

# 深化城市管理综合执法改革若干问题思考

姚宽一

(青海省住房和城乡建设厅,青海 西宁 810000)

**摘要:**城管综合执法直接面对的是繁杂的城市管理中的直接矛盾和问题,承担的是政府执法职能中最艰难的部分,是社会矛盾的综合聚焦点,也是社会关注度颇高的敏感行业,针对城管综合行政执法中出现的问题,提出解决路径和创新城管执法理念。

**关键词:**行政处罚法;城市综合管理;城市综合行政执法;构建和谐社会

中图分类号: D 922. 11; D F31 文献标志码: A 文章编号: 1008-7192(2011)06-0049-06

## Issues in Deepening the Reform of the Comprehensive Administrative Law Enforcement of Urban Management

YAO Kuan-yi

(The Department of Housing and Urban-rural Construction of Qinghai Province, Xining Qinghai 810000, China)

**Abstract:** Faced directly with the conflicts and problems in the miscellaneous urban management, the comprehensive administrative law enforcement of urban management is one of the toughest tasks in functioning the government's law enforcement. It is not only a focus of social contradictions and also a profession of public concerning. Based on the analysis of problems, the paper proposes solutions and ideas to improve the comprehensive law enforcement of urban management.

**Key words:** *the of administrative penalty law; the comprehensive urban management; the comprehensive administrative law enforcement; the construction of a harmonious society*

1996年10月1日开始实施的《行政处罚法》,确立了“相对集中行政处罚权”制度。其中第十六条规定:“国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权”。这一规定为相对集中的行政处罚权奠定了法律基础,也为解决原体制下存在的职权交叉、多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下、执法机构膨胀等问题,确立

了新的制度安排的法律依据。

自1997年4月至今已有将14年,据有关专家估算,全国城管综合执法队伍总人数有几十万人。相对集中行政处罚权,实施城管综合行政执法,已经成为加强城市管理、推进依法行政以及构建社会主义和谐社会过程中的关键一环。

但是,由于城管综合执法处于城市治理的末

收稿日期:2011-06-14

作者简介:姚宽一(1964-),男,陕西澄城人,青海省住房和城乡建设厅副厅长,博士,主要从事房地产与建筑能源管理及研究。

端,直接面对的是繁杂的城市管理中的直接矛盾和问题,承担的是政府执法职能中最艰难的部分,也是社会矛盾的综合聚焦点,使之成为一个社会关注度颇高的敏感行业。因此,积极探索城管综合行政执法中出现的问题及其解决路径,创新城管执法理念,对于推进行政管理体制改革、转变政府职能、构建和谐社会具有重要的现实意义<sup>[1]</sup>。

## 一、相对集中行政处罚权的制度优势

一是突破了现有的行政体制的条块框架。将若干行政机关分散行使的行政职能集中由一个行政机关行使,在观念上是一个重大改变,在体制改革上是一个重大创新,也为有效解决行政管理上纵向的效率和横向的关系问题,解决主体资格乱、处罚依据乱和执法程序乱的问题,探索合理、科学行使行政处罚权,题供了制度支持。

二是改变了原有法律、行政法规对行政机关职能的规定。将赋予其他机关的行政处罚权与行政管理权相分离,整改为由一个部门集中行使。在不修改原有法律、行政法规的前提下,通过《行政处罚法》授权的形式来改变原法律的规定,设立具有行政处罚权的部门职能,统一行使该行政权力。这些法律、法规关于行政权力主体的规定不再适用,而由特定的行政机关来统一行使该行政权力。

三是节约了执法成本,精简了执法人员。法律、法规所规定的行政处罚权。集中行政处罚权,体现了精简、统一、效能的原则,有利于建立办事高效、运转协调、行动规范的行政管理体制。将多个部门的执法机构精简组成一支城市管理综合执法队伍,克服了过去城市管理职能部门林立、机构庞大、人员臃肿的弊端,从总体上节省了人力、物力、财力资源,节约了执法成本。

四是一定程度上实现了决策、执行和监督相分离。

## 二、城市管理行政执法中存在的问题及原因分析

当前的城管工作中还存在的一些突出矛盾和问题,使城管执法人员工作中付出的艰辛努力和劳动,不仅受到部分管理对象的抵制,而且社会认可度也并不高。不少人对城管工作颇多微词,抱怨城管工作的方式和成效与社会的期望相距甚远。这种批评声音使城管执法人员承受着巨大的委曲和压力,成为他们进一步建设性地开展工作的制约性因素<sup>[2]</sup>。

### 1. 执法依据不充分

《行政处罚法》仅从法理上明确了相对集中行政处罚权的执法机构主体资格。但从具体实践中看,直接赋予综合执法机构执法主体资格的情况有两种,一种是省市人民政府在关于所辖市实行综合执法试点方案的文件批复中赋予,另一种是省市人大制定地方性法规明确赋予。但现行的法律、法规,如《城市规划法》、《环境保护法》、《城市市容和环境卫生管理条例》、《城市道路管理条例》等都明确规定各业务行政主管部门行使处罚权,这些法律、法规从效力上高于地方性法规和规范性文件,与《行政处罚法》效力相同,但从内容上与《行政处罚法》却有明显的法律冲突。这使得综合执法机构的执法依据显得不充分,只得被动“借法执法”。

### 2. 行政管理与行政执法的关系界定不清

相对集中行政处罚权的实施机关拥有的法定职权是行政处罚权,不包括行政许可、行政收费、行政强制等其他行政权,行政管理职能分属于相关业务部门。在部门本位与部门利益驱使下,客观上使相对集中后的行政处罚权和其他行政管理权的业务部门协调显得比较困难。业务主管部门没有了处罚权,与综合执法部门之间的信息渠道不畅,行政许可与行政执法脱节,日常管理职责履行不到位,加大相对集中行政处罚权机关的工作难度。行政管理、行政执法、行政处罚之间界限模糊不清。城管执法队伍被赋予过多的职责,指望靠其解决城市管理中存在的所有

问题,忽视城市管理行政主管部门的主导因素,致使把所有城市管理中出现的问题都统统推给城管执法部门,好似一个“筐”,什么都能装。

### 3. 部分集中行政处罚权造成新的权力交叉

综合行政执法,相对集中行政处罚权是行政权的重新配置。但由于权力配置并不彻底,对于城管执法部门来讲,只是部分权力的让渡转移,而非全部行政权的集中,这就必然带来权力、职责、利益的交叉问题。例如,国务院批复给实施城市集中行政处罚权的范围中,环境保护、工商、公安交通等方面只是集中部分行政处罚权。环境保护方面只是集中行使社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染的行政处罚权;工商行政管理方面只是集中行使对无照商贩的行政处罚权;公安交通管理只是集中行使侵占道路行为的行政处罚权。除划转的这部分处罚权外,环境保护、工商、公安交通等部门还保留其他的行政处罚权。因而对这些划转集中行使的部分处罚权,极易与行政机关仍保留的行政处罚权混淆,造成界限不清,实践中很容易形成执法误区,并出现新的执法交叉和执法真空现象。造成职责进一步分化,执法成本提高,而市民为了一个噪声投诉不得不找众多部门<sup>[3]</sup>。

### 4. 程序违法现象普遍存在

行政执法程序通过设定行政行为的规则,从内部制约行政权力的行使,是一种较任何外部的制约更有效的自律机制。《中华人民共和国行政处罚法》第四条规定:“行政处罚遵循公正、公开的原则。”对城管行政执法部门而言,处罚公正原则具体表现在:一是行政处罚必须过罚相当;二是行政处罚必须合法合理;三是行政处罚必须坚持回避制度;四是行政处罚必须听取当事人陈述意见。这就要求执法机关做到“三公开”,即依据公开、身份公开、处罚公开。但由于部门利益、监督管理、人员素质和监察机制的缺失,在城管执法过程中,尤其是影响公民权利和义务的具体行政行为,不按照法定程序实施处罚较为普遍。在城管处罚案件中普遍存在程序违法,自由裁量权随意性大,甚至徇私枉法、人为剥夺当事人合法权利的现象。一些执法人员不亮证执法;扣押物

品不开具清单;不填写预定格式的行政处罚决定书,撕张罚款单了事;罚款不给收据或者以其它白条代替;不制作行政处罚决定书就扣证扣照;不告知当事人享有申请听证的权利;先裁决后询问,先处罚后取证;没有根据行政处罚法,告知和保障当事人的陈述、申辩、听政、复议和提起行政诉讼等权利,普遍存在违法扩大适用简易程序现象,超越了法律规定的权限,等等。

### 5. 执法理念中人本意识缺失

城管执法面对的行政相对人,大多是城市低收入弱势群体。一方面大量摊贩的存在影响了城市市容,破坏了城市环境秩序;另一方面,对摊贩的执法往往会损害一部分市民的消费利益和刺激民众一贯同情弱者的心理。城市治理层次上,城管传统解决小商贩非法营业的办法是通过法律的限制,执法方式粗暴简单,缺乏人本意识和人文关怀。但是这种外部的约束无法从根本上解决城市管理者与被管理者之间的深刻矛盾。要想使两者之间建立起真正的和谐关系,必须让商贩们把这种约束内化为自己行为的规范,把自我约束看成理所当然的事情。国家层次上,政府与百姓关系在重新定位,政府职能正按照以人为本理念,按照构建社会主义和谐社会的各项要求,朝着建设服务型政府的目标迈进。

### 6. 执法队伍整体素质不高

行政执法和相对集中行政处罚权,对执法人员的素质提出了较高的要求。由于现有城管选拔、录用、激励和培训机制不完善,使得许多素质低下的人员利用制度的漏洞和“走后门”的非正当途径混入城管队伍。相当一部分“执法队员”不具备法律知识以及城管执法所涉及的相关领域专业知识,法律观念淡薄,缺乏服务意识,队伍素质参差不齐,达不到一专多能的要求。有的人没有纳入正式编制,“执法经费”无保障甚至还要靠“自筹”,执法与“创收任务”挂钩,以罚代管。在部门利益和经济利益驱使下,滥用职权、以权谋私、随意量裁和暴力执法问题突出,甚至出现城管人员集体打死人的恶劣事件,经过媒体、网络不断放大,导致城管在人们心目中的形象日益丑化,严重影响了城管队伍的声誉,阻碍了城管

执法工作的改革深化。

### 7. 执法监督机制不够健全

随着综合行政执法权的扩张,监督制约机制显得严重不足。一方面内部自我约束制度不够健全,另一方面外部监督软弱无力。目前各地行政执法中不同程度地存在重视突击性的监督忽视经常性的监督,重视出了问题的事后监督,忽视预防性的事前事中监督,重视对实体法执行的监督,忽视对程序法执行的监督,重视对行政执法个人的监督,忽视对行政执法机关等的监督等。

### 8. 公众参与城市管理程度不高

公众参与城市管理等公共事务的程度,是现代城市社会文明程度、活力和效率的综合反映。在推行城市综合行政执法改革的同时,以推进城乡社区建设和社会自治建设为契机,将部分政府权力转移至社区等地域性的和其他功能性的社会自治机构,培育包括社区在内的社会自我管理能力,使政府权力的外部空间结构合理化,成为公共服务改革趋向。近年来,城市管理公众参与已得到愈来愈多的人的接受与支持,形成了前所未有的全新格局,但公众参与的总体水平较低,层次较低,广度和深度不够,与城市管理的发展、构建和谐社会的客观需要不相适应<sup>[4]</sup>。

## 三、城市管理行政执法走出困境需要新思维

### 1. 明确综合行政执法的主体资格和法律地位

虽然在目前法律规范中,没有关于城管执法主体资格的统一规定。但是,2000年9月国办发[2000]63号文《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》中明确要求:“试点城市集中行使行政处罚权的行政机关应当作为本级政府的一个行政机关,不得作为政府一个部门内设机构或下设机构。集中行使行政处罚权的行政机关的执法人员必须是公务员。行政处罚权相对集中后,有关部门不得再行使已统一由一个行政机关行使的行政处罚权;仍然行使

的,作出的行政处罚决定一律无效。集中行使行政处罚权的行政机关所需经费列入本机关的预算,由本级政府财政全额拨款,不得以收费、罚没收入作为经费来源”。这一规定是确立综合行政执法机关行政主体地位的政策性指导文件,地方政府在行政执法体制的建立和完善中应该通过法律程序明确综合行政执法机关的法律地位。只有明确其法律地位,才能保证权责能相统一,保证综合行政执法权合法、有效行使,体现法治政府和保障公民合法权利的理念。

在此方面,可以借鉴德国的经验,成立类似于德国秩序局的综合执法主体。在德国,实施处罚权的主要有三个部门:警察、秩序局、税务局,但能上街执法的是警察和秩序局。秩序局是除警察局之外的主要行政执法部门。秩序局相对集中行使规划部门、卫生部门、工商部门或者环保等部门的行政处罚权。例如,在汉堡市的7个大区下都设了秩序局,它主要负责居民身份登记、养老与医疗保险、消防、交通、运输、兽医与食品监督、环保等相关事务;集中行使了规划、卫生、建设、交通、工商、环保等许多部门的行政处罚权,其他行政执法部门发现违法行为后,可以调查有关事实,获取相关证据,但最终都应当将案卷移送秩序局,由秩序局统一作出行政处罚决定,秩序局也可以根据自己上街执法进行执法检查,并根据获得的相关违法证据作出处罚决定。通过专门的综合执法立法,在每个城市成立类似于德国秩序局的综合执法主体,明确其职权范,实现与警察职权的衔接。

### 2. 建立城市管理与行政执法的综合协调机制

目前城市管理领域集中行使的行政处罚权,主要包括:1)市容环境卫生管理、规划管理、城市绿化管理、市政管理、环境保护管理等方面法律、法规、规章规定的全部或者部分行政处罚权;2)工商行政管理方面法律、法规、规章规定的对无照商贩的行政处罚权;3)公安交通管理方面法律、法规、规章规定的对侵占道路行为的行政处罚权。有的集中行使行政处罚权的城管执法部门,还履行了法律、法规、规章或者省、自治区、直

辖市和城市人民政府规定的其他职责。据北京市城管执法局统计,该部门行使的处罚权,包括市容、规划、园林、市政、环保、工商、公安交通等13各方面、300项行政处罚权、2项行政强制措施。随着城市化进程的加快,城市管理中各类新问题,新矛盾不断涌现,城市规划、建设、管理中的大量复杂问题层出不穷,城管执法任务量大面广,由一家或两家职能部门来解决常常显得“力不从心”。管理与执法分离后,更需有一个权威的综合协调机构,有必要成立相应的综合执法协调机构或联席会议制度,对涉及多个部门的重大复杂问题进行专题协调,一般性问题进行会议协调;对协调会议作出的决定和会议纪要的落实情况进行督查和通报;对管理部门,执法部门在工作中出现的渎职行为进行监督和检查。在日常管理中,行政管理部门与行政执法部门应有计划地实行联合执法,建立巡查互补机制,执法部门以面上为主,管理部门以地下管线,设施结构及设施使用为重点,扬长避短,充分发挥各自的优势<sup>[5]</sup>。

### 3. 建构执法者、管理对象和社会之间的正向认同

建构主义本体论是一种弱化物质主义的实践本体论。其社会性本质决定了建构主义更加注重社会关系、注重价值规范、注重互动过程、注重观念的力量。建构主义理论强调主体间互动的意义,人们通过行为互动,建立身份认同,建构处于永久和平状态的社会组织。建构主义彰显的是人的能动性、文化的力量和社会性关系的重要作用。按照这种思路,如果各方都能摒弃利己主义思维方式,完全可以在互动中建构出一种正向的身份认同,从而形成一种良好的行为规范,进而开创和谐城管的新局面。这是一种双向的利他主义,在这种全新的文化模式下,利他与利己在本质上是—致的,这种朋友模式的角色互构,将从治理困境到治理共同体,给城管执法工作带来新的治理理念和解决路径<sup>[6]</sup>。

### 4. 造就与传媒良性的互动关系

从宪法角度看,传媒反映了社会公民言论自由权、知情权以及对政府工作提出批评建议的权

利,客观上具有监督的效果,而且这种监督成本低,见效快、传播广。但是,城管执法的公信力有赖传媒向民众灌输和宣传,城管执法的公正性需要传媒强有力的外部支持,城市管理工作的健康发展也需要传媒正确的舆论导向。另一方面,传媒对城管执法行为和秩序具有干扰性,小问题可能放大成大事。也可威胁执法的权威性,造成对城管执法活动的舆论扭曲,甚至使城管执法的过程和结果在社会和民众中变得面目全非。特别是网络等新媒体,互动性强,公众直接参与,瞬间放大,保留时间长,检索便捷,又难以控制,有的甚至真假难分,对于城管执法工作带来很大难度。实现城管执法和传媒的良性互动,主要是实现城管执法的独立性和传媒的自由性这两种同等重要的不同价值的平衡,将城管执法与传媒的关系纳入法治轨道,依法加以保障、主动引导、强化监督。要培养宽容和自律意识,加强与媒体合作互动,培养市民对传媒的成熟心态,健全突发事件应对机制等。

### 5. 提高公众参与程度

城市管理是城市利益相关者的共同事务,只有通过多种途径引导城市利益相关者、广大市民积极参与城市管理,才能保障公众参与城市管理权利的实现。城市居民介入城市管理程度越深,参与渠道越畅通,政府的城市管理事务越透明,城市管理的成本就会越低、效率更高。要从法律、制度、程序上确定公众参与城市管理的合法性,确立城市相关利益者概念,采取听证、议政旁听、媒体征求建议、行政许可前置社区公众意见等方式,广开公众参与城市管理的言路,广辟市民参与城市管理的渠道,通过多种途径和方式,将公众对于管理城市的积极性和作用发挥出来,将好的建议、意见吸纳进城市管理的总体构想之中,实现政府与公众在城市管理方面同为管理者、同为受益人的利益互惠、良性互动。

### 6. 推进城市管理公共服务市场化

市场化又称民营化、公私伙伴关系等,它在当代政府改革中的重要地位体现在三个方面:①市场化是当代政府管理的新的理念,是当代社会治理的重大战略和政府改革的主流方向之一;

②市场化改革在发达国家形成了“以市场为基础的政府”,带来了政府管理从传统模式向“准市场模式”的转换;③市场化与多元主体协同治理展示了公共管理的新愿景,“市场式政府”被视为未来政府治理的系统战略和可行模式之一。市场化无疑也是我国政府改革的主流方向之一。城市政府的权力和可以利用的资源相对有限,为了提高城市管理的效率和效益,积极引入市场机制,整合城市区域内的社会资源,充分调动企业参与城市管理的积极性和创造性。通过合理授权与分权,形成政府与市场、政府与企业之间的良性互动。在社会职能的履行方面,将部分职能配置给中介组织,减轻政府的负担,降低运作成本,同时提供更多的公共服务产品。与发达国家相比,我国的公共服务市场化改革更侧重于政府责任的市场化,许多改革源于政府财政拮据的大背景,因而具有政府“卸载”的味道。与政府责任市场化同时存在的,是服务提供机制市场化方面着力不足,管理体制和服务提供机制相当地“计划”。因此,我们需要反思的不是市场化的改革方向,而是市场化的内容及具体形式。政府责任市场化的倾向应予校正,而公共服务提供机制的市场化改革不仅要坚持,而且要加大力度。没有管理体制和服务提供机制改革带来的微观效率

的大幅度提高,即使政府财政投入扩大数倍也不一定导致所期望的结果,更不能从根本上解决社会公正问题。

#### 7. 加快建设城市管理信息化系统平台

随着城市建设的日渐成熟,大规模建设必然退位,高效科学管理城市的重要性必然凸现,因此数字化城市管理的重要性将越来越突出。现代电子信息技术的应用,大大促进了行政部门之间、政府与公众之间的联系与协作,打破了信息封闭、资源独享的格局。在城市管理领域引入现代电子信息技术,加速数字化建设,有利于行政规划、行政许可、行政审查、行政合同、行政执法、行政服务等手段的综合运用,以及行政管理部之间、政府与公众之间的融合。有利于减少办事环节,降低百姓办事成本、市场投资成本。随着数字化技术、网络普遍走进家庭,网上查询、网上办事、网上参与管理都将成为现实。数字城管实现了城市管理从粗放到精细、从静态到动态、从开环到闭环、从分散到集中的转变,全面提高了城市管理水平。数字城管建设,要统筹规划,分步实施,重点理顺机制、体制,引进先进管理理念和管理方式,逐步完善数字城管软硬件系统,逐步扩大覆盖范围和管理领域,建设适应当地发展水平、经济实用的数字城管。

#### 参 考 文 献

- [1]周志忍. 认识市场化改革的新视角[J]. 中国行政管理, 2009(3):11-16.
- [2]方文群,郭志养. 深化综合行政执法体制改革的若干思考[EB/OL]. [2008-01-04]. [http://www.fjbb.gov.cn/html/4/1268/23524\\_2008428448\\_1.html](http://www.fjbb.gov.cn/html/4/1268/23524_2008428448_1.html).
- [3]李国旗,尤月成. 我国综合行政执法的实践困境与出路[J]. 山西政法学院学报, 2008, 21(2): 67-70.
- [4]车正光,赵广成. 破解城管执法困境的建构主义分析[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2008(4): 20-24.
- [5]建设部. 关于印发《数字化城市管理模式建设导则(试行)》的通知[Z]. 北京:建城[2009]119号.
- [6]国务院办公厅. 关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知[Z]. 北京:国办发[2000]63号.