

城市管理执法体制改革洞察

2015年12月，中共中央、国务院印发了《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》([中发](2015)37号文件)，对深化城管执法体制改革、提高城管执法水平提出了明确要求、作出了重大部署。2017年3月30日，住房和城乡建设部发布《城市管理执法办法》（以下简称《办法》），5月1日起《办法》正式实施。《办法》为城市管理的法律法规制定奠定了基础。总体来看，城市管理执法体制在规范化、法治化方面依然存着较大缺陷，既有的诸多体制性问题阻碍了城市管理工作的顺利开展，制约了城市的健康发展和城镇化进程的推进。

一、城市管理执法存在的突出问题

（一）城管执法机构设置不规范

一方面，多数省(自治区、直辖市)尚未设置专门的、综合性的城管执法工作管理机构。另一方面，各地城市管理行政执法体制差异较大，例如将城市管理机构与执法机构合设，城市综合执法局与城市管理委员会、城市管理办公室等机构合署办公。此外，各地城管执法机构的名称不尽相同，而且性质定位存在差异。

表 1 城市管理执法体制现存模式

模式	内容	典型城市
跨行业执法的 独立制	成立城管执法机关专门行使行政处罚权，一般不行使管理权、行政审批权等其他行政权力。实践中一般	杭州、武汉、济南、长春、沈阳、温州等城市

	将其称为城市管理行政执法局或者城市管理综合执法局。	
联体制	政府将两个职能局或两个机构联为一体，既行使行政管理权又行使行政处罚权。组织机构形式是两块牌子一套人马。	南京、珠海、无锡、长春等城市
从属制	城市管理行政执法局作为二级局从属于一级局。	大连市、寿光市
建设系统内的独立制	相对集中的行政处罚权并没有跨行业行使，实行这种体制的城市将城管执法机构独具特色地命名为城市建设监察局。	佳木斯市
大部制	按照政府机构改革大部制要求设立的多个行政执法部实体合并而组建的行政联合执法部门。	佛山市

（二）职责边界不清

一是城管执法机构与其他职能部门职责边界不清，造成多头管理、重复执法与相互推诿、无人负责现象并存。二是城管综合执法的职能设置和划转随意性强，城管各层级之间职能划分均缺乏科学论证。

（三）法律法规不健全

目前国家层面的城市管理立法缺失，城市管理方面仍没有获得立法层面的保护。《行政处罚法》与《行政强制法》以及《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》作为城市管理综合执法法律支撑的依据，仍较为弱化。尽管目前住房和城乡建设部发布了《办法》，但是仍属于部门规章，法律位阶显低，依然解决不了城市管理存在法律空白的问题。

（四）管理方式简单

城市管理工作过度追求城市的绝对秩序和整齐划一，杜绝影响市容市貌行为的发生，突出表现在对待无照商贩流动经营问题上，采用一刀切的工作思维和粗放的工作方式，扣押商贩财物、与商贩发生争执乃至暴力冲突等事情时有发生。尽管《办法》提出了城管执法应该遵循“以人为本”的原则，但是如何体现以人为本，仍需要不断探索和实践，能够真正体现城市的包容性。

（五）社会公众参与水平不高

目前公众参与机制并不完整，缺乏执法决策、执法监管和执法监督程序等必要组成部分。同时公众参与仍主要停留在个体参与阶段，组织化参与的程度较低，没有形成公众执法监督委员会、市民志愿监管协会、专家委员会等组织化参与形式。

二、完善城市管理执法体制策略建议

（一）建立和健全城市管理法律法规

推动建立国家层面的城市管理法律法规，明确城市管理的职权范围、机构体制机制、执法队伍以及城管行政执法行为的责任与追究等问题，规范法律责任，重点理顺综合执法机构与各行政职能部门之间的职权划分，同时需要界定社会、非营利组织等主体的作用范围。

（二）推动“智慧城管”建设

运用智慧管理手段，推进城市管理综合执法体制的建设与完善，基于区域电子政务专用网络和无线通讯网络，通过多部门信息共享、协同工作，实现对城市市政工程设施、市政公用设施、市容环境与秩序网格化监督和管理。同时，实现城市网格化管理信息系统与市/区两级业务、公务平台之间的信息交换。

（三）构建社会监督机制

引入以人为本、公众参与、共同治理的理念，形成城市管理执法部门、政府职能部门、城市管理专家、法律界人士、社会团体和市民共治共管的城市管理新格局。鼓励公众并提供条件推动公众全方位多角度参与城市管理活动，其中，采取政府采购形式，由法律人士进驻城管执法部门，为城管机构提供专业法律服务；采取定期召开联席会议等形式与社会组织之间建立经常、有效的沟通和联系；发挥媒体舆论正向监督作用。