

集中行使处罚权： 北京的实践与特点

周睿志

随着《北京市人民政府关于进一步相对集中相关领域行政处罚权的决定》的出台和《中华人民共和国行政处罚法》的修订，集中行使处罚权成了北京市社会治理和行政执法中的热点问题。为了使集中行使处罚权的机制在北京得到有效实施，我们需要立足北京语境，对集中行使处罚权的相关问题进行细致探析。

一、集中行使处罚权的关键是“集中行使”

“集中行使处罚权”作为一个复合概念，包含着“集中行使”和“处罚权”两个要素。由于学科的分野，这两个要素包含着不同的价值导向。“集中行使”可视作“行政学”的话语，它的价值导向是效率；而“处罚权”可视作“法学”的话语，它的价值导向是权力控制。我们在理解“集中行使处罚权”这个概念时，应当注意



到概念的核心部分在于“集中行使”，亦即在于处罚权配置方式。换句话说，集中行使处罚权本质上是一个“行政学”范畴内的问题，亦即一个如何配置权力、如何提升权力效能的问题。只有把握这个概念的学科归属和价值导向，才能理解这个概念的要点。

从“行政学”的视角看，集中行使处罚权是综合行政执法的具体环节。综合行政执法是一种通过管理体制优化而形成的有机治理方式。它包含多种治理措施，处罚权只是多种治理措施中的一种。集中行使处罚权这个概念所关心的是如何把作为法律工具和行政措施的处罚权用对、用好、用出实效。

二、集中行使处罚权的着眼点在“治”

在理解和运用“集中行使处罚权”机制的时候，需要注意它的着眼点不在于“罚”，而在于“治”。

回顾过去几十年行政处罚权制度的变革历史，我们会发现，处罚权的分散与集中不是一个完全自足、完全独立的命题，而是行政执法体制的一个子命题。具体说来，处罚权机制只是行政执法和社会治理的末端机制。只有在行政执法、社会治理这些更大的范畴中，我们才能看到处罚权体制所关涉的深层次内涵。

每一次行政执法体制改革，其目的都是为了实现有效治理，它的着眼点在于治理绩效。作为行政执法的末端机制，行政处罚的着眼点也在于“治”。细致看去，“罚”只是处罚权的职能，“治”才是它的目的。事实上，之所以要“集中行使”处罚权，一个重要的原因就是克服处罚权分散行使时存在的低效、机械和部门本位主义问题，通过“集中行使”处罚权，使处罚权在“综合治理”、“综合施策”谱系中被精准定位、合理使用。

处罚权的“集中行使”，是把每一项处罚权放在一个更大的措施体系中，以便综合衡量、妥当使用。

三、吹哨报到、接诉即办是北京市集中行使处罚权的先进平台

北京市在集中行使处罚权方面走在了全国前列。

2020年初实施的《北京市街道办事处条例》赋予街道办行政处罚权，并赋予街道办指挥调度区直部门联合执法的权力（即“吹哨”权），使街道办成为一个集中行使处罚权的基本平台。

2020年底，北京市人民政府出台《北京市人民政府关于进一步相对集中相关领域行政处罚权的决定》，整合了市场监管、文化市场监管、城管执法几大领域的处罚权，形成了集中行使处罚权的新形态。

除此以外，具有鲜明北京特色的接诉即办制度，也是集中行使处罚权的先进平台。

接诉即办是一种深度统筹的机制。它首先具有行政层面的统筹功能。为了进行有效治理，各级政府和具有统筹职能的机构，可以要求相关行政主体参与治理过程。这种统筹机制大幅度突破了行政权条块分割的局面。更重要的，接诉即办还具有党的层面的统筹功能。当行政层面的统筹无法满足治理需求时，各级党委和党组织出场，进行更大范围和更深层次的统筹，

集结更广泛的力量对相关问题进行治理。

行政层面和党委层面的统筹，可以在必要的时候合法“突破”法制层面“集中行使处罚权”的界限，突破“领域综合执法”的界限，在更大层面形成治理协同。比如，在接诉即办体制下，可以同时动员市场监管和城管执法两个领域的力量对某些“老大难”问题进行治理，相应地，市场监管和城管执法两个系统的行政处罚权就在更高层次上实现了协同。更重要的是，这种统筹协同是常态化、制度化的。

集中行使处罚权的关键在于行政执法体制和治理体系本身。北京市吹哨报到、接诉即办制度，实质上是行政执法体制和治理体系的重大革新。它既是一种效能革新，也是一种政制革新。依托多层次的统筹，北京市治理体系因此获得了更大的内在弹性，更强的治理能力。对于处罚权来说，由于前端机制优化到位了，处罚权的集中行使就有了较为坚实的制度基础。

理解清楚这一点，对于我们理解北京市的处罚权集中行使问题，颇有助益。

四、其它配套设施的跟进是北京市集中行使处罚权的当务之急

在区一级的综合执法领域，需要组织人事



措施的跟进和教育培训措施的跟进。在执法体制改革过程中，一些执法单位的整合只是形式整合。这就需要采取组织人事措施，打破原来形成的人事组织系列，从而打破系统的内部隔阂。同时，需要通过教育培训，使执法队伍突破原来的眼界和思维，具备全域思维，才能在行使处罚权的过程中突破原有的一些局限。

在街道一级的综合执法领域，需要制度建设、执法硬件和人力资源的跟进。街道办事处是最近一段时间才获得综合执法权的，它的自身素质和综合执法权行使要求之间还存在着较大差距。可以说，街道办事处综合执法的实施是一个基层政权建设问题。大体而言，有三个方面的内容需要特别关注，首先是街道办事处

综合执法、集中行使处罚权的相关规范和具体机制需要建立、健全；其次是街道办事处综合执法的执法装备需要配给；最后是具备合格执法素质的人才需要引入。随着治理责任和相关权力的下沉，相应的保障也要跟着下沉。

总体看来，北京市综合执法、集中行使处罚权的基本格局已经打开，配套保障的问题应当只是技术性问题。随着基层治理体系建设和体制改革的不断深入，这些问题应该都能得到解决。

（本文作者系北方工业大学宪法与行政法研究中心执行主任）

