



论行政执法中的跨部门协同问题及其治理

赖先进

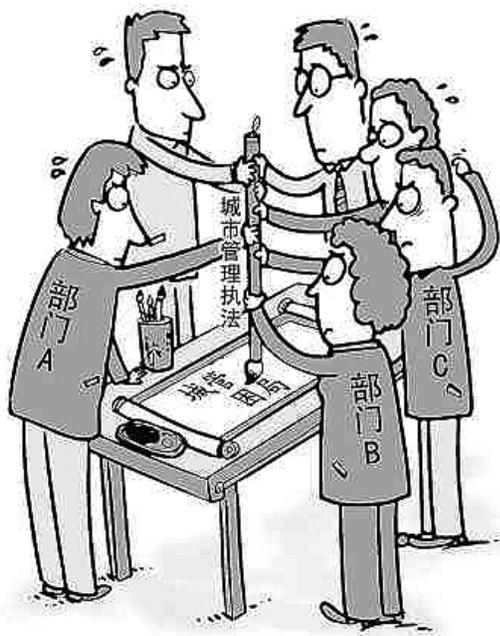
推进依法行政、建设法治政府是各级政府职能转变的重要目标。作为一个整体性的目标,依法行政受到党政体制架构中“条块关系”的影响和制约。以执法为例,执法部门往往接受双重领导,作为块块的地方党政,一般是具体执法部门的“领导”,并在实践中进行归口管理;与此同时,条条中的上级对下级对口职能部门有法定的指导或领导权,下级要服从上级的指挥,下级党委政府也负有配合上级政府部门工作的义务。从上到下、从左至右,多层级政府与多部门构成的条块关系网络,有利于依法行政目标的分解与落实;但也容易产生目标任务分散化、碎片化的负面效应,影响依法行政目标的整体实现。具体来看,依法行政“条块关系”中,“上下”关系是领导与被领导关系,比较容易处理;但“左右”条条之间关系是平行的关系。处理依法行政中的跨部门间关系相对比较困难,面临许多理论与现实难题,容易陷入碎片化、分散化困境。可见,如何处理依法行政中的部门之间条条关系、实现跨部门协同是建设法治政府的关键。

一、行政执法中不协同问题的主要表现

(一)从内部来看,多头执法、多重执法现象时有发生

在党政体制之中,按照专业分工,分层级、分部门地进行“分段式治理”是我国行政执法体制的特点。目前,在我国的许多行政执法领域中,不但相关的各个执法部门都有执法队伍,同一个部门各层级之间也存在着多支执法队伍。执法队伍林立,缺乏有效的协同与整合,容易导致多头执法和多重执法问题的普遍发生。以北京市为例,2017年9月,北京市依法行政信息服务平台显示,北京市共有执法系

统54个,执法部门826个,执法主体2236个。数量众多的执法部门与主体难免产生执法重叠和交叉问题。



首先,从平行来看,执法部门之间缺乏协同,出现多头执法现象。从横向上看,每一个执法领域有一个主管部门,其他部门按照我国现行法律、法规被赋予了相应的执法职权,并在各自职责范围内负责某一项工作。各个部门通过行使各自职权,可能对同一对象的同一事件进行重复执法,造成了多头执法的问题。其次,从纵向来看,层级之间执法机构缺乏协同,出现多重执法现象。从纵向上看,我国行政体制上下高度对应,各部门从中央到地方层层对接。很多行政部门虽然在各级机关均设置了行政执法队伍,但并未按照每级完全排他的方式对各级机关的行政执法职权进行分割。由此,





对于同一个事件，由于同一个部门的各级机关均有执法权限，多重执法的问题就时有发生。

(二) 从外部来看，存在执法不作为、相互推诿现象

在执法主体积极作为的条件下，分层级、分部门地进行“分段式治理”，容易产生多头执法和多重执法现象。在执法主体缺乏执法动力的条件下，“分段式治理”容易遭遇执法不作为和推诿扯皮。执法不作为和推诿扯皮一直是群众反映最强烈的问题之一。有的执法部门存在“铁路警察，各管一段”的思想，对于群众举报的热点、难点问题，互相踢皮球，推卸责任，导致群众反映的一些问题长期得不到回应和解决。当前，我国各部门依照细致规定的公共服务和社会管理的职责开展行政执法活动，但由于存在着大量的“碎片化”职能，许多执法部门会参与到对同一个社会问题的执法事件。个别执法部门在“铁路警察，各管一段”的思想作祟下，甚至全年都没有实施过行政处罚，也有的部门缺乏主动担当和主动作为的精神，致使群众的投诉和举报没有及时得到回应和处理，引起了群众的不满，损害行政执法机关的整体形象。

(三) 从整体来看，缺乏协同，行政执法总体效益较低

一方面，从政府整体来看，依法行政的总体投入与总体产出比例差距较大，行政效益较低。无论是依法行政职权投入，还是依法行政人力资源投入，都体现出低效特征。2017年9月，北京市依法行政信息服务平台显示，全市依法行政职权总数 14141，涉及关联的法律法规 1578 部，年度履行职权 1596，履职率为 11.3%；全市行政处罚职权总数为 10921，履行数为 1596，职权履行为 14.6%；行政处罚中，全市在岗人员办案率为 35%，市级在岗人员办案率为 19%，区级在岗人员办案率为 38%。可见，从总体看，各执法部门现有职权、人员使用率不高，依法行政产出效率低。另一方面，从行政执法主体的视角来看，许多执法部门在调研中都表示目前执法任务重、执法人力资源短缺，不够用。依法行政效率整体认识和个体认识的认知差异巨大。此外，

从群众举报量因素来看，行政执法不作为是目前群众反映最强烈的问题之一，也反映出总体上投入产出效益较低。2013年，全市各级行政执法部门共实施行政处罚 1388 万起，其中 97.98% 为公安部门一家实施，其他执法部门案件量仅占到 2.02%，部分执法部门行政处罚案件量很少，个别执法部门甚至全年没有实施行政处罚。以城管热点投诉为例，2017年10月6日到10月12日，城管 96310 和市政府中心受理热线举报 4377 件，城管热线电话回访 3513 件，满意率为 64.3%。之所以存在认知差异的原因是：各个执法主体执法资源缺乏有机的整合和协同，没有发挥出“1+1 ≥ 2”的整体效果。不同行政机关的资源整合并非天然需要各部门的协调配合，但不同行政机关之间资源信息的共享渠道少，行政资源无法整合集中，会导致行政成本增加、资源浪费、办事拖拉等问题，从而导致政府部门行政投入产出低效率。

二、行政执法中跨部门协同问题产生的主要原因分析



(一) 行政执法部门存在职责交叉、重叠

职权法定是行政机关实施管理必须遵循的基本原则。行政机关只能行使法律明确赋予的职权，否则就是超越职权或者滥用权力。各行政机关之间只有权力清晰、职责明确、协作配合、相互协调，才有可能实现有效管理。否则，将严重妨碍政府管理的正常进行。受传统行政管理体制的影响，我国行政执法部门林立、职责不清，形成了多头执法与执法缺位，人数众多与人手缺乏所并存的奇怪格局行政





机关之间权限不清、职权交叉重叠是当前我国行政管理体制面临的突出问题。

为适应市场经济发展需要，我国先后经历过多次政府机构改革，推进依法行政和建设法治政府不断取得进展，行政机关之间的权限关系逐步走向和谐。但是，行政机关之间职责交叉重叠的问题仍然比较突出。主要有以下特点，一是主体多元化。行政机关之间的职责重叠既出现在中央国家行政机关之间，也发生在地方一级政府各有关部门之间，也可能在不同层级的地方政府之间发生，还在中央政府与地方政府之间发生。中央与地方政府之间责权不明确，机构职能雷同的问题也比较突出。该由中央管理的或者负责的未能到位，该由地方和基层负责的，中央或者地方上级又介入过多。例如，同一个违法行为，上至国务院的各部门、下至行为发生地的基层执法机关都可以查处，造成上下执法机关之间或相互打架、或相互推诿，或画地为牢。二是涉及事项广泛化。政府行政管理特别是经济管理领域的诸多事项都可能出现行政权限争议。农产品、食品安全、农药、汽车产业、自然保护区、水资源管理、房地产市场、旅游、互联网、公路、文化市场、城市规划、金融等领域，都或多或少存在不同行政机关之间权限重复、权力交叉或者多头管理等情况。三是种类多样化。从职责交叉冲突的内容来看，行政机关之间的权限冲突既可能是“积极的”冲突，即多个行政机关相互争权，都主张对某项事务的管理权而否认对方的管理权；也可能是“消极的”冲突，即行政机关相互推诿，主张自己对某项事务无管理权而坚持对方具有管理权。从权限冲突的原因来看，行政机关间的权限冲突可能由于法律规定不明确、或者相关部门对法律理解不一致、或者法律出台后出现新问题等多种情况而发生。从权限冲突的表现形式来看，长期以来，行政机关间的权限冲突局限于内部而未公之于众，但现在行政机关间的冲突却日益公开化。

（二）行政执法部门的职责存在空白与模糊

职权法定，越权无效是依法行政的主要原则之一。该原则要求行政机关职权的来源、存

在的依据和权力范围是法定的，法律之外不享有行政职权，否则将被宣告无效并承担相应法律责任。职权法定的核心要求是一切行政机关不得自我授权，从而从根本上杜绝行政权的自我膨胀。而另一方面，行政机关一些环节职责空白与模糊的问题也时有发生，对公共事务管理造成不利影响。以食品安全监管为例，目前我国食品安全由多部门分段监管，国务院及各省（区、市）的食品安全委员会负责总协调。但由于这一体制尚处于调整、完善过程中，仍存在着各部门工作衔接不紧密，有些责任不明确、不具体等问题。在实际监管工作中监管交叉和监管空白同时存在，不同食品品种、不同环节，都有不同的部门在管理。甚至不同地方，监管体系都有所差别，一些地方在发生问题后甚至出现相互推诿的现象。



（三）社会参与度较低，行政执法主体与社会的不协同

我国传统的行政执法方式构建的是一种以政府为中心主导，由单一的行政机关意志为目标，通过强制性行政手段来实现公共利益最大化的压制型单向性行政执法模式。传统的行政执法过分强调行政执法主体的优越性和强制性，忽略相对人的权利，只根据行政主体的意志决策，单向性的从行政主体向行政相对人下达命令，固化了一种命令与服从的不对等关系。公民对于社会公共事务只是被动的服从参与，只能顺从行政主体的意志，没有机会提出自己的建议和意见。压制型行政模式忽略了相对人的主体性和认同感，剥夺了相对人表达意见与想法的权利，导致扭曲了正确的民政关系，抑制了公民对社会公共事务治理的创新意





识,在不断发展更新社会里,只能按部就班地按照传统的单一性的强制执行的手段进行治理。而且行政机关在追求公共利益最大化的同时往往牺牲了少数公民的个人利益为代价,但在这样的情况下,公民就没有自我维护权利、共同参与协商的机会。损益性的行政决策必然遭到公民的反对,容易引起民众的抵触情绪,即使行政目标最终有利于维护公共利益,但是缺乏交流互动还是难以得到公民的理解与支持。行政主体单向性的以政府为中心,用强制性的手段推行公共行政并没有与行政相对人建立良性协商关系,这种做法与行政主体的初衷本末倒置,也造成了执法主体与社会的不协同问题。

(四) 行政不作为容易引发的跨部门协同问题

跨部门之间出现的不协同问题不完全是部门之间不能协同合作的问题,有的主要是部门之间工作的主动性和积极性问题。因此,依法行政过程中部门的主动性、积极性与跨部门协同问题有高度的关联性。许多跨部门协同问题之所以存在,一个重要的原因是部门存在不作为或慢作为。行政不作为与跨部门协同之间具有高度相关关系。任何政府行为,包括跨部门协同行为,需要行政组织及其个体具备内在的驱动力。行政不作为现象,表明行政组织与个体缺乏积极作为的内在动力。即使在跨部门协同机制和环境完备的条件下,不作为的行政组织或个体也难以实现跨部门协同合作行为。

三、行政执法中跨部门协同问题的治理对策与思路

要解决依法行政中跨部门协同问题,首先需要各级政府从区域发展的整体视角,构建整体性的依法行政促进体制机制。我国目前的行政执法体制主要是条条推进的执法体制,虽然条条的执法推进机制确有效果,但也存在一些问题,块块的治理协同机制才有其“用武之地”。从“块”的视角来看,各级政府应该积极作为,建立整体性的依法行政促进体制和机制,发挥条条的执法推进机制和块块的治理协同机制功能互补的功能。

从结构上来看,跨部门协同主要面临决行

政权力和行政机构的分散化问题。要解决这两个问题,第一个思路是相对集中行政权力(相对集中行政处罚权和相对集中行政许可权),把分散化的同类权力集中到一个机构行使,从权力集中和整合的视角,实现跨部门协同。另外一个思路是,在集中行政权力基础上,进一步整合行政机构,把分散化的机构集中到一起运行。这就是按照大部制改革的思路进行改革。

(一) 推进综合执法改革,构建协同性执法组织架构

自1997年《行政处罚法》最早提出设立相对集中处罚制度以来,我国先后进行了城市管理综合执法、卫生综合执法、水利综合执法、农业综合执法等综合执法试点,取得了许多综合执法改革经验。党的十八届三中全会提出“深化行政执法体制改革。整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。”党的十八届四中全会提出,深化行政执法体制改革应根据不同层级政府的事权和职能,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,合理配置执法力量。



综合行政执法体制是政府依据一定的法律程序,将原来分散于各个部门的行政处罚权相对集中,综合形成大的执法机构的执法结构。综合行政执法可以规避重复执法、多头执法、多层执法等现象,既提高了执法效率、增加了执法力度,也将单一、分散的执法部门进行了整合统一,打破部门条块分割,实现多部门执法的常态化,改变了过去联合执法“突



击执法”、“运动式执法”的状况，加速了行政执法合力的产生。

为此，要在大部制改革思路的指导下，进一步推进综合执法体制改革，聚焦城市管理、文化市场、交通、农业、金融监管、经济和市场监管等大领域，组建综合执法机构，从根本上解决多头执法、职责交叉等跨部门协同问题。比如，北京市密云区深化体制机制改革，将涉及密云水库一级区执法权授权至密云水库综合执法大队，执法人员编制下沉至各镇，促进了执法与管护相统一。

（二）强化行政执法中跨部门协同机制建设

在组织结构性体制改革缺位的条件下，跨部门协同机制的建立是实现跨部门协同的关键。体制整合是推进跨部门协同的“物理学”方案，具有全局性和根本性特征；机制设计师推进跨部门协同的“化学”方案，具有微观性和基础性特征。在社会不断发展、变革的今天，行政部门要高效处理相应的社会问题，整合政府资源，节约社会成本，实现1+1>2的效果，必须建立实现机制。

1. 优化依法行政中的领导和组织机制

第一，打造整体性推进依法行政和实现跨部门协同的政府中枢。克服条条推进机制的弊端，必须充分发挥各级政府作为“块”的整体作用。在依法行政的推进过程中，作为政府推进依法行政的重要机构，法制部门应当扮演好统筹和协调的角色。法制部门要加强对各部门依法行政的指导和协调，及时发现各部门推进依法行政中的问题，向政府提出解决跨部门协同问题的对策和建议。第二，优化依法行政相关的领导小组建设。领导小组是我国推进跨部门协同，打造整体性政府，实现整体性治理的有效机制。从中央到地方，党的组织、各级政府及其组成部门、军队、群众团体、民主党派、企业和事业单位中都有各种类型的领导小组，“党政军群、企事业单位普遍存在领导小组”。在地方推进全面依法治国有关领导小组建设中，要高度重视依法行政相关工作。

2. 推进跨部门的综合执法机制建设

综合执法是政府多个行政执法部门，为了

解决单个执法部门无法解决的社会问题，采取联合方式统一行动、统一执法，从而对行政相对人进行行政执法，但又分别作出处理决定的一种执法形式。综合执法有力地弥补了单一执法部门执法不力的缺点，加强了不同执法部门之间的沟通与配合，有利于多个执法部门的互动与协调，形成执法合力，在一定程度上避免了多头执法、重复执法、无人执法的问题，从而使执法活动更加便民和高效。

首先，在城市政府综合执法机制建设中，重要是要建立街道与政府执法部门之间的跨部门联合执法机制。作为街道，是城市社会治理的属地机构，但通常没有执法权，对于许多问题“看得见、管不着”；区级政府执法部门拥有执法权，但是由于所处层级高，发现问题能力较差。街道与政府执法部门的有效联动，成为解决城市社会治理问题的关键。

北京市在这一方面进行了积极的探索和实践。2018年，北京在政府工作报告中提出，要实现“街乡吹哨，部门报到”，建立街道与政府部门、政府部门之间的协同联动机制。此前，北京市朝阳区、平谷区在实现“街乡吹哨，部门报到”方面进行了许多有益的探索和创新。比如，在朝阳区八里庄老旧小区微更新过程中，改变了过去老旧小区改造多个委办局各管一摊的碎片化管理局面，小区在制定微更新计划时，联合市政、综治、绿化、房管、城管等部门，对小区环境治理进行整体规划，避免重复性工作。这种治理模式充分调动了街乡、社区在发现执法问题和需求中的作用，提高了政府内部街乡和部门之间的协同能力，促进了现实问题的整体性解决。

其次，不同层级间均应建立综合执法机制。省、市、区级部门联合执法平台具体负责统筹本系统、本层级的综合执法工作，体现“条状属性”，发挥解决重大疑难问题的作用；街道搭建联合执法平台，整合各部门的派驻力量，体现“块状属性”，发挥统筹解决一般问题的作用。

3. 优化实现跨部门协同的法治化机制

在跨部门协同机制建设上，应当优化法治化机制，要加强立法工作，为跨部门协调提供



法律依据,从立法层面根本上消除跨部门协同问题产生。

首先,要完善立法、增强立法的科学性。立法要尽量避免和减少模糊不清、职能重叠交叉的“多龙治水”立法规定,从立法的源头上杜绝跨部门协同问题。逐步改变部门立法体制,弱化部门在行政立法中的主导作用,发挥人大在立法中的主导作用。在政府过程中,应当发挥政府法制机构在行政立法中的作用。其次,要加强释法工作。相关立法机构要加强可能对产生跨部门协同问题的立法规定进行详细的解释,避免由于部门对法律规定理解错误、导致执法不协调的问题。其次,从立法的角度,也要明确执法协调机制,对职权交叉,界定不清的,明确裁决机关。编制管理机构要从政府机构职能的角度予以明确。

4. 建立跨部门协同问题解决的规则机制

有效的跨部门协同规则要求该规则为各部门切实可执行、可操作的规则,并且满足跨部门协同的要求。但由于各行政部门间的工作方法、方式不尽相同,所以单纯的建立有关工作步骤类的规则是无法穷尽、涵盖跨部门协同工作要求的。对于该规则应以框架性规则为主(即类似于跨部门协同工作的原则),而以工作步骤类型的规则为辅,对于跨部门所需的且具有一定共性的规则,可以建立相应的工作流程,而对于其他的工作,则应该参照相应的框架性规则(即原则)去开展相应的工作。

在立法的基础上,建立跨部门协同的规则机制。由于政府行政部门掌握着社会的主要资源,并且具有强制性的权利,所以建立跨部门协调相应的法律、行政法规,可以有效的规范公权力的行使,保障私权利的合法利益,一方面可以为跨部门协调工作提供法律依据,而这也正是行政部门依法行政的基本原则(对于行政机关,法有授权即可为,法无授权即禁止);另一方面,也有利于公众对于跨部门协同机制的监督,确保跨部门协同的长期有效实施。对于具体的跨部门协作的规则,可从以下方面进行规范:第一,对于双方合作的地位、工作效率等问题。例如:在跨部门协同过程中,部门之间的地位应为平等的,并以此为基

础沟通、商讨相应的问题。并以节约社会资源为原则,高效的、有序的进行相应的工作。第二,对于跨部门协作过程中,部门之间无法协调的事宜。例如:对于跨部门协作过程中,如果对于部门分工、解决方案等问题无法协调一致,首先应在部门间进行协商,如协商不成,则应提交共同的上一级行政部门进行决定。对于协商结果,或者上一级行政部门提供的解决方案,应由专门的机构进行备案(如与协同部门同级的机构编制委员会),并作为以后类似问题处理意见的参考案例。第三,关于跨部门协调过程中的监督的问题。应由部门的上一级主管部门作为跨部门协调工作的监督部门,监督在跨部门协同中的相关的工作。或者将跨部门协调过程中的工作流程向社会公开,由社会进行相应的监督工作。第四,对于未按照跨部门协同商定的工作方式开展工作的罚则。应由该部门的上一级主管部门对该部门的行为进行纠正,如对经过纠正后仍不改变其行为的,或者改变后与原行为并无实质差异的,则对该部门的直接主管人员进行处罚。第五,对于有关的责任分配问题。对于因跨部门协同而造成的损失赔偿方式,应按照各部门对于造成损失的责任大小进行相应的赔偿。对于可以明确该损失由具体某一或部分部门造成的,应由该部门进行赔偿;如不可明确具体部门造成的损失,应由所有部门按照对该损失的过错比例进行责任分担,如无法计算该过错比例,则应按照公平原则,由各部门平均承担责任。

(本文作者系中共中央党校政法教研部副教授,本文为北京市政府法制办课题项目“依法行政的跨部门协同问题研究”阶段性研究成果之一)