

广州市人民政府法制丛书

# 依法行政与城市管理 若干问题研究

YIFA XINGZHENG YU  
CHENGSHI GUANLI RUOGAN  
WENTI YANJIU

陈里程 主编

 新世界出版社  
NEW WORLD PRESS

[illegible]

# 依法行政与城市管理 若干问题研究

© 2004 Blackwell Publishing Ltd  
Journal of Internal Medicine 255: 105–112

[illegible]

广州市人民政府法制丛书

# 依法行政与城市管理 若干问题研究

YIFA XINGZHENG YU  
CHENGSHI GUANLI RUOGAN  
WENTI YANJIU

陈里程 主编



新世界出版社  
NEW WORLD PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

依法行政与城市管理若干问题研究 / 陈里程主编. — 北京: 新世界出版社, 2006. 11

(广州市人民政府法制丛书: 1)

ISBN 7-80228-168-7

I. 依... II. 陈... III. ①行政执法—研究—广州市②城市管理—研究—广州市  
IV. D927.651.211.4②F299.276.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 125778 号

## 依法行政与城市管理若干问题研究

---

主 编: 陈里程

责任编辑: 李 林

责任印制: 李一鸣 黄厚清

出版发行: 新世界出版社

社址: 北京市西城区百万庄大街 24 号 (100037)

总编室电话: +86 10 6899 5424 6832 6679 (传真)

发行部电话: +86 10 6899 5968 6899 8733 (传真)

本社中文网址: <http://www.nwp.cn>

本社英文网址: <http://www.newworld-press.com>

本社电子信箱: [nwpcn@public.bta.net.cn](mailto:nwpcn@public.bta.net.cn)

版权部电子信箱: [frank@nwp.com.cn](mailto:frank@nwp.com.cn)

版权部电话: +86 10 6899 6306

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 新华书店

开本: 787×1092 1/16

字数: 150 千 印张: 10.25

印数: 1—2000 册

版次: 2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

书号: ISBN 7-80228-168-7/D.014

定价: 45.00 元 (共二册)

---

新世界版图书 版权所有 侵权必究  
新世界版图书 印装错误可随时退换

## 丛书编委会

**主任：**陈里程 **副主任：**马正勇 倪官礼 李毅

**成员：**(按姓氏笔画为序)：田路 叶晓峰 龙晓林 刘庆国 张国强  
杨蕾 黄大烽 彭勇 廖清云 魏富忠

**本书主编：**陈里程

**副主编：**马正勇 李毅

## 总 序

政府法制，概括地说，就是关于政府的法律和制度，它包括政府如何去管理国家事务的法制和怎样把政府自身管理好的法制两方面。政府法制工作主要包括行政立法、行政层级监督（即行政复议和行政执法监督）和政府法律顾问工作三个方面。改革开放以来，政府法制逐步成为我国政治和社会生活的一个越来越受人瞩目的领域。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。2004年国务院颁发了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了推进依法行政，建设法治政府的宏伟目标。这些都使政府法制工作面临前所未有的机遇和挑战，其地位可以用三个重要来概括。其一，政府法制是社会主义民主法制建设的重要组成部分。改革开放20多年，是中国民主与法制建设不断发展的20年。民主与法制建设归根到底是中国政治、经济、社会生活的民主化、法制化，也就是依法治国，建立社会主义法治国家，而依法治国的根本在于依法行政，在于政府法制，也就是政府运作轨迹的法制化。其二，政府法制是建立和完善社会主义市场经济体制的重要保障。市场经济就是法治经济，它内在需要法制来规范两种行为：一是规范政府行为，明确政府的法律地位、作用、权限和职责范围，据此确定政府与市场的法律边界，确保政府依法行政和促进经济生活的法制化；二是规范市场行为，市场经济的自主、平等、竞争和诚信等属性，市场主体的确立，市场秩序的维护，市场活动的进行，生产、交换、分配、消费的各个环节，政府对市场的宏观调控，都需要法制的规范、引导、制约和保障。其三，政府法制是整个政府工作的基础。依法行政，建设法治政府，就是要求行政机关严格按照法定程序，切实履行法定职责，做到既不失职，又不越权，既不不作为，又不乱作为。政府法制一方面为行政机关依法行政提供制度规范，另一方面监督行政机关，促进依法行政。不能把政府法制简单理解为政府法制机构的具体工作，不能把政府法制机构的工作同其他政府部门作简单类比，而是要站在政府的角度来把握。可

以说，政府法制是涉及政府工作全局的大事。

广州市作为沿海开放城市和具有“较大市”地方立法权的城市，政府法制工作一直走在全国前列。在立法工作方面，我们始终立足于行政立法为改革开放、经济建设和城市管理服务的宗旨，坚持“少而精”的原则，科学合理、有重点、分步骤地安排政府立法项目，坚持民主立法原则，实行公众参与、专家论证、政府决定相结合的立法方法，突出制度创新，如曾在全国引起巨大反响的《广州市政府信息公开规定》以及《广州市行政规范性文件管理规定》建立的有效期制度。今年，我们又出台了《广州市规章制定公众参与办法》，这是国内第一部系统规范行政立法公众参与的地方政府规章，是我国从立法层面对公众参与行政立法进行制度构建的一个里程碑。在行政复议工作方面，实施了《广州市行政复议规定》和《行政复议处简化办案程序规定》，在全国范围内率先进行了行政复议制度改革创新，初步形成了行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的办案机制。在行政执法监督工作方面，一是强化了对行政机关实施行政许可的监督；二是建立行政执法协调制度，开创了政府法制机构工作的新领域，提高了法制机构的地位。在政府法律顾问工作方面，我办充分发挥专业优势，积极主动地参与市政府的重大决策活动，做好领导的参谋助手和法律顾问，把好法律关，参加了一系列重大事件的协调和重大案件的处理工作。如亚运会的申办、筹备工作、行政区域划分调整问题、中国东方资产管理公司诉市政府驻深办承担连带赔偿责任有关问题等。

随着改革开放的深入发展，政府管理遇到了许多新的问题，需要从理论上进行探索、研究，为实践提供明确的指导。为此，广州市政府法制办近年来特别重视政府法制理论研究工作。我们紧密结合全面推进依法行政、建设法治政府这个主题，围绕市委、市政府的中心工作，与全国以及广州地区的一些知名法律院校开展政府法制课题研究，取得了一批丰硕的成果。我们将以丛书的形式陆续推出和展示这些成果，供政府法制实务界和理论界的各位同仁参考。也希望更多的科研院所积极参与我们的课题研究，共同推动政府法制事业取得更大的进步。

感谢与广州市政府法制办开展课题研究的科研院校的大力支持！

《广州政府法制丛书》

编辑委员会

二〇〇六年六月六日

## 前 言

国务院 2004 年 3 月 22 日颁布的《全面推进依法行政实施纲要》提出了“用十年左右的时间，建设法治政府”的目标。建设法治政府不仅对城市政府自身的运作提出了更高要求，而且也对城市政府依法管理城市的水平提出了新的挑战。针对政府自身建设问题和广州市城市管理中存在的热点、难点问题，2004 至 2005 年度我办与广东外语外贸大学法学院、广州大学法学院及广东省社会科学院法学研究所进行合作对街道（中心镇）委托执法问题、城中村改造、改制法律问题、行政执法监督问题进行了深入而全面的研究，形成了三个研究报告。研究报告在借鉴国内外先进经验的基础上，结合广州实际，针对目前存在的问题，提出了具有操作性的建议。

“城中村”问题是城市发展过程中的突出问题。广州作为改革开放的前沿城市，随着城市化的加速发展，城市包围农村的现象越来越多，形成了极具特色的广州城中村现象。《城中村法律问题研究》一文以城中村的改制、改造工作为中心，运用比较研究、价值分析、实证分析等研究方法，对广州市城中村改制、改造中存在的问题做了深刻分析，并在广泛分析国内外城中村改造经验的基础上，结合广州市客观实际，提出了具有创新意义的解决对策，为广州市下一步城中村改制、改造工作的顺利进行奠定了理论基础。

伴随着依法行政，建设法治政府步伐的加快，进一步完善行政层级监督，尤其是行政执法监督是各级政府面临的一个新的课题。《行政执法监督调查报告》从行政执法监督的一般理论、行政执法层级监督制度与相关制度的联系与区别、建立广州的行政申诉制度以及行政执法监督的立法建议四个方面对行政执法监督理论中的许多重大问题进行了探讨，给出了科学、合理的解答，同时对行政执法层级监督制度建设中的许多实践问题提出了可操作性的建议，系统地提出了立法建议，勾画出了行政执法监督制度的框架，解决了行政执法监督的主体、行政执法监督的范围、行政执法监督



机构的权力、行政执法监督的程序和如何整合行政执法监督的资源等问题，为我市在执法监督问题上开展相关立法奠定了理论基础。

街道（中心镇）委托执法问题是城市基层管理体制变革中的重要课题，是加强和规范街道办事处工作，提高城市管理水平的关键。《广州市街道办事处问题研究报告——街道（中心镇）委托执法问题研究》本着从实际出发，有利于实际操作的原则，结合广州市的社会实践和独特的历史文化遗产，对街道办事处工作进行了科学的设计，实现了理论和制度上的一系列创新：（1）对街道办事处的权力来源进行了探讨和分类，并按照权力法定的原则针对不同权力来源提出了不同的规范要求；（2）针对我国重实体轻程序的传统，创造性地设立了街道办事处的工作机制，其内容包括公开机制、告知程序、协助程序、人事建议权的行使程序、委托执法机制、协调机制和监督机制等，从而使街道办事处的立法具有很强的可操作性；（3）根据街道办事处权责不统一的现状，建立、健全了包括经费保障制度和激励惩罚制度在内的街道办事处的保障制度，为街道办事处依法行政提供法律依据和物质条件。

本辑《广州政府法制丛书》特将以上三个课题研究成果收录成册，供广大城市管理工作者、政府法制工作者和执法人员参考。

# 总 目 录

第一部分 城中村法律问题研究

第二部分 行政执法监督调查研究报告

第三部分 广州市街道办事处问题研究报告

——街道（中心镇）委托执法问题研究



广州市人民政府重点法制课题（200402）

## 第一部分

# 城中村法律问题研究

广东省社会科学院法学研究所课题组

二〇〇五年九月三十日

## 目 录

### 一、城中村存在的和改造中面临的法律问题及其分析

#### (一) 土地权属变更引发的法律问题

1. 土地城乡二元所有制越来越不能适应城市化高速推进的新形势
2. 城乡土地权利在法律上的不平等,是城中村改造的瓶颈
3. 以“土地集体所有转为国家所有”的方式改造城中村的法律障碍

#### (二) 集体经济组织企业化引发的法律问题

1. 农村集体经济组织企业化的历史沿革
2. 农村集体经济组织的法律地位问题

#### (三) 户籍制度改革与“村籍”纽带进一步强化的问题

1. 政策缺少操作细则,参保资金不落实,村民参保意识薄弱,导致多数城中村村民没有参加社保

2. 目前实施的被征地村民养老保障制度,仍将会形成城市与农村改制社会的二元化体制

3. 城中村村民的就业问题难以解决

#### (四) 城中村治安管理中的法律问题

1. 大量流动人口群体和出租屋的存在以及管理的疏漏,使城中村成为犯罪的高发案地带

2. 城中村成为潜在犯罪人及罪犯的藏身之所

3. 城中村原村民的违法犯罪情况比城市居民突出

### 二、解决城中村问题的研究思路和对策建议

(一) 立法先行,政策配套,为城中村的改造提供全面、系统、完备的法律支撑和法治环境

1. 借鉴他国经验,改革土地制度

2. 在立法上对“公共利益”进行明确界定

3. 研究制定城中村改造的配套法规

4. 充分发挥地方立法的积极作用

(二) 转变观念, 加大财政投入, 对城中村改造实行公共财政政策倾斜, 以解决城中村改造资金缺乏的问题

(三) 确立公平的价值取向, 建立土地征收征用合理补偿机制, 以公平的综合性补偿替代单一的货币补偿

(四) 引入信托制度, 创新集体土地使用权的流转方式

1. 在现有法律框架下选取制度创新的突破口

2. 信托法律制度的引入

3. 创设集体土地所有权土地信托模式, 突破城中村改造瓶颈

(五) 建立规范的股份有限公司或有限责任公司, 实现集体经济组织企业化

1. 成立运作规范的公司, 提高村集体经济的市场化组织程度

2. 清产核资, 固化股份; 通过土地信托, 剥离集体经济组织社会功能

3. 改制后集体经济组织的治理结构

(六) 科学规划, 整体搬迁, 防止新的城中村出现

(七) 政府与村民共建社会保障机制, 打造可持续发展的安全网

1. 身份转变, 实现村民与市民的政治经济平权

2. 建立劳动就业及社会保险保障机制

(八) 构建开放和谐的城中村治安管理模式

1. 积极探索城中村流动人口聚居区的社区化管理实践, 利用泛珠三角区域合作平台, 建立流动人口档案

2. 树立社区警务战略理念, 将社区警务建设推进到城中村, 规范出租屋管理, 实现社会治安良性循环

3. 利用城中村改造之机, 加强技防措施, 积极预防犯罪

城中村是我国大中城市在城市化进程中存在的普遍现象，也是我国的特有现象。城市化初期，城市发展更多地表现在人口与面积的机械扩张，即通过征用周边农村的耕地获得扩展的空间。被征用了大部分农用地的原村民居住区被划入城区，但在土地权属、户籍、行政管理体制上仍然保留着农村模式，或者农民身份已转变为居民身份，但实际上仍游离于现代城市管理之外，成为“都市里的村庄”。可以说，我国特有的城乡土地二元所有制结构，使城中村成为城市化高速推进的必然产物。

城市建设急剧扩张与土地管理体制相对滞后的矛盾所造成的这种独特的城中村现象，必然带来一系列的社会问题。城中村往往成为城市中的死角、贫民区和犯罪率高发区。城中村的存在不仅影响城市的美观，也阻碍整体城市化进程，制约着城市的发展，已成为困扰许多城市发展的障碍。随着城市建设步伐的加快，城市规模的扩大，对城中村的城市化改造已经成为现代社会管理中不可避免的问题，也是全国各大中城市政府必须面对的重大挑战。

广州地处我国沿海经济发达地区，社会经济发展水平和城市化进程均位于全国前列，正处在经济体制加快转轨、经济增长方式加快转变、社会结构加快转型的重要阶段。作为一个典型的从老城区高速向外发展的省会城市，以及现代化政治、经济、文化中心，广州市的城中村问题更加严重，改造的难度更大。城中村改造的滞后，与经济高速发展的矛盾越来越突出，影响和制约了经济全面、协调、可持续发展。因此，在法治的前提下，针对具体情况，寻找化解之策，制定出适合广州实际的改造方案，加大城中村改造力度，实现城乡一体化，不仅是政府加强社会管理和公共服务的重要内容，也是提升政治、经济与社会的安全度，改善人们的生存环境，实现“和谐广州”的迫切需要。

### 一、城中村存在的和改造中面临的法律问题及其分析

目前广州市（原老八区）共有城中村 139 个。据《中共广州市委、广州市人民政府关于加快村镇建设步伐，推进城市化进程的若干意见》设定的时间表，2001 年开始，广州市着手对城中村进行改造；到 2005 年，中心城区内的城中村的改制工作基本完成；到 2010 年，139 个城中村改造完毕。但时至今日，城中村的改造只完成了“村民成建制转为城市居民”和“撤销村委会、建立居委会”两项工作，而集体土地和集体资产的改制以及建

设意义上的城中村改造则进展缓慢,《广州市城中村改制改造管理规定》迟迟不能出台。另一方面,村民身份虽然变更,但仍然不能享有与城市居民同样的权利;虽然实现了撤村建居,但管理体制仍然没有理顺。城中村固有的治安问题也没有得到根本解决。从法律上解剖这些问题及产生这些问题的原因,对推进城中村改造将具有积极的意义。

本调研报告的目的即在于此。

### (一) 土地权属变更引发的法律问题

土地问题是城中村改造的核心问题。城中村改造的本质是城市化进程对土地价值的再发现,也是利益关系再调整的过程。城中村的终结不是单凭非农化、工业化和户籍改革就能解决的,它的终结必然伴随土地所有权的变动和社会网络的重组,其间必然发生激烈的利益和价值冲突,需要建立一种新的合作与整合机制。理顺集体土地与国有土地间的关系,解决土地二元所有制问题,根除二者之间的差距,重构双赢利益分配格局,是城中村改造成功与否的关键所在。

#### 1. 土地城乡二元所有制越来越不能适应城市化高速推进的新形势

我国的《宪法》和《土地管理法》都规定了我国实行的是社会主义土地公有制。《土地管理法》第2条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制”,即所谓的“土地的二元所有制结构”。土地所有权状态依据《宪法》第10条、《土地管理法》第8条规定,具体划分为“城市市区的土地属于国家所有”,“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。同时《土地管理法》第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。法律的规定导致城中村中存在的土地所有权状态,必然是国有土地所有权与集体土地所有权共存。

但这种农村土地的集体公有制既不是一种共有的、合作的私人产权,也不是一种纯粹的国家所有权,它是由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种中国农村特有的制度安排。这一制度越来越不能适应改革开放的新形势,它不仅成为城中村改造的障碍,更是解决“三农”问题的障碍。



改革开放 20 多年来,我国农地法律制度已演进为坚持农地集体所有基础上农民享有农地承包经营权的模式。但这种土地制度所必然保留的均分性、福利性和所有权上的模糊性,为各种侵害农民权益的行为留下了空隙。农用地惊人的锐减现象,土地权利的不稳定,权能的不完整,有欠公正的农地征用等,又刺激了农民的短期行为,造成土地掠夺性经营及其资源的浪费、衰退甚至破坏,限制了土地资源的正常合理的流转和高效利用。我国现行农地制度无论在主体确定、权利归属、权利行使、权利流转、权利实现、权利保障方面,还是在政府、集体和农民三者私权关系的理顺上,都存在着体系凌乱、顾此失彼之弊,实有改造的必要。

目前,摆在我们面前的问题是,在国家立法层面上,尚无一部从根源上改变二元土地制度的立法,亦无一部全面系统的规范城中村改制改造工作的法律法规。已有的《土地管理法》、《城市规划法》以及《城镇房地产管理法》等法律文件对此项工作仅具有原则上的指导意义,无法为城中村的改造提供全面、系统、完备的法律支撑和法治环境,导致地方在立法、执法及相关制度建设方面严重滞后,无法有效应对社会经济发展的新形势。

## 2. 城乡土地权利在法律上的不平等,是城中村改造的瓶颈

### (1) 广州市城中村土地权利现状

与全国其他大中城市一样,城乡二元土地所有制结构与高速的城市化进程是广州的城中村形成的主要原因。2004 年第四次宪法修正案实施前,国家可以征用作为农民生产资料的农用地,但难以征用作为农民生活资料的宅基地。而且从节省费用的角度考虑,广州市政府在征地时,基本上是采取“绕道走”的方式避开农村居民点。另外广州市还曾经实施了一段时间的替代补偿政策,即在征用村镇建设用地时,需在原地返还 8% 的用地作为村镇建设发展用地。由于广州市城市化速度之快超乎想象,上述征地方式导致广州的城中村与省内外其他城市的城中村多位于城乡结合部,是城市地域扩张的一种自然延伸不同,广州市的城中村有相当一部份位于繁华闹市中心区域,在鳞次栉比的高楼大厦之中。在广州市,城中村的计量单位常以“条”,表现出城中村融入城区的特点,如列入近期改造实施重点的下列第一类城中村。

据广州市国土资源和房屋管理局的资料显示,以建设用地占有率为标准,广州市的 139 个城中村主要分为三类: