



北京市城市管理综合行政执法局
北京市市政管理委员会培训中心

培训教材

城管执法 操作实务

CHENGGUAN ZHIFA CAOZUO SHIWU

课题研发组 著

● 国家行政学院出版社

► 城管执法操作实务

城市管理综合行政执法原理与实务教程

《城市管理综合行政执法原理与实务教程》 内容摘要

城市管理综合行政执法作为国务院法制办大力推进的一项工作，目前正在全国范围内展开。由于现有法律对相对集中行政处罚权制度仅有原则性规定，在实践中出现了认识不一、运行程式不一等“瓶颈”问题。针对我国城市管理综合行政执法的开展，尤其是结合北京市的城市管理综合行政执法实践，运用法学理论加以分析，提出建议和思路，是非常必要的。本书分析了城市管理综合行政执法的背景和意义，阐述了城市管理综合行政执法的基本原则，城市管理综合行政执法体制，城市管理综合行政执法行为和执法程序，对城市管理综合行政执法的监督以及对城市管理综合行政执法的救济、司法审查。全书立足于通俗、系统、深刻、实用，对提高各级城管执法人员的业务能力有较高的指导价值。

ISBN 7-80140-492-0



9 787801 404923 >

ISBN 7-80140-492-0/D · 224

定价：29.00元



北京市城市管理综合行政执法局

北京市市政管理委员会培训中心

培训教材

城管执法 操作实务

CHENGGUAN ZHIFA CAOZUO SHIWU

课题研发组 著

● 国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

城管执法操作实务/《城管执法操作实务》课题研发组著,一北京:
国家行政学院出版社,2006.6
ISBN7-80140-492-0

I.城... II.城... III.城市管理—行政执法—基
本知识—中国 IV.D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 049747 号

书 名	城管执法操作实务
作 者	课题研发组
责任编辑	聂笃克
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话	(010)68920640 68929037
编 辑 部	(010)68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京市秋豪印刷有限责任公司
版 次	2006 年 6 月北京第 1 版
印 次	2006 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张	13
字 数	197 千字
书 号	ISBN 7-80140-492-0/D·224
定 价	29.00 元

北京市城市管理综合行政执法局

根据《北京市人民政府关于进一步推进城市管理领域相对集中行政处罚权工作的决定》（京政发〔2002〕24号），在原北京市城市管理监察办公室基础上调整组建北京市城市管理综合行政执法局（简称市城管执法局）。市城管执法局是市市政管委管理的负责本市城市管理综合执法工作的行政机构。

市城管执法局的主要职责：一是贯彻实施国家及本市有关城市管理方面的法律、法规及规章，治理和维护城市管理秩序；二是组织起草本市有关城市管理综合行政执法方面的地方性法规、规章草案，研究提出完善本市城市管理综合行政执法体制的意

见和措施；三是负责本市城管监察行政执法的指导、统筹协调和组织调度工作；四是负责本市城管监察行政执法队伍的监督和考核工作；五是负责本市市政设施、城市公用、城市节水和停车场管理中的专业性行政执法工作，负责城管监察行政执法中跨区域和领导交办的重大案件的查处工作；六是负责本市城管监察行政执法系统的组织建设、作风建设、队伍建设以及廉政勤政建设工作；七是承办市政府及市市政管委交办的其它事项。

截止至2006年3月，北京市城市管理综合行政执法机关集中行使行政处罚权的范围包括市容环境卫生、城市规划管理（无证违法建设处罚）、工商行政管理（无照经营处罚）、市政管理、公用事业管理、城市节水管理、停车管理、园林化管理、环境保护管理、施工现场管理（含拆迁工地管理）、城市河湖管理、黑车、黑导游等13个方面。

责任编辑 聂笃克 / 封面设计 晓 禾

北京市市政管理委员会培训中心

北京市市政管理委员会培训中心是北京市市政管理委员会的直属单位，主要承担城市管理相关专业人才的培训和培养工作。

近年来，培训中心紧密围绕首都城市管理对人才的迫切需要，在城市管理综合行政执法、城市市容环境卫生管理、垃圾分类及城市燃气管理及供热管理等行业研发了一大批重点培训项目，开发了相关行业培训教材，并投入力量在城市管理的专业领域开展课题研究。

自2003年起与北京市城市管理综合行政执法局开展了面向城市管理综合行政执法系统领导干部、中层管理人员和新录用人员等不同层面的人员培训、教材开发和课题研究，积累了一些经验，进行了有益的探索。

培训中心将更好地发挥首都城市管理人才培养基地的作用，在推动全国城市管理人才培养的工作中做出更大的贡献。

城管培训教材课题研发组成员名单

- 车克欣** 北京市城市管理综合行政执法局局长
- 田才巨** 北京市城市管理综合行政执法局副局长
- 张直华** 北京市城市管理综合行政执法局法制处处长
- 王伟博** 北京市城市管理综合行政执法局人教处处长
- 陈凤生** 北京市城市管理综合行政执法局执法监督处处长
- 尚 芬** 北京市城市管理综合行政执法局办公室干部
- 郑宝乾** 北京市市政管理委员会培训中心主任 高级政工师
- 李 杉** 北京市市政管理委员会培训中心副主任 高级经济师
- 孙淑华** 北京市市政管理委员会培训中心城管教研部部长 高级讲师
- 程益群** 北京市市政管理委员会培训中心干部
- 高 锋** 北京警察学院教授 (执笔人)

序 言

北京市城管执法队伍自 1997 年成立以来,在建设和维护首都环境秩序、改善城市环境面貌、探索和构建城市管理长效机制等方面发挥了重要作用,为首都改革开放和现代化建设做出重要贡献。

今年是北京市“十一五”规划实施的开局之年,是首都经济社会全面协调可持续发展的重要转折期,是奥运倒排期环境整治关键之年,北京要构建和谐社会首善之区、建设国际城市和宜居城市、举办一届“有特色、高水平”的奥运会,对城管执法人员的素质和执法水平提出了更高的要求,迫切需要提高一线执法人员执法水平,掌握执法技巧,增强应变能力和危机处理能力。为解决这一问题,北京市城市管理综合行政执法局在深入调查研究基础上,与北京市市政管理委员会培训中心成立了城管培训教材课题研发组,汇集了一批对城管执法工作产生浓厚兴趣的专家学者进行教材开发工作。系列教材包括:与北京警察学院高锋教授合作完成了目前首部指导现实城管执法的专业教材《城管执法操作实务》,该书紧密结合一线执法实际,聚焦难点,解决问题,为执法人员提供了具体的实务操作,是对城管执法工作经验系统的提炼和总结,将为城管实际工作提供具体针对性的指导。与中共中央党校傅思明教授、北京大学湛中乐教授等合作完成了《城市管理综合行政执法原理与实务教程》,该书围

绕城市管理综合行政执法的基本原则、体制、行为、执法程序、对城市管理综合行政执法的监督、对城市管理综合行政执法的司法审查等方面进行论述;并结合城管实际工作,针对城市市容、城市规划、城市节水、环境保护、施工现场、园林绿化执法等方面典型案例进行分析、评述,为城管执法工作提供理论指导。

应该说,聘请专家学者参与城管课题研究和决策,充分利用专家学者这一智力资源优势,进行人员培训和开发培训系列教材,是提高城管执法队伍素质,加强职业化的教育培训,注重自身规范化建设,提高工作水准的又一举措,今后还将有更多的有针对性的教材相继问世,为提高城管执法队伍素质提供更具有可操作性的指导。当然,作为城管执法队伍的首部教材,在语言、文字、提法上可能还需要进一步斟酌、完善,使之更准确、更得当。但毕竟这套教材的编写出版说明北京城管执法队伍在这些方面正进行着有益的探索和创新。

当前,城管执法在改革中遇到了束缚城管发展的体制、机制、法制、编制等问题,如执法依据不足、手段不强、装备缺乏、人员紧张;体制转轨、社会转型、城市化进程加快带来的职工下岗、农村剩余劳动力转移和流动人口管理等问题。这些矛盾和问题使城管面临的形势和任务艰巨而复杂。面对问题和挑战,我们只有积极寻求对策,用改革的办法和创新的举措解决前进中的问题。坚持以人为本的科学发展观,努力把握社会发展规律,探索工作的新思路、新方法,注重现代社会管理和科技手段在执法工作中的运用,进一步转变执法理念,严格公正文明执法,加强执法人员的能力建设,特别是要加强执法人员合理运用法律的能力、按程序执法的能力、驾驭复杂局势的能力、做群众工作的能力、协调其他部门的能力等五种能力的建设,提高队伍综合素质,不断创新工作方式,全面提升城管工作水平和队伍正规化建设水平。

城市管理是城市发展的永恒主题。城管执法是城市管理的重要手段之一。为使城管执法队伍发挥更大的作用,希望更多的专家、学者关心和关注首都的城管执法工作,关心和关注城管执法队伍的建设与发展,不断为创新、完善城管执法方式,树立城管执法为民的良好形象,建设环境友好型的宜居城市献计献策。希望北京市城市管理综合行政执法局继续以与时俱进的精神,不断探索、总结城市管理工作的规律和方法,继续加强队伍正规化和规范化建设,积极整合和利用好各种资源优势,为相对集中行政处罚权改革做出贡献,为首都的经济发展和进步做出贡献。

北京市副市长

齐林

二〇〇六年三月十七日

目 录

第一章 城管执法的基本原则	1
第一节 政治性原则	1
第二节 时效性原则	6
第三节 疏堵相结合原则	11
第四节 应变性原则	17
第二章 城管执法的四大难点	24
第一节 黑车的查处	24
第二节 小广告的查处	36
第三节 无照经营的取缔	38
第四节 违法建设的查处	48
第三章 城管执法的管理相对人	52
第一节 最难办的五部分人	52
第二节 对五部分人的应对策略	56
第四章 城管执法过程中的分寸把握	64
第一节 如何处置	64
第二节 应对的三个层面	75
第三节 进行恰当的执法变通	81

第五章 城管执法的特殊形式	88
第一节 严防死守	89
第二节 宣传普及	93
第三节 循环式巡逻	99
第四节 社会服务	108
第六章 城管执法者的基本功	114
第一节 精通城管执法知识	115
第二节 拥有丰富的社会阅历	122
第三节 准确把握相对人的内心活动	131
第七章 城管执法中危机干预的操作	141
第一节 城管执法危机发生的原因	142
第二节 城管执法可能引发的危机	151
第三节 城管执法危机干预的预案	159
第四节 城管执法危机干预的方法	171
后 记	191

第一章

城管执法的基本原则

城管执法系统在实际执法过程中,以一种什么样的原则来指导日常具体的行政执法活动,使之既能代表政府的意志,又能反映广大民众的要求,并经过实践检验证明确有其用,是关系到城管执法系统能否把握住政策性、制约性、理智性准则的大问题。

从城管执法系统的实践活动看,其政治性、时效性、疏堵相结合、应变性这四个原则是进行行政执法活动时应该把握的原则,它们从不同的方面体现了政策水平、行业规定、执法可能、控制调整、降低成本的客观需要,是在对执法实践活动进行提炼、总结的基础上,赋予执法理性因素,是对城管执法活动全过程规律性的一种把握,是城管执法工作所要求的最高准则。

因此,在全球经济一体化、人文关怀气氛浓厚的时代背景下的现代都市里,从事城管执法活动的工作者愿不愿意、善不善于、能不能够自觉地领会并把握这些原则,会产生截然不同的执法效果,并关系到政府、公众、管理相对人对城管执法队伍的态度。

第一节 政治性原则

政治性原则是指城管在执法时务必从政府影响、政策重心、活动方式上去追求一种良好的执法效果,将它视为最高的执法标准及防止发生不可控制后果的底线,从而使城管执法效果持久地保持在一个稳定的层面上。要想达到这样一种平稳而良好的执法水平,给社会减少不必要的意

外和麻烦,同时还能积累一些宝贵的执法经验,就需要全面了解政治性原则究竟包括哪些内容,以及怎样在复杂的执法环境中准确地把握这一原则,从而使执法更科学、更快捷、更有效。

一、政治性原则的含义

政治性原则,通俗地说就是城管执法者应该懂得利害关系、局势、导致的后果,如果处理不好,会给政府首脑、城管执法形象及本人造成难以弥补的损失,导致较高的执法成本。平时经常说的讲政治,除了“与党中央保持高度统一”、“四个坚持”、“三个代表”、“科学发展观”等观念以外,还应有政治和顾全大局的意识,即每位城管执法人员应将自己的执法行为与可能造成的政治影响、带来的负面社会效果紧密地联系起来,用一种发展的眼光推断出因为自己的不慎而可能导致的政治性损害。

这种政治性损害包括引发社会群体性事件,引起政府领导人的关注,带来媒体的负面报道,造成外国宾客的否定等严重的执法后果。不论引发了哪种后果,其政治影响都是极其恶劣的,由此会引发一系列棘手问题,使原本只是一个社会现象的事件,瞬间演变成一个严重的社会议题,并引申出与此相关的更为复杂的社会问题。

譬如说,如果城管执法人员对管理相对人的处置欠妥,引发并激化了已存在的社会矛盾,又不善于控制局面,那么他们只能眼睁睁地看着事态一步步地恶化,并最终导致不可挽回的社会政治消极影响。

如果说在中国社会转型期贫富差距拉大的背景下,城管执法人员在维护城市环境秩序时,会难以避免地、不同程度地碰撞弱势群体的生存权益的话,那么至少要注意不可引发如下几种问题:

第一,任何形式的执法,都应绝对避免造成管理相对人的伤残,哪怕这种伤残是相对人自己有意造成的。这是因为事后要对伤残情况进行法医鉴定,对事件进行调查,可能还要召开新闻发布会、听证会。这种执法所引起的负面结果会直接形成一种恶性态势,加之相对人的有意张扬和不断扩大影响,无形之中便出现了难以面对和无法处置的高难度问题,使城管执法部门陷入要向社会澄清事实、自身反省、协助调查的被动局面,导致事发地段的城管执法效果大打折扣。

第二,要特别警惕不能发生人身安全事故。即由于疏忽大意而误伤

了相对人,或者一不小心导致相对人意外亡故,或促成相对人采取了自杀行为——从高层建筑物上跳下、喝下有毒溶液等,进而使整个事态的性质发生变化,突破社会公众的心理承受能力,导致社会群众的一片声讨。这会使城管执法系统处于十分困难的境地。

第三,要特别注意防止在无意中诱发群体性事件。相对人聚集起来,形成一股力量与城管部门、相关职能机关等政府部门相对抗。这类群体性事件通常的对抗表现形式为:在主要干道上集体请愿以堵塞交通,纠集起来冲击城管办公地点,采用自杀的过激行为来抗议,选择某一个标志性的地点集体静坐,在城管执法者面前绝食,盘踞并打砸政府机关等。尽管这些激烈的抗争形式大部分是国家法律所不允许的,要受到法律的制裁,但我们也不能不看到,一旦这样的群体性事件引发有着连带关系的另类事件,造成社会治安秩序的局部动荡,破坏和谐社会的国策目标,城管执法系统就要对事件承担处置不当、控制不力、把握不住的责任。

强调政治性原则,简单地说就是要把执法者可能引起矛盾激化、形成消极态势、惹恼社会公众、诱发其他社会问题、给各级政府造成麻烦、让所在城市蒙受声誉损害等后果的执法行为与承担政治责任紧紧联系在一起,并要把这种政治性意识提高到一定的高度,要小心谨慎、处处设防、留意应对,策略性地认识与处置、应变与对待、控制与把握随时可能发生的不测事件。

在上述前提下,还可将这种政治性原则的含义进一步清晰地、通俗地、系统地概括成以下几点:

(1)城管执法系统必须把社会安定与城市管理统一起来,找到两者的结合点,以一种平稳而有效的方式来执法,使执法的政治效果不断得到体现,努力探索出政治化效果的执法套路。

(2)在城管执法过程中,应将防止出事、出格等失控性执法当作底线,要有事故意识,对失控现象、恶性态势要高度警惕并坚决避免,使之成为永不突破的防线,实现执法政治平安的长效性。

(3)城管在执法时需要用政治眼光去思考各种执法现象,始终将行政执法效果放在政治层面上去考量,将国家与政策、政府与领导、公众与社会的综合要求注入每一次执法活动中,达到执法规范、持久发展、平静温和的实际效果。

二、政治性原则的基础

前面我们专门论述了城管执法与政治性的密切关系,说明了必须要用政治的眼光审视城管执法工作的每一个环节,尤其对一线执法人员提出了更高的要求。下面我们进一步探讨这样一些问题:为什么要对政治性原则有这么高的要求呢?为什么一定要把城管执法这一十分具体的纯行政执法行为与政治性紧密联系呢?这是不是有点小题大做、强人所难、牵强附会呢?回答是否定的!

一般认为,城管执法机关的职责是代表政府管理城市环境秩序,对破坏环境秩序的行为行使行政处罚职能。城管执法工作的方向、采取的方式、执法的力度、把握的分寸、收到的效果,都会对政府的管理效果和水平产生影响,影响到党和政府在公众心目中的形象,是政府在某一时期对某一地区实施某一具体施政管理方针的体现。这些公众和相对人无不从城管执法者的态度、形式、宽容度等方面去感觉和体验政府所传递的管理信号,以及政府对他们的态度,进而影响到公众对政府的认同或否定。这就是最大的政治。

对北京来说,这一点尤为特殊而重要,这是因为北京城管执法机关是在国家的政治和文化中心开展执法工作。这里所发生的每一件事都无疑会经过放大而传播到各地,引起各种各样的评论,并从不同角度影响着首都的政治形象。首都北京是有着示范性、超前性、礼仪性的特殊地区,因此,必须随时随地将政治性原则作为城管执法工作的基础,以避免造成人为事故和政治上的被动。

北京作为首都不仅是全国的政治中心,而且是世界各国时刻关注的焦点,在这个特别的地区所发生或突现的每一事件都会引起全球的高度关注。就这个特定的角度而言,首都地缘政治现象就成为北京城管执法者意识中一个特殊的理念,一个由此而把握不同执法情况的准则,一个在头脑中的鲜明概念——北京无小事,不能出事,防止出事!

城管执法者要有执法成本意识,要把执法的人力资源、占用的时间、耗费的物质、可能遭到的阻碍、社会公众的认可度、政府主管的态度、本系统的评价等投入与所获得的结果作一个核算,权衡轻重,从而使城管执法能够防患于未然,以阻止执法冲突的发生或恶性态势的发展。

三、政治性原则的贯彻

所有前面的叙述都是为了一个目的,那就是在充分认识、体会、注意到政治性原则在城管执法中极其重要的作用后,接着便要解决如何把握与实施这一原则问题。从近几年北京城管执法的经验看,要把握好政治性原则,应做到以下五点:

1. 城管执法者要准备充分。城管执法者的初衷与管理相对人所追求的目的本身存在着较大差距,有时是一种对立。多年的城管执法经验告诉我们:城管执法活动有时会将原本潜在的矛盾和问题转变成公开化、扩大化、全面化、激烈化的行为冲突。这种现状要求城管执法者在执法前,要对各种可能发生的情况作一个分类或概括,并找到能避免、控制、减轻、阻止问题发生的办法,做到心中有数,有备而行。在此基础上进行执法,就能泰然处之,不求出事,但不怕出事,出事自有办法。

2. 城管执法者要机动灵活。不论是对一般群体的执法,还是对特殊人群的执法,基本上是一种影响相对人利益的活动,轻者会带来不愉快、不痛快、不愿意、不甘心,重者会产生不同意、不协调、不准许、不配合的摩擦态势。城管执法者就要本着既要执法又不发生正面激烈冲突、既要管理城市又不能发生暴力情形的原则,在确实不能硬性执法时,采取迂回战术,以免发生不测。要坚决防止因处置不当引发恶性事件,造成难以收拾的被动局面。

3. 城管执法者要沉着冷静。任何一个执法者一旦从业时间久了,都会不同程度地滋生出一种“我是管人的人、你一定要服我管!”的职业心理倾向。这就容易引起执法时不顾具体情况而一味强行执法的情况发生,以感情的主观作用去硬性征服相对人。城管执法的实践证明,凡是武夫式的执法、拼命三郎式的执法、火暴脾气式的执法、认死理式的执法等情绪性活动,没有一个不失败的,没有一个不碰得头破血流的,没有一个不是教训深刻的。一句话,城管执法不可莽撞,只有采取政治性的执法、智慧性的执法、随机应变性的执法、效果性的执法等行之有效的模式,才能将城管执法的最终社会价值充分体现出来。

4. 城管执法者要反应迅速。就目前中国的执法现象来说,可以断言城管执法面临的环境是最为艰难的,城管执法工作是最难回避与相对人