

中國大陸城管執法體制研析 ——社會衝突理論的視角

An Analysis of China's Urban Management and Law Enforcement System
from the Perspective of Social Conflict Theory

陳志成 (Chen, Chih-Cheng)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士生

摘要

中國大陸「十三五規劃」將綜合行政執法列為改革要項，其中成敗關鍵就在 1996 年頒布《中華人民共和國行政處罰法》第 16 條所確立之「相對集中行政處罰權」的「城管執法體制」。中國大陸本欲利用該制度有效解決城市管理行政執法上的多頭執法、職責交叉、重複處罰與執法擾民等問題，惟相關執行爭議與導致的社會衝突卻與日俱增。本文藉由介紹中國大陸現行城管制度沿革發展，分析其與法學原則扞格之處及執行爭議，並提出以科塞社會衝突理論進行驗證，進而嘗試提出其應法制化之完善解決之道，同時檢證社會衝突理論中「發展 - 衝突 - 再發展 - 再衝突」之社會發展循環歷程。

關鍵詞：綜合行政執法、相對集中行政處罰權、城管、社會衝突理論

壹、前言

八〇年代中國大陸改革開放，戶籍制度變革導致大量湧入城市的農村人口和大量城市下崗工人迫於生計選擇街頭營生，隨意擺攤設點，使得城市陷入無序混亂的狀態。而對於城市中隨意設置牌匾廣告、任意損壞公用設施等，更常牽扯行政部門權責不明問題，造成規劃、稅務、工商、交通、園林、環保、公安、市容、衛生等機關各自執法、重複多頭執法及空白執法等現象。為能有效解決上述城市管理問題，中國大陸於《行政處罰法》頒布後，隨即設立城管部門，負責城市市容秩序、環境衛生等諸多與市民生活休戚相關的管理任務，1997 年並於北京市開始推行試點工作，集眾多部門行政處罰權於一身，綜合執行有關城市管理的各項執法權，即為「相對集中行政處罰權」。¹

2016 年 3 月 5 日，中國大陸十二屆全國人大 4 次會議在人民大會堂開幕，本次人大會議共有 9 項議程，除了審議政府工作報告之外，亦通過《十三五規劃綱要》，其中，國務院總理李克強於政府工作報告「加強供給側結構性改革」中，特別提到「推進綜合行政執法改革」，以因應 2016 年城鎮將新增就業 1,000 萬人以上。² 伴隨龐大城市就業人口增加，後續所衍生相關城市管理的議題便值得吾人特別關注，而城市行政執法體制的改革，更是解決現階段中國大陸城鎮化過程發生衝突與矛盾的重要關鍵，亦是往後觀察「十三五規劃」具體成效重要面向之一。

在此之前，中共中央及國務院在 2015 年 12 月底印發《法治政府建設實施綱要（2015 - 2020 年）》，³ 該綱要揭示城市管理綜合行政執法體制（下稱城管）、程序、方式、責任制、管理制度、保障、監督相關改革方

¹ 陳紫薇，「論城管執法體制改革」，南昌大學法學研究所碩士論文（2012 年），頁 3。

² 「李克強作政府工作報告（文字實錄）」（2016 年 3 月 5 日），2016 年 3 月 7 日下載，《中華人民共和國中央人民政府》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/05/content_5049372.htm。

³ 「中共中央國務院印發《法治政府建設實施綱要（2015 - 2020 年）》」（2015 年 12 月 27 日），2015 年 12 月 27 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/27/c_1117591748.htm。

向及目標，並接續於 2016 年 1 月發布《關於深入推進城市執法體制改革改進城市管理工作的指導意見》提出，到 2017 年年底建置市、縣政府城市管理領域機構，並於 2020 年完善相關法規體系，⁴ 顯見中國大陸已意識到城管執法體制的改革必要。由於中國大陸的城管人員常因執法過程引發民眾衝突及爭議，甚至被列為中國大陸最不受歡迎的公職人員，⁵ 在「依法治國」及民眾權利保護意識抬頭下，中國大陸應該也必須將為人詬病的城管執法體制推向法制化的過程。

中國大陸前國家主席江澤民 1996 年提出「依法治國」的概念，⁶ 並於全國人大通過《國民經濟和社會發展「九五」計劃和 2010 年遠景目標綱要》，明示「依法治國，建設社會主義法制國家」的目標。⁷ 1997 年，中共十五大報告正式採納「依法治國，建設社會主義法治國家」的原則，並在 1999 年 3 月 15 日，第九屆全國人大第 2 次會議通過並公布《憲法修正案》第 13 條規定：「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。」⁸ 而十五大也同時訂出一個法制建設的時間表，要在 2010 年，達到「形成有中國特色社會主義法律體系」的目標。⁹ 2000 年，大陸九屆全國人民代表大會第 3 次會議通過《立法法》，展現中國大陸走向「依法治國」的決心，而 2002 年，中共十六大提出「政治文明」概念，把民主、法治和人權理解為「政治文明」的元素，並再次強調社會主義法制建設，及重申要在 2010 年形成「中國特色社會主義」法律體系的期待。¹⁰

⁴ 「改革城市執法體制 改進城市管理工作的指導意見」（2016 年 1 月 12 日），2016 年 1 月 12 日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0112/c40531-28040874.html>。

⁵ 「中國城管被列為最不受歡迎公職人員」（2014 年 5 月 30 日），2016 年 3 月 12 日下載，《紐約時報中文網》，<http://cn.nytimes.com/china/20140530/c30chengguan/zh-hant/>。

⁶ 劉海年等主編，依法治國：建設社會主義法治國家（北京：中國法制出版社，1996 年），頁 1-5。

⁷ 程燎原，從法制到法治（北京：法律出版社，1999 年），頁 261-262。

⁸ 「特別策劃：全國人大 50 年 50 事」，2016 年 3 月 24 日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/news/9719/9720/2784321.html>。

⁹ 「中共歷次全國代表大會的報告和文件」，2016 年 3 月 24 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162>。

¹⁰ 「中共歷次全國代表大會的報告和文件」，2016 年 3 月 24 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162>。

中國大陸最初是提出「以法治國」和「法制國家」，後來改為「依法治國」和「法治國家」，意味著法律不只是國家用以統治人民的工具，國家本身也受到法律的約束和管治。¹¹ 為順應中國大陸法律思想方向轉變，城管制度乃在此國家法律發展變革背景中應運而生。雖然城管執法體制一開始即要求應以「機關」為執行主體，但一直未能在實際執行層面落實，導致各城管機構名稱各異，除未具法律主體適格，且流於執法並無法律實質效益的批評。

由於社會秩序的建立，乃是社會行動者在相互利益衝突、角色衝突基礎上，透過博奕的過程而形成的，並非自發性產生。¹² 從卡爾·馬克思（Karl Marx）「階級衝突」理論代表的「社會學衝突理論典範」（Conflict theory paradigm）思維來看，階級和階級的衝突，乃是社會發展的動力，由於統治階級擁有生產資料並且剝削其他階級，被統治階級必須透過革命方式推翻統治階級，建立一種更有利於自己利益的社會秩序。¹³ 城管執法體制法源依據，來自 1996 年 10 月 1 日頒布施行的《中華人民共和國行政處罰法》（下稱：《行政處罰法》），該法第 16 條明定：「國務院或者經國務院授權的省、自治區、直轄市人民政府可以決定一個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權，但限制人身自由的行政處罰權只能由公安機關行使。」該條文確立「相對集中行政處罰權」的行政執法機制，其後由國務院發布相關文件並推行「試點」工作，並期待解決城市管理長期存在的「多頭執法、職權交叉重覆和行政機構膨脹」等問題，以提高行政執法水準和效率，降低行政執法成本，建立「精簡、統一、效能」的行政管理體制。但由於城管制度自身存在及執行層面相關問題，該制度實施後，不斷衍生執法人員與民眾衝突。

¹¹ 李步雲，「依法治國歷史進程的回顧與展望」，法學論壇（山東），第 4 期（2008 年 12 月），頁 5-12。

¹² 潘新宇，「從早期衝突理論看構建和諧社會的必要性」，遼寧大學學報（哲學社會科學版）（遼寧），第 36 卷第 1 期（2008 年 1 月），頁 29。

¹³ 張衛，「當代西方社會衝突理論的形成與發展」，世界經濟與政治論壇（江蘇），第 5 期（2007 年 5 月），頁 117。

當代西方社會衝突理論主要代表人物科塞（Lewis A. Coser）在其《社會衝突的功能》（*The Functions of Social Conflict*）一書中指出，衝突是價值觀、信仰以及稀少的地位、權力和資源分配上的鬥爭，其中一方的目的是企圖中和、傷害或消除另一方。¹⁴ 科塞認為社會體系各個組成部分都是彼此相關聯，且處於絕對不均衡狀態。由於各個部門對系統整合與適應程度不一致，導致不同部門在運轉過程中操作及運行方式不協調，造成系統運行出現緊張、失調和利益衝突現象。因而，衝突是社會固有的特徵且不可避免的。¹⁵ 雖然衝突是社會運行中的常態，但群體之間的衝突具有促進內部成員凝聚力與整合度的積極作用，只要透過社會秩序調整緩解衝突，並藉此整合社會，形成「社會安全閥機制」（*safety-valve theory*），確保社會保持一種動態平衡與和諧。¹⁶ 因此，「衝突」既是破壞社會穩定秩序，但同樣也是推動社會發展的動力，且同時具有「正」、「負」功能，而社會就在「發展 - 衝突 - 再發展 - 再衝突」的循環中不斷前進。¹⁷

因此，本文擬藉由介紹中國大陸現行城管制度沿革發展，分析其與法學原則扞格之處及執行爭議，進而嘗試提出其應法制化之完善解決之道。

貳、中國大陸城管制度

由於中國大陸的城管制度是由《行政處罰法》第 16 條規定授權而來，該條文所謂「決定一個行政機關行使有關機關的行政處罰權」，即為「相對行政集中處罰權」的概念源頭。換句話說，「相對集中行政處罰權」就是依法將若干行政機關的行政處罰權集中起來，交由一個行政機關統一執行，有關機關不再執行已經統一由一個行政機關執行的行政處

¹⁴ Lewis A. Coser, *"The Functions of Social Conflict"* (London: Routledge, 1998), p.8.

¹⁵ 宋林飛，*西方社會學理論*（臺北：五南出版社，2003 年），頁 320。

¹⁶ 劉澤君，*合理與現實 - 社會學的基本理論*（北京：學苑出版社，1998 年），頁 242-244。

¹⁷ 張衛，「當代西方社會衝突理論的形成與發展」，頁 119。

罰權。¹⁸

1996 年到 2002 年間，中國大陸國務院先後就相對集中行政處罰權發布相關文件，其中，4 個主要文件分別是：國發 [1996]13 號《關於貫徹『中華人民共和國行政處罰法』的通知》、國發 [1999]23 號《關於全面推進依法行政的決定》、國辦發 [2000]63 號《關於繼續做好相對集中行政處罰權試點工作的通知》、國發 [2002]17 號《關於進一步推進相對集中行政處罰權工作的決定》。

一、沿革發展

1997 年 5 月，北京市宣武區成立了中國大陸第一個城管機構，集中執行原來由各工商、環保等相關行政執法部門行政處罰，中國大陸城管執法體制就此開展。本文即以此 4 個文件發布時間做為階段時限，試整理分述並重點摘錄如表 1 所示：

（一）制度建立階段（1996 年 4 月 -1997 年 5 月）：

為解決各行政機關執法機制模糊不清等問題，中國大陸曾提出 3 個改革方向：一是重新立法，全面修訂；二是實施組織改造，調整部門職權；三是採取「聯合執法」或「委託執法」。¹⁹ 但後來或因考量立法時效及組織改造不易等因素，遂採取以直接修正《行政處罰法》第 16 條處理，並於 1996 年 4 月 15 日以《關於貫徹〈中華人民共和國行政處罰法〉的通知》要求各省、自治區、直轄市政府開始進行「試點」工作，罰則僅能訂定「警告」或者「一定數量的罰款」，²⁰ 如有超過《行政處罰法》罰則條款，則需報准。

¹⁸ 韓繼志，政府機構改革（北京：中國人民大學出版社，1999 年），頁 57-59。

¹⁹ 青峰、江凌，「相對集中行政處罰權制度發展歷程及實施情況－城管執法體制改革十三年回顧」，城市法治管理（北京，2010 年 1 月），頁 37-38。

²⁰ 國務院各部門製定的規章對非經營活動中的違法行為設定罰款不得超過 1,000 元；對經營活動中的違法行為，有違法所得的，設定罰款不得超過違法所得的 3 倍，但是最高不得超過 30,000 元，沒有違法所得的，設定罰款不得超過 10,000 元；超過上述限額的，應當報國務院批准。地方政府規章設定罰款的限額，由省、自治區、直轄市人大常委會規定，可以不受上述規定的限制。

本階段確立城管制度法律授權是依據《行政處罰法》而來，且執法主體原則上只能由行政機關實施，非行政機關的企業或事業單位未經相關法律及法規授權不得執行。

（二）擴大試點階段（1997年5月-2000年9月）：

1999年11月8日《關於全面推進依法行政的決定》（國發[1999]23號）要求擴大試點範圍，此階段計有北京、天津、河北、遼寧、吉林、黑龍江、山東、南京、廣東、廣西等直轄市、省、自治區，共計14個設區的城市開始試點，所使用的名稱皆為《城市管理綜合行政執法》，並將《憲法》精神寫入相關文件規範內容文字。此時期律定職權範圍包括市容環境衛生及規劃、城市園林綠化、市政公用管理、環境保護、工商管理、侵占道路等行政處罰範疇。²¹

（三）具體規範階段（2000年9月-2002年8月）：

2000年，國務院下發《關於繼續做好相對集中行政處罰權試點工作的通知》（國辦發[2000]63號），除持續要求擴大試點工作外，並

- 1、要求將試點工作落實到市、縣兩級。²²
- 2、重申執行主體應為機關，不得為部門內設機構或下設機構。
- 3、應由具公務員身分人員執法。
- 4、為了避免重覆執法，授權處罰部門不得執行已授權他機關的行政處罰，重覆之行政處罰一律無效，亦即明確「一事不二罰」。
- 5、執行機關預算由各級政府機關負擔，不得以收費、罰沒收入作為來源。
- 6、處罰所得（含罰款、沒收違法所得、沒收非法財物拍賣）必須按分級全額上繳國庫。

²¹ 青峰、江凌，「相對集中行政處罰權制度發展歷程及實施情況－城管執法體制改革十三年回顧」，頁38。

²² 《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第六十四條第四款關於「自治州、縣、自治縣、市、市轄區的人民政府的局、科等工作部門的設立、增加、減少或者合併，由本級人民政府報請上一級人民政府批准，並報本級人民代表大會常務委員會備案」的規定辦理，不需要按照相對集中行政處罰權試點工作的審批程序報批。

此階段共計批准了 66 個城市的試點工作，全大陸已有北京、天津、重慶 3 個直轄市及 23 個省、自治區內共 79 個城市實施試點。²³ 在執法範圍部分，主要包括：1、市容環境衛生管理、規劃管理、城市綠化管理、市政管理、環境保護管理等方面；2、工商行政對無照商販管理方面；3、公安交通管理對侵占道路行為方面；4、集中行政處罰機關可以履行法律、法規、規章或者省、自治區、直轄市和城市人民政府規定的其他職責。但是並未包括國務院部門下轄之行政機關行政處罰權以及限制人身自由的行政處罰權。

（四）制度確立階段（2002 年 8 月迄今）：

2002 年 8 月 22 日，國務院頒布《關於進一步推進相對集中行政處罰權工作的決定》（國發 [2002]17 號），進一步擴大集中行政處罰權的範圍，包括：1、市容環境衛生；城市規劃；城市綠化；2、市政管理；3、環境保護；4、工商管理；5、公安交通管理；6、省、自治區、直轄市人民政府決定之其他行政處罰權；7、城市管理領域以外的其他行政管理領域。對於執法人員身分要求應依《國家公務員暫行條例》採取考試、考核等辦法擇優錄用，並明示不服行政行為的復議行政救濟申請制度。

²³ 青峰、江凌，「相對集中行政處罰權制度發展歷程及實施情況－城管執法體制改革十三年回顧」，頁 39。

表 1 相對集中行政處罰授權文件內容分析表

文件名稱 重點	國發 [1996]13 號《關於貫徹 〈中華人民共 和國行政處罰 法〉的通知》	國發 [1999]23 號《關於全面推 進依法行政的決 定》	國辦發 [2000]63 號《關於繼續做 好相對集中行政 處罰權試點工作 的通知》	國發 [2002]17 號《關於進一步 推進相對集中行 政處罰權工作的 決定》
執法人員身分	X	X	V	V
單位預算經費	X	X	V	V
行政機關執行	V	V	V	V
一事不二罰	X	X	V	V
職權範圍律定	X	X	V	V
救濟申請程序	X	X	X	V

資料來源：作者摘錄 1996 年到 2002 年間中國大陸國務院相對集中行政處罰權發布之相關文件。

表格符號說明：「V」文件內容揭示相關文字；

「X」文件內容未提及相關文字。

二、「衝突理論」社會功能的實踐

社會衝突理論（Social Conflict Theory）在繼承了帕森斯（Talcott Parsons）功能主義（Functionalism）對社會有機體認識基礎上的同時，也批判了功能主義對社會衝突的消極認識，所關心的是社會衝突增強特定社會關係或群體的適應和調適能力的結果，而不是降低這種能力的結果。他們認為社會衝突是不可避免的社會常態，可以權且看作是有關價值、對稀有地位的要求、權力和資源的爭奪，在爭奪過程中，對立雙方的目的是要破壞以至傷害對方來獲得相關資源，這個過程就是社會變遷的原始推動力。²⁴ 因而，城管執法體制本身就是社會變遷的產物，其目的是為了解決相關社會問題而來的，但由於地位、權力、資源分配的不平衡及價值觀的差異而導致衝突的產生。

²⁴ 武婷婷，「社會衝突理論視角下城中村改造問題的研究」，貴州財經大學行政管理碩士論文（2013），頁 1-4，20-22。

再依《中國大百科全書·社會學卷》一書中指出，社會衝突是指社會主體之間由於利益、需要、價值觀念等方面的差別與對立而引起的相互反對的社會行為，它是社會運行中的普遍現象。²⁵ 就城管制度而言，城市管理者出於自己的判斷和需求，剝奪與城市相關的其他群體的利益訴求和主張，且對於城市必須承擔的社會責任、應該提供的公共服務和產品則重視不足。再者，城管的執法對象即執法相對人，大多是農村剩餘勞動力、進城務工人員、郊區農民、城市下崗職工、年老體弱缺乏扶助者等社會弱勢群體，他們處在社會的邊緣和底層，缺乏謀生的基本知識、技能和資金，為了求生存被迫徘徊在法律紅線之間。如以流動攤販為例，他們大多已經喪失了進入工業、服務業等領域的技能，只能從事一些初始投入比較低、技術含量不高、但見效較快的工作，而於街頭擺攤便成為其尋求生存的最好方式。

由於衝突可以有效舒緩社會中的怨恨情緒和危機，增強社會自我的適應性，此社會系統中的社會壓力、不平衡、緊張和衝突並非是「一種破壞性現象」和「一種功能失調的社會現象」，而是群體形成和生活持續的基本要素。衝突與一致都對社會具有整合、維持、協調、團結等積極功能，還能將解決衝突的方法制度化，²⁶ 就城管執法制度而言，取締城市發展過程中衍生的違規現象，及市容及社會秩序的維持，本為其存在意義，亦即積極功能所在，為了確保市民生活品質，保障市民基本生活權益，理應受到市民肯定和支持，但市民利益訴求大多是個別且私利的，與城管所欲保護的公共利益不一致，雙方的價值觀存在高度落差。再加諸彼此地位、權力、資源分配的不平衡，因而導致衝突不斷等情事。以攤販為例，很多市民既希望城管取締以維護良好的公共秩序和衛生環境，又希望能就近購買廉價商品，這種優先考慮個人利益，而將公共利益放在次要位置，隨著城

²⁵ 胡喬木等編，中國大百科全書·社會學卷（北京：中國大百科出版社，1995年12月），頁137。

²⁶ 劉建明、史獻芝，當代中國社會矛盾化解機制研究（北京：人民出版社，2014年11月），頁13-14。

市治理工作的日益複雜化，反映於社會的現實便是一一次次官民衝突，以及制度背後存在的適法性及執法爭議等等負功能意向。²⁷

由於這些衝突產生及發展的過程，一方面整合社會意見及舒緩人民情緒，另一方面促使中國大陸政府不斷完善相關的法律制度，及提升城管人員的執法效能，以維護人民的權益，達到促進社會變遷及人權保護演化的目的，具體落實城管執法機制在中國大陸社會「安全閥」之地位。本文驗證其於社會發展過程意義，說明如次：

（一）城管積極功能

由於中國大陸城鎮化的進展，大量農村人口往城市移動，城市管理工作也日趨重要。從本文整理資料發現，城管人員執法範圍從環境衛生維持、城市規劃及綠化、市政管理、環境保護工作、工商業管理、協助公安交通管理等相關行政管理領域，皆為其處罰及管理標的，城管人員對於中國大陸城市發展過程，負有不可抹滅的功用存在。以上海市為例，2006年到2010年間部署城管車巡崗1,088處、步巡崗877處，布崗密度達每平方公里1.5處，城管人員針對亂設攤、亂倒渣土、亂貼戶外廣告以及違章建築，共計開罰586,659件、夜間施工6,269件、保護智慧財產權暫扣物品348,083件、取締違章7,371處、勸阻流浪乞討人員58,143次……。²⁸

（二）城管負面效益

中國大陸城管制度是為了解決城市管理領域的行政執法層面，為免行政機關彼此間出現執法衝突或互相推諉等情事，以有效提升行政效率的考量。²⁹但由於制度未盡完善，城管的執法體制自身存在違反法律原則的疑義及授權依據不足等負面爭議，再加上執法人員素質不佳及執法過程屢見

²⁷ 鄭偉，「城管執法體制變革之道：基於相關主體利益分析的視角」，上海黨史與黨建（上海），2015年11月，頁30-32。

²⁸ 惲奇偉，「上海城市國際化進程中城管執法的現狀與未來架構」，上海城市管理（上海），第19卷第5期（2010年9月），頁66-69。

²⁹ 孟慶英，「城管行政綜合執法制度的若干思考」，理論與探索（山西），第2期（2006年2月），頁127。

執行暴力、或不依程序執法等爭議情事，³⁰ 種種執行層面缺陷進而引發民眾內心強烈的不公平感。對於社會發展過程而言，這些制度及執行層面爭議，即為城管存在的社會負面功能及效益。

(三)「社會安全閥」機制

城管制度實施以來相關爭議現象，諸如亂收費、罰款不合理、沒收物品、暴力執法等，因涉及干預社會底層民眾的一般生活，不斷引發民眾普遍反感以及對被處罰者的同情等等衝突爭議，就大陸政府而言，其原先為能有效整頓及維持社會秩序，將各行政機關處罰權限集中於一個機關來代為執行，本就必然導致各機關間利益不平衡與彼此矛盾，再加上執行處罰角色與民眾本就存在對立的立場，這種制度安排無異雪上加霜。但就社會發展過程而言，「城管執法機制」引發的相關「社會衝突」，同樣也為經濟高速發展下的中國大陸所衍生的種種社會不公平現象，提供「安全閥」的積極功能，並促使大陸政府進行相關政策及法規調整，以維持社會和諧及均衡。

參、城管執法制度爭議

中國大陸對於法律的立法改革模式分為「立法先行模式」：即由立法機構制訂新的法律、法規，再由行政機構實施；「改革先行模式」：國家未先制定法律，而是以政策進行規範和調整；「立法與改革同步模式」：先以立法對行政改革做出原則性規定，交由行政機關實施後，再由行政機關以提案方式要求立法機關立法。而「相對集中行政處罰權」採取的應為「改革先行模式」。³¹ 從沿革發展來看，城管執法體制從一開始做為提高行政效率的制度工具，雖是依據《行政處罰法》的規定而來，但並無任何後續

³⁰ 楊解君、張黎，「法治視野下的城管綜合執法體制研究」，南京工業大學學報（社會科學版），第 8 卷第 4 期（2009 年 12 月），頁 25。

³¹ 董德華，「相集中行政處罰制度的立法思考」，武漢理工大學學報（社會科學版）（湖北），第 24 卷第 2 期（2011 年 4 月），頁 245。

立法相關條文或行政規定，僅由國務院下發政策性和紅頭文件，即予以推展試點施行。

雖然城管執法制度建立過程可窺見其行政程序人權的重視演進，但整體的規範不僅毫無法制基礎，更因社會發展需求不斷擴大執法範圍，更突顯其行政執法體制不完備，再加上執行層面缺失導致與民眾衝突不斷，加深民眾內心的不公平感，也就衍生出「制度合法性危機」。本文就其制度內在之行政法學缺陷及後續執行層面落差，試述其爭議如下：

一、制度層面

以憲政主義國家而言，國家權力的形式合法性係透過民意機關以合乎法定程序的方式，制定法規形成「制度」而取得。而《憲法》保障基本權利的目的，並非在使人民之行為或法益免於受到任何的影響，任何權利都應有其界限，以免造成社會混亂與不公及違背人權之旨趣，而國家對基本權利行使，設定某種程度的界限，是為「基本權利之限制」（Grundrechtsschranken）。故在確立基本權利之保護領域時，應同時認識其界限之所在。³² 從基本權利的防禦功能來看，此種限制即是對人民權利的一種「干預」（Eingriffe）或「侵害」（Beeinträchtigungen），國家不得恣意為之，否則即構成對基本權利之違法侵害（Vreletzungen）。³³ 經檢視「相對行政集中處罰權」悖離相關行政法學原則如下：

（一）「職權法定」原則

依據中國大陸行政法「職權法定」原則，「行政機關職權必須由法律規定且必須在法律規定的職權範圍內活動，非經法律授權，不可能具有並行使某項職權。」³⁴ 也就是說城管這個執法機關，必須有全國人大及其常委會制定的明確法律規定或授權，才得以行使職權。各城市城管機構是否具

³² 陳通和，「警察情報蒐集活動法律建制之研究」，中央警察大學法律學研究所碩士論文（2001年），頁159。

³³ 李建良，憲法之理論與實踐（二）（臺北：學林出版社，2000年），頁83。

³⁴ 應松年主編，行政法學新論（北京：中國方正出版社，1999年1月，第2版），頁44-45。

備機關的法律適格地位本多所爭議，且觀諸整體試點核准過程，係由國務院法制辦以復函形式批准，明顯違反「職權法定」原則。而國務院製發的復函和省級政府的通知，均屬於行政規範文件範疇，甚至連行政規章層級都不到，而城管執法制度逕以該等規範性文件授權相關機關，可謂明顯違反「職權法定」原則。³⁵

（二）「法律保留」原則

「法律保留」原則，即行政行為，必須有法律授權依據，且縱然未牴觸法律，雖不違反法律優越原則，但仍有違反「法律保留」原則之虞。特定領域的國家事務應保留由立法者以「法律」規定，行政權只能依照法律的指示決定行止，因此特定領域的行政行為，非有法律依據不得為之。³⁶依前述歷次發布文件規範內容，已涉及行政權力結構及行為效力變革，依中國大陸《立法法》規定本就應由全國人大及其常委會制定始得為之，³⁷但是目前關於相對集中行政處罰權的法律規範，僅體現在中央政策文件及地方人民政府規章中，³⁸並無相關法律條文規範。

（三）「明確性」原則

法律「明確性」係指立法者制定法律時，規範對象、規範行為及法律效果應該明顯，亦即構成要件應使受規範能預見。³⁹相對集中行政處罰權制度並未明確規範集中處罰權限範圍，及與其他法律條文競合之處置，導致國家機關行政權行使不明確，衍生同一執法機構對同類型違法行為因認定法律不同而有不同處罰，或者不同地區的執法機構依據不同的法律而做出差別性處罰。

³⁵ 韓德利，「城管問題的法制解決」，*石家庄學院學報*（河北），第 11 卷第 5 期（2009 年 9 月），頁 97-98。

³⁶ 吳庚，*行政法理論與實用*（臺北：三民，2004 年），頁 79。

³⁷ 中國《立法法》第 8 條第 2 款規定：各級人民代表大會、人民政府、人民法院和人民檢察院的產生、組織和職權只能通過法律形式確定，其他規則均無權確定。若由行政機關對這樣的事項進行規定，則必須有全國人民代表大會或其常務委員會的授權。

³⁸ 董德華，「相集中行政處罰制度的立法思考」，頁 243。

³⁹ 黃默夫，*基礎行政法 25 講*（臺北：一品文化出版社，1996 年），頁 80-85。

另外，對於一個完整意義上的行政過程而言，行政管理權能和處罰權能本應相互依存連為一體的，但城管執法機關擁有的職權，僅是行政過程末端的行政處罰權，加上授權範圍不完整及不明確，也易造成與其他行政機關的職權衝突。⁴⁰

二、執行層面

李普斯基（Michael Lipsky）認為基層行政人員主要扮演兩種角色，一為其影響民眾對於政府施政範疇與相關政策內涵的認知；另一扮演公共服務或懲戒資格的認定角色。⁴¹ 擁有執法權限的城管執法人員在執行政策時，通常必須當場做出決定，當決定是集中在個人的層次上，且當事人認為有不公平的情況時，不論是真實存在或個人認知上的不公平，都可能會引發不滿。

由於中國大陸迄今並無專門針對城市管理綜合執法的立法條文，且執法者並不重視當事人權利，再加上其執法對象大都是城市低收入群體，官民衝突現象層出不窮，⁴² 有些偏激的執法對象，甚至以暴力對抗，如 2006 年的「無證攤販崔英杰持刀殺死城管事件」。⁴³ 從某種程度上來說，城管與執法對象之間的衝突現象在中國大陸社會範圍內並不罕見，筆者以「城管打人」為關鍵字於《大紀元》網站搜尋，共出現 10,900 筆結果。⁴⁴ 此外，城管人員被毆事件也時有所聞，例如海口市在 2000 年至 2004 年，城管遭到被執行者圍攻、毆打事件達一千三百多宗，先後有一百二十多名城管隊員被毆住院；北京市在 2006 年前 8 個月，就有 76 起城管隊員與商

⁴⁰ 鄧曉東，「城管執法制度的和諧道路」，閩江學院學報（福建），第 32 卷第 6 期（2011 年 11 月），頁 51。

⁴¹ 許立一，「地方公務人力發展的倫理課題：第一線行政人員應採取的角色與作為」，人事月刊（臺北），第 14 卷第 2 期（2005 年 2 月），頁 27-37。

⁴² 耿祥建、危瑩，「相對集中行政處罰權制度實施中存在的問題及對策」，陝西理工學院學報（社會科學版）（陝西），第 26 卷第 4 期（2008 年 11 月），頁 43-47。

⁴³ 「崔英杰案悲劇：執法與生存對峙」（2010 年 2 月 7 日），2016 年 3 月 23 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/7/2/10/n1619192.htm>。

⁴⁴ 「城管打人」，2016 年 1 月 25 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/search.htm?encoding=gb&q=%E5%9F%8E%E7%AE%A1%E6%89%93%E4%BA%BA&x=0&y=0>。

販發生衝突，共 89 人受傷。⁴⁵

經蒐集相關衝突案例，特別在無證攤販的罰款程序和沒收問題上衍生的衝突現象最為嚴重，其他諸如城管執法人員自身未依規定表明身分、告知處罰事由、原因和依據、提供陳述、申辯和救濟方式等導致之衝突案例不勝枚舉，民眾內心不公平感及權益損害日益加劇。經分析執法不當類型試述如下：

（一）擴權許可

中國大陸現行授權城市管理行政執法部門審批的「行政許可」項目包含：戶外廣告設置、張掛、張貼宣傳品；城市道路挖掘審批，設立臨時停車場審批；臨時占用道路審批；在街道則和公共場所堆放物料，搭建非永久性建築物、構築體或者其他設施；城市環境衛生設施拆除、遷移、封閉、侵占或改作他用；因教學、科研以及其他特殊需要在市區飼養家禽家畜；特殊車輛（履帶車、鐵輪車或者超重、超高、超長車輛）在城市道路上行駛；城市建築垃圾、工程渣土處置核准；從事城市生活垃圾經營性清掃、蒐集、運輸、處理服務審批等等，⁴⁶ 但依法城管應僅得依《行政處罰法》行使行政處罰權，而不應擴權至行政許可範疇。

（二）擴權使用強制措施

依據《行政處罰法》第 37 條⁴⁷ 及地方法規授權，市容環衛管理部門可以暫扣作業工具或者建議有關部門暫停其使用通訊工具等相關規定，⁴⁸ 城市管理行政執法使用的強制措施主要包括先行登記保存和扣押兩類，⁴⁹

⁴⁵ 付應萍、何蓉蓉，「從社會角色理論角度解析城管執法困境」，技術與市場（四川），第 16 卷第 7 期（2009 年 7 月），頁 91。

⁴⁶ 梁彩虹，行政爭議法律援助 - 城管（北京：中國法制出版社，2006 年），頁 53-57。

⁴⁷ 《行政處罰法》第 37 條第 2 款：「行政機關在蒐集證據時，可以採取抽樣取證的方法，在證據可能滅失或者以後難以取得的情況下，經行政機關負責人批准，可以先行登記保存，並應當在 7 日內及時做出處理決定。」

⁴⁸ 如《江蘇省城市市容和環境衛生管理條例》第 50 條第三項規定：「擅自佔用道路、人行過街橋、人行地下過街通道、地鐵通道以及其他公共場地擺攤設點的，責令停止違法行為繼續違法經營的，可以暫扣其兜售的物品及其裝盛器具……。」第六項規定：「使用作業工具或者通訊工具從事上述行為的指在樹木、地面、建築物、構築物或者其他設施上刻畫、塗寫、張貼。」

⁴⁹ 姚愛國，「論相對集中行政處罰權」，蘇州大學碩士論文（2004 年 9 月），頁 33。

但此類行政強制措施已涉及干預人民財產事項，是否得包含於行政處罰權的授權範圍內，抑或得由城管人員具體引用，實有待商榷。

（三）執法過當

從社會衝突角度而言，人與人之間的社會互動，牽涉到互動對象所扮演的社會角色，也牽涉到互動發生當時的情境定義。一個角色（role）是指一組社會所指定的行為期望，指示個人在扮演某一角色時如何行動。角色可說是社會互動的劇本，而不同的角色有不同的行為期望。⁵⁰ 雙方角色互動過程中，一方或雙方沒有遵守角色規範，就會造成角色期望落空的心理，也就容易產生角色衝突。⁵¹ 城管所代表的公共利益與民眾自身個人利益本就難以均衡，當任何一方未滿足對方期待，而執法人員又未具人權保障意識形態時，為達處罰目的而施予不當手段的情事也就時常上演。

再加上缺乏制度性規範、行政權力不斷擴張，所造就城管執法人員肆無忌憚的心態，⁵² 也導致執法過當情事屢見不鮮。因此，有學者認為城管執法權限過於集中且權限過大，應予適當縮減，將一些領域執法權交還給相關管理部門；亦有認為衝突不斷主因應歸咎於城管執法部門皆是地方機關或單位，並無中央對口主管機關所致。⁵³

從法律層級而言，城管執法制度至今並無全「國」性法律規範條文，且相關文件通知中，雖明定有行政救濟管道及執法人員應具公務員身分等規範，但並無律定執法裁量權限，再加上人員素質良莠不齊、無法治觀念等種種因素，皆是導致執法人員執法過當緣由所在。

⁵⁰ 蔡文輝，*婚姻與家庭—家庭社會學*（臺北市：五南書局，2013年7月，第2版），頁2。

⁵¹ 付應萍、何蓉蓉，「從社會角色理論角度解析城管執法困境」，頁93。

⁵² 秋風，「城管權力需盡快馴化」，*新世紀週刊*（海南），第3期（2008年1月），頁62-63。

⁵³ 樂盈菊，「天門事件反思城管制度」，*理論觀察*（黑龍江），第2期（2008年2月），頁38。

肆、城管執法改革面向

城管執法做為提高行政效率的統治工具，中國大陸政府並欲期藉由行政處罰權集中有效梳理各行政機關矛盾的立意，在未經任何立法過程，僅以地方規章及其他政策性文件規範下，造就現今中國大陸社會相當衝突來源。相對集中行政處罰權的立意，本質上是對行政主體的重構與行政能力的重新分配，屬於重要組織行為，其規範法律依據不應是地方性法規或行政規章，而應該是全國人大或其常委會制定的法律，或者由國務院先行制定行政法規實施後，再由全國人大或其常委會立法規範。⁵⁴ 至於如何推進落實中國大陸綜合行政執法改革，本文認為「完善立法過程」絕對是第一要件，相關立法可行作為如下：

一、限定行政執法主體資格

根據《國務院關於貫徹實施〈中華人民共和國行政處罰法〉的通知》的精神，城管執法單位應列行政組織編制項下，其應非事業單位或其他類型，唯有確立行政主體適格性，亦即確立其機關的法律地位，始得賦予獨立行政主體執行權限，進而將職權法制化，⁵⁵ 對於其所執行之職權項目、範圍予以法律明定，有效考慮各行政領域認定違法事實之專業能力，相當程度限縮其執行權限。

另外，從現行中國大陸各地城管機構設立情形，因無中央部門或統一規範，造成其單位名稱不一。⁵⁶ 因著行政執法主體的確立，中央部會層級應設置相對應的主管機關，始能有效管理及領導基層行政執法組織。

⁵⁴ 王瑾銳，「我國實行相對集中行政環境行政處罰權的可行性研究」，海南金融（海南），第 4 期（2010 年 4 月），頁 49-50。

⁵⁵ 鄧曉東，「城管執法制度的和諧道路」，頁 54-55。

⁵⁶ 「誰為城管執法吹響集結號」（2008 年 1 月 21 日），2016 年 1 月 12 日下載，《新浪網》，https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj5_YLL-tPLAhUKk5QKHTCaCWUQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fnews.sina.com.cn%2Ffc%2F2008-01-21%2F044413295998s.shtml&usg=AFQjCNHXY80x6zP0De9dqmt_hS5_gvzEFDA。

二、規範行政執法自由裁量權

相對集中行政處罰自由裁量權是為有效規範查處行政違法行為時，有明確法律、法規和規章等規範得以參據，並酌情決定是否處罰、處罰種類和處罰幅度的權限，確保執法人員能公正、合理、合法地執行。因此，法律條文應明確自由裁量權限幅度，且為防止執法濫權或過當等情事，應引進相關社會監督和內部監督機制，並健全行政救濟制度，⁵⁷ 以有效保障人權。

三、轉變行政執法取向

中國大陸雖為極權主義國家，但其行政管理的價值取向應從威權行政轉變為服務行政，理應以公共利益與個人利益的均衡作為行政行為實施基本準則。⁵⁸ 未來的城管執法應採廣度整合關聯度高但專業性不強的行政執法領域，以城市公物管理和利用為核心，解決各部門行政職權交叉或虛位的弊端，做到寓管理於服務的行政管理。

四、建立行政部門協調合作機制

由於相對行政處罰權的執法模式，許可權與處罰權分屬於不同行政機關，同時為了避免相互推諉、重覆管理，應當建置相關協調合作機制，例如建立工作協調制度、共同執法機制、聯席會議制度及資訊共享平臺等，並引進公眾參與機制，構建非對抗式的當事人主動參與的行政法律關係，以達到最大行政效能。

⁵⁷ 周珂，*環境與資源保護法*（北京：中國人民大學出版社，2007年），頁58-60。

⁵⁸ 王佳，「綜合行政執法研究——以大部制改革為視角」，西南政法大學碩士學位論文（2009年），頁11-16。

伍、結論

中國大陸因著經濟發展，進而著手相關社會及法律改革已 40 年，但對於那些並未受惠於改革或對改革失望的人看來，這些改革政策帶來相當的負面後果，本文所揭示行政執法體制中的城管即為一例。這些對抗改革政策的民眾，藉由諸多的衝突甚或抗爭的過程，要求國家保護他們免受掠奪型官員的侵害，並促使政府在法律和社會實踐上做出進一步變革。從國家與社會的概念與內涵來看，即便制度改革某種程度上會削弱其自身的政治權力，但國家仍必須改採相關合作協調或溝通的方式，取代過去由上對下「恩庇 - 侍從」(Patron-Client Relations) 主義式互動關係，並與社會建構彼此合作夥伴關係，透過建置與運作溝通協調網絡改變政策制定與執行方式，這種制度建立後，為因應衝突而再次內化激勵制度本身演進及發展的不斷修正過程，就是社會衝突理論的精義所在。

再者，縱然法律改革一方面限制國家原有特權，但同時也提供民眾對人權保護制度框架的期待，而此法律制度框架的建構與否，便成為國家、社會形成「治理性互賴」(governed interdependence) 的主要關鍵。一方面避免民眾對政府施政過度反應，並可預防政府反應遲緩或危機處理失當等情況，而這也就是中國大陸在「十三五規劃」中將綜合行政執法改革列為要項的主要緣由，相對而言，其成敗亦是觀察「十三五規劃」改革的重要具體成效指標。

本文研究發現，政府與民眾之間原就存續著權力及資源分配不對等關係，這種狀態的絕對不均衡，再加上城管執法體制之制度建立過程欠缺完善及執行層面失序，造成中國大陸社會出現官民緊張等利益衝突現象，進而透過執法者與民眾群體之間的衝突與秩序調整，促進彼此內部成員凝聚力並整合社會，有效發揮「社會安全閥」機制功能。就相對集中行政處罰權的城管執法機制而言，其出發點原本在於提高行政效率，但因未能完善相關立法過程，僅利用相關政策文件規範，即予推展施行的模式，導致實際執行層面產生差異，進而衍生社會衝突局面。由於這些執法過程衝突，

造成民眾內心對執法體制萌生合法性危機的社會質疑氛圍，被處罰者隱藏於心中所感受的「相對剝奪感」及「不公平感」不斷累積，這些衝突能量的蓄積與爆發，迫使中國大陸不得不著手進行相關法律改革。另外，中共之所以能夠繼續存活且發展的原因，在於善於吸收專家意見，能夠快速反應利益相關者及大眾的意見，因而城管制度走向法制且嚴謹化的過程，即為歷史的必然，亦驗證了中國大陸社會就在「發展 - 衝突 - 再發展 - 再衝突」的循環中不斷前進發展。