

# 解读《城市管理执法办法（征求意见稿）》

朱君韬 实习律师

2016-08-29



## 法规解读：

《城市管理执法办法（征求意见稿）》（以下简称“办法”）近日由住房和城乡建设部公布并向社会征求意见。本次征求意见的办法首次提供城管执法的依据，使得城管的执法行为在法理上纳入了行政行为，这对于规范城管执法，提高城管的执法公信力有着重要的意义。下面分别就“办法”的部分内容做一些解读，不足之处还望读者指正。

### 第一、“办法”明确了城管执法的行政处罚范围。

本次征求意见稿中，对城管执法的行政处罚范围不再局限于住房城乡建设领域，而是有所扩大。除住房城乡建设领域外，还包括环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理和食品药品监管等领域的部分事项。主要包括：第一、环境保护管理方面社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染的行政处罚。第二、环境保护管理方面城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚。第三、工商管理方面户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权。第四、交通管理方面在城市道路上违法停放机动车辆的行政处罚。第五、水务管理方面向城市河道倾倒废弃物和垃圾、违规取土、城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚。第六、食品药品监管方面户外公共场所的食品销售和餐饮摊点无证经营、违法回收贩卖药品等的行政处罚。同时，对于除上述执法范围以外，需要集中行使**住房城乡建设、环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理和食品药品监管**六个领域的执法事项的，须经省、自治区、直辖市人民政府批准。对于住房城乡建设、环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理和食品药品监管六个领域以外的事项，不得集中行使。

### 第二、“办法”对于执法人员、执法规范等做了明确的规定。

**其一**，明确了城市管理执法人员实行持证上岗制度。协管人员数量不得超过在编执法人员，并应当逐步减少。协管人员从事执法辅助性事务产生的法律后果，由本级城市管理执法主管部门承担。通过制度倒逼管理部门严格管理执法人员和协管人员的行为。**其二**，明确了执法规范。“办法”规定，城管执法人员从事城市管理执法活动应当不少于2人，并出示行政执法证件表明身份。城市管理执法过程中应当依法、全面、客观、公正收集相关证据，并保存完整。城市管理执法主管部门可以综合运用执法记录仪、视频监控等技术，加强执法信息化建设，推动案件有效处置。城市管理执法主管部门对查封、扣押的物品，应当妥善保管，依法及时作出处理，不得使用、截留、损毁和擅自处分。查封、扣押的物品属非法物品的，移送有关部门处理。对鲜活物品或者其他不易保管的物品，可以在留存证据后依法进行拍卖、

变卖或者妥善处理。城市管理执法主管部门不得以收费、罚没收入作为经费来源；罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，应当按照规定全额上缴国库。

本“办法”目前还在向社会征求意见中，还未最后定稿。从内容来看，本“办法”对城管执法范围相较大多数人的概念做了扩大，使得城管成了城市综合管理，与其他相关行政管理部门的管理范围有了交叉覆盖。从制度设计上来说，更希望将城管部门打造成城市执法的综合部门，以解决以往行政部门条块分割、多头管理的弊病。另外，对于执法行为规范方面，“办法”也有了明确的规定，能从一定程度上遏制城管暴力执法，编外人员、协管人员违规执法等问题。相信随着“办法”的出台，城管部门的执法将更加合法化、规范化、人性化。

## 法规全文：

---

### 城市管理执法办法（征求意见稿）

#### 第一章 总则

**第一条** 为了加强和规范城市管理执法工作，提高执法和服务水平，改进城市管理，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据相关法律法规的规定，制定本办法。

**第二条** 城市、县人民政府所在地镇建成区内的城市管理执法活动以及执法监督活动，适用本办法。本办法所称城市管理执法，是指城市管理执法主管部门在城市管理领域根据法律法规规章规定履行行政处罚、行政强制等行政执法职责的行为。

**第三条** 城市管理执法应当遵循以人为本、依法治理、源头治理、过罚相当、权责一致、协调创新的原则，坚持严格规范公正文明执法，注重法律效果和社会效果的统一。

**第四条** 国务院住房城乡建设主管部门负责全国城市管理执法的指导监督协调工作。各省、自治区人民政府住房城乡建设主管部门负责本行政区域内城市管理执法的指导监督考核协调工作。直辖市、设区的市城市管理执法主管部门负责本行政区域内城市管理执法的指导监督考核协调工作。县（市、区）城市管理执法主管部门具体实施城市管理执法工作。

**第五条** 县级以上地方人民政府城市管理执法主管部门应当在本级政府建立的城市管理协调机制中积极发挥作用，协调有关部门做好城市管理执法工作。

**第六条** 城市管理执法主管部门应当加强城市管理法律法规的宣传教育，增强全民尊法、守法的意识，促进社会共同维护城市管理秩序。

**第七条** 城市管理执法主管部门应当积极为公众参与和监督城市管理执法活动提供条件。

#### 第二章 执法范围

**第八条** 城市管理执法的行政处罚权范围包括以下方面：

- （一）住房城乡建设领域法律法规规章规定的全部行政处罚权。
- （二）环境保护管理方面社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染的行政处罚权。

环境保护管理方面城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权。

(三) 工商管理方面户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权。

(四) 交通管理方面在城市道路上违法停放机动车辆的行政处罚权。

(五) 水务管理方面城市河道倾倒废弃物和垃圾、违规取土、城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚权。

(六) 食品药品监管方面户外公共场所的食品销售和餐饮摊点无证经营、违法回收贩卖药品等的行政处罚权。

**第九条** 城市管理执法主管部门可以实施法律法规规定的、与行政处罚权有关的行政强制措施。

**第十条** 需要集中行使住房城乡建设、环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理和食品药品监管六个领域中，第八条规定以外的城市管理执法事项的，应当同时具备下列条件：

(一) 与城市管理密切相关；

(二) 与群众生产生活密切相关、多头执法扰民问题突出；

(三) 执法频率高、专业技术要求适宜；

(四) 确实需要集中行使的。

**第十一条** 需要集中行使住房城乡建设、环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理和食品药品监管六个领域中，第八条规定以外的城市管理执法事项的，省、自治区人民政府住房城乡建设主管部门、直辖市人民政府城市管理执法主管部门应当会同相关部门提出意见，经省、自治区、直辖市人民政府批准后实施。

**第十二条** 住房城乡建设、环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理、食品药品监管以外领域的事项，原则上不得集中。

**第十三条** 城市管理执法主管部门集中行使的第八条规定范围以外的城市管理执法事项，城市管理执法主管部门应当组织开展评估，需要调整城市管理执法事项的，按第十一条规定程序办理。

**第十四条** 调整确定城市管理执法事项范围，应当编制工作方案，明确执法依据、执法事项清单、职责边界，经法定程序确定后向社会公开。

**第十五条** 有关部门的行政处罚权划转城市管理执法主管部门后，应当合理划分有关部门与城市管理执法主管部门的职责权限。

有关部门应当继续行使原有的监督管理权。需要城市管理执法主管部门协助和配合的，城市管理执法主管部门应予协助和配合。

### 第三章 队伍建设

**第十六条** 城市管理执法主管部门按照权责清晰、事权统一、精简效能的原则设置执法队伍。

**第十七条** 城市管理执法主管部门应当加强执法能力建设，推进城市管理执法队伍的专业化，使执法能力与执法事项专业要求相适应。

**第十八条** 直辖市、设区的市城市管理执法推行市级执法或区级执法。

直辖市、设区的市的城市管理执法事项，市辖区城市管理执法主管部门能够承担的，可以实行区级执法。

直辖市、设区的市的城市管理执法主管部门可以承担跨区域和重大复杂违法案件的查处。

**第十九条** 市辖区城市管理执法主管部门可以向街道派出执法机构。直辖市、设区的市的城市管理执法主管部门可以向市辖区或者街道派出执法机构。

派出机构以设立该派出机构的城市管理执法主管部门的名义，在所辖区域范围内履行城市管理执法职责。

**第二十条** 城市管理执法主管部门应当按照本行政区域面积、人口数量、民族分布、管理任务等因素，依据国家相关标准，提出确定城市管理执法人员数量的合理意见，并按程序报同级编制主管部门审批。

**第二十一条** 城市管理执法人员实行持证上岗制度。

城市管理执法主管部门应当定期开展执法人员的培训和交流。

**第二十二条** 城市管理执法主管部门可以适当配置城市管理执法协管人员。协管人员数量不得超过在编执法人员，并应当逐步减少。

协管人员配合执法人员从事宣传教育、巡查、信息收集、违法行为劝阻等执法辅助性事务。

协管人员从事执法辅助性事务产生的法律后果，由本级城市管理执法主管部门承担。

城市管理执法主管部门应当严格协管人员的招录程序、资格条件和行为规范。

#### 第四章 执法保障

**第二十三条** 城市管理执法主管部门应当按照规定配备必要的执法车辆、调查取证器材、防护用具等执法装备并规范管理。

**第二十四条** 城市管理执法制服式服装、标志标识应当全国统一，由住房城乡建设部监制。

**第二十五条** 城市管理执法应当保障必要的工作经费。工作经费应当列入财政专项预算，实行全额保障，并与本地区国民经济发展水平相适应。

**第二十六条** 城市管理领域应当建立数字化城市管理平台。

**第二十七条** 城市管理领域应当整合城市管理相关电话服务平台，建立全国统一的12319城市管理服务热线。

**第二十八条** 城市管理执法需要实施鉴定、检验、检测的，城市管理执法部门可以开展鉴定、检验、检测，或者按照有关规定委托第三方实施。

**第二十九条** 城市管理执法信息应当记入市场主体信用档案，并纳入行业监管体系和社会信用信息系统。

#### 第五章 执法规范

**第三十条** 城市管理执法主管部门依照法定程序、权限开展执法活动，充分保障当事人依法享有的陈述、申辩、听证等法定权利。

城市管理执法主管部门依法实施行政执法活动，当事人应当予以配合。

**第三十一条** 城市管理执法人员从事城市管理执法活动应当不少于2人，并出示行政执法证件表明身份。

**第三十二条** 城市管理执法主管部门开展行政执法活动时，应当根据违法行为的性质和危害后果采取适当的行政执法手段，实施适当的行政处罚。违法行为轻微的，优先采取教育、劝诫、疏导等措施。

违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

**第三十三条** 城市管理执法人员开展执法活动，可以依法采取以下措施：

- （一）进入相关场所实施现场检查；
- （二）核实当事人的身份等相关信息；
- （三）以勘验、拍照、录音、摄像等方式进行现场取证；
- （四）在现场设置警示标志；
- （五）询问案件当事人、证人等；
- （六）查阅、调取、复制与违法行为有关的文件资料等；
- （七）依法查封、扣押与违法行为有关的场所、设施、财物；
- （八）法律、法规规定的其他措施。

**第三十四条** 城市管理执法过程中应当依法、全面、客观、公正收集相关证据，并保存完整。

城市管理执法主管部门可以综合运用执法记录仪、视频监控等技术，加强执法信息化建设，推动案件有效处置。

**第三十五条** 城市管理执法主管部门对查封、扣押的物品，应当妥善保管，依法及时作出处理，不得使用、截留、损毁和擅自处分。查封、扣押的物品属非法物品的，移送有关部门处理。

**第三十六条** 对鲜活物品或者其他不易保管的物品，城市管理执法主管部门可以在留存证据后依法进行拍卖、变卖或者妥善处理。

**第三十七条** 城市管理执法主管部门不得以收费、罚没收入作为经费来源；罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，应当按照规定全额上缴国库。

**第三十八条** 城市管理执法主管部门开展执法活动应当使用统一的行政执法格式文书。

**第三十九条** 行政执法文书的送达按照《中华人民共和国民事诉讼法》等法律规定执行。

当事人提供送达地址或者同意电子送达的，可以按照其提供的地址或者传真、电子邮件送达。  
采取直接、留置、邮寄、委托、转交等方式无法送达的，可以通过当地报纸、门户网站等方式公告送达。

## 第六章 执法协作

**第四十条** 各地应当建立城市管理领导协调机制，加强对城市管理执法工作的组织协调、监督检查和考核奖惩。

**第四十一条** 城市管理执法主管部门应当将行政处罚信息以及需要有关部门对当事人的违法行为进行处理的建议通报有关部门。有关部门应当将涉及城市管理执法事项的行政许可和在行政管理过程中发现的需城市管理执法主管部门处罚的违法行为，及时通报城市管理执法部门。城市管理执法主管部门和有关部门意见不一致的，报请本级人民政府决定。

城市管理执法主管部门对城市管理违法行为多发领域，或者发现行政管理的问题，可以向有关部门通报，或者报告同级人民政府。

**第四十二条** 城市管理执法需要有关部门依照职责实施认定、鉴定、检验、检测或者提供相关资料的，有关部门应当及时作出认定、鉴定、检验、检测或者提供相关资料。

**第四十三条** 城市、县城市管理执法主管部门可以依托本级人民政府划分的管理网格单元，将城市管理执法事项纳入网格化管理。

**第四十四条** 城市管理执法主管部门在城市管理执法活动中，发现违法行为依法应当由其他部门查处的，应当及时告知或者移送有关部门。

**第四十五条** 城市管理执法主管部门发现违法行为涉嫌犯罪的，应当及时移交司法机关。

**第四十六条** 城市管理执法人员依法执行公务和协管人员依法开展辅助性事务，受法律保护。

## 第七章 执法监督

**第四十七条** 城市管理执法主管部门应当建立健全执法全过程记录制度、执法公示制度、行政处罚裁量权基准制度、执法办案评议考核制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，落实行政执法责任制。

**第四十八条** 上级城市管理执法主管部门应当加强对下级城市管理执法主管部门行政执法行为的指导和监督。

**第四十九条** 公民、法人或者其他组织认为城市管理执法主管部门及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益的，有权依法申请行政复议、提起行政诉讼。

**第五十条** 城市管理执法主管部门应当向社会公布投诉、举报电话及其他监督方式。城市管理执法主管部门应当为投诉人、举报人保密。

**第五十一条** 违反本办法规定，有下列行为之一的，由上级城市管理执法主管部门或有关部门责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（一）使用、截留、损毁和擅自处分查封、扣押物品的；

（二）以收费、罚没收入作为经费来源的。

**第五十二条** 违反本办法规定，县级以上地方人民政府有关部门继续行使已经交由城市管理执法主管部门集中行使的行政处罚权的，由有权机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第五十三条** 非城市管理执法人员着城市管理执法制服服装的，城市管理执法主管部门应当予以纠正。

## 第八章 附则

**第五十四条** 县人民政府所在地镇以外的镇、乡的城市管理执法工作参照本办法执行。新疆生产建设兵团各市及团场城市管理执法工作参照本办法执行。

**第五十五条** 本办法自 年 月 日起施行。1992 年 6 月 3 日发布的《城建监察规定》（建设部令第 20 号）同时废止。