

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920121150379

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

城管综合执法困境及其对策研究

——以三明市为例

Research on the Difficulties and Countermeasures in Urban

Management Comprehensive Law Enforcement

——Based on Sanming City

王 明

指导教师姓名: 黄新华教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2015年4月

论文答辩日期: 2015年 月

学位授予日期: 2015年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2015年4月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

黄新华	教授
张灿民	副市长
余章宝	教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

城管执法改善了城市市容市貌，维护了城市正常秩序。城管执法在给市容环境卫生带来很大的改善的同时，由于其手段粗暴、态度恶劣等原因也让城管饱受争议。城管执法水平的高低也直接影响着社会的民主法治与公平正义，影响着人民群众对政府的印象。因此，对城管执法问题的研究意义重大。实践中，城管执法还有很大的局限性，光靠城管部门自身是无法解决城市管理中的各种问题的。那么，该如何进行改革和完善，才能使城管执法更为高效、更容易获得认同呢？如何解决城管执法中存在的各种问题，使城管部门在更好的为人民服务的同时，不再成为人民非议的对象呢？这不仅是当前学术界热烈讨论的话题，也是本文的研究目的所在。

本文以三明市为例，从城管执法所面临的困境入手分析了我国城管执法陷入困境的具体情况，如社会支持度不够，城管执法得不到专业执法部门的配合，城管执法缺乏保障，城管执法人员普遍存在不良心态等。本文在分析这些困境的同时提出导致城管执法困境的原因，如城管自身的管理不善问题、与媒体合作不够紧密、与人民群众不够亲密等主观因素和城管执法机制不完善、法律规范不健全、社会保障制度不完善等客观因素。这些问题的存在导致城管队员在执法过程中非常被动。

本文在分析城管执法所面临的困境及其产生原因的同时，提出了解决当前我国城管执法困境的对策。如既要从执法理念、执法方式、执法效能、执法队伍等方向加强自身管理做起，又要注意与新闻媒体合作、加强宣传，发动人民群众来进行城市管理，同时应该由政府介入，通过完善相关法律法规以及加大财政投入来理顺城管体制，健全城管法制，完善执法保障机制和健全社会保障制度。

关键词：城市管理；综合执法；困境与出路；三明市

Abstract

Law enforcement of urban management is the important security to keep city a good outlook, the normal order, and sustainable development . It's greatly related to people's livelihood. The level of law enforcement will directly affect the social democratic rule and fair justice, also will affect people's impression on the government. Therefore, the research about law enforcement of urban management is of great importance. However, in recent years, while bringing significant improvement to the city environmental sanitation, law enforcement of urban management suffered lots of controversy for the officer's roughly means and bad behavior. Obviously, there is still a lot of limitation for the law enforcement of urban management, and it is impossible to solve the problem of urban management only depending on their own strength of urban management department. So, how to reform and improve, can the law enforcement of urban management be more efficient, more likely to identify with? How to solve various problems of law enforcement of urban management, to make the urban management department not subject to criticism any more, while being better serve the people at the same time? This is not only a heated discussion in the current academy, but also the purpose of this article.

This article begins with the plight of law enforcement, analyzes the reason of the plight that law enforcement is suffering, for example, the support from the society is little; they can't get enough cooperation from the professional management department ;the are lacking the security when enforcing the law; the are lacking of enthusiasm for their job and there is a bad mental attitude among them, etc. This article gave the reason after analyzing the plight that law enforcement is suffering, such as some subjective factors, for example, the management problems of their own, the cooperation with the media is not enough, and the relationship with the mass is not closed, and some objective factors, for example, the unordered management system, the imperfection of legal system, there are some defects in the enforcement mechanism, social security system is incomplete. These problems result in embarrass condition during the law enforcement.

This article further put forward the countermeasures from the subjective and objective sides to solve the embarrassment to enforce the law for urban management department. For example, from the subjective side, the urban management department should strengthen its own management such as law enforcement ideas, law enforcement

ways, law enforcement efficiency, law enforcement personnel etc, and pay attention to cooperate with the media to strengthen the advertise itself in the mean while to mobilize the masses to enforce the urban management. From the objective side, the government should intervene to rationalize the management system, straighten out the legal system, improve the law enforcement security mechanisms and social security mechanism by reforming the relevant laws and regulations and increasing the financial input.

Key words: Urban management; Integrated law enforcement; Problems and Solutions; Sanming City

目录

引言	1
(一) 选题背景	1
(二) 研究述评	2
(三) 研究方法	6
(四) 研究思路	6
一、三明城管综合执法面临困境的表现	8
(一) 社会支持度不够	8
(二) 得不到专业执法部门的配合	12
(三) 执法缺乏有效的整体保障	14
(四) 执法过程中普遍存在不良心态	16
二、三明城管综合执法面临困境的原因	19
(一) 城管综合执法社会认同较低	19
(二) 城管综合执法体制不完善	20
(三) 城管综合执法机制有缺陷	22
(四) 城管综合执法保障制度不健全	23
三、三明市城管综合执法走出困境的途径	25
(一) 加强自身建设, 提高民众认同	25
(二) 深化体制改革, 健全执法体制	28
(三) 改革执法流程, 完善执法机制	31
(四) 强化财政投入, 健全保障制度	34
结束语	36
参考文献	37
附录	39
致谢	40

Contents

Introduction	1
(1) Research background	1
(2) Research Reviews	2
(3) Research Methods.....	6
(4) Research ideas.....	6
I. Sanming City Comprehensive Enforcement plight performance	8
(1) social support is not enough.....	8
(2) the lack of law enforcement agencies with professional	12
(3) the lack of effective enforcement of the overall protection	14
(4) the enforcement process under general bad attitude	16
II. Sanming City Comprehensive law enforcement reasons plight.....	19
(1) City Comprehensive Enforcement lower social identity	19
(2) the City Comprehensive law enforcement system is imperfect.....	20
(3) the City Comprehensive enforcement mechanism is defective	22
(4) the City Comprehensive Enforcement security system is not perfect	23
III. Sanming City Comprehensive Law Enforcement of the path out of the woods	25
(1) to strengthen its development and improve people agree.....	25
(2) to deepen reform, improve law enforcement system	28
(3) reform the law enforcement process, improve enforcement mechanisms.....	3
(4) strengthen the financial investment, improve the security system	34
Conclusion	36
References.....	37
Appendix	39
Acknowledgements	40

引言

（一）选题背景

行政管理作为城市管理中一种重要手段始终伴随着城市的发展而不断完善。我国从战国开始就形成了城市管理的雏形，并随之颁布了诸多城市管理的法律条文。在西方发达国家，由于在 19 世纪就开始政府部门改革，在政府管理方面积累了丰富的经验，在城市管理上也形成了各自不同的管理方法和行政执法制度。

上世纪七八十年代，城市立法随着行政规模的不断扩大而开始大量出现，规范城市管理的法律法规由各执法部门设立的执法队伍独立实施。这种体制带来的严重问题是执法机构膨胀、队伍臃肿、多头执法、执法扰民。为了解决分散执法的弊端，在吸取了前面的经验教训后，一些地方开始探索联合执法的新模式，因为各个队伍各自为政而效果欠佳。因此，相对集中处罚权，整合执法队伍，探索新的执法体制成为一个迫切的课题。

《行政处罚法》第 16 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，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这一规定的出台拉开了我国实施相对集中行政处罚权的序幕。其出台的是为了解决当时行政部门职能重叠、执法效率低下、执法成本高昂、执法扰民等问题。自此我国行政执法开始由单一执法向综合执法转变，这是我国行政机构改革的必然要求和发展方向。近十几年，我国城管执法制度在国务院高度重视和地方政府的积极探索和完善下大致经历了四个阶段：

初创试点阶段（1996 年-2000 年）。1996 年，《中华人民共和国行政处罚法》第 16 条确立了“相对集中行政处罚权制度”；1997 年，国务院开始对我国城管执法制度进行小范围初步试点，以北京宣武区城管执法进行先行先试；1999 年，国务院又先后批准了北京、天津、山东等 14 个省市开展相对集中行政处罚权的试点，这也意味着我国城管执法的改革试点工作全面启动。

稳步推行阶段（2000 年-2002 年）。2000 年，国务院在《关于继续做好相对

集中行政处罚权试点工作的通知》中明确，要在总结 14 个省市开展相对集中行政处罚权的试点的基础上，再次扩大试点范围。这一阶段国务院先后批准了 65 个市开展相对集中处罚权试点工作，并且对机构的名称、职能内容范围做了统一。自此相对集中行政处罚权工作开始步入推行阶段。

全面发展阶段（2002 年-2005 年）。2002 年，国务院下发《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》，规定了由国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以依照行政处罚法，决定在辖区范围内分步骤开展相对集中行政处罚权工作；2002 年，国务院办公厅在《工作意见》中提出清理整顿执法队伍，做好相对集中行政处罚权与综合行政执法试点相关工作的衔接，确保各项行政执法工作的正常开展，标志着相对集中行政处罚权进入全面发展阶段。

总结反思阶段（2005 年以后）。城管执法经过多年的实践，矛盾被不断放大，各界对城管执法的质疑越来越多，对城管改革的呼声也日益高涨，这让我们开始对城管执法的体制机制进行反思，各地也开始加强相关的制度建设以规范城管执法。2012 年 1 月 1 日《行政强制法》正式实施，成为城管执法强制执行的法律依据，其中设定了行政强制措施的种类、行政强制执行的方式、行政强制执行的程序等等，对城管执法的行政强制权以法律的形式进行约束，规范了城管执法程序。

随着城管执法工作逐步推进和深化，问题不断显现。焦点主要集中在执法人员暴力执法、自由裁量权滥用等方面，这导致人民群众对城管普遍不满，社会各界对城管的评价褒贬不一，肯定其提升市容市貌等积极作用的同时，也对执法方式、执法手段提出了批评，城管执法的合法性遭到了强烈质疑。我国目前城管执法在立法方面严重滞后，理论研究相对停留在表面，城管执法制度建设处于刚刚起步阶段，所以有必要从行政法角度对城管执法进行研究探讨，以对城管执法中出现的问题提供一些建议。

（二）研究述评

城市管理综合执法作为城市管理改革的试点产物，在解决重复执法、交叉执法、多头执法等问题，优化行政权力配置等方面有积极作用。城管执法的存在就是为了更好地服务城市管理，城管执法水平随着经济发展不断提高，使得城管执法研究带有鲜明的时代特征，这也决定了在不同时期的学者对该问题的研究侧重

点各有不同。

1. 基于法律视角的城管综合执法研究

从城管执法合法性的研究方面看，支持城管执法具有合法性的观点认为：《行政处罚法》第 16 条的规定足以支持城管执法的合法性。朱晓明、于国强认为《行政处罚法》第 16 条是以法律形式确认相对集中行政处罚权，为我国行政执法体制的改革提供了法律依据。曾峻认为《行政处罚法》第十六条是以法律形式确认了城管执法。陈中伟也认为源于《中华人民共和国行政处罚法》的相对集中行政处罚权是城管执法的法律依据。也有部分学者质疑城管执法的合法性。刘文静根据我国《宪法》第 89 条和第 110 条，提出“各行政机关的职权应当由设立该机关的行政组织法决定，并且该组织法的内容不得与《宪法》和《国务院组织法》相冲突。《行政处罚法》第 15 条也指出：‘行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。’然而，《行政处罚法》第 16 条却分明是第 15 条的例外”。另外，“《宪法》第 89 条只规定了国务院规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分，并没有规定国务院可以将这种宪法规定的职权授权给省、自治区和直辖市人民政府，《行政处罚法》第 16 条的规定是对《宪法》第 89 条中国务院的权力作了扩展，是将法律置身于宪法之上气的一条违宪的规定。”^①侯宇也认为，“行政处罚法第 16 条的规定明显违宪，依据一个违宪的法律规定和据国务院做出的行政解释而确立的相对集中行政处罚权制度，显然是违宪之举。”^②

从城管法律制度研究方面看，王楠的《城管暴力执法条件反映的行政法问题》，赵永伟、顾海红的《浅论城管执法实践中法律体系的完善》和彭君的《必须尽快制定一部全国性的城管执法规范》一致认为这一时期应加强城管法律制度建设，给出具体的有依据的相关法律法规是城管执法的立足点。

为了给城管执法提供法律依据，党的十六大报告也明确指出：“要继续深化行政管理体制改革，切实解决层次过多、职能交叉、人员臃肿、权责脱节和多重多头执法等问题；相对集中行政处罚权正是落实十六大精神，解决多头执法、重复处罚等问题，推进行政管理体制改革的途径。”它是“城管综合行政执法”的最早提法。关于“相对集中行政处罚”和“城管综合行政执法”二者的关系，

^①刘文静. “综合执法”的合法性与实效性之质疑 [J]. 检察实践, 2003, (6).

^②侯宇. 相对集中行政处罚权制度之评 [J]. 行政与法, 2006, (9).

一直有两种不同的看法，一种认为二者是一种概念的两种说法，而另一种观点认为二者属于因果关系。关于第一种说法，有学者认为综合行政执法等同于相对集中行政处罚权，二者是一致的，只是称呼不同而已。比如有的学者就认为，在实际工作中，相对“集中行政处罚权”的简称是“综合执法”，如曾峻，李勇等。也有的学者认为二者不过是一种法律行为的两种不同的表达方式而已，如马春生。还有学者认为，二者的本质一样，只是提法不一样。综合执法从分散执法发展而来，而相对集中行政处罚权是综合执法的具体运作方式。如王从虎、陈建宏等。关于第二种说法，有学者认为二者是因果关系，即相对行使集中处罚权的结果是综合行政执法。陈中伟认为相对集中行政处罚权是对部分行政处罚权的相对集中，而综合行政执法则是对行使该部分行政处罚权的改革。也有学者认为，综合执法是相对集中处罚权的产物。以上学者的观点都说明相对集中处罚权与城管行政综合执法二者是密不可分的。

本文认为，随着实践的发展，城管综合执法已不仅仅局限于一些集中处罚权的工作，更增加了管理、监督等方面的职能，因此城管行政综合执法的提法更加丰富了相对集中行政处罚权的概念，是对相对集中行政处罚权概念的深化和发展。2003年国务院曾发布了《关于推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题的通知》一文，据此文件，综合行政执法不仅将日常管理、监督检查和实施处罚等职能进一步综合起来，而且据此对政府有关部门的职责权限、机构设置、人员编制进行相应调整，从体制上、源头上改革和创新行政执法体制。这份文件用另一种形式明确了二者的关系，可以确定城管综合执法是实践发展需要，也是对相对集中行政处罚权的新提法。

2. 基于制度视角的城管综合执法研究

这一时期的学者们对城管执法的研究主要集中在对“相对集中行政处罚权”的研究上，如朗佩娟的《论我国执法制度的重理》，叶明的《我国城市综合行政执法制度研究》，还有廖国祥、肖慧芳等学者的相关研究，2003年的行政许可法规定了行政许可的行政执法，涌现出的著作有王雅娟的《相对集中行政处罚权制度发展中存在的问题及对策》、张红光的《浅谈实施城管行政执法的必要性》、刘书俊的《城市管理行政执法可行性分析及其对策》等等，除了对相对集中处罚权的研究，还提出了对现行制度及理念上的质疑。

同时，城管这支队伍，编制不一致，组成复杂，文化水平参差不齐，队员素质良莠不齐，执法过程中有些人遵守法律的意识不强，执法手段简单粗暴，而他们的执法对象多是处于社会底层的弱势群体，由于人民群众对弱势群体的普遍同情，加上他们固有的工作指标的考核，使城管执法陷入了多元困境。刘紫微提出既要严格把关城管进入机制，提高城管人员的素质，同时还要加强培训，强化城管人员“以人为本”和“为民服务”理念，在执法过程中讲究方法技巧，并坚持“柔性执法”与“和谐执法”并重。^①

总结大部分文献，发现城管在这一方面存在的缺陷主要是：首先，执法理念矫枉过正，长期以来贯彻“执法是管人、以罚代管”等错误观念；执法方式手段不当，时常过于简单、粗暴，甚至存在动用暴力手段将小商贩的摊位推翻、捣乱等现象，严重的损害了城管队伍乃至政府社会形象；其次，执法人员的素质参差不齐。出于政府经费等原因，很多执法人员没有受过系统的法律专业知识和岗位基本素质培训，甚至有部分城管队伍聘用素质低下的临时人员，导致很多执法惨案的发生，也有些执法人员缺乏公仆责任感，作风不正，利用公共权力谋取私利。这样的起因都是我们没有重视城管队伍人员任用的选拔上。本文认为，由于近年来大量关于城管执法负面新闻的报道，城管执法在舆论界已经成为城市管理文明的代言人，依法行政成为城市管理展现文明的重要指标。要求城管执法能够建立一种透明的民众监督机制，真正的做到权力来自于人民，接受人民的监督。只有严格落实服务型政府对依法行政要求，是对城管执法部门的基本要求。城管队伍在执法实践活动中严格遵循法律、法规，遵守法定程序，即是尊重行政相对人的人身权利，依法行政，合法执法，才能够使群众信服，也是尊重法律权威，尊重人民群众的意识。只有不断提高队伍本身法律意识，才能成为执法关系更为和谐的前提。

3. 基于社会环境的城管综合执法研究

当前，政府到了转型时期，城市管理行政执法体制必然也要面临转型，有必要对此进行深入研究和探索。近期来都是学者们结合服务型政府理论或者和谐社会要求等方面的著作。比如学者张煜、孙国良在《我国城管执法存在的问题及对

^①刘紫微.城管人员公务员化的必要性研究—以广州市城管队员“变身”公务员为例[J].法制与社会,2009.(27)

策研究》中的观点，学者刘卓芳的《服务型政府视角下的城市管理综合行政执法》，都从相关方面对城管执法存在的问题给出了指导性的意见。万国威、韦鹏翔则是基于政治学的视角指出，“社会弱势群体利益上的合法性受到了政府的规束，导致他们无法柔性地接受政府的行政权威”。^①

本文认为，执法宣传是提升队伍形象、取得市民理解的重要形式。城管执法不单单是执法者与被执法者的事情，更会牵动到城市居住环境和公民切身利益，和我们每个人都息息相关。因此，城管执法人员必须清楚地认识到执法不仅是执法人员的行为，还应该进行广泛的社会宣传，通过宣传让公众“走进城管、认识城管、理解城管”，从而配合支持执法工作，并共同参与到城市管理的活动中来，营造一个良好的执法氛围。

（三）研究方法

1. 文献研究法

借助图书馆、网络等手段，搜集我国城市管理执法制度建立、城管执法部门成立、城管执法工作开展的各种资料。通过国内外相关著作、期刊论文、硕博士论文和报刊资料的阅读，为课题研究提供依据。深入研究走出我国城管执法困境的途径方式，并提出相应的对策和建议。

2. 个案分析法

本文将结合笔者本人所调研的三明城管具体执法工作，分析当前城管执法中存在的问题与成因，从而对我国城管执法中出现的问题进行归纳和总结，提出解决途径。

3. 比较研究法

通过对西方发达国家在该领域上的理论成果和经验特点结合我国城管执法中出现的问题，分析原因，提出适合解决我国城管执法中问题的相关对策和建议。

（四）研究思路

本文共分四个部分。引言部分介绍了选题的背景，国内外城市管理的研究现

^①韦鹏翔;万国威;合法性的博弈:如何在弱势群体中建立政府的行政权威——对城管“执法难”的深度诠释[J];法制与社会;2009年02期

状以及本文的研究方法。第二部分主要介绍了三明市城市综合执法面临困境的表现。第三部分主要从社会认同度、执法体制、执法机制、执法保障四个方面探究城管执法陷入困境的原因。第四部分建议政府从加强自身建设、深化体制改革、改革执法流程、强化财政投入四个方面提出破解城管执法困境的对策建议。

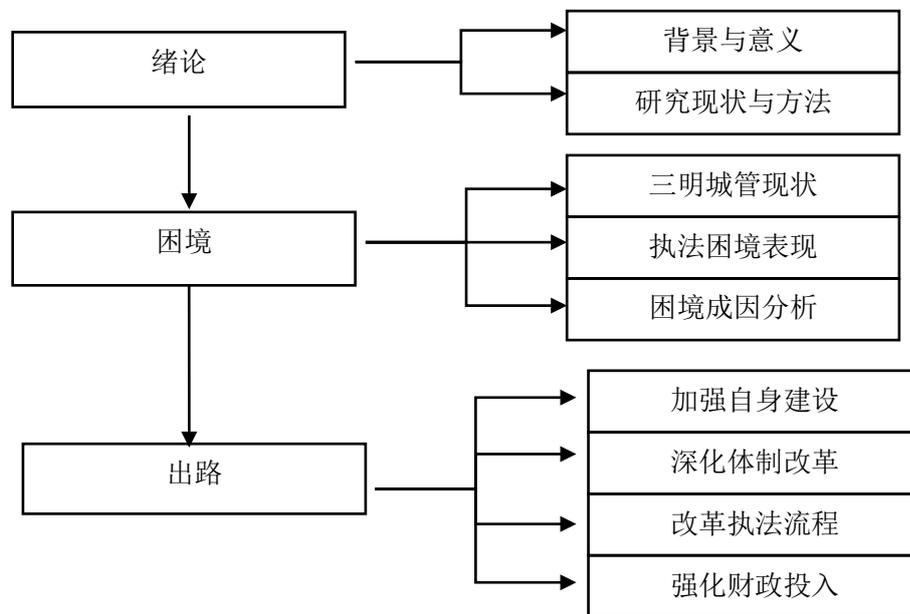


图-1 研究思路

一、三明城管综合执法面临困境的表现

城管执法部门对我国的城市管理工作方面发挥着十分积极的作用，在改善城区环境，维护市容，保护群众合法权益，塑造政府良好形象方面取得了较大成就。近些年来，随着城市的发展和人口流动的加快，城管综合执法面临的困境日益凸显。随着我国行政体制的改革，服务型政府的建设不断推进，人们对城市管理的要求日益提高。尽管城管综合执法在城市管理中也在转变着自己的执法理念和方式，但长期以来形成的城管执法方式和负面形象使得城管执法陷入一定的困境。

（一）社会支持度不够

1. 执法对象不配合

城管综合执法范围广泛，而城管综合执法的困境突出地表现在执法对象的不配合，尤其以占道经营的流动商贩最为典型。通过调查问卷，对“您在执法过程中会得到执法对象的配合吗？”这一问题的回答，选择“经常会”和“有时”的为18人和45人，分别为总人数的26%、67%，约占被调查对象的93%。选择“很少会”的有4人，约为总人数的7%，而认为“完全不会”的为0人。（见表-1）由此可见，在城管执法过程中，大部分执法对象虽然不乐意，但是还是采取了配合的态度，当然也会有少部分人完全不配合城管的执法。对于这部分人，城管执法的难度就可想而知了。

表-1 您在执法过程中会得到执法对象的配合吗（单位：人）

感受	经常会	有时	很少	完全不会
人数	18	45	4	0
比例	26%	67%	7%	0

执法对象抗拒执法的现象屡禁不止，这问题长期困扰城管执法者，也是消耗大量执法资源的领域。有的地方政府把流动商贩看成是城市的“皮肤病”，甚至想以消除乱摆摊担的办法来提高市容指数。这些执法对象虽然影响城市环境但从某种意义上说却关系到弱势群体生计问题，其存在具有合理性。但是政府总是一厢

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫