

# 乡镇执法中的党政协同模式选择及机制改革

牧 宇\*

**内容提要：**当下乡镇执法中的联动型执法具有临时性的缺陷，派驻式执法归属不明，网格化执法规格低。执法下沉的实践困境源于权力下沉先行而组织规范滞后的制度落差、条线部门转型属地治理部门的改制阻力以及县乡之间的体制差异。党参与乡镇执法缘由在于党政体制决定因素与基层执法的权威依托，党政协同执法模式选择则缘于乡镇的“一元二体”结构。完善乡镇执法应以适应性构造作为执法组织制度，以权力调适作为执法协调制度，以共同考评作为人事评价制度，以同责分置作为协同责任制度。

**关键词：**乡镇执法 党政协同 组织法

## 一、引言

执法下沉赋予基层规范治理工具，此举将弥补基层治理强制手段欠缺、匹配执法资源与执法需求、促进基层治理规范化转型、缩小城乡公共治理供给差距。<sup>[1]</sup> 执法下沉改革既突破了县级以上职能部门执法的实施惯例，又不等同于以横向权力集中为核心内容的综合执法改革。当前对乡镇执法改革研究聚焦在改革性质、法律定位、权力配置等，<sup>[2]</sup> 却未对执法“如何下沉”这一问题进行探讨，如何下沉执法实际上就是不同执法模式选择。

从以下三个方面，执法模式的讨论是必要的：首先，如何下沉执法是此次执法改革亟需回应的现实问题。《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》（以下简称《实施意见》）提出

\* 牧宇，东南大学法学院博士研究生。

[1] 2019年1月中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，由此全国推开了乡镇执法改革。

[2] 参见叶必丰：《执法权下沉到底的法律回应》，载《法学评论》2021年第3期；卢护锋：《行政执法权全面下移的组织法回应》，载《政治与法律》2022年第1期；夏正林、何典：《我国乡镇政府执法权配置研究》，载《江淮论坛》2019年第6期。

的整合审批服务执法力量改革是实践性改革，其目的是加强基层服务能力与行政能力，解决基层权责不对等难题。乡镇执法并不排斥县级以上执法，二者在业务上是指导协同关系。执法下沉改革作为执法在乡镇的延伸，填补了以往县级以上执法留下的执法场域空白，但并未改变整体执法制度。在执法的授权、依据、程序、裁量等方面，乡镇执法也不存在特殊之处。但具体怎样下沉执法，则是承担改革压力的县市区面临的难题。在执法权能下沉的大方向下，各地实践不统一，部分县区将原先的城管、消防、安监等队伍派驻到乡镇，部分县区则建立乡镇与执法之间的联动机制。总之，在岗位、职能、编制的三定方案落地之前，各地方对执法下沉理解相差巨大，这与自上而下改革的一致性冲突。其次，怎样实现执法下沉与乡镇治理的结合，是此次执法改革的难点。为提升基层管理水平，《实施意见》提出了属地执法的要求，并赋予乡镇和街道统一指挥和统筹协调职权。执法如何属地化，让下沉执法真正参与基层治理，与执法模式选择息息相关。最后，无论是整合执法审批服务职能还是将执法融入乡镇治理机制，都需要组织机制支撑，否则，执法下沉只能是一种措施而非长效机制，执法模式探讨的核心即确定行之有效的下沉执法的组织机制。

在三定方案缺位、组织规范模糊<sup>[3]</sup>的情况下，各地先行开展执法下沉乡镇的探索实践。当前执法下沉呈现三种样态，即以“吹哨报到”为代表的联动型执法、普遍采用的派驻式执法、强调属地责任的网格化执法。然而上述执法模式的治理实效未达到预期，普遍存在执法机制欠缺、执法协作不足、执法规范化不高等问题，甚至出现上级部门挑拣权力选择性下放、编外人员擅权执法、干群矛盾激化<sup>[4]</sup>等负面结果。因此，应从当前乡镇执法模式选择上厘清问题根源。

本文首先分析当前乡镇执法模式存在的缺陷，指出其问题的根源。以《实施意见》提出的基层治理整合改革为指导，通过考察乡镇具体治理结构，结合新一轮党和国家机构改革的背景，在《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）划定的下沉范围内，谋划适宜有效的执法模式，使得执法职能有效融入基层治理。

## 二、乡镇执法模式选择困境

当前乡镇执法存在联动型、派驻式与网格化三种模式，但其各自都具有不可弥补的短板，乡镇执法模式面临选择困境。

### （一）联动型执法：功能取向的临时方案

联动型执法以“村镇吹哨，部门报到”“一门主责，其他配合”“部门布置、村镇落实”构成“三协同联合执法链”。所谓吹哨报到，即村镇街道发现一个违法行为后，利用召集权、指挥调度权，通知责任部门处置，由主责部门牵头联合执法，执法后部门部署后续管理任务，再由村镇继

[3] 如果将美国的独立管制机构执法视为独立管制模式，我国则属于以综合性管制机构为主体的政府管制模式，即执法部门通过嵌入一般行政管理体制履行执法职能，执法的组织规范即各级政府的组织规范。但是《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（简称《地方组织法》）第76条对乡镇政府职权的概括中，并未区分执法职能与一般行政管理职能。此外，《地方组织法》对于各级政府之间关系未作详细解释，因此执法职能下沉并未获得组织法上明确的指导依据。参见茅铭晨：《中美政府管制体制比较研究》，载《浙江学刊》2005年第3期。

[4] 例如最近围绕“农管”产生的争议与矛盾，一方面固然有传播不实等原因造成的官民误解，另一方面也反映了执法下沉在下沉种类、下沉模式与执法方式上存在不足。

续行使日常管理与监管职能，形成“管理—执法”的闭路循环。联动型执法通过连接村镇与部门，匹配执法需求与执法资源，实现执法与管理的职能对接，明晰工作流程与权力范围，确立村镇与部门的职责定位和工作关系。联动型执法核心在协作，通过上级政策推动、组织结构改造、主官落实负责、双向评价约束等实现跨部门、跨层级的合作，解决基层权小责大、条块分割、响应延迟等难题。联动型执法优势在于，其一，规避授权与配置问题，法治风险低。执法授权与权力配置是执法下沉改革的难点，联动型借助县级职能执法资源，规避了法外用权与越权配置的规范难题。其二，避免机关重组，适用效率高。联动型保留县乡执法格局，以县级职能部门为主，以乡镇政府为辅，以功能主义的违法处置方式回避全面下沉的组织重构问题。

然而，联动型执法存在诸多缺陷，使得其只能充当执法下沉的临时性解决方案。第一，联动型执法具有局限性。联动型在处罚型执法的经验上发展，具有经验主义的局限性。乡镇在发现明显违法迹象时，发出违法预警，再召集调度相关执法部门，由上述部门及时制止违法行为、现场固定证据、作出执法决定、完成行刑衔接程序等。可见，联动型执法适用于及时性、显见性、典型性、高密度的执法任务。对延时性、隐蔽性、非典型性、低密度的执法任务，该机制事倍功半。例如乡镇对“三非两违”的查处，针对采取欺骗手段骗取批准占用土地或超越批准权限非法占用土地的行为和各类违法用地、违法占地行为，需要卫星地图的资源支持与专业的规范判定，这种联动预警机制效果大打折扣。实践中，吹哨报道从执法机制逐渐演变为一种借助村社居民的治理机制，例如昆明市将吹哨分为“应急哨”“重点哨”“常规哨”“协调哨”等做法，实际上模糊了吹哨的执法定位，侧面说明了联动性执法的局限性。

第二，联动型执法具有临时性。联动型的协同机制是以问题为导向建立的临时工作机制，这种临时性存在以下问题：首先，协同效力低。地方实践中，联动型执法机制多被定位为乡镇管理体制或职能部门内部机制。<sup>[5]</sup>无论在预警端还是响应端，以内部工作机制发挥外部协同效果必然力有不逮。其次，协同机制松散，协同合力有限。联动机制既没有边界，也缺乏限制。即便针对同一目标，各职能部门也难以形成分工协作的配合关系。协同机制仅消除了违法问题与执法资源的时空间距，却未形成协同执法的资源互补、程序衔接、针对性部门适配等优势。最后，联动型执法不符合整体下沉的改革要求，只能是临时性方案。《实施意见》与《行政处罚法》第23条，揭示了执法权全面下沉的改革趋势。所谓整体下沉即全种类事权的全面下沉、人物权财的一并下沉、全类型执法权的统一下沉。<sup>[6]</sup>属地化不足，使得联动型执法与改革趋势背道而驰。

## （二）派驻式执法：归属不明的过渡方案

所谓派驻式执法，即将区县执法队伍派驻到村镇，将村镇建设为能独立处置的综合执法部门，区县执法部门空心化，执法组织架构扁平化，以达到执法重心下沉的目的。派驻式执法一般采取队伍整合、人员定额、县属乡评、省级赋权、建立权力清单等措施，以保证派驻执法制度的

<sup>[5]</sup> 例如北京市出台《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，将协同机制定位为乡镇工作机制，黄山市黄山区出台《黄山区城管执法局“乡镇吹哨、部门报到”工作实施方案》则将其定位为职能局工作机制。

<sup>[6]</sup> 参见叶必丰：《执法权下沉到底的法律回应》，载《法学评论》2021年第3期。

有效运行。派驻式下沉特征是执法力量自行整合下沉，而不涉及党政协同、县乡关系应变以及基层组织结构改造。以条块关系视角分析，派驻式执法属于条线内部调整，而不涉及块块关系或条块关系。此外，派驻式执法进一步缩小了执法与违法的距离，对乡镇法治环境提升大有裨益。在执法专业性与法律素质上，县局的执法人员也优于乡镇街道执法人员。

派驻式执法的问题在于：第一，缺乏组织规范支撑，无法融入现有组织机制，派驻执法归属不明。我国属于以综合性管制机构为执法主体的整体执法模式，即执法部门通过嵌入一般行政管理体制履行执法职能，不区分执法职能与一般行政管理职能。<sup>[7]</sup>因此，我国执法机构具有行政机构依附性，执法的组织机制有赖于府际组织规范。首先，派驻式执法将执法人员派驻往乡镇，造成执法机构“无所依”。对执法人员而言，事在乡镇而责在县相关职能部门，这种归属的割裂感导致不能专心于乡镇。具体而言，我国行政机关有条块两条主线，“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。<sup>[8]</sup>县相关职能部门派出的执法人员本属条线机关，而被分配到块块机关，自然无所适从。其次，被剥离的派驻执法程序推进受阻、执法沟通不畅、行政效率低。以渔政类处罚为例，一项处罚的作出，需要检查笔录、证据审批、立案登记、保存登记、法制审核、处罚事先告知、处罚决定、决定送达回证等流程，其中法制审核、集体讨论等环节仍必须由县渔业局完成，而派驻式执法的分离特征，导致程序衔接、流程推进、卷宗传递效率变低，不仅没有达到及时处罚的目的，还可能事倍功半。最后，在组织法适配性修改规定前，县乡两级执法条线组织关系不明确，派驻机构与县直部门关系模糊。同样，执法派驻机构在乡镇内定位不明，其既不等同于市县级部门设置的派出机构（如乡镇派出所），也不同于乡镇政府的内设机构与乡属二级事业单位（如当前乡镇普遍设置的城乡建设和生态环境保护办公室或农业农村服务中心）。从此次执法改革目的出发，条线单位积极推进派驻人员的属地化转型。<sup>[9]</sup>派驻式执法使得乡镇执法与县市执法组织关系不明，有学者提出县乡执法分流的观点，县级执法从一线执法中解脱出来，集中有限的行政执法资源，高效行使行政规划权、行政指导权、行政监督权等行政权力，完成执法分流。如果是采取事权分流观点，则县与乡执法在组织上是平行关系，<sup>[10]</sup>一并接受省市条线部门的指导监督，那么，执法体系就应当进行系统化改革。若采用上下级组织架构，一则可能与属地化的执法服务改革要求冲突，二则叠床架屋组织架构不利于效率，三则这种大规模的组织增配已经打破现有的条块组织格局，需要组织法系统的适配性修订。除非出台分级制定的系统组织法，否则目前不具备现实性。<sup>[11]</sup>从乡镇政府角度，若无组织法居中调制，县乡治理机制差别将阻碍自上“空降”的执法组织融入乡镇治理体系。

第二，派驻式执法的动力不足。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

<sup>[7]</sup> 具有执法职能的行政机关内部一般将执法队伍独立成编，以区分其他行政管理职能。但由于执法队伍仍以行政机关名义对外作出执法决定，所以并非本质上的区分。

<sup>[8]</sup> 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。

<sup>[9]</sup> 中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《实施意见》指出，除党中央明确要求实行派驻体制的机构外，县直部门设在乡镇和街道的机构原则上实行属地管理。可见属地化是原则，派驻执法为例外。

<sup>[10]</sup> 参见徐晓明：《行政处罚权下沉乡镇街道制度的内在取向及实施路径》，载《中州学刊》2022年第4期。

<sup>[11]</sup> 关于我国行政组织的制度完善进路，我国早有学者对此提出过分级制定组织法的学术建议，即依层级分别制定省组织法、市组织法、县组织法、乡镇组织法。参见应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社2002年版，第227页。

去推动。<sup>[12]</sup> 执法动力不足具体表现在执法压力不足与内生动力不足。我国实行的是以目标责任制和下管一级制度为核心的压力型治理图式。<sup>[13]</sup> 在地方差异悬殊、组织规范模糊、行政责任不清、政策导向发展的大环境下，普遍存在的目标、政绩、考核构成制度驱动力来源。执法压力是执法部门开展执法活动的组织动力。<sup>[14]</sup> 派驻式执法缺乏执法压力，源于归属不明，分散到街道村镇的执法单元隶属关系模糊。派驻执法单元既远离原执法部门又难以融入基层政府体系，因脱离在条块组织外缺乏机制压力而动力不足。内生动力即执法人员行为动力，行为动力由利益动机与价值认同构成。政府执行力是维系一个政府机构生存和发展的决定性力量，<sup>[15]</sup> 行为动力是政府执行力的重要范畴。从资源分布角度，执法人员越往上层越可能获得奖评、晋升、人脉、机遇以及隐性资源交换的机会。执法下沉改革将部分执法人员剥离原单位，在物理意义上与组织核心疏远。这种疏远易造成执法人员懈怠、挫败等消极情绪。在笔者调研的县区中，甚至存在将下放村镇作为隐性惩罚措施的现象。下沉执法人员普遍定位模糊、职责不明，因而影响自我价值认知，导致执行力减弱。

### （三）网格化执法：低规格的替代方案

网格化执法是网格化管理下的执法形态。网格化管理依托统一的城市管理及数字化平台，将城市管理辖区按照一定的标准划分为单元网格，责任目标落实到人，推动原先分散的管理格局变得更加系统、有序，使传统的城市管理模式向主动、预警、多主体转化。网格化执法依托网格化管理的基础展开，被广泛应用于城市管理、环境监管、污染治理等方面。例如山西省高平市将林田路井、矿产资源等风险隐患纳入网格管理，明确网格员 9 大类 24 小类 83 项职责，编制《高平市所辖乡镇（街道）法定执法权清单》，把 14 项行政检查、9 项行政处罚、10 项行政强制权下放到村镇（街道），以网格为前哨阵地，以执法为后置手段。网格化执法遵循先简化再复杂的治理逻辑，即保持治理对象、治理要素、治理主体、治理过程的简单、清晰、明确、精准，再通过“复合”实现整合、动员和融通，形成基层治理合力。<sup>[16]</sup> 网格化执法重点落在属地责任，网格作为执法单元，构成微型属地，其内在驱动是网格管理人员的属地责任。此外，网格化执法利用技术搭建的各类平台，将人、地、事、物都纳入管理服务范围，<sup>[17]</sup> 技术手段进一步固化了责任关系。

显然，网格化作为区域化机制，重构着乡村治理空间，回应了基层执法权薄弱和执法能力不足的问题。<sup>[18]</sup> 但是，网格化执法应当定位为低规格的替代方案，而不适合作为乡镇执法的通行方案：其一，网格化治理与执法下沉制度属性不同。网格化的落脚点普遍在街道办、居委会、村委会，当前还有继续延到小区、楼道等次级治理单元的趋势。<sup>[19]</sup> 显然，这种小微区域的治理模

<sup>[12]</sup> 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》，载《世界经济》2013年第2期。

<sup>[13]</sup> 参见曾凡军：《整体性治理：一种压力型治理的超越与替代图式》，载《江汉论坛》2013年第2期。

<sup>[14]</sup> 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》，载《法商研究》2020年第2期。

<sup>[15]</sup> 参见莫勇波：《政府执行力：当前公共行政研究的新课题》，载《中山大学学报（社会科学版）》2005年第1期。

<sup>[16]</sup> 参见容志、赵昊放：《从简明到复合：网格化管理的逻辑阐释与限度分析》，载《上海行政学院学报》2022年第5期。

<sup>[17]</sup> 参见李利文、王磊：《公共服务下沉创新：理论框架、实践样态与支撑逻辑》，载《新视野》2021年第6期。

<sup>[18]</sup> 参见陈柏峰：《乡村基层执法的空间制约与机制再造》，载《法学研究》2020年第2期。

<sup>[19]</sup> 参见李婷婷：《城市社区微治理的实践困境及其破解》，载《理论探索》2018年第3期。

式便于宣传、管理、服务、行政职能，却与以下沉审批、处罚、强制等职能为主的乡镇执法改革在制度定位上完全不同。实践中，大部分网格仍然扮演“吹哨人”“巡逻队”的角色，却未承担“执法者”角色，侧面说明网格化制度无法承担执法下沉职责。例如，山西省建立“网格吹哨—平台分流—部门报到—办结反馈—核查结案—加强考核”的网格执法制度，网格吹哨仅仅在第一阶段发挥作用，其机制主体仍在于平台分流以及部门报道等后续程序。对于区域化执法带来的便利，也完全可以通过乡镇执法内部的巡逻划区等机制获得，无需整体依托网格化进行执法导致本末倒置。其二，网格化规格低，面临规范赋权难题。网格化的落脚点普遍在街道办、居委会、村委会，上述单位不属于五级政府的建制序列，不具备行政主体资格，因而法律赋权难。除了执法权外，执法还需相关行政管理权，一项执法决定从作出到实施完成，一般需经历巡查检查、法律审核、决定作出、结果实施等过程，基层重大执法决定还需集体决策，由基层党政负责人决定。上述过程所需的检查权、执法权、决策权、审核权、组织权同样无法被网格所吸纳。其三，网格化执法面临跨区执法与组织协作难题。网格化固化了执法力量，却也因此限制了跨区合作与部门合作。在部门联合执法、协同执法的发展趋势下，网格固化不合时宜。

### 三、党政协同执法的选择缘由与设置限度

上述模式虽然实现了“基层执法”这一目标，但却与《实施意见》所提出完善基层体制、保障基层需求等改革目的不相符合。具体而言，其一，上述模式回避了组织改革的问题，乡镇执法并未建立在稳固的组织机制上。《实施意见》明确了下沉执法事项属地管理的原则，并禁止上级部门要求乡镇和街道对口设立机构，实际上提出了组织上的脱钩以及基层执法组织再造的要求。而在组织未变的条件下“嵌入”职能，不仅让改革“后劲不足”，也导致县局执法的格局没有改变。其二，上述模式忽视了县乡之间的体制差异。县级以上主要以科层制为主，而乡镇表现为党委领导、整体负责、党政合作、动态调整等体制特征。赋权下沉执法未结合乡镇治理结构，导致职能融入困难，下沉执法依然“悬浮在上”。其三，上述模式聚焦行政科层内部，是封闭式的自我改革，而未与治理机制衔接。自执法下沉提出以来，执法就兼具治理属性。《实施意见》提出整合基层执法、服务与审批，是对基层治理中的权能不足、服务缺位以及审批困难等问题的对应之策。而执法的体制内部改革，则无法形成执法与其他职能的联动，下沉的执法职能不能转变为基层治理能力，导致执法下沉后成为“孤岛”，不符合改革的目的。就此而言，党政协同执法模式对上述模式的弊端予以回应：首先，党政协同将执法组织纳入管理，以契合执法职能为目的积极调整执法组织，形成动态化机制。其次，通过党政协同执法，作为乡镇权力部门的党委消解了县乡之间的体制差异。最后，借助党的基层权威、问责制度与人事权力，加强执法与其他职能的联动，形成治理合力，完成执法的属地化改造。实际上，由党领导的执法部门合作屡见不鲜，也在实践中证明了这种领导的有效性，乡镇执法的党政协同模式选择，有更为具体的缘由。

#### （一）党参与乡镇执法的制度缘由

党参与乡镇执法的正当性在于：第一，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定的党的领导构成党参与执法的宪制正当性。《宪法》第1条明确将党的领导作为中国特色社会主义

最本质的特征，即赋予了党领导权在宪法意义上的公权力性质。中国共产党具有多层次、跨领域的结构特征，其既是国家公权力的核心要素，也有相当部分处于社会之中。<sup>[20]</sup> 有学者将这种结构关系概括为“党政体制”，以强调党对政权的领导。<sup>[21]</sup> 未来可期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。<sup>[22]</sup>

第二，党管政法的政治传统构成政治正当性。革命时代，党管政法就属于四项治理经验之一。中华人民共和国成立后，政法委逐渐成为体现“党管政法”理念的实体组织，在设立之初，政法委就被赋予指导下级、联系上级的职责：董必武在第一次全会上的致辞中指出：“政法委员会隶属政务院，任务是负责指导内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会的工作，并受主席毛泽东和总理周恩来的委托，指导与联系最高人民法院、最高人民检察署和人民监察委员会。”<sup>[23]</sup> 此后虽在形式上经历指导与联系、归口管理、请示报告等不同阶段，<sup>[24]</sup> 但党管政法方向始终不变。

第三，《行政处罚法》承接条款与党内法规构成党参与乡镇执法规范正当性。《行政处罚法》第24条是执法权下沉的依据条款，根据该条第3款，对于下沉执法权，有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。上述内容提出了承接执法权的组织、协调与考评需求，但对上述适应性改制任务的主体、内容与形式语焉不详。根据职权法定，执法改制应当由职权机关负责。根据《地方组织法》第76条，乡镇政府主要以执行职能为主，不具备组织与协调职能。《组织法》第12条规定乡镇人大职能为决定、审议与选举，亦未规定组织等职能。实际上，执法工作下沉以后的组织、协调与考评，主要落在党委方面。在组织上，《中国共产党政法工作条例》（以下简称《条例》）第10条第5项规定党委组织实施党中央关于政法改革方案，实际上赋予了党对政法工作改革的组织权。在协调上，该条第1项、第2项、第3项分别以政治安全、社会安全与社会建设为核心，赋予党委对政法工作的统筹协调权。此外，该《条例》第11条第3款特别说明了乡镇（街道）政法委员负责对域内社会治理的工作统筹、政策指导。在考评上，根据《执法类公务员管理规定（试行）》第11条，专业技术类公务员职务任免与升降工作，由各级党委（党组）及其组织（人事）部门按照干部管理权限，依照法定的条件和程序进行。相应的，党委被赋予执法公务员考评权。因此，党应当在此次执法改制中扮演组织、领导与考评角色。

第四，深化党和国家机构改革决定了党参与执法的改革正当性。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出，一方面要更好发挥党的职能部门作用，另一方面统筹设置党政机构。此次机构改革以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化、协同高效为着力点。<sup>[25]</sup> 深化党和国家机构改革、统筹党政机构改革、合理设置地方机构是党参与乡镇执法的改革正当性依据。

[20] 参见胡颖廉：《党领导社会建设的历史、现实和经验》，载《理论学刊》2022年第4期。

[21] 参见许耀桐：《中国共产党建立的党政体制百年来的发展》，载《行政管理改革》2021年第3期。

[22] 参见王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，载《中国社会科学》2019年第9期。

[23] 董必武年谱编纂组编：《董必武年谱》，中央文献出版社2007年版，第348页。

[24] 参见周尚君：《党管政法：党与政法关系的演进》，载《法学研究》2017年第1期。

[25] 参见刘权：《党政机关合署办公的反思与完善》，载《行政法学研究》2018年第5期。

第五，重大行政决策的党内程序嵌入、重大执法决定的集体讨论等制度决定了党参与执法的程序正当性。《重大行政决策程序暂行条例》第31条“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告”的规定，明确了党内请示报告程序介入行政程序的制度安排。<sup>[26]</sup>重大执法决定集体讨论制度、重大执法决定的法制审核制度中的集体讨论环节等，将执法与党内程序密切关联，由此确立了党参与执法的程序正当性。

从必要性角度，党参与执法则源于执法依赖党掌握的本土资源与权力。乡镇执法实际上是包含乡级行政单位及以下的基层全域执法。<sup>[27]</sup>执法是在社会之中的规范实现，因此执法必须考虑其所在场域的社会因素，一如城区执法适用“街头官僚”社会学理论解释，乡镇执法也必须正视乡镇基层社会自身属性。

首先，从乡村社会的权威依赖性而言，党政协同具有必要性。在现代乡村社会治理中，其内生性权威力量的建构具有重要作用。<sup>[28]</sup>历史上，村庄一直存在着传统权威，即皇权、绅权、宗族权、宗教权交叉形成的权威对村庄进行治理。<sup>[29]</sup>现代中国将“一盘散沙”的乡土社会整合为一个高度组织化的政治社会得益于政党向乡村的延伸和渗透。<sup>[30]</sup>在中国迈向现代化的历史进程中，中国共产党是国家建构的主导力量。<sup>[31]</sup>在党将基层整合到国家的活动过程中，一方面积累形成了党在基层的权威，另一方面，借助党的权威的凝聚与统合作用，乡村也完成了治理体制的转型改革。执法相对于乡村是外来力量，执法下乡将对乡村原生秩序产生冲击，借助权威的自发授权、自愿服从的属性，提高基层执法的预测、指引、评价与教育作用，逐步改良乡镇居民法律意识，形成良法善治的治理格局。

其次，从乡镇的熟人社会属性而言，党与执法的结合，将避免执法在乡镇社会的“硬着陆”。在熟人社会中内部化机制可以产生一个特定的“自己人认同”圈子，这个圈子中间的人彼此之间遵循着人情、面子、信任和规则。<sup>[32]</sup>由基层党组织充当执法与乡镇社会的中介与缓冲，有利于消解执法模式与乡镇社会之间的结构性差异。更进一步，借助党组织的引导，执法可以通过“内部化机制”融入乡村社会，实现法、理、情融合的良法善治。

## （二）党政协同执法的选择理由

显然，党参与乡镇执法具有正当性与必要性，而其具体参与方式则源于乡镇“一元二体”的结构。乡镇治理中的党政关系密切是其显著特征，但对于乡镇党政关系的精准描述，则反映出对乡镇内部运行机制的不同理解。既有的观点主要包括党政不分、党政一体、党政机制与党政统合。其中党政不分与党政一体类似，其将乡镇党政解释为混为一体的状态，党政即乡镇治理的最

<sup>[26]</sup> 参见王建芹、陈思羽：《党内程序如何介入行政程序——论重大行政决策程序与中国共产党重大事项请示报告程序的衔接》，载《中共天津省委党校学报》2021年第2期。

<sup>[27]</sup> 首先，根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发《实施意见》，执法下沉本身被定义为基层执法而非乡镇执法，乡镇是基层的子集。其次，改革旨在推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，乡镇和街道具有统一指挥和统筹协调职责，因此全区执法是题中之义。最后，从职能协同角度，既然审批服务等职能明文下沉到社区村，则执法也应当在社区、村等展开。

<sup>[28]</sup> 参见李宁：《乡贤文化和精英治理在现代乡村社会权威和秩序重构中的作用》，载《学术界》2017年第11期。

<sup>[29]</sup> 参见颜德如、加芬芬：《农村权威：演变、危机及重构》，载《学习与实践》2016年第8期。

<sup>[30]</sup> 参见徐勇：《“政党下乡”：现代国家对乡土的整合》，载《学术月刊》2007年第8期。

<sup>[31]</sup> 参见周佑勇：《大变局下中国式民主的制度优势与宪法保障》，载《中国法学》2023年第1期。

<sup>[32]</sup> 参见宋丽娜：《熟人社会的性质》，载《中国农业大学学报（社会科学版）》2009年第2期。

小单元，彼此不可清晰划分。持此观点的学者以融合包干、政治动员为例进行说明。<sup>[33]</sup> 实际上，融合包干是以政治性责任促进行政任务的实现，党政之间仍有明显的区分。而政治动员本身即是常态的工作机制，本质是党以决策、领导、组织职能推动高效化、精准化行政，并以问责制作为兜底措施，而具体行政内容，党不参与。与之不同，党政体制、党政统合则趋向于描述党政相对独立的趋势。更为注重党对行政科层的整顿与整合，党组织体系能克服行政科层弊端突破常规治理形态，并灵活转换工作任务的形态。<sup>[34]</sup> 乡镇政府的内部运行机制，实际上可以概括为“一元二体”，所谓一元，即乡镇作为包括党与政的整体的一级政府，服务于共同目标。一元在法律上的渊源即《宪法》第 1 条所表述的“民主专政”“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，在体制上表现为单一制的结构形式，在行政岗位上表现为行政首长与党委成员的任职重合。所谓二体，即一元之下党和政府两大组织并存，功能对应，党起领导作用。在乡镇表现为党口与政口的分工并存。一元是协同的必要性因素，二体则是协同的基础，两个同属一个体系的平行组织才有可能合作协同。从一元二体的制度出发，执法职能的嵌入应当以党政协同的方式进行，具体体现在以下三方面。

第一，在功能必要性上，执法关系上属于党口而在职能上与政口重合，协同具有必要性。从党的组织领导角度，作为块块的地方党政，一般是具体执法部门的“领导”，<sup>[35]</sup> 此即所谓的分口管理。乡镇普遍实行党政分口管理，并以乡镇党委统筹领导。从执法工作的重要性与分口管理惯例而言，执法工作属于党口管理范畴。一般而言，乡镇的司法、派出所、综治、武装等工作由党口联系分管。显然，根据工作性质、重要程度与党管政法的惯例，执法也当属党口管理范畴。另一方面，执法又与政口管理事项产生横向联系：在社会治安、经济发展、城乡建设等各事别领域都有专门立法，而乡镇承接的审批执法权与乡镇政口管理事项也有诸多交集。例如笔者调研的安徽省宣州区从自然资源和规划局、生态环境分局、住建局下沉的 45 项处罚权，与乡镇城乡建设和生态环境保护工作直接联系。总之，执法工作既属党口管理范畴，又与政口关系紧密，这决定了协同必要性。

第二，在党政双向关系上，下沉执法受党的领导并服从行动安排，基层党委同样需要对乡镇执法予以组织与事权协调上的配合支持。党政之间双向关系决定了协同模式的选择。《实施意见》赋予乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责，而从属地执法性质以及乡镇一元二体制度形式而言，乡镇执法必然受乡镇党委的总体领导。另一方面，乡镇党委被课以支持、协调与组织的义务。根据《行政处罚法》第 24 条第 1 款，省、自治区、直辖市应以有效性为核心对下沉的执法权定期组织评估。该款确立了执法下沉的评价制度，从乡镇角度，实际上确立了乡镇总体责任。对于衔接不畅、行使欠佳或滥用职权的下沉执法权的负面评估后果，显然主要由乡镇承担。《行政处罚法》第 24 条第 2 款与第 3 款提出乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设、加强组织协调、业务指导，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度，实际上设置了

[33] 参见朱静辉：《基层党政一体体制与多类型弹性治理机制》，载《湖湘论坛》2022 年第 5 期。

[34] 参见欧阳静：《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》，载《开放时代》2019 年第 2 期。

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

乡镇总体执法建设义务与组织协调义务。在双向关系下，执法受党的领导，而党又需对执法作出合适的组织安排，这形成了党政的协同关系。

第三，从一元二体的构造与执法自身性质出发，执法既需依托乡镇党委的组织协调支持，又需要一定的独立性，以避免以党代政、滥用权力等风险。协同式乡镇执法的党政合作在框架范围内进行，既谋取最大效率，亦兼顾执法规范性。所谓组织即执法的行政管理与权力配置，执法常常需要合作与协同，这就对下沉后的执法组织能力提出更高要求。然而，受制于政府管制模式，执法单位只具有单向度执法权，却没有组织配置地方执法权的组织权与管理权。由此造成执法合作必须借助超越执法体制的外力实现。<sup>[36]</sup>此番执法下沉改革中，执法脱离原单位体制，整合执法力量演变成分散执法力量，而组织协调则尤为重要。以笔者调研获得的安徽省宣城市宣州区乡镇承接执法权清单（文件）为例，清单中包含来自15个区级部门的行政处罚283个项目。以往分散在县职能部门的权力汇集到乡镇，这对诸权力之间的协调运行提出了更高要求。下沉后的执法对党委提供的组织协调功能具有依赖性，党委领导也是一元二体制度下的应然之义。

### （三）乡镇执法党政协同的设置限度

虽然党政协同提出了执法下沉的可行方案，但党与政府毕竟是承担不同责任的两个组织实体，过度混同则可能出现以党代政的弊端。从党组织角度，党不仅要坚持对政权机关的领导，也要尊重政权机关的职权，充分发挥其行使管理国家职能的积极性。从行政机关角度，法律对执法的主体、行为、程序以及后果作了严格限制，党应与执法行为保持一定距离。党政协同既要借助体制优势，亦需遵循规范、惯例与职能的限度。协同限度有两个维度，一是主体、职能的限度。主体上，党及其机构被排斥在执法主体范围外，以行政处罚为例，根据《行政处罚法》处罚主体是行政机关与被授权的乡镇政府与街道办事处，在委托上，处罚只能委托给管理公共事务的事业单位。在职能上，政府承接的是执法职能，而根据《中国共产党章程》第33条，街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织，统一领导本地区基层各类组织和各项工作，加强基层社会治理，支持和保证行政组织、经济组织和群众性自治组织充分行使职权。因此，党的职能是领导、组织、协调。二是由《行政处罚法》第24条承接条款决定的改革限度。当前，执法下沉主要以处罚权为主，在承接执法专门规范出台之前，《行政处罚法》第24条部分承担了执法改革指导规范的角色。根据该条的范围限定，此番改革的协同范围应当限定在组织、协调与考评三个方面。

## 四、党政协同执法的制度展开

执法下沉的问题集中在组织与协调，党政协同制度的核心即将执法纳入党统一组织与协调的

[36] 例如有学者认为，执法合作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”，从而实现执法能力的补强。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。无论是地方党委组织力抑或综合执法部门设置的行政改革力，都是执法体系的外力。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》，载《法商研究》2020年第2期。

网络中，同时避免党直接参与具体执法程序。具体而言，即党根据乡镇治理结构设置执法组织，以功能取向协调执法权与其他权力，实现执法组织与职能的融入。同时，应通过党政共同评价完善执法人员制度，以责任分置作为协同的责任制度。

### （一）组织协同制度：组织适应构造

执法由县区条线部门转隶乡镇，在组织上面临既破又立的问题。从县到乡，执法组织所遭遇的并非自上而下的组织转隶问题，而是从一至多的组织重构问题。所谓从一至多，即执法从条线到地方，经历条线一元构造到地方多元构造的过程。乡镇作为整体对上级负责，在乡镇内部则存在不同运行机制与组织构造，乡镇所承接执法的组织样态亦需与乡镇治理机制契合。组织协同，即党根据乡镇治理结构适应性设置执法组织，并回应执法需求灵活调整执法组织样态。

组织协同缘于乡镇机构设置留下的规范空白。《地方组织法》在关于地方各级政府组织机构设置上，对县级以上政府与乡镇政府采取不同标准。在内部机构设立上，根据该法第 79 条，省、自治区、直辖市的人民政府的厅、局、委员会等工作部门和自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科等工作部门的设立、增加、减少或者合并采取审批报备制。而乡镇机构组织设立、撤销、合并或分立等不属于组织法统摄范畴，乡镇对于内部机构设置具有决定权。在职权上，对比《地方组织法》第 73 条县级以上地方政府职权与第 76 条乡镇政府职权，前者明确规定县级以上人民政府有领导所属各工作部门以及改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示的职权，但对乡镇职权调整并未出现工作部门等规定。因此，在职权上，县级以上区分政府与其工作部门，乡镇及其工作部门被视为整体，不再区分政府与其工作部门，乡镇可以根据自身需求设置、变更工作部门。除了组织规范外，一些专门规范成为乡镇设置执法组织机构的规范依据。例如对于乡镇司法所的设置、功能与改革，司法部出台《关于加强司法所规范化建设的意见》《关于进一步加强司法行政基层建设的意见》《关于进一步加强乡镇司法所建设的意见》等文件，逐步明确乡镇司法所定位与职能。由于此次执法改革尚在初始阶段，专门规范欠缺，对于执法组织设置的规定尚未出台，留下规范空白。

上述规范空白实际上为乡镇党委预留了对下沉执法进行组织安排的空间。组织协同包括乡镇为接纳执法职能的组织调整，以及将执法融入乡镇治理体系的组织调整两个方面。从接纳执法职能角度，乡镇应将当前管理、执行为主的组织模式转变为以管理、执行、执法为核心职能的组织模式。同时，加强执法组织与其他职能组织之间的联系、合作与协同，例如整合乡镇司法所以及派出所等政法力量，以乡镇负责人兼任执法部门负责人，形成基层执法司法队伍。

从执法融入乡镇治理体系角度，乡镇执法的组织类型应当根据乡镇治理结构而设置。当下乡镇治理存在三种典型结构，以此为例说明不同的执法组织构造。

第一种是核心包干型治理机制，即以乡镇班子成员划片的方式布置工作，条线上的任务是分管领导通过班子会议进行协调。<sup>[37]</sup> 该机制表现出权力集中、结构扁平、线办虚化的结构特征。与之匹配，执法组织设置具有高位阶组织、资源向上集中、权力核心聚拢等特征。关于高位阶组

<sup>[37]</sup> 参见朱静辉：《基层党政一体体制与多类型弹性治理机制》，载《湖湘论坛》2022年第5期。

织，执法应以直接对上负责的机构形式设立，在组织上高于林业站、农机站、应急办等乡镇事业类二级机构。此外，在领导岗配备上，以乡镇党委副书记或政法委员兼任执法组织负责人，既契合核心领导的治理机制，又在实际上“升格”执法机构组织层级。资源集中，主要是指执法机构与综治办的执法资源集中。根据《中国共产党政法工作条例》第11条，乡镇当前主要执法治安机构为社会治安综合治理中心。综治办设立之初即具有治安领导、秩序管理等取向，其与下沉执法职能上既相近又有所区别，以执法办与综治办合署办公等方式，实现执法资源集中。对于权力核心聚拢，则以扩容街道政法力量，成立乡镇政法委的方式实现。根据2019年颁布的《中国共产党政法工作条例》第11条，乡镇（街道）党组织配备政法委员，在乡镇（街道）党组织领导和县级党委政法委员会指导下开展工作。党的政法组织在县级以上成立政法委，乡镇设立政法委员。由于增设一级机构、两办合署办公，实际上增加了政法委员职责内容，由政法委员到政法委，实现权力聚拢。执法的组织适配与核心包干运行机制紧密契合。例如包干制以干部驻村工作小组的模式下派任务，执法机构与综治办的结合，有助于兼容执法与秩序管理，实现一次性解决问题，避免程序拖沓。

第二种是科层化治理模式，即以各线办为中心展开工作。与之对应，乡镇党委应当将执法机构融入乡镇条线部门。例如一些乡镇为应对适应“多中心工作”的治理环境，根据乡镇的重点任务和中心工作设置不同的组线，包括社会事务、农业农村、项目事业、自然资源、生态环境等等组线。乡镇党委根据所下沉执法类型将执法人员安排到不同组线，实现执法职能的无缝融入。这种情况下，执法不存在统一的机构，而是分散在职能组线之中。

第三种典型机制即管区制度，管区是一些地区乡镇与村级中间的实体化组织，管区类型多样，管区就是乡镇迫于地域空间限制所产生的中间管理层级。由于管区成为乡镇治理的核心机构，执法的组织也应当架构在管区或村一级，在形式上则设置为具有机动性的执法大队等。无论何种治理机制，执法机构组织设置的关键在于适配。由乡镇党委统筹执法组织设置，为执法展开提供条件与便利。

## （二）整体协调机制：行政权力调适

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出了保证党实施集中统一领导，保证其他机构协同联动、高效运行。《实施意见》进一步强调了乡镇的指挥与统筹职责，提出建立健全纳入乡镇和街道统一指挥协调的工作机制。因此，乡镇党的机构被赋予了对于行政的协同、领导与决策的职责。在乡镇层级，这种领导、统筹与组织的作用表现为党对基层行政权力的调适。党政协同的执法的权力调适，即党将执法权力融入乡镇整体的功能协调过程。近年来，国家逐步调整纵向的权力分配结构，试图自上而下地规制基层治理体系，依托条线持续输入工作任务，形塑了基层“多中心工作”的治理格局。压力密集传导强化了行政体系对政治动员的依赖，造成基层治理体系刚性化的转型困境。<sup>[38]</sup> 行政调适即是乡镇应对压力密集传导的治理策略，即在乡镇党委主导下，将乡镇各种权力根据功能进行再分配与再组合。从执法角度，这种调适是双向的，第一

<sup>[38]</sup> 参见易卓：《行政调适性：理解乡镇“组线治理”机制创新的一个分析视角——基于湖南省C镇的案例研究》，载《经济社会体制比较》2022年第5期。

是以执法为中心的聚集调适，第二是以中心工作为核心的分散调适。

所谓聚集调适，即将执法、治安、信访、应急、打非扫黑等职能与权力聚集的行政调适。例如部分乡镇在“组线治理”中将政法综治、信访、安全生产、应急管理编入政法综指组，打破了综合行政执法大队、司法所、信访办、社会治安办之间的组织界限。<sup>[39]</sup> 在执法队伍管理上，统合党组织关系，实现人事统一化。例如山西将司法所、派出所等驻乡镇站所党员的党组织关系转到乡镇机关支部统一管理，执法队承接法定或部门委托的执法事项，实现“一支队伍管执法”<sup>[40]</sup>。聚集调适是以执法为中心的类型化权力聚集，其不仅包括执法权，还包括治安权以及执法密集的信访、安全生产、应急管理等行政管理权。类型化职能组线并非正式内设机构，但是通过党委的行政组织权、政治问责权与人事评价权，这种聚集调适完成了执法权与相关权力协调同步、合力治理的目标。

分散调适则是乡镇围绕多中心工作开展的权力统筹调适。多中心工作是乡镇工作常态，中心工作一般包括人居环境整治、粮食安全生产、农村改厕、生态文明建设、丧葬改革、美丽乡村建设等。一方面，中心工作具有阶段性，不同时期中心工作不同，另一方面，中心工作并不与常设职能部门一一对应，往往涉及诸多部门职能，例如重点项目创设要求申报国家农业产业强镇的目标，根据项目考核目标，必须符合环境、经济、基础建设等多项指标，这就需要多项权利的功能性聚集。

要发挥行政调适的效果，首先需强化党政联席会议制度的统筹安排作用，实现镇域内执法行动统一筹备、及时配合。其次，需要加强党的领导、组织与协调职能。最后，还需要建立调适反馈机制，调适不是单项的权力安排，而是双向的权力统筹，不适宜的协调安排应当及时反映，形成良性循环的权力体系。

### （三）考评协同制度：党政双重评价

执法下沉导致执法人员从条线部门转隶地方政府，其职责也从单一执法职责转变为兼具执法与治理的复合职责。履职考评应当包括专业性与适当性两方面。

专业性考评由上级部门主导，主要考评执法的法律适用恰当、裁量准确、措施适当等方面。执法虽然转隶乡镇，但在行政复议、执法协助、业务指导、案件转移等业务上仍存在交集。此外，《实施意见》提出乡镇接受有关县级主管部门的业务指导和监督，明确了县级部门的监督监管职责。

适当性考评，即考虑执法的治理效果，其主要由党委考评。党评价考核下沉执法公务员，既是遵循《中华人民共和国公务员法》《行政执法类公务员管理规定（试行）》对执法类公务员考评主体的规定，亦是对《实施意见》规定的“工作考核和主要负责同志任免要听取所在乡镇和街道党（工）委意见”这一条的回应。适当性考评要求进行多元评价。基层执法集法律执行、规范

<sup>[39]</sup> 参见易卓：《行政调适性：理解乡镇“组线治理”机制创新的一个分析视角——基于湖南省 C 镇的案例研究》，载《经济社会体制比较》2022 年第 5 期。

<sup>[40]</sup> 胡健、郑洋洋：《山西探索乡镇综合执法改革：网格员吹哨、执法队报到（基层治理新实践）》，载《人民日报》2022 年 8 月 22 日，第 17 版。

理解、策略优选、舆情应对等各种要求于一身，执法考评内容应包括执法规范、执法效果、公众评价、部门配合等方面。针对不同执法门类可以进一步细化考核指标。

基层执法是长期工作，以往的执法考评注重执法时效忽视潜在影响，注重执法自身忽视结果影响。新时代干部评价要做到科学合理，就需从单纯重“实绩”向“实绩”“潜绩”兼顾转变。<sup>[41]</sup> 执法需强化与基层治理其他工作的联系，惟其如此，方可融入基层治理。由此考评依据也应作出相应变化，不仅考虑执法行为规范与否，还需考察行为效果与影响，这些属于“潜绩”。专业性考评与适当性考评结合，才能形成符合考评机制且科学合理的人事晋升体系。

#### （四）协同责任制度：责任同担分置

法为天下公器，不公正的审判影响恶劣，而不规范、不合法的执法同样有损百姓的法治信仰。党政协同虽有效结合执法权力与党政权威，但也存在徇私枉法、逾越界限、不当干涉、滥用裁量、懈怠责任、违法决策等风险，因此应建立党政同责的责任制度，即以后果约束行为，以责任确定职责，保证党参与的合法性与有效性。而所谓分置，即实现对党的组织领导职能与对执法职能的问责分离，科学定责。目前，一部分重点领域已出台同责与追责规范，例如中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》等，将来执法协同的党政责任不仅依赖特别领域的责任规定，还需出台协同行为归责规范。所谓“同责”并非指党政部门“承担相同责任”或“承担一样的责任”，而是指其“共同承担责任”和“同样承担责任”，这是因为党委与政府两套系统在我国政治格局、职责分工等方面不尽相同。<sup>[42]</sup> 以往党政协同在执法协同上，党委与执法人员职责不清、责任不明，最终导致多头执法、职责混乱、规避责任等弊端。所谓责任分置即针对同一事件对党与执法课以不同责任：其一，从责任来源上，党委责任源于领导、组织、决策与指挥时的不当与失职行为。党政协同执法中，党不参与具体执法，而充当组织领导者，因此责任集中在上述行为。执法责任则源于不规范执法、适用法律错误、违法裁量等行为。其二，从责任性质上，党委主要承担政治责任，而执法人员承担法律责任。所谓政治责任是指政治官员制定符合民意的公共政策并推动其实施的职责及没有履行好职责时应承担的谴责和制裁。<sup>[43]</sup> 而法律责任的承担者主要是各级政府及其工作部门的公务人员，责任内容包括行政法律责任（行政处分）、刑事法律责任和民事法律责任。当然，作为国家公职人员，乡镇党委人员也可能因违法承担法律责任，此处所谓责任性质是限定在协同行为中的责任，而不能免除法律规定责任。

## 五、结语

自国家提出执法下沉以来，关于乡镇执法具体形式与制度众说纷纭。基层治理需要与基层

<sup>[41]</sup> 参见胡洪彬：《习近平新时代干部考核评价观的创新》，载《长白学刊》2019年第2期。

<sup>[42]</sup> 参见任恒：《我国环境问责制度建设中的“党政同责”理念探析》，载《北京工业大学学报（社会科学版）》2018年第2期。

<sup>[43]</sup> 参见张贤明：《政治责任与法律责任的比较分析》，载《政治学研究》2000年第1期。

实际相结合，党的领导是讨论乡镇执法制度的前提条件。党政协同模式既消解了执法刚性与治理柔性之间的落差，又可以满足执法的权力集中与协调的需求，是中国式现代化的创新举措。需要完善的是，采用协同模式的党政分工、责任分置、组织条例等还需由正式规范进一步明确。

---

**Abstract:** At present, the linkage law enforcement in township law enforcement has temporary defects, the ownership of stationed law enforcement is unclear, and the grid law enforcement specifications are low. The practical dilemma of law enforcement is due to the institutional gap between the decentralization of power and the lag of organizational norms, the transformation of line departments and the resistance to the restructuring of territorial governance departments, and the institutional differences between counties and townships. The reason for the party's participation in township law enforcement lies in the determinants of the party and government system and the authority dependence of township law enforcement, and the choice of the party-government collaborative law enforcement model is due to the “one-unit-two-aspects” structure of townships and towns. To improve township law enforcement, the adaptive structure should be taken as the law enforcement organization system, the power adjustment should be used as the law enforcement coordination system, the joint evaluation should be used as the personnel evaluation system, and the same responsibility should be separated as the collaborative responsibility system.

**Key Words:** township law enforcement, party-government coordination, organic law of government

---

(责任编辑：刘权)