

## 党政体制如何塑造基层执法

陈柏峰<sup>\*</sup>

---

**内容提要：**与西方国家的执法属于法治系统内部事务不同，中国的基层执法受到了党政体制的深刻塑造。党政体制的轴心是党的领导，组织领导贯穿于条块结构，政治领导内含于其中，思想领导则落实为政治伦理。党政体制通过条条、块块、政治伦理三个维度塑造基层执法，呈现出条条推进执法、块块协同治理、政治伦理嵌入三种机制。“条条”以执法专项行动、执法规范化建设、执法工作考核为内容，通过指标化—竞争性的激励手段，形成了执法推进机制。“块块”以严重问题的专项整治为内容，通过建构“中心工作”的形式，凭借体制压力启动治理协同机制。“执法为民”话语强调执法的群众工作属性，构成了政治伦理的嵌入机制，它可以将条块结构中的权责不对等正当化，为基层执法提供政治合法性。党政体制塑造的基层执法模式，呈现出复杂的实践特征。

**关键词：**基层执法 党政体制 条块治理 政治伦理

---

### 一、执法研究的视角转换

法律规范落实为社会现实，需要经过法律实施的复杂过程。有些法律规范的实现，主要经由司法系统；更多法律规范的实现，经由并依赖行政执法系统。执法并非直线过程。如何有效执行法律，提高法律实效，使法律规范承载的目标得以实现，是执法系统需要面对的问题。这一问题并非中国独有。在西方，执法研究主要有两种理论视角。

第一，执法经济学理论。1968年，贝克尔指出，犯罪带来社会成本，而执法本身也有代价，因此最优化的执法必须在两者之间做出权衡。<sup>〔1〕</sup>此后，学者们用新古典经济学范式

---

\* 中南财经政法大学法学院、法治发展与司法改革研究中心教授。

本文是国家社会科学基金重点项目“国家治理能力视野下的乡镇执法权配置与运行研究”（15AFX008）、国家社会科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”（16ZDA062）的成果。

〔1〕 See Gary S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, 76 (2) *The Journal of Political Economy* 169–217 (1968).

建立了最优执法经济学。<sup>〔2〕</sup> 最优执法经济学假定法律是完备的，执法者以最大化社会福利为己任。其实这与现实并不相符。因此，随后有学者将作为委托人的国家法律及作为代理人的执法者，都预设效用最大化者。因代理人与委托人的利益不同，委托人需要支付约束和激励成本。<sup>〔3〕</sup>

第二，街头官僚理论。1969年，李普斯基在美国政治学年会论文中首次提出街头官僚理论。<sup>〔4〕</sup> 此后，学者们不断发展和修正这一理论。街头官僚主要指处于最基层和具体工作最前线的政府工作人员，它们直接与民众打交道，享有广泛的执法裁量权，可以在诸多方面“制定政策”，直接影响民众的生活状况和社会福利。<sup>〔5〕</sup> 街头官僚理论从官僚个人、执法环境、官僚组织、执法对象等方面具体解释执法行为。

西方的执法研究都以理性人假设为基础，着重分析执法者的行为倾向，将执法行为视作执法者的理性选择。执法经济学理论对社会结构和执法体制做了形式性预设，通过演绎建立形式模型；而街头官僚理论在具体社会情景中讨论理性选择。这些研究都没有在执法机构所处的政治体制环境方面着墨，大约因为在西方法治国家，执法属于具有自治性的法治系统的内部事务，受政治体制影响并不大；而且，西方国家的科层体系较为稳定，对执法体制做形式性预设，不至于严重低估体制环境的复杂性。西方的法治历史相对悠久，政府系统内部各种关系的法治化程度较高，规则调整模式大体稳定，因此，研究执法问题无需过多关注政治体制，只需重点关注自治性的法治系统。

与西方国家形成鲜明对比，中国的法治政府和法治社会还处于建设阶段，各种关系的规则调整模式尚不稳定。而且，中国的政治体系、政府构架与西方也有着很大差异，形成了独具特色的党政体制。在制度和实践中，基层执法都受到了党政体制的深刻塑造，相关研究应对此有所涉及。

在中国的执法研究中，有学者受西方执法经济学理论影响，用成本作为衡量执法行为的关键因素，用委托—代理来比拟执法者（代理人）与法律（委托人）的关系，对执法行为进行成本—效益分析。<sup>〔6〕</sup> 这类研究不在意经验性，几乎不触及执法机构背后的党政体制问题，容易低估政治体制、社会环境和社会关系的复杂影响。也有学者进行了类似于西方街头官僚理论的研究，将执法者置于受制约的场景下，对执法过程进行行动策略分析。<sup>〔7〕</sup> 这类研究关注到了党政体制，但往往只将它作为执法的抽象背景，不会进行深入探析。政治学者何艳玲研究土地执法摇摆现象时，率先从理论上指出体制对执法的影响。<sup>〔8〕</sup> 这项研究

〔2〕 See George J. Stigler, *The Optimum Enforcement of Laws*, 78 (3) *Journal of Political Economy* 526-536 (1970); Steven Shavell, *Strict Liability Versus Negligence*, 9 (1) *Journal of Legal Studies* 1-25 (1980).

〔3〕 参见陈郁编：《所有权、控制权与激励——代理经济学文选》，上海三联书店、上海人民出版社2006年版。

〔4〕 See Michael Lipsky, *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*, in Willis Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976, pp. 196-213.

〔5〕 See Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 2010, pp. 13-17.

〔6〕 例如，吴元元：《信息基础、声誉机制与执法优化》，《中国社会科学》2012年第6期，第115页以下；戴治勇：《选择性执法》，《法学研究》2008年第4期，第28页以下。

〔7〕 例如，王波：《执法过程的性质》，法律出版社2011年版；王锡铤：《中国行政执法困境的个案解读》，《法学研究》2005年第3期，第37页以下。

〔8〕 参见何艳玲：《中国土地执法摇摆现象及其解释》，《法学研究》2013年第6期，第61页以下。

触及了体制内的条块关系问题，但仍然缺乏足够的深入度和系统性。

笔者及所在学术研究团队，最近数年致力于基层执法研究，在不同基层执法机构进行过相关调研。调研中可以经验地感受到，基层执法受到了党政体制的塑造，这种塑造既有体制结构上的，也有政治伦理上的。因此，仅从行政方面认识执法远远不够，党政体制角度的理解不可或缺。中国是一个法治后发国家，法律并非从社会“自然生长”，大多来源于移植和规划，它们往往肩负着改造社会的重任，因此常常是中央政权先行立法，然后通过行政执法系统贯彻实施，而推动行政执法的常常是党政体制。在党政体制内，法律目标的传递难免出现偏差，执法机构会受到其它机构的“挤压”，执法人员也会受到各种因素制约。在规则调整模式尚不稳定的现实背景下，这些问题并非执法机构所能独立解决，往往需要党政体制的协调、推动和资源投入。如此，党政体制必然对基层执法发挥着巨大的塑造作用。党政体制如何塑造基层执法，进而形成中国特色的执法模式，是本文探究的主题。

总之，在西方法治国家，执法就是执法机构依法贯彻实施法律，属于法治系统的内部事务。而中国有所不同，执法机构嵌入在党政体制中，受到党政体制的制约；执法行为不仅是法治系统的事务，还受到党政体制的塑造，甚至属于党政事务的一部分；中国政府之间、部门之间的权责构造，除了依赖法律之外，还依赖于党的体系，党的组织、话语和机制都在其中发挥作用，它们嵌入了执法机构、执法制度甚至具体的权责构造、执法话语中。可以说，党政体制对执法的塑造，构成了中国与西方在执法方面最显著的差异。然而，在中国的法学教科书和主流执法研究中，很难见到执政党的因素，党政体制的影响几乎被视而不见。因此，从党政体制角度去研究基层执法，构成了执法研究的视角转换。

## 二、党政体制及其塑造基层执法的维度

### （一）中国的党政体制

党政体制萌芽于新民主主义革命时期，形成于共产党的革命年代和社会主义建设时期，改革开放后不断发展成熟。1924年，国民党在苏俄和中共的帮助下改组，并在“北伐”成功后建立了“党国体制”。其后，共产党在抗日战争和国共内战中形成更强大的政治权威，摧毁了国民党的“党国体制”，建立起共产党领导下的党政体制。在抗日战争最危急关头，中共中央提出“一元化领导”思想，实行高度集中统一的指挥；在国共内战期间，发展出“总前委”的机构设置；建国之后，“总前委”经验被运用到制度建设中。<sup>〔9〕</sup>改革开放后，中央一度讨论过“党政不分”问题，<sup>〔10〕</sup>但很快又强调党的全面领导。<sup>〔11〕</sup>至今，党政体制仍然延续传统，并日趋成熟。

党政体制中的党—政关系与西方国家有着巨大不同。在西方国家，政党是“国家和市民社会之间的核心中介组织”，<sup>〔12〕</sup>其出现和存续基于代议民主的政治制度，目的在于以选

〔9〕 参见刘忠：《“党管政法”思想的组织史生成（1949—1958）》，《法学家》2013年第2期，第26页以下。

〔10〕 参见邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第321页。

〔11〕 参见江泽民：《为把党建设成更加坚强的工人阶级先锋队而斗争》，《江泽民文选》第1卷，人民出版社2006年版，第92页。

〔12〕 [意] 萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆2006年版，第2页。

票动员的方式获取政权。政党处于国家和法律之下，其权力是宪法公民权利的组织化延伸。而在中国历史上，国民党和共产党最初并不是国家体制内的合法组织，她们经过革命取得政权，成为新政权的支配性力量。在当代，共产党作为人民的历史选择和利益代表，通过坚持党的领导，“可以把党的组织、制度和价值输入国家，从而决定国家的命脉、形构、方向、进程和特征”。〔13〕

党政体制的轴心是党的领导，而党的领导主要是政治、思想和组织的领导。政治领导，就是政治原则、政治方向、重大决策的领导，以及向国家政权机关推荐重要干部，集中体现在制定和执行正确的路线、方针、政策。思想领导，就是理论观点、思想方法以至精神状态的领导，要求坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论的指导地位，教育和武装广大党员和人民群众，把党的主张变成干部群众的自觉行动。组织领导，就是通过党的各级组织和党员干部，组织和带领人民群众贯彻落实党的路线、方针和政策，集中体现在发挥各级党委的领导核心作用、基层党组织的战斗堡垒作用、党的干部的骨干作用、广大党员的先锋模范作用。

党的领导不是直接用党的命令来指挥政府，也不是用党组织替代行政和执法机构，而是在宪法、法律和党内法规范围内，通过一系列政治、思想和组织的制度和机制，运用意识形态、组织、纪律、工作管理等多种工具来实现。其中，党的组织领导有着基础性地位，政治领导、思想领导都以组织领导为保障，各种工具的运用也以具体组织形态为载体。在基层事务中，党的政治领导往往不具有独立性，而是内含于组织领导。因此，基层执法中党的领导主要体现为组织领导和思想领导。

## （二）党的组织领导与条块结构

在组织领导层面，对基层执法影响最大的可能是“党委（党组）领导，归口管理”制度。“党委（党组）领导”是指党在各级国家机关、人民团体、企事业单位内部建立党组织，发挥核心领导作用，即所谓“总揽全局，协调各方”。在具体工作中，党委实行“归口管理”，即按照国家和社会事务的性质划分特定领域（“口”），由党委职能部门或特定领导主管或联系负责。党政体制内的“口”，有的由党委直接领导（如党群口、统战口），有的属于政府工作（如文教口、农业口），还有的跨不同性质的部门（如政法口）。通过“党委领导，归口管理”制度，党的组织网络渗透进各级政府及其部门和机构中。国家制度和组织体系的功能发挥，很大程度上取决于党的组织网络的运行绩效。

在党政体制内，党的组织领导并非独立起作用，而与行政系统的制度安排耦合在一起。党政体制有着复杂的组织网络，有所谓“条条”和“块块”之分，前者指具有相同工作性质的机构和部门，后者指中央和地方各级党委政府。条块关系在中国地方治理中非常重要，它是不同于西方学术典范的解释中国现象的叙事框架。〔14〕从世界范围来看，在人口和疆域上可以与中国相比的国家屈指可数，仅有美国、俄罗斯、印度等国。这些国家都实行联邦

〔13〕 陈明明：《作为一种政治形态的政党—国家及其对中国国家建设的意义》，《江苏社会科学》2015年第2期，第100页。

〔14〕 参见刘忠：《条条与块块关系下的法院院长产生》，《环球法律评论》2012年第1期，第107页以下；侯猛：《当代中国政法体制的形成及意义》，《法学研究》2016年第6期，第3页以下；周尚君：《党管政法：党与政法关系的演进》，《法学研究》2017年第1期，第196页以下。

制，条块关系相对简单。例如，美国的联邦和州分别通过各自的机构履行法定职权，两者在各自的权力范围内平行存在，互不隶属。中国是个超大型国家，各地情况千差万别，却实行单一制。如何在执法中照顾各地特殊性而又大体上保证法制统一，这是巨大的挑战。因此，条块关系复杂而又重要。

在党政体制的条块结构中，执法部门往往接受双重领导。从党的组织领导角度，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。<sup>[15]</sup> 不过，不同的上级政府部门所推动的工作任务，到下级党委政府都要纳入块块的统筹。不同条条的执法目标、功能和利益有所分化甚至冲突，党委政府需要从中分出轻重缓急，这是行政资源约束下不得不的选择。那些最重要和最紧迫的事务，就成了“中心工作”，它体现了块块的重大决策和方针政策。块块中的所有条条都需要围绕中心工作安排自己的工作重心，这是“政治任务”，体现了地方场域中党的政治领导，它内含于组织领导之中。

在党政体制中，基层执法机构处于条块关系的夹缝，既面临条条上的部门性问题，即作为政府部门的执法机构如何接受上级部门的专业指导和管理，处理同上级部门的关系；也面临块块上的地方领导问题，即被部门化分割的执法机构如何接受地方党政的领导，处理同地方党政系统的关系。因此，执法受到来自条条和块块两个维度的塑造，其核心在于执法工作如何在条条中推进，以及在出现难办问题时块块如何回应。

### （三）党的思想领导与政治伦理

党的思想领导，目前主要通过政治学习来实现，学习内容包括马克思主义基本原理、党的方针政策，以及日常工作中各级领导人讲话。政治学习“以加强中国特色社会主义理论体系学习为首要任务”，目的是“使广大干部理想信念更加坚定、理论素养不断提高、党性修养切实增强、工作作风明显改进、德才素质和履职能力显著提升”。<sup>[16]</sup> 党的思想领导，实质是要保持官方意识形态的指导地位。

意识形态是“具有符号意义的信仰和观点的表达形式，它以表现、解释和评价现实世界的方法来形成、动员、指导、组织和证明一定的行为模式和方式，并否定其他的一些行为模式和方式”。<sup>[17]</sup> 它包括三个互相关联、互相支撑的部分：认知—解释部分、价值—信仰部分、实践—行动部分。<sup>[18]</sup> 意识形态为政治系统提供运行的目标和原则，“帮助系统成员解释历史，说明现实，并设想未来”；<sup>[19]</sup> 它还可以动员和指导一定的社会行动和社会实践。因此，党的思想领导必然会通过思想来影响行动。党在干部教育中强调“理论武装”和“党性修养”，本质也是着眼于执政行为，在实践中就落实为党员干部需要遵循的政治伦

[15] 基层执法部门，无论是实行垂直管理的条条，还是接受双重领导的条条，绝大多数如此。参见周振超：《当代中国政府“条块关系”研究》，天津人民出版社2009年版，第32页以下。

[16] 中共中央《2013—2017年全国干部教育培训规划》，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/28/content\\_2497241.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/28/content_2497241.htm)，2017年7月18日访问。

[17] [英]戴维·米勒、[英]韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来译，中国政法大学出版社2002年版，第368页。

[18] 林尚立等：《政治建设与国家成长》，中国大百科全书出版社2008年版，第242页以下。

[19] [美]戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，王浦劬主译，人民出版社2012年版，第277页。

理。政治伦理的实践极为重要，它甚至可以决定意识形态的接受度和党的思想领导的有效度，因为群众不仅要看党政体制如何宣称，更看重其如何行动。意识形态的实践—行动部分如果不能落实为政治伦理的恪守，意识形态领导权的实现就有限度，党的思想领导也就不可能完全实现。

在党政体制下，执法机构接受党的思想领导，执法人员作为党的干部，既是“组织结构的行动者”，也是“意识形态的担当者”。<sup>[20]</sup>意识形态中关于实践—行动的部分，会被执法人员承担，并落实为制约日常工作的政治伦理。执法乃至所有公共行政因此具有意识形态性，在行政目标、政策制定和执行诸环节中都表现出明显的意识形态导向。<sup>[21]</sup>执法人员遵循“执法为民”的政治伦理，“情为民所系，利为民所谋，权为民所用”，就是实践共产党执政为民的意识形态承诺。与此同时，群众也可以使用意识形态话语对干部进行批评和监督，国家赋予群众使用意识形态话语的权利，认为群众有学习和掌握意识形态话语的责任和能力。<sup>[22]</sup>其逻辑前提是，在党的思想领导下，经过政治思想教育的普通群众也可以掌握正确的理论武器，拥有正确的立场、观点和方法。由此，政治伦理深深嵌入执法机构和执法实践中，成为条条、块块之外塑造基层执法的第三个维度，其核心在于政治伦理如何制约执法行为。

总之，在党政体制中，基层执法在制度构架上既面临条条上的专业指导问题，又面临块块上的地方领导问题，在实践中还面临政治伦理的落实问题。可以说，党政体制通过条条、块块和政治伦理三个维度塑造了基层执法，从而呈现出“条条推进执法、块块协同治理、政治伦理嵌入”的三维机制，形成了不同于西方的中国特色基层执法模式。

### 三、条条的执法推进机制

基层执法的主要推力来自条条中的上级，上级通过各种方式推进、敦促基层执法机构依法执法。条条中的上级对下级分配各种执法任务，下级执法机构在体制压力下展开工作，并接受考评。执法推进机制主要包括执法专项行动、执法规范化建设、执法工作考核等。

#### （一）执法专项行动

执法专项行动，就是执法机构依照统筹安排，针对突出的事务，单独或联合其它执法部门开展专门性治理。目前，执法专项行动可能是除了巡查、处理举报等日常工作之外，各类基层执法机构的最重要任务。执法专项行动一般由上级政府部门发文通知，任务层层下达，一直到基层执法机构。基层执法机构要按照工作要求完成任务，行动结束后还要向上级部门报送工作总结。执法专项行动常常与“运动式执法”联系在一起，成为有些学者眼中基层执法不符合法治原则的“标本”。<sup>[23]</sup>然而，作为一种制度性存在，专项行动的存在有其道理：在基层社会，一线执法的低可见性、执法事务的复杂性、执法行为的伸缩性

[20] 参见王海峰：《干部国家》，复旦大学出版社2012年版，第71页。

[21] 参见刘圣中：《当代中国公共行政的组织基础》，复旦大学出版社2013年版，第152页以下。

[22] 参见戴长征：《意识形态话语结构：当代中国基层政治运作的符号空间》，《中国人民大学学报》2010年第4期，第101页。

[23] 参见程琥：《运动式执法的司法规制与政府有效治理》，《行政法学研究》2015年第1期，第75页以下。

凸显了常规性机制的治理困境，专项行动通过建构目标管理责任制、执法锦标赛机制，来激励一线执法、整合执法资源，弥补常规性机制的不足。<sup>〔24〕</sup>

执法专项行动通常包括四个阶段：第一，专项行动通知。一般由上级行政部门发起，以红头文件的形式下发通知，内容包括指导思想、行动目标、具体任务分工，行动措施、具体执法程序和工作要求等。第二，行动方案制定。一般由执法部门制定，内容包括行动规划、执法重点、行动步骤、措施手段、完成期限等。行动方案往往会将行动任务量化并向下分配。第三，专项行动开展。一线执法机构和个人按照方案开展专项行动。在持续时段比较长的专项行动中，下级机构或个人还被要求随时上报行动成果和问题，这些情况会在执法部门内部公报中刊登，甚至会排名；有时还会进行中期总结，并根据执法进展确定下一步的执法重点和策略。第四，专项行动总结。执法机构撰写行动总结报告，汇报专项行动开展的情况，按照要求上报各种数据和案例；上级对各执法机构或个人、执法小组的情况进行汇总、排名，并予以表彰、奖励或惩罚。

执法专项行动有两个方面的意义。第一，可以大力度、及时地回应社会需求。专项行动指向的一般是基层社会存在的季节性或累积性严重问题，需要集中执法资源及时予以回应和解决。第二，可以在执法部门体系内部，迅速整合资源完成行动所设定的目标和任务。虽然专项行动大多只涉及一个执法部门，但部门内部上下级、不同科室之间，仍然需要整合资源。例如，在较为庞大的公安部门，专项行动可以将民警、巡警、刑警甚至特警等不同警力聚合，提高执法效率，及时解决紧要问题。

## （二）执法规范化建设

执法规范化建设是最近几年各政府部门强调的重要工作，其具体内容一般是：以解决执法中的突出问题为着力点，以保证法律法规严格执行为基础，理顺执法关系，改善执法条件，健全执法制度，明细执法程序，规范执法行为，提升执法能力和水平。执法规范化建设是推进执法专业化、法治化的重要途径和机制，一般由国务院行政部门发起，层层转发文件，对下级提出具体落实要求。执法规范化建设通常会提出一定周期内的建设要求，下发考核标准，并在建设周期内予以督查，期满后进行考评。它有时也会以“示范创建”的形式进行，其实质是借用专项行动的动员和操作模式，通过下级各执法机构的“锦标赛”竞争方式，激励执法机构在实践中创新。在示范创建活动结束后，执法规范化的具体要求会逐渐变成日常执法工作检查和考评的内容。

执法规范化的具体要求包括多方面：第一，硬件建设标准化，包括机构设置、人员编制、办公场所和设施、执法装备、执法人员数量和资质等；第二，日常监管制度化，要求管理制度全面、执法制度齐备、监管档案清晰等；第三，执法程序法定化，要求公开执法信息、严格法定程序、严守法定时限；第四，执法行为规范化，包括执法文书制作和管理、监督检查行为、行政处罚行为、投诉举报的处理等。对于执法规范化的具体要求，不同执法部门也许会稍有不同，公安部门可能是最严格的，它要求实行办案、办公、服务、生活等功能分区，办案区的审讯、候问、询问、案情分析等区域都需视频监控，还要求所有案件材料和程序上网，办案流程在内部网络上进行。

〔24〕 参见于龙刚：《基层执法中的专项行动》，《湖北社会科学》2016年第8期，第39页以下。

执法规范化的具体要求都会落实为考核指标,不同指标有着相应分值。考核一般是静态的,不介入执法过程本身,主要评价执法留下的各种“痕迹”,最常见的方式是查阅案卷材料、收集各种数据。执法规范化建设的目标在于规范基层执法行为,防止执法权行使的恣意,预防执法腐败。当然,执法规范化建设也耗费执法资源,包括人力和财力。例如,警察在办案过程中需要将案卷材料扫描上传到内部网络,费时费力,这可能带来消极后果,如一些案件被“非案化”。

### (三) 执法工作考核

基层执法机构要应付各种检查与考核,应付考核本身也成了日常工作。所有行政部门几乎都有各种考核,包括专项考核、月度考核、季度考核、半年考核、年终考核等。在考核中检查各项工作的完成情况,这是体制压力的日常制度形式。一般来说,最被看重的是半年考核和年终考核,它们涉及执法机构及成员的工作绩效和薪酬,年终考核还可能影响执法机构负责人的职务晋升。考核表现为具体的指标,一般分为三级,常有数十项甚至上百项,每项指标对应具体的分值。考核大多依赖下级执法机构的材料上报,有时也从相关机构收集数据。

执法工作考核若针对某一类执法行为,则主要考察执法工作量、过程及效果。如湖北省恩施市2015年对食药所的药品稽查工作的考核包括三大类:基本项(药品案件查办情况)、加分项(重案大案查办情况)、否决项;基本项共计100分,包括立案数、结案数、涉案金额、罚没款金额、行政处罚信息公开、行刑衔接共享平台录入、行政复议和行政诉讼、案件统计及信息报送等项指标;加分项共计50分,包括责令停产停业、吊销营业执照、罚没比、移送案件、刑事立案、上级督办案件、上级重大案件补助项目等;否决项则包括两项,一是未按要求履行法定职责,产生严重社会负面影响的,二是年度考核工作中弄虚作假,虚报瞒报。针对基层执法所的工作考核,范围则要广得多。如恩施市食药监管局2016年对食药所的年度考核标准,除了执法工作的考核之外,还包括效能建设(工作制度、学习制度、考勤制度、效能监督),综合工作(普法工作、宣传工作、文明创建、业务培训、信息报送、档案管理、省级食品安全城市创建工作、扶贫工作),以及一票否决事项(党风廉政、综治信访、人口计生、安全生产、农民减负)等。

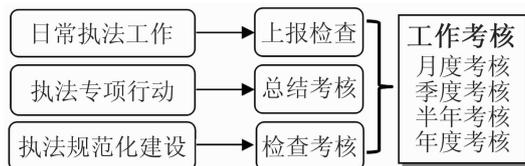
执法工作考核的最大作用是,针对一线执法机构和执法人员的惰性,敦促、激励执法。由于一线环境充满风险和不确定性,一线执法难免存在激励不足问题,一些执法人员很容易运用自由裁量权选择性执法,使自己的工作更轻松,甚至有时出现一线弃权,将自己的舒适和安全放在首位,回避不愉快或危险的一线执法工作。<sup>[25]</sup>以指标控制为基础的执法工作考核,是应对这些问题的有效工具。量化的具体指标可以直接被认知和执行,也更容易衡量执法人员的工作业绩。

### (四) 条条推进机制的有效性

总的来说,条条的执法推进机制,对推动执法有着巨大的贡献。这种贡献既体现为执法工作的量上进展,也体现为执法工作的规范化上的进展。它以考核为驱动力展开,无论

[25] 参见[英]克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,彭勃、邵春霞译,上海人民出版社2009年版,第26页以下。

是日常工作，还是专项行动或执法规范化建设，都离不开指标考核。各种不同层面的考核有着不同的功用和影响，考核构成了执法系统内部识别工作绩效、评价工作业绩的最重要方式。其机制如下图：



条条的执法推进机制的有效性有赖于两个方面。第一，指标化。无论是日常执法，还是专项行动或执法规范化建设，做什么、怎么做，最后都落实为指标及其分值。指标的设定，首先来自执法部门系统内的要求，上级的要求和任务被层层分解，层层下派；其次，来自地方党政系统的重要工作乃至中心工作，如一票否决事项方面的要求；再次，来自引起行政系统关注的紧迫社会需求，一些较为严重的问题和事务，被赋予较高的指标和分值。块块的要求之所以能进入条条的考评指标体系，是因为发布考核标准的条条中的上级也面临来自其同级块块的同项考评要求。第二，竞争性。指标化之后，同一辖区内的基层执法机构或同一执法机构中的执法小组、执法人员，就会围绕指标展开竞争，会有一系列评比排名、奖惩措施等，形成一种执法“锦标赛”机制。<sup>[26]</sup>这种竞争在执法专项行动中尤其激烈。

指标化—竞争性机制的有效性，源自党政体制内上下级之间的依附关系，这种依附关系构成了考核有效性的组织基础。<sup>[27]</sup>下级执法机构与上级部门存在经济依附、晋升依附和人身关系依附。在考核评比之后，上级部门会根据任务完成情况和排名情况对基层执法机构、领导、一线执法人员实施奖惩。考核评比的业绩，与执法机构负责人的升迁存在很大的关系。考核评比的获胜者往往会被领导和同事认为能力高，从中获得认可和职业成就感，而总是排名靠后者不但自己有挫败感，还会遭到领导和同事低看。目前，不同执法部门有垂直管理和分级管理两种模式，不同管理模式下指标化—竞争性机制的有效性可能略有不同，但差别并不大，主要原因在于，随着专业化程度的提高，上级行政部门在下级部门干部任用中的话语权持续增大。

## 四、块块的治理协同机制

### （一）条条推进机制的不足

虽然条条的执法推进机制确有效果，但也存在一些问题，因此块块的治理协同机制才有其“用武之地”。在指标化—竞争性机制下，不同的指标之间可能有所冲突，指标与有效执法之间也可能存在鸿沟，条条推进机制因此存在张力。

第一，执法规范化与执法任务之间的张力。执法规范化往往受指标制约，较多体现在程序、期限、证明标准等要求上，这对执法效率构成制约。追求执法规范化，执法灵活性

[26] 参见周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期，第54页以下。

[27] 参见于龙刚：《基层执法中的专项行动》，《湖北社会科学》2016年第8期，第42页。

必然有所降低, 执法成本攀升, 打击违法行为的力度有所削弱。执法规范化要求越高, 尽管执法错误概率会有所降低, 但执法效能也会降低, 执法任务的完成难度因此加大。

第二, 执法任务与社会稳定之间的张力。在考核指标体系中, 社会稳定事项往往属于“一票否决”的指标, 如果执法引发了社会不稳定, 执法工作做得再好, 工作绩效也被视为零。这种考评指标上的稳定偏好, 无疑会对执法人员产生重大影响。他们因此变得谨小慎微, 不敢直面矛盾, 只要触及社会稳定问题, 就容易主动选择一线弃权, 宁愿不完成执法任务。

此外, 条条的执法推进机制还存在两个缺陷。第一, 对社会突出问题和迫切需求的回应性较差。条条在信息获取上缺乏优势, 难以快速抓住社会问题、认准社会需求, 势必导致回应性差。相关执法问题积累到了一定严重程度时, 自上而下的条条考评体系在指标上可能还反映不足。第二, 难以解决基层执法事务的多属性问题, 从而眼望着下级部门陷入“孤岛现象”<sup>[28]</sup>中而无能为力, 难以有效动员多部门联合执法或综合治理。因为下属部门与同级其它部门属于平行关系, 职能分割、目标分散, 缺乏整体任务观念, 势必各自为政。

条条的执法推进机制的不足和问题, 本质上源于科层制本身。虽然考核机制试图解决其中一些问题, 但效果有限。科层制具有非人格性、连续性、专业性等特点, 可以依法履行职能, 但先天存在不足: 一是有难以克服的惰性, 习惯于照章办事, 按部就班, 遵循既有的步骤和做法, 不愿意突破常规; 二是存在根深蒂固的部门化利益, 固守既有功能分割空间, 不愿意触及职责范围之外的事务, 对其它部门的“入侵”有较重敌意, 难以自主进行部门合作; 三是不愿意承担风险, 在困难面前首先关注自保, 不主动做事, 常常一线弃权, 以为不做事便没有风险, 做事就可能犯错; 四是保守而不会主动回应社会问题, 行政人员只对上司负责, 不对社会负责, 甚至不关心社会问题。

## (二) 块块治理协同的步骤和机制

条条的推进机制下, 有些问题长期得不到解决, 或因执法难度大未能及时解决, 已经变成大问题, 正常条件下难以解决; 也有些问题需要综合治理, 但部门之间缺乏有效沟通与合作。前者如违建问题, 违建初期执法难度就大, 若不及时解决, 建设完成后再要拆除就更难; 后者如货车超载问题, 单靠路政执法部门, 几乎不可能完成执法任务。对此, 群众会有不满, 地方党委政府也可能不满。群众青睐于到地方党政系统反映问题, 地方党政必须有所回应, 典型方式是开展专项整治。专项整治, 是块块的治理协同机制, 它与条条的专项执法行动在外观上类似, 但实质不同。地方党政开展的专项整治, 一般有以下几个步骤:

第一, 党委决策。重要事务引起党委注意后, 经过内部程序在党委常务会议或党政联席会议上被决定作为重点工作开展专项整治。其后, 地方人大或政府会以法规、规章的形式在制度层面解决专项整治的依据问题, 如湖北省咸宁市在决定“治超”后, 市政府就出台了《咸宁市治理车辆非法超限超载工作责任追究办法》; 同时, 政府或专项整治的核心部门需要起草相关工作实施方案, 如《咸宁市治理车辆超限超载工作实施方案》。在准备就绪后, 党委或政府会以红头文件的形式推出专项整治的通知, 《工作实施方案》《责任追究办

[28] 参见马伊里:《合作困境的组织社会学分析》, 上海人民出版社2008年版, 第2页。

法》等作为附件随通知下发。

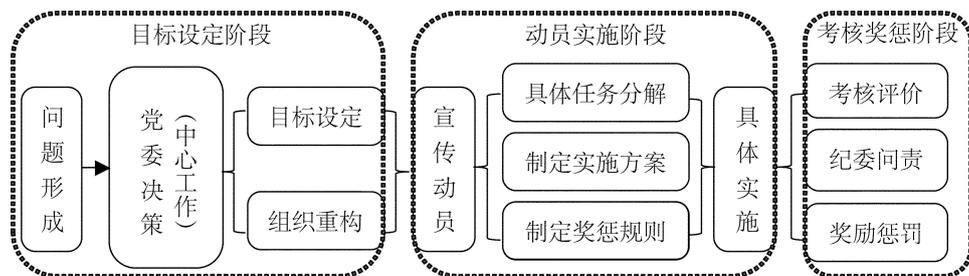
第二，组织重构。在《工作实施方案》制定之时，就会明确组织保障问题，根据专项整治工作的需要，对原有的党政部门进行功能重构。通常情况下，要根据具体治理事务成立专门的领导小组和工作专班。领导小组是一种临时性制度设置，它将科层体制下分工明确的部门加以统合，共同为某项临时性任务而工作；组长一般由地方党政负责人担任，小组成员都是专项整治参与部门的负责人。领导小组既是推动专项整治工作的发动机，也是指挥工作实施的领导者，还是专项工作实施过程中的沟通平台、疑难研判组织，其主要任务，是推动各机构和部门的合作、凝聚执法资源、商讨解决问题。

第三，任务分工。领导小组是领导和协调机构，具体工作还需要各具体执法部门承担。例如，在咸宁市“治超”工作中，公路管理部门负责开展路面执法，道路运输管理部门负责货物源头监管，公安局负责维护治超工作秩序，交警部门负责拦车进站检查，城管部门负责街道巡查执法，工商部门负责非法改装车整顿，财政部门负责工作经费安排和罚没费用管理，等等。这些具体工作有时单独开展，有时则是不同部门联合执法。

第四，宣传动员。宣传动员分成两部分。一是党政系统内的动员。主要是地方党政领导召集相关部门负责人召开动员大会，宣布党委决策、组织安排、工作任务、考评办法等，在党政体系内统一思想、凝聚共识、强化形势。二是针对群众的宣传。目的是在群众中制造强力治理的声势，制造严格执法的舆论。当地电视台、报纸会重点报道大会的消息和详细内容，还会配上相应的访谈节目和评论；街道上的宣传横幅、乡村的墙壁标语等也必不可少。宣传机构还会跟踪报道，树立守法典型，宣传执法效果，强化声势和舆论。

第五，总结表彰。专项整治结束后，各参与部门撰写总结报告，党政系统根据《考核办法》和《责任追究办法》进行考核、评优、问责等。

块块的治理协同机制以党政发动的专项整治为主要着力点，其实质是党委决策将需要整治的问题转化为地方党政的“中心工作”。通过体制压力动员各种力量参与治理。“中心工作”是块块应对条条任务时的策略和工作模式，即根据问题的重要性区分轻重缓急，将有限的资源优先投放在需要急迫解决的问题上。“中心工作”在指标考核中一般是“一篇否决”的，即“中心工作”没达标，总的工作绩效都被记为零，主政官员丧失各种晋升、奖励机会。具体机制如下：



### （三）块块协同机制的有效性及其不足

“中心工作”化的治理协同机制，在基层事务中体现党的政治领导。地方党政在不同条条下达的诸多执法任务中选取最紧迫的作为“中心工作”，动员一切体制力量予以应对。执法工作没有完全在科层体系中有条不紊的推行，而是超越了规范和程序，运用党的政治

影响力和组织力量进行动员和布置,有助于专项整治问题的解决。第一,集中块块中不同部门的执法资源,可以一定程度上克服条条推动执法时的孤岛现象。不同部门需要合作解决的问题,有了阶段性的协商平台和解决模式,各个部门的权责关系可以被共同的领导临时界定。第二,地方党政推动的专项整治往往声势浩大,在地域范围内制造了严格执法的氛围,能够积极回应社会问题。这种氛围一方面对群众习惯的违法不究秩序是“拨乱反正”,一定范围内改变群众的惯性思维和面对执法时的心态;另一方面对科层体系习以为常的一线弃权、自保意识、保守心态、部门化利益构成反动,一定程度上督促依法执法。

块块的治理协同机制,仍然存在一些问题。第一,加剧执法规范化与完成执法任务之间的张力。在地方党政“中心任务”的考核目标之下,执法机构更为迫切地追求执法效率和成效,很容易放松执法规范化方面的要求。在“中心工作”模式下,程序、期限、证明标准等仅仅意味着考评时的风险,而“中心工作”出差错却是现实的危险。第二,地方党政推动的专项整治,效果往往有短期性,容易反弹。在执法资源集中于一项事务时,违法者迫于形势会有所收敛,但专项整治过后,执法力量重新部门化,执法人员的惰性渐渐复苏,已有执法成果不易保持。也就是说,“中心工作”模式的执法有时有效有时失灵,呈现出摇摆不定的执法效果。<sup>[29]</sup>第三,块块的协同治理机制,将重要问题“中心工作”化的模式,可以推进执法,但也可能是阻碍严格执法的力量。执法部门一旦在中心工作大力度投入资源时,在日常执法上投入的资源就相对变少,难免顾此失彼。

## 五、政治伦理的嵌入机制

### (一) 条块结构的问题

条条的执法推进机制和块块的治理协同机制,两者功能互补,但条块结构并非完全自治,其中的问题使政治伦理有其“用武之地”。条块结构的最显著问题,是其中的权责不对等。具体而言,这种权力与承担责任的不对等,既包括执法机构、执法人员自身的权责不对等,也包括上下级执法机构之间、党政体制与执法机构之间的权责不对等,还包括执法机构与执法人员之间的权责不对等。在执法系统内,所有的上下级关系中,下级总是权力小、责任大。

执法系统的权责不对等,最激烈地表现在完成执法事务与社会稳定的冲突上。执法系统内广泛实行行政承包制,具体工作任务分解之后,执法机构需要向条条中的上级、同级政府签署类似于“军令状”的责任书。责任书更多反映上级部门和地方党政的意图,有时实施起来困难很大,若强力完成执法任务,引发社会不稳定因素,可能导致非正常上访、群体性事件、执法对象自杀事件等。对执法者而言,执法任务需要完成,社会稳定问题更是触碰不得,因为它在系统内是“一票否决”的。2016年暑假调研期间,笔者走访了咸宁市20多个政府部门,凡有一线执法任务的部门,都说自己是“弱势群体”,其实质是抱怨权责不对等。

执法系统的权责不对等,是以体制压力为基础实现的。无论是条条中的上级对下级执

[29] 参见何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013年第6期,第66页。

法机构，还是同级党委政府对执法机构，或执法机构对执法人员，其监督和激励都以行政压力为基础，都会采取数量化方式来分解任务，并辅以物质化的评价体系。执法任务被要求在规定的时间内完成，并根据完成情况给予奖惩。分配任务往往是硬性的，而是否能够完成，采取何种手段完成，耗费何种资源去完成，分配任务的机构常常不管。党政系统内部，上下级政府、政府与部门之间也缺乏事权和财权划分的清晰法定依据。向下分配执法事务，主要依靠行政体系内的优势地位，依靠对下级职务晋升、工资奖金发放的控制权，并不同时分配相应的事权和财权。权力上移、责任下移，权责不对等局面于是形成。

有学者认为，中国行政系统的权责不对等，是国家采取的解决信息不对称和治理制度化不足的办法，上级政府通过权责的不对称分配来“逼迫”下级政府创造性地解决问题。<sup>[30]</sup>然而，这种“逼迫”为何能顺利达成？从行政的一般原理来说，每一个行政层级乃至每位行政人员的权力和责任应该是对等的，这样行政系统才能有效运转，调动公务人员的积极性。责任是权力的伴生物，用责任约束权力构成了权力制约的基本形式。但是，中国的情况与此有很大不同，在行政系统内，权责不对等现象普遍存在。从科层制的预设来看，这并非一种稳定的结构。这种看似不稳定的结构在中国长期存在，基本有效地完成了执法任务，其背后必有原因。

## （二）执法中的政治伦理嵌入

站在基层执法机构的角度，权责不对等可以归结于体制压力。然而，党政体制为何要对基层执法机构施加压力？基层执法机构和执法人员为何会接受权责不对等的制度安排？这些问题的答案，仅着眼于行政是不够的，需要切入政治伦理。

中国共产党在政治伦理上向来强调政权的人民性，强调走群众路线，“不忘初心”，永远坚持“立党为公，执政为民”。政治伦理在执法领域的话语主要是“执法为民”，强调将实现、维护和发展广大人民群众的根本利益作为实施法律的出发点和落脚点。习近平曾强调，“政法机关和广大干警要把人民群众的事当作自己的事，把人民群众的小事当作自己的大事，从让人民群众满意的事情做起，从人民群众不满意的问题改起，为人民群众安居乐业提供有力法律保障”，“对群众深恶痛绝的事零容忍，对群众急需急盼的事零懈怠”。<sup>[31]</sup>李克强曾通过两家小食店因经营地点为居住房屋无法办理证照被关停的故事“以小窥大”，指出“监管也不一定是冷漠的，要多带一点对老百姓的感情”。<sup>[32]</sup>孟建柱曾指出，政法工作具有很强的政治性、法律性、社会性，需要把执法为民的职业良知与秉公执法的法治精神统一起来。<sup>[33]</sup>与所有党政部门一样，执法机构每周都有政治学习，内容包括上述各种讲话。

饱含政治伦理的“执法为民”话语嵌入执法实践，为基层执法机构和执法人员的权责不对等提供了正当化依据。在这些话语下，执法不仅仅属于法治工作，还是群众工作的重要环节。群众工作不讲权责对等，讲“为人民服务”，强调作为人民公仆必须对人民奉献。

群众工作意味着无限责任。作为群众工作的一个环节，执法不仅要致力于实现法律，

[30] 参见贺雪峰：《行政体制中的责权利层级不对称问题》，《云南行政学院学报》2015年第4期，第5页以下。

[31] 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第148页以下。

[32] 《这两家小食店，为何让总理念念不忘？》，[http://cn.chinadaily.com.cn/2016-11/25/content\\_27484541.htm](http://cn.chinadaily.com.cn/2016-11/25/content_27484541.htm)，2017年7月12日最后访问。

[33] 参见孟建柱：《努力建设一支过硬政法队伍》，[http://news.xinhuanet.com/legal/2016-04/28/c\\_128939870.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-04/28/c_128939870.htm)，2017年7月12日最后访问。

还应当致力于获得群众认可、信任和支持,从而导致其实质上承担了无限的责任。群众工作与法治工作有着不同的要求。法治工作要求按照法律规则和法律程序办事,作为法治工作的执法,以国家强制力为后盾实现法律规范的意图即可;执法对象对执法行为有异议的,可以申请行政复议,也可以向法院提起行政诉讼,但不影响执法进程;对于抵制执法的行为,可以合法动用强制措施予以惩戒。但是,执法作为群众工作的重要环节,意味着执法人员应当做好解释说明工作,最大限度地争取群众理解,群众不理解的需要做好说服教育工作;如果执法导致社会不稳定事件的发生,就意味着工作没有做好。站在群众的立场上,即使违背法治原则,不配合执法的行为也不天然就是错误的,因此执法者需要注意工作方法,而不能简单谴责或惩罚。按照这种逻辑发展,基层执法的责任就是无限的,不可能停留在法律规则限定的范围内。“执法为民”话语的嵌入,暗含了执政党无限责任的伦理,它不受法治原则和程序原则的约束,这与科层体系运作是有冲突的。

群众工作意味着政治性。在执政党的角度,群众工作涉及党与群众的血肉联系,承担了重要的政治功能,执法是群众工作的一环,粗暴执法、暴力执法自然有损党群关系,较大规模人群反对的执法更是有损党群关系。因此,在执法为民的话语中,执政党要求执法者必须从党群关系的政治高度来做好执法工作。问题在于,一些执法工作需要在利益对立的两部分群众中“选边站”,如何执法都会“得罪”一部分群众。此时,执政党只能在话语上要求执法者更耐心,做好说服工作,争取更多群众的理解。“执法为民”话语的要求最终会被当作“政治任务”,在党政体制中以考评指标的形式加以落实,政治伦理由此嵌入执法机制。

### (三) 政治伦理的作用机制

政治伦理对执法的作用,主要体现在执法人员的观念和行为上。作为党的干部,执法人员是政治伦理的承担者,政治伦理使他们不仅要面对法律规范,还要考虑执法后果。执法的观念、行为和后果都会受到政治伦理的制约和评判,因此执法人员需要对政治伦理话语保持敏感,它们往往成为重要的行为标准。政治伦理话语有一种超越政策理性的功能,能将政治正确性强加到行政的科学性、执法的合法性之上,执法因其影响而具有很强的价值色彩。<sup>[34]</sup>在执法实践中,执法人员首先需要面对政治伦理,考虑执政党的宗旨和目标,往往因此忽略科层体系的要求,从而降低了党政体制按照理性的科层制方案执法的可能性。政治伦理的嵌入,确保了执政党的政治价值和政治纲领在社会得到施行,为基层执法提供政治合法性。

政治伦理的作用,可以从话语机制上加以理解。特定的话语模式可以通过表意来获取支配能力,它是权力运作的意识形态合法性基础。现代国家的治理尤其依赖话语模式,它们将表意过程与局部利益合法化联系在一起,是某些支配关系中的不对等。<sup>[35]</sup>政治伦理使地方党委和上级部门面对基层执法机构和执法人员时占据话语优势,进而可以将话语优势转化为行政上的权责不对等。

执法领域存在法治和群众工作两种话语范畴。话语是一种资源,党政领导可以运用它

[34] 参见刘圣中:《当代中国公共行政的组织基础》,复旦大学出版社2013年版,第155页。

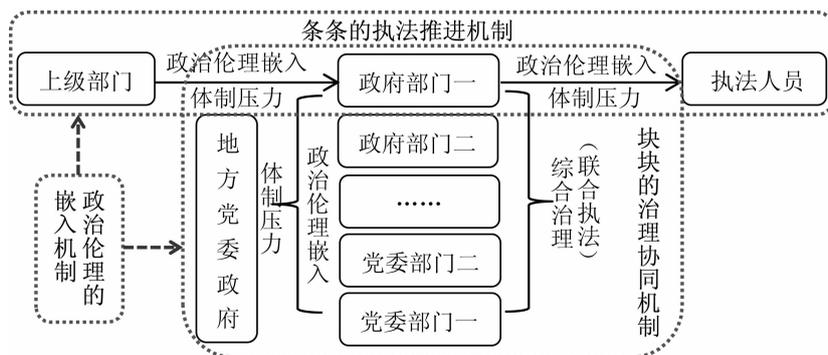
[35] 参见[英]吉登斯:《社会的构成》,李康、李猛译,三联书店1998年版,第98页。

们管理、考评基层执法机构；执法对象也可以“创造性”地运用它们形成舆论，对执法者构成压力。在条块关系中，条条中的上级或地方党政可以将法治话语和群众工作话语的要求都放置到考评体系中去，从而使基层执法机构和执法人员经受两种压力。执法对象也可以“创造性”地运用两种话语，法治话语对自己有利时就运用法治话语，在法治话语无效时，还可以继续运用群众工作话语。基层执法机构和执法人员需要同时承担法治体系和群众工作体系的双重义务和责任。理想状态是，法治体系和群众工作体系中，基层执法者的权力（权利）和义务（责任）是平衡和重叠的，这样就可以以法治的方式做群众工作。但现实并非如此，群众并不自然接受法治体系的权利义务界定，他们的不合法诉求在群众工作中却不能回避，因为党和政府是责任的终极承担者，不能置群众的困难于不顾，更不能抛弃群众。

总之，由于政治伦理的嵌入机制的塑造，条块结构中的权责不对等现象，虽然在行政上没有被改变，却在话语层面被合理化，从而取得正当性。可以说，党政体制通过政治伦理的嵌入机制，在执法系统中起到了巨大的平衡作用，为执法提供了政治合法性。

## 六、基层执法模式的实践特征

将条条的执法推进机制、块块的治理协同机制和政治伦理的嵌入机制综合，可以看到党政体制塑造基层执法的完整图景：



党政体制塑造的基层执法模式，在实践中产生了复杂的后果和影响，表现出以下特征。

### （一）专项行动常态化

受条条的执法推进机制塑造，专项行动已经常态化。目前，专项行动几乎成为基层执法的主要手段和方式，是各种执法机构的重要日常工作，相应的组织运行和目标考评都需要遵循稳定的制度规范。大多数执法专项行动在自上而下的条条系统内动员，按照系统内的规范化程序进行，接受稳定的系统内部考核。<sup>[36]</sup>在公安、工商、食药监、安检、环保等诸多一线执法机构，执法专项行动一年都超过了十次，有的甚至高达二十多次。从更长的时段去看，执法专项行动还呈现出周期性特征，同样或类似的专项行动过一段时间就会开展一次，周而复始、循环往复。例如，食药监部门几乎隔一段时间就会开展一次“校园

[36] 参见刘杨：《“专项治理”科层化的实践机制与制度前景》，《法商研究》2017年第1期，第57页以下。

及周边食品安全专项整治行动”，中小学学期之初必然如此。

执法专项行动的常态化，符合学者对“运动式”执法规范化改革的预期和设想，<sup>[37]</sup>它是党政体制下条条对社会需求进行日常回应的产物。由于基层社会事务的季节性和周期性，某些事务在特定时间点就会凸显，相应执法机构必须有所回应，执法专项行动因此表现出一定的季节性和周期性；由于基层社会事务的繁杂性、多面性，执法任务极为繁重，同一时间很难事事兼顾、全面均衡地布置执法力量，而必须有所侧重，相应的条条因此会根据情况调整执法重点，从而频繁出现执法专项行动。而在全面推进依法治国的大背景下，执法专项行动不可能表现为过去那种全面动员的“运动式治理”形态。在既有社会条件和体制约束下，既需要季节性、周期性的专项行动，也需要遵守法治的原则和底线，条条的最终应对策略便是执法专项行动的常态化。

### （二）执法动员体制化

在条条的执法推进机制和块块的治理协同机制中，执法动员都表现出体制化特征，体制内的执法人员遵循既有职能分工，被要求完成本来属于日常工作却在一定时期凸显而亟需治理的任务。与改革之前及之初的政治运动广泛动员干部群众不同，目前各执法部门的专项行动并不动员群众。<sup>[38]</sup>运动型治理成为常规性的行政机制，而非临时的、任意发动的、非常规化的政治机制。<sup>[39]</sup>在绝大多数场合，执法专项行动动员的是系统内的执法力量，偶尔也动员其它部门的执法力量，进行联合执法或综合治理。专项行动大多是对本部门、系统内已有执法任务的承接和再分配，很少超出既有工作范围。联合执法、综合治理也是如此，一般由地方党政动员多个部门共同面对之前被忽视的问题，每个部门仍然遵循既有的职能分工，执法人员仍然依照系统内执法规程推进。

基层执法动员的体制化，某种程度上是执法规范化改革的产物。从体制要求看，专业化、规范化、法治化是改革的主要方向，在执法工作的具体要求中落实为自上而下的各种执法考核、评估和评价。在这种硬要求下，执法专项行动不可能表现为过去的“运动式治理”形态，相反，执法机构、执法制度、工作机制等都表现出稳定化、常规化、专业化等法治化特征。从执法需求看，很多领域需要专业技术，执法流程中的抽样、送样、检测、评估等都属于技术性工作，相关执法内容、执法技术和执法机构都有显著的专业性特征，样品检测、证据固定、质量评估和处理处罚等也都需要以专业性技术和裁量标准为依据。这种背景下，执法必须坚持规范化和专业化。

### （三）执法摇摆普遍化

在条条的执法推进机制和块块的治理协同机制的共同塑造下，基层执法呈现出摇摆普遍化特征，即有时违法不究，有时折扣执法，有时强力执法，这在几乎所有行业和领域普遍存在。随着中国法律日趋完善，社会生活的几乎所有方面已有法律法规加以规范、引导和约束；与此同时，由于执法力量和执法能力有限，许多违法行为未被国家觉察，或国家虽有觉察却无力执法，违法不究现象几乎是基层社会的常态。而当条条发现某一问题较为

[37] 参见郑春燕：《行政裁量中的政策考量》，《法商研究》2008年第2期，第65页。

[38] 机制性比较，可参见叶敏：《从政治运动到运动式治理》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2013年第2期，第79页。

[39] 参见欧阳静：《论基层运动型治理》，《开放时代》2014年第6期，第180页以下。

突出时，往往会发起执法专项行动；或者块块发现问题严重时，动员各部门力量协同治理，力图改变之前违法不究的状态，在行动上表现为强力执法。强力执法是对违法不究状态的纠正，需要释放强烈信号，制造执法气势和氛围，因此会耗费更多执法资源。一些问题常规思路无法解决，往往是到了非常严重甚至诱发恶性事件时，问题才进入党政体制的视野，“政策之窗”被开启，<sup>[40]</sup>作为“中心工作”的综合性执法方案因此呈现。

由于条条或块块需要同时面对众多执法事项和法律规范，党政体制并不能同时回应所有问题，必然有所选择。因此，从社会生活的横切面去看，同一时刻基层执法可能在一些事务上严格执法、强力执法，而在另一些事务上弹性执法、违法不究。而同一类事务中，违法不究和强力执法往往又交叉出现。人们长期不遵守法律，视法律规范可有可无，形成了违法不究的氛围；等到需要强化治理、严格执法时，往往积重难返，虽可使用强力，但会遭遇激烈抵抗。强力执法的运动过后，又可能重回违法不究的旧状态，从而陷入违法不究——强力执法的摇摆结构。执法摇摆普遍化既与国家执法能力不足有关，也是党政体制的“中心工作”模式的产物。

#### （四）执法过程协商化

受政治伦理的嵌入机制的塑造，基层执法过程呈现出协商化特征。从理论上说，执法具有权威性、主动性和单方面性，对相关法律关系具有主导权，执法机关单方面的认识、认定、动机、目的具有决定性意义。执法的权威性意志在遭遇挑战时，可以动用国家强制力量予以支持。然而，基层执法实践却是另外一副模样：执法者需要与执法对象沟通、交流，常常是反复性的沟通和交流，经过斗争和讨价还价，在双方达成基本一致意见后，才采取执法行为。如违建执法中，强制拆迁并不像媒体宣传的那样直截了当，往往在拆迁之前已经说服当事人同意，并达成了补偿协议。不少研究记录了类似的协商过程，包括交警执法、<sup>[41]</sup>民警执法、<sup>[42]</sup>工商执法、<sup>[43]</sup>城管执法等。<sup>[44]</sup>执法的协商过程，看不到执法机关的单方面决定性，也鲜见国家强制性和暴力性，执法是以法律为基础的再协商，最终结果几乎都是原有权利和利益格局的折扣执行。

执法过程协商化，很大程度上是政治伦理嵌入的产物。最常见的执法协商有几种情形。第一，执法所要贯彻的法律规范与社会长期的行为习惯有所抵触，法律有推动社会变迁的意图和任务，执法过程很容易遭遇社会阻力。禁止土葬、禁止鞭炮燃放的执法属于这种情形，土地管理执法有时也是如此。第二，执法所要贯彻的法律规范涉及不同群体的利益，执法会改变违法形成的既有利益格局，从而实质上构成利益再分配。一些环境保护、城市景观保护的执法，就属于这种情形。第三，执法所要贯彻的法律法规，牵涉到执法对象或相关主体的基本生存。道路运输“治超”执法、“黑车”查处执法、街头小食品监管执法等，都属于这种情形。这些情境下，饱含政治伦理的“执法为民”话语很容易嵌入执法过

[40] 参见[美]约翰·金登：《议程、备选方案与公共政策》，载[美]杰伊·沙夫里茨等编：《公共政策经典》，彭云望译，北京大学出版社2008年版，第151页。

[41] 参见陈柏峰：《基层社会的弹性执法及其后果》，《法制与社会发展》2015年第5期，第154页以下。

[42] 参见于龙刚：《乡村社会警察执法“合作与冲突”二元格局及其解释》，《环球法律评论》2015年第5期，第18页以下。

[43] 参见王波：《执法过程的性质》，法律出版社2011年版，第81页以下。

[44] 参见刘磊：《街头政治的形成：城管执法困境之分析》，《法学家》2015年第4期，第31页以下。

程, 执法不仅仅是法治工作的构成部分, 还是群众工作的重要环节。执法者需要关心群众生活, 关注群众利益。执法需要获得群众信任、理解和支持, 对“落后群众”也应做说服工作。执法面对利益冲突时, 要取得一些群众的理解, 必然需要就利益问题进行协商, 执法过程因此难免协商化。

总的来说, 与西方国家的执法属于法治系统内部事务有所不同, 在中国, 党政体制对基层执法有着巨大的塑造作用, 形成了“条条推进执法、块块协同治理、政治伦理嵌入”的特色基层执法模式。我们需要从更广阔的视野去理解这一基层执法模式。首先, 与第三世界国家普遍存在的“法律失败”<sup>[45]</sup>现象相比, 中国基层执法保证了法律总体上的有效性。其次, 在过去数十年里, 中国基层执法的推进力度和专业性都有巨大提高, 法治的领地不断扩大, 这一绩效有目共睹。第三, 由于基层执法事务的不规则性, 及其可能与科层体系的不适配性, 很多问题无法按照常规功能预设予以解决, 党政体制的塑造在执法过程中起到关键作用。第四, 在社会转型时期, 不少问题有着多方面的根源, 常规执法思路难以奏效, 甚至使不同矛盾发生叠加和聚合效应,<sup>[46]</sup>党政体制塑造的执法模式擅长解决这类问题。当然, 有效性替代不了正当性。党政体制塑造的基层执法模式, 虽然常常有效, 但也带来不少问题, 有时甚至偏离了法治的轨道。如何保障基层执法模式始终符合法治常态, 则需要另文深入探讨。

---

---

**Abstract:** Compared with law enforcement in western countries, which is a part of legal system, grassroots law enforcement in China has been profoundly shaped by the Party-Government System. The Party's leadership is the axis of the Party-Government System; the Party's organizational leadership runs through the *tiao* (vertical)-*kuai* (horizontal) authority relations; the Party's political leadership is embodied in this system; and the Party's ideological leadership has become the political ethics of this system. The Party-Government System shapes grassroots law enforcement through mechanisms in three dimensions: vertical, horizontal and political ethics. The vertical mechanism promotes law enforcement through the incentive method of indexation-competition; the horizontal mechanism coordinates governance through institutional pressure system and the construction of “the central work”; and political ethics mechanism stresses the nature of mass work and realizes the insertion of political ethics into the grassroots law enforcement system through the principle of law enforcement for the people. In practice, the pattern of grassroots level law enforcement presents complicated practical features.

**Key Words:** grassroots law enforcement, the Party-Government System, *tiao* (vertical)-*kuai* (horizontal) governance, political ethics

---

---

[45] 参见 [荷] Benjamin van Rooij: 《法律的维度——从空间上解读法律失败》, 姚艳译, 《思想战线》2004年第4期, 第109页以下。

[46] 参见顾培东: 《试论我国社会中非常规性纠纷的解决机制》, 《中国法学》2007年第3期, 第6页。