



# 如何应对基层执法中的挑战

刘振刚

基层执法部门既处于社会治理的第一线，又是依法行政的排头兵，只有尊法学法、讲法用法，不断规范执法行为，依法加强对行政权力的约束，才能让法治在基层扎根，让法律成为全民的信仰。

法律的生命在于实施，而法律实施的根基在基层。基层执法情况在很大程度上反映了法治运行的实际状态，同时也塑造着人民群众心目中的法治政府形象。

## 基层执法面临的挑战

习近平总书记指出：“我们党高度重视法治建设……积极建设社会主义法治并取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成。”在实际中，我国现行法律体系与法律要素更加齐备、框架结构更加合理、概念术语更加规范、规则表述更加完整、权力配备更加有力、责任分担更加合理，程序精细、衔接紧密、传导流畅。但是，从结构功能来说，我国现行的法律，“体现自上而下部门管理意图的经线型法律”与“协调部门共同行政行为的纬线型法律”间还存在着不相适应的问题。所谓经线型法律，即关于某个领域、部门、事务的法律，如土地法、环境保护法、交通法等，其立法目的主要是推进自上而下的管理专

业化或精细化。所谓纬线型法律，即关于行政机关共同行政行为的规范，如行政许可法、行政强制法、行政处罚法等。其立法目的主要是在平面上进行横向统筹、在板块间进行有机衔接。法律要形成一张大网，必须靠这两类法律共同起作用。过去，我国立法工作比较重视经线型法律，而对纬线型法律的重视度相对不够。在基层执法实践中，由于经常涉及多个部门之间协同，如果没有位阶较高的纬线型立法在宏观上和整体上进行横向统筹，就可能使得各部门难以做到无缝衔接、高效配合，在一定程度上给基层执法带来障碍。

从执法环境看，近年来，随着我国法治建设和普法宣传工作的有效推进，社会公众的法律意识已经达到了相对较高的水平。通过法律途径解决问题已成为很多人越来越明确、越来越主动的选择。以北京市为例，统计数据显示，北京市2016年行政复议案件共8415件，行政诉讼案件共9636件。在执法过程中，人民群众对公权力机关的审视更加严格，不仅要求执法主体的执法行为做到形式合法，而且还会深究政府决策是否理性。这就要求执法工作者不仅要有规则意识，而且要使依法办事成为常态；不仅要有避险意识，而且要使法律约束成为常态；不仅要有敬畏意识，而且要使回应社会的法治考量成为常态；不仅要有权力运行的阳光意识，而且要接受一切监督作为常态。相形之下，执法人员法治意识的提升没有跟上社会法治发展的步伐，基层执法部门依法行政的精细化水平与社会的普遍期许存在一定差距，基层执法部门及其工作人员在行政执法过程中仍有不少短板。

进一步提升基层执法的法治化水平

徒法不足以自行。纸面上再严格的规定，





也必须要靠执法部门的辛苦付出、坚决执行才能变成对社会的实际约束。同时,要充分认识到行政执法不同于刑罚,它主要靠“持之以恒”而不是“雷霆一击”,不能寄希望于一次执法就能解决问题,一劳永逸,只有针对违法行为持续用力,才能在日积月累中产生良好的法治效果。

完善立法,解决法律的操作性和适用性问题。一方面,基层执法实践中存在一些体制机制方面的问题,亟待通过完善立法来解决。例如,行政执法中所涉及的管理板块太碎,传导环节太多,决策权上收,执行权下放等问题,很大程度上需要国家层面对相关立法作出调整。另一方面,在不与宪法和法律相抵触的情况下,加强地方的立法工作,以适应行政执法工作对法律法规的需要。基层执法人员应该加强对法律法规的学习和研究,总结执法情况,借助各种媒介,将合理化建议反馈给立法工作人员,促进法律法规制定的规范性和可操作性。同时立法机关也要做好法律、法规和规章的清理、编纂、立、改、废工作。

协调执法,避免出现部门间争权推诿。基层执法难既有客观原因,也有相互争权或推责的因素。基层执法部门是最接地气的行政机关,与群众的关系最为密切,遇到问题应该做到明察秋毫、见微知著、防微虑远,属于自己职权范围的事项绝不推诿拖延,不属于自己职权范围的事项积极协调相关职能部门解决,需要多部门联合解决的问题,也要积极协商,确立牵头部门和配合部门,推动建立高效的部门联动机制,明确责任划分,避免各部门各自为战。此外,基层执法部门之间也可以通过加装支点、连通节点与疏导堵点的方法,解决部门之间传导不畅与有效性不够等问题。基层行政执法人员更要通过认真研究法律、法规,寻找其中的契合点,协调各职能部门的执法力量,克服单打独斗的不利局面,联合执法,

解决一些长期积压的难题。

强化执法监督,确保各种监督渠道的畅通。群众监督是加强执法监督的重要内容。要增加人民群众参与城市管理和执法监督的途径,倡导以人为本的执法理念,使执法部门及其工作人员切实感知外部压力、主动调试行政行为、积极回应社会需求。另外,增强基层执法部门主动接受监督的意识也是完善监督机制的题中应有之义,既要确保各种监督渠道畅通,也要积极主动营造接受外部监督的土壤和环境,依法履行具有法律约束力的法律文书,切实转变作风,努力改进工作,真正做到为群众服务、为社会服务。

明确执法责任,全面落实行政执法责任制。推行行政执法责任制,旨在强化执法责任,明确执法程序和执法标准,进一步规范和监督行政执法活动,提高行政执法水平。同时,加强执法部门内部流程控制,健全责任追究机制、纠错问责机制,从制度上明确权力行使和责任承担,给执法系统装上“齿轮”,让执法体制不仅能“发现”而且能“查处”,让执法机制不仅能“责令”而且能“执行”,让执法主体不仅用尽自身职权,而且能承担不当行为带来的不利后果,从而带动整个执法体制,以实现最大的社会治理效果。

(本文作者系北京市政府法制办主任)

