



制度建设中的试验机制： 以相对集中行政处罚权 制度为案例的研究

Institution Building by the Experiment:
A Case Study on the System of Urban Administrative
Enforcement in China

李 振 著

中国社会科学出版社



制度建设中的试验机制： 以相对集中行政处罚权 制度为案例的研究

Institution Building by the Experiment:
A Case Study on the System of Urban Administrative
Enforcement in China

李 振 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度建设中的试验机制：以相对集中行政处罚权制度为案例的研究/
李振著. —北京：中国社会科学出版社，2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3009 - 1

I. ①制… II. ①李… III. ①行政处罚法—研究—中国
IV. ①D922. 112. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 186510 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 闫 萃
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 278 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学工作办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学工作办公室

序

王绍光

这是一部有关中国城管体制变革的研究。

说到“城管”，很多人头脑中联想的第一个画面，可能是对摊贩的驱赶。其实，正如李振在这本书中指出的，所谓“城管”是指对城市经济、社会秩序相关的各类事务进行管理，涉及市容环境卫生管理、规划管理、绿化管理、市政管理、环境保护管理、工商行政管理、公安交通管理等诸多方面，绝不仅限于对摊贩的规管；但也不可否认，摊贩管理是世界各国城市管理的一个难点与痛点。

这本书关注的理论重心是，制度变迁如何发生？但先于“如何发生”，还有一个“为何发生”的问题。限于篇幅，这篇序言无法面面俱到，它试图从长时段历史的视角，考察一下城市管理的一个侧面，即人类社会的城市市场管理体制为何会发生变化，以及这种变化趋向何方。

有城市，才会产生对其经济、社会秩序管不管、归谁管、管什么、怎么管等问题。人类历史长达300万年，前299万多年，并不存在城管问题。人类最早记录的城市位于美索不达米亚平原的苏美尔地区，即今日科威特和伊拉克的所在，距今约5700年。在此前后，今天中国的土地上也出现了城市的雏形（如位于湖南澧县的头山城，位于浙江余杭地区的良渚古城等）。

在城市史的最初一两千年，它们数目很少，规模不大，结构简单、发展缓慢。除了抵御外敌、遏制暴力、敬奉神明外，那时的主政者似乎对城市事务几乎放手不管。在对美索不达米亚地区古城乌尔城（Ur）遗址进行发掘时，考古学家观察到，其街道的地面不断升高，以至于原来房屋的大门深陷地下，这是因为渣土、垃圾被抛弃在街道上，猪狗牛羊随意在城里游荡，留下遍地排泄物，日复一日、年复一年，越堆越高，从未有人清除。对如此污浊的生活环境都听任不管，遑论其他。

2 制度建设中的试验机制：以相对集中行政处罚权制度为案例的研究

到公元前 2000 年左右，随着生产力水平提高、人口达到一定规模、农产品在自给自足之外有了剩余，市场出现在城市中。在苏美尔的表意文字中，市场一词呈 Y 形，意指市场往往位于道路的交汇之处；其他文明中城市市场的位置大概也是如此。最早的市场上也许很少有固定门店，绝大多数进行交易的主体都是街边摊贩。那时对市场是否有人规管，我们不得而知。

到了中国的西周时期（公元前 1046 年至公元前 771 年），政府对市场的组织与管理已形成一套制度，其核心是在各个城市的特定空间里，由王国、侯国设立固定的交易场所，即“市”。市有营业时间限制，朝开夕闭。市中列肆成行、摊位林立，按商品种类分布；在其中经商的摊贩需缴纳“市租”“市税”以获得“市籍”。王城与各诸侯国在“市”内设立主管交易的各级专职官员：“司市”为市场管理的总负责人；“胥师”是市场分片的负责人，并负责辨别货物的真假；“贾师”掌管物价；此外，还有维持市场秩序、禁止斗器的“司戒”，缉捕盗贼的“司稽”，查验度量衡与产品质量的“质人”，以及征收商税的“廛人”。这时官府管的主要是，什么商品可以入“市”流通？什么人、用什么方式、满足什么条件，可以入“市”参与交易。

同样的情形也出现在稍晚的古希腊、古罗马时期。例如，在公元前 5 世纪至公元前 4 世纪，雅典的公职人员中包括 10 位城市法监（负责维持街道整洁与秩序，执行市政法规），10 位市场法监（负责维持市场秩序，处理虚假广告、售卖伪劣产品、价格欺诈等），以及分工更专门的监察员（规管粮食零售、粮食批发、市场用度量衡等事务）。又如，在被罗马帝国征服的那些城市，原本的军政首长（strategus）降格为仅能监督市场、维持街道秩序的官员。不过，设置专职官员未必就能带来城市秩序井然。在古罗马讽刺诗人马休尔（Martial, 40—102 年）笔下，罗马城的许多街道两旁挤满了屠户、酒铺、剃头铺，以及杂货店的坛坛罐罐，杂乱无章。

秦统一天下后，中国的城郡数目逐渐增加。西汉时，包括县、邑、道、国四类的县级单位共计 1587 个。此后，除东汉等例外时期，中原地区的县治数目稳定在 1500 个左右，一直延续至清代。宋代以后，在县治之下，还出现了一些市与镇，致使城市人口比重一度超过 22%；到清代，市、镇数目达三万多个。中国古代城镇有的规模宏大，如唐天宝年间的长安（今西安，60 万人）、北宋的东京（今开封，人口超百万）与南宋的临安（今杭州，约 250 万人）。不过，南宋是中国古代城市化的巅峰；其后直到 20 世纪，中国境内再也没有出现过人口超过 150 万的大都市，绝大

多数城镇的人口都不到一万，城市人口比重也下滑至清末的7%左右。

从先秦到唐代，城镇中的商业活动一直被限定在“市”内进行，其相关制度安排也代代因袭。例如，西汉长安城内有东、西九市，市门有专人看守，叫作“监门市卒”。班固《西都赋》这样描述当时长安城兴盛的商品经济：“九市开场，货别隧分。人不得顾，车不得旋，阊城溢郭，旁流百廛。红尘四合，烟云相连。”其他十几个大中城市同样设有“市”。几百年后，唐代长安也设有东、西两市，作为交易的集中场所，封闭运作，聚散以时，由市署和平准署主管。因朝代更替，主管市场的官署名称也许不断变化，但他们的功能与运作方式与先秦时期、秦汉时期几乎没有什么变化。这种制度安排之所以得以延续两千余年，是因为它简单易行：把交易限制在特定的空间与时间之内。

时空限制便于管理，但对商业发展形成人为障碍。中唐以后，已有工商店铺冲破“市”的樊篱，渗入“里坊”（居民区）之内。到五代后周（公元951—960年）时，民间“侵街”的冲击力之大，朝廷不得不做出让步，拓宽街道。进入北宋，面对东京“侵街”浪潮日高的局面，宋太宗与宋真宗时期曾严加禁止，又是发诏令，又是立“表木”，试图恢复了唐时的里坊制。但“侵街”潮流势不可当；到宋仁宗时，新的街坊制取代了以往封闭的里坊制。从此以后，坊内店肆、临街店肆、夹街店肆层出不穷；店肆之外，还有无数走街串巷的摊贩。繁华街市在孟元老（北宋末南宋初年人）的《东京梦华录》中以及在张择端（北宋画家，1085—1145年）的《清明上河图》中有生动的描绘。这就是说，北宋中期以后，对于市场的时空限制已经失效。

而在西方，罗马帝国于公元476年灭亡后，整个欧洲的历史进入长期动荡不安的中世纪。乱世中，原有的市镇普遍衰落；残留下来的市镇退化为教会的集会场所，即由地方教士掌控的所谓“主教城市”。那时，在教堂门前的空地上，往往会形成一个定期集市，由主教控制，并从中提取税收。市场之所以设在教堂附近，一是因为居民常常在教堂相聚；二是因为便于教会把持市场特权；破坏市场规约会遭受严厉的惩罚。

公元11—12世纪以后，欧洲重新出现一些城镇，其规模普遍很小，人口很少能超过两万。这些自治市或多或少摆脱了教会与封建领主的控制；通过赎买、讨价还价、斗争，或通过这些手段的综合使用，它们赢得了举办和规管定期市场的权力。这时的中国已经放弃了对市场的时空限制，而欧洲的市场则开始实行严格的时空控制。从那时直到19—20世纪以前，欧洲市政当局对其市场的运作严加管控，目的是从许可证、租金与税款中

4 制度建设中的试验机制：以相对集中行政处罚权制度为案例的研究

获取可观的收益。它们规定集市的空間位置与开闭时间，并在其中设立永久性摊位、库房，以便识别与控制。凡是在集市内销售的商品，其摊位、定价、推销方式、支付方式、存储地点都必须符合市政当局的规定，服从市政当局的查验。位于市场中心的市政厅是自治市活动的中心，它最初也是市场的一部分，往往被用来出售较为珍贵、适于室内保管与销售的商品。设有许许多多的摊位的市场同时也是公众集会、举办盛典、文体表演、处罚罪犯的场所。

在商品经济不太发达时，这种时空控制的规管方式问题也许不大，但免不了闭市后仍有人进行交易，在市场外活动的走街商贩也一直是市政当局面临的棘手问题。随着商品经济的发展，对市场的时空限制驱使越来越多的商家寻求封闭集市以外的营商机会，更不要提那些走街串巷的小商小贩了。

到17—18世纪，尽管官府的限制依然很严，欧洲城市已经出现一批在家中或旅舍里偷偷摸摸做买卖的人，或者走街串巷的货郎。与那些留在市场内做生意的人相比，场外的商家不必缴费，也少了官家干预的烦恼：他们可以不受开市闭市的时间限制，可以避开与同行挤在一起相互竞争，可以任意定价、任意选择销售与支付方式，具有相当多的优势。这种西式的“侵街”现象也许一直或隐或现地存在了好几个世纪，但此时已呈愈演愈烈之势。久而久之，圈内的市场与周边和附近的商铺逐渐连成了一片，使得市场原有的边界越来越模糊，直至失去任何意义。与此同时，越来越多的商人与小贩选择到各处的街头开店或叫卖。

以上描述显示，工业革命之前，无论在中国，还是在西方，在城市当局眼里，违反规定在市场之外进行交易也许是个问题，但占街摊贩本身并没有什么。瑞典学者吉迪恩·斯乔贝格（Gideon Sjöberg）在其名著《前工业化城市：过去与现在》中这样描述那时的街道：走街串巷的商贩四处叫卖，数不清的小店与摊位犬牙交错，地上铺满了待售的货品，挤占了路人的通道，让他们难以挪步。再加上玩耍跑动的孩子，交头接耳的闲人，满处乱窜的猪狗牛羊，城里拥挤不堪，热闹非凡，“可以说，经济活动的理性化几乎完全不存在”。其实，这还不是街景的全部。美国学者林·H. 乐芙兰（Lyn H. Lofland）在《陌生人的世界：城市公共空间的秩序与行为》中进一步补充，不仅大部分交易是在街头完成的，其他许多人类活动也发生在街头：垃圾被倾倒在街头，大小便遗留在街头，马车、牛车在街头穿行，乞丐在街头讨要，老师在街头给学生上课，艺人表演在街头招徕观众，集会在街头进行，鞭刑、绞刑、死囚示众也发生在街头。乐芙兰据此

提出了自己的理论概括：前工业化城市的公共空间与私人空间是混杂在一起的；那时的城市看似乱七八糟，但不是无序或失序，而是那时对秩序有着与现代完全不同的理解。

工业革命之后，在 18—19 世纪的欧美，沿街固定门面的商店后来居上，逐渐成为商业零售的主流；1850 年后，又出现了百货商店这种新业态。伴随这场“零售革命”而来的是对公共空间秩序的理解发生变化：在公共空间，有些行为是被允许的，另一些行为则不再是被允许的。市政当局开始对摊贩加以限制；不过，集市与摊贩从未完全消失，只是其所占份额有所下降，不再像此前千百年那样，在城市生活中唱主角。事实上，直到 18 世纪末，巴黎当时最繁华的商业街区（如圣奥诺雷路）还满是摊位和叫卖的小贩。对 17—18 世纪的英国街市，历史学家常用“难看无比”或“杂乱无章”来形容。即使到 19 世纪中叶，据统计伦敦还有 43600 个小贩，沿街叫卖鱼虾、水果、蔬菜、肉类、鲜花等等。从 19 世纪初开始，比利时的市政当局几次三番试图禁止街头叫卖，但直到 19 世纪末，这种现象依然十分常见。而 19 世纪末美国城市的主道被装货、卸货、等客的马车堵塞得一塌糊涂，人行道上则挤满了摊贩、卖艺者、皮条客、娼妓和寻求工作机会的工人。

至于中国的情形，王笛所著的《街头文化：成都公共空间、下层民众与地方政治，1870—1930》中有生动的描述。19 世纪末、20 世纪初，除了交通功能外，中国的街道普遍用作自由市场与休闲空间。“20 世纪以前地方官员很少控制集市、市场、小贩和店铺”；“商人、小贩没有任何限制地在街头出售商品”；“大多数游动商贩挑着担子沿街叫卖，他们的货摊可分为行摊、坐摊和地摊。当夜晚来临，交通不再拥挤之时，一些街道又变成熙熙攘攘的夜市”。直到 1902 年，成都才建立警察机构，开始限制街头商业活动，尤其是小贩的活动。

19 世纪末、20 世纪初，汽车开始出现在城市中。这种新型交通工具的问世为各国政府出台一系列措施、限制街头摊贩提供了一个绝佳的理由。以纽约为例，对于摊贩，在大约半个世纪里，市政府曾采取过几种不同的策略。最初，尽管它的法规不允许小贩在任何一个地点停留超过 15 分钟或半个小时，大量小贩依然满街转悠，与执勤警察捉迷藏。到 1912 年时，纽约的摊贩协会有 5000 位拥有营业执照的成员，而没有执照的摊贩估计高达 22000 人之多。这些小贩在城里各处形成了很多非法街市。到 1913 年，政府拿出了第二招：在几个公路桥下设立了摊贩市场，其设想用把小贩们圈起来的方式，避免他们影响交通与市容。不过，第一次世界大

战开始后，美国遭遇粮食短缺与商品流通问题，迫使政府再次调整小贩政策：开放了几十条街道作为集市地点。到20世纪30年代初，纽约共有60个这样的街市。最后，在拉瓜迪亚（Fiorello Henry La Guardia）担任市长期间（1934—1945），纽约开始大举压制摊贩。他一方面关闭了绝大多数街市；另一方面将全市小贩执照数量从7000锐减至1000左右，残留下来的摊贩还被强制进入9个封闭的室内市场营业。到20世纪40年代初，纽约街头的摊贩已经很少见了；其他美国城市也大同小异，以至于1940年的人口普查不再将“摊贩”列为一种职业。

纽约追求的现代都市秩序也正是美国以及世界各地其他城市或迟或早会追求的。这就是说，到20世纪，世界各国的市政当局已产生了某种共识：街头摊贩堵塞交通、有碍观瞻，与现代城市秩序背道而驰，有必要加以限制，甚至取缔。但在不同地方和时点，追求这个目标的方式不尽相同。

在大洋这边的上海，我们可以考察一下三个时点的情形。

第一个时点是国民政府所谓“黄金十年”里的1936年。那一年，茅盾先生主编过《中国的一日》，收录了469篇来稿，记述在当年5月21日这一天里发生的事。其中一篇题为“整饬市容”，说的是上海警察如何挥舞警棍驱赶、追打菜贩。

第二个时点是抗战胜利后的1946年。那一年，发生了震惊全国的“上海摊贩事件”：当局厉行取缔摊贩，危及十万以上摊贩的生计，导致成千上万的摊贩多次上街抗争，引发大规模的冲突。

第三个时点是1949—1956年间。上海解放不到一个月，政府就颁布了《管理摊贩暂行规则》，但新中国没有采取强行取缔摊贩的做法。事实上，从1949年12月到1955年，上海摊贩数量不降反升，从8.5万户增加到19万多户，这是因为政府在考虑摊贩生计的同时，把整顿重点放在解决交通、市容、工商税收等实际问题，而不是一禁了之；具体做法是，千方百计地将流动摊贩变为固定摊贩。当然，这期间，上海也走过弯路：1951年下半年，负责摊贩管理的市工商局曾采取了“限制发展，逐步淘汰”的方针，一度造成摊贩们的恐慌；到1953年上半年它才顺应民情，回到了“区别不同情况，逐步进行改造”的思路。到1956年，上海完成了对摊贩的社会主义改造，将他们组织成一批实行统一经营、共负盈亏的合作商店，或实行统一进货、分散经营、各负盈亏的合作小组，把无序的摊贩纳入有序的商业网点之中，并在实现全行业公私合营后，将摊贩市场按行业交由相关专业公司管理。至此，中华人民共和国成立初期摊贩混

乱的局面彻底改观。其他中国城市，如北京、武汉，做法与效果大致相同。如果查阅《人民日报》上“摊贩”“小贩”出现的词频，就会发现，1956年以后，这两个词几乎从《人民日报》上消失了；直到1979年以后才重新出现。

再回头看1940年代以后的纽约。摊贩大体消失后，有些市民开始怀念有生气、有活力的街道，结果1960年代一批持牌摊贩重新现身，成为城市的点缀。但在接下来的1970—1980年代，移民潮却导致纽约（以及其他美国城市）出现大批没有营业执照的非法摊贩。用一位学者的话说，这时，在“第一世界”的城市里，出现了“第三世界”的现象。1983年，纽约通过的第17号地方法，有史以来第一次对摊贩牌照数量作出上限：全市只发放牌照给853个一般商品摊贩与3000个流动食品摊贩，并对他们的营业地点作出明确的限制。第二年，多条街市被关闭。1985年，以特朗普牵头的第五大道商会要求市长郭德华（Ed Koch，1978—1989年在位）认真执行法律，清理街头摊贩；作为回应，纽约警察局内新设了一支由34位警官组成的“街头摊贩工作队”（The Street Vendor Task Force），负责对违规摊贩进行罚款，甚至逮捕。更值得注意的是，由詹姆士·威尔逊（James Q. Wilson）及乔治·凯林（George L. Kelling）于1982年提出的“破窗理论”受到郭德华的青睐，并开始推进所谓“生活质量执法”（Quality-of-life policing）。尽管如此，成千上万拿不到牌照的摊贩还是在纽约街头兜揽生意。

在对付犯罪与失序方面，郭德华的继任者一个比一个强硬。戴维·丁金斯市长（David Dinkins，1990—1993年在位）上任后就推出“安全城市、安全街道”法规，任期内增加了5000名警察，并于1993年设立了一个社区法庭，专门处理“损害生活质量”案件，包括无证摊贩问题。鲁迪·朱利安尼（Rudy Giuliani，1994—2001年在位）竞选市长时的口号就是“法律与秩序”；上任后，他任命的摊贩审议四人小组（Street Vendor Review Panel）对摊贩关闭了130条街道。1994年10月17日驱赶125街上的摊贩时，纽约动用了大量警力，逮捕了22名摊贩。因此，有学者把这位市长的所作所为称之为“复仇主义”（Revanchism）。但即便是这位以“零容忍”著称的市长，最终也没有成功把摊贩完全赶出曼哈顿中心区。为了对付不守规矩的摊贩，继任市长迈克尔·布隆伯格（Michael Bloomberg，2002—2013年在位）还把最高刑罚提升到了1000美金或/和3个月监禁，并在2006—2010年间发出了127758张违规通知单。纽约的法院每年处理近6万件与摊贩相关的案子，每个摊贩平均每年被罚款433美

元，对做小本生意的他们，负担不可谓不重。美国其他城市的情况也差不多。尽管受到严格管制，美国的摊贩至今还是很多：纽约大约有2万，洛杉矶有1万—5万，全美有约76万之多。

虽然有学者把纽约的个案称作“规管神话”（Regulating fiction），但“零容忍”（或美其名曰“生活质量执法”）却使朱利安尼和他的警察局长威廉·布顿（William Bratton）声名大噪。布顿2002年被聘为洛杉矶警察局长；朱利安尼更是设立了一个安全咨询公司，被墨西哥城、里约热内卢等城市聘为城市公共空间管理的顾问。还有不少第三世界的城市（如厄瓜多尔的首都基多、哥伦比亚的首都波哥大）也纷纷效仿纽约的做法来处理自己的摊贩问题。

既然纽约的做法在纽约都不怎么成功，把它移植到第三世界国家的城市，效果可想而知。以墨西哥城为例，遵照朱利安尼的建议，它于2004年通过整顿城市失序的法律（所谓《文明文化法》）；于2007年年初吊销了所有街头摊贩的许可证；于2007年10月部署2000警察清除街头摊贩；被拘捕的摊贩数量从2004年的2389人次猛增至2008年的28842人次，以至于被拘捕摊贩占警察拘捕总数的比重一度高达93%。尽管如此，到现在，墨西哥城仍有上十万在册摊贩；除此之外，对许可证和营业地点的严格规管反倒产生了负面效果：相当多的人干脆放弃申请许可，而是径直到街上与警察玩起了猫与鼠的游戏。以摊贩为特征的非正式经济今天仍被认为是墨西哥的生活方式。

同样的情况出现在玻利维亚首都拉巴斯、哥伦比亚首都波哥大、秘鲁首都利马。除了拉丁美洲国家，非洲与亚洲的城市上演着同样的活剧：南非最大城市约翰内斯堡、埃及首都开罗、肯尼亚首都内罗毕、突尼斯首都突尼斯市、印度首都新德里、孟加拉首都达卡、菲律宾首都马尼拉、泰国首都曼谷、马来西亚首都吉隆坡、越南首都河内、韩国首都首尔，它们都有庞大数量的摊贩，少则三五万（如吉隆坡），多则二三十万（如利马、波哥大、新德里）；在首都之外，其他城市的摊贩问题更加严重，几乎每个城市都有那么几个容易发生监管者与摊贩之间冲突的区域。

在中国，改革开放启动后，最早出现的个体户几乎都是摊贩。在20世纪80年代，甚至90年代初期，作为“社会主义经济的必要补充”，摊贩实际上受到鼓励。那时，城市管理虽然已经提上议事日程，但其重要性远低于促进商业发展。这一点，对比《人民日报》上“摊贩”与“城市管理”的词频就很清楚了：在20世纪90年代中期以前，前者的词频一直高于后者。变化发生在1995年之后：1996年，中国的城镇化率突破30%

大关；此前，城镇化率每年平均增加 0.7%；此后，城镇化率每年平均增加 1.4%，进入城镇化的快车道。恰恰在这个当口，国有企业与集体企业的“抓大放小、减员增效”改革导致其后几年有约 6000 万城镇职工下岗失业。两股洪流交汇，使得中国各个城市的街头增加了大量的摊贩。于是，我们看到，大约就在这个时点，《人民日报》上“城市管理”的词频第一次超过了“摊贩”的词频，并一直延续至今。

城市管理搞得好的话，可以在保留甚至促进摊贩经济的同时，规范摊贩的行为，解决诸如占道、卫生不达标等问题；但如果搞得不好，城管却可能与摊贩发生冲突，并引发市民的不满。从“搞得不好”到“搞得更好”也许是个学习过程；从前面提到的其他国家的经历看，这个学习过程很可能相对漫长。

李振这本书讲的是中国故事，即中国城管执法体制从无到有、从挑战重重到走上正轨的故事。李振笔下的城管涉及很多方面（以及与之相关的“相对集中行政处罚权”），而不仅仅限于摊贩管理。但摊贩管理这种世界性难题可以看作整个城市管理的一个缩影。李振这本书告诉我们，相对于其他许多国家，中国在城市管理方面的学习过程是比较快的。这可以从“城管”一词在搜索引擎中的出现频率看出：它高频出现时，意味着城管方面出了问题，引起社会广泛关注；反之，它出现频率很低时，意味着城管工作相当顺利、水波不惊。不管是“百度指数”还是“谷歌趋势”都显示，在 21 世纪的头十几年，“城管”曾经是个被热搜的词，并一度（2008—2013 年）出现奇高的频率；但在过去 4—5 年，“城管”已不再被热搜，不再是舆论的焦点。从 20 世纪 90 年代中后期算起，中国的学习过程大约不到 20 年，这也正是李振这本书着重分析的时期。

至于为什么中国的制度学习会比较高效，李振这本书对此的实证考察与理论解读都十分精到，无须我在此赘言。读者就把我这篇序言当作该书的引言吧！

香港吐露湾

2018 年 9 月 3 日

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究背景及研究问题	(1)
二 案例选择的原因	(3)
三 相关概念的厘清	(8)
四 本书的章节安排	(10)
第二章 比较视野下的制度(政策)试验：一个分析框架	(12)
一 制度(政策)试验及其实践	(12)
二 新制度理念的形成：制度学习	(30)
三 研究方法、分析框架与研究假设	(35)
第三章 新制度的基础：相对集中行政处罚权制度建立前的 体制沿革	(43)
一 作为城市管理前提的城市：出现及发展历程	(43)
二 从古代到鸦片战争之前：零散的制度与组织	(45)
三 从鸦片战争到1949年之前的城管执法体制	(51)
四 1949年后的城管执法体制	(62)
第四章 制度试验的探索和试点：相对集中行政处罚权 制度的出现	(77)
一 正式试验前的地方实践	(77)
二 制度试验的正式开始：试点的启动	(84)
三 试点经验的初步总结和试点范围的扩大	(99)

2 制度建设中的试验机制：以相对集中行政处罚权制度为案例的研究

第五章 制度试验的总结和扩散：相对集中行政处罚权制度的成熟与推广 (107)

一 试点经验的总结：一次会议和一个《决定》 (107)

二 试验中的初级制度扩散：城管执法体制由点到面 (113)

三 制度试验的结果：允许地区间制度差异的存在 (124)

四 制度试验的延续：城管的将来 (131)

五 制度试验的外溢：其他领域的“相对集中” (139)

第六章 制度试验的特征、优势与产生的问题 (146)

一 制度试验模式的特征 (146)

二 试验机制的优势之一：应对制度变迁的不确定性 (150)

三 试验机制的优势之二：吸纳更多的参与主体 (158)

四 制度试验的问题之一：新旧制度冲突中的城管 (166)

五 制度试验的问题之二：“孤独”的城管执法机构和人员 (173)

第七章 结论 (185)

一 本书的基本结论 (186)

二 如何认识试验机制在当下中国的地位 (189)

三 本书的现实意义：客观认识当下的中国城管执法体制 (193)

四 本书存在的不足与进一步研究的方向 (201)

附 件 (204)

参考文献 (213)

致 谢 (230)

第一章 导论

一 研究背景及研究问题

近几十年来,已有许多学者注意到制度(institution)对经济社会发展的重要性。^①例如,道格拉斯·C. 诺思等人对西方世界崛起的研究认为,制度在社会中具有更为基础性的作用,它们是决定长期经济绩效的根本因素。^②如果能搭建良好的经济制度框架,为人们提供激励,则会有助于长远的发展。^③更有学者认为,对所有转型国家来说,要实现政治发展,就必须完成制度化建设的重任。^④当然,这里的制度并非仅限于宏观意义上的政治体制(regime)。

良好的制度虽然重要,但并非所有国家或组织都能如愿以偿地建立起

① 这其中,最突出的代表人物应该是道格拉斯·C. 诺思(Douglass C. North),他以及他的合作者的相关研究包括(但不限于): Douglass Cecil North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge [Eng.]: University Press, 1973; Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton, 1980; Douglass North, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction." *World Development*, Vol. 17, No. 9, 1989, pp. 1319 - 1332; Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Douglass C. North, "Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development." in W. Brian Arthur, Steven N. Durlauf and David A. Lane, ed., *The Economy as an Evolving Complex System II*, London: Addison-Wesley, 1997, pp. 223 - 237.

② Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 107.

③ Douglass North, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction." *World Development*, Vol. 17, No. 9, 1989, pp. 1319 - 1332.

④ Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay." *World Politics*, Vol. 17, No. 3, 1965, pp. 386 - 430; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

2 制度建设中的试验机制：以相对集中行政处罚权制度为案例的研究

有效的制度。近年来对发展中国家政治制度强度的研究就表明，那里的很多政治制度，大到宪法，小到各种制度或政策，都是既缺乏强度又不稳定的，制度没有得以有效执行的案例比比皆是。^①那么，为什么有的国家可以建立良好的或者行之有效的制度，而有的国家却不能呢？即使在同一个国家或组织内部，为什么有的领域能够建立起良好的或者行之有效的制度，而在另外一些领域却不能呢？或者说，那些有效的制度是如何建立起来的呢？

在过去 30 多年里，中国经历了，并且还在经历着经济和社会全方位和快速的变迁和发展；这期间，一大批旧有的制度逐渐消亡，而另一批新的制度被建立起来。这也使得理解和解释中国的转型和崛起成为全世界众多学者关注的焦点之一。诸多社会科学界的学者已经从某些具体制度的建设或变迁来解释中国的转型和崛起。例如钱颖一等人的财政联邦制^②、戴慕珍的农村土地承包制度改革^③等。当然，我们也不能就此认为中国在所有领域的制度建设都取得了成功，但至少在诸多领域的制度建设是富有成效的。那么，为什么中国在某些领域的制度建设可以是有效的，而在其他领域则是低效或者无效的？为什么其他发展中国家未能像中国一样，在上述领域的制度转型中取得成功呢？

诚然，前述已有学者的解释都具有其各自的学术价值，但是他们可能只是触及了中国发展和变迁这只“巨象”的不同部分。我们需要进一步追问的是，潜藏在这些“部分”之下，是否存在一种普遍运用的机制，使得某些制度都得以有效建立呢？对如上问题的回答，构成了本书的主要内容。

本书认为，正是由于中国在制度建设过程中采取了一种制度试验的机制，从而使得诸多领域的（当然并非全部）制度得以有效建立。事实上，该机制在当代中国已经有相当长的历史，并且已经成为近年来西方国家，特别是欧盟地区制度建设和治理实践中的重要方式。对它的研究和总结，相信对中国未来的制度建设有着非常重要的理论和实践意义。

① Steven Levitsky and Maria Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength." *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, 2009, pp. 115 - 133.

② Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 50 - 81.

③ Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *The China Quarterly*, Vol. 144, December 1995, pp. 1132 - 1149; Jean Chun Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999.