

国家住房和城乡建设部批准立项09-R3-4项目
《中国城市管理体制及其运行机制研究》报告

正式发布

罗亚蒙说

luo ya meng shuo

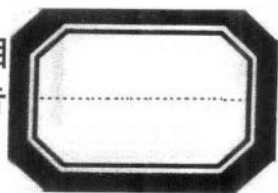
「和谐城管」

HE XIE CHENG GUAN

罗亚蒙等◎著

人民日报出版社

国家住房和城乡建设部批准立项09-R3-4项目
《中国城市管理体制及其运行机制研究》报告



罗亚蒙说

luo ya meng shuo

和谐城管

HE XIE CHENG GUAN

罗亚蒙等◎著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

罗亚蒙说“和谐城管” / 罗亚蒙著. —北京: 人民日报出版社, 2010.6

ISBN 978-7-5115-0111-0

I. ①罗… II. ①罗… III. ①城市管理—研究—中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 105162 号

书 名: 罗亚蒙说“和谐城管”

作 者: 罗亚蒙等

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 银 河

封面设计: 刘文东

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530

编辑热线: (010) 65369521

网 址: www.peopledaily.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京辉远润彩印刷包装有限公司

开 本: 700 × 1020 1/16

字 数: 259 千字

印 张: 15

印 次: 2010 年 6 月 第 1 版 2010 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-0111-0

定 价: 36.00 元

前 言

最近几年,出版界的朋友们没有少动员我出本书,但我一本书也没有出,过去十多年出书太多,感觉太累,一提写书出书就有一种本能的恐惧感。书出了,有人买,有人读,心中还有几分欣慰,没人买,没人读,一堆废纸放在那儿,自己看着心疼,也浪费社会资源。所以几年前我就暗下决心,这辈子不再写书出书。

可是这回还是没有管住自己,要出一本叫作《罗亚蒙说“和谐城管”》的小书。其实两年多前,有一位朋友在看过我的一些观点之后,就曾提出要“包养”我几个月,让我安安静静把我对于城市管理的研究心得系统整理出来,写本书,出版书的费用他们也可以赞助。我想来想去,还是没有接受这位朋友的好意,一来是怕人闲话,二来也是担心这位朋友不过是想送我一个“人情”。可是经过这两两年来的深入思考,特别是近一年来的风风雨雨,促使我必须勇敢担当起一个独立学者的社会责任。一位专家在听过我的阐述后对我说“你对城管问题的研究是很深的”,也促使我下定决心:是到该把城管问题说说清楚的时候了!既然历史选择了我,又承蒙那么多学界朋友支持和那么多城管(执法)局长抬爱,如果继续选择回避,不把可以说清楚的城管理论问题说清楚,让学界永无休止的各说各话、争论不休,让城管系统百万大军继续在社会“妖魔化”语境中承受煎熬,学术良心安在?

这本小书名字叫作《罗亚蒙说“和谐城管”》,但绝不是我一个人的思想成果。对于“城管”而言,“罗亚蒙”只是一个象征性的符号,是一个追求“和谐城管”目标的庞大的团队,这个团队不仅包括一批专家学者,也包括一批优秀的城管(执法)局长和城管执法工作人员。这本书是大家深入思考、勇于实践的结晶,我个人不能够、也不可以统统贪为己有。

在这本书中,有关城市管理的一些基础性理论问题,尤其是城市管理的科学概念体系,基于城市科学的角度和管理科学的角度,算是大体说清楚了,或基本说清楚了,但还有更多的问题还没有说清楚,需要更加深入、持久地研究。不过,从今往后,学界也好,城管部门也好,反对我的意见也好,支持我的观点也好,再讨论、再争论城市管理问题,总算有了一个基本的共同概念体系,总算有了一个基本的共同话语基础,再也不用大家吵了半天最后发现说的根本就不是一回事儿。我想,这些大概就是这本小书的核心知识价值和社会价值吧!

在本书出版之际,我要特别感谢十届全国人大常委会副委员长蒋正华教授、十一届全国政协副主席陈宗兴教授,以及所有关心、支持、参与“和谐城管”研究、实践的朋友们曾经给予我的帮助。同时也由衷感谢新闻界朋友们多年来对“和谐城管”理念的积极宣传。

本书在编写过程中,张泓、薛苗苗、宋小青、闫晗等同志参与了记录、整理、校对,在此特别说明,并表示感谢。

由于才疏学浅,知识有限,书中定有很多不妥和错误之处,敬请读者批评指正。

罗亚蒙 谨识

2010年6月,于北京百万庄

目 录

前 言 / 1 /

第一部分 漫谈城市 and 城市管理

第一辑 什么是城市 / 3 /

一、城市是开放的、复杂的巨大工程系统	3
二、城市是区域性的政治权力中心	4
三、城市是大规模聚集财富和大规模创造财富的机器	4
四、城市是人类文明的结晶	4
五、城市是一定区域内大规模聚集人口的人类聚落形式	5
六、城市是人类幸福生活的家园	5

第二辑 “城管”是什么 / 6 /

一、“城管”不等于“城市管理”	6
二、“城管”不等于“在城市管理领域相对集中行政处罚权”	7
三、“城管”终于有了学名：城市综合管理	8
四、“城管”的权力底线到底在哪里	10
五、“城管”如何走出“非法”质疑的尴尬	11
六、淮安“和谐城管”经验的城市科学价值	14

第三辑 “城管”管什么 / 17 /

一、走读佛山“城市综合管理”	17
二、“招考城管队员需要打狗经历”为何成为笑话	19

三、黑网吧与城管无关	20
四、流动商贩合法不合法,工商部门说了算	20
五、上管天,下管地,中间还要管空气	22
六、如果没有城管,城市将会怎样	23
七、城市公交和供排水真能从城管划走吗	24
八、园林绿化也是城市基础功能	25
九、噪音、油烟污染,城管说了不算	25

第四辑 城管怎么管 / 27 /

一、和谐城管需要三种力量良性互动	27
二、城管指挥只能唱一个调儿	28
三、没有管不好的城市,只有管不好城市的市长	29
四、城管要学“扁鹊的大哥”	30
五、执法经济是万恶之首	31
六、城管要智斗邪恶势力	32
七、城管要讲点视觉形象	33
八、何必把小贩追得要跳楼	34
九、文明执法就是慎行“恶法”	34
十、“城市综合管理”是方向	36
十一、城管和商贩都没有绝对强势	38
十二、“数字城管”是一个必须纠正的概念	39
十三、“城管警察”是“和谐城管”的必然要求	41
十四、城管学会“跑”是大智慧	43
十五、对流动商贩要以疏导为主	45
十六、“泥头车”不应城管一家管	46
十七、胶州“和谐城管”八大经验	46
十八、城管要有新闻发言人	48

第二部分 中国城市管理体制及其运行机制研究

第一章 国内外城市管理研究综述 / 60 /

- 一、发达国家城市管理情况 60
- 二、我国城市管理研究综述 61

第二章 城市管理的科学概念和基本内涵 / 69 /

- 一、城市的基本属性 69
- 二、城市管理的科学概念 71
- 三、城市综合管理的基本内涵 76

第三章 我国城市综合管理体制 / 79 /

- 一、我国城市综合管理体制沿革 79
- 二、城市综合管理体制的现状 81
- 三、城市综合管理体制创新 83

第四章 城市综合管理运行机制 / 88 /

- 一、统一市级指挥权、督察权、赏罚权 88
- 二、建立城市综合管理公务协助机制 88
- 三、强化城市综合管理规范化管理 89
- 四、城市综合管理部分事权下放 91
- 五、城市综合管理重在治本,强化管理服务,减少处罚行为 92

第五章 现代城市管理中的应急管理 / 92 /

- 一、城市常态管理与应急管理的关系 93
- 二、统筹城市应急管理和城市综合管理工作的好处 93

第六章 城市综合管理法律法规体系 / 95 /

- 一、完善城市综合管理法律法规体系的重要意义 95
- 二、城市综合管理法律法规体系的现状 95
- 三、城市综合管理法律法规体系的构想 96

第三部分 “和谐城管”与“城管体制机制创新”实证典型范例研究

创新执法理念 增强执法效能 以“弱势思维”构建和谐城管执法格局	
山东省胶州市 范鲁青	99
树立亲民理念 构建和谐城管 让管理成果惠及千家万户	
江苏省淮安市 刘学军	109
“九铁”打造文明执法铁军 创建百姓口碑最佳单位	
山东省聊城市 肖居智	119
健全体制 完善机制 开创中山和谐城管新局面	
广东省中山市 薛飞英	128
坚持执法为民 建设和谐城管	
江苏省淮安市 张冬来	132
文明执法展风采 细微之处赢民心	
广东省广州市 李廷贵	138
深入实践科学发展观 倾力打造宜居城市	
四川省遂宁市 衡准 姜河	142
理顺体制 健全机制 努力推进城管行政执法工作规范化	
福建省泉州市 柯仲秋	148
用科学发展观指导城管执法工作	
福建省莆田市 郑希文	156
法制建局 文明兴局 全力打造新时期最可敬的团队	
河北省保定市 刘铁英	160
积极推进城管“五化”全面提升城管水平	
湖南省湘潭市 张绪军	164
和谐城管 宣教先行	
广东省佛山市 钟美特	169
塑造一流文化 创建一流模式 打造一流队伍 争创一流业绩 推进城管执法事业健康发展	
山东省德州市 赵春雨	174
创新体制机制 实现长效管理 构建城市管理宜春模式的实践报告	
江西省宜春市 李俊波	182

精细化城市管理成功嬗变

四川省广安市 刘明川 186

创新管理体制 构建和谐城管 推动城市管理综合行政执法工作科学发展

甘肃省天水市 王腊喜 190

优化城市人居环境 共建美好和谐家园

湖南省邵阳市 王成章 195

以改革创新助推城管事业又好又快发展

江西省新余市 姚尚伟 199

凝聚社会力量 共建宜居家园

福建省漳州市 林立辉 林继锋 204

树立以人为本理念 突出科学发展主题 “和谐城管”建设实现新跨越

内蒙古扎兰屯市 申迎春 215

精细监管 提升效能 建立行政执法三级管理模式

吉林省长春市净月区 任日红 223

第一部分

漫谈城市和城市管理

第一辑 什么是城市

要做好城市管理工作,实现“和谐城管”,首先要弄清楚“什么是城市”。

那么,究竟什么是城市呢?

大家听了这个问题也许会哈哈一笑,觉得这个问题太简单了。但我要告诉大家,“什么是城市”这是一个非常严肃的科学难题,古今中外还从来没有一个政治家、科学家、艺术家明白透彻论述清楚。许许多多的人都试图从自己的专业角度和亲身体验来解说城市,但都无法解释城市运行的全部科学规律,只能认知城市科学的部分真理。

“什么是城市?”这个问题我也不能说清楚。但好在我学过一点点历史地理知识,学会了把“城市”放在更加长远的时空,更加广阔的视野来分析研究,对“城市”的理解或许略微客观、全面一些,略微接近“城市”的本质一些。

一、城市是开放的、复杂的巨大工程系统

这是用系统工程理论对“城市”的解释。

城市本身是一个巨大的工程系统。城市的最大特点是开放性。也就是说,城市这个巨大工程系统每时每刻所接纳、输出的人流、物流、信息流、资金流,是任何一个国家机器无法、也不能完全掌控的。如果国家强力部门试图完全控制城市系统的输入、输出和内部运行,第一是办不到的,第二会抑制城市的活力,第三也是没有必要的。因为,人和经济活动都需要相对较大自由才能焕发生命力,而且自由的人类活动和经济活动只要不伤害公共安全、不伤害公共利益也没有管控的必要。

但国家对于城市系统人流、物流、信息流、资金流的输入、输出和内部运行,又不可能是完全放任的,那样城市就会陷入无政府混乱状态,结果是每个人都会成为受害者。正因为如此,自从有了城市,就有了“城市管理”这项古老的工作。

城市系统的开放性,必然带来城市系统的复杂性。人类的智慧,已经可以运用系统工程理论,准确掌控卫星上天、火箭发射、核武器爆炸,但还不能精确掌控一个城市现在正在发生和即将要发生的一切。

由此可见,城市科学是极其复杂的系统科学。它的综合性、复杂性、前沿性、艰巨性远远超过许多所谓的尖端科学。城市管理的艰难程度也远远超过制造一

艘宇宙飞船。

城市系统每天巨大的人流、物流、信息流、资金流输入、输出和内部运行,都需要庞大的基础工程设施和社会组织系统的健康运行来支撑。

二、城市是区域性的政治权力中心

这是运用政治学理论对“城市”的解释。

古往今来,城市的形态特征发生过很多变化,但唯一不变的是,城市始终是所在区域最高长官的权力中心。国家的当权者、城市的执政者,会千方百计加强对城市的管控,保障城市政治、经济、文化、社会活动有序进行,使社会各阶层和谐相处。

城市运行的一切活动,尤其是城市管理活动,必须服从和服务于执政者的意志。古今亦然。

三、城市是大规模聚集财富和大规模创造财富的机器

这是运用经济学理论对“城市”的解释。

宋代“城市革命”之后,我国城市在政治中心功能之外,城市的经济中心功能开始凸显,城市聚集财富的能力和创造财富的能力开始成几何级数的增长。

发展千年至今,城市现今已经是寸土寸金,城市的每一寸空间都蕴含着巨大的经济价值。不同利益阶层、不同利益集团对城市空间的争夺日益激烈,矛盾日益突出。城市公共空间管理不仅要面对弱势阶层的强烈诉求,背后还有强势利益集团的巨大挑战。流动商贩问题,其本质其实是不同利益阶层争夺城市空间的“斗争”。

四、城市是人类文明的结晶

这是用文化学理论对“城市”的解释。

城市历来是权力拥有者和财富拥有者的主要聚集地,同时也会聚集大批最有才华的文学家、艺术家、科学家、民间工艺师,一代又一代,留下他们的智慧和作品,必然会代表人类物质文明、精神文明的最高水平,当然也会是代表人类工程技术和建造艺术的最高水平。

“城市”作为一个不断更新的历史过程,它曾经属于我们的祖先,现在属于我们,将来还要属于我们的子孙后代。城市管理,事实上也意味着我们要把过去、现在最有价值的遗产留给我们的后代。

五、城市是一定区域内大规模聚集人口的人类聚落形式

这是用地理学理论对“城市”的解释。

在相对较小的地域范围内,高密度地居住大量的人口,这是城市给我们最直观的感受。这就决定了城市人与人之间的利害关联度更高,人与人之间的利益关系更加复杂多样,人与人之间的竞争也更加激烈。

城市管理的首要目标,就是要使城市里不同阶层的人群各安其业,各得其所,和谐相处。

六、城市是人类幸福生活的家园

这是用城市科学“宜居城市”理论对“城市”的解释。

城市经过几千年的发展,经历了防御中心时代和经济中心时代,2005年1月国务院批复北京城市总体规划的文件首次使用“宜居城市”概念后,我国城市开始进入“以人为本的城市”时代,也就是“宜居城市”时代。

宜居城市,要求城市规划、建设、管理工作都要以满足居民的身心健康和全面发展为中心来展开。居民是城市的主人,城市管理不再仅仅是为了城市的外在形象,而是要带给城市居民更加幸福美好的生活。

综上所述,如果用跨学科的语言描述,“城市”就是具有政治、经济、文化等功能属性,迄今所知人类最佳聚落形式,是人类生活、工作的平台。

第二辑 “城管”是什么

我们大体弄清楚了什么是城市,对说清楚“城管是什么?”这个“老大难”问题也就不是很难了。

2009年7月份,我在中央电视台做节目时,主持人劝我“不要老讲概念”,我说“概念不说清楚,一切都讲不明白”。

近一两年来,我一再坚持认为,要解决好我国的城管问题,应当从头开始,脚踏实地,从最基本的城市管理相关科学概念体系研究做起。基本概念是人类认识客观世界的前提,是大家讨论、辩论的基础,如果没有一个基本概念体系作为大家共同的话语基础,各说各话,争吵不休,哪怕是一个并不复杂的问题也会被搅成一团乱麻。

那么,“城管”究竟是什么呢?

一、“城管”不等于“城市管理”

有人说,“城管”是“城市管理”的简称,也就是说“城管”等于“城市管理”。

我认为,这种说法还不准确。

在我看来,“城管”这个词目前至少有四种解读:

一是指从事城市综合管理工作的人,有时指个体有时指全体。比如“广州城管要做最可爱的人”,这里的“城管”就是指广州市城管系统全体工作人员。又比如泰安“城管拾金不昧名扬省外”,这里的“城管”就是指泰安市那位拾金不昧的城管工作人员。

二是指具体从事城市综合管理工作的部门。比如“莆田市城管规范自由裁量权”,这里的“城管”,就是指莆田市城管执法局。

三是指从事城市综合管理领域某种具体工作这种职业。比如“合肥一批硕士生本科生报考城管”,这里的“城管”,就是指一种职业。

四是指城市综合管理这个工作系统。比如“全国城管学胶州”、“全国城管学淮安”,这里的“城管”,就是指城市管理工作系统。

按照国家住房和城乡建设部建筑节能与科技司2010年3月19日组织验收、国家住房和城乡建设部批准立项的09-R3-4项目《中国城市管理体制及其运行机制研究》报告提出的城市管理科学概念体系,“城市管理”是指“城市政府

对城市行政辖区内一切人、事、物的管理”。

显然,“城管”是一个多义词,而“城市管理”的概念是确定的、唯一的,即使是有时把“城管”看做“城市管理”的简称,“城管”也还有其他多种释义。

二、“城管”不等于“在城市管理领域相对集中行政处罚权”

在电视上、网络上、内部学术研讨会上,常会有人坚决主张取消“城管”。一位教授甚至说:“城管”是让好人干坏事!

在诸如此类的辩论中,辩论到最后都无一例外地发现,事实上他们并不反对“城管”,他们反对的是“在城市管理领域相对集中行政处罚权”。后来凡是再有讨论,我总是先说明概念,问清楚八大类城管对方究竟反对哪一种?这样倒是省去了很多麻烦。2010年4月在一次内部讨论中,一位教授在听过我对“城管”概念的说明后说,如果“城管”不是说“在城市管理领域相对集中行政处罚权”,那就没什么好讨论了。

我没有接受过法学的专业教育,也没有系统地研究过法学,我也从来不敢对“在城市管理领域相对集中行政处罚权”是否“非法”发表意见,只是看着师出一门的研究者们声嘶力竭地争论“合法”、“非法”,互不相让,没完没了,毫无结果,就感觉法学真是一门很有趣儿的学问。

不过,无论是谁,只要是笼统地说“城管”非法,我都会坚决地予以反对。从权力的本质说,城管权是一种原生权,有了城市,就必然要有维护城市基础设施和城市公共空间的公权力,这种权力是随着城市诞生而自然诞生的,是城市政府最天经地义的一项权力,最具有合法性。从城管部门的组织形式来说,大的分类有八种,细分有几十种,其中相当大一部分都是严格按照《组织法》的规定依照程序成立的,所行使的权力很多地方都是经由法律授权或国务院授权、省级人民政府授权、城市人民政府授权,组织机构的合法性和权力来源的合法性是完全有法律依据的。就算一些专家学者争论不休的“在城市管理领域相对集中行政处罚权”,如果细抠《中华人民共和国行政处罚法》第十六条,国务院的决定完全在全国人大常委会通过的法律授权之内,挑不出有什么毛病。

有的研究者指责城管“非法”,如果仔细地听下去,认真加以分析,其实他们主要是说某些城管执法人员“在城市管理领域相对集中行政处罚权”的具体工作过程中有一些非法行为,比如“打人”等侵犯公民人身权的行为,以及不规范“扣缴罚没”等侵犯公民财产权的行为。这些问题的确是客观存在的,有的还很严重,也的确是令人深恶痛绝的,我也坚决反对。但这些现象的存在,并不能证