

# 城市管理综合执法的法理与实践(上)

◆ 张吕好

城市管理综合执法是近些年发展起来的行政执法改革运动。实行行政综合执法旨在解决城市管理领域中比较混乱的行政处罚行为,根源于行政机构精简和行政处罚执法法治化的要求。1996年《行政处罚法》颁布,为这项改革运动提供了法律基础因而发展迅速,但理论界对行政执法的整体现状、成就、问题及对策多有关注,而对城市管理领域综合执法的实践和法理问题及其对重塑行政执法体制可能产生的影响缺少探讨。基于这一改革与我国行政机关设置、行政权力配置、行政执法体制、行政复议制度、行政诉讼制度都有重大关联,行政综合执法改革的方向必须脱离政治“运动”的掣肘而与法治行政的趋势保持同一性,本文将对其在法理和实践方面的问题进行分析。

## 一、城市管理综合执法的产生和发展

行政部门以实施对社会的管制为己任,是长期的“管理”本位行政传统和执法观念影响的结果,造成行政执法权划分过细、执法机构过多,实践中经常出现重复和多头的执法或发生执法空档的问题(在行政事务相对复杂的领域尤甚)。行政执法机构众多,使官民比例扩大、国家行政支出加重,庞大的行政成本负担以及对它的不间断维持,不仅颠倒了官民关系、有违实现行政民主,而且与执法者期望的行政效率目标也相距甚远,这就形成了与现代执法理念相悖的“警察国家”的不良形象,加剧了政府与社会的矛盾。20世纪80年代的市场化改革开始挑战传统的政府权威和行政模式,在察觉到执法机构数量激增所带来的危害后,最初设计出由一个行政机关牵头、其他相关部门配合进行执法的方案。如1983年国务院发布的《城乡集市贸易管理办法》第3条规定“由工商部门管理城乡集市贸易,有关部门与其互相配合”。

这一解决办法没有触及到执法权分散、执法机构不统一的执法体制问题。其后,某些地方政府通过组建临时性或协调性的“综合”执法机构(如文化市场执法大队、清理整顿办公室等),试图对分散的执法权和执法机构进行体制内的调整。这种由众多职能部门参加的联合执法,实现了部分执法行动的

统一,但执法主体并不统一。执法机构只起协调作用,对违法行为的处罚依法由所属执法主体决定,在部门利益驱动下,难以经常坚持,或因应付统一行动而忽视日常管理。还有些地方在某一行政部门内设立“综合执法大队”(如旅游局下设旅游市场综合执法大队等),此类机构通常将执法片面理解为处罚或强制等不利处分,常为“综合执法”之需突破本部门的行政权限,导致越权而违法执法,因而名不副实。

在执法机构越来越多、执法混乱愈演愈烈的情况下,规范行政处罚的立法出现了,因为行政处罚是现实中可以运用的最严厉、最任意的执法行为。《行政处罚法》将处罚法定列为重要原则之一,就处罚主体和处罚种类来说,该原则包含的规则是:行政机关和授权公共组织只有在法律、法规赋予管辖权时,才能在自己的管辖权限内,对违反行政管理秩序的行为给予法律、法规设定的行政处罚(第15条、第20条、第8条),《行政处罚法》严格限定规章的作用。《行政处罚法》规定行政处罚的主体只能是行政机关(依据政府组织法设立的行政机关)和授权公共组织,上述规定与政府组织法律保持了协调,否定了临时性机构执法的合法性,尽管不能根本解决法律框架下的执法权过度划分及相伴的执法主体(行政机关)的各自为政,但是该法预留了对行政处罚执法进行改革的法律空间(这是处罚法定原则的例外),即《行政处罚法》第16条的规定:“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。”

## 二、城市管理综合执法的改革背景

行政综合执法的实践先于《行政处罚法》的颁布,《行政处罚法》第16条认可并规范了行政综合执法的实践,对最棘手的行政处罚行为鼓励进行改革,而首先以“城市管理”作为改革试点领域,表明这一领域集中了行政执法的难点和改革的迫切要求。

### 1、社会变动加剧,公私冲突尖锐化。

二十年来社会关系急剧变动,带来了重大的制

度调整的契机。当前行政执法体制改革的契机来自政府与市场、政府与社会的关系的深度重构。中央政府机构改革废除了政府行政部门与经济主体一一对应的设置模式,综合经济管理部门及政府的服务职能得到加强。但是,政府部门留存的分割式管理模式及类似的行政观念还有强大的基础,其社会现实、以部门为本位的立法和行政体制,常常阻碍行政活动追求公共利益最大化的目的。因此行政制度必须作相应变革,重新界定公私权益,减少和化解双方的矛盾。实行行政综合执法,反映了代表公共利益的政府为顺应社会变迁,对公共权力资源主动退让的努力。

2、在城市管理和与之相关的领域,监督管理不力。

现实行政执法的主要依据是行政立法(统计表明约占80%)。在强调管理和效率的行政体制下,行政机关超范围地在原应由市场自律或社会自治的空间内发挥作用,表现为职权范围过宽,设置过细,立法上大量创制行政法规、规章等行政立法,通过行政立法“立一个法,设一个机构”,大量赋予新的职权,造成执法机构滥设,进而总体上执法人员超编、经费不足、装备落后,但又缺乏合格的专业执法人员,以及执法机构职能单一化和分散化、职权交叉甚至重合,条块分割、部门利益割据,责任不清,以至有法不依、执法不严。总体上看,城市管理领域的监管不力不是最严重的,但是在该领域行政事务之间互相交织的程度,因城市范围局限、功能集中、活动频繁而在时间和空间上更经常、更紧密,行政权力内在张力的作用诱导着权力与权力之间的激烈冲突,对执法行为的抵抗更易发生,改革的要求更迫切。以城市管理领域为代表的行政执法体制,在立法、权力主体、财政、人事、领导体制等环节的混乱,以及互为因果的亚性循环,暴露了社会转型期背景下公共权力运用过程中普遍的对抗过度而合作不足的弊端。

3、相关法律的要求。

《行政处罚法》既规定了“处罚法定”原则,也规定了“一事不再罚(款)”原则(第24条)既制约行政处罚的设定权,又制约行政处罚的实施权,但是设定方面的限制只侧重于行政处罚种类和法律规范层级,单项的法律法规依然可以在遵守上述限制的前提下合法地授予处罚权。因此《行政处罚法》无力根本改变城市管理相关领域行政处罚权的零散配置,反映到执法实践中,行政执法机构众多、处罚权分散的现实性和多头处罚的可能性依然存在,“一

事不再罚(款)”立法原则难以转化为规范的执法制度,两者之间凸显出差距。这正反映出行政执法中的“囚徒困境”:规范行政行为的《行政处罚法》建立在并不完备的行政组织法律制度的基础上,《行政处罚法》只能最低限度地微观改变原属于宪政问题的行政组织制度。因此,从规范执法主体的角度配置处罚权,建立新的行政综合执法的机制,是“一事不再罚(款)”原则得以落实的制度保障。

4、政府执法理念和执法形象的变化。

现代政府的执政理念有机构精简化、权力有限化、职能服务化、行政公开化等,它对行政执法体制改革的影响不言而喻。在综合执法改革试验中,政府形象工程的启动也是一个促进因素。公众对政府形象的模式化印象,源于无处不在的管理权所制造的敬(远)畏(惧)感,众多执法机构的“大盖帽”形象加深了这种畏惧心理。“大盖帽”是管理本位主义的自然沿袭和物化表征,减少“大盖帽”式执法机构直至改变“大盖帽”式着装(如深圳城管曾以贝雷帽取代大盖帽、北京设计推广警察形象卡通化标识),是改善政府形象的重要举措。

三、与城市管理综合执法相关的法律制度

1、综合执法的法律依据和几个要素

《行政处罚法》第16条的授权,意味着可由现有的行政机关承担综合性的执法职能,其他有关部门的执法权发生转移;也可以按政府组织法成立一个新的机关,专门行使行政处罚的综合执法权。试点实践中多采取第二种方式,经批准组建一个独立的职能部门,列入行政编制序列,财政全额拨付费,明确职能、内设机构、人员编制,从而使综合执法主体的身份合法化。

(1)行政综合执法机关必须经国务院批准或国务院授权的省级政府批准,才能合法活动。有一些未列入试点、未得到合法批准的县、市政府擅自成立城市管理或其他管理领域的综合执法机关,独立地行使行政处罚权(或其他行政权),是在统一行政执法权名义下的新的职权分割,与《行政处罚法》处罚法定的意旨背道而驰。

(2)综合执法部门是列入行政编制的有独立机关法人地位的行政主体,须按政府组织法规定的程序和有关法律规则设立,有稳定充裕的财政经费。有些地方政府将其作为或变相列为事业单位,或者从其他专业执法机构抽调人员组成(但不隶属于综合执法机关),甚至主要从离退休和下岗人员中招聘临时人员,违反了综合执法机关的成立规则。

(未完待续)