

力较弱，财政预算短缺，导致工作中“小马拉大车”的现象发生。基层地区与城区相比，工作环境相对艰苦，且经济不够发达，在岗位人员配置上不如其他层级的政府完备，将行政处罚权下放后，基层政府要面对着规划建设、环境保护、卫生健康、文化旅游、公共交通、民政管理等多个领域，可能会导致基层政府工作压力过大，难以应对繁重的工作。<sup>④</sup>

乡镇政府工作人员的执法能力不足，不具有行政执法所需要具备的能力，许多乡镇政府的执法专业领域不全面、工作人员年龄普遍较高，对执法所用的专业设备使用不熟练，缺乏执法能力培训、不清楚执法程序，且下沉人员流动性大，导致工作配合不默契，执法工作进行困难。<sup>⑤</sup>

乡镇政府缺乏财政支持，虽然在我国东南部沿海地区，一些乡镇发展水平高，政府资金预算充足，具有行政执法能力，但是就全国乡镇政府来看，大多数处于欠发达地区，资金预算紧张，执法工作设备老化，人才流失严重，不具有行政执法的能力。对于以上乡镇政府行政执法能力不足的情况，需要引起重视，不断完善。

### （三）监督体系不完善

虽然新《行政处罚法》规定了县级政府和相关部门可以对承接行政处罚权的乡镇政府进行监督与考核，但是没有对考核的标准和要求进行规定，缺乏考核标准，并且乡镇政府在行使行政处罚权的过程中，对于权力行使缺乏监督，尚未形成完善的监督体系。乡镇政府内部监督流于形式，自己监督自己显然不合理。此外，上级政府和有关部门的监督，在具体操作上具有困难，因为权力下放后乡镇政府是以自己的名义在行使行政处罚权，与上级政府和相关部门已经不具有隶属关系，上级政府和相关部门只能对乡镇政府进行指导，无法达到理想的监督效果。在外部监督方面，人民的监督权力在乡镇也没有得到有效的保障，没有发挥出实质的作用。总之，对于乡镇政府行使行政处罚权的监督机制需要进一步的完善。

### （四）执法工作不规范

规范开展工作是对乡镇政府开展行政执法最基本的要求，行政处罚权下放到乡镇政府后，由于乡镇政府工作人员不熟悉工作流程、职业素养不够、缺少执法工作考核制度等问题，导致乡镇政府执法工作人员在进行执法工作时存在着随意简化流程、处罚措施不当等不规范工作的发生。执法工作不规范具体表现为执法工作人员在进行行政执法工作的过程中，随意简化工作程序，不按照规定出示相关执法工作证件、未按照规定时间送达

行政处罚决定书、未按规定告知公民权利以及取证工作存在不足等不规范问题。此类不规范问题的发生都会影响行政执法工作的规范进行，导致处罚结果发生偏差，对行政相对人的利益造成损害，引发一系列问题的发生，最终造成乡镇政府行政执法工作无法顺利有效的开展。

## 解决对策

### （一）完善行政处罚权下放体系

第一，有关机关在下放权力的过程中，对于乡镇政府是否具有“迫切需要”要结合当地的实际情况，制定完善的评估体系，形成具有地区特色化的标准，对于确实有迫切需求的基层政府，按照实际情况对其进行相应的权力下放。第二，对于基层政府是否具有承接能力要进行精准的评估，形成一套完善的评估制度，确保乡镇政府具有开展行政执法工作的人员配置、财政保障和执法能力，只有满足评估要求对乡镇政府才能具有承接资格，对于缺乏执法能力，各方面能力都不足的政府，坚决不能将行政处罚权对其下放。第三，在下放后，对于乡镇政府的“迫切需要”和“承接能力”仍然要进行定期的检查评估，对于乡镇政府的接收意愿也要充分考虑。在下放过程中发现能力不足，需求不迫切的情况，要坚决将行政处罚权收回。

### （二）加强乡镇政府的执法能力建设

乡镇政府由于人员配置、执法条件、硬件设备、财政预算等问题导致其自身执法能力不足，无法应对处罚权下放带来的诸多工作，导致乡镇政府接不住、做不好下放的行政处罚权。想让乡镇政府能够承担起行政执法的重任，最主要的就是加强执法队伍的建设，从执法人员配置、执法能力培训、执法设施配备，财政支持等方面着手。

在执法人员配置方面，要建立一支全面的、水平高的执法队伍，应对来自不同领域的工作。加大人才引进力度，引进一批高学历、高素质、低龄化的工作人员，充实乡镇政府的执法队伍。同时，也要加强对执法工作培训教育，乡镇政府应定期请专业人士从执法工作涉及的规章制度、执法流程、执法幅度、仪器设备使用掌握等方面加强对执法人员的培训，以提升其执法能力。国家和上级部门也要加大对乡镇政府的财政补贴，大多数乡镇政府经济发展水平低，预算不足，缺少在行政执法过程中的资金投入，导致执法环境恶劣、执法设备配备不足、老化等问题，乡镇政府也要合理利用资金，有规划地投入到执法工作中保证执法工作的顺利进行。<sup>⑥</sup>

### （三）完善监督机制