

基于行政法视野分析城管执法问题及对策

力晓晓

南京邮电大学社会与人口学院 江苏省南京市 210023

摘要: 随着我国城市化进程不断深化,城市管理在执法过程中也面临一些挑战和难题,暴力执法和暴力抗法事件屡见报端。从行政法的视角来看,城管在实际工作中,存在法律地位尴尬、执法程序不规范、执法权责范围不明确等问题,造成在执法过程中时常与行政相对人发生冲突和矛盾。本文拟从行政法的角度出发,对城管执法工作中存在的问题进行分析,并提出相应的解决路径。

关键词: 行政法; 城管执法; 问题; 对策

引言

城管执法是当前城市建设的管理方法,城市管理需要一套良好的执法体系,城市良好秩序和市民利益紧密相关。因此城市管理应当遵循行政合法性原则与行政合理性原则,依法保障市民权益,积极回应市民的新要求与新期待,不断增强市民的安全感、幸福感,用良好的城市管理保障市民安居乐业。文章拟对城管在执法过程中遇到的问题进行展开性讨论,并提出相应的解决方法。

1 城管执法过程中的问题

1.1 工作职责不清晰

集中性行政处罚权,是指将相关行政机关所享有的行政处罚权集中整合,交由另一个行政机关进行统一管理,行政处罚权整合后,需要按照《行政处罚法》的相关规定和国务院的要求。城管执法需要依法履行法定职责,在执法过程中,相关部门要给予工作上的支持与配合。部分负有城市管理职责的政府工作人员存在一种错误观念,即认为当原有行政机关管理人员的工作进行了调遣,原有的行政部门就没有管理的权利了,这种错误观念会造成相关行政机关在管理工作上的懈怠,造成工作职责的混乱,导致该管不管、不该管乱管。例如,在交通管理领域,当出现车辆占道情况时,交通管理部门若认为这种情况应当交给综合部门来进行管理,则会对这种现象视而不见,不予理睬,对城管的工作也缺乏一定的配合。还有一些把握公权的执法人员倾向于追求个人利益和部门利益最大化,在行政执法过程中滥用行政处罚权,导致滥罚、重复处罚现象频出^[1]。

1.2 工作缺乏合法性

随着我国城市化进程不断深化,城管的工作范围日益扩大,工作负担更加沉重。近几年城管与群众间的冲

突越来越多,城管“暴力执法”问题屡见报端,在这种背景趋势下,人们对城管执法权的合法性产生怀疑,质疑城管在实际工作中是否有行政执法主体的资格。法治政府的一个基本标志就是要坚持“法无授权不可为”。我们对行政主体的概念进行界定时,行政主体首先应当具备法律所授予的,能够运用国家强制力对公共事务进行组织、指挥、协调和监督的权力;其次要能够独立自主地表达自己的意志,能够按照自己的意志事实特定行为;最后,行政主体还应当能够独立承担法律责任。而城管部门在建立之初,并没有将这些问题考虑进去,城管也就不能被看作是具有合法性特征的行政主体,将这些问题进行集中性分析的时候,大部分城市在最初建立城管部门的时候,都会存在不遵守法定的步骤和顺序的现象。通过对某个城市的调查问卷可以发现,居民对城管在日常的工作中的满意率只达到了29.2%,造成这种现象的原因有很多种,在工作的过程中,不按照规定进行罚款、侵吞一定的钱财为自己谋取福利、工作的作风不良,依据调查的结果可以看出,在城市中有32.43%的居民认为城管在日常的工作中会私自利用自己的职权。有的城市为了让城管在实践中能够将工作可以更好的落实,更好的去对付“暴力执法”的问题,采取了一系列的问题,但是这种措施在具体实施中是没有任何意义的,不能从根本上去解决问题,只会造成问题更加的严重化。除此之外,还需要注意的一点就是,即使是部分受到委托的单位,其自身也必须要严格按照对应的程序和制度进行实施,否则城管本身的执法并不具备合法性^[2]。

1.3 城管执法人员素质水平差异

由于城管执法范围广、工作历来繁重,城市管理执法协管人员早已成为城管执法主体不可或缺的辅助力量,这也使得城管执法队伍的内部结构复杂,很多执法

人员没有受过职业素质培养和法律专业知识培训,有时执法不规范,直接影响了政府形象。城管执法人员与一般事业单位一样,分为编内和编外。考虑到编制有限且城管工作相对繁重,绝大多数城市都会招聘大量协管员补充到城管队伍,参与执法。由于编外“临时工”的门槛低、待遇不高,使得大量协管员的综合素质不高,不懂法、不知法,执法时没有遵循行政合法性原则和行政合理性原则的意识。更有甚者由于法制观念缺乏、执法态度差,致使利用权力扰民情况时有发生;出现执法人员的态度差、个人的法律意识淡薄、用执法者的身份压人的现象,是因为对执法人员教育松懈,执法机制不够的完善,这也是与城管执法队伍有关的绝大多数负面报道来源之一。

1.4 执法的程序缺乏一定的规范性

法律是治国重器,全面依法治国是关系着人民幸福安康的重大战略问题,是“四个全面”战略布局。要将城管执法行为进行完善和控制,就必须按照实际的情况,保证程序具有一定的规范性。目前很多的执法工作都没有按照规范性的步骤进行操作,城管在具体执法工作中,对群众随意处罚,处罚过程中,在金额上还会出现“讨价还价”的现象^[3]。从中可以看出,当前现阶段城管在执法的过程中,工作还是有一定的随意性,没有遵循法律优位原则、法律保留原则、平等对待原则和比例原则。例如在2020年10月17号,在南京江北新区一小区门口,有三名城管人员在殴打商贩,现场有不少群众围观、录像,影响极其恶劣。这一事件在网上曝光后,引起了网友们的热议,虽事后相关部门迅速启动了处理程序,对参与打人的执法人员作出解聘处理,并依法作出行政拘留十三日并处六百元罚款,但该事件仍然极大地拉低了城管的印象。与其他执法部门相比,城管执法工作人员在对行政相对人进行执法工作时,相对人更易出现暴力抗法的情况,商贩与城管执法人员扭打在一团的画面屡见不鲜。从这些事件的频繁出现,可以看到城管在执法的过程中还面临着许多的问题,对于类似的情况不能保证有好多处理效果,对执法工作人员在管理上会带来一定的影响。

1.5 暴力抗法事件频繁发生

当下,我国在不断的发展和城市化的到来,越来越多的没有手艺活的农民工进入到城市后去做一些小本买卖,加上城市中的下岗人员在城市中各个场所去摆摊,摆摊群体相对弱势、摆摊经营也不合法等等一些问题,城市管理者难管理,这成为了城市管理头疼的问题,城管的工作职责刚好与这些摊贩处在对立位置。在这种情况下,城管的执法人员作为城市的管理的“前锋部队”,冲锋在执法第一线,直接面对形形色色的人群。然而部

分城市管理者由于自身法制观念淡薄,执法粗暴,不符合法定程序,在对违规摆摊的摊贩实施暂扣物品措施时,没有遵循教育与惩罚相结合的原则。这些经济本就不宽裕的摊贩在受到处罚后,对此感到不解和不满,常常会把城管的执法工作人员当成自己的发泄对象,甚至大打出手,因此暴力抗法事件时有发生,不利于城管执法工作人员工作的开展,抹黑了城管的形象。

2 城管执法过程中的解决对策

2.1 对城管执法程序明确化

在行政执法过程中,城管执法人员应当履行处罚法定原则,公正、公开原则,处罚和教育相结合原则。行政执法的程序不管是对事物还是对人的时候,在进行行政活动的时候,都需要遵守行政执法的法定程序,违反程序规定应当受到相应的法律处罚^[4]。首先,城管执法工作人员在工作的过程中需要持有一定的公平和公正,当设计到行政相对人的切身利益的时候,要及时将相关的情况告知到行政相对人,从而来维护行政相对人的权利;其次,在执法的过程中,执法要保持一定的公开性,能够接受外界的监督 and 检查的工作,最后,城管执法要坚持执法的救济性,行政执法主体进行行政执法行为时,需要将有关救济权利和具体救济程序转达到行政相对人。相应的行政程序必须在行政活动前明确,不得在行政活动过程中或者行政活动后产生和制定,这样一来,行政执法主体就可能出现专横和独裁的行为,行政纠纷的事件就很容易引发^[5]。

2.2 切实提高执法人员的专业素质

城市在建设的过程中,对行政部门进行管理的时候,要将整个队伍的建设放在第一位,切实提高城管执法人员的综合素质。在录用行政执法人员的时候,需要进行严格的把控,公平公正的进行竞争,采用择优录取的方法选拔人员,“推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化”,对不合格人员进行清理,形成“优胜劣汰”的竞争机制。强化执法人员的自律、守法意识。执法人员在行政执法过程中,要避免不正之风,坚决纠正执法过程中吃、拿、卡、要等损害城管执法团队形象的行为,加强与外部的监察,开辟整治不正之风专线。开展流动整治检查和新闻媒体联合开设行业整顿专栏,通过群众的举报,查处城管执法人员的违法违纪行为。对于通过权力进行金钱交易的人、与不法分子勾结、对工作不积极、损害社会公共利益、敲诈勒索、侵害经营者合法利益的执法人员,要依法严格处分、绝不姑息纵容。

2.3 将城管执法过程中的法律责任细节化

一是要明确各职能部门的法律责任,从源头上解决

多头执法、权责交叉的问题，真正建立权责统一、权威高效的行政执法体系，从而提高城市管理的效率；第二，各职能部门也应承担相应的法律责任，“权力移交”不等于“责任转移”；第三，城管部门应对城管部门造成的违法行为负责；在城管执法过程中，由于城管人员自身行为造成的违法行为，相关城管人员也应承担相应的法律责任^[6]。

结语

习近平在11月16至17日的中央全面依法治国工作会议上强调，“公平公正是司法的灵魂和生命”，要“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”。当下我国正处于社会转型期，社会矛盾问题复杂多变，城市管理执法者应当将这种社会矛盾关系进行有效梳理，抓住

主要矛盾，通过采取合理的措施来解决矛盾，通过建设高素质的城管工作队伍，让城乡更安宁、群众更安乐。

【参考文献】

- [1] 洪元能. 基于行政法视野分析城管执法问题及对策 [J]. 四川水泥, 2020,(2):196.
- [2] 胡平, 袁浩为. 应对城管执法失范的纠纷解决机制探究 [J]. 法制博览, 2020,(22):31-33.
- [3] 庞明礼, 陈念平. 城管执法尺度拿捏的策略及机制研究 [J]. 城市问题, 2020,(4):72-82.
- [4] 马庆鑫. 行政法视角下市场监管方式创新策略研究 [J]. 法制博览, 2020,(12):119-120.
- [5] 袁浩为, 胡平. 论城管行政执法程序抗辩权的适用 [J]. 法制与社会, 2020,(21):143-144.
- [6] 洗惠斯. 城管执法公众满意度相关影响因素及策略分析 [J]. 环球市场, 2020,(10):208.