



中 国 政 府 与 政 治 研 究 系 列

中国城市管理 综合执法体制研究

RESEARCH ON THE URBAN
ADMINISTRATIVE
COMPREHENSIVE LAWENFORCEMENT
SYSTEM IN CHINA

杨书文 著

中国社会科学出版社

内容简介

城市管理综合执法体制改革是近年来我国城市管理领域中出现的新现象。这项改革的目的是要解决多头执法、职责交叉、重复处罚、执法扰民和行政执法机构膨胀等问题，探索建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制和行政执法机制，提高行政执法的效率和水平，保护公民、法人和其他组织的合法权益。

作为一项实证研究，本书以城市管理综合执法实践为研究对象，以城市政府行政权力格局调整为主线，系统阐述了中国城市管理综合执法体制改革启动的社会历史背景、发展历程、取得的成效与存在的问题。在研究过程中，作者进行了长期的实地调研，获取了大量的一手资料，为论证奠定了坚实的基础。结合中国城市管理体制改革的实践与发展趋势，作者概括了制约城市管理综合执法体制深化发展的因素，指出了该体制未来发展的路径选择。

上架建议：公共管理

ISBN 978-7-201-06373-7



9 787201 063737 >

定价：30.00元



中国 政府 与 政治 研究 系列

中国城市管理 综合执法体制研究

RESERCH ON THE URBAN
ADMINISTRATIVE
COMPREHENSIVE LAWENFORCEMENT
SYSTEM IN CHINA

杨书文 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市管理综合执法体制研究 / 杨书文著. —天津:天津人民出版社,2009.10

(中国政府与政治研究系列)

ISBN 978-7-201-06373-7

I. ①中… II. ①杨… III. ①城市管理—行政执法—研究—中国 IV. ①D922.297.4②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 198407 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路35号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱:tjrmcbs@126.com

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2009年10月第1版 2009年10月第1次印刷

787×960毫米 16开本 13.25印张 2插页

字数:218千字 印数:1-1,400

定 价:30.00元

总序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来，60年来，特别是30年来，一代代志士仁人的艰巨探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的巨变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两个方向上进行持续、系统的研究工作。1990年代中期，我与一部分从事政治学

理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生(包括已经毕业的)。除目前在校内成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究工作的重要基础,是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性,最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家作主、依法治国与“行政

^① 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对于干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”,勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理 etc. 等政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的由计划经济体制过渡到市场经济体制的过渡。然而,复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”、“发展政治学”,并

且在研究这些过渡性问题和 Development 中的问题的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,而且是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有一整套独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、现象和矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作、相

互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与——治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”、“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多家大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在,1999年《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》,在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列。成熟一本、推出一本。随着研究的逐渐深化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入到系列中来。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个工作

^① 朱光磊著:《中国政府与政治》,台湾扬智公司出版,2003年。

环节上的朋友们的合作,特别是感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

目 录

导 论	(1)
第一节 基本概念界定	(1)
一、问题的提出	(1)
二、城市管理综合执法的涵义	(4)
第二节 研究背景与研究价值	(13)
一、城市管理综合执法引发的争论	(13)
二、城市管理综合执法体制的研究价值	(18)
第三节 研究方法与基本结构	(21)
一、研究方法	(21)
二、基本结构	(22)
第四节 创新、不足与设想	(24)
一、本书的创新之处	(24)
二、本书的不足之处	(24)
三、后续研究设想	(25)
第一章 城市管理综合执法体制的理论基础	(26)
第一节 行政权力格局及其调整	(27)
一、当代中国行政权力格局	(27)
二、行政权力格局调整的过程	(28)
三、行政权力格局调整的目标	(31)
第二节 行政权与公民权的关系	(32)
一、行政权及其特性	(32)
二、公民权的内涵与构成	(34)
三、维护公共秩序与保护公民利益的平衡	(35)
第三节 城市管理与管理体制	(37)
一、城市管理的涵义	(37)

二、城市管理的方式	(39)
三、城市管理体制	(39)
第四节 行政处罚法及其基本制度	(42)
一、行政处罚法的基本制度	(42)
二、行政处罚法基本制度的应用	(45)
第二章 城市管理综合执法体制改革的背景	(47)
第一节 城市化的发展	(47)
一、中国城市化现状	(47)
二、城市化给城市管理带来的新问题	(50)
三、城市化问题要求变革城市管理体制	(55)
第二节 行政法制完善	(56)
一、中国行政立法中存在的问题	(56)
二、行政立法的不足对行政执法的影响	(59)
三、行政法制发展要求进行执法改革	(62)
第三节 政府职能转变	(63)
一、当代中国的政府职能转变	(64)
二、当代中国城市政府职能及其转变	(66)
三、城市政府职能转变要求调整各部门行政权力	(68)
第四节 政府决策与执行分离	(69)
一、政府决策与执行分离的特定内涵	(69)
二、政府决策与执行分离的价值分析	(70)
三、中国政府决策与执行分离的可行性与实践	(72)
第三章 城市管理综合执法体制的运行	(73)
第一节 城市管理综合执法体制的发展状况	(73)
一、城市管理综合执法体制的发展阶段	(73)
二、城市管理综合执法体制的发展特点	(75)
第二节 城市管理综合执法的权限范围	(77)
一、城市管理综合执法的职权配置	(78)
二、城市管理综合执法机关的执法权限范围	(81)
第三节 城市管理综合执法的主体	(89)
一、城市管理综合执法的机构设置	(89)
二、城市管理综合执法的实施者——城管执法队伍	(92)

第四节 城市管理综合执法的对象	(93)
一、弱势群体	(94)
二、强势群体	(97)
第四章 城市管理综合执法体制取得的成效	(100)
第一节 总体成效	(100)
一、机构和人员的精简与执法效率的提高	(100)
二、进行了审批权与执行权适当分离的探索	(103)
三、执法队伍逐步走向正规化	(104)
四、实行“罚缴分离”和“收支两条线”以消除执法趋利	(104)
五、保护了行政相对人的合法权益	(105)
六、达到了控制行政权力的目的	(106)
第二节 管理体制上的创新	(106)
一、从分散执法体制到相对集中执法体制的转变	(107)
二、两级政府三级管理——城市管理新模式创立	(108)
三、城市管理行政执法的长效机制建立	(113)
四、城市政府行政权力新格局形成	(114)
第三节 管理方法上的创新	(115)
一、数字城管的出现与推行	(115)
二、引入 ISO9001 系列国际质量管理体系	(126)
第五章 城市管理综合执法体制面临的问题	(137)
第一节 法律规范问题	(137)
一、法律依据问题	(137)
二、法律选择与适用问题	(140)
三、行政诉讼中的问题	(142)
四、新法律法规交叉问题	(146)
第二节 部门协调问题	(147)
一、城管执法部门与相关专业执法部门的协调	(147)
二、上下级城管执法机关之间的协调	(152)
第三节 社会认同问题	(154)
一、城管的社会影响与认知	(154)
二、城管遭遇的社会暴力	(157)
第六章 城市管理综合执法体制的未来发展	(163)

第一节 未来发展的制约因素	(164)
一、政府末梢服务	(164)
二、部门利益	(166)
三、城管定位	(168)
四、国民素质	(170)
第二节 规范化发展的路径选择	(171)
一、规范化发展的外部环境建设	(171)
二、规范化发展的内部制度构建	(178)
结束语	(185)
参考文献	(187)
一、中央文件与法律法规	(187)
二、中文图书	(188)
三、中文译著	(192)
四、学术论文	(193)
五、外文资料	(197)
六、网络资源	(198)
七、机关刊物与资料	(199)
后 记	(200)

导 论

1997年至今,中国的城市管理综合执法体制改革从试点到推广已经有12年时间了,从实践看,这一体制呈现出的是一种在争议中不断发展的过程。正是这一过程的存在引起了笔者浓厚的兴趣,为什么会有争议,为什么会在争议中发展,争议的背后反映了怎样的深层次关系,发展本身说明存在什么样的需要,发展又会出现什么样的趋势?这一实践的理论支撑是什么以及应该是什么,这一理论又能反映和促进哪方面实践和理论的发展?带着这一系列的问题,笔者开始了调查研究,并从政治与行政的角度对其进行了深入的分析与探讨。

第一节 基本概念界定

一、问题的提出

中国社会主义市场经济的不断深入,对政府行政系统提出了越来越高的要求,传统的行政职能划分已适应不了宏观调控的基本要求。市场规模的日益扩大、利益组合关系的日益复杂、交织性社会事务的不断涌现,使以前非常细化的职能划分难以应对,要么出现管理中的调控缺位,要么出现相互推诿或越权。要消除此种弊端,政府必须进行改革,重新配置行政权力,以一个相对一致的姿态调控具有交叉性的社会关系和难以归类社会事态。^①城市管理综合执法体制就是在这样一个时代背景下产生的,它的出现与运行反映了我国经济社会发展的需要。

^① 关保英:《执法与处罚的行政权重构》,法律出版社,2004年,第3页。

改革开放以来,经济发展给城市带来了勃勃生机,城市建设得到迅猛发展,城市经济指标逐年攀升。相对于城市的建设与发展而言,城市管理却明显滞后,一些城市环境“脏、乱、差”,污染、交通堵塞、侵占道路、乱搭乱建、治安混乱等问题普遍存在。城市管理水平不高,城市管理行政执法的效果差、效率低、成本高。同时,还普遍存在着多头执法、职责交叉、重复处罚、执法扰民和行政执法机构膨胀等问题。造成上述情况的原因之一就是中国的立法、执法活动“条条”色彩浓厚,法律、法规规定的执法权都要明确由一个具体的政府部门来实施,即所谓的“制定一部法律,规定一项权力,设立一支队伍”。这种做法虽然对强化人们的法制观念、加强行政机关的执法权威起到了一定的积极作用,但却导致了上述问题的存在,既降低了政府的执法效益,又有损于政府的形象。

面对日益严峻的城市问题,面对现有执法队伍的工作乏力,许多城市政府作出了强化行政执法、进行综合治理、统一整顿的选择。如上海市政府在1989年率先成立“上海市整顿交通、市容、卫生办公室”,以办公室的名义整合了公安交通、市政道路、市容监督、环境卫生、园林绿化、爱国卫生等行政职能部门的行政执法资源,开展声势浩大的整顿治理市容市貌秩序活动,^①即后来各城市相继开展的“三整顿”活动。之后,福州市政府组建了城市管理委员会,将“三整顿”执法的领域拓展到城市规划、房屋、土地、广告、建设工地等方面,并逐步渗透到城市管理的各个方面。因此,全国各地绝大多数城市纷纷组建以市容市貌综合执法为基础、形式不一的“市容监察大队”、“城建监察大队”等执法队伍。经过几年的发展,这些队伍暴露出了一系列的问题,并没有从根本上解决城市管理中存在的诸多问题。1990年3月,经上海市政府批准,上海市静安区组建了区城市管理监察队,与此同时取消区城建系统的各支执法队伍。区城市管理监察队为副处级事业单位,编制为150人,内部设中队和街道分队。执法形式为委托型综合执法,即由区环卫、交通、市容、工商、规划、园林、环保和卫生防疫等11个部门委托区城市管理监察队行使11个法规与规章的30余个条款的执法职能,执法范围为区内道路、广场、街道等公共场所。这是上海,也是全国城市管理综合执法的首次尝试。^②1995年秋,深圳按照全国人大、国务院的特别授权开始了新一轮综合执法的尝试。即超越城市建设系统内综合执法的制约,把城

^① 沈惠帼、裴蓁:《上海城市管理综合执法实务》,东华大学出版社,2002年,第6页。

^② 曾俊:“相对集中行政处罚权与中国行政执法体制改革:以城市管理为例”,《政治学研究》,2003年第4期。

市管理中最急需、最棘手、最常见的违法行为查处权进行更大规模的整合,相对集中与其相关的执法处罚权,调整现有执法资源,通过地方立法促成城市管理综合执法的质变。深圳的实践及其成效引起国务院的高度重视,为了顺应形势的需要,依法规范行政处罚权,全国人大在立法中,将这一实践作为一个法律条款写入了1996年3月颁布的《中华人民共和国行政处罚法》。

行政处罚法的颁布实施是对深圳实践的肯定。该法第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,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这就为行政机关实施城市管理综合执法提供了法律依据。1996年4月,国务院在《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发[1996]13号文件)中指出:“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权的意见,报国务院批准后施行;国务院各部门要认真研究适应社会主义市场经济要求的行政执法体制,支持省、自治区、直辖市人民政府做好相对集中行政处罚权工作。”至此,以“相对集中行政处罚权”为依托的城市管理综合执法实践,就作为一项制度被确立下来。

需要说明的是,在实际工作中,普通公民只知道“城管综合执法”而不清楚什么是“相对集中行政处罚权”。从专业的角度和概念的确定性上讲,“相对集中行政处罚权”更能反映城管综合执法的实质。因此,也可以说城管综合执法是相对集中行政处罚权在实践中的简称。这种简称根源于这样三个事实:一是在20世纪80年代后期卫生行政部门就出现了综合执法的实践,并取得了一定的成绩。之后,综合执法的原理被运用于其他领域,这一称呼也随之被沿用。二是由于国务院法制办(1998年机构改革以前为法制局)在1997年至2000年9月开展试点工作的批复函中使用的是“城市管理综合执法”,因此第一批开展试点的城市在机构名称与车辆标识等方面使用了“综合执法”。尽管2000年9月以后,国务院法制办在批复函中用“相对集中行政处罚权”代替了“城市管理综合执法”,但综合执法的称呼在实践中延续下来。三是由于“综合执法”是一个比较形象的说法,在实际生活中这一称呼更易于被人们接受。从严格的意义上讲,综合执法的范围要大一些。按照《行政处罚法》和国务院相关文件精神,事权相对分散但又密切相关的部门都可以相对集中行使职权,如行政许可权的相对集中等等。作为一个新生事物,相对集中行政处罚权的实施会涉及行政机关之间权力与利益的调整,也会涉及一些深层次的体制与法制问题,不可能一