

# 国家开放大学

## 学士学位论文

中文题目：西安市综合行政执法存在问题及对策分析

分部：陕西分部

学习中心：开放学院

专业：行政管理

入学时间：2018年9月

学号：1861001251544

姓名：李宇

指导教师：魏一鸣

论文完成日期：2020年11月



## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

作者签名：        日期：    年    月    日

## 学位论文版权使用授权声明

本人完全了解国家开放大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务，以及出版学位论文；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

作者签名：        日期：    年    月    日

# 目录

一、西安市城市综合行政执法体制现状 .....	4
(一) 西安市城市综合行政执法原则 .....	4
1. 高效便民原则 .....	4
2. 综合执法原则 .....	5
3. 部门联动原则 .....	5
(二) 西安市城市综合行政执法的职能范围 .....	5
(三) 西安市城市综合行政执法局情况 .....	6
二、西安市城市综合行政执法存在的问题及原因分析 .....	6
(一) 缺乏群众基础 .....	6
(二) 缺乏对话沟通平台 .....	7
(三) 缺乏执法机构监督 .....	7
(四) 缺乏规范有效的管理体制 .....	8
三、西安市城市综合执法体制的对策 .....	8
(一) 面向群众完善信息公开制度 .....	8
(二) 建立多渠道沟通对话平台 .....	9
(三) 完善城市综合执法相关法律法规 .....	9
(四) 建立素质过硬的管理队伍 .....	10
结束语 .....	10
参考文献 .....	12

## 摘要

进一步推动城市综合执法的实施，一方面有助于行政管理体系的创新，另一方面有助于法制国家和政府的建设。对于西安市来说，开始创建“城市综合行政执法局”（下面称其为城管执法局）之后，该市的整体发展有了一定的提升，同时获取了大量的城市综合执法经验。西安市在城市综合执法的实践中，仍然面临着一些问题和挑战，尤其是城市在立法的进度尚存在滞后、管理体制不完善、执法协作体系有待完善等问题。在本篇论文的分析当中，采用文献研究以及比较研究的分析方式，并通过走访的形式，深入探究该市的城市综合执法机制。同时指出，目前西安市应继续加强行政立法、完善城市执法体系、建立城管人员岗位编制机制，完善司法保障机制，形成综合治理体系，提高人民群众的法律意识，积极配合城市综合执法工作的开展，从而能够促使城市综合执法不断深入。

关键词：城市，综合行政执法，执法治理体制

在不断的发展中，西安市的城镇化水准进一步提升，城市规模逐渐加大。在这种情况下，该市的城市综合执法水平必须得到相应的提升，这样才能满足城市快速发展的需要。但就目前的情况来说，传统的城市综合执法体制及形式已无法适应新形势下西安发展的需要，而理顺综合执法体制对城市治理发展尤为重要。在十多年的实践积累中，该市获得了大量的经验。但是针对已经显现出来的矛盾，必须采取针对性的分析措施，找出问题的根本。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提到要加强当前行政执法体制的改革，在实践中提高城管执法的效率和水平，这一决定的实施为西安市的综合执法体制机制的稳定发展提供了方向和基础。

## **一、西安市城市综合行政执法体制现状**

所谓的城市执法，就是在城市当中，将各个行政部门的执法权都交给城市执法部门来负责。从本质上来说，采取的是集中式的行政处罚权，根据我国的行政处罚法的相关规定，城市执法的过程中，只拥有行政处罚权，但是没有限制人身自由的权利，限制人身自由是公安部门才能够采取的措施。但是“综合执法”具有一定的“相对集中处罚权”，“综合行政执法”可以更恰当的描述这一执法行为，就是在行政执法期间，如果该事项的行政主体并不确定，亦或是存在职能较差的情况，那么就成立一个新的执法主体，并让有关部门赋予其相应的职权，从而对这些事项实施有效的处理。将行政处罚权集中起来，有统一的部门进行管理，实现综合执法，从而能够解决事情繁多，但是却没有监管主体的局面，在一定程度上能够提高该地区的执法效率。

### **（一） 西安市城市综合行政执法原则**

#### **1. 高效便民原则**

任何一种行政权力的行使，都是从公民的角度出发，保障公民的个人合法利益，这也是建设法治国家的必然要求。西安市城市综合执法在行政效率和受益人的权利之间是同一性的关系，公民的基本权利受到了执法保护，随着行政权力的有效性越来越高，坚持城市执法高效便民的原则。在实际的执法过程中，可以采用职能划分的形式，明确各

个部门的权力下放范围。将一定的职权赋予相关的区县、街道（乡镇），这样就能有效提升执法效率。西安是为了更好地履行便民利民的原则，设立了窗口化的服务，打造了城市执法的集中与联合办理模式。城市行政执法专门创建了便民服务窗口，这样不仅能够处理处罚之后所产生的后续问题，除此之外，还对城市环境绿化工作进行了完善，在城市基础设施建设上，也增加了为民服务的设施，不仅能够让人民群众享受到优质的行政服务政策，同时也为当地的城管执法机关的执行效率有了较大的提升。

## **2. 综合执法原则**

根据社会化分工的基本规律，城市作为一个整体，由政府管理，做好基层的市政建设，提供公共服务，不仅为人民营造良好的生活环境，同时也为企业的发展提供了更好的经营条件。要想实现这样的基础设施建设，就必须对城市进行集中统一管理，将原来只能分散的部门集中起来，采取综合性执法的方式，改变以往执法复杂，有头无主的局面，对于一个城市而言，最重要的是需要采取系统性运行的方式，综合性执法能够更好地适应城市管理，同时也能够让基层所存在的众多问题得到有效的解决，比如说执法机构过多、职能交叉、过度追求利益等等。在具体的执法主体上，仍然是由城管执法机关为主，但是在综合执法的过程中，实现了管理与执法职能的结合，两者并不存在冲突，反而能够最大限度地发挥综合执法的作用。

## **3. 部门联动原则**

联合执法至少需要有两个行政部门，派遣专门的工作人员实施行政检查或处罚。但在这一过程当中，不同的部门会按照自己的职责权限来对具体的事项进行单独的处罚。城市涉及的领域比较复杂，如果只是对某一试点城市进行区域化的管理，往往会出现执行效率不高的情况，在执行的过程中，也会由于各区域之间的复杂关系，导致出现剧烈冲突，在执法的效果上不够明显。因此，目前西安市行政执法活动中，往往是多部门联合执法，形成部门联动。一般是由城管执法工作者、警察、交警等构成，这样一来工作效率就有了显著的提升，并且可以有效处理各项违法事务，保证城管执法工作达到统一管理，实现部门之间的联合带动效应。

## **（二） 西安市城市综合行政执法的职能范围**

对于该市综合行政执法的职能范畴，西安城管执法局已经做出了明确的规定，具体

包含七个方面的职能：第一方面是包含市容环境卫生管理上的所有执法职能；第二方面是包含所有园林绿化管理上的执法职能；第三方面是城市规划管理，包含临街违法建设的惩处，并和规划部门一起处理违法建设；第四方面是针对大型户外广告的行政处罚职能；第五方面是有关出店占道和无照经营的；第六方面是机动车违法占用人行道的；第七方面是有关环境保护的，像是临街商企发出的音响噪声等。市区城管执法队伍的职能区分为。市级城管执法承担大型户外广告以及园林绿化方面的处罚事项，剩下的就由区级执法队伍来负责处理。

### **（三） 西安市城市综合行政执法局情况**

西安市创建了城管执法局，同时在城十区等相关区域开始推行综合行政执法工作。立足于“三定方案”的基础之上，市城管执法局同时作为“西安市城市综合行政执法总队”承担各项任务的统筹，局内共有 10 个职能处室，总队当中同时设立了 4 个城管执法支队，也是按照处级的标准设立的。此外还创建了 1 个公安处突支队，属于该市公安局的派出机构，在实际的工作中，可以按照具体的需求协助城管进行执法。城十区以及县级城管执法局是区县政府创建的，同时在市城管执法局的管理下开展相应的任务：开发区的执法局则属于市局的分局，人力、物力以及各项财产是开发区提供的，领导组是市城管局进行委派，日常的各项工工作事项接受市局的安排。无论是市、区亦或是县执法局，相关的工作人员都是采取公务员招聘和从部队转干部中挑选，任用。同时采取聘任制的方式针对相关的工作者进行管理。全市城管执法队伍经费来源由市、区、县各级财政全额保障：执法装备方面，着装按春秋和冬装统一配备，执法车辆做到了每人一座，每个执法中队配备了执法取证设备，执法记录仪一线执法人员达到了每人一部，通讯装备人手一机，数字化城市设备已经建成。有独立办公用房的占 80%，其余为临时租用办公基地。

## **二、西安市城市综合行政执法存在的问题及原因分析**

### **（一） 缺乏群众基础**

在行政执法的过程中，处在行政系统之外的群众无法参与到其中，由于管理者也普

遍没有让群众参与执法的自觉意识，很多群众对于城市的执法工作了解并不深入，并且很可能会存在一些偏见，而这些偏见又是实际工作在开展过程中所面临的主要困难，只是单一的由管理人员向群众发号施令，公众被动地接受。一般的行政工作人员不参与管理和决策，而普通的民众更是对此知之甚少，所以采取这样的管理方式导致两者对于城市执法工作无法享有知情权，更别提参与权了，这样一来就没有足够的群众基础，并造成日常工作的开展困难重重。

## **（二） 缺乏对话沟通平台**

利用网络信息化手段，充分整合网络信息资源，建立统一的行政执法综合服务平台，是目前城市管理精细化水平的重要手段。但目前，西安市虽能运用网络多媒体进行全方位城市形象宣传，建设综合性政务大厅服务群众，但未能搭建综合行政管理信息平台，在构建“智慧西安”有所欠缺，尤其缺乏群众与城市执法者交流沟通的多媒体信息平台。

## **（三） 缺乏执法机构监督**

在行政法治当中，最为关键的精神为“没有救济就没有处罚”。目前来说，国内针对行政权力实施监督与救济采取的方式有两种：第一种是行政系统内部监督，而第二种类型则是司法监督。但因为综合执法的法律地位并未被准确确定，所以这两种类型的监督方式并不能起到必要的效果。按照《行政处罚法》第十六条的相关内容，从性质方面分析，执法机构属于行政机关。与此同时，其相应的职权并非源自其他机关的委托，事实上，这属于权力的“二次分配”，因此应该作为行政主体而存在。就像是“行政主体机制的建立属于法律技术，但以内容以及基本性质来说，这属于分权，从而让各项行政职权能够单独存在。”所以说，和别的行政机关相比较，城管执法机构也应该具备相应的行政优益权，同时从法律确保该机构能够作为主体而存在。同时，该机构也应具有相应的领导机制、经费渠道等。但目前对于该市来说，缺少相对集中行政处罚权的配套法案，同时城管部门的行政主体地位也始终没有被确定。

#### **（四） 缺乏规范有效的管理体制**

正常来说，具有相对集中行政处罚权的部门应该接受同一级别政府的领导，并且属于单独的一个部门，按照相关的制度行使一定的职权，同时担负起有关的法律责任。而在具体的要求中“城市行政执法工作者一定得属于公务员”，但在实际的操作中，因为整个行政机制的编制名额是固定的，同时怎样分配这些名额直接关系到政府的综合管理才能够不影响各部门之间的利益，对于执法部门而言，是十分重要的，因此执法部门，只能采取同时运用行政与事业编制等方式来进行管理。目前来看，很多区域并不能按照上面所要求的那样，采取公务员管理机制对执法工作者进行管理。这样一来，整个队伍在建设方面、管理方面等都会困难重重。从西安城市综合行政执法部门的实际情况来看，市城管执法局不属于市政府组成部门，因此不能按照“公权法定”这一准则进行管理，针对其工作者的管理是按照事业单位亦或是公务员的管理模式进行管理：开发区采取的是聘任制以及劳务派遣制，这跟“执法工作者一定得是公务员”的标准相距甚远。

### **三、西安市城市综合执法体制的对策**

#### **（一） 面向群众完善信息公开制度**

在西安市的城市综合执法体制建设中，主要面临着两个方面的挑战，首先是由于新兴媒体在传播的过程中缺乏监管。网络时代的快速发展，让各个多媒体平台成了信息传播的主要基地，在这个过程中，如果执法行为出现任何一些不恰当的地方，都会被互联网监控，由于信息传播的速度比较快，并且涉及范围广泛，很有可能在传播的过程中夸大负面信息，尤其是涉及到一些争议累的信息，往往会不符合实际，在网络上出现信息膨胀但是却无法监管到位的情况。其次是媒体存在不当宣传行为。很多媒体为了更吸引公众的眼球，对于一些信息断章取义，哗众取宠，很多信息不加考核就随意在网络中散发。为此，西安市应该加大对媒体的正当宣传治理力度。一方面要积极地将各项法律法规以及政策动态及时地向社会公布，另一方面，在公共基础设施与服务的建设上，也要充分尊重公众的个人权利。在执法的过程中，要依法执法，在法律的准则下开展具体的行政行为的处罚，另外，还需要通过不同的形式加大对社会工作业绩的公开程度，实现

信息的透明化，能够随时随地接受社会公众的监督。

## **(二) 建立多渠道沟通对话平台**

公民是公共服务的主要受益群体，在现代管理学中，认为公民是能够对整个政府管理出现问题提出决策的见证者，由于公民是实际利益的接收者，更能够对一些出现问题的地方参与意见解决。为此，应该建立起信息的处理体制机制，要十分重视公民的信息诉求，将收集到的意见和建议纳入政府的考核范围之内，加大对这些权重的考核力度，从而能够从制度建设上保证执法的有效性和合理性，能够真情实切地为公众服务。随着新媒体的出现，媒体平台扩大了行政执法的建设渠道，人们有了更多的平台去表达自己的诉求，因此，通过建立多渠道的沟通对话平台，能够积极地收集到来自不同群众的建议诉讼，加大对这些板块的重视力度，从而打造政府在为民服务的过程中和谐高效的局面。

## **(三) 完善城市综合执法相关法律法规**

在行政法治机制建立的过程中，最关键的就是行政立法机制的建立。改革开放后，经济增长速度不断加快，城市的发展水平也不断提升，但城市却并未得到整体性的提高。追根究底，主要是国内的立法以及执法严格按照“颁布一部法律，确定一项权力，创建一支队伍”的方式开展相关的工作。这样虽然能够提升行政机关的威慑力，但由于我国法治传统基础相对薄弱，立法进程又非常快，粗放和不成熟有其必然性的一面。执法行为合法性直接决定执法行为有效性，即便是在改革开放的现在，也仍然要在法律的规范下采取行为，不能够突破我国的法律规范，因此，西安市要立足自己改革的发展实际，在法律法规允许的范围内进行一定程度的调整。

当前，西安市在城市综合执法的法规建设上还存在着大量空白，因此，在立法上需要加强重视，逐渐形成完善的城市法律法规体系，这样才能够打造和谐的城市。加强对城市综合执法行政条例的建设，建立健全科学有效的城管执法体制机制，对不同区域实行不同级别的城管执法，督促执法主体的工作效率，实现城市执法各方面的法律法规体系建设，保证内部的城管执法人员能够从公众的角度出发，正确履行职责，合法合理的行使自己所拥有的职能。

#### **(四) 建立素质过硬的管理队伍**

建立起专业化的队伍，在优化编制规模的基础上，要在政策允许的范围内做好各项人员的福利待遇的调整。保证同岗同酬，拥有合理的福利待遇，同时也需要在全社会加大对高素质高学历人才的吸引力度，首先是要提高准入人员的门槛，这样才能够进一步提升队伍内的专业能力。在招聘队伍人员时，需要上报主管部门。对协管人员的个人职能进行详细的职权划分，避免出现职务纠纷。在针对人员进行管理的过程中，应该以四项原则为准，首先是身份封存，其次是全员聘用，第三是绩效考核，第四是以岗定薪，实施有效的岗位管理。”另一方面，还应该定时针对相关的工作人员进行培训，提高其专业能力。与此同时，还应该进一步完善执法监督、错案责任追究、执法责任考评制度，让各项机制发挥作用，进一步提高执法工作者的专业能力。当前的管理队伍的建设，最重要的是要建立起科学合理的学习制度，能够加大对基层执法人员的培训工作，提高执法队员的个人技能。同时还要拓宽多渠道的队员晋升途径，对内部人员的个人发展，要建立起科学有效的晋升途径，尤其是在职务晋升出现较大难度的情况下，能够让这些工作人员有希望，有工作的积极性，通过职称晋升获得自己的长远发展。

### **结束语**

在构建社会主义和谐社会的过程中，城市作为社会发展的重要组成部分，需要城市者的积极探索，不断优化综合执法体制机制的建设，让城市综合执法的作用发挥到极致，从而能够实现在管理中蕴含着服务，在服务中又同样体现着管理的综合目标，从而能够不断地推动社会和谐发展。

西安在城市综合执法体制机制的建设上不够完善，在各部门的职责划分上，也存在着混乱执法效率不高，缺乏规范性，也缺乏统一标准。在不断的完善中，希望能够建立起科学有效的法律制度建设，对综合执法机构的各项职能进行重组，界定内部组织人员的权利范围。城市治理不仅仅是政府的职能，同时也与人民群众息息相关，在当前快速发展的形势下，越来越多的综合执法工作开始暴露出巨大的矛盾，为了实现我国的改革开放目标，就必须要在不断地实践中去积极探索新的发展途径，对城市的综合执法行为

加强改革，从而能够使西安市城市水平的发展更上一层楼。

## 参考文献

- [1]张步峰,熊文钊.城市综合行政执法的现状、问题及对策公共管理[EB/OL].中国行政管理,(2014-07-02)[2015-02-26].
- [2]关保英.执法与处罚的行政权重构[M].北京.法律出版社,2004.
- [3]袁礼.城市行政执法体制构建分析[J].中国管理信息化,2016,19(01):206-207.
- [4].乐山市城市行政执法局[J].中共乐山市委党校学报,2016,18(04):113-114.
- [5]郑宁波,王周户.论城管综合行政执法体制的缺陷与完善.西北大学学报(哲学社会科学版),2017.
- [6]张建政.西安市人民政府关于城市综合行政执法工作情况的报告[EB/OL].西安市人大常委会[2015-02-26].
- [7]姜洪涛.论我国城市综合行政执法体系的构建[D].长春:吉林大学,2009-10-01.
- [8]彭耀华.城管创新体系理论与实证分析[D].武汉.武汉理工大学,2008-11-10.
- [9]人民论坛专题调研组.科学构建大执法体系—青岛市黄岛区综合行政执法改革的试点经验[J].人民论坛,2015.
- [10]杨志安,李国龙.我国城市综合执法的困境及对策[J].辽宁行政学院学报,2016.

