

全国城建城管监察培训教材之一

城建管理监察简明读本

中国城市
科学研究会 城建管理监察专业委员会 编

主 编 方锡彪
副主编 潘英清



宁波出版社
Ningbo Publishing House

编委会名单

编委会顾问:中国市长协会顾问 叶维钧

中国城市科学研究会秘书长 顾文选

城建管理监察专业委员会主任助理 刘京媛

法律顾问:建设部城建监察专家组专家 谭 礪

建设部城建监察专家组专家 王 毅

编委会主任:建设部城建监察办公室副主任 卢英方

编委会副主任:城建管理监察专业委员会主任委员 林家宁

城建管理监察专业委员会副秘书长 朱文德

北京市城市管理综合行政执法局局长助理(执法大队长) 王连峰

浙江省建设厅城建处副处长 鲍国平

宁波市建设委员会副主任 方锡彪

主 编:宁波市建设委员会副主任 方锡彪

副主编:宁波市城建监察协会秘书长 潘英清

编委会成员:叶维钧 林家宁 卢英方 朱文德 王连峰 元绍瑞

鲍国平 金森林 袁 江 方锡彪 潘英清 王宏志

主编单位:中国城市科学研究会城建管理监察专业委员会

中国城市管理行政执法、中国数字化城市管理行政执法总网 <http://www.chinacity.com.cn>

中国城市科学研究会城建管理监察专业委员会会刊《城建监察》编辑部

浙江省建设厅城建处

浙江省城建监察协会

宁波市建设委员会

宁波市城建监察协会

浙江万里学院法学院

北京市君泰博华律师事务所

序 言

中国社会已经进入 21 世纪,依法行政成为各级地方政府深化改革、加快发展的必然要求。大力推进依法行政对于完善我国法制建设,进一步转变政府职能,严格依法办事,树立良好政府形象具有重大意义。城建行政执法部门作为政府行政执法的窗口单位,是否能够依法行政,不仅关系到建设高素质城建行政执法队伍问题,而且关系到构建社会主义和谐社会的大局。

当前,我国的城建行政执法队伍正面临着前所未有的大好形势。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》构建社会主义和谐社会的战略部署,要求我们必须倡导和谐理念,在服务中实现管理,在管理中体现服务,全面提升城市管理水平。着眼于这项重大而紧迫的战略任务,我们的城建行政执法队伍当前和今后一个时期必须坚持以“十一五”规划纲要为指导,以科学发展观统领城建行政执法工作全局;围绕构建社会主义和谐社会的宏伟目标,牢牢把握城建行政执法工作主题;全面贯彻执行党的方针、政策,加强城建行政执法队伍建设,坚决维护城市建设成果,繁荣城乡经济;依法行政,运用法律手段调整、规范和解决城建行政执法工作改革与发展中出现的新情况和新问题,有效保障各方合法权益,化解矛盾,维护稳定。

城建行政执法队伍的自身素质高低直接关系到行政执法效率及水平。当前城建行政执法队伍总体情况是好的,但也存在水平参差不齐,执法观念陈旧,法律知识不够普及等问题,与当前所承担的繁重任务不相适应。加强城建行政执法队伍业务培训,普及法律知识、提高队伍执法水平是当前一项紧迫任务。

《城建管理监察简明读本》的推出适应了形势发展的需要,该书是一本立足于我国城建行政执法队伍现状,力图探索城建行政执法新方法的行业性工具书。内容基本涵盖了城市规划、建筑业、房地产、市容环境卫生、市政工程、园林绿化、公用事业和村镇等城市建设管理领域,对城建行政执法工作涉及的各个方面既有概念、特征、成因等方面的叙述,又有案例分析;既做到逻辑结构严密,又做到理论联系实际,具有较强的指导性和可操作性。该读本对着力推进城建行政执法体制改革,进一步转变职能,提高城建行政执法效率具有重大现实意义;对今后城建行政执法培训工作,普及行政执法知识,扎实推进依法行政具有现实推动作用;对提高我国城建行政执法人员业务素质 and 执法水平具有积极指导作用。该读本可推荐为全国城建行政执法行业培训参考教材。鉴于当前我国各地城建行政执法环境不尽相同,机构设置和执法内容也有所差别,各地在使用该读本时要坚持从实际出发,因地制宜,分类指导,开拓创新,切实解决好各地城建行政执法工作中存在的突出问题。

中国城科会城建管理监察专业委员会历来十分重视执法队伍的培训工作,十多年来举办过几十期培训班,起到了很好的作用。随着城建行政执法工作的加强,今后执法队伍的培训工作任务将越来越重。为了适应新的形势,进一步提高培训质量,除了组织编写好培训主教材,

选好高水平的授课老师外,迫切需要编写一套较为完整的、能紧密联系本行业实际、有较强针对性和可操作性的培训教材。这项工作现在是有条件来做的,我们城建行政执法经历了二十年左右的实践,在我们系统内,许多城市的不少人才有经验也有能力来编写这方面的教材。这本简明读本就是宁波市建委、宁波市城建监察协会受中国城科会城建管理监察专业委员会委托编写而成的。他们接受这项任务后,领导十分重视,抽调业务骨干,拨专项资金,组织专家评审,广泛听取各方面意见,在不到一年的时间里即完成编写工作,这是个很好的尝试。今后,我会还将根据行业发展需要,有计划地组织有关学者和专家及本系统内有实际经验的业务骨干来编写培训教材,以充实和丰富培训内容,普及执法知识。

一篇简短的序言,不能尽情发挥城建行政执法工作的精义,真诚地希望《城建管理监察简明读本》一书在实际学习和应用中不断修订、完善,以适应变化发展的城建行政执法工作的需要;希望我们广大的城建行政执法人员在学习和实践中不断提高自身素质和执法水平,为构建社会主义和谐社会、统筹城乡规划作出新的更大贡献!

林家宁

2006年10月

目录

序 言	林家宁 1
第一章 城建管理监察概述	1
第一节 城建管理监察的职能	1
第二节 城建管理监察的发展	5
第二章 城建管理监察行为	13
第一节 城建管理监察行为概述	13
第二节 城建管理监察中的行政检查行为	17
第三节 城建管理监察中的行政处罚行为	19
第四节 城建管理监察中的行政强制行为	23
第五节 城建管理监察程序	25
附:城建行政处罚听证规则	32
第三章 城市规划监察	37
第一节 概述	37
第二节 建设用地规划监察	40
第三节 建设工程规划监察	41
第四节 法律责任	43
第四章 勘察设计监察	45
第一节 概述	45
第二节 建设工程勘察监察	52
第三节 建设工程设计监察	55
第四节 施工图监察	57
第五节 法律责任	59
第五章 建设工程招标投标监察	63
第一节 概述	63

第二节	建设工程招标监察	69
第三节	建设工程投标监察	71
第四节	建设工程中标监察	72
第五节	法律责任	73
第六章	建筑业监察	78
第一节	概述	78
第二节	建筑工程建设组织监察	83
第三节	建筑工程质量监察	87
第四节	建筑工程安全生产监察	88
第五节	建筑工程监理监察	92
第六节	法律责任	95
第七章	房地产监察	99
第一节	概述	99
第二节	房地产开发监察	102
第三节	房地产交易监察	106
第四节	物业管理监察	111
第五节	房屋拆迁监察	117
第六节	法律责任	121
第八章	城市市容监察	129
第一节	概述	129
第二节	建筑物容貌监察	131
第三节	公共场所城市容貌监察	132
第四节	户外广告监察	133
第五节	法律责任	134
第九章	环境卫生监察	138
第一节	概述	138
第二节	生活垃圾监察	141
第三节	生产垃圾监察	142
第四节	环境卫生设施监察	143
第五节	法律责任	145
第十章	市政工程监察	148
第一节	概述	148
第二节	市政道路监察	150

第三节 城市排水监察	154
第四节 城市道路照明设施监察	156
第五节 法律责任	156
第十一章 园林绿化监察	161
第一节 概述	161
第二节 园林绿化建设监察	164
第三节 园林绿化养护监察	166
第四节 法律责任	169
第十二章 公用事业监察	172
第一节 概述	172
第二节 城市供水监察	174
第三节 城市供热监察	178
第四节 城市供气监察	180
第五节 城市公共交通监察	184
第六节 法律责任	187
第十三章 风景名胜区监察	195
第一节 概述	195
第二节 风景名胜区规划监察	197
第三节 风景名胜区的建设监察	198
第四节 风景名胜区的安全与卫生监察	199
第五节 法律责任	200
第十四章 村镇监察	202
第一节 概述	202
第二节 村镇规划监察	204
第三节 村镇建设施工监察	206
第四节 村容镇貌和环境卫生监察	207
第五节 法律责任	208
第十五章 城建管理监察行政执法文书制作	211
第一节 概述	211
第二节 程序类文书	212
第三节 证据类文书	222
第四节 决定类文书	229
第五节 综合类文书	234

第十六章 行政处罚范例	244
第一节 案情介绍	244
第二节 案情调查	244
第三节 案件处理	254
第四节 案件执行	265
参考书目	267
后记	268

第一章 城建管理监察概述

第一节 城建管理监察的职能

一、城建管理监察概念

随着我国经济和社会发展及城市化进程的不断加快,城建管理监察工作已在城市建设和发展中发挥着越来越重要的作用。城建管理监察已经成为政府建设管理城市的重要手段,城建管理监察执法日益成为城市建设和发展必不可少的政府管理行为,城建管理监察执法组织也日益成为城市管理的主要力量。

作为介绍城建管理监察基础知识的读本,首先必须从逻辑上界定城建管理监察的概念。

到目前为止,城建管理监察的名称并不统一,有的地方称为城市建设监察,有的地方称为城建管理监察,有的地方称作城市管理监察,还有的称作市容环境卫生监察。而大众传媒和社会公众的称谓是“城管”,如“城管人员”、“城管部门”等。1990年国务院批准的建设部“三定”方案中统一确定为“城建监察”这一称谓。作为法律层次上的界定,是1992年建设部的行政法规《城建监察规定》^①,该规章第三条规定:“本规定所称的城建监察是指对城市规划、市政工程、公用事业、市容环境卫生、园林绿化的监督、检查和管理,以及法律、法规授权或者行政主管部门委托实施的行政处罚行为。”

应当指出的是,本书所使用的城建管理监察概念的范围要大于《城建监察规定》所界定的范围。从内容上看,实践中的监察内容已经大大拓展,建筑业、房地产、风景名胜区的监察已经归属于“城建监察”;从队伍的结构上看,基本形成了城市建设(主要集中于城市建设秩序)监察执法、城市管理(主要集中于城市环境秩序)监察执法和城市管理行政执法局的综合执法并存或重合的局面,因此,本书中所用的城建管理监察概念包括城市建设监察行为、城市管理监察行为和城市管理行政执法局的综合执法行为,是一种广义上的城建管理监察概念。确立这样一个广义概念的目的在于使本书的使用范围能够更广泛一些,而不仅仅局限于某一个执法领域的范围内。

为准确把握城建管理监察的概念,我们可以从城建管理监察主体、城建管理监察内容、城建管理监察性质三个方面来进行分析。首先,从主体上看,按照城市政府职能部门权限的分工,建设行政主管部门负责城建管理工作,城建管理监察是城市建设行政主管部门的行为,城建管理监察机构是这种行为的代表者和执行者。第二,从内容上看,城建管理监察是对城市规划、建筑业、房地产、市政工程、公用事业、园林绿化、市容环境卫生、风景名胜区等城市管理事项进行监督、检查和管理的行为。第三,从性质上看,城建管理监察是城市政府依法行使行政职权、对城市进行行政管理的行政执法行为。

^① 1992年6月3日建设部第十次常务会议通过,1996年9月22日修订并重新发布。

根据上述分析,城建管理监察是指法律法规授权或者受委托的城建管理监察部门,依据城建管理法律法规,行使城建监督执法职权,履行城建管理监察职责的行政管理活动。

具体而言,城建管理监察的概念包含以下几层含义:

第一,城建管理监察的执法主体是依法成立的城建行政主管部门。根据我国行政法学的行政主体理论,行政主体是依法享有行政权、能以自己的名义独立行使行政权并能独立承担法律责任的组织。目前,我国城建管理监察行政主体是城市建设行政机关和法律、法规授权的组织,其中行政机关以城建行政主管部门为代表,比如建设部、建设厅、建设局或者城乡建设委员会等,专业的城建管理监察部门只是城建管理监察的执法者。为避免概念上的混淆,本书中“城建管理监察执法组织”专指专门从事城建管理监察的执法部门,包括综合性的城建管理监察执法组织,实施相对集中行政处罚权的城建管理监察执法组织,专业性的城建管理监察执法组织,以与城市建设行政主管部门相区别。

第二,城建管理监察的性质属于行政执法范畴。行政执法是行政机关依法在其职权范围内,针对特定的人或事采取某种行政措施的一种活动。城建管理监察就是城建管理执法组织根据城建管理法律法规的授权或受行政机关的委托,对城市规划等城市管理方面的活动进行监督检查并对违法行为采取法律措施,作出能产生法律后果的具体的行政行为。这种行为即是行政执法行为,其目的在于使城市建设管理法律、法规得以贯彻和实施。

城建管理监察所执之“法”包括法律、行政法规、地方性法规、部门行政规章和地方行政规章,这些“法”主要是与城市建设和管理相关的法律、法规和规章。法律如:《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》等。行政法规如:《城市道路管理条例》、《城市绿化条例》、《城市市容和环境卫生管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《城市房屋拆迁管理条例》等。行政规章如:《城市道路照明设施管理规定》、《城市燃气管理办法》、《城市供水水质管理规定》、《城市房屋产权产籍管理暂行办法》、《城市公厕管理办法》、《城市容貌标准》等。地方法规如:《北京市城市市容环境卫生管理条例》、《河北省城市建设管理条例》等。地方行政规章如:《宁波市城市规划管理条例》、《厦门市建筑废土管理实施细则》等。此外,国家在一定时期制定的与法律法规不相矛盾的城建管理政策和行政规定,也可作为城建行政执法的参考依据。城建管理监察的执法依据中,大部分属于操作性很强的“下位法”,如地方法规和地方行政规章以及行政规定等。

第三,城建管理监察的内容是对城市建设秩序与环境秩序进行监督、检查和管理。城建管理监察行使的是城建管理执法职责,城建管理监察是城市管理的一部分,城市管理是一种复杂综合的多层次、分系统,从宏观到微观的纵横交织的网络管理,因此城市管理要远远大于城建管理监察的范围。但不可否认的是,城建管理监察是城市管理的重要内容,它的作用在于对城市的建设秩序与环境秩序的维护,是建设文明、和谐和繁荣的城市不可缺少的事项。《城建监察规定》对城建监察的职责范围进行了严格的界定,授予城建管理监察队伍以城市规划、市政工程、公用事业、市容环境卫生和园林绿化方面的监察职权。有的省、市根据全面履行监察职责的需要,将城市房地产、建筑业、风景名胜区也纳入了监察范围。对这些事项进行监察的目的是维护城市的正常秩序,即建设秩序和环境秩序,以保证城市的良性发展和协调运行。由于城建管理监察涉及领域广,专业性、技术性和政策性强,因此必须充分利用综合手段,既需要采取行政许可、行政处罚、行政强制等法律手段,同时也需要运用疏导、沟通和教育等政策性手段来实现监察目标。

二、城建管理监察的特征

城建管理监察的特征,是指城建管理监察作为城市行政管理行为与其他城市管理行为相比较而表现出的具有特殊性的方面。归纳城建管理监察的特征,有助于依法实施执法行为,正确履行监察职责。一般说来,城建管理监察具有如下特征:

(一)目的的公益性

从城建管理监察的目的上看,具有公益性的特点。其公益性表现在,城市建设涉及城市公众的利益。从性质上看,城建管理监察是政府为市民提供的公共服务。城市要建设要发展,就必须依法进行监督和管理,而这种监督和管理依靠城市市民的个体行为是难以实现的。作为社会公共组织,城市政府必须为城市的建设和市容管理提供公共产品,履行基本的管理职责。好的城市建设管理,能够为市民提供良好的生活环境,为城市的繁荣和发展创造机会。比如搞好城市公用基础设施的管理,不仅能为市民提供生产生活上的便利,还能够创造和谐与可持续发展的经济和社会环境,从而形成城市社会效益、环境效益和经济效益的统一。因此城建管理监察是城市政府对社会和市民提供的公共服务,是为了实现公共利益和公共秩序而进行的公共事务行为,与为了实现个体利益而进行的民事行为及企业行为截然不同。

(二)行为的法律性

根据行政法治原则,政府的行政管理行为必须具有法律上的依据,必须依照法律的原则、精神进行。城建管理监察工作主要是城建行政主管部门的具体行政行为,因此必须符合行政法的基本原则和基本规范,符合行政法治的基本原则。城建管理监察活动行使的是行政权,权力是一把双刃剑,合法合理地运用行政权,会给社会和民众带来福祉,而如果被滥用,则会给社会和民众带来危害,因此就必须运用法律来规范和控制行政权,发挥行政权的“善”,避免行政权的“恶”。随着我国城建行政监察的法律、法规和规章的不断丰富和完善,社会和市民对城建管理监察行为的监督和关注越来越强烈,城建管理监察的行政法制建设也必然会不断加强。

(三)内容的繁杂性

城建管理监察的内容既包括对城建社会行为的监察,也包括对城建领域市场行为的监察。社会行为反映在城市建设方面,一般指在社会上不涉及经济活动,只涉及公共道德规范的行为,如损坏公用设施、乱倒垃圾、乱贴乱画、随地吐痰等行为。市场行为是指有经营性、经济性的活动,包括单位和个人涉及经济活动的行为。如商店占道、商品房开发、设施有偿使用等行为。还包括对市政公用、房地产、建筑、勘察设计市场行为的监督。因此城建管理监察的内容非常繁杂,要处理的事项非常广泛,是城市管理中相对琐碎、复杂但专业性又较强的管理行为。尤其是监察执法当中经常会涉及许多国家强制性技术标准,对执法者的法律素养和专业素养提出了很高的要求。总之,城建管理监察“点多、面广、线长”,监察的内容形成一个纷繁复杂的系统,与其他专门性很强的行政执法有很大的区别。

(四)运转的系统性

城建管理监察工作的系统性决定城建管理监察是一个内容繁杂的有机整体。一方面,作为监察对象的各项内容及其监察主体各有其特点,在城建管理领域内扩展、延伸而形成相对独立的分支系统,如目前存在的城市规划监察、市政工程监察、园林绿化监察、市容环境卫生监察、公用事业监察、建筑业监察、房地产监察等分支系统。另一方面,这些分支系统之间又存在着相互依存、相互配合和相互制约的关系。如规划监察就渗透于其他各项监察之中,这就需要

进行调解、补充和平衡,以形成协调默契,有序运行的工作系统。在执法活动中,经常遇到既影响城市规划,又损害市容环境卫生和妨碍道路通行的违法违章行为,造成违法性质上的竞合。因此城建管理监察经常需要协调行动,实施合并监察。在适用法律规范时要进行选择,对竞合性的违法案件进行准确的处理。尽量减少职权冲突,提高执法工作效率。

(五)执法的艰巨性

城建管理监察虽然在性质上是政府的行政执法行为,但这种执法行为与其他专业行政执法不同,具有非常明显的艰巨性。工商、税务、卫生、公安等行政执法专业性强,执法领域集中,适用法律规范明确,执法保障到位。但城建管理监察不同。首先从工作范围上看,涉及的执法内容和监察范围过于宽泛,增加了执法的难度。第二,从适用的法律规范上看,城建管理监察所涉及的法律规范非常多,并且存在着各种调整范围不同和各种效力层次不同的法律依据,给法律的准确适用造成了困难。第三,从执法的对象上看,涉及的行政相对人也极其复杂,有经济实力或某种社会实力很强的房地产商人,也有失业失地的下岗工人和农民,执法会遇到各种各样的困难和阻挠,既要保障执法的严肃性,又要考虑到政策性的问题。第四,从执法的物质保障上看,城建管理监察执法的物质保障、法律保障都存在的问题。由于城建管理监察执法部门基本属于事业编制,执法权限的取得主要来自于城市建设行政主管部门的委托,所以城建管理监察执法的经费难以获得足够的保障,因此,执法人员缺少充分的职业保障,执法机构的执法权限也受到一定的限制。

三、城建管理监察的职能

城建管理监察的职能,是指城建管理监察在城市行政管理中的目标分工或者法律上的权能。概括而言,城建管理监察是通过查处违反城市规划、建设和管理的行为,保障城市规划、建设和管理方面法律、法规的实施,创造良好的城市环境,促进城市经济发展,实现城市现代化。由于城建管理监察主管部门与城建管理监察执法队伍相分离的特点,《城建监察规定》分别规定了城市建设行政主管部门和城建管理监察执法组织的职责。

其中城市建设行政主管部门的职责是:

(一)负责对市政工程、公用事业、园林绿化、市容环境卫生、城市规划、建筑业、房地产等行业的城建管理监察的业务指导。

(二)依据国家和地方有关法律、行政法规、规章,制定城建管理监察的规定、办法等。

(三)按照城建管理监察的需要,制定不同时期的工作目标和政策。

(四)负责组织制定城建管理监察人员的考核标准,提出培训计划和内容,对城建管理监察人员进行培训,提高城建管理监察人员的执法水平。

(五)负责与有关部门的工作协调。

(六)承担城建管理监察执法的法律责任,作为城建管理监察行政复议案件的被申请人和行政诉讼案件的被告。

城建管理监察执法组织的基本职责是:

(一)实施城市规划方面的监察。依据《中华人民共和国城市规划法》及有关法规,对城市规划方面的违法、违章行为进行监察。

(二)实施城市市政工程方面的监察。依据有关法律、法规,对占用、挖掘城市道路,损坏道路、桥涵、排水设施、防洪堤坝等方面的违法、违章行为进行监察。

(三)实施城市公用事业方面的监察。依据有关法律、法规,对影响、损坏城市供水、供气、供热、公共交通设施的违法、违章行为和对城市客运交通营运、供气安全、城市规划区地下水资源的开发、利用、保护以及城市节约用水等实施管理方面的违法、违章行为进行监察。

(四)实施城市市容环境卫生方面的监察。依据《城市市容和环境卫生管理条例》及有关法律、法规,对损坏环境卫生设施、影响城市市容环境卫生等方面的违法、违章行为进行监察。

(五)实施城市园林绿化方面的监察。依据《城市绿化条例》及有关法律、法规,对损坏城市绿地、花草、树木、园林绿化设施及乱砍树木等方面的违法、违章行为进行监察。

以上内容是《城建监察规定》中确定的“五大块”内容,现在很多城市将建筑业、房地产、风景名胜区的管理也纳入城建管理监察部门的职责范围,称为城建管理监察的“八大块”内容。所以,《城建监察规定》所规定的城建管理监察职能范围已经大大扩展,通过法律、行政法规和地方法规的授权和行政机关的委托,城建管理监察部门的职能正呈现扩大化的趋势。总之,从城市行政管理的目标分工来看,城建管理监察的职能是对城市建设领域发生的行政违法行为进行查处,促进和保障城市建设管理法律、法规的实施,规范公民与法人正确使用和维护城市公用基础设施,创造良好的城市环境。对城市中公民与法人落实城建法规和城市人民政府关于城建管理方面的方针政策的情况进行监督检查,促进城市建设管理有关目标的落实。依法保护城市公民、法人合法的建设行为,保证合法的建设活动顺利进行。

第二节 城建管理监察的发展

一、城建管理监察的产生

随着国家经济和社会的不断发展,尤其是城市化进程的不断加快,城市建设管理体制需要完善,推进城建法制建设、依法管理城市是必然的选择。城建管理监察正是在这种条件下产生的。与其他行政管理机构不同的是,城建管理监察队伍的产生和发展表现为自下而上的自然过程。纵观城建管理监察的发展轨迹,大体可分为四个阶段:

第一阶段为初创阶段,主要标志是各地城建管理监察队伍如雨后春笋般迅猛发展,对加强城建管理起了很大的推动作用。

党的十一届三中全会以后,国家将工作重心转移到经济建设上来,城市建设进入了新的发展时期。各城市尤其是沿海地区的大中城市兴建了大批城市基础设施和居民住宅,促进了城乡经济的发展,同时也改善了居民的生活条件。但由于城市管理工作的滞后,当时的城建管理秩序仍十分混乱,城市环境非常落后,规划不合理,乱搭乱建,“脏乱差”等现象大量存在。随着城市在经济和社会发展中的功能越来越突出,进一步强化城市建设管理,建设秩序井然、环境良好的城市环境问题被提上政府的工作日程。1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》中要求:“城市政府应集中力量做好城市的规划、建设和管理,加强各种公用设施的建设,进行环境的综合治理……”各级政府为贯彻中共中央的指示,建立适应管理现代化城市的城建管理运行机制,尽快扭转十年动乱给城建管理带来的灾难,纠正长期以来有法不依的状态,改变城市的“脏乱差”面貌,对在计划经济时期形成的旧的城建管理体制进行积极改革。在城市建设体系变革的基础上,城建管理体系相对独立、行政执法权相对集中的城建管理监察队伍便应运而生。当时由各地建设行政主管部门提出,地方政府支持,组建了城建管理监察队伍,主要以

行政手段,开始规范建设行为,整顿市容市貌,综合治理“脏乱差”。

其实,早在中央做出指示以前,沿海许多城市就进行了城市建设管理的积极探索,城建管理监察已经粗具规模。最先组建的城建管理监察队伍是东南沿海的福州市和厦门市,时间是1981年。此后这支队伍由沿海城市向内地城市迅速发展,并在中央文件的指引下,不断壮大,在城市现代化的进程中发挥着重要作用,逐渐确立了在城市建设和管理中应有的地位。

在20世纪80年代初期产生的城建管理监察队伍,是地方城市顺应城市经济和社会发展的要求,采取行政手段解决城市市容市貌管理问题的创举,所以城建管理监察是一个自发到自觉的过程。各地城市政府通过自发的组织城市管理监察座谈会议,成立城市管理监察学术研究团体,通过各种途径和形式来加强经验交流,不断总结工作经验和教训,终于使城建管理监察队伍从无到有,不断成长。

第二阶段为整顿规范阶段,主要标志是通过全面整顿,城建管理监察工作纳入依法行政轨道,城建管理监察队伍又有新的发展。

1989年《中华人民共和国行政诉讼法》颁布以后,依法行政已成为规范国家行政机关和行政机关工作人员职能活动的一条基本准则,城市建设工作也开始进入依法管理的新阶段。作为直接从事城市建设行政执法的城建管理监察队伍,面临着新形势、新要求。由于这支队伍发展速度快,一时缺乏指导和管理,在实行行政诉讼制度的新形势下,逐步暴露出一些亟待解决的突出问题,主要是名称不一,多头管理,职责不清,越权执法等。有的队伍工作范围不断扩大,甚至延展到交通、卫生、工商、治安、计划生育等管理范围,这显然与行政诉讼法所确定的依法行政原则相背离。随着行政诉讼制度的施行和公民民主监督意识的增强,无限扩大职责范围的越权执法,不仅使城建管理监察部门在行政诉讼中经常败诉,影响监察工作的开展,而且也直接威胁队伍的生存与发展。为使这支新兴的队伍适时地转变职能,确立合法的执法地位,顺应依法行政的新要求,1990年7月建设部发出了《关于进一步加强城建监察工作的通知》,规定全国各城市的城建管理监察队伍统一归口国家及各城市的建设行政主管部门管理。1992年建设部又颁布了《城建监察规定》,成为规范全国城建监察工作的主要行政规章,使全国的城建管理监察的主体及其职责范围得以明确,明确规定了城建管理监察的“五大块”内容,实现了全国城建管理监察队伍的“六统一”,即统一名称、统一归口管理、统一建制、统一着装、统一领证和统一佩戴标志,形成了较为完整的全国及各级城建管理监察组织体系。1996年10月建设部在四川省成都市召开了全国首次城建监察工作会议。这是我国城建管理监察队伍产生后第一次全国性的专门研究城建管理监察工作的会议,因此在全国城建管理监察历史上具有重要地位。该会议结束后,作为会议的成果,建设部下发了《建设部关于进一步加强城建监察工作的意见》的通知,即建设部1996年第620号文件,该文件就进一步加强城建管理监察执法工作提出更为具体的意见,进一步理顺了城建管理监察执法体制,并就城建管理监察领域如何正确实施《中华人民共和国行政处罚法》做了指示。在规范行为、理顺体制、明确职责的情况下,全国的城建管理监察队伍继续发展,城建管理监察工作逐渐步入法制化、正规化的轨道。

第三阶段为全面发展阶段,主要标志是城建管理监察的范围逐步进入系统化、专业化、法制化的轨道。

1996年以前的城建管理监察执法范围主要集中在市容市貌、环境卫生等领域,主要社会功能是维护城市容貌。但随着国家经济和社会的快速发展,城市建设和管理所涉及的领域不断增多,尤其是建设市场违法行为的不断出现,要求城建管理监察从过去的主要关注非市场行

为的社会性监察事务转移到城市建设市场行为中来,这样才能适应城市社会发展的需要,更能发挥城建管理监察的功能。全国城建管理监察工作的触角开始延伸到城市公用事业管理、城市建设市场、房地产市场等重大经济领域,尤其是对建筑市场、房地产市场的监察,对规范城市建设秩序,保障经济繁荣起到了重要作用。同时,由于城建管理监察的事项越来越复杂,分工越来越细,各种侧重于技术性、专业性的监察队伍逐渐出现,比如建筑业监察大队、房地产监察大队等。此外,1996年第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》,对城建管理监察工作的法制化进程起到了巨大的促进作用,建设部根据《行政处罚法》修改了《城建监察规定》,不少地方通过地方性法规的形式制定了有关城建管理监察方面的规范,使依法监察原则、合理监察原则通过具体规范体现出来。

第四阶段为创新阶段,主要标志是城市管理相对集中行政处罚权制度的建立。

随着我国市场经济的不断深入,对政府行政系统的管理提出了越来越高的要求,传统的行政职能划分已适应不了宏观调控管理思想的基本要求。市场规模的日益扩大、利益组合关系的日趋复杂、交织性社会事务的不断涌现,使以前非常细化的职能划分难以应付,要么出现管理中的调控缺位,要么出现互相推诿或越权。要消除此种种种弊端,政府行政系统必须采取措施调控具有交叉性的社会关系和难以归类社会事务。1996年国务院发布了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》,通知中规定:“各省、自治区、直辖市人民政府要做好相对集中行政处罚的试点工作,结合本地方实际提出调整行政处罚权的意见报国务院批准后施行”。在这种背景下,1997年3月7日国务院法制局给北京市人民政府办公厅的《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》,实际上是启动了相对集中行政处罚权的试点工作。1997年5月23日北京市宣武区根据这个复函正式开展城市管理综合执法工作。不久,国务院以国发[1999]23号文件形式下发了《国务院关于全面推进依法行政的决定》。该决定指出:“要依照《行政处罚法》的规定,实行罚款罚缴分离制度,继续积极推进相对集中行政处罚权的试点工作,并在总结经验的基础上,扩大试点的范围。”在这个《决定》的指导下,全国又有吉林、营口、广州、佳木斯、大连、沈阳、青岛等近10个城市向国务院法制办申报城市管理综合执法试点并均获批准。从1997年3月开始到2000年7月止,三年多的时间里,全国开展城市管理综合执法试点工作的城市有16个。

为了总结试点工作中的经验教训,解决试点工作中存在的问题,扩大试点范围,国务院法制办于2000年7月在深圳召开了“全国相对集中行政处罚试点工作座谈会”。会议认真总结了过去试点工作的经验教训,统一了“相对集中行政处罚权”试点的提法。随后国务院办公厅于2000年9月发布《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》,通知指出:各省、自治区、直辖市人民政府可以根据通知的精神和确定的原则,结合本地方的实际情况,提出相对集中行政处罚权的意见和工作方案,报国务院审批。有关事宜由国务院法制办根据国务院领导批准的试点工作方案的原则具体办理。对条件成熟、要求在本行政区域内试点范围较大的地方,经国务院授权,也可以由有关省、自治区、直辖市人民政府根据通知确定的原则,决定在本地区开展相对集中行政处罚权试点工作。2002年8月,国务院又发布了《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》,这个文件是全国全面推进相对集中行政处罚权工作的重要标志,也是当前和今后指导全国各地开展相对集中行政处罚权工作纲领性、指导性的重要文件。这个文件的主要内容是:(1)把开展相对集中行政处罚权工作与继续深入行政管理体制改革有机地结合起来;(2)确定相对集中行政处罚权的范围为城市管理领域;(3)提出了进一步做

好相对集中行政处罚权工作的要求;(4)加强行政执法队伍建设。省、自治区、直辖市人民政府不得将某个部门的上级业务主管部门确定为相对集中处罚权的行政机关的上级主管部门;(5)切实加强对相对集中行政处罚权工作的组织领导。

二、城建管理监察现状

(一)社会地位已经确立,法律地位尚不明确

目前,城建管理监察已经成为城市建设管理不可缺少的内容,城建管理监察执法组织也成为不可缺少的执法队伍,其作用和地位已经得到社会的承认,没有城建管理监察城市管理就缺少了必要的环节,对此社会已经基本形成共识。不但在城市,而且在农村集镇城建管理监察的作用也日益突出,人们日益关注城建管理监察执法,关注城建管理监察队伍的发展状况。可以说城建管理监察的社会地位已经确立。

但不能回避的问题是,城建管理监察的法律地位仍然不够明确。这里所谓的城建管理监察的法律地位是指城建管理监察机构在法律上的性质。城建管理监察执法组织到底是行政机关还是事业组织?哪种法律地位更符合城建管理监察的要求?这些问题如果解决得不好,就会阻碍城建管理监察事业的发展。我国目前城建管理监察机构主要是依据城市建设行政机关的委托而执法,按照我国的行政法理论,委托执法必须以委托机关的名义进行执法,并由委托机关承担执法的法律后果。城建管理监察机构的成立是城市政府为解决城市管理问题而设立的,应当属于行政组织,但事实情况是我国大多数城市是将城建管理监察执法组织当作事业单位来看待,而事业单位的主要职能是为社会提供公共福利,比如医院、学校等。城建管理监察执法组织的职能是专门的执法部门,显然不符合事业单位的特征。作为一个专门实施行政监督检查、以行政处罚为主要执法手段的执法组织,长期以来一直以事业单位的地位执法,不可能充分有效实施城市管理职能,因为它的执法权力来自于行政机关的委托,不能够作为行政主体执法,很多监察工作不能够深入开展,也就是说,目前的城建管理监察执法组织的法律地位与其管理职能不相适应。我国只有少数地区比如湖北省通过地方性法规的形式规定城建管理监察机构是行政法人,比较好地解决了法律地位不确定的问题。我国城建管理监察专家认为这是一个比较好的途径。

(二)法律体系日臻完善,执法水平亟待提高

改革开放以来,我国城市建设日新月异,城市建设管理方面的问题也层出不穷。顺应建设法治国家的时代要求,我国在城市建设和城市管理方面的法律体系日臻完善,构成了法律、行政法规、地方性法规、部门行政规章、地方行政规章全方位的城建管理监察法律体系。作为城建管理监察执法的法律规范依据,我国的立法工作已经做了足够的努力,立法数量不断增多,质量也在不断提高,无论是有关城建管理监察实体方面的法律规范,还是有关城建管理监察程序方面的法律规范,有法可依的问题基本得到解决。

但在执法方面,城建管理监察执法水平还有很大的距离,城建管理监察执法建设任重道远。必须承认,作为专业性很强的行政执法,必须有很高的法律素养和技术水平的执法工作人员,也必须具备比较充分的执法物质保障,更重要的是,必须有法律授予的行政职权。如果这些条件不具备,就很难有效提高城建管理监察执法水平。长期以来,城建管理监察工作的重要性不被重视,被认为是“拆棚子、砸摊子、赶小贩子”的粗活,原因在于没有从法律的角度、城市管理的效能角度和经济和社会发展的角度来考虑问题,这种错误的认识尤其是城市政府领导

的认识偏差,是导致阻碍城建管理监察队伍发展以及提高执法水平的重要原因。

目前的情况是,城建管理监察机构基本上是事业编制,有些地方的城建管理监察队伍经费得不到保证,有的是差额拨款,不足部分由自己想办法解决,情况较好的也只能保证人头经费,装备仍不能保证。有的地方甚至是“自收自支”,其实就是依靠行政处罚的罚款来作为经费的主要来源,显然,这是违反《行政处罚法》的行为。这些问题的存在,大大影响了执法效果,致使违法执法、野蛮执法、不按照法律程序执法、滥用执法权的现象在城建管理监察领域常有发生,执法的法律性、专业性、政策性无法得到有效保证。根据《行政处罚法》第十九条的规定,我国有些地方的城建管理监察队伍根本不具备受委托执法的条件。

(三)城建管理监察队伍不断壮大,整体素质有待提高

从1981年开始,城建管理监察队伍由小到大,由少到多,由不规范到规范,是一个不断发展壮大的过程。现在我国的绝大部分的城市乡镇,都成立了城建管理监察执法组织,开展城建管理监察工作。然而执法者的整体素质与城建管理监察工作的要求之间存在着很大的距离。首先从用人性质上看,城建管理监察执法组织中存在三种身份,即国家公务员关系的行政编制、聘用关系的事业编制以及劳动关系的合同制。从学历与技术角度看,高学历、专业性强的工作人员比较少,而低学历、不具备专业知识的人员比较多,这种情况与城建管理监察的技术性、专业性、政策性要求很高的现实是严重不符合的,尤其是涉及到质量检测、技术鉴定、资格审查等专业性很强的执法内容时,会明显感到技术支持的不足。在部分城市,城建管理监察执法组织成了安置就业、解决失业的一个部门,有的城市甚至雇佣临时工进行城建行政执法,损害了城建管理监察的严肃性、合法性,严重影响了城建管理监察执法组织的整体形象。

(四)城建管理监察执法机构框架确立,管理体制仍然不顺

尽管城建管理监察作为行政管理活动已经20余年,但与公安、工商等行政管理活动相比,管理体制依然存在着问题,这些问题主要集中在以下几个方面:

一是体制缺陷。主要的问题是机构设置不科学,机构职责不清,权力配置不当、队伍设置较乱。表现为名称不一、隶属不一、设置不一。从行政管理方面来看,非常容易形成互相扯皮、推脱责任,造成行政效率低下,行政效能难以发挥;从行政法治角度来看,不符合职权法定原则和责任自负原则,不利于确定行政法律责任的承担者。从城建管理监察事业的发展角度来看,不利于形成专业化、职业化、稳定化的城建管理监察队伍。当然最终是不利于对城市的有效管理。

二是工作关系不顺。从目前的城建管理监察体制上看,一个城市尤其是大中型城市,往往存在几个城建管理监察执法部门,而这些部门的城建管理监察职能又多为建设行政机关职责范围。在建设行政机关与城建管理监察机构之间,在城建管理监察机构与城建管理监察机构(比如城市管理行政执法局与城建监察执法大队)之间的工作关系不容易理清,职能交叉和权力冲突的情况随时可能发生。所以如何将城建管理监察体制及隶属关系进行规范和调整,是必须解决的问题。

(五)执法体制不断创新,统一模式尚未确立

创新执法体制是城建管理监察队伍自身建设的需要,也是适应城市管理发展的需要。有利于建立规范的城建管理监察队伍,理顺与建设行政机关的关系,建立合理的执法体制、运作机制和监督机制,规范执法行为,改变多头执法、重复交叉和相互扯皮现象,提高执法效率。

执法体制创新的主要表现是实行相对集中处罚权。《行政处罚法》第十六条规定:“国务院