

《浙江省城市管理 相对集中行政处罚权条例》 释义与应用

浙江省人大法制委员会
浙江省人民政府法制办公室 编
浙 江 省 司 法 厅

ZHEJIANGSHENG CHENGSHI GUANLI
XIANGDUI JIZHONG XINGZHENG CHUFAQUAN TIAOLI
SHIYI YU YINGYONG



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》 释义与应用

浙江省人大法制委员会
浙江省人民政府法制办公室 编
浙 江 省 司 法 厅

《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》释义与应用

浙江省人大法制委员会、浙江省人民政府法制办公室、浙江省司法厅编

浙江省人大法制委员会

浙江省人民政府法制办公室

浙江省司法厅

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江省人大常委会法制工作委员会

浙江省人大常委会法制工作委员会

图书在版编目(CIP)数据

《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》释义与应用/
浙江省人大法制委员会 浙江省人民政府法制办公室

浙江省司法厅编. —杭州: 浙江大学出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-308-06690-7

I. 浙… II. 浙… III. ①城市管理—行政处罚—条例—
法律解释—浙江省②城市管理—行政处罚—条例—法律
适用—浙江省 IV. D927.552.297.5 D927.552.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 049042 号

《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》释义与应用

浙江省人大法制委员会 浙江省人民政府法制办公室 浙江省司法厅 编

责任编辑 王长刚

文字编辑 杨舟

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州大漠照排印刷有限公司

印刷 临安市曙光印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 10.5

字数 130 千

版印次 2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-06690-7

定价 20.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

本书编委会

顾问：(按姓氏笔画排序)

丁祖年 马柏伟 王冬梅 冯波声
孙志丹 朱忠明 张苗根 张景华
陈志忠 郑才法 杨荣伟 周振煊
胡虎林

主 编：任亦秋 杨必明

副主编：汤达金 丁大庆 秦小平

编 辑：(按姓氏笔画排序)

王家华 王 勇 朱振进 刘金晶
陈东凌 陈建红 杨兆飞 金良平
陆伟利 施清宏 钱天国 郭丽华
曹水萍 童剑峰

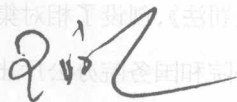
序

2008年9月19日浙江省十一届人大常委会第六次会议审议通过的《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》，已于2009年1月1日起正式施行。这是我省城市管理制度建设和深化行政执法体制改革的一件大事。《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》，是全国首部由省级地方人大常委会颁布实施的关于规范相对集中行政处罚权制度的地方性法规，得到了国务院法制办有关领导的充分肯定。《条例》的颁布实施，对于进一步贯彻执行好《中华人民共和国行政处罚法》，规范和推进全省城市管理相对集中行政处罚权工作，提高行政执法效率和水平，加强城市管理，保护公民、法人和其他组织的合法权益，都具有十分重要的意义。

改革开放以来，我国经济社会快速发展，行政执法事务大量增加。与此同时，在一些管理领域、管理事项上出现了多头执法、重复处罚、执法扰民或者无人执法、执法效率低下等问题，为改变这种状况，1996年3月第八届全国人大第四次会议通过的《行政处罚法》，创设了相对集中行政处罚权制度。国务院对贯彻实施这项制度十分重视。国务院和国务院办公厅出台了一系列文件，对开展这项工作作了原则规定。我省自2001年在杭州开展试点工作以来，至今已在50多个市、县、区开展了这项工作，取得了不少经验，同时也发现了一些亟须解决和规范的问题。因此迫切需要通过地方立法对我省开展城市管理相对集中行政处罚权工作进行全面规范，并提出新的更高的要求。《条例》的颁布实施，是对我省多年来开展城市管理相对集中行政处罚权工作的总结和肯定，也是贯彻落实好《行政处罚法》等上位法的需要，更是顺应社会呼声，适应我省经济社会发展的需要。各地、各有关部门要进一步提高认识，把宣传贯彻执行好《条例》作为深入学习实践科学发展观、转变政府职能、加强行政效能建设的重要内容，抓紧抓好。

《条例》始终坚持以人为本,以规范和约束行政执法为主线,强调严格执法与以人为本相结合,严格执法与公共服务相结合,规范执法与职能转变相结合,更加关注民生。充分反映了行政管理理念的转变和行政管理职能转变及管理创新的内在要求,是一部较好的重要的地方性法规。从《条例》草案起草到《条例》通过,历经三年,省人大常委会听取了多方面的意见,经过三次审议予以通过。地方各级政府及其职能部门,特别是城市管理行政执法部门,作为政府行使城市管理相对集中行政处罚权的专门机构,要认真学习 and 全面掌握《条例》的精神实质和具体内容,提高依法执法、文明执法、科学执法的意识和水平;同时,要加强宣传,采用多种途径、多种形式,广泛深入地宣传《条例》,使《条例》的执行获得广大人民群众的理解与支持。执法活动要坚持执法与教育、疏导、服务相结合,注重社会效果。城市管理相对集中行政处罚权涉及多个部门、多个领域,有关部门要密切协作,形成合力,贯彻实施好《条例》,共同做好城市管理行政执法工作。

由省人大法制委员会、省法制办、省司法厅共同撰写的《〈浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例〉释义与应用》,是适应当前各地学习、培训工作需要而编写的。该书多数作者直接参与了《条例》的起草工作,对《条例》基本精神和具体规定,有较深的理解、认识。我相信,此书的出版,对城市管理行政执法部门和相关行政执法部门的执法人员及其他法律工作者,学习、宣传、理解、执行《条例》,是有所裨益的。



2009年2月

序 /

第一章 总 则	/ 3
第二章 职责与权限	/ 19
第三章 执法规范	/ 35
第四章 执法协作	/ 63
第五章 执法监督	/ 74
第六章 法律责任	/ 86
第七章 附 则	/ 90

关于《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》的说明 / 93

关于《浙江省相对集中行政处罚权条例(草案)》的说明 / 95

浙江省人大法制委员会关于《浙江省相对集中行政处罚权条例(草案)》的
审议报告 / 100

关于《浙江省相对集中行政处罚权条例(草案)》审议修改情况和主要问题的
报告 / 103

关于《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例(草案)》审议结果的报告 / 109

关于《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例(草案三次审议稿)》等两件法
规以及宁波市报批法规修改情况的说明 / 112

附 录 / 115

浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例 / 117

中华人民共和国行政处罚法 / 124

国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定 / 134

浙江省人民政府法制办公室关于做好城市管理相对集中行政处罚权工作的
指导意见 / 140

开展相对集中行政处罚权工作报批程序与文书参考样式 / 146

后 记 / 158

01 \ 总则 / 第一章

02 \ 罚则 / 第二章

03 \ 罚则 / 第三章

04 \ 罚则 / 第四章

05 \ 罚则 / 第五章

06 \ 罚则 / 第六章

07 \ 罚则 / 第七章

08 \ 罚则 / 第八章

09 \ 罚则 / 第九章

10 \ 罚则 / 第十章

11 \ 罚则 / 第十一章

12 \ 罚则 / 第十二章

13 \ 罚则 / 第十三章

14 \ 罚则 / 第十四章

15 \ 罚则 / 第十五章

16 \ 罚则 / 第十六章

**《浙江省城市管理相对
集中行政处罚权条例》
注释**

第一章 总 则

第一条 为加强城市管理,规范和推进城市管理相对集中行政处罚权工作,提高行政执法的效率和水平,保护公民、法人和其他组织的合法权益,根据《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)和其他法律、行政法规的规定,结合本省实际,制定本条例。

【释义】 本条是关于立法目的和立法依据的规定。

一 关于立法目的

1996年3月17日,第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)。这部规范行政处罚的设定和实施的基本法律,于1996年10月1日起开始实施。其中的第十六条对行政执法体制改革作出了重大创新性规定,创设了相对集中行政处罚权制度。《行政处罚法》确立相对集中行政处罚权制度的初衷,一是要解决“七八顶大盖帽,管不了一顶破草帽”问题,也就是多头执法、职责交叉、重复处罚、执法扰民问题;二是要解决行政执法机构膨胀问题,深化行政管理体制改革,探索建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制和行政执法机制。国务院为贯彻实施该项制度,出台了一系列文件,对相关工作的基本制度框架作出了原则规定,并对工作的开展作了部署。

我省自2001年在杭州开展相对集中行政处罚权工作试点以来,至今已在50多个市、县、区开展了此项工作,取得了不少经验。实践证明,开展相对集中行政处罚权工作,深化行政执法体制改革的方向是正确的,试点工作成功的,同时也发现了一些亟须解决和改进的问题,如执法主体的性质和职责、权限欠明确,执法手

段和措施不规范，执法协作机制需要进一步强化，等等。随着经济社会的快速发展和各地相对集中行政处罚权工作的全面推进，对执法水平的要求也越来越高。本条开宗明义对制定《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》（以下简称《条例》）的目的作了具体规定：

1. 加强城市管理。改革开放以来，我省城市化水平走在全国前列，各城市的规模日益扩大，但城市规模扩大过程中市容市貌“脏乱差”等问题也随之而来。而各国的城市发展经验表明，要解决城市管理这个难题，提升市容市貌，既要运用现代科技手段，更要依靠法治，依靠法治来协调和解决城市管理中一系列错综复杂的关系。

2. 规范和推进城市管理相对集中行政处罚权工作。相对集中行政处罚权制度作为重大的行政执法体制改革举措，打破了原有的自上而下以“条状”为主的管理体制。但《行政处罚法》第十六条与国务院相关文件只是对该项工作的基本制度框架作了原则规定，该项新制度在执行过程中与现行管理体制自然会发生或多或少的冲突。立法者在广泛的立法调研中发现，要解决城市管理实践中存在的一系列问题，理顺与现行政管理体制之间的各种关系，应当以着重规范作为立法指导思想，以规范来推进城市管理相对集中行政处罚权工作。

3. 提高行政执法的效率和水平。城市管理是涉及多个领域和多个部门的综合性工作，只有强化执法机构与有关行政管理部门之间的协调、配合，各部门拧成一股绳、形成合力，才能提高城市管理行政执法的效率和水平。

4. 保护公民、法人和其他组织的合法权益。2008年12月10日是《世界人权宣言》发表60周年，这天国家主席胡锦涛致信中国人权研究会，强调“一如既往地坚持以人为本，切实推动人权事业发展”。保护公民、法人和其他组织的合法权益，是制定《条例》的一个重要目的，它也是“国家尊重和保障人权”宪法要求的具体体现。需要强调的是，这个立法目的要求执法部门在日常工作中，既要促进市容市貌提升，又要考虑方便群众生活，照顾弱势群体就业；既要严格执法，提高执法效率和水平，又要规范执法工作，促进文明执法、科学执法。只有这样，才能更好地保护公民、法人和其他组织的合法权益。

二 关于立法依据

立法依据包括制定《条例》的上位法依据、国家政策和地方实际情况。

1. 上位法依据。按照《宪法》、《立法法》等法律中关于法律、法规效力等级的规定，地方立法的上位法依据包括法律和行政法规两个层级。地方立法的上位法依据又可分为直接依据与间接依据。

制定《条例》的直接上位法依据是《行政处罚法》。《行政处罚法》共有八章六十四条，对行政处罚设定和实施的原则，行政处罚的种类和设定，行政处罚的管辖和适用，行政处罚的具体程序以及违法行为的法律责任等作了全面、系统的规定。其中第十六条规定：“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。”

制定《条例》的间接上位法依据是与相对集中行政处罚权制度相关的其他法律、行政法规，如《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国行政复议法》、国务院颁布的《无照经营查处取缔办法》，等等。

此外，《条例》的制定还应当与本省的其他一些地方性法规相衔接，如2000年省人大常委会通过的《浙江省县级以上人民政府行政执法监督条例》等。

2. 国家政策也是地方立法的重要依据。为贯彻实施《行政处罚法》确立的相对集中行政处罚权制度，国务院和国务院办公厅从1996年开始出台了一系列重要文件，这些文件包括《国务院关于贯彻〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》（国发〔1996〕13号）、《国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》（国办发〔2000〕63号）、《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》（国发〔2002〕17号）、《国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见的通知》（国办发〔2002〕56号）、《国务院全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号），等等。这些文件开展相对集中行政处罚权工作的基本制度框架作了原则规定，并对工作开展作出部署。2008年5月12日，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》（国发〔2008〕17号）再次强调，要改革行政执法体制，继续推进相对集中行政处罚权工作。

3. 本省开展相关工作的实际情况。我省从2001年9月首先在杭州市城市管理领域实施相对集中行政处罚权制度以来，省政府及有关部门对这项工作很重视。2003年10月和2004年8月，省人民政府法制办公室分别下发了《关于做好城市管理相对集中行政处罚权工作的指导意见》、《关于县（市）开展相对集中行政处罚权工作的意见》。截至2008年7月，全省共有54个市、县、区在城市管理领域实行了这项制度（包括在衢州、义乌等地开展的综合行政执法试点）。

我省多年的实践既积累了经验，也发现了一些问题，其中城市管理行政执法部门（以下简称执法部门）的机构性质和职能权限不尽明确，执法监督和执法规范不尽完善，执法机构与有关行政管理部门之间的协调、配合不尽如人意，以及众多媒体广泛关注的暴力抗法、粗暴执法等问题，制约了这项新制度的健康发展。而这些问题正是起着“拾遗补缺”功能的地方立法所需要解决的。本《条例》正是针对本省相关工作需要地方立法解决的问题，作出具体、补充、细化的规定，是我省实施《行政处罚法》确立的相对集中行政处罚权制度的实施性法规。”

第二条 本省行政区域内实施城市管理相对集中行政处罚权工作，适用本条例。

本条例所称城市管理相对集中行政处罚权，是指依照行政处罚法和国务院有关规定，由市、县（市、区，下同）城市管理行政执法部门依法集中行使相关行政管理部门在城市管理领域的全部或者部分行政处罚权。

【释义】 本条是关于适用范围和城市管理相对集中行政处罚权概念的规定。

一 关于《条例》的适用范围

《条例》的适用范围亦即效力范围，是指条例生效的空间效力、时间效力以及对人的效力。明确规定法律的调整范围，即法律所调整和规范的社会关系，是立法的基本原则之一。每一部法律因调整和规范的社会关系不同，也就有各自不同的调整范围。地方性法规也是一样。关于条例的适用范围，可以从以下几个方面来理解：

1. 空间效力，是指《条例》生效的地域范围，即《条例》在什么地方具有普遍约束力。从本条规定可以看出，《条例》适用于“本省行政区域内”。对于本《条例》的空间效力问题，需要注意几种情况：（1）本省行政区域内所有实施城市管理相对集中行政处罚权工作的地方，以及经省人民政府批准开展的其他领域的相对集中行政处罚权工作的地方，根据本条第一款和第三十三条第一款的规定，一概适用本《条例》，不能有例外；（2）对于实行委托执法性质的地方（如实行城市建设管理监察制度的城市），则不适用本《条例》，而是直接适用《行政处罚法》等有关委托执法的

规定；(3) 经省人民政府批准开展的实行综合行政执法工作的地方，根据本《条例》第三十三条第二款的规定，应当参照本《条例》执行。

2. 时间效力，是指《条例》何时生效、何时失效以及对以前的行为和事件有无追溯力。根据《条例》第三十四条的规定，本《条例》自 2009 年 1 月 1 日起施行。因此，根据法治的基本原则，对《条例》施行之前发生的行为和事件，即使在 2009 年 1 月 1 日之后被发现，《条例》也不具有溯及力。

3. 对人的效力，是指《条例》对什么人具有约束力。从本条规定可以看出，《条例》对我省行政区域内，一切与实施城市管理相对集中行政处罚权工作有关的执法部门和相关行政管理部门，以及行政管理相对人，均具有普遍约束力。

二 关于城市管理相对集中行政处罚权的概念

根据《行政处罚法》和国务院有关规定，以及本《条例》第六条的规定，执法部门履行的基本职责范围包括：在城市管理领域，集中行使城市市容环境卫生、城市绿化、市政公用管理等方面的法律、法规、规章规定的全部行政处罚权，城乡规划、环境保护管理方面的法律、法规、规章规定的部分行政处罚权，对室外无照经营、侵占城市人行道行为的行政处罚权，以及省人民政府确定集中行使的其他行政处罚权，俗称“七+X”项行政处罚权，但不包括限制人身自由的行政处罚权。

1. 关于相对集中行政处罚权。根据《行政处罚法》第十六条以及国务院和国务院办公厅相关文件的规定，相对集中行政处罚权是指：由一个市级或者县级行政机关依法集中行使多个有关行政机关的全部或者部分行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。

2. 关于城市管理相对集中行政处罚权。根据国务院相关文件规定以及我省和兄弟省市试点工作的经验，实行相对集中行政处罚权的领域，是多头执法、职责交叉、重复处罚、执法扰民等问题比较突出，严重影响执法效率和政府形象的领域，主要是城市管理领域。可见，城市管理相对集中行政处罚权是指：由市级或者县级执法部门这一个行政执法部门，依法集中行使多个相关行政管理部门在城市管理领域的全部或者部分行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。

3. 关于“相关行政管理部门”。《条例》第六条规定，“相关行政管理部门”包括：分别行使一部分城市管理职能的市容环境卫生、城乡规划、城市绿化、市政、

环境保护、公安和工商行政管理部门，以及其他行使一部分城市管理职能的部门（如一些市、县中行使城市河道管理职能的水行政管理部门）。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十四条第一款规定：“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必要的工作部门。”所以，“相关行政管理部门”的具体名称及职能范围，各市、县因其具体情况不同而并不一定完全相同。

4. 关于“全部或者部分行政处罚权”。根据《条例》第六条的规定，执法部门依法集中行使城市市容环境卫生、城市绿化、市政公用管理方面的法律、法规、规章规定的全部行政处罚权，城乡规划、环境保护管理方面的法律、法规、规章规定的部分行政处罚权，对室外公共场所无照经营、侵占城市人行道行为的行政处罚权，以及省人民政府确定集中行使的其他行政处罚权。因此，所谓的“全部或者部分行政处罚权”，就是指上述的不同情况，即执法部门依法集中行使城市市容环境卫生、城市绿化、市政公用管理方面的法律、法规、规章规定的全部行政处罚权，城乡规划、环境保护管理方面的法律、法规、规章规定的部分行政处罚权，等等。

第三条 市、县实施城市管理相对集中行政处罚权工作，由本级人民政府依照国家和本省的规定提出申请，报省人民政府批准。

城市管理行政执法部门（以下简称执法部门）是本级人民政府设立的行使城市管理相对集中行政处罚权的专门机关，依法独立履行职责，并承担相应的法律责任。

执法部门成立后，原相关行政管理部门的职责、执法机构和人员编制应当相应调整、精简。

【释义】 本条是关于开展城市管理相对集中行政处罚权工作的申请和批准程序，以及执法部门的法律性质、地位等的规定。

一 关于实施城市管理相对集中行政处罚权工作的申请和批准

依照国务院和我省相关规定，各市、县是否需要开展相对集中行政处罚权，以及何时开展这项工作，国家和省均不作硬性要求，而是由各市、县人民政府根据本地相关条件的成熟情况和具体需要来作出决定。

1. 实施相对集中行政处罚权工作的两个不同阶段。在试点阶段和全面推进阶段是不一样的。在第一阶段即试点阶段，也就是1997年至2002年8月，各地的试点工作由国务院批复。具体说，在2002年8月22日《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》（国发〔2002〕17号）颁布实施之前，除深圳市罗湖区综合执法试点由深圳市人大常委会作出决定外，其他试点的城市都要先由所属的省级人民政府结合本地方的实际情况，提出实施相对集中行政处罚权的意见和工作方案，报请国务院审批。有关事宜由国务院法制办公室根据国务院批准的试点工作方案具体办理。我省的杭州市、宁波市、温州市三个城市开展的相对集中行政处罚权试点工作就是按照这一程序报请国务院批准的。

第二阶段，全面推进相对集中行政处罚工作阶段。2002年8月国发〔2002〕17号文件之后，国务院不需再批复，而是全部授权各省、自治区、直辖市政府自行决定是否在本行政区域内开展相对集中行政处罚权工作。省级人民政府批准相对集中行政处罚权工作方案后，自批准之日起30日内，由省级人民政府报送国务院法制办公室备案。

2. 市、县实施城市管理相对集中行政处罚权工作的申请和批准程序。由于各地的具体情况和城市管理的需求不同，履行职责的条件有差异，改革的力度有大小，各地所需要集中的具体行政处罚权范围往往也是不一样的，因此相对集中行政处罚权工作的具体开展，应当由当地市、县人民政府经研究提出工作方案，报省人民政府逐个审查决定。2003年10月和2004年8月，省人民政府法制办公室分别下发了《关于做好城市管理相对集中行政处罚权工作的指导意见》（浙府法发〔2003〕41号）、《关于县（市）开展相对集中行政处罚权工作的意见》（浙府法发〔2004〕23号）这两个文件，对申请实施相对集中行政处罚权工作的具体条件、报批程序和工作要求等作出了规定：（1）市、县人民政府提出方案。设区的市和经济比较发达、城市建设（建成区、城区人口等）具有一定规模的市、县人民政府，可以根据国务院有关文件确定的要求和原则，结合当地经济、社会和城市管理的实际情况，提出开展相对集中行政处罚权的意见和工作方案，报省人民政府审批。其中县一级政府开展相对集中行政处罚权的意见和工作方案，须报所属的设区的市政府审查同意后转报省政府决定。（2）有关部门审核工作方案。其中，有关具体机构、人员编制的设置和调整，应当按国家机构编制管理有关规定和程序向省编制部门办理。各地的工作方案报省政府后，一般批转省政府法制办公室先进行审核，提出审核意见。省政府法制办公室审查的主要事项有：开展相对集中行政处罚权工作的必要性和可行性；