

# 上海创新行政执法 体制和模式研究

刘志欣 等

(上海工程技术大学公共管理系 201620)

**内容摘要:** 行政执法体制改革是转变政府职能、推进依法行政、提高政府执行力的突破口和关键。进一步调整和改革行政执法体制,创新行政执法体制和模式,使之适应上海城市和社会发展的需要,是上海建立法治政府、服务政府、责任政府的重要环节。通过对上海行政执法体制和模式的调查分析,并借鉴国外行政执法体制改革的经验和启示,提出创新上海行政执法体制和模式的思路及对策。

**关键词:** 行政执法体制 创新模式 法治政府

**中图分类号:** D927 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005 - 1309( 2011) 12 - 0079 - 019

**收稿日期:** 2011 - 11 - 20

**作者简介:** 刘志欣: 上海工程技术大学公共管理系副教授。本文参与撰稿人员: 尹乃春、王洁、刘珊、徐吉平、花艳红、罗晶、邱梦华、李晗、李玉霞。

行政执法体制改革是转变政府职能、推进依法行政、提高政府执行力的突破口和关键。上海行政执法体制改革起步较早,进行了许多有益的探索,形成了具有上海特点、符合上海实际的行政执法体制。其综合行政执法体制改革也走在国内前列。但随着上海经济和社会的快速发展和“四个中心”、“四个率先”目标的推进,进一步调整和改革行政执法体制,创新行政执法体制和模式,使之适应上海城市和社会发展的需要,已经成为上海建立法治政府、服务政府、责任政府的重要环节。

## 一、上海行政执法体制和模式的现状、特点及主要问题

### (一) 上海市行政执法体制的现状

行政执法体制是指组织行政执法活动的诸种体系和法律制度,包括由执法主体结构、法定执法职权和义务、执法程序和运行机制等构成的有机体系及其相关制度。行政执法体制主要关注行政执法权的制度配置。上海市行政执法体制主要包括专业行政执法体制、联合行政执法体制与综合行政执法体制三种。

1. 专业行政执法体制。专业行政执法体制是指由专业行政执法机构就专业领域事务进行执法的体制。专业行政执法体制肇始于改革开放之初。经济管理、城市管理实践中的实际需要,使得行政执法队伍开始涌现。1981年10月上海市政府制定的《上海市跨省市汽车运输管理办法(试行)》首次在地方法规中明确处级行政执法主体。该办法规定,本市交通运输局所属陆上运输管理处行使对本市跨省市汽车运输的行政管理。这也是上海市第一次设立可以对外独立行使行政管理职权的专门行政执法机构。

此后出台的大量管理型法规规章设置了各种不同类型的专业执法机构。这些执法机构大多从属于政府部门、就专业领域事务进行执法。

2. 联合行政执法体制。为了应对分工过细的“专业执法”引发的多头执法、相互扯皮、执法扰民等问题，实践中产生了联合行政执法，即由一个部门牵头、各专业行政执法队伍派员组成联合执法队伍，开展行政执法活动。这种执法体制短期效果十分显著，但存在着方式上的突击性、组织上的松散性、法律上的争议性等诸多问题。

3. 综合行政执法体制。为了解决专业行政执法和联合行政执法的弊端，上海于 1990 年起开始在个别地区进行综合行政执法试点。综合行政执法体制是通过依法建立新的执法主体或依法授权、委托一个原有行政机关行使相关行政执法权，实现行政执法权综合行使的行政执法体制。1990 年，静安区政府率先进行委托式综合执法的试点工作，将环卫、交通市容、工商、环保等 11 个部门的执法职能委托给区城市管理监察队行使。这种执法形式被称为委托授权型综合执法。这是本市综合执法的首次尝试，为全市综合执法积累了经验。

为了适应特大型城市管理的需要，上海市随后开始了进一步的综合行政执法改革。这一阶段的综合执法改革主要有两类：一是职能式综合执法。根据 1997 年《上海市街道管理条例》的规定，上海市在街道辖区内全面组建街道监察队，对市容、环卫、绿化、市政、环境、规划等方面简易程序的综合执法。二是区域式综合执法。上海市先后在人民广场地区、陆家嘴金融贸易中心区、南京路步行街等重点区域成立城管监察队，负责行使该区域内包括社会秩序、市容环境、绿化、道路设施管理等方面的行政处罚。

2004 年 2 月，上海市将综合执法的范围扩大到建设、市容环卫、市政工程、绿化、水务、环保、公安、工商、房地资源和规划等部门的行政处罚权。2005 年 6 月，市政府发布的《上海市人民政府关于本市开展市级层面城市管理领域相对集中行政处罚权工作的决定》设立了上海市城市管理行政执法局。此后，各区县设立相应分支机构，综合执法工作在全市范围内展开。我国于 20 世纪 90 年代开始的相对集中行政处罚权改革是我国综合行政执法体制改革的先导。

表 1 三种行政执法体制比较

|          | 执法基础      | 执法机关 | 执法领域 |
|----------|-----------|------|------|
| 专业行政执法体制 | 决策权与执行权分离 | 单一机关 | 专业领域 |
| 联合行政执法体制 | 决策权与执行权分离 | 多机关  | 多领域  |
| 综合行政执法体制 | 决策权与执行权分离 | 单一机关 | 多领域  |

## (二)上海市行政执法的主要模式

行政执法模式是指在行政执法实践中形成的相对固定、成形的带有一定特色的执法形式。行政执法模式主要是指行政执法的动态运行机制。

行政执法体制改革的实质是在决策权与执行权分离的基础上实现行政机关的有效执法。立基于此，全国各省市通过授权或者委托等方式对行政执法形式进行了改革，并形成了不同的模式。在上海，行政执法中也存在着不同的模式：

1. 决策权、执行权分离，强制执行权由司法机关行使模式。对于法律没有授权行政机关强制执行权的，行政机关行政行为内容的实现依赖于行政相对人的履行；相对人不履行的，行政机关只能依法申请人民法院强制执行。

2. 决策权、执行权内部分离，执行权从属于决策权模式。行政机关将决策权、执行权在行政机关内部分离，设立专门的行政执法机构，依法开展行政执法活动。如上海市水务局下设的上海市水务行政执法总队，负责水务行业综合执法和本市海洋监察、执法工作。

有些行政机关将不同行政执法队伍在系统内部整合的情形亦属于此种模式。如在城市交通管理领域，改变了原来城市交通行政管理由公交客运、出租车管理、轨道交通、陆上运输、汽车维修 5 支行政执法队伍分头执法的状况，组建市城市交通行政执法总队实施统一管理、综合执法，推进行政机关系统内部执法机构的整合，实现系统内部的综合执法。

3. 决策权、执行权表面分离，实为一体模式。政府先将市容、环卫、绿化等职能部门整合组建为市绿化和市容管理局，然后加挂对原有的城建监察队伍进行整顿后成立的市城市管理行政执法局牌子，实行“一套人马，两块牌子”的决策和执法模式。决策权与执行权表现上属于两个不同的机构，但事实上是在统一体系中运行。

4. 决策权、执行权完全分离，执法机构外部独立模式。根据相对集中行政处罚权的要求，政府将建设、工商、环境、公安、城市规划等领域的行政处罚权全部或者部分剥离，配置给独立组建的城市管理综合行政执法局。由于执法机构独立于决策权之外，属于纯粹的执法部门。在文化市场领域，作为上海市政府直属的行政执法机构的上海市文化市场行政执法总队，根据授权统一行使文化、新闻出版、文物、体育、旅游等部门的行政处罚权的情形也属于这种模式。

### (三) 上海行政执法体制的主要特点

1. 综合执法与专业执法并存。但专业执法机构仍占多数，执法的综合程度有限。大部分行政领域仍然是以专业执法为主导。虽然在城市管理、文化、交通等领域存在一定程度的综合执法，但这种综合执法依然存在专业分割的问题。

2. 部门综合执法与特殊场所综合执法并存。前者占主体地位。自 20 世纪 90 年代起先后在文化、城管、食品安全监管和城市交通管理四个领域开始探索相对集中执法权的综合执法模式外，上海还尝试在一些特殊区域开展综合执法。

3. 层级配置。上海行政执法主体主要集中在区县级。在执法行为的类型上，以行政处罚、行政许可、行政强制三类为主，其中行政处罚事项占主要部分。有关数据显示，在全市 1886 个行政执法机构中，有 1242 个机构为区县级执法机构，占到了 65. 9%。从执法的行政行为分类来看，行政处罚事项共有 21040 项，占有所有行政执法事项的 48. 9%。

4. 执法机关性质。除公安、工商、财税等部门全部由行政机关执法以外，相当多部门则依赖于事业单位执法。上海实际从事执法工作的，主要是行政机关所属的执法类事业单位。许多行政执法机关本身是事业编制或设立事业单位从事行政执法工作。

5. 综合执法主要集中在城管领域。城管综合执法已经形成相对稳定的体制和模式。城管综合执法组织结构如图 1 所示：

在市级层面上，市绿化和市容管理局（市林业局）增挂市城市管理行政执法局牌子，实行“三块牌子，一套班子”。原由市建交委承担的城市管理职能划转给市城管执法局。市建交委负责相关工作的综合协调，以及政策的起草和制订工作；市城管执法局负责对全市城市管理相对集中行政处罚权工作的指导、协调、监督和人员培训职责，下设市城市管理执法总队，受其委托，承担相对集中行政处罚权工作的具体事务。

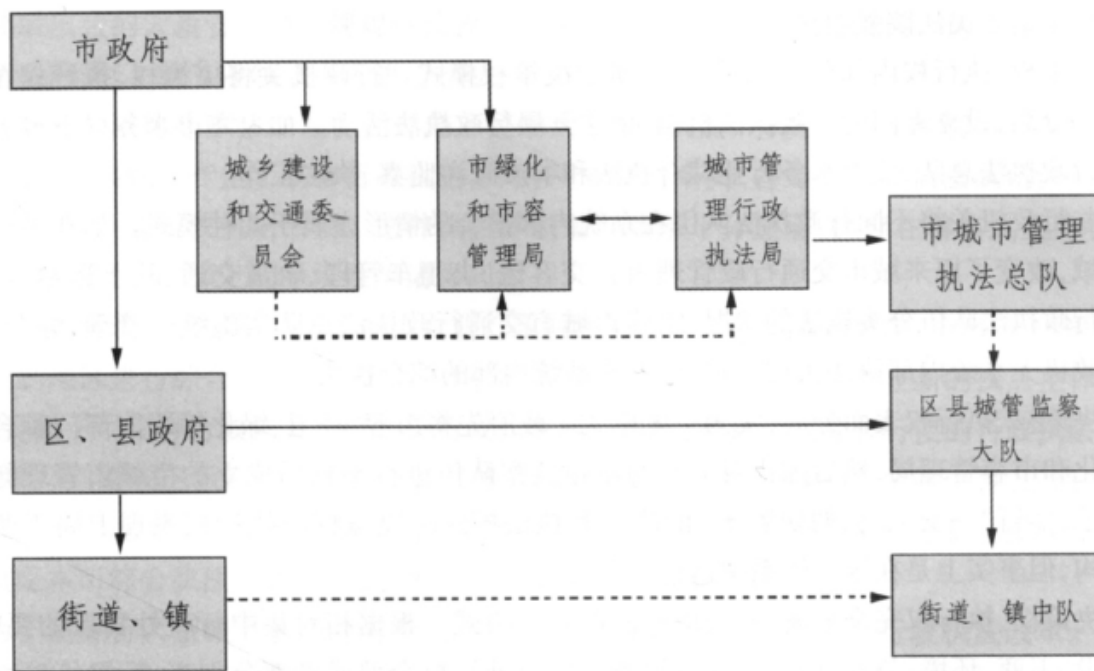


图1 城管综合执法组织结构

区县城管监察大队是区政府直属的行政执法部门，负责所辖区的城管领域综合执法工作，业务上接受市城管执法局的指导和监督。其机构性质为行政执法类事业单位。

街道分队是区城管监察大队在街道的派驻队伍，以区大队的名义行使处罚权。

但不可否认的是，城市管理行政执法局局长由建交委副主任兼任，这种兼任虽然有利于城市建设、城市管理之间工作的协调，但实际上降低了城管部门的地位。

#### (四)上海市行政执法体制和模式存在的主要问题

1. 执法体制上，条块关系没有理顺。目前，上海城市管理执法已经形成“二级政府，三级管理”的行政执法体系，但条块关系还没有理顺。从横向角度看，城市管理、环境保护、建设管理、工商管理、绿化管理等事项，都存在着多个政府职能部门共同管理的局面；从纵向角度看，从市政府到区政府、到街道乡镇，垂直管理和属地管理并存。对同一行政执法事项，不同层级行政执法机构都有权行使行政执法权，从而导致条块关系复杂。

首先表现在“条”和“块”之间的管理职能重叠，例如，城市市容管理。纵向管理层的城市管理监察大队和横向层面的街道市科都有权管理，地方各级政府职能部门之间的职责交叉重叠，条块分割严重，往往“政出多门、多头管理”经常是一件事几家管，增加了管理成本，或“各人自扫门前雪”相互推诿相互不管的现象，导致管理效率低下。

其次表现在上海城市两级政府三级管理的政府管理机构。上下级之间的职责分工不明确，往往是从市政府、区政府到街道乡镇，同一时间做同一件事。

2. 执法机制上，运动式执法成效显著，但长效机制不稳固。世博会的召开为上海城市治理提供了难得的机遇。2008 年上海市人大通过了《关于本市促进和保障世博会筹备和举办工作的决定》，授权市政府可以在社会治安、食品卫生、市容环境等领域，就采取临时性行政管理措施，制定政府规章或发布决定。截至 2009 年 11 月，市政府共出台了 13 件涉及市容环境、道路交通管理、户外广告设置、流动人口管理等规范性文件。各区根据这些规定，加大了管理和执法的力度，取得了明显实效，为世博会的顺利进行创造了良好条件。然而这些规定多数属于阶段性的临时性的管理措施，有的属于存有争议的措施。缺乏行政管理执法的长效机制。

上海市城管执法局行使着 10 个政府部门 13 个方面的 167 项行政处罚权（浦东新区更多），执法任务相当艰巨。而且一个重要的问题是，目前城管承担的行政处罚职能中相当部分是属于其他政府部门的“老大难”问题，如乱设摊、违法搭建等。把难以解决的矛盾全部都交给城管，导致城管日常工作的难度越来越大。在城市管理和执法压力增多，而人力十分有限的情况下，突击性执法、运动式执法、专项性执法便成了常态执法行为，执法队伍的“正规军”疲于应付违法者的拖延战术、游击战术，严重削减了执法效果。

3. 执法目的上，执法趋利现象难以杜绝。受行政执法体制改革、公共财政建设尚未到位以及认识等方面因素的影响，一些行政执法队伍在经费来源上尚未实现财政全额拨款，本市 1886 家行政执法单位中，全额拨款的有 1595 家，占 84.6%；差额拨款的有 99 家，占 5.2%；自收自支的有 150 家，占 8.0%；其他有 42 家，占 2.2%。

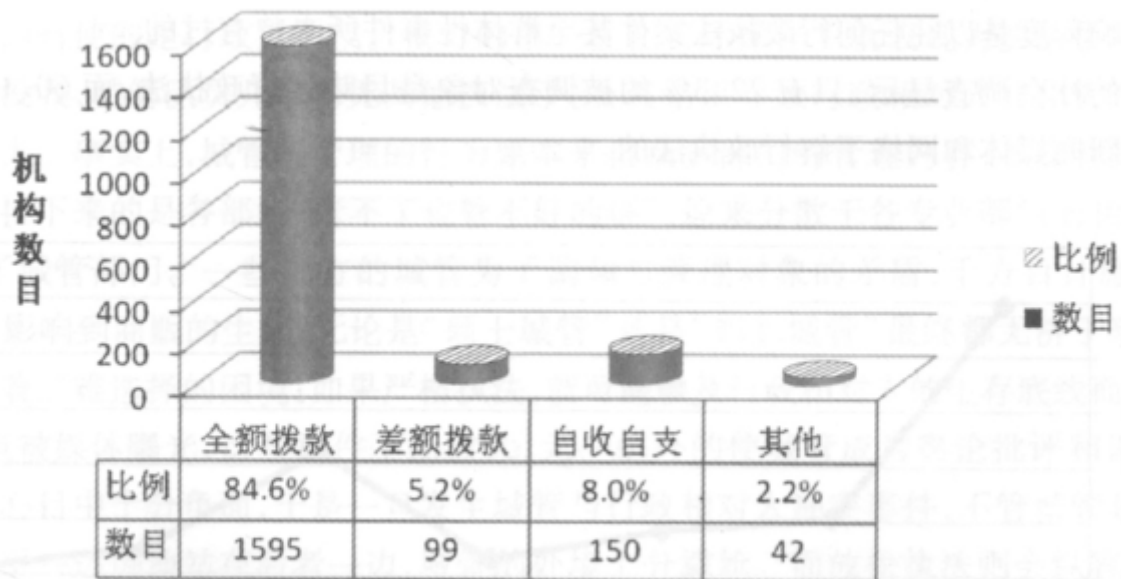


图2 按经费来源划分执法机构情况

由于缺乏财政保障，部分单位存在从罚没款中返回，甚至“以罚、没养队伍”的现象。当前，一些执法部门依靠“罚款”来“创收”已是公开的秘密。事实上，这种现象并非城管部门所独有，其他一些部门的经费也多有靠“罚没款”的“创收”来补充甚至来解决的。城管执法中，靠行政权力“罚款”为本单位“创收”，甚至出现下达“罚款指标”、“罚款”与队员的福利奖金挂钩等现象，严重违背了行政伦理，属于典型的公权力异化，它不可避免地造成执法中的腐败，严重损害政府的形象。

4. 执法程序上，取证、处罚、执行“三难”现象十分突出。调查中发现，各地城市执法部门普遍采取数字化手段和网格化的管理执法方式，大大提高了执法效率。但是“执法难”是行政执法过程中的头号难题。首先是“取证难”。随着社会的发展，

上海居民的法律观念和维权意识不断增强，执法者稍不留神就变成被告。城管执法越来越重视证据。然而城管执法想取得证据却是困难重重。

例如，城市管理的一大顽症就是整治黑车运营。然而就算是“黑车”停在城管执法人员身边，只要不载客，城管就无权查处；即使载上客，客人不配合执法，与司机以亲戚、熟人相称，城管也无权查处。其次是“处罚难”。以散发小广告为例。在火车站、地铁等处散发小广告的大都是身无分文的成人或者是十二三岁的小孩，城管队员只能批评教育一下就放人。不痛不痒的教育对他们根本不起任何作用，今天放了明天就重新再发小广告。再次便是“执行难”。目前城管除了行政处罚权外，没有相配套的强制执行权等权力，只能靠行政相对人的自觉性履行。

由于“执法难”的问题，导致城管问题反复性很强，工作稍有松懈就会出现反弹。上海市城管执法局的统计显示，2006 年上海城管执法约 13 万起，但其中有 3 万多起属于同一问题的多次反复，经常是上午刚清理了一个无证摊点，下午又在马路对面出现。这种状况使得城管部门疲于应付，疲于奔波，但是问题却没有根本解决。

5. 政府形象上，新闻媒体负面宣传影响严重。最近几年上海在市容环境、城市建设、社会管理等方面修改、颁布了一系列法规、规章，还对行政执法人员专门制定了《上海市行政执法人员执法行为规范》和《上海市行政执法过错责任追究办法》等，并加大对执法人员的培训，取得了明显进步。但个别违法执法案件的发生，严重损害了政府的形象。2009 年先后发生的莲花河畔倒楼、城管打人、钓鱼执法、房屋拆迁武力对抗等一系列事件，不仅使政府陷入被动应付的困境，而且严重损害了政府的公信力。尤其是在出租汽车领域出现的钓鱼执法事件对上海政府系统公信力的负面影响程度是以往任何行政执法案件甚至群体性事件所未曾有过的。

课题组的社会调查显示，只有 22.3% 的被调查对象是目睹过行政执法，而 60.1% 的被调查对象是通过新闻媒体和网络了解行政执法的。

但被调查对象对于城管的印象普遍比较负面。有 59.4% 的被调查对象认为城管存在暴力执法；30.7% 的被调查对象认为暴力执法非常严重或者严重。