

上海城管执法



第2期
2019
总第15期
双月刊

综合性 · 探究性 · 指导性 · 实践性

封面人物 李建江

上海市闵行区城市管理
行政执法局党委书记、局长

本期导读

建立健全“诉转案”工作机制
切实提升城管执法效能
P04

住宅小区城管执法
工作机制探究
P09

以信息化推进精准施策、精细治理
P26

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

封面摄影：胡佳音

第2期



主办

上海市城市管理行政执法局



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 于兆清 王跃 江丹 陈平 张妮娜

赵海田 秦双亭

(以姓氏笔划为序)

编辑部

主编 江丹

副主编 郭军武

责任编辑 陈琳琳

地址 上海市徐家汇路 579 号 7 楼 727 室

电话 021-61832038

投稿邮箱 shcgzf2018@163.com

设计印刷 上海莘欣印刷厂

发送对象 城管执法系统各单位

出版日期 2019 年 05 月

内部资料性出版物准印字号

沪 (K)0000801 号

》 卷首语

越来越多的高学历、高素质青年人才加入城管执法队伍，青年已经成为城管执法的主力军。在纪念五四运动 100 周年大会上，习近平总书记深情寄语新时代中国青年，明确提出树立远大理想、热爱伟大祖国、担当时代责任、勇于砥砺奋斗、练就过硬本领、锤炼品德修为六点希望。

阔步崭新时代，领会爱国与奋斗的内涵，是对五四精神的完美赓续。爱国从来都是需要细化到行动，需要城管执法青年在自己的工作岗位上敢于担当、勇于奉献。没有担当，遇到问题绕着走，碰到矛盾躲着走，看见难点低头走，城管执法工作就不可能为城市发展保驾护航。没有奉献，城管执法队伍谈何执法为民、服务群众？城管执法青年唯有用汗水浇灌硕果，用实绩标注奋斗。以青春之我、奋斗之我，为美丽城区建设铺路架桥，为美丽家园建设添砖加瓦，为城市管理执法工作的大发展注入磅礴的青春力量。

身处新时代，每个人都恰逢其时、重任在肩。“盛年不重来，一日难再晨。”谁都只有一次青春，谁也不应作青春的看客。在精神最活跃、精力最旺盛的年纪，如果不学更多本领、干一番事业，只会留下莫大的缺憾。城管执法青年们，为执法事业奉献，向梦想前行，方不负韶华。让我们在奋斗中释放青春激情、追逐青春理想！



建立健全“诉转案”工作机制，切实提升城管执法效能

严永康

“诉转案”工作是城管执法部门在化解矛盾纠纷过程中，运用现代治理手段，规范、疏导、调解、裁决，对违法当事人履行行政义务程序的工作机制。推动“诉转案”工作，可以构建行政执法与群众自治之间的良性互动，在提高行政处理工作的科学化、精细化、智能化水平的同时，规范行政相对人的行为，因此，这是城管执法部门解决市民群众反映“最后一公里”的一种新举措，具有有效提升执法效率与提升社会治理水平。

一、推行“诉转案”工作的重要意义

(一) “诉转案”工作是践行以人为本、中心工作的理念，切实增强执法效能。

“诉转案”工作是以群众需求为核心，疏堵结合、依法治理、柔性执法的重要手段。以全覆盖、全天候、全天候和法治化、社会化、智能化、数据化为着力点，集聚群众智慧，主动融入社会治理，促进社会公平正义，提高司法公信力，努力满足人民群众对美好生活的向往。

(二) “诉转案”工作是落实城市管理精细化、网格化、智能化、法治化、社会化、智能化、数据化、法治化“四化”要求，创新执法理念和工作方式，加强执法工作的法治化管理，形成长效机制，提升执法效能，不断提升法治化、智能化、数据化、法治化水平。

(三) “诉转案”工作是弘扬法治精神的体现。通过“诉转案”工作机制，推动城市管理执法工作由被动执法向主动执法转变，由事后处置向事前防范转变，由单打独斗向协同共治转变，由粗放式管理向精细化治理转变，不断提升城管执法队伍依法办事的能力和水平。

二、推行“诉转案”工作的目标任务

(一) 构建平台资源整合体系

第一，搭建平台资源整合体系。依托现有各类平台资源，整合12345市民服务热线、12319城管服务热线等平台，建立线上线下联动、线上线下协同、线上线下融合的“诉转案”工作机制。第二，完善数据资源共享体系。建立城管执法数据资源共享机制，实现城管执法数据与公安、民政、司法等部门数据的互联互通，提升数据分析和应用能力。第三，构建执法队伍培训体系。通过线上线下相结合的方式，开展城管执法队伍业务培训，提升队伍的专业素质和执法能力。

(二) 完善执法流程闭环体系

第一，明确执法全流程。从案件受理到案件办结，实现全流程闭环管理。第二，强化执法过程监督。通过信息化手段，实现对执法过程的实时监控和记录，确保执法过程的透明化和规范化。第三，建立执法效果评估机制。定期对执法效果进行评估，发现问题及时整改，不断提升执法效能。

(三) 提升执法队伍素质

第一，加强执法队伍培训。定期开展法律知识、执法技能等方面的培训，提升队伍的综合素质。第二，强化执法队伍的作风建设。严格执行各项规章制度，规范执法行为，树立城管执法队伍的良好形象。第三，完善执法队伍的激励机制。建立科学的考核评价机制，激发队伍的积极性和创造性。

第三，健全考核评价体系。建立健全“诉转案”工作的考核评价体系，将案件转化率、群众满意度等指标纳入考核范围，激励队伍主动作为、攻坚克难。

(四) 完善案件流转处置体系

第一，明确案件流转标准。根据案件性质和严重程度，明确案件在不同部门之间的流转标准和程序。第二，完善案件流转平台。建立统一的案件流转信息平台，实现案件信息的实时共享和流转。第三，加强案件流转的衔接配合。各部门之间要加强沟通协作，确保案件流转顺畅、处置及时。

(五) 提升执法队伍素质

第一，加强执法队伍培训。定期开展法律知识、执法技能等方面的培训，提升队伍的综合素质。第二，强化执法队伍的作风建设。严格执行各项规章制度，规范执法行为，树立城管执法队伍的良好形象。第三，完善执法队伍的激励机制。建立科学的考核评价机制，激发队伍的积极性和创造性。

卷首语

本刊专稿

- 04 建立健全“诉转案”工作机制，切实提升城管执法效能（严永康）
- 07 与时俱进，追求卓越，探索城管执法新机制（李建江）

理论研究

- 09 住宅小区城管执法工作机制探究（上海市城管执法局政策法规处）
- 18 “三多一少”格局下如何破解住宅小区城管执法困境？（松江区城管执法局）
- 22 执法闭环管理：对住宅小区要抓好“三个关键点”（闵行区城管执法局）

经验交流

- 26 以信息化推动精准施策、精细管理（本刊编辑组编）
- 27 以住宅小区信息管理标准化提升城市管理执法精细化（虹口区城管执法局）
- 30 新形势下违法建筑治理的几种防控思路（陈建滨）
- 32 夯实精细化管理基础提升人民群众获得感（俞吉敏）
- 34 主动服务走进企业 排忧解难优化营商环境（青浦区城管执法局香花桥街道中队）

P09 编者按

住宅小区是城市的细胞和基础，是城市建设和管理的基本单元，也是城市治理的基本载体。近年来，奉城城管执法部门把建设现代化的国际大都市的宏伟目标和构建和谐社会的目标相结合，实行城管执法重心下移，推进城管执法进社区，充分调动城市居民参与城市管理的积极性，通过创新执法机制，转变执法方式，城管执法人员与居民逐步实现“零距离接触，无阻碍沟通”，促进城市治理从住宅小区自然协同发展，营造“城管执法一家亲”的良好氛围，为更好地开展城市管理和各项创建活动打下了良好的基础。有鉴于此，本刊特约请三位关于住宅小区城管执法工作的理论研究者——《住宅小区城管执法工作调研报告》、《“三单一步”模式下如何创新住宅小区城管执法机制》、《执法流程再造：住宅小区城管“十五个融合”》，这三篇研究文章全面阐述了住宅小区城管执法工作的现状问题，并分别从个案、理念与制度等多个维度给出了对策建议，期望能为住宅小区城管执法建设提供参考。

住宅小区的城管执法工作机制探究

一、开展住宅小区城管执法工作的重要意义

第一，开展住宅小区城管执法工作有利于促进城管执法效能。住宅小区是市民群众生活的基本场所，是城市治理的基本单元，也是社会治理的重要领域。随着人们生活方式的转变，“单位人”向“社会人”转变，住宅小区的居民自治管理工作的地位和作用日益突出，是寓管理于服务、寓执法于服务的重要载体。开展住宅小区城管执法工作，是解决住宅小区的城管执法难题，提升城管执法工作水平的重要途径。开展住宅小区城管执法工作，是解决住宅小区的城管执法难题，提升城管执法工作水平的重要途径。开展住宅小区城管执法工作，是解决住宅小区的城管执法难题，提升城管执法工作水平的重要途径。

法治课堂

- 35 新政府信息公开条例四大亮点解读（本刊编辑摘编）
- 37 以审慎包容优化营商环境——解读上海市《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》（罗培新）

案例研习

- 38 比例原则在拆违案件中的具体运用（本刊编辑摘编）
- 40 违法必究，“五违”必拆（浦东新区城管执法局）

他山之石

- 42 “物业管理专员”上岗彰显城市管理精细化（杨维立）
- 43 敦促实施生活垃圾分类 德国采取“连坐式”惩罚（本刊编辑摘编）

城管风采

- 44 正是扬帆万里时——2019年城管执法新进人员初任上岗培训掠影
- 47 “彩虹卫士”在行动
- 48 栉风沐雨秉初心 砥砺前行续华章
- 49 从“柔道女将”到“办案能手”，“白玉兰”在这里绽放

20 | 综合类

P26 以信息化推进精准施策、精细治理

本刊编辑摘编（上海市城管执法局科技信息处供稿）



近年来，奉城各区域城管执法部门紧跟科技前沿，在提升治理效能的过程中，以信息化手段为抓手，推动城管执法工作提质增效。探索城管执法精准施策、精细治理，不断提升城管执法治理水平，是提升城市管理精细化水平的必然要求。在奉城城管执法部门不断探索的基础上，通过信息化手段，提升城管执法效能，实现城管执法精准施策、精细治理，不断提升城市管理精细化水平。

一是探索城管执法信息化应用。制定城管执法信息化应用规划，明确城管执法信息化应用的目标和任务，推动城管执法信息化应用落地生根。二是探索城管执法信息化应用。制定城管执法信息化应用规划，明确城管执法信息化应用的目标和任务，推动城管执法信息化应用落地生根。

三是探索城管执法信息化应用。制定城管执法信息化应用规划，明确城管执法信息化应用的目标和任务，推动城管执法信息化应用落地生根。

四是探索城管执法信息化应用。制定城管执法信息化应用规划，明确城管执法信息化应用的目标和任务，推动城管执法信息化应用落地生根。



建立健全“诉转案”工作机制， 切实提升城管执法效能

严永康

“诉转案”工作是城管执法部门在处置市民投诉过程中，发现被投诉者有违反法律、法规、规章的行为，对违法当事人启动行政处罚程序的工作机制。推动“诉转案”工作，可以形成行政调解与执法查处之间的良性互动，在提高投诉处理工作科学化、精细化、智能化水平的同时，规范行政处罚立案工作。因此，这是城管执法部门解决市民群众诉求“最后一公里”的一项新举措，能有效促进执法效果与社会满意度的提升。

一、推行“诉转案”工作的重要意义

(一) “诉转案”工作是践行以人民为中心工作理念的客观要求

“诉转案”工作是从市民群众最关心、最直接、最现实的利益诉求问题入手，以全覆盖、全过程、全天候和法治化、社会化、智能化、标准化为着力点，依靠群众补短板、依靠基层强管理，促进社会公平正义、提高诉件处置质量，努力推动有效社会治理，不断满足广大市民群众日益增长的美好生活需要。

(二) “诉转案”工作是落实城市治理问题导向原则的必然选择

“诉转案”工作紧密聚焦城市管理领域群众反映强烈的瓶颈问题和管理短板，紧扣市民诉求中关乎民生的热点、难点、痛点，按照“(诉件)能立尽立、(案件)能结尽结”要求，运用法治思维和法治方式，加强投诉工作的依法管理，积极推动城管执法领域精准施策，不断优化、深化、细化、量化投诉管理各项基础工作。

（三）“诉转案”工作是弘扬崇法善治城管执法精神的有益探索

“诉转案”工作旨在进一步推动城管执法领域工作机制改革和模式创新。通过加强诉件管理系统应用，以高标准、严要求、提素质为引领，把精细化管理的理念、手段、要求全面落实到投诉处理和案件办理工作当中，进一步夯实市民诉件处置工作中部门协作统筹力度，不断实现让城市更有序、更安全、更干净的总目标。

二、推行“诉转案”工作的目标任务

（一）诉源平台诉求类型全覆盖

第一，诉源平台全覆盖。市民诉件来源主要来自12345市民服务热线、12319城建服务热线等市级平台。以后逐步推广到各区级城运、网格等投诉接处平台，各街镇（社区）投诉处置分中心（站、室）等基层处置平台，以及各级城管部门通过社区工作、社会监督等途径自行受理的各类诉件。

第二，诉求类型全覆盖。市民诉件接转案件处置，以城管执法部门法定职权为依据，以执法事项及违法行为案由库为基础，对涉及城管执法职责范围内的各类诉情实现全覆盖，尤其高度重视来自社会舆情、媒体关注、交办督办、部门移送等诉件的处置和转案办理工作。

第三，诉件录入全覆盖。针对多个投诉平台，多种诉求类型的市民诉件，通过诉件管理系统的整合，实现各级各部门城管执法类诉件工单的登记录入全覆盖，为“诉转案”工作的顺利推进夯实数据基础。其中咨询、建议类，涉及执法人员作风类的诉件；经查不属实或不属于城管执法事项的诉件；已转入行政复议、行政诉讼流程的诉件；当事人诉求过高暂不具备处理条件等其他诉件可无需接转案件办理。

（二）诉件处置接转办案全过程

第一，系统融合全过程。突破目前本市投诉平台系统、城管执法诉件管理系统、网上办案系统的数据隔断，探索建立投诉处理和案件办理之间的衔接机制，形成对市民诉件的全生命周期管理，即“受理-处置-转案-办结-反馈-复核”的闭环模式。

第二，尽立尽结全过程。突破结案瓶颈，丰富当前案件办结形式，确保诉转案件中适用简易程序或者一般程序的处罚类案件，管理类、处罚类或者强制类案件，移送、中止、撤销及不予处罚等案件均能顺畅办结，推动诉件处理、案件

办理工作效能双提升。

第三，绩效累积全过程。通过系统融合闭环、尽立尽结举措，实现对诉件、案件双绩效的全过程记录，确保一线队员个人工作绩效的客观、全面展现。诉件办结以案件办结为前提，诉件工作以法定办案程序作保障，推进解决一批市民反响强烈的重大、复杂、疑难诉件的办理。

（三）诉件案件接转处置全天候

第一，诉件调处全天候。通过创新工作方法，调整勤务模式，推进傍晚及夜间诉件登记、受理等调处工作，全天候回应市民诉求，以提升市民满意率等“五率”为目标，定人、定岗做好诉件先行联系、回访复核等首末端工作。

第二，转案办理全天候。通过移动诉件处置APP记录现场定位坐标及到达时间，定点、定时做好现场处置、情况上报等过程性工作，同时对诉件现场进行拍摄取证，采集证据，即时线上启动诉转案程序，在网上办案系统内标记诉件、关联案件，实现全天候式转案办理。

第三，诉案衔接全天候。投诉平台、诉件管理、网上办案要根据全天候工作要求，在诉案办结、结果审核、回复反馈等方面加强系统衔接，实时通过短信、邮件、微信公众号等信息系统，全时段将过程信息及办结情况自动推动给投诉人，落实定责机制，提升工作效率。

三、推行“诉转案”工作的管理措施

（一）依托诉件拓展案源案由，全面提升“诉转案”社会化水平

第一，全面比对诉求案由。加强对诉件类型及具体诉求的分析应用，以当前本市城管执法领域执法事项以及细化案由为参照，研究诉求与案由的对应规则。以“诉转案”工作机制为路径，解决大类常规案件数量多，但所涉案由涉及领域少的现实矛盾，鼓励跨出执法办案的舒适区，拓展案件查办案由，扩大社会依法治理面。

第二，精准固化案件来源。一方面要拓宽协同治理路径，丰富市民诉求的承接途径，提高群众参与度；另一方面要对通过诉件导入的适用简易程序或者一般程序的行政处罚案件来源选项进行固化，并以诉件编号为办案要素，启动诉转案程序，同时将群体性、重复投诉件、交办督办件、媒体关注件等纳入疑难诉件库，配以难易系数，鼓励转案解决。

第三，案件诉件办结联动。市民投诉是当前城管执法部门日常监管和风险管理的信息来源之一，投诉事项的妥善处理是加强事中事后监管的一个重要抓手。常规诉件办结、疑难诉件终结均要以案件办结为前提，以诉件推

动案件办理,以案件推动诉件终结,破解疑难诉件处置瓶颈,减轻基层重要诉件处置压力。

(二) 研究诉件案件流程对接,全面提升“诉转案”法治化水平

第一,法治保障诉案对接。以城市管理法律法规明确的执法依据和权力清单目录为要素,定期对“诉转案”工作进行梳理分析,总结趋势性变化,研判热点难点,明确目标风险,以案件评议考核、执法公示、过程记录、重大执法案件法制审核等执法制度进一步指导“诉转案”工作实践。

第二,协作联动信息对接。在诉件处置与案件办理过程中,加强与各职能部门的执法合作,健全信息共享、案件移送、双向告知、执法协作和联合惩戒工作机制。进一步厘清行业管理部门与城管执法部门的职责界限,推动源头管理责任的落实,助力提升“诉转案”工作实效。

第三,诉案接转流程对接。诉件接处环节中,要以执法事权和投诉事项为依据,差异化区分一般诉件与疑难诉件,将适用于简易程序办理的诉件与适用于一般程序办理的诉件共同计入工作绩效,提高“诉转案”应用率,依据执法程序规定,丰富案件办结形式,提高“诉转案”整体办结率。

(三) 加强信息系统建设应用,全面提升“诉转案”智能化水平

第一,统计分析业务数据。以“互联网+业务”、“互联网+数据”为驱动,加强对“诉转案”工作数据的分析,提高处置过程中线下数据向线上信息的转化率。结合网上办案系统改造工作,对诉件导入类的案件办理建立跨系统的信息反馈机制,弥补以往诉件程序性办结的不足,通过智能化提升诉件受理、办理、办结的处置工作。

第二,注重强化结果运用。根据工作进展情况,动态优化流转程序、提升诉案办结实效、通过系统线上留痕,处置过程记录,推动诉件、案件办理质量、效率双提升。仔细研究重点区域的诉件异常波动情况,分析预判舆情,调整勤务模式,攻克重点区域内难点热点问题。

第三,提升智能监管水平。通过对海量诉件数据的整合、处理、分析,实现实时预警监控,开发自动化筛选功能,对市民投诉较为活跃的重点区域和诉求类型和内容较为集中的重要诉件,定期归集入库,下发督办清单,推动诉件处理向案件办理的稳定转向,逐步实现从人工分析判断到大数据智能分析的跨越式升级。

(四) 创新诉案接转机制建设,全面提升“诉转案”标

准化水平

第一,诉案接转路径。一是指标路径。明确以每年度诉件管理系统内录入的城管执法诉件总量为基准,以一定比例转为案件办理;二是督办路径。对交办督办类、社会关注类等重要诉件的处理,以下发督办清单形式,要求诉件转向适用一般程序的处罚案件;三是鼓励路径。对久拖不决的重大疑难诉件,给予难易系数奖励,鼓励执法人员主动接件处置。

第二,系统双向对接。在综合监管平台上新增“诉转案”工作模块,对接诉件管理系统与网上办案系统,用以布置督办路径诉件和鼓励路径诉件转向案件办理工作。后期实现“诉转案”模块与网上督察、网上考核系统的对接,以布置重要诉件督办,诉件处理与案件办理绩效的考核工作。

第三,权重系数核定。建立符合重大、复杂、疑难标准的重要诉件库,研究与诉件类型相对应的权重系数,建立投诉部门和法制部门之间接转工作的联动机制,推动重要诉件处理转向重大案件办理,实现“诉转案”工作的无缝衔接。

四、推行“诉转案”工作的保障要求

(一) 加强组织领导,提升“诉转案”工作向心力

“诉转案”工作是城管执法系统推进社会治理创新的又一重要举措,对于减少市民投诉总量、缓解一线执法人员诉件调处压力具有十分重要的现实意义。城管执法部门要高度重视“诉转案”工作,制定符合本区域工作实际的实施方案,集聚执法资源,滚动推进实施。

(二) 坚持制度创新,提升“诉转案”工作引领力

要积极转变观念,推动制度创新,通过推动“诉转案”工作,及时准确发现问题和案源,引领勤务、执法工作进一步向标准化发展,有效遏制违法违规行为,保障市民合法权益,同时通过诉件处置和案件办理的全过程在线办理,降低、消除基层执法的自身风险隐患。

(三) 强化履职能力,提升“诉转案”工作执行力

一是强化业务培训。不断提高一线执法人员信息化应用能力和“诉转案”工作水平;二是强化工作指导。市、区城管执法部门应在诉情研判、转案定性等方面及时给予基层帮助指导;三是强化考核评估。市、区两级应探索建立相关监督与考核机制,确保工作落实。

严永康 上海市城管执法局副局长



与时俱进，追求卓越 探索城管执法新机制

李建江

提高城市管理精细化水平是推动城市高质量发展和创造高品质生活的必然要求。市委李强书记指出：“以绣花般的细心、耐心和卓越心，使上海这座城市更有温度、更富魅力、更具吸引力。”2018年以来，闵行区城管执法局坚持以大调研开局、以大调研破题，结合局系统重点工作，紧紧抓牢推进“进博会”的有利契机，加速推进“无违建居村（街镇）”创建、“美丽街区”创建工作，完善源头治理，做深做实“城管进社区”，加快推动闵行区建成品质卓越、生态宜居现代化新城区。

依托“网格化+”，推进无违建创建工作

闵行区城管执法局坚持条块结合、联勤联动、综合施策、依法治理的原则，牢牢抓住“止新、拆旧、修复”三个关键点，以精细化、常态化、长效化的管控标准，依托“网格化+”管理模式，坚决遏制新增违法建筑，全面消除涉及“五违”违法行为、城市运行安全、侵占公共空间等六

类重点类型违法建筑，有效形成违法建筑防控和治理长效机制。

通过几年的有效控新，已经明显遏制了新增违建高发的局面。但一些区域新增违建时有发生，我们从源头入手，抓机制完善、抓能力提升、抓开拓创新，提高主动发现能力。比如：居村和街面网格细化到责任块，拓展网格覆盖范围，充分调动网格巡查人员的工作积极性；充分利用技防设施，发挥城市管理智能化优势，利用摄像头、无人机等拓宽发现途径，提高了对公共区域在建违法建筑的发现能力。

截至目前，闵行区588个居村已全部完成“无违建先进居村”的区级验收工作，10个街镇通过区级申报、市级验收完成了无违建街镇创建工作，其中，古美路街道在全市无违建先进街镇创建考评中位列第一。同时，以“无违建居村（街镇）创建”为重点，着力巩固拆违整治成效。2018年，全区共累计拆除存量违法建筑96.19万平方米，

年度任务完成率 106.8%，拆除市库经营性违法建筑 18.93 万平方米，任务完成率 126.19%。

统筹创新，提升“美丽街区”创建格局

强化项目统筹，推进创建全面性。根据闵行区政府城市精细化管理工作要求，闵行区城管执法局将“美丽街区”创建与“美丽乡村”、“美丽家园”、“创全”等工作项目紧密结合。如，创建标准和创建节点与区“创全”工作紧密结合，且纳入“创全”十大专项行动；新虹街道结合首届“进博会”，将“美丽街区”纳入城区整体规划，打造可“席地而坐”的街区；浦锦街道结合“美丽乡村”建设，打造兼具田园风光和城市风采的特色街区。

创新工作机制，发挥主观能动性。全区各街镇、莘庄工业区在推进工作中也形成了各自的特色和亮点。如，华漕镇将“城管路长责任制”升级为镇级“大路长制”；莘庄镇实现街面与重要路口精细化闭环管理及城市微更新；浦锦街道运用绿化凸显街区品质和特色；江川路街道街面“五级治理”机制在全市推广；颛桥、七宝、梅陇在街区打造中注重突出区域文化特色，全区创建工作形成了“求实效、创特色、争亮点”的良好氛围。

做好协同配合，确保目标一致性。由区城管执法局牵头，区内 13 个职能部门共同完善创建内容、制定创建标准、落实具体措施。如区绿容局组织对街镇景观提升项目方案设计进行审核，将创建与“口袋公园”整体规划建设内容相结合；区交通委将创建路段与“三类沿线”整治相结合；区网格中心把“美丽街区”创建与街面标准化网格创建相结合。

截至目前，闵行区全区 788 条段三大类街面，已创建达标 295 条段，完成率 37%（其中一类街面 100 条段全部创建达标，二、三类街面已创建达标 195 条段）；98 个主要路口景观提升计划 2019 年全部完成，目前已完成 66 个，20 个处于施工阶段，12 个处于设计阶段；路管会计划建立 62 个，目前已建立 44 个；2019 年纳入到市“美丽街区”建设项目 12 个，3 个处于施工阶段，1 个处于招投标阶段，8 个处于设计阶段。

创新源头治理，做深做实城管执法进社区

小区治理的水平，与居民的生活品质息息相关。闵行区城管执法局深入探索与社区互动的模式，建成“一居一警一城管”工作模式，创新机制，创新方法，探索小区前端自治管理和后端行政执法的共建模式，使物业、居委、业委会、城管、房管、网格形成有效闭环，从而变末端执

法为源头治理，来预防和减少住宅小区内的违法违规行为。

全面扩大执法服务辐射圈。我们在全区 562 个居（村）委设立了城管社区工作室，形成了“城管进社区”全覆盖的工作网络。同时，以片区形式建立了城管社区工作站，即通过一个城管工作站管理一个片区，以一个社区工作站对应多个城管社区工作室的方式，辐射周边若干居村，形成全区覆盖，推动城市管理从末端执法向前端防控转变，解决了城管执法服务“最后一公里”问题。

积极探索社区联治新机制。在城管社区联络员定期参加社区联席会议的基础上，建立组团式执法管理服务机制，紧紧依托社区中心、社区居委、业委会及物业管理公司等职能部门的优势资源，促进城市管理由硬管理向强自治转变、由硬执法向强服务转变、由硬作为向强治理转变，借势借力破解社区管理的顽症。

形成分类管理特色机制。我们结合“美丽家园”建设针对全区不同小区类型进行分类调研，根据不同社区类型特点，全区推出了一批有特色做法的城管执法社区工作站。如梅陇中队依托网格建设将南方商圈以外的辖区细分成小网格，以南方商圈为重点，将其他精细网格吸附于商圈网格上；马桥中队别墅区城管工作站设置定位精准，在前端管理上，建立居委、物业、城管、房管“四位一体”联合审查制度；古美中队则将城管进社区工作与居村委的党建联建工作结合起来，签订了党建联建协议；浦锦中队则利用城管指挥车联合相关部门建立了流动城管工作站。

目前，全区推进住宅小区闭环的小区有 385 家，已建立 562 个“城管工作室”、42 个城管工作站，达到城管进社区全覆盖。2018 年，各社区工作室（站）受理投诉 2408 件、现场处置问题 2181 个，小区类事项投诉比去年同期下降 31%。

我们始终坚持：加强城市精细化管理要综合运用法治化、社会化、智能化、标准化的手段，探索信息化应用，加强智慧城管建设，努力实现全覆盖、全过程、全天候，让城市更有序、更安全、更干净。城管执法工作的出发点和落脚点都在于提升群众满意度和获得感，我们始终注重加强社会协同管理，夯实街镇网格化管理平台，完善群众广泛参与机制。城市管理不仅需要绣花般的细心、耐心，更需要不断自我加压，追求卓越，精益求精的卓越心。下一步，我们将向更高管理标准看齐，探索建立城市管理新机制，引领城市管理精细化水平不断提高，努力把城市管理得更富温度、更富魅力、更具吸引力。

李建江 闵行区城管执法局党委书记、局长

“编者按

住宅小区是城市的细胞和基础，是城市建设和管理的基本单元，也是城市功能的基本载体。近年来，本市城管执法部门把建设现代化的国际大都市的宏伟目标和构建和谐城市社区的发展目标相结合，实行城市管理执法重心下移，推进城管执法进住宅小区，充分调动城市居民参与城市管理的积极性。通过创新执法机制，转变执法方式，城管执法人员与居民逐步实现“零距离接触、无间隔沟通”，促进城市管理执法与住宅小区自治协调发展，营造出“城管市民一家亲”的良好氛围，为更好地开展城市管理和各类创建活动打下了良好的基础。有鉴于此，本栏目特刊出三篇关于住宅小区城管执法工作研究的课题报告节选——《住宅小区城管执法工作机制探究》、《“三多一少”格局下如何破解住宅小区城管执法困境？》、《执法闭环管理：对住宅小区要抓好“三个关键点”》，这三份研究成果基本展现了本市住宅小区城管执法工作的现状和问题，并从体制与个案、理念与制度等多个维度给出了对策建议，期望对住宅小区城管执法制度建设有所裨益。

住宅小区 城管执法工作机制探究

上海市城管执法局政策法规处

一、开展住宅小区城管执法工作的重要意义

第一、开展住宅小区城管执法工作有利于促进城管执法全面履职。住宅小区是市民群众生活的基本场所，是城市管理的基础单元，也是社会治理的重要领域。随着人们生活方式从“单位人”向“社会人”转化，住宅小区在基层社会治理中的地位和作用日益突出，逐渐成为做好城市管理工作的着力点。为解决住宅小区内的城市管理痼疾，城管执法工作也逐步从街面执法为主转向基层社区执法全覆盖。因此，全面开展住宅小区城管执法工作，不仅体现了新时期城管执法重心的转移，更是有效规范、强力推进城管执法全面履职的关键。通过城管执法力量进入住宅小区，可以弥补住宅小区原有管理力量不足，实现有机融合，打造共建共享治理格局。

第二、开展住宅小区城管执法工作有利于维护发展广大人民群众根本利益。党的一切工作必须以最广大人民根本利益为最高标准，要坚持把人民群众的小事当作自己的大事，从人民群众关心的事情做起，从让人民群众满意的

事情做起，带领人民不断创造美好生活。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在论述深化行政执法体制改革的同时，专门提到了城管执法问题，强调要“理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。”十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》再次强调：“理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。”反复指明了城管执法改革的方向。城管执法部门要执法，也要加强服务职能。城市管理与城市居民的生产生活息息相关，城市管理是面向群众、服务群众的一项重要公共服务。12345、12319 投诉热线受理的城市管理类投诉事项中，大部分反映住宅小区管理问题。推进住宅小区城管执法工作，开展贴心执法服务，为群众排忧解难，是实现好、发展好、维护好人民群众根本利益的有效途径，是构建社会主义和谐社会重要内容。

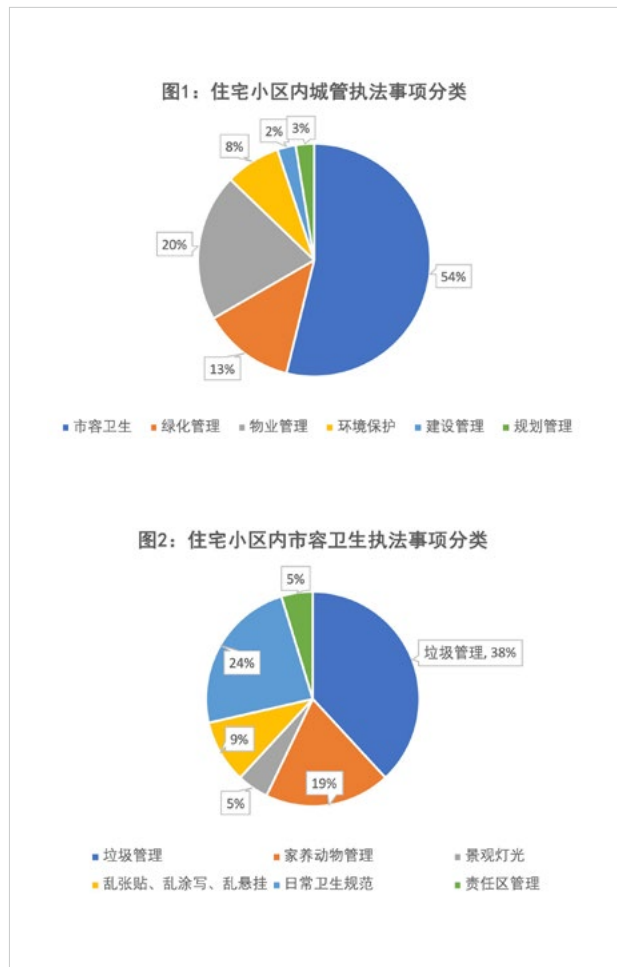
第三、开展住宅小区城管执法工作有利于落实特大型城市精细化管理要求。住宅小区发展状况不仅直接影响城市居民的生活水平和质量，也反映城市管理与发展的水平

和质量。随着改革开放的不断深入和城市化进程的加快,上海城市住宅小区正以前所未有的速度发展,各种新情况、新矛盾、新问题不断涌现。大量离退休人员、失业人员、流动人口日趋集中在住宅小区,住宅小区成为各种利益关系、各种社会矛盾的交汇点。对标卓越的全球城市,围绕建设“更安全、更有序、更干净”的“美丽家园”目标,开展住宅小区城管执法工作,就是通过精细化管理的理念、手段和要求,提升住宅小区运行安全水平、改善住宅小区公共管理秩序、促进住宅小区环境整洁。

二、住宅小区城管执法现状分析

(一) 住宅小区城管执法事项梳理

目前,城管执法事项共有424项,包含与住宅小区管理相关的事项有39项。其中,涉及市容卫生的最多,有21项,占54%;其次,是涉及物业管理的,有8项,占21%;此外,涉及绿化管理的,有5项;涉及环境保护的,有3项;涉及建设管理和规划管理的,各有1项。



在市容卫生的21项执法事项中,主要是垃圾管理,共有8项;其次是日常卫生规范和家养动物管理,分别有5项和4项;其次是乱张贴、乱涂写、乱悬挂管理,有2项;此外,还有景观灯光管理以及责任区管理,各有1项。

(二) 住宅小区城管执法现状

此次调查,向全市15个区发放了调查问卷¹,情况如下:

1、各区对住宅小区内城管执法范围理解不一

15个区对住宅小区内城管执法事项的执法口径并不一致。其中,奉贤区最多,达51项;其次是杨浦和闵行,分别有43项和42项;最少的仅7项,分别是黄浦、静安、青浦和徐汇。(见下表1)

表1: 15个区界定住宅小区内部的执法事项数

| 序号 | 区局名称 | 执法事项 |
|----|----------|------|
| 1 | 杨浦区城管执法局 | 43 |
| 2 | 嘉定区城管执法局 | 34 |
| 3 | 金山区城管执法局 | 11 |
| 4 | 黄浦区城管执法局 | 7 |
| 5 | 奉贤区城管执法局 | 51 |
| 6 | 静安区城管执法局 | 7 |
| 7 | 松江区城管执法局 | 16 |
| 8 | 长宁区城管执法局 | 8 |
| 9 | 普陀区城管执法局 | 19 |
| 10 | 闵行区城管执法局 | 42 |
| 11 | 虹口区城管执法局 | 12 |
| 12 | 青浦区城管执法局 | 7 |
| 13 | 徐汇区城管执法局 | 7 |
| 14 | 宝山区城管执法局 | 15 |
| 15 | 崇明区城管执法局 | 8 |

注1: 浦东新区城管综合执法范围具有特殊性,没有参考性,因此未纳入调查统计。

即使在同一个行政区内,不同街镇对住宅小区内城管执法事项的范围也认定不一。比如,普陀区所辖的10个街镇,其中,桃浦镇城管执法中队申报的执法事项有19项,而长征和曹杨中队均只申报了6项。

2、城管执法矛盾集中

课题组对住宅小区内部,居民投诉量最多,且属于城管执法法定职责范围内的执法事项开展了问卷调查。根据调查统计,执法主要集中在“违法搭建”“损坏房屋承重结构”“擅自改建、占用物业共用部分”“擅自改变物业使用性质”“占绿毁绿”和“破坏房屋外貌”等六类事项。除了占绿毁绿的执法,其他都属于原住宅物业管理范围内的执法事项。其中,“违法搭建”“损坏房屋承重结构”“擅自改建、占用物业共用部分”和“擅自改变物业使用性质”方面的矛盾特别突出。而对这四种违法行为的执法,都容易引起执法冲突,而且执法成本较高。

3、城管执法介入部分邻里矛盾的处置

据统计，12345 热线 70% 的投诉和住宅小区治理有关，集中在停车、电梯、绿化、违建、群租以及物业服务等方面；“上海大调研”微信公众号“多倍镜”栏目收到的 3 万余条评论中，超过 40% 都是涉及旧区改造、停车难等与民生相关的意见建议。在调研中，不少城管执法中队反映，城管执法进社区后，12345 热线往往会让城管执法部门负责处置一些住宅小区内经常发生的矛盾。比如，小区内噪音扰民问题、防盗门安装后的相邻关系问题、私拉电线问题、乱停车问题等。这些事项都已经超出城管执法的法定职责范围。

4、住宅小区内开展执法工作的主体和方式呈现多元化

经调查了解，城管执法部门在住宅小区内开展执法工作，广泛采取了协同其他部门联合执法、事前普法、开展行政指导、协同居委开展调解等多种方式，而不是仅仅依靠行政处罚。在这 5 种方式中，最多选择的工作方式是协同居委开展调解，有 14 个区选择；其次是协同其他部门联合执法，有 13 个区选择。此外，有 13 个区选择了两种以上的方式开展执法工作，其中，有 5 个区综合采取了上述 5 种方式。

我们还分别对 6 支执法中队 2017 年度住宅小区投诉举报及具体处置方式，作了进一步调研。（见表 2）经数据分析，可以初步得出以下结论：

第一，处置模式的区域特点明显。黄浦半淞园街道通过城管执法行政处罚、强制处置达到了 40.82%；松江新桥镇通过部门联动处置达到了 52.53%；闵行梅陇镇中队通过普法指导、责令改正处置达到了 72.99%。不同区域内居民素质差异、街道层面的统筹协调能力高低，都决定了不同区域内城管执法中队对投诉举报案件处置方式的选择。因此，可能需要对住宅小区居民素养、小区品质进行分类研究，方可总结出一定的规律。

第二，城管执法柔性方式较之刚性方式运用更多。如果将“城管执法普法指导，责令自行纠正处理”视作城管柔性执法的手段，“城管执法行政处罚或者行政强制处理”视作城管刚性执法的手段，在 6 支执法中队中，除长宁新泾镇中队和黄浦半淞园街道中队，其他 4 支中队采取柔性执法数量远大于采取刚性执法的数量。既然指导、普法措施有助于执法目标的实现，则基层自治机构也可以积极推进这方面的工作。

第三，自治和调解渠道可以疏解部分矛盾。除长宁新泾镇街道中队外，其他几个地区都采用了自治或者调解的方式处理投诉举报。其中，虹口新江湾城街道中队受理的

278 件投诉举报案件中，有 43.88% 通过自治或者调解的方式予以了解决，占比非常高，而同时段该街道通过行政处罚、行政强制解决投诉举报的，只有 6 件。这不仅有利于社区和谐，也有利于降低行政执法成本。

第四，移送其他部门处置难。根据调研了解，城管执法部门受理的投诉举报案件，相当一部分已经超出了城管执法法定权限范围。按照职权法定、分工协作的要求，城管执法部门应当将案件移送给相关部门。但是，实际数据显示，6 个街镇有 3 个执法中队的移送量为零，移送量最高的也只占案件受理数的 5.64%。造成移送难的原因，主要有两方面：一是街镇层面以块为主的管理模式，往往会弱化条线执法的职责界限；二是投诉举报满意度考核机制的倒逼，街镇更注重问题的及时纠正，而非将问题从制度上予以解决。因此，城管“擦脸式”执法成为最实用主义的选择。

（三）住宅小区内部城管执法工作存在的难点及原因分析

1、住宅小区内城管执法教育培训不够系统，造成各区住宅小区城管执法范围不清

以往城管的执法空间主要在街面，因此，长期以来城管执法的教育培训重点都是街面执法。在城管执法进社区后，住宅小区执法的工作重点较为突出，比如违法搭建、破坏房屋承重结构等，因此，近两年的教育培训更多关注于这两类案件。而缺乏对住宅小区内部城管执法的总体性要求和指导。因此，除了 37 号令明确由房管部门划转给城管执法部门的 8 项物业管理方面的行政执法事项外，各地对住宅小区城管执法的具体范围和事项，并不十分清楚。这也造成部分地区存在法定职责不作为，部分地区存在超越法定职责多作为的问题。

2、物业企业的法定职责履行缺位，导致违法行为发现难

根据《物业管理条例》第四十五条第一款的规定，对物业管理区域内违反有关治安、环保、物业装饰装修和使用等方面法律、法规规定的行为，物业服务企业应当制止，并及时向有关行政管理部门报告。又根据《上海市促进生活垃圾分类减量办法》第十八条第一款第三项的规定，物业服务企业应当对生活垃圾分类投放工作进行宣传、指导，对不符合分类投放要求的行为予以劝告、制止。可见，物业服务企业不仅需要按照服务合同的约定为业主提供服务，更需要根据相关法律法规履行其法定义务。但是，由于业主是物业服务的购买方，对选择物业服务企业具有决定

表2: 6支执法中队投诉举报处置方式的数据统计

| | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 | 通过自治、自治等方式处理的案件量 |
|------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 长宁新泾镇中队 | 0 | 73 | 0 | 0 | 75 | 0 | 630 | 778 | |
| 黄浦半淞园街道中队 | 59 | 52 | 77 | 68 | 196 | 27 | 0 | 479 | |
| 虹口新江湾城街道中队 | 98 | 123 | 24 | 27 | 6 | 0 | 0 | 278 | |
| 松江新桥镇中队 | 120 | 214 | 156 | 570 | 4 | 21 | 0 | 1085 | |
| 闵行梅陇镇中队 | 96 | 754 | 2 | 113 | 65 | 3 | 0 | 1033 | |
| 宝山友谊路街道中队 | 11 | 54 | 8 | 16 | 21 | 0 | 69 | 169 | |

权, 因此, 物业企业往往会纵容业主的违法行为, 而怠于履行其对违法行为的发现和报告义务。虽然, 全面推进城管执法进社区工作后, 每个住宅小区都有城管执法人员对口联系, 但是这种联系无法做到全天候地在住宅小区内部开展日常巡查。因此, 住宅小区内部的违法行为发现, 除了举报投诉外, 更多需要物业企业履行其法定义务。

3、违法现象普遍性、隐蔽性, 造成执法取证难

一些住宅小区的违法行为发生在居民住宅内部, 具有隐蔽性。比如在居住房屋内开设“网购店”“美容美甲店”“摄影工作室”等“擅自改变物业使用性质”的违法行为往往无表象特征并且不易被发现。此外, 对于破坏承重结构等违法行为的调查取证, 还需要进入居民住宅内部完成。但是, 由于对公民住宅的严格保护, 城管行政执法难以入户调查取证。

4、自治自律缺位, 造成执法资源过度使用

住宅小区内的很多违法行为具有点多线长面广的特征, 比如“乱晾晒”“占道堆物”等违法行为在很多住宅小区普遍存在。而且, 这些违法行为, 违法者并没有多大的违法恶意, 也未必给自身带来什么经济利益, 只是由于部分居民公德意识欠缺, 自律性较差。这些违法行为已经成为部分居民的日常生活习惯。对于这些习惯性违法现象, 更需要通过居民自治、业主自治的方式, 形成自我管理的共识。但是, 目前大多数小区自治制度空转, 居民缺乏自律意识和自治能力, 导致通过政府主导的执法, 强行改变居民的一些不良行为习惯, 耗费了大量的执法资源。

5、利益矛盾冲突性强, 执法容易激化矛盾

住宅小区内部不少违法行为, 存在合法性与合理性相交, 不同群体利益分化的问题。比如, 目前较为普遍出现的“占用、破坏绿化建设停车位”。从合法性上讲, 如果没有履行相关审批手续, 确实属于违法。但是, 在小区停车成为一个社会难题后, 这样的举措又不失其合理性, 本市还曾将类似做法作为经验进行推广宣传。此外, 该举措在小区内部, 必然是获得没有停车位的居民支持, 而被部分已经有停车位或者没有私家车的居民反对。如果, 因为欠缺相关审批手续, 直接予以恢复原状, 虽然满足了反对者的诉求, 但是, 必然带来另一群体的强烈反对。因此, 当缺乏有效化解矛盾的机制, 城管执法贸然介入处理此类事务, 并无助于问题从根本上解决, 反而容易激发双方矛盾。

6、前端行业管理放松, 放大末端执法难度

管执分离后, 前端行业管理与末端行政执法之间协调配合的问题, 在不同领域都有所体现。但是, 在住宅小区管理中, 这一问题更为突出。因为涉及到公民的物权和居住权, 简单通过处罚或者强制的手段予以处置, 容易激发社会矛盾。比如, 在调研中, 不少基层干部反映, 新商品房小区中的违建行为, 有相当一部分是开发商诱导的。开发商往往会在建筑设计时, 为后期的违法搭建行为留下空间, 并在销售宣传时, 以免费送面积等噱头, 变相鼓励购房者通过搭建行为, 增加使用面积。相关行业管理部门对开发商的这一行为缺乏监管, 导致新建小区中违法搭建行为普遍化。违法搭建行为, 一旦完成, 再进行执法, 不仅入户调查取证难, 执法成本巨大, 更容易引起执法冲突等问题。

三、本市住宅小区城管执法模式和机制的案例

(一) 宝山区张庙街道老旧小区环境综合治理模式

2016年以来, 宝山区张庙街道城管执法中队, 会同街道、居委会、物业等, 以住宅小区综合治理为牵引, 突出问题导向, 扎实推进城管执法小区, 从完善治理体系、创新治理机制入手, 注重党建引领, 坚持“拆建管帮”并举, 大力推进住宅小区综合治理工作, 小区环境“脏乱差”面貌得以改变, 尤其是乱搭建、乱开门、乱占绿、乱堆放、乱倒垃圾、乱停车等六大乱象难以根治。具体做法如下:

一是坚持问题导向, 破解小区民生难题。首先, 聚焦治乱、治脏, 保持小区拆违的高压态势、快速节奏和良好氛围, 加强各类违法行为整治。其次, 聚焦补齐短板, 统

筹安排小区拆违与实事项目建设，坚持项目化、小型化的建设标准，加快小区微更新。3年累计投入公共财政资金约2亿元，推进小区道路、绿地、广场、步道、监控等“十小工程”建设，着力弥补小区配套设施不足，达到以“小工程”撬动“大民生”的效应。最后，聚焦常态长效，建立小区管理联席会议制度，推广“业委会指导进小区、物业监管进小区、网格化管理进小区、城管执法进小区、法律服务进小区”，助力住宅小区综合治理走向常态，保持长效。

二是坚持固本强基，创新自治共建机制。整合街道不同行业的社会治理力量，建立起住宅小区公共事务生成、推进、监督、评议机制，开展协商共治。抓住宅小区带头人、工作者、志愿者队伍，打造品牌工作室，提升小区治理能力。注重工作保障，完善服务阵地，完成20个居民区“一门式”服务设施改造，落实经费保障，制定居民区“服务群众专项经费”和“日常工作经费”使用管理办法。

三是坚持系统治理，完善社区治理体系。首先，强化党建引领，做实街道社区党建理事会平台，发挥党员在小区治理中的带头作用，共同推进社区建设、参与社区治理。其次，优化治理格局，实现工作注意力向三个公共转移，改善社区民生、惠及居民群众。最后，深化服务下沉，实现下沉服务受理点全覆盖，基本建成为老服务体系，居民不出小区即可办理劳动保障、社会救助、残联、计生、副食品补贴等5大类13个事项。

（二）闵行区住宅小区前端自治管理和后端行政执法共建

2016年以来，闵行区城管执法局为实现住宅小区的精细化治理，释放城市自治与共治的潜力和活力，建立了住宅小区前端自治管理和后端行政执法的闭环模式，变被动管理为主动服务，变末端执法为源头治理，努力预防和减少城市管理违法违规行为，努力构建运行高效的社区治理新格局。具体做法如下：

一是抓牢物业公司前端管理职责。走访物业重视前端管理，宣传发动加强物业培训，共商共治召开联席会议。

二是深化城管执法进社区机制撬动前端管理。建立网格城管执法进社区全覆盖，优化完善城管执法服务居村机制，深入探索社区居民互动模式，严格考核确保工作不走过场，互动互联开展联合执法整治。

三是推动管理与执法形成有效闭环。查出违反职责的物业企业，查处违法行为，并将物业处罚信息告知网格化中心，将违法物业信息纳入本市公共信息服务平台，计入

物业服务诚信档案。

（三）新桥镇破解住宅小区内“居改非”、“非改居”顽症

新桥镇部分小区“居改非”、“非改居”的问题严重影响小区交通出入、小区环境面貌和小区社会治安问题。为此，新桥镇城管执法中队采取普法先行、部门联动的方式，有效破解了“居改非”、“非改居”顽症。具体做法如下：

一是普法先行。城管执法部门依托城管执法社区工作室，密切联系居委会、物业等部门，多次排摸，掌握小区内“居改非”、“非改居”的户数、经营情况等信息，并通过“进社区”工作加大普法宣传工作力度。增强小区居民的法律意识和文明意识，做到劝退一家、恢复一家。

二是联合执法。对教育宣传不听劝的，与房管、市场监管、公安、税务、消防等部门联系，建立健全执法联动协作机制，发放责令改正通知书等法律文书，做到整改一家，恢复一家。对藐视法律、逾期不整改的，由具有强制手段的执法部门予以行政强制，并作行政处罚，做到处罚一家，取缔一家。

（四）小结

总结不同区和街镇的住宅小区内城管执法工作的经验，主要突出以下四个方面：

第一，强化物业责任。一是要求物业服务企业在日常巡查时，不仅要小区设施进行检查，还要主动发现违法行为，做好相关检查台账记录。二是要求物业服务企业对发现的违法行为，应当进行劝阻；劝阻无效的，及时报告相关管理部门。

第二，加强自治自律。一是突出居委会纠纷调处的功能。将一些邻里矛盾，通过人民调解的方式解决。二是强化业主自律。通过将相关事项纳入业主公约，强化自我约束。

第三，普法指导先行。对于习惯性违法行为，首先，开展多样化的普法宣传教育活动，让居民了解法律规定，知道自身应当履行的义务；其次，帮助居民纠正违法行为，达到自纠的目的。最后，对于拒不改正的，再采取执法措施。

第四，管理执法联动。加强城管执法与行业管理之间的联动，一方面，在于对突出性、普遍性执法难题，从管理源头入手，严格管理措施，减少违法行为的发生。另一方面，街镇基层政府从公共服务保障方面，解决居民实际困难，助推相关执法难点的解决。

四、进一步推进住宅小区城管执法工作的主要措施

进一步推进住宅小区城管执法工作，首先要明确城管执

法部门在住宅小区内部的职能定位和职责边界，其次要建立相应的工作制度和机制，最后要给予必要的资源保障。

（一）明确工作职能

在住宅小区治理中，不仅存在着独立的利益主体及其诉求，这些主体更是潜在的甚至是必要的治理力量，应在多元主体参与和在场中寻求多方利益诉求的满足和整体治理成效的提升；作为治理过程规范框架和依循路径的制度体系，不再仅是自上而下主导和管控的单向正式制度，而是包含了自下而上吸纳与嵌构的、双向互相调适并相互契合的有机制度体系。即使在城管执法进社区背景下，也不应该改变住宅小区治理的结构从“单一中心”转变为“多中心”，治理模式也相应地从“服从”模式转变为“协同合作”模式；社会治理过程则从僵化的、运动型、指令性转变为动态的、互动性、自运作机制。

住宅小区的多中心治理路径，就是要激发包括基层党委、基层政府、自治组织以及公民个体等多元主体在内的治理力量，通过建构动态、合适的规范和约束制度体系，形成多元参与、多维监督、多样激励的长效性治理机制。城管执法部门是住宅小区治理多元主体之一，应当充分发挥其法定执法职能，但是，也不能将所有住宅小区治理问题都交由城管执法部门“兜底”。因此，需要明确城管执法部门在住宅小区治理中的职责定位。

第一，加强住宅小区管理方面的法律普及工作。按照“谁

执法谁普法”的要求，根据住宅小区的特点，结合城管执法事项，编制住宅小区普法清单。联合相关行业管理部门、居委会共同开展住宅小区普法工作。

第二，履行法定的行政处罚等执法权。根据梳理，城管执法部门在住宅小区内应当履行 39 项行政处罚权及其相关的行政检查和行政强制权。

第三，配合基层政府开展住宅小区综合整治工作。综合整治工作涉及面广，而且往往牵涉历史遗留问题。城管执法部门作为一个执法部门，虽然行使职能具有一定的综合性，但也不适合牵头或者独自负责综合整治工作。住宅小区综合整治工作应当由街镇政府牵头组织、综合施策，城管执法部门依法履职、积极配合。

第四，配合行业管理部门开展住宅小区专项整治工作。行业专项整治工作一般都是根据各行业最新的管理要求组织实施的，作为具体政策的制定部门，应当牵头开展专项整治工作，如果该领域的整治涉及城管执法部门履行的法定职责的，城管执法部门应当依法履职、积极配合。

第五，配合基层自治、人民调解工作的开展。在住宅小区治理中，发挥多元主体的作用，最关键的是要加强基层自治和人民调解工作。城管执法部门配合基层自治、人民调解体现在三个方面：一是居民可以自治解决或者通过人民调解解决的轻微违法案件，城管执法部门可以不进行立案处理；二是为自治规则或者调解方案的制定，提供指导性建议；三是督促自治规则或者调解方案的实施，检查



违法行为整改情况。

（二）完善违法行为发现机制

住宅小区违法现象具有隐蔽性、分散性、频发性等特点，虽然，通过“定地点、定人员、定时间”的方式建立了广覆盖的城管执法社区工作室。但是，单靠入驻住宅小区的城管执法人员，难以实现“全覆盖、全过程、全天候”的执法监管。而住宅小区内部的部分违法行为如果不能及时发现和制止，由于取证难等问题，对后期执法会造成较大的困难，增加执法成本。从2014年开始，本市就推动城市管理网格化的第四级力量安排，在上海5784个居（村）委，设置相应的城市网格化管理“社区工作站”。到2017年，已实现全覆盖。有必要进一步依靠社区工作站，完善住宅小区违法行为发现机制。

第一，物业企业对违法行为的发现机制。日常巡查工作是物业管理的一项最基础、最重要的日常工作。而维护住宅小区的环境卫生和秩序，也是物业企业的主要工作职责。因此，城管执法部门可以依托物业企业的日常管理和巡查工作，建立全覆盖、全天候的违法行为发现机制。一般的违法行为可以通过保安人员的日常巡查制度予以发现。对于违法搭建、破坏房屋承重结构等难以发现、执法成本特别高的违法行为，还需要建立特别的发现机制。首先，实施登记管理。对装修设计图纸、设计单位信息、施工单位信息等情况，进行记录。其次，开展每日巡查。装修房屋期间，应当每日对房屋装修情况进行动态巡查。每天巡查应不少于两次并做好记录。最后，核验建筑垃圾。对于拒绝物业企业入室进行巡查的住户，物业企业应当核验其倾倒的建筑垃圾，发现原建筑主体结构材料的，应当进行拍照或摄像等取证。

第二，居民自治对违法行为的发现机制。全体小区居民都是小区的主人，都有维护小区环境和秩序的义务。居委会可以建立违法行为投诉举报的微信群，鼓励有责任心的小区居民及时发现违法行为，并通过微信群上传照片、视频。

第三，视频系统对违法行为的发现机制。住宅小区内部公共部位都安装了视频监控系统。有条件的小区可以利用视频监控系统对住宅小区内的公共部位进行视频巡查，发现违法行为的，及时传呼临近事发点的保安进行劝阻，当事人拒不改正的，应当及时报告城管执法部门。

（三）落实普法宣传和警示指导机制

为了有效减少违法行为的发生，城管执法进社区后，城管执法部门要更加注重普法宣传和行政指导工作。由于

住宅小区内部的管理对象具有稳定性，因此，开展普法宣传和行政指导工作具有更强的针对性。

第一，新规实施前普法工作机制。与住宅小区管理相关的法律法规规章颁布后，街镇政府应当落实相关部门进驻住宅小区开展普法工作。通过各种形式，向居民讲解重点法律制度，以及居民应当遵守的法律义务，以及违法需要承担的法律后果。

第二，建立整改指导制度。对于新法律法规规章颁布实施前，已经存在的违法事实，或者对于一些习惯性违法现象，在新法颁布后实施前，街镇政府应当落实相关部门对这些现象进行摸底排查。在此基础上，安排管理部门和志愿者帮助违法者及时纠正违法行为，并指导其按照新法规定实施相关行为。

第三，开展“以案说法”。对于法律法规规章实施中出现的普遍性问题，相关执法部门应当梳理汇总，通过以案说法的方式，对相关人员进行重点普法，让其认识到违法行为的危害性和严重性。

（四）健全分类处置机制

城管执法进社区后，成为街镇政府管理住宅小区的一支重要力量。有时为了应对投诉举报的处置满意率，街镇政府往往会要求城管执法部门第一时间解决问题。久而久之，城管执法的边界将越来越大，而且也不符合依法行政的基本要求。因此，城管执法部门需要健全分类处置机制，及时、有效疏导各类问题，从制度上保障各类矛盾纠纷得到合法合理的解决。

第一，严格执法。对于属于城管执法部门法定职责范围内的，应当及时予以立案，按照法定程序予以处置。

第二，移送相关管理部门。对于不属于城管执法部门法定职责范围内的，且有明确管理部门的，应当及时将相关线索和材料移送责任部门。

第三，提交街镇政府协调推进。对于处于管理空白的，城管执法部门应当及时制止，并报街镇政府协调解决。基层城管执法部门还应当逐级上报市城管执法局，研究类似问题的法律资源和城管执法对策。

第四，协商自治。对于普遍性、轻微性，且在该住宅小区中形成习惯性的违法行为，城管执法部门应当衡量执法成本，建议住宅小区所在居委会通过自治协商解决。

第五，人民调解。对于违法行为涉及双方当事人民事权利的，且不具有明显的公共危害性的，城管执法部门可以邀请第三方调解组织先进行人民调解，协调双方达成一致；如果无法达成一致的，再请住宅小区法律顾问对双方

当事人进行法律咨询，提供法律解决途径。

（五）创新城管执法社区参与机制

社区的生命力在于居民的积极参与，居民比执法人员更加清楚自身需求，只有让社区居民参与到城市管理中，社区的各种问题才能更有效的解决。如果仅仅依靠参与社区治理的执法队员进行管理，没有广泛发动社区居民投入到城市管理中，社区各类违法行为只会是越管越多、越罚越多。

建议建立住宅小区辅助执法社工制度。充分发掘调动社区居民中的积极分子。通过社区调查，仔细了解社群的构成状态，在住宅小区内建设专职化的辅助执法社工队伍，吸纳他们参与住宅小区城管执法的决策、执行、监督与评估的全过程。首先，社工可以共同参与住宅小区内城管执法专项任务的研究，共同完善执法方案，有助于执法人员摸清执法底数，开展分类执法工作。其次，社工可以帮助劝阻业主的违法行为。对于部分住宅内部违法行为，社工作为小区内的住户，更容易以熟人的身份进入户内，对相关业主开展劝阻工作。必要时，将违法行为报告执法人员。再次，社工还能对物业服务企业的日常工作、城管执法部门的执法活动进行监督，督促相关主体依法履职。最后，社工还是住宅小区城管执法工作的重要评估主体，为住宅小区城管执法模式的改革和创新提出意见建议。

（六）强化房地产开发企业和物业服务企业的规范

住宅小区部分违法行为的多发，与房地产开发企业的牟利误导和物业服务企业的不作为有关。在房管执法纳入城管执法范围后，城管执法部门应创新监管方式，会同房管部门共同对房地产开发企业和物业服务企业采取引导型监管防范措施，从源头消除住宅小区违法行为滋生的温床。

第一，以诚信档案和信誉评价机制引导市场行为的规范。即对房地产开发企业和物业服务企业及其经营管理人员在住宅小区治理领域内的行为建立评价机制，定期向社会公布考评记录并作为对这两种市场主体奖惩激励的重要依据。重点评价以下行为：一是房地产开发企业广告宣传行为，是否存在诱导业主违法搭建的内容。二是房地产开发企业或者物业服务企业擅自占用住宅小区公共区域或者设施行为。三是物业服务企业违法行为报告义务履行情况。甚至可以将住宅小区违法行为发生率，作为一项考核指标对物业服务企业工作进行评价。

第二，在对物业服务企业和房地产开发企业进行市场监管的过程中培育其合作思维与合作角色。即引导和监督

这两种市场主体以其资源优势积极履行配合业主自治的社区责任和推动相关问题的解决、以妥协性合作实现其与业主的和谐共生。首先，城管执法部门就住宅小区中普遍存在的违法行为进行原因分析，如果房地产开发企业或者物业服务企业存在一定责任的，城管执法部门可以要求相关单位共同协商，从违法行为产生的源头解决问题。

第三，建立物业服务企业履职评估奖励制度。物业服务企业作为市场主体，完全按照“独立核算、自负盈亏、自我发展”的方式运作，对日常工作必然有自身的成本控制。从民事法律关系角度，业主作为物业服务的购买方，物业服务企业必须按照合同约定履行相应的义务。从行政法律关系角度，物业法律规范又要求物业服务企业承担违法行为的发现、劝阻、报告职责，物业服务企业不履行职责则需要承担罚款等法律后果。但是，当民事服务需求与行政管理需求相悖的时候，物业服务企业从市场考量，必然选择先满足民事服务需求。毕竟，行政管理需求的漠视，并不必然导致其收益的降低（政府无法对物业服务企业不履行违法行为发现、劝阻、报告职责给予长期的制裁）。因此，可以从政府购买社会服务的角度，重构“政府与物业”的关系，探索建立物业法定职责履职评估奖励制度，促使其主动履职。

（七）强化保障措施

1、完善住宅小区治理议事协商机制

街镇政府是最基层的行政机关，是政府联系群众的桥梁和纽带。街镇不仅具备政府行政职能，也具备社会服务职能。在住宅小区治理过程中，街镇对于提高居民生活质量、保障社区和谐安定有着举足轻重的作用。客观地说，作为居民委员会的上级组织，街道对居民委员会有着重大影响；作为已下沉的房管办事处的直接领导，街道也具备相当的行政权力可以保证其工作落实到位。此外，街道在辖区范围内还具备得天独厚的地理条件优势、社会资源优势、人力资源优势、信息服务优势等，对业主委员会和物业服务企业的吸引力和影响力也都是其他单位或组织难以比拟的。

因此，街道要在住宅小区治理中发挥主导作用。要结合自身优势，发挥所长、整合资源、搭建平台，让涉及住宅小区治理的各方聚拢在一起，注意协调政府、市场和社会的多方关系，为各方营造协作共赢的氛围，平衡各方利益，通过谈判和合作，发挥各方作用，破解住宅小区治理的难题，使住宅小区治理朝着良好的方向前进。

该议事协商平台的成员单位有该住宅小区的居委会、

业委会、物业公司、街镇的职能部门（房办、城管执法、平安办、社管办、自治办、绿化市容、司法所）、区政府派驻部门（市场监管所、公安派出所），本市部分住宅小区已经都聘请了法律顾问，议事协商时，法律顾问也应当参加。由居委会书记统一协调，把社区工作从原来的“被动应对”向“主动服务”，“单打独斗”向“群策群力”、从“兵来将挡”向“防患未然”、从“为民做主”向“由民做主”转变，即时分析和处理住宅小区发生的问题，争取小区居民的认同和支持。

2、强化“管调执联动”

当前，上海把深入推进城市精细化管理作为体现“四个新作为”和建设卓越全球城市的重要抓手，针对当前城市管理中存在的突出问题和关键短板，紧紧围绕让城市更有序、更安全、更干净的目标，注重精准施策，注重服务民生。住宅小区是一个城市的重要组成部分，更是与所有市民生活关系最密切的场所，住宅小区的精细化治理效果，最能提升市民对城市精细化管理的获得感。

实施精细化治理，就是要贯彻全覆盖、全过程、全天候的要求。全覆盖，是指要覆盖住宅小区的全部空间、领域和人群。这个范围远远超过上述梳理的39项执法事项。全过程，是指要把精细化的要求贯彻到住宅小区规划、建设、管理、运营、维护的全生命周期。当前，部分突出问题的根源在于规划不合理、建设质量不过关，有的问题又源于运营、维护过程中工作机制还不顺畅，责任主体缺位。这些问题也远非城管执法部门所能解决。单靠行政执法，只能激起社会矛盾，不利于和谐。全天候，是指全天24小时都能时刻展现精细化管理。从现有城管执法人员数量来看，更无法简单通过人力执法来实现这一目标。反之，如片面追求形式上的全天候，反而会造成执法资源的浪费。

因此，住宅小区的精细化治理，必须突出“管理、调解、执法”的良性互动。首先，要加强前端管理。一方面，各个行业管理部门应当正视住宅小区中的普遍性问题，从政策源头出台相关的管理措施，提供解决路径。另一方面，街镇基层政府应当精准采集所辖住宅小区内部的管理服务信息，对于管理对象要做到底数清晰，以强化管理的针对性，最大程度减少管理中的随意性、盲目性和“一刀切”现象。其次，要善用调解手段。住宅小区内部不少矛盾，源于相邻纠纷，属于民事关系。政府可以退而不管，但是，也要注意从把控社会风险的角度，对矛盾进行疏导。因为，末端式的城市管理模式已经不适应风险社会及超大城市安全发展的内在要求，一个小矛盾也可能引发蝴蝶效应。这时需要民间的调解组织进行矛盾化解，帮助政府维持社会稳定。最后，要巧用执法方式。对



于严重影响公共安全、扰乱公共秩序，给他人生命、财产造成重大损失的行为，当然需要政府部门进行严格执法。对于其他轻微违法行为，或者存在合理性的良性违法行为，城管执法等其他执法部门应当会同相关部门，从源头疏导的角度施策为先，或者通过调解平息纠纷，综合考虑执法的时机，以及采取的执法方式。

3、完善住宅小区管理的基础信息库

所有行政执法工作中，对违法事实的认定，都需要相关依据或者证明材料。当前，城管执法中，就存在认定依据不充分、证明材料缺失等问题。城管执法部门往往会提请房管或者规划部门提供相关材料。但是，由于多种原因，一些材料管理部门也不掌握。这就给执法工作造成了很大的障碍。因此，有必要完善住宅小区档案管理工作。通过对辖区内住宅小区业主委员会、物业服务企业等基本情况的排查，对每个住宅小区单独设立档案。

第一，对于新的商品房小区，物业管理较为规范，住宅小区的宗地图、规划图、竣工图、共有面积与私有面积、设施设备及运行状况等材料较为齐全的，只需标明各项材料的归档主体，方便今后查找。

第二，对于物业管理空缺或者更替频繁的小区，应当对居委会、业委会、物业企业负责保存的住宅小区基本材料进行梳理，列出备案管理目录，要求居委会、业委会、物业企业将与政府日常管理或者执法相关的材料，定期更新并报送备案，防止因居委会、业委会、物业企业等工作人员岗位变动导致累积多年的材料遗失。

第三，对于因历史原因欠缺相关资料的老小区，房办应当对相关材料进行查找、梳理；存在遗失、缺损的，由房办报经街镇政府告知区建设、规土或者房管等行业管理部门，通过重新测绘、检测的方式，予以补齐。

“三多一少”格局下 如何破解住宅小区城管执法困境？

松江区城管执法局

住宅小区因其半封闭性,相关违法行为隐蔽性较强。目前,松江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,维护社会和谐稳定、人民安居乐业的现实课题。

一、研究背景

自2016年1月15日,《上海市城市管理行政执法条例实施办法》(市政府第37号令)正式施行,房管部门将物业管理方面例如损坏房屋承重结构等8项执法事项移交城管执法部门。根据《上海市城市管理行政执法条例》第十一条的规定:依据绿化管理方面的法律、法规和规章的规定,城管执法部门对除绿化建设外的违反绿化管理的违法行为实施行政处罚。

顺应城市管理综合执法的改革趋势,相关管理部门将大量执法事项移交至城管执法部门。目前,松江区城市管理行政执法局在住宅小区内部开展的法定执法事项共计16项,并有进一步增加的趋势。2016年,松江区城管执法局12319投诉总量2545件,其中住宅小区内违法行为共266件,占比10.45%;2017年,12319投诉总量1978件,住宅小区内违法行为共331件,占比16.73%。涉及物业管理

类案件呈逐年增加的态势。住宅小区内部违法行为居民投诉量前三的违法行为(属于城管执法法定职责范围内的事项)为违法搭建、破坏房屋承重结构、改变物业使用性质。

近两年,城管执法部门作为城市住宅小区物业管理类违法行为的主要执法机关,集中整治了一批社会矛盾突出、安全隐患大、群众反映强烈的违法建筑,持续攻坚克难,探索并形成了较为全面、高效的损坏房屋承重结构类违法行为处置机制,严厉打击了松江区损坏房屋承重结构乱象。但是,由于相关法律法规不完善、执法力量配置不足、行政执法手段措施有限等因素,在住宅小区综合执法工作中还存在新增违法建设无法完全遏制、历史违法建设处置滞后、群众诉求难以满足、投诉实际解决率不高等一些突出问题,社会矛盾难以从根本上得到遏制与有效解决。

二、小区执法和管控面临的主要困难及成因

城管执法部门作为城市住宅小区物业管理类违法行为

的主要执法机关，自 2016 年接手房管部门移交执法事项后，即面临了历史遗留存量、新增现象势头猛、市民诉求矛盾多、执法切入手段少等一系列难题。细究根源，城管执法部门法律设置的滞后性、执法力量配置不足、源头部门的管理缺位等因素的共同作用直接导致当前物业管理类执法陷入困境。

（一）法律法规的稳定性、原则性与违法行为形态多变之间矛盾突出

住宅小区违法行为多样且表现形式层出不穷。但法律法规的规定往往比较原则。这就导致执法人员在适用法律规范时，往往觉得无法直接适用，还需要进一步解释。以分布式光伏发电板为例，其本身对优化能源结构、改善生态环境具有重要意义，也是国家重点扶持、积极推广的一种节能减排方式。但是，对于光伏板的设置、安装等要求并无明确规定，导致部分居民为实现采集能源利益的最大化，将光伏电板的支架尽可能加高、增大斜角度，导致邻里之间争议不断、投诉不止。此外，诸如挖掘鱼池、架设房屋供暖、供水等设施设备、设置假山等行为的认定也都存在同样的问题。在法律滞后于社会发展的情况下，执法往往欠缺过硬的依据。这不仅影响执法职责的有效行使，也在一定程度上导致居民诉求无法及时得到满足。

（二）执法力量配置与执法需求缺口之间矛盾突出

目前，松江区城管执法人员额定编制数 483 人，实际在编人员 470 人，每万人城市人口享有城管执法编制数量为 2.74 人，位居全市倒数第二，远低于规定配置标准。东北片区（九亭、新桥、泗泾、洞泾四镇和九里亭街道），本质上是上海主城区的延伸，流动人口众多，城市综合管理压力尤为突出。

近年来随着国家层面综合执法工作的推进，城管执法具体事项不断激增，2019 年预计还将有 164 项房管部门的执法事项及 20 余项建管委文明施工方面的执法事项移交城管执法部门。然而，相关职能划转工作并没有按照“编随事转、人随事转”的原则实施相应的改革，没有在增加执法事项的同时增强相应的基层执法力量的配给。近两年，松江区城管执法局除军转人员外无新进人员，且人员编制已经近满编，这也成为基层执法力量严重短缺的一个堵点。

与此同时，目前各基层城管执法中队所对应的投诉受理渠道就包括了 12345 市民热线、12319 城建热线、网格中心、67721070 城管热线、领导信箱、来信来访等在内 7 大投诉渠道，个别街镇还有自建的投诉 APP 渠道。此外，城管执法力量下沉后，基层中队需要配合属地街、镇（开

发区）的工作委派，参与大量集中整治工作或借调至属地拆违办、大联动等工作岗位，使得工作任务繁重的城管执法人员更加紧缺。

（三）源头管理缺位现象严重

1、物业管理缺位

住宅小区因其半封闭性，相关违法行为隐蔽性强，在此类违法行为的管理与执法中，物业服务企业对业主的服务与监管是第一道防线。以违法搭建为例，当前在高房价的利益驱动下，很多业主抱有跟风、“搭搭看”的侥幸心理，而物业管理服务企业的管理缺位、纵容甚至包庇等现象，直接助长了违法现象的蔓延。同时，对于正在搭建的违法建筑，城管执法部门可适用快速查处程序，而存量违法建筑的法定执法流程长。执法周期长与市民急切诉求间冲突明显。一旦小区物业管理缺位，未能第一时间做好劝阻、上报工作，致使新建变存量，迫使执法代替管理，将导致居民诉求矛盾积压，问题难以高效解决。

另一方面，国家层面陆续取消了物业服务企业资质、从业人员职业资格和物业保修金。管理部门对于物业服务企业的有效制约手段逐渐减少，而城管执法部门对物业公司的处罚和管理权限更是微乎其微，无法有效敦促物业公司积极履职。

2、住宅规划设计故意留“违法后门”

小区原始规划设计的不合理、不科学，使得同类违法行为频发，因涉及面广，进一步加大了执法压力。例如小区车位规划不足导致占用小区公共部位、损坏绿化建停车位现象频发；房型规划设计不合理，开放商为偷面积预留大量隐形空间，成为违建隐患。甚至存在部分开发商因自



身利益利用样板房诱导违法搭建的现象，导致同一小区同类违规敲墙、私改户型现象普遍，例如永丰某小区中96户同房型联排别墅留有五米挑空气窗，诱使业主室内搭建夹层，第一期交付20户，同期装修的7户，同类违法行为达100%；小昆山某小区北房内凹型设计，导致该类房型的损坏房屋承重结构情况多达20余件；广富林地区部分新建小区统一中央空调，未留有挂立式空调外机安装合理距离导致邻里矛盾无法调合。

三、应对小区执法和管控难题的几点思考

（一）优化顶层设计

1、修法、释法先行

针对城管执法配套法律法规杂而散，涉及专业事项缺乏相关配套指导和解释的问题。一是对于涉及居民民生的重大问题、住宅小区新型违法行为，定性模糊、具有争议的概念，通过出台地方性实施意见或操作手册予以统一标准。二是大量违规装修行为存在着装修公司、施工工程队为谋求商业利润诱导业主实施的情况，但是目前对于装修公司、施工队的处罚抓手较少，调查执法难度较大，建议从源头上有效规范、遏制此类行为。

2、探索非诉执行“裁执分离”模式

针对小区执法实际中，遇到大量当事人不肯恢复原状，后续强制执行无法保障的问题，导致执法缺少强制力保障，执法威慑力、公信力难以保证的问题。目前，市城管执法局与市高院已商定，将部分违法行为纳入裁执分离项目，该试点的有效落地对于基层执法中队查处物业管理类违法行为提供极大的司法支撑。

3、解决执法配置力量缺口问题

面对当前日益繁重的执法事项与执法力量中巨大的缺口矛盾，一是通过增加人员编制配置数量充实一线执法人员队伍；二是在编制配置不能短时间内解决的情况下，通过引入第三方管理力量缓解街面管控压力，增设文职岗位分担部分内勤、社区工作室法制宣传等工作，释放部分执法人力；三是通过内强自身，加强执法队伍内部建设，提升实际执法效能。

（二）加强资源整合

为优化住宅小区的综合治理，城管执法部门可以通过加强与房管部门、居委会和业委会的密切联系，通过召开联席会议等形式，突破执法、管理资源壁垒，实现协同共治。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，有效督促物业服务企业积极履职法定职责。

（三）探索住宅小区精细化分类管控模式

松江辖区内共计577个住宅小区，不同住宅小区的居住人群、年龄层、受教育程度、人口来源都有较大差异。针对新交付小区、成熟小区、大型集中居住区我们可以探索几种不同的管理模式。

1、新交付小区确立“早字当先”的工作理念

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

第一，重点排查小区样板房。目前，存在大量开发商通过样板房展示违法搭建效果的行为，并以此为卖点错误引导业主违法搭建。例如，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，圈绿、占绿等。针对辖区内新售小区，城管执法部门应当第一时间对于销售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。

第二，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。以损坏房屋承重结构为例，往往因房型设计不合理，存在同户型同一位置违法行为频发的情况。城管执法部门可以通过事前了解、熟悉房型设计情况的方式，对于易发生违法行为的地方提前进行预判。在开发商交付房屋时，城管执法部门随附告业主书，更有针对性地对物业服务企业、装潢公司、工程队、业主在交付钥匙的第一时间做好普法宣传工作。通过普法提前介入，及时发现问题，解决问题，避免出现“破窗效应”，确保



新小区有序管理。

2、成熟小区遵循“共同参与”的工作原则

第一，源头管控，督促履职。物业服务企业应当是小区管理的第一责任人。为打破物业公司无法有效约束的困局，充分调动、发挥小区物业服务企业管理职能，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”的督促物业服务企业积极履职的工作办法，值得借鉴。

首先，建立装修材料登记管理制度。物业服务企业的门卫室是进出小区的第一道关卡。城管执法、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装修材料。新桥城管执法中队通过守住住出入口这一关卡，制作住宅小区装修材料进出登记表，并发放至各小区物业，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。

其次，落实违法行为统计报告制度。物业服务企业每日对于小区内部进行日常巡逻，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。为化被动作为主动介入，新桥城管执法中队通过发放小区违法行为统计表的方式，借助物业服务企业摸查小区整体情况。同时，通过发放制式一户一档上报表，严格要求物业服务企业按规范要求及时上报劝阻无效的违法行为，将其作为物业服务企业是否积极履职的评价依据。

再次，实施重点巡查与随机抽检相结合的住宅小区执法勤务模式。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。

最后，开展履职评议机制。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，对辖区内物业建立行业协会式排名，对于管理不善物业服务企业进行负面评价。

第二，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。在物业小区的管理执法中，大量市民诉求起因于邻里矛盾。以放置物品侵占小区公共部位为例，通过执法能达到一定的效果，但却因执法流程长，且违法行为成本低、易反复等原因无法彻底解决问题，并且有时易激化、扩大邻里矛盾，无助于化解纠纷。

针对部分界限模糊的行为例如围墙、外凸式晾衣架、光伏电能板等问题，可以引导居委会、业委会发挥社区自

治的功能，以小区公约的形式使得部分矛盾予以化解。其次，可以联合小区居委，对小区业委会进行引导，将物业管理情况与退出引入机制有效联系起来。

3、大型居住区探索“科学有效”的治理格局

以佘山镇大型居住区为例，规划面积 7.03 平方公里，总建筑面积 492 万平方米，规划人口 12.5 万，规划户数 4.5 万户。规划建设小区 46 个，目前已建成 30 个，2.74 万套，在建 4 个未建 12 个，已建成交房有 25 个，到 2018 年 10 月底已入住居民 1.6 万人。

然而，目前佘山地区城管执法中队仅有一个组（1 名在编队员，4 名辅助执法）在大居进行日常执法工作，因大居内既有在建工地，又有在售项目，也有入住装修阶段的小区，情况复杂，工作量较大。为补充巨大的人力管理缺口，佘山地区基层政府以购买服务的方式，聘用第三方保安公司参与大居区域综合管理。

针对类似大居，在管理模式上，可以探索在第三方管理权限里加入相关物业管理的管控要求。一是在大居几个大型出入口设立岗亭，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，内容包括装修公司名称、车辆装载材料情况、装修业主地址等信息。有情况及时通知执法人员，并跟进摸清实际情况。二是在大居各个小区及主要路段，由第三方派员巡查，发现有违法装修情况及时上报。

住宅小区是市民群众生活的基本场所，是城市管理的基础单元，也是社会治理的重要领域。住宅小区执法事关居民切身利益，人民群众的居住满意度是城管执法部门工作的目标。作为城市管理领域中的硬骨头，住宅小区执法不仅是市民群众和社会各界关注的焦点，也是城市管理和执法办案领域的难点，空前考验城管执法部门全方位的业务素养和执法水平。破解物业管理矛盾纠纷和住宅小区综合治理的难题，既要完善管理体制机制，做好顶层设计，进一步健全城管执法、房管及相关管理部门、各街镇共同参与的小区综合治理工作体系，通过“以罚促管、以管护法”的方式督促物业服务企业积极履职，形成条块结合、各司其责、协同治理、联动执法的综合治理格局。同时，也需要普法宣讲的源头介入，发挥居民自治和社区共治作用，增强住宅小区综合治理能力，形成全社会共同支持和参与小区综合治理的良好氛围。

只有通过法律法规的完善支撑、源头管理部门的有效管理加之执法的有效惩戒才能形成一个闭合有效的监督体系，破解住宅小区综合治理难题，实现住宅小区管理法治化、规范化。

执法闭环管理： 对住宅小区要抓好“三个关键点”

闵行区城管执法局

住宅小区管理水平的高低在很大程度上体现了城管执法部门的能力和水平。执法闭环管理创新性梳理执法与管理职责分工，抓牢物业服务企业前端管理职责、推动执法与管理形成有效闭环，通过这些措施，闵行住宅小区城管执法提升了法治化水平、呈现了综合化趋势、凸显了专业化思维、彰显了公开化诉求、推动了智能化建设、明确了科学化方向、体现了人民性底色、探索了社会化运作、恪守了规范化规程、推进了精细化管理。



一、研究背景

当前，闵行区住宅小区数量较大，类型较多，随着经济社会快速发展，各类矛盾和问题也相对较为突出。市委市政府历来重视住宅小区各类市民群众所关切的现实问题，出台了一系列规范性文件，着力推进住宅小区综合治理工作。2018年2月市委办公厅发布了《本市住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）》，围绕“更安全、更有序、更干净”的目标要求，进一步明确了在新的历史时期，各相关主体应以标准化推动精细化，以精细化实现长效化的工作要求，这给城管执法工作提出了新的要求和具体任务。具体而言，包括如何建立健全住宅小区综合执法的标准和规范？如何不断优化综合执法和办案流程以提高执法效能？如何依法查处群众最关心的违法搭建、损坏房屋承重结构、擅自改变物业使用性质、群租、占用共用部位、毁绿占绿等违法行为？如何畅通公众有序参与社区治理渠道？这些现实难题突出地摆在城管执法者面前。

二、住宅小区城管执法闭环管理的基本做法

近年来，闵行城管执法局积极探索、推进住宅小区执法闭环管理模式，在执法闭环管理推进过程中，闵行城管执法局抓住了三个关键点：

（一）探索执法与管理职责分工路径

为进一步加强住宅小区城市管理违法行为的管控，深化创建“美丽家园”，提升人民群众居住品质和满意度。

从2016年开始，闵行城管执法局联合区级部门、属地街镇开展深入调研，对物业前端管理流程和职能部门对物业的42项行政处罚事项进行了全面梳理，理顺了物业、业委会与职能部门的关系。区城管执法局、区房管局联合制定了《深化美丽家园创建、强化住宅小区物业管理工作的指导意见》

《关于进一步规范物业行业服务行为的有关通知》；区城管执法局制订了《闵行区关于进一步加强建筑渣土闭环管理的实施意见（试行）》（闵城管〔2018〕27号）《闵行区城市管理行政执法局关于“雷霆”行动专项整治工作方案》（闵城管〔2018〕24号）《住宅小区城管执法和管理工作的闭环方案》等，通过重点落实属地管理职责，强化综合管理，整合管理执法资源，促进管理和执法的有效联动。在此基础上，选择条件较为成熟的梅陇镇、江川街道作为试点单位，细化、完善工作方案，优化处置工作流程，形成了梅陇“条线带条线”的闭环样板和江川“六进·居村工作站”的样板。

（二）抓牢物业服务企业前端管理职责

住宅小区是相对独立于行政权之外的相对封闭的自治区域。《物权法》关于建筑物的区分所有权的规定是社区自治的法理基础。居民自治是社区发展的根本方向和基本原则。所以，城管执法进社区要有度，要尊重社区自治权，要先自治管理再行政执法。基于此，闵行城管执法局在明确部门职责分工的前提下，要求物业服务企业落实“二十四字方针”即：宣传告知、出入登记、动态巡查、劝阻制止、



及时上报、动态跟踪。可见，这些管理的手段背后体现了“柔性执法”的蕴意和价值，提供了一种更加人性化的城市管理模式，即多用疏导性的对话思维，杜绝对抗性的围堵思维，用温情感化的执法方式执法，从而减少城市管理过程中的摩擦力。物业服务企业前端管理重点聚焦住宅小区违法搭建、占绿毁绿、损坏房屋承重结构等违法行为，做到问题隐患和违法行为的及时发现、劝阻和制止。同时，对整改情况或返潮情况进行动态跟踪，并书面报告社区居委和属地政府指定的责任部门，形成职能部门、物业服务企业、居委会、居民群众“四位一体”和良性互动的长效管理机制，为深入推进小区闭环管理打下坚实基础。

（三）推动执法与管理形成有效闭环

在注重前端管控的同时，闵行城管执法局还有效运用信息抄告、双向告知、纳入网格化案件管理体系等方式，形成管理部门与执法部门之间的工作闭环。城管执法是以相对集中行政处罚权为核心结合相关的行政检查权和行政强制权的权力形态，是行政执法整体构成当中的重要组成部分，隶属于行政权行使的范畴。从这个角度而言，城管执法的手段必须体现依法行政的“刚性”要素，要求在执法中，管理手段到位、避免以管理代替执法的现象。例如，江川城管执法中队结合街道“六进”社区实际，依托下沉至块的优势，完善住宅小区闭环管理的组织架构，遵循“以块为主、双向派单、责任共担”的工作原则，形成“问题发现→前端自治→后端共治→联动执法”的工作闭环；梅

陇城管执法中队完成了全区首例住宅小区闭环案例，根据市政府第37号令，对一家物业服务企业因未尽管理义务进行了行政处罚，并将处罚信息抄送给房管部门纳入诚信档案，完成闵行首例闭环案例；马桥城管执法中队对一家物业服务企业不履行行为进行了顶格处罚一万元整，宣传城市管理法律法规，取得了法律效果与社会效果的有机统一。

三、住宅小区城管执法闭环管理的综合评价

执法闭环管理体现了我国城市管理综合执法改革与发展的基本方向，是城市管理综合执法改革的着力点和突破口，反映了当前我国城市管理综合执法行业的主要发展趋势。下面从十个维度来对执法闭环管理成效予以综合评价。

（一）提升法治化水平

法治政府、法治城管，大势所趋，无法阻挡。相关职能部门围绕执法闭环管理制订了一系列规范性制度，具体包括区城管执法局、区房管局联合制定了《深化美丽家园创建、强化住宅小区物业管理工作的指导意见》等，这些制度规范了执法闭环管理工作的任务、目标、标准和要求，推动了闵行城市管理规范化、法治化，是城市管理法治化的重大进步。

（二）呈现综合化趋势

传统意义上，城管执法处于管理链条的末端环节，直接面对违法行为结果，执法短期效果较为明显，但实践证明以加强执法来代替前端管理的思路并不可取，不能从根本上解决问题。而执法闭环管理着眼于工作理念、方法和流程的整体变革，系统设计“信息采集→案卷建立→任务派遣→任务处理→处理反馈→核查回复→结案等”一整套各环节紧密衔接的路线图，逐步深入、有序衔接，避免了住宅小区城管执法陷入“单打独斗”，甚至无人过问、敷衍推诿的局面，综合性执法“群策群力大合唱”格局初步显现。

（三）凸显专业化思维

2018年3月，中共中央制定的《深化党和国家机构改革方案》更多强调专业执法，执法闭环管理体现了专业化执法思想。城管执法不是万能的，要抛弃城管执法包打天下的思想，有限权力是现代法治政府的基本特征。理想的城市管理执法模式，应是城市管理适度综合执法+各部门专业执法。按照这个思路，住宅小区内有些明显不适合城管执法、城管执法肯定做不好的执法职能，应当从城管执法局划出去（比如违停处罚、噪音污染）。过度综合执法，

不利于提高办案质量。调查发现，受访者普遍认为传统城管执法一家包打天下应该逐步向“有所为，有所不为”的方向调整。

（四）彰显公开化诉求

执法闭环管理展现了城管执法局打造透明政府部门的决心和信心，城管执法根据不同小区不同的问题和难点，合理分配“六进人员”，突出专业性、实现全覆盖。将人员的姓名、照片、联系方式、工作内容、服务职责等信息，在居民区公示栏上予以统一公示，以便受理群众诉求、接受群众监督。目前，各城管执法中队进社区工作室现已全覆盖，建立了一居二人制度，进一步快速回应群众诉求，有效处理问题和调解纠纷，实现了地区综合治理前端化，地区矛盾处置源头化。根据调研，居民受访者对于城管执法在住宅小区执法闭环管理的履职信息获取渠道，排名首位的是“亲眼所见”，体现了城管执法公开透明状况不断改善。

（五）推动智能化建设

信息通信技术的演进、知识社会的发展以及民主化进程，都为城市发展与社会管理带来了崭新的机遇。执法闭环管理平台按照组织架构和业务流转流程要求进行顶层设计，做到每一个住宅小区城管执法在平台上都留有工作痕迹和时效记录。对“六进人员”参与服务和支撑居村治理情况，采取手机微信扫码定位的方式进行实时电子考勤。办理的过程是一个“闭环”回路，每一个诉求办理都有一个环节时限和处置时限，责任到人，无从推卸。相关效率和质量监察部门在平台上分别会采取提醒、催办、督办和问责等方式督促履职，并将诉求办理效率和质量纳入对办理部门的量化考评，从而大大提高管理效率。不仅将职能部门“联”在一起，而且也“联”上了居民的心。通过调研，受访者认为应优化住宅小区秩序智能管控执法系统占比37%，提高执法队伍装备水平占比32%，加强执法信息共建共享占比23%。

（六）明确科学化方向

城市工作，要尊重科学规律。执法闭环管理就体现了尊重城市管理的科学规律。一是科学划分相关单位的职责。通过定岗、定人、定时、定责，将执法力量下沉到社区基层，作为顽症处置的重要支撑力量。在“定岗”方面明确“六进人员”工作职责及工作要求，突出在物业、房屋、市容、绿化管理上的执法支撑；在“定人”方面根据不同小区不同的问题和难点，合理分配“六进人员”，突出专业性、实现全覆盖；在“定时”方面即明确“六进人员”每周、每月在基层工作的时限，不同的服务方式有不同的

服务时限；在“定责”方面，即对违反纪律或因工作不认真造成不良影响的，要追究当事人的责任。通过执法闭环管理的科学实施，落实了属地管理责任，强化了综合管理，整合了管理执法资源，深化了网格化管理体制机制改革，提升了精细化、规范化、长效化城市管理水平，促进了住宅小区治理体系和治理能力现代化。根据调研，受访者对住宅小区执法闭环管理所采用的“前端自治管理和后端行政执法的共建模式”科学性评价较高，正面评价满意率为88.84%。

（七）体现人民性底色

十九大报告指出，社会主要矛盾已经发生转移。深刻领会和准确把握好这一论断，对于牢固树立以人民为中心的城市执法理念，进一步做好住宅小区内城管执法和管理闭环工作有重要的现实指导意义。执法闭环管理牢牢把握不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感总目标，始终把以人民为中心的发展思想贯穿执法闭环管理工作始终，变被动执法为主动服务，引入“721工作法”，争取让70%的问题用服务手段解决，20%的问题用管理手段解决，10%的问题用执法手段解决，实现了源头治理，预防违法违规，抓早、抓小、抓苗头，避免、减少群众违法违规损失，对一些违反城市秩序的尚不严重，还可改正的行为，尽可能通过教育、指导、引导、协商等温和疏导方式。遇到违法又坚持不改正，或情节严重的，则动用处罚、强制等刚性手段的，严格规范公正文明执法。

（八）探索社会化运作

社会公众对城管执法工作的理解、参与、支持，对实现执法闭环管理至关重要。执法闭环管理鼓励全民参与，人民城市人民管的基本理念，构建“发现及时、传递迅速、上下互通、落实有力”的管理体系，通过开通官网微博、微信公众号、微信工作群等现代化方式，拓宽问题来源渠道，发动市民参与城市管理，加强与群众的交流、沟通和互动，群防群治，实现各类城市管理问题“一键式”传达，营造广大居民积极参与城市管理的浓厚氛围。根据调查，受访者普遍希望参与到执法闭环管理中来，并且对于优化管理提出自己的意见和建议，充分体现新时代“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人”的基本逻辑和内在脉络。

（九）恪守规范化规程

执法闭环管理的处罚、强制都要遵守法定程序规范。一是时间明确，确保服务到位。譬如七宝执法闭环管理明确了“八进”人员在城管执法社区工作站常驻式办公，通过法制宣传、坐堂服务和社区巡逻等形式开展为民服务工

作。二是职责明确，确保管理到位。明确了物业服务企业、居委会、房屋管理部门、城管执法部门、网格化中心的各自职责。三是考核明确，确保落实到位。考核主要针对各部门对于住宅小区违法行为主动发现数量、被动发现数量、主被动发现数占比、事部件自治处置率等方面进行评价，该考核情况与本部门年度考核相挂钩，并且形成条块之间责任连带。

（十）推进精细化管理

中央及市委市政府明确要求“上海的城市管理要像绣花一样精细，要解决超大城市精细化管理的世界级难题。”基于此，闵行城管执法部门致力于将执法闭环管理做精、做细、做实，从对网格实行“定人、定时、定点、定责”的“四定”管理，做到了基本数据清、执法目标清、执法路径清、执法标准清，而且综合运用条块联动、管执联动、联合执法、联合惩戒的方式方法，生动演绎了精细化管理的理念，打通了住宅小区执法管理“最后一公里”，实现了整治一处，巩固一处，辐射一片的实际效果。

三、对策建议

住宅小区城管执法闭环管理标准要求高，涉及层级、单位部门多，可以说事务多头、轻重交织，时长不一、缓急有别，既需要综合考虑、全面统筹，又需要突出重点、具体把握。

（一）强化属地管理，推进智慧执法整体性治理

信息技术的发展为住宅小区城管执法闭环系统的构建提供了可行性。城管执法闭环管理通过进一步落实属地管理责任，强化综合管理，整合管理执法资源，变被动管理为主动服务，变末端执法为源头治理。在这套管理模式的加持下，物业服务企业、居委会、房管职能部门、城管执法部门、网格化中心应努力预防和减少城市管理违法违规行为，努力构建运行高效有序的社区治理格局，按规定的要求开展城市管理和行政执法事项梳理与分析，对住宅小区城管执法闭环管理相关责任主体通过信息化手段，采集基础信息，实施大数据管理，做到街区两级信息互联互通，电脑、手机等信息终端互联互通。住宅小区隐患自查，自查信息即时地输入数据库，当有异常数据出现时，系统会对异常数据进行风险评级，及时报送情况，再根据评级结果发出处置指令或者执法要求。执法闭环管理的另一个优势还体现在廉政风险点的控制上，在闭环系统中，系统应实行菜单式管理，每个工作流的数据都通过即时地录入系统，整个系统封闭而快速地运行，在时间上就不给“懒政”、“不作为”、“搭便车”和“寻租”留有空间。同时系统

为各级责任人设置权限，信息输入和输出两个端口得到严格监管，是一个典型的“信息闭环”，“体外循环”的可能性从而被很好地杜绝。

（二）厘清执法网格，压紧压实相关部门职责

执法闭环管理理论反对将治理分散化和碎片化，应按照“条条联手、条块联动、以块为主”的原则，采取“内管”“外控”和“联动”三种方式，整合管理执法资源，促进管理和执法的有效联动，实现“整体大于部分相加之和”，确保住宅小区城管执法闭环管理规范有序。对此，如何夯实各个环节的职责是执法闭环管理有效运作的关键所在，对此应从两个维度进行创新性改革：一是根据《上海市城市管理行政执法条例》《上海市市容环境卫生管理条例》等法规规章的规定，应进一步细化住宅小区城市管理和行政执法八大事项。二是明确住宅小区城管执法闭环管理物业服务企业、居委会、房管职能部门、城管执法部门、网格化中心等责任主体的职责。定期召开联席会议，协调各闭环部门，加强联系与沟通，分析研判问题处置。同时，强化对物业服务企业的监督、指导，城管执法部门、房管部门要根据市民投诉、上级转办、媒体曝光、巡查考评情况对物业服务企业实行倒查责任追究，并纳入本市公共信用信息服务平台，形成有效制约。

（三）强化综合考核，促进管理端和执法端的有效联动

随着执法闭环管理理念的不断创新和管理要求的不断提升，创新考核评价思路，以指标科学化、过程系统化、结果显性化为主要方向，进一步完善执法闭环管理考核评价模式。一是加强小区城管执法工作的整体性治理，在前端自治管理和报告责任方面，应注重发挥小区物业服务企业在宣传告知、出入登记、动态巡查、劝阻制止、报告义务等环节的责任；在后端行政执法的共建模式方面，应着重强调执法部门至管理部门的闭环，管理部门至执法部门的闭环。二是建立更加科学有效的考核评价模型，优化考核指标设定，综合考量问题发生率、问题及时解决、居民满意度评价、重点问题解决、覆盖面积等多种因素，搭建立体化的执法闭环管理评价模型，全方位客观评价各相关主体运作绩效。三是进一步优化考核过程，在当前以结果为导向的考核思路基础之上，更加重视过程考核，突出各责任主体的工作主动性和积极性，实现管理关口前移，减少问题发生量和疑难问题协调量，缩小考核结果与管理水平的偏离度，切实体现执法闭环管理的工作绩效。四是在制度设计上，着重体现一环扣一环，体现工作在平时、考核在平时、压实主体责任也在平时，发现问题及时督促整改，有效避免年终考核一下就完事的形式主义倾向。

以信息化推进精准施策、精细治理

本刊编辑摘编

近年来，本市各区城市管理执法部门紧紧抓住城市治理智能化提升的契机，认真贯彻落实关于加快推进城管执法方式转变、探索推进城管执法精细化要求，在业务领域不断探索新的智能化运用手段，以信息化建设为重要抓手，通过支撑手段上的科学化创新，着力提升精准施策、精细治理城市环境的能力，取得明显成效。

浦东采取多方面措施做实执法局信息化保障体系建设。一是完善城管执法业务系统功能。制定新区城管执法局信息化体系建设纲要，构建具有浦东特色的信息化综合管理平台，依托新区政务资源信息共享体系及平台建设的成果，强化信息资源共享、实现市区两级互联互通，完善信息公开并纳入诚信体系，实现从业务数据电子化向大数据分析的根本转变。二是提升执法装备信息化应用水平。开展“浦东城管执法装备标准化”工作，通过执法装备及系统应用探索执法新模式，推动包含移动办公、移动办案、移动督察等功能在内的系统应用。三是强化数据分析及智能预判能力。通过信息化平台项目建设，对现有管理数据与业务数据进行定制化的数据解析，提供多维度的分析功能，结合与其他职能部门间的信息资源共享互通，实现对城市管理重大问题的预警分析功能。深化管执联动，实现从机制保障向平台支撑、数据共享向数据利用的转变。四是探索日常管理中新兴科技的运用。充分依托新区城市运行中心的系统平台，结合5G、BIM、VR、云计算等新兴技术应用理念和成果，探索浦东城管执法在日常管理基础上的电子证据、车载移动指挥、移动监控、移动执法等方面的应用。五是完善督查考核体系。逐步建立浦东城管执法绩效考核指标体系，提供指标化的考核依据，实现对执法人员、单位的量化考核、多级审核。建立知识库和人员培训档案，及时跟踪分析，强化能力培养。通过信息化建设，浦东城管执法实现了执法效能、管执联动和执法精细化水平“三个显著提升”。

闵行以信息化推进“诉转案”模式应用。结合诉转案工作的探索推进，通过信息化分析手段，研究诉件和案件的关联性，为执法办案考核提供精确的依据。一是加强基础数据收集。重点围绕诉件数、案件数、案诉比、市民满意度、重复三次以上投诉组数、重复三次以上投诉立案数、重复三次以上投诉转案率、各项数据的同比环比等指标来构建考核体系。二是优化“诉转案”流程。明确有效诉件



范围，进一步优化对重复投诉的判断，加大了诉转案工作的考核分值。制定诉转案全闭环流程，重复三次以上投诉纳入高风险监管。当重复投诉达到三次以上时，系统将自动提示中队是否立案，同时推送至法制科判断是否需要立案，法制科有建议权。对于重复投诉三次以上而立案的案件，增加立案环节和调查取证环节时限的提示功能。对于应立案而没有立案、超过办案时限的案件系统自动推送至督查模块，由督查科开展执法实效督查。

虹口以信息化手段强化考核激励。积极开发建设虹口“智慧城管”应用系统，实现任务派遣、街面管控、执法办案、绩效评估等方面智能化。一是深入一线调研，重点掌握一线队员在岗位职责、勤务管事、任务处置、工作质量、个人自律、队伍建设等方面的具体情况，收集汇总之前各个中队在考核方面积累的经验做法。二是合理设置考核项目。设立“执法办案”、“勤务督察”、“政工工作”、“后装工作”、“组织评价”等五大考核模块二十二个考核分支，达到执法业务、制度执行、队伍建设、网上考核等方面的内容全覆盖。三是科学量化标准。建立执法办案、勤务管事、信访投诉、队伍建设、奖优罚劣五个方面量化评分指标，并进行了实际测试调整后，形成了最终考核细则、量化评分标准。系统建立后，可以实时生成岗段签到、巡查问题、社区工作、网上办案、诉求办理等大量基础数据，自动建立队员一天的勤务日志，并以此为基础生成月、季、年度汇总数据。通过对这些数据的数据整理、分析进行自动打分和排名，将过去凭主观印象评价转变为客观数据评价，并成为队员职务晋升、绩效考核、奖先评优的重要依据，从而实实在在调动起城管执法人员的积极性和主观能动性，实现公开公正、人事相宜。

以住宅小区信息管理标准化 提升城市管理执法精细化

虹口区城管执法局

一、住宅小区“一居一档”信息管理现状

随着《上海市城市管理行政执法条例实施办法》（沪府令 37 号）的正式实施，城管执法在住宅小区内的执法管辖范围进一步扩大，几乎已经将过去房屋管理部门的所有执法事项全部涵盖。这一转变不仅是执法主体的转移，更重要的是在执法力量配置未有明显增加的情况下，执法监管的对象数量呈几何级数的增长。

以虹口区为例，根据区住房保障和房屋管理局最新资料显示，虹口现有 807 个住宅小区，约 2206 万平方米，其中商品房小区 311 个，约 1193 万平方米，售后房小区 364 个，约 838 万平方米，新、旧里弄 107 个，约 152 万平方米。这些都成为了今后执法监管和服务的对象，而区城管执法局在编执法人员不过 400 余人，一名执法人员将要覆盖面积约 5.6 万平方米、约 2.1 个住宅小区，这样悬殊的力量配比，难以实现小区精细化管理的新要求。

目前，城管执法部门的对住宅小区内的违法行为处置方式过于被动，处置效果和群众满意度都不甚理想，要应对这一局面，必须转变执法方式，在实践中总结探索出一套系统的管理方法和

制度。“一居一档”住宅小区动态监管正是基于此目标，力图构筑一个标本兼治、化被动执法为主动监管的基层社区治理新模式。

“一居一档”第一轮信息采集工作自 2017 年年底启动，为全面掌握住宅小区的各类信息，实现“底数清、情况明”，全面促进日常执法工作的规范与高效，我局通过两级信息采集和区拆违办违建信息数据库的共享，初步形成我区城管执法系统住宅小区“一居一档”信息数据库，截至目前数据库涵盖了城管执法 10 大类违章事项共 20573 条数据信息，其中违法建筑数据信息 13276 条，擅自改变物业使用性质数据信息 1374 条，擅自改建、占用物业公用部位（包括地锁）数据信息 616 条，占绿毁绿、违规安装空调器冷却设施等其他类违章数据信息 5307 条。然而，目前该数据库主要以违法搭建等违章信息为主，其他类别违章信息的全面性远不能满足智慧城管执法信息平台的需要。主要存在信息量大类多、基层执法力量单薄、部分违章事项认定困难和行政管理部门之间信息共享不完全等方面的问题。

（一）信息采集初启动，各类底数不齐全

目前正在开展的住宅小区“一居一档”城管执法信息第一轮数据采集工作，主要结合“六无”创建工作向纵深推进，其中以“六无”创建和“居改非”专项整治中的存量违章为主。然而，“一居一档”数据库中的十大类违章数据的采集旨在服务住宅小区内的日常执法工作。其中，

如天井违章搭建和破坏房屋外貌这类易于发现和识别的违章行为，一线执法人员可通过日常巡查或主动联系居委等方式发现并采集相关信息；而像破坏房屋承重结构等违章行为的发现和认定，一方面此类违章行为较为隐蔽，不易发现，执法人员入户检查又存在困难，另一方面该涉及房屋内部的违章行为需要房管、物业和专业鉴定机构等相关部门协助才能认定，导致诸如此类信息的采集不完全，尚无法全面反映辖区内住宅小区违章行为的发生与分布情况。

（二）信息共享程度低，综合运用成瓶颈

“一居一档”的设想是一个构筑在“互联网+”城市管理大数据基础上的综合信息平台，城管执法通过对住宅小区基础数据的收集汇总和分析，能够针对住宅小区的部分管理事项提供专业领域内的工作方向和措施，成为小区综合治理的重要组成部分。“一居一档”信息系统的逐步建立将极大的丰富“智慧城管”综合平台的内涵。

目前，在住宅小区内进行基础管理数据采集和更新的以房屋管理和实有人口管理为主，正是与住宅小区城管执法关联最为密切的信息。目前各职能部门基本各自独立采集信息，并都建有自己的信息管理库，但并没有统一的信息标准规范，系统之间缺乏兼容性和关联性，造成多头输入、重复输入、数据交换困难的情况，信息的交流互

通协作也是远远不够，这不利于加强住宅小区综合管理、提高执法效率。

（三）管理标准未形成，采集维护欠规范

1、基层执法力量单薄

在目前的执法力量配置情况下，一个基层中队满编执法人员一般不超过30人，按照城管执法进社区对口联络居委的工作要求，一名执法人员往往要对口联系2至3个居委。在目前的全科型执法勤务模式下，执法人员日常工作包括开展日常执法巡查、进行案件调查取证、处理市民投诉、参加专项集中整治、完成各条线交办协办任务、定期进行社区联络等工作。执法人员已接近满负荷工作，而“一居一档”数据库的排摸和更新是一项长期性且工作量庞大的工作，单单依靠城管执法人员恐难以实施。

2、基础信息类多量大

“一居一档”基础数据的采集类别众多，不仅包括小区内的违章建筑，还包括跨门营业、占绿毁绿、违规安装空调器冷却设施、破坏房屋承重结构、擅自改变物业使用性质、擅自改建、占用物业公共部位（包括地锁）、破坏房屋外貌、违反生活垃圾强制分类规定等十类违章事项，几乎与社区、小区内的每一户居民都有关联。城管执法部门并非房屋管理和人口管理的直接行政管理部门，工作重心一直以来都在执法实效上，而如今为进一步落实住宅小区精细化管理工作，全面排摸每家每户的基础数据，需要逐户上门登记查看，而中心城区房屋密度较高，工作量十分巨大。



此外，“一居一档”基础数据的采集不仅包括小区综合信息，更重要的是对存量违章底数的排摸。主动采集这类信息容易被视作对本职工作中短板的暴露，基层单位容易产生消极应付情绪，在排摸中出现少报瞒报的情况，导致信息失真，给下一步的执法整治造成负面效果。

3、信息管理缺乏规范

目前对住宅小区“一居一档”城管执法信息管理方面尚未有统一的标准，一方面导致一线执法队员在上报违建信息至“一居一档”数据库平台的内容描述不一致、信息质量参差不齐，这不仅很大程度上影响执法队员掌握小区内的违章趋势和主要风险点的准确度，也无法在对住宅小区进行治理后，为销项减量提供数据支撑。另一方面，缺乏统一的管理标准，使得部分队员在信息维护意识不强的情况下，未及时更新违章行为处置信息，影响信息更新的及时性，对后续的精准执法造成负面影响。

建立统一、规范和科学的住宅小区“一居一档”城管执法信息管理标准，是实现全区范围内城管执法系统以及未来全区乃至全市各执法部门之间实现数据交换、资源共享和对接的前提，可以使住宅小区内违建信息能够高质量、秩序化地运行和实现数据的高效、准确、迅速地传输以及应用。

二、“一居一档”数据库建设目标

住宅小区“一居一档”数据库的建立，是开展住宅小区精细化执法管理的需要，是城管执法从被动到主动转变的需要，更是不断提升人民群众获得感的需要，旨在全面摸清住宅小区的总体情况，明确城管执法职权范围内各类违章行为的底数，为加强小区综合治理工作打下坚实的基础。同时，综合运用信息化手段，通过“智慧城管”执法系统动态监控住宅小区违章行为的处置与变化情况，为后续工作计划的制定提供可靠的依据。

（一）掌握住宅小区总体情况，因情施策

上海作为近代中国对外开放的代表城市，一百多年来，城市规模不断扩大、城市更新速度不断提速。城市的高速新陈代谢是城市活力的强力脉搏，也是上海迈向卓越城市的有力保障，这

也造就了跨越各个时代、风格迥异的住宅小区并存的独特局面。以虹口为例，辖区内就有 20 世纪初期建成的老式石库门里弄、抗日战争、解放战争和建国初期形成的棚户区、改革开放初建成的老式公房、90 年代后建成的普通商品住宅、21 世纪后建成的高档商品住宅等等。历史造就了这些类别风格各不相同的住宅小区，随着社会的不断发展，其整体规划、住户人员构成、房屋性质、产权结构、房屋过往的修缮改建等情况也在不断的变化。对于情况各异的住宅小区的执法监管应当根据其人口规模、房屋规模、建成时间、存量违章比重、人员构成、物业管理等小区的总体概况，进行差别化、精细化管理，为之后根据“一居一情”进行针对性的分析和工作部署打下基础。

（二）锁定存量违章底数，动态把控严控增量

在做好小区整体背景情况把握的基础上，以城管执法队员、居委干部、网格化巡查员等力量为发现主体，以“居委一小区”为单元，对辖区内每一个住宅小区内的城管执法类存量违章进行按类别逐一排摸登记，务必做到应登尽登。

对存量违章底数的排摸是“一居一档”的核心环节，通过对违章底数的前期集中登记和定期动态更新，能够帮助执法管理者准确掌握小区内的违章趋势和主要风险点，再结合小区的总体情况，进行全面分析与科学研判，为如何具体的实施治理，进行销项减量提供数据支撑。通过主动排摸发现，锁定存量违章底数后，在下一步对小区的执法巡查和接处投诉中，执法队员和巡查员能够通过“智慧城管”终端迅速比对辨识正在发生的新增违章，予以及时处置。

（三）不断完善信息系统平台，形成常态化监管模式

“一居一档”动态监管模式并不是一个单纯依靠静态数据建立的封闭系统，它应该是一项在实践中不断自我完善、自我丰富的动态信息系统。“一居一档”要通过建立标准和规范的信息录入和更新机制，确保其所涵盖的数据能最真实、最及时的反应住宅小区的实际情况。通过集中数据积累和常态化的维护更新，形成常态化的工作机制，把执法队员个人的“工作经验”有形化，形成可反复利用和随时分享的“执法战略分析工具”，以便多部门、多人员开展协作，即便是第一次接触相关区域的执法队员也能快速地掌握辖区内的情况，形成有利的工作局面。

违法建筑治理的几种防控思路

陈建滨

违法建筑治理向来是城市管理领域市民群众最为关心的问题之一。但由于违法建筑的历史成因复杂，拆违工作直接涉及当事人切身利益，治理工作又牵涉到多个部门，使得违法建筑治理存在诸多难点。如对一些特殊违建处置不当，不仅容易侵害当事人合法权益，甚至会引起一定风险隐患。本文选取了近年来本市在违建治理工作中比较典型的三类情况，对如何防控风险提出几点思考。

一、民生需求型违法搭建的治理

本市部分老旧小区居民违法搭建卫生间和厨房间以满足生活需求。在城管执法部门开展工作时，部分居民认为影响了他们的日常生活，对抗情绪较大。对于此类违法搭建的治理，需要采用以下防控思路：

1、坚持以人为本理念。在没有危害公共安全或者侵害他人合法权益的情况下，在发生居民基本民生需求与维护公共利益相矛盾的情形下，以优先满足居民基本民生所需为先。特别是对历史上形成的存量违法搭建卫生间和厨房，因存在时间较长、情况比较复杂，需具体问题具体分析，原则上宜结合旧区改造、楼院整治等逐步清理拆除。但是，如果属于新增的违法搭建行为，则应严格执法，严管重罚，绝不姑息迁就。

2、落实依法行政要求。对于确实需要拆除的违法搭建，依法取证、立案查处，在处置过程中，未避免激化矛盾，应当通过街镇出台相关政策措施，引导居民自拆或者配合

拆除。但是有以下三种情形的可以暂缓拆除：一是经过第三方风险评估不宜拆除的；二是拆除将损害无过错的相邻权人合法权益的；三是可能对公共利益造成重大损害的。

在执行过程中，如果居民对抗情绪较大，经风险评估，可以对房屋进行房产交易限制的登记，暂时中止执行。但是，如果该违法搭建已经造成房屋承重结构损坏，经第三方机构评估后确实存在安全隐患，必须责令恢复。当事人如不配合行政处罚，除登记外，还可以申请法院强制执行。

3、引导通过诉讼解决民事纠纷。在实际工作中，还有部分老旧小区的居民房违法搭建卫生间和厨房间系租户所为。针对这种情况，应当引导出租方与承租方以房屋租赁纠纷通过民事诉讼的途径，拆除违法搭建。以司法裁判替代行政执法，是执法风险防控的重要路径之一。

4、推动小区环境改造。结合“美丽家园”建设和“无违建创建”工作，可以通过政府引导、公众参与的方式对老旧小区的建筑及居住环境进行改造，以满足城市发展及居民生活的需要。

二、对开发商统一违法搭建后的继承性违法行为的治理

部分开发商在设计、施工时故意在产权面积外预留搭建空间，待竣工验收完毕，立即搭建与主体建筑风格一致的违法建筑。城管执法部门依法实施“拆除”、“登记（冻结房屋产权交易）”等措施时，易引发群体性矛盾。比如，因被登记，业主无法取得产证，会对落户、就学造成影响，容易激化矛盾，甚至引发集体上访。对于此类违法搭建的治理，需要采用以下防控思路：

1、加强源头防控。施工图审查是建设主管部门对建设工程监督管理的重要环节。建设主管部门应当要求施工图审查机构严格按照法律法规的要求，对施工图所反映的扩大规划容积率、预留搭建空间情形进行源头审查，发现问题及时告知建设主管部门。

2、实现资源共享。住宅竣工验收后，规土、房管部门应当与城管执法部门及时实现资料信息资源共享。具体需要共享的材料包括：《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案表》《住宅使用说明书》、《建设工程质量认定证书》《房地产开发建设项目竣工综合验收合格证》《实





测面积测绘报告》《上海市国有建设用地土地核验合格证明》等，其中《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案表》《上海市国有建设用地土地核验合格证明》最为重要。

3、明确工作职责。建筑未经规土部门竣工验收和土地核验而发生擅自搭建行为，属于批后管理，根据《上海市城市管理行政执法条例》和《关于贯彻实施〈上海市城市管理行政执法条例实施办法〉的若干意见》的精神，不属于城管执法部门执法范畴，应由规土部门执法。如建筑已经过竣工验收和土地核验后再发生擅自搭建，则由城管执法部门执法。

4、推动综合施策。根据《上海市城乡规划条例》第五十八条：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由规划行政管理部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”虽然，本条款处罚力度很大，但仅处以罚款有时不利于矛盾纠纷的解决。为了督促开发商自行纠正违法行为，避免业主联合抵制执法，影响社会稳定。相关政府部门可以引导开发商主动回购房产纠正违法行为，或者由开发商补偿业主的自行改正费用。规划行政管理部门可以根据开发商的整改情况，酌情减轻处罚。

5、实施信用惩戒。对拒不配合行政管理和行政处罚的开发商，实施联合惩戒，将拒不履行行政处罚决定的行为，纳入本市信用信息共享平台，造成其企业经营“一处违法、处处受限”的局面。

6、强化宣传引导。一方面，城管执法部门可以配合行

业主管部门，加强对开发商的普法宣传，对于这类违法行为予以重点告知。在购房时，行业主管部门应当要求开发商签定承诺书，若发现有超产权面积的违建行为，由开发商限期整改；由此导致业主逾期入住的，由开发商承担违约责任。另一方面，结合进社区工作，通过全市 5951 个城管执法社区工作室，加强对业主的法律宣传。

三、合法经营与违法搭建竞合的治理

因为历史原因，部分经营户在物业属性为居住用房的房屋里取得了营业执照，因此，对破墙开店被认定为违法行为不服。目前已发生多起群访群诉。若不妥善处置，易引发连锁反应。对于此类违法搭建的治理，需要采用以下防控思路：

1、尊重历史现实。这类情形基本都是历史遗留问题，在具体执法工作中不能简单地采取“一刀切”的做法，需要待时机成熟逐步推进，逐步解决。比如，破墙开店后，又发生向外占用公共空间改、扩建的，则可依据《上海市拆除违法建筑若干规定》第十七条规定依法处置。

2、加强协作协查。因城管执法与市场监管部门在此类问题的执法查处工作中有交叉职责，所以，城管执法部门必须与市场监管部门建立信息共享机制和协作查处机制，实施执法协作函告制度，落实执法协作措施，联动处理为宜。

3、强化依法执法。如该破墙开店行为确需予以取缔，城管执法部门要积极会同市场监管部门，厘清房屋产权人与经营主体的关系，分别依据各自职能依法查处。可由市场监管部门先行吊销营业执照，然后再由城管执法部门介入执法查处，消除抗拒执法的因素。

4、做好工作预案。破墙开店行为主要发生在沿街，开展行政强制时经常会造成群众围观。对此，需事先做好各类工作预案。比如，在实施强制拆除或者查封之前做好宣传和协调工作，对现场可能出现的问题进行风险评估，根据实际情况定制行动方案。实施过程中，要妥善维护执法现场秩序，疏导交通，避免无关人员集聚。而且，针对实施过程中可能发生的阻挠、抗拒执法，甚至闹事等突发问题，要采取必要的应对措施，应对各种可能发生的突发情况。

执法实践的复杂性，需要政府相关部门不断强化法治意识，运用法治思维，合理阐释法律，在符合法律规范的前提下探索灵活使用各类管理措施，转变执法方式、丰富化执法手段。既要保证执法规范，又要实现行政效率。唯此方能防患于未然，消除风险隐患。

陈建滨 上海市城管执法局执法协调处副处长

夯实精细化管理基础 提升人民群众获得感

俞吉敏

恬润新苑是石湖荡镇大型动迁安置小区，自2004年起历时14年开发建设，已经成为一个较为成熟、典型的大型综合性社区。石湖荡城管执法中队在调研中发现，作为大型动迁安置小区，恬润新苑又与其他住宅小区存在着诸多方面的差别。

首先，社区体量大。小区占地36.19万平方米计542.8亩，总建筑面积35.77万平方米，共133幢477个单元3036套房屋（其中多层2382套、复式512套、联排142套），2018年登记居住半年以上常住人口10890人，另有7幢共252套房屋已于去年底竣工并交付，居住人口将会进一步增加。从建筑总量到实际居住人数来看，这一体量在全区范围内也不多见。

其次，人员结构杂。小区历年来动迁安置2636户，分别来自全镇11个行政村，实际居住小区内2498户共2841人。这部分业主在地域认同、生活习惯、文化素质等方面与城区小区业主有较大差异。同时，动迁房除部分自住外，大多用于出租，造成大量非本镇居民和外来人员的涌入。目前，小区登记出租房1385套，居住外来人员8049人，占小区常住人口的74%。外来人员流动性大、来自不同地区、素质参差不齐，多数缺乏城市社区生活观念，有的甚至以地域分界和生活习惯等因素结成“利益共同体”，难以融入本地居民生活。

再次，管理服务难。小区一度出现类似乱停车、乱设摊、乱搭违建、“三合一”及群租、私设停车位地锁、毁绿占绿、私拉电线、损坏公共设施、不缴纳物业费等诸多管理问题，由此导致各类举报投诉、民事纠纷和安全隐患时有发生。

最后，居民需求多。因小区体量大和居住人口多，现有的公共设施设备远远不能满足小区居住户的现实需要，如非机动车及机动车停车位不足、公共文化体育设施不够、小区出入口少等问题，成为居民长期反映的最大需求。同时，居民在日常生活中遇到的如物业服务、安全保障等现实需求也比较经常，因居委会、物业人少事多，不能及时跟进解决而引发的纠纷也不在少数。

由于上述原因，引发了小区精细化管理工作中一系列难点和突出问题，如占常住人口74%的外来人口如何管理

才能确保各类隐患“控得牢”？大量民事纠纷如何调解才能确保群众基础“稳得住”？众多居民实际需求如何满足才能确保矛盾问题“不扩大”？现有管理难题如何化解才能确保社区秩序“乱不起”？作为城管执法部门而言，想要面对社区如此大体量有所作为，就不能光“头痛医头、脚痛医脚”，而必须坚持“早起锻炼、强身在先”；想要贯彻“以人为本”理念，就需要转变“本位管理、我说了算”为“牢接地气、因人制宜”；想要问题标本兼治，就不能单靠“强势执法、围堵管理”，而必须坚持“721”工作法；想要提升居民获得感，就不能要“五分钟热度、刮一阵风”，而必须把服务人民群众当作长期坚持的一项政治任务。自2017年起，中队就切实履行镇党委、政府关于加强大型动迁安置小区管理、确保社区稳定和谐有序系列工作部署，紧紧围绕把石湖荡建设成为“美丽乡村”、“美丽社区”、“美丽家园”标准，以推进城市精细化管理为抓手，落实“四建四抓”措施，着力解决小区精细化管理工作中的突出问题，以整体的综合治理提升社区平安稳定基础。

（一）建氛围，抓居民正确观念引导。采取“静态”与“动态”宣传相结合的方式，不断加大社区宣传力度，努力构建“美丽社区”创建氛围。“静态”宣传，突出精细化管理的主题式引导，以LED显示屏、灯箱宣传栏、固定宣传牌等为载体，内容涵盖提升社区治理和惠及民生利益的政策法规等，向社区居民开展全天候、不间断的观念引导工作，促使“我为人人、人人为我”的社区共治共享氛



围逐步熟成。“动态”宣传，突出常态化“细胞式”的各类实用信息，内容涉及普法宣规、平安建设、和睦邻里、预防诈骗、反对邪教等，依托城管执法社区工作室，对居民进行广而告之，力求达到为民、便民、利民。在实践中，对于居民反映集中强烈的问题，如违规装修、“三合一”、违法搭建、群租等，以“四上门、四告知”形式，配合并监督物业公司、居委会做好“有装修上门告知注意事项”、“有租房上门告知租赁规定”、“有违建上门告知违法行为”、“有群租上门告知整改要求”；同时利用“楼道效应”，联合居委会在楼道公告板和居民信箱中张贴派发相关贴士，定期更新“平安温馨提示”。

(二) 建网络，抓志愿者服务全面覆盖。志愿者队伍的建立及作用发挥，是社区精细化管理成效到户到人的重要基础。针对大型动迁安置小区固有特点，按照“面上铺得开、点上扎得深”思路，中队与居委会共同构建“城管执法志愿者+社区志愿者”的联合志愿服务模式。在“面”上，将中队城管执法服务志愿者与小区平安社区志愿者、纠纷调处志愿者、安全监管志愿者四支队伍进行职能整合、实现勤务连通，着重解决如占绿毁绿、擅自占用公共部位、乱停车、乱搭建等影响社区环境、秩序、风气等方面存在的突出问题；在“点”上，以小区六个网格单元为基础，城管执法服务志愿者联合网格服务志愿者、楼组服务志愿者“三者一体”开展便民服务工作，重点解决如法规政策入户、孤寡老人帮扶、养犬扰民、邻里纠纷等影响居民正常生活的需求矛盾问题。

(三) 建机制，抓顽疾隐患长效治理。围绕增强社区各类顽疾隐患综合治理能力，开展常态长效管理，从而有效稳定小区秩序。通过实践摸索，逐步建立形成三大机制：一是突出问题联勤联处机制。对于群租、“三合一”、违法搭建等突出问题，以“发现一处、取缔一处”标准，强调城管执法、公安、市场监管、居委会、物业公司等部门在问题处理环节中的各自职能，联合巡查、分工处置、依法执法，发挥大联动托底保障功能。二是诉求现场快速处置机制。对于通过市、区、镇级投诉热线以及城管执法社区工作室反馈得来的违法违规和安全隐患等举报投诉，以问题“清零”为目标，实行“小联动”模式，问题能不上会议讨论的不上会，能现场解决完毕的就现场解决并反馈，优化处置流程。三是矛盾纠纷调处协商机制。强化部门共建，以居委会为核心建立调解委员会，城管执法、公安、市场监管等部门提供法律政策和指导意见支撑，突出一般纠纷以居委会调解为主，复杂矛盾城管执法、公安、市场监管等部门跟进的协调解决机制。

(四) 建信心，抓城管执法服务民意基础。加强与小区居民的良性互动，让居民“感受”和“读懂”城管执法人员。一是让“理解”取代“误解”。每年开展的“7·15”城管执法公众开放日活动，不仅让居民深入城市管理和城管执法一线，零距离体验城管执法工作者的酸甜苦辣，更让城管执法人员面对面掌握居民对城管执法工作的意见建议，更有针对性地组织行政执法和便民服务工作，彼此的了解深入、全面了，以往的偏见和误解自然就消除了。二是把“难点”变成“重点”。对于居民反映集中强烈的执法管理问题，将焦点后移，聚焦源头控制，研究制定有针对性、可行性、可复制的新举措，如有关占绿毁绿、擅自占用公共部位等问题的交流恳谈会，将原来的“线性执法”转变为“辐射管理”，不但提高了问题查处速度，还避免了居民以“公平公正”为由的执法阻碍。三是以“虚心”换得“真心”。城管执法人员积极投身基层共建和结对服务活动，加强和不同类型居民的互动交流，博得居民心坎里的认同；广泛开展“亮身份、求评议”等活动，在居民中维护松江城管执法良好社会形象的同时，提高社会各界和广大群众对城市精细化管理的关注度和参与度。

经过中队与相关部门的共同努力，近两年来该小区居民矛盾纠纷调解数量逐年递减4件，下降率21%；所处置的群租数量下降6件，违建数量下降3件，小区的生态环境和风气秩序焕然一新。同时，小区各类志愿者人数由2014年的18名增加到目前98名，其中城管执法服务志愿者24名，占中队在编人员和党员总数的100%。在取得一定成绩的同时，也给后续工作带来启示。

(一) 充分认清大型动迁安置小区精细化管理工作的特殊性。虽然属于城市化地区，但小区明显保留了“农村”特点，一些基础性工作必须“对症下药”、“有的放矢”。

(二) 夯实精细化管理工作基础必须形成合力、综合发力。城管执法社区工作虽然重要，但小区的良好发展，不是一个部门的“单打独斗”，必须多部门参与，协调和整合各方力量，以整体合力来推动局部工作。

(三) 以问题导向为标准，综合施策、破题立规、突出常态。小区的各类矛盾问题都有一定的规律性，对于一些顽症隐患的治理，必须从制度机制入手，逐步形成工作的常态化。

(四) 优化服务必然成为夯实精细化管理基础的必备条件。精细化管理不是给小区“救火消灾”，而是在提升和优化各项服务能力的基础上，突出社区整体服务功能，以此增强居民对居住环境的“亲切感”、“认同感”、“珍惜感”，促成社区良性发展循环。

主动服务走进企业 排忧解难优化营商环境

青浦区城管执法局香花桥街道中队

为优化“一园三区”营商环境（即青浦工业园区、张江高新技术产业开发区青浦园区、青浦出口加工区），发挥城市管理和行政执法服务社会、服务企业、服务群众的作用，香花桥城管执法中队紧紧围绕青浦区城管执法局2019年度“挂图作战”重点工作任务，步步紧抓，稳稳落实，深入开展“城管执法普法进单位 明规解忧助发展”——“进百家单位”专题工作，进一步强化服务意识，积极为企业做好事、解难事。

充分调研 关注切实需求

香花桥城管执法中队辖区内包含了青浦“一园三区”，有千余家企业入驻，可以说企业是香花桥中队的重点服务、管理、执法对象。因此，中队高度重视进企业相关事宜，于2月初建立领导小组，制定工作方案，并积极开展前期调研，主动与园区企业服务部、街道房屋征收办对接，听取意见，充分商讨，确定了10家入驻服务企业，包含园区单位（7家）、商圈单位（1家）、计划动迁单位（1家）、曾被处罚单位（1家）。

其中涉及动迁的企业是威盛亚（上海）有限公司（以下简称威盛亚公司）。该公司位于青浦区崧华路1688号，因区级道路（山周公路）拓宽工程而面临部分厂区动迁。动迁计划始于2016年，但由于某些原因，该公司的动迁进度停滞，至今未动。中队将其作为今年进企业目标之一，就是希望能够通过“城管进百家单位”平台，了解企业的实际困难，协调解决动迁困境，进而破解僵局，加速动迁进度，为园区企业健康良性发展而服务。

走访联系 搭建协调平台

2月19日上午，香花桥城管执法中队首次走进了威盛亚公司，以座谈的方式，深入了解了企业的需求。该公司负责接待人员表示愿意配合动迁，主要矛盾集中在动迁补



偿款以及厂区改造方案上。但由于缺乏与政府部门深入沟通的渠道，双方意见未得到充分讨论与交换，导致了动迁停顿不前。

中队了解情况后，一方面为企业负责人员做思想工作，希望企业能够从大局出发，加强对政府工程的配合度，另一方面立即谋划帮助企业搭建与有关部门沟通联系的平台，让多方能够在同一层面发声，推动问题的解决，加快动迁进程。

经过中队的多方联系与努力，在区重大办的介入下，集结了消防支队、公安局交警支队、绿化市容局、规土局、青发集团、青浦工业园区、香花桥街道征收办等相关的部门，于3月13日上午，为威盛亚公司召开了项目协调会。会议就威盛亚公司涉及山周公路拓宽工程而导致厂区变更的改建方案进行了讨论，各方从自身职能出发，提出专业意见，研究方案可行性，协商动迁事宜细节。会上各与会单位就威盛亚公司动迁方案基本达成一致，并以会议纪要的形式固定此次会议成果，有望加快动迁进程。

结对共建 致力共同进步

除了在动迁事务上服务、帮助威盛亚公司外，中队还与威盛亚公司负责人员探讨了双方支部党建工作的新思路和新方法，达成了结对合作、共商共建的协议。在中队的提议下，双方签订了区域化党建结对协议，意味着在今后的工作中，中队党支部将与威盛亚公司党支部组织共建、资源共享、活动共办、事务共商、党员共管、人才共育，通过紧密联系的党支部，让党员带头深化沟通，强化联动，与企业共同进步。

目前，除威盛亚公司外，中队还与另外8家企业签订了结对共建协议，完成了今年度进企业目标任务的90%，剩余1家企业有望于4月底前完成签约，比原定计划提前半年完成。保证签约率的同时，中队自2月以来，走进每家结对企业，大力开展垃圾分类等普法宣讲活动，并计划借助“一园三区”的企业培训平台，向园区更多企业宣传城市管理相关法律法规，提升企业与员工的法律意识，促进企业依法经营、规范管理、有效参与市场竞争，培养共同参与城市管理工作的主动性和积极性，让“城管执法普法进单位明规解忧助发展”工作真正进到深处，落到实处，不断优化园区营商环境，提升香花桥街道城市文明和环境品质。

新政府信息公开条例四大亮点解读

本刊编辑摘编

国务院近日公布修订后的政府信息公开条例，明确信息公开义务主体，扩大主动公开的范围和深度，厘清了政府信息公开与否的界限，完善了依申请公开的程序规定。政府信息公开条例的修订，对城管执法部门执法公示、处罚信息公开等制度的推进提出了更新、更高的要求。

亮点 1：首次明确信息公开义务主体

现行条例对“行政机关”这一主要的政府信息公开义务主体，没有作相应定义或描述。“以往的实践中，内设机构、不具有外部行政职责的机关等是否应当作为政府信息公开义务主体，存在认识分歧。”条例起草部门相关负责人说。此外，作为参照适用的“与人民群众利益密切相关的公共企事业单位”，究竟承担何种程度的政府信息公开义务，如何对其进行监督和约束，以往实践中也存在认识分歧和操作难题。

新条例对此调整适用主体范围，进一步明确作为政府信息公开义务主体的

“行政机关”的含义，强调行政性、独立性和外部性。同时将教育、医疗卫生等公共企事业单位的信息公开，作为主管部门的行政监管事项，交由其他相关法律法规和主管部门的文件进行调整，不再参照适用政府信息公开条例。教育、医疗卫生等公共企事业单位不再参照适用新条例，不意味着弱化它们的信息公开责任，而是通过更加有力有效的制度安排，改变有名无实的参照适用，以行政监管的方式强化信息公开责任。

亮点 2：扩大主动公开的范围和深度

新条例对主动公开制度作了重要调整。一方面，将法定公开内容明确为履职依据、机关简介、规划信息、统计信息、行政许可、处罚/强制、预算/决算、收费项目、政府采购、重大项目、三类重大民生信息、招考录用和其他法定信息等 15 类，其中 10 项是所有行政机关的共性内容，5 项是作为一级政府的共性内容。同时，充

分考虑立法的延续性和现实情况，现行条例列举的其他各项主动公开信息继续保留。

通过这种调整，一方面，行政机关共性的、最重要的核心信息被进一步突出出来，主动公开制度的价值得到更好体现；另一方面，法定公开内容的进一步具体化和共性化，相比较于现行条例的原则性列举，更有利于将主动公开要求真正落到实处，让主动公开制度的实效得到更好保障。

此外，新条例还规定政府信息管理动态调整机制，要求行政机关对不予公开的政府信息进行定期评估审查，对因情势变化可以公开的政府信息应当公开；建立依申请公开向主动公开的转化机制，行政机关可以将多个申请人申请的政府信息纳入主动公开的范围，申请人也可以建议行政机关将依申请的政府信息纳入主动公开的范围，以此推动公开工作深入开展。

亮点 3：厘清豁免公开情形

新条例在“以公开为常态、不公开为例外”的原则下，确立了若干豁免公开的情形，主要包括以下 6 类：依法确定为国家秘密和法律、行政法规禁止公开的信息；公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的信息；涉及商业秘密、个人隐私等公开会对第三方合法权益造成损害的信息；人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的内部事务信息；行政机关在履行行政管理职能过程中形成的讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等过程性信息；行政执法案卷信息。

通过豁免条款，明确何种情形下可

拒绝申请人的要求，在保障公众知情权与维护社会公共利益之间取得恰当的平衡。豁免条款的明确，看似是对行政机关的“保护”，实质却加大了对行政机关的监督约束力度。不予公开事项划定后，才有条件真正落实“以公开为常态、不公开为例外”。

除豁免条款之外，新条例赋予政府信息公开工作主管部门对于责任人的法定处分建议权。一段时间以来，有些人存在“不公开出不了大事，公开错了就是大事”的认识。此次条例修改，要让政府信息公开成为与保密等法定责任同样的硬约束。

此外，新条例将政府信息公开处理方式法定化、规范化，明确了予以公开、不予公开、部分公开部分不予公开、无法提供、不予处理等 5 种法定处理决定类型，每种类型又分为若干种具体情况。根据新条例，行政机关不得再以“非条例所指政府信息公开范围”“不属于条例调整范围”等不规范、容易引发争议的方式作答复。

亮点 4：完善依申请公开的程序规定

新条例完善了依申请公开的程序规定，明确了提出公开申请、补正申请内容、答复形式规范、征求意见程序等内容，并要求行政机关建立健全政府信息公开申请登记、审核、办理、答复、归档的工作制度，加强工作规范。新条例对相关规则程序的进一步明确，有利于避免不必要的争端争议，提升人民群众对政府服务的满意度，同时推动提升行政机关处理政务公开工作的规范化水准。

同时，新条例取消了依申请公开的“三需要”门槛，删除了现行条例中关于公民、法人或者其他组织申请获取相关政府信息需“根据自身生产、生活、科研等特殊需要”的限制条件，保障公民、法人或者其他组织依法获取政府信息的权利。

新条例还对不当行使申请权的行为予以规范，对于少数申请人反复、大量提出政府信息公开申请的问题，规定了不予重复处理、要求说明理由、延迟答复并收取信息处理费等措施。根据新条例，对于申请人以政府信息公开申请的形式进行信访、投诉、举报等活动的，行政机关应当告知申请人通过相应渠道解决。

以审慎包容优化营商环境

——解读上海市《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》

罗培新

法治社会，规则渗透社会生活的方方面面。稍有不慎，即可能违反规则。特别是大量的中小企业，设立时间不长，合规意识与能力不强，初次违法很多是无心之失。如果一概予以行政处罚，并记入失信名单，不仅量罚失当，还可能让企业就此一蹶不振。另外，时下信息技术突飞猛进，新业态层出不穷，法律经常落后于现实需求，一律以旧法衡量新事物，难免削足适履。

近日，上海市司法局会同市市场监管局、市应急管理局，发布《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》，对消防、市场监管等领域的34项轻微违法行为免予处罚。这是全国首份多领域轻微违法免罚清单，以执法的审慎包容，向市场释放温情与善意，着力优化上海的营商环境。

纵观该项清单，体现了以下思想。

其一，教育与处罚相结合。

执法的价值，绝非以罚代管，而是通过以案释法，取得“执法一例，警醒一片”的效果。《清单》规定，对于不予行政处罚的，除责令改正外，执法部门还要通过批评教育、指导约谈等措施，促使经营者依法合规开展经营活动。故而，纵使今日因情节轻微而免罚，执法者还要进行批评教育，增强行政相对人奉法守法意识，避免“积小错酿大祸”的道德风险。

其二，主观与客观相结合。

此次列入免罚的事项分两类：一类是根据《行政处罚法》一般规定，违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果而不予行政处罚的事项；另一类是根据专门领域的法律、法规、规章的具体规定，经执法部门责令改正后及时改正即不予行政处罚的事项。这两类事项，大致可以认定为主观上属于无心之失，客观上没有造成危害后果。

例如，违反《无证无照经营查处办法》第二条规定，经营者未依法取得营业执照从事经营活动，但立案调查前已提交申请营业执照材料并通过审核的，属于“先上车后补票”型，没有明显的主观恶意，故免除处罚。再如，违

反《广告法》第九条第（三）项，广告中使用“国家级”“最高级”“最佳”等用语，但广告是在广告主自有经营场所或者互联网自媒体发布，而不是在电视或者报纸上发布，且属于首次被发现的，一般可以认定没有危害后果，可免除处罚。当然，首次只是轻微的一个考量因素，还必须与客观后果相结合。如果后果严重，例如，堵塞疏散通道，造成人员伤亡，即使是首次违法，也应严加处罚。

其三，定性与定量相结合。

根据《行政处罚法》的规定，设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当，即符合“过罚相当”的比例原则。因此，对“轻微”的界定，是由行政执法部门结合执法实际，依据《行政处罚法》以及相关专门领域的法律法规的规定，综合考虑违法行为的事实、性质、情节以及危害程度后确定的。而“综合考虑事实、情节等”的过程，就是定性与定量相结合的过程。

例如，违反《上海市食品安全条例》第三十二条第二款，食品生产经营者从业人员未保持着装清洁，首次被发现，且未发生食品安全事故的，通常可认定属于“疏忽大意”，而非屡教不改，可免除处罚。再如，违反《消防法》第二十八条，占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口不超过两处，且能当场恢复原状的，一般不予处罚，在这里，疏散通道、安全出口受阻，以不超过两处为限，亦是定量走向定性的过程……试想，如果疏散通道、安全出口普遍遭受堵塞，则势难认定为情节轻微，必须处罚当事人。

《清单》的运作过程，既是适用规则的技术过程，更是用尽一切法治资源，最大限度向市场释放温情与善意的人文过程。有关部门将根据实际情况，动态推出清单2.0、3.0等版本，让这份免罚清单，既体现细化行政执法裁量权，从“一刀切”走向“一刀一刀切”的精细治理，又使政府扶助企业、优化营商环境的良苦用心，以法治的方式得以彰显。

罗培新 上海市司法局副局长

比例原则在拆违案件中的具体运用

——刘洪艳诉海淀区城管执法局、海淀区政府限期拆除决定

本刊编辑摘编

【裁判要旨】

一般而言，规划行政主管部门应视违法建设的具体情节作出责令停止建设、限期改正、罚款、限期拆除、没收实物或者违法收入等措施或处罚。而对于何为“尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的”，上述法律法规并无具体规定。对此，《住房和城乡建设部关于印发〈关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见〉的通知》第四条、第七条，若干规定第二十六条作出了进一步细化规定。应当认为，本案中海淀区城管执法局作出被诉限拆决定符合上述规定。但上述指导意见及若干规定中的有关规定并非绝对条款，而“尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的”从法律法规层面仍有进一步解释的空间。尤其是相对人在原房屋严重影响居住安全与生活质量进行翻建的情况下，违法建设的查处机关应当充分考虑其所作行政行为是否会对违法建设人的居住安全与正常生活产生过度侵害，即应在充分平衡规划秩序利益与安居利益的前提下，采取适当的处理。

【案情介绍】

2016年12月23日，海淀城管执法局香山执法监察队在检查中发现，刘洪艳于2016年3月间对涉案房屋进行了翻建。当日海淀区城管执法局进行了现场检查及勘验，经测量该房屋东西长16.10米、南北宽11.00米，总建筑面积为177.10平方米。海淀区城管执法局拍摄了外观照片，绘制了平面位置图，当日对刘洪艳进行询问，告知了刘洪艳所享有的相应权利，听取了刘洪艳的陈述和申辩。当日，海淀区城管执法局对刘洪艳建设涉案房屋的行为予以立案。2017年1月5日，北京市规划和国土资源管理委员会向海淀城管执法局出具了《关于北京市海淀区香山北辛村后街14号所建的一处建筑物规划审批情况的函》，函称：“经查，位于北京市海淀区香山北辛村后街14号所建的一处建筑物（建筑面积177.1平方米），未依法取得建设工程规划许可证。”2017年4月28日，海淀区城管执法局作出被诉限拆决定，并于当日通过留置、现场张贴及网站公告送达上述限拆决定。刘洪艳不服，于2017年5月4日向海淀区政府提出行政复议申请，要求撤销被诉限拆决定。海淀区政府受理后向海淀区城管执法局送达行政复议答复通知书，要求其提交书面答复与相关证据材料。后海淀区城管执法局向海淀区政府提交了答复书与相关证据。因案件情况复杂，海淀区政府决定延期三十日审理，并将延期审理通知书分别送达刘洪艳与海淀区城管执法局。同年7月31日，海淀区政府作出被诉复议决定，决定维持被诉限拆决定。后该复议决定分别送达刘洪艳与海淀区城管执法局。刘洪

艳仍不服，遂向一审法院提起行政诉讼。

经查，刘洪艳系麻淑琴之女，麻淑琴于1990年4月24日经原北京市海淀区香山街道市容监察所批准，在北京市海淀区香山北辛村后街14号新建房屋两间，原有房屋五间，建筑用地东西长16.45米，南北宽16.45米。刘洪艳及其子刘瑞泽一直生活在上述七间房屋中的三间房屋内。后因其所住房屋墙体开裂，刘洪艳对上述房屋进行了翻建。刘洪艳及其子刘瑞泽名下均无房屋登记信息。

一审法院判决认为：海淀区城管执法局具有对未取得建设工程规划许可证进行建设的城镇建设工程进行查处的法定职权。《北京市城乡规划条例》第二十三条第一款规定，本市依法实行规划许可制度，各项建设用地和建设工程应当符合城乡规划，依法取得规划许可。根据上述规定，刘洪艳翻建房屋应当取得相应的规划许可。本案中，海淀区城管执法局对涉案房屋进行了检查和现场勘验，取得了北京市规划和国土资源管理委员会出具的涉案房屋未依法取得建设工程规划许可证的函件等材料，其在上述调查的基础上，作出被诉限拆决定，认定事实清楚，程序并无不当。海淀区政府在行政复议过程中，亦履行了行政复议的相应程序，复议程序亦无不当。

《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条对未取得建设规划许可证进行建设的处罚裁量幅度规定为：尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，并处罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除；不能拆除的，没收实物或违法收入，可以并处罚款。《北京市城乡规划

条例》第六十六条第一款规定，城镇建设工程未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证许可内容建设的，由规划行政主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处该建设工程总造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处该建设工程总造价百分之十以下的罚款。可见，根据上述规定，针对本市范围内未取得建设工程规划许可证的城镇违建，尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，应限期改正；无法采取改正措施消除影响的，方可限期拆除或没收。

本案中，刘洪艳所建房屋虽属未批先建，但刘洪艳系在原有宅基地上翻建，房屋用途系自住，房屋也未超过原有面积，更未加盖。且需强调的是，该房屋系刘洪艳及其子刘瑞泽的唯一居所。如有关机关在确认该房屋为违建后直接作出限期拆除决定并最终履行，则刘洪艳及其家人必将面临流离失所的可预见结局。针对上述情况，合议庭认为，法律并非仅是条文中所罗列的惩处性规定，其最终目的是为了维护人民的权益，保障社会的正常运行。针对刘洪艳所面临的困境，海淀城管执法局应先选择采取责令限期补办规划手续等改正措施后，再针对相应改正的情况酌情作出决定。现直接作出限期拆除决定必然将对刘洪艳的权益造成过度损害，应属明显不当，故对海淀城管执法局作出的被诉限拆决定依法应予撤销。因海淀区政府作出了维持的被诉复议决定，故应一并撤销。

综上，一审法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第六项、第七十九条，原《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十条第一款的规定，判决：撤销被诉限拆决定；撤销被诉复议决定。

【焦点分析】

本案的焦点问题在于海淀区城管执法局作出被诉限拆决定是否具有合理性。法院认为海淀区城管执法局作出被诉限拆决定不具有合理性，主要理由如下：

首先，被诉限拆决定将导致刘洪艳的生活处于危险境地。

从被诉限拆决定的内容看，其直接为刘洪艳设定了自行拆除涉案房屋的义务，并告知了逾期不拆除的后果即强制拆除。故被诉限拆决定属于明显的侵益行为，会直接影响刘洪艳的生活。上诉人主张涉案房屋是否最终强制拆除

可以在执行过程中予以裁量，但显然该主张将导致刘洪艳行使救济权的极度被动地位，甚至丧失提起救济的事实基础。

其次，行政裁量权的行使应符合比例原则。

比例原则要求行政行为的作出应兼顾行政目的实现与相对人权益的保护。如果行政目标的实现可能对相对人的权益造成不利影响，则这种不利影响应被限制在尽可能小的范围和限度内。行政裁量行为应充分考虑手段与后果的关系，如行政裁量行为未充分考虑行为后果以及该后果背后的法益，则不符合比例原则的要求。本案中，无论是《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条抑或是《北京市城乡规划条例》第六十六条第一款均对规划行政主管部门查处未取得建设工程规划许可证即开工建设的情形作出了明确规定。一般而言，规划行政主管部门应视违法建设的具体情节作出责令停止建设、限期改正、罚款、限期拆除、没收实物或者违法收入等措施或处罚。而对于何为“尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的”，上述法律法规并无具体规定。对此，《住房和城乡建设部关于印发〈关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见〉的通知》（以下简称指导意见）第四条、第七条，若干规定第二十六条作出了进一步细化规定。应当认为，本案中海淀区城管执法局作出被诉限拆决定符合上述规定。但上述指导意见及若干规定中的有关规定并非绝对条款，而“尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的”从法律法规层面仍有进一步解释的空间。尤其是相对人在原房屋严重影响居住安全与生活质量进行翻建的情况下，违法建设的查处机关应当充分考虑其所作行政行为是否会对违法建设人的居住安全与正常生活产生过度侵害，即应在充分平衡规划秩序利益与安居利益的前提下，采取适当的处理。鉴此，海淀区城管执法局作出的被诉限拆决定，未充分考虑违法建设人的居住安全利益，不符合比例原则的要求。

再次，行政行为的作出应当符合法规规范的目的。

《北京市城乡规划条例》第四条规定，本市城乡规划和建设应当贯彻科学发展观，体现“人文北京、科技北京、绿色北京”的理念；坚持以人为本，创造人居和发展的良好条件，妥善处理和协调各种利益关系，维护人民群众的根本利益。根据上述规定，城乡规划建设以及执法机关相应的执法行为均应贯彻“以人为本”的理念，保障人民群众有所居、安于所居彰显的是人的基本权利与尊严，亦是依法行政的应有之义。城市管理综合执法部门的执法活动均须以此为依归，方能体现其正当性。

违法必究， “五违”必拆

浦东新区城管执法局

一、案由：非法占用土地

二、法律依据：

1、违反条款：《中华人民共和国土地管理法》，第四十三条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。

2、处罚条款：第七十六条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

三、办案经过

1、背景介绍：

2005年，上海某仓储有限公司与上海警备区某部队签订土地使用租赁协议，租用位于临港新城临港大道以北、胜利塘以东部分地块进行合作开发经营，合同期限至2012年12月31日。2012年，承租方在未向地方政府办理任何土地规划建设许可手续的情况下，擅自将土地陆续硬化，并搭建彩钢结构房。2013年，土地卫片发现了这一土地变更的异常情况，浦东新区规土执法大队即刻启动立案程序，组织约谈部队相关负责同志，但未取得实质性效果。

之后，上海某某仓储有限公司依然我行我素，不断扩大违法搭建，至2014年5月，违法建筑占地面积高达40多万平方米。这一较为严重的违法用地问题，引起了市领导和相关部门的高度关注，同时也引起了警备区领导的高度关注，军地双方进行了多次的研究商议，统一思想，意识到了这一大规模改变土地使用性质问题的严重性和较大的社会负面影响，就违法用地的整治原则和工作框架初步形成共识。在此基础上，市规土局执法大队启动了约谈程序，约谈建设单位负责人。部队方面也积极配合地方政府，向建设单位下发了停止施工通知书和不得组织对建成违法建筑招商招租开展经营活动的通知。但某某仓储公司接到通知后，却仍抱侥幸心理，表里不一，继续偷偷摸摸施工，扩大违法建筑面积，使违建面积截至2014年底达到了55万多平方米。

2015年3月7日，城管执法局南汇新城中队接上级领导交办，对临港大道以北、胜利塘以东部分地块涉嫌违法搭建行为进行立案查处，通过前期的排摸调查，约谈当事人以及向上海市规划和土地管理局进行协查认定，确认该处的建筑群为违法建筑。2015年6月23日，执法人员邮寄送达《限期拆除决定书》，但当事人收到文书后拒不整改，案件停留在执行阶段。

2、高压严管、多措并举。

2016年，浦东新区迎来了国家土地例行督察专项工作，这宗卫片图斑号为58572的大规模违法用地，被列入了整治范围，成为浦东新区迎接国家土地例行督察中重点整改和面积最大的违法用地之一，359.1亩违法用地、55万违法建筑被锁定。同时，根据浦东新区城市管理行政执法体制调整，职权下放，镇城管执法中队负责对辖区违法情况的立案查处工作，这对此案的推进提供了新的契机。2016年6月17日，城管执法局南汇新城中队对该地块涉嫌非法占用土地情况进行立案查处，前往嘉定对当事人制作询问笔录，并宣传告知目前“五违”整治形势及不配合调查执法工作的法律后果。

同时在区推进办的积极牵头下，南汇新城镇组建了一支综合执法队伍，从税务、消防、市场监管、环境监察、安全生产监督等方面入手对辖区部队地块违法用地内企业进行全方位执法，通过查处违法行为倒逼企业主动搬离，为下一步约谈当事人创造有利的条件。

针对违法面积体量大、拆除难，以及当事人损失大等实际情况，区推进办多次牵头组织协调会，与当事人反复谈判、磋商，用政策攻心，打谈结合，以人为本，实施依法整治和人性化整治有效结合的办法，动员和鼓励违法当事人自拆、自搬，按时配合完成节点整治任务，在此基础上政府给予自拆、助拆配合奖励，尽可能减少当事人的拆违损失。

经过历时近3年的努力，这起在迎接国家土地例行督察违法整改工作中最大的单宗违法用地案件，在2016年10月被圆满了画上了句号。55万多平方米违法建筑被全部拆除，违法用地案件因当事人自行整改而顺利结案。

四、案件分析

（一）执法难点

1、初涉违法用地案件，体量大、情况杂、缺少执法经验。2016年事权下放街镇之后，南汇新城镇就接到了359.1亩非法占地的整治任务，城管执法局南汇新城中队的执法队

员，面对陌生的执法事项、艰巨的整治任务，没有退缩和推诿，发扬敢碰硬、能碰硬的优良作风，始终冲在检查执法的第一线，为整治工作的推进保驾护航。

2、当事人情况复杂，且执法初期不配合调查。这宗案件，有5名当事人，并涉及当事人与施工方的合同债务纠纷。在开展执法工作初期，执法人员反复对当事人进行约谈接洽，从而明确当事人搭建建筑的具体时间，具体面积及每位股东所属建筑的具体位置，确保信息的准确性，为后续的执法和约谈当事人提供信息、数据的支撑。

3、涉及部队违法用地整治，尽管违法事实清楚，证据确凿，但在执法过程中依然遇到了重重阻力。这宗违法用地整治前期推进缓慢，关键原因是涉及部队用地，较为敏感。军事用地由部队负责日常管理，导致地方对违法事实认定困难，从而错过了前期处置的最佳时间。在整治过程中，南汇新城镇党委、政府与部队方面就实质性推进整治工作，进行了反复多次的协调沟通，统一思想，统一步调，建立军地双方联手整治的工作机制，签订联合整治违法用地工作协议，部队向地方政府出具联合整治委托书，全力配合地方政府开展整治行动，并为联合工作组现场执法提供后勤保障，从而扫除了整治行动的后顾之忧。

（二）经验启示

1、面对违法用地案件，执法人员要敢于担当、敢于碰硬。这也是此宗案件得到圆满处置的最关键要素。事实证明，只要牢牢依靠党和政府的正确领导，发扬敢于担当、敢于碰硬的工作作风，再大的困难、再多的矛盾，都能被克服解决。

2、违法用地整治，不仅需要执法的勇气，也需要执法的智慧。地方政府与当事人谈判时，运用策略和技巧，通过反复接触、沟通，分化与瓦解当事人，从点上寻找突破口为违法用地整治创造了良好的条件。

3、违法用地整治需要凝聚行动合力。在这宗案件中，区、镇两级政府联动，同频共振，强力推进；区城管执法局、区推进办牵头，成立组建综合执法队伍，对当事人进行全方位执法，查处违法行为倒逼企业主动搬离。这种行动合力，对违法用地整治有着极为重要的推动作用。

4、涉及部队违法用地整治，必须部队与地方联手合作。这宗违法用地整治前期推进缓慢，关键原因是部队一开始思想上有顾虑，对整治工作的配合不积极。但最终，在地方的积极作为下，部队转变了态度，积极配合地方推进，让执法和监管的难题迎刃而解，整治得以顺利推进。

“物业管理专员”上岗 彰显城市管理精细化

杨维立

为提升辖区内的小区物业服务，北京市顺义区空港街道率先成立了物业管理科，并建立了物业管理专班，同时也为基层配置了物业管理专员，解决居民生活中的各类问题，目前辖区内所有社区均配置了物业管理专员。（4月15日《北京青年报》）

近年来，随着城市化进程的不断加快，各地物业管理工作取得了长足的进步，但与发达国家的物业服务水平相比，与人民群众对于物业服务的真实需求相比，还有很大的提升空间。在去年的全国两会上，全国政协委员颜明建议，鼓励物业管理公司向现代服务企业转型升级。颜明委员在调研中发现，43万人口的区域内先后存在830余起物业类纠纷、投诉，涉及1.8万人次，在全部信访量中约占13%；在市长热线中，物业领域投诉约占37%，该情况在全国具有普遍性。笔者以为，颜明委员的上述调研和建议具有重要决策参考价值，值得高度重视。

对照实际来看，北京市顺义区空港街道率先推行物业管理专员上岗之举，至少有三点好处：一是彰显社会治理精细化。物业管理专员上岗后，使得相关问题都能有专人管、专人问，对接“街乡吹哨、部门报到”工作机制，可有效提升社会治理精细化水平。二是延伸了监管检查“触角”。据介绍，物业管理专员主要工作是指导物业做得不到位的地方，“现在每周一都会巡查小区，检查消防设施或者其他有安全隐患的地方”。此外，还着力于加强环境污染、私搭乱

建等方面的监管检查，提升各类风险管理水平，努力实现防患未然。三是进一步畅通了诉求渠道。物业管理专员上岗后，业主面临矛盾、困扰时，可就近直接联系到专员。进而，将各类问题消灭在萌芽状态，促进小区稳定和谐。

百尺竿头，仍有更进一步的余地。笔者以为，物业管理专员在工作中除了要解决好“个案”，还应由点及面，串珠成链，在小区物业管理规范化、制度化、科学化建设方面多做文章，使广大居民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

一是加强督导，推进小区物业服务上水平。目前，一些小区存在物业服务与收费不对等、物业收费标准和收费项目公示率不高等现象，导致业主和物业公司之间矛盾冲突频发。这也从一个角度提醒我们要防止“无监督必滥权”的现象在物业公司的冒头。期待物业管理专员通过“点对点”的检查，面对面的考评、评级，督促物业公司填补管理漏洞，严格依法运营，不断提高服务水平和能力。

二是加强指导，推进业主自治上新台阶。长期以来，一些小区的业委会履行职责不到位，有的业委会甚至形同虚设或乱作为，一直困扰着广大业主，使得业主合法权益难以得到有效维护。对此，期待物业管理专员依法代表政府履职，主动担当作为，指导业委会依法规范运行。因势利导，保障广大业主的知情权、参与权、表达权、监督权，引导居民自我管理，促进小区精治共治法治。

三是加强引导，推进物业制度建设上层次。制度带有全局性、稳定性，管根本、管长远。加强物业管理，制度建设是重要方法，是实现源头管理、长远管理的根本方略。尤其期待物业管理专员在促进制度建设上下功夫，结合各小区实际，调动业主和各方参与的积极性，由点及面，引导业委会、物业公司完善各项制度，并确保执行到位。进而，实现以制度管人、管事，使业委会、物业公司在健康轨道上不断发展，使小区更宜居、生活更美好。

杨维立 江苏省盐城市亭湖区人民检察院

敦促实施生活垃圾分类 德国采取“连坐式”惩罚

本刊编辑摘编



“今天的垃圾将是明天的资源。”
上世纪70年代末，“垃圾经济”的概念在德国兴起。当时，德国有5万多个垃圾堆放场，垃圾滤液严重污染了周边的土壤和地下水。这对原本自然资源就匮乏的德国而言，无疑是“雪上加霜”。德国政府便开始着手制定一系列法律法规，来规范人们对废弃物的处理，垃圾分类回收制度由此开始。

在德国，各种垃圾都被严格分类，尤其是对生活垃圾的严格分类，已经成为展现德国人严谨细致的代表性案例。

居民区附近都设有垃圾投放区，并且放置着棕、蓝、黑、黄四种颜色的垃圾桶。各种颜色代表不同的垃圾——棕色投放有机垃圾，蓝色投放废纸，黑色投放剩余垃圾，黄色则专门投放标有绿色圆点回收标志的商品包装。

在敦促实施生活垃圾分类方面，德国采取“连坐式”的惩罚措施。如果垃圾回收公司的人员发现某一处垃圾经常没有严格分类投放，会给附近小区的物业管理员以及全体居民发放警告信。如果警告后仍未改善，公司就会毫不犹豫地提高这片居民区的垃圾清理费。收到警告后，物业与居民自管会将组织会议，逐一排查，找到“罪魁祸首”，要求其立即改正。即便不敢承认，犯错的居民也会为了不缴纳更高的清理费，乖乖遵守分类规则。

正是扬帆万里时

——2019年城管执法新进人员初任上岗培训掠影

德国哲学家黑格尔曾说过：“一个民族需要一群仰望星空的人，他们不只是注意自己的脚下”。4月，一群年轻的城管执法追梦人齐聚奉贤区树修教育培训中心，他们只争朝夕，戮力同心，砥砺前行，让我们来听听他们用青春与汗水编织的“城管执法梦”。

[开班典礼 携手起航]



上海市城管执法局副局长彭燕玲作开班动员

4月15日上午，2019年上海城管执法新进人员初任上岗培训班在树修教培中心拉开序幕，来自全市城管执法系统的267名学员参加开班仪式。

[明确目标 坚定信念]



4月21日，上海市城管执法局局长徐志虎放弃周末休息，来到树修培训基地，为培训班全体学员作了题为《新时代的城管执法挑战与对策》的专题授课。



[令行禁止 磨练意志]

长宁区 陆敏捷

经过几天充满着叠被子任务的生活之后，我与被子之间仿佛隔了一座大山。“被子虐我千百遍，我待被子如初恋”，这应该是目前我最真实的心态写照。

军魂



静安区 钦晶璐

每当听见教官用洪亮的嗓门喊了一声：“立正，站军姿！”六七分钟，对于平常来说是很短的时间，可现在，在我们眼里像过了两礼拜一样。这也是一种人生难得的经历，是锻炼意志的良好时机。

宝山区 汪淳涵

响亮的口号，笔直的身影，整齐的步伐，有序的生活方式，一切都是那么陌生又熟悉，未来的一个多月我会好好珍惜，将这份珍贵的体验化作今后美好的回忆！

黄浦区 胡晓雯

军训是劳累的，叠军被是磨练意志的，但为了加强作风养成，同学们努力刻苦，勤练叠军被技能。

破茧

宝山区 顾金颖

队列训练强体魄，
内务整理树作风，
专业课程提素质，
团队协作凝聚力，
同心同德创佳绩，
一流队伍即塑造。

砥砺

浦东新区 杨宇

奉贤树修大学堂，
城管新人培训忙，
操场队列洒血汗，
飒爽英姿健步长，
下了操场进课堂，
理论学习同样忙，
遵纪守法不能忘，
上岗工作展锋芒。



[青春感悟 逐梦前行]

虹口区 罗芳

“放下日常”。我们应该放下日常、珍惜机会，坚决服从40天全封闭培训管理，全身心投入训练和学习，不负组织期望。

“放空自己”。我们必须放空自己，以一名新学员的身份，按照训练、课程的统一安排，严格要求、提高认识，充分理解、吸收所学知识，将理论联系实际，增强自身本领。

“放松心情”。虽然训练辛苦、学习任务重，但培训大队领导、各中队长、班长科学化、人性化的管理模式，以及循循善诱、悉心教导的教学方式，让我们在紧张之余多了一份安心，也多了一份兴致，更让我们保持了忙而不慌、急而不乱的淡定心情。

闵行区 秦煜

军训是酸的。不用一天的时间，脖子、肩膀、手腕、腿都酸了。

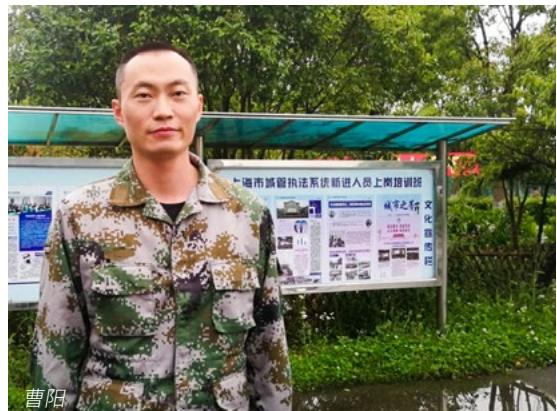
军训是苦的。经过了这几天的训练，腰酸背痛不用说了，大腿更是连走路都隐隐作痛。

军训是辣的。严明的纪律，在训练中必不可少，一不留神听错教官的口令或者完成不好标准动作，就要被点名单独出列加操，脸上火辣辣的滋味真的不好受。

军训是甜的。用“苦尽甘来”四个字来修饰军训很合适。当刻苦训练终于换来了教官的认可，内心的喜悦和自豪不言而喻。



周启胜



曹阳

通过这次培训锻炼和打磨，相信在未来的城管执法工作中，我们一定会充满信心、严守程序，做好每一个执法工作。

崇明区 周启胜

这次培训不仅是我们能力素质提高的“加油站”、“加速器”，也是我们融入城管执法大家庭的“润滑剂”，更是我们缓冲适应、调整心态、广交朋友、沟通感情的平台。

静安区 曹阳**职业新起点整装再出发**

城市管理新时代，新人培训新阶段。

新职业新梦想，新岗位新挑战。

学习中我们比勤奋，内务中我们比勤快，集合中我们比速度，就餐中我们比纪律，休息中我们比调节，队操中我们比意志，自习中我们比自律，队伍中我们比优秀。个人提升补短板，团队协作听指挥，所有努力凝聚成点滴，汇聚成溪流，汇入城管执法大家庭的江海。未来大无穷，今天的终点是明天的起点，而太阳每天都是新的，我们已整装，斗志昂扬，听令再出发。



罗芳



秦煜

“彩虹卫士”在行动

吴佳韡

我们身穿整齐划一的制服，金色国徽在我们的额头闪亮。
我们肩负实干兴邦的使命，红色国旗在我们的胸前飘扬。
我们是朝气蓬勃的青年城管执法队员，是城市管理的“彩虹卫士”。
在那梦开启的地方，我们用朝霞般的热情，点燃着黎明的光芒！

为了维护城市的整洁，我们早出晚归，加班加点。
为了守护城市的有序，我们没有节假日，没有星期天。
每一座社区都见证了我們无怨无悔的努力。
每一条街道都印满了我们无私奉献的足迹！

清晨第一抹朝阳，照亮我们前行的车辆。
打开移动执法终端，开启了一天执法工作的“全记录”。
跨前一步整治早点摊，为的是守护道路的通畅。
巡视工地周边的道路污染，为的是维护城市的整洁。

中午灼热的阳光，阻挡不了我们工作的激情。
整治无照经营，规范门头牌匾。
清理占道堆物，控制扬尘污染。
“路长制”，实现了每一条道路精细化、长效化的管理。

午后炎热的气温，我们没有一丝倦怠。
结合杨浦区“创全”，全面实施“双随机一公开”工作。
建立“一店一档”数据库，持续加强对沿街商铺的管理。
抓重点、补短板、强弱项，全力维护街面秩序。

夕阳沉沉地落下，我们又整装待发。
用夕阳的余晖去照亮夜空，发扬舍小家顾大家的精神。
检查垃圾分类投放情况，居民阿姨们称赞：“真干净”。
这一切的努力和汗水，只为城市整洁和美丽的梦想！

十点的钟声响起，我们仍在为治理夜间市容环境而加班加点。
整治夜排档整洁满地的脏、乱、差，市民向我们竖起了大拇指。
清理地摊货品消除对来往车辆的影响，司机师傅们点赞：“了不起”。
我们披星戴月地守在这，最后一班的岗位上！



白色是“彩虹卫士”的双手。
铲除黑色广告，摘下非法画布，拆除违法搭建。
看设施越来越全，墙面越来越白，社区越来越净。
我们用实际行动，粉饰了整洁的城市环境！

绿色是“彩虹卫士”的双脚。
清理占道设摊，喊停露天焚烧，规范绿地养护。
看大地越来越绿，树木越来越高，鲜花越来越美。
我们欣喜地看到，人们向我们投来赞许的目光！

蓝色是“彩虹卫士”的翅膀。
控制扬尘污染，整治机动车船，叫停占道洗车。
看天空越来越蓝，河水越来越清，空气越来越净。
我们的汗水在阳光下挥洒，我们的喜悦不断涌上心头！

红色是“彩虹卫士”的心灵。
一颗执法为民的红心在跳动，千万股赤诚的血液在流淌。
我们用全部的精力，投身在这人生唯一的选择。
我们用满腔的热情，努力来实现这崇高的信仰！

拆歪割伤的手指，我们放下娇气，不动声色地处理。
专项执法的时候，我们说服伴侣，悄悄地推迟婚期。
病床前无人照顾的父母，襁褓中无人照顾的孩子。
我们舍弃了小家，为的是整个城市的美丽！

宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来。
为了城市环境的整洁，我们付出了太多辛劳和汗水。
为了市民居住的安宁，我们忍受了些许委屈和误解。
为了社会发展的和谐，我们倾注了满腔深情和厚爱！

强基础、转作风、树形象，创建一流团队。
有决心、有信心、有方法，让秩序更井然。
我们不忘初心，我们牢记使命。
高扬文明执法的大旗，树立文明执法的新风！

吴佳韡 杨浦区城管执法局新江湾城街道中队

栉风沐雨秉初心 砥砺前行续华章

——高亢俊执法小故事

高亢俊，上海市城管执法系统优秀中队长、松江区佘山镇城市管理行政执法中队党支部书记、教导员。他胸怀理想、忠诚敬业、不屈不挠；他无私奉献、顽强拼搏、永争上游。走出军营的他义无反顾的投身于城市管理事业中。自加入城管执法队伍以来，他秉持初心践行为人民服务宗旨，他一腔热血奋斗在城市管理最前线，用实实在在的作为书写着城市管理秀美答卷。14年的工作历练，让他练就一身过硬本领，用青春书写着城管执法者的威严，用汗水守卫着城市文明的底线。

2016年九亭镇打响“五违四必”整治战役，时任九亭中队教导员的他被借调指挥部担任副指挥长。为了摸清到底有多少违法建筑，他自购无人机等专业设备，潜心研究操作技巧和后期合成技术，用10天时间，拍摄3000多张摄影像，并经过35小时的后期拼接，绘制了7.98平方公里市级整治区域作战图。这张高清区域图，企业点位明晰，厂房一清二楚，成为本次整治的指挥作战图。他每天处理海量的数据和材料，“5+2”“白+黑”的连轴转模式是常态，

就连和妻子女儿一起吃饭的机会都成了奢求。责任就是担当，任务就是命令。在最艰难的时刻，他不言退缩，勇挑重担，认真核对每一个数字，精心准备每一份稿件，为整治任务的顺利完成做出了突出贡献。

近年来，城市精细化管理深入推进，城管执法领域也从维护市容市貌向服务民生拓展。在佘山镇佘北大居，居民在装修过程中损坏房屋承重结构的行为时有发生，对居住安全产生了较大的安全隐患。为遏制事态发展，高亢俊主动承担此类案件的办理。他日行万步深入一线开展走访调研，向居委干部、市民群众以及物业管理人员详细了解大居入住、管理以及居民装修情况；他积极参与管执联动座谈，对辖区物业公司开展专项培训，督促其认真履行第一责任人义务；他铁腕执法查办损坏房屋承重结构违法行为，保障人民群众生命财产安全。在他的带领下，仅2018年中队就依法查处并全面恢复房屋承重结构29处，最高单笔罚金达4万元，约谈物业公司7家，对失职渎职物管企业作出顶格处罚，取得了立竿见影的效果。



从“柔道女将”到“办案能手”， “白玉兰”在这里绽放

——滕艳琴队员风采

滕艳琴同志，2017~2018年度上海市三八红旗手。她在加入城管执法队伍之前，曾代表上海队参加过两届全运会。从运动健将到城管执法人员，历经十余载的风雨锤炼，她始终践行职业精神，用辛勤的汗水与过人的智慧浇灌出骄人的业绩，被誉为“女中豪杰”、“巾帼之范”。



“要干就要干得最好！”。2003年，退役后带着一身伤痛的滕艳琴加入长宁城管执法大队，成为一名一线执法“新兵”。初来乍到，一切需要从头学起。在15年的运动生涯养成了她不服输的劲头，她暗暗下了决心，要干就要干得最好。为此，她不断学习，短短的几年间业务能力脱颖而出，每年主办的一般程序案件数一直在长宁城管执法大队中数一数二，其中主要办理的都是中队的大案、要案，经她过手的所有案件都做到事实清楚、证据确凿、定性准确、程序合法、办案文书制作规范、卷宗整齐。时至今日，没有一件被当事人提出行政复议或行政诉讼。适逢2014年亚信峰会，全市对延安西路沿线户外广告进行专项整治，她立即对中队所涉及到的三家违反规定设置户外广告的当事人进行多次谈话，并开具相关法律文书，在进行教育处罚的同时，督促其自行改正违规行为，为保障亚信峰会的顺利召开做好了充分的准备。

攻坚克难总少不了她的身影。在长宁城管执法系统，滕艳琴同志无论是执法办案，还是整治、巡查、拆违，敢于碰硬是大家公认的。每一次面对当事人的无理阻挠、恶言辱骂，甚至遭到严重的暴力抗法，她擦干眼泪，忍住伤痛，动之以情，晓之以理，仍然坚守法律的底线，以一身正气展示了城管执法人员坚韧不拔的形象。其实，熟悉她的同事更清楚，她有自己一套独特的工作方法，心细、肯动脑筋，

善于依托各方合力来解难题。为此，队内攻坚克难的棘手事都少不了她身先士卒的身影。今年新华路新开了一家水果店，店主将跨门经营视为正常行为，占用了大部分人行道，影响行人正常通行，附近居民反复投诉，店主态度蛮横，无视劝阻。她直接找到了这家水果店的总店，利用总店的管辖对新华路上分店跨门经营的行为，要求对其予以约束。在层层压力以及法律的宣传下，店主不仅主动整改了自己跨门经营的违法行为，而且还带动周围的违章商家积极配合城管执法，一起营造新华路无违示范街的市容新貌。

也许是巧合，她说，最喜欢的花是白玉兰，而迎风绽放的白玉兰又恰似肩章之徽。是啊，她就是这样一位有着白玉兰的秀美，也有着白玉兰的性格，代表着长宁城管执法队伍的新生代。而我们的城管执法队伍不正是美化城市的“园丁”吗？



崇法善治 忠诚为民
公正清廉 砥砺前行

