

上海市重点图书  
城镇化与社会管理丛书  
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版



CONG GUANKONG DAO FUWU: CHENGSHI ZHILI ZHONG DE CHENGGUAN ZHUANXING

# 从管控到服务： 城市治理中的“城管”转型

张 良◎著



华东理工大学出版社  
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

上海市重点图书  
城镇化与社会管理丛书  
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版



CONG GUANKONG DAO FUWU: CHENGSHI ZHILI ZHONG DE CHENGGUAN ZHUANXING

# 从管控到服务： 城市治理中的“城管”转型

张 良◎著

 华东理工大学出版社  
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS  
· 上海 ·

## 图书在版编目(CIP)数据

从管控到服务:城市治理中的“城管”转型 / 张良著. —上海:  
华东理工大学出版社, 2016.9  
(城镇化与社会管理丛书)  
ISBN 978-7-5628-4540-9

I. ①从… II. ①张… III. ①城市管理-行政执法-研究-中国  
IV. ①D922.297.4 ②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 180350 号

---

项目统筹 / 刘 军

责任编辑 / 高 虹

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: 021-64250306

网址: [www.ecustpress.cn](http://www.ecustpress.cn)

邮箱: [zongbianban@ecustpress.cn](mailto:zongbianban@ecustpress.cn)

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 710mm×1000mm 1/16

印 张 / 16.5

字 数 / 234 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版

印 次 / 2016 年 9 月第 1 次

定 价 / 66.00 元

---

版权所有 侵权必究

# 目 录

第一章 城管之痛:转型社会的矛盾焦点 .....	1
第一节 风口浪尖上的城管 .....	1
一、2006年北京小贩崔英杰事件 .....	2
二、2008年湖北天门市城管打人致死事件 .....	2
三、2009年城管局长联席会议被举报事件 .....	3
四、2013年延安城管踩人事件 .....	5
第二节 城管去留之争 .....	6
一、废除派的观点 .....	6
二、强化派的观点 .....	7
三、改良派的观点 .....	8
第三节 城管的三种理解 .....	11
一、作为政府管理职能的城管 .....	11
二、作为行政管理体制的城管 .....	14
三、作为综合行政执法的城管 .....	15
第四节 本书的观点和结构 .....	19
一、本书的主要观点 .....	20
二、本书的基本结构 .....	21
第二章 城管之踪:城管演变的轨迹描述 .....	24
第一节 城市管理相对集中行政处罚权制度的出台背景 .....	24
一、20世纪80年代以联合执法为特征的城市管理行政执法 .....	25

二、城市管理相对集中行政处罚权制度缘起 .....	28
三、相对集中行政处罚权的内涵解析 .....	28
第二节 城市管理相对集中行政处罚权制度的发展阶段 .....	30
一、城市管理相对集中行政处罚权制度的启动试点 .....	30
二、城市管理相对集中行政处罚权制度的逐步推开 .....	31
三、城市管理相对集中行政处罚权制度的全面推进 .....	32
第三节 城市管理相对集中行政处罚权制度的上海模式 .....	33
一、上海城市管理综合执法的尝试 .....	33
二、城市管理综合执法区级层面的职能整合 .....	34
三、城市管理综合执法市级层面的体制建构 .....	36
四、城市管理相对集中行政处罚权的体制框架 .....	37
第四节 城市管理相对集中行政处罚权的职责和权限 .....	40
一、城市管理相对集中行政处罚权的职责范围 .....	40
二、城市管理相对集中行政处罚权的权限规定 .....	46
第三章 城管之短:综合执法的体制困惑 .....	53
第一节 城市管理综合执法体制的应对性特点 .....	53
一、计划经济模式下城市管理的高度集中化体制 .....	54
二、综合执法:权力下放背景下城市政府的策略性行为 .....	56
三、城市管理综合执法体制的特点和评价 .....	63
第二节 行政管理体制改革滞后致使城管执法进退失据 .....	66
一、执法权转移的不彻底 .....	66
二、法律和规章衔接的不顺畅 .....	68
三、对城管执法权力的诸多质疑 .....	71
第三节 垂直型行政管理体制与城市管理综合执法的矛盾 .....	75
一、重心下移与权力上收的矛盾 .....	75
二、专业管理与综合执法的矛盾 .....	77

<b>第四章 城管之难:城管执法的社会博弈</b> .....	81
<b>第一节 城市化快速发展中城管遭遇世界难题</b> .....	81
一、全球城市化发展趋势 .....	81
二、城市化快速发展中城市人口结构变化的特征 .....	87
三、城市化快速发展中城市人群的分化状况 .....	96
<b>第二节 城市转型发展中的利益分化及利益矛盾</b> .....	99
一、城市转型发展造成社会利益的分化 .....	99
二、城市社会转型中面临新的矛盾挑战 .....	102
<b>第三节 社会利益分化格局下城管成为“放大镜”</b> .....	104
一、社会公益权与弱势群体生存权的失衡 .....	104
二、政府对公共利益维护与社会公众的利益需求的失衡 .....	106
三、政府行政管理能力与秩序目标追求的失衡 .....	109
四、行政执法理念与社会伦理思想的失衡 .....	112
<b>第五章 城管之困:城管矛盾的政绩冲动</b> .....	115
<b>第一节 城市现代化发展中的秩序“崇拜”</b> .....	115
一、我国城市化的“赶超”本质 .....	115
二、我国城市化进程中对“秩序”的崇拜追求 .....	123
<b>第二节 城管执法失范的制度性困境</b> .....	125
一、压力型体制对基层官员行为的强烈刺激和约束 .....	125
二、城市管理执法重心下移后职权与职责不相匹配 .....	127
三、城市管理综合执法运作机制存在缺陷 .....	129
<b>第三节 城管外包模式评析</b> .....	130
一、公共服务外包理念下的城管外包 .....	131
二、城管外包的具体操作:闵行区 G 街道的实践 .....	133
三、城管外包的利弊分析 .....	137

<b>第六章 城管之诉:城管需求的实证研究</b> .....	141
<b>第一节 上海市闵行区城市管理状况实地调研的代表性</b> .....	141
一、闵行区的区域特征 .....	142
二、闵行区的发展特征 .....	142
三、实地调研的过程 .....	146
<b>第二节 闵行区各街道(镇)设摊基本情况</b> .....	147
一、闵行区非正规设摊情况的实地调研及判断 .....	147
二、闵行区正规农贸市场的实地调研及判断 .....	152
<b>第三节 规范设摊管理的社会心理分析</b> .....	158
一、社区居民的矛盾心理 .....	159
二、设摊人员的无奈心理 .....	163
三、城管队员的两难心理 .....	164
<b>第四节 上海世博会期间闵行区城市管理机制创新实践</b> .....	164
一、迎世博期间城市长效管理机制的创新内容 .....	165
二、城市综合管理和应急联动机制的“大联动”工作模式 .....	170
三、后世博阶段闵行区构建城市管理的长效机制 .....	173
<b>第七章 城管之善:城市发展的治理取向</b> .....	176
<b>第一节 城市发展的公共治理革命</b> .....	176
一、城市转型发展挑战传统城市管理模式 .....	177
二、城市治理的理论创新 .....	180
三、城市治理的价值内涵 .....	185
<b>第二节 城市治理空间中设摊治理的实践经验</b> .....	187
一、国外部分城市的设摊现状 .....	187
二、国外城市设摊治理的主要模式 .....	189
三、国内部分城市规范设摊管理的创新做法 .....	193

第三节 城管实践的平衡艺术 .....	198
一、城市管理中管理与服务之间的动态平衡 .....	198
二、城市管理主体与其相对人之间的合理关系 .....	201
三、城市管理主体之间的合作治理 .....	203
第八章 城管之美:城管转型的善治境界 .....	205
第一节 城市治理空间中城管转型的时代背景 .....	205
一、国家治理现代化视角下的城市治理现代化 .....	205
二、信息技术革命给城市治理带来新的契机 .....	208
三、社会组织大发展为城市治理注入新的行动力量 .....	210
第二节 城市治理空间中城管转型的人本特质 .....	212
一、城市发展以人为本的价值取向 .....	212
二、“五个城管”:以人为本取向下城管转型的方向 .....	215
第三节 城市治理空间中城管转型的行动逻辑 .....	219
一、城管转型:构建城市社会治理合作共治的格局 .....	219
二、参与式治理:公众参与和社会自治的制度创新 .....	224
三、分权式治理:城市政府作为城市管理权力主体的法定 地位 .....	227
四、整体性治理:执法、管理、服务“三位一体”的行政体系 .....	229
五、柔性化治理:服务为先、灵活有度的管理方式 .....	233
六、智慧型治理:网格化治理机制和共享化信息平台 .....	236
参考文献 .....	239
后 记 .....	253



# 第一章 城管<sup>①</sup>之痛：转型社会的 矛盾焦点

## 第一节 风口浪尖上的城管

进入 21 世纪,在我国许多城市中,城管与小贩之间的冲突有愈演愈烈之势,甚至俨然成为一场城管与城市设摊者之间的“战争”。随手翻开报纸、打开网站,经常能够看到新闻媒体对此的密切关注和争相报道。近年来,在不同城市连续发生震惊全国的城管与城市设摊者及社会公众之间的冲突事件,以及质疑城管合法性的争论事件,引来新闻媒体和社会公众对城管的口诛笔伐,城管被推到了风口浪尖上。

---

<sup>①</sup> 本书中的“城管”一词,主要是指作为城市管理中特定职能或环节的城市管理综合执法,包括城市管理综合执法的体制、机构和队伍等。

## 一、2006年北京小贩崔英杰事件

2006年8月11日16时45分,北京市联合整治乱设摊行动的第二天,北京城管海淀分队副队长李志强和他的队友来到中关村科贸大厦西北侧,进行收队前的最后工作。此时,来自河北农村的无证小商贩崔英杰正在此处卖烤香肠。对于城管人员的突然的到来,崔英杰措手不及,被李志强及其队友堵住。后来法庭所调取的现场录像资料显示,当时十几名城管人员围住崔英杰,要拉走他那辆价值300多元的三轮车。崔英杰苦苦坚持,最后甚至单膝跪地哀求城管人员留下他的车子。但是城管人员们对崔英杰的哀求无动于衷,仍将三轮车推上执法车。这时,崔英杰突然手持小刀从后面刺入李志强的颈部,崔英杰随后逃走。当天下午6时左右,李志强抢救无效死亡。<sup>①</sup>

李志强遇刺死亡事件在城管内部和社会上引起了强烈反响。北京5000多名城管队员中,有3000人参加了李志强的遗体告别仪式。<sup>②</sup>李志强成为北京市城管执法部门成立8年以来,首名因公殉职的执法人员。之后李志强被北京市委、市政府追认为“革命烈士”。2007年4月10日上午,北京市第一中级人民法院宣判,以被告崔英杰犯故意杀人罪一审判处其死刑,缓期二年执行,剥夺政治权利终身。

## 二、2008年湖北天门市城管打人致死事件

2008年1月7日,湖北省天门市竟陵办事处湾坝村部分村民因垃圾堆放场租赁费用问题,与天门市城市管理局下属的环境卫生管理局发生纠纷。环卫管理局竟陵环卫所所长熊某向市城管局领导汇报此事后,市城管局纪检组长孙代榜带领50多名城管执法人员到达现场。在与村民协商没有取得一致的情况下,市城管局增调40多名城管工作人员赶到现场强行驱散村民,并与村民发生冲突。当日下午环卫局的垃圾车到湾坝村时遭村民阻拦,在

<sup>①</sup> 王超、韩婷婷:“一个城管队长的最后五分钟”,载《中国青年报》2006年8月15日。

<sup>②</sup> 周逸梅:“三千城管队员送别李志强”,载《京华时报》2006年8月18日。

冲突过程中多名村民被打伤。

是日 17 时 10 分左右,天门市水利建筑公司总经理魏文华驾车载着公司党支部书记王述堂返回天门城区,因城管人员与村民冲突已堵塞交通,遂下车用具有摄像功能的手机拍摄。孙代榜发现后,要求下属工作人员强行收缴魏文华手机,并将录像删除。被团团围住的魏文华挣脱逃跑后,20 多名城管人员又对其围堵殴打,致魏文华倒地不省人事,在送医院抢救途中死亡。

事发当晚,天门市委、市政府成立了由市委常委牵头的专门班子,负责案件和事件调查、善后处理、社会稳定以及舆情分析等工作,明确职责,有序地处理事件和案件。1 月 7 日晚,天门市委、市政府决定免去天门市政府副秘书长、市城管局局长齐正军的职务,公安部门控制涉案人员 24 人,对包括市城管局纪检组长孙代榜在内的 4 名犯罪嫌疑人予以刑拘。<sup>①</sup>

2008 年 11 月 10 日,湖北省潜江市人民法院对此案做出一审判决。法院认为,被告人孙代榜作为天门市城管局党组成员、纪检组长,对天门市城管局组织实施的本次活动负领导责任。被告人熊巍、鄢志明、胡落红作为天门市城管局下属部门的负责人,直接参与了殴打被害人魏文华。因此,被告人孙代榜、熊巍、鄢志明、胡落红的行为均已构成故意伤害罪。法院审理后做出判决,原天门市城管局党组成员、纪检组长孙代榜被判有期徒刑 6 年,原天门市环卫局局长熊巍被判有期徒刑 5 年,原天门市城管局城南执法大队大队长鄢志明被判有期徒刑 5 年,原天门市城管局城北执法大队大队长胡落红被判有期徒刑 3 年。

### 三、2009 年城管局长联席会议被举报事件

2009 年 8 月 25 日,南京市玄武区城市管理行政执法大队红山中队队员赵阳在网上发出举报信,称“全国城管(执法)局长联席会议”是非法组织。在这封举报信中,赵阳认为“全国城管(执法)局长联席会议”有明确的活动

<sup>①</sup> 刘渐飞、刘碧：“湖北天门通报城管打死人事件”，载《长江商报》2008 年 1 月 13 日。

目的,有正式的章程,具有规范的名称和相应的组织机构及工作人员,但“未经登记,擅自以社团组织名义进行活动”,还向全国各地参会的城管执法部门收取费用。<sup>①</sup> 赵阳称,据他调查,“全国城管(执法)局长联席会议”主要由北京秘书处负责处理日常事务,每年由“轮值会长”单位支付其日常工作费用。而北京秘书处实际上由秘书长罗亚蒙的私人公司——北京中城国建咨询有限公司进行操作,所有款项均由该公司收取。

其实,赵阳早就质疑过“全国城管(执法)局长联席会议”。2008年1月,“全国城管(执法)局长联席会议”发出一则声明,批评天门市城管人员打死人的恶劣行为,并表示要文明执法。秘书长罗亚蒙向媒体发表观点,认为城管队伍中分为“鹰派”和“鸽派”。正是这样的观点让赵阳记住了这个联席会议。赵阳在个人博客中写道:“他有什么权力给国内城管分派?这就有挑拨关系的嫌疑。”很快,赵阳在网上又发表了一篇“‘全国城管(执法)局长联席会议’才是真正的‘鹰派’”的文章,反驳罗亚蒙。

在赵阳看来,“全国城管(执法)局长联席会议”就是一个非法组织,罗亚蒙利用各地城管部门处于一盘散沙、急于宣传自己的现状,沽名钓誉、大肆敛财,对此国家相关部门应该给出明确的说法。2009年8月26日起,“全国城管(执法)局长联席会议”被指非法的文章开始出现在各种媒体上。赵阳从财务管理、资金来源、人员编制、办公场所等方面逐一进行了分析,最终的结论依然是:该会议属于非法组织,并非法开展活动。

同一天,罗亚蒙对这种质疑做出了回应,表示“全国城管(执法)局长联席会议”并不是一个组织机构,虽然有费用发生,但都属于参与单位自愿资助。用罗亚蒙的话来说,该会议不隶属于任何部门,是城管(执法)局长自愿发起、自愿参与的会议交流机制。联席会议每年举办一次,由承办地城管局出钱,把钱交给北京中城国建咨询有限公司,由公司负责提供会议服务。

据罗亚蒙介绍,2006和2007年中国城市科学研究会中小城市分会先后

<sup>①</sup> 李松涛:“城管身份尴尬折射法律缺失”,载《中国青年报》2009年9月1日。

两次共组织 700 多位市委书记、市长、城管(执法)局长等分别到山东胶州市、江苏淮安市学习“和谐城管”经验。在 2007 年 9 月 21 日,来自全国各城市的 360 多位市委书记、市长、城管(执法)局长以及有关工作人员,到江苏省淮安市学习“亲民理念、和谐城管”经验。会议期间,与会城管(执法)局长自愿发起建立“全国城管(执法)局长联席会议”交流机制。在罗亚蒙看来,“全国城管(执法)局长联席会议”不是社会团体,不固定地点、不固定时间、不固定主办单位,有城市自愿主办、有局长自愿参加,会议才能举行。对于会议的主办单位而言,这只是一次活动,只要有市政府同意,省政府有关部门支持,就可以了,不需要报请民政部门备案。正因为“全国城管(执法)局长联席会议”高举“亲民、文明、和谐”的旗帜,每年推出的典型经验和专家报告都切合实际、好学好用,因此能解决实际问题,感召力、吸引力也越来越大。<sup>①</sup>

#### 四、2013 年延安城管踩人事件

2013 年 6 月 3 日,网上一条反映 2013 年 5 月 31 日下午陕西省延安市城管人员“暴力执法”行为的视频,引发网友热议。视频中一群身穿城管制服的人员群殴自行车行的一名青年男子,这名男子被打倒在地,但其中一名城管人员并未罢休,双脚跳起重重地踩向这名男子的头部,致其脸上、胳膊上和衣服上都是血。

6 月 5 日,延安市政府副秘书长李建强在新闻发布会上公布了调查结果,“5·31”城管执法冲突事件的起因和经过是:5 月 31 日下午 3 时,延安市城管监察支队凤凰大队稽查一中队对市区旅游景点周边流动商贩进行例行检查。下午 5 时,当执法车辆巡查至杨家岭附近时,发现“美利达车行”违章将数辆自行车摆放在人行道上维修和经营,决定暂扣该店违章摆放的车辆。在实施暂扣过程中,执法人员与该店店主刘国峰等当事人发生冲突。刘国峰在冲突中被踩踏致面部出血,一名女执法队员也在冲突中受伤。之后,

<sup>①</sup> 李松涛:“城管身份尴尬折射法律缺失”,载《中国青年报》2009 年 9 月 1 日。

110 巡警到达现场制止冲突,并将相关人员带离调查。延安市城管局随后也表示,视频中双脚跳起踩踏商户的男子为无正式编制的临时工。

而被打的店主刘国峰则表示,5月31日下午,城管人员两次来到店门口,没收停在店铺门口的车友的自行车,车友与城管人员发生争执。“我站出来劝阻双方,与女协管员发生肢体冲突,随后几个身穿城管制服的人就围过来打我。他们共7个人,其中一名城管人员身上有酒气。”<sup>①</sup>

就在很多社会公众对于城管执法普遍质疑的当口,延安市城管队员暴力踩人事件先在网上曝光,其后中央电视台的“焦点访谈”栏目做了专题调查,更是如同火上浇油,进一步引爆了全社会对城管的口诛笔伐。

## 第二节 城管去留之争

上述一系列典型事件暴露出目前城管执法遭遇的重重困境,尤其是城管与小贩之间的“猫捉老鼠”游戏,以及暴力执法与暴力抗法的不断升级,使得人们纷纷思索城管制度的利弊得失,由此也产生了激烈的争论,而争论的实质在于政府对于城市管理制度和政策的选择取向应该是“管”还是“放”,是“堵”还是“疏”。2008年前后,这场争论出现了一个小高潮,参与这场争论的人们选择了不同的立场,基本可以分为三个阵营,即废除派、强化派和改良派。<sup>②</sup>

### 一、废除派的观点

废除派在这场争论中属于少数者,但是这个少数者却有很大的社会影响力。每当新闻媒体报道城管暴力执法事件时,总能听到废除派发表誓死废除城管的言论和决心,同时也有很多人为之摇旗呐喊。著名的宪政学者

<sup>①</sup> 赵雄韬:“延安城管猛踩商户头8人被停职,是否醉酒执法调查中”,载新华网2013年6月5日。

<sup>②</sup> 城管去留之争阵营的划分参考“集中行政处罚权与城管的存废之争”一文,载马怀德主编:《共和国六十年法学论争实录:行政法卷》,厦门大学出版社2009年版,第82-91页。

蔡定剑是废除派的核心人物，他曾不断发文呼吁废除城管。蔡定剑认为，要解决城管问题必须从宪法和行政法角度来厘清城管与小贩之间的权力义务关系。“首先，从城管适用的法律角度看，城管现在实行的是警察性权力，但是城管又不能担当这个重任，所以城管执法的合法性成疑。其次从小贩的权利角度出发，公民有选择职业的自由，有选择生活方式的自由，有从事经济活动的自由，这显然是一种宪法性权利。”<sup>①</sup>蔡定剑的逻辑简单明确，就是公民的自由大于城市的秩序，老百姓的生存权大于城市的漂亮外观。

蔡定剑坚定地认为：“中国政府必须从全能政府的观念中彻底解放出来，放松管制，给人民以充分的人身自由和经济自由，才是走政府过度管理带来的大量社会矛盾的根本解决之道。”<sup>②</sup>蔡定剑从一系列城管暴力执法事件中看到，如果公权力不受到制约，个人权利可能会遭到严重伤害，因而坚定了废除城管的决心。

也有很多网友对于废除城管提出了自己的看法。有网友发帖嘲笑城管说：“我同学放学回家后对着做城管的父亲痛哭流涕，‘老爸，拜托你不要再做这种斯文扫地的工作了，你的职业让我在学校抬不起头来，同学们都看不起我，长大后打死我也不做城管。’”也有网友通过中外对比来说明“欲使城管灭亡，必先使其疯狂”：我们不是常常讲人权首先是生存权和发展权吗？但凡有体面的工作和稳定的收入，谁愿意风里来、雨里去，在大街上讨口饭吃？政府不能在社会保障、教育和就业方面失责于前，却又对自谋出路的公民追惩于后。如果不幸染上洁癖的官员能够以民为本，那么人民的生存权保障、社会的和谐永远比创建卫生城市和光鲜的马路更能体现城市的脸面。

## 二、强化派的观点

强化派的代表主要是部分城市政府的管理者，以及某些人大代表和个别学者。强化派在这场争论中也属于少数派，但是，因他们身份的特殊性，强化派的主张却往往可以付诸实践。强化派主张强化城管部门的执法手

<sup>①</sup> 蔡定剑：“政府无权取缔公民的个体经营方式”，载《人大建设》2007年第8期，第47页。

<sup>②</sup> 蔡定剑：“城管与小贩战争如何终结”，财经网2010年11月22日。

段——包括权力和装备,从而对管理对象形成强大威慑力并能够进行有效打击。在实践中,强化派的观点有三种思路:第一种思路是城管“警察化”,即把城管部门纳入公安警察系统,通过行使警察权力进行城市管理;第二种思路是城管“铁甲化”,即在无法改变身份和权力的情况下,通过升级装备以强化执法能力;第三种思路是城管“立法化”,即谋求城管的单独立法,使城管执法具有更加充分的合法性。

早在20世纪90年代初,上海曾在巡警综合试点中赋予其行使市容、环卫、市政等领域部分行政执法权,但是,而湖南省长沙市可以看作是全国最早尝试城管“警察化”的城市。2000年6月,长沙市城市管理综合执法支队和长沙市城管警察支队同时成立,首创了“城管+警察”双管齐下保障综合执法的实施机制。长沙市把这种模式称为“城管当先锋,公安为后盾”。虽然目前城管“警察化”只有少数几个城市在尝试,实际效果褒贬不一,却不乏试图效仿者。在2008年4月召开的深圳市政协四届四次会议上,深圳市政协委员杨立勋就提出“关于组建深圳市城管警察的建议”的提案。其理由有两个方面:一是有利于节省执法资源;二是可以更好地防止暴力抗法。他认为:“城管执法人员连查身份证的权力都没有,怎么去执法?”<sup>①</sup>而深圳市城管局科研所所长胡振华表示该局正有此意,他们有意在福田区先行试点。无独有偶,北京市海淀区人大代表苏云泉,已经连续8年建议“给城管刑事执法权”,以保证执法的力度和队员的人身安全。

与城管“警察化”异曲同工的是城管“铁甲化”,认为城管在执法装备上实现“准警察化”,以“重装”形象示人,既保护城管人员的安全,又可以迅速制服暴力抗法。在广州、北京、上海的浦东新区等城市或地区,城管队员已经装备了钢铁头盔、防刺背心和防割手套。

### 三、改良派的观点

在这场有关城管的大讨论中,改良派是人数最多的一个群体,许多行政

<sup>①</sup> 刘华:“城管的历史:扩权与限权”,载《昆明理工大学学报(社会科学版)》2009年第1期。



法学者是改良派的中坚力量,其基本观点可以概括为两个方面:首先是有条件地放松对于摊贩的管理,开放一部分区域提供给摊贩经营;其次是改革城管执法体制,完善城管执法手段,从而既消除城管与摊贩之间高度紧张的关系,又保持城市运行的应有秩序。

马怀德对于北京市的城管综合行政执法进行了长期的深入研究,肯定了北京市的许多积极做法,“例如非强制柔性执法、依靠社区等非政府力量协助执法、加强信息化管理的数字执法等,在维护市容环境、保障市民生活秩序方面取得了有目共睹的成就”<sup>①</sup>。同时,马怀德认为北京城管还存在许多问题,主要表现在“职权界定标准模糊、执法物质保障缺乏、执法队伍结构不合理、职权配制不科学、执法理念及执法方式简单化等障碍直接影响了城管综合行政执法效能的发挥”<sup>②</sup>。鉴于此,马怀德提出首先应科学划定城管综合行政执法的权限范围,其次要加强城管执法物质保障和执法队伍建设,再次要建立城管执法多项职权的协调体制,最后要转变执法观念、改进执法方式、提高执法能力。

其他行政法学者也纷纷表达了对于改良城管体制的看法。莫于川认为:“鉴于现代城市管理具有的特点和难点,城管执法要坚持以人为本,促进和谐发展,严格依法行政,实现城管执法工作法治化。为此,要不断改进城管执法的各个制度环节,积极采用灵活有效的新型管理方法,特别是城管执法人员应普遍树立尊重人权、行政权限、行政民主、行政服务、行政公开、政府诚信、程序法治、权力监督、责任约束、权利救济等一系列现代行政法治观念。”<sup>③</sup>莫于川认为,现在城管执法存在三个问题:城管执法暴力问题、城管执法程序问题和城管执法责任问题,而要很好地解决城管执法问题,应该使城

① 马怀德、王柱国:“城管执法的问题与挑战——北京市城市管理综合行政执法调研报告”,载《河南省政法管理干部学院学报》2007年第6期。

② 马怀德、车克欣:“北京市城管综合行政执法的发展困境及解决思路”,载《行政法学研究》2008年第2期。

③ 莫于川:“城管执法工作法治化的基本路径”,载《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2006年第1期。