



广东省住房和城乡建设系统

城市管理综合执法体制改革研究

◇梁红宁 编著

中国建筑工业出版社

本书由广州大学资助出版

广东省住房和城乡建设系统 城市管理综合执法体制改革研究

梁红宁 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

广东省住房和城乡建设系统城市管理综合执法体制改革研究/梁红宁编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-112-20983-5

I. ①广… II. ①梁… III. ①城市管理-行政执法-体制改革-研究-广东 IV. ①D927.650.229.74

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第166034号

本书通过实地调查和文献研究,对我国城市管理综合执法的历史和形成要素进行了整理和分析,建立起城市管理综合执法的改革框架,以此为依据针对城市管理综合执法实践中存在的各种问题提出了较全面的改革建议。

本书适合各级城市管理综合执法部门的工作人员和从事相关教学科研人员使用。

责任编辑:张磊 万李

责任设计:李志立

责任校对:李欣慰 焦乐

广东省住房和城乡建设系统 城市管理综合执法体制改革研究 梁红宁 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京科地亚盟排版公司制版

北京七彩京通数码快印有限公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/32 印张: 6 1/2 字数: 174 千字

2017年9月第一版 2017年9月第一次印刷

定价: 22.00 元

ISBN 978-7-112-20983-5

(30608)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

随着我国政治、经济、社会和文化建设的快速推进，城市规模不断扩大，城市功能愈加完善，社会生活日益丰富，对城市管理提出越来越高的要求。城市发展需要通过政府与社会的互动，利用法律、经济、行政、技术等各种管理手段，围绕城市的规划、建设和运行进行科学决策、合理组织和有序推进，城市管理是公私机构和公众用来管理城市公共事务的方法总和，它是一个解决社会冲突并采取合作行动的持续过程，包括与之相关的各项行政管理和社会工作。

在城市管理的内容和组织层面，由于历史原因，城市规划、建设和运营的主体过去主要是各级建设部门，如规划、设计、施工、房屋、交通、环卫、市政、公用事业、园林绿化等，但随着城市的发展和服务型政府的建设，城市管理延伸到食品卫生、文化教育、公共安全、减灾防灾、公益服务等诸多领域，除了经济建设以外，城市管理逐渐成为政府职能的核心内容，部分城市管理的职能分工不断从各级建设部门分离出来，成立专门部门实施专业化和综合化管理。其中，多数政府部门都承担着城市管理各种专项职能，城市管理部门则属于城市管理的综合性管理部门，城市管理的机构设置和权责分工也处于不断的演化当中。

城市管理部门作为行政管理部门，从维护市容市貌、环境卫生等较狭窄的行政事业职能开始，其成立初期的行政处罚权十分有限。由于政府部门的条块分割、多头执法，行政执法体制改革经历了分散执法、联合执法到相对集中执法的发展历程，随着各地根据实际需要不断增加的城市管理执法职能，各地分别由城市建设执法队伍、市容环境执法队伍等逐步发展成为城市管理综合执法队伍，并依据行政处罚法获得了相对集中的行政处罚权授权，各地的城市管理部门和城市管理综合执法部门正逐步实现组织机

构和行政职权上的统一。

城市管理综合执法经过十余年的试点和推进，对促进城市发展、深化行政管理体制改革、促进社会综合治理、建设法治政府起到了显著的作用。但同时也存在着法律依据滞后、各地体制差异较大、执法权限配置不合理、行政协作体系不完善、执法队伍素质不高等问题，有必要总结经验与得失，继续把城市管理综合执法体制改革推向前进。

十八届四中全会做出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确指出：“理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法部门建设，提高执法和服务水平”；习近平主席在关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明中再次强调：“推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制”。这一切都预示着中央政府将在城市管理综合执法领域做出顶层设计，大力规范和推进全国各地的城市管理综合执法工作。

广东省住房和城乡建设厅作为全省各地区城市管理及城市管理综合执法的业务主管部门，非常重视该项工作，本项研究课题组接受广东省住房和城乡建设厅的委托，通过开展全面调查，针对城市管理综合执法中存在的各种问题和各地城市管理综合执法部门提出的各种要求，结合各项法律制度和中央政策思想通过系统研究、深入分析、合理规划，制定一份指导广东省住房和城乡建设厅开展内部机构职能调整和规范全省城市管理综合执法建设的建议，以供广东省住房和城乡建设厅做制定相关政策的参考。

本课题研究对广州市城市管理综合执法局、深圳市城市管理综合执法局、清远市清新区城市综合管理局、博罗县城市管理监察大队、虎门镇城市管理综合执法分局等开展了实地调研，通过会议讨论和实地考察收集了大量一手资料。通过文献检索，收集并阅读了大量有关的图书、期刊和论文资料。在此基础上，通过研讨定案，完成整个报告的撰写。

本项研究完成于 2015 年 10 月，其后 2015 年 12 月 24 日中共

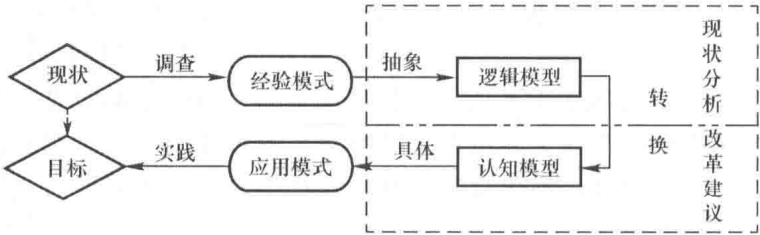
中央和国务院颁发了《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》，住房和城乡建设部第 34 号令发布了《城市管理执法办法》（2017 年 5 月 1 日起施行），但由于城市综合执法涉及面广，影响因素多，组织协调复杂，在以上意见办法的指导下，还需要各级城市管理部门进行组织和制度创新，攻坚克难，深化改革的具体路径措施，本项研究对此具有一定的参考价值。

本研究报告主要由研究综述、我国城市管理综合执法体制调查、我国主要城市现有城市管理综合执法体制比较研究、我国主要城市现有城市管理综合执法制度对比分析、广东省城市管理综合执法体系建设的要点、广东省城市管理综合执法体系建设的意见等六个部分组成。

本项研究的总体思路如下图所示，首先，“1 研究综述”介绍我国城市管理综合执法体制的发展历程，总结城市管理综合执法体系建设的要点，提出城市管理综合执法体系建设的总体思路和体系结构；其次，“2 我国城市管理综合执法体制调查”对我国多个地区城市管理综合执法的现有做法进行归纳整理，以理清我国城市管理综合执法的发展脉络，总结我国城市管理综合执法的发展经验；然后，“3 我国主要城市现有城市管理综合执法体制比较研究”和“4 我国主要城市现有城市管理综合执法制度对比分析”对我国城市管理综合执法体制的运行状况和制度建设情况进行深入研究，主要围绕组织建设和制度建设两个核心，总结我国城市管理综合执法的主要模式与主要问题，提出城市管理综合执法体制的改革要点和政策取向；最后，在以上研究的基础上，“5 广东省城市管理综合执法体系建设的要点”和“6 广东省城市管理和综合执法体系建设的意见”针对广东省城市管理综合执法体制建设的需要，提出推进广东省城市管理综合执法体制发展的改革重点和改革建议。

本项研究报告主要由梁红宁主持撰写，于茜薇参与部分章节撰写，在撰写过程中，也参阅了不少专家、学者的有关资料，在此表示衷心感谢。由于作者水平和经验不足，本书错误和疏漏之

处难免，敬请读者批评指正。



整体研究思维模式图

目 录

1 研究综述	1
1.1 城市管理综合执法的发展背景	2
1.1.1 城市管理的发展历史	3
1.1.2 综合执法的发展历史	6
1.2 城市管理综合执法的改革要点	8
1.2.1 城市管理综合执法的范围	9
1.2.2 城市管理综合执法的依据	12
1.2.3 城市管理综合执法的主体	13
1.2.4 城市管理综合执法的策略	16
1.3 城市管理综合执法现存的主要问题	17
1.3.1 城市管理立法严重滞后	17
1.3.2 各地城市管理综合执法体制差异较大	18
1.3.3 政府各部门之间的执法权限配置不合理	18
1.3.4 政府各部门之间的沟通协调不畅	19
1.3.5 执法队伍建设和整体素质亟待提高	19
1.4 城市管理综合执法的模式分析	20
1.4.1 城市综合管理的组织模式分析	21
1.4.2 城市管理综合执法的体系结构	25
1.4.3 城市管理综合执法的制度建设	28
1.5 研究目标与研究内容	29
1.5.1 研究目标	29
1.5.2 研究内容	29
1.6 预期成果	29
2 我国城市管理综合执法体制调查	30
2.1 北京市城市管理概述	30

2.1.1	北京市城市管理综合行政执法的历史与现状	30
2.1.2	城市管理改革的重要举措	32
2.2	上海市城市管理概述	34
2.2.1	上海市城市管理综合行政执法的历史与现状	34
2.2.2	城市管理改革的重要举措	38
2.3	杭州市城市管理概述	39
2.3.1	杭州市城市管理综合行政执法的历史与现状	39
2.3.2	城市管理改革的重要举措	41
2.4	武汉市城市管理概述	42
2.4.1	武汉市城市管理综合行政执法的历史与现状	42
2.4.2	城市管理改革的重要举措	46
2.5	广州市城市管理概述	47
2.5.1	广州市城市管理综合行政执法的历史与现状	47
2.5.2	城市管理改革的重要举措	67
2.6	深圳市城市管理概述	68
2.6.1	深圳市城市管理综合行政执法的历史与现状	68
2.6.2	城市管理改革的重要举措	71
2.7	清远市城市管理概述	73
2.7.1	清远市城市管理综合行政执法情况概述	73
2.7.2	城市管理改革的重要举措	74
2.8	博罗县城市管理概述	75
2.8.1	博罗县城市管理综合行政执法情况概述	75
2.8.2	博罗县城管理监察大队的队伍情况	76
2.9	虎门镇城市管理概述	76
2.9.1	虎门镇城市管理综合行政执法情况概述	76
2.9.2	城市管理改革的重要举措	78
3	我国主要城市现有城市管理综合执法体制比较研究	80
3.1	组织架构的比较	80
3.2	职能与权责的对比分析	82
3.3	相对集中处罚权运行方式的对比分析	87

3.4 国内部分城市城管执法体制现状	89
3.5 现有执法体制存在的问题	90
4 我国主要城市现有城市管理综合执法制度对比分析	94
4.1 深圳市城市管理综合执法的法律依据及现有相关规范	95
4.2 广州市城市管理综合执法的法律依据及现有相关规范	100
4.3 上海市城市管理综合执法的法律依据及现有相关规范	107
4.4 北京市城市管理综合执法的法律依据及现有相关规范	109
4.5 其他部分城市管理综合执法的法律依据及现有相关 规范	111
5 广东省城市管理综合执法体系建设的要点	113
5.1 广东省城市管理综合执法体系的构成要素	114
5.1.1 目标要素	115
5.1.2 组织要素	118
5.1.3 范围要素	123
5.1.4 制度要素	129
5.1.5 资源要素	133
5.1.6 能力要素	135
5.1.7 信息要素	135
5.1.8 方法要素	136
5.2 广东省城市管理综合执法体系的组织制度	136
5.2.1 广东省城市管理综合执法范围和组织分工的现状	137
5.2.2 广东省城市管理综合执法范围和组织分工的问题 分析	139
5.2.3 广东省城市管理综合执法范围和组织分工的建议	142
5.3 广东省城市管理综合执法体系的部门协调制度	143
5.3.1 广东省城市管理综合执法部门协调的现状	143
5.3.2 广东省城市管理综合执法部门协调的问题分析	144
5.3.3 广东省城市管理综合执法部门协调的建议	144
5.4 广东省城市管理综合执法体系建设的制度框架	145

5.4.1	概述	145
5.4.2	整体框架	145
5.4.3	要点分析	146
5.4.4	广东省城市管理综合执法的立法现状	152
5.4.5	广东省城市管理综合执法的立法建议	153
5.4.6	广东省城市管理综合执法的立法格式	153
6	广东省城市管理和综合执法体系建设的意见	154
6.1	总则	154
6.2	执法范围	155
6.3	机构设置	156
6.4	人员配备	158
6.5	行政指导	158
6.6	工作规范	159
6.7	部门协作	160
6.8	保障措施	160
6.9	社会参与	161
6.10	执法监督	162
6.11	附则	163
附录一	中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见	165
附录二	城市管理执法办法（中华人民共和国住房和城乡建设部令第 34 号）	177
参考文献		183

1 研究综述

城市综合管理和城市管理综合执法是在我国特殊的历史条件下逐步形成的,作为未来指导我国城市发展的关键制度,目前还存在体制和运行机制上的诸多问题。这一章主要通过梳理城市综合管理和城市管理综合执法的发展脉络,以期对城市综合管理和城市管理综合执法的概念、范畴、体系架构和关键因素进行描述和分析,总结其特点和规律,为整篇研究报告建立整体的分析框架。

本章共划分为以下六节的内容,本章的组织分析框架图见图 1-1 所示。

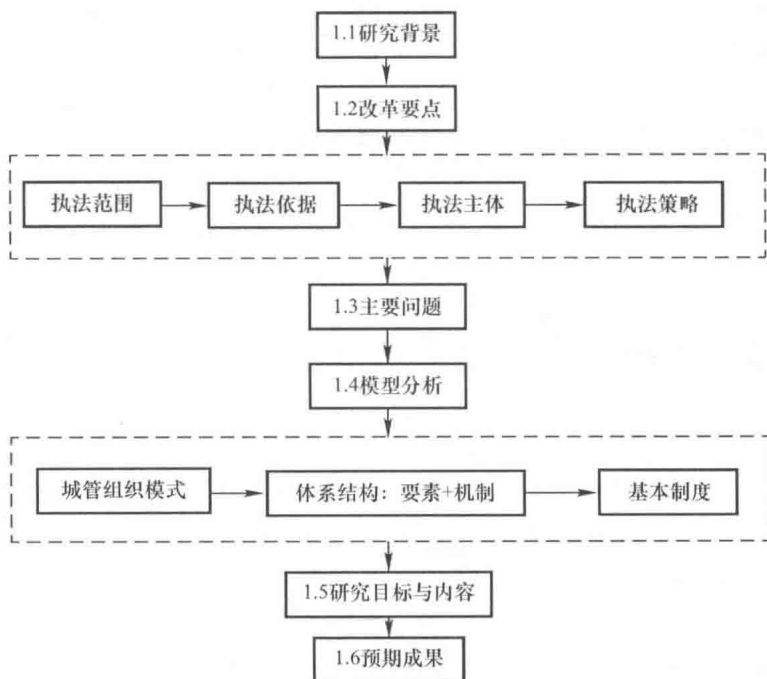


图 1-1 本章内容的组织分析框架图

1.1 城市管理综合执法的发展背景：通过对城市综合管理的发展历史和城市管理综合执法的发展历史的研究，对研究背景进行分析，理清概念和思路，找到研究的重点。

1.2 城市管理综合执法的改革要点：针对第一节所形成的认知重点划分为执法范围、执法依据、执法主体、执法策略进行深入分析，以期建立起对主要改革内容的理解，形成城市管理综合执法的主要因素之间的逻辑脉络，建立起初步的体系结构。

1.3 城市管理综合执法现存的主要问题：针对现有体系运行过程中所存在的主要问题，了解主要因素运行中存在的缺陷，理解其产生的内部和外部环境条件，梳理其特点，分析其缺陷，总结其规律。

1.4 城市管理综合执法的模式分析：针对以上所形成的理论认识和全局思维构建城市管理综合执法的体系结构，通过对城市综合管理的组织模式分析，总结出城市管理综合执法的八个基本要素、提出体系运行的八项运行机制、汇总成体制改革的八项基本制度。

1.5 研究目标与研究内容：在以上所建立的研究框架和思维逻辑的基础上，提出本项研究的研究计划，包括研究目标和研究内容。

1.6 预期成果：对本项研究的结果进行定义，并明确具体要求。

1.1 城市管理综合执法的发展背景

目前，“城管”这一概念往往让人联想到街头的摆卖冲突，形象不佳，质疑不断。其实，“城管”概念从城市管理、城市管理行政执法、城市管理行政综合执法到三者的有机结合是随着时代的进步而不断处于发展变化之中。那么城市管理综合执法是如何产生和发展的？现存的各种问题是如何形成的？我们应当从对象性思维转向反思性思维，通过寻找事物产生的源头，才能清楚地认识和有效的解决现存的各种问题。

这里所谈到的城市管理综合执法由城市管理和综合执法两个概念组合而成,城市管理是随着城市发展的需要主要从城市建设管理部门和其他部门分离整合出来的部分行政职能,而综合执法是按照行政处罚法中相对集中行政处罚权的授权而产生的行政综合执法权,在城市管理范围内相对集中行使行政综合执法权就组合成城市管理综合执法的概念。

1.1.1 城市管理的发展历史

城市管理在中国的出现源于城市发展,在改革开放初期,随着商品经济的发展,相关市场发展滞后,街头摊贩越来越多,对城市交通和市容卫生等的影响也逐渐增多,城市管理作为一项新生事物便由此逐步发展起来。

城市管理部门最先诞生在改革开放初期的深圳。1985年,深圳市城市管理委员会正式诞生,它在成立初期只是一个协调机构,负责沟通联络公安局、卫生局、环保局、工商局、规划局等成员单位的工作;随后根据需要成立了深圳市城市管理领导小组兼城市管理领导小组办事机构,简称“城管办”。1994年,随着深圳市市容与环境卫生管理办法出台,深圳市在全国率先成立了第一支市容环境执法队,城管办的工作至此有了法律依据。1998年深圳市开始相对集中行政处罚权试点,成立城市管理综合执法队伍。2007年开始推行街道综合执法。2009年深圳政府机构改革方案中设立深圳市城市管理局主管园林绿化、林业、环境卫生、城市市容综合管理,并加挂深圳市城市管理行政执法局牌子开展城市管理行政执法工作。由此可见,深圳市的城市管理的发展历史是先成立城市管理的专门机构,然后逐渐成立相应的城市管理执法队伍,最后两个机构职责整合形成一个机构两个牌子,后面所称的城管部门是指城市管理行政机构和城市管理综合执法队伍的总称。

广州市城市管理部门和城市管理综合执法部门的成立具有一定代表性。1985年,广州市人民政府成立城市管理执法大队,负责广州市内规划、国土、市政、园林等4项执法权,随着城管执法任务的不断延伸,演变为现在的广州市城市管理综合执法局。

1990年，广州市人民政府成立广州市城市管理委员会，该机构亦并非一个实体的职能部门，而是由涉及广州市城市管理的各职能部门、各区、涉及广州重要城市项目的重点单位组成，广州市市长长期担任该委员会主任，各区区长、涉及城市管理的市直部门一把手或二把手为该委员会的委员，长期在广州市城市建设系统中挂牌办公，主要起到和城市管理有关的部门协调作用。2009年，广州市人民政府决定成立新的市直部门——广州市城市管理委员会，原市容环境卫生局的职责（市容环境卫生设施建设及其大修和加固、改扩建工程的职责除外）、市城市管理综合执法局承担的城市管理的职责、原市市政园林局有关燃气行业管理、城市道路的人行道及相关公共场地的开挖、占道审批许可和城市道路环境管理综合协调的职责、市爱国卫生运动委员会办公室的职责（农村改水管理的职责除外）划入广州市城市管理委员会中，原挂在建委下的“广州市城市管理委员会”改名“广州市城市管理领导小组”，划入新成立的广州市城市管理委员会中。城市管理委员会主任同时兼任广州市城市管理综合执法局局长，这两个部门均有独立的机构设置和行政班子，均为广州市人民政府中的正局级单位，广州市城市管理委员同时负责组织领导、统筹协调、监督检查、综合考评全市城市管理和综合执法工作。2014年12月广州市政府启动新一轮机构改革，广州市城管委和城管执法局合并成新的广州市城管委，不再保留广州市城管执法局。

与广州的改革做法类似，2014年9月，广东省批准成立东莞市城市综合管理局作为东莞市人民政府的工作部门，集中行使城市管理行政综合执法职责，城市行政综合执法作为该局的内设机构，不再保留东莞市城市管理综合执法局，除大部分职责划入东莞市城市综合管理局外，原属于东莞市城管综合执法局的部分职能则划给卫生计生部门及食药监督管理部门，镇和街道设立城市综合管理分局，作为市城市综合管理局的派出机构，如东莞市虎门镇作为商业重镇，2008年在全镇29个社区城市综合管理办公室一起挂牌成立，虎门镇是东莞首个所有社区全部都成立综合管理办公室的镇。

北京市城市管理综合行政执法局原隶属于北京市市政市容管理委员会，2013 年从北京市市政市容管理委员会独立出来，成为两个市级直属机构，在城市下属的区县设立区县级城市管理行政执法队伍，并将行政执法队伍配置到乡镇和街道。2015 年 3 月，江苏省住房和城乡建设厅宣布成立全国第一个省一级的城市管理局，承担城市市容、环境卫生、城管执法和城市环境综合整治等工作职能。大连市单独设置了大连市城市管理行政执法局，但并没有设置单独的城市管理部门。清远市原有市一级城市综合管理局，但在 2014 年的机构改革中撤销合并入住房和城乡建设局，目前没有市一级的城管综合执法部门，只在区一级设立了城市综合管理局，2013 年 9 月广东省政府同意成立清城区城市管理综合执法局，下设执法队伍，在清远市清城区行政区域范围内集中行使有关城市规划、市容市政管理等方面的行政处罚权以及相关的监督检查、行政强制职权。博罗县仅下设监察大队，归口县住房和城乡建设局管理，还没有开展综合执法工作，只是按照职责范围对市容市貌占道经营行为进行管理；至于其他地区城市管理综合执法的发展途径，由于历史起源差别较大，个别地方的归属也比较混乱，这里就不多赘述。

由此可见，我国城市管理部门和城市管理行政执法各有源头，有的地区先成立城管部门，后成立城市管理综合执法部门；有的地区先成立城市管理执法队伍，后成立城市管理部门；有的地区没有专门的城市管理部门，城市管理职能从属于各级建设部门或其他部门，由城市建设管理监察队伍或其他政府部门行政执法队伍发展为城市管理综合执法队伍。但殊途同归，我国主要城市的政府部门在新一轮机构改革中对城市管理改革趋势基本形成两种机构类型，一种是在市一级成立了城市管理局并加挂城市管理综合行政执法局牌子，下设执法队伍；另一种是在市一级成立了城市管理局或城管委，内设城市管理行政执法部门。

因此，城市管理综合执法体制改革应当放在城市管理体制改革的全局上来看，结合当地的政治、经济和社会发展的特点，建立以整个城市发展为改革目标的远景使命和制度框架，在未来的

地方政府机构改革中合理配置城市管理的职能,明确城市管理部門的管理范围,在城市管理部门的主导下建设城市管理的统一平台和协作机制,建立以本部门专项执法(或行业内行政综合执法)和部门间综合执法(或行业间协作执法)有机结合的新型城市管理执法模式。基于此目标,各地应当因地制宜,建立适应本地区城市管理综合执法的改革路径,具体针对广东省所做的改革路径分析和相应建议具体见第五章的相关内容。

1.1.2 综合执法的发展历史

综合执法是相对集中行政处罚权的产物,随着城市的发展,法律的完善,行政机关的行政管理事务日益增多,特别随着政府简政放权和放宽市场准入,政府部门在弱化审批和行政许可的同时,必须加强行政监督,行政处罚作为一种主要的行政监督手段,其适用的范围和频率正日益加大。

我国传统行政管理体制中“一单项法律、一行政机关、一执法队伍”造成行政执法部门过多、过乱。1996年,仅北京市按照法律、法规要求设立的市一级行政执法队伍就有127支,行政执法人员6万多人,另外还有多达17万人的各类群众协助执法组织。这些队伍各自为政,条块分割,导致行政执法权分散,部门之间的行政执法权责重复交叉,执法效率低下、效果不彰;同时由于成立的执法部门不断增多,结果每支行政执法队伍的人员都不足,经费难以保障,不得不雇用大量素质不高的临时工参与执法,主要依靠收费和罚款保障收入,在执法过程中造成大量的社会问题,一定程度上影响了行政执法的公正性和统一性,干扰了正常的公共秩序和市场经济秩序,损害了人民群众的利益和政府的形象。

我国城市管理行政综合执法的发展可以归纳为以下四个阶段:

第一个阶段是城市管理综合执法的探索阶段(1985~1995年)。我国城市行政综合执法开始于20世纪80年代中期,一些城市部门开展的“联合执法或联合整顿”行动,由某个执法部门牵头,相关执法部门参加,对严重影响城市秩序的违法行为进行整治。这一时期的联合执法属于执法部门间的协调机制,缺乏统一