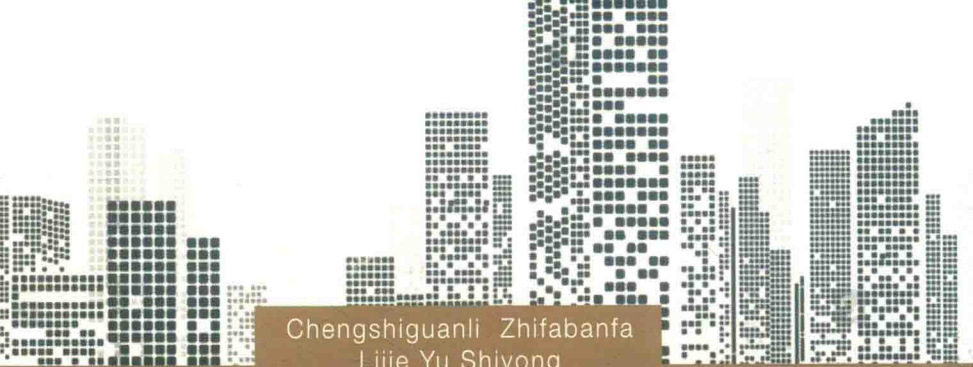




Chengshiguanli Zhifabanfa
Lijie Yu Shiyong

城市管理执法办法 理解与适用

应松年 马怀德◎顾问

王敬波◎主编



专家解读 权威审定 依据最新
系统全面 讲解细致 规范执法

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

Chengshiguanli Zhifabanfa
Lijie Yu Shiyong

城市管理执法办法 理解与适用



顾问

应松年

(中国政法大学终身教授、中国行政法学研究会名誉会长)

马怀德

(中国政法大学副校长、中国行政法学研究会会长)

藏书

主编

王敬波

(中国政法大学法治政府研究院院长)

撰稿人

(以章节为序)

申 静 孟庆武 殷玉凡 崔 瑜 刘 茜 闫映全 王华伟

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理执法办法理解与适用/王敬波主编. —北京:
中国法制出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8459 - 6

I. ①城… II. ①王… III. ①城市管理 - 行政执法 -
法律解释 - 中国②城市管理 - 行政执法 - 法律适用 -
中国 IV. ①D922. 297. 5②D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 069423 号

策划编辑 王 熹

责任编辑 王 熹

封面设计 杨泽江

城市管理执法办法理解与适用

CHENGSHI GUANLI ZHIFA BANFA LIJIE YU SHIYONG

主编/王敬波

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2017 年 5 月第 1 版

印张/9.5 字数/153 千

2017 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8459 - 6

定价: 36.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 66032926)

序

城市管理综合执法从作为相对集中行政处罚权的试验田开始，运行已近 20 年，在维护城市管理秩序、提升城市治理水平方面起着极为重要的作用。城市管理依法行政，这既是依法治国、实现社会主义法治国家的必然要求，也是实现国家治理体系现代化的必由之路。伴随着我国城市化进程，城市管理执法在实践中面临着许多困境，诸如城管执法在中央没有指导、监督、协调的部门、城管执法范围不明确、存在职权交叉、执法队伍建设无法满足执法需求、各地城管执法的领导体制、机制很不一致等诸多共同问题，亟需立法予以明确和解困。国务院住房和城乡建设部出台的《城市管理执法办法》适时为城管工作确立了明确依据，解决了地方城管工作的诸多具有共性的实际问题，成为城管执法史上的里程碑。

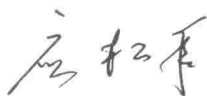
如何深刻理解、准确执行《城市管理执法办法》？中国政法大学法治政府研究院院长王敬波教授主编的《城市管理执法办法理解与适用》很好地回答了这个问题。从这

2 城市管理执法办法理解与适用

一部富有实践指导意义和理论提炼深度的著作中，我们可以清楚把握《城市管理执法办法》的亮点：一是明确了城管执法所应当坚持的基本原则。城市管理执法直接面向公民、法人或其他组织，若不依法行政，极易侵犯行政相对人的权益，损害城管执法队伍的形象，降低政府公信力。因此，城市管理执法必须遵循以人为本、依法治理等基本原则。二是明确了城管部门的组织领导体制和管理体制，解决了长期以来没有统一指导、监督和协调的中央机构的困境。三是详细规定城管执法保障以及执法规范。解决了城管执法的经费和技术保障问题，这是城管执法的前提条件。此外，还指明了城管应当严格遵守执法规范，坚持严格规范公正文明执法。

王敬波教授长期关注中国法治政府建设，尤其是对城市管理领域研究精深，始终在实证考察和理论探索的结合中迅疾前行，相关著作颇丰，理论造诣不凡，对于城管执法史上具有里程碑意义的《城市管理执法办法》，更以一个学者的深刻关注情结，力图为读者作出周详透澈的解读，这不仅体现在理论阐述的深入浅出上，而且体现在体例安排上。《城市管理执法办法》分为总则、执法范围、执法主体、执法保障、执法规范、协作与配合、执法监督、附则共八章，《城市管理执法办法理解与适用》依八章次序，以规章的条文为据，逐章逐条作出解读，运用条文理解、

适用指导、案例评析三个层次进行剖解，条分缕析，紧扣实践，同时，还附有相关规定和相关法律，为读者提供了参照资料，具有很强的实用性和针对性，对于一线城管执法人员，是一部适时的实用教材，有助于进一步提高城管执法水平，对促进城管工作依法行政具有实际意义。同时，本书立足实践，从实践中提炼和验证理论，因而理论分析到位，对于教学科研工作者和关注城管执法以至法治政府建设的读者也是一部很好的参考著作。为此，我为读者庆幸，为作者鼓呼，高兴之际，乐为之序！

A handwritten signature in black ink, appearing to read '陈红' (Chen Hong), written in a cursive style.

2017年4月27日于北京世纪城

目 录

第一章 总 则	1
本章导读	1
条文理解	2
第一条 【立法目的】	2
第二条 【适用范围】	5
第三条 【执法原则】	7
第四条 【领导体制】	10
第五条 【协调机制】	15
第六条 【法治宣传】	16
第七条 【公众监督】	17
适用指导	20
案例评析	32
第二章 执 法 范 围	38
本章导读	38
条文理解	39
第八条 【执法事项】	39

2 城市管理执法办法理解与适用

第 九 条 【集中执法条件】	46
第 十 条 【行政强制措施】	49
第十一条 【执法事项公开】	52
第十二条 【权限协调】	53
适用指导	55
案例评析	61
第三章 执 法 主 体	64
本章导读	64
条文理解	64
第 十 三 条 【设置原则】	64
第 十 四 条 【层级分工】	74
第 十 五 条 【派出机构】	76
第 十 六 条 【人员编制】	77
第 十 七 条 【持证上岗】	80
第 十 八 条 【协管人员】	82
第 十 九 条 【法律保护】	86
适用指导	90
案例评析	101
第四章 执 法 保 障	106
本章导读	106
条文理解	107
第 二 十 条 【执法装备】	107
第二十一条 【制式服装、标志标识】	111

第二十二条	【工作经费】	118
第二十三条	【数字化城市管理平台、电话 服务平台】	123
第二十四条	【鉴定、检验、检测】	130
适用指导		133
第五章 执 法 规 范		142
本章导读		142
条文理解		142
第二十五条	【执法程序】	142
第二十六条	【处罚与教育】	149
第二十七条	【执法措施】	152
第二十八条	【证据收集与保存】	156
第二十九条	【被查封、扣押物品的保管与 处理】	158
第三十条	【禁设罚没目标、罚没所得 上缴】	159
第三十一条	【法制审核制度】	161
第三十二条	【执法文书】	163
第三十三条	【送达】	164
第三十四条	【执法信息公开】	167
适用指导		168
案例评析		183

第六章 协作与配合	186
本章导读	186
条文理解	186
第三十五条 【信息共享】	186
第三十六条 【网格化管理】	192
第三十七条 【协调与衔接】	194
适用指导	199
案例评析	207
第七章 执 法 监 督	212
本章导读	212
条文理解	212
第三十八条 【投诉举报】	212
第三十九条 【责任追究】	215
第四十条 【违法着装的责任】	219
适用指导	221
案例评析	227
第八章 附 则	229
本章导读	229
条文理解	229
第四十一条 【参照】	229
第四十二条 【生效】	230
适用指导	231

附 录

一、规章全文

- 城市管理执法办法 232
(2017 年 1 月 24 日)

二、相关规定

- 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 240
(2015 年 12 月 24 日)

- 住房和城乡建设部关于做好城市管理执法车辆保障工作的通知 256
(2016 年 10 月 26 日)

- 住房和城乡建设部城市管理监督局关于推行城市管理执法全过程记录工作的通知 258
(2016 年 11 月 8 日)

三、相关法律

- 中华人民共和国行政处罚法 260
(2009 年 8 月 27 日)
- 中华人民共和国行政强制法 275
(2011 年 6 月 30 日)

第一章 总 则

※ 本章导读 ※

党的十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和党的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》均对深化行政执法体制改革提出要求，并提出推进跨部门综合执法。城市管理执法体制改革是我国行政体制改革的重要组成部分。《中华人民共和国行政处罚法》第十六条规定，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。

城市管理执法作为相对集中行政处罚权、综合执法的“试验田”，业已在全国范围内全面铺开。伴随着城市化进程的加快，城市管理执法中所遇到的难题越来越多。暴力执法、暴力抗法等问题不断考验着政府的治理能力。明确城市管理执法的含义、执法依据的适用范围、执法基本原

2 城市管理执法办法理解与适用

则、城市管理执法领导体制、建立有效的协调机制、加强宣传教育、积极为公众监督城市管理执法活动提供条件是有效开展城市管理执法的前提和基础。本章为总则，对城市管理执法具有宏观指导作用。

※ 条文理解 ※

第一条 为了规范城市管理执法工作，提高执法和服务水平，维护城市管理秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据行政处罚法、行政强制法等法律法规的规定，制定本办法。

条文主旨

本条是关于本办法立法目的规定。

条文解读

当今城市化进程日益加快，如何依法做好城市管理工作直接关乎城市经济发展和社会秩序正常运行。城市管理执法工作是城市管理的中心环节和关键所在。本办法的出台标志着城市管理执法工作自此有了中央层面的部门规章作为依据，开启了全国统一规范立法的新时代。实践中，城管执法作为行使相对集中行政处罚权的重要

体现，对于解决行政执法中存在的执法机关之间职权交叉、多头执法等困境具有重要作用。城管执法在提升城市管理水平，促进执法规范化方面卓有成效。然而，任何制度都并非尽善尽美，城管执法在运行过程中面临着一些问题亟待理论和实践回应。城管执法的法律依据不够充分、执法过程中暴力执法等事件频频发生，极大影响了城管执法的公信力。在全国范围内看，城管执法缺少全国统一的规范直接影响和制约着城管执法发挥其作用。本办法改变了城市管理执法之前所呈现的地方分散立法的局面，通过中央层面的统一立法将实践中的经验加以固定化、法治化。

本办法在第一条开明宗旨表明《城市管理执法办法》的立法目的包括如下内容：一是规范城市管理执法工作，这是本办法的重要立法目的之一。“无规矩不足以成方圆”，城市管理执法工作在实践中暴露出城管执法规范化程度不高等问题，本办法从执法范围、执法主体、执法规范等方面对城管执法加以规定，为提升城管执法规范化水平保驾护航。城管执法在实践中所暴露出的执法不规范等现象，可以通过本办法予以解决。二是提高执法和服务水平。执法是依法行政的关键环节，城管行政执法的水平直接反映出政府依法行政的水平 and 能力。本办法有利于提高城管执法和服务水平。此外，建设服务型政府是福利行政

4 城市管理执法办法理解与适用

的必然要求，也是当前我国政府改革和发展的重要目标。城管执法融服务于管理之中，采用“疏堵结合”的工作理念和工作方式，以保证城市行政执法工作始终关注民生，服务于公众。三是维护城市管理秩序。城管执法在整个城市管理中居于重要位置，本办法旨在维护有序的城市管理秩序，建设宜居城市环境。四是保护公民、法人和其他组织的合法权益。保护公民合法权益是政府依法行政的重要内容和目标。实践中，城管执法直接和群众打交道，在执法过程中，需要采取某些强制性行政行为，有可能侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。本办法旨在规范和控制行政权的行使，防止行政权恣意和权力滥用，以保护行政相对人的合法权益。

此外，本条明确了《城市管理执法办法》的立法依据为行政处罚法、行政强制法等法律法规。这意味着，该办法的内容不能与上位法——行政处罚法、行政强制法等内容相冲突。本办法属于规章，在法律适用时，如果与上位法法律、行政法规相冲突，应当适用上位法。

相关规定

《中华人民共和国行政处罚法》第十六条。

第二条 城市、县人民政府所在地镇建成区内的城市管理执法活动以及执法监督活动，适用本办法。

本办法所称城市管理执法，是指城市管理执法主管部门在城市管理领域根据法律法规规章规定履行行政处罚、行政强制等行政执法职责的行为。

● 条文主旨

本条是关于本办法适用范围和城市管理执法定义的规定。

● 条文解读

本条第一款规定了本办法的适用范围。城市管理执法针对的是“城市管理”行为。“城市”与“农村”一词相对应，从地域范围来看，哪些属于本办法中的城市的范畴呢？本条对此予以明确规定，即“城市、县人民政府所在地镇建成区内”。有关农村等地区的管理并不适用于本办法。

本条第二款对城市管理执法的内涵和外延进行界定。首先，该条款明确了城市管理执法主管部门具体负责城市管理执法工作，承载着城市管理领域的相关职责。其次，关于法律依据，城市管理执法主管部门执法必须有相应的法律依据，依法行政，不得超越法律规定。城管执法的依据包括法律、法规和规章。法律由全国人大及常委会制定。

法规包括行政法规和地方性法规。规章包括部门规章和地方政府规章。需注意，规范性文件不得作为城管执法的法律依据。这主要是因为城管执法中多数属于侵益性行为，而规范性文件的法律位阶过低，其效力远低于上位阶的法律、法规和规章。因此，不能将规范性文件作为城管执法的依据。再次，城市管理执法行为包括行政处罚、行政强制等行政执法职责的行为。城市管理部门作为相对集中行政处罚权的重要产物，执法时常用手段即行政处罚和行政强制。相对集中行政处罚权制度将原来分散在各个部门的行政处罚权统一调整由城管行政执法机关来行使，这一改变有效避免了“多头执法”。但是诸如此类的行政强制性权力以国家强制力为后盾，极易侵犯公民权利和自由，其使用范围受到严格限制。在城市管理执法中，如果相对人能够自动履行义务，那么城管执法部门无须使用行政强制。如果采用劝导、说服教育等柔性行政等方式可以达到行政管理的目标，则不能采用行政强制。除了行政处罚和行政强制措施等行政行为以外，城市管理执法主管部门还可以采用其他行政执法手段，以达到执法目的。

相关规定

《中华人民共和国行政处罚法》，《中华人民共和国行政强制法》。