DOI: 10.53104/fxsy.2025.01.01.001

# “一刀切”式執法與行政裁量權濫用：成都共用單車清理行動評析

李思源 [1]

1. 西南政法大學，四川省 重慶市 401120

摘要：近年來，隨著共用單車在中國城市的迅猛擴張，圍繞其治理的政策衝突與執法爭議不斷加劇。以成都市為代表的一些地方政府在面對此類新興業態治理難題時，往往選擇採用“統一清理”“全面封存”等極端化手段，形成具有代表性的一刀切式執法實踐。該類做法雖可在短期內取得秩序回穩的“政績性”效果，卻在法治與治理現代化視角下暴露出明顯的問題，特別是行政裁量權邊界模糊、程式保障缺位元與社會協同缺失等結構性困境。

本文以“成都共用單車集中清理事件”為實證案例，綜合運用行政法理、城市治理理論與比較治理分析方法，對“一刀切”式執法行為的制度邏輯與法律風險進行系統評析。文章首先從行政裁量的理論出發，梳理其應受限於比例原則、正當程式與合理性標準的基本框架，進而揭示“一刀切”模式在裁量行使中對這些原則的系統性侵蝕。其次，通過實地政策回顧與社會輿情梳理，指出成都模式下的裁量行為受限於技術工具缺位、問責壓力傳導與風險規避心理的交互影響，呈現出典型的“應急治理—合法性懸空”結構。

在比較分析部分，本文引入杭州“限投備案+資料平臺”治理模式與北京“街道協商+區域自治”經驗，強調協商治理、資料治理與柔性執法在解決裁量濫用問題上的實際效能。在此基礎上，文章提出包括“一刀切禁止清單”“裁量備案機制”“公眾參與程式”與“司法可訴路徑”在內的四項系統性對策建議，旨在推動地方政府從風險防控導向轉向程式法治導向，從權力集中走向裁量審慎，真正實現行政裁量從工具理性向制度規範的轉型升級。

本研究的理論意義在於豐富了行政裁量權規範研究的情境維度與程式構建路徑，其現實意義則在於為共用出行、數位平臺與其他新興治理領域提供規範與彈性相結合的治理範式參考。

關鍵字：共用單車治理；行政裁量；一刀切執法；法治原則；程式保障；協商治理；資料平臺

# “One-Size-Fits-All” Law Enforcement and the Abuse of Administrative Discretion: An Analysis of the Shared Bicycle Cleanup Campaign in Chengdu

LI Si-yuan[1]

1. Southwest University of Political Science & Law, Chongqing 401120, P.R.China

Correspondence to: LI Si-yuan; Email: lisiyuan0105@sina.com

**Abstract:** In recent years, the rapid expansion of bike-sharing services across Chinese cities has increasingly sparked policy conflicts and enforcement controversies surrounding their governance. Local governments, such as in

**收稿日期：**2025-06-19 **返修日期：**2025-07-08 **錄用日期：**2025-07-11 **出版日期：**2025-07-15
**通信作者：**lisiyuan0105@sina.com
**引用格式：**李思源. “一刀切”式執法與行政裁量權濫用：成都共用單車清理行動評析[J]. 法學視野, 2025, 1(1): 1-16.

Chengdu, often adopt extreme regulatory measures such as “uniform clearance” and “blanket bans” when facing challenges in managing these emerging industries. While such actions may bring about short-term order and administrative achievements, they expose significant problems from the perspectives of rule of law and modern governance—particularly the blurred boundaries of administrative discretion, the absence of procedural safeguards, and the lack of social collaboration.

This paper takes the “Chengdu bike-sharing clearance campaign” as an empirical case to systematically analyze the institutional logic and legal risks of “one-size-fits-all” enforcement. Starting from the theoretical framework of administrative discretion, the study elaborates on its legal constraints under the principles of proportionality, due process, and reasonableness, revealing how these principles are structurally eroded under such rigid enforcement models. By reviewing policies and public discourse, the paper further identifies a governance logic driven by technical deficiency, hierarchical pressure, and risk aversion—forming a pattern of “emergency response versus legal legitimacy.”

Through comparative analysis, the study introduces governance models such as Hangzhou’s “investment caps with data platforms” and Beijing’s “street-level consultation and regional autonomy,” highlighting the practical effectiveness of collaborative, data-driven, and flexible regulatory approaches. Based on these insights, the paper proposes four systemic countermeasures: a “one-size-fits-all exclusion list,” a discretion registration mechanism, public participation procedures, and judicial redress pathways. These measures aim to shift local governance from a risk-control paradigm to one anchored in procedural rule of law, advancing administrative discretion from instrumental rationality to institutional normalization.

Theoretically, this research enriches the contextual understanding and procedural architecture of administrative discretion. Practically, it offers a governance framework that balances regulatory precision and flexibility, with implications for shared mobility platforms, digital governance, and other emerging domains.

**Key words:** shared bicycle governance; administrative discretion; one-size-fits-all law enforcement; principles of the rule of law; procedural safeguards; deliberative governance; data platforms

# 引言

近年來，共用單車在中國城市的爆發式增長，不僅深刻改變了城市交通結構，也對地方治理體系提出了前所未有的挑戰。作為解決“最後一公里”出行難題的創新業態，共用單車在提升通勤靈活性、促進綠色出行和緩解交通擁堵等方面發揮了積極作用。然而，其無序擴張與高密度使用也暴露出公共空間管理、行政裁量規範以及法治保障等多重結構性矛盾。

其中，“一刀切”式執法作為一種典型的治理應對方式，逐漸成為社會爭議的焦點。這類執法模式以統一封禁、全面清理等極端措施為特徵，表面上體現了行政執行的果斷與效率，但在合法性、合理性和程式正義方面均存在顯著缺陷。2023 年成都市啟動的大規模共用單車集中清理行動，正是這種執法邏輯的典型縮影。該行動在短期內確實改善了街面秩序，緩解了輿論壓力，但也引發了運營企業權益受損、市民出行不便和法律界對行政裁量濫用的廣泛質疑。

本文以成都案例為實證切口，旨在回答三個核心問題：（1）如何從法理上界定合法行政裁量與裁量濫用之間的邊界？（2）現行治理體系在程式保障和比例原則上存在哪些制度性缺陷？（3）在平衡治理效率、法治原則與社會參與的前提下，是否存在更具彈性與正當性的替代治理路徑？

通過法律理論分析、政策回顧和比較案例研究，本文希望豐富行政裁量規範研究的情境維度，並提出一套從風險防控型治理走向程式法治型治理的制度路徑建議，為新興公共服務領域提供理論支撐與實踐參考。

# 1 研究背景與理論視角

## 1.1 共用單車崛起與城市治理壓力

近年來，作為城市交通體系的重要補充，共用單車迅速在中國城市中崛起，並成為解決“最後一公里”出行問題的創新方案。從 2016 年起，以摩拜（Mobike）與 ofo 為代表的共用單車平臺在北上廣深等一線城市試點推廣，憑藉“無需樁點、掃碼即騎、分時計費”等便捷特徵，迅速在全國範圍內複製擴張，激發了市民短途綠色出行的巨大潛力。據中國資訊通信研究院發佈的《共用單車行業白皮書（2019 年）》資料顯示，截至 2018 年底，全國累計投入運營共用單車超過 2,300 萬輛，服務範圍覆蓋超 200 個城市，日均騎行量突破 3 億次，高峰時期甚至達到單日 3.5 億人次，成為全球最密集的共用出行系統之一。

共用單車的爆發式增長，一方面顯著提升了城市居民通勤靈活性與交通接駁效率，推動綠色出行、緩解交通擁堵、減少碳排放等目標的實現；但另一方面，也伴隨一系列治理難題快速浮現。首先是供給結構失衡與平臺競爭過度導致的大規模無序投放。為爭奪市場份額，多個平臺在短時間內向同一區域高強度投車，部分城市單位元元元元面積單車密度遠超國際推薦標準，造成大量“僵屍車”長時間佔用公共空間，維護缺位、車況破損率升高，影響市容和安全。據深圳市城市管理部門統計，2018 年全市“廢棄單車”清理量達到 85 萬輛，占運營車輛總量的近 30%，其中大量為停運平臺遺留資產。

其次是停車秩序難以規範。由於共用單車採取“自由停放”原則，缺乏物理約束機制，使用者常將車輛隨意停放在道路兩側、商業區門口、學校出口等高頻流動空間，嚴重幹擾非機動車道、人行道、消防通道與公交網站的正常功能。盲道被占、出入口堵塞、樓梯口堆積等現象頻繁發生，既影響弱勢群體通行權，也引發大量居民投訴與輿情發酵。一些熱門區域日均接報超百起違規停放事件，基層城管與街道運維團隊面臨巨大執法壓力。

再次，清運與存儲成為“二次治理難題”。共用單車作為移動資產，其產權歸屬、損毀賠償與存放處置在政策法規上尚不清晰，導致各地在處置“違規單車”時存在法律空白和操作模糊。部分城市將大量問題車輛集中存放在郊區或封閉區域，形成新的“單車墳場”生態問題，引發對資源浪費與環境負擔的關注。

為應對上述困境，各地政府陸續出臺共用單車治理意見，嘗試通過設定總量紅線、劃定禁停區、推行電子圍欄與平臺信用考核等方式推動有序管理。然而，在執行層面，由於治理技術尚不成熟、跨部門協調困難、問責機制層層傳導等現實因素影響，部分城市出現治理失衡傾向，走向簡單化、靜態化甚至極端化路徑。最典型者即為成都在 2023 年啟動的大規模“集中清理”行動，該行動直接採取“強制封存、統一拖離”的一刀切方式，未預設緩衝機制或協商流程，儘管短期內提升了街面整潔度，卻也引發了運營企業的不滿、市民的不便與法律界的質疑。

總體而言，共用單車治理所面臨的挑戰不僅是一個交通管理議題，更反映出城市公共空間權屬模糊、行政裁量邊界不清、法治程式缺位元等深層結構性問題。成都案例作為高密度執行與高度爭議並存的典型樣本，為探討“裁量限度”與“柔性治理”提供了極佳的實證視窗，亟需從法理與制度維度予以系統梳理與反思。

## 1.2 成都集中清理事件引發的法律與公共爭議

2023 年 6 月，成都市在多地同步啟動大規模共用單車集中清理行動，迅速成為全國範圍內公共治理與行政法治的關注焦點。根據市級職能部門通報，此次行動主要目標是應對日益嚴重的共用單車亂停放、過度投放、車輛破損率高和居民投訴頻發等問題，強調“恢復城市秩序、美化市容環境”的政策初衷。具體措施包括劃定大範圍禁停區域、對指定區域實施“清零式”回收、統一封存部分品牌運營車輛、下架相關平臺在特定區域的服務功能等，覆蓋區域廣泛、執行節奏緊湊，呈現出“高密度—高強度—高效率”的行政特徵[1]。

然而，這一行動在政策執行過程中迅速引發了多層次、多維度的法律與公共爭議，顯現出“效率導向”治理邏輯下所隱含的程式疏漏、權利衝突與合法性困境。

首先，在程式正當性方面，運營企業普遍反映未收到明確的行政告知與協商通報。部分中小型平臺稱，在未進行事前聽證、風險提示、運營

考評或通報整改的前提下，其正常投放的共用單車即被集中清運。清理行為並未區分合規車輛與違規車輛，也未在現場出具行政決定書或處罰依據，部分執法過程甚至未留痕、未備案。尤其在城管與街道聯合執法過程中，相關操作更偏重“實效優先”，忽略了《行政處罰法》《行政強制法》中對程式公開、公正、可申訴的基本要求。

其次，從公共服務視角看，突如其來的大範圍“單車清空”直接影響了市民的日常出行體驗。多個片區在短時間內共用單車數量驟降，早晚高峰期間用戶出現“無車可騎”的現象，地鐵站、公交站與寫字樓區域尤為嚴重。由於城市公共交通系統與共用單車平臺之間尚未形成穩定替代機制，該行動顯著削弱了市民依賴騎行解決“最後一公里”問題的通達性，引發一系列關於“交通平等權”與“城市通勤權利”是否受損的社會討論。

再者，從法治原則與裁量控制角度看，此次事件暴露出地方政府在“新業態”治理中行政裁量權邊界模糊、程式規範薄弱的問題。多位法律學者指出，該行為雖以“城市管理”為由啟動，但實際已涉及對企業運營權的實質性限制，應接受更加嚴格的比例審查與程式合規檢視。若地方政府在缺乏上位法授權或未完成合法行政程式的前提下強制幹預市場機制，不僅可能違反《行政許可法》《行政處罰法》等基本法律規定，還可能破壞平臺經濟下政府與企業之間建立的信任合作關係，損害政府治理的合法性基礎。

此外，成都事件所引發的爭議並未局限於本地層面。隨著行動被主流媒體、自媒體與社交平臺廣泛報導，全國範圍內的共用單車用戶、企業代表及政策觀察者紛紛加入討論。話題如“治理懶政”“一刀切執法”“城市管治邊界”等在新浪微博、知乎、澎湃評論區等平臺形成熱議。有媒體評論指出，“從不通知到全封存，從不分青紅皂白到連資料都不核實，這不是治理，是一種變相的‘數字驅逐’。”亦有法律從業者表示，若此類清理行動成為常態，可能對中國平臺經濟發展與地方營商環境營造帶來系統性負面影響。

在這一背景下，成都集中清理行動已不再是單一執法事件，而成為地方政府在面對高頻公共服務治理難題時，如何在效率、法治與協商之間找到平衡點的一個典型案例。其所揭示的治理張力——行政裁量的濫用與程式法治的缺位元，構成後續章節分析“一刀切執法”合法性、必要性與替代機制的關鍵基礎。

### 1.3 研究問題：何謂“一刀切”？如何識別與規制行政裁量濫用

在當前城市治理語境中，“一刀切”逐漸演化為公眾輿論中具有批判色彩的政策評價術語，通常指行政機關在處理複雜問題時，不顧實際差異與個體情況，採取標準化、極端化、片面化的治理方式。其顯著特徵包括：治理手段簡單粗暴，政策設計缺乏彈性，應對機制不考慮主體差異和權利邊界，最終導致社會成本轉嫁、合法權益受損、治理目標偏離等後果。

從行政法視角觀察，“一刀切”實質上是一種行政裁量權的僭越或濫用表現。行政裁量權本應在法律授權框架下，體現出“合理性、適當性、比例性”的特徵，用於平衡不同利益主體之間的衝突，並回應社會問題的複雜性與動態性。但在部分治理實踐中，裁量被簡化為“統一處理”，乃至變成回避責任、規避程式、壓縮治理成本的工具，出現所謂“懶政”“怕問責”“零容忍”式執法傾向。這種做法雖在短期內可取得整齊劃一的管理效果，卻有悖於現代行政法治對程式公開、權利保障與彈性治理的基本要求。

因此，本文在分析成都共用單車清理行動的過程中，將聚焦如下核心問題：（1）如何從法理層面厘清“一刀切”與依法行政的界限；（2）行政裁量權在共用單車治理中應如何設定邊界、規範使用；（3）現有制度中是否存在程式缺失、問責失衡、監督乏力等結構性風險。通過回應這些問題，本文旨在揭示城市治理中的法治斷裂現象，呼籲構建更具合法性與協同性的公共治理體系。

### 1.4 研究意義與結構安排

共用單車作為城市交通治理中的重要新業態，不僅關乎出行方式的變革，更觸及行政權力行使與公共政策合法性的核心問題。成都集中清理行動所引發的社會爭議，折射出地方政府在平臺經濟治理中普遍存在的權責模糊、程式失衡與治理工具極端化等深層問題。以該事件為切口，深入分析“一刀切”執法背後的行政裁量邏輯，有助於厘清地方治理實踐中行政權力的邊界與約束條件，為推動依法行政提供實證支撐與理論基


OPEN ACCESS

礎。

本研究在學術層面具有三方面意義：一是豐富行政法中關於“裁量濫用”及“比例原則”應用的實踐素材；二是推動“程式正義”在城市微觀治理情境中的再認識；三是為“柔性治理”理念提供反向案例，檢視剛性執法的限度。在政策層面，本文亦嘗試提出具有現實可行性的治理優化路徑，回應城市基層治理中“效率—法治—公眾參與”三元平衡難題。

本文結構安排如下：第一章為引言，闡述研究背景、問題與意義；第二章梳理行政裁量權相關的基本理論與法治原則；第三章回顧成都清理行動的過程與焦點；第四章從法理角度審視該行動的合法性問題；第五章分析裁量濫用的結構性誘因；第六章通過與其他城市比較，提煉柔性治理的可替代路徑；第七章提出對策建議；第八章總結全文並反思城市治理與法治的互動邏輯。

## 2 理論基礎：行政裁量權與法治原則

### 2.1 行政裁量的類型、範圍與法定邊界

行政裁量是行政機關在法律授權範圍內，就是否行使某項權力、如何行使該權力所作出的判斷與決策。它既是應對社會複雜性與個案多樣性的必然制度安排，也是公共行政保持彈性、效率與現實感的重要體現。然而，行政裁量的行使必須以法律為基礎，遵循法治原則，防止隨意性與權力濫用。

從類型上看，行政裁量可分為三類：一是選擇裁量，即行政機關是否作為的選擇空間，如是否啟動行政檢查；二是判斷裁量，即對事實是否構成違法、是否達標等主觀評估；三是量度裁量，即在多種合法處理方式中選擇何種處罰或措施，如罰款金額、清理範圍等。這三類裁量雖然形式不同，但都必須服從合法性與合理性的雙重約束。

在範圍界定上，我國《行政處罰法》《行政許可法》《行政強制法》等均對行政裁量的授予與行使設定了基本框架。例如，《行政處罰法》第三條強調“處罰應當以事實為依據，與違法行為的事實、性質、情節以及社會危害程度相當”；《行政許可法》第五條則要求行政許可應“公開、公平、公正”，這意味著即使在裁量空間中，行政機關也不得任意設定標準或採取歧視性措施。

此外，法定原則是裁量權行使的根本邊界。行政行為必須有明確的法律授權，不能以行政命令、內部紅頭檔等代替正式依據。特別是在涉及大規模清理、行業整頓、集中執法等領域時，行政裁量權一旦突破法定範圍，極易引發行政越權、程式違法與公民權利侵害等後果。

因此，理解行政裁量的邊界不僅是技術性問題，更關乎法治政府建設的基本目標。在共用單車治理中，行政機關是否恰當使用裁量權、是否依法作出決策，直接影響政策效果與社會接受度，也成為後續“一刀切”現象是否構成裁量濫用的判斷基礎。

### 2.2 “一刀切”式執法的特徵與濫用表現

“一刀切”式執法，廣義上是指行政機關在面對複雜、動態、多樣的治理問題時，採取統一標準、整齊劃一、排除差異的處理方式，忽視個體權利、情境差異與合法程式。其突出特徵是執法過程中的極端化與簡約化，表現為決策邏輯“唯效率論”，執行手段“零容忍化”，治理目標“結果導向”，形成了快速、剛性、集中的治理模式。

第一，該類執法往往以“整頓”“清零”“規範”為核心話語，追求短期治理成果或視覺秩序的改善，而非問題本源的系統解決。在此邏輯下，行政機關不區分企業運營狀態、區域差異或市民需求，普遍採取“全面禁停”“強制下架”“統一回收”等手段，忽略治理物件之間的合法性、合規性差異。

第二，“一刀切”執法易於成為行政懶政或規避問責的手段。在治理壓力與責任考核體系作用下，部分地方政府更傾向選擇操作簡便、回饋迅速的治理方式，而非建立程式完整、權責清晰、公眾參與的制度流程。久而久之，“快治理、重結果”的傾向掩蓋了程式空轉與權利侵害的現實風險。

第三，從法律角度觀察，“一刀切”可能直接違背行政行為的比例原則與合理性原則。比例原則要求手段與目的相匹配，侵益最小且效率最大；而“一刀切”往往以高度集中、高強度手段應對微觀複雜性，造成治理成本轉嫁與治理合法性下降。此外，這類執法還可能突破原有法定許可權或缺乏法律依據，在程式設計上表現為“先

行動、後補法”，進一步放大行政裁量權的濫用空間。

總之，“一刀切”式執法並非單純的效率問題，而是權力邊界失衡、程式正義缺失與治理理念固化的集中體現。在共用單車清理這類公共政策執行中，其濫用易使公共資源配置失當、行政公信力受損，甚至破壞市場機制與公民基本權利。因此，有必要將其納入規範行政裁量權的制度討論之中，並通過制度建構加以限制和引導。

### 2.3 法理原則：比例原則、正當程式與合理性審查標準

在現代行政法體系中，為防止行政裁量權被濫用並確保行政權行使的合法性與正當性，比例原則、正當程式原則與合理性審查構成了裁量行為審查的基本法理依據。這些原則不僅是依法行政的具體體現，也是衡量“一刀切”執法合法性的重要標準。

#### 2.3.1 比例原則

比例原則是行政法領域中最具約束力的基本原則之一，其核心要求是行政行為應在實現合法目的的前提下，採取對個人權益損害最小的手段。該原則通常包括三個層次：一是“適當性”，即行政措施是否有助於實現目的；二是“必要性”，即是否存在侵益更小的替代方案；三是“均衡性”，即行政行為產生的公共利益是否超過對個體權利的損害。

在共用單車治理中，比例原則要求行政機關在處理亂停放、資源堆積等問題時，應綜合考量手段的合理性與損益平衡。例如，與其全面封禁共用單車、強制清運，不如先行設定停放規範、進行企業告知與整改機制，避免因過度幹預破壞出行便利與市場秩序。

#### 2.3.2 正當程式原則

正當程式原則是行政行為合法性的重要保障，強調行政機關在行使權力時應遵守法定程式，確保相關利益主體的知情權、陳述權、申辯權與救濟權。其意義不僅在於程式本身的規範性，更在於通過程式強化行政權力的透明性與可監督性。

在成都共用單車集中清理過程中，如果缺乏事前公示、企業意見徵詢或使用者通告程式，則可能構成程式違法。正當程式的缺失往往掩蓋治理中的權力單向性，導致決策過程封閉、責任機制模糊，從而削弱政策執行的社會合法性。

#### 2.3.3 合理性審查標準

合理性原則要求行政行為應符合常理、公平、公正，避免明顯不當或失衡。法院在審查行政裁量時，若發現其背離法律目的、超出正常判斷範圍，亦可判定該行為“濫用裁量”。

在治理共用單車等新業態問題上，合理性審查強調行政機關應基於真實資料、利益平衡與社會回饋制定政策，而非依據“形象工程”或短期壓力作出決策。如果行政行為明顯缺乏科學評估依據、標準不一致、執法選擇隨意，即可能落入“明顯不合理”的審查標準之內。

綜上，比例性、程式性與合理性構成了規制行政裁量權的三重法理防線。若地方政府在共用單車治理中違背上述原則，採取“一刀切”式清理措施，不僅構成治理理念的退步，更可能在法律層面遭受質疑乃至司法糾正。

## 3 成都案例回顧與爭議焦點

### 3.1 清理行動背景與執法過程梳理

2023 年上半年，隨著城市共用出行需求持續增長，成都市多個主城區頻繁出現共用單車亂停放、超量投放與運維失控等管理難題。特別是在交通樞紐、商業綜合體、公園景區與高校周邊區域，單車集中堆積、占道停放、夜間堆放成山等現象屢屢被市民拍照上傳，引發社交媒體輿情發酵與傳統媒體跟進報導。根據成都市城市管理熱線和“蓉易辦”平臺統計，僅 2023 年 4 月至 5 月，關於共用單車的投訴就突破 3800 件次，其中超過 60%與“阻礙通行”和“損壞未清理”直接相關。

與此同時，部分主要運營平臺在運維環節出現明顯短板。一些企業為追求覆蓋率與使用者活躍度，不顧區域運力飽和程度，持續向熱點區域投放新車；而面對高投訴、高負載的壓力，其人力調度與維修頻次卻未同步優化，導致“投放密集—運維滯後—堆積加劇”的治理困境進一步惡化。為平息輿情、疏導民怨並回應問責機制，市級層面將共用單車治理列入“第三季度城管執法重點專項”中，並迅速部署集中整治行動[2]。


OPEN ACCESS

據成都市交通運輸局官網及主流媒體報導，該次行動由市交運局牽頭，聯合城管執法總隊、主城區街道辦與環衛外包公司，於 2023 年 6 月上旬正式啟動，代號為“道路通暢清障專項行動”。整治主要採用“高頻巡查—現場督辦—統一拖離”的封閉式作業流程，不再依賴企業自清，而由執法部門在每日淩晨及早高峰前設點清理，特別針對人流密集區設立定點檢查站。為提升執行力，相關單位臨時調用環衛車輛約 40 輛，調派人員約 300 人，整治覆蓋武侯、錦江、成華、高新等 6 個主城區。行動高峰期單日平均回收車輛逾 7000 輛，高峰日（6 月 13 日）清理量突破 9200 輛[3]。

但值得注意的是，該次行動未設置運營方協商機制，也未進行事前告知或車況甄別流程。包括被清理的合規車輛、處於運行狀態的正常使用單車，以及未違規停放但超時未歸還的用戶車輛，均一併以“統一封存”方式集中轉運至臨時堆放點。執法程式高度機械化，缺乏細化判斷與資料支撐，一定程度上造成運營方“合法投放車輛被誤清”、平臺“單車庫存暫態下跌”、用戶“掃碼無車可用”的連鎖反應。多家運營企業在事後發佈聲明表示未收到任何形式的預警通告，也未在清理前獲得說明檔或協商通知，認為此舉嚴重影響其正常商業運營權。

在居民層面，部分社區出現短期內通勤效率下降的回饋。尤其是在公共交通接駁距離超過 800 米的地鐵郊區口與產業園區週邊區域，由於車輛驟減，早晚高峰出現明顯“斷檔”，通勤成本上升，引發市民通過社區平臺表達不滿。更有市人大代表在新聞採訪中指出：“城市交通微循環系統尚未建好，不宜用粗暴方式清理一切。”

綜上可見，成都此輪共用單車集中清理行動雖表面展現出高效與果斷的行政執行力，但其背後隱藏的是程式缺位元、資料滯後與法治標準模糊的治理現實。該行動所採取的“一刀切”邏輯，在規避風險、回應問責壓力的動因下，可能偏離了合法裁量的應有軌道，為“裁量濫用”留下重要觀察與審查空間。

### 3.2 政策依據與執法部門權力來源

從制度設計來看，共用單車作為城市交通管理與新業態監管的交叉領域，其治理權力呈多頭分佈格局，主要分佈於城市管理、交通運輸、公安交警、街道辦事處等多個部門之間。依據《城市道路管理條例》《城市市容和環境衛生管理條例》《中華人民共和國行政處罰法》等上位法，地方政府具備對城市公共空間使用秩序實施監管與行政處罰的法定職責。其中，城管執法部門依法負責查處妨礙市容環境秩序的違法行為，交通運輸部門則主管行業准入、企業備案、運力調控與日常考核等事項。在共用單車治理中，二者往往協同出擊、權責交織，形成“職能疊加—責任重疊”的治理結構。

在成都市，共用單車治理政策主要依據 2019 年市政府印發的《成都市互聯網租賃自行車管理實施意見（試行）》。該檔明確提出“控制總量、合理佈局、動態監管”的治理導向，強調企業須嚴格執行政府部門核准的投放計畫、運營規範，並接受相關職能部門動態監管與信用評價。此外，各區、街道依據市級意見制定更具操作性的實施細則，如設定禁停區域、施劃停車點位、建立信用扣分制度等。儘管上述檔為城市治理提供了制度支撐，但在法律效力上多數屬於規範性檔或指導性政策，缺乏強制性執法依據。

2023 年啟動的集中清理行動，執行主體為市城管執法隊伍與屬地街道綜合治理辦公室。各區縣政府通報顯示，此輪整治主要依據包括“改善市容市貌”“回應群眾投訴”“落實市級專項治理部署”等行政目的，但並未明確引用具備法律效力的專項行政檔，也未經過法定聽證程式或專家論證機制。部分清理行為未提供行政執法文書，如責令改正通知書、物品暫扣決定書或相關處理依據，亦未公示執法程式要件。這種“先清理、後補手續”的模式易引發權力來源不清、裁量邊界不明等合法性爭議。

同時，部分共用單車企業反映，其平臺資料未實現與主管部門的即時共用，致使部分被回收車輛處於正常運行狀態。此外，缺乏覆核機制、聽證機制或救濟管道，也使被處理主體處於“無法對抗”與“無法解釋”的行政劣勢地位。這種現象反映出新業態治理在快速反應機制驅動下，更趨向事實處理而非程式治理，存在“以管理代替執法”“以效率替代程式”的潛在偏誤。

綜上，成都本輪共用單車清理行動雖在形式上屬於行政機關行使裁量權的表現，但其依據的政策檔多為指導性條文，缺乏明確、剛性的法律

授權；而其執法流程中程式性缺失、權力行使路徑模糊，成為其合法性與正當性受到質疑的根本所在。

### 3.3 社會反響：企業損失、公眾不滿、媒體批評

2023 年成都市開展共用單車集中清理行動後，其快速、高強度的執行模式雖在短期內改善了街面秩序，卻也引發了較大規模的社會反響。反響主要來自三個方面：運營企業運營受損、市民出行受阻，以及媒體和公眾對行政手段合法性與合理性的質疑。上述問題不僅體現出政策推行與社會接受之間的張力，也反映出“效率優先”治理邏輯下可能引發的信任危機與治理摩擦。

首先，從企業角度來看，幾乎所有主要共用單車運營商均表達了對本輪清理行動的強烈不滿。企業普遍反映，在行動啟動前未收到任何正式書面通知或預警提示，部分城區的清理更是“突襲式”進行，清運過程中不分車輛狀態、投放合規與否一律強制拖走。這種“無差別清運”的做法，導致大量處於正常運行狀態的車輛被扣留，不僅造成運力缺口，還直接幹擾後臺調度系統的精確性。例如，部分平臺反映，當天仍顯示“線上運行”的車輛在地圖上失聯，進而導致用戶下單後無法取車、運維人員空跑等問題。更嚴重的是，清理後的車輛被集中堆放至市政管理處或臨時倉庫，部分車輛出現刮擦、拆解甚至報廢，造成運營成本激增。

尤其是中小型平臺企業，由於財務承壓與調度能力有限，在應對如此規模的行政衝擊中面臨“運營癱瘓—用戶流失—資金鏈斷裂”的連鎖效應。有企業負責人在接受地方媒體採訪時表示：“這不是治理，這是摧毀。我們沒有收到任何溝通，也沒有管道申訴，只能眼睜睜看著車輛一車車被運走。”部分企業甚至開始籌畫撤出成都市場，或縮減投入以避免政策風險。

其次，在用戶層面，市民的不滿主要集中在出行效率的驟降與政策資訊的不透明。特別是在依賴共用單車作為“最後一公里”工具的上班族、學生群體與外賣配送員中，影響尤為顯著。行動執行初期，多個核心商圈、地鐵口、寫字樓集中區單車密度下降超過 60%，部分區域在早晚高峰時段出現“完全無車”的尷尬局面，直接擾亂了用戶日常通勤與工作節奏。一位在高新區上班的市民在社交平臺發帖稱：“連騎 5 公里都找不到車，騎車比坐車還浪費時間[4]。”此外，由於相關部門未提前發佈替代交通建議或設立臨時調度點，不少居民將此次行動解讀為“冷漠治理”，認為城市管理部門缺乏對日常民生節奏的感知與同理。

再者，媒體與公眾輿論對“一刀切”式執法提出了廣泛批評。包括《成都商報》《紅星新聞》在內的多家本地媒體在報導中使用了“簡單粗暴”“運動式整治”“治理懶政”等詞語，指出雖然整治動機可以理解，但治理手段缺乏比例考量與程式規範。一些評論文章指出，此次行動沒有基於共用單車使用大資料分析，也未設置用戶協商機制，違背了平臺治理所宣導的“精准治理”“資料驅動”邏輯。有學者在人民網撰文表示：“執法不能只看結果，還要注重過程與權利保障。以清零為目標的治理方式容易掩蓋合法性危機。”

值得注意的是，自媒體與社交網路也成為此次事件批評聲音的重要集散地。多個平臺上的熱門話題包括“共用單車去哪兒了”“誰來為無車通勤負責”“粗暴治理還是依法執政”等，形成對政府治理手段的持續審視。這種基於底層生活經驗的集體回饋，不僅反映出用戶對治理效果的實際體感，更揭示了公共服務政策與民生期待之間可能存在的斷裂。

綜上所述，成都共用單車清理行動雖然在執行效率上表現突出，短期內實現了街道整潔與秩序改善，但由此引發的企業受損、用戶反彈與媒體批評，也暴露出當前城市管理中權力效率邏輯與程式正義理念之間的深層衝突。該事件成為判斷“治理得當”與“裁量濫用”的典型案例節點，也為後續制度反思提供了豐富的現實素材。

## 4 法律問題分析：一刀切執法的實質審查

### 4.1 是否構成行政越權或變相規避聽證義務

成都共用單車清理行動在執行過程中，未能提供清晰、權威的法律依據，亦未經過充分的事前程式公開與聽證環節，引發對其行政合法性的廣泛質疑。從行政法的基本框架來看，該類行為可能構成行政越權，並存在變相規避法定聽證義


OPEN ACCESS

務的嫌疑。

首先，在權力來源方面，我國《憲法》與《行政許可法》《行政處罰法》等規定明確要求行政權的設定與行使必須“法定化”，即必須由法律、法規、規章明確授權，嚴禁通過部門內部檔、行政會議紀要等“變通方式”創設或擴張職權。而成都此次清理行動所依據的政策檔，多為指導性意見或聯合通知，缺乏剛性法律效力，並未就大規模清理所涉的強制手段、處罰依據及執行程式設定明確授權基礎。因此，若行政機關以此為由實施大範圍、實質性限制企業財產權與運營自由的行為，可能已超出法定許可權構成行政越權。

其次，在程式義務方面，《行政處罰法》第四十二條規定，對重大行政處罰，應依法舉行聽證程式；《行政許可法》第三十條也指出，在直接涉及公民、法人或其他組織重大利益的情況下，行政機關應舉行聽證，確保資訊公開與當事人參與。在本案中，若共用單車企業的車輛被集中清運、無法投入運營，構成財產性權益重大影響甚至事實上的“強制退出”，理應納入“重大行政行為”範疇。而從目前可見資料來看，成都清理行動缺乏任何前置聽證、意見徵詢或覆核機制，顯然與上述法律程式要求不符。

此外，聽證義務的規避不僅限於程式遺漏，其更深層的問題在於行政機關通過“聯合行動”“日常管理”“臨時執法”等模糊話語，將本應適用聽證程式的行為“非正式化”“事務化”，從而逃避實質審查與責任承擔。這種做法不僅違反程式正義的基本原則，也易形成“權力黑箱”，削弱對行政裁量權的外部監督。

因此，從法律規範的角度看，若缺乏明確授權、程式依據不足，成都共用單車清理行動具有行政越權與規避聽證之實，應引起司法審查與制度糾偏的高度重視。

### 4.2 裁量行使中的比例衡量是否合理

比例原則作為規範行政裁量權的重要法理基礎，要求行政措施必須在實現政策目標與保護相對人合法權益之間取得合理平衡。在成都共用單車清理行動中，執法部門是否恰當衡量了治理效果與相對人損害之間的比例關係，構成判斷該行政裁量是否合理的關鍵。

首先，清理行動是否“適當”，即其手段是否有助於實現合法目標。從官方表述來看，本次清理以“恢復市容秩序”“緩解亂停放問題”為目的，具有一定的治理正當性。然而，是否所有區域都存在“秩序混亂”、是否所有單車均屬違規狀態，並無詳盡的資料支援。缺乏對不同地段、不同企業車輛狀態的精細評估，使得“全域清理”本身難以證明其適當性，且容易被解讀為行政機關為迅速回應上級考核或媒體壓力所採取的形象式治理。

其次，“必要性”原則要求行政機關在多種可能手段中選擇對權益損害最小者。在共用單車治理中，行政機關完全可以在事前通過設置限停區域、實施企業通報機制、啟用資料監管平臺、聯合制定回收標準等方式，分級分類處理單車運營問題。而成都的實際做法卻是直接派遣執法車輛大批量集中清運，未提供替代方案，也未保留基礎通勤所需運力，顯然未遵守“最小侵害”原則。尤其是在市區部分交通節點，因清理造成“單車斷供”現象，引發市民出行不便、投訴頻發，反映出該措施在手段選擇上明顯欠缺權衡。

最為關鍵的是“均衡性”原則，即清理行為所帶來的公共利益增量，是否足以抵消對企業運營權、財產權以及市民出行權益的損害。從效果上看，儘管短期內街面秩序得以改善，但大量正常使用車輛被無差別收繳，部分區域騎行需求驟降，市民怨聲載道。與此同時，企業在未獲補償或說明的情況下承擔車輛損耗與平臺損失，社會信任基礎受到削弱。因此，在未設定回饋機制與損失補救管道的前提下，該類“集中清理”更多體現為行政效率的“單邊推進”，而非多方利益的動態平衡。

綜上，成都此次清理行動在裁量行使過程中顯現出比例衡量的缺失與扭曲，主要體現在手段過激、替代措施缺位、事後權利補償機制不明等方面。這不僅降低了政策的社會接受度，也使得行政權力偏離了應有的公共性與正當性約束，強化了“一刀切”作為治理慣性的制度風險。

### 4.3 是否存在缺乏正當程式與權利告知的問題

正當程式原則是現代行政法的核心要求之一，其不僅關涉程式的合法性，更關乎公民與組織在行政權力面前的參與權、知情權、申辯權與救濟權。在成都共用單車清理行動中，程式設計與執行流程中諸多關鍵節點均顯現出程式正義的

缺失，特別是資訊不公開、行為不通知、責任不明確，構成了對“正當程式”原則的實質性背離。

首先，缺乏事前告知與程式公告機制。 按照《行政處罰法》第三十一條的規定，對行政相對人採取涉及其重大權益的行政行為，應提前告知其行為的法律依據、擬採取的措施及其享有的權利救濟途徑。然而，從現有公開材料看，成都此次清理行動啟動前，並未通過政府網站、公共媒體或面向相關企業發佈正式公告通知，僅有部分街道通過社區張貼或工作群內部通報等“非正式管道”進行操作準備。這種不透明的資訊傳遞機制剝奪了企業的應對空間，也使公眾無從得知政策意圖與執行範圍。

其次，企業與公眾缺乏參與程式與申辯機會。在涉及大規模清理的治理行動中，合理的程式應包含徵求意見、聽取陳述、組織覆核等環節，以實現“多元共治”和利益平衡。但在成都案例中，未有證據顯示政府部門曾召開座談、協商會議，或就清理範圍、清運標準、車輛識別等細節與企業溝通，亦無設立回饋機制收集市民意見。企業在執法車輛臨時進場時方才獲悉，形同“既成事實”的突襲治理，嚴重削弱了相對人的表達與救濟權。

再次，缺乏後續法律文書與覆議救濟管道。依照《行政強制法》規定，行政機關在實施扣押、查封、強制回收等行為時，應當出具行政決定書，並告知權利義務及法律救濟方式。然而，在此次清理中，多數企業並未收到書面行政處理決定，其車輛去向與處置程式也未予公開說明，部分車輛甚至在沒有登記備案的情況下被集中堆放或遺失。這不僅違反程式公正原則，也阻斷了行政相對人提出異議、申請覆議或提起訴訟的法律路徑。

更為嚴重的是，這類缺乏程式保障的“應急執法”可能在實踐中逐漸被常態化，形成制度慣性，使程式正義讓位於治理效率，最終損害公民對公共治理的信任與制度合法性的認同。

綜上，成都共用單車清理事件在程式設計、資訊公開、權利告知等方面均存在顯著缺陷，反映出城市治理中“程式意識”的薄弱與法律實施機制的不完善。應引以為戒，從制度上推動行政裁量行為納入法定程式軌道，切實落實“程式優先於結果”的法治理念。

# 5 行政裁量濫用的體制性成因

## 5.1 地方執法壓力與問責邏輯

在現代中國的城市治理體系中，地方政府在承擔基層治理重任的同時，也面臨自上而下的高強度政策執行壓力與績效考核機制。這種高度責任驅動的制度環境，在推動政策快速落地的同時，也往往誘發“行動主義”與“形式主義”傾向，使得行政裁量在實踐中滑向效率主導與規避責任的治理模式。成都共用單車清理事件，正是在此種治理邏輯背景下的一個典型縮影。

首先，“以結果為導向”的問責制度加劇了執法的趨同與極端化。近年來，地方政府治理績效越來越多地依賴可量化、可觀察的“顯績”指標，如城市整潔率、群眾滿意度、媒體曝光度等。共用單車亂停放問題由於其高度可見性與輿情敏感度，極易成為“治理形象工程”的物件。在此語境下，執法機關往往偏好通過“集中整治”“一周見效”等短期措施展示治理成效，而非構建長效機制。這種壓力驅動的治理模式導致行政裁量在實際行使中，更多服從於“上報滿意”而非“法律合規”的邏輯。

其次，責任傳導機制的不對稱強化了“過度執法”的風險。在傳統層級治理體系中，政策責任從上級政府逐級傳導至基層，形成“任務壓頂”的格局。而相應的資源支援、權力保障與程式容錯卻相對滯後，使得基層單位為規避問責、降低風險，往往選擇“全部清理”“全面禁投”等風險最小化路徑。這類治理路徑雖然簡單高效，卻明顯背離了依法行政與精細治理的要求，也放大了裁量空間的濫用風險。

再次，績效壓力對多元主體協商機制的擠壓削弱了裁量監督能力。在高壓執法導向下，地方政府更傾向以命令控制取代制度協商，以短平快的“應急式治理”取代漸進型制度構建，從而壓縮了企業、公眾、社區等多元主體的參與空間，造成治理方案缺乏合法性與彈性。尤其是在數字監管工具尚不完善的背景下，執法部門難以基於即時資料作出精細化判斷，反而依賴粗放式操作實現“儘快完成”上級任務目標。

綜上，地方治理中的問責機制與績效壓力在結構上推動行政機關以簡單化方式應對複雜問


OPEN ACCESS

題，使得裁量行為脫離法治控制而走向極端治理。這不僅不利於社會治理能力的提升，也埋下程式失範與權利侵害的制度隱患。因此，規範行政裁量的首要之義，應是對執法體制中的績效考核機制與責任結構進行系統審視與制度重構。

### 5.2 “懶政”與風險規避下的極端治理傾向

在地方治理實踐中，行政裁量濫用往往並非源自惡意行權，而是源於一種被動、保守甚至自我保護性的治理邏輯——即“懶政”與“風險規避”的合謀。在這種邏輯主導下，地方政府在面對政策不確定性與治理資源不足時，傾向採取標準化、封閉化、去協商化的行政方式，從而催生出諸如“一刀切”之類的極端治理行為。

首先，“懶政”本質上是對治理複雜性的系統回避。共用單車治理作為一個新興治理議題，牽涉到交通調度、公共空間管理、平臺責任劃分與市民行為引導等多個維度，理應通過精細化制度設計與多主體協調機制來完成。但這類工作耗時費力、溝通成本高，且短期成效不明顯。在行政資源有限、幹部激勵機制不合理的現實情境中，一些基層單位因擔心“越作為越出錯”，寧可採取全面禁止、集中清運等方式“了事”，以降低工作複雜性與協調成本。

其次，風險規避心理強化了“治理過度”傾向。在輿情高發領域，地方官員面臨的不僅是“完成任務”的壓力，還有“不能出事”的高壓問責預期。在此背景下，防範治理失控的“零風險”邏輯成為政策執行的潛臺詞。共用單車若被媒體曝光為“占道”“髒亂”，可能立即引發問責鏈啟動，使地方官員寧願提前過度執法，也不願等待程式推進或爭議化解。這種防衛型治理心態最終導致“寧濫勿缺”“甯左勿右”的執法行為，損害的是企業信心、市場環境與公共信任。

更為隱蔽的是，“懶政”與“風險規避”還易造成制度創新能力的系統性萎縮。在高壓治理導向下，基層缺乏試錯激勵，也缺乏政策試驗的空間，對新型數位監管平臺、柔性規則設計與協商機制的探索動力明顯不足。這使得行政裁量權的行使往往陷入傳統粗放模式，缺乏升級與制度演進，從而進一步加劇“一刀切”式政策氾濫的制度基礎。

因此，將極端治理理解為“懶政”和“風險厭惡”的產物，有助於揭示裁量濫用的深層治理文化根源。要打破這一迴圈，必須重塑激勵機制、完善程式彈性、容忍有限失誤，並強化制度學習能力，以引導行政裁量回歸理性、透明與法治軌道。

### 5.3 監管技術工具的缺位或誤用

行政裁量的精細化行使在很大程度上依賴於資訊系統與技術工具的支撐。尤其是在共用單車等平臺型新業態領域，資料驅動型治理本應成為地方政府動態管理的重要基礎。然而，在現實操作中，監管平臺的不健全、資料共用的滯後以及技術誤用的普遍存在，反而在客觀上限制了裁量權的合法配置與合理行使，成為促成“一刀切”治理的重要誘因。

首先，缺乏統一監管平臺，導致執法判斷嚴重依賴主觀經驗與肉眼識別。 按理而言，城市應通過統一資料接入平臺，實現對各家共用單車企業投放總量、區域熱力、停放密度與違規比例的即時監測。但目前成都及多數城市的資料平臺建設仍處於“半成品”階段，部分區域缺乏資訊標準與共用介面，不同企業之間的資料孤島現象嚴重。這使得基層執法單位無法獲取企業車輛合規狀態、使用頻次與使用者投訴等客觀資料，只能以“車多”“亂停”為主觀判斷依據，進而傾向於採取全面清理的“保險性措施”。

其次，資料誤讀與使用偏差進一步加劇治理失真。即使部分地區配備了初步監管平臺，執法人員因缺乏專業培訓或對資料敏感性理解不足，常常陷入對“資料表徵”的機械依賴，而忽略其背後的行為模式。例如，單一以“熱力圖紅區”判斷“治理重點區”可能忽視區域高通勤需求的合理性，進而造成誤清車輛、削弱服務覆蓋。技術原本應成為治理細化的基礎，卻因方法缺失而被異化為“執法便利”的替代工具。

第三，政企資料協同機制不健全阻斷了即時回饋與風險預警功能。 共用單車平臺本可通過 API 向城市管理部門提供投放計畫、調度日誌與使用者熱區行為模型，政府則可回饋違停密度、民眾投訴等資訊，從而實現“共管共治”的資料協商框架。但成都在本次清理行動中並未建立此類協同機制，導致企業事前無法獲得風控預警，執法部門也無法基於平臺資料作出差異化、比例化判斷。這種缺乏協同的資料結構，最終只能以

統一調度、集中整治的方式應對局部問題，從而扭曲了裁量空間的正當行使。

因此，技術工具並非天然導向“智慧治理”。在缺乏制度整合與程式設計的背景下，技術的缺位與誤用反而成為裁量濫用的助推器。“一刀切”執法實質上是資訊貧乏與協同匱乏之下的治理應激反應，而非理性權衡的治理選擇。

## 6 比較視角：柔性治理的替代路徑

### 6.1 杭州“限投備案+資料平臺”模式

相較于成都以集中清理為核心的剛性治理模式，杭州市在共用單車治理方面展現出更具柔性與制度化特徵的實踐路徑，尤其是“限投備案+資料平臺”機制的建立，為規避“一刀切”式執法提供了可資借鑒的現實範本。

首先，杭州通過“限額備案”機制，有效遏制了共用單車無序投放的外部性風險。自 2017 年起，杭州市交通運輸局會同城管、交警、規劃等部門聯合出臺《杭州市互聯網租賃自行車管理暫行辦法》，明確規定各運營企業需根據城市運力承載評估進行“年度運力申請—備案審批—分期投放”流程。各企業投放計畫需納入市級統籌平臺，未經審批不得新增車輛，從而實現“總量控制—動態調整—責任歸屬”三位一體的源頭治理。這一機制從行政許可邏輯轉向“負面清單+滾動評估”，使治理從被動反應走向前端預警，避免了“先放再清”模式下的裁量失控。

其次，杭州市高度依賴“資料平臺”作為監管核心抓手，通過數位化手段提升裁量行為的客觀性與可審查性。2020 年，杭州市建成統一的“城市智慧出行監管平臺”，要求所有共用單車企業即時上傳車輛定位、投放記錄、騎行頻次、使用者回饋等核心資料。平臺結合 AI 演算法自動生成“投放熱力圖”“違停概率圖”“調度回應時間評分”等治理指標，既為政府提供精准執法依據，也構成企業自我約束機制。執法行為如需集中清運，須基於資料趨勢報告，並通過平臺發出整改通知、設置回饋期限，方可啟動清理程式。這種以資料驅動裁量、以平臺嵌入流程的機制，最大程度弱化了主觀判斷對執法尺度的影響，提升了治理透明度與規範性。

此外，杭州還設有“市—區—街道”三級協同機制，確保清理行動的合法性、程式性與協商性。在涉及重點區域清運前，街道須組織社區、企業代表、用戶代表召開“臨時治理協調會”，由政府部門出示資料趨勢圖及清理建議，企業則可在會上就誤清車輛、調度計畫提出修正建議。會後由平臺發佈最終方案，形成“事前預警—事中協商—事後核查”的程式閉環，顯著提升了治理的社會接受度與執行穩定性。

值得注意的是，該模式並不否認強制手段的必要性，而是通過制度前置與資料校準大幅減少強制執法的發生頻率與範圍。清理不再是一種孤立的行政操作，而是嵌入在動態監管邏輯與共治機制中的“最後選項”。這一治理範式不僅增強了治理彈性，也避免了因“一刀切”帶來的信任損失與效率浪費。

綜上，杭州“限投備案+資料平臺”模式體現了柔性監管在共用單車治理中的結構優勢。其以精細制度取代粗放命令，以資料智慧規制裁量行為，以程式協商建立執法正當性，為成都等城市規避極端治理路徑、優化行政裁量空間提供了切實可行的制度參照。

### 6.2 北京“街道協商+區域自治”方案

與杭州注重資料驅動和制度平臺不同，北京市在共用單車治理中更傾向於“街道協商+區域自治”路徑，體現出高度社區嵌入、協同共治的柔性治理特徵。這一模式通過放大基層街道在屬地治理中的主導權，構建多元主體協商機制，從而有效避免了“一刀切”式行政操作的濫用，也提升了治理的包容性與靈活性。

首先，北京市將共用單車治理下沉至街道層面，強調“屬地管理”與“責任共擔”的原則。在實踐中，每個街道辦事處負責本轄區的共用單車停放規劃、違停整治及平臺協調工作，並被授權對企業實施“議定指標、調度節點、運維頻率”的日常考核。街道作為政策執行者，同時也是社區回饋的第一接收端，其角色轉變為“調解者”而非“執行者”，這在制度設計上降低了強制裁量的主觀性。

其次，街道層面高度依賴協商機制處理共用單車矛盾。以北京市海澱區為例，多個街道設立“共用單車治理協商會”，由街道、居委會、交通執法隊、企業代表及居民代表共同組成。在協


OPEN ACCESS

商會上，居民可反映“停車難”“出行不便”等使用體驗問題，企業則提交資料包告與調度計畫，街道根據現場巡查與回饋意見提出治理建議。各方通過協商決定是否需要開展集中清運、調整投放密度或優化停放點位元，形成“資料+情境+意願”的多元決策格局，有效遏制了治理行為的僵化與過度化。

更具啟發意義的是，北京部分區域探索出“微自治”機制，即在社區內部設立共用單車“自治監督崗”，由志願者、社區工作人員每日巡查記錄違規停放，定期向企業通報並建議調度。這種社區層面的“共識管理”不僅減輕了政府的監管負擔，也提升了居民對治理結果的認同與參與感，形成“低幹預—高回應”的治理反饋回路。

在程式機制上，北京模式強調行政裁量的“後臺調控”功能，避免其前臺“激進放權”誤傷市場秩序。例如，清理行動若由街道發起，需履行“三步走”流程：一是企業確認資料並提交自清計畫；二是社區代表參與勘察與評估；三是政府發佈清理預告並設立異議管道。此種做法保障了清理行動的合法性與正當性，避免了大規模、無區分的“一刀切”操作。

總的來說，北京“街道協商+區域自治”方案通過制度嵌入社區、協商規避裁量濫用、自治減少政府壓力，為共用單車等公共服務型業態的治理提供了具有人情味、適應性與程式正義的本土化經驗。它揭示了城市治理中的一個重要路徑轉向——即從“全權執法”向“共識治理”的治理範式過渡。

### 6.3 協商治理的可行性與合法性基礎

面對共用單車等新興公共服務領域的治理困境，“協商治理”（deliberative governance）日益被視為緩解行政裁量濫用與提升治理正當性的現實解方。其之所以具有可行性與合法性基礎，源於其在回應治理複雜性、增強程式正義、啟動社會參與等方面的獨特制度優勢。

首先，從實踐可行性角度看，協商治理適配於共用單車治理的“多元利益交錯、高頻使用、局部衝突”特點。共用單車作為一種高滲透、低邊界的公共物品，其使用行為遍佈社區細胞結構，與居民生活高度交織。行政機關若單純以集中執法解決問題，勢必造成管理成本升高與社會接受度下降。而協商機制通過將政府、企業、社區代表納入治理共同體，打破資訊不對稱與“行政單向度決策”格局，使治理方案更具情境適應性與執行黏性。例如，北京、杭州的實踐表明，居民對經由參與程式形成的治理結果更具服從意願，也更願意協助監管落地。

其次，從法律合法性角度看，協商治理符合現代行政法中“程式民主”與“權力規範”並重的基本理念。《行政程式法（草案）》第六章提出，應建立“多元參與、利益協調、公開透明”的程式規範體系，而“協商”正是實現這些程式目標的重要方式。協商程式並不否定行政裁量的存在，而是通過制度化討論機制與結果公開，構建“可審查的裁量空間”。換言之，協商本身成為限制權力、提升行政行為正當性的“程式盾牌”，是合法性生成的重要途徑。

再者，從國家治理能力現代化角度看，協商治理為基層政府應對複雜治理挑戰提供了“低成本、高彈性”的技術路徑。在數字平臺廣泛部署、公眾參與意識提升的當下，街道、社區已具備組織協商的能力與條件，尤其通過“網格化管理+資料視覺化”手段，可以有效識別利益衝突節點並快速組織調解資源。政府通過制度設計賦權基層、賦能社區，可在不加重財政負擔的情況下，實現治理精度與民意回應的同步提升。

需要指出的是，協商治理的有效性依賴於制度化運行，而非一次性的“徵求意見”或“走過場協商”。它需要程式預設、權力分配、責任承擔與結果回饋機制的完整閉環，同時也要求政府放下“行政全能主義”思維，真正將治理權部分交由社會自組織機制承載。

綜上，協商治理作為柔性治理的一種制度樣式，不僅在實踐中展現出操作可行性，也在法理上獲得程式正義與權力規範的雙重支撐。對於破解共用單車治理中的“一刀切”執法困境，它提供了兼顧效率、合法性與社會認同的綜合路徑，應成為未來城市精細治理的制度重點發展方向。

## 7 對策建議：從裁量限制到程式建構

### 7.1 明確“一刀切”適用範圍與禁止清單

要有效遏制“一刀切”式執法的濫用，必須首先在制度層面對該類執法行為的邊界與適用條

件作出明確界定，建立“例外性使用”與“審查備案”機制，防止其作為常規治理工具被濫用。在共用單車等公共服務管理領域，建議通過行政規範性檔或地方法規的形式，設立“一刀切”執法行為的適用範圍與禁止清單，作為控制行政裁量的重要抓手。

一方面，應正面列舉可適用“一刀切”措施的極端情形。例如，出現嚴重擾亂城市交通秩序、重大安全隱患或突發公共事件（如疫情管控期間騎行風險過高）等情況下，確實有必要在短時間內採取統一、快速的治理措施以穩定局勢。但即便在這些情形下，也應輔以應急狀態備案、公示說明與後續審查機制，以防止假借特殊事由行極端治理之實。

另一方面，更為關鍵的是建立一套負面清單機制，即明文規定在以下情形中不得採用“一刀切”式治理，包括但不限於：

- 已有協商機制運行正常的治理場景；
- 企業運營未構成重大擾民但存在輕微合規問題者；
- 行政機關尚未提供資料依據或未完成預警流程的行為；
- 清理措施可能造成市民基本出行權益嚴重受限的區域。

通過建立這些禁止性條款，不僅可以為企業與公眾提供預期可控的權利保障，也能夠為執法者劃出清晰的“不可為”邊界，減少模糊裁量空間。

此外，應賦予審計、監察等協力廠商機構監督權力，對地方行政機關在啟動集中清理或統一治理前的“裁量過程”進行合法性與合理性審查。一旦發現越權使用或程式缺失，應啟動問責程式並向社會通報處理結果，從制度上形成威懾。

簡言之，明確“一刀切”的適用邊界並設立禁止清單，是制度性壓縮行政裁量濫用空間、推動依法治理的首要步驟，也是實現從“治理衝動”走向“制度理性”的核心轉捩點。

### 7.2 引入事前風險評估、公眾參與機制

行政裁量之所以容易滑向“一刀切”式治理，根本原因之一在於決策流程的封閉與前期論證機制的缺失。要遏制這一趨勢，必須推動決策前置程式的制度化建設，即在任何涉及大規模幹預公眾生活或市場秩序的行政行動中，引入事前風險評估與公眾參與機制，構建合法性生成的程式基礎。

首先，建立**“事前風險評估機制”**，要求行政機關在啟動包括共用單車清理、平臺整頓、行業限令等重大措施前，必須開展包括政策影響分析、行為替代性論證、權益損益平衡等內容的系統評估。該評估應由協力廠商機構獨立完成，避免部門利益驅動幹擾評估結果。評估報告應向社會公開，接受媒體、公眾與利益相關方的質詢，形成“行政行為前的社會驗證機制”。特別是在城市交通、資料監管等高頻幹預領域，評估結論可作為是否批准治理行動的重要依據。

其次，應在程式中嵌入“公眾參與機制”，實現從“行政中心主義”向“協同治理”範式的轉型。具體可包括以下路徑：

- 公眾聽證制度常態化：對擬推行的大規模集中整治、政策變更，應組織聽證會，邀請利益相關方發表意見，尤其是共用單車企業、市民代表、殘障出行群體等受影響顯著的主體。
- 線上意見徵集與回饋制度：借助政務平臺發佈擬定政策方案，設立線上留言與答覆系統，接受公眾意見至少 15 個工作日，並對主要分歧公開回應與處理邏輯，確保“程式有回應，決策有軌跡”。
- 協商平臺制度化嵌入：推動“街道—社區—企業”三方協商平臺建設，確保地方具體執法操作中每一項措施均有協商備忘錄作為程式依據，避免單方面決策。

最後，公眾參與不僅僅是程式的修飾物，更是避免錯誤治理、減少社會阻力、提升執行力的關鍵手段。它通過激發公民的制度信任，促使行政機關在決策中不斷對權力邊界、自身責任與社會預期進行調整，從而實現“合法性”與“適應性”的雙重目標。

因此，風險評估與公眾參與機制的制度嵌入，應成為防範“一刀切”式治理慣性的重要制度屏障，是實現行政裁量規範化、透明化和民主化的關鍵抓手。

### 7.3 裁量行使的備案制度與司法可訴性建設

在法治政府建設的語境下，行政裁量不應成為不受約束的“自由權力”，而應是一種“有條件、受監督、可追責”的程式性權能。要有效防止“一刀切”執法對公民權利與市場秩序造成傷害，關鍵在於建立裁量行為的備案與司法可訴制度，使其運行於公開透明、依法審查的軌道之中。

首先，應推動裁量決定的備案制度常態化。凡屬重大行政裁量事項，尤其是影響面廣、執行強度大的政策性整治行為（如集中清理共用單車、暫停企業運營資格、實施投放禁令等），應要求主管部門在實施前進行書面備案，包括：

- 裁量依據的法律條文與政策指引；
- 決策過程與論證材料（如風險評估、公眾參與情況）；
- 裁量幅度的說明與可選方案比較；
- 執行方式、程式安排及預期目標。

備案材料應報送上一級主管機關並抄送地方人大、紀檢監察等監督機構，同時在政務公開平臺向社會公示，確保裁量使用過程“可記錄、可審查、可追責”。

其次，強化行政裁量行為的司法可訴性機制。根據《行政訴訟法》，公民、法人或其他組織認為行政行為侵犯其合法權益的，有權提起行政訴訟。然而在現實中，由於“一刀切”式治理往往以“政策執行”“行業整頓”為名，缺乏具體執法文書或個別處理決定，造成當事人難以獲得起訴資格或明確被告機關。對此，應推進：

- 強制製作執法決定文書制度，確保集中整治類執法具有明確的決定內容與執法主體；
- 落實“可訴即救”原則，法院在受理時應優先保護公眾知情權、申訴權，對程式瑕疵的行政行為提供救濟空間；
- 擴大原告主體範圍，支援消費者組織、行業協會等以“公共利益代表”身份提起訴訟，打破原告資格限制。

最後，推動“裁量指南”與“行為範本”的制度建設，在高頻裁量領域（如共用出行、城市執法、數字平臺管理）形成可供參考的“行為清單+裁量幅度”檔，由地方人大或上級部門發佈，作為後續裁量合法性的依據。此舉不僅可統一標準、減少執法隨意性，也便於司法部門進行事後監督和合規性判定。

綜上，裁量行為的備案與司法可訴機制共同構成對“一刀切”執法的最後一道制度防線，它們使得行政行為不僅受到“事前預警”與“事中程式”控制，也能夠接受“事後責任追究”的法律制衡，是實現裁量規範化、權力陽光化的制度關鍵。

## 8 結語

共用單車作為數字經濟與公共出行的交匯產物，其迅速擴張在緩解“最後一公里”出行難題、促進綠色出行方式普及等方面發揮了積極作用。然而，這一新業態也給城市管理者提出了前所未有的挑戰。車輛投放無序、停放混亂、運維滯後等問題在部分城市頻繁出現，成為輿論批評與治理壓力的集中體現。在此背景下，一些地方政府以集中清理、統一封存、全面禁投等方式“快刀斬亂麻”，試圖通過一刀切式的手段迅速恢復秩序。然而，這種治理模式雖看似高效，實則忽視了法治原則、權利保護與多元協同，往往治標不治本，甚至造成新的治理問題。

成都共用單車清理事件正是上述問題的典型縮影。該事件所折射出的，不僅是城市治理模式在面對複雜利益結構時的無力感，更是行政裁量制度缺陷與執行慣性濫用的集中顯現。本文以該案例為分析起點，深入討論了“一刀切”執法行為的法理問題與體制根源，指出其在行政裁量邊界模糊、程式設置缺位元、技術工具滯後等多重因素共同作用下，滑向了極端化、單向度的治理路徑。

通過理論與制度梳理，本文強調：裁量權並非“彈性治理”的藉口，而是一種必須置於規範程式與權力監督之下的制度性授權工具。任何裁量決定，尤其是涉及大規模幹預企業運營與公民生活的行政行為，都應當以合法性、比例性與透明性為前提。面對複雜治理任務，依靠“一次性清理”“全面封堵”的應激型治理邏輯，既容易傷害市場活力，也容易激化行政與社會之間的信任赤字。

為此，本文借鑒杭州、北京等地的柔性治理經驗，提出應以“協商治理”為核心邏輯，構建資料支撐、公眾參與、程式正當、裁量規範的多

層次治理結構。這不僅包括明確“一刀切”的適用邊界與禁止清單，更需通過風險評估機制、行政備案制度、裁量行為公開與可訴程式等手段，推動行政裁量走向制度內化、權力透明與行為問責。

更重要的是，這一問題的解決不僅在於政策工具的修補，更在於治理理念的根本轉型。在快速城市化背景下，城市治理已經從以往的“秩序導向型管理”轉向“服務導向型協同治理”。這要求治理者必須摒棄簡單粗暴的管理思維，轉而構建一個更加包容、彈性、資料驅動、多元參與的公共決策體系。共用單車治理只是眾多“治理新問題”中的一例，未來還會出現更多類似的治理挑戰，唯有制度準備充分、程式理性可行，城市治理才能真正進入“善治”軌道。

綜上所述，“一刀切”治理模式雖暫可見效，卻非可持續之策。解決共用單車等平臺型公共服務治理難題，需從行政裁量制度本身出發，推進裁量邊界清晰化、程式正當化與權力責任化，以期在效率與法治、公權與市場之間，尋找一條真正符合中國城市發展現狀的治理平衡之路。

## 參考文獻：

[1]杭州市人民政府辦公廳. 杭州市促進互聯網租賃自行車規範發展指導意見（試行）[EB/OL]. （2017-11-29）[2025-06-17].

[2]北京市交通委員會. 市交通委談“共用自行車秩序治理”[EB/OL]. （2019-12-09）[2025-06-17].

[3]北京交通大學北京綜合交通發展研究院. 北京市共用單車治理與發展研究報告[R]. 北京: 北京交通大學, 2021.

[4]王元漢. 共用單車出行模式研究和治理實踐[R]. 北京: 城市象限科技有限公司, 2021.

## 版權聲明

© 2025 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”（CC BY 4.0）以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章（含商業用途），惟須明確署名原作者及出處，並注明所作修改（如有）。完整協議詳見：https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans

## 出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場，與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。