

城管论衡

The System of Integrated Law Enforcement
in Urban Management

综合行政执法体制研究

熊文钊/主 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

城管论衡

综合行政执法体制研究

熊文钊/主 编

张步峰/副主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城管论衡:综合行政执法体制研究/熊文钊主编.

—北京:法律出版社,2012.3

ISBN 978-7-5118-3274-0

I. ①城… II. ①熊… 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(2012)第043284号

© 法律出版社·中国

城管论衡:
综合行政执法体制研究

熊文钊 主编
张步峰 副主编

责任编辑 王旭坤
装帧设计 李 瞻

开本 720毫米×960毫米 1/16

版本 2012年3月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京中科印刷有限公司

印张 20.75 字数 309千

印次 2012年3月第1次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3274-0

定价:39.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书系司法部法学理论与法制建设部级重点研究项目
项目批准号：05SPB1005

本书出版得到中央民族大学“985”（三期）建设经费资助
特此致谢

目 录

第一章 综合行政执法概述	001
第一节 综合行政执法的基本含义与法律依据	001
第二节 综合行政执法的性质、范围	008
第三节 综合行政执法体制的历史演变	010
第四节 新型综合行政执法体制的构建	019
第二章 综合行政执法的组织结构	023
第一节 综合行政执法主体的既存模式	023
第二节 综合行政执法主体的建构思路	026
第三节 综合行政执法主体的制度建构	028
第三章 综合行政执法的职权配置	033
第一节 综合行政执法的职能定位	034
第二节 综合行政执法的权力配置	037
第三节 综合行政执法的协调配合机制	044
第四章 综合行政执法的执法依据	048
第一节 综合行政执法的规范依据梳理	048
第二节 综合行政执法的合法性	056
第三节 综合行政执法的立法完善	063
第五章 综合行政执法的行为方式及行政裁量基准	067
第一节 行政处罚	067
第二节 行政强制	073
第三节 行政指导	080
第四节 行政裁量基准	086
第六章 综合行政执法程序	097
第一节 程序在综合行政执法中的作用	098

第二节	综合行政执法程序的基本原则	100
第三节	综合行政执法程序的基本构成	107
第四节	综合行政执法程序的完善	112
第七章	综合行政执法流程——以北京市为例	135
第一节	北京市城管执法流程的现状	135
第二节	城管执法流程中存在的问题及其原因分析	146
第三节	城管综合执法的一般流程	160
第八章	城市违法建设综合行政执法问题研究——以北京市为例	165
第一节	北京市违法建设执法的现行法规范体系与执法流程	165
第二节	北京市违法建设执法存在的组织法问题及其对策	175
第三节	北京市违法建设执法存在的行为法问题及对策	181
第九章	城市环境卫生综合行政执法问题研究	197
第一节	城市“牛皮癣”的治理	197
第二节	户外广告的治理	207
第三节	无照摊贩的治理	218
第十章	城市交通运输综合行政执法问题研究	237
第一节	交通运输执法的主体	237
第二节	交通运输执法依据	254
第三节	交通运输执法程序	263
第十一章	综合行政执法监督	271
第一节	行政执法监督要义分析	271
第二节	综合行政执法体制的现状	276
第三节	完善综合行政执法监督的进路	284
第十二章	综合行政执法组织的媒体——以城管执法为例	299
第一节	城管媒体形象的呈现	300
第二节	城管负面媒体形象的成因	307
第三节	城管媒体形象的影响	313
第四节	城管媒体形象的重构价值与实现途径	317
后 记		323

第一章 综合行政执法概述

第一节 综合行政执法的基本含义与法律依据

一、基本含义

目前,在国务院下发的规范性文件中,既有“相对集中行政处罚权”的称谓,也有“综合行政执法”的称谓,在法制实践中二者似乎没有进行严格的区分。例如,广州市关于城市管理相对集中行政处罚权的规则名为《广州市城市管理综合行政执法细则》,而杭州市相对集中行政处罚权的规则名为《杭州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》。^①

但事实上,这两者的概念是不同的。相对集中行政处罚权,是指根据《行政处罚法》第16条的规定,将若干行政机关的行政处罚权集中起来,交由一个行政机关行使,行政处罚权相对集中之后,有关行政机关不再行使已经集中由一个行政机关统一行使的行政处罚权。综合行政执法,则是指在行政执法过程中,当行政事项所归属的行政主体不明或需要调整的管理关系具有职能交叉的状况时,由相关机关转让一定职权,并形成一个新的具有独立法律地位的执法主体,对该事项进

^① 基于这种法制实践,有的学者即将这二者不加区分地进行研究。关保英:《执法与处罚的行政权重构》,法律出版社2004年版,第17页。

行处理的执法活动。

综合行政执法这个概念要远比相对集中行政处罚权的概念内涵外延都要宽泛。相对集中行政处罚权集中的只是行政处罚权,而综合行政执法“综合”的则不仅仅是行政处罚权。但综合行政执法究竟综合哪些行政执法行为存在不同意见。大致说来,可以分为如下三种:第一种,最广义说,认为综合行政执法不仅综合所有的行政执法行为,还可以综合行政管理行为。^②第二种,广义说,认为综合行政执法综合的是所有的行政执法行为,包括行政处罚、行政征收、行政强制、行政许可等。^③第三种,狭义说,即认为综合行政执法综合的是行政处罚和行政强制(包括其中涉及的行政调查),此即为我们所主张的观点。原因如下:

(1)综合执法是相对于分散执法而言的,指的是执法的方式。所谓行政执法,是指行政机关依照法律的规定对行政管理相对人实施的影响其权利义务的外部具体行政行为。而行政管理行为则是一个大概念,行政管理行为既可针对外部相对人,也可以针对内部工作人员。因此,最广义说认为综合行政执法可以综合行政管理行为的理由是不够坚实的。

(2)广义说认为综合行政执法在本来意义上应当包含行政执法外延所涵盖的内容,这种观点从纯粹的行政法理论层面上来讲是没有问题的。不过,如果综合行政执法的“综合”是指由多数相关机关转让一定职能给一个独立的执法主体,而不是指多数相关机关的联合执法,那么行政许可是无法“综合”的。因为行政许可是指行政主体根据具体的、特殊的行政相对人的申请,经依法审查,个别地解除法律基于公共利益的考虑而设立的一般禁止。我国《行政许可法》套用《行政处罚法》第16条的规定是不太合适的,这也就是为什么根据《行政处罚法》第16条开展的相对集中行政处罚权的工作有声有色,而相对集中行政许可权的工作开展不起来的根本原因。^④事实上,现代行政的专业

② 关保英:《执法与处罚的行政权重构》,法律出版社2004年版,第17页。

③ 青锋:“行政执法体制改革的图景与理论分析”,载《上海政法学院学报》2007年第1期。

④ 《行政许可法》颁布之后,现实中进行过相对集中行政许可权的实践,仅仅是将各类行政许可集中到一个大厅,实行“一站式”服务。实际上,由于行政许可的专业化程度很高,这种集中行政许可到一个大厅的方法也行不通,大厅仅仅能接受申请人的申请材料而已,真正的审查还得到行政许可的实施机关去,因此反而给相对人带来更多的麻烦。

化程度越来越高,技术性越来越强,公务人员都是按照职位分类来进行管理和分配工作的,大多数的行政行为都不适宜进行“集中”或“综合”。能够集中或综合的是一些专业化程度相对较低、技术性相对简单的行政行为。这一点应该成为我们“集中”事项的一条标准。

(3)行政处罚权的集中有法律的明确规定,在实践上也是必要和可行的。国务院推行相对集中行政处罚权的初衷,就在于解决行政执法机构多,行政执法权分散的问题。经过多年的试点和全国推行,实践也证明了该制度对于解决行政管理中长期存在的多头执法、职权交叉重复和行政执法机构膨胀等问题,降低行政执法成本,确实起到了重要作用。^⑤

(4)从行政过程论的角度来看,行政处罚与行政强制这两种行政行为是紧密联系在一起的。行政处罚决定前的调查中很可能需要进行行政强制,而行政处罚决定后也很可能需要强制执行。因此,行使相对集中行政处罚权的行政主体将行政强制权也集中起来是必要的,同时在法理上也是成立的。

(5)综合行政执法综合行政处罚权和行政强制权,并不违反《行政处罚法》的规定和精神。《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,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这里的“有关行政机关的行政处罚权”应该并不仅仅是指行政处罚决定权,因为在现实的行政行为的运作过程中,根本不存在单纯的行政处罚行为,行政处罚行为永远与其他行政行为尤其是行政强制行为结合在一起。《行政处罚法》便规定了行政处罚过程中所涉及的行政强制行为。其第36条规定:“行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的,必须全面、客观、公正地调查,收集有关证据;必要时,依照法律、法规的规定,可以进行检查。”该条中的“检查”便包含有强制检查。第51条规定:“当事人逾期不履行行政处罚决定的,作出行政处罚决定的行政机关可以采取下

^⑤ 例如,北京市宣武区组建城管监察大队后,200人承担了原来由400多人承担的执法任务。大连市城市管理综合执法局成立后,撤销了原来的18个独立执法单位,精简了14个监管合一单位的人员编制,执法人员由原来的1023人缩减为400人。曹康泰:“积极推进相对集中行政处罚权工作 不断改革、完善现行行政执法体制”,载《相对集中行政处罚权工作读本》,中国法制出版社2003年版,第53页。

列措施:(一)到期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的百分之三加处罚款;(二)根据法律规定,将查封、扣押的财物拍卖或者将冻结的存款划拨抵缴罚款……”这种措施便是典型的行政强制了。所以,第16条中的“行政处罚权”除了行政处罚决定权之外,还应该包括行政调查中的强制权以及行政处罚后的强制执行权。

(6)在各地的综合行政执法实践中,已经出现了行政调查权和行政强制权的综合。如根据北京市市政管理委员会、北京市机构编制委员会办公室联合下发的《关于明确市、区县城管监察组织具体行政执法权划分的通知》(京政管[2003]342号文件)规定:市容环境卫生的两个案由违法建设和擅自设置户外广告的强制拆除权可以集中由北京市区县城管组织行使,相关条款是《北京市市容环境卫生条例》第27条规定:“……责令限期拆除;逾期未拆除的,经区县人民政府批准强制拆除,并可按照违法建筑物、构筑物的面积每平方米处300元以上3000元以下罚款,其他设施可处工程造价1倍的罚款。”第36条规定:“……责令限期拆除;逾期未拆除的,强制拆除,并可处1000元以上1万元以下罚款。”明确规定行政强制权也可以集中由北京市城管组织行使。实际上,除了行政处罚权和行政强制权以外,北京市城管综合行政执法组织还行使行政调查权。北京市城管组织通过日常巡逻检查来发现违法事实,并在调查中享有一定的即时强制权、行政处罚权和处罚后的强制执行权。例如,在行政调查中,为了查清相对人违法事实,城管综合执法机关会运用一些强制措施,如强制扣押。

因此,我们认为,目前综合行政执法至少应该是行政处罚权、行政调查权和行政强制权的综合。

二、现行法对综合行政执法的相关规定

(一)相对集中行政处罚权的法律、法规及规范性文件

综合行政执法直接的法律依据是《行政处罚法》第16条的规定:“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。”不过,该条授权显得有些单薄,因为这一条文所授予的权力只是对行政处罚权的集中,而这里的行政处罚并不一定是法律设定的行政处罚权的行政处罚,而很可能是下位法设定的较为广泛的行政处罚。按照行政处罚法、国务院法制办的批复、省级政府的决定、

地方政府规章或红头文件等法定依据,各地城市管理行政执法部门一般都行使了城市规划、环境卫生、园林绿化、工商、环境保护、公安交通、市政等领域的全部或部分行政处罚权(俗称7+X)。

法律范畴的行为应该纳入到法制的轨道,而我国中央政府调整综合行政执法的都是行政规范性文件。国务院先后下发《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)、《关于全面推进依法行政的决定》(国发[1999]23号)、《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》(国办发[2000]63号)、《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》(国发[2002]17号),等等。

(二)“借法执法”还是“据法执法”?

我国综合行政执法面临法律依据和法律地位被广泛质疑的困境,经常被提出来的一个问题是综合行政执法是借法执法,有违职权法定原则的嫌疑。

对于上述问题,一种认识是:国务院法制办的批复、省级政府的决定、地方政府规章或红头文件等对处罚机关的变更是依据《行政处罚法》授权而行的,因而是合适的。另一种认识是:2000年《立法法》确定的解决法律冲突的基本原则却是“上位法优于下位法,特别法优于一般法,后法优于前法”,依据《立法法》确定的这一原则,推行相对集中处罚权,就是存在问题的。比如,依据济南市政府2003年制定的《济南市城市管理综合执法暂行规定》(市政府第207号令)和《济南市关于公布城市管理相对集中行政处罚规定的通告》(市政府第206号令),机动车或者非机动车在人行道或者禁止停车区内停放的,由城市管理行政执法机关予以处罚。但是,2004年5月1日起实施的《道路交通安全法》却将这项事务的处罚权赋予了公安部门,这样一来,济南市城市管理综合执法机关是否有权继续行使机动车或者非机动车在人行道或者禁止停车区内违法停放的处罚权?再如山东省人大刚刚修改通过的地方性法规《山东省城市房屋拆迁管理条例》在法律责任中把违反本条例规定的处罚,交由房屋拆迁管理部门予以处罚,把原本依据国务院法制办的批复、省级政府的决定的、已经集中到济南市城市管理行政执法机关的处罚权,又给划拨出去了。^⑥ 随着国家城

^⑥ 陈振成:“论城市管理行政执法的法律依据”,载<http://www.sd-law.gov.cn/sdlaw/site/detail.jsp?id=7096>,2008年8月27日访问。

市规划、拆迁、建筑、环境保护等法律的修改,城市管理综合执法机关遇到的法律尴尬将会越来越多。那么省政府决定或者地方政府规章、红头文件等能否“变更”新颁布实施的国家法律、行政法规呢?这样就给城市管理行政执法带来了许多疑惑,该如何理解这些不同的认识呢?

(三) 职权法定与职权划分

如果从职权法定的原则出发,城市管理行政执法职权的法律依据是存在问题的。但是,城市管理行政执法的存在有其现实需要,而且经过十多年试点尤其存在的价值,并且对于城市管理具有十分明显的实效。因此,对于上述疑问,我们要以一种积极的态度来应对,而不是简单地否定;简单地认为综合行政执法不符合职权法定原则,要加以取消,根本无助于事情的解决。相反,我们认为,从现行法的规定出发,是能够为综合行政执法找到较为充足的法律依据,且其职权的获得并不违反职权法定的原则。具体理由如下:

(1)从立法上看,主体依法定程序设立,有坚实的法律依据。《行政处罚法》第16条:“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。”国务院办公厅《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》(国办发[2000]63号)和国务院《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》(国发[2002]17号)已经明确指出,需要在城市管理领域以外的其他行政管理领域相对集中行政处罚权的,省、自治区、直辖市人民政府依照《行政处罚法》第16条的规定,也可以决定在有条件的地方开展这项工作。由此看来,城市管理行政执法的实质是全国人大常委会制定的《行政处罚法》——这一规范政府共同行为的基本法律,授权国务院对行政权力进行的重新配置,调整有关单行法律法规规定的行政执法主体。

(2)从体制上看,城市管理行政执法机构的设置,地方政府有权进行调整。《宪法》第107条:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第64

条：“省、自治区、直辖市的人民政府的厅、局、委员会等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请国务院批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请上一级人民政府批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案。”从以上这些规定可以清楚地看出，地方政府报经上一级政府批准后，有权设立和调整其他工作部门，并确定其他承担的职责。《行政处罚法》第16条还进一步规定由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市政府统一调整和重新配置行政处罚改变以往单行法律、法规规定的不合理造成行政执法机构过多、过滥的问题，为城市管理行政执法机关的设立提供了坚强的法律保障。实施行政处罚的法律依据是明确的、具体的、充分的。国务院法制办副主任宋大涵说：“这项改革的深入开展，对解决我国行政管理中存在的职责交叉、多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下和行政执法机构膨胀等问题，具有重要意义和作用。”^⑦

(3)对于已经实行相对集中行政处罚权的城市，在执行新出台或修改的法律、法规中依然把处罚权赋予“某某行政部门”，在理论界和实务界大多认为该“某某行政主管部门”是一个确指。例如，法律规定中的“房屋拆迁管理部门”、“工商行政主管部门”、“交通行政管理部门”、“农业行政主管部门”、“食品安全主管部门”、“卫生行政部门”，按照我们的通常理解，这些术语都是确指。事实上，这些术语并非确指，“卫生行政部门”并非仅仅指的是各级政府下属的“卫生部门”如“卫生部”、“卫生厅”、“卫生局”之类，也有可能指的是涉及与健康卫生相关的“质量技术监督部门”、“中医药管理部门”、“劳动社会保障部门”，等等。在很多时候，法律将某一事项并非授权给某一个部门来管辖，而是授权给数个部门来管辖，而且根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第64条的规定，地方各级人民政府可以根据实际情况自主决定部门的设置及其职能的调配，中央人民政府和地方各级人民政府的部门并非是一一对口的，因此法律规定中的“某某行政主管部门”，不可能确指。既然如此，则地方人民政府将某些职权划归城市管理综合行政执法

^⑦ 陈振成：“论城市管理行政执法的法律依据”，载 <http://www.sd-law.gov.cn/sdlaw/site/detail.jsp?id=7096>，2008年8月27日访问。

机关,并不违反一些单行法律的规定。

对于已经实行相对集中行政处罚权的城市,在执行新出台或修改的法律、法规中将处罚权依然赋予原行政主管部门的,为了避免对于法律理解的混乱和法律体系内部的矛盾,应由国务院法制办经国务院批准对该法律进行解释。在执行时城市管理行政执法机关,应按照《行政处罚法》、国务院法制办批复、省级人民政府决定、地方政府法规、规章或者地方人民政府文件以及《宪法》和《地方组织法》的规定行使处罚权,其处罚主体应当是城市管理行政执法机关。例如,《济南市城市管理综合执法暂行规定》(市政府令第207号)第5条:“行政处罚权相对集中后,原有关行政主管部门不得再行使已由综合执法机关集中行使的行政处罚权;仍然行使的,作出的行政处罚决定一律无效。”这样一来,由政府的规章或地方性法规及时明确城管执法机关的行政处罚主体资格,就不会使工作权限模糊不清。

第二节 综合行政执法的性质、范围

一、性质

综合行政执法除了具备行政执法的一般性质如强制性外,另外还具有一些较一般行政执法不同或者程度更高的性质,大致可以概括为:

(1)职能综合性。综合行政执法权主要是跨部门之间的横向职权的综合。一般来说,行政执法是行政主体本职能范围内的执法,如工商行政机关对工商领域行政管理法规的执行,证券监管行政机关对证券领域行政法规的执行等。国家在设立行政机构时是以行政职能为基础的,每一个行政机关的权力行使也只有在本职能范围内才是有效的,否则将因越权无效。然而,综合行政执法则不同,它的整个执法过程显示出了强烈的职能综合性,如一个综合行政执法机关可以同时行使两种以上的职权,如北京市综合执法机关就可以同时行使工商、环保、城建、交通等部门的行政职能。这种职能的综合性,反映了现代行政随着社会的复杂程度的提高而日趋多样化,但不论如何综合,都需要遵循职权法定原则。

(2)准司法性。综合行政执法具有准司法性。在一些英美国国家,行政机关基本上不享有行政处罚权,对违法行为人的处罚决定权基本都由普通法院来行使。将行政处罚决定权司法化具有一定的长

处,但我国是大陆法体系,从目前现实讲,实现行政处罚司法化几乎是不可能的,正如有的学者断言:“由法院来控制 and 行使处罚权,既无必要,也无可能。”^⑧但是,实现行政处罚决定权与行政违法行为调查权、申请权的分离却是可行的,综合行政执法可以在一定程度上实现违法行为调查权、申请权与处罚决定权的分离,有效地实现了权力监督和制约,可以为我国今后建立更加科学的行政权力运作制度提供宝贵经验。

(3) 强制性。综合行政执法所行使的行政处罚权和行政强制权,都是以国家强制力为后盾,对行政相对人的权益能够造成极为不利影响的行政行为。这种影响是直接的,而且是剧烈的,尤其是当综合行政执法的相对人是那些缺乏社会保障、生存维艰的弱者时,尤为如此。因此,在综合执法时,执法人员应注意教育与处罚相结合的原则;而且对违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不得予以处罚;执法行为要符合法定程序,不得随意处罚和强制。

二、范围

根据国务院办公厅《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》(国办发[2000]63号)规定,在城市管理领域综合行政执法所综合的职能范围包括:市容环境卫生管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权,强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或者设施;城市规划管理方面法律、法规、规章规定的全部或者部分行政处罚权;城市绿化管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权;市政管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权;环境保护管理方面法律、法规、规章规定的部分行政处罚权;工商行政管理方面法律、法规、规章规定的对无照商贩的行政处罚权;公安交通管理方面法律、法规、规章规定的对侵占城市道路行为的行政处罚权;省、自治区、直辖市人民政府决定调整的城市管理领域的其他行政处罚权。^⑨这种综合职能范围由七类确定的职能和一个兜底条款所构成,俗称“7+X”。

这个综合的职能范围是在我国目前的法治实践中逐步摸索形成的,也只是一个相对确定的范围,究竟综合行政执法综合的范围如何

^⑧ 肖金明:《行政处罚制度研究》,山东大学出版社2004年版,第95页。

^⑨ “国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定”,载《相对集中行政处罚权工作读本》,中国法制出版社2003年版,第37~38页。

确定,尚是未定之数,在各地的实践中也存在较大差异和较大争议。我们认为,综合行政执法既然要进行横向职能的综合,降低执法成本,提高执法效率,那么就应该尽可能将能够进行横向综合的行政职能都予以综合。也就是说,除去不可以综合的之外,其余的都应该综合。具体来说,可以按照以下几个标准来确定某项职能是否综合:

(1)专业化程度。现代行政随着社会分化的加剧,其功能也呈现不断分化的趋势,因此,行政的专业化程度也越来越高。在行政执法中,有些整个领域(如药品监管、证券监管、消防等)的专业化程度都很高,有些领域中的一些事项专业化程度很高(如环境监测、食品卫生检验等),这些专业化高、技术性很强的领域和事项就不适合进行综合,而专业化程度不高、技术性相对较弱的领域和事项就适合进行综合。

(2)是否属于垂直管理。由于综合行政执法进行的是横向职能的综合,因此如海关、国税等垂直管理的职能就不能综合,而属于地方管理的职能则可以进行综合。

(3)是否属于剩余职权。剩余职权是相对于固有权权而言的,任何一个行政职能部门都享有一种基本的职权,否则组织法就没有设立的必要,这种职能就构成其固有权权,固有权权不能被剥离出来。而剩余职权则是除了固有权权之外,行政职能部门所附带享有的职能,这种职能是可以被剥离出来,进行综合的。

(4)是否属于专属执法权。专属执法权是指法律明确规定某项职能由某行政机关行使,其他机关不得行使的执法权。如公安机关对人身自由的处罚权和强制权以及税务机关的税收强制征管权,这都是专属执法权,不得综合。

第三节 综合行政执法体制的历史演变

“体制”一词往往意味着由众多相关的制度化因素及其关系联结而成的一个复合体,是被体系化、制度化了的关系模式。行政体制是指行政系统内部围绕权力的划分和运行而形成的制度化的关系模式。^⑩ 对于一个事物的理解来说,无非可以从内部和外部两个方面来着手。事物内部是一定的要素按照一定的结构组成的体系,这些要素

^⑩ 党秀云主编:《公共行政学》,辽宁人民出版社2005年版,第125页。