



决定原文

整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。理顺城管执法体制,提高执法和服务水平。

“你说要执行上级要求清理街道,可街道清理了,我没了生活来源,政府管吗?”12月19日晚,济南高新区的一名小贩一边在寒风中哈着气,一边抱怨着刚刚离开的城管。

从发生在陕西的城管暴踩商贩事件,到发生在湖南的城管“砸死”瓜农事件,贯穿2013全年的,依然是城管和小贩无休止的“战争”。

如何彻底解决这一对“冤家”的恩怨情仇?十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》给出了答案。《决定》要求“理顺城管执法体制,提高执法和服务水平”,虽寥寥数语,却是最高层给予城管体制改革最明确的思路。

相关链接

南京探索“大城管” 市长直接负责

2009年8月,住建部曾推出《中国城市综合管理体制及其运行机制研究》的研究课题,并向公众征求意见。“成立一个由市长牵头的城市管理委员会势在必行。”征求意见稿负责人、时任住建部政策研究中心城建管理研究处处长翟宝辉说,将一个城市多部门的城市管理职能协调统筹,形成“大城管”格局有利于建立城市管理的科学概念体系。

一直以来,城管的归属非常混乱。有的挂靠在建设局,有的挂靠在规划局,有的成立了专门的城市综合执法局,但依然挂在建设局。

该意见稿建议,各省份成立城市建设与城市管理综合管理指导处,或单独设立城市管理综合管理指导处,并明确提出“城市管理的第一责任人是市长”,因此,“大城管主任必须由市长兼任,分管副市长任副主任,城市管理委员会办公室设在城市综合管理局内,局长兼任办公室主任。”

住建部当年推出的这个城管改革设想在当时是有小范围实践基础的。2009年,全国已有多个城市探索“大城管”模式。比如南京23个单位(包括市容、市政、公安等)组成“大城管”,由市长担任城管委主任。

这样的“大城管”格局雏形则出现于江苏淮安市。淮安市大城管由市长担任主任,分管副市长担任副主任,城市综合管理局局长担任办公室主任,涉及到城管的相关单位负责人担任委员。此外,深圳市城管局也整合以前的城管综合执法局、环卫局、园林局、市政局、爱卫办等部门的职能;广州、北京、武汉等也在探索“大城管”的模式。(综合)



今年5月发生于陕西延安的城管打人事件曾引起社会广泛关注,最终,涉嫌踩小贩的城管协管员被刑拘。(资料片)

小贩见城管 何时不再东躲西窜

本报记者 刘志浩

城管打人案几乎每月发生3起

“理顺城管执法体制,需要从历史、现实、立法、理念四方面综合考虑,探索出一条适合中国国情的城市管理新路。”三中全会《决定》公布后,微博“大V”、南京城管队员赵阳第一时间给出了自己的理解。

关注城管的,显然不止赵阳一人。即将过去的2013年,与往年一样,城管“依然很忙”。

5月31日,陕西延安发生一起城管粗暴执法案件。在与商贩撕扯时,

延安城管双脚跳起猛踩倒地商户,这一镜头传遍全国,很多网友直呼“难以容忍”。不到两个月,湖南临武县又发生类似的案件。该县城管在执法过程中与瓜农发生冲突,瓜农倒地后死亡。

12月23日,记者通过百度搜索检索,输入“城管打人”后,将起始时间限定为“2013年1月1日”至今,关键词限于“标题搜索”,新闻来源设定于“新华网”,除去重复及存疑报道,最终检索

到的新闻为33条。这些事件几乎涵盖了除新疆、西藏两地之外的所有省份。换言之,从新华网的报道情况看,2013年平均每月有接近3起城管打人事件发生。

于是,在不少人的直观印象里,城管似乎已经成为暴力的代名词。只要城管出现,紧跟着就是一些诸如打人、抢东西等负面新闻。

究其根源,这显然与城管手中握有的行政执法权力有关。

咋管都受质疑,城管也叫屈

其实,城管在我国的出现才30多年时间。在此之前,城市管理归属于各相关职能部门。

上世纪八十年代,随着经济发展,城市扩张,城市管理问题变得日渐复杂,一些地方便顺势成立专门的城市管理机构。1996年我国颁布了《行政处罚法》,提出“相对集中行政处罚权”概念,为后来的城管执法提供了法律依据。1997年城管制度全国试点,2002年起在全国铺开。

但是,近些年城管的职责范围越

来越大。城市街道、拆迁现场,建筑工地,印有白底蓝字的城管执法车随处可见。而城管与小贩这对“冤家”,更不时成为热门新闻中的主角。

“你说要执行上级要求清理街道,可街道清理了,我没了生活来源,政府管吗?”12月19日晚,济南高新区的一名小贩一边在寒风中哈着气,一边抱怨着城管。

但城管也叫屈。今年6月,武汉城管卧底体验执法事件曝光并遭到质疑后,武汉市城管委发言人叶志卫委屈

地说:“我们强力管理,被指责暴力;我们采取眼神、鲜花、体验执法,被质疑作秀。你说我们到底该怎么做?”

“从我国社会发展的实践来看,只要城市存在一天,城管就必不可少。”接受本报记者采访时,扬州大学城市管理研究中心主任、法学教授王毅表示,城管队伍在全国只有几百人发展到现在的50多万人,足以说明它的重要性。而赵阳也认为,中央此次明确提出城管的改革问题,而非取缔,“无形中已经为城管正了名”。

谁来监管城管,是改革难题

显然,城管问题频出的关键,并不在于它是否存在,而在于城管的权责不清。

“城管就像一个筐,什么东西都能往里装。”王毅认为,从城管成立的初衷看,就是为了解决各部门多头管理的问题,但完全指望城管管起所有城市问题,矛盾只会越来越多。

中国政法大学教授洪道德也认为,原本应该是工商、公安、环保部门管的事情,却都交给城管,这本身就说明一些部门不作为。他认为,城管之所以屡出问题,负面不断,正是其权力触角不断扩张的结果。

随着城管职责的不断扩大,一个根本性问题却没有得到解决:究竟谁来管城管?换句话说,城管的“娘家”是谁?

由于城管是改革开放之初,各地出于市政管理需要自下而上成立的,这就决定了其在行政序列上的相对弱势。

“公安的上头有公安部,工商有国家工商总局管,谁来给我们撑腰?”12月20日下午,一位不愿具名的城管队员向记者抱怨道。

“说到底是没有明确的法律规定。”王毅建议,全国城管实行从中央

到地方的垂直管理体制和机制,组建城管执法机构,以此理顺执法体制。

中国政法大学终身教授应松年同样倾向于通过立法明确城管的职责。他建议,中央将城管权限赋予地方。

在应松年看来,尽管起源于“相对集中处罚权”,但城市管理综合执法权与前者还是有区别,“综合执法大多与行政处罚有关,除了处罚权,还有哪些城市管理的权力可以转给城管,哪些权力应该让原来职能部门保留,这是一个难题。”

而这,也是推进城管体制改革,理顺城管执法体制绕不开的难题。

2013年部分城管打人案件

- 2013年7月24日 四川郫县城管在整治非法营运的三轮车时,与一名车主发生冲突,车主被打得浑身是血。
- 2013年8月15日 山西原平市十几名城管围着一商户拳打脚踢,致烟酒店老板王某右腿骨折。
- 2013年12月19日 陕西榆林市城管在没有任何法律文书情况下,拆除一处消防逃生楼梯,并与业主雷某发生冲突,致雷某头部受伤。
- 2013年12月20日 菏泽市鄄城县14岁男孩李某在城管执法现场附近玩手机,被怀疑拍摄执法过程,遭城管人员追赶,殴打并抢夺手机。