

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920131150406

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

城市管理综合行政执法之合法性刍议

Legitimacy Urban Administrative
Enforcement of Discussion

王 辉

指导教师姓名: 邵自红 助理教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2016 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:

邵自红	助理教授
谭 筑	副 区 长
陈章干	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

随着改革开放以来中国城镇化进程不断加快，城市化水平不断提高。但是城市管理的矛盾也日益突出，出现了行政执法机构执法扰民和执法效率低等问题。为了解决这些问题，政府依据《行政处罚法》第十六条成立了城管机构，行使相对集中行政处罚权，推动综合行政执法。尽管城管机构集中行使处罚权取得了一定的成效，但由于法律依据过于单薄等原因，使得城市管理综合行政执法自成立之初就面临着合法性之争议。在执法实践中，组织管理体制不顺、执法职权界限不清、服务意识不强、执法手段简单粗暴等问题依然存在，暴力执法与暴力抗法现象屡屡发生，负面新闻很多，使得社会各界对城管执法合法性产生质疑。由此，本文通过分析当前我国城市管理综合行政执法的合法性现状，并以广东省广州市等试点城市的城市管理综合行政执法合法性现状为例子，运用法学、公共管理等理论知识并结合城管综合行政执法实践，从法律合法性、组织管理体制合法性、政治合法性以及行政处罚自由裁量权行使之合法性这四个角度来深入剖析当前我国城市管理综合行政执法合法性所遭遇的困境以及产生困境的原因，借鉴目前试点城市在这方面取得的成绩和经验，提出本文认为具有可操作性的一些建设性的对策，以加强我国城市管理综合行政执法之合法性，促进城市管理工作的转型升级，实现城市让生活更美好。

关键词：城市管理；综合执法；合法性

ABSTRACT

With the process of urbanization since the reform and development of China accelerating urbanization continues to increase. But the contradictions of urban management has become increasingly prominent, law enforcement agencies and law enforcement disturbing low efficiency problem. To solve these problems, the government based on the "Administrative Punishment Law" Article XVI established urban agency, the exercise of the relative concentration of administrative punishment, to promote the comprehensive law enforcement. Despite the focus on the exercise of agency inspectors punishment has achieved some success, but because of the legal basis for other reasons too thin, making the city management comprehensive administrative enforcement since its inception facing the legality of controversy. In the practice of law enforcement, organization and management system that is not law enforcement ill-defined terms of reference, is not strong sense of service, law enforcement and other means of brute problem persists, violence and violent resistance to law enforcement phenomenon has occurred frequently, a lot of negative news, so that the community chased enforcement legitimacy questioned. Thus, the paper analyzes the legitimacy of the current situation of urban management comprehensive administrative enforcement, and the legitimacy of the status quo, Guangdong Province, Guangzhou City, and other cities in the pilot city management comprehensive administrative enforcement as an example, the use of law, public administration theory and the City Comprehensive administrative enforcement practice, from a legal legitimacy, the legitimacy of the exercise of organizational management system, political legitimacy and administrative penalty discretion of the legality of these four angle-depth analysis of the current plight of the legality of city management comprehensive administrative enforcement encountered and generating Cause dilemma, drawing current achievements and experience of the pilot cities in that regard, I believe that some of the proposed countermeasure operable to strengthen the legitimacy of comprehensive administrative enforcement of urban management, and promote the transformation and upgrading of urban management, realize the city better life.

Keywords: urban management; comprehensive law enforcement; legitimacy

目 录

绪 论.....	1
(一) 论文的选题背景和研究意义	1
(二) 国内外研究综述	2
(三) 本文的研究方法	2
一、城市管理综合行政执法之合法性相关概念及内涵剖析.....	4
(一) 城市管理的概念	4
(二) 城市管理综合行政执法的概念及内涵分析	4
(三) 城管综合行政执法的合法性的概念及内涵分析	6
二、城市管理综合行政执法的历史沿革和现状.....	9
(一) 城市管理综合行政执法的历史沿革	9
(二) 目前试点城市在城市管理综合行政执法上所取得的成效	10
(三) 城市管理综合行政执法的合法性现状举例：以广州市为例	11
三、目前城市管理综合行政执法合法性面临的困境与原因分析.....	17
(一) 法律合法性上的困境与原因分析	17
(二) 组织管理体制合法性上的困境与原因分析	22
(三) 政治合法性上的困境与原因分析	25
(四) 行使自由裁量权合法性上的困境与原因分析	27
四、走出城市管理综合行政执法的合法性困境的对策.....	29
(一) 制定和完善法律法规，加强和巩固城市管理综合行政执法的法律地位.....	29
(二) 规范和优化城管组织管理体制建设，提升管理水平	32
(三) 执法为民，提升城市管理综合行政执法的政治合法性	33
(四) 建立健全自由裁量权控制机制，加强行使自由裁量权的合法性	35
结 语.....	37
参考文献.....	38
致 谢.....	40

Contents

Introduction.....	1
1.the background and the research significance.....	1
2.the review of researches.....	2
3.the research method.....	2
1.the legality of city management comprehensive administrative enforcement of related concepts and connotation analysis.....	4
1.1 the concept of urban management.....	4
1.2 the concept and content Urban Administrative and Law Enforcement Analysis.....	4
1.3 the concept and connotation of urban management comprehensive administrative enforcement of the legality of the analysis.....	6
2.the history and current situation of urban management comprehensive administrative enforcement.....	9
2.1 The history of the comprehensive administrative law enforcement of urban management.....	9
2.2 The effectiveness of the current pilot cities on urban management comprehensive administrative enforcement made.....	10
2.3 The legitimacy of the comprehensive administrative law enforcement of urban management present situation for example In Guangzhou.....	11
3.the current plight of integrated urban management and administrative law enforcement legitimacy and cause analysis.....	17
3.1 Difficulties and legal reasons on the legality analysis.....	17

3.2 Difficulties and organizational reasons on the legality of the management system analysis.....	22
3.3 Difficulties and reasons of political legitimacy on the analysis.....	25
3.4 Difficulties and reasons of the exercise of discretion dilemma legitimacy on the analysis.....	27
4.Out of the plight of the legality of city management comprehensive administrative enforcement measures.....	29
4.1 Develop and improve laws and regulations to strengthen and consolidate the legal status of Urban Administrative Law Enforcement.....	29
4.2 Specify and optimize urban construction organization and management system to improve the management level.....	32
4.3 Enforcement for the People to enhance political legitimacy urban administrative enforcement legitimacy.....	33
4.4 Establish a sound discretion control mechanism, strengthen the exercise of discretion Conclusion.....	35
Conclusion.....	37
References.....	38
Acknowledgments.....	40

绪论

（一）论文的选题背景和研究意义

随着我国经济社会的迅猛发展，我国城镇化进程加剧，城市化水平不断提高。与此同时，城市管理综合执法领域出现众多复杂的、综合性社会问题。1996年10月1日，在大量实践论证的基础上颁布实施的《中华人民共和国行政处罚法》（下文简称《行政处罚法》）对城市管理行政执法提出了相对集中执法的对策。根据这一立法，部分地区通过设立城市管理机构对工商、园林等诸多部门的行政处罚权进行统一集中行使，这对推动行政执法队伍建设，提高行政执法水平有重要意义。尽管相对集中行政处罚权制度取得了一定成效，但实践中仍然存在一系列理论困惑与实践难题。特别是城管部门从刚刚建立到目前一直摆脱不了媒体和社会公众对其的负面评价，几乎每天新闻都有关于城管的负面消息，早就有学者建议撤销这支队伍，这些问题的出现损害了政府形象，削弱了法律权威。而造成行政管理执法存在这些问题的原因是多方面的，除了我国城市化发展过程中法律制度发展滞后外，行政执法工作人员执法不文明、执法方式欠妥当等也是造成这些问题的原因。这些原因归结起来就是我国城市管理综合执法合法性缺乏的问题。由此，本文对当前我国城市管理综合执法过程中合法性困境和产生困境的原因进行分析，对城管执法工作的改革与发展提出几点浅见，具有重要的理论和现实意义：从理论角度分析，本文从我国城市管理综合执法的合法性角度进行研究，从而为构建行之有效的城市管理综合执法体制提供理论支撑，为进一步提升我国城市管理行政执法规范化水平提供理论指导；从实践角度分析，本文以全国城市管理研究为基础，以广州市等城市的城管综合执法为例子，为实践中城市管理综合执法部门解决执法中出现的问题提供一点有建设性的参考。

（二）国内外研究综述

纵观国外的研究，欧美发达国家经过多年来的探索完善，基本已经形成一套比较健全的法律体系和行政管理模式。国外发达国家并没有将行政处罚职能独立出来并单独设置在一级政府的一个部门行使，没有相对独立的行政执法部门，因此国外鲜有关于相对集中独立行使行政处罚权方面的研究文献。

总体来说，我国国内关于此问题的研究自城管部门建立就有，但是因为城管综合执法的试点实践也只有十几年的时间，因此相关研究也不是很多。笔者在论文写作过程中通过拜读全国各地学者对城市管理综合执法研究的论文和著作和查阅了互联网上有关城管的相关报道信息，对国内关于此问题的研究方向主要有以下几个方面：1、城市管理综合执法的基础理论研究；2、城市管理综合执法的实证研究；3、城市管理某一方面的存在的实践问题进行研究并提出对策；4、对相对集中处罚权理论的研究。学者们试图通过对于这几个方面的分析研究来改进我国目前城市管理综合执法工作。对于城市管理综合执法目前困境的原因分析，大多数学者从管理理念更新、体制机制弊病、立法缺失等宏观方面进行比较多的研究和分析，总体上差别不大，有少部分学者从社会资本缺失的角度进行研究，是一种比较有新意的视角。本人准备在现有研究的基础上，结合广州市等城市在城管执法方面的发展成效，力求从城市管理行政综合执法合法性视角深入剖析各种影响因素，全局性、系统性地探寻解我国城市管理综合执法困境的方案。

（三）本文的研究方法

本文选题既具有理论性，又兼具实践性。前者要求必须符合逻辑思维和科学理论，而后者又要求符合客观实际情况。所以，本文未局限于一种单一的研究方法而是综合采用几种研究方法对此选题进行研究分析。

（一）理论研究方法。它是一种通过理论对分析对象进行分析然后得出结论的分析方法。本文通过运用法学及公共管理学的理论对城市管理综合执法的合法性进行分析和总结，从而回答要如何解决问题的对策。

（二）实地研究分析法。通过对广东省广州市等试点城市的城管综合执法的合法性进行分析，为我国城市管理综合行政执法的发展提供范本和可供借鉴的经验。

（三）文献资料研究法。由于目前学术界对城管综合执法有了一定的研究成果，因此，通过运用文献资料分析方法，能够多维度地了解城市管理综合执法的发展情况，也为本文的研究做好充足的资料储备。

厦门大学博硕士论文摘要库

一、城市管理综合行政执法之合法性相关概念及内涵剖析

（一）城市管理的概念

依据不同的角度城市管理的含义不同。到目前为止，学界对此还没有形成比较一致的概念。按照公共管理理论，城市管理可以解释为城市公共管理，可以分成广义的城市管理概念和狭义的城市管理概念。广义的城市管理概念是指以政府主导为主，以社会参与为基础，采用经济、法律、技术等各种手段对城市的经济、社会、文化等各个领域事务进行规划、组织、监督、执行等活动的全方位管理，而狭义城市管理则指政府对城市基础设施和公用服务设施以及市容市貌的日常管理活动。本文说论述的城市管理就是指公共管理理论上的狭义的城市管理活动。

（二）城市管理综合行政执法的概念及内涵分析

随着城镇化的迅速发展，城市管理中的交通、卫生等各种矛盾日益突出，但是城市管理职能部门繁多，多头执法，执法效率不高的现象严重。这说明原来的管理体制严重影响了城市的有效管理。为了解决这里问题，城市管理综合行政执法孕育而生，它的诞生就是以精简机构、提高效率主要目标的。

相对集中的行政处罚权制度的确立是城市管理综合行政执法诞生的必要条件。1996年出台的《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级人民政府可以决定某个机关行使相关行政机关的行政处罚权。相对集中行使处罚权制度是指依照第十六条指定一个行政机关统一行使行政处罚权，被集中起来的行政机关就不再行使相应职权的制度。具体而言，主要包括以下几个方面的内容：一是在行使相对集中处罚权的主体上是由一个行政机关统一行使。在行政处罚权相对集中后，由独立的行政机关统一行使行政处罚权，这减少多头执法以及部门之间出现相互扯皮推诿的现象，有助于提升行政执法效率；二是采取的是相对集中的方式。行政处罚权的集中不能是绝对的集中，而只

能是相对的、适当的集中。设置集中行政处罚权的初衷在于解决行政处罚权行使过程中存在的多头执法、处罚依据混乱、执法程序不严谨等造成行政执法过程中出现的执法侵权等问题，以有效提升行政处罚效率。从这个设置初衷出发，相对集中的行政处罚权是在行政机关执法主体、内容存在交叉及重复并且这类权力能够且适合归并的情况下才能够设置相对集中的行政处罚权；三是相对集中行政处罚权的范围仅限于行政法上的行政处罚权，并不包括行政许可权等其他行政管理权限；四是相对集中行政处罚权必须严格按照法律规定的程序进行。根据第十六条的规定，只有经过国务院或者经国务院授权的省级政府的决定，行政机关才能取得行政处罚权。城市管理综合行政执法模式就是相对集中行使行政处罚权在城市管理领域的应用。

城市管理综合执法若从我国1997年开始试点算起，到现在已经有18年的时间，虽然已经明确其是我国行政体制改革的方向，但是到目前为止并没有统一的模式。从根本上来说，这是因为我国对这一制度的合法性仍然存在质疑造成的。但学界比较公认的定义是，城市管理综合行政执法，也称城管综合执法，是指为了能够实现城市管理的目的，提高城市管理行政执法的效力，按照法定程序，将若干个政府职能部门的行政处罚权集中交由城管机关行使的执法制度。城市管理综合行政执法制度是目前体制改革总的目标和方向，推行城市管理综合行政执法制度对于促进行政执法体制改革具有重大的积极意义。

城市管理综合行政执法作行政执法的的一种方式显然具有行政执法的主体法定性、执法的主动性以及执法的自由裁量性等特征，另外，作为一种特殊形态，相对集中的城市管理行政执法具有其自身特点，这具体表现在以下几个方面：一是城市管理综合行政执法具有创新性。我国在行政执法领域尝试过通过各个职能部门建立联合行动小组或者领导小组或者建立临时性的综合领导机构来推动联合执法，提高执法的力度，但城市管理综合行政执法并非以上类型的联合执法，而是依法设立独立、统一的地行使相对集中行政处罚权的部门来推动城市管理综合行政执法工作。显然，这是根据我国的行政执法的客观情况而对相对集中行使行政处罚权做出的制度创新。二是城市管理综合行政执法的综合性。原有的多个职能部门的行政职权都被集中到城市管理机关手中，因此会涉及到城市管理中的

交通、工商、卫生等多个领域。另外根据国务院发布的若干个决定以及各部门法律规定，城市管理相对集中行政处罚权范围涉及城市规划、城市绿化、交通、卫生等的管理以及各地方政府进行调整的城市管理方面的相关行政处罚权。各地方又根据地方实际情况对城市管理行政执法权的范围和领域进行了强化。三是城市管理综合行政执法具有较强的持久性与稳定性。该制度的推行有助于城市管理行政执法的行政主体以及行政行为的稳定持久。能够有效避免联合执法产生的“一阵风”似的执法情况的发生，有助于推动城市管理行政执法工作的有效开展以及推动行政执法体制的改革和发展。最后，城市管理综合行政执法权也具有特定性，其集中的职权是必需的、适当的集中，而不是无所不包、无处不能的绝对的集中。其集中的职权是可以集中的职权，其前提条件是在原有的城市管理部门之间存在着交叉和重叠的情况，如果是专业性太强的等不适合集中的职权是不属于城市管理综合行政执法权的。

（三）城管综合行政执法的合法性的概念及内涵分析

在很多人在讨论“合法性”一词的时候会先提出一个疑问：“合法性”中的“法”指哪一个“法”？但实际情况是，由外文中单个词“Legitimacy”翻译而来的“合法性”一词的意思不是对某一“法”的符合程度，而是讨论政府部门或者法律等的权威性的来源。有学者提出用“正当性”这一汉语词汇来描述可以避免这种语意的误解。“合法性”概念在社会科学中的适用根据涉及领域的不同可以分为广义的概念和较狭义的概念。广义的合法性概念被用于讨论社会的秩序、规范，是超出政治和法律的更广泛的范围，涉及到广泛的社会领域。合法秩序在马克思韦伯的论述中是“由道德、宗教、习惯、惯例和法律等构成的”。^①狭义的合法性概念主要是指国家的政治秩序。哈贝马斯说，合法性意味着某种政治秩序被认可以及事实上的被承认^②。其实无论是广义的合法性概念还是狭义的合法性概念其实都包含同样的一个意思：承认和接受被相信的符合某种规则的东西。狭义上的合法性体现的是公民对政府或群众对政党的承认。广义上的合法性就是公民对法律、政治以及对社会秩序、规范等权威性的承认和认可。本文所说的城

^① 韦伯. 论经济与社会中的法律[M]. 张乃根译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1998. 6-7.

^② 哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 重庆: 重庆出版社, 1998. 184.

市管理综合执法之合法性指的是合法性的广义上的概念，探讨的是城市管理综合行政执法来源或者被共同认可的权威性和正当性。韦伯曾经把社会秩序的合法性基础划分为：1、传统；2、感情的忠诚；3、对绝对价值的信念（对价值理性的信仰）；4、对秩序符合法律的性质的承认。^①为了能有效分析城市管理综合行政执法的合法性，本人拟参照韦伯的划分将分析城管综合执法的合法性基础分为以下四个角度：

1、法律合法性角度

所谓法律合法性就是城市综合行政执法的权威来源于法律，有法律作为支撑。纵观城市管理综合行政执法的发展历程，城管执法权的实现的是通过《行政处罚法》和国务院的若干个决定来实现的，而并没有一部专门直接的法律来支撑，从而造成综合执法权在执法主体、执法依据、执法程序合法性等上的争议，引发法律合法性的困境。

2、组织管理体制合法性角度

同样作为政府组成部门，城市管理综合行政执法部门组织体制不同于别的行政部门，在整个国家范围内，只有城管部门没有专门的中央主管部门，全靠各地方政府进行试点组建，城管的组织管理体制因此变得分散又混乱，体制的不顺导致城管综合执法的很多问题显得束手无策，这里便引发组织管理体制的合法性问题。

3、政治合法性角度

政治合法性是一个政府能够正常施政的基础。只有民众支持和信赖政府，政府才能合理支配和管理公共事务。同样的，作为政府的组成部门之一的城管部门行使综合执法的职权只有获得民众的信赖、支持和拥护才能正常行使。近年来出现的如小摊贩刺死北京城管李志强或者天门市部分城管人员群殴魏文华致死等案件却暴露出城管部门面临城管综合行政执法政治合法性的困境。

^① Weber. *Economy and Society*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. New York: Bedminster Press Incorporated. 1968. p36.

4、行使自由裁量权合法性角度

由于城管执法面对的是一个城市的综合性管理，管理的对象复杂，管理的职权繁多多样，涉及到城市管理的方方面面，行政相对人的具体违法行为均不同，法律上尚无统一立法，没法规定到生活的方方面面，所以为了城市管理的顺利进行，在某些情况下，必须赋予城市管理部门和执法队伍根据多变的情况自主选择作出自由裁量的权力，这就是一种行政自由裁量权。根据姜明安教授对自由裁量权的定义，行政自由裁量是“法律、法规赋予行政机关在行政管理中依据立法目的和公正合理的原则自行判断行为的条件，自行选择行为的方式和自由作出行政决定的权力”。^①在城管执法实践中，由于监督机制缺失、执法人员素质低下等原因导致某些执法人员在执法过程中违背公平、公正、合理的原则，行使自由裁量权时超出合理的界限，以违反程序等不合理的手段、标准进行“任性”判断，从而导致执法结果显失公平，情节严重的甚至暴力执法的现象。这种行政处罚自由裁量权的行使显然违反了社会公共利益，违反了城管综合行政执法立法的目的，引发行使自由裁量权合法性困境。

^① 姜明安.论行政自由裁量权及其法律控制[J].法学研究, 1993年, (1): 45.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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.