

推进行政综合执法 全面建设小康社会

黄晓云 黄晓军*

(厦门大学 政治与行政学系 厦门 361005)

内容提要: 实行政综合执法是我国行政执法体制的一项重大改革, 也是我国全面建设小康社会的必然选择。近年来, 行政综合执法改革在许多试点城市取得了显著的行政效果、法律效果、经济效果和社会效果。进一步推进行政综合执法改革, 将有力地推动我国全面建设小康社会的伟大进程。

关键词: 行政综合执法 小康社会 理性思考

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1009-0975(2003)03-0064-04

江泽民同志在党的十六大报告中提出全面建设小康社会的奋斗目标, 为我国社会今后 20 年的发展建设绘制了一幅宏伟的蓝图, 这不仅对我国现代化建设具有重要的指导作用, 而且对我国 21 世纪的城市管理也有十分重要的意义。近年来, 经济社会的快速发展对城市管理提出了越来越高的要求, 在这种背景下, 行政综合执法改革应运而生, 行政综合执法是指的: 一个行政机关(或具有公共事务管理职能的组织)通过一定的法律程序, 集中行使有关几个行政机关的行政检查权和行政处罚权的一种行政执法制度。实行政综合执法, 是我国行政执法体制与行政管理体制的一项重大改革, 也是新时期我国全面建设小康社会的必然选择。

一、行政综合执法改革是全面建设小康社会的必然选择

在计划经济时代, 我国实行的是专业执法体制。这种体制的主要特征是执法主体部门化、多元化, 执法机构林立, 执法职能交叉, 行政处罚权分散, 严重肢解了地方政府统一行政执法的职能, 给我国的城市管理带来了一系列问题。为了探索科学合理的城市管理体制, 加强城市管理的执法力度, 1996 年国务院批准北京宣武区首先开始城市管理综合执法试点, 1997 年又在广州市和南宁市进行城市管理综合执法试点。此后, 深圳、乌鲁木齐、天津、青岛、大连、上海等数十个城市相继进行了此项改革, 行政综合执法改革渐成席卷全国之势。行政综合执法改革是我国城市管理体制创新的大胆尝试, 对于我国全面建设小康社会具有积极的促进作用。

在党的十六大报告中, 江泽民同志指出, “我们要在本世纪头二十年, 集中力量, 全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会, 使经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”我国全面建设小康社会的重要目标之一是“发展社会主义民主政治, 建设社会主义政治文明”, 为此, 必须进一步“加强社

* 收稿日期: 2003-07-12

社会主义法制建设,深化行政管理体制改革。”在城市管理中实施综合执法既是“加强社会主义法制建设”的有效途径,又是“深化行政管理体制改革”的重要举措,因此,行政执法改革是我国全面建设小康社会的必然选择。

经过几年的实践,行政综合执法制度已经在许多城市落地生根,相对于执法主体各行其是、杂乱无序的传统模式显示出其明显的优势,取得了良好的行政效果、法律效果、经济效果和社会效果。

首先,实施行政综合执法有利于塑造政府新形象。长期以来,我国城市管理涉及到众多部门,既包括城管、规划、市政、园林等职能部门,又涉及公安、工商、交通、环保等系统的主管部门。由于部门林立,职权交叉,责任分散,导致了“重复执法、多头收费”、“条块分割,政令不畅”的现象比比皆是,侵害了群众的合法权益,阻碍了政府工作的贯彻实施,使得政府在老百姓心目中的形象大打折扣。而实施行政综合执法,相对集中行政处罚权,既可以促使各部门步调一致,明确职责,消除因职能交叉、推诿扯皮产生的行政负面影响;又可以加强对违规违纪行为的查处力度,将违规违纪行为一查到底;还可以通过对执法人员业务能力、政治素质、风纪仪表、组织纪律的统一培训,提升执法队伍的战斗力。这都极大地改造了政府形象,有利于“服务型”政府新形象的打造,体现了良好的行政效果。

其次,实施行政综合执法有利于贯彻“依法治国”方略。在实行综合执法改革以前,执法部门和执法人员虽然数量众多,但是力量比较分散,一线执法人员普遍偏少,加上条条和块块之间的矛盾难以协调,常常出现执法“缺位”、“错位”、“越位”的现象。许多城市为了集中解决城市管理中的问题,都曾经采取过市长号令有关部门联合执法的措施,但是成效不尽理想而且难以持久,而且这种方法毕竟属于行政命令,带有浓厚的“人治”色彩,不符合城市管理中“依法治国”方略的要求。而行政综合执法依据《行政处罚法》的规定,将“七八个大盖帽合并成一个”,集中行使行政处罚权,以综合执法的手段统一解决城市管理的矛盾和问题,理顺了行政执法体制,提高了行政执法效率,增强了行政执法力度,真正体现了“依法治国”方略在城市管理过程中的贯彻与实施,取得了显著的法律效果。

再次,实施行政综合执法有利于节约行政开支。以往的行政立法和行政执法带有明显的部门倾向,往往出台一部法律、法规,就要设立一支执法队伍。如北京市1988年行政执法共有27个部门,45个机构,4万执法人员,到1997年,已增加到55个部门,110个机构,6万多执法人员^[1]。这些机构与部门的林立使得行政成本严重攀升,给国家财政带来了巨大的压力。进行行政综合执法改革以后,这种状况有了很大的改观。以大连市为例,该市于2000年开始改革试点工作,机构数量和人员规模得到了迅速的精简。截至2001年,该市原有18支监察机构减少为一个执法局,原有各类1023名执法人员压缩到261人,在很大程度上缓解了市里的财政压力,使有限的行政资源得到了更合理的利用,收到了可喜的经济效果^[2]。

最后,实施行政综合执法有利于维护百姓利益。各级政府的一切行政制度和行为都必须以“群众欢迎不欢迎、满意不满意”为基本标准。但是在原有的行政执法体制下,各个部门由于部门利益的驱使,各行其是,滥施处罚,甚至徇私舞弊,利用权力大搞部门创收,引起了群众和法人的强烈不满。行政综合执法则带来了两方面的好处:一方面,由一支队伍对各种违反城市管理法律法规的行为进行处罚,避免了各部门重复扣押物品和重复罚款现象的发生,维护了当事人的合法权益;另一方面,由一支队伍统一执法,明确了执法机构的法律责任,当执法队员出现违规操作时,群众可以找到地方投诉,保障了其正当监督

权力的行使。因此,综合执法改革有力地制约了部门利益,规范了执法行为,为人民生活和法人经营提供了宽松、安定的法制环境,获得了令人满意的社会效果。

二、推进行政综合执法,全面建设小康社会的理性思考

实行政综合执法,是时代的呼唤,是城市管理迈入现代化、法制化轨道的重要途径。江泽民指出,“二十一世纪头二十年,对我国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”在这个时期,如何有效地推进行政综合执法改革已经成为一个摆在我们面前的历史性课题。作为一项尚处于试验阶段的新生事物,行政综合执法改革还有许多地方有待进一步完善。因此,在实践中必须坚持科学的态度,对不断涌现出来的新问题进行理性的思考,通过不断的改进让行政综合执法焕发出更强大的生命力,更有力地推进我国全面建设小康社会的伟大进程。

(一)关于综合执法法律依据的思考

《行政处罚法》第十六条规定:“国务院或经国务院授权的省、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。”这赋予了行政综合执法机构合法的执法资格,为行政综合执法提供了法律依据。但是,只有上述《行政处罚法》的规定是不够的,行政综合执法的具体实施中还必须依靠相关地方性法规与政府规章的支持,才能使城市管理集中行使行政处罚权做到有法可依,有章可循。因此,有必要进一步梳理原有的法规、规章,调整法律关系,逐步建立健全机构编制的法规体系,对各部门、各级执法机关的地位、性质、工作任务、职责权限、内设机构、编制数量及审批程序等做出具体的规定,切实落实综合执法主体的合法化资格,确保行政综合执法的可操作性,将行政综合执法纳入法制化的轨道。

(二)关于综合执法主体执法权限的思考

行政综合执法机构从行政管理机关那里分离出来的主要是行政处罚权,在确定执法机构的处罚权限时有两个问题必须注意:一是关于防止综合执法机构越权的问题。目前国务院法制局批准的执法改革试点仅限于狭义的城市管理领域,对于集中行使行政处罚权的范围有明确具体的规定,例如综合执法机构行使工商管理方面的检查处罚权仅限于取缔无照商贩,行使公安交通管理方面的检查权仅限于违章占道^[3]。综合执法机构执法时必须将自己的职权严格控制在规定的范围内,避免产生新的扯皮,降低行政执法效率。二是关于行政处罚权的具体行使问题。行政处罚权包括处罚决定权和处罚执行权。综合执法机构是专门行使处罚权的机构,具有完善的组织机构和专业的执法经验,可以赋予其强制执行的能力,以提高执法效率。当然,我国《行政处罚法》第四十六条规定:“做出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离。”综合执法机构也必须服从这项制度。同时,如果其他法律、法规就行政处罚的执行有特殊规定的,综合执法机构也应当严格遵守^[4]。

(三)关于建构有效综合执法监督体系的思考

行政综合执法的权力远远超出了单一行政主管部门的执法权限,它一般负责一个地区的工商、环卫、环保、规划、卫生、交管、市容等多方面社会事务的管理,在执法形式中,多采取分散、流动的方式,并有较大的自由裁量权,特别是在查处流动摊商、乱倒渣土等现场执罚事务中,很容易出现轻重偏颇的现象。因此,必须积极探索有效的方法对综合执法机

构加以监督,以维护当事人的合法权益。首先,要强化综合执法机构的自我约束机制,通过建立健全行政执法责任制、公示制、损害赔偿等制度体系,保证执法行为有章可循、有错必纠。其次要强化外部监督,除了继续加强党的监督、群众监督和舆论监督外,还必须做到:一要强化国家权利机关的法律监督职能,尽快出台配套的监督法,使监督职能由虚变实、由弱变强;二要加大法院对行政诉讼案件的审理力度,切实强化法律对执法的监督。

(四)关于综合执法部门与专业执法部门关系的思考

从实践来看,行政综合执法不应该也不可能涵盖所有的行政处罚权,也不能够取代所有的行政执法工作,一些专业技术要求较高的行政检查和处罚权尤其不宜集中由综合执法部门行使。例如,环保的行政处罚与一般的城市管理的行政处罚有很大的区别,一般的城管行政处罚对违法行为的认定比较直观,如违章建筑、乱扔垃圾、乱摆卖等一般不需要专业的知识和技术就可以认定。而对于违反环保法规行为的认定,如噪音超标、水质测定、空气污染等就必须具备专业的知识、技术和相应的检测手段、设备,只能由专业的行政职能部门来操作^[5]。因此,将来的城市管理执法应该遵循“横向上科学结合”的原则,构建“以综合执法为主体,专业执法为补充”的执法新模式,即大量面上的社会性的执法工作由一支统一的综合执法队伍来承担,而专业性强的行政执法仍由行政管理职能部门负责。专业管理部门对综合执法部门进行监督和指导,综合执法部门为行政主管部门提供改善管理工作的信息,两者相互沟通、相互支持、相互配合,共同搞好执法工作。

(五)关于不同层次综合执法部门合理分工的思考

纵向上的合理分工是有效地推进行政综合执法改革的关键。首先,要对不同层次的综合执法部门进行合理分工。根据经验,市一级负责全市综合执法工作的法规起草、阶段性的计划部署和执法指导、监督,协调综合性的执法管理问题,统一指挥、协调全市性的重大执法活动;区一级综合执法队伍接受区政府的领导,对下属队伍实行垂直领导,统一调度执法力量,指挥、协调全区性集中整治的综合执法活动,指导、检查、监督派驻队伍的日常综合执法;派驻队伍接受区队部和驻地政府主管部门的双重领导,依据有关法规、规章负责对辖区内违反城市管理的活动进行全方位综合执法,在法律授权的权限内,接受驻地政府主管部门的指挥^[6]。其次,要体现“执法重心下移”的原则。为了适应“两级政府、三级管理”体制的需要,必须既突出区一级政府在城市管理中的主体作用,又注重街道一级相应综合执法队伍的建立。如北京将执法重心由市、区政府下移至与违法现象接触最经常的街道办事处,大队共200个编制,大队职能部门和直属队占20%,其余80%的编制均分布在8个街道办事处,这样一改街道办事处过去因为缺少执法权力、无执法队伍所造成的被动地位,从根本上激发了不同层次执法主体的积极性^[7]。

参 考 文 献

- [1] 马建章. 关于城市管理综合执法改革试点的考察与分析[J]. 城市问题, 1999(3): 40.
- [2] 柏文. 城市管理科学化法制化的探索[J]. 城市开发, 2001(10): 33.
- [3] 钟晓渝. 推进行政综合执法应注意的几个问题[J]. 特区理论与实践, 2001(2): 49.
- [4] 胡发明. “综合执法”若干问题初探[J]. 福建政法管理干部学院学报, 2000(12): 80.
- [5] 钟晓渝. 推进行政综合执法应注意的几个问题[J]. 特区理论与实践, 2001(2): 49.
- [6] 王立帆. 推进上海城市管理综合执法发展的思路[J]. 上海城市管理职业学院学报, 2001(6): 30.
- [7] 林勇. 积极有效地推进城市管理综合执法改革[J]. 地方政府管理, 2001(3): 26.

(责任编辑: 欧翠珍)