

城市管理系列培训教材

城市管理行政综合执法

王震国 王宇辰 主编



中国建筑工业出版社

城市管理系列培训教材

城市管理行政综合执法

王震国 王宇辰 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理行政综合执法/王震国, 王宇辰主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 4
城市管理系列培训教材
ISBN 978-7-112-20610-0

I. ①城… II. ①王…②王… III. ①城市管理-行政执法-中国-技术培训-教材 IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 064091 号

本书共 6 章 12 节, 以城市管理行政综合执法的性质特征、法理原则、制度要件、领域方式、历史趋势、前卫理念, 以及市容、环卫、园林、绿化、规划、市政、环保、交通、工商等领域城管行政综合执法实践, 乃至城管行政综合执法中外案例借鉴为线索, 立体、系统、全面地诠释了城市管理行政综合执法的制度体系、法理框架、内在逻辑和主要范式。本书在注重理论的系统性和完整性的同时, 兼顾对城市管理行政综合执法实践的现实指导, 并突出了中外城市管理行政综合执法的现状描述和差异比较。

本书既可作为城市管理行政综合执法岗位工作者的知识读本和培训用书以及相关理论和教育工作者的教研参考用书, 也可作城市管理类大专院校在校学生学习用书。

责任编辑: 朱首明 李 明 李 慧

责任设计: 李志立

责任校对: 李美娜 焦 乐

城市管理系列培训教材 城市管理行政综合执法 王震国 王宇辰 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路 9 号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京科地亚盟排版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9½ 字数: 231 千字

2017 年 5 月第一版 2017 年 5 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-20610-0

(30278)

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)

序 言

新时期城管行政综合执法的范式转型

间接与柔性的政府行政，是转型期国家或城市的必然选择。它意味着政府行政将由所有事项未经许可一律不准的事前审批，转为未予不准全部许可的事前明示；由传统管控的一次审批替代过程监督、随意干预视作日常管理，转为信息透明的告知、许可事项的备案、依法常态的监督、破解矛盾的服务。

联系当前我国城市管理行政综合执法中层出不穷的“猫抓耗子”式的管理乱象，以及时有发生的社会群体性争斗事件，探索间接与柔性的城管行政综合执法正当其时。这种国际化、民本化、简约化的行政管控模式，既是政府行为方式透明化、民主化、科学化的昭示，也符合事物发展与运行的内在机理，更有利于降低政府的行政成本，提高管理的综合绩效，弱化管理与被管理者的多元博弈，并大大减少转型期社会矛盾的诱发。

城市管理行政综合执法作为现代意义上的城市管理的重要范式，本该成为城市行政优化的助推剂和润滑油。然而，我国现实中不少城市的城管行政综合执法，由于认识的失误、行为的失范、配套的失衡，实际工作中始终存在管理与被管理者各执其理、互相敌视、矛盾高发的态势。其主要表现有六：一是管理理念落后。一些地方城市管理整体性和系统性不强，重建设、轻管理，重末端管控、轻源头治理。二是管理体制不顺。国家和省级层面缺乏专门的城市管理主管部门，对各市、县工作缺乏必要的督促和指导。一些地方城市管理机构设置不科学，职责边界不清。三是法律法规不健全。城市管理和执法工作缺乏专门的法律法规，执法主体资格不明确，执法程序不规范。四是管理方式简单。一些地方习惯于运动式管理，热衷于突击性整治，缺乏有效的日常监督管理和评价考核机制。五是服务意识不强。一些地方过于依赖行政处罚手段，惠民便民服务不够，不能正确处理服务、管理、执法之间的关系。六是执法方式简单。多数地区城市管理执法队伍身份编制不一，部分执法人员素质不高，选择性执法、暴力执法等群众反映强烈的问题时有发生。

改变我国城市管理行政综合执法差强人意的现状，须破解五大矛盾，即：人力与任务的矛盾，财力与需求的矛盾，能力与难度的矛盾，职责与执法的矛盾，可能与期望的矛盾。要推进五大优化，包括：理念前卫清晰——城管行政综合执法的设定范围、综合配套、管理目标、政府投入、服务管理应完全一致；制度完善适应——城管行政综合执法中央应有主管部门、城市实行广义城管、一线开展特色服务，而且要有明确的立法、有特定的规范、有专门的章程；投入足额到位——按经济社会发展阶段的实际需要、根据当地城市的实际可能投足人力、财力、物力；要求切合实际——依照国家法律、听从市民意愿、遵循系统标准，开展与时俱进、因地制宜、循序渐进的执法；方式方法优化——城市管理

行政综合执法既要合法，也要合情、合理，不仅疏堵结合，更应个案有别、协调有序。

在此基础上，城市应积极探索具有政府行政方式质变意义的间接与柔性的城管行政综合执法。一是在总结既往、直面当代、前瞻未来的基础上，编制明晰、适合、可行的城管事项的负面清单，并实行非不即可的管理与行政执法范式的转变。二是倡导程序前置与内涵的人性化，由传统城管行政综合执法的事中取缔、驱离、罚没，改为事先明示、备案、登记。三是改变传统的管控模式，由以往城管行政的直接执法、主谓管控、现场调解，改为先行告知、平等对话、庭内调解。四是做好管理与执法的合理分工和协作配合，即：管理到位，以减少一线执法的需求；执法换位，以减少官民抗法的可能；立法正位，以减少执法违法的机会。五是搞好法外的服务疏导，即：以服务代管理、以道理代法理，以情理换心理、以真理化无理；真实、真诚、真心服务；疏导、引导、辅导感化。六是管理与执法方的换位思考，即：对被管控方由“断生路”变为“找出路”，由“野蛮整治”变为“真诚服务”，由只顾“市容”变为兼顾“繁荣”。七是管理与执法者的规范提高，即：管理规范——建章立制、严明纪律、精细管理、全面考核；形象重塑——以诚相待、以民为本、实事求是、律人律己；承负重任——权为民用、利为民谋、责任到人、办事到位；与时俱进——与经济建设吻合、与社会发展同步、与人的提高一致、与民主法制协调。

城管行政综合执法在我国尚处在起步阶段，无论制度、法规、理论、实践，都需要人们不断探索和努力完善。作为对过往的总结提炼、对未来的前瞻探究，本书将从多个视角对研讨我国城管行政综合执法范式转型、程序理性、行为规范、裁量标准、评监公平，以及间接与柔性的执法模式。

目 录

第一章 现代城市管理行政综合执法的基本原理 1

 第一节 城市管理行政综合执法的性质特征 1

 第二节 城市管理行政综合执法的法理原则 11

第二章 现代城市管理行政综合执法的制度要素 19

 第一节 城市管理行政综合执法的制度要件 19

 第二节 城市管理行政综合执法的领域方式 34

第三章 现代城市管理行政综合执法的历史未来 58

 第一节 城市管理行政综合执法的历史趋势 58

 第二节 城市管理行政综合执法的前卫理念 71

第四章 现代城市市容林绿与规划管理的行政综合执法 83

 第一节 城市市容与环境卫生管理的行政综合执法 83

 第二节 城市规划与园林绿化管理的行政综合执法 101

第五章 现代城市市政环保与交通管理的行政综合执法 107

 第一节 城市市政设施管理的行政综合执法 107

 第二节 城市环保交通管理的行政综合执法 117

第六章 现代城市管理行政综合执法的中外借鉴 126

 第一节 城市管理行政综合执法的国际借鉴 126

 第二节 我国城市管理行政综合执法的案例 130

参考文献 142

后记 143

第一章 现代城市管理行政综合执法的基本原理

第一节 城市管理行政综合执法的性质特征

一、现代城市管理与行政执法的机理和特性

(一) 现代城市管理的本质内涵

1. 现代城市的内涵特征

(1) 城市的概念

城市是一个叠合了地理、经济、社会三大空间实体，以及各种自然和人文要素的多功能、多层次、复杂、动态、庞大的组织系统；是—定规模的非农业人口聚集的场所，以及—定地域政治、经济、社会、文化、科学的中心。

(2) 城市的性质

所谓城市性质，是看城市在—定地区、国家乃至洲际、世界范围政治、经济、社会、文化、科技发展中所处的地位、肩负的职能、拥有的规模，以及个性特点、综合优势、发展潜力、所具影响等。具体有三个维度：—是从地域面积、人口规模、经济总量角度，城市可以分为超大城市、特大城市、大城市和中小城市。二是从自身定位、主要功能、资源优势、产业特点、所处区位层面，城市可以分为首都；发达城市、—般城市；综合性城市、特色城市；沿海城市、内陆城市；资源型城市、枢纽型城市。三是从国际关系、全球影响上看，城市可分为世界首位城市、全球城市、洲际城市。

(3) 城市的特征

城市不是众多人和物在地域空间上的简单叠加，而是一个以人为主体的、以自然环境为依托、以经济活动为基础、社会联系极为紧密的有机整体。它有着自身的成长机制和运行规律，更有区别于乡村的鲜明特征。其一，城市空间与物质和精神要素的聚集性：人口数量巨大且密度奇高；物质、资本与信息的高度聚集；文化、体育、教育、医疗、科研、娱乐的高度聚集；办公、商贸、产业、服务的高度聚集。其二，城市拥有功能的多样、整体和体系性：功能的多样性，符合城市群体活动、个体差异的需求，并与社会分工、对外交往、可持续发展相适应；功能整体性与城市作为相对独立的中观政治、经济、社会、文化、科技综合体的性质，及其所必须的一体化统筹协调、优势互补、整合发展的需求相—致；功能的系统性与城市规模庞大存在的驾驭困难、运行繁复，以及可能的失控风险、管理精准、规范无误相适配。其三，城市系统、运营与活动的开放性：城市条块管理体系的开放性，即城市是一个包含了条与块多维度、多向度、多体系的庞大综合体；城市运营形态的开放性，即城市运营表现为灵活多样的外向开放，包括资源、能源、耗材的外向需求

补充,资金、技术、人才的双向有机合作,产品、能量、优势的市场多赢释放;城市各类活动的开放性,即活动内容与形式上的开放、活动举办与参与方的开放、活动成果与效应上的开放,而正是这种开放,孕育了城市开放、多样、包容、交互、选择和共生的多元文化,正是这种文化,使城市具有了更强的活力、更大的动力,也使城市成为了人类文明的高地、人类进步的标志、人类科技的前沿。

2. 现代城市管理的本质

(1) 现代城市管理的定义

现代城市管理是指以城市的人为核心,由城市政府、非政府组织以及市民共同参与,对城市的时空、资源、运行和发展等进行谋划、决断、配置、控制、协调等的行为和过程。是一个城市根据其战略目标、自身优势和具体市场行情,采用法律、经济、行政、市场、技术等手段,以取得城市经济、社会和生态综合效益为目标的对城市进行的综合管理。

(2) 现代城市管理的性质

现代城市管理有狭义和广义之分。狭义的现代城市管理通常就是指对城市市政的管理,其范围包括:城市的规划、水务、环保、房地产、交通、环卫、绿化、市政、住宅、建材供应、建筑施工和城市灾害预防等。广义的现代城市管理则是指对城市中一切活动的管理。

(3) 现代城市管理的内涵

现代城市管理有四种不同的解读:一是系统理论说。按照系统论理论,城市管理被认为是一个开放、复杂的巨系统,它以城市基本信息流为基础,运用系列机制、采用多元手段,通过政府、市场与社会的互动,围绕城市运行和发展进行决策引导、规范协调、服务和经营。二是行政管理说。按照行政学理论,城市管理被理解为城市行政管理,其中,又有广义和狭义之分。广义城市行政管理是指政府对城市的经济、社会、文化等各个领域事务的统筹、协调与控制;而狭义城市行政管理则是指政府对城市基础设施和公用服务设施以及市容市貌的管控。三是管理职能说。按照管理学理论,人们从管理职能的角度,把城市管理看作是政府对城市各项公共事务进行的计划、决策、执行、组织、指挥、服务、协调、监督等各项活动和过程。四是执行政策说。按照政策学理论,城市管理被认为是政府制定和执行城市公共政策,并对城市公共政策的执行过程和后果进行评估、监督和反馈的活动。

(4) 现代城市的管控变体

现代城市管理又被学界演绎出五种适合于不同需要、各有侧重的同源不同型的管控变体,包括:其一,城市管理——重“控”。这是指立足于行政方对相对方的主导、管控和对行政方自我的维护,即:主导相对方的思路,控制相对方的行为,维护行政方的权威和利益。其二,城市治理——重“治”。这是指立足于行政方对相对方行为及其环境的规范、完善,即:通过规范、完善影响行政相对方行为的环境因素,来规范、完善行政相对方的行为。其三,城市管治——重“导”。这是指立足于整合管控与治理的有效因素,实现城市管理的疏、导、控、治的结合、共生,即:通过疏解矛盾、多元引导、整体掌控,达到社会生态的理性平衡。其四,城市经营——重“营”。这是指立足于公共时空、资源、资产综合效益的最大化,即:通过引入企业经营的理念,结合城市特质,实现城市公共时

间、空间、资源、资产等的开发、利用、配置、增值的综合（经济、社会和环境）效益最大化。其五，公共行政——重“衡”。这是指立足于城市整体掌控、服务、运行的多元、扁平、制衡、精简、低耗、高效，即：架构上，集中、简约、精干；体制上，决策、执行、监督分离；机制上，政府、社会、民众共谋；律制上，法律、他律、自律结合；运作上，财政、公益、市场多元；服务上，直接与间接、提供与购买、垄断与竞争嫁接；效果上，协调、平衡、持续。

3. 现代城市管理的特征

（1）城市管理的政治性特征

城市管理主要主体是政府，因此，其管理在很大程度上代表了国家意志，具有鲜明的、政治的公共特性，而公开、公平、公正的“三公”性，以及共管、共建、共奉、共赢、共享、共乐的“六共”性，成为各国各地城市管理的追求目标。

（2）城市管理的整体性特征

城市是一个由相关子系统架构而成的巨系统，每一个环节的失范、断裂，都会导致巨系统的整体呆滞甚至破灭。

（3）城市管理的动态性特征

城市是在动态中发展的，变是绝对的、永恒的、无条件的，不变是相对的、暂时的、有条件的。因此，城市管理必须适应这种动态的发展。

（4）城市管理的开放性特征

城市是社会体系的一部分，不仅城与城之间、城与非城之间，而且本国城与外国城及其非城之间，都有各种各样的联系：有形的、无形的；经济的、社会的；物质的、人文的；历史的、现代的。城市是一个名副其实的开放体。因此，城市管理也具有鲜明的开放性：适应联系、推进沟通；兼容并蓄、扬长避短。

（5）城市管理的多维性特征

从参与角色上，城市管理的主体包括政府（市、区、街道、社区各级政府及相关管理部门）、市场（包括企业等市场经济的各个主体）和社会（包括社区、民间组织、媒体和学术机构等）；从管理层次上，城市管理机构包括市级、区级、街道、社区、网格等多个层次；从时间维度上，城市管理包括前期决策与规划管理、中期设计与建设管理、后期运行与保障管理多个部分；从逻辑维度上，城市管理包括预测、决策、组织、实施、协调和控制等一系列递进的程序、机制；从专业维度上，城市管理包括市政基础设施、各类公用事业、立体组合交通、市容环卫景观、生态气候环境、社会安全网络等众多子系统；从知识维度上，城市管理作为一个巨系统，需要各领域、各专业知识的高度集成，需要跨学科、跨行业专业人才同心协力，需要利用大数据、云计算、物联网技术，实现知识、技术、人才的多维组合，进行先人、今人与未来智慧的有机融汇。

4. 现代城市管理的模式

（1）政府统筹的大包总揽模式

政府统筹大包总揽模式的体制基础是计划经济。城市基础设施和服务的供给实行政府独家垄断，公用企业事业化、公共产品计划化、公众服务福利化、资源配置行政化；导致公共产品严重短缺、职工躺在事业怀抱、企业睡在财政怀抱、市政设施效率低下、市政建设长期欠账，公共产品和公共服务仅能满足市民最低生活需求；政企不分、政事不分、企

事不分，条块分割、行业垄断、机构重叠、政出多门、管理分散。这种模式曾盛行于前苏东国家和我国的计划经济年代。

（2）政府社会的互补协同模式

政府社会互补协同模式的体制基础是市场经济。非竞争性、排他性市政设施和服务由政府供给和管理，竞争性、非排他性公用设施和服务由社会投资、市场化运作、行业管理。政府在公共产品供给和管理上遵循有所为、有所不为的原则，政府公共管理和服务的职能法定，管理边界清晰，以法律管理和标准管理为主，管理成本低、效益高，属长效、可持续型管理。

（3）政府条块的分级行政模式

政府条块分级行政模式的体制基础是联邦制分级分权架构。政府对大型公用设施实施“条条”管理，如联邦政府管理洲际公用设施，州政府管理市际公用设施，市政府管理区际公用设施，层层监控、专业化管理。对涉及居民日常生活的公共品与服务由“块块”负责，综合执法、属地管理。这种模式有利于减轻大城市市级政府的管理负担，使政府从琐碎的微观管理中解脱，集中精力抓好城市管理的法规、标准的制定和管理效果的监督，有利于调动市、区、街道、居委会、物业公司、市民共同参与城市管理的积极性。

（4）政府调控的市场竞合模式

政府调控市场竞合模式的体制基础是完善的基础设施市场和强有力的政府宏观调控能力。城市公用设施和公共服务的市场化与社会化受政府调控，政府通过利率、价格、税收、特许经营权拍卖和部分公共产品与服务的市场购买等方式，引导城市基础设施建设和发展方向。城市公共产品与服务的社会化供给方式包括公办民营、公私合营、私营、专营、BOT等方式，公共产品与服务实行政府指导价和价格听证制度，通过基础设施和公共产品与服务市场，城市政府以有限财力调动社会资源参与市政设施建设、管理和运营。

5. 现代城市管理的机制

（1）城市管理的目标责任机制

城市管理的目标责任机制，是一种将总目标层层分解到每一个管理环节和每一个管理者，市、区、街道、社区层层签订目标责任书的管理方法。城市管理目标责任制，可以把城市纵向管理链和横向管理链用责任状连接起来，综合运用GIS、遥感、仿真等现代网络和数字技术，构造一张可测量、可控制、可监督的城市管理网，消除城市管理上的责任盲区，以及职责不清、相互扯皮、交叉管理和管理的黑洞，实现城市管理的规范化、制度化、科学化、长效化。

（2）城市管理的社会参与机制

人民城市人民管，管好城市为人民。城市管理的社会参与机制，就是建立政府主导、营利与非营利组织和社会公众共同参与的城市管理平台，实行城市管理市民听证制度，让市民从决策、执法、监督全过程参与城市管理。建立由政府官员、专家学者、市民代表组成的城市管理咨询机构，广泛吸纳社会各方面意见，择优配置社会民意和社会智力，实现城市管理社会化。

（3）城市管理的市场运作机制

欧美城市管理界崇尚以“企业家政府”和“虚拟政府”为代表的新公共管理理念，在公共管理领域引入竞争机制、利益机制和顾客至上意识，通过委托、招标、租赁、承包等

形式,把政府公共管理职能转移给企业、社区和私人机构,政府只负责市政公用设施的规划、管理标准的制定、价格的监督和服务质量的监察。环卫、市政、园林的养护实行企业化管理,行业协会、中介机构等非政府组织承担市政设施的招标、监理、评估等专业性工作,政企分开、政事分开、政市分开、事企分开,实现城市管理市场化。

(4) 城市管理的绩效评价机制

城市管理的绩效评价机制,就是建立城市管理的效率指标、效益指标和百姓满意度指标等的综合评价体系,用以动态评价城市各级政府的实际绩效,并在此基础上形成城市管理发展的年度指数和年度白皮书。科学管理离不开科学的评价体系,这是科学发展观和科学执政理念在城市管理领域的活学活用。

(5) 城市管理的多方监督机制

城市管理的多方监督机制,就是建立行政监督机制,把城市管理绩效作为考评各级政府和官员政绩的主要指标;建立司法监督机制,对政府行政行为进行法律监督;建立群众监督机制,通过投诉电话、投诉信箱、政府听证和领导接访日,随时接受群众监督;建立舆论监督机制,利用报纸、广播、电视、互联网等大众媒体,广泛接受社会舆论监督。

(6) 城市管理全天候作业机制

城市管理全天候作业机制,就是建立 360 度全方位城市管理作业机制,在城市管理上没有重要路段与非重要路段、重要街道与非重要街道、重要地区与非重要地区之分,城市管理必须全覆盖,不留死角;建立 360 天全天候城市管理作业机制,在城市管理上没有白天与夜晚、上班时段与休息时段、节假日与非节假日、晴天与雨天、冬天与夏天之分。

(二) 现代城市行政执法的机理

1. 现代城市行政执法的概念

(1) 城市行政的概念

所谓城市行政是指城市政府为实现政治统治和社会管理职能,依据国家法律、法规和立法机关赋予的权力,依法管理城市及其社会各种公共事务的一种组织和管理活动。①城市行政主体是指:依法设立的城市各种行政机关和经法律、法规、规章授权的组织,如各级人民政府及其相应的工作部门和派出机关,法律、法规、规章授权的各种行政机构、社会团体、企业和事业单位等。②城市行政内容包括:由城市行政主体(行政机关)依据立法机关制定的法律,根据国家的委托、地方立法机构的授权,通过运用和行使行政权力,组织和管理城市及其社会范围内的各种公共事务。③城市行政本质为:一种相应法律、法规、规章和立法机构授权,上级行政机构委托的组织与管理各种城市行政事务的活动,其法律后果由相应的授权和委托方承担。

(2) 城市行政权的概念

城市行政权是在城市职能分工和权力划分基础上形成的一种相对独立的政府权力,它与城市立法权和司法权一起构成城市权力的三大组成部分。城市行政权的实质是对城市和社会各种公共事务进行管理的权力。

城市行政权的内容主要包括:①规范性文件制定权,即制定城市行政法规和规章、制定其他城市行政规范性文件。②行政决定权,即对比较重大的城市行政事项作出决定。③行政命令权,即城市行政机关依法要求公民、法人或其他社会组织作出一定行为或不得有某种行为。④行政检查权,即城市行政机关依法对公民、法人或其他组织履行法定义务

和执行行政决定、命令的情况进行检查和监督。⑤行政制裁权,即城市行政机关依法对违反行政法规但情节较轻、尚未构成犯罪的公民、法人或其他组织,依法给予行政处罚。⑥行政强制权,即城市行政主体依法对拒不履行相应义务和规章的公民、法人或其他社会组织采取行政强制措施,如,卫生行政机关对恶性传染病患者依法采取强制性隔离和治疗措施;公安人员对正在实施危害社会公共秩序的当事人强行带离现场;城市管理行政人员依法强制影响市容市貌的摊贩离开城市街区。⑦行政司法权,即城市行政主体依法处理行政纠纷或与行政管理有关的某些民事纠纷,如行政复议、行政调解、行政裁决。

(3) 城市行政执法的概念

所谓城市行政执法,是指城市行政主体为履行行政管理职能,在行政管理活动中按照法律、法规的规定,对行政相对人采取的具体影响其权利义务,或者对行政相对人权利义务的行使和履行情况实施某种监督检查的行为,如行政许可、行政审批、行政奖励、行政处罚、行政强制、行政合同以及行政监督等。

2. 现代城市行政执法的特征

(1) 城市行政执法主体的法定性

城市行政执法主体是国家法律、法规和地方行政机关授权的组织。行政执法是行政主体在行政管理活动过程中,为履行既定的行政职能,行使行政权而表现出来的一种行政行为,至于是行政主体直接作出或者是依法委托其他社会组织作出,则不影响该行政行为的性质;但如果是行政主体以外的其他城市机关和社会组织,在未经行政主体委托的情况下作出的行为,就不属于行政行为的范围,也就不在行政执法的范畴之内。因此,城市行政执法的主体不仅包括城市行政机关,还包括经过法定授权的特定的城市行政机构和社会组织。

(2) 城市行政执法内容的多元性

从横向来看,城市各行政执法机关有各自不同的执法内容,即可以在属于自己职权的范围内开展各种不同的行政执法;从纵向来看,既有城市各级政府的行政执法,又有城市各级政府职能部门的执法,如工商、税务、环保、公安、土地、农业、工业、林业、牧业、民政、物价、卫生、教育、海关、审计、监察等各种行政管理部門的执法。因此说,当代城市行政的执法职能已经扩张到政治、经济、文化、教育和科技等社会生活的各个领域。

(3) 城市行政执法行为的职权性

城市行政主体的行为分为民事与行政两个部分,前者如城市政府发布新闻、通报信息等,一般不具有法律意义;后者是城市行政主体为达成或实现行政管理职能而行使行政职权,如行政处罚、行政裁决等,具有明显的行政法律意义;而行政执法的职权性,使其行为会直接或间接地作用和影响公民、法人或社会组织的权利与义务,因此,必须增强自我责任意识、强化行政责任约束,切实做到依法行政、文明执法。

(4) 城市行政执法保障的权威性

城市行政主体实施的行政执法,是一种代表政府、以城市名义实施的特殊行为,因此,行政执法是以国家强制力作为其保障和后盾。根据行政法的原则,城市行政主体为了保障行政管理活动的顺利进行和行政管理目标的实现,依法享有相应的管理权力和管理手段,在行使行政职权的过程中如果遇到阻碍,同时无法通过其他途径来克服和解决时,可

以运用法律、法规规定的强制手段，从而达到消除障碍，维护社会正常秩序和公共利益，确保行政职能的履行和行政任务的完成。

(5) 城市行政执法程序的合法性

现代法治原则和法治精神要求，城市行政主体的行政执法，无论在实体上还是在程序上都应受到相关法律的制约，行政执法过程的一切活动，不仅在实体上而且必须在程序上也合法，否则，就会成为有瑕疵的行政执法，将难以收到预期的法律效果，甚至可能导致行政执法行为的无效。所以，城市行政执法必须有严格、规范、合法的程序，由法律、法规以及规章规定的公开、公正、民主的程序。

(6) 城市行政执法的经常连续与不确定性

城市行政机关是依法代表城市行使行政权、实施行政管理活动的机关，其履行的行政职能包括保障城市安全、维护社会治安、维持社会秩序、处理突发事件、发展城市经济、繁荣多元市场、弘扬城市文化等的诸多领域，所以，不仅具有伴随城市正常运行的经常性和连续性，而且也具有应对城市突发事件的诸多不确定性。城市行政执法作为城市行政活动的重要组成部分，因此也具有了经常、连续和不确定的某些特征，如工商登记、广告管控等的常规、连续的城市行政执法，海上缉私、取缔违建等的不确定、突击的城市行政执法。

二、现代城市管理行政综合执法的本质内涵

(一) 现代城市管理行政综合执法的性质

1. 现代城市管理行政综合执法的定义

(1) 城市管理行政综合执法的定义

城市管理行政综合执法，是指城市管理行政执法部门及其执法人员，为实现城市管理的特定目的，根据国家相关法律、法规和地方城市管理规章、规定而综合行使城市中多个行政机关部分城市管理行政处罚和行政强制权，并就具体特定事项对特定公民、法人或其他组织作出直接或间接影响其相关特定权利义务的行政执法活动。

(2) 城市管理行政综合执法的性质

城市管理行政综合执法，就性质而言，属于城市政府相关执法机关依法进行的城市管理类行政执法活动，其依据主要是 1996 年 3 月 17 日颁布的《中华人民共和国行政处罚法》、2003 年 8 月 27 日颁布的《中华人民共和国行政许可法》、2011 年 6 月 30 日颁布的《中华人民共和国行政强制法》、2015 年 12 月 24 日颁布的《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》，以及各省、自治区直辖市和所在城市颁布的相关地方性法规。城市管理行政综合执法以相对集中处罚权为基本原则，主要着眼于解决城市管理领域长期存在的执法机构林立、职能交叉分割、缺位越位并存等社会普遍关心的行政乱象问题，与“相对集中处罚权”制度有联系也有区别。

2. 城市管理行政综合执法的内涵

(1) 城管行政综合执法的广义狭义之分

城市管理行政综合执法有广义与狭义之分。广义城市管理行政综合执法，涵盖了除城市管理行政立法（即制定行政法规、规章）之外政府为行使城市管理职能而进行的所有法定性相关约束活动，包括制定城市管理的规范性文件、实施相关行政审批、实行相关行政许

可、进行相关行政处罚、开展相关行政检查、履行相关行政强制等。狭义城市管理行政综合执法,则专指城市政府某一特定行政执法机关在城市管理领域的综合执法活动,即集中行使城市多个行政机关部分城市管理的行政处罚和行政强制权。

(2) 相对集中城市管理行政处罚权的法理

相对集中城市管理行政处罚权是指:将若干城市行政机关的城市管理行政处罚权集中起来,交由一个机关统一行使;城市管理行政处罚权相对集中后,有关行政机关,如工商、税务、公安、交通、规划、环保、市容、市政、房地等部门,不再行使按规定已经交由一个行政执法机关统一行使的部分城市管理行政处罚权。所谓相对集中,是指部分执法权力的集中,而非全部。我国相对集中城市管理行政处罚权制度,是依照《中华人民共和国行政处罚法》规定而确立的一项阶段性行政执法制度。该法第16条规定:“国务院或者经国务院授权的自治区、直辖市政府可以决定一个行政机关行使相关行政机关的部分行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”

(二) 城管行政综合执法与相似行政的异同

1. 城管行政综合执法与城市管理的本质区别

城市政府由三大权力组成,即立法权、司法权和行政权。城市行政权是对城市和社会各种公共事务进行管理的权力,城市管理是这一权利的重要表现形式,包含了规范性文件制定权、行政决定权、行政命令权、行政检查权、行政制裁权、行政强制权、行政司法权等。而城市管理行政综合执法,只是上述权力中的一部分具有影响市民、法人或其他社会组织作出直接或间接影响其相关特定权利义务的专门行政权,具有鲜明的行政处罚和行政强制性。

因此,城市管理与城市管理行政综合执法,在概念上后者从属于前者;在范围上后者是前者覆盖面的一部分,具有限定性;在性质上,前者更多的是全面的组织、告知、引领、疏导、规范,后者则侧重授权的强制行政、纠违执法、依据处罚;在形式上,相较于前者的间接式、预知化、疏导型,后者更多地表现为直面式、即时化、处罚型;在对象上,前者关注各系统、所有人、全过程,后者主要关注影响城市正常运行、民生福祉、综合环境等的违规违法事项、组织和相关特定个体。

2. 城管行政综合执法与行政执法的分合差异

城市行政执法,是城市行政的组成部分,是城市行政主体为履行行政管理职能,在行政管理活动中按照法律、法规的规定,对行政相对人权利义务的行使和履行情况实施某种监督检查的行为,如行政许可、行政审批、行政奖励、行政处罚、行政强制、行政合同以及行政监督等。而城市管理行政综合执法只是上述执法的一个组成部分,虽然具有综合执法的特性,但依然是有限的、非全过程和全覆盖的。这种综合,只是集中了城市多个相关行政机关各自一部分行政强制和行政处罚权。

因此,上述二者虽然性质相同、体系同源,但是具有明显的种属之别、分合之异,即前者是后者的本源,后者是前者的分支;前者以条块为格局形成各自相对独立的总分体系,后者则部分打破条块格局形成以条为主、兼容并蓄、直面一线、多方协同的组合体系;前者行政刚柔相间,后者突出刚性惩治。

3. 城管行政综合执法与相对集中城管处罚权的异同

从严格意义上说,城市管理行政综合执法,应该是综合行使城市管理领域所有行政中

的处罚与强制权力，即真正实行城市管理领域的管理与执法权的分离。而相对集中城市管理行政处罚权，只是将我国传统体制下各个城市管理分支领域需要、愿意、能够让渡的部分行政处罚权由一个相关行政机关综合行使。上述两者有差异也有相同。相同的是执法的领域、内容都具有跨界性、综合性；不同的是前者要求涵盖城市管理所有领域、整个过程及其全部执法权力，后者则是集中了城市管理某些相关领域、某个实施阶段的部分执法权力；前者要求行使执法权力的主体必须是一级城市政府的独立编制的机关，后者可能是独立编制的政府机关，也可能是某个政府机关的组成部分（现实中的两块牌子一套班子式的政府机关）。

三、现代城市管理行政综合执法的独特功用

（一）现代城市管理行政综合执法的主要特征

现代城市管理行政综合执法，因主体、对象、事项的特性，以及各地城市经济、社会发展阶段和民风、民俗等的差异性，显示出多方面的地域化个性特征。

1. 综合执法的法定授权特征

城市管理行政综合执法的主体、对象、事项以及相对集中的行政处罚权，具有鲜明的法理的规定性，不可逾越也不能缺失，即：执法者必须具有国家公务人员的法定资格，被执法对象必须是行政违法违规公民或法人组织，执法事项必须是行政违法违规行为或事务，行使的执法权力必须在法定授权的范围之内，且不包含行政或其他法律纠纷的内容。

2. 综合执法的主体独立特征

从《中华人民共和国行政处罚法》的精神来看，一个行政机关可以行使另一个行政机关的处罚权。《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》则明确，各省、自治区、直辖市人民政府应该把集中行使行政处罚权的行政机关作为本级政府直接领导的独立的行政执法部门，依法独立履行规定的职责，并承担相应的法律责任。可见，城市管理综合执法机关应该而且必须是一个独立的行政机关，不是政府部门的内设机构或下设机构，它具有独立的行政主体资格，能够以自己的名义行使行政处罚权，并独立承担由此产生的法律责任。

3. 综合执法的职能组合特征

首先，城市管理行政综合执法是一种跨部门、跨行业的行政执法。从行政执法管辖事项范围看，横跨了不同领域、不同性质行政执法管辖权的边界。其次，城市管理行政综合执法是一种单一行政机关行使多个行政机关部分职权执法，是一种多位权力组合的行政执法，其多位权力组合并交由一个行政机关行使以后，其他相关机关将不得再行使同类权力，仍然行使的，不仅无效，还要依法追究该机关的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。从这个意义上说，城市管理行政综合执法，实际上是对传统行政执法主体的重构和行政执法权的重组。它不是多主体的联合执法，也不是相关主体的法权让渡，而是对多头执法、交叉执法、分割执法、内耗执法的方式、路径与绩效的优化。

4. 综合执法的适应适合特征

城市管理行政综合执法虽然具有法理的严肃性和行政的规定性，但由于各地发展阶段的差异性所导致的行政违法违规规模、形式、程度等的各不相同，以及公众认同度、执法有效性的不一，在一线具体开展行政综合执法过程中，应具有整体适应、个案适合的体

制、机制、范围、处置的多元灵活性。除极少数有法律、法规、规章等特别规定的限制以外,各城市可以因地制宜设计符合本地区发展阶段、民风民俗等特点的行政综合执法体制、相对集中行政处罚权范围、具体个案处置的方式方法,以及行使执法行为的渠道模式。

5. 综合执法的分合有度特征

城市管理行政综合执法具有独特的层级制约性,即:同一执法领域、体系中不同执法权限主体(例如省、市、区、县)之间的外部分工制约,同一执法主体内部或下设不同专职工作部门、机构(例如处、室、署、队、站所等)之间的相互配合制约。这种层次性分合式制约如果应用恰当,将有助于集中有限精力、发挥各自优势、提高执法效率,也符合权力监督制约、公开、公正、公平运行的原则。但如若层级设置过多、制约过度,则适得其反,容易产生扯皮、推诿、行政效率低下、执法成本增大,以及一线基层执法人员紧缺等不良后果。因此,各地要根据实际设定执法层次、实行相关制约,做到层级有限、分合有序、制约有度。

6. 综合执法的复杂艰巨特征

城市管理行政综合执法集中了政府多个部门的部分行政处罚权,其中的法律法规纵横交错,执法的尺度宽严不一,涉及事项领域众多,被执法对象身份不同、层次各异、诉求相左。因此,城市管理行政综合执法不仅具有跨领域的复杂性,更有难处置的艰巨性。

(二) 现代城市管理行政综合执法的重要作用

长期以来,行政权力按被管理者类别和行为性质划分为若干个管理领域,并设置专门的部门来统一行使该领域的管理执法权。这种按条配置权力、分解职责的做法,造成了当下城市管理机构膨胀、人浮于事、效率低下等一系列问题,与市场经济条件下城市管理的整体要求背道而驰。实行城市管理行政综合执法,相对集中行政处罚权,使城市管理领域部分管理权与执法权科学分离,体现了城市管理条块结合、以块为主、合理分工、相对集中的综合优势,具有四个方面的能效。

1. 有利于强化聚焦与综合的执法

我国目前的城市政府行政体制具有明显的条块科层特征,而且管理与执法大都自成一体。这与事物发展的特性有很大的差异。因为事物的发生发展往往具有综合的关联性,特别是影响社会公共权益的事物,往往内涵更为庞杂、关系更为错综。如街面违规经营摊点,摊点可能是无照设立,营业用房也可能是违章搭建,可能污水横流影响市容,还可能存在用电、消防、排污的隐患。按照传统行政模式,需要至少工商、规划、市容、电力、消防、环保等六个部门的公职人员参与管理、进行执法。期间不仅浪费人力,而且权职交叉,无法聚焦,也难以起到综合惩戒的作用。实行城市管理行政综合执法,能集多家执法职能于一体,以综合对庞杂,对症下药,可以产生事半功倍的能效。

2. 有利于减少交叉与多头的执法

由于传统条块分割的城市行政权职相对封闭,各自为政倾向严重,配合条块行政的执法队伍数量众多、种类庞杂,一项社会事件常常几个部门交叉执法、几支队伍多头处罚,而且标准尺度宽严不一、违法违规罚点不同,令相对方无所适从,使处罚者相互抱怨,也给未来城市管控留下了诸多不确定性。实行城市管理行政综合执法,将多家执法权职集于一身,可大大减少执法队伍与人员的数量,减少因多头执法、交叉执法带来的法纪失准、

惩罚失控、法令失威的不良后果。

3. 有利于消除缺位与越位的执法

传统的城市行政多头执法、交叉执法，往往因利益所诱而越位干政，荒了自家地种着别人的田，违法强制、违规处罚；也常常因推诿扯皮而缺位不为，视而不见、聪而不问，违法不罚、违规不究。凡此种种，既有损政府的公信——因为越位乱政；也滋长不法的气焰——因为缺位失察。实行城市管理行政综合执法，多项权职一家行使，既不会随意越位干政——因为一家综合执法；也不会失察缺位——因为职责所在，缺位必究。

4. 有利于培育优质与高效的执法

在传统的条块管理执法模式下，行政者既要管理、又要执法，其队伍的专业化素养、管理与执法的综合效能，往往都难以做到精专高效。实行城市管理行政综合执法，使城市行政管理与执法相对分离、相对专一，既能实现行政队伍的业务专一、素养优良，也能通过聚焦和合成行政，切实提高城市管理行政执法的效率和效益，真正做到执法不缺位、不越位，裁量不随意、不失准，处罚不违规、不过度。

从总体上说，实行城市管理行政综合执法，将实现四个方面的进步：一是初步解决城市管理领域中因分工过细而造成的职责交叉、多头执法、互相推诿、重复处罚的问题，极大提高城市行政管理的工作效率；二是通过城市管理领域部分管理权与执法权的科学分离，进一步明确政府相关部门的管理职责，初步实现行政职权、行政职责和行政权力的一致；三是通过城市相关行政权力的重新配置，科学、合理地调整城市政府相关部门的管理重心，推动政府职能的真正转变，从而使城市管理水平上一个新台阶；四是促进城市管理与执法部门间监督和制约机制的形成，使管理、执法权的运用更趋规范、更加合法，为城市管理职能的全方位、全过程变现提供保障。

第二节 城市管理行政综合执法的法理原则

一、现代城市管理行政综合执法的主要法理

(一) 现代城市管理行政综合执法的法制原理

1. 城市行政的法制原理

城市行政权是城市职能分工和权力划分基础上形成的一种相对独立的政府权力。城市行政执法，是城市行政主体为履行行政管理职能，在行政管理活动中按照法律、法规的规定，对行政相对人采取的具体影响其权利义务，或者对行政相对人权利义务的行使和履行情况实施某种监督检查的行为。而城市管理行政综合执法，是为了完善城市治理的法制化，根据城市行政与执法的基本原理，将传统的条块分割、相对封闭、法政合一的城市行政执法进行跨界综合。

2. 城市行政的法理支撑

城市管理行政综合执法，作为城市政府独立编制的执法机关依法进行的城市管理类行政执法活动，其具有多重的法理支撑。一是法制城市的需要。随着城市治理体系与治理能力的现代化，传统法政合一的城市行政模式正在打破，科学的综合的跨界行政执法是必须