

刘书祥 李国旗著

我国综合行政执法的 **理论与实践**

天津社会科学院出版社

我国综合行政执法 法的理论与实践

刘书祥 李国旗著

天津社会科学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国综合行政执法的理论与实践/刘书祥, 李国旗著. - 天津: 天津社会科学院出版社, 2007.7

ISBN 978-7-80688-333-4

I. 我… II. ①刘…②李… III. 城市管理-行政执法-中国

IV. D922.297.4 D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 116574 号

出版发行: 天津社会科学院出版社

出版人: 项新

地址: 天津市南开区迎水道 7 号

邮编: 300191

电话/传真: (022) 23366354 (总编室)

(022) 23075303 (发行科)

电子信箱: tssap@public.tpt.tj.cn

印刷: 天津市雍阳印刷厂

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

印张: 12.25

字数: 310 千字

版次: 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1 - 1000 册

定价: 30.00 元



版权所有 翻印必究

前 言

综合行政执法是相对于分散执法而言的,是相对集中行政处罚权的产物。1996年《行政处罚法》的出台,标志着我国相对集中处罚权改革的开端,并由试点发展到如今的全面推进阶段;2003年2月,中央编办和国务院法制办《关于推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题的通知》明确阐述了相对集中行政处罚权和综合行政执法的关系,并将相对集中行政处罚权与综合行政执法区别开来;2004年《行政许可法》的颁行,又为相对集中行政许可权改革提供了法律依据。应当说,相对集中行政处罚权和相对集中行政许可权都是综合行政执法的组成部分。

研究综合行政执法问题,一是有助于为我国立法机关制定和完善我国综合行政执法的法律、法规,提供理论上的支持与参考。目前我国综合行政执法比较混乱,与有关法律、法规不健全、不完善有很大关系。各个城市在近年来综合行政执法实践中,既暴露了一些问题,也积累了一定的经验,总结其经验,分析存在的问题及其原因,可以为国家立法机关制定有关法律、法规,提供参考依据。二是有助于为建立和健全我国综合行政执法机制,提供可行性的推动模式和途径。我国综合行政执法主体资格不确定、执法职能的划分不明确、执法组织机构设置不规范等,是造成我国综合

行政执法混乱的直接原因。如何借鉴发达国家和地区城市管理和行政执法的经验,建立中国特色的综合行政执法机制,是当前急需研究和探讨的问题。三是有助于规范我国综合行政执法活动,为解决综合行政执法混乱的问题,提供可操作性的建议和对策。

正是基于上述考虑,本书认真回顾总结了我国综合行政执法特别是相对集中行政处罚权的历史与现状,深刻分析并回答了制约我国综合行政执法和相对集中行政处罚权发展的理论困惑和实践难题,从执法模式、执法主体、权限分工、运行机制、外部保障、立法完善等方面提出了完善思路 and 具体制度设计。

本书除附录外,共十一章可分为两部分。第一部分,理论篇。主要是阐述了综合行政执法涉及的基本概念和相关理论问题,包括第一章至第四章。回顾了我国综合行政执法的形成与发展,界定了综合行政执法的科学内涵,提出了综合行政执法的目标与原则,分析了综合行政执法的理论困惑并提出了总的思路。

第二部分,实践篇。主要是分析了当前综合行政执法实践中存在的问题。包括第五章至第十一章。针对当前综合行政执法实践中存在的综合行政执法主体不规范、执法范围不清晰、执法权限不明确、执法运行机制不健全、执法保障制度不完善等问题,进行了实证分析和理论思考,并提出了具体制度设计。在此基础上,提出了如何从立法主体、立法体系、立法规范内容等方面完善我国综合行政执法法律体系的问题。特别是针对立法空白,为规范、引导、保障好这项制度改革的深入,提出要尽快出台相对集中行政处罚权的行政条例,并拟制了城市相对集中行政处罚权立法范例,供立法机关参考。

由于综合行政执法与相对集中行政处罚权仍是一个需要不断探索完善的新事物;相关研究总体理论水平不高,可资借鉴资料有

前 言

限;地方立法虽然有些,但立法层次较低,没有普遍意义,至今没有一部综合行政执法的具体法律、行政法规。本书力求在这方面起到一点引领和填补作用。对于规划和设计我国综合行政执法的法律体系,加快立法步伐,促进我国综合行政执法体制改革,对于解决当前综合行政执法中存在的问题,推动综合行政执法活动的规范化、法治化,具有理论和实践上的指导意义。

当然,本研究仅是一个初步尝试,有许多问题,诸如行政执法的发展趋势、相对集中行政处罚权的目标模式和体制、相对集中行政许可权的理论构建以及如何借鉴国外体制深化我国综合行政执法体制改革等问题,需要进一步深入研究。

作 者

目 录

前言	(1)
第一章 综合行政执法的理论界定	(1)
一、综合行政执法概念的理论考察	(1)
二、综合行政执法的类型	(9)
三、相对集中行政处罚权与相对集中行政许可权 的概念和特征	(13)
四、综合行政执法与相对集中行政处罚权的关系	(17)
第二章 综合行政执法的形成与发展	(23)
一、综合行政执法与相对集中行政处罚权的形成 及其标志	(23)
二、综合行政执法与相对集中行政处罚权的发展 阶段	(25)
三、综合行政执法与相对集中行政处罚权形成的 时代背景	(36)
第三章 综合行政执法的目标和基本原则	(51)
一、综合行政执法的目标	(51)

二、综合行政执法的基本原则	(56)
第四章 综合行政执法的理论困惑和出路	(66)
一、综合行政执法的理论困惑	(66)
二、综合行政执法的实践难题	(76)
三、综合行政执法的理论反思	(83)
四、出路和思考	(91)
第五章 厘清综合行政执法的体制模式	(99)
一、综合行政执法体制的概念和理论分类	(99)
二、城市管理综合行政执法模式	(103)
三、相对集中行政许可权执法模式	(109)
四、文化综合行政执法模式	(113)
五、交通综合行政执法模式	(119)
六、农业综合行政执法模式	(124)
第六章 规范综合行政执法的主体	(128)
一、综合行政执法主体的概念和分类	(128)
二、综合行政执法主体存在的问题	(131)
三、规范综合行政执法主体的思路	(135)
第七章 明确综合行政执法的范围	(152)
一、研究综合行政执法范围的理论维度	(152)
二、确定综合行政执法范围的原则	(158)
三、城市管理综合行政执法的范围	(164)
四、其他领域综合行政执法的范围	(170)
五、相对集中行政许可权的范围	(177)
第八章 划分综合行政执法的权限	(180)
一、综合行政执法机关与本级人民政府的关系	(180)
二、综合行政执法与专业执法部门的权限划分	(184)

三、综合行政执法机关内部的权限划分	(197)
第九章 重构综合行政执法的运行机制	(203)
一、综合行政执法的法律依据	(204)
二、综合行政执法的程序规则	(209)
三、综合行政执法的手段	(218)
四、综合行政执法的责任监督制度	(222)
五、综合行政执法的法律救济	(229)
第十章 完善综合行政执法的外部保障机制	(234)
一、暴力抗法与外部保障机制的失缺	(234)
二、外部保障机制的理论构造	(240)
三、完善外部保障机制的思路	(244)
第十一章 健全综合行政执法的法律体系	(250)
一、综合行政执法的立法不足及完善思路	(250)
二、综合行政执法的立法主体	(256)
三、综合行政执法的法律体系	(260)
四、综合行政执法立法需要明确的问题	(265)
五、城市相对集中行政处罚权立法范例	(268)
附录	(278)
一、中华人民共和国行政处罚法	(278)
二、中华人民共和国行政许可法	(291)
三、国务院关于贯彻《中华人民共和国行政处罚法》 的通知	(311)
四、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	(316)

五、国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工 作的决定	(321)
六、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	(330)
七、中央编办、国务院法制办关于推进相对集中行 政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题 的通知	(336)
八、上海市城市管理相对集中行政处罚权暂行 办法	(338)
九、上海市文化领域相对集中行政处罚权办法	(345)
十、广州市城市管理综合执法细则	(349)
十一、天津市城市管理相对集中行政处罚权规定	(360)
十二、青岛市城市管理相对集中行政处罚权条例	(366)
后记	(373)

第一章 综合行政执法的理论界定

综合行政执法是相对于分散执法而言的,是相对集中行政处罚权的产物。作为一项法律制度和执法方式,综合行政执法和相对集中行政处罚权有其内在的规定性,因此,界定其内涵和特征,进行理论分类,是我们研究的必要起点。

一、综合行政执法概念的理论考察

(一)从语源上考察

综合行政执法,又称为综合执法,在我国于20世纪90年代提出^①。

从语源上考察,综合执法这一概念首次出现在国务院法制办给北京市城市管理领域的改革复函中。国务院法制办在1997年3月给北京市的复函中首次引入城市管理综合执法概念。其后,国务院法制办在对所有关于城管领域的改革复函中一直使用这个概念。不仅如此,这些被批复单位在新组建的机构或队伍名称使

① 但有学者认为,事实上行政综合执法早在上世纪80年代就已经产生,当时并没有引起行政法学的注意。参见雷新明、杨临宏《关于行政综合执法几个理论问题的研讨》,《河北法学》第21卷第4期,2003年7月,第70页。

用上,往往也采用了城市管理综合执法这个概念,如广州市城市管理综合执法支队(后改为广州市城市管理综合执法局)、哈尔滨市城市管理综合执法支队、南宁市城市管理综合执法局、北京市城市管理综合行政执法局等。这一时期,综合行政执法实际上就是指相对集中行政处罚权。随着认识的不断深入,2000年7月国务院法制办在深圳召开了全国相对集中行政处罚权试点工作座谈会,会上宣布停止使用城市管理综合执法概念。随后,国务院办公厅发出《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》后,即停止使用综合执法。会议认为,综合行政执法包括的内容较多,如行政许可、行政征收、行政处罚、行政强制等等,显然不是单纯的行政执法。国务院法制办法制协调司负责人青峰也曾撰文指出:“把处罚权的相对集中叫做综合行政执法显然不合适”^①。自此,在一段时间内,综合行政执法(综合执法)名称难以在各种法律、法规甚至规范性文件中见到。

“综合执法”再次出现在国务院文件中,是2002年10月11日《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》,在该文件中使用的是“综合行政执法”一词。其后,在2003年2月21日中央编办、国务院法制办发出的《关于推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题的通知》,2003年10月14日发布的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,2004年1月6日温家宝总理《在全国贯彻实施行政许可法工作会议上的讲话》,2004年3月5日温家宝总理在十届全国人大二次会议所作的《政

^① 郑传坤、陈太红:《创新城市管理行政执法的探索与实践》,中国法制出版社2005年版,第3页。

府工作报告》，2004年3月22日国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》，2004年6月28日温家宝总理《在全国依法行政工作电视电话会议的讲话》等文件中，都提出要“推进综合执法试点”。上述文件几乎都使用了“综合执法”一词，虽均未作出权威的解釋，但对综合行政执法概念有了新的认识并与相对集中行政处罚权概念区别使用。

但是，学界对综合执法的称谓并不统一，往往称为“行政综合执法”，如吴金群在《综合执法：行政执法的体制创新》一文中认为：“所谓行政综合执法，是指一个行政机关或法定组织通过一定的法律程序，集中行使有关几个行政机关的行政检查权和行政处罚权的一种行政执法体制。”^①再如，关保英在《执法与处罚的行政权重构》一书中认为：“行政综合执法是指在行政执法过程中，当行政事态所归属的行政主体不明或需要调整的管理关系具有职能交叉的状况时，由相关机关转让一定职权，并形成一个新的有机的执法主体，对事态进行处理或对社会关系进行调整的执法活动。”^②

从上述“综合执法”一词的语源考察可见，由于综合行政执法改革和理论研究起步较晚，不仅对该术语没有形成一致的理解，甚至名称也并未统一，即使在正式文件中也出现“综合执法”和“综合行政执法”两种名词。我们认为，“综合执法”和“综合行政执法”偏重于该执法形态的特征；而“行政综合执法”则偏重于强调它的独立执法形态。由于综合执法不过是将行政处罚、行政检查

① 吴金群：《综合执法：行政执法的体制创新》，《江淮论坛》2000年第5期，第48页。

② 关保英：《执法与处罚的行政权重构》，法律出版社2004年版，第4页。

甚至行政许可等具体行政行为综合行使,并未独创一种新的具体执法样式或行政执法行为,因而难以称之为一种独立行政执法形态,实质上是我国行政执法模式的一种实践创新,一种新的执法方式,故采用前者概念更为妥当。而就“综合执法”和“综合行政执法”相较而言,“综合行政执法”可能更为准确,因为执法是指国家机关执行、适用法律的一切活动,而行政执法才是指行政机关执行法律的行为,包括抽象行政行为和具体行政行为,其中狭义的行政执法仅指具体行政行为^①。基于此,本书采用“综合行政执法”概念,并建议今后有关法律和文件统一使用“综合行政执法”概念,避免术语使用上的混乱。

(二)从含义上考察

关于综合行政执法的内涵,学界和实务界进行了长期深入地研究,对综合行政执法概念的理论归纳也比较多,如有的学者认为:“综合执法指依法成立或依法授权一个跨部门的行政机关,由它行使两个或两个以上的行政处罚权。”^②;有的学者认为:“所谓行政综合执法,是指一个行政机关或法定组织通过一定的法律程序,集中行使有关几个行政机关的行政检查权和行政处罚权的一种行政执法体制。”^③;有的学者归纳为:“由依法成立或依法授权的一个行政机关行使有两个或两个以上相关的行政机关所具有的行政权的一种制度。”^④;有的学者认为:“行政综合执法是指在行

① 罗豪才主编《行政法学》,中国政法大学出版社1999年版,第172页。

② 刘磊、仇超:《行政综合执法问题略论》,《岱宗学刊》第8卷第1期,2004年3月,第45页。

③ 吴金群:《综合执法:行政执法的体制创新》,《江淮论坛》2000年第5期,第48页。

④ 曹宏:《略论我国的综合执法》,《广西政法管理干部学院学报》第21卷第1期,2006年1月,第1页。

行政执法过程中,当行政事态所归属的行政主体不明或需要调整的管理关系具有职能交叉的状况时,由相关机关转让一定职权,并形成一个新的有机的执法主体,对事态进行处理或对社会关系进行调整的执法活动。”^①

可见,学者们对综合行政执法的理论分歧主要集中在对行政权集中范围的认识上,区别在于:第一种观点明确了行政权集中范围仅限行政处罚权;第二种观点将行政权集中范围扩大到行政检查权和行政处罚权;第三种观点则较为笼统地称为行政权,并未明确具体行政权种类是指行政处罚权的集中、还是行政处罚权与行政检查权的集中、甚或全部行政权的集中;第四种观点则从实然的角度,凡行政事态所归属的行政主体不明或需要调整的管理关系具有职能交叉的状况时,无论什么行政权都可以进行综合行使。

我们认为,综合行政执法绝非仅是行政处罚权的集中。所谓综合行政执法,就是由依法成立或依法授权的一个行政机关行使原由两个或两个以上相关的行政机关所具有的行政权的一种制度,具体说就是通过依法建立新的执法主体或依法授权一个原有行政机关并购相关行政执法权,实现行政执法权综合行使的一种新型行政执法体制。

(三) 综合行政执法特征

综合行政执法同任何事物一样,都有其自身的特点。

1. 合法性与创新性

实行综合行政执法试点,是深化行政管理体制改革、推动行政执法体制创新的重要内容,又是在现行法律规范指引下重新配置和确认行政执法权力,规范行政执法行为的过程。合法性与创新

① 关保英:《执法与处罚的行政权重构》,法律出版社2004年版,第4页。

性共同构成综合行政执法的基本特征。而两者的关系,正如国务院政府法制办协调司司长青锋同志在第二届全国城市管理行政执法发展论坛上论及的那样,“在行政执法体制改革的要求上,必须贯彻依法行政的基本要求,即:合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。由上可见,行政执法体制改革,必须坚持合法性原则,在现有法律框架内进行,将合法性与创新性有机地结合起来,统一起来。这是一条十分重要的经验”^①。

2. 广泛性和综合性

广泛性是指综合行政执法不仅涉及行政执法活动中的行政处罚、行政检查、行政强制等内容,还包括行政征收、行政强制、行政许可等。综合行政执法不仅将日常管理、监督检查和实施处罚等职能进一步综合起来,而且据此对政府有关部门的职责权限、机构设置、人员编制进行相应调整,从体制上、源头上改革和创新行政执法体制,解决执法工作中存在的许多弊病,进一步深化行政管理体制改革。具体而言,综合性的主要表现:在执法权上不是专门执法,而是政府部门之间执法权的综合;在执法内容和范围上,不按系统执法,而是打破行业和部门及领域的界限,直接跨地区、跨领域执法;在机构设置上,不是多头设置机构,而是统一设置政府执法机构,以达到精简机构和人员,促进依法行政,从严治政的目的。

① 青锋:《深化行政执法体制改革的几点思考和论析》,在第二届全国(沈阳)城市管理行政执法发展论坛上的讲话。

3. 独立性和长效性

独立性主要表现在综合行政执法主体是以自己的名义行使专属权力(其权力自专业执法部门移交后,原专业执法部门不再行使这些权力),并独自承担相应责任,具有行政主体地位。长效性主要是指执法活动是长期固定的,而非追求短期效应,综合执法具有完整的执法体系,权利清晰与社会发展同时并存。

当然,综合行政执法作为一种全新的行政执法现象,目前尚处于摸索阶段,它需要在长期实践中体会了解其特征,才能更好地促进这一创新体制的规范化、法治化,保护广大市民的合法权益,促进城市建设的发展,提高行政执法工作的效率,实现行政执法的公正。

(四)综合行政执法与联合执法

从某种意义上说,综合行政执法与联合执法存在某种联系。对于交叉执法、多头执法等执法痼疾,我国很早就已经认识到并进行了改革探索,20世纪80年代的联合执法就是一例,某种意义上说,综合行政执法是从对联合执法的不断修正中发展起来的。但是,综合行政执法决不同于联合执法,将综合行政执法等同于联合执法,不仅混淆了两者内在本质的不同,更会危害综合行政执法的改革发展。

联合执法不是我国法律规定的综合执法。因为,它不由一个行政机关行使多个相关行政机关的职权;这种联合执法机构也不是一个独立的行政主体。“联合执法也仅仅是主体在一起活动而已,并不存在几个主体的有机整合这种综合。如果一定要说是综合的话,也仅仅是综合执法中关于主体的部分,而不是综合执法的