

# 乡镇（街道）行政处罚权的困境及对策

刘驰，王静\*

内蒙古工业大学人文学院，内蒙古 呼和浩特 010080

DOI:10.61369/SE.2025120024

**摘 要：** 2021年《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)的修订，国家以法律形式确认了行政处罚权下放乡镇（街道）这一改革方向，标志着制度演进进入法治化新阶段。本文概括总结了处罚法下放的实践特点，精准识别当前运行中存在的法律衔接不畅、权力下放不明、承接能力不足、保障机制不完善等困境，并从构建协调统一的法律支撑体系、建立规范清晰的权力配置机制、实施强基固本的能力提升工程、健全科学高效的保障体系四个纬度，提出兼具理论价值与实践可行性的法治路径优化方案，为纵深推进行政处罚权下放改革提供有益探索。

**关 键 词：** 行政处罚权；乡镇（街道）；基层治理

## The Predicament and Countermeasures of Administrative Penalty Power in Townships (Sub-districts)

Liu Chi, Wang Jing\*

School of Humanities, Inner Mongolia University of Technology, Hohhot, Inner Mongolia 010080

**Abstract:** The revision of the "Administrative Punishment Law of the People's Republic of China" (hereinafter referred to as the "Administrative Punishment Law") in 2021 saw the state confirm, in a legal form, the reform direction of delegating administrative punishment powers to townships (subdistricts), marking that the evolution of the system has entered a new stage of legalization. This article summarizes the practical characteristics of the delegation of the Punishment Law, accurately identifying the current operational predicaments such as poor legal connection, unclear delegation of power, insufficient capacity to take over, and imperfect guarantee mechanisms. It proposes an optimization plan for the rule of law path that is both theoretically valuable and practically feasible from four dimensions: building a coordinated and unified legal support system, establishing a standardized and clear power allocation mechanism, implementing a capacity improvement project to strengthen the foundation, and improving a scientific and efficient guarantee system. This provides a beneficial exploration for the in-depth advancement of the reform of delegating administrative penalty power.

**Keywords:** administrative penalty power; township (sub-district); grassroots governance

基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。然而，乡镇（街道）虽是一级政府或相当于一级政府，享有行政职权，却极少被赋予独立的行政执法地位和职权，虽然对辖区违法行为发现最早、接触最直接，却因缺乏执法权只能“看得见、管不着”。2021年新修订的《行政处罚法》24条规定：“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。”该规定引发了各地对基层执法的积极探索，行政处罚权下放乡镇（街道）迅速成为理论界和实务界讨论的热点。理论层面，行政处罚权下放法律衔接不畅，下放的决定主体、客体范围、下放方式、回收机制无明确标准；实践层面，乡镇（街道）承接能力参差不齐，协同执法力度不足，监督制约机制缺位，都严重制约了处罚权下放的实效。可见，如何规范行使乡镇（街道）行政处罚权仍是行政体制改革的必须面对的重大课题。

### 一、行政处罚权下放乡镇（街道）的实践特点

截止2025年10月，从各地方官方网站公布的有关信息来看，全国27个省、自治区、直辖市出台了行政处罚权下放的法律法规或有关文件，辽宁省、青海省、广西壮族自治区、西藏自治区在

本省区的《提升行政执法质量三年行动实施方案（2023—2025年）》中对推进乡镇（街道）赋权工作提出明确要求，可见此项工作各地已经开始有效的探索和实践。基于我国幅员辽阔，各地经济、人口、地理、历史、文化等因素差异明显，处罚权下放强调省、自治区、直辖市根据当地实际情况决定，赋予各地改革探索

作者简介：刘驰，男，法学学士，硕士，研究方向：行政法。

通讯作者：王静，女，法学博士，副教授，研究方向：行政法。

的自主权，目前行政处罚权下放乡镇（街道）呈现出千差万别的地域差异。概括而言，主要有以下特点。

1. 下放主体多元。下放主体的差异构成改革多样性的核心，《行政处罚法》未明确具体指向哪一主体，从理论上来说，下放主体不仅包含省级人民政府，还包含省级人大及其常委会以及省级政府主管部门。省级人民政府下放占据主导地位，目前有22个省、自治区、直辖市以省政府或省政府办公厅名义出台下放文件。河北省、内蒙古自治区以人大常委会名义通过相关条例的方式下放。贵州省、海南省、江苏省以省委编办、省司法厅等单位名义联合出台下放文件。

2. 下放职权数量内容差异明显。基层赋权以行政处罚权下放为主体，职权数量从十几项到数百项不等。东部省份普遍高于中西部，浙江省初始下放684项，北京市、上海市、福建省均超400项，而中西部省份多不超过150项，吉林省、河南省、黑龙江省、新疆维吾尔自治区、河北省不超过50项。处罚权内容也差异明显，北京市431项下放职权中91%来自城管部门<sup>[1]</sup>，陕西省77项下放职权中60%来自住建和文旅部门<sup>[2]</sup>。

3. 下放途径灵活多样。《行政处罚法》未明确具体下放途径，北京市、黑龙江省等省市采用直接制定下放清单，统一划定执法权限。广东省采用“省级定领域、市级定职权”的路径，赋予各地级市较大的改革自主权。陕西省等省份采用“省级定目录、县级选清单”的机制，采取“一镇（街）一清单”赋权形式，逐乡镇（街道）制定承接项目目录及实施时间。关于“下放”的性质，包括授权、委托、派驻执法等方式，《行政处罚法》用“交由”，北京用“下放”、四川用“赋予”、湖北用“赋权”，体现处罚权转移的不同法律属性。

4. 职权动态调整各异。《行政处罚法》要求定期组织评估，先行探索的省份已经开始动态调整，2025年6月，浙江省调整综合行政执法事项目录，将2021年下放乡镇（街道）的684项行政处罚权调整到147项<sup>[3]</sup>。江苏省、山东省等省份通过自下而生、分层报批方式调整，南京市雨花台区政府经省、市政府同意，决定统一收回各街道52项行政处罚权事项，继续保留16项事项<sup>[4]</sup>。

## 二、行政处罚权下放乡镇（街道）的困境

1. 处罚权下放的法律衔接不畅。一是受权主体缺少执法资格。行政组织取得独立行政执法地位，要有资格，即依法成立能够独立以自己的名义对外行使权力的行政组织，还要有职权，即法律、法规授予其相应的行政执法职权<sup>[5]</sup>。但《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）未明确乡镇执法主体资格，却赋予街道行政执法资格，导致“行为法授权与组织法缺位”的结构性断层。二是相关法律衔接受阻。多数行政处罚权下放基层，政府发文要求依法行使与之相关的行政强制权、行政许可权，但与《行政强制法》《行政许可法》关于执法主体规定的条款不符，与职权法定、权责统一要求相冲突。

2. 处罚权下放主体、范围、方式不明确。一是处罚权下放主体各异。《行政处罚法》未明确下放主体，易造成各主体分工不清，

导致重复立法或重复发文，影响改革的连续性。行政处罚权下放涉及多元利益主体，在改革初期，多元决定主体的样态反而容易产生新的利益博弈，不利于改革高效平稳的进行<sup>[6]</sup>。二是处罚权下放范围缺失。主流下放模式中下放清单由县区初步确定，实践中县区政府部门可能因部门利益而不愿将真正的权力下放给乡镇（街道）行使。或者处罚权下放太多，急于求成，忽略基层承接能力，最后导致权力下放空转。三是处罚权下放方式不明。委托、派驻在行政执法权下放早期曾是主导方式，《行政处罚法》修改后，授权则演变成为主导方式，乡镇（街道）成为执法责任主体。不同的“下方”方式意味着乡镇（街道）承担不同的责任，若方式不明确便难以判断权责归属。

3. 基层承接能力不足。一是执法队伍建设滞后。乡镇（街道）执法权增加，但执法人员行政编制并未相应增加。改革要求“编随事走”，原本县级执法单位的人员多为事业编制，且不愿意被安排到基层。同时，法制审核人员缺失、年龄结构老化。二是执法资源不足。当前政府带头过“紧日子”，缩减经费开支，行政执法需要执法装备、执法车辆、办公用房以及相关执法经费的保障有限。三是执法能力欠缺。基层执法起步较晚，执法人员工作经验欠缺、岗前培训锻炼不足，缺少上级业务部门的有效指导，日常执法中存在执法重结果、轻过程，执法粗放等现象，有损执法的严格规范公正文明要求。

4. 处罚权下放保障机制不完善。一是分工协作机制欠缺。处罚权下放之后，原主管部门对相关行业“一放了之”，容易出现权责交叉、模糊不清等问题。同时，行政处罚权的实施需要行政许可等前端职权为支撑，而后者仍由原主管部门掌控。若未建立执法协同机制，就会在执法信息互通与职责衔接方面出现阻碍。二是执法监督机制欠缺。当前乡镇（街道）行政执法内部监督难以有效开展，原执法机关监督面临动力不足、覆盖有限的挑战，人大监督、司法监督、社会监督等外部监督体系尚未建立，导致执法监督失效弱化。三是动态调整机制不明。部分省份以“复议诉讼率”为调整指标，导致基层不愿执法，部分省份以“办案数量”为指标，导致基层执法重数量、轻质量，使得处罚权下放陷入“碎片化推进、差异化落实”的困境。

## 三、行政处罚权下放乡镇（街道）的对策

1. 构建协同统一的法律支撑体系。一是明确乡镇执法主体资格。权责法定是法治政府的基本要求，建议在《地方组织法》修改时，在现有第76条有关乡镇政府职权规定的基础上增加一项，具体表述为“法律、法规、规定的执法职权”。这个规范只是一般授权规定，既承认乡镇政府的行政执法资格，以满足其行使行政执法权的客观需求，又不会导致乡镇政府执法权的无限膨胀，因为它能享有哪些执法权以及执法权限的范围，要取决于具体授权<sup>[7]</sup>。二是优化法律衔接。行政执法工作涉及《行政处罚法》《行政强制法》《行政许可法》综合法律和《烟草专卖法》《林业法》等众多单行法律法规和规章，建议延续2021年《行政处罚法》第24条的立法思路，在《行政强制法》《行政许可法》中增加行政执法权下

放条款。同时，在单行法的条款中，涉及被下放的职权，应当根据综合法律的修改加以修改<sup>[8]</sup>。

2. 建立规范清晰的权力配置机制。一是明确下放主体。当前行政处罚权下放还在各地探索推进过程中，采用省级政府决定的方式更为慎重、灵活。待改革成果成熟后，可由省级人大及其常委会制定地方性法规或由省级人民政府制定省级政府规章的形式确认行政处罚权下放。二是规范下放范围。行政执法权下放必须充分尊重地区差异，尽可能地给基层留下因地制宜的空间。应根据基层的迫切需要、承接能力等综合因素决定的权力下放范围，省级政府出台指导目录，授权县区政府在指导目录的范围内，充分征询主管部门和乡镇（街道）意见，形成初步意见，报省市级政府审批备案后，采取“一乡镇（街道）一清单”形式赋权。三是明晰下放方式。行政处罚权下放的初衷是赋权基层，但不能急于求成。建议在行政处罚权下放时，以授权为主、委托为辅并行，按照“先易后难、分步实施”的方式，成熟一批、授权一批。在承接主体力量欠缺、执法能力不足但基层迫切需要的地方，可先采用委托方式，待能力成熟改为授权<sup>[9]</sup>。

3. 实施强基固本的能力提升工程。一是强化执法队伍建设。根据乡镇（街道）的人口数量、经济发展水平、执法事项的多少和难易程度，科学核算执法人员专项编制基准，成立乡镇（街道）综合执法机构，以乡镇（街道）名义开展行政执法工作。各地将行政编制向基层倾斜，通过公务员招录考试，为基层注入新鲜执法力量，并至少明确一名法制审核人员。二是加大执法资源保障力度。根据乡镇（街道）人口数量、经济发展水平和所承接执法事项的数量划定不同的档次，省级政府应统一配备综合执法队的服装、车辆和标识，规范各级执法经费的使用。县区政府要为执法队伍配备必要的执法仪器、巡查无人机和其它设备，乡镇（街道）要提供相对集中的办公用房，合力确保执法人员开展工作。三是提升执法人员专业能力。构建“省级统筹+市级主导+县级落实”的三级培训体系，省级司法厅编写统一的《基层执法培训教材》，涵盖法律适用、程序规范、法律文书等内容，市级司法行政部门每季度组织集中培训，县级执法部门开展“一对一”跟班帮学，县级执法骨干到乡镇（街道）现场指导执法实践。

4. 健全科学高效的保障体系。一是完善协同联动的分工协作机制。厘清县镇两级权责边界，建议省级政府制定《执法权下放权责衔接清单》，明确下放权限县级部门与乡镇（街道）职责。省级政府统筹建设“综合执法信息平台”，整合市场监管、环保、文旅、城管等部门数据，实现执法信息实时互通、业务协同联动，支持案件线上移送、电子卷宗流转及办理进度可视化追踪，大幅提升执法协同效率。县区建立执法联席会议制度，加强对基层执法的业务指导，协调解决执法衔接和重大疑难案件。二是构建全方位的执法监督机制。强化内部监督，县级执法机构建立“日常监督+智能筛查”机制，依托智慧平台自动抓取乡镇（街道）执法案卷数据，重点对程序合法性、法律适用准确性进行智能筛查预警。乡镇（街道）设立执法监督岗，由纪检监察干部、法制审核人员担任，借助执法过程电子留痕，对本单位执法行为进行实时监督。完善外部监督，引入人大监督、司法监督，乡镇（街道）人大定期组织执法检查，法院、检察院通过行政诉讼、公益诉讼等方式，监督基层执法行为的合法性。畅通监督渠道，设立举报电话，邀请“两代表一委员”、群众代表担任执法监督员。三是健全动态调整机制。建议由省级政府明确调整依据，在执法实践中确实不宜下放或者无能力承接的事项，应当重新收回；针对基层原本迫切需要但无法有效承接的事项，待到能力提升至一定层次，通过评估后可动态下放。

## 四、结语

行政处罚权下放乡镇（街道）不是简单的权力转移，而是行政执法体制的深刻变革，更是基层治理能力和治理体系现代化的必由之路。从地方探索到法律确认到全国展开，这一改革已取得显著成效，但在法律衔接、权力下放、承接能力、保障机制等方面仍面临诸多挑战。要解决这些问题，需要因地制宜、循序渐进，完善法律衔接、规范权力下放、提升承接能力、健全保障机制。此外，还需关注和解决的问题是，法治审核的具体模式，由执法队内设机构审核还是司法所审核，明确法制审核的范围及内容，避免法制审核有名无实，确保执法质量。

## 参考文献

- [1] 参见《北京市人民政府关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定》（京政发〔2020〕9号），2020-04-16。
- [2] 参见《陕西省人民政府关于向乡镇政府和街道办事处下放部分县级行政执法权的决定》（陕政发〔2023〕9号），2023-07-15。
- [3] 参见《浙江省人民政府办公厅关于公布浙江省综合行政执法事项统一目录（2025年）和浙江省乡镇（街道）综合行政执法事项指导目录（2025年）的通知》（浙政办发〔2025〕12号），2025-04-30。
- [4] 参见《南京市雨花台区人民政府关于收回街道部分行政处罚权赋权事项的通知》（雨政发〔2025〕26号），2025-07-11。
- [5] 杨伟东. 乡镇政府（街道办）行政执法地位分析[J]. 广东社会科学, 2025年第1期, 228页。
- [6] 欧阳庆芳, 谭小菊. 行政处罚权下放的现实困境与路径优化[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2024年9月第37卷第3期, 25-26页。
- [7] 卢护锋. 行政执法权全面下移的组织法回应[J]. 政治与法律, 2022年第1期, 131页。
- [8] 叶必丰. 执法权下沉到底的法律回应[J]. 法学评论, 2021年第3期, 55页。
- [9] 喻少如, 黄卫东. “行政处罚权交由”条款的“兜底”属性及其适用[J]. 哈尔滨工业大学学报（社会科学版）, 2023年3月, 60页。