

甘肃社会管理 创新理论与实践

主 编 陈永胜 李森洙
副主编 张少冬 杨顺心



ANSU SHEHUI GUANLI
CHUANGXIN
LILUN YU SHIJIAN



甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

甘肃社会管理创新理论与实践 / 陈永胜, 李森洙主编. -- 兰州: 甘肃人民出版社, 2012.1
ISBN 978-7-226-04260-1

I. ①甘… II. ①陈… ②李… III. ①社会管理—甘肃省—文集 IV. ①D674.2-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第 279540 号

责任编辑: 马晓燕

封面设计: 王林强

甘肃社会管理创新理论与实践

陈永胜 李森洙 主编

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

甘肃北辰印务有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 31.75 插页 2 字数 551 千

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1~500

ISBN 978-7-226-04260-1 定价: 78.00 元

前 言

城管执法体制改革以来,我省城管综合行政执法取得了很较大成效。城市管理综合行政执法作为我国行政执法方式的创新,其施行至今在我省取得了一定的成就与经验。我们也应看到城市管理综合执法处于这么一个特殊的时期,社会在转型城市化进程也在加快,这都给城市管理综合行政执法带来严峻的挑战。城市管理综合行政执法是中国特有的法治现象,也是在我省的一个特殊现象,它虽然是一个法律问题,但笔者认为,它更重要的是一个社会问题。没有先例可循,因此,不论是在理论上还是在实践中,它都能引起许多争议和矛盾。如果这些争议和矛盾得不到及时解决,就会影响城市管理综合执法这一制度的建构与完善。本文笔者在对城市管理综合行政执法理论进行研究的基础上,着重解决现实中存在的问题。城市管理综合执法问题很多,本文主要选择几个关键有代表性的现状和问题加以分析,并进一步提出解决这些问题的对策,以期对实践中的城市管理综合行政执法有所裨益。由于笔者能力有限,对本文的研究只是一个肤浅的尝试,还有许多问题有待实践的进一步检验。总之,构建和谐社会,城市管理综合执法面临的任务极其艰巨而复杂,真可谓任重而道远。

|| 目 录

第一章 城市化战略与现代城市管理模式探索	(1)
一、城市化及城市管理	(1)
二、城管执法是现代城市管理法制化的必然要求	(3)
三、与城管执法基本内涵相关的概念梳理	(5)
四、城管执法的发展历程	(11)
五、我国城市管理行政执法体制改革的必要性与可行 ...	(15)
六、国外城市管理经验	(24)
第二章 甘肃省城管执法的现状描述	(29)
——行动者、策略、博弈	
一、猫鼠游戏,城管追商贩跑,打时间差	(30)
二、执法中摊贩们的“一哭、二闹、三躺倒”艺术	(34)
三、全面冲突,粗暴执法与暴力抗法	(37)
四、默契共生	(40)
第三章 甘肃省城管执法存在的问题	(43)
一、体制滞后,执法者没有执法依据,借法执法	(49)
二、执法者执法方法单一,致使执法不力	(54)
三、公众参与城市管理行政执法程度低	(57)
四、执法监督缺位	(61)
五、城管执法过程中主体素质不高,达不到预期的执法效果	(63)

六、执法人员培训严重缺失,影响执法效果	(67)
七、暴力抗法现象不同程度存在	(70)
八、城市违法建设屡禁不止	(76)
第四章 甘肃省城管执法对策构想	(85)
一、优化城管执法的体制机制	(85)
二、寻求城管执法与保障弱势群体生存的契合	(90)
三、制定疏堵结合的有效方法,实现城市管理综合执法科学	(110)
四、免费培训弱势群体再就业,扩大就业渠道	(119)
五、加强城管执法队伍建设,提高城管执法法律意识、职业道 德、业务素质、大力惩罚执法中的腐败等行为	(123)
六、完善和加强城管执法监督体系	(124)
七、优化城市管理行政执法方式数字化管	(131)
八、鼓励公众广泛参与城市管理	(147)
九、加大对城市违法建设的治理	(167)
附 录:课题调查问卷统计分析	(186)
后 记	(218)

第一章 城市化战略与现代城市管理 模式探索

一、城市化及城市管理

中国的城市化道路的选择要有一种“全球本土化”的战略视野。“小城镇,大战略”的确是依据世纪七、八十年代我国国情作出的一种行之有效的发展战略。但当跨入世纪、世界进入经济全球化时代,综合国力的竞争日益激烈,以及我国基本解决温饱和开始进入小康阶段的现代化进程的背景下,城市化战略选择中是继续推进小城镇战略还是要发展大都市战略?也许是当前城市化战略讨论的焦点。“城镇化”和“都市化”都是城市化的一种表述,但是其内涵显然是有区别的。我的观点是,当前中国的城市化应该是大都市和小城镇的协调发展,在某种意义上,只有经“都市化”而重返“城镇化”才能真正实现文明扩散意义上的城市化,也就是说,只有经过一定程度的都市化的发展,即城市文明的高度发展后的那种“郊区化”式城镇化,才更具有深远的战略意义,更具有全球性的启示与价值。郊区不等于乡村,郊区相对于城市而存在,附属于城市而发展。郊区化不是“逆城市化”,而是“后城市化”、“超城市化”或者说是一种“深度城市化”的体现。那是一种在高度文明后的城镇化,一种人口的适度分散、追求生活环境的改善和生活质量的提高的自然趋势。所以,在这之前,中国需要有一定的都市化的进程。这实际上是城市化的质的规定性的要求,也是中国人口和土地资源寻求最佳配置的一种战

略选择。此外,未来的全球化竞争,某种意义上是一种都市圈的竞争,没有大都市的强有力的发展,中国是无法在国际上占有重要席地的。光靠星罗棋布的小城镇是无法完成中国的集约式的经济发展和中国在全球化的背景下的综合国力的快速提增的。

关于城市管理的讨论还涉及到对于管理本质的探讨和认识。城市管理中的“管理”是一种怎么样的管理?中文中的“管理”是一个含义十分宽泛的概念。政府管理和企业管理是否是一回事?行政管理和商务管理有何异同?我发现,在英语中至少有个词可以译为“管理”:是用得最多、最广的“管理”,主要指“私域”的管理,如企业管理、经营管理,现在正在不断泛化为一般性、普遍性意义上的管理其实,第一个“经理”倒是从事公共事业管理的;也是“管理”,主要指行政管理,主要用于“公域”的管理,即公共管理;也是一种“管理”,通常译为“管治”或“治理”,现在的用法已经超出单一的政府管理范围而具有了更为宽泛的含义;也含有“管理”的意思,主要是指一种“管治”或“管制”,因为规范化本身不也是一种管理吗?但这个词中的规则化、条例化倾向是十分强烈的。那么,城市管理究竟是何种管理呢?也许是一种更具综合性、多样性、上述种含义兼而有之的“管理”。城市管理总体上属于公共管理范畴,但随着“新公共管理”或“管理主义”思潮的兴起,正在世界范围内引发公共管理的一些重要变化,这主要是指公共事业的市場化和公共事务管理的企业化倾向。在城市管理领域,人们正在不断推进城市基础建设中的市场化改革(如建设项目的公开招标制度和建设监理中的企业化运作方式改革等),城市管理的“管理”也从传统公共管理的“管理”改为企业管理的“管理(经营)”,反映的正是这一种趋势。但我觉得,当前正在广泛使用传统上主要用于政府管理的(管治或治理)这一概念,则正反映出人们对城市管理完全市场化趋势的一种疑虑和保留,值得我们认真思索,现代讲的并不是政府一家的事,而是社会的一种共同事务的治理。实际上,国际管理学界强调从科学管理向人本管理的过渡也是一种对管理领域过

度市场化、过分技术化乃至至于片面效率论倾向的一种反拨。

城市管理是城市存在和发展的一个必要条件,自从有了城市,就有了城市管理。许多专家学者从不同学科、不同的角度去研究城市管理活动,阐释城市管理的概念。根据国内学者对城市管理理论研究成果的总结,城市管理的概念一般分为以下三种类型:第一类是运用行政学理论,将城市管理视为城市行政管理,即城市政府对城市的管理。其中又有广义和狭义之分。广义城市管理观点认为,城市管理就是城市政府管理城市的各项职能活动,即城市政府对整个辖区进行的决策、计划、组织、指挥、协调和控制活动,涵盖了城市中各种行政管理活动。城市管理水平的高低直接影响城市运行的效率和城市功能的正常发挥,是城市政府的决策艺术、领导艺术、管理艺术的综合反映。持狭义城市管理观点的人认为,城市管理就是市政管理,包括城市基础设施的运营和城市环境的维护,涵盖了市政基础设施管理、城市公用事业管理、城市国土房产管理、城市环境保护管理、城市园林绿化管理、城市市容环境卫生管理、城市建筑管理等内容。第二类是运用管理学理论,从管理职能的角度,把城市管理看作是城市政府对城市的各项公共事务进行的计划、决策、执行、组织、指挥、服务、协调、监督等各项活动和过程。第三类是运用政策学理论,认为城市管理是指城市制定和执行城市公共政策,并对城市公共政策的执行过程和后果进行评估、监督和反馈的活动。本文所研究的城市管理是上述第一类理论观点中狭义的城市管理,即市政综合管理。按照建设部的行业标准规定,我国各级政府进行的城市管理是:在城市建成区内,政府统一实施对城市部件(包括公用设施、道路交通、市容环境、园林绿化、房屋土地等市政工程设施和市政公用设施)和事件(指人为或自然因素导致城市市容环境和环境秩序受到影响或破坏,需要管理部门处理并使之恢复正常的事情)的管理。

二、城管执法是现代城市管理法制化的必然要求

城市管理是一项复杂的社会系统工程,涉及城市社会生活的整

个层面,必须有完善的法制作保证。随着社会主义市场经济体制的建立和建设现代化的发展,法制已逐渐成为城市建设管理工作的基本手段。为了确保现代化城市的有机运转和我国可持续发展战略目标的实现,我们必须加快健全城市管理法规,坚持依法管理城市,努力实现城市管理法制化。

加强城市管理法制化势在必行。实现城市管理法制化,是城市现代化发展对城市管理提出的新课题,势在必行。现代化的城市管理不能没有完善的法规和严格的法治。实现城市管理法制化是社会主义市场经济的内在要求。市场经济的基本特征是市场引导和自由竞争,但为了保证市场的有序和竞争的公平,政府必须通过立法来进行宏观调控和微观管理。市场经济实际就是法制经济,要依靠市场立法来维护公平竞争的市场秩序,保证市场经济的有序运行。一个成熟的市场经济,必然要求比较完备的法制,市场经济活动的运行,市场秩序的维系,国家对经济活动的宏观调控和管理,以及生产、交换、分配、消费等各个环节,都需要法律的引导和规范。这些都是市场经济的内在要求。而现代化的城市管理是建立在市场经济这个经济体制基础之上的,计划经济向市场经济转轨,客观要求城市管理必须从单纯的行政管理转向法制管理。政府对城市规划、市政建设、城市交通、环境保护、园林绿化和市容卫生等等的管理都必须纳入法制化的轨道。实现城市管理法制化是城市现代化发展的客观要求。改革开放后,随着经济的发展,我国城市现代化发展十分迅速,尤其是东南沿海的一些发达城市,基础设施建设日益现代化,产业结构日趋现代化,居民生活逐渐现代化。伴随着这种现代化的发展,城市管理也面临许多新的情况和问题:在城市经济和建设发展过程中,一些城市的城市规划管理失控,城市总体规划难以实施;市政建设管理混乱,“挖路不止”占道经营难以遏制,街道拥挤脏乱,机动车辆激增,城市交通严重阻滞。政府要解决这些问题,单靠行政手段显得十分乏力,必须通过法制化管理来进行规范和限制。实现城

市管理法制化是实现我国可持续发展战略的现实需要。我国在《经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中明确提出了可持续发展战略,这是一项功在当代,利在千秋的长期发展目标。但目前我们在发展经济和推进城市现代化的过程中,遇到了许多严峻的问题。诸如:土地使用浪费严重、城市人口急剧膨胀、环境日趋恶化、生态遭受破坏等等,社会经济的长远发展和人民的生活潜存种种危机。要解决好这些问题,保证资源和生态环境可持续发展、经济可持续发展,保持社会稳定,推动社会进步,我们就必须实现城市管理法制化,通过具体立法和严格执法来加以控制和调适。

三、与城管执法基本内涵相关的概念梳理

1. 行政执法

对于行政执法的认识,目前我国理论界和实务界均未形成较为统一的看法,对其内涵和外延都有不同的理解。在现代法治社会,行政主体的一切行政管理行为均是为了执行法律规定,谓之行政执法。许崇德、皮纯协归纳了行政执法广义论的观点,认为,“行政执法就是就国家行政机关执行宪法和法律的总体而言的。因此,它包括了全部的执行宪法和法律的行为,既包括中央政府的所有活动,也包括地方政府的所有活动,其中有决策行为、行政立法行为以及执行法律和实施国家行政管理的行政执行行为。”^①罗豪才、应松年提出了行政执法较广义的观点,“行政执法是行政机关执行法律的行为,是主管行政执法采取的具体的直接影响相对一方权利义务的行为;或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。”^②杨惠基对“行政执法”的界定则是较狭义的,“行政执法是指行政机关及其行政执法人员为了实现国家行政管理目的,依照法

^①许崇德,皮纯协主编:《新中国行政法学研究综述》,293页,北京,法律出版社,1991。

^②罗豪才,应松年.行政法学[M].北京:中国政法大学出版社,1989:133.

定职权和法定程序,执行法律法规和规章,直接对特定的行政相对人和特定的行政事务采取措施并影响其权利义务的行为。”行政执法不仅包括“行政机关制定行政法规和规章等行政立法行为”以及“解决和处理争议和与行政管理密切相关的民事争议的行政司法行为”,“行政执法是与行政立法、行政司法相对应的。”^①国务院办公厅2002年10月转发中央编办的《关于清理整顿行政执法队伍,实行综合行政执法试点工作的意见》中使用的“行政执法”显然是狭义的涵义,即仅指政府部门监督检查、实施行政处罚等职能。该文件提出,要“将制定政策、审查审批等职能与监督检查、实施处罚等职能(即行政执法)相对分开”,“将监督处罚职能(即行政执法)与技术检验职能相对分开”。也就是说行政执法不包括制定政策、审查审批和技术检验,而仅指监督检查和实施处罚。北京市海淀区人民政府2003年1月6日提出的《综合执法改革思路》中使用的“行政执法”概念则主要指行政处罚及与之相关职能,原则上不包括行政审批。关于行政执法概念的理解、界定和实际使用在不同的场合,针对不同的事物,人们对它的内涵和外延会有不完全相同的界定。本文采用的是较狭义的分类方式,是作为行政行为的一种特定方式而使用的“行政执法”。在行政实务界,人们一般习惯于将监督检查、实施行政处罚和采取行政强制措施一类行为方式称为“行政执法”。这类“行政执法”行为有如下特点:(1)法律、法规或规章对这类行为的条件、标准、程序以及相对人的权利、义务和违法责任通常有比较明确的规定,便于理解与适用;(2)这类行为的目的通常是直接维持某一行政管理领域(如城建、环境、治安、交通等)的秩序;(3)这类行为通常由相应行政机关中一个相对独立、相对专门的机构(如执法局、执法大队等)行使,而行政审批、行政许可等行为通常由相应行政机关内的一般业务主管机构办理;(4)与行政相对人关系最为密切,最经

①杨惠基.行政执法概论[M].上海:上海大学出版社,1989年:1-3.

常、最广泛地涉及行政相对人利益,也最易于侵害相对人利益,因而这类行为的实施最直接影响人民对政府的评价和信任。中央编办的《关于清理整顿行政执法队伍,实行综合行政执法试点工作的意见》以及国务院办公厅2002年10月转发此《意见》的通知中使用的“行政执法”就是该种概念的涵义。

2.城市管理行政执法

首先需要明确城市管理的内涵,因为城市管理是执法的范围与内容,用以限定行政执法的领域。城市管理的定义有广义与狭义之分。广义的城市管理,即通常所说的“大城管”,包括城市社会、经济、文化等各个方面。具体讲有三个层面的内容。第一个层面是指市政、园林、市容环卫、绿化等与城市公共基础设施相关的管理;第二个层面是指社区建设、社会管理;第三个层面是指开发、经营和发展城市经济。狭义的城市管理主要指“大城管”中第一个层面的内容,即通常所说的“小城管”。本文主要探讨与监督检查、实施行政处罚和采取行政强制措施一类行为方式相对应的城市管理,是较为狭义的城市管理。城市管理行政执法,在厘清行政执法概念的基础上,顾名思义,我们理解为城市管理领域里的行政执法活动,现阶段主要指城市管理领域内相对集中行政处罚权,实行综合执法。就是将行政处罚权从原行政管理机关所拥有的行政权力中剥离出来,单独划归特定机关统一行使,以求在行政权内部形成行政管理权与行政处罚权的分离与制衡,促进行政效率与公平。它是根据相对集中行政处罚权制度的基本原则,为解决城市管理领域长期存在的执法机构林立、职能交叉及有利争着管、无利都不管等问题,在城市管理领域进行的相对集中行政处罚权的举措。具体内涵为:一是执法职能的综合。实行“两个相对分开”。进一步转变政府部门与行政执法机构的职能和管理方式,改变政府部门既管审批又管监督的体制,将制定政策、审查审批等职能与监督检查、实施处罚等职能相对分开;改变行政执法机构既管查处又管检验的体制,将监督处罚职能与技术检

验职能相对分开。实行综合行政执法,合理划分政府部门与行政执法机构的职责权限,明确综合行政执法机构的管辖范围,理顺各方面关系。^①二是实行“两个相对集中”。采取同类归并的办法,将若干政府部门和下属事业单位的监督检查、实施处罚等职能进行剥离,相对集中于一个行政执法机构;将检测、检验、检疫机构承担的监督处罚职能逐步剥离出来,交给综合执法机构,实行综合行政执法。对业务单一、工作任务不饱满的行政机构,逐步可将其制定政策、审查、审批等行政管理职能相对集中于一个部门。执法主体的综合。一是“调整合并行政执法机构,实行综合行政执法。清理整顿、调整归并行政执法机构,明确其性质、地位和职能,建立和完善体现行政执法特点的机构编制管理制度,强化监督约束机制,提高人员素质和执法水平。”^②要改变多头执法的状况,组建相对独立、集中统一的行政执法机构。要严格控制执法机构膨胀的势头,能够不设的不设,能够合设的合设;一个政府部门下设的多个行政执法机构,原则上归并为一个机构。按有关规定,经批准成立的综合行政执法机构,具有行政执法主体资格。二是加强机构编制管理,建立并完善监督制约机制。对政府相关部门、承担行政执法职能的事业单位(包括受委托、受权执法的事业单位)的机构(含部门内设机构)、人员、编制进行必要调整。对现有行政执法机构该撤销的撤销,能合并的合并,将政府部门和下属事业单位行使的监督处罚职能剥离转移后,对人员、编制作相应调整,该增的增,应减的减,需要转移的随职能一并转移到新的综合行政执法机构。而城市管理行政执法体制即指城市管理行政执法这个系统中各元素的构造、功能和它们之间相互作用

①[22]参见《关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作的意见》(国发[2002]56号)。

②[23]参见《关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作的意见》(国发[2002]56号)

的过程,是城市管理行政执法的具体表现和实施形式,具体包括城市管理行政执法管理权限的划分、机构设置、职责范围、执法方式、相关法律法规及配套制度等等。“城管”是行政执法主体的一种,它的全称是“城市管理综合执法”部门。城市管理行政执法是指城市管理行政执法部门通过一定的法律程序,按照国务院授权的执法范围,集中行使城市管理领域相关行政处罚权的一种行政执法制度。^①也有学者认为城管执法是指城管执法部门根据法律、法规、规章规定,将原来由几个行政机关分别行使的行政管理权和行政处罚权统一起来进行管理,并对违法行为进行处罚,目的是为了解决现实中行政机关权限不清、职能交叉而出现的多头处罚和滥施处罚的现象。结合学界观点,我们认为:城管执法是指城管执法部门根据法律法规和其他规范性文件的规定,在制度范围内执行法律,维护城市管理,提供公共服务的行为。城市管理是行政执法的一种特殊方式,是我国行政体制改革中的一种尝试和创新,这种执法包括执行相对集中行政处罚权、相对集中行政许可权,也包括执行法律、法规授予城管执法部门行使的社会管理方面的权限,还包括为社会提供公共服务职能的具体行政行为。城管执法制度的建立解决了原来由环卫、规划、绿化、市政、环保、工商、公安、交通等多个部门之间,职能交叉重复、机构膨胀、多头执法、执法扰民的问题,进而提高了行政工作效率,同时也为改革和推进现行行政管理模式积累了一些经验。

3.综合执法与相对集中行政处罚权

“城市管理行政综合执法”与“相对集中行政处罚权”是两个互相联系又有各自特定涵义的法律概念。首先,两者是完全不同的法律概念。“城市管理行政综合执法”指一个行政机关通过一定的法律程序,集中行使城市管理领域相关几个行政机关行政处罚权的一种

^①王亮才:《中国城市建设与管理法律实务》,法律出版社,第99页。

行政执法制度，是在城市管理领域进行相对集中行政处罚权的举措。“相对集中行政处罚权”制度是一个行政机关通过一定的法律程序，相对集中地行使相关行政机关的行政处罚权制度。它的处罚主体必须是行政机关，行政机关行使的行政处罚权必须通过一定的法律程序取得，且相对集中的只是行政处罚权。“相对集中行政处罚权”制度是相对于整个行政处罚领域而言的一个总的概念，是行政执法体制改革总的方向和目标。“城市管理综合行政执法”则是在一个领域一个局部所进行的集中，相对整个行政执法体制改革而言，仅是迈了关键的第一步。^①其次，两者具有内在的、本质的联系。从逻辑关系上说，两者为整体与部分、包容与被包容的关系。相对集中行政处罚权制度是行政执法体制改革总的原则和方向，其实 9 现有赖于不同阶段、不同领域相对集中行政处罚权工作的开展。城市管理行政执法则是在城市管理领域进行的相对集中，是构成相对集中行政处罚权制度的重要内容，是相对集中行政处罚权制度得以实现的重要步骤。再次，城市管理综合行政执法是实施相对集中行政处罚权最好的突破口和关键的切入点。实施相对集中行政处罚权制度，关键是要解决市民普遍反映的重复处罚、执法扰民、管理不到位等问题。而城市管理领域管理主体多，涉及范围广，法律关系最为复杂，存在的问题也最多。城市管理领域的问题不解决，相对集中行政处罚权工作就难以取得突破性的进展。国务院批准各试点城市首先在城市管理领域开展相对集中行政处罚权工作，正是看到了问题的关键，找准了相对集中行政处罚权工作的切入点和突破口，为相对集中行政处罚权工作制度更好的推广与实现。

4. 综合执法与联合执法

在城市管理行政执法改革早期面对城市管理每况愈下的情况，全国各大城市曾采取一种简单实用的解决办法——联合执法，即几

^①[31]秦甫.城市管理行政执法手册[M].北京:中国建筑工业出版社,2004:33.

个执法部门联合组织执法机构,统一对相对人进行监督检查,共同进行行政管理或行政处罚的活动。这种执法活动短期内能够取得一定的效果,但由于没有固定的机构,往往任务一完成即宣布解散,其实质上是一种不规范的执法活动。但在现实生活中,我们仍然可以看到通过联合执法解决问题的迹象,如 2005 年苏丹红事件后,各地工商、卫生等部门对食品市场的专项检查与整治。所以在实践中人们往往容易将联合执法与综合执法混同。为更好的理顺城市管理行政执法体制,需要对二者进行正确的区分与理解。首先,二者概念与法律依据不同。联合执法是多个行政主体的执法,并不是一个独立的机构,而是几个机关的联合。它不具有行政主体资格,不能独立行使权力,只能以几个机关共同的名义做出。联合执法队伍或机构的产生往往是根据政府领导部门的规范性文件或行政领导的命令临时成立,没有法律依据。联合执法机构的行使没有经有权机关批准或公告即成立、没有通过法定渠道获得的职权,没有行政权力能力和行为能力,没有法定编制和经费预算。而综合执法机关是依据《行政处罚法》等法律的规定而成立的具有独立行政主体资格的行政机关,能够以自己的名义实施行政处罚,是经有权机关批准,根据统一、精简、效能的原则,由一个执法部门以该部门的名义统一行使几个执法部门的执法职权(主要是行政处罚权)。其次,联合执法疏于日常管理,具有临时性、应急性特点,且易导致责权不清,造成行政权的滥用。综合执法则是一种制度性执法,关注日常管理与执法程序,容易落实执法机关的责任。联合执法是综合执法改革探索过程中的一种过渡模式,但由于与法治原则相悖,在实践中应当尽量少用。

四、城管执法的发展历程

城管一词最初兴起于上世纪 80 年代初期,当时在十年“文革”浩劫中被打破的国家机构还未完全恢复,而经济改革加速了城市发展,各地政府面临的市容、卫生等城市环境问题越来越多。在这样严

峻的形势下,北京等城市率先设立了环卫监察大队来维持城市的总体面貌,后来,该做法被各个城市纷纷仿效,因而,环卫监察大队便是如今城管的前身。此后,随着各种城市机构的不断完善和健全,环卫监察大队随之又被取消。但城市管理方面的问题并没有随着环卫监察大队的取消而消失,而是随着城市现代化的发展越加严重,为了解决日益突出的城市管理矛盾,一些城市的城建局下设了城市管理监察大队,以城建局委托执法的形式来行使市容管理等方面的职权。“城管”一词由此诞生。如今人们常见的城管,是行政综合执法权改革下产生的城市管理领域的综合执法部门,其名称以及组织也因地而异。综合执法是指一个行政机关(含具有公共事务管理职能的组织)根据法律、法规、规章制度,行使多个行政机关的职能及相应权力而进行的行政执法活动。^①城市管理综合执法是近十几年才发展起来的行政执法改革运动。1996年,国家为解决行政部门执法不规范问题,出台了《行政处罚法》,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”。这是我国第一次以法律形式确认相对集中行政处罚权利,它为我国城市管理综合执法部门成立建立了基本法律依据。该法意在严格限制各行政机关的处罚权,改变过去只要是行政机关就有权随便处罚当事人的局面。为推行该条规定,国务院在1996年4月发布了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》,指出:“各省、自治区、直辖市人民政府要认真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的意见,报国务院批准后施行”,也正是基于这一点,《行政处罚法》第16条的规定才被概括为相对集中行政处罚权制度。1997年3月,国

^①赵德关:《城市管理综合执法的现状与展望》,《城市管理》,2005年第3期,第67页。