

城市管理行政执法手册

秦甫 编著

中国建筑工业出版社

城市管理行政执法手册

秦 甫 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理行政执法手册/秦甫编著. —北京:中国建筑工业出版社, 2004

ISBN 7-112-06317-5

I. 城... II. 秦... III. 城市管理—行政执法—中国—手册 IV. D922.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 005256 号

城市管理行政执法手册

秦 甫 编 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 22 $\frac{3}{4}$ 字数: 774 千字

2004 年 6 月第一版 2004 年 6 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 54.00 元

ISBN 7-112-06317-5

TU·5572 (12331)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书立足当前城市管理行政执法实践,面向大中城市,总结城市管理行政执法的先进经验,分为总论篇、实务篇、程序篇和规范篇四大部分,阐述了城市管理行政执法的体制与机制、现状与发展,详细地论述了城市规划执法、市容执法、市政设施执法、环境保护执法及相关执法的具体内容,阐述了行政执法听证、复议、诉讼程序以及行政执法的具体方法、内部管理等。

本书具有全面性、实用性、操作性、权威性的特点,是城市管理行政执法人员的必备指导用书,供城市管理行政执法人员业务培训之用,也可供城市管理有关领域执法人员学习借鉴之用。

* * *

责任编辑:田启铭 姚荣华 胡明安

责任设计:崔兰萍

责任校对:刘玉英

前 言

21 世纪是城市的世纪。随着我国各地城市化进程的加快,城市管理的范围在扩大,内容在深化,对象在复杂化,难度在加大。加强地方城市立法、加大城市基础设施建设、完善城市管理机构、实施行政处罚权相对集中制度就成了城市管理工作的必然趋势。

城市管理领域行政处罚权相对集中是一项新生事物。许多工作尚在探索之中。由于城市性质不同、发展状况不同、城市个性不同,需要解决的难点问题不同,因而每个城市行政处罚权相对集中的内容和范围也不同。这带来了各地城市管理行政执法从体制、机制、机构设置到工作内容、工作标准、工作方法等方面的差异性。各城市都在自我摸索之中。然而,透过各地差异性寻找普遍性的规律,用以指导全国城市管理行政执法实践,对于提升各地城市管理行政执法水平、统一全国城市管理行政执法标准有着重大而积极意义。

本书立足当前城市管理行政执法实践,面向大中城市,从理论与实践相结合的角度,总结各地城市管理行政执法的先进经验,分总论篇、实务篇、程序篇和规范篇四个部分,分别阐述了城市管理行政执法的体制与机制、现状与发展;阐述了行政处罚权相对集中较为普遍的城市规划执法、城市市容执法、环境卫生执法、市政设施执法、公用事业执法、园林绿化执法、环

境保护执法和其他相关执法的具体内容;阐述了行政执法的各项处罚、听证、复议、诉讼程序;阐述了研政执法的具体方法、内部管理、工作制度、文明用语、文书规范等内容。本书具有全面性、实用性、操作性、权威性和前瞻性的特点,是城市管理行政执法人员的必备指导用书,供城市管理行政执法人员业务培训之用,也可供城市管理有关领域执法人员学习借鉴之用。

相信本书的出版,对提高城市管理行政执法人员的业务素质 and 执法水平,促进城市管理行政执法的规范化、科学化,会起到积极的作用。

目 录

总 论 篇

第一章 城市管理概述	1
第一节 城市管理的内容	1
第二节 城市管理的原则	2
第三节 城市管理的方法	3
第四节 城市管理的体制	5
第五节 城市管理的长效化	12
第二章 城市管理的现状与趋势	17
第一节 城市管理工作现状	17
第二节 城市管理存在的问题	19
第三节 构建城市管理新体制	26
第三章 城市管理行政执法	30
第一节 城市管理行政执法的概念	30
第二节 城市管理行政执法的特征	36
第三节 城市管理行政执法的内容	38
第四节 城市管理行政执法的体制	49
第五节 城市管理行政执法的性质	58
第六节 城市管理行政执法的保障	63
第七节 城市管理行政执法的成效	67

实 务 篇

第四章 城市规划执法	71
第一节 规划执法的概念与特征	71
第二节 规划执法的主体与权限	76
第三节 规划执法的依据	79
第四节 规划执法的内容	82
第五节 违章建筑执法	92
第六节 违章建设执法	98
第五章 城市市容执法	104
第一节 市容管理的标准	104
第二节 市容执法的内容	109
第三节 市容执法的依据	112
第四节 占用道路执法	117
第五节 招贴涂画执法	122
第六节 广告灯饰执法	129
第七节 遮挡围栏执法	135
第八节 建筑景观执法	139
第六章 环境卫生执法	144
第一节 环境卫生执法的概念与特征	144
第二节 环境卫生执法的主体与依据	145
第三节 环境卫生工作的管理	147
第四节 环境卫生执法的内容	149
第五节 垃圾管理执法	151
第六节 作业养护执法	157
第七节 车辆清洗执法	161
第八节 运输污染执法	163

第九节 公厕管理执法	165
第七章 市政设施执法	169
第一节 市政设施执法的概念与特征	169
第二节 市政设施执法的主体与依据	177
第三节 市政设施执法的内容	178
第四节 道路管理执法	184
第五节 设施违章执法	189
第八章 公用事业执法	194
第一节 公用事业执法的概念与特征	194
第二节 公用事业执法的主体与依据	195
第三节 城市供水执法	196
第四节 城市节水执法	200
第五节 城市供热执法	202
第六节 城市燃气执法	204
第七节 城市公共交通执法	211
第八节 城市出租车执法	214
第九章 园林绿化执法	220
第一节 园林绿化执法的概念与特征	220
第二节 园林绿化执法的主体与依据	223
第三节 园林绿化的管理	224
第四节 园林绿化执法的内容	227
第十章 环境保护执法	232
第一节 环境保护执法的概念与特征	232
第二节 环境保护执法的主体与依据	236
第三节 环境保护执法的内容	237
第四节 水污染执法	242
第五节 大气污染执法	250

第六节	噪声污染执法	260
第七节	固体废物污染执法	269
第十一章	其他相关执法	279
第一节	无照经营执法	279
第二节	道路交通执法	286
第三节	城市河道执法	289
第四节	饲养动物执法	292

程 序 篇

第十二章	行政执法程序概要	301
第一节	行政执法主体	301
第二节	行政执法对象	308
第三节	行政执法依据	315
第四节	行政执法行为	323
第五节	行政执法程序	335
第六节	行政执法效力	342
第七节	行政执法责任	346
第十三章	行政处罚	356
第一节	行政处罚概述	356
第二节	行政处罚的种类与设定	361
第三节	责令当事人改正违法行为	376
第四节	行政处罚的原则	378
第五节	行政处罚的管辖	382
第六节	行政处罚的程序	383
第十四章	行政听证	392
第一节	行政听证概述	392
第二节	行政听证组织	395

第三节	行政听证参加人	397
第四节	行政听证的告知、提出与受理	398
第五节	行政听证的举行	399
第六节	行政听证活动的监督	403
第十五章	行政执行	404
第一节	行政执行概述	404
第二节	行政执行的一般规定	406
第三节	行政强制执行	411
第十六章	行政复议	430
第一节	行政复议概述	430
第二节	行政复议的基本原则	432
第三节	行政复议的范围	436
第四节	行政复议的管辖	441
第五节	复议机关与复议机构	445
第六节	行政复议的程序	448
第十七章	行政诉讼	458
第一节	行政诉讼概述	458
第二节	行政诉讼的受案范围	462
第三节	行政诉讼的管辖	466
第四节	行政诉讼的证据	472
第五节	行政诉讼的审理程序	481
第六节	行政应诉	493
第十八章	行政赔偿	507
第一节	行政赔偿概述	507
第二节	行政赔偿的范围	508
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关	512
第四节	行政赔偿的程序	514

第五节	行政赔偿的方式	518
第六节	行政赔偿的标准	524
第十九章	行政执法案例分析	532
第一节	案例分析概述	532
第二节	违法案件原因透视	535
第三节	行政处罚程序的案例分析	538
第四节	当事人认识错误的案例分析	545
第五节	现场笔录的案例分析	547
第六节	连续状态处罚的案例分析	550
第七节	处罚未成年人的案例分析	552
第八节	一事不再罚的案例分析	558
第九节	行政诉讼的案例分析	566

规 范 篇

第二十章	执法工作规范	581
第一节	程序化执法	581
第二节	文明化执法	583
第三节	人性化执法	591
第四节	亲民化执法	596
第二十一章	内部管理规范	604
第一节	组织建设规范	604
第二节	作风建设规范	606
第三节	思想建设规范	609
第四节	素质建设规范	613
第五节	队容队纪规范	622
第二十二章	规章制度规范	625
第一节	行政执法标准	625
第二节	行政执法责任制	632

第三节	行政执法日常奖惩制度	640
第四节	行政执法投诉处理制度	645
第五节	行政执法督察制度	647
第六节	重大行政处罚备案审查制度	653
第七节	行政执法错案责任追究制度	655
第八节	行政执法评议考核制度	660
第九节	行政执法证件管理制度	662
第十节	行政执法守则	666
第二十三章	文明用语规范	669
第一节	文明用语	669
第二节	接待用语	670
第三节	执法用语	671
第二十四章	执法文书规范	675
第一节	执法文书概述	675
第二节	接待巡查记录文书	680
第三节	立案登记文书	682
第四节	调查笔录文书	683
第五节	强制性执行文书	689
第六节	案件处理审批文书	692
第七节	执法告知文书	695
第八节	行政处罚决定文书	696
第九节	宣告笔录与送达文书	698
第十节	强制执行申请文书	699
第十一节	结案审批文书	702
第十二节	撤销案件文书	704
第十三节	查处违法情况登记文书	705
第十四节	执法文书卷宗	706

参考书目	707
------------	-----

后记	709
----------	-----

总 论 篇

第一章 城市管理概述

第一节 城市管理的内容

城市管理是对城市社会、经济、文化等方面内容进行计划、决策、组织、指挥、协调、控制等一系列活动的总和。城市管理的内容,学术界看法尚不一致。有些学者提出城市管理包括经济管理、社会管理和城市建设管理。有的学者将城市管理内容概括成几个方面:一是人口增长和流动管理;二是各项建设规划管理;三是内外交通运输管理;四是信息传递与反馈管理(包括通信、电讯、大众传播等);五是商品物资流通管理(包括市场管理);六是能源供应管理(包括水、电、气、热);七是企事业单位等法人的社会行为宏观管理;八是防止污染、绿化环境的综合整治管理;九是社会秩序和治安管理。

城市管理的内涵很丰富,范围也很广泛。城市管理的定义有广义与狭义之分。广义的城市管理,即通常所说的“大城管”,包括城市社会、经济、文化等各个方面。具体讲,有三



个层面的内容。第一个层面是指市政、园林、市容环卫、绿化等与城市公共基础设施相关的管理；第二个层面是指社区建设、社会管理；第三个层面是指开发、经营和发展城市经济。狭义的城市管理主要是指“大城管”中第一个层面的内容，即通常所说的“小城管”。本书主要探讨与相对集中行政处罚权相对应的城市管理，因而是较为狭义的城市管理。

城市管理的主要任务，是通过城市内各种现象宏观与微观控制，对城市发展过程中出现的各种各样问题进行研究，并用各种有效方法加以解决，使城市环境、居住、工作、娱乐和交通等方面不断满足人民群众的要求，经济社会生态协调发展，总体效益达到最佳。

第二节 城市管理的原则

城市管理，应遵循如下原则：

（一）与经济社会发展相适应原则

社会主义初级阶段的主要任务是发展生产力，因此城市管理要围绕经济建设中心，为发展市场经济服务。通过加强基础设施的建设与管理，改善投资和生产生活环境，提高城市竞争力，提升城市品位，改善城市环境，促进城市经济繁荣与发展，满足人们日益增长的物资文化生活需要。

（二）系统管理原则

城市这个大系统可分成人口、教科文卫、城建、经济、能源和服务等子系统，每个子系统下面又可分成若干次子系统。因此，在城市管理工作中，要强调城市管理的整体效应，加强城市系统内部的协调性，注重城市系统对外界环境的适应性，



建立系统内外信息反馈网络。

（三）社会效益、经济效益和环境效益相统一原则

从城市发展总体战略目标出发，对经济活动、社会活动、环境状况作全面、综合的管理，使城市社会、经济、环境效益有机统一，平衡协调发展。在生产和生活关系问题上，坚持生产、生活一起抓；在加快城市建设的同时，注重市政设施合理配套；城市规划、城市建设与城市管理相互协调；坚持物质文明和精神文明一起抓。

（四）依法从严管理原则

加强城市管理法制建设，整合法律资源，建立统一的综合执法队伍，通过教育的、宣传的、经济的、行政的、法律的等多种手段，加强执法管理，逐步实现城市管理的民主化、法制化和规范化。

第三节 城市管理的方法

城市管理方法体现城市管理的指导思想、原则和要求。城市管理方法是否得当，是城市管理效率高低的决定因素，也是检验城市管理质量的重要标准。城市管理方法有多种多样，主要有行政的方法、经济的方法、法律的方法、现代技术的方法和咨询的方法等。这些方法各具特点，互有长短，必须相互结合，综合运用。

（一）行政方法

主要指城市政府依靠行政组织，运用行政手段，组织、指挥、协调、监督城市各部门社会经济活动的方法。行政方法在城市管理中被大量运用。