

渐进式改革及其演进逻辑： 以城管执法体制改革为例^{*}

韩志明

内容提要 城管执法体制改革的历程显示出城市治理转型的复杂性,也反映出行政体制改革所不可避免的渐进性。本研究以当代中国城管执法体制改革的历程及其主要内容为研究对象,将城管执法体制改革划分为探索、改革和提升三个阶段,总结了不同阶段城管执法面临的任务和挑战,然后从机构设置、职权范围、工作机制和执法效果等方面,归纳了改革所取得的成效与不足,阐述了城管执法体制渐进式演变的脉络,最后从街面问题的特性、合法性的张力、制度变迁的审慎性和行动上的学习和试错等方面揭示了渐进式改革的演进逻辑。

关键词 城市化 城管部门 城管执法体制改革 渐进式改革 治理转型

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2019.05.009

自1978年改革开放以来,中国的城市化快速发展,但各种城市病也不断滋长和蔓延,各地城市政府开始组建专门的城市管理队伍,揭开了城管执法改革的历史篇章。经过四十余年的探索,城管执法逐步走向正规化、制度化和文明化,取得了有目共睹的良好效果,但也存在许多迫切需要解决的问题。本文以城管执法体制改革历程为研究对象,概括不同时期改革的背景、内容及效应,归纳城管执法改革的渐进性特点,阐明改革的延续性、矛盾性和反复性等,最后对这种渐进式改革做出多维度的理论解释。

当代城管执法体制改革的基本历程

自20世纪80年代城管队伍建立至今,城管执法体制经历了四十余年的持续发展。根据改革

和发展中的重要节点,可以将城管执法体制改革大致划分为探索、改革和提升等三个阶段。不同阶段城管执法的任务不一样,改革的举措及其重点各有不同,存在的问题也有差异。

(一) 探索阶段(1978-1996年)

改革开放前,城市管理的任务主要是环境卫生和社会治安等,通常由环卫部门或公安部门承担相关的职责。在高度集中的计划经济体制下,城市分为大大小小不同性质的单位,许多城市管理的问题都通过各单位给解决了。1978年国务院召开第三次全国城市工作会议,明确提出“城市政府要集中力量搞好城市的规划、建设和管理,市长要把主要精力转到这方面来”,将城市管理提上了议事日程。

改革开放以后,随着经济上开放搞活,城市化

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“现代国家的治理技术及其运作逻辑”(项目号:15BZZ036)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代我国基层社会治理研究”(项目号:18JZD042)的阶段性成果。

加速发展的同时,城市里乱摆乱卖、私搭乱建以及市容环境等脏乱差问题开始涌现,城市管理的诉求空前高涨。1988年,国务院批准建设部的“三定”方案,明确由建设部负责归口管理,指导全国的城建监察工作。1991年建设部设置城建监察办公室,确定了市政设施、市容环境卫生和园林绿化等5大块的执法范围,地方政府成立的市容监察大队等队伍,被要求整体纳入城建监察队伍中。1992年建设部颁布《城建监察规定》,全国城建监察队伍实行“六统一”^①,各城建监察队伍的“组织形式、编制、执法内容、执法方式”都“由城市人民政府”根据实际情况来确定^②。

由于归口上比较松散,城市管理的权限分属不同的政府职能部门,具有浓厚的“条条色彩”。“与城市管理执法有关的各个部门,按照各自的立法规定和职责权限分别管理执法各自的事项”^③也即所谓的“一事立一法、一法设一权、一权建一队”,诸如工商、规划、市政工程、园林、环卫等政府职能部门,也都组建了各自的执法队伍。北京和上海等城市形成了数以百计的执法队伍。^④以政府职能部门为框架的分散执法,具有边界清晰和简便易行的特点,也具有执法上的专业性、合法性以及权威性,^⑤但这种以“条条”为主的执法体制也产生了大量弊病,具体表现是执法机构林立,执法队伍膨胀,执法职责重复交叉,执法人员素质参差不齐,甚至形成了追求部门利益最大化的选择性执法。

这个时期属于城管执法体制改革的探索阶段,主要是根据自下而上的路径进行分散探索,基本任务是顺应改革开放后城市管理的需要,陆续创建、扩张和充实了城建监察队伍,初步明确了主管机关以及执法领域。但各地城管队伍的名称各异,职责范围也不一致,没有统一的执法标准,管理上比较混乱。其中最关键的是,城管执法既没有执法权,也缺乏专业化的队伍,大多时候是接受其他政府职能部门的委托执法,工作上比较被动,主要任务是解决市容环境和私搭乱建等脏乱差的问题,在城市管理方面发挥的作用还比较有限。

(二) 改革阶段(1996-2012年)

1996年3月17日,第八届全国人大第四次会议通过《行政处罚法》,其中第十六条明确规定,“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。”这是国家第一次以法律的形式确认相对集中行政处罚权改革,为城市管理领域开展相对集中行政处罚权改革提供了法律依据。由此开始,城管执法体制进入到热火朝天的改革时期,也迎来了城管大发展的机遇。

在国务院(先是法制局,1998年机构改革后改为国务院法制办)的统一部署下,各地在城市管理领域开展了行政执法体制改革的尝试,将原先分散的由多个政府职能部门行使的行政处罚权集中由城管部门独立综合行使。从1996年开始,先后经过试点、推广和全面推进等三个阶段,逐步推进相对集中行政处罚权的改革,赋予城管执法以合法性,初步解决了多头执法、重复执法、执法扰民和执法队伍膨胀等问题,城管部门的运行也步入正轨。

在推进行政处罚权集中的改革过程中,由于行政处罚权的集中不可能一步到位,不同执法职权的边界及其衔接等问题没有得到很好的梳理。为了解决城市管理中的复杂问题,各地推动了不同政府职能部门之间的联合执法,主要是城管联合工商、公安、环保、交管、食药监等部门甚至是法院等共同执法,其中“城管+公安”的模式是城管联合执法的主要形态。联合执法解决了城管部门执法依据不充分、执法力量不足、执法权限不够以及相关部门推诿扯皮等问题,有利于高效率地处理一些棘手的问题,但也带来新的权力交叉、责任不清以及队伍松散等问题。

这个阶段城管执法体制改革的主要任务是以相对集中行政处罚权为中心,自上而下推动了行政执法权尤其是行政处罚权的集中,逐步确立了城管执法的正当性和合法性,城管队伍的正规化程度越来越高。改革是有组织的,是精心设计的,也是具有系统性的。虽然改革总体上是自上而下推动的,但具体的改革则大多是由地方政府组织和实施的,各地的改革举措及其效果呈现出较大的差异,形成了不同的管理模式与运行机制,就城管部门的性质来说,有的是地方政府的组成部门,有的是地方政府的直属机构,有的是地方政府组成部门的内设机构,其职责权限也不相同。总体来看,相对集中行政处罚权改革切割了行政处罚

权与行政审批权等其他行政管理权,构建了城管部门与其他政府职能部门的横向关系,其中城管部门专门负责行使行政处罚权,而其他政府职能部门保留行政审批权和行政管理权。这提供了城管存在的合法性,也提升了城管执法的效率。由于行政处罚权直接处分执法对象的切身利益,因此相对集中行政处罚权是将各种社会矛盾冲突都集中到了城管身上,围绕城管执法而形成的矛盾冲突越来越多,引发大量严重的舆情事件或群体性事件等,建构了城管的负面形象。

(三) 提升阶段(2013年至今)

2011年,中国的城镇化率首次突破50%,迎来了重要的历史拐点。到2018年底,中国的城镇化率达到59.58%,正在经历“从高速城镇化初期向中后期转变”^⑥的过程。在经历了“摊大饼”式的扩张之后,城市开始转向追求人文、宜居、包容和可持续等目标,城市管理面临更加繁杂而艰巨的任务,网格化管理、精细化治理和智慧化治理等实践蓬勃发展,信息技术广泛应用到城市管理中去。从各种围绕城管执法而发生的舆情事件来看,社会公众对城管执法的诟病较多,对文明执法的要求更高了,倒逼城管执法水平的提升和优化。

2012年党的十八大报告提出,要坚持走中国特色的新型城镇化道路,为新型城镇化发展指明了方向和路径;十八届三中全会进一步提出要推进以人为核心的城镇化;2013年的中央城镇化工作会议,明确了推进新型城镇化的指导思想、主要目标和主要任务,重申了以人为核心的城镇化思想;2015年11月,《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》(下称《指导意见》)发布,第一次用中共中央和国务院的文件形式规划了城管执法的未来发展方向,提出“推动城市管理走向城市治理”的主张;2015年12月,时隔37年后,中央城市工作会议再次召开,从六个方面提出了城市工作的指导思想。由此不难看到,自党的十八大以来,“党中央将城市工作摆在了前所未有的重要位置”,研究部署城市执法体制改革工作,多方面提出了城管执法体制改革的要求。^⑦特别是2017年开始实施的《城市管理执法办法》,回应了城市化时代城市管理行政执法所存在的体制和机制问题,为理顺城管执法的诸多难题奠定了法制基础。这些也充分表明,当

代中国城市工作的重心逐渐向城市治理转型,即由过去主要专注于城市的开发、建设,逐步转向提高城市管理、执法和服务水平,让城市治理更好地回应人民群众对于美好生活的诉求。

经过多年相对集中行政处罚权的改革,有些地方的城管部门已经转变为政府部门,一些执法频率高、与城市管理密切相关的行政处罚权已经集中到城管部门。近年来,全国城管持续推行“强基础、转作风、树形象”专项活动,城管执法的规范性、制度化和文明化程度不断提升。这其中也触及了非常敏感的行政强制权的问题,比如2011年通过的《行政强制法》规定,行使相对集中行政处罚权的行政机关可以实施相关的行政强制措施。《城市管理执法办法》规定,城市管理执法主管部门可以实施与行政处罚权相关的行政强制措施,这就扩张和巩固了城管部门的执法权。就这个阶段而言,城管执法的合法性已经不再是什么问题,城管部门从体制外进入到体制内,升格为政府部门(机构)或参公管理(个人),进一步界定了职权范围,明确了归口管理单位,城管队伍的薪酬和装备等也都逐步改善。因此,区别于探索和改革阶段主要是向外部寻求执法资源,这个阶段的城管部门更多是强化内功修炼,致力于提升管理内涵和服务品质,比如全面优化数字化城管平台、推行人性化和温情化服务、出台城管执法自由裁量权基准、推行执法过程全记录、统一服装和标志以及惩治城管队伍的腐败等,都从不同方面体现了内涵式发展的态势。

此外,与前两个阶段不同的是,十八大以来城管执法的社会情境发生了巨大的改变。对于前两个阶段而言,新兴的城管部门既要消化城市管理的遗留问题,又要面对大量新出现的城市管理问题,因此执法任务非常繁重,矛盾冲突也比较多,而随着城市化以及城管执法的持续发展,城管执法的制度化和规范化水平更高了,城市管理的问题及其表现形式也都有了重要的变化,比如街头流动摊贩大幅度减少了,对城管执法的接受度更高了,城管执法的法制化水平更高了,从而也有可能更加从容地去追求更为专业和高质量的执法。

上述三个阶段的划分,只是粗略勾勒了城管执法体制改革的历程,描绘了城管部门的发展脉络。虽然这三个阶段有一定的区别度,但城管执

法体制改革的基本问题却是一以贯之的,比如多头执法和执法扰民的问题等;虽然城管部门动辄成为社会公众批判的对象,但城管执法的进步以及贡献等都是有目共睹的;虽然不同阶段的情境和任务有所不同,但有些情况和问题是持续的和积累的,比如数字化城管平台建设、提高城管队伍的素质以及改变城管执法的负面形象等。

城管执法体制的渐进式发展

当代中国城管执法体制改革的基本路径是,纵向上,理顺不同层级政府的事权和职能,减少执法层次;横向上,推进综合执法和跨部门执法,减少执法队伍种类。^⑧但不同于激进的“休克疗法”,这些改革不是一步到位的,而是“摸着石头过河”的过程。改革过程具有鲜明的渐进性特点,包括适应性、反复性和试错性等,是跌跌撞撞的“螺旋式上升”,取得了积极成果。

(一) 机构设置缓慢“转正”

改革开放初期,根据城市管理的现实需要,最早由建设部门成立城管监察机构,主要解决城市规划和建设领域中的问题。在很长的时间里,城管部门只是事业单位,甚至是临时性的机构,而不是行政机关,既没有法定的职责权限,也没有行政处罚权,城管队员是从其他各相关部门调派而来,甚至不乏社会闲散人员,鱼龙混杂,良莠不齐,但却都可以在街面上执法。由此,非法执法导致城管处于非常尴尬的地位,成为社会舆论声讨的对象。在出台《指导意见》前,社会上甚至还时常冒出一些要求取消城管的声音。

经过四十余年的努力,从最早的城建监察大队等到现在的综合行政执法局等,城管部门在街面空间中进行集中执法的优势日益显现,为城市的整洁和秩序做出巨大贡献,但也备受艰辛和委屈,经常陷入“里外不是人”的窘境。为更好地保障城管综合执法,各地城管部门逐渐“转正”,升格为政府体系中的独立部门,比如从市容环卫(绿化)等二级局转为城市政府的组成部门,获得了与其他政府部门平起平坐的地位,执法的公信力和权威性得以不断提升。

在各政府职能部门分散执法的格局下,城管面临着不确定的命运,随时可能被合并或撤销,顶着“不合法”的尴尬身份,淹没在数十上百的执法

队伍之中,是城市管理的“边缘人”。推行相对集中行政处罚权改革后,城管部门开始拥有了执法的自主权,但也往往需要联合其他政府职能部门,共同解决城市管理方面的问题。随着机构上转变成独立的政府部门,城管部门拥有了独立的行政处罚权,逐渐获得了专业性的地位,主导着城市管理的相关工作。

(二) 管理体制渐次理顺

“在我国政治体制和政府行政管理体制改革的框架下,理顺城管执法体制必须明确业务主管部门。”^⑨早期市容环境卫生监察方面的队伍通常是由各机关单位等抽调人员组成,市容环境卫生整治活动结束后就随时解散。为了建立常规化的城市管理队伍,这支队伍就放在了建设局或建委下面。20世纪90年代前后,国务院明确发文要求,城建监察归口到建设行政主管部门,城管队伍有了中央层级的主管部门,但实际上各地并没有能够完全落实,隶属关系很不清楚,管理条线非常混乱,很多是属于市容委或环卫部门管理。

在开展集中相对处罚权改革后,各地政府建立的城建监察队伍逐渐转变为正式的城管执法队伍。城管部门整合了其他政府职能部门的行政处罚权,但也更多需要与其他政府职能部门进行协调。随着城管执法的范围不再局限于城建领域,而是扩展到工商管理、市容卫生、环境保护以及交通管理等其他领域,国务院2008年批准住房和城乡建设部的三定方案中要求,将城市管理的具体职责交给城市人民政府。各地城市政府自主探索城市管理执法模式,拓展城管执法范围,建立综合行政执法局或城市管理委员会等,以实现城管部门的集中和统一管理。

由于中央和省级层面没有主管部门,城市管理体制机制不顺,城管队伍的隶属关系都很不一样,有的是归市政府管理,有的是归区政府管理,还有的归街道办事处管理,其中人权、财权和管理权等差异性也很大,有所谓“区属街管街用”或“镇属镇管镇用”以及“下派”和“派驻”等不同隶属模式。作为城市政府的“御林军”或者“机动队”,城管随时随地出现在政府需要的地方,比如征地拆迁工作或城市重大活动等。由于缺乏上级部门的监督和指导,各种不规范或不文明执法引发的矛盾纠纷频频爆发,引发强烈的社会反响。

自1997年北京市宣武区向国务院法制局申请开展城市综合执法试点,到2015年出台《指导意见》的18年间,城管队伍主要是接受国务院法制办的业务指导。《指导意见》明确指出,住房和城乡建设部是全国城管工作的主管部门,统一主管全国的城市管理执法工作。各级政府也跟进城市管理执法体制改革,部省市县四级管理架构基本形成,全国31个省(区、市)均明确设立了城市管理部门,24个省份整合设立了省级城市管理执法监督机构,^⑩全国3191个县级以上地方政府设立城市管理部门,其中3074个设立专门的城市管理执法机构。^⑪2016年10月,住房和城乡建设部建立城市管理监督局,城管队伍再次回到“娘家”,改变了过去“儿孙满堂,上无爹娘”的局面。

(三) 职权范围来回反复

城管是干什么的?城管应该干什么?城管部门从出现之日起,就始终面临着明确职权边界的公开拷问。根据城管“事业单位公益类”的机构性质,城管没有法律授予的执法权。在不同的改革时期,城市管理执法的职权或者是从原政府职能部门转移到城管部门,或者是又从城管部门剥离出去,交还给原政府职能部门……城管部门的职权范围经历了由少到多而又由多到少的循环反复过程。

在早期的探索阶段,城管的职责仅限于城市规划和市容环境卫生等5个领域。城管与其他政府职能部门各管各的事情,井水不犯河水。但联合执法的过程让人们看到综合执法及其提高效率的可能性,于是其他政府职能部门的行政处罚权不断向城管部门转移,导致城管部门的权限不断扩张。由于城管部门缺乏自主性,职权责任缺乏清晰的界定,不得不大量接受“其他执法部门都‘不想要’而又必须由部门管的、屡禁不止而又‘费力不讨好’的职责”。^⑫

相对集中行政处罚权改革后,城管部门的职责普遍是“7+X”模式,其中“7”的范围较为固定,但“X”则是地方政府的重要“活口”。多数地方政府选择扩张城管的职责范围,实际的职权以至于多达28个方面,是“7项职权”的4倍。^⑬据全国100个城市的调查显示,城管执法范围差异很大,比如92个城市有违法停车执法职能,19个城市有屠宰执法职能,11个城市有房产和物业管理执法职能,5

个城市有物业、节水和宠物饲养执法职能。^⑭

2017年,《城市管理执法办法》再次明确了城管执法的范围,具体包括环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理、食品药品监管等7个方面与城市管理相关的行政处罚权,其中第九条特别指出了集中城市管理执法事项的四条标准,为各地明确和调整城管执法范围提供了更具操作性的标准。此外,针对城管执法中缺乏行政强制权的问题,《办法》也指出了改革的方向。值得注意的是,根据2018年《深化党和国家机构改革方案》提出的要求,要组建市场监管综合执法队伍和整合组建生态环境保护综合执法队伍,加大这两个领域的执法力度,但这会带来他们与城管综合执法的冲突问题,^⑮也将会带来执法权限的重新调整,^⑯还会产生新部门之间的协调需求,比如交警和城管围绕路面停车执法的协调等。这些都是后续进一步改革要面对的问题。

(四) 工作机制摸索进步

在早期按照职能部门实施的分散执法阶段中,各个有执法权的职能部门都走向街头,各自对摊贩、个体户和企业等进行执法,直接导致了多头执法和执法扰民等乱象,不仅严重削弱了行政执法的公信力,导致了频繁的矛盾冲突,也造成了高昂的执法成本,产生了大量的执法空白和监管漏洞等。由于各执法主体的依据、流程和规范等都不一样,因此没有形成统一的工作机制。

城市管理具有复杂性,由于许多执法事项与多个政府职能部门的职权密切相关,因此城管经常需要联合工商、卫生、交管以及环保等职能部门共同执法,具体形式有组成联合执法队伍、召开联席会议、派驻、联动等。联合执法可以集中执法资源,整合执法力量,解决复杂的问题,尤其是城市管理中的“硬骨头”。但城管部门往往需要花费大量时间和精力进行沟通协调,还造成了新的职权交叉和边界冲突等问题。

经过相对集中行政处罚权改革,保留其他政府职能部门的审批权和管理权,将相近或相似的行政执法权整合到城管部门中来,提高了城管执法的合法性和效率。城管部门虽然还要遵守以其他政府职能部门名义颁布的法规和规章等,但是城管部门已经具备执法的主体资格,能够以自己的名义独立地做出行政处罚决定。在一些比较复杂

杂的执法事项上,城管部门仍然需要与保留行政许可权或行政强制权的其他政府职能部门进行协调和沟通,但独立的执法权使得城管部门能够推进制度化和规范化建设,相关工作机制也就逐步建立和完善起来。在具体的工作机制上,城管部门探索和形成了大量制度化和规范化的机制,比如权力清单制度、执法人员持证上岗和资格管理制度、“三步式”执法制度、行政执法公开制、执法过程全记录、罚缴分离和收支两条线制度、城管自由裁量权基准制度、城管开放日活动、大力推行“721 工作法”、推行人性化执法和柔性执法,以及执法人员执法责任和责任追究机制等。这些机制从不同角度提高了城管执法的效率和效果。

(五) 执法效能持续优化

城管部门成立之初,面对城市管理领域出现的新情况和新问题,如牛皮癣小广告、商铺占道经营、打游击的小摊贩和泛滥成灾的违章建筑等,城市政府的管理能力却捉襟见肘,很难适应新的城市发展生态所带来的压力和挑战。虽然各政府职能部门以及城管部门四处出击,疲于奔命,却很难改变城市管理的乱象,城市中的脏乱差问题反而是愈演愈烈,难以遏制。经过持续的改革和发展,城管的正规化程度大幅提高,执法效果显著提升,城管与摊贩之间的激烈冲突也大为减少,群众满意度日渐提升,相关的负面舆情明显下降,有关城管与摊贩的温情故事也广泛传播,两者的关系日趋缓和,呈现出迈向合作的发展态势。^{①7}各个城市都变得越来越整洁、有序和文明,证明了城管执法的进步及其成效。

总之,经过四十多年的发展,城管队伍从无到有,从小到大,从乱到治,从不合法到合法,从“机动队”变成“正规军”,逐渐发展到百万人之多,^{①8}又从事业单位变成行政机关,从无编制、事业编制到享受公务员待遇(参公管理)等,在城市管理中发挥的作用越来越大,社会公众形象也得到了大幅度改观。

渐进式改革的多重演进逻辑

城管执法体制改革是各地城市政府为应对快速城市化及其管理上的挑战而持续进行的探索,具有渐进式改革的特性。^{①9}这种特性是由问题的特性、改革的策略、制度的变迁以及行动上的试错

等多个方面的逻辑所共同建构起来的。这些逻辑塑造了城管执法体制改革的渐进式变迁过程,也解释了城管执法体制改革为什么是渐进性的。

(一) 问题逻辑:集中处置街面空间的问题

当代中国持续而快速的城市化进程,构成了城管执法体制改革最深层的背景和底色。从1978年到2018年,中国的城市化率从不到20%持续提升到近60%,平均每年提升约1个百分点。城市化促进了经济和社会的发展,也产生了交通拥堵、占道经营和环境卫生等脏乱差的问题,给城市管理造成了难题。与此同时,随着城市建设日新月异,广大城市居民追求更加整洁和有序的环境,对城市管理提出了更高的要求。城管队伍就是在这个背景下产生和发展起来的,同时也是找到了用武之地。

作为城市化及其管理需要的产物,城管部门承担的主要是整治违章建筑、占道经营和环境卫生等方面的任务,执法过程主要面临的不外乎是多头执法、重复执法和执法扰民等问题,两者的矛盾性在于,作为执法对象的“人(摊贩)”“物(垃圾)”以及人和物结合的“事(占道)”等,都是集成性的社会存在,比如摊贩问题就同时包含着无证经营、堵塞交通和食品安全等多类别的问题,但解决问题的权力却分散配置给不同的政府职能部门,被相互割裂的政府组织体系及相关的法律法规所结构化和合法化。解决不同的问题需要不同的技能和知识。城市管理的各种新情况、新现象和新问题,让城市政府及其职能部门不知所措,疲于应付。但城管本身就是新事物,城管执法应该做什么,用什么方式来执法,执法到什么程度,要做出什么效果来,都没有现成的答案,更需要新的知识和技能。由于各地城市发展的水平以及管理的标准和要求都不一样,城市政府及其职能部门可以说是硬着头皮摸索,形成了城管体制改革多样性的事实,其中包括大量相互冲突的经验。

街面治理具有很好的可见性。城管执法的问题是城市街面空间中常见的现象,相互之间具有很强的关联性、交互性和可见性。这些问题是在具体的街面空间中发生的,各种问题不同程度影响着城市的整洁、美观和秩序,也分别建构了相关政府职能部门执法的正当性。但解决这些问题大多不需要什么特殊的技术和手段,都可以通过人

工作业的方式(比如清除、劝离和制止等)加以处置,更可以通过打包的方式集中予以解决,而这也正是城管部门的生长点所在。

城市管理执法的目的是高效率解决街面空间中的问题,而不是纠缠于究竟是谁(一个或者多个政府部门)来解决问题。正是政府职能部门的分化及其所导致的多头执法以及执法扰民等问题,提供了城管部门出场的空间。相对于过去各政府职能部门分散执法的体制,城市管理需要以集中的方式来提高执法效率,在解决具体问题的过程中积累相关技能和知识。由于技能和知识的增进注定是缓慢的,这就带来了改革的渐进性、波动性和复杂性。

(二) 改革逻辑:突破合法性紧张的瓶颈

作为具有中国特色的执法机构,城管部门一直都面临着合法性的质疑,也承受着非法执法的批判和指责。“现阶段城管体制产生的各种问题,原因都在于没有一部《城市管理法》来规定城市管理谁来管?管什么?怎么管?如何保障城管执法?”从中央到地方出台了大量的制度规章,但大多法律位阶低,在权限配置、队伍建设、信息共享方面存在明显不足,也难以解决部门协作的问题。^①

城市管理离不开必要的执法,西方国家城市管理的执法大都是由警察来承担的,没有设置专门的城管部门。当然,其他国家没有城管部门也不等于我国就不能建立。纷至沓来的城市管理问题迫切需要解决,各政府职能部门齐上阵的分散执法带来了多头执法等弊病,政府现有的职责体系及其机构设置并没有提供解决城市管理执法问题的答案。如果继续在既有的政府职权体系中寻找解决问题的工具,就根本不可能走出城市管理的恶性循环。很多城市管理方面的问题,正是现有政府体系运行的结果。现实的要求是,解决城市管理中的脏乱差问题,而不是纠结于要不要建立城管队伍,要不要给予他们执法权。

对于大庭广众下执法的城管部门而言,合法性问题是生死攸关的问题。有关城管执法合法与否的质疑和拷问,构成了城管改革和发展的巨大张力,凸显出城管体制改革的紧迫性,也形成了对城管执法的规训力量。在不断迈向法治的转型社会中,依法行政和依法执法都是非常重要的,但并

不等于只有出台了详细的法律,才能着手解决相关的问题。改革所需要的正是突破现有的法律法规,建构新的法律和制度体系。这就顺理成章地形成了改革的合法性。

长期以来,城管部门主要是依据其他部门的委托和授权以及地方政府出台的规章制度开展工作。在相对集中行政处罚权改革之前,城管执法确实存在着不合法的问题。在推行相对集中行政处罚权改革后,很多新的执法事项实际上也面临着法律依据短缺的难题,存在着大量合法性的灰色地带,但城管执法的成效使其逐渐获得了更多社会认可,从而也倒逼各级政府不断出台规章制度,为城管执法提供法制保障。

(三) 制度逻辑:谨慎而持续的调适

林德布洛姆的渐进决策理论指出,决策者的理性是非常有限的,面对的问题往往是模糊不清的,尤其是难以完全掌握所有的信息,因此只能按部就班,不断学习,修修补补,渐进调适,积小变为大变。^②政策试点是中国特色的政策创新机制,也是“中国渐进式改革的具体展开方式”。^③当代中国社会所推行的较为重大的政策,几乎都要进行某种形式的政策试验,包括试点或试验区等。通过进行政策试点,提高政策的适应力,“加速了典型经验的扩散速度”,提升了国家政策创新能力。^④通过试点进行的制度创新,集中表现了改革的“慎重性特点”。^⑤

虽然城管部门及其执法往往会给人以随意和任性的感觉,但城管执法体制的改革是谨慎的。从相对集中行政处罚权改革来看,改革先后可分为三个步骤:试点阶段,从1996年到2000年,国务院批准在广西南宁市和北京宣武区等地开展试点;推广阶段,从2000年到2002年,在总结试点经验的基础上,扩大试点范围;全面推进阶段,从2002年往后,改革持续向各区县(县级市)延伸,覆盖全国。三个步骤逐步推进,不断吸取改革经验,保证改革持续地进行。

必须要指出的是,改革的谨慎性隐含了明显的妥协性。由于很难甚至是不可能对政府的职权和机构进行彻底的重组,各地政府选择在不触动现有政府职能部门利益的基础上,将相关的行政执法权划转到新组建的城管部门。由此城管部门获得了行政处罚权,承担起街面管理及其执法的

任务,其他政府职能部门则保留了相关的行政审批权等,也从执法的拖累中解脱出来。这种妥协性减少了改革的阻力,某种程度上实现了城管部门与其他政府职能部门的“多赢”,但也带来了不同部门之间的磨合和摩擦等问题,包括联合执法的协调成本。

从最早建设部确定的5项基本职能,到其后国务院定调的“7+X模式”,再到《城市管理执法办法》规定的7大类执法范围,职权范围的调整始终是城管执法体制改革的核心问题。各地城管部门的职权范围很不统一,从数十项到数百项不等,差异性非常大。具体的职权根据需要在城管部门与其他政府职能部门之间不断切换,既有利,也有弊。^⑤职权范围的调整牵涉到方方面面,增加了改革过程的反复性和曲折性,但也使改革拥有学习能力,形成了记忆和存储功能,从而逐步萃取和积累改革成果。

(四) 行动逻辑:分散试错及其自相矛盾

由于城管执法改革主要是地方政府主导的,因此是高度分散的,具有很大的差异性,也是很连贯的。各地政府自主改革,积极试验,不断修正,延续了改革的生命力,也产生了大量矛盾性,比如很多城市中市、区、街道城管的隶属关系不一样,或者由大队垂直管理,或者由街道办事处管理,有的是垂直管理,有的分块管理,市、区、街道都有城管队伍,各管一块,无直接的隶属关系,以至于上演街道办城管殴打和羞辱市城管的闹剧。^⑥

根据国务院出台的规定,不得将集中行使行政处罚权的行政机关作为政府一个部门的内设机构或者下设机构,但很多地方都没有按照要求去落实,进而导致城管部门的序列和位阶摇摆不定,比如东莞市2007年成立综合执法局,是按照一级局设置的,2009年新组建了城市综合管理局,却变成了二级局建制;2011年,北京市城管综合行政执法局脱离市政市容委,直接由北京市政府管辖,从二级局转变成了一级局,但级别上仍是副局级单位。许多地方这种摇摆仍然在继续。

在城管执法早期,为了探索巡警执法,北京市1992年开始在海滨和崇文两区试点建立巡警队伍,上海市1992年后在黄埔、静安、虹口等8区组建公安巡警大队,承担综合执法职责,其中工商、

市容以及环保等方面的职责,许多都是其后城管执法的范围。但由于国家层面没有巡警建制,尤其是城市管理的职责干扰了公安机关的核心任务,巡警制度很快就被撤销了。但是,这种失败的尝试却为其后探索集中行政处罚权改革做了很好的铺垫。值得注意的是,为了保障城管执法,很多地方都配备专门的警察队伍,比如设立公安城管支队,各地通常会有意识地选任具有公安背景的城管领导,许多地方的城管局领导还同时兼任公安局领导,比如2017年后江苏省13个设区市的城管局长,有公安部门领导经历的有5人,江苏省有类似履历的县市城管局长比例接近1/3。^⑦这种人事安排有利于吸取公安部门队伍管理的经验,降低城管与公安联动的协调成本,强化执法保障。

法院也曾经是城管领域联合执法的重要参与者,诸如征地拆迁、旧城改造、卫生整治以及扫黄打非等工作,政府通常都要拉上法院来参与,结果却导致法院权威性和公信力的丧失,也引发了广泛的质疑。虽然中央或地方都曾陆续出台法院不得参加联合执法的规定,却没有得到充分落实。2017年最高法院再次发文,严禁人民法院参与联合执法等。

此外,为了改进执法效果,许多地方的城管探索“眼神执法”“鲜花执法”以及“美女执法”等“柔性执法”,吸引了社会观众的眼球,也推动了城管形象的改观,但是缺乏可持续性,很多难以维系,或朝生夕死,或无疾而终,使得城管执法体制改革呈现出零碎和断裂的特点。

小 结

“中国行政管理体制改革走的是一条螺旋式上升的道路”。^⑧城管执法体制改革就是这样一个生动而典型的案例。面对快速城市化带来的压力和挑战,各级政府选择了具有妥协性的改革方案,创建了新的城管部门,兜底城市管理的执法权,不断对城管部门进行确权和赋权,使其获得了合法的权限和正式的地位。其中城管部门的机构设置、职权范围以及权力行使方式等,都具有阶段性、曲折性、反复性和复杂性等特点,可以说是非常典型的“渐进式”改革。

有城市,就需要管理,就需要城管执法。城管执法体制的“渐进性改革”顺应了城市管理的需

求,立足于集成性和可见性的街面问题,逐渐走出合法性的质疑和拷问,通过谨慎而持续的制度调试,经由不断地学习和试错,最终成为城市管理的正规军,在城市管理中发挥着中坚作用。城管执法体制演变的案例,就像是一个关于城管的“励志”故事,反映和揭示了当代中国渐进式改革的演进趋向及其内在逻辑。☞

- ①这里的“六统一”即统一名称、归口管理、建制、着装、领证和佩戴标志六个方面的统一。
- ②揭开城管的前世今生:初期就是在“胡乱执法”[EB/OL]. http://www.cq.xinhuanet.com/2013-07/19/c_116604887_3.htm。
- ③杨小军《深入推进城管执法体制改革研究》,《行政法学研究》2016年第5期。
- ④江凌、张水海《相对集中行政处罚权制度:发展历程、实施情况与基本经验——城管执法体制改革12年回顾》,《行政法学研究》2008年第4期。
- ⑤徐蓉《对城市管理执法体制改革的几点思考》,《天津行政学院学报》2000年第3期。
- ⑥全国常住人口城镇化率达59.58%,部分新型城镇化目标或提前完成[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/2019-03-01/doc-ihrfqzkc0212159.shtml>。
- ⑦⑩王胜军《40年,从城市管理走向城市治理》,《紫光阁》2018年第8期。
- ⑧⑬王敬波《论我国城管执法体制改革及其法治保障》,《行政法学研究》2015年第2期。
- ⑨马怀德《触碰城市管理综合执法体制改革6大关键》,《中国建设报》2015年3月30日。
- ⑪住建部拟出台规章规范城管执法,专家建议由国务院立法[EB/OL]. <http://mini.eastday.com/a/160823085108986.html>。
- ⑫杨书文《中国城市管理综合执法体制研究》,天津人民出版社2009年,第78页。
- ⑭住房和城乡建设部《理顺城管执法体制情况交流材料汇编》,《住房和城乡建设部》2015年第4期。
- ⑮林华东、张畅立、谢雨《大部制改革背景下城关镇勤新困境与对策研究》,《城市发展研究》2018年第21期。
- ⑯国家机构改革引领城管综合执法改革走向何处[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/227599520_99958523。
- ⑰韩志明、孟宪斌《从冲突迈向合作:城管与摊贩关系的演进及其反思》,《公共管理与政策评论》2018年第3期。
- ⑱城市管理执法规范再加码,城管到底该管啥[EB/OL]. <http://news.163.com/17/0406/10/CHB64LU900014SEH.html>。这里的50万是指正式的城管队伍规模,此外各地城管还招录或聘用了大量编外的临时工,总体规模也有大约50余万,甚至更多。
- ⑲韩志明、张朝霞《合作的社会建构及其演进逻辑——城管与摊贩关系的再反思》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2018年第4期。
- ⑳万静《2016年城管体制改革破题,住建部晒七个“第一次”》,《法制日报》2016年12月27日。
- ㉑丁煌《林德布洛姆的渐进决策理论》,《国际技术经济研究》1999年第3期。
- ㉒吴昊、温天力《中国地方政策实验式改革的优势与局限性》,《社会科学战线》2012年第10期。
- ㉓杨宏山《双轨制政策试验:政策创新的中国经验》,《中国行政管理》2013年第6期。
- ㉔周望《“政策试验”解析:基本类型、理论框架与研究展望》,《中国特色社会主义研究》2011年第2期。
- ㉕青锋《行政处罚权的行对集中:现实的范围及追问》,《行政法学研究》2009年第2期。
- ㉖深圳市城管队员遭街道办城管当街扒裤[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/p/2006-08-01/085610593069.shtml>。
- ㉗曾是公安局局长的他们,为何纷纷转任这个部门的“一把手”[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/161323005_171301。
- ㉘汪玉凯《中国行政体制改革30年:思考与展望》,《中共天津市委党校学报》2009年第2期。

作者简介:韩志明,博士,上海交通大学中国城市治理研究院、国际与公共事务学院教授、博士生导师。上海 200030

〔责任编辑:王 婷〕