

上海城管执法



第6期
2019
总第19期
双月刊

综合性 • 探究性 • 指导性 • 实践性



主办：上海市城市管理行政执法局
内部资料 免费交流 尊重版权 违者必究



主办
上海市城市管理行政执法局

第 6 期

2019

编委会

顾问 黄永平

主任 徐志虎

编委会副主任 严永康 姜宏琳 彭燕玲 徐存福

编委会委员 (以姓氏笔划为序)

于兆清 王 跃 陈 平 张妮娜

赵海田 秦双亭 钱 飞

编辑部

主编 钱 飞

副主编 郭军武 易春生

责任编辑 倪超英

美编 汤倩倩

地址 上海市徐家汇路 579 号 7 楼 727 室

电话 021-61832038

投稿信箱 shcgzf2018@163.com

设计印刷 上海萃欣印刷厂

出版日期 2019 年 12 月

内部资料性出版物准印字号

沪 (K)0000801 号

卷首语

2019，是不平凡的一年。

走过2019年，我们不只有“时间都去哪儿了”的感叹，更有耕耘者见证收获的喜悦与感恩——

这一年，全市城管执法系统坚持以人民为中心，对标国际一流，加快“全覆盖、全过程、全天候”的体系建设，提升城管执法“法治化、智能化、专业化、社会化”水平，推进城市精细化治理，打造更宜业、宜居、宜乐、宜游的社会主义国际化大都市，人民有了更多实实在在的获得感。

这一年，我们率先探索推进生活垃圾分类执法整治，引领全国“新时尚”；我们履行第二届进博会保障任务，“城管蓝”成为“四叶草”会场一道保障线，赢得社会的一致好评；我们加大专项执法整治，破除顽疾、力补短板，城市治理能级进一步提升。

这一年，我们坚持城市管理执法重心下移，做强做实全市5950个城管执法社区工作室，在全国率先实现全市所有居（村）委无盲点全覆盖，化管理执法为服务保障，大量城管执法事项不出社区就得以有效解决，今年全市城管执法受理投诉15万余件，与去年同比下降了近两成，市民满意度测评评分连创历史新高，连续四期综合评价等级为“良好”，城管执法工作向全市人民交出了一份满意答卷。

同样，这一年，《上海城管执法》坚持鲜明的办刊导向，坚持综合性、探究性、指导性、实践性标准改版创新，刊发了一批质量上乘、影响广泛的力作，越来越成为全市城管执法人员的重要精神食粮。

一元复始，万象更新，新的一年里，我们希望继续得到广大读者的关心和厚爱，踊跃投稿，广谏良言。《上海城管执法》将承载全市同仁的期待，以更加饱满的工作精神和更加严谨的治学态度，直面挑战，勇往直前，为打造精品行业期刊而努力。

目录

01 卷首语

要闻报道

04 市政府副市长汤志平实地检查指导进博会城管执法保障工作 / 上海市城管执法局

专稿

05 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 努力开创新时代上海城管执法新局面 / 徐志虎

11 精细精准圆满完成“双迎”执法保障任务 / 贾良智

14 对标一流“非常”保障 / 彭冬太

18 全面聚焦责任担当 提升进博保障效能 / 竺凯

人物专访

20 为市民创建一个全新的家园——访彭浦新村街道办事处主任李彦平 / 倪超英

理论探究

23 浅谈上海城市精细化管理的六条经验及未来突破 / 薛泽林

26 对“居改非”执法难的思考 / 刘晓云 周时雨等

29 “夜间经济”背景下城市管理执法的若干思考 / 倪龙俊 侯帅等

光荣榜

32 上海城管执法系统“双十佳”

综合论坛

34 浅议损坏房屋承重结构的裁量基准设定 / 高震宇

37 集装箱另类使用的执法探究 / 钱荣根 吴琼



- 39 如何做好物业管理领域的城管执法 / 松江区城管执法局**
- 42 我的“城管梦” / 曹 芳**

经验交流

- 44 刚性约束与柔性引导相结合 推进垃圾分类执法保障工作 / 张 敏**
- 47 规范试点市集管理 激发经济发展新活力 / 陈金宏**
- 49 管好用好辅管人员 促进城管工作精细化 / 杨 威**
- 51 积极营造垃圾分类社会共治新格局 / 青浦区城管执法局**
- 52 深化跨区联勤联动 变执法“盲点”为亮点 / 陆 杰**

典型案例

- 54 多年的违法鸽棚顽症得到治理的启示 / 马华江**

城管风采

- 封三 干好城市管理良心活 书写铿锵玫瑰凌云志**



市政府副市长汤志平实地检查指导进博会城管执法保障工作

上海市城管执法局

进博会召开前夕的11月3日上午，上海市副市长汤志平实地检查指导进博会城管执法保障工作，看望慰问一线城管执法保障人员。市政府副秘书长黄融陪同检查和慰问。在听取了市城管执法局副局长严永康的汇报后，汤志平充分肯定了城管执法系统进博会保障工作所取得的阶段性成效，强调要精益求精、求真务实，高标准高质量做好进博会城市环境执法保障工作，以一流的城市环境、一流的服务保障，确保第二届进博会圆满成功。

按照汤志平副市长的指示和要求，进博会期间，全市城管执法部门认真落实市领导指示的精神，聚焦国家会展中心、虹桥商务区、19+15 主要通道等重点保障区域，全员动员、全员上岗，全面提升勤务等级，落实精细化管控措施，全力以赴做好了各项执法保障工作，受到了各方的好评。



深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 努力开创新时代上海城管执法新局面

徐志虎

党的十九届四中全会系统展示了“中国之治”的历史成就，精细描绘了“中国之治”的美好愿景，科学彰显了中国特色社会主义制度的显著优势，部署了新时代的任务，激发了全国各族人民接续奋斗的时代伟力。我们要学深悟透四中全会精神，牢牢把握制度化、程序化、规范化的核心要求，全力推动城管执法工作迈上新台阶。

一、学习贯彻党的十九届四中全会精神，深刻认识城市治理基本规律，准确把握城管执法发展的目标路径

党的十九届四中全会描绘了坚持和完善中国特色社会主义制度的新蓝图，指明了推进国家治理体系和治理能力现代化的路径。我们要立足超大城市实际，深刻认识城市治理基本规律，明确城管执法发展的目标路径。

（一）坚持以人为本的根本理念。要坚持以人为本的发展思想，把“一切为了人民、紧紧依靠人民”的理念贯穿城市管理的全过程和各个方面，鼓励市民通过各种方式参与城市建设和社会治理，实现城市共建共治共享；要进一步创新执法方式方法，拓宽居民参与渠道、方式和领域，形成多元共治、良性互动的城市治理模式。

（二）坚持系统治理的重要方法。在体制上要把握好城管执法在城市治理中的定位，强化协作，坚持执法管理服务并重；在要素上要运用“系统论”的观点，统筹城市规划建设管理三大环节，政府社会市民三大主体，生态生产生活三大空间；在方法上要坚持协调协同，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力，推进构建自治、法治、德治、智治相结合的治理体系。

（三）坚持科技赋能的发展手段。要强化系统集成，聚焦系统集成和信息共享，不断完善市、区、街镇三级智慧城管指挥监管体系；要强化实践应用，推动形成用数据决策、管理、考评、创新的城市管理执法常态；要强化数据汇集，加大与“一网统管”、“雪亮工程”等平台的数据对接，避免“信息孤岛”的现象发生。





(四) 坚持重心下移的发展方向。执法重心下移、力量下沉是行政执法的发展方向，是城管执法体制机制改革的核心要求。要切实履行城市管理执法主体责任以及对队伍的管理监督考核职责，强化业务规范化建设、队伍培训监督、人员考核交流、系统党建等工作，推动各项城管执法工作统在手中、落到实处、走向深入。

(五) 坚持建章立制的发展保障。各级城管执法部门必须牢固树立“法定职责必须为、法无授权即禁止”的法治理念，进一步健全执法程序、标准和规范，坚持全面依法行政。要进一步完善监管制度规范，加大内部监督力度，同时主动接受社会各界监督，不断提高队伍整体法制化、规范化水平。

二、以习近平总书记考察上海重要讲话精神为指引，不断提高城管执法现代化能力和水平

党的十九届四中全会后，习近平总书记在上海杨浦滨江、古北社区考察时强调要提高城市治理现代化水平。城管执法作为城市治理的重要组成部分，要加快完善执法体系，有效提升执法能力，精准体现治理效果，做到六个“紧紧围绕”。

(一) 紧紧围绕城市治理现代化，准确把握城管执法新定位新方向。一是要服务于上海加快建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的战略目标；二是要服务于上海担负的全国改革开放排头兵、创新发展先行者的特殊使命；三是要服务于上海探索超大城市科学化、精细化、智能化社会治理、城市管理新路的实践要求。

(二) 紧紧围绕城市管理精细化，推动城管执法创新转型发展。创新理念，深入领会十九届四中全会精神和习近平总书记在沪考察期间对城市治理的重要指示，切实树立起系统治理、依法治理、综合治理、源头治理理念。创新制度，强化创新引领，



理顺区局与街镇的关系，完善区局对街镇城管执法工作的指导监督制度。进一步完善综合管理、执法、队伍管理、考核监督等工作制度，构建起适应新时代新要求的城管执法制度体系。创新模式，研究制定与超大城市相匹配的勤务管理标准和方式，构建科学化、精细化、智能化勤务模式，实现城管执法“从被动向主动”，“从零星向整体”，“从单一向系统”的三个转变。

(三) 紧紧围绕城市运行智能化，提升智慧城管建设应用集成。以政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”两张网纵深推进智能化应用，以智能化应用纵深推进精细化管理执法，完善指挥监管平台功能，强化系统集成应用；全面对接市、区大数据平台和城市管理运行平台，实现数据共享融合；全面推进一线信息化系统应用，推动六大应用系统在基层全覆盖、全应用。

(四) 紧紧围绕行政执法规范化，推进城管执法制度化程序化。加强制度建设，保证行政执法权力的正常运行；强化程序理念，严格遵循程序法则，保证行政机关的权力在法定范围内有序行使，最大程度地维护行政相对人的权利和尊严；转变执法方式，执法权力由分散行使向集中行使转变，执法方式由“封闭执法”向开放式执法转变，倡导文明执法和人性化执法。

(五) 紧紧围绕社会治理现代化，融入城乡基层治理体系格局。注重深入社区，健全社区工作室运行机制，健全及时感知群众冷暖的“神经末梢”，提升城管执法工作的准度、速度和力度；注重回应诉求，完善市民投诉件办理、督察和考核机制，加大“诉转案”力度，提高诉件办理效率，有效解决市民群众急难愁问题；注重多元参与，加快将执法重心由街面向居住小区转移，主动融入小区综合治理，促进小区共建、共治、共享。

(六) 紧紧围绕提升政治引领力，深化城管基层党建工作创新。抓实党支部这个堡垒，全面落实党支部工作条例，健全中队支部设置和班子配备，强化支部的组织功能和政治引领；抓强队伍，积极弘扬“崇法善治、忠诚为民、公正清廉、砥砺奋进”的职业精神，加大行业文化建设，锻造充满激情、勇于创造、敢于担当的城管执法队伍；抓严作风，巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，继续开展“强基础、转作风、树形象”和“走基层、转作风、强服务”活动，严格作风纪律；抓活载体，创新基层党建模式，以迎接中国共产党成立 100 周年为契机，突出执法特点，推动“城管先锋”基层党组织创建向系统拓展、向基层延伸，提升基层党建质量。

三、深入贯彻落实十一届市委八次全会精神，明确 2020 年工作目标任务

2020 年，全市城管执法系统要深入学习习近平总书记考察上海重要讲话精神，深入贯彻党的十九届四中全会精神，按照十一届市委八次全会的部署要求，坚持以人为本，坚持系统治理，坚持科技赋能，坚持重心下移，坚持建章立制，以科学化、精细化、智能化为目标，推进城管执法体系和能力建设，提高城管执法实效，不断提升市民群众获得感和满意度。

(一) 在聚焦主业上精准发力——抓好专项执法整治，维护良好的城市环境

积极探索城管执法新理念、新机制、新方式，着力提升街区环境、生态环境、营商环境、人居环境等“四类环境”，力争2020年，实现违法建筑、违法户外广告、重点区域破墙开店、违法占道堆物等重点领域违法行为基本清零。一是认清工作特点。房屋管理和建设工地领域执法事项的划转，对城管执法工作提出了更高的要求，执法难度也进一步加大；实现城市管理重点领域难题顽症根本性治理，要在广度、深度和精度上下功夫。二是把握工作重点。围绕提升营商环境、街区环境、生态环境、人居环境等开展执法整治，突出新划转事项依法履职，做好夜间经济、海派特色小店执法保障服务。三是创新工作方法。统筹运用集中整治和常态治理两种方式，强化信息化业务系统在专项执法中的应用，探索“非接触性执法”模式；强化部门间协同联动，推动法治、德治、自治多元治理。

(二) 在彰显制度优势上保持定力——强化制度建设和法治保障，提升城管执法精细化水平

紧紧围绕城市治理现代化，不断推进城管执法制度化、规范化、程序化，着力建立职责清晰、法制完善、运转高效、公正规范的超大城市的城管执法体制机制。一是抓牢制度化关键。强化顶层设计，构建制度体系，加大执行检查，开展制度执行后评估，总结、推广基层执行制度先进经验做法，确保行业各项制度执行到位、取得实效、体现效率。二是抓牢法治化底线。把握城管执法转型发展、能级跃升的契机，研究制定新划转事项专业管理文件、执法口径、办案程序等制度，进一步完善法制规范，发挥法治在城市治理中攻坚、引领作用。三是抓牢精细化主线。全方位贯彻精细化治理、执法、服务理念，持续推进城管执法“全覆盖、全过程、全天候”体系建设，全力提升城管执法系统“社会化、法治化、智能化、专业化”水平。

(三) 在加强自身建设上持续用力——全面提升履职能力建设，打造正规化专业化职业化执法队伍

一是坚持目标导向，健全培训体系。在系统化上下功夫，将精细化理念贯穿到培训全过程，加强软硬件建设，提升培训质量；在制度化上下功夫，完善培训制度，用好线上线下培训，优化学时学分制度，巩固市、区、街镇三级培训网络，发挥小教员的关键作用；在有效性上下功夫，面向基层、贴近实战，提升实效，强化菜单式培训，扩大队员选择面。二是坚持问题导向，制定督查标准。要制定年度督察计划和月度督察安排，针对普遍性短板和弱项，下大力气开展专项督察督办；要用好信息化手段，创新督察方法，提升督察效能；要完善督察制度，明确市、区、街镇三级督察职责，完善督察考核办法，强化督察结果应用；要加大力量下沉后监督管理和警示教育力度。三是坚持效果导向，加强基层建设。要深化分类管理改革，健全人员绩效考核、职级晋升、定期交流、对街镇评议、等级考试等队伍管理制度体系；要加强基础建设，以标准化大队、规范化中队和示范中队创建为抓手，推动标准化大队、规范化中队



全面达标，确保示范中队创成比例达到30%以上。

(四) 在坚持科技赋能上提升效力——深化系统集成，推动城管执法信息化建设再上新台阶

要依托信息化手段，推动城市治理能力和治理体系现代化。信息化建设要实现从“数字城管”向“智慧城管”转变，从“网上应用”向“系统集成”转变，从“数据汇聚”向“数据治理”转变，融入政务信息“一网通办”，对接城市运行“一网统管”。一是强化系统集成。完善指挥中心建设标准，深化市、区、街镇三级指挥监管系统集成，打造一批具有示范效应的区局指挥中心和中队指挥室；加强网上办案、网上勤务和诉件处置等业务系统的集成，实现勤务办案科学对接和“诉转案”无缝衔接。二是强化实践应用。加强全市统一的网上办案系统应用，建成执法对象监管信息系统，增强城管执法精准度和有效性，提高执法勤务科学化水平；以街面环境违法行为为重点，推广智能研判场景的应用。三是强化数据汇聚。主动对接大数据中心和市、区两级“城运”平台，逐步实现与各职能部门政务数据交互共享；主动对接社会治理街镇智能“一张网”，强化信息共享和数据汇集，提高基层创新治理水平。四是强化分析研判。在实现网上办案、网上勤务和诉件处置等系统数据融合的基础上，推进执法大数据分析研判和综合应用，逐步实现数据汇集向数据治理转变，为城管执法科学化决策提供有力支撑。

(五) 在密切联系群众上深挖潜力——融入社会综合治理，展示新时代城管执法新形象

主动融入共建共治共享的社会治理格局，坚持深入社区源头治理，不断加大社会宣传发动力度，营造“人人参与城市管理、人人共享治理成果”的良好氛围。一是融入社会治理，做优社区、做实基础、做活治理。坚持深入社区，密切与群众联系。进一步完善5950家城管社

区工作室运行机制，提高解决问题能力，强化联系社区、服务市民的功能；继续开展社会满意度测评，广泛收集市民群众的意见和建议，不断提升城管为民服务能力的水平。构建治理格局，推进共建共治共享。充分发挥居（村）委会、物业企业作用，推进社区共治；积极发动群众，广泛吸纳业委会、楼道长、志愿者等力量参与





管理，逐步实现社区自治；畅通多元化交流渠道，推动治理成果共享。优化诉件处置，提升市民群众的满意度。优化市民投诉处置流程，办好每一件民生诉求实事，实现“投诉总量下降5%、投诉处置满意度上升5%”的目标；坚持违法必究，继续加大“诉转案”力度，实现“能立尽立、能结尽结”。二是加强社会宣传发动，在

深度、热度和广度三个方面下功夫。加强精心策划，强化宣传的深度。充分挖掘全系统先进典型，大力宣传以“双十佳”和市立功竞赛获奖者为代表的先进人物和先进事迹，增强职业感召力和亲和力。回应社会诉求，保持宣传热度。围绕市委、市政府年度重点工作，立足城管执法职责，充分发挥传统媒体和新媒体的不同优势，及时回应市民关切，不断强化正面宣传，提升城管执法正面宣传密度和频率。扩大多维覆盖，拓展宣传广度。多元化设计宣传形式和载体，用好社会媒体，认真办好微信公众号等自媒体和《上海城管执法》杂志，大力拓展社会公益宣传阵地，形成规模化宣传效应。

（六）在强化根本保证上激发活力——加强党建引领，为城管执法事业提供动力和保障

全系统要适应新形势和新任务要求，紧扣城管执法特点和队伍现状，抓好党建工作这一关键；要坚持条块双重管理，街镇注重队伍日常管理，条线注重队伍规范化管理。一是要强化统筹指导，坚持党建和业务两手抓，区局要坚决承担行业党建工作责任，加强统筹指导，有力推进基层中队党建、队伍管理和执法实效工作；市局要设计载体、平台，推进条块加强互动交流，提升系统党建工作水平。二是要突出素质能力，紧扣执法队伍特点，紧扣城管执法特征，要把党建工作落实到执法队伍素质能力和政治思想水平提升上，要充分发挥各类培训、主题活动等平台作用，多形式多渠道提升队伍素质。三是要抓作风纪律，要深入开展百日作风教育整顿活动，从学习入手，明晰执法队伍作风纪律要求；从警示切入，以案说纪、以案说法，强化警示教育效果；从监督着力，对照纪律规定、制度要求，开展制度执行、作风纪律专项检查，从严抓整改落实，打造纪律严明、作风过硬的城管执法队伍。

作者系上海市城管执法局党组书记、局长



精细精准圆满完成“双迎”执法保障任务

贾良智



根据习近平总书记关于“城市管理要像绣花一样精细”和“进口博览会不仅要年年办下去，而且要办出水平、办出成效、越办越好”的重要指示精神，按照市委、市政府的部署要求，全市城管执法部门全员上阵、全情投入、全力以赴，用忠诚和担当、智慧和勇气、激情和汗水，高标准、高质量做好“迎新中国建立 70 周年、迎第二届中国国际进口博览会”（以下简称“双迎”）城市环境秩序执法保障工作，为新中国 70 周年华诞献礼，为成功举办第二届中国国际进口博览会做出了应有的贡献。

一、全力以赴，全方位执法保障取得优异成绩

根据市委、市政府的部署和城市运行组的工作要求，全市城管执法部门坚持精细管理，全方位执法保障，对影响市容环境、城市秩序、道路通行和破坏城市生态环境的违法违规行为，开展了全年度、全时段的长效整治执法，全面提升城市环境品质。围绕“双迎”保障工作，全市按“集中整治（1月至9月）、巩固提升（10月）、现场执法保障（11月4日至11日）”三个阶段扎实推进执法保障工作。

集中整治和巩固提升阶段（1月至10月），全市共出动城管执法人员 184 万余人次，巡查检查 134.5 万余次，开展执法整治行动 8300 余次，教育劝阻相对人 99.7 万

余人次，依法查处各类违法违规案件 98713 起，处罚总金额 7911 万元。

进博会期间，执法保障阶段（11月4日至11日），全市共出动城管执法人员 44177 人次，巡查道路 46757 条次，开展行政检查 23740 次，开展执法整治行动 1496 次，教育劝阻相对人 19508 人次，查处各类案件总数 1127 起，处罚总金额 233644 元。

在 11 月 3 日上午上海市副市长汤志平的实地检查指导中，对城管执法系统落实进博会保障工作取得的成效给予充分肯定。

二、科学谋划，精细化精准管理取得显著成效

（一）坚持领导带头，靠前指挥调度。全市城管执法部门党政领导始终坚守在执法保障工作第一线，市局专门成立了由徐志虎局长任总指挥的“双迎”执法保障工作指挥部，加强指挥调度、指导协调和监督检查；专门抽调 5 名干部组建进博会保障工作前线指挥部，年初就进驻虹桥商务区公共事务大厦驻场办公。局长徐志虎、副局长严永康多次到执法一线和国展会展中心场馆内及周边核心保障区域、“19+15”条主要道通、重要景点等实地检查指导环境秩序整治工作；11月3日至9日在虹桥商务区管委会带班指挥，确保现场保障工作万无一失。各区城管执法局党政负责人都是“5+2”、“白+黑”地坚持开展工作；各街镇城管执法中队的中队长们，更是冲锋在一线、奋战在一线，以精益求精、事必尽善的精神，做细做实每项保障工作。

（二）坚持科学谋划，周密细致部署，有条不紊地推进落实执法保障各项工作。2018 年 11 月中旬第一届进口博览会闭幕之后，市局认真总结评估执法保障工作的成功经验和做法，并对今年的“双迎”执法保障工作作出具体部署。今年年初又精心制定了具体工作方案。从 3 月开始，市局坚持每月在虹桥商务区管委会召开一次现场推进行会，着力研究解决难题顽症问题，强力推动进口博览会执法整治工作；10 月 16 日，联合青浦区政府开展“冲刺 20 天，决胜进博会”城管执法保障应急演练，着力提升突发事件应急处置能力。市局专门组建了党员先锋队、青年突击队、女子特勤队、应急保障队等执法标杆队伍；制定下发了《进博会城管执法增援工作方案》，抽调 200 名业务骨干，加强国家会展中心、虹桥商务区、虹桥交通枢纽等重点保障区域的执法保障工作；11 月 4 日至 11 日进博会举办期间，全市实施一级勤务等级保障，全力以赴加强全市面上环境秩序执法保障。

（三）坚持问题导向，实施挂图作战，全面消除城市环境秩序的短板弱项。采取建立问题点位清单、分解落实执法责任、推行“销项式”管理等方式，市局加强督查督办，逐个逐项推进解决市容环境“脏、乱、差”问题。市局先后梳理出 11 批 4235 处严重影响城市环境秩序的问题点位，纳入到市局重点督办工作，成立 4 个督导小组，由市局领导带队，分别对全市 16 个区进行专项督导。各区城管执法部门按照“一点一方案、一点一策略”方式，对每个问题点位都量身定制具体整治措施，采取挂图作战方式，逐一开展拔点行动，确保“不漏死角、不留盲区、不藏漏洞”，4235 处问题点位全部完成整治，整改完成率达到了 100%。



(四) 坚持精细巡查，精准管控，精益求精地做好进博会办展期间执法保障工作。聚焦国家会展中心场馆区域，派出4名业务骨干，持续加强执法巡查检查，及时督促和指导馆内餐饮企业、经营商户做好生活垃圾分类投放和餐厨垃圾规范处置工作。聚焦国家会展中心场馆周边、虹桥商务区、虹桥交通枢纽、“19+15”条主要通道、35处景观区域、80家主要接待宾馆、90条主要道路等进博会重点保障区域，采取24小时全覆盖执法管控，确保15分钟内发现违法违规现象、30分钟内完成执法整治；聚焦中小道路、街区、居住社区等落实建立“五定”（定人、定时、定点、定岗、定责）工作机制。加大执法巡查和管控力度，提高执法队员出现率、管事率、快处率，及时、有效地查处各类违法违规行为。同时，城管执法人员们还主动热情地为中外参展商、观展人员提供道路指引等问询服务，展示上海城管执法队伍的良好形象。

(五) 坚持联动协作，增强执法实效。国庆期间，各区、街镇城管执法部门与相关执法管理部门联动协作，严密值守，确保各重点区域和核心保障点位的安全秩序和环境。为精细实施进博会一线保障工作，市局成立了城管执法保障工作前线指挥部，抽调5名业务骨干2月25日入驻虹桥商务区管委会，重点协调指挥涉及4个区、6个镇、2个街道和机场集团，面积达86平方公里的虹桥商务区核心保障区域和重点区域。会同虹桥商务区管委会，研究制定了《关于加强虹桥商务区城管执法工作的指导意见》，建立了指挥协调机制和五项重点保障联动工作机制；会同绿化市容、水务、公安等部门建立执法联动机制，合力推进执法整治工作，加强执法协作；闵行、青浦、长宁、嘉定4个区城管执法局和机场执法支队签订了执法协作协议，建立了联勤联动协作工作机制，有效解决了区际结合部、街镇结合部的执法监管薄弱、市容环境面貌差等问题。

三、常态长效巩固提升执法保障成效

全市城管执法系统将认真学习贯彻党的十九届四中全会精神，认真学习贯彻习近平总书记在第二届进口博览会开幕式主旨演讲及视察上海时的重要讲话精神，按照市委、市政府关于加强城市精细化管理的部署要求，坚持把市民群众满意作为第一工作标准，以更加积极主动的工作姿态、更加务实管用的工作措施，加大执法管控力度，维护整洁靓丽的城市环境，为奋力创造新时代上海发展新奇迹做出应有贡献。

(一) 巩固提升进口博览会执法整治成效，固化各种扎实有效的常态长效管控工作机制，确保城市环境面貌持续提升。

(二) 继续大力推进解决城市管理难题顽症。紧紧围绕市民群众的操心事、烦心事、揪心事，加大执法整治力度，深入推进难题顽症及基层工作治理，努力补齐短板弱项，不断增强市民群众的获得感、幸福感和安全感。

(三) 抓紧启动第三届进口博览会执法保障前期工作，以追求卓越的劲头、精益求精的精神，抓紧筹划准备，以最高质量、最好水平的城市环境面貌确保进博会的执法保障。

作者系上海市城管执法局执法协调处副调研员

对标一流 “非常”保障

——上海市城管执法局执法总队进博会保障纪实

彭冬太



11月4日上午，第二届中国国际进口博览会正式举办的前一天，市城管执法局党组书记、局长徐志虎率局办公室、执法协调处等部门领导来到执法总队进博会保障区域，看望慰问一线增援保障队员。而此时，执法总队制订的实施方案已经全面提前部署到位。

作为市城管执法局的直属队伍，执法总队成立了进博会执法保障工作组，由赵海田总队长担任组长，两位副总队长任副组长，下设五个保障工作小组。与第一届进博会在场外执法保障不同，今年第二届进博会执法总队的执法保障区域更广，任务更重，除了在国家会展中心周边区域和虹桥商务区核心区域担负增援保障外，执法总队还首次进驻场馆开展工作。从那一天起，国家会展中心有了城管执法队员的“身影”。

在执法总队执法保障工作现场，局长徐志虎强调，执法总队要在进博会城管执法增援保障工作中全力以赴，敢于担当，坚持规范执法，文明执法，主动接受社会各界



的监督，为圆满举办第二届进口博览会提供最有力的保障，向中外嘉宾和市民群众展示上海城管执法队伍最好的形象。

30名城管执法队员的驻守

按照保障方案，执法总队的增援时间为11月4日—21日。各保障组对国家会展中心及周边涞港路沿线、地铁2号线徐泾东站，以及虹桥商务区核心区即七莘路—G50沪渝高速—嘉闵高架—北翟高架连线内的重点区域开展现场执法保障。30名增援人员采取人员固守、徒步巡查、车辆巡查等勤务方式，落实“五定”（定人、定岗、定时、定量、定责）要求，加大执法巡查管控力度，依法、及时、有效查处各类影响城市秩序和市容市貌以及未按照规定分类投放生活垃圾等违法违规行为。驻场保障组负责馆内垃圾分类、餐厨垃圾等执法检查，同时为参展商和观众做好便民服务。

为做好突发事件的应急处置，执法总队全部增援人员亦是应急队伍成员，全力配合市城管执法局进博会城管执法保障指挥部统一指挥调度。另外，安排了总队留守人员做好梯队应急响应。应急队伍执法巡察用车、800兆对讲机、移动执法终端、执法记录仪、摄像机、照相机等设备以及执法证件和必要的执法文书等一应俱全。

30人，每天从早上8点到晚上8点，在进博会场馆内及周边驻守。

每天监管195吨的生活垃圾分类

进博会场馆内的垃圾分类工作有多艰巨？这是一组数据：240升的垃圾筒4000个，专用短驳车16辆，大型短驳车4辆，储备湿垃圾的外运车2辆、干垃圾车4辆，日产生的干垃圾为160吨，湿垃圾为25吨，可回收物为10吨，总量达到195吨。而这些垃圾必须分类，执法总队必须对此严格监督，无一疏漏。

为全面完成执法总队担负的馆内执法保障事项，赵海田总队长亲自带领3名业务骨干组成4人驻场组保障团队，面对最核心区域的增援保障任务，根据馆内执法保障工作实际，在短时间内确定了重点执法检查区域及事项、执法时间安排、问题发现处置等针对性工作方法。

一是明确执法事项。确定了对展馆、餐饮商户、公共区域、垃圾临时收集点等重点区域执法检查。农产品及食品展馆生活垃圾重点区域做到每日巡查全覆盖；对餐饮商户采取分区域随机检查方式进行检查；公共区域采取随机检查方式，发现问题第一时间告知相关单位实施整改；加强馆内生活垃圾临时收集点和垃圾运输车辆在线监测系统检查，确保馆内生活垃圾收集末端能正确分类。在检查餐饮商家生活垃圾分类过



程中，同时对餐厨废弃油脂备案及收运情况进行检查。

二是依法履行职责。认真践行“我执法、我普法”的工作理念，从源头做起，开展生活垃圾分类相关法律法规宣传。在6天的时间里，驻场组以生活垃圾分类执法检查为工作重点，积极向中外游客和市民群众进行普法宣传和指导，为观展游客提供便民服务，展示上海城管精神风貌，共发放相关宣传材料500余份。

三是细化工作时间点。为更好的开展馆内执法工作，驻场组对工作时间进行了细化。每日8:00-9:00，检查公共区域开展宣传指导；9:00-11:00，巡查馆内生活垃圾分类情况；12:00-13:00，垃圾临时收集点执法检查；13:00-15:00，避开就餐高峰，检查餐饮商户生活垃圾分类情况；15:00-18:00，场馆及公共区域执法检查；18:00时后执法数据汇总，每日工作讲评。驻场组通过科学合理的工作统筹，确保了执法工作顺利进行，有效提升了城市形象。

在为期6天的执法保障中，驻场组共开展行政检查175次，作出教育劝阻相对人31起，开具《责令改正通知书》1张。

21天的团队合力

执法总队连续两届参加进博会执法增援保障，也是全市城管执法系统第一次派驻人员进馆保障。第二届进博会执法保障期间，执法总队在全市范围共出动1188人次，巡查道路850条次，开展行政检查413次，执法整治33次，教育宣传128人次，取缔无序设摊30起，查处跨门经营40起，责令生活垃圾分类整改40起。

组织领导是保障。上级领导高度重视进博城管执法工作，11月4日、9日，市城管执法局党组书记、局长徐志虎先后两次来到执法总队保障区域检查工作，慰问一线执法队员，勉励大家再接再厉，坚守岗位，圆满完成进博保障任务。6日和8日，副局长严永康进馆暗访巡察，并提出执法保障工作要求不减、标准不降。

听从指挥是基础。第二届进博会增援执法保障工作时间跨度长、保障区域范围广，面对全新的任务，执法总队全体人员按照进博会保障要求，投入百分之百的热情，听从指挥，奉献进博，争当先锋。11月8日，是执法总队担负增援执法保障任务的第五天，执法保障人员始终做到不松劲、不懈怠。在巡查至申长路时，发现一咖啡馆门口垃圾箱旁边裸露着一堆垃圾，组长方晓东、队员孟欣文仔细询问正在一边值勤的市容管理员情况，在对其普及生活垃圾知识宣传和指导的同时，及时让保洁人员清理现场的垃圾，确保了核心区域环境卫生的整洁有序。

加强协调是关键。会展前，执法总队前往进博保障区域实地查勘，同相关单位部门提前进行对接，商定相互协作工作内容，畅通日常联络沟通渠道。会展中，各保障组加强与市容、网格、公安和志愿者沟通交流，各方协作共同维护市容环境秩序。11月7日下午，保障人员对进博专用停车场内生活垃圾投放情况进行检查，在巡逻至P1停车场时发现场内虽然设有干湿分离垃圾桶，但存在混投现象。执法队员当即将问题向管理方进行通报，建议立即加强生活垃圾投放排查，增加保洁人员清理分拣频率，



与志愿者一起对参展观众进行投放指导，及时消除了管理盲点。

凝聚共识是助力。为圆满完成进博保障工作，执法总队全体人员牢固树立“一盘棋”思想，按照各自分工，精诚团结，做好进博会增援工作。一线保障组结合保障任务实际，采取车巡和步巡相结合的方法，及时排查违法违规现象，确保主要道路、重点区域内城市环境安全整洁有序。总队日常工作保障组加大巡查力度，对全市主要道路开展执法巡查，排查盲点死角和薄弱环节，维护城市环境面貌和管理秩序。11月5日下午，进博驻场组巡查中发现3号馆西北步道处的垃圾收集容器内有生活垃圾混投现象，执法人员立即找到物业方责令其改正。经现场指导，物业方第一时间对垃圾混投现象作出了整改，并表示将加强内部管理，持续做好生活垃圾分类。

进博会期间，《文汇报》《东方网》《上海法制报》《解放日报》“上观新闻”等媒体对执法总队进博保障工作进行了报道。整个保障期间，做到了没有盲点、没有遗漏、没有投诉，出色地完成了进博会执法保障任务。

作者单位：上海市城管执法局执法总队

全面聚焦责任担当 提升进博保障效能

竺 凯



2019年11月2日傍晚，在第二届中国国际进口博览会开幕前夕，习近平总书记考察长宁区虹桥街道古北市民中心。在基层立法点意见建议征询会上，长宁城管执法代表接受了习总书记的亲切接见。习总书记指出，城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。衣食住行、教育就业、医疗养老、文化体育、生活环境、社会秩序等方面都体现着城市管理水平和服务质量。

总书记这一讲话，对于正如火如荼开展第二批“不忘初心、牢记使命”主题教育和扎实保障第二届中国国际进口博览会的长宁城管执法人员来说，是导向，更是鞭策。以主题教育为契机，长宁区城管执法局坚持“支部建在岗段，党旗插在一线”，根据市委、市政府“最高标准、最好水平、最严要求、最优服务”的工作要求，按照市局的工作方案，在早谋划、早安排、早启动的基础上，部署严密、保障严密、执行严密、协作严密，全员保持最佳的工作状态和持续的奉献热情，推进主题教育和进博保障互促并进，把贯彻总书记的讲话精神落实在进博会保障的实际工作上，圆满完成了第二届中国国际进口博览会各项保障任务。

一、以学习教育为纲领，把准任务方向。

主题教育开展以来，局党委班子成员把学基础理论与指导城管执法实践相结合，在12次专题学习研讨中，重点加强对习总书记考察上海重要讲话精神的吸收与贯彻。按照总书记关于“进口博览会不仅要年年办下去，而且要办出水平、办出成效、越办越好”的重要指示精神，在充分总结首届进博会保障工作经验和做法的基础上，我局研究制定了《第二届中国国际进口博览会长宁区城管执法保障工作方案》，结合街面环境秩序、违法建筑治理、生活垃圾分类、住宅小区环境质量、生态环境质量五大类专项整治行动，大力度推进生活垃圾分类、住宅小区、违法广告、店招店牌、街面环境等集中整治；具体排出任务书、时间表、路线图，明确工作职能、保障时段、重点区域等目标任务，把任务分解到人、责任落实到人，确保各项工作抓早、抓细、抓实。

二、以调查研究为导向，完善机制建设。

局党委班子成员按照分工，各自选取制约城管执法发展的瓶颈问题开展调研，在成果转化上注重向进博保障渗透。一是聚焦机制创新，以“动态违法管控机制”为基础，对进博会保障范围内重点路段推行“路长制”街面自治、共治模式，通过“一线闭环”式的管理模式，进一步确保进博会保障范围内的各类市容环境违法行为得到有效整治。



二是聚焦手段创新，推进“智慧城市管”建设，建立健全“四个网上”系统应用，集成勤务指挥、投诉处置、管执联通、应急保障、数据处理等指挥中心职能，目标是通过大数据分析研判来精准定位问题点位，指导整治重点，将有限的执法力量精确部署到重点岗位区域，提升执法效能。三是聚焦内容创新，延伸“路面、立面”配套保障，推进“蓝天、碧水、净土”履责效能。打赢拆违收官战，开展生活垃圾分类“六个延伸”执法查处，推进环境质量、住宅小区、街面环境秩序专项执法整治，实现全方位、多角度、全覆盖执法保障，构建“水—陆—空”一体的执法保障体系。

三、以问题检视为抓手，有序推动工作。

我局以“高标准高水平”为工作主线，坚持把问题找准找实、把根源剖细挖深，倒排进度，有序推进各项重点工作。一是做到先行先改，为开展好第二批主题教育，稳步提升执法效能，6—8月，我局以“守初心、担使命，找差距、抓落实”为主题，先行开展作风纪律教育整顿活动，通过以案为镜、以事明理，查摆问题39个，提出整改措施42条，激活队伍干事创业内生动力。二是坚持立行立改，对照市城管执法局、市局进博会保障指挥部、区市政市容联席办下发的11轮“进博会”市容环境问题清单，就清单反映的市容环境问题，沿用首届“进博会”建立的查核建档、研商协调、复核销项等清单销项机制，采取“清单式推进”“勾除式销项”的方式，逐个消除，11轮清单共涉及城管执法部门问题99个，10月中下旬全部完成销项。三是确保常态长效，对于清单涉及的各项问题整改情况，我局重点加强督察回访，确保整改到位；同时，重点对进博会保障区域范围内每月开展1至2次区域督察，通过自查自纠形式，确保第一时间发现问题，并落实整改。优化应急演练工作方案，充分将应急演练与督察工作相结合，提升应急能力，做到有备无患、常态长效。

四、以整改落实为驱动，全面推进保障。

今年以来，围绕进博会执法保障工作，我局在全区组织开展迎第二届进博会市容专项整治行动，共出动执法队员14269人次，巡查道路30488条次，查处无序设摊5540起，取缔跨门经营987起，拆除户外广告10块，店招店牌361块，查处非法小广告102起。期间，我们还重点开展了生活垃圾分类执法检查7190次，教育劝导1342人次，督促整改830次，行政处罚33起，罚款33300元。开展迎进博“架空线入地合杆”执法检查30次，重点对进博会保障区域范围内施工工地开挖地坪、堆放不规范、未及时清除违法现象进行了教育整改。

“进博会”举办期间，我局结合保障节点，全力做好保障期间各项工作。从11月2日至21日，全局按照“全力发动、全员参与、全面保障、全效提升”要求，落实对“一线、一高、一地区；三环、五纵、七横、14个点”的保障范围全时段、全覆盖管控，全面保持进博会举办期间的一流城市秩序和市容水平，用实实在在的工作成果践行主题教育。

作者系长宁区城管执法局党委书记、局长



为市民创建一个全新的家园

——访彭浦新村街道办事处主任李彦平

倪超英



在 2018 年上海首批“无违建先进街镇”创建考核排行榜上，静安区彭浦新村街道名列全市第四，在全市 216 个街镇中出类拔萃。拆违工作的力度和成果非常大，彭浦人用他们的实际行动为“美丽家园”和“美丽街区”建设打下了扎实基础，为后来全面推进“两美”建设打响了漂亮的一枪。日前，该街道办事处主任李彦平在接受采访时表示，彭浦新村作为具有 61 年历史的老旧社区，是一个

超大型居住型社区。由于建设年代早、基础配套标准低加之房屋老化严重等原因，导致了居民生活品质不高，问题比较多，矛盾也比较突出。近年来，在区委、区政府的领导下，在市城管执法局的指导下，彭浦新村街道以“无违建先进居村（街镇）”创建为抓手，通过拆违腾出空间，按照拆、建、管、美的工作理念，为市民创建一个全新的家园。

61 “岁”的社区积重可返

彭浦新村建于上个世纪五十年代末，今年已经 61 “岁”了。作为沪上首批工人新村之一，有 14.6 万人口，67 个小区，有数个居委会的居民达到了 7000 多人。住房成套率不高、人口密度大等客观上的原因使得违建现象比较严重。

积重难返？积重可返而且必须返。近年来，彭浦新村街道坚持“以人民为中心”的发展理念，紧扣街道辖区实际，聚焦社区居民反映最为强烈的居住环境问题，大力推进“美丽家园”建设，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。2016 年以来，街道在“美丽家园”普惠版建设全覆盖的基础上，在 39 个小区实施了“美丽家园”升级版建设，做到售后公房小区的全覆盖，总建筑面积达到 211.2 万平方米。以“先行拆、同步建、长效管、家园美”的总体思路，把拆除违法建筑作为“美丽家园”建设的前提和基础，将辖区内多处历史遗留的难题顽症彻底根除。截至目前，已先后拆除库内违法建筑 2112 处，面积 13.67 万平方米，并对小区内的天井破墙开门、私搭乱建、占绿毁绿进行了有效治理，共封门 2671 扇，拆封窗 3134 扇，清除毁绿地坪 46484 平方米，拆除占用公共空间的水斗、雨棚 2969 个，私自搭建的鸽棚 62 个，真正为“美丽家园”建设腾出了有效空间。以“高起点规划、高质量建设、高标准监管”的“美丽家园”建设宗旨，把好方案设计关和建设质量关，项目出精品、管理精细化，为居民建设最



好的项目。2005年3月启动实施旧住房成套改造工作，目前已改造完成51幢公房，建筑面积65847平方米，受益居民1919户。2018年8月启动的彭三五期（11幢房屋，建筑面积27560平方米，涉及居民878户），更是创造签约100%、搬迁100%的“双百”奇迹；明年将启动彭一小区的签约工作（40幢房屋，建筑面积76684平方米，涉及居民2096户）。

“007来了”

在彭浦新村街道，流行着一句话，叫做“007来了”。原来，“007”指的是，从0点到0点，一周七天，都有城管执法队员的身影。这个比喻一方面反映了城管执法队员的辛苦，另一方面也反映了广大居民对城管执法工作的高度认可，他们认为，在“美丽家园”建设的过程中，城管执法进小区这一机制是非常必要的。

在“无违建先进居村（街镇）”创建的过程中，城管执法的力量不可忽视。街道城管执法中队全过程参与了“美丽家园”建设，在违法建筑拆除整治中，城管执法中队的同志们敢于担当作为、勇于攻坚克难，提供了坚强的支撑和保障，确保了拆违过程的平稳、有序。在后期长效管理工作中，城管执法中队与居委会、物业公司主动对接，对居民区内可能存在的违法违规装修、违法建筑回潮以及占绿毁绿现象及时进行管理和整治。同时，城管执法中队还督促小区物业公司做好日常管理，通过严格执法与加强宣传相结合的方式，使物业管理人员、小区居民提升法律意识与自我管理能力，为“美丽家园”的长效保持提供了保障。

同时，通过不断推进“城管执法进社区”工作，让队员从幕后走到台前，既当宣传员，亦做“老娘舅”，城管执法中队积极协助街面巡查队伍，定期走访居委、社区，及时反馈12345平台的投诉处置情况，快速查处了各类违法行为，真正把立足社区、服务群众做到实处。如从居民天井违建、破坏房屋外貌，到占道设摊、跨门营业等，只要群众有呼声，城管执法队员也随之“忙活开来”，将服务触角延伸到群众身边，将矛盾隐患化解在萌芽状态。真正实现了从“事后被动执法”向“源头防范治理”的转变。

从2015年8月开始，彭浦新村街道城管执法中队将“无违建先进居村（街镇）”创建作为工作重点，探索了宣传、排摸、核实、告知、自拆、助拆的拆违“六步工作法”，城管执法人也因此成为人们口中的“007”，获得了口碑和信任。

“美丽家园”人人得益

彭浦新村街道彭新小区建立于2000年3月，占地面积10.04万平方米，有5个自然小区，2个辖区单位，112个居民小组，居民2839户，实有人口7163人。由于彭新





小区属于混合型老旧住宅小区，居民违章搭建和楼道乱堆乱放现象严重，小区环境较差，公共设施配置不足。2015年街道开展“美丽家园”建设，居民区党总支牢牢抓住这个机遇，带领小区党员积极发挥“一名党员一面旗帜”的引领作用，加大对小区违章搭建情况的摸排力度，拆除库内违章建筑54处，违章面积1012平方米。拆违结束后，通过拓宽小区道路、新换晾衣架、安装简易车棚、安装电子门禁、更

换破旧钢窗、窗台铺设大理石等工程，小区面貌得到很大改观。2018年9月，彭新小区全面进行“美丽家园”升级版建设。小区通过屋面改造、架空线入地、外墙面翻新、小区道路沥青全覆盖、自行车库建立无人化管理系统、老年活动室及救助所装修、新建健身广场等工程，使小区面貌发生了翻天覆地的变化。如今，在彭新居民区的公共空间内，有宜人的绿化空间和市民活动空间，与街道其他小区一样，一批“老大难”问题逐一得到解决，过去居民区内长期存在的违法建筑得到了拆除整治；因年久失修而造成的房屋漏水、管道堵塞、道路坑洼、配套设施老旧、公共设施不足等急难愁问题也得到了解决，诸多“短板”得到有效弥补，“安全、整洁、文明、有序”，已经成为这些老旧小区新的“标签”。

在大力推进小区“硬件”环境改造的同时，街道还不断提升管理“软实力”。在问题发现机制上，通过创新“微网格”巡查模式，依托街道自主研发的“全要素智能管理平台”，将网格监督员的巡查范围由街区延伸进小区，围绕物业管理、生活垃圾分类、公共安全等7大类23个事项开展日常巡查。街道还建立了《彭浦新村街道住宅小区物业标准化建设达标考核奖励实施细则》，通过考核主体多元化、考核方式多样化、考核内容精细化等方式，街道进一步优化了物业管理达标考核模式，提升了物业管理服务水平。通过奖励和激励机制，提高物业管理人员维护“美丽家园”的积极性。

年前，在临汾路1515弄居民区，这个有着6000多人的大型居民区，小区内正在进行外墙粉刷，雨污水管道分离工作已经完成，架空线入地工作也在规划之中，对原违建进行了拆除整治，小区环境面貌得到提升。居民高度认同和拥护“美丽家园”建设。

李彦平指出，在区委、区政府的坚强领导下，经过连续多年的“美丽家园”建设，彭浦新村街道的住宅小区整体环境质量显著提升；居民区加强社区自治，激发居民的自治活力，形成了社区居民自我管理、自我教育与自我服务模式，使小区建设成果得到长效巩固。而街道将继续以“拆、建、管、美”为总体思路，不让违法建筑有回潮的空间，让居民的家园在合法的框架下更加美好。



浅谈上海城市精细化管理的六条经验及未来突破

薛泽林

一、上海城市精细化管理的六条经验

(一) 强化智能化应用

智能化工具的开发和应用提升了城市精细化管理的能级。如静安区不但自主开发了“路长制 APP”，还将无人机、GPS 定位等新设备运用到河道管理和垃圾分类之中，并在多个街镇试点“社区大脑”建设，实现了技术助推城市精细化管理。在浦东新区，城市运行综合管理中心创新城市智能化应用推进模式，以问题为导向，通过“众筹”思维解决城市管理难点。通过技术征集，浦东城运中心实现了对渣土车的实时管理和监控，有效解决了城市管理顽疾。

(二) 标准化管理先行

标准化有助于实现城市精细化管理的统一化、模块化。在静安区，为高标准地推进城市精细化管理，先后出台了《上海市静安区“美丽家园”建设和管理标准》《上海市静安区“美丽城区”建设和管理标准》，并配合两个总体标准，出台了《上海市静安区“美丽家园”建设三年行动计划（2018—2020）》《上海市静安区“美丽城区”建设行动计划（2018—2020）》《上海市静安区城管执法领域精细化管理工作三年行动计划（2018—2020）》《上海市静安区中小河道综合整治三年行动计划（2018—2020）》和《上海市静安区中小河道综合整治三年行动计划（2018—2020）任务分解表》，通过“标准”规范城市管理。同时，各个条线部门，还在各项标准的基础之上，按照中心城区的标准，自我加压，初步形成了城市精细化管理的“静安标准”。

在黄浦区，相关条线部门和街镇，根据区委、区政府制定的城市精细化管理行动计划，制订更加详细的标准和方案，形成《主要道路和景观区域市容管理标准》《黄浦区“一带一路一环”管理服务要求合辑》，形成了道路、绿化、保洁等方面的“黄浦标准”。

(三) 以街镇为主体单位

力量下沉到街镇，实现了城市管理的看得见管得着。黄浦区推行城市精细化管理的街道主体责任制，在部门与街镇联动方面，建立职能部门配合街道的保障制度。对涉及职能部门业务范围、需要其介入实施的社区自治共治项目，区职能部门必须全力配合，提供支持。对“区属、共管、共用”的派出机构，区职能部门制定派出机构积极参与社区治理的相关文件，按要求参加居民区联





席会议、社区委员会等自治平台，帮助解决基层治理中的突出问题。

（四）市场化方式运作

通过政府购买公共服务补充城市精细化管理专业化的不足。静安区建立了城市精细化管理从建设、运营到评估的政府购买公共服务运作模式。一是在智能化建设中引入市场力量，如在 151 项目建设中，静安区政府会同上海信投，专门组建了上海联数物联网公司，专门开展相关的智能化平台建设。二是通过政府购买人员服务的方式，增强城市精细化管理的巡查队伍力量，如道路管理中的巡查员、河道管理中的专业管理公司队伍等。三是在城市精细化管理的评估监督中，通过政府购买公共服务，引入专业的第三方评估公司，对道路管理、河道管理等进行专业测评，以此提升项目评估的公信力。

（五）加强人员投入

在城市精细化管理的模式探索的初级阶段，良好的城市秩序是人管出来的。黄浦区强化城市精细化管理的人员投入。一是增加人员，区财政按照街道申请，将资金拨付给街道，由街道负责购买岗位服务。区财政对资金使用不做具体干涉，街道具有较大的资金使用灵活性。黄浦区有各类辅助人员近 2000 人，有效补充了城市管理队伍人员不足的问题。二是善用奖励，在道路管理、垃圾分类、河道管理等各个方面，通过以奖代补的形式，激活相关参与主体的积极性。静安区坚持城市执法精细化管理是“人”管出来的理念，对各个条线部门、街镇的城市精细化管理资金进行松绑，允许相关部门依据需求购买服务，充实了城市管理队伍。同时，静安区在城市精细化管理中积极引入志愿者参与。目前，全区共有巡河志愿者队伍 25 支，每个志愿者队伍都设置了自治章程、实行自治管理，并建立了相应的巡河台账。

（六）突出大城管执法

城管执法是城市精细化管理的托底环节，需要发挥总揽与兜底作用。黄浦区构建管理与执法并重的大城管格局，城管不仅管城管执法，还承担市政市容管理职责，将管理和执法合并起来。一是完善“1+3+X”（一个平台 + 城管、公安、市场监管 3 支执法队伍 + 特保、执勤人员、志愿者等 X 支辅助力量）执法联勤联动综合治理模式。对于城市精细化管理中的疑难问题，由网格中心出面，根据已有数据，协同各个部门去解决。二是强化城管的执法处罚，黄浦区学习东京的城市管理经验，在市容市貌管理、垃圾分类、河道管理等方面，按照日常管理到位的要求，做到敢于管、敢于拆、敢于罚，树立了城市精细化管理的法制权威。城管执法按照一个中队、一个区域、一个单元的网格化管理配备力量，城管执法中队里设置日常管理组、法制办案组、社区管理组等，负责配合网格中心进行执法，对于城市精细化管理中难以归责的疑难问题进行兜底处理，解决了城市精细化管理的责任归属问题。

二、进一步优化上海城市精细化管理的对策

（一）加强投入力度，探索城市精细化管理的上海标准

一是用活政府购买服务。进一步完善市政建设和管理的企业名单，通过提升相关



专业企业服务的采购标准，推动上海市政建设和管理再提升。二是严格上海城市精细化管理的服务评价标准，对购买专业的第三方评估服务，提升其评估标准并强化执行力度，推动上海城市精细化管理标准的提升。三是用活社区自治金，在区层面和街镇层面设立专项城市精细化管理社区自治金，通过项目申报和项目发包的方式，激活街镇城市精细化管理的主观能动性，解决基层城市精细化管理的“老大难”问题。四是强化街镇主体地位。在街镇设置城市精细化管理专项资金，赋予街镇资金使用的相对自主权，允许街镇通过购买服务补充城市管理和服务力量的不足。

（二）强化条块联动、软硬结合，推进城市管理科学化

一是细分城市管理精细化中的部门间权责，在城市精细化管理的项目推进过程中，为协调条块冲突，在业务指导方面应发挥条线部门专业优势，以“条”为主；在政策执行方面发挥属地部门基本信息优势，以“块”为主。同时要进一步强化区级各职能部门的力量下沉，将城市管理精细化的经费、人员下沉到街镇，强化街镇在城市管理精细化中的主体责任。二是探索城市管理精细化“软”“硬”两手模式，建议在全区层面统筹考虑城市管理精细化的地方标准，在条件成熟的情况下提请上海市制订地方法律法规，为城市管理执法提供“硬”依据。在当前全市层面法律法规尚未出台之前，各区可以通过政府、商家和周边群众协同参与的方式，建立起城市管理的乡规民约，对各方行为提供“软”约束，以补充法律法规缺位的不足。

（三）强化专业队伍建设，提升城市管理智能化水平

城市治理是一项专业性、综合性的工作，但目前从事该项工作的人员队伍与城市管理智能化的要求还有差距。一是加强培训，制订系统化的、针对城市管理工作人员培训计划，从思想理念、认识水平、工作方式上提升城市管理工作人员的综合素质。二是配强城市管理工作人员队伍，适当提升城市管理专业队伍的薪酬福利水平、搭建职业晋升通道，从专业性、职业性、发展性的高度培养浦东新区城市精细化管理的一流运行和维护团队。三是强化城市管理精细化的引“智”合作，通过与相关研究智库、智能应用市场主体、社会力量的合作，探索基于浦东特色的城市管理精细化与社会治理创新相结合的有效路径。

（四）强化问责和协同，提升城市管理群众感受度

一是建议适时修订并完善城市精细化管理工单处置权责手册，进一步明确各类型工单的责任部门和管理主体，提高工单处置流程的规范化和精准度。同时要细化明确各责任主体的工作配套细则，加强行政效能监察，通过日常督办、专项督查等方式，建立对责任部门协调指挥不力、绩效不佳的问责倒查机制。二是在区级层面建立城市精细化管理常设机构，负责城市精细化管理的协调工作，建立起街镇对接区精细化管理办，区精细化管理办对接区级各业务部门的街镇与区级职能部门协调机制，整合资源、加速融合，打通城市管理精细化的问题发现和问题解决屏障。

作者单位：上海社会科学院政治与公共管理研究所



对“居改非”执法难的思考

刘晓云 周时雨 等

近年来城管执法人员收到“居改非”类投诉呈明显上升趋势，“居改非”的产生往往带来一系列的问题，比如有些经营者为了方便经营，常常将相关物品堆放在公共楼道内，甚至破坏楼宇的门禁系统以方便进出，这些不仅存在严重的消防和治安隐患，同时会产生噪音和环境污染，对周边居民的生活造成了不良影响。而作为前期管理的居委、物业等部门，因种种因素造成管理缺失，这些问题最后要靠城管执法去解决。

一、“居改非”管理执法现状

调研小组对长宁区和普陀区六个基层执法中队近三年“居改非”投诉量进行统计，截至今年9月数据如下：

长宁区仙霞新村街道中队：2017年“居改非”投诉总量26个，2018年“居改非”投诉总量是39个，2019年“居改非”投诉总量49个。

长宁区天山路街道中队：2017年“居改非”投诉总量37个，2018年“居改非”投诉总量是45个，2019年“居改非”投诉总量47个。

长宁区周家桥街道中队：2017年“居改非”投诉总量28个，2018年“居改非”投诉总量是37个，2019年“居改非”投诉总量54个。

普陀区宜川街道中队：2017年“居改非”投诉总量11个，2018年“居改非”投诉总量是21个，2019年“居改非”投诉总量25个。

普陀区长寿街道中队：2017年“居改非”投诉总量37个，2018年“居改非”投诉总量是52个，2019年9月之前“居改非”投诉总量96个。

普陀区石泉街道中队：2017年“居改非”投诉总量12个，2018年“居改非”投诉总量是23个，2019年9月之前“居改非”投诉总量31个。

根据统计，六个中队投诉内容主要涵盖开设淘宝店、快递收运点、私房菜、理发店、麻将室、教育辅导、摄影室、商品买卖等方面。

通过数据分析我们发现，近三年来，每年的“居改非”类投诉量成快速上升趋势，并且经营种类繁多，“居改非”现象已经在某些小区（特别是靠近商务区周边）盛行，更有将整幢居民楼改为经营用房的情况，随着经济形势发展和“五违四必”整治，许多经营者为了追求低成本经营开始租借居民用房，从事各类经营活动。因为居民用房、用水、用电、用气都较商业用房便宜很多，对于低成本经营的商户来说是避免高额开支的有效手段。比较常见的就是开设淘宝店铺、快递转运点、商务办公、商品买卖等。居民用房因为地处小区内，甚至高档别墅区，因此具有一定的私密性和安全性，不像



沿街商铺那样明显易辨，私房菜、教育培训、摄影室等倾向开设在此类地区。目前城管执法查处“居改非”案件依据的是《上海市住宅物业管理规定》第八十六条，违反五十八条擅自改变物业使用性质的，责令限期改正，恢复原状，可处一万元以上五万元以下的罚款。但在实际执法过程中，真正依靠立案查处去解决居改非问题的屈指可数，进而造成“居改非”类诉转案比例过低。

二、执法过程中发现的问题

就目前根据我们六个中队执法情况来看，主要存在以下困难：

（一）“居改非”查处取证难度大

执法人员在收到“居改非”投诉后都会至现场进行核实，根据现场查看得到的证据来判定是否属于“居改非”。但在现场执法时往往当事人不予配合，甚至有些故意隐藏相关证据，造成取证阻扰，最终导致后续处罚时缺少证据证明。另外，在对“居改非”案件的查处过程中，因为房屋往往是出租的，要在第一时间找到房屋业主比较困难，也给取证带来了困难。

（二）有证经营导致“居改非”认定困难

在经过“五违四必”整治后，一些原本利用居民房屋经营的商家只是将房屋外貌进行恢复，实际继续在内进行经营活动，因为之前在工商办理过营业执照，经营者认为既然办出了营业执照就属于合法经营，就不是“居改非”。

（三）多头执法易出现互相推诿问题

“居改非”现象城管执法部门可以根据擅自改变物业使用性质进行处罚，市场监管部门可以依据无照经营进行查处，实际在投诉过程中，投诉人一般都会按照无证经营向市场监管进行投诉，但往往市场监管部门都会先作出没有经营行为的认定，然后将该类案件以“居改非”为由转给城管执法部门进行处理，而此时城管执法部门也不能够再退单，执法人员心态难免受到影响。

（四）宣传普法及前期管理不到位

“居改非”现象严重的主要原因就在于前期宣传管理不到位，绝大多数经营者根本不知道“居改非”是违法行为，有时居委、物业因为自身工作性质持睁一只眼闭一只眼的态度，而当相关扰民问题出现后再投诉到城管执法部门，恰恰这个时候“居改非”当事人已经正常经营多时，相关经营设备材料也都已齐备，城管去执法很被动和无奈。

（五）违法后果及执行力不足，造成执法人员不立案

城管执法是不具有行政强制执行权的，对不愿意整改的当事人必须申请人民法院强制执行，由此造成案件办理周期冗长，有些甚至无法执行。

三、对策建议

（一）加强一线执法培训，尽快出台相关执法指引

城管执法队员在现场执法中，往往因为情况复杂或者执法队员本身执法经验等问题，往往收集来的证据不客观、不全面、不真实。建议组织对擅自改变物业使用性质



的执法培训，编撰相应的执法指引，指导执法队员进行现场检查时应该取哪些证据，或者考虑到证据可能会灭失或者再次难以取得的情况下，需要先行登记保存哪些物品来证明与案件真实情况具有客观性、关联性和合法性。

（二）做好取证工作，分类逐步解决

目前针对已经办理过营业执照的“居改非”投诉来看，以仙霞中队、天山中队经验为例，我们认为具备营业执照只代表它的经营活动是合法的，但是它的经营行为又直接证明了它违反了《上海市住宅物业管理规定》第五十八条擅自改变物业使用性质。但因为属于历史遗留问题，目前执法人员可以暂且不予立案查处，先调取相关证据材料，待营业执照过期后再进行执法，最终达到全面解决。

（三）联合执法，树立多赢共赢执法理念

无论是“居改非”还是“无照经营”，它们两者之间是具有连通点的，城管执法和市场监管可以由街镇牵头下联合执法，甚至还可以联合消防、公安、房管一同参与，因为对该类违法行为进行联合执法，除了能够给与违法者最大力度的震慑力保证执法效果，同时也避免了不同执法部门相互推诿的情况。以宜川中队、长寿中队联合执法情况来看，首先由市场监管部门对经营行为进行定性，当市场监管部门认定为经营行为后，城管执法部门既可以将现场物品、电脑等作为经营工具进行取证，给后续立案查处提供依据。

（四）依托城管执法社区工作室，加大执法宣传

城管执法社区工作室是执法宣传最好的载体，利用城管执法工作室我们可以张贴一些执法标语或海报，将相关住宅物业类的违法案例进行宣传，让老百姓清楚了解违反了相关的法律法规会产生怎样的后果，因为执法先普法可以有效减少后续执法压力。同时建议居委和物业加大对小区的巡查力度，确保一旦发现有“居改非”现象就能及时报告给城管执法部门。

（五）加大惩戒力度，助力执法攻坚

住宅物业各项建造标准都远低于商业用房，从事非居住活动必然存在极大的消防和安全隐患，同时会产生噪音和对环境造成污染，对周边居民的生活也产生较大的不良影响。可以说擅自改变物业使用性质已经切实给周边正常生活的居民带来威胁和不便，但往往发生“居改非”的房屋都是租借的，房屋业主基本上只管收取租金，并不会对房屋如何使用进行管理。但是房屋出租人有适租义务，出租人必须保证租赁物在租赁期间是符合约定用途的，因此我们建议对擅自改变物业使用性质也和违章搭建及破坏房屋承重结构一样，在执法人员确认相关违法事实后，申请对该房产进行注记，这样可以倒逼房屋业主切实履行义务，自觉遵纪守法。

作者：刘晓云 长宁区城管执法局仙霞新村街道中队
周时雨 普陀区城管执法局宜川路街道中队
孙浩杰 长宁区城管执法局周家桥街道中队
张懿军 普陀区城管执法局长寿路街道中队
沈东辉 长宁区城管执法局天山路街道中队
欧阳德源 普陀区城管执法局石泉路街道中队



“夜间经济”背景下城市管理执法的若干思考

倪龙俊 侯 帅 等



夜 间经济，night-time economy，该词源于一个城市为改善城市中心区夜晚空巢现象而提出的经济学概念。如今“夜间经济”已成为城市经济活力体现的重要组成部分和代名词。根据资料显示，“夜间经济”的定义是“发生在当日下午6点到次日凌晨6点，以当地居民、工作人群和游客为消费主体，以休闲、旅游、购物、健身、文化、餐饮等为主要形式的现代城市消费经济”。

“夜间经济”作为上海经济的重要组成部分，其繁荣程度是上海经济开放度、活跃度的重要标志，也成为上海振兴、经济增长与文化创造的新引擎。推动上海“夜间经济”发展，是全面打响“上海服务”“上海制造”“上海购物”“上海文化”四大品牌、加快提升城市能级和核心竞争力战略部署的有效举措，也是提升城管执法部门精细化执法管理水平、体现城管执法部门创新社会治理、营造国际一流营商环境、公平正义法治环境、充满魅力人文环境的有效手段。

自2019年8月起，静安、黄浦等区陆续开展“夜间经济”的试点工作，但是在推动此项工作发展的同时，如何既能挖掘市场的力量让“夜间经济”释放活力，又能在夜间让“城市管理”像“绣花”一样精细。本文笔者通过研究静安、黄浦“夜间经济”的试点情况引发了若干思考。

一、“夜间经济”下城市管理执法的背景

(一) 形态的调整催生管理执法的升级

1. 市场经济大潮涌动催生的个体户小商贩集聚的“夜间市场”

自解放初期至上世纪80年代，中国已产生重视“夜间经济”发展的萌芽，核心主旨在于鼓励国营单位开办“夜市”以满足农民、工人在一天的劳作之后的消费需求。上世纪80年代之后，伴随着改革开放的进程，“夜间经济”的发展成为中国日益开放、经济繁荣的一个缩影。2000年前后，上海夜市经济发展达到了一个顶峰。城管执法这支队伍



也在这个时期以不同形式出现在全国各个地方，“夜市经济”的管理执法也应运而生。

2. 城市发展大步加速产生的各类商场聚集的“夜间商圈”

此后的10余年，一些大城市迎来了夜市关闭潮：2012年8月21日，广州关闭了最后一个灯光夜市；2013年10月21日，南京市运行了15年的三牌楼夜市关闭；2014年，福州市所有24家夜市都被关闭；2016年6月24日，有着30多年历史的北京市东华门夜市关闭。这一时期，中国“夜间经济”2.0时代的大幕已迅速拉开：许多大城市迅速涌现出著名的“商圈”，比如，北京的王府井、上海的南京路、南京的新街口、广州的北京路等等，城市管理的执法也由单一性转向了多元化。

3. 城市管理规范精细“绣出”各类业态的“夜间经济聚集区”

按照业态丰富度和时间维度，“夜间经济集聚区”可分为三类：即夜间延伸型，餐饮、购物等以白天活动为主的服务行业向夜晚延伸，延长营业时间，以美食街、夜市等业态为代表，在众多国内外城市存在，内容较为单一。夜间专项型，酒吧、KTV、俱乐部、剧院等活动时间以夜晚为主、白天为辅的服务行业，专为傍晚和深夜打造，吸引特定人群，如大沽路。综合型，以城市夜景灯光和地标性建筑为特色，结合文化娱乐、餐饮休闲、观光表演和生活配套等，形成综合型集聚区，如上海新天地。

二、“夜间经济”下城市管理执法存在的问题

（一）“夜间经济”与法律条款抵触

1. 市容环境方面。允许有条件的酒吧街开展“外摆位”试点。在充分论证的基础上，试点在夜间特定时段将部分夜宵街、酒吧街所属道路改为分时制步行街。但延伸的商户市容环境责任问题与《上海市市容环境卫生管理条例》《上海市垃圾分类管理条例》《上海市市容环境卫生责任区管理办法》等法规规章等存在抵触。

2. 环境保护方面。“夜间经济”将推动上海“晚7点至次日6点”夜间经济的繁荣发展，但延伸出的夜间环保问题与《上海市大气污染防治条例》和《上海市社会生活噪声污染防治法》等法规的有关规定存在抵触。

3. 城乡规划方面。“夜间经济”要求各区结合实际，因势利导，因地制宜，编制夜生活集聚区发展规划，做好业态发展引导，完善区域空间布局，加强各类设施配套，配套设施的搭建。但延伸出的规划和住宅物业管理问题与《上海市城乡规划条例》、《上海市住宅物业管理规定》等法规的有关规定存在抵触。

（二）人流商户增加管理执法负担

“夜间经济”下执法管理的工作负担和实际人员不成比例。当前执法队员的夜间执法涉及市容环境卫生、城市规划、环境保护等领域，同时还要承担辖区街道镇交办的其他事项，而随着“夜间经济”启动后，执法队员的工作量大幅增加，而投入的夜间执法力量却无法满足实际需求。

（三）“夜间经济”执法管理主体不明确

由于暂未对“夜市经济”的管理主体进行明确，所以目前已开放的“夜市”中，



管理缺乏统一的执法管理主体，对后续的管理很不利。

三、“夜市经济”下城市管理执法的一些建议

（一）完善“夜间经济”相关法规规章体系

1. 在现在“夜间经济”相关文件和政策的基础上探索建立健全相关的法律和规章，确保执法管理相对人权益的合法合理的保障。

2. 定期联合多部门编制发布“夜间经济”发展报告，为政府决策和行业发展提供参考。

（二）明确“夜间经济”执法管理责任

1. 明确“夜间经济”管理主体。通过成立行业协会或行业组织，或参照现有的“夜间经济”管理形式，总结相关经验进行推广，促进行业国内外交流合作，引导行业自律发展。

2. 明确管理内容。指导“夜间经济”运营管理主体建立“夜间经济”管理规定，在登记、设施、区域、标识、时段、卫生等“夜间经济”运营相关方面建立统一管理标准。

（三）细化“夜间经济”执法管理制度

1. 商户备案制度，完善备案制度，强化商家的监管。把相关商家在企业信用公示平台上予以公示，失信商家将被列入“黑名单”，形成“一处失信、处处受限”的社会氛围。

2. “商圈”“道路”分时段经营备案制度。在充分论证的基础上，结合各区需求，试点在夜间特定时段将部分夜宵街、酒吧街所属道路调整为分时制步行街。

（四）优化“夜间经济”执法管理力量

1. 社会管理，通过夜市管理方的委托管理、授权管理的方式，增加夜间管理人员的配置。

2. 增配执法力量，通过增加城市执法人员配置，调整勤务模式，满足“夜间经济”发展的需求。

3. 引入“数字化”管理力量，接入公安等部门的相关数据端口，实现城管执法力量的数字化。

（五）增加管理资金投入

1. 设立专项资金项目，发挥财政政策作用，加大“夜间经济”发展扶持力度。利用本市相关扶持资金，按照有关规定，支持“夜间经济”发展。鼓励各区政府结合实际，发挥财政资金作用，合理投入到“夜间经济”的执法管理中，从而让“夜间经济”的活力最大化释放。

2. 成立“夜间经济”基金会，让企业、商户、群众和政府共同形成新时代下的“夜间经济”新治理模式。

作者：倪龙俊 静安区城管执法局机动中队

侯 帅 市城管执法局办公室

孙 伟 静安区城管执法局机动中队

薛予倩 静安区城管执法局芷江西路街道中队

仇文斌 黄浦区城管执法局外滩风景区中队

陈蜀江 黄浦区南京路步行街中队



上海城管执法系统“双十佳”

今年以来，全市城管执法系统深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，深入学习习近平总书记考察上海讲话和十九届四中全会精神，按照党中央和市委、市政府的决策部署，聚焦主责主业，大胆改革创新，主动担当作为，城管执法法治化、社会化、智能化、标准化建设不断推进，城管执法精细化工作水平有效提升，市民群众获得感、幸福感、安全感显著增强，涌现出一批恪尽职守、真抓实干、锐意进取的先进个人。

按照市局党组年度工作部署，经过自下而上推荐、逐级审核、综合评议、现场面谈、会议讨论、社会公示，上海市城市管理行政执法局决定，授予王欢欢等10人第八届“文明规范执法标兵”称号；授予冯亦才等10人第九届“优秀中队长”称号，并分别给予嘉奖一次。

上海市城管执法系统 第九届“优秀中队长”

（按姓氏笔画为序，共计10名）

- 冯亦才 静安区城管执法局彭浦镇中队
庄 勤 闵行区七宝镇城管执法中队
杨 杰 崇明区长兴镇城管执法中队
吴国新 金山区城管执法局金山工业区中队
吴婷婷 松江区城管执法局经济技术开发区中队
张 彬 杨浦区城管执法局平凉路街道中队
张 燕 青浦区城管执法局夏阳街道中队
倪忠民 黄浦区城管执法局老西门街道中队
徐 涛 浦东新区三林镇城管执法中队
焦志坤 长宁区城管执法局仙霞新村街道中队



冯亦才



张彬

上海市城管执法系统 第八届“文明规范执法标兵”

（按姓氏笔画为序，共计10名）

- 王欢欢 宝山区城管执法局友谊路街道中队
王震宇 徐汇区城管执法局机动中队
尹 伟 杨浦区城管执法局机动中队
朱兴祥 普陀区城管执法局万里街道中队
苏 敏 虹口区城管执法局凉城新村街道中队
李爱莉 闵行区城管执法局江川路街道中队
汪 达 嘉定区安亭镇城管执法中队
唐武雄 奉贤区城管执法局机动中队
韩 霖 松江区新桥镇城管执法中队
程海源 浦东新区城管执法局执法支队二大队
案件审理科



王欢欢



李爱莉



庄 勤



杨 杰



吴国新



吴婷婷



张 燕



倪忠民



徐 涛



焦志坤



王震宇



尹 伟



朱兴祥



苏 敏



汪 达



唐武雄



韩 雯



程海源



浅议损坏房屋承重结构的 裁量基准设定

高震宇

损坏房屋承重结构是一种带有相当普遍性的违法行为，而且是一种危害性很大的违法行为。

就违法行为损害的法益来看，损坏房屋承重结构带来的可能是生命和整个家产的倾覆，是一种后果极其严重的灭顶之灾。为此，笔者就城管执法中如何正确设定损坏房屋承重结构裁量基准谈谈想法：

一、两个误区

在制定损坏房屋承重结构的研究过程中，我总是会被基层执法人员的两种意见所困扰。一种意见，不检测不执法；另一种意见，整改免处罚。

（一）误区一：不检测不执法

关于检测与执法的关系，《上海市住宅物业管理规定》第五十六条规定，业主、使用人应当遵守国家和本市的规定以及临时管理规约、管理规约，按照房屋安全使用规定使用物业。禁止下列损害公共利益及他人利益的行为：（一）损坏房屋承重结构。第八十三条规定，损坏房屋承重结构的，由区房屋行政管理部门责令立即改正，恢复原状，可处一万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，可处十万元以上二十万元以下的罚款。

从法条可以看得很清楚，没有要求对于损坏房屋承重结构的行为必须进行检测。那是否不检测就无法判定是否对承重结构造成损坏呢？

就违法行为成立的客观要件来看，一是确认承重结构，二是具有破坏性。

就执法实践而言，确认是否是承重结构有如下途径：

一是调阅建筑物图纸，可以向城建档案馆调取，或者其他存有合法有效建筑物图纸的相关单位和个人调取。根据图纸上标明的情况来确认是否为承重结构。

二是执法人员个人所具备的知识。如果执法人员自身有房屋结构方面的知识，在找不到图纸的情况下，依据房屋结构依然可以判断出相关位置是否是承重结构。

三是找不到建筑物图纸，现场情况复杂自身无法判断是否属于承重结构的，需要请专业检测单位来做判断。

确认破坏性有如下途径：一是肉眼可见的破坏；二是隐性破坏的。对于不可见的破坏则是需要检测机构予以检测，但这种概率可以说微乎其微。



综上所述，无检测不执法的说法是错误的。检测既不是执法的法定要件也不是必要条件。究其缘由，无非是最初的时候，执法人员对于此类执法不熟悉，出于规避执法风险的考量，才会提出无检测不执法。但是，检测是需要经费的，经费来自于国家预算，来自于纳税人，作为执法人员应当考虑到执法成本和实效，不应当将检测作为执法的挡箭牌。

（二）误区二：整改免处罚

关于整改免处罚的问题，我们依然要回到法条本身。法条要求当事人应当责令改正同时“可处罚款”，在这里责令改正并不是处罚前置程序，而是处罚并行程序，所以“整改免处罚”并没有法律依据，而这个“可处罚款”也是需要进行裁量基准的部分，哪些情况才是可以免于处罚，哪些情况应当予以处罚，处以何种程度的处罚，这实质是一个过罚相当的问题。

过罚相当原则是指行政主体对违法行为人适用行政处罚，所科罚种和处罚幅度要与违法行为人的违法过错程度相适应，既不轻过重罚，也不重过轻罚，避免畸轻畸重的不合理、不公正的情况。制定裁量基准的目的之二就是在处罚幅度内保证违法行为的过错程度与受到的处罚相匹配。

在理解损坏房屋承重结构的行政处罚之前，我们依然有必要来认真理解一下“责令改正”和行政处罚的区别。

责令改正是命令违法行为人履行既有的法定义务，纠正违法、恢复原状的一种行政命令。而行政处罚是法律制裁，是对违法行为人的人身自由、财产权利的限制和剥夺，是对违法行为人精神和声誉造成损害的惩戒。

所以我们必须认清楚，责令改正行为其本身并不是制裁，只是要求违法行为人履行法定义务，停止违法行为，消除不良后果，恢复原状。由于损坏房屋承重结构违法行为的危害严重性，其整改相比其他违法行为需要付出更大的代价。

笔者在调研中，曾不止一次听到执法人员说，当事人如果是按照要求进行整改，其费用一般都要高达数万，如果还要进行处罚，付出的代价太高了。

其实我们对于执法人员的培训与实际需要相比依然是不够的。整改的费用再高它并不是对当事人的惩罚，只是当事人的纠错成本，是违法行为人将其自身造成损坏恢复原状，如同小偷将其偷来的钱款还给失主一样。

如果因其纠错成本过高免于处罚，实质是有过不罚。这是严重违背行政处罚目的的行为，是对违法行为的姑息和妥协。

二、三个因素

损坏房屋承重结构的裁量基准与其他裁量基准的设定都不相同。

笔者曾仔细研究全国、本市各委办局以及城管执法系统以往的裁量基准模式，属于典型的立法约束类的裁量基准。这一类的裁量基准以“概念”为核心，就以损坏房屋承重结构为例，一万到十万之间就可以通过明确的指向进行裁量，可以设定



整改的处罚一万，不整改处罚十万，如果对于“损坏”两字也存在规定不清，也同样属于可裁量的内容，通过对于“损坏”概念的确立，建立一个确定式的裁量基准。但这样的裁量基准呈现出一种静态的特点，使执法工作越来越趋向于以“概念”内容为中心，越加形式化。在我的理念中，行政裁量是一种行政权力运用的形式，裁量基准的制定就是一种控权的技术。

从整个行政行为的过程来看裁量基准，笔者认为所有行政过程都具有确定性和不确定性，制定裁量基准就是运用一定的法律机制控制不确定因素实现对执法权的法律控制。

所以笔者在这次裁量基准制定过程中引入了经济学的理论，希望设定一种各因素互相竞争的模式，最后达到规范的确定性和灵活性之间的平衡。

笔者在梳理本市近两百件损坏房屋承重结构案件的基础上，认为构成裁量因素的有三种，其一是损坏结果，其二是整改情况，其三就是比较复杂的主观意图等内容。这三种因素如果单一去考虑，当然可以将我们的执法工作简单化，但从应对城市管理，尤其是精细化管理的要求来说明显是不够的。所以在这次的裁量基准中，三因素是并列关系。

针对三因素的具体情况设定了不同的分数，三项分数相加，最后得出的分数将对应相关的执法内容。这样就能使执法人员在裁量过程中注重的是整个执法的全过程而不再是某几个概念。

三、裁量基准的其他内容

裁量基准采用的是“双轨复合比例制”的综合评定。

“双轨”指的是，区分检测和现场两种判定方式。

能够现场确定承重结构、破坏情况较清晰的，办案人员可以根据现场情况直接进行危害结果等级的区分。对于根据现场情况无法确认是否属于承重结构，破坏情况复杂，办案人员所在单位应当委托检测单位根据规定的检测技术标准进行检测，并确定危害后果的等级。这就是避免无检测不执法的弊端，为执法人员进行现场确认情况“撑腰”。

“复合”指的是多因素考量。根据执法的实际情况将考量因素分为三类，分别是危害后果、违法后的整改情况以及其他。

比例制指的是三类考量因素是按照一定的比例构成整个综合评定分，其中危害后果占 50%，整改情况占 40%，其他因素占 10%。这是根据现实执法中的工作实际确认的，尤其是其他因素，在最终分数的确定中是关键砝码。

根据法条规定，情节严重的可处十万元以上二十万元以下的罚款。我们根据执法实际，将综合评定分 80 分作为情节严重的划分起点。

作者单位：上海市城管执法局政策法规处



集装箱另类使用的执法探究

钱荣根 吴 琼

近年来，由于本市房屋租赁价格居高不下，郊区生产经营活动的快速发展等原因，将集装箱改造后用于居住或生产经营的情形日趋增多，并呈愈演愈烈态势，出现了集装箱多层化（集装箱堆积使用）、固定化（对集装箱进行固定或与建筑物连接）和连片化（几个集装箱连接使用）。

集装箱当建筑，不仅没有建筑质量标准和安全使用规范，更缺乏管理，造成了影响环境卫生、存在公共安全隐患、非法占地、违法生产经营、占用公共场所、妨碍道路交通等问题。而对这类违法形象法律法规存在一定的法律真空，涉及集装箱的另类使用是一个长期困扰城管执法的难题顽症。

在大调研工作中，宝山区城管执法局经过对相关案例的分析研究，依据有关现行法律法规和管理制度，对集装箱的另类使用的违法认定和查处形成了初步的想法和对策。

一、占用公共区域和道路的集装箱

（一）具备通水、通电、开门、开窗、安装空调等居住（含商用）条件的集装箱，应当作为违法建筑予以查处，其中尚未使用的，按照在建违法建筑查处；已经使用的，按照存量违法建筑查处。

法规依据：

1.《上海市拆除违法建筑若干规定》第八条、第十条、第十一条和拆除违法建筑流程的相关规范性文件规定。

2.上海市城管执法事项，对擅自搭建建筑物、构筑物的违法行为实施行政处罚。应特别注意的是，查处此类案件时，还要注意区分占用土地性质是国有还是集体，两者适用的法律条款和强拆主体不同。

（二）对不用于居住，堆放在公共区域和道路的集装箱，应当按照违法占用公共区域道路予以查处。

法规依据：

1.《上海市城市道路管理条例》第二十一条和《上海市市容环境卫生管理条例》第二十五条第三款相关规定。

2.上海市城管执法事项，对擅自占用道路、桥梁、人行天桥、地下通道及其他公共场所堆物的处罚。重点是责令改正，即依法移走占用公共区域和道路的集装箱。

二、占用居住小区公共区域的集装箱

（一）具备通水、通电、开门、开窗、安装空调等居住条件的集装箱，应当作为违法建筑予以查处。尚未使用的，按照在建违法建筑查处，已经使用的，按照存量



违法建筑查处。

法规依据：

1. 《上海市拆除违法建筑若干规定》第八条、第十条、第十一条和拆除违法建筑流程的相关规范性文件规定。
2. 《上海市住宅物业管理规定》第二十六条第二款规定。
3. 上海市城管执法事项，（1）对擅自搭建建筑物、构筑物的违法行为实施行政处罚。（2）对擅自改建、占用物业共用部分的处罚。

（二）不具备通水、通电等居住条件，堆放在物业共用部分的集装箱，按照占用物业共用部分予以查处。

法规依据：

1. 《上海市住宅物业管理规定》第五十六条第二款第（四）项和第八十五条相关规定；
2. 上海市城管执法事项，对擅自改建、占用物业共用部分的处罚。

（三）加强对物业服务企业的监管，对物业服务企业未依法履职的违法行为进行查处

法规依据：

1. 《上海市住宅物业管理规定》第五十九条。
2. 上海市城管执法事项，对物业服务企业对业主、使用人的违法行为未予以劝阻、制止或者未在规定时间内报告有关行政管理部门的处罚，并责令其依法履职。

三、厂区内的集装箱

城管执法部门接市民投诉热线中，有时会有涉及到对厂区集装箱的举报。考虑到厂区的特殊属性，建议具体情况具体分析。

（一）具备通水、通电、开门、开窗、安装空调等居住条件的集装箱，应当作为违法建筑予以查处。尚未使用的，按照在建违法建筑查处；已经使用的，按照存量违法建筑查处。

法规依据：

《上海市拆除违法建筑若干规定》第八条、第十、第十一条和拆除违法建筑流程的相关规范性文件规定。

（二）不具备通水、通电等居住条件的集装箱，不属于城管执法范围。

由于厂区只对特定工作人员开放，空间上具有一定的专属性，不属于公共场所，因此，对放置在厂区范围内不具备通水、通电等居住条件的集装箱，不建议城管介入执法。

作者：钱荣根 宝山区城管执法局党组书记、局长
吴琼 宝山区城管执法局法制科



如何做好物业管理领域的城管执法

松江区委城管执法局



小区管理与服务贴近社区居民的生活实际，关系到广大人民群众的切身利益。住宅物业小区因其半封闭性，相关违法行为隐蔽性强。目前我区住宅小区综合治理主要呈现“三多一少”格局，即住宅小区多、居民投诉多、违法行为多、执法手段少。

如何解决小区执法力量和管理对象，执法资源和环境问题的双重量差矛盾，是关系到如何正确履行城管执法职责，完善依法治国、社会和谐稳定、人民安居乐业的现实课题。为此，就应对小区租房和管控难题提出如下建议：

一、优化顶层设计

(一) 理法、释法、用法层层推进

- 对于定性模糊、具有争议的执法事项，通过制定相关实施意见或操作手册统一标准和释法。
- 针对目前一些小区物业领域执法查处缺乏抓手，调查执法难度大的问题，要建立有效的管控和管执联动机制，从源头上予以规范，精准施策。

(二) 探索非诉执行“裁执分离”模式

上海城管执法系统经与市高院研究，已将部分违法行为纳入“裁执分离”项目进行试点。针对小区物业执法中当事人拒绝整改，后续强制执行无法保障的问题，该



试点应尽快落地基层中队查处物业管理类违法行为的实践中，这将为小区物业类执法提供极大的法律支撑和执法抓手。

（三）解决执法力量缺口问题

面对当前日益繁重的执法事项与执法力量的缺口矛盾，一是要增加一线执法队伍的人员编制配置，充实一线执法力量。二是在编制配置短时间内不能解决的情况下，通过增设文职岗位和引入社会第三方城管执法辅助管理力量，分担部分内勤、社区工作室法制宣传和街面管控等工作，释放部分执法人力资源。三是通过加强执法队伍内部建设，提升实际执法效能。

二、整合资源建立共管机制

通过加强与房管部门、居委和业委会的密切联系，突破执法、管理资源壁垒，建立健全共管机制。城管执法部门可以将物业服务企业的管理情况、处罚情况及时通报房屋管理部门，巧用房管部门对于物业服务企业的管理指导权、信用评价权，督促物业服务企业积极履职其法定职责。

三、探索住宅小区精细化分类管控模式

（一）新交付小区 确立“早字当先”的工作理念

成熟小区积累问题较多、积重难返，相比之下新交付小区是“一张白纸”。若善用普法宣教、预防在前，做好源头介入工作，将大大提升小区的管理成效。

1. 重点排查小区样板房

目前，不少新建小区开发商存有将“样板房”进行违法装修改建，并以此作为卖点错误诱导未来业主问题。例如：将挑空部分预留插层空间，利用露台等空间搭建违法建筑增加使用面积；违法圈绿、占绿、毁绿，改变公共绿地物业性质。针对这类违法行为，城管执法部门应当提前介入，对“样板房”是否存在相关违法行为进行排查，第一时间予以查处、制止，杜绝后续问题的滋生。

2. 提前排摸，做到心中有数。

新交付小区，违法搭建、违规装修类行为多发，尤以损坏房屋承重结构、随意改变房屋分割居多。城管执法部门可以通过事前熟悉、了解房型设计情况，对于易发生违法行为的部位提前进行预判。在开发商交付房屋时，城管执法部门随附一张告业主书，有针对性地对在业主入住交付钥匙的第一时间做好普法宣传工作。通过提前介入普法，及时发现问题，解决问题，避免出现“破窗效应”。

（二）成熟小区 遵循“共同参与”工作原则

1. 源头管控 督促履职

物业服务企业是小区管理的第一责任人。新桥镇城管执法中队针对辖区内各物业服务企业管理成效良莠参差不齐的情况，探索了一套“以罚促管、以管护法”督促物业服务企业积极履职的工作办法，值得借鉴。

（1）管住门卫第一关卡



物业服务企业的门卫室是进出小区的第一道关卡，居民诉求集中的违法搭建、损坏房屋承重结构等行为均涉及大量反常装修材料的进出。新桥中队通过紧扣出入口这一关卡，制作住宅小区装修材料进出登记表模板，发放至各小区物业，要求其做好小区装修材料进出登记工作，并不定期对登记情况进行核实、检查，做到源头控制。

（2）强化物业发现机制

物业服务企业每天对小区内部要进行日常巡逻，对于小区整体情况最为了解，却往往未予以记录，导致案件查处取证、固证时困难重重。为化被动作为为主动介入，新桥中队通过发放小区违法行为统计表，摸查小区整体情况，在执法力量有限的情况下，借助物业服务企业工作职能，做到心中有数、心里有底；同时，通过发放“一户一档”上报表，严格要求物业管理服务企业按规范要求及时上报劝阻无效违法行为，并作为考核物业服务企业是否积极履职的参考依据。

（3）精准管理严格执法

执法部门内部确定小区划片巡查制度和社区联系制度，实施重点点位重点巡查、其他点位随机抽检的工作模式，每日填写社区工作日志和巡查日志，及时发现问题和督促物业积极履职。

对于未按照要求依法履职物业服务企业，坚决予以严肃处理处罚，突破居委上报、群众举报的局限。防止民不举、官不究，以至于小洞不补，大洞叫苦。

（4）建立履职评议机制

联合居委、房管等部门对物业服务企业履职情况进行评议记录，对辖区内物业企业建立行业协会排名制度，对于管理不善物业服务企业进行负面评价。

2. 社区自治共同参与

推进小区治理，除了提高执法效率，加强末端执法外，依托社会力量开展德治、共治和自治也是同样重要的方式。

针对类似大型居住小区集中、管理集中、相对封闭独立的特点，在管理模式上可以探索在现有第三方管理公司的管理权限里加入相关物业管理管控要求。一是在大居小区几个主要出入口设立岗亭，实行24小时值守，把好进出关，对出入工程车辆、装修人员进行登记，有情况及时通知执法队员。二是在大居各个小区、及主要路段第三方管理公司派员巡查，以便发现有违法装修情况及时上报。利用第三方管理来弥补城管执法人员人员的不足。





我的“城管梦”

曹 芳

我的祖国有个中国梦，既是国家之梦，也是个人之梦；既是长远之梦，也是近期之梦；既是宏大抱负之梦，也是温馨康乐之梦。作为城管执法人，我也有个职业理想，他叫做城管梦。

2012年11月29日，在国家博物馆，习近平总书记在参观“复兴之路”展览时，第一次阐释了“中国梦”的概念。他说：“大家都在讨论中国梦。我认为，实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。”他说，到新中国成立100年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的目标一定能实现，中华民族伟大复兴的梦想一定能实现。

刚进入城管工作的时候，听到过小摊贩们叫我们“黑猫”，网友们戏称城管是一支战斗力超强的神秘队伍。听着这样的形容，作为城管执法人员百般滋味在心里。我在想，属于我们城管执法人员的梦什么时候可以实现？

城市管理的内容多、执法领域广，城管执法工作是一个“吃力不讨好”的“苦”差事。城管执法工作的实质就是城管执法人员受人民之托管理城市，可摩擦却时常发生在城管执法人员与群众之间。比如大家最熟悉的城市占道经营问题，自发形成的街边市集使市民们获得便利，但当它影响到城市形象特别是影响到交通秩序时，必然会引起市民群众的不满，当我们城管执法人员对市场秩序、违规经营进行规范和执法时，却又往往成为市民指责的焦点——“如果不是家里难，谁愿意起早贪黑来摆摊！”有些市民的心态是，我买的时候挺方便的你别来管，我出门的时候交通堵塞出行不便了你快来管管。不管？不对。管，也不对？城管执法人员常陷两难中。

上海市从1997年推行街道监察队模式的城管综合执法雏形开始，至今城管执法已历经20多年。20年来，上海市城管执法体制经历了多个阶段的改革和演变。从1997年起开始在街道层面推行城市管理综合执法工作，到2015年上海市城管执法体制改革，将执法重心下沉至街镇层面。经过20年的发展，上海市已经形成了市、区、街镇三级城管执法体制。根据《上海市城市管理行政执法条例》和《上海市城市管理行政执法条例实施办法》，上海市城管执法部门被赋予市容环卫、绿化、市政工程、水务、环保、工商、建设、规划、房管、交通和其他等“10+X”领域执法权限，424项执法事项。

在上海市城市管理综合执法424项执法事项中，城管执法人员承担最多的执法事项集中于拆除违法建筑、查处无序设摊等领域。但城市管理综合执法范围的发展趋势是逐步向“大城管”迈进，根据《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制



改革改进城市管理工作的指导意见》和《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》，直辖市试点“大城管”执法，在政策层面和法律层面均无障碍，上海市未来将城管综合执法范围扩展至整个城市管理领域，符合城管综合执法改革的大方向。

随着城管执法体制的深化，城管执法队伍素质的提升，城管执法的执法范围越趋向专业事项执法。

党的十九届四中全会提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记在考察上海时强调：要“深入贯彻党的十九届四中全会精神，提高社会主义现代化国际大都市治理能力”。作为综合执法部门，城管执法是社会治理体系闭环中的重要一环，新时期的上海城管执法人要实现中国梦、城管梦，就要切实贯彻落实党的十九届四中全会和习近平总书记在上海考察时的指示精神，完善城市管理和服务，推动城市管理精细化，为市民提供有温度和力度的执法保障，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。这既是城管执法人的奋斗目标，也是前进的方向。

中国梦作为我们现实的目标，城管梦作为我们的职业梦，城管人重任在肩，砥砺前行。

作者单位：金山区城管执法局机动中队



刚性约束与柔性引导相结合 推进垃圾分类执法保障工作

张 敏



今年以来，徐汇区城管执法局深入贯彻习近平总书记考察上海的重要讲话精神，认真落实区委、区政府关于生活垃圾分类治理的部署要求，以《上海市生活垃圾管理条例》颁布实施为契机，早部署、早落实，围绕“备战、临战、实战”三大阶段目标，广泛动员全体徐汇城管执法人员在生活垃圾分类攻坚战、持久战中勇当主力军生力军，克难奋进、担当作为，为促进生活垃圾源头减量和资源循环利用提供有力的执法保障。

备战：紧抓内外并行，打好生活垃圾分类工作基础

抓好“对内执法培训”、“对外引导宣传”两个环节，全面提升执法能力水平，努力营造“人人有责，全民参与”的良好氛围。

一是强化业务培训，提高执法人员专业素养。根据全年教育培训年度计划，先后组织4批次、共计80余人次开展专题培训；按照市局制定的执法权责清单、完善执法程序和处罚裁量基准，建立健全

全执法工作制度规范；结合实际，指导基层中队依法开展执法工作，提升生活垃圾治理法治化水平。同时，为进一步规范执法办案工作，自我加压，在年初就各辖区中队生活垃圾分类案件制定详细考核目标，确保执法力度不断提升。

二是注重宣传动员，持续营造执法良好氛围。充分认识生活垃圾分类的宣教引导与严格执法之间的关系，在严格依法整治的同时，加强宣传教育引导力度，提高社会各界和市民群众生活垃圾分类意识。依托城管执法社区工作室，深入开展“城管五进”活动，以分发宣传单、开办分类讲座等丰富多彩的活动形式，加强生活垃圾



分类法律法规宣传，举行各类专题教育宣讲 30 余次，发放宣传材料 1300 余份；近期又组建成立区局法制宣讲团，主动走进中科院上海临床研究中心、某领馆区域武警部队、星巴克中国总部、上科幼儿园等企事业单位，开展生活垃圾分类主题宣传，引导市民自觉做好生活垃圾分类。

临战：加强检查整治，努力构建依法治理体系

一是有序推进执法检查工作。每周三定期组织开展全区性生活垃圾分类执法整治，按照一宣传二整改三处罚的递进式执法方式，推动责任单位树立生活垃圾分类的自觉性。在每次整治中，都会选取不同的行业进行整治，范围涵盖各大行业，其中，以居住小区、商场楼宇、医院学校、党政机关为重点。1—6 月，共开展行政检查 1431 次，出动人员 3074 人次，教育劝阻 951 次、督促整改 782 次。

二是有效推进执法整治工作。注重严格管理、严格执法、严格处罚，对不履行生活垃圾分类法定义务又拒不整改的相对人，依据法规实施严厉处罚。此外，从 3 月 1 日起每月开展“新时尚”生活垃圾分类大整治。2018 年至今，共查处垃圾分类案件 386 起，执法办案数量在全市城管执法系统内名列第一。

三是有力推进信息化监管工作。对原有的生活垃圾分类模块进行优化，结合互联网大数据信息技术手段，提升精细化管理水平。将全区被检查单位分成 12 大类，排摸录入 6700 余家企事业单位，将每次执法检查和处罚数据实时录入，形成包含各大行业的执法信息汇总，为分析、研判打下良好基础。同时，该系统模块将接入“徐汇城管”微信公众号，并为居委开通账号，形成发现、检查、查处、公示的闭环工作模式。

实战：突出“四全”模式，持之以恒推进

《条例》的正式开始施行，标志着上海垃圾分类工作真正从前期准备转入实地迎战状态。我们将以只争朝夕的精神、持之以恒的坚守，努力推动生活垃圾分类成为全社会新时尚。

一是推行全覆盖执法检查。在做好原有执法检查的基础上，聚焦生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置四个环节，开展全覆盖执法检查。截至目前，共计出动执法人员 9027 人次，开展执法检查 3643 次，教育劝阻 1581 人次，督促整改 1374 次，处罚案件 304 件，处罚金额 39500 元。检查、整改、处罚等均位全市前列。

二是开展全过程执法查处。组织各辖区中队骨干力量开展行政处罚实战模拟训练，以局机关为假设地点，进行垃圾分类案件实地制作和演练，总结推广工作经验。按照“先单位、后个人”、“不分类、不收运”、“不分类、不处置”原则，针对不执行《条例》规定，拒不履行分类义务、拒不落实分类措施的单位和个人，严格予以处罚。同时，将违法当事人的信息纳入公共信用平台，实施信用惩戒。对违法情节严重、拒不整改的收运企业和末端处置企业，依法吊销运营资质。6 月 20 日，已在微信公众号上依法公示第一批行政法处罚单位（13 家）。

三是做好全区域宣传动员。以全区 305 个城管执法社区工作室为平台，全部配



备 1 名城管执法队员，完善基层党组织、居委、业委会、志愿者形成“五位一体”联动机制，平均每周走访社区 1 次，广泛开展宣传动员。开展形式丰富的宣传教育活动。7月 15 日，我们会同市局执法总队，在襄阳公园举行“7.15 城管公众开放日”生活垃圾分类主题宣传。依托新闻媒体、政务网站、新媒体等媒介，加强生活垃圾分类执法宣传，营造“以参与垃圾分类为荣，准确分类为荣”的浓厚社会氛围。今年以来，人民日报、中央电视台、东方卫视（上海电视台）、上海人民广播电台等重要媒体，以及看看新闻网、上海住房城乡管理、上海徐汇微信公众号，腾讯新闻、今日头条等新媒体纷纷采访报道了徐汇城管生活垃圾分类执法工作。

四是推进全方位长效管理。各辖区中队组建执法小组，借助街镇平台，加强与绿化市容、市场监管、房管等相关部门的联动工作机制，落实从垃圾产生、分类、运输到处置的全链条闭环，探索多部门对垃圾分类违法行为的联合惩戒，形成部门联动、信息共享、齐抓共管的工作机制。继续完善生活垃圾分类信息化模块的引用，制定完善生活垃圾分类监管检查方案，定期对 6700 余家单位的检查、处罚情况予以研判，对于长期工作落实不力的行业，加强重点监管。同时，继续依托街镇和居委平台，加强生活垃圾分类志愿者、社会监督员队伍建设，加快形成共建共治共享绿色生活、美丽家园的良好格局。

作者系徐汇区城管执法局党组书记、局长



规范试点市集管理 激发经济发展新活力

陈金宏

“夜间经济”作为都市经济的重要组成部分，其繁荣程度是一座城市经济开放度、活跃度的重要标志。美国布朗大学教授戴维·威尔研究指出，一个地区夜晚的灯光亮度和它的GDP成正比。夜间经济一方面可以扩大内需、促进消费、创造就业、传播多元文化、繁荣旅游市场；另一方面，也会带来噪声污染、光污染、水污染、大气污染、固体废弃物污染、食品安全隐患、交通安全隐患、社会治安隐患……

为进一步增强黄浦区特色消费体验度，加快培育和形成经济发展新动力，我局依据有关法律、法规，会同相关部门共同制定《黄浦区“新天地活力街区”市集管理方案》，并结合区域实际，选定“新天地活力街区”开展市集试点，推出全市第一条依法设置的假日夜市，大力扶持夜间经济的发展，努力缔造有特色、有文化、有秩序的黄浦夜间经济。

一、正确处理执法与服务的关系

（一）加大巡查力度，严格依法执法

新天地假日市集是经批准依法设置的马路市集，因此市集外的无证占道经营现象对市场内合法经营者而言，是极为不公平的市场竞争行为。对违法占道经营的严格执法，也是对合法经营的一种保护。我局坚持加大巡查力度，严格查处无证占道经营乱象，有力维护市容环境秩序的同时，让夜间经济有一个良好的秩序和公平竞争的市场环境，为广大入驻商家创造良好的“夜市”经营环境。

（二）积极宣传法规，加强执法指导

1. 加强事前宣传，由于目前我国尚没有关于夜间市集的专门立法，我局基于夜间市集的特点，从公共安全、社会秩序、市容卫生、环境保护等多个方面，完整梳理了夜间市集中应当遵守的法律规范，并在执法前加强法律宣传工作，确保商户、居民明确自身需要遵守的规定，从而保障市集合法合规运行，为后期执法打好基础。

2. 加强事中指导，执法的过程某种程度上也是指导相对人如何守法的过程。新天地假日市集作为一种新颖的经营模式，在运营过程中难免出现商户或者市民因不知法而违法的情况。对此，我局秉持“先教育后执法、先整改后处罚”的原则，指导居民及时改正违法行为，让执法更有人情味。例如在进行违法设置垃圾收集容器的执法活动时，执法人员会在责令商户及时改正违法行为的同时，告知其如何设置容器以及垃圾分类的相关标准，充分发挥引导作用。只有让群众懂法、知法、守法，才能增强全社会厉行法治的积极性和主动性，才能达到更好的执法效果，从而打造和谐稳定、放心安全的“活力街区”。

二、正确处理好现行法律规定与社会经济发展新形势的关系

我局坚持公平公正的原则，一方面，对于合法合规设置的夜市，督促商户自觉落实门前环境卫生责任制，自觉做好垃圾分类、依法处置餐厨垃圾和废弃油脂等，引导其合法、规范、文明经营；另一方面，对于经营中存在违法违规行为的商户，我局严格依法执法，坚决查处



流动设摊、跨门经营、占道设摊、油烟扰民等乱象，有力维护市容环境秩序，为广大市民创造良好的“夜市”消费体验环境。

在执行现行法律规范时，要从立法的本意出发，贯彻为人民服务的宗旨，根据情势变更，作出合法合理的处理，更好地维护公共利益和他人的合法权益。例如假日市集中临时亭棚，若将临时亭棚认定为建筑物，依照现有法律法规，在设立前需规划部门批准，过于繁杂的审批程序某种程度浪费了行政资源。因此，我局深入分析临时亭棚的性质，认定其为“临时用于经营的设施设备”，无需规划部门审批，商户在安监部门的指导下严格按照安全标准即可设置。这样在提高行政效率的同时又顺应市场发展，为商户提供了更好的经营环境。

三、正确处理行政执法和社会共治的关系

夜间经济，便民还是扰民，考验着黄浦区夜间市集管理的智慧与水平。夜间市集建成不易，管理更难。如果市集扰民，市民就有怨言；如果没有市集，又会感觉城市服务功能不完善。为了避免夜间市集从“刚需”成为“鸡肋”，我局积极鼓励引入社会监督机制，从而破解扰民难题。

对市集主办单位，我们要求其对“夜市”实施自治，制定自治公约，引导参与市集的商户开展自我管理，并且鼓励建立自治机构。比如主办单位要履行企业主体责任，场内不得摊外设摊，场外落实门前环境卫生责任制。同时，对参加市集的各家商户建立诚信档案，其违法经营、侵害消费者权益等事件都将被记入诚信档案。当诚信档案亮起“红灯”，市集主办单位可以依据自治规约，要求失信商户退出夜市。

对政府，政府应当做好辅导和监督工作，向社会公布市集的区域、时间、经营内容、管理标准以及投诉举报电话。政府部门应当充分听取周边企业、居民的意见，有问题及时协商解决。如在市集中常见的驻唱表演，如果驻唱表演存在占道或者扰民的现象，我局会同驻唱人员进行协调，劝说其到合适的地方在合理的时间进行表演，保证市集的规范运行。

对居民、居民社区或企业红线范围内的事，只要不影响公共利益和他人合法利益，居民、企业可以共谋、共建、共管、共评、共享。行政部门也在积极征求群众对假日市集的建议，增强基层党组织的联系，发挥社会共治作用，从而共同缔造有特色、有文化、有秩序的黄浦夜间经济。

新天地假日市集设立以来，每日人流量达3.6万人次，营业额达5万元，带动周边周边商业平均客流提高26%，销售额提高20%，得到了群众的一致好评。传统城市的特征虽各不相同，但其共性是“城市性”的生活方式。这种经过长时间生长而形成的丰富内容和人情味，是一个城市不可或缺的灵魂。因此，我们在追求“城市化”的同时，不能忽略“城市性”的发展。我们探索在法律的框架内，实现现实发展需求；以自治激发市场自身活力；探索在社会的参与中，提升城市治理效果。目前“活力街区”仍然处于初步发展阶段，今后我局也将在执法中不断探索创新，寻求服务型执法方式，体现执法与社会相互交融的温度和温情，从而帮助市集规范发展，真正让市集更好地服务社会有序规范运行。

作者系黄浦区城管执法局副局长



管好用好辅管人员 促进城管工作精细化

杨 威

一、如何重新定位城管辅管人员？

目前，嘉定绝大多数城管中队都有一支或多或少的辅管人员队伍。以前辅管人员的平均年轻偏大，文化水平不高，身份构成也比较多样，给人以“临时工”的印象。城管队伍里面也有同志不太重视辅管人员的管理和使用。实际上，从最近几年嘉定城管工作的实际来看，在拆违管控、市容巡查，摊点固守，户外广告整治、应急抢险等各项工作中，辅管人员都已全面参与其中了，他们已经成为我们城市管理工作的有益补充和重要参与者，这是我们对辅管人员的新认识和判断。这一认识和判断主要基于以下两方面：

一是执法事项的不断增加和人员编制不断压缩的现实矛盾。近年来，上海城管执法事项逐年增加，专项执法检查任务增多，但执法队员、执法车辆编制数却在逐渐压缩减少。尤其是郊区县的城管执法中队，地域面积大，外来人口多，执法队员编制配备相对不足，执法和管理压力都比较大。在这种背景下，由辅管人员来承担部分管理服务和宣传教育工作，是非常必要的。

二是践行“721”管理理念的现实需要。辅管人员来分担城管执法中的管理服务和宣传教育工作也是非常契合“721”工作理念的。城管部门的行政处罚不是治本之策，市容的长效常态最终还是要靠管理和服务手段的跟进来实现。在嘉定区近几年的文明指数测评、创城和进博会保障工作中，各街镇在管理和服务手段上不断加大投入，全区市容面貌发生了很大改善和提升，文明城区创建一次性成功，文明指数测评和市民满意度测评都取得了很不错的成绩，把辅管人员用好管好，就是我们城管部门践行“721”方法的具体实践。

二、辅管人员该如何管理？

从2017年开始，嘉定区局认真贯彻落实市局部署，着手对辅管人员加强管理，使辅管人员管理逐渐规范化。我们主要采取了下列一些具体做法：

一是统一制作下发了《辅管人员工作证》。根据市局对辅管人员的标准定义，我们按照“直接使用管理”和“固定为城管执法工作”的口径标准对全区各街镇中队辅管人员进行了认真梳理、统计和备案。截至目前，嘉定区共有8个街镇中队配备辅管人员271名。区局对这批辅管人员进行了登记备案，并统一制作下发了专门的《辅管人员工作证》，明确了辅管人员身份，配套下发了《嘉定区城管执法勤务辅管人员工作证管理制度》，指导中队加强管理。

二是明确了辅管人员岗位职责和“八项禁令”。根据市局有关文件精神，我局制定下发了《嘉定区城管执法勤务辅管人员管理实施细则》，对辅管人员的岗位职责和



禁止性事项进行了明确。我们还把辅管人员的岗位职责和“八项禁令”印制在了《辅管人员工作证》内页上，提醒辅管人员认真履职，严守工作纪律。

三是加强辅管人员的学习培训和监督管理。按照市局文件规定，我区辅管人员逢进必考，岗前学习培训都是必经环节。另外，在日常工作中也要求他们不断加强学习培训。大多数中队都将辅管人员纳入了年度培训计划。区局在开展“讲师团”进中队授课时，部分课程也要求辅管人员和在编队员一同参加。日常督察方面，辅管人员的日常督察考核都由中队纳入三级督察范围，工作表现按月或按季度进行绩效考核。

四是真心关爱辅管人员的工作生活。在中队，中队领导千方百计关爱辅管人员工作生活。辅管队员在工作中被当事人殴打辱骂，由中队协调公安依法处置；生活中有困难，中队都出面慰问关怀。此外，各中队都大力支持符合条件的辅管人员参加城管统一招录考试，并在考前组织辅管人员集中学习培训。短短几年，我区已有45名辅管人员通过统一招考正式成为在编城管执法队员。这些队员管理经验丰富，对城管的归属感、认同感强，很快都成为执法队伍中挑大梁的业务骨干。还有一些经验丰富、工作能力和工作实绩好的辅管队员，虽然由于年龄偏大、文化水平偏低等原因无法参加招考，但也被街镇组织部门看中，被选拔到村、公司和相关职能部门担任领导。

这几年，我们的确在辅管人员规范管理方面做了一些探索和实践，这些做法总的来讲让辅管人员的工作更加规范、更加有效，反映在市容实效上，一方面是街面市容实效的不断改善，为成功“创城”和文明指数测评打下了坚实基础，另一方面也反映在市民投诉上，2018年，区局受理的城管类投诉量同比下降近三成，这里面很大部分上得益于我们辅管人员前端的巡查发现和教育劝阻工作。

三、今后辅管人员是否可以朝专业化方向发展？

2018年，市局制定下发了《上海市城管执法辅管人员管理办法》，为城管辅管人员的专业化发展指明了方向，再加上之前已经制定的《关于开展本市城管执法勤务辅管人员教育培训工作的通知》《关于城管执法勤务辅管人员反光背心式样标准及管理要求的通知》等文件，我们认为城管辅管人员专业化已经具备了制度基础。市局和区局可以从更高层面设计和推动城管辅管人员的专业化发展。

下一步，嘉定区局将针对辅管人员管理中存在的一些问题和不足，比如区级层面的监督、培训机制还不健全，中队层面的三级督察执行方面还参差不齐，一些年龄偏大的辅管人员工作积极性不够高等等，采取一些具体的改进措施，包括制定辅管人员年度培训计划，组织岗前培训和强化培训，把辅管人员督察纳入全区二级督察范围，定期开展督察，督促中队加强辅管人员绩效考核，激发辅管人员工作积极性和责任心等等。我们有信心把辅管人员的管理、教育和服务作用发挥得更加充分、更加高效，为城管执法工作更加精细、精准和高效提供服务和支持。

作者系嘉定区城管执法局副局长



积极营造垃圾分类社会共治新格局

青浦区城管执法局

今年以来，为抓实抓好生活垃圾分类工作，青浦区城管执法局根据市城管执法局“法律宣传全方位、执法检查全覆盖、执法查处全过程、市民群众全参与”的要求，采用宣传告知先行、专项检查跟进、持续督促整改、发动全民参与的方式，努力营造良好的社会氛围，打下扎实的群众基础。

一、结合“挂图作战”，营造宣传攻势

结合“城管进百家单位、创百家特色工作室”这一年度“挂图作战”重点项目，将生活垃圾分类要求和相关法律法规宣传作为其中的重点内容，设计制作了配套宣传资料，组织各街镇中队先后开展城管执法进社区、进商场、进学校、进单位活动255次。重点加强对生活垃圾收集、运输、处置单位的宣传服务，督促其规范作业；同时对党政机关、企事业单位、物业服务企业、商家、公园等单位、场所进行宣传引导，督促管理责任人自觉履行法定义务。利用“7.15城管公众开放日”，举办了以“垃圾分类齐参与 城市生活新时尚”为主题的大型宣传活动，鼓励市民共同携手、全力以赴打好生活垃圾分类的攻坚战、持久战。



二、围绕条例实施，开展专项检查

在条例实施之前，在全区范围内开展了全覆盖执法检查，重点检查生活垃圾分类投放管理责任人是否按规定设置分类容器、是否分类投放、是否分类驳运等内容，督促管理责任人自觉履行法定义务，配齐生活垃圾分类容器等硬件设施，落实生活垃圾分类各项措施，规范做好生活垃圾分类投放、分类驳运等工作，打好分类基础。截至7月1日《上海市生活垃圾管理条例》施行前，共开展执法检查数量578次，检查单位1775家，开具整改通知书454份，依据相关法律法规的有关规定办理生活垃圾类案件57件，处罚金额14.43万元。

三、严格执行手段，督促整改落实

按照“先单位、后个人，先宣传教育、后执法惩戒”的原则，以党政机关、学校、医院、宾馆、餐饮、商场等业态为划分依据，每周确定一个检查对象和范围，实施滚动检查，分步推进生活垃圾分类执法工作，把管理与执法工作贯穿到生活垃圾分类投放、收集、运输、处置全过程。

四、支撑社区自治，树立文明新风

充分发挥城管执法社区工作室在基层治理中的积极作用，预防少数偷倒、乱倒现象，逐步养成社区居民生活垃圾分类投放良好习惯。通过微信工作群等联系方式加大与各社区的沟通联动，并要求各村居干部和居民群众加强对生活垃圾分类投放违法行为的证据收集，城管执法队员则在第一时间上门配合开展教育或惩戒。通过相关案例在对应小区内的宣传，产生震慑作用，有效督促市民群众切实履行文明投放垃圾义务，也为各村居日常管理工作的开展提供了有力的执法支撑。



深化跨区联勤联动 变执法“盲点”为亮点

陆 杰



2018年7月，随着奉贤区奉城镇农副产品交易批发市场的拆除，周边菜农及批发户“失去了”交易场所。同时，住在奉贤区金汇镇与浦东新区航头镇边界处的不少群众投诉反映称，两区结合部区域出现了大量设摊交易现象。特别是凌晨，各地赶来的摊贩开着厢式货车，将原本就不宽敞的道路挤得更加狭窄，垃圾堆压，喧嚣声给附近居民生活环境带来严重影响。金汇镇联合市、区等相关部门开展了联合整治，整治后，摊贩们一窝蜂的涌进了航头镇区域。随着航头镇的整治，这些摊贩们打起了“游击战”，往往是哪个镇管理得松一点，摊贩就往哪边跑。两镇的管理成本上升，但是效果不佳。

9月，在市城管执法局的牵头下，金汇与航头两政府签订了区际边际部管理联勤联动协议。今年10月，奉贤区金汇镇城管执法中队与浦东新区航头镇城管执法中队联勤联动，两地城管执法中队又签订《城管执法区际结合部联勤联动协议书》，并开展了联合执法行动，彻底解决了区际结合部乱设摊给周边群众带来的烦恼。

一纸协议两家协力

金汇镇与航头镇之间签订协议后，金汇中队主动与航头城管执法对接，双方召开了两次座谈会，就边界部分情况进行交流，并结合中队情况，提出了相关建议，并形成了共识。一是制订了例会制度，每季度开展一次工作例会。二是制定了案件



首接责任制，谁先发现案件谁就先处理。三是案件移送制度，在先处理的基础上，按照区域原则，将案件移送给所属中队。四是联合执法制度，根据《城管执法区际结合部联勤联动协议书》，两中队间不定期地开展联合执法行动，解决各类群众诉求等。

在林海公路航南公路口，双方搭建了智能化岗亭，该岗亭上还安装了自动抓拍仪，具有人脸识别功能，对于乱设摊的现象以及两区结合部乱倒垃圾的车辆起到了震慑作用，城市管理难题顽疾受到更有力的制约和监管。另一方面，通过岗亭的建设，为群众提供了近距离的城市管理投诉和建议渠道，方便城管执法队员及时发现和解决城市管理中存在的问题。同时也作为两中队队员在巡查执勤时的休息点，不仅提升了城管执法部门的形象，也改善了执法队员和特勤人员的工作环境，进一步加强了边际部的执法力量。

两中队共开展3次联合执法行动，行动主要针对金汇镇和航头镇交界区域乱设摊等市容问题。行动共巡查沿线沿路45条次，处置乱设摊现象20起，其中夜间烧烤油烟扰民5起，教育宣传80人次。同时，按照协议要求，双方每季度开展座谈会，交流工作经验，互相学习，并针对整治过程中出现的问题，分析原因所在，研究应对措施，及时加以解决。在联勤联动机制的推动下，形成更高效的治理合力。

问题目标 解决急难愁

金汇中队始终以问题为导向、以效果为导向、以目标为导向，解决了区际结合部群众“急难愁”问题。经过近一年两中队的联合整治，现在边界处乱设摊现象基本没有了，油烟扰民现象也消失了，周边市容环境恢复了以往的水平，整治工作得到了阶段性的效果。下一阶段，将继续坚持联勤联动机制，重点加强交界区域乱设摊现象的巡查，有效提升交界区域城市形象，营造干净、整洁、有序的城市环境。

两区、两镇之间的结合部往往是城市管理的难点及盲点，因此两地城管执法中队本着解决问题、提升群众获得感的要求，进行了沟通，并开展了联合执法行动，彻底取缔了扰乱结合部的市容顽症，提升了周边群众的满意度。

为了防止反复和回潮，两地城管执法中队签订相关协议，在区际部搭建了值守岗亭，并安排力量定期进行巡查，使工作纳入常态化，真正做到不留死角、不留盲点，努力为市民创造一个整洁舒适的环境。

有了与航头中队的合作经验，2019年5月，金汇镇城管执法中队又与闵行区浦江中队签订了结合部长效管理协议，共同探讨、分析交界区域整治形势，交流经验，强化联勤联动，解决执法盲点，确保执法工作全覆盖、无死角。

作者单位：奉贤区金汇镇城管执法中队



多年的违法鸽棚顽症得到治理的启示

马华江

2012年10月，本区三门路某弄某号，一住顶楼居民张某在楼顶公用部位搭建约30平方米的建筑物，用于饲养数十只信鸽。因信鸽鸽毛乱飞、气味难闻、蚊蝇较多，对周边卫生环境影响较大，引起居民多次投诉。2014年，区房管部门立案查处该处违法建筑，开具相应法律文书。2015年初，当事人向市房管部门提出了行政复议。经复议，撤销了区房管部门作出的相关决定。2016年1月15日，随着《上海市城市管理行政执法条例实施办法》的施行，行政执法权限发生变化，原属房管部门对违法建筑的查处职责转移至城管执法部门。

一、案例

2016年12月20日，我局基层中队接到居民来电反映，本区三门路某弄某号楼顶存在违法搭建，饲养的数十只鸽子导致较多环境等问题。与此同时，2016年12月8日起，区环保部门陆续收到中央环保督察组关于该处鸽棚违建饲养的信鸽污染环境等内容的7封督查件，引起了区有关领导和职能部门的高度重视。

（一）调查取证情况

接到投诉和转办件后，我局城管执法中队随即立案。经了解，当事人张某为市信鸽协会会员，楼顶搭建的鸽棚约为30平方米。取证过程中，由于当事人不太配合，随即通过无人机现场高空取证，并制作了现场检查笔录；商请区规划土地部门核实了该鸽棚未取得搭建许可；由街道出面了解到该地块建筑虽获取了上海市《建设工程规划许可证》等相关手续，但房屋产权证尚未办理，楼顶的鸽棚系当事人擅自搭建所为，并出具《关于商请委托拆除违章搭建鸽棚事》工作函。据此，中队认定，当事人张某在楼顶搭建的鸽棚未经规划管理部门许可，属于擅自搭建的行为，违反了《中华人民共和国城乡规划法》的规定，并于2016年12月22日，向当事人依法送达了《责令限期拆除违法建筑事先告知书》。

（二）复议诉讼情况

2016年12月26日，当事人张某进行了陈述申辩，认为他作为上海市信鸽协会会员，城管执法中队认定的违法建筑系其搭建的鸽棚，是按照《上海市信鸽协会饲养信鸽管理规定》的要求搭建的，并通过了信鸽协会审核验收。且该小区不属地方管理，城管执法部门不具备查处权。经复核，城管执法中队认为，根据《上海市信鸽活动管理规定》，新建、改建、迁移或拆除后重新搭建鸽舍，也应当符合城市规划等法律法规的有关规定。根据《中华人民共和国城乡规划法》的规定，在城市规划区内进行建筑物、构筑物建设的，建设个人应当向城乡规划主管部门申请办理建设工程规划许可证。因此，当事



人搭建的建筑物（鸽舍），也应依法向城乡规划管理部门提出申请，并在获得批准后实施搭建行为。根据《上海市城市管理行政执法条例》第十二条第一款第（八）项和《上海市城市管理行政执法条例实施办法》第六条第一款的规定，城管执法部门有权依据城乡规划管理方面的法律、法规和规章的规定对擅自搭建建筑物、构筑物的违法行为实施行政处罚。故当事人提出的陈述申辩理由不成立。

2016年12月27日城管执法部门依法送达了《责令限期拆除违法建筑决定书》。当事人不服，先后向市城管执法局提起行政复议，向杨浦区人民法院、上海市第二中级人民法院提起行政诉讼。市城管执法局和一审、二审法院均认为，根据《上海市城市管理行政执法条例》等法规的规定，杨浦区城管执法部门依法负有集中行使对本辖区内城市管理事项进行行政强制、行政检查、行政处罚的职责。城管执法部门对系争违法建筑的查处，予以立案并进行了现场查勘、询问调查等，听取了当事人的陈述申辩，进而作出行政决定，行政程序合法。当事人搭建的鸽舍作为构筑物占用住宅楼顶公共部位，且固定于建筑物上并与之形成封闭的使用空间，从而成为附属建筑设施，改变了住宅建筑的既有规划，违反了城乡规划法律规定，城管执法部门作出责令拆除决定，认定事实、适用法律并无不当。经法院审理判决后，城管执法部门依法向区人民政府申请强制拆除违法建筑。

（三）阶段性成效

2018年3月30日，依法强制拆除了上述地址的违法建筑（鸽棚）。

（四）出现反复

为配合2019年5月底中央环保督察组对上述案件处理情况“回头看”的工作，2019年4月3日，城管执法中队对上述房屋楼顶再次进行航拍检查时，发现楼顶上又有人饲养信鸽，并将鸽舍放置在屋顶，用彩钢板覆盖。

（五）再次立案调查

经了解，该处信鸽依旧系三门路某弄某号业主张某饲养。因该处为中央环保督察组“回头看”的必查点位，区城管执法局和所在区域中队高度重视，立即立案查处，并开展调查取证工作。经向市、区体育局和市、区信鸽协会协查，查明信鸽协会2019年未对张某进行年度资格认证和注册，张某已不是信鸽协会会员。且根据规定，协会对非会员不予出具包括鸽舍合格证在内的任何证明。同时，根据区房管部门的协查回复，本市三门路小区建设单位尚未办理房屋所有权首次登记，在上海市物业管理监管与服务平台上也没有该小区的物业服务企业信息。另查明，小区由部队委托物业公司管理，张某占用楼顶饲养信鸽的行为，





未取得居委会、物业和小区大部分住户等有关方的同意，且小区居民还再次投诉其饲养信鸽、污染环境影响其生活。

（六）阻碍执法

2019年5月10日下午14时10分，城管执法人员使用无人机航拍检查三门路楼顶鸽舍的情况，遭到张某暴力抗法。现场的4名执法人员冷静处置，互相协作，一边用执法记录仪固定证据，一边拨打110报警。经警方调查，张某使用暴力阻碍执法人员正常执行公务，已违反了《刑法》第二百七十七条的规定，涉嫌妨碍公务。张某被依法予以刑事拘留。

（七）最终结果

2019年6月4日，张某委托其亲属代为搬离楼顶鸽笼，并承诺不再饲养信鸽。执法人员于6月5日现场复查，三门路楼顶已无鸽笼及其他占用共用部位的情况，楼顶杂物已清除完毕。

二、认识与思考

（一）要高度重视社会和群众的利益关切

这个案件的办理前后，从群众的反应及投诉，经历了执法事项的管辖移交、执法政策法规的出台，调查取证、行政复议、行政诉讼、执法出现反复、暴力阻碍抗法，前后经历了7年时间。这其中，既有政策法规的变化带来的衔接问题，也有部门工作推进力度不够大，效果不明显的问题，也有当事人不考虑社会文明和社会公德的问题。

（二）始终坚持依法依规办理行政类案件

从2018年的案件办理及处置和2019年“回头看”再次立案、办理，一线执法部门和一线执法人员，始终坚持以事实为依据、以法规为准绳，严格按程序、按法规办案，尽管在办案中，当事人不配合甚至刁难、谩骂乃至殴打执法人员，但执法人员始终保持克制，展示了国家执法人员的文明良好的素质。

（三）切实加强部门之间上下之间的协作

近年来，城市管理执法，始终得到了兄弟部门的关心与厚爱，该案件办理过程中，得到了市、区生态环境、规划、房管、街道、公安等部门和当事人所属单位的帮助和支持；区城管执法局和中队，就案件的政策法规的把控，及时进行沟通与交流，主要领导和分管领导亲自过问，亲自指导，为案件的办理提供了有力的支撑。

（四）进一步完善执法办案有关制度机制

案件办理过程中，出现执法人员被殴打事件，区局和中队主要领导及时给予慰问，并积极协调公安等部门依法查处阻碍执法的违法行为，强化行刑衔接。同时，针对办案中的紧急情况，研究出台了城管执法应对暴力抗法的应急处置预案、案件办理执法全过程记录等制度方案，从机制上进一步维护一线执法人员的合法权益和人身权益不受侵犯，为公正文明执法提供了制度保障。

作者系杨浦区城管执法局副局长



干好城市管理良心活

书写铿锵玫瑰凌云志

曾经的她驰骋绿茵场，是后防“铜墙铁壁”，球迷心中的“铿锵玫瑰”；如今的她每日扎根在社区，奔波在邻里间，处理着百姓投诉，成为精细化城市管理的一根“绣花针”。

从中国女足退役后，高宏霞2007年进入上海城管执法系统，成为一名普通基层执法队员，负责处理百姓投诉。刚开始她对这一工作一无所知。“怎么办？从头学！”面对全新的工作，高宏霞拿出的是全情投入、无所畏惧、永不退缩的女足精神，她积一点一滴之功，察一言一行之细，守一心一意之念，在不断摸索中逐渐形成了独有的工作方法，以“柔”克“刚”，用“微笑”代替硬手段，用工作的严谨认真换来群众的认可与尊重。昔日赛场玫瑰逐渐成长为城管执法“行家里手”。进入城管执法队伍12年来，高宏霞共受理15000多个投诉件，解决率高达95%，无论是同事、还是市民群众都对她的工作高度肯定。2019年，高宏霞被光荣地评为“上海市‘人民满意的公务员’”。

告别绿茵场已经十几年，高宏霞她始终坚持即使是鸡毛蒜皮的小投诉，背后往往可能就是老百姓心中的大事，她能做的就是耐心、细致、做好本职工作，用行动书写“城管执法新篇章”。

崇法善治 忠誠為民
公正清廉 砥礪奮進



上海城管执法