



新视野书系  
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

# 城市管理 与行政执法

理论·实务·案例

CHENGSHI GUANLI YU XINGZHENG ZHIFA  
LILUN SHIWU ANLI

王敬波 主编



法治理念、为民意识与世界眼光  
是现代城市管理者的基本素质

研究出版社



新视野书系  
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

# 城市管理 与行政执法

理论·实务·案例

---

CHENGSHI GUANLI YU XINGZHENG ZHIFA  
LILUN SHIWU ANLI

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理与行政执法/王敬波主编.

—北京: 研究出版社, 2011.5

ISBN 978-7-80168-647-3

I. ①城…

II. ①王…

III. ①城市管理—行政执法—中国

IV. ①D922.297②D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第070628号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱 (100017)

电话: 010-63097512 (总编室) 010-64045344 (发行部)  
010-64045699 (编辑部) 010-64045067

网址: [www.yjchs.com](http://www.yjchs.com) E-mail: [yjchsfxb@126.com](mailto:yjchsfxb@126.com)

经 销 新华书店

印 刷 北京世纪雨田印刷有限公司

版 次 2011年5月第1版 2011年5月第1次印刷

规 格 710毫米×1000毫米 1/16 14印张

字 数 175千字

定 价 30.00元 ISBN 978-7-80168-647-3

# 新视野书系

## 编审委员会

总 主 编：何毅亭（中共中央政策研究室常务副主任）

副总主编：奚洁人（中国浦东干部学院常务副院长）

李小三（中国井冈山干部学院常务副院长）

贾忠杰（中国高级公务员培训中心主任）

编 委：庞元正（中共中央党校社会发展研究中心主任）

秦世才（国家行政学院教务部主任）

程远忠（国务院发展研究中心东方公共管理  
综合研究所常务副所长）

王江渝（中共北京市委党校常务副校长）

吕 贵（中共上海市委党校常务副校长）

庞 波（中共甘肃省委组织部副部长、人力资源  
和社会保障厅厅长）

马哲军（中共湖北省委党校常务副校长）

陶良虎（中共湖北省委党校副校长）

安世银（中共山东省委党校常务副校长）

# 本书编委会

主 任：应松年

编 委：马怀德 青 锋 杨小军

马惠民 恽奇伟 董文秋

袁志恒 邓云锋 罗近林

主 编：王敬波

# 序 言

国务院根据《行政处罚法》第16条规定，1997年5月批准北京市宣武区第一个开始“相对集中行政处罚权”试点工作。至今，该制度在中国的实践已经十余年。由于相对集中行政处罚权主要在城市管理领域施行，因此，也被称为城管执法制度。今天，城管执法制度已在全国大中城市普遍建立，很多县级城市也已推开，发展如此之快，说明以相对集中行政处罚权为核心的城管执法制度符合经济社会的发展要求。同时，城管执法制度在十多年的发展中，积累了丰富的实践经验。

但是，由于相对集中行政处罚权制度没有一个统一的法律规范可以遵循，全国范围内城管执法机构的法律地位不明确，执法依据存在矛盾和冲突，执法程序不规范，在执法体制、运行机制、法律制度等方面各地各行其是，由此在实践中也产生了不少困难。再加上近几年全国城市化进程和规模的提速，城市管理中新的问题不断出现，农村人口向城市转移等等，城管执法工作也引起了公众和媒体的广泛关注。

相对集中行政处罚权制度虽然部分解决了行执法中多头执法、条块分割、职能交叉等问题，提高了行政执法的效率和力度。但是实践证明，城管执法体制作为行政权力集约化行使和职能分离的新方式，其实已经不单纯是相对集中行政处罚权问题，如果从国家行政权力的划分和行政部门的设置角度看，城管执法可以在一定程度上为政府行政体制改革

革和大部制探索提供一个微观的试验样本，很多问题仍然需要理论的进一步研究。例如，在行政实践中，城市管理是中央事务还是地方事务，应当采用何种行政管理体制为宜，如何实现相对集中行政处罚权与基层政府综合执法的有效对接，界定城管职能范围应遵循哪些原则，行政效率与正当程序之间如何兼顾等等。当然城市管理与执法是社会发展的缩影，城管执法障碍的成因绝不是纯粹的法律问题，其背后有着深刻的经济和社会等原因。理论研究要跟上实践发展的需要，并为新的决策提供依据。

本书的作者试图对城管执法制度的历史发展进行系统的梳理，并从理论上针对当前城管执法中面临的主要难点及其成因、对策进行全面的分析，所提出的措施具有较强的可操作性。尤其值得注意的是，本书特别选择了德国柏林、美国戴维斯、日本东京、中国香港和台北等城市的管理和行政执法进行详尽的介绍，负责撰写的作者都有在该城市较长时间的生活经历，作了实地考察，提供的资料比较翔实。从境外的情况来看，城市化进程中都会患上各种各样的城市病，我们现在面临的问题，其他国家和地区也经历过或者正在经历中。

我愿意向社会推荐这本书，也希望社会各界都关注城管执法制度的发展和完善，因为城市是我们的家园，城市管理和行政执法与我们的生活密切相关。

是为序。

（作者系中国政法大学终身教授、中国法学会行政法学研究会会长兼城市管理执法专业委员会主任。）

# 目 录<<<

## Contents

|            |                        |           |
|------------|------------------------|-----------|
| <b>第一章</b> | <b>城市管理执法的理论基础</b>     | <b>1</b>  |
| 第一节        | 城市治理与城市管理执法            | 3         |
| 第二节        | 城市管理执法的价值选择            | 8         |
| 第三节        | 相对集中行政处罚权与城市管理执法       | 10        |
| 第四节        | 城市管理执法的实施状况            | 20        |
| <br>       |                        |           |
| <b>第二章</b> | <b>城市管理执法的主要领域</b>     | <b>24</b> |
| 第一节        | 城市规划                   | 24        |
| 第二节        | 市容环境卫生                 | 43        |
| 第三节        | 黑车治理                   | 53        |
| <br>       |                        |           |
| <b>第三章</b> | <b>城市管理执法体制改革与法制保障</b> | <b>72</b> |
| 第一节        | 城市管理执法体制的改革            | 72        |
| 第二节        | 城市管理执法机构职能界定           | 91        |



|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第三节 | 城市管理执法运行机制 .....       | 103 |
| 第四节 | 城市管理执法的法制保障 .....      | 109 |
| 第四章 | 城市管理执法典型案例评析 .....     | 118 |
| 第五章 | 五座著名城市的管理与执法经验借鉴 ..... | 146 |
| 第一节 | 柏林城市管理与行政执法 .....      | 146 |
| 第二节 | 东京城市管理与行政执法 .....      | 159 |
| 第三节 | 戴维斯城市管理与行政执法 .....     | 171 |
| 第四节 | 台北城市管理与行政执法 .....      | 180 |
| 第五节 | 香港城市管理与行政执法 .....      | 197 |
| 后 记 | .....                  | 215 |

# 第一章 <<<< 城市管理执法的理论基础

## 引    子

### ◎ 案例一

#### 蝴蝶效应：小商贩之死导致突尼斯骚乱并造成总统下台

2010年12月17日，突尼斯南部地区西迪布吉德一名26岁的大学毕业生因为找不到工作而不得不沿街售卖蔬菜，不过他的这一行为因为没有获得相关部门的批准而被禁止。这名青年以自焚抗议，后来被送至一家医院抢救，伤重不治。消息公布后，群情激愤，当地居民与国民卫队发生冲突，引发的大规模的街头抗议和骚乱蔓延至突尼斯全境，并最终造成该国总统下台。

一个小商贩自焚何以演变为总统下台的政治事件？其背后的原因值得深思。突尼斯位于非洲大陆的最北端，与利比亚和阿尔及利亚接壤。这个有1000万人口的北非国家因为迷人的地中海风景每年都吸引了大量欧洲游客。总统本·阿里因为成功推行经济改革和大力吸引外资广受赞扬，2007年世界经济论坛评选突尼斯是非洲大陆经济竞争力最强的国家。但是，该国失衡的经济结构多年来一直没有得到根本解决，经济危机以来，突尼斯以出口和旅游为主要增长点的经济深受影

响，国内原本严峻的就业环境日趋恶化。失业率特别是年轻人失业率居高不下成为骚乱爆发的直接诱因。可见，城市管理绝非单纯的执法问题，城市管理的目标和效果不能脱离社会，更不能脱离社会总体经济水平和人文素质。

## ◎ 案例二

### 美国许可走向疯狂了？

2010年7月的一天，美国俄勒冈州波特兰市的一个七岁小女孩朱丽·墨菲，从卡通读物得到启发，在父母的帮助下，在街头开设柠檬水站。水站刚刚开张20分钟，一位执法人员过来要求她支付120美元的许可费。并且告知，如果不支付许可费，必须马上关闭水站，否则将受到500美元的罚款。当时见证了整个事件的商贩中，有位名叫麦克尔·弗兰克林的网上“名嘴”采访了朱丽的母亲，将采访过程在网上播出，立即引发美国网民的强烈反响。几乎所有的声音都支持小朱丽，网民们纷纷讨伐管理员用“官僚主义”扼杀了小女孩的创业热情，不少网友还回忆起儿时卖柠檬水的经历。这一事件在美国引起了强烈的反响。以《许可走向疯狂了？》为题的文章在网上迅速流传，甚至有网民威胁要动员更多的人参与无照销售柠檬水行动。迫于舆论压力，8月5日，摩特诺玛郡的最高地方官杰夫·科根亲自给朱丽的母亲打电话，正式向她道歉。他说：卫生检查官员是在“照章办事”，但他们同时也要有“专业的判断力”，应该给小朱丽一个例外，“我不认为一个7岁小女孩的柠檬水摊子是我们郡面临的最严重健康威胁。”在本事件中，城市执法人员“秉公执法”固然不错，但是城市管理是系统工程，前期的许可与后期的处罚之间密不可分，两者都不能脱离社会，更不能脱离社会的当下。

## 第一节 城市治理与城市管理执法

### 一、中国城市治理的社会背景

常言说：“一年成聚，两年成邑，三年成都”。城市是现代人类的栖息地，是一个国家或地区经济、政治和社会生活的中心。城市化的程度也是衡量一个国家和地区经济、社会、文化、科技水平的重要标志，同时也是衡量国家和地区社会组织程度和管理水平的重要指标。21世纪是城市世纪，在世界经济、科技高速发展的今天，国与国之间的竞争已经演变为城市与城市间的竞争，各国都在探求本国城市的持续、健康发展之路。与城市发展进程相对应，城市管理是一个复杂的社会问题，城市管理领域出现的问题都有复杂的社会背景，多是综合性的社会问题。城市化是人类走向文明的必然，是人类进步的象征。国家的现代化伴随着城市化进程。城市化加快是社会转型期的一个基本特色。中国正处于社会转型期的特点在一定程度上决定了城市管理成为社会矛盾的“显示器”或“放大镜”。尤其是在经济改革进入深水区之后，经济调整与社会改革必然会触动不同的利益群体，在各种利益调整、博弈的过程中，必然会出现诸多的社会矛盾。

我国在解放初期城市化进程缓慢，城市化率较低，1949年城市化率只有17.43%，到1952年城市化率下降到了14.42%。改革开放以来，中国城市化进程发展迅速，城市化率也由1978年的15.82%提高至2009年的46.59%。<sup>①</sup>按照国际通行标准，城市化率在30%以下为初期发展阶段，30%至70%为中期加速阶段，70%以上为后期成熟发展阶段。按照这一标

<sup>①</sup>王秉忱：《中国城市化率现状调查报告》，城市化网，最后访问时间2010-8-29。

准，中国目前进入了城市化的中期加速发展阶段，<sup>①</sup>快速城镇化的趋势将保持15-20年的时间，未来5年间，中国城镇化水平将达到并超过50%。

中国城市化的道路不同于其他国家，城市化的特殊国情注定了城市管理难上加难。城市人口和农村人口结构失衡，城市人口比例比同样发展水平的国家和地区滞后15到20个百分点。农村剩余人口还很多，到80%的城市化比率时，还需要从农村向城市转移5亿人口。土地资源严重短缺，可利用的有效土地面积从云南腾冲到东北黑河一线的东南部，除去山地，为960万平方公里的1/4左右。在城市化进程中，城乡新“二元”结构的矛盾更加突出，主要体现在两个方面，一个是城乡的二元机构，在长期计划经济“城乡分治”制度的作用下，进入市场经济后，由于城市本身具有区位优势和功能优势，其聚集经济效应的强化作用进一步拉大了城乡之间的差距，形成了“城市—工业、农村—农业”的产业格局，最终使得城市和乡村演化成两个彼此相对独立的封闭系统，城乡“二元”社会经济结构得以产生、固化乃至强化，造成城市管理过程中城乡差异。另一个是人口的二元机构，其中可以进一步体现为两个族群之间的差异，发达地区的本地人口和不发达地区向发达地区流动的外来人口。城市化进程伴随着人口流动，人口流动是缩小城乡之间、地区之间发展差距，特别是缩小居民之间收入差距的重要途径。过去，人们总是想通过加大对农村和落后地区投资的方式缩小差距，忽视人口流动，甚至限制人们流动。其实解决城乡和地区间发展不平衡问题除了投资发展乡村和落后地区外，最重要的办法是农村剩余劳动力向城市转移，不发达地区的人口向较发达地区迁移。人口流动，是城与乡、发达地区和不发达地区都获益的社会经济过程，应当鼓励、保护和规范，而不应限制。阻碍人口流动的结果，必定是使城乡、地区、居民之间的发展和收入差距越来越大。

但是，不可否认，人口流动也进一步造成城市管理的难点增多。

<sup>①</sup>中国社会科学院：《中国城市发展报告》，社科文献出版社2010年版。

随着农村剩余劳动力异地就业步伐的加快,使得我国城市化过程中本身所累积的诸多矛盾日益凸显出来。在高速的城市化过程中,大量农村剩余人口向城市转移和集中,农民利益在新的环境下需要重新进行分配、调整。城市产业结构的变化,影响到城市中各个群体的利益发生相应的变化,一部分人收入提高,一部分人下岗失业,原有的利益平衡格局被打破,新的平衡尚未建立。中国经济发展地区不平衡的状况也在一定程度上促使不发达地区的人口向发达地区流动,寻找更好的生存空间和发展机遇。“地摊经济”的主体是进城农民、本地下岗职工和经济欠发达地区的人口。在本地市民和外来人口之间出现利益整合问题。对于市民来说,由于外来人口剧增,社会治安状况恶化,城市就业短缺加剧;对于失地农民、下岗职工来说,相应的社会保障机制尚未建立,无法享受公共福利,面临着亟待解决的生存和发展问题。城市中出现的环境污染、交通拥挤、违章建筑、垃圾围城等等问题的背后,都存在着社会各阶层利益的重新配置和整合,显示着社会需求的多元化和社会心理的多样化。面对社会需求和生存的大问题,仅靠政府一纸“拆除令”、几场“取缔”行动、几声“罚款”吆喝,解决不了根本问题。

城市管理是拉动城市经济和社会协调发展的基础性工程,在城市化进程中,如何依法管好城市是摆在我们面前的一个重大课题。20世纪90年代,我国部分地区开始实行城市管理相对集中行政处罚权后,各地城市管理执法力量迅速遍及大街小巷,执法效率提高了,市容市貌环境卫生明显改善。但是在复杂的社会背景下,涉及千家万户的城市管理决不是哪一家管理或执法部门能够单独解决的,也不是哪种管理体制的改革就可以彻底解决的。相对集中行政处罚权和城管执法权面临的种种理论困惑和实践难题,本质上是社会发展的特定阶段决定的,是城市化进程中不可避免的障碍,这样的社会性课题,仅仅在行政处罚权领域内进行调整,仅仅对相对集中行政处罚权制度进行完善、健全是远远不够的,必须在整个行政管理体制的大框架内,在城市化进城中形成各方面的合力,逐步规范和解决。同时,从城市发展的角度看,城市管理是个历史

性的问题，伴随着城市发展的全过程，只不过不同的时间、不同的城市面临的难题有所差异而已。因此，城市管理是发展中的问题，必须在发展中解决。

## 二、城市治理的突出问题

随着我国城市的发展，与城市的规模和数量同时增加的各种“城市病”也进入多发期，交通拥挤、治安问题、资源紧缺、城市规划管理问题、城中村问题、流动人口管理问题、卫生环境问题、噪音污染、城市“牛皮癣”等等问题困扰着城市的进步，也考验着城市管理者的水平。上述问题的产生除了社会原因之外，也与我们现阶段城市管理的水平不高、管理体制不顺、法制不健全、管理方式落后等诸多因素有关，其中比较突出的问题是：

首先，我国目前城市管理观念还相对落后，在城市建设和城市管理上，仍然存在重“建设”轻“管理”、重“硬件”轻“软件”的现象；规划、建设、管理之间缺乏有效衔接，城市管理的能力和水平明显滞后于经济社会发展的要求。

其次，城市管理公共设施投入严重不足，城市功能整体规划不够合理。集贸市场、停车场、修车洗车、废旧物品回收、垃圾处理等公共设施规划缺失和不尽合理，增大了城市管理的难度，造成城市管理的成本不断上升。城市管理如何能做到与城市建设同时进行、同时配置，是目前很多城市管理面临的重大挑战。

第三，城市管理覆盖面不足，城乡管理差距拉大，城乡、区域发展不协调的矛盾日益明显。随着城市化进程的日益加快，市区、郊区、农村之间缺乏统筹、发展不均衡的领域和问题不断增多，广大镇村的公共服务能力明显不足，城乡一体化和城乡公共设施共享水平有待提高。

第四，城市管理缺乏长效机制，“运动型”执法依然存在。城市管理长效机制不健全，难点、顽症仍然以突击性、运动式治理为主，城市管理缺乏连续性、稳定性，城市管理的弱点、盲点依然存在，违章建

筑，乱搭乱建，占道经营等违法行为反弹现象严重，形成“整治、反弹、再整治、再反弹”的恶性循环。

第五，城市管理的法制化水平较低，城市管理的法律法规体系还没有完全形成，难以满足城市发展的需要。城市管理的部分法律法规明显滞后，因受管理体制和部门利益的制约，城市管理的立法及法律法规的修订工作困难较多，给城管执法工作的开展带来严重影响。

第六，立法忽视城乡差距，造成执法困难。很多城市市区和郊区的城市化程度不一样，立法者在立法时本应当考虑到城乡差异，从而区别对待，这样的立法才是符合客观规律，具有可行性的立法。例如，在城区和郊区，出租汽车市场准入条件一样，就忽视了城郊市场需求量和发展水平的差异，过高的门槛导致正规出租车业无法在郊区生存、发展。然而，没有出租车，又无法满足居民的正常需求。所以，法律要么降低在郊区的市场门槛，要么允许郊区存在“黑车”。城郊一刀切的做法不符合市情，更不符合民意，在郊区打击“黑车”职能难以有效行使，甚至徒劳无功。

第七，政府行政管理模式尚未完全转变，无法适应市场经济的需要。作为长期计划经济管理的惯性思维，中国政府习惯于通过行政审批、许可等形式强化对市场的前期规制。国内大部分的经营行为需要多个部门的许可，而且各个行政许可之间存在严格的逻辑和因果关系。行政许可的周期长、成本高直接影响了低收入者申请政府许可的积极性和可能性。根据世界银行《2010年营商环境报告》显示，在2010年全球183个经济体中，中国大陆营商环境仅排89名。中国大陆地区申请创办企业手续繁琐，仍是营商环境最大问题。就开办企业来说，在中国开办企业平均需要14个程序，而东亚及太平洋地区的平均值是8.1个，经合组织的平均值是5.7个。在中国开办企业平均需要38天，虽然比东亚及太平洋地区的平均值41.1天略少，但是和经合组织的平均值13天相比还是长很多。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 《世界银行报告：创业企业手续繁琐仍是中国营商环境的最大问题》，  
<http://www.eeo.com.cn/Politics/official/2009/09/11/151007.shtml>  
<http://chinese.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=42> 2010-9-27最后访问。



## 第二节 城市管理执法的价值选择

城市管理执法遭遇困境有着深刻的经济、社会根源。现实中城管综合执法部门约80%的工作内容和精力是在取缔无证摊贩、违章建筑、占道经营等方面，主要办法大都依靠“赶”和“罚”两种手段。城市管理中出现种种矛盾和困境的背景下，城市管理应该反思目前追求整齐划一、一丝不乱的市容市貌的理念和目标，才有可能走向城市的和谐管理。在城市管理的指导思路中，如何尊重人的基本生存权，如何体现城市经济社会活动的多样性，同时形成一种共存、共生，能够兼容多元化的社会生态环境，成为城市管理的重大课题。

城市管理要正确处理维护城市形象与降低城市运作成本的关系，形成严格执法与促进社会和谐的双赢局面，兼顾城市发展的长远整体效益与城市居民的短期个体利益。城管综合执法作为现代城市管理基础的一环，应当充分体现城市管理和行政执法的先进理念。

### 一、依法行政与服务为民有机结合

现代城市管理要实现依法行政就必须建立起法制化的系统，依靠法制来控制、引导、规范政府的城市管理行为”<sup>①</sup>，保障城市运行环境管理的顺利进行。城市管理法制化，或者说“依法治市”，是现代城市管理不断发展的必然结果，是建立符合现代规范的城市治理结构的重要手段，是当前提升城市管理水平的关键。现代城市管理离不开法律，法律作为城市管理主要手段已经深入人心，其巨大功效也为世界城市管理的典范所证实。解决我国城市管理问题的基本立足点还在于坚持法治理

<sup>①</sup>王谦主编：《现代城市公共管理》，2005年1月第1版，第406页。