

整治逐利执法应从根本上剥离利益勾连

□杨伟东

新近，国务院办公厅印发的《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025 年）》，明确指出要强力整治人民群众反映强烈的行政执法突出问题，彰显国家提升行政执法质量的决心。在“行动计划”所列出的七项突出问题中，对逐利执法的整治值得予以特别关注。坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，是依法行政的本质涵义。坚持执法为民，是行政执法的根本指向。逐利执法意味着执法人员或者行政机关背离了为人民服务的根本宗旨和执法为民的根本要求，将执法作为牟取不当得利的手段，公权私用，从而造成行政执法权力行使的异化。因此，把利益从行政执法中彻底剥离出去，回归执法为民的本质和本心，正本清源，才能根除逐利执法的顽症。然而，由于现实中逐利执法所追逐的利益及其获益者的复杂性，要想从根本上实现利益的剥离，并非易事。

实践中，常见且易于理解的逐利执法，是执法人员在执法中牟取个人利益，体现为执法人员或官员的个体性腐败。然而，危害更大的是隐蔽性强且较为复杂的逐利执法，即少数部门或者地方把部门利益或地方利益作为追逐目

标，将执法作为牟取利益的手段。此类逐利执法有两种典型的表现形式：一种是，相关政府或部门直接或变相向本级政府部门和下级政府或本部门相关机构下达罚没指标、执法数量考核指标、非税收入任务等，以增加一级政府或部门的收入；另一种是，限制或变相限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务，限制或变相限制其他地区的商品进入本地区市场，以达到地方保护和维护本地区利益的目的。更为恶劣的是，个别地方和部门把执法作为掩护，用执法护违法，以违法养执法，形成黑色“执法产业”。

比较而言，前一类逐利执法的可谴责性毋庸置疑，但后一类逐利执法因其貌似为某一部门或地区“保驾护航”而非为特定的个人牟利，总会有人为之辩白，认为其不具有非难性或至少可以降低非难性。然而，二者均是以追求私利为驱动，都是把部门或本地私利凌驾于社会公共利益之上，本质上皆是与民争利，因而二者都具有很强的破坏性和渗透性。事实上，后一类逐利执法的负面影响和危害更大，因其已不止于个别人员的腐败，而具有一定的集体腐败性质。在少数地区，逐利执法已成为民生不可承受之痛。因此，剥离执法与利益

的勾连，整治并根除逐利执法，特别是后一类逐利执法，是深化法治政府建设的一项重要任务。对此，做好下列基础性工作，具有重要意义。

一是各级行政执法部门应确立正确的政绩观。根本而言，逐利执法源自错误的政绩观和考核指标要求。一些部门或地方将部门利益或地方利益置于公共利益之上，并将其作为部门或地方政绩或绩效考核的关键内容和重要指标，以致本末倒置，造成行政执法根本指向的扭曲与异化。因此，从根子上剥离执法与不当利益或局部利益的勾连，就要纠正实践中存在的错误政绩观及其考核指标要求，坚持以推动发展与保障民生、对上级负责与为社会尽职并行不悖的执法理念、立足当前着眼长远，科学设置行政执法及相应绩效的评价考核机制。

二是科学配置行政执法机关经费和人员待遇。在当前经济社会发展尚存在不平衡的背景下，不少地方面临发展的竞争压力，加之局部利益作祟，在行政实践和地方发展中部门或地方利益不可避免地被放大。体现在行政执法机关和人员身上，常常会转化为经费、待遇与部门或地方财政或明或暗的挂钩，导致部门之间行政开支、人员收入水平存在较大差距，从而诱发法外谋利的冲动。

尤其在经济下行时期，就会出现地方、部门利用执法收益弥补经费或待遇短缺的情况。因此，必须在严格执行收支两条线的基础上，深化行政执法机关经费和人员待遇的改革，科学合理核定行政执法支出标准，并足额供给经费，保障行政执法机关的人员、经费、办公条件等与其职责任务相匹配，保障行政执法人员的待遇与其岗位性质、任务相适应，落实行政执法人员与其他行政人员的待遇公平，从制度上消除行政执法机关及其人员法外牟利的冲动。

三是加大财政资金和行政经费公开力度。财政资金取之于民，用之于民，是公共财政的本质要求。行政经费的合理分配和使用，是保障行政活动高效运转的基础。财政资金和行政经费的公开透明，有利于从源头上预防和治理腐败，是防范公权私用的重要保障。要通过更有效的方式向社会公开政府财政资金分配的过程和结果、收支和行政经费的使用等信息，让公众看得见政府的收支情况，并且能看清看懂，把人民群众的监督落在实处，确保地方或部门资金收取合法正当，支出依法合规。

（作者系中国政法大学法治政府研究院教授、博导，中国行政法学研究会常务理事）

行政执法人员退出机制缘何难以激活

□黄学贤

法治政府建设是依法治国的主体工程，作为行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的重要方式，行政执法质量直接关系到法治政府建设的成效，而行政执法人员则是依法行政中最为关键的要素。近期国务院办公厅印发了《〈提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025 年）〉的通知》，明确要求全面落实行政执法责任制，建立健全行政执法人员退出机制。

其实，早在 2005 年国务院办公厅《关于推行行政执法责任制的若干意见》中就对行政执法人员退出机制作出具体规定：“对有违法或者不当行政执法行为的行政执法部门，可以根据造成后果的严重程度或者影响的恶劣程度等具体情况，给予限期整改、通报批评、取消评比先进的资格等处理；对有关行政执法人员，可以根据年度考核情况，或者根据过错形式、危害大小、情节轻重，给予批评教育、离岗培训、调离执法岗位、取消执法资格等处理。”

虽然该项制度在实践中得到一定程度的执行，但就严格的制度规范而言，现行行政执法人员退出机制尚存在诸多亟待完善之处。

第一，问责的主体不清。由于体制等方面的原因，目前管理主体多头的现象比较严重，行政执法时，往往是八方

联动一哄而上。看似极为重视，实则效果不佳。这一问题在基层的乡镇和街道综合行政执法中表现尤为突出。

第二，问责的对象不明。由于权责法定等基础制度尚不健全，在行政行为出现不当或者违法，尤其是滥用职权和行政不作为等情形时，往往会出现找“替罪羊”的现象。

第三，问责的标准和方式不明确。由于欠缺具体的问责标准，对需要问责的行政执法人员究竟是采用离岗培训、调离执法岗位，还是依法暂扣、收回或者注销其行政执法证件取消其执法资格，乃至更为严格的处置方式，由于缺乏明确的标准和方式，往往还会发生因人而异的情况。

第四，问责的程序随意。行政执法人员随时“下课”，当场“下课”的现象屡见不鲜。

第五，问责的结果不规范。被问责人员在之后的岗位安排、职务晋升等方面差异甚大。

第六，被问责人员的权益保障不足。目前被问责人员的知情权，尤其是陈述权、申辩权、救济权严重不足的现象比较普遍。不同地区和不同执法领域虽程度不一，但情形大体相似。最为典型的是当被问责时，部门之间、执法人员之间互相推诿，最后常常归咎于“临时工”，以致广受诟病，极大地损害了政府的公信力。

导致以上问题频发的根本原因，在于权责法定的法律制度尚未健全，具体表现为法律规范适用冲突和法律规范本身的不严谨。法律规范适用冲突导致“类案不同罚”，由此产生各不相同的问责结果。《行政处罚法》第五条规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”但在作出行政处罚时，如何将该条款和某个部门法的具体处罚规定予以具体适用，经常会出现较大分歧，进而导致出现不同的问责结果。《行政强制法》第四十四条与《城乡规划法》第六十八条等行政强制领域常见的法律适用冲突，也对有效问责造成障碍。

而法律规范的不严谨，不仅使规范本身难以施行，更造成难以问责的局面。如某地方性法规规定，对违反该条例且逾期不改正的，由有关行政部门对单位处以一万元以上五万元以下罚款，对个人处以一千元以上一万元以下罚款。看似严格，但该由哪个部门执法却语焉不详，结果只能导致争权诿责的情况发生。权责不法定，执法严明也就无从谈起，建立于权责法定原则上的各项制度自然失去坚实的根基。

现代公务员制度的核心在于“进、管、出”三个重要程序环节的法治化。其中，“进”是确保公务员队伍纯洁性和专业性的基本条件；“管”是确保公

务员制度正常有序运行的重要保障；“出”则是确保公务员队伍连续性和有效性的动态机制。反思行政执法人员退出机制存在的上述问题，必须有针对性地尽快予以整改，在推动行政执法职能权责法定的基础上，从建立健全制度规范入手，明确问责的主体，防止多头管理；明确问责的对象，防止乱点鸳鸯谱；明确问责的标准和方式，防止问责结果因人而异；明确问责的程序，防止无视程序规范随意操作；明确问责的结果，防止重错轻罚，小错大罚；规范被问责人员的权益保障，以确保他们依法享有知情权、陈述权、申辩权以及获得救济权。

《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》要求“到 2025 年，行政执法体制机制基本完善，行政执法质量和效能大幅提升”。行政执法人员退出机制不仅事关行政执法监督制度，并且涉及法治政府建设的基础性问题，是“有权必有责、有责要担当、失责必追究”的必然要求。因此，当务之急是尽快调整完善行政执法人员退出机制，让制度优势转化为治理效能。

（作者系苏州大学王健法学院教授、博导，中国行政法学研究会常务理事）