

# “严治宽惩”:基层执法的策略性选择

申程仁

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300350)



**摘要** 根据行政命令与行政处罚的实际执行情况,基层执法模式可以划分为“严治严惩”“宽治宽惩”“宽治严惩”“严治宽惩”四种类型。其中,“严治宽惩”模式表现为“严格处置违法行为、宽松处罚违法相对人”,主要适用于具备适度合理性、高危害性、低信息不对称性与低经济价值的违法行为。基于A省C县秸秆禁烧执法的案例研究,尝试以违法事件属性所塑造的三重张力——法律现实张力、多重目标张力与避责策略张力阐释“严治宽惩”的生成逻辑,并提出违法行为恶劣、领导注意力投射以及产生社会影响等特定条件下的“严治严惩”是其重要保障机制。“严治宽惩”内生于中国独特的基层治理场景,反映出基层干部在有限财力与技术约束下,在国家与社会、政策与现实之间维系平衡的灵活与智慧。

**关键词** 基层执法;基层治理;自由裁量权;秸秆禁烧

**中图分类号**:D035 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)05-0155-12

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.05.014

面对复杂的、难以标准化与程序化的工作场景,基层执法者拥有适度的自由裁量空间是必要的,但其滥用自由裁量权的行为造成执法实践与法律规范产生偏离。针对这类有悖于理想秩序的执法行为,学界贡献了“选择性执法”<sup>[1]</sup>“弹性执法”<sup>[2]</sup>“一线弃权”<sup>[3]</sup>“执法摇摆”<sup>[4]</sup>“默契互动”<sup>[5]</sup>“执法妥协”<sup>[6]</sup>“执法平衡”<sup>[7]</sup>等一系列分析性概念。不过,少有研究关注处置违法行为(行政命令)与处罚违法对象(行政处罚)之间可能存在的执行背离问题。特别是,既然存在“宽松处置违法行为,严格处罚违法对象”的“以罚代管”<sup>[8]</sup>“圈套式执法”<sup>[9]</sup>现象,是否还存在“严格处置违法行为,宽松处罚违法对象”的“严治宽惩”执法模式?

研究发现,A省C县秸秆禁烧执法中,乡镇干部既非“睁一只眼,闭一只眼”,默许、纵容农民的违法焚烧行为;也非“执法必严”,遵照法律法规对纵火农民处以罚款乃至拘留。而是一方面高强度巡视巡逻,发现焚烧行为后要求涉事农民尽快扑灭火情,另一方面往往只予以违法人员简单的批评教育。秸秆焚烧并不适用“轻微违法行为不予行政处罚”,多数地区行政裁量权基准确定要求,“露天焚烧秸秆情节较轻的,处以500元以上1000元以下的罚款。”部分将秸秆焚烧纳入“免罚清单”的地区也予以严苛的免罚条件<sup>①</sup>。但是即便如此,乡镇干部在严肃制止违法行为的同时,仍然只予以涉事农民简单的批评教育,形成了只对事不对人、只治事不惩人的“严治宽惩”模式。

那么,这种“严格处置违法行为,宽松处罚违法对象”的执法偏离行为适用于何种属性的违法情境?其产生源自怎样的机制作用?为何与主流执法偏离行为产生了分异?

## 一、文献综述

“严治宽惩”模式属于执法偏离行为的一种类型。因此,执法偏离相关研究可以为理解“严治宽惩”提供一定的借鉴意义。总体来看,执法偏离研究可以划分为结构与能动者两个分析视角。

收稿日期:2024-03-16

基金项目:国家社会科学基金青年项目“基于审管关系规范化的政府监管机制创新研究”(23CZZ018)。

① 如《嘉兴市综合行政执法局部分地方立法事项自由裁量及轻微违法行为不予行政处罚清单》规定,露天焚烧秸秆过火面积小于3平方米(含),立即改正,没有造成危害后果的,不予处罚。

基于结构视角的执法偏离研究根据其结构要素的刚性程度又可划分为法律制度、政治结构与社会结构三种研究进路。法律制度进路聚焦现行法律的健全程度,认为法律自身的失当性与不完备性造成了“普遍违法”“无法可依”的执法困境<sup>[10-11]</sup>。不完备法律理论<sup>[12]</sup>基于所有法律都长期处于相对不完备状态这一前提,认为应赋予监管者剩余立法权和执法权。政治结构进路强调政治制度对基层执法的塑造作用。中国基层执法机构内嵌于党政体制<sup>[13]</sup>及其建构的中心工作机制<sup>[4]</sup>之中,执法者不可避免地面临严明法治与治理绩效的抉择困境<sup>[14]</sup>。同时,“委托—代理”结构下,政府纵向间、管理者与执法人员之间的信息不对称诱发了道德风险和逆向选择,产生执法不规范行为<sup>[15]</sup>。此外,中国“查处分离”“配置分散”的执法权结构也制约了执法人员行使法律权威<sup>[16]</sup>。社会结构研究进路将视野扩展到整个社会环境中,认为作为嵌入于社会网络的“社会人”,执法人员身处的社会关系结构<sup>[17]</sup>、空间场域结构<sup>[18]</sup>以及伦理话语<sup>[6]</sup>、乡土规则<sup>[19]</sup>等塑造的社会文化结构共同形塑着执法人员的价值判断与处置手段。

基于能动者视角的执法偏离研究中,第一条进路即执法经济学的“成本—收益”分析进路。最优执法理论认为由于完全执法的成本无穷大,执法概率必然小于百分之百<sup>[20]</sup>。选择性执法理论则认为法律对于长期成本收益的权衡与政府对于现实具体问题的解决产生了成本收益的分歧<sup>[1]</sup>。一些学者聚焦执法者个体,指出执法人员建立了动态执法格局<sup>[7]</sup>,或是在执法成本过高时选择妥协<sup>[21]</sup>,或是与执法对象建立庇护关系。另一条进路关注基层执法中行动者的具体特征<sup>[22]</sup>,认为执法人员的受教育程度、收入水平等客观因素<sup>[23]</sup>,人格特征、思想价值观等主观因素<sup>[24]</sup>以及违法对象的本土性、组织度等特征<sup>[5]</sup>都不同程度地形塑着执法人员的处置策略。

总体来看,现有研究较为全面地揭示了基层执法偏离样态及其内在逻辑,但仍然存在进一步研究的空间。一是执法偏离研究有待细化。多数研究默认基层执法存在“严格执法”与“变通执法”二元对立的执法模式,但对于介乎两者之间,属于“变通执法”变体的“惩治分离”现象缺乏关注。虽然少数学者探讨了“以罚代管”等“惩治分离”现象,但相关研究多局限于具体案例的分析,未能进一步探究处置与处罚的组合方式以及由此衍生出的不同执法类型。二是现有研究难以解释“严治宽惩”现象的生成逻辑。以秸秆禁烧执法为例,一方面,执法者与相对人之间的庇护关系、管理者与执法者之间的高信息不对称等在该执法场景中并不存在。另一方面,尽管法治与维稳、“行政人”与“社会人”之间的矛盾关系等一定程度上解释了执法偏离的诱因,却无法说明为何这种偏离呈现为局部变通的“严治宽惩”而非彻底妥协的“宽治宽惩”。对此,研究将在辨析基层执法中行政命令与行政处罚不同组合类型的基础上,探究“严治宽惩”模式的运作样态与生成机理。

## 二、基层执法行为的类型学划分

基层执法行为可以分解为对于违法行为的处置——行政命令与对于违法者的处罚——行政处罚<sup>[8]</sup>。行政命令的首要功能是实现法定义务的履行,其着眼于法律秩序的恢复,要求违法相对人改正违法行为、重新履行法定义务。行政处罚的核心功能则在于制裁,为了震慑违法相对人而对其科以新的义务<sup>[25]</sup>。

理想状态下,执法人员应根据法律要求下达行政命令,制止违法行为,并给予相对人应有的行政处罚。但在实际执法中,执法人员既可能放任相对人的违法行为,也可能做出高于或低于法律标准的处罚。对此,根据行政命令(处置)与行政处罚(处罚)的不同执行情况,对基层执法模式进行类型学划分。需要说明的是:第一,研究使用的“严”“宽”均以法律条文作为参照标准,符合法律要求即为“严”,低于法律要求即为“宽”。因此,本文所称的“宽惩”并非自由裁量范围内的“执法从宽”,而是指处罚力度已经低于法律规定的下限。此外,处罚高于法律标准的违法滥罚行为与本研究中执法人员适度妥协、未能履行法定义务的执法偏离问题不符,故不纳入类型学分析。第二,对于执法模式的含义可能存在两种理解,一是针对某一具体案件的执法方式,二是针对某类违法行为的惯用执法方式。现实中,基层执法往往呈现为多种执法方式的杂糅,但一般都存在一种占据主导地位的执法方式。

因此,研究采用第二种理解,主要形容某一领域的执法常态。

如表1所示,基层执法模式基本可以分为以下四类:

一是“严治严惩”,即执法者依照法律要求实施行政命令与行政处罚。“严治严惩”是符合法律规范的理想执法状态,但其主要出现在对于公共安全、社会稳定存在较大威胁的领域,即违法行为低合理性、高危害性是触发“严治严惩”的关键属性。此外,“严治严惩”可能由于各类运动式执法行动而成为某一时期的执法常态。二是“宽治宽惩”,即执法者放任违法行为,且处罚力度低于法律标准。“宽治宽惩”广泛存在于城市管理、交通、环保等各类执法领域,是主流意义上的“变通执法”。三是“宽治严惩”,即执法者根据法律规定实施行政处罚,但放任相对人的违法行为。“宽治严惩”主要发生在处罚标准低于违法收益的领域,如治超、环保等,带有一定的庇护色彩。四是“严治宽惩”,即执法者按照法律要求实施行政命令,制止违法行为,但处罚力度低于法律要求甚至不予处罚。

表1 基层执法的不同模式

	处罚符合法律标准	处罚低于法律标准
制止违法行为	严治严惩	严治宽惩
放任违法行为	宽治严惩	宽治宽惩

从执法效果来看,“宽治宽惩”“宽治严惩”“严治宽惩”三种执法模式均与法律规范存在出入,因此都属于执法偏离行为。其中,“宽治宽惩”与“宽治严惩”未能实施行政命令这一“本源性行政行为”<sup>[26]</sup>,从而无法恢复应有的法律秩序。特别是“宽治严惩”还在行政处罚上呈现出积极作为的姿态,向相对人提供了违法行为合法化的途径,带有规制俘获与权力寻租的色彩。相较而言,“严治宽惩”通过严格实施行政命令引导相对人履行义务,又采取宽容处罚避免激化矛盾,是执法偏离中相对良性的模式。尽管“严治宽惩”未能通过行政处罚予以相对人威慑,可能导致执法效果难以持续,执法资源过度消耗,但其作为一种过渡时期的执法模式,存在一定的合理性。

从适用领域来看,三种模式多发生于法律规范与社会现实存在张力的“违法过剩”情境,违法行为存在一定的合理性。不过,三者所适用的违法行为又存在差异化的属性。“宽治宽惩”与“宽治严惩”的违法行为常具有较低的危害性,或即便危害性较高,呈现形式也较为隐性,即具有高信息不对称性。此外,“宽治严惩”的适用行为多具有一定的经济价值,或是对于区域经济发展有所裨益,或是对于执法人员增收有所帮助。其“严惩”的目的自然也不同,前者是为了避免问责的留痕式处罚,后者则是为了部门及个人利益。与前述两者不同,“严治宽惩”的适用对象往往危害性较高、信息不对称程度较低且经济价值有限。其中,高危害性、低信息不对称性决定了执法者需要严格实施行政命令,低经济价值进一步约束了执法者为谋求利益铤而走险的动机。违法行为的适度合理性与执法行为共有的高信息不对称性引导执法者选择变通实施行政处罚。

那么在实际执法中,违法行为属性是怎样塑造了“严治宽惩”模式呢?对此,研究将通过C县秸秆禁烧执法案例阐释“严治宽惩”的生成机理。C县隶属于A省B市,笔者于2022—2023年多次赴C县实地调研,对C县生态环境分局、林业局、应急管理局、农业农村局、公安局等部门的工作人员,以及5个乡镇的乡镇、村干部等共计27人进行深度访谈,并随同部分乡镇的防火巡逻车开展参与式观察。通过直接观摩与查阅文件收集了40余起秸秆焚烧火情的处置情况。

三、案例呈现:C县各乡镇秸秆禁烧的执法样态

1. 秸秆禁烧的法律背景

在生态文明建设领域,秸秆焚烧始终是困扰各级政府的一项难题。由于秸秆焚烧在生物资源、大气环境、交通与人身安全等方面的负外部性<sup>[27-29]</sup>,20世纪末以来,中央政府不断出台政策法规,加强秸秆焚烧管理与综合利用。尤其在党的十八大将生态文明建设置于突出地位后,秸秆焚烧相关法律不断完善。

一方面,上位法的规制力度不断加强。《大气污染防治法》由“情节严重的,可以处二百元以下罚款”升级为对划定范围内一切秸秆焚烧行为“并可以处五百元以上二千元以下的罚款”。另一方面,



地方性法律规章逐渐完善。A省陆续通过政府文件<sup>①</sup>及地方性法规<sup>②</sup>要求全域全面禁止露天焚烧秸秆。由于大量农田位于森林、草地边缘,秸秆焚烧极易引发林草火灾,相关规定还体现在野外用火的地方性法规中。A省《关于禁止野外用火的决定》规定,在森林、草原、林地及其边缘焚烧秸秆的,责令改正,给予警告,对个人并处五百元以上三千元以下罚款。B市将范围进一步扩展为全部林区、农耕区及林地边缘,并划定每年11月至次年5月为森林防火期,每年3月至5月中旬为森林防火戒严期<sup>③</sup>。由于秸秆禁烧在防火工作中的主体地位,防火期与防火戒严期就成为C县秸秆禁烧事实上的工作周期。

## 2. 秸秆禁烧执法的实际运行

在秸秆禁烧的实际执法过程中,发生了两次执法主体的替代。第一次执法主体替代是法定执法主体的替代。秸秆焚烧行为存在诸多适用法条,其中最直接相关的是《大气污染防治法》第一百一十九条,“在人口集中地区……或者露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质的,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正,并可以处五百元以上二千元以下的罚款。”参照《大气污染防治法》,秸秆焚烧执法主体应为C县生态环境分局<sup>④</sup>。而C县政府将执法权赋予各乡镇派出所行使,应用法条也调整为《消防法》第六十三条第二项与第六十四条第二项<sup>⑤</sup>。以乡镇派出所作为秸秆焚烧执法主体,来自县级政府的现实考虑。环保问责风暴之下,环保部门为了保证重点指标在“安全区”内,处于持续的高负荷运转状态。再加上其执法力量有限,难以顾及广泛且分散的秸秆焚烧行为。而乡镇派出所一方面更接近基层,可以满足及时执法的需求。另一方面作为具有武装性质的国家治安力量,警察对于违法对象具有天然的震慑性,便于执法工作的有序开展。

第二次执法主体替代是实质执法主体的替代,也即基层执法中治理轨道对于法治轨道的替代<sup>[30]</sup>。在上级政府的政策引导和环保督察的问责高压下,C县各乡镇通过组织搭建、责任分包、嵌套巡查、高压问责等一系列秸秆禁烧工作机制,在防火期广泛运用人防、技防手段,全天候投入火情监控巡查。秸秆禁烧执法早已不是一项普通的执法任务,而是成为乡镇政府中心工作的核心环节,仅依赖派出所有限的民警队伍自然无法适配高强度的治理需求。对此,各乡镇搭建了“乡镇—(大片区)—片区—行政村”的多级防火体系,分别设置包片、包村干部对区域内秸秆焚烧火情负总责,并要求各防火层级开展常态化火情巡查<sup>⑥</sup>。乡镇干部在巡查过程中发现火情,或是收到卫星监测、上级巡查人员与村干部关于火情的报告,将第一时间赶赴现场制止焚烧行为、扑灭火势,并通知派出所执法(见图1)。在“乡镇干部巡逻(或接到报告)—制止违法行为—通知派出所执法”的执法链条中,乡镇干部可以根据对火情的判断,决定是否通知派出所执法以及影响民警的处罚力度。也就是说,秸秆禁烧执法中,派出所民警只是履行执法程序的名义执法主体,承担防火任务的乡镇干部掌握着事实上的“执法权”。

乡镇干部行使“执法权”时,往往会严肃制止涉事农民的焚烧行为,要求其尽快扑灭火情,且一般不会惊动派出所。即便告知,民警也多是协助乡镇干部对违法行为进行威吓,给予涉事农民口头批评教育,或是要求其在本村广播站做检查、协助村干部做3~7天的防火巡查等。从职责履行、行为处置的角度看,“执法者”基本履行了秸秆禁烧责任,依照法律制止了违法行为,似乎做到了严格执法。

① A省《落实大气污染防治行动计划实施方案》。

② A省《关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》。

③ B市《野外用火管理办法》。

④ B市《关于进一步加强农业农村污染防治工作的通知》。

⑤ 第六十三条 违反本法规定,有下列行为之一的,处警告或者五百元以下罚款;情节严重的,处五日以下拘留:(二)违反规定使用明火作业或者在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火的。

第六十四条 违反本法规定,有下列行为之一,尚不构成犯罪的,处十日以上十五日以下拘留,可以并处五百元以下罚款;情节较轻的,处警告或者五百元以下罚款:(二)过失引起火灾的。

⑥ 实际工作中,乡镇政府将所有包片、包村干部划分为不同组别,每组2~3人。根据火情风险与本职工作忙闲,每天出动1~3组,轮流驾驶乡镇公务用车(甚至私家车)进行巡查。

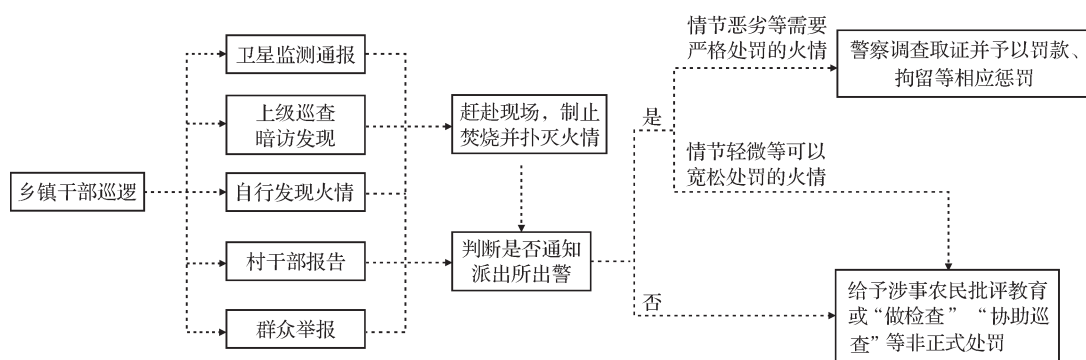


图1 C县各乡镇秸秆禁烧执法工作链条

而从执法全链条与相对人的角度看，“执法者”并未予以违法对象应有的处罚，又带有一定的变通执法的属性。

**案例1：**2022年2月底，笔者在D镇调研时发现不远处腾起浓烟，接近时火势已基本被农民扑灭，原因是防火巡逻车已停靠在道路旁予以制止。不过，两名乡镇干部甚至没有下车，仅通过鸣笛和广播示意。该着火点过火面积约100平方米，且地处河滩向山坡的延伸地带，如果火势窜上山坡，极易引发林草火灾。

“他这耕地就河滩边这么窄的一片，机器根本不过来，老百姓也没办法。”（D乡镇干部o，访谈记录2022022505）

## 四、生成逻辑：秸秆禁烧执法中的三重张力

从“严治”角度观之，B市、C县明确要求，“严厉查处焚烧秸秆行为”<sup>①</sup>“形成打击纵火人的高压态势”<sup>②</sup>。政策高压之下，乡镇干部既然已经选择了严格治理，何不同步予以严肃处罚，以强化对于违法对象的威慑？从“宽惩”角度观之，既然已变通处罚违法对象，何不像多数基层执法行为一般，将变通延伸至对违法行为的处置？

研究认为，法律规范与社会现实之间的张力构成了执法偏离的基础条件，违法行为的适度合理性、高危害性、低信息不对称性与低经济价值四重属性导致执法人员面临安全、环保与稳定等多重目标张力，违法行为的低信息不对称性与基层执法行为的高信息不对称性则造成问责高压下的避责策略张力（见图2）。“严治宽惩”正是身处国家与社会、政策与现实交界面的乡镇干部面对上述三重张力的一种策略性选择。

### 1. 社会情境下的法律现实张力

超大规模国家治理始终伴随着权威体制与有效治理、政策统一性与地方灵活性之间的矛盾<sup>[31]</sup>，催生了地方政府的策略主义行为。同样，“严治宽惩”也是基层政府在上级禁烧法律与农民焚烧诉求的张力下生成的调适性策略。

秸秆焚烧是农民在“成本—收益”权衡下收益最大化的选择。焚烧秸秆操作简单、成本几近为零，传统观念还认为其有助于减轻病虫害，增加土壤肥力。因此，广大农民对于焚烧秸秆已然形成“路径依赖”，要求其转变程式化的生活习惯需要持续濡化与长期过渡。诚然，秸秆禁烧拥有减少环境污染、降低安全风险等政策效益，但这些公共性收益难以直接被农民感知。部分农民行为方式的转变，完全是禁烧政策赋予焚烧行为高额行动成本后的被迫调整，而非其他处置方式利润提高下的主动选择。因此，单纯实施禁烧政策将导致农民利益的折损，禁烧的同时向农民提供更高收益的处置方式才是减少秸秆焚烧的应有之义。近年来，C县积极实施秸秆打捆与秸秆还田措施，秸秆焚烧现

① B市《关于加强秸秆禁烧执法工作的通知》。

② C县《关于做好护林防火和秸秆禁烧工作的通知》。

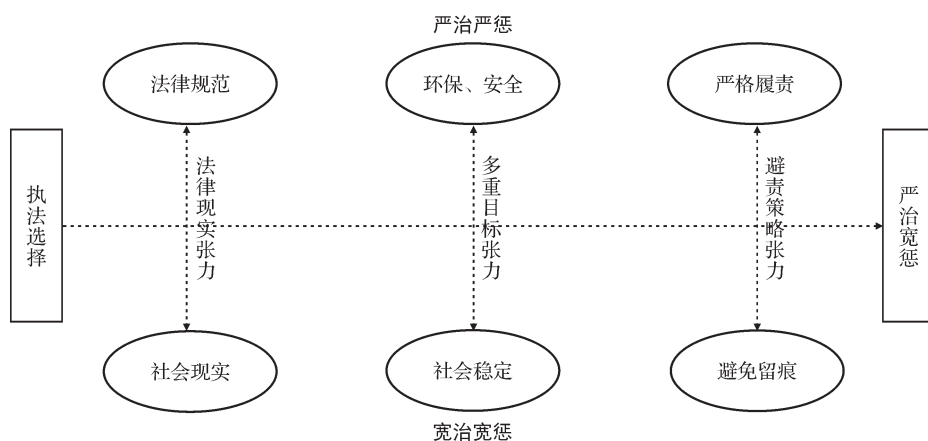


图2 秸秆禁烧执法中的三重张力

象有所减少,禁烧压力有所减轻,但秸秆综合利用的覆盖度与接受度仍不甚理想。

感觉吧,政策还是堵得多,疏得少。(H乡镇干部y,访谈记录2023081801)

首先,秸秆综合利用成本高昂。2022年,C县某企业按照约300元/吨的价格收购成捆秸秆,但秸秆打捆、运载等成本都需要农户自行承担,综合计算下来,农民的收益只有50~60元/吨。在秸秆还田方面,C县拮据的县乡财政无力提供还田补贴,农民也不愿付出约45元/亩的还田成本。其次,秸秆综合利用方式存在处理粗糙、影响农民种植等缺陷。当地农民认为,秸秆还田存在加重病虫害、腐烂困难等问题,打捆机械则会导致土壤板结化,破坏农田的垄沟结构。再次,C县山地、丘陵密布,约四成耕地属于坡地、梯田,旋耕机等农用机械难以到达农田开展作业。农民面临的不仅是秸秆综合利用经济性的问题,更是可及性的问题。

变通现象的产生,往往与政策本身有欠科学性和合理性相关<sup>[10]</sup>。作为直面群众的一线干部,乡镇干部对于不同秸秆处置方式的成本收益、实施效果了如指掌。加之对于秸秆焚烧这种传统生活方式的认同,也就容易产生对纵火农民的理解与同情。尤其是考虑到500元罚款接近当地农民半个月的可支配收入,乡镇干部一般只进行简单的批评教育而不实施行政处罚。

现在政策太死板,重点地段不能烧可以,其他地方又没事,不烧老百姓没法种地呀。(G乡镇干部v,访谈记录2023032301)

## 2. 治理逻辑下的多重目标张力

基层治理具有非专业性、全局性、统合性的特点<sup>[32]</sup>,多数乡镇干部灵活地参与进所有基层事务之中。由于这种“兼职性”,乡镇干部的工作目标不仅是单一条线的有效管理,更是区域整体的有效治理。当两种目标存在冲突时,多数情况下条线管理需要向整体治理妥协甚至让位<sup>[4]</sup>。秸秆禁烧同样存在不同价值导向的治理目标,但由于违法行为的特定属性,其目标冲突与其他执法领域,如环境执法中环保与经济、城管执法中市容与稳定的目标冲突大相径庭。具体而言,秸秆焚烧的低经济价值使得禁烧执法无须面对经济目标和治理目标之间的张力,而其适度合理性、高危害性与低信息不对称性又塑造了稳定、环保与安全三维底线目标之间的张力。

基层政府遵循着“锦标赛”<sup>[33]</sup>之下促进经济增长的增长逻辑,存在默许违法行为的动力,这正是“宽治严惩”与部分“宽治宽惩”模式的产生缘由。但是,秸秆焚烧与经济增长没有直接关联,焚烧不会对区域发展与违法农民产生经济收益,综合利用则是经济效益有限。因此,增长逻辑并不适用于分析秸秆禁烧执法。

增长逻辑外,基层政府还遵循着“淘汰赛”<sup>[34]</sup>之下保证社会稳定等的“不出事逻辑”<sup>[35]</sup>。在违法过剩的情境下,严格执法不仅面临高额执法成本,还可能诱发集体抗争,造成社会性事件,因而基层执法往往走向“宽治宽惩”。秸秆焚烧作为农民传统的秸秆处置方式,具有普遍性与合理性,若严格实



施行政处罚,存在影响社会稳定的风险。然而,秸秆禁烧执法不仅要激化干群矛盾以实现“维稳”目标,还面临着环保与安全两项同样遵循“不出事逻辑”的底线目标。不同于多数违法事件,秸秆焚烧具有鲜明的信息易扩散——低信息不对称与危害易扩大——高危害性的特征。就信息不对称而言,自上而下形成了卫星监测、省市暗访、县级巡查、媒体监督的立体式监督体系。焚烧产生的热点与烟雾极易被监测卫星、各级巡查组与过境的领导和媒体捕捉。就危害性而言,“火”具有极高的安全隐患,极易由于风向变化而瞬间不可控,造成农户的财产损失、国家农林资源损失乃至人身安全事故。低信息不对称与高危害性叠加之下,乡镇干部放任秸秆焚烧行为极易触及环保与安全的红线,引致上级问责乃至“一票否决”。因此,在三重底线目标张力下,乡镇干部为了避免秸秆火情为上级获知或造成严重损失,必须及时制止违法行为。同时,考虑到实施罚款可能引发村民对于乡镇事务的不配合、乡镇政府的不信任甚至报复,往往予以违法对象宽容处罚。

把老百姓搞得太紧张就管不住了,你把他惹着了,他半夜给你放把火,一下就害死你了。必须得把握好一定的度。(F乡镇干部s,访谈记录2023032101)

### 3. 问责高压下的避责策略张力

随着治理导向的多元化转变、监管能力的不断强化,中央出台一系列问责新政,问责机制趋于常态化。与此同时,被纳入官员考核体系的事务愈来愈多,基层政府与干部藉由重点领域获得竞争优势的难度不断加大,还要注意各细分领域避免出错,从而产生了从邀功到避责的偏好转移<sup>[36]</sup>。

乡镇政府与干部在长期工作中形成了多元化的避责策略。通过广泛印发禁烧宣传材料,在重点地段张贴标语,形式化地落实秸秆禁烧工作;与村干部、村民层层签订目标责任书,及时向下转发文件,实现“责任下移”。但是,问责更偏重结果导向。形式主义的手段应付日常检查固然有效,然而一旦发生实质性火情,由于秸秆焚烧的低信息不对称性,上级政府还是可能通过各类监督渠道获得信息并随之发起问责。同时,乡镇政府处于国家政权体系末端,在职责同构的纵向间职责配置框架下<sup>[37]</sup>,责任借由目标责任制等形式不断下压至乡镇一级。虽然乡镇政府也将责任分解到各行政村,但村委会毕竟并非政府组织,秸秆焚烧的主要责任还将由相关乡镇干部承担。

**案例2:**2021年4月清晨,某乡镇一名老人在焚烧秸秆时,可能由于火势难以控制,突发心脏病身亡,火势随之引燃部分灌木。经过调查后,该乡镇主要领导干部、分管副职、包片与包村干部均被免职。

由于传统避责策略失效,乡镇干部维护政治生命、避免上级问责的最佳手段只能是严格落实秸秆禁烧,尽可能全天候地开展域内巡查,发现焚烧行为后立即制止并及时扑灭。过载的禁烧压力下,部分乡镇干部甚至个人出资,雇佣相关人员开展夜间巡查。

最紧张时候我们得雇人巡逻,尤其是夜间。雇的都是灭火经验丰富的村民,一共大概9辆车,小20人轮换,各自负责一片。车和油费都是他们出,我们一天给150块。(D乡镇干部i,访谈记录2022022501)

与严格制止焚烧行为的逻辑相同,乡镇干部宽容处罚焚烧者同样保有免于问责的目的。尽管秸秆焚烧具有低信息不对称性,但若及早扑灭,仍有极大可能将信息控制在本级政府。与之相应的,是禁烧执法行为的高信息不对称性。科层体制难以对一线执法行为进行全方位、全时段、全覆盖的过程性控制<sup>[38]</sup>。禁烧执法零散地发生在田间地头,具有很强的私密性。如果没有形成执法记录,上级政府便无从知晓实际的执法过程。而若根据法律对每起秸秆焚烧事件实施行政处罚,相关执法记录就将形成事实上的秸秆火情统计,从而为上级政府提供打破信息不对称的窗口,增加乡镇干部的问责风险。因此,乡镇政府的最佳避责策略就是严格履责——制止焚烧行为与免于留痕——避免行政处罚,从而最大可能地维持“委托—代理”结构下的信息不对称。事实上,C县在县级层面也不掌握各乡镇秸秆焚烧火情的数据,这同样是为了避免“不必要”的问责的一种策略性行为。

各乡镇每年有多少起我们不清楚。那些火情明明卫星没拍到、没造成啥损失,为啥要上报?对自己对领导都不好,打灭了就行了。(应急局干部c,访谈记录 2022022401)

## 五、适时严惩:“严治宽惩”的保障机制

法律的尊严在于执行,这种执行既包括处置违法行为,也包括处罚违法对象。如果执法人员始终只实行政令而不做出行政处罚,违法对象势必会认为违法行为几乎不产生额外成本,从而肆无忌惮地实施违法行为,进而动摇法律与政府的权威。因此,“严治宽惩”是一种执法常态而非全态。特定条件下,行政处罚将弃“宽”从“严”,实现与行政命令的统一。作为一种约束保障机制,“适时严惩”借助一定的触发条件,使得任何相关违法行为都可能面临高额违法成本。它有效影响了潜在违法者的行为偏好,避免了“严治宽惩”这种妥协性、策略性的执法模式滑向治理失败的漩涡。具体而言,这些特定条件包括行为性质、领导注意力投射和社会影响。

### 1. 行为恶劣务须以儆效尤

基层执法遵循着“抓大放小”的规制逻辑<sup>[39]</sup>,同样,“严治宽惩”建立在违法情节较轻的基础之上。一旦违法行为较为恶劣,执法人员将严格实施行政处罚。

首先,情节严重将引发“严惩”。“严治宽惩”一般发生于违法行为与适用法律“情节较轻”标准相符,或“情节严重”标准不符的场景。如果过火面积较大,导致他人或公共财产损失、造成林草火灾甚至人身安全事故,秸秆焚烧就将升格为情节严重的大气污染或消防违法行为,乃至犯罪行为。乡镇干部对于此类造成较大损失的焚烧行为不会姑息,将迅速告知公安机关,严格根据法律予以制裁。

**案例3:**2020年4月,某村民焚烧秸秆引燃了铁路防护网内的杂草,严重损坏铁路防护网与高压电缆。公安机关以涉嫌放火罪、涉嫌过失损坏交通设施罪对其实施刑事拘留,后移交检察院起诉。

其次,首犯者可能引发“严惩”。违法行为具有极强的示范效应,对于早期违法对象的处罚方式,将影响潜在违法者对于违法成本的判断。秸秆禁烧中,一旦让其余农民形成“防火形势有所减轻”的认识,可能导致大量的模仿性违法行为,届时再想控制为时已晚。因此,C县县乡两级文件都明确提出,“对焚烧秸秆的‘第一把火’,从快从严处置。”<sup>①</sup>

**案例4:**2022年10月,正值防火期启动阶段,H乡镇防火人员在巡查中发现村民焚烧玉米秸秆引发火情,过火面积约8亩。H乡镇予以点火人1000元罚款,给予包片干部、村支书诫勉谈话。

最后,频繁违法可能引发“严惩”。“严治宽惩”某种程度上可以视为执法者的宽松处罚与违法者的守法承诺之间的一种交换与共谋。如果相关农民仍然焚烧秸秆,可以视为率先打破了原有的共谋状态,也破坏了乡土社会交往规则下应给予乡镇干部的情面<sup>[21]</sup>。此时,执法人员由乡土规则转向法治原则,变“宽惩”为“严惩”便也是顺理成章的。另一方面,这种无视批评教育的行径更是对法律与政府尊严的践踏,可能导致秸秆禁烧走向治理失败的困局,甚至影响其他基层工作的开展。因此,执法人员更需要通过严厉处罚来以儆效尤。

### 2. 领导重视强化执法动能

在负向强激励的治理领域,领导注意力并非其他场景中的稀缺组织资源,而是更多象征着潜在的问责风险。对此,乡镇政府往往通过“严惩”警示潜在违法者或向上级展示对于工作的重视。根据投射对象的不同,领导注意力投射可以划分为对于宏观事务的投射与对于具体事件的投射。

领导注意力投射于宏观事务时,辖区若多次出现违法行为,将被视为对于上级政策的不重视,存在极大的问责风险。为了维护个人政治前途,乡镇政府通过运动式执法“严惩”“抓典型”防患于未然。根据是否具有周期性,领导注意力投射可以划分为常规化投射与特殊化投射。常规化投射一是

① C县《关于做好护林防火和秸秆禁烧工作的通知》;F镇《秸秆禁烧工作方案》。



发生在一些重要时间节点,如党的大会、两会、春节等。在此期间,如果秸秆焚烧造成环境污染乃至安全事故,其政治、社会负面影响将远超日常时段,也更容易引致上级问责。二是发生在违法行为易发期、易成灾期。如防火特险期,农民为了春播需要集中清除秸秆,加之春季风干物燥,焚烧秸秆引发林草火灾的风险急剧上升。特殊化投射以社会问题爆发为其触发机制。辖区内外秸秆火情频繁甚至出现重大事故,都可能引起领导重视,并随之触发专项治理。为了避免“二次事故”引发严厉追责,基层政府自然需要加大惩处力度。

领导注意力投射于具体事件,即获知违法信息甚至目睹违法行为时,在“听回音”的反馈机制下<sup>[40]</sup>,原本在基层封闭环境下可以“宽惩”的违法对象也必须予以“严惩”。

**案例5:**2021年4月,B市某领导经过F乡镇,发现火情并告知C县。F乡镇迅速出动扑灭明火,予以村民500元罚款,该火情过火面积约12平方米。

由于领导掌握违法信息可能招致问责,且对视线所及之处的感受,直接影响着上级对于当地治理绩效的评价。特别是秸秆焚烧的烟雾可见度极高,因此当上级视察或途经辖区时,基层干部往往会严格执法,以避免上级形成本区域工作不力的印象,降低可能的政治风险。

**案例6:**2022年3月,E乡镇村民趁午饭时分点燃秸秆,过火面积约2亩,后被派出所拘留7天。当日恰逢A省某领导赴C县某乡镇调研,E乡镇既是邻乡,也是途经乡镇。

以前他就烧,看他是XX(往届县领导)的亲戚,说几句就过去了。今天这烟要是领导看见了,我们不都得受害?(E乡镇干部q,访谈记录2022030203)

### 3. 社会关注打破信息壁垒

上下级政府之间的信息不对称是维系“严治宽惩”的重要基础。一旦上级政府获悉违法事件,基层政府就需要详细反馈事件的具体信息,从而失去维系“宽惩”的条件。在政府内部的监督体系之外,公民监督与社会舆论也是上级政府打破信息不对称的重要渠道。如果接到公民举报或引发舆论关注,为了给予公民有效回应、给予上级明确交待,基层政府往往予以违法对象严格处罚。

当前,地方政府普遍鼓励公民行使监督权,积极检举违法行为。本地村民、过路民众可以直接向市县部门举报秸秆焚烧现象,从而打破了上下级的信息不对称。同时,在人人都是自媒体的时代,更多公民倾向于直接在网络上曝光违法行为。为了避免舆情扩散产生社会影响,尤其是引发上级政府的关注,基层干部将第一时间制止违法行为,并向发布者发送“情况说明”,详细阐述火情信息及处置结果,以请求对方删除讯息。在这种背景下,“宽惩”转向“严惩”,纵火农民将接受应有惩罚。上述方式是广大群众参与社会治理,践行公民权利的重要途径。其打破了基层乡土环境下的信息封闭状态,对部分基层政府存在的懒政怠政形成威慑,应当予以鼓励。

**案例7:**2021年10月,某自媒体发布G乡镇秸秆焚烧无人看管的新闻。G乡镇立即出动扑灭火情,对涉事农民处以500元罚款。该火情过火面积约500平方米。随后,G乡镇发送情况说明,请求删帖。

不过,部分舆论曝光并非来自普通公民,而是来自从事“勒索”业务的“假记者”。“假记者”媒体曝光的出发点并非督促政府积极履责、严格执法,而是通过夸大其词地宣传基层治理的执行纰漏与偶发差错,对基层政府实施讹诈。本就不堪重负的基层政府为避免舆情浪潮及上级问责,只能与“假记者”相妥协。

假记者要钱的电话,每年起码有二三十个,我们也没办法,基本就是谁(村)着火,谁的经费出钱。(H乡镇干部z,访谈记录2023081801)

X乡火情曝光之前,假记者就找乡镇书记要钱了,但是他没理,结果曝光出来就被免职了。实际连5平米都没有。(林业局干部b,访谈记录2022022302)

## 六、结论与讨论

基层执法偏离是学界长期关注的热点问题,然而鲜有研究关注对于违法行为的处置——行政命令与对于违法对象的处罚——行政处罚的执行分异问题。本研究根据行政命令与行政处罚的不同执行情况,将基层执法模式划分为“严治严惩”“宽治宽惩”“宽治严惩”“严治宽惩”四种类型,并对不同模式适用对象的属性进行了分析。“严治宽惩”适用的违法行为主要具备适度合理性、高危害性、低信息不对称性与低经济价值四重属性,适度合理性造成了法律规范与社会现实之间的张力,四重属性共同塑造了多重底线目标张力,低信息不对称性与执法行为的高信息不对称性生成了避责策略张力。“严格制止违法行为、宽容处罚违法对象”正是执法者在三重张力之下的策略性选择。当然,这种模式也以特定条件下的“严治严惩”为其补充与保障。

作为介于“严格执法”与“变通执法”间的一种“不完全变通执法”,“严治宽惩”模式反映着乡镇干部的尴尬处境。在一些政策法规与基层实际不相适配,违法行为情有可原却又容易引发问责的领域,基层干部既需要“对上负责”,积极落实相关政策,严格制止违法行为,降低上级问责风险;又需要“为民负责”,安抚好本地群众,宽容处罚违法对象,避免产生过激反应。这充分彰显了基层干部在国家与社会、政策与现实的夹缝中两相平衡的灵活与智慧。“严治宽惩”固然无法杜绝违法行为,但通过持续监控与及时处置,在一定程度上减少了违法事件的发生,有效控制了违法事件的危害,在较好地满足了法律与上级要求的同时,又避免了过度处罚当事民众,是基层干部贯彻“以人民为中心”立场的充分体现。可以说,“严治宽惩”是在秸秆综合利用技术与成本有待进一步优化、基层政府财力有限的条件下一种相对可行的权宜之计。

从另一个角度看,“严治宽惩”的案例说明,通过强化监管手段与问责机制、突破政府纵向间的信息不对称,可以有效压缩基层政府的变通空间,矫正基层干部的执行、执法行为。但需要注意的是,监管力度的强化虽然改变了执法者行为,却对相对人的行为选择影响有限。普遍违法与监管高压之下,乡镇政府不得不动员镇村干部全天候巡查,不得不投入大量防火经费,甚至需要挪用农村转移支付经费或乡镇干部个人垫付款项。它极大程度消耗了乡镇政府有限的财力,占据了乡镇干部的主要注意力,在客观上牵制了乡镇政府将资金、精力投入到公共服务——这一最重要的政府职能之中。技术创新比制度规定和创新更重要<sup>[41]</sup>。秸秆禁烧更重要的是“疏”而不是“堵”,只有不断推进技术创新,为广大农民提供更低成本、更高质量的综合利用方式,秸秆焚烧屡禁不止的现象才会消散,“严治宽惩”的执法偏离行为也自然会退场。

本文的局限性在于,“严治宽惩”这一解释概念的推广价值相对有限。“严治宽惩”对于违法事件的属性及监管程度等具有较为苛刻的要求。C县秸秆禁烧执法的“严治宽惩”模式,既在于“火”这种事物所具有的高风险性与火点、烟雾的易监测性,也在于秸秆焚烧的低经济价值,还与当地林田交错等区域特点息息相关。如果违法事件不具备类似属性,而是呈现低危害性、高信息不对称或高经济价值等特点,执法方式大概率还是会倒向常见的“变通执法”与“以罚代管”。

## 参 考 文 献

- [1] 戴治勇. 选择性执法[J]. 法学研究, 2008, 30(4): 28-35.
- [2] 陈柏峰. 基层社会的弹性执法及其后果[J]. 法制与社会发展, 2015, 21(5): 154-167.
- [3] 韩志明. 街头官僚的行动逻辑与责任控制[J]. 公共管理学报, 2008(1): 41-48, 121-122.
- [4] 何艳玲. 中国土地执法摇摆现象及其解释[J]. 法学研究, 2013, 35(6): 61-72.
- [5] 陈那波, 卢施羽. 场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑[J]. 管理世界, 2013(10): 62-80.
- [6] 陈天祥, 吕忠. 话语框架下的执法形态分殊: 执法妥协抑或执法冲突[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2022(5): 17-30, 205.
- [7] 刘升. 街头行政执法中的“平衡”机制研究——以城管执法为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(2): 63-77, 127.
- [8] 黄镭. “以罚代管”行政执法方式生成的制度机理研究——以公路货运“治超”执法领域为基点的社科法学分析[J]. 政治与法律, 2016(5): 13-25.

- [9] 关保英.圈套式行政执法研究[J].东方法学,2018(1):53-63.
- [10] 刘鹏,刘志鹏.街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究[J].中国行政管理,2014(5):101-105.
- [11] 刘杨.基层执法专业化的实践困境及其解释——兼论基层执法的多元属性[J].华中科技大学学报(社会科学版),2016,30(5):49-58.
- [12] 卡塔琳娜·皮斯托,许成钢.不完备法律:一种概念性分析框架及其在金融市场监管发展中的应用(上)[C]//吴敬琏.比较(第3辑).北京:中信出版社,2002.
- [13] 陈柏峰.党政体制如何塑造基层执法[J].法学研究,2017,39(4):191-208.
- [14] 刘磊.执法吸纳政治:对城管执法的一个解释框架[J].政治学研究,2015(6):110-119.
- [15] 刘升.信息权力:理解基层政策执行扭曲的一个视角——以A市中街城管执法为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(2):145-153,162.
- [16] 陈柏峰.乡村基层执法的空间制约与机制再造[J].法学研究,2020,42(2):3-19.
- [17] 印子.乡村土地执法中的共谋与竞争[J].法律和社会科学,2017,16(1):200-222.
- [18] 韩志明.街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2010,63(4):583-591.
- [19] 陈柏峰.熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究[J].社会,2011,31(1):223-241.
- [20] BECKER G S. Crime and punishment: an economic approach[J]. Journal of political economy, 1968, 76(2): 169-217.
- [21] 徐凯.乡村食品安全监管执法困境及其解释——治理能力的视角[J].法律和社会科学,2017,16(1):223-251.
- [22] LIPSKY M. Street-level Bureaucracy: dilemmas of the Individual in Public Services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- [23] DE BOER N. Street-level enforcement style: a multidimensional measurement instrument[J]. International journal of public administration, 2019, 42(5): 380-391.
- [24] JENSEN D C, PEDERSEN L B. The impact of empathy-explaining diversity in street-level decision-making[J]. Journal of public administration research and theory, 2017, 27(3): 1-17.
- [25] 曹实.行政命令与行政处罚的性质界分[J].学术交流,2016(2):110-116.
- [26] 薛艳华.环境行政命令与环境行政处罚的错位与匡正——界分基准与功能定位的视角[J].大连理工大学学报(社会科学版),2019,40(6):91-99.
- [27] 刘天学,纪秀娥.焚烧秸秆对土壤有机质和微生物的影响研究[J].土壤,2003(4):347-348.
- [28] 朱彬,苏继锋,韩志伟,等.秸秆焚烧导致南京及周边地区一次严重空气污染过程的分析[J].中国环境科学,2010,30(5):585-592.
- [29] 毕于运,王亚静,高春雨.我国秸秆焚烧的现状危害与禁烧管理对策[J].安徽农业科学,2009,37(27):13181-13184.
- [30] 陈柏峰,刘磊.基层执法的“双轨制”模式——以计划生育执法为例[J].华中科技大学学报(社会科学版),2017,31(1):99-110.
- [31] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [32] 杨华.县乡中国:县域治理现代化[M].北京:中国人民大学出版社,2022.
- [33] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [34] 陈科霖,谷志军.多元政绩竞赛:中国地方官员晋升的新解释[J].政治学研究,2022(1):117-128,159-160.
- [35] 钟伟军.地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架[J].浙江社会科学,2011(9):36-41,157.
- [36] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2):42-51,126.
- [37] 朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):101-112.
- [38] 于龙刚.基层执法中的专项行动:原因、实践及后果——以公安专项行动为例[J].湖北社会科学,2016(8):38-45.
- [39] 凌争,段司超.“抓大放小”:基层有限规制协管员“以权谋利”的逻辑——基于B市Z区城管协管员案例[J].公共管理学报,2020,17(1):59-69,170-171.
- [40] 陈辉.县域治理中的领导注意力分配[J].求索,2021(1):180-187.
- [41] 李振宇,黄少安.制度失灵与技术创新——农民焚烧秸秆的经济学分析[J].中国农村观察,2002(5):11-16,80.



## Strict Regulation with Lenient Punishment: The Strategic Choice of Grassroots Law Enforcement

SHEN Chengren

**Abstract** According to the implementation of administrative order and administrative punishment, grass-roots law enforcement can be divided into four types: “strict regulation with strict punishment”, “lenient regulation with lenient punishment”, “lenient regulation with strict punishment” and “strict regulation with lenient punishment”. Among them, “strict regulation with lenient punishment” is characterized by strict regulation of illegal behaviors and lenient punishment of illegal counterparts. It mainly applies to illegal behaviors with moderate rationality, high hazard, low information asymmetry, and low economic value. Based on the case study of the straw burning ban in County C, Province A, we attempt to explain the logic of “strict regulation with lenient punishment” by using three-dimensional tension shaped by attributes of illegal events, namely, legal reality tension, multiple objectives tension, and evasion strategy tension. In addition, we propose that “strict regulation with strict punishment” under certain conditions, such as serious illegal behaviors, attention from political leaders and social impact, is an important guarantee for “strict regulation with lenient punishment”. “Strict regulation with strict punishment” is rooted in China’s unique grassroots governance, reflecting the flexibility and wisdom of grassroots cadres in keeping balance between the state and society, as well as policies and reality within the constraints of limited financial and technical resources.

**Key words** grassroots law enforcement; grassroots governance; discretion; straw burning ban

(责任编辑:金会平)