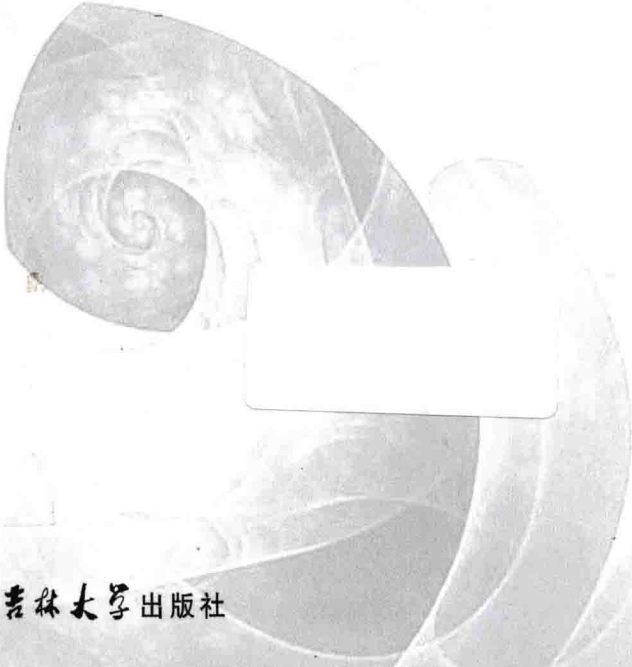


CHENG GUAN XING ZHENG ZHI FA DE
SHI JIAN TAN SUO

黄祝山 / 著

城管行政执法的 实践探索



 吉林大学出版社

城管行政执法的实践探索

黄祝山 著



吉林大学出版社

吉林大学出版社在版图书版权页制式

图书在版编目 (CIP) 数据

书 名: 城管行政执法的实践探索

作 者: 黄祝山 著

责任编辑、责任校对: 丛立新

吉林大学出版社出版、发行

开本: 880×1230 毫米 1/32

印张: 10.75 字数: 200 千字

ISBN 978-7-5601-3308-9

封面设计: 孙浩瀚

长春鑫海印务有限公司 印制

2010 年 04 月 第 1 版

2010 年 04 月 第一次印刷

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 421 路 邮编: 130021

发行部电话: 0431-99400826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

作者简介

黄祝山 男 1956 年 11 月生，江苏南通人。现为江苏省镇江市城市管理（行政执法）局副局长、支队长。江苏省行政与经济法研究会常务理事，江苏省城市建设管理监察协会城市管理专业委员会副主任委员，江苏省城市管理研究会建筑垃圾处置分会会长。大学文化，高级政工师。

1976 年应征入伍，在 179 师历任战士、班长，排长、组织干事、连指导员、组织股长、营教导员、师政治部科长、团政治处主任、团政委等职务，期间数次荣立三等功、二等功。在 20 余年的军旅生涯中，刻苦学习科学文化知识，不断探索学用结合新途径。2001 年转业到镇江市卫生局任纪委书记，2003 年调任镇江市城市管理（行政执法）局副局长、执法支队支队长。为科学解决执法队伍建设管理和行政执法所遇到的新情况、新问题，在城市管理行政执法实践中不断进行总结提高，创造性的开展工作，多次被评为江苏省城市管理行政执法工作先进个人，优秀城市管理行政执法局长，被镇江市委市政府二次授予

三等功、三次授予二等功。在以人为本的城市管理实践中，勤于思考、创新实践，产生了大量的丰富的理论知识观点，发表了一系列有价值的文章，其中有 11 篇国家级特等奖，57 篇文章荣获省级一等奖。这些在全国学术期刊和党报上发表的具有实践价值的理论文章，对创新城市管理实践具有普遍的指导意义，现整理成集，以飨读者。

《城管行政执法的实践探索》一书是黄祝山同志在实践中的学术成果，是敬献给全国广大城管行政执法人员的宝贵精神礼物！

序 言

江苏省镇江市城市管理行政执法局副局长、镇江市城市管理行政执法支队支队长黄祝山同志的新著《城管行政执法的实践探索》即将付梓，可喜可贺。祝山同志邀我为之作序，十分高兴。因为长期以来，我也特别关注城市管理行政执法的理论与实践，所以，愿意为工作在城管行政执法第一线的基层领导干部的理论研究成果作序，向全国城管行政执法队伍的同行们予以推荐。

一九九七年三月七日，国务院法制办给北京市人民政府办公厅下发了“关于在北京市宣武区开展城市管理综合执法试点工作的复函”，由此拉开了全国城市管理领域行政执法体制改革的序幕。从那时算起，至今有十三年了，城市管理执法体制的改革也先后经历了城市管理综合执法、相对集中行政处罚权和综合行政执法三个阶段。在这几个阶段的发展过程中，城市管理行政执法的实践向理论界和实务界提出了许多理论困惑和实践难题，迫切需要我们做出回答。

黄祝山同志从部队转业到镇江市城市管理行政执法局任副局长兼城管行政执法支队支队长以来，为科学解决城管执法队伍建设管理问题和城管执法遇到的新情况、新问题，注重政治理论、实施政策和法律法规的学习和研究，不断探索学用结合的新路子，从理论

与实践的结合上对城市管理行政执法中的实践难题，从不同侧面做出了回答。这反映出黄祝山同志不仅是城市管理行政执法的实践者，同时也是一位勤于思考的理论探索者。

《城管行政执法的实践探索》一书收录了黄祝山同志几年来在各级各类报刊上发表的论文和文章 78 篇，这些文章是黄祝山同志在城市管理行政执法实践中的理性思考与实践探索，回答和解决了城管执法实践中的许多问题，镇江城市管理行政执法局在实践中遇到的一些问题，在全国其他城市也会遇到。因此，编辑和出版黄祝山同志的论文集，对于运用理论成果正确指导全国的城管执法实践，具有重要的实践指导意义和理论价值。我们相信全国各地城管执法队伍的同行们阅读本书后一定会从中吸取好的经验和做法，推动城市管理行政执法工作不断向前发展。

是为序。

国家住房和城乡建设部专家委员会专家
扬州大学城市管理研究中心主任、教授

王 毅

2010 年 3 月 18 日于扬州大学荷花池校区

目 录

- 一、城管执法部门关注民生的思考 / 1
- 二、城市管理的两个着力点：解决占道经营和拆除违法建设 / 7
- 三、充分发挥城市管理在提升城市经济竞争力中的重要作用 / 12
- 四、充分利用媒体优势推进构建和谐城管 / 17
- 五、大力倡导良好风气是适应执政环境变化的必然要求 / 22
- 六、发挥城市管理的核心作用 促进镇江经济更好更快的发展 / 27
- 七、改善民生是检验执政为民的一把“感性标尺” / 34
- 八、构建城乡统筹的和谐城市环境 / 39
- 九、贯彻十七大精神 体会民生问题——城管执法部门关注民生的思考 / 44
- 十、坚持规范公正执法 服务更好更快发展 / 50
- 十一、坚持解放思想实现经济社会又好又快发展 / 54
- 十二、建立城市管理高位协调机制 / 58
- 十三、建立城市管理高位协调机制推进城市长效管理 / 61
- 十四、建设服务型和谐城管 有力有序有效管理城市 / 67
- 十五、解放思想 推动经济社会加快转入科学发展轨道 / 72

- 十六、解放思想 探寻城市管理新途径 / 78
- 十七、解放思想 永不停步 / 82
- 十八、解放思想 完成时代赋予的崇高使命 / 85
- 十九、科学发展观 改革开放新征程前行的动力源 / 89
- 二十、内强素质 外塑形象努力打造一流的城管执法队伍 / 94
- 二十一、浅谈打造“村容整洁”的社会主义新农村 / 99
- 二十二、强化能力作风建设 作好城管执法工作 / 104
- 二十三、强化执法为民观念 助推经济社会和谐发展 / 108
- 二十四、切实增强公仆意识 / 112
- 二十五、十项举措正行风 优质服务树形象 / 115
- 二十六、思想政治工作必须坚持“四化” / 121
- 二十七、提升城市环境经济竞争力的新思考 / 124
- 二十八、推进服务型和谐城管建设 促进城市经济又好又快发展 / 128
- 二十九、学习实践科学发展观 推动城市管理新发展 / 133
- 三十、学习实践科学发展观是检验新一轮思想解放的重要尺度 / 137
- 三十一、以服务式管理实现城市管理与市民生活的和谐 / 142
- 三十二、以民为本的和谐执法与城市的协调发展 / 148
- 三十三、用科学的城市管理观 推进镇江发展新跨越 / 152
- 三十四、用科学发展观解放思想 实现经济社会又好又快发展 / 157
- 三十五、在改革开放和科学发展大道上努力开创新农村建设新局面 / 162
- 三十六、在更高的起点上发展必须牢牢增强公仆意识 / 166
- 三十七、在提升城市环境经济竞争力中贯彻“民生为本” / 171

三十八、在新的平台上推进城市管理实现无盲点无空白 / 177

三十九、在严格执法中文明执法 全力促进文明城市创建工作 / 182

四十、站在推进新一轮跨越式发展的高度 推动机关作风效能建设向纵深发展 / 187

四十一、正确处理执法与管理的关系推动城市良性发展 / 192

四十二、着力在构建和谐城管执法上下功夫 / 196

四十三、GPS 在城市渣土管理中的应用 / 200

四十四、百姓至上 永葆先进性 授惠于民 / 205

四十五、城管执法的严格公正与文明 / 208

四十六、城市管理与城市资产增值双赢的实践 / 212

四十七、创建和谐的城市管理执法环境 / 217

四十八、创新执法理念 推进和谐城管执法环境建设 / 221

四十九、春风化雨 滋润群众心田 / 227

五十、党的活力——共产党员先进性 / 230

五十一、对建设节约型社会的几点认识 / 232

五十二、构建和谐社会 增强城市管理的责任感 / 235

五十三、切实加强城市管理促进我市经济社会快速发展 / 238

五十四、惠泽群众的时代先锋 / 240

五十五、加强城市管理 促进经济社会可持续发展 / 242

五十六、加强党的先进性建设 巩固党的执政基础 / 248

五十七、加强机关作风建设 创优经济发展环境 / 252

五十八、坚持在城市管理中严格执法、公正执法、文明执法 / 258

五十九、简论城市管理机制的创新 / 264

六十、拒腐防变 提高执政能力 / 268

- 六十一、理性行使相对集中行政处罚权 / 272
- 六十二、铭记“八荣八耻”推进思想道德建设 / 274
- 六十三、浅谈加强城管行政执法 / 277
- 六十四、强本固基的必然抉择 / 281
- 六十五、权利都应该用来为人民执政 / 284
- 六十六、如何化解城市管理中的矛盾 / 288
- 六十七、“创卫”面临占道经营取缔难的矛盾 / 293
- 六十八、树立大局意识 推动城市良性发展 / 295
- 六十九、提升城市管理内涵 优化经济发展环境 / 299
- 七十、以史为鉴 崛起中华盛世 / 302
- 七十一、优化城市管理软环境的新思考 / 304
- 七十二、在创优城管软环境中争当经济发展助推器 / 310
- 七十三、正确处理城市管理中的三个关系 / 314
- 七十四、转变执法理念 创建和谐的执法环境 / 318
- 七十五、站在推进新一轮跨越式发展的高度 推动机关作风效能建设向纵深发展 / 322
- 七十六、以党的建设科学化促进完成党的事业 / 327
- 七十七、3S平台助推城管执法工作科学发展 / 331
- 七十八、打造“百姓城管、有情操作品牌建设高素质强技能的行政执法队伍 / 340

一、城管执法部门关注民生的思考

摘要：民生问题，是当代中国社会最为突出的问题，也是党的十六届六中全会和全国“两会”广为关注的焦点问题。要切实解决民生问题，决不能将其作为口号宣讲，而是应当紧密结合各行业的实际，找准切入点，实实在在地帮助群众解决他们最需要、最急迫、最困难的生产和生活问题。作为城市管理行政执法机构，要关注与保护社会底层贫困人群的自主创业权，要从“管、卡、掐”向为民生服务转变，要努力构建文明执法的城市社会和谐环境，要谨防在城市房屋搬迁中破坏环境及影响群众生活。

关键词：城市管理 行政执法 民生质量 服务意识

中共十六届六中全会的主题是研究中国社会的“和谐”问题，这一主题的着眼点是中国的基本民生问题。也就是说，这次大会是在中国经济社会高速发展、社会贫富分化加剧的背景下，以构建和谐社会为目标，以消除贫富分化为中心，以健全社会保障制度为手段，全面解决中国绝大多数民众的民生问题的一个起点。2007年3月，全国的两会把民生问题提到了更加重要的地位进行讨论。

从更广泛的意义上讲，中国社会的全部问题都是民生问题，都是如何让人民群众过上更好的生活的问题。而如今当代中国所聚焦

特指的民生问题，其实是指当下社会凸显出来的那些矛盾。今日以民生二字统领，是因为深处的矛盾已经在表层的生活有所体现。这个时候已经没有余地讨论是该由表及里，还是由里及表，民生问题必须关注，必须优先解决。关注民生，解决民众生产、生活中的现实困难，不能停留在会议上和文件上，也不能空喊所谓的改革创新，应当结合各行业的实际，做一些实实在在的，为人民群众所需要的基础性、服务性、救济性工作。

第一，要关注与保护社会底层贫困人群的自主创业权。当前，困难群众在生存焦虑恶化着消费心理预期的情况下，多数普通百姓只有捂紧“钱袋子”，盘算着如何维持今后的日子。改善这一现状，只有增加农民、进城务工人员 and 城镇中低收入者的收入，让利益分配适当向普通居民尤其是贫困人员倾斜。充分就业是实现这一目标的有效渠道。在我市由城镇向城市转变、农民向市民转变的关键阶段，城市管理迫切需要转变观念，平衡城市秩序和困难群众的基本生存权，允许并创造条件服务于困难户、特别是零就业家庭自主创业，如采取跳蚤市场、夜市、周末市场和家庭庭院销售等方式，甚至出台支持下岗人员、失业者、待业者（含在校学生）、进城务工农民、残疾人、低保户及进城销售自产农产品的本市农民等社会困难群众创业的优惠税费政策、减免管理费用、降低创业门槛，做到先创业后收税、先繁荣后征税、先富民后强市。小商小贩这些普通创业者形成的“百姓经济”不仅在为市民日常生活带来便利，而且可为城市的活力和繁荣增添光彩，是城市多样化的组成部分，是民营企业和大企业转换的基础和前提。应当从营造良好的社会、行政、服务和创利环境入手，切实尊重为了自食其力到“马路市场”自由创业的困难群众，努力改善创业软环境。

当然，对占道影响交通、生产不符合卫生标准的食品、搞欺诈

卖假冒伪劣产品等无序和损害他人和社会的不良商贩，必须予以执法查处，严厉打击扰乱市场秩序和危害群众健康安全的违法行为。对本已密集和拥挤不堪的道路也要限制无序摆摊，否则会影响到城市的交通秩序和基本美观。尤其是对可能危害人民群众身体健康、生命安全、公共安全的无证无照经营活动，如夜市烧烤、占道洗车等仍然要加大查处取缔力度。同时，对非机动车道、绿化带附近、人口密集区、交通要道等重点场所和区域也要加大执法巡查力度，维护城市交通秩序和整齐清爽的城市外貌。对不具备经营条件但又以此谋生的经营者，特别是那些五保户、低保户等贫困弱势群体，要设临时占道经营疏导点予以安置；对未给老百姓造成危害的无证占道经营活动，应按照“有证、有序、规范、整洁”的原则将其“控制”起来，规范经营。

第二，城管要从“管、卡、掐”向真心实意为民服务转变。由于城市化步伐的加快，大量农村人口从农业转入第二产业或者第三产业，从乡村进入到城市，使得整个社会的经济结构发生了较大的变化。这种变化要求城市管理必须转变思维惯性，从传统管理上的“管、卡、掐”转变到为提高民生质量服务上来。城市的形象应该服从于市民的生活质量。影响中国城市生活质量的关键因素主要有12个方面：即衣、食、住、行、生、老、病、死、安、居、乐、业。城市管理只有从以形象为中心转变为以公众为中心，公众的生活质量才能提升，城市的形象才会改善。群众的生活质量是检验城市价值的唯一标准。固然，经济发展水平是城市生活质量的基础。经济发展水平高并不等于城市生活质量，经济发展水平和城市生活质量并不完全成正比。

第三，要努力构建文明执法的城市社会管理环境。依法行政是构建和谐社会的的基本要求，也是城市管理的基本准则。必须注重从

多方面入手推进依法行政。一是把教育引导作为推进依法行政的有效手段。通过抓学习、抓考试、抓竞赛，进一步增强城管队伍自身的法制意识，提高执法管理水平。采取“走出去、请进来”的方法，培训干部职工。此外，还需在全系统开展法规知识、案件核审技能竞赛等活动。二是把规范执法作为推进依法行政的有效措施。依据《行政处罚法》，制定和完善行政处罚自由裁量权，提高行政处罚的准确率，确保查办的行政案件无一起复议撤消和诉讼败诉，并积极推进相对人“明晰化告知制度”，深化“阳光执法”，减少处罚争议和矛盾。三是把长效管理作为推进依法行政的长远之举。完善行政执法告知制度。重点推行处罚事实、理由、依据、意见和相对人权利“明晰化告知制度”，还当事人以知情权和申辩权，实现执法双方的良性沟通，提升执法亲和力，实现和谐城管。完善自由裁量权内控制度。将行政处罚自由裁量权在法定范围内细化分解，明确不同层次处罚标准，控制自由裁量的随意性。完善行政执法责任制度。明确责任主体、内容、分工以及责任追究办法，并组织新闻媒体记者、人大代表、政协委员和热心城管好市民代表，一道组成核查组，对乱施处罚和举报“执法陷阱”进行调查，凡情况属实的一律下岗，坚决维护群众的合法权益。四是建立健全行政执法人员权责利约束制度。通过执法责任追究制度，将私吞罚款的一律开除公职，达到“以公开促公正，以公正保清廉”。对实行公正执法、阳光执法、公开承诺的执法告知服务、透明执法5条措施，做到说一句算一句，干一件成一件，确保每一名城管执法人员对承办的每桩执法都是公正执法、文明执法，都经得起任何检查。

第四，要谨防在城市房屋搬迁中破坏环境及影响群众生活。目前镇江市城市化发展提速，城市化率已达59.2%。国际经验表明，城市化率在30%至70%的区间，城市发育将进入一个黄金发展期，

但同时也是一个问题凸显期。在这一时期，尤其需要冷静地思考一些问题，比如城市建设管理向哪个方面发展。眼下，一个不容忽视的事实就是，一些城市搞大拆大整，一味地贪快求新，搞“运动式”的建设管理，忽视了城市建设管理的质量，造成公共资源及财富的透支。大拆大整其实质是“毁祖宗房，吃子孙饭”。有专家算过帐：超大规模、超大范围改造旧城，使相当多刚刚建成十几年甚至几年的主体结构和使用功能完好的建筑被拆除，造成建筑生命周期过短，许多城市建筑寿命平均下来甚至不到30年，仅为设计寿命的一半。同时，大规模拆迁还导致被动性住房需求过快增长，破坏了城市的历史文化，污染了城市环境，并且极易引发诸多社会问题。城市建设与管理，只有尊重民意，尊重历史，才能杜绝“政绩规划”、“政绩整治”，从源头上防止“规划透支”、“整治透支”，才能在给当代人带来现实利益的同时，也给后代人留下宝贵财富、给可持续发展创造条件。因此，拆违拆破、整治秩序，要处理好大多数人环境权益与少数人眼前利益的关系，处理好维护社会公平公正与打击少数违法违规行为的关系；处理好文明执法与严格执法的关系，真正把城市建设管理做成民心工程、德政工程、环境工程及和谐工程。

城市的发展是为民众幸福服务的，民众幸福感是一个综合性的要求，城市环境也是其中之一。去年，世界银行根据我国各个城市对内资和外资企业的投资吸引力、政府效率以及在构建和谐社会的方面取得的成就，对我国120个城市竞争力进行了排名，我国的杭州、青岛、绍兴、苏州、厦门和烟台名列前六名。专家分析认为，投资环境前24位的城市中，平均有90%的天数空气质量是干净的，可见，外资青睐那些环境优美、市场繁荣、交通便利的城市。镇江市最近几年下决心对污染进行整治，是对镇江的可持续发展迈

出了新的一步，不仅对提升城市形象，改善投资环境，转变经济增长方式有重要的意义，而且还为不断改善生态和人居环境，给子孙后代留下一个蓝天、碧水、绿树和青山的生态环境打下坚实的基础。正如市委书记史和平指出，环境问题事关人民群众的生活质量，事关城市发展的层次和水平，一定要按照科学发展观的要求，坚持经济建设与生态建设一起推进，经济效益与环境效益一起考核，产业竞争力和环境竞争力一起提升，努力实现经济持续发展、污染持续下降、生态持续改善，建设人与自然和谐绿色镇江。

此文在2007年12月发表于江苏镇江《机关党建》