



普通高等教育土建学科专业『十二五』规划教材
全国高职高专教育土建类专业教学指导委员会规划推荐教材

城市管理综合执法概论

(城镇规划专业适用)

本教材编审委员会组织编写
王震国 主编

中国建筑工业出版社

普通高等教育土建学科专业『十二五』规划教材
全国高职高专教育土建类专业教学指导委员会规划推荐教材

城市管理综合执法概论

(城镇规划专业适用)

本教材编审委员会组织编写

王震国 主编

李媛 副主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理综合执法概论 / 王震国主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015.6
普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材, 全国高职高专教育土建类专业教学指导委员会规划推荐教材(城镇规划专业适用)
ISBN 978-7-112-18112-4

I. ①城… II. ①王… III. ①城市管理—行政执法—中国—高等职业教育—教材 IV. ①D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第097957号

本教材从知识上、理论、实务三个层面对城市管理行政综合执法进行了综合阐述, 包括: 成因意义、历史沿革、发展趋势、内涵特征、基本原则、依据规范, 以及环境卫生、建构筑物、基础设施、园林绿化、城市废弃物等相关管理领域的综合执法。本教材既可作为高职院校相关专业学生的教学用书, 也可用于相关院校教师的参考用书, 并可用于相关政府部门管理和执法者的学习读本。本教材的出版, 将在全国同类专业教学、培训中发挥积极和填补空白的作用, 也是对城市管理系列教材库的充盈。

责任编辑: 杨虹 朱首明 吴越恺

责任校对: 张颖 刘梦然

普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
全国高职高专教育土建类专业教学指导委员会规划推荐教材

城市管理综合执法概论 (城镇规划专业适用)

本教材编审委员会组织编写

王震国 主编

李媛 副主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京市安泰印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 10 字数: 212千字

2015年8月第一版 2015年8月第一次印刷

定价: 26.00元

ISBN 978-7-112-18112-4

(27352)

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)

编审委员会名单

主 任：丁夏君

副主任：周兴元 裴 杭

委 员（按姓氏笔画为序）：

甘翔云 刘小庆 刘学军 李伟国 李春宝

肖利才 邱海玲 何向玲 张 华 陈 芳

赵建民 高 卿 崔丽萍 解万玉

前 言

无论哪一类城市,要想健康、平稳、高效地发展,都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市管理行政综合执法,包括执法事项的负面清单化、执法程序前置与内涵的人性化、执法方式的间接柔性化、执法与管理的合理分工和协作配合、搞好法外服务疏导、执法方的换位思考、执法者的规范提高,实现城市管理行政综合执法时、度、效的科学统一,以及平衡、协调的中国特色可持续法治。

有鉴于此,我们编撰了对培养城市管理行政综合执法人才具有理论先导、知识综合、理念更新作用的高职院校教材——《城市管理行政综合执法概论》,以期让更多的学法者、执法者、守法者具备法无授权皆不为的规矩意识,确立法无禁止皆可为的尊重意识,弘扬兴国安邦的法治精神。

本教材是在多年试用的高职自编讲义基础上优化而成,并从知识上、理论上、实务上对城市管理行政综合执法进行了综合阐述,这在同类教材中尚属首次。全书共十四章三十四节,分为三大板块,其中:第一至二章为第一板块,是对城管综合执法成因、意义、以往历史与发展趋势的概述,为全书的引领部分;第三至八章为第二板块,是对城管综合执法本体的详解,也是城管综合执法基础知识与系统理论的构成主体,包括了性质、特征、内容、地位、原则、要件、手段等的描述,以及信息档案、本体法治的解构;第九至第十四章为第三板块,是城市管理综合执法的实务写真,包括第九章的实务综述——执法共性与两个直辖市执法体系的整体个案,以及第十至十四章对城管执法五个主要领域(市容环境卫生、建构筑物、基础设施、园林绿化、城市废弃物)执法实务的实操型专述——执法主体与对象、违法认定与查处。

本教材由全国第一所城市管理类高职院校、也是第一个创办城市管理行政综合执法专业的高职院校——上海城市管理职业技术学院的教师与社会上长期从事城市管理行政综合执法研究的专家、公职律师等共同编著,具有知识与理论完整、贴近城市管理综合执法一线实际和易于实操的特点。作为试用讲义,本教材已经在教学实践中使用多年,并进行了不断的优化、丰富,受到各方的好评;作为正式出版的高职教材,将在全国同类专业教学、培训中发挥积极和填补空白的作用,也将是对城市管理系列教材库的充盈。

本教材既可作为高职院校相关专业学生的教学用书,也可用于相关院校教师的参考用书,并可用于相关政府部门管理和执法者的学习读本。

编者

2015年6月

目 录

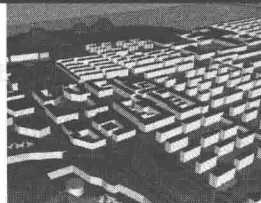
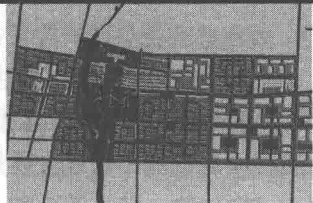
第一章 城市管理与综合执法概述	1
第一节 城市管理的概念与主要特征	2
第二节 我国城市管理的现状与趋势	4
第三节 城市管理综合执法内涵依据	7
第二章 城市管理综合执法的历史与趋势	11
第一节 城市管理综合执法的历史沿革	12
第二节 城市管理综合执法的发展趋势	19
第三章 城市管理综合执法的性质、特征与内容	25
第一节 城市管理综合执法的性质	26
第二节 城市管理综合执法的特征	27
第三节 城市管理综合执法的内容	30
第四节 城市管理综合执法与相对集中行政处罚权的关系	41
第四章 城市管理综合执法的地位与作用	47
第一节 城市管理综合执法的地位	48
第二节 城市管理综合执法的作用	49
第五章 城市管理综合执法的法理原则	53
第一节 城市管理综合执法的基本法理	54
第二节 城市管理综合执法的主要原则	56
第六章 城市管理综合执法的要件手段	61
第一节 城市管理综合执法的要件	62
第二节 城市管理综合执法的手段	65
第七章 城市管理综合执法的信息档案	69
第一节 城市管理综合执法信息档案的重要作用	70
第二节 城市管理综合执法信息档案的基本内容	71
第三节 城市管理综合执法信息档案的建设管理	73
第八章 城市管理综合执法的立法循法	75
第一节 城市管理综合执法的立法与循法	76
第二节 城市管理综合执法循法的法治	80
第三节 城市管理综合执法监督的法治	83

第九章 城市管理综合执法的问题与破解	89
第一节 我国城管综合执法的共性问题	90
第二节 上海城管综合执法问题的破解	94
第三节 北京城管综合执法问题的破解	105
第十章 城市市容环境卫生管理的综合执法	111
第一节 城市市容环境卫生管理的执法主体与对象	112
第二节 城市市容环境卫生管理的违法认定与查处	114
第十一章 城市建(构)筑物管理的综合执法	131
第一节 城市建(构)筑物管理的执法主体与对象	132
第二节 城市建(构)筑物管理的违法认定与查处	133
第十二章 城市基础设施管理的综合执法	139
第一节 城市基础设施管理执法的主体与对象	140
第二节 城市基础设施管理的违法认定与查处	140
第十三章 城市园林绿化管理的综合执法	143
第一节 城市园林绿化管理执法的主体与对象	144
第二节 城市园林绿化管理的违法认定与查处	145
第十四章 城市废弃物管理的综合执法	147
第一节 城市废弃物管理执法的主体与对象	148
第二节 城市废弃物管理的违法认定与查处	149
参考文献	152
后 记	154

城市管理综合执法概论

1

第一章 城市管理与综合执法概述



考察人类城市的发展史,可以说,自从有了城市人们便开始了城市管理的实践。城市管理,这一古老而现代的人类活动,随着城市功能的不断扩张与多样,也越来越成为国际社会关注的热门话题。在今天,现代化的城市管理已成为文明都市生存和发展的必要条件。城市管理的内容和概念也随着城市功能的不断发展而发生了明显变化。

第一节 城市管理的概念与主要特征

一、城市管理的概念内容

随着社会经济的不断发展,城市功能日趋多样化、城市生产日趋智能化、城市活动日趋社会化、城市系统日趋开放化,城市功能的不断扩张和多样化已经带来了城市新的形态,同时经济体制变革使得城市管理更加复杂化,城市管理的内涵也在不断变化之中。

在我国,传统意义上广义的城市管理,是指以政府为主体,以城市为对象的、为实现特定目标对城市运转和发展所进行的计划、领导、控制行为和活动的总和,在计划经济体制下就是贯穿于城市各方面建设规划、计划、指挥、监督和协调的全过程,包含对城市所有单位、部门、产业的综合管理和公共管理。狭义的城市管理,主要是指以城市政府为主体,对城市的公用事业、公共设施等方面的事前规划、建设和事后维护的控制、协调。但是,随着我国社会经济的不断发展和城市管理实体与主体的变化,处于社会主义初级阶段市场经济体制下的城市管理,其内涵已经发生了明显变化:

(一) 管理主体的变化

在我国传统计划经济体制下,以实行中央集权的计划经济为社会背景,政府是全能政府、无限政府,因此城市管理的主体是单一的,就是城市政府。市场经济条件下,现代城市管理的主体开始向多元化发展,城市政府不再是惟一的管理者,但在社会主义初级阶段它仍然是城市管理的主导;除城市政府外,各营利性企业、非营利组织、社会团体和社会公众等也是现代城市的管理主体。

(二) 管理内容的变化

传统计划经济体制下政府作为高度集权的“无限政府”,其管理范围涉及城市所有单位、部门、产业的综合管理和公共管理;现代城市管理主要是以城市的长期稳定协调发展和良性运行为目标,以人、财、物、信息等各种资源为对象,对城市运行系统做出的综合性协调、规划、控制和建设、管理等活动。

概括而言,现代城市管理是指多元的城市管理主体依法管理或参与管理城市地区公共事务的有效活动。

这一概念可以从广义和狭义两方面来理解:广义的城市管理是指城市存在和运营的各个方面的管理,大到城市经济的管理、城市社会管理、城市建设管理和城市公共事业管理,小到乱吐乱扔随地便溺管理都涵盖其中。从管理的

事项内容看,包括以下几个方面:由城市财政管理、市场管理、房产管理等构成的城市经济管理;由城市人口管理、社会治安管理、社会保障管理等构成的城市社会管理;由城市教育管理、科技管理、文化管理、卫生管理等构成的城市公共事业管理;由城市环境保护、市容管理等构成的城市环境卫生管理以及城市规划管理、城市基础设施建设管理等。狭义的城市管理主要指对城市的公用事业、公共设施等方面的规划和建设的控制、指导;它通常包括城市规划管理、市政设施管理、环境卫生管理、园林绿化管理、公共秩序管理、生态保护管理、公用事业管理等。

我们研究的城市管理综合执法是以政府行政机关为主导,以狭义城市管理概念为基本职责范围的一种管理活动。

二、城市管理的主要特征

(一) 发达国家城市管理特征

根据世界发达国家与地区城市管理的经验与做法,归纳起来,现代城市管理一般具备以下几个方面的主要特征:

1. 城市管理理念的先进性与科学性

现代城市管理的特征首先反映在城市管理理念的进步,这体现了社会发展的水平与阶段。城市管理理念可以分为两种基本类型:一是以经济为中心的城市管理理念产生“经济主导型”城市管理模式;二是以人为中心,以社会为本位的城市管理理念产生“社会主导型”模式。“社会主导型”模式的特征表现为城市政府的工作重心偏重于社会,即为城市经济社会的发展创造良好的外部环境和物质条件,城市政府一般不直接管理经济组织的微观活动。相对而言,社会主导型管理理念与模式是对经济主导型管理理念与模式的一种超越和进步。

2. 管理体系的完整性与系统性

现代城市管理要求对城市活动的方方面面进行系统性与综合性管理,要求建立完整的城市管理体系,形成既有专业分工又有综合协调的分层分类管理模式。因此,城市管理体系与管理体制是否完整有效,反映了城市管理的水平。

3. 城市管理的法治化与规范化

现代城市管理基于法治的基础上,有一套系统的城市管理法律法规体系、城市管理执法机构与社会监督机制,要求严格执法,规范管理,做到依法治市。

4. 城市管理的社会化

管理的社会化指的是政府从一切社会能够而且应该承担的城市管理领域退出,保留和强化社会需要但又无法承担的城市管理职能,社会自治是城市管理能够达到的最高境界。现代城市管理要求政府机构和非政府组织、社会团体、社会各界和广大市民,发挥各自的主体作用,积极参与城市管理活动,使城市管理更加符合大众的利益与意愿,得到公众的支持与社会的监督,同时通过民主化、社会化管理,增加城市管理的透明度与科学性。

5. 城市管理的市场化运作

城市管理的市场化运作是指把有条件通过市场运作、依靠市场投入产出机制消化成本的城市管理部分从政府职能中剥离出去,保留与强化市场失灵的城市管理职能,以降低城市管理的成本,提高管理的效率。

6. 城市管理技术手段的现代化

现代科学技术的发展为城市管理提供了先进的技术手段与工具,现代城市管理要求建立现代化管理技术装备体系,并普遍运用电子计算机、电子信息网络等先进技术,将城市管理建立在精确、高效的技术平台之上。

7. 城市管理的专业化

城市管理专业化是指无论是社会化还是市场化管理,以及政府的管理,都应由受过专业训练的专门人员来从事,其中相当一部分管理应由社会专业机构来组织实施,城市管理的专业化,可以使城市管理更加科学、规范和具有效率。

(二) 我国城市管理的特征

作为发展中国家的中国,城市管理是根据城市的功能和发展目标对城市构成要素和活动主体进行调节的过程,其目的是保证城市正常有序地运行。基于城市的结构特征,以及城市管理内涵的多重要素,我们不难发现,我国的城市管理具有以下特征:

1. 管理的综合性(由一元管理向多元性发展)

现代城市是高度复杂的社会综合体,社会、经济、环境资源等系统,具有各自的运行规律和特征,既自成体系,又相互影响,相互制约,并同外界环境有着密切的联系,从而决定了城市管理具有综合性的特点。

2. 管理的开放性(由封闭走向开放)

城市是社会“硬件”的一部分,城市发展是社会发展必不可少的一环。城市是一个开放型大系统,它对自然资源的依赖及产品对市场的依赖迫使城市对外部区域开放。因此只有开放式的管理,才能增强城市的开放性功能。城市的开放表现在:对农村的开放,对国内市场的开放,对港澳台地区和国外的开放,以及技术、文化、人流、物流、信息流、资金流的大规模输入和输出。

3. 管理的动态性(变动因素多而复杂)

现代城市作为一个有机整体,各个局部的运转都会影响到整体的运行,因此,要掌握城市运转的规律,应从长远的、动态的角度来管理实施城市发展战略目标,进行总体动态规划,而不能静止地、独立地管理城市的各构成要素,不仅要管好局部,还要协调好总体的运行。

第二节 我国城市管理的现状与趋势

一、城市管理的基本现状

现代世界城市的历史进程表明,城市的发展一般都要经历两个阶段:一个是侧重建设阶段;一个是注重管理阶段。20世纪50年代到70年代,西方

发达国家的城市处于侧重建设阶段，各大主要城市普遍进行了耗资巨大、规模空前的城市建设，然而盲目发展城市建设却忽略了城市管理的跟进，使得“城市病”突出。20世纪80年代开始，西方城市大规模的建设基本停止，各大主要城市相继进入注重管理的阶段。通过推行现代管理，不断提高管理水平来解决城市在发展与运行中遇到的各种矛盾。

我国1986年国务院召开第三次城市工作会议，1987年国务院《关于加强城市建设工作的通知》和中共中央《关于经济体制改革的决定》中明确指出：城市政府的主要职责是规划、建设、管理城市。在此号召之下，改革开放以来我国城市数量、规模发展很快，城市面貌发生了历史性变化。然而我们仍逃不过城市发展的规律，大规模的城市建设与落后的城市管理，凸显了两大矛盾：一方面我国经济基础薄弱，城市道路建设落后、基础设施陈旧，然而，改革开放以后经济与社会各项事业的发展迅速，城市经济一直保持良好的增长势头，给城市的各项资源带来了很大的压力，迫切需要城市加快硬件建设；另一方面，城市建设中，管理的落后使得各种资源浪费触目惊心，土地匮乏、建设混乱、交通拥挤、环境恶化等问题频出。

我国目前的城市管理工作在取得一定成效的同时，仍存在以下的问题：

（一）城市管理认识片面

目前在城市管理活动中，“三分建设、七分管”这个观点虽被普遍接受，但落到实处的工作，往往还是跳不出“重建设，轻管理”的传统思维定式，违法建筑现象严重就是城市管理不到位的表现之一。不少城市的管理活动停留在“权力行政、义务服从”的政策管理和“头痛医头、脚痛医脚”的技术管理层面；还有的城市开始注重法治管理，但是却把法治管理片面理解为“罚治”，实际管理中以罚代管现象较严重。

（二）城市管理体制不顺

这个问题在计划经济时期并不突出，而在社会主义市场经济环境下，一些政府部门受经济利益驱动，不顾地方实际情况，不顾城市整体利益，对部门有利就争权争利，不利的就拖延、推诿，“条块分割”严重，妨碍了城市整体服务功能的发挥。

（三）城市管理理念落后

城市管理工作应该“以人为本”，这里的人指的应该是社会大众，而不是管理者，不少部门在实施管理活动中官僚作风严重，造成管理部门与管理相对人之间对立现象较为突出，政府与市民互动关系没有形成，公众参与管理机制远未确立。

（四）城市管理技术落后

我国高科技在城市管理领域的运用还落后于西方发达国家，如区域信号控制系统和区域线路引导系统在西方国家已大规模使用，我国仅上海、北京、广州才着手建设。

我国目前的经济发展水平还不高，城市硬件建设还很不够，只相当于西

方国家 20 世纪 70 年代前后的水平,处于西方城市的侧重建设阶段,但我们的人流、物流、信息流却已呈现出西方 20 世纪 90 年代的特征,需要采用现代管理方式,这也要求我们从现在起就要注重管理,把城市管理作为推进城市现代化进程中的一个课题来研究。

二、城市管理的发展趋势

(一) 信息化

21 世纪是知识经济时代,随着高科技的不断研究和发展,在我们熟悉的物质城市的身边正在形成一个充满数字信息化特征的时代现象。这种现象正在渗透到城市规划、建设、管理与服务中,并发挥越来越大的作用,忽视它的存在将失去城市持续发展的技术手段。也就是说,从技术角度来讲,数字信息城市及数字信息城市政府管理已经成为当前城市管理的一种新趋势。

(二) 法治化

伴随中国经济体制改革,行政体制的改革正在掀起新一轮热潮,行政体制的改革并不是要否认政府的作用,而是将政府从“无限政府”向“有限政府”转变,确定政府行为规范,提高政府运行和管理效率。城市管理法治化在我国法律法规体系的不断发展和行政机构改革深化的推动之下,正朝发达国家的依法治市方向发展,从各地方城市管理地方法律法规的颁布和全国城市管理领域起草一部法律的呼声可窥一斑。

(三) 国际化

经济全球化是当今世界发展的客观进程,是在现代高科技条件下经济社会化和国际化的历史必然。在经济全球化进程中,城市在全球经济中的作用凸显,城市管理在城市可持续发展中起着关键作用。世界城市化进程加快,城市越来越成为人类社会和经济生活的主体,城市的理念、城市的功能有了新的内涵,城市竞争力、城市形象设计、城市营销等概念不断冲击着现代城市的管理主体——各级城市政府、各类公共组织、各类企业及全体市民,国际化成为未来城市管理的一大趋势。

(四) 社会化

管理的社会化指的是政府从一切社会能够而且应该承担的城市管理领域退出,保留和强化社会需要但又无法承担的城市管理职能,社会自治是城市管理能够达到的最高境界。现代城市管理要求政府机构和非政府组织、社会团体、社会各界和广大市民,发挥各自的主体作用,积极参与城市管理活动,使城市管理更加符合大众的利益与意愿,得到公众的支持与社会的监督,同时通过民主化、社会化管理,增加城市管理的透明度与科学性。

(五) 专业化

城市管理专业化是指无论社会化还是市场化管理,以及政府的管理,都应由受过专业训练的专门人员来从事,其中相当一部分管理应由社会专业机构来组织实施,城市管理的专业化,可以使城市管理更加科学、规范和具有效率。

第三节 城市管理综合执法内涵依据

一、城市管理综合执法的基本内涵

城市管理综合执法是指一个行政机关及其执法人员为了实现国家行政管理的目的,根据法律、法规、规章规定,行使多个行政机关的职能及相应权力而进行的行政执法管理活动。城市管理综合执法具有法定性、灵活性、层次性、复杂性与艰巨性等特征。其作用是有利于完善综合执法的法制体系、提高综合执法的效率效能、优化综合执法的队伍素质。城市管理综合执法有五大基本理念,包括:执法管理的社会化、社区化、市场化、柔性化和信息化;有三大原则,包括:人本服务、公平公正和文明规范;其目标是:维护好城市建设发展的秩序和活力,建设和谐城市,从而保证全体市民,也包括城市外来人口,安居乐业、生活幸福、文明向上。城市管理综合执法,在运行体制上依然实行的是一种条块分割、多头管理、分别执法、分工合作的组织管理方式。随着改革的推进,在各部门内部,则形成了一系列的考评机制、奖惩机制、预防机制、应急机制、参与机制、沟通机制等新的管理运行机制和模式。

城市管理综合执法,就其性质而言,是属于城市政府依法对城市公共事务进行的一种公共行政性管理活动。在我国主要通过行使相对集中行政处罚权来实现。所谓相对集中行政处罚权,是指将若干行政机关的行政处罚权集中起来,交由一个机关统一行使;行政处罚权相对集中后,有关行政机关如工商、税务、公安、交通等就不再行使已经由一个行政机关统一行使的行政处罚权。所谓相对集中,是指部分执法权力的集中,不是全部权力的集中。相对集中行政处罚权制度,是依照《中华人民共和国行政处罚法》的规定而确立的一项法律制度,其中第16条规定:“国务院或者经国务院授权的自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”

城市管理综合执法涉及城市管理的方方面面,管理的内容也十分复杂。城市管理综合执法的范畴,与其相对集中的政府各部门的行政处罚权是直接相关的,可以说,它相对集中的各部门的行政处罚权有多少,其管理的范围和内容就有多少。目前,全国各城市乃至城市中的各个区,相对集中的行政处罚权并不统一,有的较多,有的较少,这主要由各市、区根据城市管理需要而确定。

二、城市管理综合执法的法律依据

(一)《行政处罚法》的授权

相对集中行政处罚权制度是《行政处罚法》确立的。该法第16条规定:“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这是我国第一次以法律的形式确认相对集中行政处罚权,它为改革我国的行政执法体制提供了法律依据,为相对集中行政处罚权的实施确立了框

架。为了积极、稳妥地实施这一规定,《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发[1996]13号)进一步明确要求:“各省、自治区、直辖市人民政府要做好相对集中行政处罚权的试点工作,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。”这样,国务院以文件的形式正式将《行政处罚法》第16条概括为相对集中处罚权制度,并确定通过试点逐步推行这一制度。

城市管理领域相对集中行政处罚权试点工作,从1997年3月开始到2002年8月试点结束总计用了6年时间。这期间的法律依据主要是按国务院有关文件规定,23个省、自治区的79个城市和3个直辖市经批准开展了相对集中行政处罚权试点工作,并取得了显著成效。2002年8月22日,国务院确定试点工作的阶段性目标已经实现,为进一步在全国推行相对集中行政处罚权工作,依照《行政处罚法》的规定,下发了国务院《决定》^①,国务院统一授权省、自治区、直辖市人民政府可以决定在本行政区域内有计划、在步骤地开展相对集中行政处罚权工作。这期间执行的法律依据就是国务院《决定》^②。这标志着全国开展相对集中行政处罚权的试点工作结束,相对集中行政处罚权制度正式在全国推行。在国务院《决定》^③中,对开展相对集中行政处罚权工作的指导思想、处罚权的范围、决定开展的具体程序、工作要求都作了原则性的规定。

《行政处罚法》第16条对行政处罚权集中行使做出了原则性规定,这是一个授权性的法律规定。相对集中行政处罚权的行政机关成为处罚主体,要具备以下条件:

一是相对集中行政处罚主体必须经国务院批准或国务院授权的省级政府批准,国务院国发[2002]17号《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》发布后,国务院授权省、自治区、直辖市人民政府可以决定在本行政区域内有计划、有步骤地开展相对集中行政处罚权工作,可由省级政府批准,无需国务院审批。

二是设立程序上,相对集中行政处罚主体是列入行政编制的有独立地位的行政主体,须按政府组织法规定的程序和有关法律规则设定,所需经费列入本机关的预算,由本级政府财政全额拨款,不得以收费、罚没收入作为经费来源。

三是在职权配置上,相对集中行使行政处罚的行政机关应当作为本级政府的一个行政机关,不得作为政府一个部门的内设机构或者下设机构。行政处罚权相对集中后有关部门不得再行使已统一由一个行政机关行使的行政处罚权,仍然行使的,做出的行政处罚决定一律无效。

(二) 地方组织法的规定

2004年修正的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第64条规定:“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则,设立必要的部门。”

① 国务院国发[2002]17号《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》。

② 同上。

③ 同上。

该条还规定，省级人民政府工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请国务院批准；县、市级人民政府工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请上一级人民政府批准。根据组织法的规定，对政府工作部门的设置应遵循两个原则，一是工作需要原则，二是精干原则。在行政管理过程中，为了正确而全面地对社会实行有序管理，可以设置必要的工作部门，而且其设置符合成本与效率的最优比率。目前，政府职能转变和行政管理体制改革尚未完全到位，机构臃肿、职责不清、执法不规范的问题相当严重，往往是制定一部法律、法规后，就要设置一支执法队伍。行政执法机构多，行政执法权分散的做法既增加成本也降低了效率，不符合组织法的机构设置原则。行政处罚权集中行使对于理顺行政管理体制，坚决克服多头管理、政出多门的弊端，切实促进政府职能转变，有重要作用。政府采取设立或指定某一工作部门的方式履行某一方面的行政管理职能，是组织法赋予地方各级政府的权利和义务。

