

# 城建监察 概论

张志中 编著

黑龙江教育出版社



## 前 言

城建监察学是在生动而丰富的城建管理实践中逐步形成的一门新的学科。它是在辩证唯物主义和系统论的指导下,综合运用有关城建管理的社会科学(包括行政法学)、自然科学和技术科学知识,研究城建监察机构如何依法对城建领域社会行为和市场行为进行监察,探索城建监察规律的一门新学问。

众所周知,城建监察队伍是我国城市走向现代化进程中出现的一个新事物。在其不断发展和逐步完善中,迫切 need 加强此方面的理论研究,广大城建管理工作、特别是专门从事此项工作的城建监察员,希望城建监察方面的理论专著早日面世。为适应此需要,我在中国城科会城建监察专业委员会培训部的支持下,编著了《城建监察概论》一书。为客观地反映城建监察工作的特点和活动规律,进而对当前和今后的城建监察工作能发挥有益的作用,故在本书编写过程中力求突出以下几点:

(一)力求突出行业特点。城建监察是一个既包含于城建管理体系之中,又有别于一般的城建管理专业的特殊行业。本书从城建监察的性质、任务、职能、方法等方面,力求反映出这一特殊行业的基本特征。除第一章概括城建监察总特征外,其他各章节内容也力求突出行业特点,写出具体个性。这是本人对城建监察认识的起点和研究的着眼点。

(二)从实际需要出发确定重点论题。城建监察学需要研究的内容十分广泛,涉及到规划、市政公用、市容环境卫生、园林绿化和房地产等多种管理学科。本书论题的选择不是对这些内容全面的、泛泛的研究,而是根据城建监察工作的实际需要,重点

论述监察原则、监察依据、监察程序、监察手段等问题,体现从需而论,简明扼要,用较少的篇幅介绍最主要的知识。

(三)既阐述理论观点,又概括科学方法。本书根据理论性和实用性相统一的原则,不仅对基本概念、基本观点详加论述,而且用较大篇幅概括和介绍经实践检验的科学工作方法。毛泽东曾将工作任务喻为过河,把工作方法喻成桥或船,指出:“不解决桥或船的问题,过河就是一句空话”。如果认为城建监察执法手段就是罚款、拆房子,那么显然是一种误解,其实,城建监察执法是综合手段的运用过程。这是由城建监察工作的复杂性、艰巨性决定的。

城建监察学是一门刚刚发展、还有待于深入探讨的学科。本书的写成,仅仅是对这一学科进行探索的一次很初步的尝试,书中会有很多缺点和错误,恳请专家和读者批评指正。

著 者

1995年1月6日

# 目 录

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 第一章 城建监察总述 .....        | (1)  |
| 第一节 城建监察的延生与发展 .....    | (1)  |
| 第二节 城建监察概念 .....        | (5)  |
| 第三节 城建监察地位和作用 .....     | (10) |
| 第四节 城建监察的主要任务 .....     | (12) |
| 第五节 城建监察的特征 .....       | (13) |
| 第六节 城建监察的原则 .....       | (18) |
| 第七节 城建监察执法程序 .....      | (26) |
| 第八节 城建监察与城建行政诉讼 .....   | (31) |
| 第九节 城建监察机构 .....        | (40) |
| 第十节 城建监察人员 .....        | (50) |
| 第二章 规划监察 .....          | (59) |
| 第一节 规划监察概念和作用 .....     | (59) |
| 第二节 规划监察的主要内容 .....     | (61) |
| 第三节 规划监察的特点 .....       | (62) |
| 第四节 规划监察的基本要求 .....     | (63) |
| 第五节 规划监察依据 .....        | (65) |
| 第六节 规划监察中的多发性违法行为 ..... | (67) |
| 第七节 违法占地和建设行为的处罚 .....  | (69) |
| 第八节 规划行政处罚程序 .....      | (72) |
| 第九节 规划监察执法中的自由裁量权 ..... | (74) |
| 第十节 易发性规划行政争议案件 .....   | (77) |
| 第十一节 规划监察技术手段 .....     | (79) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第三章 市政设施监察         | (87)  |
| 第一节 市政设施监察概念和作用    | (87)  |
| 第二节 市政设施监察特点       | (88)  |
| 第三节 市政设施监察方法       | (90)  |
| 第四节 道路设施监察         | (94)  |
| 第五节 排水设施监察         | (99)  |
| 第六节 防洪设施监察         | (103) |
| 第七节 道路照明设施监察       | (106) |
| 第四章 公用事业监察         | (109) |
| 第一节 公用事业监察概念和意义    | (109) |
| 第二节 公用事业监察特点       | (111) |
| 第三节 公用事业监察基本要求     | (113) |
| 第四节 供水节水监察         | (116) |
| 第五节 供热监察           | (121) |
| 第六节 供气监察           | (125) |
| 第七节 公共交通监察         | (130) |
| 第五章 市容环境卫生监察       | (136) |
| 第一节 市容环境卫生监察概念和意义  | (136) |
| 第二节 市容环境卫生监察内容     | (138) |
| 第三节 市容环境卫生监察特点     | (140) |
| 第四节 市容环境卫生监察手段     | (142) |
| 第五节 市容环境卫生监察效果要求   | (155) |
| 第六节 市容环境卫生违法违章行为处罚 | (160) |
| 第七节 市容环境卫生违法案件处理程序 | (163) |
| 第六章 园林绿化监察         | (166) |
| 第一节 园林绿化监察概念和作用    | (166) |
| 第二节 园林绿化监察主要内容     | (168) |

|     |                               |       |
|-----|-------------------------------|-------|
| 第三节 | 园林绿化监察特点 .....                | (169) |
| 第四节 | 园林绿化监察依据 .....                | (171) |
| 第五节 | 园林绿化监察方法 .....                | (181) |
| 第六节 | 园林绿化违法违规行为处罚 .....            | (186) |
| 第七章 | 房地产监察 .....                   | (189) |
| 第一节 | 房地产监察概念及作用 .....              | (189) |
| 第二节 | 房地产监察任务和特点 .....              | (191) |
| 第三节 | 房地产监察的要求 .....                | (193) |
| 第四节 | 房地产开发监察 .....                 | (196) |
| 第五节 | 房地产交易监察 .....                 | (206) |
| 第六节 | 房屋拆迁监察 .....                  | (216) |
| 第七节 | 房产设施维护监察 .....                | (221) |
| 第八节 | 住宅小区监察 .....                  | (224) |
| 第八章 | 城建监察思想政治工作 .....              | (227) |
| 第一节 | 城建监察思想政治工作特点 .....            | (227) |
| 第二节 | 城建监察思想政治工作基本任务<br>和重点内容 ..... | (231) |
| 第三节 | 城建监察队伍精神 .....                | (236) |
| 第四节 | 城建监察职业道德建设 .....              | (240) |
| 第五节 | 城建监察宣传报道工作 .....              | (243) |
| 附录: | 城建监察各类用表 .....                | (248) |
| 表 1 | 城建监察现场记实表 .....               | (249) |
| 表 2 | 立案审批表 .....                   | (250) |
| 表 3 | 城建监察报告表 .....                 | (251) |
| 表 4 | 询问笔录 .....                    | (255) |
| 表 5 | 谈话通知书 .....                   | (257) |
| 表 6 | 限期改正通知书 .....                 | (258) |

|      |                   |       |
|------|-------------------|-------|
| 表 7  | 临时停工(业)审批表 .....  | (259) |
| 表 8  | 停工(业)通知书 .....    | (260) |
| 表 9  | 物品扣压单 .....       | (261) |
| 表 10 | 扣押物品登记表 .....     | (262) |
| 表 11 | 城建行政处罚决定书 .....   | (263) |
| 表 12 | 送达回证 .....        | (264) |
| 表 13 | 强制执行申请书 .....     | (265) |
| 表 14 | 答辩状 .....         | (266) |
| 表 15 | 行政诉讼授权委托书 .....   | (267) |
| 表 16 | 当场处罚定额罚款收据 .....  | (268) |
| 表 17 | 信访件处理单 .....      | (269) |
| 表 18 | 督办通知单 .....       | (270) |
| 表 19 | 举报来访来电话登记表 .....  | (271) |
| 表 20 | 来访(电话)举报记录 .....  | (272) |
| 表 21 | 要结果转办单 .....      | (273) |
| 表 22 | 催办单 .....         | (274) |
| 表 23 | 举报案件处理结果通知单 ..... | (275) |
| 表 24 | 案件结案审报表 .....     | (276) |
| 表 25 | 奖励申报表 .....       | (277) |

# 第一章 城建监察总述

城建监察是我国改革中出现的新事物,经历了从破土成长到逐步成熟的发展历程。对城建监察总含义的研究,对其自身特点及运行规律的认识,也有一个反复实践、不断深化的过程。我国城建监察事业发展的实践,使该领域研究取得成果有了可能。本书在掌握众多第一手材料的基础上,运用辩证唯物主义和历史唯物主义观点及系统论的方法,分析和概括城建监察的性质、特点、任务、原则、程序、机构职能及各项监察业务,探索一般规律,这对于进一步提高城建监察工作水平,促进城建监察事业有更大的发展,具有深远、重大的意义。

## 第一节 城建监察的诞生与发展

城建监察是为适应城市经济、社会发展的客观需要,改革城市建设管理(简称城建管理)体制、推进城建法制建设、进一步完善城建管理机制的产物。在各级政府和广大群众的关心支持下,城建监察队伍由小到大,逐步发展,经历了不平凡的历程。纵观其发展轨迹,大体可分为三个阶段:

**第一阶段为初创发展阶段,主要标志是各地城建监察队伍雨后春笋般地迅猛发展,并对加强城建管理起了很大推动作用**

我国“文化大革命”期间,极左思想达到了登峰造极的地步。反映在城市建设管理方面,认为抓管理是在“关、卡、压”,整治城市环境是搞“封、资、修”,由此导致规划等城建管理机构被撤销,城建管理机制几乎处于瘫痪状态,城市环境遭受严重破



坏。粉碎“四人帮”取得胜利和“文化大革命”结束后，中共中央决定拨乱反正，把党和国家的工作着重点转移到经济建设上来。通过召开党的 11 届 3 中全会，我国经济体制改革和对外开放全面展开，使城市建设进入了新的发展时期。各城市建成了一大批城市基础设施和居民住宅，促进了城乡经济的发展，在一定程度上改善了居民的生活条件。但是，由于“文革”时期积留的严重问题，也由于认识上的片面性和管理工作的滞后，当时的城建管理秩序仍十分混乱，环境面貌非常落后，主要表现是法制建设废弛，行政管理机制不完善，城市环境面貌“脏、乱、差”，许多地方是新区旧貌，毫无改观。随着城市在发展城乡经济、进行现代化建设中的主导地位和辐射作用的日益突出，城市改革开放对进一步提高城市载体服务功能和环境质量要求标准的不断提高，强化城建管理，创造良好的投资和发展环境，被提上政府的主要工作日程。《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科学、有效和有利于加强法制的城建管理运行机制，尽快扭转十年内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。在城市建设总体机制为一体的基础上，城建管理形成相对独立体系，城建行政执法权相对集中行使，城建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”。此后这支队伍由沿海城市向内地城市迅速发展，达到数十万之众，并在城市走向现代化的进程中发挥“生力军”的重要作用，适应了强化城市管理的要

求,用自己的宏伟业绩确立了应有的地位。城建监察就是在这个特定历史条件下产生并发展起来的。

**第二阶段为整顿规范阶段,主要标志是通过全面整顿,城建监察工作纳入依法行政轨道,城建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一切活动的一条基本准则,各条战线的法制建设不断完善,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监察队伍,面临着新形势、新要求。由于这支队伍发展速度快,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、治安等部门的管理范围,还有的去管计划生育、结婚大操大办、用公车接送子女上学等。随着行政诉讼制度的实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,不仅使城建监察队伍处于“败诉公堂”的不利境地,影响监察工作的开展,而且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,国家针对队伍发展中的问题,采取了整顿措施,对城建监察行为进行统一规范。1990年7月建设部发出《关于进一步加强城建管理监察工作的通知》,提出加强领导,理顺体制,明确职责,依法行政的要求。此后,全国队伍统一归口城建行政主管部门管理,从管理体制上确保依法行政;颁布了《城建监察规定》,明确了队伍的职责范围;统一了队伍的名称和标志,形成了上下贯通、举国一致的组织体系;制发了统一编号的监察证件,并公告全国,实行持证上岗执法;培训了一大批工作骨干,提高了监察干部的政治、业务素质。坚冰被打破,道路已开通,城

建监察以法律法规为依据,既要大胆执法,又要受依法行政约束的思想更加明确,逐步向执法行为规范化方向发展,适应了城市经济、社会发展的需要。

**第三阶段为向全面履行监察职责方向迈进阶段,主要标志是由单纯的社会监察向社会监察与市场监察相结合、加强市场监察转变,使城建监察工作在发展社会主义市场经济新的历史条件下发挥更大作用**

中共十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标,特别是党的 14 届 3 中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的贯彻实施,我国又开始实施金融、财税、物价、外贸等方面管理体制的深入改革,社会主义市场经济体制逐步确立。此形势对政府行政部门和执法队伍提出了更高的要求。社会主义市场经济体制的建立和完善,必须有完备的法制来规范和保障,因此社会主义市场经济也可以说就是法制经济。

城市建设和管理涉及的领域广泛,经营活动比较多,社会行为与市场行为紧密交织。过去,城建监察队伍比较重视非经济性的社会行为的管理,这固然很重要,但明显忽视了对市场行为的规范,履行职责不全面,管理层次较低,发挥作用还是受局限的。在依法管理城建领域社会行为的基础上,适时,依法管理社会行为与市场行为相结合的方向迈进,这是时代赋予城建监察队伍新的历史重任。为了使城建监察队伍拓宽工作视野,在法定的职责范围内加强市场行为的监察,提高管理层次,国家建设部在进一步调整体制,明确职责范围的基础上,以全面提高执法人员素质为突破口,加强对各级城建监察干部的培训,组织大家学习社会主义市场经济理论,总结交流经验,开展执法案例分析,提高自身素养,以适应发展社会主义市场经济新形势下管理好城市的客观需要。通过组织培训和积极引导,城建监察在新

形势下全面履行职责,成为政府管社会和管市场具体行为执行者的思路更加清晰,全国城建监察工作的触角开始伸向市政公用、房地产市场等经济领域,不仅加强了对社会行为的管理,而且在规范建设市场秩序中发挥了重要作用,充分显示了自身存在的价值和强大的发展生命力。这是深化改革推动城建监察事业不断发展的必然结果,也是城建监察队伍能长久存在和在新形势下发挥更大作用的必备条件。

## 第二节 城建监察概念

“城建监察”这个概念是1990年国务院批准的建设部“三定”方案中确立的。此前不统一,有的称城市建设监察,有的称城建管理监察,有的称城市管理监察,还有的称市容环境卫生监察。国家在整顿城建监察工作中,为了使城建监察队伍的职责范围同建设行政主管部门的行政职能相一致,实现依法行政的基本要求,于是对城建监察的名称、概念进行了界定,统一为“城建监察”。

为了准确把握城建监察的内涵和外延,正确反映其特有属性,本书按照系统论的方法,将城建监察概念的研究置于诸多层次的系统中,对其存在的整体及整体各部分相互关系、相互作用进行了深入的分析。从我国目前管理体制看,城市政府是国家对城市实施行政管理的机构,政府城市建设行政主管部门负责城建管理工作,城建监察是城市建设行政主管部门的行为,城建监察队伍是这种行为的代表者和执行者;从城建管理环节看,具有制定政策法规、综合协调、信息反馈和监督检查等环节,作为城市建设行政主管部门组成部分的城建监察,在这些环节中专司监察与执法的方面或阶段性职能,即监督检查职能;从城建监

察系统看,城建监察是城建管理的主体部分,综合性很强,包括城市规划、房地产、市政工程施工、公用事业、园林绿化、市容环境卫生监察等诸多子系统,城建监察就是这些子系统的总和。

根据上述分析,城建监察是指城建行政主管部门及城建监察队伍,或者法定授权和委托的其他组织,依据城建管理法律法规,运用综合手段,行使城建监督与执法职权的监察活动。

对城建监察概念深入的研究,主要包含以下几层含义:

**第一,城建监察的性质属于行政执法范畴,是一种具体的行政行为**

根据行政法学规定的原则,行政行为包括抽象行政行为和具体行政行为两种。抽象行政行为是制定政策、行政法规和其他规范性文件的行为;具体行政行为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。城建监察即是一种以行政管理为目的、依法实施的、并能产生法律效果的具体行政行为。这种具体行政行为可以根据城建管理法律法规的授权,对城市规划、市政工程施工、公用事业、市容环境卫生和园林绿化等方面的实施活动进行监督检查,对上述方面的违法案件直接采取法律措施,作出能立即产生法律后果的具体行政行为。这种行政行为即是法律行为,具有强制性。

**第二,城建监察的主体是依法成立的城建行政主管部门,城建监察队伍只有纳入城建行政主管部门序列,才能成为城建行政执法主体的组成部分**

城建监察主体是以城建行政主管部门为代表、城建监察队伍为主力、社会监督组织为补充构成的,其法人代表是城建行政主管部门的行政首长,城建监察队伍只是城建具体行政行为的执行者。众所周知,每个法律法规都有明确的执法主体,每个法律法规也都写清了法定的主管部门,城建监察的行政行为是体

现在执法主体中的具体行政行为,但不是全部。因为行政执法是对法律法规实施的全过程,而不只是其中的某一部分,是抽象行政行为和具体行政行为的总和。城建监察要取得城建行政执法的主体资格,必须通过体制上的纳入(即成为城建行政主管部门的一员)和法律法规的授予(即法规授权)来实现。行使国家赋予行政主管部门的行政权力,根据行政法规确定的职责范围去实施监察执法,这是确立城建监察执法主体地位的具体含义。

### **第三,城建监察活动必须是在城市建设管理范围之内**

城建监察的内容是依照法律法规及人民政府有关行政机构职权划分的规定,属于城市建设行政主管部门领域内的各项活动。这里需要着重指出的是,城建监察行使的是城建管理执法职责而不是城市管理执法职责。城市管理是个大范畴、大系统,包含城市的城建管理、治安管理、工商管理、卫生管理、财贸管理等。城建监察是城建行政主管部门的一个组成部分,只能管城建行政主管部门管的那一块,即城市建设范围内的管理。特别是我国实行行政诉讼制度以后,城建监察必须用新的观念来调整工作,变全方位管理为城市建设行业管理,将自己的行政行为严格地限制在城市建设管理范围之内。国家建设部颁布实施的《城建监察规定》,对城建监察的职责范围进行了严格的界定,授予城建监察队伍规划、市政工程施工、公用事业、市容环境卫生和园林绿化五方面的监察职权。据此,有的省、市根据全面履行监察职责的需要,通过地方立法的形式,将城市房地产业、风景名胜区和综合开发住宅小区也纳入了监察范围。如福建省人大常委会通过并颁布的《福建省城市建设监察条例》和《江西省城建管理监察工作暂行规定》,都赋予城建监察队伍房地产监察任务;《云南省城建监察实施办法》,授予城建监察队伍监察风景

名胜区的职责。作为建设部行政规章的补充性规定,只要是未超出城建管理范围,是可以作为城建监察工作依据,但不能无限制地扩展,不得超出城市建设的范围,以避免越权执法行为的发生。

#### **第四,城建监察的依据是城建管理或与之相关的法律法规和规章**

城建监察机构主要有六方面的执法依据:

(一)全国人民代表大会制定的《中华人民共和国宪法》有关部分。当然,宪法中关于城建管理的规定是很原则的,要付诸实施,还必须由国家的有关城建管理法律法规加以具体化。

(二)全国人民代表大会或其常务委员会制定的城建管理有关法律。如已经制定并发布实施的《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》。正在起草的《中华人民共和国市政公用事业法》,一旦正式颁发,这是一部城建管理的重要法律。全国人大制定的与城建管理密切相关的其他法律中有关城建管理的规定。如《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国测绘法》等有关规定。

(三)国务院制定并发布或经国务院批准由国务院城建行政主管部门发布的关于城建管理的行政法规。如《城市节约用水管理规定》、《城市绿化条例》、《城市市容和环境卫生管理条例》、《城市私有房屋管理条例》、《城市房屋拆迁管理条例》等。

(四)国务院城建行政主管部门制定的,或国务院城建行政主管部门与国务院其他部门联合制定的关于城建管理的部门规章及各项标准。如《市政设施管理条例》、《城市人工煤气安全管理暂行规定》、《城市供水工作暂行规定》、《城市房屋产权产籍管理暂行办法》、《城市公厕管理办法》、《城市客运车辆保养修

理单位管理办法》、《城市道路照明设施管理规定》、《城市容貌标准》等。

(五)、省、自治区、直辖市和全国人大授权的个别城市的人民代表大会或其常务委员会制定的城建管理的地方性法规。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。

(六)省、自治区、直辖市人民政府,省、自治区人民政府所在的市人民政府以及国务院批准的较大城市的人民政府制定的关于城建管理的地方性行政规章。如《湖北省城市建设管理条例》(试行)、《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,也可作为城建行政执法的参考依据。

### **第五,实施城建监察是综合手段的运用过程**

城建监察涉及领域广,专业性和技术性强,遇到情况十分复杂,工作难度较大。要达到高效率、高质量、高水平监察的要求,必须充分利用一切有利于实现监察目标的综合手段和方法。已往,由于城建监察队伍处于初创探索时期,有的单位工作方式只局限在处罚违章上了,忽视了综合方法的运用,手段单一,方法不活,直接影响了监察效率,甚至将监察执法工作引入死“胡同”。因此,在本书的许多章节中,比较详细地介绍了开展各方面监察的具体方法。如市容环境卫生监察,根据各地城建监察队伍创造的经验,概括为市容环境卫生监察十大手段,就是城建监察概念“运用综合手段”的具体体现,也是城建监察工作层次、工作水平提高的具体体现。

城建监察内容广泛,可从不同方面进行分类。按其属性,可分为城建社会行为监察和城建市场行为监察;按其专业,可分为规划监察,市政工程施工监察,公用事业监察,市容环境卫生监



察,园林绿化监察和房地产监察等;按其方式,可分为执法性监察,督促性监察,调解性监察,教育性监察。关于各分类中的具体内容,将在本书其他章节中详细阐述。

### 第三节 城建监察地位和作用

城建监察是城市建设体制改革取得的重要成果。一支专司其职、相对集中行使城建行政执法职权的行业监察队伍的出现,有力地强化了城市建设执法监督机制,使城建行政管理的目标变为具体行为,适应了管理现代化城市的客观要求。随着我国改革的不断深入,对外开放规模的进一步扩大,社会主义市场经济体制的逐步确立,城建监察队伍的历史作用将越来越明显,已成为城市政府不可缺少、不可替代的重要执法力量。

#### 一、城建监察是城市政府在城建领域管理社会和市场行为的具体体现

我国建立社会主义市场经济的重点目标是搞好大中型企业,建立现代企业制度,实行政企分开,强化政府的管理职能。政府管理职能既包括宏观管理的各项措施,也包括有法律法规规定的具体行政行为的管理。城建系统以法律法规为依据的具体行政行为,就是城建监察的责任。所以,城建监察不仅要负责城建领域社会行为的管理,还要对城建系统市场行为进行监督,从政府工作的角度为市场经济的发展创造良好的法制环境。从这个意义上说,城建监察是政府在城建领域管社会和管市场的具体行为的执行者。国家建设部颁布的《城建监察规定》确定的“五大块”监察内容,都包含了社会和市场行为监督的两个方面。由于历史形成的特点,过去城建监察工作重点很大一部分在管具体的市容环境卫生等社会行为,市场管理行为这方面应