

城市综合行政执法治理研究

——基于社区治理视角

何海英^{1,2}, 李 森¹

(1. 沈阳建筑大学商学院, 辽宁 沈阳 110168; 2. 东北财经大学公共管理学院, 辽宁 大连 116025)

摘 要:从综合行政执法相关研究综述入手,在系统阐述了我国综合行政执法管理现状的基础上,指出了目前存在的问题,并分析了问题的成因。从社区治理的视角,提出了我国社区综合行政执法治理的对策建议:执法理念正确,执法管理体系标准化,采用先进手段对社区进行治理,提高内外监督效能,提升社区居民群众的满意度。

关键词:社区治理;综合行政执法;行政执法改革;行政体制

中图分类号:D523 **文献标志码:**A

党的十八届三中全会做出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,该决定提出全面深化行政执法体制改革,要求将执法权进行集中,将执法的主体进行整合,不断推进综合行政执法,着力解决权责不清以及多头执法的问题,明确了执法体制要做到权责统一、高效权威,不断提高服务水平和执法水平。此后,“治理”二字提升到了更重要的地位,要推进国家治理体制和治理能力的现代化,创新社会治理体制。

综合行政执法在我国的发展已有 20 余年的历史,可以说,综合行政执法无论是在改革、促进社会综合治理方面,还是在法治政府建设等方面都取得了骄人的成效。与此同时,也暴露出一些问题,应当从中吸取教训,并不断总结经验,努力把城市综合行政执法治理不断向前推进。2015 年年底,中共中央、国务院发布了《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》,

明确了由国家住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)对全国城市管理工作进行指导,要求住建部做好改革的顶层设计,研究改革的相关政策。同时,要求其加强对省、直辖市、自治区管理工作的监督和指导工作,积极推进地方政府城市管理权法律化、规范化。同时,也结束了我国综合行政执法长期缺乏主管部门的现状,使综合行政执法治理驶入了快车道。随后,住建部公布了《城市管理执法办法征求意见稿》,使得综合行政执法具备了“基础性的”“覆盖面广的”“综合性的”保障。但纵观综合行政执法的发展,无论是体制、机制,还是队伍建设、协同关系,无一不存在问题。因此,对综合行政执法的深入研究,是现阶段不可逾越的重要课题。

2017 年 6 月,党中央、国务院出台了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,指出社区是社会治理的基本单元,社区治理关系到党和国家大政方针的贯彻落实,关系到人

民群众切身利益以及社会的和谐稳定。而城市综合行政执法是社区治理中的一个重要组成部分,在中国加速城市化建设的过程中,社区与综合行政执法相结合有着不容忽视的作用。因此,社区综合行政执法治理研究的意义变得更加突出,成为一个值得深入研究的课题。

一、综合行政执法相关研究综述

综合行政执法,即“城管”,指将行政机关的行政处罚权进行集中,统一交由另一个特定的行政机关去执行,原行政机关不得再行使行政处罚权的一种执法形式。综合行政执法作为一个社会热点问题,受到了学术界的广泛关注。

西方国家在20世纪50年代初开始对行政执法进行研究。首先是关于城市管理主体的研究。一些西方学者指出公民既是城市的主体,也是城市管理的主体。不同的公民在不同区域有不一样的表象,这源于功能的差异。例如,商业活动导致了欧洲城市的兴起,城市主要管理者主要是商人和手工业者。20世纪90年代,一些西方学者逐渐认识到了城市管理主体不是一成不变的,而是逐渐变化的,他们认为社会组织和私人部门在城市管理中起到很大的作用。其次是对行政执法的深入研究。西方学者注意到个人在美国反歧视立法的行政执法中获得了平等待遇,认为出于保护法律所保障的个人隐私的需要,执法权力应当由美国法院和美国联邦贸易委员会来执行。也有学者以功能主义为出发点,分析欧盟司法保护法与执法制度两者的兼容性。

我国对行政执法的相关研究起步较晚,学者大多从依法行政、行政程序、公共管理的角度来进行分析。专题研究行政执法的著作也并不多见,而且研究的内容通常为综合行政执法存在的问题和对策建议等。

首先是关于综合行政执法存在问题的研究。有学者认为执法主体的人员组成混乱、执法主体地位不明确、执法范围含糊不清,除了在一定程度上普遍存在执法腐败问题外,

还存在暴力执法、执法效率低等问题。王一品^[1]认为,暴力执法产生的原因是执法者法治观念弱、领导关注不够、监督不力等因素造成的。陶建群和张晓^[2]通过案例分析了基层执法领域的渎职犯罪问题,主要原因包括:执法环境复杂诱导冲突多发、执法者自由裁量权过大、执法者利益寻租、监督和预防机制不到位等。崔晓英^[3]认为,一些执法行为缺少法律依据,甚至违背了社情民意。史晓琛^[4]在研究上海城市管理行政执法问题中指出,行政执法还存在运动性执法、突击性执法、波动性执法、恐吓性执法、蛊惑性执法、张扬性执法的情况。其次是关于行政执法对策建议的研究。张步峰、熊文钊^[5]认为,应提升立法层级、合理界定职责范围、加强执法队伍规范建设。贾立政等^[6]在总结青岛市黄岛区城市综合行政执法经验中指出:一是探索执法路径,高效完成综合行政执法的方式转变;二是创新管理举措,促进综合行政执法的整体提升;三是强化互联互通,探索建立综合行政执法的衔接机制;四是深化职能整合,全面推进综合行政执法的效能革命。最后是关于综合行政执法改革的研究。唐钧^[7]提出应由“城市行政执法”转变为“城市综合管理服务”,从根本上改革执法体制。戚玉颖等^[8]认为综合行政执法要“软硬兼施”,并且要充分考虑到执法实际情况。夏德峰^[9]认为应不断完善执法的法律法规及制度,有效推进结构重组,实现执法重心下移,加强执法队伍建设,完善执法职权的约束机制,构建权责清晰、协调配合的执法体系,整合执法资源,完善综合行政执法配套体系是有效治理的关键。麻宝斌^[10]提出优化行政执法治理,应当将社会需求诱导和政府供给主导两方面相结合,同时,应当构建完善的协同治理体系,在组织结构、人财使用、职能权限、管理方式和支持系统等方面进行有效创新,不断增强社会治理模式的合法性、实效性、时效性和普适性。

综上所述,学者以往主要从以下视角开展研究:一是从政府职能的转变,构建“服务型政府”的角度进行研究;二是从依法行政、

推进法治政府建设的角度进行研究;三是从构建和谐社会的角度进行研究。总体而言,对城市综合行政执法改革的研究尚未形成系统、深入的研究成果。特别是当前还少有学者从社区角度研究综合行政执法,未能从社区治理角度深入探究城市综合行政执法改革这一实践性问题。

二、我国综合行政执法管理现状

城市行政执法的问题一直是敏感问题。新闻媒体也经常报道综合行政执法过程中的暴力伤人事件,这在某种程度上暴露了城市综合行政执法过程中执法队伍与民众的冲突。据统计,我国有3 074个县级以上的地方政府全部设立了专门的城市管理执法机构,城市管理和执法体制已经初步建立,但仍然存在较多的突出问题。

总体来看,我国综合行政执法体制存在结构不科学、执法程序不健全、职能分配不合理、执法权责不清等问题。主要原因如下:

首先,执法理念存在问题。官本位思想、非法谋利思想导致执法缺位,有法不依,执法不严。一些地方是按照“领导指示”来执法,而不是依照法律来执法。这源于综合行政执法队伍管理不规范,导致应依照法律管理的事情没人管或不负责任地管,一些违法现象在城市管理中得不到纠正,存在执法不到位、不作为、乱作为的情况。执法者认为其拥有行政执法权和处罚权,是城市的管理者。但事实上,执法者最初的定位是“人民卫士”——服务者。因此,执法理念的不正确亟待纠正。

其次,执法尺度随意性大,不公正。现实中存在不依法依规办事、乱作为的现象,存在执法专横、选择性执法、刁难当事人、以权谋私、吃拿卡要等现象。同时,执法职责空白或交叉重复,缺乏衔接;多个部门管理一件事情的现象在执法领域也不少见。执法过程中存在的利益输送也严重影响了执法的公正性。因此,综合行政执法的尺度随意性比较大,执法不公,难以获得群众的认可,城市综合行政

执法中以权谋私的问题亟待规避。

再次,执法管理方式落后。一方面,落后的执法方式滞后于违法者违法的快节奏和违法行为在数量上的增长;另一方面,单一的执法方式致使违法者在违法行为和处罚之间交替往复。落后的执法管理主要体现在没有适应当今时代发展的要求。一是没有完善的行政执法管理方法。没有充分发挥现代信息技术优势,也没有与其相匹配的执法管理能力。二是没有采取智能化的取证方式。如群众录像取证、固定摄像装置取证等。三是没有建立24小时的多渠道的案件受理平台,无法及时处理违法违规案件。

最后,举报、监督和追责的机制不健全。面对群众举报,执法者置之不理的现象频发。执法监督缺乏法律保障,监督力量薄弱,很难实现对执法者的有效监督。约束执法者行为的途径或渠道不明晰,对执法者没有有效的约束手段,不作为的责任人未能得到应有的处罚。城市综合行政执法存在的问题直接造成遵守法律的成本升高,依法办事变得更加困难。所以,依法依规做事的意愿就会降低,执法的社会效果变得不理想,各部门之间会存在更多的推诿扯皮现象。

鉴于城市综合行政执法管理存在的诸多问题,社区是社会治理的基本单元,城市综合行政执法是社区治理中的重要组成。因此,从社区治理视角研究城市综合行政执法问题并提出对策建议,关系到党和国家方针政策的贯彻落实以及社会的和谐稳定。

三、我国社区综合行政执法治理对策建议

随着城市功能区建设的不断推进和完善,部分城市已经将综合行政执法权限下放至各功能区以及街道社区。综合行政执法正朝着社区化、服务于民、便于民的方向发展。未来的社区综合行政执法应该是执法理念正确,执法管理体系标准化,采用先进手段对社区进行治理,提高内外监督效能,提升社区居民群众的满意度。

首先,应树立正确的执法理念。社区综

合行政执法应作为社区社会服务供给的一部分,应消除官本位思想和非法谋利思想,树立正确的行政服务理念。不断完善国家的法制建设,改进执法方式和方法,提高执法管理者的素质,把公正、文明、依法、依规执法的要求真正落实到执法过程中。变领导“一言堂”为广泛听取群众意见,建立服务型政府,树立“以人为本”理念,强化人民是城市管理者的概念,不断强调服务意识,将惠民便民措施落实到位,确立“群众满意”的导向及标准。城市管理的目的是为居民提供更加高效的服务,实现城市的可持续发展。

其次,应将执法管理体系标准化。应当将执法重心下移,在社区内设立综合行政执法机构,全面负责辖区内的综合行政执法工作,明确相关责任和上级主管部门的指导与监督角色。一是建立完善配套法规和规章,立法要对治理有规范和引导作用。制定全面的综合行政执法的地方性法规,明确综合行政执法的工作范围等内容,规范综合行政执法的责任和权力。二是社区综合行政执法要有明确职责分工、有完善的综合管理机构推进综合行政执法,做到权责一致。三是明确社区综合行政执法的职责边界,制定权力清单,落实执法责任,合理划分城市管理事权,明确执法中的主体责任。

再次,应进行现代化科学管理,建设智慧社区管理模式。随着科学技术的发展,智慧城市概念逐渐深入人心,很多城市的行政执法管理也同智慧城市建设进行了有机的结合。在沈阳市综合行政执法工作向智慧城管转变的过程中,行政执法的管理模式也应作出相应的变化和调整。城管综合行政执法系统应当通过网络将各级行政执法单位连接起来,实现城管内部协同作业和信息资源共享。一是建立完善的行政执法管理方法。以建立管理科学、人居环境改善、应急能力提升的智慧社区为目标,以网格化管理、社会化服务为方向,充分利用现代化信息技术手段,使行政执法管理能力与社会经济发展相匹配。由主动服务替代被动管理,由源头治理替代末端

执法,让违法违规行消失萌芽中。例如,建立多渠道的市级统一的24小时受理平台,建立电话、微信、网络等投诉报案渠道,案件受理、分配以及监督执行由市级平台统一处置。二是采用创新性的治理方式。如治理占道经营和露天烧烤可以多维度取证:群众录像取证、固定摄像头取证等。

最后,应开辟多渠道的执法监督体系,增强内外监督力量。开辟多渠道监督体系是从多个角度对社区综合行政执法治理进行有效监督,是防止行政执法权力滥用、保证行政相对人合法权益的有效途径,更能体现“以人为本”的执法理念。城市综合行政执法作为城市管理的重要组成部分,也应受到其他部门的监督和管理,同时,当城市综合行政执法部门出现违法乱纪行为时,也要对相关的责任人进行追责。一是开通多渠道的外部监督体系。建立有效的群众监督平台,如在市级综合行政执法部门设置群众举报热线、群众举报信箱。利用新媒体,建立城市管理行政执法部门和群众沟通的微信平台,及时接受来自社区居民的监督。建立党代表监督机制,建立驻社区的人大代表的依法监督和政协委员的民主监督机制。完善司法监督体系,通过开展司法监督,规范城市管理行政执法行为。二是加强内部监督。建立日常监督和专门监督机制,使社区综合行政执法监督工作常态化、制度化。

此外,还应针对执法监督和反馈机制建立社区综合行政执法“立案-执法”分离制度。目前,综合行政执法部门同时拥有“立案”和“执法”的权力。在这种权力制度下,执法部门通常会主动减少“立案”以增加“执法”的完成率。所谓“立案-执法”分离制度指“立案”由独立部门负责,采取登记制度,即符合条件即可立案。“立案”后交给“执法”部门进行调查、取证、执法。最终,由“执法”部门将过程和结果反馈给“立案”部门,并由“立案”部门向“举报人”或“立案当事人”进行反馈和征求意见。“立案-执法”分离制度一方面可有效抑制城市综合行政执法

部门执法缺位、提高立案门槛等现象的发生，另一方面也会极大地避免执法案件“不了了之”现象的发生。

四、结 语

综合行政执法不能脱离社区，要与社区治理的各项工作有机结合。不但要完善传统管理手段，还要结合智慧城市、智慧社区建设，充分发挥现代信息技术优势，通过现代化手段进行执法取证、执法监督。明确社区行政执法管理职责边界，落实执法责任，制定权力清单。明确市、县区政府在城市行政执法管理中的责任，实现社区内民主监督和管理。充分调动社区居民参与社区综合行政执法建设的积极性，逐步实现社区居民自我管理，这不但是今后的发展趋势，也是社区综合行政执法的重要内容。

参考文献：

[1] 王一品. 管理的变革：政府知识管理[J]. 经营管理者, 2016(5): 302 - 303.
[2] 陶建群, 张晓. 综合行政执法改革的“新范

本”：青岛市黄岛区综合行政执法改革探索与实践[J]. 人民论坛, 2017(10): 114 - 116.
[3] 崔晓英. 地方政府运用互联网推进公共服务问题研究[D]. 呼和浩特：内蒙古大学, 2016.
[4] 史晓琛. 上海城市管理行政执法难点问题研究[J]. 科学发展, 2017(3): 84 - 91.
[5] 张步峰, 熊文钊. 城市管理综合行政执法的现状、问题及对策[J]. 中国行政管理, 2014(7): 39 - 42.
[6] 贾立政, 陶建群, 杜美丽, 等. 综合行政执法改革的黄岛经验[J]. 人民论坛, 2016(6): 74 - 76.
[7] 唐钧. 论政府风险管理：基于国内外政府风险管理实践的评述[J]. 中国行政管理, 2015(4): 6 - 11.
[8] 戚玉颖, 唐礼勇. 对城市管理行政执法中人本因素的实证研究：以义乌市城市管理执法工作为例[J]. 经营管理者, 2013(31): 270 - 271.
[9] 夏德峰. 综合行政执法改革的难题及其破解[J]. 中国行政管理, 2016(6): 35 - 39.
[10] 麻宝斌. 维护社会公平正义 推进政府治理现代化[J]. 行政管理改革, 2017(3): 20 - 24.

Research on Urban Comprehensive Administrative Law Enforcement Governance: Based on the Perspective of Community Governance

HE Haiying^{1,2}, LI Sen¹

(1. Business School, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 2. School of Public Administration, Dongbei University of Finance & Economics, Dalian 116025, China)

Abstract: From the summary of the research on the comprehensive administrative law enforcement, this paper expounds the current situation of the comprehensive administrative law enforcement management in our country, points out the existing problems, and analyzes the causes of the problems. From the perspective of community governance, this paper puts forward the countermeasures and suggestions of comprehensive administrative law enforcement in Chinese community: correct concept of law enforcement, the standardization of law enforcement management system, the use of advanced methods to govern the community, the efficiency improvement of internal and external supervision, and the satisfaction enhancement of community people.

Key words: community governance; comprehensive administrative law enforcement; administrative law enforcement reform; administrative system