

# “行政处罚交由”条款研究

蔺楚皓

南京工业大学，江苏南京，211800；

**摘要：**新修订的《行政处罚法》第24条第1款的“行政处罚交由”条款破除了“行政处罚权由县级以上行政机关行使”的障碍，但实践中缺少明确的指引导致该条款难以有效发挥其作用。本文分析了“行政处罚交由”条款的内涵，并指出“行政处罚交由”条款实践中的两个困境，即“行政处罚权交由”条款的主体不明晰、“行政处罚权交由”的标准不明晰，接着提出了上述问题的完善路径，期冀能破除“行政处罚交由”条款的实践障碍，为我国建设依法行政政府添砖加瓦。

**关键词：**行政处罚；权力下放；依法行政

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.11.070

## 引言

在当今社会，随着科技的发展与经济水平的快速提高，我国的乡镇和各城市的街道办事处职能不断增加，管理职责范围不断扩大。基层执法水平的高低深刻影响着乡镇农村与城市街道的和谐稳定。然而，强制性执法权力的缺位，使得基层在面对行政违法行为时，主要依赖引导、劝说等非强制措施，不仅效率不高，也难以有效遏制违法。为解决这一基层治理难题，《行政处罚法》（2021年修订）第24条第1款，授权“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。决定应当公布”。这一新修订条款改变了以往法律实践中将行政处罚权严格限定于县级以上机关的局面，首次在法律层面确认了处罚权向乡镇街道层级的延伸，是对我国行政处罚权力配置结构的一次深刻变革。该条款确立后，极大改善了之前乡镇街道因无强制性执法权力而面对行政违法行为无法有效震慑的窘境，但在实践中由于没有明确的规范指引，对于该条款的适用与理解仍存在较大争议与分歧，例如“交由”的性质不明，何为“迫切需要”。本文将对该条款进行分析与讨论，并结合实践中存在的问题献言献策，提出完善路径。

## 1 “行政处罚交由”制度缘起

行政执法作为行政机关实施法律法规，承担职责的重要责任之一，对社会的治理有重大作用。乡镇街道是

我国行政机关进行行政管理的第一线，县级政府部门拥有行政处罚权，然而我国的乡镇和街道却只承担了一小部分的行政管理职能，却没有相应的执法权力。由此带来了基层治理中极大的困境，突出表现为有权处罚的机关远离基层治理事务，难以发现违反行政管理秩序的违法行为，“有处罚权却不知道罚谁”，而与基层治理事务紧密联系的乡镇街道虽能迅速发现违法行为，但因无实质性的行政处罚权而“知道罚谁却无权处罚”，导致行政效率低下，并且基层治理效果不尽人意。鉴于此，国家在不断推进基层行政执法体制改革。在这个过程中规范性文件起到了极大的作用。2021年1月22日，修订后的《行政处罚法》第二十四条第一款正式确立了“行政处罚权交由”制度，为行政处罚权下放乡镇街道提供了法律依据。

## 2 “行政处罚交由”条款的内涵

《行政处罚法》第二十四条第一款虽确立了将县级人民政府部门的行政处罚权交由乡镇街道行使的制度，但是其中的语义不甚明确，需对其进行理论上的内涵分析。

### （1）如何解释“基层管理迫切需要”？

由于本条款并未明确何种行政处罚权可以下放到乡镇街道，仅用“基层管理迫切需要”来笼统概括，因此必须探究何种行政执法权为基层管理所迫切需要。但考虑到我国地大物博，且各地的社会治理环境都存在各自特点和差异，我们无法确定一个精准的行政处罚权清

单来统一规范可以下放给乡镇街道的行政处罚权,但是这并不代表无法对“基层管理迫切需要”进行分析和概括,也就是说,我们可以尽可能的通过分析,明确出确定“基层管理迫切需要”的方法,方便省、自治区、直辖市合法合理的下放行政处罚权。

“迫切需要”属于事实判断,难以进行价值判断。因此必须通过乡镇街道管理实践进而掌握其标准。应有乡镇街道自身判断何为“迫切需要”,因为实践是检验真理的唯一标准。但在实践过程中,容易出现基层越权的情况,为了限制公权力的肆意扩张,应上报县级政府进行合理审查。

## (2) “交由”的性质探析

《行政处罚法》确立这一条款时,并未明确下放行政处罚权的活动的性质,即并未用行政授权等词,此处的“交由”是一个不确定法律概念,“交由”究竟包括的哪些方式,至今未有一个权威解释。法律解释中认为“行政处罚交由”可以有相对集中、交办、委托、设立派驻机构、授权等多种方式。<sup>[1]</sup>这显示了对下放的宽泛认识。应松年教授在修法讨论阶段即指出,此规定是对地方政府级别管辖权的再分配,决策主体是省级政府,实施路径应为省政府规章授权<sup>[2]</sup>卢护锋教授通过细致论证,强调此种下移到乡镇街道的行政执法权调整,已非内部优化,而是权力结构的重新配备,使得不具备主管资格的组织获得了特定行政事务的主管权限。<sup>[3]</sup>叶必丰教授则从性质上辨析,指出这类执法权下沉(含处罚权下放)既非法律授权、行政委托,也非单纯的职权转移,其本质在于纵向维度上执法事权的配置。<sup>[4]</sup>

从上述学者的观点可以看出,学术界对于该性质的探究并没有从传统的行政职权方法入手,而是结合了当今更开放的探究方式,不拘泥于传统行政法理论。

从学理与实践来看,“交由”并不仅单指某种单一的方式,换言之,行政授权、行政委托、交办都属于“交由”的方式。在实践中,行使“交由行政处罚权”的机关可以根据各地的实际,选择适合的方式。有学者认为,应当以行政委托方式为主,行政授权方式为辅,实现行政处罚权的科学配置,明晰行政处罚的责任主体,为建设高效化、理性化的政府组织体系提供必要支撑。

## (3) 如何判定“有效承接”

要适用“行政处罚交由”条款,除了满足上述“迫切需要”、“交由”外,交由乡镇街道行使的行政处罚权还必须满足“有效承接”这一条款。根据逻辑学分析,“迫切需要”只是“行政处罚权下放”的充分条件,而“有效承接”才是“处罚权下放”的必要条件。为了更好的理解有效承接,必须从乡镇的人员素质、机关能力、经费保障等进行实地考察。如果乡镇的经费配比、人员素质结构存在不均衡,那么行政处罚的下放将面临无法正常开展的情况。

## 3 “行政处罚交由”条款实践中的困境

经过上述对“行政处罚交由条款”的分析,可以看出该条款颁布后,由于实践中的情况复杂多变,各地经济状况、社会发展状况以及社会治安等客观情况都存在不同差异,这就给该条款的实施造成了不同情况的阻碍,导致实践与理论的衔接不畅,下面进行分析。

### (1) “行政处罚权交由”条款的主体不明晰

修订后的《行政处罚法》第24条第一款并未明确将行政处罚权下放给某一个具体的行政机关,从条文来看,该条款仅规定“省、自治区、直辖市……交由”,交由的主体究竟是省级人大及其常委会,还是省级政府或其职能部门语焉不详,法律规范并不具体。“省、自治区、直辖市”只是“行政区划”的概念,并不是行政机关或该权力的适格主体。这导致实践中出现了较大的争议。有的学者认为因为行政处罚权下放涉及乡镇、街道的执法主体地位,涉及上下级行政机关之间、行政机关与其派出机构之间的法律关系,是行政执法权力的纵向配置,决定的形式应当尽量严肃,用制定地方性法规下放的方法为宜,所以行政处罚权交由的决定主体应当是省、自治区、直辖市人大及其常委会;

从上述争议可看出,关于第24条第1款行政处罚权的交由主体,学界并没有一个统一的观点,同时也并未有相关的司法解释进行释明,这就导致在适用该条款时会出现主体不明确,从而无法确定适格的主体,引发合法性担忧。

### (2) “行政处罚权交由”裁量标准过于宽泛

我国的各地乡镇以及街道办事处自身是没有行政处罚权的,在《行政处罚法》修订前,其行使行政处罚权的方式只有行政授权以及行政委托。在修订后,处罚

法规定省级人大及省级人民政府有权决定赋予基层行政处罚权,但如果下放的行政处罚权规定不明确,没有明确的裁量标准,而是笼统的交予基层的乡镇和街道自我进行解释和适用的话,就会出现上下理解错误的问题。考虑到我国基层治理能力的不足以及执法人员、执法条件的参差不齐和各地经济发展的差异,若只将行政处罚权下放,但是又未对如何行使行政处罚权做出具体的规定,那么很容易在基层执法中出现执法超越权限、超越幅度、违反行政合法性原则以及行政合理性原则还有比例原则的情况,使得基层执法效果适得其反,行政相对人维权的情况日益增加。

#### 4 完善“行政处罚交由”条款的路径

《行政处罚法》的抽象性规定条文和相应的法律规章以及落后的政策之间的未有效衔接导致了上述“行政处罚交由”条款在实践中存在的多重困难。为了使《行政处罚法》第 24 条第一款的“行政处罚交由”条款在实践中真正发挥其作用,需找到完善路径加以优化。

(1) 明确“行政处罚交由”条款的实施过程中的主体

从法律制度上,我国《宪法》和《地方组织法》的规定体现了法律赋予各级人民政府相应的行政权。因此,省级人民政府来决定权力下放的职能和承接下放部门的不同职能和权力,将省级政府作为下放决定主体合法合理。其次,因为人大会议一年只召开一次,而实践中的情况瞬息万变,如果将地方人大作为下方主体,将面临无法及时调整下放行政处罚权的困境。综上所述,应将省级人民政府作为下放的决定主体。

(2) 明确乡镇街道执法的必要条件和高效率承接的尺度

当前县级以上执法主体面临结构性矛盾:依法对辖区事务负全责,却因违法情报缺失导致执法滞后,形成“权能完整而覆盖不足”的治理短板。乡镇街道则凭借属地管理优势,可即时响应违法事件并精准对接基层法治诉求。在解析“基层管理迫切需要”的赋权要件时,首先要关注民生关联度优先:跨专业、高复杂度的处罚权不宜下放;赋权范围应严格限定于基层能有效承接且

与居民生活直接相关的领域,防范能力错配风险;其次是产业差异化配置:结合各乡镇街道的产业特质(如一产、二产、三产比重差异),按区域发展需求分配专属处罚权。为保障下放权力既符合职权法定原则又切合实际,应通过田野调查诊断基层执法痛点,构建分区域、分产业的行政处罚权下放目录,实现赋权精准化与地方治理需求的对焦。

#### 5 结语

法治作为最好的经济发展的推力,要发挥好其总抓手作用,就必须对法律的运行与实施进行观察与研究。本文研究的“行政处罚交由”条款,在实践中创造性的将县级政府部门的行政处罚权下放给乡镇街道,解决了乡镇和街道之前身处执法第一线却无执法权力的尴尬局面,使得执法队伍执法有法可依,违法必究,对违反行政法规的行为进行合法合理的处罚,使行政相对人遵守良好的法治环境,更和谐的进行经济和社会的发展,极大的加强了我国基层的执法能力和基层治理能力,为我国人民安居乐业创造了良好的法治环境。在后续的实践过程中,县级政府应当继续深入研究综合执法队伍的建设,提高我国基层执法的依法行政能力和基层行政管理能力的队伍,实现对法律法规的有效实施,以实现我国法治政府建设的完善与进步。

#### 参考文献

- [1] 袁雪石,《中华人民共和国行政处罚法释义》,中国法制出版社,2021 年版。
- [2] 应松年、张晓莹,《〈行政处罚法〉二十四年:回望与前瞻》《国家检察官学院学报》,2020 年第 5 期。
- [3] 卢护锋,《行政执法权重心下移的制度逻辑及其理论展开》,《行政法学研究》,2020 年第 5 期。
- [4] 叶必丰,《执法权下沉到底的法律回应》,《法学评论》,2021 年第 3 期。

作者简介:蔺楚皓(2000.9-),男,汉族,江苏省南京人,硕士研究生在读,研究方向:宪法学与行政法学。