

江苏城市管理执法体制的现状与改革路径

朱未易

(南京市社会科学院城市发展研究所, 江苏 南京 210018)

【摘要】江苏城市管理执法体制改革积累了丰富的经验,同时也产生了一些问题,对之进行分析,并在此基础上提出江苏城市管理执法体制改革的路径:完善城市管理执法的规则体系、结构体系及运行体系。

【关键词】城市管理;执法体制;改革路径;江苏

【中图分类号】C91;C93

【文献标识码】A

【文章编号】1673-131X(2016)02-0038-06

城市管理执法体制改革作为我国地方行政执法体制改革的重要内容,应该按照十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出的顶层设计和战略目标进行体制和机制变革。城市管理执法体制改革是一个系统工程,既要有战略层面的考量,又要有战术层面的设计。

一、江苏城市管理执法体制改革的成效

(一) 城市管理执法体制机制上有变革

从城市管理执法体制改革的全局来看,江苏在城市管理执法体制机制的顶层设计方面取得了突破性进展。2015年4月,江苏在全国率先成立省级城市管理局,这有利于从宏观层面协调省域范围内城市管理及其综合行政执法工作,有利于省级层面城市管理行政执法制度的顶层设计和实施,有利于统一制定覆盖全省城市管理各个环节的行政管理和综合执法标准体系。另外,省级层面的城市管理执法的地方性法规《江苏省城市管理相对集中行政处罚权条例》已经完成征求意见的工作,该地方性法规对于各市(指省辖市,下同)城市管理相对集中行使行政处罚权、推进城市管理综合执法具有较强的执法规范作用和制度引领功能。

(二) 城市管理相对集中处罚权有实效

江苏城市管理相对集中处罚权从试点到普遍实施已经将近20年,取得了一定的成效,特别是基本解决了以往城市管理领域多头执法、重复执法的弊端。各市根据《行政处罚法》以及《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》等的规定和要求,在市容环境卫生管理、城市规划管理、城市绿化管理、市政管理、环境保护管理、工商管理管理和公安交通管理七个领域实施相对集中处罚权,基本解决了“七八个大盖帽管一项大草帽”的问题,达到了整合执法队伍、优化执法资源、细化执法事项的集约化效果。

(三) 城市管理综合执法模式上有创新

收稿日期: 2016-05-06

基金项目: 江苏省社会科学智库项目(2015ZK04)

作者简介: 朱未易(1958-),男,江苏常州人,研究员、教授,主要从事行政法学、城市治理法治研究。

江苏 13 个省辖市在探索城市管理相对集中行使处罚权、进一步推进综合行政执法的实践中，创新了许多模式，为城市管理综合执法的机制创新提供了鲜活的经验和样本。

1. 重心下移执法模式。如南京市栖霞区城管执法部门除组建一支局级应急执法队伍外，将执法人员分别派驻到区里的每个街道。执法人员的行政关系在区城市管理执法局，工资待遇和考评在街道，并定期交流和轮换。这样的执法模式既能保证执法的独立性和主体性，又能与街道密切配合了解实情，执法效果较好。

2. 疏堵结合执法模式。如苏州市城市管理执法以问题为导向，针对流动摊贩多的现象，采用“疏”和“堵”相结合的方式进行治理，既给出路又有规范。另外，在人性化城管执法方面，苏州城管还推行“说理式”执法文书，与以往简单生硬的文字相比，“说理式”执法文书字里行间透出对当事人各项权利的尊重，回答了执法机关“为何罚”“怎样罚”等焦点问题，化解了执法矛盾，提高了执法效能 [1]。

3. 流程清单执法模式。如南通市在 2009 年起就向全社会公布城市管理行政权力事项信息表、行政职权事项目录、行政处罚事项目录、行政处罚流程总图、行政执法处罚法律依据及自由裁量标准等一系列的城市管理执法制度和流程清单，为该市城市管理综合执法提供了制度保障，体现了城市管理执法的公正性、公平性和公开性。

4. 智慧城管执法模式。如徐州市在城市管理执法过程中首先进行了数字化城管的基础性建设，为高效能、高质量和专业化实施城市管理综合执法制度创造了坚实有效的条件。截至 2014 年 3 月，徐州已建成 1 个市级平台、5 个区级平台、34 个部门终端、54 个三级终端、197 个四级终端，建成横向到边、纵向到底的“一级监督、二级指挥、三级管理、四级网络”的数字城管体系 [2]。

（四）城市管理执法规范化建设有提高

从各市城市管理执法的现状来看，执法的规范化和专业化建设进一步加快，特别是经济发展条件较好的城市，在执法的礼貌用语、调查取证、违法事实确认、执法流程细化、行政处罚实施等执法环节的规范化运行和专业化操作方面都有较大的改善和提高。如常熟市实施“五个一”举措深化执法队伍规范化建设，通过签订一份责任书、建立一套制度规范、编印一本“口袋书”、完善一条“考核链”、开展一次“岗位练兵”五项措施，进一步规范执法行为，确保执法行为在合法、规范、高效的前提下运行，提高城管行政执法的规范化水平和依法行政的能力。

（五）城市管理综合执法信息化有突破

各市城市管理综合执法已经由粗放式向精细化转变，执法手段和执法方法的数字化和信息化为提高城市管理执法质量和效率提供了技术保障。近年来，城市管理执法的数字化、网络化和信息化提升了执法效能，增强了执法权威，改善了执法质量，提高了执法水平，数字化城管模式在城市管理综合执法中发挥了强大的作用。如徐州市的数字城管系统建成了数字城管、城管信息、数据共享三大系统平台，不仅建设了住建部规定的 9 大基础子系统，还拓展建设了执法通、环卫、渣土、广告等 25 个城市管理应用子系统，为城市管理决策、执法和监督等工作提供支持。

二、江苏城市管理执法体制存在的主要问题

随着城市管理执法体制改革的进一步推进，江苏的城市管理在行使相对集中处罚权及其综合执法方面也暴露出不少问题。

（一）城市管理执法依据有待完备

目前，我国在城市管理综合行政执法方面仍然没有一部完善的法律法规作为依据。从江苏省及其省辖市城市管理执法的制度现状看，无论在省级层面还是在省辖市层面，在城市管理执法的法律法规依据方面确实存在较为严重的缺失。在省级层面既无地方性法规，也无政府规章，只有省级人民政府《关于推进相对集中行政处罚权工作的通知》等规范性文件；在市级层面虽然各市出台有政府规章，但各市的政府规章对城市管理执法的规定差异较大，执法主体、执法范围、执法机构以及执法程序都不尽统一。这就导致城市管理执法在综合执法及相对集中处罚权的实施过程中，各行其是，缺乏制度规范和执法依据。

（二）城市管理执法主体有待明确

从江苏城市管理执法的实际情况来看，各市对城市管理执法主体的设定并没有明确的法律依据，既无国家上位法的依据，也无省级层面法规规章的依据，由此产生了三个方面的问题。第一，城市管理横向执法主体的问题。各市实施综合执法及其相对集中行使行政处罚权后，城市行政执法的主体仍然较多，普遍都在 10 个以上，这些执法主体都还保留着许多与城市管理相关的执法事项和处罚权。第二，城市管理纵向执法主体的问题。从城市管理执法主体设定的总体情况看，基本分为市和区（县、县级市）两级城市管理执法主体。但是有些城市为了推进城市管理执法的下沉，赋予开发园区以及基层的街道、乡镇城市管理执法的主体资格，实际上形成了市、县区（县级市）、园区和街道及乡镇三级纵向的城市管理执法体系。第三，城市管理执法主体权限的问题。在城市管理执法过程中，对授权执法和委托执法方面的权限设定得比较混乱，并随意设定城市管理行政执法的主体和权限，使不具备法定条件的非执法主体可以行使执法权。

（三）城市管理执法范围有待统一

从各市城市管理执法来看，执法范围不统一的现象较为明显，可以说，各市城市管理在执法范围的设定上乱象环生，亟待明确规范。这方面的问题主要表现在以下四方面：第一，各市城市管理执法范围与国务院规范性文件的要求不统一；第二，各市城市管理执法范围在确定时有随意延伸和扩展的现象；第三，各市城市管理执法范围确定的依据不统一；第四，各市城市管理行使相对集中处罚权的集中度不统一。

（四）城市管理执法协作有待理顺

从目前城市管理综合执法及其相对集中行使处罚权运行的情况来看，城市管理执法仍然需要多个部门联合执法。从各市执法的实践模式看，大体可以归纳为六种执法模式：一是以城市管理行政执法部门为主联合其他行政执法部门共同执法的联合执法模式；二是城市管理行政执法部门为体现执法权威请求其他行政执法部门（如公安、司法等）协助的协助执法模式；三是城市管理行政执法部门通过其他行政执法部门依法移转执法权获得执法主体资格的授权执法模式；四是城市管理行政执法部门接受其他行政执法部门委托的委托执法模式；五是城市管理行政执法部门在无执法权情况下通知其他行政执法部门到场执法的联系执法模式；六是城市管理行政执法部门将区县执法机构和人员下放到街道和乡镇进行执法重心下移的基层执法模式。

无论哪一种执法模式，都涉及城市管理行政执法部门与其他行政执法部门的协同和配合。尽管在市级层面出台政府规章对城市管理执法的协作都有所规定，但在实际执法过程中，这种协同和配合在操作层面仍然有许多问题。

（五）城市管理执法程序有待规范

城市管理执法程序不但需要从制度规范中加以规定，更重要的是执法人员必须要有程序意识和规范意识。目前，城市管理执法人员缺乏执法的程序意识和规范意识。大部分城市在基层城市管理执法过程中，普遍存在执法理念管理化、执法思维管控化、执法方法简单化、执法手段单一化、执法结果矛盾化等现象，直接影响了公众对城市管理执法机构和执法人员威信和形象的认知。此外，执法人员在执法调查、执法取证、执法处罚和执法强制等方面也存在不规范、无程序、随意性等问题。

（六）城市管理执法监督有待加强

从全省城市管理执法监督的情况看，有以下几方面的问题。第一，程序性监督规范不足。城市管理执法监督无论是省级层面法规规章还是市级层面政府规章都没有足够有效的规制力度，而且缺乏可操作性和可实施性，最关键是没有对执法监督设定程序上的流程规范。第二，体制内监督刚性不足。从有关城市管理执法的法规规章和规范性文件的规定看，体制内监督的刚性和程序性都不足，形式主义规定多，强制性规定少。第三，体制外监督规定不足。媒体、社会组织、非政府组织、公民等体制外力量对城市管理执法的监督几乎没有在法规规章中进行具体的规定。体制外力量的执法监督往往沦为对执法结果的事后报道，缺乏依靠体制外力量进行执法监督的规则机制、动力机制和激励机制。

（七）城市管理执法人员素质有待提高

1. 执法人员准入门槛较低。江苏全省城市管理执法人员中具有行政或法律类专业背景的不足 10%，协管人员则大多从企业内退职工、待就业人员、农村进城务工人员等群体中招聘。因此，在执法实践中往往暴露出执法人员执法素质的缺陷和专业素养的不足，影响了执法的形象、质量和水平。

2. 执法人员法治意识不强。执法人员的法治意识不强主要表现在观念上：缺乏从管理型思维向执法型思维转变；缺乏从官本型思维向民本型思维转变；缺乏从物本型思维向人本型思维转变；缺乏从政策型思维向法规型思维转变；缺乏从封闭型思维向开放型思维转变；缺乏从管控型思维向服务型思维转变。

3. 执法人员执法技能缺失。绝大部分城市的城市管理执法人员尤其是基层的执法人员没有社会、行政、法律等专业知识和素养。笔者经过调查测算，江苏全省 2 万名左右的城市管理执法人员中具有执法能力和专业技能的不足 50%；7 万名左右执法协管人员中具有协管能力和技能的不足 40%。这样一支队伍将很难适应城市管理执法变革的新要求和新情况。

4. 执法人员配备不足。2008 年，建设部《城镇市容环境卫生劳动定额》规定：市容环境卫生检查、执法人员的定员数，按城市人口的万分之三至万分之五配备；特大城市和大城市城管队员按城市人口的万分之八配备。目前，江苏城市管理执法人员配备平均只有万分之二左右。

5. 执法人员职业培训缺乏。城市管理执法队伍具有先天专业素质不强的劣势，需要对其不断进行在职培训，以适应不断集中行政执法权的新形势。而各市对于城市管理执法的专业培训严重不足，执法人员职业培训在有些城市出现了“三无”现象，即培训无专业教材、无授课师资、无实训基地。

三、江苏城市管理执法体制改革路径

（一）制度供给——进一步完善城市管理执法的规则体系

1. 加快制定省级层面城市管理执法的地方性法规或政府规章。江苏省自 2003 年出台《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的通知》这一规范性文件后，就一直没有就城市管理执法出台过地方性法规和政府规章。江苏应借鉴上海、贵州、四川等省（市）的经验，尽快制定《江苏省城市管理行政执法条例》，将相对集中行政处罚权的条款涵括其中。

2. 加快制定各市城市管理执法的地方性法规或政府规章。根据 2002 年《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》，各市分别制定了城市管理相对集中行使行政处罚权的办法等政府规章，但是并没有就如何实施城市管理综合行政执法制定地方性法规或政府规章，城市管理执法的完整性和规范性有待加强。各市可制定《城市管理综合行政执法实施办法（细则）》，具体规定各市市域范围内城市管理执法的执法主体、执法范围、执法措施、执法规范、执法协作、执法监督等。

3. 加快制定各市城市管理执法的清单制度。具体包括：第一，城市管理行政职权事项清单；第二，城市管理执法权力清单；第三，城市管理执法负面清单（或正面清单）；第四，城市管理执法程序（或流程）清单；第五，城市管理执法监督事项清单；第六，城市管理执法责任清单。

（二）系统优化——进一步完善城市管理执法的结构体系

从城市管理执法的现状看，各市城市管理执法的组织体系虽然有所创新，但在执法机构、执法体制及其执法模式等方面仍存在各种问题，需要在执法协调指导、执法权力配置、执法范围设定以及执法模式选择等方面进行资源的整合和优化。

1. 完善城市管理执法的协调指导。建立省市联动的城市管理执法协调指导机构，形成对全省城市管理执法的规划、协调和指导，便于全省城市管理执法的经验和信息的交流。

2. 完善城市管理执法的职权配置。首先，建立省、市、区（县）三级城市管理执法的权力运行结构。其次，完善城市管理执法权限划分。围绕城市管理执法，将其划分为城市管理执法事项及其处罚权、城市管理相关执法事项及其处罚权、非城市管理执法事项及其处罚权三种类型，并将城市管理行政执法分为行政许可、行政确认、行政处罚、行政强制等四项行政执法权类型。城市管理相关行政部门主要行使与城市管理执法事项及处罚权相关联的行政许可权、行政确认权；城市管理执法部门统一行使相对集中的行政处罚权及其相应的行政强制权；城市公安交管执法部门主要行使在城市管理执法过程中涉及的限制人身自由的行政强制权。这样的职权配置旨在克服城市管理行政执法权行使边界不清所产生的一系列问题。

3. 完善城市管理执法主体的整合。党的十八届三中全会后，相对集中执法权、推进综合执法面临着进一步深层次改革的必要性。根据改革进程的需要，有两个方案可供选择：过渡性改革方案和彻底性改革方案。第一，过渡性改革方案。各市进一步行使城市管理相对集中执法权，城市管理行政执法部门集中市容环境卫生管理、城市规划管理、城市绿化管理、市政管理、环境保护管理、工商行政管理（包括安监和食药监管）、公安交通管理七个部门的执法权及执法队伍，其他行政执法部门在行政许可、行政确认等方面与城市管理执法部门做好信息对接，真正形成城市管理行政决策权、行政审批权、行政监督权、行政处罚权的相互分离和形成制约。第二，彻底性改革方案。各市设置独立的城市行政执法部门，将其他部门有关城市管理的行政执法职能、执法机构及队伍、设备和经费等统一移转、归并或整体划转至城市行政执法部门，仿照公安系统的专业执法、市区联动的运行和执法模式，彻底改变城市管理不规范、不专业、不权威的现象。

4. 完善城市管理执法的范围设定。目前，我国城市行政执法的基本范围并不统一，一般将城市管理综合行政执法及其相对集中行政处罚权的范围设定为市容环境卫生、城市规划、城市绿化、市政建设、环境保护、工商行政、道路交通七个基本方面。但是，各市可以根据城市特点和市情，分别将园林绿化管理、水务管理、物业管理、空调安装与使用管理、户外广告管理、文化市场管理等纳入城市管理执法的范围，并随着城市管理的发展进行动态调整。

5. 完善城市管理执法的模式。各市城市管理综合执法模式到目前为止还不太成熟，而且都不同程度地存在着执法权威不够、执法效率不高、执法边界不清、执法规范不明、执法救济不足等问题。

第一，在中长期范围内，拟采用“城管+公安+司法”的城市管理综合行政执法保障模式，将城市管理行政部门与城市管理执法部门分离，整合城市行政执法的资源。城市管理行政部门行使行政确认与行政许可的权能；城市管理执法部门行使行政处罚的权能；公安交管部门行使行政强制的权能；行政监察与司法部门行使行政监督与行政救济的权能。

第二，条件成熟后，拟采用“城管警察”的单一制公安行政执法模式。参照在公安局系统内组建交管局的模式，各市组建和成立隶属于公安系统的城市管理执法局，赋予其调查、取证、处罚、强制、指控等行政执法职能，最终形成公安、交通和城管三警合一的执法模式。

（三）机制创新——进一步完善城市管理执法的运行体系

理顺城市管理执法体制、提高执法和服务水平，必须进行城市管理执法的机制创新，不断完善行政执法的运行体系，提高行政执法的运行效率和运行质量。

1. 建立城市管理执法的协同机制。城市管理执法协同机制主要体现在纵向协同和横向协同两个方面。首先是建立城市管理执法的纵向协同机制。第一，建立省、市、区（县）三级城市管理执法协同机制，如城市管理执法的法规、规划、标准、联动的协同；第二，建立各市和区（县）两级城市管理执法协同机制，如城市管理执法机构、执法人员、执法资源配置的协同；第三，建立区（县）与街道和乡镇派驻机构之间城市管理执法协同机制，如在区（县）执法机构与派驻地关系、派驻执法人员与派驻地关系的协同。其次是建立城市管理执法的横向协同机制。第一，建立各市城市管理执法部门之间的执法协同，如城市管理执法部门与交通运输、水务、食品药监等行政执法部门的执法协同；第二，建立城市管理不同执法事项间的执法协同，如在行政许可、行政确认、行政调查、行政处罚和行政强制等行政权力事项间的相互协同、信息共享等；第三，建立各区（县）与街道和乡镇城市管理执法机构之间的执法协同，如在跨区域行政执法、不同街道和乡镇之间执法资源配置的协同。

2. 建立城市管理执法的开放机制。建立城市管理执法的开放机制应该体现在以下几个方面：第一，制度建设开放机制，即建立城市管理执法的立法征求意见、专家咨询等制度；第二，信息公开开放机制，即向社会公开城市管理执法信息，建立公众和社团可以随时随地查阅信息的平台和渠道；第三，重大事项开放机制，即建立城市管理执法重大事项的调查、听证、论证、评估制度；第四，行政执法开放机制，即建立公开执法、阳光执法、程序执法等制度；第五，司法救助开放机制，即被执行人可以公平地获得司法救助。

3. 建立城市管理执法的程序机制。2015年江苏省颁布实施的《江苏省行政程序规定》对行政执法程序进行了全面规定，为各市城市管理行使相对集中处罚权设定了较为规范的操作程序。具体包括：第一，建立城市管理执法职权公示机制；第二，建立城市管理执法事项告知机制；第三，建立城市管理执法流程备查机制；第四，建立城市管理执法文书存档机制；第五，建立城市管理执法调查取证机制；第六，建立城市管理执法处罚确认机制；第七，建立城市管理执法申诉救济机制。

4. 建立城市管理执法的监督机制。第一，建立对城市管理执法主体的监督机制；第二，建立对城市管理执法行为的监督机制；第三，建立对城市管理执法程序的监督机制；第四，建立对城市管理执法效果的监督机制；第五，建立对城市管理执法纵横关系的监督机制；第六，建立体制内监督部门（如党委、人大、政府、政协等）对省、市、区（县）、街镇乡城市管理执法情况的监督机制；第七，建体制外监督主体（如媒体、非政府组织、社会团体、公民等）对城市管理执法情况的监督机制。

5. 建立城市管理执法水平的提升机制。城管执法经常被人诟病，而警察执法则较少被受到批评，问题关键在于是否具有高素质的执法人员。提升执法人员的素质已经成为当前提升城市管理执法水平的重要一环。第一，形成社会化招录、专业化培训、序列化管理、职业化保障、统一化标准的提升执法人员素质的路径；第二，有一套系统化的提升城管执法人员素质的制度设计，即形成系统性的城市管理执法人员管理体制试点总体方案以及招录、培训、考核、技术标准、晋升、保障等六大操作性办法；第三，要建立执法人员的高标准准入门槛；第四，建立执法人员后续储备机制；第五，建立市一级行政执法人员的统一交流机制。

6. 建立城市管理执法的评价机制。城市管理执法的评价具有多种模型和体系，执法部门的体制内评价系统无法真实地反映城市管理执法的真正绩效，而被执行人的体制外评价系统往往又对城市管理有一种抵触，也不能客观地进行评价。要建立城市管理执法的评价机制，需要做到以下几点。第一，启动以无利害关系方为主体的城市管理执法评价机制。比如由第三方——科研机构或咨询机构承担绩效评价的组织、问卷调查和分析，评价主体可以是那些无利害关系的企事业单位、社会组织、其他非政府组织和公众等。第二，启动城市管理执法绩效评价机制。通过对城市管理执法各个侧面的绩效评价和分析，将评价结果作为考量城市管理执法绩效的标准和依据，发挥绩效评价对城市管理执法的矫正功能。

参考文献:

[1] 名城新闻网. 城管执法推行说理式文书 [EB/OL]. (2011-12-29) [2016-04-19]. <http://news.2500sz.com/news/szxw/2011/12/2/1200142.shtml>

[2] 徐州市城市管理局. 数字化城管覆盖全市 535 平方公里 [EB/OL]. (2014-03-14) [2016-04-19]. http://www.xzzfj.gov.cn/cgj/szcg/20140314/010__8E743154-9E7d-4152-989E-0081f93f5543.htm