集中行政处罚权制度的发展》,《云南行政学院学报》2006年第6期。

② 参见郭有浩:《上海市相对集中行政处罚权组建综合行政执法机构研究》,《法治论丛》2006年第2期。

相对集中行政处罚权条例(草案)》。”^①可见,无论是理论上的探讨还是实践中的运作,相对集中行政处罚权在适用范围上呈现开放性特征。

2. 相对集中行政处罚权制度的演进

自20世纪80年代中期至90年代初,为依法规范行政管理领域中出现的行政处罚“三乱”(处罚主体乱、处罚依据乱、处罚程序乱),制定了行政处罚方面的基本法典,即《行政处罚法》;同时,为解决横向的职责交叉、多头执法、重复处罚、执法扰民与执法低效等问题,《行政处罚法》第16条为开创“相对集中行政处罚权制度”提供了基本法律规范依据。从1996年到2004年,国务院和国务院办公厅出台了一系列文件,对开展相对集中行政处罚权和实行行政综合执法工作的基本制度框架作了原则性规定,在实践中逐步建立起了相对集中行政处罚权制度并不断走向完善。事实上,在实施相对集中行政处罚权之前,行政处罚制度经历了分散行政处罚执法——联合行政处罚执法——相对集中行政处罚执法的制度演进。

分散行政处罚执法。20世纪80年代初,为改革计划经济条件下形成的高度集中行政管理体制,放权成为行政改革的主流。与此同时,行政管理方式亦发生重大转型,即实现行政管理向行政执法转变,^②越来越多的行政管理领域为行政执法所取代。1984年,时任全国人大常委会委员长的彭真同志在一次与新闻界人士的座谈会上明确提出我们国家要开始一个历史性的转变,即“要从依靠政策办事逐步过渡到不仅依靠政策,还要建立、健全法制,依法办事”^③。放权与行政执法的推行,主要表现为把各级政府集中控制的各种管理权交给所属各职能部门,不同的事项尽量要交给不同的政府机构去管理,“但在管理权限划分上,当时又没有完全走出计划经济的思维模式,往往按照社会事务的类别和产品的类型来设立管理权及相应的机构。这种思维模式又深刻地影响了初始阶段的行政法制建设工作,一事立一法、一法设一权、一权建一

① 尽管该草案最后还是以《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》为名称通过,但“草案说明”中的问题依然存在。参见孙志丹:《关于〈浙江省相对集中行政处罚权条例(草案)〉的说明》,《浙江人大》2008年第3期。

② 参见姜明安:《行政执法研究》,北京大学出版社2004年版,第3页。

③ 彭真:《在首都新闻界人士座谈会上的讲话》,《人民日报》1984年4月8日。

队的做法十分普遍。”^①由此,在行政处罚领域,就表现为对同一违法行为多个行政机关实施行政处罚,各行政机关进行分散式执法。

联合行政处罚执法。每一个行政机关都依据各自对应的法律规则实施行政处罚,大量分散的法律规则形成了多头行政处罚格局。单纯的分散立法赋权模式本身没有什么问题,但如果将其放在法治背景下考察,就会出现各法律规则及其赋权存在交叉、重叠,执法打架,最终导致分散式行政处罚执法领域的多主体处罚、多层处罚、执法扰民、机构膨胀、效率低下、执法成本攀升等弊端。为克服分散式行政处罚的不足,行政执法部门在实践中建立了联合行政处罚执法模式,即为解决由于平时执法不力长期积累起来的问题或其他比较突出的问题,由两个或两个以上不同职能的行政机关分别派出一定数量的工作人员组成联合执法队伍或机构,分别以各自的名义共同进行的行政处罚活动。这种方式强调的是时间的同一、空间的同位和多主体的在场,“实质上并没有解决城管行政执法体制中存在的多头执法问题,所以城管行政执法效率仍然很低”^②。还有,该联合执法还表现为一种运动式执法,队伍松散性导致联合执法难以形成合力,“是一种粗放式的执法,缺乏经常性、规范化的管理,往往走入‘经常性工作突击做、突击性工作经常做’的低水平循环往复的怪圈”^③。

相对集中行政处罚执法。随着社会主义市场经济体制的建立,我国于1993年启动了新一轮政府机构改革。这次改革的指导思想是,适应建立社会主义市场经济体制的要求,按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则,转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率。国家试图通过转变政府职能和整合部门行政职权的“内涵式”改革来实现行政精简、统一、效能的目标,以求从根本上解决部门林立、多头执法、重复执法以及执法低效等问题。于是,1996年颁布的《行政处罚法》第16条设立了相对集中行政处罚权制度。如果说在国务院发布文件实施城市管理相对集中行政处罚权试点初期,还仅仅是为机构改

① 曾峻:《相对集中行政处罚权与中国行政执法体制的改革:以城市管理为例》,《政治学研究》2003年第4期。

② 王毅:《相对集中行政处罚权制度发展研究——以城市管理领域为例》,《法学》2004年第9期。

③ 吴金群:《综合执法:行政执法的体制创新》,《江淮论坛》2000年第5期。

革和政府行为方式变革寻求一个突破口的话,则“行政体制改革”概念提出后,人们对行政体制改革的理解逐渐深入,已经突破了单纯行政执法模式变革和行政效率提高,进而转向与政府职能转变、机构改革和行政执法模式变革的整体联动,从而自觉探索从体制上、源头上改革和创新行政执法体制,推动行政体制改革走向深入。相对集中行政处罚权制度随后在 2000 年进入试点规范化阶段,2002 年全面推广阶段——均承接了必须将相对集中行政处罚权制度改革契入整个行政体制改革之中的主旨。

3. 行政综合执法及其后续问题

1) 行政综合执法的概念

有学者认为,“行政综合执法”是指在行政执法过程中,当行政事态所归属的行政主体不明或需要调整的管理关系具有职能交叉状况时,由相关机关转让一定职权,并形成一个新的有机执法主体,对事态进行处理或对社会关系进行调整的执法活动。行政综合执法是多行政主体的执法,是职能交叉的执法,是权力转让性执法,是权威性高于普通执法的执法。^①

在城市管理相对集中行政处罚权的早期阶段,国务院法制局(1998 年后为法制办)在批复函中使用“城市管理综合执法”这一概念来指称“城市管理相对集中行政处罚权”概念。所以,很多试点城市在机构名称上使用了综合执法大队、综合执法局等多种称谓,以至于人们通常将“综合行政执法”(也有使用“行政综合执法”概念)与“行政处罚权相对集中”两个概念混同起来使用。尽管通常这两个概念的混同使用不影响我们在具体场景中的明确所指,但作为一种理论上的探究,我们应尽可能地对它们作系统、清晰的学术梳理。事实上,2000 年 9 月 8 日,国务院办公厅在《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》(国办发[2000]63 号)中,明确提出“相对集中行政处罚权”这一概念。至此,“相对集中行政处罚权”概念得以最终形成并获得实证法律和文件的确认,成为一个有着特定内涵的法律术语。

相对于相对集中行政处罚权而言,行政综合执法是一个上位概念,“应当包含行政执法的外延所涵盖的内容,即行政许可权、行政征收权、行政强制权、

^① 参见关保英:《执法与处罚的行政权重构》,法律出版社 2003 年版,第 4~6 页。