

城市管理 法治问题研究

刘兴桂 彭娟等 著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

D922.297.4
L691

城市管理 法治问题研究

刘兴桂 彭娟等 著



P318.06/03



法律出版社
LAW PRESS CHINA



20024039

图书在版编目(CIP)数据

城市管理法治问题研究/刘兴桂著. —北京:法律出版社,
2004.3

ISBN 7-5036-4825-2

I. 城… II. 刘… III. 城市管理—法律—研究—中国
IV. D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 017271 号

法律出版社·中国

责任编辑/思 实

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法学学术与综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/10.625 字数/283 千

版本/2004 年 4 月第 1 版

印次/2004 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939685 63939689 传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-4825-2/D·4543 定价:25.00 元

目 录

• 略论地方立法的两个问题	1
李 力	
• 城市管理相对集中行政处罚权问题研究	12
李 伟	
• 城市管理相对集中行政处罚权模式比较研究	24
欧卫安	
• 完善行政复议制度的几点思考	30
余艳敏	
• 政府亦应诚实守信	38
王红建 杨高峰	
• 广州防范金融风险法制研究	44
邵挺杰	
• 城市公用事业管理法律问题初探	68
彭 娟	
• 广州城市道路交通管理法治问题研究	80
吴保宏	
• 城市科技与信息发展法治建设研究	92
陈瑞群	

• 论我国取得外贸经营权的登记核准制	129
刘淑勤	
• 建立我国社会保障法律制度的思考	138
贾秀琴	
• 广州市社会保障法制建设研究	149
王霖华	
• 广州市流动人口犯罪问题研究	183
章礼明	
• 预售商品房抵押贷款发展策略的法律分析	199
曹 智	
• 商品房买卖中环境规划争议的法律分析 ——兼评一宗环境规划变更引发的房地产纠纷案	206
刘兴桂	
• 期房按揭的风险责任及其平衡 ——兼论让与担保的实践价值	216
梅 伟	
• 中央银行对商业银行安全运行的法律监管	227
梅 伟 何建华	
• 论担保法适用中的动产抵押问题	252
刘 冰	
• 空白票据法律问题研究	263
陈月秀 严斌彬	
• 关于物业管理立法若干问题的思考	296
刘兴桂	
• 试论住宅小区共用部分的产权问题	309
冯其广 何倩丽	
• 我国城市社区警务问题研究	320
蒙 雪 李 伟	
后记	336

略论地方立法的两个问题

李 力

以政府的机构改革为前导,我国包括立法机关在内的整个国家机构都面临改革的重要课题。根据国务院机构改革的构想,此次机构改革的目标要求主要有四项:第一,适应市场经济发展需要,转变职能,政企分开;第二,精兵简政,提高效率;第三,分清权限,明确责任;第四,规范运作,依法行政。很明显,本次机构改革不单纯在于机构实体在量上的整合或缩减,而在于其内在机制上权能的明确、运作的高效及规范化问题。由此出发,本文提出并研究地方立法权限划分及授权立法方面的有关问题,以期这些问题在机构改革进程中得到重视和解决,并适用在市场经济发展中经济上已有更大自主权的地方在立法上的需要(这种需要就是必然发生的更突出的自主要求以及相应的日趋繁重的立法工作)。否则,将对我国的法治发展产生严重影响。

一、地方立法权限的问题

立法权限的明确是权力机构依法运作的前提,也是其机构改革的关键。依照宪法及《中华人民共和国立法法》(以下简称“立法法”)的明确规定,我国的地方立法权包括地方性法规制定权和自治条例、

单行条例制定权,其中,地方性法规的制定权又分为两个等次,即省级人大及其常委会的地方性法规制定权和省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市(以下统称“有关市”)的人大及其常委会的地方性法规制定权。由此可知,宪法和立法法只确定了地方较高层级的权力机关享有地方立法权,但同时对其权限范围又未做明确界定。

欲通过现行法律对地方立法权限进行了解,较为明确的大致有两方面:其一,中央立法明确授权或规定地方可以制定实施办法的,比如“义务教育法”规定省级人大常委会可以根据“义务教育法”制定实施办法,则规定义务教育的有关事项就属于省级人大常委会的立法范围;其二,中央已明确将某些事项划归自己立法范围的,如宪法明确规定全国人大有权制定和修改刑事、民事和国家机构的基本法律,则这些基本法律所涉及的内容,地方就不得介入,也即只有除此以外的事项有可能成为地方立法的范围。

为了规范地方立法,八十年代以来,绝大多数省级人大常委会都先后颁布实施了“制定地方性法规的秩序规定”,并在其中自行框定了地方性法规的立法权限范围。2000年《中华人民共和国立法法》颁布以后,各地根据《立法法》中地方立法权限的规定,调整了各地人大及政府的立法权限。综合各省的规定,其内容主要有:国家法律规定(或授权)由省级人大常委会制定实施细则或实施办法的;为保证宪法、法律、行政法规和全国人大及其常委会的决议,决定在本行政区域内贯彻执行,需要制定法规、办法的;国家法律虽未授权或国家尚未立法,本行政区域的政治、经济、文化、教育、科技、卫生等重大事项或改革开放以来社会经济发展以及人民群众切身利益的重大问题需要制定地方性法规的;省级人大常委会为完善地方人大制度建设,认为需要制定地方性法规的。

由上述规定可以了解,地方自行圈定的这些立法权限,一类是根据法律授权,即所谓授权立法权;另一类则源于地方权力机关的法定职权,即所谓自主立法权。这两个方面,主要是第二个方面,虽然有

《立法法》中立法权限的规定为依据,但因其规定得仍然较为概括,很难操作。诚然,试图在不同立法主体之间的权限之间划出一条清晰的界限,无疑是不切实际且无法实现的学究式幻想,但下述基本问题在机构改革中应予以思考。

1. 如何划分中央立法权与地方立法权

立法权限的划分,关乎中央与地方权力的划分,这里主要涉及两个问题:

(1)中央专属立法权的范围。中央专属立法权可分完全专属立法和不完全专属立法权。所谓完全专属立法权是指完全由中央自行立法,一般不授权地方,地方不得逾越的立法权。根据宪法和立法法,最高立法机关这方面的立法权限如:关于国家机构的设置、权限及相互关系的立法;涉及国家主权或国家行为的立法;有关基本经济制度和体制的立法;规定刑事、民事实体权利义务及司法程序的立法等。问题是:最高立法机关完全专属的事项到底包括哪些,如立法法第八条所规定的“必须由全国人民代表大会及其常委会制定法律的其他事项”到底指的是什么?国务院的立法权限又如何?这些问题不明确,不许地方立法逾越的界限就不明确。

所谓不完全专属立法权,是指由中央确定基本原则,再由地方进一步具体化的立法权。中央立法权中这部分数量最大,它所指的事项为中央和地方均有管辖权的事项。从中央在这方面立法的方式看,一种是明确授权,即通过法条明确授权地方制定实施办法;一种则不设授权条款。从地方立法的做法看,认为中央和地方均有管辖权的,主要有以下三种方式:第一,中央已有基本立法的,地方或依授权制定实施办法,或自行制定实施办法,如《文物保护法》并未向地方授权制定实施办法,但多数省都制定了实施条例;第二,中央尚未立法的,地方根据需要自行立法,如许多省市关于人大监督的立法;第三,中央立法尚不成熟或不适宜的,地方根据自身实际及有关政策先行立法,如有关计划生育的立法。

这些立法的问题是:第一,中央立法已有授权的,由于国家立法

往往弹性较大,对于地方如何根据授权进行立法又没有设定适当的标准或要求,所以地方的自由裁量权过大,可能导致越权或失职的后果,违背中央授权要旨和人民的利益;第二,中央立法没有授权的(这种情况居多),地方又凭什么确定自己可以根据中央立法制定实施办法而不至于有侵越中央专属权力之虞。比如:一般认为,税收问题属于国家专属管理事项,各省立法在这方面也极少触及。但1992年9月全国人大常委会制定颁布《税收征收管理法》后(该法只授权国务院制定实施细则),有一些省(市)也根据该法制定了实施办法(或条例)。这种做法是否合法,无法判定。(这种情况在2001年《税收征收管理法》修正之后才得以纠正。)

(2)地方可自主行使立法权的范围。在一般意义上,地方自主立法范围是指中央明文授权以外的有关范围。但相对中央专属立法,此处所指自主立法范围是专指中央立法不必涉足,地方可依各自实际需要(如广州市限制养犬以及江西防治血吸虫病)而行使立法权的范围。但哪些事项可归入这一立法范围,并无法律确定。

2. 如何划分地方人大及其常委会的立法权

有立法权的地方人大及其常委会指省级人大、有关市的人大及其常委会。立法法对地方人大及其常委会的立法权限作出了概括划分。除了现行法律的明文授权外,在更为广泛的自主立法范围内,地方人大及其常委会的立法权限还缺乏划分根据。

由地方立法实践观察,地方人大制定的法律文件在地方立法中所占的比重极低。笔者对北京、江苏、安徽等13个省市1979~1989年和1992~1994年两个不同时段所通过的地方性法规进行过统计,1979~1989年,这13个省市所颁布的563个法规中,属于人大制定的只有16个,占2.8%;1992~1994年间,这13个省市共制定了713个法规,在其人大会议上通过的更仅有4个,占0.56%,而有些省市的人大在这两个时段内根本就没有行使立法权,其立法工作概由人大常委会统揽。

依地方组织法,即使地方人大及其常委会的立法权限不明确,据

其对二者职权的分配,应由地方人大行使立法权的范围要大,但实际立法中,由地方人大通过的法规不仅量少且内容多半局限于工作的有关事项(如“人大监督条例”“人大议事规则”等),其他事项的立法基本都由常委会进行。这种现状显然不符合国家立法对二者法律地位及职能的设定。

3. 如何划分地方法规和地方规章的制定权

由于地方性法规多是以规定地方行政管理为内容,所以其立法范围还涉及地方规章制定范围的区分,这一区分因牵涉地方规章性质上的争议,在机构改革中,更值得注意。

从宪法第 100 条和地方组织法以及立法法的有关条文对地方法规与地方规章的规定,笔者注意到它们已有以下的区别:

(1)二者受法律拘束的程度亦即自主性程度不同。省级人大和有关市的人大及其常委会“根据本行政区域的具体情况和时间的需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定颁布地方性法规”。由此可知,拘束地方性法规的是宪法、法律、行政法规。此类立法层次高、弹性也较大,地方有权的人大及其常委会只要不与之相抵触,“根据”本地的实际即可立法,自主余地较大。而且按照上述规定,对于地方立法来说:如果行政法规没有规定的,可“根据”本地实际在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定颁布地方性法规;如果行政法规、法律都没有规定的,还可以“根据”本地实际,直接以宪法为依据,制定地方性法规。

而地方组织法关于省级政府和有关市的政府“可以根据法律、法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章”的规定与上述内容相比则有不同:一方面,没有可“根据”本地实际制定规章的内容,却规定应“根据”既有的法律、行政法规以及本省的地方性法规;另一方面,作为“根据”的法律层级更低,而且不能像地方法规那样,在行政法规、法律没有规定的情况下,径直根据宪法制定规章。很明显,地方规章受到法律更大拘束,能动性、自主性都不及地方法规。

(2)两者属性有别。依组织法规定,地方规章主要是执行性的规

范,地方性法规既有执行性的,也有相当部分是非执行性的自主性规范。

(3)两者效力等次和效力性质不同。首先,地方规章的效力低于地方性法规;其次,地方性法规具有法律性质的效力,地方规章具有的则是行政性质的效力。

它们的这些不同其实已包含着各自规范范围划分的蕴意,但在地方立法实践中,这种区分并未产生实际拘束力。相反,地方政府往往更积极地“根据”本地实际制定超前型、开拓型和试验型的规章,在本行政区域起着法律规范的作用。

不仅如此,由于地方性法规绝大部分均由政府草拟,这一方面可能使政府利用草拟权谋部门利益,另一方面也可能使政府通过草拟权实则代行了人大的立法权。也就是说,若有关人大或人大常委会对政府所拟草案不作认真审议,则其立法权就只能沦为一种形式。进一步说,地方人大及地方政府在制定规范方面的权限不清,必将影响地方政权建设中人大主导性地位的确立。所以,有必要对同一行政区域内两个政权机关制定规范性文件的范围(包括草拟权的范围)进行界分。

总之,权限不清,则责任难明,而权责明晰是国家机构高效和规范运作的前提。因此,划分立法权限,乃是地方立法及其机构改革的首要问题。

二、授权立法的问题

所谓授权立法(又称委任立法)一般是指一定的国家机关因立法主体的授权而从事的立法活动。授权立法是西方国家立法实践的产物,它与行政立法可以说是同义语。我国法学界许多学者也抱此观念。但笔者认为,我国的授权立法之于西方的授权立法最多只是一种形式意义上的借鉴或接受,在基本含义上却有显著不同:

(1)理论基础亦即授权立法的合法性来源存在本质不同。西方国家的授权立法植根于三权分立的理论,认为立法权为议会专有,行

政机关除非有议会授权,否则,不得从事立法活动,而且,即使宪法确认行政机关的立法权,这种立法的授权性质也不能改变,因为三权分立才是西方法治最经典的原则和依据。与此不同,我国不主张三权分立,一开始建立的便是以议行合一为理论基础的人大制度。在这种制度下,某类或某级国家机关的立法活动,一旦得到宪法和法律的确定,就成为合法的权能,无须再另行寻找什么渊源。

(2)授权的形式不同。基于权力类型划分的观念,西方国家的授权立法被理解为议会立法权的出让,其授权形式也主要是议会向政府授权。我国没有三权分立的清规戒律,授权立法在更广泛的意义上被用于立法权行使的需要,如最高立法机关向最高行政机关、地方有关权力机关甚至地方有关政府授权,中央行政机关向其所属部委和地方有关行政机关授权,地方有关权力机关也向同级或下级行政机关授权。

(3)授权的方向有所不同。西方国家以三权分立为基础的授权立法主要表现为一种横向授权,即一种跨权力类别的授权。我国的授权立法则不仅如此,还表现为建诸于法律效力等次关系上的纵向授权。

此外,我国授权立法还存在着两种特殊的授权模式,一种是专门授权,即通过专门决定或决议授权制定单行法规或条例,如1981年全国人大常委会授权广东、福建省人大及其常委会制定所属经济特区的各项单行经济法律的决定。这种授权的特点是,被授权的国家机关没有立法权或没有对授权事项的立法权,立法机关的授权使其获得立法权或对某些事项的立法权。这是一种实质性授权立法,即从无立法权到有限立法权;另一种是法条授权,即通过法条授权制定实施细则或实施办法。这只是一形式授权,即被授权的国家机关一般已拥有根据国家立法制定实施办法(或细则)的立法权,因此,立法机关的授权不是授予立法权,而是对细化国家法律工作的一种强调或明示。法条授权多为形式授权。

现行立法中,授权立法多数是法条授权立法。这种授权形式多

样,比实质性授权更为繁杂。按照不同的授权主体,我国目前的法条授权形式可粗列如下:

(1)全国人大及其常委会的法律授权,包括:①授权省级人大常委会制定实施办法,如“集会游行示威法”等,这是最常用的一种授权;②同时授权国务院制定实施细则和省级人大常委会制定实施办法,如“水土保持法”等;③同时授权国务院有关主管部门制定实施条例和省级人大常委会制定实施办法,如“义务教育法”等;④同时向多个主体授权,如“海洋环境保护法”授权国务院环保部门制定实施细则,同时授权国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人大常委会及人民政府制定具体实施办法。

(2)国务院的行政法规授权,包括:①授权省级政府制定实施办法,如“城市绿化条例”等;②同时授权国务院有关部委及省级政府制定实施办法,如“工矿产品购销合同条例”等;③授权“省、市、自治区、直辖市”制定实施办法,如“城市集市贸易管理办法”等。

(3)省级人大和有关市的人大及常委会的地方性法规授权,包括:①授权同级政府制定实施细则或“单项管理办法”,如“上海市普及义务教育条例”;②授权同级政府有关主管部门和下级政府制定实施细则,如“江苏省普及初等教育暂行条例”等;③授权同级政府有关主管部门制定实施意见或处罚细则,如“吉林省出版管理条例”等;④授权各下级政府制定实施办法或补充规定,如“江西省实行九年义务教育条例”等;⑤授权各级国家机关制定实施细则,如“吉林省信访条例”等。

上列各种授权择其主要罗列,实际条文情况较此复杂,尤其是地方法规,其授权形式已达十多种之多。这些形式多种多样的授权给地方立法带来诸多困惑。

(1)如何把握授权立法的含义?关于授权立法的含义,迄今尚无明确的法律界定,这导致一连串的问题不能解决:第一,谁可为授权主体?是否凡有立法资格的主体皆可为授权主体,而且其所授权,特别是级别较低的地方立法主体的授权(包括自主立法的授权和国家

立法授权的再授权)是否立法授权?作为权力机关的人大及其常委会可以向同级或下级政府授权(如上列有关各项),而在立法关系上处于上一效力等级的政府如国务院是否可向处于下一效力等级的地方人大及其常委会授权——这种情况在实际中虽极少见,但上列行政法规授权之第③项所举国务院向“省、自治区、直辖市”的授权该理解为向省级人大授权还是向省级政府授权或者向两者同时授权?第二,谁可为被授权主体?是否凡处于被领导地位或立法关系上下一效力等级地位的国家机关都可因授权而成为立法主体,比如上面所列地方性法规授权各项,有些授权已至地方行政管理基层,如果这种授权也属立法授权,那么立法就会泛化并失去威严;如果这种授权不属于立法授权,那么又该如何从法律上对其定位?第三,授权立法的效力如何?授权立法的效力是等同于授权法的效力还是低于其效力或相当于授权立法者自主制定的规范的效力,学界众说纷纭。从最高立法机关已授的立法权来看,无论实质授权(授权制定单行法规)还是形式授权(授权制定实施办法),被授权主体实际都未被授予过超越其立法地位的权限,因为都照例得遵循“不抵触”原则。而且,如果是授权给地方立法主体,其授权立法的效力也只限于一定的行政区域。据此,授权立法的效力低于授权法的效力或相当于授权立法者自立之法的效力应可推断。但实际情况似乎又使这一推断不能完全成立。例如,根据“集会游行示威法”第35条,公安部可以制定实施条例,省级人大常委会可以制定实施办法。按宪法、法律明确的效力法则,国务院部委的规范和省级人大的法律效力本难分高下,公安部的《〈集会游行示威法〉实施条例》第31条却规定,省级人大常委会制定的实施办法,“与本条例相抵触的,以本条例为准”。不知这种规定有何依据?

(2)法律、法规同时授权如何处理。授权立法经常存在同时授权的情况,如上述法律授权的第②、③、④项和行政法规授权的第②项。这种授权往往给地方立法带来难题,比如法律同时授权国务院制定“实施细则”和省级人大常委会制定“实施办法”。根据立法效力规

则,省级人大常委会的“实施办法”不得与国务院的“实施细则”相违背,由于法律授权时未对这两级法规制定实施细则或办法的时限作出规定,因此,如果“实施办法”等待“实施细则”制定后再出台,而“实施细则”又迟延问世,就势必影响地方对国家法律的有效执行和实施效率。例如“土地管理法”颁布于1986年6月,国务院的“实施细则”于1991年1月才出台。假如“实施办法”先于“实施细则”制定,则“实施细则”出台后若出现规范冲突,“实施办法”又得再行修正,从而增加地方立法的成本。

再如法律同时授权国务院有关部委制定“实施条例”和省级人大常委会制定“实施办法”,问题就更复杂。因为不仅部委规章与地方性法规的效力关系不清楚,而且部委依职权发布的规章与其依法律授权制定的“实施条例”的效力是否相同也不明晰。在这种情况下,由于法律的同时授权,如果部委和地方各行其是,必有违法律授权本意,尤其是被授权的部委均为某一领域的最高行政主管部门,地方若对其“条例”置若罔闻,不利于法律的有效施行。但应如何确立二者的关系,授权法却没有明示。从立法实际看,地方对部委的“实施条例”采取了“根据”和“参照”两种态度,部委制定“实施条例”则明显未受地方制约。以1986年7月实施的《义务教育法》为例,该法授权国家教委制定“实施条例”和省级人大常委会制定“实施办法”。在国家教委于1992年3月发布“实施条例”之前,已有若干省市先行制定了“实施办法”(北京、云南等地)。当“实施条例”发布以后,这些省市又参照“条例”先后对自己“实施办法”的内容作了修正,另有一些地方则把“根据实施条例”明确写入条文。这种状况,除可能导致地方立法成本的增加外,还可能加剧规范之间的冲突,影响实施的成效。而法律如果同时向多级多个主体授权(如上述法律授权之第④项),则情况就会更加严重。

(3)地方性法规能否再授权。在各国的授权立法中,再授权都是立法之禁忌,而再授权在我国却较普遍(如上述地方性立法授权部分所列举)。这种再授权不仅可能使被授权主体再通过一个授权把应

由自己具体化法律的责任转嫁给下一个被授权主体,助长立法上的官僚主义和低效率,而且使人们在实施同一内容的法律时,往往得同时兼备并了解从法律到地方政府“实施办法”层层叠叠的多级规范,人为增加了法律实施的累赘,还可能弱化上层法律的权威。更何况,地方立法凡涉及行政管理的内容,本来就是由政府起草,再一次授权无疑会影响授权立法的效率和效益。所以,对于再授权应通过立法予以限制。

除此以外,地方有关权力机关在细化国家法律时,对于如何使“实施办法”与国家法律科学地衔接和配套,在立法技术上也有较大的欠缺,重复性条款较多,造成了立法资源的浪费,影响到地方立法的实施效益。

现行授权立法所存在的这些问题,如授权权限不清、立法成本高而效率、效益却不高等,都亟须在机构改革中通过完善制度予以克服。

参考资料:

[1]自治条例和单行条例是我国民族自治地方的特殊法律形式,在立法地位上,与地方性法规相同。因本文着重于从一般意义上说明地方立法问题,故后述内容不包括自治条例和单行条例的问题。

[2]有关数据根据中国经济出版社1991年出版的《地方性法规选编》和中国法律年鉴社1995年出版的《中华人民共和国地方性法规汇编》统计(未计民族自治地方的情况)。

[3]这两种情况在地方立法中均较常见,前一种情况更为普遍,第二种情况如上海、浙江等地在《义务教育法》颁布前就已根据宪法制定义务教育条例。

[4]法条授权也有部分为实质授权。如全国人大常委会授予无立法权的有关地方政府制定实施办法。

(李 力 原为广州大学法学系主任,
曾任广州市人民政府法制办公室主任;
现任广州市人大法工委主任)

城市管理相对集中 行政处罚权问题研究

李 伟

一、城市管理相对集中行政处罚权制度简介

(一)城市管理相对集中行政处罚权制度的由来

改革开放以来,我国的城市建设日新月异,但是,日益发展、发达的城市给我们出了一个个新的难题,其中一个就是如何对城市的市容市貌进行有效的管理。城市的市容市貌管理涉及的部门很多,按照我们国家以前的机构设置以及职能的划分,涉及工商、环卫、城建、市政等多家部门。而众多的部门在管理中往往是要么对某些问题踢皮球、相互推诿,要么是相互争权夺利。而两种情况所造成的结果,要么是有关问题无人管理,要么是同一违法行为受到数次处罚。面对此种情况,我们有些城市采取“联合执法”的方式,组织多家机关集体执法,但往往只能起到短期效果,过后不久就又恢复旧态。面对城市发展而产生的新问题,必须用一种创新的制度来解决。1996年《行政处罚法》的制定为新制度的产生提供了法律依据。《行政处罚法》第16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