

# 行政执法效能的 程序保障机制研究

——兼论行政执法程序立法完善

XINGZHENG ZHIFA XIAONENG DE  
CHENGXU BAOZHANG JIZHI YANJIU



王亚利◎著



中国政法大学出版社


# 行政执法效能的 程序保障机制研究

——兼论行政执法程序立法完善

XINGZHENG ZHIFA XIAONENG DE  
CHENGXU BAOZHANG JIZHI YANJIU



王亚利◎著

 中国政法大学出版社

2021·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

#### 图书在版编目（C I P）数据

行政执法效能的程序保障机制研究：兼论行政执法程序立法完善/王亚利著. —北京：中国政法大学出版社，2021. 8

ISBN 978-7-5764-0025-0

I. ①行… II. ①王… III. ①行政执法—研究—中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第178719号

---

出 版 者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号  
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 保定市中画美凯印刷有限公司  
开 本 720mm×960mm 1/16  
印 张 19.25  
字 数 305 千字  
版 次 2021 年 8 月第 1 版  
印 次 2021 年 8 月第 1 次印刷  
定 价 66.00 元

本书系太原科技大学 2018 年度校博士基金项目“行政执法效能的程序保障机制研究”（编号：w20182006）的阶段性研究成果。

# 序

亚利于2014年开始博士生的学习生涯，期间，她希望能以行政程序领域为其博士论文研究的方向。根据我的建议，亚利选择以行政执法效能的程序保障机制研究作为她的博士论文选题。亚利在读博期间，学习、工作、家庭均要照顾，自然十分辛苦，她能够按期完成博士论文写作并顺利通过答辩，想是付出了极大的辛苦的。毕业之后，亚利继续对这一主题进行思考，结合新的行政执法实践，对论文进行修改锤炼，呈现出了一份更为完善的研究成果。作为导师，我为亚利的博士论文得以成书出版而感到由衷高兴，遂应她所邀，写下只言片语。

广义行政执法是指行政机关实施法律规范的活动。法律制定后，其预设的客观法秩序能否得以形成，与行政执法的效能密切相关。当前，行政执法实践依然面临着双重问题：一方面是部分执法人员违法行使执法权，损害相对人权利；另一方面是行政执法中违法不究、执法不严、执法不力等现象较为突出，法律法规得不到有效的实施，法秩序得不到有效确立，呈现出执法效能不足的状况。行政执法效能不足，形式上体现为国家立法得不到有效实施，实质上是政府未能提供有效的公共治理和公共服务，最终受损害的是公共福祉和人民的利益。如何提升行政执法的效能，既是行政执法制度改革的难点，也是当前需要学界予以回应的重大课题。

行政执法效能的提升与行政执法体制机制的完善均有密切关系，行政执法程序机制的完善为其中的重要组成部分。当前，行政执法体制改革进展缓慢，新行政诉讼法加大了法院对执法活动司法审查，行政执法程序机制的完善无疑更突显其现实意义。传统秩序行政背景下的行政程序关注个体权利保障，行政程序法律制度带有很强的主观法色彩，防止行政权滥用、更好保障公民权利，一直是、当然依然是程序法治在行政领域要解决的核心问题。但随着行政职能的扩张，传统控权理念下建构的行政程序法律制度已不足以满足保障行政目标得以有效实现的现实需求。行政活动性

质上是一种积极的国家作用，国家法律的有效实施，优质的公共服务的提供，都依赖于一个有效率的政府。因此，程序立法不能单纯限权，亦需要通过立法来提升行政效能，通过优化行政程序，推动社会和经济的发展；通过立法促使执法人员积极作为，保障法律得到有效实施；通过立法设置合理科学的程序，使得行政资源得到优化配置。亚利的新著《行政执法效能的程序保障机制研究——兼论行政执法程序立法完善》围绕如何完善行政执法程序法律制度以提升行政执法效能展开了深入、系统的研究，无疑很好地回应了现实问题。

效能原则能否作为行政法基本原则予以确立，是“通过完善行政程序机制提升执法效能”这一命题的讨论是否有意义的理论前提。那么，效能原则可否纳入行政法基本原则体系？本书通过对于行政法学说史的回顾、行政法学研究视野及方法转变轨迹的梳理、行政效能在成文法中的规范分析、以效能为导向的行政法实践之考察，提出并论证了应当承认行政效能的行政法基本原则地位。这一结论，是对于行政法理念变革的重申，也是本书的理论意义之一。以此为出发点，针对行政执法效能不足之现状及原因，本书较好论证了行政程序在促进执法效能方面有诸多作用空间。

行政执法程序制度内容多，体系庞杂，如何对诸多程序制度进行合理结构安排，难度很大，我至今还记得亚利的博士论文大纲拟定过程中，我们反复讨论了很多次，最后确定的结构应当说很好地解决了这一问题。本书从外部程序机制、内部程序机制、信息化程序机制三个方面，将纷繁复杂、制度差异性很大的诸多执法程序制度，以一种合理的结构和体系予以展现，并逐项进行了系统研究。在外部程序机制上，主张从行政过程的整体检视，应当积极形塑有利于行政任务实现的行政过程，改变传统行政程序“控权功能”对于过程的忽视；在内部程序机制上，着力于通过内部程序机制解决碎片化执法体制引起的执法效能问题；在信息化程序机制上，提出应当体现信息化时代行政所需的特别程序环节与形式，实现工业时代行政程序向信息化时代行政程序的转型。在论文写作阶段，执法信息化还处于初始发展阶段，相关的探讨还比较零散。基于行政执法信息化的具体实践的考察，本书对信息化时代行政执法的特别程序环节提出了较为

全面和具体的立法建议，值得肯定。

近年来，完善行政执法程序立法在各个层面展开。《中华人民共和国行政处罚法》已于2021年1月修订，将于2021年7月实施。《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政强制法》的修订渐次列入立法议程，相应程序制度的修改和完善构成修法的重要组成部分。《国务院办公厅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》《司法部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实施办法》相继出台，推动了以行政执法三项制度为核心的执法程序制度改革；随着大数据在行政管理和公共服务中的深度应用，执法活动的信息化发展呈现出日新月异的状态。在诸多执法程序制度改革和完善举措中，均能看到行政执法效能这一目标的设定，相应对于程序机制的完善也提出了诸多新的思考。希望在未来，亚利对本书主题仍能给予持续的关注和思考，在相关理论研究方面有更为突出的贡献。

亚利现在已经是硕士生导师，我由衷地为她取得的成绩由衷感到高兴，更欣喜于学术的传承所带来的希望。祝愿亚利在学术的道路上走得更远、更扎实！

是为序。

王万华

2021年2月于哥伦比亚大学

绪 论 / 1
第一章 作为行政法基本原则的行政效能 / 14
第一节 行政效能的涵义 / 14
第二节 提升行政效能是行政法的根本价值 / 18
第三节 行政效能应纳入行政法基本原则体系 / 29
第四节 行政效能原则对于行政法各领域的影响 / 52
第二章 行政执法效能不足之现状及原因 / 56
第一节 行政效能在行政执法中的体现 / 56
第二节 行政执法效能不足之现状 / 68
第三节 行政执法效能不足之原因分析 / 72
第三章 完善行政执法程序立法，提升执法效能的必要性 / 79
第一节 行政程序对于行政效能的促进作用 / 79
第二节 行政执法程序的效能价值：规范与实践层面的考察 / 83
第三节 完善行政执法程序的立法路径 / 88
第四章 行政执法效能的外部程序保障机制 / 98
第一节 程序启动：行动的义务 / 98
第二节 常态行政检查机制：过程中的有效监管 / 113
第三节 行政执法程序类型化：行政效能与权利保障的协调机制 / 124
第四节 行政资源的合理配置与执法方式多元化 / 147
第五节 保障及时性原则的行政期限制度 / 164
第五章 行政执法效能的内部程序保障机制 / 172
第一节 内部程序机制对于执法效能的促进 / 172
第二节 确立行政整体性原则 / 176

第三节	完善行政管辖制度 / 181
第四节	完善行政协助制度 / 200
第五节	优化行政执法的内部程序 / 211
第六章	行政执法效能的信息化程序保障机制 / 215
第一节	执法信息化对于执法效能的促进 / 215
第二节	确立执法信息共享机制 / 221
第三节	行政执法的外部信息化程序构建 / 245
结 论	/ 273
参考文献	/ 277
后 记	/ 299

# 绪 论

## 一、研究背景

随着我国中国特色社会主义法律体系的建成，法规范的供给相对来说已经比较充足，如何确保法律法规得到有效的实施，成为新时期法治建设的关键。这其中，大多数法律法规需要依靠行政执法来得到贯彻和落实，因此，行政执法是最直接反映行政效能的环节，它关系到理想法秩序的形成，关系到法律法规的有效实施，决定着国家法治建设的整体质量。2015年国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》中论及“坚持严格规范公正文明执法”的目标时指出：“权责统一，权威高效的行政执法体制建立健全、法律法规规章得到严格实施，各类违法行为得到及时查处和制裁，公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保障，经济社会秩序得到有效维护，行政违法或不当行为明显减少，对行政执法的社会满意度显著提高。”这段话中虽未直接使用“行政执法效能”的概念，但其中表达出对于行政执法效能的追求。但是，尽管法治理念、执法制度、执法体制不断更新，当前行政执法实践仍然面临着双重问题：一方面是违法行使执法权，损害相对人权利；另一方面是行政执法中执法不严、执法不力、违法不究等现象较为突出，呈现出执法效能严重不足的状况。因此，行政执法面临着双重的需求，一方面要解决行政执法的合法性与正当性问题，而另一方面要解决执法效能不足的问题。而后者，在相当长的一段时间内并未引起制度变革的足够关注。

1990年以来，行政执法领域的法律制度越来越趋完备，但是这些法律制度更多关注的是行政执法的规范性与正当性问题，旨在以规范执法权、防止执法权滥用、提升执法行为的可接受性为要旨。如《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）、《中华人民共和国行政许可法》（以下简

称《行政许可法》)、《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)的制定便是如此,而相关行为的执法程序也旨在通过程序的规范、公开及公平,规范行政权依法行使,保护公民权利不受侵害。《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)、《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)等救济法则通过外部、内部的权力制约,以达到防止执法权滥用之目的。所有这些制度变革,都围绕着合法性与正当性的主题而展开,而对于行政执法有效性的回应则有所不足。<sup>(1)</sup>而随着社会主义法律体系的建成,面对执法效能严重不足的状况,行政执法体制改革、执法规范化建设、执法方式创新、执法技术革新等措施逐步实施,意味着提升执法效能的制度变革也相应开启。

这种变化其实也符合行政法治发展的规律。英国行政法里有一个灯论的启示,其要义是,行政权力的行使,一般都经历从绿灯到红灯,再到黄灯的发展演变过程,即“绿灯—红灯—黄灯”模式。<sup>(2)</sup>我国行政法治的发展历程,也印证了这样的规律,即从开始阶段注重维护公共秩序而给政府权力过多,给相对人设置义务多,到注重控制行政权力不被滥用的现阶段,《行政处罚法》《行政许可法》和《行政强制法》的制定和实施,便是进入这一阶段的体现。但是,当法规范越趋充分和完善的时候,执法效能的问题也日趋突出。典型的例证是,我们有最严厉的《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》),然而食品安全违法行为却屡禁不止。到此阶段,执法效能的提升也成了相应制度变革和实践举措的关注点。

诚然,执法效能的提升有待于执法体制等各种综合性因素的变革,但不容忽视的是,程序机制在提升执法效能方面仍能发挥自己的作用。在体制改革缓慢的现实背景下,通过程序机制的改革提升行政效能,也是一条可行的

---

(1) 张晓:“我国行政执法制度变革的新制度主义解读”,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期。

(2) 在绿灯阶段,法律规则是以公共秩序的维护为目标,相应的就是立法给行政机关开绿灯多,也即行政机关权力多,行政相对人义务多。如此一来,行政主体容易滥用权力,于是,社会舆论转向质疑行政机关的权力过大,行政法开始转向给行政主体亮“红灯”,要求限制和控制行政权力,以防止权力过度侵犯相对人的权利和自由。这样的“红灯阶段”必然会带来行政主体不积极行政、消极对待职务的履行,给社会秩序的维护带来普遍不作为的现实困扰,这也不是应有的法治状态。于是,行政法再向“黄灯”阶段转化,也就是既要加快行驶,又要警示其注意安全,也就是要求行政主体既不能滥用权力,侵犯相对人的权利,又要积极作为,为公民和社会提供公共产品和公共服务。

路径。最为强有力的例证是，在审批领域，以效能为导向的各种程序机制创新，在各地屡屡有实践，克服了体制的弊端，发挥了较好的效果，这种效能为导向的程序改革，一定程度能够说明程序机制在提升行政效能方面有较大的作为空间。

而对于行政程序来说，行政程序的效能价值在理论界、立法界未能获得足够的重视，传统行政程序以“控权”为单一视角，忽视了在促进理性，提高效能方面，程序应该有的作为空间和制度设计。但是，这种状况在逐步改变，随着现代行政的变迁，公共行政呈现出新的样态，行政任务之巨要求政府积极作为，而以司法权为蓝本构造的正当程序无法回应“积极行政”与“良好行政”之诉求。在实践中，传统行政程序面对公共行政的变革也在进行积极有效的自我更新，将效能作为行政程序机制创新的一个考量基点。对于正当行政程序法律功能的认识也逐渐从单纯的自然法色彩的权利保障功能转向具有功利色彩的行政效能之提升。<sup>〔1〕</sup>

因此，在我国，统一的行政执法程序立法的时机已经成熟，以此为契机，通过行政执法程序立法，发挥程序制度在促进行政效能方面的作用，既可回应行政执法对于效能的现实需求，也能够借此实现行政程序功能的转变。

## 二、研究现状

由于论文选题旨在回答如下问题：①行政效能可否成为行政法的根本价值？可否纳入行政法基本原则体系？②为何行政程序能够促进效能？③行政执法效能不足之原因分析。④执法程序在促进执法效能方面的作用空间和制度设计。因此，对于研究现状的介绍分为如下几方面。

### （一）行政效能作为行政法的根本价值和基本原则

进入20世纪中后期，面对公共行政变迁的新现象，德国学者沃尔夫、巴霍夫和施托贝尔在其编写的行政法教材中明确，行政法学应当积极回应行政实践的反馈，“将行政法转化为行政实践是法学研究的目的和任务，所以要

---

〔1〕 唐明良、骆梅英：“地方行政审批程序改革的实证考察与行政法理——以建设项目领域为例”，载《法律科学（西北政法大学学报）》2016年第5期。

从实践需要和行政效果的角度对行政法进行超正义的实用主义的研究”。<sup>(1)</sup>德国著名行政法学者施密特·阿斯曼教授认为，所有法律均以其有效性为目标，据此，阿斯曼教授明确地提出了行政法学应当具有的两个研究路径：一是保护人民权利，二是有效执行行政任务。日本的大桥洋一教授，其在《行政法学的结构性变革》一书中开篇指出传统行政法学的弊端，认为行政法学“闭关锁国”，舍去了政治学视角、社会学分析、文化洞察等，偏重于纯粹法学上的考察，关注不到真实的行政法问题，忽视合目的性等标准，成为其自身发展的桎梏。基于此，他提出应整合行政学和立法学以重构行政法学，并引进政策评价视点。<sup>(2)</sup>以上这些学者的观点，对行政任务的关注、合目的性和效率、行政与行政法学的融合以及法学以外其他学科知识的运用，无不折射出行政效能的考量基点。

我国行政法学界其实从未忽视对行政效能、效率的关注。梳理行政法初创早期到现在有关行政法基本原则的表述，会发现将行政效能或效率纳入行政法基本原则体系的观点一直有之。最初是对于效率的关注，1988年罗豪才教授在他主编的《行政法论》一书中指出，行政法的基本原则包括行政法治原则和民主与效率相协调的原则。很多学者承继了这一观点，在有关行政法基本原则的研究中，认为行政法基本原则应当包括行政效率。<sup>(3)</sup>如章剑生教授认为，行政法基本原则应当以有效率的行政权和有限制的行政权为基点进

---

(1) [德] 汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔：《行政法》（第1卷），高家伟译，商务印书馆2002年版，第13页。

(2) [日] 大桥洋一：《行政法学的结构性变革》，吕艳滨译，中国人民大学出版社2008年版，第3~22页。

(3) 有学者认为行政法基本原则应当表述为自由、权利保障原则，依法行政原则和行政效益原则，参见薛刚凌：“行政法基本原则研究”，载《行政法学研究》1999年第1期。有学者并在行政法治原则核心基础上增加行政效率原则、行政公开原则，参见姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第44页。也有学者认为，在新世纪，我国行政法的实体性基本原则主要包括依法行政原则、尊重和保障人权原则、越权无效原则、信赖保护原则和比例原则；行政法的程序性基本原则包括正当法律程序原则、行政公开原则、行政公正原则、行政公平原则。参见姜明安：“行政法基本原则新探”，载《湖南社会科学》2004年第2期。有学者提出应当区分行政法的最高形式原则和行政法的基本原则两个不同层次的概念，诚信原则应当为行政法最高形式原则，它派生出法律优先、法律保留、比例、信赖保护、行政公开、行政效率等六项行政法的基本原则，参见刘莘、邓毅：“行政法上之诚信原则刍议”，载《行政法学研究》2002年第4期。

行表述。<sup>(1)</sup>也有学者在行政法基本原则体系中直接提出行政效能原则。<sup>(2)</sup>另有学者将行政法的根本价值定位成消极和积极两个面向，并在此基础上构造行政法的两项基本原则：依法行政原则与行政效能原则。<sup>(3)</sup>新近，有学者提出应把成本收益分析原则列为行政法基本原则，它兼具方法、工具、原则的功能。同时认为，效能原则在科学性与程序结构上的欠缺无法成为有利于行政权行使的优化及效益标准的基本原则，应为成本收益原则吸收。<sup>(4)</sup>

从以上学者们对于行政法基本原则的表述来看，尽管具体的归纳表述丰富多彩，但有一个共同点是，在传统的控权面向之外，认识到了行政效率或效能的问题，而最近的研究，则重提行政效能原则，并对其规范内涵及具体适用进行深入的阐释。<sup>(5)</sup>需要强调的是，尽管从行政法初创早期开始，将行政效率或效能作为行政法基本原则的观点一直都有肯定论者，但是从未成为主流学说。有以下因素：其一，在早期，行政法学的目标取向着眼于行政行为的形式合法，而对于过程和实务则不予过问。其二，传统行政法学以司法审查和权利救济为最终落脚点，而法院关注的是行政的合法性问题，行政的有效性不在其考量范围内，因此也无法形成与行政法的互动。其三，既有肯定论的主张者们尚未对效能原则提供非常有说服力的和清晰的阐释。<sup>(6)</sup>

近年来，“新行政法”逐渐成为我国行政法学上的一个新的名词，尽管它表征的内涵与外延还不确定，但不容否认，其影响在逐步扩大。新行政法的研究中，我国许多学者开始注意到传统行政法忽视行政任务和政策目标的

---

(1) 行政法基本原则应当以有效率的行政权和有限制的行政权为基点，确立行政行为效力推定原则、行政自由裁量原则和司法审查优先原则；以有限制的行政权为基点，确立行政职权法定原则、行政程序正当原则和多元控权必要原则。参见章剑生：“现代行政法基本原则之重构”，载《中国法学》2003年第3期。

(2) 姜明安、余凌云主编：《行政法》，科学出版社2010年版，第99页。沈岿：“论行政法上的效能原则”，载《清华法学》2019年第4期。

(3) 朱新力、唐明良等：《行政法基础理论改革的基本图谱——“合法性”与“最佳性”二维结构的展开路径》，法律出版社2013年版，第54~61页。

(4) 郑雅方：“论我国行政法上的成本收益原则：理论证成与适用展开”，载《中国法学》2020年第2期。

(5) 沈岿：“论行政法上的效能原则”，载《清华法学》2019年第4期。

(6) 沈岿：“论行政法上的效能原则”，载《清华法学》2019年第4期。

结构性缺失，开始探索旨在有效实现行政任务、提升行政效能的新路径。<sup>(1)</sup>沈岍教授《监控者与管理者可否合一：行政法学体系转型的基础问题》一文中综观既有新行政法的研究，认为在各种新行政法的研究中，大体上可分为两种进路：“内生增长论”和“结构转换论”。这两种进路背后都潜藏着“监控者”和“管理者”的角色。<sup>(2)</sup>前者以法官适法对行政进行形式合法性判断为导向，以法教义学为基本方法。“管理者”导向的行政法以行政任务和目标的高效实现为目标，探索良好行政的制度设计，将行政效能的提升作为主要诉求与根本价值。<sup>(3)</sup>

综上，在我国新行政法研究的视野中，行政法的基础理论改革框架以保障相对人权利与提高行政效能作为两个基本的考量基点，也就是沈岍教授所讲的“监控者”与“管理者”的角色同时并存。

## (二) 关于行政执法效能的研究

在中国知网以“执法效能”为主题进行搜索，文章的数量并不少，但大多由实务部门的人士所撰写，主题主要限于治安执法、环境执法、城市管理执法，从实务的角度分析各部门遇到的实际问题，提出一些实际的对策，尽管学术含量有所不足，但也可为理论界提供一些实践素材。而在理论界，尽管学者们的研究并没有直接从“执法效能”切入，但结合执法特定领域，对于当前行政执法所面临的困境、执法的有效性予以深入思考，并进行制度改良的积极探索，这本质上均是对于执法效能的探索与思考。

王锡铤教授在《中国行政执法困境的个案解读》中采取的是规则主义的立场，他指出在中国行政执法过程中，执法困境的产生在于立法过程中政府立场与民间态度缺乏沟通，导致政府立场与民间态度的紧张。<sup>(4)</sup>但张晓基于

---

(1) 与新行政法研究有关的学术动态综述，参见李洪雷：“中国行政法（学）的发展趋势——兼评‘新行政法’的兴起”，载《行政法学研究》2014年第1期。

(2) 沈岍教授将新行政法的两种进路归纳为“内生增长论”和“结构转换论”。前者虽然认为一般行政法正在面临巨大挑战，需要进行较大程度的改变，但新行政法基本可以在传统框架和结构内寻求增长和变革；后者则强调传统行政法结构已很难适应新公共行政以及相应法规范的需求和变化，新行政法的适应能力和前景寄托于实现结构层面上的转换。参见沈岍：“监控者与管理者可否合一：行政法学体系转型的基础问题”，载《中国法学》2016年第1期。

(3) 沈岍：“监控者与管理者可否合一：行政法学体系转型的基础问题”，载《中国法学》2016年第1期。

(4) 王锡铤：“中国行政执法困境的个案解读”，载《法学研究》2005年第3期。

当前行政执法制度越来越完备的现实，在《我国行政执法制度变革的新制度主义解读》中运用新制度主义的组织分析视角对于执法制度的变革进行解读，发现诸多行政执法的制度性变革主要起着正当化的功能，执法有效性的问题被遮蔽了，他提出有关执法有效性的问题需要引起理论与实践的高度重视。<sup>(1)</sup>

另有部分学者从执法体制的角度，分析执法效能不足的原因。代表性的有何艳玲《土地执法摇摆现象及其解释》，文章分析中国土地执法实践呈现“摇摆现象”（有时有效，有时失灵），并非完全因为法律不完备或者执法能力有限，原因在于中国集中体制下的“嵌入式执法”。<sup>(2)</sup>刘磊在《街头政治的形成：城管执法困境之分析》中也从“嵌入式执法”的视角分析城管执法的困境，认为城管执法活动深受执法空间、社会形势、体制环境所形成的嵌入式执法结构的影响。<sup>(3)</sup>

最近的研究，更多学者则注意到当前执法困境在于国家能力的不足，如代表性的有陈柏峰在《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》一文中指出，违建执法的困境反映出执法领域国家能力的不足。<sup>(4)</sup>于龙刚在《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》也指出乡村警察执法领域内国家能力相对匮乏，执法能力与执法需求发生张力。<sup>(5)</sup>魏程琳《城管执法的能力构成及其实践困境——国家治理能力的视角》一文中也分析到，城管执法陷入一个权责利失衡的结构之中，执法能力严重不足，以致执法面临基础性困境，阻碍国家治理能力的建设和完善。<sup>(6)</sup>刘杨在《执法能力的损耗与重建——以基层食药监执法为经验

---

(1) 张晓：“我国行政执法制度变革的新制度主义解读”，载《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2012年第1期。

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

(3) 刘磊：“街头政治的形成：城管执法困境之分析”，载《法学家》2015年第4期。

(4) 这种能力不足具体表现在以下方面：执法机构的“孤岛现象”普遍，不同机构之间难以有效合作；一线执法人员的素养欠缺；执法人员在进入社区空间、处理执法事务时受阻严重。改善社会治理，需要在执法领域强化国家能力，需要从执法机构、执法人员及其与社会的互动等多方面着手。

(5) 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”，载《环球法律评论》2015年第5期。

(6) 魏程琳：“城管执法的能力构成及其实践困境——国家治理能力的视角”，载《云南行政学院学报》2016年第1期。

样本》中指出，执法能力作为国家治理能力的重要组成部分，是连接法治建设和国家治理现代化的关键纽带。执法能力的损耗与重建构成了执法过程的重要机理和内容。把握转型期中国行政执法的实践逻辑，可为当下执法能力建设带来启发。<sup>〔1〕</sup>

近几年随着行政审批制度的持续改革，政府监管进入转型期，信用监管、大数据监管等事中事后监管压力增大，在这种背景下，学者们开始关注监管效能的提升。卢超在《事中事后监管改革：理论、实践及反思》中指出，事中事后监管反映了数字信息时代下，行政执法手段与行政活动方式的转型，尽管在执法成本、规制效能等方面体现出诸多潜在优势。但事前许可与事中事后监管之间缺乏常规化衔接机制、基层监管资源匮乏、非标准化市场结构、条块与部门利益分割等诸多限制因素，也制约了事中事后监管的实际效能。需要解读制约事中事后监管机制有效运行的本土拘束因素并探寻其疏解路径。<sup>〔2〕</sup>渠滢在《我国政府监管转型中监管效能提升的路径探析》中指出，在政府监管转型时期，事前监管的弱化使事中事后监管面临前所未有的压力，如何充分提升监管效能成为改革的关键性问题。<sup>〔3〕</sup>

以上的研究说明，学者们对于当前行政执法面临的困境给予了深切的学术关怀，结合特定领域从各种角度剖析当前各领域行政执法面临的困境，并提出具体的对策，本质上也是对于行政执法如何发挥有效性的积极探索。这些研究，对于本文的主题——行政程序在促进执法效能的作为空间的着力点，提供了多元化的思考视角。

### （三）关于行政程序对于执法效能的保障

有关程序的积极功能如程序规划未来、形塑社会、促进理性形成、增进行政民主的理论已经在学界有较充分的论述，此处不再一一赘述学界的理论观点。关键在于，什么样的制度设计能够促进行政效能？我国学者在行政程序立法研究中，认为对于效率的关注，在立法上应确立时效制度、职权主义、

---

〔1〕 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”，载《法学研究》2019年第1期。

〔2〕 卢超：“事中事后监管改革：理论、实践及反思”，载《中外法学》2020年第3期。

〔3〕 渠滢：“我国政府监管转型中监管效能提升的路径探析”，载《行政法学研究》2018年第6期。