

行政处罚权下放乡镇政府的困境与对策

■ 赵祥恩 范易辰

2021年《中华人民共和国行政处罚法》进行了修订，规定省、自治区、直辖市可以根据地区实际情况，自行决定将行政处罚权下放乡镇政府，这意味着行政处罚实施权向基层延伸，执法工作重心向基层下移。随着该项制度的推行，乡镇政府在行使行政处罚权时人员配置不足、执法能力较弱、监督体系、执法工作不规范不完善等问题亟需解决。本文通过对乡镇政府行使行政处罚权时存在的困境进行分析，为解决乡镇政府开展行政执法工作存在的问题提供参考对策。

行政处罚权下放乡镇政府的概念及必要性

（一）行政处罚权下放乡镇政府的概念

近年来，为了适应社会经济发展和基层公共治理的需要，省、自治区、直辖市相关部门开始执行新《行政处罚法》关于行政处罚权下放乡镇政府的相关规定，将部分行政处罚权逐步下放到乡镇政府。从目前下放政策和实践观察来看，行政处罚权下放到乡镇政府意味着上级机关为乡镇政府设立了新的职权，乡镇政府的职权范围得到扩大，乡镇政府可以在下放权力范围内行使在乡镇地区独立开展行政执法工作，解决地区事务。行政处罚权下放为乡镇政府赋予了新的职权，在进一步为行政执法工作打开一条新的进路的同时，也对下放机关和各乡镇政府带来了新的考验，在下放的过程中存在诸多问题需要完善，需要上级部门和乡镇政府共同努力，不断完善下放体系建设、加强乡镇执法工作能力、健全完善的监督体制、规范乡镇政府的行政执法工作，保障行政处罚权下放乡镇政府工作顺利开展、平稳运行。^①

（二）行政处罚权下放乡镇政府的必要性

乡镇政府是我国最基层的政府机关，日常工作过程中承担着我国基本公共服务的任务，与基层群众沟通过程中接触最多，但是一直以来我国行政处罚权的配置都是以县级及以上政府为主，乡镇政府缺乏行政处罚权，对于基层辖区内发生的纠纷矛盾无法解决，导致行政执法工作在现实生活中出现“看得见的无权管，有权管的看不见”的情况，乡镇政府即便是第一时间发现违法行为，但是碍于不具有行政处罚权，也无法对违法行为及时进行处理，只能通过教育、劝导方式进行解决，不能从根

本上解决问题，致使违法行为无法得到及时有效地遏制，由此可以看出行政处罚权下放乡镇政府具有迫切的需求。行政处罚权下放乡镇政府有利于促进基层执法体制建设，有利于提高基层政府的治理能力，在行政处罚权下放过程中，国家不断加大对乡镇政府行政执法工作的支持，为乡镇政府开展行政执法工作提供制度保障，乡镇政府也不断提升自身的行政执法能力，完善基层内部工作人员建设。行政处罚下放乡镇政府提高了乡镇政府的基层治理能力，乡镇政府可以第一时间对违法行为进行处罚，提高执法效率，更好满足人民群众的需求，促进国家基层治理体系不断完善。^②

行政处罚权下放过程中存在的主要问题

（一）下放体系不完善

新《行政处罚法》中规定了对基层管理有迫切需要的，可以将行政处罚权下放到乡镇政府，但是没有对迫切需要作出具体的评定标准，缺乏评定标准不利于评定该基层政府是否需要行政处罚权。并且对承接行政处罚权的基层政府是否具有承接能力没有健全的评估机制，我国有诸多基层政府，但是每个地区的经济发展水平各不相同，并不是地区的乡镇政府都具有承接行政处罚权的能力，在行政处罚权下放的过程中要结合当地政府的实际情况，考虑是否具有行政执法能力。如果没有健全的评估标准，不能对基层政府的承接能力作出精确评估，那么对于乡镇政府是否符合下放标准，必然无法精准判断。^③

（二）行政执法能力欠缺

乡镇人民政府工作人员配置不足，执法工作人员能